

미국 연방법규상 항공여객보호제도에 관한 연구

이창재*

목 차

- I. 서 언
- II. 미국에서의 항공여객 보호 법제화에 관한 논의
- III. 미국 연방 법규상 항공여객 보호제도
- IV. 우리법상 항공여객 보호제도와 비교
- V. 결 어

* 한국항공대학교 강사, 법학박사

I. 서 언

사회가 있는 곳에 법이 있다(*ubi societas, ibi ius*).¹⁾ 이 격언은 사람들이 모여 살아가는 사회에 항상 법이 필요할 수밖에 없다는 의미이기도 하지만, 다른 한편으로 보면 법은 곧 사회현상을 반영한다는 의미일 수도 있겠다. 본고에서 다루고 있는 민간항공 운송에 관한 미국 연방법규도 미국사회의 각 시대상을 잘 반영하고 있다. 20세기 초 비행기가 처음 발명된 이후 민간항공이 보편화되자 미국 정부는 이를 관리하기 위한 연방기구를 설치하여 민간항공산업을 계획하고 통제하기 시작하였다. 하지만 민간항공의 활성화는 연방정부에게 자유시장경제 원칙의 중요성을 인식시켜 주었고, 이러한 사회현상은 항공규제를 완화하는 입법을 탄생시켰다. 그러나 거대 사업자로 성장한 항공사와 항공 소비자 간의 교섭력(*bargaining power*)의 불균형은 항공운송계약에서 사법의 대원칙인 계약자유 원칙만을 고수할 수 없는 상황으로 이어졌다. 결국 연방 정부는 항공소비자의 권익을 보호하기 위해 다시 민간항공사에 대한 규제와 관리의 제도를 시행하게 되었다. 본고는 이러한 배경에서 미국 연방 법규명령인 ‘항공여객의 보호증진에 관한 법규(*Enhancing Airline Passenger Protections, EAPP*)’의 출현배경과 주요 내용, 그리고 그와 관련된 사례들을 살펴보고, 우리나라의 항공소비자 보호제도와 비교를 시도하였다.

먼저 제2장에서는 미국에서 항공여객 보호의 필요성이 대두되는 역사적 과정을 간략히 살펴 본 후, 제3장에서는 현재 시행중인 *EAPP*의 주요 내용과 이와 관련된 2건의 사례를 살펴보기로 한다. 그리고 제4장에서는 이러한 미국의 움직임에 맞추어 최근 개정된 우리나라 항공법상 항공 소비자 보호에 관한 규정을 고찰하고, 우리나라와 미국의 제도를 비교하여 시사점을 찾고자 하였다.

본 연구와 관련한 선행연구로 항공소비자인 여객의 보호에 관한 미국 연방법규를 직접적으로 다룬 예는 찾아보기 어렵다. 다만 국제협약과 국내법상 항공여객의 보호에 관한 연구는 다수 존재한다.²⁾ 또한 미국법상 개별입법에 의한 항공여객의 보호에 관한

1) 영어로는 “Where there is a society, there will be law”로 번역된다. Thomas Schultz, *Carving up the Internet: Jurisdiction, Legal Orders, and The Private/Public International Law Interface*, 19 *Eur. J. Int'l L.* 799, p.832.

2) 그러한 연구들로는 김종복, “몬트리올협약상의 항공여객운송인의 책임”, 『항공우주법학회지』, 제23권, 2008.; 김지훈, “여객 및 수하물의 연착으로 인한 항공운송인의 손해배상책임제도에 관한 연구”, 『항공

연구도 찾아볼 수 있다.³⁾ 협약과 국내 일반법이 항공여객의 보호라는 큰 틀에서 총론적인 내용을 규정하고 있다면, 본고에서 연구대상으로 정하고 있는 세부적인 사항들은 각론적인 내용이라 하겠다. 미력하나마 본 연구가 큰 숲을 이루고 있는 나무들을 살펴 보는 계기가 될 수 있기를 바란다.

Ⅱ . 미국에서의 항공여객 보호 법제화에 관한 논의

1. 미국 내 민간항공 규제의 역사

미국 연방정부의 민간항공에 대한 관심은 1938년에 구체화되었다. 그 해 미연방의 회가 민간항공법(Civil Aeronautics Act of 1938)에⁴⁾ 기초하여 민간항공위원회(Civil Aeronautics Board, CAB)를 설립하였기 때문이다. CAB는 1984년까지 존속되었는데, 출범초기에는 국내 항공노선의 배분, 신규사업자의 시장진입, 운임결정 등에 대한 관리업무를 담당하면서,⁵⁾ 안전운항에 관한 감독업무까지⁶⁾ 수행하였다.⁷⁾ 그 후 1958년 미연방의회는 안전운항에 관한 업무를 관장하기 위한 별도의 기구를 설립하였는데 이것이 곧 미국연방항공청(Federal Aviation Agency, FAA)이다.⁸⁾ FAA는 항공교통(aircraft traffic) 전반에 관한 사항들을 관장하였는데,⁹⁾ 여기에는 각 공항별 항공사에 대한 공항이착륙권(airport slots)의 배분도 포함되었다.¹⁰⁾ 이후 1966년 FAA는 미국 교통부(Department of Transportation, DOT)가 설립되면서 그 이름을 Federal Aviation

우주법학회지」 제27권 제2호, 2012.; 최준선, “국내 항공운송법 제정안에 관한 고찰”, 『항공우주법학회지』 23권 제2호 2008.; 문준조, “국제항공법상 화물·수하물에 대한 운송인의 책임상한제도 - 미국의 판례 분석을 중심으로 -”, 『항공우주법학회지』, 제22권 제2호, 2007. 등 참고.

3) 대표적인 연구로는 최준선, “미국의 항공사고 피해자가족 지원법”, 『항공우주법학회지』, 제13권 2001. 참고.

4) Civil Aeronautics Act of 1938, ch. 601, § 201, 52 Stat. 973 (repealed 1978).

5) Id. §§ 401, 404.

6) Id. § 601.

7) Elizabeth E. Bailey, David R. Graham & Daniel P. Kaplan, *Deregulating the Airlines* (1985), p.12.

8) Federal Aviation Act of 1958, Pub. L. No. 85-726, 72 Stat. 731 (현재는 49 U.S.C. §40101 (2000)로 분류됨).

9) Id. §§ 307, 312.

10) Czerny, Achim I., Peter Forsyth, David Gillen and Hans-Martin Niemeier, *Airport Slots-International Experiences and Options for Reform* (2008), p.48.

*Administration*으로 개칭하여 DOT의 산하기구로 편입된다.¹¹⁾

한편, 1970년대 들어서면서 규제 일변도의 입장을 취하던 CAB의 정책에 변화가 찾아온다. CAB는 원칙적으로 항공사간 경제적 측면에서의 경쟁을 제한해왔다.¹²⁾ 즉, 미국 내 지역별로 운항 항공사를 지정하고, 다른 항공사가 운항하고 있는 지역으로의 노선확장을 불허해 왔던 것이다. 그러면서 항공운임도 철저히 통제하고 있었다. 하지만 이러한 제한은 이주간(異州間, interstate)노선 혹은 국제노선을 운항하는 대형 항공사들만을 대상으로 하였고, 특정 주내(州內, intrastate)에서 영업을 하는 소규모 항공사는 규제대상에서 제외되었다.¹³⁾ 그런데 CAB의 운임통제관리 아래에 있던 대형 항공사의 경우 탑승률이 저조한 노선일수록 비싼 운임을 책정하는 반면, 운임결정이 자유로운 주내(州內) 소규모 항공사는 철저히 시장원리에 따라 가격을 운영하였다.¹⁴⁾ 그 결과 대형 항공사와 소규모 항공사 간에 실질적인 항공운임 차이가 두드러지게 되었고, 결국 CAB는 자유 시장경제 원리를 받아들여 대형 항공사에 대한 규제완화로 입장을 선회하기에 이르렀다. CAB의 규제완화정책은 대형 항공사들이 자유롭게 할인 운임을 적용하도록 하는 것과 필요에 따라 임차기를 운항할 수 있도록 허용해준 것에서 시작되었다.¹⁵⁾ 다수의 소규모 항공사들은 이러한 규제완화정책을 기존 자사의 운항 노선을 확대하는 수단으로 이용한데 비해, 대형 항공사들은 규제완화정책에 따른 가격 경쟁의 불가피성을 이유로 이러한 변화를 달가워하지 않았다. 하지만, 인하된 항공운임이 부진노선의 여객탑승률을 제고하는데 큰 역할을 하게 되면서¹⁶⁾ 대형 항공사들의 규제완화정책에 대한 강경한 태도도 다소 누그러지게 되었다.

위와 같은 CAB의 항공규제 완화정책은 1978년 연방의회 입법인 항공규제완화에 관한 법률(Airline Deregulation Act of 1978, ADA)¹⁷⁾ 이어지게 되었다. 이 법은

11) <http://ntl.bts.gov/historian/history.htm> (2013년 10월 12일 방문).

12) Bailey, supra. note 7, p.13.

13) Pat Hanlon, *Global Airlines: Competition in a Transnational Industry* (3d ed. 2008), p.43.

14) 이와 관련하여, 당시의 CAB의 운임통제 정책은 CAB가 의도한 바와 같이 ‘소요되는 비용에 합당한 운임(setting fares equal to costs)’이 아닌 ‘정해진 운임에 맞추어 비용을 지출하는’(setting cost equal to fares) 구조를 낳게 되었다는 비판이 있었다. George W. Douglas & James C. Miller III, *Economic Regulation of Domestic Air Transport: Theory and Policy* (1974) 참고.

15) Bailey, supra. note 7, p.33.

16) Id., p.34.

17) Airline Deregulation Act of 1978, Pub. L. No. 95-504, 92 Stat. 1705 (amending various portions of 49 U.S.C. §1301). 이 법률에 관한 국내 논문으로 오세현, “미국의 항공운송산업 규제완화법(Airline Deregulation Act of 1978)이 미국 공항 경제에 미친 영향에 관한 연구”, 『항공운항학회지』 제2집, 1994. 12. 참고.

항공운송에 있어서 효율성과 혁신성, 그리고 합리적인 가격결정 제고를 위해 정부 주도의 규제와 관리를 탈피하고 자유 시장경제원리를 도입하였다는 점에서 큰 의의를 가진다.¹⁸⁾ 이 법의 시행으로 CAB가 종전에 담당해왔던 운임, 노선, 시장진입 등에 대한 관리 혹은 통제기능은 법규상 지침(statutory guideline)을 두어 최소한의 기준을 마련해 두는 정도로 대체되었다. 그 결과 CAB의 존재의의는 과거에 비하여 퇴색될 수밖에 없었고, 결국 CAB는 DOT로 그 조직이 합병되기에 이르렀다.

CAB의 통제기능이 사라진 이후, 미국 항공산업은 색다른 전기를 맞이하게 된다. 대다수의 항공사들이 수익성이 좋은 허브(Hub)공항과 여러 스포크(Spoke)공항을 연결하는 형태의 항공노선을 운영하게 되면서 많은 항공기들이 몰려드는 허브공항에서는 항공기 지연운항이 빈번하게 발생되었다. 또한 주요 허브공항에서의 지연운항은 스포크공항의 정시운항에도 영향을 미칠 수밖에 없었다. 이러한 공항혼잡으로 인한 항공기 지연운항 이외에 정비결함과 같이 항공사의 과실에 따른 지연운항도 빈번하게 발생하였다. 또한 자율경쟁에서 살아남은 항공사들은 소비자에 대해 막강한 교섭력을 가지게 되었고, 소비자의 권리 보다는 자사의 이익을 중시하는 경향을 보이게 되었다. 즉, 항공사에 유리한 계약내용을 담은 약관의 시행, 장시간 운항지연 발생 시 승객에 대한 부적절한 조치, 환불금지를 비롯한 항공권 판매계약의 불공정성, 경제적 이유에서의 운항스케줄 취소 또는 변경, 수하물의 분실이나 지연도착, 항공권 구입 이후 동일 좌석의 할인판매 등이¹⁹⁾ 빈번하게 발생하였던 것이다. 이와 같이 항공사들의 지나친 이익추구로 항공 소비자의 권익이 위태롭게 되자, 정부에 의한 항공사 규제와 관리의 필요성이 다시 주목을 받게 되었고, 이에 입법적 조치에 의한 보호수단이 강구되었다.

2. 항공여객 보호에 관한 입법논의

항공여객의 보호에 관한 최초의 입법은 1980년대 들어 본격적으로 논의되기 시작하였다. 이 시기의 입법은 주로 항공사로 하여금 항공 소비자에게 항공운항과 관련하여 발생하는 분쟁의 처리방안, 항공사의 정시운항 자료 등의 공개의무를 부담케 하는

18) *Morales v. Trans World Airlines, Inc.*, 504 U.S. 374, at 378. 112 S.Ct. 2031 (1992). 이 법의 주요 내용은 신규노선의 운항을 위한 시장진입이나 단항을 항공사가 자유롭게 결정하도록 한 점과 항공사가 제공하는 운임이나 서비스의 종류를 자율적으로 정하도록 한 점을 들 수 있다.

19) George Hobica, *Airline Consumer Rights, Flier beware: airline wrongs, consumer rights*, Travel Leisure (May 1997), <http://www.travelandleisure.com/articles/airline-consumer-rights> (2013년 10월 17일 방문).

것이 전부였다.²⁰⁾ 1989년에 상정된 항공사 재규제(再規制)법(Airline Reregulation Act of 1989)²¹⁾은 항공사의 정시운항기록 공시의무,²²⁾ 항공사의 광고규제,²³⁾ 경제적 이유로 인한 운항 취소 시 승객에 대한 임박한 통보(short notice) 금지 등을 내용으로 하는 한편, 항공서비스 향상을 위해 항공정책위원회(Aviation Policy Board)의 설치를 주장하였으나 입법화되지는 못하였다. 그 밖에 항공사들의 과다경쟁으로부터 소비자인 여객을 보호하기 위한 법안으로는 (1) 3개월 이상 정규 노선을 운항하는 항공사에 대해 해당 노선에 대한 보다 엄격한 정시운항의무를 규정한 1990년의 항공여객보호법(Airline Passengers Defense Act of 1990),²⁴⁾ (2) 허브(Hub)와 스포크(Spoke)방식의 노선운영에 따라 증대된 문제 중의 하나인 연결편 미탑승 승객의 보호에 관한 1991년의 항공사경쟁과 여객보호에 관한 법률(Airline Competition and Passenger Protection Act of 1991)²⁵⁾ 등이 있었다. 특히 후자의 경우 허브공항의 혼잡으로 인한 지연운항을 최소화하기 위해 혼잡시간대에 해당 공항을 이용하는 항공사에게 공항운영자가 높은 사용료를 부과할 것을 법으로 강제하는 내용을 담고 있었다.²⁶⁾ 이와 같은 법안들은 비록 의회 심의과정을 통과하지 못하고 폐기되었지만, DOT가 각 항공사들의 수하물 유실이나 정시운항과 관련한 자료를 수집하고 이를 공시하는 업무관행을 확립하는데 기여한 점은 높이 평가될 수 있다.²⁷⁾

그 이후에도 다수의 법안이²⁸⁾ 의회에 상정되었으나 모두 심의를 통과하지 못하였다. 하지만 항공여객 보호의 필요성은 꾸준히 대두 되었고, 그 결과 1999년 6월 17일 미국 내 14개 주요 항공사들이 주축이 된 항공운송협회(Air Transportation Association,

20) Timothy M. Ravich, *Re-regulation and Airline Passengers' Rights*, 67 J. Air L. & Com. 935, 939-52 (2002), p.942.

21) S. 1854, 101st Cong. (1989).

22) 법안은 항공사들로 하여금 대리점 혹은 직영판매점에서 판매되는 항공권의 길봉투에 해당 항공사의 정시운항기록을 표시하도록 하였다. S. 1854 §201.

23) 법안은 항공사들이 특정 노선의 항공권 판매금액을 광고에 삽입할 경우, 해당 금액으로 판매되는 좌석이 전체 판매좌석의 1/3 이상이 되도록 유지할 의무를 부가하고 있었다. Id.

24) H.R. 5453, 101st Cong. §1703 (1990).

25) H.R. 2037, 102d Cong. §1701 (1991).

26) Id. § 1703.

27) Ravich, *Supra*. note 20, p.941.

28) 주요 법안으로는 1999년의 항공여객권리장전(Airline Passenger Bill of Rights Act of 1999, H.R. 700, 106th Cong. 1999), 여객의 복리증진과 경쟁력강화에 관한 법률(Passenger Entitlement and Competition Enhancement Act of 1999, H.R. 780, 106th Cong. 1999), 항공 소비자의 알 권리에 관한 법률 (Aviation Consumer Right to Know Act of 1999, H.R. 908, 106th Cong. 1999) 등을 들 수 있다.

ATA)가²⁹⁾ 미 상원의회에 대해 ‘항공 고객서비스 헌장’(Airline Customer Service Commitment)을³⁰⁾ 채택하기에 이르렀다. 이 헌장은 항공사들에게 (i) 항공편에 탑승하지 못한 승객(bumped passengers)을 적절히 응대할 것, (ii) 비행기에 탑승한 상태로 장시간 대기 중인 승객에 대해 최소한의 필요조치를 취할 것, (iii) 운항편의 지연이나 취소, 기타 변경사항을 승객에게 적절히 통보할 것 등을 요구하였다.³¹⁾ 그러나 이러한 헌장은 법적 구속력이 없을 뿐만 아니라, 각 항공사들의 자의적인 운영으로³²⁾ 큰 실효를 기대할 수 없었다.

2001년 5월 미연방 의회에서는 항공소비자로서의 여객 보호제도의 확립을 기치로 내건 항공여객권리장전(Airline Passenger Bill of Rights, APBR)이라는³³⁾ 법안이 제출되었다. 이 법안은 (a) 항공기 지연운항, 운항취소, 노선이나 목적지 변경 등의 사정이 발생하였을 때 항공사가 승객들에게 스케줄변경에 대해 친절히 안내할 의무, (b) 승객이 항공기에 탑승한 상태로 활주로상에서 발생한 지연(tarmac delay, 이하에서는 “활주로 지연”으로 칭하기로 함)상황에서 물과 음식, 화장실의 사용 등 필요한 조치를 적절히 취할 의무, (c) 초과예약 등 항공사측의 이유로 탑승이 거부된 승객에 대한 대체 항공편 제공 및 필요시 음식과 호텔의 무상제공 등을 내용으로 하고 있었다.³⁴⁾ 하지만 이 법안은 의회에 상정된 지 4개월 이후 발생한 9/11테러 사건으로 인하여 항공 보안과 안전이라는 시급한 주제에 가려 빛을 보지 못하게 되었다.³⁵⁾

그러던 중 2006년 겨울 뉴욕에서 발생한 기상악화에 따른 무더기 항공기 결항 및 지연운항을³⁶⁾ 계기로 2008년 뉴욕 주의회(州議會)는 여객권리장전(Passenger Bill of Rights)이라는 주법(state statute)을³⁷⁾ 입법하게 된다. 이 법률은 3시간 이상 항공편

29) 이 단체는 1936년 시카고에서 설립된 미국 항공사들의 협의체로서, 현재는 Airlines for America (A4A)로 명칭을 변경하여 활동 중이다. <http://www.airlines.org/Pages/History.aspx> (2013년 10월 12일 방문).

30) <http://www.oig.dot.gov/sites/dot/files/pdfdocs/cc2001090.pdf> (2013년 10월 12일 방문).

31) Id., p.2.

32) 예컨대, 지연의 의미에 대해 어느 항공사는 당초 운항시간에서 45분이 지난 시점을 기준으로 한 반면, 어떤 항공사는 3시간을 지연운항의 기준시점으로 삼기도 하였다. *Airline Customer Service Commitment: Hearing Before the S. Comm. on Commerce, Sci. & Transp.*, 107th Cong. 1-2 (2001).

33) H.R. 1734, 107th Cong. (2001).

34) Id.

35) Jonathan E. DeMay, *Recent Developments in Aviation Law*, 73 J. Air L. & Com. 131, 315 (2008).

36) 일례로 2007년 2월 JetBlue 승객 수천 명이 겨울폭풍(ice storm)의 영향으로 10시간 이상 공항에서 발이 묶인 적이 있었다. Thomas Frank & Andrea Stone, *Fliers' Misery Stings JetBlue*, USA Today 2007년 2월 16일자 기사 A5면 참고.

이 지연되어 공항에서 기다리게 되는 승객에 대해 항공사는 물과 음식, 청결한 화장실, 전력 등의 공급의무가 있다고 규정하였다. 이러한 입법에 대해 미국 항공운송인 협회인 ATA는 이 주법이 1978년 연방의회가 입법한 항공규제완화에 관한 법률(Airline Deregulation Act of 1978, ADA)³⁸⁾에 위반된다고 주장하며 뉴욕 주정부를 상대로 소송을 제기하게 되었다. 이 사건에서³⁹⁾ 뉴욕주를 관할하는 연방 제2항소법원(The Second Circuit Court)은 해당 주법이 연방법과 충돌하지 않는다고 판단한 1심 판결을 파기환송하면서, 지연승객에게 물과 음료 등을 제공하는 것은 항공사의 서비스 내용의 일부라고 볼 수 있는데, 이러한 서비스의 내용을 강제하는 주법은 항공사가 운임, 노선, 서비스의 내용을 자유시장경제의 원리에 따라 자율적으로 정하도록 규정하고 있는 연방법인 ADA의 취지에 반하므로 사안의 주법은 연방법과 충돌하게 되고 이 경우에는 ADA가 연방법으로서 우선 적용되어야 한다고 판단하였다.⁴⁰⁾

그 후 위 뉴욕 주법과 유사한 내용을 담은 법안이 2009년 연방의회에 다시 제출되었는데, 항공여객의 권리보호에 관한 법률(Airline Passenger Bill of Rights Act of 2009)⁴¹⁾ 그것이다. 이 법안은 (1) 각각의 항공사와 공항운영자에게 항공기 지연운항 발생에 대비한 비상계획(contingency plan)을 수립하여 DOT에 제출할 것을 의무로 규정하면서, (2) 그러한 비상계획 수립과 관련하여 DOT 장관이 일정한 기준을 수립하고 이를 유지할 것, (3) 그러한 기준에는 지연운항 발생 시 승객에 대해 필요한 최소한의 물과 음식, 화장실사용, 의료서비스의 제공 등의 사항이 필수적으로 포함될 것, (4) 활주로 지연의 범위에 승객탑승 후 이륙하지 못하고 대기 중인 항공기는 물론이고 활주로 착륙 후 주기장으로 진입하지 못하고 대기 중인 항공기도 포함시킬 것, (5) 3시간을 초과하는 활주로지연에 대해서는 승객의 정당한 하기(deplane) 요구가 있을 때 특별한 사정이⁴²⁾ 없는 한 이를 항공사가 적극 수용할 것, 등을 내용으로 하고 있었다.⁴³⁾ 특히 이 법안은 법에서 요구하는 일련의 절차가 준수되지 않을 경우에 항공사나

37) N.Y. Gen. Bus. Law §251(f)-(j) (McKinney 2008).

38) Supra. note 17.

39) Air Transport Ass'n of America, Inc. v. Cuomo, 520 F.3d 218 C.A.2 (N.Y.), 2008. March 25, 2008.

40) Id, p.243.

41) S. 213, 111th Cong. (2009). 이에 대해서는 <http://www.govtrack.us/congress/bills/111/s213#overview> 참고 (2013년 10월 13일 방문).

42) 법안에서 예시한 특별한 사정이란, (1) 30분 이내 이륙할 것이 확실히 예상되는 경우, (2) 보안이나 안전상의 이유로 승객의 하기요구를 수용할 수 없는 경우 등이다. S. 213 § 2.

43) Id.

공항이 과징금(civil penalty)의⁴⁴⁾ 제재를 받게 된다는 점을 명시하고 있었다. 이 법안은 2009년 1월 미상원의 산업과학교통위원회(Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation)에 회부된 이후 아직까지 별다른 입법조치가 이루어지지 않고 있다.

Ⅲ. 미국 연방 법규상 항공여객 보호제도

1. 의의

항공여객 보호에 관한 의회 주도의 입법노력이 별다른 성과를 거두지 못하고 있던 가운데, 항공사의 지연운항에 따른 부당한 조치를 원인으로 손해배상을 청구하는 소송은 지속적으로 제기되고 있었다.⁴⁵⁾ 이러한 상황에서 정부의 개입을 통한 대책마련의 필요성을 제기하는 주장이 일각에서 제기되자⁴⁶⁾ DOT는 각계의 의견을 수렴한 끝에 2009년 12월 행정입법(administrative rules)의 형태로 항공여객 보호에 관한 규정을 마련하게 된다. 이것이 2010년 4월 29일 발효된 ‘항공여객의 보호증진에 관한 법규(Enhancing Airline Passenger Protections, EAPP)’이다.⁴⁷⁾ 몇 번의 수정을 거친 이 법규는 현재 항공 소비자보호 자료보고와 기록유지 의무를 규정한 14 CFR Parts 250과 259, 활주로지연에 관한 데이터 유지와 보고의무를 규정한 14 CFR Part 244, 항공계약 관련사항을 규정한 14 CFR Part 253, 항공운임에 관한 14 CFR Part 399로 구성되어 있다.

이 법규는 항공기를 이용하여 여행하는 소비자의 권익을 향상하는데 주목적을 두고 있다.⁴⁸⁾ 이를 위한 주요 수단으로 항공사들은 장기간 활주로지연(tarmac delay)에 대한

44) Civil Penalty는 의회제정 입법(statute)이나 행정규칙(regulation)의 위반이 있을 때 위반자에게 부과되는 금전적 불이익을 말한다. Black's Law Dictionary (9th ed. 2009). 형법상 정벌이 아닌 점에서 형법에서 요구되는 ‘국가기관이 합리적인 의심을 넘어서는 정도의 입증책임’(a burden of proof that is “beyond a reasonable doubt”)을 부담하지는 않는다는 점에서 차이가 있다.

45) 일련의 소송에 관한 자세한 내용은 Jennifer Henry & Mary Gardner, *The New Tarmac Delay Rule and The Volcanic Ash Cloud over European Airspace: One Year Later*, 76 J. Air L. & Com. 633 (2011) 참고.

46) David A. Berg, *DOT's New Deplaning Rule: A Recipe for Consumer Disruption, Not Protection*, 23 No. 1 Air & Space Law. 17, 17-18 (2010).

47) 14 CFR Parts 244, 250, 253, 259, and 399. [Docket No. DOT.OST.2010.0140].

비상계획 수립, 활주로지연 발생의 DOT보고, 고객 서비스 제고를 위한 최소기준을 충족하는 계획절차 마련과 정기적인 자체 감사시행, 관련정보의 항공사 웹사이트 게재, 항공권 초과판매에 따른 고객보호절차 마련, 비자발적인 탑승거부 승객에 대한 보상체계 마련, 항공운임 광고에 대한 일정기준 마련 등을 규정하고 있다.⁴⁹⁾

당초 이 법규는 미국 국내 항공사만을 대상으로 하였으나, 2011년 8월 23일부터 미국을 취항하는 외국계 항공사로⁵⁰⁾ 적용범위가 확대되었다. 그리고 항공운임 광고에 세금과 각종 부대비용을 포함한 전체운임의 게시, 항공권 구매 이후 가격변동에 따른 추가 지불요청 금지, 항공권 구매 이후 24시간 이내 자유로운 취소권 보장, 항공권 구매 시 무료 수하물의 범위 고지 등의 내용을 담은 개정사항들이 2011년 10월 24일에 추가되었다.⁵¹⁾ 2013년 12월 현재 시행 중인 이 법규의 주요 내용에 대해서는 항을 바꾸어 살펴보기로 한다.

2. 주요 내용

(1) 장시간 활주로 지연에 관한 소비자 보호

이 법규는 장시간에 걸친 활주로 지연⁵²⁾ 발생 시에 여객의 불편을 최소화하고, 소비자에 대한 항공사업자의 책임강화를 목적으로 한다.⁵³⁾ 이 법의 적용대상은 정규면허 항공사⁵⁴⁾ 혹은 지역 항공사로서⁵⁵⁾ 30석 이상의 좌석을 보유한 항공기로 정기 여객운

48) 공식 보고서인 Federal Register, Vol.76, No.79 (April 25, 2011), Summary 부분 참고.

49) Id.

50) 법규의 정의규정에 따르면 외국계 항공사(foreign air carrier)란, 49 U.S.C. 40102(a)의 규정에 따른 미국적을 가지지 않은 항공사로서 49 U.S.C. 41302의 규정에 따른 운항허가를 받았거나 49 U.S.C. 40109의 규정에 따른 허가면제를 받은 항공사를 지칭한다. 14 C.F.R. Part 259.2.

51) Michael J. Holland, *Airline Passenger Protection Rules Take Effect and Are Expanded*, Condon & Forsyth LLP Client Bulletin, September 2011 및 위 주45)의 공식 보고서 참고.

52) 법규의 정의규정에 따르면 활주로 지연(tarmac delay)이란, 항공기의 이륙 전 혹은 착륙 후 항공기가 지상에 주기하면서 승객이 하기할 수 없는 상태를 지칭한다. 14 C.F.R. Part 259.2.

53) 14 C.F.R. Part 259.1.

54) 법규의 정의규정에 따르면 정규면허 항공사(certificated air carrier)란, 49 U.S.C. 41102에 따라 DOT로부터 여객운송에 관한 인가를 받았거나 혹은 그러한 인가의무를 면제받은 미국 국내 항공사를 지칭한다. 14 C.F.R. Part 259.2.

55) 법규의 정의규정에 따르면 지역 항공사(commuter air carrier)란, 49 U.S.C. 41738의 요건을 충족하면서 14 CFR 298.2에 규정된 경량 항공기를 이용하여 정해진 스케줄에 따라 일주일에 둘 이상의 지점을 최소 5회 이상 왕복으로 여객을 운송할 수 있는 권리를 가지고 있는 미국 국내 항공사를 지칭한다. 14 C.F.R. Part 259.2.

송 혹은 정기성 전세기(public charter)운송⁵⁶⁾ 사업을 영위하는 항공운송인이다. 이러한 요건에 해당하는 외국항공사도 이 법규의 적용대상이지만, 법에서 별도로 적용예외를 규정한 경우와 미국 내에서 새로이 여객을 탑승시키지 않는 전세운송사업자는 그 적용범위에서 제외된다.⁵⁷⁾

법규의 적용을 받는 모든 항공사는 미국 내 공항에서 발생하는 활주로 지연에 대비하여 비상계획을 수립하여야 하고, 실제 지연 발생 시에 그러한 계획에 정해진 절차를 준수하여야 한다.⁵⁸⁾ 비상계획에 반드시 고려되어야 할 내용은 다음과 같다.

첫째, 본 법규의 적용대상인 모든 항공편은 활주로 내에서 승객의 하기를 불허한 상태로 국내운송은 3시간, 국제운송은 4시간을 초과하여 대기할 수 없다.⁵⁹⁾ 다만, (i) 기상악화나 정부기관의 명령 등에 따라 해당 항공기의 기장이 안전이나 보안상의 이유로 승객의 하기를 불허하면서 활주로 내에 항공기를 주기하고 있는 경우 혹은, (ii) 항공교통관제(Air Traffic Control, ATC)업무를 담당하는 자가 기장에게 해당 항공기를 게이트(gate)나 기타 하기지점으로 이동하는 것이 공항운영에 심각한 장애를 초래할 것이라고 경고하는 경우에는 그러하지 아니하다.⁶⁰⁾ 법규가 제시하고 있는 위와 같은 시간적 요건은 최소 기준으로서, 각 항공사는 자율적으로 그 기준을 축소할 수 있지만 그 반대는 허용되지 아니한다.⁶¹⁾

둘째, 본 법규의 적용대상인 모든 항공편은 출발편의 경우 항공기가 게이트를 떠난 시점으로부터 이륙 전까지, 도착편의 경우 항공기가 착륙한 시점으로부터 게이트로 진입하기 전까지 각 2시간이 경과하게 되면 항공사는 승객들에게 적절한 음식과 물을 제공하여야 한다. 다만 해당 항공기의 기장이 안전이나 보안상의 이유로 활주로 내 대기를 결정한 때에는 그러하지 아니하다.⁶²⁾ 마찬가지로 여기서 법규가 제시하고 있는

56) CFR의 정의규정에 따르면 정기성 전세기(public charter)란 편도 혹은 왕복운항을 위해 하나 혹은 그 이상의 직접항공사(direct air carriers)에 의해 운영되면서 전세기 운송인(charter operator)에 의해 비용이 지불되는(sponsored) 전세기를 말한다. 14 CFR part 380.2. 또한

57) 14 C.F.R. Part 259.2.

58) 14 C.F.R. Part 259.4(a).

59) 법규에서 정한 3시간 혹은 4시간의 기산점에 대해 법규는 특정하지 않고 있다. 게이트를 떠나 활주로로 들어선 항공기의 경우 항공기 출입문을 닫은 시점이 기산점이 될 것이다. 항공기 출입문을 닫으면 더 이상 승객이 자유롭게 하기를 할 수 없기 때문이다. 하지만, 게이트를 완전히 떠나지 않고 출입문을 열어둔 상태로 장기간 대기를 항공기의 경우에는 여객의 자유로운 하기를 더 이상 허용하지 않은 시점으로부터 기산이 이루어져야 할 것으로 본다.

60) 14 C.F.R. Part 259.4(b)(1) & (2).

61) 14 C.F.R. Part 259.4(d).

62) 14 C.F.R. Part 259.4(b)(3).

2시간은 최소 기준이므로 각 항공사들은 정해진 시간기준을 축소하여 운영하는 것만 가능하다.⁶³⁾

셋째, 본 법규의 적용대상인 모든 항공편은 활주로 지연이 발생하면 승객들에게 적절한 화장실의 사용과 필요한 의료서비스의 지원을 보장해 주어야 한다.⁶⁴⁾

넷째, 본 법규의 적용대상인 모든 항공편은 활주로 지연이 발생하면 지연이 지속되는 한 승객들에게 매 30분 간격으로 지연사유와 진전사항 등의 정보를 고지해주어야 한다.⁶⁵⁾ 또한 정해진 출발시각(승객이 비행기 탑승 전에 새로운 출발시각을 통보받은 경우에는 변경된 출발시각)으로부터 30분이 경과한 시점과 그 이후 매 30분 간격으로, 게이트나 기타 하기가 가능한 장소에서 항공기의 출입문이 열려있는 경우 승객이 원할 경우 항공기로부터 언제든지 하기를 할 수 있다는 사실을 고지해야 한다.⁶⁶⁾ 여기서 30분은 법규가 제시하고 있는 최소 기준으로 각 항공사들이 자율적으로 그 간격을 축소할 수는 있지만, 그 반대는 허용되지 아니한다.⁶⁷⁾

다섯째, 모든 항공사는 수립된 계획을 시행하기 위해 충분한 준비를 하여야 하며,⁶⁸⁾ 이를 위해 자사가 취항하는 미국 내 공항당국(Airport authorities),⁶⁹⁾ 세관당국(U.S. Customs and Border Protection, CBP),⁷⁰⁾ 교통안전청(Transportation Security Administration, TSA)⁷¹⁾ 등과 긴밀히 협조하여야 한다.

편명공유(Code-share) 항공편의 경우 실제 운항 항공사(operating carrier)가 아닌 항공권을 판매한 항공사(marketing carrier)의 비상계획이 적용되어야 한다. 다만 항공권 구매계약 체결 시에 실제 운항사의 비상계획이 적용된다는 점을 명시한 때에는 그러하지 아니하다.⁷²⁾ 또한, 각 항공사들은 상기 기준을 충족하는 조건 하에서 기존에 설립된 비상계획을 자유롭게 변경할 수 있으나, 그러한 변경계획은 변경 이후에 판매되는 항공권에 대해서만 적용된다.⁷³⁾

63) 14 C.F.R. Part 259.4(d).

64) 14 C.F.R. Part 259.4(b)(4).

65) 14 C.F.R. Part 259.4(b)(5).

66) 14 C.F.R. Part 259.4(b)(6).

67) 14 C.F.R. Part 259.4(d).

68) 14 C.F.R. Part 259.4(b)(7).

69) 14 C.F.R. Part 259.4(b)(8).

70) 14 C.F.R. Part 259.4(b)(9).

71) 14 C.F.R. Part 259.4(b)(10).

72) 14 C.F.R. Part 259.4(c).

73) 14 C.F.R. Part 259.4(d).

법규의 적용을 받는 모든 항공사들은 3시간 이상 지속된 모든 활주로 지연에 관하여 (i) 총 지연시간, (ii) 정확한 지연사유, (iii) 지연발생 시에 승객의 편의를 위해 항공사가 취한 조치의 내용, (iv) 해당 항공기가 궁극적으로 이륙하였는지 아니면 게이트로 돌아왔는지 여부, (v) 기타 설명자료 등의 정보를 포함하여 최소 2년간 그 내용을 보관하여야 한다.⁷⁴⁾ 그리고 이 법규의 적용대상인 모든 항공사는 활주로 지연 보고서(Tarmac Delay Report)를 월간 단위로 DOT에 보고하여야 한다.⁷⁵⁾

위와 같은 기준과 명령을 준수하지 않은 항공사의 행위는 49 U.S.C. 41712가 규정하는 바에 따라 불공정하고 기만적인 것으로 간주되어 DOT로부터 일정한 제재를 받게 된다.⁷⁶⁾

(2) 고객서비스 계획의 수립 및 시행

이 법규의 적용을 받는 모든 항공사들은 고객서비스 계획을 수립하고 이를 시행해야 하는데,⁷⁷⁾ 이러한 계획에 반드시 포함되어야 할 항공사의 의무 내용은 다음과 같다.⁷⁸⁾

① 고객이 항공사의 웹사이트, 항공권 판매카운터, 전화예약센터를 통해 항공권을 구매하고자할 때, 다른 경로를 이용하면 더욱 저렴한 가격으로 항공권을 구매할 수도 있다는 사실을 공개할 것.

② 본 법규 14 CFR 259.8이 정하는 바에 따라 항공편의 지연운항, 운항취소, 기타 변경이 발생한 경우 소비자에게 그러한 내용을 적절하게 고지할 것.

③ 수하물을 정시에 인도할 것. 특히 국내항공운송에 관한 14 CFR part 254와 국제항공운송에 관한 각종 국제협약이 정하는 바를 준수하여 (i) 만약 항공사가 수하물을 잘못 취급한 경우 24시간 이내 해당 수하물을 승객에게 인도하기 위해 모든 합리적인 조치를 다할 것, (ii) 지연 인도로 인하여 승객이 지출한 합리적인 비용을 배상할 것, (c) 수하물이 오송(誤送)된⁷⁹⁾ 때에 승객이 지출한 모든 운송료를 상환(reimbursing)할 것.

④ 항공권의 구매계약이 해당 항공편 출발일로부터 일주일 이전에 체결된 때에, 체결

74) 14 C.F.R. Part 259.4(e)(1)-(5).

75) 14 C.F.R. Part 244.3(a).

76) 14 C.F.R. Part 259.4(f).

77) 14 C.F.R. Part 259.5(a).

78) 14 C.F.R. Part 259.5(b). 이하에 본문에 소개된 내용 ①에서 ⑩까지의 내용과 고객 서비스에 관한 항공사 자체감사, 감사결과 보유의무 등이 동 조항에 함께 규정되어 있다.

79) 원문에서는 Lost라는 용어를 사용하고 있으나, 문맥상 이는 수하물이 멸실된 경우가 아니라 원래 목적지가 아닌 다른 지역으로 잘못 운송된 경우를 지칭하는 것으로 보이므로 ‘잘못 운송된(誤送)’이라는 의미로 의역하기로 한다.

시점으로부터 최소 24시간 이내에는 구매자가 대금을 지급하기 전이라도 예약을 유지하거나, 위약금의 수수 없이도 자유롭게 계약을 해제할 수 있는 권리를 보장해 줄 것.

⑤ 항공권 환불시 신용카드는 14 CFR 374.3과 12 CFR 226에 따라 즉시, 그리고 현금이나 수표는 환불요청서를 접수한 날로부터 20일 이내에 신속히 환불을 조치할 것. 그리고 환불이유가 항공사의 초과판매(oversale)나 운항편의 취소로 인한 것인 때에는 환불수수료(refunding fee)를 부과할 수 없음.

⑥ 장애인이나 기타 도움을 필요로 하는 승객에 대해서는 활주로지연을 포함한 일련의 항공운송 과정에서 적절한 배려를 보장할 것.

⑦ 본 법규에서 규정하고 있는 바와 같이 장시간 활주로지연이 발생한 경우 승객이 필요로 하는 최소한의 요구사항에 대한 편의를 제공할 것.

⑧ 초과판매와 같은 이유로 비자발적으로 탑승이 거부된 승객을 공정하고 일관성 있게 응대하고, 각 항공사의 탑승우선순위에 관한 정책과 절차를 수립할 것.

⑨ 항공편 취소절차, 상용고객 우대프로그램, 항공기 좌석운영, 화장실 이용가능성 등에 관한 정보를 항공사 웹사이트에 게재하고 고객의 요청 시 항공사의 전화예약 직원을 통한 안내가 가능하도록 할 것.

⑩ 그 밖에 기타 사항으로 항공운항 변경사항 발생 시 소비자에게 적절히 고지할 것, 소비자 문제에 대한 적절한 대응, 항공편의 취소와 연결된 탑승불가에 따른 승객불편의 최소화를 위한 서비스절차를 확립할 것.

위와 같은 내용으로 수립된 계획에 따라 각 항공사들은 매년 자체적인 감사를 실시하고, DOT의 요구가 있을 경우 최근 2년간의 감사결과를 제출하여야 한다.

(3) 인터넷 공시의무

본 법규의 적용대상으로서, 인터넷 웹사이트를 운영하는 모든 미국 국내항공사와 미국 내에서 판매활동을 하는 외국 항공사는⁸⁰⁾ 자사가 수립한 (i) 활주로지

80) 미국 내 판매활동을 하는지 여부를 판단하는 기준으로는, 1) 해당 웹사이트에서 사용되는 언어 중에 영어가 있는지 여부, 2) 항공권이 미국 달러로 결제되는지 여부, 3) 미국을 출발지나 도착지로 지정하는 여정의 항공권을 판매하는지 여부, 4) 미국 내 주소와 전화번호를 소유한 고객에게 항공권 판매에 제한을 두고 있는지 여부, 5) 비록 웹사이트가 영어를 사용하지 않더라도 미국의 특정 지역을 판매대상으로 하는 경우 (예컨대 미국 마이애미에 거주하는 스페인어를 사용하는 미국거주자를 대상으로 항공권을 판매하는 회사) 등을 들 수 있다. DOT가 발간한 Answers to Frequently Asked Questions Concerning the Enforcement of the Second Final Rule on Enhancing Airline Passenger Protections (EAPP #2) 자료집 17면.

연에 따른 비상계획절차, (ii) 고객서비스 계획, (iii) 현재 운영 중인 운송약관(contract of carriage)을 자사의 웹사이트에 공시하고 소비자가 용이하게 접근할 수 있도록 배려하여야 한다.⁸¹⁾

(4) 고객 불만사항의 처리

본 법규의 적용대상인 항공사는 항공기 지연운항, 운항취소, 장시간 활주로지연 등을 모니터링하는 업무를 담당하는 전담자를 지정하여야 한다. 이러한 직원은 항공사의 운항편 취소나 지연조치 등에 대한 의사결정에 참여할 수 있어야 한다.⁸²⁾ 또한 각 항공사들은 그들이 제공하는 정규서비스에 대한 고객 불만사항을 처리하는 전담부서의 주소, 이메일, 인터넷주소 등을 회사의 웹사이트나 전자티켓 확인증에 게시하여야 하며, 고객의 요청이 있을 때에는 항공사 직원이나 그 계약 직원이 근무하는 탑승게이트에서 그러한 내용을 고지하여야 한다.⁸³⁾ 이와 같은 경로로 제기된 불만사항(complaint)에⁸⁴⁾ 대해 각 항공사들은 30일 이내에 불만접수 사실에 대한 확인서를, 60일 이내에 불만내용에 대한 회신을 송부하여야 한다.

법규는 최근 사회적으로 빈번하게 이용되고 있는 SNS(Social Networking Services)에 대한 규정도 두고 있다. 즉, 페이스북이나 트위터 등의 SNS를 이용하면서 그러한 SNS를 정식 고객불만 접수창구로 운용하지 않는 항공사는 SNS로 접수된 고객불만사항은 정식으로 처리되지 않을 것이며 위에서 언급한 정식 경로를 이용하여야 한다는 내용을 항공사의 주요 인터넷 홈페이지에 게시하여야 한다.⁸⁵⁾

(5) 운항변경 사항의 통보

본 법규의 적용대상인 항공사는 자사가 운항하는 항공편의 스케줄 변경을⁸⁶⁾ 인지한 후 30분 이내에 항공권을 구매하거나 예약을 유지하고 있는 고객은 물론이고, 일반

81) 14 C.F.R. Part 259.6.

82) 14 C.F.R. Part 259.7(a).

83) 14 C.F.R. Part 259.7(b).

84) 동항에서 정의하는 불만사항(complaint)이란, 어떤 승객이 항공사의 서비스를 이용하거나 이용하고자 하는 과정에서 겪은 어려움이나 문제점과 관련한 불만족 사항을 특정 서면으로 기술한 것을 말한다. 14 C.F.R. Part 259.7(c).

85) 14 C.F.R. Part 259.7(d).

86) 여기서 항공편의 스케줄 변경이란, 운항편의 취소, 정상운항으로부터 30분 이상 지연운항, 경로 변경 등을 말한다. 14 C.F.R. Part 259.8(a)

대중에 대해 그와 같은 항공편의 변경내역을 통보하여야 한다.⁸⁷⁾ 해당편의 운항상황에 대한 정보는 미국 내 공항의 해당편 탑승 게이트, 항공사의 웹사이트, 고객의 요청을 받은 때에는 항공사의 전화예약시스템 등의 경로로 제공되어야 한다.⁸⁸⁾ 해당 항공사가 운항정보 변경사항을 정기적으로 고객에게 송부해 주는 서비스에 가입한 승객에 대해서 각 항공사는 본 법규가 정하는 바와 같이 30분 이내에 해당 고객이 선택한 방법으로 변경정보를 제공해 주어야 한다.⁸⁹⁾ 그러한 서비스는 본 법규 259.5에서 규정하고 있는 고객서비스 계획에 포함되어야 한다.⁹⁰⁾

또한, 각 항공사들은 항공편의 결항, 30분을 초과하는 지연운항, 운항경로의 변경 등의 사정을 인지한 때로부터 30분 이내에 해당 항공사가 관리하는 공항 내 운항상황판을 비롯한 모든 운항정보 제공수단에 그러한 비정상운항의 이유가 포함된 변경정보를 게시하여야 한다.⁹¹⁾ 만약 그러한 운항상황판의 관리주체가 항공사로부터 관련 정보를 수령하는 공항운영자라면, 각 항공사는 비정상운항상황을 인지한 때로부터 30분 이내에 그와 같은 정보를 해당 공항운영자에 제출하여야 한다.⁹²⁾

(6) 항공권 초과판매⁹³⁾

항공권 초과판매(oversale)로 모든 예약승객이 해당 항공편에 탑승할 수 없는 경우 항공사는 자발적인 탑승유예자(volunteers for denied boarding)를 모집할 수 있다. 다만 이때 그러한 자발적 신청에 대한 보상으로 항공사가 제공하는 무료 혹은 할인 항공권에는 각종 세금, 보상항공권 사용에 따른 제약조건 및 사용불가 기간 등을 비롯한 관련 내용이 명확히 공개되어야 한다. 그러한 공개내용은 자발적 탑승유예자의 유예신청 이전에 명확히 고지되어야 한다.⁹⁴⁾

한편, 비자발적인 탑승거부 승객(involuntary denied boarding passengers)에 대해 항공사는 다음과 같은 배상책임을 부담한다고 법규는 규정하고 있다. 즉, (i) 해당편

87) Id.

88) Id.

89) 14 C.F.R. Part 259.8(a)(1).

90) 14 C.F.R. Part 259.8(a)(2).

91) 14 C.F.R. Part 259.8(b).

92) 14 C.F.R. Part 259.8(c).

93) 이에 관한 자세한 내용을 설명한 국내논문으로는 정준식·황호원, “항공권 초과예약의 법률적 문제에 관한 연구”, 『항공우주법학회지』 제27권 제2호, 2012. 12., 150면 참고.

94) 14 C.F.R. Part 250.2(b).

탑승거부 이후 항공사에 의해 제공된 대체편을 이용하여 승객의 최초 경유지 혹은 최종 목적지에 당초 예약편 보다 1시간 미만으로 도착하는 경우에는 면책, (ii) 대체편이 1시간 초과 2시간 미만의 범위로 도착하는 경우에는 승객의 최초 경유지 혹은 최종 목적지까지 운임의 200%로서 최대 미화 650불의 금액을 배상, (iii) 2시간 미만으로 도착하는 대체편을 제공하지 못한 경우에는 운임의 400%로서 최대 미화 1,300불의 금액을 배상하여야 한다.⁹⁵⁾ 이와 같은 비자발적 탑승거부에 따른 배상은 항공사의 상용고객우대제도 등에 따라 무료항공권(zero fare ticket)을⁹⁶⁾ 소지한 승객에 대해서도 예외 없이 적용된다.⁹⁷⁾ 이때 배상기준이 되는 항공권 가격은 당초 예약한 항공편의 동일좌석등급의 항공권을 현금, 수표, 신용카드로 결제할 때 지급되는 비용 중 가장 저렴한 운임을 기준으로 한다.⁹⁸⁾ DOT는 인플레이션 등의 요소를 고려하여 위 배상금액의 적정성을 매 2년 마다 재심사하게 된다.⁹⁹⁾

(7) 총액운임 표시제

이 법규에 따르면 항공사와 대리점, 항공권 판매점, 여행사 등(이하 “항공권 판매자”)의 항공권판매 광고에서 항공권의 가격은 실제 소비자가 지불해야 하는 총액운임(entire price)으로 표시되어야 한다.¹⁰⁰⁾ 다만, 총액운임에 포함된 세금을 비롯한 각종 수수료 등 세부항목을 동일 광고 내에 별도로 언급하거나, 인터넷에서 링크 혹은 팝업창으로 게시하는 것은 무방하다. 이때 그러한 내용이 소비자를 혼동시킬 정도로 두드러지게 표시(prominent display)되거나,¹⁰¹⁾ 본문보다 지나치게 작은 글씨로 표시되어서는 아니 된다. 그리고 그러한 수수료는 승객 일인당 운임을 기준으로 하여야 한다.¹⁰²⁾ 또한, 왕복으로 판매되는 항공권 가격의 편도요금만 부각시켜 광고하는 행위도 금지된다.¹⁰³⁾

95) 14 C.F.R. Part 250.5(a)(1)-(3).

96) 법규의 무료항공권 정의조항에 따라, 항공사 직원이나 그 관련자의 신분으로 인해 지급받는 무료 혹은 할인항공권은 본 법규의 적용범위에서 제외된다. 14 C.F.R. Part 250.1.

97) 14 C.F.R. Part 250.5(d).

98) Id.

99) 14 C.F.R. Part 250.5(e).

100) 14 C.F.R. Part 399.84(a).

101) 예컨대, 인터넷 화면에서 총액운임과 세전운임을 동시에 게시하면서 총액운임 보다 세전운임이 시선을 끌도록 광고를 제작하여 소비자를 유인하는 행태를 방지하기 위한 것이다.

102) Id. 1인 운임이 아닌 단체운임의 경우 각종 수수료가 할인되는 경우도 있을 것인데, 별도의 언급 없이 이러한 할인 수수료가 모든 항공권 판매에 적용되는 것처럼 보이는 광고를 규제하기 위한 것으로 보인다.

나아가 항공권 판매자는 소비자에게 항공권 구매를 제안하면서 추가 부대서비스(additional optional services)의¹⁰⁴⁾ 묶음구매를 조건으로 제시할 수 없다. 즉, 해당 서비스를 원하는 소비자의 적극적인 구매의사(opt-in)에 따라서만 그러한 부대서비스가 판매될 수 있으며, 소비자가 명시적으로 구매거부의사를 표시하지 않으면 당연히 묶음구매가 성립되어 버리는 판매방식(opt-out)은 불허하고 있는 것이다.¹⁰⁵⁾

(8) 기타 사항

그 밖에도 법규는 수하물과 관련하여, (i) 법규의 적용을 받는 모든 항공사로 하여금 수하물 요금변동이나 무료 수하물 허용량에 관한 정책변경이 있을 경우 최소 3개월간 그러한 내용을 항공사 웹페이지에 게시할 의무, (ii) 전자티켓을 구입한 승객에게 수하물의 요금과 무료 허용중량에 관한 정보를 전자티켓 확인증에 기재할 의무, (iii) 승객의 전 여정구간에 둘 이상의 항공사가 관련되는 경우 전체 여정에 동일한 수하물 요금과 무료 허용량을 적용할 의무 등을 규정하고 있다.¹⁰⁶⁾

또한 소비자가 항공권을 구매한 이후 해당 항공권의 가격변동에 따른 추가 지불요청은 원칙적으로 금지하되, (i) 그러한 인상이 세금이나 각종 비용에 관한 정부정책의 변경에 따른 것으로서, (ii) 해당 항공권을 구매한 소비자가 구매 당시 그러한 인상가능성에 대해 동의한 때에는 구매 후 가격변동에 따른 추가 지불요청이 가능하도록 하였다.¹⁰⁷⁾

3. 관련 사례

(1) 스피릿 에어라인 사건¹⁰⁸⁾

본 사안은 앞서 살펴본 DOT의 행정법규 중 일부가 항공사의 헌법상 권리를 침해하고 있다는 주장에서 비롯된 쟁송이다. 원고 스피릿 에어라인을 비롯한 몇몇 항공사들

103) 14 C.F.R. Part 399.84(b).

104) 법규는 이러한 부대서비스의 대표적인 예로 항공권 구입 시에 부수적으로 호텔이나 육상교통수단의 구매강요를 들고 있다. 예컨대 해당 웹사이트에서 항공권을 저렴한 가격에 판매하는 조건으로 특정 호텔숙박, 렌트카 구매 등의 패키지 상품을 강요할 수 없도록 한 것이다.

105) 14 C.F.R. Part 399.84(c).

106) 14 C.F.R. Part 399.85.

107) 14 C.F.R. Part 399.88 & 89.

108) Spirit Airlines Inc. et al. v. Department of Transportation, No. 12-656, cert. denied (U.S. Apr. 1, 2013).

은¹⁰⁹⁾ DOT의 행정법규 중에서 광고규정 내 총액운임 표시제, 환불규정, 그리고 항공권 구매 후 가격변동에 따른 추가 지불요청 금지규정의 합헌성에 의문을 제기하였다. 즉, 원고는 DOT의 이러한 세 가지 규정이 미연방 수정헌법 제1조에서 보장하고 있는 표현의 자유(right to free speech)를 침해할 뿐만 아니라, 그 규정의 성격이 지나치게 자의적이면서 일관성이 없다고 주장하였다.¹¹⁰⁾ 각 쟁점에 관한 당사자 주장 및 연방 항소법원 판결은 다음과 같다.

첫째, 총액운임 표시제와 관련하여 원고 항공사들은 항공권의 운임에서 세금을 전체 운임에서 분리하여 광고하는 것이 DOT가 규정한 바와 같은 기만적인 행위는 아니라고 주장하였다.¹¹¹⁾ 이에 대해 법원은 총액운임 표시제는 DOT가 이번에 새로 도입한 제도가 아니라 지난 1984년 DOT가 시행한 별도 행정법규에서 이미 도입된 제도로서, 1984년 이후 지금까지 어떠한 항공사도 이에 대한 이의를 제기하지 않은 점에 주목하였다. 그리고 DOT는 1984년 당시 법규의 입안단계에서 여러 번의 청문절차에서 제출된 500건 이상의 의견을 제시하면서, 항공권의 실제 가격 중 일부만이 광고에 표시된 경우 소비자들이 얼마나 혼란을 겪게 되는지를 보여주었다.¹¹²⁾ 결국 법원은 DOT가 법규로 강제하고 있는 총액운임 표시제는 불공정하고 기만적인 항공권 판매 관행을 개선하기 위한 정당한 노력일 뿐 자의적이거나 일관성이 결여되어 있다고 볼 수 없다고 판단하였다.¹¹³⁾

둘째, 원고 항공사들은 운임이 표시된 항공권 판매광고는 운임 항목에 정부의 세금과 각종 수수료가 포함되는 만큼 정치적 표현(political speech)이므로 위헌법률에 관한 엄격심사기준(strict scrutiny)이¹¹⁴⁾ 적용되어야 한다고 주장하였다.¹¹⁵⁾ 이에 대해 법원

109) 사안의 최초 원고는 Spirit Airlines와 Allegiant Air였으나, 추후에 Southwest Airlines가 총액운임제에 관한 부분에서 소송참가를 하였다. Spirit Airlines, Inc. v. U.S. Dep't of Transp., 687 F.3d. 403 (D.C. Cir. 2012).

110) Emily Edwards, *Pepperdine University School of Law Legal Summaries*, 33 J. Nat'l Ass'n Admin. L. Judiciary 439 (Spring, 2013), p.457.

111) Spirit Airlines, Inc., *Supra*.not 108, p.410.

112) *Id.*, p.411.

113) *Id.*

114) 미국 헌법상 엄격심사기준에 따르면 불이익을 받기 쉬운 집단을 차별하는 법률의 합헌성 판단에는 그 법률이 극히 필요하고 절실한 국가목적(compelling government interest)을 달성하기 위하여 필요 최소한으로 고안된(narrowly tailored) 수단이 사용되었음을 입증하는 경우에만 합헌으로 판단될 수 있고, 그러한 요건을 충족시키지 못하였을 때에는 해당 법률이 위헌법률로 판단된다. 이에 관해서는 이종근, “평등권 보장에 있어서의 위헌법률심사기준”, 『공법학연구』 제9권 제3호, 2008, 228-229면 참고.

115) *Id.*, p.412.

은 항공권 판매광고는 제품판매가격으로서 항공운임을 언급한 것이고, 그러한 표현은 이윤추구라는 경제적 목적에서 비롯된 것이므로 이는 정치적 표현이 아닌 상업적 표현 (commercial speech)일 뿐이라고 판단하였다.¹¹⁶⁾ 나아가 총액운임 표시제는 항공사들의 표현 그 자체를 금지하는 것이 아니라 단지 표현의 방식에 제한을 두고 있을 뿐이고, 그러한 제한은 소비자 권익 보호라는 정부이익과 밀접하게 관련되어 있을 뿐만 아니라 그 제한방식 또한 합리적이라고 법원은 판단하였다.¹¹⁷⁾

셋째, 원고 항공사들은 DOT 법규상 항공편 출발 1개월 전 구매한 항공권에 대해서는 24시간 이내 수수료 없이 자유롭게 환불해 주도록 규정하고 있는 항공권 환불규정으로 인하여 항공권 판매영업에 지장이 있으며 이는 곧 1978년 항공규제완화에 관한 법률(Airline Deregulation Act of 1978, ADA) 위반이라고 주장하였다.¹¹⁸⁾ 이에 대해 법원은 DOT 규정이 항공운임을 통제하는 것이 아니라 소비자에게 불리한 측면이 있는 구매항공권 취소정책을 규율하기 위한 것일 뿐이므로 원고의 주장은 이유 없다고 판단하였다.¹¹⁹⁾

마지막으로, 항공권 구매 이후 가격변동에 따른 추가 지불요청과 관련하여 원고인 항공사들은 이 규정에 따르면 소비자가 항공권을 구매한 이후에 선택적인 서비스(예컨대, 좌석 승급, 기내 서비스 중 유상으로 제공되는 음식과 주류의 구입, 추가 수하물의 위탁 등)를 구매할 것인지 여부를 항공권 판매시점에 예측할 수 없으므로 법규상 절차적인 위법이 있다고 주장하였다. 또한 가격변동에 따른 추가 지불요청에 그와 같은 선택적 서비스가 포함되는지 여부에 관한 적용범위를 법규에서 명확히 하지 않은 위법이 있다고 주장하였다. 하지만 법원은 DOT의 손을 들어주면서 항공권 구매 당시에 고지되지 않은 비용의 추후 지불요청은 불공정하면서 소비자 기만적인 성격이 강하므로 그러한 점을 시정하기 위한 본 규정은 적법하다고 판단하였다.¹²⁰⁾

116) Id.

117) Id.

118) Id., p.416.

119) Id.

120) Id., p.417. 연방항소법원의 판결 이후 DOT는 수하물을 제외한 '전통적인 항공여객 운임에 포함되는' 항목들에 대해서는 본 규정이 적용되지 않는다고 밝혔다. Office of Aviation Enforcement & Proceedings, Dep't of Transp., Guidance on Price Increases of Ancillary Services and Products Not Purchased with the Ticket (Dec. 28, 2011), http://airconsumer.dot.gov/SA_Advertising.htm.. 따라서 본 소송에서 원고 항공사들이 주장한 좌석 승급, 기내 서비스 중 유상으로 제공되는 음식과 주류의 구입 등과 같은 선택적 서비스는 '항공권 구매 이후 가격변동에 따른 추가지불 요청' 규정의 적용대상에서 제외되었다.

이러한 연방 항소법원의 판결에 불복한 원고 항공사들은 미국 연방 대법원에 본 사건을 상고하였다. 이 사건은 미국항공협회(Airlines for America, A4A), 국제항공운송협회(International Air Transport Association, IATA), 항공조종사협회(Air Line Pilots Association), 카토기관(Cato Institute), 전미 자영업자 연합(National Federation of Independent Business) 등에서 대법원에 이른바 법정조언(amicus curiae)을¹²¹⁾ 송부하면서 큰 이슈가 되었다.¹²²⁾ 하지만 미연방 대법원은 2013년 4월 1일 본 사안의 심사청구(writ of certiorari)를 거부하는 결정을 내렸다.¹²³⁾

(2) 유나이티드 항공 사건¹²⁴⁾

이 사건은 유나이티드 항공사의 위 법규 위반에 대한 DOT의 제재내용을 담고 있다.¹²⁵⁾ 유나이티드 항공은 시카고 오펜허 공항에서 30석 이상의 좌석을 보유한 항공기를 운항하면서 DOT의 규정에 따라 장기간 활주로지연에 대한 비상계획을 수립하고 있었다. 유나이티드 항공의 비상계획에 따르면 지연운항 발생 시 최초 출발시간으로부터 30분이 지난 시점부터 매 30분마다 승객들에게 하기(deplane) 가능성을 고지하도록 되어 있었다. 2012년 5월 7일 유나이티드 항공 881편은 보잉747 항공기에 승객 357명을 태우고 시카고 오펜허 공항으로부터 일본 나리타 공항까지의 비행을 계획, 당일 현지시각 12시 38분에 게이트를 떠나(pushed back) 활주로로 진입하려 하였다. 그러나 정비 상의 문제로 항공기는 2시 25분에 다시 게이트로 돌아와서 항공기 출입문을 열어 두었다. 당시 열려진 출입문을 통하여 승객이 원할 경우에 하기가 가능한 상태였지만 항공사는 그러한 사실을 승객들에게 별도로 안내하지는 않았다. 이 항공기는 오후 3시 10분 다시 출입문을 닫고 출발하려 하였지만 또 다른 정비 상의 문제점이 발견되어 결국 오후 5시 22분에 예정된 비행을 취소하고 승객들을 하기토록 조치하였

121) Amicus Curiae는 영어로 'friend of court'로 번역되는 미국법원의 특이한 제도로서, 소송의 당사자가 아니지만 소송결과에 대해 이해관계를 가지는 자가 자신의 의견을 법원에 송부하거나, 법원의 요청에 의해 의견을 제출하는 것을 말한다. Black's Law Dictionary (9th ed. 2009) 참고.

122) Joanne W. Young & Lyndsey M. Grunewald, *Supreme Court Review of DOT Actions: And Opportunity to Discipline Government Efforts to Re-regulate the Industry*, 25 No. 4 Air & Space Law. 1 (2013), p.1.

123) 133 S.Ct. 1723, 185 L.Ed.2d 785, 81 USLW 3311, 81 USLW 3552, 81 USLW 3554.

124) Docket OST 2013-0004 (February 11, 2013).

125) 이와 관련된 국내신문 기사로는 "5시간 탑승객 발 묶은 美항공사에 13만 달러 벌금", 연합뉴스 2013년 2월 13일자.

다. 항공기에 탑승했던 승객 중 3명이 DOT 관련부서에 이러한 사실에 대해 정식으로 불만사항을 담은 민원을 제기하였다. 항공사는 조사과정에서 항공기가 게이트로 돌아온 시점에 적절한 안내방송을 하지 않은 점은 인정하였지만, 당시 승객 중 누구도 하기를 적극적으로 요청한 적이 없음을 항변하였다.¹²⁶⁾

DOT의 관련 법규 259.4(b)(2)에 따르면 항공사는 국제선 운항에서 승객의 하기를 불허한 상태에서 4시간 이상 활주로 지연을 유지할 수 없다. 그리고 259.4(b)(6)규정은 활주로 지연이 발생한 이후 항공기가 게이트나 기타 장소에서 출입문을 열게 되는 경우 승객들에게 만약 승객이 원할 경우 하기가 가능하다는 점을 고지하여야 한다. 사안의 항공편은 게이트를 떠난 지 2시간 이내에 다시 게이트로 돌아왔으므로 259.4(b)(2)항에 따른 의무는 문제되지 않지만, 게이트로 돌아온 시점에 하기에 관한 별다른 안내방송을 하지 않은 점에서 259.4(b)(6)규정을 위반한 것이다. 또한 해당 항공편이 게이트로 돌아와서 출입문을 연 이후에도 매 30분마다 하기 가능 상황에 관한 안내를 제공하지 않은 점도 규정위반이라 할 수 있다. 이와 더불어 유나이티드 항공은 DOT에 매달 보고하는 지연운항 발생자료에 위 사건을 언급하면서 활주로 지연 중 게이트에서 출입문이 열려있었던 점을 정확히 기술하지 않은 점도 발견되었는데, 이는 14 CFR 244.3 규정 위반에 해당하는 것이었다.¹²⁷⁾

유나이티드 항공은 자사가 그간 DOT 규정을 성실히 준수해 온 점, 민원을 제기한 승객에 대하여 손해배상을 이미 제공한 점, 위 사실에서 나타난 문제점은 회사시스템의 문제가 아니며 직원 개인의 실수로 볼 수 있는 점 등을 주장하였다. 또한 항공사는 해당 항공기가 게이트로 돌아온 이후 실제로 출입문을 열어 둔 시간은 45분에 지나지 않으므로 위 30분 규정은 실질적으로 1회에 한해 위반하였을 뿐이라고 주장하였다.¹²⁸⁾

결국 DOT와 유나이티드 항공은 합의 하에 유나이티드 항공이 상기 위반사실을 인정하거나 부정하지 아니하는 조건으로 과징금 미화 13만불을 납부하기로 하면서 종결되었다.¹²⁹⁾

126) Docket OST 2013-0004, p.3.

127) Id.

128) Id., p.4.

129) Id.

IV. 우리법상 항공여객 보호제도와의 비교

1. 우리법상 항공여객 보호제도

현재 우리나라의 항공여객 보호제도에 관한 법률적 근거는 현행 항공법에서¹³⁰⁾ 찾을 수 있다.¹³¹⁾ 그러나 지난 2012년 1월까지 항공 소비자의 보호에 관한 유일한 법적 근거는 ‘항공안전 및 보안에 관한 법률’¹³²⁾ 제36조의 ‘항공기이용 피해구제’에 관한 규정이었다.¹³³⁾ 이 규정에 따르면 승객은 항공운송사업자의 고의·과실로 인한 운송 불이행 또는 지연에 대하여 직접 또는 항공기이용 피해구제 접수처를 통하여 「소비자 기본법」에 따른 한국소비자원에 피해구제를 청구할 수 있었다.¹³⁴⁾ 다만, 기상상태, 공항 사정, 항공기 접속관계, 안전운항을 위한 예견하지 못한 정비 등 불가항력적인 사유로 인한 경우는 예외로 하였다.¹³⁵⁾ 그리고 항공운송사업자는 그러한 피해구제 청구를 접수하기 위하여 공항에 항공기이용 피해구제 접수처를 설치·운영하여야 하였고,¹³⁶⁾ 위 규정에 따라 접수받은 피해구제 청구서를 5일 이내에 한국소비자원에 이송하여야 했다.¹³⁷⁾ 이 규정은 2012년 1월 26일 개정으로 ‘항공안전 및 보안에 관한 법률’에서 삭제되었고 증보된 내용으로 같은 날 ‘항공법’에 편입되었다.

현행 항공법은 항공 소비자를 ‘항공교통이용자’로 지칭하고 있는데, ‘항공교통이용자’란 항공교통사업자가 제공하는 항공교통서비스를 이용하는 자를 말한다.¹³⁸⁾ 여기서 ‘항공교통사업자’란 공항 또는 항공기를 사용하여 여객 또는 화물의 운송과 관련된 유상서비스(항공교통서비스)를 제공하는 공항운영자 또는 항공운송사업자를 말한다.¹³⁹⁾ 그 밖에 2012년 1월 개정된 항공법상 항공교통이용자 보호제도의 개정 및 신설

130) 법률 제591호로 1961년 3월 7일 제정, 최근 법률 제12026호로 2013년 8월 6일 개정되었다.

131) 한편, 국내 항공운송산업의 발전과 승객 및 화주의 권익옹호 및 항공운송관련 당사자 간의 권리의무를 명확히 하기 위하여 상법 내에 항공운송편이 마련되어 시행되고 있다. 이에 대해서는 최준선, “국내 항공운송법 제정안에 관한 고찰”, 『항공우주법학회지』 제23권 제2호, 2008. 참고.

132) 동 법률은 2014년 4월 6일부로 ‘항공보안법(법률 제11932호)’으로 개정되어 시행될 예정이다.

133) 김현수, “항공교통 소비자보호와 소비자정책 : 항공교통 관련 EU 지침을 중심으로”, 한국소비자학회 Vol.2010 No.10, 2010, 95면.

134) 구 항공안전 및 보안에 관한 법률 제36조 제1항.

135) 동법 제36조 제1항 단서.

136) 동법 제2항.

137) 동법 제3항.

138) 항공법 제2조 제42호.

내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 항공교통이용자를 위한 운송약관 등의 서류비치 의무의 개정이다.¹⁴⁰⁾

기존에 항공운송사업자가 비치하여야 하는 서류는 운임표, 요금표, 운송약관이 전부였다. 하지만 이번 개정으로 ‘피해구제계획 및 피해구제 신청을 위한 관계 서류’가 새로이 추가되었다. 또한 새로이 추가된 서류에 대해 항공운송사업자 뿐만 아니라 공항운영자도 비치의무를 부담한다는 점이 특징이다.

둘째, 항공교통이용자 보호규정이 신설되었다.

항공교통사업자는 항공교통이용자의 피해보호를 위해 피해구제 절차 및 처리계획(‘피해구제계획’)을 수립하여야 한다. 피해원인으로는 (i) 항공교통사업자의 운송 불이행 및 지연, (ii) 위탁수화물의¹⁴¹⁾ 분실 혹은 파손, (iii) 항공권 초과 판매, (iv) 취소 항공권의 대금환급 지연, (v) 탑승장, 항공편 등 관련 정보 미제공으로 인한 탑승 불가, (vi) 기타 항공교통이용자를 보호하기 위하여 국토교통부령으로 정하는 사항 등이다.¹⁴²⁾ 다만, 기상상태, 항공기 연결편의 접속관계, 안전운항을 위한 예견하지 못한 정비 또는 공항운영 중 천재지변 등의 불가항력적인 사유를 항공교통사업자가 입증하는 경우는 피해구제 절차 및 처리계획 수립대상에서 제외된다.¹⁴³⁾

이 법은 항공교통사업자의 피해구제계획에 반드시 포함되어야 할 사항도 지정하고 있는데,¹⁴⁴⁾ (i) 피해구제 접수처의 설치 및 운영에 관한 사항, (ii) 피해구제 업무를 담당할 부서 및 담당자의 역할과 임무, (iii) 피해구제 처리 절차, (iv) 피해구제 신청자에 대하여 처리 결과를 안내할 수 있는 정보제공의 방법, (v) 기타 국토교통부령으로 정하는 항공교통이용자 피해구제에 관한 사항 등이 그것이다.

또한 법에 따르면 항공교통사업자는 항공교통이용자의 피해구제 신청을 신속·공정하게 처리하여야 하며, 이의 처리가 곤란하거나 항공교통이용자의 요청이 있을 경우에는 그 신청을 접수받는 날부터 14일 이내에 그 피해구제 신청서를 「소비자기본법」에

139) 동법 제2조 제41호.

140) 동법 제119조.

141) 우리 상법은 여객이 여행하면서 들고 다니는 짐 즉, “손짐”을 지칭하는 용어로 “수하물”이라는 용어를 사용하고 있다. 상법 제149조, 제150조, 제769조, 제820조, 제824조 등 참고. 따라서 항공법 제119조의 2에서 사용하고 있는 “수화물”은 “수하물”로 수정되어야 할 것으로 보인다. 더욱이 항공법은 제2조 제36호에서 “수하물”이라는 용어를 사용하고 있다. 법령에서 용어의 통일이 필요한 부분이라 하겠다.

142) 동법 제119조의 2 제1항.

143) 위 항 단서.

144) 동법 제119조의 2 제2항.

따른 한국소비자원에 이송하여야 한다.

셋째, 국토교통부가 항공교통사업자의 서비스에 대한 주기적 평가를 실시, 그 결과를 공표할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.¹⁴⁵⁾ 항공교통서비스 평가항목은 (i) 항공교통서비스의 정시성 또는 신뢰성, (ii) 항공교통서비스 관련 시설의 편의성, (iii) 기타 국토교통부령으로 정하는 사항으로 규정되어 있다.¹⁴⁶⁾ 그리고 국토교통부장관은 그러한 항공교통서비스의 평가 후 평가 항목별 결과, 서비스 품질 및 서비스 순위 등 세부사항을 대통령령으로 정하는 바에 따라 공표하여야 한다.¹⁴⁷⁾ 국토교통부장관은 항공교통서비스의 평가 시에 항공교통사업자에게 관련 자료 및 의견 제출 등을 요구하거나 서비스에 대한 실지조사를 할 수 있으며,¹⁴⁸⁾ 이와 같은 사항을 요구받은 항공교통사업자는 특별한 사유가 없는 한 이를 수용하여야 한다.¹⁴⁹⁾

넷째, 항공교통이용자에 대한 서비스 향상을 위하여 항공교통서비스에 관한 보고서를 매년 발간하여 항공교통이용자에게 제공하도록 하였다.¹⁵⁰⁾ 항공교통서비스 보고서에 포함될 내용으로는 (i) 항공교통사업자 및 항공교통이용자 현황, (ii) 항공교통이용자의 피해현황 및 그 분석 자료, (iii) 항공교통서비스 수준에 관한 사항, (iv) 항공운송사업자에 관한 안전도 정보¹⁵¹⁾ (v) 국제기구 또는 다른 나라의 항공교통이용자 보호 및 항공교통서비스 정책에 관한 사항, (vi) 기타 국토교통부령으로 정하는 항공교통이용자 보호에 관한 사항 등이 있다.¹⁵²⁾ 국토교통부장관은 항공교통서비스 보고서 발간을 위하여 항공교통사업자에게 자료의 제출을 요청할 수 있으며, 이 경우 항공교통사업자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.¹⁵³⁾

145) 동법 제119조의 3.

146) 위 조문 제2항.

147) 위 조문 제4항.

148) 위 조문 제5항.

149) 위 조문 제6항.

150) 동법 제119조의 4.

151) 동법은 제112조의2에서 우리나라 국민의 항공기 이용안전을 도모하기 위해 항공운송사업자에 관한 안전도 정보의 공개를 규정하고 있다. 안전도 정보에 포함되어야 할 내용으로는 (i) 국토교통부령으로 정하는 항공사고에 관한 정보, (ii) 항공운송사업자가 속한 국가에 대한 국제민간항공기구의 안전평가결과, (iii) 그 밖에 항공운송사업자의 안전과 관련하여 국토교통부령으로 정하는 사항 등이다.

152) 동법 제119조의 4 제2항.

153) 위 조문 제3항.

2. 시사점

국제적으로 항공교통서비스를 이용하는 항공교통이용자 보호의 중요성이 부각되고 있는 현실을 감안하여 항공운송과 관련한 각종 피해로부터 항공교통이용자를 직접적으로 보호하고, 간접적으로 그러한 피해를 예방하기 위해 관련 정보제공 의무규정을 마련하였다는 점에서 최근 우리 항공법 개정은 긍정적인 평가를 받을 수 있을 것으로 본다.

다만 앞서 살펴 본 미국의 CFR 규정과 비교할 때, 항공기라는 폐쇄된 공간에서 이동의 자유를 제약당한 상태로 장시간 지연운항에 따른 피해를 구제하기 위한 활주로지연과 관련한 다양한 피해구제책의 마련, 항공권 초과판매에 따른 비자발적 탑승거절에 따른 보상기준 제시, 항공권 광고 시에 운임표시에 관한 총액 운임제의 기준 마련, 인터넷을 활용한 항공운송계약 체결과 관련한 소비자 보호제도 기반조성 등에 대한 보다 체계적인 규정 도입이 여전히 과제로 남아 있다고 하겠다. 아울러 이와 같이 다양한 내용의 항공소비자 보호 규정이 항공법에 포함되면 자칫 항공법의 범위가 비대해 질 우려도 있어 보인다. 항공 소비자 보호에 관한 법규정 내용의 전문성을 제고하기 위해서라도 미국과 유사한 형태의 별도 입법의 마련여부가 모색되어야 할 것으로 보인다.

더불어 우리 항공법에서 이번에 새로 도입된 제도와 관련한 별도의 처벌규정을 본 법에서는 찾아보기 어렵다. 현행 항공법상 항공교통이용자 보호와 관련된 처벌규정으로는 운송약관 등의 서류 미비치 의무 위반에 따른 면허 취소 또는 6개월 이내 사업의 전부 또는 일부 정지 명령(제129조), 운임표 등을 갖추어 두지 아니하거나 거짓 사항을 적은 운임표 등을 갖추어 둔 자에 대해 500만원 이하의 과태료 부과(182조)가 벌금규정의 전부로 보인다. 정책이행의 효율성 제고의 수단으로 이러한 점 또한 고려되어야 할 것으로 본다.

마지막으로 위 유나이티드 항공의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 미국 DOT에서는 항공운항과정에서 피해를 입은 소비자가 직접 민원(claim)을 제기할 수 있는 창구를 운영하고 있다.¹⁵⁴⁾ 현재 DOT내에 항공소비자 보호과(Aviation Consumer Protection Division)로¹⁵⁵⁾ 명명된 이 부서에서는 소비자가 민원(claim)을 직접 DOT에 제기할 수 있도록 창구를 개설한 것은 물론이고, 매월 관련 보고서(Air Travel Consumer

154) 이 사례는 항공사가 거짓으로 지연사실을 DOT에 보고한 점에서 민원인들의 문제 제기가 없었더라면 자칫 간과될 수도 있었던 사건이었다.

155) 이 부서에 관한 자세한 정보는 <http://www.dot.gov/airconsumer> (2013년 10월 17일 방문) 참고.

Report)도 발간하고, 소비자 보호에 관한 법규정 안내를 통한 소비자 권리보호에 일익을 담당하고 있다. 소비자의 보호를 위해 분쟁의 초기단계부터 정부 관련부서가 적극적으로 개입하는 상설기구가 존재한다는 점에서 우리나라의 제도와 큰 차이가 있어 보인다.

V. 결 어

지난 2009년 47명의 승객을 태운 컨티넨탈 항공소속 2816편은 미국 휴스턴(Houston)을 출발하여 미네소타(Minnesota)주 미네아폴리스(Minneapolis)로 향하던 중 겨울철 기상악화로 이륙 후 2시간 반 만에 목적지 인근 로체스터(Rochester) 공항에 착륙하였다. 착륙이 자정 즈음에 이루어졌고 그 이후부터 승객들은 하기가 불허된 상태로 다음날 아침 6시 30분까지 활주로에 주기된 비행기에 그대로 앉아 있어야만 했다. 승객들에게 제공된 것은 약간의 과자와 음료가 전부였고, 기내 화장실은 사용량을 초과하여 더 이상 이용이 불가능할 뿐 아니라 심한 악취까지 풍기고 있었다.¹⁵⁶⁾ 당시 해당 항공사는 막연히 기상조건이 호전되기만을 기다릴 뿐, 항공편을 취소하고 85마일 떨어진 최종 목적지까지의 대체 버스 투입은 고려하지도 않았다. 또한 보안점검의 어려움을 이유로 승객의 하기도 일절 허용하지 않았다.

자유이념을 바탕으로 건국된 미국에서 항공규제 완화에 관한 법률(Airline Deregulation Act 1978) 이후 다시 민간 항공사의 자율적인 기업운영행위를 규제하게 된 데에는 이와 같은 상황에서 승객의 기본적 인권에 해당하는 권리보호라는 시대적 요구가 그 배경이었다. 그리고 사법(私法)의 대원칙인 계약자유 원칙을 존중하여 항공권 구입계약에 있어서 항공운송산업을 방임하기에는 항공운송인과 항공 소비자가 교섭력에서 큰 차이를 보인다고 미국 정부는 판단하였다.

이러한 시대적 요청에서 출현하게 된 미국 연방정부의 ‘항공여객의 보호증진에 관한 법규(Enhancing Airline Passenger Protections, EAPP)’는 지난 2011년 도입된 것으로 최근의 항공업계의 현황과 고객의 입장을 잘 반영하고 있다. 특히, 장시간 활주로 지연

156) 미국 NBC방송 2009년 8월 10일자 보도기사, “47 spend ‘nightmare’ 9 hours in ground plane” 참고, <http://www.nbcnews.com/id/32361238/#.UmNPbFBL2Y0> (2013년 10월 20일 방문).

발생에 따른 항공사의 의무, 항공사 고객서비스 강화, 항공권 초과판매에 따른 배상체계 정립, 항공관련 광고규제 등과 관련하여 항공 소비자 보호를 위한 현실적인 규정을 마련하고 있다. 이와 같은 외국 법제의 제정과 개정이 우리나라의 항공소비자 보호의 필요성과 법제의 변화를 모색해 보는 좋은 계기가 되기를 기대해 본다.

참고문헌

[국내문헌]

- 김종복, “몬트리올협약상의 항공여객운송인의 책임”, 『항공우주법학회지』, 제23권 제2호, 2008.
- 김지훈, “여객 및 수하물의 연착으로 인한 항공운송인의 손해배상책임제도에 관한 연구”, 『항공우주법학회지』 제27권 제2호, 2012.
- 김현수, “항공교통 소비자보호와 소비자정책 : 항공교통 관련 EU 지침을 중심으로”, 한국소비자학회 Vol.2010 No.10, 2010.
- 문준조, “국제항공법상 화물.수하물에 대한 운송인의 책임상한제도 - 미국의 판례 분석을 중심으로 -”, 『항공우주법학회지』, 제22권 제2호, 2007.
- 오세현, “미국의 항공운송산업 규제완화법(Airline Deregulation Act of 1978)이 미국 공항 경제에 미친 영향에 관한 연구”, 『항공운항학회지』 제2집, 1994.
- 이종근, “평등권 보장에 있어서의 위헌법률심사기준”, 『공법학연구』 제9권 제3호, 2008.
- 정준식 · 황호원, “항공권 초과예약의 법률적 문제에 관한 연구”, 『항공우주법학회지』 제27권 제2호, 2012.
- 최준선, “국내 항공운송법 제정안에 관한 고찰”, 『항공우주법학회지』 제23권 제2호, 2008.
- _____, “미국의 항공사고 피해자가족 지원법”, 『항공우주법학회지』, 제13권, 2001.

[외국문헌 - 단행본]

- Czerny, Achim I., Peter Forsyth, David Gillen and Hans-Martin Niemeier, *Airport Slots - International Experiences and Options for Reform* (2008).
- Elizabeth E. Bailey, David R. Graham & Daniel P. Kaplan, *Deregulating the Airlines* (1985).
- George W. Douglas & James C. Miller III, *Economic Regulation of Domestic Air Transport: Theory and Policy* (1974).
- Pat Hanlon, *Global Airlines: Competition in a Transnational Industry* (3d ed. 2008).

[외국문헌 - 학술논문]

David A. Berg, *DOT's New Deplaning Rule: A Recipe for Consumer Disruption, Not Protection*, 23 No. 1 Air & Space Law. 17 (2010).

Emily Edwards, *Pepperdine University School of Law Legal Summaries*, 33 J. Nat'l Ass'n Admin. L. Judiciary 439 (2013).

Joanne W. Young & Lyndsey M. Grunewald, *Supreme Court Review of DOT Actions: And Opportunity to Discipline Government Efforts to Re-regulate the Industry*, 25 No. 4 Air & Space Law. 1 (2013).

Thomas Schultz, *Carving up the Internet: Jurisdiction, Legal Orders, and The Private/Public International Law Interface*, 19 Eur. J. Int'l L. 799 (2008).

Timothy M. Ravich, *Re-regulation and Airline Passengers' Rights*, 67 J. Air L. & Com. 935, 939-52 (2002).

[인터넷 자료]

<http://www.travelandleisure.com>

<http://www.dot.gov/airconsumer>

<http://www.oig.dot.gov>

<http://www.nbcnews.com>

<http://www.usatoday.com>

초 록

지난 2010년 제정되어 2011년 8월과 10월에 개정된 미국 교통부의 행정입법 ‘항공 여객의 보호증진에 관한 법규(Enhancing Airline Passenger Protections, EAPP)’는 항공 소비자의 보호를 위한 연방정부의 입법으로 우리에게 시사하는 바가 크다. 특히 오늘날 장시간 활주로 지연과 관련한 항공사의 의무사항, 항공사의 고객 서비스강화, 항공권 광고와 판매 시에 발생하는 문제점 인식 등을 감안할 때 항공업계의 현 시류를 잘 반영하고 있다.

먼저, 장시간 활주로 지연과 관련하여 국내선 3시간, 국제선 4시간을 초과하는 활주로 대기 금지, 활주로에서 2시간 이상 대기 시 승객에게 물과 음식 제공, 화장실과 의료서비스 상시 제공, 지연발생 최초 30분과 이후 매 30분 간격으로 진전사항 공지 및 항공기 출입문이 열려있을 때 승객의 하기 가능성 안내 등이 규정되어 있다.

그 밖에도 고객서비스에 관한 절차와 계획의 수립을 비롯하여 그러한 계획을 활주로 지연에 관한 비상계획절차, 운송약관 등과 함께 항공사의 인터넷 웹사이트에 공시할 의무도 부과 하였다. 또한 고객 불만사항 처리를 위해 각 항공사는 모니터링 전담자를 배치하여야 하고, 고객 불만사항 처리시한도 법으로 마련되었다. 그리고 최근 이용자가 많은 SNS를 통한 고객 불만사항 처리에 관한 규정도 도입되었다.

또한 항공권 초과판매로 인한 비자발적 탑승거부 상황에 대한 규정도 마련하였다. 즉, 자발적 탑승 유예자 모집 시에 지급 대가를 명확히 제시하고, 비자발적 탑승거부승객에 대한 배상기준도 마련하였다. 또한, 항공권 판매광고 시에 총액운임 표시제도를 도입하였다. 이에 따르면 항공권 광고에서 항공운임은 실제 소비자가 구매할 때 지급하여야 하는 총액운임을 표시하여야 하며, 항공권 구매를 조건으로 기타 여행상품과의 묶음판매도 규제하고 있다.

이와 같은 법규가 시행된 이후 여러 건의 법적 쟁송이 있었다. 그 주요한 사건으로 우선, 스피릿 항공사건을 들 수 있다. 이 사건은 원고 항공사들이 법 내용 중 총액운임 표시제, 환불규정, 구매 후 추가 지불금지 규정이 자사의 헌법상 권리인 표현의 자유를 침해할 뿐만 아니라 그 법규의 내용이 지나치게 자의적이고 일관성이 없으므로 무효라고 주장하였다. 이 밖에도 상당수 법규 위반 사례가 확인되었는데 대표적인 사건이 유나이티드 항공사건이라 할 수 있다. 본 사안에서 유나이티드 항공은 장시간 활주로

지연상황에서 승객들에게 하기가능 사항을 적절히 고지하지 않았고, 그러한 지연상황을 DOT에 보고하면서 일부 사항을 누락시켜 문제가 되었다.

한편, 이러한 시대적 요구에 발맞추어 최근 우리 항공법도 항공 소비자 보호에 관한 규정을 추가하였다. 하지만 활주로 지연과 관련한 다양한 피해구제책의 마련, 항공권 초과판매에 따른 비자발적 탑승거절에 따른 보상기준 제시, 항공권 광고 시에 운임표 시에 관한 총액 운임제의 기준 마련, 인터넷을 활용한 항공운송계약 체결과 관련한 소비자 보호제도 기반조성 등에 관한 사항들은 향후 추가 논의를 거쳐 도입될 필요가 있을 것으로 본다.

주제어 : Department of Transportation(DOT), 항공 소비자 보호, 활주로지연, 비자발적 탑승거부, 항공권 초과판매(예약), 항공권 총액운임제

Abstract

U.S. Rules on Enhancing Airline Passenger Protections

Lee, Chang-Jae*

Recently, U.S. Department of Transportation (DOT) expanded the “Enhancing Airline Passenger Protections” on August 23, 2011 and October 24, 2011. The Rule regulates tarmac delays, denied boarding compensation, customer service plans, and fare advertising. The adopted rule is to protect passengers by improving passenger service requirements on U.S. national or domestic carriers and foreign air carriers as well. The major issues are as follows:

First, regarding to so called Tarmac Delay, carriers must establish a Tarmac Delay Contingency Plan setting forth the number of hours the carrier will permit an aircraft to remain on the tarmac at U.S. airports before allowing passengers to deplane. Carriers also must provide passengers with food and water in the event the aircraft remains on the tarmac for two or more hours and must provide operable lavatories and medical attention while the aircraft remains on the tarmac, irrespective of the length of the delay. Carriers also must create and retain records regarding tarmac delays lasting more than three hours. Also they need to update passengers every 30 minutes during a tarmac delay of the status of the flight and the reason for the delay, allow passengers to deplane if the aircraft is at the gate or another disembarkation area with the door open.

Second, carriers now must adopt a “Customer Service Plan” that addresses offering customers the lowest fares available, notifying customers about delays, cancellations, and diversions; timely delivery of baggage; accommodating passengers’ needs during tarmac delays and in “bumping cases”; and ensuring quality customer service.

Third, the new regulations also increase minimum denied boarding compensation limits to \$650 / \$1,300 or 200% / 400% of the fare, whichever is less.

* LL.M. & Ph.D.; Lecturer at Korea Aerospace University

Last, the DOT also has modified its policies related to enforcement of Rules pertaining to full fare advertising. The Rule states that the advertised price for air transportation must be the entire price to be paid by the customer.

Similarly, Korea revised the passenger protection clauses within Aviation Act. However, it seems to be required to include various more issues such as Tarmac Delay, oversales of air tickets, involuntary denied boarding passengers, advertisements, etc.

Key Words : Department of Transportation(DOT), Consumer Protection, Tarmac delay, Involuntary Denied Boarding, Full Fare Advertising