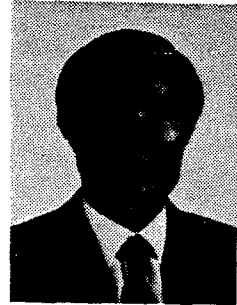




항공기소음 종합대책



안기희 / 국회 정책위원 · 行博

1. 머리말

항공기의 소음문제는 1903년 라이트 형제가 제작한 비행기가 동력 비행에 성공했을 때부터 수많은 사람들의 탄성과 함께 잉태되었다.

그뒤 세계 각국의 항공산업은 여러 발전 단계를 거치면서 초음속 여객기가 등장한 오늘에 이르기까지 세계적인 관심사로 크게 부각되고 있다. 따라서 항공기는 국제화 시대에 맞추어 현대 문명의 발전에 크게 공헌할 뿐만 아니라 그 나라의 정치, 경제, 사회, 문화 같은 각 분야에 걸쳐 전세계에 전파함으로써 국력 신장의 척도로서까지 지칭되기도 한다. 이러한 항공산업의 발달은 동서 해빙의 분위기와 공산권 특히 중국과 소련의 북방 정책의 변화에 따른 사회, 경제적인 접근으로 더욱 더 두드러질 것이다.

2. 항공기 소음문제와 공공성

요즈음 공항 주변을 둘러싸고 공항 당국과 지역 주민 사이에 마찰을 일으키고 있는 소음 문제는 지역 주민들이 집단 행동으로 대응하게 됨으로써 공항의 안전성과 공공성을 우선적으로 확보하려는 공항당국의 이익과 상충되고 있다.

이런 일의 역사적인 배경을 비교적 우리나라보다 항공산업이 먼저 발달한 미국의 항공 발전사에서 찾아 봄으로써 오늘날 우리가 당면한 문제의 양상을 대강이나마 감지하고자 한다.

1946년의 이른바 Causby 사건은 미국연방 최고재판소에서 내린 ‘군용비행기에 의한 양계장의 손해 배상’ 소송에 관한 판결에 대한 것이다. 미국의 군용 비행장 근처에 있는 양계장의 주인이 미국정부를 상대로 재산상의 손해 배상을 요구하면서부터 항공기 소음 소송이 시작되었다. 소송 결과 “즉각적이고 간섭이 될 정도로 낮은 고도에서 빈번히 반복적으로 이루어지지 않는 한 가해라고 볼 수 없다.”고 판시하였다. 그러나 “개인의 재산을 보상없이 공공의 목적으로 사용할 수 없다.”는 판결을 내림으로써 국민 피해에 대한 보상의 길을 열어 놓기 시작하였다. 이것은 항공기의 저공 통과를 정상화하는 ‘항공지역권(Air Easement)’을 설정하여서 항공 기능 공간을 확보해 준 대신에 수용 보상을 청구하는 길을 터 준 셈이다.

1950년대 항공산업은 제트 비행기의 출현과 더불어 점점 대형화, 고속화하였다. 그래서 공항 주변은 제트 엔진의 금속성, 고주파성 같은

특수성으로 소음 지역이 광역화되었으며 더욱이 빈번한 활주로 사용과 야간 운항 따위로 그 지역 주민들은 정신적, 물질적인 피해를 입게 되었다.

미국의 경우 같은 해 뉴욕 리가디아공항의 활주로 공사에 대한 주민의 항의가 있었다. 항공사와 공항 당국으로서는 소음보다는 항공기의 안전 운항이 우선임을 강조하였고 이에 지역 주민들의 '민권투쟁위원회'로 맞섰다. 그 뒤에서 차례의 항공기 안전 사고로 활주로는 폐쇄되는 일대 소동을 빚었다.

미국연방최고재판소에서는 항공기 상공 통과에 대한 1962년 알리게니 사건에 대해 "법에 의하여 항공기능공역을 통과할 수 있는 권리를 부여한 연방정부의 책임"으로 돌리면서 "수면, 대화 방해는 보상의 대상이 되기 어렵다."는 판결을 내렸다. 이 때 법원은 공익과 형평확보를 원칙으로 내세워서 완고하게 주민의 청구를 기각하였다. 이런 판례는 1962년 포트랜드공항사건에서도 잇달아 남겨졌다.

그런데 그 뒤에 있었던 1972년 산타모니카 공항 사건, 1975년 로스엔젤레스공항 사건 때는 공공의 이익을 억제하지 않는 대신 생활 환경 침해로 인한 보상 문제를 시인하는 길을 터 주었다.

위에서 살펴 본 소음 소송을 요약해 보면 공항 주변 피해자와 공항 소유자 사이의 문제에서 공항 소유자는 피해자에 대한 보상 책임을 명백하게 지는 대신 공항 당국은 어떠한 소음 규제를 시행할 수 있다는 것이다.

따라서 공항 주변에 지역고시제(Zoning)에 따라 건축 제한을 하는 것은 한편으로 토지 소유권의 완전성을 해쳐서 지가의 저하를 가져오기도 한다. 이 때문에 건축 제한에 대한 보상을 해야 하는가에 관해서는 아직도 논의가 분분한데 도시 계획의 일환으로 다수의 토지 소유자에 공통적으로 부과되는 제약이라고 한다면 보상할 필요가 없지만, 공항의 이익만을 목적으로 하는 좁은 범위의 특수한 제약이라고 한다면 보

상하는 것은 당연하다.

다른 견해로 재산권에 기인한다면 보상할 필요가 있고, 현재의 환경권 중시사상측에서 보면 반드시 보상을 할 필요는 없다는 논리이다.

이처럼 항공산업의 발전 과정에서 비롯되는 지역 주민의 소송에서 알 수 있는 것은 공항의 공공 발전과 소음 문제의 상충 관계를 어떻게 조화시키느냐가 중요하다는 점이다. 이러한 상충 관계가 잘 조화된 공항은 아직까지 별문제가 없으나 잘 조화되지 못한 곳에서는 분쟁이 계속되고 있다.

그러므로 후발자의 위치에 있는 우리에게서 공항 당국의 안전성, 공공성 확보와 지역 주민의 소음 문제를 어떻게 잘 조화시켜 나가느냐 하는 것이 현 시점에서 중요한 문제가 된다. 특히 우리나라의 경우 소음 침해 주민의 이주 문제와 관련하여 그 재원 확보 문제는 우리가 당면하고 있는 가장 큰 애로점이다.

그래서 우선 소음 문제와 공공성 확보와의 상관 관계를 살펴본 뒤에 우리나라에서는 지금까지 항공기 소음에 대해 어떠한 법제를 마련하고 있는지 고찰해 봄으로써 항공기 소음의 당면 과제를 도출해 보기로 한다. 그 문제를 해결하는 것은 바로 우리나라 항공기 소음에 대한 법적, 기술적, 재원 확보 방안의 접근 방법이 될 것이다.

3. 항공기 소음대책접근에 대한 개요

항공기 소음에 대하여 여러 나라가 채택하고 있는 보편적인 접근방법은 피해 대상을 중심으로 한다. 그 가운데에서 피해 대상으로 볼 때에 인간이 최우선이고, 가축, 농작물, 조류, 생태계 순으로 확대된다.

대부분의 국가들이 공통적으로 소음의 강도에 초점을 맞추고 있는 논리는 피해 대상이 모두 생태학적으로 균형을 상실하여 정신적, 물질적으로 피해를 더해가고 있기 때문이다. 즉 소음도가 80-110 dB(A)인 소음이 계속적, 반복적으로 인체에 들릴 경우에 순환기와 소화기계통 그

리고 혈액 순환이 균형을 상실하고 소음성 난청 또는 수면 방해, 대화 장애를 일으키게 된다.

이 가운데에서도 항공기 소음은 주로 항공기 엔진의 소음 강도 및 특성과 항공기 운항 형태 그리고 항공기 운항 빈도와 운항 시간이 문제가 되고 있다.

세계 각국이 취하고 있는 항공기 소음 대책에 대한 접근 방법을 크게 나누면 다음과 같은 3 가지로 볼 수 있다.

첫째 제도적인 접근 방법으로 소음 환경 기준의 유지를 위한 항공기소음대책기본법의 제정과 항공기소음방지법, 소음피해보상법 같은 법의 제정을 들 수 있다. 이 가운데에서도 중요한 것은 소음 규제 기준의 설정, 소음 지역의 지정, 소음 지역의 건축 제한, 이주 대책, 소음 부과금 제도 실시, 정부 보조금 같은 것이다.

이 접근 방법의 문제점은 개발 과정에서 사전에 환경 영향 평가를 충분히 시행하지 못하고 현행의 규제 수단조차 제대로 집행하지 못한채 공항 당국과 지역 주민의 주장이 서로 상충되는 방향으로 전개되어 갈 수 있다는 것이다.

둘째 기술적인 접근 방법으로서 우선 항공기 소음규제 조치에 대한 권고, 소음 저감 운항 고소음 항공기운항 억제 같은 것이 논의 될수있다. 그리고 소음감소 시설로써 방음벽설치와 방음림의 조성 그리고 철저한 항공기정비가 필요하다. 여기서 중요한 것은 항공기 소음의 과학적인 접근을위한 추정 자료를 체계적으로 수집 분석하여 소음을 사전에 예방하는 데에 적극적으로 활용하는 일이다.

이 접근단계에서의 문제점은 항공기의 선별 도입, 국가안보의 특수성을 감안한 항로 설정 같은 충분한 기술능력이 있어야만 가능하다는 것이다.

셋째, 재원확보에 대한 접근방법으로서 국토이용관리법에 따른 토지의 합리적인 이용, 건축규제, 주택 이주 보상, 방음공사, 부과금징수 같은 각종 지원이 논의될수 있다. 여기서의 문제점은 국토이용관리법에 따라 전국토를 효율적

으로 이용한다는 차원에서 장기적인 공항부지 확보와 건축규제의 측면이 맞물려 서로 한쪽의 이익을 극대화 하려는 데서 생기는 이해의 상충이다.

4. 항공기 종합소음대책

항공기 소음에 대한 전략은 선진국의 발전단계를 경험삼아 전체적, 종합적, 체계적인 시각에서 다루는 것이 보다 더 효율적인 접근이 된다.

그러므로 이 소음 대책의 접근을 법제적 접근 방법, 재원 확보를 위한 부담자 접근 방법, 기술 지원 접근 방법으로 구분하기로 한다.

가. 법제적 접근 방법

1) 환경정책 기본법

국가 환경 정책의 선언, 환경 기준의 유지, 토지의 합리적인 이용과 제한, 환경 영향 평가의 강화, 개발과 보전의 적정화, 환경 정책 결정 과정의 주민 참여

2) 비행장 주변의 항공기 소음 대책에 관한 특례법

비행장 설치자 등의 의무, 항공기 소음 지역의 지정 고시, 항공기 소음 대책의 수립, 주민 의견 등의 청취, 건축의 제한 등 보상 원칙, 재정·금융상의 지원, 매입 토지 등의 활용, 조정 위원회의 설치와 운영

3) 소음, 진동 방지법

소음 규제 기준 설정, 소음 저감 조치와 시설 규제 강화, 측정망 설치의 일원화, 소음 방지 시설업의 육성 발전

4) 환경 건강 피해 보상법

피해자의 구제 사업 지원, 피해자의 신속·공정 보상 체제 확립, 오염자 부담 원칙

5) 환경 오염 피해 심사 및 분쟁 조정법

환경 분쟁에 대한 알선·조정·중재 및 재정, 환경 소송의 신속과 공정, 조정전치주의 채택, 강제 조정의 병용, 조정 기구의 독립성, 과학적인 경험과 전문성에 의한 해결

6) 환경 오염 방지 사업비용 부담법

환경 오염 방지 사업의 종류 및 규모, 방지 사

업에 필요한 원인자 부담 원칙, 비용 부담 계획의 수립, 비용 부담 계획에 대한 원인자 부담금의 결정

나. 재원 확보를 위한 수익자 부담 접근 방법

1) 국가, 지방자치단체의 재정 지원

교통 수단은 육상, 해상, 공중을 망라하여 산업 사회의 중추적인 역할을 담당하게 된다. 특히 현대사회 속에서 고속화, 대형화의 추구는 항공 교통의 비중을 그 어느 때보다도 크게 부각시키고 있다.

그런데 공항의 설치, 관리, 운영을 수행하고 있는 국가로서는 소음피해를 최소화하지 못한 책임이 있으며 사전 환경 영향 평가에 의해 소음 발생을 방지할 의무가 있다. 또 항공은 다른 교통 수단보다 안정성과 공공성이 강조되므로 공항을 만들 때에 이러한 점에 대한 충분한 연구가 없었다는 점에서도 국가가 책임을 져야 할 사유가 발생한다. 예를 들어 고속도로와 일반도로 주변의 소음 저감 대책으로 설치된 방음벽과 방음림은 국가 또는 지방자치단체가 책임을 지고 있고, 항만 건설로 인한 환경오염도, 수자원 개발에 따른 수물민의 이주 대책도 국가 또는 지방자치단체의 책임으로 시행되고 있기 때문이다.

2) 공항 당국의 소음 방지 시설 의무

현행 민법 제 217조 제 1항은 “토지 소유자는… 음향, 진동 기타 이와 유사한 것으로 이웃 토지의 사용을 방해하거나 이웃 거주자의 생활에 고통을 주지 아니 하도록 적당한 조치를 할 의무가 있다.”고 규정하고 있다. 이는 각종 수익 곧 착륙료 등의 수익자 부담 원칙에 따라 공항 주변 소음 대책 재원 확보에 공항 당국의 의무를 인정하는 이유가 된다.

국제공항관리공단법 제 7조(사업) 제 5호에도 소음에 대한 방지 시설의 설치 관리와 추대보수를 의무로 명시하고 있는데 소음 대책에 소요되는 비용을 부담하는 것은 당연한 일이다.

3) 항공사의 책임

항공기 소음 대책에 소요되는 경비의 일부를

운항자(항공회사) 또는 승객에게 부담시키는 실질적인 근거는 주로 원인자 부담 원칙 또는 수익자 부담 원칙에서 구해야 한다. 이 부담금을 목적설로서 설정할 경우에는 조세법률주의에 따라 당연히 징수될 수 있다. 그러나 부담금이나 부과금으로 할 때 임의의 부담금의 경우에는 별 탈이 없으나 강제 부담으로 해야 할 경우에는 법률적인 근거를 필요로 한다.

그리고 이 부담금을 공공 시설의 사용료로서 징수하게 될 경우에는 문제가 있다. 공공 시설을 이용할 것인가 아닌가가 이용자의 자유의사에 위임되어 있는 경우에는 사용료의 징수에 대하여 법률의 근거가 꼭 필요하지 않고 대통령령이나 부령에 의하여 가능하지만 법률상 또는 국가 공공단체의 독점 경영권이 보장되어 있어 공공 시설의 이용이 강제되는 경우에는 사용료의 징수가 반드시 법률의 근거를 필요로 한다는 견해가 유력하다. 또한 현행 소음기준적합증명제도에 의해서 이 증명을 취득한 항공기의 운항에 대하여 경제적인 부담을 하게 하는 문제는 납부 거부 소동이나 법적 소송의 문제로까지 야기될 우려가 있다.

그러므로 현행 제도에서 우선적으로 고려되어야 할 사항은 경제적인 인센티브를 가함으로써 소음도가 높은 항공기의 운항을 억제하고 저소음 기종의 운항을 적극적으로 유도하여 운항자 스스로가 소음 방지에 기여할 수 있도록 하는 것이다. 그러지 않고 소음 방지 재원을 운항자에게 책임지게 할 경우에는 일본에서와 같이 민사 소송이 계속되거나 최소한 10년이 넘는 긴 시간을 낭비할 것으로 전망된다.

4) 승객의 간접 책임

승객도 비행기를 이용하지 않는 일반 사람들에 비하면 항공기 소음에 대한 간접적인 원인자라고 할 수 있다. 그러므로 소음의 마이너스 효과로서의 사회적 비용 일부를 부담할 근거가 있다.

승객이 소음 비용을 부담하는 사례를보면 소음 부과금의 최초 징수국가인 프랑스는 1984

년부터 1984년까지 12년에 걸쳐서 탑승객 1인당 국제선 3프랑, 국내선 1프랑씩을 징수하였고 일본의 경우에도 국내선은 승객 1인당 600엔씩을 징수하는 방법을 채택한 바 있다.

이는 승객이 소음의 간접 원인자라는 것 때문에 부과된 것인데 경제적인 측면에서 볼때도 항공사업이 지닌 공공성, 사회성의고려와 항공운임이 교통부장관의 인가 제도라는 점 등으로 승객 부담의 논리가 성립된다.

이 원리는 국립공원 이용자가 그 시설물을 이용할때 입장료를 내는 것과 같이 항공기 이용자가 주변항공기 소음대책 재원을 지원하는 차원에서 항공사를 경유하지 않고 직접 “소음대책기구”에 납부할수도 있는 것이다. 이때 그명칭을 ‘소음방지기금’으로 해도 좋을 것이다.

다. 소음부과금 접근 방식

1) 소음부과금 제도의 의의

소음부과금이 설정되는 이유는 소음 대책에 소요되는 경비가 급속히 증대되고 그 경비가 공항의 유지, 운항경비의 일부라는 인식을 기초로 한다.

소음장애의 주원인이 제트기의 이착륙에 있다고 보고 이에대해서만 부과해야 한다는 논리가 성립되고 있다. 그러므로 부담금이나 부과금은 국가, 공공단체의 특정한 사업의 경비에 충당하기 위하여 그 사업과 특정한 관계에 있는 자에 대하여 부과되는 금전 급부 의무이다. 이에 반하여 사용료는 공물의 사용자 지위에 있는자에게 부과되는 금전 급부 의무라는 점에서 다르다.

항공기 소음 대책 사업에 소요되는 경비의 일부를 운항자(항공회사) 또는 승객들에게 부담시키는 실질적인 근거는 각각 원자인 부담과 수익자 부담이라고 하는것이 타당한 논리다.

승객은 내외의 항공운송사업에 의한 이익을 누리고 있으며 항공기소음 대책 사업에 의하여 결국 항공운수사업이 원활히 운영된다는점에서 수익자로서 부담자가 된다는점도 배재할 수 없

다.

2) 외국의 소음부과금 제도

프랑스는 ‘소음규제규정 및 징수규정’으로 항공기이용 승객에게 국제선 3프랑, 국내선 1프랑씩을 징수하여 소음 대책 재원 기금으로 충당하였다.(1973년 - 1984년)

스위스는 항공 교통에 관한 법률에 의하여 소음 모니터링 시스템으로 과학적인 측정 자료를 근거로 1975년부터 시행하고 있다.

서독은 1981년부터 국제민간항공기구 부속서 16의 Chapter 2와 Chapter 3에 적합하지 않은 항공기에 대해서만 착륙료의 25퍼센트가량을 추가 부담시키고 있다.

영국은 서독과 거의 동일하나 히드로항공과 같은 곳의 착륙료는 계절별, 피크 시간대로 구분 징수한다.

미국은 존 에프 케네디공항만이 소음 부과금을 징수하고 있다.

일본은 1970년 ‘운수대신이 설치하여 관리하는 공공용 비행장의 사용료에 관한 고시’를 근거로 터보 제트항공기의 ‘특별착륙료’ 항목을 설정하고, 5년 뒤인 1975년 9월부터 국제선의 경우에 항공기 최대이륙중량과 이착륙 소음도에 각각의 일정 금액(1630엔, 290엔)을 곱하여 합산한 금액으로 정하였고, 국내선은 승객 1인당 600엔씩을 징수하였다.

그러나 일본 취항 28개 외국 항공사는 항공관리 규칙의 착륙료 또는 공항 사용료 범위 이탈, 운수성대신의 재량권 남용 및 일탈로 극히 부당한 부과 방법, 헌법 제 84조(조세법률주의)의 위반, 재정법 제 3조(과징금) 위반, 국제민간항공조약의 위반을 이유로 일본 정부에 ‘특별착륙료’ 납부 의무가 없음을 같은해 12월 동경지방법 재판소에 소송을 제기하여서 10년에 걸친 재판끝에 1984년 법정 화해로 종결되었다.

이는 일본의 징수 방법이 지닌 문제점과 모순 때문에 외국 항공사들이 납부를 거부했을 뿐만 아니라 소송을 제기하는 사례가 발생하여 법정에서 문제 해결을 해야만 하는 어리석은 결과

를 낳았다.

중화민국은 '항공기 소음 규제법'을 기준으로 이를 초과할 때에는 벌과금을 징수한다. 그 밖의 아시아 국가들 가운데 소음 부과금을 징수하는 나라는 아직 없다.

3) 소음부과금 징수시의 고려 사항

소음부과금이 실질적으로 활용되느냐에 대한 Russel B. Stevenson의 7가지 기본적인 논점은 다음과 같다.

- (1) 부과금 시행으로 얻고자 하는 목적과 목표는?
- (2) 부과금을 산정에서 기초가 되는 경제적 원리는?
- (3) 부과금의 단일이나, 차등이나?
- (4) 부과금의 징수 대상이 되는 행정의 범위는?
- (5) 부과금 시행전 행정상의 선행 조건은?
- (6) 부과금의 사용 용도는?
- (7) 같은 환경 문제의 규제 기준과의 조화는?

4) 소음부과금의 합리적인 제고

합리적이고 신중한 소음규제의 필요성, 우리나라 여건에 맞는 객관적인 규제 기준 제시, 소음부과금 징수가 항공산업에 미치는 영향분석

5) 소음부과금 징수시기의 문제점

소음방지대책 재원확보 방안을 성급하게 시행하면 재원 조달원(공항관리운영자, 항공사, 승객)으로부터 강한 반발을 받을 우려가 있다.

소음규제법규 제정에서부터 시행까지 영국이 20년, 미국이 17년, 스위스가 11년, 서독이 10년이 경과된 뒤에 징수되었다는 사실을 결코 지나쳐서는 안 된다.

6) 징수 방법의 선택 문제

미국, 유럽, 일본의 소음부과금 징수 방법을 일괄적으로 택할 것이 아니라 경제적인 여건, 법적 시행 능력, 기술적 접근 방안을 감안하여 우리나라 실정에 맞는 절충식 방법이 우선되어야 할 것이다.

라. 기술지원 접근 방법

고소음 항공기에 조치(소음적합증명제도), 저소음 항공기의 지속적 도입 운항 추진, 항공

기 소음저감절차 개발 및 운용, 소음방지시설 장치 강화

5. 결 론

항공발전의 공공성, 안전성과 항공기의 발전에 따라 파생되는 소음문제와 조화를 이루기 위한 차원에서 여러나라의 법제를 살펴봄으로써 우리나라가 안고 있는 항공기 소음에 대한 문제점을 살펴보았다.

그 결과에 따른 항공기 소음에 대한 접근방법으로 법제적 접근방법, 소음부과금 접근방법 및 기술지원 접근방법으로 크게 나누어서 살펴 보았다.

결론적으로 이야기를 하면 소음문제에 대한 접근방법은 어느 일면 또는 한 가지 수단만으로는 부적합하고 전체적, 종합적, 체계적인 접근으로 가능하다는 것이다. 법적 규제와 병행해서 경제적인 접근을 시도하는 것이 합리적이다.

그 중에서도 법시행을 위한 재원 확보 방안으로서 다음과 같은 몇가지가 고려되어야 한다.

첫째 국가 또는 지방자치단체의 적극적이고 과감한 투자가 따라야 한다는 점.

둘째 공항 운영자는 공항 수입과 관련, 이주 후 토지의 다각적인 효율화로 소음 방지 비용의 일부를 부담하여야 한다는 점.

셋째 소음 발생의 직접 원인자인 항공사도 '오염자 부담 원칙'에 의하여 소음 대책 재원의 일부를 부담하여야 한다는 점.

네째 간접 원인자인 승객 및 화주도 수익자 부담 원칙에 의거 소음대책 재원의 일부를 부담하는 문제.

다섯째 국가의 발전에 따른 항공산업의 지속적인 발달이 소음 문제로 크게 약화되지 않는선에서 계속적으로 되어야 한다는 점.

끝으로 항공기 소음에 대한 접근 방법은 소음 대책 재원조달을 위한 비용부담의 형평 유지, 정부 기관의 이중 규제로 인한 부담자의 피해 예방, 제반 기준의 과학적·합리적인 설정이 선행되어야 한다. *