

국제민간항공의 온실가스배출에 대한 국제적 규제방안에 관한 연구

- EU의 일방주의적 규제 對 국제민간항공기구를 통한 다자간 규제를 중심으로 -

문 준 조*

차 례

- I. 서론
- II. 국제민간항공 관련규범과 환경문제
- III. 2006년 12월 EU 지침(directive)안과 항공배출권거래제
- IV. ICAO를 통한 다자간 규범 마련의 필요성
- V. 한국·EU와의 Open Skies 협정체결과 지침안
- VI. 결론

I. 서론

항공기가 대기에 배출하는 가스 및 미립자 형태의 배출물(은) 이산화탄소(CO₂), 오존(O₃) 및 메탄(CH₄) 등 온실가스의 대기 농도를 변화시켜 지구의 기후변화에 적지 아니한 영향을 미치고 있으며,²⁾ 특히, 이산화탄소 배출량의 약 2%를 배출하고 있다.³⁾ 최근

* 한국법제연구원 선임연구위원

1) Intergovernmental Panel on Climate Change[IPCC], *Aviation and the Global Atmosphere: Summary for Policy Makers* (1999), <http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/spm/av-en.pdf>(이하 “*IPCC Report, Aviation and the Global Atmosphere*”라 한다).

2) Intergovernmental Panel on Climate Change[IPCC], *Climate Change 2007: The Physical Science Basis, Summary for Policy Makers (2007)*, <http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-wgl.htm>.

3) IPCC Report, *Aviation and the Global Atmosphere*, *op.cit.*

국제사회는 환경문제와 관련하여 “명령-통제”(command-and-control)라는 전통적인 규제방식에서 벗어나 배출권거래 등 시장기능에 입각한 제도(market-based systems)를 새로운 규제메카니즘을 개발하여왔다. 유럽연합(이하 “EU”)은 교토의정서에⁴⁾ 의한 이산화탄소배출 감축목표⁵⁾ 달성하기 위한 주요 수단으로서 배출권거래제(ETS: Emissions Trading Scheme)를 시행하고 있는 바, ⁶⁾ 그 제1단계를 2005년 1월 1일 시행한 이후, 배출규제를 더욱 강화하고 새로운 산업으로 그 적용을 확대하게 된다.⁷⁾

한편, 2006년 12월 20일, EU의 집행기구인 EU집행위원회(European Commission)는 민간항공을 EU배출권거래제의 적용을 받도록 하는 지침(directive)案(이하 “지침안”이라 한다)을 공표하였다.⁸⁾ 이 지침안은 배출권거래제를 2011년부터는 EU역내의 운항에 대하여, 그리고 2012년부터는 EU역내를 출발지 또는 도착지로 하는 모든 운항에 대하여 적용한다는 내용을 담고 있다.⁹⁾ 항공기 운항이 EU의 온실가스 배출량에서 차지하는 부분은 미미하지만, EU집행위원회는 항공분야를 배출권거래제 적용대상에 포함시키지 못할 경우, 교토의정서에 규정된 EU의 이산화탄소 감축목표량의 25% 이상을 달성하지 못하게 된다고 판단하고 있다.¹⁰⁾

4) Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, art. 3, Dec. 10, 1997, 37 I.L.M. 22, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.

5) 이 의정서는 2005년 발효하였으며 참여당사자로 하여금 1990년 배출량수준보다 최소한 5% 낮은 수준이 되도록 하는 감축목표를 충족시키도록 요구하고 있으며 2008년-2012년을 제1차 의무기간으로 정하고 있다. David Freestone & Charlotte Streck (eds), *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms*, (Oxford University Press, 2005), pp.9-10.

6) Cong. Res. Service, *Climate Change: The European Union's Emissions Trading System(EU-ETS) (2006)*, http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs//data/2006/tpl-meta-crs-9496/RL33581_2006Jul31.pdf(이하 “CRS ETS Report”라 한다).

7) European Communities, *EU Action Against Climate Change, EU Emissions Trading -- An Open Scheme Promoting Global Innovation to Combat Climate Change (2005)*, http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/emission_trading3_en.pdf(이하 “EC ETS Brochure”라 한다).

8) Commission of the European Communities, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 2003/87/EC so as to Include Aviation Activities in the Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Within the Community, (Dec.20,2006)*, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0818en01.pdf(이하 “Proposed Directive”라 한다).

9) Janelle Veno, “Comment: Flying the Unfriendly Skies: the European Union's New Proposal to Include Aviation in Their Emissions Trading Scheme”, *J. Air L. & Com.*, Vol.72(2007), p.660.

그러나, EU역외 항공업계는 EU역외로부터 역내로의 운항 및 EU역내로부터 역외로의 운항에 대해서까지 배출권거래제를 확대적용하고자 하는 데 대해 정치적·기술적·법적 측면에서 비판하고,¹¹⁾ 국제민간항공협약, 쌍무적 항공업무협정 및 기타의 관련 국제법 등 국제민간항공규범에도 위배되는 것이라고 주장하며 지침안의 시행을 저지하기 위한 법적 소송도 불사하겠다는 입장을 취하고 있다.¹²⁾ 이러한 맥락에서 이 논문은 국제항공의 온실가스배출감소 방안의 마련과 관련하여 먼저, 현행 국제민간항공법에 관하여 개관하고 EU 지침안의 일방주의적 조치의 정치적·기술적·법적 측면에서의 문제점을 살펴보고 이러한 일방주의적 방식보다는 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization: 이하 “ICAO”라 한다)를 통한 다자간(multilateral) 규율방안을 적극적으로 모색하는 것이 타당하다는 점을 밝히고자 한다.

II. 국제민간항공 관련규범과 환경문제

1. 국제민간항공협약과 ICAO지침

(1) 의의

1947년 발효한 국제민간항공협약은¹³⁾ 오늘날의 국제민간항공에 관한 기본적인 법

10) Communication from the Commission to the Council, *the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Reducing the Climate Change Impact of Aviation*, p. 2, COM (2005) 459 final (Sept. 27, 2005), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0459en01.pdf(이하 “EC Communication on Reducing the Climate Change Impact of Aviation”라 한다).

11) The United States Mission to the European Union, U.S.'s Byerly Reaffirms Commitment to Finalizing Transatlantic Air Services Accord (Jan. 11, 2007), http://useu.usmission.gov/Dossiers/Open_Skies/Jan1109_Byerly_Roundtable.asp(이하 “U.S.-EU Mission Open Skies”라 한다).

12) Daniel B. Reagan, “Note: Putting International Aviation into the European Union Emissions Trading Scheme: Can Europe Do It Flying Solo?”, *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol.35(2008), p351.

13) Convention on International Civil Aviation pmb., Apr. 4, 1947, T.I.A.S. No. 1591, 15 U.N.T.S. 295(이

적 기틀을 제공하고 있으며,¹⁴⁾ 현재 190개국¹⁵⁾이 가입하고 있다.¹⁵⁾ 이 협약의 목적은 항공운송서비스의 기회 균등과 건전하고 경제적인 운영이라는 원칙에 입각하여 국제 민간항공이 안전하고 질서있게 발전하는 것을 도모하는 것이다. 가입국의 권리, 특권 및 행동계약에 대해서는 본문 96개조에서 상세히 규정하고 있으며, 기술에 관한 국제표준 및 권고관행(international standards and recommended practices)은 18개의 부속서(Annex)에서 정하고 있다.¹⁶⁾ UN의 전문기구(specialized agency)인 ICAO의 주요 목적은 범세계적인 항공산업의 안전한 발전을 도모하고, 범세계적인 항공 수요를 충족하며, 불합리한 경쟁으로 인한 경제적 낭비를 방지하고, 회원국간의 차별을 폐지하는 것이다.¹⁷⁾ ICAO는 총회, 이사회, 사무국 및 기타 보조기관으로 구성되어 있다. 총회는 ICAO의 업무를 검토하고 이사회를 선출하고, 이사회 또는 보조기관에 어떤 문제들을 위임하고, 협약을 개정하고, 이사회에 명시적으로 위임되지 아니한 사안들을 다루게 된다.¹⁸⁾ 이사회는 3년 임기의 36인의 대표로 구성되며 전세계 주요 지역을 대표하도록 하고 있다. 협약은 이사회에 국제표준과 권고관행을 채택하여 협약 부속서로 편입시킬 수 있는 입법적인 권한을 부여하고 있다.¹⁹⁾

하 “국제민간항공협약”이라 한다).

14) R.I.R. Abeyratne, *Legal and Regulatory Issues in International Aviation*, (Transnational Publishers, 1996), p.9.

15) Int'l Civil Aviation Org., Contracting States, http://www.icao.int/cgi/goto_m.pl?cgi/statesDB4.pl?en.

16) Int'l Civil Aviation Org. The Convention on International Civil Aviation: Annexes 1 to 18, http://www.icao.int/icaonet/anx/info/annexes_booklet_en.pdf(이하 “Booklet on the Annexes to the Chicago Convention”이라 한다).

17) 국제민간항공협약 제44조.

18) Heather L. Miller, “Civil Aircraft Emissions and International Treaty Law”, *J. Air L. & Com.*, Vol.63(1998), p.697.

19) ICAO에 국제항공안전을 규율하는 기준을 제정하도록 준-입법권을 부여하고 회원국들로 하여금 국내법을 통해 이러한 기준을 이행할 의무를 부과함으로써(Michael Milde, “Enforcement of Aviation Safety Standards – Problems of Safety Oversight”, *Ger. J. Air & Space L.*, Vol.45(1996), pp.3-5.) 법의 통일화를 통한 국제민간항공의 안전이라는 목표를 달성하도록 하고 있다(Paul Stephen Dempsey, “The Role of the International Civil Aviation Organization on Deregulation, Discrimination & Dispute Resolution”, *J. Air L. & Com.*, Vol.52(1987), pp.529-533.).

(2) ICAO의 규칙제정 및 지침

ICAO가 작성한 지침들(guidances)은 국제민간항공에 관한 거의 모든 문제를 다루고 있는 바, 회원국들의 항공규칙과 관행의 통일성은 협약 전반에 걸쳐 나타나는 핵심적이고 일관된 주제라 할 수 있다. 협약 제38조에 의거하여 개정된 국제표준은 이 사회의 2/3 과반수 찬성표결 후, 60일 이내에 이사회에 이의를 통지하지 않는 모든 회원국들에 대하여 구속력을 갖게 된다.²⁰⁾ 어느 회원국이 합리적인 사유로 특정의 표준을 준수하지 못할 경우, ICAO에 이를 통지하여야 하고, ICAO는 다시 이를 모든 회원국들에게 통지하여야 한다.²¹⁾ 이러한 탄력적인 입법절차는 회원국간의 다양한 경제발전수준과 경제력 격차를 반영하기 위한 것이다.²²⁾

한편, ICAO는 협약의 일부 조항을 보다 구체화하여 국제항공에 대한 경제적 장벽의 설정을 방지하기 위한 지침을 제시하였다.²³⁾ 협약 제15조는 회원국의 항공시설 및 서비스 공급자들이 자신들의 비용회수 목적으로 요금을 부과하되, 단순히 통과 또는 입·출입을 근거로 요금을 부과할 수 없다고 규정하고 있다. 제15조의 후속적인 지침은 부과되는 요금은 제공된 시설 및 서비스 비용을 회수하기 위한 목적으로 계산되어야 하며, 그 금액을 비용을 초과할 수 없다고 규정하고 있다.²⁴⁾ 협약 제24조는 항공편으로 도착하는 연료 및 기타 보급품은 “관세” 및 기타 부담금으로부터 면제를 받는다고 규정하고 있으며²⁵⁾ 그 후속 지침에 따르면, 이러한 면제조항은 “수입세, 수출세, 물품세(excise), 판매세, 소비세 및 내국세 등 연료에 부과되는 모든 종류의 조세와 관세”에 적용된다.²⁶⁾ 한편, 많은 회원국들은 쌍무적 항공업무협정에서 교섭을

20) Miller, *op.cit.*, p.707.

21) 국제민간항공협약 제38조.

22) Miller, *op.cit.*, pp.728-29.

23) Int'l Civil Aviation Org., ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services(ICA0 Doc. 9082/7: 7th ed. 2004), p.3. http://www.icao.int/icaoet/dcs/9082/9082_7ed_en.pdf (이하 “ICAO Policies on Charges”라고 한다); Int'l Civil Aviation Org., ICAO's Policies on Taxation in the Field of International Air Transport(ICA0 Doc. 8632-C/968: 2d ed. 1994), p.1., http://www.icao.int/icaoet/dcs/8632/8632_2ed_en.pdf (이하 “ICAO Policies on Taxation”이라 한다).

24) ICAO Policies on Charges, *op.cit.*, p.12.

25) Miller, *op.cit.*, p.712.

26) ICAO Policies on Taxation, *op.cit.*, p.4.

통하여 과세제도와 관련된 규정을 두는 것이 일반적이다.²⁷⁾ ICAO는 회원국간에 쌍무적인 과세제도가 확산되는 것을 우려하여 국제항공의 비과세원칙에 대한 강력한 지지를 반복적으로 천명하여왔다.²⁸⁾

(3) ICAO와 환경적 문제

ICAO는 그 동안 환경문제에 지속적으로 대응하여 왔다.²⁹⁾ 1972년 유엔인간환경회의의 이후, 총회는 항공기 운항이 환경에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 인정하였으며 1983년에는 민간항공과 관련된 환경문제에 관하여 총회 및 이사회에 권고하게 될 항공환경보호위원회(the Committee on Aviation Environmental Protection: 이하 “CAEP”라 한다)를³⁰⁾ 설치하였는 바, 동 위원회는 ICAO의 환경보호를 위한 대부분의 작업에 대하여 제1차적 책임을 지고 있다. “환경보호”(Environmental Protection)라는 제목의 협약 부속서 16은 환경의 질에 관한 국제항공 표준 및 권고 관행을 상세히 규정하고 있으며 동 부속서의 제2권(second volume)은 엔진배출물에 대하여 다루고 있으며, 스모크, 탄화수소, 일산화탄소, 일산화질소 배출에 대한 세부 내용을 규정하고 있다.

1998년, 교토에서 개최된 UN기후변화협약(the United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) 제3차 당사국회의는 국제항공 분야에서 온실가스배출량감축 활동을 위한 ICAO의 역할을 인정하였다. 도쿄의정서 제2.2 조는 서명국들로 하여금 ICAO를 통하여 국제항공기의 온실가스 배출량감축목표를 달성하도록 규정하고 있다.³¹⁾ ICAO의 요청에 따라, UN 정부간기후변화패널(the United Nation's Intergovernmental Panel on Climate Change: UNIPCC)은 1999년 기후 변화에 있어 항공이 차지하는 역할에 초점을 맞춘 보고서를 공표한 바 있다.³²⁾

27) Miller, *op.cit.*, p.708.

28) ICAO Policies on Taxation, *op.cit.*, p.1.

29) Miller, *op.cit.*, p.712.

30) *Ibid.*, p.714.

31) Annex1에 포함된 당사국들은 몬트리올의정서에 의하여 규제받지 아니하는 항공 및 해상병커 연료로부터 배출되는 온실가스의 제한 또는 감축을 각각 ICAO와 IMO(International Maritime Organization)를 통하여 모색하도록 하고 있다.

ICAO는 또한 국가별 온실가스 배출량에 대한 데이터의 수집·보고 방법에 관하여 UN기후변화협약 관련 과학·기술자문기기관의 자문을 얻기도 하였다.³³⁾

ICAO의 환경보호 노력은 소음과 온실가스 배출량에 대한 기술적 표준을 제정하는 것에서부터 시장기능적 메커니즘을 고려하는 것으로까지 확대되었다.³⁴⁾ 2004년 총회는 온실가스 배출에 대한 시장기능에 기초한 규제에 관한 지침을 개괄한 결의안을 채택하였다.³⁵⁾ 이 결의안은 회원국의 자발적인 온실가스 배출감축 노력, 배출량에 따른 조세·부담금 및 배출권거래에 초점을 맞춘 것으로 회원국들이 자발적인 온실가스배출량 감축조치를 개발·시행하고 ICAO에 보고하도록 촉구하였으며 온실가스 배출에 대하여 일방적으로 조세와 부담금을 부과하지 아니하도록 회원국에 권고하였다. 총회는 두 가지의 국제적 배출권거래제를 검토하였는 바, 하나는 ICAO이 직접 개발·운영하는 국제적 제도이며 또 다른 하나는 회원국들이 국제항공을 배출권거래제에 편입시키는 것을 감독하는 제도이다.³⁶⁾

ICAO는 국제항공의 배출권거래제에 대한 지침을 개발하는 데 노력을 기울이고 있다.³⁷⁾ CAEP는 2007년 2월 회의를 개최하고 ICAO회원국간 배출권거래제도에 국제항공을 포함시키는 권고안을 공표하였다.³⁸⁾ CAEP의 제안에는 다음 사항이 포함되어 있다; 첫째, 항공기 운항인들을 규제의 핵심대상으로 한다. 둘째, 운항인의 의무는 규제 대상이 되는 운항으로부터 배출된 온실가스 배출총량을 기준으로 한다. 셋째, 초

32) Int'l Civil Aviation Org., Consolidated Statement of Continuing ICAO Policies and Practices Related to Environmental Protection, Assemb. Res. A35-5 (2004), (이하 "ICAO Assemb. Res. A35-5"라 한다).

33) Reagan, *op.cit.*, p.356.

34) Louise Maillert & Carl Bureson, "Aviation and the Environment: Finding a Balance", *Air & Space L.*, Vol.18(2003), pp.4-5.

35) ICAO Assemb. Res. A35-5, *op.cit.*

36) Reagan, *op.cit.*, p.357.

37) Int'l Civil Aviation Org., ICAO Commits to Aggressive Action on Aircraft Emissions (Sept. 28, 2007), http://www.icao.int/icao/en/nr/2007/pio200710_e.pdf (이하 "ICAO Commits to Aggressive Action on Aircraft Emissions"라 한다). 2007년 9월 총회에서 국제항공과 기후변화에 관한 새로운 그룹을 설치하도록 하였다.

38) Int'l Civil Aviation Org., Participants of ICAO Environmental Meeting Agree on Guidance for Aviation Emissions Trading (Feb. 16, 2007), http://www.icao.int/cgi/goto_m.pl?icao/en/nr/2007/pio200701_e.pdf.

기에는 이산화탄소만을 적용 대상으로 한다. 넷째, 외국의 운항인은 ICAO회원국들이 다른 방안들을 지속적으로 검토하는 동안에는 상호합의하에서만 그 규제적용 대상에 포함시킬 수 있다. 즉, 외국운항인에 대해서는 당사국간의 합의 없이는 배출권거래제도를 적용하지 아니하도록 하였다.³⁹⁾

한편, ICAO는 2007년 5월 총회 회의에서 CAEP의 최근의 활동에 대해 검토하고 회원국들의 항공 배출물 감소조치에 관한 논의를 위하여 제2차 항공배출에 관한 전문가회의(Colloquium on Aviation Emissions)를 개최하였으며⁴⁰⁾ 2007년 9월 총회회의에서는 “국제항공과 기후변화에 관한 그룹”(Group on International Aviation and Climate Change)의 설치에 합의하였다.⁴¹⁾ 국제민간항공협약 제84조는 “이 협약 및 이 협약 부속서의 해석 또는 적용에 관한 회원국간의 의견불일치가 교섭에 의하여 해결될 수 없을 경우, 그 의견불일치와 관련된 어느 일방의 신청에 따라 이사회가 이를 결정한다”라고 규정하고 있다. 분쟁 당사국은 이사회에 결정에 대해 임시 중재재판소 또는 국제사법재판소에 항소할 수 있다. 그러나, 그 동안 이사회에 회부된 분쟁은 5건에 불과하며, 이사회는 어떠한 분쟁의 본안에 대해서 결정을 내린 바는 아직 없다.⁴²⁾

ICAO가 심리한 미국과 EU회원국들간 환경규제분쟁은 ICAO의 분쟁해결의 특징을 잘 보여주고 있다.⁴³⁾ EU가 항공기엔진 소음이 공항 주변의 인구밀도가 높은 지역에 미칠 영향에 대해 우려하여, 협약 부속서 16에 규정된 기준보다 더 엄격한 엔진소음 기준을 채택하자, 많은 역외 항공사들이 엔진 소음을 없애는 “허쉬킷(Hushkits)”을 장착하여 엔진을 개조하여 기준은 충족시켰으나 노후된 비행기들은 그다지 소음이 개선되지 않았다. 이에 대응하여, EU는 절대적인 데시벨(Decibel)수치가 아닌 엔진 성능의 특정 파라미터(parameter)를 반영하도록 1999년 소음규칙을 개정하였다.⁴⁴⁾ 항

39) Reagan, *op.cit.*, p.358.

40) Int'l Civil Aviation Org., Colloquium on Aviation Emissions with Exhibition Programme, <http://www.icao.int/env/clq/clq07/ClqProgramme.pdf>.

41) ICAO 2007 Assembly Meeting Climate Change Group Press Release, *op.cit.*

42) Dempsey, “Flights of Fancy and Fights of Fury: Arbitration and Adjudication of Commercial and Political Disputes in International Aviation”, *op.cit.*, pp.270-71.

43) *Ibid.*, pp.277-86(미국과 EU간의 hushkit분쟁의 개요를 소개하고 있다).

44) *Ibid.*, pp.279-80.

공기에 허쉬킷을 장착하는데 투자하였던 항공사들은, 이 기준으로 인해 훨씬 더 큰 손실을 겪게 될 위험에 처하였으며⁴⁵⁾ 미국 정부는 협약 제84조에 의거하여 2000년 3월 14일 EU 15개 국가를 상대로 ICAO 이사회에 제소하였다. 당사자들은 분쟁 해결을 위한 교섭을 하도록 한 이사회 결정에 받아들였으며, 그 결과 미국은 ICAO에 제기한 소송을 철회하고, EU는 엔진 파라미터 소음규칙을 폐지하기로 함으로써 2003년 12월 6일 분쟁을 최종적으로 해결하였다. ⁴⁶⁾

2. 쌍무적 항공업무협정

최근, 국제항공법 분야에서 쌍무적 항공업무협정의 확대현상이 두드러지게 나타나고 있다.⁴⁷⁾ 항공교통권을 교환하는 내용을 골자로 하는 1946년 미국·영국간 항공협정은 쌍무적 항공업무협정의 효시가 되었으며⁴⁸⁾ 그 후 이러한 쌍무적 협정은 ICAO 회원국간에 확산되어 광범위한 항공협정의 네트워크를 형성하고 있다.⁴⁹⁾ 오늘날의 쌍무적 항공협정은 전형적으로 운송인과 항로, 운송능력, 항공요금, 차별과 공정경쟁, 보안 및 분쟁해결 등에 관하여 규정하며 ⁵⁰⁾ 최근에는 ICAO 회원국들이 항공운송서비스에 대한 정부 규제를 완화하는 약속을 하는 항공자유화협정, 이른바 Open Skies Agreement를 체결하는 경향을 보이고 있다. 미국과 EU은 미국과 개별 EU 회원국간에 체결된 쌍무적 항공업무협정을 대체하기 위한 미국-EU 항공자유화협정에 합의하여 2008년 3월 30일 발효하였다. 이 협정은 항공산업의 성장을 촉진하고 요금을 인하하기 위하여 EU-미국간 항공시장을 개방하여 경쟁을 확대하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 항공업무협정들은 당사자간의 교섭 이외의 다른 분쟁해결 방법도 규정하고 있다.⁵¹⁾ 예컨대, 미국이 체결하는 항공업무협정은 분쟁당사자들이 상호 협

45) *Ibid.*, p.280.

46) *Ibid.*, p.285.

47) Miller, *op.cit.*, p.707.

48) Dempsey, "Flights of Fancy and Fights of Fury: Arbitration and Adjudication of Commercial and Political Disputes in International Aviation", *op.cit.*, p.238.

49) *Ibid.*

50) U.S. Dept. of State, Current Model Open Skies Agreement Text(Apr. 13, 2004), <http://www.state.gov/e/eeb/rls/othr/2008/19514.htm>(이하 "U.S. Model Open Skies ASA"라 한다).

의가 실패할 경우 분쟁을 구속력 있는 수시 중재(*ad hoc arbitration*)에 회부할 수 있도록 하고 있다.⁵²⁾

III. 2006년 12월 EU 지침(directive)안과 항공배출권거래제

1. EU의 배출권거래제도

항공분야를 EU배출권거래제도에 편입시켜야 한다는 EU의 집행기관인 EU집행위원회의 제안은 UN기후변화협약 교토 회의가 촉매제가 된 일련의 사건으로부터 등장하였다.⁵³⁾ 교토의정서 가입 당사자로서 EU와 그 회원국들은 상당한 규모의 온실가스 감축의무를 자발적으로 부담하였다. EU의 환경법은 전통적으로 “명령-통제”형태를 취하고 있었으나⁵⁴⁾ 1990년대 초 이후, 시장기반의 규제 메커니즘으로의 전환에 대한 관심이 증대됨에 EU 회원국들은 교토의정서가 의무화한 온실가스 배출량 감축 목표를 달성하기 위한 저비용의 수단에 대하여 논의하였으며 그 결과 배출권거래제를 도입하게 되었다.⁵⁵⁾ EU집행위원회는 단계별 이행방식을 채택하였다. 제1단계는 2005년 1월 1일부터 개시되었으며, 그 대상은 EU의 이산화탄소 배출량의 약 45%를 차지하는 에너지·금속생산·광물·제지산업에서 배출되는 이산화탄소 배출량으로

51) Dempsey, “Flights of Fancy and Fights of Fury: Arbitration and Adjudication of Commercial and Political Disputes in International Aviation”, *op.cit.*, pp.240-41.

52) U.S. Model Open Skies ASA, *op.cit.*, art. 14.

53) Proposed Directive, *op.cit.*

54) 명령-통제(Command-and-control)시스템은 일반적으로 환경목표를 이행하기 위하여 어떠한 관할국 전역에서 오염물배출자에 대단히 상세한 내용의 허가증을 발급하는 중앙집중화된 규제명령프로그램을 말한다. 예컨대, 미국의 Clean Air and Clean Water상의 주의 기관과 환경보호청(EPA)이 발급하는 허가증은 일반적인 그리고 대단히 세부적인조건인 오염기준을 정하고 있으며 오염물을 배출할 때 마다 적용되는 전형적인 command-and-control메커니즘이다. Zygmunt J.B. Plater et al., *Environmental Law and Policy: Nature, Law, and Society*, (2d ed.), (Aspen Pub., 2008), p.587.

55) Peter Zapfel, “Greenhouse Gas Emissions Trading in the EU: Building the World's Largest Cap-and-Trade Scheme”, *Emissions Trading for Climate Policy: US and European Perspectives*, ed., by Bernd Hansjurgens, (Cambridge University Press, 2005), pp.162-4.

국한되었다.⁵⁶⁾ 후속 단계들에서는 제도를 확대하여 훨씬 더 많은 온실 가스 산업 을 포함하면서, 점진적으로 배출량 상한선을 강화하게 된다. 제2단계는 2008년부터 2012년인 교토의정서 제1차 의무(commitment) 기간과 일치하도록 정하여졌다. ⁵⁷⁾ EU 회원국들은 배출권거래제가 적용되는 단위(units)에 온실가스 배출권을 배분하기 위하여 국내할당계획(National Allocation Plans)을 수립한다. 제1단계의 기간 동안, EU집행위원회는 각 회원국의 할당계획이 교토의정서상의 의무에 근접하도록 요구하였 으며 제2차 단계에서는 EU집행위원회가 각 국가의 할당계획이 교토의정서의 의무 사항을 엄격하게 준수할 것을 요구하게 된다.

2. 2006년 12월 지침안의 EU 역외항공운송인에 대한 적용

EU집행위원회는 2006년 12월 20일 지침안이 EU배출권거래제에 항공산업에 대해 서 까지 적용될 것임을 공표하였다.⁵⁸⁾ EU역내 공항간의 모든 비행은 2011년에는 EU 배출권거래제의 적용대상이 될 것이다. EU배출권거래제는 2012년까지는 EU역외로 부터 EU공항에 도착하는 또는 EU역내 공항에서 출발하여 EU역외를 도착지로 하는 모든 비행(이하 “국제적” 비행이라 한다)으로 확대된다. ⁵⁹⁾ 지침안은 개별 항공사를 규제 대상으로 설정하고 있다. 배출할당분 배분은, 현행 EU배출권거래제가 회원국 차원에서 이행되는 것과는 달리, 쏠EU 차원에서 행하여진다. EU집행위원회는 2004 년부터 2006년까지의 평균항공배출량 데이터에 기초하여, 배출할당분 총량이 배분되 도록 결정하게 된다. 지침안은 EU에서 면허를 취득한 운항인에 대해서는 면허를 부여한 개별 회원국에게 감독 및 준수의 책임을 부과하고 있으며⁶⁰⁾ EU역외 항공운항 인에 대해서는 그 운항중 이산화탄소 배출량을 가장 많은 한 EU회원국에 그 책임을 부과한다.⁶¹⁾ 지침안이 시행되면 항공사들은 기존의 EU배출권거래제 시장에 통합되

56) 이에 대해서는 Cinnamon Carlarne, “Climate Change Policies an Ocean Apart: United States and European Union Climate Change Policies Compared”, *Penn St. Envtl. L. Rev.*, Vol.14(2006), p.435.

57) *Ibid.*, p.2.

58) Proposed Directive, *op.cit.*

59) Reagan, *op.cit.*, p.364.

60) 제18a(1)(a)조,

61) 제18a(1)(b)조.

어 항공산업 이외의 다른 산업과도 배출할당분을 거래할 수 있게 될 것이다. 항공부문이 EU의 온실가스 배출량에서 차지하는 부분은 3%에 불과하지만, EU집행위원회는 2012년까지 국제비행에서 발생하는 온실가스가 1990년 수준보다 150%까지 증가할 것으로 예상하고 있다. 항공산업에 대한 규제를 지지하는 자들은 EU배출권거래제가 항공사로 하여금 더욱 효율적 기술을 개발하는데 투자하도록 유도하는 더욱 강한 인센티브를 제공할 것으로 판단한다.⁶²⁾

3. 지침안에 대한 정치적·기술적 측면에서의 반대론

(1) 정치적인 측면: 규제주체의 문제

EU역외, 특히 미국의 항공 이익관계자들은 지침안이 여러가지 이유때문에 다자간 해결방식이 필수적인 범세계적인 문제에 대하여 일방적인 조치를 취하는 것이라고 우려하고 있다.⁶³⁾ 정치적인 주요쟁점은 국제항공 배출감축조치를 모색하는 임무를 수행하는 적절한 규제주체가 누구인가이다.⁶⁴⁾ EU역외의 항공사, 무역단체 및 각국 정부는 EU집행위원회가 국제항공에서 온실가스 배출량 감축 조치를 마련하는 적절한 기구가 될 수 없다고 지적하고,⁶⁵⁾ EU가 선호하는 특정한 기후변화 정책을 전세계 여타 지역에 강요하는 것은 부적절하며⁶⁶⁾ 국제항공의 온실가스 배출규제는 범세계적

62) Reagan, *op.cit.*, p.365.

63) U.S.-EU Mission Open Skies Press Release, *op.cit.*

64) Air Transp. Association[ATA], ATA Statement Regarding EC Decision on Emissions Trading (Dec. 20, 2006), http://www.airlines.org/news/releases/2006/statement_12-20-06.htm (이하 "ATA Statement Regarding EC Emissions Trading"라 한다).

65) Kim Rahn, Korea Faces EU Emissions Rule, Korea Times, Feb. 8, 2007, (우리나라 정부가 EU의 항공분야에 대한 배출권거래제 도입에 관한 지침안이 우리나라의 항공사에 미칠 영향에 대하여 검토하기 위하여 태스크 포스를 구성하였으며 미국, 중국, 러시아 및 호주 등 EU역외의 반대국들과 협력할 것임을 언급하고 있다); ATA Statement Regarding EC Emissions Trading, *op.cit.*, (미국 화물과 여객 운송의 90%이상을 담당하는 미국 항공운송인들을 대변하는 ATA 역시 지침안에 반대하고 있다).

66) U.S. Dept. of State, United States Questions European Aviation Emission Trading Scheme (Dec. 2, 2005), <http://usinfo.state.gov/gi/Archive/2005/Dec/05-48743.html> (이하 "FAA/EC Roundtable Press Release"라 한다).

해결방안을 필요로 하는 문제이고 ICAO가 그 임무를 수행하는데 가장 적절하다고 주장한다.⁶⁷⁾ 특히, 개발도상국은 EU배출권거래제의 적용이 국제항공에까지 확대되는 것은 자국의 규제방안에 보다 부합되는 다른 온실가스 배출량감축조치를 수행하는 것을 방해하는 것이라고 주장하고 있다.⁶⁸⁾

(2) 기술적 측면

지침안의 기술적 측면에 대한 우려에는 규제수단의 선택, 배출권 할당, 법규준수 및 집행조치 및 적용범위 등과 관련되어 있다. 반대론자들은 국제항공의 온실가스 배출감축을 위하여 배출권거래제를 해결방안으로 선택하는 것에 대해서도 의문을 제기하여왔다. 미국 항공산업대표들은 낮은 비용으로 보다 신속하게 배출량감축을 달성하기 위해서는 국제항공업계가 우선적으로 항공교통관리(air traffic management: ATM)시스템을 개편하여야 한다고 생각한다.⁶⁹⁾ 지침안에서 사용된 배출권할당방안에 대해서도 많은 우려가 제기되어왔다. 지침안은 처음에는 일부 소규모의 배출권만을 경매방식으로 매각하고 대부분의 배출권은 그 동안의 배출량을 기준으로 계산하여 무료로 항공서비스 제공자들에게 배분하는 것을 염두에 두고 있다. 비판론자들은 무료의 배출권을 획득한 항공사들이 그 비용부담을 직접 소비자에게 전가하여 불로소득을 실현함으로써 결국은 배출권거래제의 신뢰도를 저하시키게 될 것이라고 주장하고 있다. 항공산업 대표들은 신생 항공회사들을 위하여 따로 책정하는 배출량이 부족하게 되면 현행 항공사들에게는 유리하면서도 신생 항공사들의 시장진입을 가로막는 결과를 낳을 수 있다고 우려를 표명하고 있다.⁷⁰⁾

67) *Ibid.*

68) Reagan, *op.cit.*, p.366.

69) 그들은 항공교통관리시스템 관련자들은 국제항공에서 항공기의 육상이동 및 비행의 형태를 변경함으로써 온실가스 배출량 감축목표를 달성할 수 있을 것이라고 판단하고 있으며 배출권거래제를 국제항공에까지 확대하는 것은 각국 정부가 항공교통관리의 효율성 향상시키려는 노력을 저해하는 것이라고 주장한다. 지침안에 대한 비판자들은 또한 배출권거래제는 EU집행위원회가 기대하는 연비향상을 위한 인센티브를 제공할 수 없을 것이라고 주장해왔다. 이들은 경기둔화와 보안상 문제를 포함한 여러 가지 우려 요인이 국제항공산업을 모든 비용—특히 연료에 기인한 비용—을 꼼꼼하게 계산하는 효율성 높은 산업으로 변모시켰다고 주장하고 있다. *Ibid.*

지침안에 의하면, EU 역외항공사들에 대한 모니터링 및 법규준수 책임을 각각의 역외 항공사가 이산화탄소를 가장 많이 배출하는 EU회원국에 부담시키고 있다. 이와 관련하여 EU역외 항공 관계자들은 EU 회원국들이 결국은 그러한 책임을 자국의 항공사와 가장 강력한 경쟁관계에 있는 역외항공사에 대한 규제수단으로 활용함으로써 공정성에 문제가 발생할 수 있다고 비난하고 있다.⁷¹⁾ 한편, EU의 일부 항공사는 지침안이 오히려 EU역내운항 항공사들에게 더 큰 부담을 부과하여 결과적으로 EU역외 항공운송인들에게 유리할 것이라는 우려를 표명하고 EU배출권거래제의 적용 범위에서 벗어나기 위하여 노선 개편도 고려할 수 있다고 경고하여왔다. 독일의 Lufthansa는 지침안이 발효할 경우, EU배출권거래제를 피하기 위해서 비EU국가인 스위스의 취리히로 이전하겠다고 위협하고 있다. 아시아 등 EU역외의 항공사들도 과거에 EU를 경유하였던 운항에 대해 EU역외의 다른 허브(hub)를 이용할 수도 있을 것이다.⁷²⁾

3. 국제민간항공협약에의 부합성 여부

(1) 지침안 지지론의 논거

국제민간항공협약 제1조는 회원국은 자국의 영토의 상부공역에 대하여 배타적인 주권을 갖는다고 규정하고 있다. 제6조는 부정기 항공기는 사전승인 없이 회원국의 상공을 비행할 수 없으며, 회원국이 부과하는 조건에 따르도록 하고 있다. 제11조에 의하면, 회원국은 국적에 차별 없이 적용되고 국제민간항공협약의 규정에 부합되는 한, 자국에 입국 또는 출국하는 국제항공기에 대하여 그에 관한 조건을 적용할 수 있다고 규정하고 있다. EU의 항공산업대표들은 출발지 또는 도착지를 기준으로 국제항공에 대하여 EU배출권거래제를 적용하는 지침안은 협약의 이러한 규정들에 부합되며⁷³⁾ 온실가스 배출량 감소 조치에 대한 ICAO의 지침에 합치되는 것이라고 주장한

70) EU 지침안이 국제항공시장의 경쟁에 미치는 영향에 대해서는 Veno, *op.cit.*, p.680.

71) Brett Frischmann, "Using the Multi-Layered Nature of International Emissions Trading and of International-Domestic Legal Systems to Escape a Multi-State Compliance Dilemma", *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.*, Vol.13(2000), pp.475-80.

72) Reagan, *op.cit.*, p.369.

73) *Ibid.*, p.370.

다. 교토의정서는 EU회원국을 포함한 모든 ICAO회원국들에게 ICAO를 통하여 국제항공편의 온실가스 배출량을 감축하도록 의무화하고 있다. EU집행위원회는 ICAO의 CAEP(항공환경보호위원회)가 2004년 9월 회의에서 ICAO를 통한 배출권거래에 관한 문서를 작성하지 못하였다는 사실에 주목하고 있다.

2004년 10월 공포된 ICAO 총회 결의 35-5는 국제항공에 대한 산업부문간 배출권거래를 허용하는 이른바, open emissions trading system을 부분적으로 승인하였으며, 'ICAO가 지원하는 회원국들의 자발적인 거래제'를 채택할 것인가 아니면 'ICAO 회원국 배출권거래제의 국제항공에의 확대 적용제도'를 채택할 것인가를 검토하고 있다.⁷⁴⁾ 2007년 9월 ICAO 총회에서 회원국 과반수가 회원국은 상호 합의한 경우를 제외하고 다른 국가의 항공사들에 대하여 배출권거래제를 적용하지 아니한다는데 동의하였지만, EU국가들은 이에 대해 공식적으로 유보하는 입장을 표명하고, 국제민간항공협약의 어떠한 규정도 국가가 시장기능적 조치의 적용에 앞서 상호 동의를 얻도록 요구하고 있지 않다고 주장하고 있다.⁷⁵⁾

(2) 지침안 반대론의 논거

(가) 국제민간항공협약 제12조에 위배되는 운항조건

국제민간항공협약 제12조는 회원국의 항공기로 하여금 운항하는 국가의 “비행 및 조종”(flight and maneuver)에 관한 규칙을 준수하도록 요구할 수 있지만 “공해상공에서 시행되는 규칙은 이 협약에 의거하여 제정된 것이어야 한다”라고 규정하고 있다. 미국의 모델오픈스카이협정(Model Open Skies Agreement) 제11조는 어느 일방 당사국도 국제민간항공협약 제15조에 합치하는 조건하에는 세관·기술·운항·환경상 이유로 달리 요구되지 아니하는 한, 운항의 규모, 운항회수, 定期性 또는 타방 당사자의 지정 항공사가 운항시키는 항공기 유형(들)을 일방적으로 제한할 수 없다고 규정하고 있다.⁷⁶⁾ 반대론자들은 지침안이 공해상공의 국제운항 항공기에 대하여 운항조건을 부과하는 것이기 때문에 국제민간항공협약 제12조 또는 국제운항 항공기에

74) ICAO Assemb. Res. A35-5, *op.cit.*

75) Reagan, *op.cit.*, p.371.

76) U.S. Model Open Skies ASA 제11조.

일방적으로 운항 요건을 부과하는 것을 금지하는 쌍무적 항공업무협정(당사국간에 이러한 조약에 체결되어 있는 경우에 한함)의 조항을 위반하는 것이라고 주장한다. 이에 반하여 EU항공산업 대표들은 국제항공에 대한 배출권거래제 적용은 항공기 운항규제 (aircraft operation regulation)에 해당하는 것이 아니라 국제민간항공협약 및 쌍무적 항공업무협정에 따라 허용되는 출입국 요건을 부과하는 것일 뿐이라고 반박한다.⁷⁷⁾

(나) 민간항공협약 제15조에 위배되는 조세 또는 부담금

EU의 항공산업 대표들은 배출권거래제가 국제민간항공협약이나 쌍무적 항공업무협정이 전혀 다루고 있지 아니한 것이며 부담금 또는 조세와는 구별되는 것이라고 주장하지만, EU역외 반대론자들은 항공사측에 일방적으로 비용을 부담시키는 것이므로 앞서 설명한 국제민간항공협약 제15조나 쌍무적 항공업무협정상의 허용될 수 없는 부담금 또는 조세에 해당한다고 지적한다.⁷⁸⁾ 즉, 동 협약 제15조상의 또는 협정상의 확인가능한 비용을 초과한다고 주장하거나 동 협약 제15조에 의거한 영공 출입에 따른 부담금이나 조세에 해당된다고 주장한다. 그 밖에도 국제항공에 EU배출권거래제를 확대 적용하는 것은 연료소비를 이유로 항공사들에게 비용을 부과하는 것이기 때문에, 상기의 협약 또는 협정상의 국제항공에 사용된 연료에 허용될 수 없는 조세를 부과하는 것이나 다름없다고 주장하기도 한다.

(다) 제37조에 의한 항공관련 규칙의 통일성 확보노력 조항의 위반

국제민간항공협약 제37조는 모든 회원국들로 하여금 통일성이 항공운항을 촉진하고 개선시키는 모든 문제에서 항공기, 항공종사자, 항공로 및 보조적 업무와 관련된 법령, 표준, 절차 및 조직에 관한 “실행할 수 있는 최고의 통일성”(the highest practicable degree of uniformity)을 확보하는데 협력(undertakes to collaborate)하도

77) EU 항공사들간에도 EU 지침안에 대해 자신들의 입장에 따라 견해 차이를 보이고 있다. Air France는 “항공운송이 기후변화에 미치는 영향을 줄이는데 가장 건전한 방법이라는 이유로 찬성하지만, Lufthansa는 EU로의 도착 및 출발에 대해서만 적용하기 때문에 경쟁의 왜곡을 초래할 것이라는 이유로 반대하고 있다. Veno, *op.cit.*, p.684.

78) James L. Connaughton, Chairman of the White House Council on Env'tl. Quality, The President's Comprehensive Climate Strategy and the Clean Coal Initiative(Nov. 30, 2006), <http://fpc.state.gov/fpc/77170.htm> (이하 “Connaughton Press Release”라 한다).

록 하고, 이를 위하여 ICAO는 필요에 따라 수시로(from time to time as may be necessary).....“국제 표준과 권고사항 및 절차”(international standards and recommended practices and procedures)를 채택하고 개정한다고 규정하고 있다. EU의 지침안은 바로 ICAO 회원국의 이러한 항공관련 규칙의 통일성 확보의 노력을 규정한 제37조에 위배된다는 지적도 제기되고 있다.⁷⁹⁾ 한편, 여기에서 “undertake to collaborate”의 의미는 “the highest practicable degree of uniformity”라는 구절과 결부시켜 해석해 볼 때, 또한, 다른 조약의 사례를 보더라도 “법적 의무”를 부과하는 성격의 규정으로 볼 수 없을 것이다.⁸⁰⁾ 다만, 준수하지 않더라도 어떠한 법적 효과도 초래하지 않는다고 단정하는 것은 타당하지 않다.⁸¹⁾ “권고관행”은 그 준수의 정도가 약하고 어디까지나 권고적인 것에 불과하지만, 적어도 “표준”의 경우에는 현재까지는 “de jure soft law” 성격을 갖고 있으며, 국제적인 실효성 제고의 노력에 따라 “de facto hard law”로서의 지위를⁸²⁾ 얻어갈 것으로 전망된다.

(라) 환경규칙의 부당한 영토외적 적용

현행 국제항공법과는 별도로, 지침안의 반대론자들은 EU의 이산화탄소 배출규칙의 영토외적 적용에 대하여 위법성을 지적한다. 예컨대 미국의 Restatement(Third) of Foreign Relations Law of the United States(이하 “Restatement”라 한다)은 국제법상 영토외적 규제를 할 수 있는 국가의 관할권에 대하여 규정하고 있다. Restatement 제401(1)(c)항은 국가는 “자국 영토밖에서도 자국 영토내에 미치는 실질적인 영향력을 갖거나 갖기 위한 목적”과 관련하여 법률을 적용할 수 있는 관할권을 갖는다고 규정하고 있다.⁸³⁾ 미국의 EU지침안 반대론자들은 EU에 항공서비스를 제공하는 EU역

79) Veno, *op.cit.*, p.685.

80) Milde, *op.cit.*, p.5.

81) 이에 대해서는 Peter Ateh-Afac Fossungu, “The ICAO Assembly: The Most Unsupreme of Supreme Organs in the United Nations System: A Critical Analysis of Assembly Sessions”, *Transp. L.J.*, Vol.26(1998), pp1-2.

82) Herbert V. Morais, “The Quest for International Standards: Global Governance vs. Sovereignty”, *Kan. L. Rev.*, Vol.50(2002), pp.779-81.

83) Gerald F. Hess, “The Trail Smelter, the Columbia River, and the Extraterritorial Application of CERCLA”, *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.*, Vol18(2005), p.43.

외 운송인들은 주로 공해와 외국의 상공에서의 국제항공을 수행하므로 EU영역내에 실질적인 영향(substantial effect)을 초래하지 아니하며 또한, 전세계 이산화탄소 배출량의 2%를 차지하는 항공 배출량이 지침안의 궁극적인 규제목적인 기후변화에 대한 장기적 영향에 대하여 실질적인 영향을 미치지 아니하기 때문에 EU집행위원회는 이산화탄소 규제를 영토외적으로 적용할 수 있는 관할권을 갖지 못한다고 주장한다.⁸⁴⁾ 또한 설령, EU집행위원회와 EU 회원국들이 국제항공의 온실가스 배출로 인하여 EU역내에 실질적인 영향을 초래한다는 사실을 입증할 수 할지라도, 관할권을 행사하는 것은 불합리하기 때문에 삼가하여야 한다고 주장한다. 사실, 국가가 기후변화에 영향을 미치는 활동들에 대하여 영토외적 규제를 할 수 있는지에 대해서는 의문이다.⁸⁵⁾

IV. ICAO를 통한 다자간 규범 마련의 필요성

1. ICAO의 국제항공온실가스배출규제기구로서의 적합성

EU역의 항공산업 관계자들은 EU 지침안의 시행을 위한 후속 조치를 계속 수행하는 경우, 법적 소송을 제기할 수도 있음을 지적하여왔다.⁸⁶⁾ 따라서 EU지침안의 현행 국제항공규범과 기타 국제법상의 합법성 문제는 당분간 EU과 역외 국가에서 논란거리로 남게 될 것이다.⁸⁷⁾ 물론, 그러한 조치가 때로는 궁극적으로 범세계적 다자간 방

84) Reagan, *op.cit.*, p.379.

85) Francesco Francioni, "Extraterritorial Application of Environmental Law", *Extraterritorial Jurisdiction in Theory and Practice*, ed. Karl M. Meessen(Kluwer Law International, 1996), p.122(환경법의 영토외적 적용은 아직 전례가 없는 미답의 분야임을 지적하고 있다).

86) Veno, *op.cit.*, p.684.

87) EU의 지침안에 대한 비판은 국제항공운송협회(International Air Transport Association: IATA)가 선봉에 서고 있다. IATA는 ICAO를 통한 배출권거래제를 시행하여야 한다고 주장하고 있다. IATA는 이러한 제도는 1) 항공사 배출할당분은 다른 거래제도와 상호교환될 수 있어야 하며, 2) 항공사들로 하여금 새로운 기술에 투자할 수 있도록 자금을 확보하는 것을 지원하기 위하여 현재 수준의 배출량에 입각하여 할당분을 배분하여야 하며, 3) 이산화탄소만을 그 대상으로 하고 ICAO의 표준을 통하여 다른 온실가스의 배출을 다루도록 하여야 하며, 4) 외국항공사와 국내항공사를 대등하게 다루어야 한다는 원칙을 제시하였다. Int'l Air Transp. Ass'n, Environment Summit - Remarks by Giovanni Bisignani (Apr. 25, 2006) (hereinafter

안을 마련하도록 하는 자극제가 될 수도 있을 것이다.⁸⁸⁾ 그러나, ICAO는 국제항공분야의 온실가스 감축방안을 마련하는데 정치적으로 적합한 국제기구이다.⁸⁹⁾ 국제민간항공협약은 ICAO에 국제항공규칙의 통일성을 달성하는 임무를 부여하고 있다. ICAO는 환경규제에 대한 역할을 기술표준을 제정하는 것에서부터 경제·기술·국제정책 부문의 접점에 존재하는 복잡한 시장기능에 입각한 방안을 안출하는 것으로까지 확대되어왔다.⁹⁰⁾ 따라서 ICAO는 매우 복잡한 국제항공관련 규칙에 관한 회원국들의 통일성을 달성하는 적절한 채널이라고 할 수 있다. 더구나 국제항공운송인이 있는 거의 모든 국가가 ICAO의 회원국이라는 점을 고려해볼 때, ICAO를 통한 온실가스 배출량 감축방안의 개발은 모든 주요 국제항공 이해당사자들의 참여를 용이하게 할 것이다. ICAO가 온실가스감축 지침을 개발해낸다면 EU의 지침안과 같이 광범위한 영향을 미치는 일방적인 지역적 조치로부터 제기될 수 있는 반감이나 국제법 위반이라는 주장을 없앨 수 있으며 따라서 EU가 일방적으로 시행하는 규칙을 EU역외 국제항공운송인이 준수하지 아니하거나 그 국적국들이 보복조치를 취하는 등의 리스크를 해소시켜줄 것이다. ⁹¹⁾

ICAO는 국제항공의 온실가스배출감축제도의 기술적 방안을 마련할 수 있는 가장 적합한 위치에 있다.⁹²⁾ ICAO는 그 동안 자신의 항공분야규범 형성과 관한 역할 확대와 더불어 경제학, 공학 및 환경과학을 포함하는 국제항공정책에 영향을 미치는 다양한 분야의 전문가를 참여시켜 규범을 제정하여왔다.⁹³⁾ ICAO는 이러한 전문성을 토대로 국제항공의 온실가스배출량 감축제도의 마련과 관련된 기술적 문제들을 충분히 검토할 수 있는 역량을 갖추고 있으며 회원국들과 국제항공운송인들은 그 결과로서 확립된 제도를 더욱 신뢰하고 이행하고자 할 것이다. ⁹⁴⁾

IATA), <http://www.iata.org/pressroom/speeches/2006-04-25-01>.

88) Robert F. Housman & Durwood J. Zaelke, "Making Trade and Environmental Policies Mutually Reinforcing: Forcing Competitive Sustainability", *Envtl. L.*, Vol.23(1993), p.545.

89) Reagan, *op.cit.*, p.380.

90) Maillett & Burleson, *op.cit.*, p.5.

91) Reagan, *op.cit.*, p.381.

92) Miller, *op.cit.*, pp.724-25(그는 ICAO가 국제항공배출가스에 대한 규제방안을 개발하는데 적합한 전문기술을 가지고 있다고 지적하고 있다).

93) Maillett & Burleson, *op.cit.*, p.5.

94) Reagan, *op.cit.*, p.382.

또한, ICAO는 지역적으로 다양한 회원국들이 가입하고 있기 때문에 온실가스 배출감축제도를 설계하는데 회원국들의 정치·경제·기술적 환경을 고려하는데 대단히 적합하다.⁹⁵⁾ ICAO는 다양한 규제 철학과 메커니즘을 안출해냄으로써 개발도상국 회원국들이 제기하는 형평성에 대한 우려를 불식시킬 수 있을 것이다. 뿐만 아니라, ICAO를 통한 국제항공의 온실가스배출감축 프로그램의 개발은 EU 지침안의 시행으로 인한 규칙 및 시장 왜곡현상을 피할 수 있게 할 것이다. ICAO가 안출하는 그러한 프로그램은 그 적용지역을 범세계적으로 확대하게 될 것이므로 회원국의 공통의 이익을 위하여 온실가스 배출기준 등 비롯한 항공관련 항공분야에 다소 완화된 기준을 정하게 되겠지만, EU의 지침안과 관련하여 제기된 법적 이익을 회피할 수 있을 것이며 지역적 분열현상을 피할 수 있는 더욱 효율적인 역할을 수행할 수 있을 것이다.⁹⁶⁾

2. ICAO에 의한 다자간 메커니즘의 형식과 전망

한편, ICAO를 통한 항공 온실가스배출감축시스템에 대한 회의론자들은 ICAO가 그동안 이 문제에 신속하게 대응하지 못하였음을 지적하고 있다. 이들은 항공산업 관계자들이 이산화탄소 배출 기준의 시행을 지연시키기 위하여 ICAO를 이용하여 왔다고 우려하고 있는 것이다. 물론, ICAO는 오랫동안 온실가스 배출감축 조치를 검토하여 왔지만 아직까지도 항공 배출관련 지침을 제정하지 못한 상태이다.⁹⁷⁾ 그러나, ICAO는 그 동안 배출감축을 모색함에 있어서 수많은 관련 문제들을 분석하여 해결방안을 찾아내는 능력을 개발하기 위하여 회원국 및 다른 국제기구들과의 협력함과 동시에 ICAO 이사회와 실무그룹내에서 꾸준히 작업을 하여왔다. EU는 지침안의 제1단계에서 염두에 두고 있는 바와 같이, 회원국들간에 EU역내 항공에 대하여 EU배출권거래제를 확대 적용하고, ICAO에 항공분야 배출권거래제 시행의 효용성에 대한 구체적 증거를 제시함으로써 ICAO의 배출관련 지침의 개발을 촉진할 수 있을 것이다.⁹⁸⁾

다만, 그러한 지침을 어떠한 형식으로 채택하여 시행할 것인가도 중요한 문제이

95) Miller, *op.cit.*, pp.728-29.

96) Reagan, *op.cit.*, p.382.

97) Miller, *op.cit.*

98) Reagan, *op.cit.*, p.383.

다. 먼저, 민간항공협약을 개정하는 방식은 타당하지도 현실적이지도 않다. 단순히 몇 개 조문을 협약에 추가하는 것만으로는 항공 분야의 환경문제에 관한 규칙을 망라할 수 없다는 현실적인 한계가 있을 뿐만 아니라, 조문을 개정하는 경우 그러한 조문을 도출해내는 과정에서 ICAO 회원국간의 합의가 이루어지기 어려울 뿐만 아니라 설령 채택되었다 하더라도 그 개정의정서에 비준하지 아니한 국가에 대해서는 당해 조문은 법적 구속력을 갖지 못하기 때문에 자칫하면 소기의 성과를 달성하기 어려울 것이다. 그렇다고 하더라도 특히 선진국과 개도국간의 환경과 관련된 이해관계의 충돌 그리고 도쿄의정서상의 의무의 차이등을 고려해 볼 때, ICAO의 주도하에 항공관련 환경문제를 다루기 위한 별도의 조약을 채택하는 것은 더욱 어려울 것이며, 기후변화협약 체제와의 상충성도 우려된다. 설령 채택되었다 하더라도, 이러한 내용에 반대하는 국가는 가입하지 아니할 수 있기 때문에 오히려 그러한 조약의 실효성과 약화시키는 결과를 초래하게 될 것이다.

결국, 국제민간항공협약 부속서 16의 개정을 통한 방안의 제시가 가장 유력한 방안이라고 판단된다. ICAO가 1999년 출범시킨 “종합안전감독평가프로그램”(Universal Safety Oversight Audit Programme⁹⁹⁾ 및 2002년 출범시킨 종합보안평가프로그램 (Universal Security Audit Programme) 등과 같이 국제항공배출거래제도를 반영한 새로운 부속서 16상의 표준에 대하여 이행사항을 감시하기 위한 새로운 프로그램을 출범시킬 수도 있을 것이다. ICAO를 통하여 제정되는 항공관련 규칙이 그 기준은 다소 완화되겠지만 범세계적인 준수를 이끌어 낼 수 있을 것이다. 문제는 동 협약의 부속서는 법적 구속력이 없다는 점에서 여전히 ICAO에 의한 항공관련 온실가스 배출에 대한 규칙 제정은 실효성의 측면에서 비판이 제기될 수도 있을 것이며 이로 인하여 EU의 지침안과 같이 환경관련 규칙의 역외적용이 더욱 설득력을 얻게 되고 오히려 선진국을 중심으로 확산되는 결과를 초래할지도 모른다. 바로 이러한 결점을 시정할 수 있는 해결책은 최근 국제항공분야의 추세가 되고 있는 Open Skies 협정을 통하여 쌍무적으로 그러한 지침들을 확산함으로써 간접적으로 다자간 배출권거래제도를 시행하는 것이다.

99) 이에 대해서는 Michael Milde, “Aviation Safety Oversight Audit Programme and the Law”, *Ann. ASL*, Vol.26(2001), p.165이하 참조.

V. 한국·EU와의 Open Skies 협정체결과 지침안

2007년 1월 우리나라는 프랑스와의 항공회담에서 양국간 2008년 3월부터 취항회수를 주3회(현재 주 7회→주10회) 확대하고, 2010년 3월에 추가 1회를 추가함으로써 주4회(총 주11회)로 확대한다는데 합의하였다. 또한, 복수항공사 체제가 열림에 따라 항공사간 서비스경쟁이 가속화되고 항공편 이용상의 불편이 해소될 전망이다. 수차례의 논의와 비공식 협의를 거쳐 양국간 이견을 좁히고, 쟁점이 되었던 EU Clause(이하 “EU 조항”이라 한다)에 대해서도 지정항공사를¹⁰⁰⁾ 2개 항공사로 제한하는데 의견이 접근됨에 따라 합의가 이루어지게 되었다. EU 조항이라 함은 EU 회원국 항공사(예: 에어프랑스)가 다른 EU 회원국(예: 독일)에 영업소를 설치한 경우 당해 회원국(독일)과 역외 제3국(예: 한국)간 운항이 가능한 항공사로 지정될 수 있도록 하는 제도로서 EU 회원국은 유럽사법재판소 판결에 따라 도입이 의무화되어 있다.¹⁰¹⁾

한편, 2008년 7월에도 우리나라와 EU집행위원회간에 한·EU 항공회담이 개최되었다. 우리 정부가 EU 개별 회원국이 아닌 집행위원회와 가지는 최초의 항공회담으로서 여기에서는 EU조항의 수용을 위한 수평적 협정(Horizontal Agreement) 문안협의 및 한·EU간 항공자유화를 위한 포괄적 항공협정(Comprehensive Aviation Agreement) 체결 문제가 논의되었다.¹⁰²⁾ 이 조항은 EU 전체를 하나의 국가로 보고 EU의 한 국가가 항공협정을 맺게 되면 27개 EU 회원국이 운항권을 동시에 확보하는 것이다. 쉽게 말해 한국과 프랑스가 항공협정을 체결하면 독일이나 영국 국적기가 파리-서울 노선을 운항

100) 항공협정상의 권리와 특권은 당사국에 귀속되므로 항공기업의 이를 향유하기 위해서는 당사국의 행위가 필요하며 이러한 행위를 항공사 지정(designation)이라 부른다. 지정항공사 제도에 대해서는 金斗煥, 『國際航空法學論』, (한국학술정보, 2005), pp. 100-101 참조할 것.

101) EU 27개 회원국 모든 항공사가 서울/파리간 취항 가능할 수 있어 불평등하다는 일부의 지적에 대해서도 양국간 운항 항공사 수를 2개로 한정하여 해결하였다. EU 조항은 국내법 개정 이후 효력을 발생하도록 함으로써 국내법과의 충돌 논란도 해결하였다.

102) 수평적 협정이라 함은 EU집행위가 개별 회원국의 위임을 받아 역외국과 체결하는 협정으로서, 개별 회원국과 해당 역외국가간의 양자협정상에 EU clause를 일괄적으로 수용하는 효력을 지니며, 포괄적 항공협정이라 함은 EU집행위가 역외국가와 체결하는 항공자유화 협정(Open Sky Agreement)으로서, 항공시장의 자유화 이외에도 항공안전, 보안, 환경보호, 경쟁규범 등 항공관련 규제협력 강화를 목적으로 하는 협정을 말한다.

할 수 있게 된다는 것이다. 결국 우리나라 항공업계에는 이득이 없는 불평등한 시장 개방이라 할 수 있다. EU 회원국들이 미국과 개별적으로 맺은 항공협정을 대체하는 2007년 체결되어 금년 3월 30일 발효한 미국·EU간 Open Skies 협정에서도 양측은 상호간에 캐보타지(cabotage)¹⁰³⁾ 허용하지 않았으나 미국이 EU Clause를 받아들여 미국과 EU 항공사들은 원하는 도시에 원하는 기종을 자유롭게 취항할 수 있게 되었다.¹⁰⁴⁾ 종전까지는 EU 회원국들이 개별적으로 미국과 항공협정을 맺어 항공운항에 제약이 많은 편이었다. 영국 히드로 공항에서 미국으로 운항하는 노선의 경우 브리티시·버진 애틀랜틱·유나이티드·아메리칸 등 4개 항공사만이 취항할 수 있었다. 유럽과 미국을 잇는 대서양 항로가 사실상 무한경쟁체제에 돌입한 셈이다.

만약 우리가 EU의 개별적인 회원국과의 개별적인 항공협정에 대체하는 EU와의 항공자유화협정을 체결하는 경우, EU 조항을 아무런 제한 없이 받아들인다면 우리나라의 영공으로 들어오는 EU 항공사들의 운항회수와 시간이 훨씬 많아지게 될 것이며, 이로 우리나라의 대기오염은 더 심화될 것이다. 만약 EU의 지침안이 발효한 후, 우리나라는 우리나라에 진입하는 EU의 항공기에 대하여 온실가스배출에 대한 아무런 규제조치도 취하지 못하면서, EU에 출입하는 우리나라 항공기는 규제대상이 되는 불평등이 발생하게 될 것이다. 아마도 미국은 EU의 지침안이 발효하지 아니할 것이라는 전제하에 또는 발효되더라도 이를 무효화하기 위한 법적 조치를 취하겠다는 의도하에 EU와의 Open Skies 협정을 체결한 것으로 보인다.

VI. 결론

향후 EU 지침안이 시행된다면 ICAO 이사회로 하여금 이 문제에 대한 범세계적인 지침을 서둘러 마련할 수 있는 계기가 되는 긍정적인 측면도 생각해볼 수 있지만,

103) 캐보타지(cabotage)라 함은 “다른 국가의 운송인에 의하여 자국 국경내에서 출발하여 종료하는 항공교통 운송”이라고 정의할 수 있다(U.S. Dep't of Transp., Office of the General Counsel, Airline Cabotage, U.S. Dep't of Transp., <http://www.dot.gov/ost/ogc/subject/faqs/international/airlineCabotage.html>).

104) Josh Cavinato, “Note: Turbulence in the Airline Industry: Rethinking America's Foreign Ownership Restrictions”, *S. Cal. L. Rev.*, Vol.81(2008), p.310-5 참조.

EU역외의 ICAO 회원국들은 쌍무적 항공업무협정 또는 국제민간항공협약 제84조에 의거하여 ICAO 이사회에 이의를 제기할 수 있다. 허쉬킷 분쟁의 주요 당사자가 미국과 EU 회원국이었지만 EU 지침안은 더욱 광범위한 국제적 반대 움직임을 초래할 것으로 예측된다. ICAO 이사회에 의한 허쉬킷 분쟁 수리는 경제·환경 분쟁에까지 이사회에 관한 권한 행사가 확장되었음을 보여주는 사례라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 이사회는 만약 EU 지침안이 채택되어 EU역외의 회원국들로부터 국제민간항공협약 부속서 16의 해석과 관련하여 이의가 제기된다면 국제항공에 영향을 미치는 환경분야에서 자신의 권한을 행사하기 위하여 이를 수리할 것으로 예상된다. 한편으로는 분쟁당사자 간의 교섭을 통한 허쉬킷 분쟁의 해결은 이사회가 그동안 공식적인 재결(adjudication)에 이르지 아니한 해결을 선호하여온 관행과도 부합되는 것이지만, 이는 ICAO 회원국의 환경규칙과 국제민간항공협약 및 ICAO 표준간의 상호관계를 명확히 정의하지 않고 남겨두었다는 것은 아쉬운 부분이라 하겠다. 최근의 ICAO의 항공환경보호위원회 회의, 토론회 및 총회에서 드러난 바를 살펴보면 ICAO 및 그 회원국들은 국제항공에서의 온실가스 배출감축조치 특히, 배출권거래제에 대하여 충분히 인식하고 있음을 알 수 있다.

EU 지침안과 같은 지역적인 일방주의적 조치를 통한 환경규칙의 역외적용은 그 시행에 대한 역외국가로부터의 큰 저항에 부딪칠 것으로 전망되며, 이러한 점에서 ICAO로 하여금 항공분야의 환경 규범 형성에 대한 책임을 지도록 하여야 할 것이다. ICAO를 통하여 제정되는 항공관련 규칙이 그 기준은 다소 완화되겠지만 범세계적인 준수를 이끌어 낼 수 있을 것이다. 다만, 국제민간항공협약 부속서 형식에 의한 규범 즉 국제표준과 권고관행은 엄밀한 의미에서 동 협약의 본문의 규정과 달리 법적 구속력이 없다는 점에서 여전히 한계가 있다는 점도 주목하여야 한다. 바로 이러한 결점을 시정할 수 있는 해결책은 최근 국제항공분야의 추세가 되고 있는 Open Skies 협정을 통하여 쌍무적으로 그러한 지침들을 확산함으로써 간접적으로 다자간 배출권 거래제도를 구축하는 것이다.

참고문헌

- David Freestone & Charlotte Streck (eds), *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms*, (Oxford University Press, 2005).
- Ludwig Weber, *International Civil Aviation Organization*, (Kluwer International Law, 2007).
- I. H. Diederiks-Verschoor, *An Introduction to Air Law*, (Kluwer Law International, 2006).
- R.I.R. Abeyratne, *Legal and Regulatory Issues in International Aviation*, (Transnational Publishers, 1996).
- Zygmunt J.B. Plater et al., *Environmental Law and Policy: Nature, Law, and Society*, (2d ed.), (Aspen Pub., 2008).
- Brett Frischmann, "Using the Multi-Layered Nature of International Emissions Trading and of International-Domestic Legal Systems to Escape a Multi-State Compliance Dilemma", *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.*, Vol.13(2000).
- Cinnamon Carlarne, "Climate Change Policies an Ocean Apart: United States and European Union Climate Change Policies Compared", *Penn St. Envtl. L. Rev.*, Vol.14(2006).
- Daniel B. Reagan, "Note: Putting International Aviation into the European Union Emissions Trading Scheme: Can Europe Do It Flying Solo?", *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol.35(2008).
- Francesco Francioni, "Extraterritorial Application of Environmental Law", *Extraterritorial Jurisdiction in Theory and Practice*, ed. Karl M. Meessen(Kluwer Law International, 1996).
- Gerald F. Hess, "The Trail Smelter, the Columbia River, and the Extraterritorial Application of CERCLA", *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.*, Vol18(2005).
- Heather L. Miller, "Civil Aircraft Emissions and International Treaty Law", *J. Air L. & Com.*, Vol.63(1998).
- Herbert V. Morais, "The Quest for International Standards: Global Governance vs. Sovereignty", *Kan. L. Rev.*, Vol.50(2002).

- Janelle Veno, "Comment: Flying the Unfriendly Skies: the European Union's New Proposal to Include Aviation in Their Emissions Trading Scheme", *J. Air L. & Com.*, Vol.72(2007).
- Louise Mailllett & Carl Burleson, "Aviation and the Environment: Finding a Balance", *Air & Space L.*, Vol.18(2003).
- Michael Milde, "Enforcement of Aviation Safety Standards – Problems of Safety Oversight", *Ger. J. Air & Space L.*, Vol.45(1996).
- Michael Ilg, "Environmental Harm and Dilemmas of Self-Interest: Does International Law Exhibit Collective Learning?", *Tul. Envtl. L.J.*, Vol.18(2004).
- Paul G. Harris, "The European Union and Environmental Change: Sharing the Burdens of Global Warming", *Colo. J. Int'l Envtl. L. & Pol'y.*, Vol.17(2006).
- Paul Stephen Dempsey, "Flights of Fancy and Fights of Fury: Arbitration and Adjudication of Commercial and Political Disputes in International Aviation", *Ga. J. Int'l & Comp. L.*, Vol.32(2004).
- Paul Stephen Dempsey, "Compliance & Enforcement in International Law: Achieving Global Uniformity in Aviation Safety", *N.C.J. Int'l L. & Com. Reg.* 1, 5 Vol.30(2004).
- Paul Stephen Dempsey, "The Role of the International Civil Aviation Organization on Deregulation, Discrimination & Dispute Resolution", *J. Air L. & Com.*, Vol.52(1987).
- Peter Ateh-Afac Fossungu, "The ICAO Assembly: The Most Unsupreme of Supreme Organs in the United Nations System: A Critical Analysis of Assembly Sessions", *Transp. L.J.*, Vol.26(1998)
- Peter Zapfel, "Greenhouse Gas Emissions Trading in the EU: Building the World's Largest Cap-and-Trade Scheme", *Emissions Trading for Climate Policy: US and European Perspectives*, ed., by Bernd Hansjurgens, (Cambridge University Press, 2005).

- Robert F. Housman & Durwood J. Zaelke, "Making Trade and Environmental Policies Mutually Reinforcing: Forcing Competitive Sustainability", *Envtl. L.*, Vol.23(1993).
- Kim Rahn, Korea Faces EU Emissions Rule, *Korea Times*, Feb. 8, 2007.
- Intergovernmental Panel on Climate Change[IPCC], *Aviation and the Global Atmosphere: Summary for Policy Makers* (1999), <http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/spm/av-en.pdf>.
- Intergovernmental Panel on Climate Change[IPCC], *Climate Change 2007: The Physical Science Basis, Summary for Policy Makers* (2007), <http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-wgl.htm>.
- Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, art. 3, Dec. 10, 1997, I.L.M., Vol.37, p. 22, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.
- Cong. Res. Service, *Climate Change: The European Union's Emissions Trading System(EU-ETS)* (2006), http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs//data/2006/upl-meta-crs-9496/RL33581_2006Jul31.pdf.
- European Communities, *EU Action Against Climate Change, EU Emissions Trading -- An Open Scheme Promoting Global Innovation to Combat Climate Change* (2005), http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/emission_trading3_en.pdf.
- Commission of the European Communities, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 2003/87/EC so as to Include Aviation Activities in the Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Within the Community*, (Dec.20,2006), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0818en01.pdf.
- The United States Mission to the European Union, *U.S.'s Byerly Reaffirms Commitment to Finalizing Transatlantic Air Services Accord* (Jan. 11, 2007), http://useu.usmission.gov/Dossiers/Open_Skies/Jan1109_Byerly_Roundtable.asp.

- Int'l Civil Aviation Org. [ICAO], The Convention on International Civil Aviation: Annexes 1 to 18, http://www.icao.int/icaoet/anx/info/annexes_booklet_en.pdf.
- Int'l Civil Aviation Org., ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services(ICA0 Doc. 9082/7: 7th ed. 2004), p.3. http://www.icao.int/icaoet/dcs/9082/9082_7ed_en.pdf.
- Int'l Civil Aviation Org., ICAO Commits to Aggressive Action on Aircraft Emissions (Sept. 28, 2007), http://www.icao.int/icao/en/nr/2007/pio200710_e.pdf.
- Int'l Civil Aviation Org., Participants of ICAO Environmental Meeting Agree on Guidance for Aviation Emissions Trading (Feb. 16, 2007), http://www.icao.int/cgi/goto_m.pl?icao/en/nr/2007/pio200701_e.pdf.
- Int'l Civil Aviation Org., Colloquium on Aviation Emissions with Exhibition Programme, <http://www.icao.int/envclq/clq07/ClqProgramme.pdf>.
- U.S. Dept. of State, Current Model Open Skies Agreement Text(Apr. 13, 2004), <http://www.state.gov/e/eeb/rls/othr/2008/19514.htm>.
- Air Transp. Association[ATA], ATA Statement Regarding EC Decision on Emissions Trading (Dec. 20, 2006), http://www.airlines.org/news/releases/2006/statement_12-20-06.htm.
- U.S. Dept. of State, United States Questions European Aviation Emission Trading Scheme (Dec. 2, 2005), <http://usinfo.state.gov/gi/Archive/2005/Dec/05-48743.html>.
- Council Decision 1600/2002, Laying Down the Sixth Community Action Programme, art. 5, 2002 O.J. (L 242) 1-15, <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sgadoc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&typedoc=Decision&an doc=2002&nu doc=1600>.
- James L. Connaughton, Chairman of the White House Council on Env'tl. Quality, The President's Comprehensive Climate Strategy and the Clean Coal Initiative(Nov. 30, 2006), <http://fpc.state.gov/fpc/77170.htm>.

Int'l Air Transp. Ass'n, Environment Summit – Remarks by Giovanni Bisignani
(Apr. 25, 2006) <http://www.iata.org/pressroom/speeches/2006-04-25-01>.

<Abstract>

Study on the International Regulations of Emissions from
International Civil Aviation

– With Special Reference to EU's Unilateral Regional Measure v. ICAO' Global Measure

Moon, Joon Jo

The EU recently enacted an emissions trading scheme to assist Member States in meeting their reduction target levels under the Kyoto Protocol. The ICAO is an organization created under the Convention on International Civil Aviation to oversee international flight regulations and procedures. European Council have an idea that bringing aviation emissions into the EU Emissions Trading Scheme is a cost-effective solution that is good for the environment and treats all airlines equally. Domestic aviation does not pose a problem, as it is included under the Protocol and can be included in the target emission levels for each country. Although there is not a direct charge placed on airlines, the stringent requirements under the EU ETS would require that airlines pay a “charge” to emit carbon when flying into those airports, and any airlines that do not comply could possibly lose their contract at those airports. The Convention, However, states that no charges shall be imposed by any contracting State in respect solely of the right of transit over or entry into or exit from its territory. Therefore, under the Chicago Convention, the EU must first seek approval from the ICAO before implementing this charge.

Additionally, the Convention requires that all countries make an effort to secure “the

highest practicable degree of uniformity in regulations, standards, procedures, and organization” for “all matters in which such uniformity will facilitate and improve air navigation.” The ICAO is in charge of adopting and amending new procedures periodically. The proposal to include aviation in the EU ETS is a new regulation specific to the European Union, and is not collaborative of securing the uniformity which the Convention explicitly requires. Article 37 is an important provision in the Convention, because it sets all contracting states subject to the authority of one overseeing organization. By implementing this proposal, the EU is placing foreign airlines under their authority, which the Convention is not amenable to.

Furthermore, the Protocol specifically states that the ICAO has the responsibility of reducing emissions from international flights. The Protocol states that “reduction of emissions from aviation” shall be achieved by “working through the International Civil Aviation Organization. The ICAO recommended an open emissions trading system for carbon emissions from international flights. An open emissions trading scheme covers all sectors in one trading scheme, one emission reduction goal to be met. Under a closed emissions trading scheme, each sector has a separate emission reduction goal to meet. The European Parliament advocated a closed trading system during the second phase of the EU ETS, while the Commission suggested an open trading system which would cover all sectors. The Commission's recommendation for an open system would have to be passed for this system to be in compliance with ICAO recommendations.

주 제 어 항공, 배출권거래, 국제민간항공기구, 교토의정서, 기후변화

Key Words Aviation, Emissions Trading, ICAO, Kyoto Protocol, Climate Change