



제420회 국회 (임시회)
제1차 국토교통위원회

항공사업법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 소비자 피해보상, 항공마일리지 적립·사용 현황의
제출 명령 근거 마련 등 〉

■ 황운하의원 대표발의(의안번호 제2204867호)

2024. 12.

국 토 교 통 위 원 회

전 문 위 원 과 현 준

목 차

□ 황운하의원 대표발의(2204867)	1
Ⅰ. 제안경위	1
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용	1
Ⅲ. 검토의견	3
1. 항공정책기본계획 수립 시 항공운송사업의 공정한 경쟁환경 조성에 관한 사항 포함(안 제3조제2항제10호 신설)	3
가. 개정안의 내용	3
나. 검토의견	3
다. 정부 및 이해관계자 의견	5
1) 국토교통부	5
2) 한국항공협회	5
2. 소비자 피해보상, 항공마일리지 적립·사용 현황 등 제출 명령 근거 마련 등 (안 제61조제6항, 제64조 및 제84조제2항제12호의2 신설)	7
가. 개정안의 내용	7
나. 검토의견	8
1) 항공마일리지 적립·사용 현황 제출 및 공개 관련	8
2) 피해보상 또는 피해구제 현황 제출 및 공개 관련	11

3) 자료 제출 명령 근거 별도 신설 필요성	11
다. 정부 및 이해관계자 의견	13
1) 국토교통부	13
2) 한국항공협회	13

□ 황운하의원 대표발의(2204867)

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 황운하의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2024. 10. 24.
3. 회 부 일 : 2024. 10. 25.

II. 제안이유 및 주요내용

최근 항공 마일리지 사용 및 지연 보상과 관련하여 각종 분쟁이 증가함에 따라 소비자권익 보호 강화 필요성이 제기되는 가운데, 국내 대형항공사 간 합병이 임박해 오면서 독과점으로 인한 소비자피해 우려 또한 제기되는 상황임.

그런데 현행법에는 소비자 피해구제 현황이나 항공마일리지 적립·사용 현황을 주기적으로 파악할 수 있는 근거가 없고, 항공운송사업의 경쟁환경 조성을 위한 정책 수립 근거도 마련되어 있지 않아 제도개선에 한계가 있다는 지적이 있음.

이에 항공정책기본계획 수립 시 항공운송사업의 경쟁환경 조성에 관한 사항을 포함하도록 하고, 항공교통사업자에게 소비자 피해보상 및 항공마일리지 적립·사용 현황 등 자료를 제출하도록 하는 근거를 마련하며, 항공교통서비스 보고서의 필요적 포함사항에 소비자 피해구

제 현황 및 항공마일리지 적립·사용 현황을 추가함으로써 항공교통
이용자의 권익 보호 강화에 기여하려는 것임(안 제3조제2항제10호 신
설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 항공정책기본계획 수립 시 항공운송사업의 공정한 경쟁환경 조성 에 관한 사항 포함(안 제3조제2항제10호 신설)

가. 개정안의 내용

개정안은 항공정책기본계획에 포함시켜야 할 사항으로서 항공운송사업의 공정한 경쟁환경 조성에 관한 사항을 추가하려는 것임.

현행	개정안
제3조(항공정책기본계획의 수립) ① (생략) ② 항공정책기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. ~ 9. (생략) <u><신설></u> 10. (생략) ③ ~ ⑥ (생략)	제3조(항공정책기본계획의 수립) ① (현행과 같음) ② ----- -----. 1. ~ 9. (현행과 같음) <u>10. 항공운송사업의 공정한 경쟁환경 조성에 관한 사항</u> <u>11. (현행 제10호와 같음)</u> ③ ~ ⑥ (현행과 같음) 부 칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

나. 검토의견

현행법 제3조¹⁾는 국토교통부장관으로 하여금 5년마다 항공정책기본

1) 「항공사업법」

제3조(항공정책기본계획의 수립) ① 국토교통부장관은 국가항공정책(「항공우주산업개발 촉진
법」에 따른 항공우주산업의 지원·육성에 관한 사항은 제외한다. 이하 같다)에 관한 기본계
획(이하 “항공정책기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

계획을 수립하도록 하면서, 동 계획에 국내외 항공정책 환경의 변화와 전망, 국가항공정책의 목표, 전략계획 및 단계별 추진계획, 국내항공운송사업, 항공기정비업 등 항공산업의 육성 및 경쟁력 강화에 관한 사항 등 항공산업의 진흥을 위하여 필요한 사항을 포함하도록 하고 있음.

그런데 지난 2019년 주요 항공사인 아시아나 항공이 모기업의 위기로 재무부실이 누적되자 매각을 결정하였고 2020년 또다른 주요 항공사인 대한항공에 매각이 발표되었음. 이후 각국 법령에 따라 특정 기업이 해당국에서 일정 규모 이상 매출 발생 중인 경우 기업결합 시 경쟁당국의 심사대상이 되어 우리나라를 비롯한 14개국의 심사가 진행되었고 2024년 12월 현재 기업결합이 완료되었음.

이와 같은 기업결합과 관련하여 공정거래위원회는 지난 2022년 국제선의 경우, 양사 중복노선 총 65개 중 26개 노선, 국내선의 경우, 양사 중복노선 총 22개 중 14개 노선에서 경쟁을 제한할 우려가 크다고 판단하였던 바 있음.²⁾

② 항공정책기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국내외 항공정책 환경의 변화와 전망
2. 국가항공정책의 목표, 전략계획 및 단계별 추진계획
3. 국내항공운송사업, 항공기정비업 등 항공산업의 육성 및 경쟁력 강화에 관한 사항
4. 공항의 효율적 개발 및 운영에 관한 사항
5. 항공교통이용자 보호 및 서비스 개선에 관한 사항
6. 항공전문인력의 양성 및 항공안전기술·항공기정비기술 등 항공산업 관련 기술의 개발에 관한 사항
7. 항공교통의 안전관리에 관한 사항
8. 항공보안에 관한 사항
9. 항공레저스포츠 활성화에 관한 사항
10. 그 밖에 항공운송사업, 항공기정비업 등 항공산업의 진흥을 위하여 필요한 사항

2) 공정거래위원회 보도자료(대한항공-아시아나항공 기업결합 조건부 승인) 2022.2.22.

【 공정거래위원회 보도자료(22.2.22.) 일부 발췌 】

- (시장 집중도) 당사회사는 결합 이후 우리나라 국제선 전체 약 48.9%, 국내선 제주노선 전체 약 62.0%의 점유율을 차지하여 우리나라 항공 운송시장 1위 사업자의 지위를 매우 공고히 하는 것으로 나타났다.
- 국제선 노선별로는 당사회사 독점 운항 노선이 10개, 60% 이상인 노선이 29개 등 다수 노선에서 시장 집중도가 매우 높다.
 - 국내선 노선별로는 당사회사 독점 노선이 6개, 대구↔제주를 제외한 모든 제주-내륙 중복노선에서 당사회사 점유율이 약 60% 이상이 된다.

자료 : 공정거래위원회

이처럼 기업결합 등으로 인해 경쟁이 제한되는 경우 소비자의 피해로 이어질 수 있으므로 개정안은 항공운송사업의 공정한 경쟁환경 조성에 관한 사항을 항공정책기본계획에 포함되어야 할 사항으로 추가하여 소비자를 보호하려는 것으로, 적절한 입법조치로 보임.

다. 정부 및 이해관계자 의견

1) 국토교통부

기간사업인 항공산업의 경쟁환경 조성과 소비자 보호 강화 차원에서 정책 수립 시 관련 내용 포함을 명확화하는 것은 바람직하다는 의견임.

2) 한국항공협회

시장지배적 지위의 남용 금지, 불공정한 내용의 약관 규제 등 공정경쟁에 관한 구체적인 사항은 이미 공정거래위원회와 그 소관 법령에 따른 관리·감독이 이루어지고 있어 중복 규제에 해당한다는 의견임.

가. 개정안의 내용

현행	개정안
제61조(항공교통이용자 보호 등) ① ~ ⑤ (생략)	제61조(항공교통이용자 보호 등) ① ~ ⑤ (현행과 같음)
⑥ 항공교통사업자는 항공교통이용자의 피해구제 신청현황, 피해구제 처리결과 등 항공교통이용자 피해구제에 관한 사항을 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관에게 정기적으로 보고하여야 한다.	⑥ ----- ----- ----- ----- ----- -----, 이
<u><후단 신설></u>	<u>경우 국토교통부장관은 피해구제 제도의 개선을 위하여 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 소비자 피해보상 및 항공마일리지 적립·사용 현황 등의 자료를</u>

현행	개정안
⑦ ~ ⑫ (생략) 제64조(항공교통이용자를 위한 정보의 제공 등) ① (생략) ② 항공교통서비스 보고서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. (생략) 2. 항공교통이용자의 <u>피해현황</u> 및 그 분석 자료 3. ~ 5. (생략) 6. 항공교통이용자의 항공권 구입에 따라 적립되는 마일리지(탑승거리, 판매가 등에 따라 적립되는 점수 등을 말한다)에 대한 <u>항공운송사업자(외국인 국제항공운송사업자를 포함한다)별 적립 기준 및 사용 기준</u> <u><신설></u> <u><신설></u> 7. (생략) ③ (생략) 제84조(과태료) ① (생략) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. ~ 12. (생략) <u><신설></u>	<u>추가로 제출할 것을 명할 수 있다.</u> ⑦ ~ ⑫ (현행과 같음) 제64조(항공교통이용자를 위한 정보의 제공 등) ① (현행과 같음) ② ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. -----<u>피해현황(피해구제 현황을 포함한다)</u>----- ----- 3. ~ 5. (현행과 같음) 6. ----- ----- -----<u>다음</u> <u>각</u> <u>목의 사항</u> <u>가. 항공운송사업자(외국인 국제항공운송사업자를 포함한다)별 적립·사용 기준 및 현황</u> <u>나. 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사항</u> 7. (현행과 같음) ③ (현행과 같음) 제84조(과태료) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----. 1. ~ 12. (현행과 같음) <u>12의2. 제61조제6항에 따라 자료를</u>

현행	개정안
13. ~ 24. (생략) ③·④ (생략)	<u>제출하지 아니하거나 거짓으로 제출한 자</u> 13. ~ 24. (현행과 같음) ③·④ (현행과 같음) 부칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

나. 검토의견

1) 항공마일리지 적립·사용 현황 제출 및 공개 관련

현재 항공마일리지에 관해서는 「항공사업법」 제64조³⁾에서 매년 항공교통서비스 보고서에 항공사별(외국항공사 포함) 적립 기준 및 사용 기준을 포함하여 공개하도록 규정되어 있음.

3) 「항공사업법」

제64조(항공교통이용자를 위한 정보의 제공 등) ① 국토교통부장관은 항공교통이용자 보호 및 항공교통서비스의 촉진을 위하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 항공교통서비스에 관한 보고서(이하 "항공교통서비스 보고서"라 한다)를 연 단위로 발간하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 항공교통이용자에게 제공하여야 한다.

② 항공교통서비스 보고서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 항공교통사업자 및 항공교통이용자 현황
2. 항공교통이용자의 피해현황 및 그 분석 자료
3. 항공교통서비스 수준에 관한 사항
4. 「항공안전법」 제133조에 따른 항공운송사업자의 안전도에 관한 정보
5. 국제기구 또는 다른 나라의 항공교통이용자 보호 및 항공교통서비스 정책에 관한 사항
6. 항공교통이용자의 항공권 구입에 따라 적립되는 마일리지(탑승거리, 판매가 등에 따라 적립되는 점수 등을 말한다)에 대한 항공운송사업자(외국인 국제항공운송사업자를 포함한다)별 적립 기준 및 사용 기준
7. 제1호부터 제6호까지에서 규정한 사항 외에 국토교통부령으로 정하는 항공교통이용자 보호에 관한 사항

③ 국토교통부장관은 항공교통서비스 보고서 발간을 위하여 항공교통사업자에게 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 항공교통사업자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

2023년도 항공교통서비스 보고서를 보면, 적립 기준의 경우 국내·외 항공사가 대략적으로 운항구간, 예약 등급에 따라 적립한다는 수준이 공개되어 있고, 사용 기준의 경우 항공권 구매 및 좌석 승급에 사용되는 것이 일반적이고 호텔, 렌트카 및 여행상품 등 이용에 사용할 수 있음을 대략적으로 소개하고 있음.

국토교통부에 따르면 지난 2021년 이후 마일리지 사용 제한 문제, 마일리지 항공권 부족, 유효기간 연장 등 마일리지와 관련한 76건의 민원이 제기되는 등 마일리지와 관련한 소비자들의 불편이 지속되고 있는바, 이에 개정안은 항공마일리지에 대한 항공사별 적립 및 사용 현황 등의 자료 제출을 명할 수 있도록 하고, 항공사별 적립 및 사용 현황을 항공교통서비스 보고서에 포함하여 공개하여 투명한 마일리지 운영을 유도함으로써 소비자의 불편을 해소하려는 것으로, 그 입법취지는 타당한 것으로 보임.

특히, 항공사 마일리지 관련 법원 판례⁴⁾는 “마일리지를 보유하고 이용하는 고객의 권리는 단순한 기대권을 넘어서 재산권으로 보호된다고 보아야 한다”고 판시하고 있는 점을 감안할 필요가 있을 것으로 보임.

다만, 외국인항공사업자에 대한 적용 등에 대해 심도있는 검토가 필

4) 서울남부지법 2010가합 15876

요한 것으로 보임. 개정안에서는 외국인 국제항공운송사업자의 마일리지 적립 및 사용 현황 또한 공개하도록 하고 있으나, 해외의 경우 국가가 항공마일리지 적립 및 사용 현황을 제출하거나 공개하도록 한 사례를 찾기 어려움을 감안할 때, 외국항공사에 대하여 마일리지 현황 자료 제출을 요구하여 공개하는 경우 분쟁의 소지가 있을 것으로 보임.

한편, 이러한 점을 감안하여 국적항공사에게만 의무를 부담시키는 경우에는 국·내외 항공사 간 형평성 논란이 제기될 수 있을 것으로 보이며, 항공마일리지 제도는 모든 항공사가 아닌 일부 항공사에서만 운영하고 있어 국내 항공사 간 형평성 논란이 있을 수 있을 것임.

이외에도 항공마일리지의 적립 및 사용 현황은 개별사의 경영상·영업상 비밀에 해당하여 공개가 어려운 사안인지에 대한 여부 또한 검토가 필요한 것으로 보임.

참고로, 「항공법」 분법 이전인 지난 2015년 개정안과 같이 항공사별 마일리지 적립 및 사용현황을 항공교통서비스 보고서에 포함시키려는 항공법 일부개정법률안(2015.8.21. 강동원의원 대표발의, 의안번호 제 1916523호)이 발의되었으나, 적립 및 사용 ‘현황’이 적립 및 사용 ‘기준’으로 수정되어 입법에 반영됨에 따라 현행과 같이 규정되었음.

2) 피해보상 또는 피해구제 현황 제출 및 공개 관련

국토교통부에 따르면 2020년 이후 보고받은 항공교통이용자 피해구제 신청건수가 3,157건에 이르는 등 항공교통이용자의 보호 필요성이 커지고 있음.

【 항공교통이용자 피해구제 보고 】

(단위 : 건)

구분	20上	20下	21上	21下	22上	22下	23上	23下	24上	계
피해구제 신청건수	135	55	50	1,322	155	217	357	370	496	3,157

* 21년은 전역의 네트워크 장애로 인한 자연 피해 건수가 많음
자료 : 국토교통부

이에 개정안은 항공사에 대하여 피해보상 현황의 제출을 명할 수 있도록 하고, 항공사별 피해구제 현황을 항공교통서비스 보고서에 포함하여 공개함으로써 항공교통이용자의 권익 보호에 기여하려는 것으로 그 취지는 타당한 것으로 보임.

3) 자료 제출 명령 근거 별도 신설 필요성

개정안을 수용하는 경우 안 제64조에 따라 항공교통이용자 피해구제 현황 및 항공사별 마일리지 적립 및 사용 현황이 항공교통서비스 보고서에 포함되어야 할 사항으로 추가되면 같은 조 제3항5)에 따라 항공교

5) 「항공사업법」

제64조(항공교통이용자를 위한 정보의 제공 등) ③ 국토교통부장관은 항공교통서비스 보고서 발간을 위하여 항공교통사업자에게 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 항공교통사업자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

통사업자에게 해당 자료의 제출을 요청할 수 있고 항공교통사업자는 특별한 사유가 없는 경우 이에 따라야 한다고 규정하고 있음에 따라 안 제61조제6항과 같이 자료 제출 명령 근거 및 그 거부 시 과태료를 별도로 신설할 실익이 크지 않은 것으로 보임.

특히, 「항공사업법」 제73조제1항⁶⁾은 동법의 시행에 필요한 범위에서 항공사업자 등에게 업무에 관한 보고를 하게 하거나 서류를 제출하게 할 수 있도록 규정하고 있는바, 동법 제64조제3항에 따른 자료제출 명령을 거부하는 경우 제73조제1항에 따라 자료를 제출하도록 할 수 있을 것으로 보이고, 이를 거부하는 경우 동법 제84조제2항 제23호⁷⁾에 따라 500만원 이하의 과태료 부과대상이 된다는 점을 감안할 필요가 있음.

또한, 피해보상의 제출 명령 근거 마련의 경우 「항공사업법」 제61조6항 및 동법 시행규칙 제64조제3항⁸⁾에 따라 항공사는 피해구제 현황에 대해서 이미 국토교통부에 보고하고 있음.

6) 제73조(보고, 출입 및 검사 등) ① 국토교통부장관은 이 법의 시행에 필요한 범위에서 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 자에게 그 업무에 관한 보고를 하게 하거나 서류를 제출하게 할 수 있다.

1. 항공사업자 2. 공항운영자 3. 항공종사자

4. 제1호부터 제3호까지의 자 외의 자로서 항공기 또는 항공시설을 계속하여 사용하는 자

7) 제84조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

23. 제73조제1항에 따른 보고 등을 하지 아니하거나 거짓 보고 등을 한 자

8) 제61조(항공교통이용자 보호 등) ⑥ 항공교통사업자는 항공교통이용자의 피해구제 신청현황, 피해구제 처리결과 등 항공교통이용자 피해구제에 관한 사항을 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관에게 정기적으로 보고하여야 한다.

「항공사업법 시행규칙」

제64조(항공교통이용자의 피해유형 등) ③ 법 제61조제6항에 따른 보고는 반기별로 별지 제37호서식의 보고서를 국토교통부장관 또는 지방항공청장에게 제출하는 방법으로 한다.

참고. 항공사업법 시행규칙 별지 제37호서식 항공교통이용자 피해구제 현황 보고서

다. 정부 및 이해관계자 의견

1) 국토교통부

먼저, 안 제61조제6항과 관련하여 개정안의 취지에는 공감하나, 현행 법 제64조에 따를 때 항공당국에서 항공사로부터 이용자 보호 관련 자료를 제출받아 국민에 공개하는 체계를 기 운영 중이고, 안 제64조에서 피해보상 및 마일리지 적립사용현황 등 정보제공 확대를 규정함에 따라 이를 통해 입법취지가 충분히 달성가능할 것으로 보이며, 제61조는 항공사에 항공사-소비자 간 관계에서 피해 발생 시 구제 의무·절차를 규정한 조항이므로 해당 조항을 개정하는 것은 법체계상 부적절한 측면이 있고 마일리지 제도를 운영하지 않는 항공사도 다수 있어 일부 항공사에 한정되는 사항을 일반규정에 포함하는 것도 부적절한 측면이 있는바 신중한 검토가 필요하다는 의견으로, 그에 따라 안 제84조제2항제12호의2 신설 역시 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

한편, 안 제64조와 관련하여 정보공개 확대 등 취지에 공감하나, 외항사는 마일리지 현황 관련 공개실익이 적고, 분쟁소지가 있는 점을 고려하여 제외할 필요가 있다는 의견임.

2) 한국항공협회

①항공마일리지 적립·사용 현황 제출 및 공개 관련

먼저, 외항사를 고려하여 해외사례 및 글로벌 스탠다드 부합 여부 등

을 심층 검토할 필요가 있음. 특히, 미국, 중국 포함 해외 주요국 역시 마일리지 관련 상세 현황 공개 등을 의무화하고 있지 않음.

또한, 마일리지 관련 현황 자료는 항공사 수익과 직결되는 좌석 관리 노하우와 마일리지 수익 구조와 관련된 자료로, 영업비밀로서 철저한 보호가 필요함.

아울러, 항공마일리지 적립·사용 현황 공개보다는 각 항공사의 마일리지 사용 조건을 정확히 고지하도록 하여 소비자 상황에 맞는 자유로운 선택을 확대하는 것이 타당한 것으로 보이는 점, 항공마일리지 제도는 항공사와 소비자 간 약관에 따른 것으로, 이는 이미 「약관법」에 따라 공정거래위원회에서 관리·감독 중이라는 점, 다른 산업 사업자 대비 차별 등 평등의 원칙과 관련한 문제의 소지 발생 우려가 있다는 점 등을 고려할 필요가 있음.

② 피해 보상 또는 구제 현황 제출 및 공개 관련

국적사는 항공운송인의 책임과 배상에 대한 국제기준인 몬트리올 협약에 따라 제정된 관계 법령 등을 준수 중이고, 법제화를 통한 강제는 국제적으로 유사사례가 없는 과도한 제재인바 국내 취항 외항사를 대상으로도 충분한 논의가 필요함.

또한, 고객의 피해보상 내역에는 개인의 민감 정보가 포함되어 있으므로 개인정보 보호 측면에서도 신중한 검토가 필요한 측면이 있고, 항공사는 이미 현행법령에 따라 피해구제에 관한 자료를 제출하고 있으므로 추가적인 규제는 불필요함.

문 의 처
02)6788-5580

참고

항공사업법 시행규칙 별지 제37호서식 항공교통이용자 피해구제 현황 보고서

■ 항공사업법 시행규칙 [별지 제37호서식] <개정 2019. 1. 3.>

항공교통이용자 피해구제 현황 보고서					
항공교통 사업자	상호(법인명)		성명(대표자)	법인등록번호	
	주소(소재지)			전화번호	
접수 및 처리 현황	총 접수(건)		처리 중(건)	이송(건)	처리완료(건)
접수일	피해유형	피해내용		처리결과	한국소비자 원 이송 유무
					회신일 (이송일)
「항공사업법」 제61조제6항 및 같은 법 시행규칙 제64조에 따라 항공교통이용자 피해구제 현황 등을 위와 같이 보고합니다. 년 월 일 보고자 (서명 또는 인) 국토교통부장관 귀하 지 방 항 공 청 장					

210mm×297mm[백상지(80g/㎡)]