

航空機騒音의 法的 規制方案

金明龍*

차 례

I. 序 論

II. 航空機騒音의 概念과 影響

1. 航空機騒音의 概念
2. 航空機騒音의 影響
3. 航空機騒音에 의한 具體的 被害事例
4. 航空機騒音의 評價와 限界值
5. 航空機騒音이미시온의 限界值

III. 空港建設計劃에 있어서 航空機騒音의 考慮

1. 國土利用管理法 및 都市計劃法上 航空機騒音의 事前考慮
2. 首都圈新空港建設促進法上의 航空機騒音考慮
3. 地方空港建設上의 航空機騒音의 事前的 考慮
4. 環境影響評價를 통한 騒音防止

IV. 空港建設 後 航空機騒音의 規制

1. 意 義
2. 騒音被害地域의 指定 및 告示
3. 騒音·振動規制法에 의한 騒音防止措置
4. 航空機騒音의 防止對策

V. 結 論

* 韓國法制研究院 首席研究員, 法學博士

I. 序 論

소음공해는 현대산업사회에 있어서 중요한 환경문제 중의 하나에 해당한다. 우리 나라와 같이 좁은 면적, 과밀한 인구밀도 및 많은 교통량을 가진 국가에 있어서는 더욱 더 소음공해가 모든 환경문제에 있어서 두드러진다. 이러한 소음은 특히 사회간접시설, 예를 들면 도로교통, 철도교통, 항공교통과 스포츠 시설의 증가로 인하여 많이 발생하고 있다.

감각공해로 일컬어지는 소음의 피해는 수질이나 대기공해와는 달리 발생 즉시 인간의 귀나 몸을 통해 곧바로 정신적인 작용에 영향을 끼치게 됨은 물론 신체의 생리적인 곳까지 변화를 초래하여 즉각적인 반응을 보이게 하는 특징이 있기 때문에 민원건수 면에서 세계 어느 나라를 막론하고 가장 높은 비율을 차지하고 있다.¹⁾

그 중에서도 항공교통은 한편으로는 현대산업의 발전과 인간의 활동영역을 넓히고 삶의 질을 향상시키는데 기여한 반면에 다른 한편으로는 항공기소음을 통하여 환경문제를 야기하고 있다. 이러한 항공기소음은 인간의 신체적, 정신적 그리고 사회적 건강을 침해하며, 심지어는 두통과 의욕상실을 유발하고 정신적·육체적 능력을 감소시키고, 중구적으로는 인간의 건강에 상당한 위협을 가져온다. 또한 항공기소음은 재산가치의 상대적인 하락에 따른 재산상의 피해도 유발한다. 소음이 인간에게 미치는 대표적인 영향으로는 수면방해, 청력 상실과 소음난청, 신체적 반응 및 통신방해 등을 들 수 있다.

항공교통에 대한 항공수요는 소득수준의 향상으로 인한 해외여행 및 국제 교역량의 증가로 인하여 급격히 증가하고 있다. 특히 아시아·태평양지역의 경우는 매년 10%이상 성장하여 북미지역에 이어 세계에서 두 번째로 큰 항공시장으로 부상하였다.²⁾ 이러한 현상은 앞으로도 계속될 전망이다.³⁾ 이러한

1) 손정곤, “국내 항공기소음의 현황과 문제점(제6회 한국환경기술사회 정기세미나 자료)”, 한국환경기술사회, 1999, 1면.

2) 건설교통부, 건설교통백서(1993~1997), 1998, 371면.

3) 예를 들어 김포공항의 경우 1993년(451회/1일), 1994년(490회/1일), 1995년(539회/1일), 1996년(586회/1일), 1997년(628회/1일), 1998년(575회/1일)이다. 이러한 통계자료를 볼 때 평균적으로 항공기 운항횟수가 전체적으로 증가하고 있다(환경부, 「환경부백서 2000」, 2001, 307면). 인천국제공항의 개항과 더불어 항공기 운항횟수는 더욱 더 증가할 것으로 보인다.

항공수요의 증가는 신공항의 건설(예를 들면, 인천국제공항)이나 혹은 기존공항의 확장을 불가피하게 한다. 이와 같이 항공기 운항항로의 신설 및 운항횟수의 급격한 증가에 따라 항공기 소음피해가 공항주변지역의 주요한 환경문제로서 대두되고 있는데, 이는 특히 1987년 서울 올림픽 특수와 그 이후 해외 여행 자유화 조치에 주로 기인한다.

1990년대 이후에 들어와서 공항 인근주민들은 항공기소음으로 인한 재산상의 피해, 정신적·신체적 피해와 관련하여 소음피해방지대책을 정부에 요구하고 있다. 그러나 항공기소음에 대한 대책은 예산상의 문제 등으로 인하여 지금까지 소극적으로 대처해왔다. 따라서 우리 나라의 경우 국내 공항의 항공기소음에 대한 체계적이고 일관된 정책이 부족하고 소음피해에 대한 보상이나 실태파악도 미미한 실정이다.⁴⁾ 이러한 문제에 대하여 적절하게 대처하기 위해서는 그에 대한 대책의 수립이 시급하다. 그 중에서 무엇보다도 이러한 분쟁을 해결하고 조정하기 위한 법령의 정비가 가장 시급하다. 다시 말하면 공항으로부터 발생하는 소음·진동의 사전적 방지 및 부득이하게 발생한 경우 사후적으로 배상하여야 할 기준치를 설정하여야 할 것이다. 이러한 목적으로 항공기소음 관련법제의 주요 문제점을 분석하고 그에 대한 법제 개선방안을 제시하는 데에 그 목적이 있다.

II. 航空機騒音의 概念과 影響

1. 航空機騒音의 概念

소음(Lärm)은 이웃 또는 제3자를 방해(stören)할 수 있거나 또는 방해하고,⁵⁾ 장시간의 많은 음량(Lautstärke)의 경우에 있어서는 병을 유발시킬 수 있는 원하지 않는 소리(unwanted sound)이다. 방해의 개념에는 위험(Gefährdung), 현저한 침해(erhebliche Belästigung)⁶⁾ 혹은 이웃에 대한 불이익이 포함된다. 소리가 소음으로 되는 시기는 소리에 대한 당사자의

4) 이에 대하여 한국공항공단, 「항공기 소음대책 현황」, 1998. 8 참조.

5) Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm vom 16.7.1968(TA-Lärm), Ziffer 2.11., in: Beilage zum BAnz. Nr. 137.

6) "Belästigung"의 개념은 신체적, 정신적 침해이다(Beeinträchtigung des körperlichen und seelischen Wohlbefindens). 따라서 침해라고 번역하였다. Vgl. Die amtliche Begründung zu § 3 BImSchG (BT-Drucks. 1/179, S. 29).

상황과 입장에 달려있지,⁷⁾ 항상 소리의 강도에 달려있는 것은 아니다. 이로부터 소음이 물리적인 크기가 아니라, 사회 심리적 크기임을 도출해 낼 수 있다. 왜냐하면 “원하지 않음”의 개념은 주관적 판단에 달려있기 때문이다. 따라서 소음은 측정될 수 없으며, 단지 객관적 판단을 불허한다. 물리적으로 측정 가능한 것은 발생하는 소음에 대해서만 가능하다. 이러한 소음은 데시벨(dB)이라는 단위로 표시된다.⁸⁾

항공기의 개발 초기에는 승무원과 승객의 편안함의 증진과 군사용 분야에서의 적기 출현의 조기탐색 및 경보 등에 주로 많은 노력과 투자가 이루어졌다. 그러나 항공기 제작기술의 발전에 따라 항공기에 장착되는 엔진의 수량도 증가되었고, 항공기 탑승인원도 현저히 증가함에 따라 항공기소음이 단지 탑승한 승무원과 승객뿐만 아니라, 이·착륙 및 비행시의 비행장주변지역에서의 쾌적한 생활을 방해하는 결과를 초래하게 되었다.

항공기소음의 발생원은 크게 추진계소음과 기체의 공기역학적 소음으로 나눌 수 있다. 이 두 소음발생원의 상대적 기여도는 항공기의 운항모드(순항, 이·착륙, 선회비행 등)에 따라 다르고, 소음의 특성 역시 이에 따라 달라지지만 순항시보다는 이·착륙시 소음을 주 대상으로 하는 환경소음 측면에서는 추진계소음이 주요대상이 된다. 항공기엔진에는 제트엔진과 프로펠러엔진이 있는데, 제트엔진은 다시 터보제트(turbojet)엔진과 터보팬(turbofan)엔진으로 나눌 수 있다.⁹⁾

항공기소음, 특히 제트엔진기에서 발생하는 음압은 자동차 경적소리보다 더욱 높다. 제트엔진기가 이륙하는 경우 전방 100m 지점은 120~130dB의 음압이며, 제트엔진에서 발생하는 소음은 인근 25m 부근에서 130~140dB로 측정되고 있다. 항공기로부터 발생하는 물리적 소음은 항공기의 종류, 항공기의 크기, 풍향 등에 의해 달라질 수 있다. 거리별로 이들 항공기에 의한 소음도를 보면 비행장으로부터 150m 떨어진 주변지역은 대체로 80~90dB의 높은 수치를 보이고 있다. 또한 600m 이상 떨어진 주변지역인 경우에는 70dB 정도로 소음의 강도가 다소 낮아지는 것으로 조사되었다. 물론 이러한 조사결과와는 풍향과 비행기의 이·착륙 대수 등에 의하여 달라질 수 있지만, 환경기준치에 의하면 주택지역(60dB)은 적어도 이들 항공기로부터 1500m 이상

7) Schröder, "Lärm - Entwurf einer Definition", ZfL 1981, S. 154.

8) Gottlob/Meurers, "Wirkungen von Straßenverkehrslärm", ZfU 1984, S. 42.

9) 환경부, 「항공기 및 철도소음의 환경기준 설정에 관한 연구」, 2001. 3, 53면.

원거리에 조성되어야 한다는 것을 시사한다.¹⁰⁾

또한 항공기의 기종에 따라 영향이 달리 나타나고 있다. B747기종이 B737기종보다 WECPNL 80에서 0.813km², WECPNL 85에서 0.7131km², WECPNL 90에서 0.487km²만큼 소음피해지역이 더 넓다는 것이다. 따라서 B747과 같은 대형항공기가 다른 기종에 비하여 공항주변지역에 더 큰 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 이러한 대형항공기의 운항은 항공수송의 효율성을 감안할 때 불가피하므로 B747과 같은 기존의 대형항공기를 차세대 저소음 항공기로 대체해 나갈 필요가 있다.¹¹⁾

2. 航空機騒音의 影響

법원의 판결에 있어서 소음의 영향에 대한 지식을 가지고 이를 법적 판단에 함께 고려하여야 한다. 지난 몇 년 동안 소음의 영향에 대한 의학적, 심리학 적 및 사회학적 연구가 이루어졌다.¹²⁾ 이를 통하여 법적인 판결이나 판단의 근거를 제공한다. 특히 인간에 대한 소음의 영향과 소음을 통한 현저한 침해(erhebliche Belästigung)에 달하게 되는 한계치의 결정에 대하여 주로 연구되어졌다. 현재까지의 연구들에 의하면 소음은 인간의 신체적, 정신적 그리고 사회적 건강(Wohlbefinden)을 침해할 뿐만 아니라, 심장순환질환에로의 발전가능성을 가지는 위험요소로서 평가되고 있다.

(1) 睡眠妨害

먼저 소음은 수면을 방해한다. 이는 소음에 의한 침해 중에서도 가장 자주 언급되는 것 중의 하나이다. 일반적인 견해에 의하면 방해받지 않은 수면은

10) 日本環境廳 <http://hudson.idt.net/~beck/soundpressure.html>, 1頁.

11) 민지훈·김정태·손정근, "항적자료를 이용한 공항소음 피해예측", 「한국소음진동학회지」 제10권제5호, 한국소음진동학회, 2000, 789면.

12) Klosterkötter, "Neuere Erkenntnisse über Lärmwirkungen", KdL 1974, S. 103 ff.; ders., "Lärmwirkungen und Lebensqualität", KdL 1973, S. 113 ff.; Gottlob/Meurers, aaO., S. 41 ff.; Schick, "Ziele des Schallschutzes aus Sicht der Lärmwirkungsforschung", ZfL 1993, S. 1 ff.; Jansen, "Zur erheblichen Belästigung und Gefährdung durch Lärm", ZfL 1986, S. 2 ff.; ders., "Verkehrslärmwirkungen bei besonderen Personengruppen", ZfL 1987, S. 152; ders., "Zum Stand der Wirkungsforschung", in: Hans-Joachim Koch, "Schutz vor Lärm", 1990, S. 9 ff.; "Arbeitskreis für Lärmwirkungsfragen", ZfL 1990, S. 1 ff.

인간의 건강에 중요한 의미를 가진다고 한다.¹³⁾ 1986년 독일의 연방환경청(Bundesumweltamt)의 위탁 아래 소음방지에 대한 설문조사가 실시·평가되었다. 그에 의하면 수면방해는 소음에 의하여 가장 자주 발생된다고 한다.¹⁴⁾ 수면방해는 짧은 시간에 한정될 수 있거나 또는 전체 수면과정을 변경시킬 수도 있다. 야간의 수면방해의 주요한 결과는 무엇보다도 저녁시간의 잠들기의 어려움, 한 밤중의 잠깨고 새벽시간에 있어서 재 수면의 문제점들이다.¹⁵⁾

예를 들면 도로교통소음에 의한 수면방해는 옥내에서 평균치 30dB을 넘지 않을 경우에는 일반적으로 피할 수 있다고 한다.¹⁶⁾ 따라서 주변 음이 30dB 이하의 소음에 의해서도 수면에 방해받을 수 있다. 예를 들면 교묘한 지역에 익숙한 사람은 30dB 이하의 소음에 의해서도 수면방해를 받게될 것이다.

(2) 聽力喪失과 騒音難聽

소음은 또한 소음난청과 청력상실을 유발시키며, 이를 통하여 건강을 직접적으로 침해한다. 처음에는 일시적으로 귀가 들리지 않게 되나, 시끄러운 장소에서 떨어지면 자연히 회복된다. 그러나 충분히 회복되지 않은 데다 재차 오랫동안 소음에 반복적으로 노출되는 경우 결국에는 영원히 회복할 수가 없는 난청이 된다.¹⁷⁾ 이러한 것은 귀내부의 감각세포는 시끄러운 소음에 의하여 그의 능력에 손상을 입게된다. 만약 소음에 의한 방해가 매우 강하고 장기간 지속되면 신진대사의 장애로 인하여 모세세포가 점점 죽게된다.¹⁸⁾ 모세세포는 재생될 수 있는 능력을 지니고 있지 않으므로 하나의 지속적인 청각손상의 결과를 낳는다. 소음난청은 또한 불치의 병이다. 젊은 나이에 얻게된 손상은 평생 동안 지속된다. 소음난청의 심리적 결과는 건강한 사람들이 생각하는 것보다 훨씬 크다. 왜냐하면 정신도 귀로부터 영향을 받기 때문이다.¹⁹⁾

항공기소음의 강도가 110~130dB 이상인 경우에 있어서는 귀에 통증을 동반하면서 지각이 둔화되는 경우도 있다. ISO가 설정한 기준에 의하면 어른

13) Umweltbundesamt, *Lärmbekämpfung* 88, S. 105.

14) Umweltbundesamt, *aaO.*, S. 106.

15) Umweltbundesamt, *aaO.*, S. 109.

16) Umweltbundesamt, *aaO.*, S. 111.

17) 김희강의 3인, 「최신소음진동학」, 동화기술, 1998, 67면.

18) Umweltbundesamt, *aaO.*, S. 103.

19) AOK, *Bleib Gesund*, Das AOK-Magazin, 6/1993, S. 14.

의 경우에는 140dB, 어린이의 경우 120dB의 소리에 노출되는 경우에는 청력이 손상될 수 있다고 한다.²⁰⁾

(3) 身體的 反應

조직체(Organismus)에 대한 자극적인 영향, 특히 소리의 영향은 신체적 활동과 반응의 증속과 관계된다. 이를 통하여 우리의 신체는 고도의 실행준비와 활동의 상태로 전환한다. 소음의 경우에 있어서 이러한 실행준비와 활동은 한편으로는 청각시스템과의 직접적인 관계를 통하여, 다른 한편으로는 뇌(腦)에서의 정보활동에 의하여 자극된다.²¹⁾ 인간의 조직체들이 위험에 대해 고도의 준비를 통하여 마련되는 경보장치로서 가장 중요한 청각시스템은 발생학적으로 방향감각과 정보전달에 기여한다.²²⁾

독일의 연방보건청은 소음이 조직체에 미치는 영향을 조사하기 위하여 18세에서 34세까지의 57명의 남자를 대상으로 교통소음의 영향을 받는 그룹과 그렇지 않는 그룹으로 나누어 하루종일 노동을 시켰는데, 소음의 방해를 받은 그룹의 남자들에게서는 상당한 아드레날린액과 고아드레날린액이 세포내부로 부터의 마그네슘-이온의 이탈현상이 나타났다. 이러한 혈청-마그네슘액은 반조절적으로 스트레스억제에 영향을 미치며, 신장을 통하여 증가된 마그네슘분비에 이바지한다.²³⁾ 마그네슘결핍과 소음에 의한 장애는 혈관조직 내에서 전해물질의 전이를 유발하고 지속적인 장애의 경우에는 만성적인 혈압의 상승에 이바지하는 동맥과 정맥의 지름의 축소에 영향을 미친다.²⁴⁾

위에서 언급된 반응은 소음에 의한 방해의 경우뿐만 아니라, 신체적, 정신적 방해의 경우에도 나타난다. 반응들은 무성의 신경계통의 자극수준의 상승으로서 의미를 지닌다.²⁵⁾ 장기간 지속되는 소음방해의 경우에는 신체적 반응이 보통의 범위의 경계에 장시간 머무른다. 이로 인하여 소음이 병에 걸릴 위

20) 강한구·이근수·남창희, 「군용항공기 소음대책 연구」(연구보고서, 국방연구원), 2000. 11, 33~37면 참조.

21) Umweltbundesamt, aaO., S. 111.

22) Kldsterkötter, "Gesundheitliche Aspekte des Verkehrslärms", KdL 1972, S. 115; ders., KdL 1973, S. 116.

23) Umweltbundesamt, aaO., S. 112.

24) Ebenda.

25) Ebenda.

험의 증가, 즉 심장순환시스템의 병에 기여할 수 있다.²⁶⁾ 직접적이고 지속적인 신체의 침해는 약85데시벨에서 시작되고,²⁷⁾ 65데시벨부터는 이미 심장순환시스템의 병에 대한 위험이 높아진다.²⁸⁾ 이와 같이 항공기소음은 공항주변 주민에게 스트레스와 심장질환, 그리고 정신건강 악화 등의 정신생리학적으로도 악영향을 미친다.

(4) 通信妨害(對話妨害)

공항주변주민들이 대화의 방해를 받는다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 노약자나 청력이 약한 사람은 소음으로 인하여 방해를 많이 받으며, 40대는 20~30대에 비하여 청력이 약화되고 있다.

소음에 의한 회화나 전화·텔레비전·라디오의 음성이 마스킹되어 청취방해가 일어난다. 회화의 경우 말하는 쪽은 소음레벨이 높을 때에는 자연히 목소리가 커지고, 또 필요에 맞추어 큰소리를 내는 일도 있다. 이러한 점을 고려할 때 만족스런 회화가 가능한 거리와 주위의 소음레벨은 상당히 밀접한 관계를 가지고 있다. 1m 거리에서의 하는 통상의 대화의 파장은 50dB이며, 이때 배경음이 대화의 음압의 2/3 이상, 즉 35dB 이상이 되는 경우에는 대화에 장애를 받는 것으로 알려지고 있다.²⁹⁾

3. 航空機騒音에 의한 具體的 被害事例

(1) 財産權侵害

항공기소음은 인간의 신체와 정신적 건강을 침해할 뿐만 아니라 공항주변지역의 토지나 건물 등의 재산상의 가치를 하락시키고³⁰⁾ 각종 질병치료와 노동생산성의 저하 등 사회적 비용을 유발한다. 대표적인 재산상의 피해로는 가축에 대한 피해가 대표적이다. 즉 가축의 유산, 젖소의 발유량의 감소, 산란률

26) Umweltbundesamt, *aaO.*, S. 113.

27) Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Umweltgutachten 1987*, TZ 1425 ff.

28) Umweltbundesamt, *Daten zur Umwelt 1992/93*, S. 574.

29) 강한구·이근수·남창희, 전게서, 37면.

30) 양원선, "민군 겸용공항과 민간 전용공항의 환경소음 특성에 관한 연구", 「연세대학교 대학원 석사학위논문」, 2000, 88면 이하 참조.

저하, 가축의 사망 등이다.³¹⁾ 또한 진동을 수반하는 항공기소음은 심한 경우 유리창과 기와파손, 건물벽의 균열 등을 초래하며,³²⁾ 정밀기계의 오작동을 초래하기도 한다.

이와 같이 항공기소음으로 인한 피해는 헌법 제23조가 보장하고 있는 재산권을 침해하는 것이다. 헌법이 보장하고 있는 재산권은 “사적인 유용성”과 임의적인 처분권능이 인정되는 모든 재산가치 있는 권리를 의미한다. 헌법상의 재산권은 개인재산과 법적 제도 및 존속보장으로서의 각자의 재산권에 대한 개개인의 법적 지위를 포함한다.³³⁾ 그의 보호영향은 재산의 존속보장 뿐만 아니라 이용가능성, 지배가능성, 처분가능성을 포함한다.³⁴⁾ 헌법 제23조의 보호범위에 속하는 토지재산은 한편으로는 사업계획을 통하여 직접적으로 침해될 수 있다.³⁵⁾ 다른 한편으로는 사업계획에 대한 공법상의 허가과 그에 근거한 사업의 실행 및 사실상의 상황의 변화를 통하여 이웃토지에 재산상 중대한 불이익이 발생한 경우에도 재산권의 침해가 존재한다.³⁶⁾ 공공시설, 예를 들면 도로 혹은 공항의 건설과 사업은 일반적으로 소음공해와 상당한 관계를 가지고 있다. 이와 관련하여 이웃 재산의 손실보상과 무관한 사회적 의무 (Sozialbindung)의 경계를 넘어선 시기가 결정될 수 있다.³⁷⁾

헌법상의 재산권 보장은 토지재산권의 유용성이 소음과 같은 환경영향에 본질적으로 관계를 가지고 있는 한 소음방지에 대해 중요하다.³⁸⁾ 소음공해에 대한 평가기준으로서 헌법 제23조의 재산권 보장이 지배한다. 왜냐하면 소음공해는 재산권의 이용가능성과 가치를 감소시킬 수 있기 때문에 헌법 23조의 보호범위에 속한다.³⁹⁾

31) 양원선, 전계논문, 82면 이하 참조.

32) 양원선, 전계논문, 87면 이하 참조.

33) BVerfG, Beschl. vom 12.11.1966, BVerfGE 20, 355; Urt. vom 1.3.1979, BVerfGE 50, 339; Leibholz/Rinck/Hesselberger/Orloff, Grundgesetz, Art. 14 Bd. I, Köln, 1996, S. 16 f.

34) Papier, in : Maunz/Dürig, GG, München, 1996, Art. 14 Rdnr. 13.

35) Papier, aaO., Rdnr. 463.

36) Papier, aaO., Rdnr. 464.

37) Papier, aaO., Rdnr. 460.

38) Koch, “Rechtliche Grundlagen des Schutzes vor Lärm”, in : ParaBel - Lärm für Juristen von Juristen und Lärmexperten, Hamburg, 1993, S. 4.

39) Schulze-Fielitz, “Aktuelle Grundprobleme des Verkehrsimmissionschutzes”, Die Verwaltung 1993, S. 520.

(2) 신체적·정신적 이익의 침해

1) 생명권과 신체적 완전성의 보호범위

우리 헌법은 “생명권”에 대하여 명문으로 규정하고 있지 않다. 하지만 생명권은 “신체적 완전성” 및 “신체활동의 임의성”을 보장하는 “신체의 자유”의 당연한 전제일 뿐만 아니라, “인간의 존엄성”을 그 가치적인 핵으로 하는 우리나라 기본권질서의 논리적인 기초이다.⁴⁰⁾

독일의 경우를 살펴보면 기본법 제2조 제2항 제1문은 그의 보호이익으로서 생명과 신체적 완전성을 규정해 두고 있다. 이러한 기본권을 통하여 인간의 신체의 완전성이 보장된다. 보호이익은 권리자의 의지로부터 지배되는 신체영역의 완전성이다.⁴¹⁾ 이러한 의미에서의 침해는 신체의 본질에 직접 또는 간접적으로 영향 끼치고, 그의 본질이 변질될 때 존재하게 된다.⁴²⁾ 기본법 제2조 제2항은 좁게 해석되어서는 안 된다. 왜냐하면 이러한 협의의 해석은 심리적 고통, 정신적 학대와 심문방법에 의한 국가적 침해⁴³⁾에 대한 방어권으로서의 기본권의 기능에 합당하지 않기 때문이다.

“신체적 완전성”이라는 보호이익에 대해 명확하게 규정하기란 매우 어렵다. 기본법 제2조 제2항으로부터 파생되는 보호의무가 전적으로 생물학적, 생리학적인 관점에서 신체적 완전성만에 국한되어 있는지 혹은 정신적 영역, 즉 정신적 건강에도 미치는지 또는 사회적 건강의 측면도 포함하는지 그에 대하여 논쟁되고 있다. 신체적 완전성은 객관적 의미에서의 건강(Gesundheit)의 개념과 동일시된다.⁴⁴⁾ 신체적 완전성의 개념은 세계보건기구의 건강개념⁴⁵⁾인 육체적, 정신적 및 사회적 건강보다 더 넓게 해석되어야 한다. 신체적 완전성의 개념은 침해의 의미에 있어서 유기적으로 확고한 병리학적인 상태의 방어뿐

40) 憲裁決 1996. 10. 31. 94헌가 7 참조.

41) Lorenz, “Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit”, in : Isensee/Kirchhof, HbStR, Bd. VI, Heidelberg, 1989, § 128 Rdnr. 16.

42) Vgl. Dürig, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 2 Abs. 2 Rdnr. 29; Haman/Lenz, Grundgesetz, Kommentar, Neuwied/Berlin, 1970, Art. 2 Anm. 9; Lorenz, in : Isensee/Kirchhof, HbStR, Bd. VI, § 128 Rdnr. 17.

43) Vgl. Seewald, *Zum Verfassungsrecht auf Gesundheit*, S. 137 f.

44) Dazu Dürig, *aaO.*, Rdnr. 29 f.

45) Vgl. *Dokumente*, Die Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches, öffentliches Recht der Universität Hamburg(Hrsg.), Heft VI, 1952, S. 14.

만 아니라, 상당한 위험을 포함한다.⁴⁶⁾

완전성에 대해 주관적으로 자각한 침해라고 해서 모두 신체적 완전성의 침해라고 할 수 없다. 기본법 제2조 제2항의 보호를 받을 수 있는 정신적 건강의 침해는 생물학적 과정에서 직접적인 원인과 영향을 미치는 것에 한한다.⁴⁷⁾

2) 소음공해에서의 생명권보호

소음은 상황에 따라 심장병과 순환기의 병, 호르몬분배와 마그네슘분배의 변경, 긴장과 긴장완화의 순환의 장애의 형태로 건강을 침해한다는 사실은 일반적이다. 이를 통하여 또한 다른 병에 걸리기가 굉장히 쉽다.⁴⁸⁾ 이러한 소음의 영향은 객관적으로 증명 가능한 건강침해이다. 따라서 소음공해에 의한 방해는 신체적 완전성에의 침해의 결과를 초래한다.⁴⁹⁾ 독일의 연방헌법재판소는 기본법 제2조 제2항으로부터 도출되는 보호의무는 항공기소음의 건강침해적 영향에 대해 대처할 의무를 포함한다고 강조하였다.⁵⁰⁾ 이와 같이 헌법상의 규정은 없더라도 생명권은 소음방지에 대해 중요한 법적 근거를 제시한다.

4. 航空機騒音의 評價와 限界值

(1) 航空機騒音의 評價 및 調査

항공기소음에 대한 평가는 항공기 기종에 대한 소음평가와 공항주변 등 주거지에 대한 소음평가로 나누어진다. 항공기 기종에 대한 소음평가는 항공기 소음인가의 기준으로 쓰이며, 공항주변 주거지에 대한 소음평가는 다수 항공기의 이·착륙을 그 대상으로 한다. 개별기종에 대한 소음평가는 전체적인 소음도 크기뿐만 아니라 주파수의 특성, 지속시간, 소음의 방향 분포성 등 소음

46) BVerfGE 56, 54(77f.); Michler, *Rechtprobleme des Verkehrsimmissions-schutzes*, Düsseldorf, 1993, S. 87 f.

47) Schmidt-Aßmann, *Verfassungsrechtliche Grundlagen und Systemgedanken einer Regelung des Lärmschutzes an vorhandenen Straßen*, Bad Godesberg, 1979, S. 25.

48) Siehe 3. und 4. Immissionsschutzbericht der Bundesregierung, BT-Drucks. 10/1354, S. 50 bzw. BT-Drucks. 11/2714, S. 95; Hermes, *Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit*, Heidelberg, 1987, S. 20.

49) BVerfG, Beschl. vom 14.01.1981, BVerfGE 56, 54 (76); Hermes, *aaO.*, S. 20.

50) BVerfGE 56, 54 (78).

발생원인 항공기의 모든 특성이 고려된다. 이에 더하여 공항주변지역에 대한 소음평가에는 항공기의 운항횟수와 운항시기 등이 포함된다.⁵¹⁾

항공기소음은 다양한 방법으로 측정되고 있다.⁵²⁾ 그러나 공통적인 것은 특정한 시점만의 소음치가 아닌 등가 소음도를 사용하고 있다는 것이다. 미국과 뉴질랜드 등은 등가 소음도(L_{eq})에 야간(22:00~익일 07:00)에 10dB의 가중치를 둔 평가단위로서 주야 소음도인 L_{dn}을 단위를 측정하고 있다. 독일은 항공기의 운항횟수, 운항시간대, 운항 지속시간, 그리고 최고 소음도 등을 고려한 등가 소음도인 L_{eq}를 단위로 측정하고 있다. 프랑스의 경우는 소음 규제용 지수인 N과 토지이용 구분용 지수인 N을 측정단위로 사용하고 있다. 이에 비하여 한국, 일본, 중국은 가중 등가 계속 감각 소음도(WECPNL : Weighted Equivalent Continuous Perceived Noise Level)라는 단위로 소음도를 측정하고 있다.

WECPNL이란 국제민간항공기구(ICAO)가 제안한 항공기의 소음도를 나타내는 단위이며, 음향의 강도와 이의 빈도, 발생시간대 등의 요소를 고려하고, 다수의 항공기에 의한 소음의 총발생량을 1일 평균량으로 평가한 것이다.⁵³⁾ WECPNL은 구체적으로 각각 단어별로 다음과 같은 의미를 지닌다. 먼저 가중(W)은 동일한 크기의 항공기소음일지라도 시간대에 따라 소음에 대한 느낌이 다를 수 있기 때문에 항공기의 소음치에 대해 석양(오후 7시부터 오후 10시까지)에는 5dB를, 그리고 야간(오후 10시부터 다음날 오전 7시까지)에는 10dB를 가산하는 가중방법을 사용하며, 계산을 간편하게 하기 위하여 석양의 소음 발생횟수를 3배로 하고 야간에는 10배로 조정하는 방법을 채택하기도 한다. 가중(W)된 소음은 1일을 24시간으로 평균하는 등가(E) 절차를 거치게 된다. 계속성(C)은 평균치로 환산된 소음이 하루 종일 계속되는 것을 나타낸다. 즉 계속성을 전제로 하는 것이다. 여기서 P와 N은 각각 감각과 소음을 나타내며, 레벨(L)은 소음의 주파수 성분을 고려해서 이의 크기뿐만 아니라 소음의 정도에 중점을 두고 평가한 것이다.

이와 같은 의미를 지니는 WECPNL은 통상 측정을 간편하게 하기 위해 감각, 소음, 레벨은 $PNL = dB(A) + 13$ 으로 정의되고 있으며, $WECPNL =$

51) 민지훈·김정태·손정곤, 전제논문, 792면 이하.

52) 강대준, 「항공기소음」, <http://www.me.go.kr/book/html/대기분야/3-31.html>, 1~2면.

53) 普天門飛行場移設對策本部, 「シュワブ沖調査結果報告書」(http://www.jca.ax.apc.org/~sei-u/hitosubo_kanto/heliport/report/R5-4-6.html., 1997. 11).

dB(A)+10 log₁₀N-27로 추정한다. 여기서 dB(A)란 1일 발생한 항공기의 소음 에너지의 평균치를 말하며, N은 시간대 별로 조정된 소음의 발생횟수이다.

일본의 경우 항공기소음에 관하여 WECPNL을 사용하고 있다.⁵⁴⁾ 일본은 국제민간항공기구가 제시하고 있는 방식, 즉 하루를 주간, 저녁, 심야의 각 시간대로 구분하고 있는 ECPNL을 시간대별로 조정한 단위인 WECPNL을 근본으로 하고 있다. 일본환경청은 연간 대표치로서 1일 WECPNL을 연간 평균치로 환산한다.

즉 민간공항과 특수공항의 소음에 대한 주민반응을 조사한 결과 하루 비행 횟수의 변동폭이 큰 특수공항에 대해서는 연간 대표치를 구하는 것 보다 비행 횟수의 연간변동의 80%를 범위로 상위치를 사용하여 WECPNL의 연간 대표치를 구하는 것이 주민반응도와 상관도가 높기 때문이다.

환경청은 매 하루마다 WECPNL을 연간 평균치로 소음도를 계산하는데 이는 표준 총 비행횟수로서 최고 소음도에 따라 가중치를 두고 있으며, 비행 횟수의 평균치를 구하는 것에 해당한다.

독일의 경우 航空機騒音防止法(Fluglärmschutzgesetz) 제2조와 제3조의 적용범위에 있어서 등가치적 지속소음수치가 결정적인 기준이 된다. 이 수치는 인근토지에 대하여 방해할 유발하는 비행장으로부터 발생하는 항공기소음의 수인한도의 평가에 대한 법적 기준을 제공한다.

항공기소음방지법에 의한 소음보호구역의 지정의 기초는 항공기소음방지법 제3조와 이와 관련한 장치에 근거하여 조사된 등가치적 지속소음수치로부터 도출될 수 있다. 그에 의하면 항공기의 모든 통과비행에 대한 소음의 최고수치와 지속성으로부터 중간수치가 나온다. 조사시간과 관련하여서는 일년 중 항공교통량이 가장 많은 6개월을 근거로 한다. 중간절차에는 q=4라는 2 등분변수가 놓여 있다. 그 이외에도 주간과 야간비행에 대한 다양한 평가요소들이 도입된다. 등가치적 지속소음수치의 평가는 1가(價)의 보고로 될 것이다. 왜냐하면 주간과 야간의 시간에 대한 수치는 하나의 가치로 합쳐지게 되기 때문이다.

독일의 경우는 항공기소음방지법에 의한 비행장의 소음보호구역을 항공기소음에 의하여 야기된 등가치적 지속소음수치 67 dB(A)을 초과하는 지역에까

54) 沖縄縣文化 環境部, 「航空機騒音による健康影響に関する調査報告書の概要(<http://www.asahigawa-med.ac.jp/igakubu/hygiene/okinawa/report.html>, 1999. 8. 26)」, 2-1~2-3頁.

지 설정하고 있다. 소음보호구역은 2 개의 지역으로 구성되어 있는데, 그 한계치는 동가치적 지속소음수치 75 dB(A)를 통하여 정하여 진다.

제1보호구역(Schutzzone 1)에서는 원칙적으로 주택의 건축이 원칙적으로 금지된다(항공기소음방지법 제5조제2항). 기존의 주택의 소유자는 건축상의 소음방지요구에 대한 비용의 보상청구권을 가진다. 주생활공간의 차단건축부분의 평가된 전체건축소음은 적어도 50 dB(A)에 달하여야 한다.

제2보호구역에서는 병원, 양로원, 학교, 요양원 그리고 유사한 보호 필요성이 있는 시설의 설치에 원칙적으로 금지된다(항공기소음방지법 제5조제1항제1문).

다른 경우에 있어서 주간(오전 6시부터 오후 10시)과 야간(오후 10시부터 오전 6시)에 대하여 독일공업규격 45643(DIN)에 의하여 측정 기술적으로 조사된 평가수치가 적용된다. 이 독일공업규격45643은 원칙적으로 모든 항공기소음과 항공기소음의 측정 및 평가의 모든 임무에 대하여 적용될 수 있다.

독일공업규격 45643 제1절은 다양한 적용영역에 대한 항공기소음의 측정과 평가에 대한 측정크기와 감정크기를 정의하고 있다. 이러한 크기들은 항공교통법 제19a조에 의한 항공기소음감시시설에 대한 요구와 관련하여서 뿐만 아니라, 독일공업규격 45645 제1절에 근거한 항공기소음평가와 관련하여서도 규정되었다. 또한 독일공업규격 45645 제1절은 특히 제2절과 제3절에서 사용하고 있는 측정크기와 감정크기를 정하고 있다. 독일공업규격 45643 제2절에서는 항공교통법 제19a조에 의한 공항주변에 있어서 항공기소음감시에 대한 측정시설에 대한 요구들이 확정된다. 독일공업규격 45643 제2절은 공항주변에 있어서 지정되고 추천된 운항항로와 비행절차를 음향학적으로 감시하는 데에 기여하는 측정시설에 적용될 수 있을 뿐만 아니라 항공기소음방지법 제3조에 관한 장치에 의존한 동가치적 지속소음수치가 결정되게 되는 측정시설에도 적용될 수 있다. 독일공업규격 45643 제2절은 특히 항공소음방지법에 의하여 예측된 소음방해와 실제 소음방해를 비교 가능하게 한다. 독일공업규격 45643 제3절에서는 독일공업규격 45645에 의한 평가수치의 조사가 다루어지게 된다. 동규격 제3절로부터 밝혀진 주·야간에 대한 평가수치는 소음상황의 특수성에 대한 초과수치를 가지는 중간변수 $q=3$ 에 기초하는 에너지등가치적 중간수치이다. 에너지등가치적 중간수치는 평가시간과 평가절차가 일치하는 한 기준치(Richtwert) 혹은 한계치(Grenzwert)와 비교하여 적용될 수 있다. 그러나 기준치 혹은 한계치는 독일공업규격에서 정하여지지 않았다.

건축상 소음방지의 조사에 대하여 고속비행의 평균 최고수치 또한 중요한 의미를 가질 수 있다. 일반적으로 측정크기는 단시간과 같은 모든 비행결과들의 최고수치이다. 반면에 소음압력수치는 최고수치보다 10dB적다. 측정장소는 가능한 한 평탄하고 반사되는 지역을 선택하여야 할 것이다.

항공기소음이 문제되는, 그러나 항공기소음방지법에 근거를 두지 않는 영역에 있어서의 도시건설계획에 대해서도 또한 독일공업규격 18005 제1절에 의하여 독일공업규격 45643에 의한 소음방해가 조사될 수 있으며, 표 2에 의한 지침수치에 의하여 평가될 수 있다. 이러한 영역에 대하여 독일공업규격 4109가 옥외건축부분의 항공소음방지에 대한 최소요구조건을 정하고 있다.

만약 등가치적 지속소음수치가 주법상의 규정에 의하여 조사될 수 없는 한, 표준적인 옥외소음수치의 확정을 위하여 간접통과비행의 평균 최고수치가 조사되어야 할 것이다. 평가시간(06:00~22:00)에 있어서 82dB(A)이라는 수치를 20회 이상 혹은 시간당 평균 한번 이상 초과하였으므로 최고수치에 대하여 평가치가 기초되어진다. 이러한 경우들에 있어서 독일공업규격 4109의 요구조건은 주거공간, 침실과 강의실에 있어서 평균 최고수치는 최고 55dB(A)에 제한되는 결과로 된다.

이와 같이 우리 나라가 사용하고 있는 항공기소음영향도 단위는 WECPNL로 일본과 우리 나라만 사용하고 다른 나라는 사용하고 있지 않다. 그 이유는 이 평가량이 자동차소음과 같이 일반적인 소음평가량과 상호 비교가 어렵고 산출방법이 복잡하여 일반인이 이해하기 까다로운 점이 있기 때문에 전 세계적으로 소음의 단위가 등가소음레벨(Leq)로 통일되어 가고 있다. 일본이 이 평가량을 채택한 시기는 1972년으로 ICAO 및 ISO에서 정한 방법을 자체적으로 변형하여 지금까지 사용해 오고 있는데, 우리 나라는 이 방법을 1992년부터 도입하였고 미국, 영국, 프랑스 및 독일 등은 이미 1969년부터 자국에 맞는 독자적인 평가방법을 채택하고 있다. 한 국가의 항공기소음의 평가량은 그 나라의 환경기준과 사회적인 반응도조사 그리고 객관적인 소음측정 등을 고려하여 그 나라의 정서에 맞는 새로운 평가기준을 수립해야 할 것이다.⁵⁵⁾

55) 손정곤, 전계논문, 10면 이하.

5. 航空機騒音임미시온의 限界値

우리 나라의 항공법 및 기타 관련법규는 공항으로부터 발생하는 수인할 만한 항공기소음의 한계치를 현재까지 규정하지 않고 있다. 따라서 한계치는 개별적 사안의 구체적 사실에 의하여 정하여질 수밖에 없다.

일정한 토지의 지역종류에의 분류는 건설법적으로 특정된 상황에 근거를 두게 된다. 지역종류에 따라 임미시온으로부터 보호가 더 요구될 수 있으면 있을수록 그 토지는 더 보호가치가 있게된다. 그에 의하여 항공기소음과 관련하여 주거지역, 중심지역과 상업지역 및 공업지역에 대한 보호필요성에는 차이가 있다.

만약 주거지역이 이웃한 중심지역, 공업지역 혹은 상업지역으로부터의 상황에서 발생하는 영향을 받거나 혹은 교통시설의 영향에 노출되어 있다면 당해 주거지역은 더 적은 보호필요성을 향유하게 된다. 특별히 보호필요성이 있는 것은 병원, 학교, 요양원과 양로원이다.

항공기소음도 도로교통소음에 있어서와 마찬가지로 주간과 야간에 따른 영향에 대한 임미시온한계치가 다양하다는 것을 가정할 수 있다.

항공기소음에 대한 임미시온한계치가 등가치적 지속소음수치로 표현되는 한, 이러한 한계치는 적어도 주간과 야간으로 개별화되어야 할 것이다.

항공기소음임미시온의 한계치는 법원의 판결에 있어서 다양하게 결정되었다. 만하임(Mannheim)의 행정법원의 견해에 의하면 70dB(A)(주간)/60dB(A)(야간)의 등가치적 지속소음수치는 소위 “수용한계치(Enteignungsschwelle)”에 아직 미치지 못한다는 것이다.⁵⁶⁾

이에 반하여 바이에른 행정법원은 옥외에서 에너지등가치적 지속소음수치가 55dB(A)과 최고소음수치 72dB(A)를 초과할 경우에는 주간에 단일법상의 수인한계치(Zumutbarkeitsschwelle)에 도달한 것이라는 견해를 피력하였다.⁵⁷⁾

항공기소음에 있어서 수용법적 수인한계치에 대한 한계치의 조사에 관하여 연방최고법원은 반복하여 의사를 표명하였다.⁵⁸⁾ 연방최고법원은 1986년 1월 30일의 판결에서 갑작스런 거의 폭음같은 100dB(A)에서 112dB(A)까지의 최고소음수치를 가지는 지속소음수치 76.5dB(A)에 있어서 수용법상의 수인

56) VGH Mannheim vom 19. 6. 1989-5 S 3111/87 /, DVBl. 1990, S. 112 f.

57) BayVGH vom 27. 7. 1989-20 B 81 D.I-, DVBl. 1990, S. 114.

58) Vgl. BGHZ 59, 378; BGHZ 69, 105; BGHZ 79, 45.

한계치가 초과된다고 판결하였다.⁵⁹⁾

일본의 경우 현재 시행되고 있는 항공기 소음피해방지대책과 관련된 주요 법률은 나리타공항과 공공용 비행장을 대상으로 1967년 제정되고 1974년 개정된 공공용 비행장주변의 항공기 소음피해방지 등에 관한 법률, 1974년 자위대 등의 군용공항을 대상으로 제정된 방위시설주변의 생활환경정비에 관한 법률 및 1978년에 제정되어 나리타공항과 간사이공항에서 시행되고 있는 특정공항주변의 항공기 소음대책 특별조치법 등이 있다. 공공용 비행장주변의 항공기 소음피해방지 등에 관한 법률은 항공기소음방지법이라 불리며 공공용 비행장에 대한 소음대책에 대해 규정하고 있는 것으로 방음계획, 이전보상, 녹지설정, 손실보상, 토지이용계획수립 등으로 구성되어 있다. 그 주요 내용은 ① 소음피해구역 설정 이후 입주자에 대한 보상금지와 구역으로의 자발적인 이주금지, ② 70 WECPNL 이상 지역의 학교, 병원, 공공시설에 방음시설을 설치할 때 설치비용의 약 90%를 보조, ③ 75 WECPNL 이상인 지역에 거주하는 개인용 주택에 대한 방음시설 보조, ④ 90 WECPNL 이상 지역의 주민들에게 이전보상, ⑤ 95 WECPNL 이상 지역에 대한 완충녹지대 조성 및 이전보상, ⑥ 75 WECPNL 이상의 지역 중 TV 시청장애 가구에 대한 보조금의 지급이다.

우리 나라의 경우 항공법 제107조제2항 및 동법시행령 제41조는 소음피해를 방지하기 위한 대책을 수립해야 할 소음지역을 소음영향도에 따라 소음피해지역 또는 소음피해예상지역으로 나누어 지정·고시하도록 규정하고 있으며, 동법시행규칙 제271조에서는 지방항공청장이 소음영향도 95 WECPNL 이상 지역의 제1종구역과 95 WECPNL 미만 90 WECPNL 이상 지역의 제2종구역을 소음피해지역으로, '가'지구인 90 WECPNL 미만 85 WECPNL 이상 지역과 '나'지구인 85 WECPNL 미만 80 WECPNL 이상 지역의 제3종구역을 소음피해예상지역으로 구분하여 지정·고시하도록 규정되어 있다. 제1종 및 제2종구역에 대해서는 건물의 신축이 금지되며, 제1종구역의 경우는 이주대책이 이루어지도록 되어 있다.

이상과 같이 다른 국가에 있어서도 항공기소음의 한계치에 대하여 지역의 종류별 구체적 한계치가 규정되어 있지는 않다. 다만 독일의 경우 판례상 수인한계치가 법원에 따라 다양하게 나타나고 있고, 즉 70dB(78 WECPNL)

59) Vgl. BGH, NJW 1986, S. 2423.

에서 76.5dB(84.5 WECPNL)에 해당하고 있다. 우리 나라와 일본의 경우는 90 WECPNL에서 95 WECPNL 사이에 이전보상을 하도록 규정하고 있으므로 수인한계치를 여기서 찾을 수 있을 것이다.

Ⅲ. 空港建設計劃에 있어서 航空機騒音의 考慮

1. 國土利用管理法 및 都市計劃法上 航空機騒音의 事前考慮

공항의 건설과 확장은 그 인근 주변지역 뿐만 아니라 광역의 전체지역에 많은 영향을 미친다. 따라서 신공항의 건설 및 기존 공항의 확장은 광역적 관점, 즉 국토이용관리법 및 도시계획법 등에서 요구하는 조건들과 조화를 이루어야 한다. 이를 통하여 공항으로부터 발생하는 공간적 영향과 그로부터 발생하는 환경영향(특히 소음)은 국토이용관리법 및 도시계획법상의 수단을 통하여 조정되어야 한다.

우리 나라 헌법 제120조제2항은 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”고 규정하고 있다. 이러한 헌법상의 근거에 의하여 현행 우리 나라 계획법제는 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법 및 각 전문부분별로 전문계획법 등으로 구성되어 있다.⁶⁰⁾ 공항의 설치는 계획절차와 허가절차가 병행하는 특징을 지니고 있으나, 수도권지역의 신공항건설과 확장은 수도권신공항추진법상의 신공항건설기본계획절차, 그 이외의 지역에서는 항공법상의 공항개발기본계획절차 등의 계획절차와 허가절차 및 환경영향평가절차를 통하여 이루어지게 되는 다단계행정절차에 속한다.

여기서 문제되는 항공기소음도 공항의 건설이라는 국토이용과 밀접한 관계를 가지고 있으므로 국토이용관리법과 당연히 관련된다. 이는 국토이용의 기본이념이 국토의 이용에 있어서 공공복리를 우선시키고 자연환경의 보전과 양호한 생활환경의 확보 및 국토의 균형 있는 발전의 도모에 있음에 비추어볼 때 당연하다.

국토이용관리법 제20조에 의하면 공공시설의 설치는 당해 용도지역의 지정목적을 해하지 아니하도록 입지를 선정하여야 하며, 그 입지에 관하여 미리 구역을 정하여 건설교통부장관과 협의하거나 그 승인을 얻어야 한다. 따라서 동조 제2항은 제1항과 관련하여 농지에 관하여는 농림부장관, 산림지에 관하여는 산림청장

60) 이에 대한 자세한 내용은 오준근, 「도시계획관련법제의 체계적 정비방안」, 한국법제연구원(연구보고 2000-09), 2000, 13면.

또는 시장·군수·구청장·지방산림청장과 협의를 하여야 한다고 규정하고 있다. 여기서 언급하고 있는 공공시설에는 공항도 포함된다. 이러한 공항은 농지, 산림지 뿐만 아니라 자연환경 및 생활환경과도 관련되므로 환경부장관과도 협의를 거치는 것이 필요하다. 또한 공항은 도시계획법 제3조제6호 및 동시행령 제2조제1항제1호에 의하면 도시기반시설로서 교통시설이라는 공공시설에 속한다.

이와 같이 신공항의 건설에 대하여 우리 현행법은 수도권신공항과 지방공항으로 나누어서 규정하고 있다. 즉 수도권신공항의 건설은 수도권신공항추진법에 의하여 기본계획이 수립되고, 그 이외의 공항, 즉 지방공항의 경우는 항공법에 의하여 기본계획이 수립되어 공항의 신설 또는 확장이 이루어지게 된다.

2. 首都圈新空港建設促進法上的 航空機騒音考慮

수도권신공항건설촉진법은 수도권신공항의 신속한 건설에 필요한 사항을 규정함으로써 수도권신공항건설사업을 효율적으로 추진하여 급증하는 수도권의 항공수요에 대비하고 나아가 국민경제의 발전에 이바지함을 그 목적으로 하고 있으며(동법 제1조), 수도권신공항이란 수도권지역에 새로이 건설되는 공항으로서 항공법 제111조의 규정에 의하여 건설교통부장관이 지정·고시하는 公共用飛行場이라고 규정하고 있다(동법 제2조제1호).

이와 같이 수도권신공항의 건설도 항공법 제111조의 규정에 의하여 건설교통부장관이 지정·고시하도록 규정되어 있다. 따라서 건설교통부장관은 신공항건설사업을 추진하기 위하여 필요한 지역을 수도권신공항건설예정지역으로 지정하거나 또는 지정된 예정지역을 변경할 수 있다(동법 제3조제1항). 이러한 수도권신공항건설예정지역의 지정절차에 있어서 건설교통부장관은 시민들에게 직접적인 법적 효과를 가지지는 않는 국토이용의 기본이념인 자연환경의 보호 및 양호한 생활환경의 확보에 합당하게 결정하여야 할 것이며, 특히 자연환경의 보호와 양호한 생활환경의 확보와 관련하여 환경부장관과 협의를 거쳐야 한다. 이를 통하여 수도권신공항의 입지를 선정함에 있어서 특히 항공기소음으로 인한 공항주변지역의 주민들이 피해를 받지 않도록 최적의 입지를 고려하여야 할 것이다. 이를 통하여 공항주변주민과 공항운영자 사이의 분쟁의 발생이 사전에 방지되는 효과가 기대될 수 있을 것이다. 만일 예정된 지역에 공항이 건설될 경우 주변주민에게 항공기소음으로 인한 피해를 줄 개연성이 높은 경우 그 지역은 신공항건설입지로서 적합하지 않으므로 변경이 불가피하

게 된다. 이러한 신공항의 입지선정은 사전에 제반사항을 장기간에 걸쳐 충분히 조사·분석하여야 한다. 예를 들면 일본의 간사이공항의 경우, 1965년에 공항건설에 합의를 보아서 1968년에 공항입지조사를 개시하였으며, 1974년에 비로소 공항입지를 확정하였다. 이와 같이 공항건설 합의로부터 공항입지선정까지 10년간의 조사를 거쳤으며, 제반 문제점들을 검토하였다. 또한 동경 나리타공항은 1960년대 초반에 동경올림픽을 준비하면서 하네다공항의 수용능력의 한계를 극복하기 위하여 구상되었는데 10여 년간의 조사를 마친 후에 1970년대 중반에 착공하였다.

우리 나라의 영종도신공항건설과 관련한 입지타당성조사의 내용에는 ① 구역제한, ② 지형장애, ③ 서울접근교통, ④ 기상, ⑤ 소음, ⑥ 건설비 등이 포함되었다. 이와 같이 공항건설의 경우 공항으로부터 발생이 예측되는 소음으로 인한 주변주민들에게 미칠 수 있는 영향을 사전에 조사·평가하여 그 소음발생이 상당할 것으로 예측되는 경우에는 건설공법상의 소음방지 조치로써 불가능한 경우에는 다른 입지를 선정하는 것이 고려된다.

만일 신공항의 건설 및 확장과 관련하여 기본계획을 수립하는 과정에서 건설되는 공항으로부터 강한 소음발생이 예측되고, 이로 인하여 주변주민의 신체적·정신적 혹은 재산상의 이익이 침해될 개연성이 높음에도 불구하고 그 지역을 신공항의 입지로서 지정하고 고시한 경우 이를 상대로 주변주민이 기본계획을 상대로 하여 취소소송을 제기할 수 있는가 라는 문제가 제기된다.

신공항건설기본계획은 구체적인 사업계획을 위한 건설교통부장관의 지침을 정하는 계획으로서 행정규칙으로서의 성질을 가지므로 대외적 구속력을 가지지 않으므로 행정소송의 대상이 된다고 볼 수 없다. 그러나 이러한 기본계획에 근거하여 건설교통부장관이 수도권신공항예정지구를 지정·고시하는 경우는 당연히 행정처분으로 볼 수 있을 것이다. 수도권신공항건설예정지구의 지정은 특정지역을 신공항사업의 사업지구로 지정하는 작용이며, 그 예정지구 내에서 토지의 형질변경, 건축물의 건축, 공작물의 설치 또는 토석·자갈의 채취 등을 제한하는 해당지역 주민에 대하여 구속력을 가지는 행정작용이다. 따라서 건설되는 공항의 입지가 주변환경에 지대한 영향을 미칠 개연성이 높고, 이를 고려하지 않은 공항예정지구의 지정 및 입지선정은 행정소송을 통하여 다투어지는 것이 타당하다.⁶¹⁾

61) 同旨 : 오준근·김명연, 「지방자치와 계획관계법체계의 정비에 관한 연구」, 한국법제연

3. 地方空港建設上の 航空機騒音의 事前的 考慮

위에서 언급한 바와 같이 수도권에서의 공항은 수도권신공항건설촉진법에 의하여 예정지역이 지정·고시되고, 기본계획이 수립되게 된다. 그에 반하여 그 이외의 공항의 설치에 항공법 제89조 이하의 규정에 의하여 기본계획이 수립되게 된다. 그러나 그에 앞서 도시지역에서의 공항의 신설 또는 확장의 경우에는 도시계획법 제12조의 규정에 의한 도시계획시설구역으로 결정되어야 하고, 도시지역 이외의 지역에서의 공항의 신설 또는 확장은 국토이용관리법 제20조의 규정에 의한 공항시설구역으로 입지승인을 얻어야 한다. 이와 관련하여 항공법 제96조제1항제1호 및 제2호의 규정에 의하여 건설교통부장관이 실시계획을 수립하거나 이를 승인한 때에는 국토이용관리법 제20조의 규정에 의한 공공시설 등의 설치의 협의 또는 승인, 그리고 도시계획법 제12조의 규정에 의한 도시계획의 결정을 받은 것으로 보기 때문에 사실상 항공법에 의하여 지방공항의 기본계획이 수립되게 된다.

따라서 지방공항의 건설은 항공법 제89조에 의하여 기본계획이 수립되게 된다. 즉 건설교통부장관은 공항개발사업을 효과적으로 추진하기 위한 공항개발기본계획을 수립·시행하여야 한다. 기본계획의 내용에는 공항의 중·장기 개발계획, 개발예정지역, 공항의 규모 및 배치, 운영계획, 재원조달방법, 환경관리계획, 기타 건설교통부령이 정하는 사항이 포함된다.

이러한 기본계획을 수립할 때에 건설교통부장관은 공항의 규모 및 그 배치와 관련하여 공항건설예정지구의 주변 여건 등을 고려하여 소음의 영향으로부터의 주민의 건강과 재산상의 이익을 충분히 고려하여야 하며, 특히 공항의 배치는 항공기의 이·착륙으로부터 발생하는 소음에 의하여 주변주민의 소음 피해에 밀접한 관련이 있으므로 면밀한 조사와 분석을 통하여 그 배치를 결정하여야 할 것이다. 또한 개발예정지역, 즉 공항입지의 선정에 있어서도 다른 제반 문제점과 함께 소음에 대한 충분한 배려를 하여야 하며, 환경관리계획과 관련하여서도 장래의 항공수요에 대비한 소음발생의 가능성을 예측하여 그에 대한 대책도 수립하여야 할 것이다.

구원(연구보고 96-3), 1996, 209면; 김재광, "대규모시설의 설치절차에 관한 연구", 박사학위논문(경희대 대학원), 189면.

4. 環境影響評價를 통한 騒音防止

수도권신공항촉진법 혹은 항공법에 의한 공항의 신설 및 확장에 대하여 그 기본계획의 수립 시에 제반 문제점이 검토되어 고려되도록 규정되어 있다. 이러한 요구 이외에도 공항의 건설은 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법(이하 “환경영향평가법”이라 한다)에 의하여 환경영향평가가 실시되어야 하는 사업에 속한다. 즉 환경영향평가법 제4조제1항제8호에 규정되어 있는 바와 같이 공항건설은 환경영향평가의 대상사업의 범위에 속한다. 환경영향평가법의 시행령 제2조제2항 및 별표 제1에서 사업별로 범위를 정하고 있다. 그에 의하면 항공법 제2조제8호의 규정에 의한 공항개발사업 중 (가) 비행장의 신설, (나) 활주로서 길이 500미터 이상인 것, (다) (가) 및 (나) 외의 공항개발사업으로 면적이 20만 제곱미터 이상인 것이 환경영향평가법에 의하여 환경영향평가를 받아야 한다.

환경영향평가법시행규칙 제2조 및 별표 제1에 의하면 평가항목에는 공항의 건설로 인하여 영향을 받을 수 있는 자연환경, 생활환경 및 사회·경제환경이 해당한다. 자연환경분야에는 기상, 지형·지질, 동·식물, 해양환경, 수리·수문, 생활환경분야에는 토지이용, 대기질, 수질(지하·지표), 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 전파장해, 일조장해, 위락·경관, 위생·공중보건, 사회·경제환경분야에는 인구, 주거, 산업, 공공시설, 교육, 교통, 문화재가 속한다.

공통사항으로는 ① 주요 오염원 및 소음·진동 등 환경현황 또는 예측·분석된 평가의 질 등을 적절히 고려한 토지이용계획에 대한 분석·평가, ② 주변 토지이용현황 및 계획을 고려한 시설설치 또는 배치계획에 대한 평가, ③ 질·성토에 따른 법면발생구역 위치 및 주변경관을 고려한 법면처리대책, ④ 특정 야생동·식물, 천연기념물 등의 분포현황 및 보호대책, ⑤ 철새도래지 분포현황 및 보호대책을 들 수 있다.

특히 여기서 문제되는 항목인 소음·진동의 주요평가사항으로는 ① 소음원 조사 및 저감대책(거리이격, 완충녹지, 방음벽설치 등), ② 소음·진동을 고려한 시간대별 시공계획, ③ 폭약사용 등으로 인한 소음·진동예측 및 저감대책, ④ 차량, 항공기 등 이동 오염원의 변화량의 예측 및 대책(공항이 인접한 경우 등소음도 곡선 등 항공기 소음평가 포함), ⑤ 공장·설비 등의 고정오염원 배치계획 등을 들 수 있다. 이러한 소음과 진동은 건설되는 공항의 규모와 예측

되는 항공교통량 등을 고려하여 미리 항공기로부터 발생이 예상되는 소음을 평가하여야 할 것이다. 따라서 공항의 건설로 인하여 발생 가능한 환경에 대한 영향, 즉 소음에 의한 공항주변지역의 주민의 소음으로 인한 신체적, 정신적 및 재산상 이익의 침해가능성의 여부를 사전적으로 평가하고 그에 대한 소극적 소음방지와 적극적 소음방지의 가능성 등을 평가하여야 한다.

또한 환경영향평가의 절차상 주민의 의견수렴이 가장 중요한 사안 중 하나인데, 특히 주민의견수렴제도를 도입한 것은 개발사업의 시행으로 인한 환경문제에 대하여 사업자와 지역주민간의 이해관계를 조정할 수 있으며, 결과적으로 지역주민 등의 참여를 통한 사회적 합의에 의해 사업이 시행됨으로써 환경보전에 대한 사회적 관심을 제고하는 한편 환경영향평가의 협의내용의 이행에 대한 사회적 구속력을 부여하기 위한 것이다.

공항건설사업자는 환경영향평가법 제6조제1항에 의하여 평가서를 작성함에 있어서 대통령령이 정하는 바에 따라 설명회 또는 공청회 등을 개최하여 대상사업의 시행으로 인하여 영향을 받게 되는 지역 안의 주민의 의견을 듣고 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 하며, 이 경우 대통령령이 정하는 범위의 주민의 요구가 있는 때에는 공청회를 개최하여야 한다. 따라서 공항인근 주민의 30인 이상의 요구가 있는 때(동시행령 제9조제1항제1호) 혹은 5인 이상 30인 미만의 요구라도 그것이 의견제출 주민의 100분의 50 이상에 해당하는 경우에는(동시행령 제9조제1항제2호) 전문가 등이 참여하는 공청회를 반드시 개최하도록 적극적이고 실질적인 주민의견 수렴이 이루어지도록 하고 있다. 이 경우 공항 인근주민들은 공항건설과 관련하여 발생이 예측되는 소음영향평가와 소음방지대책에 대하여 의견을 제시하고, 사업자는 이를 수렴하여야 한다.

IV. 空港建設 後 航空機騒音의 規制

1. 意義

우리 나라는 항공기소음의 방지에 관하여 일반법을 두지 않고 항공법과 소음·진동규제법을 통하여 항공기소음에 대한 법적 규제가 이루어지고 있다. 이러한 항공기소음에 대한 법적 규제는 1987년 8월 심야(23:00~06:00)시간대에 항공기에 대한 정비와 운항을 규제하는 것에서부터 출발하였다. 이러한 조치는 민간항공기에 한하여 적용되며, 1988년 1월 DC8과 B707과 같은 소음을

많이 발생하는 항공기의 운항을 금지하는 조치가 이루어졌다. 이러한 각종 조치들은 1991년 12월 14일 항공법에 의한 소음관련조항이 신설되고, 1992년 8월에는 항공법시행령 중 소음관련조항이 신설되었다. 그 후속조치로서 1993년 2월에는 소음지역을 지정하고 소음대책사업의 시행범위가 항공법 시행규칙에 규정되게 되었다. 이로써 항공기소음과 관련된 법제는 골격을 갖추게 되었다.

이러한 항공법의 규정에 근거하여 1993년 6월 최초로 김포공항 주변지역에 항공기소음 피해지역 및 소음피해 예상지역이 지정·고시되었다. 이어서 제주공항(1993. 7. 1)과 김해공항(1994. 9. 1)에도 항공기 소음피해지역과 피해예상지역이 지정되었다. 1994년 4월에는 당시 환경처가 항공기 소음피해에 대한 보상을 명문화하는 입법예고를 하였으며, 1994년 8월에는 소음·진동규제법시행령에 소음방지의 적용대상을 국제공항으로 규정하였다.

이어서 1995년 7월 14일에는 항공법시행규칙 제272조에 소음대책사업의 범위를 확대하는 조치가 이루어졌다. 그와 함께 1995년 10월 2일에는 이른바 김포국제공항 소음대책위원회가 구성되었으며, 1998년 9월 18일에는 항공기소음의 피해예상지역인 3종 구역을 “가”지구와 “나”지구로 재분류하기 위하여 항공법시행규칙에 대한 개정이 이루어졌다.

이러한 법개정으로 국제공항 주변지역에 대한 방음공사와 피해보상대책이 이루어지게 되었다. 즉 소음대책으로서 제1종 구역에 거주하고 있는 주민에 대한 이주가 진행되고 있다. 제2종 및 제3종 구역에 대한 대책은 1999년까지 347억원이 투자되었으며, 2,006채에 대한 주택방음공사가 실시되었으며, 이에 167억원이 투자되었다. 방음공사는 기존창문과 출입문을 이중창으로 개조하고 필요시 천장을 개조하는 것이었다. 방음공사 결과 차음효과는 <표 1>아래와 같이 대체로 31~37dB인 것으로 평가된다.

<표 1> 주택 방음공사의 효과(dB)

구 분	외부소음도	시공전	시공후	차음량	비 고
안 방	89	62	52	37	한국표준과학 연구소 측정
거 실		66	58	31	

자료 : 한국공항관리공단 : <http://www.airport.co.kr/kor/dat/noise/개요.html>.

항공기소음을 차단하기 위한 방음공사와 소음대책을 실시할 구역에 대해 건설교통부장관은 소음피해를 방지하기 위한 대책을 수립하여야 할 공항소음 피해지역 또는 공항소음 피해예상지역을 미리 지정 및 고시하여야 하며, 이와

같이 지정·고시된 지역 안에서는 대통령령이 정하는 바에 따라 시설물의 설치를 제한할 수 있다.

2. 騒音被害地域의 指定 및 告示

항공기소음대책과 관련하여 건설교통부장관은 항공기에 의한 소음피해를 방지 또는 저감시킬 필요가 있는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 사업시행자 및 공항시설 관리자로 하여금 소음피해를 방지하기 위한 대책을 수립 및 시행할 수 있다(항공법 제107조).

항공법시행령 제40조는 항공법 제107조제1항의 규정에 의하여 항공기의 소음피해를 방지하기 위한 대책(이하 소음대책)은 국제공항(정기국제항공노선이 개설된 공항을 말한다)에 대하여 수립 시행한다고 규정하고 있다. 그리고 건설교통부장관은 소음대책을 수립하도록 하여야 하며, 소음 영향도에 따라 재원범위 내에서 대책사업을 시행하게 할 수 있다. 구체적으로 항공기 소음대책은 항공기소음의 저감을 위한 사업계획, 토지이용계획, 재원조달 및 투자계획, 사업시행으로 인한 효과 등을 포괄하여야 한다.

그러나 현행 항공법은 국제공항으로부터 발생하는 항공기소음에 대하여 그 규제방안과 소음으로 인한 재산권과 신체권의 침해에 대하여 법적으로 보장하고 있다. 따라서 현행법상 정기국제노선이 개설되어 있는 김포, 김해 및 제주 공항만이 이의 대상으로 지정되어 있으며, 그 이외의 공항은 그 규정의 대상에서 제외되어 있다.

3. 騒音·振動規制法에 의한 騒音防止措置

항공기소음은 항공법에 의하여 규제가 될 뿐만 아니라 소음·진동규제법 제42조(항공기소음의 규제)에 의해서도 가능하다. 동규정에 의하면 환경부장관은 항공기소음이 대통령령이 정하는 항공기소음의 한도를 초과하여 공항주변의 생활환경이 매우 손상된다고 인정하는 경우에는 관계기관장에게 방음시설의 설치 및 기타 항공기소음의 방지를 위하여 필요한 조치를 요청할 수 있다고 규정하고 있다.

소음·진동규제법시행규칙 제58조의2는 소음·진동규제법시행령 제10조의 2제2항의 규정에 의한 방음공사의 대상지역으로서 “공항주변인근지역”과 “기타 지역”으로 구분하고 있다. 지방항공청장은 항공법 제107조제2항 및 동법 시

행령 제41조제1항의 규정에 의하여 공항소음피해지역 또는 공항소음피해예상

구 분	구 역	소음영향도 (단위 : WECPNL)	
소음피해지역	제1종구역	95이상	
	제2종구역	90이상 95미만	
소음피해예상지역	제3종구역	'가' 지구	85이상 90미만
		'나' 지구	80이상 85미만

지역을 항공기 소음영향도에 따라 다음표의 구역별로 지정·고시하여야 한다. 항공기소음과 관련된 구역은 80 WECPNL이상 구역으로 한정하고 있다. 소음·진동규제법시행령 제10조의2(항공기소음의 한도 등), 소음·진동규제법 제42조제1항의 규정에 의한 항공기소음의 한도는 공항주변인근지역은 항공기 소음영향도(WECPNL)를 90으로 하고, 기타지역은 80 WECPNL로 한다. 소음·진동규제법 제42조제2항의 규정에 의한 공항은 정기 국제항공 노선이 개설된 공항으로 한다. 즉 김포, 제주, 김해공항이 이에 해당된다.

이상에서 볼 수 있는 바와 같이 지방공항으로부터 발생하는 소음에 대해서는 현행 소음·진동규제법은 전혀 언급을 하지 않고 있으며, 소음에 대한 방지대책도 정기국제항공노선이 개설된 공항에 한정되고 있으므로 지방공항 및 민군공용공항에 대해서는 소음대책이 마련되어 있지 않다.

또한 소음지역을 소음영향도 80 WECPNL 이상 지역으로 정하고 있다. 이는 다른 국가와 비교할 때 상대적으로 높은 수치이다. 헌법상 보장되고 있는 “건강하고 쾌적한 환경에서 살 권리”에는 미치지 못하더라도 일상생활에 지장을 주지 않을 정도로 기준을 설정할 필요가 있다. 최근 시민들의 권리의식의 성장에 따라 공항주변지역의 주민들이 기준을 강화하도록 요구하고 있다.

4. 航空機騒音의 防止對策

(1) 積極的 騒音防止

1) 騒音基準適合命令

우선 적극적 소음방지조치는 항공기의 허가에 있어서 이루어질 수 있다. 航空法 제16조에 의하여 건설교통부령이 정하는 航空機所有者 등은 건설교통부령이 정하는 바에 따라 제15조의 규정에 의한 堪航證明을 받는 때에 騒音基

準適合證明을 받아야 하며, 이를 받지 않은 항공기는 운항에 사용되어서는 안 된다. 이에 근거하여 건설교통부장관은 항공기 기종별로 소음등급을 Annex 16에서 정하는 바에 따라 1등급에서 5등급까지 구분하여 설정하고 있으며, 1988년부터 B707, DC-8 등의 고소음항공기의 운항을 규제하고 있다.

2) 運航時間과 運航코스의 規制

운항시간의 규제는 일반적으로 밤 10시부터 오전 06시까지 항공기의 운항을 금지하는 방법인데,⁶²⁾ 현재 우리 나라에서는 밤 11시부터 오전 6시까지 민간 항공기의 운항을 금지하고 있다. 23:00~06:00까지 B747-200과 DC-10 및 MD-83 기종의 운항금지 및 위반 시 벌과금의 부과와 지방자치단체와 상의하여 계절별 야간운항시간을 조절할 필요가 있을 것이다.⁶³⁾ 특히 고소음항공기의 운항횟수를 줄이는 것도 항공기소음의 사전방지에 있어서 중요하다.

항공기의 운항코스의 결정은 풍향 등을 고려한 항공기의 안전이 우선이며, 항공기소음의 감소대책은 그 범위 내에서 고려된다. 어느 한 지역의 소음노출을 피하기 다른 방향으로 코스를 결정할 경우 새로운 소음피해 지역이 발생할 수 있으므로 운항코스의 선정에는 공항주변지역의 인구분포 상황에 대한 다각적인 고려가 필요하다. 공항특성에 따른 계절적 요인에 맞추어서 몇 가지 다른 운항코스를 사용하는 경우도 있다. 세계적으로 대규모 공항들은 대개 두 개 이상의 활주로를 가지고 있으며, 이들 활주로의 이·착륙 방향조절도 공항 주변에 대한 항공기소음의 감소에 도움이 될 수 있다. 이러한 항공기의 소음저감운항절차의 조기정착을 통하여 안전확보에 지장이 없는 범위 내에서 이·착륙시의 소음저감을 이룰 수 있다.

3) 騒音負擔金の 賦課·徵收

항공법 제109조에 의하여 건설교통부장관은 소음을 발생시키는 항공기를 사용하는 항공운송사업자에 대하여 동법 제108조의 규정에 의한 소음기준에 따라 차등을 두어 소음부담금을 부과·징수할 수 있다. 이에 근거하여 항공법 시행령 제44조는 동시행령 제40조의 규정에 의하여 소음대책을 수립·시행하

62) Myong-Yong Kim, *Aktuelle Rechtsfragen des Lärmschutzes, insbesondere des Straßenverkehrs-, Flug- und Sportslärms*, Frankfurt am Main u.a.: Peter Lang, 1999, S. 208 f.

63) 손정곤, 전계논문, 27면.

여야 하는 공항에 항공기가 착륙할 때마다 항공기 소음등급에 따라 부과한다고 규정하고 있다. 다시 말하면 건설교통부장관은 정기국제공항노선이 개설된 공항에서 항공기 운영자에게 항공기가 착륙할 때마다 설정된 항공기의 소음등급에 따라 착륙료의 일정률을 소음부담금으로 징수한다. 지방항공청장이 건설교통부장관의 위임을 받아 징수한 소음부담금은 바로 소음대책사업비로 충당되지 않고 교통시설특별회계법에 의하여 교통시설특별회계에 편입된다.⁶⁴⁾

(2) 消極的 騒音防止

소극적 소음방지는 기존건물에 대한 소음방지창의 설치, 차음벽 및 방음벽의 설치와 토지매수 등을 들 수 있다. 이를 위해서는 해당지역의 소음지도를 작성한 후 소음의 수준에 따라 가옥의 완전매수, 완전방음, 부분방음 등 단계별로 나누어 실시할 수 있다. 가옥 또는 건물의 구조상 방음시설의 효과를 기대하기 힘든 경우도 있지만 적정하게 방음장치를 시공하게 되면 30dB 이상의 소음감소가 가능하여 실내소음을 적정수준 이하로 유지할 수 있다.

(3) 騒音對策委員會

소음대책위원회는 1994년 11월 당시 교통부장관의 지시에 따라 공항공단이 주관하여 각 공항별로 구성·운영되고 있다. 그 구성원은 소음지역의 주민대표, 지방항공청장과 지방자치단체의 장이 추천하는 공무원과 공항공단의 임·직원으로 되어 있으며, 임무는 항공법령에 규정된 소음대책의 수립, 시행방법, 소음대책사업의 우선 순위, 소음대책비의 집행에 관한 사항과 기타 항공기소음대책 관련사항의 심의·의결이다. 이 기구의 성격은 건설교통부장관이 공항시설관리자로 하여금 소음대책을 수립·시행하게 할 수 있도록 규정하고 있는 항공법에 근거하여 공항시설관리자인 공항공단으로 하여금 소음대책을 수립하게 함에 있어 소음지역주민의 다양한 의견을 반영하기 위한 것이다. 그러나 소음대책위원회는 무제한적인 사업을 수행할 수 있는 것이 아니라, 예산의 범위 내에서 항공기 소음대책과 관련된 사항만을 심의·의결할 수 있을 것이다.

그러나 소음대책위원회의 설치가 법규정에 근거를 두지 않고 있으므로 국가와 공항공단의 예산을 마음대로 운용할 수 있느냐는 문제점이 있으며, 그 임

64) 박생기, "항공기 소음피해방지제도에 관한 법적 고찰", 『항공진흥』 2001(제1호), 101면.

무범위가 매우 제한적이므로 본래의 설치목적인 주민의 다양한 의견반영이 의문시된다.⁶⁵⁾

그러므로 독립적으로 항공기소음과 관련된 정책을 수립하고 조정할 수 있는 소음대책위원회를 대통령이나 국무총리 직속으로 신설하고, 위원은 주민대표, 건설교통부, 환경부, 국방부, 기획예산처 등 관련부처와 지방자치단체의 공무원과 공항공단, 학계 등으로 구성하여 소음대책 업무를 강력히 추진해나가는 것이 바람직할 것이다. 또한 이 기구의 의결사항을 집행할 수 있는 독립된 기구를 공항공단과 별도로 설치하여 소음지역에서의 소음대책사업을 수행하고 소음부담금의 징수와 재원을 확보하는 업무를 수행하는 것도 고려된다.⁶⁶⁾

V. 結 論

항공기소음을 사전적으로 방지하기 위해서는 신공항건설의 입지선정과정에서 항공기소음에 대한 주변지역의 영향도를 충분히 검토하여 결정하여야 할 것이며, 그리고 장래의 항공교통량에 대한 예측이 이루어지고 이것 또한 입지선정과 건설 후 소음방지대책에 고려될 수 있어야 한다.

외국의 경우 고소음항공기에 대한 운항규제를 위하여 유럽이나 일본 그리고 미국, 캐나다 등과 같은 선진국에서는 이미 2002년 3월까지 자국내 취항금지를 계획하고 있다. 따라서 우리 나라도 항공기소음의 사전적 방지를 위하여 75,000Lbs 이상의 아음속(Subsonic) 제트항공기의 운항금지를 법제화할 필요가 있다.

항공법 제107조제1항에 의하면 건설교통부장관은 항공기에 의한 소음피해를 방지 또는 저감시킬 필요가 있는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 사업시행자 또는 공항시설의 관리자로 하여금 항공기소음 피해방지를 위한 대책을 수립·시행하도록 할 수 있다. 동법시행령 제40조제1항은 소음대책을 수립·시행하여야 할 공항으로 정기국제항공노선이 개설된 공항에 한하고 있다. 따라서 기존의 김포공항, 김해, 제주, 대구공항 그리고 새로이 개항한 인천국제공항이 여기에 해당한다. 그러나 대구공항은 군용공항으로 민간항공기만 운항할 경우 소음피해는 발생하지 않음이 확인되었으며, 인천공항의 경우

65) 박생기, 전계논문, 111면.

66) 同旨 : 박생기, 전계논문, 111면.

아직 그에 대한 피해조사와 준비되어 있지 않으므로 김포, 김해 및 제주공항만이 소음대책 시행공항으로 지정되어 있다. 김포공항의 경우도 인천국제공항의 개항으로 정기국제항공노선이 없으므로 항공법상 소음대책 시행공항에서 제외된다. 그러나 정기국제항공노선이 없더라도 공항주변에 주거지역들이 들어서고 있는 현실을 감안하여 민간공항에도 국제노선의 취항에 관계없이 일정한 소음도 이상이면 소음대책 시행공항에 포함시켜야 할 것이다. 이를 통하여 소음대책지역 내에서의 엄격한 건축제한 등 토지이용을 제한하는 조치를 통하여 새로운 소음피해의 발생을 사전에 방지하는 것이 바람직 할 것이다.

또한 민군공용공항에 대한 소음피해의 방지대책에 대한 법령의 근거가 없으므로 많은 민원에 제기에도 불구하고 그에 대한 대책을 세우지 못하고 있다. 따라서 이에 대한 법적 정비가 시급하다.

항공기 소음부담금의 부과를 위하여 소음등급을 5개 등급으로 분류하고 있으나 4등급 이상 항공기가 대부분으로 현행 등급분류가 사실상 그 실효성이 문제된다. 따라서 항공기소음등급을 현행 5등급 분류에서 세분화하고 소음부담금 징수액을 차별화 하여 저소음항공기의 도입을 유도하여야 한다.