

항공 과징금 제도의 비교법적 검토* **

이창재***

목 차

- I. 시작하는 말
- II. 항공 과징금 제도의 의의와 운영현황
 - 1. 과징금 부과제도의 개념
 - 2. 유사 제도와의 비교
 - 3. 항공관련 법규에서의 과징금 부과제도의 현황
 - 4. 항공관련 과징금 부과제도의 현황
- III. 항공 과징금제도에 관한 외국 입법례
 - 1. 미국
 - 2. EU
 - 3. 영국
 - 4. 프랑스
 - 5. 독일
- IV. 시사점과 개선방향
 - 1. 시사점
 - 2. 그 밖의 문제점과 개선방향
- V. 맺음말

* 이 논문은 2017학년도 조선대학교 학술연구비의 지원을 받아 연구되었음.

** 본고는 2019.3.21. 국회에서 개최된 『항공안전 행정제재 선진화를 위한 정책토론회』에서 저자가 발표한 내용을 바탕으로 저술되었음.

*** 조선대학교 무역학과 조교수, 법학박사 (E-Mail : cjaelaw@daum.net).

I. 시작하는 말

항공운송은 국가로부터 면허를 받은 사업자가 공공의 장소에서, 국가로부터 부여받은 공공재적 성격을 가지는 운수권을 활용하여 정해진 항공노선으로 여객과 화물을 운송하는 것으로 누구든 그 대가를 지불하는 자에게 이용이 개방되어 있다. 이점에서 항공운송은 공공성을 가진다. 더욱이 항공 안전이나 보안 분야는 항공운송의 이용자인 국민의 생명이나 재산과 직접적인 관련이 있으므로 정책적인 목적에서 항공 사업자의 행위에 대한 행정 간섭이 빈번하게 발생하게 된다. 항공운송에서 법령상 의무를 위반한 사업자에 대해 행정부는 정해진 절차에 따라 행정제재를 조치할 수 있는데, 그 중 대표적인 것이 금전적인 행정제재인 과징금이다.

항공분야에서 과징금을 부과하는데 있어서는 소비자의 권익이나 공익이 고려된다. 국제항공운송은 각 항공사가 제공하는 역무의 내용이 동질적이어서 수요의 가격탄력성이 높고¹⁾ 그 결과 항공 소비자의 권익 보호가 중요하기 때문이다. <항공사업법>이나 <항공안전법>에 따르면 항공 사업자가 행정상 의무를 위반하여 영업의 정지를 명하거나, 부여한 자격증명이나 승인의 효력을 정지하는 것이 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있는 경우에 그러한 정지조치에 갈음하여 과징금을 부과할 수 있다. 이점에서 항공관련 과징금은 우리나라 과징금 제도의 원류라 할 수 있는 공정거래 분야와 다소 차이를 보인다. 공정거래 분야에서의 과징금은 시장경제 질서의 가치를 훼손하는 행정상 의무위반 행위에 대해 부과되고, 위반행위에 따른 이익의 환수와 소비자의 부당한 지출을 보상하는 역할에 주력한다. 하지만 항공분야에서 사업자의 의무 위반은 단순히 국민의 재산적 손실을 발생시키는 것이 아니라 생명이나 신체에 직접적인 영향을 끼치게 된다. 이점에서 항공 과징금은 공정거래 분야의 과징금과 비교할 때 부당이득의 환수 보다는 행정적 제재수단 혹은 징벌적 수단의 성격을 강하게 가진다.

일반적으로 과징금은 행정 전문가에 의한 조사절차를 거치므로 효율성이 확

1) 대법원 2014. 5. 16. 선고 2012두13665 판결.

보될 수 있고, 사법적 절차에 비해 신속한 집행이 가능하다는 점에서 행정적 제재수단으로 선호도가 높다. 더욱이 징벌적 민사 손해배상이 인정되지 않는 우리나라 현실에서 국민의 법 감정을 인지하여 사업자에게 철퇴를 가함으로써, 과징금 부과제도는 사회정의 실현하는 수단으로 인식되어 이에 대한 여론도 호의적이다.²⁾ 하지만 과징금은 행정적 제재수단인 동시에 효과 면에서는 형벌의 일종인 벌금과 유사한 측면이 있고, 더욱이 지나치게 고액의 과징금은 국가의 형벌권 집행 이상의 효과를 발휘하는 경우도 있다. 또한 과징금 부과제도의 부적절한 입법과 그 운영은 자칫 법치국가로서의 헌법적 가치를 훼손할 우려마저 낳기도 한다.

위와 같은 인식 하에서 본 논문은 우리나라 항공관련 법령에 규정된 과징금 부과제도와 운영현황에 관한 현주소를 파악할 목적에서 기술되었다. 특히 외국의 항공관련 과징금 법령과 비교연구를 통하여 우리 제도의 문제점과 개선방향을 탐구하는데 주력하였다. 아무쪼록 본 연구를 통해 우리나라 항공 산업의 발전과 공공의 이익이 함께 추구될 수 있는 방향으로 항공관련 과징금 부과제도가 합리적으로 운영되기를 희망한다.

II. 항공 과징금 제도의 의의와 운영현황

1. 과징금 부과제도의 개념

과징금은 행정행위에 대한 행정객체의 의무위반이나 불이행에 대해 부과하는 행정제재의 일종이다. 우리 대법원은 공정거래 사건에서 과징금을 “행정법상의 의무를 위반한 자에 대하여 당해 위반행위로 얻게 된 경제적 이익을 박탈하기 위한 목적으로 부과하는 금전적인 제재”로 정의하면서, 법 위반행위에 대하여 과징금을 부과할 것인지 여부와 만일 과징금을 부과한다면 일정한 범위 안에서 과징금의 부과액을 얼마로 정할 것인지에 관하여 행정적 재량이 인정된다는

2) ‘땅콩회항’ 과징금 28억원... 42개월 뒷북 징계”, 한국일보 신문기사 2018년 5월 18일자.

취지로 판시하였다.³⁾ 헌법재판소도 부동산실명법과 관련한 판결에서 “과징금은 명의신탁이라는 행위를 한 자에 대하여 행정청이 명의신탁행위라는 일정한 법률행위로 인한 불법적인 이익을 박탈하거나 혹은 부동산실명법상의 실명등기의 무의 이행을 강제하기 위하여 의무자에게 부과·징수하는 금전적 제재수단”으로 보았다.⁴⁾

이처럼 과징금은 행정상 위반행위자에 대해 그러한 위반행위로 얻은 금전적 이익을 회수하기 위한 목적에서 운영되는 제도이다. 과징금의 목적은 그 연원에서도 확인된다. 우리나라에서 과징금 제도가 행정제재 수단으로 처음 도입된 것은 1980년에 제정된 <독점규제 및 공정거래에 관한 법률>이라고 한다.⁵⁾ 이는 당시 일본의 제도를 원용한 것으로, 법률은 시장지배적 사업자가 가격인하명령에 불응하는 경우에 가격인상차액으로 얻은 수입의 100퍼센트를 과징금으로 징수할 수 있도록 하였다.⁶⁾

우리 판례는 과징금의 본질과 관련하여 부당행위로 인한 이익의 환수라는 도입 당시의 목적에 무게를 두고 있다. 공정거래질서와 관련된 다수의 판결에서 우리 법원은 “법률상의 과징금 부과가 제재적 성격을 가진 것이기는 하여도 기본적으로는 법률 위반행위에 의하여 얻은 불법적인 경제적 이익을 박탈하기 위하여 부과되는 것”⁷⁾으로 판단하면서, “과징금의 액수는 당해 위반행위의 구체적 태양 등에 기하여 판단되는 그 위법성의 정도 뿐 아니라 그로 인한 이득액의 규모와도 상호 균형을 이루어야 하고, 이러한 균형을 상실할 경우에는 비례의 원칙에 위배되어 재량권의 일탈·남용에 해당할 수 있다”고 보고 있다.⁸⁾

그렇지만 오늘날 우리나라의 과징금 제도는 부당행위로 인한 이익의 환수라는 도입 당시의 목적은 물론이고, 행정 제재적 성격까지 함께 지니는 것으로 과

3) 대법원 2002. 5. 28. 선고 2000두6121 판결

4) 헌법재판소 2001. 5. 31. 선고 99헌가18, 99헌바71·111, 2000헌바51·64·65·85, 2001헌바2(병합) 결정.

5) 김보현, 신영근, “공정거래법상 과징금제도의 개선방안에 관한 연구”, 동국대 사회과학 연구, 제16권 2호, 75면.

6) 구 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 (1980. 12. 31. 제정) 제6조 2항.

7) 대법원 2010. 1. 14. 선고 2009두11843 판결

8) 이와 같은 입장을 취하고 있는 판례로는 대법원 2001. 2. 9. 선고 2000두6206 판결; 대법원 2002. 5. 28. 선고 2000두6121 판결 ; 대법원 2002. 9. 24. 선고 2000두1713 판결 ; 대법원 2004. 10. 14. 선고 2001두2881 판결 ; 대법원 2006. 5. 12. 선고 2004두12315 판결 ; 대법원 2006. 7. 27. 선고 2004두1186 판결 등 다수.

악하는 것이 학계 다수설의 입장이다.⁹⁾ 실제로 오늘날 영업허가의 취소나 영업정지와 선택적으로 또는 영업정지에 갈음하여 과징금을 부과하도록 규정하고 있는 경우도 적지 않게 찾아볼 수 있다.¹⁰⁾ 본고에서 다루고 있는 항공관련 과징금부과 제도도 도입 당시의 입법취지를 살펴볼 때 영업정지에 갈음하는 수단으로 이용하기 위한 것이었다. 이와 같은 과징금 제도는 사회 전체적으로 해당 사업자의 위법행위를 이유로 영업허가를 취소하거나 영업정지를 명하는 것이 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있는 경우에 그러한 행정조치의 대체수단으로 운영되는 것이다. 다만 이러한 경우에도 의무위반행위로 인한 불법적 이익의 박탈이라는 과징금제도 도입의 원래 취지는 지켜져야 할 것이며, 행정재량의 일탈이나 남용은 허용될 수 없을 것이다.

2. 유사 제도와의 비교

과징금은 행정상 위반행위의 억지라는 행정목적 실현하기 위해 그 위반행위에 대하여 제재를 가하는 행정상의 제재금 이라는 기본적인 성격에 부당한 이득의 환수라는 요소도 병존하고 있다.¹¹⁾ 이와 관련하여 우리 헌법재판소는 과징금이 국가형벌권 행사로서의 ‘처벌’에 해당한다고는 할 수 없다고 판단하였다. 따라서 과징금의 부과에 있어서는 위반행위자의 고의나 과실은 따질 필요가 없게 된다. 이점에서 과징금은 위반행위자의 고의나 과실이 인정되는 경우에 비로소 처벌요건이 인정되는 행정형벌이나 과태료와 같은 행정질서법과¹²⁾ 차이가 있다. 다만 행정형벌이나 행정질서벌과 마찬가지로 위반행위자의 의무위반에 관한 정당한 사유가 있을 경우에는 과징금을 부과할 수 없다.¹³⁾

-
- 9) 조성규, “과징금의 법적 성격에 대한 시론적 고찰”, 행정법연구 제55권(2018), 61면 ; 신봉기, 경제규제입법에 있어서 과징금제도의 내용과 문제점, 단국대 법학논총 제18집(1992. 10), 173면 ; 채우석, 과징금제도에 관한 일고찰, 토지공법연구 제22집(2004) 등.
- 10) 우리나라에서 이러한 입법은 1981년 <자동차운수사업법>에서 최초로 규정되었다. “과징금 부과제도 개선방안 연구”, 농림수산식품부 연구용역보고서(2011), 15면.
- 11) 헌법재판소 2003. 7. 24. 선고 2001헌가25.
- 12) 종래 과태료에 관해서는 고의나 과실의 인정여부와 논란이 되었다. 하지만 <질서위반행위규제법> 제7조가 “고의 또는 과실이 없는 질서위반행위는 과태료를 부과하지 아니한다.” 라고 규정함에 따라 과태료 부과에 있어서도 고의나 과실의 인정이 전제요건이 되었다. 대법원 2011. 7. 14., 자, 2011마364, 결정.

과징금과 행정형벌은 그 효과적 측면에서 차이가 있다. 행정형벌은 행정규제 위반이라는 과거의 행위에 대해 국가의 형벌권을 적용하는 것으로 실질적인 형벌권의 발동까지는 장시간이 소요될 수 있다. 반면 과징금은 위반행위에 대해 금전적인 제재를 가함으로써 장래의 행정상 규제목적 달성할 수 있다는 장점이 있다.¹⁴⁾ 더욱이 행정형벌에 비하면 과징금은 행정주체의 의사결정에 따라 신속한 처분이 가능하다는 점이 오늘날 과징금의 확대적용을 부추기는 원인이 되기도 하였다.

한편, 과징금은 그 명칭에서 행정질서벌인 과태료와 유사하지만 여러 가지 측면에서 양자는 구분된다. 행정 법규상 과태료는 과거의 의무위반행위에 대한 제재를 가할 목적으로 처분되는 질서벌의 일종으로, 부과되는 금전상의 불이익(과태료 납부금액)은 법률이 정한 한도액의 범위 내에서 가벌성의 정도에 따라 결정된다. 이에 비해 과징금은 행정상 의무위반에 따라 불법적으로 획득한 영업수익을 박탈함으로써 간접적으로 의무이행을 강제하기 위한 수단으로, 의무위반에 따라 예상되는 수익의 범위 내에서 금전상의 불이익(과징금 납부금액) 액수가 결정된다.¹⁵⁾ 또한 절차적인 측면에서도 과태료의 부과처분에 대한 불복은 <질서위반행위규제법> 제28조에 따라 <비송사건절차법>이 준용되어 과태료에 불복하는 자가 행정청에 이의를 제기하면 행정청은 법원에 통보하여 비송사건으로 처리된다. 하지만 과징금 부과에 대한 불복은 일반적인 행정쟁송에 관한 법률이 적용되어, 행정심판이나 행정소송으로 처리된다.¹⁶⁾

이처럼 과징금과 과태료는 처분목적이나 법적 성질이 다르므로 동일한 위반행위에 대해 행정주체에 의한 이중부과도 가능하다. 하지만 그러한 경우에는 동일한 위반행위에 대해 한번 이상 금전납부를 명한다는 점에서 과잉금지에 위반될 여지가 높다는 지적을 받을 수 있다.

13) 대법원 2014. 10. 15. 선고 2013두5005 판결.

14) 민경환, “국내 항공법상의 제재수단에 관한 소고 : 과징금 제도를 중심으로”, 석사학위 청구논문, 한국항공대학교 (2006).

15) 이상철, “행정심판대상의 범위 및 확대문제”, 법제논단(2005), 70면.

16) 한국법제연구원 연구용역보고서, “과태료·과징금 부과기준 개선방안 연구”, (2009. 08), 78면.

3. 항공관련 법규에서의 과징금 부과제도의 현황

우리 항공법에서 과징금 제도는 1984년 개정 항공법에서 처음으로 도입되었다. 당시 교통부장관은 정기항공운송사업자의 위반행위에 대해 그 면허를 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 그 사업의 정지를 명하는 것과 함께 ‘사업의 정지에 갈음하여’¹⁷⁾ 이전에 존재하지 않던 제도인 ‘1천만원이하의 과징금 부과’를 추가하였던 것이다. 2019년 현재 우리나라 항공관련 과징금은 지난 2016년 항공법 분법화에 따라 <항공사업법>과 <항공안전법>에 나뉘어 규정되어 있다. 그리고 본법에서는 과징금의 최고한도액만을 규정하고, 그에 관한 구체적인 내용과 절차에 관해서는 각 시행령에 규정을 두고 있다.

한편, 항공관련 법률에 규정된 과징금을 부과할 수 있는 행위에 대해서는 국토교통부장관의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있으며, 과징금을 부과한 행위에 대해서는 과태료를 부과할 수 없다.¹⁸⁾ 또한 국토교통부장관은 법률에 따라 과징금을 부과하려면 그 위반행위의 종류와 해당 과징금의 금액을 구체적으로 적어 서면으로 통지하여야 한다(항공사업법 시행령 제16조 제1항). 그러한 통지를 받은 자는 통지를 받은 날부터 20일 이내에 국토교통부장관이 정하는 수납기관에 과징금을 내야 한다. 다만, 천재지변이나 그 밖의 부득이한 사유로 그 기간에 과징금을 낼 수 없는 경우에는 그 사유가 없어진 날부터 7일 이내에 내야 한다(동조 제2항). 그리고 과징금을 받은 수납기관은 그 납부자에게 영수증을 발급하여야 하고, 과징금을 받은 사실을 국토교통부장관에게 통보하여야 한다(동조 제3항 및 제4항). 과징금은 나누어 낼 수 없으며 일시납을 하여야 한다(동조 제5항).¹⁹⁾

시행령은 과징금의 독촉 및 징수절차에 대해서도 규정하고 있다. 국토교통부장관은 과징금의 납부통지를 받은 자가 납부기한까지 과징금을 내지 아니하면 납부기한이 지난 날부터 7일 이내에 독촉장을 발급하여야 하고, 이 경우 납부기한은 독촉장 발급일부부터 10일 이내가 된다(항공사업법 시행령 제17조 제1항). 그리고 국토교통부장관은 제1항에 따라 독촉을 받은 자가 납부기한까지 과징금을 내지 아니한 경우에는 소속 공무원으로 하여금 국세 체납처분의 예에 따라

17) 1984년 항공법 개정이유 참고.

18) 항공사업법 제83조 및 항공안전법 제165조.

19) 항공안전법 시행령 제6조에 동일한 내용이 규정되어 있다.

과징금을 강제징수하게 할 수 있다(동조 제2항).²⁰⁾

〈표 1〉 우리나라 항공관련 법률상 과징금 규정 개관

분류	조문	적용대상	과징금 상한액
항공사업법	제29조	항공운송사업자	50억원 이하 (소형항공운송사업자: 20억원 이하)
	제41조	항공기사용사업자	10억원 이하
	제43조	항공기정비업	3억원 이하
	제45조	항공기취급업	3억원 이하
	제47조	항공기대여업	3억원 이하
	제49조	초경량비행장치사용사업	3천만원 이하
	제51조	항공레저스포츠사업	3억원 이하
	제53조	상업서류송달업, 항공운송총대리점업	3억원 이하
	제59조	외국인 국제항공운송사업	50억원 이하
항공안전법	제29조	형식증명, 제한형식증명, 부과형식증명, 제작증명, 기술표준품형식승인 또는 부품 등제작자증명	1억원 이하
	제48조의3	전문교육기관 지정을 받은 자	10억원 이하
	제87조	항공교통업무증명을 받은 자	1억원 이하
	제92조	운항증명을 받은 항공운송사업자	100억원 이하
	제95조	운항증명을 받은 항공기사용사업자	3억원 이하
	제99조	정비조직인증을 받은 자	5억원 이하

4. 항공관련 과징금 부과제도의 현황

최근 우리나라의 항공관련 과징금 현황을 살펴보면 대체로 부과액의 규모가 고액이고 처분 건수가 빈번한 것으로 확인된다. 국토교통부 자료 ‘2018년도 항공사에 대한 행정처분 내역’에 따르면 2018년도 1월에서 9월 사이에 총 12건의

20) 동일한 내용이 항공안전법 시행령 제7조에 규정되어 있다.

행정처분이 내려졌고, 부과된 과징금은 총 132억 9천만 원이라고 한다.²¹⁾ 국토교통부와 웹사이트(<http://www.molit.go.kr>)에 게시한 자료를 기초로 2018년 주요 과징금 부과현황 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2〉 2018년 우리나라 항공관련 주요 과징금 부과현황

일자	사건	처분내역 / 과징금 액수
5/18	대한항공: 뉴욕공항 램프리턴 (땅콩회항)사건	27.9억 원
	대한항공: 웨이하이 공항 활주로 이탈사건	3억 원
6/29	진에어: 괌 공항 도착 후 좌측엔진에서 유증기가 발생하였으나 매뉴얼에 따른 조치 없이 운항	60억 원
7/26	이스타항공: 객실승무원 최소 휴식시간 위반	3억 원
	에어부산: 객실승무원 최소 휴식시간 위반	6억 원
	이스타항공: 랜딩기어가 접히지 않은 상태에서 운항	6억 원
	이스타항공: 시험비행 허가를 받지 않고 비행	3억 원
	아시아나항공: 최대이륙중량 2,164kg 초과 운항	6억 원
11/14	제주항공: 리튬배터리 등 항공위험물 승인 없이 20건 운송	90억 원
	이스타항공, 항공기 내 담재서류를 구비하지 않은 채 운항	2.1억 원
	대한항공, 객실여압계통 이상으로 회항	6억 원
12/27	아시아나항공, 타이어압력 이상으로 회항	6억 원
	진에어, 제주항공: 조종사가 음주(숙취)상태에서 항공업무를 수행하려다 항공안전감독관에게 적발	제주항공 2억 1천만 원, 진에어 4억 2천만 원

이런 즈음에 최근 항공관련 과징금의 범위를 확장하는 움직임도 있다. 2019년 1월에 제출된 <항공사업법 일부개정법률안>(박재호의원 등 10인, 의안번호 2018315)²²⁾에 따르면 항공소비자 보호의 일환으로, 승객이 항공기에 탑승한 상태로 장기간 대기하는 이른바 활주로 지연(tarmac delay)이 발생한 경우 국토교

21) “항공사 과징금 납부액 매년 경중…올해 과징금 규모 100억 넘어”, 아주경제 2018년 10월 10일 신문기사.

22) 국회 의안정보 시스템(<http://likms.assembly.go.kr>) 참고.

통부과 해당 항공사에 대해 사업정지처분에 갈음하여 50억 원(소형항공운송사업자의 경우에는 20억 원) 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 법 개정을 추진하고 있다. 항공운송사업자는 항공교통이용자가 항공기에 탑승한 상태로 이동지역(활주로·유도로 및 계류장 등 항공기의 이륙·착륙 및 지상이동을 위하여 사용되는 공항 내 지역)에서 일정 시간²³⁾을 초과하여 항공기를 머무르게 하는 것이 허용되지 않는데, 개정안은 이러한 위반에 따른 과징금 조항을 신설하려는 것이다.

Ⅲ. 항공 과징금제도에 관한 외국 입법례

과징금 제도에 관한 일부 선행연구에서는 과징금제도가 일본과 우리나라에만 존재하는 것으로 소개하고 있다.²⁴⁾ 이는 과징금을 정의하는 시각에 차이를 둔 결과로 이해되는데, 후술하는 바와 같이 최소한 항공분야에서 만큼은 많은 나라들이 명칭여하를 불문하고 금전적인 제재수단 즉, 과징금제도를 운영하고 있다. 아래에서는 주요 국가에서의 과징금 부과를 위한 법적 근거와 행정기구, 그리고 항공분야에서 가장 빈번하게 문제가 되고 있는 항공안전에 관한 과징금 부과제도에 관하여 과징금 한도액을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 미국

미국 역사에서 행정부가 항공사에 과징금(civil penalty)²⁵⁾을 부과한 첫 번째 사건은 1935년으로 거슬러 올라간다.²⁶⁾ 당시 TWA 항공사 소속 DC-2 항공기가

23) 국내항공운송은 3시간, 국제항공운송은 4시간.

24) “과징금제도의 운용현황과 개선과제”, 전국경제인연합회 CEO report on current issue (2002.5)

25) Civil Penalty는 행정관청이 위반행위를 한 자에게 부과하는 것으로, 민사금전벌 혹은 민사제재금으로 번역되기도 한다. 유경수, “미국의 항공법 위반행위 제재 프로그램 소개”, 항공진흥 제30호 139면. 본고에서는 civil penalty의 성격을 우리의 과징금에 대응하는 것으로 파악하여 ‘과징금’으로 지칭하기로 한다.

26) 미국 내 항공규제의 역사에 관해서는, 이창재, “미국 연방법규상 항공여객보호제도에 관한 연구”, 항공우주정책법학회지 제28권 제2호(2013), 65면 이하 참고.

뉴멕시코의 앨버커키(Albuquerque)를 출발하여 미주리 캔자스시티로 향하던 중 추락하여 탑승자 13명 중 5명이 사망하였고, 사망승객 중 한 명은 뉴멕시코 주의 주지사였다. 1926년 항공교통법(Air Commerce Act of 1926)²⁷⁾에 따라 설치된 항공교통국(Bureau of Air Commerce)은 TWA 소속 직원의 법규위반을 해당 사고의 원인으로 지목하였고, 최종적으로 TWA사와 직원은 최소 6건의 연방법규를 위반한 것으로 밝혀졌다. 이에 대해 연방정부는 3,500달러의 과징금을 TWA사에 부과하였다.²⁸⁾ 이 사고 이후 미국 정부는 나날이 성장하는 항공분야를 전담하는 독립된 기구의 필요성을 인식하게 되었다.

1938년 6월 23일 루즈벨트 대통령(President Franklin Roosevelt)이 1938년 민간항공법(Civil Aeronautics Act of 1938)²⁹⁾에 서명함으로써, 이 법률에 따라 민간항공청(CAA, Civil Aeronautics Authority)이 탄생하였다. 하지만 민간항공청은 당시 폭발적으로 성장하던 항공업계를 감당하기에는 역부족이었고, 1956년에 발생한 TWA사와 United Air의 사고 여파로 CAA는 위기를 맞게 되었다. 결국 1958년 아이젠하워 대통령(President Dwight D. Eisenhower) 때 연방항공법(Federal Aviation Act of 1958)이 제정되었고,³⁰⁾ 이 법률에 따라 연방항공청(FAA, Federal Aviation Agency, 후에 명칭을 Federal Aviation Administration으로 변경함)이 새롭게 창설되었다.

FAA는, 기존의 CAA가 주로 상업적인 측면에서 경제통상적 규율³¹⁾에 주목하였던 것과 달리, 항공사고조사나 그에 따른 항공사업 면허의 유지와 회수 등 항공안전과 관련된 실효적인 규제수단을 보유하고 있었다. 그 후 FAA는 미국 교

27) Air Commerce Act of 1926, ch. 344, 44 Stat. 568 (1926). 이 법률은 그 후 1958년에 연방항공법(Federal Aviation Act of 1958)으로 개정된다.

28) Bureau of Air Commerce "Statement of Probably Cause Concerning an Aircraft Accident which Occurred to Plane of Transcontinental and Western Air, Inc., on May 6, 1935, near Atlanta, Macon County, Mo.", in Air Commerce Bulletin, Vol. 7, pp. 32 - 33 (July 1935) (cited in Rimson, Ira J., "Investigating 'Causes,'" Albuquerque, N Mex, presented at the International Society of Air Safety Investigators International Seminar, Barcelona, Spain; October 20, 1998).

29) Civil Aeronautics Act of 1938, Pub. L. No. 706, ch. 601, 52 Stat. 973 (1938).

30) Federal Aviation Act of 1958, Pub. L. No. 85-726, 72 Stat. 731 (1958).

31) 예컨대 신규노선의 배분이나 새로운 사업자의 시장진입, 운임결정 등에 관한 관리업무를 주로 하였고, 항공안전과 관련한 감독업무는 이차적인 것이었다. 이창재, 앞의 논문 참고.

통부(DOT, Department of Transport) 산하로 편입되었고 항공사고조사에 관한 업무는 국립운송안전위원회(NTSB, National Transportation Safety Board)로 이관되었다. 법률 편제에 있어서도 변화가 있었는데, 1988년과 1996년 두 차례에 걸쳐 연방항공법은 미 연방법규 운송편(US Transportation Code)으로³²⁾ 개편되었다. 하지만 과거 연방항공법(FAA)에 규정되어 있던 항공관련 과징금을 비롯한 각종 제제조항은 연방법규에 그대로 유지되었다.

미국의 항공관련 제재는 크게 자연인인 개인과 법인인 회사에 대한 것으로 나누어진다. 그리고 회사는 일반회사와 중소기업(*small business concerns*)³³⁾으로 다시 나누어진다. 개인에 관한 제재로, FAA는 위반행위를 한 운항승무원이나 정비사 개인에 대해 자격정지나 면허취소를 조치할 수 있는데 이는 주로 자격증의 효력과 관련한 다툼(*certificate action*)이 된다. 그리고 항공사나 정비공장(*repair station*)과 같은 법인 혹은 기업에 대해서는 금전적 제재수단인 과징금(*civil penalty*)이 부과될 수 있다.³⁴⁾

과징금을 포함한 구체적인 제재와 관련해서는 연방법규 내에 항공규범과 행정절차법(*Administrative Procedures Act*)³⁵⁾이 적용된다. FAA의 제재에 대해서는 NTSB에 불복신청이 가능하며, NTSB소속의 행정재판관(*Administrative law judge*)이 그 절차를 주재하게 된다. 재판관의 결정에 대해서는 제재를 받은 당사자나 FAA가 다시 NTSB 위원회(*board*)에 불복신청을 할 수 있다. 일정한 경우에 제재 당사자는 위원회의 결정에 대해 미연방 항소법원(*US Court of Appeals*)에 소송을 제기할 수도 있다.³⁶⁾ 이때 항소법원은 주로 법률심으로서의 역할을 하게 되는데, FAA의 법적용이 모순되거나, 자의적이면서 일관성이 없거나, 재량권을 남용한 것으로 판단되는 경우에는 해당 제재를 취소할 수 있다.

미국 법률에 따른 항공 과징금 부과(*civil penalty action*)에서 일반적인 기업에 대해서는 25,000³⁷⁾달러 미만, 그리고 개인이나 중소기업(*small business*

32) US Transportation Code, Subtitle VII, Aviation Programs, Subpart A, Air Commerce and Safety. Codified, as amended, at 49 U.S.C.A. §§ 40101, et seq.

33) § 46301 (i) 여기서 중소기업의 정의는 section 3 of the Small Business Act (15 U.S.C. 632)에 따른다.

34) Charles F. Krause, *Aviation Tort and Regulatory Law* (2nd Edition), Law Highlights.

35) 5 U.S.C.A. §§ 500, et seq.

36) Charles F. Krause, *supra*.

37) § 46301. (a)(1) A person is liable to the United States Government for a civil penalty

concerns)에 대해서는 위반행위의 유형에 따라 10,000달러³⁸⁾ 혹은 1,100달러 미만의 과징금이 부과된다. 다만 이러한 금액은 당해 위반행위 전체에 관한 것이 아니라 위반행위 건당 적용되는 것(per day, per violation)으로, 위반행위가 지속되는 경우에는 매일 발생하는 위반행위 개수 마다 과징금액이 누적 합산된다.³⁹⁾

법 규정에 따르면 FAA가 위반행위를 한 자에 대해 부과할 수 있는 최대 과징금은 항공사나 정비공장, 각종 비행교육기관 등 일반적인 회사인 경우에는 미화 40만 달러로 제한되고, 개인이나 중소기업인 경우에는 5만 달러로 제한된다.⁴⁰⁾ 하지만 그 이상의 금액에 관해서도 과징금 부과가 실제로 이루어지고 있는데 이는 아래와 같은 FAA 과징금 부과 절차적인 특성에 기인한다.⁴¹⁾

먼저, 40만 달러(일반 회사) 혹은 5만 달러(개인 혹은 중소기업) 이하의 과징금에 대해 FAA는 위반행위자에게 위반사실과 과징금 액수를 명시한 통지(Notice of Proposed Civil Penalty)를 발부하여야 한다.⁴²⁾ FAA는 위반자와 과징금 액수에 관하여 합의를 할 수 있으며, 합의가 성립하는 경우에는 위반사실에 관한 구체적인 조사절차 없이 그 합의액수가 곧 과징금으로 징수된다.

법률상 최고한도액(40만 달러 혹은 5만 달러)을 초과하는 과징금에 대해서 FAA는 법률상 부과 권한을 행사하지 못한다. 하지만 이때에도 FAA가 위반 당사자와 합의를 하면, 위반사실에 관한 구체적인 조사절차 착수 없이 과징금 납부가 이루어지고 사안이 종결된다. 또한 최고 한도액을 넘는 과징금액에 관하여

of not more than \$25,000 (or \$1,100 if the person is an individual or small business concern) for violating.

38) § 46301. (a)(5)An individual (except an airman serving as an airman) or small business concern is liable to the Government for a civil penalty of not more than \$10,000 for violating.

39) § 46301. (a)(2) A separate violation occurs under this subsection for each day the violation (other than a violation of section 41719) continues or, if applicable, for each flight involving the violation.

40) 49 U.S.C. § 46301(d)(4). See also 14 C.F.R. § 13.15; FAA Order 2150.3A, § 1204. 다만, 위험물질의 항공운송과 관련된 위반행위에 대해서는 Hazardous Materials Transportation Safety Act 혹은 Hazardous Materials Transportation Regulations에 따라 상한액이 존재하지 않는다.

41) 실제로 2018년 6월 FAA는 사기업에 관하여 330만 달러에 달하는 사상 최대의 과징금을 부과한 적이 있다.

https://www.faa.gov/news/press_releases/news_story.cfm?newsId=22874

42) 14 C.F.R. § 13.16(f).

위반행위자와 FAA 간에 합의가 성립되지 않을 경우 FAA는 사안을 연방검찰(U.S. Attorney's Office, USAO)에 고발하여 사안을 검찰로 이송하는 방법을 택할 수 있다.⁴³⁾ 그러한 사건이 소송으로 진행될 경우에는 각 주에 산재되어 있는 연방지방법원(United States district court)이 배타적인 관할권을 행사한다.⁴⁴⁾

그밖에 항공 과징금에 관한 사항으로 FAA고시(Order)⁴⁵⁾가 있다. 이 고시는 항공 과징금을 비롯한 각종 제재의 절차와 내용에 대해 상세히 기술하고 있다. 주목할 점으로 이 고시는 항공법령 위반에 따른 과징금의 적용에 있어서 매우 세부적인 규정을 두고 있다는 것이다. 일례로 전술한 중소기업(small business concerns)을 여러 가지 기준을 적용한 기업의 규모에 따라 3가지 Category로 나누어 규율하고 있다. 즉, 회사의 보유항공기가 5대 이하이고 운항승무원이 5명 이하인 category 1, 6~49명의 운항승무원 혹은 6~24대의 항공기는 category 2, 그리고 50명 이상의 운항승무원과 25대 이상의 항공기를 보유한 회사는 category 3로 나누어 과징금 부과에 활용하고 있다. 또한 항공법규 위반에 따른 심각성(severity) 정도에 따라 세 단계로 나누어 과징금을 부과하고 있다.

2. EU

유럽연합의 항공관련 기구는 해당 지역에서 항공기의 제작, 운항, 정비는 물론이고, 운항승무원이나 정비사의 자격증, 면허, 항행 서비스나 공항의 설치와 운영 등 항공과 관련된 모든 주요 업무를 관장한다.⁴⁶⁾ 그러한 역할은 유럽연합 공동의 법규에 따라 이루어지지만, 항공관련 자격이나 면허 관리 등의 감독업무는 EU와 회원국의 상호협약의 아래에 이루어진다. 이 중에서 실질적인 행정집행은 유럽연합의 기본 정신이라 할 수 있는 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)⁴⁷⁾

43) 14 C.F.R. § 13.15(b).

44) Id.

45) 현재 최신 규정은 지난 2018년 9월 18일에 나온 FAA Compliance and Enforcement Program 2150.3C이다.

46) Miroslava Scholten, Michiel Luchtman, Law Enforcement by EU Authorities: Implications for Political and Judicial Accountability, Edward Elgar Publishing, 2017 at 117.

47) EU법제에서 Meroni Doctrine으로도 불리는 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)은 탈중심화, 분권화라는 정치적인 의미로 유럽연합의 기본 정신이라 할 수 있다. 즉, 유럽연합 회원국은 합의된 사항에 관해서는 EU에 독점적인 통치권한을 인정하지만, 그

에 따라 중앙집권적인 EU가 아닌 각 회원국 정부에 의해 이루어진다. 즉, 항공과 관련된 사항에서 자연인이나 법인에 대한 실질적인 감독권한을 가지는 것은 EU 회원국 내에 있는 항공관련 부서(NAA, national aviation authority)이고, EU 내부조직인 유럽항공청(EASA, European Aviation Safety Agency)은 직접적인 행정집행에 있어서 어디까지나 보완적인 업무(complementary responsibility)를 부담할 뿐이다.⁴⁸⁾

EASA는 EU의 항공관련 규범의 제정, 기존 법령에 관한 검토를 담당하고, 특히 유럽연합 이외 지역(예컨대 아시아 혹은 미주)에 기반을 둔 항공관련 각종 기구나 항공사에 대해서는 EASA가 EU를 대표하여 행정업무를 담당한다. 그리고 항공 산업의 특성상 EASA는 EU 회원국 내의 항공관련 부서와 긴밀한 협조를 유지하고 있다.⁴⁹⁾ EASA는 EU 소속 기구로서, EU 법률이 적용되는 유럽사법법원(CJEU, Court of Justice of the European Union)에 계류되는 소송사건에서 당사자능력을 가진다.

EU에서 과징금을 비롯한 항공분야 제재에 관한 기본 법률은 REGULATION (EC) No 216/2008⁵⁰⁾이다. 이 법률 서문 제18조는, 항공안전을 목적으로 각종 면허 소지자 혹은 EASA의 승인을 받은 자에 대해 금전적인 제재(과징금)를 부과할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 그러한 과징금 부과는 유럽사법법원(CJEU, Court of Justice of the European Communities)이 배타적인 관할권을 행사한다(서문 제19조). 또한 법원은 과징금의 취소, 감액, 증액에 관한 권한을 보유한다(본문 제25조 제4항).

과징금에 관한 본문 조항은 제25조에 규정되어 있다. 즉, 집행위원회(Commission)는 EASA에 의해 자격을 부여받은 자연인 혹은 법인이 고의나 과

밖의 사항에 관해서는 여전히 회원국이 통치권을 보유하여야 한다는 내용이다. 이러한 원칙에 따라서 유럽연합조약(Treaty on European Union)에 명시되지 않은 사항에 관해서는 EU가 권한을 행사할 수 없게 되는 것이다. Gabriel A. Moens and John Trone (2015) "The Principle Of Subsidiarity In EU Judicial And Legislative Practice: Panacea Or Placebo?," *Journal of Legislation*: Vol. 41: Iss. 1, Article 2.

48) Miroslava Scholten, Michiel Luchtman, *supra*.

49) *Id.*

50) 정식 명칭은 REGULATION (EC) No 216/2008 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 February 2008 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency, and repealing Council Directive 91/670/EEC, Regulation (EC) No 1592/2002 and Directive 2004/36/EC.

실로 본 법률 및 관련 규정을 위반한 경우에 과징금(fines)을 부과할 수 있다(법 제25조 제1항 a호). 또한 위원회는 위반행위자에 대해 의무이행을 강제하기 위하여 과징금 부과 결정이 있는 날로부터 과징금 정기납부(periodic penalty payments)⁵¹⁾를 명할 수 있다(동조 제1항 b호). 이때 과징금의 산정에 있어서는 규정위반 사안의 심각성, 위반행위자의 경제적 능력, 사후 시정조치가 이루어진 정도 등이 고려된다(동조 제2항 전문). 과징금의 액수는 위반행위 당사자의 연간 총수입(income)이나 매출액(turnover)의 4%를 초과할 수 없도록 하고 있다. 또한 과징금 정기납부도 하루 수입이나 하루 매출액의 2.5%를 초과할 수 없다(제2항 후문). 또한 법률은 이러한 과징금이 형사법적 성격을 가지지 않음을 명시하고 있다(동조 제5항).⁵²⁾

이러한 위원회의 항공안전 관련 과징금과 별도로, 법률은 EU 각 회원국들이 항공안전과 관련한 본 법률 위반에 대해 과징금을 부과할 수 있는 권한을 가짐을 명시하고 있다. 다만 그러한 과징금은 효과적이며 실효성이 있어야 함은 물론이고, 위반행위에 비례하는 것이어야 한다(제68조).

EU는 위와 같은 과징금의 집행을 위하여 각종 절차를 모아둔 시행규정⁵³⁾을 별도로 두고 있다. 이 규정은 과징금 부과를 위한 정보제공 요청(제3조), 과징금 부과대상 통지(제4조), 사실조사를 위한 질의(제5조), 위반행위에 대한 자율준수(voluntary compliance) 소명절차(제6조)와 그에 따른 이의제기 절차(제7조), 청문절차(제8조) 등 각종 절차적인 내용을 담고 있다.

3. 영국

영국은 교통부(DOT, Department of Transport)에서 민간항공에 관한 행정업무

51) 이러한 정기납부는 통상적으로 공정거래법률 위반행위에 대해 부과되는데, 과징금 납부결정이 있는 날로부터 시정조치가 이루어지는 때까지 즉, 위반행위가 지속되는 동안 일일 납부금액을 지정하는 방식으로 운영된다.

52) 후술하는 항공 관련 과징금에 관한 절차를 규정한 규정에서는 이러한 과징금 부과가 행정적 성격(administrative nature)을 가지고 있다는 점을 명시하고 있다. 시행규정 제13조 제4항.

53) COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) No 646/2012 of 16 July 2012 laying down detailed rules on fines and periodic penalty payments pursuant to Regulation (EC) No 216/2008 of the European Parliament and of the Council.

를 담당한다. 교통부장관(Secretary of State for Transport)은 항공행정을 위한 조 직을 정비하고 각종 정책 입안에 관한 권한을 행사한다. 또한 영국은 독립기구 로 민간항공관리국(CAA, Civil Aviation Authority)을 두어 항공사업, 안전, 소비 자 보호, 항공정책에 관한 업무를 담당하고 있다. 항공사고나 준사고 조사에 관 한 업무는 항공사고조사위원회(AAIB, Air Accidents Investigations Branch)가 담 당한다. CAA는 항공정책과 관련한 다양한 쟁점을 영국정부에 보고하고, 항공 소비자의 이익을 대변하면서, 경제학적 혹은 과학적인 연구조사를 시행하고, 항 공관련 각종 통계를 공표한다. 특히 항공노선과 운항면허, 항공안전과 감항증명 등과 관련한 업무를 담당하므로, 마치 EU의 EASA와 같은 역할을 하게 된다. 특이한 점으로 CAA는 항공분야의 공정거래에 관한 감시업무도 담당하고 있어 서 영국 경쟁관리국(CMA, Competition and Markets Authority)과 동등한 권한을 행사한다.⁵⁴⁾ 또한 CAA는 DOT로부터 권한을 위임받아 항공안전 위반행위에 대 해 조사를 할 수 있으며, 위반행위를 한 자연인이나 법인에 대해 과징금을 부과 하거나 형사고발(prosecution)할 수 있다.⁵⁵⁾

대표적인 항공관련 법령으로는 민간항공법(Civil Aviation Act)과 민간항공관 리국 규정(The Civil Aviation Authority Regulations)이 있다. 가장 최근인 2012 년에 개정된 영국 민간항공법에 따른 과징금 기준은 다음과 같다.

먼저 과징금 총액에 관한 규정이다. CAA가 부과하는 과징금은 위반행위자의 특정기간(qualified period) 동안에 산출된 특정 매출액(qualified turnover)의 10% 를 넘을 수 없다(법 제44조 제1항). 여기서 특정기간이란 과징금 부과처분 통지 를 받은 날로부터 역산한 이전의 일 년을 지칭하고(동조 제3항), 특정 매출액이 란 위반행위가 이루어진 공항을 이용함으로써 발생한 매출이라고 정의된다(동 조 제2항).

법은 과징금의 정기납에 관해서도 규정하고 있다. 정기납 형태의 과징금은 위 반행위에 대한 과징금 처분이 있는 이후에도 지속적으로 위반행위가 이루어지 는 경우에, 하루 당 납부할 과징금의 액수가 부과된다. 이때 과징금은 특정 매출 액의 0.1%를 초과할 수 없다(법 제45조 제3항).

54) Alan D. Meneghetti, Philip Perrota, Aviation Law 2019 United Kingdom, International Comparative Legal Guide.

55) <https://www.caa.co.uk/Our-work/About-us/Enforcement-and-prosecutions/>

4. 프랑스

프랑스에서 항공운송에 관한 사항을 규율하는 기본 법률은 민간항공법(Code de l'aviation civile)과⁵⁶⁾ 운송법(Code des transports)⁵⁷⁾이다. 그리고 항공운송에 관한 행정기구로는 민간항공총국(DGAC, Direction générale de l'Aviation civile)⁵⁸⁾이 있는데, 프랑스 내의 항공관련 법령의 제정, 안전기준의 설립, 자격이나 면허의 발급 등의 행정집행과 감독업무를 담당한다. 민간항공법에는 아래와 같은 항공 과징금(une amende administrative)⁵⁹⁾에 관한 규정이 존재한다.

먼저, 민간항공총국은 항공관련 규정 위반의 유형과 심각성 정도, 그리고 과징금의 부과에 따른 기대효과를 고려하여 적정한 과징금 규모를 정할 수 있는 권한을 보유한다. 그리고 민간항공법은 위반행위의 처리와 관련하여 사안을 검찰로 이송할 수 있는 재량권을 보유한다. 이와 같은 이송 이후에는 해당 사안이 더 이상 행정사건이 아닌 형사사건이 된다.

항공기와 관련한 과징금은 자연인에 대해서는 1,500 유로, 법인에 대해서는 7,500 유로를 한도로 한다. 다만 이러한 상한액은 동일한 위반행위가 1년 이내에 반복된 경우에 2배로 증액하여 적용된다(Articles R160 및 Article R217).

5. 독일

연방국가 독일은 연방항공국(LBA, Luftfahrtbundesamt)⁶⁰⁾이 EU 기구인 EASA와 협력하여 독일 내의 항공관련 행정업무를 총괄하며, 항공에 관한 기본 법률은 ‘연방민간항공국에 관한 법률’(LFBAG, Gesetz über das Luftfahrt-bundesamt)과 ‘독일 민간항공법’(LuftVG, Luftverkehrsgesetz)이다. 이러한 법률에 따라 연방항공국은 자국 항공사에 관한 감독 및 면허 관련 업무, 외국 항공사의 운항허가와 각종 증명 발급업무, 그리고 법규 위반에 대한 제재 등의 행정업무를 담당한다.

56) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074234>

57) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000023086525>

58) <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/direction-generale-laviation-civile-dgac>

59) 본 법률에 규정된 용어는 une amende administrative로 이를 영어로 바꾸면 administrative fine이 적절한 번역이 된다.

60) https://www.lba.de/DE/Home/home_node.html

항공 과징금에 관한 내용은 민간항공법 제58조에 규정되어 있는데, 위반의 경중에 따라 최소 1만 유로에서 최대 5만 유로까지 과징금이 부과될 수 있다. 즉, ① 항공관제사의 자격위반, 공항운영에 관한 규정 위반, 항공기 이착륙에 관한 규정 위반, 항공기 등록에 관한 규정 위반에 관해서는 1만 유로 이하, ② 운항증명에 관한 규정 위반, 정기편 운항에 관한 규정 위반, 기타 유럽연합의 항공안전 규정을 위반한 경우에 관해서는 3만 유로 이하, ③ 그 밖의 항공안전에 관한 규정 위반에 관해서는 5만 유로 이하의 과징금 부과가 가능하다.

IV. 시사점과 개선방향

1. 시사점

외국의 항공관련 과징금 부과제도와 우리나라의 제도를 살펴볼 때 다음과 같은 차이점을 발견할 수 있다.

1.1 과징금의 산정방식과 규모의 적정성

우리 항공법규와 선진국의 입법례를 살펴볼 때 가장 두드러진 특징은 항공관련 규정위반에 따른 과징금의 산정방식과 그 규모라고 할 수 있다.

미국은 개별 위반행위에 따른 최대 과징금 부과액(일반 회사의 경우 25,000 달러, 한화 약 2천8백만 원)을 명시하고 그에 대해 위반행위 건수와 위반행위가 지속된 기간을 고려하여 최종적인 과징금을 산정하고 있다. 여기에 추가하여 미국 FAA가 부과할 수 있는 사안별 최대 과징금은 일반회사의 경우 미화 40만 달러(한화 약 4억5천만 원), 개인 및 중소기업의 경우 5만 달러(한화 약 5천6백만 원)이라는 별도 규정을 두고 있다. 이처럼 미국은 위반행위에 따른 건별 과징금 한도액과 사안별 부과 상한액을 동시에 규정하고 있어서, 최종적인 과징금 결정액의 산출에 관한 법적 근거를 명확히 제시하고 있다. 하지만 우리 법령은

위반행위에 따른 과징금 최고한도액 만을 명시하면서 증액이나 감액 만 허용하고 있어서 구체적인 과징금액의 확정에 행정관청의 주관이 개입될 여지가 다분하다.⁶¹⁾

그밖에 독일의 항공관련 과징금 최대한도는 5만 유로 (한화 약 6천4백만 원), 프랑스는 7천 5백 유로의 2배 즉, 최대 1만5천 유로 (한화 약 1천9백만 원) 수준이다. EU와 영국은 상한액을 직접 명시하지는 않고 연매출액(annual income or turnover)의 일정비율로 상한액을 정하고 있다.⁶²⁾ 이에 비해 우리나라는 사안별로 다양한 과징금 액수를 규정하면서, <항공안전법>에서 최대 100억 원, 그리고 <항공사업법>에서 최대 50억 원을 최고 한도로 명시하고 있다. 이는 외국과 비교할 때 상대적으로 고액의 금전적 제재수단이다. 더욱이 지난 2018년만 보더라도 최대한도에 근접하는 과징금이 실제 우리 항공사들에게 부과되고 있다.

외국에 비해 우리 법에 명시된 과징금 부과 규모가 상대적으로 고액은 것은 과징금의 제재적, 징벌적 성격이 지나치게 강조된 결과로 해석된다. 우리나라에서 항공 과징금제도는 위반행위를 한 사업자에 대해 국가가 나서서 직접 과징금을 부과함으로써 신속하게 위반행위를 시정하여 행정상 목적을 달성하거나 국민의 법 감정에 편승한 행정처벌을 위한 수단으로 기능한다. 하지만 이와 같은 징벌적이고 제재적인 성격의 과징금부과는 과징금제도의 본래 취지에 반하는 것이다.

순수한 의미의 과징금은 위반행위로 인한 이익을 사업자로부터 환수하기 위한 목적이거나, 위반행위를 한 사업자의 영업을 정지시켜 제재를 가하는 것이 오히려 공익에 반하는 결과로 이어질 때 영업정지에 갈음하여 부과되는 것이다. 그런데 실제 항공관련 과징금의 부과현황을 살펴보면 공정거래 분야와 달리 사업자가 부당한 이익을 취득하기 위한 목적에서 법규를 위반하였다고 볼 수 없고

61) 일례로 배터리 운송에 관한 2018년도 과징금부과 사건에서 국토교통부는 법령상 최대 100억 원 한도로 규정된 과징금 규정에 따라, 건당 9억 원에 전체 위반 건수를 곱한 결과를 과징금으로 산출하면서 1/2감경을 하였다. 국토교통부 보도참고자료 2018년 12월 4일자.

62) 현재 우리나라 <독점규제 및 공정거래에 관한 법률>은 매출액에 일정 비율을 초과하지 않는 범위 내에서 과징금을 부과할 수 있는 규정을 두고 있다. 예컨대 시장지배적 지위의 남용금지에 관한 과징금은 각각 위반사업자가 위반기간동안 일정한 거래분야에서 판매한 관련 상품이나 용역의 매출액 또는 이에 준하는 금액(관련 매출액)의 3%를 초과하지 않는 범위 내에서 부과할 수 있다. (법 제6조 및 시행령 제9조 참고)

(예컨대 사업자가 부당한 이득을 취할 목적으로 항공안전 관련 규정을 위반하기 보다는 업무상 과실로 위반한 경우가 일반적임), 실제 위반행위와 부당이득 형성 사이의 인과관계 입증도 용이하지 않다. 따라서 구체적인 피해사실의 입증이나 그에 따른 비례원칙의 적용 없이 법률에 따라 고액의 과징금이 부과될 가능성도 높는데 이는 과징금의 징벌적 성격이 지나치게 강화된 것으로 과징금 본래의 도입취지와는 거리가 있다.⁶³⁾

또한 위반행위에 수반되는 수익 보다 과도하게 높은 규모의 과징금을 부과하는 것은 헌법상 과잉금지의 원칙에 위반될 우려도 있다. 우리 대법원도 “과징금을 부과함에 있어서 위반행위의 내용과 정도, 기간과 횟수 외에 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모 등도 아울러 참작하도록 규정하고 있으므로, (중략) 부과되는 과징금의 액수는 (중략) 그 위법성의 정도나 기타 사정으로서 조사에의 협조 여부, 종전의 법 위반횟수뿐만 아니라 (중략) 이득 액의 규모와도 상호 균형을 이룰 것이 요구되고, 이러한 균형을 상실할 경우에는 비례의 원칙에 위배되어 재량권의 일탈·남용에 해당할 수가 있다.”고 판단한 바 있다.⁶⁴⁾

더욱이 이와 같은 높은 수준의 과징금 부과가 법이 정한 최고한도 내라고는 하지만 국민의 법 감정과 여론을 의식하여 재량적 판단에서 부과처분이 이루어질 수도 있는 바, 이 경우 법치국가의 근간이 훼손될 우려마저 존재한다.⁶⁵⁾ 나아가 높은 수준의 과징금 부과처분을 받은 항공사는 그러한 금전적 손실을 향후 영업활동에서 충당하려는 시도를 할 수도 있을 것이므로, 결국 높은 수준의 과징금은 항공운송을 이용하는 소비자의 주머니로 연결되거나, 소비자들이 높은 가격 탓에 항공 이용을 꺼리는 결과로 이어질 수도 있다.

결론적으로 외국 입법례와 비교할 때 지나치게 과도한 액수의 과징금은 과징

63) 과징금은 행정형벌이나 행정질서벌과는 구분되는 제도이다. <항공사업법>은 제78조(항공사업자의 업무 등에 관한 죄)와 제79조(외국인 국제항공운송사업자 등의 업무 등에 관한 죄)에서 행정형벌에 관한 규정을 과징금 부과제도와 별도로 두고 있다. 또한 제83조는 “... 과징금을 부과한 행위에 대해서는 과태료를 부과할 수 없다.”고 규정하고 있는데, 이는 과징금이 행정질서벌인 과태료와 이중적으로 부과될 수 없음을 명시한 것이다.

64) 대법원 2004. 10. 27. 선고 2002두6842 판결.

65) 지난 2014년 12월 5일 발생한 ‘뉴욕공항 램프리턴 사건’과 관련하여, 국토교통부는 운항규정 위반으로 대한항공에 과징금 27.9억원을 부과하였지만, 정작 그러한 위반행위를 지시한 前부사장에 대해서는 과태료 150만원을 부과하였다. 국토교통부 보도자료 2018년 5월 18일자.

금 부과제도를 도입한 당초의 취지를 일탈하는 것이므로, 위반행위의 억제 혹은 부당이득의 환수에 맞는 적정수준으로 조정될 필요가 있을 것으로 본다.⁶⁶⁾

한편, 우리 법령과 미국 FAA 규정을 비교할 때 미국 규정이 과징금 부과 대상이 되는 위반행위의 유형이나 제재대상을 효과적으로 세분화하고 있는 것을 알 수 있다. 전술한 바와 같이 FAA는 위반행위의 유형을 위험성의 정도에 따라 3단계로 분류하고 있는데, 이는 사업자로 하여금 당해행위의 위험성의 크기를 사전에 인지할 수 있도록 함으로써 주의의무를 촉구할 수도 있고, 나아가 법적 예측가능성을 담보하는 수단이 될 수 있다.

또한 우리 법은 위반행위자를 크게 일반적인 운송사업자(국내 및 국제)와 소형항공운송사업자로 대별하고 있는데, 이에 대해서는 미국의 입법례를 참고하여 사업자를 보다 세분화할 필요가 있을 것으로 본다. 현재 우리 법령상 동일 범주에 속하는 일반 항공사에 대해서도 그 사업규모에 따라 부과되는 과징금의 규모에 차등을 주는 것이 합리적이기 때문이다. 이러한 방식을 채용할 경우 우리 항공규범은 과잉금지 원칙이나 비례의 원칙에 보다 충실한 입법이 될 것으로 본다.

1.2 위반 당사자의 방어권 보장

외국의 항공관련 과징금 규정에서 볼 수 있는 내용 중 하나는 단일 법률 내에서 행정절차와 사법절차를 함께 언급하고 있다는 점이다. 미국의 경우 명문규정으로 FAA가 부과할 수 있는 과징금의 최대한도를 일반 기업의 경우 40만 달러, 개인이나 중소기업의 경우 5만 달러로 정해놓고 있다. 그 범위를 넘는 과징금 부과가 필요한 경우에는 FAA가 연방검찰로 해당 사안을 이관하여야 하고, 향후

66) 일례로 지난 2018년 제주항공은 리튬배터리가 장착된 스마트 시계를 운송함으로써 위험물 취급과 관련된 규정을 위반하게 되었다. 이에 대해 국토교통부는 해당 항공사에 90억원의 과징금을 부과하였다. 하지만 이 항공사가 해당 화물을 운송(위반행위)함으로써 취득한 이익은 고작 280만원 이라고 한다. “과도한 항공산업 제재, 정책 일관성도 실종”, 파이낸셜뉴스 신문기사 2018년 12월 3일 참고. 이에 대해 국토교통부는 보도자료를 제시하여 해당 주장을 반박하였다. 즉, 제주항공의 행위는 <항공안전법> 제92조 제1항에 따라 최대 100억원 한도 내에서 과징금이 부과될 수 있는 사안 이었고, 전체 계상과징금 총 180억원(건당 9억원 x 20건)을 1/2 감경하여 90억원 만 이 부과되었다고 한다. 국토교통부 보도참고자료 2018년 12월 4일자.

소송으로 진행될 경우 연방지방법원이 관할권을 행사한다는 명문규정을 두고 있다. EU는 216/2008에서 항공사에 대한 과징금 부과는 어디까지나 형사절차가 아닌 행정절차라는 점을 명확히 규정하고 있다. 다만 과징금 부과와 관련하여 금액의 조정, 부과행위의 취소 등은 CJEU의 권한으로 명시하고 있다. 그밖에 프랑스도 과징금 부과대상 사안을 검찰에 송치할 수 있음을 명문화 하면서, 이때에는 더 이상 행정사건이 아닌 형사사건이 된다고 규정하고 있다.

이처럼 많은 외국 입법례가 심각한 위반행위에 대해서는 행정적 제재 뿐 아니라 검찰과 법원으로 이어지는 사법적 제재로의 전환을 명시하고 있어서, 과징금 부과에 따라 행정권과 사법권이 양립하는 다각적 규제방식을 채택하고 있는 것이다. 이는 상대적으로 무거운 처벌이 예상되는 과도한 위반에 대해 일방적인 행정제제가 아닌, 위반행위자의 방어권이 충분히 보장되는 사법적 절차를 적용하려는 의도로 해석되며, 적법절차의 원칙(due process of law)을 보장하려는 노력으로 이해된다. 물론 위반행위에 대한 사실조사나 규정의 해석은 행정관청의 업무가 될 것이다. 행정부가 사법부 보다 항공분야의 전문성을 가지고 있기 때문이다.

이에 반해 우리 법률은 위반행위에 대한 과징금 부과를 행정적 수단으로만 처리하고 있는 것으로 이해된다. 예컨대 <항공사업법> 제78조(항공사업자의 업무 등에 관한 죄)와 제79조(외국인 국제항공운송사업자 등의 업무 등에 관한 죄)는 법률 위반에 따른 형벌규정인데, 이러한 규정 위반 중에서 과징금을 부과할 수 있는 행위에 대해서는 국토교통부장관의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있도록 규정하고 있다(법 제83조). 이 규정은 과징금 부과와 형사절차라는 이중처벌의 위험을 제거하는 순기능을 담당하는 것으로 이해될 수 있다. 과징금이 사법절차 상의 형벌과는 구별되는 제도이기 때문이다.⁶⁷⁾ 하지만 이 규정을 다른 시각에서 살펴보면 우리 법이 과징금 부과라는 행정 제재수단에 있어서는 사법적 절차의 개입여지를 두지 않는 것으로 볼 수 있다. 우리나라의 항공분야 고액 과징금 제도가 제재적 혹은 징벌적 성격을 지니고 있음에도 불구하고 행정절차 내에서만 운영되고 있는 바, 이는 행정부가 곧 사법부의 역할도 담당하고 있는 모

67) 금전적 수단을 사용하는 행정 제재(remedial sanction)는 사법적 절차에 따른 형사처벌(punishment)과 별개이므로 이중처벌(double jeopardy)에 해당되지 않는 것으로 판단하는 것이 미국 연방 대법원의 입장이다. *Helvering v. Mitchell*, 303 U.S. 391 (1938).

양이라 할 수 있다.

과징금 부과제도가 효율성과 신속성을 추구하는 과정에서 징벌적 수단으로 사용될 경우 위반행위를 한 사업자에게는 다소 불리한 측면이 있게 된다. 우리 항공관련 법률에서 과징금 부과대상 사안에 대해, 과징금 부과단계에서 사법적 절차와 달리 위반행위자의 방어권 보장에 관한 규정이 법률상 존재하지 않기 때문이다. 막대한 규모의 과징금이 부과되면 형벌의 일종인 벌금과 같은 기능을 하게 되는데, 사법절차에서는 위반행위자에게 방어권이 어느 정도 보장됨에 반해, 과징금 부과 행정절차에서는 신속한 행정집행이라는 미명 하에 충분한 방어권 보장 없이 부과조치가 이루어지기 때문이다. 다행히 우리 <항공분야 행정처분 업무처리 절차에 관한 규정>⁶⁸⁾ 제16조에서 행정관청이 위반행위자에게 행정처분을 사전통지하고, 그에 관한 의견을 제출할 수 있도록 하고 있지만, 각종 청문제도(hearing)를 규정하고 있는 미국 FAA의 규정과 비교할 때 우리나라의 절차는 만족할 만한 수준이라고 볼 수는 없다. 물론 과징금 부과 이후에 이를 다룰 수 있는 행정쟁송제도가 존재하지만, 이는 어디까지나 과징금 부과조치가 이루어진 이후에나 가능한 일이다. 따라서 미국의 입법례와 같이 행정부에 의한 과징금 부과단계에서 청문절차와 같은 준사법적 절차를 보완하거나, 부과될 과징금의 규모에 따라 행정적 제재(FAA)와 사법적 제재(연방검찰 및 연방법원)로 이원화된 병존적 규제방식이 고려될 필요가 있을 것으로 본다.

또한 과징금과 별도로 행정질서벌인 과태료도 항공관련 법률에 함께 규정되어 있고, 과징금을 부과한 행위에 대해서는 과태료를 부과할 수 없다고 명시하고 있다(항공사업법 제83조). 이 또한 과징금과 과태료가 법적 성격을 달리하는 제도이지만 위반행위자의 입장에서는 2번에 걸친 금전제재에 따라 이중처벌로 인식할 가능성이 있음을 우려하여 마련한 규정이다. 하지만 이러한 입법은 과징금과 과태료가 실질적으로 동일한 효과를 가진다는 점을 법률이 자인한 것으로 볼 수 있다. 법규 위반행위에 대해 행정적 제재는 과태료로 규율하고, 위반행위에 따른 이익환수조치를 취하거나 영업정지에 같은 행정제재의 필요성이 있을 때만 과징금을 부과하는 원칙이 준수되어야 할 것으로 생각된다.

요컨대 경미한 사안에 대해서는 행정질서벌인 과태료로 규율하고, 사안에 따

68) 국토교통부 훈령 제1073호(2018.08.22.)

라 위반행위에 따른 이익환수 혹은 영업정지가 필요한 경우에만 적절한 수준의 과징금이 부과되어야 할 것이다. 그리고 과징금 부과단계에 있어서도 위반행위 당사자의 방어권을 보완할 수 있는 수단이 강구될 필요가 있을 것으로 본다. 나아가 심각한 위반행위로서 높은 수준의 과징금 부과가 필요한 경우에는 행정적 제재수단이 아닌 사법적 절차에 따른 국가 형벌권이 작동되도록 제도를 개선하는 것이 타당하다고 생각된다. 이때 어느 정도의 위반행위를 과도한 위반으로 볼 것인지 여부에 관한 기준은 법률로 명확히 규정될 필요가 있을 것이다.

2. 그 밖의 문제점과 개선방향

2.1 징수된 과징금의 사용

과징금은 기본적으로 법령 위반행위에 따른 이익의 환수와 행정적 제재조치라는 양면성을 가진다.⁶⁹⁾ 다만 우리나라에서 과징금이 처음 도입된 공정거래 분야에서는 행정제재 보다는 이익환수 기능이 우선된다고 볼 수 있다.⁷⁰⁾ 경쟁을 침해하는 위반행위로 사업자는 이익을 취득하였고, 소비자는 부당하게 추가적인 지출을 부담하였으므로 위반 사업자로부터 해당 이익을 환수할 필요가 있기 때문이다. 이에 따라 과징금 액수의 산정에 있어서도 원칙적으로 부당한 이익의 환수를 위한 목적이 우선적으로 고려되고 그에 부가하여 행정제재 목적이 고려되는 것이다.⁷¹⁾⁷²⁾ 이와 관련하여 공정거래법 분야에서 징수된 과징금은 국고에 귀속될 것이 아니라 부당하게 추가적인 금전을 지출한 소비자들에게 환원되어야 한다는 주장이 설득력을 갖게 된다.⁷³⁾

69) 김보현·신영근, “공정거래법상 과징금제도의 개선방안에 관한 연구”, 『사회과학연구』(2010), 16(2): 63-87 ; 김남우, “현행 과징금 제도의 주요 쟁점과 그 해결방안”, 『경제법연구』(2011), 10(2): 77-97.

70) 홍대식, “공정거래법상 과징금제도”, 권오승 편저, 『공정거래와 법치』(2004) 박영사.

71) 홍대식·윤미경, “부당한 공동행위로 인한 소비자피해액 규모의 측정에 관한 연구”. 연구용역보고서(2006), 공정거래위원회.

72) 다만 우리 법원은 과징금이 부당이득 환수의 성격을 가지는지 아니면 행정 제재적 성격을 가지는지 여부를 확립적으로 판단하지 않고 불공정거래행위의 유형에 따라 달리 보고 있다. 지광석, “과징금의 부과 목적과 사용의 연계에 관한 정책적 고찰”, 한국공공관리학보(2014), 28(1), 87-113. 94면.

이에 반해 항공관련 과징금은 부당이득 환수 보다는 행정제재나 징벌에 초점을 두는 것으로 이해된다. 2018년도 한 해 동안 부과된 항공 과징금 사례에서 볼 수 있는 바와 같이, 항공사업자가 항공관련 법령을 위반한 이유가 금전적 이득을 취하기 위한 것이었다고 보기는 어렵고, 그로부터 소비자들이 추가적으로 부당한 지출을 하였다고 보기는 더욱 어렵기 때문이다. 예컨대 항공안전 규범의 위반으로 과징금이 부과된 경우, 그러한 위반행위로 사업자가 부당한 이득을 취하였기 때문에 과징금을 부과하는 것이 아니라 동일한 위반행위로 항공안전이 위협을 받게 될 염려가 있기 때문에 이를 제재하기 위해 과징금이 활용되는 것이다. 따라서 항공관련 분야에서 징수된 과징금에 대해서는 손해배상 차원에서 소비자 환원과 같은 주장은 설득력이 약하다. 그렇지만 과징금의 사용에 관해서는 여전히 다양한 논의가 제기될 수 있다.

현재 과징금 징수금액은 징수주체에 관계없이 국고에 귀속되는 것이 원칙이며, 세입예산의 경상이전수입 중 벌금 목으로 수납된 후 전액 정부예산에 귀속되어 국가세출예산의 재원으로 사용된다.⁷⁴⁾ 그런데 최근에는 징수된 과징금을 일률적으로 국고에 귀속시키지 아니하고 특정 사업을 위하여 활용하는 사례가 등장하고 있다. 환경범죄와 관련해서 징수된 과징금을 환경개선 특별회계의 세입으로 산입하거나, 식품위생법상의 과징금을 식품진흥기금에 귀속시키는 경우가 대표적이다.⁷⁵⁾ 이러한 사례를 참고하여, 항공관련 과징금도 우리나라 항공산업의 발전을 위한 분야에 특정하여 사용될 수 있는 방안을 모색하는 것이 타당할 것으로 생각된다. 다만, 이때에는 과징금 징수주체가 징수된 과징금을 관리하는 주체가 되어 재원확보를 위하여 자칫 무리하게 과징금을 징수하는 부작용이 우려될 수도 있겠다.⁷⁶⁾

73) 일례로 공정거래 분야에서 징수된 과징금으로 소비자의 권리보호를 위한 기금을 조성 하자는 주장이 있다. 지광석, 위 논문, 103면 이하 참고.

74) 지광석, 위의 논문, 97면.

75) 과징금의 다양환 활용사례에 관해서는 지광석, 위의 논문, 101면 이하 참고.

76) 이호용, “공중위생업의 육성을 위한 기금 조성 방안”, 『한양법학』(2009) 20(2): 305-327.

2.2 과도한 재량권의 부여

우리나라 항공 과징금은 부당이득의 환수 보다는 행정제재 내지는 징벌적 성격을 가진다고 볼 수 있지만, 법령에 명시된 과징금 부과 목적은 어디까지나 ‘공익의 보호’이다. 항공사업의 정지를 명하는 경우 그 사업을 정지하면 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있는 경우(항공사업법 제29조), 혹은 각종 증명이나 승인의 효력정지가 항공기 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있는 경우(항공안전법 제29조) 등과 같이 업무의 정지를 통한 행정제재 보다 공익을 해칠 우려에서 각종 제재조치에 갈음하여 과징금이 부과되는 것이다. 그런데 ‘공익을 해칠 우려’라는 것은 상당히 포괄적인 표현으로 명확한 기준이 제시되지 않으면 결국 그 판단은 행정권자의 주관에 치우칠 수밖에 없다. 문제는 우리 법률이 어떠한 경우에 영업의 정지 혹은 증명이나 승인의 효력정지가 공익을 해치게 되는지에 관한 명확한 기준을 제시하지 않고 있다는 점이다. 예컨대 <항공사업법> 제28조와 제29조에 따르면, 재무구조 개선 명령 이후에도 여전히 2분의 1 이상 자본잠식이 3년 이상 지속되는 항공사에 대해 그러한 재무상황으로 인해 항공안전 또는 소비자 피해가 ‘우려’되는 경우에는, 면허 또는 등록을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명하거나 과징금을 부과할 수 있다. 이때 항공사의 재무상황 악화와 그에 따른 항공안전 또는 소비자 피해의 우려를 판단하는 기준은 존재하지 않는다. 또한 동법 제28조에는 “국가의 안전이나 사회의 안녕질서에 위해를 끼칠 현저한 사유가 있는 경우”라는 매우 포괄적인 규정도 과징금 부과의 근거로 제시되어 있다. 이처럼 우리 법률에 따르면 항공분야의 과징금 부과에 있어서 행정권자의 지나친 재량행위가 개입될 여지가 다분하다고 할 수 있다.

나아가 우리 항공 과징금은 부과금액의 산정에 있어서도 주관적인 판단이 개입될 여지를 남기고 있다. <항공사업법 시행령>과 <항공안전법 시행령>은 다음과 같이 과징금의 증액이나 감액을 규정하고 있다. 즉, 국토교통부장관이 과징금 금액의 2분의 1 범위에서 그 금액을 줄일 수 있는 경우로는, ① 위반행위가 사소한 부주의나 오류로 인한 것으로 인정되는 경우, 혹은 ② 위반행위자가 법 위반상태를 시정하거나 해소하기 위하여 노력한 사실이 인정되는 경우, 혹은 ③

그밖에 위반행위의 정도, 위반행위의 동기와 그 결과 및 위반 횟수 등을 고려하여 과징금 금액을 줄일 필요가 있다고 인정되는 경우가 그것이다. 또한 국토교통부장관이 과징금 금액의 2분의 1 범위에서 그 금액을 늘릴 수 있는 경우로는, ① 위반의 내용·정도가 중대하여 공중에 미치는 영향이 크다고 인정되는 경우, 혹은 ② 법 위반상태의 기간이 6개월 이상인 경우, 혹은 ③ 그밖에 위반행위의 정도, 위반행위의 동기와 그 결과 및 위반 횟수 등을 고려하여 과징금 금액을 늘릴 필요가 있다고 인정되는 경우 이다.

전술한 바와 같이, 우리나라 항공분야 과징금은 외국에 비해 부과금액의 규모가 크고, 사법적 절차가 배제된 상태임에도 불구하고 일종의 징벌적 수단으로 기능하고 있다. 이러한 특이점을 고려할 때, 과징금 부과여부 및 부과금액의 산정에 광범위한 행정재량을 허용하는 것은 재고될 필요가 있을 것으로 보인다. 이렇게 함으로써 행정 담당자에게는 업무집행에 관한 명확한 근거를 제시하고, 규범을 준수하여야 하는 사업자에게 예측가능성을 담보할 수 있을 것이다.

V. 맺음말

항공분야의 과징금 부과제도는 당시 공정거래 관련 법률에 신설된 제도를 참고하여 1984년에 처음으로 도입되었다. 그런데 항공분야의 과징금 제도는 공정거래 분야의 그것과는 다소 차이가 있다. 공정거래 분야의 과징금은 시장경제 질서의 가치를 훼손하는 행정상 의무위반 행위에 대해 부과되고, 위반행위에 따른 이익의 환수와 부당한 소비자의 지출을 보상하는 역할에 주력하게 된다. 하지만 항공분야에서 사업자의 의무위반은 단순히 국민의 재산적 손실을 발생시키는 것이 아니라 생명이나 신체에 직접적인 영향을 끼치게 된다. 이점에서 항공 과징금은 공정거래 분야의 과징금과 비교할 때 의무 위반행위에 대한 비범죄화(decriminalization)나 과징금 부과에 따라 시장에 전해지는 충격은⁷⁷⁾ 우선적인 고려대상이 되지 아니한다. 이런 이유로 항공분야 과징금은 부당이득의 환수 보

77) 이원우, “현행 금융감독법상 과징금제도의 쟁점과 개선방안”, *Business, Finance & Law* 제15권, 서울대학교 금융법센터 (2006), 59-60면.

다는 행정적 제재수단 혹은 징벌적 수단의 성격을 강하게 가진다. 실제로 우리 법률의 문언을 보더라도 항공 과징금은 항공사업의 정지 혹은 각종 증명이나 승인의 효력정지에 갈음하여 공익을 보호하기 위한 목적에서 운영되어야 한다. 더욱이 행정작용에 따른 과징금 부과 절차적 신속성이 강조됨에 따라 사법적 절차의 더딘 진행속도라는 한계를 극복할 수도 있으며, 항공분야의 전문성을 가진 행정인력에 의하여 위반여부가 판단되는 점에서 어느 정도의 신뢰성도 가질 수 있다. 하지만 이처럼 장점을 가지고 있는 항공분야 과징금도 다른 나라의 제도와 비교할 때 합리적인 방향으로 보완될 필요성은 확인된다.

우선 외국의 입법례와 비교할 때, 우리 법률에 규정된 항공관련 과징금은 지나치게 고액이기도 하면서, 사법적 절차가 아닌 행정적 절차에 따라 집행됨에 따라 그 효과는 형벌과 유사한 특색이 있다. 이러한 우리의 제도는 항공행정 분야의 전문가들에 의한 신속하고 효율적인 제재수단이면서, 국민의 법 감정을 반영할 수 있다는 장점도 있지만, 위반행위 당사자의 방어권 확보는 물론이고 과잉금지의 원칙이나 삼권분립과 같은 헌법적 가치가 훼손될 우려가 있으므로 재검토될 필요가 있다고 본다.

나아가 우리 법령의 해석상 과징금 부과여부와 구체적인 금액의 산정에 있어서 행정권자의 주관적인 판단이 작용할 여지가 크므로 이에 대해서도 합리적인 대안이 필요할 것으로 본다. 마지막으로 항공분야에서 징수된 과징금은 우리나라 항공 산업의 발전을 위하여 쓰일 수 있는 적절한 방안이 모색될 필요가 있을 것이다.

참고문헌

[국내 판례]

- 대법원 2001. 2. 9. 선고 2000두6206 판결
 대법원 2002. 5. 28. 선고 2000두6121 판결
 대법원 2002. 5. 28. 선고 2000두6121 판결
 대법원 2002. 9. 24. 선고 2000두1713 판결
 대법원 2004. 10. 14. 선고 2001두2881 판결
 대법원 2004. 10. 27. 선고 2002두6842 판결
 대법원 2006. 5. 12. 선고 2004두12315 판결
 대법원 2006. 7. 27. 선고 2004두1186 판결
 대법원 2010. 1. 14. 선고 2009두11843 판결
 대법원 2011. 7. 14. 선고 2011마364 결정
 대법원 2014. 10. 15. 선고 2013두5005 판결
 대법원 2014. 5. 16. 선고 2012두13665 판결
 헌법재판소 2001. 5. 31. 선고 99헌가18, 99헌바71·111
 헌법재판소 2001. 5. 31. 선고 99헌가18, 99헌바71·111, 2000헌바51·64·65·85, 2001
 헌바2(병합) 결정.

[신문기사]

- “‘땅콩회항’ 과징금 28억원... 42개월 뒷북 징계”, 한국일보 2018년 5월 18일자
 “과도한 항공산업 제재, 정책 일관성도 실종”, 파이낸셜뉴스 2018년 12월 3일
 “항공사 과징금 납부액 매년 경증...올해 과징금 규모 100억 넘어”, 아주경제 2018년
 10월 10일자

[서적, 연구논문, 보고서]

- 연구용역보고서 “과징금 부과제도 개선방안 연구”, 농림수산물부 (2011)
- 연구용역보고서 “과징금제도의 운용현황과 개선과제”, 전국경제인연합회 CEO report on current issue (2002.5)
- 김남우, “현행 과징금 제도의 주요 쟁점과 그 해결방안”, 『경제법연구』(2011), 10(2)
- 김보현, 신영근, “공정거래법상 과징금제도의 개선방안에 관한 연구”, 동국대 사회과학 연구, 제16권 2호 (2010)
- 민경환, “국내 항공법상의 제재수단에 관한 소고 : 과징금 제도를 중심으로”, 석사학위 청구논문, 한국항공대학교 (2006)
- 신봉기, 경제규제입법에 있어서 과징금제도의 내용과 문제점, 단국대 법학논총 제18집 (1992. 10)
- 유경수, “미국의 항공법 위반행위 제재 프로그램 소개”, 항공진흥 제30호(2003)
- 이상철, “행정심판대상외의 범위 및 확대문제”, 법제논단(2005)
- 이원우, “현행 금융감독법상 과징금제도의 쟁점과 개선방안”, Business, Finance & Law 제15권, 서울대학교 금융법센터 (2006)
- 이창재, “미국 연방법규상 항공여행객보호제도에 관한 연구”, 항공우주정책법학회지 제 28권 제2호(2013)
- 이호용, “공중위생업의 육성을 위한 기금 조성 방안”, 『한양법학』(2009) 20(2)
- 조성규, “과징금의 법적 성격에 대한 시론적 고찰”, 행정법연구 제55권(2018)
- 지광석, “과징금의 부과 목적과 사용의 연계에 관한 정책적 고찰”, 한국공공관리학보, 28(1), (2014)
- 채우석, 과징금제도에 관한 일고찰, 토지공법연구 제22집(2004)
- 한국법제연구원 연구용역보고서, “과태료·과징금 부과기준 개선방안 연구”, (2009. 08)
- 홍대식, “공정거래법상 과징금제도”, 권오승 편저. 『공정거래와 법치』(2004) 박영사
- 홍대식·윤미경, “부당한 공동행위로 인한 소비자피해액 규모의 측정에 관한 연구”. 연구용역보고서, 공정거래위원회 (2006)

[외국문헌]

Alan D. Meneghetti, Philip Perrota, Aviation Law 2019 United Kingdom, International Comparative Legal Guide

Charles F. Krause, Aviation Tort and Regulatory Law (2nd Edition), Law Highlights

Gabriel A. Moens and John Trone (2015) "The Principle Of Subsidiarity In EU Judicial And Legislative Practice: Panacea Or Placebo?," Journal of Legislation: Vol. 41: Iss. 1, Article 2

Miroslava Scholten, Michiel Luchtman, Law Enforcement by EU Authorities: Implications for Political and Judicial Accountability, Edward Elgar Publishing, 2017

Rimson, Ira J., "Investigating 'Causes,'" Albuquerque, N Mex, presented at the International Society of Air Safety Investigators International Seminar, Barcelona, Spain; October 20, 1998)

초 록

항공운송에서 법령상 의무를 위반한 사업자에 대해 행정부는 정해진 절차에 따라 행정제재를 조치할 수 있는데, 그 중 대표적인 것이 금전적인 행정제재인 과징금이다. 행정제재로서 과징금 부과제도는 1980년대 공정거래 분야에서 우리나라에 처음 도입되었는데, 항공관련 법령에서의 도입은 1984년 개정 <항공법>에서 이루어졌다. 현재 항공 관련 과징금은 <항공사업법>이나 <항공안전법>에 규정되어 있다.

법률에 따르면 항공 사업자가 행정상 의무를 위반하여 영업의 정지를 명하거나, 부여한 자격증명이나 승인의 효력을 정지하는 것이 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있는 경우에 그러한 정지조치에 갈음하여 과징금이 부과될 수 있다. 이점에서 항공관련 과징금은 우리나라 과징금 제도의 원류라 할 수 있는 공정거래 분야의 과징금과 다소 차이를 보인다. 공정거래 분야에서는 시장경제 질서의 가치를 훼손하는 행정상 의무위반 행위에 대해 과징금이 부과되고, 위반행위에 따른 이익의 환수와 소비자의 부당한 지출을 보상하는 역할에 주목한다. 하지만 항공분야에서 사업자의 의무위반행위는 단순히 국민의 재산적 손실을 발생시키는 것이 아니라, 항공교통이용자의 생명이나 신체에 직접적인 영향을 끼치게 된다. 이점에서 항공 과징금은 공정거래 분야의 과징금과 비교할 때 부당이득의 환수 보다는 행정행위의 실효성 확보 수단으로서 행정적 제재 혹은 징벌의 성격을 강하게 가진다.

일반적으로 과징금은 행정 전문가에 의한 조사절차를 거치므로 효율성이 확보될 수 있고, 사법적 절차에 비해 신속한 집행이 가능하다는 점에서 행정적 제재수단으로 선호도가 높다. 더욱이 민사소송에서 징벌적 손해배상이 인정되지 않는 우리나라 현실에서 국민의 법 감정을 인지하여 사업자에게 철퇴를 가함으로써, 과징금 부과제도는 사회정의를 실현하는 수단으로 인식되어 있고 이에 대한 여론도 상당히 호의적이다.

하지만 과징금은 어디까지나 행정행위의 실효성 확보수단일 뿐이다. 우리나라 항공관련 법률에 따른 과징금은 행정적 제재수단이면서 그 실효적인 측면에서는 형벌의 일종인 벌금과 유사하고, 더욱이 지나치게 고액의 과징금으로 인해

국가의 형벌권 집행 이상의 결과를 가져오는 경우도 있다. 나아가 과징금 부과 제도의 부적절한 입법과 그 운영은 자칫 법치국가로서의 가치를 훼손할 우려를 낳기도 한다.

위와 같은 인식 하에서 본 논문은 우리나라 항공관련 법령에 규정된 과징금 부과제도와 운영현황에 관한 현주소를 파악할 목적에서 기술되었다. 특히 외국의 항공관련 과징금 법령과의 비교 연구를 통하여 우리 제도의 문제점과 개선방향을 탐구하는데 주력하였다. 아무쪼록 본 연구를 통해 우리나라 항공 산업의 발전과 공공의 이익이 함께 추구될 수 있는 방향으로 항공관련 과징금 부과제도가 합리적으로 운영되기를 희망한다.

주제어 : 과징금, 항공, 행정제재, 항공사업법, 항공안전법, FAA, EASA

Abstract

A Comparative Review on Civil Money Penalties in Aviation Law*

Chang-Jae Lee**

In 1984, Congress enacted a new measure of administrative sanctions which is a civil money penalty program for violations of Aviation Act and its implementing regulations. This civil money penalty system has been in operations in lieu of suspending or revoking certificates issued by Korean government, Ministry of Land, Infrastructure, and Transport. According to the rules of Aviation Business Act or Aviation Safety Act, where the Minister of Land, Infrastructure and Transport should order an air carrier to suspend operation because of her violation under certain rules, in which case the suspension of operation is likely to cause serious inconvenience to consumers of air transport services or to harm public interest, the Minister of the department may impose an administrative monetary penalty in lieu of the suspension of operation. In this regard, airline related civil money penalties are somewhat different from those of fair trade, which is the origin of the money penalties system in Korea.

Civil money penalties in the field of fair trade are imposed on executive duty violations that undermine the value of the market economy order, and focus on reimbursement of profits due to violations and compensation for unfair spending by consumers. However, in the aviation sector, breach of duty by a business operator does not simply cause the property loss of the public, but it has a direct impact on life or property of the public. In this respect, aviation penalties are more likely to be administrative sanctions or punitive measures than refunds of unfair benefits, compared to penalties in the field of fair trade.

* This study was supported by research fund from Chosun University 2017.

** LL.M. & Ph.D, Professor at Chosun University, Gwangju, South Korea.

In general, civil money penalties have been highly preferred as administrative sanctions because they are subject to investigations by administrative experts and thus, efficiency can be ensured and execution is quicker than judicial procedures. Moreover, in Korea, because punitive civil damages cannot be awarded by the courts, the imposition of civil money penalties is recognized as a means of realizing social justice by recognizing the legal feelings of the people. However, civil money penalties are administrative sanctions, and in terms of effectiveness, they are similar to criminal fines, which are a form of punishment. Inadequate legislation and operation of penalties imposition may cause damage to the value of Constitution.

Under the above recognition, this paper has been described for the purpose of identifying the present status of the civil money penalties imposition system and operating status in the area of air transport under the laws and regulations in Korea. Especially, this paper was focused on exploring the problem and improvement direction of Korean system through the comparative study with foreign laws and regulations.

Key words : Civil Penalty, Aviation, Remedial Sanction, FAA, EASA