

# 미국항공관례의 최근동향

## (A Policy study Of Aircraft Noise Regulation)

이 기 한

단국대 법대 교수

Prof. Lee, Ki Han

College of law, DanKook University

### ■ 목 차 ■

- I. 航空機 騒音의 法的 接近
- II. 航空機騒音의 法的 問題 - 金浦空航 Case
- III. 美國의 航空機騒音 事例와 規制
- IV. 日本의 航空機騒音 規制
- V. 結 論

## I. 航空機 騒音의 法的 接近

항공기소음피해를 둘러싼 환경문제가 많은 관심의 대상이 되기도 하였으나, 우리나라에서는 아직까지 이러한 항공기 소음과 관련된 문제가 구체적인 소송형태로 나타난 바가 없어 법률적 검토가 전무한 상황이다. 우리나라와 비슷한 법체계와 소송구조를 갖춘 일본의 경우 이미 오래 전부터 항공기소음피해 보상에 관한 소송이 제기되어 항공기 소음과 관련된 다양한 청구에 대하여 깊이 있는 검토가 이루어진 결과, 현재는 상당한 정도의 항공기 소음 관련사건들에 대한 판례가 축적되어 그 이론적 틀을 갖추게 되었다. 물론 무엇보다 중요한 것은 항공기 소음으로 인한 피해를 예방하고 발본적으로 해결하기 위

한 환경행정체제의 정비이겠지만, 사후적으로나마 법률적인 관점에서 문제를 제기하고 권리·책무에 관한 것들을 축적해 나가는 것은 환경문제에 대한 법률적 접근이라는 선례를 남김과 동시에 이를 통하여 향후 제기되는 문제들에 대한 실질적 대책들을 요구할 수 있는 토대가 된다는 점에서 의미있는 일이라 할 것이다. 우리나라에서는 93년 경기 화성군에서 주한미군 사격장에 대하여 소음피해 보상을 구하는 집단소송을 냈었고, 95년 부천 고강본동에서 손해배상소송을 낸 적이 있었으나 판결로 결론이 나지 않아, 아직까지는 이렇다 할 법률적 평가가 제대로 내려진 일이 없다. 일본에서의 손해배상청구소송의 경우는 81년 오사카공항에 대한 최고재판소 판결, 고마쓰 기지에 대한 92년 지방재판소 판결을 비롯하여 95년에도 군용기지인 아쓰키 기지의 소음피해에 대한 판결 등 다수의 재판에서 국가와 지방자치단체에게 손해배상을 인정하였다. 이들 소송에서는 손해배상외에도 밤 9시에서 아침 7시까지 항공기 이착륙을 금하는 금지청구, 소송이후 장애의 손해배상청구도 함께 청구되었으나 나머지는 기각되고 소음등에 의한 과거의 손해배상만 인정되어, 여러 가지 법적 쟁점들이 다루어졌다.

본 논문에서는 항공기소음과 관련된 최근의 김포공항사례를 통하여 항공기 소음과 관련된 법적 쟁점을 살펴보고 미국의 항공기소음판례와 규제체계, 그리고 규제법등의 고찰을 통하여 우리에게 시사하는 바를 살펴보려 한다.<sup>1)</sup> 특히 항공기소음문제는 민사적 손해배상 책임이라는 접근만이 해결책이 아니고 피해를 예방하기 위한 규제행정의 대안모색이 필요하며 이러한 측면에서 민사책임<sup>2)</sup>에 관해서는 일본의 사례를 참조하였고 규제행정체계의 고찰은 미국

1) 1944년 설립된 ICAO(국제민간항공기구)는 1966년부터 항공기 소음에 대한 회의를 개최하였고 1971년 시카고 협약의 부속서로서 항공기 소음에 대한 기준과 권고사항을 채택하였고 1981년 항공기 소음 및 환경오염에 대한 권고내용을 수정하였다. 이러한 일련의 움직임은 각국의 항공기 소음으로 인한 주민들의 고통과 이로 인한 분쟁들이 증가하고 있다는 사실의 반영이다. 또 국제기구의 권고치들이 이러한 고통을 가장 최소한으로 가장 늦게 반영하고 있다는 점을 고려할 때 피신청인이 공항 주변 주민들에 대하여 어떠한 소음방지 대책을 세워 주어야 한다는 사실을 모르고 있다고 할 수는 없다. 각국의 항공기소음등 집단분쟁에 관한 현황과 구제일반에 대해서는 “집단분쟁에 관한 소송 제도 연구”, 이 기한, 1997년 11월, 단국법학 제 6집 PP. 55-98, 단국대학교 법학연구소 참조.

2) 원칙적으로 불법행위에 의한 정신적 손해는 피해자 한사람 한사람에 대해 각별로 생기는 것이기 때문에 이에 대한 위자료도 본래 각인의 개별적 사정에 따라 차이가 생기는 것은 당

의 사례를 중심으로 비교법적 고찰을 하였다. 따라서 제 2장에서는 김포공항 항공기소음과 관련된 원고측 주장과 피고측 주장의 요지를 살펴보고 각 주장과 관련된 법적 쟁점을 평가하려 하며 제 3장에서는 항공기소음규제의 역사가 오래되고 규제행정체제와 규제정책의 축척이 풍부한 미국의 관례와 규제법의 평가를 통해 우리의 향후 항공기소음과 관련된 규제정책의 대안을 비교법적<sup>3)</sup>으로 고찰하며 제 4장에서는 우리와 법제가 비슷한 일본이 항공기소음 관례에서 추출할 수 있는 법리를 평가하여 봄으로써 항공기소음문제가 갖는 법적 쟁점을 추출하겠다. 제 5장에서는 이러한 사례분석과 비교법적 고찰을 통하여 얻은 향후 항공기소음규제의 정책 방안을 제시하겠다.

## II. 김포공항 항공기소음 CASE

### 1. 原告側 主張

#### 1) 요 지

원고들은 피고들이 1987. 4. 10. 김포국제공항 내 제2활주로를 설치하면서 위 활주로에 인접하여 주거하고 있는 원고들의 주거환경에 대하여 항공기의 이착륙이나 통과로 인하여 발생하는 항공기 소음 및 진동 등을 방지하기 위

---

연하지만, 이 사건에 있어서는 정도의 차이는 있을지언정 각인에게 동시 또는 시는 달리하더라도 동일한 형태의 생활방해가 생기는 점을 중시하여야 하고, 또한 그것이 광범위하게 퍼져 있는 소음피해이기 때문에 각인의 개별적 사정은 본 건 항공기소음에 의해 통상 생기는 손해의 인정에 필요한 사정(거주지역 및 지역내에 거주를 시작한 시기, 거주기간, 가족구성 등)만 고려하고 각인의 주관적 사정을 참작하지 않는 것으로 하여 그 외 본건 침해행위의 성질, 피해의 내용 및 정도, 피해경감을 위한 대책의 실시상황 등 제반의 사정을 고려하여 위자료의 액을 정하여야 할 것이다. 불법행위로 인한 정신적 피해에 관한 내용은 이 기한, “미국의 연방환경판례연구”, 법조협회, 1999. 참조.

3) ICAO가 1969년 몬트리얼에서 개최된 「공항주변에서의 항공기 소음 특별회의」에서 인정한 바와 같이 항공기 소음에 대한 청력보호기준을 별도로 세워야 할 필요성은 있으나, 적어도 일반적으로 인정되는 기준에 의해 소음으로 인한 청력이상 사이에 상당인과관계를 인정할 수 있어야 할 것이다. 직업병과 관련된 환경소음으로 인한 피해 일반에 관한 법적인 쟁점과 구제제도는 “美國 環境行政 訴訟制度研究, 이 기한, 1999년 2월, 부동산법학연구, 한국부동산법학회. 참조.

해 배후지를 확보하는 등의 적절한 예방조치를 취하지 않았고(설치상의 하자), 위 활주로가 설치된 이후에도 항공기의 이착륙회수를 제한하거나 추가 소음방지시설을 설치하는 등으로 항공기의 소음, 진동 등에 대한 적절한 조치를 취하여야 함에도 이를 이행하지 아니하여(관리상의 하자), 그 인접주민들인 원고들이 항공기의 소음, 진동 등으로 인하여 사회통념상 수인의 한도를 넘는 심각한 정신적, 신체적 고통을 당하고 있으므로, 피고들은 금전으로나마 이를 위로할 의무가 있다고 주장한다.

### 가. 항공기로 인한 침해원인의 발생

- (1) 소음<sup>4)</sup>
- (2) 배기가스
- (3) 진동<sup>5)</sup>

### 나. 피해의 내역<sup>6)</sup>

- (1) 정신적 피해

4) 소음의 단위인 WECPNL(Weighted Equivalent Continuous Perceived Noise Level)은 항공기의 소음이 하루에도 시간대별로 달라지는 점, 같은 크기의 소음이라도 상황이나 시간에 따라 개인이 느끼는 강도가 다른 점 등을 감안하여 한지역에서 1일 수회 그 소음도를 측정한다음, 시간대에 따라 가중치를 부여하여 계산한 소음영향도의 단위로서 구체적인 산정방법은 항공법 시행규칙 제273조에 규정되어 있는바, 우리나라에서는 1991. 11. 5. 환경처에서 고시한 『소음·진동 공정시험방법』에 따라 이를 항공기 소음의 측정단위로 채택하였고, 일본이나 국제항공기구 역시 마찬가지이다.

5) 항공기가 통과함에 따라 지면과 가까운 공히 진동하는데, 진동가속도는 수직방향의 것이 수평방향보다 크고 진동의 주파수는 대단히 크며 또한 광대역으로 되어 있어서 항공기 소음이 지상에 달한 때의 음압이 직접방진력으로 작용하여 지면과 가까운 전체가 대부분 일체로 되어 수직으로 진동하게 된다. 진동의 가속도는 항공기의 근접과 더불어 증가하여 머리 위를 통과한 후 수초 후에 최대치에 달하고 그 후에는 감쇠하는데, 진동가속도의 측정단위(dB)는 거의 소음레벨에 비례한다.

6) 원고들은 김포공항에 이착륙하는 항공기의 소음 등의 성질, 내용, 정도에 비추어 주변주민들로서 이들에 노출되는 원고들 각자가 똑같이 적어도 그 정도까지는 입고 있는 것으로 생각되는 피해를 주장하려고 하며, 이는 궁극적으로는 감정에 의해 결정되어야 할 것이다. 일단 일본법원의 판결(참고로 한 판결은 大阪高等裁判所 昭和 50. 11. 27. 判決, 福岡地方裁判所 昭和 63. 12. 16. 判決)서 인정된 일반적인 피해내역과 함께 원고들을 대상으로 실시한 양천구의 설문조사 결과, 신청인들을 대상으로 실시한 설문조사 결과 및 진술서 내용 등을 토대로 피해상황들을 유형화하였다. 원고 소장 참조.

- (2) 신체적 피해<sup>7)</sup>
- (3) 수면방해
- (4) 일상생활의 방해
- (5) 교육·육아에 대한 영향

## 2) 피고의 손해배상책임의 발생(2)-공항의 시설관리의 하자 및 주의 의무위반

### 가. 시설의 하자

김포공항의 경우 소음방지를 위해 충분한 배후지를 확보하여야 할 의무가 있으며 주거지역과 공항사이의 거리를 충분히 확보함으로써 항공기 소음으로 인한 주민의 피해를 미리 예방하여야 함에도 예산을 이유로 이러한 시설을 하지 아니함으로써 주민들의 피해를 묵인 방조한 것이다.<sup>8)</sup> 따라서 피고들이 김포공항의 제2활주로를 건설할 당시 이런 국제적인 조류를 인식하여야 하며 인식하고 있었음에도 이에 대한 주의의무를 태만히 하여 소음으로 인한 원고들의 고통을 외면한 사실이 있다. 또 이 시기에는 김포공항의 소음으로 인한 민원이 끊임없이 제기되고 있어 설령 외국의 사례를 알지 못하고 있었다고 하더라도 이러한 인근 주민에 대한 배려의무가 발생하고 있었다는 사실을 피고가 이미 알고 있었다.<sup>9)</sup>

7) 이는 ① 난청 및 이명, ② 기타의 영향, ③ 질병 요양에 대한 장애등이다.

8) 일본의 경우 90WECPNL 이상 구역 주민들에게는 이전 보상을 하고 95WECPNL 이상 구역의 완충녹지대 구성하였다. 프랑스의 경우도 토지이용계획(Plan du Occupation du Sol)에 건축규제와 구역지정(Zoning)에 관한 사항을 포함하도록 하고 있다. 외국의 토지이용규제와 관련된 법적 한계와 판례에 대해서는 "美國 土地 利用規制에서의 州 政府의 權限과 限界, 이기환, 1997년 6월, 박윤훈 교수 회갑기념논문집 pp. 679-690, 박윤훈 교수 회갑기념 논문 간행위원회 참조.

9) 따라서 활주로 건설에 있어서 소음공해를 완화시킬 배후 완충지가 필요하다는 사실을 피신청인이 인식하고 있었다고 보아야 하며 공항건설에 필요한 시설은 단지 활주로만이 아니며 이러한 사실을 잘 알고 있음에도 예산과 비용을 절약하기 위하여 주민들의 고통을 외면하고 공항에 있어서 필수불가결한 시설을 누락시킨 피신청인에게는 영조물 설치상의 하자가 있다고 할 것이다(공항확장설시설계 보고서 내용에 의하면 활주로 확장으로 인한 소음에 대한 조사 및 대책에 대한 계획은 없었다는 사실을 알 수 있다). 원고 소장 참조

## 나. 관리의무위반

공항으로 인하여 소음이 발생한다는 사실과 공항의 소음정도는 비행기의 이착륙횟수, 비행기의 크기에 비례한다는 사실은 주지의 사실이다. 그렇다면 적정한 숫자 이상의 항공기 이착륙을 제한함으로써 소음발생을 방지하여야 할 관리의무가 있다고 할 것임에도 이를 방임함으로써 주민들의 피해를 증가시킨 것이다. 또 항공기의 이착륙을 제한할 수 없는 사정이 있다면 이착륙 비행기가 증가로 인한 소음도에 비례하는 추가 소음방지시설을 하여야 할 것이다. 그럼에도 피신청인은 이착륙 비행기를 증가시키면서도 소음방지시설의 추가 설치의무를 태만히 하여 설치상의 하자 겸 관리상의 하자를 발생시켰다. 다음 판례도 같은 논지이다.<sup>10)</sup>

### 3) 항공법상 대책과 이 사건 청구와의 관계

#### 가. 항공법상 소음대책의 내용

항공법 규정에 따라 피고는 항공기 소음이 80WECPNL(웨클)부터 90WECPNL까지는 항공기소음예상지역(3종지역)으로 90WECPNL 이상 95WECPNL 미만까지는 항공기 소음 피해지역으로서 2종지역으로 95WECPNL이상인 지역은 항공기 피해 지역으로서 1종 지역으로 분류하여 정도가 심한 지역을 우선하여 소음방지 대책을 세워 다음과 같이 이를 실시하고 있다.<sup>11)</sup>

- (1) 주택 방음공사
- (2) TV 수신 장애 대책
- (3) 학교의 냉방기 설치

10) 94가합16194판결은 심야를 주영업시간대로 불링장영업을 하면서 소음 진동방지시설을 제대로 설치 안해 이웃에 수면방해 등 정신적 고통을 주었다면 손해배상책임이 있다고 하고 있다. 소음방지의무의 구체적인 내용은 오염원의 지배자가 결정할 문제이며 일반적 추상적 소음방지의무가 인정된 이상 불법행위로 인한 소음방지의무 위반의 책임을 지야 한다는 판사내용으로 이해할 수 있다.

11) 제1종지역에 대한 소음 방지 대책은 이주 대책이며 총 3114억원을 투자하여 2000년까지 완료할 예정이며 제2종지역 및 제3종 지역은 1998년까지 274억원을 투자하여 1400여 세대에 대하여 주택소음방지시설의 설치, 31개교에 대한 냉방시설 설치 지원, 1,480세대에 대하여 유선방송 및 케이블 TV를 설치, 노인정 등 편의시설 설치 등을 실시하고 있다.

## (4) 기타

## 나. 항공법상 대책의 문제점

(1) 소음방지대책의 불충분성<sup>12)</sup>

## (2) 소음방지 대책의 의무 이행의 임의성

항공법상 소음방지 대책에는 의무 이행 기간이 명시되어 있지 않고 대책을 이행하지 않을 때 강제할 수 있는 방법이 없다. 또 대책의 내용이 불만족스러워도 대책의 내용을 보충하거나 변경해달라는 권리가 인정될 수 있는지 명백하지 않다.<sup>13)</sup>

## (3) 소음피해지역 분류상의 문제점

건설교통부가 분류 기준으로 삼은 1종 2종 3종의 소음도 기준은 현실에서 받는 피해를 충분히 반영하고 있지 못하며 3종 지역으로 분류되고 있지 않은 많은 지역에서도 소음의 고통을 호소하고 있는 실정이다. 건설교통부가 기준으로 하고 있는 소음기준 자체가 국제적인 수준보다 낮다.<sup>14)</sup>

## 4) 결 론

피고들에게는 소음공해를 방지하여 김포공항을 설치, 운영할 의무가 있음에도 이를 이행하지 않은 과실이 있다. (소음의 피해가 존재한다는 점을 인식

12) 건설교통부가 소음 방지 대책으로 제시하고 있는 주택소음방지시설의 구체적인 내용은 주로 소음 방지창이다. 그러나 소음방지창은 여름에는 아무런 효과가 없는데다 다른 계절에도 그 방음효과가 적다. 피신청인은 방안에서의 소음도가 소음 방지창으로 현저히 감소한 것으로 주장하고 있지만 실제 주거에서의 체감 소음도는 감소하지 않았다.

13) 항공법상 대책은 행정청 입장에서 대책이지 주민들 입장에서 권리로 인정받는 것은 아니다. 피고가 재원이 부족하다거나 기타 다른 이유로 소음 방지 대책을 불충분하게 세우거나 지연하여도 아무런 대응책이 없는 형편이다. 이런 까닭으로 원고들은 피해의 배상을 통해 피고의 의무 이행을 간접 강제하려는 것이다. 행정법규의 의무이행을 사적 주체가 강제시키는 제도에 관한 일반적 고찰은 다음의 논문을 참조.

14) 이 사건 재정신청은 이미 발생한 피해에 대한 배상을 구하는 것이 주된 취지인 반면 항공법상 대책은 장애에 주민들을 위하여 일정한 대책을 세우겠다는 취지여서 양자가 서로 결합하지 아니한다. 항공법상 대책은 원고가 청구하고 강제할 수 있는 의무인지가 명백하지 아니하여 대책의 이행을 마냥 미루고 있다 하더라도 원고들이 구제받을 수 있는 별다른 뾰족한 방법이 없는 시혜적인 성격을 가지고 있는 반면 이 사건 청구는 자신의 권리로 청구되고 있는 것이므로 그 성격에 큰 차이가 있다. 그러므로 원고들의 이 사건 재정신청은 항공법상 대책으로 인하여 어떠한 영향도 받아서는 안될 것이라고 원고는 주장한다.

하고 있음에도 제2활주로 건설에 있어서 소음방지시설을 하지 않은 것은 특히 중대한 과실이 있다고 할 수 있다) 피고들은 위와 같은 과실로 소음을 발생시켜 김포공항 주변의 주민들인 원고들의 주거권, 환경권을 침해한 불법행위를 범하였다. 따라서 피고들은 원고들에게 원고들이 입은 정신적 피해에 대한 손해배상의무를 진다고 할 것이다.

## 2. 被告側 主張

### 1) 피고 공단은 공항시설의 건설에 책임이 없다.

공단과 그 전신인 국제공항관리공단 및 한국공항관리공단은 설립초부터 현재에 이르기까지 공항시설의 관리 및 운영업무만을 담당하는 기관이고, 공항시설의 건설에 대하여 책임을 지는 기관은 아닌 것이다.

### 2) 피고 공단은 김포공항내 제2활주로 설치상의 하자에 대하여 법적 책임이 없다.

(1) 김포공항내 제 2활주로 설치 당시 비행장 설치 권한은 건설교통부장관에게 있다.<sup>15)</sup>

공항 및 공항 내 활주로의 설치에 관한 권한은 1961년 항공법 제정당시부터 현재에 이르기까지 교통부장관(현행 건설교통부장관)에게 있었고, 이러한

15) 현행 항공법은 제2조에서 “비행장”을 ‘항공기의 이륙(이수를 포함한다. 이하 같다), 착륙(착수를 포함한다. 이하 같다)을 위하여 사용되는 육지 또는 수면’으로(4호), “공항”을 ‘공항시설을 갖춘 공공용 비행장으로서 건설교통부장관이 그 명칭, 위치 및 구역을 지정, 고시한 것’으로(5호), 또 “공항시설”을 ‘항공기의 이륙·착륙 및 여객·화물의 운송을 위한 시설과 그 부대시설 및 지원시설로서 공항구역 안에 있는 시설과 공항구역 밖에 있는 시설 중 대통령이 정하는 시설로서 건설교통부장관이 지정한 시설’로(6호) 각 정의하면서, 제75조에서는 “건설교통부장관이 비행장 또는 항공보안시설을 설치한다”(1항), 제89조에서는 “건설교통부장관은 공항개발사업을 효과적으로 추진하기 위한 공항개발기본계획을 수립, 시행하여야 한다”고(1항) 각 규정하고 있다. 따라서 현행 항공법에 따르면 비행장 설치에 관한 권한은 건설교통부장관에게 있다. 한편, 개정전 항공법(1961. 3. 7. 법률 제591호)도 제2조에서 “비행장”을 ‘항공기의 이착륙을 위하여 사용되는 육지, 수면’으로 정의하고, 제33조에서 ‘교통부 장관은 비행장 또는 항공보안시설을 설치한다’고 규정하여 공항 및 공항내 활주로 설치에 관한 권한이 교통부장관에게 있음을 명백히 하고 있었는바, 이후 현행법에 이르기까지 위와 같은 비행장의 설치주체에 관한 항공법상의 규정은 큰 변화 없이 지속되어 왔다. 피고 소장 참조.



사정은 김포공항 제2활주로를 설치한 1987년경에도 동일하다.

(2) 피고 공단(전신인 국제공항관리공단)은 이 사건 활주로 설치에 관여하지 않았다.

(3) 결국, 1987.경 김포공항내 제2활주로 설치에 관하여 신청인들 주장과 같은 잘못이 있다 하더라도 피고 공단은 위 활주로 설치에 관하여 아무런 권한이 없었고, 그 설치에 관여한 바도 없으므로 그에 따른 법적 책임을 부담하지 않는다 할 것이다.<sup>16)</sup>

### 3) 피고 공단은 제2활주로의 유지·관리에 관하여 과실이 없다.

(1) 항공기 소음대책에 시행에 관한 피고 공단의 법적 지위

가. 항공기 소음대책시행에 관한 관련 법령의 규정<sup>17)</sup>

규정들에 따르면 소음대책은 원칙적으로 건설교통부장관 및 지방항공청장

16) 인천지방법원 부천지원 1998. 12. 4. 선고 95가합1865 판결에서도 피고인 공단에게 위 활주로의 설치상 잘못으로 인한 손해배상책임은 없음을 명백히 하였다. 피고 소장 참조.

17) 항공기 소음대책에 관하여 종전 항공법에는 아무런 규정이 없었으나, 1991. 12. 14. 법률 제4435호로 위 항공법이 전문개정되면서, 제107조 제1항으로 “교통부장관(현행법에 의한 건설교통부장관)은 항공기에 의한 소음의 피해를 방지 또는 저감시킬 필요가 있는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 사업시행자 및 공항시설의 관리자로 하여금 소음의 피해를 방지하기 위한 대책을 수립, 시행하도록 할 수 있다”, 제2항으로 “교통부장관은 제1항의 규정에 의한 소음의 피해를 방지하기 위한 대책을 수립하여야 할 공항소음피해지역 또는 공항소음피해예상지역을 미리 지정·고시하여야 한다”는 규정을 신설하였다. 또한 위 법률에 따른 동법 시행령(1992. 8. 17. 대통령령 제13710호 전문개정) 제40조는 제1항에서 “법 제107조 제1항의 규정에 의하여 항공기의 소음피해를 방지하기 위한 대책(이하 “소음대책”이라 한다)은 민간항공기가 전용으로 운항하는 국제공항에 대하여 수립·시행한다”, 제2항에서 “교통부장관은 제1항의 규정에 의한 국제공항의 공항개발사업시행자 및 공항시설의 관리자로 하여금 교통부장관이 지정·고시한 공항소음피해지역 또는 공항소음피해예상지역에 대하여 소음대책을 수립하도록 하여야 하며, 소음영향도에 따라 재원의 범위안에서 대책사업을 시행하게 할 수 있다”라고 각 규정하였고, 제41조는 제1항에서 “교통부장관은 법 107조 제2항의 규정에 의하여 공항소음피해지역 또는 공항소음피해예상지역을 소음영향도에 따라 지정한 후 다음 각호의 사항을 관보에 고시하여야 한다. 이를 변경할 때에도 또한 같다. - 각 호는 생략 -, 제2항에서 “교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 지정·고시된 공항소음피해지역 또는 공항소음피해예상지역에 대하여 매 5년마다 그 지정의 타당성여부를 검토하여야 한다”라고 각 규정하였으며, 제62조 제2항 23호에서는 “법 제107조 제1항의 규정에 의한 소음피해방지대책의 수립·시행명령과(사목) 법 제107조 제2항의 규정에 의한 지정·고시(아목)에 관한 교통부장관의 권한을 지방항공청장에게 위임”하였다. 피고 소장 참조.

이 수립, 시행하되 그 대상지역은 지방항공청장에 의하여 공항소음피해지역 또는 공항소음피해예상지역으로 지정, 고시된 곳에 한하고, 다만 건설교통부장관은 소음대책의 수립 및 시행을 공항시설의 관리자에게 위임할 수 있는 것이다.<sup>18)</sup>

#### 나. 피고 공단의 법률적 지위<sup>19)</sup>

건설교통부장관의 지시가 없는 사항에 대하여는 원칙적으로 피고 공단에는 이행책임이 없는 것이다.<sup>20)</sup>

#### (2) 항공기 소음대책 수립, 시행기준에 관한 관련 법령의 규정

법률에 항공기 소음방지대책에 관한 규정이 최초로 신설된 것은 위에서 살펴본 바와 같이 항공법이 1991. 12. 14. 법률 제4435호로 전문개정되면서, 위 법률에서 교통부 장관은 소음피해를 방지하기 위한 대책을 수립하여야 할 공항소음피해지역 또는 공항소음피해예상지역을 미리 지정·고시하여야 한다고

18) 한편, 1979. 12. 29. 제정된 국제공항관리공단법은 상기 II. 1. 2.항에서 자세히 살펴본 바와 같이 국제공항관리공단에게 교통부장관의 감독하에 기존 공항시설에 대한 관리·운영업무만을 수행하게 하였고, 다만 부가적으로 동법 제7조 제5호에서 항공기의 이착륙시 발생하는 소음에 대한 방지시설의 설치, 관리, 유지, 보수업무를 담당하게 하였으나 소음대책의 수립, 시행기준에 관한 구체적인 규정은 두지 않았다. 그러던 중 1991. 12. 14. 위 항공법이 전문개정되자 피고 공단 및 그 전신인 한국공항관리공단은 비로소 아래 제2항에서 살펴보는바와 같이, 동법 시행규칙 제272조의 규정에 따라 지방항공청장이 소음피해지역 및 소음피해예상지역으로 지정, 고시한 위 활주로의 인근지역에 대하여, 동법 제107조 제1항의 각 규정에 따라 건설교통부장관으로부터 위임받은 소음피해지역에 대한 소음방지시설의 설치, 관리와 유지·보수 등의 업무를, 항공법 시행규칙 제272조에서 정한 기준에 의하여 시행하게 된 것이다. 피고 소장 참조.

19) 피고 공단이 소음대책을 시행하는 것은 항공법 제107조에 따라 공항시설의 관리자로서 건설교통부장관의 위임에 따른 것이고, 따라서 피고 공단이 수립·시행할 수 있는 소음대책의 종류와 그 범위도 건설교통부장관의 지시에 따르면 되는 것이다. 이에 따라 현재 소음대책의 사업시행도 1종 구역에 대하여는 지방항공청장이, 2종과 3종구역에 대하여는 피고 공단이 담당하고 있고, 그 대상이 되는 지역은 김포공항, 김해공항, 제주공항에 국한되고 있으며, 피고 공단이 시행하는 소음대책사업의 범위와 내용도 모두 건설교통부장관의 지시에 따라 행하고 있다. 피고 소장 참조.

20) 상기와 같이 피고 공단 내지 그 전신인 국제공항관리공단 및 한국공항관리공단은 설립당초부터 교통부장관(현행 건설교통부장관)의 위임에 따라 공항시설을 관리, 운영하는 것을 그 업무범위로 하였고, 소음대책의 시행에 관한 사항도 당초에는 법률적인 의무사항이 아니었으나, 1991. 12. 14. 항공법의 개정으로 소음관련조항이 신설되면서 비로소 피고 공단에 항공법 시행규칙(건설교통부령)상의 소음방지대책의 수립 및 시행에 관한 구체적인 법적 의무가 부과된 것이다. 피고 소장 참조.

규정하였고, 동법 시행령(1992. 8. 17. 대통령령 제13719호 전문개정) 제62조 제2항 23호에서는 교통부장관의 소음피해방지대책의 수립·시행명령권과 소음지역 지정·고시권한을 지방항공청장에게 위임하였다.<sup>21)</sup> 상기 법령 규정을 종합하면<sup>22)</sup>, 지방항공청장이 소음영향도에 따라 소음피해지역 또는 소음피해 예상지역을 지정·고시하면, 이에 따라 제1종구역에 대하여는 이주대책을 실시하고, 이주를 원하지 아니하는 자가 있는 경우의 1종구역과 2, 3종구역에

21) 위 법률과 동법 시행령의 각 규정에 따라 동법 시행규칙(1993. 2. 13. 교통부령 제999호 전문개정) 제271조에서는 “지방항공청장은 법 제107조 제2항 및 영 제41조 제1항의 규정에 의하여 공항소음피해지역 또는 공항소음피해예상지역을 항공기 소음영향도가 95WECPNL 이상인 지역은 소음피해지역 중 제1종지역으로, 소음영향도가 90WECPNL 이상 95WECPNL 미만인 지역은 소음피해지역 중 제2종구역으로, 소음영향도가 80WECPNL 이상 90WECPNL 미만인 지역은 소음피해 예상지역인 제3종구역으로 분류하였고, 동법 시행규칙 제272조 제1항에서는 같은 법 제107조의 규정에 의한 항공기 소음피해 방지대책의 수립 및 시행기준에 관하여 제1호에서 “소음대책은 각 공항별로 소음영향도의 정도에 따라 소음의 정도가 심한 구역부터 수립·시행하되 소음영향도가 낮은 구역의 소음대책은 소음영향도가 높은 구역의 소음대책의 시행이 완료된 후에 수립·시행하도록 하여야 한다. 다만, 지방항공청장은 필요하다고 인정하는 경우에는 제1종 및 제2종구역의 소음대책을 병행하여 수립·시행하도록 할 수 있다”, 제2호에서는 “제1종구역안에 이주를 원하는 자가 있는 경우에는 이주를 원하는 자에 대한 이주대책을 수립·시행하도록 하여야 한다”, 제3호에서는 “제1종구역안에 이주를 원하지 아니하는 자가 있는 경우의 제1종구역과 제2종구역 및 제3종구역안에서는 방음시설을 설치하도록 하여야 한다” 동조 제2항에서는 “제1항 3호의 규정에 의하여 방음시설을 설치하는 경우에는 교통부장관이 정하는 설치기준에 따라 설치하여야 한다”라고 각 규정하여 소음대책을 수립·시행하기 위한 기준, 소음대책의 내용, 방법을 구체화하였다 피고 소장 참조.

22) 이후 1995. 7. 14. 동법 시행규칙 제272조를 개정하여 제4호에 “소음대책을 수립·시행중인 지역에 대하여는 텔레비전수신장애대책, 소음피해주민의 편익증진을 위한 공동이용시설의 설치지원대책을 수립·시행할 수 있으며, 방음시설의 설치를 완료한 학교에 대하여는 냉방시설의 설치를 지원할 수 있다”, 제5호에 “제3호 및 제4호의 규정에 의한 시설을 인수한 자는 당해 시설의 유지보수 등 관리에 필요한 조치를 하여야 한다”라는 규정을 각 신설하였다. 따라서 1995. 7. 이후에야 비로소 2,3종구역에 대한 방음시설 설치이외에도 텔레비전수신장애대책, 공동이용시설의 설치지원대책, 방음시설을 완료한 학교에 대한 냉방시설설치지원을 할 수 있었다. 1995. 10. 28.에는 동법 시행규칙 제272조 제1항 제1호를 개정하여 “학교에 대하여는 제1종, 제2종 및 제3종구역의 소음대책을 병행하여 시행하도록 할 수 있다”라는 규정을 신설하였다. 1998. 9. 18.에는 동법 시행규칙 제271조를 개정하여 “소음피해예상지역인 제3종구역을 소음영향도 85WECPNL 이상 90WECPNL 미만인 지역을 가지구로, 소음영향도 80WECPNL 이상 85WECPNL 미만인 지역을 나지구로” 각 세분하였다. 이는 제3종구역으로 지정된 지역이 광대하여 그 지역 모두에 일시적으로 소음대책사업을 수행할 수 없는 형편임을 고려하여 소음대책사업의 시행순서를 세분하기 위한 것이었다. 피고 소장 참조.

대하여는 방음시설을 설치하며, 위 모든 지역에 대하여는 텔레비전수신장대 대책, 소음피해주민의 편의증진을 위한 공동이용시설의 설치지원대책, 냉방시설 설치(방음시설이 완료된 학교에 한함)등을 시행하면 된다. 한편, 3종 구역에 대한 방음 시설의 설치는 1,2종구역에 대한 대책이 완료된 후 시행하면 되나, 학교에 대하여는 1,2,3종구역에 대한 소음대책을 모두 병행하여 실시할 수 있다. 피고 공단은 위 법령의 규정에 따라 서울지방항공청장이 김포공항 주변에 대하여 소음피해지역 및 소음피해예상지역을 분류하여 지정 고시한 1993. 6. 21. 이후 2,3종구역에 대하여 법령에 정한 내용에 따른 소음대책을 꾸준히 추진하여 오고 있다. 한편, 제1종 구역에 대한 이주대책은 현재 서울지방항공청이 실시하고 있으며, 2000년에 사업이 완료될 예정으로 있다. 상기와 같이 피고 공단은 김포공항내 제2활주로가 건설된 이래 현재에 이르기까지 항공기 소음방지와 관련하여 피고 공단에게 부과된 법적 의무를 막대한 자체예산을 들여 성실하게 이행하였으며 이를 게을리한 사실이 전혀 없다. 결국, 피고 공단은 신청인들의 소음피해와 관련하여 피고 공단에게 부과된 소음방지대책사업을 게을리한 사실이 전혀 없고, 이와 관련하여 김포공항내 제2활주로의 유지, 관리에 관한 어떠한 과실도 없다할 것이므로 피고 공단에게는 손해배상책임이 없다.

4) 피고 공단이 손해배상책임을 부담하지 않음은 이미 법원 판결에서도 인정하였다(인천지방법원 부천지원 1998. 12. 4. 선고 95가합1865).

가. 인천지방법원 부천지원은, 소음지역 2,3종구역으로 지정된 위치에 살고 있는 부천시 오정구 고강동 일대 주민들이 피고 공단을 상대로 피고 공단이 1987. 4. 10. 김포공항내 제2활주로 공사를 하면서 항공기소음방지를 위한 적절한 예방조치를 취하지 않았고, 위 활주로가 설치된 이후에도 항공기의 소음, 진동에 대한 적절한 조치를 취하지 않아 주민들이 사회통념상 수인의 한도를 넘는 심각한 정신적, 육체적 고통을 당하고 있다면서 그로 인한 손해배상(위자료)를 청구한 사건에서, 위 주민들의 손해배상청구를 모두 이유없다면서 기각하였다(1998. 12. 4. 선고 95가합1865호 판결)<sup>23)</sup>

23) 법원은 위 판결에서 피고 공단에 제2활주로 설치상의 하자로 인한 손해배상책임을 있는

나. 이상과 같은 법원의 판결은 그 청구원인이 이 사건 신청인들의 신청원인과 동일하므로 이 사건 손해배상청구 사건에도 그대로 적용되는 것이 타당하다 할 것인바, 이런 점에서 보더라도 피고 공단에게는 손해배상책임이 없

---

지에 대하여 “원고들(주민들)이 소음피해의 발생원으로 주장하고 있는 김포공항내 제2활주로의 경우, 위 활주로가 설치될 무렵인 1987경 활주로의 설치에 관한 권한은 건설교통부장관에게 있었던 반면, 당시 김포공항을 관리·운영하고 있던 피고 공단(한국공항공단)의 전신인 국제공항관리공단은 활주로의 설치에는 간여할 권한이 없어 국제공항관리공단법이 정한 바에 따라 교통부장관의 감독하에 기존의 공항시설에 대한 관리, 운영업무만을 수행하였다”고 전제한 후 “김포공항내 제2활주로의 경우, 피고 공단 내지 위 활주로 설치 당시 피고 공단의 전신인 국제공항관리공단은 위 활주로의 설치에 관하여 아무런 권한이 없었고, 그 설치에 간여한 바도 없어서 가사 그 설치상에 원고들이 주장하는 바와 같은 잘못이 있더라도 피고 공단에 어떤 책임이 있는 것은 아니다”라고 판시하였다. 즉, 피고 공단에게는 설치상 하자에 대하여 아무런 법적 책임이 없음을 명백히 한 것이다. 아울러 법원은 제2활주로 설치 후 소음피해발생과 관련하여 관리, 유지상의 과실이 있는지에 대하여 “법률규정에 따르면 소음대책은 원칙적으로 건설교통부장관 및 지방항공청장이 수립,시행하되, 건설교통부장관이 공항시설의 관리자로서 하여금 소음대책을 수립, 시행하도록 할 수 있게 하고 있고”라고 전제한 후 “김포공항내 제2활주로가 설치될 당시에는 피고 공단의 전신인 국제공항관리공단은 국제공항관리공단법이 정한 바에 따라 교통부장관의 감독하에 기존의 공항시설에 대한 관리, 운영업무만을 수행하면서 동시에 같은 법 제7조 제5호의 규정에 따라 부가적으로 부과된 항공기의 이착륙시 발생하는 소음에 대한 방지시설의 설치, 관리, 유지, 보수업무를 맡아보도록 되어 있었고, 그 후 1991. 12. 14. 항공법 및 그 시행규칙이 개정되자 피고 공단 및 그 전신인 한국공항관리공단은, 같은 법 시행규칙 제22조의 규정에 따라 지방항공청장이 소음피해지역 및 소음피해예상지역으로 지정, 고시한 위 활주로의 인근지역에 대하여, 같은 법 제107조 제1항의 각 규정에 따라 건설교통부장관으로부터 위임받은 소음피해지역에 대한 소음방지시설의 설치, 관리와 유지, 보수등의 업무를, 항공법 시행규칙 제272조에서 정한 기준에 의하여 시행하도록 되었음을 알 수 있다(위 항공법의 개정전에는 위 국제공항관리공단법이 제7조 제5호에서 항공기 소음에 대한 방지시설의 설치, 관리 등을 국제공항관리공단의 업무로 정한 추상적 규정외에는 소음대책의 수립, 시행기준에 관하여 법률상 구체적인 규정이 전혀 없었다)”라고 판단한 후, “피고 공단에게 위 소음피해에 대한 손해배상을 구하기 위해서는 피고 공단 내지 그 전신인 국제공항관리공단, 한국공항관리공단이 위 활주로가 설치된 이후 국가로부터 위임받은 바에 따라 이를 운영, 관리하면서 위 각 법률의 규정에 따라 피고 공단에게 부가적으로 부과된 소음방지대책을 적절하게 수립, 시행하지 아니함으로써 원고들의 피해가 확대되었거나 그대로 유지되었음이 전제되어야 할 것인바, - 중략 - 피고 공단은 김포공항 내 제2활주로가 건설된 이래 현재에 이르기까지 항공기 소음방지와 관련하여 피고 공단에 부과된 법적 의무를 게을리하였다고 볼 수 없고, 그 밖에 원고들의 소음피해와 관련하여 피고 공단에게 위 제2활주로의 유지, 관리에 관한 어떤 과실이 있다고 볼 자료가 없다”라고 판시하였다. 즉, 피고 공단에게 제2활주로 유지, 관리에 관한 어떤 과실이 없으므로 소음피해로 인한 손해배상책임을 추궁할 수 없음을 명시한 것이다.

다. 그러나 피고 공단은 건설교통부가 지시하는 기준과 내용에 따라 소음대책을 실시하고 있고 소음방지시설의 설치도 그에 따른 것이며, 소음피해지역의 지정과 고시는 서울지방항공청장의 권한에 속하는 사항이고, 항공법상 소음방지대책의 강제력 유무에 대한 것은 입법권의 영역에 속하는 것이다. 따라서 법령에 정한 바에 따라 건설교통부의 지시와 감독하에 소음대책을 실시할 뿐인 피고 공단으로서는 원고들이 주장하는 위와 같은 사유들에 대하여는 아무런 법적 책임이 없다. 따라서 위와 같은 피고 공단에게 김포공항내 제2활주로 설치 및 소음피해와 관련한 유지, 보수등의 관리업무에 대하여 어떠한 과실도 없다할 것이어서 피고 공단에 대한 원고들의 손해배상청구는 부당하므로 마땅히 기각되어야 할 것이다.

### 3. 評釋 : 法的 爭點의 考察<sup>24)</sup>

#### 1) 수인한도에 대하여

이 사건에 있어서 항공기의 소음이 수인한도를 넘는 것인가는 주요한 논점<sup>25)</sup>이며 수인한도의 객관적인 기준<sup>26)</sup>을 정하기는 어려운 점이 있으나<sup>27)</sup> 동종 유사사례에 있어서 외국의 기준이나 국내의 다른 종류의 소음에 대한 기준이 수인한도를 판단하는데 좋은 자료가 될 수 있다.<sup>28)</sup> WHO에서는 소음정

24) 다음의 내용은 사적 견해를 토대로 함을 밝힌다.

25) 수인한도의 비교법적 고찰에 관해서는 "환경 행정 소송의 새로운 범리 연구", 이 기한, 1997년 3월, 한국 학술진흥재단 공모과제, 토지 공법 연구 제 4집 pp. 177-210, 한국 토지공법학회 참조.

26) 수인한도의 기준에 관한 판례의 동향은 "쓰레기 관련 법규연구", 이 기한, 1999년 2월, 토지공법연구 제 7집 pp. 131-160, 한국 토지공법학회 참조.

27) 항공기 소음은 항공기가 접근함에 따라 점점 커지다가 peak에 달한 다음 점점 작아지는 성격을 가지고 있으며, 지속되는 소음이 아니라 항공기가 통과하는 중에만 발생하는 소음이라는 성격을 가지고 있다. 그래서 각국은 다른 원인으로 발생하는 소음과는 다른 평가단위를 연구하여 사용해 왔다. 우리나라에서는 전술한 바와 같이 항공기 소음의 크기를 측정하는 단위로 WECPNL을 사용하여 왔다. 그러나 WECPNL은 위에서 말한 바와 같이 인간이 감각적으로 느끼는 소음의 크기를 반영하지 못하고, 소음이 사람의 신체에 대해 미치는 영향에 관한 연구결과와의 비교도 어렵다는 문제점이 있어서 소음대책을 세움에 있어 적절한 평가단위가 되지 못한다. 수인한도의 법적 책임에 관한 환경판례는 "환경소송제도연구", 이 기한, 1999년 2월, 아태공법학연구, 아시아 태평양 공법학회 참조.

도를 재는 단위로 LAeq,T를 사용할 것을 권고하고 있고, 항공기 소음과 같이 일시적으로 커다란 소음이 발생하는 경우에는 LMax(A-weighted maximum level : 당해 소음의 최고치)나 SEL(A-weighted sound exposure level) 값을 이에 덧붙여 사용할 것을 권고하고 있다.<sup>29)</sup>

## 2) 항공기소음의 평가기준

(1) 우리나라의 경우<sup>30)</sup>

(2) 다른 나라의 경우

(가) 일본<sup>31)</sup>

### 일본의 항공기소음 적용기준

28) 그런데 각국이 서로 다른 소음 단위를 사용하고 있고, 국내의 다른 종류의 소음 기준 역시 서로 다른 단위를 사용하고 있기 때문에, 소음의 정도를 통계적으로 처리한 소음의 평가 단위에 대한 이해가 없이는 소음의 기준치가 어떻게 적용되어야 할 것인가에 대해 다른 자료를 참고로 할 수 없으며 이러한 까닭에 소음의 평가단위를 먼저 설명한 후 각국의 소음기준치 그리고 국내의 다른 소음기준치들을 비교 평가하여 적절한 수인한도가 어느 수준인지를 밝혀야 한다.

29) 미국은 CNR, NEF, Ldn 등을 사용한다. FAA(미연방항공국)이 제정한 NEF(noise exposure forecast : EPNL 값을 단위로 하되 밤시간에 대해서는 12dB의 가중치를 둔다)는 NEF=WECPNL-48의 관계를 가지고, EPA(미환경보호청)이 제안한 Ldn(day-night sound pressure level : 밤시간에 발생하는 소음에 대해서 10dB의 가중치를 준다)은 Ldn=WECPNL-13의 관계를 가진다.

30) 공항소음기준 및 소음방지대책

구분	지역	소음영향도 (단위:WECPNL)	소음방지대책
소음피해지역	제1종지역	95이상	이주대책
	제2종지역	90이상 95미만	주택방음시설 설치
소음피해예상지역	제3종지역	가지구 85이상 90미만	TV수신장애대책
		나지구 80이상 85미만	학교방방시설 설치지원 공동이용시설 설치지원

31) 일본은 1967년 '공공비행장주변에 발생하는 항공기소음에 의한 장애의 방지 등에 관한 법률'을 제정하여 공항주변지역을 75WECPNL 이상 90WECPNL 미만은 제1종구역, 90WECPNL 이상 95WECPNL미만은 제2종구역, 95WECPNL이상은 제3종구역으로 구분하고, 제3종구역은 완충녹지대, 제2종구역은 이전보상, 제1종구역은 주택방음공사 조건으로 주택신축을 허용하도록 하였다.

지역구분	평가량 (WECPNL)	용도구분
제1종구역	75이상	주택방음공사 조건으로 주택신설 1975년 85WECPNL, 1982년 80WECPNL
제2종구역	90이상	이진보상 주변환경기반시설 정비
제3종구역	95이상	완충녹지대 조성

(나) 영 국<sup>32)</sup>

구분	NNI 50 ~ (WECPNL90~)	NNI 40 ~49 (WECPNL80~89)	NNI 30~39 (WECPNL70~79)	NNI 25~29 (WECPNL65~69)
주택	불가	-대규모 택지개발은 불가 -기존시가지의 택지는 방음시설을 조건으로 건축허가		-소음만으로 건축을 금지하지 않음
학교	불가	-원칙적으로 바람직하지 않음 -방음시설설치를 조건으로 예외적으로 허가	-바람직하지 않음 -방음시설설치가 바람직함	“
병원	불가	-바람직하지 않음	-판단	
사무실	바람직하지 않음	-허가	-허가, 단 방음시설 권고	
	방음시설설치필요			
공장 창고	허가			

(다) 미 국

항공기소음에 대한 환경기준이 연방정부 및 각 자치주마다 각각 다르다.

FAA에서 정한 항공기소음 적용기준을 보면 아래와 같다.

FAA에서 정한 항공기소음 적용기준

32) 1971년 제정한 공항주변의 지역구분(Zoning)에 관한 가이드라인과 1966년에 제정된 공항 공단법에서 규정한 방음공사 보조금 교부 규정에 따라 아래와 같이 정하고 있다. Zoning제도의 종류와 토지이용제도에 관해서는 “헌법 재판소 결정의 평석”, 이 기한, 1998년 2월, 부동산법학연구, 한국부동산법학회.



지역구분	평가량	제한치	용도
ZONE A	NEF	20	주택신축허용
	WECPNL	68	
ZONE B	NEF	30	통상적으로 허용
	WECPNL	78	
ZONE C	NEF	40	부분적으로 허용
	WECPNL	88	
ZONE D	NEF	40이상	허용불가

(라) 프랑스

공항주변에 있어서 건축에 관한 국무총리령(1973)으로 제정되었으며 아래와 같이 지역을 구분하여 규제하고 있다.

프랑스의 항공기소음 적용기준

구분	$N = WECPNL + 8$	내용
A지역	96~ (WECPNL 88~)	공항관계시설, 공업용시설 차음량 :42dB 학교, 병원 :47dB
B지역	89~95(WECPNL 81~87)	차음량 :35dB 학교, 병원 :40dB
C지역	84~88(WECPNL 76~80)	개인건축물은 가급적 규제사항 차음량 :30dB 학교, 병원 :35dB

### 3) 결 론

항공기소음으로 인한 피해지역에 대한 기준은 소음완화지역과 격리지역으로 구분할 수 있는데 어느 쪽의 기준이든지 국제기준보다 우리나라의 기준이 높다.<sup>33)</sup> 위와 같이 우리나라 항공법의 기준은 국제기준은 물론 국내의 다른

33) 외국의 경우는 대체적으로 소음영향도가 90WECPNL 이상의 지역에 대하여는 주택신축을 허용하지 아니하여 사람들이 거주하지 못하게 하고, 75WECPNL 이상 90WECPNL 미만의 지역에 대하여는 방음시설을 할 것을 조건으로 주택신축을 허용함으로써 소음으로 인한 피해를 예방하고자 하는 것을 알 수 있다. 우리 항공법이 95WECPNL 이상인 지역을 이전보상 대상지역으로 하고 80WECPNL 이상 95WECPNL 미만인 지역을 방음시설 대상지역으로 한

기준에 비해서 상당히 높다는 사실을 알 수 있다.<sup>34)</sup> (별지 1 각국의 구역별 소음대책 비교표 참조) 그러므로 이러한 항공법상의 소음기준은 수인한도를 정하는 기준으로는 부적당하다고 할 것이다.<sup>35)</sup>

### III. 미국의 항공기소음규제의 법적 고찰

#### 1. 航空機騒音 聯邦法院 判例

##### 1) 전통적 common law법상의 구제수단

항공기소음과 관련된 미국법에 있어서의 법적 구제장치<sup>36)</sup>는 다음의 Injunction, Tresspass, Nuisance 세 가지로 요약된다.<sup>37)</sup> 전통적으로 공용비행장

것과 차이가 있다. 한편, WHO는 소음으로 인한 불쾌감을 느끼지 않기 위해서는 낮시간과 저녁시간에 실외 소음의 정도가 55dB(A)를 넘어서는 안된다고 하고 있다. 우리 환경정책기본법시행령도 녹지나 전용주거지역의 경우 낮시간과 저녁시간(06:00~22:00)에 50dB(A), 일반주거지역과 준주거지역의 경우에는 55dB(A)를 소음의 한계기준으로 하고 있다. WECPNL = Leq + 13 이므로 WHO 기준에 따르면 소음으로 인한 불쾌감을 느끼지 않기 위해서는 낮시간 동안의 실외 소음 정도가 68WECPNL을 넘지 않아야 하는 것이다.

34) 일본의 경우는 1978년에 소음대책지역을 75WECPNL이상으로 하였는데 우리나라의 2000년의 기준이 80WECPNL이다. (1978년 제정된 '특정공항주변 항공기 소음대책 특별 조치법'은 신동경국제공항과 간사이공항에 대하여 75WECPNL 이상 지역에는 학교, 병원, 주택, 아파트는 특별한 방음시설이 없이는 건축할 수 없게 하였습니다.) 또 국내소음기준치와도 불균등한 기준을 가지고 있다. 소음진동규제법상의 소음기준은 실외 소음을 대략 55db(a)로서 80 wepnl보다 낮은 기준이다. (자동측정망에 의해 측정된 5번 측정소 금성공업사의 측정치는 64db(a)이며 79.7wecpnl이다.)

35) 소음의 국제기준, WHO 기준, 소음진동규제법상의 기준 등을 종합할 때 항공기 소음의 수인한도 역시 55db(a)이 수인한도의 기준이 되어야 할 것이다. 설령 항공법상의 높은 허용치를 기준으로 하는 경우에도 원고들은 피고 스스로도 소음으로 인한 피해가 존재한다고 자인하는 2중, 3중 지역으로 분류되는 소음대책지역에 거주하고 있다. 어떠한 기준을 적용하더라도 원고들이 수인한도가 넘는 소음에 시달리고 있다는 사실을 부인할 수 없을 것이다.

36) 미국법에서의 불법행위 책임의 Common Law상의 내용은 "Legislation on Environmental Liability in the United States of America", 이 기한, 1995년 12월, 環境法研究 제 17권 pp. 266-290, 韓國 環法學會. 참조.

37) e.g., S. 951, 105th Cong. (1997); H.R. 536, 105th Cong. (1997); H.R. 1971, 104th Cong. (1995).

은 소음에 면제된 영역으로 인정되었으며 항공관련 법령은 injunction이나 다른 피해에 대해 배상책임의 면제를 부여했다.<sup>38)</sup> Nuisance-inverse condemnation이 결합된 California Case는 예외적으로 주 최고법원에 의해 LA국제공항의 항공기소음, 진동, 매연으로 인한 주택소유자의 피해를 nuisance를 근거로 인정하였다.<sup>39)</sup> 또다른 California판결에서 주 최고법원은 판시하기를 항공기소음은 지속되는 소음으로서 구제조치가 따라야 한다고 하였다.<sup>40)</sup>

## 2) Inverse Condemnation

### (1) U.S V. Causby

최초의 항공기소음 판결로서 미국연방대법원은 역수용(inverse condemnation)이론<sup>41)</sup>을 기초로 항공기소음으로 인한 사유재산권의 수용이론을 적용하였으며 연방대법원은 항공기로부터의 소음과 조명이 연방수정헌법 제 5조하의 보상해야 할 수용의 대상이 되는 사유재산의 침해(taking)를 구성한다고 판시하였다.

사유재산권을 통과하는 고공비행은 수용에 해당되지 않으나 저공비행과 빈번한 비행으로 인해 사유재산의 향유와 사용에 직접적이고 즉각적인 저해를 끼친 경우에는 수용에 해당된다고 판시했다.<sup>42)</sup>

이 판결에서 토지소유자는 비행기소음으로 야기된 토지가치저하에 대해 보상받아야 한다는 원칙이 천명되었다. Causby결정은 비행기 운행의 공적 이익과 토지소유자의 사익과의 갈등을 처음으로 판시하였고 common law상의 원칙인 사유재산권자의 토지의 공간이익을 배척하였고 이러한 공적 선언은 향후 항공법의 발전의 시금석이 된 판결이다.

38) S. 951, 105th Cong. (1997); H.R. 536, 105th Cong. (1997).

39) id.

40) id.

41) 미국의 토지이용규제에서의 역수용이론에 대해서는 “美國 土地 利用規制에서의 州 政府의 權限과 限界, 이 기한, 1997년 6월, 박윤혼 교수 회갑기념논문집 pp. 679-690, 박윤혼 교수 회갑기념 논문 간행위원회. 참조.

42) Taking 이론의 내용과 구체적 사례는 “美國 環境行政 訴訟制度研究, 이 기한, 1999년 2월, 부동산법학연구, 한국 부동산법학회. 참조.

## (2) Griggs v. Allegheng Country

이 사건은 피츠버그 공항의 활주로 끝에 위치한 주택의 소유자가 자신의 재산권을 통과하는 항공기의 소음과 진동으로 인하여 피해를 받고 있다고 소송을 제기하였다. 대법원은 문제가 된 비행은 역수용(inverse condemnation)에 의한 사유재산권의 보상해야만 할 수용에 해당된다고 판시하였다. 이 판결의 핵심은 연방정부가 공항건설과 관련된 모든 계획과 규제를 하고 있음에도 불구하고 연방정부는 배상책임이 없으며 모든 배상책임은 공항관리공단(주체)가 책임이 있다고 판시한 점이다.

Inverse Condemnation은 기존의 common law 범상의 nuisance와 Trepass, Injunction보다 더욱더 강력한 구제장치로서 항공기소음은 사유재산의 수용으로써 미국수정헌법 제5조와 14조를 위반한 정당 보상없는 공적사용을 위한 사유재산권의 침해이론이다.<sup>43)</sup> 이 판결은 Trepass와 nuisance 그리고 Inverse Condemnation의 복합체이다. 이 판결에서 미연방대법원은 항공기소음의 책임을 공항주체에 인정하였다.<sup>44)</sup> 이는 공항소유주와 관리주체가 이러한 배상책임을 항공회사, 항공기 제작사, 연방정부에 이에 따른 배상책임을 전가하는 결과를 초래한다.<sup>45)</sup> 이 수용에 해당되기 위해서는 법원마다 재산권의 상공통과를 요구하기도 하고<sup>46)</sup> 다른 주 판결에서는 직접적 상공통과는 아니어도 그 재산권의 사용과 효용에 상당한 침해가 야기될 것을 요구한다.<sup>47)</sup>

## (3) City of Burbank v. Lockheed Air Terminal

이 판결은 Burbank(california 주) 시의 오후 11시부터 오전 7시까지 jet 항공기의 이착륙을 금지하는 규제안에 대하여 공항토지소유자와 공항관리공단에서 Burbank 시의 조례에 대한 금지명령(injunction)을 구하는 소송이다. 연방대법원은 Burbank 시의 항공기운행 제한조례에 대해 연방법률이 우선한다고 배척하였다. 그러나 사유재산권자의 침해가 여러 차례의 비행과 과거뿐 아

43) 미국의 수정헌법 제 5조와 제 14조와 관련된 판례는 미국의 연방환경판례연구, 법조협회 1999. 참조.

44) id.

45) id.

46) Bronzaft, supra note 15.

47) id.

나라 미래의 피해등에 대해 적절한 수단인지에 대해서는 의문의 여지가 있으며<sup>48)</sup> 시간이 과도하고 재산권 손실을 입증하기가 대단히 어려운 일이나 1970년대 제기된 27,565여명의 미네아폴리스주민과 미네아폴리스 St. Paul Metropolitan Airport Commission을 상대로 한 집단소송인 Minnesota case에서 법원은 3차례의 심리에서 이 사건은 Class Action보다는 개별소송이 더 적합하다고 기각하였다.<sup>49)</sup>

## 2. 航空機騒音의 州 政府次元의 規制

이는 지방공항이 주정부가 소유를 하고 있기 때문에 주 또는 지방정부가 경찰권(police power)라는 차원에서 규제가 가능한가의 문제와 공항관리주체의 문제는 공항의 소유자 또는 경영자의 규제권한의 문제다.

### 1) 地方政府에 의한 規制

지방정부는 항공기소음을 규제하기 위해 특정지역이나 특정각도, 그리고 특정시간의 비행을 제한, 금지하는 주 법안을 통과시켜왔는데 법원에 의해 이와 같은 지방정부의 규제법안은 1)연방의회에서 부여된 연방헌법상의 선취특권(preempted)에 의하거나 2)연방법 또는 규제와 상충한다는 이유로 거부되곤 하였다.<sup>50)</sup>

1973년 Case인 Burbank판결<sup>51)</sup>에서 11~7시까지 jet 항공기의 이착륙을 금하는 시 규제안에 대한 Lockheed 항공개인소유자가 제기한 위헌소송에서 미 연방대법원은 연방법우선이라는 선취특권을 적용하여 시 규제안을 배척하였다. 이 판결은 공항관리자가 어느 범위까지 규제권한이 있는지에 대한 법원의 명확한 한계설정이 여전히 문제가 된 사건이다.<sup>52)</sup>

48) id.

49) Anthrop, supra note 1, at 5; ALICE H. SUTER, NOISE AND ITS EFFECTS 3 (Nov. 1991)

50) SUTER, supra note 21, at 3.

51) id.; DAVID P. CURRIE, POLLUTION: CASES AND MATERIALS 23 (1975).

52) “美國 土地 利用規制에서의 州 政府의 權限과 限界, 이 기한, 1997년 6월, 박윤혼 교수 회갑기념논문집 pp. 679-690, 박윤혼 교수 회갑기념 논문 간행위원회.

## 2) 空港管理主體에 의한 規制

Burbank판례이후 항공기소음에 배상책임이 있는 공항관리주체는 규제에 따른 책임과 권한을 행사하며 어느 정도 규제권한을 행사할 지는 Case by Case로 판단되어 왔다. 이는 연방정부에 의한 선취특권에 의해, 연방법과 규제안과의 상충여부, 주간통상에의 침해여부, 평등권 여부에 따라 개별적으로 법원에 의해 판단되어왔다.<sup>53)</sup>

### (1) Air Transp. Ass. of Am. v. J.R. Crotti.

연방지방법원은 1970 californiaz주법,<sup>54)</sup> 주 항공청으로 하여금 연방정부를 제외한 주 정부 또는 개인소유의 항공기의 운항에 따른 항공기소음 규제안을 발하도록 한 법안을 심사하여 공항관리주체의 역할에 대하여 공항의 작동의 제반결과에 책임이 있으며 이와 같은 책임은 주 정부의 Community Noise Level 규제안은 합헌적이며 연방정부의 선취특권을 침해하지 않으나 Single Event 규제안은 주간통상에 있어서의 항공기통제를 하는 연방영역을 침해하는<sup>55)</sup> 위헌적인 police power의 행사라고 판시하였다.<sup>56)</sup>

### (2) National Aviation v. City of Hayward<sup>57)</sup>

1976년 연방지방법원은 Burbank사례와 유사한 규제안에 대해 지지판결을 하였는데 이는 주 규제안이 주간통상에 과도한 간섭이 아니며 공항관리주체로서의 시 규제안은 police power의 행사가 아니라고 판시하였다. 1970년 중반 J.F.Kennedy공항의 항공기운항통제에 대한 공항관리주체의 규제안에 대해 연방정부의 선취특권을 이유로 연방지방법원은 위헌판결을 내렸다.<sup>58)</sup> 연방정부는 비행기소음의 책임을 지방정부와 배분하려 한다.<sup>59)</sup> 이유는 수용에 따른

53) id.

54) id.

55) id.

56) police power의 자세한 내용은 "The U.S. Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act-E.P.A.'s policy and Implementation", Kihan Lee, 1993년 12월, Vol. 21 Korean Journal of Comparative Law pp. 170-228, Korean Research Institute of Comparative Law. 참조.

57) DAVIDSON & DELOGU, supra note 3, at 7-1; SUTER, supra note 21, at 1.

58) <<http://mail.igc.apc.org/nrdc/nrdcpro/foc/aairinx.html>> 이후 NRDC로 표기함..

배상책임을 전적으로 지지않기 위해서다.<sup>60)</sup> 이점에 항공기소음과 관련된 연방 정부의 법적책임의 회피가 불확실하고 불투명한 공항공리공단의 역할을 가져오며 법원은 case-by-case식의 법규제정의 역할자가 되어왔으며 주 정부의 소음규제법은 연방규제와 주간통상이라는 권한의 침해가 있을 시 선취특권을 근거로 위헌판결을 받았다.<sup>61)</sup> 문제는 어느 정도의 범위로 지방정부의 소음규제법안이 허용될지가 이며 주간통상에 부담이 되는지, 연방법과 상충되는지, 차별조항에 해당되지 않는지는 개별적으로 판단하여야 한다.<sup>62)</sup>

따라서 항공기소음 규제의 영역이 전국적 규제의 통일성을 갖춰야 한다는 비판이 제기되고 있다.<sup>63)</sup>

### 3) 飛行場所有主에 의한 規制措置

(1) 비행기소음기준설정 - 전체적 또는 개별적 항공운행, (2) 특정시간대 비행의 금지 및 제한, (3) 소음감소를 위한 지상운행규제, (4) 시험비행의 금지 또는 제한, (5) 특정비행기의 공항출입금지, (6) 특정항공사의 총비행량 규제, (7) 특정항공소음의 근절, (8) 항공기소음의 특정기준에 부합되는 신항공기 요구, (9) 항공소음의 점차적 감소 등의 조치가 있을 수 있으나 이는 주간통상, 연방규제권한, 평등조항에 위반되서는 안된다.<sup>64)</sup> Denver<sup>65)</sup>의 Stapleton Airport에서는 항공사별 총 소음규제량을 할당하였으며 Boston에서는 필수로 Minneapolis-St paul 공항<sup>66)</sup>에서는 자발적으로 시행하였고 이 Program은 성공적으로 평가되었다.<sup>67)</sup>

59) id. at 7; Shapiro, supra note 32, at 4.

60) SUTER, supra note 21, at 7; Shapiro, supra note 32, at 4.

61) 주간통상 관련 관례에 대해서는 "Legislation on Environmental Liability in the United States of America", 이 기한, 1995년 12월, 環境法研究 제 17권 pp. 266-290, 韓國 環法學會. 참조.

62) 미국의 환경입법의 한계와 헌법상 제한에 대해서는 "美國 環境保護處의 政策 執行에 있어서의 聯邦法院의 役割-(Resource Conservation and Recovery Act)을 중심으로- 研究", 이 기한, 1993년 11월, 環境法研究 제 15권 pp. 115-156, 韓國 環境法學會. 참조.

63) id.

64) 헌법상 제한의 구체적 내용은 자치입법제도의 비교법적 고찰, 단국법학 제 7집.

65) id.

66) id.

67) Technology to Reduce Aircraft Noise: Hearings Before the Subcomm. on Technology of the House Comm. on Science, 105th Cong. 55-56 (1997) (statement of Donald W.

### 3. 航空機騒音의 聯邦規制

주요기관으로는 Civil Aeronautics Board와 Federal Aviation Administration이 있다. 주요한 규제입법과 정책은 다음과 같다. (1) 1968년 전 입법, (2) 1968 입법, (3) 1969 FAA규제안, (4) EPA의 규제<sup>68)</sup>, (5) 1973 FAA 규제, (6) 1976 FAA 규제, (7) 1977 & 1978 소음규제, (8) Aviation Safety & Noise Abatement Act of 1979, (9) 1980년 후반기 연방소음규제

#### 1) 騒音規制와 관련된 聯邦法 優先原則

소음규제의 연방법 우선원칙은 다음의 3가지로 요약된다.

- (1) 헌법상의 문제인 경우 연방법이 주법을 명백히 우선한다.<sup>69)</sup>
- (2) 의회가 특정분야에서 주법의 규제를 보충할 여지를 주지 않는 연방법우선의 분야인 경우 연방법이 우선한다.<sup>70)</sup>
- (3) 주법이 직접적으로 연방법과 충돌할 때 연방법 우선이 된다.<sup>71)</sup>

의회와 이와 같은 연방법 우선이라는 원칙은 미국연방대법원의 통일성개념(uniformity)에 의존하며<sup>72)</sup> 법원은 많은 판례에서 국가이익과 개인의 사유재산권의 이익을 비교 형량하는 사례<sup>73)</sup>에서 연방법 우선 원칙을 적용했으며<sup>74)</sup> 1968년 연방항공법의 개정이후<sup>75)</sup> 항공과 관련된 연방규제를 본격적으로 시작

MacGlashan, Citizens for the Abatement of Aircraft Noise, Inc.)

68) 미국의 EPA에 관한 자세한 내용은 "美國 環境保護處의 政策 執行에 있어서의 聯邦法院의 役割-(Resource Conservation and Recovery Act)을 중심으로- 研究", 이 기한, 1993년 11월, 環境法研究 제 15권 pp. 115-156, 韓國 環境法學會. 참조.

69) Hillsborough, 471 U.S. at 713.

70) Id.; Silkwood v. Kerr-McGee, 464 U.S. 238, 248 (1984).

71) id.

72) Field & Davis, supra note 183, at 333.

73) 주, 지방정부의 항공기소음규제에 관한 연방법 우선원칙으로는 City of Burbank V. Lockheed Air Terminal<sup>1)</sup> 판례가 있고 공항주체의 우선권 인정한 판례는 Santa Monica Airport Ass'n V. City of Santa Monica 판결인데 이 판결은 연방항소법원은 연방법 우선원칙이 적용되지 않으며 의회는 공항주체로 하여금 소음규제를 할 권한을 인정하였다고 판시하였다. 비행기소음과 관련된 불법행위책임의 연방법우선의 경우는 Greater Westchester Homeowner Ass'n V. City of Los Angeles이다.

74) id.

75) id. at 334 (citing Evansville-Vanderburgh Airport Auth. Dist. v. Delta Airlines, Inc.,



하였다.<sup>76)</sup>

## 2) 聯邦政府의 航空機騒音 program

(1) Landuse & Noise Compatibility Planning으로는 토지매입, Land banking, Land use zoning, 방음벽 설치등이다.

### (2) 재원확보

ASNA와 결합되어 FAA는 FAR Part 150을 이행하도록 소음저감계획<sup>77)</sup>을 위한 상세한 가이드라인과 지침을 연방자금을 지원받기 위해<sup>78)</sup> 자발적 program으로서 항공사로 하여금 소음감소와 소음저감토지이용을 위한 계획을 제출하도록 하고 있다.<sup>79)</sup> 이러한 Airport Improvement Program재원은 National Plan of Intergrated Airport Systems에 등재된 항공사는 소음저감을 포함한 여러 형태의 항공기 계획서에 따라 연방자금을 신청할 수 있다.<sup>80)</sup> 1997년 9월 30일자를 기준으로 235곳의 공항이 참여하여 191곳의 공항이 지원을 받았고 대부분의 공항관리주체의 연방자금지원은 소음저감이 중요한 결정기준이 되었다. 또한, 의회는 공항이용료(passenger facility charge, 이하 PFCs)를 거두었는데<sup>81)</sup> 이 기금에서 항공기소음저감계획과 조치를 위해 지출되었다.<sup>82)</sup> 1996년도 268공항으로부터 1천백만달러의 PFC기금에서<sup>83)</sup> 30%는 활주로 안전과 관련된 사업에, 30%는 landside계획, 즉 터미널 신축, 17%는 주식투자, 11%가 소음저감계획에 지출되었다.<sup>84)</sup>

405 U.S. 707 (1972); Pan Am. World Airways, Inc. v. United States, 371 U.S. 296 (1963)).

76) Noise Control Act of 1972, 42 U.S.C. § § 4901-4918 (1994); see also Part IV.A and accompanying notes.

77) U.S. DEPT OF TRANSP., FEDERAL AVIATION ADMIN., POLICY ON FUNDING OF COMBINED PART 150 AND PART 161 STUDIES AND ANALYSES, Docket No. 28683 (1996).

78) id.

79) Airport and Airway Improvement Act of 1982, 49 U.S.C. § § 47101-47131; Creswell, supra note 45, at 62.

80) Creswell, supra note 45, at 75.

81) 49 U.S.C. § 40117(b)(1) (1994).

82) 49 U.S.C. § 40117(a)(3).

83) Passenger Facility Charges, 14 C.F.R. § 158 (1997).

84) Reauthorization of the FAA and Airport Improvement Program in Light of the

### 3) 美國의 航空機騒音規制 政策과 法の 評價<sup>85)</sup>

#### (1) 規制法

1946년 미국연방법원에서는 이른바 Causby 사건으로 일컬어지는 「군용 항공기에 의한 양계장의 손해보상」 소송에 대한 판결을 내린 바 있다. 즉 미국의 군용 비행기 주변에 위치한 양계업자가 재산상의 손해를 상대로 소송을 제기하면서부터 항공기소음 소송이 시작되었다고 볼 수 있다. 이 소송의 결과로 항공기 소음에 의한 손해에 대한 보상의 길을 열어놓기 시작하였다.<sup>86)</sup> 이는 항공기의 저공통과를 인정하는 「항공지역권」을 설정하여 항공기능을 수행하기 위한 공역을 확보하여준 대신 개인재산에 대한 피해보상을 청구하는 길을 튼 셈이다. 이와같이 미국의 경우 항공기 소음에 대한 소송이 일찍이 발생하기 시작하여 이에 대한 법률의 제정이 일찍 이루어졌다.<sup>87)</sup>

#### 가. 미국환경정책

이 법의 환경정책선언에 관한 의지는 UN 인간환경선언과 세계 각국 환경법에 그대로 반영되고 있으며 이 법을 일컬어 「환경장전」이라 부른다. 이 법의 특징은 국가환경정책을 위해 대통령 직속으로 환경위원회를 설치하는 근거를 제공하고 있다. 동법 제 102조 B항은 공항개발 등 정책결정 과정에 반드시 환경문제를 고려하여 주민이 참여하도록 의무화하고 있으며, 동조 C항은 개발이 환경에 미치는 나쁜 영향을 사전에 예방하도록 규정하고 있다.

---

Recommendations of the National Civil Aviation Review Commission: Hearings Before the Subcomm. on Aviation of the House Comm. on Transp. and Infrastructure, 105th Cong. 1 (1998) (statement of John Duncan, Chairman, Subcomm. on Aviation)

85) "E.P.A. and COURT" "美國環境行政廳의 政策과 그 執行에 影響을 미치는 聯邦法院의 判例研究." 이 기한, 1993년 1월 出刊, 위스콘신 법과대학원, ("The Impact of U.S. Federal Court Decisions on the Policy and Implementation of E.P.A with focus on the CERCLA, RCRA, and TSCA.") Univ. of Wisconsin Law School.

86) "Legislation on Environmental Liability in the United States of America", 이 기한, 1995년 12월, 環境法研究 제 17권 pp. 266-290, 韓國 環境法學會.

87) 主題發表 "美國의 토지이용규제와 損失補償制度研究", 이 기한, 1998년 4월 18일, 不動產法學研究, 한국부동산법학회 주최 정기학술발표회(숭실대학교대학원), 한국 부동산법학회. 참조.

연방항공청은 이 법을 근거로 청정공향환경 Hand Book을 발간하여 토지이용의 합리화를 위한 과학적이고 공공복리와 조화를 이룰 수 있도록 환경경향평가 과정을 상세히 다루고 있다.<sup>88)</sup>

나. 항공안전 및 소음방지법(The aviation safety and noise abatement Act of 1979)

이 법은 운수성장관과 환경보호청장이 협의하여 공항주변소음강도, 시간, 빈도 및 주민에 대한 반응을 조사하도록 의무화하고 있다. 공항관리인은 ① 우선적으로 활주로 체제, 항공기의 형태와 등급에 의한 공항사용의 제한 ② 공공 건설의 방음장비 및 청각보호장치의 설치 ③ 항로 및 항공기의 운항통제 ④ 공항의 합리적 운영을 위한 토지 및 권리취득 등을 내용으로 하는 비행안전 및 소음방지계획을 작성하도록 규정하고 있다. 이 법에서 특이한 것은 「누구든지 소음노출표가 제출된 지역에서 이 법의 통과 후에 그 사실을 알고 재산을 취득한 자는 소음에 관한 손해배상을 받을 권리가 없다」라고 규정하고 있다.

다. 연방항공 규정 36(FAR-36 : Federal Aviation Regulation)

1969년에 제정된 이 규정에는 기술개발로 소음감소 노력을 하고 운항절차 개선을 통한 노출제한으로 소음을 방지하고자 하는 규정이 있다. 주변의 토지 이용계획과 통제, 공공단체 참여에 의한 합동계획수립 등의 규정을 두어 소음을 규제하고 있다.<sup>89)</sup>

## (2) 1990년 Airport Noise and Capacity Act의 내용

항공기소음 규제입법은 연방정부의 관할이며 의회는 이와 관련된 많은 규제입법을 제정하였다. 다음은 1990년 ANCA를 중심으로 미국의 규제입법을 평가한다. 항공기산업계의 로비노력으로 의회는 ANCA를 통과시켰는데 이는

88) 미국행정청의 규제정책의 평가는 “美國의 環境法上 行政廳의 法規 執行 權限과 그 評價에 관한 研究”, 이 기한, 1996년 6월, 公法研究 제 24집 제 4호 pp. 403-432, 韓國 公法學會. 참조.

89) “美國 環境行政 訴訟制度研究”, 이 기한, 1999년 2월, 부동산법학연구, 한국 부동산법학회. 참조.

지방 또는 시의 공항에 소음규제를 완화시키는 노력을 반영하였고 ANCA는 의회가 항공기소음을 규제하기 위한 새로운 기술의 개발, 공항이용료의 부과에 따른 재원마련, 항공기 운항의 경로등을 통한 국가적 기준의 마련, 항공기 운항의 검토등을 통한 국가적 차원의 소음정책을 입법화하였다. 시민단체등은 이 법안은 FAA에게 지방정부의 항공기소음 규제노력을 배척하는 광범위한 재량을 부여하고 있다고 비판하였으며 이 법안은 항공기소음을 더욱 증가한다고 공격하였다. ANCA는 규제program의 핵심은 다음과 같다.

첫째, ANCA는 DOT(연방항공청)로 하여금 항공기소음을 규제하기 위한 국가차원의 정책과 program을 입안하도록 요구하였고 StageⅡ와 StageⅢ에 해당되는 항공기운행에 제한을 가하도록 하였으며 둘째, ANCA는 항공기운행 StageⅡ를 미전역에서 단계별로 2000년도까지 없애고 StageⅢ운항에 대해서는 소음감소를 가져오도록 요구하고 있다.<sup>90)</sup>

## IV. 日本의 航空機騒音 規制

### 1. 航空機騒音 規制法

1969년 대판국제공항 주변주민에 의해서 오후 9시 이후의 항공기 소음 이착륙금지 및 손해배상에 관한 소송이 제기 되면서부터 항공기소음 문제가 구체화되었다. 항공기 소음문제가 재판의 대상이 되고 여론의 초점이 되자 그 해결을 위한 대책이 강구되었으므로 현실적인 문제가 범령화되고 구체적인 해결방법이 시행되었다.<sup>91)</sup>

90) 1990 법안을 다음과 같이 요약할 수 있다.

- a. 제4(stage noise level)항공사가 기술개발을 할 수 있도록 독려를 하도록 program을 수립하는 것이다.
- b. 항공사들로 하여금 2000년도까지 ANCA규제기준에 부합될 수 있는 경제적 유인책을 제공하고 운행의 대출알선, 연방정부지원금 부여등의 지원책을 수립하였다.
- c. FAA가 다음세대까지 항공기소음문제를 다룰수 있는 장기적이고 광범위한 계획을 수립하였다.

91) 일본의 토지이용제도와 관련된 손실보상제도 일반은 “美國 土地 利用規制에서의 州 政府의 權限과 限界, 이 기한, 1997년 6월, 박윤혼 교수 회갑기념논문집 pp. 679-690, 박윤혼 교수 회갑기념 논문 간행위원회. 참조.

### 가. 공해방지기본법<sup>92)</sup>

경제성장 일변도를 지향하던 일본이 이 법의 제정으로 환경정책으로의 전환과 함께 환경기준의 유지를 선언하게 된다. 그리고 개별 환경법의 법이념을 제공하는 지렛대 역할을 하였다. 이 법에서는 항공기 소음 환경기준을 환경청고시로 정하도록 근거법을 마련하였다.

### 나. 공영비행장주변에 있어서 항공기소음에 의한 장애방지 등에 관한 법률

이 법은 통상 항공기소음방해방지법이라고 불리우며 공공비행장 주변에서의 항공기 소음에 의해 발생하는 장애의 방지, 항공기 이착륙의 빈번한 실시로 인해 발생하는 손실의 보상, 그 외에 필요한 조치에 관한 것을 정함으로써 관계주민의 생활에 안정 및 복사항상에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다<sup>93)</sup>. 이에 따른 공항 주변의 소음대책은 교육시설 등의 방음 공사, 주택방음 공사, 이전보상, 환경대책 조사 등을 실시함으로써 공항 주변의 쾌적한 환경 조서에 기여한 법이다.<sup>94)</sup>

### 다. 방위시설주변의 정비 등에 관한 법률

일명, 방위시설주변의 정비법이라고 불리우며 이 법에 의하여 자위대나 주

92) “環境訴訟制度研究”, 이 기한, 1999년 2월, 아태공법학연구, 아시아 태평양 공법학회. 참조.

93) 또한 이 법률에 의해 특정비행장으로 지정된 곳은 국제공항 3개소를 포함한 16개소의 비행장이 지정되었으며 이 비행장의 매년 이용 여객수가 증가함은 물론 화물수송 화물수송도 늘어남에 따라 이착륙회수도 증가되고 있으며 항공기의 기종에 따라 소음은 더욱 증가되고 있다.

94) 이 법에서 제시한 이전보상, 완충녹지대의 정비, 손실보상 등 공항 contour별로 주변의 대책을 보면 다음과 같다.

- ① WECPNL 70 이상 지역은 학교, 병원 등의 방음공사 및 공공이용 시설의 정비 및 시행
- ② WECPNL 75 이상 지역은 민가의 방음공사 시설
- ③ WECPNL 90 이상 지역은 이전 보상
- ④ WECPNL 95 이상 지역은 완충녹지대 조성이나 이전보상

그 밖의 WECPNL 75 이상 지역은 TV수신장해대책시설 등 각종대책을 수립하고 있다.

둔군의 항공기가 이착륙, 급강하, 저공비행 등으로 발생시키는 소음 때문에 학교, 병원, 보육원 등의 특정 시설물이 피해를 입었을 경우 이들 시설물들의 복구공사에 대해서 보상하게 되었다. 그리고 비행장 주변의 지정된 지역에 대한 보상, 토지매입 등 피해방지를 위해서 필요한 조치나 보상도 강구하도록 되어있다.

### 라. 특정공항주변 항공기소음대책 특별조치법

공항개발을 염두에 두고 공해대책기본의 사전예방의 관점에서 환경영향평가가 등리 사전에 실시한 목적으로 제정된 법률이다. 동 법은 소음방지의 합리적인 토지이용구역을 설정함으로써 쾌적한 국제공항 주변도시의 형성에 초점을 둔 것이다. 그 외에도 건축제한, 손실보상, 토지매입 및 관리에 관한 규정을 두고 있다.

### 마. 대판공항 주변의 정비기구의 사업활동

이 기구는 1974년 정부, 대판부 및 병고현이 출자하여 설립되었다. 이 기구의 사업내용은 재개발, 대체지 조성, 고공주택건설, 이주보상, 녹지조성, 민가 방음공사를 하고 있는데 재개발 정비사업은 제 1 종 구역내에서 항공기 소음에 의한 피해를 받는 지역을 취득하여 공공단지, 청소년센터 등을 조성하고 제 1종 구역내에서 이전보상 또는 재개발 정비사업에 의한 이전 주민에게 대체지를 마련하여 저렴한 가격으로 토지를 제공하거나 장기할부로 사업을 하고 있으며 공공주택 건설사업은 주택이전 또는 주택의 원하는 사람들에게는 공공주택을 건설하여 저렴한 가격으로 입주시키는 사업이다 민가 방음공사는 제1종 구역내에 있어서 항공기 소음에 의한 장애를 방지 또는 경감하게 하기 위해서 구역 내 소재한 주택에 방음 공사를 실시해 주고 있다.

### 바. 항공공해방지협회의 사업활동

1968년 재단법인으로 설립된 이 협회의 주요 사업은 ① 항공 공해의 조사 연구(주로 항공기 소음, 대기오염) ② 항공 공해 연수 센터 운영 ③ 항공기소음방지 대책 ④ 항공 공해방지운동의 홍보활동 등인데, 동경 대판, 북강공항, 주변에서 큰 사업실적을 내고 있다.

### 사. 항공기 소음 부과제도<sup>95)</sup>

공항주변 주민들이 항공기 소음피해에 따른 방음시설이나 이전보상들을 요구해 왔으므로 그 대책으로 특별착륙료의 명목으로 주요공항 이착륙하는 모든 항공기에 대하여 소음부가금을 부과하기에 이르렀다<sup>96)</sup>.

## 2. 日本判例의 爭點과 示唆點

소음피해를 둘러싼 환경문제가 많은 관심의 대상이 되기도 하였으나, 우리나라에서는 아직까지 이러한 항공기 소음과 관련된 문제가 구체적인 소송형태로 나타난 바가 없어 법률적 검토가 전무한 상황이다. 우리나라와 비슷한 법체제와 소송구조를 갖춘 일본의 경우 이미 오래전부터 항공기소음피해보상에 관한 소송이 제기되어 항공기 소음과 관련된 다양한 청구에 대하여 깊이 있는 검토가 이루어진 결과, 현재는 상당한 정도의 항공기 소음 관련사건들에 대한 판례가 축적되어 그 이론적 틀을 갖추게 되었다.<sup>97)</sup> 물론 무엇보다 중요한 것은 항공기 소음으로 인한 피해를 예방하고 발본적으로 해결하기 위한 환경행정체제의 정비이겠으나, 사후적으로나마 법률적인 관점에서 문제를 제기하고 권리·책무에 관한 것들을 축적해 나가는 것은 환경문제에 대한 법률적 접근이라는 선례를 남김과 동시에 이를 통하여 향후 제기되는 문제들에 대한 실질적 대책들을 요구할 수 있는 토대가 된다는 점에서 의미있는 일이라 할 것이다. 우리나라에서는 93년 경기 화성군에서 주한미군 사격장에 대하여 소음피해 보상을 구하는 집단소송을 냈었고, 95년 부천 고강본동에서 손해배상소송을 낸 적이 있었으나 판결로 결론이 나지 않아, 아직까지는 이렇다

95) 일본의 환경세 제도 일반에 대해서는 “環境稅 制度의 國際動向과 國內 導入 方案 研究”, 이 기한, 1999년 2월, 환경법연구 제 20권 1998년 pp. 186-231, 한국환경법학회. 참조.

96) 이와 같은 부과금은 공항 주변주민의 각종 보상 재원 확보를 위한 수단으로 항공기의 중량과 소음의 정도에 따라 가중, 차등방식에 의하여 징수하고 있다. 일본의 특별착륙세는 거의 모든 기조에 해당되며 1dB당 3,260엔이라는 높은 기준 때문에 외국항공사들로부터 한때 거부반응과 큰 저항을 받기도 하였지만 일본정부는 오히려 더욱 강화하여 자국민보호를 위한 재원확보방으로 시행하고 있다.

97) 일본의 환경소송제도의 자세한 내용은 “環境訴訟制度研究”, 이 기한, 1999년 2월, 아태공법학연구, 아시아 태평양 공법학회. 참조.

할 법률적 평가가 제대로 내려진 일이 없다. 일본에서의 손해배상청구소송의 경우는 81년 오사카공항에 대한 최고재판소 판결, 고마쓰 기지에 대한 에 대한 92년 지방재판소 판결을 비롯하여 95년에도 군용기지인 아쓰키 기지의 소음피해에 대한 판결 등 다수의 재판에서 국가와 지방자치단체에게 손해배상을 인정하였다. 이들 소송에서는 손해배상외에도 밤 9시에서 아침 7시까지 항공기 이착륙을 금하는 금지청구, 소송이후 장래의 손해배상청구도 함께 청구되었으나 나머지는 기각되고 소음등에 의한 과거의 손해배상만 인정되어, 여러 가지 법적 쟁점들이 다루어졌다. 이 소송에서의 쟁점을 요약하면 다음과 같다.

1) 인정된 침해의 유형 : 항공기 소음 뿐 아니라 지상소음, 비행기 추락위험, 배기가스와 진동도 침해원인으로 청구되었으나 재판에서 인정된 것은 항공기소음과 진동뿐이었다.

2) 피해의 내용 : 소송을 제기한 사람들이 일률적으로 손해배상액을 정하여 청구하였는데, 이는 적어도 그 한도에서는 전원이 공통적으로 손해를 입고 있다는 취지로 받아들여졌다.<sup>98)</sup>

3) 입증의 방법 : 원고들의 생활조건이 다름에도 불구하고 기본적인 부분에서는 동일한 내용과 정도가 있는 것이라고 보아 공통되는 범위내의 것으로 파악 (무형의 피해가 집단적으로 발생하는 것에 대하여 특례를 인정)하였다.

4) 소음대책과의 관계 : 정부측은 본건 공항에 설치관리의 하자가 있다고 하더라도 사회적·기술적·재정적 제약하에서 최대한의 방지조치를 하고 있는 이상 이를 회피하는 것이 불가능하다는 취지의 주장을 하나 법원은 이와 같은 조치들이 생활방해에 대한 완전한 방지책이 되었다고 할 수는 없고, 그러한 피해들이 회피가 불가능하다고 도저히 할 수 없다는 판단을 하였다.

98) ① 생활방해 (회화·전화·텔레비전 시청 등) : NNI 40, 65훈 이상이면 중대한 것이고 NNI 50, 75훈 정도이면 감내하기 어려운 것으로 인정 ② 사고·독서: NNI 50 이상이면 간과될 수 없을 정도의 방해작용을 미치는 것으로 인정 ③ 일본 과학자회 앙케이트 조사에 의하여 가옥의 진동·손상 인정 ④ 각종 심리검사 결과를 원용하여 수면방해와 정신적 피해(어질어질하다, 화를 잘 내게 된다, 어린이들이 무서워 경기를 한다)를 인정 ⑤ 난청 등은 부인하였지만, 자율신경계 및 내분비계에 대한 연구결과를 바탕으로 신체적 피해도 인정 (적어도 99훈 이상이 되면 청력에 악영향을 미친다는 사실이 실증됨은 인정)



5) 수인한도 : 공항이 가지는 의미·신속한 공공수송의 필요성이 있다고 하여도 동지역주민의 소음피해에 절대적으로 우선하는 것은 아니고, 공공성을 이유로 위법성이 완전히 소멸되지는 않으며, 다만 수인한도를 높인다고 한다. 기준으로는 WECPNL이 가장 객관적이고 신뢰할 있는 것이라고 하면서, 75-80 W을 넘는 것은 수인가능하지 않다고 한다.

6) 「위험에의 접근」이론<sup>99)</sup> : ① 위험의 존재를 인식하고 이에 대한 피해를 용인하면서 거주하는 점, ② 그 피해가 정신적고통 내지 생활방해의 정도에 그치는 것으로서 직접 생명이나 신체에 관한 것은 아니라는 점, ③ 침해행위에 있어 상당한 정도의 공공성이 인정되는 경우인 점 등의 요건이 있다는 이유로 일정한 시점 (소음이 수인한도를 초과하기 시작한 시점) 이후 입주한 사람들의 손해배상 청구를 기각하고 있다. 다만, ① 실제의 피해가 입주시의 침해행위로부터의 추측을 초과하는 정도에 이르건, ② 전입후 침해행위의 정도가 급격히 증대하였다는 등의 사정을 입증하면 이들의 구제도 가능하다고 한다.

7) 시효 : 3년전의 소음피해는 시효가 지났다고 한다.

8) 손해배상액의 산정 (일본 판례 중의 하나인 후쿠오카 공항에 관한 것을 기준으로)

① 80 - 90 W : 2500엔~5000엔 / 月

② 90 - 95 W : 5000엔~12,000엔/月

### 3. 結語 - 김포공항 Case의 시사점

소송의 기본요건으로는 다음의 2가지 쟁점이 주로 문제가 되고 있다.

#### 1) 원고의 확정

위에서 본 바와 같이 이른바 '위험에의 접근이론'에 의하면 일정한 시점 이후에 이주해온 사람들의 경우는 그렇지 않은 사람보다 배상을 받기 어려울 수도 있다. 그러나 추측할 수 있었던 수인한도를 초과하는 침해에 대한 배상

99) 이 이론의 자세한 내용은 "環境訴訟制度研究", 이 기한, 1999년 2월, 아태공법학연구, 아시아 태평양 공법학회. 참조.

은 여전히 주장해볼 수 있는 것이기 때문에, 만약 소송을 제기한다면 원고그룹을 87년 신항로 건설 이전과 이후 둘로 나누어 진행할 수 있을 것이다.

## 2) 입증방법

첫째로는 현장검증으로 소음에 대한 실제측정 등을 할 수 있을 것이고, 지난 기간 동안 건설교통부의 측정치, 다른 연구기관의 측정치, 그리고 설문조사 등을 참조할 수 있으며 측정치 등에 대해서는 별도의 감정이 필요할 것. 일본 사례에서도 원고 각각의 피해를 정밀한 증거로 입증한 것이 아니라 공통되는 최소한의 것을 과학적·객관적으로 입증한 것으로 족하다고 하였다.

## 3) 손해배상액의 청구

정확한 손해배상액은 차후 소송 제기시 결정될 것이지만, 피해의 기간과 정도를 감안할 때 대략 1인당(혹은 가구당) 1,000만원 내외로 피해의 정도, 지역에 따라 원고를 나누고 이에 차등화된 손해액을 청구할 수 있다.

# V. 結 論

## 1. 우리나라 항공기 騒音 規制의 問題點

김포공항주변 항공기 소음피해에 관한 소송사례에서 나타났듯이 항공기 소음으로 인해 공항주변주민이 받는 피해는 매우 심각하다. 이러한 문제의 심각성에 따라 정부는 항공법과 동시행령을 개정하여 항공기 소음피해방지대책을 수립 시행할 수 있는 법적 근거를 마련하였으나 다음과 같은 소음피해 방지를 위한 관리상의 문제점이 있다고 하겠다.

### 가. 各種基準의 未 設定

항공기소음대책은 소음환경기준, 소음규제기준, 소음지역지정 및 토지이용기준, 피해보상기준이 설정되어야 하는 데 아직 이러한 기준이 없는 상태에서 문제를 해결하고 있다.

### 나. 被害調査 및 補償基準 未備

항공기 소음피해는 증가되고 피해주민의 수혜욕구는 확산되고 있으나 피해 조사 기준 및 보상대책이 수립되지 않았다. 그러므로 항공기소음피해 문제를 민사법에 의존하여 많은 피해자를 해결해야 하는 난제가 있다.

### 다. 移住團地의 問題

현행 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법」의 이주대책에서 이주자에 대한 재원확보 문제가 이루어지지 않고 있으며 공항담당부처만의 능력으로는 해결이 불가능한 실정이다.

### 라. 土地管理上의 問題

항공기 소음 피해지역에 거주하는 주민에 대한 이주보상과 토지매입은 항공분야전담 행정기관의 독자적인 정책수립만으로는 실효를 거둘 수 없으며 토지이용, 토지계획, 환경대책 등 관련부처의 충분한 협조하에서만 해결이 가능하다. 또한 소음지역은 건축제한 등으로 인하여 지가저하 문제가 발생한다.

## 2. 航空機 騒音規制 政策의 比較法的 示唆點

### 가. 機關設立(독립규제위원회)<sup>100)</sup>

독립된 규제위원회가 필요하며 이는 새로운 항공기술의 개발 및 도입을 노력할 수 있으며 다른 이익단체에 의해 영향을 받는 점 때문에 독립된 규제위원회가 필요하다는 논리이다.

### 나. 騒音 測定方法의 改善

소음측정기준을 재정립하여 항공기소음은 24시간내의 소음측정의 평균치로 평가하고 있으며 이는 새로운 최고치 소음기준을 측정하여야 하며 매 시간대

100) 미국의 독립규제위원회 일반에 대해서는 “美國의 獨立規制委員會 研究”, 이 기한, 1995년 11월. 단국법학 제 4집 pp. 71-92, 단국대학교 법학연구소. 참조

최고소음치와 소음의 빈도수를 측정하도록 소음측정방식을 도입해야 한다.

#### 다. 賠償責任主體의 問題點

보듯이 항공기소음의 배상책임을 공항관리주체에게 지우는 것은 공항소유자 개인에게만 지나친 부담을 지우는 것이기 때문에 소음으로 인한 피해를 입고 있는 사유재산권자에게 정부에 보상을 청구할 수 있는 배상책임의 분배가 필요하다.<sup>101)</sup>

#### 라. 財源確保<sup>102)</sup>

지방정부의 항공기소음 규제정책이 정부의 승인과 자금에 지나치게 의존을 하고 있고 공항관리주체들이 충분한 자금없이 책임만 지고 있고 공항이용료 수입은 공항시설이 확충과 안전쪽으로만 지출되고 있으며 토지이용조치 역시 정부에 의해서 충분히 자금지원을 받지 못하고 지방정부 역시 독자적 토지이용규제조치를 수행하지 못한다. 공항관리주체가 침해받은 사유재산권자에게 보상을 하는 것은 지나친 재정부담을 가져오며 이는 배상책임을 완화시켜서 이 자금이 소음저감을 기술개발과 정책에 사용될 수 있도록 해야한다.<sup>103)</sup>

#### 마. 結 語

미국의 경우도 항공기소음 판례 역시 규제입법의 갈등을 야기시키고<sup>104)</sup> 법적체계의 재정립이 필요하며 공항과 지역주민은 항공기소음의 저감을 위해 노력을 해야하고 ONAC의 재정립과 DNL 소음측정의 개선, 배상책임의 공동부담<sup>105)</sup>, 공적재원의 확충등의 정책들이 적중하는 비행기소음문제를 해결하는 정책적 대안이 필요하다고 주장한다.<sup>106)</sup> 불행히도 비행기소음문제는 소수의

101) 미국의 연방환경관례연구, 법조협회 1999. 참조.

102) "先進國의 經濟의 誘引을 통한 環境制度 研究", 이 기한, 1999년 2월, 공법연구 제 27집 제 1호 pp. 523-548, 한국 공법학회. 참조.

103) "Impact of Environmental Laws on Doing Business", 16th Lawasia conference (대한변호사협회주최). 1999년 9월 7일-11일, 대한 변호사협회.

104) "美國의 公益 訴訟 制度", 이 기한, 1996년 11월, 참여연대심포지움 pp. 26-59. 참여연대. 참조.

105) "Legislation on Environmental Liability in the United States of America", 이 기한, 1995년 12월, 環境法研究 제 17권 pp. 266-290, 韓國 環法學會. 참조.

문제이기 때문에 정치적 주목을 받기가 어렵기 때문에 어려운 문제이며 이 문제는 복수당사자가 책임을 져야하며 지방정부, 공항관리자, 토지개발자, 공항인근 토지소유자, 비행기회사와 엔진제작자, 항공기 운행사, 정부 모두 이 항공기 소음을 해결하기 위한 노력을 경주해야 한다.<sup>107)</sup> 기술적 향상은 장기적이고 영구적 해결책이 될 수 있으며 불행히도 경제적 이유 때문에 공항관리주체나 항공사들이 소음이 극심한 비행기를 대체하거나 수선하는 데 꺼려하는 문제점과 새로운 기술개발의 유인책이 없는 점이 항공기 소음문제의 어려움이다.<sup>108)</sup> 연방정부가 더 나은 기술을 도입하도록 유인책을 제고하여야 한다. 정부만이 법적인 모든 권한을 행사하고 있으며 소음저감을 위해서 자금을 조달할 수 있는 대안이다. 따라서, 이는 국가적 차원의 문제이며 모든 공항의 조치가 필요로 하는 국가적 차원의 노력을 하여야만 하며 규제기준이 강화되고 국가차원의 시스템의 수립이 필요하다.<sup>109)</sup>

### 3. 政策方案

이상에서 항공기 소음에 대한 일반적 고찰을 한 다음 김포국제공항 사례를 중심으로 우리나라 항공기 소음피해 실태를 살펴보았다. 또한 미국의 항공기 소음피해 방지를 위한 여러 방안을 살펴보았다.<sup>110)</sup> 우리나라의 경우 항공수송

106) “美國의 環境法上 行政廳의 法規 執行 權限과 그 評價에 관한 研究”, 이 기한, 1996년 6월, 公法研究 卷 24집 第 4호 pp. 403-432, 韓國 公法學會. 참조.

107) 환경법상 복수당사자의 배상책임에 대해서는 “쓰레기 關聯 法規研究”, 이 기한, 1999년 2월, 토지공법연구 제 7집 pp. 131-160, 한국 토지공법학회.

108) “先進國의 經濟的 誘引을 통한 環境制度 研究”, 이 기한, 1999년 2월, 공법연구 제 27집 제 1호 pp. 523-548, 한국 공법학회.

109) “Legislation on Environmental Liability in the United States of America”, 이 기한, 1995년 12월, 環境法研究 卷 17권 pp. 266-290, 韓國 環法學會. 참조.

110) 유럽의 각국은 자국의 실정에 맞는 항공기소음관계 법령 보상제도를 갖고 있다. 서독의 경우 포괄적인 공해방지를 위하여 「연방 임시소음 방지법」을 제정하여 대기, 소음 진동 등 환경에 유해한 영향을 사전에 방지하고 있다. 항공기 소음을 방지하기 위해서 「항공기 소음방지법」이 있는데 이 법에는 공항 주변에서 항공기 소음으로 인한 위험과 현저한 불이익 및 피해로부터 일반 주민을 보호하기 위하여 민간 항공과 군용비행장에 대하여 소음방지구역을 규정하고 있다. 한편 소음측정결과 75 dB 이상은 제 1종 보호구역을 설정하여 주거용 건물의 신축을 금지하고 공공시설은 방음벽설치의무를 규정하고 있다. 67dB-74dB구역은 의료 교육 시설의 건축을 금지한다. 또한 이 법에는 법률제한 및 방음공사 의무규정과 토지가격저하시 보상문제 등이 포함되어있다. 항공기 소음문제발생시간장애보상은 항공당국이 주체가

은 경제발전과 국민 소득수주의 향상에 힘입어 급속히 발전하였으며 종래의 선택적 교통기관으로부터 필수적인 교통기관으로 바뀌고 있다. 이 때문에 금후 항공기 소음문제는 더욱더 심각한 사회문제로 대두될 것이 확실하며 소음 대책에 대한 적극적인 강구가 필요할 것으로 생각된다. 항공기 소음피해방지를 위한 주요 외국의 대책을 살펴보았듯이 어느 하나의 대책이 아니고 여러 법규, 제도, 위원회, 단체 등의 유기적 연관에 의해 실효를 거두고 있음은 향후 우리의 소음 피해 방지를 위한 노력에 적지 않은 시사점을 준다. 우리의 항공기 소음피해의 실태는 이미 심각한 수준에 와 있음에도 불구하고 이를 방지하기 위한 정책적 대응이나 각종의 방안들이 아직은 관련부처의 노력에도 불구하고 효과를 거두지 못하고 있어 공항주변 주민들의 피해상황진술과 보상요구는 계속되고 있다. 따라서 향후 우리의 정책과제로는 우선 다음과 같은 방안을 생각할 수 있을 것이며 대책의 미비점은 점차 보충해 나가는 방향으로 나아가야 할 것이다.

### 1) 항공기 소음 규제의 제도화<sup>111)</sup>

독립된 규제위원회의 설치가 요망되며 이 위원회는 항공기 소음에 관한 국가적 차원의 정책과 규제기준의 심의를 하며 항공기 안전뿐만 아니라 항공기

---

된다. 영국의 경우는 1963년 London Heathrow 공항 주변에서 발생한 항공기 소음문제를 해결하기 위하여 소음피해조사를 실시하였다. 이때 항공기 소음 측정결과 얻어진 소음레벨을 표시하는 단위로 NNI(Noise and Number Index)가 최초로 사용되었으며 이후에 Heathrow 공항주변에 높이17m, 길이 1.200m의 방음벽을 설치하였다. 항공기 소음 관계법으로는 1965년 제정된 「공항공단법」, 「토지보상법」 등이 있으며 1966년 세계 최초로 주택방음공사를 실시하고 토지가격 저하에 대한 보상을 실시하였으며 방음공사를 실공조건으로 건축허가를 하기 시작하였다. 1985년 1월부터 ICAO기준에 적합치 않은 항공기(B-707, D-8)에 대하여 착륙료에 25%의 소음부과금을 부과하기 시작하였다. 프랑스는 항공기 소음규제법은 따로 없으나 「민간항공법」에는 국토상의 항공가능 한 공간에 항공기하 비행할 권리를 인정하였으나 소유지상공 비행에 관한 항공기 권리는 당해 토지소유자의권리행사를 방해하는 상태에서 행하여져서는 안된다고 규정함으로써 항공기 소음에 의한 토지 주민 또는 재산사의 발생된 피해에 관해 책임을 지도록 명시하고 있다. 그리고 소음피해자는 수인한도 이상의 소음발생 항공기 운영권자에게 원상회복 대신 보상을 청구할 수 있도록 규정하고 있다. “美國의 토지이용규제와 損失補償”, 이 기한, 1998년 4월 18일, 한국 부동산법학회 춘계학술대회 발표논문, 한국 부동산법학회. 참조.

111) “美國의 獨立規制委員會 研究”, 이 기한, 1995년 11월. 단국법학 제 4집 pp. 71-92, 단국대학교 법학연구소. 참조.

소음을 규제하기 위한 각종의 법령을 제정하여야 할 것이며 법안 제정시 항공기 소음의 각종 기준, 방음공사의 기준, 방지비용의 확보, 토지이용의 제한, 운항방법의 개선 오염자 부담의 원칙 등 구체적이고 세부적인 사항들이 규정되어야 할 것이다.

## 2) 항공기 소음 경제적 유인제도의 시행<sup>112)</sup>

항공기 소음 부과금제도를 시행하여 저소음항공기의 운항을 유도하고 소음 방지에 필요한 비용을 확보하며 공항주변 토지를 적정하게 이용하여야 한다.

## 3) 방음시설의 설치와 재원확보

방음시설은 공항주변의 주택이나 건물에 설치하는 것으로 기존 건물에는 주민생활에 불편을 줄이도록 시설의 보충으로 방음효과를 거두는 것이며 신축건물에는 주택의 구조개선이나 방음시설을 건축허가시에 의무화로 하는 것이 바람직하다. 소요비용은 소음에 따라 기준을 정한 후 기존건물의 방음시설에는 최대한으로 보조금을 지급하고 신규주택에는 소음도에 따라 일정비율의 보조를 하되 입주자 부담으로 유도하는 것이 바람직하다. 이와같이 공항주변 주민들의 환경기준 달성을 위한 방음시설의 설치 및 이전보상에 따른 소요재원 확보는 오염자 부담원칙에 따라 공항별로 일정비율을 정한 후 소음 부과금을 징수하여야 한다. 부과금으로 확보된 재원은 오직 공항주변의 주택방음시설의 보조 및 이전보상 등에 한하고 타용도로는 일절 전용할 수 없도록 한다.<sup>113)</sup>

## 4) 항공기 소음 자동측정망의 설치

소음피해지역을 신속히 파악하고 고소음 항공기의 추적 및 감시기능을 강화하여 항공기 소음 저감대책에 필요한 모든 기초자료를 확보하여 피해지역

112) 부과금 제도의 상세한 내용은 “美國의 環境法上 行政廳의 法規 執行 權限과 그 評價에 관한 研究”, 이 기한, 1996년 6월, 公法研究 제 24집 제 4호 pp. 403-432, 韓國 公法學會. 참조.

113) “美國 土地 利用規制에서의 州 政府의 權限과 限界”, 이 기한, 1997년 6월, 박윤혼 교수 회갑기념논문집 pp. 679-690, 박윤혼 교수 회갑기념 논문 간행위원회. 참조.

을 최소화할 수 있는 항공기 소음측정망의 설치가 최우선적으로 선행되어야 한다.

## 參考文獻

1. 金甲洙, “環境騒音の豫測と評價に關する研究” 大阪大學校博士學位, 1984.
2. 金甲洙, “環境政策에 대한 住民意識에 대해서”, 土木科學會論文講演概要, 1984.
3. 大韓航空(株), 運航教範 1-4, “Aircraft performance(General)”, 1988.
4. 朴昌浩, “航空機 騒音 特性과 土地利用”, 航空機騒音對策에 관한 公聽會 資料, 交通部, 1988.
5. 金浦 國際空港航空機騒音對策委員會, “航空機 騒音對策業務現況”
6. 安基熙, “航空機騒音에 대한 法制的 戰略”, 航空機騒音對策에 관한 公聽會 資料, 交通部, 1988.
7. 玉正權, “ 航空機 騒音測定方案 및 結果”, 항공기소음대책에 관한 公청회 자료, 交通部, 1988.
8. 大韓航空(株), 航空機 騒音規制에 대한 檢討, 1987.
9. 李鐘雨, 설종민·鄭一錄외 3인, 金浦空港 周邊의 航空機 分布에 관한 調査 研究, 國立環境 研究所, 1983.
10. 宋孝鄉, 金載權, “綜合航空法精解”. 1986
11. 空軍本部, 騒音防止對策, 空軍本部監察監室, 1973
12. 吳元善 編, “ 公害防止必須”, 연세대학교 公害研究所 監修, 서울, 民衆輿論社, 1972.
13. 長田泰公, “航空機騒音による健康被害”, 公害よ對策, 第 8卷, 第 3號, 1972, 3
14. 兒玉 省 “航空機騒音の心身に及ばす影響”, 公害と對策 第 19卷 第 6號 1974.6.
15. 航空機對策騒音研究會(日本), 航空機 騒音防止關係法令集, 1995
16. Isaku Shibata, “JAPANESE LAWS RELATED TO AIRPORT DEVELOPMENT AND THE NEED TO REVISE THEM”, Journal of



Air Law and Commerce, Winter, 1999.

17. Benedicte A. Claes, "AIRCRAFT NOISE REGULATION IN THE EUROPEAN UNION: THE HUSHKIT PROBLEM", *Journal of Air Law and Commerce*, Spring, 2000.
18. Troy A. Rolf "INTERNATIONAL AIRCRAFT NOISE CERTIFICATION", *Journal of Air Law and Commerce*, Spring, 2000.
19. Brian E. Foont "AMERICAN PROHIBITIONS AGAINST GAMBLING IN INTERNATIONAL AVIATION: AN ANALYSIS OF THE GORTON AMENDMENT UNDER THE LAW OF THE UNITED STATES AND INTERNATIONAL LAW", *Journal of Air Law and Commerce*, Spring, 2000.
20. Heather L. Miller "CIVIL AIRCRAFT EMISSIONS AND INTERNATIONAL TREATY LAW", *Journal of Air Law and Commerce*, May / June, 1998.
21. David N. Zeehandelaar "RECENT DEVELOPMENTS IN AVIATION LAW", *Journal of Air Law and Commerce*, August / September, 1996.
22. Steven H. Magee, "PROTECTING LAND AROUND AIRPORTS; AVOIDING REGULATORY TAKING CLAIMS BY COMPREHENSIVE PLANNING AND ZONING", *Journal of Air Law and Commerce*, August / September, 1996.
23. Ann Thornton Field, Frances K. Davis "CAN THE LEGAL EAGLES USE THE AGELESS PREEMPTION DOCTRINE TO KEEP AMERICAN AVIATORS SOARING ABOVE THE CLOUDS AND INTO THE TWENTY-FIRST CENTURY?", *Journal of Air Law and Commerce*, November / December, 1996.
24. Ann E. Lane "CENIC AIR TOURS OVER OUR NATIONAL PARKS : EXPLOITATION OF OUR NATIONAL RESOURCES OR ENVIRONMENTAL SOLUTION?", *Journal of Air Law and Commerce*, November / December, 1996.
25. Thomas N. Tarnay "AIRCRAFT DESIGNS SUBJECTED TO FAA

- SPECIAL CERTIFICATION REVIEW - MITSUBISHI MU-2 AND BEECHCRAFT BONANZA: THE ROLE OF THE SCR IN AIRCRAFT DESIGN CERTIFICATION AND IMPLICATIONS ON FEDERAL PREEMPTION", *Journal of Air Law and Commerce*, November / December, 1996.
26. Pablo M.J.Mendes de Leon, Steven A. Mirmina "INTERNATIONAL ESSAY : PROTECTING THE ENVIRONMENT BY USE OF FISCAL MEASURES : LEGALITY AND PROPRIETY", *Journal of Air Law and Commerce*, February / March, 1997.
  27. Stephen C. Kenney "RECENT DEVELOPMENTS IN AVIATION LAW", *Journal of Air Law and Commerce*, September, 1995 / October, 1995.
  28. Eileen M. Gleimer "SLOT REGULATION AT HIGH DENSITY AIRPORTS: HOW DID WE GET HERE AND WHERE ARE WE GOING?", *Journal of Air Law and Commerce*, May / June, 1996.
  29. Mark C. Mathiesen "BANKRUPTCY OF AIRLINES: CAUSES, COMPLAINTS, AND CHANGES", *Journal of Air Law and Commerce*, May / June, 1996
  30. Donald R. Andersen "RECENT CASES AND DEVELOPMENTS IN AVIATION LAW", *Journal of Air Law and Commerce*, September, 1994 / October, 1994.
  31. Mark A. Valetti "PREEMPTION OF STATE LAW TORT CLAIMS IN THE CONTEXT OF AIRCRAFT MANUFACTURERS", *Journal of Air Law and Commerce*, December, 1994 / January, 1995
  32. Leigh Ann Karr Epperson "THE SOUTH COAST BASIN : THE LONG-AWAITED FIP AND THE AVIATION INDUSTRY", *Journal of Air Law and Commerce*, February, 1995 / March, 1995.
  33. Suzanne Imes "AIRLINE PASSENGER FACILITY CHARGES:WHAT DO THEY MEAN FOR AN AILING INDUSTRY?", *Journal of Air Law and Commerce*, May, 1995 / June, 1995

34. John J. Jenkins Jr. "THE AIRPORT NOISE AND CAPACITY ACT OF 1990: HAS CONGRESS FINALLY SOLVED THE AIRCRAFT NOISE PROBLEM?", \ Journal of Air Law and Commerce, May, 1994 / June, 1994.

별지 1 구역별 소음 대책 비교

wepnl 환산치	한국	일본	미국	프랑스	영국	독일	네덜란드
95이상	· 이주보상	· 완충녹지	-	-	-		-
90~95미만	· 주택, 교육, 병원시설 신축금지 · 방음시설 설치조건 중·개축 가능	· 이주보상	· 이주보상 (88이상)	-	· 건축신 축금지	· 건물신 축금지 (83)	· 이주보상 (92이상)
85~90미만	· 방음시설 설치조건 중·개축 가능	· 방음시설 설치	· 주택방음 시설 · 사무실 설치불가	· 방음시 설설치 (88이상)	· 방음시 설조건주 택허가		· 이주보상 (92이상)
80~85미만	· 교육시설 방음시설 설치	· 교육, 병원신축금 지 · 주택방음 시설설치	-	· 방음시 설설치	· 주택, 교육시설 방음시설 설치		· 건축제한 (82이상)
75~80미만	-	· 교육, 병원 시설 방음	· 개발억제 · 사무실 설치가능	-	· 병원시 설 방음시설 설치	· 주택방 음공사, 의료교육 시설금지	· 방음시설 설치
70~75미만	-	· 주거가능 지역	· 주거가능 지역	· 주거가 능지역	· 주거가 능지역	· 주거가 능지역	-
평가방법	WECPNL	WECPNL	Ldn	N	NNI	Leq	B

‘국내항공기소음실태와 대책’, 김영우, 서울대환경대학원 환경계획학과 석사학위논문, 1999, 57.