

국제민간항공기구의 이론적 고찰

A Theoretical Analysis of International Civil Aviation Organization

김 관 옥

아주대학교 국제학부 교수

Prof. Kim, Kwan Ok

Division of International Studies

Ajou University

- I. 서론
- II. 국제기구이론 (패권안정이론, 기능주의이론, 게임이론)
- III. 국제민간항공기구의 형성과정
- IV. 국제민간항공기구의 전개과정
- V. 국제민간항공기구와 한국항공안전 정책결정
- VI. 결론

Abstract

Theories of international organization have explained the creation, maintenance, and decline of international organization. However, their

explanations on changes of international organization have been much more different one another. For example, the theory of hegemonic stability argues that international organization can be created and maintained only by a hegemonic state and will be declined if the hegemonic state decline. On the other hand, the functional approach believes that the positive functions and effects that international organization provides motivate states to create and maintain the organization, while the game-theoretical approach explains international organization based on cost-benefit calculation of rational states.

Thus, the empirical evaluation of the arguments of the theories of international organization and defining the major factors that determine international organization are necessary not only for the development of theories of international organization but also for making desirable policies toward international organization.

For the purpose, this paper compares and contrasts the three major theories of international organization and applies the approaches to the case of the International Civil Aviation Organization (ICAO) to test their arguments. Since the ICAO has been rarely examined by the theories of international organization, the case study could be desirable case to evaluate theories of international organization. In this sense, this paper attempts to define the major factors that determine the creation, maintenance, and decline of the ICAO. In particular, since the Korean government has changed its policy for air transport security system recently, it will investigate the role of ICAO on the policy change to define the limits and strength of ICAO. In conclusion, this paper will assess the relative explanatory power of each approach based on the analysis of the creation and changes of ICAO

I. 서론

현대의 국제관계는 국가간의 복잡한 상호의존 상태로 특징 지워지고 있다. 그러나 복잡한 상호의존 상태는 종종 국가들 사이에 이해관계의 대립을 야기시켰고 국제기구는 이런 국가간 분쟁과 갈등을 해소하는데 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 특히 국제기구를 통한 국제협력은 국제관계의 거의 모든 분야에 걸쳐 이루어지고 있다.

예를 들면, 국가간 무역에 따른 갈등들은 한 국가의 노력으로 해결되기 어렵기 때문에 GATT(The General Agreement of Tariffs and Trade) 또는 WTO(World Trade Organization)와 같은 국제기구의 다자간(multilateral)의 협상과 협력을 통해 해결하고 있으며 또 1997년의 아시아 금융위기의 경우에서도 각국은 독자적으로 해결 하지 못하고 IMF(International Monetary Fund)라는 국제기구를 통한 협력으로 문제를 해결하였다. 항공분야에서도 국제기구의 역할은 매우 중요하여 1944년 시카고 민간항공회의에서 체결된 시카고조약과 그에 따라 형성된 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization: ICAO)는 국가간 협력을 강화하여 국제항공질서와 국제항공안전 확보에 노력하고 있다. 특히 최근 미국에 대한 911테러에 민간항공기가 이용됨에 따라 국제민간항공기구(ICAO)를 통한 국가간 항공안전협력이 강화되고 있다.

이렇듯 국제협력에 있어서의 중요한 역할을 담당하는 국제기구는 국제정치의 중요한 행위 주체로서 많은 국제정치학자들에 의해서 이론적으로 연구되어 왔는데 그 대표적인 이론들은 다음과 같다: 패권안정이론, 기능주의이론, 그리고 게임이론. 이 이론들은 공통적으로 국제협력에 있어 국제기구의 역할을 강조하며 국제기구의 형성과 전개과정에 대해서 설명하고 있다.

그러나 이런 공통점에도 불구하고 이 세 가지 국제기구 이론들은 국제기구의 형성배경 및 유지 그리고 쇠퇴에 대해서는 각기 다른 설명을 제시하고 있다. 이 이론들은 서로 다른 이론적 가정들(assumptions)에 의해서 형성되었기 때문에 어떤 요인들에 의해서 국제기구가 형성되고 유지되며 혹은 쇠퇴하는지에 대해서도 서로 상반되는 주장을 하는 것이다.

패권안정이론(the theory of hegemonic stability)은 절대적으로 우월한 힘을 가지고 있는 패권국이 존재하는 단극체제(unipolar system)에서 국제기구가 형성되고 유지되며 그 패권국의 쇠퇴와 함께 국제기구도 쇠퇴한다고 주장한다 (Gilpin 1981). 반면 국제제도에 기반을 두고 있는 기능주의이론(Functional Approach)은 합리적인 국가들이 국제기구가 제공하는 긍정적 기능 또는 효과를 기대하여 국가이익을 극대화할 목적으로 국제기구를 형성하고 유지한다는 주장을 제시하고 있다 (Keohane 1984). 한편, 게임이론(Game Theoretical Approach)은 각 국가들의 독자적인 결정이 원하지 않는 결과를 가져올 경우에, 합리적이며 이기적인 국가들은 독자적인 결정을 피하고 국제기구를 통한 협력으로 차선책을 취한다는 것이다 (Stein 1982). 즉 패권안정이론은 패권국의 힘을 통해서 국제기구를 설명하는 반면 기능주의이론은 국제기구가 제공하는 기능을 중심으로 국제기구의 발달을 분석하고 있다. 또 게임이론은 합리적인 국가들의 비용과 이익의 계산을 (cost-benefit calculation) 통해서 국제기구를 설명한다.

이렇듯 국제기구의 형성, 유지 그리고 쇠퇴에 대해 대치되는 주장을 제시하는 세 이론에 대한 정확한 평가는 국제기구이론 발전은 물론 현실의 국제정치에 중요한 의미를 갖는다. 기존의 국제기구들은 각 국가의 정책에 점점 더 심대한 영향을 주고있기 때문에 국제기구 자체의 변화는 당연히 각국의 정책 변화에도 중대한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 어떤 요인들에 의해서 국제기구가 형성되고 유지되며 또 쇠퇴하는가를 경험적으로 규명하는 것은 기존 국제기구이론들의 적실성을 평가할 수 있을 뿐만 아니라 각국의 국제기구와 관련된 사안에 대한 정책결정에도 중요한 판단 기준을 제공할 수 있다.

이런 맥락에서 본 논문의 목적은 국제기구의 사례연구를 통해서 위에 언급한 주요 국제기구이론들의 적실성을 평가하는 것이다. 특히 국제기구임에도 불구하고 이론적 연구가 비교적 적게 수행된 국제민간항공기구(ICAO)를 사례연구로 채택함으로써 국제기구이론의 이론적 적실성 비교 평가와 더불어 이론의 일반화(generalization) 정도를 파악하고자 한다. 따라서 다음 장에서는 우선 주요 국제기구이론들의 국제기구의 생성, 유지, 및 쇠퇴에 대한 주장들을 자세히 살펴보고 3장에서는 기존 이론들의 적실성을 평가하기 위해 ICAO의 형성 과정을 연구한다. 특히 국제기구 형성을 결정하는 주된 요인들을 파악하기 위

해 ICAO의 설립 주체와 이 기구의 목적과 주요 기능을 결정한 요인들을 살펴본다. 또 4장에서는 국제기구의 유지 및 쇠퇴에 대한 각 이론들의 주장을 검증하기 위해 ICAO의 창설 이후의 역할 확대여부와 영향력 강화여부를 단계적으로 고찰한다. 특히 국제기구로서 국제민간항공기구의 영향력 강도(strength)는 주로 이 기구의 규범과 원칙에 대한 각 국가들의 이행정도로 평가할 수 있기 때문에 5장에서는 최근 ICAO가 한국항공정책 결정과정에 미친 역할을 파악하여 이 기구의 강도를 측정한다. 마지막으로 결론부분에서는 국제민간항공기구에 대한 연구결과를 바탕으로 패권안정이론, 기능주의이론, 그리고 게임이론 등의 주장을 비교 평가하여 보다 적실성있는 국제기구이론을 파악한다.

II. 국제기구이론 (패권안정이론, 기능주의이론, 게임이론)

패권안정이론은 국제기구의 형성과 유지 및 쇠퇴를 가장 단순한 논리로 설명한다. 이 이론은 국가간 힘의 분배상태에 따라 국제협력의 가능성이 결정된다고 가정한다 (Waltz 1979: 74). 패권안정이론에 따르면 국제협력과 국제정치 안정은 한 국가가 절대적인 힘을 보유하는 패권적 구조에서만 가능한 것으로 국제기구는 이 패권국의 힘에 의해서 그리고 그 국가의 이익을 위해서 형성된다 (Kindleberger 1973; Gilpin 1981). 즉 패권국은 자신의 국가이익의 증진을 위해 공공재 (public goods)를 제공하는 데 국제기구도 이와 같은 맥락에서 하나의 공공재로서 패권국에 의해서 형성된다 (Krasner 1982: 12-15). 따라서 이렇게 형성된 국제기구의 목적과 방향은 패권국의 선호하는 바에 의해 결정된다. 이 패권적 구조에서 강한 국제기구가 형성되며 그 기구의 규칙들도 잘 복종 된다.

이런 점에서 볼 때, 패권안정이론에서의 국제기구의 유지는 그 기구를 선호하는 패권국의 힘이 유지되는 한 그 국제기구도 유지된다. 패권국은 자국이 선호하는 기구의 유지를 위해 두 가지 방법을 사용한다. 첫째, 국제기구의 유지를 위해 타 국가들에게 공공재 등의 이득을 제공한다. 공공재를 제공함으로써 패권국은 자신이 선호하는 방향으로 국제기구를 주도할 수 있으며 공공재

를 통해 이득을 얻는 다른 국가들은 패권국이 주도하는 기구의 규칙에 순응할 동기를 갖게 되는 것이다. 둘째, 패권국은 자국이 선호하는 기구의 유지를 위해 강압적인 힘을 사용한다. 이득제공의 방법이 효과적이지 못할 경우 패권국은 경제봉쇄나 직접적인 무력사용의 위협으로 타 국가들의 복종을 얻어낸다 (McKeown 1983: 77).

그러나 이런 힘을 바탕으로 하는 국제기구의 유지는 패권국의 힘의 변화에 따라 결정된다. 즉 패권국의 힘이 쇠퇴할 경우에는 그 기구의 영향력도 쇠퇴하게 된다는 것이다. 특히 다른 강대국과의 힘의 분배상태가 점점 균등해질수록 패권국은 국제기구의 규칙을 강요하기가 어려워지고 따라서 그 기구의 영향력은 약화되는 것이다 (Keohane 1980: 136). 더욱이 패권국의 쇠퇴와 더불어 다른 국가들의 기구에 대한 이해관계도 변화한다. 패권국이 기구 유지를 위한 공공재를 제공할 능력이 약화되면 다른 국가들은 국제기구에 대한 지원을 줄임은 물론 그 기구를 자신들 각각의 이익을 위해 재조정하려 한다. 이러한 환경에서 국제기구는 더욱 쇠퇴하게 되고 국제협력이나 국제정치안정을 성취하기 어렵다. 즉 패권안정이론에서는 국제기구의 생성과 유지 그리고 쇠퇴 모두 패권국의 힘의 변동에 따라 결정되는 것이다.

기능주의이론은 국제기구를 그 기구의 역할과 기능을 통해서 설명한다. 기능주의이론에서는 중앙권위의 부재(absence of central authority), 불완전한 정보(imperfect information), 그리고 높은 거래비용(transaction costs)이 국가간 협력을 성취하지 못하게 하는 원인으로 파악한다 (Keohane 1984: 87). 즉 세계정부의 부재는 국가들의 행위를 규정하는 법률적 근거의 부재를 의미하는 것으로 이런 무정부상태에서는 합리적이며 이기적인 국가들은 협력을 하기보다는 배신(cheating)이나 무임승차(free-riding)를 통해서 자국의 이익을 극대화한다. 또 기능주의이론은 완전한 정보는 적절한 정책결정에 중요한 요인임에도 불구하고 종종 정보취득에 엄청난 비용이 소요되며 국가들에 따라 정보가 불공평하게 분배되어 국가간 협력을 저해한다고 주장한다. 더욱이 협력을 위해 필요한 높은 거래비용이 국가간 협력을 막는다고 판단한다.

따라서 기능주의이론은 이런 협력을 저해하는 문제들을 해소 함으로서 국제협력이 가능하게 되는데 국제기구가 그 역할을 할 수 있다고 주장한다. 즉 국제기구는 국가간 협력을 막는 높은 거래비용 그리고 불완전한 정보에 의한

불확실성의 문제를 극복하는 기능을 제공하여 협력을 촉진시킨다는 것이다. 첫째, 국제기구는 여러 사안들을 연계 함으로서 각 사안을 분리하여 협력할 경우보다 거래비용을 절감할 수 있다 (Keohane 1984: 89). 또 국제기구의 다자적(multilateral) 구조는 매년 발생하는 수 많은 양자적(bilateral) 접촉에 필요한 거래비용을 크게 절감한다 (Aggarwal 1985: 28). 따라서 한번 국제기구가 성립 되면 추가적으로 발생하는 사안들에 대한 비용이 줄어들고 더 많은 사안들에 대한 협력을 논의할 수 있다. 둘째, 기능주의이론은 국가간 협력을 저해하는 상대 국가들의 행태에 대한 불확실성이 국제기구가 모든 참여 국가들에게 공평하게 제공하는 상대의 역량과 정책방향 등에 대한 정보와 지식을 통하여 최소화되거나 제거될 수 있어 협력이 촉진된다고 주장한다 (Keohane 1984: 93).

합리적인 국가들은 이러한 국제기구의 효과들에 대해 긍정적 예상을 갖게 되어 국제기구를 필요로 하게 된다는 것이다. 즉 기능주의이론에 따르면 국제기구는 이들이 실행하는 기능들에 대한 요구(demand)가 충분할 때 형성된다. 따라서 무정부상태에서도 그리고 패권국의 존재 없이도 국제기구의 기능에 대한 긍정적 예상이 국제기구를 생성하고 이 기구를 통해 국가들 간의 협력이 성취될 수 있다는 것이다.

이런 맥락에서 국제기구의 유지와 쇠퇴도 국제기구의 기능의 변화에 따라 전개된다. 국제기구가 참여 국가들에게 이득을 제공하는 한 기구는 유지되며 그 기능이 제공되지 못할 때 비로소 쇠퇴하게 된다. 그러나 기능주의이론은 기구의 쇠퇴보다는 유지에 더 강조점을 둔다. 우선 위에 언급한 기능들을 통해서 혜택을 받는 참여 국가들은 기구의 규칙을 위반하여 단기적 이익을 취하기 보다는 지속적으로 예상되는 많은 협력에 의한 장기적 이익을 위해 기구의 규칙에 따르게 된다는 것이데 이는 장기적 이익이 단기적 이익 보다 크기 때문이다 (Keohane 1984: 98). 또 국제기구를 형성하는 초기 비용이 크기 때문에 국가들은 새로운 기구를 만들기 보다는 기존의 기구를 유지하는 것을 선호한다. 특히 국제기구는 여러 사안들(issues)의 망(network)으로 구성되기 때문에 한 국가의 특정한 사안에 대한 위반은 다른 사안들 또는 다른 기구에서 다른 국가들에 의해 보복을 받게 되어 국가들은 국제기구의 규칙이나 원칙에 순응하게 된다. 따라서 이런 환경에서 기구형성 초기의 조건들이 변화된 이후에도 국제기구들은 유지하게 된다는 것이다.

게임이론은 이기적이며 합리적인 국가들의 국가이익 최대화를 위한 “비용과 이익의 계산”을 통해서 국제기구의 형성과 전개를 설명한다. 즉 국가들이 각각의 독자적 결정으로 그들의 이익을 극대화할 수 있을 경우 국제기구는 형성되지 않지만 많은 중요한 국가간 상호작용에서는 독자적 결정자체가 어려울 뿐만 아니라 독자적 결정으로 이익을 극대화하기도 어렵기 때문에 국가들은 국제기구를 형성하여 최악의 경우를 피하며 차선의 이익을 얻을 수 있는 공동의 결정을 한다.

따라서 게임이론가들에 따르면 국제기구는 공동기피의 딜레마(dilemmas of common aversion)와 공동이익의 딜레마(dilemmas of common interests)의 상황에서 형성된다고 주장한다 (Stein 1982: 120-127). 공동기피의 딜레마는 국제관계에서 국가들이 특정한 결과를 회피하기 위한 공동의 이익을 찾을 때 형성되는 상황으로 이 경우 국가들은 각각의 독자적 전략이 그들이 가장 선호하는 결과를 가져올 것이라는 확신이 없고 오히려 원하지 않는 결과를 가져올 수 있다고 판단하여 이 결과를 기피하기 위해 국제기구를 통한 공동의 결정을 하는 동기를 갖게 된다. 또 국제기구는 공동이익의 딜레마의 상황에서도 형성되는 데 이 경우 양 국가들이 특정한 결과에 대한 기피에 합의를 하면서도 다른 특정한 결과를 선호할 경우에 나타나는 상황이다. 이 경우는 수인의 딜레마(the Prisoners' dilemma)와 같은 논리로 각 국가들이 선호하는 독자적 전략이 그들이 가장 원하는 결과를 성취하기 어려운 상황에서 합리적인 행위체인 국가는 그들이 선호하는 전략을 포기하고 상대국가와의 협력을 통해 차선적인 결과를 가져올 수 있는 전략을 선택한다. 따라서 이런 협력을 위해 국가들은 국제기구를 형성하게 된다는 것이다.

이와 같은 국가간 전략적 상호작용은 국제기구의 형성은 물론 기구의 유지와 쇠퇴도 결정한다. 게임이론에 따르면 국가간 협력에 필요한 두 가지 조건을 국제기구가 충족하기 때문에 협력을 통해 국가이익을 증대 시키려는 이기적이며 합리적인 국가들은 국제기구를 유지하려는 동기를 갖는다는 것이다 (Axelrod 1984; Snidal 1985). 첫째, 국가간 협력을 성취하기 위해서는 국가들 사이에 게임이 반복(iteration)되어야 한다. 만일 게임이 한번에 종결된다면 배신을 했을 경우에 얻을 수 있는 이익이 크기 때문에 국가들은 상대의 배신에 대한 두려움으로 협력적인 전략을 채택하지 않는다. 그러나 게임이 반복되면

협력으로 인한 미래의 장기적인 이득을 예상하여 합리적인 국가들은 단기이익을 위해서 배신하기보다는 협력을 선택한다는 것이다 (Oye 1985: 14-18). 그러나 게임의 반복만으로는 충분하지 않다. 배신자(free-rider)들이 칠저히 보복(retaliation) 되지 않으면 협력의 신뢰도가 떨어지고 협력을 함으로써 오히려 손해를 볼 수 있기 때문에 위반자에 대한 처벌은 협력유지에 필수적이다. 이런 두 조건은 여러 사안들에 대한 협상이 계속되고 위반자에 대한 규명과 처벌이 엄격히 규정되어 있는 국제기구에 의해서 충족되기 때문에 국가들은 국제기구를 유지한다. 같은 맥락에서 게임이론은 이런 두 가지 조건들의 효력이 약화될 때 국제기구도 쇠퇴하게 된다고 주장한다.

앞에서 보았듯이 이 세가지 국제기구이론들은 모두 각기 다른 요인을 통해서 국제기구의 형성과 유지 및 쇠퇴에 대해서 설명하고 있다. 따라서 다음 장에서는 이 이론들 주장의 적실성을 평가하기 위해 국제민간항공기구의 형성 및 전개과정을 살펴본다.

III. 국제민간항공기구의 형성과정

국제항공질서가 확립되기 이전인 초기의 국제항공운송은 주로 노선과 스케줄이 정해져 있지 않고 우편물 수송이나 긴급 구조 등을 위한 비정기적인 항공운무를 수행하는 것이 대부분이었다. 그러나 1, 2차의 세계대전을 거치면서 항공기술은 비약적으로 발전되어 항공운송의 대형화와 장거리화가 가능하게 되었음은 물론 군사적 목적으로 항공시설과 역량이 대폭 확충되었다. 따라서 2차대전의 종결을 목전에 둔 미국과 영국 등 주요 항공국가들은 이렇듯 발전된 항공기술과 시설들을 평화시 민간의 상업적인 목적으로 전환하여 활용해야 할 필요성을 인식하기 시작했다 (Droz 1955: 62-65). 특히 2차대전의 승리의 주역인 미국은 19세기 패권국이었던 영국이 해양을 통해 세계를 지배했던 것과는 달리 공중의 패권을 통해 20세기의 세계를 지배하려는 의지를 갖고 있었다 (Thomas 1949: 58).

그러나 항공운송은 각국의 국경선을 자유로이 넘나드는 국제적 성격을 띠

고 있기 때문에 항공운송의 비약적 발전은 필연적으로 다양한 국제 문제를 야기 할 수 밖에 없다. 예를 들면 항공운송의 안전을 위한 항행원조시설(Air Navigational Aids)의 건설, 기상정보 전달 및 교환망, 항공규칙, 공항의 기준 등 국제항공운송을 활성화하기 위한 조건들은 일개 국가의 결정과 역량만으로는 해결하기 어려운 문제들이다 (최완식 1990: 194). 따라서 항공운송의 안전과 효율성 확보를 위해서는 항공시설과 항공기술 등 항공교통업무 전반에 걸쳐 많은 국가들 사이에 국제적 표준화의 노력이 필요한 것이다. 특히 여러 국가의 영공을 통과해야 하는 국제항공운송은 국가들의 군사 및 안보 목적으로 철저한 배타성을 국제적으로 인정 받고 있는 영공권과 상충되기 때문에 국제적 협력은 상업적 국제항공운송 발전에 필수적인 조건인 것이다.

항공운송에 관한 국제협력을 위한 노력은 이미 2차대전 이전부터 있어왔다. 미국과 유럽의 제국들은 국제항공의 자유로운 운항과 국제민간항공을 통일적으로 규제할 수 있는 다자간 협약의 체결을 목적으로 2차례에 걸친 국제회의를 개최하여 파리조약(1919)과 하버나 협약(1928)을 체결하였다. 그러나 이들 협약들은 통일성 결여라는 문제로 급속히 발전하는 항공운송산업의 요구를 수용할 수 없어 결국 국가들의 항공운송협력을 촉진하고 새로운 국제항공질서를 확립하기 위한 국제적 노력이 절실히 요구되기 시작하였다.

새로운 국제 항공질서를 확립하려는 국제적 노력은 2차대전의 종전과 더불어 미국의 주도하에 시작되었다. 미국은 전후 국제항공질서를 확립할 목적으로 1944년 60여개국에 초청장을 발송하여 52개국의 참여하에 1944년 11월1일에서 12월 7일까지 시카고에서 국제민간항공회의를 개최하였다. 이 시카고회의는 1945년 이후의 새로운 항공운송체계를 구축하는데 가장 중요한 역할을 한 회의로서 지금도 이 회의의 결과에 의해서 국제항공운송이 운영되고 있다.

새로운 국제항공운송체제는 시카고회의에서 다루어진 3가지 주요 의제들에 의해서 형성되었다. 첫째, 새로운 국제항공운송 질서의 성격 규정이 그 중 하나로서 “하늘의 자유” (freedom of Air) 원칙에 관해서는 국제항공에서의 완전한 “자유와 경쟁” 을 주장하는 미국과 합리적 규제를 통한 국익유지와 상호평등을 주장하는 영국을 중심으로 하는 유럽국가들이 대립하는 양상을 보였다 (홍순길 1996: 612). 미국은 항공기술과 역량의 우월성을 배경으로 완전하게 자유롭고 경쟁 추구적인 항공운송체제의 도입이 자국의 항공산업발전에 필수

적이라는 판단하에 “하늘의 자유” 원칙을 적극적으로 주장하였다 (McClellan 1944: 2). 반면, 영국은 미국과 같이 자유경쟁체제에서 가질 수 있는 이점이 없었기 때문에 “하늘의 자유” 보다는 국제적인 규제체제의 구축으로 국제항공운송을 관리해야 한다는 주장을 제기하였다. 이러한 미국과 영국 사이의 갈등은 1648년 웨스트팔리아(Westphalia) 조약에 근거한 국가의 주권개념이 지켜지는 국제관계의 성격상 영국이 더 강한 협상력을 가질 수 있었고 결국 “하늘의 자유” 원칙은 채택되지 못하였다 (Droz 1955: 72). 따라서 시카고회의는 국제기구들이 통상적으로 갖는 다자주의적(multilateral) 성격을 확보하는데 실패하여 항공운송의 자유와 권익을 각 국가들 사이에 개별협상을 통해서 상호 교환하는 쌍무주의원칙을 확립하였다. 특히 이런 쌍무주의원칙은 1946년의 미국과 영국간에 있었던 버뮤다협정의 타결로 더욱 확고히 국제항공운송 질서를 규정하였다.

이러한 쌍무주의원칙은 두 번째 주요 안건이었던 국제민간항공조약 결정에도 중요한 영향을 주었다. 즉 쌍무주의원칙은 개별 국가들의 평등성을 강조하는 주권의 개념을 주요 기반으로 하기 때문에 국제민간항공을 통일적으로 규정하는 국제민간항공조약(시카고조약)도 각 개별국가의 권익을 보장하는 기회 균등주의 원칙에 입각하여 결정되었다. 따라서 시카고 조약은 모든 국가가 자국의 영공 안에서는 절대적 주권을 소유하며 해당국가의 사전 허락 없는 국제항공운송은 불법임을 명확히 하고 있다. 이러한 원칙을 기반으로 하는 국제민간항공조약은 통일된 항공운송의 원칙과 규칙을 제공함으로써 국제항공운송의 안전과 업무의 효율성을 확보하여 국제항공의 건전한 발달을 도모하고자 제정되었다 (Droz 1955: 93-95).

세번째 주요 의제는 국제민간항공의 항구적 발전을 위한 노력의 일환으로서의 국제민간항공기구의 설립에 관한 것이었다. 그러나 국제항공기구 설립도 “하늘의 자유” 원칙 결정 때와 같이 미국을 중심으로 하는 남북아메리카 국가들과 영국을 중심으로 하는 유럽 국가들 사이의 의견 대립을 통해서 결정되었다. 미국은 우월한 항공기술과 항공운송력을 바탕으로 완전한 “하늘의 자유”를 주장한 만큼, 국제항공기구의 역할도 국제항공의 안전을 확보할 수 있게 항공운송의 통일된 표준제도와 규정 등을 제공하는 등 기술적 부분에서만 초국가적 권한을 보유하는 것으로 제한되어야 한다고 주장하였다. 특히 항공

운송 요금과 비행 횟수 등 경제적, 상업적 영역에서는 단지 협의 또는 자문의 역할만을 수행해야 한다고 주장하여 국가들의 대표로 구성된 국제항공기구의 상업적, 경제적 역할을 분명히 제한하였다 (Droz, 1955: 82-83). 이런 미국의 주장은 범미주의(Pan-Americanism)로 연결된 멕시코를 비롯한 중남미 국가들에 의해서 전폭적인 지지를 획득했다.

반면 항공기술과 역량 면에서 미국의 우월성이 극명한 상황에서 완전한 자유 경쟁원칙이 적용될 경우 미국이 국제항공에서 영구적인 우월성을 유지할 것을 두려워 한 영국을 비롯한 유럽 국가들은 미국과는 반대로 기술적 사안들 뿐만 아니라 모든 사법적, 경제적 사안들에서도 초국가적인 권한을 가져 과도한 경쟁을 방지할 수 있는 보다 강력한 국제항공기구의 창설을 주장하였다 (Bolles 1944: 4). 따라서 영국은 새로 설립될 국제항공기구가 2차대전 이후의 국제민간항공의 발전 방향을 전적으로 결정하는 국제적 권위체가 되어야 하며 비행항로, 운송요금, 그리고 항행횟수 등 모든 사안에 걸쳐서 자율적인 권한을 가져야 한다고 주장했다. 한편, 이와는 별도로 캐나다도 자국의 독자적 안을 제시하였으며 이 안은 기본적으로 영국의 주장과 미국의 주장의 중간 정도의 권한을 갖는 국제민간항공기구의 설립을 제안하는 것이었다 (Droz, 1955: 88).

이렇듯 국제항공기구의 역할과 성격 규정에 대해 다양한 주장들이 개진되자 특히 대립되는 주장을 하고 있던 미국, 영국, 캐나다 등 주요 3국은 1944년 11월 12일부터 20일까지 계속된 3개국간 비밀협상을 통해 각국의 의견들을 조율하기 시작했다. 이 3개국 비밀협상에서 가장 중요한 쟁점 사항은 3개국들이 다른 주장을 제시하고 있는 분야, 즉 비행항로, 운송요금, 그리고 항행횟수 등 경제적 분야에서의 국제민간항공기구의 역할로 모아졌다. 이들 3개국가들은 초청된 러시아의 불참으로 국제항공기구의 대표성이 약화될 수 밖에 없는 상황에서 합의안을 도출해야 한다는 데 인식을 같이했으나 경제적인 분야에서는 이견을 좁히지 못하였다. 따라서 국제항공기구의 역할은 미국의 주장대로 경제적인 사안에 대해서는 협의적인 기능만을 수행하는 것으로 규정됨으로써 국제항공에 있어서 포괄적 자율권을 갖는 독립적인 국제기구 설립은 이루지 못하였다 (Jones 1949: 185).

결과적으로 시카고 국제회의의 주요 사안에 대한 결정은 주로 미국, 영국, 캐나다 등 3개 주요 항공국가들의 협상을 통해 이루어졌으며 이들의 대립은

국제민간항공기구의 목적과 역할에도 중요한 영향을 주어 기술적인 부분에만 그 목적과 기능이 집중되는 결과를 가져왔다. 따라서 국제민간항공에 관한 국제협력을 강화하고자 설립된 국제민간항공기구(ICAO)는 항공안전과 기술 분야의 협력에 주로 그 목적이 규정되었다. 구체적인 설립 목적은 다음과 같다: 첫째, 국제민간항공의 발달 및 안전의 확립 도모 둘째, 능률적이고 경제적인 항공운송의 실현 셋째, 항공기술의 증진 넷째, 체약국의 권리 존중 다섯째, 국제항공기업의 기회균등 보장 (홍순길 등 2000: 68). 더욱이 이러한 주요 설립 목적을 효과적으로 수행하기 위해 시카고조약은 국제민간항공기구의 9가지 구체적인 임무와 역할도 적시하고 있다.

따라서 이렇듯 장기간에 걸친 시카고국제회의를 통해서 형성된 새로운 국제민간항공운송체제는 “하늘에 대한 완전한 자유” 대신 “공역에서의 국가 주권”을 국제항공의 기본적인 원칙으로 채택함으로써 국제항공법의 근간인 시카고조약도 기회균등주의에 기반을 두는 원칙과 규제들로 구성되었다. 같은 맥락에서 국제민간항공기구도 각 개별 국가들의 경제적인 권익을 우선하는 차원에서 목적과 역할이 규정되어 자율적이며 포괄적으로 국제항공운송을 관리, 운영하는 국제기구로 형성되지 못했다.

ICAO의 경제적, 상업적 분야에서의 역할의 제한성은 결국 보조적인 역할을 수행하는 기구의 설립을 요구하게 되어 2차대전 이후 국제민간항공체제는 위에 언급한 시카고조약, 국제민간항공기구와 더불어 당사국간 항공노선과 운항횟수 등을 결정하는 2국간 항공협정과 국제항공운임을 결정하는 국제항공운송협회(International Air Transport Association: IATA) 등을 통해서 유지 발전되고 있다 (홍순길 1996: 613).

ICAO가 경제적인 사안에 대해서는 특별한 규제 권한을 보유하지 못하는 것으로 그 역할이 결정되자 각국의 항공기업대표들은 운임 및 항공력 결정 등 상업적 사안에 대한 규제수단의 필요성을 인식하여 1945년 4월 쿠바의 하바나에서 모여 항공기업간의 국제단체인 국제항공운송협회를 32개국 61개항공기업들의 참여로 설립하였다. IATA의 설립은 영국과 유럽항공기업들에 의해서 주도되었다. ICAO를 독립적인 국제항공 관리기구로 설립하려 했지만 이를 실현시키지 못했던 영국은 민간항공에 대한 감독기능이 없을 경우 경쟁이 과열되어 결국 자국의 항공기업을 보호할 수 없다고 판단하여 이런 과당경쟁을 방지

하고 운임을 기업들의 합의에 의해서 결정할 수 있게 국제항공운송협회를 설립한 것이다 (최완식 1990: 46). 따라서 IATA는 항공기업들의 협력을 통해서 국제항공운임을 결정하고 항공기업간에 통일적으로 사용해야 할 표준방식을 설정하는 기능을 수행하고 있다. 이렇듯 많은 국가들이 민간항공기업들의 협회인 IATA 설립을 쉽게 허가한데는 이들 국가들이 항공정책을 결정하는 “관리자”로서의 역할 외에 항공기업을 운영하는 “영업자”로서의 입장이 있었기 때문이다. 다시 말해 IATA설립 당시 미국을 제외한 대부분 국가의 항공기업들은 국유화된 상태로 당연히 자국 정부의 의사에 따라 행동할 수밖에 없었기 때문이다.

더욱이 경제적 사안에 대한 ICAO의 역할을 대폭 축소하는 결과를 가져온 기회균등주의 원칙은 2국간의 양자협정이 항공운송의 상업적 권리를 결정하는 기본적인 방식으로 도입되게 하였다. 1946년 버뮤다에서 있었던 미국과 영국간의 항공협정은 이런 양자협정의 표본적인 모델로 운임에 대해서는 IATA를 통해서 엄격히 규제하는 대신 수송력에 대해서는 자율적으로 조절하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 따라서 버뮤다협정 이후 체결된 많은 쌍무항공협정들은 버뮤다원칙이 지속적으로 적용되고 있다 (신동춘 2001: 113). 결과적으로 ICAO는 국제기구로서 국제항공에 있어 포괄적인 역할을 부여 받지 못했으며 따라서 경제적인 사안에 있어서는 다자주의 원칙이 적용되지 못했다.

IV. 국제민간항공기구의 전개과정

이와 같은 과정을 통해 1947년에 정식 국제기구로 형성된 국제민간항공기구는 여타의 국제기구와 같이 총회, 상설이사회, 본부사무국, 그리고 8개의 위원회로 구성되어 그 기능을 수행하고 있다. 특히 ICAO는 상설이사회와 이사회의 보조 기관인 각종 위원회들의 활동을 중심으로 운영되고 있다. 상설이사회는 집행기관으로서 가장 중요한 임무를 수행하는데 33개 국가들이 3개 파트로 구분되어 이사국으로 선출되고 있다. 그러나 이사국은 뚜렷한 기준보다는 국제정치적 영향력의 정도에 따라 선출되는 경우가 대부분이다 (홍순길 1996:

616). 반면 각종 위원회는 기능적으로 분화되어 조직되어 있는데 주로 국제항공운송의 안전과 기술 협력 그리고 국제항공법률의 통일 및 법제화 등을 위해서 운영되고 있다.

이러한 조직으로 구성되어 있는 ICAO는 출범 당시 제한적 역할만을 부여 받고 시작되었으나 2차대전후 국제항공운송의 급속한 발전에 따라 회원국 수의 대폭적 확대는 물론 관할 분야도 현저히 팽창되어 실질적인 국제항공운송체제의 중심축으로 활발한 전개과정을 보이고 있다. 첫째, ICAO는 1947년 26개국의 회원국으로 출발하였으나 2001년 현재 187개국으로 그 회원국이 대폭 확대되었다. 즉 ICAO의 회원국 수의 확대로 관할 대상 지역이 전 세계적으로 확대되고 있는 것이다. 특히 ICAO 설립 초기 참여를 기피했던 소련, 중국, 북한과 같은 사회주의 국가들이 1970년대 초부터 적극적으로 참여하기 시작함에 따라 명실상부한 국제기구로 인정 받게 되었고 그 영향력도 대폭 강화되고 있다.

둘째, 한국을 포함한 대부분의 국가들이 자국의 항공법을 국제민간항공조약과 그 부속서에 준거하여 제정함에 따라 ICAO는 국제항공의 원칙과 규칙을 제공하는 국제기구로서의 역할이 강화되었다 (최완식 1992:8). 즉 ICAO는 시카고조약과 법률위원회의 입법기능을 통해 국제항공 관련업무를 통일적으로 규정하는 국제적 기준을 제공함으로써 각국 항공정책 결정에 막대한 영향을 미치고 있으며 그 관할 영역도 대폭 확대 되고 있다. ICAO 법률위원회는 1947년 설립 이후 지속적으로 입법기능을 강화하여 15개 이상의 항공관계법안을 성안하였다.

예를 들면, 법률위원회는 1948년 “항공기에 대한 권리의 국제적 승인에 관한 조약”, 1954년 “항공기 공중충돌에 관한 조약”, 1963년에 동경에서 조인된 “공중범죄행위에 관한 조약” 등을 마련하여 항공기의 보안과 안전 부분에 대한 역할을 확대하였다 (홍순길 1996: 617). 더욱이 60년대말부터 하이재킹사건들이 크게 증가하고 항공기에 대한 지상습격 및 폭파사건들이 계속 발생함에 따라 1970년에는 “헤이그조약” 과 “몬트리올조약” 을 그리고 1988년에는 “몬트리올협약 추가의정서” 를 성안하여 항공기상에서의 폭력과 위협을 불법으로 규정하였고 비행중인 항공기의 안전을 파괴할 수 있는 행위에 대해서도

엄격한 법과 규정을 제공하는 역할을 하였다. 이렇듯 ICAO 법률위원회는 국제항공이 발전하면서 발생하는 국제항공 안전과 질서에 관련된 문제들을 해결하기 위해 새로운 법제와 제도를 확립하는 노력을 지속적으로 강화함으로써 ICAO의 역할을 확대하고 있다.

셋째, 이러한 관할 영역의 확대는 기술적 분야에서 더욱 두드러지게 나타나고 있다. ICAO의 주된 목적 중의 하나가 국제항공운송의 원활한 운영을 위한 기술적 협력을 촉진시키는 것이다. 따라서 ICAO는 원만한 항행을 위해 항행원조시설과 서비스의 제공을 위해 기술적 협력을 강화 시켜 나가고 있다. 예를 들면, ICAO는 북대서양에서의 항행을 원활하게 하기위해 북대서양기상국과 조난구조단을 창설하였으며 과밀화 되어 가고 있는 영공의 효율적 활용을 위해 오직 민간항공의 이용을 위한 위성을 계획하고자 국제위성기구인 항공위성기구(AEROSAT)를 1968년에 창설하였다(최완식 1992:11). 더욱이 ICAO는 통신, 항행 및 감시부분에 향상된 기술을 도입하여 항공기의 항행을 획기적으로 개선할 목적으로 미래항공체제위원회(Future Air Navigation System Committee: FANS)를 1983년에 설립하였다(홍순길 신흥균 1994:294). 즉 FANS는 인공위성과 위성기술을 항행에 도입하여 보다 고도화된 항공시스템을 형성하기 위해 설립된 것이다. 예를 들면, 위성기술을 이용한 항공기 이동통신은 항공기와 지상간의 고품질 음성 및 데이터의 통신을 가능하게 함은 물론 데이터통신은 기존시스템에서 불가능한 고성능 감시시스템을 구축하게 하여 보다 안전하고 정확한 항행을 가능하게 하는 것이다(홍순길 신흥균 1994:300). 따라서 입법 및 기술 분야에서의 ICAO의 역할은 시장의 수요와 더불어 대폭 확대되었고 결국 국제기구로서 국제항공에 미치는 영향력도 강화되었다고 평가할 수 있다.

이렇듯 ICAO는 국제항공의 여러 분야에서 그 역할과 영향력을 대폭 확대하고 있지만 경제분야와 국제기구의 강도(strength)를 측정할 수 있는 구속력의 정도에 있어서는 아직도 많은 한계를 보여주고 있다. 우선 ICAO설립 당시부터 그 권한을 부여 받지 못했던 경제적인 사안에 있어서는 여전히 ICAO보다 IATA가 주된 역할을 수행하고 있다(최완식 1990: 166). 그러나 1970년대초 세계적인 에너지위기를 맞으면서부터 ICAO의 경제 분야에서의 역할도 완만한 변화의 모습을 보이고 있다. 예를 들면, ICAO는 1970년대 말부터 에너지위기

를 극복하고 항공기업들의 경영을 정상화하기 위해 몇 차례의 항공운송회의를 개최하여 국제항공운임과 요율 그리고 수송력 규제 문제 등에 대해서 논의하기 시작하는 등 보다 효율적인 항공운송에 대한 방안들에 대해서 연구해왔고 권고안들도 채택하고 있다. 그러나 국제항공에서 국가 주권과 권익을 가장 중요한 원칙으로 규정한 시카고조약의 근본적인 변화 없이는 경제분야에서의 ICAO의 역할은 대폭적으로 확대되기 어렵다. 즉 민간항공의 경제문제에 관한 ICAO의 역할은 “보다 질서 있고 주기적인 그리고 세련된 지구적 차원의 국제 회의장을 마련하는 정도” 인 것이다 (최완식 1992: 21).

같은 맥락에서 ICAO에서 결정된 규칙들이 갖는 강제력은 여전히 강력하지 못하며 대부분의 ICAO의 규범과 방침은 회원국에 대한 권고형식으로 시행되고 어떠한 구속력도 갖지 못하여 결국 각국의 도의적 시행에 맡길 수 밖에 없는 것이다. 즉 ICAO의 활동에서 많은 국가간 협력 사안들이 결의와 조약으로 이루어지고 있지만 이를 위반했을 경우 ICAO가 직접적으로 규제, 처벌할 수 있는 권한이 없고 단지 권고의 권한만을 갖고 있기 때문에 조약과 결의의 실효성이 취약할 수밖에 없다는 것이다 (최완식 1990: 167). 단지 ICAO는 국가간 항공분쟁을 해결하기 위해 사법적 기능을 수행하고 있다. 시카고조약 제 18장은 판결에 대한 불이행 국가를 제재하는 수단을 규정하여 그 구속력을 확보하고 있다. 그러나 1973년 이스라엘에 의한 리비아항공기 격추사건의 경우와 같이 많은 국제항공분쟁 사건에서 ICAO는 위반국을 국제적으로 비난하는 수준에서 벗어나지 못하고 있다. 따라서 ICAO가 항공분쟁 해결을 위해 충분한 사법적 역할을 수행했다고 보기 어려우며 이는 ICAO의 강제력과 구속력의 한계를 극명히 보여주는 예인 것이다.

특히 지난 2000년 6월 5일에서 14일 까지 있었던 ICAO의 한국 항공안전체제에 대한 점검과 그에 따른 권고가 한국정부에 의해 조속히 받아들여 지지않은 것은 ICAO의 강제력의 한계를 분명히 보여준 사례인 것이다. 따라서 다음 장에서는 한국항공안전체제의 심사와 관련한 ICAO의 역할을 연구하여 ICAO의 한계를 보다 구체적으로 확인하고 국제항공운송체계가 어떤 요인들에 의해서 작동되는가를 살펴본다.

V. 국제민간항공기구와 한국항공안전 정책결정

한국은 1952년 12월 11일 ICAO에 가입한 이후 지속적인 경제성장에 따른 수요의 증대로 항공운송산업은 급속히 발전하고 있다. 이러한 급속한 성장은 ICAO에 있어서의 한국의 위상도 상승시키는 결과를 가져와 양적 측면에서 이미 10위권 이내에 진입했으며 기구내 분담금도 2000년 현재 \$801,517 (1.65%)을 부담하고 있다 (홍순길 1996:632). 더욱이 내부적으로는 2001년 영종도의 “인천국제 신공항”을 준공하여 항공운송의 인프라를 확충하였으며 ICAO의 중요성도 인식하기 시작하여 1993년에는 주몬트리올 총영사를 ICAO의 상주대표로 겸직 임명하였다.

그러나 이런 한국 항공산업계의 급속한 성장은 외형위주로 전개된 성격이 강했으며 1997년 “괘 사고” 이후 계속된 사고들은 한국항공안전에 대한 국내 외적 신뢰도를 약화시켰다. 이렇듯 취약한 한국의 항공안전관리 시스템은 ICAO가 정한 안전기준에 부합되지 않을 경우 항공기 취항을 제한할 수 있다고 규정한 한미 항공운송협정을 1998년에 체결한 이후에도 개선되지 못했고 결국 2001년 8월 17일 미국 연방항공청(Federal Aviation Administration: FAA)으로 부터 항공안전위험국인 2등급 판정을 받게 되었다 (한겨레신문 2001년 12월 6일). 특히 1998년 10월 ICAO가 항공안전관리 실태점검과 권고사항에 대한 의무 이행을 통보하였고 또 2000년 6월 에는 ICAO로부터 항공안전 점검을 받아 총 28개 사항에 걸친 지적과 권고를 받았음에도 불구하고 한국정부가 필요한 조치를 이행하지 않았던 것은 ICAO 결정의 구속력 정도를 가늠하게 해 주는 근거가 될 수 있다.

ICAO 권고사항 불이행은 FAA의 점검을 불러오는 결과를 가져왔고 FAA는 항공법령 미비, 항공전문인력 및 교육훈련 부족 등의 이유로 한국에 2등급 판정을 내렸다. 2등급 판정은 한국의 항공안전에 대한 신인도 하락은 물론 미국 내 신규취항과 증편, 그리고 외국항공사와의 좌석공유 제한 등의 불이익을 의미하는 것으로 911사태로 가뜩이나 어려운 한국항공산업에 막대한 경제적 피해를 주었다. 이런 환경에서 한국정부는 결국 1등급으로의 조속한 상향을 위하여 ICAO와 FAA가 지적했던 항공법령의 정비, 20여종의 기술지침서 재개정, 항공전문인력 확보, 정부검사관 106명에 대한 교육, 항공사를 대상으로 한 운

항공증명발급, 항공청 신설 등에 대한 개선조치를 취해왔고 그 결과로 2등급 판정 3개월 20일 후인 12월 6일에 다시 1등급으로 복귀하였다 (조선일보, 2001/12/6).

비교적 조속한 기간내에 1등급으로 회복되었지만 중요한 것은 FAA의 지적들이 이미 1년전에 ICAO가 지적한 사항과 비슷한 내용으로 ICAO는 한국정부에 단지 권고만 하고 달리 강제하지 않았음을 보여준 것이며 한국정부도 직접적인 강제 수단을 갖고있지 않는 ICAO 권고에 대해 심각하게 고려하지 않은 결과인 것이다. 즉 한국은 ICAO가 아닌 FAA의 강제력에 의해서 자국의 항공안전체제를 개선한 면이 뚜렷하며 이는 국제항공안전체제가 ICAO의 원칙과 규범에 의해서 영향을 받지만 실제적인 운영은 항공운송에 관련된 국가들간의 양자간 항공협정에 기반을 두고 운영됨을 보여주는 것이다. 특히 최근의 한국 경우는 항공시장이 가장 커 전 세계 많은 항공사들의 경영에 치명적인 영향을 줄 수 있는 미국이 자국의 정책결정으로 국제항공 운영에 중대한 영향력을 행사함을 보여주는 좋은 사례인 것이다.

더욱이 금번 한국의 경우 외에도 미국은 많은 국가들에 비슷한 조치들은 취함으로써 자국의 정책을 타국에 강제하는 행태를 취하고 있다. 미국은 그리스, 대만, 이스라엘, 일본, 볼리비아 등 많은 국가들에게 2등급 판정을 내린 경험이 있고 짧게는 1주일에서 길게는 7년 동안 2등급을 유지시켜 자국의 영향력을 극대화하는 정책을 시행하고 있다 (한겨레신문, 2001년 12월 6일). 따라서 ICAO가 2000년 “통합안전감독평가제도” 라는 국제표준제도를 만들어 회원국의 항공안전을 평가하고 있지만 ICAO의 지적사항이 구속력이 없어 결국 미국 FAA의 판정이 각국의 항공산업과 항공법 그리고 국제항공안전체계에 더욱 중요한 영향력을 행사하는 것이다.

VI. 결론

본 논문은 국제기구이론들의 적실성을 평가하기 위해 국제민간항공기구의 형성 및 전개 과정을 연구하였고 또 이 기구의 역할을 보다 구체적으로 파악

하기 위해 ICAO가 한국 항공안전정책 결정에 미친 영향을 살펴보았다.

먼저 ICAO의 주된 형성 요인들을 살펴보면, 국제민간항공기구는 2차대전 종전을 앞두고 국제항공의 발전을 목적으로 미국과 영국 등이 중심이 되어 설립되었다. 미국이 중심적인 역할을 수행했지만 초기에 소련 등 사회주의 국가들이 참여하지 않은 상황에서 영국을 비롯한 유럽 국가들과 캐나다 등 여타 국가들의 협력이 없었다면 기구형성 자체가 어려웠거나 형성되었다 해도 국제기구로서 관할 대상지역이 크게 제한적일 수 밖에 없었다. 따라서 ICAO의 형성과정은 여타 국제기구의 경우와는 달리 미국이 패권적인 역할을 수행하지 못했으며 주요 국가들의 합리적이며 이기적인 계산을 바탕으로 하는 협상과 타협을 통해서 형성된 면이 강하다.

특히 ICAO의 경우 패권국인 미국의 주장인 “완전한 하늘의 자유”가 채택되지 못하고 영국 등이 주장한대로 각국의 주권과 권익을 우선하는 원칙이 채택됐다는 점에서 볼 때 ICAO형성 과정은 패권국의 힘과 선호하는 정책에 의해서 국제기구가 형성된다고 주장하는 패권안정이론의 주장과는 부합되지 않는다. 또 패권안정이론에 의하면 패권국에 의해서 공공재가 제공되어 이를 통해 이익을 얻는 국가들이 국제기구에 참여하는 동기를 갖게 된다고 했지만 ICAO의 경우 항공기술, 시설, 그리고 서비스 등의 지원으로 규정될 수 있는 공공재는 패권국인 미국뿐만 아니라 다른 주요 항공 강국들에 의해서 제공되었다는 점에서 패권안정이론의 주장은 완전하지 못하다.

한편 Robert Keohane 등이 제시했던 기능주의이론은 거래비용을 낮추고 보다 평등한 정보제공으로 상대에 대한 불확실성을 줄일 수 있는 국제기구의 기능들이 국가들로 하여금 국제기구를 형성하게 한다고 했지만 거래비용의 절감과 정보제공과 같은 기능 보다도 주요 항공 국가들의 이해관계가 ICAO 형성에 더 결정적인 역할을 했다.

특히 영국 등 유럽 국가들이 경제부분까지 포함하는 독립적이고 자율적인 국제민간항공기구를 제안했지만 받아들여지지 않고 미국이 원하는 바대로 ICAO의 주된 기능이 기술과 안전분야에 국한된 상황에서도 ICAO가 설립되었다는 점은 국제기구의 긍정적 기능에 의해서 국제기구를 형성한다는 기능주의 이론의 주장을 부인하는 것이다. 또 강대국의 역할을 고려하지 않는 기능주의

이론과는 달리 ICAO는 미국과 영국 등 주요 항공 국가들의 주도적 노력에 의해서 형성되었다. 따라서 기구가 제공하는 기능들만을 강조하는 기능주의이론은 ICAO 형성에 보다 직접적인 역할을 한 요인들을 설명하기 어렵다.

따라서 새로운 항공체제 구축이 자국항공산업 발전에 필요하다는 각국의 합리적 계산이 국제항공기구를 형성하게 했다는 게임이론의 주장이 보다 설명력이 강하다고 평가할 수 있다. 특히 미국과 영국 등 주요 항공 국가들도 자국이 가장 선호하는 방안을 포기하면서도 ICAO를 설립한 것은 최악의 경우(ICAO 설립 실패)를 피하기 위해 차선책을 택한다고 주장하는 게임이론의 주장이 더 적실성이 있음을 보여주는 것이다. ICAO의 원칙과 규칙들이 국가들의 주권과 권익을 가장 우선시 한다는 점에서 볼 때 ICAO는 각 국가들의 이익이 철저히 반영되는 기구로서 국가들의 합리적이며 이기적인 계산에 부합한다고 볼 수 있다.

미국과 영국 등 주요 항공 국가들은 ICAO 설립이 자국 항공산업의 성장과 전세계로의 진출에 필수적이라는 합리적 계산을 통해 ICAO 형성에 노력했으며 반면 대부분의 항공 약소국들은 ICAO가 설립됨에 따라 미국과 영국 등 주요 항공 국가들로부터 항공기술과 서비스 및 재원을 공급 받을 수 있다는 계산을 통해서 ICAO 설립에 참여한 것이다. 따라서 각 국가들의 비용과 이익 계산(cost-benefit calculation)에 의해 국제기구가 형성된다는 게임이론의 주장이 ICAO 형성의 경우에는 더 적실성이 있음이 확인되었다.

이와 같이 형성된 ICAO는 현재 187개국이 참여하고 있고 1947년 출범 이후 지속적으로 항공기술과 안전 분야에서 그 역할을 확대하고 있다. 그럼 ICAO는 어떤 요인들에 의해서 유지되고 있는가?

ICAO의 유지는 게임이론의 주장하는 것처럼 주요 항공 국가들의 합리적이며 이기적인 계산에 따른 협력 보다도 미국 또는 주요 국가들의 힘(power)에 의해서 유지된 바가 크다고 할 수 있다. 특히 최근 한국항공안전평가 사례에서 볼 수 있듯이 ICAO의 권고사항은 간과되고 반대로 미국 FFA에 의한 2등급 판정이 한국의 항공안전 정책의 변화에 더 효과적인 영향을 준 사실은 미국의 패권적 힘을 바탕으로 하는 압력이 국제항공체제 운영에 더욱이 효과적임을 확인할 수 있었다. 또 한국 외에도 많은 국가들이 ICAO의 결정보다도 미국

FAA의 결정에 더욱 심각한 반응을 보이는 것도 큰 규모의 항공시장을 보유하고 있는 미국의 정책 결정이 국제항공체제의 운영에 더욱 중요함을 보여주는 것이다. 따라서 ICAO 운영이 미국의 패권적 힘에 의해서 중요한 영향을 받고 있음이 확인된 것이며 이런 점에서 패권안정이론이 보다 효과적으로 이 기구의 유지를 설명한다.

그러나 미국의 패권만으로 ICAO의 유지를 설명하기는 어렵다. 기능주의이론의 주장과 같이 거래비용을 절감하고 상대 국가들과의 정보교류를 확대하여 상호간의 불확실성을 감소시키는 역할을 수행하는 ICAO의 기능이 국가간 협력을 촉진하여 ICAO의 유지를 가능하게 하는 것도 사실이다. 특히 ICAO에 의한 항공법의 통일화와 항공기술의 표준화 기능은 거래비용의 절감은 물론 상대 국가들에 대한 이해를 강화 시켜 각 국가들의 항공산업 발전에 기여하고 있으며 국제항공체제의 원활한 운영에도 공헌하고 있다. 예를 들면, ICAO는 많은 국가들로 하여금 시카고조약을 근간으로 자국의 항공법을 제정하게 하고 또 자체 입법기능을 통해서 만들어진 조약 또는 법제들을 가입 국가들의 항공 정책에 상당 부분 반영하게 함으로써 국제항공 규범을 통일화하고 기술을 표준화해 국제항공에서 발생하는 거래비용과 상호간 불확실성을 상당 부분 완화 시켜 각 국가들의 항공산업 발전에 중요한 공헌을 하고 있다. 따라서 ICAO의 유지에 관한 ICAO가 제공하는 긍정적 기능들과 더불어 미국의 강력한 힘과 리더쉽이 ICAO의 성공적 유지를 촉진하고 있다.

반면, 게임이론이 주장하는 것과는 달리 게임의 반복과 규범 위반자들에 대한 보복은 ICAO의 유지에 결정적인 역할을 하지 못하고 있다. 최근 한국 사례에서 보듯이 ICAO 차원의 권고는 한국의 항공안전정책을 시급히 변화 시키는 실효성을 갖지 못했다. 즉 ICAO의 결정이 구속력을 확보하기 전에는 ICAO 자체에 의한 처벌이 불가능하여 게임이론이 주장하는 것처럼 ICAO가 효과적으로 규범 위반국들을 통제하는 것은 불가능 하다.

따라서 ICAO의 사례연구 결과, ICAO의 형성은 게임이론이 보다 적실성 있는 주장을 제공하고 있는 것으로 확인됐으며 ICAO 유지는 패권안정이론과 기능주의이론이 보다 효과적으로 설명하고 있음을 파악하였다. 즉 한 가지 이론만으로는 ICAO의 설립과 유지과정을 모두 설명하기 곤란하며 이들 이론들은

ICAO의 형성과 유지에 대해 상호 보충적인 설명을 제공하고 있다고 하겠다.

참고문헌

- 신동춘. 2001. 항공운송정책론. 서울: 선학사.
- 최완식. 1990. 국제항공법. 서울: 항공대학교 출판부.
- 최완식. 1992. "전환기에 있어서의 국제민간항공기구(ICAO)와 항공법 발전의 최근 동향." 항공법학회지, 제 4호, pp. 7-35.
- 홍순길. 1996. "국제항공기구." 운영관 황병무 외. 국제기구와 한국외교. 서울:민음사, pp.611-639.
- 홍순길 외. 2000. 항공산업론. 서울: 항공대학교 출판부.
- 홍순길 신흥균. 1994. "미래항행시스템 구축에 있어서 항공법 및 우주법의 적용과 국제민간항공기구(ICAO)의 역할." 항공법학회지, 제 6호 pp. 293-319.
- Aggarwal, Vinod K. 1985. Liberal Protectionism. Berkeley: University of California Press.
- Axelrod, Robert. 1984. The Evolution of Cooperation. New York: Basic Books.
- Bolles, Blair. 1944. Air Freedom Chartered at Chicago Conference. in Foreign Policy Bulletin, XXIV, No. 9, p. 4.
- Droz, Librairie E. 1955. International Civil Aviation Organization. Geneva: E. Droz.
- Gilpin, Robert. 1981. War and Change in World Politics. New York: Cambridge University Press.
- Haggard, Stephen and Beth A. Simmons. 1987. Theories of International Regimes. International Organization, 41:491-517.
- Jones, Helen Hart. 1949. Amending the Chicago Convention and its Technical Standards- Can Consent of Ali Member States be Eliminated?

- in *Journal of Air Law and Commerce*, Vol. 16, No. 2, pp. 185-213.
- Keohane, Robert. 1980. *The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977*. in Ole R. Holsti, ed., *Change in the International System*. Boulder: Westview Press, pp. 131-162.
- Keohane, Robert. 1984. *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert, and Joseph S. Nye. 1989. *Power and Interdependence*. Boston :HarperCollins Publishers.
- Kindleberger, Charles P. 1973. *The World in Depression, 1929-39*. Berkeley: University of California Press.
- Krasner, Stephen D., ed., 1982. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kux, Brian. 1998. *A Near Miss: The North Korean Nuclear Crisis*. *Security Studies*, Vol. 8, No. 1, pp. 239-263.
- McCkellan, Grant S. 1944. *British and U.S. Air Policies*. in *Foreign Policy Bulletin*, XXIV, No. 5, pp. 2-3.
- Mckeown, Timothy J. 1983. *Hegemonic Stability Theory and 19th Century Tariff Levels in Europe*. in *International Organization*, Vol. 37, pp. 73-91.
- Oye, Kenneth A. 1985. *Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies*. *World Politics*, 38: 1-24.
- Snidal, Duncan. 1985. *The Limits of Hegemonic Stability Theory*. *International Organization*, 39:579-614.
- Stein, Arthur A. 1982. *Coordination and Collaboration: Regime in Anarchic World*. Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 115-140.
- Thomas, Ivor. 1949. *Civil Aviation-International Questions Outstanding*. *International Affairs*, Vol. 25. No. 1, pp. 56-65.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.