

항공서비스 소비자 분쟁해결제도의 개선방안

이강빈*

목 차

- I. 서 론
- II. 항공서비스 소비자 피해구제 현황
 - 1. 항공서비스 소비자 피해구제 접수 현황
 - 2. 항공서비스 소비자 피해구제 처리 현황
- III. 항공서비스 소비자 피해구제제도와 문제점
 - 1. 항공교통사업자의 피해구제
 - 2. 한국소비자원의 피해구제
 - 3. 항공서비스 소비자 피해구제제도의 문제점
- IV. 항공서비스 소비자 분쟁조정제도와 한계점
 - 1. 한국소비자원의 소비자 분쟁조정제도
 - 2. 소비자 분쟁조정제도의 한계점
- V. 항공서비스 소비자 피해구제 및 분쟁조정 제도의 개선방안
 - 1. 항공서비스 소비자 피해구제 관련 법규의 정비
 - 2. 항공서비스 소비자 분쟁해결기준의 개선
 - 3. 항공서비스 소비자 피해구제를 위한 정보제공의 강화
 - 4. 소비자분쟁조정의 효력 등에 관한 보완
 - 5. 소비자 중재제도의 도입
- VI. 결 론

* 한국항공우주정책·법학회 명예회장, E-Mail : leekb007@naver.com

I. 서론

2017년에 우리나라 국내선 및 국제선 항공여객은 1억 936만 명으로 2017년 3월 중국의 방한 단체여행 제한으로 인한 중국노선 실적 감소에도 불구하고, 일본·동남아 노선 다변화 및 내국인의 견고한 여행 수요 등으로 전년 대비 5.2% 증가하였다.¹⁾

한편 우리나라 항공여객 운송량은 2013년 7,334만 명에서 2017년 1억 936만 명으로 5년간 지속적으로 증가를 나타냈으며, 이와 더불어 한국소비자원에 소비자 피해구제를 위해 접수된 항공여객운송서비스 관련 사건은 2013년 528건에서 2017년 1,252건으로 5년간 2.4배 증가를 나타냈다.²⁾

2017년 한국소비자원에 접수된 항공여객운송서비스 분야의 피해구제 사건의 처리 결과별 현황을 보면, 총 444건(35.4%)이 합의가 성립되었으며, 합의가 성립되지 않은 건 중에서 정보제공·상담 기타로 종결된 경우가 588건(47.0%)으로 가장 많았고, 소비자분쟁조정위원회에 조정 신청된 경우는 186건(14.9%), 취하중지·처리 불능인 경우가 34건(2.7%)이었다.³⁾

항공서비스 소비자 피해구제와 분쟁해결을 위한 규정을 두고 있는 주요입법으로는 항공사업법, 소비자기본법 등이 있는데, 항공사업법의 제5장 ‘항공교통이용자 보호’에서 항공교통사업자의 피해구제 절차 및 처리계획의 수립과 이행, 항공교통사업자의 피해구제 신청 접수 및 처리, 항공교통이용자 보호기준의 고시 등에 관하여 규정하고 있으며, 소비자기본법의 제8장 ‘소비자분쟁의 해결’에서 소비자상담기구의 설치·운영, 한국소비자원의 피해구제, 소비자분쟁의 조정 등에 관하여 그리고 제3장 ‘국가·지방자치단체 및 사업자의 책무’에서 국가의 소비자분쟁해결기준 제정에 관하여 규정하고 있다.

항공서비스 용어와 관련하여 항공사업법에서 항공교통서비스 평가와 공표, 항공교통서비스보고서 발간과 제공에 관한 규정을 두고 있는데, 여기서 항공교통서비스란 공항 또는 항공기를 사용하여 여객 또는 화물의 운송과 관련된 유상

1) 국토교통부 항공정책실, 항공시장동향 제67호, 2018. 1, 109면.

2) 국토교통부, 2017년 항공교통서비스 보고서, 2018. 2, 96면.

3) 한국소비자원, 2017 소비자 피해구제 연보 및 사례집, 2018. 3, 238면.

서비스를 말한다(동법 제2조 제35호). 또한 공정거래위원회 고시 소비자분쟁해결기준의 별표 II 품목별 해결기준에서 국내 및 국제 항공여객운송서비스 관련 분쟁해결기준을 명시하고 있다.

위에서 기술한 바와 같이 최근 우리나라 국내 및 국제 항공운송량의 지속적인 증가와 더불어 항공서비스 관련 소비자 피해와 소비자분쟁이 양적으로 증가하고 있는 환경 하에서 항공서비스 소비자 피해구제제도와 분쟁조정제도의 문제점 및 한계점을 파악하여 항공서비스 소비자의 적절한 피해구제와 분쟁조정을 원활하게 하기 위한 제도의 개선방안을 모색하는데 본 연구의 목적이 있는 것이다.

본 연구의 내용은 한국소비자원에서 접수 및 처리된 항공서비스 소비자 피해구제의 현황을 분석한 후, 항공사업법 및 소비자기본법 규정상의 항공서비스 소비자 피해구제제도와 문제점을 검토하고, 소비자기본법의 규정에 따라 소비자 피해구제제도와 별도의 장으로 항공서비스 소비자분쟁을 해결하기 위한 분쟁조정제도와 한계점을 검토하여, 항공서비스 소비자 피해구제 및 분쟁조정 제도의 개선방안을 도출해서 제시하고자 한다.

본 연구와 관련된 주요 선행연구로는 이창재(2017)의 연구⁴⁾, 김윤정(2015)의 연구⁵⁾, 송문수 외(2014)의 연구⁶⁾ 등이 있으며, 본 연구에서는 항공서비스 소비자 피해구제의 현황을 분석하고, 피해구제 및 분쟁조정 제도의 문제점과 개선방안을 제시하고 있는 점에서 상기 주요 선행연구들과 차별성이 있는 것이다.

-
- 4) 이창재, “항공소비자 보호제도의 입법방향”, 『항공우주정책·법학회지』 제32권 제1호, 한국항공우주정책·법학회, 2017. 6, 3-51면, 이 연구에서 항공소비자 보호에 관한 해외 및 국내 동향을 분석하여 항공소비자 보호제도의 입법방향을 제시하고 있다.
 - 5) 김윤정, “소비자분쟁조정제도의 현황과 과제”, 『소비자문제연구』 제46권 제3호, 한국소비자원, 2015. 12, 229-258면, 이 연구에서 소비자분쟁조정제도의 현황과 체계를 분석하여 소비자분쟁조정제도의 과제를 제시하고 있다.
 - 6) 송문수·윤민섭·나광식, “소비자중재의 법제화에 관한 연구”, 정책연구 13-13, 한국소비자원, 2014. 2, 9-117면, 이 연구에서 소비자분쟁해결제도의 한계점과 개선 필요성을 검토하여 소비자중재의 법제화 방안을 제시하고 있다.

II. 항공서비스 소비자 피해구제 현황

1. 항공서비스 소비자 피해구제 접수 현황

2017년 한국소비자원에 접수된 항공여객운송서비스 분야의 피해구제 건수는 <표 1>에서 보는 바와 같이 1,252건으로 2016년 1,262건 대비 0.8% 감소를 나타냈다. 이 가운데 한국소비자원에 접수된 국적항공사의 피해구제 건수는 2016년 621건이었으나 2017년 602건으로 전년대비 약 3.1% 감소를 나타냈으며, 외국적 항공사의 피해구제 건수는 2016년 498건이었으나 2017년 478건으로 전년대비 약 4.0% 감소를 나타냈다.⁷⁾

요컨대 2017년 항공여객은 2016년 대비 약 5% 이상 증가한 반면, 한국소비자원에 접수된 국적항공사와 외국적항공사의 피해구제 건수가 모두 처음으로 감소되어 항공여객운송으로 인한 항공소비자 피해가 전반적으로 줄어든 것으로 판단된다.

<표 1> 피해구제 접수 현황(항공여객운송서비스)

단위 : 건, (%)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
건수	528	681	900	1,262	1,252
증감	132 (33.3)	153 (29.0)	219 (32.2)	362 (40.2)	△10 (△0.8)

자료 : 한국소비자원, 2017, 2016, 2015 소비자 피해구제 연보 및 사례집, 2018. 3, 238면, 2017. 3, 233면, 2016. 3, 224면.

한국소비자원에 접수된 항공여객운송서비스 분야 피해 유형별 피해구제 건수는 <표 2>에서 보는 바와 같이 계약해제·해지 및 청약철회 거부, 위약금 과다 청구, 운송 불이행·지연으로 인한 계약 불이행 등 계약 관련 피해가 2017년 1,087건(86.9%)으로 2016년 1,042건(82.6%) 대비 45건 증가로 가장 높게 나타났다

7) 국토교통부, 2017년 항공교통서비스 보고서, 2018. 2, 96, 97, 101면.

고, 그 다음으로 품질·A/S가 2017년 59건(4.7%)으로 2016년 38건(3.0%) 대비 21건 증가, 부당행위가 2017년 49건(3.9%)으로 2016년 131건(10.4%) 대비 82건 감소, 가격·요금, 이자·수수료 등이 2017년 21건(1.7%)으로 2016년 17건(1.3%) 대비 4건 증가, 안전 관련이 2017년 9건(0.7%)으로 2016년 12건(1.0%) 대비 3건 감소, 표시·광고가 2017년 8건(0.6%)으로 2016년 11건(0.9%) 대비 3건 감소, 약관이 2017년 8건(0.6%)으로 2016년 8건(0.6%) 대비 증감 없음, 기타(단순문의·상담, 거래관행 등)가 2017년 11건(0.9%)으로 2016년 3건(0.2%) 대비 8건 증가 등의 순으로 나타났다.

〈표 2〉 피해 유형별 현황(항공여객운송서비스)

단위 : 건, (%)

구 분	계약 ⁸⁾	품질 A/S	부당 행위	가격 요금 ⁹⁾	안전 관련	표시 광고	약관	기타 ¹⁰⁾	계
2016년 건 수	1,042 (82.6)	38 (3.0)	131 (10.4)	17 (1.3)	12 (1.0)	11 (0.9)	8 (0.6)	3 (0.2)	1,262 (100.0)
2017년 건 수	1,087 (86.9)	59 (4.7)	49 (3.9)	21 (1.7)	9 (0.7)	8 (0.6)	8 (0.6)	11 (0.9)	1,252 (100.0)

자료 : 한국소비자원, 2017, 2016 소비자 피해구제 연보 및 사례집, 2018. 3, 238면, 2017. 3, 233면.

한국소비자원에 접수된 항공여객운송서비스 분야 피해구제 사건을 항공사업법 제61조 규정에 따라 피해 유형별로 피해구제 접수 건수를 보면, 항공권 구매 취소 시 위약금 과다, 환급거부, 환급지연에 따른 피해가 2017년 679건(54.2%)으로 2016년 677건(53.6%) 대비 2건 증가로 제일 높게 나타났고, 그 다음으로 운송 불이행 및 지연에 따른 피해가 2017년 282건으로 2016년 277건 대비 5건 증가, 정보제공 미흡에 따른 피해가 2017년 95건으로 2016년 46건 대비 49건 증가, 위탁수하물 분실, 파손, 지연에 따른 피해가 2017년 79건으로 2016년 94건 대비 15건 감소, 항공권 초과판매에 따른 피해가 2017년 10건으로 2016년 2건 대비 8건 증가, 기타가 2017년 107건으로 2016년 166건 대비 59건 감소 등의

8) 계약해제·해지, 청약철회 등.

9) 가격·요금, 이자·수수료 등.

10) 단순문의·상담, 거래관행 등.

순으로 나타났다.¹¹⁾

요컨대 2017년 한국소비자원에 접수된 피해구제 사건의 피해 유형가운데 국적항공사 및 외국적항공사 모두 취소항공권의 위약금 과다, 환급거부, 환급지연으로 인한 피해가 제일 높게 나타나고 있다.

2. 항공서비스 소비자 피해구제 처리 현황

한국소비자원에 접수된 항공여객운송서비스 분야 피해구제 사건의 처리 결과 별 건수는 <표 3>에서 보는 바와 같이 합의 성립이 2017년 444건(35.4%)으로 2016년 444건(35.2%) 대비 증감이 없었으며, 이 중 환급이 2017년 256건(20.4%)으로 2016년 264건(21.0%) 대비 8건 감소로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 배상이 2017년 144건(11.5%)으로 2016년 133건(10.5%) 대비 11건 증가, 부당행위 시정이 2017년 21건(1.7%)으로 2016년 11건(0.9%) 대비 10건 증가, 계약이행이 2017년 11건(0.9%)으로 2016년 9건(0.7%) 대비 2건 증가, 계약해제가 2017년 6건(0.4%)으로 2016년 18건 대비 12건 감소, 교환이 2017년 5건(0.4%)으로 2016년 4건(0.3%) 대비 1건 증가, 수리·보수가 2017년 1건(0.1%)으로 2016년 5건(0.4%) 대비 4건 감소 등의 순으로 나타났다. 그런데 합의가 성립되지 않은 건 중에서는 정보제공·상담 기타로 종결된 경우가 2017년 588건(47.0%)으로 2016년 508건(40.3%) 대비 80건 증가로 가장 많았고, 소비자분쟁조정위원회에 조정 신청된 경우는 2017년 186건(14.9%)으로 2016년 262건(20.7%) 대비 76건 감소, 취하중지·처리 불능인 경우가 2017년 34건(2.7%)으로 2016년 48건(3.8%) 대비 14건 감소로 나타났다.

요컨대 2017년 한국소비자원에 접수된 피해구제 사건가운데 합의가 성립된 사건이 35.4%에 불과하여 낮은 피해구제율을 나타냈고, 조정이 신청된 사건이 14.9%로서 낮은 조정신청율을 나타냈다.

11) 국토교통부, 2017년 항공교통서비스 보고서, 2018. 2, 99-101면.

〈표 3〉 처리 결과별 현황(항공여객운송서비스)

단위 : 건, (%)

구 분	합의 성립								정보 제공 상당 기타	조정 신청	취하 증지 처리 불능	계
	환급	배상	부당 행위 시정	계약 이행	계약 해제	교환	수리 보수	소계				
2016년 건 수	264 (21.0)	133 (10.5)	11 (0.9)	9 (0.7)	18 (1.4)	4 (0.3)	5 (0.4)	444 (35.2)	508 (40.3)	262 (20.7)	48 (3.8)	1,262 (100.0)
2017년 건 수	256 (20.4)	144 (11.5)	21 (1.7)	11 (0.9)	6 (0.4)	5 (0.4)	1 (0.1)	444 (35.4)	588 (47.0)	186 (14.9)	34 (2.7)	1,252 (100.0)

자료 : 한국소비자원, 2017, 2016 소비자 피해구제 연보 및 사례집, 2018. 3, 239면, 2017. 3, 234면.

Ⅲ. 항공서비스 소비자 피해구제제도와 문제점

1. 항공교통사업자의 피해구제

(1) 항공교통사업자의 피해구제 절차 및 처리계획 수립과 이행

항공사업법에 의하면, 항공교통사업자는 영업개시 30일 전까지 항공교통이용자를 피해로부터 보호하기 위한 피해구제 절차 및 처리계획을 수립하고 이를 이행하여야 한다. 다만, 기상악화, 안전운항을 위한 정비로서 예견하지 못한 정비, 천재지변, 항공기 접속관계(불가피한 경우로서 국토교통부령으로 정하는 경우에 한정한다), 이에 준하는 부득이한 사유로 인한 피해에 대하여 항공교통사업자가 불가항력적 피해임을 증명하는 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있다.¹²⁾

항공교통사업자가 구제해야 할 항공교통이용자의 피해사항은 다음과 같다.¹³⁾

- ① 항공교통사업자의 운송 불이행 및 지연, ② 위탁수하물의 분실·파손, ③ 항

12) 항공사업법 제61조 제1항, 제12조 제1항.

13) 항공사업법 제61조 제1항, 항공사업법 시행규칙 제64조 제1항.

공권 초과판매, ④ 취소항공권의 대금환급 지연, ⑤ 탑승위치, 항공편 등 관련 정보 미 제공으로 인한 탑승 불가, ⑥ 그 밖에 항공교통이용자를 보호하기 위하여 국토교통부령으로 정하는 사항으로 ① 항공사 과실로 인한 항공마일리지 누락, ② 항공사의 사전 고지 없이 발생한 항공마일리지의 소멸, ③ 교통약자의 이용편의증진법 제2조 제7호에 따른 이동편의시설의 미설치로 인한 항공기 탑승 장애 등이다.

(2) 항공교통사업자의 피해구제 신청 접수 및 처리

항공교통이용자는 불만 및 피해 발생 시 항공교통사업자에게 직접 불만 및 피해에 대한 문의와 피해구제 접수 신청을 할 수 있는데, 모든 국적항공사 및 대다수의 항공사는 여객의 불만 및 피해를 접수하기 위한 접수처를 운영하고 있으며, 항공사에 따라 전화·우편·방문·전자우편·홈페이지·서면 등 불만 및 피해 접수방법이 다양하다. 항공사는 접수된 불만 및 피해구제 요건에 대하여 사실조사 등을 거쳐 이를 처리한다.¹⁴⁾

항공교통사업자는 항공교통이용자의 피해구제 신청을 신속·공정하게 처리하여야 하며, 그 신청을 접수한 날로부터 14일 이내에 결과를 통지하여야 한다. 그러나 신청인의 피해조사를 위한 번역이 필요한 경우 등 특별한 사유가 있는 경우에는 항공교통사업자는 항공교통이용자의 피해구제 신청을 접수한 날부터 60일 이내에 결과를 통지하여야 하며, 이 경우 항공교통사업자는 통지서에 그 사유를 구체적으로 밝혀야 한다.¹⁵⁾

항공교통사업자가 처리기한 내에 피해구제 신청의 처리가 곤란하거나 항공교통이용자의 요청이 있을 경우에는 그 피해구제 신청서를 소비자기본법에 따른 한국소비자원에 이송하여야 한다.¹⁶⁾

소비자기본법에 따르면 사업자 및 사업자단체는 소비자로부터 제기되는 의견이나 불만 등을 기업경영에 반영하고 소비자의 피해를 신속하게 처리하기 위한 소비자상담기구의 설치·운영에 적극 노력하여야 한다.¹⁷⁾

14) 국토교통부, 2017년 항공교통서비스 보고서, 2018. 2, 162면.

15) 항공사업법 제61조 제3항, 제4항.

16) 항공사업법 제62조 제5항.

17) 소비자기본법 제53조 제1항.

요컨대 항공사업법에서 항공교통사업자는 동법에 정하는 항공교통이용자의 피해에 대하여 불가항력적 피해임을 증명한 경우를 제외하고 피해구제 신청을 접수하여 신속·공정하게 처리하여야 하며, 소정의 처리기한내 처리가 곤란한 경우 피해구제신청서를 한국소비자원에 이송하도록 규정하고 있다.

(3) 항공교통이용자 보호기준 고시

항공사업법에서 국토교통부장관은 항공교통이용자의 피해를 예방하고 피해구제가 신속·공정하게 이루어질 수 있도록 항공교통이용자 보호기준을 고시할 수 있다고 규정하고 있는데, 보호기준을 고시할 수 있는 사항은 ① 제61조 제1항 각호에 해당하는 항공교통사업자의 피해구제계획 수립 사항, ② 항공권 취소·환불 및 변경과 관련하여 소비자 피해가 발생하는 사항, ③ 항공권 예약·구매·취소·환불·변경 및 탑승과 관련된 정보제공에 관한 사항 등 이다. 이와 같이 항공교통이용자 보호기준을 고시하는 경우 국토교통부장관은 관계행정기관의 장과 미리 협의하여야 하며, 항공교통사업자, 소비자기본법에 따라 등록된 소비자단체, 항공관련전문가 및 그 밖의 이해관계인 등의 의견을 들을 수 있다. 한편 항공교통사업자, 항공운송총대리점업자, 여행업자는 항공교통이용자 보호기준을 준수하여야 한다.¹⁸⁾

항공교통이용자 보호기준은 2016년 7월 20일 제정되었으며, 2017년 12월 29일 항공교통이용자의 피해 예방을 위하여 항공사·여행사가 소비자에게 항공편이용 관련 정보를 상세히 안내하도록 일부 규정이 개정되었다.¹⁹⁾

항공교통이용자 보호기준의 주요내용은 다음과 같다.²⁰⁾ ① 초과판매로 인한 탑승거부 발생 시 배상의무(제4조)²¹⁾, ② 수하물 피해 발생 시 책임한도 임의 경감 금지

18) 항공사업법 제61조 제8항, 제9항, 제10항.

19) 국토교통부 고시 제2017-1035호(2017. 12. 29 개정), 항공교통이용자 보호기준.

20) 국토교통부, 2017년 항공교통서비스 보고서, 2018. 2, 121-123면.

21) 항공사업자등은 초과판매로 인한 탑승거부 발생 시 탑승불가자에게 소비자분쟁해결기준 별표 II 품목별 해결기준 중 항공(국내여객 및 국제여객) 운송 불이행에 따른 보상기준 금액의 최고한도를 배상하여야 한다(항공교통이용자 보호기준 제4조 제1항). ‘항공사업자등’이란 항공운송사업자 및 외국인 국제항공운송사업자를 말한다. ‘초과판매로 인한 탑승거부’란 항공교통이용자가 확보된 항공권을 구매하였으나, 항공운송사업자등의 초과판매로 인하여 항공교통이용자가 탑승 불가능한 상황을 말한다(항공교통이용자 보호기준 제2조 제1호, 제2호).

(제5조)²²⁾, ③ 항공권 취소·환불·변경 조건 등 안내 명확화(제6조)²³⁾, ④ 이동지역 내 장시간 대기 금지(제7조)²⁴⁾, ⑤ 항공권 판매 후 변경사항 안내(제8조)²⁵⁾, ⑥ 정보제공 의무(제9조), ⑦ 서비스 계획 수립(제10조) 등에 대하여 규정하고 있다.

2. 한국소비자원의 피해구제

(1) 소비자상담센터의 상담 및 피해구제 신청접수

소비자기본법에 의하면, 소비자는 물품 등의 사용으로 인한 피해의 구제를 한국소비자원에 신청할 수 있는데,²⁶⁾ 한국소비자원의 피해구제를 받기 위해서는 먼저 공정거래위원회에서 주관하는 소비자상담센터(1372번)에 상담신청이 필요하며, 피해를 입은 소비자는 전화, 서신, 팩스, 인터넷, 방문 등의 다양한 방법을 통해 소비자상담센터에 상담을 신청할 수 있다. 한편 항공교통사업자에게 피해구제 신청이 접수되었으나 처리가 곤란하여 한국소비자원에 이관된 건도 소비

22) 항공사업자등은 수하물 피해 발생 시 수하물 분실 또는 파손으로 인한 손해에 대하여 국제협약 또는 국내법이 정한 책임을 임의로 경감할 수 없다(항공교통이용자 보호기준 제5조 제3항).

23) 항공운송사업자등, 항공운송총대리점업자 및 여행업자는 전자상거래로 항공권을 판매하는 경우 및 전자상거래 이외의 방법(대리점·영업소등에서의 판매 등)으로 항공권을 판매하는 경우 계약체결전에 항공교통이용자에게 항공권 취소·환불 또는 변경에 소요되는 비용, 비용의 면제조건 및 항공권 취소·환불 또는 변경 가능기간 등을 제공하여야 한다(항공교통이용자 보호기준 제6조 제1항, 제2항).

24) ‘이동지역’이란 공항의 일부분으로서 항공기의 이륙·착륙 및 지상 이동을 위해 사용되는 기동지역, 계류장 및 지원시설로 구성되는 지역을 말한다(항공교통이용자 보호기준 제2조 제5호). 항공운송사업자 등은 항공기 내에 항공교통이용자를 탑승시킨 채로 국내운송의 경우 3시간, 국제운송의 경우 4시간을 초과하여 이동지역 내 지연하여서는 아니 된다. 항공운송사업자 등은 이동지역 내 지연이 2시간 이상 지속되는 경우 항공교통이용자에게 적절한 음식물을 제공하여야 한다. 항공사업자 등은 이동지역 내 지연되는 경우 항공교통이용자에게 매 30분 간격으로 지연사유와 진행상황 등의 정보를 알려야 한다(항공교통이용자 보호기준 제7조 제1항, 제2항, 제3항).

25) 항공운송사업자, 항공운송총대리점업자 및 여행업자는 대한민국에서 출발하는 항공권 판매 후 30분 이상 지연, 결항 등으로 운항계획대로 운항하지 못할 경우 이 사실을 알게 된 후 지체 없이 항공교통이용자에게 휴대전화에 의한 문자전송, 전자메일, 전화, 우편 또는 이에 상당하는 방법으로 변경내용을 안내하여야 한다. 다만, 출발시간 임박시점(국내선 30분, 국제선 1시간)에서는 공항 내 안내로 갈음할 수 있다(항공교통이용자 보호기준 제8조 제2항).

26) 소비자기본법 제55조 제1항.

자상담센터에 접수된 건들과 함께 다루어진다.²⁷⁾

2017년 1372 소비자상담센터에 접수된 항공여객운송서비스 분야의 상담건수는 10,432건으로 2016년 9,920건 대비 약 5.2% 증가를 나타냈으며, 주요 상담내용은 질병 등 개인사정, 국제정서 불안으로 항공권 취소 시 위약금 과다청구, 항공사 사정으로 인한 운항지연에 따른 피해 보상 문의 등이었다.²⁸⁾

소비자상담센터는 소비자 상담 신청 건에 대해 피해구제 접수가 가능한 사건인지 여부를 상담하게 되는데, 접수 요건이 충족되지 않는 사건의 경우에는 적절한 정보를 제공함으로써 소비자 불만을 처리하거나 타 기관 알선 또는 기타상담 등으로 처리하고, 피해구제 접수 요건이 충족되는 사건에 대해서는 소비자와 사업자의 인적사항과 피해사실을 확인하고 피해구제 신청 사건으로 접수하여 피해구제 담당부서로 이관한다.²⁹⁾

요컨대 소비자가 한국소비자원의 피해구제를 받기 위하여는 먼저 소비자상담센터에 상담신청을 하여야 하며, 상담 후 피해구제 접수요건이 충족되는 사건에 대하여 한국소비자원 피해구제 담당부서로 이관하게 된다.

(2) 한국소비자원에 대한 피해구제 신청

한국소비자원에 대한 소비자의 피해구제의 신청이나 소비자로부터 피해구제의 신청을 받은 사업자의 그 처리 의뢰는 서면으로 하여야 하며, 다만 긴급을 요하거나 부득이 한 사유가 있는 경우에는 구술로나 전화 등으로 할 수 있다.³⁰⁾

(3) 한국소비자원의 합의권고

한국소비자원은 사실조사 및 법률조사를 통해 확인된 내용, 전문위원회의 자문 및 시험결과 등을 종합적으로 검토한 후, 이를 근거로 피해구제 신청의 당사자에 대하여 피해보상에 관한 합의를 권고할 수 있으며,³¹⁾ 한국소비자원의 합의권고 시에 소비자분쟁해결기준을 활용한다.

27) 한국소비자원, 2017 소비자 피해구제 연보 및 사례집, 2018. 3, 21-22면.

28) 국토교통부, 2017년 항공교통서비스 보고서, 2018. 2, 96면; 1372 소비자상담센터, 보도자료 2017년 연간 소비자상담 동향, 2018. 2. 12, 1, 4면.

29) 한국소비자원, 2017 소비자 피해구제 연보 및 사례집, 2018. 3, 22면.

30) 소비자기본법 시행령 제43조 제1항.

31) 소비자기본법 제57조.

(4) 소비자분쟁해결기준 고시

소비자기본법에서 국가는 소비자와 사업자 상에 발생하는 분쟁을 원활하게 해결하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 ‘소비자분쟁해결기준’을 제정할 수 있도록 규정하고 있으며, 소비자분쟁해결기준은 분쟁당사자 사이에 분쟁해결방법에 관한 별도의 의사표시가 없는 경우에 한하여 분쟁해결을 위한 합의 또는 권고의 기준이 된다.³²⁾

소비자분쟁해결기준은 일반적 소비자분쟁해결기준과 품목별 소비자분쟁해결기준으로 구분하며, 공정거래위원회는 일반적 소비자분쟁해결기준에 따라 품목별 소비자분쟁해결기준을 제정하여 고시할 수 있다.³³⁾

소비자가 정당하게 소비자피해 구제를 요구할 경우 사업자는 원칙적으로 소비자분쟁해결기준에 따라 보상하여야 한다. 그러나 다른 법령에 근거한 별도의 기준이 소비자분쟁해결기준보다 소비자에게 유리한 경우에 유리한 법령을 우선적으로 적용하도록 하고 있다.³⁴⁾

항공부문 소비자분쟁해결기준은 국내여객 또는 국제여객의 위탁수하물의 분실·파손·지연, 운송 불이행, 운송지연, 항공권 미사용 시 환급, 항공권 분실 시 환급조건 등에 대한 배상기준을 제시하고 있으며,³⁵⁾ 항공교통서비스 이용에 있어서 소비자와 사업자 간에 발생한 분쟁이 원활하게 해결될 수 있도록 구체적인 합의 또는 권고의 기준으로 소비자분쟁해결기준을 활용하고 있다.

3. 항공서비스 소비자 피해구제제도의 문제점

(1) 항공교통사업자의 피해구제계획 수립과 이행 의무 면제

항공사업법 제61조 제1항에서 항공교통사업자는 항공교통이용자를 운송 불이행 및 지연, 위탁수하물의 분실·파손, 항공권 초과 판매, 취소 항공권의 대금환

32) 소비자기본법 제16조 제2항, 제3항.

33) 소비자기본법 시행령 제8조 제1항, 제3항.

34) 김정숙, “소비자상담과 소비자피해구제의 현황과 평가”, 『소비자문제연구』 제48권 제2호, 한국소비자원, 2017. 8, 124면.

35) 공정거래위원회, 소비자분쟁해결기준 별표 II 품목별 해결기준 34 운수업 항공(국내여객, 국제여객); 국토교통부, 2017년 항공교통서비스 보고서, 2018. 2, 126면.

급 지연, 탑승위치, 항공편 등 관련 정보 미 제공으로 인한 탑승 불가, 그밖에 항공교통이용자를 보호하기 위해 국토교통부령으로 정하는 사항에 해당하는 피해로부터 보호하기 위한 피해구제계획을 수립하고 이행하여야 하는데, 다만 동법 제12조 제1항 각호에 해당하는 사유 즉 기상악화, 안전운항을 위한 정비로서 예견하지 못한 정비, 천재지변, 항공기 접속관계, 이에 준하는 부득이한 사유로 인한 피해에 대하여 항공교통사업자가 불가항력적 피해임을 증명한 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있다.

여기서 ‘그러하지 아니하다’ 라는 의미를 문언 그대로 해석하면 항공교통이용자의 피해가 불가항력적 피해임을 항공교통사업자가 증명하는 경우에는 항공교통사업자의 피해구제계획 수립과 이행의 의무가 면제되는 것이다.³⁶⁾

그러나 위와 같은 항공교통사업자의 피해구제계획의 수립과 이행의무의 면제 사유가 배상책임의 면제사유로 오인되어 항공교통사업자의 배상책임의 존부와 관련한 분쟁이 발생할 우려가 있다³⁷⁾는 문제점이 있으므로 본 조항에 대한 적절한 수정이 필요한 것이다.

(2) 항공사업자의 운송 불이행 및 지연의 경우 면책

2017년 한국소비자원에 접수된 항공여객운송서비스 소비자 피해사건 중 가장 많은 피해 유형은 ‘항공권 구매취소’ 관련 피해가 679건(54.2%)이고, 두 번째로 ‘운송 불이행 및 지연’으로 인한 피해가 282건(22.5%)으로 나타났다. 여기서 ‘운송 불이행 및 지연’ 중 운송지연은 그 개념 및 항공교통사업자의 책임을 결정하는 법규의 면책사유의 불명확성으로 인하여 소비자피해가 많이 발생하고 있다는 문제가 제기되고 있다.

항공사업법에 따르면 항공교통사업자는 운송지연이 기상악화, 안전운항을 위한 정비로서 예견하지 못한 정비, 천재지변, 항공기 접속관계, 이에 준하는 부득이한 사유로 인한 불가항력적 지연임을 증명한 경우에는 피해구제계획의 수립과 이행 의무가 면제된다. 여기서 항공기 접속관계로 인한 운송지연은 이륙대기

36) 이창재, “항공소비자 보호제도의 입법방향”, 『항공우주정책·법학회지』 제32권 제1호, 한국항공우주정책·법학회, 2017. 6. 27면.

37) 이선동, “항공서비스 소비자 분쟁의 동향과 개선과제”, 항공서비스 관련 소비자분쟁의 합리적 해결방안 마련을 위한 세미나 발표자료, 한국소비자원, 2016. 6. 19, 9면.

및 공중 체공 등의 사유로 항공교통관제 허가가 지연된 경우, 항공로 혼잡으로 운항이 지연된 경우, 테러 및 전염병 등의 발생으로 조치가 필요하여 운항이 지연된 경우, 항공사업법 제12조 제1항 제1호부터 제3호까지 및 제5호의 어느 하나에 해당하는 사유로 운항이 지연된 경우, 그 밖에 지방항공청장이 인정하는 경우 등 어느 하나에 해당하는 경우로 인하여 접속관계에 있는 노선이 지연된 경우를 말한다.³⁸⁾

현행 항공부문 소비자분쟁해결기준에서 국내 및 국제여객에 대한 운송 불이행 및 운송지연의 경우 항공사업자의 면책사유와 관련하여 국토교통부에서 정하고 있는 항공기를 점검하였거나 기상사정, 공항사정, 항공기 접속관계, 안전운항을 위한 예견하지 못한 조치 등을 증명한 경우에는 책임이 면제된다고 규정하고 있다.³⁹⁾

소비자분쟁해결기준의 문언 상 항공여객에 대한 운송지연의 경우 현재 항공편의 운송지연을 초래한 이전의 항공기 접속관계가 모두 불가항력적 사유로 간주되어 항공사업자가 면책될 수 있다는 문제점이 있다.⁴⁰⁾ 또한 소비자분쟁해결기준에서 항공여객에 대한 운송 불이행 및 운송지연의 경우 항공사업자의 면책사유로서 항공사업법 제61조 제1항 및 제12조 제1항 상의 항공교통사업자의 피해구제계획의 수립과 이행의무의 면책사유 이외에 ‘공항사정’을 면책사유로서 추가 규정하고 있는데, 불가항력적 사유로 인한 면책의 범위가 너무 넓다는 문제점이 있다. 여기서 ‘공항사정’이란 공항시설 등의 문제로 인하여 항공사업자가 소비자에 대한 운송서비스를 제공하지 못하는 것을 말한다

한편 상법 항공운송편에 의하면, 운송인은 여객의 연착으로 인한 손해에 대한 책임을 지되, 다만 운송인이 자신과 그 사용인 및 대리인이 손해를 방지하기 위하여 합리적으로 요구되는 모든 조치를 취하였다는 것 또는 그 조치를 취하는 것이 불가능하였다는 것을 증명한 경우에는 그 책임을 면하며, 운송인의 책임은 여객 1명당 4,694 계산단위(SDR)의 금액을 한도로 한다.⁴¹⁾

38) 항공사업법 제61조 제1항, 제12조 제1항, 항공사업법 시행규칙 제16조 제1항.

39) 소비자분쟁해결기준 별표 II 품목별 해결기준 34 운수업 항공(국내여객, 국제여객), 개정 2018. 2. 28, 공정거래위원회 고시 제2018-2호.

40) 강병모, “항공서비스 소비자피해 실태조사 -운송지연을 중심으로-”, KCA조사보고서, 한국소비자원, 2017. 12. 29, 39면.

41) 상법 제907조 제1항, 제2항.

또한 1999년 국제항공운송에 있어서의 일부규칙 통일에 관한 협약(몬트리올 협약)에 의하면, 운송인은 여객의 항공운송 중 지연으로 인한 손해에 대한 책임을 지되, 그럼에도 불구하고 운송인은 본인, 그의 고용인 또는 대리인이 손해를 피하기 위하여 합리적으로 요구되는 모든 조치를 다하였다거나 또는 그러한 조치를 취할 수 없었다는 것을 증명한 경우에는 책임을 지지 아니하며, 운송인의 책임은 여객 1인당 4,694 SDR로 제한된다.⁴²⁾

위와 같이 항공사업자의 운송 불이행 및 운송지연의 경우 소비자분쟁해결기준에 명시된 면책사유와 상법 항공운송편 및 몬트리올 협약에 규정된 면책사유가 상이하므로 이에 대한 합리적인 개선이 필요한 것이다.

IV. 항공서비스 소비자 분쟁조정제도와 한계점

1. 한국소비자원의 소비자 분쟁조정제도⁴³⁾

(1) 소비자분쟁조정위원회에의 조정신청

소비자기본법에 의하면, 한국소비자원에 대한 소비자의 피해구제 신청에 대하여 한국소비자원의 합의권고를 분쟁당사자 일방이라도 수용하지 않아 피해구제 신청일로부터 30일 이내에 합의가 성립되지 아니할 때에는 지체 없이 소비자분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청하여야 한다.⁴⁴⁾

조정은 당사자의 사정을 배려하고 상호 양보를 통하여 해결방안을 제시함으로써 법률에 의한 엄격한 판단을 내리는 소송보다 더 유연하게 분쟁을 처리할 수 있고 분야별 전문가가 직접 참여함으로써 전문성을 확보할 수 있으며, 비용이 거의 소요되지 않는 등의 장점이 있다.⁴⁵⁾

42) 몬트리올 협약 제19조, 제22조 제1항.

43) 소비자기본법은 제8장 ‘소비자분쟁의 해결’에서 제2절 한국소비자원의 피해구제, 제3절 소비자분쟁의 조정 등에 관하여 각각 별도로 규정하고 있는바, 이에 따라 본 연구에서 전술한 III. 2. 한국소비자원의 피해구제와 별도의 장으로 IV. 1. 한국소비자원의 소비자 분쟁조정제도에 관하여 기술하였다.

44) 소비자기본법 제58조.

한국소비자원은 소비자 피해구제 업무를 수행함에 있어서 다른 법률에 따라 전문성이 요구되는 분야에 한국소비자원의 분쟁조정위원회에 준하는 분쟁조정 기구가 설치되어 있는 경우 그 분쟁조정기구에 피해구제가 신청되어 있거나 이미 그 피해구제절차를 거친 사항과 동일한 내용인 피해구제 및 소비자가 한국소비자원에 피해구제를 신청한 후 이와 동일한 내용으로 위와 같은 분쟁조정기구에 피해구제를 신청한 경우의 피해구제는 처리대상에서 제외된다.⁴⁶⁾

만일 당사자 중 일방이 한국소비자원의 피해구제 처리절차 진행 중에 법원에 소를 제기한 경우 그 당사자는 그 사실을 한국소비자원에 통보하여야 하며, 한국소비자원은 당사자의 소 제기사실을 알게 된 때에는 지체 없이 피해구제절차를 중지하고 당사자에게 이를 통지하여야 한다.⁴⁷⁾

요컨대 한국소비자원에 대한 피해구제 신청이 당사자 간에 합의가 성립되지 아니할 때 소비자분쟁조정위원회에 분쟁조정 신청을 하여야 하며, 한국소비자원에 피해구제를 신청한 후 다른 법률에 따라 설치된 분쟁조정기구에 동일내용으로 피해구제를 신청한 경우 처리대상에서 제외되며, 법원에 소를 제기한 경우 피해구제절차를 중지한다.

(2) 소비자분쟁조정위원회의 구성 및 회의

소비자기본법은 소비자와 사업자 사이에 발생한 분쟁을 조정하기 위하여 한국소비자원에 소비자분쟁조정위원회(이하 ‘조정위원회’)를 두도록 규정하고 있는데,⁴⁸⁾ 조정위원회는 위원장 1명을 포함한 150명 이내의 위원(위원장 포함 5명은 상임, 나머지는 비상임)으로 구성하며, 조정위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 조정위원회에 분야별 전문위원회를 두고 있다.⁴⁹⁾

조정위원회 회의는 위원장·상임위원과 위원장이 회의마다 지명하는 5명 이상 9명 이하의 위원으로 구성되는 분쟁조정회의, 위원장 또는 상임위원과 위원

45) 박수영, 「소비자법 해설」, 도서출판 fides, 2018, 93면.

46) 소비자기본법 제35조 제2항, 소비자기본법 시행령 제28조; 최난설현, “소비자분쟁조정 제도 전문화 및 활성화 방안” 「소비자문제연구」 제48권 제2호, 한국소비자원, 2017. 8, 165면.

47) 소비자기본법 제59조 제1항, 제2항; 이호영, 「소비자보호법」, 홍문사, 2018, 432면.

48) 소비자기본법 제60조 제1항.

49) 소비자기본법 제61조 제1항, 제6항.

장이 회의마다 지명하는 2명 이상 4명 이하의 위원으로 구성되는 조정부로 구성되는데, 소비자 및 사업자를 대표하는 위원이 각 1명 이상 균등하게 포함되어야 하며, 조정위원회의 회의는 위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.⁵⁰⁾

(3) 분쟁조정절차

조정위원회 위원장은 분쟁조정을 신청 받은 경우에는 10일 이내의 기간을 정하여 분쟁당사자에게 보상방법에 대한 합의를 권고할 수 있다.⁵¹⁾

조정위원회는 분쟁조정을 위하여 필요한 경우에는 자문위원회에 자문할 수 있으며, 분쟁조정절차에 앞서 이해관계인·소비자단체 또는 관계기관의 의견을 들을 수 있다.⁵²⁾ 한편 조정위원회는 정당한 사유가 없는 한 분쟁조정 신청을 받은 날로부터 30일 이내에 분쟁조정을 마쳐야 한다.⁵³⁾

조정위원회 위원장은 분쟁조정을 마친 때에는 지체 없이 당사자에게 그 분쟁 조정의 내용을 통지하여야 하는데, 통지를 받은 당사자는 통지를 받은 날부터 15일 이내에 수락여부를 통보하여야 하며, 이 경우 15일 이내에 의사표시가 없는 때에는 수락한 것으로 본다. 당사자가 분쟁 조정의 내용을 수락하거나 수락한 것으로 보는 경우 조정위원회는 조정조서를 작성하고, 조정위원회 위원장 및 각 당사자가 기명·날인하여야 하며, 다만, 수락한 것으로 보는 경우에는 각 당사자의 기명·날인은 생략할 수 있다. 여기서 당사자가 분쟁 조정의 내용을 수락하거나 수락한 것으로 보는 때에는 분쟁 조정의 내용은 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다.⁵⁴⁾ 이러한 분쟁 조정의 효력은 소비자분쟁조정위원회가 효과적으로 기능하는데 매우 긍정적인 영향을 미치며, 소비자분쟁조정위원회가 매우 유효한 소송 대체적 분쟁해결제도로서 자리 잡고 있다.⁵⁵⁾

조정위원회의 조정결정에 대해 양 당사자중 일방이라도 수락 거부 의사를 15

50) 소비자기본법 제63조, 제1항, 제3항.

51) 소비자기본법 시행령 제54조.

52) 소비자기본법 제65조 제3항, 제4항.

53) 소비자기본법 제66조.

54) 소비자기본법 제67조 제1항, 제2항, 제3항, 제4항.

55) 김명신·이희숙·강성진·윤두련·김성숙, 「소비자와 함께 하는 소비자 법과 정책」, 교문사, 2015, 96면.

일 이내에 서면으로 표시한 경우에는 조정결정이 성립되지 않으며, 이 경우에는 법원에 의한 사법적 구제절차인 민사소송절차에 따라 해결하게 된다. 한편 조정위원회가 내린 조정결정이 성립은 되었으나, 당사자 일방이 결정내용대로 이행하지 않을 경우에는 대법원규칙 제1768호 ‘각종 분쟁 조정위원회 등의 조정조서 등에 대한 집행문 부여에 관한 규칙’에 따라 관할 법원으로부터 집행문을 부여받아 강제집행을 실시할 수 있다.⁵⁶⁾

요컨대 조정위원회 위원장은 당사자에게 보상방법에 대한 합의를 권고할 수 있고, 30일 이내에 분쟁조정을 마쳐야 한다. 당사자가 분쟁조정 내용을 통지받은 날로부터 15일 이내 수락여부를 통보하지 아니한 때에는 수락한 것으로 보는데, 수락하거나 수락한 것으로 보는 분쟁조정 내용은 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다.

2. 소비자 분쟁조정제도의 한계점

조정제도가 가지는 한계점은 조정제도의 내용 그 자체에서 비롯되는데, 조정제도는 분쟁이 발생하였을 경우 일방의 신청에 의하여 분쟁해결을 위한 조정절차가 개시되지만, 조정절차 진행 도중 언제든지 당사자 중 일방 또는 쌍방은 절차를 거부 또는 중지할 수 있으며, 조정위원회가 조정안을 제시하더라도 당연히 당사자를 구속하는 것이 아닌 당사자의 수락에 의하여 구속력이 발생한다.

이와 같이 분쟁해결을 위한 절차는 개시되지만 자신이 원하지 않을 경우 언제든지 그 절차에서 벗어날 수 있으며, 조정안에 대하여도 거부할 수 있기 때문에 자신이 원하지 않는 한 조정에 따라 분쟁이 해결되지 않는데, 이러한 조정제도의 특징으로 인해 조정제도가 악용되거나 유명무실하게 될 수 있는 한계점이 존재한다. 또한 소비자 분쟁해결의 대표적인 방안인 조정제도는 그 절차 개시에 일방성이 인정되지만, 그 절차의 진행 및 조정성립에 있어서 쌍방의 협력 및 합의가 있어야 하며, 따라서 일방이 조정절차에 의한 분쟁해결을 원하지 않을 경우 언제든지 그 절차를 간편하게 회피할 수 있다는 한계점이 존재한다.⁵⁷⁾

56) 한국소비자원, 2017 소비자 피해구제 연보 및 사례집, 2018. 3, 25면

57) 송민수·윤민섭·나광식, “소비자중재의 법제화에 관한 연구”, 정책연구 13-13, 한국소비자원, 2014. 2. 24, 30, 36면.

현행 소비자 분쟁조정제도는 조정위원회의 결정에 구속력이 없기 때문에 당사자 일방이 조정안을 수락하더라도 상대방 당사자가 조정안을 수락하지 않으면 조정의 실효성이 없게 되는데, 실제로 최근 조정위원회가 조정 결정한 사건의 상당수가 당사자의 수락거부에 의하여 조정불성립으로 종결되었다.⁵⁸⁾

요컨대 소비자 분쟁조정제도는 절차의 진행 및 조정의 성립에 당사자 쌍방의 협력 및 합의가 있어야 하므로 일방이 언제든지 절차를 회피할 수 있으며, 조정위원회의 결정에 구속력이 없기 때문에 당사자 일방이 조정안을 수락하지 않으면 조정의 실효성이 없다는 한계점이 있다.

V. 항공서비스 소비자 피해구제 및 분쟁조정 제도의 개선방안

1. 항공서비스 소비자 피해구제 관련 법규의 정비

(1) 항공사업법 상 항공교통사업자의 피해구제계획 수립과 이행의무 면제규정의 수정

기존 항공법은 2017년 3월 30일 항공사업법, 항공안전법, 공항시설법으로 분법되었으며, 항공사업법에서 항공교통이용자 보호에 관한 내용을 규정하고 있는데, 이는 국적항공사 및 국내 취항하는 외국적항공사 모두에게 적용된다.⁵⁹⁾

항공사업법 제61조 제1항에서 항공교통사업자는 항공교통이용자를 피해로부터 보호하기 위한 피해구제절차 및 처리계획을 수립하고 이행하여야 하는데, 다만 피해에 대하여 항공교통사업자가 불가항력적 피해임을 증명한 경우에는 그

58) 최난설현, 전계 논문, 172면; 2017년 분쟁조정위원회에서 조정결정 처리된 일반분쟁조정사건 1,691건 중 양 당사자가 조정결정을 수락하여 성립된 사건이 1,122건으로 66.4%의 성립률을 보이면서 전년 75.5% 대비 9.1% 감소한 것으로 나타났다. 품목별 성립률을 살펴보면, 운수, 보관, 관리서비스는 59.2%의 성립률을 나타냈다(한국소비자원, 2017 소비자 피해사례 연보 및 사례집, 2018. 3, 255, 257면).

59) 국토교통부, 2017년 항공교통서비스 보고서, 2018. 2, 117면.

러하지 아니하다고 규정하고 있다. 여기서 ‘그러하지 아니하다’라는 의미를 문언 그대로 해석하면 불가항력적 피해에 대해서는 피해구제계획의 수립과 이행 의무가 면제되는 것이다. 그러나 이러한 단서규정은 피해구제계획의 수립과 이행 의무의 면제사유가 배상책임의 면제사유로 오인될 우려가 있으므로 피해구제계획은 피해원인에 상관없이 수립되어야 하며, 다만 피해원인이 불가항력적인 경우에는 항공사업자의 책임이 면제될 수 있다는 취지로 적절히 수정되어야 할 것으로 본다.⁶⁰⁾

(2) 항공서비스 소비자 피해구제 관련 별도입법의 마련 검토

미국, EU 등 외국입법 상 항공서비스 소비자의 권익 보호에 관한 법규를 살펴 보면 다음과 같다. 미국 교통부(DOT)는 2009년 12월에 행정입법의 형태로 미국 연방규칙 14 CFR에서 ‘항공여객의 보호증진에 관한 법규(Enhanced Protections for Airline Passengers)’를 마련하였는데, 이 법규는 항공기를 이용하여 여행하는 소비자의 권익을 향상하는데 주목적을 두고 있으며,⁶¹⁾ 주요 내용은 항공권 초과 판매(14 CFR Part 259), 항공교통이용자 서비스 계획 수립(14 CFR Part 259), 불만 및 피해접수(14 CFR Part 259), 항공권 판매 후 변경안내(14 CFR Part 259), 총액운임제(14 CFR Part 399) 등에 관하여 규정하고 있다.⁶²⁾

유럽연합(EU)은 2004년 2월에 제정된 ‘항공기의 탑승불가, 결항 또는 장시간 지연에 따른 여객의 보상 및 지원에 관한 EC(European Commission) 일반원칙’인 EC 비행보상규칙(Flight Compensation Regulation) 261/2004가 항공부문 소비자 권리보호에 관하여 일반적인 법적 근거로 이용되고 있다. 이러한 EC 261/2004 규칙은 구체적으로 탑승거부, 항공기 결항, 장시간 연착으로 인한 항공여객의 기본적인 보상원칙과 기준을 정하고 있는데,⁶³⁾ 보상 및 지원 기준으로

60) 이창재, 전계 논문, 27면.

61) 이창재, “미국 연방법규 상 항공여객보호제도에 관한 연구”, 『항공우주정책·법학회지』 제28권 제2호, 한국항공우주정책·법학회, 2013. 12, 71면.

62) 국토교통부, 2017년 항공교통서비스 보고서, 2018. 2, 140-143면; Title 14 of the Code of Federal Regulations Part 259 Enhanced Protections for Airline Passengers, Part 399 Statements of General Policy(<https://www.ecfr.gov>).

63) 김영주, “EC 항공여객보상규칙상 특별한 사정의 의미와 판단기준-2008 EU 사법재판소, C-549/07 (Friederike Wallentin Hermann v Alitalia) 사건을 중심으로-”, 『항공우주정책·법학회지』 제29권 제2호, 한국항공우주정책·법학회, 2014. 12, 113면.

서 현금보상(EC 261/2004 규칙 제6조 제1항), 노선변경 및 환불(EC 261/2004 규칙 제6조 제2항), 기타 지원(EC 261/2004 규칙 제6조 제3항) 등에 관하여 규정하고 있다.⁶⁴⁾

위와 같은 미국, EU 등 외국입법 상 항공서비스 소비자 권익보호 법규의 규정과 우리나라 항공사업법 상의 관련 규정을 비교해 볼 때, 우리나라 항공서비스 소비자 보호와 피해구제에 관한 법 규정의 체계화와 전문성을 제고하기 위해 상기 미국 연방규칙 14 CFR 및 EU의 EC 261/2004 규칙과 유사한 별도 입법 마련에 관하여 검토할 필요가 있다고 할 것이다.⁶⁵⁾

요컨대 항공서비스 소비자 피해구제 관련 법규의 정비를 위하여 항공사업법 제61조 제1항 단서의 규정은 항공교통사업자의 배상책임의 면제사유로 오인될 우려가 있으므로 피해원인이 불가항력적인 경우 책임이 면제될 수 있다는 취지로 수정되어야 하며, 또한 항공서비스 소비자 보호와 피해구제에 관한 법 규정의 체계화와 전문성 제고를 위해 미국, EU 등 외국입법과 유사한 별도 입법 마련을 고려해 보아야 할 것이다.

2. 항공서비스 소비자 분쟁해결기준의 개선

(1) 항공사업자의 운송 불이행 및 운송지연의 경우 면책사유의 수정

소비자기본법은 국가는 소비자와 사업자 사이에 발생하는 분쟁을 원활하게 해결하기 위하여 소비자분쟁해결기준을 제정할 수 있다고 규정하고 있다.⁶⁶⁾ 이에 따라 항공부문(국내여객, 국제여객) 소비자분쟁해결기준이 제정되어 항공교통서비스 이용에 있어서 분쟁의 합의 또는 권고의 기준으로 활용되고 있으며, 동 기준은 국내 또는 국제 항공교통이용자의 위탁수하물 분실·파손·지연, 운송 불이행, 운송지연, 항공권 미사용 시 환급, 항공권 분실 시 환급에 대한 배상기준을 제시하고 있다.⁶⁷⁾

64) 국토교통부, 2017년 항공교통서비스 보고서, 2018. 2, 148-149면; EC Flight Compensation Regulation 261/2004 Article 6 Compensation and Assistance.

65) 이창재, 상계 논문, 88면 참조.

66) 소비자기본법 제16조 제2항.

67) 국토교통부, 2017년 항공교통서비스 보고서, 2018. 2, 126면.

소비자분쟁해결기준에서 항공여객에 대한 운송 불이행 및 운송지연의 경우 항공사업자의 면책사유로서 명시되어 있는 ‘항공기 접속관계’ 표현은 현재 항공편의 운송지연을 초래한 이전의 항공기 접속관계가 모두 불가항력적 사유로 간주될 수 있는 문제점이 있으므로 ‘불가항력적 사유에 의한 항공기 접속관계’로 수정되어야 할 것이다. 또한 운송 불이행 및 운송지연의 경우 항공사업자의 면책사유인 ‘안전운항을 위한 예견하지 못한 조치’ 표현은 운송지연 발생 당시의 모든 증상이 이에 해당하는 것으로 오해하거나 이러한 의미로 오용할 가능성이 있는 문제점이 있으므로 항공기의 현재 증상이 안전을 위해 정비가 불가피하지 만 현재 증상이 나타난 원인이 진실로 불가항력이었는지, 항공사업자의 정비 소홀로 발견하지 못하였는지 등을 규명하여 면책여부를 판별하여야 하며, 안전과 무관한 항공사업자의 과실로 인한 운송지연에 대하여 면책범위를 축소하도록 하여야 할 것이다.⁶⁸⁾

이와 관련하여 항공기 운항지연에 따른 손해배상 요구에 대한 한국소비자원 분쟁조정위원회의 분쟁조정 결정 사례를 살펴보면 다음과 같다.⁶⁹⁾ 신청인들은 2015. 3. 8. 16:52(중국 시각) 피신청인의 항공기(공동운항으로 실제 운항은 상해항공의 항공기로 진행)로 푸둥공항을 출발하여 같은 날 19:19(한국 시각) 인천공항에 도착하였다. 신청인들의 항공운송 지연으로 인한 손해배상청구에 대하여, 피신청인은 중국 국내지역 항공통제 영향 등으로 푸둥공항에 16:19(한국 시각) 도착한 후 추가 관제통제 영향으로 17:52(한국 시각) 푸둥공항을 출발하여 도착 예정시간인 17:10(한국 시각) 보다 2시간 9분 늦은 19:19(한국 시각) 인천공항에 도착하였고, 이는 공항사정(중국 국내지역 항공관제통제)으로 항공기 접속관계가 지연된 경우에 해당하므로 항공법 제119조 제2항, 소비자분쟁해결기준에 따라 면책되어야 하며, 피신청인의 보상규정인 비정상항공편처리규정에 의하여도 보상대상이 아닌 바, 신청인의 주장을 받아들일 수 없다고 주장하였다. 이러한 피신청인의 주장에 대하여 먼저, 항공기의 운송지연이 공항 관제통제의 영향으로 인한 것인지 여부에 관하여 공항 관제통제의 영향으로 항공기의 운송이 지연된 사실을 인정하기 어렵다고 판단하였다.⁷⁰⁾ 나아가 항공기의 운송지연이 항공

68) 강병모, 전계 보고서, 39-40면.

69) 한국소비자원, 분쟁조정 결정 사례 ‘항공기 운항지연에 따른 손해배상요구’, 2016. 6. 21 (<http://www.kca.go.kr>).

기 접속관계로 인한 것인지 여부에 관하여 항공기의 접속관계로 인한 운송지연이라는 피신청인의 주장을 받아들이기 어렵다고 판단하였다.⁷¹⁾ 따라서 피신청인은 신청인들에게 소비자분쟁해결기준에 따른 배상금 각 11,000원을 지급한다고 결정하였다.

상술한 바와 같이 항공기 운송지연에 따른 손해배상 분쟁조정 결정 사례에서 항공기 운송지연이 항공부문 소비자분쟁해결기준 상 면책사유인 공항사정(공항항공관제통제) 또는 항공기 접속관계로 인한 운송지연에 해당하므로 항공교통사업자는 면책되어야 한다는 주장은 이를 인정할 만한 증거가 없으므로 받아들이지 않았다.

전술한 바와 같이 항공사업자의 운송 불이행 및 운송지연의 경우 소비자분쟁해결기준에 명시된 면책사유와 상법 항공운송편 및 1999년 몬트리올 협약에 규정된 면책사유가 상이한 문제점이 있으므로 항공사업자의 운송 불이행 및 운송지연의 경우 소비자분쟁해결기준에 명시된 면책사유는 상법 항공운송편 및 1999년 몬트리올 협약에 규정된 바와 같이 ‘운송인이 지연으로 인한 손해를 방

70) 항공기의 운송지연이 공항의 관제통제 영향으로 인한 것인지 여부에 관하여 분쟁조정위원회의 판단을 보면, 한국항공진흥협회가 운영하는 항공정보포털시스템 ‘에어포탈’(<http://www.airportal.go.kr>)의 실시간 운항정보에 의하면, 2015. 3. 8 푸동-인천 구간을 운항한 항공기는 총18편이고 그중 11편이 정시에 도착한 점에 비추어 볼 때, 7편의 운항이 지연된 사실만으로는 푸동공항의 관제통제 영향으로 항공기가 지연 도착하였음을 인정하기에 부족하고, 항공기가 푸동-인천 구간의 운항을 위하여 푸동공항에 도착한 시각이 이미 계획된 출발시각인 14:30 보다 약 50분이 경과한 15:19 인 점에 비추어 볼 때에도, 공항 관제통제의 영향으로 항공기의 운송이 지연된 사실을 인정하기 어렵다고 판단하였다(한국소비자원, 분쟁조정 결정사례 ‘항공기 운항지연에 따른 손해배상요구’, 2016. 6. 21: <http://www.kca.go.kr>).

71) 항공기의 운송지연이 항공기 접속관계로 인한 것인지 여부에 관하여 분쟁조정위원회의 판단을 보면, 에어포탈의 실시간 운항정보에 의하면, 연결에 의한 지연으로 게시되어 있는 사실은 인정할 수 있으나, 항공법 제119조의 2 제1항 단서에서 항공기 접속관계에 대하여 피해구제계획 수립의무를 면제하고 있는 이유는 위 사유가 항공교통사업자의 책임 있는 사유가 아닌 불가항력적 사유였다는 점을 고려한 것인바, 피신청인은 항공기가 푸동공항에 늦게 도착한 사실 뿐만 아니라 늦게 도착한 원인이 피신청인의 책임 있는 사유로 기한 것이 아닌 사실까지 입증하여야 할 것임에도 이를 인정할 만한 증거가 없고, 설사 항공기가 항공기 접속관계로 인하여 그 출발이 지연되었음을 인정할 수 있다 할지라도 그 지연시간은 항공기가 푸동공항 도착 시 이미 지연된 시간에 상당하였어야 할 것임에도 불구하고, 항공기는 푸동공항 도착 시 이미 지연된 시간에 약 30분을 더 지연하여 푸동공항을 출발하였는바, 항공기의 접속관계로 인한 운송지연이라는 피신청인의 주장을 받아들이기 어렵다고 판단하였다(한국소비자원, 분쟁조정 결정 사례 ‘항공기 운항지연에 따른 손해배상요구’, 2016. 6. 21: <http://www.kca.go.kr>).

지하기 위하여 합리적으로 요구되는 모든 조치를 취하였다는 것 또는 그 조치를 취하는 것이 불가능하였다는 것을 증명한 경우'로 수정되어야 할 것이다.⁷²⁾

이와 관련하여 항공기 운송지연에 대한 배상요구에 관한 한국소비자원의 주요 합의권고 사례를 살펴보면 다음과 같다.⁷³⁾ A씨는 2017. 12 인천공항을 출발할 예정이던 일본 오사카행 항공편이 3시간 지연 출발하여 배상을 요구하였으나, 항공사는 예견하지 못한 정비 등 불가항력적인 사유로 인한 지연이었다며 배상을 거부하였는데, 여기서 항공기 정비가 예견할 수 없는 불가항력적 사유에 해당되는지 여부가 쟁점사항이다. 이에 대하여 항공사는 평소에 이 사건 항공기 정비를 충실히 하였으나 예견하기 어려운 문제 발생으로 불가피하게 정비를 하기 위해 여객운송이 지연되었다고 주장하나 이를 입증할 만한 자료를 제시하지 못하고 있고, 또한 운송지연으로 인한 여객의 손해를 경감시키기 위한 합리적인 조치를 다하였다고 보기 어렵다고 보이는 바, 항공사는 상법 제907조 제1항에 따라 손해배상책임을 부담하는 것이 타당하다고 판단하였다. 따라서 처리결과 는 소비자분쟁해결기준에 따라 지연된 해당 구간 운임의 10%를 배상하였다.

(2) 항공사업자의 운송 불이행 중 대체편 제공의 경우와 운송지연에 대한 배상기준의 통일

소비자분쟁해결기준은 항공사업자의 운송 불이행의 경우 대체편이 제공된 경우와 대체편을 제공하지 못한 경우를 나누어 배상기준을 달리 정하고 있으며, 또한 대체편이 제공된 경우(정액배상)와 운송지연의 경우(정률배상)에 배상기준을 달리 정하고 있다. 그러나 운송 불이행 중 대체편이 제공되어 목적지에 도착한 여객이 입은 불편과 시간적 손실 등 손해는 운송지연과 유사하게 평가할 수 있는 바, 대체편이 제공된 경우와 운송지연에 대하여 배상기준을 통일하는 것이 필요하다고 할 것이다.⁷⁴⁾

요컨대 항공서비스 소비자 분쟁해결기준의 개선을 위하여 항공부문 소비자분

72) 최경은, “국제항공운송에 관한 소비자분쟁해결기준 개정방향”, 항공서비스 관련 소비자분쟁의 합리적 해결방안 마련을 위한 세미나 발표자료, 한국소비자원, 2016. 6. 19, 10, 11면.

73) 한국소비자원, 2017년 소비자 피해구제 연보 및 사례집, 2018. 3, 241면.

74) 최경은, 상계 발표, 8면.

쟁해결기준에서 운송 불이행 및 운송지연의 경우 항공사업자의 면책사유로 명시된 ‘항공기 접속관계’, ‘안전운항을 위한 예견하지 못한 조치’ 등은 그 발생 원인이 불가항력이었는지, 항공사업자의 과실로 인한 것인지를 규명하여 면책 여부를 판별하여야 하며, 또한 소비자분쟁해결기준에 명시된 면책사유를 상법 항공운송편 및 1999년 몬트리올 협약 상의 면책사유와 같이 수정되어야 하며, 그리고 운송 불이행 중 대체편이 제공된 경우와 운송지연에 대한 배상기준을 통일하는 것이 필요할 것이다.

3. 항공서비스 소비자 피해구제를 위한 정보제공의 강화

(1) 항공교통서비스 평가와 공표의 강화

항공사업법에서 국토교통부장관은 공공복리의 증진과 항공교통이용자의 권익보호를 위하여 항공교통사업자가 제공하는 항공교통서비스에 대한 평가를 할 수 있다고 규정하고 있는데, 항공교통서비스 평가항목은 ① 항공교통서비스의 정시성 또는 신뢰성, ② 항공교통서비스 관련 시설의 편의성, ③ 항공교통서비스의 안전성, ④ 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사항으로 항공교통서비스의 이용자 만족도, 항공교통서비스의 신속성 및 정확성, 항공운송사업자의 안전문화, 항공교통사업자의 피해구제실적 및 항공교통이용자 보호조치의 충실성 등이다.⁷⁵⁾ 항공교통서비스 평가기간 및 평가주기는 해당연도의 1월 1일부터 그 다음해의 12월 31일까지를 기준으로 2년마다 평가한다.⁷⁶⁾

국토교통부장관은 항공교통서비스의 평가를 한 후 평가 항목별 평가 결과, 서비스 품질 및 서비스 순위 등 세부사항을 공표하여야 하는데, 여기서 항공교통서비스의 평가 결과를 공표하는 경우에는 그 평가가 끝난 날부터 10일 이내에 국토교통부 홈페이지에 게시하여야 한다.⁷⁷⁾

75) 항공사업법 제63조 제1항, 제2항, 항공사업법 시행규칙 제67조.

76) 항공사업법 시행규칙 제68조 제1항.

77) 항공사업법 제63조 제5항, 항공사업법 시행령 제26조; 국토교통부는 한국교통연구원을 통해 실시한 '16-'17년 항공교통서비스 평가 결과를 2018. 10. 31 발표했는데, 이번 평가에서 처음으로 외 국적항공사도 평가대상이 되면서 항공사 부문에서는 8개 국적항공사 및 45개 외국적항공사를 평가하였으며, 공항 부문은 운송실적이 많은 5개 국제공항(인천, 김포, 김해, 제주, 청주)이 평가 대상으로 선정되었다(국토교통부 보도자료, 「'16-'17년 항공교통서

(2) 항공교통서비스보고서 발간과 제공 등의 강화

항공사업법에서 국토교통부장관은 항공교통이용자 보호 및 항공교통서비스의 촉진을 위하여 항공교통서비스에 관한 보고서를 연 단위로 발간하여⁷⁸⁾ 항공교통이용자에게 제공하여야 한다고 규정하고 있다. 여기서 항공교통서비스 보고서의 제공은 국토교통부의 홈페이지에 기재하는 방법으로 하며, 필요하다고 인정되는 경우에는 항공관련 기관·단체의 간행물이나 홈페이지에 함께 게재할 수 있다.⁷⁹⁾

항공교통서비스 보고서에 포함되어야 할 사항은, ① 항공교통사업자 및 항공교통이용자 현황, ② 항공교통이용자의 피해현황 및 그 분석 자료, ③ 항공교통서비스 수준에 관한 사항, ④ 항공운송사업자의 안전도에 관한 정보, ⑤ 국제기구 또는 다른 나라의 항공교통이용자 보호 및 항공교통서비스 정책에 관한 사항, ⑥ 항공교통이용자의 항공권 구입에 따라 적립되는 마일리지에 대한 항공운송사업자 별 적립기준 및 사용기준, ⑦ 그 외에 국토교통부령으로 정하는 항공교통이용자 보호에 관한 사항 등이다.⁸⁰⁾

항공운송사업자는 ① 운임표, ② 요금표, ③ 운송약관, ④ 피해구제계획 및 피해구제 신청을 위한 관계서류를 사업자의 영업소, 인터넷 홈페이지 또는 항공교통이용자가 잘 볼 수 있는 곳에 갖추어 두고, 항공교통이용자가 열람할 수 있게 하여야 한다. 여기서 항공교통이용자가 잘 볼 수 있는 곳이란 발권대, 공항 안내 데스크, 항공기 내 등이며, 항공기 내에는 피해구제 신청을 위한 관계서류만 비치할 수 있는데, 다만 외국인 국제항공운송사업자는 항공기 내 피해구제 신청을 위한 관계서류 비치를 제외한다.⁸¹⁾

한국소비자원에 접수된 피해유형별 피해구제 건수를 보면, 정보제공의 미흡에 따른 피해로 인한 피해구제 접수 건수가 2016년 46건에서 2017년 95건으로 약 2배 정도 증가하였는데, 항공기 지연·결항이나 항공기 스케줄 변경 시 뒤늦게 안내하거나 탑승마감시간, 변경된 탑승구 등의 안내가 다소 미흡하게 이루어

비스 평가」 결과 발표, 2018. 10. 31: <http://www.molit.go.kr>).

78) 현재 항공교통서비스 보고서는 분기단위로 발행되고 있다(국토교통부 홈페이지 <http://www.molit.go.kr>).

79) 항공사업법 제64조 제1항, 항공사업법 시행규칙 제69조 제2항.

80) 항공사업법 제64조 제2항.

81) 항공사업법 제62조 제3항, 항공사업법 시행규칙 제66조.

저 불편함이나 번거로움을 호소하는 경우가 있었다.⁸²⁾

미국 교통부는 교통부(DOT) 및 국토안전부 교통안전국(TSA) 등에서 수집한 자료를 이용하여 매월 첫 주 주말에 항공여행소비자보고서(Air Travel Consumer Report: ACTR)를 발간하여 해당 항공사에 대한 서비스 수준에 관한 정보를 제공함으로써, 항공교통이용자의 권익 증진을 도모하고 있다. 이러한 ACTR은 항공기 지연, 수하물 부주의 취급, 항공권 초과판매, 소비자 불만, 동물의 사망, 상해, 분실 피해 등으로 구성되는데, 교통안전국에 보고되는 공항보안 관련 불만 건수도 추가로 포함되어 총 6개 부분으로 구성되어 있으며, DOT 웹사이트에 게재하고 있다.⁸³⁾

따라서 우리나라 항공관련 정부기관 및 유관기관들은 항공사 및 공항과 협력하여 인터넷 웹사이트, 정기간행물 등을 통하여 항공교통이용자의 피해구제를 위한 다양한 정보를 보다 신속 명확히 그들에게 제공하여야 할 것이며, 이를 위해 항공교통서비스 평가 및 보고서 발간을 강화하여야 할 것이다.

4. 소비자분쟁조정 효력 등에 관한 보완

현행 소비자기본법 상 소비자분쟁조정제도와 관련하여 보완이 이루어져야 할 사항으로는 첫째, 당사자가 분쟁조정 내용을 통지받은 후 15일 이내 수락여부의 의사표시가 없는 경우 수락한 것으로 보아 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하는 것은 조정의 근본적 취지가 화해라는 측면에서 볼 때 부당하므로 민사조정법과 같이 이의신청제도⁸⁴⁾를 추가할 필요가 있을 것이다. 둘째, 소비자분쟁조정위원회는 다른 분쟁조정기구에 중복으로 분쟁해결을 신청한 경우 일률적으로 피해구제 대상에서 제외하고 있으나 분쟁조정 효율성을 위해서는 당사자에게 이를 통지하여 조정기관을 선택할 수 있도록 하여야 할 것이다.⁸⁵⁾

82) 국토교통부, 2017년 항공교통서비스 보고서, 2018. 2, 100면.

83) 국토교통부, 2017년 항공교통서비스 보고서, 2018. 2, 143-144면; US Department of Transportation's Office of Aviation Enforcement and Proceedings, *Air Travel Consumer Reports*, 2018(<https://www.transportation.gov/airconsumer>).

84) 민사조정법 제34조(이의신청) 제1항에 의하면, 제30조(조정을 갈음하는 결정) 또는 제32조(피신청인의 불출석)의 결정에 대하여는 당사자는 그 조서의 정본이 송달된 날로부터 2주일 이내에 이의를 신청할 수 있다. 다만 조서의 정본이 송달되기 전에도 이의를 신청할 수 있다.

소비자분쟁조정은 소송대체적 분쟁해결방법(Alternative Dispute Resolution: ADR)의 하나로서 당사자 사정을 배려하고 상호 양보를 통해 해결방안을 제시함으로써 법률에 의해 엄격한 판단을 내리는 소송보다 유연하게 분쟁을 처리할 수 있는 특징을 가지고 있으므로 소비자분쟁이 분쟁조정을 통해 효율적으로 해결될 수 있도록 조정성립률⁸⁶⁾을 높일 수 있는 제도적 방안을 강구할 필요가 있다고 할 것이다.⁸⁷⁾ 이를 위하여 조정전문능력이 있는 자를 조정위원으로 임명하여야 하며, 임명된 조정위원의 조정능력 향상 및 조정전문가 양성을 위한 교육 프로그램을 마련할 필요가 있을 것이다.

5. 소비자 중재제도의 도입

(1) 소비자 중재제도 도입의 필요성

소비자분쟁을 해결하는 방안으로 주로 이용되는 분쟁조정제도는 당사자가 조정안을 수락하게 되면 재판상 화해와 동일한 효력을 가지게 되지만,⁸⁸⁾ 조정안을 당사자 중 일방이 거부하거나 조정도중에 소를 제기하는 경우에는 조정이 성립하지 않거나 조정이 중지되기 때문에 조정안은 무의미하게 되는 한계점이 존재한다.⁸⁹⁾

위와 같은 조정제도의 한계점으로 인하여 소비자의 피해구제가 이루어지고 있지 않는다면 그 한계점을 보완할 수 있는 다른 소송대체적 분쟁해결제도(ADR)⁹⁰⁾인 중재제도의 도입을 고려할 필요가 있다. 소비자분쟁조정에서 중재제도의 도입 논의는 소액 소비자피해의 경우에 그 의미가 있는데, 이는 사실상 소송절차를 이용할 수 없으므로 조정 불성립 시 소비자의 피해구제 권리를 포기할 수밖에 없다는 점에 기인 한 것이다.⁹¹⁾

85) 김윤정, “소비자분쟁조정제도의 현황과 과제”, 『소비자문제연구』 제46권 제3호, 한국소비자원, 2015. 12, 252면.

86) 조정성립률 : {성립건수÷(성립건수+불성립건수)}×100

87) 김정숙, 전계 논문, 143면.

88) 소비자기본법 제67조 제4항.

89) 김윤정, 상계 논문, 245면.

90) ADR은 일반적으로 화해, 조정, 중재 등이 활용되고 있다(김윤정, 전계 논문, 239면).

91) 송민수·윤민섭·나광식, 전계 연구보고서, 36, 81면.

조정제도의 대안으로 제시되고 있는 중재제도는 분쟁당사자 간의 합의에 의하여 이미 발생하였거나 앞으로 발생할 분쟁의 전부 또는 일부를 사인인 제3자를 중재인으로 선정하여 중재인의 판정에 맡기는 동시에 그 판정에 복종하는 제도이다.⁹²⁾

이와 같은 중재제도는 그 합의가 있을 경우 소송 등 다른 분쟁해결절차를 통한 분쟁해결이 금지되며⁹³⁾, 중재판정은 확정판결과 동일한 효력이 있어⁹⁴⁾ 기속력이 발생하기 때문에 이를 임의로 거부할 수 없는데, 이러한 중재제도의 특징은 조정제도가 가지는 한계점을 보완할 수 있다.⁹⁵⁾

중재법상 ‘중재’는 당사자 간의 합의로 재산권상의 분쟁 및 당사자가 화해에 의하여 해결할 수 있는 비 재산권 상의 분쟁을 법원의 재판에 의하지 않고 중재인의 판정에 의하여 해결하는 절차를 말한다고 정의하고 있다.⁹⁶⁾

현재 우리나라는 중재법에 근거해서 소비자와 사업자 사이의 재산권 상의 분쟁 및 당사자가 화해에 의하여 해결할 수 있는 비 재산권 상의 분쟁을 해결할 수 있다. 따라서 중재의 효용성을 주목하면서 다양한 소비자분쟁에도 중재가 활용될 수 있다고 인식하고 있으며, 실제 현행 중재법에 따라 소비자분쟁의 중재가 가능하나, 소요되는 비용부담의 문제로 사실상 이용되지 못하고 있다.⁹⁷⁾ 다만 개별 법률에서 소비자중재의 도입이 시도되고 있다.⁹⁸⁾

요컨대 소비자분쟁조정제도는 조정안을 당사자가 수락하지 않으면 조정이 성립되지 않는 한계점이 있는 반면에, 중재제도는 중재판정이 확정판결과 동일한 효력이 있어 기속력이 발생하기 때문에 임의로 거부할 수 없으므로 조정제도의 한계점을 보완하기 위하여 소비자중재제도의 도입이 필요하다고 본다.

92) 김윤정, 상계 논문, 246면.

93) 중재법 제9조 제1항.

94) 중재법 제35조(중재판정의 효력): “중재판정은 양쪽 당사자 간에 법원의 확정판결과 동일한 효력을 가진다. 다만 제38조에 따라 승인 또는 집행이 거절되는 경우에는 그러하지 아니하다.”

95) 송민수·윤민섭·나광식, 전계 연구보고서, 38면.

96) 중재법 제3조(정의) 제1호.

97) 김도년, “소비자 분쟁해결방법으로서 소비자중재에 관한 연구”, 정책연구 17-04, 한국소비자원, 2017. 12, 9면.

98) 2017년 9월 27일 개정 ‘자동차관리법’에서 소비자분쟁을 궁극적으로 해결하기 위한 중재제도가 도입되었다(동법 제47조의 4; 김도년, 전계 연구보고서, 9면).

(2) 소비자중재 도입을 위한 입법안

소비자중재의 도입을 위한 입법안으로는 소비자기본법에 중재를 도입하는 방안과 중재법에 소비자중재를 도입하는 방안이 있다. 첫째, 소비자기본법에 중재를 도입하는 경우 소비자중재위원회의 설치에 관한 규정 외에도 소비자중재의 특성을 반영한 절차법을 소비자기본법에 규정하고 그 외의 사항에 대해서는 중재법을 준용하는 형식으로 규정하여야 할 것이다. 이와 같이 소비자기본법 상 중재 도입안은 한국소비자원 내 소비자분쟁조정위원회로 하여금 중재업무를 동시에 수행하도록 한다. 이 방안은 소비자 중재기구를 특정함으로써 사업자와 소비자 간 중재기구 합의에 있어 특약이 없는 경우 한국소비자원이 해당 중재를 수행할 수 있도록 하여 소비자들이 중재기구를 선택할 필요가 없다.⁹⁹⁾ 또한 중재법에서 중재절차 및 효력에 관한 규정을 두고 있으므로 소비자기본법에서는 행정형 대체적 분쟁해결기관 설립 및 운영 등을 위한 근거규정과 더불어 중재법을 보완하는 절차규정 등으로 구성할 수 있을 것이다.¹⁰⁰⁾

둘째, 중재법에 소비자중재를 도입하는 경우 중재법에 소비자중재를 정의하고 소비자중재에 필요한 특례규정을 제정하는 방식으로 이루어질 것이다. 이와 같이 중재법 상 소비자중재 도입안은 소비자중재기구를 특정하지 않기 때문에 한국소비자원 뿐만 아니라 소비자단체 등도 소비자중재업무를 수행할 수 있다. 이 방안은 당사자들이 본인에게 유리한 중재절차를 가지고 있는 중재기구를 선택할 수 있으며, 각 중재기구마다 전문분야를 특화시킬 수 있기 때문에 중재의 전문성을 확보할 수 있다는 장점이 있다.¹⁰¹⁾

생각건대, 소비자의 선택권 보장 및 권익 증진을 위해서는 소비자기본법보다 중재법에 소비자중재를 도입하는 방안이 적합하다고 본다.¹⁰²⁾ 더욱이 최근 중재법의 개정 및 ‘중재산업의 진흥에 관한 법률’¹⁰³⁾의 제정으로 중재제도 이용의

99) 송민수·윤민섭·나광식, 전계 연구보고서, 103, 107, 108면.

100) 김도년, 상계 연구보고서, 59면.

101) 송민수·윤민섭·나광식, 전계 연구보고서, 105, 108면.

102) 송민수·윤민섭·나광식, 전계 연구보고서, 108면.

103) ‘중재산업의 진흥에 관한 법률’은 2016. 12. 27 제정되어 2017. 6. 28 시행되었으며, 이 법은 중재산업의 진흥에 필요한 사항을 정하여 국내 및 국제 분쟁해결수단으로서 중재를 활성화하고 대한민국이 중재 중심지로 발전할 수 있도록 중재산업 진흥기반을 조성함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다(동법 제1조).

활성화를 위한 법적 기반이 마련되었으므로 소비자중재제도의 도입방안을 적극 검토하여야 할 것이다.

(3) 외국의 소비자중재제도

미국에서는 소비자분쟁을 해결하기 위한 의무적 중재약관이 광범위하게 사용되는 등 소비자중재제도는 사업자 측에서 더 선호하는 제도이다. 미국의 소비자중재의 경우 민간형 중재가 활발하게 이용되고 있는데, 대표적인 기관은 사업개선협회(BBB: Better Business Bureau)이고, 그 외 미국중재협회(AAA: American Arbitration Association)¹⁰⁴⁾가 있다. 미국중재협회는 중재를 통한 분쟁해결을 희망하는 소비자와 사업자를 위해 소비자중재규칙(Consumer Arbitration Rules)¹⁰⁵⁾을 제정하였으며, 동 규칙이 적용되는 전형적인 사례들은 개인 또는 가정용 물품 또는 서비스를 목적으로 하는 것으로 중재조항이 포함되어 있는데, 여행계약은 이러한 전형적 사례들 중 하나이다.¹⁰⁶⁾

일본에서는 소비자중재와 관련하여 대표적인 기관으로 국민생활센터¹⁰⁷⁾가 있는데, 국민생활센터는 2008년 5월 독립행정법인 국민생활센터법을 개정하여 분쟁해결위원회를 통한 분쟁해결절차를 추가하였고 동위원회는 조정과 중재를 한다. 이러한 국민생활센터 중재기구(분쟁해결위원회)는 중재비용 부담은 없으나, 신청된 중재사건이 중요한 소비자분쟁에 해당하는지 여부를 검토한 후 중재를 진행하며, 다만 중요한 소비자분쟁이 아니라고 판단하면 기각한다. 국민생활센

104) 미국중재협회(AAA)는 1926년에 설립된 중립적, 독립적, 비영리사단법인으로서 광범위한 분쟁 관리 서비스를 사업자, 단체 및 개인들에게 제공하며, 재판 외 분쟁해결을 위한 방법에 집중하는 교육, 훈련, 출판물을 제공하고 있다(American Arbitration Association, *Consumer Arbitration Rules*, p.7: <http://www.adr.org/consumer>).

105) 미국중재협회(AAA)는 소비자중재규칙(Consumer Arbitration Rules)을 개인 소비자들과 사업자들 간 합의에 중재조항으로 적용하고 있는데, 소비자중재규칙을 적용할 것인가 또는 적용하지 아니할 것인가에 재량을 가지고 있으며, 당사자들은 중재인에게 소비자중재규칙의 적용 또는 비적용에 대한 이의를 제기할 수 있다((American Arbitration Association, *Consumer Arbitration Rules*, p.6: <http://www.adr.org/consumer>).

106) 김도년, 전계 연구보고서, 39, 83, 85면.

107) 국민생활센터는 국민생활의 안정과 향상에 기여하기 위해 종합적인 건지에서 국민생활에 관한 정보 제공 및 조사 연구를 실시함과 동시에 중요한 소비자분쟁에 대해 법에 의한 해결을 위한 절차를 실시하고 있다(獨立行政法人 國民生活センター法 第3條: <http://www.kokusen.go.jp>).

터 분쟁해결위원회가 취급하는 ‘중요 소비자분쟁’에 대하여 내각부 부령은 ‘다수성’(내각부령 제1조 제1호), ‘중대성’(내각부령 제1조 제2호), ‘복잡성’(내각부령 제1조 제3호) 등을 중요요소로 예시하고 있다. 이와 같이 국민생활센터에서 ‘중요 소비자분쟁’으로서 지정하고 있는 사례들 가운데 내각부령 제1조 제1호 유형(다수성) 사례로서 항공사에 위탁한 수하물 분실에 관한 분쟁, 항공사의 마일리지 서비스에 관하여 사전에 설명 없이 약관 변경된 사안에 관한 분쟁 등이 있다.¹⁰⁸⁾

요컨대 미국과 일본의 소비자중재제도를 비교해 보면, 미국은 민간형 소비자 중재를 이용하고 있으며, 미국중재협회의 소비자중재규칙이 적용되는 전형적 사례로는 여행계약이 있다. 한편 일본은 행정형 소비자중재를 이용하고 있으며, 국민생활센터 중재기구인 분쟁해결위원회가 취급하는 중요 소비자분쟁 사례로서 항공위탁수하물 분실, 항공사 마일리지 서비스 약관 변경 등이 있다.

VI. 결 론

2017년 한국소비자원에 접수된 항공여객운송서비스 관련 피해구제 접수건수는 항공여객이 전년대비 증가하였음에도 불구하고 2016년 대비 감소하여 2013년 이후 처음으로 감소세를 나타냈다. 이와 같이 항공여객운송으로 인한 항공서비스 소비자의 피해가 줄어든 것은 불공정한 항공운송약관 및 과도한 항공권 취소 위약금을 바로 잡고, 항공권 구매전이나 항공편 이용과정에서 항공교통이용자가 숙지하여야 할 정보를 적극적으로 사전에 제공하도록 하며, 항공교통이용자에게 피해가 발생했을 때 피해유형에 따른 최소한의 배상범위를 법제화하는 등에 의한 것으로 판단된다.¹⁰⁹⁾

한편 공정거래위원회는 2018년 2월 28일 소비자분쟁해결기준 제23차 개정에서 항공운수(국내여객, 국제여객) 관련 보상기준을 강화하였는바, 항공여객운송서비스 이용에 있어서 소비자분쟁의 해결을 위한 합의 또는 권고의 기준으로 적

108) 김도년, 전개 연구보고서, 47, 48, 52, 127면.

109) 국토교통부, 2017년 항공교통서비스 보고서, 2018. 2, 97면.

극 활용하여야 할 것이다.

현행 항공서비스 소비자 피해구제 및 소비자분쟁조정 제도는 전술한 바와 같이 몇 가지 문제점과 한계점이 있다. 따라서 항공서비스 소비자에 대한 적절한 피해구제의 처리 및 소비자와 사업자 간 원활한 분쟁조정을 위하여 위에서 기술한 관련 제도 개선방안의 주요내용을 요약 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 항공서비스 소비자 피해구제 관련 법규의 정비이다. 항공사업법 제61조 제1항에 따르면 항공교통사업자는 항공교통이용자의 피해가 불가항력적 피해임을 증명한 경우 피해구제계획 수립과 이행의 의무가 면제되는데, 이러한 규정은 적절히 수정되어야 할 것이다. 또한 항공서비스 소비자 보호와 피해구제에 관한 법 규정의 체계화와 전문성 제고를 위해 별도 입법 마련을 검토하는 것이 필요할 것이다.

둘째, 항공서비스 소비자 분쟁해결기준의 개선이다. 항공부문 소비자분쟁해결 기준에서 항공사업자의 운송 불이행 및 운송지연의 경우 면책사유가 발생한 원인이 불가항력이었는지, 항공사업자의 과실로 인한 것인지 등을 규명하여 면책 여부를 판별하여야 할 것이다. 또한 운송지연의 경우 면책사유는 상법 항공운송편과 몬트리올 협약에 규정된 바와 같이 수정되어야 할 것이다. 그리고 항공사업자의 운송 불이행 중 대체편이 제공된 경우와 운송지연에 대하여 배상기준을 통일하는 것이 필요할 것이다.

셋째, 항공서비스 소비자 피해구제를 위한 정보제공의 강화이다. 항공관련 정부기관 및 유관기관들은 항공사 및 공항과 협력하여 항공서비스 소비자의 피해구제를 위한 법규와 정책 등 다양한 정보를 항공교통이용자에게 신속 명확히 제공하여야 할 것이며, 이를 위해 항공교통서비스 평가 및 보고서 발간을 강화해야 할 것이다.

넷째, 소비자분쟁 조정의 효력 등에 관한 보완이다. 소비자기본법 상 당사자가 분쟁조정 내용에 대한 수락여부의 의사표시가 없는 경우 수락한 것으로 보는데, 민사조정과 같이 이의신청제도를 추가할 필요가 있을 것이다. 또한 소비자분쟁조정위원회 이외 다른 분쟁조정기구에 중복으로 분쟁해결을 신청한 경우 피해구제 대상에서 제외하고 있으나 당사자에게 조정기관을 선택할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 조정성립률을 높일 수 있는 제도적 방안을 강구할 필

요가 있다고 할 것이다.

다섯째, 항공서비스 소비자 중재제도의 도입이다. 소비자분쟁의 해결방안으로 주로 이용되는 분쟁조정제도는 한계점이 존재하는데, 중재제도는 조정제도가 가지는 한계점을 보완할 수 있으므로 소비자 중재제도의 도입이 필요하다. 여기서 소비자중재 도입을 위한 입법안으로는 소비자기본법 상 중재 도입안과 중재법 상 소비자중재 도입안이 있는데, 후자의 방안이 적합하다고 생각한다.

요컨대 항공서비스 소비자 분쟁해결제도의 개선방안으로 항공서비스 소비자 피해구제 관련 법규의 정비, 소비자분쟁해결기준의 개선, 소비자중재의 도입 등이 중요하다고 판단된다.

결론적으로, 본 연구 관련 정책과제를 제시해 보면, 항공운송사업은 항공수요의 급증과 더불어 항공서비스 소비자의 피해구제가 중요한 정책으로 대두되고 있는바, 본 연구의 결과로서 항공서비스 소비자의 피해 예방 및 구제를 강화하는 법 제도를 마련하고, 항공서비스 선진화를 위한 소비자중심의 정책을 수립 추진함으로써, 우리나라 항공운송사업의 경쟁력을 강화하여 세계 7위 항공선진국으로서 위상을 공고히 하여야 할 것이다.

참고문헌

[국내문헌]

- 국토교통부, 2017년 항공교통서비스 보고서, 2018. 2
- _____, '16-'17년 항공교통서비스 평가 결과 발표 보도자료, 2018. 10. 31
- 권창영, “항공사의 초과예약(Overbooking)에 관한 항공사의 민사책임”, 「항공우주정책·법학회지」 제31권 제1호, 한국항공우주정책·법학회, 2016.
- 김도년, “소비자 분쟁해결방법으로서 소비자중재에 관한 연구”, 「정책연구」 17-04, 한국소비자원, 2017.
- 김명신·이희숙·강성진·윤두련·김성숙, 「소비자와 함께 하는 소비자 법과 정책」, 교문사, 2015.
- 김영주, “EC 항공여객보상규칙 상 특별한 사정의 의미와 판단기준-2008년 EU 사법재판소, C-549/07(Friederike Wallentin Hermann v Alitalia) 사건을 중심으로-”, 「항공우주정책·법학회지」 제29권 제2호, 한국항공우주정책·법학회, 2014.
- 김윤정, “소비자분쟁조정제도의 현황과 과제”, 「소비자문제연구」 제46권 제3호, 한국소비자원, 2015.
- 김성숙, “소비자상당과 소비자피해구제의 현황과 평가”, 「소비자문제연구」 제48권 제2호, 한국소비자원, 2017.
- 김제철·김연명·박진서, 항공교통이용자를 위한 서비스 선진화 연구 - 항공소비자 보호를 중심으로, 한국교통연구원, 2008.
- 박성용, “소비자분쟁해결제도에 중재제도 도입가능성에 관한 연구”, 「중재연구」 제19권 제2호, 한국중재학회, 2009.
- 박수영, 「소비자법 해설」, 도서출판 fides, 2018.
- 서인주, “외국항공사의 서비스 품질이 소비자 만족도 및 충성도에 미치는 영향”, 「소비자문제연구」 제45권 제2호, 한국소비자원, 2014.
- 송민수·윤민섭·나광식, “소비자중재의 법제화에 관한 연구”, 「정책연구」 13-13, 한국소비자원, 2013.
- 이병준, “약관을 통한 소비자중재합의와 그 유효성”, 「중재연구」 제24권 제1호, 한국중재학회, 2014.
- 이선동, “항공서비스 소비자분쟁의 동향과 개선과제”, 항공서비스 관련 소비자분쟁의

- 합리적 해결방안 마련을 위한 세미나 발표자료, 한국소비자원, 2016. 6. 19
- 이은희, “소비자기본법의 기본법으로서의 과제와 전망”, 『소비자문제연구』 제46권 제3호, 한국소비자원, 2015.
- 이창재, “미국 연방법규 상 항공여객보호제도에 관한 연구”, 『항공우주정책·법학회지』 제28권 제2호, 한국항공우주정책·법학회, 2013.
- _____, “항공소비자 보호제도의 입법방향”, 『항공우주정책·법학회지』 제32권 제1호, 한국항공우주정책·법학회, 2017.
- _____, “항공기 연착과 Regulation (EC) No.261/2004의 적용기준”, 『항공우주정책·법학회지』 제32권 제2호, 한국항공우주정책·법학회, 2017.
- _____, “운송지연에 따른 승객의 보상청구권”, 『항공우주정책·법학회지』 제30권 제2호, 한국항공우주정책·법학회, 2015.
- 이호영, 『소비자보호법』, 홍문사, 2018.
- 이혜림·김학린, “소비자분쟁조정 성립의 영향 요인에 관한 연구”, 『소비자문제연구』 제47권 제1호, 한국소비자원, 2016.
- 정선주, “소비자중재에서 소비자보호의 문제”, 『법학』 제49권 제1호, 서울대학교 법과대학, 2008.
- 정윤선, “항공마일리지 운영 실태와 이용자 보호방안”, 『정책연구』 08-01, 한국소비자원, 2008.
- 최경은, “국제항공운송에 관한 소비자분쟁해결기준 개정방향”, 항공서비스 관련 소비자분쟁의 합리적 해결방안 마련을 위한 세미나 발표자료, 한국소비자원, 2016. 6. 19
- 최난설현, “소비자분쟁조정제도 전문화 및 활성화 방안”, 『소비자문제연구』 제48권 제2호, 한국소비자원, 2017.
- 최준선, 『상법 항공운송편 해설』, 법무부, 2012.
- 한국소비자원, 『2017 소비자 피해구제 연보 및 사례집』, 2018.
- 한국소비자원 소비자분쟁조정위원회, 『2016 일반·집단분쟁조정사례집』, 2017.
- 홍순길 외 4인, 『신국제항공우주법-이론과 실제』, 동명사, 2013.

[외국문헌]

- 獨立行政法人 國民生活センター, 獨立行政法人 國民生活センター法, 2009.
- American Arbitration Association, *Consumer Arbitration Rules*, 2014.

- Dempsey, Paul Stephen, *Consumer Protection in the Airline*, Institute of Air & Space Law, McGill University, 2014.
- Devenney, James, Mel B. Kenny, *European consumer protection: theory and practice*, Cambridge University Press, 2012.
- ICAO Secretariat, “Consumer Protection and Definition of Passenger Rights in Different Contexts”, Working Paper of Worldwide Air Transport Conference Sixth Meeting (Montreal, 18 to 22 March 2013), ATConf/6-WP/5, 7/12/12.
- Lawford, John, Jonathan Bishop, Alysia Lau, Kent Sebastian, *Consumer Protections For Airline Passengers*, Public Interest Advocacy Centre, 31 March 2015.
- Tang, Rachel Y., *Airline Passenger Rights: The Federal Role in Aviation Consumer Protection*, Congressional Research Service, August 17, 2016.
- US Department of Transportation’s Office of Aviation Enforcement and Proceedings (OAEP), *Air Travel Consumer Reports*, 2018.

[웹사이트]

- <http://www.molit.go.kr> (국토교통부)
- <http://www.kca.go.kr> (한국소비자원)
- <http://www.cnn.go.kr> (1372소비자상담센터)
- <http://www.koti.re.kr> (한국교통연구원)
- <http://www.law.go.kr> (국가법령정보센터)
- <http://www.airtransport.or.kr> (한국항공협회)

초 록

2017년 한국소비자원에 접수된 항공여객운송서비스 관련 피해구제 접수건수는 1,252건으로 2016년 1,262건 대비 0.8% 감소하여 2013년 이후 처음으로 감소세를 나타냈다. 그리고 2017년 한국소비자원에 접수된 항공여객운송서비스 분야의 피해구제 접수건 가운데 444건(35.4%)이 합의가 성립되었으며, 합의가 성립되지 않은 건 중에서 정보제공·상담 기타로 종결된 경우가 588건(47.0%)으로 가장 많았고, 소비자분쟁조정위원회에 조정 신청된 경우가 186건(14.9%)이었다.

항공서비스 소비자 피해구제와 분쟁해결을 위한 규정을 두고 있는 주요입법으로는 항공사업법, 소비자기본법 등이 있는데, 항공사업법에서 항공교통사업자의 피해구제절차와 처리계획의 수립 및 이행 그리고 피해구제 신청 접수 및 처리, 항공교통이용자 보호기준의 고시 등에 관하여 규정하고 있으며, 소비자기본법에서 소비자상담기구의 설치·운영, 한국소비자원의 피해구제, 소비자분쟁의 조정, 소비자분쟁해결기준의 제정 등에 관하여 규정하고 있다.

항공서비스 소비자 피해구제 절차로는 항공교통사업자의 피해구제 접수 처리, 소비자상담센터의 상담 및 피해구제 접수 처리, 한국소비자원의 합의권고, 소비자분쟁조정위원회의 분쟁조정제도 등이 있다. 현행 항공서비스 소비자 피해구제 및 분쟁조정 제도에는 항공사업법 상 항공교통사업자의 피해구제계획 수립 및 이행 의무의 면제, 항공부문 소비자분쟁해결기준 상 운송 불이행 및 지연의 경우 면책 등에 대하여 문제점이 있고, 그리고 소비자기본법상 소비자분쟁조정의 절차진행 및 조정성립에 대하여 한계점이 있다. 따라서 항공서비스 소비자에 대한 적절한 피해구제와 원활한 분쟁조정을 위하여 관련 제도의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째 항공서비스 소비자 피해구제 관련 법규의 정비이다. 항공사업법 상 항공교통사업자의 피해구제계획 수립과 이행 의무의 면제규정이 수정되어야 할 것이다. 또한 항공서비스 소비자 보호와 피해구제에 관한 법 규정의 체계화와 전문성 제고를 위해 미국연방규칙 14 CFR 및 EU의 EC 261/2004 규칙과 유사한 별도 입법을 마련할 필요가 있을 것이다.

둘째 항공서비스 소비자 분쟁해결기준의 개선이다. 항공부문 소비자분쟁해결 기준 상 항공사업자의 운송 불이행 및 운송지연의 경우 면책사유의 발생 원인이 불가항력이었는지를 규명하여 면책여부를 판별하여야 하고, 상법 항공운송편 및 1999년 몬트리올 협약에 규정된 면책사유와 같이 수정되어야 하며, 대체편이 제공된 운송 불이행의 경우와 운송지연에 대하여 배상기준을 통일하는 것이 필요할 것이다.

셋째 항공서비스 소비자 피해구제를 위한 정보제공의 강화이다. 항공관련 정부기관 및 유관기관들은 항공사 및 공항과 협력하여 항공서비스 소비자 피해구제를 위한 법규와 정책 등 다양한 정보를 항공교통이용자에게 보다 신속 명확하게 제공해야 할 것이다.

넷째 소비자분쟁조정 효력 등에 관한 보완이다. 분쟁조정에 대한 수락 의사 표시가 없을 경우 수락한 것으로 보는 것은 부당하므로 이의신청제도를 추가할 필요가 있을 것이다. 또한 소비자분쟁조정위원회 이외 다른 분쟁조정기구에 중복으로 분쟁해결을 신청한 경우 피해구제 대상에서 제외하고 있으나 당사자가 조정기관을 선택할 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 소비자분쟁이 조정을 통하여 효율적으로 해결될 수 있도록 조정성립률을 높일 수 있는 제도적 방안을 강구할 필요가 있을 것이다.

다섯째 항공서비스 소비자 중재제도의 도입이다. 소비자분쟁 조정제도의 한계점을 보완할 수 있는 방안으로 소비자 중재제도를 도입하되, 소비자기본법 상 중재 도입안과 중재법 상 소비자중재 도입안이 있는데, 후자의 방안이 적합할 것으로 생각된다.

결론적으로, 정책과제로서 항공서비스 소비자의 피해 예방 및 구제를 강화하는 법 제도를 마련하고, 항공서비스 선진화를 위한 소비자 중심의 정책을 수립 추진해야 할 것이다.

주제어 : 항공서비스소비자, 피해구제, 분쟁해결, 한국소비자원, 항공사업법, 소비자기본법, 항공교통이용자, 소비자분쟁조정제도, 소비자분쟁해결기준, 소비자중재제도

Abstract

The Improvement Measurement on Dispute Resolution System for Air Service Customer

Kang-Bin Lee*

In 2017, 1,252 cases of damages relief related to air passenger transport service were received by the Korea Consumer Agency, a 0.8% drop from 1,262 cases in 2016, the first decline since 2013. In 2017, 444 cases (35.4%) out of received cases of damages relief in the field of air passenger service received by the Korea Consumer Agency were agreed on, and out of cases that were not agreed on, the most number of 588 cases (47.0%) were concluded due to information provision and counseling, and 186 cases (14.9%) were applied to the mediation of the Consumer Dispute Mediation Committee.

Major legislations that contain regulations for the damages relief and disputes resolution of air service consumers include the Aviation Business Act and the Consumer Fundamental Act, etc. The Aviation Business Act provides the establishment and implementation of damage relief procedure and handling plan, and the receiving and handling of request of damage relief by air transport businessman, and the notice of protection standard for air traffic users. The Consumer Fundamental Act provides the establishment and management of the consumer counseling organization, the damage relief by the Korea Consumer Agency, the consumer dispute mediation, and the enactment of the criteria for resolving consumer disputes.

The procedures for damages relief of air service consumers include the receiving and handling of damages relief by air transport businessman, the counseling, and receiving and handling of damages relief by the Consumer Counseling Center, the advice of mutual agreement by the Korea Consumer Agency, and the dispute

* Honorary President, Korea Society of Air & Space Law and Space

mediation system by the Consumer Dispute Mediation Committee.

The current system of damage relief and dispute mediation for air service consumer have the problem in the exemption from obligation of establishment and implementation of damage relief plan by air transport businessman under the Aviation Business Act, the problem in the exemption from liability in case of nonfulfillment and delay of transport by aviation businessman under the criteria for resolving consumer disputes in the aviation sector, and the uppermost limit in procedure progress and completion of consumer dispute mediation under the Consumer Fundamental Act. Therefore, the improvement measurements of the relevant system for proper damage relief and smooth dispute mediation for air service consumer are to be suggested as follows:

First is the maintenance of the relevant laws for damage relief of air service consumer. The exemption regulation from obligation of establishment and implementation of damage relief plan by air transport businessman under the Aviation Business Act shall be revised. To enhance the structuralization and expertise of the relevant regulation for protection and damage relief of air service consumer, it will be necessary to prepare the separate legislation similar to the US Federal Regulation 14 CFR and EU Regulation EC Regulation 261/2004.

Second is the improvement of criteria for resolving air service consumer disputes. For this, it will be necessary to investigate whether the cause of occurrence of exemption reason was force majeure, and distinguish the exemption from liability in case of nonfulfillment and delay of transport by aviation businessman under the criteria for resolving consumer disputes in the aviation sector, and revise the same as exemption reasons regulated under the air transport chapter of the Commercial Act and Montreal Convention 1999, and unify the compensation criteria for the nonfulfillment of transport that the substitute flight was provided and the delay of transport.

Third is the reinforcement of information provision for damage relief of air service consumer. Aviation-related government agencies and concerned agencies

should cooperate with airlines and airports to provide rapidly and clearly diverse information to the air traffic users, including laws and policies for damages relief of air service consumers.

Fourth is the supplement to the effectiveness, etc. of consumer dispute mediation. If there is no sign of acceptance for dispute mediation, it is not fair to regard it as acceptance, therefore it will be necessary to add objection system. And if a dispute resolution is requested to another dispute settlement agency in addition to the Consumer Dispute Mediation Committee, it is excluded from the damage relief package, but it should be allowed for the party to choose a mediation agency. It will be necessary to devise the institutional measures to increase the completion rate of mediation so that the consumer dispute can be resolved efficiently through the mediation.

Fifth is the introduction of the air service consumer arbitration system. A measure to supplement the limitations of the consumer dispute mediation system is to introduce the consumer arbitration system, but there are two measurements which are the introduction of the consumer arbitration under the Consumer Fundamental Act and the introduction of the consumer arbitration under the Arbitration Act. The latter measurement is considered to be appropriate.

In conclusion, as a policy task, the government should prepare laws and system to enhance the prevention and relief of damages and protection of the rights and interests of air service consumers, and establish and implement the consumer-centric policy for the advancement of air service.

Key words : Air service consumer, Damage relief, Dispute resolution, Korea Consumer Agency, Aviation Business Act, Consumer Fundamental Act, Air traffic user, Consumer dispute mediation system, Consumer dispute resolution criteria, Consumer arbitration system