

공 정 거 래 위 원 회

제 3 소 회 의

의 결 제 2022 - 206호

2022. 8. 10.

사 건 번 호 2022약관0758

사 건 명 국제항공운송협회의 여객판매대리점계약상 불공정약관조항에 대한 건

피 심 인 국제항공운송협회(International Air Transportation Association)  
○○○ ○○○○ ○○○○○○○○○ ○○○○, ○○○, ○○○○○  
대표 W○○○○○○ W○○○○  
대리인 변호사 이○○, 이○○, 박○○

심 의 종 결 일 2022. 6. 15.

주 문

피심인은 <별지> 기재 약관조항을 이 시정명령을 받은 날로부터 60일 이내에, 삭제 또는 수정하여야 한다. 단, 위 조항의 수정 내용은 사전에 공정거래위원회와 협의를 거친 것이어야 한다.

이 유

1. 기초사실

가. 피심인 적격성

1 피십인 국제항공운송협회는 항공운송의 안전과 항공사 간의 협력 등을 위해 1945년에 출범한 전 세계 항공사들의 협회로서, 현재 120여 개 국가의 약 290개 항공사가 피십인의 회원으로 가입되어 있다.

2 피십인의 회원 항공사들을 대리하여 피십인의 사무총장이 아래 <표 1>과 같이 각 국의 여행사들과 ‘여객판매대리점계약’(이하 ‘이 사건 계약’이라 한다)을 체결하고 있는바, 결국 피십인은 이 사건 계약의 한쪽 당사자로서 상대 당사자(여행사)에게 약관을 이 사건 계약의 내용으로 할 것을 제안하는 자이므로 ‘약관의 규제에 관한 법률<sup>1)</sup>’ 제2조 제2호의 사업자에 해당한다.

<표 1> 이 사건 계약서 (번역문)

**여객판매대리점계약<sup>1)</sup>**

본 계약은 주된 사무소를 \_\_\_\_\_에 두고 있는 \_\_\_\_\_(이하 “여행사”)과 여행사를 선입하는 각 국제항공운송협회(International Air Transport Association, 이하 “IATA”) 회원 항공사 (IATA 사무총장이 각 IATA 회원을 대리) 사이에 \_\_\_\_\_ 체결되었다.

\*자료출처: 심사보고서 소갑 제3호증<sup>2)</sup>

3 참고로, 피십인이 외국 사업자이기는 하나, 국제사법 제25조 제1항<sup>3)</sup> 및 이 사건 계약서 제17조<sup>4)</sup> 등에 따라 대한민국에 본점이 위치한 여행사와의 관계에서는 대한민국의 법률이 적용된다.

나. 피십인의 BSP(Billing and Settlement Plan) 시스템

4 항공사가 노선, 항공권의 유효기간, 좌석 클래스 등을 고려하여 항공권의 가격을 정한 후, 이를 GDS(Global Distribution System)에 등록하면, 여행사들은 GDS에

1) 2020. 12. 29. 법률 제17799호로 개정되어 2021. 12. 30. 시행된 것을 말하며, 이하 ‘약관법’이라 한다.  
2) 이하에서, ‘심사보고서 소갑 제○호증’은 ‘소갑 제○호증’으로 약칭한다.  
3) 국제사법 제25조(당사자 자치) ① 계약은 당사자가 명시적 또는 묵시적으로 선택한 법에 의한다. 다만, 묵시적인 선택은 계약내용 그 밖에 모든 사정으로부터 합리적으로 인정할 수 있는 경우에 한한다.  
4) 17. 준거법  
본 계약은 모든 면에서 여행사의 본점이 위치한 곳의 법률에 의하여 해석되고 규율된다. 단, 여행사의 본점이 위치한 장소가 아닌 장소의 지점의 활동과 관련하여 발생하는 분쟁의 경우에 한하여 해당 지점이 소재한 장소의 법률을 적용한다.

등록된 항공권의 가격과 조건 등을 비교하여 승객에게 항공권을 판매한다.

5 그러나 여행사들이 피심인의 회원인 항공사의 항공권 발권 대행 업무 권한을 받기 위해서는 피심인과 이 사건 계약을 체결하여야 하며, 항공권의 판매·대금 정산 업무 등은 피심인의 BSP 시스템<sup>5)</sup>을 통해 이루어진다.

6 BSP 시스템의 이용 전에는 항공사가 각 여행사와 개별적으로 대리점 계약을 맺고 발권 대행 수수료를 지급하였으나, BSP 시스템이 도입된 이후부터는 피심인과 각 여행사 간에 이 사건 계약을 체결하되, 여행사에게 지급할 발권 대행 수수료율은 항공사들이 공동으로 정하도록 하였다.

7 그러나 이러한 항공사들의 행위가 부당한 공동행위에 해당할 수 있다는 우려가 제기되자, 피심인은 각각의 항공사가 발권 대행 수수료율을 정하도록 이 사건 계약에 포함된 ‘Travel Agent’s Handbook’(이하 ‘여행사 핸드북’이라고도 한다)을 변경하였다.

다. 이 사건 약관조항

8 이 사건 계약서 2.1(a) 조항은 아래 <표 2>와 같이 항공사와 여행사 간의 관계를 규율하는 거래 조건을 이 사건 계약서에 첨부된 “여행사 핸드북에 포함된 결의(Resolutions)에 명시된 바에 따른다.”라고 규정하고 있다.

<표 2>

이 사건 계약서 (번역문)

2. 계약에 포함된 규정, 결의 및 조항

2.1(a) 항공사와 여행사의 관계를 규율하는 거래 조건은, 대리점 관리자의 권한으로 수시로 출간되며 본 계약서에도 첨부된 여행사 핸드북(Travel Agent’s Handbook, 이하 “핸드북”)에 포함된 결의(Resolutions)에 명시된 바에 따른다. 핸드북은 다음 사항을 포함한다. (이하 생략)

\*자료출처: 소감 제3호증

5) BSP 시스템은 피심인의 회원 항공사가 각 여행사와 개별적으로 거래함으로써 발생하는 불편을 제거하고 통합된 정산 표준을 제공하기 위하여 피심인이 도입한 항공권 판매 관련 통합 정산 시스템이다.

9 한편, 이 사건과 관련된 여행사의 수수료 등에 대한 거래 조건은 아래 <표 3>과 같이 여행사 핸드북의 ‘SECTION 2’ 중 ‘Resolution 812’의 9.2.1.(a) 조항(이하 ‘이 사건 약관조항’이라 한다)에 규정되어 있으며, 이 사건 약관조항에 따르면 BSP 항공사가 여행사에 지급하는 모든 수수료 또는 기타 보수는 BSP 항공사들에 의하여 결정된다.

<표 3> 이 사건 약관 조항<sup>6)</sup>

**9.2 RATE OF COMMISSION OR AMOUNT OF OTHER REMUNERATION**  
 9.2.1 Subject to the provisions of this section 9, any commission or other remuneration due to the Agent by a BSP Airline shall be  
 (a) determined by the BSP Airline;

## 2. 위법성 판단

### 가. 인정사실 및 근거

10 공정거래위원회(이하 ‘위원회’라 한다)는 2021. 10. 18. 이 사건 계약서 중 ‘제 1조, 제2조 제1항 (b), 제2조 제2항7)’ 및 ‘이 사건 약관조항’이 약관법상의 불공정약관 조항에 해당하므로, 피심인에게 이를 삭제 또는 수정하라는 시정권고를 하였다.

6) 이 사건 약관조항의 번역문은 아래와 같다.

**9.2 수수료의 비율 또는 기타 보수의 액수**  
 9.2.1 이 섹션 9 조항에 따라, BSP 항공사가 여행사에 지급하는 모든 수수료 또는 기타 보수는  
 (a) BSP 항공사들에 의하여 결정된다.

7) 각 조항의 내용(번역문)은 아래와 같다.

1. 효력발생  
 본 계약은 여행사 소재국가에서 효력이 있는 판매 대리점 규정(Sales Agency Rules)에 근거하여 항공사가 여행사를 선임함에 따라 양자 간에 효력이 발생된다. 본 계약 및 개정 사항에 대한 효력발생시, 이는 항공사와 여행사 사이에서, 양 당사자의 명칭이 기재되고 양 당사자가 당사자로서 서명한 것과 동일한 효력을 가진다.

2. 계약에 포함된 규정, 결의 및 조항  
 2.1(b) 수시로 개정되는 규정, 결의 및 여타 조항들은 본 계약에 포함되는 것으로 간주되어 본 계약의 일부가 되며, 항공사와 여행사는 이를 준수하는 것에 동의한다.  
 2.2 여행사는 핸드북의 현재 유효한 판(edition)의 사본을 수령하였고 그 내용을 숙지하였음을 인정한다. 여행사는 핸드북의 내용(특히 면책 및 포기, 운송서류의 보관·발급·보안, 보고 및 송금 절차, 중재 절차 등의 내용을 포함하되 이에 국한되지 아니함)을 읽고 이해하였음을 인정한다.

11 피심인은 2021. 10. 25. 위 시정권고를 받은 후, ‘제1조, 제2조 제1항 (b), 제2조 제2항’에 대해서는 위원회에 시정안을 제출하였으나, 이 사건 약관조항에 대해서는 삭제 또는 수정하지 않음으로써 위 시정권고를 이행하지 않았다.

12 이와 같은 사실은 소갑 제1호증(시정권고서), 소갑 제2호증(심사대상 약관), 소갑 제3호증(여객판매대리점계약 번역본) 등을 통해 인정된다.

## 나. 관련 법령 및 법리

### 1) 관련 법 규정

#### 약관법

#### 제10조(채무의 이행)

채무의 이행에 관하여 정하고 있는 약관의 내용 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 내용을 정하고 있는 조항은 무효로 한다.

1. 상당한 이유 없이 급부(給付)의 내용을 사업자가 일방적으로 결정하거나 변경할 수 있도록 권한을 부여하는 조항

2. (생략)

#### 제17조(불공정약관조항의 사용금지)

사업자는 제6조부터 제14조까지의 규정에 해당하는 불공정한 약관 조항(이하 “불공정약관조항”이라 한다)을 계약의 내용으로 하여서는 아니 된다.

#### 제17조의2(시정조치)

① 공정거래위원회는 사업자가 제17조를 위반한 경우에는 사업자에게 해당 불공정약관조항의 삭제·수정 등 시정에 필요한 조치를 권고할 수 있다.

② 공정거래위원회는 제17조를 위반한 사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 사업자에게 해당 불공정약관조항의 삭제·수정, 시정명령을 받은 사실의 공표, 그 밖에 약관을 시정하기 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다.

1.~5. (생략)

6. 사업자가 제1항에 따른 권고를 정당한 사유 없이 따르지 아니하여 여러 고객에게 피해가 발생하거나 발생할 우려가 현저한 경우

③ (생략)

## 2) 법리

13 약관법 제17조의2(시정조치) 제2항 제6호에 해당하여 위원회가 시정명령을 하기 위해서는 약관법 제2조 제2호의 사업자가, 약관법 제6조부터 제14조까지의 규정에 해당하는 불공정약관조항을 계약의 내용으로 하고, 이에 대해 위원회가 불공정약관조항의 삭제·수정 등 시정에 필요한 조치를 권고하여야 하며, 사업자가 이 시정 권고를 정당한 사유 없이 따르지 아니하여 여러 고객에게 피해가 발생하거나 발생할 우려가 현저한 경우에 해당하여야 한다.

### 다. 구체적 판단

1) 이 사건 약관조항이 약관법 제10조 제1호에 해당하는지 여부

14 다음과 같은 내용을 종합적으로 고려할 때, 이 사건 약관조항은 상당한 이유 없이 급부의 내용을 피심인의 회원인 항공사들이 일방적으로 결정하거나 변경할 수 있도록 권한을 부여하는 조항으로서 약관법 제10조 제1호에 해당하는 불공정약관조항으로 판단된다.

15 첫째, 이 사건과 같이 일반적으로 영리를 목적으로 하는 사업자들 간의 계약에서 수수료 기타 보수의 지급은 여행사들이 제공한 역무의 대가로서 피심인의 회원인 항공사들이 부담하여야 할 주된 급부에 해당한다.

16 둘째, 이 사건 약관조항에 따르면, 외부의 경제적 사정변경 등으로 인해 수수료 등을 조정하거나 변경할 사유가 발생하여도 여행사들은 기존의 급부 내용에 대해 이의를 제기하거나 재협상을 할 수 있는 기회조차 가질 수 없다. 그러나 주된 급부의 내용을 변경할 만한 사정변경이 있는 경우에는 계약 당사자 간의 협의(또는 합의)에 따라 조정할 수 있게 하는 것이 기본 법리라고 보아야 한다.<sup>8)</sup>

---

8) 대법원 2008. 2. 14. 선고 2005다47106 판결 등 참조

17 셋째, 2010년 이전까지는 항공사들이 BSP 시스템 이용 정산 시 항공권 발권 수수료로 일정 비율<sup>9)</sup>을 여행사들에게 지급하였던 것으로 확인되나, 2010년경 피심인이 항공권 발권 수수료를 자율화한 이후 항공사들은 이 사건 약관조항을 근거로 항공권 발권 수수료 등을 여행사들에게 지급하지 않고 있는 것으로 확인된다.

## 2) 위원회의 시정권고 및 피심인의 불이행 여부

18 위 2. 가.에서 본 바와 같이, 위원회는 2021. 10. 18. 이 사건 약관조항에 대해 시정권고를 하였으나, 피심인은 정당한 사유 없이 위원회의 시정권고를 따르지 아니하였음이 인정된다.

## 3) 여러 고객에게 피해가 발생하거나 발생할 우려가 현저한 경우에 해당하는지 여부

19 피심인으로부터 BSP 시스템 인증을 받은 여행사 수가 전 세계적으로 약 60,000여 개사에 이르고, 국내 관련 여행사도 약 430여 개사 수준인 것으로 파악<sup>10)</sup>되고, 국내 여행사 중 다수가 중소기업의 사업자인 점 등을 고려할 때, 이 사건 약관조항으로 인해 여러 고객에게 피해가 발생하거나 발생할 우려가 현저한 경우에 해당한다는 것으로 판단된다.

## 4) 소결

20 피심인이 여행사들에게 이 사건 계약의 내용으로 제안한 이 사건 약관조항은 약관법 제10조 제1호에 해당하는 불공정약관조항에 해당하고, 피심인이 정당한 사유 없이 위원회의 시정권고를 따르지 아니하여 여러 고객에게 피해가 발생하거나 발생할 우려가 현저한 경우에 해당한다.

---

9) 피심인은 자체 규정 및 지침 등을 통해 여행사에 대한 수수료를 최고 9%의 비율로 지급하도록 권고하였던 것으로 확인된다.

10) 피심인이 2022. 6. 3.에 위원회에 제출한 의견서 본문의 8쪽 및 16쪽 내용 참조

### 3. 약관법 적용 제한 대상 여부

21 약관법상의 불공정약관조항<sup>11)</sup>에 해당하더라도, 약관법 제15조<sup>12)</sup>에 따르면 국제적으로 통용되는 약관이거나 그 밖에 특별한 사정이 있는 약관으로서 약관법 시행령<sup>13)</sup> 제3조<sup>14)</sup>로 정하는 경우에는 약관법 제7조부터 제14조까지의 규정을 적용하는 것을 조항별·업종별로 제한할 수 있다.

22 그러나 다음과 같은 내용을 고려할 때, 이 사건 약관조항은 약관법 제15조 및 약관법 시행령 제3조에 따른 적용 제한 대상으로 보기 어렵다.

23 첫째, 일반적으로 ‘통용’의 사전적 의미는 ‘두루 널리 쓰임’ 등으로 볼 수 있으나, 법률적인 측면에서는 법률 등에 의해 공정성이 확보되어 사실상 어느 정도의 ‘강제력’이 인정될 정도의 의미로 해석하는 것이 타당한 것으로 판단된다.<sup>15)</sup> 즉, 피심인이 임의로 마련해 놓은 약관을 ‘다수’의 사업자가 ‘사용’한다는 이유만으로 해당 약관을 국제적으로 ‘통용’되는 약관으로 인정하는 것은 적절하다고 보기 어렵다.

24 둘째, 이 사건 약관조항은 약관법 시행령 제3조 제1호에 규정된 ‘운송업종’의 약관으로 보기 어렵다.

25 즉, 이 사건 계약의 상대방이 여행사들인 점, ‘한국표준산업분류’(통계청 고시 제2017-13호, 2017. 1. 13.)에 따르면 ‘항공 여객 운송업’과 ‘여행사업’이 엄격히 구별되어 있고, 다음 <표 4>와 같이 국내·외 여행자를 위하여 각종 여행 관련 서비스를

---

11) 약관법 제17조(불공정약관조항의 사용금지)는 약관법 제6조부터 제14조까지의 규정에 해당하는 조항을 ‘불공정약관조항’으로 규정하고 있다.

12) 약관법 제15조(적용의 제한) 국제적으로 통용되는 약관이나 그 밖에 특별한 사정이 있는 약관으로서 대통령령으로 정하는 경우에는 제7조부터 제14조까지의 규정을 적용하는 것을 조항별·업종별로 제한할 수 있다.

13) 2021. 12. 28. 대통령령 제32274호로 타법개정되어 2021. 12. 30. 시행된 것을 말한다.

14) 약관법 시행령 제3조(적용의 제한) 법 제15조에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 업종의 약관에 대해서는 법 제7조부터 제14조까지의 규정을 적용하지 아니한다.

1. 국제적으로 통용되는 운송업  
2.~3. (생략)

15) 예를 들어, 항공사업법 제62조(운송약관 등의 비치 등) 제1항에 따르면, 항공운송사업자는 운송약관을 정하여 국토교통부장관에게 신고하도록 되어 있다.



제공하는 산업활동은 ‘여행사업’으로 규정되어 있는 점, 또한 여행사업에는 부수적으로 항공권 등의 판매 대리 활동도 포함되어 있는 점 등을 고려할 때, 이 사건 약관 조항은 기본적으로 ‘운송업’이 아닌 ‘여행사업’ 관련 약관으로 보는 것이 합리적이다.

<표 4> 한국표준산업분류(통계청 고시 제2017-13호) (발췌)

7521	<p><b>여행사업</b> 국내·외 여행자를 위하여 각종 여행관련 서비스를 제공하는 산업활동을 말한다.</p>
75210	<p><b>여행사업</b> 국내·외를 여행하는 관광객을 대상으로 여행관련 시설 이용의 알선, 여행에 관한 안내, 계약 체결의 대리 및 기타 여행의 편의를 제공하는 산업활동을 말하며, <u>부수적으로 항공권, 숙박시설 이용권, 레포츠 시설 이용권 등의 판매 대리 활동을 수행할 수 있다.</u></p>

26 결국, 이 사건 약관조항은 여행사업과 관련된 약관으로서, 국제적으로 통용되는 약관으로 보기도 어려우므로, 약관법 제15조의 적용 제한 대상으로 볼 수 없다.

4. 피심인 주장에 대한 판단

가. 약관법상의 약관 여부

27 피심인은 이 사건 계약이 약 290여 개의 항공사와 6만여 개의 여행사 사이의 多:多 거래조건을 일률적으로 규정한 단체 내부 구성원 간의 규율로 보아야 하는 점, 이 사건 약관조항은 항공사와 여행사들 간에 충분한 집단 교섭 절차<sup>16)</sup>를 거쳐 도입된 것으로서 일방성 요건이 결여된 개별약정에 해당하는 점 등을 고려할 때, 이 사건 약관조항은 약관법 제2조 제1호<sup>17)</sup>의 약관에 해당하지 않는다고 주장한다.

16) 피심인은 이 사건 약관조항이 포함된 ‘Resolution 812’는 2016년 9월경 ‘PACConf’(Passenger Agency Conference)의 결의를 통해 도입되었으며, 당시 여행사들은 항공사들과 동수로 구성된 ‘PAPGJC’(Passenger Agency Programme Global Joint Council) 및 ‘APJC’(Agency Programme Joint Council)를 통해 자신들의 의견을 충분히 개진하였으며, 한국의 APJC는 한국의 여객판매대리점 프로그램에 대해 PACConf에 권고안까지 제시하였다고 주장한다.

17) 약관법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “약관”이란 그 명칭이나 형태 또는 범위에 상관없이 계약의 한쪽 당사자가 여러 명의 상대방과 계약을 체결하기 위하여 일정한 형식으로 미리 마련한 계약의 내용을 말한다.

28 살피건대, 다음과 같은 내용을 고려할 때, 피심인의 주장은 이유 없다.

29 첫째, 이 사건 약관조항은 계약의 한쪽 당사자인 피심인이 다수의 상대방(여행사)과 계약을 체결하기 위하여 일정한 형식으로 미리 마련해 놓은 것이므로, 1:多的 요건을 충족한다. 즉, 피심인은 다수의 항공사를 각각 1:1로 대리하여 이 사건 계약을 다수의 상대방과 체결하고 있는 것으로 보아야 한다.

30 둘째, 피심인은 이 사건 약관조항이 내부 구성원 간의 규율이라고 주장하나, 이 사건 계약서에 사용되는 용어를 구체적으로 정의해 놓은 피심인의 ‘Resolution 866’에 따르면 아래 <표 5>와 같이 피심인의 회원(Member)은 “airline”(항공사)으로만 규정해 놓은 점 등을 고려할 때, 여행사들은 피심인의 회원으로 보기 어려워 이 사건 약관조항이 단지 피심인 내부 구성원들에게 적용되는 규율이라는 주장은 받아들이기 어렵다.

<표 5> Resolution 866<sup>18)</sup> (발췌)

<p><b>RESOLUTION 866</b> <b>DEFINITIONS OF TERMS USED IN PASSENGER AGENCY PROGRAMME RESOLUTIONS</b></p> <p><u>MEMBER means an airline that is a Member of IATA.</u></p>
---

31 만일, 여행사들이 피심인의 회원에 해당하고, 이 사건 약관조항이 피심인의 내부 규율이라면, 피심인이 굳이 6만여 개에 이르는 여행사들을 상대로 이 사건 계약을 체결할 이유가 없다.

32 셋째, 개별약정 여부와 관련하여, 대법원 판례<sup>19)</sup>에 따르면 특정 조항에 관하여 개별적인 교섭(또는 흥정)을 거침으로써 상대방이 자신의 이익을 조정할 기회를 가졌다면, 그 특정 조항은 약관법의 규율 대상이 아닌 개별약정으로 볼 수 있다.<sup>20)</sup> 다

18) 소갑 제4호증 참조

19) 소갑 제5호증(대법원 2014. 6. 12. 선고 2013다214864 판결) 참조

20) 약관법 제4조(개별 약정의 우선)에 따르면, 약관에서 정하고 있는 사항에 관하여 사업자와 고객이 약관의 내용과 다르게 합의한 사항이 있을 때에는 그 합의 사항은 약관보다 우선한다.

만, 여기서 ‘개별적인 교섭’이 있었다고 하기 위해서는 비록 그 교섭의 결과가 반드시 특정 조항의 내용을 변경하는 형태로 나타나야 하는 것은 아니라 하더라도, 적어도 계약의 상대방이 약관을 제시한 자와의 사이에서 거의 대등한 지위에서 당해 특정 조항에 대하여 충분한 검토와 고려를 한 뒤 영향력을 행사함으로써 미리 마련된 특정 조항의 내용에 구속되지 아니하고 이를 변경할 가능성이 있었어야 하고, 이처럼 약관조항이 당사자 사이의 합의에 의하여 개별약정으로 되었다는 사실은 이를 주장하는 사업자 측에서 증명하여야 한다.

33 그러나 이 사건에서, 피심인은 일부 여행사들이 ‘PAPGJC’(Passenger Agency Programme Global Joint Council) 또는 ‘APJC’(Agency Programme Joint Council)를 통해 ‘PACConf’(Passenger Agency Conference)에 여행사들의 의견을 개진하였다고 주장할 뿐, 여행사들이 이 사건 약관조항에 대해 어떤 의견을 제시하였고 이에 대해 피심인은 어떤 교섭을 하였는지에 대한 구체적 내용을 밝히지 못한 점, 피심인이 주장하는 내용은 고객(여행사) 집단의 의견수렴 과정에 불과할 뿐이고 이 사건 계약 체결 과정에서 개별 여행사가 피심인과 거의 대등한 지위에서 이 사건 약관조항에 대하여 충분한 검토와 고려를 한 뒤 영향력을 행사하였다고 인정하기에는 부족한 점 등을 위 관례에 비추어 보면, 이 사건 약관조항을 피심인과 여행사들이 개별적으로 교섭 절차를 거친 개별약정으로 보기 어렵다.

나. 피심인이 약관법상의 사업자에 해당하는지 여부

34 이 사건 계약서의 서문, 제1조 및 서명 페이지 내용에 따르면, 문언상 이 사건 계약 당사자는 피심인의 회원인 항공사와 여행사이고, 피심인은 항공사의 대리인에 불과하므로 피심인은 약관법 제2조 제2호의 “계약의 한쪽 당사자”에 해당하지 않으며, 또한 피심인은 이 사건 계약서의 제정 또는 개정 권한을 갖고 있지 않고 절차적 관리자 역할만 수행하고 있을 뿐, 이 사건 약관조항을 시정하기 위해서는 항공사와 여행사들의 협의체인 PAPGJC 등과의 협의를 거쳐 PACConf의 만장일치에 의한 결정이 필요하므로, 피심인은 이 사건의 위법 상태를 해소할 능력과 권한이 없다고 주장한다.

35 살피건대, 다음과 같은 내용을 고려할 때, 피심인의 주장은 이유 없다.

36 첫째, 약관법의 목적은 민법처럼 계약 당사자에게 권리·의무를 귀속시키기 위한 것이 아니라 표준화된 계약조건을 제안한 데 대하여 공정한 계약조건이 되도록 규제하는 데 있으므로, 약관법이 규정하고 있는 사업자의 개념은 권리·의무의 ‘귀속 주체’라기보다는 ‘행위주체’ 즉, 거래상의 지위를 남용할 가능성이 있는 자이면 충분하다고 보아야 한다.<sup>21)</sup> 특히, 피심인은 전 세계 항공 운송량의 약 83%에 관여하고 있는 것으로 확인되고, 위 1. 나.에서 본 바와 같이 여행사가 항공권 발권 대행 업무를 하기 위해서는 필수적으로 피심인의 BSP 시스템을 사용하여야 하는 점 등을 고려할 때, 피심인은 여행사들에 대해 거래상 우월적 지위를 갖고 있는 사업자로 보아야 한다.

37 둘째, 약관법 제2조 제2호는 사업자를 상대 당사자에게 약관을 계약의 내용으로 할 것을 “제안하는 자”로 규정하고 있고, 아래 <표 6>과 같이 이 사건 계약서 2.3 규정에서도 피심인이 여행사에 핸드북의 후속판 및 그 모든 수정 내용을 “제공하여야 한다”로 되어 있는 점, 복대리인의 자격으로 계약을 체결한 경우에도 복대리인을 약관법상의 사업자로 본 위원회의 심결<sup>22)</sup>이 있는 점 등을 고려할 때, 피심인이 항공사의 대리인 자격으로 이 사건 계약을 체결하였더라도 피심인을 약관법 제2조 제2호의 사업자로 보는 것이 타당하다.

<표 6>

이 사건 계약서 2.3 규정

2.3 대리점 관리자<sup>23)</sup>는 여행사에 핸드북의 후속판 및 그 모든 수정 내용을 제공하여야 한다. 대리점 관리자는 핸드북의 내용의 모든 수정 사항을 여행사에 통지하여야 하고, 여행사가 동 통지 수령 후 30일 이내에 대리점 관리자에게 서면 통지로써 본 계약을 해지하지 않는 한, 상기 수정사항은 본 계약에 포함되는 것으로 간주된다.

21) 위원회 1997. 2. 21. 의결 제97-34호 참조

22) 위 각주 21)과 같은 의결

23) “대리점 관리자(AGENCY ADMINISTRATOR)”는 피심인에 의해 지명되는 피심인 소속의 임원을 말한다(소갑 제4호증, RESOLUTION 866 중 아래 내용 참조).

38 특히, 약관법 제2조 제2호의 ‘사업자’ 개념에 대리인이 포함되지 않는 것으로 해석할 경우, 경우에 따라서는 향후 사업자들이 약관법의 적용을 회피하는 수단으로 대리인 제도를 악용함으로써 약관법의 규제를 형해화시킬 가능성도 배제하기 어려운 점을 고려할 때, 이에 반하는 피심인의 주장은 인정하기 어렵다.

39 셋째, 위 2. 가.에서 살펴본 바와 같이, 피심인은 위원회로부터 시정권고를 받았던 4개 조항 중 3개 조항을 시정한 점, 이 사건 약관조항은 이 사건 계약서가 아닌 추가적으로 첨부된 ‘여행사 핸드북’에 포함된 조항으로 이 사건 계약서 2.1(a) 조항은 위 <표 2>와 같이 ‘여행사 핸드북’에 대한 출간 권한이 피심인에게 있다고 규정하고 있는 점, 피심인의 회원인 항공사들도 피심인 구성원 총회(PACConf)의 의결이 없는 한 독자적으로 이 사건 약관조항을 시정할 수 없는 것으로 판단되는 점<sup>24)</sup> 등을 고려할 때, 피심인이 이 사건 약관조항에 대해 시정 권한이 전혀 없다는 주장은 설득력이 있다고 보기 어렵다.

다. 이 사건 약관조항의 불공정약관조항 해당 여부

40 피심인은 각 항공사가 수수료 등을 여행사들과 개별적으로 협의해야 한다면, 개별 협의에 따른 거래비용 증가로 인해 중소규모 여행사와는 거래관계를 중단하거나 우리나라에서 항공권 판매를 중단할 유인이 발생할 가능성이 있는 점, 따라서 이 사건 약관조항은 거래비용을 감소시켜 여행사에게 다양한 항공권을 제공하게 되어 소비자 후생 증대 효과를 발생시키는 효과가 있으므로, 이 사건 약관조항은 상당한 이유가 인정된다고 주장한다.

41 살피건대, 이 사건 약관조항의 불공정성 여부에 대해서는 위 2. 다. 1)에서 살펴본 바와 같고, 이 사건 약관조항 등을 근거로 항공사들은 거래비용을 감소시킬 수

AGENCY ADMINISTRATOR means the IATA official designated by the Director General as the holder of that office, or authorized representative, responsible for the management of the IATA Agency Programmes in accordance with the Members’ rules and resolutions and with autonomy to act in extraordinary circumstances.

24) 과거 유사 심결(IATA의 여객판매대리점계약상 불공정약관조항에 대한 건, 사건번호: 2019약관1645)에서 국내 항공사들은 이 사건 계약서에 대한 수정 권한이 없다고 소명한 바 있다.

있었을 것으로 판단되나, 반면 국내 여행사들은 줄어든 수입을 보전하기 위해 ‘여행 업무 취급수수료’(TASF, Travel Agency Service Fee)라는 명목으로 수수료 관련 비용 일부를 일반 소비자들에게 부과(또는 전가)해 온 것으로 보이는 점,<sup>25)</sup> 이 사건 약관조항을 시정할 경우 향후 거래중단 등의 효과가 발생할지 여부 등은 불확실한 점 등을 고려할 때, 피심인의 주장은 이유 없다.

라. 약관법 제15조의 적용 제한 대상 여부

42 피심인은 이 사건 약관조항이 전 세계 항공사 290여 개와 6만여 개 이상의 여행사들에게 통일적으로 적용되고 있어, 국제적으로 통용되는 운송업에 관한 약관에 해당하므로 약관법 제15조 및 같은 법 시행령 제3조 제1호에 따라 약관법 제10조 제1호의 적용 제한 대상으로 보아야 한다고 주장한다.

43 살피건대, 약관법 제15조 및 같은 법 시행령 제3조 제1호의 적용 여부에 대해서는 위 3.에서 자세히 살펴보았으므로, 여기서는 별도로 검토하지 않는다.

44 다만, 약관법 제15조는 불공정약관조항을 특별한 사정이 있는 경우에 예외적으로 그 사용을 허용하는 것이므로, 이러한 예외 사유를 규정한 약관법 시행령 제3조의 내용은 제한적·열거적 내용으로 보아 가급적 엄격하게 해석·적용하는 것이 일반적인 법원리에 부합하는 것으로 판단된다.<sup>26)</sup>

## 5. 처분

45 피심인이 정당한 사유 없이 위원회의 시정권고를 따르지 아니하여 여러 고객에게 피해가 발생하거나 발생할 우려가 현저하다고 판단되므로, 이 사건 약관조항을 삭제 또는 수정하도록 시정명령을 부과한다.

25) 여행신문 2019. 7. 8. “제로컴(Zero-Commission) 10년-끝나지 않은 게임” 기사 내용 참조

26) 참고로 약관법 제19조의3(표준약관)은 불공정한 내용의 약관이 통용되는 것을 방지하기 위해 사업자 및 사업자단체로 하여금 일정한 거래분야에서 표준이 될 약관의 제정·개정안을 마련하여 위원회에 심사청구할 수 있도록 규정하고 있다.

## 6. 결론

46 피심인의 위 2. 가.의 행위가 약관법 제17조의2 제2항 제6호에 해당하므로, 약관법 제17조의2 제2항에 따라 주문과 같이 의결한다.

공정거래위원회는 위와 같이 의결하였다.

2022년 8월 10일

의 장 위 원 정 진 욱

위 원 이 정 희

위 원 최 윤 정



<별지>

이 사건 약관 조항

\* 'Travel Agent's Handbook'의 SECTION 2 중 'Resolution 812'의 9.2.1.(a)

**9.2 RATE OF COMMISSION OR AMOUNT OF OTHER REMUNERATION**

9.2.1 Subject to the provisions of this section 9, any commission or other remuneration due to the Agent by a BSP Airline shall be

(a) determined by the BSP Airline;