

空의 自由와 AIR CABOTAGE

— 法的 概念과 그 擴大適用의 諸問題 —

洪 淳 吉*

■ ————— 》 차 레 《 ————— ■

I. 序

II. 空의 自由의 諸概念

III. CABOTAGE

IV. 結 語

I. 序

公法上 영공의 主權概念은 1919년의 PARIS條約에서 이미 확립되었을 뿐만 아니라 1944년의 CHICAGO협약¹⁾에서도 재확인되었다. 즉, 締約國들은 모든 國家가 영공에서의 完全하고 排他的인 主權(Complete and exclusive sovereignty)을 갖는 것을 認定하였으며 이는 오늘날까지 國際航空法 秩序의 基本이 되었다. 그러나 1980년대 초부터 미국주도의 規制緩和(Deregulation)擴散물결과 1990년대초의 EC통합 中心의 地域主義(Regionalism)경향은 既存航空法 秩序의 틀내에서 수용키 어려워 새로운 변화를 추구하고 있다.

이러한 狀況에서 지난 1992년 4월 6일부터 10일까지 몬트리올에서 ICAO(國際民間航空機構)는 世界航空運送會議(World Air Transport Colloquim : WATC)를 開催하고 제반 當면한 국제항공의 法的, 現實的 문제를 검토하고 신국제항공질서를 모색키 위한 討論의 廣場을 마련하였다.

본 논문에서는 『空의 自由』개념에 대한 理論的 檢討와 더불어 특히 EC統合過程에서 크게 문제되는 AIR CABOTAGE의 法的 概念과 그 擴

* 韓國航空大學 教授·政治學博士(國際關係), 韓國航空法學會 常任理事

1) 시카고협약(국제민간항공협약) 제1조 참조.

大 適用의 諸問題를 分析 提示함으로써 앞으로의 變化에 政府當局이나 學界에서 깊은 관심과 계속적인 研究를 通하여 能動的으로 대안전략을 마련하는데 미력이나마 기여코져 한다.

II. 『空의 自由』의 諸概念

領空에서의 完全하고 排他的인 主權이 認定됨으로 外國航空社의 商業 用 航空機 運航權을 허용하는 國家(granting State) 立場에서 보면 特權(privilege)이며 運航權을 승인받은 항공사나 그 所屬國家 立場에서 보면 규제로부터의 自由權을 얻음 셈이다. 空의 自由(Freedom of the Air)의 諸 概念은 『5개의 自由』와 『其他의 自由』로 區分, 說明하겠다.

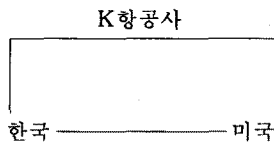
1. 『5개의 自由』(The five freedoms)

『5개의 自由』개념은 1944년 締結된 國際航空運送協定(International Air Transport Agreement) 약칭 Five Freedoms Agreement, 10여개국만 비준 하여 未發效됨)에 설명되어 있으며 그 외에 대부분의 2국간 체결된 航空 協定에도 언급되고 있다.

第1의 自由(The first freedom)는 領空通過權(The right to fly over the territory of the grantor-State)을 意味한다.

즉, 韓國(Flag-State)의 Flag Carrier인 K항공사가 美國(grantor-State)의 領空을 通過하는 權利를 받는 경우를 예로 들 수 있겠다.

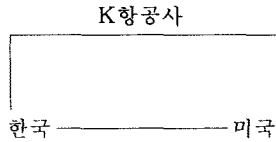
第1의 自由 :



第2의 自由(The second freedom)는 韓國의 K항공사가 美國내 地點에 非 運輸權행사(For non-traffic purposes) 즉, 급유(refuelling)또는 整備등 技術

上의 目的(For technical purposes)으로 着陸하는 權利를 말한다.

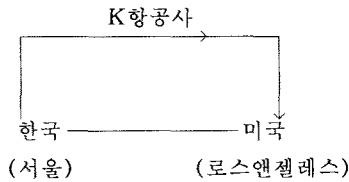
第2의 自由：



以上의 第1, 第2의 自由를 運航權(operational right) 또는 經由權(transit right)이라고 한다.²⁾

第3의 自由(The third freedom)는 航空公司 所屬國(Home State)에서 承認國(Grantor State)으로 旅客, 貨物, 郵便物을 有償으로 輸送할 수 있는 權利이다. 즉 K항공사의 소속국인 韓國, 서울에서 승인국인 美國, 로스앤젤레스로 여객, 화물, 우편물을 유상으로 수송하는 권리를 말한다.

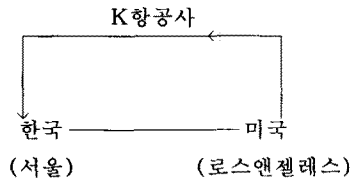
第3의 自由：



第4의 自由(The fourth freedom)는 그 반대로 承認國으로부터 航空公司 所屬國으로 旅客, 貨物, 郵便物을 有償으로 輸送할 수 있는 權利를 말한다. 즉 K항공사가 미국의 로스앤젤레스로 부터 한국의 서울로 수송할수 있는 有償運輸權을 뜻한다.

2) Bin Cheng. The law of international air transport, Stevens & sons Ltd. London, 1962. p. 11.

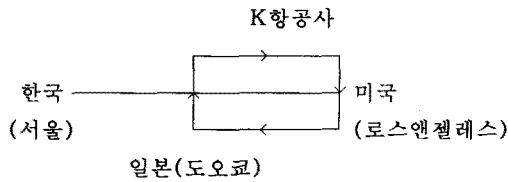
第4의 自由 :



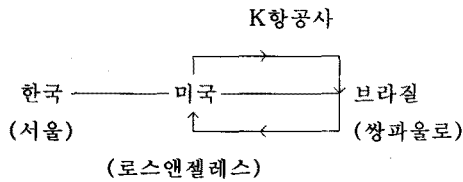
以上, 第3, 第4의 自由는 한쌍(Pair)이며, 兩國간의 基本運輸權(Primary Traffic Right)으로서 쉽게 相互交換이 이루어진다.

第5의 自由(The fifth freedom)는 相對國(승인국)과 第3國간의 運輸權을 말한다. 제5의 자유는 제3국의 지점이 兩國간 中間에 위치한 中間地點 5의 자유(Intermediate-point fifth freedom)와 제3국의 지점이 상대국(승인국)의 이원지점(beyond point)인 경우의 以遠地點 5의 자유(Beyond-point fifth freedom)의 2가지로 구별된다.³⁾

中間地點 5의 自由 :



以遠地點 5의 自由 :



以上の 第5의 自由는 第 3, 4의 自由가 基本運輸權임에 반하여 제2차적 운수권(Secondary Traffic Right)라고 하며, 이의 交換과 관련하여 여러

3) Bin Cheng박사는 Anterior-point fifth freedom(이전 지점 5의 자유)까지 3가지로 구분하나 다수의견이 아님.

가지 문제와 어려움이 발생한다.

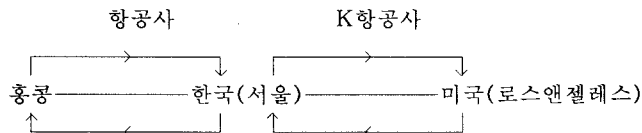
또한, 이상의 第 3, 4, 5의 自由는 運輸權(Traffic Right)이라고 하며, 第 1, 2의 自由인 運航權 또는 經由權(transit right)과 구별한다.

2. 기타의 자유

第6의 自由(The sixth freedom)는 두 外國地點間의 旅客, 貨物 및 郵便物 등의 交通량(traffic)을 航空社의 本國(Home State)을 經유하여 수송하는 권리를 말한다. 일부 학자들은 CABOTAGE를 第6의 自由라고 설명한 예도 있었으나, 이는 나중에 별도로 자세히 언급하겠다.

예를들면, 한국(Home State)의 K항공사가 미국과 홍콩간의 TRAFFIC을 한국을 經유, 수송할 경우가 이에 해당된다.

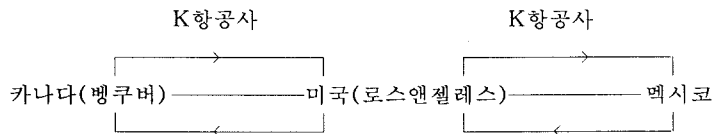
第6의 自由 :



이는 結局 韓國(home State)과 두 外國(미국 및 홍콩)과의 第3, 4의 自由들의 結合형태로서 理論的으로나 現實的으로 논쟁의 여지가 많다.

제7의 自由(The seventh freedom)는 航空社가 本國(Home State)을 완전히 벗어나서 許容國(grantor state)과 他外國(들)간의 運輸權을 행사하는 것을 말한다. 즉 K항공사가 韓國(Home state)과는 별도로 美國(Grantor State)내 지점과 캐나다내 지점간 또는 미국내 지점과 멕시코내 地點間의 운수권을 행사하는 것으로서 상당히 제한적이다.

第7의 自由 :

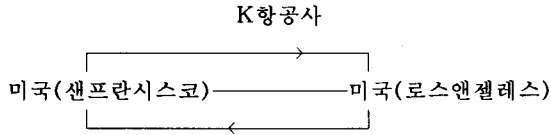


이 概念은 國際法上 確立된 개념은 아니다. Bin Cheng教授등 EC지역 학자들에 의해 위에 설명한 다른 『空의 自由』와 區別해서 使用된다.

第8의 自由(The eighth freedom)는 CABOTAGE를 말하기도 한다.⁴⁾

이는 同一國家內의 한지점에서 타지점으로 운수권을 행사하는 것을 의미한다. 즉 K항공사가 美國(Grantor State)내 한 地點(로스앤젤레스)과 다른지점(샌프란시스코)간의 운수권을 행사하는 경우이다.

第8의 自由 :



위에서도 설명했듯이 일부 학자들은 CABOTAGE를 第6의 自由라고 명명하기도 했으며 CHICAGO協約이나 대부분의 航空協定에서는 그냥 CABOTAGE로 사용하고 있다. 특히 최근 EC統合과 더불어 문제되고 있는 CABOTAGE는 다음 章에서 자세히 檢討하기로 하겠다. 以上에서 다양한 『空의 自由』概念에 대하여 檢討해 보았으나, 『5個의 자유』(Five Freedom)의 自由에 대해서는 最近 國內의 航空環境與件 變化와 더불어 論難의 여지가 많다.

III. CABOTAGE

1. 法的 概念과 諸理論의 檢討

(1) 海事法の 概念은 Cabotage는 한 국가의 同一海岸에서의 海岸貿易(Coastal trade)을 의미하는 petit cabotage와 相異한 바다(two different seas)의 港口間 貿易을 의미하는 grand cabotage를 의미한다.

(예. 프랑스의 大西洋과 地中海間)

航空法上 Cabotage는 한 국가의 領域內(in the same political unit ; in the

4) Bin Cheng. The Law of International Air Transport. pp. 15-17.

territory of a State) 어느 2개 地域間 항공운송으로써 海上法の Cabotage 보다 훨씬 더 制限的이고 規制的이다.⁵⁾

다음엔 Chicago조약에 명시된 cabotage關聯 條項을 檢討해 보겠다.

CHICAGO條約 第7條(Cabotage)

“Each contracting State shall have *the right to refuse* permission to the aircraft of other contracting States to take on in its territory passengers, mail and cargo carried for *remuneration or hire* and destined for another point within its territory. Each contracting State undertakes not to enter into any arrangements which *specifically* grant any such *privilege* on an *exclusive* basis to any other State or an airline of any other State, and *not to obtain any such exclusive privilege* from any other State.”

즉 “各 締約國은 타 締約國의 航空機에 대하여 自國領土內의 地점간 에 유상 또는 전세로 여객, 우편물, 화물의 수송허가를 拒否할 權利를 갖는다.

각 締約國은 타締約國에게 특별히 排他的으로 그러나 特權을 허용하거나 타締約國으로부터 그러한 特權을 取得하는 어떠한 合意 또는 協定도 체결하지 않는다.”라고 되어있다.

여기서 重要的인 내용은 첫째로, 각 締約國은 Cabotage에 대하여 拒否할 權利를 갖는 것이지 거부할 義務를 갖는 것은 아니다. 즉, Privilege라는 뜻이다. 둘째로, 각締約國은 特別히 排他的으로 타방 締約國에 Cabotage를 許容하거나 타방 締約國으로부터 取得해서는 안된다는 점이다.

특히, 두번째 내용과 關聯하여 Cabotage에 대하여 規制 緩和的 立場에 있는 EC등 일부 국가의 政策에 애로가 있는 것이다.

이와 關聯한 諸見解를 소개하면 다음과 같다.

○Cabotage Rights are subject to negotiation.(privilege임)

○Art. 7 is not a Most Favored National Clause.(즉 上記 7條는 最惠國 대우 조항은 아니다.)

5) Bin cheng, The Law of International Air Transport, p. 314.

44 航空法學會誌

- No express obligation. (명백한 의무가 아니다.)
- No express Rights for countries to demand cabotage. (국가들이 Cabotage를 要求할 명백한 權利가 아니다.)
- Nations have complete and exclusive sovereignty over the air space above its territory. (art. 1.)

즉, 시카고 조약 第1條에는 各 國家는 領空에 있어서 完全하고 排他的인 主權을 갖는다고 되어있으므로 Cabotage도 물론 各 國家의 特權이다.

- Art. 7 does not have a Domino effect.

7조는 Cabotage를 어느 나라에 許容하면 다른 나라들에게도 차례로 허용해야 하는 Domino 效果를 일으키지는 않는다.

以上과 같은 제 견해에도 불구하고 시카고조약 7조에 따른 Cabotage금지(규제) 內容은 대부분의 航空協定과 國內航空法에 規定되어 있다.

(2) 諸理論의 檢討

CABOTAGE와 관련된 諸理論을 소개하면 다음과 같다.

- Grand Cabotage

항공에서의 Grand Cabotage는 海事法에서의 Grand Cabotage概念과 같이 明確한 定意는 없으나 이를 類推 適用하여 런던-홍콩, 런던-버뮤다 구간이나 광-로스앤젤레스, 호놀루루-뉴욕 구간등을 Grand Cabotage예로 들수 있으며, 러시아의 하바로브스크-모스크바도 이에 해당 된다고 볼 수 있겠다.

- Own stop over right

미국 정부는 Doctrine of continuous voyage에 의거 外國航空社가 미국내 2개지점을 계속해서 連結 運航시 같은 항공사에 의해 運送된 Stopover 승객은 Non-Cabotage로 看做하여 輸送을 許容한다.

즉, Korean Air의 서울-호놀루루-로스앤젤레스 노선 flight에서 어떤 乘客이 서울-호놀루루를 旅行하고 호놀루루에서 2박한 후 다시 Korean Air로 호놀루루-로스앤젤레스로 계속 여행할시 이 乘客은 미

국내 2개지점간을 여행하나 서울부터 Korean Air로 계속된 Voyage의 일부이며, 원래는 서울-로스앤젤레스 Traffic으로서 Cabotage가 適用 안된다는 해석이다.

○Sixth-freedom Cabotage

外國內 두 지점간의 traffic을 한 航空社의 自國內 어느지점을 연결하는 두 Flight를 통해 輸送할 경우를 말한다.

예를들면, 멕시코의 Mexicana 航空社가 로스앤젤레스-멕시코, 마이애미-멕시코를 각각 운항하면서 로스앤젤레스-마이애미간 traffic을 로스앤젤레스-멕시코-마이애미로 연결, 수송시를 말한다.

○Peripheral Cabotage

Peripheral Cabotage란 “Traffic outside the immediate frontier of a State but obviously destined from one part of the country for another, especially when this traffic is carried in association with other airlines.” 라고⁶⁾ Bin Cheng교수는 定意하고 있다. 간단히 說明하면 두 航空社가 연합해서 Grand Cabotage를 행사하는 것이라고 보겠다.

위에서 설명한 Sixth Freedom Cabotage나 Peripheral Cabotage는 해당 flight의 輸送 내용상 占有率이 낮으면 별로 문제되지 않는다.

Cabotage의 예외적 決定事例로서는 公共目的, 戰時 軍事的 目的, 영연방 국가간, 2개국간 協作 회사(영, 아일랜드 간)운영의 경우등이 있었다. (예, 미국의 UA가 Peak Season에 Strike중 임시로 외국항공사들에 호놀룰루-로스앤젤레스간 Cabotage허용.)

2. 擴大適用의 問題

地域主義(regionalism) 경향과 더불어 Cabotage概念을 擴大 適用하려는 경향이 있다.

(1) Regional Cabotage

중동, 아프리카, 남미 등 일부지역국가들은 그 地域航空市場을 그 지

6) Bin Cheng. 前계서 p. 325.

역 항공사들에게만 허용하고, 타지역 항공사들의 參與를 제한하는 공동 정책을 시행하는 경우가 있는데 이를 Regional Cabotage라한다.

(2) EC Cabotage

EC국가들도 1993년 이후에는 역내 시장을 단일화하여 지역내 航空社들에게는 國內路線처럼 自由化하고 지역의 항공사들에게는 Cabotage化하여 교섭의 tool로서 活用할 계획이다.

Regional Cabotage나 EC Cabotage는 시카고 條約 7조의 Cabotage 法的 개념과는 差異가 있으나 그 擴大 適用의 예로서 現實的인 問題로 대두되고 있는 것이다.

3. ICAO Colloquium 發表內容 要約

1992년 4월 6일부터 10일까지 캐나다의 몬트리올에서 개최된 ICAO 主催 世界航空運送 Colloquium에서 Cabotage문제에 대하여 發表된 主要內容하면 다음과 같다.

(1) Cabotage가 시카고 條約 7條에서 절대적으로 禁止되어 있는 것은 아니다.

(2) Cabotage는 하나의 privilege로서 시카고 조약 7조대로 non-exclusive basis로서 許容하는 것은 거의 어렵다.

(3) Cabotage는 상대국 역내의 Cabotage와 또는 國際線 運輸權과 交換可能하다.

(4) 그러나, 現在까지는 제한된 국가만이 큰 국내시장을 保有하고 있으며 또한, 시카고 條約 7條의 意味 때문에 Cabotage를 要請하거나 承認된 사례는 흔치않다.

IV. 結 語

以上에서 空의 自由와 Cabotage에 대한 法的개념과 더불어 그 擴大 適用에 따른 現實的 諸問題를 檢討해 보았다. 特히 지난 4월 캐나다 몬트리올에서 開催된 ICAO Colloquium의 討論에 참가한 結果를 토대로 分

析해 볼때 아래와 같이 要約, 結論 지을수 있겠다.

(1) 최근 국제항공질서의 변화(規制緩和, 航空社의 대규모화, Regionalism EC통합 등)로 가능한 規制緩和的, 開放的, 多者主義的 해석과 기존체제 변화를 모색하고, ICAO중심으로 그러한 방향으로 EC지역 항공지도자들은 여론을 환기 시키려 하고있다.

(2) 그러나 Cabotage問題에 關한한 시카고 조약체제와 항공협정상 너무나도 명확한 規制條項과 전통적인 관례와 적용사례로 볼 때 관련 規制體制 수정없이는 전반적인 수용은 不可한 실정이다.

(3) 시카고 條約이나 航空協定을 改正, 發效시키기 위해서는 대부분 국가가 동의한다 해도 5년 이상 장기간 소요되며, EC통합 목표 시기가 얼마 안남겨 놓은 시점에서 法體制와 國際航空現實과의 不一致로 특히 EC지역 항공지도자들은 고민 중이다.

(4) 따라서, 일부 EC 국가들이나 여타 국가들은 과도기적인 현상으로 Cabotage문제에 대하여 現實的 必要에 따라 조건부또는 部分的으로 規制緩和化 가능성이 있다.

(5) 우리나라 民航空界도 이에 대한 進行事項 觀望과 좀 더 예의주시하며 繼續的이고 組織的인 研究와 더불어 외국의 예도 보아가며 대비책을 신중히 마련해야 될것으로 사료된다. 다만 韓國의 航空法과 航空政策 운영은 변화하는 現實에 能動的으로 대응할수 있도록 보다 유연성 있고 탄력성 있게 相互主義原則이나 예외 조항을 활용해야 할것이다.

參 考 文 獻

1. Bin cheng, The Law of International Air Transport(1962)
2. 李漢基, 國際法講義(1991)
3. 李泰元, 現代航空運送論(1991)
4. H.A. Wassenbergh, Public international Air Transportation Law in a new Era (1977)
5. F. Thayer, Air Transport Policy and National Security(1965)

6. 洪淳吉, International Aviation in the Changing Global Order(1992)
7. A.F. Lowenfeld, Aviation Law(1972)
8. ICAO Colloquium 회의록(1992. 4)
9. Aviation Daily(Dec '91 – April '92)

»Abstract«

Freedoms of the Air and Air Cabotage : their legal concept and problems of expanded applications

Prof. SoonKil Hong. Ph.D.*

In the changing global order, international aviation order is also challenged. Regionalism including EC integration press us to review and renew traditional international aviation legal order. Under such a significant circumstances, this paper examines the legal concept of freedoms of air and air cabotage and problems of their expanded applications.

The paper particularly analyzes various concepts of cabotage and arguments in the interpretations of article 7(cabotage) of Chicago Convention and presents alternatives of future direction to accommodate problems which world aviation community faces today.

*Professor, Hankuk Aviation University