

항공기소음피해에 대한 국가배상판결에 대한 고찰

A Review of the Supreme Court Decision on Damages for the Airport
Noise

채 영 근 (Chae, Young-geun)

인하대학교 법과대학 교수

Professor, College of Law

I. 들어가는 말

II. 최근 항공기소음피해에 대한 국가배상판결의 내용

III. 판결내용에 대한 분석

IV. 맺는말

I. 들어가는 말

최근 경기도 화성군 매항리사격장과 김포공항 인근의 주민들이 제기한 소음피해에 대한 위자료청구소송에서 대법원은 원고 승소 판결을 내렸다. 오랜 기간 공항과 군용사격장 인근에 거주하면서 소음피해로 고통을 입은 주민들에 대하여 처음으로 법적인 구제를 하였다는 점에서 큰 의미를 찾을 수 있다. 위 두 판결에서 대법원은 원고의 입증책임을 가볍게 하였다. 대법원의 이러한 판결 내용은 전국 각지의 군용비행장과 공항 인근 주민들에게 큰 영향을 미쳐 이미 많은 이들이 유사한 소송을 제기하였거나 준비 중에 있다.

매항리사격장사건과 김포공항사건에서 대법원은 국가배상법 제5조 영조물의 설치 관리상의 하자의 해석과 관련하여 영조물의 설치 또는 관리자의 방호조치의무 여부를 기준으로 판단하던 중전 판례와 달리 영조물이 제3자에게 사회통념상 참을 수 없는 피해를 입혔는가를 기준으로 판단하였다. 영조물의 설치 또는 관리상의 하자유무의 판단과 위법성여부의 판단 일체를 수인 한도론으로 대체한 것은 소위 '신수인한도론'을 도입한 것으로 평가된다. 신수인한도론은 실질적으로 무과실책임의 역할을 하게 된다. 신수인한도론의 도입을 통해 일반적인 규정인 민법 제758조 또는 국가배상법 제5조의 의미를 변경시키는 것은 과실 책임을 원칙으로 하고 예외적으로 입법에 의해 무과실책임을 인정하는 우리 법체계에 비추어 논리적으로 타당하지 않다. 그럼에도 불구하고 대법원은 이러한 판례의 변경에 대하여 아무런 이유를 제시하고 있지 않다.

대법원은 원고들이 주장한 정신적 고통과 생활방해 등으로 인한 피해와 소음사이의 인과관계를 당연한 것으로 인정하여 원고의 입증의 부담을 덜어 주었다. 또한 군사격장 및 공항의 설치 이후에 이주한 자들에 대해서도 위자료의 전부 또는 일부 배상을 인정함으로써 배상의 대상을 대폭 확대하였고 장래에도 새로운 이주자에 대한 배상가능성을 넓게 열어 놓았다. 또한 법원의 위자료 판결은 영구적인 피해에 대한 구제가 될 수 없고 미래 동일한 피해가 다시 발생하고 동일한 피해자가 주기적으로 소송을 반복적으로 제기할 가능성이 높다. 법원이 인정한 위자료의 금액은 원고들이 입은 정신적 고통에 비해 충분한 배상은 되지 못하면서 국가에 미치는 재정적 부담은 매우 커지게 되는 문제가 있다.

항공기소음피해의 문제는 정부가 적극적으로 개입하여 공항주변에 소음완충지역을 확보하고 소음방지대책을 실시하여 극복할 수 있다. 이러한 노력은 국가에 의한 피해보상, 소음방지시설의 설치, 그리고 소음방지기술의 도입 등으로 나타나며 막대한

예산을 필요로 한다. 대법원의 이번 판결은 국가가 그동안 이러한 노력을 충분히 해 오지 못한다 하여 경각심을 불러일으키는 효과는 있을지 모르나 국가의 한정된 자원을 소송비용과 근원적인 문제해결이 될 수 없는 손해배상에 쏟아 분개 만들어 궁극적인 문제의 해결에 지장을 초래하게 될 우려가 있다.

II. 최근 항공기소음피해에 대한 국가배상판결의 내용

1. 매항리사격장사건¹⁾

가. 사실관계

경기도 화성군 우정면에 소재한 미군전용사격장인 매항리사격장 인근에서 수 십년간 농어업에 종사해온 주민들은 사격장에서 발생한 소음으로 인한 신체적·정신적 고통에 대한 국가배상을 청구하는 소송을 1998년 서울지방법원에 제기하였다. 원고들의 거주 지역은 매항리사격장의 육상사격장으로부터 반경 4km 이내에 위치하고 있다.

(1) 매항리사격장 개요

매항리사격장은 주한미군 제7공군 소속의 전용사격장으로 매항리 해안으로부터 1.6Km 가량 떨어진 농섬을 중심으로 반경 8,000피트 내의 690만평 해상에 설치된 해상사격장과 이에 접한 매항리 일대 29만평의 지상에 설치된 육상사격장으로 이루어져 있다. 매항리사격장은 1951년 경 한국 전쟁 중에 미군이 동지역에서 사격훈련을 시작함으로써 사실상 설치되었고 그 후 한미SOFA에 근거하여 공식적으로 설치되었다. 1968년경 한국정부는 농섬을 중심으로 한 반경 3,000피트의 연안해역과 이에 접속한 해안지역 38만평을 수용하고, 1979년 경 그 연안 해역을, 1980년경 그 해안지역을 추가로 수용하여 현재와 같은 사격장의 규모를 갖추게 되었다.

매항리사격장은 매항리 일대가 높은 산이 없는 구릉 지대이고 안개가 끼는 날이

1) 서울지방법원 2002.1.9. 선고 2001나29253, 대법원 2004. 3. 12. 선고 2002다14242.

거의 없으며 해상표적물과 지상표적물이 근접하여 해상 및 육상사격장의 동시 운영이 가능한 아시아 지역 최적의 공군사격장에 해당한다고 하여, 대한민국에 주둔한 미 제7공군 소속 전투기의 사격훈련 뿐만 아니라 심지어 일본, 태국, 필리핀, 괌 등 극동 지역에 배치된 미군 소속 전투기의 사격훈련에도 이용되었다.

미군은 2000. 8. 18. 사용을 중지할 때까지 육상사격장에서의 훈련을 진행해 왔는데 훈련은 주로 최신에 전투기와 공격용 헬기 등이 매향리, 이화리, 석천리 일대 상공을 저공비행하다가 이화리 방향에서 석천리를 거쳐 매향리 방향으로 급강하하면서 매향리에 면한 육상사격장에 기관총사격을 하고 다시 급상승하는 방법으로 행하여지고(1989. 이전에는 육상사격장에서의 폭탄투하훈련도 있었다), 해상사격장에서의 훈련은 위 전투기 등이 로켓포 및 기관포 등의 실탄이나 연습탄을 투척하거나 기관총을 사격하는 방법으로 행하여졌다. 육상사격장에서는 때때로 지상 공용화기에 의한 사격도 이루어지고, 매 분기마다 수집된 불발 포탄을 폭발시키기도 하였다.

훈련은 주말과 공휴일을 제외하고 월요일부터 금요일까지 한 달 평균 20일가량 대개 09:00경부터 22:00경까지 사이에 2대 내지 4대로 구성된 비행기 편대가 해상사격장 기총사격과 폭탄 투하를 함께 하거나 아니면 해상사격장 폭탄투하와 육상사격장 기총사격 또는 그 어느 하나만을 평균 20분 정도씩 하고 그에 이어 특별히 정하여진 간격 없이 다른 편대가 훈련하는 방식으로 이루어지는데, 훈련에 참가하는 편대는 1998년 이래 차츰 감소하는 추세이고 1999년 2월 무렵에는 하루 평균 11.3의 편대가 훈련에 참가하였다(팀스피리트 훈련 등 특별한 군사훈련이 있을 경우 주말과 공휴일이나 22:00경 이후의 시간에도 사격훈련이 실시되었다).

(2) 소음의 정도

비행편대가 사격훈련을 위하여 매향리 및 인근 지역의 상공을 선회하는 과정 및 사격을 위하여 사격목표물을 향하여 급강하하고 사격 후 급상승하는 과정, 그리고 폭탄 투하 및 기총 사격 시 심한 소음이 발생하고 그 소음에 대하여 주민들이 그대로 노출되어 있었다.

미군은 1988. 10.경 매향리사격장의 소음을 2주간에 걸쳐 사격훈련이 진행되는 주간과 야간에 각 측정하는 외에 별도로 8시간에 걸쳐 소음을 측정하여 그 평균치를 산출하였는데, 그 측정결과 매향리사격장의 소음 정도는 항공기소음영향도(WECPNL) 90 내지 110에 이르는 것으로 전해졌다. 1989. 3.경 경기도지사 명의로 작성된 ‘미 제7공군 사격장 소음공해에 따른 화성군 우정면 주민반발 대책건의’에

의하면, 매항리사격장의 사격훈련 등으로 인하여 주변 반경 4km 이내 8개 마을(매항 1, 2, 3리, 석천 3, 4리, 이화 1, 2, 3리)에서 80dB 내지 150dB에 이르는 소음이 발생하는 것으로 조사되었다. 1990. 3.경 국회 국방위원회 전문위원이 작성한 ‘사격장 소음공해 피해보상에 관한 청원 검토보고서’에 따르면, 매항리사격장 인근 지역에서의 소음은 평균 90dB 이상으로 김포공항보다 다소 심한 것으로 나타났다. 1989. 4.경 인도주의실천의사협의회 등에 의하여 매항리사격장의 소음이 지역주민의 건강에 미치는 영향에 대한 연구가 행하여졌는데, 이때 주간의 사격 훈련 시 매항리, 석천리, 이화리 일대의 7개 지점에서 소음정도를 측정된 결과 평균 90dB 내지 100.4dB 정도의 소음이 발생하는 것으로 조사되었다. 1997. 1.경 국방부에서 작성한 ‘고온리 미공군 비행사격장 인근 피해주민 대책에 관한 청원 검토’에 의하면, 매항리사격장의 운영으로 인하여 90dB 내지 120dB의 소음이 발생하고 있는 것으로 나타났다. 1997. 10.경 사단법인 시민환경연구소는 매항리사격장에 인접한 매항 1, 2, 3리의 5개 지점에서 주간의 사격 훈련 시 발생하는 소음을 측정하였는데, 위 측정결과에 의하면 실외에서의 소음도는 94dB 내지 133.7dB, 문을 닫은 경우 실내에서의 소음도는 61.2dB 내지 84.9dB 정도이고, 문을 열었을 경우 실내에서의 소음도는 117.5dB 정도까지 되는 것으로 나타났다. 제1심 감정인인 장재연이 1998. 8.경부터 1999. 3.경까지의 기간 중 18일(2일은 배경소음 측정, 16일은 환경소음 측정)에 걸쳐 09:00 경부터 22:00경까지 매항리사격장에 인접한 매항 1, 2, 3, 5리, 석천 3리, 이화 1, 3리의 각 대표적인 측정지점 7곳을 선택하여 그 각 지점에서 소음을 측정하고, 그 결과를 등가소음수준(Leq, 일정 시간 내의 변동하는 소음의 평균값)에 의하여 평가한 바에 따르면, 1일 평균소음은 70.2dB, 최고 1시간 평균소음은 73.8dB, 최고 1분간 평균소음은 120.9dB 내지 132.9dB인 것으로 조사되었다. 특히 기관총사격훈련의 실시 여부가 소음수준에 크게 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 기관총사격훈련이 없는 날의 경우 평균 62.2dB의 소음수준을 나타낸 반면, 해상표적물과 지상표적물에 대한 기관총사격훈련이 있는 날은 평균 75.6dB의 소음수준을, 지상표적물에 대한 기관총사격훈련이 있는 날은 평균 76.8dB의 소음수준을 보였다. 한편, 사격훈련이 없을 경우 위 소음측정지역의 배경소음수준은 평균 50dB 정도인 것으로 측정되었다.

이와 같은 각 측정 사례 등에 비추어 볼 때, 원고들을 포함한 매항리사격장 인근 주민들은 주말이나 공휴일을 제외하고 매일 평균 70dB 정도의 소음에 노출되었고, 매일 10회 이상 실제 비행기가 매항리 상공에 나타나 훈련을 끝마칠 때까지의 동안 인 매회 20분 정도는 90dB, 실제 사격이 행하여지는 시간 동안에는 순간적으로 최대 130dB을 전후한 소음에 수십 년 간 지속적으로 노출되어 왔다고 할 수 있다. 그리

고 그 소음의 내용도 전투기 등이 저도 비행, 급상승, 급강하하고, 폭탄이 폭발하거나 기관총이 발사되면서 나는 매우 날카롭고 충격적인 것이었다.

국가 또는 지방자치단체가 법령의 제정이나 행정계획의 수립 및 사업 집행 시 지켜야할 환경기준을 정하고 있는 환경정책기본법은 환경소음기준에 관하여 전용주거지역은 주간 50dB, 야간 40dB, 일반주거지역은 주간 55dB, 야간 45dB, 상업지역은 주간 65dB, 야간 55dB, 공업지역은 주간 70dB, 야간 65dB로, 도로변 공업지역은 주간 75dB, 야간 70dB로 각 규정하고 있는바, 매항리사격장에서 사격훈련이 행하여지는 시간대(09:00경부터 22:00경까지 사이로서 이 사건 소음감정에서 소음측정이 이루어진 시간대)에서의 평균소음수준인 70dB은 위 법규상 주거지역 소음기준을 훨씬 초과하는 것으로 그 소음이 충격음인 점을 고려하지 않더라도(소음·진동규제법시행규칙 제6조는 공장소음이 배출기준에 적합한지를 정함에 있어 충격음 성분이 포함되어 있는 경우는 +5 dB 하도록 규정하고 있다), 공업지역의 환경소음 기준에나 해당하는 것이다.

(3) 주민들의 피해²⁾

위와 같이 주거지역의 소음기준을 넘어서 공업지역 기준에나 해당될 높은 소음, 그것도 보통의 소음이 아니고 전투기가 급강하하거나 급상승하면서 또는 폭탄이 투하되거나 기관총이 발사되면서 나는 매우 불쾌하고 충격적인 소음에 노출된 주민들이 스트레스와 정신적 불안, 초조감, 수면장애 등을 겪게 될 것임은 경험칙 상 명백할 뿐만 아니라, 경우에 따라서는 위와 같은 소음이 고혈압이나 난청 등의 신체장해까지 초래할 수 있음이 여러 연구결과에 의하여 뒷받침되었다.

실제 인도주의실천의사협의회 소속 의사들이 1989. 4. 1.부터 1989. 4. 23.까지, 그리고 2000. 6. 4.부터 2일간에 걸쳐 역학 조사한 바에 의하면, 매항리사격장의 소음에 노출된 매항리 일대의 주민들이 위 소음에 노출되지 않은 경기도 다른 농촌 지역 주민들에 비하여 난청 유병율, 고혈압 유병율 및 소화불량, 불안, 불면 등을 호소하는 비율이 훨씬 높았고, 청력저하가 두드러진 것으로 밝혀졌다.

그리고 이러한 소음으로 말미암아 원고들을 포함한 일대의 주민들이 훈련시간 중 텔레비전 시청이나 전화통화 및 일상대화, 그리고 자녀교육 등 일상생활에 막대한 방해로 받음도 경험칙 상 명백하다. 매항리사격장의 설치 이후 1952.경부터 2000. 5.

2) 하급심판결내용을 보면 원고들이 입은 구체적이고 직접적인 피해의 개요에 대해서는 기술하지 않고 있다.

경까지 그 훈련과정에서 오폭, 유탄 등의 사고 내지 폭발사고가 발생하고 그로 인하여 일부 주민들이 상해를 입거나 사망하고 가옥이 손상되는 등 오폭으로 인한 피해가 산발적으로 계속하여 발생하여 왔고, 그 발생지점은 매항리사격장 인근 지역에 산재되어 있어, 원고들을 포함한 인근 주민들이 오폭이나 유탄에 의한 피해를 입지 않을까 불안감을 느끼고 있었다.

나. 하급법원의 판시사항³⁾

(1) 적용 법조문의 내용과 해석

서울지방법원 제9민사부는 한미행정협정 제23조 및 한미행정협정의시행에 관한 민사특별법 제2조 제2항과 국가배상법 제5조 제1항을 적용하여 본 사안을 해결하였다. 동조항에 의하면 합중국군대가 점유·소유 또는 관리하는 토지의 공작물과 기타 시설 또는 물건의 설치나 관리의 하자로 인하여 대한민국정부 이외의 제3자에게 손해를 가한 때에는 대한민국이 그 손해를 배상하도록 규정하고 있다. 공작물 등의 설치관리상의 하자란 공작물을 구성하는 물적 시설 자체의 흠으로 인하여 그 이용자로 하여금 위해를 줄 위험성이 있는 경우에 한하지 아니하고, 그 공작물이 공공의 목적에 이용됨에 있어 그 이용 상태 및 정도가 일정한 한도를 초과하여 인근 주민들에 대하여 사회통념상 참을 수 없는 피해를 입히는 경우까지 포함된다. 그리고 사회통념상 참을 수 없는 피해인지 여부는 그 공작물의 공공성, 피해의 내용 및 정도, 이를 방지하기 위하여 노력한 내용 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다.

분단된 현실에서 전쟁억지를 위하여 미군의 주둔과 그 훈련장소의 제공이 불가피하므로 매항리사격장의 존재는 고도의 공공성을 가진다 할 것이나, 원래 주민들이 농어업에 종사하며 거주하던 평온한 농어촌지역에 충분한 완충지대를 갖추어 없이 사격장이 설치되었고, 주택 및 생업에 종사하는 장소위로 전투기 등이 저도 비행하면서 인근에 폭탄을 투하하고 기총사격을 하여, 거기서 발생하는 매우 날카롭고 충격적인 소음이 주말이나 공휴일을 제외하고 매일 평균 70dB 정도 계속되며, 그것도 매일 10회 이상 매회 20분 정도씩 평균 90dB, 순간적으로 최대 130dB을 전후한 소음이 수년간 계속된 점, 이러한 소음 수준은 우리의 행정법규가 요구하는 주거지역 소음기준을 훨씬 초과하는 것으로 그로 인하여 원고 등이 신체적·정신적 피해를 입고 일상

3) 서울지방법원 2002.1.9. 선고 2001나29253. 항소심인 서울지방법원은 원고의 청구를 인용하였다.

생활에 여러 지장을 겪은 점, 미군이 2000. 8. 18. 육상 사격장에서 기총사격을 중지하는 등 훈련방법을 변경하기 전까지는 위와 같은 주민들의 피해를 방지하기 위한 별다른 노력도 경주하지 않았고 이들의 피해를 보상하기 위한 특별한 조치도 취하여지지 않은 점 등에 비추어 볼 때, 위 사격장으로 말미암아 원고들을 비롯한 인근 주민들이 입은 피해는 사회통념상 도저히 참을 수 없는 정도의 것이라고 봄이 상당하다 할 것이다. 그렇다면, 합중국군대가 점유관리사용하는 공작물인 매향리 사격장은 하자가 있다 할 것이어서, 피고는 그로 말미암아 참을 수 없는 피해를 입은 원고들의 손해를 배상할 책임이 있다 할 것이다.

(2) 시효소멸

불법행위에 의한 손해배상청구권의 단기소멸시효의 기산점이 되는 민법 제766조 제1항 소정의 '그 손해 및 가해자를 안 날'이라 함은 현실적으로 손해의 발생과 가해자를 알아야 할 뿐만 아니라 그 가해행위가 불법행위로서 이를 이유로 손해배상을 청구할 수 있다는 것을 안 때를 의미하고, 불법행위가 계속적으로 행하여지는 결과 손해도 역시 계속적으로 발생하는 경우에는 특별한 사정이 없는 한 그 손해는 날마다 새로운 불법행위에 기하여 발생하는 손해로서 민법 제766조 제1항을 적용함에 있어서 그 각 손해를 안 때로부터 각별로 소멸시효가 진행된다고 보아야 할 것이다. 그러므로 "매향리사격장 인근 주민들이 1988. 7경에 이르러 피고에 대하여 피해대책을 요구하는 민원을 제기하고 그 이후 계속적으로 피고에 대하여 사격장 이전, 이주대책 수립, 피해보상 등을 요구하여 온 사실을 인정할 수 있으므로, 원고들은 적어도 이때부터는 위 사격장의 소음으로 인한 피해 발생과 가해행위의 위법성 및 가해자를 알았다고 할 것이어서 이 사건 손해배상청구권의 소멸시효 기산점은 1988. 7. 이후로 봄이 상당하고, 따라서 이 사건 손해배상청구권 중 1988. 7.까지 발생한 부분은 1988. 7.부터, 그 이후에 발생한 부분은 그 피해 발생일별로 소멸시효가 진행된다고 할 것이므로, 결국 이 사건 소제기일임이 기록상 명백한 1998. 2. 27.로부터 역산하여 3년이 경과한 1995. 2. 26. 이전에 발생한 손해배상청구권은 모두 시효로 소멸하였다.

(3) 위험에의 접근 법리

피고인 대한민국은 원고의 일부는 위 사격장이 생긴 이후 사격장으로부터 발생하는 소음 등을 감수할 의사로 전입한 자들이므로 이들에 대한 손해배상책임은 면제되거나 감액되어야 한다고 주장하였다. 이에 대하여 법원은 원고 하달성은 1957.경,

원고 양홍규는 1953.경, 원고 장성재는 1966.경, 원고 최경순은 1954.경 각 현재의 거주지로 전입하여 왔음은 앞에서 본 바와 같으나, 원고 하달성은 1949.생으로 위 전입 당시 8세 정도, 원고 양홍규는 1944.생으로 위 전입 당시 9세 정도, 원고 장성재는 1955.생으로 위 전입 당시 11세 정도이었고, 원고 최경순은 1954.경 결혼과 함께 남편의 주거지이던 현재의 거주지로 전입하였으며, 위 원고들이 전입한 후 적어도 20년 이상 경과한 시점인 1988.경에 이르러 비로소 위 사격장의 소음피해가 사회적으로 문제되기 시작하였으므로 이와 같은 전입시의 나이, 전입 경위, 그 소음피해가 사회적으로 인식되게 된 시기 등에 비추어 위 원고들이 사격장 소음으로 인한 피해를 감수할 의사로 전입하였다고 보기 어렵고 그밖에 신의칙상 이들에 대한 손해배상액을 감면할 만한 다른 사정을 찾아볼 수 없으므로 피고의 위 주장은 이유 없다고 보았다.

(4) 손해배상액의 범위

원고들은 1995. 2. 27.부터 그 손해배상을 구하는 범위인 2000. 7. 26.까지 65개월간 매항리사격장의 설치·관리상의 하자로 인하여 신체적·정신적 피해 및 생활방해를 받음으로써 상당한 정신적 고통을 겪었을 것임은 경험칙 상 충분히 인정할 수 있으므로 피고는 원고들이 입게 된 위와 같은 손해를 금전으로나마 위자할 의무가 있다고 할 것이다.

그 위자료의 액수는 앞에서 본 소음피해의 수인한도를 판단함에 있어 고려한 제반 사정과 피해기간, 원고들의 가정에서의 위치(원고들은 모두 가구주이고 가족들은 별도로 손해배상을 청구하고 있다) 및 그 밖에 원고들은 위 사격장으로 인하여 경제활동에 상당한 지장을 받아 왔다고 보이는 점 등 이 사건 변론에 나타난 모든 자료를 참작하여, 육상사격장 및 해상사격장에 근접하여 피해가 더 큰 지역으로 인정되는 매항 1 내지 3리에 거주하는 원고들에 대하여는 매월 170,000원으로, 이들 지역보다는 피해가 다소 적은 지역으로 인정되는 매항 4, 5리, 석천 3리, 이화 1 내지 3리에 거주하는 원고들에 대하여는 매월 150,000원으로 정함이 상당하다. 따라서 매항1리 내지 3리에 거주하는 원고들에 대한 위자료는 각 11,050,000원이 되고, 매항리 4,5리, 석천 3리, 이화 1리 내지 3리에 거주하는 나머지 원고들에 대한 위자료는 각 9,750,000원이 된다.

다. 대법원의 판시사항⁴⁾

(1) 손해배상책임

국가배상법 제5조 제1항에 정하여진 '영조물의 설치 또는 관리의 하자라 함은 공공의 목적에 공여된 영조물이 그 용도에 따라 갖추어야 할 안전성을 갖추지 못한 상태에 있음을 말하고, 여기서 안전성을 갖추지 못한 상태, 즉 타인에게 위해를 끼칠 위험성이 있는 상태라 함은 당해 영조물을 구성하는 물적 시설 그 자체에 있는 물리적·외형적 흠결이나 불비로 인하여 그 이용자에게 위해를 끼칠 위험성이 있는 경우뿐만 아니라 그 영조물이 공공의 목적에 이용됨에 있어 그 이용 상태 및 정도가 일정한 한도를 초과하여 제3자에게 사회통념상 참을 수 없는 피해를 입히는 경우까지 포함 된다고 보아야 할 것이고, 사회통념상 참을 수 있는 피해인지의 여부는 그 영조물의 공공성, 피해의 내용과 정도, 이를 방지하기 위하여 노력한 정도 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것이다.

원심은, 그 채용 증거들을 종합하여 1951. 미국 공군에 의하여 경기 화성군 우정면 매향리 소재 농섬을 중심으로 만들어지기 시작하여 1980.까지 그 일대 해상과 매향리 해안지역에 설치된 매향리 사격장은 해상사격장과 육상사격장으로 이루어져 있고, 미국 공군의 전투기와 공격용 헬리콥터 등이 그 사격장에서 통상 주말과 공휴일을 제외하고 한 달 평균 20일 가량 오전 9시부터 오후 10시까지 사이에 매일 10회 이상 그리고 매회 20분 이상씩 폭탄 투하와 기관총 사격 훈련 등을 실시하고 있는 사실, 이러한 훈련에 따르는 항공기 소음과 폭탄 파열음 및 오폭사고 등으로 원고들을 포함하여 매향리 사격장 부근에 거주하는 주민들에게 계속하여 피해가 발생하자 미국 공군은 1989.부터 육상사격장에서의 폭탄투하훈련을 중단하였으나, 그 뒤 인도주의실천의사협의회나 사단법인 시민환경연구소 등이 매향리 사격장 부근 마을에서 소음을 측정한 결과 사격훈련이 실시될 때 약 90dB 이상 최고 133.7dB까지의 소음이 발생하는 것으로 측정되었고, 1997. 국방부에서 작성한 매향리 일대 주민들의 청원에 대한 검토보고서에도 매향리 사격장의 운영으로 인하여 90dB 내지 120dB의 소음이 발생하는 것으로 조사된 사실, 또 제1심 감정인 장재연이 1998. 8.부터 1999. 3.까지 사이에 18일 동안 매향리 사격장에 가까운 원고들의 거주 지역 중 대표적인 측정지점 7곳을 선택하여 소음을 측정하고 그 결과를 등가소음수준으로 평가한 바에 따르면 그 지역의 1일 평균소음은 70.2dB, 최고 1시간 평균소음은 73.8dB, 최고 1

4) 대법원은 항소심판결의 내용을 거의 모두 수용하였다.

분간 평균소음은 120.9dB 내지 132.9dB이며 사격훈련이 없는 경우의 배경소음은 평균 50dB 정도인 사실, 한편 미국 공군이 육상사격장에서의 폭탄투하훈련을 중단한 뒤에도 해상사격장에서의 오폭이나 육상사격장에서의 유탄 등으로 원고들 거주지역의 주민들이 다치거나 집이 손상되는 사고가 계속하여 발생하자 미국 공군은 2000. 8. 18.부터 육상사격장에서의 기관총사격을 중지하는 한편, 해상사격장에서의 실탄사격을 중단하고 연습탄에 의한 사격만을 하고 있으며 전투기의 선회 항로도 매항리 일대 상공에서 해상지역으로 변경한 사실 등을 인정한 다음, 그와 같은 사실관계에 기초하여, 매항리 사격장이 국가안보를 위하여 고도의 공익성을 가진 시설이지만 원고들이 거주하는 농어촌지역과 충분한 완충지대를 두지 아니하고 설치되어 주거지역 상공으로 전투기 등이 낮은 고도로 비행하면서 폭탄 투하와 기관총 사격 훈련 등을 실시함으로써 환경정책기본법상 주거지역 환경소음기준인 50dB 내지 65dB을 훨씬 넘는 날카롭고 충격적인 소음이 주말이나 공휴일을 제외하고 매일 발생하여 원고들이 신체적·정신적으로 피해를 입었고, 텔레비전 시청이나 전화통화 및 일상대화 또는 자녀교육 등 일상생활에 커다란 방해받고 있는 데도 불구하고, 미국 공군이 2000. 8. 18. 사격훈련 방법을 변경할 때까지 원고들의 피해를 줄이기 위한 노력을 충분히 하지 아니한 점 등에 비추어 볼 때, 2000. 8. 18. 이전까지 매항리 사격장에서 발생하는 소음 등으로 인하여 원고들이 입은 피해는 사회생활상 통상 참을 수 있는 정도를 넘는 것이므로 매항리 사격장의 설치 또는 관리에 하자가 있었다고 보아야 하고, 따라서 피고는 대한민국과아메리카합중국간의상호방위조약제4조에의한시설과구역및 대한민국에서의합중국군대의지위에관한협정의시행에관한민사특별법 제2조 제2항, 국가배상법 제5조 제1항에 따라 원고들이 입은 손해를 배상할 책임이 있다고 판단하였다.

기록에 비추어 살펴보면, 원심의 증거취사와 사실인정은 수긍할 수 있으며, 앞서 본 법리에 비추어 보면, 매항리 사격장의 이용에 따르는 피해 정도가 인근주민들인 원고들의 수인한도를 넘어서는 것이어서 영조물의 설치·관리에 하자가 있다고 함이 상당하므로 같은 취지의 원심의 판단은 정당하여 수긍할 수 있고, 거기에 피고가 상고이유로 주장하는 바와 같은 소음발생의 정도에 관한 채증법칙 위배의 위법이나 국가배상법 제5조 제1항의 해석 적용에 관한 법령위반의 위법이 없다.”한다고 판시하였다.

(2) 위험에의 접근

소음 등을 포함한 공해 등의 위험지역으로 이주하여 들어가서 거주하는 경우와 같이 위험의 존재를 인식하면서 그로 인한 피해를 용인하며 접근한 것으로 볼 수 있는 경우에 그 피해가 직접 생명이나 신체에 관련된 것이 아니라 정신적 고통이나 생활방해의 정도에 그치고, 그 침해행위에 상당한 고도의 공공성이 인정되는 때에는 위험에 접근한 후 실제로 입은 피해 정도가 위험에 접근할 당시에 인식하고 있었던 위험의 정도를 초과하는 것이거나 위험에 접근한 후에 그 위험이 특별히 증대하였다는 등의 특별한 사정이 없는 한 가해자의 면책을 인정하여야 하는 경우도 있을 수 있을 것이다. 그러나 일반인이 공해 등의 위험지역으로 이주하여 거주하는 경우라고 하더라도 위험에 접근할 당시에 그러한 위험이 문제가 되고 있지 아니하였고, 그러한 위험이 존재하는 사실을 정확하게 알 수 없었으며, 그 밖에 위험에 접근하게 된 경위와 동기 등의 여러 가지 사정을 종합하여 그와 같은 위험의 존재를 인식하면서 굳이 위험으로 인한 피해를 용인하였다고 볼 수 없는 경우에는 그 책임이 감면되지 아니한다고 봄이 상당하다. 원심이, 그 채용 증거들에 의하여 원고들 중 원고 하달성, 양홍규, 장성재, 최경순이 매향리 사격장이 설치된 뒤 그 사격장 부근 마을에 거주하기 시작하였지만, 원고 하달성, 양홍규, 장성재는 8세 내지 11세의 나이에 가족과 함께 매향리에서 거주하기 시작하였고, 원고 최경순은 1954.에 결혼하면서 이화리에서 거주하기 시작하였으며, 위 원고들이 매향리와 이화리에서 거주하기 시작한 뒤 20년 이상 지난 1988.경에야 비로소 매향리 사격장의 소음 등으로 인한 주민들의 피해가 사회적으로 문제되기 시작한 사실을 인정한 다음, 이와 같이 위 원고들이 매향리 사격장 부근에서 거주하게 된 시기와 그 경위 등에 비추어 볼 때 그들이 매향리 사격장의 소음 등으로 인한 피해를 스스로 용인하고 사격장 부근 마을에서 거주하게 되었다고 볼 수 없고 달리 신의칙상 위 원고들에 대한 손해배상액을 감면할 만한 다른 사정이 있다고 볼 수도 없다고 판단하였는바, 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단은 앞서 본 법리에 비추어 정당한 것으로 수긍할 수 있고, 거기에 피고가 상고이유로 주장하는 바와 같은 손해배상책임의 감면에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

(3) 위자료의 산정

한편, 불법행위로 인하여 피해자가 입은 정신적 고통에 대한 위자료의 액수는 사실심 법원이 여러 가지 사정을 참작하여 재량으로 정할 수 있다. 원심은, 매향리 사격

장에서 발생하는 소음 등으로 인하여 원고들이 입은 피해의 정도와 그 기간 및 원고들이 거주하는 지역의 위치 등을 참작하여 매항리 사격장에 가까운 매항1·2·3리에 거주하는 원고들과 그 지역보다는 사격장에서 떨어져 있는 매항4·5리, 석천3리, 이화1·2·3리에 거주하는 원고들에게 서로 다른 기준을 적용하여 1995. 2. 27.부터 위와 같이 미국 공군이 사격훈련 방법을 변경한 2000. 8. 18. 이전으로서 원고들이 구하는 2000. 7. 26.까지 매월 일정한 금액의 비율에 따른 위자료 액수를 정하였는 바, 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단은 수긍할 수 있고, 거기에 원고들과 피고가 상고이유로 주장하는 바와 같은 위자료 산정에 관한 법리오해의 위법이 없다.

2. 김포공항사건

2005년 1월 대법원은 김포공항인근 강서구 양천구의 주거지역에 거주하는 주민 197명이 김포공항의 설치·관리주체인 대한민국과 관리주체인 한국공항공사를 상대로 제기한 손해배상 청구소송에서 1인당 28만원-143만원을 지급하라고 판결한 서울지방법원의 판결을 확정하였다.⁵⁾

가. 사실관계⁶⁾

(1) 김포공항 개요

김포공항은 1939년 일본 가미가제 특공대 연습장으로 처음 활주로가 건설된 이래, 1951년부터 1957년까지는 미군이 활주로를 확장하여 미군비행장으로 사용하였으며, 1958. 1. 30. 국제공항으로 지정되었고, 1975년부터 1980년까지의 1단계 확장사업을 통해 국제선 제1터미널이 신축되었다. 그 후, 피고 대한민국은 점점 증가하는 수도권 항공기 수송 수요에 대처하고 88올림픽 개최에 따른 여객수송의 효율화를 기하기 위하여, 1982년부터 1987년까지의 2단계 확장사업을 통해, 기존의 활주로를 연장(3,200×45m→3,600×45m)하고 새 활주로(3,200×45m, 이하 ‘제2활주로’라 한

5) 대법원 2005.1.27. 선고 2003다49566 (2005), 손윤하, 항공기소음에 의한 피해구제를 위한 민사소송의 문제점, 법조 2005.3 202 (2005) ; 서영득, 항공기 소음소송에 대한 고찰, 항공진흥 제36호 39 (2004.11).

6) 서울지방법원 2002.5.14. 2000가합6945판례에서 발췌 정리한 것임.

다) 및 국제선 2터미널을 신설하였는데, 제2활주로는 1987. 4. 1. 개통하였다. 김포 공항에 있던 국제선 항공노선은 2001. 3. 29. 새로 건설된 인천국제공항으로 이전하여, 이후 국내선 항공기만이 김포공항을 이용하고 있다.

한국공항공사(이하 '피고 공사'라고 한다)는 2002. 1. 14. 법률 제6607호로 제정, 공포되어 2002. 3. 2.부터 시행된 한국공항공사법에 의해 설립된 법인으로서, 한국공항공단법(한국공항공사법에 의하여 폐지)에 근거하여 설립되었던 한국공항공단의 재산과 권리·의무를 포괄 승계하였다(한국공항공사법 부칙 제5조 제1항). 또한 같은 법 부칙 제5조 제4항에 의하면 피고 공사설립 전에 한국공항공단이 공항의 관리·운영과 관련하여 행한 행위 또는 한국공항공단에 대하여 행하여진 행위는 이를 피고 공사가 행하거나 피고 공사에 대하여 행하여진 행위로 본다고 규정되어 있다. 한편 피고 공사의 전신인 한국공항공단은, 1979. 12. 28. 법률 제3219호로 공포, 시행된 국제공항관리공단법에 의하여 설립된 국제공항관리공단과 1990. 4. 7. 위법이 한국공항관리공단법으로 바뀌면서 명칭이 바뀐 한국공항관리공단을 순차로 승계하였다.

(2) 소음의 정도와 피해

항공기 소음을 측정하는 단위로는 WECPNL(Weighted Equivalent Continuous Perceived Noise Level)이 사용되는데, 이는 항공기의 소음이 하루에도 시간대별로 달라지는 점, 같은 크기의 소음이라도 상황이나 시간에 따라 개인이 느끼는 강도가 다른 점 등을 감안하여 한 지역에서 1일 수회 그 소음도를 측정한 다음, 시간대에 따라 가중치를 부여하여 계산한 소음영향도의 단위로서, 구체적인 산정방법은 항공법 시행규칙 제273조에 규정되어 있는 바, 우리나라에서는 1991. 11. 5. 환경처에서 고시한 '소음, 진동 공정시험방법'에 따라 이를 항공기 소음의 측정단위로 채택하였고, 일본이나 국제항공기구 역시 마찬가지이다.

한편 국가 또는 지방자치단체가 법령의 제정이나 행정계획의 수립 및 사업 집행 시 지켜야 할 환경기준을 정하고 있는 환경정책기본법은 환경소음기준에 관하여 전용주거지역은 주간 50dB, 야간 40dB, 일반주거지역은 주간 55dB, 야간 45dB, 상업지역은 주간 65dB, 야간 55dB, 공업지역은 주간 70dB, 야간 65dB로, 도로변 공업지역은 주간 75dB, 야간 70dB로 각 규정하고 있다(WECPNL값은 dB값에 대략 13을 더한 값과 같다).

원고들의 거주지역 근처인 서울 양천구 신월동의 1997년부터 2001. 3. 경까지의 소음측정결과는 다음과 같다.

	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년
1월	89.9	88.6	75.1	87.6	88.4
2월	89.5	88.1	75.3	87.6	89.1
3월	89.0	89.5	75.9	87.7	88.7
4월	91.0	89.0	77.2	87.7	
5월	90.5	89.1	77.6	88.8	
6월	90.8	89.5	77.5	89.4	
7월	91.5	89.7	78.7	89.9	
8월	91.1	89.4	80.1	89.8	
9월	91.2	88.0	84.4	90.7	
10월	90.7	77.7	90.4	90.1	
11월	90.2	82.6	90.4	89.5	
12월	89.5	82.7	89.9	89.3	

사람이 일정한 수준 이상의 소음에 장기간 노출된 경우, 만성적인 불안감, 집중력 저하, 잦은 신경질 등의 정신적인 고통을 입게 되고, 회화방해, 전화 통화 방해, TV·라디오 시청 장애, 독서방해나 사고중단, 수면방해 등 일상생활을 정상적으로 영위하는 데에 많은 지장이 있게 되며, 그 정도가 심한 경우 난청이나 이명 등 신체적인 이상이 나타날 가능성이 있다.

(3) 항공기 소음대책

일반적인 항공기 소음대책으로 크게는 소음 발생원 대책, 공항주변 대책이 있으며, 소음 발생원 대책으로는 저소음 항공기의 도입, 이·착륙 방식 및 절차의 개선, 야간비행제한 등이, 공항주변 대책으로는 완충녹지 조성, 이주비 지원, 주택방음공사의 보조, TV 수신 장애 대책 보조, 순회건강진단 등이 있으며, 피고들은 김포공항의 항공기 소음 저감대책의 일환으로서 항공기 심야시간 정비 및 운항규제, 항공기소음

정밀측정조사 및 소음지역 실태조사, 고소음 항공기 운항 전면금지, 항공기 소음대책 공청회 개최, 김포공항 신계류장에 방음벽설치, 방음시설 설치 기준 및 소음예측 프로그램 개발, 주택방음시설 설치에 관한 주민 설문조사, 주택방음시설 설치 등을 실시하여 오고 있다.

서울지방항공청장은 1993. 6. 21. 항공법 제107조 제2항(1997. 12. 13. 법률 제 5454호로 개정되기 전의 것)에 의해, 김포공항 주변에 대하여 소음피해지역 및 소음 피해예상지역을 분류하여 지정·고시하였는바, 위 항공법 규정, 동 시행령 제41조 제1항(1994. 12. 23. 대통령령 제14438호로 개정되기 전의 것) 및 동 시행규칙 제271조(1998. 9. 18. 건설교통부령 제148호로 개정되기 전의 것)에 의해 소음피해지역 또는 소음피해예상지역을 소음 영향도에 따라 제1종 구역, 제2종 구역, 제3종 구역으로 나누었고, 이 중 제3종 구역은 1998. 9. 18. 대통령령 제14438호로 개정된 항공법 시행규칙에 의하여 다시 ‘가’지구와 ‘나’지구로 세분되었다(이하에서는 위와 같이 세분된 구역을 ‘소음구역’이라고 한다). 위 시행규칙 제271조에 의하면 구체적으로 소음영향도가 95WECPNL 이상인 지역은 제1종, 90WECPNL 이상 95WECPNL 미만인 지역은 제2종, 90WECPNL 미만인 지역은 제3종(그 중 85WECPNL 이상 90WECPNL 미만인 지역은 ‘가’지구, 80WECPNL 이상 85 미만인 지역은 ‘나’지구)이다.

항공법 시행규칙 제272조에 의하면, 항공기 소음피해 방지대책은 소음영향도의 정도에 따라 소음의 정도가 심한 구역 또는 지구부터 순차적으로 시행하되, 제1종 구역에 대해서는 이주대책을, 제2종, 제3종 구역에 대하여는 방음시설의 설치를 주된 대책으로 하고 있으며, 1995. 7월 이후 텔레비전 수신 장애 대책, 공동시설의 설치 지원 대책 과 방음시설의 설치를 완료한 학교에 대한 냉방시설의 설치 등의 대책이 추가되었다. 이에 따라 피고 공사는 제2, 3종 구역에 대하여 위 소음대책사업을 추진하여 오고 있는데 2001년 말경을 기준으로, 제2종 구역과 제3종 ‘가’구역 중 89-90WECPNL 지역에 대한 소음대책사업을 완료하고, 3종 ‘가’구역 중 87-88WECPNL 지역에 대한 소음대책사업을 수행중이다.

나. 서울지방법원의 판단

(1) 영조물의 설치관리상의 하자 여부

국가배상법 제5조 제1항 또는 민법 제758조 제1항에서 규정하고 있는 영조물

(공작물) 설치·관리의 하자, 즉 영조물이 통상 가져야 할 안전성의 결여란, 해당 영조물을 구성한 물적 시설 자체에 존재하는 물리적, 외형적인 결함 또는 불비로 인하여 그 이용자 및 제3자에게 위해를 발생케 할 위험성이 있는 경우뿐만 아니라, 그 공작물이 공공의 목적 등에 이용됨에 있어 그 이용과 관련하여 이용자 및 제3자에게 사회통념상 참을 수 없는 위해를 발생케 할 위험성이 있는 경우도 포함한다. 그렇다면, 김포공항이 항공기 운항이라는 공공의 목적에 이용됨에 있어 그 이용과 관련하여 발생한 소음 등의 침해가 인근 주민인 원고들에게 사회통념상 참을 수 없는 위해를 가할 위험성이 있는지 여부에 따라, 피고들에게 김포공항 설치·관리상의 하자가 있는지 결정될 것이다.

항공기 소음으로 인한 침해가 어느 정도에 이르러야 사회통념상 참을 수 없는 위해를 발생케 할 위험성이 있어 피고들의 설치·관리상의 하자가 인정되고, 또한 그것이 원고들에게 위법한 권리침해가 되는지에 관하여 살펴건대, 이를 판단함에 있어서는 침해행위의 상태와 침해의 정도, 피침해 이익의 성질과 내용, 침해행위가 갖는 공공성의 내용과 정도, 침해행위의 개시와 그 후에 계속된 경과 및 상황과 그 사이에 피해의 방지 또는 경감을 위해 가해자가 강구한 조치의 내용·정도 등의 여러 가지 사정을 종합적으로 고려하여야 하고, 이것을 피해자인 원고들 쪽에서 보면, 이 사건과 같이 침해행위가 일상의 생활을 둘러싼 인격권에 대한 침해인 경우에는 사회생활상 일반적으로 수인하는 것이 상당하다고 인정되는 한도를 초과한 것인지의 여부에 따라 결정되어야 할 것이다.

그러므로, 구체적인 수인한도는 ① 항공기에 의하여 발생한 소음의 정도 ② 원고들이 입은 피해(정신적 고통의 성질 및 정도, 생활방해의 정도 및 신체적 피해의 위험성) ③ 원고들의 거주지역 및 소음구역의 설정 현황 ④ 항공법상의 소음방지 대책의 실시 및 적정성 ⑤ 침해행위의 공공성 및 사회적 가치(항공기에 의한 신속한 물류거래 및 여객 수송은 우리나라의 경제, 사회, 문화 등 다방면에서의 진보, 향상을 위하여 필수불가결한 요소이고, 또한 그러한 항공수송에 있어 김포공항이 차지하는 비중이 매우 크다는 점) ⑥ 원고들 거주지의 지역적 특수성(원고들의 거주지는 공항주변으로서 이러한 지역에서는 다른 일반 주거지역과 달리 토지 이용관계에 있어 특수성을 인정할 수 있는 점) ⑦ 항공기 소음 이외의 소음원의 존재(위 소음측정치에는 지상 소음도 포함된 것이 있다. 특히 이 법원의 현장검증결과에 의하면, 김포시 고촌면 테리 916 일대 전방에는 서울외곽순환도로가 위치하고 있어서, 항공기 운행에 따른 소음 이외에도 위 도로를 운행하는 차량들로 인하여 상당한 정도의 소음이 발생하고 있음을 인정할 수 있다) 등의 요소에 의해 결정된다.

위와 같은 요소들을 종합적으로 고려하여 보면, 이 사건 김포공항 주변의 항공기 소음 피해는, 적어도 소음도 85WECPNL 이상의 소음에 노출된 지역{이는 앞서 살펴 본 환경정책기본법 상의 환경소음기준 중 공업지역의 주간 소음도인 70dB(= 83WECPNL)보다 높은 수치이다}에 거주하는 원고들에 대하여 수인한도를 초과한 것으로서 위법성을 띠는 것이라고 인정함이 상당하다(환경정책기본법상 소음규제 기준치는 실제법상 일반 국민의 사법상 권리의무를 발생시키는 효력규정이 아닌 환경행정에 있어 정책과 규제 등을 위한 일종의 공법상 기준이라 할 것이므로, 그 기준의 위반 여부가 막 바로 사법상의 위법여부로 되지는 아니한다 할 것이나, 민사법상 위법여부의 중요한 하나의 기준은 된다 할 것이다).

따라서 피고들은 김포공항을 공동으로 설치 또는 관리하는 주체로서, 소음도 85WECPNL 이상의 소음구역에 거주하는 원고들에 대하여, 원고들이 구하는 기간인 1997. 1. 31.부터 1999. 12. 31.까지의 항공기 운항으로 발생한 소음에 의하여 위 원고들이 입은 손해를 배상할 의무가 있다(원고들은 항공기 소음 이외에도 항공기 배기가스, 항공기 통과로 인한 진동, 항공기의 시운전, 조정 작업 등으로 발하는 엔진음이나 착륙시의 역분 사음, 이륙전이나 착륙 후의 유도 음 등의 지상소음, 항공기 이륙시의 후풍, 항공기의 추락 위험 등도 이 사건 침해원인으로 주장하고 있으나, 이러한 것들이 원고들에게 피해를 발생케 할 위험성이 있다는 점을 인정할 아무런 증거가 없고, 오히려 이 법원의 현장검증결과에 의하면 양천구 신월3동 화신연립 1동과 2동에서 항공기가 통과하는 동안 창문의 흔들림은 거의 없었던 사실을 인정할 수 있으므로, 원고들의 위 주장은 이유 없다).

(2) 위험에의 접근 등 피고의 항변에 대한 법원의 판단

피고들은, 이 사건 항공기 소음이 항공기가 운항하는 이상 당연히 발생할 수밖에 없고, 공항을 설치하고 운영하면서 소음의 발생 자체를 방지하는 것은 과학적, 기술적, 물리적으로 불가능하며, 따라서 피고들이 항공법 등 관계법령과 예산의 범위 내에서 최선의 노력을 다하여 소음대책사업을 수행하여 온 이상 피고들은 김포공항의 설치·관리와 관련된 어떠한 과실도 없다고 주장한다.

살피건대, 피고들이 위에서 인정한 바와 같이 항공법 상의 항공기소음대책을 실시하여 온 것은 사실이다. 그러나, 영조물의 설치·관리의 하자 유무는 앞에서 본 물리적, 외형적 결합이나 불비 및 그 이용과 관련한 피해를 발생케 할 위험성의 존부에 의하여 결정되고 그 위험성의 존재에 고의, 과실이 있을 것을 요하지 아니할 뿐만 아

나라, 항공법상 소음방지대책에 관한 의무이행기간이 명시되어 있지 아니하여 대책을 이행하지 않을 때에는 이를 강제할 방법이 없고, 대책이 불만족스러워도 이의 보충이나 변경을 요구할 수 있는 권리가 보장되지 아니하는 등 소음방지대책이 임의적인 점, 많은 원고들에 대한 방음시설 설치시기가 이 사건 소송이 제기되고 난 이후이어서 원고들이 침해기간으로 특정한 1997년부터 1999년까지의 기간에는 대부분의 원고들에게 소음방지대책이 시행되지 아니한 점, 정치적·경제적 관점에서 결정되는 예산이라는 요소로 손해배상이라는 법적 의무를 판단할 수는 없는 점, 일상생활의 상당 부분은 방음 시설될 실내뿐만 아니라 실외에서도 이루어지는 점, 방음공사를 실시하였다고 하더라도 소음이 완전히 차단되는 것이 아닌 점, 실내를 밀폐하였을 경우 냉방이나 환기시설이 필요하고 이러한 시설의 유지를 위해서는 비용이 필요한 점 등을 고려하면, 위와 같은 대책의 시행이 후술하는 바와 같이 위자료의 감액 대상이 됨은 별론으로 하고, 대책이 행하여졌다는 이유만으로 관리상의 과실이나 하자가 없다고 볼 수는 없다.

피고들은, 일부 원고들이 자신들의 거주지가 소음피해지역 또는 소음피해예상지역으로 지정된 지역임을 알고도 위 지정, 고시 후에 입주하였는바, 위 원고들은 충분히 소음피해를 피할 수 있었고, 입주하던 당시에 충분히 소음피해가 있으리라는 사정을 예견할 수 있었음에도 스스로 이를 용인하고 위 지역에 입주하였으므로, 이러한 원고들에게는 피고들이 손해배상책임을 지지 않는다는 이른바 ‘위험예의 접근’ 또는 ‘선주성’의 이론에 의한 면책을 주장한다.

살피건대, 일부 원고들은 소음피해지역 또는 소음피해예상지역 지정 고시일인 1993. 6. 21. 이후 자신들의 주거지에 전입한 사실은 앞서 살펴본 바와 같고, 이러한 경우 위 원고들은 항공기의 소음으로 인한 피해를 인식하거나 과실로 위 사실을 인식하지 못하고 입주하였다고 봄이 상당하다. 그러나, 위 원고들이 위 소음으로 인한 위해로 인하여 정신적 고통을 당하는 경우, 이러한 소음으로 인한 위해 상태를 이용하기 위하여 이주하였다는 등 특히 비난할 사유가 없는 한, 자신들의 거주지가 소음피해지역 또는 소음피해예상지역 내에 있음을 인식하였거나 과실로 인식하지 못한 것만 가지고 소음으로 인한 피해를 용인하였다고 보기는 어렵고, 또한 그것만으로 피고들의 위법한 침해 행위가 위법하지 않게 된다거나, 책임이 소멸한다고는 볼 수 없다. 다만 손해배상액의 산정에 있어서, 형평의 원칙상 과실상계에 준하여 위자료의 감액 사유로 고려함이 상당하다.

피고 공사는, 이 사건 청구가 원고들 개개인의 인격권, 환경권의 침해를 원인으로 하고 있고, 원고들 사이에서도 그 개별적인 생활 조건이 각각 달라서 항공기 소음

에 노출된 내용, 정도에도 상당한 차이가 있으므로, 위에서 살펴본 피해가 원고들 각각에게 그대로 발생하였는지에 관하여 구체적 입증이 있어야 한다고 주장한다.

살피건대, 생활방해의 경우에도 위법행위와 손해의 발생은 이를 주장하는 자가 입증하여야 하는 것이다. 그러나, 정신적 고통 없는 평온, 안전한 일상생활을 영위할 권리는 원고들 개개인의 생활 조건의 차이에 관계없이 기본적인 부분에 있어서는 동일하기 때문에, 그 침해로 인한 정신적 고통의 성질 및 정도, 신체적 피해의 위험성 및 생활방해도 구체적 내용에 있어서 약간의 차이가 있을지는 몰라도 그 주요 부분에 있어서는 동일하다고 볼 수 있고, 일정한 정도 이상의 소음에 노출된 원고들이 위에서 적시한 피해를 입을 위험이 있음은 여러 연구 결과에 비추어 또는 경험칙 상 인정할 수 있으므로(피해자 측의 개별적 사정은 주거지역 및 해당지역에 있어서 거주기간을 참작하는 것으로 족하다), 결국 피고들의 위 주장은 이유 없다.

(3) 손해배상액

우선, 배상청구가 가능한 기간에 대해서 살펴보면, 원래 앞에서 인정한 기준을 초과하는 소음에 노출된 원고들의 거주기간 전부가 배상청구 가능기간이라 할 것인데, 원고들은 위 기간 중에서도 1997. 1. 31.부터 1999. 12. 31.까지의 기간의 침해에 대해서만 배상청구를 하고 있으므로(이는 소멸시효를 고려한 것으로 보인다), 결국 1997. 1. 31.부터 1999. 12. 31.까지의 기간 중 원고들이 거주한 기간 동안의 침해에 대하여 손해배상액을 정하기로 한다(원고들이 거주한 기간을 계산할 때, 그 달의 1일부터 거주하지 않았더라도 그 달 전부를 거주한 것으로 본다. 단, 1997. 1월은 1개월로 계산하지 않는다).

김포공항 주변 지역에서 항공기로 인한 소음의 정도가 수인한도를 초과한 지역은 소음도 85WECPNL 이상의 지역이라 할 것인데, 이에는 소음구역 중 제1종, 제2종, 제3종 '가'구역이 포함됨은 앞에서 살펴 본 바와 같고, 원고들이 거주하는 각 소음구역별 위자료 액수는, 항공기에 의하여 발생한 소음의 정도, 원고들이 입은 피해, 원고들의 거주 지역 및 소음구역의 설정 현황 등을 고려하여, 제2종 구역에 거주하는 원고들에 대하여는 월 금 50,000원, 제3종 '가'구역에 거주하는 원고들에 대하여는 월 금 30,000만원으로 봄이 상당하다.

한편, 앞에서 살펴 본 바와 같이, 피고들이 원고들에 대하여 소음방지대책을 하였는지의 여부(여기서는 주택방음공사를 완료하였는지 여부만을 그 기준으로 삼기로 하고, 주택방음공사 완료시점이 불분명한 경우에는 1999. 12. 31. 이후에 공사가 완

료된 것으로 본다)에 따라 소음방지대책이 행하여진 이후의 기간(시설이 완공된 날이 속하는 달은 소음방지대책이 행하여진 달로 본다)에 대하여는 위 손해액 중 50%를 감액하기로 한다.

원고들 중에서, 소음피해지역 또는 소음피해예상지역 지정 고시일인 1993.6.21. 이후에 자신들의 주거지에 전입한 원고들에 대하여는, 앞서 살펴본 바와 같이 항공기의 소음으로 인한 피해를 인식하거나 과실로 위 사실을 인식하지 못하고 입주하였다고 봄이 상당하므로, 이를 참작하여 전입일 이후의 기간에 대하여는 위 손해액의 30%를 감액한다.

다. 대법원의 판단

(1) 영조물의 설치 관리의 하자

국가배상법 제5조 제1항에 정하여진 '영조물의 설치 또는 관리의 하자라 함은 공공의 목적에 공여된 영조물이 그 용도에 따라 갖추어야 할 안전성을 갖추지 못한 상태에 있음을 말하고, 여기서 안전성을 갖추지 못한 상태, 즉 타인에게 위해를 끼칠 위험성이 있는 상태라 함은 당해 영조물을 구성하는 물적 시설 그 자체에 있는 물리적·외형적 결함이나 불비로 인하여 그 이용자에게 위해를 끼칠 위험성이 있는 경우뿐만 아니라, 그 영조물이 공공의 목적에 이용됨에 있어 그 이용 상태 및 정도가 일정한 한도를 초과하여 제3자에게 사회통념상 수인할 것이 기대되는 한도를 넘는 피해를 입히는 경우까지 포함된다고 보아야 할 것이다. 그리고 수인한도의 기준을 결정함에 있어서는 일반적으로 침해되는 권리나 이익의 성질과 침해의 정도뿐만 아니라 침해행위가 갖는 공공성의 내용과 정도, 그 지역 환경의 특수성, 공법적인 규제에 의하여 확보하려는 환경기준, 침해를 방지 또는 경감시키거나 손해를 회피할 방안의 유무 및 그 난이 정도 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여 구체적 사건에 따라 개별적으로 결정하여야 할 것이다.

원심판결 이유에 의하면, 원심은 설령 피고가 김포공항을 설치·관리함에 있어 항공법령에 따른 항공기 소음기준 및 소음대책을 준수하려는 노력을 경주하였다고 하더라도, 김포공항이 항공기 운항이라는 공공의 목적에 이용됨에 있어 그와 관련하여 배출하는 소음 등의 침해가 인근 주민인 선정자들에게 통상의 수인한도를 넘는 피해를 발생하게 하였다면 김포공항의 설치·관리상에 하자가 있다고 보아야 할 것이라고 전제한 다음, 그 판시와 같은 여러 사정을 종합적으로 고려하면 이 사건 김포공

항 주변지역의 소음과 관련하여서는 항공법시행규칙 제271조상의 공항소음피해예상 지역(제3종구역)으로 분류되는 지역 중 85WECPNL 이상의 소음이 발생하는 경우에는 사회생활상 통상의 수인한도를 넘는 것으로서 위법성을 띠는 것으로 봄이 상당하다고 할 것인데, 이 사건 선정자들의 거주지역이 이에 해당하므로 김포공항을 설치·관리하는 국가는 이에 대하여 손해를 배상할 책임이 있다고 판단하였다.

김포공항과 그 주변지역이 국내의 다른 민간공항이나 군용공항과 구별되는 특성을 기록에 비추어 살펴보면 원심이 구체적 사건인 김포공항 주변지역에 설정한 수인한도의 기준을 그 판시와 같이 정하고 이에 기하여 김포공항을 설치·관리하는 국가의 손해배상책임을 인정한 판단은 위 법리에 따른 것으로서 수공이 가고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같이 영조물 설치·관리상의 하자에 관한 법리오해, 소음피해로 인한 수인한도에 관한 법리오해 등의 위법이 있다고 할 수 없다.

(2) 소음저감대책의 의미

원심판결 이유에 의하면, 원심은 피고가 선정자들 중 일부에 대하여 주택방음공사 등 항공기소음대책을 실시하였다고 하더라도, 일상생활의 상당 부분은 방음 시설된 실내뿐만 아니라 실외에서도 이루어지는 점, 주택방음공사를 실시하였다고 하여 소음이 완전히 차단되는 것이 아닌 점, 실내를 밀폐하였을 경우 냉방이나 환기시설이 필요하고 이러한 시설의 유지를 위해서는 비용이 필요한 점 등을 고려하면, 주택방음공사를 실시한 이후에는 아무런 피해가 없다고 단정하기는 어렵고 다만 그 기간에 대하여 손해의 상당액을 감액함이 타당하다고 판단하여 피고의 면책주장을 배척하였다.

기록에 비추어 살펴보면, 원심이 피고의 이 부분 면책주장을 배척한 조치는 정당한 것으로 수공이 가고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같이 손해배상책임에 관한 법리오해 등의 위법이 있다고 할 수 없다.

(3) 위험에의 접근 이론

소음 등을 포함한 공해 등의 위험지역으로 이주하여 들어가서 거주하는 경우와 같이 위험의 존재를 인식하면서 그로 인한 피해를 용인하며 접근한 것으로 볼 수 있는 경우에, 그 피해가 직접 생명이나 신체에 관련된 것이 아니라 정신적 고통이나 생활방해의 정도에 그치고 그 침해행위에 고도의 공공성이 인정되는 때에는, 위험에 접근한 후 실제로 입은 피해 정도가 위험에 접근할 당시에 인식하고 있었던 위험의 정

도를 초과하는 것이거나 위협에 접근한 후에 그 위협이 특별히 증대하였다는 등의 특별한 사정이 없는 한 가해자의 면책을 인정하여야 하는 경우도 있을 수 있을 것이나, 일반인이 공해 등의 위험지역으로 이주하여 거주하는 경우라고 하더라도 위협에 접근할 당시에 그러한 위협이 존재하는 사실을 정확하게 알 수 없는 경우가 많고, 그 밖에 위협에 접근하게 된 경위와 동기 등의 여러 가지 사정을 종합하여 그와 같은 위협의 존재를 인식하면서 굳이 위험으로 인한 피해를 용인하였다고 볼 수 없는 경우에는 손해배상액의 산정에 있어 형평의 원칙상 과실상계에 준하여 감액사유로 고려하는 것이 상당하다.

원심판결 이유에 의하면, 원심은 서울지방항공청장이 김포공항 주변에 대하여 소음피해지역 및 소음피해예상지역을 분류하여 지정·고시한 1993. 6. 21. 이후에 자신들의 주거지에 진입한 일부 선정자들이 항공기 소음으로 인한 피해를 인식하였거나 과실로 인식하지 못한 것만 가지고 소음으로 인한 피해를 용인하였다고 보기는 어렵고, 또한 그것만으로 피고의 위법한 침해행위가 위법하지 않게 된다거나 책임이 소멸한다고는 볼 수 없으며, 다만 손해배상액의 산정에 있어서 형평의 원칙상 위자료의 감액사유로 고려함이 상당하다고 판단하여 이 부분 피고의 면책주장도 배척하였다.

기록과 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 원심의 판단은 정당한 것으로 수긍이 가고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같이 손해배상책임의 면제에 관한 법리오해 등의 위법이 있다고 할 수 없다.

III. 판결내용에 대한 분석

1. 당해 사건 판결의 의의: 하자개념의 확대와 피해의 구제

위 두 판결은 군사격장과 민용 공항이라는 서로 성격을 달리하는 국가시설에 관한 것이었으나 모두 주변의 소음피해자들에 대하여 정신적 손해에 대한 배상을 인정하였다는 점과 동일한 법리를 적용하였다는 점에서 함께 검토해 볼 수 있겠다. 이번 두 판결은 그 동안 피해가 반복적이기는 하지만 일시적·순간적이라는 이유로 손해배상의 요건을 입증하기 곤란한 것으로 여겨졌던 항공기소음피해에 대한 손해배상을 인정했다는 데 의미가 있다. 그리고 그 피해가 직접 신체적 피해로 인한 재산상의 손

해 또는 재산가치하락에 대한 것이 아니라 신체적·정신적 고통에 대한 위자료로서 배상을 인정하였다는 점에 큰 의미가 있다.

원고들은 항공기소음피해를 야기한 당사자인 항공기를 운항한 자에 대하여 소송을 제기하지 아니하고 대신에 군사격장과 공항의 설치 또는 관리자인 국가를 상대로 손해배상을 청구함으로써 민법 제750조 또는 국가배상법 제2조에서 정한 고의 과실에 기한 손해배상책임 대신에 민법 제758조 또는 국가배상법 제5조의 영조물의 설치 또는 관리상의 하자책임에 기한 손해배상을 청구하여 입증상의 편리를 피하였다.⁷⁾ 법원은 민법 제758조와 국가배상법 제5조가 정하고 있는 영조물의 설치관리상의 하자는 민법 750조 및 국가배상법 제2조 불법행위책임이 요구하는 고의·과실 책임과는 달리 피해자가 원고인 점유자 또는 소유자의 고의·과실을 입증할 것을 요하지 아니하므로 입증책임이 가벼워진다고 보고 있다.⁸⁾

통상 영조물의 하자의 존부는 영조물 자체에 통상 갖추어야 할 목적, 외형적 흠결을 지칭하며 객관적인 요소로서 통상 갖추어야 할 목적, 외형적 시설만 갖추면 그 영조물의 하자는 존재하지 아니하고 그로 인한 손해배상책임도 없다는 것이 종래의 관례와 학설의 태도였으나 위 두 판결에서는 이러한 목적, 외형적 흠결 이외에 영조물의 이용과 관련하여 그 이용자는 물론 제3자에게 까지 사회통념상 참을 수 없을 정도의 위해를 발생케 하거나 발생케 할 위험성이 있으면 그 영조물에 하자가 있다고 인정함으로써 “영조물의 설치 관리상의 하자”의 의미를 확대하였다.⁹⁾ 매항리사격장 판결에 관하여 영조물의 설치 관리상 하자의 의미를 물적 하자 뿐 만 아니라 기능상 하자의 경우까지 확대하였다고 보는 견해도 있다.¹⁰⁾

7) 김포공항사건의 1심재판부의 손윤하부장판사는 한 논문에서 항공기소음 피해자가 손해배상청구를 제기하는 경우 민법 제750조에 기한 불법행위에 의한 손해배상책임론으로 구성하면 요건사실인 예견가능성과 회피가능성에 기한 과실의 입증이 매우 어려우며 그에 따라 영조물의 설치 관리상의 하자에 따른 손해배상책임론으로 구성하는 것이 수월하다고 보았다. 그리고 항공회사를 상대로 제750조에 기한 불법행위에 기한 손해배상청구에 있어 “위법한 고의나 과실행위에 의하여 발생한 것이란 점을 법리적으로 구성하기 어려움은 물론 현재의 기술수준에 비추어 그 입증도 매우 어렵다 할 것이므로” 재판실무에서 항공회사를 피고로 한 사례가 보이지 않는다고 한다. 손윤하, 법조 2005.3. 204-206 (2005).

8) 손윤하, id. 204. 전통적으로 민법 제758조 공작물 등의 점유자 소유자의 책임과 관련하여 “점유자는 손해의 발생을 막는 데 필요한 주의를 베풀 때에는 면책되는 데 대하여, 소유자에게 관하여는 면책되지 않는다. 따라서 점유자의 책임은 과실의 입증책임을 전환한 중간적 책임이나, 소유자의 책임은 무과실책임”으로 보고 있다. 박윤직, 채권각론 (2003), 422.

9) 손윤하(주 7), 213.

이와 같이 수인한도론을 결부시켜 하자의 관념을 확대한 것은 “공항 주변의 항공기 소음으로 인한 피해구제를 위하여는 공법적인 규제가 원칙이지만 현재 공법적인 규제가 미비한 상태에서 공항 주변의 항공기 소음으로 인한 명백한 피해에 대하여는 민사소송에 의한 피해구제도 가능하여야” 한다는 측면에서 정당화할 수 있다 보는 견해가 있다.¹¹⁾ 영조물의 설치관리상의 하자를 판단함에 있어서 수인한도론을 결부시킴으로써 영조물의 설치관리상의 하자의 범위를 너무 확대하게 되는 것 아니냐는 비판에 대해서는 “수인한도를 정함에 있어 위해나 위험성의 정도와 공공의 이익 등을 고려하여 합리적인 수인한도를 정함으로써 공익보장과 사익침해정도의 균형 있는 해결을 도모하는 것”이 가능하며 “수인한도의 정도로 구체적인 타당성을 추출함이 상당”하다고 보고 있다.¹²⁾

법원의 이러한 법리구성 아래에 원고는 “영조물의 설치 관리상의 하자”를 입증하기 위해 종래 요구되었던 객관적인 기준들, 즉 물적, 외형적 흠결의 존재의 입증을 하지 않아도 되었고 대신에 자신의 피해가 사회통념상 참을 수 없는 피해에 해당한다는 사실을 입증하면 되었다. 즉 객관적 기준을 제시하고 피고의 영조물이 이러한 객관적인 기준을 위반했다는 증명 대신에 자신의 피해이익 성격과 심각성을 강조하고 피고의 침해행위가 갖는 공공성의 내용과 정도, 그 지역 환경의 특수성, 토지이용의 선후관계, 공법적인 규제에 의하여 확보하려는 환경기준, 공법상의 인허가 관계, 침해방지 또는 경감시키거나 손해를 회피할 방안의 유무 및 그 난이 정도와 그러한 방지조치를 취했는지 여부 등과 관련하여 자신에게 유리한 주장을 제시하면 되었다. 그리고 법원은 인과관계의 입증과 관련해서도 수인한도를 넘는 소음이 존재하면 정신적 고통이 있음을 현저한 사실로 인정하여 인과관계의 입증을 완화하였다.¹³⁾

2. 법리상의 문제점

가. 영조물의 설치 관리상의 하자로 인한 손해배상책임

국가배상법 제5조 제1항 본문은 “도로·하천 기타 공공의 영조물의 설치 또는

10) 박균성, 행정법론(상) 566-67 (2005).

11) 손윤하(주 7), 211-212.

12) Id.

13) Id, 224.

관리에 하자가 있기 때문에 타인에게 손해를 발생하게 하였을 때에는 국가 또는 지방자치단체는 그 손해를 배상하여야 한다”고 규정하고 있다. 이 규정은 민법 제758조 제1항에서 “공작물의 설치 또는 보존의 하자로 인하여 타인에게 손해를 가한 때에는 공작물점유자가 손해를 배상할 책임이 있다. 그러나 점유자가 손해의 방지에 필요한 주의를 해태하지 아니한 때에는 그 소유자가 손해를 배상할 책임이 있다”고 규정한 것과 매우 유사하다. 국가배상법 제5조와 민법 제758조는 특별법과 일반법의 관계에 놓인다.¹⁴⁾

국가배상법 제5조의 책임의 성격에 대해서는 객관설과 주관설(의무 위반 설)의 대립이 있다. 객관설은 하자의 유무는 영조물이 객관적으로 안전성을 결여하였는지 여부에 의하여 판단해야 하므로, 그것이 설치관리자의 작위 또는 부작위 의무의 위반으로 생긴 것인지는 요구되지 않는다고 보는 견해이다. 판례는 일찍이 객관설의 입장을 취하여 “국가배상법 제5조 소정의 영조물의 설치·관리상의 하자로 인한 책임은 무과실책임이고 나아가 민법 제758조 소정의 공작물의 점유자의 책임과는 달리 면책사유도 규정되어 있지 않으므로, 국가 또는 지방자치단체는 영조물의 설치 관리상의 하자로 인하여 타인에게 손해를 가한 경우에 그 손해의 방지에 필요한 주의를 해태하지 아니하였다 하여 면책을 주장할 수 없다”고 판시한 바 있다.¹⁵⁾

이에 반하여 주관설(의무 위반 설)은 설치 또는 관리상의 하자의 의미를 영조물의 안전 확보 의무를 전제로 하여 영조물 자체의 흠뿐만 아니라 관리자의 작위 또는 부작위 의무위반을 말하는 것으로서, 결국 손해방지조치를 게을리 한 손해회피의무위반으로 이해한다. 최근 대법원은 주관설적인 입장에서 “영조물이 완전무결한 상태에 있지 아니하고 그 기능상 어떠한 결함이 있다는 것만으로 영조물의 설치 또는 관리에 하자가 있다고 할 수 없는 것이고, 위와 같은 안정성의 구비 여부를 판단함에 있어서는 당해 영조물의 용도, 그 설치장소의 현황 및 이용 상황 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여 설치 관리자가 그 영조물의 위험성에 비례하여 사회통념상 일반적으로 요구되는 정도의 방호조치의무를 다하였는지 여부를 기준으로 삼아야 할 것이며, 객관적으로 보아 시간적 장소적으로 영조물의 기능상 결함으로 인한 손해 발생의 예견 가능성과 회피가능성이 없는 경우,

즉 그 영조물의 결함이 영조물의 설치관리자의 관리행위가 미칠 수 없는 상황 아래에 있는 경우에는 영조물의 설치 관리상의 하자를 인정할 수 없다”고 거듭 판시해 오고 있다.¹⁶⁾ 이렇게 볼 경우, 국가배상법 제5조상의 책임은 국가배상법 제2조상의

14) 박윤직(주8), 410.

15) 대법원 1994. 11. 22. 선고 94다32924.

과실 책임과 크게 다르지 않게 된다. 법원의 이러한 판시경향에 따른다면 영조물의 설치관리상의 하자 여부를 판단함에 있어서도 역시 설치 또는 관리자가 통상적으로 요구되는 정도의 방호조치의무를 다하였는지 여부를 그 기준으로 삼아야 하며 손해 발생의 예견가능성과 회피가능성의 유무가 고려된다.

나. 민법상 과실 책임과 공작물의 설치 또는 보존상의 하자책임의 관계

민법 제750조를 적용한다고 할 때 전통적으로 고의란 “일정한 결과가 발생하리라는 것을 알면서 감히 이를 행하는 심리상태”를 말하고 “과실이란 일정한 결과가 발생한다는 것을 알고 있었어야 함에도 불구하고 부주의 즉 주의를 게을리 하였기 때문에, 그것을 알지 못하고서 어떤 행위를 하는 심리상태”를 의미한다.¹⁷⁾ 본 사안에 적용해 본다고 하면 공항의 설치 또는 관리자인 국가와 한국공항공사가 인근 주민들에게 항공기소음으로 인한 피해가 발생한다는 것을 알면서 또는 부주의로 그것을 알지 못한 채 공항을 설치 또는 관리하였어야 한다. 일반적으로 항공기의 이착륙시 높은 소음이 발생한다는 점은 일반적 상식이다. 공항에서 발생하는 이러한 소음이 인근주민들의 주거지 또는 사업지에서 생활에 방해를 주거나 건강상의 위해를 야기할 정도로 감지되는 점을 공항의 설치자 또는 관리자가 알았고 이러한 소음피해의 발생을 방지하기 위한 조치를 하지 아니하였다면 피고는 손해의 발생에 고의 과실이 있었다고 볼 수 있다. 우리 학설과 판례는 과실은 추상적 경과실을 의미하는 것으로 보므로 공항의 설치관리자가 일반적으로 기울이는 주의의무를 다했다면 소음피해의 발생가능성을 알 수 있었는지 그리고 통상의 주의의무를 기울였다면 결과를 회피할 수 있었음을 입증하여야 한다. 공항의 설치 관리자의 주의의무를 판단하기 위해서는 우리나라가 일반적으로 따르고 있는 국제항공기구(ICAO)의 소음방지 기술과 기준들 그리고 비교할 수 있는 다른 나라의 관련 기술수준과 기준들이 비교될 수 있을 것이다. 또한 현재 국내 항공법이 정하고 있는 소음피해방지를 위한 규정등도 고려되어야 한다. 국내외의 공항설치의 기준 등을 참고하면 김포공항의 설치 관리자의 고의 과실 유무를 충분히 입증할 수도 있었을 것이라 판단된다.

민법 제758조의 공작물의 설치 및 보존의 하자란 “공작물이 그 용도에 따라 객관적으로 요구되는 성질 및 설비를 설치당시부터 갖고 있지 않거나 또는 설치 후 관리소홀로 필요한 안전성이 결여된 상태”를 말한다.¹⁸⁾ 다수의 학자들은 민법 제758

16) 대법원 2000. 2. 25. 선고 99다54004; 대법원 2001. 7. 27. 선고 2000다56822.

17) 박윤직(주8), 388-89.

조의 책임의 성격은 위험책임으로 보며 무과실책임으로 보는 경향이다.¹⁹⁾ 그러나 판례는 전통적으로 “민법 제758조 제1항에서 말하는 공작물의 설치·보존상의 하자라 함은 공작물이 그 용도에 따라 통상 갖추어야 할 안전성을 갖추지 못한 상태에 있음을 말하는 것으로서, 이와 같은 안전성의 구비 여부를 판단함에 있어서는 당해 공작물의 설치·보존자가 그 공작물의 위험성에 비례하여 사회통념상 일반적으로 요구되는 정도의 방호조치 의무를 다하였는지의 여부를 기준으로 판단하여야 한다”고 보아 왔다.²⁰⁾

과실의 존재가 선량한 관리자의 주의를 게을리 하였는가에 의하여 판단되어야 하고(추상적 과실) 공작물의 설치관리상의 하자의 유무를 판단함에 있어서는 당해 공작물의 설치보존자가 사회통념상 일반적으로 요구되는 정도의 방호조치 의무를 다하였는가에 따라 판단되어야 한다고 하면 두 조항의 법률요건은 근접하게 된다.

다. 신수인한도론의 도입과 무과실책임

고의·과실 책임의 경우, 침해행위가 위법하여야 한다. 위법성은 “법 내지 법질서에 위반하는 것”을 의미하며 “사회를 해치는 반사회적인 행위”도 포함하는 것으로 본다.²¹⁾ 통상 재산적 이익의 침해가 있는 경우 뿐 만 아니라 생명 신체에 대한 침해가 있는 경우 위법성을 띠는 것으로 본다.²²⁾ 그러나 법원은 인접한 토지의 건물 신축에 의해 일조권을 침해받은 사건에서 위법성의 판단을 위해 법원은 수인한도론을 적용한 바 있다.²³⁾ 즉, 일조를 방해하는 행위가 있다고 하더라도 모두 위법한 것은

18) 김형배, 민법학강의, 1280 (2003). 박윤직교수의 견해에 따르면, “물건이 본래 갖추고 있어야 할 안전성을 갖추고 있지 않은 것이 하자이며, 그것은 객관적으로 판정되어야 하는 것이고, 점유자나 소유자의 고의 과실에 의한 것임을 필요로 하지 않는다” 고 한다.

19) 윤용석, “위험책임론”, 법학연구 제31권 제1호 (부산대학교 법학연구소, 1999), 233 쪽 참조. 한 견해에 의하면 “실제로 학자들은 위험책임원리에 근거한 무과실책임의 일반규정이 없는 우리나라에서 ‘공작물’의 개념을 토지 및 지하에 인공적으로 설치된 각종의 물건과 건물의 일부를 이루는 건물 내부의 여러 설비 등은 물론이며, 일반적으로 위험있는 기업설비도 포함하여 확대해석함으로써 기대한다” 고 기술하고 있다. 임승현, 불법행위에 있어서 무과실책임, 리서치아카데미논총 제2권, 313, 325 (명지대학교 1999).

20) 대법원 2001.1.14. 선고 99다39548, 대법원 1998.1.23. 선고 97다25118.

21) 박윤직(주8), 397.

22) 박윤직(주8), 400-401.

23) 대법원 1999. 1. 26. 선고 98다23850, 대법원 2000. 5. 16 선고 98다56997, 2001.

아니고 수인의 한도를 초과하는 행위에 한하여 위법한 것으로 보는 것이다. 피해가 수인의 한도를 넘는다든 점은 피해자가 입증하여야 한다. 사회통념상 수인한도를 넘었는지 여부는 피해의 정도, 피해이익의 성질 및 그에 대한 사회적 평가, 가해 건물용도, 지역성, 토지이용의 선후관계, 가해방지 및 피해회피의 가능성, 공법적 규제의 위반 여부, 교섭 경과 등 모든 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 하고, 건축 후에 신설된 일조권에 관한 새로운 공법적 규제 역시 이러한 위법성의 평가에 있어서 중요한 자료가 될 수 있다.²⁴⁾ 수인한도론을 환경관련 불법행위 소송에서 위법성을 판단하기 위한 일반적인 기준으로 확대 적용 할 것인가는 의문이다. 수인한도론은 원래 소유권자의 상린관계에 해당하는 사안이나 손실보상의 법리에서 유래한 것이다. 민법 제217조 제2항은 토지이용에서 보통 생기는 유해한 간섭 내지 공해는 이를 인용하여야 한다고 한다. 따라서 그 인용의무의 범위 내의 것이면, 공해에 의한 침해는 위법성이 없게 된다. 여기서 수인한도를 넘고 있는지 여부에 관한 판단이 위법성의 유무를 결정하는 기준이 된다. 수인한도론을 인접한 토지사용자 사이의 상린관계를 해결하는데 활용하는 것은 적절한 수단이라고 볼 수 있으나 불법행위법의 일반원리로 확대하는 것은 우리 현행 실정법의 체계에 비춰 볼 때 근거가 부족하다. 즉 일반 불법행위의 성립여부를 고려할 때에는 재산적 이익의 침해가 있거나 생명·신체에 대한 침해가 있는 경우이며 그것으로서 위법한 것으로 보는 것이 타당하다.

수인한도론을 과실 책임의 법리에 일반적으로 적용하여 고의·과실과 위법성을 수인한도론으로 통합적으로 이해하려는 입장을 신수인한도론이라 한다. 이는 과실 역시 수인한도론으로 구성하여 과실이나 위법성 모두를 수인한도 하나로 이해하려는 입장이다. 즉, 수인의 한도를 넘으면 과실과 위법성이 있다고 보는 것이다.²⁵⁾ 이 견해에 따르면 과실이란 상대방에게 수인한도를 넘는 피해가 발생하지 않도록 조치할 의무에 위반하는 것을 의미하게 되고 수인한도를 넘는 피해가 발생하면 과실이 존재하게 된다. 수인의 한도를 넘으면 과실이 있는 것으로 보게 되므로 과실의 개념에서 일반적으로 요구되는 예견가능성이나 주의의무위반이 없어도 되기 때문에 실질상 무과실책임을 인정하게 되는 결과가 된다.²⁶⁾

매항리사격장사건과 김포공항사건에서 대법원은 영조물의 설치관리상의 하자유

6. 26. 선고 2000다44928, 44935 등 다수.

24) 대법원 1999. 1. 26. 선고 98다23850.

25) 신수인한도론에 관해서는 이은영, 채권각론(2005), 953; 이동기, 환경소송에 있어서 입증책임완화에 관한 연구, 법조 2003.9.(Vol.564) 5, 13쪽 이하 참조.

26) 조현권, 환경법 이론과 실무 332. (1997).

무를 판단함에 있어 전통적인 관례의 입장을 취하는 대신에 수인한도론을 접목시켰다.²⁷⁾ 영조물의 설치관리상의 하자를 판단함에 있어 설치관리자가 통상적으로 요구되는 방호조치의무를 다하였는지 여부에 따라 판단하지 아니하고 영조물의 이용 상태 및 정도가 수인의 한도를 넘는 피해를 입히는 경우 하자가 있다고 본 것이다. 또한 위법성여부를 판단함에 있어 별도의 심사를 하지 아니함으로써 영조물의 설치 관리상의 하자의 존재와 위법성을 수인한도를 넘는지 여부로 판단하였으므로 신수인한도론의 법리와 일치한다. 법원은 영조물의 설치관리상의 하자를 판단하는 기준으로 수인한도론을 도입함으로써 판례를 변경한 것으로 보이나 판례변경의 이유에 관하여는 침묵하고 있다.²⁸⁾

매항리사격장사건과 김포공항사건에서 대법원은 영조물의 설치관리상의 하자의 의미를 객관설의 입장에서 파악하였다. 즉, 영조물의 설치관리상의 하자유무를 판단함에 있어 방호조치의무의 이행여부를 기준으로 하지 아니하고 영조물이 안전성을 갖추지 못한 상태에 있는지 여부를 기준으로 하였다. 이미 언급한 바와 같이 객관설은 국가배상법 제5조 소정의 영조물의 설치 관리상의 하자로 인한 책임을 무과실책임으로 본다. 그러나 국가배상법 제5조를 일반적인 무과실책임 규정으로 이해하는 것은 문제가 있다.

현재 무과실책임을 인정하고 있는 법률은 환경정책기본법 제31조, 토양환경보전법 제10조의3, 광업법 제91조, 수산업법 제82조, 유류오염손해배상보장법 제4조 제1항, 원자력손해배상법 제3조 등이다. 그중에서 무과실책임을 포괄적으로 규정하고 있는 것은 환경정책기본법 제31조이다. 동조는 “사업장 등에서 발생하는 환경오염 및 환경훼손으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야

27) 매항리사격장사건과 김포공항사건에서 대법원은 “ ‘영조물의 설치 또는 관리의 하자’라 함은 공공의 목적에 공여된 영조물이 그 용도에 따라 갖추어야 할 안전성을 갖추지 못한 상태에 있음을 말하고, 여기서 안전성을 갖추지 못한 상태, 즉 타인에게 위해를 끼칠 위험성이 있는 상태라 함은 당해 영조물을 구성하는 물적 시설 그 자체에 있는 물리적 외형적 흠결이나 불비로 인하여 그 이용자에게 위해를 끼칠 위험성이 있는 경우뿐만 아니라 그 영조물이 공공의 목적에 이용됨에 있어 그 이용 상태 및 정도가 일정한 한도를 초과하여 제3자에게 사회통념상 참을 수 없는 피해를 입히는 경우까지 포함된다고 보아야 할 것이고, 사회통념상 참을 수 있는 피해인지의 여부는 그 영조물의 공공성, 피해의 내용과 정도, 이를 방지하기 위하여 노력한 정도 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다” 고 판시하였다.

28) 매항리사격장 사건이나 김포공항 사건 모두 인접한 토지의 소유자 또는 점유자 사이의 토지사용문제가 쟁점므로 상린관계로서 수인한도론의 적용을 정당화할 수도 있을 것이다. 그러나 법원은 국가배상법 제5조 또는 민법 제758조의 일반 불법행위 규정의 해석에 수인한도론을 결부시키고 있어 문제라고 할 수 있다.

한다”고 규정하고 있고 동조의 제목은 “환경오염의 피해에 대한 무과실책임”으로 되어 있어 사업자의 무과실책임을 인정하고 있다.²⁹⁾ 환경정책기본법 제31조에서 무과실책임의 대상이 되는 환경오염은, “사업 활동 기타 사람의 활동에 따라 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음 진동, 악취, 일조 방해 등으로 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태”이고, 환경훼손은 “야생동식물의 남획 및 그 서식지의 파괴, 생태계질서의 교란, 자연경관의 훼손, 표토의 유실 등으로 인하여 자연환경의 본래의 기능에 중대한 손상을 주는 상태”를 말한다.(환경정책기본법 제3조 4, 4의2) 무과실책임을 지는 것은 “사업장” 등에서 발생하는 환경훼손에 대하여 “사업자”에 국한된다. 동법률은 “사업장” 또는 “사업자”의 개념을 정의하고 있지 않으나 수질환경보전법 제11조, 대기환경보전법 제11조 등에서는 오염물질배출 시설을 설치하기 위하여 허가 또는 신고를 한 자라고 규정하고 있으며, 폐기물관리법은 폐기물을 생활폐기물과 사업장폐기물로 구분하고 폐기물처리업자, 사업장폐기물을 배출하는 사업자 등의 개념을 사용하고 있다. 환경범죄의 단속에 관한 특별조치법 제2조 제6호는 “사업자”를 배출시설 또는 불법배출시설을 설치 운영하는 자 또는 영업을 영위하는 자라고 정의하고 있다. 이러한 관련 법령들에서 사용되고 있는 사업자의 개념에 비추어 볼 때, 환경정책기본법 제31조상의 “사업자”에는 오염물질의 배출시설이 설치되어 있는 공장, 사업장, 기타 이에 준하는 기타 설비를 말한다고 할 수 있다.³⁰⁾ 소음을 유발하는 공항 또는 군사격장도 여기에서 말하는 사업장에 해당하는지 명확하지 아니하다.

공해로 인한 피해자에 대한 손해배상도 예외적으로 입법에 의해 무과실책임이 인정되는 경우 이외에는 결국 민법 제750조 또는 구가배상법 제2조 이하의 불법행위

29) 위험책임설에 근거하여 무과실책임의 확대를 주장하는 견해에 따르면, “산업화가 더욱 진전하면서 허용된 위험이 증가하게 되자 보상책임설이 후퇴하고, 책임의 기초를 위험의 창조에 두는 위험책임설이 우세하게 되었다. 이 견해는 자기의 기업 활동으로 인하여 타인에게 비통상적인 위험을 야기한 자는 과실이 없어도 그 기업으로부터 생기는 손해에 대한 책임을 부담하여야 하고, 그 위험은 기업의 코스트에 전가되어야 한다는 것이다. 위험책임이란 추상적 위험을 떠는 행위를 하는 자가 위험행위를 개시하는 때에 인수하게 되는 책임이며, 특히 기술위험에 대해서는 위험원을 지배 이용하는 자에게 그 위험으로 인한 손해를 부담시키게 된다. 이 위험책임은 위험사업의 개시 등으로 인한 위험의 인수를 계기로 하여 발생하며, 그 결과 침해행위를 기점으로 하는 과실 책임과는 책임발생의 기점에서도 차이가 있다고 한다. 그밖에 과실 책임은 가해자에 대해 비난 가능한 불법을 대상으로 하는데 반하여, 위험책임은 누구에 대해서도 도덕적으로 비난 가능한 사고인 불운을 대상으로 하는 점에서도 차이가 있다. 이 견해는 관리자에게 절대적인 주의의무를 부과하려는 것으로 무과실책임주의의 가장 유력한 근거가 된다” 고 한다. 임승헌(주 19), 321.

30) 구연창, 환경보전법, 삼영사 1981, 446; 이은영(주 25), 950.

의 규정에 의하게 된다.³¹⁾ 무과실책임을 널리 인정할 경우, 잠재적인 피해자는 피해의 회피를 위한 노력을 덜 기울이게 되고 가해자 역시 결과를 회피하기 위한 노력 여하를 떠나 배상책임을 지게 되므로 결과회피 노력을 덜 기울이게 되므로 피해의 방지를 회피하기 위한 동기부여 측면에서 무과실책임을 문제가 있다고 한다.³²⁾ 이러한 실증적 분석이 법의 실재에 영향력을 발휘하는 미국에서도 과실 책임의 법리를 버리고 무과실책임을 일반화하고 있지는 않다.

우리 민법 제750조와 국가배상법 제2조의 “고의 또는 과실”의 인정이나 민법 제758조와 국가배상법 제5조의 “영조물의 설치 또는 관리상의 하자”의 인정은 명문으로 “과실”과 “하자”의 존재를 요건으로 하고 있으므로 객관적 주의의무를 위반했는지 여부가 증명되어야 한다. 문언상 “과실”과 “하자”는 분명한 요건사실이며 해석론에 의하여 이러한 요건사실이 입증책임으로부터 면제될 수는 없다. 그럼에도 불구하고 이러한 요건사실의 입증 없이도 배상책임을 인정하는 무과실책임을 인정하는 것은 법리상 문제가 있다

민사환경소송에서 무과실책임을 확대를 주장하거나 옹호하는 입장에서는 과실 입증의 곤란성을 그 이유로 제시한다.³³⁾ 즉 과실은 상당한 방지설비를 하여야 할 의무에 위반하여 공해를 발생케 한 때에 인정되며, 따라서 상당한 방지설비가 있거나, 기술적·경제적으로 방지가 불가능한 때에는, 일응 과실이 없다고 할 수 있게 되며 피해자의 보호에 충분하지 않게 되는 문제가 있다고 한다.³⁴⁾ 그러나 오늘날, 환경공학의 발달로 인하여 거의 모든 환경오염을 방지할 수 있는 각종 기술이 개발되었고 상용화되고 있는 추세이다. 따라서 이러한 상용화된 방지기술을 갖추지 않고 있는 경우 피고의 과실 또는 영조물의 하자를 인정할 수 있을 것이다. 피고의 과실 즉 결

31) 박윤직(주8), 439. “무과실책임이 아무리 발전한다고 하더라도, 그것이 불법행위의 모든 분야에 걸쳐서 인정되지는 않을 것이다. 과실책임주의는 우리의 활동을 보장해 왔으며, 또한 이 점에 있어서 장래에도 그 존재의의가 있다. 무과실책임은 개인의 자유를 위협하는 위험을 안고 있다. 따라서 그것은, 그러한 위험을 무릅쓰고서라도 인정하는 것이 공평 정의의 견지에서 타당한 경우에만 인정될 수 있는 것이다. 그러므로 앞으로도, 개인 사이의 일상생활이나 보통의 생활관계에 관하여는, 여전히 과실 책임의 원칙이 유지될 것이다.” 박윤직(주8), 382.

32) 우리나라의 무과실책임의 개념과 유사한 미국의 엄격책임(Strict Liability)의 실증적 분석에 대해서는 Robert Cooter & Thomas Ulen, *Law & Economics* (3rd Edition), 300-325 (2000); Steven Shavell, *Strict Liability versus Negligence*, 9 *J.Legal Stud.* 1 (1980).

33) 이은영(주 25), 741.

34) 박윤직(주8), 439.

과발생의 예견가능성과 결과의 회피가능성이 있음에도 통상의 주의를 기울이지 아니하여 피해를 야기하였다는 점은 다수 과학자 및 전문가들의 도움을 받아 얼마든지 입증할 수 있다.

라. 수인한도론의 적용상의 문제점

수인한도론은 법원에 의한 이익형량을 통해 구체적 타당성 있는 판결을 내리게 할 수 있는 장점이 있다. 그러나 동시에 법원 역시 오류를 범할 가능성이 매우 높다는 것을 인정하여야 한다. 법원은 한정된 경험을 가진 법관에 의해 제한된 증거에 의해 판단하므로 문제가 복잡하고 관련 당사자가 다수인 사건에서 구체적으로 타당한 결정을 내리기가 어렵다.

법원이 원고의 피해가 수인한도를 넘었는가를 판단함에 있어서 피침해 이익의 성질과 정도는 중요한 고려사항이다. 그러나 법원은 비재산적 손해 즉 정신적 손해의 크기를 판단함에 있어서 피해자의 연령, 성별, 신체적인 특성, 직업 등을 별도로 고려하지 아니하고 일률적으로 정신적 피해의 정도를 정하고 있다.³⁵⁾ 정신적 피해나 생활방해로 인한 피해의 경우에도 개인별로 그 크기가 크게 달라진다. 해당 거주지에 머무르지 않거나 비행시간대에 거주하지 않는 사람은 피해가 없거나 경미할 수도 있다. 이러한 차이를 모두 무시하고 거주지의 위치와 거주기간만을 참작하여 일률적으로 수인한도 여부를 결정하는 것은 구체적 타당성에 크게 반하고 손해배상의 일반원칙에도 반한다. 수인한도라는 것은 법원이 원고의 피해와 피고의 공익에 기한 행위를 개별적이고 구체적으로 형량 하여 피고의 행위의 정당성에도 불구하고 원고의 피해에 대하여 피고가 배상을 하여야 하는 경우를 판단하기 위한 법률요건이다. 따라서 피고 개개의 개별적이고 구체적인 피해의 성질과 정도가 고려되어야 한다. 그러나 원고가 수백 명에서 수천 명에 이르는 경우 원고 개개인에 미친 불이익을 일일이 파악하기란 한정된 자원을 가진 법원으로서 곤란하다.

또한 수인한도를 넘는지 여부를 일률적으로 85웨클 이상의 소음이 발생하는 지리적 영역으로 결정할 것도 설득력이 없다. 85웨클 이상의 소음이 발생하는 지역에 거주하는 원고는 수인한도를 넘는 피해를 입은 것으로 본다고 했는데 이는 항공법상의 소음피해지역 또는 소음피해예상지역의 일부에 해당한다. 이러한 지역들의 경우에는 우선적으로 소음대책사업이 시행되는 지역이므로 경우에 따라서는 85웨클 이하의 소음이 발생하는 지역이지만 소음방지대책이 시행되지 아니하여 시민들의 피해가 오

35) 손윤하(주 7), 218.

히려 더 커다란 경우도 있을 수 있다. 수인한도의 기준을 일률적으로 일정기준 이상의 소음발생지역을 기준으로 하는 것은 개별적으로 구체적 타당성 있는 판단을 하라고 하는 수인한도론의 취지에 반한다고 하겠다.

통상적으로 “사회통념상 수인한도를 넘었는지 여부는 피해의 정도, 피해이익의 성질 및 그에 대한 사회적 평가, 가해 건물의 용도, 지역성, 토지이용의 선후관계, 가해방지 및 피해회피의 가능성, 공법적 규제의 위반 여부, 교섭 경과 등 모든 사정을 종합적으로 고려하여 판단”하여야 한다.³⁶⁾ 즉 토지이용의 선후관계가 중요한 요소 중의 하나이다. 그러나 매항리사격장 사건과 김포공항 사건에서 법원은 토지이용의 선후관계의 문제를 위험에의 접근 이론으로 설명하였고 이를 수인한도의 판단기준으로 삼지 아니하고 면책 또는 감면사유로 고려하였다.

마. 위험에의 접근이론

군사격장이나 공항을 건설하면서 국방부와 건설교통부는 당연히 주변의 소음발생지역을 수용하여 완충지대로 삼거나 소음피해가 발생하는 토지사용을 금지하고 이로 인한 재산상의 손실에 대하여 보상을 하였어야 했을 것이다. 그리고 당해 시설이 설치된 당시 이미 인근에 거주하고 있던 시민들에 대해서는 소음으로 인하여 발생한 피해에 대하여 배상을 실시하여야 할 것이다.

그러나 군사격장이나 공항을 건설하여 사용하기 시작한 이후에 주변으로 이주한 자들은 별개의 문제이다. 공항 또는 군사격장이 설치된 이후에 보통의 주의력을 갖춘 시민이라면 당해 시설의 운영과정에서 소음이 발생한다는 사실을 인식하고 그 인근에 거주하려면 그러한 소음을 용인해야 한다는 점을 알았을 것이다. 자발적 이주자들은 자신의 과실로 인하여 소음피해를 스스로 용인한 경우이므로 피고인 국가는 면책되어야 한다. 이는 법정 책 적으로 피해를 회피할 수 있는데도 불구하고 피해발생을 유발하는 행위에 대해서는 그 피해를 구제해 주지 않겠다는 점을 분명히 하여 피해를 회피할 수 있는 상황에서는 피해를 회피하게 하는 동기를 부여하기 위해서다. 이러한 후행 거주자들은 소음피해로 인하여 하락한 지가 또는 임대료의 혜택을 이미 보았을 것으로 사료된다. 위험에의 접근이론을 엄격하게 적용하지 않을 경우, 위험 시설이나 환경오염의 유발이 불가피한 시설에 배상금을 노리고 이주하는 악의의 당사자가 나타나거나 또는 합리적인 사람이라면 기울였을 주의를 기울이지 않는 도덕적 해이현상이 부추겨질 우려가 있다.

36) 대법원 1999. 1. 26. 선고 98다23850.

공항소음피해를 방지하는 방안은 공항주변에 완충지대를 두어 소음발생지역과 시민들의 거주 지역을 멀게 하여 소음피해의 발생을 방지하는 것이다. 정부는 뒤늦게나마 공항주변을 소음피해지역과 소음피해예상지역으로 규정하여 건물의 신축이나 증개축을 금지하고 소음방지조치를 취하고 있다.³⁷⁾ 이러한 공법상의 금지는 공익과 사익을 비교 형량 하여 정치적으로 결정된 사안이다. 공항인근의 소음피해지역이나 소음피해예상지역으로 지정고시 이후에 이주한 자의 경우에도 소음피해로 인한 배상을 허용한다면 공항주변에 계속 인구유입을 유발하여 공항주변에 완충지대를 형성하려고 하는 정부의 입법목적을 실현하는데 장애가 될 것이다.

매항리사격장사건의 경우 대법원은 원고의 위협에의 접근을 피고의 배상책임 면제사유³⁸⁾로 보았으나 예외를 널리 인정하여 “일반인이 공해 등의 위험지역으로 이주하여 거주하는 경우라고 하더라도 위협에 접근할 당시에 그러한 위험이 문제가 되고 있지 아니하였고, 그러한 위험이 존재하는 사실을 정확하게 알 수 없었으며, 그 밖에 위협에 접근하게 된 경위와 동기 등의 여러 가지 사정을 종합하여 그와 같은 위험의 존재를 인식하면서 굳이 위협으로 인한 피해를 용인하였다고 볼 수 없는 경우에는 그 책임이 감면되지 아니한다고 봄이 상당하다”고 판시하였고 실제로 원고들이 사격장의 설치 이후에 이주하였다는 점에 대하여 면책사유나 책임감경사유로 인정하지 아니하였다.

매항리사격장사건에서 법원은 위협에의 접근 법리를 적용함에 있어서 피해자의 인식가능성을 객관적인 기준에서 판단하지 아니하고 피해자 개인의 주관적인 사정을 참작하여 위협의 인식 여부를 판단하였다. 피해자들이 통상의 합리적인 사람이라면 분명히 소음발생의 위험을 충분히 알았을 것이라면 피해자 개인의 주관적인 사정에 의해 몰랐다고 하더라도 이것은 책임분배에 있어 자기의 불이익으로 돌릴 수 있는 사유에 해당한다. 원고의 주관적 인식가능성을 개별적으로 판단하는 것은 법을 매우 불명확하게 만들고 법원의 재량을 지나치게 확장한다.

그리고 매항리사건에서 법원은 원고들이 이주당시 미성년자였다는 점을 고려하

37) 항공법 제107조, 항공법시행령 제40조, 항공법시행규칙 제271조 참조.

38) 대법원은 “소음 등을 포함한 공해 등의 위험지역으로 이주하여 들어가서 거주하는 경우와 같이 위협의 존재를 인식하면서 그로 인한 피해를 용인하며 접근한 것으로 볼 수 있는 경우에 그 피해가 직접 생명이나 신체에 관련된 것이 아니라 정신적 고통이나 생활방해의 정도에 그치고, 그 침해행위에 상당한 고도의 공공성이 인정되는 때에는 위협에 접근한 후 실제로 입은 피해 정도가 위협에 접근할 당시에 인식하고 있었던 위협의 정도를 초과하는 것이거나 위협에 접근한 후에 그 위협이 특별히 증대하였다는 등의 특별한 사정이 없는 한 가해자의 면책을 인정하여야 하는 경우도 있을 수 있을 것” 이라고 판시하였다.

여 위험의 인식불가능성을 인정하였다. 이주당시 미성년자였다고 하더라도 이주결정을 한 부모는 위험에 대한 인식이 있었고 따라서 미성년자녀가 입게 된 피해는 전적으로 부모가 져야 할 책임이다. 이주당시 미성년자에 대하여는 배상을 인정할 경우, 동일한 세대에서 자녀는 배상을 받고 부모는 배상을 받지 못하게 되는 이상한 결론이 나오게 된다.

김포공항 사건의 경우 원고들이 피해를 용인하였다고 보기는 어려워 책임 면책은 인정하지 아니하였으나, 원고들의 거주지가 소음 피해지역 내에 있음을 인식하였거나 과실로 인식하지 못하였다는 점을 인정하여 감액사유로 판단하여 소음피해지역 또는 소음피해예상지역으로 지정된 시점인 1993년 이후 이주자에 대하여 위자료의 30%를 감액하였다.

소음피해지역 또는 소음피해예상지역으로 지정한 이후에 전입한 자에 대해서까지 상당정도 배상책임을 인정할 경우, 전입자는 전입당시의 부동산 구입비 또는 임대료의 저감 그리고 손해배상액 등 이중으로 이익을 얻는 셈이 된다. 이렇게 되면 공항인근으로 이주할 유인은 남게 되고 사회필수기반시설을 운용하기 위해 필요한 완충지대를 확보하려는 정부의 입법목적을 달성하지 못하게 된다. 김포공항사건 1심 재판부는 소음의 정도가 심해진 후에 이를 알면서도 손해를 배상받기 위하여 이주한 악의의 피해자에 대하여는 면책을 인정하고 악의가 없는 경우에는 감액사유로 인정하여 이러한 문제를 해결할 수 있다고 보고 있으나³⁹⁾ 악의의 피해자를 그와 같이 좁게 해석한다면 면책대상에 해당하는 경우는 극히 예외적인 경우일 것이고 또한 악의여부를 판단하기가 매우 곤란할 것이다.

3. 판결의 한계와 파급효과

가. 위자료배상액의 부족

소음을 원인으로 한 손해배상청구소송에서 법원은 치료비와 부동산가치의 하락액, 이주비 등 재산적 손해에 대한 배상청구는 받아들이지 않고 인격권침해로 인한 위자료 청구를 일반적으로 인정하는 경향이라고 한다.⁴⁰⁾ 위자료는 정신적 손해를 금전으로 배상해 주는 것을 의미한다. 정신적 손해는 금전으로 완전히 전보될 수는 없지만 금전배상을 통하여 요양 또는 여가를 즐기도록 함으로써 피해자의 정신적 고통

39) 손윤하(주 7), 224.

40) 손윤하(주 7), 221.

을 간접적으로 치유하도록 하는데 그 의미가 있다.⁴¹⁾ 국민들의 생활수준이 평균적으로 신장된 현실을 반영하여 피해자의 정신적 손해에 대한 전보가 이루어져야 한다. 판례에 의하면 위자료 액의 결정에 있어서 “피해자 측의 사정” 이외에 “피해자가 재산적 손해를 제대로 계산해 받았는가”도 고려한다고 한다.⁴²⁾ 대항리사격장사건과 김포공항사건의 경우, 재산적 손해에 대한 배상을 인정하지 않은 채 위자료의 배상만을 인정하였다. 구체적인 배상액으로는 김포공항사건의 경우 소음영향도가 85WECPNL 이상인 경우에는 월 30,000원, 90WECPNL 이상의 경우에는 월 50,000원을 기준으로 지급하도록 하였다. 대항리사격장사건의 경우 소음의 정도가 훨씬 심했던 점을 고려하여 소음피해의 정도에 따라 피해자에 대해서는 월 170,000원에서 150,000원의 위자료의 지급을 판시하였다. 그러나 김포공항판결에서 원고들이 과거 3년간 항공기소음피해에 대하여 법원이 실제로 인정한 손해배상액은 원고 1인당 28만원에서 143만원이었다. 정부가 시행한 소음대책과 자발적 이주자의 과실 책임 등을 반영한 결과이다. 생활의 근거지인 주택에서 심각한 항공기소음으로 인하여 입은 생활불편, 난청, 심리적 고통 등 다양한 정신적 피해에 대하여 현재의 삶의 질과 기대수준에 비추어 충분한 배상이라고는 결코 볼 수 없는 금액이다.

나. 배상청구의 재발가능성

대항리사격장사건과 김포공항사건의 판결은 과거 3년간의 정신적 손해에 대한 위자료배상을 의미한다. 대항리사격장은 이미 폐쇄되어 소송이 재발될 여지가 없지만 김포공항의 경우, 피고인 국가의 특단의 소음경감대책이 마련되지 않는 한, 앞으로 동일 피해에 대한 위자료 청구가 매 3년마다 주기적으로 반복될 가능성이 있다. 법원의 역할은 분쟁의 최종적인 해결에 있다. 그러나 법원의 동판 결은 동일한 당사자 간의 반복되는 분쟁의 발생가능성을 남겨두고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 미래의 손해에 대한 영구적 손해배상청구가능성을 고려해야 하나, 법원은 이에 대하여 부정적이다. 그 이유로는 “장래의 항공기 소음에 의한 침해행위가 위법성을 지니는지의 여부, 그로 인한 손해의 유무 및 정도

41) 미국의 경우 불법행위로 인해 야기된 재산적 손해(damages for financial loss) 보다도 정신적 손해(damages for pain and suffering)에 대한 배상이 훨씬 많다. Jay M. Feinman, Law 101 Everything You Need to Know About the American Legal system, 165 (2000), Richard Posner, Economic Analysis of Law (4th Ed.), 197 (1992).

42) 이은영(주 25), 764.

는 공항의 관리자가 행할 소음피해방지 및 경감대책의 내용 및 실시상황, 피해자들에게 발생할 수 있는 각종의 생활사정의 변동 등 복잡 다양한 요소들에 의하여 좌우될 수 있는데, 이러한 점들에 대한 원고들의 주장, 입증이 없어 그 장래의 손해배상청구권의 성부 및 내용을 미리 명확히 인정하기가 곤란하고, 따라서 장래의 이행청구권의 권리보호의 요건을 흠결⁴³⁾하였다는 점을 들고 있다.

동일한 원고들이 사실 심 변론종결일 이후의 기간 동안 손해를 새로이 청구하는 소송을 제기한 경우에 하자의 기준인 수인한도를 달리 정할 수는 없을 것이다. “손해배상을 받은 후에도 계속적인 거주를 하는 것은 위험에의 접근이론에 따라 책임의 경감 또는 면책사유가 된다고 인정하여 피해자들의 계속적인 남소를 방지하고, 사회적으로 형평성 있는 구체적 타당성이 있는 결론을 도출하여야 할 것”이라는 견해⁴⁴⁾가 있으나 이는 매우 편의주의적인 발상이다. 얼마 되지 않는 위자료 배상을 받은 자에 대하여 위험에 접근한 악의의 피해자라고 보고 면책을 인정할 수는 없다. 피해자들이 위자료 배상을 받았다고 현재의 거주지로부터 이주해야 할 의무도 생기지 않는다. 법원이 위자료 판결을 한 것은 공항시설을 운영하며 소음피해 방지를 위해 충분한 조치를 취하지 아니 한 가해자에 대하여 그로 인한 피해의 일부이나 배상을 하도록 한 것이다. 판결이후에도 가해자인 국가가 아무런 소음방지조치를 취하지 않은 채 동일한 정신적 피해를 야기한다면 이번 판결과 마찬가지로 매 3년마다 위자료 배상 판결을 할 수밖에 없다. 시민의 생활수준이 상승하는 것에 비례하여 오히려 위자료 액수를 인상하여야 할 것이다.

다. 소송의 확산

항공기소음피해에 대한 배상청구 소송은 수많은 유사 피해자가 존재하기 때문에 이번 판결이 다른 소송의 제기에도 도화선이 될 가능성이 매우 높다. 그리고 대법원 확정판결이 다른 후행소송에 미칠 영향이 막대하므로 법원은 신중을 기하여 판결을 내렸어야 했다. 원고와 피고가 충분히 사실관계에 관해 입증할 기회를 부여해야 하고 비용과 시간에 구애받지 않고 정확한 소음의 정도와 피해의 내용 그리고 인과관계 문제 등을 짚었어야 했다. 선행 판결에서 시행된 감정은 후행 소송에서 계속 활용될 가능성이 있으므로 매우 엄격하고 보수적인 기준을 적용해야 했을 것이다.⁴⁵⁾

본 판례에서 법원은 원고들의 손해가 정신적 고통에 해당하는 위자료청구소송으

43) 손윤하(주 7), 225.

44) Id.

로 보고 정신적 고통을 소음의 정도에 따라 일률적으로 계산하였다. 개인의 피해상황을 고려하지 아니하고 일정한 소음 발생 구역 안에 사는 원고들에게 모두 동일한 기준을 적용하여 정신적 손해에 대한 위자료 배상을 인정한다면 이는 원고의 소송수행을 매우 용이하게 하는 것이고 결국 유사한 환경에 있는 주민들의 소송제기를 불러올 것이다.⁴⁶⁾ 위자료 배상판결은 개별적으로는 각각의 원고들에게는 배상액이 충분한 배상이 되지 못하는 적은 금액이지만 수많은 잠재적인 원고들에게 지급해야 하는 배상액은 정부에 큰 재정적 부담이 될 것이며 이주대책, 보상 그리고 소음방지시설의 설치 등 소음방지대책에 투입해야 할 자금을 계속 반복하여 제기되는 손해배상청구소송에 따른 손해배상에 충당하게 만드는 문제가 있다.

위자료청구 이외의 신체상의 피해 또는 재산상의 피해에 대한 배상을 구하는 경우 이러한 손해의 존재 및 크기 그리고 항공기소음과 손해 사이의 인과관계에 대한 입증책임을 원고가 부담하여야 할 것이다.⁴⁷⁾ 그럼에도 불구하고 위자료청구가 아닌 신체상 또는 재산상의 손해에 대한 배상을 청구하는 경우에도 이번 사건의 경우처럼 손해의 발생사실이나 인과관계의 입증을 엄격하게 요구하지 않을 가능성도 배제할 수 없다. 실제로 재산적 손해에 대한 구체적인 입증이 없이 재산상 피해의 배상을 인정한 하급심 판결이 나오고 있어 문제이다.⁴⁸⁾

45) 서영득, 항공기 소음소송에 대한 고찰, 항공진흥 36호, 55 (2004).

46) 2004년 11월 현재, 총 19건의 소음소송이 계류중에 있고 그 중 3건의 1심에서 국가 일부패소 판결이 선고되었다고 한다. 그 중 공군에서 수행하고 있는 소송은 공군 비행장 5곳 8건 원고 18,304명, 청구액 6,543,321,200원, 사격장 2곳 5건, 원고 15,652명, 청구액 28,466,700,000원이 있고, 국방부가 수행하고 있는 소송은 미군 비행장 2곳 3건, 원고 4,031명, 청구액 53,015,000,000원, 사격장 1곳 3건, 원고 2,371명, 청구액 45,930,000,000 등이다. 이를 모두 합하면 10곳 19건, 원고 40,358명, 청구액 130,955,021,200원이 된다. 서영득, id. 54.

47) 손윤하부장판사의 견해에 의하면 공항주변의 항공기소음으로 인하여 물권이나 인격권의 침해로 말미암아 재산상 손해를 입었음을 입증하기는 매우 어렵다고 보고 있다. 손윤하(주 7), 205.

48) 서영득, 위의 논문 57쪽 참조. 광주비행장 인근 주민이 제기한 소송에서 법원은 가축폐사를 주장하는 원고에 대하여 구체적 입증이 없음에도 국가의 책임을 일부 인정했다.

IV. 맺는말

매항리사격장사건과 김포공항사건에서 법원은 과실 책임의 법리를 적용하여 사격장과 공항의 설치관리자인 국가가 소음방지시설의 설치의무 또는 위험방지의무를 충실히 수행하지 아니하였으므로 과실 또는 영조물의 설치관리상의 하자가 있음을 인정하고 이로 인해 발생한 소음에 의해 정신적 고통 및 생활방해가 있었다는 인과관계의 입증아래 가해행위의 위법성을 인정하여 피고의 배상책임을 인정할 수도 있었다.

그러나 매항리사격장사건과 김포공항사건에서 법원은 수인한도론을 영조물의 설치관리상의 하자유무를 판단하는데 활용하였고 위법성여부의 판단에마저 사용함으로써 신수인한도론을 채용한 것으로 보인다. 신수인한도론은 무과실책임의 법리를 마찬가지로의 효과를 갖는 것으로써 과실 책임의 법리를 일반원칙으로 하고 무과실책임을 특수입법이 존재하는 경우에 예외적으로 인정하는 우리 민법의 일반원리에 부합하지 않는다. 환경침해의 경우 피해자 구제의 필요성이 강조된다고는 하나 법원에 의한 법의 자의적인 변경까지 허용될 수는 없는 것이다. 이번 판결에서 법원은 소음 피해자들의 피해를 구제하여 구체적 타당성 있는 판결을 내렸다고 자부할 수는 있으나 결론을 도출하는데 사용한 법리가 지나치게 넓어 결과적으로 당해 판결은 사회적으로 타당하지 못한 판결이 될 가능성이 높아졌다.

초 록

최근 경기도 화성군 매항리사격장과 김포공항 인근의 주민들이 제기한 소음피해에 대한 위자료청구소송에서 대법원은 각각 원고 승소 판결을 내렸다. 오랜 기간 공항과 군용사격장 인근에 거주하면서 소음피해로 고통을 입은 주민들에 대하여 처음으로 법적인 구제를 하였다는 점에서 큰 의미를 찾을 수 있다. 위 두 판결에서 대법원은 원고의 입증책임을 가볍게 하였다. 대법원의 이러한 판결 내용은 전국 각지의 군용비행장과 공항 인근 주민들에게 큰 영향을 미쳐 이미 많은 이들이 유사한 소송을 제기하였거나 준비 중에 있다. 매항리사격장사건과 김포공항사건에서 법원은 과실 책임의 법리를 적용하여 사격장과 공항의 설치관리자인 국가가 소음방지시설의 설치의무 또는 위험방지의무를 충실히 수행하지 아니하였으므로 과실 또는 영조물의 설치관리상의 하자가 있음을 인정하고 이로 인해 발생한 소음에 의해 정신적 고통 및 생활방해가 있었다는 인과관계의 입증아래 가해행위의 위법성을 인정하여 피고의 배상책임을 인정할 수도 있었다. 그러나 매항리사격장사건과 김포공항사건에서 법원은 수인한도론을 영조물의 설치관리상의 하자유무를 판단하는데 활용하였고 위법성여부의 판단에마저 사용함으로써 신수인한도론을 채용한 것으로 보인다. 신수인한도론은 무과실책임의 법리를 마찬가지로의 효과를 갖는 것으로써 과실 책임의 법리를 일반원칙으로 하고 무과실책임을 특수입법이 존재하는 경우에 예외적으로 인정하는 우리 민법의 일반원리에 부합하지 않는다. 환경침해의 경우 피해자 구제의 필요성이 강조된다고는 하나 법관에 의한 법의 자의적인 변경까지 허용될 수는 없는 것이다. 이번 판결에서 법원은 소음피해자들의 피해를 구제하여 구체적 타당성 있는 판결을 내렸다고 자부할 수는 있으나 결론을 도출하는데 사용한 법리가 지나치게 넓어 결과적으로 당해 판결은 사회적으로 타당하지 못한 판결이 될 가능성이 높아졌다.

Abstract

Recently, the Korean Supreme Court released two important decisions concerning damages for the pain and suffering from Aircraft noise. The local people who are living near the Air Force practice site at Maehyang-ri and the Kimpo International Airport brought lawsuits against the Korean government requesting damages for their financial loss from the severe noise and the damages for their pain and suffering. Plaintiffs alleged that they suffered physical malfunctions, extreme disturbances and the reduction of property values from the extreme noises which were daily repeated. District Court of Seoul Province did not allow plaintiffs all but the damages for pain and suffering. Plaintiffs could not prove the causation between their financial loss and the noise. The Supreme Court confirmed the lower court's decision. Article V of the National Compensation Act (analogous to the Federal Tort Claims Act of the USA) reads, "the government shall be liable for any loss caused by the defect on establishment or maintenance of public facilities." In the two cases, the major issue was whether the government's establishment or maintenance of Air Force practice site and the airport was defective because they caused serious noise to surrounding neighbors. Previously, the Supreme Court interpreted the clause "defect on establishment or maintenance of public facilities" as failure of duty to provide safety measures to the degree generally required to ordinary manager. However the Court at this time interpreted differently that the defect could be found if the facility caused to any person loss to the degree intolerable. In the two cases the Court confirmed the lower court's finding that noise level at the site was severe enough to be intolerable. This standard is based on the severity of the loss rather than the failure of duty. It became easier for plaintiffs to prove the cause of action under this interpretation. The consequence of the ruling of these two cases is 'rush to the courtroom' by the local people at similar situations. The ruling of these two cases was not appropriate both in theory and in consequence. The Korean tort system is basically based on the theory of negligence. Strict liability is exceptional only when there is special legislation. The Court created strict

liability rule by interpreting the Art. V of the National Compensation Act. This is against the proper role of the court. The result of the cases is also dismal. The government was already sued by a number of local people for damages. Especially the Department of Defense which is operating many airports nationwide has financial hardship, which will cause downsizing military practice by the Air Force in the long run. This is no good to any one. Tens of millions of dollars which might be used for compensation might be better used to prevent further noise problem surrounding airports.

주제어 : 소음피해, 위자료청구, 과실 책임 법리, 위험방지의무, 수인한도론, 무과실 책임법리, 피해구제

Key word : noise damage, compensation claim, tort law, negligence law, strict liability, damage remedy