

항공소비자 보호제도의 입법방향*

이창재**

목 차

- I. 序
- II. 항공소비자 보호에 관한 해외 동향
 - 1. 미국
 - 2. 유럽연합(EU)
- III. 항공소비자 보호에 관한 국내 동향
 - 1. 항공사업법
 - 2. 항공교통이용자 보호기준
 - 3. 국제항공운송에 관한 소비자분쟁해결기준
- IV. 항공소비자 보호제도의 입법방향
 - 1. 손해배상과 보호의무의 구별
 - 2. 항공권 초과판매에 따른 보상
 - 3. 불가항력 규정의 정비
 - 4. 수하물 지연에 따른 보상
 - 5. 항공사의 보호의무 및 정부의 감독기능 강화
- V. 結

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임
(NRF-2016S1A5A8019203)

** 조선대학교 무역학과 조교수, 법학박사.

I. 序

우리나라의 항공여행객 수는 지난 2011년 6천3백만 명에서 2015년 8천9백만 명으로 증가하였다.¹⁾ 이러한 여행객의 증가와 함께 항공여행객에서 발생하는 피해구제 접수²⁾ 건도 2011년 총 254건에서 2015년 900건으로 급증하였다. 지난 2016년 기준 우리나라 항공여행객은 10,391만 명으로 이제 우리나라는 연간 1억 명 항공여행객 운송시대에 접어들었다고 한다.³⁾ 앞으로 저비용항공사(LCC)의 중장거리 신규 노선의 개척, 내국인의 해외여행 수요증대 등에 따라 항공여행 수요는 지속적으로 증가할 것으로 보이고, 그에 따른 소비자의 불만과 피해구제 신청도 함께 늘어날 것으로 전망된다.

지난 2016년 1월말 32년 만의 기록적인 폭설이 내린 제주공항의 활주로가 폐쇄되고 수천 명의 승객들이 예정된 항공편에 탑승하지 못하면서 공항 내에서 노숙을 하는 등 큰 불편을 겪는 장면이 언론매체를 통해 보도되었다. 하지만 이러한 사태는 천재지변에 따른 항공기 결항 및 지연에 해당하여, 현행법상 항공사는 원칙적으로 어떠한 의무나 책임도 부담하지 않는다. 우리 상법 제904조에 따르면 “운송인은 여객의 사망 또는 신체의 상해로 인한 손해에 관하여는 그 손해의 원인이 된 사고가 항공기상에서 또는 승강(乘降)을 위한 작업 중에 발생한 경우에만 책임을 진다”라고 규정하고 있다.⁴⁾ 예컨대 여객이 항공기 내에 머무는 동안 발생한 항공 운항 중의 사고 혹은 항공기 탑승을 위해 탑승교를 오르던 중 여객이 미끄러진 사고와 같은 경우에 대해서만 항공운송인은 책임을 부담할 뿐이다. 또한 운송인의 책임인정의 근거가 되는 중요한 쟁점 중의 하나는 해당 사안이 ‘사고(incident)’에 해당하는지 여부라고 하겠다.⁵⁾ 일반적으로 항공운송인

1) 국토교통부 홈페이지 (<https://www.molit.go.kr>) 보도자료 “『항공교통이용자 보호기준』 제정 - 소비자피해 예방한다”(2016. 7. 16.) 참고.
2) 한국소비자원에 접수된 숫자를 기준으로 함. 위 보도자료 참고.
3) 항공진흥협회 발간, 『항공시장동향』 제55호(2017년 1월) 103면. 참고로 2012년의 우리나라 항공여행객 운송 규모는 약 6,930만 명으로 이는 불과 4년 만에 1.5배나 증가된 수치이다.
4) 이는 국제항공운송에 관한 통일규칙인 몬트리올협약(Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air, Montreal, 28 May 1999) 제17조 제1항의 내용을 우리 상법이 계수한 것이다.

의 책임이 인정되는 사고란, 여객의 외부에서 돌발적이고 비일상적으로 발생한 사건이라고 정의될 수 있다.⁶⁾ 폭설로 인한 항공편의 운항 취소나 지연도 사안의 돌발성, 비일상성은 충족되지만 그러한 사건이 항공기상 또는 승강을 위한 작업 중에 발생한 것이 아니므로 이는 항공사고와 거리가 멀다. 따라서 상법상 항공 운송인은 어떠한 의무나 책임도 부담하지 않게 된다. 몬트리올 협약과 같은 국제협약에 근거하여도 결론은 동일하다.

그런데 항공편이 지연되거나 취소되는 사건이 미국이나 유럽과 같은 선진국가에서 발생하였을 경우에는 우리와 조금 다른 양상이 전개될 수 있다. 본고에서 살펴보는 바와 같이 최근 미국이나 유럽 등에서는 항공운송산업의 역사적인 발전경과를 지켜볼 때 항공사가 아무런 법적 책임을 부담하지 않아도 되는 경우에도 법규범이 일정한 보호 의무를 항공사들에게 부여하고 있기 때문이다. 이러한 상황인식 하에서 지난해 우리나라도 항공소비자 보호에 관한 제도의 정비를 시작한 것은 반가운 일이다.

본고에서는 현재 국내외의 항공소비자 보호에 관한 제도적 동향을 살펴보고, 우리나라의 규범과 비교를 통하여 미력하나마 우리 규범의 나아갈 방향을 제시하고자 한다.

II. 항공소비자 보호에 관한 해외 동향

1. 미국

(1) 연혁 및 주요 동향

미국 연방입법인 1978년의 항공규제완화에 관한 법률(Airline Deregulation Act of 1978, 이하 “ADA”로 지칭함)은 미국 정부가 자국의 항공사들로 하여금 항공권 가격이나 운항구역의 지정 등에서 자율적인 영업행위를 할 수 있도록 규

5) 최준신, “국제항공운송협약상 사고의 개념”, 「항공우주법학회지」 제20권 제1호 (2005. 6), 45면.

6) Air France v. Saks, 470 U.S. 392 (1985).

제를 완화하는 계기를 마련해 주었다.⁷⁾ 하지만 이러한 영업적 측면에서의 규제 완화와 달리 항공소비자 보호 영역에 있어서 미국 정부는 지속적인 통제력을 유지해 오고 있다. 미국 정부가 항공소비자의 보호를 위해 항공사들에 대해 통제력을 행사하는 수단은 대체로 다음과 같다.

첫 번째 수단은 연방의회가 제정하는 연방법률(federal laws)이다.

항공 승객의 권리에 관한 전반적인 범위는 의회가 그리는 밑그림에 의해 획정된다. 이러한 의회의 권한은 미국 연방헌법이 “외국과의 통상(Commerce)과 주(州)간의 통상을 규제할 권한이 의회에 있음”을 명시⁸⁾하는 데서 비롯되는데, 해외 혹은 국내를 오고가는 항공운송도 국제통상 혹은 주간통상에 해당되므로 연방의회가 항공운송에 관한 법률을 제정할 수 있는 것이다. 항공운송에 관한 연방법은 주법에 비해 우선적 효력(federal preemption)을 가진다. 예컨대 특정 주에서 항공사의 가격, 운항노선, 서비스 등에 관한 법률을 제정하더라도 이에 관하여 연방법인 ADA가 우선적용 되는 것이다.⁹⁾

미 연방의회는 항공운송에 있어서 소비자의 권리를 제정법으로 성문화하고, 연방 정부의 행정기관에게 실질적인 권리보호 조치를 시행할 수 있는 권한을 부여하면서 법률에 구체적으로 열거되지 않은 항공승객의 권리를 새롭게 정의하고 집행할 수 있게 해주었다.¹⁰⁾ 대표적인 예로 장시간 활주로지연(tarmac delay)에 관한 입법을 들 수 있다. 2009년을 전후하여 미국에서는 탑승교를 떠난 항공기가 이륙을 하지 못하고 활주로에 장시간 대기함으로써 탑승객들이 화장실이용이나 식수섭취 등에 불편을 겪는 사건이 빈번하게 발생하여 언론의 주목을 받게 되었고, 이에 대해 2009년 미국 의회가 청문회를 개최하기에 이르렀다.¹¹⁾ 이러한 의회의 활동은 결과적으로 미국 교통부(Department of Transportation, DOT)가 2010년 4월 29일 행정입법(regulations)의 형태로 ‘항공여객의 보호증진

7) 이창재, “미국 연방법규상 항공여객보호제도에 관한 연구”, 「항공우주정책·법학회지」 제28권 제2호(2011), 66면.

8) U.S. Constitution, Article I, Section 8.

9) 49 U.S. Code § 41713 - Preemption of authority over prices, routes, and service.

10) Rachel Y. Tang, *Airline Passenger Rights: The Federal Role in Aviation Consumer Protection*, Congressional Research Service (August 17, 2016).

11) Congressional Testimony, *Airline Delays and Consumer Issues*; Committee: House Transportation and Infrastructure; Subcommittee: Aviation, May 20, 2009; Bill McGee, “Passenger rights debate on glide path to Congress,” USA Today, September 30, 2009.

에 관한 법규(Enhancing Airline Passenger Protections, EAPP)'를 제정하도록 하는데 결정적인 기여를 하였다.¹²⁾

미국에서 항공소비자 보호를 위한 정부의 두 번째 통제수단은 DOT의 행정작용이다.

DOT는 의회에서 제정한 항공소비자의 권리보호에 관한 법률을 집행하고 시행한다. 또한 항공 여행과 관련된 각종 규정, 표준 및 절차에 관한 행정명령을 제정할 수 있는 권한도 행사한다. 특히 DOT는 항공운송산업에서 불공정하거나 기만적인 관행으로부터 소비자를 보호하기 위한 감독기능을 수행한다.¹³⁾ 이러한 감독기능의 일환으로 DOT는 OAEP¹⁴⁾라는 전담기구를 두고 항공사의 규정 위반 여부를 감시하거나 보고된 위반사항에 관한 조사를 실시하기도 하고, 또한 확정된 위반사실에 관해서는 위반자인 항공사에 대해 동의명령(*consent order*)¹⁵⁾을 내리기도 한다.¹⁶⁾ 동의명령에 민사배상(*civil penalty*)이라는 명목으로 벌금도 부과시킬 수 있는데, 그 액수는 위반에 따른 손해의 정도, 위반 항공사의 재정상태 및 지불능력, 위반상태의 지속기간 등을 고려하여 결정된다.¹⁷⁾ 이와 같은 조치는 여객이 제기한 불만사항을 토대로 항공사의 규정위반 가능성을 조사하는 것에서 시작된다. 위반 사실이 확인되면 OAEP는 해당 항공사에 위반사실을 적시하는 서한을 보내고, 항공사는 문제를 조사하여 소명할 기회를 갖는다. 위반이 경미한 사안은 OAEP의 단순 경고로 종결되지만, 위반의 정도가 무거운 경우에는 민사처벌 및 동의명령의 방법이 채택된다. 동의명령에는 일반적으로 사안의 사실관계와 관련규정이 기술된 후, 위반행위자가 지불하기로 합의한 민사배

12) 이 법규에 대해서는 이창재, 앞의 논문, 71면 이하 참고.

13) 49 U.S.C. Section 41712 ; 49 U.S.C. Sections 40101(a)(4), 40101(a)(9), and 41702.

14) The Office of the Assistant General Counsel for Aviation Enforcement and Proceedings in DOT (OAEP).

15) 동의명령제도는 법 위반 혐의로 조사를 받고 있는 사업자가 사건의 조사 심의 과정에서 스스로 그 행위를 중지하고 시정방안을 제시하는 경우 조사기관이 이를 받아들여 사건을 종결하는 제도를 말한다. 박희주, “동의명령제 도입에 관한 고찰”, 「소비자문제연구」 제39권(2011.4), 23면.

16) 지난 2015년에 DOT는 항공 소비자 규칙 위반과 관련하여 총 15 건의 동의명령을 내렸으며 민사배상(*civil penalty*)으로 2,435,000 달러를 평가했다. Rachel Y. Tang, *supra.* at 3.

17) Office of Aviation Enforcement and Proceedings, DOT, “Answers to Frequently Asked Questions Concerning the Enforcement of the Final Rule on Enhancing Airline Passenger Protections,” April 28, 2010, p. 2.

상 내용이 명시되고, 향후 해당 항공사의 위반행위 중단에 관한 명령이 포함된다. 만약 동의명령에 관한 합의를 항공사가 거부하는 경우에는 DOT의 행정심판관사(administrative law judge)를 통한 청문절차(enforcement hearing)가 개시된다. 이에 대해 DOT는 연방지방법원에 항공사에 대한 금지명령(injunctive relief)을 신청할 수도 있다.¹⁸⁾

미국정부의 항공소비자 보호를 위한 세 번째 수단은 항공운송계약의 통제이다.

계약 당사자로서 여객과 항공사의 권리의무는 그들이 체결하는 운송계약의 내용에 따라 정해진다. 또한 자신의 권리를 침해당한 승객은 운송계약 위반을 이유로 사법적 구제수단인 소송제기도 가능하다. 항공운송계약은 국내법 혹은 1999년의 몬트리올협약과 같은 국제규범에 따라 영향을 받지만, 이러한 제정법의 적용을 받지 아니하는 영역¹⁹⁾에 관해서는 여객운송계약 혹은 항공사의 운송약관이 항공소비자의 권리 보호와 밀접한 관련을 가지게 된다.

전술한 1978년 항공규제완화에 관한 법률(Airline Deregulation Act of 1978, ADA) 시행 이전까지 미국 항공사들의 운임요금표(tariffs)는 당시 민간 항공위원회(Civil Aeronautics Board, CAB)²⁰⁾의 승인사항이었다. 이에 따라 요금표가 포함된 항공운송 표준계약서나 약관은 CAB의 검토를 거쳤고 CAB의 승인을 받지 않은 내용을 운송계약에 포함하여 시행한 항공사들은 규제의 대상이었다. 1978년 ADA 입법에 따라 연방정부는 더 이상 항공사의 가격이나 노선을 통제하지 않게 되었고, 운송 계약은 연방 정부의 검토 또는 승인을 받을 필요가 없게 되었다. 그러나 연방 법률 또는 규정과 상충되는 내용의 운송계약은 여전히 항공사가 시행할 수 없었다.

규제완화의 시대인 오늘날 미국에서의 항공소비자의 권리는 1978년 ADA 시행 이전과 비교하여 다음과 같은 차이점을 보인다.

첫째, ADA가 시행되기 이전 시기에 CAB는 운송 업체가 제안한 운임을 승인하고 운임 자체를 설정하는 권한을 가졌다. 항공사의 수익성은 이러한 인위적인 가격 설정과 새로운 경쟁자의 시장진입 장벽의 설정으로 보호받을 수 있었다.

18) Rachel Y. Tang, *supra.* at 4.

19) 예컨대, 탑승교를 출발하였지만 공항 사정으로 이륙을 못하고 있는 승객에게 안내방송을 하거나, 화장실을 이용할 수 있도록 하는 것은 몬트리올협약이 적용되는 손해배상의 문제라기 보다는 항공사의 승객에 대한 배려의무에 관한 사항이라고 볼 수 있다.

20) CAB에 관한 내용은 이창재, 앞의 논문, 65면 참고.

당시 대부분의 항공사는 가격보다는 서비스 혹은 운항횟수(frequency)를 경쟁수단으로 사용하였다. 하지만 ADA 시행을 통한 규제완화의 시대가 되면서, 특히 저비용 항공사의 등장으로, 항공사들 간의 서비스 차별화가 아닌 가격 그 자체가 경쟁수단이 되었다. 특히 최근에는 수익성을 추구하는 많은 항공사들이 기존에 항공권 가격에 모두 포함되었던 서비스들을²¹⁾ 유료화(unbundled)하면서 다양한 유료 서비스가 소비자의 불만을 야기하는 주요 문제로 등장하게 되었다.²²⁾

둘째, ADA 시행 이전 CAB의 요금승인은 원가가산방식(cost-plus basis)을²³⁾ 채택하였기 때문에 요금산정에 있어서 항공사의 순수한 비용적 측면이 아닌 부수적인 수익달성을 고려해 주었고, 그 결과 당시 항공사들은 판매되지 않고 남은 빈 좌석을 심각한 문제로 받아들이지 않았다. 그래서 당시에는 항공편이 취소되거나 지연되더라도 체결된 협정에 따라 다른 항공사의 여유좌석을 이용하는 것이 그다지 어렵지 않았다. 하지만 오늘날 각 항공사들의 비용절감과 가격 경쟁 노력으로 평균 좌석점유율(load factor)²⁴⁾이 크게 향상되었고, 그 결과 항공편 지연이나 취소로 인해 다른 항공편을 이용하여야 하는 승객의 처리에 이전과 달리 많은 어려움이 발생하게 되었다. 이러한 어려움은 고객 불만으로 이어지게 되었고, 결국 항공소비자 보호문제로 귀결되었다.

(2) 항공소비자 보호에 관한 입법 동향

(가) DOT EAPP (2010)

미국에서 항공소비자 보호를 위한 최초의 입법은 전술한 바와 같이 DOT 주도로 입안되어 2010년 4월에 발효된 ‘항공여객의 보호증진에 관한 법규(Enhancing Airline Passenger Protections, 이하에서는 “EAPP”로 지칭하기로 함)²⁵⁾’이다. 이

21) 그러한 서비스에는 위탁 수하물 요금, 우선 탑승, 동일 항공편 동급좌석 중 선호좌석에 관한 추가 수수료 혹은 좌석 변경 수수료의 징수 등을 들 수 있다.

22) 우리나라도 저비용항공사들이 시장에 진입한 2005년부터 다수의 항공사들이 시장에서 자유경쟁체제를 갖추게 되었고, 이러한 항공운송시장의 체제변화는 항공교통이용자 피해를 증가시키는 원인 중 하나가 되고 있다고 한다. 한국교통연구원, “항공교통이용자 보호를 위한 제도시행방안 연구 - 최종보고서”(2010. 9), 10면.

23) 이는 재화나 서비스의 원가에 일정한 이익률을 고려하여 시장가격을 결정하는 방식을 말한다. 정준수, 「원가 관리회계」경문사(2004), 799면.

24) 2015년 미국 DOT 내의 교통 통계국(Bureau of Transportation Statistics, BTS)에 따르면 미국 국내선 항공편의 평균 탑승률은 85%이상이라고 한다. Rachel Y. Tang, *supra.* at 5.

법규는 항공소비자보호에 관한 항공사의 보고의무 및 기록유지 의무를 규정한 14 CFR Parts 250과 259, 활주로상의 장시간 지연(tarmac delay)에 관한 데이터 유지와 보고의무를 규정한 14 CFR Part 244, 항공운송계약 관련내용을 규정한 14 CFR Part 253, 그리고 항공운임요율에 관한 14 CFR Part 399로 구성되어 있다.²⁶⁾ EAPP의 주요 내용은 다음과 같다.²⁷⁾

첫째, 항공기의 이륙 전 혹은 착륙 후 항공기가 지상에 대기하고 있어서 승객이 하기할 수 없는 상태를 지칭하는 활주로 지연(tarmac delay)²⁸⁾의 상황에서 항공사의 의무를 규정하고 있다. 즉, ① 국내선 3시간, 국제선 4시간을 초과하는 활주로 지연의 원칙적 불허,²⁹⁾ ② 출발편은 항공기가 게이트를 떠난 시점으로부터 이륙 전까지, 도착편은 항공기가 착륙한 시점으로부터 게이트로 진입하기 전까지 각 2시간 경과 시 물과 음식을 승객에게 제공,³⁰⁾ ③ 활주로 지연 발생 시 승객들에게 적절한 화장실 사용과 필요한 의료서비스의 지원 보장,³¹⁾ ④ 활주로 지연 발생 시에 매 30분 간격으로 지연사유와 진전사항 등의 정보를 승객들에게 기내방송으로 고지³²⁾ 등이 그 내용이다.

둘째, 항공권 초과판매(oversale)와 탑승거부에 관해 규정하고 있다. 항공사는 초과판매로 확약승객의 탑승불가가 예상되면 자발적인 탑승유예자(volunteers for denied boarding)를 모집할 수 있다. 이때 보상으로 제공되는 무료 혹은 할인 항공권에는 각종 세금, 제약조건 및 사용불가 기간 등이 명확히 공개되어야 한다. 지원자가 없거나 충분하지 못할 경우 선정되는 비자발적인 탑승거부 승객(involuntary denied boarding passengers)에 대해 항공사는 다음과 같은 책임을 부담하게 된다. 즉, (i) 해당편 탑승거부 이후 항공사에 의해 제공된 대체편을 이용하여 승객의 최초 경유지 혹은 최종 목적지에 당초 예약편 보다 1시간 미만으

25) 14 CFR Parts 244, 250, 253, 259, and 399. [Docket No. DOT.OST.2010.0140].

26) 이창재, 앞의 논문, 71면.

27) 본 법률의 주요 내용에 관해서는 이창재, 위의 논문 참고.

28) 후술하는 바와 같이, 우리 법규는 이를 ‘이동지역 내 지연’이라고 지칭한다. 항공교통 이용자 보호기준 제2조 제5호.

29) 예외적으로 기상악화, 정부기관의 명령, 항공교통관제센터(ATC)의 지시를 이행하기 위한 경우에는 위 기준시간을 초과할 수 있다. 14 C.F.R. Part 259.4(b)(1) & (2).

30) 다만 해당 항공기의 기장이 안전이나 보안상의 이유로 활주로 대기 중인 경우에는 예외로 한다. 14 C.F.R. Part 259.4(b)(3).

31) 14 C.F.R. Part 259.4(b)(4).

32) 14 C.F.R. Part 259.4(b)(6).

로 도착하는 경우에는 면책, (ii) 대체편이 1시간 초과 2시간 미만으로 도착하는 경우에는 승객의 최초 경유지 혹은 최종 목적지까지 운임의 200%로서 최대 미화 650불의 금액을 보상, (iii) 2시간 미만으로 도착하는 대체편을 제공하지 못한 경우에는 운임의 400%로서 최대 미화 1,300불의 금액을 보상하여야 한다.³³⁾ DOT는 인플레이션 등의 요소를 고려하여 위 금액의 적정성을 매 2년 마다 재심사해야 한다.

셋째, 항공사와 그 대리점, 항공권 판매점, 여행사 등의 항공권판매 업체는 실제 소비자가 지불해야 하는 총액운임(entire price)으로 항공권 가격을 표시하여야 한다. 다만, 총액운임에 포함된 세금을 비롯한 각종 수수료 등 세부항목을 동일 광고 내에 별도로 언급하거나, 인터넷에서 링크 혹은 팝업창으로 게시하는 것은 무방하다.³⁴⁾ 그리고 인터넷 화면에서 총액운임과 세전운임을 동시에 게시하면서 총액운임 보다 세전운임이 강조되거나 단체할인 운임을 개인 운임인 것처럼 그 내용을 오도하는 것은 규제의 대상이 된다.

넷째, 적용대상 항공사들은 고객서비스 계획을 수립하고 이를 시행하여야 한다. 그러한 계획에는 ① 자사의 판매경로를 통한 항공권 판매 시에 다른 경로를 통하면 할인이 가능하다는 내용의 고지, ② 예정 항공편 운항에 관한 특이사항 발생 시에 승객에게 사전 통보, ③ 수하물의 정시 인도, ④ 항공편 출발일 1주일 전까지는 항공권 구매 후 24시간 이내 환불요구 시에 수수료 부과 금지, ⑤ 초과 판매 등 비자발적 탑승거부에 관한 공정하고 일관성 있는 응대 및 탑승우선순위에 관한 정책과 절차의 수립 등이 포함되어야 한다.³⁵⁾

그 밖에 법 적용대상 항공사들은 활주로 지연에 따른 비상계획절차, 고객서비스 계획, 운송약관 등을 자사의 웹사이트에 공시하여야 한다.³⁶⁾ 또한 법 적용대상 항공사들은 항공기 지연운항, 운항취소, 장시간 활주로지연 등을 모니터링하는 전담자를 지정하여야 하고, 고객 불만사항을 처리하는 전담부서의 주소, 이메일, 인터넷주소 등을 회사의 웹사이트나 전자티켓 확인증에 게시하여야 하며, 고객의 요청이 있을 때에는 항공사 직원이나 그 계약 직원이 근무하는 탑승게이트에

33) 14 C.F.R. Part 250.5(a)(1)~(3).

34) 14 C.F.R. Part 399.84(a).

35) 14 C.F.R. Part 259.5(b).

36) 14 C.F.R. Part 259.6.

서 그러한 내용을 고지하여야 한다.³⁷⁾ 마지막으로 항공사들은 자사 항공편에 발생한 운항편의 취소, 정상운항으로부터 30분 이상 지연운항, 경로수정 등의 스케줄 변경에 대해 그 사실을 인지한 후 30분 이내에 이를 예약승객 및 일반 대중에게 공지하여야 한다.³⁸⁾

(나) 2016 FAA Reauthorization (2016)

2016년 7월 15일 입법된 FAA의 확장된 안전 및 보안에 관한 법률(FAA Extension, Safety, and Security Act of 2016, Public Law 114-190)에는 항공소비자인 승객의 권리와 관련된 몇 가지 규정이 포함되어 있다. 본 법안에 나타난 항공소비자 보호에 관한 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 장애승객에 관한 교육프로그램에 관한 규정이다.³⁹⁾ 본 법 시행일로부터 270일 이내에 연방정부 감사원장(Comptroller General)은 의회에 각 항공사 및 조업사가 신체장애를 가진 승객을 위해 실시한 직원 서비스 교육훈련 결과보고서를 취합하여 제출하여야 한다.⁴⁰⁾ 이 보고서에는 대상 항공사들의 프로그램을 비교하고, 장애승객 서비스향상에 관한 지난 2005년 DOT의 항공사들에 대한 지시사항 이행내용과 최우수 프로그램 선정내용 등이 포함되어야 한다. DOT장관은 최우수 프로그램을 일반에 공개할 수 있다.⁴¹⁾

둘째, 항공여행의 편의제공에 관한 규정이다. 본 법 시행일로부터 1년 이내에 DOT는 항공여행 편의에 관한 규정 즉, 의료용 산소탱크의 기내비치, 반려동물의 운송, 장애인용 화장실의 설치 등에 대하여 입법제안사항에 관한 보충의견(supplemental notice of proposed rule making, SNPRM)⁴²⁾을 제출하여야 한다.⁴³⁾

셋째, 위탁수하물의 지연에 관한 규정이다. 본 법은 DOT로 하여금 위탁수하물이 지연될 경우 수하물 위탁비용의 전액환불에 관한 규정을 마련하도록 지시

37) 14 C.F.R. Part 259.7(b).

38) 14 C.F.R. Part 259.8(a).

39) 이 부분에 관해서는 황호원·조정현, “항공교통약자 안전 및 이용편의를 위한 비교법적 연구”, 「항공우주정책법학회」 제31권 제1호(2016) 참고.

40) SEC. 2107. TRAINING POLICIES REGARDING ASSISTANCE FOR PERSONS WITH DISABILITIES.

41) Id.

42) 14 CFR 11.7 - What is a supplemental notice of proposed rulemaking?

43) SEC. 2108. AIR TRAVEL ACCESSIBILITY.

하고 있다. 전액환불의 대상이 되는 지연의 범위는 국내선의 경우 항공기 도착으로부터 12시간 이상, 국제선의 경우 15시간 이상이다. 이때 승객은 자신의 수하물의 분실 혹은 지연사실을 해당 항공사에 사전 통지할 것이 요구된다.⁴⁴⁾

넷째, 과도한 활주로지연에 관한 규정이다. 전술한 DOT의 EAPP는⁴⁵⁾ 활주로 내에서 승객의 하기를 불허한 상태로 국내운송은 3시간, 국제운송은 4시간을 초과하여 대기할 수 없다고 규정하였다. 이 규정은 정확히 3시간과 4시간의 산정 시점이 명확하지 않은 단점이 있었다.⁴⁶⁾ 이러한 불명확성을 시정하기 위해 본 법은 게이트에서 항공기 출입문이 닫힌 시점으로부터 국내선은 3시간, 국제선은 4시간을 초과하지 않은 시점에 적절한 승객의 하기지점(예컨대 항공기 탑승교 게이트)으로 이동을 시작해야 한다고 규정하였다.⁴⁷⁾ 이륙을 포기하고 출발 게이트로 돌아갈 것을 결심하여 이동을 시작한 후, 실제 승객의 하기(下機)까지 상당한 시간이 소요될 수도 있는 점을 고려하면 이는 항공사에 유리한 개정이라 할 수 있겠다. 특히 탑승 게이트로 돌아온 후 승객의 하기까지 소요시간을 규정하지 아니한 점에서 이번 개정은 더욱 그러한 성격이 강하다고 볼 수 있다.

다섯째, 동반가족 간의 좌석배정에 관한 규정이다. 본 법은 DOT로 하여금 13세 이하의 어린이가 13세 이상의 동반 가족과 함께 여행을 할 때 가능한 범위 내에서 이웃한 좌석을 배정받을 수 있는 정책을 수립하도록 요구하고 있다. 이때 그러한 좌석배정에 추가 비용의 징수는 금지된다. 그러나 인접한 좌석 배정의 요구가 있을 때 추가 요금지불이 필요한 넓은 좌석, 혹은 상이한 탑승 클래스나 좌석 업그레이드가 필요한 경우에는 그러한 이웃좌석 배정의무는 면제된다.⁴⁸⁾

(3) 시사점

미국정부의 항공소비자 보호정책은 크게 두 가지 측면으로 나누어볼 수 있다. 판매에 관한 규제와 서비스 규제가 그것이다.

44) SEC. 2305. REFUNDS FOR DELAYED BAGGAGE. DOT 장관은 본항에서 규정된 기간이 실현 가능하지 않거나 특정한 경우 소비자에게 악영향을 미친다고 판단될 경우에는 그 기준을 국내선은 최대 18시간까지, 국제선은 최대 30시간까지 확대할 수 있다.

45) 14 CFR. 259.4.

46) 이창재, 앞의 논문, 73면 각주 59).

47) SEC. 2308. TARMAC DELAYS.

48) SEC. 2309. FAMILY SEATING.

먼저 판매와 관련한 규제는, 기존에 불공정하거나 사기적인 판매방식을 규율 하던 입장⁴⁹⁾을 보다 구체화한 점에서 의의를 가진다. 항공권 판매에 있어서 총액요금표시제도는 기존에 소비자를 현혹하는 눈속임이나 불공정한 거래관행을 해소하기 위한 것으로, 항공소비자 보호를 위해 새롭게 창설된 규정이 아니라 기왕에 존재하던 내용을 구체화한 점에서 규범의 적용대상인 항공사들도 큰 저항 없이 수용할 수 있을 것으로 본다.

서비스 규제에 대해서는 기존에 존재하지 않던 새로운 의무를 창설하는 측면이 강하다. 장시간 활주로 지연이 발생한 경우 최대 허용시간을 설정한다거나 승객에게 음식과 물을 제공하거나 안내방송을 주기적으로 시행하는 것은 기존에 존재하지 않던 항공사의 승객에 대한 새로운 배려의무를 규정한 점에서 특징이 있다. 2016년에 새롭게 입법된 FAA 규정도 장애승객을 위한 서비스교육, 위탁수하물의 지연에 따른 환불규정, 가족 간 이웃좌석 배정 등 모두 새로운 의무를 설정하고 있다. 이점에서 판매규제와 달리 서비스에 관한 규제는 적용대상인 항공사들로부터 일정한 저항도 예상되고, 제도의 완전한 정착에 다소 시간이 필요할 수도 있을 것으로 본다.

항공권 초과예약(oversale) 혹은 초과판매(over-booking)에 관한 규율은 판매와 서비스 양측에서 모두 새로운 규제로 설정되었다고 볼 수 있다. 그 동안 항공사들의 초과판매는 이윤극대화를 위한 업계관행이라는⁵⁰⁾ 명분으로 빈번하게 시행되고 있었고, 어떤 측면에서는 이러한 초과판매가 소비자에게 이익이 될 수도 있다는 분석도 존재한다.⁵¹⁾ 기존의 미국 법원들은 이러한 초과판매를 지연손해 혹은 계약불이행으로 판단하였다.⁵²⁾ 이에 대해 DOT 규정은 초과판매로 인한 승

49) 49 U.S.C. Section 41712, 49 U.S.C. Sections 40101(a)(4), 40101(a)(9), and 41702.

50) 이와 관련된 논의는 정준식·황호원, “항공권 초과예약의 법률적 문제에 관한 연구”, 「항공우주법학회지」 제27권 제2호(2012. 12), 144-145면 참고.

51) 초과예약으로 인하여 탑승률을 높임으로써 항공사의 손실이 감소되고 이는 항공권의 가격하락요인이 되는 점, 승객들은 탄력적으로 예약을 할 수 있고, 항공사로 하여금 예약 취소에 관대한 정책을 유지할 수 있으므로, 결국 승객들에게도 이익이 된다는 주장이다. Elliott Blanchard, “Note, Terminal 250: Federal Regulation of Airline Overbooking”, 79 N.Y.U. L. Rev. 1803-1804, 2004. 권창영, “항공권의 초과예약(Overbooking)에 관한 항공사의 민사책임”, 「항공우주정책법학회지」 제31권 제1호(2016. 6), 115면에서 재인용.

52) 초과판매로 인한 비자발적 탑승거부는 지연손해라기 보다는 운송계약상 의무를 항공사가 이행하지 아니하는 계약불이행으로 파악하는 것이 타당할 것이다. 정준식, 앞의 논문, 147면.

객의 불편을 방지하고 항공사의 보상의무를 구체적이고 체계적으로 정비하였다는 점에서 초과판매를 통일적으로 규율할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다고 할 것이다.⁵³⁾

마지막으로 미국에서의 항공소비자 보호제도의 특이한 점으로, 항공소비자 보호규정을 항공사가 위반한 경우 피해를 입은 소비자가 DOT에 민원을 제기할 수 있도록 하고, 필요한 조사와 소명절차를 거쳐 DOT는 해당 항공사에게 동의 명령(*consent order*)을 내리면서, 민사배상(*civil penalty*)이라는 제재를 가할 수 있다. 따라서 항공사의 위반행위 여부를 다투는 주체가 개인 소비자와 항공사가 아닌 정부(DOT)와 항공사가 되는 셈이다. 이점은 후술하는 EU의 항공소비자 보호제도와 차이를 보이는 부분이다.

2. 유럽연합(EU)

(1) 항공소비자 보호에 관한 입법 동향

유럽지역의 항공소비자 보호를 위한 대표적인 규정은 Regulation(EC) No. 261/2004(이하 “Regulation”으로 지칭함)이다. 지난 2004년 2월 11일 유럽연합 의회 및 이사회(European Parliament and of the Council)의 승인으로 성립된 이 규정은 승객의 항공기 탑승이 비자발적으로 거부되거나 예정된 운항편이 장시간 지연 및 취소된 경우 승객에 대한 항공사의 최저수준의 지원 및 보상체계의 수립을 목적으로 한다.⁵⁴⁾ 총 25개의 전문조항(*preamble*)과 본문 총 19개 조문으로 구성된 Regulation의 주요 내용은 다음과 같다.⁵⁵⁾

첫째, 비자발적 탑승거부에 관한 규정이다. 항공사는 초과예약(*over-booking*) 등으로 예약승객의 탑승불가가 예상될 때에는 먼저 유상으로 지원자를 모집하

53) 정준식, 위의 논문, 150면.

54) European Commission Press Release, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-203_en.htm (2017. 4. 18. 방문).

55) 본 Regulation의 주요 내용에 관해서는 이창재, “EU법상 항공소비자 보호에 관한 연구 - McDonagh v. Ryanair 사례를 중심으로 -”, 『법학논고』 제49집(2015.02.), 415면 이하 참고. 이 규정은 유럽연합 회원국에 소재한 공항에서 출발하는 모든 항공편에 탑승한 승객에게 적용되는 물론이고, 비회원국의 영내 공항에서 유럽연합 회원국 국적의 항공편을 이용하여 회원국을 목적지로 향하는 승객에게도 동일하게 적용된다. Regulation 서문 제6조.

여야 하고, 최후 수단으로 확약승객의 의사에 반하는 탑승거부를 실시할 수 있다. 이때 항공사는 해당승객에 대해 즉시 Regulation에 따른 보상(compensate)과 지원(assist)을 하여야 한다.⁵⁶⁾

둘째, 항공편의 운항취소에 관한 규정이다. 항공사는 예약 항공편 운항이 취소된 경우 승객에게 항공권 환불 혹은 대체편 제공(제8조), 식사와 음료의 무상제공(제9조 제1항 a호), 전화, 팩스, 전자우편 사용 최소 2회 무상제공(동조 제2항)의 배려의무를 이행하여야 한다. 만약 항공사가 대체편을 제공하였고 그 새로운 항공편의 출발시각이 당초 항공편보다 최소 하루가 지난 시점이라면 항공사는 본 규정이 정하는 바에 따라 무상 숙박을 제공하고(제9조 제1항 b호), 공항과 숙박 시설 간의 운송수단도 무상으로 제공하여야 한다(동조 동항 c호). 운항취소에 대해 승객은 일정한 요건 하에서 후술하는 보상청구권도 행사할 수 있다.⁵⁷⁾

셋째, 지연운항에 관한 규정이다. Regulation은 제6조에서 (i) 비행거리가 1,500km 이하인 항공편의 경우 출발예정시각으로부터 2시간 이상, (ii) 유럽연합 가입국간의 역내 항공운송으로 비행거리 1,500km 이상 그리고 다른 모든 항공운송으로 비행거리 1,500km 이상 3,500km 미만인 경우에는 출발예정시각으로부터 3시간 이상, (iii) 그 밖의 모든 항공편의 경우 출발예정시각으로부터 4시간 이상 항공기가 지연 운항되는 경우에 항공사의 의무를 규정하고 있다.⁵⁸⁾ 지연운항이 발생되면 항공사는 위 운항취소의 경우와 마찬가지로 배려의무를 부담하여야 한다. 그리고 만약 지연운항이 최소 5시간 이내의 짧은 시간이라면 Regulation 제8조 제1항(a)호에 따른 항공권 환불규정이 적용된다.⁵⁹⁾

56) Regulation, Article 4 Denied boarding.

57) 다만 (i) 그러한 운항편의 취소가 늦어도 출발 2주 전에는 승객에게 통보되었거나, (ii) 출발 2주전에서부터 7일전에 그러한 통보가 이루어졌더라도 항공사가 제안한 경로변경에 따른 새로운 출발시각이 당초 출발 보다 2시간 이내이고 당초 도착 보다 4시간 이내인 경우, (iii) 출발 7일 이내에 그러한 통보가 이루어졌더라도 항공사가 제안한 경로변경에 따른 새로운 출발시각이 당초 출발 보다 1시간 이내이고 당초 도착 보다 2시간 이내인 경우에는 항공편 취소에 따른 승객의 보상청구권이 인정되지 아니한다.

Article 5 Cancellation (C).

58) 이러한 규정은 항공사의 의무를 발생시키는 지연운항의 정도를 규정한 것으로 보아야 할 것이고 이를 지연운항의 정의규정이라고 보기는 어려울 것으로 본다. 실제 몬트리올 협약과 같은 국제규범이나 우리나라 상법에서도 항공기 연착에 따른 손해배상책임만을 규정하고 있을 뿐 무엇이 ‘지연운항’인지에 관한 정의규정은 두지 않고 있다. 이창재, “운항지연에 따른 승객의 보상청구권”, 「항공우주정책법학회지」 제30권 제2호(2015), 262면 참고.

넷째, 비자발적 탑승거부나 운항취소에 따른 금전 보상청구권에 관한 규정이다. Regulation 제7조는 보상청구의 범위를 비행거리가 1,500km 이하인 항공편의 경우 250 유로, (ii) 유럽연합 가입국간의 역내 항공운송의 경우 비행거리 1,500km 초과하는 경우 그리고 그 밖의 모든 항공편의 경우 비행거리 1,500km 초과 3,500km 미만인 경우에는 400 유로, (iii) 그 밖의 모든 항공편의 경우 600 유로로 규정하고 있다. 항공사가 해당 승객에게 대체 편을 제공하는 경로변경(re-routing)이 있었던 경우에는 일정한 기준 하에서 항공사의 보상액이 50% 감액될 수 있다.

예외적으로 이러한 보상청구권이 인정되지 아니하는 경우도 있다. 항공편의 운항취소가 비정상적인 상황(extraordinary circumstances)에 해당하는 원인에 의한 것이었고 항공사가 모든 합리적 조치를 다하였음에도 불구하고 항공편 운항취소라는 결과가 발생하였다는 사실을 스스로 증명한 때에는 보상청구권이 인정되지 아니한다.⁶⁰⁾

다섯째, 환불 혹은 대체편 제공에 관한 규정이다. 비자발적 탑승거부, 항공편 취소, 5시간 이상의 운항지연의 경우에 승객은 ① 항공사에 대해 항공권의 환불을 요구하거나,⁶¹⁾ ② 기존 항공편과 유사한 조건의 대체 편으로 최대한 신속히 최종 목적지까지 자신을 운송해 줄 것을 항공사에게 요청하거나,⁶²⁾ ③ 기존 항공편과 유사한 조건의 대체 편으로 자신이 희망하는 향후 시점에 최종 목적지까지 자신을 운송해 줄 것을 항공사에게 요청할 수 있다.⁶³⁾ 이때 항공사가 제공한 대체편이 승객의 최종 목적지 내에 다른 공항에 도착하는 경우에는 그 도착공항과 승객의 당초 목적지 공항간의 지상교통수단을 항공사가 무상으로 제공하여야 한다.

여섯째, 승객이 항공사로부터 보호받을 권리(Right to care)에 관한 규정이다. 전술한 바와 같이 Regulation에 따라 운항편이 취소 혹은 지연된 승객은 항공사

59) Article 6 Delay 1.(c)(iii).

60) Article 5 Cancellation 3. 및 서문 제12조.

61) 이때 환불의 대상금액은 운송계약의 미이행 구간(기이행된 구간이 승객의 전체 여정 완성에 아무런 기여를 하지 못하는 경우에는 전체구간)에 대하여 그 승객이 구입한 지역에서의 항공권 가격이며, 승객의 요청이 있으면 7일 이내에 환불이 이루어져야 한다. Article 8 Right to reimbursement or re-routing 1.(a).

62) Article 8 Right to reimbursement or re-routing 1.(b).

63) Article 8 Right to reimbursement or re-routing 1.(c).

에 대해 (a) 항공편 대기시간 동안 합리적인 범위 내에서 무료 식사와 음료, (b) 하루 이상의 숙박이 필요한 경우 혹은 승객이 숙박을 희망하는 경우 무료 숙박 시설, (c) 공항과 숙박 장소 간 무료 이동수단을 요청할 수 있다. 이와 더불어 승객은 무상으로 최소 2회 이상의 전화, 텔렉스, 팩스, 또는 전자우편의 이용도 요청할 수 있다.

마지막으로 좌석 승급(upgrading) 혹은 강등(downgrading)에 관한 규정이다. 항공사가 본 Regulation에 따라 승객에게 높은 클래스의 좌석을 제공한 경우, 승객은 Regulation에 따른 다른 종류의 보상을 청구할 수 없게 된다. 이와 반대로 항공사가 승객이 구매한 좌석 보다 낮은 클래스의 좌석을 제공하였다면 승객은 Regulation이 정하는 범위에 따라 항공권 구매가격의 일부를 환불받을 수 있다.⁶⁴⁾

(2) Regulation의 개정 동향

항공소비자 보호를 위한 제도적 측면에서 이전에 존재하지 않던 새로운 권리 유형으로 승객의 금전 보상청구권을 도입한 점이나 항공사의 배려의무를 명문 규정으로 설정한 점에서 EC Regulation 261/2004는 큰 의의를 가진다고 할 수 있다. 하지만 이러한 Regulation에 대해 그 실효성에 의문을 제기하며 개정을 주장하는 목소리도 나오고 있다.⁶⁵⁾ 실제로 지난 2013년 3월 13일 유럽연합 집행위원회(European Commission, 이하 “EC”로 지칭함)는 항공소비자의 권리에 관한 본 Regulation의 개정을 위한 제안서를⁶⁶⁾ 제출하였다.⁶⁷⁾

64) Regulation에 따른 환불범위는 다음과 같다. (i) 비행거리가 1,500km 이하인 항공편의 경우 항공권 가격의 30% (ii) 유럽연합 가입국간의 역내 항공운송의 경우 비행거리 1,500km 초과 그리고 다른 모든 항공편의 경우 비행거리 1,500km 초과 3,500km 미만인 경우 항공권 가격의 50%, (iii) 그 밖의 모든 항공편의 경우 항공권 가격의 75%. Article 10 Upgrading and downgrading.

65) “Air Passenger Rights Revision - Frequently Asked Questions”, European Commission (2013. 3. 13., Brussels).

66) EUROPEAN PARLIAMENT, The proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 261/2004. Doc. No. A7-0020/2014 (2014. 1. 22).

67) 본 제안서에 대해서는 통상적인 EU법률과 마찬가지로 입법과정을 거쳐 정식 개정이 이루어질 것으로 보인다. 현재까지 본 개정안은 유럽의회(European Parliament)와 유럽 각료회의(European Council of Ministers)에서 개정심의회가 진행 중이다. Air Passenger Rights Revisited - European Commission publishes proposal for amendment of Regulation 261/2004, Clyde & Co newsletter (March 2013).

개정 의 가장 큰 이유는 무엇보다 Regulation이 강력한 항공소비자의 권리를 규정해 놓고 있지만, 정작 그러한 권리를 실제로 행사하는 것은 다른 차원의 문제이며 특히 항공사들이 그러한 규범을 준수하지 않을 때에는 규범의 존재의 의미가 좌절된다는 점이다.⁶⁸⁾ 이처럼 Regulation의 집행에 만족스럽지 못한 결과는 대체로 규정 자체의 불명확성, 항공사의 불만접수 처리 체계구축의 미흡, 위반 항공사에 대한 처벌이나 준수 항공사에 대한 인센티브의 부재, 항공사들의 재정적인 부담 등을 들 수 있다.⁶⁹⁾ 현행 Regulation 개정에 관한 제안서의 주요 내용과 그에 관한 논쟁은 다음과 같다.⁷⁰⁾

첫째, Regulation 내용의 불명확성 혹은 미완성에 관한 지적이다.⁷¹⁾ 전술한 바와 같이 Regulation은 항공사들이 운항 지연이나 취소와 같은 비정상상황에서 승객에게 제공하여야 하는 배려의무를 규정하고 있다. 하지만 그러한 배려의무의 실행에 앞서 현재 항공편의 비정상운항 상황정보를 승객들이 신속하게 인지할 수 있도록 적절히 공지해 줄 필요가 있고, 이를 명문화할 필요가 있다는 주장이 제기되었다. EC 개정안은 항공편의 운항 지연이나 취소에 관한 정보는 신속

68) Regulation이 시행된 후에 유럽지역에서 이루어진 어느 조사에 따르면 항공편이 지연되거나 취소된 승객의 75%는 항공사로부터 대체편(re-routing)의 제안을 받았고, 그 중에서 무료 식사나 음료, 숙식을 제공받았다고 응답한 숫자는 50%에 미치지 못하였다고 한다. 또한 금전적인 보상을 받은 경우는 겨우 4% 이하로 나왔다. 또한 승객이 항공사에 제기한 클레임에 대해 아무런 회신도 받지 못하였다고 응답한 경우가 20%를 넘는다고 한다. 이 조사는 영국, 독일, 덴마크의 항공승객을 대상으로 이루어졌다. 위 “Air Passenger Rights Revision - Frequently Asked Questions”, European Commission 보고서 참고.

69) 위 보고서 2면. 본문 이하에서 나오는 개정안의 내용도 위 보고서에 간략히 소개되어 있다.

70) 이하에서 논의되는 쟁점들에 관해서는 다음과 같은 자료들을 참고하였음. Arpad Szakal, The European Commission's Proposal to Amend EU Regulation 261/2004 (<http://www.aviationlaw.eu/wp/wp-content/uploads/2013/09/Proposed-Revision-of-Regulation-261-2004.pdf>) ; Kinga Arnold, ‘EU Air Passenger Rights: Assessment of the Proposal of the European Commission for the Amendment of Regulation (EC) 261/2004 and of Regulation (EC) 2027/97’ (2013) 38 Air and Space Law, Issue 6, pp. 403-438

71) The proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 261/2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights and Regulation (EC) No 2027/97 on air carrier liability in respect of the carriage of passengers and their baggage by air (COM(2013)0130. C7-0066/2013. 2013/0072(COD)) (이하 “수정 제안서”로 지칭함) Amendment 12 Proposal for a regulation Recital 20.

히 승객에게 공지되어야 하고, 그 시간은 당초 예정 출발시각으로부터 30분을 넘지 않아야 한다는 규정의 도입이 논의되고 있다.⁷²⁾

둘째, 비정상상황(extraordinary circumstances)에 관한 지적이다. Regulation에 따르면 운항 지연이나 취소의 원인이 비정상상황이었고, 항공사가 그에 관한 필요한 모든 조치를 취하였음을 증명한 경우에는 항공사의 금전 보상 의무가 면제된다.⁷³⁾ 이처럼 비정상상황의 인정여부는 보상의무와 관련하여 중요한 개념임에도 불구하고, Regulation은 비정상상황에 관한 명확한 정의규정을 두고 있지 않아서 해석상 많은 논란이 있었다.⁷⁴⁾ EC 개정안에 따르면 비정상상황이란 항공사의 일상적인 활동범위에 포함되지 않는 것으로 실질적인 통제가능성을 벗어나는 상황이라고 정의되고 있다.⁷⁵⁾ 또한 비정상상황에 관한 예시로 자연재해나 관제사들의 파업을 들면서, 일상적인 항공기 점검에서 발견된 기술적 문제는 비정상상황에 포함되지 않는다고⁷⁶⁾ 명시하고 있다.⁷⁷⁾

셋째, 지연운항과 관련된 지적이다. 전술한 바와 같이 Regulation에서 항공사의 금전 보상지급의무가 인정되는 경우는 비자발적 탑승거부와 운항취소로 한정된다. 하지만 유럽연합 사법법원(Court of Justice of the European Union, 이하 “CJEU”로 지칭함)은 Regulation의 취지를 감안하여 운항취소 뿐만 아니라 운항

72) 수정 제안서 Amendment 76 Proposal for a regulation Article 1. paragraph 1. point 13 Regulation (EC) No 261/2004 Article 14. paragraph 5.

73) Regulation 상 비정상상황에 관한 논의는 김영주, “EC 항공여객보상규칙상 특별한 사정의 의미와 판단기준 - 2008년 EU 사법재판소 C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann v Alitalia) 사건을 중심으로 -”, 「항공우주정책·법학회지」 제29권 제2호(2014.12.) 109면 이하 참고.

74) 김영주, 위 “EC 항공여객보상규칙상 특별한 사정의 의미와 판단기준” 논문에서 다루는 사례를 살펴보면, 항공사는 항공기 엔진터빈의 복합적 결함 발생으로 안전운항을 위해 항공편을 결항하였고 이에 관하여 승객이 금전 보상청구권을 행사하였다. 이에 대해 유럽법원은 항공기 정비를 이유로 결항한 것은 비정상상황에 해당하지 아니한다고 판단하였다.; 또한 이창재, 위 “EU법상 항공소비자 보호에 관한 연구” 논문에서 화산폭발에 따른 항공기 운항취소의 경우 그러한 사정이 비정상상황에 해당하는 것과 별도로 항공사는 여전히 승객에 대한 배려의무를 부담하여야 하고 그 결과 무상으로 식사, 음료, 숙소, 지상교통편 등을 지원해 줄 의무가 있다고 판단하였다.

75) 위 EC 보고서 3면.

76) 이는 위 김영주의 논문에서 논의된 Wallentin-Hermann 사건의 판례내용을 입법화 한 것으로 볼 수 있다.

77) 수정제안서 Amendment 95 Proposal for a regulation Annex 1 Regulation (EC) No 261/2004 Annex 1. paragraph 1. 및 Amendment 45 Proposal for a regulation Article 1. paragraph 1. point 1. point e Regulation (EC) No 261/2004 Article 2. point m.

지연의 경우에도 금전보상 지급의무가 인정되어야 한다고 판단하였다.⁷⁸⁾ 즉, **Sturgeon** 사건과 **TUI** 사건에서 법원은 **Regulation** 제5조 1항 (c)(iii)에서 운항취소의 경우 항공사가 대체편을 이용하여 승객을 수송하였고 그러한 수송이 출발지 공항에서 출발예정시각으로부터 1시간 이내에 편성된 경우, 그리고 대체편으로 도착지 공항에 도착예정시각으로부터 2시간 이내에 도착한 경우에는 금전배상책임을 부담하지 않는 점에 착안하여, 출발지에서의 1시간과 도착지에서의 2시간을 합쳐 총 3시간을 초과하는 지연운항에 대해서는 금전보상의무가 발생한다고 판단하였던 것이다.⁷⁹⁾ 이에 대해 EC 개정안은 운항지연 시간과 비행거리를 기준으로 세부적인 보상기준안을 마련하였다. 즉, (i) 유럽연합 가입국간의 역내 항공운송 혹은 비행거리가 3,500km 이하인 항공편의 경우 출발예정시각으로부터 5시간 이상, (ii) 비행거리 3,500km 이상 6,000km 미만인 경우에는 출발예정시각으로부터 9시간 이상, (iii) 그 밖의 모든 항공편의 경우 출발예정시각으로부터 12시간 이상인 경우에 보상의무가 발생하는 것으로 제안하고 있다.⁸⁰⁾

넷째, 대체편(re-routing)의 제공과 관련된 것이다. **Regulation**은 당해 항공사가 운항을 수행하지 못할 경우 다른 항공사를 통한 대체편을 제공하도록 규정하고 있지만, 어느 시점에 그러한 대체편 제공의무가 활성화되는지에 관한 기준에 대해서는 명확히 밝히지 않고 있다. 이에 대해 개정안은 승객의 최종목적지 도착예정시각을 기준으로 12시간 이내 도착불가가 확실히 예상될 경우 승객은 항공사에 대해 다른 항공사를 이용한 대체편 제공을 요청할 수 있도록 규정하고 있다.⁸¹⁾ 다만 이때 대체편 수송을 요청받은 다른 항공사(수입항공사)는 이를 요청

78) Christopher Sturgeon, Gabriel Sturgeon, Alana Sturgeon v. Condor Flugdienst GmbH (C-402/07); Stefan Bock Cornelia Lepuschitz v. Air France SA (C-432/07). JUDGMENT OF THE COURT (Fourth Chamber) November 19, 2009. 및 Emeka Nelson, Bill Chinazo Nelson, Brian Cheimezie Nelson v. Deutsche Lufthansa AG (C-581/10); TUI Travel plc, British Airways plc, easyJet Airline Company Ltd, International Air Transport Association v. Civil Aviation Authority (C-629/10). JUDGMENT OF THE COURT (Grand Chamber) 23 October 2012. 이 사건들에 관한 자세한 평석은 이창재, “운항지연에 따른 승객의 보상 청구권 - EU 및 프랑스 판례를 중심으로 -”, 『항공우주정책·법학회지』 (2015.12) 참고.

79) 이러한 자의적인 기준설정에는 명문규정에 근거하지 않은 점에서 지나치게 자의적이라는 비판이 가능하다. 이창재, 위의 논문, 266면.

80) 수정제안서 Amendment 74 Proposal for a regulation Article 1. paragraph 1. point 5 Regulation (EC) No 261/2004 Article 6. paragraph 2.

81) 수정제안서 Amendment 88 Proposal for a regulation Article 1. paragraph 1. point 8 Regulation (EC) No 261/2004 Article 8. paragraph 5.

한 항공사(위임항공사)에 대해 동일구간의 자사승객에게 부과하던 직전 3개월 평균요금을 초과하는 요금의 정산을 청구할 수 없다고 규정하고 있다. 그런데 그 실효성에 의문을 제기하는 견해도 있다.⁸²⁾ 항공사들 간의 상업적 협정에는 계약자유의 원칙이 존중되어야 하기 때문이다. 뿐만 아니라 EC Regulation은 유럽지역 출발편, 그리고 유럽지역으로 향하는 귀국편 중 EU 국적 항공사에 적용되는데⁸³⁾ 그 밖의 다양한 항공사들이 그러한 상업적 협정을 체결할 경우 그러한 항공사들에 대해 EC Regulation이 적용될 것인지 여부에 관해서는 국제사법적 문제도 발생할 소지가 있기 때문이다.

다섯째, 배려의무의 제한설정이다. 전술한 바와 같이 Regulation은 운항 지연이나 취소의 경우 항공사들에게 배려의무를 부과하고 있는데, 문제는 그에 관한 제한이 설정되어 있지 아니하다는 점이었다. 예컨대 화산폭발로 인한 화산재구름의 영향으로 장기간 항공기 운항이 금지된 경우, 현행 Regulation에 따르면 항공사는 비정상상황(extraordinary)을 이유로 보상의무는 부담하지 않지만 배려의무는 부담하여야 한다. 또한 그러한 의무에 따라 운항이 재개될 때까지 승객에게 숙식을 제공하여야 하는데 상한선이 없다면 이는 항공사 입장에서 너무나 큰 부담이 될 수 있다. 이에 대해 EC 개정안은 항공사의 숙박제공 의무를 최대 3박으로, 그리고 숙박료도 1박당 최대 100 유로로 제한하고 있다.⁸⁴⁾

여섯째, 연결편과 관련된 지적이다. 복수의 항공편을 이용하여 여행하는 승객이 이전 구간을 운항하는 항공사(선행항공사, first carrier)의 사정으로 환승공항에 도착하여 연결편을 탑승하지 못한 경우(이른바 항공기 연결관계)가 이에 해당한다. 이때 후행항공사(onward carrier)는 운항편의 지연 혹은 취소의 경우와 마찬가지로 승객에 관한 배려의무를 부담하고, 선행항공사는 금전 보상의무를 부담한다.⁸⁵⁾ 이때 비용부담은 양 항공사간의 계약에 따른다고 개정안은 규정하고 있다. 하지만 이러한 비용부담에 관한 명확한 기준이 존재하지 않음으로 인하여 분쟁가능성이 있다는 비판도 존재한다.⁸⁶⁾

82) 위 Clyde & Co, Newsletter 2면.

83) Regulation 서문 제6조.

84) 수정제안서 Proposal for a regulation Article 1. paragraph 1. point 9. point b Regulation (EC) No 261/2004 Article 9. paragraph 4.

85) 수정제안서 Amendment 79 Proposal for a regulation Article 1. paragraph 1. point 6 Regulation (EC) No 261/2004 Article 6 a. paragraph 2.

마지막으로 예약부도(no-show)에 관한 항공권 일부사용 금지에 관한 내용이다. 개정안은 항공소비자의 권익보호를 위해 여러 구간여정으로 구성된 전체항공권 중 일부 구간을 사용하지 않은 승객에게 탑승거부 등의 불이익을 주는 항공사의 관행(이른바, 항공권 역순사용 제한⁸⁷⁾)을 금지하고 있다.⁸⁸⁾ 하지만 이는 항공업계의 오랜 영업 관행에 관한 것으로 실제 적용에 있어서는 많은 저항이 예상되는 부분이라 하겠다.

(3) 시사점

항공소비자 보호와 관련한 EC Regulation의 특징은 이제까지 국제규범이나 국내법으로 인정되지 아니하던 새로운 내용을 상당수 규정한 점이라 할 수 있다. 항공사의 배려의무를 법으로 강제하면서 나아가 일정한 경우엔 금전보상의무를 규정하는 것이 그러하다. 이로써 항공사로부터 충분한 배려를 받지 못하였다고 주장하거나 금전보상의무의 이행을 주장하면서 승객이 직접 항공사를 상대로 소송을 제기하는 경우도 많이 나타나고 있다.⁸⁹⁾

이와 관련하여 Regulation이 몬트리올 협약을 비롯한 Warsaw system과 조화

86) 위 Clyde & Co, Newsletter 2면.

87) “예를 들어 국적기 기준으로 한국~뉴욕~한국 여정의 티켓과 뉴욕~한국~뉴욕의 티켓 요금은 다르다. 쉽게 생각해 보면 대한민국 항공사는 뉴욕에서 티켓을 파는 것이 한국에서 티켓을 파는 것보다 어려울 것이며 해외 수요 유치 차원에서 운임을 낮추는 것은 다른 항공사에 비해 가격 경쟁력을 갖는 좋은 방법이다. 그렇다면 한국에서 뉴욕을 여행하는 사람이 뉴욕~한국~뉴욕 여정의 티켓을 저렴하게 구입해 티켓의 뒷구간인 한국~뉴욕 구간을 먼저 사용하고 한국으로 돌아올 때 첫 번째 구간인 뉴욕~한국 여정을 사용할 수 있을까. 답은 ‘NO’다. 항공권은 원칙적으로 발행된 순서대로 사용해야 한다.”, 항공권 역순사용 불가, 파이낸셜 뉴스 신문기사 (2008년 12월 21일자)

88) 수정제안서 Amendment 5 Proposal for a regulation Recital 7.

89) 다음과 같은 사건들이 그 대표적인 경우에 해당한다. Cour de cassation, chambre civile 1, Audience publique du jeudi 15 janvier 2015, N° de pourvoi: 13-25351 ; Christopher Sturgeon, Gabriel Sturgeon, Alana Sturgeon v. Condor Flugdienst GmbH (C-402/07); Stefan Bock Cornelia Lepuschitz v. Air France SA (C-432/07). JUDGMENT OF THE COURT (Fourth Chamber) November 19, 2009.; Emeka Nelson, Bill Chinazo Nelson, Brian Cheimezie Nelson v. Deutsche Lufthansa AG (C-581/10); TUI Travel plc, British Airways plc, easyJet Airline Company Ltd, International Air Transport Association v. Civil Aviation Authority (C-629/10). JUDGMENT OF THE COURT (Grand Chamber) 23 October 2012. 이러한 사건들의 평석에 관해서는 이창재, 앞의 논문 (운항지연에 따른 승객의 보상청구권) 참고.

를 이루지 못한다는 비판도 존재한다.⁹⁰⁾ Warsaw system은 국제항공운송인의 책임에 관한 다수의 국제협약, 의정서, 협정, 국내법, 항공사 약관 등 수 많은 규범들의 등장에 따라 발생하는 법의 충돌을 해결하기 위하여 국제 민간항공운송에서 발생하는 항공운송인의 책임과 의무를 통일적으로 규율하기 위한 목적을 가지고 있기 때문이다.⁹¹⁾ 따라서 Regulation이 Warsaw system에서 규정하지 아니하는 항공운송인의 의무(예컨대 배려의무)를 새롭게 설정한 데서 이른바 법규의 충돌(conflict of laws)이 발생할 여지가 있다는 주장이다. 실제로 IATA를 비롯한 각종 항공단체들은 EC Regulation이 규정하고 있는 비자발적 탑승거부에 대한 항공사의 책임과 배려의무, 금전보상의무는 몬트리올 협약 상 항공운송인의 권리와 의무 규정에 위반하여 무효라는 의견을 소송상 주장하기도 하였다.⁹²⁾ 항공사를 상대로 승객이 EC Regulation에 근거하여 제기한 다수의 소송에서 Warsaw system의 EC Regulation에 대한 우선적·배타적 적용의 문제는 지속적으로 논란이 되고 있다.

대체적으로 유럽연합 법원은 EC Regulation이 몬트리올 협약과 같은 Warsaw system과 충돌하지 않는다는 입장이다.⁹³⁾ 몬트리올 협약은 항공운송 종료 후의 항공운송인의 민사책임과 손해배상을 규정하고 있는 반면, Regulation은 항공운송 과정에서 비정상 운항에 따른 승객의 불편과 보호에 관한 항공사의 배려의무와 보상조치를 규정하고 있다고 보는 것이다. 하지만 이러한 법원의 판단에도 불구하고 EC Regulation은 결과적으로 항공운송인에게 Warsaw system에 없는 새로운 의무를 창설하였다는 점에서 항공사에게 일종의 부담으로 작용한다는 사실은 부정하기 어려울 것으로 본다. 더욱이 EC Regulation에 근거하여 자신의 권리를 행사하기 위해 소송을 제기하는 사례도 많아지고 있는데 이는 민간항공운송의 통일적 규율이라는 지난 수십 년 동안 추구해온 Warsaw system의 가치가 훼손되는 결과로도 이어질 가능성이 있다. 이점에서 항공사의 배려의무와 보

90) 이창재, 앞의 논문 “EU법상 항공소비자 보호에 관한 연구”논문, 430면 이하 참고.

91) 김선이·이창재, “바르샤바조약 제29조의 해석 및 적용에 관한 연구- 미국판례를 중심으로”, 「항공우주법학회지」 제20권 제2호(2005), 10면.

92) C-344/04 - IATA and ELFAA. 최초 소송은 High Court of Justice of England and Wales, Queen’s Bench Division in International Air Transport Association and others v. The Department for Transport 사건이었다.

93) 이창재, 위의 논문, 267면.

상의무를 법률상 강제하는 것이 타당한지 여부는 보다 논의가 필요한 문제라고 할 수 있겠다. 그러한 점에서 앞서 살펴본 바와 같이 미국에서 배려의무를 위반한 항공사에 대해 정부가 개입하여 의무이행을 강제하는 형식이 Warsaw system의 법적 안정성에 보다 기여할 수 있을 것으로 생각된다.

Ⅲ. 항공소비자 보호에 관한 국내 동향

1. 항공사업법

(1) 규정 내용

1961년 제정된 우리나라 「항공법」은 항공사업, 항공안전, 공항시설 등 항공 관련 분야를 망라하고 있어서 국제기준 변화에 신속히 대응하는데 미흡한 측면이 있었고, 여러 차례의 개정으로 법체계가 복잡하였다.⁹⁴⁾ 이에 우리 정부는 항공 관련 법규의 체계와 내용을 개편하여 기존의 「항공법」을 「항공사업법」, 「항공안전법」 및 「공항시설법」으로 나누는 분법을 시행하였다. 「항공사업법」에서는 항공운송사업 등 항공사업에 관한 분야와 「항공운송사업 진흥법」을 통합하고, 경량항공기서비스업을 도입하며, 각 항공사업별로 과징금의 상한을 합리적으로 조정하고, 항공요금을 유류할증료 등을 포함한 총액요금으로 표시하도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하는 것을 주요 목적으로 하였다.⁹⁵⁾

이러한 개정에 따라 과거 항공법상 항공소비자 보호에 관한 내용은 항공사업법에 자리하게 되었다. 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 항공교통사업자는 영업개시 30일 전까지 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 항공교통이용자 보호를 위한 피해구제 절차 및 처리계획을 수립하고 이를 이행하여야 한다.⁹⁶⁾ 피해유형으로는 항공교통사업자의 운송 불이행 및 지연, 위

94) 법제처 『항공사업법』 제정문.

95) 위 제정문 참고.

96) 항공사업법 제61조.

탁수화물⁹⁷⁾의 분실·파손, 항공권 초과 판매, 취소 항공권의 대금환급 지연, 탑승 위치, 항공편 등 관련 정보 미제공으로 인한 탑승 불가, 그 밖에 항공교통이용자를 보호하기 위하여 국토교통부령으로 정하는 사항 등을 예시하고 있다. 다만 기상악화, 안전운항을 위한 정비로서 예견하지 못한 정비, 천재지변, 항공기 접촉관계, 기타 이에 준하는 부득이한 사유로 인한 피해에 대하여 항공교통사업자가 불가항력적 피해임을 증명하는 경우에는 그러하지 아니하다.⁹⁸⁾

그러한 피해구제계획에는 피해구제 접수처의 설치 및 운영에 관한 사항, 피해구제 업무를 담당할 부서 및 담당자의 역할과 임무, 피해구제 처리 절차, 피해구제 신청자에 대하여 처리결과를 안내할 수 있는 정보제공의 방법, 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 항공교통이용자 피해구제에 관한 사항이 포함되어야 한다.⁹⁹⁾

둘째, 항공교통사업자는 항공교통이용자의 피해구제 신청을 신속·공정하게 처리하여야 하며, 그 신청을 접수한 날부터 14일 이내에 결과를 통지하여야 한다. 다만 신청인의 피해조사를 위한 번역이 필요한 경우 등 특별한 사유가 있는 경우에는 60일 이내에 결과를 통지하여야 한다. 이 경우 항공교통사업자는 통지서에 그 사유를 구체적으로 밝혀야 한다. 만약 기한 내에 피해구제 신청의 처리가 곤란하거나 항공교통이용자의 요청이 있을 경우에는 그 피해구제 신청서를 「소비자기본법」에 따른 한국소비자원에 이송하여야 한다.

셋째, 항공운송사업자, 항공운송총대리점업자 및 여행업자는 항공교통이용자가 실제로 부담하여야 하는 금액의 총액(항공운임 등 총액)을 쉽게 알 수 있도록 항공교통이용자에게 해당 정보를 제공하여야 한다.

(2) 검토

우리나라 법제에서 항공소비자 보호에 관한 근거규정이라 할 수 있는 항공사업법 제61조 이하의 부분은 개정 전 항공법 제119조의2의 내용을 계수한 내용이다. 실질적인 항공소비자 보호에 관한 근거규정으로 자리매김하기 위해 향후 개정 시에는 아래와 같은 점들을 고려해 볼 필요가 있을 것으로 본다.¹⁰⁰⁾

97) 우리 상법은 ‘수화물’이 아닌 ‘수하물’이라고 지칭하고 있다. 예컨대 상법 제149조.

98) 동법 제61조 제1항 및 제12조 제1항.

99) 동법 제61조 제2항.

100) 이 부분은 이창재, 앞의 논문, 269면 이하 참고.

첫째, 피해구제계획 수립 및 이행의무와 관련된 부분이다. 우리 법은 항공소비자에 관한 구체적인 실천내용을 규정해 놓기 보다는 항공사에게 항공소비자의 피해구제를 위한 계획을 세울 것과 그러한 계획을 이행할 것을 주문하고 있다. 하지만 구체적인 구제수단이나 범위에 대해서는 침묵하면서 항공사에게만 그 처리를 일임하는 규정이 과연 소비자 보호에 실효성이 있을지 의문이다. 더욱이 그러한 피해구제계획을 심사하는 기준도 본법에 규정되어 있지 않을 뿐만 아니라 부실한 계획을 수립한 회사에 대한 불이익이나 제재에 관한 내용도 전무하다. 그런 점에서 본 규정의 내용이 자칫 공허한 원론적인 선언규정에 그칠 가능성이 높다고 할 것이다.

둘째, 피해구제계획과 함께 규정된 불가항력에 관한 사항이다. 본 규정은 항공사에 피해구제계획의 수립 및 이행 의무를 천명하면서, “기상악화, 안전운항을 위한 정비로서 예견하지 못한 정비, 천재지변, 항공기 접촉관계, 기타 이에 준하는 부득이한 사유로 인한 피해에 대하여 항공교통사업자가 불가항력적 피해를 증명하는 경우에는 그러하지 아니하다.” 라고 면책규정을 두고 있다. 피해구제 절차 및 처리계획은 피해가 발생하기 이전에 수립되어야 하는 것임에도 불구하고, 불가항력적인 사유를 항공사가 입증하는 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있는 것이다. 여기서 ‘그러하지 아니하다’라는 의미를 문언 그대로 해석하면 불가항력적 사유로 발생한 피해에 대해서는 구제계획의 수립과 이행의 의무가 면제된다는 것이다. 생각건대 동 조항은 피해구제계획은 그 원인여하에 상관없이 반드시 수립되어야 할 것이지만, 그러한 피해의 원인이 불가항력인 경우에는 항공사의 책임이 면제될 수 있다는 취지로 기술되어야 할 것인 바, 적절히 수정될 필요가 있을 것으로 본다. 법규정상 항공사의 의무는 계획수립과 같은 원칙적인 선언만 마련해 놓고, 그에 관한 면제사항은 구체적으로 명시하고 있는 불균형이 초래한 결과라고 생각된다.

마지막으로 법은 항공교통이용자가 실제로 부담하여야 하는 항공권 금액의 총액을 쉽게 알 수 있도록 항공교통이용자에게 해당 정보를 제공하여야 한다고 규정하고 있다. 여기서 ‘쉽게 알 수 있도록’이라는 표현은 그 의미가 명확하지 못하고 자칫 주관적 판단에 치우칠 가능성이 있으므로 재고되어야 할 것으로 본다. 미국 DOT의 2011년 규정과 같이 항공권 가격의 총액을 표시하되 각종 세금,

수수료, 할증료와 같은 세부항목을 함께 표시하도록 명시하는 방안이 좋은 참고가 될 것으로 본다. 그리고 항공권 총액과 세전 요금을 함께 게시하면서 상대적으로 세전운임을 두드러지게 표시하거나, 특정 결제수단을 사용하여 할인받는 내용을 미리 고지하지 않는 상술 등에 관한 주의사항을 규정하는 것도 검토될 필요가 있겠다. 또한 필요한 경우 추가 위탁 수하물요금, 선호좌석변경 수수료, 유상으로 제공되는 기내식과 각종 기내물품의 가격 등도 함께 표시하는 것이 이용자의 편의에 보다 도움이 될 것으로 생각된다.

2. 항공교통이용자 보호기준

(1) 규정 내용

우리 항공사업법에 따르면 국토교통부장관은 항공교통이용자의 피해를 예방하고 피해구제가 신속·공정하게 이루어질 수 있도록 항공교통이용자 보호기준을 고시할 수 있다고 규정하면서,¹⁰¹⁾ 항공교통사업자, 항공운송총대리점업자 및 여행업자에 대해 이러한 항공교통이용자 보호기준의 준수의무를 부과하고 있다. 이에 국토교통부장관은 항공교통이용자 보호기준 등 법률에서 위임된 사항과 그 시행을 위하여 필요한 사항을 정하려는 목적에서 ‘항공교통이용자 보호기준’(이하 “보호기준”으로 지칭함)을 제정하였다.¹⁰²⁾ 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 초과판매로 인한 탑승거부 발생 시의 조치사항이다. 항공운송사업자등은¹⁰³⁾ 대한민국에 위치한 공항에서 출발하는 항공편에 초과판매로 인한 탑승거부 발생이 예상되는 경우, 자발적 탑승유예자를 찾아 비자발적 탑승불가를 최소화하고, 이후에도 발생하는 탑승불가자에게는 「소비자분쟁해결기준」에 따른 해결기준을 설명하고, 보상기준 금액의 최고한도를 배상하여야 한다.¹⁰⁴⁾

둘째, 수하물 손해에 관한 사항이다.¹⁰⁵⁾ 이 부분은 대체로 우리 상법이나 몬트리올 협약의 내용과 다르지 않다. 즉, 항공운송사업자등은 항공기상에서 또는

101) 항공사업법 제61조 제8항.

102) 국토교통부고시 제2016-471호 (2016. 7. 13. 제정).

103) 고시는 “항공운송사업자등”이라는 용어에 국내 항공운송사업자 및 외국인 국제항공운송사업자가 포함된다고 규정하고 있다. 고시 제2조 제1호.

104) 고시 제4조 제1항.

105) 고시 제5조.

자신의 관리 하에 있는 기간 중에 발생한 위탁수하물의 손해에 대하여 책임을 진다. 다만, 그 손해가 위탁수하물의 고유한 결함, 특수한 성질 또는 숨은 하자로 인하여 발생한 경우에는 예외로 한다. 휴대수하물에 관해서는 과실책임주의를 채택하여 자신 또는 그 사용인이나 대리인의 고의 또는 과실에 의하여 발생한 손해만 책임을 진다. 수하물의 지연으로 인한 손해에 대해서는 항공운송사업자등이 자신과 그 사용인 및 대리인이 손해를 방지하기 위하여 합리적으로 요구되는 모든 조치를 하였다는 것 또는 그 조치를 하는 것이 불가능하였다는 것을 증명한 경우에는 그 책임을 면한다.

셋째, 항공권의 취소·환불 또는 변경에 관한 사항이다.¹⁰⁶⁾ 항공사, 항공운송총대리점업자 및 여행업자는 대한민국에서 항공권을 판매하는 경우 계약체결 전에 항공교통이용자에게 항공권 취소·환불 또는 변경에 소요되는 비용, 비용의 면제조건 및 항공권 취소·환불 또는 변경 가능기간 등에 관한 정보를 제공하여야 한다. 이때 사업자는 취소·환불 관련 거래조건을 제공하는 경우 항공교통이용자가 쉽게 식별할 수 있도록 글자크기·형태 또는 색상 등을 차별되게 강조하여야 한다.

넷째, 항공기의 이동지역¹⁰⁷⁾ 내 지연 시의 조치에 관한 사항이다.¹⁰⁸⁾ 이는 앞서 살펴본 미국 DOT의 규정과 마찬가지로 활주로에서의 장시간지연(tarmac delay)에 관한 내용이다. 항공운송사업자등은 항공기 내에 항공교통이용자를 탑승시킨 채로 국내운송의 경우 3시간, 국제운송의 경우 4시간을 초과하여 이동지역 내 지연이 금지된다. 이 때 지연시간은 이륙을 위하여 항공기 문이 닫힌 후 이륙 전까지 또는 항공기 착륙 후 하기를 위하여 항공기 문이 열릴 때까지를 말한다. 다만, 이러한 규정은 다음과 같은 사유가 있는 경우에는 적용하지 아니한다. ① 기장이 항공기를 항공기 이동지역에 대기시킬 수 밖에 없는 안전이나 보안상 이유가 있다고 판단하는 경우, ② 탑승구로 돌아가는 것 또는 탑승구 이외의 다른 지역에서의 승객 하기가 공항운영에 중대한 혼란을 초래할 수 있다고 정부기관 등이 의견을 제시하는 경우가 그러하다.

106) 고시 제6조.

107) “이동지역”이란 공항의 일부분으로서 항공기의 이륙·착륙 및 지상이동을 위해 사용되는 기동지역, 계류장 및 지원시설로 구성되는 지역을 말한다. 고시 제2조 제5호가목.

108) 고시 제7조.

항공운송사업자들은 이동지역 내 지연이 2시간 이상 지속되는 경우 항공교통 이용자에게 적절한 음식물을 제공하여야 한다. 다만, 기장이 이와 같은 서비스가 안전 또는 보안에 위협이 될 수 있다고 판단하는 경우에는 예외로 한다. 또한 항공운송사업자들은 이동지역 내 지연이 발생한 때에 항공교통이용자에게 매 30분 간격으로 지연사유와 진행상황 등의 정보를 알려야 한다.

항공운송사업자들은 이동지역 내 지연에 대한 비상계획을 이행할 수 있는 인적, 물적 자원을 투입하여야 하고, 이동지역 내 지연규정 준수를 위하여 대한민국 공항운영자, 출입국 당국 등 관계기관과 협의하여야 한다. 그리고 항공운송사업자들은 3시간 이상 이동지역 내 지연이 발생 하는 경우 지연시간, 지연원인, 승객에 대한 조치내용, 처리결과 등을 지방항공청장에게 지체없이 보고하고 해당 자료를 2년간 보관하여야 한다. 공항운영자는 항공운송사업자들이 제1항에 따른 이동지역 내 지연이 발생하지 않도록 적극 협조하여야 한다.

다섯째, 항공권 판매 후 변경 시의 조치에 관한 사항이다.¹⁰⁹⁾ 항공운송사업자들은 대한민국에서 출발하는 항공권 판매 당시 예정된 운항계획과 다른 내용으로 정부에 사업계획 변경 인가를 요청하거나, 정부의 사업계획 불인가로 예정된 운항계획 대로 운항이 불가할 경우 항공권을 예약·구매한 사람에 대한 조치계획(대체편 제공, 취소·환불 등)을 수립하여 국토교통부장관 또는 지방항공청장에게 제출하여야 한다. 이때 사업계획 변경, 정부의 사업계획 불인가, 지연(30분 이상), 결항 등으로 인하여 항공권 판매 당시 예정된 운항계획 대로 운항하지 못할 경우 그러한 변경내용은 항공교통이용자에게 안내되어야 한다. 다만, 이러한 안내는 사업자가 항공교통이용자의 연락처 정보를 알고 있는 경우에 한하며, 출발시간 임박시점(국내선 30분, 국제선 1시간 이내)에서는 공항내 안내로 갈음할 수 있다. 항공운송사업자들은 그러한 변경내용을 지체없이 인터넷 홈페이지에 게시하여야 한다. 다만, 당일 변경은 예외로 할 수 있다. 항공운송사업자등, 항공운송총대리점업자 및 여행업자는 항공권 판매 후 운항계획 변경 발생사항에 대한 항공교통이용자 고지 계획을 사전적으로 수립하여야 한다.

여섯째, 항공운송과 관련한 정보제공에 관한 사항이다.¹¹⁰⁾ 항공운송사업자등, 항공운송총대리점업자 및 여행업자는 항공교통이용자에게 항공권을 대한민국에

109) 고시 제8조.

110) 고시 제9조.

서 판매하는 경우 ① 해당 항공권에 대한 수하물의 요금과 무료 허용중량 또는 허용개수, ② 실제 탑승하는 항공기, 판매사와 운항사간 운임차이가 발생할 수 있다는 사실, 탑승수속을 처리하는 항공사, 실제 적용되는 수하물 정책 등에 대한 정보를 고지하여야 한다. 또한 ③ 보유 항공기의 좌석배치(앞뒤 좌석간격, 좌석넓이 포함), 비상구 위치 등의 정보가 담긴 기내 배치도를 인터넷 홈페이지에 게시하여야 하고, ④ 수하물 요금변동이나 무료 수하물 허용량에 관한 정책변경이 있을 경우 최소 3개월간 그러한 내용을 인터넷 홈페이지에 게시하여야 한다.

마지막으로 항공교통이용자 서비스 계획수립에 관한 사항이다. 항공운송사업자들은 위의 내용을 포함하는 항공교통이용자 서비스 계획을 수립하여 인터넷 홈페이지에 게시하여야 한다.¹¹¹⁾ 공항운영자는 이동지역 내 지연이 발생하지 않도록 탑승구 우선 배정 등 지원계획을 수립하여야 한다. 또한 지방항공청장은 항공운송사업자들, 항공운송총대리점업자, 여행업자 및 공항운영자의 본 보호기준 준수여부를 조사할 수 있고,¹¹²⁾ 국토교통부장관은 2017년 1월 1일 기준으로 매3년이 되는 시점(매 3년째의 12월 31일까지를 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.

(2) 검토

‘항공교통이용자 보호기준’은 비록 국토교통부 고시의 형식이지만 항공사를 비롯한 관련업계 사업자의 준수 의무를 모범인 항공사업법에서 규정하고 있는 점에서 항공소비자 보호를 위한 강행규범으로서 의의를 가진다.

특히 이 보호기준은 항공권 초과판매에 따른 비자발적 탑승거부와 관련하여 항공사가 탑승불가자에게 한국소비자원의 「소비자분쟁해결기준」에 따른 해결 기준을 설명하고, 보상기준 금액의 최고한도를 배상하여야 할 의무를 항공사에 부담시킴으로써 기존의 소비자분쟁해결기준이 단순한 합의기준을 제시하는 역할을 넘어 실질적인 분쟁해결의 규범으로 기능할 수 있는 근거를 제공하였다는 점에서 큰 의의가 있다. 이때까지 한국소비자원의 분쟁해결기준은 소비자기본법에 따라 소비자와 사업자 사이에 발생한 분쟁이 원활하게 해결될 수 있도록

111) 고시 제10조.

112) 고시 제11조.

합의 또는 권고의 기준을 제시하기 위한 고시에 불과하였다.¹¹³⁾ 다만 소비자분쟁해결기준에서 제시하고 있는 비자발적 탑승거부에 따른 보상의 성격과 그 범위의 타당성에 관해서는 의문인 바, 이에 관해서는 아래 소비자분쟁해결기준에 관한 논의에서 후술하기로 한다.

그 밖에 이동지역 내 지연(tarmac delay)에 관한 규정을 신설한 점이나, 지연·결항 등 운항계획 변경시의 고지의무, 항공권 판매 시의 각종 규정과 정보의 제공의무를 새롭게 두고 있는 점 등에서 이 보호기준은 우리나라 항공소비자 보호를 위한 제도적 뒷받침을 마련하였다고 볼 수 있다.

다만 미국이나 EU의 입법례에서 볼 수 있듯이 항공소비자 보호가 가장 절실한 경우는 비자발적 탑승거부 이외에 항공편의 지연과 운항취소라고 할 수 있다. 그런데 우리 항공교통이용자 보호기준에는 승객이 공항에서 항공편 탑승을 대기하던 중에 발생하게 되는 운항지연과 운항취소에 대해서는 항공사의 정보제공의무 이외에 어떠한 실질적인 보호 의무에 관해서는 침묵하고 있어서 아쉬움이 남는다. 예정된 항공편이 갑자기 지연되거나 취소된 경우 그 원인이 불가항력에 해당하는지 여부와 상관없이 대기시간 동안 합리적인 범위 내에서 식사와 음료, 숙박, 통신수단의 이용 등의 무상제공 의무를 부과하고 있는 EC Regulation과 같은 규정의 도입여부를 고려해 볼 필요가 있을 것으로 본다. EC Regulation에 따라 우리나라에서 EU지역으로 출발하는 EU국가 국적기는 벌써 이러한 배려의무를 부담하고 있기 때문이다. 최소한 후술하는 소비자분쟁해결기준에 나와 있는 ‘체재필요 시 적정숙식비등 경비부담’이라는 내용을 보호기준에서 준용하는 것만으로도 항공소비자 보호를 위한 실질규정을 마련하는 결과가 될 수도 있으리라고 본다.

3. 국제항공운송에 관한 소비자분쟁해결기준

(1) 규정 내용

우리 소비자기본법에 따르면 국가 및 지방자치단체는 소비자의 불만이나 피

113) 대법원 2014. 8. 28. 선고 2013다8410 판결 ; 서울고법 2015. 6. 4. 선고 2013나2023677 판결. 이에 관해서는 권창영, 앞의 논문, 124면 참고.

해가 신속·공정하게 처리될 수 있도록 관련기구의 설치 등 필요한 조치를 강구하여야 하고(제16조 제1항), 국가는 소비자와 사업자 사이에 발생하는 분쟁을 원활하게 해결하기 위하여 대통령이 정하는 바에 따라 소비자분쟁해결기준을 제정할 수 있다(동조 제2항). 이러한 소비자분쟁해결기준은 분쟁당사자 사이에 분쟁해결방법에 관한 별도의 의사표시가 없는 경우에 한하여 분쟁해결을 위한 합의 또는 권고의 기준이 된다(동조 제3항).

최근 항공소비자 보호에 관한 관심의 증대는 소비자보호에 관한 분쟁해결기준의 개정으로 나타나고 있다. 특히 운송불이행 및 운송지연으로 인한 분쟁 해결을 위하여 대금 환급 또는 대체편 제공, 배상책임, 적정 숙식비 등 경비 부담 등 명확하고 구체적인 해결기준을 마련하고, 천재지변으로 인한 운송불이행 및 운송지연 시에 계약상 면책을 주장하는 항공사에 대해 배려의무를 명시하기 위한 목적에서 소비자분쟁해결기준의 개정이 검토되었다.¹¹⁴⁾

현행 소비자분쟁해결기준¹¹⁵⁾에 나타난 항공소비자 보호관련 규정 중에서 주목할 만한 내용은 다음과 같다.

첫째, 운송 불이행에 관한 내용이다. 이는 확약된 항공편의 운항이 취소되거나, 확약된 예약기록이 삭제(no-record)되었거나, 항공편이 초과판매(overbooking)된 경우이다. 소비자분쟁해결기준은 운송불이행에 따른 “승객의 체재가 필요할 경우 적정숙식비 등 경비를 부담”하도록 규정하고 있다. 구체적인 해결기준으로는 대체편이 제공된 경우와 그렇지 못한 경우로 나누어진다. 운항시간이 4시간 이내인 항공편에 대해 4시간 이내 대체편이 제공되었다면 USD 100을 배상하고, 4시간을 초과하면 USD 200을 배상한다. 운항시간이 4시간을 초과하는 항공편에 대해서는 4시간 이내 대체편 제공시 USD 200을, 4시간을 초과하면 USD 400을 배상한다. 그리고 대체편이 제공되지 않은 경우에는 불이행된 해당구간 운임을 환급하면서 USD 400을 배상하도록 규정하고 있다. 여기서 운항시간 4시간은 운항거리 3,500km와 동일하게 적용한다고 규정되어 있다. 만약 대체편 제공을 여객이 거부

114) 최경은, “국제항공운송에 관한 소비자분쟁해결기준 개정방향”, 항공서비스 관련 소비자분쟁의 합리적 해결방안 마련을 위한 세미나(2016년 6월 29일 개최) 발표 자료집. 하지만 2016년 10월 26일 개정된 공정거래위원회고시 제2016-15호에 따르면 동 발표 자료집의 개정안은 반영되지 않았다.

115) 소비자분쟁해결기준은 한국소비자원 홈페이지(http://www.kca.go.kr/brd/m_24/list.do?multi_itm_seq=1024)에 게시되어 있다.

한 경우에는 불이행된 해당구간 운임을 환급하고 위 대체편이 제공된 경우의 규정에 준하여 최초 대체편 제공가능시기를 산정하여 배상하도록 하고 있다.

둘째, 운송지연의 경우에는 체재필요 시 적정 숙식비 등 경비를 항공사가 부담하는 조건으로 지연시간이 2시간 이상 4시간 이내인 경우에는 지연된 해당구간 운임의 10%를, 4시간 이상 12시간 이내인 경우에는 20%를, 12시간 초과인 경우에는 30%를 배상하도록 규정하고 있다.

다만 위와 같은 운송불이행이나 운송지연의 원인이 기상상태, 공항사정, 항공기접속관계, 안전운항을 위한 예견하지 못한 조치 또는 정비 등 불가항력적인 사유로 인한 경우에는 본 기준이 적용되지 아니한다.

(2) 검토

소비자분쟁해결기준은 당사자 사이에 분쟁해결 방법에 관한 별도의 의사 표시가 없는 경우에 한해 적용되는 합의 또는 권고의 기준인 점에서¹¹⁶⁾ 효력 면에서 법규범과 차이는 있다. 하지만 전술한 바와 같이 분쟁해결기준 중에서 초과판매로 인한 탑승거부에 관한 부분은 간접적으로 강행규범의 성격을 가지게 되었고, 나머지 기준들도 분쟁해결의 중요한 기준이 될 수 있는 점에서 이 기준은 나름의 합리성과 타당성이 요구된다고 하겠다. 분쟁해결기준의 내용에 대해서는 다음과 같은 점들이 고려될 수 있다.

첫째, 배상과 보상에 관한 구별이다. 분쟁해결기준은 배상과 보상을 구별 없이 사용하고 있다. 우리 법상 일반적으로 위법행위에 대해서는 배상이, 적법행위에 대해서는 보상이 대응개념으로 사용되고 있음은 주지의 사실이다. 그런데 앞서 살펴보는 EC Regulation은 항공운송인의 위법행위에 대하여 몬트리올 협약처럼 승객의 손해배상청구권을 규정하고 있지 않고, 항공사의 보상의무만을 규정하고 있다. 즉, 비자발적 탑승거부나 운항취소의 경우에, 그리고 판례에 의해 운항지연의 경우에도 승객의 시간적 손실에 대한 보상으로 금전지급의무를 규정하고 있는 것이다. 이는 비자발적 탑승거부나 운항취소 등에 따라 발생하는 승객의 손해를 진보할 목적으로 논의되는 손해배상과는 구별된다. 따라서 악의적인 비자발적 탑승거부나 수익성을 고려한 자의적인 운항취소가 있었고 그에

116) 소비자기본법 제16조 제3항.

다른 손해가 발생한 경우에는 그러한 사정과 손해의 입증은 전제로 손실보상청구가 아닌 손해배상청구가 인정될 수 있는 것이다. 이러한 점을 고려한다면 예컨대 악의적이고 상습적인 항공사의 항공권 초과판매로 항공편 탑승이 거부된 예약승객에 대해 USD 100을 지급하면 배상의무를 다하는 것으로 해석될 여지가 있는 본 기준은 재고될 필요가 있을 것으로 본다.

둘째, 본 기준은 대체편이 제공된 운송불이행이라는 기준을 설정하고 있는데 이에 관한 개념정의가 필요할 것으로 본다. 바로 운송취소와 운송지연의 구분문제이다. 대체로 ‘운항취소’란 운송인이 예정된 항공편을 운항하지 않는 것으로 정의될 수 있다.¹¹⁷⁾ 이에 반해 ‘운항지연’이란 원래의 여정계획에 따른 출발예정시각을 넘긴 시점 그 자체를 지칭하는 것이고, 당해 항공편이 심각하게 장시간 지연되었다고 하더라도 그러한 사정만으로 운항지연을 운항취소로 볼 수는 없다. 이에 대해 유럽연합 법원은 해당 항공편에 예약된 승객들이 다른 항공편으로 예약이 미뤄져서(rolled over) 그 다른 항공편의 기존 승객들과 같이 운송되는 경우는 운항취소라고 판단하였다.¹¹⁸⁾ 또한 우리 채권법 법리에 따라 채무자인 항공운송인이 채권자인 승객과의 운송계약을 이행함에 있어서 그 이행을 지체한 것은 운항지연이라 할 것이고, 기존의 운송계약을 해제하고 원상회복의무를 부담하게 되면 운항취소로 보아야 할 것이다.¹¹⁹⁾ 따라서 대체편이 제공되었다면 이는 어디까지나 운송지연에 해당할 뿐 운송계약상 의무이행은 있었던 것이므로 이를 운송계약상 의무불이행(운송불이행)으로 볼 수는 없을 것으로 본다. 따라서 본 기준의 분쟁유형을 보다 세분화할 필요가 있을 것으로 본다.

셋째, 규정의 불명확성도 시정될 필요가 있다. 예컨대 ‘체제가 필요한 경우 적정 숙박비’의 제공은 항공사가 구체적으로 어떠한 범위까지 의무를 부담하는지에 관하여 명확한 기준이 되기 어렵다. 앞서 살펴본 EC Regulation의 개정안에서 운항지연이나 운항취소로 인하여 하루 이상의 숙박이 필요하거나 승객이 숙박을 요구하는 경우에 숙박 제공의무가 발생하고, 1박당 최대 100유로와 최대 3박으로 상한선을 설정하는 것은 예측가능성을 담보할 수 있는 좋은 예라고 할 수 있을 것이다.

117) Regulation 제2조 (L)호.

118) Stefan Bock Cornelia Lepuschitz v. Air France SA (C-432/07). JUDGMENT OF THE COURT (Fourth Chamber) November 19, 2009. 이 판례의 운항취소의 분석에 관해서는 이창재, 앞의 논문, 259면 참고.

119) 이창재, 앞의 논문, 264면.

IV. 항공소비자 보호제도의 입법방향

1. 손해배상과 보호의무의 구별

1929년 바르샤바 협약(Warsaw Convention)을 비롯한 이른바 바르샤바 체제(Warsaw System)는 항공운송인의 민사책임에 관한 통일규범의 마련이라는 목적을 가지고 있었지만 한편으로 당시 유아기에 있던 항공운송산업의 보호와 육성이라는 간접적인 목적도 무시될 수 없는 가치였다. 이 과정에서 지난 80여 년 동안 상대적으로 항공소비자의 이익 보호는 미흡할 수밖에 없었다.¹²⁰⁾ 하지만 오늘날 항공 산업 및 기술의 발달로 선진국들은 항공소비자의 이익에 주목하게 되었다.

항공소비자의 이익보호에 관한 인식의 전환점은 1999년 몬트리올 협약이라 할 수 있다. 협약 서문¹²¹⁾에서 그 중요성을 천명하였기 때문이다. 하지만 항공소비자 보호를 위한 구체적인 제도를 마련하여 실천한 것은 앞서 살펴본 바와 같이 미국 DOT규정과 유럽의 EC Regulation이라 할 것이다. 미국이나 유럽의 항공소비자 보호에 관한 규정과 몬트리올 협약을 포함한 바르샤바 체제는 항공소비자 보호를 위해 항공사들에 대해 일정한 의무를 부과하고 있는 점에서 공통점이 있어 보이지만 다음과 같은 차이점들도 존재한다.

첫째, 바르샤바 체제에서는 항공소비자의 권리침해에 대한 손해배상책임을 규정하는데 비해, 미국과 유럽의 규정들은 손해배상이 아닌 항공사의 배려의무와 보상을 다루고 있다. 즉 전자는 항공운송 중에 발생하는 사고(accident)¹²²⁾ 혹은 사건(event)¹²³⁾에 따른 항공사의 배상책임을 다루는 반면, 후자는 항공편의 비정

120) 기존의 바르샤바 체제는 ‘운송인의 이익보호’와 ‘유한책임의 원칙’을 기본원칙으로 내세웠다. 김두환, “몬트리올조약에 있어 국제항공여객운송인의 손해배상책임”, 「항공우주법학회지」 제18권(2003. 12.), 19면.

121) 협약에 기재된 항공소비자 보호에 관한 내용은 다음과 같다. “Recognizing the importance of ensuring protection of the interests of consumers in international carriage by air and the need for equitable compensation based on the principle of restitution.”

122) 몬트리올 협약 제17조 제1항에 따른 승객의 사망 또는 신체상해에 관한 손해.

123) 몬트리올 협약 제17조 제2항에 따른 위탁수하물 혹은 제18조에 따른 화물의 파괴, 분실, 훼손에 관한 손해.

상운항이라는 사건(event)의 발생에 따라 항공사의 귀책 여부를 불문하고 발생되는 승객의 불편을 감소시키기 위하여 항공사로 하여금 일정한 보호조치나 보상을 명하고 있는 것이다. 예컨대 항공편의 운항지연과 관련하여 바르샤바 체제는 지연으로 인해 발생하는 개별승객의 '손해'에 관한 항공사의 배상책임을 다루는 반면, 미국과 유럽의 규정들은 지연이라는 사건의 발생 그 자체로부터 불편을 겪고 시간적인 손실을 입은 불특정 다수의 승객에게 항공사들이 최소한의 배려의 무로써 각종 지원을 해줄 의무를 설정하고 있는 것이다.¹²⁴⁾ 이러한 점에서 미국과 유럽의 규정들이 적용되는 경우에는 손해의 원인이 사고에 해당되는지 여부나, 항공사가 합리적으로 요구되는 모든 조치를 다하였거나 또는 그러한 조치를 취할 수 없었다는 것을 증명하였는지 여부¹²⁵⁾가 필요하지 않는 것이다.

둘째, 바르샤바 체제는 항공운송계약상 항공사의 계약이행의무를 다루는 반면, 미국이나 유럽의 규정들은 운송계약상 이행의무 이외에 추가적인 배려의무를 다루고 있다. 바르샤바 체제가 운송계약을 제대로 이행하지 아니한 경우(운송계약의 부실이행 혹은 불완전이행, *misfeasance*)를 예정하고 있다면, 미국과 유럽의 규정들은 운송계약이 아예 이행되지 아니한 경우(운송계약의 불이행, *nonfeasance*)를 염두에 둔 입법이라 할 수 있다. 대표적인 비정상운항이라 할 수 있는 운항지연, 운항취소, 비자발적 탑승거부의 경우에 바르샤바 체제에 따른 손해배상책임이 인정되기 위해서는 그와 같은 사건으로부터 어떠한 정도의 손해가 발생되었는지에 관한 입증이 전제되어야 한다. 반면, 미국과 유럽의 규정들에 따르면 그러한 비정상운항이라는 사건이 발생되었다는 점만 확인되면 항공사는 배려의무를 부담하게 되는 것이다. 다시 말하면, 바르샤바 체제는 항공운송계약이 이행되거나 이행된 이후의 문제를 다루는 반면, 미국과 유럽의 규정들은 항공운송계약이 이행되기 전의 문제를 다루고 있다고 하겠다.¹²⁶⁾

따라서 미국과 유럽에서 규정하고 있는 항공사의 여객에 관한 보호 혹은 배려의무는 국제항공운송에서 항공운송인의 통일적인 민사책임을 규율하고 있는 바

124) 예컨대 항공기 지연운항이라는 사실이 발생하였을 때, 중요한 계약체결을 위해 출장을 떠나던 사업가와 방학 중 배낭여행을 떠나던 학생에게 동일한 지연손해가 발생하였다고 볼 수는 없을 것이다. 하지만 두 경우 모두 지연이라는 사실로 인해 시간적인 손실이 발생하였다는 점은 동일하다.

125) 몬트리올 협약 제19조.

126) 이창재, 앞의 논문(운항지연에 따른 승객의 보상청구권), 267면.

르샤바 체제와 충돌되지 않는다. 동일한 이유로 우리나라의 항공소비자 보호를 위한 기준 혹은 분쟁해결기준도 몬트리올 협약을 비롯한 바르샤바 체제와 상호 모순된다는 비판으로부터 자유로울 수 있겠다.

2. 항공권 초과판매에 따른 보상

항공권 초과판매는 항공업계의 오랜 관행이지만 그에 따른 보상체계는 바르샤바 체제에서 규율되지 않는다. 전술한 바와 같이 바르샤바 체제는 발생한 손해에 관한 배상을 다루고 있고, 초과판매로 인한 손해는 연착에 관한 손해로 처리될 수 있기 때문이다. 초과판매로 인해 예정된 항공편의 이용에 제한을 받은 승객에게 상위 등급의 좌석을 제공하는 등의 보상을 항공사들이 자발적으로 지급하여 분쟁의 확대를 원천적으로 차단하는 업무처리 관행도 초과판매를 간과하게 만든 배경이라 할 수 있다.¹²⁷⁾ 하지만 항공권 초과판매로 인해 탑승이 거절되는 승객의 신뢰를 보상하면서 항공사의 배려의무를 강조하고, 형평의 원칙에 기초한 사안의 해결을 위해서는 법률의 후견적 기능에서 초과판매에 관한 처리 규정이 반드시 필요하다고 본다.

미국이나 유럽의 초과판매에 관한 처리규정과 비교하여 우리나라 분쟁해결기준의 관련규정은 다음과 같은 점들에 대해 재고될 필요가 있다.

첫째, 배상과 보상이라는 용어의 문제이다. 초과판매에 관한 현행 분쟁해결기준은 배상과 보상이라는 용어를 혼용하고 있는데 이는 적절하지 않다. 초과판매에 관한 항공사의 배상의무는 비자발적 탑승거부조치를 당한 승객의 구체적 사정에 따라 발생한 손해의 입증을 통해 개별적으로 산정되어야 할 문제이기 때문이다. 그런 점에서 미국이나 유럽에서 초과판매의 경우에 지급되는 금전은 손해배상이 아니라 손실보상으로 이해되어야 할 것이다. 더욱이 초과판매가 현행법상 금지되는 불법행위가 아니라면 배상이라는 용어는 부적절하다고 본다.

127) 실제 우리나라 항공사들은 비즈니스 및 퍼스트 여유 좌석 한도 내에서 항공권 초과판매를 함으로써 실제로 오버부킹으로 고객이 탑승하지 못하는 경우는 거의 없다고 한다. 또한 과거 예약 기록을 바탕으로 초과판매가 발생하지 않도록 최대한 조치한다고 한다. “항공기 오버부킹 미탑승, 어떻게 해결하나”, 머니투데이 신문기사 (2017. 4. 22.일자).

둘째, 미국이나 유럽과 비교할 때 우리나라의 현행 분쟁해결기준에 따른 보상금액은 터무니없이 낮은 수준이다. 예컨대 운항시간 3시간 정도의 항공편에 확정예약을 보유하고 있었지만 초과판매에 따른 비자발적 탑승거부를 당한 승객에게 항공사가 3시간 만에 대체편을 제공하였고 그 결과 목적지에 당초 예정보다 3시간 연착한 경우를 기준으로 살펴보면, 미국 DOT 규정에 따르면 운임액의 400%를 보상하면서 최대 보상금액은 USD 1,300 (한화 약 148만원)이 되고, 유럽 규정에 따르면¹²⁸⁾ EUR 400 (한화 약 49만7천원)의 배상이 가능하지만 우리나라는 USD 100 (한화 약 11만4천원)이 지급될 뿐이다. 더욱이 USD 100은 보상금액의 최고한도액이므로 더 낮은 금액이 지급될 가능성도 있다. 기왕에 비자발적 탑승거부를 당할 것이면 미국이나 유럽에서 외국항공사로부터 당하는 경우가 더 유리하다는 비판이 나올 수 있다. 나아가 EC Regulation의 경우 우리나라를 출발하여 EU지역으로 향하는 EU 국적항공사에 적용되는데, 이때 항공사는 우리나라 분쟁해결기준을 적용하려고 할 것이고 승객은 EC Regulation의 적용을 받으려고 할 것이므로 보상금액의 불균형은 국제사법적 충돌가능성을 초래할 수도 있다. 게다가 외국 규정에서 두고 있는 보상금액의 주기적인 재심사 후 한도상향 제도도 우리 규범에는 존재하지 아니한다. 따라서 우리 분쟁해결기준을 외국의 경우와 비슷한 수준으로 상향하고, 보상금액의 타당성에 관한 재심사 규정을 도입할 필요가 있을 것으로 본다.

셋째, 우리 분쟁해결기준은 보상금액을 대체편이 제공된 시점을 기준으로 다르게 규정하고 있다. 그런데 대체편 제공시점의 기산점이 무엇인지는 명확히 규정하지 않고 있어서 문제이다. 당초 항공편의 출발예정시각(STD, scheduled time of departure)을 기준으로 할지, 실제 항공편의 출발시각(ATD, actual time of departure)을 기준으로 할지, 아니면 비자발적 탑승거부의 결정시점(예컨대 항공편 좌석배정이 종료된 시점)을 기준으로 할지에 따라 보상금액의 범위가 달라질 수 있기 때문에 명확한 기준이 제시될 필요가 있다. 생각건대 미국의 규정처럼 당초 예정된 목적지 도착시각과 대체편을 이용한 실제 도착시각을 비교하여 보상범위를 정하는 것이 합리적일 것으로 생각된다. 비자발적 탑승거부가 발생

128) 유럽은 비행거리에 비례한 보상금액을 규정하고 있다. 우리 분쟁해결기준에 따르면 운항거리 3500km를 운항시간 4시간으로 환산하고 있으므로, 3시간 이하의 연착은 비행거리 3500km 미만에 해당된다.

한 경우 실제로 얼마나 목적지에 도착하였는지 여부에 따라 승객의 피해정도가 결정될 것이기 때문이다.

넷째, 초과판매에 따른 항공사의 면책범위를 설정할 필요가 있다. 초과판매가 항공업계의 오랜 관행이고, 이는 항공편을 예약하고도 실제 탑승을 하지 않는 예약부도(No-Show)가 원인이라 할 수 있다. 이러한 점을 고려할 때 비록 초과판매에 따른 비자발적 탑승거부가 발생하였다도 일정 범위 내에서 그러한 비정상운항의 불이익을 최소화한 항공사에 대해서는 면책가능성을 열어 둘 필요가 있을 것으로 본다. 일례로 미국 DOT 규정은 대체편을 이용하여 당초 예정 항공편 보다 1시간 이내로 목적지에 도착한 경우에는 항공사의 책임을 묻지 아니한다. 이러한 면책규정은 우리도 추가할 필요가 있을 것으로 본다.

3. 불가항력 규정의 정비

우리 항공사업법에서 불가항력의 예시로 제시하고 있는 사항은 기상악화, 안전운항을 위한 정비로서 예견하지 못한 정비, 천재지변, 항공기 접속관계, 기타 이에 준하는 부득이한 사유이다. 기상악화나 천재지변에 따른 비정상운항이 불가항력에 포함됨은 의문이 없지만 나머지 사항들에 대해서는 검토가 필요하다.

먼저 안전운항을 위한 정비로서 예견하지 못한 정비이다. 진술한 바와 같이 EU법원은 안전운항을 위한 정비는 일상적인 항공사의 활동이므로 그것이 불가항력에 해당될 수 없다고 판단한 바 있다. 즉, 항공기의 감항능력을 유지하지 못한 실패로 인해 야기된 기술적 문제는 항공운송인의 일상적인 행위로서 고유한 업무범위에 속하는 것이고, 만약 당해 항공기의 기술적 문제가 그 성질상 또는 원인상 항공운송인의 통상적인 고유한 업무집행에 해당되는 것이 아니며 해당 운송인의 현실적 지배를 벗어나는 사실로부터 발생한 것일 경우에는 EC Regulation상의 불가항력 즉, 특별한 사정에는 해당될 수 있다.¹²⁹⁾

생각건대 항공정비가 불가항력으로 인정되기 위해서는 예견 불가능성, 통제 불가능성, 회피 불가능성의 요건이 입증되어야 할 것인 바,¹³⁰⁾ 단순히 ‘안전운항

129) 김영주, 앞의 논문, 114면-15면. Wallentin-Hermann 사건에서 지연의 원인은 해당 항공기 엔진터빈의 복합적 결함 발생으로 판명되었고 이를 위해 항공사는 예비부품의 조달과 정비인력의 파견으로 장기간 운항이 지연되었었다.

을 위한 정비로서 예견하지 못한 정비'를 불가항력 사유로 규정하는 것은 지나치게 포괄적인 범위확정이 아닌가 한다. 예컨대 조류충돌(bird strike)이나 항공기의 지상이동 중 충돌사고에 따른 정비는 불가항력에 포함될 것이지만, 정기적인 정비점검에서 발견되지 않은 결함이 당해 비행준비 단계에서 발견되었다면 그러한 사정만으로는 불가항력으로 인정될 수 없을 것이다.

또 다른 불가항력 사유로 제시된 항공기 접촉관계는 이전구간 항공기의 지연 운항이 천재지변 등 비정상상황에 따른 것이었다면 당연히 불가항력에 해당될 것이나 그렇지 않은 경우에게까지 모든 항공기 접촉관계가 불가항력에 해당하는 것처럼 규정하는 것은 지나치게 면책범위를 확대한 것은 아닌지 의문이다.

한편, 우리 분쟁해결기준은 항공사업법에서 규정하지 않는 불가항력 사유로 '공항사정'을 들고 있다. 공항사정은 항공사의 귀책사유가 아닌 제3자의 귀책사유 혹은 제3의 원인에 따른 운항 지연이나 취소를 상정한 개념으로 이해될 수 있는데, 이 개념은 지나치게 포괄적이라고 본다. 가령 공항 내 테러위험으로 인한 항공편의 비정상운항은 불가항력에 해당될 수 있겠지만, 공항의 수하물 처리 시스템의 오작동이나 탑승시설의 고장 등이 원인인 경우 우선 항공사가 본 기준에 따라 '체제 필요 시 적정숙식비 등 경비부담'을 하여 승객 보호의무를 이행한 다음에 추후 귀책사유가 있는 공항운영 주체에게 구상권을 행사하는 것이 타당할 것으로 본다. 그렇게 해석하는 것이 오늘날 항공소비자 보호를 위한 항공사의 배려의무를 폭 넓게 인정하는 추세를 반영한 것이기 때문이다.

4. 수하물 지연에 따른 보상

우리나라 항공소비자 보호기준은 수하물에 관한 규정을 별도로 두고 있다. 항공사의 관리 하에 있는 기간 중에 발생한 위탁수하물의 손해가 수하물의 고유한 결함, 특수한 성질 또는 숨은 하자로 인하여 발생하지 않은 경우 항공사는 책임을 부담하되, 합리적인 모든 조치의 입증을 통한 면책이 가능하다. 수하물의 지

130) 참고로 독일 판례법상 불가항력이 인정되기 위해서는 외부적인 영향, 비관례적, 예방불가능성이라는 세 가지 요건이 충족되어야 한다. 김성미, "항공기운항자의 제3자 책임에 관한 면책사유로서의 불가항력 조항에 관한 고찰 - 독일 항공법상 해석을 중심으로 -", 「항공우주정책법학회지」 제31권 제1호 (2016. 6), 47면.

연에 따른 손해도 합리적인 모든 조치에 관한 입증에 실패하는 경우 항공사는 책임을 부담한다. 그런데 이러한 규정은 기존에 우리 상법¹³¹⁾이나 몬트리올 협약¹³²⁾과 다르지 않다.¹³³⁾ 즉, 수하물의 파괴, 분실, 훼손 그리고 지연이라는 사실이 발생하고 그에 따라 승객이 입은 손해를 항공사가 배상하는 것이다.

상법이나 몬트리올 협약의 내용과 차이 없는 수하물 손해 관련 규정을 보호기준에 별도로 둘 필요는 없을 것으로 본다. 보호기준은 항공사의 배상책임이 아닌 보상과 보호의무에 관한 사항이 기술되어야 할 것이기 때문이다. 사건으로는 외국의 입법례를 참고하여, 상법이나 국제협약에 규정되어 있는 손해에 관한 책임이 아닌 수하물의 연착에 따른 환불규정을 도입하는 것이 타당할 것으로 생각된다. 미국은 국내선의 경우 항공기 도착으로부터 12시간 이상, 국제선의 경우 15시간 이상 위탁수하물이 연착된 경우 수하물 위탁요금의 환불을 명하고 있다. 이러한 규정을 참고하여 우리도 장시간 연착된 수하물에 대해서는 유료위탁 요금을 환불하는 규정을 두는 것이 필요할 것으로 본다. 다만 이러한 환불규정은 항공사의 승객에 대한 보호의무의 내용이 되어야 할 것이므로 수하물 연착으로 인한 손해의 인정여부, 혹은 항공사가 합리적인 모든 조치를 취하였는지 여부와 상관없이 연착이라는 사실 발생 그 자체로 인정되어야 할 것이다. 승객이 수하물 위탁 시에 유상의 위탁요금을 별도로 지불하지 아니한 경우에는 환불문제가 발생할 여지가 없을 것으로 본다. 이때에는 손해발생 인정여부에 따라 배상책임이 다투어져야 할 것이다.

5. 항공사의 보호의무 및 정부의 감독기능 강화

일반적으로 항공소비자 보호가 가장 절실한 경우는 비자발적 탑승거부, 항공편의 지연, 그리고 운항취소라고 할 수 있고, 이 세 가지 경우를 미국과 유럽의

131) 상법 제908조 및 제909조.

132) 협약 제17조 제2항 및 제19조.

133) 항공교통이용자 보호기준 제정에 관한 국토교통부 보도자료에는 “책임을 임의로 경감할 수 없다”고 규정한 임의경감 금지규정이 종래의 상법이나 몬트리올 협약과 다르다고 기술하고 있다. 하지만 이러한 책임의 임의경감금지 이미 존재하던 내용이다. 상법은 제903조에서 “이 장의 규정에 반하여 운송인의 책임을 감면하거나 책임 한도액을 낮게 정하는 특약은 효력이 없다”고 규정하고 있고, 몬트리올 협약 제26조는 “운송인의 책임을 경감하거나 또는 이 협약에 규정된 책임한도보다 낮은 한도를 정하는” 합의를 무효라고 선언하고 있다.

항공소비자 보호규정들은 중점적으로 규율하고 있다. 그런데 우리 항공교통이용자 보호기준은 초과판매에 따른 비자발적 탑승거부는 분쟁해결기준을 통해 처리되도록 규율하면서 운항지연과 운항취소에 대해서는 항공사의 실질적인 보호의무를 규정하지 않고 있다. 유럽의 규정은 항공편의 비정상운항이 발생한 경우 그 원인이 불가항력이 아닌 한 항공사는 금전보상의무를 이행하여야 하고, 설령 그 원인이 불가항력이라고 하더라도 승객의 불편을 최소화하기 위해 일정한 범위에서 식사와 음료, 숙박, 통신수단의 이용 등을 무상 제공하도록 배려의무를 부과하고 있다. 따라서 구체적인 승객 보호의무의 실천조항으로 이러한 보호의무를 우리 규정에 도입하는 것도 고려해 볼 필요가 있을 것으로 본다. 전술한 바와 같이 이러한 보호의무는 항공사의 고의나 과실의 존재여부, 필요한 모든 조치를 취하였는지 여부와는 상관없이 사실의 발생만으로 인정되어야 한다. 또한 항공사의 비정상운항에 따른 보호의무는 그러한 비정상운항의 원인이 불가항력인 때에도 인정되어야 하는 점에서, EC Regulation과 같은 규정의 도입에 있어서는 우리 항공사업법상 불가항력 규정도 대폭 수정될 필요가 있을 것이다. 다만 EC Regulation의 개정방향과 같이 배려내용의 상한선(예컨대 최대 3박까지의 숙박무상 제공)은 지정되어야 할 것이다.

한편, 항공소비자 보호에 관한 정부기관의 개입에 있어서 유럽 보다는 미국이 보다 적극적인 입장을 취한다.¹³⁴⁾ 앞서 살펴본 바와 같이, 미국 DOT는 항공운송산업에서 불공정하거나 기만적인 관행으로부터 소비자를 보호하기 위한 감독기능으로 OAEP라는 전담부서를 두고 항공사의 규정위반 여부를 감시하거나 보고된 위반사항에 관한 조사를 실시하고, 확정된 위반사실에 관해서는 동의명령을 발하면서 필요시 벌금도 부과하기 때문이다. 이러한 조치의 시작은 여객이 정부기관에 제기하는 불만서신을 검토하는 것이다.

이러한 적극적인 미국 연방정부기관의 태도와 달리 우리나라 항공사업법에 규정된 정부의 항공소비자 보호활동은 지나치게 소극적으로 보인다. 우리 규정의 내용을 살펴보면 항공소비자 보호의무의 주체는 정부가 아닌 항공교통사업자라는 점을 분명히 하고 있다. 즉, 항공교통사업자는 항공교통이용자의 피해구제계획을 수립하고 이행할 의무를 부담하면서, 피해구제에 관한 사항의 정기 보

134) 이는 EU가 개별국가가 아닌 이유로 미국 연방정부와 같이 직접적으로 EU국적 항공사를 통제하는 데에는 일정한 한계가 있을 것이기 때문이다.

고의무를 부담한다.¹³⁵⁾ 항공소비자 보호를 위해 우리나라 정부가 주도하는 활동은 항공교통사업자가 제공하는 항공교통서비스에 관한 평가를 하거나¹³⁶⁾ 혹은 항공교통서비스 보고서를 발간하는 것이 전부이다.¹³⁷⁾ 사건으로 항공소비자 보호제도의 실효성을 확보하기 위해 정부의 감독기능이 보다 강화될 필요가 있을 것으로 본다. 미국에서 DOT가 항공소비자 보호를 위한 전담기구를 신설한 예는 좋은 참고가 될 것이다.

V. 結

역사적인 관점에서 지난 1924년 바르샤바 협약이 도출되어 전 세계 항공운송 산업에서의 통일적인 사법적 책임을 규율하는 동안 지나치게 항공운송인 보호에 치중하면서 항공 소비자의 보호는 다소 미흡하였던 것이 사실이다. 그리고 태풍이나 폭설 등 천재지변의 사유로 항공기가 정상적으로 운항되지 못한 경우에 원칙적으로 항공운송인은 어떠한 의무나 책임도 부담하지 않는 것이 현행 국제협약이나 우리 상법의 내용이다. 하지만 최근 미국이나 유럽 등 선진국을 중심으로 이와 같이 항공사에 아무런 귀책사유가 존재하지 않는 경우에도 법규범이 적극적으로 일정한 승객 보호 의무를 항공사에게 부여하는 움직임이 나타나고 있다. 나아가 그러한 선진국의 입법은 항공기의 비정상운항이 불가항력에 기인하지 않은 경우에는 항공사에게 손해배상과 별개로 손실보상의 의무를 부과하고 있다. 이러한 역사적, 국제적인 상황 인식 하에서 우리나라도 다른 외국의 입법례를 참고하여 항공소비자 보호에 관한 제도를 정비하고 있다. 하지만 외국의 경우와 비교할 때 우리 규범은 몇 가지 아쉬운 점이 있다.

먼저 항공사의 보호 혹은 배려의무를 규정문언상 손해배상책임과 혼용하고 있는데, 이는 항공사의 승객 보호 의무에 관한 이해의 부족에서 비롯된 것으로 보인다. 국제협약이나 상법에서 규율하는 손해배상책임은 항공운송 과정에서 발생한 개별적인 승객의 손해에 관하여 항공사의 귀책사유를 판단하여 결정된

135) 항공사업법 제61조.

136) 동법 제63조.

137) 동법 제64조.

다. 하지만 보호의무와 그에 따른 보상책임은 항공사의 귀책사유와 상관없이 비정상운항으로 불편을 겪는 모든 승객에게 배려차원에서 인정되는 것이다.

또한 항공권 초과판매에 따른 비자발적 탑승거부에 관한 우리의 보상체계는 외국의 경우와 비교할 때 지나치게 낮은 수준이며, 그 보상의 범위를 대체편이 제공된 시각을 기준으로 달리 설정하는 것은 명확성의 원칙에 반할 여지가 있다. 따라서 보상수준을 외국의 경우와 비교하여 현실화할 필요가 있고, 보상의 범위는 탑승이 거부된 예정편의 도착시각과 대체편을 이용한 실제 연착시각을 비교하여 결정되는 것이 합리적이라고 생각된다. 또한 항공권 초과판매가 불법행위가 아니라 업계관행이라면 승객의 피해가 아예 없거나 미미한 수준인 경우에는 항공사를 면책하는 규정도 필요하리라고 본다.

수하물에 관해서는 유상으로 위탁한 수하물의 연착에 대한 손해발생의 여부를 묻지 아니하고 연착이라는 사실 그 자체에 따라 요금을 환불해 줄 필요가 있을 것으로 본다. 이는 수하물 연착에 따라 항공사가 필요한 모든 조치를 취하였는지 여부에 따라 책임유무가 달라지는 현행 상법이나 국제협약상의 손해배상제도와는 구별되는 보호의무의 내용이라 할 수 있다.

우리 규범상 항공사의 승객에 대한 보호의무의 면제요건인 불가항력의 내용도 재고되어야 한다. 안전운항을 위한 정비, 항공기 접속관계, 공항사정 등은 불가항력에 포함되는 것으로 보기에 부적절하거나 그 범위가 너무 포괄적이기 때문이다. 그리고 EC Regulation에 따르면 항공사의 비정상운항의 원인이 불가항력인 경우 항공사의 보상의무는 면제되지만 배려의무는 여전히 인정된다. 향후 우리나라도 적극적인 승객 배려의무의 일환으로 유럽과 같이 불가항력에 따른 비정상운항에 대해서도 항공사가 무상으로 음식물이나 숙식을 제공하는 규정의 도입을 검토해 볼 필요가 있을 것으로 본다. 나아가 항공소비자 보호의 주체가 항공사라고 하더라도 그러한 보호 의무의 이행여부를 감독하는 것은 정부기관의 몫이라고 할 수 있다. 따라서 보호의무를 충실히 이행한 항공사에게 장려책을 시행하고, 반대의 경우 벌금부과 등의 견책을 가하는 적극적인 조치를 우리 정부가 취할 필요도 있다고 본다.

지난 80여 년 동안 항공소비자의 이익 보다 항공운송인의 이익이 우선되었던 점을 감안할 때 항공소비자 보호를 위한 항공사의 배려의무를 시행하는 것은 항공기업의 사회적 책임을 강조하는 것과 다르지 않다고 생각된다.

참고문헌

[국내문헌]

- 국토교통부 보도자료 “「항공교통이용자 보호기준」 제정 - 소비자피해 예방한다”, 2016.
- 권창영, “항공권의 초과예약(Overbooking)에 관한 항공사의 민사책임”, 「항공우주정책법학회지」 제31권 제1호, 2016. 6.
- 김두환, “몬트리올조약에 있어 국제항공여객운송인의 손해배상책임”, 「항공우주법학회지」 제18권, 2003.
- 김선미·이창재, “바르샤바조약 제29조의 해석 및 적용에 관한 연구- 미국판례를 중심으로”, 「항공우주법학회지」 제20권 제2호, 2005. 12.
- 김성미, “항공기운항자의 제3자 책임에 관한 면책사유로서의 불가항력 조항에 관한 고찰 - 독일 항공법상 해석을 중심으로 -”, 「항공우주정책법학회지」 제31권 제1호, 2016. 6.
- 김영주, “EC 항공여객보상규칙상 특별한 사정의 의미와 판단기준 - 2008년 EU 사법재판소 C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann v Alitalia) 사건을 중심으로 -”, 「항공우주정책·법학회지」 제29권 제2호, 2014. 12.
- 박희주, “동의명령제 도입에 관한 고찰”, 「소비자문제연구」 제39권, 2011. 4.
- 이창재, “EU법상 항공소비자 보호에 관한 연구 - McDonagh v. Ryanair 사례를 중심으로 -”, 「법학논고」 제49집, 2015. 2.
- _____, “미국 연방법규상 항공여객보호제도에 관한 연구”, 「항공우주정책·법학회지」 제28권 제2호, 2011. 12.
- _____, “운항지연에 따른 승객의 보상청구권”, 「항공우주정책법학회지」 제30권 제2호, 2015. 12.
- 정준수, 「원가 관리회계」 경문사, 2004.
- 정준식·황호원, “항공권 초과예약의 법률적 문제에 관한 연구”, 「항공우주법학회지」 제27권 제2호, 2012. 12.
- 최경은, “국제항공운송에 관한 소비자분쟁해결기준 개정방향”, 항공서비스 관련 소비자 분쟁의 합리적 해결방안 마련을 위한 세미나(2016년 6월 29일 개최) 발표 자료집.
- 최준선, “국제항공운송협약상 사고의 개념”, 「항공우주법학회지」 제20권 제1호, 2005, 6.

한국교통연구원, “항공교통이용자 보호를 위한 제도시행방안 연구 - 최종보고서”, 2010.

항공진흥협회 발간, 『항공시장동향』 제55호, 2017년 1월.

황호원·조정현, “항공교통약자 안전 및 이용편의를 위한 비교법적 연구”, 「항공우주 정책법학회」 제31권 제1호, 2016. 6.

[외국문헌]

“Air Passenger Rights Revision - Frequently Asked Questions”, European Commission (2013. 3. 13., Brussels).

Air Passenger Rights Revisited - European Commission publishes proposal for amendment of Regulation 261/2004, Clyde & Co newsletter (March 2013).

Bill McGee, “Passenger rights debate on glide path to Congress,” USA Today, September 30, 2009.

Congressional Testimony, Airline Delays and Consumer Issues; Committee: House Transportation and Infrastructure; Subcommittee: Aviation, May 20, 2009.

Elliott Blanchard, “Note, Terminal 250: Federal Regulation of Airline Overbooking”, 79 N.Y.U. L. Rev. 1803-1804, 2004.

EUROPEAN PARLIAMENT, The proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 261/2004. Doc. No. A7-0020/2014 (2014. 1. 22).

Office of Aviation Enforcement and Proceedings, DOT, “Answers to Frequently Asked Questions Concerning the Enforcement of the Final Rule on Enhancing Airline Passenger Protections,” April 28, 2010.

Rachel Y. Tang, Airline Passenger Rights: The Federal Role in Aviation Consumer Protection, Congressional Research Service (August 17, 2016).

초 록

역사적인 관점에서 지난 1924년 바르샤바 협약이 도출되어 전 세계 항공운송 산업에서의 통일적인 사법적 책임을 규율하는 동안 지나치게 항공운송인 보호에 치중하면서 항공 소비자의 보호는 다소 미흡하였던 것이 사실이다. 그리고 태풍이나 폭설 등 천재지변의 사유로 항공기가 정상적으로 운항되지 못한 경우에 원칙적으로 항공운송인은 어떠한 의무나 책임도 부담하지 않는 것이 현행 국제협약이나 우리 상법의 내용이다. 하지만 최근 미국이나 유럽 등 선진국을 중심으로 이와 같이 항공사에 아무런 귀책사유가 존재하지 않는 경우에도 법규범이 적극적으로 일정한 승객 보호 의무를 항공사에게 부여하는 움직임이 나타나고 있다. 나아가 그러한 선진국의 입법은 항공기의 비정상운항이 불가항력에 기인하지 않은 경우에는 항공사에게 손해배상과 별개로 손실보상의 의무를 부과하고 있다. 이러한 역사적, 국제적인 상황 인식 하에서 우리나라도 다른 외국의 입법례를 참고하여 항공소비자 보호에 관한 제도를 정비하고 있다. 하지만 외국의 경우와 비교할 때 우리 규범은 몇 가지 아쉬운 점이 있다.

먼저 규정내용에서 항공사의 보호 혹은 배려의무를 손해배상책임과 혼용하고 있는데, 이는 항공사의 승객 보호 의무에 관한 이해의 부족에서 비롯된 것으로 보인다. 국제협약이나 상법에서 규율하는 손해배상책임은 항공운송 과정에서 발생한 개별적인 승객의 손해에 관하여 항공사의 귀책사유를 판단하여 결정된다. 하지만 보호의무와 그에 따른 보상책임은 항공사의 귀책사유와 상관없이 비정상운항으로 불편을 겪는 모든 승객에게 배려차원에서 인정되는 것이다.

또한 항공권 초과판매에 따른 비자발적 탑승거부에 관한 우리의 보상체계는 외국의 경우와 비교할 때 지나치게 낮은 수준이며, 그 보상의 범위를 대체편이 제공된 시각을 기준으로 달리 설정하는 것은 명확성의 원칙에 반할 여지가 있다.

수하물에 관해서는 유상으로 위탁한 수하물의 연착에 대한 손해발생의 여부를 묻지 아니하고 연착이라는 사실 그 자체에 따라 요금을 환불해 줄 필요가 있을 것으로 본다. 이는 수하물 연착에 따라 항공사가 필요한 모든 조치를 취하였는지 여부에 따라 책임유무가 달라지는 현행 상법이나 국제협약상의 손해배상 제도와는 구별되는 배려의무의 내용이라 할 수 있다.

우리 규범상 항공사의 승객에 대한 보호의무의 면제조건인 불가항력의 내용도 재고되어야 한다. 안전운항을 위한 정비, 항공기 접속관계, 공항사정 등은 불가항력에 포함되는 것으로 보기에 부적절하거나 그 범위가 너무 포괄적이기 때문이다. 그리고 EC Regulation에 따르면 항공사의 비정상운항의 원인이 불가항력인 경우 항공사의 보상의무는 면제되지만 배려의무는 여전히 인정된다. 향후 우리나라도 적극적인 승객 배려의무의 일환으로 유럽과 같이 불가항력에 따른 비정상운항에 대해서도 항공사가 무상으로 음식물이나 숙식을 제공하는 규정의 도입을 검토해 볼 필요가 있을 것으로 본다. 나아가 항공소비자 보호의 주체가 항공사라고 하더라도 그러한 보호 의무의 이행여부를 감독하는 것은 정부기관의 몫이라고 할 수 있다. 따라서 보호의무를 충실히 이행한 항공사에게 장려책을 시행하고, 반대의 경우 벌금부과 등의 견책을 가하는 등의 적극적인 조치를 우리 정부가 취할 필요도 있다고 본다.

주제어 : 항공소비자, 보호의무, 항공운송인, 비자발적 탑승거부, 초과판매, 초과예약, 불가항력, 몬트리올 협약

Abstract

A Study on the Legislative Guidelines for Airline Consumer Protection*

Lee, Chang-Jae**

From a historical point of view, while the Warsaw Convention was passed in 1924 to regulate the unified judicial responsibility in the global air transportation industry, protection of airline consumers was somewhat lacking in protecting air carriers. In principle, the air carrier does not bear any obligation or liability when the aircraft is not operated normally due to natural disasters such as typhoon or heavy snowfall. However, in recent years, in developed countries such as the US and Europe, there has been a movement in which regulates the air carriers' obligation to protect their passengers even if there is no misconduct or negligence. Furthermore, the legislation of such advanced countries imposes an obligation on the airlines to compensate the loss separately from damages in case the abnormal operation of the aircraft is not caused by force majeure but caused by their negligence. Under this historical and international context, Korea is also modifying the system of aviation consumer protection by referring to other foreign legislation. However, when compared with foreign countries, our norm has a few drawbacks.

First, the airline's protection or care obligations are mixed with the legal liability for damages in the provision, which seems to be due to the lack of understanding of the airline's passenger protection obligation. The liability for damages, which is governed by the International Convention or the Commercial Act, shall be determined by judging the cause of the airline's liability in respect

* This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea (NRF-2016S1A5A8019203)

** Professor of Chosun University, LL.M. & Ph.D.

of the damage of the individual passenger in the course of the air transportation. However, the duty to care and the burden for compensation shall be granted to all passengers who feel uncomfortable with the abnormal operation regardless of the cause of the accident.

Also, our compensation system for denied boarding due to oversale is too low compared to the case of foreign countries, and setting the compensation amount range differently based on the time for the re-routing is somewhat unclear.

Regarding checked-baggage claim, it will be necessary to refund the fee only from the fact that the baggage is delayed without asking whether there is any damage occurred from the delayed baggage. This is the content of the duty to care, which is different from the current Commercial Act or the international convention, in which responsibility is different depending on whether the airline takes all the necessary measures in order to prevent delaying of the baggage.

The content of force majeure, which is a requirement for exemption from the obligation to care passengers on the airplane, shall be reconsidered. Maintenance for safe navigation is not considered to be included in force majeure, and connection to airplanes, airport conditions are disputable. According to the EC Regulation, if the cause of the abnormal operation of the airline is force majeure, the airline's compensation obligation is exempted but the duty to care of airline company is still meaningful.

Furthermore, even if the main role of aviation consumer protection is on an airline, it is the responsibility of government agencies to supervise the fulfillment of such protection obligations. Therefore, it is necessary for the Korean government to actively take measures such as enforcing incentives for airlines that faithfully fulfill their obligation to care and imposed penalties on the contrary.

Key words : airline consumer rights, consumer protection, duty to care, denied boarding, extraordinary circumstances, delay, oversale, over-booking, Montreal Convention