

군용 항공기 소음피해 구제에 대한 민사법적 고찰*

남기연**

차 례

- I. 서설
- II. 군비행장 소음에 대한 일반론
- III. 피해구제를 위한 주요 쟁점
- IV. 결론

[국문초록]

군용 비행장과 사격장에서 실시하는 군사훈련에 의해 발생하는 항공기 소음으로 인해 인근 주민들이 심각한 피해를 입고 있으며, 공공성을 이유로 단순히 수인해야 했던 과거와 달리 최근에는 법적 분쟁도 끊이지 않고 있다. 환경정책기본법이나 소음·진동관리법 등의 현행 환경관련 법률에서는 군 항공기 소음에 대한 규제기준이나 보상 등에 대해 규정하고 있지 않은 만큼 이러한 분쟁은 예견된 결과이고 또한 피해구제를 위한 대책 마련에 있어서도 근거가 없어 제한이 따를 수밖에 없다. 사후적 구제방안으로서의 손해배상에 있어서도 매항리 사건 이후 유사한 피해관련 소송이 지속적으로 제기됨으로 인해 제한된 국가 예산도 배상에만 치우치게 되어 항공기 소음에 관한 근본적이고 구체적인 해결에 장애가 될 수밖에 없다.

항공기소음 피해 관련 소송에서는 국가안보와 국토방위를 위한 군 비행장과 사격장의 공공성 보장과 함께 피해 주민들의 환경권과 사생활 보호 및 재산권의 정당한 행사 등이라는 상호 이해관계의 충돌에 있어, 두 가지 측면 모두를 원활하게 고려하여 합리적으로 해결하는 것이 무엇보다 중요하다. 이러한 의미에서 본 연구는

* 이 연구는 2011년도 단국대학교 대학연구비의 지원으로 연구되었음.

** 단국대 법학과 조교수, 법학박사

소음피해에 따른 민사법적 구제 절차에서 논의되고 있는 주요 쟁점사안에 대한 분석을 통해 그 문제점에 대해 고찰해 보았다. 즉, 영조물의 하자과 관련된 기능적 하자이론의 법체계상의 문제점을 비롯하여, 위협에의 접근 이론을 적용함에 있어 이를 배상액의 감경 사유만으로 볼 것이 아니라, 배상금을 목적으로 이주한 악의의 거주자 등에 의한 무분별한 소송을 예방하기 위해서라도 이 이론을 적극적으로 해석해야 할 필요성을 다루었다. 이러한 소송상의 논점들에 대한 분석과 검토가 앞으로 군 항공기 소음에 대한 규제기준을 비롯하여 소음대책지역에 대한 소음방지대책, 피해보상 및 주민지원사업 등을 수립·시행하기 위한 법적 근거를 마련하는데 있어 참고가 될 수 있기를 기대해 본다.

I. 서설

사회가 발전하고 번모함에 따라 매연, 진동, 악취 등 환경오염의 심각성은 날로 더해지는 가운데, 그에 따른 피해는 더 이상 개인의 문제가 아닌 사회와 국가 차원에서도 심각한 고민의 대상이 되고 있다. 소음 역시 그 발생 원인이 매우 다양하고, 인간의 신체와 정신에 직·간접적인 피해를 야기하고 있는 환경오염 중 하나이다.

최근에는 군용 비행장과 사격장의 인근에 거주하는 주민들이 해당 군사시설에서 나오는 소음에 따른 피해를 호소하며 손해배상을 청구하는 사례가 급격히 늘고 있다. 남과 북이 군사적으로 대치하고 있는 상황에서 국가안보와 국토방위를 위한 전투기의 비행훈련과 사격훈련은 필수불가결하며, 이러한 훈련은 주야를 불문하고 실시될 수밖에 없다. 반면 좁은 국토 여건상 군용 비행장과 공군 사격장이 주거 지역에서 멀지 않은 곳에 위치할 수밖에 없는 만큼, 전투기 훈련과 사격훈련에 따른 소음으로 인근 주민들에게 피해를 야기하는 것도 불가피하다. 과거에는 국가안보와 국토방위라는 공공성에 비중을 두어 군 비행장과 사격장의 소음을 단순히 감내해야만 하는 상황이 일반적이었던 만큼,¹⁾ 군사시설에 의한 소음의 문제에 대한 법률적 분쟁이나 본격적인

1) 2007년 12월 국방부에서 실시한 소음대책기준 변경에 따른 소음영향평가 및 예산추계에 관한 연구를 바탕으로 국회예산정책처에서 제작성한 자료에 의하면, 육·해·공군 군용비행장 주변지역의 소음도 제1종 지역(95WECPNL 이상)에 약 4,099개의 가옥이 존재하고 있으며, 2종 지역(90WECPNL 이상 95WECPNL 미만)에는 약 8,607개의 가옥, 2개의 학교 및 12개의 공공시설이 3종 지역(75WECPNL 이

논의가 없었던 점도 사실이다.

하지만 군 비행장과 사격장 소음이 해당 군사용 시설의 상린관계에 있는 주민들에게는 현실적이고 직접적인 피해를 야기 시키고 있으며 그 심각성이 날로 커지고 있다는 점은 주지의 사실이다. 이점에서 매항리 사격장에서 발생하는 소음 등으로 지역 주민들이 입은 피해는 사회통념상 참을 수 있는 정도를 넘는 것으로서 사격장의 설치 또는 관리에 하자가 있었다고 인정한 판결²⁾과 최근에는 대구의 공군비행장 주변 지역의 항공기소음 피해가 사회생활상 통상의 수인한도를 넘어 위법하다는 판결³⁾은 향후 군사시설에 의한 소음피해소송에 계속적으로 영향을 미치고 있다. 1999년 이후 군 소음피해 관련 소송건수가 내년 급증하고 있는데다, 군 소음소송에 따른 피해배상금에 대한 예산도 2011년도 40억 원에서 2012년도 예산안에서는 1,160억 원으로 120억 원이 증액 편성되었다.⁴⁾ 이렇게 피해 주민에 대한 적절한 보상과 지원을 위해 소요되는 비용이 국방예산에서 커다란 비중을 차지하고 있다. 군의 입장에서는 소음피해를 최소화하기 위한 방안으로 군사훈련시간을 축소 또는 변경하기도 하지만, 그 법적 근거가 없는 만큼 제한이 따를 수밖에 없는 데다 작전 훈련에 차질을 빚게 된다. 이에 2008년부터 군용비행장에서 발생하는 소음영향도가 큰 지역을 소음대책지역으로 지정하고 소음대책지역에 대한 소음방지대책 및 주민지원사업 등을 수립·시행하기 위한 법적 근거를 마련하여 소음피해 주민들의 생활환경개선을 목적으로 하는 '군용비

상 90WECPNL 미만)에는 260,234개의 가옥, 136개의 학교 및 655개의 공공시설이 존재한다. '군용비행장 주변지역 소음방지 및 지원에 관한 법률안(정우택의원 대표발의)' 자료 29면 이하.

2) 대법원 2004. 3. 12. 선고 2002다14242 판결.

3) 대법원 2010. 11. 25. 선고 2007다74560 판결.

4) 국회 국방위원회의 「국방부 소관 2012년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서」에 의하면, 군 소음피해 소송이 2010년에 37건, 2011년 8월 기준 66건이 신규로 제기되었으며, 2000년 이후 2011년 8월 말 기준 군 소음피해 소송의 진행현황은 다음과 같다.

구분	사건수(건)	원고수(명)	인용액/청구액 (백만원)	심급별 현황(건)		
				1심	2심	3심
종결사건	108	537,083	2,971/4,722	22	34	52
진행사건	161	463,184	/2,054	109	49	3
계	269	1,037,267	2,971/6,826	131	83	55

(출처: 국방부 국제정책관실)

행장 주변지역 소음방지 및 지원에 관한 법률⁵⁾의 제정이 추진되고 있다.

군 비행장과 공군 사격장의 소음피해에 관한 분쟁은 한편으로 거주 주민의 생활권 보장이라는 측면과 다른 한편으로는 군의 역량강화를 통한 국가안보라는 중대한 공익성이 서로 상충하면서 발생하게 된다. 이에 본 글에서는 군 비행장과 사격장 내 발생하는 소음의 개념과 범위를 비롯하여 대표적인 피해 사례를 살펴보고, 소음피해에 따른 민사법적 구제 절차에서 논의되고 있는 주요 쟁점사안의 문제점을 파악하면서 그 구체적인 해결방안을 제시하고자 한다.

II. 군비행장 소음에 대한 일반론

1. 군비행장 소음의 정의 및 특성

군의 국가안보수행과정에서 군비행장에서 전투기가 이·착륙 하거나 공군 사격장에서 전투기 사격훈련에 의해 발생하는 소음은 고주파수이며 강도가 높은 특성으로 인해 단시간이라 해도 해당 군사시설 인근에 거주하는 주민들에게 악영향을 미치고 있다.⁶⁾ 이러한 군비행장에서 발생하는 항공기 소음이 법적으로 어떻게 정의되며 그 규제기준을 어떻게 설정하고 있는지에 대해 살펴볼 필요가 있다.

(1) 항공기 소음의 정의

5) 이미 2008년 10월 관계부처와의 협의와 입법예고 등을 거쳐 2009년 국회에 제출된 바 있으며, 현재에도 계류 중에 있다. 국방백서 2010, 국방부, 217면. 최근 2012년 7월 2일에는 12인의 국회의원이 중심이 되어 정우택 의원이 대표 발의하였다.

6) 군용비행장은 군전용비행장을 비롯하여 민군공용비행장 및 군사격장으로 구분할 수 있으며, 비행장은 23개, 사격장은 17개 등 총 40개가 존재하며, 소음·진동발생 기지 현황을 보면 다음과 같다.

사업대상	육군	공군	해군	합계
비행장	8	13	2	23
사격장	10	5	2	17
합계	18	18	4	40

(출처: 국방부)

소음이라 함은 ‘기계·기구·시설, 그 밖의 물체의 사용으로 인하여 발생하는 강한 소리로서 사람의 건강에 피해를 주는 것’이라고 정의할 수 있다.⁷⁾ 반면 소음이 항상 소리의 강도에 의해 결정되기 보다는 당사자의 상황과 입장 즉, 사회 심리적 강도에 달려있다는 점에서 소음을 ‘통상적인 수인의 한도를 넘어 사람에게 불쾌감을 야기하는 음질 또는 음량의 소리’라고 정의하기도 한다.⁸⁾ 이러한 수인한도 내지 개인의 주관적 요소를 소음의 판단기준으로 하는 경우, 구체적 사안에 따라 개별적으로 판단하여야 하여야 할 것이다.⁹⁾ 소음에는 공장소음, 교통소음, 생활소음, 항공기소음 등 그 종류가 매우 다양하며, 다른 환경오염과 달리 피해자들에게 노출되는 즉시 인식될 수 있으며 매우 민감한 반응을 초래하고 소음원에 대한 파악과 인과관계 역시 비교적 투명하게 드러나는 특징을 갖는다.¹⁰⁾

항공기 소음에 대해서는 법적으로 명확한 정의가 내려져 있지 않지만, 위에서 살펴본 소음에 관한 법적 정의에 비춰볼 때, 항공기의 사용으로 발생하는 강한 소리라고 볼 수 있고 여기에는 통상 항공기의 주행과 이·착륙시에 따르는 엔진소리, 배기소리, 타이어와 활주로의 마찰음 등이 포함된다. 항공기 소음은 금속성 고주파음으로 상공에서 다량으로 발생하는 충격음인 만큼, 그 소음 수준이 자동차 소음, 공장 소음, 건설 소음, 일반 생활 소음 등에 비해 매우 높으며 발생장소가 고공인 만큼 소음의 영향이 미치는 범위가 다른 소음원에 비하여 매우 넓어 피해자들이 대규모인 경우가 대부분이다.¹¹⁾ 특히 소음의 정도를 측정하고 이를 분석하는 것이 매우 전문적이고 복잡하

7) 소음·진동관리법 제2조 제1호에서는 ‘소음(騒音)이란 기계·기구·시설, 그 밖의 물체의 사용 또는 환경부령으로 정하는 사람의 활동으로 인하여 발생하는 강한 소리를 말한다.’라고 규정하고 있으며, 환경정책기본법 제3조에서는 ‘환경오염이란, 사업 활동 및 그 밖의 사람의 활동에 의하여 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취, 일조 방해 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태를 말한다.’라고 규정하고 있다.

8) 이상규, “소음공해에 대한 법적 대응”, 환경강연집 제2편, 1993, 150면.

9) 소음의 개념에 대한 판단은 아니지만, 대법원은 “악취, 소음 등의 개념은 공공의 위험, 음란, 공연성 등과는 달리 법관이 일정한 가치판단에 의하여 내릴 수 있는 규범적 개념이 아닌 것”으로 보면서, 악취인지 소음인지 여부를 판단함에 있어서는 “당해 법규가 정하는 기준치의 측정방법 등에 의하지 아니하고서는 막연하게 함부로 판정할 수는 없다”고 판시하였다(1989. 1. 31. 선고 88도1650 판결).

10) 서울중앙지방법원 2010. 1. 27. 선고 2009가합60553판결. 그 외에도, 소음은 다른 오염물질과 달리 그 위치나 시간대 등에 따라 상대적으로 영향을 미치며, 발생 원인이 존재하는 시간적 범위에서만 한시적으로 존재하고 일정한 범위의 지역에 국한하여 영향을 미친다는 특징을 갖는다. 전경운, 스포츠시설의 소음에 대한 규제와 책임, 스포츠와 법 제2권, 2001, 269면.

다. 또한 주 소음원인인 배기가스가 소용돌이치며 분사될 때 발생하는 음은 지향성을 갖고 있어 후방 쪽이 더 강하다. 이로 인하여 항공기의 이·착륙시 활주로 주변에는 소음 수준이 높지만 고도가 높아질수록 약해진다.

일반적으로 항공기 소음은 인근 주민들에게 신체적 뿐만 아니라 재산적으로도 영향을 미치는데,¹²⁾ 우선 수면방해, 청력상실 및 소음난청, 집중력 장애 등과 같이 생명과 신체에 대한 침해를 야기한다. 또한 학습이나 독서 등의 지적장애 능률 저하, 일상적인 대화나 전화통화 그리고 TV시청 등의 생활 활동에서도 방해를 입고 있다. 나아가 토지와 건물의 재산상 가치 하락이나 가축의 유산이나 사망과 같은 재산권에 대한 침해 역시 소음에 따른 영향이라고 볼 수 있다.

(2) 항공기 소음의 측정 단위

소음에 대하여는 통상적으로 dB이라는 소음측정단위가 사용되고 있는데, 군비행장과 항공기 소음에 대해서는 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization, 이하 ICAO)에서 1971년 4월 채택한 WECPNL(Weighted Equivalent Continuous Perceived Noise Level)이라는 특수한 소음측정단위가 사용되고 있다. 우리나라는 1991년 환경부가 고시한 ‘소음·진동공정시험방법’에 따라 WECPNL이 항공기소음의 측정단위로 채택되었으며,¹³⁾ 현행 ‘공항소음 방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률’(이하 ‘공항소음대책법’이라 함) 시행규칙 제2조에서 WECPNL 단위에 의한 항공기소음영향도 산정방식을 규정하고 있다. 이는 항공기 소음이 시간대별로 달라진다는 점을 감안하여 특정 지역에서 1일 수회 그 소음정도를 측정한 후 시간대별로 가중치를 부여하여 계산하는 소음영향도의 단위를 말한다.¹⁴⁾ 항공기 소음도가

11) 서울중앙지방법원 2008. 1. 22. 선고 2005가합71487 판결.

12) 항공기 소음이 미치는 영향에 대해서는, 서울대학교 환경소음진동연구센터, 「해외주둔미군 비행장/사격장 소음대책에 관한 연구」, 2002, 8면 이하 참조

13) 강종선, “항공기소음 관련 민사소송의 제 논점”, 사법논집 제44호, 2007, 281면; 이수갑, “군용비행장 주변 소음예측평가 방법연구”, 2002, 7면.

14) 소음영향도(WECPNL)=dB(A)+10 log(N1+3N2+10N3)-27로 계산된다. 여기서 dB(A)는 이·착륙하는 항공기마다 1일 단위로 계산한 당일 평균 최고 소음도이며 N1은 오전 7시부터 오후 7시까지의 항공기 운항 횟수, N2는 오후 7시부터 오후 10시까지의 항공기 운항 횟수, N3는 오후 10시부터 다음날 오전

90WECPNL 이상이면 주민의 일상적인 주거생활이 아주 곤란한 상태가 되고 76WECPNL 이상일 경우에도 주거, 교육 및 의료 시설에는 방음 시설이 필요하게 된다.¹⁵⁾

2. 피해 사례 (침해의 유형)

군항공기소음에 의해 인근에 거주하는 주민들의 피해사례 중에서 군용 항공기의 사격훈련을 위한 공군 사격장과 관련해서는 매항리사격장 사건을, 군용 항공기의 이·착륙만을 위한 군용 비행장의 소음과 관련해서는 대구비행장 사건을 대표적인 예로 들 수 있다.

(1) 매항리사격장 사건¹⁶⁾

경기도 화성군 매항리에 소재한 미공군 사격장¹⁷⁾의 육상사격장으로부터 4km 이내

7시까지의 항공기 운항 횟수를 나타낸다, 한국환경정책·평가연구원, 「군용항공기 소음기준(안) 설정에 관한 연구」, 국방부, 2002, 27면.

15) 진호영, “군용항공기 소음피해 민원에 관하여 관한 연구”, 공군본부, 2002, 6면.

소음도(WECPNL)	시끄러운 정도	환경
90 이상	대단히 시끄럽다	주거 생활 곤란
80 ~ 89	시끄럽다	주거용 건축 방음시설 설치
76 ~ 79	약간 시끄럽다	교육, 병원시설 방음 시설 설치
71 ~ 75	별로 시끄럽지 않다	주거에 지장 없는 지역
70 이하	시끄럽지 않다	주거 쾌적 지역

16) 서울지방법원 2002. 1. 9. 선고 2001나29253 판결; 대법원 2004. 3. 12. 선고 2002다14242 판결.

17) 주한미군 전용사격장으로 1951년 경 한국 전쟁 당시 미군이 사격훈련을 시작하면서 설치된 후 한미 SOFA에 근거하여 공식적으로 설치되었다. 지형적인 특성상 해상 및 육상사격장의 동시 운영이 가능하여 아시아 지역 최적의 공군사격장에 해당하여 주한 미군 외에 일본, 태국 등의 극동지역에 배치된 미군 소속 전투기의 사격훈련에도 이용되어왔다. 육상사격장에서의 훈련은 주로 최신에 전투기와 공격용 헬기 등이 매항리 일대 상공을 저공비행 하다가 급강하하면서 육상사격장에 기관총사격을 하고 다시 급상승하는 방법으로 행하여지고, 해상사격장에서의 훈련은 위 전투기 등이 로켓포 및 기관포 등의 실탄이나 연습탄을 투척하거나 기관총을 사격하는 방법으로 행하여진다.

에 거주하고 있는 주민들이 사격장에서 발생한 소음으로 인한 신체적·정신적 고통에 대한 국가배상을 청구하는 소송을 제시한 사건이다. 비행기 편대가 해상사격훈련을 위해 인근 지역 상공을 선회하거나 급강하여 사격한 후 급상승하는 과정, 폭탄 투하 및 기총 사격시 등에 따른 소음이 주민들에게 그대로 노출되어 있었다. 1988년 경 미군이 소음을 측정할 결과 항공기소음영향도(WECPNL)가 90 내지 110에 이르렀던 것으로 전해졌으며, 이후 수차례 측정한 사례로 볼 때, 매항리사격장 인근 주민들은 주말이나 공휴일을 제외하고 매일 평균 70dB 정도의 소음에 노출되었고, 매일 10회 이상 실제 비행기가 매항리 상공에 나타나 훈련을 끝마칠 때까지의 동안인 매회 20분 정도는 90dB, 실제 사격이 행하여지는 시간 동안에는 순간적으로 최대 130dB을 전후한 소음에 수십 년간 지속적으로 노출되어 있었다. 사격훈련이 행하여지는 시간대에서의 평균소음수준인 70dB은 환경정책기본법상의 환경소음기준에서 전용주거지역(주간 50dB, 야간 40dB)과 일반주거지역(주간 55dB, 야간 45dB)의 기준과 비교하여 이를 훨씬 초과하여 공업지역의 기준(주간 70dB, 야간 65dB)에 해당한다.

국가배상법 제5조의 영조물에 해당하는 사격장의 하자와 관련하여, 법원은 “국가배상법 제5조 제1항에 정하여진 ‘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 포함된다”고 판시하면서, 영조물의 설치 또는 관리자의 방호조치의무의 이행여부를 기준으로 하자를 판단하던 종전 입장과 달리 수인한도를 기준으로 내세웠다. 또한 어느 정도에 이르러야 수인한도를 초과한 것인지에 관하여는 “사회통념상 참을 수 있는 피해인지의 여부는 그 영조물의 공공성, 피해의 내용과 정도, 이를 방지하기 위하여 노력한 정도 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것이다”라고 판시하였다.

또한 군사격장 설치 이후에 이주한 자들에 대한 배상책임과 관련해서도 “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 아니한다”고 판시하면서, 위험에의 접근 법리를 적용하면서도 이를 손해배상책임의 감면사유로 보지 않았다.

본 사건은 그동안 국가안보와 공공성 등의 이유로 감수해야만 했던 군용 사격장 주민의 소음피해에 법원이 원고 승소 판결을 선고하면서 군사시설 소음피해에 대하여 적극적으로 보상을 인정한 대표적인 판례가 되었다. 하지만 이후 군용 비행장 및 사격장 주변 지역 주민들로부터 소음 피해로 인한 손해배상소송이 줄을 잇게 되는 계기를 제공하게 되었다.

(2) 웅천사격장 사건 등

이 외에 웅천사격장 사건에서도 소음측정단위에 있어 dB을 기준으로 하였는데, 매항리사격장 사건과 달리 최대소음이 109.0dB(A), 최저소음도는 36.2dB(A)로 나타났으며 수인한도기준을 75dB로 판단하였다. 이 사건에서도 1심과 2심¹⁸⁾에서는 위험에의 접근 이론을 적용하면서 손해배상책임을 감면할 수 없다고 판단하였으나, 상고심¹⁹⁾에서는 “사격장의 소음피해를 인식하거나 과실로 인식하지 못하고 이주한 일부 주민들의 경우, 비록 소음으로 인한 피해를 용인하고 이용하기 위하여 이주하였다는 등의 사정이 인정되지 않아 국가의 손해배상책임을 완전히 면제할 수는 없다고 하더라도, 손해배상액을 산정함에 있어 그와 같은 사정을 전혀 참작하지 아니하여 감경조차 아니 한 것은 형평의 원칙에 비추어 현저히 불합리하고, 불법행위로 인한 손해배상액의 산정에 관한 법리를 오해한 잘못이 있다”고 판시하면서 원심판결을 파기한 바 있다. 즉, 위험에의 접근 이론에 따라 손해배상액을 산정함에 있어서는 형평의 원칙상 과실상계에 준하여 감경 또는 면제사유가 된다고 보았다. 또한 낙동강사격장 사건²⁰⁾에서는 항공기소음영향도에 있어서 WECPNL을 기준으로 판단하였으며, 수인한

18) 서울중앙지방법원 2004. 1. 20. 선고 2001가합75962 판결; 서울고등법원 2008. 7. 4. 선고 2004나 25934 판결.

19) 대법원 2010. 11. 11. 선고 2008다57975 판결.

도를 85WECPNL로 보았다.

(3) 대구비행장 사건²¹⁾

대구비행장 인근에 거주하는 주민들이 국가를 상대로 항공기소음으로 인한 손해배상을 청구한 사안이다. 대구비행장은 민·군 겸용 공항으로 군용기(전투기, 정찰기, 수송기 및 헬리콥터)와 민간 항공기가 동시에 운항하고 있는데, 전투기의 비행훈련이 주된 것이며 전투기 소음이 가장 심각한 소음피해 요인이었다. 전투기의 비행훈련은 주당 약 4.5일 정도인데, 08:30~21:00 사이에 비행이 실시되고 야간에는 비행이 없었다. 1일 평균 운항횟수는 평균 66회 정도인데, 적게는 23회부터 많게는 92회 정도로 매우 불규칙하였다.

우선 대구비행장의 설치·관리상의 하자 관련해서는, 법원은 국가배상법 제5조 제1항의 영조물의 설치 또는 관리의 하자에 대한 해석에 있어 기존의 관례와 마찬가지로 “영조물이 공공의 목적에 이용됨에 있어 그 이용 상태 및 정도가 일정한 한도를 초과하여 제3자에게 사회통념상 수인할 것이 기대되는 한도를 넘는 피해를 입히는 경우”까지 포함시키면서, “대구비행장 이용과 관련하여 발생한 소음 등의 침해가 인근 주민인 원고 등에게 사회통념상 수인할 것이 기대되는 한도²²⁾를 넘는 경우에는 피고

20) 서울중앙지방법원 2006. 12. 12. 선고 2004가합33259, 2004가합66808, 2005가합68535, 2006가합 86172 판결.

21) 서울중앙지방법원 2011. 8. 31. 선고 2011가합6873 판결; 서울고등법원 2012. 1. 12. 선고 2011나 75982 판결.

22) 이러한 수인한도의 기준을 정함에 있어서는 “① 대구비행장 설치 당시에는 주변 토지 대부분이 농지로서 거주하는 주민이 적었으나 도시의 확장에 따라 대구비행장 주변에도 많은 주민이 밀집하여 거주하게 된 점, ② 남북이 분단되어 군사적으로 대치하고 있는 현실에서 영공방위 및 전쟁억지를 위한 전투기 비행훈련은 불가피하므로 대구비행장의 존재에 고도의 공익성이 있는 점, ③ 피고가 훈련형태를 변경하거나 야간비행을 제한하고 전투기 엔진점검을 방음정비고에서 실시하는 등 지속적으로 소음 감소대책을 시행하고 있는 점, ④ 동일한 소음도에 노출되더라도 배경소음이 낮은 지역의 주민이 높은 지역의 주민들에 비하여 더 높은 불쾌감을 느끼는바, 대구와 같은 대도시의 경우 배경소음이 높아 항공기소음에 따른 수인한도도 높아져야 하는 것으로 보이는 점, ⑤ 항공기소음으로 인한 불이익은 원고 등이 거주하는 지역의 부동산거래가격 등에 반영되어 비행장 설치 이후 이주한 원고 등의 경우 소음 피해가 없는 지역에 비하여 적은 비용으로 건물을 매수하거나 임차할 수 있었을 것으로 보이는 점, ⑥ 앞서 본 항공기소음 규제기준 등을 종합적으로 고려하여 대구비행장 주변의 항공기소음이 최소한

에게 대구비행장 설치·관리상의 하자가 있다”고 판시하였다.

다만 손해배상액을 산정함에 있어서는 위험에의 접근이론을 적용하면서, “언론보도 등을 통하여 사격장 및 비행장 주변 소음피해가 사회적으로 공론화되어 대구비행장 주변이 계속적으로 항공기소음에 노출되는 지역이라는 것이 널리 알려졌다고 보이는 1989. 1. 1. 이후 대구비행장 주변으로 전입한 주민들의 손해액을 30% 감액하고, 나아가 이전에 제기된 대구비행장 인근 거주 주민들이 국가를 상대로 항공기소음으로 인한 손해배상을 청구한 사건에서 국가배상책임을 인정한 대법원 판결²³⁾의 내용이 널리 알려졌다고 보이는 2011. 1. 1. 이후 전입한 주민들의 손해액을 50% 감액한다”고 판시하였다.

3. 군비행장 소음 관련 규제 법령

국내에는 아직 항공기소음의 규제에 관련된 별도의 법률이 제정되어 있지 않고, 민간공항이나 민간항공기의 소음에 관하여 환경정책기본법²⁴⁾, 소음·진동 관리법, 항공법 및 공항소음대책법에서 다루고 있다.

(1) 환경정책기본법 및 소음·진동 관리법

국가 또는 지방자치단체가 법령의 제정이나 행정계획의 수립 및 사업 집행시 지켜야 할 환경기준을 정하고 있는 환경정책기본법은 대기, 물, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조 등 사람의 일상생활과 관계되는 생활환경에 따른 환경오염원에 대해 규제를 하고

소음도 85데시벨 이상인 경우에 사회통념상 참을 수 없는 피해에 해당한다”고 보면서, 그에 따라 주민의 정신적 손해에 대한 배상으로 위자료청구권을 인정하였다, 서울고등법원 2012. 1. 12. 선고 2011나 75982 판결.

23) 대구비행장과 관련하여 이미 내려진 대법원 2010. 11. 25. 선고 2007다74560 판결 당시에는 원심(서울중앙지방법원 2006. 12. 5. 선고 2006가합23904 판결)에서 “1989. 1. 1. 이후에 대구비행장 주변에 입주한 원고들은 대구비행장의 소음피해를 인식하거나 과실로 이를 인식하지 못하고 입주하였다고 할 것인바, 손해배상액을 산정할 때 형평의 원칙상 과실상계에 준하여 위 손해액에 대하여 30%를 감액한다.”고 판시하였다.

24) 환경정책기본법시행령 제2조에서는 소음의 지역별, 시간대별 소음환경기준을 정하여 의 소음 환경기준에서는 항공기 소음이 제외되어 있다.

있다. 이에 따라 정부는 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경 기준을 설정하여야 하며, 특히 소음에 관해서도 동법 시행령 제2조에서 지역별, 시간대별 소음환경기준을 정하여 규제하고 있다.²⁵⁾ 이러한 환경정책기본법의 소음환경기준이 항공기소음, 철도소음 및 건설작업 소음에는 적용되지 않는다고 규정하고 있지만, 소음 관련 법적 분쟁에 있어서 수인한도를 판단함에 있어서는 중요한 요소가 되고 있다. 예를 들어 매향리 사격장 사건에서 법원은 “매향리 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”라고 판시하면서, 환경정책기본법상의 소음환경기준이 수인한도를 판단함에 있어 고려가 되었다.

소음·진동 관리법은 공장·건설공사장·도로·철도 등으로부터 발생하는 소음·진동으로 인한 피해를 방지하고 소음·진동을 적정하게 관리하여 모든 국민이 조용하고 평온한 환경에서 생활할 수 있게 함을 목적으로 제정되었다. 동법에서도 소음배출 허용기준을 정하고 그 위반행위에 대하여는 개선명령, 허가취소 및 위법시설 폐쇄조치 등의 제재를 가할 수 있도록 규정하고 있다. 한편 동법 제39조에 의하면, 항공기 소음이 대통령령으로 정하는 한도를 초과하여 공항 주변의 생활환경이 매우 손상된다고 인정되는 경우 방음시설의 설치나 소음방지에 필요한 조치를 취할 수 있다. 하지만 이러한 공항에 대해서는 동법 시행령 제9조 제3항에서 공항소음대책법 제2조 제4호에 따른 공항 측, 공항시설을 갖춘 공공용 비행장(항공법 제2조 제7호)으로 제한하고 있어 군용비행장이나 항공기에 따른 소음은 그 적용대상에 포함되지 않는다.

(2) 공항소음 방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률

항공법 제108조의2에서는, “공항소음 방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률”에

25) 적용대상지역을 일반지역(자연환경보전지역, 농림지역, 주거지역, 병원·학교·도서관 인근 지역, 공업지역 등)과 도로변지역으로 구분하고, 적용시간을 낮(06:00~22:00)과 밤(22:00~06:00)으로 구분하여 dB를 기준으로 소음환경기준을 정하고 있다.

따른 소음대책지역의 공항에서 이륙·착륙하는 항공기는 항공기 소음을 줄이기 위하여 국토해양부장관이 정하여 고시하는 운항절차에 따라 운항하여야 한다.”고 규정하면서 공항소음대책법의 시행으로 항공법 중 항공기소음에 관한 부분은 삭제되었다. 또한 군용항공기 등의 적용특례 규정에 의해 민·군 공용공항과 군용공항의 항공기²⁶⁾ 소음대책에 대해서는 적용을 제외하고 있다.²⁷⁾

공항소음대책법 제2조 제1호에 의하면, ‘공항소음’이란 공항에 이륙·착륙하는 항공기로부터 발생하는 소음을 의미하는데, 여기서 공함소음은 기본적으로 항공기소음을 의미한다고 볼 수 있다. 동법에서는 소음에 관하여 정의하고 있지 않은 만큼, 소음에 대해서는 소음·진동관리법에 의하게 된다. 동법 역시 공함소음을 방지하고 소음대책지역의 공항소음대책 사업 및 주민지원 사업을 효율적으로 추진함으로써 주민의 복지증진과 쾌적한 생활환경을 보장함과 동시에 항공교통 활성화에 이바지함을 그 목적으로 하고 있지만, 그 적용 범위에서 ‘군사기지 및 군사시설 보호법’ 제2조 제4호에 따른 항공작전기지²⁸⁾를 겸하는 공항은 제외하고 있다.

(3) 군용비행장 주변지역 소음방지 및 지원에 관한 법률안

26) 군사기지 및 군사시설 보호법 제2조 제5호에 의하면, ‘군용항공기’란 군이 사용하는 비행기·회전익항공기·비행선(飛行船)·활공기(滑空機), 그 밖의 항공기기를 말한다.

27) 제2조의3 (군용항공기 등의 적용 특례)

- ① 군용항공기와 이에 관련된 항공업무에 종사하는 사람에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.
- ② 세관업무 또는 경찰업무에 사용하는 항공기와 이에 관련된 항공업무에 종사하는 사람에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다. 다만, 국토해양부령으로 정하는 긴급출동의 경우를 제외하고는 공중충돌 예방을 위하여 제38조의2, 제40조, 제54조 및 제70조제1항을 적용한다.
- ③ 「대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약」 제4조에 따라 미합중국이 사용하는 항공기와 이에 관련된 항공업무에 종사하는 사람에 대하여는 제2항을 준용한다.
- ④ 제144조제1항, 제145조, 제146조 및 제151조는 「대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약」 제4조에 따라 미합중국이 사용하는 항공기와 이에 관련된 항공업무에 종사하는 사람에 대하여는 적용하지 아니한다.

28) 군의 항공작전의 근거지로서, ① 전술항공작전기지: 군의 전술항공기를 운용할 수 있는 기지, ② 지원항공작전기지: 군의 지원항공기를 운용할 수 있는 기지, ③ 헬기전용작전기지: 군의 회전익항공기(回轉翼航空機)를 운용할 수 있는 기지, ④ 예비항공작전기지: 전시·사변 또는 이에 준하는 비상시에 항공작전기지로 활용할 수 있는 비상활주로, 헬기예비작전기지 및 민간비행장 등을 포함하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이, 일반 항공기 소음을 규율하는 특별법으로 공항소음대책법이 마련되어 있지만, 이 법률 또한 항공작전기지를 겸하는 공항은 그 적용대상에서 제외하고 있다. 하지만 항공기소음에 따른 피해는 민간공항과 민간항공기보다 군군용비행장에서의 항공기 이·착륙과 사격훈련에 따른 소음이 훨씬 심각하고, 실제 항공기소음에 따른 소송의 대부분이 군용비행장의 소음에 따른 손해배상책임에 그 내용으로 하고 있다. 그럼에도 불구하고 군용비행장과 군용항공기 소음피해에 대한 소음방지대책 및 주민 지원 등을 위한 법적 근거가 없는 것이 현실이다.²⁹⁾

이와 관련하여 국방부에서는 군용비행장에서 발생하는 소음영향도가 큰 지역을 소음대책지역으로 지정하면서 이 지역에 대한 소음방지대책 및 주민지원사업 등을 수립·시행하기 위한 법적 근거를 마련하여 소음피해 주민의 생활환경을 개선하고자 2009년 이후부터 '군용비행장 등 소음방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률'의 제정을 추진하고 있다. 최근에 국회에서 발의된 법률안(정우택 의원 대표 발의)의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

군용비행장 주변지역의 쾌적하고 건강한 생활환경을 보장하기 위하여 소음영향도가 75WECPNL 이상인 지역을 3종 구역으로 구분하여 소음대책지역으로 지정·고시할 수 있도록 하고, 7년마다 소음대책지역의 소음영향도 변화를 조사하여 중대한 변화가 있는 경우에는 이를 변경할 수 있도록 하였다. 소음대책지역에 대해서는 소음대책사업 수립에 활용하기 위하여 자동 측정망을 설치·운영하여 5년마다 소음을 줄이기 위한 소음대책사업 중기계획을 수립하도록 하면서, 소음대책사업의 시행자는 소음대책지역 내의 주택, 교육시설, 의료시설 등에 대해 방음·냉방시설의 설치 및 운영비 지원 사업 등의 소음대책사업을 시행할 수 있도록 하였다. 또한 소음대책지역의 주민 복지사업, 소득증대사업, 환경개선사업 등의 주민지원사업을 시행하기 위해 5년 마다 주민지원사업계획을 수립하여야 한다. 한편 소음대책지역이 소음대책 및 소음피해에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 국방부장관 소속으로 중앙소음대책심의위원회를, 시·도지사 소속으로 시·도소음대책심의위원회를 두도록 하였다.

29) 군사기지 및 군사시설 보호법 제10조에서는 군사기지 및 군사시설 주위 토지의 사용 등을 제한하고 있지만, 해당 시설물로부터 발생하는 항공기 소음 등에 대한 규제 및 피해보상에 관해서는 규정하고 있지 않다. 채영근, "항공기소음피해의 예방을 위한 공법적 방안연구", 공법연구 제35집 제1호, 2006, 676면.

이러한 입법제정의 추진은 군용비행장과 사격장이 국가안보와 직결되는 고도의 공공성을 갖는 만큼 민간비행장의 소음피해대책과는 구별하여 취급하는 것이 필요하다는 측면에서 볼 때 그 타당성이 인정된다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 피해구제를 위한 주요 쟁점

군 항공기의 소음으로 인하여 피해를 입은 자는 국가를 상대로 민법 제750조 내지는 국가배상법 제2조 제1항에 근거하여 손해배상책임³⁰⁾을 물을 수 있다. 국내 주둔하는 미군 소속 항공기의 소음으로 인해 피해가 발생한 경우에도 대한민국을 상대로 손해배상을 청구할 수 있다.³¹⁾ 국가나 지방자치단체의 불법행위에 대한 국가배상책임을 규정하고 있는 국가배상법 제2조 제1항과 민법 제750조의 불법행위책임은 전자가 ‘공무원의 직무 집행’을 요건으로 한다는 점 외에 그 내용에 있어 차이가 없다. 특히 군용 항공기의 소음으로 인한 손해배상에 있어 공무원의 직무 집행 요건이 충족되기 때문에 양 규정의 적용을 위한 요건은 동일하게 충족된다. 따라서 군용 항공기 소음에 따른 국가배상책임을 묻는 데 있어 민법상 불법행위책임과 국가배상법상의 국가책임을 구분하지 않는 만큼, 이하에서는 배상책임이 성립하는데 있어 논란이 되는 몇 가지 주요 쟁점 사안을 살펴보고자 한다.

30) 군용 항공기의 소음으로 인한 피해구제가 손실보상적 성격을 갖는지 아니면 손해배상적 성격을 갖는지 문제가 된다. 헌법 제23조 제3항에서는 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로서 하여야 한다고 규정하고 있다. 하지만 군용 항공기의 소음 및 손실보상을 규정하고 있는 개별 법률이 없기 때문에, 실정법상 손실보상을 해야 할 법적 근거가 없다. 국가배상법은 불법행위를 전제로 하고 있는 만큼 조종사의 고의·과실로 인한 사고가 발생하는 경우 등에 한해 국가배상책임이 인정되어야 하겠지만, 매향리사건 등에서 관례는 국토방위와 공공성이라는 명분만으로 주민들에게 소음피해를 계속 강요하는 것은 부당하다고 하면서, 일정한도의 소음허용기준을 넘는 경우에도 국가의 손해배상을 인정하고 있다. 한국환경정책·평가연구원, 전계 보고서, 2002, 90면.

31) ‘대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 민사특별법’ 제2조 제1항에서는, “대한민국에 주둔하는 아메리카합중국 군대(이하 “합중국 군대”라 한다)의 구성원, 고용원 또는 합중국 군대에 파견 근무하는 대한민국의 증원군대 구성원이 그 직무를 수행하면서 대한민국에서 대한민국 정부 외의 제3자에게 손해를 입힌 경우에는 「국가배상법」에 따라 국가가 그 손해를 배상하여야 한다.”고 규정하고 있다.

1. 군사시설의 설치 및 관리상 하자

군 비행장 및 사격장의 설치 및 관리상의 하자로 인해 손해가 발생한 경우, 민법 제758조 제1항에 의한 '공작물 등의 점유자 또는 소유자의 책임'과 국가배상법 제5조 제1항에 의한 '공공시설 등의 하자로 인한 책임'이 문제될 수 있다.³²⁾

(1) 하자의 판단기준

민법 제758조의 공작물이란 인공적 작업에 의해 물건을 말하고, 국가배상법 제5조의 공공의 영조물은 국가 또는 지방자치단체 등의 행정주체에 의하여 특정의 공공의 목적에 공여된 유체물 내지 물적 설비를 의미하는데, 토지의 공작물인 군 비행장 및 사격장과 동적인 설비인 항공기는 여기에 해당한다.³³⁾ 즉, 군 비행장과 사격장의 설치나 보존 또는 관리상의 하자로 인하여 타인에게 손해가 발생한 경우, 피해자는 민법이나 국가배상법에 근거하여 해당 시설물의 설치 및 관리자인 국가를 상대로 손해배상을 청구할 수 있다.³⁴⁾

여기서 하자라 함은 그 공작물 또는 영조물 자체가 통상 갖추어야 할 안전성을 결여한 상태를 의미하는 것으로서, 그 종류와 판단기준에 대한 해석이 양 법률규정에서 동일하게 적용된다. 하자의 존재에 관한 입증책임은 피해자가 부담한다. 그렇지만 판례는, 통상 예견할 수 없을 정도의 집중호우로 도로의 절개지가 붕괴한 경우, 일단 그 하자있음이 인정되는 이상 손해가 천재지변의 불가항력에 의한 것으로서 그와 같은 하자가 없었어도 불가피한 것이었다는 점에 대한 입증책임은 이를 주장하는 공작물의 점유자에게 있다고 보면서,³⁵⁾ 경우에 따라서는 입증책임의 전환을 인정하고 있다.

그렇다면 군 비행장과 사격장의 설치 및 운영이 이른바 하자에 해당하느냐가 문제

32) 민법 제758조 제1항에 의한 공작물점유자의 책임은 면책이 가능하며, 공작물소유자는 무과실책임을 지지만, 국가배상법 제5조 제1항에 의한 영조물책임은 무과실책임에 해당한다.

33) 대법원 1998.10.23. 선고 98다17381 판결.

34) 민법 제758조 제1항에 의한 공작물점유자의 책임은 면책이 가능하며, 공작물소유자는 무과실책임을 지지만, 국가배상법 제5조 제1항에 의한 영조물책임은 무과실책임에 해당한다.

35) 대법원 1982. 8.24. 자 82다카348 결정.

이다. 항공기 소음과 관련한 기존의 관례에서는 군 비행장을 국가배상법상의 영조물로 보면서, “국가배상법 제5조 제1항에 정하여진 ‘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 수인할 것이 기대되는 한도를 넘는 피해를 입히는 경우까지 포함된다”고 판시하여 종래의 하자개념을 확장하면서, 이용자는 물론 제3자에게까지 사회통념상 참을 수 없을 정도의 위해를 발생케 하였거나 발생케 할 위험성이 있는 경우까지 하자로 보았다.³⁶⁾

(2) 기능적 하자 이론의 도입 여부

영조물의 설치·관리상의 하자로는 당해 영조물 구성하는 물적 시설 그 자체의 물리적·외형적 흠결이나 불비로 인하여 그 이용자에게 위해를 끼칠 위험성이 존재하는 ‘물적 하자’와 영조물을 원래의 목적에 따라 이용하더라도 타인에게 위해를 가할 수 있는 ‘기능적 하자’로 구분될 수 있다.³⁷⁾ 물적 하자의 경우, 하자의 입증과 그에 따른 법적 책임이 쉽게 긍정될 수 있다. 반면 기능적 하자의 경우에는 영조물이 공공의 목적에 이용되는데 있어 그 이용 상태 및 정도가 일정한 한도를 초과하여 제3자에게 사회통념상 참을 수 없는 피해를 입히는 경우를 의미하는데, 어느 정도가 사회통념상 참을 수 있는 피해인지의 여부에 대해 관례는 “그 영조물의 공공성, 피해의 내용과 정도, 이를 방지하기 위하여 노력한 정도 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다”고 하였다.³⁸⁾ 이러한 기능적 하자의 경우, 해당 영조물의 이용과정이 적법함에도 불구하고 피해자의 주관적 개념이 개입되어 하자로 인정하여 손해배상책임을 지우는 만

36) 대법원 2010.11.25. 선고 2007다74560 판결; 2004. 3.12. 선고 2002다14242 판결; 2005. 1.27. 선고 2003다49566 판결.

37) 박균성, 「행정법(상)」, 박영사, 2008, 686면.

38) 대법원 2004. 3. 12. 선고 2002다14242 판결.

큼 그 인정여부에 대하여는 논란이 있다.

위에서 소개한 매향리 사격장 사건에서, 법원은 사격장이 국가안보를 위해 고도의 공익성을 가진 시설인데다 공군의 사격훈련 자체는 적법하지만 그로 인해 발생하는 소음 등으로 인하여 인근 주민들이 입은 피해는 사회생활상 수인한도를 초과함에도 불구하고 그 피해를 줄이기 위한 충분한 노력을 기울이지 않았음을 이유로 원고의 청구를 인용하였으며,³⁹⁾ 이후 항공기 소음 관련 소송에서도 이와 같은 견해가 반복되었다. 이렇게 소음관련 소송에서 법원이 기능적 하자이론을 적용하면서도, 물적 하자와 비교하여 상대적으로 엄격한 기준을 적용하고 있다. 예를 들어 지방자치단체가 차량 통행으로 인한 소음을 고려하여 방음 시설의 설치나 통행통제 등 위 소음을 줄이기 위한 적절한 조치를 취하지 않았으므로써 인근 주민들이 정신적 고통 등의 피해를 입었다고 주장한 사안에서, 법원은 "도로소음이 인근 주민들의 거주에 기능적인 하자로서 작용한다고 하더라도 주민들의 생활이익 형성 이후에 새로이 발생한 것이 아니고, 주민들의 생활이익은 그러한 소음상황을 전제로 하여 형성된 것이며, 나아가 가령 생활이익 형성 이후에 어느 정도의 소음증가가 있었다고 하더라도 그러한 변화는 사회발전에 따른 자연스러운 변화다"라고 하면서 그 청구를 배척한 바 있다. 즉, 기능적 하자로 인한 책임에 있어서도 그 침해적 요소의 내용이 자연스러운 것인지 이례적인 것인지가 함께 고려되어야 한다는 것이다.

영조물의 물리적·외형적 흠결에 따른 하자만으로는 영조물 관리자의 책임을 이끝어내는데 어려움이 있는 만큼 기능적 하자이론은 피해자를 구제하기 위한 차원에서 도출된 개념으로 볼 수 있다. 즉, 기능적 하자 이론을 도입하는 것은, 항공기 소음이 수인한도를 넘었는지 여부를 가지고 침해행위의 위법성과 하자까지 판단하기 때문에, 피해자는 영조물 관리자의 고의·과실 또는 영조물의 물적 하자에 대한 입증 없이도 수인한도를 초과하는 정도의 피해 사실만 입증하면 되는 것이다. 결국 침해행위의 위법성과 하자에 대한 입증책임을 부담하는 피해자에게는 유리하게 작용하며, 공공시설의 정상적인 이용에 대해서도 쉽게 피해배상을 받을 수 있다는 결과가 발생한다. 이러한 점에서 기능적 하자이론은 영조물의 하자에 대한 국가배상책임의 범위를 지나치게 확대함과 동시에 행위책임의 문제를 상태책임의 문제로 취급하여 결국은 인적 불

39) 대법원 2004. 3. 12. 선고 2002다14242 판결.

법행위책임과 물적 불법행위책임의 구별을 모호하게 만들고 있다는 비판이 있다.⁴⁰⁾ 이점에 대하여 대법원 역시 기존 입장을 변경한 점에 대하여 아무런 근거를 제시하고 있지 않다. 민법이나 국가배상법에서는 배상책임을 인정하기 위한 요건으로 가해자의 귀책사유 또는 위법성과 하자를 별개로 보는 만큼,⁴¹⁾ 이러한 요건에 대한 입증 없이도 배상책임을 인정하는 것은 법체계에 상반하기 때문에 그 적용에 대해서는 재고할 필요가 있다. 영조물 관리자의 관리행위에 문제가 있는 경우 해당 관리자에 대한 인적 책임을 물어 민법상 불법행위에 따른 손해배상청구권을 주장하면 되는데, 굳이 전통적인 하자의 개념을 확대시키면서까지 물적 불법행위책임으로 해결하는 것은 비판의 여지가 있기 때문이다.

2. 수인한도론

(1) 수인한도의 의의 및 판단기준

환경침해행위가 존재한다는 사실만으로 모두 위법한 행위가 되는 것은 아니고 환경오염으로부터 사람이 견딜 수 있는 한도를 초과한 경우에 한하여 위법한 것으로 보는데, 이러한 한계를 수인의 한도라고 한다. 여기서 수인한도의 초과 여부를 과연 어떠한 사정을 고려하여 판단할지가 문제이다.⁴²⁾ 항공기소음에 따른 손해배상청구 소송에서 법원은 공작물의 하자를 판단함에 있어 수인한도론을 취하면서, 수인한도를 초과하였는지 여부와 관련해서는 “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”라고 판시한 바 있

40) 손윤하, “항공기소음에 의한 피해구제를 위한 민사소송의 문제점”, 법조 제54권 제3호, 2005, 211면.

41) 송덕수, 신민법 강의(제4판), 박영사, 2011, 1625면.

42) 일반적으로 공익성, 가해행위 및 손해발생 지역의 성질, 가해정도의 계속성, 토지이용 선후관계, 손해의 회피가능성과 가해자의 손해방지 조치 여부 등이 고려되어야 한다는 견해가 있다, 구연창, “환경오염의 사법적 구제 제조명”, 환경법연구 제11권, 1989, 161면 이하 참조.

다.⁴³⁾ 그렇다면 국가안보라는 목적을 위해 운영되는 군 비행장과 사격장의 소음으로 인한 피해주민들에게 일반적인 소음과 비교하여 수인한도를 상향 조정하는 것이 가능한지 여부가 문제이다. 이와 관련해서는 항공기 소음의 측정방법과 어떠한 기준이 설정되어 있는지 그리고 그 문제점과 개선방안은 무엇인지를 살펴볼 필요가 있다.

(2) 소음의 측정기준

군 비행장과 항공기에 대한 소음도 측정에 있어 WECPNL에 의한 산정방식을 하기 위해서는 이·착륙 항공기의 수나 비행시간 등에 대한 정확한 정보가 필요한데, 이를 통해 항공기소음이 인체에 미치는 영향을 정확하게 파악하기 곤란하다는 문제가 제기되고 있어 최근 미국과 유럽에서는 자국의 실정에 맞는 단위를 사용하고 있다. 이러한 이유로 ICAO도 WECPNL 단위의 사용제한을 철회하면서, 최근에는 일정 시간 내에 변동하는 소음의 평균값인 Leq(Equivalent Sound Level)나 dB에 기반을 둔 측정단위가 선호되고 있다.

군 비행장이 단순히 군용 항공기의 이·착륙에만 사용되는 경우에는 항공기 소음의 측정을 위해 WECPNL 단위를 사용하는 것이 합리적일 수 있겠지만, 군 비행장이 아닌 공군 사격훈련장의 경우에는 항공기의 소음보다는 폭격이나 사격으로 인한 순간 소음원인 그 주된 소음원인 만큼 WECPNL 보다는 dB이 보다 적합한 소음측정단위가 될 수 있다.⁴⁴⁾ 기존의 사례에서 보더라도 매항리사격장은 70dB, 웅천사격장은 75dB 단위를 사용하였고 군산비행장은 80WECPNL, 충주비행장과 대구비행장 그리고 오산비행장은 85WECPNL을 수인한도의 기준으로 판단하였다.

군 비행장과 사격장에 대한 소음피해 감정을 하는데 있어, 주거지의 소음도를 소음 측정기기를 사용하여 측정하고 이러한 소음실측결과와 항공기 운항 현황 등을 바탕으로 항공기 소음예측을 위해 개발한 프로그램인 INM(Integrated Noise Model)에 의해 소음등고선을 작성하는데, 이러한 프로그램이 현재의 시점에서 볼 때 상당히 오래 전

43) 대법원 2010.11.25. 선고 2007다74560 판결; 2004. 3.12. 선고 2002다14242 판결; 2005. 1.27. 선고 2003다49566 판결.

44) WECPNL과 dB은 환경 조건에 따라 다소 차이가 있지만, 보통 WECPNL은 dB 수치에 주간에는 13을 야간에는 23을 더한 값으로 고려될 수 있다.

의 것이어서 이에 대한 검증작업이 필요하다. 또한 항공기소음영향도 평가를 위한 측정기간이 제대로 준수되어야 할 것이다. 이러한 점에서 외부 전문가의 자문을 통한 표준감정방안을 마련하여 항공기 소음측정에 대한 신뢰성을 확보할 필요가 있다.

(3) 공법상의 규제

현행 항공법, 소음·진동관리법, 공항소음대책법 등 항공기 소음 관련 법규에서는 항공기소음피해방지를 위한 대책의 수립·시행 등에 관하여 규정하고 있다. 이미 살펴본 바와 같이, 항공법의 경우 제2조의3에 의해 군용항공기와 이에 관련된 항공업무에 종사하는 자에 대해서는 동법을 적용하지 않는다고 규정하고 있다. 소음·진동관리법 시행령 제9조에서 항공기 소음의 한도를 공항주변 인근지역은 90WECPNL, 기타 지역은 75WECPNL로 정하고 있으며, 공항소음대책법 시행령 제4조에서는 소음대책지역 안의 설치 및 용도 제한 대상시설물의 종류와 제한조건⁴⁵⁾을 규정하고는 있다. 하지만, 소음·진동관리법 시행령의 적용 대상이 되는 공항은 ‘공항소음대책법’ 제2조 제4호에 따른 공항으로 규정하고 있으며,⁴⁶⁾ 여기서 ‘공항’이란 「항공법」 제2조 제7호에 따른 공항

45) (시설물 설치제한)

구분	구역	소음영향도 (WECPNL)	대상시설	
			주거용 시설, 교육 및 의료시설, 공공시설	그 밖의 공장, 창고 및 운송시설
소음 대책 지역	제1종	95이상	신축 및 증축·개축 금지	공항운영에 관련된 시설물 설치 허가
	제2종	95미만 90이상	1. 신축 금지 2. 방음시설 시공조건으로 증축·개축 허가	항공기 소음과 무관한 시설물의 신축 및 증축·개축 허가
	제3종	90미만 75이상	방음시설 시공조건으로 신축 및 증축·개축 허가	

또한 제3종지역의 경우, 예상 소음영향도에 따라 “가”지구(항공기 소음영향도 85~90WECPNL 미만), “나”지구(항공기 소음영향도 80~85WECPNL 미만) 그리고 “다”지구(항공기 소음영향도 75~80WECPNL 미만)로 세분화 된다.

46) 제9조 (항공기 소음의 한도 등)

- ① 법 제39조 제1항에 따른 항공기 소음의 한도는 공항 인근 지역은 항공기소음영향도(WECPNL) 90으로 하고, 그 밖의 지역은 75로 한다.
- ② 제1항에 따른 공항 인근 지역과 그 밖의 지역의 구분은 환경부령으로 정한다.
- ③ 법 제39조 제2항에 따른 공항은 「공항소음 방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률」 제2조 제4호에 따른 공항으로 한다.

과 공항개발사업시행자가 새로이 건설하는 공항을 의미하며, 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조에 따른 항공작전기지⁴⁷⁾를 겸하는 공항은 제외된다. 결국 소음·진동관리법과 공항소음대책법에서 규정하고 있는 소음기준이나 소음대책이 민군공용공항과 군용비행장이나 군용 항공기에 대해서는 적용되지 않고 있다. 따라서 군용비행장에서 발생하는 소음에 대하여 배출허용기준을 설정하고 이를 위반할 경우 처벌하는 등의 규제조항이 필요하다. 이점에서 ‘군용비행장 주변지역 소음방지 및 지원에 관한 법률안’에서는 소음영향도가 75WECPNL 이상인 지역을 대상으로 소음대책지역을 지정하면서, 소음영향도에 따라 제1종, 제2종, 제3종 구역으로 구분하도록 규정하고 있다.⁴⁸⁾

물론 소음에 대한 공법상의 규제기준을 준수하지 않은 경우에는 바로 수인한도를 넘은 것으로 볼 수 있다.⁴⁹⁾ 반면 공법상의 기준을 지켜가며 시설물이 운영되는 경우

47) 제2조 (정의)

4. “항공작전기지”란 군의 항공작전의 근거지로서 다음 각 목의 것을 말한다.

- 가. 전술항공작전기지 : 군의 전술항공기를 운용할 수 있는 기지
- 나. 지원항공작전기지 : 군의 지원항공기를 운용할 수 있는 기지
- 다. 헬기전용작전기지 : 군의 회전익항공기를 운용할 수 있는 기지
- 라. 예비항공작전기지 : 전시·사변 또는 이에 준하는 비상시에 항공작전기지로 활용할 수 있는 비상 활주로, 헬기예비작전기지 및 민간비행장

48) 제5조(소음대책지역의 지정·고시) ① 국방부장관은 군용비행장의 소음으로 인한 주변지역의 생활환경 침해를 방지함으로써 주변지역의 쾌적하고 건강한 생활환경을 보장하기 위하여 소음영향도를 기준으로 다음 각 호의 구분에 따라 소음대책지역을 지정·고시할 수 있다. 이 경우 지형도면(地形圖面)의 고시 등 구체적인 지정 절차에 관하여는 「토지이용규제 기본법」 제8조제2항·제7항 및 제8항을 준용한다.

1. 제1종 구역: 소음영향도(WECPNL) 95 이상
 2. 제2종 구역: 소음영향도(WECPNL) 90 이상 95 미만
 3. 제3종 구역: 소음영향도(WECPNL) 75 이상 90 미만
- ② 국방부장관은 제1항에 따른 소음대책지역을 지정하려면 미리 공청회를 열어 주민 및 관계 전문가 등의 의견을 들어야 한다.
- ③ 국방부장관은 제2항에 따라 소음대책지역의 지정에 관한 공청회를 개최하려면 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제9조제1항에 따라 등록된 1개 이상의 일반일간신문에 공청회 개최 예정일 14일 전까지 다음 각 호의 사항을 한 차례 이상 공고하여야 한다.
1. 공청회의 개최 목적
 2. 공청회의 개최 일시 및 장소
 3. 소음대책지역 지정안의 개요
 4. 그 밖에 필요한 사항

49) 박정일, “군용항공기 소음과 수인한도에 관한 고찰”, 원광법학 제27권 제2호, 2011, 94면.

라 하더라도 행정목적 달성을 위해 설정된 최소한도의 기준을 준수하였다면 집에서 행정적 또는 형사적 제재를 받지 않는 것은 당연하지만, 민사상의 책임까지 면책되는 것은 아니다. 예를 들어 고층 아파트의 건축으로 인접 주택에 일조침해가 있다고 주장한 사안에서, 법원은 “건축법 등 관계 법령에 일조방해에 관한 직접적인 단속법규가 있다면 그 법규에 적합한지 여부가 사법상 위법성을 판단함에 있어서 중요한 판단자료가 될 것이지만, 이러한 공법적 규제에 의하여 확보하고자 하는 일조는 원래 사법상 보호되는 일조권을 공법적인 면에서도 가능한 한 보증하려는 것으로서 특별한 사정이 없는 한 일조권 보호를 위한 최소한도의 기준으로 봄이 상당하고, 구체적인 경우에 있어서는 어떠한 건물 신축이 건축 당시의 공법적 규제에 형식적으로 적합하다고 하더라도 현실적인 일조방해의 정도가 현저하게 커 사회통념상 수인한도를 넘는 경우에는 위법행위로 평가될 수 있다”고 판시하였다.⁵⁰⁾ 따라서 군용비행장이 관련 법령에 준수하여 설치·운영되고 있다 하더라도 이로부터 발생하는 항공기 소음에 의해 인근 주민에게 수인한도를 넘는 피해를 준 경우에는 손해배상책임을 인정하여야 한다. 다만, 이러한 배상책임이 지금까지는 법원의 판결에 의해서만 인정될 뿐, 소음규제 기준이나 배상 절차 등에 관한 법적 근거가 없다는 점이 문제이다.

3. 위험에의 접근이론

(1) 의의

군 비행장 주변에 항공기 소음에 따른 피해위험이 존재하고 있다는 사실을 알고 있으면서도 해당 지역으로 이주해 온 사람들에게 대해서는 기존에 거주하던 주민들과 구별하여 이른바 ‘위험에의 접근 이론’이 고려될 수 있다. 이것은 주로 영미법에서 논의되어 온 이론으로써 환경침해가 발생한 지역으로 이주해 온 사람들에게 대해서는 위험에 스스로 접근한 사실을 고려하여 판단해야 한다는 이론이다.⁵¹⁾ 다만, 여기서 위험은 생활방해 즉, 영미법상의 ‘nuisance’를 의미하기 때문에 이를 넘어서는 생명·신

50) 대법원 2000. 5. 16. 선고 98다56997 판결.

51) 일본의 경우, 1981년 오사카공항 소음소송에서 위험에의 접근이론이 적용하여 원고의 청구를 기각하거나 청구액을 감액한 바 있었다, 최고재 1981(소화 56). 3. 16.

체에 대해서까지는 적용되지 않는다고 할 것이다.

(2) 법적 성격

소음의 영향이 미치는 지역에 그 위험을 알면서도 거주를 시작하였다는 사정이 수인한도에 영향을 미치는지 여부에 대해서는, 위법성의 판단요소인 수인한도 자체에 영향을 미친다는 견해와 수인한도의 판단요소가 아니라 단지 책임의 경감 또는 면책사유로만 보아야 한다는 견해가 있다.⁵²⁾ 이와 관련하여 대법원은 김포공항사건⁵³⁾에서 “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 정도를 초과하는 것이거나 위험에 접근한 후에 그 위험이 특별히 증대하였다는 등의 특별한 사정이 없는 한 가해자의 면책을 인정하여야 하는 경우도 있을 수 있을 것”이라고 하면서 가해자의 면책요건으로 그 피해가 정신적 고통이나 생활방해의 정도에 그칠 것, 침해행위의 고도의 공공성, 실제 피해 정도가 위험접근 당시에 인식한 위험의 정도를 초과하거나 접근 후 그 위험이 특별히 증대되었다는 등의 특별한 사정이 없을 것을 제시하면서 까다롭게 정하고 있다. 한편 “일반인이 공해 등의 위험지역으로 이주하여 거주하는 경우라고 하더라도 위험에 접근할 당시에 그러한 위험이 존재하는 사실을 정확하게 알 수 없는 경우가 많고, 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 손해배상액의 산정에 있어 형평의 원칙상 과실상계에 준하여 감액사유로 고려하는 것이 상당하다.”고 판시하면서 기본적으로는 소음 등을 포함한 공해 등의 위험지역으로 이주하여 거주하는 경우를 수인한도 즉 위법성의 판단요소로 보지 않고 단지 가해자의 책임 경감 또는 면책사유로 보

52) 손윤하, 전제논문, 2005, 219면; 안경희, “항공기소음으로 인한 민사책임”, 환경법연구 제33권 2호, 257면 이하.

53) 대법원 2005. 1. 27. 선고 2003다49566 판결.

았다.

(3) 적용 기준

물론 군 비행장이나 사격장의 설치로 소음발생이 심해지고 이러한 사실이 공론화 되어 널리 알려진 시점 이후에 이를 알면서도 오로지 국가로부터 손해배상을 받기 위해 이주한 약의 피해자에 대해서는 면책이 가능하다고 할 수 있겠지만, 이러한 약의성이 없는 경우에는 단지 감액사유에 해당한다고 보아야 할 것이다. 다만 매항리 사건⁵⁴⁾에서 법원은 구체적으로, “① 전입사유가 출생, 혼인이거나 이미 부모, 형제 또는 친·인척 등이 거주하여 생활의 근거를 마련하고 있었던 경우, ② 전입당시 위험에 대한 지각능력이 부족하고, 거주지를 선택할 지위에 있지 아니한 미성년자인 경우는 감액하지 않으며, ③ 거주지역에 연고가 형성된 재전입의 경우는 소음으로 인한 위태상태를 이용하기 위하여 이주하였다는 특단의 사유가 없는 한 감액하지 않는다”고 판시하였다.

위험에의 접근 이론이 적용되는 기준시점, 즉 항공기 소음에 따른 위험을 인식하였거나 인식할 수 있었던 것으로 볼 수 있는 객관적인 시점을 언제로 보느냐와 관련해서는 공항 또는 사격장의 설치시점, 항공법상의 소음피해지역 등으로 고시된 날, 군용 비행장에 민간항공기가 취항하는 등 항공기소음의 정도가 급격하게 증가한 날, 주민들이 관계당국에 피해대책을 요구한 시점, 항공기소음에 노출된 지역으로 사회적으로 널리 알려진 시점 등이 제시되고 있다.⁵⁵⁾ 이미 살펴본 바와 같이, 대구비행장 사건에서, 법원은 언론보도 등을 통하여 사격장 및 비행장 주변 소음피해가 사회적으로 공론화되어 대구비행장 주변이 계속적으로 항공기소음에 노출되는 지역이라는 것이 널리 알려진 이후 대구비행장 주변으로 전입한 주민들의 손해액을 30% 감액하고, 이미 인근 거주 주민들에 의해 항공기소음으로 인한 손해배상이 청구된 사안에서 국가배상 책임을 인정한 대법원판결⁵⁶⁾의 내용이 널리 알려졌다고 보이는 시점 이후 전입한 주민들의 손해액을 50% 감액한다고 판시하면서 항공기소음에 노출된 사실이 공론화되

54) 서울중앙지법 2006. 4. 25. 선고 2001가합48625 판결.

55) 강종선, 전계논문, 2007, 305면.

56) 대법원 2010. 11. 25. 선고 2007다74560 판결.

고 사회적으로 널리 알려진 시점을 기준으로 삼고 있다.

이렇게 법원은 위험에의 접근이론을 적용하면서도 그 요건에 있어서는 까다롭게 함으로써 사실상 가해자의 면책을 인정하지 않고 있다. 하지만 자발적으로 소음피해 지역으로 이주한 자의 경우, 피해를 회피할 수 있음에도 불구하고 스스로 소음피해를 용인하였을 뿐만 아니라 오히려 소음피해로 인해 하락한 부동산 가격이나 임대료 등의 혜택을 누린다고 볼 수 있다. 그만큼 위험에의 접근이론을 엄격하게 적용하지 않을 경우, 위험지역에 배상금을 노리고 이주하는 악의의 거주자가 나타나는 부작용이 발생할 수 있다. 또한 소음피해지역 또는 소음피해예상지역으로 지정·고시된 이후에도 계속해서 이주한 주민에게 소음피해에 따른 배상을 허용할 경우 오히려 주변의 거주인구가 늘어나 오히려 공항주변에 완충지대를 형성하고자 하는 공익적 목적에 어긋날 수 있을 것이다. 따라서 가해자의 면책 대상이 되는 악의의 피해자를 좁게 해석하기 보다는 위험에의 접근이론을 적극적으로 적용하여 소음소송의 무분별한 확대를 예방할 필요가 있다.

4. 손해배상액 산정의 적절성

(1) 손해의 내용

군용 항공기의 소음에 따른 손해의 유형에는 재산상의 침해, 신체·건강에 대한 침해가 있으며, 배상책임에 따른 손해에는 재산적 손해와 정신적 손해 모두가 포함된다. 군용 항공기 소음으로 인해 발생하는 재산적 손해에는 공항이 신설되거나 취항 항공기 수의 증가로 항공기소음의 정도가 증가됨에 따라 주변 지역 주택 등 부동산 교환가치의 하락액, 항공기 소음의 영향을 받는 지역 내 건물의 방음시설 설치비용 및 냉방비용, 항공기 소음으로 인한 영업환경의 악화에 따른 영업이익의 감소액⁵⁷⁾,

57) 고속도로 주변에서 양돈업을 하다 고속도로의 확장공사 및 차량통행에 따른 소음·진동으로 인해 더 이상 양돈업을 할 수 없게 된 양돈업자가 한국도로공사를 상대로 손해배상을 청구한 사안에서, 법원은 양돈장 폐업에 따른 적극적 손해(양돈장의 폐업 당시 각종 관련 시설의 평가액과 양돈장 부지를 농도로 환원하는 데 드는 비용) 외에 양돈장을 폐업, 이전함으로써 상실하게 된 수입을 소극적 손해로서 인정하면서 그 손해기간에 대해서는 양돈장을 폐업한 때부터 기존 양돈장과 유사한 정도의 시설

항공기 소음의 영향이 적은 곳으로 이주하기 위한 이주비, 항공기 소음으로 인해 발생한 난청·이명 등의 질환을 치료하기 위해 지출한 치료비 및 이러한 질환으로 인한 일실수익, 항공기소음으로 인해 파손된 건물 수리비 등이 고려될 수 있다.⁵⁸⁾

(2) 배상 기준

항공기 소음에 따른 재산적 손해의 경우, 그 측량과 배상액 산정에 있어 객관적인 판단이 가능하지만, 문제는 피해자의 정신적 고통에 따른 손해액을 산정하는 것이다. 항공기 소음으로 인해 신체나 건강상에 침해를 당한 경우 정신적 고통도 함께 수반된다고 보는 것이 일반적이지만, 법원은 재산상의 손해배상에 의해 정신적 고통도 회복된다고 볼 수 있으며, 다만 재산상 손해에 대한 배상만으로도 회복될 수 없는 정신적 손해가 있다면 이는 특별한 사정으로 인한 손해로서 가해자가 그러한 사정을 알았거나 알 수 있었을 경우에 한하여 그 손해에 대한 위자료를 청구할 수 있다고 보았다.⁵⁹⁾

항공기 소음에 따른 소송 실무에서는, 피해자에 대한 위자료를 산정함에 있어 피해자의 개별적이고 구체적인 사정을 고려하지 않고 거주 지역에 따라 일률적으로 산정되는 것이 일반적이다.⁶⁰⁾ 김포공항사건에서도 법원은, “일반적으로 수인한도를 넘어서는 소음에 노출된 지역의 주민들은 소음으로 인한 정신적·신체적 피해의 가능성과 위험성 및 생활방해로 정신적 고통을 받게 되고 이로 인하여 정신적 손해를 입었고, 이러한 손해는 원고 등 개개인의 생활 조건의 차이에 관계없이 기본적인 부분에 있어

물 건설 및 양돈 상태 조성에 드는 기간에 정상적인 노력으로 기존 양돈장을 위한 대체지와 양돈 영업 시설을 확보하는 데 소요되는 통상의 기간을 더한 기간으로 보았다, 대법원 2003. 9. 5. 선고 2001다 68358 판결.

58) 강종선, 전제논문, 2007), 298면 이하 참조.

59) 대법원 2004. 3. 18. 선고 2001다82507 전원합의체 판결; 1996.11.26. 선고 96다31574 판결; 1995. 5.12. 선고 94다25551 판결.

60) 일본 최고재판소는 오사카공항 사건에 대한 판결에서, 개인의 생활조건이나 신체조건 등에 따라 피해의 내용이나 정도가 다를 수 있지만, 생활방해의 경우 평온한 일상생활의 향수가 방해된다는 점에서 차이가 없으므로 정신적 고통의 성질 및 정도에 있어서 동일하다고 인정되는 부분을 피해자 전원이 공통된 손해로 파악하여 거주지역과 거주기간에 따라 일률적으로 위자료를 산정한 바 있다, 최고재 1981(소화 56), 12. 16.

서는 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 동일하여 원고 등은 거주지역과 거주기간에 따라 같은 정도의 손해를 입었다고 봄이 상당하다”고 판시한 바 있다.⁶¹⁾ 구체적으로 위자료를 산정함에 있어서는 거주 지역별로 일괄하여 거주일수 당 기준금액을 책정한 후 여기에 거주기간을 곱하여 배상액을 산정한 후 가해자 측의 소음방지 노력이나 위협에의 접근 이론 등을 고려하여 배상액을 감경하는 식으로 산정하고 있다. 예를 들어 대구비행장 소음소송⁶²⁾에서 법원은 “위자료 액수는 항공기소음의 특성, 소음 정도, 비행횟수 및 주된 비행시간, 원고 등의 거주지 및 피해 등을 고려하여 소음도가 85웨클 이상 90웨클 미만인 지역 거주자에 대하여는 월 30,000원, 90웨클 이상 95웨클 미만인 지역 거주자에 대하여는 월 45,000원, 소음도가 95웨클 이상 100웨클 미만인 지역 거주자에 대하여는 월 60,000원으로 각 정한다”고 판시하였다. 또한 웅천사격장 소음소송⁶³⁾에서는, 평균 등가소음도 75dB(A) 이상의 소음에 대하여는 월 100,000원, 70dB(A) 이상 75dB(A) 미만의 소음에 대하여는 월 70,000원의 위자료를 인정하는 기준을 채택하였다.

하지만, 항공기소음으로 인한 손해배상청구소송에서 정신적 손해에 대한 별도의 입증이 없어도 수인한도를 넘는 침해가 있었다는 점만 입증되면 경험칙 상 손해배상을 인정하고 있는 판례의 태도로 인해 통상적으로 위자료에 대한 청구가 함께 이뤄지고 있는 것으로 보인다. 다만 위자료의 액수를 산정하는데 있어서는 제한된 국가예산으로 무조건적인 배상금 지급이 불가능할 뿐만 아니라 해당 소음피해지역에서는 유사한 피해로 후속소송이 내재되어 있어, 과잉배상의 여지를 최소화하기 위해서라도 몇 가지 고려되어야 할 부분이 있다. 우선 항공기소음으로 인한 손해배상청구소송에서 손해배상액을 산정하는 1차적 기준은 재산적 손해, 특히 주택의 시가하락이라는 점을 고려할 필요가 있다. 주택에 대한 시가감정은 객관적 자료 등에 의해 도출될 수 있기 때문이다. 또한 소음으로 인한 생활이익의 침해는 결과적으로 생활공동체인 가족 전체에 대한 배상으로 볼 수 있으므로 가족별로 배상총액을 제한하는 것도 고려할 수

61) 서울남부지방법원 2009. 10. 9. 선고 2006가합14470 판결.

62) 서울고등법원 2012. 1. 12. 선고 2011나75982 판결.

63) 대법원 2010. 11. 11. 선고 2008다57975 판결.

있다. 예를 들어 매항리 사격장 사안에 대한 하급심에서 피해자의 가정에서의 위치를 고려하여 세대주가 아닌 비세대주에 대해 손해액의 20%를 감액이 주장된 바 있지만, 양자를 구별해야 할 특별한 사정이 없는 만큼 법원은 세대주 여부에 따른 손해액 감액을 부정하였다.⁶⁴⁾ 그리고 위자료를 산정함에 있어서도 월별로 산정하는 방식은 과잉배상의 여지가 있는 만큼, 통상적인 총액기준으로 산정하는 방식도 검토될 필요가 있으며, 개인별 배상액뿐만 아니라 소송에서 인정되는 인용금액의 총합계를 함께 고려할 필요가 있다.

5. 방음시설설치에 따른 배상액 감면 여부

항공기에 의한 소음의 피해를 방지 또는 저감시키기 위한 소음피해방지대책으로는 대표적으로 소음발생원에 대한 대책과 비행장주변에 대한 대책이 있다. 전자에는 저소음 항공기의 도입, 이·착륙 방식 및 절차의 개선을 비롯하여 야간비행제한 등이 있으며, 후자에는 거주주민에 대한 이주비 지원, 비행장 주변 완충녹지 조성, 주택 등 건물에 대한 방음 및 냉방시설의 설치, TV수신 장애 방지 등을 비롯하여 주민복지 및 환경개선 사업 등이 있다. 이러한 소음방지대책 중 방음시설을 설치한 경우 손해배상액을 감면할 수 있는 근거가 될 수 있는지 살펴볼 필요가 있다. 우선 소음방지시설의 설치로 인한 방음효과의 실효성에 대해 점검해 볼 필요가 있다. 항공기소음에 관한 것은 아니지만, 지방자치단체가 차량 통행으로 인한 소음을 고려하여 방음 시설의 설치나 통행통제 등 위 소음을 줄이기 위한 적절한 조치를 취하지 아니함으로 인하여 인근 주민들이 정신적 고통 등의 피해를 입었다고 주장한 사안⁶⁵⁾에서, 법원은 기존의 방음벽을 높이더라도 저층 일부를 제외하고는 소음저감 효과를 기대하기 어려울 뿐만 아니라, 동일한 환경기준을 초과하는 모든 지역에서 실시할 경우에는 도로관리주체로서 도저히 감당해 내기 어려운 과도한 비용이 요구된다는 점을 이유로 청구를 기각한 바 있다. 또한 소음방지시설의 설치를 위한 사업에 소요되는 예산을 고려해야 할 것이다. 국방부가 2012년도 예산안에서 소음방지시설의 사업에 총 84억 원이 소요될 것

64) 서울중앙지방법원 2006. 4. 25. 선고 2001가합48625 판결

65) 서울중앙지방법원 2008. 12. 17. 선고 2007가합51029 판결.

으로 추정하고 있으며 이는 2011년 64억 원에서 약 20억 원 정도가 증액되었다.⁶⁶⁾

하지만 현실적으로 문제가 되는 것은 방음시설을 설치하기 위해 필요한 시설 설치 기준 등의 법적 근거가 필요하다. 민간항공기 소음에 대한 소음방지시설은 공항소음 대책법에 따라 국토해양부에서 설치하고 있는데, 이보다 더 많은 소송건수와 피해보 상금이 지출되고 있는 군용 비행장 및 사격장에 대한 방음시설 사업이 필요하다는 점은 당연하다. 하지만 군용 비행장 주변의 소음방지시설사업을 추진하기 위한 구체적인 기준이 없기 때문에, 현재 국회에 계류 중인 군용비행장 주변지역 소음방지 및 지원에 관한 법률안과 같은 법적 근거 마련이 시급하다.

IV. 결론

남과 북이 군사적으로 대치하고 있는 상황에서 국가안보와 국토방위를 위한 전투 기의 비행훈련과 사격훈련은 군사작전의 수행을 위해 불가피한 현실이고, 이러한 훈련은 주간뿐만 아니라 야간에도 실시될 수밖에 없다. 반면 이러한 군사훈련에 따른 소음으로 인근 주민들에게 피해를 야기하는 것 역시 불가피하다. 그만큼 군사시설에 따른 소음피해 관련 소송에서 국가안보와 국토방위를 위한 군 비행장과 사격장의 공공성 보장의 측면과 피해 주민들의 환경권과 사생활 보호 및 재산권의 정당한 행사 등의 측면 모두를 원활하게 고려하여 합리적으로 해결하는 것이 가장 중요하다. 매항 리사격장 사건 등을 통해 법원이 피해주민의 입증책임을 가볍게 하면서 법적인 구제를 하였다는 점에서는 그동안 군비행장 소음피해에 대한 주민구제노력을 충분히 해오지 못한데 대해 경종을 울리는 계기를 제공하였지만, 이후 유사한 소송으로 인해 국가의 한정된 국방관련 자원이 사후 구제책인 손해배상에만 쏠리는 현상은 문제의 근본적이고 구체적인 해결에 지장을 초래할 우려가 있다.

판례가 영조물의 하자 여부에 대한 판단을 위해 기능적 하자를 적용하는 것은 손해배상을 위한 법체계에 상반하는 만큼 그에 대한 재고가 필요하며, 일반 소음과 달

66) 권기율, “국방부 소관 2012년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서”, 국회국방위원회, 2011, 224면 참조.

리 군사 시설에 의한 소음에 대한 규제기준을 정함에 있어 공공성만을 가지고는 수인 한도를 상향 조정하기에 설득력이 부족하다고 본다. 또한 소음피해지역으로의 접근을 배상액의 감경 사유로만 인정되고 있는데, 배상금을 노리고 이주하는 악의의 거주자 등에 의한 무분별한 소송을 예방하기 위해서라도 위험에의 접근이론을 적극 적용할 필요가 있다. 배상액을 산정함에 있어서도 과잉배상의 여지를 최소화하기 위해서라도 개인별·월별 보다는 총액으로 산정하는 방식을 고려해야 할 것이다.

군 비행장과 사격장에서 발생하는 항공기 소음과 관련해서는 본질적으로 피해 주민이나 군사시설이 이전하거나 더 이상의 소음이 발생하지 않도록 하지 않는 이상 언제든 새로운 피해가 발생할 수밖에 없으며, 그에 따라 손해배상을 요구하는 법적 분쟁 역시 끊이지 않게 될 것이다. 따라서 군 항공기 소음에 대한 규제기준을 비롯하여 소음대책지역에 대한 소음방지대책, 피해보상 및 주민지원사업 등을 수립·시행하기 위한 법적 근거를 마련하는 것이 피해를 주장하는 주민들에게는 국가를 상대로 하는 무분별한 소송을 억제하도록 하게 된다. 또한 소음피해에 따른 법적 소송 보다는 조정 및 중재 등의 방식을 적극적으로 활용하도록 하여 사회적 통합을 기대할 수 있다.

논문투고일 : 2012. 7. 29. 심사일 : 2012. 8. 20. 게재확정일 : 2012. 8. 21.

참고문헌

- 국방부, 「국방백서」, 2010
- 박근성, 「행정법(상)」, 박영사, 2008
- 박영민, 「군용 항공기 소음기준(안) 설정에 관한 연구」, 한국환경정책·평가연구원, 2002
- 송덕수, 신민법 강의(제4판), 박영사, 2011
- 서울대학교 환경소음진동연구센터, 「해외주둔미군 비행장/사격장 소음대책에 관한 연구」, 국방부, 2002
- 한국환경정책·평가연구원, 「군용 항공기 소음기준(안) 설정에 관한 연구」, 국방부, 2002
- 강종선, “항공기소음 관련 민사소송의 제 논점”, 사법논집 44호, 법원도서관, 2007
- 구연창, “환경오염의 사법적 구제 재조명”, 환경법연구 제11권, 한국환경법학회, 1989
- 권기율, “국방부 소관 2012년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서”, 국회 국방위원회, 2011. 11
- 박정일, “군용항공기 소음과 수인한도에 관한 고찰”, 원광법학 제27권 제2호, 원광대학교 법학연구소, 2011
- 서영득, “군용항공기 소음소송에 대한 고찰”, 항공진흥 제36호, 한국항공진흥협회, 2004
- 손윤하, “항공기소음에 의한 피해구제를 위한 민사소송의 문제점”, 법조 제54권 제3호, 법조협회, 2005
- 안경희, “항공기소음으로 인한 민사책임”, 환경법연구 제33권 2호, 한국환경법학회, 2011
- 윤효영, “유류오염 손해배상책임에 관한 연구 - 그 성립과 범위를 중심으로 -”, 고려대 박사학위 논문, 2002
- 이상규, “소음공해에 대한 법적 대응”, 환경강연집 제2편, 대한변호사협회, 1993

- 이수갑, “군용비행장 주변 소음예측평가 방법연구”, 국방부, 2002
- 전경운, “스포츠시설의 소음에 대한 규제와 책임”, 스포츠와 법 제2권, 한국스포츠엔터테인먼트법학회, 2001
- 진호영, “군용항공기 소음피해 민원에 관리에 관한 연구”, 공군본부, 2002
- 채영근, “항공기소음피해의 예방을 위한 공법적 방안연구”, 공법연구 제35집 제1호 (2006), 한국공법학회

[Zusammenfassung]

**Zivilrechtliche Rechtshilfe vom Schaden des Lärms von
Militärflugzeugen**

Nam, Ki-Yeon

Bisher wurden Umweltfragen oder die Grundrechte der Bürger zu Gunsten der nationalen Sicherheitsinteressen wurden ignoriert. Aber mit dem entwickelten Bewusstsein der Bürger um ihre Rechte nehmen die Beschwerden immer zu. Besonders werden Beschwerden über Militärflugplätze, Lärmbelästigung und andere damit zusammenhängende Fragen aufgeworfen.

Das Problem der Lärm von militärischen Flugplätzen und seine häufige Erwähnung von der Zentralregierung, der Massenmedien und der lokalen Regierung immer eine soziale Frage. Viele Fälle von "Lärm Schaden" durch militärische Flugzeuge sind in der Nähe Militärflugplätze auftreten.

Es gibt ein Problem wegen des Fehlens von Gesetzen in Bezug auf militärische Flugplätze. Daher gibt es auch ein Problem, gleiche Rechte auf Entschädigung für alle Zivilisten nicht zu erreichen. Nun kann die Lärm durch militärische Flugzeuge einfach nicht vermieden werden. Es ist notwendig, zusammenhängenden Gesetze und Verordnungen zu verbessern, um eine weitere Lärmbelästigung durch Militärflugzeuge zu verhindern. Zum Beispiel ist es notwendig, lärmbelasteten Gebieten zu benennen und zu untersuchen und den Bau Gehäuse und anderen öffentlichen Einrichtungen in diesen Bereichen zu schränken.

Es ist auch wichtig, über rechtliche Maßnahmen in Bezug auf Lärmbelästigung und Entschädigung Beschränkungen für Bau zu entscheiden. Daher durch die Aufstellung der Gesetzgebung muss man bei den zivilrechtlichen Klagen weitere Schäden für Anwohner verhindern und Hilfsmaßnahmen erwägen .

주 제 어 군용항공기소음, 소음·진동관리법, 매항리사건, 소음규제기준, 손해배상책임, 민사책임
Key Words Lärm von Militärflugzeuge, Gesetz über Lärm und Vibration, Maehyangri Case, Lärm
Standard-Verordnung, Schadensersatz, Zivilrechtliche Haftung