

석사학위논문

환경정의에 관한 연구
- 제주국제공항 주변 지역의 사례 -



제주대학교 대학원
사회학과

김 양 보

2005년 6월

環境正義에 관한 研究
-濟州國際空港 周邊 地域의 事例-

指導教授 鄭 大 然

金 洋 甫

이 論文을 文學 碩士學位 論文으로 提出함



金洋甫의 文學 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 _____ (인)

委 員 _____ (인)

委 員 _____ (인)

濟州大學校 大學院

2005年 6月

A Case study on Environmental Justice with the Jeju international airport areas

Yang - Bo Kim

(Supervised by Professor Dai-Yeun Jeong)



A thesis submitted in partial fulfillment of
the requirement for the degree of Master of Arts

Department of Sociology
Graduate School
Cheju National University

2005. 6.

목 차

표 목차	ii
그림 목차	iii
부록 목차	iii
Summary	iv
I. 서 론	1
1. 문제제기	1
2. 연구목적	2
II. 이론적 배경	4
1. 환경정의로의 출현	4
2. 환경정의의 개념과 함의	7
3. 선행연구	10
III. 연구 방법	16
1. 연구대상의 성격과 범위 : 제주국제공항의 형성 과정	16
2. 연구 방법	20
IV. 제주국제공항입지 이후 나타난 주변지역의 사회·경제적 문제	22
V. 제주국제공항주변지역 환경피해 관련 환경정의 문제: 항공기 소음	32
1. 항공기소음 관련 기존 연구	32
2. 항공기소음관련 국내·외 법체계 분석	33
3. 항공기 소음피해 관련 국내 사례 분석	36
4. 제주국제공항 주변 지역의 항공기소음피해 관련 환경정의문제 ...	36
VI. 제주국제공항주변 지역주민시각에서 본 환경정의문제 분석	41
VII. 결 론	47
참고문헌	49
부 록	55


표 목차

< 표 2-1 > 전국유색인종 리더십정상회의의 환경정의 원칙	5
< 표 2-2 > 미국에서 환경정의 분야에 관련된 연구	12
< 표 2-3 > 폐기물처리설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법상의 주민 지원관련 내용	14
< 표 3-1 > 공항주변 지역의 개발 역사	16
< 표 3-2 > 여객 수요 및 운항횟수 예측	17
< 표 3-3 > 제주국제공항 소음영향지역내(제주시) 행정구역 현황	18
< 표 4-1 > 제주시 도시계획 관련 주요 연혁	22
< 표 4-2 > 개발제한 지역 지정 현황	25
< 표 4-3 > 동별 인구분포와 밀도 추이	27
< 표 4-4 > 2004 제주시 정기분 재산세 동별 부과 현황	29
< 표 4-5 > 2004 제주시 동별 종합토지세 부과현황	30
< 표 4-6 > 제주국제공항주변지역 사회경제 환경 조사결과	31
< 표 5-1 > 각국의 야간 비행 제한	35
< 표 5-2 > 제주국제공항 항공기 소음피해지역 면적 및 가옥 수	38
< 표 5-3 > 제주국제 공항 항공기 소음 대책 추진 현황	38
< 표 5-4 > 제주국제 공항 소음 대책비 징수 및 집행 현황	39
< 표 6-1 > 제주국제공항 주변 각 마을 별 방문일자와 주민참석 현황	41
< 표 6-2 > 제주국제공항 주변지역 주민 의견	43

그림 목차

< 그림 3-1 > 93.7.1.고시 제주국제공항 소음피해(예상)지역 위치도 19

부록 목차

		제주대학교 중앙도서관 <small>JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY</small>	
부록 1.1	항공법상에 규정된 소음대책 조항	55	
부록 1.2	항공기소음대책 관련 규정	56	
부록 2.1	일본의 항공기 소음 방지법	58	
부록 2.2	일본의 항공기소음의 환경기준	60	
부록 2.3	항공기소음 기준 및 달성기간	62	
부록 5.1	대법원 2005. 1. 27. 선고 2003다49566 판결문	63	
부록 5.2	항공기 소음피해 방지 관련법 제정 건의문	69	
부록 6.1	제주국제공항시설확장관련 도두대책위원회 요구사항	70	
부록 6.2	용두암 현대1차 아파트 입주자 항공기소음피해 보상 진정서	71	
부록 6.3	도두동 다호마을 M씨 외 9명이 제기한 항공기 소음 피해 진정서	72	

A Case study on Environmental Justice with the Jeju international airport areas

Yang - Bo Kim

Department of sociology
Graduate School
Cheju National University
Supervised by Professor Dai-Yeun Jeong

Summary

Environmental justice is a concept that describes the inequality among different groups of people caused by natural environmental problems and ultimately relates to social justice and sustainable society. Environmental justice issues include the damage caused by environmentally harmful materials, the infringement of the right for enjoying good environmental quality, and for participating in the process of policy establishment, and the inequality among generations as well as among nation-states with regards to natural environmental problems.

The purpose of this thesis was to examine Jeju international airport with an environmental Justice perspective. The airport was built on 1942 during the Japanese colonization for a military purpose but started a service in 1958 to serve civil passengers. On the construction of the airport, only the central government's interest was considered while the needs of residents were disregarded. In addition, the local community was unaware that the airport will bring environmental damage and the restriction of property rights.

However, once after the airport was open, a number of problems with regards to environmental justice issue have damaged. The problems include the restriction on building facilities nearby and psychological and material damage by the aircraft noise.

The suburbs near the airport such as Yeodo-Dong, Yongdam 2-Dong, Iho-Dong, Dodu-Dong have degraded to the suburbs with low economic profile, which is indicated by the low tax payment of property and land. In addition, while medical facilities total 399 in Jeju, no medical facilities are located in those areas.

The public hearing was held in 10 villages in 1993 according to the Aviation Law and revealed that the airport caused the residents to suffer material, psychological, and property harms. The fact was evidenced that since 2000 the residents have organized social movements by themselves to protect their rights.

This study identified that Jeju international airport is beneficiary to the tourism industry of Jeju. On the contrary, it is nothing more than harm to the residents nearby the airport by causing aircraft noise, infringement of property, legal restrictions that all present environmental justice issues.

In order to realize environmental justice in the residential areas near airport, a system to guarantee the involvement of the residents in the matters likely to bring any impact on their lives is recommended to establish. To achieve this aim, three principles worth the consideration. Firstly, governments - both central and local - and local community around the airport set up a partnership for coordination and cooperation. Secondly, the channel for easy transmission of information should be secured. This will help the residents to raise their needs in the process of setting up policies that impact on their lives. Thirdly, the Construction and Transport Ministry and the Environment Ministry should play a role to coordinate the third party as supporters for environmental justice.

Further study needs to seek for better ways to handle with the environmental justice issues around the airport

I. 서론

1. 문제제기

산업혁명 이후 지속된 대량 생산과 대량 소비의 사회흐름은 20세기 중반 포드주의의 등장과 급속한 인구성장으로 인해 더욱 가속화되었다. 환경을 고려하지 않은 개발중심의 가속화는 지구 생태계를 파괴함으로써 인간의 삶을 위협하는 결과를 초래하였다. 이로써 불과 몇 십 년 사이에 환경문제는 전 세계적인 차원에서 주목을 받게 되었고, 환경문제 해결은 인류의 중요한 핵심과제로 떠올랐다. 과제를 해결하기 위해 정부, 기업, 환경단체 할 것 없이 생태계 보전과 환경오염방지를 위한 다양한 노력을 해왔고 일정부분 성과도 이루었다. 하지만 전통적인 환경운동이 주로 자연환경 보전 및 환경오염 방지 등에 관심의 초점을 두고 전개된 반면 환경문제가 내재된 계층, 국가 및 민족 등과 관계되는 환경정의(Environmental justice)문제에 대해서는 소홀히 해 온 것이 사실이다. 실제 환경관련 제도, 환경단체 활동 등이 발전되어 온 미국의 경우를 보면 다음과 같다. 자국내 유색인 노동계층의 경우 다른 계층보다 환경유독물질에 4배 정도 더 노출되어 있고, 산업폐기물매립장의 75%가 가난한 아프리카계와 라틴계 등이 거주하는 지역에 위치하는 등의 사실을 살펴볼 때 심각한 환경정의문제가 제기되고 있는 것이다(U. S. General Accounting Office, 1983.).

우리나라의 경우도 환경은 주로 자연과학적이거나 공학적인 시각에서 취급되었다. 이런 결과로 환경문제해결의 접근방식 조차 자연자원의 보전을 위한 국립공원 등 보전지역의 지정, 환경관련과학기술의 발전을 통한 각종 오염처리시설의 선진화 등에 중점을 두었고, 환경정의문제와 관련해서는 논의가 미진했다. 1990년대 중·후반 들어 일부 학계와 시민단체를 중심으로 그 동안 지속되어 온 환경피해가 사회·경제적 약자에게 집중되고 있다는 문제가 제기 되어오긴 하였으나(최병두, 1999; 한면희, 1999, 2003; 조명래, 2000; 이상현, 2003; 정희성 외, 2003), 환경정의가 개념적 이해 수준에서 학술적으로 논의되기 시작하는 단계이고, 개념이 구체적으로 정부차원에서 논의되거나 관련법이 정비되지 못하고 있다. 일반시민들에게도

점차 환경정의문제가 사회구조적 불평등과 연결되어 환경피해가 특정 사회 집단에 역진적으로 집중되는 사회문제로 인식되어져가고 있기는 하나, 아직까지는 새만금 간척 사업, 시화호 개발사업 등 대책 사업 중에 나타나는 환경정의 문제가 학자들에게서 더욱 많이 제기되고 있는 것이 사실이다. (전재경, 2001)

더욱이, 본 연구주제인 국제공항을 중심으로 한 주변 지역에서 제기되는 환경정의에 관한 문제는 지금까지 문제제기조차 되지 않고 있다. 제주국제공항 사례를 봐도 공항 주변지역을 중심으로 한 지역 주민의 환경정의문제와 관련해서는 정부, 일반 도민, 전문가 등에 이르기까지 관심의 대상이 되지 못하고 있다. 환경문제를 보는 주된 시각이 인간에 의한 자연환경 파괴를 환경오염이라 인식하는 데에만 치중할 뿐, 제주국제공항과 같은 시설에 대해서는 단지 제주발전의 기반시설로서만 인식하고 환경피해를 일으키는 시설이라는 인식은 공감대를 형성하지 못하고 있다. 현재 제주도가 추진하고 있는 지역항공사 설립 추진의 프로젝트도 공항주변지역과 밀접한 관계가 있음에도 불구하고, 지역주민의 환경정의 문제에 관해서는 논의조차 되지 않고 있다.

실제, 제주도에서 발간한 「지역항공설립 추진 Process & Vision(2004)」에 따르면 지역항공사 설립추진 배경, 제주도에 있어서 항공교통분석, 지역항공사 설립 추진 상황 등에 대한 논의를 하면서도 지역항공사 추진에 따른 지역주민과의 관계에서 발생하는 환경정의 문제에 대해서는 언급하고 있지 않다. 하지만, 제주국제공항이 1942년에 들어선 이후 지역주민의 강제이주, 항공기소음증가로 인한 정신적·물질적 피해, 개발제한에 따른 재산권 침해 등이 발생하고 있는 것을 볼 때, 제주국제공항주변지역에서의 환경정의 문제는 경시되어서는 안 될 심각한 문제이다.

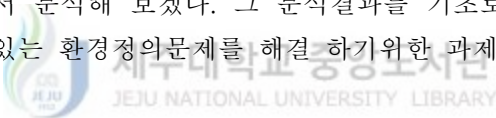
2. 연구목적

제주국제공항은 과거로부터 현재까지 제주발전의 원동력이었으나, 제주국제공항 주변지역사회에 있어서는 지역발전을 저해하는 요소로 자리 잡았다. 실제, 공항주변 4개 동인 경우에 1960년대에 제주시의 중심 지역에서 지금은 발전이 더딘 외각 지역으로 변모하였다. 제주국제공항은 제주도의

관점에서 볼 때는 제주의 핵심 산업인 관광산업을 활성화시켜 제주경제 발전의 성장 동력으로 이용되었으나 그 주변 지역의 관점에서 볼 때는 항공기 소음피해, 재산권침해, 발전을 저해하는 법적 제약 등 다양한 환경정의 문제를 일으키는 곳이다.

과거 제주공항 건설이 일방적인 정부주도 하에 이루어지고, 그 과정에서 지역주민의 의견 수렴 등이 반영이 되지 않았으며, 또한 지역사회에서도 공항으로 인해 미래에 나타날 환경피해, 재산권제약 등에 관해 명확히 인식하지 못하였기 때문에 환경정의문제는 표출되지 않았다. 그러나 공항이 입지한 후에 각종 시설의 제약, 항공기 소음으로 인한 정신적·물질적 피해의 증가로 인해 공항과 주변지역 사이에 환경정의문제는 필연적으로 발생하고 있다. 더욱이 2000년 말에는 도두동을 중심으로 공항주변지역 주민이 조직적으로 공항주변지역소음대책협의회를 구성한 후 주변지역의 불평등한 대우에 맞서 시민운동을 전개한 사례도 나타나고 있다.

본 연구에서는 제주국제공항과 주변지역 사이에서 제기되는 환경문제를 환경정의시각에서 분석해 보겠다. 그 분석결과를 기초로 하여 공항시설로 인해 제기되고 있는 환경정의문제를 해결 하기위한 과제해결방안을 유추해 보도록 하겠다.



II. 이론적 배경

1. 환경정의로의 출현

환경문제는 자연환경에만 한정되는 것이 아니다. 그럼에도 불구하고 20세기에는 환경문제를 주로 자연의 오염·파괴와 혼동하여 자연환경에 한정하여 그 의미를 사용해 왔다(정대연, 2002). 이는 전통적인 환경운동이 중·상류 계급에 의해 주로 추진되면서 그들의 이미지에 맞는 자연환경과 야생동식물의 보호, 보호구역의 관리, 오염경감 등의 운동에 주된 관심이 모아졌기 때문에 생겨난 결과이기도 하였다(Kristin, 2002 ; Wenz, 1988). 이런 배경 때문에 환경문제는 주로 자연과 인간과의 관계개념으로 인식되어 사람과 사람 사이의 관계 개념으로는 인식되지 못한 채 환경운동은 숲, 강, 생물종(사람은 제외) 등을 보호하기 위한 행동들에 초점을 맞추어 진행되었다. 이는 전 세계인에게 있어 환경문제는 지구의 자연환경파괴로 인해 동일한 피해와 고통을 준다는 인식을 묵시적으로 받아들일게 했고, 같이 힘을 합쳐 지구환경보전에 힘써야 된다는 명분을 제시해 주기는 하였다.

하지만, 환경문제가 모든 계층이나 모든 지역의 사람 그리고 모든 활동주체에게 똑같은 영향을 미치지 않기에 환경문제에 내재된 계층, 민족 및 국가 등의 사회 공간적 환경에 대한 불평등에 대해서는 무관심하였다. 1970년대 이후부터는 여기에 관심을 갖기 시작하여 미국을 중심으로 진행되기 시작하였다. 환경정의문제가 미국사회에서 본격적으로 공론화되어 사회적으로 영향을 끼치게 된 계기는 1991년 제1회 환경에 관한 전국유색인종 리더십 정상회의(The First National People of Color Environmental Leadership Summit, “Principles of environmental Justice”, 1991) 에서 환경정의에 대한 17개 항의 환경정의원칙을 천명한 것에서 시작되었다. 그 17개항의 환경정의원칙은 < 표2-1 >과 같다.

< 표 2-1 > 전국유색인종 리더십정상회의의 환경정의 원칙

환경정의 원칙들

1. 환경정의는 대지의 신성함, 생태적 통일성, 모든 종(species)의 상호존성, 생태적 파괴로부터 자유로울 수 있는 권리를 의미한다.
2. 환경정의는 공공정책이 모든 인류의 상호존경과 정의에 기초해야 하고, 차별과 편견으로부터 자유로울 것을 요구한다.
3. 환경정의는 인류와 모든 생물체의 지속가능한 이익을 위해 토지와 자원을 윤리적이고, 균형이 있으며, 책임 있게 사용할 수 있는 권리를 위임한다.
4. 환경정의는 맑은 공기, 토지, 물, 음식이라는 근본적인 권리를 위협하는 유해폐기물, 독극물, 핵의 실험, 추출, 생산, 폐기로부터 보편적으로 보호받을 수 있기를 요청한다.
5. 환경정의는 인류의 정치, 경제, 문화, 환경적 자기결정권을 근본적으로 지지한다.
6. 환경정의는 모든 독극물, 유해폐기물, 방사능물질 등의 생산중지를 요구한다. 그리고 과거와 현재의 모든 생산자들이 생산시점에서 해독과 제거에 대해 엄격하게 책임져야 할 것을 요구한다.
7. 환경정의는 욕구평가, 계획, 집행과 평가를 포함하는 모든 의사결정 단계에서 동등한 파트너로 참여할 권리를 요구한다.
8. 환경정의는 모든 근로자가 안전하지 않은 생활과 실직 사이에서 선택을 강요당하지 않고 안전하고, 건강한 근로환경에서 일할 권리를 지지한다. 또는 재택 근무자들도 환경위험으로부터 자유로울 수 있는 권리를 지지한다.
9. 환경정의는 환경부정의의 피해자가 의료보호서비스뿐만 아니라 피해에 대한 완전한 보상과 배상을 받을 수 있는 권리를 보호한다.
10. 환경정의는 정부의 환경부정의적 행위를 국제법, 보편적 인권선언, 국제연합 집단 학살금지 협정 위반으로 간주한다.

11. 환경정의는 원주민과 미국 정부 간의 특별한 법적, 자연적 관계를 인정해야만 한다.
12. 환경정의는 모든 공동체의 문화적 보존을 존중하고, 모든 사람의 자원에 대한 공평한 접근권을 제공하면서 자연과의 조화 속에서 도시와 농촌을 청결하게 하고, 재건설하려는 도시와 농촌의 생태정책의 필요성을 지지한다.
13. 환경정의는 세부지식에 근거한 동의를 얻어야 하는 원칙을 엄격하게 적용하고, 유색인종에 대한 실험적 복제와 의료치치, 접종 실험을 중지할 것을 요구한다.
14. 환경정의는 다국적 기업의 (생태)파괴적 운영을 반대한다.
15. 환경정의는 토지, 인간과 문화, 그리고 다른 생물체의 군사적 점유, 억압과 침탈을 반대한다.
16. 환경정의는 우리의 경험과 다양한 문화적 시각에 대한 인식에 기초하면서 사회적 환경 이슈를 강조하는 현재와 미래세대의 교육을 요청한다.
17. 환경정의는 개개인으로서의 우리가 지구의 자원을 적게 소비하고, 가능하면 적은 폐기물을 가져올 수 있는 개인적인 소비자 선택을 요구한다. 그리고 현재와 미래세대의 자연환경의 건강을 담보하기 위해 우리의 생활관습에 도전하고, 우선순위를 재설정하는 자각 있는 의사결정을 해야 한다고 요구한다.

1991. 10. 27.

워싱턴, D. C.

제1회 전국 유색인종리더십 정상회의

그 이후 정부차원의 보고서가 발행되고 자문위원회가 만들어지는 등 급속도로 환경정의에 대해서 미국정부차원에서 발전이 이루어졌다. 1991년에는 환경보호처(EPA)내에 환경형평성국(Office of Environmental Equity)을 창설하게 되어 나중에 환경정의국(Office of Environmental Justice)으로 확대 개편하게 되는 계기가 되었다. 1994년 2월에는 클린턴 행정부가 환경정의를 구체화하기 위해 행정명령 12898호를 발령했다. 이

안에는 각 연방기관들의 환경정의 실현전략 및 실천지침, 정부 간 실천 조직을 만드는 내용이 포함되어 있으며, 이를 위한 EPA차원의 환경정의 전략보고서를 발간하고, 조직이 발족되었다. 지금까지도 미국 EPA내에서는 환경정의 실현을 위한 기반이 구축되고 있으며, 유럽, 아프리카 등에까지 환경정의가 사회적으로 이슈화되면서 관심이 점차적으로 고조 되고 있는 실정이다.

전문가들 사이에서는 환경문제와 관련하여 기본권을 침해하지 말고, 이를 위한 제도적인 장치 및 민주적 책임 안에서 환경정의를 체계화하자는 주장에 힘입어 (Wenz, 1988; Bryant, 1995; Goldman, 1996; Harvey, 1996; Schlosberg, 1999), 환경정의의 개념을 전통적 환경운동의 주된 약점을 극복하여 향후 환경운동을 더욱 발전시킬 수 있는 개념으로서 인식되어 세계적으로 확대되고 있다.

2. 환경정의의 개념과 함의

환경정의는 다양한 측면에서 개념 정립이 이루어지고 있다. 브라이언트 (Bryant, 1995)는 환경인종주의(Environmental Racism), 환경형평성 (Environmental Equity), 환경정의(Environmental Justice)를 각각 구별하면서 환경정의의 개념을 구체화했다. 먼저 환경인종주의는 인종주의의 확장된 개념으로서 유해물질의 노출로부터 평등하게 보호받지 못하는 유색인종 거주 지역은 유해배출시설의 입지에 관한 정책 결정을 할 때부터 그 지역이 조직적으로 배제됨을 의미한다. 환경형평성은 환경법 안에서 형평성 있는 보호를 말한다. 예를 들면 흑인사회에 적용되는 환경법에 의한 처벌보다 백인사회에 적용되는 환경처벌이 6배나 강하다는 것이다. 이는 불평등한 환경법상의 보호라 할 수 있다. 법은 지역의 인종적, 경제적 상황에 관계없이 산업오염의 적절한 규정과 유해물질의 처리 등에 관해서 형평성 있게 규정되어야 하기 때문이다. 이것에 반해 환경정의는 범위에 있어서 환경적 형평성보다 더 넓은 개념으로서, 자신들의 환경이 안전하고, 발전적이며, 생산적이라는 확신 속에서 서로 결속되어 있는 공동체를 지속가능하게 유지하기 위한 문화적 규범과 가치, 규칙, 규정, 행동, 정책과 결정을 나타낸다. 환경정의는 '주의(isms)'를 경험함이 없이 그들 자신의 최고 잠재

력을 실현할 수 있을 때 이루어지고, 적절한 봉급과 안정된 일자리, 양질의 교육과 여가, 적합한 주택과 적절한 건강 배려, 민주적 의사결정, 개인의 권한, 그리고 폭력과 마약, 빈곤으로부터 자유로운 공동체 등이 실현됨으로서 유지된다. 이런 지역은 문화와 생물 다양성이 존중되고, 분배적 정의가 널리 퍼져 있는 공동체인 것이다. 환경정의는 식물과 동물보다는 오히려 사람들을 중심으로 한 환경적인 측면이 사회, 경제, 정치적으로 복합된 연결망 안에서 책임지는 것이다. 곧, 이는 단지 가난하고 흑인이라는 이유로 독성 폐기물 처리장을 그들이 거주하는 지역에 위치하는 것은 환경부정의이며, 기본적인 인간의 권리와 민주적 책임감을 위반하는 것이다(David, 2003 ; Thomas, 2003).

환경정의 개념은 내용적 측면과 절차적 측면이 중요시되는데, 미국의 환경보호처(EPA)는 ‘환경정의란 모든 사람들이 인종, 민족, 소득수준과 관계 없이 환경법, 규제, 정책의 개발, 이행 및 집행에서 공정한 대우와 의미있는 참여를 하는 것이다. 공정한 대우란 인종, 민족, 사회경제적 집단 등 어떤 형태의 집단도 산업, 도시행정, 상업행위나 연방, 주, 지방, 부족 프로그램과 정책의 집행으로부터 야기되는 부정적 환경결과를 과도하게 부담하지 않는 것을 의미한다. 의미있는 참여란 첫째로 영향을 받을 수 있는 지역주민들이 환경과 건강에 영향을 미칠 예정사업에 관한 의사결정에 참여하는 적절한 기회를 갖고, 둘째로 공공의 기여가 규제기관의 결정에 영향을 미칠 수 있고, 셋째로 모든 참여자의 우려가 의사결정과정에서 고려되고, 넷째로 의사결정자는 잠재적으로 영향을 받을 주민들의 참여를 촉진하는 것이다(EPA, 2000)’라고 정의 내리면서 내용적 측면과 절차적 측면을 강조했다. 또한 환경정의는 실현을 위한 실천을 강조하면서 직접적인 사회변화에 대한 것으로서 사회정의와도 그 맥을 같이 하면서, 환경정의적 접근은 다른 사람들의 욕구에 의해 원인이 된 환경적 피해의 영향으로 인해 고통을 받는 약한 계층을 보호하기 위한 권력의 남용에 대한 도전이며, 환경정책 수립의 모든 단계에 참여하여 영향을 미칠 수 있도록 그들에게 권리를 부여하는 것이다(환경정의네트워크포럼(EJNF), 1997).

토다 기요시(戸田 清, 1996)는 인간 활동 전체에서 환경에 주는 부담을 줄이는 동시에, 전 지구적 차원과 미래 세대를 배려하는 관점에서 환경에 얻는 편익(환경자원의 향유)과 환경파괴로부터 당하는 피해에 대해 공평원칙을 적용함으로써 환경보전과 사회정의를 동시에 달성하려는 사상이 환경

정의라고 보면서 환경정의와 사회정의를 서로 연관시킨다. 그리고 그는 정의를 분배적 정의와 절차적 정의로 구분하고, 분배적 정의에는 세대적 분배(전형적으로 남북격차의 문제), 세대 간 분배(현재세대와 미래세대), 인간과 자연의 분배문제 등을 포함시킨다. 절차적 정의는 정보공개, 주민참여, 환경접근권 등 환경보전과 사회적 평등을 확보하기 위한 절차적 차원의 문제로 본다.

하지만, 토마스(Thomas, 2003)는 환경정의와 사회정의 사이의 차별성을 강조하면서 사회정의는 부의 생산과 분배와 관련되어 있지만, 환경정의는 독성물질의 생산과 분배와 연관 지으면서 존재하는 잠재적 위험과 관련되어진다고 보면서 비슷하지만 다른 문제로 본다.

또한 환경정의에 대한 논의는 주로 환경과 관련된 부분을 강조하지만, 환경이 일상생활 전반과 관련되기에 환경정의문제 해결을 위해서는 사회, 경제 전반에 걸쳐 해결책을 도모해야 된다. 예를 들면 환경오염배출시설 부근에 사는 사람들은 환경문제로 인한 피해뿐만 아니라 빈곤과 불량주거로도 고통을 받는 경우가 대부분이다. 이 지역 사람들은 소득이 낮고 정치적 힘이 없으며, 사회적으로 발전이 차별화되어 있기 때문에 다른 곳으로 이주할 수 없고 이곳에 살 수밖에 없는 문제가 이미 존재하고 있다. 결국은 환경정의의 실현은 생활의 질, 경제적 평등, 보건, 주거, 인권, 종의 보전 그리고 민주주의를 향상시킬 수 있는 방향으로의 사회전환과도 관련되어지며 지속가능한 발전을 추구하는 것이다. 로우와 글레슨(Low and Gleeson, 1998)도 환경정의를 없는 지속가능한 발전은 공허한 형식일 뿐이라고 했듯이, 불평등한 사회 구조 안에서 환경적 불평등, 일방적 환경피해 등의 문제에서 출발한 환경정의의 실현은 불평등한 사회구조의 개선을 통한 지속가능한 사회를 위해 필수적인 요소가 된다.

환경정의문제 해결을 위해 전문가들은 다양한 주장을 펼치고 있는데, 그중 클레이튼(Clayton, 2000)은 크게 다음 네 가지 측면에서 주장한다. 첫째, 사회집단 간에 분배적 측면을 강조하는 평등성이다. 둘째, 의사결정과정에서 사회적 약자의 참여를 핵심요소로서 하는 절차적 측면이다. 셋째, 환경규제에 의한 재산권 침해 및 기본적 인권으로서 환경권(미래세대, 타 생물종 포함)에 대한 논의와 같은 서로 대립되는 의제를 대상으로 하고 있다. 넷째, 지구에 대한 인간의 생태적 책임성이다.

환경정의에 관해서는 학자들과 연구기관에 따라 다양한 견해가 존재하

고, 합의를 도출해 내기도 어렵지만, 대체적으로 환경정의는 기존의 환경운동의 방식을 탈피하여, 사람과 사람사이의 환경 불평등을 해소하기 위한 새로운 환경운동의 일환이라는 점에서는 의견이 일치한다. 이는 사회 정의, 지속가능한 사회 등과 연관되어 있는 개념으로서, 환경유해 물질로 인한 일방적 피해에 대한 공평한 분배 및 비용 분담, 환경권의 일방적 훼손 금지 및 혜택의 형평성, 환경정책 결정과정에서의 참여가 이루어지는 절차적 형평성, 동세대간 및 후세대와 현세대간, 지역간·국가간 환경(오염)분배의 형평성을 이루는 것이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 타인의 욕구로 인해 야기된 환경피해의 영향으로 일방적인 피해를 받는 것과, 그런 피해를 일으키는 정책결정에서 이해 당사자들의 실질적이고 능동적인 참여를 보장하지 않는 것은 환경부정의라는 관점에서 제주국제공항주변지역의 환경정의문제를 접근하고자 한다. 이는 미국 환경보호처(EPA)에서 정의내린 공정한 대우와 의미 있는 참여를 의미하는 것이다. 공정한 대우는 공평한 분배 및 비용 분담, 환경권의 일방적 훼손 금지 및 혜택의 형평성을 의미하며, 의미 있는 참여는 환경피해는 약한 사람들에게 가장 큰 충격을 가한다는 인식하에 이해 당사자의 의견이 정책결정과정에서 실질적으로 반영된다는 것을 의미한다. 제주국제공항주변지역의 경우 공항건설이후 지금까지 공정한 대우와 의미 있는 참여가 이루어지지 않고 있으며, 이로 인해 지역주민들은 환경정의문제로 고통을 받고 있다.

3. 선행연구

환경정의에 관한 선행연구는 미국을 중심으로 활발하게 전개되어 많은 연구결과물이 나왔으며, 이를 근거로 미국 행정기관인 EPA(환경보호처)를 중심으로 정책적으로나 행정적, 제도적으로 환경정의실현을 위한 구체적인 성과가 나타났다. 미국의 환경보호처의 통계에 따르면 미국에서 모든 라틴계 민족의 80%가 오염된 공기를 마시면서 살아가고 있는 반면 백인은 57%가 오염된 공기를 마시면서 살아가고 있다(EPA, 1992). <표 2-2>을 보면 미국에서 전개되어 온 환경정의 관련 선행연구 사례를 요약한 것으

로, 1971년 이래 주로 소득과 인종에 따른 환경 불평등 문제, 폐기물처리시설 등 환경피해를 일으키는 시설의 입지와 관련하여 많은 연구가 진행되었다. 생태민족주의의 변화를 주도하고 있는 LA의 노동과 지역 전략 센터(Labor/Community strategy center)는 백인의 34%가 오염된 지역에 살고 있는 반면, 아프리카 아메리칸의 71%, 라틴계 민족의 50%가 그러한 지역에 살고 있음을 밝혀내었다(D.R.Wernette and L.A, Nieves, 1991). 또한, 유색인종 노동계층이 다른 인종에 비해 독성 오염 물질 및 환경 유독물질에 4배 이상 노출될 위험에 직면해 있고, 산업폐기물매립장의 75%가 아프리카 아메리칸과 라틴계 민족이 위치한 빈곤한 지역사회에 위치해 있다는 것을 알 수 있다(U.S. General Accounting Office, 1983).

오덤(Odum, 1976)은 부는 상류계층으로 향하는 반면 오염은 하류계층으로 향한다는 짧은 문구를 통해 실제 나타나는 환경정의 문제의 심각성을 나타내기도 하였다. 환경 파괴에 따른 피해를 백인에 비해 유색인종이, 자본가와 부유층에 비해 노동자와 빈곤층이, 선진국에 비해 후진국이, 성인에 비해 아동이, 현세대에 비해 미래세대가 더 많이 입는다. 이는 인간이 자연의 지배자라는 우월감을 바탕으로 나타난 환경문제는 자연을 파괴하고 환경오염을 초래하는 과정에서 사람과 사람 사이에 환경 불평등이 나타나고, 환경문제가 기존의 인종적, 지역적, 계층적 불평등과 연계하여 더 강화되고 심각하게 된다는 것이다(Bryant and Mohai, 1992; Bullard, 1983, 1984, 1990, 1993 ; Goldman, 1991).

비록 요즘 미국을 중심으로 환경정의가 어느 정도 자리매김 되고 있음에도 불구하고 두 가지 측면의 논의 범위에 있어 한계가 있다. 첫째는 환경정의가 산업오염, 유독폐기물오염, 그와 관련된 환경위생 등에 너무 많이 집중되어 논의되고 있으며, 둘째로 환경정의의 주된 관심은 피해를 받는 인종과 그렇지 않은 인종에 관한 관심이 집중되어 있는 것이다(Szasz, 1994 ; Goldman, 1996). 결국 이런 미국에서의 논의의 한계는 미국 내에서 환경정의의 연구 분야를 다른 사회적·정치적·지리적 대상으로 이전을 제한시킬 뿐 아니라, 세계적으로 환경정의운동의 확산을 저해하고 있는 것이다(Goldman, 1996).

< 표 2-2 > 미국에서 환경정의 분야에 관련된 연구¹⁾

연도	사 건	자료원
1971	소득에 따른 환경 불평등을 밝힘	Mohai&Brynat (1992)
1972	인종과 소득에 따른 대기오염의 불공평한 분포 3개 지역 발견, 인종적 불평등이 더 현저했음	Freeman(1972)
1970	인종과 수입에 따른 불평등한 대기오염의 분포 가 다른 국가 및 다른 도시지역에서 발견됨	Zupan(1975), Asch& Seneca(1978)
1982	Warren County 주민들이 유해화학폐기물처리 장을 반대하고, 여론과 의회의 주목을 받음	UCC(1987)
1983	8개 미국남동부 주에서 인종과 소득에 따라 유 해쓰레기소각장이 불균등하게 분포	GAO(1983)
1983	Houston에서 인종에 따라 고품폐기물시설이 불평등하게 분포	Bullard(1983)
1987	인종과 소득에 따른 위험폐기물시설의 불평등 한 지역분포에 관한 연구결과 발표	UCC(1987)
1987	LA 주민들이 흑인공동체에 쓰레기소각장 건설 을 저지	Lee(1992)
1990	인종과 환경위험발생율에 관한 회의가 Ann Arbor(MI)에서 개최 Michigan연대가 환경정의 이슈로 형성됨	Mohai & Bryant(1992)
1991	제1차 전국유색인종 환경리더십회담 개최	Lee(1992)
1992	EPA 저널 발간('환경보호, 공정한가?')	Heritage(1992)
1992	Al Gore 상원의원 환경정의법 제출	Sexton(1993)
1992	EPA 환경형평보고서 발간 및 환경형평국 신설	US. EPA(1992)
1993	유색인종과 교육, 수입, 부에 관계되는 계층은 많은 오염물질과 상당히 관계되어 있음	Hird(1993)
1993	EPA 환경형평국을 환경정의국으로 확대 개편	Sexton (1993)
1994	Clinton 대통령 행정명령 12898호(소수인종과 저소득층에 환경정의를 밝히는 연방조치)	President Clinton(1994)

1) 자료 : 재인용 Liu, Feng. Environmental Equity: Linking Population Distribution with Environmental Risk Distribution, Dissertation,(Univ, of Penn. 1996)

우리나라에서 아직까지 환경정의에 대한 논의는 일부 학자와 시민단체에서 진행되고 있는 실정으로 체계적인 연구를 진행하고 있지는 못하다. 하지만 시민단체차원에서 환경정의시민연대, 환경정의포럼 등을 조직하여 환경정의 개념을 환경운동에 도입하려는 시도를 했고, 학술적으로도 최병두(1999), 한면희(1999, 2003), 조명래(2000), 이상현(2003), 정희성 외(2003), 등에 의해 환경정의에 대한 연구가 진행되기 시작하였다.

한면희(1999, 2003)는 환경 문제를 근본적으로 해결하기 위한 원리로서 생태 정의(eco-justice)를 제안하면서, 이 생태정의를 실현하는 방향으로 제도와 정책을 전환하여 집행할 경우에, 비로소 인간 사회에서 정의와 평화를 실현하고, 자연과 생명 공동체를 함께 하는 세상을 만날 수 있을 것이라고 했다. 이상현(2003)은 환경정의론은 환경위해의 불평등한 배분에 저항하는 개념으로 평등주의 철학에 기초해 있지만, 이 평등주의적 환경정의론은 지역적·계급적 이해관계에 함몰될 위험성이 있다고 보고, 이에 대한 대안으로서 공동체주의적 환경정의론에 입각하여 환경문제 해결에 있어서 절차와 참여의 생태민주주의가 환경정책에 적용되어야 한다고 주장한다. 정희성(정희성 외, 2003) 등에 따르면 환경정의 개념은 이론적인 접근방법에 따라 절차를 강조하는 권리지향 접근 방식과 결과를 중시하는 선호 지향 접근으로 구분되며 고려대상에 따라 인간 중심적 사고와 자연 중심적 사고로 대별된다고 보고, 환경정의 구현 또는 환경부정의를 해소하기 위한 정책과제는 사회적 인식과 제도, 정책결정절차, 정책수단의 선택과 운영 등 세 가지 측면에서 대안이 모색되어야 한다고 본다. 또한 환경자원의 분배 정의를 확보하기 위해서는 환경권에 대한 명확한 규정, 환경권 행사를 위한 투명하고 민주적인 의사결정절차 확립, 효율적인 환경자원 관리를 위한 경제체제 및 환경정책 수단이 강구되어야 한다고 주장한다.

정부차원에서도 1990년대 중반 이후 폐기물 처리장의 설치·운영에 따른 분쟁, 광역수계 상·하류 간 수질보전 비용분담에 관한 지역갈등, 개발제한구역의 해제 및 생태계보전지역의 지정 등 환경정책 추진에 따른 환경오염에 의한 피해가 널리 알려지기 시작하면서 환경적 혜택과 책임의 불평등과 이의 해소방안 등에 대한 환경정의 관점의 논의가 시작되었다. 이는 <표2-3>을 보면 1995년 폐기물처리설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률을 제정하면서 환경기초시설입지에 대한 주민참여, 보상 및 지원 등을 통해 환경부정의에 대한 문제를 제도로서 해결하려 했다. 실제 환경부에서

관장하는 법 중에서 환경문제 해결을 위해 주민의 권리를 제한하거나, 일부 주민의 일방적인 피해를 방지하기 위하여 주민지원 등 대책이 필요한 경우에 사용할 수 있는 법률이 있다. 폐기물처리설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률 외에도 한강수계상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률, 낙동강 수계 물 관리 및 주민지원 등에 관한 법률, 금강수계 물 관리 및 주민지원 등에 관한 법률, 영산강, 섬진강 수계 물 관리 및 주민지원 등에 관한 법률 등이다. 또한, 1999년의 환경정책기본법 개정논의에서는 환경정의 규정을 포함시키려고 한 바 있다.

<표 2-3> 폐기물처리설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법상의 주민지원관련 내용

주요 항목	주요 내용
주민참여의 제도화	<ul style="list-style-type: none"> · 시설설치 운영에서부터의 주민참여 명문화 · 주민지원협의체 구성
운영과정의 참여	<ul style="list-style-type: none"> · 지역주민 환경감시원 규정 · 주변지역에 대한 환경상의 영향조사 실시 · 영향권역 설정
주변지역 보상 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 영향권구분 : 직접영향권(이주대책 실시) 간접영향권(영향등급별 결정 및 차등지원) · 소득증대사업, 복지증진, 육성사업 등 (시설운영수익의 지역주민 배당) · 영향권역 주민에 대한 정기건강검진 등

2003년에는 환경정책평가연구원과 한국환경정책학회, 환경정의시민연대의 주관으로 환경정책의 분배효과에 대한 정책토론회를 여는 등 본격적으로 환경정의에 대해서 공론화가 시도되고 있다(환경정책평가연구원&한국환경정책학회, 2003). 구체적인 사례로서 새만금 간척지 조성, 동강 영월댐 건설, 도로와 항만 건설 등은 미래세대에게도 피해를 주지만 현세대 인근 지역 주민의 생활터전을 파괴, 단기적 개발 이익을 위한 생태계의 광범위

한 파괴, 인근 영세 어민의 피해 등이 더 시급한 문제로 나타나고 있다(전재경, 2001). 자본가는 산업 설비를 통해 이익을 보는 반면 노동자는 영문도 모르고 노동을 제공하다가 유해한 작업 여건으로 병을 얻게 된다. 화공 약품을 다루는 과정에서 콧속이 혈고, 편두통, 피부병, 간 질환 등 여러 가지 질병에 시달리게 되어도 현대 의학의 직업 관련성 여부에 관한 자료 미비로 산재 판정도 얻기 힘든 실정이다(한면희, 1999). 각종 폐기물처리시설은 건강과 안전에 대한 위험도 평가의 불확실성, 시설관리 운영의 안전성에 대한 불신 등으로 생활환경 악화와 부동산 가격하락, 부당한 토지점유와 주변토지의 왜곡으로 인하여 인근 지역주민, 저소득층 주민, 일반시민의 피해가 크다(권혜수, 1999).

환경정의에 관한 선행연구는 미국을 중심으로 활발히 진행되어 오는 과정에서 대부분의 연구 분야가 쓰레기 매립장, 소각시설, 핵폐기 시설 등 환경위해물질이 발생되는 시설이 위치한 지역을 대상으로 한 연구가 많이 진행되었으며, 이런 연구 경향은 우리나라에서도 이와 비슷하게 이루어졌다. 이러한 추세로 아직까지 공항과 관련된 환경정의연구는 이루어지고 있지 않고 있다. 실제, 1992년대 인천 신공항 건설을 둘러싸고 시민단체와 정부 간 마찰을 빚기도 했지만, 이 경우 역시 환경정의의 관점에서보다는 갯벌파괴, 철새도래지 파괴 등 그 지역 자연환경이 훼손되는 것을 주된 관점으로 삼았을 뿐이다(영종도신공항문제공동대책협의회, 1993). 아직까지 공항을 지역주민과의 관계 속에서 환경정의문제를 일으키는 요인으로 인식하고 체계적인 연구를 한 사례는 국내외적으로 나타나지 않고 있는 실정인 것이다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 연구대상의 성격과 범위 : 제주국제공항의 형성 과정

제주국제공항은 제주와 국내 뿐 만 아니라, 일본, 중국 간의 교통수요를 충족시키고 있는 제주의 핵심 기반시설이다. 제주국제공항은 <표 3-1>에 서처럼 1942년 2월 일본 육군비행장으로 개장된 이래, 1958년 1월 제주비행장 및 1968년 4월 제주국제공항으로 승격을 했다. 제주관광객의 증가 등 늘어나는 항공수요의 충족을 위해서 1979년부터 1983년까지 제주국제공항 확장공사를 했다. 항공기운항횟수도 이에 따라 더욱 증가되었으며, 1980년의 경우 연간 국내선 9,000대, 국제선 300대 등 9,300대에 이르던 것이 1999년 말에는 연간 국내선 47,500대, 국제선 2,500여대 등 총 5만 여대로 무려 5배가 증가 되었다.


 < 표 3-1 > 공항주변 지역의 개발 역사
 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

연 도	개발 역사
1942.1	일본 육군비행장으로 개장
1958.1	제주비행장 설치(1,500m × 30m)
1968.4	제주국제공항으로 승격(대통령령 제49호)
1968.12	활주로 연장 (1,575 × 30m) 및 청사 신축(235 m ²)
1973.4	제주국제공항 제1단계 준공(교차활주로 신설)
1973.5	보잉 727제트여객기가 취항
1979 - 1983	제주국제공항 제1단계 확장 공사
1991 - 1992	국내선 여객터미널 증축
1994. 4.19	제1차 공항개발 중장기 기본계획 수립고시
1995 - 2000	화물터미널 신축
2000.6 - 2001.1	제주공항 착륙대 확장 및 기타공사 기본 실시설계
2002. 12	국내 최초 내국인 면세점 개장

현재 공항시설 현황을 보면, 항공기관관련 시설인 활주로, 유도로 및 계류장 시설과 공항관련 시설인 여객터미널, 화물터미널 및 주차장으로 이루어진다. 교통수요증가에 대비하여 국제공항으로서의 면모를 갖추기 위한 단계별 확장계획을 1단계(2000-2010)와 2단계(2011-2020)에 걸쳐 계획하고 있으며, 현재 1단계 사업이 진행 중이다. 제주국제공항을 이용하여 이착륙하는 비행기 횟수는 <표 3-2>에 나타난 것처럼 2002년 기준 하루 평균 178회로서, 연이용 인원은 10,601천 명에 이르고 있는 실정이며, 2015년까지 지속적으로 증가하여 2002년의 2배에 이르고, 운항횟수는 131,697회에 이를 것으로 예측하고 있다. 특히 제주지역은 4면이 바다로 둘러 싸여 있어서 도민과 제주를 찾는 관광객들에게는 항공교통이 핵심 연륙교통수단으로 자리 잡고 있다. 이는 2000년 제주방문 도착여객 약 464만 명 중에 약 93%에 해당하는 428만 명이 항공기를 이용하였고 7%가 여객선을 이용하는 실태를 보면 알 수 있다. 실제로 한국능률협회가 2003년 4월 4일에서 14일까지 10일 간 제주도민 600명을 대상으로 제주지역항공사 설립에 대한 고객 설문조사 실시결과를 보면, 제주도민 600명 중 제주내왕을 위한 교통수단으로 항공교통을 이용하는 수는 580명으로 96.7%를 차지하는 것을 볼 수 있다. 이는 제주국제공항은 제주경제발전과 제주인의 삶을 위해서 없어서는 안 될 중요한 부분으로 관광객과 제주도민들에게 인식되어 왔다. 이런 이유로 제주발전을 위한 제주국제공항의 활성화는 무엇보다 강조되어 왔다.

< 표 3-2 > 여객 수요 및 운항횟수 예측²⁾

구 분 년 도	연간 수요					
	여객(천인)		화물(천톤)		운항횟수(회/년)	
	국내	국제	국내	국제	국내	국제
2002	10,246	355	317	7.4	61,725	3,127
2007	14,342	586	432	12.9	86,867	4,850
2010	17,789	854	524	19.0	107,793	6,774
2015	20,091	1,254	621	28.9	122,174	9,523

2) 자료 : 건설교통부, 제2차 공항개발 중장기기본계획수립조사, 1999. 2.

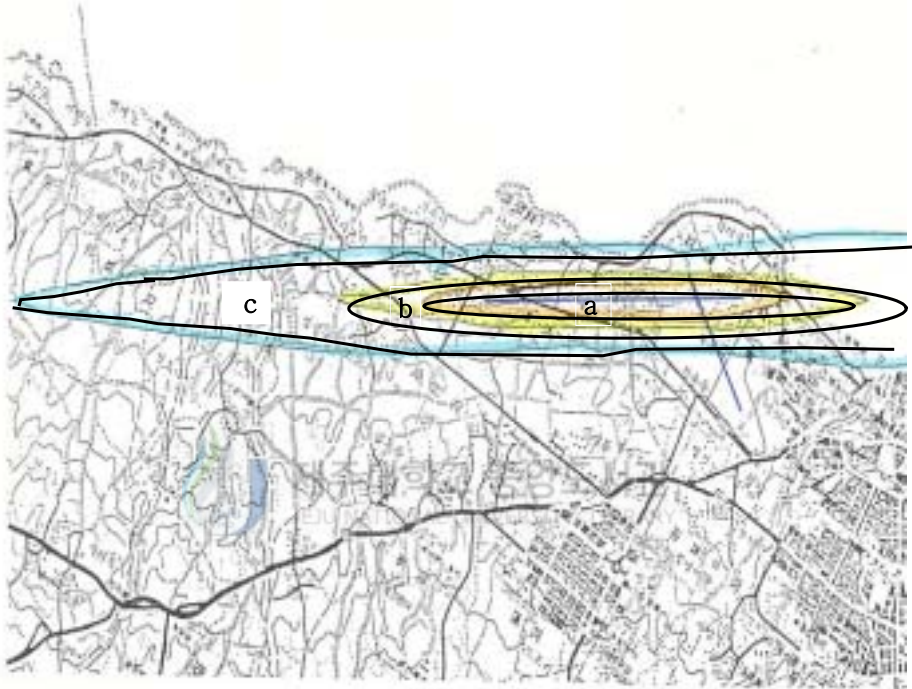
본 논문상에 제주국제공항 주변지역은 항공법에 근거하여 소음피해(예상)지역으로 고시한 지역을 말한다. < 표 3-3 >처럼 행정구역상은 용담2동, 도두동, 이호동, 외도동에 해당된다. 북제주군지역의 애월읍 일부가 제주국제공항 소음영향지역에 해당되지만, 항공법상 소음피해(예상)지역에 해당되지 않기 때문에 본 논문에서는 제외시켰다. 공항 동서활주로 동쪽은 용담2동 및 용담3동이 위치하고 있고, 서쪽에는 이호동이 있다. 공항의 남·북쪽 방향에는 도두1, 2동이 위치하고 있는 등 공항주변에는 주거지가 형성되어 있다. 외도동 일부의 경우 직접공항과는 인접되어 있지 않지만, 항공기소음피해지역으로 고시되어 있는 실정이다. 또한, < 그림 3-1 >에서 보듯 1종, 2종, 3종 구역으로 구분되는데, 그 면적은 6.601km²에 해당된다. 이는 공항주변지역에 해당되는 4개 행정동 총면적(14.001 km²)의 47%에 해당된다.

< 표 3-3 > 제주국제공항 소음영향지역내(제주시) 행정구역 현황³⁾

구 분		행정동	면적(km ²)	법정동
제주도	제주시	용담2동	2.529	용담2동, 용담3동
		도두동	4.011	도두1동, 도두2동
		이호동	2.529	이호1동, 이호2동
		외도동	4.932	외도1동, 외도2동, 내도동, 도평동

3) 한국공항공사 제주지사 내부 자료, 2004.

<그림 3-1>93.7.1.고시 제주국제공항 소음피해(예상)지역 위치도4)



구 분		소음영향도 (WECPNL)	대상 가옥수	면적(km ²)
소음피해 지역	제1종구역(a선내)	95이상	0	1.093
	제2종구역(b선내)	90이상95미만	18	0.906(이호)
소음피해 예상지역	제3종구역(c선내)	80이상90미만	약1,500	4.602 (도두, 용담, 이호, 외도)

4) 한국항공공사 제주지사 내부 자료, 2004.

2. 연구 방법

과거 공항으로 인한 환경문제 및 그 주변지역의 피해에 대해서는 거의 연구가 진행되지 않았고, 공항시설이 지역발전의 기반시설 일뿐 환경피해를 일으키는 시설로서 인식되지 않아 공항주변지역을 중심으로 한 환경정의 문제는 사회적 관심거리가 되지 않았다. 환경정의문제 연구는 주로 환경오염유발시설의 입지단계에서 의사결정에 대한 권한이 배제되는 가난한 유색인종 거주 지역 등 사회적 약자의 거주지에 집약적으로 설치되는 상황에 초점을 맞추어 연구되어졌다. 하지만 공항시설과 관련된 환경정의 문제인 경우에는 성격이 다르다. 공항이 지역발전이 필요한 지역에 위치하고, 지역 주민들 또한 입지를 원하는 경우가 주된 입장이기 때문에 기존의 연구 흐름과는 다른 관점에서 접근이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 공항시설이 주변지역에 환경정의문제를 일으키는가에 대해 초점을 맞추고 공항이 입지한 후에 주변지역에 나타나는 다양한 환경피해 사례를 분석하였다. 우선, 1942년 공항설립 이후에 제주공항주변지역의 상대적 발전 정도를 파악하였다. 제주시 도시기본계획을 중심으로 한 과거 수십 년간의 도시발전 기반시설 설치 및 인구변화, 그리고 현재의 지역주민의 재산상황, 의료시설 및 도서관 등의 유무 등을 토대로 제주공항주변지역이 제주공항으로 인해 제주시의 다른 지역보다 환경정의문제로 피해를 받아 왔음을 규명하고자 한다. 그리고 공항으로 인한 소음피해가 주변지역주민에게 환경정의문제를 일으키는 직접적인 요인으로 작용하고 있음을 밝혀내기 위해 그 동안의 연구사례를 통해 살펴보았다. 항공소음으로 인한 신체적·정신적 피해에 관한 사항 등은 국내에는 아직 직접적인 연구 자료가 없어서 외국의 항공기 소음피해 사례를 인용 분석하였고, 국내 간접적인 사례로서 대법원에서 판결난 김포국제공항 소음구역 거주자들의 항공기 소음으로 인한 손해배상청구 결과를 인용·분석하였다. 특히 소음피해 방지와 관련된 항공기 소음관련 법체계를 중심으로 세계 각국의 비교를 통해 공항시설로 인한 지역별, 나라별 환경정의문제의 정도 차이를 비교·분석하였다.

특히, 본 논문에서는 공항주변지역의 환경정의문제를 객관적인 자료를 통한 분석이외에 공항주변지역 주민입장에서 볼 때 직접적으로 환경정의문제에 얼마나 노출되고 있는가도 분석하였다. 이를 위해 공항주변지역 주민들의 의견 청취 및 주민들의 관련 기관에 직접 접수한 진정서를 통해 공항

주변 주민들이 공항으로 인해 실제 일상생활에서 받고 있는 환경피해들을 환경정의관점에서 분석하였다. 공항주변지역의 주요 마을인 신산마을, 도평마을, 대학동, 성화마을, 용마마을, 오도마을, 중앙마을, 이호1동, 도두1동, 다호부락 등을 직접 방문하여 주민들과의 면담을 통해 공항주변지역주민에게 직접적으로 발생하는 환경정의문제들을 파악했다. 특히, 지역주민들이 스스로 공항주변지역의 환경정의문제를 해소하기 위해 조직적인 시민운동 차원의 사례로서 2000년 말에 제기된 제주국제공항확장관련 도두대책위원회, 용두암 현대1차 아파트 입주자들, 도두동 다호마을 M씨 외 9명 등의 활동에 대해서 그들의 제기한 진정서를 토대로 분석하였다. 비록, 주민들의 제기한 의견들 중에는 공항주변지역 마을 사람들이 지금까지 발전에 소외되었다고 느끼고, 자신들의 의견이 행정에 반영되지 않아 불신감을 갖고 있는 점 등으로 인해 다소 과장되거나, 객관화시키기 어려운 점들도 있었지만, 여기서는 지역주민들에게 공통적으로 인정되는 사안을 중심으로 분석하였다.

본 보고서에서 제시되는 항공소음 등의 측정치와 관련해서는 한국항공관리공사의 「제주국제공항 항공기 소음 평가 용역 보고서(2002)」에 근거했으며, 본 연구와 관련한 설문조사는 별도로 하지 않고, 제주도에서 시행한 지역항공사 설립과 관련한 연구용역의 결과를 인용하였다.

IV. 제주국제공항입지 이후 나타난 주변지역의 사회·경제적 문제

제주국제공항은 조성된 후에 제주지역의 발전 동력으로 작용하였지만, 공항주변지역은 상대적으로 제주시 도시개발사업 대상지역에서 배제되면서 침체되기 시작했다. 실제로 제주국제공항주변인 경우에 제주비행장 설치(1958), 제주국제공항으로 승격(1968), 활주로 연장 및 청사 신축(1968) 등 공항기반시설의 확장에 주안점을 두는 기간 동안, 다른 제주시 지역은 <표 4-1>처럼 삼성혈 토지구획정리사업, 신산지구 토지구획정리 사업, 중앙로와 산지로 개설사업 등 굵직한 도시기반시설 사업이 진행되었다. 특히, 1970년대에 제주시 도시계획에 있어서 가장 큰 변화라고 할 수 있는 개발제한구역지정에 있어서도 제주국제공항을 중심으로 한 주변지역은 제주시의 다른 지역보다도 그 규모면에서 넓게 지정되었다. 결국 개발제한구역지정의 목적에 위배되는 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토지면적의 분할 또는 도시계획사업의 시행을 할 수 없도록 함에 따라 공항 주변 지역사회의 발전은 더욱 저해되었다.

< 표 4-1 > 제주시 도시계획 관련 주요 연혁⁵⁾

연도	주요 내용
1952.3.25	최초 도시 계획 수립
1953.10.26	제1지구 토지구획정리사업 결정
1954.11.26	연성동지구 토지구획정리사업 결정
1955.9.1	제주시로 승격(25개리를 40개동으로 개편)
1958.10.1	시 지방발전 3개년 계획 수립
1962.10.1	제2지구 토지구획정리사업 결정
1963.5.22	삼성혈 토지구획정리사업 결정
1964.11.9	사라봉공원화 착수
1968.4.23	신산지구 토지구획정리 사업 결정

5)제주시도시계획40년사, 제주시, 1994. 5.

1969.4.26	중앙로와 산지로 개설
1969.10.7	제주 - 대관 국제항로 처녀비행
1971.9.3	제주시 관광개발 5개년 계획 수립
1973.3.5	개발제한구역 지정
1974.5.10	제1차 도시계획재정비 결정
1974.5.10	제3지구 토지구획정비 결정
1976.3.27	제2차 도시계획정비사업 결정
1977.4.26	신제주 개발공사 착공
1978.2.18	탐동공유수면매립공사
1981.12.8	화북공업지구 토지구획정리사업 결정
1981.12.8	화북주거지구 토지구획정리사업 결정
1982.11.28	지하상가1차공사착공
1983.12.17	제주국제공항신청사 착공
1985.7.31	일도지구 택지개발사업 결정
1989.8.11	이도지구 토지구획정리사업 결정
1989.12.29	화북지구 택지개발사업 결정
1990.5.1	신제주 3지구 토지구획정리사업
1990.11.26	연동1지구 택지개발사업 결정
1992.11.19	노형지구 토지구획정리사업 결정
1993.11.16	삼양지구 토지구획정리 사업 결정

제주시 개발제한구역 지정은 <표 4-2>처럼 1973년 3월 5일 건설교통부 고시 제88호로 고시되고 1974년 5월 9일 건설부고시 제129호로 지적고시 승인됨으로서 개발제한 구역면적이 79.62 km^2 (제주시 전체면적의 31%, 도시계획면적의 62%)로 확정되었는데, 제주국제공항주변의 행정구역인 용담2동, 외도동, 이호동, 도두동의 경우에 개발제한구역 지정을 다른 지역과 비교분석해 보면, 우선 제주시 전체 행정구역 대비 개발제한구역 지정비율은 평균 0.313인데, 4개동인 경우에는 각각 0.852, 0.266, 0.758, 1.000으로서 4개동 중 공항부지와 직접 연결 안 되어 있는 외도동 만 빼고는 모두 평균치를 훨씬 상회하였다. 또한 당시 개발제한구역 지정 시에 거주인구가 상대적으로 적은 지역을 중심으로 지정하였기에 개발제한구역 내 평균거주인구는

1 km^2 당 236명이었다. 이런 결과를 가지고 볼 때, 공항주변 4개동의 경우 1 km^2 당 920명, 547명, 854명, 577명이 인구가 거주하였다는 상황은 당시 개발제한지역 지정에 있어서 제주국제공항의 존재가 결정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

또한 제주국제공항은 주변지역사회의 분열을 일으키는 결과를 초래하였다. 이는 1979년에서 1983년까지 시행된 제트기의 운항을 위한 3,000미터급 동서 활주로를 설치하는 과정에서 나타나는 지역의 변화를 통해 잘 알 수 있다. 용담동인 경우 지역발전의 기반이었던 제주대학교가 다른 지역으로 이전(1979.12)하였고 ‘먹돌세기’, ‘다그내’, ‘어영’ 등 주요 용담 마을 주민들도 이주를 하였다. 또한 도두동인 경우에는 구사수 주민들이 이주하여 새로운 ‘신성마을’에 편입됨으로서 지금의 도두1동, 신사수, 다호, 신성마을 등이 되는 결과를 초래하였다. 또한 당시에 활주로 확장과 제트항공기 출현, 공항이용객의 증가 등으로 인하여 항공기소음피해가 지역주민들에게 직접적으로 영향을 미침에 따라 항공기 소음에 대한 관련법규 및 기준조차 마련되지 않은 상황에서 주민 이주가 원칙 없이 시행됨에 따라 지역사회의 분열은 가속화 되었다. 또한, 정부에서 시행되는 각종 공항 정책에 대해 주민들의 불신이 갖게 되었고, 공항이 그 주변지역사회 발전에 커다란 장애요소로서 자리 잡게 되었다. 결과적으로 공항으로 인한 소음문제, 시설설치, 안전문제 등으로 과거부터 지켜 오던 지역특색도 퇴색되는 등 지역주민의 의도와는 관계없이 주민의 삶의 형태가 바뀌어 버린 것이다.

< 표 4-2 > 개발제한 지역 지정 현황⁶⁾

행정동	행정구역 면적(km ²)	개발제한구역 면적(km ²)	발제한구역/ 행정구역	인구수	인구/개발 제한구역 (명/km ²)
일도1동	0.35	-	0.000	-	0
일도2동	2.03	0.07	0.034	-	0
용담2동	4.99	4.25	0.852	3,907	920
건입동	2.16	0.7	0.324	90	129
화북동	8.27	4.5	0.544	524	117
삼양동	9.47	5.6	0.591	57	12
봉개동	47.22	16.45	0.348	912	56
아라동	67.75	17.29	0.255	1,949	113
오라동	29.09	6.85	0.235	4,390	641
연동	13.17	2.90	0.220	1,084	374
노형동	45.0	10.65	0.237	645	61
외도동	8.86	2.36	0.266	1,289	547
이호동	2.52	1.91	0.758	1,630	854
도두동	3.89	3.89	1.000	2,242	577
계	254.0	79.62	0.313	18,750	236

6)제주시도시계획40년사, 제주시, 1994. 5.

다음은 공항이 주변지역변화에 영향을 주는 정도를 구체적으로 분석하기 위해 공항입지 후 공항주변지역과 그 외 지역의 인구변화를 비교분석하였다. 용담, 이호, 도두, 외도 동인 경우에 있어서 <표 4-3>처럼 1960년 제주시의 총 인구수는 6만 8천 90명으로서 이를 공항주변지역 행정동을 중심으로 분석해 보면, 15개동 평균 1 km^2 당 26.9명인데, 용담동이 1,743명으로 전체의 4위이고, 인구 분포는 전체의 12.7%이다. 이호동은 1,029명으로 전체의 6위이고, 인구분포는 3.7%이다. 도두동은 677명으로 전7위이고, 인구분포는 3.7%이다. 외도동인 경우에 302명으로 전체 10위로 인구분포는 3.9%를 차지하였다. 이는 공항주변지역 4개동이 제주시 15개동 중에서도 과거로부터 기반을 잡고서 발전해 온 지역으로 판단할 수 있다. 하지만, 30년이 지난 1992년을 보면, 제주시 인구가 23만 7천 774명으로 증가였고, 15개동 평균 1 km^2 당 915.4명으로 1960년에 비해 34배가 증가하였다. 이에 반해, 용담동은 1,332명으로서 전체 인구분포의 4.6%이며, 외도동은 587명으로 전체의 2.2%, 도두동은 1,217명으로 전체의 1.3%, 이호동은 552명으로 전체의 0.9%를 각각 차지하고 있다. 공항 주변 4개동별 30년간의 인구분포도의 변화를 분석해 보면, 용담동 12.7%에서 4.6%으로, 이호동 3.7%에서 1.3%, 도두동 3.7%에서 0.9%, 외도동 3.9%에서 2.2%로 전체적으로 공항주변4개 행정 동인 경우 30년 사이에 중심지역에서 발전이 더딘 외각동으로 변모해 왔음을 알 수 있다.

< 표 4-3 > 동별 인구분포와 밀도 추이⁷⁾

() : 분포화, 밀도 :명/ km^2

구분	제주시	일도 1·2동	이도 1·2동	삼도 1·2동	건입동	용담 1·2동	화북동	삼양동
1960	26.9 (100)	4,933 (16.6)	1,028 (9.8)	5,727 (15.1)	2,986 (10.9)	1,743 (12.7)	423 (5.1)	490 (6.8)
1970	421 (100)	7,905 (17.0)	2,275 (13.8)	9,297 (15.7)	4,369 (10.2)	3,002 (14.1)	470 (3.6)	576 (5.1)
1980	662 (100)	12,698 (17.4)	4,287 (16.6)	14,292 (15.3)	5,463 (8.1)	5,379 (16.0)	639 (3.1)	654 (3.7)
1992	915.4 (100)	14,286 (14.4)	6,132 (16.0)	12,001 (12.7)	5,664 (5.5)	1,332 (4.6)	1,332 (4.6)	940 (3.7)
구분	봉개동	아라동	오라동	노형동	외도동	이호동	도두동	연동
1960	33 (2.3)	28 (2.9)	67 (4.0)	35 (2.5)	302 (3.9)	1,029 (3.7)	677 (3.7)	-
1970	51 (2.3)	48 (3.6)	100 (3.8)	79 (3.3)	330 (2.7)	1,002 (2.3)	753 (2.6)	-
1980	60 (1.7)	81 (2.3)	141 (2.4)	81 (2.1)	498 (2.6)	895 (2.3)	872 (1.9)	492 (3.8)
1992	60 (1.2)	162 (4.6)	201 (2.4)	226 (4.3)	587 (2.2)	1,217 (1.3)	552 (0.9)	2,184 (12.0)

7) 도시계획40년사, 제주시, 1994. 5.

<표 4-4>과 <표 4-5 >는 공항주변지역의 건축물에 대한 재산세와 토지에 대한 종합토지세를 파악하여 지역의 경제적 상황을 파악하기 위해 나타낸 것이다. < 표4-4 >에 나타난 2004 제주시 동별 재산세 부과 현황을 살펴보면, 총 85,481부과 건수에 13,336,060,220원을 부과했고, 이를 부과 건수 평균으로 나누면 156,012원이다. 공항주변지역을 제주시 다른 지역과 비교해 보면, 이호동인 경우 72,954원, 외도동인 경우 90,293원, 용담2동인 경우에 107,131원, 도두동인 경우에 142,343원으로서 모두 평균치 미만을 기록하고 있으며, 특히 공항소음의 영향을 가장 많이 받는 이호동인 경우에는 재산세 부과가 가장 적은 지역임을 알 수 있다. 그리고 <표 4-5>에 나타난 종합토지세 부과 현황을 살펴보면, 총 종합토지세 부과건수 80,397건에 12,985,837,030원이다. 이를 부과 건수 평균으로 나누면 161,521원이다. 공항주변지역을 제주시 다른 지역과 비교해 보면, 이호동인 경우에는 57,975원, 도두동인 경우에는 88,751원, 외도동인 경우에는 93,462원, 용담2동인 경우에는 134,569원으로 모두 평균치를 훨씬 밑돌았다. 특히 이호동, 도두동, 외도동 순으로 종합토지세가 적게 부과된 것을 알 수 있다.

종합적으로 볼 때, 공항주변지역의 행정 동인 경우에 건물에 부과하는 재산세보다는 토지에 부과하는 종합토지세가 부과건당 부과액 평균치의 58%를 차지한다. 이는 공항주변지역의 토지의 가치가 다른 지역에 비해 떨어졌다는 것을 의미하며, 그 원인으로는 항공법에 의한 시설물 설치 제한 및 용도제한, 공항 소음 등에 의한 생활여건의 불편 등 공항의 존재가 직접적인 원인이 됨을 알 수 있다. 그리고 공항주변동인 경우에 제주시 다른 지역보다 가난한 지역임을 간접적으로 알 수 있는데, 이는 미국을 중심으로 한 기존 환경정의문제의 연구 결과인 환경유해시설이 가난한 지역에 집중적으로 설치 된다는 점과도 연관됨을 알 수 있다. 비록, 공항이 입지하는 지역이 입지 단계에서는 가난한 지역이 아니었을지 모르지만, 입지된 이후에는 그렇게 될 수 있다는 분석결과에 기초해 볼 때, 공항도 또 다른 환경유해물질 발생시설과 같이 환경정의문제를 일으킨다고 유추할 수 있다.

< 표 4-4 > 2004 제주시 정기분 재산세 동별 부과 현황⁸⁾

동별	계	재산세	도시계획세	공동시설세	지방교육세	건수
계	13,336,060,220	6,008,352,040	3,411,936,470	2,714,371,750	1,201,399,960	85,481
일도1	460,959,600	197,209,290	108,032,520	116,279,400	39,438,390	964
일도2	1,221,263,930	552,733,100	343,023,530	214,993,220	110,514,080	10,174
이도1	738,632,720	304,023,030	177,775,370	196,036,780	60,797,540	2,012
이도2	1,554,293,110	690,672,250	424,100,190	301,422,620	138,098,050	11,555
삼도1	588,373,070	272,965,860	149,831,360	110,994,700	54,581,150	3,695
삼도2	827,449,560	345,281,700	191,829,420	221,290,760	69,047,680	2,472
용담1	322,309,260	143,452,610	83,017,040	67,156,250	28,683,360	2,039
용담2	439,882,690	195,651,570	125,126,400	79,988,180	39,116,540	4,106
건입	372,747,590	162,808,510	104,855,180	72,533,150	32,550,750	3,033
화북	540,883,460	239,863,010	162,426,570	90,636,950	47,956,930	5,702
삼양	261,670,750	115,708,020	77,014,990	45,815,850	23,131,890	2,795
봉개	104,294,840	53,918,370	13,332,860	26,266,030	10,777,580	1,507
아라	213,164,990	101,718,620	61,353,540	29,759,110	20,333,720	3,222
오라	192,667,820	91,932,540	48,425,010	33,928,430	18,381,840	1,492
연동	3,191,254,540	1,517,571,050	698,670,270	671,541,800	303,471,420	12,707
노형	1,813,312,760	800,226,510	494,136,570	358,942,860	160,006,820	12,647
외도	336,433,180	150,833,350	103,910,110	51,528,620	30,161,100	3,726
이호	79,885,540	37,593,430	23,300,020	11,476,990	7,515,100	1,095
도두	76,580,810	34,189,220	21,775,520	13,780,050	6,836,020	538

8) 제주시, 세무과 내부자료, 2004.

< 표 4-5 > 2004 제주시 동별 종합토지세 부과현황⁹⁾

동별	계	종합토지세	도시계획세	지방교육세	농특세	건수
계	20,504,642,550	12,985,837,030	4,125,484,660	2,596,850,060	796,470,800	80,397
일도1	1,304,411,570	820,472,190	277,927,270	164,089,610	41,922,500	1,240
일도2	2,283,399,260	1,369,593,280	576,008,080	273,881,360	63,916,540	9,819
이도1	1,971,960,900	1,272,745,040	331,668,070	254,541,660	113,006,130	1,952
이도2	2,663,444,220	1,621,314,650	636,151,700	324,221,990	81,755,880	11,011
삼도1	742,846,310	426,144,840	228,233,240	85,216,770	3,251,460	3,083
삼도2	1,329,580,820	840,829,970	252,506,340	168,157,820	68,086,690	2,021
용담1	388,929,640	221,358,490	121,144,330	44,264,200	2,162,620	1,907
용담2	586,588,940	334,964,360	182,627,700	66,975,620	2,021,260	4,359
건입	396,002,150	214,920,670	135,112,670	42,973,050	2,995,760	2,732
화북	616,714,780	380,123,700	154,033,950	76,000,400	6,556,730	5,880
삼양	466,230,600	286,833,850	116,122,030	57,353,200	5,921,520	3,524
봉개	1,257,772,750	932,586,580	25,503,210	186,507,000	113,175,960	2,581
아라	633,549,240	453,348,460	68,789,350	90,650,020	20,761,410	4,834
오라	2,294,790,940	1,645,689,000	111,829,290	329,129,000	208,143,650	2,205
연동	1,994,270,680	1,215,929,020	499,657,420	243,149,940	35,534,300	8,769
노형	1,181,111,790	714,216,700	298,089,400	142,804,050	26,001,640	9,780
외도	253,469,430	150,016,940	72,591,210	29,992,530	868,750	2,712
이호	69,454,730	43,074,080	17,679,360	8,609,990	91,300	1,198
도두	70,113,800	41,675,210	19,810,040	8,331,850	296,700	790

9) 제주시, 세무과 내부자료, 2004.

또한, 환경복지의 측면에서 공항주변 지역에 대한 복지시설의 유무 등을 조사해 보면, 그 주변지역이 환경복지가 미흡한 지역임을 알 수 있다. 2002년 10월에 제주국제공항 항공기 소음 평가 용역 보고서에 따른 항공기 소음 영향지역 및 영향예상지역에 대한 가옥 수, 인구 수, 세대 수, 공공시설 현황 조사결과는 <표 4-6 >과 같다. 그런데 사회경제 환경조사 결과에 나와 있는 공항소음피해지역의 학교, 병원, 도서관, 종교시설, 공공시설의 설치 현황을 볼 때, 환경정의 문제가 존재한다. 제주지역의 통계연보에 따르면 의료기관수는 총 399개소이며 종합병원 6개소, 병원 1개소, 의원 211개소 등인데 공항소음피해지역에서는 의료기관, 도서관이 전무한 실정이다(제주통계연보, 2001). 이는 항공법 제274조와 관련하여 소음피해지역 1종과 2종 지역인 경우에 교육 및 의료시설 등은 신축이 금지 되고, 3종지역인 경우에는 방음시설 시공조건으로 신축 및 증·개축이 허가되기는 하나 이 지역에 도서관, 의료시설 등을 설치하기 위해서는 방음시설을 위한 사업비가 추가로 소요될 뿐만 아니라, 정온한 환경여건이 필요한 도서관, 병원시설인 경우에 시설 후 사업효과에 확신이 없기 때문인 것으로 생각된다. 결국, 지역주민의 삶의 질 향상을 위해서는 의료시설, 도서관 등이 필수적이나 공항주변지역의 경우에는 한계가 있는 것이다. 자본주의 사회에 존재하는 경제적 불평등 구조에 따른 물질과 기회를 재분배 하자는 의미에서 출발한 사회복지가 오늘날 지속가능한 사회를 위한 한 토대로서 환경복지의 개념까지 확대되고 있는 현실에서 제주국제공항주변지역의 경우는 상대적으로 환경복지까지도 피해를 받고 있다고 할 수 있다.(최경구, 1998)

<표 4-6 > 제주국제공항주변지역 사회경제 환경 조사결과¹⁰⁾

세대수 (호)	인구수 (인)	학교 (개교)	병원 (개소)	도서관 (개소)	종교시설 (개소)	공공시설 (개소)
717	2,238	1	-	-	1	6

주) 학교 : 초·중·고등학교, 대학교

병원 : 종합, 일반, 한방, 보건소 등

종교시설 : 개신교, 천주교, 불교 등 공공시설 : 복지회관, 경로당

10)건설교통부, 『제주공항착륙대 확장 및 기타공사 환경영향평가서』, 건설교통부, 2001

V. 제주국제공항주변지역 환경피해 관련 환경정의 문제 : 항공기 소음

공항주변지역에서 발생하는 항공기에 의한 소음문제는 그 주변지역주민들에게 큰 환경문제를 야기 시킨다. 곧, 항공기소음문제는 공항주변지역에 환경정의문제를 일으키는 주된 요인으로 작용한다. 여기서는 왜 항공기 소음문제가 공항주변지역에 환경정의문제를 일으키는지에 대해서 그 동안의 연구를 성과 및 제주국제공항 사례, 대법원 판례, 국내·외의 관련법 비교 등을 통해 구체적으로 분석하였다.

1. 항공기소음 관련 기존 연구

항공기소음은 1950년대 이후 높은 소음을 발생시키는 제트엔진을 장착한 항공기가 운항하면서 본격적으로 문제가 되기 시작하였다. 항공기소음으로 인한 물질적·정신적 피해가 공항주변지역을 중심으로 발생하면서 관련 연구가 진행되기 시작했다. 최근 연구에 의하면 항공기소음은 고혈압, 심장혈관질환, 위장장애, 수면장애 등을 일으키는 중요한 요인이 된다고 밝혀냈다. (Fay, 1991 ; Kryter, 1994) 그리고 미국 Los Angeles 공항근처에 사는 학생들의 심장수축이완혈압(systolic and diastolic blood pressure)이 다른 지역 학생들보다 더 높다는 연구결과도 발표되었다(Cohen, Evans, Krantz, & Stokols, 1981). 그리고 독일 뮌헨국제공항근처의 학생들을 대상으로 한 연구결과에서도 장기간 소음노출과 급성신경내분비와 심장혈관치간에는 밀접한 관계가 있음을 밝혀냈다.(Evans, Hygge, & Bullinger, 1995). 그리고 소음은 정신안정상에도 문제가 있다는 연구결과도 나왔다.(Abey-Wickrama, a'Brook, Gattoni, and Herride, 1969)

실제 공항주변과 비공항주변의 사람들을 대상으로 소음, 건강 상태, 삶에 질에 대한 설문 조사를 실시한 결과는 공항주변의 사람들은 70%이상 소음장애를 겪고 있으며, 일상생활에서도 수면장애, 심신장애가 일어나고 있는 것을 알 수 있다.

공간적으로도 공항소음은 일상의 다른 소음과는 다르게 집안과 밖, 그리고 거실과 침실까지도 넓게 영향을 미친다. (Finegold, Harris, & von Gierke, 1994). 더 나아가 항공기로부터 발생하는 소음은 다른 소음에 비하여 음압이 매우 크고 배기가스 분출로 후방에서 소음이 크고, 공중에서 발생하므로 뚜렷한 방지책이 없기 때문에 지역주민들에게 더 큰 환경문제를 야기 시킨다. 이상과 같이 산업폐기물이 주변지역에 환경피해를 일으키는 것처럼 항공기소음도 지역주민들에게 환경피해를 발생시키는 중요한 요인인 것이다.

2. 항공기소음관련 국내·외 법체계 분석

국제사회에서 항공기소음이 이슈화됨에 따라 1969년부터 국제민간항공기구(ICAO ; International Civil Aviation Organization)에서 소음증명 제도를 도입하게 되고, 각 국가들도 항공기소음 대책에 대해 많은 노력을 기울이기 되었다. 일본은 1967년부터 항공기 소음 방지법을 제정하여 비행장 주변의 항공기 소음피해방지 등을 규정하고 있으며, 미국은 항공기 소음을 담당할 정부기구로서 연방항공처(FAA :Federal Aviation Administration)을 조직하였고, 1968년에는 항공기 소음규제법(ANCA: Aviation Noise and Capacity Act)을 제정하였다.

우리나라에서 공항주변 소음피해에 관한 사항을 제시하고 있는 법은 항공법이다. 항공법은 1961년 법률 제591호로 제정되었고, 1991년 12월 14일 법률 제4345호로 전면 개정되었으며 2003년 12월 30일 법률 제7024호로 18차 개정되었다. 본 법은 국제민간 항공조약의 규정과 동 조약의 부속서로서 채택된 표준과 방식에 따라 항공기 항해의 안전을 도모하기 위한 방법을 정하고 항공시설 설치·관리의 효율화를 기하며 항공 운송사업의 질서를 확립함으로써 항공의 발전과 공공복리의 증진에 이바지할 목적으로 제정된 법이다. 그리고 소음방지 및 대책 등과 관련된 조항으로서 소음피해방지대책의 수립, 소음기준의 설정, 소음부담금의 부과징수, 저소음운항절차, 항공기소음 피해방지대책위원회의 구성운영에 관한 사항 등이 규정되어있다.

아직까지 우리나라의 항공법상의 소음피해 대책은 일본 등 항공 선진국에 비하여 많은 부분에서 미약하다. 한 예로서 우리나라는 소음크기가 75웨클

(WECPNL) 이상 된 지역에 한해서 소음대책을 추진할 수 있다는 규정을 2004년 7월 1일 이후 만들었지만, 일본은 이미 1981년부터 이를 규정해 왔다. 더욱이, 일본에서 이미 실시하고 있는 소음대책사업 중 방음시설을 한 후 10년이 지난 뒤에 기능회복 공사 및 학교, 병원, 보육소, 정신박약아시설, 정신박약아통원시설, 진료소 등으로 확대된 공동이용시설 설치, 그리고 고시일 이후 지어진 주택 방음공사 등은 우리나라에서 아직 시행하고 있지 않은 대책사업들이다.

우리나라 항공법상에 소음대책규정이 다른 나라에 비해 미진한 이유는 항공정책이 주로 항공기 운항, 안전성, 기반시설 확보 등에 역점을 둠에 따라 항공기 소음으로 인한 피해는 부차적인 문제로 취급되어왔기 때문이다. 결과적으로 항공법상의 소음대책 및 보상 규정이 미비한 공항주변지역의 환경정의문제를 해결하는데 있어 커다란 장애요인으로 자리 잡고 있는 것이다.

항공기소음피해와 관련한 또 다른 문제는 항공기 야간 운항과 관련이다. <표 5-1>는 주요 외국공항의 야간 시간대 운항 제한에 대한 사항을 나타낸 것이다. 세계 주요 공항은 야간 비행횟수를 줄이기 위해 23:00-06:00까지 ICAO Chap.2의 고소음 항공기(B747/200, DC10)의 운항을 규제하고, 야간운항시간의 범위는 해당 지방자치단체와 협의하여 결정된 후 강제 규정으로 법제화한 후 이를 위반 할 경우 벌과금까지 부과하고 있다. 야간항공기 운항은 주변지역주민들에게 소음피해를 주간보다 더욱 크게 주기 때문에 극히 제한적으로 허용하고 있다. 우리나라는 인천국제공항과 제주국제공항이 24시간 항공기 운항이 허용되고 있는데, 이 두 공항은 항공기 야간 운항과 관련해서 상대적으로 주민들이 환경피해를 더욱 많이 받고 있다고 볼 수 있다.. 제주국제공항의 사례를 든다면, 제주와 일본의 하네다 공항 간 심야시간대 항공기운항과 관련하여 지속적으로 지역주민에게 피해를 주고 있으며, 그로 인해 지방자치단체, 관광협회, 지역주민 간에 갈등이 발생하기도 하였다. 공항주변지역 주민들은 심야 시간대 소음으로 인해 임산부 유산 우려 및 아동의 경기(놀라움 증) 우려가 있으므로, 심야 시간대 항공기 운항 중단 및 부득이 운항할 경우에 운항날짜에 호텔 숙박비 지원 등을 요구하고 있는 실정이다(제주시, 2002). 결국, 제주국제공항주변지역인 경우에 김포국제공항, 김해국제공항 등 다른 국제공항에 비해 야간 항공기 운항과 관련해서 상대적으로 더욱 큰 환경피해문제가 발생하고 있다는 것이

며, 이를 통해 국내의 국제공항 간에도 환경정의문제가 다르게 나타나고 있다는 사실을 알 수 있는 것이다.

< 표 5-1 > 각국의 야간 비행 제한¹¹⁾

국명	공항명	제한 시간	제한횟수	제한기종	적용 일	비고
한국	김포공항	23:00-06:00	제한됨			
독일	뮌헨공항	01:00-06:00	38회 이하			
		22:00-	28회 이하			
캐나다	밴쿠버 공항	01:00-06:00	-	ICAO 부속서 16 Chap2 또는 FAA의 FAR Part 36의 Stage2	1997. 12.31	
		01:00-07:00	-	화물기는 사전승인		
		23:00-06:00	-			활주로 제한
		22:00-07:00	-	연습기		
영국	히드로 공항	23:00-06:00	제한됨	B747/200 및 DC10	1993	
		23:00-07:00	제한됨	콩코드기, B747/200	1993. 7.1	
	갯윅공항	23:00-07:00	Quota Count system 도입	단,11,600kg이하 프로펠러기 제외		
일본	나리타 공항	23:00-05:00				비상시 제외
	오사카 공항	21:00-07:00			1975. 12	국내선만 적용

11)이준호, “제주국제공항의 항공기 운항에 의한 소음평가”. 석사학위 논문 : 제주대학교 산업대학원, 2002, p41.

3. 항공기 소음피해 관련 국내 사례 분석

우리나라 항공법에 의한 소음대책은 원인자부담원칙에 의거 지역주민의 받는 환경피해에 대해 적정하게 보상되지 못하고 있으며, 그 보상 지역도 민간항공기만이 운항하는 국제공항만을 대상으로 하고 있다. 이는 국내 대부분의 공항이 군용공항과 병행하여 운영되고 있는 현실에서 항공법에 의한 소음대책이 극히 제한적으로만 이루어지고 있다는 것이며, 결국 지금까지 원인자부담원칙에 의한 공항소음피해에 대한 보상이 제대로 이루어지지 않고 있다는 것이다. 이는 최근 2005년 1월 27일 우리나라 공항 주변지역 주민의 소음피해 및 보상에 대해 대법원판결이 내려진 것을 보면 알 수 있는데, 서울 강서구와 경기 부천시 오정구 등 김포공항 주변 주민 115명이 국가와 한국공항공단(한국공항공사전신)을 상대로 낸 손해배상 청구소송에서 항공소음 피해에 대한 주민 배상 결정이 이루어진 것이다(대법원 2005. 1. 27. 선고 2003다49566 판결). 이는 항공기소음으로 인한 지역주민의 환경피해를 법원이 결정한 사례로서 본 판례는 공항주변에 거주하는 지역주민이 다른 지역에 비해 환경정의문제로 정신적·물질적 피해를 보았지만, 이와 관련 보상이 미미했으며, 이제는 항공기소음 발생의 주체인 국가와 한국공항공사가 이를 책임 져야한다는 것이다(부록 5.1).

또한, 1999년 11월에는 대구동구청장이 주관이 되어 공항소음문제를 해결하기 위해 전국공항주변 지방자치단체의 연대를 주도하였다. 1999년 11월 대구공항 소재지인 대구 동구청에서 전국 21개 공항 소재 자치단체 항공기 소음방지대책추진협의회가 구성되었고, 본 협의회에서는 항공기 소음 문제에 대한 토의와 협의안을 마련하여 중앙 정부차원의 관련법령의 제·개정 및 관련 대책을 요구 했다(부록 5.2). 이는 공항과 관련한 환경피해가 비단 제주만이 아니라, 전국적인 문제라는 것을 분명히 한 것으로 공항주변지역의 환경정의문제가 전국적으로 확대되는 시초가 되었다고 볼 수 있다.

4. 제주국제공항 주변 지역의 항공기소음피해 관련 환경정의문제

항공법에 근거하여 부산지방항공청이 1993년 7월 1일 고시한 제1993-5

호에 의한 제주국제공항 항공기 소음피해(예상)지역 면적 및 가옥 수는 <표 5-2>처럼 면적은 6,602,192 m^2 이며, 총 가구 수는 1518가구(무허가 1가구 불 포함)이다. 정부가 추진한 소음 대책 중 주택방음시설, 유선방송시설, 마을공동이용시설, 학교냉방 및 주택방음시설 현황은 <표 5-3>과 같다. 2004년 현재, 소음피해지역과 예상지역내 총 1518가구 중 525가구만이 주택방음시설이 설치되었고, 유선방송시설도 3,776세대 중 1,045세대만이 이루어지는 등 전체적으로 사업추진이 미진한 실정이다. 이의 주된 이유 중 하나는 항공법상 ‘건설교통부장관은 소음을 발생시키는 항공기를 사용하는 항공 운송사업자에 대하여 소음기준에 따라 차등을 두어 소음부담금을 부과 징수 할 수 있다.’라는 규정을 통해 징수한 금액이 <표 5-4>처럼 5,747,108천원에 그쳐 소음대책을 할 수 있는 재정이 모자라기 때문이다. 소음대책사업비는 항공사가 납부한 소음부담금으로 충당하며, 재원의 범위 내에서 사업 시행한다는 규정에 근거할 때, <표 5-3>에 나타났듯이, 소음부담금은 실제 필요한 소음대책사업비 16,964백만 원의 34%에 그치고 있다. 이는 공항주변지역의 환경정의문제를 해결할 수 있는 오염자부담원칙이 공항주변의 환경문제에 적용되지 않고 있는 것을 말하는 것이다. 오염자 부담 원칙은 1972년 경제협력개발기구(OECD)가 국가 간의 환경 분쟁을 해결하기 위한 기준으로 제시되어 국제 환경관리는 물론 국내 환경정책의 기준으로 활용하고 있는 것인데, 브라질 리우회의에서 제안된 리우선언 제16조 원칙에 의하면, ‘국가당국은 원칙적으로 오염자가 공공이익에 대한 적절한 배려와 국제무역과 투자를 왜곡함이 없이 오염비용을 부담하여야 한다는 원칙을 고려하여 경제적 수단의 사용과 환경비용의 내재화를 촉진하기 위해 노력하여야 한다.’ 라고 규정되어 있다. 이는 헨리(Henri, 1994)의 오염비용 또는 환경비용에 대한 정의에서 보다 명확해 질수 있는데, 첫째, 오염의 예방, 통제 그리고 저감조치에 따른 비용, 둘째, 환경복원조치에 따른 비용(저감조치에 의해 충족되지 못한 환경의 정화 및 복원 비용), 셋째, 피해보상조치에 따른 비용(환경피해자의 피해에 대한 배상) 등이다. 결국, 제주국제공항주변지역 환경피해에 대해서는 오염자부담 원칙이 적용되고 있지 않음에 따라 공항주변지역의 환경정의문제 해결에 있어서 한계가 나타나고 있는 것이다.

< 표 5-2 > 제주국제공항 항공기 소음피해지역 면적 및 가옥 수 12)

구 분	구 역	위 치	면적(m ²)	가 옥 수
소음피해지역	제1종구역 (95WECPNL이상)	제주시 용담동 일대 제주시 도두동 일대 제주시 이호동 일대	1,093,384 369,936 614,027 109,385	410가옥 이주
	제2종구역 (90WECPNL이상)	제주시 이호동	906,078	
소음피해예상지역	제3종 구역 (80WECPNL이상) (90WECPNL이상)	제주시 용담동 일대 제주시 도두동 일대 제주시 이호동 일대 제주시 도평동 일대 제주시 내도동 일대 제주시 외도동 일대	4,602,730 868,914 1,036,535 1,163,536 182,413 623,503 567,850	1,500 (용담 : 49%) (이호 : 36%) (도두 : 11%) (외도 : 4%)

<표 5-3 > 제주국제 공항 항공기 소음 대책 추진 현황¹³⁾

총사업규모			연도별 투자 계획(단위 : 백 만원)			
사 업 명	대 상	사업비	'04년도까지		'04년도 이후	
			사 업 량	금 액	사업량	금 액
주택방음시설	1,518호	14,939	525호	4370	993	10,569
TV수신 장애대책	3,776세대	191	1,045세대	46	2,731	145
학교 방음 및 냉방시설 설치 지원	2개교	287	2개교	387	0	0
마을공동회관 방음 및 냉방시설 설치지원	6개소	1,143	6개소	700	0	317
기타 경비	1식	304	1식	167	1식	137
총금액(백 만원)	16,964		5,796		11,169	

12)건설교통부, 부산지방항공청고시 제1993-5호(1993.7.1)

13)한국항공공사제주지사 내부자료, 2004. 3.

< 표 5-4 > 제주국제 공항 소음 대책비 징수 및 집행 현황¹⁴⁾

연도	소음부담금	집행액
	금액(천원)	금액(천원)
1993	16,3969	0
1994	353,429	0
1995	380,053	58,636
1996	389,618	385,824
1997	485,122	2,436
1998	484,990	103,906
1999	462,014	438,399
2000	630,298	1,197,884
2001	694,270	486,127
2002	737,645	623,000
2003	965,700	1,499,997
계	5,747,108	4,796,209

또한, 항공법상 소음피해(예상)지역을 5년마다 소음 측정하여 지정 고시하고 이 지역에 대해 소음 피해 방지 대책을 수립해야 한다고 하고 있다. 하지만, 법개정이 이루어지고, 재 고시 될 때마다 소음피해(예상)지역이 기존과는 다르게 변경되면서 그 지역들 사이에서도 환경정의문제를 야기하고 있다. 제주국제공항주변지역인 경우 1993년 7월 1일 제주국제공항소음피해(예상)지역을 지정고시 했을 때, 대상 가구는 제주국제공항 주변 항공기소음 80웨클(WECPNL) 이상 해당되는 지역이었다. 하지만, 2004년 7월 1일부터 적용되는 법령에 근거할 때에는 대상 가구가 항공기 소음 75웨클

14)한국공항공사제주지사 내부자료, 2004. 3.

(WECPNL) 이상이 해당되는 지역을 소음피해(예상)지역으로 고시하게 되어 있다. 이는 공항소음피해(예상)지역이 고시될 경우에 기존 소음피해지역이 변경되는 것으로 이는 소음피해의 대상, 보상의 대상이 변하는 것을 의미하는 것으로 이는 동일 지역 주민사이에 갈등을 유발하는 것이다. 곧, 2004년 7월 1일 개정된 법령에 근거할 때, 항공기소음 피해를 75웨클 이상 지역 주민들도 받는다는 것을 의미하는 것으로 이는 1993년 7월 1일 소음피해(예상)지역 고시 당시에 항공소음피해(예상)지역이 아닌 곳에 해당되는 75웨클 이상 80웨클 미만의 지역은 지금까지 불평등한 소외를 받았음을 반증하는 것이다.

그리고 소음피해대책 규정에 의해 항공소음피해가 큰 지역에서부터 시작하여 작은 지역으로 소음피해대책이 이루어짐에 따라 비록 어느 한지역이 공항소음피해(예상)지역으로 지정되어 있더라도 실제로는 소음피해보상을 받는 지역과 그렇지 않은 지역으로 구분될 수밖에 없다는 것을 의미하는 것이다. 제주국제공항의 경우 소음 대책 비에 근거하여 주택방음시설을 할 수 있는 기간소요를 산정해 보면, 소음피해가구 1518가구 중 1993년 이후 11년간 5,796 백만 원으로 525가구의 방음시설을 했는데, 향후 미설치된 993가구를 하기 위해서는 11,169백만 원이 소요된다. 이는 제주국제공항소음피해 가구에 대해 방음시설을 완료하는 기간이 지금까지 추세라면 32년이 걸린다는 것을 의미하는 것이고, 그 동안은 동일 소음피해(예상)지역에서도 보상을 받느냐, 못 받느냐의 사안으로 환경정의문제가 발생한다는 것이다.

VI. 제주국제공항주변 지역주민시각에서 본 환경정의문제 분석

앞서 공항주변지역의 환경피해를 여러 가지 기존 자료를 가지고 환경정의문제를 분석해 보았다. 여기서는 공항주변지역 주민시각에서 볼 때 환경정의문제를 분석하였다. 이를 위해 공항주변지역 주민들의 의견 및 주민들의 관련 기관에 접수한 진정서를 분석하였다.

우선, < 표 6-1 > 처럼 항공법에 근거하여 1993년 7월 1일 기준 고시된 제주국제공항 주변소음피해(예상)지역인 10개 마을을 방문하여 주민들의 의견을 청취했다. 이 과정에서 공항으로 인한 대부분의 환경피해가 마을 대표를 통해서 일목요연하게 전달되었는데, 이는 공항으로 인한 환경피해가 지역주민의 공통된 사안이고, 주민들 사이에서 공감대를 형성하고 있음을 알 수 있다. 다음의 내용은 마을주민들로부터 청취한 대략적인 의견 들이다.



< 표 6-1 > 제주국제공항 주변 각 마을 별 방문일자와 주민참석 현황¹⁵⁾

동 별	마을명	일 시	장 소	주민참석 인원(명)
외도동	신산마을	2001. 3.30 (금) 18:00	K통장택	11
	도평마을	2001. 3.30 (금) 20:00	마을회관	17
용담2동	대 학 동	2001. 3.31 (토) 19:00	K통장택	29
	성화, 용마마을	2001. 3.31 (토) 20:30	성화마을회관	30
이호동	오도마을	2001. 4. 2 (월) 14:00	Y씨택	9
	이호1동마을	2001. 4. 2 (월) 16:00	H통장택	10
	중앙마을	2001. 4. 4 (수) 14:00	Y씨택	9
도두동	도두1동마을	2001. 4. 4 (수) 11:00	동사무소	33
	다호부락	2001. 4. 4 (수) 19:00	마을회관	21

15) 제주시, 환경관리과 내부 자료, 2001. 4

신산 마을 K회장 “ 비행기 이착륙이 신산마을 위로 이루어지기 때문에 다른 마을보다 비행기 소음도가 큰데, 보상이 이루어지지 않고 있다. 마을 전체를 이주 시켜 달라. 그리고 마을 내 무허가 건축인 경우에 방음시설이 이루어지지 않고 있기 때문에 이 부분도 이루어 질 수 있어야 한다. 또한, 마을에 개가 임신을 하지 않고 있는데 공항소음 때문이다. 피해 조사가 필요하다.”

이호 중앙마을 E위원장 “ 주택 신·개축시 방음시설 설치가 안 되고 있는데, 이것은 형평성이 어긋난다. 설치 할 수 있는 방안이 필요하다.”

도두1동 K마을회장 “ 항공기 착륙 시 바퀴에서 발생하는 악취가 상당히 심해 주민들에게 피해를 주고 있다. 그리고 선진국의 항공기소음피해 상황 및 대책이 궁금하다.”

외도 도평마을 주민1인 “ 아파트 신축이전에는 항공기가 북쪽으로 운항하였으나, 지금은 아파트주민들의 민원을 의식하여 남쪽으로 비행기노선을 변경하여 운항하고 있다.”

용담2동 성화마을 주민2인 “ 항공기 기종별 발진에 따른 소음이 틀리기 때문에 각기 소음측정이 필요하다.”

용담2동 대학동 주민3인 “ 제주국제공항이 확장되는데, 소음은 줄어드는 것으로 환경영향평가서에 기재되어있는데, 이에 대한 정확한 정보가 필요하다.”

이호 오도마을 주민4인 “ 야간에 항공기가 운항함에 따라 새벽에 잠을 깨고, 스트레스를 심하게 받고 있다. 야간 항공기 운항 금지를 해 달라.”

이호 1동 마을 주민5인 “ 비행장으로 인해 토지가 나누어진 상태이므로 비행장 옆 도로를 개설해 달라.”

도두 다호 마을 주민6인 “ 공항확장으로 인하여 기존 도로가 폐쇄 되어 생활이 상당히 불편하다. 공항 계류장 뒤편 4가구는 공항에서 120m 떨어진 주택인데도 소음피해지역에 들어가지 못하고 있고, 계류장 소음피해가 심하게 받고 있어 교통이 심하다.”

공항으로 인한 환경피해에 관한 주민들의 의견들 중에는 다소 지역적이고 주관적인 부분도 있지만, < 표 6-2 >처럼, 각 마을 별로 대체적으로 의견이 모아지는 것을 볼 수 있다.

< 표 6-2 > 제주국제공항주변지역 주민 의견

의견 청취 내용
○ 소음지역에 대한 보상지원 예산이 너무 적고 이에 대한 주민설명도 안되고 있음
○ 제2종 및 제3종 소음구역으로 나누어지는 마을 주민은 자기 주택이 어디에 해당되는지를 모르고 있는 경우도 많으므로 동사무소에 도면을 비치 주민들이 항상 볼 수 있도록 조치
○ 공항주변 공단소유 토지를 늘리지 말고 유·무상으로 임대할 수 있도록 조치
○ 항공소음측정에 대한 불신이 매우 높음. 한 집안에도 제2종, 제3종으로 나누어진 곳도 있음 - 공단에서 내년 전면 재조사 할 계획이라고 하나 금년도에 조사 요망
○ TV수신 장애 대책으로 설치한 유선방송시청료 부담으로 기존 TV시청료 납부 등 이중 부담됨. ○ 유선방송 시청료 지원 요망
○ 공항외각의 보안등으로 농작물 피해가 있으므로 보상 요망
○ 신산마을 등 무허가 건물에 대한 방음창 시설 등의 소음대책이 없어 이에 대한 대책 요망
○ TV수신 장애 대상자에게 유선방송이나 CA-TV 시설을 해주고 있으나 유선방송 시청료(4천원)를 지원 바람
○ 타 공항 주변 주민에 대한 지원 사례 파악 지원 요청
○ '93. 7. 1 고시된 공항소음피해지역은 현재 주민이 받는 소음피해와는 차이가 있음. ○ 현재 3종 구역에 포함되지 않는 지역 주민들도 사실은 피해를 받고 있음 ○ 획일적인 지역고시로 주민 간 갈등이 있음
○ 이주를 원하는 주민에게 이주대책 강구 ○ 방음시설을 설치한 주택에 대하여 냉방시설 설치 지원

○ 항공기 소음 24시간 자동 측정할 수 있는 장비 설치
○ 한 마을에 1~2동만 방음시설을 설치해줌으로써 불신을 초래하고 있으므로 마을단위로 방음시설 설치 ○ 각각의 주택에 대하여 언제쯤 방음시설을 할 수 있는 지 공개
○ 전화통화에 지장을 받는 만큼 전화료 감면 ○ 공항 확장에 따라 2001. 3월 중 실시한 항공기 소음 측정 결과에 대한 주민 설명 요청
○ 지가 하락 등 재산권 피해 보상 ○ 그린 벨트 해제에 따라 종합토지세가 인상됨. 피해지역 안 토지에 대한 감면 혜택
○ 공단에서 징수한 공항이용료 120억원 소음대책비로 지원 요망
○ 지역 내 주민에 대한 항공료 감면
○ 항공기 배출가스 및 유도등으로 인한 농작물 피해에 대한 보상 요구
○ 공항시설로 된 토지에 대하여 정부에서 수용 요청
○ 방음시설 설치치 주택 용도로 된 부분만 설치하도록 되어 공동주택인 경우 계단, 지하실 등의 창문은 이중창 설치가 제외됨

다음으로 공항주변지역주민의 시각에서 더욱 구체적인 환경정의문제를 분석하기 위해서 지역주민들이 집단적으로 관계기관에 진정한 사례를 분석해 보았다. 주민들이 낸 진정서는 주민들이 사전에 논의와 검토를 통해서 만들어진 것이기 때문에 지역 상황을 구체적으로 파악하는데 의미가 있다고 판단된다.

우선, 제주국제공항주변이 1993년 소음피해(예상)지역으로 고시된 이후 지역주민들이 집단적으로 공항과 관련한 환경피해에 대해 문제를 제기한 사례는 2000년 말에 제기된 제주국제공항확장관련 도두대책위원회의 진정 사례이다(제주국제공항확장관련 도두대책위원회, 2000). 대책위원회는 도두동 마을주민들로 구성되었고, 제주국제공항시설 확장에 따른 환경피해와 관련하여 천막농성 등 집단행동 통해서 실질적인 요구사항을 제기했다. (부록 6. 1) 대책위원회는 제주국제공항확장공사가 마무리되면서 해산되었

지만, 공항과 관련하여 피해를 보는 지역주민이 일정부분이지만 보상을 받는 것이 당연하고, 공항주변지역 환경정의문제와 관련하여 지역주민이 언제든 집단행동화 할 수 있다는 선례를 남겼다.

다른 사례로는 2001년 1월 용두암 현대 1차아파트 입주자 252명이 건설교통부 및 한국공항공사를 상대로 제기한 항공기 소음 피해보상 진정 사례이다(용두암 현대 1차아파트 입주자대표회의, 2001). 이 사례는 공항소음으로 인한 환경피해의 대책으로 정부가 항공법에 근거하여 시행하고 있는 주택방음시설설치와 관련하여 제기한 진정사례이다. 이는 법에 근거하여 시행하는 소음대책사업은 현행법으로는 현금보상이 인정되지 않음에 따라 주민 진정은 해결되지 않고 종결되었다. 하지만, 여전히 지역주민들의 불만이 없어지지 않고 있어 다시 집단행동화 할 수 있는 여지가 남아 있다고 볼 수 있다(부록 6. 2).

또한, 외도동 신산마을 운영위원회에서 마을 단위에서 소음피해에 대한 보상을 요구하는 민원을 제기하기도 하였다(신산마을 운영위원회, 2001).

이외에도, 주민들의 집단 진정은 공항소음피해(예상)지역 내에 그치지 않고 공항소음피해(예상)지역 밖에 거주하는 마을에서도 제기 되었는데, 이와 관련한 사례로서는 도두동 다호마을 M씨 외 9명이 제기한 사례가 있다(제주시 도두동 다호마을 M씨의 9명, 2000). 이는 마을과 공항시설인 유도로와 계류장이 바로 인접함에 따라 받는 환경피해에 대한 사항으로서 진정서를 보면 공항으로 인해 인간의 기본권까지 침해당하고 있음을 알 수 있다(부록 6. 3).

곧, 공항주변지역주민이 제기한 각 마을별 의견 및 진정서의 내용을 보면, 공항으로 인해 공항주변 지역주민들은 물질적·정신적 피해, 재산적 피해, 특히 기본권 침해까지 받고 있는 것이다.

이상에서 주민들의 의견 및 진정서를 근거로 사안별로 환경정의 문제와 연관시키기 위해 1991년 미국 내 전국유색인종 리더십 정상회의에서 주장한 17개항의 환경정의의 원칙들과 비교하여 제주공항주변주민들이 느끼는 환경정의의 문제를 구체화시키면 다음과 같다.

우선적으로 현재 3종 구역에 포함되지 않는 지역 주민들의 실질적인 피해, 정부의 확실적인 지역고시로 주민 간 갈등 조장, 무허가 건물에 대한 소음대책 전무 등의 주민요구사항에서 나타나는 환경부정의는 차별과 편견으로부터 자유로워야 하는 원칙에 어긋난다. 또한 ‘소음지역에 대한 보상지원 예

산이 너무 적고 이에 대한 주민설명도 미흡’, ‘제2종 및 제3종 소음구역으로 나누어지는 마을 주민은 자기 주택이 어디에 해당되는지를 모르고 있는 경우도 많으므로 동사무소에 도면을 비치하여 주민들이 항상 볼 수 있도록 조치’, ‘각각의 주택에 대하여 언제쯤 방음시설을 할 수 있는지 정보공개’ 등의 주민요구사항을 볼 때, 이는 욕구평가, 계획, 집행과 평가를 포함하는 모든 의사결정단계에서 주민을 동등한 파트너로 참여할 권리를 막지 말아야 한다는 환경정의원칙에 어긋나는 것이다. 또한 ‘소음지역에 대한 보상지원 예산이 너무 적음’, ‘공항외곽의 보안등으로 인한 농작물 피해, 지가 하락 등 재산권 피해’, ‘그린벨트 해제에 따라 종합토지세가 인상, 피해지역 안 토지에 대해서만 감면 혜택’, ‘방음시설 설치 시 공동주택인 경우 계단, 지하실 등의 창문은 이중창 설치 제외’, ‘항공기 배출가스 및 유도등으로 인한 농작물 피해 등에 대한 보상’ 등의 주민요구는 환경부정의의 피해가 비단 의료보호서비스뿐만 아니라 피해에 대한 보상을 받을 수 있는 권리를 보호하지 못한 것으로 환경정의원칙에 위반된다고 할 수 있다.

이상을 종합해 볼 때, 이 지역의 환경정의문제는 공항입지이후에 지속적으로 증가되어 왔고, 그 범위가 단순히 마을 개인의 문제가 아니라 마을 전체의 문제이며, 주변지역전체로까지 확대되었다는 것을 알 수 있다. 또한, 환경피해의 정도는 신체적, 재산적 피해, 나아가 인간의 기본권까지 피해를 주고 있는 것이다. 또한, 아직까지 이 지역의 환경정의문제는 해결되지 않고 있음을 알 수 있다. 하지만, 2000년대에 들어서 지역주민들의 자신들이 의견을 조직적이고, 체계적으로 표출하고 있다는 점에서 향후 공항주변지역의 환경정의문제는 단지 공항주변지역문제만이 아니라, 점차적으로 집단화하고 사회적으로도 이슈화되어 시민운동으로 확산될 여지가 충분히 있는 것으로 볼 수 있다.

VII. 결 론

지금까지 논의를 통해서 제주국제공항이 폐기물처리시설처럼 주변지역에 환경정의문제를 일으키는 시설임을 밝혀내었다. 제주공항 조성이 일방적인 정부주도 하에 이루어지고, 그 과정에서 지역주민의 의견 수렴 등이 반영이 되지 않았으며, 또한 공항으로 인해 미래에 나타날 환경피해, 재산권제약 등에 관해 사회적으로 명확히 인식하지 못하였기 때문에 환경정의 문제는 표출되지 않았다. 그러나 공항이 입지한 후에 공항과 주변지역 사이에 연계된 환경정의문제가 지속적으로 제기되었다.

제주국제공항주변지역인 외도동, 용담2동, 이호동, 도두동의 경우 과거 제주시의 주요 행정 동에서 공항입지 후에는 발전이 더딘 외각 동으로 변모해 왔다. 제주시 각동의 재산세와 종합토지세 부과 현황을 분석해 보면, 다른 지역보다 공항주변지역이 상대적으로 부과액이 적어 가난한 지역이 되어 왔음을 알 수 있다. 또한, 제주지역의 의료기관수는 총 399개소임에도 불구하고 공항 주변항공기소음피해지역의 의료기관은 천무한 실정이다.

1993년 7월 1일 기준 고시된 제주국제공항 주변 항공기 소음피해지역인 10개 마을 주민들의 의견 및 주민들의 관련 기관에 접수한 진정서를 분석해 본 결과는 공항으로 인한 환경피해는 지역주변주민의 공동된 사안이고 인간의 기본권까지 침해할 정도로 심각하다는 것을 알 수 있다. 1942년 제주공항이 건설된 후 주변지역은 도시계획과정에서의 차별, 재산권행사에 있어서 제약, 의료시설 및 도서관 등 환경복지시설의 미설치, 항공기소음피해 등을 지속적으로 받아왔다. 지금도 항공정책에의 지역주민 참여 시스템 미비, 과도한 소음피해 등에 의한 환경피해 해결을 위한 제도적 장치의 미비 등 여전히 환경정의문제는 해소되지 않고 있다.

또한, 건설교통부를 중심으로 한 현재의 조직체계는 공항주변지역의 환경정의문제를 해결하는데 있어 한계를 가지고 있다. 이는 개발위주의 정책을 수립·시행하는 건설교통부에서 자신들이 관리하는 공항의 주변지역 환경피해와 관련해서 적극적인 대책이나 보상을 위한 법규정을 제정하기가 쉽지 않기 때문이다. 이는 공항소음피해방지에 관한 업무를 항공정책관련해서 책임 있는 기관이 아닌 한국공항공사에 위탁을 주고서 시행을 하고

있고, 우리나라 항공법상 소음방지대책 및 보상 규정이 일본 등 다른 항공 선진국에 비해 많이 뒤 떨어진다는 사실에서도 알 수 있다. 이런 결과로 공항으로 인한 환경피해를 해결하기 위한 가장 기본적인 원인자부담원칙 조차도 공항주변지역의 환경정의문제에는 적용되지 못하고 있으며, 이는 지속적으로 문제를 가중시키는 결과를 초래했다

공항주변지역의 환경정의 실현을 위해서는 기본적으로 공항건설 등 인근 주민에게 영향을 미칠 수 있는 정책과 관련된 사항에 대해서는 지역주민의 능동적인 참여가 전제가 되는 체계가 갖추어져 있어야만 한다. 이를 위해 3가지 원칙을 제시해본다면, 첫째로 파트너십과 대화를 통해 정부, 지방정부, 공항주변 지역 사회와 함께 하는 것이 필요하며, 둘째로 공항 주변 지역 사회의 공항관련 정책 참여가 가능하도록 정보 접근을 돕고, 셋째로 중앙정부의 건교부와 환경부가 환경정의의 지지자로서 다른 관계자와의 조정 및 리더 역할을 수행해야 한다. 향후, 공항주변지역 환경정의문제를 빠른 시간 내에 해결해 나가기 위해 이를 더욱 구체적이고 폭넓은 연구가 되어야 한다.

본 연구에서 제주국제공항과 주변지역간에 발생하는 환경정의문제를 분석하는 데 주안점을 두고서 다양한 접근을 했다. 하지만, 공항의 입지 및 확장과정, 소음피해 외에 다른 환경권 등과 관련된 환경정의 문제 및 그 해결과 관련해서는 다루어지지 못했다. 특히, 공항주변지역 주민의 조직적인 환경정의운동과 관련해서는 여기서는 2000년 말에 제기된 제주국제공항 확장관련 도두대책위원회의 진정 등 몇 가지사례를 드는 정도에 그쳤다. 차후에 이와 관련해서는 공항주변지역의 환경정의실현을 위해서는 당사자들의 역할이 중요하기 때문에 이에 대해 충분히 연구가 진행되기를 바란다.

참고문헌

- 건설교통부, 『제주공항착륙대 확장 및 기타공사 환경영향평가서』, 건설교통부, 2001.
- 건설교통부, 『대한민국법령집(항공법)』, 건설교통부, 2004. 9.
- 국찬, “광주비행장 주변 지역 소음 등 환경 피해 실태와 대책“, 동신대, 2002
- 김영우, “국내 항공기소음 실태 및 대책”, 서울대환경대학원석사학위논문, 1999.
- 권해수, “환경정의와 환경정책”, 『환경정의시민연대자료집』, 환경정의시민연대, 1999.
- 문순홍, 『생태위기와 녹색의 대안』, 서울 : 나라사랑, 1993.
- 사득환, 『한국환경정책의 이해』, 비봉출판사, 1997.
- 서울지법 민사합의14부(손운하 부장판사), 김포공항 주변 주민 115명이 국가와 한국항공공단(한국항공공사전신)을 상대로 낸 손해배상 청구소송 판결문, 2002. 5. 14. 제주대학교 중앙도서관
- 송영미, “환경정의에 관한 충북지역 중·고등학생들의 의식연구”. 석사학위 논문: 충북대학교 교육대학원, 2003.
- 영종도신공항문제공동대책협의회, “영종도 신공항-문제점과 대책”, 영종도신공항문제공동대책협의회, 1993
- 용담동지편찬위원회, 『용담동지』, 세림원색인쇄사, 2001.
- 유은습, “환경정의에 관한 청주지역 노인들의 의식”. 석사학위 논문: 충북대학교 교육대학원, 2004.
- 이준호, “제주국제공항의 항공기 운항에 의한 소음평가”. 석사학위 논문: 제주대학교 산업대학원, 2002.
- 이상현, “환경정의의 철학적 논의와 정책적 함의”, 『환경정책의 분배효과에 관한 정책 토론회 자료집』, 한국환경정책평가연구원·환경정의시민연대·한국환경정책학회, 2003, pp.33-61
- 전재경, “새만금과 환경부정의”, 『환경정의시민연대 자료집』, 환경정의시민연대, 2001.
- 정대연, 『환경사회학』, 아카넷, 2002.
- 정진희, “환경정의문제와 교회의 역할에 관한 연구”, 석사학위 논문, 장로

- 회 신학대학교 신학대학원, 1996.
- 정희성, “환경정책 분배효과 논쟁과 정책적 대응”, 한국환경정책평가연구원·환경정의시민연대·한국환경정책학회, 2003, pp. 3-32
- 조명래, “환경정의론의 재조명 : 담론에서 실천으로“, 『환경과 생명사』, 2000.
- 제주도, 『제주도 친환경개발을 위한 환경지표설정』, 제주도, 1997.
- 제주도, 『제주통계연보』, 제주도, 2001.
- 제주도, 『지역항공설립 추진 Process & Vision』, 제주도, 2004.
- 제주시, 『시정백서』, 제주시, 2004.
- 제주시, 『제주국제공항소음대책사업내부자료집』, 제주시환경관리과, 2002.
- 제주시, 『제주시지방세부과내부자료집』, 제주시세무과, 2004.
- 제주시, 『제주시도시계획40년사』, 제주시, 1994. 5.
- 최경구, “세계화와 한국의 사회복지-21세기 한국의 사회적 토대로서의 환경복지 탐색”, 고려대학교 한국사회연구소, 『한국사회1』, 1998.
- 최병두, 『환경갈등과 불평등』, 한울, 1999.
- 최병두, “지속가능한 발전에서 환경정의로”, 『소비와 환경에 관한 국제 학술세미나자료집』, 제주대학교 지역사회발전연구소, 1999, pp.69-73
- 토다 기요시著, 김원식 譯 : 『환경정의를 위하여』, 서울: 창작과 비평사, 1996, pp.168-188
- 한국공항공사, 『항공기소음대책 제도개선방안 연구보고서』, 한국공항공사, 1999.
- 한국공항공사 제주지사, 『제주국제공항 항공기소음 평가용역보고서』, 한국공항공사제주지사, 2002.
- 한국공항공사 제주지사, 『내부자료집』, 2004.
- 한면희, “사례로 본 사회적 약자의 고통과 환경부정의”, 『환경정의시민연대자료집』, 환경정의시민연대, 1999.
- 한면희, “환경정의 운동의 동향과 과제”, 『환경정책의 분배효과에 관한 정책 토론회 자료집』, 한국환경정책평가연구원·환경정의시민연대·한국환경정책학회, 2003, pp.61-80
- 환경부, 『대한민국법령집(소음진동규제법)』, 2004. 2.
- Abey-Wickrama, I., a’Brook, M. F., Gattoni, F.W.G., & Herridge, C.F.” Mental hospital admissions and aircraft noise”, Lancet.1, 1969.

pp.1275-1277

- Bookchin. M : Toward an Ecological Society, Montreal : Black Rose Books. 1980.
- Bookchin. M, " Social Ecology versus Deep Ecology," *Socialist Review* 19(3): 1988, pp11-19.
- Burke, L.D." Race and Environmental Equity : A Geographic Analysis in LosAneles." *GEO Info System*, 1993, pp 44-48
- Bunyan Bryant : Environmental Justice (Issues, Politics, and Solutions), Island Press, 1995.
- Clayton, Susan, "Models of justice in the environmental debate", *Journal of Social Issues*, Fall, 2000.
- Cohen, S., Evans, G. W., Krantz, D. S., & Kelly, S. : "Aircraft noise and children : Longitudinal and cross-sectional evidence on adaptation to noise and the effectiveness of noise abatement", *Journal of Personality and Social Psychology*.40, 1981, pp.331-345
- Commoner, B. "A Reporter at Large(The Environment)", *The New Yorker* 63(17) June 15, 1987.
- David A. McDonald : Environmental Justice in South Africa, Ohio University Press Athens, University of Cape Town Press, 2002.
- Davy, B. : Essential Injustice, Wien/New York: Springer, 1997.
- D. R. Wernette and L. A. Nieves, " Breathing polluted air: minorities are dispropotionately exposed," *EPA Journal*, March/April 1992, pp.16.
- D. Schlosberg, "Networks and Mobile Arrangements: Organisational Innovation in the US Environmental Justice Movement," C. Rootes (ed.), *Environmental Movement* , London: Cass, 1999.
- EJNF (Environmental Justice Networking Forum), *Environmental Justice Networker*, Autumn. 1997.
- EPA, 2000.: Environmental Justice 2000 Biennial Report: continuing to move towards collaborative and constructive problem-solving
- Goldman, B.A., "Not Just Prosperity: Achieving Sustainability with Environmental Justice", presented for National Wildlife Federation

- ,1994.
- Evans, G. W., Hygge, S., & Bullinger, M., "Chronic noise and psychological stress", *Psychological Science* 6, 1995, pp.333-338.
- Fay, T. H. (Ed). : Noise and health. New York: New York Academy of Medicine. 1991.
- Finegold, L. S., Harris, C.S., & von Gierke, H. E. "Community annoyance and sleep disturbance : Updated criteria for assessing the impacts of general transportation noise on people", *Noise Control Engineering Journal*. 42, 1994, pp.25-30
- Fischhoff, B. "Cost benefit analysis and the art of motorcycle maintenance", *Policy Science* 8, 1977, pp.177-222
- Goldman, B. " What is the Future of the Environmental Justice ?" *Antipode* 28(2) : 1996, pp.122-141.
- Harvey, D. : Justice, Nature and the Geography of Difference. London : Blackwell. 1996.
- Harvey, D. "Social justice, postmodernism, and the city", *International Journal of Urban and Regional Research* 16(4), 1992, pp. 588-601
- Henri Smets , "The Polluter Pays Principle in the Early 1990s," Luigi Campiglio, et al eds. *The Environment After Rio: International Law and Economics*, London; Graham & Trotman Ltd. 1994.
- Jamieson, D. " Global Environmental Justice." In R. Attfield and A. Belsey, eds.
- Kasperson, R.E. & Dow, K." Developmental and geographical equity in global environmental change, *Evaluation Review* 15, 1991, pp.149-171
- Kristin Shrader-Frechette : Environmental Justice (Creating Equality, Reclaiming Democracy), Oxford University Press, 2002.
- Kryter, K. D. : The handbook of hearing and the effects of noise : Physiology, psychology, and public health, San Diego, CA : Academic Press.
- Lake, R.W. " Rethinking NIMBY", *Journal of the American Planning Association* 59(1), 1993, pp.87-93

- Low, N. and B. Gleeson : Justice, Society and Nature, Routledge, New York, 1998.
- Low, N., and B. Gleeson : Justice, Society and Nature. London: Routledge. 1998.
- Norton, B. G. " Intergenerational equity and environmental decisions : a model using Rawls' veil of ignorance", 1989, pp.137-159
- OECD, " Pollution Prevention and Control : Environmental Criteria for Sustainable Transport" 1996, pp. 7
- Penn, J." Towards an ecologically based society : a Rawlsian perspective", Ecological Economics 2, pp. 225-242
- Pulido, L. " A Critical Review of the Methodology of Environmental Racism Research." Antipode 28(2) : 1996, pp. 142-159
- Sachs, A. : Eco-justice: Linking Human Rights and the Environment. Worldwatch Paper 127. Washington, D.C.: Worldwatch Institute. 1995.
- Schoenberger, E. " From Fordism to flexible accumulation : technology, competitive strategies, and international location", Society and space 6, 1988, pp. 245-262
- Silverman, G.B." Love Canal : a retrospective Environment Reporter", BNR, 1989, p. 20
- Szasz, A. Ecopopulism : Toxic Waste and the Movement for Environmental Justice. Minneapolis : university of Minnesota Press. 1994.
- Susan Zakin, " The Ominous Color of Toxic Dumping", Sierra, July/August 1987, pp. 14-17
- Tom R. Tyler, Robert J. Boeckmann, Heather J. Smith, Yuen J. Huo : Social Justice in a Diverse Society, WestviewPress, 1997, p.157
- The First National People of Color Environmental Leadership Summit, "Principles of environmental Justice" , Washington, D.C, 1991.
- Thomas H. Fletcher : From Love Canal to Environmental Justice, Broadview Press, 2003.
- United Church of Christ, Commission for Racial Justice. : Toxic Wastes

- and Race : A National Report on the Racial and Socioeconomic Characteristics Communities with Hazardous Wastes Sites. New York : United Church of Christ. 1987.
- U.S. Environmental Protection Agency(EPA) : Our Common Future. (A brochure). 1978
- U.S. General Accounting Office, “Siting of Hazardous Waste Landfills and Their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities”, Washington, DC : U.S. Government Printing Office, 1983
- Wenz, P. : Environmental Justice, Albany : State University of New York Press, 1988.
- YONG UN BAN, “Environmental Justice and Superfund NPL Designation in the application of The Hazard Ranking System ; Case study in EPA REGION III Using GIS. the University of Pennsylvania for the Degree of Doctor of Philosophy, 1999.



부록 1. 1 항공법상에 규정된 소음대책 조항

제107조 (소음피해방지대책의 수립 등) ①건설교통부장관은 항공기에 의한 소음의 피해를 방지 또는 저감시킬 필요가 있는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 소음피해방지대책을 수립·시행하거나 사업시행자 및 공항시설관리자에게 소음피해방지대책을 수립·施行하도록 할 수 있다.<개정 1997.12.13, 2003.12.30>

②건설교통부장관은 제1항의 규정에 의한 소음의 피해를 방지하기 위한 대책을 수립하여야 할 공항소음피해지역 또는 공항소음피해예상지역을 미리 지정·고시하여야 한다.<개정 1997.12.13>

③시도지사는 대통령령이 정하는 바에 따라 제2항의 규정에 의하여 지정·고시된 지역안에서 시설물의 설치를 제한할 수 있다. <개정 2003.12.30>

제108조 (소음기준의 설정) ①건설교통부장관은 공항에 취항하는 항공기에 의하여 발생하는 소음의 정도에 따라 그 기준을 설정하여야 한다.<개정 1997.12.13>

②제1항의 규정에 의한 소음의 기준은 대통령령으로 정한다.

제108조의2 (저소음운항절차) 공항에서 이착륙하는 항공기는 항공기 소음을 감소하기 위하여 건설교통부장관이 정하여 고시하는 운항절차(이하 “저소음운항절차”라 한다)에 따라 운항하여야 한다. <본조신설 2003.12.30>

제109조 (소음부담금의 부과·징수) ①건설교통부장관은 소음을 발생시키는 항공기를 사용하는 소유자등에 대하여 제108조의 규정에 의한 소음기준 및 제108조의2의 규정에 의한 저소음운항절차의 위반여부에 따라 차등을 두어 소음부담금을 부과·징수할 수 있다.<개정 1997.12.13, 2003.12.30>

②제1항의 규정에 의한 소음부담금의 부과기준·금액 및 징수절차등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③제1항의 규정에 의한 소음부담금은 대통령령이 정하는 바에 따라 국세채납처분의 예에 의하여 징수할 수 있다.

제109조의2 (항공기소음피해방지대책위원회) 건설교통부장관·사업시행자 또는 공항시설관리자는 대통령령이 정하는 바에 따라 다음 각호의 사항에 관한 자문을 얻기 위하여 항공기소음피해방지대책위원회를 구성·운영할 수 있다. <본조신설 2003.12.30>

1. 소음피해방지대책사업의 추진계획에 관한 사항
2. 소음피해방지대책사업의 시행방법 및 우선순위에 관한 사항
3. 그 밖에 항공기소음피해방지대책에 관한 사항

부록 1. 2 항공기 소음대책 관련 규정

제40조 (소음대책 수립 등) ①법 제107조제1항의 규정에 의하여 항공기의 소음피해를 방지하기 위한 대책(이하 "소음대책"이라 한다)은 군용항공기지법시행령 별표 가목 및 나목에 해당되는 공항(부산광역시 강서구에 소재하는 것을 제외한다)을 제외한 공항에 대하여 수립·시행한다.

②건설교통부장관은 제1항의 규정에 의한 공항의 공항개발사업시행자 및 공항시설의 관리자로 하여금 건설교통부장관이 지정·고시한 공항소음피해지역 또는 공항소음피해예상지역에 대하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 소음대책을 수립하도록 하여야 하며, 소음영향도에 따라 재원의 범위 안에서 대책사업을 시행하게 할 수 있다.

1. 항공기소음 저감을 위한 사업계획
2. 토지이용계획 3. 재원조달 및 투자계획
4. 사업시행으로 인한 효과 5. 기타 건설교통부장관이 정하는 사항

③제30조 및 제31조의 규정은 제2항의 규정에 의한 소음대책의 수립·시행에 관하여 이를 준용한다.

제41조 (공항 소음피해지역등의 지정·고시) ①건설교통부장관은 법 제107조제2항의 규정에 의하여 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 공항소음피해지역 또는 공항소음피해예상지역을 소음영향도에 따라 지정한 후 다음 각 호의 사항을 관보에 고시하여야 한다. 이를 변경할 때에도 또한 같다.

1. 공항소음피해지역 또는 공항소음피해예상지역의 위치 및 면적
2. 공항소음피해지역 또는 공항소음피해예상지역을 표시한 지형도
3. 기타 건설교통부장관이 정하는 사항

②건설교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 지정·고시된 공항소음피해지역 또는 공항소음피해예상지역에 대하여 매 5년마다 그 지정의 타당성여부를 검토하여야 한다.

③건설교통부장관은 제1항의 규정에 의한 지정·고시를 한 때에는 관할 시·도지사에게 이에 관한 도면 등을 송부하여 1월 이상 일반에게 공람시키도록 하여야 한다.

④관할 시·도지사는 도시계획법 제6조의 규정에 의한 도시기본계획을 수립할 때에는 제1항의 규정에 의하여 지정·고시된 사항을 활용하여야 한다.

제42조 (시설물의 설치 제한 등) ①건설교통부장관은 법 제107조제3항의 규정에 의하여 제41조의 규정에 따라 지정·고시된 지역 안에서 소음영향도에 따라 건설교통부령이 정하는 바에 의하여 시설물의 설치 또는 용도를 제한하거나 일정한 조건을 붙여 제한을 완화할 수 있다.

②건설교통부장관은 제1항의 규정에 의한 조건을 이행하지 아니한 자에 대하여는 일정한 기간을 정하여 다음 각 호의 사항을 명할 수 있다.

1. 시설물의 용도변경
2. 소음피해방지시설의 보완

제43조 (소음의 기준설정) ①법 제108조제2항의 규정에 의한 소음기준은 항공기 기종별로 1등급에서 5등급으로 구분한다.

②제1항의 규정에 의하여 정하는 항공기 기종별 소음등급은 건설교통부령으로 정한다.

제44조 (소음부담금의 부과·징수) ①법 제109조제1항의 규정에 의한 소유 부담금은 항공기가 제40조의 규정에 의한 소음대책을 수립·시행하여야 하는 공항에 착륙할 때마다 항공기의 소음등급에 따라 부과한다.

②건설교통부장관은 다음 각 호의 금액을 소음부담금으로 부과·징수한다.

1. 제1등급 : 당해 항공기 착륙료의 100분의 30에 해당하는 금액
2. 제2등급 : 당해 항공기 착륙료의 100분의 25에 해당하는 금액
3. 제3등급 : 당해 항공기 착륙료의 100분의 20에 해당하는 금액
4. 제4등급 : 당해 항공기 착륙료의 100분의 15에 해당하는 금액
5. 제5등급 : 당해 항공기 착륙료의 100분의 10에 해당하는 금액

<시행령>

제42조의2(항공기소음 피해 방지대책위원회의 구성·운영) ①법 제109조의 2의 규정에 의한 항공기소음피해방지대책위원회(이하 “위원회”라 한다)는 항공기소음대책사업을 시행하는 공항별로 둔다.

②위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다.

③위원장은 지방항공청장, 공항개발사업시행자 또는 공항시설관리자가 되며, 부위원장은 위원 중에서 위원장이 지명한다.

④위원은 다음 각호에 해당하는 자 중에서 위원장이 임명 또는 위촉한다.

1. 지방항공청 소속공무원
2. 공항개발사업시행자 또는 공항시설관리자의 소속직원
3. 해당 지방자치단체에서 추천한 공무원 및 지역주민
4. 그밖에 항공기소음에 관한 학식과 경험이 풍부한 자

⑤위원회의 구성·운영에 필요한 세부사항은 위원장이 정하여 시행할 수 있다.

⑥위원회에 출석한 위원에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당과 여비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원이 그 소관업무와 직접 관련하여 참석하는 경우에는 그러하지 아니하다.

부록 2. 1 일본의 항공기 소음 방지법

구분	주변 정비공항	특정 공항
대상 공항	하코다,센다이,동경,나가다,나고야,마쓰야마,고지,후쿠오카,구마모토,오이따,미야자키,가고시마,나하(국가관리),신동경국제공항(공단관리) 16개 공항	신동경국제공항(공단관리)
적용법	공공용비행장주변에 있어서 항공기 소음에 의한 장애방지 등에 관한 법률	특정공항주변 항공기 소음대책 특별조치법
소음대책기구	공항주변정비기구 학교, 병원 방음공사 및 공동이용시설 지원(70웨클이상) 민간 방음공사(75웨클이상) 이주보상(90웨클이상) 완충녹지대 조성(95웨클이상) TV수신장애대책(70웨클이상) 공항주변 정비(90웨클이상) 공원,도로,방화저수조 등 공공시설설치 재개발사업(80-95웨클)	신동경국제공항공단 학교, 병원방음공사 및 공동이용시설지원(70웨클이상) 민가 방음공사(75웨클이상) 이주보상(90웨클이상) 완충녹지대 조성(95웨클이상) TV수신장애대책(70웨클이상)
소음구역지정	1종구역 : 75-90웨클 2종구역 : 90-95웨클 3종구역 : 95웨클이상	항공기 소음장애방지지구: 75웨클이상(방음시설 의무화) 항공기 소음장애방지특별지구: 80웨클 이상(이주보상)

구분	주변 정비공항	특정 공항
소음 대책 내용	민가방음공사(75웨클이상) 학교, 병원 방음공사(70웨클이상) 학교, 병원 등 공동이용시설 100% 지원(70웨클이상) TV수신장애대책(70웨클이상) Flutter 안테나 설치 NHK TV수신료 지원 이주 보상(90웨클이상) 녹지대조성(95웨클이상) 공항주변 정비(90웨클이상) 공원, 도로, 방화저수조 등 공공 시설 설치 손실보상 : 농업, 어업 등 경영 손실	소음피해지역 건축제한 - 항공기 소음장애방지지구 학교, 병원, 주택신축시 방음 구조 - 항공기 소음장애방지특별지구 학교, 병원, 주택신축 금지 학교, 병원 방음공사 및 공동이용시설 지원(70웨클이상) 민가 방음공사(75웨클이상) 이주보상(90웨클이상) 완충녹지대 조성(95웨클이상) TV수신장애대책(70웨클이상) Flutter 안테나 설치 NHK TV수신료 지원 1구역(80웨클이상): 50/100 2구역(75-8-웨클):25/100 이주보상(특별지구) 손실보상(특별지구)
자금 조달	국가	지방자치단체, 국가(일부보조)
비고 (특징)	- 주택방음공사 추진 (1973) : 80웨클이상 → 75웨클이상(1981), 공조 기기회복공사(1989), 고시일 이후 주택방음공사(1991) - 공동이용시설 설치 추진(1967) : 공조기기회복공사(1991) - 교육시설 등 방음공사 추진(1967) : 학교, 병원, 보육소, 정신박약아 시설, 정신박약아통원시설, 진료소 // 유아원(1981), 공조기기회복 공사(1991)	

부록 2. 2 일본의 항공기소음의 환경기준

구분	주변 정비공항	특정공항
대상 공항	하코다,센다이,동경,나가다,나고야,마쓰야마,고지,후쿠오카,구마모토,오이타,미야자키,가고시마,나하(국가관리), 신동경국제공항(공단관리) 16개 공항	신동경국제공항(공단관리)
적용 법	공공용비행장주변에 있어서 항공기 소음에 의한 장애방지 등에 관한 법률	특정공항주변 항공기 소음대책 특별조치법
소음 대책 기구	공항주변정비기구 학교, 병원 방음공사 및 공동이용시설 지원(70웨클 이상) 민간 방음공사(75웨클 이상) 이주보상(90웨클 이상) 완충녹지대 조성(95웨클 이상) TV수신장애대책(70웨클 이상) 공항주변 정비(90웨클 이상) 공원,도로,방화저수조 등 공공시설 설치 재개발사업(80-95웨클)	신동경국제공항공단 학교, 병원방음공사 및 공동이용시설지원(70웨클 이상) 민간 방음공사(75웨클 이상) 이주보상(90웨클 이상) 완충녹지대 조성(95웨클 이상) TV수신장애대책(70웨클 이상)
소음 구역 지정	1종구역 : 75-90웨클 2종구역 : 90-95웨클 3종구역 : 95웨클 이상	항공기소음장애방지구: 75웨클 이상(방음시설 의무화) 항공기 소음장애방지 특별지 : 80웨클 이상(이주보상)
소음 대책 내용	민가방음공사(75웨클 이상) 학교,병원 방음공사(70웨클이상) 학교,병원 등 공동이용시설 100% 지원(70웨클 이상) TV수신장애대책(70웨클 이상) Flutter 안테나 설치 NHK TV수신료 지원 이주 보상(90웨클 이상) 녹지대조성(95웨클 이상) 공항주변 정비(90웨클 이상) 공원, 도로, 방화저수조 등 공공시설 설치 손실보상 : 농업,어업 등 경영손실	소음피해지역 건축제한 - 항공기 소음장애방지구 학교,병원,주택신축시 방음 구조 - 항공기 소음장애방지구특별지구학교,병원, 주택신축 금지 학교,병원방음공사 및 공동이용시설 지원(70웨클 이상) 민가 방음공사(75웨클 이상) 이주보상(90웨클 이상) 완충녹지대 조성(95웨클 이상) TV수신장애대책(70웨클 이상) Flutter 안테나 설치 NHK TV수신료 지원 1구역(80웨클이상): 50/100 2구역(75-8웨클):25/100

		이주보상(특별지구) 손실보상(특별지구)
자금 조달	국가	지방자치단체, 국가(일부보조)
비고 (특징)	<ul style="list-style-type: none"> - 주택방음공사 추진 (1973) : 80웨클 이상 → 75웨클 이상(1981), 공조기기회복공사(1989), 고시일 이후 주택방음공사(1991) - 공동이용시설 설치 추진(1967) : 공조기기회복공사(1991) - 교육시설 등 방음공사 추진(1967) : 학교,병원,보육소,정신박약아시설,정신박약아통원시설, 진료소 // 유아원(1981), 공조기기회복공사(1991) 	



부록 2. 3 항공기소음 기준 및 달성기간

비행기의 구분		달성기간	개선목표	적용대상 공항
신설비행장		즉시	-	지방의 국내선 전용공항
제3종 공항 및 이에 준하는 것				
제2종 공항	A	5년 이내	- 5년 이내	지방의 주요공항
	B	10년 이내		
신동경국제공항			10년 이내	85WECPNL미만으로 할 것, 또는 WECPNL이하의 지역에 있어서 실내는 65WECPNL이하로 할 것
제1종 공항		10년을 넘지 않는 기간 내 가급적 신속하게	-5년 이내 85WECPNL미만으로 할 것, 또는 85WECPNL이하의 지역에 있어서 실내에서 65WECPNL이하로 할 것 -10년 이내 75WECPNL미만으로 할 것, 또는 75WECPNL이하의 지역에 있어서 실내에서 60WECPNL이하로 할 것	동경, 오사카공 항 등 국제공항

자료 : 국내 항공기소음 실태와 대책(1999.2) 서울대학교 환경대학원
재인용

- 주) 1. 시설치비행장의 구분은 환경기준이 정해진 날에 있어서의 구분으로 한다.
2. 제2종 공항중 B란 터보제트 발동기의 항공기가 정기항공운송사업으로 이착륙하는 것을 말하며 A란, B지역을 제외한 것을 말한다.
3. 달성기간의 란에 기재되는 기간 및 각 개선목표를 달성하기 위한 기간은 환경기준이 정해진 날로부터 기산한다.

부록 5. 1 대법원 2005. 1. 27. 선고 2003다49566 판결문

【손해배상(기)】 [공2005.3.1.(221),301]

【판시사항】

- [1] 국가배상법 제5조 제 1항에 정한 '영조물 설치 또는 관리의 하자'의 의미 및 하자로 볼 수 있는 경우
- [2] '영조물 설치 또는 하자'에 관한 제3자의 수인한도의 판단 기준
- [3] 소음 등을 포함한 공해 등의 위험지역으로 이주하여 거주하는 경우, 가해자의 면책 여부 및 손해배상액 감액에 대한 판단 기준
- [4] 김포공항에서 발생하는 소음 등으로 인근 주민들이 입은 피해는 사회통념상 수인한도를 넘는 것으로서 김포공항의 설치·관리에 하자가 있다고 본 사례

【판결요지】

- [1] 국가배상법 제5조 제 1항에 정하여진 '영조물의 설치 또는 관리의 하자'라 함은 공공의 목적에 공여된 영조물이 그 용도에 따라 갖추어야 할 안전성을 갖추지 못한 상태에 있음을 말하고, 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 이용상태 및 정도가 일정한 한도를 초과하여 제3자에게 사회통념상 수인할 것이 기대되는 한도를 넘는 피해를 입히는 경우까지 포함된다고 보아야 한다.
- [2] '영조물 설치 또는 하자'에 관한 제3자의 수인한도의 기준을 결정함에 있어서는 일반적으로 침해되는 권리나 이익의 성질과 침해의 정도뿐만 아니라 침해행위가 갖는 공공성의 내용과 정도, 그 지역환경의 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 한다.

[3] 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 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.

[4] 김포공항에서 발생하는 소음 등으로 인근 주민들이 입은 피해는 사회통념상 수인한도를 넘는 것으로서 김포공항의 설치·관리에 하자가 있다고 본 사례.

【참조조문】

[1]국가배상법 제5조 제1항/ [2]국가배상법 제5조 제1항/ [3]국가배상법 제5조 제1항,민법 제750조/ [4]국가배상법 제5조 제1항,민법 제750조

【참조판례】

[1][3]대법원 2004. 3. 12. 선고 2002다14242 판결(공2004상, 606)/[1]대법원 2000. 2. 25. 선고 99다54004 판결(공2000상, 830),대법원 2001. 7. 27. 선고 2000다56822 판결(공2001하, 1937),대법원 2002. 8. 23. 선고 2002다9158 판결(공2002하, 2211),대법원 2004. 6. 11. 선고 2003다62026 판결

【전 문】

【원고(선정당사자),피상고인】

김순자 외 2인 (소송대리인 법무법인 두우 담당변호사 손석봉)

【피고,상고인】

대한민국

【원심판결】

판결

【주문】

상고를 기각한다. 상고비용은 피고가 부담한다.

【이유】

상고이유를 본다.

1. 상고이유 제1점, 제2점에 관하여

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

(대법원 2002. 8. 23. 선고 2002다9158 판결 참조), 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 이용상태 및 정도가 일정한 한도를 초과하여 제3자에게 사회통념상 수인할 것이 기대되는 한도를 넘는 피해를 입히는 경우까지 포함된다고 보아야 할 것이다(대법원 2004. 3. 12. 선고 2002다14242 판결참조).

그리고 수인한도의 기준을 결정함에 있어서는 일반적으로 침해되는 권리나 이익의 성질과 침해의 정도뿐만 아니라 침해행위가 갖는 공공성의 내용과 정도, 그 지역환경의 특수성, 공법적인 규제에 의하여 확보하려는 환경기준, 침해를 방지 또는 경감시키거나 손해를 회피할 방안의 유무 및 그 난이 정도 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여 구체적 사건에 따라 개별적으로 결정하여야 할 것이다.

원심판결 이유에 의하면, 원심은 설령 피고가 김포공항을 설치·관리함에 있어 항공법령에 따른 항공기 소음기준 및 소음대책을 준수하려는 노력을 경주하였다고 하더라도, 김포공항이 항공기 운항이라는 공공의 목적에 이용됨에 있어 그와 관련하여 배출하는 소음 등의 침해가 인근 주민인 선정자들에게 통상의 수인한도를 넘는 피해를 발생하게 하였다면 김포공항의 설치·관리상에 하자가 있다고 보아야 할 것이라고 전제한 다음, 그 판시와 같은 여러 사정을 종합적으로 고려하면 이 사건 김포공항 주변지역의 소음과 관련하여서는 항공법시행규칙 제271조상의 공항소음피해예상지역(제3종구역)으로 분류되는 지역 중 85 WECPNL 이상의 소음이 발생하는 경우에는 사회생활상 통상의 수인한도를 넘는 것으로서 위법성을 띠는 것으로 봄이 상당하다고 할 것인데, 이 사건 선정자들의 거주지역이 이에 해당하므로 김포공항을 설치·관리하는 국가는 이에 대하여 손해를 배상할 책임이 있다고 판단하였다.

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

2. 상고이유 제3점에 관하여

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

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

3. 상고이유 제4점에 관하여

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 것이나(대법원 2004. 3. 12. 선고 2002다14242 판결 참조), 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.

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

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

4. 결 론

그러므로 상고를 기각하고, 상고비용은 패소자가 부담하는 것으로 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 김영란(재판장) 윤재식 이용우(주심) 이규홍



부록 5. 2 항공기 소음피해 방지 관련법 제정 건의문

항공기 소음피해 방지 관련법의 조속한 제정을 위한 건의문

공항주변 지역은 항공항공기의 소음으로 인한 극심한 고통 속에서 생활하고 있으며 아울러서 각종 규제에 의한 사유재산권의 침해가 지속되고 있으므로, 이를 해결하기 위한 관련법의 제정, 시행될 수 있도록 건의하오니 적극 조치하여 주시기 바랍니다.

- (1). 현재 국방부에서 추진 중인 <군용비행장 등 소음방지 및 주변지역 지원에 관한 법률>이 조속히 제정·시행될 수 있도록 적극 조치하여 주시기 바랍니다.
- (2). 공항 주변지역은 각종 시설물의 설치 제한과 항공기소음으로 인하여 커다란 대책사업 등 사업입지 선정에서 계속 제외되는 등 지역발전에서도 커다란 걸림돌이 되고 있습니다.
- (3). 지난 번 중앙정부가 “원전 수거물 관리시설 부지”신규 공모에서 발표한 지원내용처럼 그 동안 소외된 지역에 대해서도 적극적인 지원방안이 강구될 수 있도록 하여 주시고
- (4). 대부분의 지방자치단체들은 재정자립도가 낮아 재원조달이 어려운 AM로 소요재원은 전액 국가가 지원할 수 있도록 하여 주시기 바랍니다.
- (5). 통신시설에 대한 강력한 전파 및 항공기의 저공비행에 따른 TV난시청 등에 대한 장애방지 공사의 지원과 소음저감을 위한 녹지대 및 수벽 조성사업을 2중(90웨클)지역까지 확대하여 주시기 바랍니다.
- (6). 군공항(군용항공기지)을 포함한 모든 공항에 대하여 자동소음측정망 설치와 항공기 엔진테스트장에 대한 방음시설의 조속한 완비로 소음 발생원을 적극 저감시켜 주시기 바랍니다.

위와 같이 항공기소음피해방지를 위해 전국공항주변 지방자치단체의 의견을 모아 다시 한번 건의하오니 공항주변지역 불편해소를 위해 정부차원의 보다 적극적인 대책을 마련하여 주실 것을 간곡히 건의합니다.

2004.3.

항공기 소음피해방지를 위한 전국공항소재(주변) 시장군수구청장협의회
위 공동대표 군산시장 강근호
서산시장 조규선
대구광역시 동구청장 권한 대행 김연수

< 21개 공항 소재 자치단체 : 대구광역시 북구, 광주광역시 광산구, 울산광역시 북구, 김포시, 강릉시, 홍천군, 횡성, 양양군, 충주시, 서산시, 청주시, 평택시, 청원군, 여주시, 군산시, 영암군, 포항시, 예천군, 사천시, 제주시, 대구광역시 동구 >

부록 6. 1 제주국제공항시설확장관련 도두대책위원회 요구사항

제주국제공항시설확장관련 도두대책위원회 요구사항

- 환경영향평가 주민설명회가 사용자(부산지방항공청)측의 준비소홀로 인하여 충분한 설명이 되지 못하고 중단되었으므로 시설예상 저촉토지지번 및 소유자 등 경계선이 명확한 도면을 마련하여 확실히 이해되는 도두동 단독 설명회를 개최를 요망하는 등
 - 장기간의 공항소음, 주변지가 하락, 재산권 행사 침해로 인한 정신적 고통과 물적 피해가 극심하였으나, 이에 대한 적절한 보상이 이뤄지지 않아 주민 불만이 고도에 이른 실정임
 - 이러한 상황에서 공항시설 확장공사를 강행할 경우 예상되는 극단적인 주민반대 투쟁과 집단민원 발생은 전면 사용자측이 책임을 감수해야 할 것임
- * 그러므로 도두동민 전체권한을 위임받은 도두대책위원회는 공항착륙대 확장 및 기타시설 공사를 일단 전면 반대하며, 그러나 부득이 꼭 필요한 사업이라면 사용자측과 동민간에 다음 12개 항의 대책위원회 요구사항을 일괄합의 선행한 다음 공사에 임해야 할 것임.
1. 유도로 시설공사는 차후 활주로 및 다른 용도로 변경 사용하고자 하는 목적이 아님을 분명히 하는 공문서화 보장
 2. 공항(소음)으로 인한 주변지가 하가, 재산권행사 침해, 정신적 고통과 물적 피해에 따른 구체적인 보상
 3. 활주로운변(이착륙 지점) 방음벽 시설 설치
 4. 소음해당건물 방음시설공사 단기간 일괄처리 완공(해당공사를 거부하거나 곤란한 건물인 경우 공사비에 준하는 현금 보상)
 5. 소음대상 이주희망자 주변 주거지로 확실한 이주대책 마련
 6. 공사기간 오수, 우수범람, 토사유출 등으로 인한 기존 경작지 및 제1종 어장 예상피해 보상
 7. 공사 중 발생하는 분진확산과 소음에 의한 주민정서 불안 초래 피해 보상
 8. 공사실설하도급인 경우 도두도민중 유자격자 참여기회 부여
 9. 공항(대합실)내 점포 및 자판기 운영권 도두동 단체에 별도 배정
 10. 공항 및 공사장내 필요 임직원 도두동민 채용
 11. 항공기 소음과 전파장애로 인한 전화이용시간 증가 및 양질의 TV 방송(케이블, 유선)시청 불가에 따른 전화요금 및 시청료 징수 면제
 12. 도두1동 마을 내 공항소유 토지(공항에서 마을 내 주택지 매입 후 주택철거 후 현재 사용하지 않고 있는 토지)에 대하여 공항에서 사용하기 전까지 마을 주민들의 무료주차장으로 사용토록 할 것 (상기 12개 요구 세부사항은 협상과정에서 제시할 예정임)

부록 6. 2 용두암 현대1차 아파트 입주자 항공기소음피해 보상 진정서

항공기 소음피해 보상 진정서

존경하는 건설교통부 장관님, 한국공항공단 이사장님,
저희들이 살고 있는 용두암 현대 1차 아파트 252세대 입주자는 희망과
꿈을 안고 1991년 2월 25일부터 입주하여 지금까지 살아오고 있습니다. 확
실한 근거는 없으나 공항이 이설한다는 풍문에 분양시 경쟁은 아주 치
열했던 것은 사실입니다. 입주시부터 항공기 소음으로 인하여 대화도중
단절되고, 전화통화를 하다가도 상대방에게 5-10초 동안 비행기가 지나
갈 때까지 침묵하여 기다려달라고 해야 하는 불편함과 T.V 시청시 소리
가 들리지 않아 화면가까이 다가가서 시청하게 되어 시력이 나빠지는 2
차적인 피해와 더불어, 독서.휴식.수면방해로 심신의 피로움을 참으면서
살아온 것은 공항시설이라는 기대감이 있었기 때문입니다. 1999년도부터
한국공항공단에서 소음피해를 줄이기 위하여 방음창을 2000년도 하반기
부터 설치하겠다고 하여 방음시설 설치 신청 및 동의서를 각 세대에 배
포하였습니다. 한국공항관리공단에서 소음대책 및 예방을 위해 노력하시
는 것을 모르는 바는 아니지만, 저희들이 살고 있는 아파트는 준공시 하
이샷시 창으로 되어 있어 방음창을 설치한다고 하여도 설치효과가
5-6dB(사람의 귀로 감지 못함)이라고 합니다. 한국공항관리공단에서는
소음피해에 대한 보상을 시설설치만 가능하고 현금을 보상이 안 된다고
하니 형평성에 어긋나는 보상대책이라 사료됩니다.

10년이라는 기간을 소음으로 인해 입은 피해를 생각하면 억울한 마음을
달랠 길이 없는데, 2000년 6월 29일자 한라일보 사설을 읽어보니 2020년
까지는 현 공항을 이용한다는 정부방침이 확정되었다고 하니 눈앞이 캄
캄하여 용두암 현대 1차 아파트 입주자 대표회의에서는 252세대의 소음
피해보상을 현금으로 받아 비축하였다가 재건축시에 창문은 방음창으로
설치하는 것이 252세대 전체에 경제적 부담을 덜 수 있는 방법이라고
결정하여 소음피해보상을 현금으로 해달라는 진정서를 제출하기에 이르
렀습니다. 입주자 대표회의에서는 당 아파트 단지 252세대 입주자들이
앞으로 15-20년 후에는 재건축을 시행해야할 당시에 건축비 절감이 상
당한 효과가 있을 것이라고 믿고 있습니다. 현재 추진 중인 방음창 설치
가 기존 하이샷시보다 15-20dB정도 방음효과가 있다면 당장이라도 방음
창을 설치하여 편안한 삶을 영위 할 것인데 기존시설에 비해 6dB정도만
의 효과가 있다고 하오니 건교부장관님과 한국공항관리공단 이사장님께
옵서는 당 아파트가 재건축시에 방음창을 설치할 수 있도록 현금으로
보상을 하여주시오면 입주자대표회의 명의로 저축을 할 것이고 입주자
가 매매를 하여 하여 타 곳으로 이사를 간다고 하여도 소음피해보상금
은 매매와 상관없이 단, 재건축하는데 방음창 설치비로 사용할 것을 입
주자 대표회의 임원진과 전세대원이 함께 약속 드립니다.

건설교통부 장관님, 한국공항관리공단 이사장님,
용두암 현대 1차 아파트 입주자대표회장과 251세대 전원이 연명으로 진
정서를 제출하오니 조속한 시일 내에 현금보상을 받을 수 있도록 선처
하여 주시옵기를 바라오며 연명에 서명 날인하겠습니다.

부록 6. 3 도두동 다호마을 M씨 외 9명이 제기한 항공기 소음 피해
진정서

항공기 소음 피해 진정서

저희들은 행정구역상 제주시 도두2동 다호마을 북산에 위치한 조상대대로 이어 살아온 도두2동 400번지, 402번지, 403번지, 408번지에 살고 있는 주민들입니다. 공항이 생긴 후 여러 차례 공항확장으로 유도로 및 계류장의 거리가 우리들이 사는 곳에서 불과 직선거리 약 200m 거리에 있기 때문에 소음이 제일 심한 지역입니다. 비행기가 아침 운항 시부터 운항이 끝날 때까지, 계류장에는 시동하는 소음 또한 이착륙 시에 소음이 연달아 끊이지 않고 계속 소음공해를 받고 있는 현실입니다. 도두일동 이호동 용담동은 이착륙 시에 만 지나가는 그 일시순간 소음이지만 우리지역은 연속되는 소음입니다. 그러니 소음공해야 말로 우리들의 사는 지역이 뛰니뛰니해도 제일 심한 지역이라 생각합니다. 이러한 지역이면서도 지금까지도 묵묵히 참고 살아 왔습니다. 그러다 보니 소외되는 것을 볼 때 억울하고 안타까울 뿐입니다. 우리들은 너무나 조용히 살아온 선량한 주민들입니다. 소음으로 학생은 도저히 공부에 지장의 있어 자기 집이 있어도 남의 집세를 내면서 부모와 자식 사이 별거하며 사는 실정이며 또한 소음공해로 인하여 정신장해를 받는 환자 있는 등 이루 표현하지 않습니다. 안식처가 되지 못하고 막대한 생활에 지장을 초래하며 불안한 심정으로 하루하루 살아가는 현실입니다. 그렇다고 소음공해를 덜 받는 곳으로 이주하여 살고 싶어도 가난의 원수라 재력이 없다보니 지금까지 이러한 주거환경에서 불안한 하루하루를 고통을 참으며 살고 있는 것입니다. 이러한 현실인데 더 공항 계류장 및 유도로를 확장한다면 불보 듯 뻥한 사실 도저히 인간으로써는 살수 없으므로 당국은 수익자 부담 원칙에 의거 지금까지 생활불편 및 정신장애 피해 보상과 만일 조금이라도 확장 한다면 우리들의 삼대가 안심하게 살 수 있는 주거 이주 대책을 바라며 존경하는 시장님 이러한 애타는 심정 헤아려 주시고 선처바랍니다.