

항공사고 피해자 가족지원 제도개선 연구

전종진* · 김휘양** · 유광의***

목 차

- I. 서 론
- II. 우리나라의 관련 법제
 - 1. 항공 관련 법제
 - 2. 기타 법제
- III. 국제사회의 관련 법제
 - 1. 미국의 관련 법제
 - 2. 국제민간항공기구(ICAO)의 관련 지침
- IV. 사고사례 비교에 의한 시사점
 - 1. CCA 129편 사고에서의 피해자 및 가족 지원 경과
 - 2. AAR 214편 사고에서의 피해자 및 가족 지원 경과
 - 3. CCA 129편 사고와 AAR 214편 사고에서의 피해자 가족 대상 조치사례 비교 분석
- V. 결 론

* 한국항공대학교 일반대학원 항공교통전공 박사과정(주저자 : jeon.jongjin@hanmail.net)

** 한국항공대학교 항공교통물류우주법학부 교수(공동저자 : igreenbee@kau.ac.kr)

*** 한국항공대학교 항공교통물류우주법학부 교수(교신저자 : keyoo@kau.ac.kr)

I. 서론

항공교통은 운송여객 및 운송거리 당 사고율이 타 교통수단에 비해 비교적 낮은 안전한 교통수단¹⁾이다. 하지만 사고 발생 시 높은 사망률과 대규모 인명피해 및 항공기를 비롯한 기타 재산상 손해가 막대함에 따라, 다른 교통수단과는 달리 사고가 발생되면 사회적 관심의 대상이 되며 언론의 주목을 받는다. 또한 경우에 따라서는 재난으로 분류하여 처리하는 등 육상교통수단의 사고와는 현저히 다른 특성을 지니고 있다.

이러한 항공사고의 특성으로 인해 항공사고가 발생하게 되면 언론과 일반사회 구성원들은 사고로 인한 피해자에 주목하고 그들에 대한 조치나 보상에도 깊은 관심을 갖게 된다. 하지만, 항공사고로 인한 피해자 못지않게 그 가족들 또한 많은 고통을 받으며 심각한 사고 후유증을 겪는다는 사실 역시 무시할 수 없는 현실적인 문제임을 지난 2002년 발생한 중국국제항공(CCA) 129편의 사고²⁾를 통해 우리는 확인할 수 있었다. 그럼에도 항공사고 피해자 가족에 대한 지원에 대한 우리나라의 제도적 체계는 매우 빈약하다.

미국에서는 1996년 트랜스월드항공(TWA) 800편이 대서양 상공에서 폭발, 추락한 사고³⁾를 계기로 항공사고 피해자의 가족들을 지원하기 위한 법을 제정⁴⁾하여 항공사고 피해 당사자뿐만 아니라 그들의 가족들에 대한 체계적인 지원과 관리를 통해 피해자와 피해자 가족들의 추가적인 피해를 최소화 하고 조기에 사고

-
- 1) 2013년~2017년 간의 통계에 의하면 정기운송 민간항공기 기준 연평균 100만 출발편 당 사고율은 2.64이며, 연평균 88.4건의 사고가 발생하여 연평균 358명이 사망하였다. (출처 : ICAO Safety Report 2018 Edition, 2018, p.29, p.36)
 - 2) 2002년 4월 15일, 중국 베이징의 서우두국제공항을 출발하여 우리나라 김해국제공항으로 접근 중이던 중국국제항공 소속 B767-200ER기(기체번호 : B2552)가 김해 국제공항에 착륙을 위해 선회접근 중 공항 북쪽에 있는 산(돛대산, 해발 380m) 정상에 충돌, 추락하여 탑승자 166명 중 129명이 사망하고 37명이 부상을 입은 사고이다. (출처 : 인터넷 위키백과(<https://ko.wikipedia.org>), 검색어 : ‘중국국제항공 129편 추락 사고’)
 - 3) 1996년 7월 17일, 미국 뉴욕의 JFK국제공항을 출발하여 프랑스 파리의 샤를드골국제공항으로 향하던 트랜스월드항공 소속 B747-131기(기체번호 : N93119)가 이륙 후 연료탱크 폭발로 롱아일랜드 인근 대서양에 추락하여 탑승자 230명 전원이 사망한 사고이다. (출처 : 인터넷 위키백과(<https://ko.wikipedia.org>), 검색어 : ‘트랜스월드 항공 800편 추락 사고’)
 - 4) 1996년 제정된 ‘Aviation Disaster Family Assistance Act of 1996’과 1997년 제정된 ‘Foreign Air Carrier Family Assistance Act of 1997’ 등이 있다.

후유증으로부터 벗어날 수 있도록 하고 있다. 특히 2013년 아시아나항공(AAR) 214편이 미국 샌프란시스코 국제공항 착륙 중 추락한 사고⁵⁾에서 미국의 관련 당국이 이러한 법제에 따라 보여준 조치는 우리에게 항공사고에서의 피해자와 그 가족에 대한 지원에 대해 많은 점을 시사하고 있다.

이에 본 연구를 통해 우리나라의 항공사고 피해자 및 피해자 가족 지원에 대한 제도를 확인하고 개선의 필요성을 제언하고자 한다. 이를 위해 국내·외 관련 법제 체계와 과거 사고에서의 관련 사례를 분석하여 우리나라 제도의 부족한 점을 확인함으로써 관련 제도개선의 필요성을 도출할 것이다.

한편, 항공사고와 관련한 기존 학술연구로서 항공사고에 관한 항공운송인의 책임⁶⁾이나 항공여객 권익 보호제도 등에 관한 연구⁷⁾는 다수 존재하나, 피해자와 가족 지원제도에 관한 연구는 그 사례가 희귀⁸⁾하였다. 이에 본 연구의 문헌 검토는 국내·외 관련법제의 분석 위주로 하였다.

본 논문의 II장과 III장에서는 항공사고 발생 시 피해자와 피해자 가족 지원에 대한 우리나라와 국제사회의 관련 법제를 비교하고, IV장에서는 CCA129편 사고와 AAR214편 사고에서의 피해자 및 피해자 가족 지원 사례와 이들 사례가 우리에게 주는 시사점에 대해 살펴본 후 마지막 장에서는 본 연구의 목적인 관련 제도개선의 필요성을 제시하고자 한다.

5) 2013년 7월 6일, 우리나라 인천국제공항을 출발하여 미국 샌프란시스코국제공항으로 향하던 아시아나항공 소속 B777-28E/ER기(기체번호 : HL7742)가 샌프란시스코국제공항 착륙 직전 활주로 앞 방파제 부분에 랜딩기어가 부딪히며 항공기가 지면과 충돌, 폭발 및 화재가 발생하여 탑승자 307명 중 3명이 사망하고 생존자 304명 중 181명이 부상을 입은 사고이다.

(출처 : 인터넷 위키백과(<https://ko.wikipedia.org>, 검색어 : ‘아시아나항공 214편 착륙 사고’))

6) 소재선, 이창규, “항공운송인의 손해배상책임 원인에 관한 법적 고찰-여객 손해배상책임을 중심으로”, 『한국항공우주정책·법학회지』제28권 제2호, 2013; 이강빈, “항공법, 정책 : 몬트리올 협약을 수용한 한국의 국내 입법상 항공운송인의 책임제도”, 『한국항공우주정책·법학회지』제27권 제2호, 2012; 소재선, “항공기사고 손해배상청구에 있어서 준거법의 결정에 관한 소고”, 『한국항공우주정책·법학회지』제25권 제2호, 2010; 등이 있다.

7) 이창재, “항공소비자 보호제도의 입법방향”, 『한국항공우주정책·법학회지』제32권 제1호, 2017; 이창재, “미국 연방법규상 항공여객보호제도에 관한 연구”, 『한국항공우주정책·법학회지』제28권 제2호, 2013; 등이 있다.

8) 최준선, “미국의 항공사고 피해자가족 지원법”, 『항공우주법학회지』제13권, 2001; 외에는 찾아볼 수 없었다.

II. 우리나라의 관련 법제

1. 항공 관련 법제

국제민간항공기구(ICAO; International Civil Aviation Organization, 이하 'ICAO'라 한다.)는 2005년 부속서 제9권에 항공사고 피해자 및 가족에 대한 지원에 대한 항목을 추가했다. 이에 대응하여, 우리나라는 2006년 12월 28일 항공법 개정을 통하여 항공사고 피해자 가족지원에 대한 내용을 법제화⁹⁾하여 항공사에 의한 항공기 사고의 구호 및 보상이 체계적이고 원활하게 이루어질 수 있도록 항공기 사고와 관련된 탑승자 및 그 가족의 지원에 관한 규정을 최초 도입하였고, 해당 내용은 2017년 3월 30일 신설된 항공사업법 제11조로 승계¹⁰⁾되었다. 항공사업법 제11조에 따르면 항공사(국내항공운송사업, 국제항공운송사업 및 소형항공운송사업을 하려는 사업자)는 국토교통부에 면허(국내 및 국제항공운송사업) 또는 등록(소형항공운송사업)을 신청할 때 아래 <표 1>의 항목이 포함된 항공기사고와 관련된 탑승자 및 그 가족의 지원에 관한 계획서를 첨부하여 제출하여야 한다¹¹⁾.

<표 1> 항공운송사업자의 항공기사고 가족 지원계획서 포함 항목

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1) 항공기사고대책본부의 설치 및 운영에 관한 사항 2) 피해자의 구호 및 보상절차에 관한 사항 3) 유해(遺骸) 및 유품(遺品)의 식별·확인·관리·인도에 관한 사항 4) 피해자 가족에 대한 통지 및 지원에 관한 사항 5) 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사항 |
|---|

9) 최초 법제화 당시에는 법률 제8128호『항공법』제49조의 2(항공기사고 지원계획서)를 신설하여 관련 규정을 명시하였다.

10) 2017년 3월 30일 『항공법』이 『항공안전법』, 『항공사업법』 및 『공항시설법』 등으로 분법(分法)됨에 따라 기존 『항공법』 제49조의 2의 내용은 현재 법률 제15325호 『항공사업법』 제11조(항공기사고시 지원계획서)에 명시되어 있다.

11) 법률 제15325호 『항공사업법』 제11조(항공기사고시 지원계획서)

2006년 최초 제정된 이 규정으로 인해 항공사는 항공기 사고 피해자 및 가족에 대한 지원 계획을 사전에 제출해야 하는 의무가 발생하게 되었다. 또한 우리나라에 운항하는 외국 항공운송사업자도 이 조항의 적용 대상에 포함¹²⁾하여 우리나라에서 발생하는 항공기 사고의 경우 항공사의 국적을 불문하고 피해자 및 가족이 해당 항공사로부터 지원을 받을 수 있는 근거를 마련하게 되었다.

그러나 이 조항은 피해자 및 가족에 대한 지원계획의 종류와 범위를 포괄적으로 명시하고 있는데다, ‘5) 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사항’은 실제 국토교통부령인 항공사업법 시행규칙에 관련 사항조차 없는 형식적인 조항으로, 항공사고 발생 시 피해자 및 가족들에 대한 지원에 즉시 적용이 곤란한 추상적인 개념 수준의 규정이라 할 수 있으며, 이 점은 앞으로 보완 발전시켜 나가야 할 부분이다.

이와 같은 우리나라에서의 항공기 사고 피해자 및 가족에 대한 지원의 법제화는 미국에 비해 10년이 늦은 것이고, III장에서 소개할 ICAO에서의 논의와 ICAO의 가이드라인인 Cir 285의 제정으로부터 각각 8년과 5년이 지난 2006년에서야 이루어진 것이다. 이에 2002년 발생한 중국국제항공 CCA 129편 추락사고 시 사고 항공사인 중국국제항공의 피해자 및 가족에 대한 지원이 부족하여 10년여 간의 법정소송과 조정협의 등을 거친 후에야 지원과 보상이 마무리된 바 있다. 이 때문에 만약 ICAO의 Cir 285 제정 이후 곧바로 우리나라에서 법제화가 이루어졌다면 CCA 129편 사고의 피해자와 그 가족에 대한 지원과 보상이 보다 신속하고 원활하게 이루어질 수 있었으리라는 아쉬움이 있으며, 이 사례에 대해서는 IV장에서 다시 다루어보고자 한다.

12) 최초 신설 당시의 외국 항공운송사업자 적용 근거는 법률 제8128호『항공법』제152조(외국인국제항공운송사업자에 대한 준용) ‘제49조의2, 제117조제1항, 제120조제1항·제2항, 제121조, 제122조제1호·제2호, 제127조, 제128조 및 제135조의 규정은 외국인국제항공운송사업자의 경우에 이를 준용한다.’이며, 현행 외국 항공운송사업자 적용 근거는 법률 제15325호『항공사업법』제60조(외국인 국제항공운송사업에 대한 준용규정) ‘① 외국인 국제항공운송사업자의 항공기사고 시 지원계획서에 관하여는 제11조를 준용한다. 이 경우 “면허 또는 등록”은 “허가”로 본다.’이다.

2. 기타 법제

(1) 재난 및 안전관리 기본법¹³⁾

‘재난 및 안전관리 기본법’과 그 부속 법령은 재난의 예방과 대비 및 재난 발생 시 대응과 복구, 보상 및 비용부담 등에 관한 사항을 규율하고 있는데, 이 법에서는 항공사와 같은 민간분야보다는 정부기관(국가와 지방자치단체)의 기능과 역할을 주로 명시하고 있다.

하지만 법률의 내용이 모든 재난에 포괄적으로 적용하기 위한 것으로 되어 있어 항공사고에서의 피해자 및 가족지원을 위한 정부기관의 책임에 대해 이 법을 준용하기에는 어려움이 있으며, 항공사고 발생 시 피해자 및 가족지원을 실질적으로 담당해야 하는 항공사를 이 법률의 직접적인 적용 대상으로 볼 수 없는 한계가 있다.

(2) 상법

2011년 기업의 상거래 및 경영 등에 대해 규정하고 있는 ‘상법’에 ‘항공운송’에 관한 조문을 신설¹⁴⁾하여 항공운송으로 인해 발생한 손해의 배상 책임한계와 책임면제 조건, 배상 청구절차 등에 대한 사항을 법제화 하였다. 그러나 항공기 사고로 인한 피해자 및 피해자 가족의 지원에 대한 범위 또는 책임 등은 규정하지 않고 있는 바, ‘상법’ 역시 피해자 및 가족 지원에는 적용할 수 없는 실정이다.

(3) 4·16 세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법¹⁵⁾

한편 항공사고는 아니지만 교통수단에 의해 대규모 피해자가 발생한 사고에

13) 법률 제15764호『재난 및 안전관리 기본법』은 기존에 존재하던『재난관리법』을 대체하여 2004년 3월 11일 제정되었으며, 수차례 개정을 거쳐 2018년 9월 18일 최종 개정되었다. 이 법의 제3조(정의) 1.호 나.목에서는 ‘항공사고’를 사회재난의 한 종류로 규정하여 재난관리의 대상으로 삼고 있으며, 3.호에서는 ‘재난관리’를 ‘재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위한 모든 활동’으로, 5.호에서는 ‘재난관리책임기관’으로 중앙·지방행정기관, 지방자치단체, 공공기관 및 공공단체 등을 규정하고 있다.

14) 법률 제14969호『상법』의『제6편 항공운송』은 2011년 5월 23일 신설되어 동년 11월 24일부터 시행되고 있으며, 제1장에서는 적용범위 등 통칙에 대하여, 제2장에서는 여객 및 물건의 운송과 이에 따른 손해배상에 대한 규정 및 운송증서에 대하여, 마지막 제3장에서는 지상 제3자의 손해에 대한 책임에 대하여 명시하고 있다.

서 피해자 및 가족 등에 대한 지원을 제법 구체적으로 규정한 법률이 우리나라에도 존재하는 바, 2014년 발생한 세월호 침몰사고¹⁶⁾를 계기로 2015년 제정된 ‘4·16 세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법’과 그 시행령 등이 그것이다.

‘4·16 세월호 참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법’은 세월호 침몰사고에서의 희생자를 추모하고 신체적·정신적·경제적 피해를 입은 사람 등에 대한 신속한 피해구제와 피해지역의 공동체 회복을 도모하는 것을 목적으로 제정¹⁷⁾되었으며, 피해자에 대한 지원에 대해 다음 <표 2>과 같은 2가지의 원칙¹⁸⁾을 천명하고 있다.

<표 2> 4·16 세월호사고 피해자 등에 대한 지원 원칙

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1) 국가 등은 피해자의 신체적·정신적·경제적 피해 회복을 위한 지원 대책을 마련하여야 한다. 2) 국가 등은 피해자가 심리적 안정에 필요한 생활 여건을 마련할 수 있도록 생활비를 포함한 교육·건강·복지·돌봄·고용 등 피해자의 일상생활 전반을 종합적으로 지원하여야 한다. |
|--|

위의 원칙을 바탕으로 이 법에서는 아래 <표 3>과 같이 사고로 인한 피해자와 가족 및 피해지역 등에 대한 다양한 지원 사항을 규정¹⁹⁾하고 있다.

15) 법률 제15461호 『4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법』은 2015년 1월 28일 제정되어 동년 3월 28일부터 시행되었으며, 현행법령은 2018년 3월 13일 일부 개정된 것이다. 동 법률의 부속법령인 대통령령 제28970호 『4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법 시행령』은 2015년 3월 27일 제정되어 동년 3월 29일부터 시행되었으며, 현행 법령은 2018년 6월 12일 개정된 것이다.

16) 2014년 4월 16일, 인천항을 출발하여 제주항으로 향하던 청해진해운 소속 여객·화물 겸 용선박인 ‘세월호’가 전남 진도군 인근 해상에서 침몰하여 탑승자 476명 중 304명이 사망 및 실종되고 172명이 구조된 사고이다.(출처 : 인터넷 위키백과(<https://ko.wikipedia.org>, 검색어 : ‘세월호 침몰 사고’))

17) 법률 제15461호 『4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법』 제1조(목적)

18) 법률 제15461호 『4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법』 제20조(지원의 원칙)

19) 법률 제15461호 『4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법』 제2장, 제3장 및 동법 시행령에 명시된 주요 조항의 제목을 정리한 것이다.

〈표 3〉 4·16 세월호사고 피해자 등에 대한 지원 사항

- 1) 피해자에 대한 배상금 및 위로지원금의 지급기준과 절차
- 2) 피해자, 피해가족 및 피해지역 주민에 대한 생활지원금 지원
- 3) 심리상담과 심리적 증상 및 정신질환 등의 검사·치료
- 4) 사고처리에 투입된 근로자의 치유목적 휴직과 이의 지원
- 5) 피해자, 피해가족에 대한 교육비 지원과 특별전형
- 6) 공동체 회복 프로그램의 개발·시행 및 교육 정상화 지원
- 7) 트라우마센터의 설치
- 8) 추모위원회 구성과 추모사업 등의 시행

이처럼 이 법률은 사고 피해자와 그 가족을 비롯하여 사고발생 지역 주민들에 대한 지원까지 폭넓게 다루고 있고, 지원의 종류와 범위에 대해서도 앞서 다루었던 미국의 관련 법제에 견줄만한 수준으로 제정되어 있다. 그러나 이미 발생한 사고의 사후 조치에 대한 특별법으로써, 미국의 법제나 ICAO의 기준과 같이 사고 피해자 및 가족 지원을 위해 사전에 준비해야 할 업무의 종류 및 범위에 대한 내용은 규정하고 있지 않은 한계를 가지고 있다. 또한 세월호 침몰사고라는 단 한 건의 특정 사고에서의 피해자 및 가족에 대한 지원을 규정하고 있어 항공사고와 관련하여 이 법률의 내용을 이행하도록 강제할 수는 없다.

더욱이 운송사업자가 사전에 준비해야 하는 업무의 종류와 범위 등을 규정하고 있지 않으며, 사고 피해자 및 가족에 대한 지원의 선례로써의 활용여부도 정부 또는 유관기관 및 운송사 등의 자의적인 판단에 의존해야 한다는 제한이 있다. 그럼에도 이 법률은 우리나라에서 대형 운송사고로 인한 피해자 및 가족에 대한 지원을 구체적으로 규정하고 있다는 상징성이 있으므로 이 법률이 향후 항공사고 피해자 및 가족 지원과 관련된 법규를 발전시키는데 도움이 될 것이라 기대한다.

Ⅲ. 국제사회의 관련 법제

1. 미국의 관련 법제

I 장에서 언급하였듯이, 미국은 1996년에 발생한 TWA 800편의 사고를 계기로 피해자와 그들의 가족을 지원하기 위한 목적으로 ‘49 USC §1136’과 ‘49 USC § 41113’으로 구성되는 ‘항공재난 가족 지원법(Aviation Disaster Family Assistance Act of 1996)²⁰⁾’을 제정하였다.

이 중 ‘49 USC §1136’에서는 미국 내에서 발생한 자국 또는 외국 항공사²¹⁾의 항공사고에 대해 연방교통안전위원회(NTSB; National Transportation Safety Board) 및 지정된 지원기관에게 다음의 <표 4>와 같은 역할과 책임을 부과했다.

<표 4> NTSB와 지정 지원기구의 역할과 책임

<p>1) NTSB</p> <ul style="list-style-type: none"> 가) 피해자 가족과 연방정부 및 항공사 간의 연락업무를 수행할 직원의 지정과 이름, 연락처의 공지 나) 사고 피해자 가족의 정신적 치료와 지원을 담당할 독립된 비영리단체 지정 다) 사고 사망자와 부상자의 식별과 회복 촉진 <p>2) 적십자(Red Cross) 등 지정된 지원기관</p> <ul style="list-style-type: none"> 가) 사고 항공사 재난대응팀과 협력하여 피해자 가족에게 정신상담 서비스 제공 나) 피해자 가족만을 위한 비공개 추모공간 제공 및 가족과 추모식 준비 논의 다) 피해자 가족에 대한 연락과 지속적인 접촉 라) 사고와 사고 후 조치에서의 정부와 항공사의 역할에 대한 가족과의 소통

20) 1996년 9월 30일 발효된 『49 USC §1136 Assistance to families of passengers involved in aircraft accidents』와 『49 USC §41113 Plans to address needs of families of passengers involved in aircraft accidents』을 의미한다.(출처 : 미합중국 의회 제104차 Congressional Record, 1996. 9. 18., H10534-10540 - Aviation Disaster Family Assistance Act of 1996)

21) 미국의 법률에 명시된 ‘air carrier’와 ‘foreign air carrier’는 항공사의 국적에 따라 구분된다. 49 USC §40102 (a)(2)에 따라 ‘air carrier’는 미국 국적의 항공사, 49 USC §40102 (a)(21)에 따라 ‘foreign air carrier’는 외국 국적의 항공사를 의미하므로 법률의 해석에 있어 반드시 구분하여야 한다. 이 논문에서 소개되는 49 USC §1136에서는 ‘air carrier’와 ‘foreign air carrier’ 모두 명시되어 있으나, 49 USC §41113에서는 ‘air carrier’만이, 49 USC §41313에서는 ‘foreign air carrier’만이 명시되어 있다. 따라서 이 논문에서 ‘air carrier’는 ‘자국 항공사’로, ‘foreign air carrier’는 ‘외국 항공사’로 번역하여 사용하였다.

한편, 자국 항공사의 역할과 책임에 대해서는 ‘49 USC § 41113’에 명시되어 있다. 이에 따르면 미국 영토 내에서 운항하려는 자국 항공사는 항공기 사고와 관련하여 피해자 가족의 요구를 해결하기 위한 계획을 교통성(DOT; Department of Transportation)과 NTSB에 제출하여야 하며, 그 계획에는 아래의 <표 5>와 같은 18가지 항목²²⁾에 대한 항공사의 준비계획과 보장내용이 포함되어야 한다.

<표 5> 자국 항공사의 항공사고 피해자 가족 지원계획 포함 항목

- 1) 탑승객 가족이 이용 가능한 무료전화 설치와 전화번호 공지 및 관리 직원의 배치
- 2) 탑승객 명단을 가족에게 통보하는 절차
- 3) 탑승객의 신원을 확인하는 즉시 2)항의 절차에 따라 가족에게 통보
- 4) 지정된 가족지원기관에게 탑승객 명단 제공
- 5) 탑승객의 유해와 유품에 대해 가족과 협의하여 처리
- 6) 가족이 요청하는 경우 항공사가 관리하고 있는 탑승객의 소유물을 사고조사 및 범죄수사에 필요로 하지 않는 한 가족에게 반환
- 7) 승객의 청구가 없으면 탑승객의 소유물은 최소 18개월간 항공사가 관리
- 8) 위령비 등의 설치에 대해 항공사는 가족과 협의
- 9) 무임탑승객과 사고로 인한 다른 피해자의 가족에 대해서도 운임탑승객 가족에 대한 지원과 동일한 지원 제공
- 10) 사고 후 가족이 적절한 수준의 서비스와 지원을 받을 수 있도록 지정된 가족지원 기관과 지속적으로 협력
- 11) 지정된 가족지원기관이 제공한 서비스 등에 대해 보상
- 12) 가족의 사고지점으로의 이동을 보장하고 그들이 사고지점에서 머무는 동안 물리적 지원 제공
- 13) 계획의 실행을 위해 충분한 자원 투입
- 14) 가족의 요청에 따라 탑승객의 이름이 사고 항공기의 예비승객명단에 포함되었는지 확인하여 정보 제공
- 15) 생존자와 가족들의 요구를 충족할 수 있도록 직원 등에 대한 교육 제공
- 16) 미국 밖에서의 항공기 사고와 관련하여 항공사가 자발적으로 미국 시민권자에게 도움을 제공하는 경우 항공사는 NTSB 및 국무부와 협조하여 지원을 제공
- 17) 인공구조물 또는 정부소유가 아닌 땅의 다른 재산에 심각한 손상을 초래할 수 있는 사고의 경우 가능한 신속하게 소유자에게 서면으로 통보

22) 49 USC §41113 (b) Contents of Plans

18) NTSB가 사고현장으로부터 80마일 이상 떨어진 곳에서 공청회 등의 절차를 수행하는 사고의 경우 해당 사고 항공편의 출발과 목적지가 미국 내에 있다면 항공사는 두 지역 모두에서 전자적 수단 등을 통해 동시에 NTSB의 절차에 참여할 수 있도록 보장

상기의 법규가 제정되기 전까지는 항공사고에 대해 항공사들은 항공사고의 책임이 자신들에게 있는 경우에 한하여 자발적으로 피해자 가족에 대한 지원을 시행하였고, 그 범위나 방법 등도 항공사의 규모에 따라 상이한 등의 문제가 있었다. 그러나 이 법 조항이 제정됨에 따라 그동안 항공사에서 자선의 차원으로 행하던 피해자 가족 지원이 법적 의무가 되는 한편, 지원의 범위, 방법 등이 동일하게 되었으며, 항공사고에 대한 법적 책임여부와 상관없이 항공사는 피해자 가족에 대한 지원계획을 수립하고, 사고가 발생하는 경우 우선적으로 피해자 가족에 대한 지원을 담당하게 되었다(최준선, 2001)²³⁾.

이처럼 1996년 제정된 ‘항공재난 가족 지원법’은 항공기 사고로 인한 피해자의 가족들에 대한 지원과 관련하여 체계적이고 구체적인 기준을 제시하고 사고가 발생한 항공사가 피해자 가족을 지원하도록 책임을 부과하였다는 점에서 의의가 있을 것이다.

‘49 USC §1136’에 따라 NTSB 및 지정된 지원기구는 국적을 불문하고 미국 영토 내에서 발생한 항공사고의 피해자 및 가족을 지원하도록 하는 반면, ‘49 USC §41113’은 자국 내에서 운항하는 자국 항공사에 한해 사고 피해자 및 가족을 지원토록 하고 있는 바, 전 세계 많은 항공사가 미국의 영토 내를 운항한다는 미국의 항공환경을 고려한다면 적용 대상에 대한 측면에서 부족함이 있었다.

이에 미국 의회에서는 1997년 발생한 대한항공 KAL801편 추락사고²⁴⁾를 계기로 미국 영토 내에서 발생하는 외국 항공사의 사고에서도 자국 항공사와 동일한 수준의 피해자 지원을 보장하기 위한 ‘외국 항공사 가족 지원법(Foreign Air

23) 최준선, “미국의 항공사고 피해자가족 지원법”, 『항공우주법학회지』 제13권, 2001, p.79 ~p.80

24) 1997년 8월 6일, 우리나라 김포국제공항을 출발하여 미국령 괌의 아가나국제공항으로 향하던 대한항공 소속 B747-3B5기(기체번호 : HL7468)가 아가나 국제공항에 착륙 중 착륙경로 상의 지형 지물(Nimitz Hill, 해발 200m)과 충돌, 추락하여 탑승자 254명 중 228명이 사망하고 생존자 26명이 부상을 입은 사고이다.
(출처 : 인터넷 위키백과(<https://ko.wikipedia.org>, 검색어 : ‘대한항공 801편 추락 사고’))

Carrier Family Assistance Act of 1997)²⁵⁾을 ‘항공재난 가족 지원법’을 기초로 하여 1997년에 제정하였다.

이 법에 따르면 미국 영토 내의 지점에 운항하려는 외국 항공사도 항공기 사고와 관련하여 피해자 가족의 요구를 해결하기 위해 ‘항공재난 가족 지원법’과 유사하게 다음의 <표 6>과 같은 18개 항목²⁶⁾에 대한 항공사의 준비계획과 보장 내용이 포함된 계획을 DOT와 NTSB에 제출하여야 한다. 이들 항목은 외국 항공사임을 고려하여 일부 항목에 대해서 항공사가 적절한 대체 방안을 강구할 수 있도록 선택기회를 부여하고 예비승객명단 정보제공 항목이 삭제되었을 뿐, 대부분 ‘항공재난 가족 지원법’의 내용과 동일하게 규정되어 있다.

<표 6> 외국 항공사의 항공사고 피해자 가족 지원계획 포함 항목

- 1) ~ 13) : 생략²⁷⁾
 14) 10)항부터 12)항의 준수를 회망하지 않을 경우 적절한 대체방안 제시
 15) ~ 18) : 생략²⁸⁾

이 법의 제정으로 인해 미국에 취항하려는 외국의 항공사들도 미국 내에서 운항하는 미국의 항공사와 동일하게 항공사고에 대한 법적 책임여부와 상관없이 피해자 가족에 대한 지원계획을 수립하여야 하고, 사고가 발생하는 경우 우선적으로 피해자 가족에 대한 지원을 담당해야 하는 의무를 부담하게 되었다.

이처럼 미국 내에서 발생하는 항공사고에서는 위의 두 법률을 통해 확인하였듯이 피해자 및 가족에 대한 제공 서비스의 종류 등이 법률에 상세히 규정되어 있어 사고 항공사의 국적에 무관하게 동일한 수준의 서비스가 NTSB, 지정기관 및 항공사를 통해 제공되어야 함을 알 수 있다.

25) 1997년 12월 16일 발효된『49 USC §41313 Plans to address needs of families of passengers involved in foreign air carrier accidents』를 의미한다.

(출처 : 미합중국 의회 제105차 Congressional Record, 1997. 11. 9., H10561-10563 - Foreign Air Carrier Family Assistance Act of 1997)

26) 49 USC §41313 (c) Contents of Plans

27) <표 5>의 1)항~13)항의 내용과 동일

28) <표 5>의 15)항~18)항의 내용과 동일

2. 국제민간항공기구(ICAO)의 관련 지침

ICAO는 미국에서 관련 법률이 제정된 이후인 1998년 제32차 총회에서 항공 사고 피해자 및 가족 지원에 대해 논의를 시작하였고, 2001년 항공사고 피해자 및 가족 지원에 대한 가이드라인인 Circular(이하 ‘Cir’이라 한다.) 285 ‘Guidance on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families’를 발간한 후 2005년 부속서 제9권(이하 ‘Annex 9’라 한다.) ‘Facilitation’에 관련 내용을 수록²⁹⁾하였다. Annex 9는 각 체약국이 항공기 사고 피해자 및 그들의 가족을 지원하기 위한 법규 및 정책을 마련할 것을 비롯하여 아래의 <표 7>과 같은 각 체약국의 준수사항을 규정³⁰⁾하고 있다.

<표 7> Annex 9에 수록된 각 체약국의 준수사항

<p>8.41 항공기 사고의 발생국가와 인접국은 항공기 사고의 희생자 가족 구성원이 일시적으로 자국의 영토로 출입하기 위한 조치를 취하여야 한다.</p> <p>8.42 사고 발생국가 및 인접국은 또한 사고가 났던 항공기 운영자의 권한을 가진 대리인 또는 운영자의 제휴 파트너가 생존자와 그 가족, 사고 사망자 및 해당국의 관계 당국에게 도움을 제공하기 위해 자국 영토에 일시적으로 입국하기 위한 조치를 취하여야 한다.</p> <p style="padding-left: 20px;">주 - 코드 공유 및 유사 제휴 협약에 따른 제휴 파트너가 사고 항공기의 운영자보다 더 빨리 사고 위치에 도달할 수 있는 경우에는 제휴 파트너가 운영자를 대신하여 우선 조치해야 하는 경우가 있다.</p> <p>8.43 권고 - 8.41에 언급된 사람의 입국을 준비할 때 발생국 및 인접국은 여권 또는 해당 국가를 방문하기 위해 그 사람에게 특별히 발급된 긴급 여행 서류와 같은 여타 여행 서류를 요구하지 않아야 한다. 사고 발생 국가 또는 인접 국가가 상기 8.41 및 8.42에 언급된 사람에 대한 입국 비자를 요구하는 경우 그러한 비자 발급을 신속히 해야 한다.</p> <p>8.44 체약국은 필요하다면 생존한 국민에게 긴급 여행 서류를 발행할 준비를 해야 한다.</p> <p>8.45 체약국은 사망자의 가족 또는 사고를 당한 항공기 운영자의 요청에 따라 유류품을 본국으로 송환할 때 운송 및 통관 정리와 같은 모든 필요한 지원을 연장하여</p>
--

29) Annex 9 12차 개정판에 추가 수록된 피해자 및 가족 지원에 대한 항목은 2005년 3월 7일 채택되었으며, Annex 9 12차 개정판은 같은 해 7월 11일 발효되어 11월 24일부터 적용되었다.

30) ICAO Annex 9 “Facilitation”(15th Edition - Oct. 2017), Chapter 8 “Facilitation provisions covering specific subjects” I. ‘Assistance to aircraft accident victims and their families’

야 한다.

8.46 권고 - 체약국은 항공기 사고 피해자 및 그 가족에 대한 지원을 장려하기 위한 법률, 규정 및 / 또는 정책을 수립해야한다.

주 - *Doc 9998 ‘항공기 사고 희생자와 그 가족에 대한 지원에 관한 ICAO 정책’* 및 *Doc 9973 ‘항공기 사고 피해자 및 그 가족에 대한 지원 매뉴얼’의 관련 사항을 참조하십시오.*

Annex 9에 위의 내용 규정된 이유는 항공교통의 특성 상 항공기(특히 국제노선의 경우)에는 다양한 국적의 승객이 탑승하고 있어 이러한 항공기에 사고가 발생하는 경우 그 피해자의 가족들 역시 다양한 국가로부터 사고발생지역으로 이동하게 되기 때문이다.

한편, Annex 9에 수록된 내용을 시행하기 위한 세부 기술서로 Document(이하 ‘Doc’라 한다.) 9998 및 Doc 9973을 제정하여 피해자 및 가족 지원에 대한 세부적인 내용을 규정하고 있다.

우선 2013년 제정된 Doc 9998 ‘ICAO Policy on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families’는 Doc 9973의 기준이 되는 문서로써, Annex 9에서 규정한 피해자 가족 지원에 대한 ICAO의 정책을 구체화하고 각 체약국이 이와 관련된 통합된 법규 및 절차를 수립 하고 시행할 것을 권장하기 위해 제정되었다. 또한 Doc 9998에서는 각 체약국이 국가의 법령, 규정 또는 정책을 수립함에 있어 피해자 가족지원에 필요한 자원과 지원의 제공이 보장되도록 하여야 한다고 규정하고 있으며, 국가의 준비사항, 가족 지원계획 포함 사항, 가족 지원 제공자, 정부와 비정부 기관의 역할 등을 규정하고 있다.

특히 Doc 9998에서는 항공사고 피해자 및 가족 지원계획 수립 시 포함되어야 할 사항으로 다음 <표 8>의 내용을 명시³¹⁾하고 있다.

31) ICAO Doc 9998 “ICAO Policy on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families”(1st Edition - 2013) Section 1. “General“

〈표 8〉 항공사고 피해자 및 가족 지원계획 포함 항목

<p>1.3 가족 지원을 제공하기 위해서는 다음의 사항을 포함하여 다양한 부문의 자원 투입이 요구된다.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 사고발생에 관한 정보 b) 사고에 대한 비상 대응 c) 가족 지원 센터로의 여행 및 숙박 조정, 여행하지 않는 사람들에 대한 지원 d) 접근이 가능한 사고 현장 방문의 조정 e) 즉각적인 재정적 지원 f) 피해자의 위치 및 지위에 관한 정보 및 유해/유품의 회복, 식별 및 처분 g) 개인적인 영향의 회복, 관리 및 반환에 관한 정보 h) 사회적, 정서적 및 심리적 지원 i) 사고조사 진행 상황과 그 목표에 관한 정보

다음으로 Doc 9973 ‘Manual on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families’는 항공기 사고 피해자 및 가족 지원 당사자들의 보다 나은 준비 상태 유지와 당사자 간의 조정촉진 및 지원 참여범위 설정을 위한 관련 지침 마련을 목적으로 2013년에 제정되었다. Doc 9973은 ‘항공기 사고 희생자 지원정책 태스크포스(AVPTF)³²⁾에 의해 기존의 Cir 285를 바탕으로 Annex 9의 수록 내용을 추가하여 제정되었으며, 체약국이 관련 계획을 수립하고 시행할 수 있도록 지원 수혜자 유형, 지원 시기와 기간, 지원 제공자, 제공자의 책임 등의 기준을 제시하고, 부록으로 미국을 비롯한 일부 국가의 관련 법규와 미국의 항공사고 피해자 및 가족 지원 절차에 대해 상세하게 소개하고 있다.

Doc 9973에 따르면 항공기 사고 피해자 및 가족에 대한 지원 계획은 항공운송사업자, 공항 운영자 및 정부에 의해 개발되어 하며, 사고 피해자와 가족에 대한 지원이 충분히 이루어지도록 계획되고 수립되어야 한다. 그리고 이 계획은 항공기 사고의 생존자 및 희생자 가족에게 지속적이고 시의적절한 정보를 제공하기 위한 지원 서비스 및 절차를 수립하여 사고 생존자와 희생자 가족의 근본

32) AVPTF(Assistance to Aircraft Accident Victims Policy Task Force)는 항공기 사고 피해자와 그 가족에 대한 지원을 위한 규정 개발을 위해 2012년 3월 16일 195차 이사회 의결에 따라 구성되어 활동한 한시적 기구이다.

적인 요구와 우려를 해소하고 관리할 수 있도록 하는 것을 목표로 하여야 한다.

또한 이 계획의 시행에는 항공운송사업자, 공항 운영자, 사고발생국, 비정부기구 및 전문 민간회사의 협력 계획과 대응을 필요로 하므로 이에 대한 협력절차가 계획에 명시되어야 하며, 사고조사의 진행정보가 사고조사당국에 의해 적시에 사고 피해자 및 가족에게 제공될 수 있도록 하는 절차가 포함되어야 한다.

결국, 항공운송분야 최고권위의 국제기구인 ICAO에서도 항공사고 피해자 및 가족에 대해 모든 체약국이 동일한 수준으로 지원계획을 수립, 시행하도록 관련 기준을 제시하고 있음을 확인할 수 있다.

IV. 사고사례 비교에 의한 시사점

이 장에서는 2002년 우리나라에서 발생한 외국국적 항공사 사고였던 CCA 129편 사고와 2013년 미국에서 발생한 우리나라 국적기의 사고였던 AAR 214편 사고³³⁾에서의 항공사고 피해자 및 가족 지원 실제 사례를 비교해 봄으로써, 법제의 유무에 따른 차이점과 시사점을 확인하고 우리나라의 관련 제도개선의 필요성을 제안하고자 한다.

1. CCA 129편 사고에서의 피해자 및 가족 지원 경과³⁴⁾

CCA 129편 사고는 2002년 4월 15일 우리나라 김해국제공항에 착륙하려던 중국국적의 중국국제항공 소속 B767 항공기가 공항 인근 산악지형과 충돌한 사고이다. 사고가 발생한 당시 우리나라의 관련 법규에는 항공기 사고 피해자 및 가족에 대한 지원 규정이 없었고, 우리나라에서 운항하는 국내·외 항공사에게 이러한 계획의 마련을 제도화하지 않은 상태였다³⁵⁾. 이로 인해 피해자에 대한 보

33) 이 사고는 미국의 입장에서는 미국에서 발생한 외국 항공사의 사고이며, ‘49 USC §41313’이 적용된 첫 사례이다.

34) CCA 129편 사고와 관련된 인터넷 검색내용과 사고조사위원회의 사고조사 보고서 수록내용 등을 종합하여 정리한 것이다. (출처 : 인터넷 위키백과(<https://ko.wikipedia.org>), 건설교통부 항공사고조사위원회 “KAIB/AAR F0201 항공기 사고조사 보고서”)

상을 비롯하여 피해자 및 가족에 대한 지원과 추모에 이르기까지 모든 과정은 생존 피해자, 가족 및 항공사 간의 협의를 통해 이루어졌으며, 협의가 이루어지지 않는 경우에는 법적인 다툼을 벌여야 하는 실정이었다.

사고는 2002년 4월 15일 11시 21분에 발생하였고, 최초의 신고는 11시 22분에 사고지점 인근에 있던 민간인에 의해 이루어졌다. 신고접수 후 김해소방서 소속 구조팀이 사고현장으로 출동하였고, 11시 31분경 생존자 2명이 휴대전화를 이용하여 재차 사고발생을 신고하였다. 12시 10분경 모든 구조인력이 사고현장에 도착하여 본격적인 구조작업이 시작되었고, 12시 30분경 사고현장 인근에 부상자를 위한 임시 응급의료소가 설치되었다.

사고현장으로부터 인력에 의해 응급의료소로 이동한 부상자들은 응급의료소에서 부상 및 위급상태에 따라 구급차를 이용하여 인근 의료기관으로 이송되었으며, 사고발생 2시간 후인 13시 21분경 마지막 생존자가 응급의료소에 도착함으로써 생존자에 대한 구조작업은 마무리된다. 또한 사고로 인하여 화재가 발생한 동체와 사고현장에 대한 진화작업은 15시경 완료되었고, 이후 실종자 수색과 시신 수습이 시작되어 5월 13일까지 계속되었다.

한편 피해자 가족들을 위한 공간은 사고 다음날인 4월 16일 김해시청에 설치되었고, 사고대책본부 역시 4월 17일 피해자 가족들이 있는 김해시청에 설치되었다. 4월 18일부터 21일까지 피해자 가족들의 유전자 시료를 채취하여 사망자의 유전자와의 대조작업을 시작하여 5월 11일에 사망자 127명의 신원을 확인하였으나, 실종자 2명의 시신은 수습하지 못하고 5월 13일 시신수색작업을 종료하였다.

2. AAR 214편 사고에서의 피해자 및 가족 지원 경과³⁶⁾

AAR 214편 사고는 2013년 7월 7일(한국시간 기준) 미국 샌프란시스코국제공항에 착륙하려던 우리나라 국적의 아시아나항공 소속 B777 항공기가 착륙 직전 활주로 앞 방파제에 착륙장치가 부딪히며 기체가 지면과 충돌한 사고이다. 사고

35) II장에서 다루었듯이 우리나라에서는 2006년 12월 28일『항공법』의 개정을 통해 국내·외 항공사에 의한 피해자 가족에 대한 지원계획 수립의 근거가 마련되었다.

36) AAR 214편 사고와 관련된 인터넷 검색내용과 미 NTSB에서 작성한 교육자료 수록내용 등을 종합하여 정리한 것이다. (출처 : 인터넷 위키백과(<https://ko.wikipedia.org>), 미 NTSB TDA-Family assistance 교육자료)

가 발생한 당시 미국에는 외국 국적 항공기의 사고에 대한 피해자 및 가족의 지원에 관한 법률인 49 USC §41313이 마련되어 있었으며, 이에 따라 이루어진 조치내용은 다음과 같다.

샌프란시스코 현지시간으로 7월 6일 11시 28분에 사고가 발생되자 샌프란시스코 공항당국은 11시 31분 최초 구조된 부상자를 시작으로 13시 01분 마지막 부상자를 의료기관으로 후송하였다. 사고로 인한 181명의 부상자들은 부상정도에 따라 15곳의 각급 의료기관으로 이송되어 17시 58분 마지막 부상자의 의료기관 이송이 완료되었다.

한편, 항공사로부터의 탑승자 명단 통보는 부상자에 대한 의료기관 이송이 진행되던 중이던 15시에 이루어졌다. 사고 당일 의료기관으로 이송되지 않은 승객과 부상자와 동승한 가족 등은 공항과 부상자가 이송된 의료기관에서 비박을 하였으며, 사고 다음날인 7월 7일 03시 48분에 FRC(Friends and Relatives Center)³⁷⁾의 운영이 시작되었다

피해자 가족을 지원하는 FAC(Family Assistance Center)³⁸⁾는 7월 8일 승객 108명의 가족을 위해 1차 개소되었고, 7월 9일과 7월 11일 2회에 걸쳐 확대되어 승객 160명의 가족을 대상으로 운영되었다. 이후 피해자 가족의 사고현장 방문이 7월 10일 이루어졌고, 7월 27일 FAC가 임무를 마치고 폐쇄됨으로써 피해자 가족에 대한 지원조치를 완료되었다.

3. CCA 129편 사고와 AAR 214편 사고에서의 피해자 가족 대상 조치사례 비교 분석

(1) CCA 129편 사고에서의 조치내용과 시사점

CCA 129편 사고의 경우 피해자 가족들에게는 피해자 가족들이 모여서 대기

37) FRC(Friends and Relatives Center) : 사고발생 직후인 사고조치 초기단계에서 피해자의 가족 및 지인에게 정보와 지원을 제공하며 이들을 언론 및 제3자로부터 보호할 수 있도록 항공사 및 공항당국에 의해 설치·운영되며, 이후 FAC로 전환된다.

38) FAC(Family Assistance Center) : 피해자 가족과 생존자 및 그들의 지인이 머무르며 이들에게 보다 집중적으로 사고조사 진행사항, 정보, 사용 가능한 자원에 대한 방법 등이 제공되고 이들이 보호받을 수 있는 장소로써, 항공사에 의해 설치되며 NTSB, 항공사, 사법기관, 적십자 등 유관기관 등이 공동으로 운영한다.

할 수 있는 수준의 공간만이 제공되어 가족들이 심리적 안정을 찾거나 의료 등의 서비스를 받는 것은 불가능하였고, 숙소마저도 가족들이 개별적으로 확보하여야 하였다. 또한 사고대책본부가 가족들의 공간과 같은 건물에 있었음에도 사고조사 과정에 대해 피해자 가족들에게 공개 또는 안내가 이루어지지 않았고, 오히려 사망자 신원확인을 이유로 시신사진을 피해자 가족들에게 공개하여 피해자 가족들의 정신적 피해만 가중되는 결과가 초래되었다.

당시에는 우리나라에 피해자 가족에 대한 지원제도가 제대로 마련되어 있지 않은 상태였고 사고 항공사인 중국국제항공이 외국 항공사이므로 우리나라 정부가 해당 항공사에게 피해자 및 가족에 대한 지원 등을 강제하지 못하는 한계가 있었다. 또한 우리나라 정부의 피해자 가족에 대한 지원에서도 위에 언급하였던 결과들로 인해 우리나라 정부에 대한 피해자 가족들이 불만을 야기하는 등의 문제점이 식별되었다. 당시 확인되었던 문제점들은 사고조사위원회의 사고조사결과 보고서에 다음의 <표 939>와 같이 명시되어 있다.

<표 9> 사고조사결과 보고서 중 피해자 가족 지원과 관련된 내용

<p>2. 분석(Analysis)</p> <p>2.15 관리감독 문제(Oversight Issues)</p> <p>2.15.3 대한민국 건설교통부(Korea MOCT)</p> <p>2.15.3.1 사고 시 항공사의 희생자 및 희생자 가족 지원계획 (Air Carrier's Assistance Plan for Aircraft Accident Victims and Their Families)</p> <p>ICAO는 회보(Circular) 285-AN/166, 항공기 사고 희생자 및 그 가족 지원지침 (Guidance on Assistance to Aircraft Accident Victims and Their Families)에 항공기 사고 발생 시 희생자 및 그 가족을 지원하는데 대한 국가의 책임 및 임무를 명시하고 있다. 미국을 포함한 일부 국가는 항공기 사고 발생 시 희생자 및 그 가족을 체계적으로 지원하기 위한 계획을 항공사가 수립하여 정부에 제출하도록 하는 특정 규정을 설정하고 있다. 그러므로 대한민국에 운항하는 항공사는 항공기 사고발생 시 희생자 및 그 가족을 위한 지원계획을 수립하여 정부에 제출하도록 하여 검토 및 인가를 받도록 하는 관련 대한민국 법과 규정을 보완할 필요가 있다고 판단된다.</p> <p>3. 결론(Conclusions)</p>
--

39) 건설교통부 항공사고조사위원회, “KAIB/AAR F0201 항공기 사고조사 보고서”, 2005. 3. 4., 2.15.3.1 ‘사고시 항공사의 희생자 및 희생자 가족 지원계획’(p.136~p.137), 3.3 ‘기타 조사결과’ 33항(p.144), 4. ‘안전권고사항’ 중 ‘건설교통부 항공안전본부’ 9항(p.149)

3.3 기타 조사결과(Other Findings)

33. 대한민국에 운항하는 항공기의 사고 발생시 희생자 및 그 가족을 지원하기 위한 규정이 없었기 때문에 희생자 및 그 가족을 지원하는데 어려움이 있었다.

4. 안전권고사항(Safety Recommendations)

건설교통부 항공안전본부(Korea MOCT, CASA)

9. 항공기 사고 발생에 대비하여 항공사의 희생자 및 희생자 가족에 대한 지원대책이 포함될 수 있도록 관련법과 규정을 보완하는 방안을 검토

만약 항공사고 피해자 및 가족 지원에 대한 ICAO의 가이드라인인 Cir 285가 제정된 2001년 이후 곧바로 우리나라에서 관련 규정의 마련과 법제화를 추진하였다면 CCA 129편 사고 시에 이를 적용할 수 있었을 것이다. 그리고 이를 통해 피해자 및 가족들에게 체계적인 지원을 제공함으로써 피해자 및 가족들의 불만을 최소화하는 한편, 그들이 보다 빨리 회복할 수 있었을 것이다. 이처럼 관련 법제의 미비로 인해 피해자 및 가족에 대한 지원이 제대로 이루어지지 않는다면 피해자 및 가족들의 회복에는 상당한 시간과 노력이 필요하고, 이 과정에서 불만이 증가하거나 고통이 가중될 수 있는 것이다.

(2) AAR 214편 사고에서의 조치내용과 시사점

AAR 214편 사고에서는 사고현장과 가까우나 현장이 직접 보이지 않으면서 사고대책본부와도 분리된 별도의 건물에 FAC를 설치하여 피해자 가족들의 대기 및 숙박에 사용하도록 하였다. 그리고 다양한 국적의 피해자 가족들이 FAC에 머무르는 동안 불편함을 느끼지 않으면서 조기에 심리적 안정을 찾도록 통역, 의료 및 보육과 교육 서비스 등이 FAC 내에서 제공되었다. 또한 피해자 가족들이 사고조사 결과에 대해 신뢰를 갖도록 NTSB에서는 수시로 가족들에게 사고조사 과정을 안내하였고, 사고조사 브리핑도 FAC에서 가족이 입회한 가운데 실시되었다.

하지만 사고 항공사인 아시아나항공의 최초 탑승자 명단 통보가 지연⁴⁰⁾되었

40) 항공사는 항공권 발권승객의 수, 탑승자의 좌석, 무임 탑승자를 포함한 전체 탑승객 수, 승무원 인적사항 등 기본사항이 포함된 1차 탑승자 명단은 사고발생 3시간 이내에 NTSB에 통보하여야 한다.

고, 이후 탑승자 명단에 대한 협조가 미흡⁴¹⁾하였으며, 탑승자 가족들이 이용 가능한 무료전화 설치와 전화번호 공지 및 탑승자 가족들에 대한 안내 등이 이루어지지 않아 최초 FRC의 운영개시가 지연되는 문제점이 발생하였다. 이와 같은 아시아나항공의 49 USC §41313 위반행위에 대해 미국 교통부는 벌금 50만 달러를 아시아나항공에게 부과⁴²⁾하였다.

AAR 124편의 사례에서와 같이 미국에서는 항공사에게 피해자 가족 지원에 대한 이행 의무가 법률로써 부과되며, 이러한 법률에 근거한 각종 절차와 제도로 인하여 항공사와 유관 기관들이 항공사고 피해자 및 그 가족에 대한 지원을 체계적이며 신속하게 시행하도록 하고 있다. 신속하고 체계적인 항공사고 피해자 및 가족 지원으로 항공사고 피해자 및 가족이 직면하게 되는 정신적인 2차 피해가 조기에 수습될 수 있으며, 이를 이행하지 않는 항공사에 대해서도 벌금 부과 등의 강력한 제재를 통해 항공사가 관련 규정을 준수하도록 함을 확인할 수 있다.

V. 결 론

본 연구는 우리나라의 항공기 사고 피해자와 가족들에 대한 지원 제도가 빈약하여 이에 대한 제도개선이 필요하다는 문제인식 하에 항공사고 피해자 및 가족 지원에 대한 공감대 형성과 제도발전을 위한 필요성을 제언하기 위해 추진되었다.

이를 위해 항공사고 발생 시 피해자와 피해자 가족 지원에 대한 우리나라와 국제사회의 관련 법제를 비교하고, CCA 129편 사고와 AAR 214편 사고에서의 피해자 및 피해자 가족 지원 사례와 이들 사례가 우리에게 주는 시사점에 대해

41) 항공사는 예비승객 명단, 피해자 인적사항(출신지, 성별, 나이, 여권번호 등), 피해자 가족에 대한 연락정보 등 2차 정보가 포함된 추가 탑승자 명단은 사고발생 24시간 이내에 NTSB에 제공하여야 하며, 이후 수정·추가되는 탑승자 정보도 신속하게 NTSB, FAC 및 피해자 가족에게 제공하여야 한다.

42) 미 교통성(DOT) 보도자료, “U.S. Department of Transportation Fines Asiana Airlines for Not Adhering to Family Assistance Plan Following Crash”, 2014. 2. 25.
(출처 : 미 교통성(DOT) 홈페이지(<https://www.transportation.gov/briefing-room>))

살펴보았다.

우리나라의 경우 미약하지만 ‘항공사업법’에 항공사가 항공사고 피해자 및 가족 지원을 위한 계획을 수립할 것을 명시하고 있고, ‘재난 및 안전관리 기본법’에 정부기관의 역할이 간략하게 명시되어 있음을 확인하였다. 또한, ‘4·16 세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법’을 통해 이를 참고한 항공사고 피해자 및 가족에 대한 지원제도 발전 가능성을 확인할 수 있었다.

미국은 ‘항공재난 가족 지원법’과 ‘외국 항공사 가족 지원법’을 제정하여 항공사고 발생 시 항공사와 정부 및 관련 기관들이 항공사고 피해자 및 가족에 대해 체계적이고 전문적인 지원을 수행하도록 함을 확인하였다.

또한 민간항공의 최상위 국제정부기구인 ICAO에서도 항공사고 피해자 및 가족 지원에 대한 필요성을 인식하여 수차례의 논의와 검토를 통해 관련 Annex에 항공사고 피해자 및 가족 지원을 위한 체약국의 준수사항을 명시하고 이에 대한 세부 기술지침(Doc)을 제정하는 등 꾸준한 노력을 경주하고 있음을 알 수 있었다.

2002년 발생한 CCA 129편 사고의 사례를 통해 항공사고 피해자 및 가족에 대한 지원체계의 부재가 피해수습에 미치는 문제점을 생각해 보았고, 2013년의 AAR 214편 사고 사례에서는 관련 제도의 마련과 적용으로 신속하고 효과적인 피해자 및 가족 지원과 2차 피해의 조기 수습이 가능함을 확인할 수 있었다.

항공사고의 수습에서는 사고 피해자에 대한 금전적 피해보상도 중요하지만, 사고 피해자의 가족이 정신적·경제적인 충격으로부터 조기에 벗어나고 사고조사 결과에 대해 신뢰할 수 있도록 하는 것도 중요하다. 피해자 및 가족이 충격에서 벗어나고 사고조사를 신뢰하는 데에는 미국의 경우와 같이 그들에 대한 신속하고 체계적인 지원과 협조가 절실히 요구됨을 관련 정부부처와 항공사 및 유관 기관에서는 인식하여야 한다. 그리고 항공기 사고 피해자 및 피해자 가족에 대한 지원을 위한 관련 법률의 보완, 실행 매뉴얼 제정, 계획 수립 및 사고 발생 시 신속한 이행을 위해 노력하여야 할 것이다.

우리나라에도 CCA 129편 사고나 AAR 214편 사고와 같은 대형 항공사고의 위험은 상존하고 있다. 이러한 사고에서 효과적으로 피해자 및 가족을 지원하기 위해서는 관련 법률의 보완이 요구되는데, 앞서 살펴보았던 ‘4·16 세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법’은 항공사고 피해자 및 가족 지원을 위한

법률의 보완에 많은 도움이 될 것으로 기대된다.

우선 항공사고 피해자 및 가족 지원에 대한 국가와 국가기관의 역할과 책임의 법적 제도화를 위해 현행 ‘재난 및 안전관리 기본법’과 ‘4·16 세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법’ 및 미국의 ‘49 USC §1136’을 기반으로 국가기관의 역할과 책임에 대한 규정을 마련할 필요가 있다. 그리고 항공사가 제출하여야 하는 피해자 및 가족 지원계획과 관련하여, 현행 ‘항공안전법’ 제11조는 ‘4·16 세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법’과 미국의 ‘49 USC §41113’ 및 ‘49 USC §41313’를 참고하여 항목을 구체화할 필요가 있다. 추가하여 항공사고 피해자 및 가족 지원에 대한 국가기관과 항공사의 역할에 대해 신설 및 보완된 내용은 여러 법률에 산재해 놓기 보다는 명확한 법 적용을 위해 ‘항공안전법’ 내에서 단일 조항으로 통합하거나 미국과 같이 별도의 특별법으로 제정하는 방안도 제안해 본다.

이번 연구를 통해 국내·외 법률과 사고사례를 비교·분석함으로써 우리나라의 제도발전의 필요성을 인식하는 좋은 계기가 되었다고 생각한다. 한편, 미국의 경우에는 항공사고를 비롯한 대형 교통재난에서의 피해자 및 가족을 지원하기 위해 NTSB 산하에 ‘Transportation Disaster Assistance Division(TDA)⁴³⁾’이라는 기구를 설치하였다. TDA는 피해자 및 가족 지원을 위한 다양한 업무를 수행하고 있는데, 우리나라에도 이러한 기구가 존재한다면 항공사고 피해자 및 가족에 대한 지원이 보다 효과적으로 수행할 수 있을 것으로 예상된다. 향후에는 이번 연구의 결과와 미국의 제도 및 조직 등을 참고하여 우리나라 실정에 맞는 항공사고 피해자 및 가족 지원체계 구축 방안에 대한 연구를 진행해 보고자 한다.

43) NTSB TDA는 ‘Aviation Disaster Family Assistance Act of 1996’과 ‘Foreign Air Carrier Family Assistance Act of 1997’에 따라 항공사고 피해자 및 가족을 지원하기 위해 NTSB 내에 설치된 조직으로, 미국 내에서 발생한 항공사고에서 피해자 및 가족 지원과 이들의 요구사항 충족을 위해 연방정부, 주정부 및 정부기관, 적십자 등 지정기구 등과의 협조를 담당한다. 또한 미국 외의 지역에서 발생한 항공사고에서도 자국민을 위한 지원업무를 제공하고 있고, 피해자 및 가족 지원을 위한 지침 수립과 실무자에 대한 교육훈련을 담당한다.

(출처 : 미 연방교통안전위원회(NTSB) 홈페이지(<https://www.nts.gov/tda>))

참고문헌

[국내문헌]

- 최준선, “미국의 항공사고 피해자가족 지원법”, 『항공우주법학회지』 제13권, 한국항공우주법학회, 2001.
- 소재선, “항공기사고 손해배상청구에 있어서 준거법의 결정에 관한 소고”, 『항공우주정책·법학회지』 제25권 제2호, 한국항공우주정책·법학회, 2010.
- 이강빈, “항공법, 정책 : 몬트리올 협약을 수용한 한국의 국내 입법상 항공운송인의 책임제도”, 『항공우주정책·법학회지』 제27권 제2호, 한국항공우주정책·법학회, 2012.
- 소재선·이창규, “항공운송인의 손해배상책임 원인에 관한 법적 고찰-여객 손해배상 책임을 중심으로”, 『한국항공우주정책·법학회지』 제28권 제2호, 한국항공우주정책·법학회, 2013.
- 이창재, “미국 연방법규상 항공여객보호제도에 관한 연구”, 『항공우주정책·법학회지』 제28권 제2호, 한국항공우주정책·법학회, 2013.
- 이창재, “항공소비자 보호제도의 입법방향”, 『항공우주정책·법학회지』 제32권 제1호, 한국항공우주정책·법학회, 2017.
- 대한민국 건설교통부 항공사고조사위원회, “KAIB/AAR F0201 항공기 사고조사 보고서”, 2005.
- 미합중국 의회, “제104차 총회 의사록(Congressional Record) H10534-10540 - Aviation Disaster Family Assistance Act of 1996”, 1996.
- 미합중국 의회, “제105차 총회 의사록(Congressional Record) H10561-10563 - Foreign Air Carrier Family Assistance Act of 1997”, 1997.

[참고법령]

- 국제민간항공기구(ICAO) Annex 9, “Facilitation”, 2017.
- 국제민간항공기구(ICAO) Doc 9973, “Manual on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families”, 2013.
- 국제민간항공기구(ICAO) Doc 9998, “ICAO Policy on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families”, 2013.

국제민간항공기구(ICAO), “Safety Report 2018 Edition”, 2018.

대한민국 법률 제14969호, “상법”, 2018.

대한민국 법률 제15325호, “항공사업법”, 2017.

대한민국 법률 제15461호, “4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법”, 2018.

대한민국 법률 제15764호, “재난 및 안전관리 기본법”, 2018.

미합중국 법률 49 USC §1136, “Assistance to families of passengers involved in aircraft accidents”, 2017.

미합중국 법률 49 USC §40102, “Definitions”, 2012.

미합중국 법률 49 USC §41113, “Plans to address needs of families of passengers involved in aircraft accidents”, 2017.

미합중국 법률 49 USC §41313, “Plans to address needs of families of passengers involved in foreign air carrier accidents”, 2017.

[웹사이트]

미합중국 연방교통안전위원회(NTSB) <<https://www.nts.gov/tda/family>>

미합중국 교통성(DOT) 보도자료 <<https://www.transportation.gov/briefing-room/us-department-transportation-fines-asiana-airlines-not-adhering-family-assistance-plan>>

인터넷 위키백과 <<https://ko.wikipedia.org>>

[참고자료]

미합중국 연방교통안전위원회(NTSB), “TDA Family Assistance 교육자료”, 2016

초 록

항공사고가 발생하게 되면 언론과 일반사회 구성원들은 사고로 인한 피해자에 주목하고 그들에 대한 조치나 보상에도 깊은 관심을 갖게 된다. 하지만, 지난 2002년 발생한 중국국제항공(CCA) 129편의 사고를 통해 우리는 항공사고로 인한 피해자 못지않게 그 가족들 또한 많은 고통을 받으며 심각한 사고 후유증을 겪는다는 현실적인 문제임을 확인할 수 있었다. 그럼에도 항공사고 피해자 가족에 대한 지원에 대한 우리나라의 관련 제도는 매우 빈약하다.

이에 반해 1996년 트랜스월드항공(TWA) 800편이 대서양 상공에서 폭발, 추락한 사고를 계기로 미국에서는 항공사고 피해자의 가족들을 지원하기 위한 법을 제정하였다. 그리고 이 법에 따라 항공사고 피해 당사자뿐만 아니라 그들의 가족들에 대한 체계적인 지원과 관리를 통해 피해자와 피해자 가족들의 추가적인 피해를 최소화 하고 조기에 사고 후유증으로부터 벗어날 수 있도록 지원하고 있다. 특히 2013년 아시아나항공(AAR) 214편이 미국 샌프란시스코 국제공항 착륙 중 추락한 사고에서 미국의 관련 당국이 이러한 법제에 따라 보여준 조치는 우리에게 항공사고에서의 피해자와 그 가족에 대한 지원에 대해 많은 시사점을 보여주고 있다.

이에 이 논문에서는 항공사고에서의 피해자와 피해자 가족 지원에 대한 제도 개선의 필요성을 제언하고자 국내·외 관련 법제 체계와 과거 사고에서의 관련 사례를 분석하여 우리나라 제도의 부족한 점을 확인하였고, 관련 제도개선의 필요성을 도출하였다.

항공사고의 수습에서는 사고 피해자에 대한 금전적 피해보상도 중요하지만, 사고 피해자의 가족이 정신적·경제적인 충격으로부터 조기에 벗어나고 사고조사 결과에 대해 신뢰할 수 있도록 하는 것도 중요하다. 피해자 및 가족이 충격에서 벗어나고 사고조사를 신뢰하는 데에는 미국의 경우와 같이 그들에 대한 신속하고 체계적인 지원과 협조가 절실히 요구됨을 관련 정부부처와 항공사 및 유관기관에서는 인식하여야 한다. 그리고 항공기 사고 피해자 및 피해자 가족에 대한 지원을 위한 관련 법률의 보완, 실행 매뉴얼 제정, 계획 수립 및 사고 발생 시 신속한 이행을 위해 노력하여야 할 것이다.

이를 위해 항공사고 피해자 및 가족 지원에 대한 국가와 국가기관의 역할과 책임의 법적 제도화를 위한 규정을 마련할 필요가 있다. 그리고 현행 법률에 명시된 항공사가 제출하여야 하는 피해자 및 가족 지원계획은 그 항목을 구체화할 필요가 있다. 추가하여 신설 및 보완된 내용은 명확한 법 적용을 위해 기존 법률에 단일 조항으로 통합하거나 별도의 특별법으로 제정하는 방안도 제안해 본다.

주제어 : 항공사고, 항공기 사고, 피해자 가족, 가족 지원, 항공사고 피해자 가족 지원

Abstract

Study on Improvement of Family Assistance System for Victim's Family of Air Traffic Accident

Jong-Jin Jeon*· Hui-yang Kim**· Kwang-Eui Yoo***

In the event of an air accident, the media and members of the general public pay attention to the victim of the accident and are deeply concerned about their actions and rewards. However, through the accident of Air China(CCA) Flight 129, which occurred in 2002, we were able to confirm that it is a real problem that the victims of the air accident as well as the victims suffer much suffering and serious aftermath. Nevertheless, Korea's system for assistance the families of victims of air accident is very poor.

On the other hand, when Trans-World Airlines(TWA) Flight 800 exploded and crashed over the Atlantic Ocean in 1996, the United States enacted a law to assistance the families of the victims of the accident. According to this law, systematic assistance and management of not only the victims of the accident but also their families, minimize the additional damage of victims and victims' families and help them to get rid of the accident after the accident. In particular, the measures taken by the US authorities in response to an accident in which an Asiana Airlines flight(AAR) 214 crashed during a landing at San Francisco International Airport in 2013, made a lot of suggestions for us to assistance the victims and their families in an air accident .

* Doctoral Degree Course, Air Transportation Major, General Graduate School, Korea Aerospace Univ. (Lead Author)

** Professor, School of Air Transport, Transportation, Logistics And Air & space Law, Korea Aerospace Univ.(Co-author)

*** Professor, School of Air Transport, Transportation, Logistics And Air & space Law, Korea Aerospace Univ.(Corresponding Author)

The purpose of this paper is to suggest the necessity of improving the system for victims and victim's family assistance in air accident. In this paper, we analyze the domestic and foreign legal systems and related cases in past accidents, identify the deficiencies of the Korean system, and derive the necessity to improve the related system.

It is also important to make sure that victims' families are relieved from early psychological and economic shocks and that the results of accident investigations are reliable. Relevant ministries, airlines, and related agencies should recognize that prompt and systematic assistance and cooperation is needed to ensure that victims and families are relieved of the impact and confidence in the investigation, as is the case in the United States. In addition, efforts should be made to supplement the related laws for the assistance of aircraft victims and victims' families, to establish manuals for implementation, to plan and to implement them promptly in the event of an accident.

To achieve this, it is necessary to establish regulations for the legal institutionalization of the roles and responsibilities of national and state agencies on victims of aviation accidents and family assistance. And the victim and family assistance plan that the airline has to submit to it, as specified in the current law, need to specify that item. In addition, new and supplemented contents should be integrated into a single clause or proposed as a separate special law for the purpose of applying a clear law.

Key words : Air accident, Aircraft accident, Victims' families, Family assistance, Assistance the victims' family in air accident