

소음·진동 피해에 대한 사업손실보상의 범위와 기준에 관한 연구

A Study on the Range and Standard of the Business Loss
Compensation for Noise and Vibration Damage

최제호 강원대학교 대학원 부동산학과 박사과정(제1연구자)
문영기 강원대학교 부동산학과 교수

※ 주요단어 : 사업손실보상, 소음·진동 피해보상, 보상범위와 기준

목 차

- I. 서론
- II. 사업손실의 일반적 고찰
 - 1. 사업손실의 의미
 - 2. 손실보상 및 권리구제
- III. 소음·진동 피해보상 실태
 - 1. 보상의 실태
 - 2. 사례분석
- IV. 사업손실보상의 범위와 기준
 - 1. 보상 범위와 기준의 문제점
 - 2. 보상 범위와 기준 개선방안
- V. 결론

I. 서론

종래의 손실보상은 토지보상법이 규정하고 있는 토지의 보상기준이 헌법상 정당보상에 해당되는지와 공익사업으로 인한 재산권의 직접침해에 대하여 주로 관심이 집중되었다. 그러나 민주화, 경제성장, 세계화, 지방화 등의 우리나라 여건의 변화와 함께 국민권리의식이 향상됨에 따라 공익사업시행에 따르는 사업손실보상 문제가 점증적으로 제기되고 있다. 또한 공익사업으로 침해되는 재산권도 토지소유권에 한정되지 않고 복잡·다변화됨은 물론, 재산권 상실에 부대되는 경제적 손실도 다양화¹⁾되고 있는 추세다.

이러한 추세에 따라 재산권 침해에 부대되는 경제적 손실에 대한 보상기준과 소음·진동 등의 생활권 침해에 대한 사업손실보상이 논리의 발전 없이, 종래와 같은 헌법 규정의 해석을 중심으로 한 재산권에 대한 보상 논의만으로 사업손실²⁾ 등의 보상문제를 해결할 수 없게 되었다.³⁾

또한, 공익사업을 시행하는 지역주변 주민의 생활환경 등에 끼치는 영향도 묵인할 수 없으므로 심각성이 더하고, 이러한 부(-)의 영향에 대한 해결은 공익사업시행자에게 있어 중요하고 긴급한 과제로 대두되고 있다.

최근 환경부 중앙환경분쟁조정위원회에서 처리하고 있는 조정 및 재정(裁定)사례 중 사업손실의 침해인 소음·진동에 의한 피해분쟁사건이 1991년도부터 2006년도 초까지 전체의

86%(1,244건) 수준을 접하고 있으며, 이 중 재산적 피해와 관련된 비율은 약 69%(859건)를 차지하고 있고 유사사건의 민사소송 사례가 날로 증가하고 있는 실정이다.⁴⁾

이와 같이 사업시행자와 피해 당사자 사이의 분쟁은 날로 증대되고 있으나, 인과관계의 성립여부, 피해규모, 피해액 산정, 향후조치 등에 대한 명확한 기준과 처리사례가 국내외를 막론하고 극소수에 불과하여 분쟁의 조정이나 대책수립 등에 많은 어려움이 있는 실정이다. 이는 사업손실에 의한 피해개념 자체와 범위의 모호성으로 인해 일정한 수치적 개념으로 확정할 수 없는 특징이 있는데다 발생원 및 피해 대상물 각 영향인자들의 복합적인 상호작용으로 피해양상이 워낙 다양하기 때문이다.

본 논문은 사업손실에 따른 손실보상제도와 권리구제 방법, 사업손실의 침해 중 소음·진동과 관련한 피해보상 실태를 살펴보고, 침해의 인과관계와 수인한도의 판단, 피해조사 및 배상액 산정 방법 등을 검토하고, 이러한 연구를 통해 사업손실의 피해구제의 범위와 기준을 제시함으로써 공익사업으로 인한 보상이 적극적으로 이루어져 효율적이고 완전한 국민의 권리구제와 공익사업의 원활한 수행을 도모하는 데 기여하고자 한다.

이상의 연구 목적을 달성하기 위하여 사업손실보상에 대한 현행제도와 판례 등의 문헌을 연구하고, 사업시행자별 사업손실보상과 관련된 민원처리사례와 중앙환경분쟁조정위원회의 조정사례,

1) 차태환. 2001. "사업손실에 대한 보상". 토지보상법연구 제11집 : pp79-80.

2) 사업손실이란 공공사업의 시행에 기인하여 사업시행지 밖의 토지에서 발생하는 소음, 진동, 일조침해, 수고갈, 지반변동, 전과장에 등의 불이익, 손실 또는 손해를 말한다(사)日本補償コンサルタント協會. 2001. 補償實務概說).

3) 박윤훈. 2000. 최신행정법강의(상) (서울 : 박영사) : p740.

4) 환경부 중앙환경분쟁조정위원회. 2005. 환경분쟁조정현황.

국민고충처리위원회의 결정사례, 건설교통부의 질의 회신 등의 사례를 분석하는 방법으로 연구하였다.

II. 사업손실의 일반적 고찰

1. 사업손실의 의의

사업손실⁵⁾에 대해서 일정하게 정리되어 있지는 않다. 그러나 통상적으로 사업손실은 공익사업의 실시 또는 완성 후의 시설이 사업시행지 밖에 미치는 손실을 말한다. 사업시행지 주변에 미치는 손실은 물리적 내지 기술적 손실과 경제적 내지 사회적 손실로 구분할 수 있다. 물리적·기술적 손실은 공사 중의 소음·진동이나 공사에 따르는 교통의 불편으로 인한 손실, 완성된 시설물로 인한 일조의 감소, 대기·기온의 변화, 전파장애 등을 들 수 있고, 사회적·경제적 손실은 지역사회의 변동으로 인하여 개인에게 미치는 간접적 영향 또는 피해다.

이와 관련된 몇 가지 견해를 살펴보면 간접보상은 ‘공공사업 구역 밖에 있는 토지, 건물, 기타의 물건이 당해 공공사업으로 인하여 그 본래의 기능을 다 할 수 없게 된 경우에 그 소유자가 입은 손실을 보상하는 것’이라고 정의하여 볼 수 있다는

견해⁶⁾와 간접침해는 재산권이 공익사업의 시행으로 인하여 야기된 소음·진동, 일조권침해, 용수고갈 등으로 기능의 저하나 가치의 감소를 가져오는 사업손실로서 보통은 기업지 밖의 환경권 등의 침해에 대한 보상을 의미한다는 견해⁷⁾, 간접침해는 재산권이 직접 공익사업의 수용 또는 사용의 대상이 되지 않으나 공익사업의 시행으로 인하여 야기된 소음·진동, 일조(日照)침해, 용수고갈(用水枯渴) 등으로 기능의 저하나 가치의 감소를 가져오는 것으로서 사업손실 중 물리적·기술적 침해를 말한다⁸⁾가 있다.

한편 일본에서의 주요 학설을 보면, 고다가(小高) 교수는 ‘사업손실이란 수용손실과 대비해서 이용되는 개념으로, 공익사업의 시행으로 기인하는 사업시행지 이외의 토지에 발생하는 소음, 일조저해, 배기가스, 지하수위저하, 수질오염, 전파장애 등의 손해 내지 손실 및 고저차 등의 물리적 영향을 말한다’라고 설명하고 있다.⁹⁾ 아베(阿部) 교수는 ‘공익사업의 시행에 따르는 손실에는 토지등을 수용하고 또는 사용함에 따라 생긴 손실을 보상하는 수용손실(收用損失)과 사업시행지 이외에 초래하게 된 사업손실이 있다. 후자는 공익사업에 의해 발생하는 불법행위의 일종으로 일조침해, 소음, 진동, 전파장애, 수질오염 등을 말한다’라고 설명하고 있다.¹⁰⁾ 이마무라(今村) 교수는 ‘공익사

5) 사업손실이란 용어는 간접손실, 또는 제3자 손실 등의 용어로 혼용되어 쓰이고 있다. 이러한 용어는 손실의 초점을 어디에 맞추느냐에 달려 있다고 생각된다. 즉 수용의 직접대상인 피침해재산인가의 여부에 따라서는 간접손실로 볼 수 있으며, 공익사업의 시행에 따른 인접지에 사업의 영향에 초점을 맞추게 되면 사업손실이라 볼 수 있고, 피수용재산권자에게 초점을 맞추면 피수용권자가 아니기 때문에 제3자 손실로 볼 수 있다. 현재 우리나라의 실정법은 과거 공특법에서 사용하던 ‘간접’이라는 용어 대신 공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상 관련 법률에서 ‘사업시행지 밖의 손실보상’이라는 용어를 쓰고 있다. 또한 우리나라 판례에서도 간접보상이라는 용어를 쓰고 있는 것이 있다(대판 1998. 1. 20. 선고 95다29161 판결 참조).

6) 한국수자원공사. 2000. 보상정보 제15호 : p78.

7) 석종현. 2003. “간접침해보상에 관한 소고”. 감정평가연구 제13집(제2호) : p12.

8) 한국감정평가연구원. 2001. 공익사업에 따른 간접침해 보상의 범위와 한계에 관한 연구 : p2.

9) 小高剛. 1986. “いわゆる みそ・かき補償について” 名城法學 36卷別冊・長尾教授還暦記念 : 2頁.

<표 1> 손실보상제도와 이론

구분	손실보상제도	손실보상이론
특징	<ul style="list-style-type: none"> 재산권의 적법한 공공적 침해, 특별한 희생 법률유보 정당보상(완전보상, 상당보상) 	<ul style="list-style-type: none"> 법률미비 시 헌법으로의 직접보상 <ul style="list-style-type: none"> 방침규정설: 규정 없이 불가 직접효력설: 헌법규정에 의해 가능 위헌무효설: 소송을 통해 해결 유추적용설: 수용유사침해 및 수용적침해로 유추하여 인정
근거	<ul style="list-style-type: none"> 헌법 제23조 토지보상법 제59조 내지 제65조 	<ul style="list-style-type: none"> 헌법 제23조 제3항
보상범위	<ul style="list-style-type: none"> 사업시행지 밖의 보상 <ul style="list-style-type: none"> 공익사업시행지구 밖의 대지 등 및 건축물, 소수잔존자, 공작물 등, 어업의 피해, 영업손실, 농업손실, 잔여지 사업손실보상: 법률유보 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상 피해의 정당보상
인정기준	<ul style="list-style-type: none"> 인과관계 수인한도 초과 <ul style="list-style-type: none"> 중앙환경분쟁조정위원회의 조정 및 소송 적법행위 	<ul style="list-style-type: none"> 인과관계: 상당인과관계설(통설) 입증책임: 원고입증 원칙 <ul style="list-style-type: none"> 원고 인과관계 입증 곤란으로 입증책임을 전환하거나 완화하자는 논의 대두¹¹⁾ 수인한도 초과
배상액 산정	<ul style="list-style-type: none"> 산정시기 및 방법과 기준 <ul style="list-style-type: none"> 구공특법 제4조 준용 잔여지 가격 감소와 그밖의 손실, 토지 외의 공사: 필요비용 <ul style="list-style-type: none"> 토지보상법 제73조 및 79조 	<ul style="list-style-type: none"> 피해로 인한 손실

업이 대규모화하면 그것에 따라 이익을 받는 자가 있는 반면, 오히려 생활방해를 받아 그것을 수인해야 하는 입장에 놓이는 사람도 수많이 생긴다. 이

런 것들이 통상 사업손실이라 불린다'라고 설명하고 있다.¹²⁾

10) 阿部泰隆(1982). 講義行政法Ⅱ : 318頁.

11) 이러한 입증완화를 위한 학설로는 개연성설, 위험영역설(신개연성설), 역학적 인과관계설 등이 있다. 개연성설은 공해로 인한 인과관계의 입증은 자연과학적으로 엄격한 증명을 요하지 않고, 당해 행위가 없었더라면 결과가 발생하지 않았으리라는 상당한 정도의 개연성(확실성 내지 고도의 개연성이 아닌)이 있으면 그것으로 족하다고 보는 견해다. 반면 신개연성설은 입증부담의 완화를 증명도의 인하를 통해 해결하려는 개연성설을 비판하고, 소송법적 관점에서 간접반증이론에 입각한 인과관계 추정원리에 의하여 개연성설을 재구성하려는 시도라고 할 수 있다.

<표 2> 권리구제방법

구분	구제 수단 내용
사적 해결	<ul style="list-style-type: none"> • 침해자와 피침해자 간에 합의에 의하여 분쟁을 스스로 해결하는 방법 <ul style="list-style-type: none"> - 사법적 구제절차의 복잡성이나 과도한 경제적 부담 등의 문제해소 - 당사자가 다수인 경우, 개별접촉에 의한 분쟁해결은 사실상 어려운 실정 - 일반적으로 침해자 측의 유리한 입장이 지배하기 쉬우며, 피해침자에게는 침해자가 제시한 조건 수락을 강요당하는 것이 보통
공법적 구제	<ul style="list-style-type: none"> • 환경행정쟁송과 행정상 손해진보 <ul style="list-style-type: none"> - 환경행정쟁송은 환경행정으로 인한 개인의 권리·이익침해가 행정청의 위법한 처분으로 인한 경우나, 행정청의 부작위(不作爲)로 인한 국민의 피해가 발생하였을 경우, 권리 또는 이익의 구제를 받을 수 있는 방법 - 건설공사에서 발생하는 소음·진동 피해사건의 경우, 행정소송제도의 활용은 그 의미가 크나, 효과적인 해결 및 권리구제에는 한계 • 행정상 손해진보에 있어 손해배상은 국가 또는 지방자치단체 등의 위법한 활동에 의해 개인에게 가해진 손해를 진보하여 주는 제도 <ul style="list-style-type: none"> - 행정상 손실보상은 국가나 지방자치단체가 공공필요에 따라 적법한 공권력을 행사로 사인의 재산권에 특별한 희생을 가한 경우에, 재산권 보장과 공적부담 앞의 평등이라는 관점에서 그 사인에게 조절적 보상을 해주는 제도 - 소음·진동피해와 같은 사업손실(간접침해)로 인한 피해에 대하여 실정법상 간접침해보상에 관한 보상 규정이 없음 - 실무적으로는 일정한 범위의 보상을 행하고 있어 보상법리상의 문제가 존재하고 있으나 개별법상의 보상 규정이 없고, 많은 민원이 제기됨에 따라 사업시행자가 보상근거를 내부 규정으로 정하고 있는 경우도 있음¹³⁾
사법적 구제	<ul style="list-style-type: none"> • 가해자와 피해자 간의 합의가 이루어지지 않은 경우 재판을 통해 분쟁을 해결하는 방법으로 민법 제750조 이하의 불법행위에 기한 손해배상책임과 민법 제217조에 의한 유지청구(留止請求)¹⁴⁾가 인정 <ul style="list-style-type: none"> - 유지청구는 피해를 원천적으로 제거한다는 점에서 손해배상보다 피해구제에 뛰어난 부분이 있지만,¹⁵⁾ 현재 일조, 소음, 통풍, 조망 등 제한된 범위에서의 방해금지 가치분이 대부분이며, 손해배상과 함께 청구하는 것이 일반적임 - 손해배상청구권의 근거는 민법 제750조의 불법행위책임과 환경정책기본법 제31조 제1항의 환경오염 피해에 대한 무과실책임 규정 - 소음·진동에 의한 피해구제를 위한 민사소송은 대체로 불법행위로 인한 손해배상청구가 적용되는 것이 보통
기타 구제 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 환경분쟁조정제도는 소음·진동 등의 민원이 제기되면 환경분쟁조정위원회에서는 침해행위와 피해의 인과관계 및 수인한도를 판단하여 피해배상 여부 및 배상액을 결정 - 국민고충처리위원회는 기존의 행정심판제도나 행정소송 등에서 구제받지 못하는 국민의 권리나 이익을 제3자적 입장에서 판단하여 관계 행정기관에 그 시정이나 제도의 개선을 권고

12) 今村成和, 損失補償制度の研究 : 3頁 .

13) 한국도로공사에서는 ‘용지업무처리예규’ 제24조의2에서 간접침해와 관련하여 보상근거를 내부규정으로 마련하여, 소음·진동 등의 침해에 대한 보상청구가 있는 경우 종래의 목적대로 사용이 곤란한 경우 등에 대하여 보상하고 있다.

14) 장래의 환경상 이익의 침해를 방지하거나 현재의 침해행위의 중지 또는 제거를 구하는 청구에 대하여, 일본에서는 ‘차지청구’라고 하고 있지만, 본고에서는 우리나라 법제에서 인정되고 있는 ‘유지청구’로 표현하기로 한다.

15) 즉, 소음피해와 같은 경우는 대기오염, 수질오염과는 달리 소음발생 결과가 외부환경에 축적되어 있는 것은 아니므로, 시간적 제한만으로도 피해구제의 효과를 얻을 수 있다는 점에서, 유지청구는 손해배상청구에 비하여 수인한도 판단 시 공공성과 피해자 측의 사정 등이 더 많이 고려될 여지가 있다.

2. 손실보상 및 권리구제

1) 손실보상

소음·진동 등의 간접침해에 대한 사업손실보상에 관한 규정은 없다. 더욱이 소음·진동과 같은 간접침해에 대해서는 직접적이고 특별한 희생이 발생하였으리라는 인과(因果)관계와 사업시행에 따른 수인(受忍)한도의 판단이 어려우므로 사업손실보상을 규정하지 않고 있다. 그러나 사업손실에 대한 보상 규정이 없더라도 특별한 희생이 발생하였고 상당인과관계가 인정되면 이에 대한 손해의

전보가 이루어져야 할 것이다. 보상 규정이 없는 경우 헌법 제23조 제3항을 근거로 하여 직접보상을 청구할 수 있는지의 여부에 관하여 의견이 대립되어 있다. 손실보상제도와 이론은 앞의 (<표 1> 참조).

2) 권리구제 방법

일반적으로 사업손실을 구제받는 방법으로 침해자와 피침해자 간에 직접 대화를 통하여 합의하는 방법과 관계 행정기관에 피해발생을 알리고 이를 저지하기 위한 행정규제 개입을 통한 해결 요

<표 3> 피해내용별 환경분쟁 조정 현황

(단위: 건수, %)

구분	계	정신적 피해	건축물 + 정신적 피해	축산물 피해	농작물 피해	건축물 피해	내륙 수산물 피해	해양 수산물 피해	기타 피해
계 (%)	1,443 (100)	584 (40)	328 (23)	212 (15)	82 (6)	54 (4)	35 (2)	10 (1)	138 (9)
'06.3	30	13	8	2	2	1	-	-	4
'05	174	72	40	22	10	1	4	-	25
'04	223	107	49	33	9	1	1	1	22
'03	292	149	58	18	9	12	5	-	41
'02	263	121	65	42	13	7	1	-	14
'01	121	36	33	26	8	2	5	-	11
'00	60	16	13	15	4	2	5	-	5
'99	79	19	22	23	6	4	2	-	3
'98이전	201	51	40	31	21	24	12	9	13

<표 4> 환경분쟁 조정 배상결정 현황

(단위: 건수, %)

조정(調整)현황	배상결정	중재합의	기각	방음대책 및 조정중단 등
1,443 (100)	579 (40)	706 (49)	129 (9)	29 (2)

자료: 환경부 중앙환경분쟁조정위원회 홈페이지(<http://edc.me.go.kr>)

구, 환경분쟁조정위원회의 분쟁조정 신청, 국민고충처리위원회에 고충민원 제기, 법원에 의한 피해 구제 제소 등의 방법이 있다.

III. 소음·진동 피해보상 실태

1. 보상의 실태

1) 처리기관별 실태

환경분쟁조정은 중앙환경분쟁조정위원회가 설립된 '91. 7. 19~'06. 3. 31까지 총 1,735건을 접수하여 1,443건을 처리(재정, 조정, 중재합의)하였으며, 225건은 자진철회로 종결되었고, 67건은 현재 처리 중이다. 이를 피해원인별로 보면 처리된 1,443건 중 소음·진동으로 인한 피해가 1,244건(86%)으로 가장 많았고, 대기오염이 117건(8%), 수질오염 55건(4%), 해양오염 9건(1%), 기타 18건(1%)이었다. 앞의 <표 3>은 피해내용별 현황이다.

배상결정 및 합의율 현황을 살펴보면, 배상 결정한 579건의 신청금액은 2조 479억 6,600만 원,

배상결정액은 248억 7,100만 원으로 배상율은 10% 정도였으며, 처리된 1,443건 중 효력이 확정된 1,432건의 내용을 보면, 1,190건(83%)은 합의, 242건(17%)은 조정 중단 또는 소송을 제기한 상태에 있다.

이 중 소음·진동 등의 피해배상을 위하여 중앙환경분쟁조정위원회는 공사장의 소음·진동, 아파트 층간 소음 및 일조방해 등 일상생활 주변에서 발생하는 피해를 구제하기 위하여 '2006년도 환경피해 구제기준'을 공표하여 2006. 1. 1부터 시행하고 있으며, 구제기준 및 피해액 산정요령을 공표하여 피해자와 가해자간에 발생된 피해내용·기간에 따라 피해배상 기준액 추정이 가능토록 당사자 간에 피해배상 합의를 유도하고 있다.

이와 함께 국민고충처리위원회 결정과 건설교통부 회신, 판례 및 자체내부규정에 의한 보상 실태를 앞의 <표 6>으로 정리하였다.

2) 판례

판례는 소음·진동 등의 사업손실과 관련하여 구공특법(현 토지보상법)상의 간접보상을 유추적

<표 5> 2006년도 환경피해 구제기준(受忍限度)

피해구분	구제기준
인체 피해 (인체에 직접 미치는 피해정도)	<ul style="list-style-type: none"> 공사장 소음: 70데시벨(dB(A)) 도로(철도) 소음: 65데시벨(dB(A)) 진동: 연속진동 73데시벨(dB(V)), 충격진동 86데시벨(dB(V)) 먼지: 150$\mu\text{g}/\text{m}^3$ [PM10] 층간소음: 경량충격음 58데시벨(dB(A)), 중량충격음 50데시벨(dB(A)) 공기 전달음 45데시벨(dB(A)), [야간 40데시벨(dB(A))]
건물 피해	<ul style="list-style-type: none"> 진동: 0.2~2.0cm/sec(건축물의 구조, 노후화 정도 등에 따라 다름)
가축 피해 (젓소/돼지/닭/한우/개/사슴/곰/염소 등)	<ul style="list-style-type: none"> 소음: 60데시벨(dB(A))

자료: 환경부 중앙환경분쟁조정위원회 홈페이지(<http://edc.me.go.kr>)

<표 6> 소음·진동피해 보상 실태

구분	중앙환경분쟁 조정위원회	국민고충처리 위원회	건설교통부	자체내부규정
보상형태	<ul style="list-style-type: none"> 조정·중재에 의한 피해배상 	<ul style="list-style-type: none"> 사건 이관 또는 피해보상 시정권고 내지 의견 표명 	<ul style="list-style-type: none"> 보상 규정 미비로 사업시행자가 검토·판단하여 보상 	<ul style="list-style-type: none"> 한국도로공사의용지 업무처리예규¹⁸⁾에 따라 사업손실보상
보상범위	<ul style="list-style-type: none"> 위원회 심의에 의한 인과관계 판단 	<ul style="list-style-type: none"> 위원회 소속 직원이 인과관계 조사·판단 	<ul style="list-style-type: none"> 규정상 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 용지 경계선 30m 이내 피해에 대해 인과관계 판단
보상기준	<ul style="list-style-type: none"> 환경피해 구체기준(수인한도) 	<ul style="list-style-type: none"> 보상 관련 기준 	<ul style="list-style-type: none"> 규정상 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 수인한도 기준 없음
피해액 산정	<ul style="list-style-type: none"> 공사장 소음 피해배상액 기준, 용역 성과 기준 	<ul style="list-style-type: none"> 산정치 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 산정시기 및 방법과 기준¹⁹⁾ - 구공특법 제4조 준용 	<ul style="list-style-type: none"> 시설비용과 보상비와의 차액
실태 분석	<ul style="list-style-type: none"> 소음·진동의 수인한도와 피해배상 기준액을 공표 피침해자와의 합의나 중재에 대한 피해액 추정 가이드라인 만들 제시함으로써 여전히 인과관계 규명과 배상액에 대한 다툼 상존 	<ul style="list-style-type: none"> 처리 현황을 매년 신문에 공표 시정권고나 의견 표명에 그침으로 기속력 없음 피해 보상액을 피신청인이 관련 법률에 의거 스스로 산정하게 함으로써 보상액에 대한 분쟁 소지 	<ul style="list-style-type: none"> 별도의 보상 규정이 없으므로 사업시행자가 여러 가지 요인들을 종합적으로 검토, 판단하여야 한다는 입장 사업손실보상이 사업시행자 부담으로 전가 	<ul style="list-style-type: none"> 사업 시행자가 스스로 보상의 필요성을 인식하고 보상을 능동적으로 처리하고자 내부 규정을 신설했다는 측면에서 바람직 법적 근거가 없어 실무자가 능동적으로 보상업무를 수행하기에는 인과관계 및 수인한도의 판단과 보상액의 산정 등 일정한 한계 보상청구의 제기도 건설기간 내로 한정하고 있어서 공익사업 시행 후의 시설물에 의한 침해의 경우에는 적용이 미흡

<표 7> 소음·진동피해 관련 보상 사례

구분	사례명	현지어건 및 요구사항	처리결과
보상 사례	동해 고속도로 4차선 확장공사	<ul style="list-style-type: none"> 사업시행지 밖의 12m 위치의 공사 중 소음공해, 분진공해 및 공사 후의 소음, 분진에 의한 피해가 우려되는 가옥 등의 매수 요구 	<ul style="list-style-type: none"> 용지 경계로부터 약 12m 지점의 교량 하부(H=520m)에 위치하여 소음·진동 및 낙하물의 피해가 클 것으로 판단되어 공특별시행규칙 제23조의3에 의거 감정평가 후 보상
	고속 도로공사	<ul style="list-style-type: none"> 높이 2m 정도의 흡음(吸音)형 방음벽을 설치하고 건설 중인 높이 18m의 고속도로 경계에서 8m 정도 떨어진 곳에 위치한 민원인의 가옥이 고속도로에 근접하여 소음, 분진, 일조권 침해로 생활환경이 열악해 진다는 것을 이유로 가옥의 이전 보상을 요구 	<ul style="list-style-type: none"> 도로공사 내부 규정을 근거로 가옥 1동을 이전보상(이사비, 주거비, 이주정착금 지급) 토지의 가치 하락은 협상으로 미보상
미보상 사례	국도 23호선 고속도로공사	<ul style="list-style-type: none"> 소재마을의 고립, 공해 및 일조침해 등을 주장하며 집단 이주를 요구 	<ul style="list-style-type: none"> 가설 방음벽(H=4.5m) 설치 소재마을이 용지경계에서 64m 이상으로서, 방음벽이(H=2m) 설계에 반영되어 있는 상황이므로 간접보상 요구는 불가¹⁶⁾
	영동 고속도로 확장공사	<ul style="list-style-type: none"> 도로와 민원인 가옥과의 이격거리가 더 근접하게 됨에 따라 민원인은 소음·진동 및 침수피해에 대한 대책을 요구 	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획구역내의 시가지도로의 성격을 지니고 있고 고속도로 확장공사로 인하여, 동 지역의 피해가 유발되었다고 판단 소음 및 진동으로 인한 피해는 경미하거나 주거 및 생활하는데 지장을 주지 않는 것으로 판단

용하여 보상을 인정하고 있다.¹⁶⁾ 서울고등법원의 경우도 고속국도의 확장공사로 인해 소음·진동이 발생하는 인근지역에서 양돈업을 폐업한 사례에서 구공특별시행규칙 제23조의2 내지 7에서 규정하고 있는 공익사업시행지구 밖에 위치한 영업과 공작물 등에 대한 사업손실에 유사하다고 보아 손실 보상 청구권을 행사할 수 있다는 취지를 갖고 있

었던 것으로 생각된다.¹⁷⁾

원고의 청구가 불법행위를 이유로 손해배상을 청구한 사안이므로 손실보상을 직접 인정하지는 않았지만 “공공사업의 시행으로 인하여 그러한 손실이 발생하리라는 것을 쉽게 예견할 수 있고 그 손실의 범위도 구체적으로 이를 특정할 수 있는 경우라면 그 손실의 보상에 관하여 공공용지의취

16) 공공사업의 시행으로 인해 그러한 손실이 발생하리라는 것을 쉽게 예견할 수 있고, 그 손실의 범위도 구체적으로 특정할 수 있는 경우에는 그 손실의 보상에 관하여 구 「공특별시행규칙」의 관련규정 등을 유추 적용할 수 있다(대법원 2004. 09. 23. 선고 2004다25581 판결).

17) 서울고법 1999. 08. 25. 선고 98나36155 판결.

18) 제24조의2 [건물 등의 간접보상] ① 고속도로 용지 경계선으로부터 30m 이내에 소재한 다음 각 호의 미편입 건물 등이 소음·진동·매연피해와 일조·경관침해 등으로 종래의 목적대로 사용함이 현저히 곤란하다고 인정되어 이전이 불가피한 경우로서, 건물 등의 소유자가 고속도로 건설기간 내 이전을 청구할 시는 편입건물과 동일하게 보상한다. ② 고속도로 용지 경계선으로부터 30m를 초과하여 소재하는 경우라도 종래의 목적대로 사용할 수 없음이 명백하거나 종래의 목적대로 사용하기 위하여 진입도로, 방음벽 등의 시설이 불가피한 경우로서 시설비용이 보상비를 초과하는 경우에는 간접보상할 수 있다. ③ 간접보상 대상 건물

득및손실보상에관한특례법시행규칙의 관련 규정 등을 유추 적용할 수 있다고 해석함이 상당하다”는 판례를 예로 들고 있기 때문이다.

이는 구공특법시행규칙에서의 배후지의 상실에 의한 영업폐지 규정을 소음·진동에 의한 영업폐지의 경우에 다시 말하면 경제적·사회적 손실의 보상 규정을 물리적·기술적 손실에 확대 적용할 수 있는 가능성을 남겨놓았다는 점에서 의의가 있다고 할 것이다. 다만 동 사건에서 대법원은 원고들의 청구에 따라 위법성이 있음을 이유로 손해배상을 인정하였지만, 손실보상 여부에 관해서는 아무런 언급을 하지 않았다.²⁰⁾

또한, 인천지방법원 부천지원 2004. 10. 22. 선고 2002가단23361 판결(양식장 소음·진동으로 인한 어류피해사건)에서는 양식장 인근 야적장에 적치된 토사를 덤프트럭으로 반출하는 과정에서 발생한 소음과 진동으로 인하여 위 양식장에서 양식중인 송어가 집단 폐사한 사안에서, 사업자에게 환경정책기본법 제31조 제1항에 의한 무과실책임에 의한 손해배상책임을 인정하였고, 대법원 2001. 02. 09. 선고 99다55434 판결(고속도로 소음·진동으로 인한 양돈피해사건)에서는 고속도로의 확장으로 인하여 소음·진동이 증가하여 인근 양돈업자가 양돈업을 폐업하게 된 사안에서, 양돈업에 대한 침해의 정도가 사회통념상 일반적

으로 수인할 정도를 넘어선 것으로 보아 한국도로공사의 손해배상책임을 인정하였다.

대법원 1996. 11. 08. 선고 96다32225 판결(골프장 발파소음·진동으로 인한 축산피해사건)과 대법원 1974. 11. 12. 선고 74다1321 판결(폭파작업장의 폭음·진동으로 인한 양계피해사건)에서도 같은 취지로 발파 소음·진동으로 인한 축산업에 대한 침해의 정도가 사회통념상 일반적으로 수인할 정도를 넘어선 것으로 보아 손해배상책임을 인정하였다.

이와 같이 건설공사장 등의 작업현장에서 발생한 소음·진동에 의한 피해구제는 불법행위로 인한 손해배상청구가 적용되는 것이 보통이며 무과실책임까지도 확장하여 배상판결을 하고 있다. 판례는 각 사안에서 수인의 한도는 사회통념상 일반적으로 수인할 정도를 넘어선 경우에 소극적 손해의 범위로 판시하고 있다.

2. 사례분석

<표 7>은 한국도로공사가 고속도로공사를 시행하면서 소음·진동과 관련한 처리 사례다.

도로공사 시행 시 소음·진동 등으로 인한 침해로 건물 등이 도로구역에 인접하여 종래의 목적대로 사용하는 것이 현저히 곤란한 경우에 사업시

등의 부지를 다른 목적에 사용함에 따라 가치가 감소할 경우에는 차액 보상을 할 수 있다. 다만, 제20조의 규정에 의한 잔여지의 경우에는 매수보상 할 수 있다(본조신설 '99. 6. 30).

19) 소음·진동·먼지 등으로 공익사업시행지구 밖에 있는 공작물 기타 시설이 그 본래의 기능을 다할 수 없게 되는 경우에는 '(구)공특법 시행규칙' 제23조의2 내지 7의 규정을 유추적용하여 손실보상의 대상이 될 수 있으며, 이에 해당되지 않는 경우에 손해배상의 대상이 될 수 있다는 것이다.

20) 대법원 2001. 02. 09. 선고 99다55434 판결.

21) 사업시행자가 보상요구를 거절한 이후 피침해자가 국민고충처리위원회에 민원을 제기하였고, 이에 대해 국민고충처리위원회에서는 국도와 고속도로에 의해 V자로 둘러싸이게 되는 점, 성토에 의한 조망권의 피해, 국도와 고속도로에 의한 복합적인 소음·진동을 이유로 하여 이주보상을 하여 줄 것을 권고하였다. 다만 그 비용은 각각의 공동시설에 의한 영향의 정도에 따라 도로공사 80%, 익산청 20%로 나누어 부담하도록 하였다.

행자는 자체 판단하여 보상해주고 있었다. 그러나 현실적으로 수인한도를 넘는 침해를 받았음에도 사업시행자 차원에서는 보상이 되지 않는 경우가 많음으로 이후 민원 제기나 민사소송의 제기 등으로 공익사업의 지연됨은 물론이고, 민원인의 권리 구제에도 미흡하여 사업시행자와 민원인 모두에게 바람직하지 않은 것으로 생각된다.

또한 보상이 이루어지는 경우에도, 동일한 침해에 대해 사업시행자별로 보상 여부가 다르고, 발생한 사업손실에 대해 인과관계의 판단 및 수인한도의 판단기준에 대한 통일적 기준이 확립되어 있지 않으므로 동일한 사업시행자라 하더라도 사안에 따라 달리 적용될 소지가 있어 형평성 문제가 제기되고 있다.

IV. 사업손실보상의 범위와 기준

1. 보상 범위와 기준의 문제점

소음·진동 피해에 대한 사업손실 보상은 앞에서 살펴본 바와 같이 동일한 침해를 대해 보상 여부가 다를 수 있고, 발생한 사업손실에 대해 인과관계의 판단 및 수인한도의 판단기준에 대한 통일적 기준도 확립되어 있지 않다. 따라서 각 사안에 따라 배상액이 달리 적용될 소지가 있고 형평성의 문제가 제기되므로 사업시행자가 스스로 보상을 해주기는 어려운 실정이다. 그러므로 소음·진동으로 인한 피해를 보상을 함에 있어 그 손실의 범위와 기준을 어떻게 설정하느냐 하는 것이 가장 큰 문제라 할 수 있다. 이에 대한 손실의 범위와 기준설정에 있어서의 인과관계 및 수인한도, 배

상액의 산정, 제도상의 문제를 살펴보면 다음과 같다.

1) 손실보상 범위

소음·진동에 의한 피해는 각 부문에서 여러 가지 형태로 비정형적으로 나타나기 때문에 일률적으로 그 피해의 범위를 일일이 열거할 수는 없다.

앞서 피해내용별 환경분쟁 조정 현황에서 보듯이 사람의 정신적피해에 해당하는 것이 584건으로 40%를 차지하고 있고 재산적 피해인 건축물피해가 382건인 27%, 축산물피해가 212건으로 15%를 차지하고 있다. 이렇듯 피해는 계속적으로 발생하고 있고 비정형적인 발생으로 말미암아 그 범위를 정하기가 어렵다는 이유로 환경분쟁조정이나 소송을 통하여 해결함으로써 인해 시간과 비용이 낭비되고 공익사업시행이 지연된다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 제한된 범위 내에서나마 범위를 정할 필요가 있다.

2) 인과관계의 판단

일반적으로 불법행위를 원인으로 한 손해배상 청구권이 발생하기 위해서는 불법행위와 손해와의 사이에 인과관계가 존재해야 한다. 이러한 인과관계의 입증은 경험칙에 비추어 모든 증거를 종합 검토하여, 특정 사실이 특정 결과를 시인할 수 있을 정도의 고도의 개연성(蓋然性)²²⁾을 증명하는 것이라 할 수 있다.

소음피해 분쟁에서 가해자와 피해자가 대립하는 가장 큰 요인이 되는 것이 바로 피해의 입증이며, 이는 소음피해에 대한 원인과 결과 사이의 상관관계가 명확히 규명되어 있지 않은 데 기인하

22) 개연성은 통상인이 의심을 가지지 않을 정도로 진실성의 확신을 가지는 것을 의미한다.

는 것이다.

인과관계의 존재 입증에 대한 학설에 관해서는 상당인과관계설이 통설이지만, 소음과 손해의 발생 사이에 상당인과관계가 존재한다는 것을 원고가 입증하는 것은 매우 어려운 문제일 뿐만 아니라, 소음으로 인한 정신적 질환의 발생이나 영업이익의 피해 또는 부동산가격의 저하와 같은 손해의 경우에는, 원고가 인과관계를 입증하기 곤란하므로 그 입증책임을 전환하거나 완화하자는 논의가 대두되고 있다.

결국 인과관계의 판단은 개연성을 확보하고 상당인과관계가 있음을 입증할 수 있는 책임을 누가, 어떻게 규명할 것인가의 문제가 있다

한국도로공사에서는 자체 내부규정(용지업무처리예규)을 두어 30m 거리를 기준으로 실무자가 불가피 할 경우에 대하여 인과관계를 판단하여 보상하고 있다.

3) 수인한도의 판단

사업손실보상의 기준을 설정함에 있어 인과관계의 판단과 함께 수인한도의 판단은 매우 중요하다 할 것이다.

앞서 피해보상의 실태에서 살펴 보았듯이 환경분쟁조정 사안에서 배상을 결정한 579건 중 배상율은 10%에 불과하고 효력이 확정된 1,432건도 83%가 합의하고 나머지 17%는 조정중단 내지는 소송을 제기한 상태에 있다.

이는 피침해자의 수인할 수 있는 한도가 미흡한 수준에 있음을 반증하는 것이다.

중앙환경분쟁조정위원회에서는 2006. 1. 1부터 피해구제기준을 제정·공표하여 수인한도를 제시하고 있으나 소음·진동도(dB) 만을 나타내

어 소음진동규제법상의 규제기준의 지역성과 거리 등이 감안되어 있지 아니하고, 동일한 기준 아래서도 피해 대상(학교, 병자나 노약자 등)에 대한 가중치가 감안되지 않고 있다. 따라서 당사자간에 합의가 되지 않는 경우에 소송으로 이어져 수인한도에 대한 다툼이 되고 있다.

한국도로공사의 자체 내부규정은 30m 거리를 기준으로 실무자가 불가피 할 경우에 대하여 수인한도를 판단하여 보상하고 있다. 그러나 실무자의 자의적 판단에 의하여 동일한 침해에 대해 보상 여부가 다를 수 있고, 수인한도의 판단기준에 대한 통일적 기준이 확립되어 있지 않아 사안에 따라 달리 적용될 소지가 있다.

한편, 판례는 각 사안에서 수인의 한도는 사회통념상 일반적으로 수인할 정도를 넘어선 경우에 소극적 손해의 범위로 판시하면서 무과실책임을 인정하고 있다.

4) 보상액의 산정기준

보상액을 산정함에 있어 감안되어야 할 사항인 침해의 정도, 당해 공익사업과의 인과관계, 침해 대상에 미친 영향 등은 침해의 유형, 피침해 대상의 종류 등에 따라 달라질 수 있고, 공익사업에 따른 침해의 유형도 무수히 많을 수 있기 때문에 일률적으로 말하기는 어렵다.

소음·진동으로 인한 가축 피해규모 산정 실무에서는 소(젓소, 번식한우, 비육한우, 비육우 등), 돼지(품종, 모돈, 비육돈 등), 닭(종계, 산란계, 육계 등) 등 주요 가축과 기타 동물로 구분하여 적용하고 있다. 피해 대상 두수를 파악하기 위해서는 전체 사육 두수, 피해 임계(臨界)수준 내 분포 두수, 성성숙 이후 번식 가능 두수, 육성 두

수 등을 구분하여 조사하고, 관련 자료와 자연 도태물 등을 감안하여 피해규모를 추정·산정한다.

건축물의 피해액 산정은 당사자 간 합의 또는 견적 등을 통하여 보수·보강공사비가 확정되거나, 보수·보강공사가 이미 시행된 경우의 피해액은 보수·보강공사비에 진동기여도를 곱하여 구하고 있다.

이외에 신축비용을 기준으로 피해액을 산정할 경우는 신축비용에 손상정도와 진동기여도를 곱하여 산정하고 있으며, 재사용이 어려운 경우는 철거비 등을 포함하여 산정한다. 다만, 손상정도에 따라 산정된 보수·보강비는 대상건축물의 잔존가를 초과하지 못하는 것으로 하고 있다.

가축의 보상액 산정은 비교적 그 기준이 상세히 되어 있다고 할 수 있다. 그러나 건축물의 보상액을 산정함에 있어서 항상 다툼이 발생하는 것은 보수·보강공사비로 산정하여 피해액 지급시는 기존의 건축물과 보수·보강공사 후의 건축물과의 가액 차 때문이다. 또 신축건축물로 산정하여 지급 시에는 기존 건축물과 동일한 건축물을 건립하는 데 소요되는 공사비가 부족한 것으로 나타난다.

5) 제도상의 문제

환경분쟁조정위원회가 소음·진동 등의 피해에 대하여 피해자와 가해자의 양 당사자 간에 원만한 피해배상을 위하여 환경피해의 구제기준을 마련하여 수인한도와 피해액 산정요령을 공표하였으나, 이러한 환경분쟁조정제도는 법적으로 강제집행력이 있는 것이 아니라 당사자 간에 합의의 효력 밖에 없으므로, 당사자가 이에 승복하지 않거나 또는 이에 승복하여도 이를 집행하지 않

는 경우에는 다시 법원으로부터 판결을 받아야 이를 집행할 수 있도록 하고 있다.

또한 사례분석을 통하여 살펴 본 결과, 동해고속도로 4차선 확장공사와 관련하여 공사 도중과 이후의 소음, 분진에 의한 피해가 우려되어 현지 조사 후 보상조치 한 경우가 있는 반면 김제시 죽산면 국도변에 있는 소제마을에서 고속도로의 건설의 경우는 피해범위의 객관적 입증이 곤란하고 사업의 적법성을 이유로 보상하지 아니 하였다.

이는 공익사업 시행으로 인하여 수인한도를 넘는 침해가 발생하였다고 인정되는 경우에도 토지보상법 등에 보상의 근거규정이 없다는 이유로 보상을 하지 않고 있는 것이다. 다만 도로공사의 경우에는 도로공사 내규에 의해 건물 등이 도로구역에 인접하여 종래의 목적대로 사용하는 것이 현저히 곤란한 것인지를 자체 판단하여 보상해주고 있다.

또한 보상이 이루어지는 경우에도, 동일한 침해에 대해 사업시행자별로 보상 여부가 다르게 나타나고 있다.

이처럼 통일적 기준이 확립되어 있지 않고, 배상액의 산정도 명확하지 않아 동일한 사업시행자라 하더라도 사안에 따라 달리 적용될 소지가 있어 안정성이 저해되고 있다

2. 보상 범위와 기준 개선방안

1) 손실보상의 범위

일반적으로 적법한 공익사업에 의한 침해가 특별한 희생인 경우에 손실보상의 대상이 되므로 사업시행자 밖의 침해에 따른 손실보상 여부는 발생된 피해 또는 발생이 예견되는 피해가 특별한 희

생에 해당되고, 또한 그 피해가 당해 공익사업의 시행으로 인한 것인지에 대한 인과관계가 입증되는 경우 손실보상의 대상이라고 할 수 있다. 다만, 소음·진동 등에 의한 침해는 인과관계 및 수인한도의 판정이 어렵고 불확실한 경우가 많으므로, 발생이 예견되는 피해의 경우에는 그 발생이 확실히 예견되는 것에 국한되어야 할 것이다.

따라서 예견되는 피해의 사업손실보상의 범위를 물리적·기술적 손실에 해당되는 재산적 손실 중에서 발생빈도 수가 많은 건축물과 축산물 손실부터 제한된 범위 내에서나마 범위를 정할 필요가 있다.

2) 인과관계의 판단

소음·진동에 의한 사업시행지 밖의 침해의 경우 인과관계의 판단이 어렵고 불확실한 경우가 많이 있을 수 있으며 양당사자 간에 견해의 대립이 있기 쉽다. 불법행위에 의한 손해배상에서는 통상 인과관계의 증명을 피해자 측이 하는 것이 원칙이다. 그러나 소음·진동에 의한 침해의 경우는 특성상 그 작용 메커니즘이 복잡하고 과학적으로 입증하는 것이 곤란한 일이 많고, 인과관계의 증명을 위해서는 다액이 소모되는 등 현실적으로 피해자가 인과관계를 입증하기는 어려운 점이 많다.

따라서 피해자 측은 그 개연성을 증명하는 것으로 족하고 가해자 측에서 인과관계가 없다는 것을 증명하지 않으면 인과관계가 존재하는 것으로 보아야 할 것이다. 즉 당해행위가 없었다면 그 결과침해가 발생하지 않았을 것으로 볼 수 있는 경우에는 인과관계를 인정되어야 한다.

다만, 한국도로공사의 자체 내부규정(용지업무처리예규)에서 30m 거리를 기준으로 실무자가 불

가피할 경우에 대하여 인과관계를 판단하여 보상하고 있는 점을 감안할 때 인과관계의 개연성을 판단할 수 있는 사업시행지 밖의 영향 범위를 설정할 필요가 있다.

또한, 정형화되어 있지 않은 유형의 사업의 시행과의 인과관계 판정에 특별한 전문적인 지식이 필요할 경우에는 공신력 있는 하나의 보상전문위원회를 정하여 인과관계를 규명하여 시행하는 것이 바람직할 것이다.

3) 수인한도의 판단

수인한도란 통상 일반인이 사회생활상 견디내지 않으면 안 되는 범위를 말하고, 이 판단은 물적 손해가 있는 경우에 그 손해 등의 정도가 현저한지 아닌지에 의한다.

수인한도의 판단기준이 소음·진동 피해와 같이 정형화되어 있지 아니한 곳에서는 피해의 성질과 정도, 침해행위의 양태와 정도, 사업의 공공성, 피해방지대책의 기술적, 경제적 가능성, 공법적 기준의 준수 여부, 지역성, 금지에 의한 가해자의 손해, 선후관계 등을 종합적으로 비교·검토하여 판단한다. 소음의 경우는 소음진동규제법 등의 기준을 초과하는지의 여부가 1차적인 판단기준으로 활용될 수 있을 것이다. 그러나 침해의 유형과 침해를 받는 대상물, 처한 상황 등에 따라 수인한도도 달라질 수 있으므로 항상 동일한 기준이 적용되는 것은 아니다. 도로에서 발생한 자동차 소음에 의해 인근의 학교에 조용한 학습분위기 조성을 유지하지 못한다면 소음의 정도가 소음진동규제법상의 기준 이하라 하더라도 수인한도를 초과한 것으로 볼 수 있다. 또한 소음을 받는 자가 병자나 노약자 등의 경우에도 소음기준치 등은 낮게 적용될 수

있다.

중앙환경분쟁조정위원회는 환경피해구제기준을 제정하여 수인한도를 공표하였다. 그러나 소음·진동도(dB)만을 나타내고 소음진동규제법상의 규제기준의 지역특성과 발생원으로부터의 거리 등이 감안되어 있지 아니하여 규제와 보상이 달리 적용될 소지가 있다. 또한, 동일한 기준 아래서도 피해 대상(학교, 병자나 노약자 등)에 대한 가중치가 감안되지 않고 있어 당사자 간에 합의가 되지 않는 경우에 소송으로 이어질 수 있다. 한편 한국도로공사는 자체내규에서 사업시행지 밖의 손실에 대하여 거리기준을 두어 수인한도를 판단하고 있다. 따라서 앞서 본 바와 같이 보상과 규제가 연결될 수 있도록 소음·진동도(dB)와 함께 지역특성과 발생원으로부터의 거리, 피해 대상의 상황 가중치 등을 고려하여 개선할 필요가 있다.

4) 보상액의 산정기준

토지보상법상의 간접보상 규정을 유추적용할 수 있는 사안의 경우에는 형평의 원칙상 동일한 보상이 될 수 있도록 이에 준하여 보상하는 것이 바람직하게 보인다. 예를 들면, 교통소음 등에 의해 인근가옥에서 생활을 지속할 수 없어 이전이 필요한 경우에는 토지보상법 제59조 내지 제61조를 유추적용하여 공익사업지구 안에 편입되는 것으로 보아 보상할 수 있다. 일시적인 공사소음으로 일시적으로 영업을 중단하는 경우에는 토지보상법 제47조의 영업의 휴업보상을 유추 적용하여 휴업기간의 손실을 보상할 수 있을 것이다.

그러나 토지보상법을 유추 적용할 수 없고 정형화되어 있지 않은 소음·진동에 의한 피해의 경우에는 앞서 제기한 건축물에 대한 보상기준을

개선하기 위해서 일차적으로 적절한 조치로 기능의 회복이 가능한 경우에 기능회복에 소요되는 비용을 보상함을 원칙으로 해야 할 것이다.

다음으로 기능의 회복이 불가하나 이전이 가능한 경우에는 이전에 소요되는 비용과 이전에 따른 부대적 손실을 보상하고, 셋째로 기능회복이나 이전 기타의 방법으로도 구제가 불가능한 경우에는 편입되는 것으로 보아 보상하되 종전의 건축물과의 가치차액과 신축건물의 실제소요 공사비 차액도 보전하여 주는 것이 필요하다.

5) 보상의 범위와 기준의 법제화

사업손실보상에 있어 그 범위와 기준을 설정하는 것과 함께 통일된 기준에 따라 일관성 있게 피해를 보상할 수 제도를 마련하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

소음·진동피해와 같은 사업손실에 대하여 실정법상 간접침해보상에 관한 보상 규정이 없지만, 실무적으로는 일정한 범위의 보상을 행하고 있으므로 보상 법리상의 문제가 존재하고 있다고 할 수 있다. 또한 개별법상의 보상 규정이 없어 보상을 하지 못함으로써 실무상 많은 민원이 제기됨에 따라 사업시행자가 보상근거를 내부 규정으로 정하고 있는 경우도 있다.

중앙환경분쟁조정위원회는 '2006년도 환경피해 구제기준'을 공표하여 2006. 1. 1부터 시행하고 있으며, 구제기준 및 피해액 산정요령을 공표하여 피해자와 가해자 간에 발생한 피해내용·기간에 따라 피해배상기준액 추정이 가능토록 당사자 간에 피해 배상 합의를 유도하고 있다. 그러나 피침해자와의 합의나 중재에 대한 피해액을 추정할 수 있는 가이드라인만을 제시하는 것에 그침으로

써 여전히 인과관계 규명과 배상액에 대한 다툼이 상존하고 있다.

관례는 소음·진동 등의 사업손실과 관련하여 구공특법(현 토지보상법)상의 간접보상을 유추적용하여 보상을 인정하고 있다.

한편, 토지보상법 제79조에서 규정된 기타 토지에 관한 비용보상 등에서 공익사업의 시행으로 인하여 취득 또는 사용하는 토지(잔여지를 포함한다) 외의 토지에 통로·도랑·담장 등의 신설 그 밖의 공사가 필요한 때에는 그 비용의 전부 또는 일부를 보상하도록 하고 있고, 동법 시행규칙 제59조 내지 제65조에서는 공익사업시행지구 밖의 토지 등의 보상으로 규정하여 보상의 근거를 두고 있다.

따라서 피침해자와 사업시행자 간에 분쟁을 줄이고 원활한 사업 시행과 보상의 형평성을 기하기 위하여 소음·진동으로 인하여 발생하는 피해를 사업시행지구 밖의 보상에 하나의 법령으로 규정하여 통일된 기준과 안정성을 도모하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

V. 결론

공익사업의 시행에 있어 공사의 실시 중이나 완료 후에 사업 시행지 밖에 미치는 소음·진동 등에 의한 침해는 사업시행자와 피침해자 간의 분쟁으로 인하여 사업에 막대한 지장을 줄 뿐만 아니라 사업손실이나 소송 등의 형태로 처리하게 되어 시간과 비용을 낭비하는 결과를 초래하게 한다.

‘환경정책기본법’ 제31조 제1항의 환경오염 피해에 대한 무과실책임 규정과 최근의 관례에서 보

면 전통적으로 과실책임 원칙으로 하는 손해배상의 영역이 일부 영역에서는 손실보상의 영역이 되는 등의 경향으로 발전되고 있다. 이러한 경향을 볼 때 소음·진동으로 인한 사업손실의 피해구제에 대하여 본 연구에서 다루고자 하는 사업손실의 보상의 범위와 기준을 우선 정립하는 것이 무엇보다 시급하다 할 것이다.

사업손실의 보상의 범위와 기준을 정함에 있어 문제가 되는 것은 첫 번째로 소음·진동에 의한 피해가 각 부문에서 여러 가지 형태로 비정형적으로 나타나기 때문에 일률적으로 그 피해의 범위를 일일이 열거할 수 없어 그 범위를 정하기가 어렵다는 점이다. 두 번째로 인과관계의 판단에 있어 누가, 어디서, 어떻게 개연성과 입증은 어느 정도의 개연성 확보와 입증 책임의 문제이며, 세 번째로 기존 수인한도의 구제기준이 소음진동규제법상의 규제기준과 다르고 통일된 기준이 없다는 것이다. 네 번째는 보상액의 산정기준이 피침해자의 입장을 감안하지 않아 산정액에 대한 불만으로 인하여 민원과 소송이 끊이지 않는다는 점이다. 다섯 번째는 이러한 범위나 기준이 지속력이 없어 일관성과 형평성을 결여하고 있다는 것이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서 먼저 보상의 범위를 예견되는 재산적 손실 중에서 발생빈도가 많은 건축물과 축산물 손실부터 제한된 범위 내에서나마 범위를 정할 필요가 있다. 두 번째로 인과관계를 입증하는 데 어려움이 많으므로 피해자 측은 그 개연성을 증명하는 것으로 족하고 가해자 측에서 인과관계가 없다는 것을 증명하되 인과관계의 개연성을 판단할 수 있는 사업시행지 밖의 영향 범위를 설정할 필요가 있다 하겠다. 또한, 하나의 보상전문위원회를 정하여 인과관계를 규명

하여 시행하는 것이 바람직할 것이다. 세 번째로 수인한도의 기준은 보상과 규제를 연결할 수 있도록 소음·진동도(dB)와 함께 지역특성과 발생원으로부터의 거리, 피해 대상의 상황 가중치 등을 고려하여 개선하고 하나의 기준으로 통일할 필요가 있다. 네 번째 보상액의 산정기준은 피해의 원상회복을 위하여 중전의 대상물과의 가치차액과 건물의 경우, 신축 건물의 실제 소요 공사비 차액도 보전하여 주는 것이 필요하다. 마지막으로 피침해자와 사업시행자 간에 분쟁을 줄이고 원활한 사업시행과 보상의 형평성을 기하기 위하여 소음·진동으로 인하여 발생하는 피해의 범위와 기준을 사업시행지구 밖의 보상에 하나의 법령으로 규정하여 통일된 기준과 안정성을 도모하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

더불어 이러한 과제가 실효성을 거두어 공익사업이 원활하게 추진되기 위해서는 피해가 발생한 이후에 소송을 통하여 손해배상을 청구하는 데 걸리는 많은 시간과 비용을 절감하기 위해서 피해가 명확히 예견되는 경우에는 피해 발생 후 손실로 보상하는 방안도 고려되어야 할 것이다.

(제2호). 한국감정평가연구원.
 장운. 2002. "사업손실보상의 평가기준과 산정방법에 관한 회계학적 연구". 한양대학교 대학원 박사학위 논문.
 차태환. 2001. 사업손실에 대한 보상. 토지보상법연구 제11집.
 한국감정평가협회. 2005. 감정평가관련판례 및 질의회신(제III권).
 한국감정평가연구원. 2001. 공익사업에 따른 간접침해보상의 범위와 한계에 관한 연구.
 한국수자원공사. 2000. 6. 보상정보 제15호.
 환경부 중앙환경분쟁조정위원회. 2005. 환경분쟁조정현황.
 환경부 중앙환경분쟁조정위원회. 2006. 3. 31. 환경분쟁 조정현황.
 小高剛. 1986. "いわゆる みそ・かき補償について 名城法學 3巻 別冊・長尾教授還暦記念."
 阿部泰隆. 1982. 講義行政法Ⅱ.
 今村成和. 損失補償制度の研究.

- 논문 접수일 : 2006. 7. 18
- 심사 시작일 : 2006. 7. 21
- 심사 완료일 : 2006. 8. 22

참고문헌

건설교통부. 2000. 6. 공공용지의취득및손실보상제도 개선방안 연구(Ⅱ) : 손실보상기준 개선방안.
 김태훈·이효주. 2005. 소음·진동피해의 평가기준에 관한 연구. 한국부동산연구원
 박윤훈. 2000. 최신행정법강의(상). 박영사.
 석종현. 2003. 간접침해보상에 관한 소고. 감정평가연구 제13집

ABSTRACTS

A Study on the Range and Standard of the Business Loss Compensation for Noise and Vibration Damage

Je-Ho Choi Ph. D. Candidate, Dept. of Real Estate Studies, Kangwon Univ.
Young-Ki Moon Professor, Dept. of Real Estate Studies, Kangwon Univ.

※ Key words : Compensation for Business Loss, Noise and Vibration Damage, Range and Standard of the Compensation

What is most urgent in relieving damage, is setting the scope and standards for the compensation to facilitate the damage relief from the business loss.

The problems are firstly, due to the atypical nature of the damage from noise or vibration, it is hard to set the scope of the compensation. Secondly, when judging the causal relationships, it is difficult to obtain probability, and to tell who is responsible for the verification. Thirdly, the standards for the existing damage relief from the acceptable level of noise or vibration is different from that under the noise/vibration-related regulations. Forth, the standards for calculating the compensations do not consider the position of the victim. Lastly, since these scopes or standards are not legally binding, they lack consistency and impartiality.

To solve these problems, firstly, the scope of compensation should be set even if it is limited, in the beginning, to the buildings and livestock losses that are highly frequent among expected property losses. Secondly, the proof of the causal relationships should be made in the way in which the victim proves the probability and the harmer proves the absence of the causal relationships. Thirdly, the standards for the acceptable level should be improved and unified into one, considering the dB of noise and vibration, regional characteristics, distance from the source of the noise or vibration, the added weight of the circumstances of the victim, etc. Forth, the standards for the compensation calculation should include the difference in value from the previous objects, and as for buildings, the difference in the actually spent construction cost should be also included in the compensation for newly built ones. Fifth, the scope and standards of damage should be regulated as an Act and added to the Clause stipulating the compensation for the outside of the business site.