

공법상의 소음기준과 환경소음의 위법성

이 홍 배

법무법인 정평

Some Criteria on Public Regulation & Illegality of the Noise in Civil Law

Yi Hong Be

Justice & Peace LawFirm

1. 서 설

최근 중앙환경분쟁조정위원회가 조사한 바로는 일반 국민들이 가장 많이 경험하게 되는 환경피해는 도로변 소음환경 침해인 것으로 나타나고 있다. 그만큼 도로와 그로부터 발생하는 소음의 문제는 우리의 일상생활의 일부가 되었다고 할 수 있다.

우리나라는 좁은 국토임에도 산악지형이 차지하는 비율은 매우 높고 도시집중도가 심화되어 있으며 따라서 인구밀도 역시 매우 높다. 한편 도시의 발전은 도로의 건설과 매우 밀접한 관계를 맺으며 이루어져 왔고, 주택가격은 도로와의 접근성과 긴밀한 관계를 맺고 있기도 합니다. 주거공간이 소음발생원과 물리적으로 멀리 떨어져 위치하지 아니하는 관계로, 최근 도로, 철도, 항공기와 관련한 다수의 소음관련 소송이 진행되고 있고, 일부는 사건이 종결되어 선례가 되는 판결을 남기기도 하였다.

그러나, 실제의 소송과정에서 발생 소음원의 위법성(수인한도) 여부를 판단함에 있어, 일반인이 인식하고 있는 것처럼, 주거지역의 소음도가 공법상에 규정되어 있는 소음기준을 초과하고 있다는 사실이 인정되는 것만으로 주민들이 실제의 소송에서 승소하지 못하는 경우가 많이 있는데, 따라서 본 논고는 소음공해 소송에 있어서의 위법성(수인한도) 법리를 그동안의 판례나 재정결정을 통해서 정리하고자 한다.

2. 공법상의 기준

가. 환경정책기본법의 소음환경기준(도로변 지역)

환경정책기본법 제10조는, “정부는 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 설정하여야 하며 환경여건의 변화에 따라 그 적정성을 유지되도록 하여야 한다”고 하면서 구체적인 환경기준은 동법 시행령에서 규

정하도록 하고 있고, 동법 제11조는 국가 및 지방자치단체로 하여금 환경기준이 적절히 유지되도록 하여야 할 의무를 부과하고 있다.

환경정책기본법 시행령 제9조에서는 환경기준의 설정을 규정하고 있으며, [별표 1]에서 그 구체적인 내용이 기재되어 있는데, 도로변 소음환경기준은 다음과 같다.

지역구분	적용 대상 지역	기 준 [dB(A)]	
		낮	밤
도로변지역	“가” 및 “나” 지역	65	55
	“다” 지역	70	60
	“라” 지역	75	70

환경교통재해등에관한영향평가법 제30조는 환경영향평가의 기준에 관하여 환경정책기본법 제10조에서 정한 환경기준을 규정하도록 하고 있고, 사업시행자들은 위 규정에 의하여 환경영향평가를 실시하고 있다.

환경정책기본법의 소음환경기준은 가장 대표적인 공법상의 소음기준이라 할 수 있고, 판례에서도 가장 많이 언급되고 있는 환경기준이기도 하다.

나. 소음진동규제법의 소음한도

소음진동규제법 제28조는 지방자치단체장으로 하여금 주민의 정온한 생활환경을 유지하기 위하여 교통기관으로 인하여 발생하는 소음, 진동을 규제할 필요가 있을 때에는 그 지역을 교통소음·진동규제지역으로 지정할 수 있는 권한을 부여하고 있으며, 동법 제29조는 동법 시행규칙에서 위 규제 지역 안의 교통기관에서 발생하는 소음, 진동의 한도를 정하도록 규정하고 있다.

소음진동규제법 시행규칙 제37조 [별표 10]은 그 구체적인 내용을 규정하고 있다.

E-mail: tuzi2137@hanmail.net

Tel: 02-599-3030

Fax: 02-598-7807

대상지역	구분	한도	
		주간	야간
주거지역, 녹지지역, 관리지역 중 취락지구 및 관광·휴양개발진흥지구, 자연환경보전지역, 학교·병원·공공도서관의 부지경계선으로부터 50미터 이내 지역	소음 dB(A)	68	58
상업지역, 공업지역, 농림지역, 생산관리지역 및 관리지역 중 산업·유통개발진흥지구, 미고시지역	소음 dB(A)	73	63

다. 주택법상의 소음기준

주택법(구 주택건설촉진법)의 위임을 받아 주택건설사업자로 하여금 준수하여야 할 주택건설의 최소한이 기준을 정하도록 예정되어 있는 주택건설기준등에관한규정(대통령령) 제9조는, “공동주택을 건설하는 지점의 소음도가 건설교통부장관이 환경부장관과 협의하여 고시하는 소음측정기준에 의하여 65데시벨 이상인 경우에는 공동주택을 철도·고속도로·자동차전용도로·폭 20미터 이상인 일반도로 기타 소음발생시설(설치계획이 확정된 시설을 포함한다)로부터 수평거리 50미터 이상 떨어진 곳에 배치하거나 방음벽·수림대등의 방음시설을 설치하여 당해 공동주택의 건설지점의 소음도가 지점의 소음도가 65데시벨 미만이 되도록 하여야 한다”고 규정하고 있다.

위 규정에서 건설부장관이 환경부장관과 협의하여 고시하는 소음측정기준은 건설부고시 제463호(공동주택의 소음측정기준)로서, 특히 참고할 만한 부분은 “4층 이하의 공동주택인 경우에는 1층 외벽에서 1.2 m 내지 1.5 m 높이에서 측정하고, 5층 이상의 공동주택인 경우에는 1층의 실측소음도와 5층의 예측소음도를 합하여 평균한 소음도를 측정소음도로 한다”고 규정하고 있는 부분이다.

공동주택건설사업자는 위 규정에 의하여 주택사업승인권자인 지방자치단체로부터 사업승인 및 준공후 사용검사를 받고 있다. 위 규정은 그 내용에서 볼 수 있는 바와 같이 5층 이내에서만 소음측정을 하고 소음대책을 세우는 매우 불완전한 규정으로서 주택건설사업자와 도로관리자 및 철도관리자와 사이에 많은 분쟁을 야기하고 있는 규정이다.

3. 민사소송과 위법성

가. 위법성의 의의

사법상의 민사소송에 있어서는 원고가 피고인 불법행위자 또는 침해자가 한 행위가 사회적으로 허용되지 아니하는 위법한 것이라는 점 즉 위법성의 요건을 주장, 입증하여야 한다. 환경소송에 있어서의 위법성은 통상 ‘수인한도’라는 개념으로 표현되는데, 환경침해가 사람의 수인한도의 범위 내에 있다면 그러한 행위는 위법성이 없어 사회적으로 용인되고 상대방은 이를 수인하여야 할 사회적 의무가 있고, 환경침해가 사람의 수인한도를 초과하고 있다면 그러한 상태를 야기하는 행위를 한 자에게는 위법성이 인정되어 피해자는 손해배상이나 방음대책 등의 청구를 할 수 있게 되는 것이다.

법원에서 판결문에 인용하고 있는 위법성의 내용으로 “사람이 일정한 수준 이상의 소음에 장기간 노출된 경우, 만성적인 불안감, 집중력저하, 잦은 신경질 등의 정신적인 고통을 입게 되고, 회화방해, 전화통화방해, TV·라디오 시청장애, 독서장애나 사고중단, 수면방해 등 일상생활을 정상적으로 영위하는데 대해 많은 지장이 있게 되며, 그 정도가 심한 경우 난청이나 이명 등 신체적인 이상이 나타날 가능성이 있다. 그리고 일반적으로 동일한 크기의 소음 일지라도 연속적인 소음보다는 단속적인 충격음이 더욱 큰 피해를 주며 소음원 자체가 공공성이 높은 경우나 음을 피할 수 없는 경우에는 불쾌감의 정도가 약해진다. 일반적으로 소음레벨이 60 dB(A)가 넘으면 조용한 곳에 비하여 수면시간이 2배 정도 증가하고, 70 dB(A)를 넘으면 정신집중력이 저하되며, 80 dB(A)를 넘으면 혈관수축반응을 보이고, 90 dB(A)를 넘을 경우 장기간 노출 시 영구적인 난청이 올 수 있다. 또한, 회화방해를 일으키지 않기 위해서는 소음레벨이 50 dB(A) 이하가 바람직하며, 야간에 침실에서 소음레벨이 33-38 dB(A)인 경우에도 때때로 불만이 야기되며 48 dB(A)를 넘을 때는 대다수가 불만을 나타낸다는 조사결과가 온, 냉방 장치를 생산하는 제조업체에 의하여 보고된 바도 있다. “소음으로 인한 피해의 인과관계 검토기준 및 피해액 산정방법에 관한 연구보고서(중앙환경분쟁조정위원회, 1997)”의 내용이 인용되는 사례가 많습니다.] 라는 실시 내용을 볼 수 있다.

대법원 판례는 소음침해에 관한 위법성의 기준에 대하여, “그 침해가 사회통념상 일반적으로 수인할 정도를 넘어서는지의 여부는 피해의 성질 및 정도, 피해이익의 공공성, 가해행위의 태양, 가해행위의 공공성, 가해자의 방지조치 또는 손해회피의 가능성, 인·허가관계 등 공법상 기준에의 적합 여부, 지역성, 토지이용의 선후관계 등 모든 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다”라고 판시하고 있다(대법원 1997. 7. 22. 선고 96다56153 판결). 즉 위법성(수인한도)의 인정 여부는, 소송과정에서 나타나는 한, 두 가지의 요인이 절대적인 기준이 되어 판단되어지는 것이 아니라 소송과정에 현출되는 제반 사정을 종합하여 제3자의 입장에서 규범적으로 판단되어야 한다는 것이고, 각종 법령에 규정되어 있는 공법상의 기준에 의해서만 결정되는 것이 아니라는 것을 표현하고 있다.

군산비행장의 소음침해 사건에 있어서, “군산비행장을 운항하는 항공기의 소음으로 인해 영조물의 설치·관리상의 하자를 인정하기 위한 권리침해의 수인한도(위법성)를 판단함에 있어서는 침해행위의 상태와 침해의 정도, 피침해이익의 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 고려하고, 이것을 피해자 쪽에서 보면 침해행위가 일상의 생활을 둘러싼 인격권에 대한 위해인 경우에는 사회생활상 일반적으로 수인하는 것이 상당하다고 인정되는 한도를 초과한 것인지의 여부에 따라 결정되어야 할 것이므로, 구체적인 수인한도는 ① 항공기에 의하여 발생한 소음의 정도, ② 피해자들이 입은 피

해(정신적 고통의 성질 및 정도, 생활방해의 정도 및 신체적 피해의 위험성), ③ 피해자들의 거주지역 및 소음구역의 설정 현황, ④ 항공법상의 소음방지 대책의 실시 및 적정성(군산비행장에는 이러한 항공법이 바로 적용되기는 곤란하나, 이는 수인한도를 판단하는 데 있어서 중요한 고려사항이 될 수 있다.), ⑤ 침해행위의 공공성 및 사회적 가치(미군비행장의 경우 남과 북이 대립하고 있는 현재의 안보상황과 주한 미군과 그 군사장비의 국내 주둔이 우리나라의 국방력에 미치는 영향력이 매우 크다는 점이 고려될 수 있다.), ⑥ 피해자들 거주지의 지역적 특수성(피해자들의 거주지는 일제시대부터 존재하던 비행장의 주변지역이고, 미군이 1945. 이후 50여 년간 비행장으로 사용하고 있는 지역으로서 이러한 지역에서는 다른 일반 주거지역과 달리 토지 이용관계에 있어 특수성을 인정할 수 있다.), ⑦ 항공기 소음 이외의 소음원의 존재 등의 요소에 의해 결정된다”고 실시하고 있다.

또 다른 판결에서는, “소음으로 인한 침해가 어느 정도에 이르러야 사회통념상 참을 수 없는 위해를 발생케 할 위험성이 있어 원고의 설치·관리상의 하자가 인정되고, 또한 그것이 피고 주민들에게 위법한 권리침해가 되는지에 관하여 살피건대, 이를 판단함에 있어서는 침해행위의 상태와 침해의 정도, 피침해이익의 성질과 내용, 침해행위가 갖는 공공성의 내용과 정도, 종래의 환경(지역성), 침해행위의 개시와 그 후에 계속된 경과 및 상황, 토지이용의 선후관계(위협에의 접근)와 그 사이에 피해의 방지 또는 경감을 위해 가해자가 강구한 조치의 내용·정도 등의 여러 가지 사정을 종합적으로 고려하여야 하고, 이것을 피해자인 피고 주민들 쪽에서 보면, 이 사건과 같이 침해행위가 일상의 생활을 둘러싼 위해인 경우에는 사회생활상 일반적으로 수인하는 것이 상당하다고 인정되는 한도를 초과한 것인지의 여부에 따라 결정되어야 할 것이다(수원지방법원 성남지원 2003. 10. 2. 선고 2002가합1044 판결)”라고 실시하고 있습니다. 위법성의 기준에 관하여 대부분의 판결이 인용하는 법리 자체는 유사하다고 평가할 수 있는데, 공법상의 기준과 같이 특정 수치를 위법성 인정여부의 기준으로 판단하고 있지는 않다.

나. 환경기준의 법적 성격

특정 지역의 소음정도가 앞서 본 소음환경기준 등의 공법상의 기준을 초과하는 것으로 인정되는 경우에 있어서, 공법상의 소음기준을 초과하고 있다는 사실 그 자체로부터 그 지역에 거주하는 주민에게 곧바로 사법상의 청구권이 발생하게 되는지에 관하여 우리 법원은 대체적으로 부정적인 태도를 취하고 있다. 상식적인 수준에서 접근해 본다면, 특정 지역이 공법상 도로변 소음환경기준을 초과하고 있는 경우에 도로관리자나 철도관리자에게 위법성이 인정될 수 있고 따라서 주민들의 사업시행자들에 대한 사법상의 청구가 인용될 것처럼 해석될 수 있지만 현실의 소송에서는 꼭 그렇지는 않다는 것이다.

각종 공법상의 소음기준은 개별 법령에서 특정하고 있는 수범자에 대하여만 적용되는 것이므로 특정 지역에 소음기준을 초과하고 있다는 사정만으로 일반(모든) 사인에게 위

법성이 인정되지는 않다. 환경정책기본법의 소음환경기준은 국가 및 지방자치단체가 환경정책을 입안하고 실행하는 과정에서 중요한 근거자료가 되는 최소한의 소음기준을 정한 것으로 볼 수 있고, 국가 등의 정책방향을 정하는 선언적인 규정으로 해석되기도 하다. 소음진동규제법의 소음한도는 소음지역규제지역 지정등과 관련한 규정으로 곧바로 일반 국민에서 적용되는 효력규정은 아니다(단, 처분의 상대방은 그 처분의 효력에 의하여 수범자가 될 수 있다). 주택법에서 예정한 건설부고시의 소음기준 역시 주택건설사업자 등이 사업시행을 하는 경우에 있어서 사업승인을 받거나 준공 후 사용승인을 받을 때 적용되는 것이므로 행정법상의 관계인들이 아닌 일반 국민들에게 어떤 청구권을 발생시키는 것은 아니다. 이러한 의미에서 사법상의 일반 민사소송 절차에서는 위 각 규정이 사법상의 효력규정으로 적용되지 아니하고 공법상의 환경기준으로서 법원에 결론에 이르는 데 있어서 참고할 사항 정도로 취급되어지는 것이다.

따라서, 우리 법원의 대체적인 견해는, “환경정책기본법상 소음규제 기준치는 실체법상 일반 국민의 사법상 권리의무를 발생시키는 효력규정이 아닌 환경행정에 있어 정책과 규제 등을 위한 일종의 공법상 기준이라 할 것이므로, 그 기준의 위반 여부가 막바로 사법상의 위법 여부로 되지는 아니한다”고 판시하고 있다. 다만, “민사법상 위법 여부의 중요한 하나의 기준은 된다 할 것이다.”라고 판시하고 있다.

반대로 소음환경기준 내에 있다고 하여 위법성이 완전히 배제되어 사업자가 손해배상책임 등이 없어지는 것은 아니다. 법원의 판결례에 의하면, “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 보장하려는 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 넘은 경우에는 위법행위로 평가될 수 있다(대법원 2004. 9. 13. 선고 2003다64602 판결 참조)”라고 판시하고 있다.

하나의 예를 더 들자면, 주택건설사업자가 도로변에 주택법상의 공동주택인 아파트를 건설하였는데, 사업승인 전 승인조건에서 주택법상의 소음기준을 준수할 것이고, 사용승인시 주택법상의 소음기준을 준수하였다는 소음측정결과를 첨부하여 준공 후 사업승인을 받을 수가 있다. 그러나 주택법이라고 하는 주택건설사업자의 행정법규 준수 여부가 추후 위 아파트에 거주하는 주민들이 도로변 소음에 노출되어 수인한도를 초과하는 소음피해를 입고 있다고 하면, 비록 주택건설사업자는 행정법규를 준수하여 그 위반에 대한 행정법상의 책임을 추궁당하지는 않을 것이나, 주민이 제기한 손해배상 기타 환경침해에 대한 민사소송에 있어서는 수인한도를 초과하는 위법한 행위를 한 결과가 인정되어 책임을 질 수 있다는 것이다. 즉 주택건설사업자는 사법상 청구의 요건

이 되는 위법한 행위를 한 것인데, 이러한 사례는 우리 주변에서 얼마든지 찾아볼 수 있습니다. 주택법의 위임을 받은 건설부고시(건설교통부령)는, 1층의 실측소음도와 5층의 예측소음도를 산출평균한 소음치를 측정소음치로 정하고 있다. 따라서 고층아파트를 건설하는 경우 고층에 거주하는 주민들의 소음피해는 예정되어 있다고 볼 수 있다. 지방자치단체는 이러한 사실을 알고 있음에도 불구하고 주택법 상의 행정법규가 위와 같이 규정되어 있으므로 특별한 문제의식 없이 사업승인 및 사용승인을 하여 주고 있다. 이는 주택정책 우선의 정부 정책과도 관계가 있다고 설명되어 지고 있다.

정리하면, 사법상의 손해배상책임을 구성하는 위법성은 수인한도의 문제로 귀결되는데, 기본적으로는 공법상의 환경기준과 일치하는 것은 아니나, 사법상 수인한도를 판단하는데 있어서 가장 중요한 요소의 하나라고 보는 것이다.

다. 환경기준과 위법성의 상관관계

행정법규의 위법성을 판단하는 기준이 되는 사법상의 수인한도와는 다른 차원의 문제라는 점은 앞서 본 바와 같은데, 이는 행정법 체계와 민사법 체계의 원리를 달리하는 우리나라 법제도상 당연한 결론이기도 하다.

현재 중앙환경분쟁조정위원회(이하 '환분위'라 한다)는 수인한도를 판단함에 있어서 주, 야간 고려함이 없이 65 dB(A)를 위법성 인정의 기준으로 인정하고 있는 것으로 보인다. 이는 상당히 오랫동안 지속된 판단인데, 야간에 수면을 취할 때에는 창문을 폐쇄하고 수면을 취한다는 이유를 첨부하는 경우가 많다. 그러나 한편으로는 이러한 해석은 우리나라의 국토 여건상 도로변에서 야간소음도를 55 dB(A) 이하로 낮추어 유지하는 것은 사실상 어렵기 때문이 이러한 현실을 반영한 것이 아닌가 판단되기도 한다.

한편, 경인고속도로 주변의 다세대주택 주민들과 도로관리자 사이의 분쟁에 있어서 법원은 다음과 같은 방식으로 위법성을 인정하였다(수원지방법원 성남지원 2003. 10. 2. 선고 2002가합1044 판결). ① 주, 야간 고려함이 없이 측정소음도가 65 dB(A) 초과하고 있는 지역에 거주하는 주민들에 대하여는 위법성이 인정된다. ② 일반인들이 당해 사건 지역이 소음피해가 있다는 것이 일반적으로 알려진 특정시점(1997. 8. 9)을 기준으로 그 이후에 OO빌라 등에 입주한 피고 주민들은 자신들의 거주지가 경인고속도로와 인접하여 소음으로 인한 피해가 있음을 인식하면서 입주하였다 할 것이고, 이는 이 사건 도로 소음의 위법성 및 수인한도 판단에 있어서 참작하여야 할 것인바, 별지 목록 2 기재 피고 주민들을 제외한 나머지 피고 주민들(1997. 8. 9. 이후에 입주한 주민들)에 대하여는 70 dB(A)를 초과하는 경우 수인한도를 초과하여 위법성을 인정함이 상당하다. 즉 동일한 사건에 있어서도 개별 주민들에 대하여 서로 다른 위법성의 기준이 적용될 수 있다는 것이다.

환분위의 재정결정 경향이나 위와 같은 법원의 태도는 우리나라 국토의 현실, 인구밀도, 도시개발 및 형성의 연혁 그리고 도로가 갖는 고도의 공공성 등을 고려한 판단으로 보

여지고 도로 건설 이후에 주민들이 전입한 경우(선주성의 이론, 토지이용의 선후관계) 등을 고려하여 판단한 것이기도 하다. 이를 환경 기준과의 관계에 있어서 본다면, 공법상의 환경기준을 넘고 있느냐 또는 그렇지 않느냐 하는 점만으로 법원의 판결이나 환분위 재정결정이 이루어지지 않는다는 점이다.

라. 기타의 쟁점들

(1) 소음진동공정시험방법

소음측정방법과 관련하여, 소음진동공정시험방법(환경부 고시 제2000-31호, 2000. 3. 13.)에 그 자세한 내용이 규정되어 있고, 위 고시는 소음진동규제법 제7조에 근거하여 환경부장관이 고시한 것이다. 위 고시는, 제1장 총칙에서, "이 시험방법은 소음·진동규제법 제7조의 규정에 의거 소음을 측정함에 있어서 측정의 정확 및 통일을 유지하기 위하여 필요한 제반사항에 대하여 규정함을 목적"으로 한다고 규정하고, "이 시험방법은 환경정책기본법 제10조 제2항에서 정하는 환경기준을 측정하기 위한 측정방법에 대하여 규정"한다고 하여 그 적용범위를 정하고 있다.

조금 더 구체적으로 들어가면, 제2장 '환경기준의 측정방법' 제1항 '측정점'에 관하여는, "도로변 지역의 경우에는 장애물이나 주거, 학교, 병원, 상업 등에 활용되는 건물이 있을 때에는 이들 건축물로부터 도로방향으로 1 m 떨어진 지점의 지면 위 1.2~1.5 m 위치로 한다"고 규정되어 있다.

그런데 법원이나 환분위는 이러한 규정을 대부분 외면하거나 적용하지 않고 있다. 즉 법원이나 환분위는 15층 아파트에 거주하는 주민들의 경우에 15층에서 측정되는 소음도를 가지고 수인한도를 초과하고 있는지 여부를 검토하고 있는데 이러한 접근방법은 피해자를 보호한다는 측면에서는 타당한 결론에 이를 수 있고 일반적인 법감정에도 부합하는 것이다.

그러나 위에서 보는 것처럼, 15층에 거주하는 주민들의 경우에도 소음진동공정시험방법에 의하여 소음측정을 하면, 엄밀히 따지자면 소음환경기준이나 소음한도를 초과하고 있지 않다는 것이다. 왜 그러냐고 의문을 제기할 수 있지만, 소음진동공정시험방법에서는 지면에서 1.2~1.5 m 위치에서 소음측정을 하는 것으로 족하기 때문이다. 환경영향평가를 하는 경우에도 마찬가지인데, 현실적으로는 사업지역 전체에 있어서 도로변 소음환경기준을 준수하는 소음저감대책을 세우면서 사업을 시행하고는 있는 것이 현실이기는 하나 적어도 규범적으로는 위와 같이 낮은 위치에서 측정하는 것으로 족하도록 규정되어 있다. 따라서 소음진동공정시험방법은 개정의 필요성이 있고, 만약 위 규정이 개정되지 않는다면 사업시행자는 공동주택 택지개발 지역의 경우에도 환경영향평가지 15층 아파트 건설이 예정되어 있음에도 1.2~1.5 지점의 소음도만 측정하고 그 지점에서의 소음기준 준수를 위한 소음대책을 세워도 공법상의 기준을 준수하는 것으로 해석될 수 있다는 것이다. 사업시행자는 사후 사법상의 분쟁에 휘말리는 것은 별론으로 하더라도 위와 같은 규정을 준수하

면 행정벌 등 행정법상의 패널티는 부담하지 않게 되는 것이다. 즉 소음피해가 예상됨에도 불구하고 사업시행은 계속할 수 있게 되는 것이다.

이는 사실상 주택법의 위임을 받은 건설부고시보다도 더욱 부당한 결론에 이를 수 있다. 주택건설사업자들의 경우, 15층 아파트를 건설하면서도 1층과 5층의 소음도를 산술평균한 소음도를 측정소음도로 하여 위 측정소음도를 준수하는 형태의 방음대책만을 세우면서 사업승인과 준공 후 사용승인을 받을 수 있다는 점이 매우 부당하다고 논의되어 왔는데, 환경정책기본법상의 소음환경기준이나 소음진동규제법의 소음한도의 경우에는 측정지점이 더욱 낮아져 그러한 부당함이 더욱 확대될 수 있기 때문이다.

(2) 선주성의 이론

선주성의 이론(위험에의 접근이론)이란, 예를 들어 아파트가 건설되기 이전에 도로가 건설된 경우 즉 도로가 공용개시된 사실을 주민들이 인식하면서 또는 과실로 인식하지 못하고 진입한 경우 먼저 도로를 건설하고 관리하는 사업자에게는 그 책임이 없다고 하는 경우에 적용되는 이론으로서 토지이용의 선후관계에 의하여 그 책임을 면책하게 하는 이론이다.

이는 위법성과는 형식적으로는 논리적 차원을 달리하지만 매우 밀접한 관계를 가지고 있는 문제이고, 위법성 여부를 판단하는데 있어서 토지이용의 선후관계가 중요한 고려사항이라고 하는 점은 여러 판결에서 찾아볼 수 있다. 도로관리자나 철도관리자는 도로나 철도의 공공용물의 공용개시 이후에 도로나 철도 주변에 스스로의 판단에 의하여 접근한 주민의 경우 그 주민은 합리적인 의사결정을 하고(주택가격이 상대적으로 낮을 것입니다) 도로나 철도에 접근한 것이라고 판단하고 있고 이렇게 접근한 주민들에 대하여서까지 손해배상을 한다는 것을 받아들일 수 없다는 입장을 견지하고 있다. 이러한 경우에서 도로관리자 또는 철도관리자에게 손해배상과 방음대책의무를 부과한다면 그 재정적 비용은 눈덩이처럼 불어날 것이 명확하기 때문이기도 하다.

그러나 법원의 대체적인 견해는 토지이용의 선행자에 대하여 완전한 면책을 인정하고 있지는 아니하고 경우에 따라서 그 책임을 경감할 수 있다는 것이 판례의 기본적인 태도이다(물론 개별 사건에 따라서는 위법성이 인정되지 않는 경우도 있다).

김포공항 사건은 그와 관련하여 대표적인 사례이므로 참고할 가치가 있다. 위 사건에서 법원은, “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 증대하였다

는 등의 특별한 사정이 없는 한 가해자의 면책을 인정하여야 하는 경우도 있을 수 있을 것이나, 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(대법원 2005. 1. 27. 선고 2003다49566 판결)”라고 판시하면서 김포공항 주변 지역에 소음피해가 있다는 점이 어느 정도 알려진 이후에 진입한 주민들에 대하여도 사업시행자에게 여전히 위법성이 있다고 판시하고 있고, 다만 배상자의 책임을 30% 정도 경감하였을 뿐입니다. 이러한 결론은 도로관리자, 철도관리자 또는 공항관리자에게 커다란 부담이 될 것이다.

4. 환경기준의 개선방향

공법상의 소음기준에 관한 규정은 당해 법령에서 규정하고 있는 개별 수범자에 대하여 상당히 완화된 수준의 소음수치만을 제시하고 있어서, 일반 사인들 사이의 민사적 청구권의 존부에 관한 판단을 위한 규범적 근거로서는 매우 미약한 것이 현실이다. 물론 공법상의 소음기준은 각종 행정법규상의 소음기준으로 그 본질상 최소한도의 기준만을 정할 수 밖에 없다는 기본적인 한계가 있고 이러한 점을 무시하고 소음환경기준을 무조건 상향치로 규정할 수는 없다. 그러나 공법상의 기준이 일정한 한도 내에서는 사인간의 분쟁을 방지하는 예방적인 기능을 할 수 있는 정도의 소음기준을 제시할 수 있어야 한다는 점을 고려하면 공법상의 환경기준은 일반적으로 현재보다는 상향되는 수치로 제시되어야 하거나 또는 소음측정방법이나 소음측정점을 달리하는 방식으로 실질적인 소음기준으로서 작동할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한, 구체적인 타당성의 측면에서 현재의 관련 규정을 더욱 세분화하는 등으로 개정될 필요가 있으며, 실내소음기준의 개념을 도입하는 등으로 합리적이면서도 실현가능한 규정의 입법이 이루어질 필요성도 있다.

특히, 주택건설사업자에게 적용되는 건설부고시는 매우 부당한 규정으로서 폐지되거나 대폭적인 개선이 있어야 할 것이고, 실내소음의 개념을 도입하여 합리적인 대안을 제시하거나 예측지점을 전층으로 하고 적어도 15층 이상으로 하는 등으로 타당성있는 방식으로 개정되어야 할 것으로 보인다. 나아가 소음진동공정시험방법의 일부 규정은 반드시 개정되어야 할 것이라고 판단된다. 현행 소음진동공정시험방법의 측정대로라면 국민들의 환경권은 근본적으로 해결될 가능성이 없고, 사업자로 하여금 도덕적 해이에 빠지게 할 것이며, 위 규정을 개정하게 되면, 지자체등 감독기관에게도 명확하고 합리적인 규제근거를 마련하게 해주는 바람직한 결과에 이르게 될 것이다.

5. 결 론

본 논고는 이상에서 공법상의 소음기준과 수인한도(위법성)에 관하여 극히 개괄적인 내용을 살펴보았는데, 아직까지 이러한 부분에 대한 법리는 극히 초보적인 수준이라고 평가할 수 있다. 본 논고의 내용을 정리하면 공법상의 소음기준은 개별 수범자를 대상으로 하는 행정법규로서 사법상의 수인한도와는 차원을 달리하는 개념이지만, 사법상의 수인한도를 판단하는데 있어서 중요한 고려사항이라는 것이다. 그리고 개별 민사소송에 있어서 구체적인 수인한도(위법성)의 문제는 개별 사건마다 변론에 현출된 주장, 입증의 내용에 따라 모두 다르다고 해도 무방하다.

경제발전의 정도가 심화될수록 국민들의 삶의 질에 대한 추구하고 환경권에 대한 인식이 급속도로 제고되어 있음은 외국의 사례나 우리나라의 경우에도 큰 차이가 없다고 할 것이다. 우리나라의 경우에도 경제력의 꾸준한 상승은 다양한

형태의 환경분쟁 사건을 발생시키고 있고 삶의 질을 어떤 가치보다도 중요하게 여기는 많은 국민은 소음에 노출된 환경을 더 이상 수인하고자 하지않고 있다.

그러나 환경분쟁을 내용으로 하는 소송은 아직 결음마단계에 있고, 근간이 되는 여러 가지의 법리가 어느 정도 나온 것은 사실이나, 개별적인 분쟁사건을 해결하는데 있어서는 아직 가야할 길이 멀다고 할 수 있다. 소송을 수행하는 변호사나 법원도 아직 고도의 전문적 지식을 가지고 있다고 할 수는 없는데, 분쟁사건의 합리적인 해결을 위해서는 소음원에 대한 과학적인 접근이 필요하다고 할 것이며 법원의 판단을 뒷받침하는 소음공학 전문가들의 도움이 절실한 상황이다. 소음공학 전문가들이 법정에서 전문지식으로 판사들을 설득할 수 있을 때 법원도 환경분쟁의 당사자들에 대하여 설득력 있는 판결을 하게 될 것이고 소음환경 분쟁에 대한 법리도 구체적으로 발전하게 될 것이다.