

Research Paper

군소음보상제도의 구조적 한계와 제도 개선 방향에 관한 연구

이준호* · 류훈재**

한국공항공사*, 서울시립대학교 도시빅데이터융합학과**

A Study on the Structural Limitations of the Military Noise Compensation System and Directions for System Improvement

JunHo Lee* · HunJae Ryu**

Korea Airports Corporation*

Dept. of Urban Big Data Convergence, University of Seoul**

요약: 본 연구는 2020년에 제정된 「군용비행장·군사격장 소음 방지 및 피해 보상에 관한 법률」의 구조적 한계를 분석한다. 현행 제도는 군사활동으로 인한 주민 피해에 대해 금전적 보상에 치중하고 있어, 실질적 피해 감소나 구조적 해결에는 미치지 못하고 있으며, 국방부와 지방자치단체 간의 역할 분담이 불명확하고, 도시계획, 토지이용, 환경정책과의 연계 부재로 인해 피해의 반복과 행정적 비효율이 지속되고 있다. 한편, 국외 사례 분석 결과, 선진 제도는 단순한 현금 보상에 그치지 않고 이주, 토지매입, 용도제한, 장기관리계획 등을 결합한 예방적 관리체계를 운영하고 있다. 이에 본 연구는 보상 중심에서 관리 중심으로의 패러다임 전환을 제안한다. 이를 위해 법률적 개편, 다기관 협력체계 구축, 주민 참여 기반의 거버넌스 강화가 필요하며, 군사작전의 정당성과 주민의 삶의 질이 조화될 수 있는 지속가능한 제도 설계를 제시한다.

주요어: 군소음보상제도, 공공책임, 제도개선, 예방적 관리체계, 지속가능 정책

Abstract: This study examines the structural limitations of the 「Military Airfields and Military Firing Ranges Noise Prevention and Compensation Act」 (enacted in 2020). The current system focuses primarily on monetary compensation for residents affected by military operations, failing to achieve substantial noise reduction or structural solutions. Ambiguities in the division of responsibilities between the Ministry of National Defense and local governments, along with the lack of coordination among urban planning, land-use, and environmental policies, have resulted in recurring damages and administrative inefficiencies. In contrast, international cases show that advanced systems operate preventive management frameworks that integrate relocation, land acquisition, zoning restrictions, and long-term management plans, rather than relying solely on cash compensation. Accordingly, this study proposes a paradigm shift from compensation-centered to management-centered policy. To achieve this, legal reform, establishment of multi-agency cooperation systems, and the strengthening

of governance based on resident participation are required. The study ultimately presents a sustainable institutional design that harmonizes the legitimacy of military operations with the quality of life of local residents.

Keywords: Military Noise Damage Compensation System, Public Responsibility, Institutional Reform, Preventive Management Framework, Sustainable Policy

I. 서론

국가안보를 위한 군사시설의 작전 활동은 일정 수준의 소음을 필연적으로 수반한다. 그러나 현행 제도는 이러한 피해에 대해 구조적 개선보다는 현금 보상을 중심으로 대응하고 있어, 정책의 실효성과 지속가능성에 대한 비판을 받고 있다. 2020년에 제정된 「군용비행장·군사격장 소음 방지 및 피해 보상에 관한 법률」(이하 군소음보상법)은 군사활동으로 인한 주민 피해에 대해 금전적 보상을 규정하고 있으나, 이는 구조적 해결책 이라기보다 사후적이며 소극적인 한시적 조치에 불과하다(홍정현·하용훈, 2021).

현행 제도는 피해를 인정한 뒤 금전을 지급하는 방식에 치우쳐 있으며, 이는 소음 문제를 근본적으로 해결하려는 정책 의지의 부재를 드러내며, 그 결과 피해의 반복과 구조적 고착을 초래하고 있다(홍정현·하용훈, 2021). 군사시설의 입지와 운영에 따른 주민 피해는 단순한 경제적 보상으로 대체될 수 없는 문제로, 토지 이용계획, 도시계획, 주거정책, 환경정책 등과의 정합성을 바탕으로 선제적이고 구조적으로 접근이 필요하다(U.S. DoD, 2020; Riverside County ALUC, 2023). 특히 국방부는 군사작전의 필연성을 강조하면서도, 피해를 줄이기 위한 부대 이전·통합, 비행 패턴 조정, 계획적 이주 및 토지매입 등 근본적 해결책에는 소극적인 태도를 보여왔다(Tan, 2022). 이에 따라 정책 대응은 금전 보상이라는 형식적 수단에 머물고 있어, 실질적인 소음 저감이 아닌 행정적 책임 회피로 평가될 수 있다.

더욱이 소음 피해 지역은 본래 주거 제한이나 용도 제한이 수반되어야 할 지역임에도 불구하고, 국가와 지방정부는 도시계획 및 건축허가 과정에서 이를 충분히 고려하지 않았다(Rajé et al., 2022). 이러한 점은 중앙정부의 공간관리 책임과 지방정부의 도시계획 권한 행사 사이의 조정 부재로 이어져, 양자 간 구조적 책임 회

피를 고착화하고 있다. 이러한 상태가 지속될 경우, 제도 개선 없이 현금 보상 중심의 체계를 유지하는 것은 국가안보와 주민 삶 모두에 부정적 영향을 미칠 가능성이 크다(Xie et al. 2023).

이에 본 논문은 군소음보상제도의 정책적 한계와 법적 모순을 분석하고, 현금 보상 중심의 수동적 대응에서 벗어나 이주·이전·용도 제한 등의 구조적 해결 중심 제도 개편의 필요성을 제기한다. 나아가, 군의 작전 정당성과 주민의 삶의 질이 양립 가능한 책임 기반의 제도 설계를 통해, 공공성과 정책 책무성의 균형을 구현하는 실질적 개편 방향을 제시하고자 한다.

II. 군소음보상법의 제정 배경과 한계

1. 제정 배경과 입법 경위

군사시설 인근 주민들은 수십 년 동안 군용기 및 사격장 소음으로 인한 일상생활 불편과 정신적 피해를 겪어왔으나, 국가 차원의 일관된 보상 체계는 부재하였다. 이에 따라 피해 주민들은 개별적으로 민사소송을 제기하는 방식으로 대응하였고, 이 과정에서 행정적 부담과 사법적 불확실성이 누적되었다(강문수 외, 2014). 이러한 제도적 공백 속에서 헌법재판소는 2011년 3월 31일, 군사활동으로 인한 소음피해가 국민의 기본권을 침해할 수 있으며, 입법적 조치가 필요하다는 헌법불합치 결정을 내렸다(헌재 2011. 3. 31. 2008헌마 146 등). 현재는 소음 피해가 '공공의 필요'에 따른 희생이라 하더라도 수인 한도를 초과할 경우 정당한 보상이 이루어져야 한다고 판시하였다. 이 결정에 따라 2020년 군소음보상법이 제정되었으며, 비로소 법률에 근거한 정형화된 보상 제도가 마련되었다.

2. 보상 중심 제도의 한계와 구조적 결함

군소음보상법은 군사시설의 운영으로 발생하는 소

음·진동 피해를 정량화하여 피해 정도에 따라 금전적 보상을 지급하는 것을 핵심으로 한다(강문수 외, 2014). 보상 기준은 환경부의 소음도(웨클, WECPNL) 기준을 바탕으로 설정되며, 일정 수준 이상의 소음이 지속적으로 발생하는 지역을 피해구역으로 지정하고, 해당 지역 주민을 대상으로 심의위원회의 의결을 거쳐 보상 대상자를 확정한다. 보상금은 국방부 예산에서 편성되어 지방자치단체를 통해 지급된다. 이 제도는 과거 국가를 상대로 한 개별 손해배상 소송을 제도적으로 흡수하려는 목적에서 출발하여 일부 사법적 분쟁을 완화시켰다. 그러나 그 입법 취지에는 배상책임을 명확히 하기보다는 배상 범위를 제도적으로 제한하려는 정책적 목적이 작용하였다(홍정현·하용훈, 2021).

그 결과 군소음보상법은 태생적으로 사후적·제한적 보상 중심 구조를 벗어나지 못하였고, 피해 원인을 제거하거나 생활환경을 개선하는 구조적 조치를 포함하지 못했다. 더욱이 피해 지역은 본래 도시계획, 토지 이용, 주거환경 개선 등 공공정책 간의 통합적 조정이 필요한 공간 영역임에도 불구하고, 법률은 소음의 지속성과 입지 조건에 대한 근본적 조정 없이 보상만을 중심으로 설계되어 있다. 이로 인해 피해의 구조적 원인은 그대로 유지되고, 제도는 행정 편의적 보상 절차에 머물러 정책적 신뢰와 실효성을 확보하지 못하고 있다. 나아가, 계획적 이주, 부대 이전, 용도 제한 등 근본적 대응 수단은 법령상 명문화되어 있지 않거나 사실상 집행되지 않고 있다. 이는 본 제도의 수동적 대응성을 강화시키고, 장기적으로 갈등의 구조적 재생산을 초래한다.

3. 행정 구조의 이원화와 책임 한계

군소음보상법은 국방부를 주무부처로 규정하지만, 실제 보상 대상자 선정과 보상금 집행은 지방자치단체가 수행한다. 반면 도시계획 수립과 건축 인허가를 담당하는 지방정부는 군사시설 주변의 소음 피해 가능성을 인지하고도 별도의 용도제한이나 주거제한 조치를 시행하지 않은 경우가 많다. 이처럼 중앙정부와 지방정부가 각각의 기능을 수행하면서도 소음 관리에 대한 실질적 조정 메커니즘은 부재하다. 그 결과 “입지 허용→피해 발생→보상 지출”이라는 비효율적 순환 구조가

반복되고 있으며, 중앙·지방 간 역할 불일치로 인해 책임이 분산되고 실질적 대응력은 약화되고 있다(Xie et al. 2023). 이러한 제도 설계상의 이원성은 군소음 관리 정책의 구조적 취약성으로 이어지며, 정책적·법적 쟁점의 근본적 배경을 형성한다.

III. 현행 제도의 구조적 문제와 법적 쟁점

현행 군소음보상제도의 핵심 문제는 단순한 보상액이나 기준의 형평성에 있지 않다. 제도 설계와 운영이 “피해 인정→보상 지급→피해 재발”의 순환을 구조적으로 재생산한다는 데 본질적 한계가 있다. 이는 우발적 행정 오류가 아니라, 사후 보상에 고정된 제도 설계가 예방적·구조적 개선을 제도 운영의 핵심에서 배제함으로써 그 중요성을 실질적으로 우선하지 않은 데서 비롯된 결과이다.

1. 제도의 구조적 한계

첫째, 군사작전의 불가피성을 전제로 하는 법체계 속에서, 피해 자체를 줄이기 위한 구조적 개선(비행 패턴 조정, 이전·통합 등) 노력(Tan, 2022)이 정책 과정에서 배제되어 있다. 군소음보상법은 피해 발생 이후의 금전 보상에 초점을 두고 있으며, 사전적·예방적 수단은 고려 대상에서 제외된다.

둘째, 토지이용계획과 도시계획이 이원적 운영으로 인해 군사시설 주변의 주거지 확산이 방지되고 있다. 이에 대해 중앙정부는 조정 기능을 실질적으로 수행하지 않으며, 국방부와 지방자치단체는 각자의 권한만을 강조함으로써 행정적 책임을 회피하고 있다(Xie et al., 2023).

셋째, 군사시설의 고정성과 주거지의 확장성 사이의 공간 충돌을 조정할 법·제도적 장치가 미비하며, 존재 하더라도 실효성이 낮아 갈등이 반복된다(Rajé, 2022). 결과적으로 군 작전과 주민 삶의 조정 없는 정책 구조가 형성되어, 단기적 보상에만 의존하는 체계가 고착되고 있으며, 이는 제도 신뢰 저하와 갈등 해결 역량의 약화를 초래한다.

2. 보상 대상의 범위와 기준의 한계

군소음보상법은 군용비행장과 사격장 주변에서 일정 소음도 이상이 발생하는 지역 주민에게 보상금을 지급하도록 규정하고 있다. 그러나 이 기준은 연평균 소음도에 근거하고 있어 야간 집중 소음, 반복적인 비행 소음, 특정 시간대의 소음 편중 등 실제 주민이 체감하는 피해를 충분히 반영하지 못한다. 또한 소음지도는 일정 조사기간의 평균값에 의존하여 작성되므로, 비행 고도 변화, 훈련 일정의 불규칙성, 계절별 비행 빈도 차이 등과 같은 작전 환경의 변동성을 반영하기 어렵다. 지역별 지형, 건축밀도, 방음시설 설치 여부, 민감계층 분포 등은 동일한 소음이라도 체감 피해를 크게 변화시키는 요인으로 작용하므로 평균값이 아닌 당일 측정된 최고 Lmax값을 별도로 고려할 필요가 있다. 이러한 환경적 요인과 소음 특성이 반영되지 않을 경우, 실제 생활 피해와 평균 소음도 사이에 괴리가 발생하며, 장기적으로는 주택가격 하락과 같은 경제적 피해로 이어질 수 있음이 선행 연구에서 보고된 바 있다(Batóg et al., 2019).

3. 보상 중심 구조가 군 작전의 정당성과 수용성에 미치는 영향

군의 작전활동은 헌법 제5조가 명시하듯 국가의 존립과 국민의 생명 보호를 위한 필수적 공공 행위이다. 그럼에도 현행 제도는 작전으로 인한 소음을 '피해'로 간주하고, 이를 민사적 금전보상으로 대응함으로써, 공공성과 사익 간 구조적 긴장을 초래한다. 이로 인해 군사행위가 사회적으로 '피해 유발 행위'로 인식될 위험이 있으며, 이는 장기적으로 군 작전의 정당성에 대한 사회적 공감대와 정책적 지지를 점진적으로 침식하는 구조적 요인으로 작용하게 된다. 또한, 국방부가 수행하는 전략적 활동에 대한 반복적 보상은 방위산업의 안정성, 군 정책 일관성, 군 조직의 사기, 국민의 안보 인식에도 부정적 영향을 줄 수 있다(홍정현·하용훈, 2021). 결국, 소음에 대한 획일적 보상 구조는 군 작전의 불가피성과 공공성을 제도적으로 충분히 뒷받침하거나 설명하는데 구조적 제약을 초래한다.

또한 헌법 제23조 제3항은 재산권의 수용·사용 또는 제한은 공공필요에 따라 정당한 보상이 이루어져야 한

다고 규정한다. 군소음보상법은 이를 근거로 일정 수준 이상의 소음 피해를 재산권 침해로 간주하지만, 군소음은 본질적으로 국가안보를 위한 정당한 공적 행위의 부산물이다. 이를 일률적으로 사권 침해로 해석하는 것은 공공복리 원칙과 충돌할 소지가 있다. 특히 현행 자동보상 구조는 피해의 실제 정도와 관계없이 일정 기준 초과 시 일률적 보상을 허용하여, 과잉보상 또는 형식보상이 반복되는 결과를 초래한다. 이는 피해의 구체성과 개별성을 반영하지 못한 채 제도의 지속가능성과 사회적 수용성을 훼손하는 요인으로 작용한다.

4. 국가배상법, 헌법재판소 판례, '공공의 희생'의 법적 함의

국가배상법 제2조는 공무원의 위법행위로 인한 손해배상을 전제로 하지만, 군소음은 통상 고의나 과실이 없는 정당한 군사작전의 결과이므로 원칙적으로 불법행위 성립이 어렵다. 다만 대법원은 사회통념상 수인한도 초과 시 국민의 기본권을 침해한 경우에는 예외적으로 국가의 손해배상 책임을 인정해 왔으며, 이러한 판례 흐름 속에서 군소음보상법이 제정되었다. 그러나 현행 법은 국가의 공적 작전 활동에 대한 위법성 판단 없이 일정 기준 초과 시 자동 보상을 인정함으로써, 국가배상법과의 경계를 모호하게 만들고 공공성과 법적 책임의 구분을 흐리고 있다.

헌법재판소 역시 군사활동으로 인한 소음 피해에 대해 공공의 목적과 기본권 보호의 균형을 적용하며, 공공희생의 범위를 넘어 수인 한도 초과 시 정당보상이 필요하다고 본다(헌법재판소 2008헌마689 등). 이는 단순한 금전 산정 문제가 아니라 국가가 행정계획과 시설 입지 단계에서 부담해야 할 구조적 책임을 요구한다. 그러나 현 법제는 이를 단순한 보상산정 절차로 처리하여 공공의 책임 원리를 충분히 구현하지 못한다는 비판을 초래한다.

한편, 헌법학의 '공공의 희생(Public Sacrifice)' 이론은 공공목적 실현 과정에서 특정 개인에게 특별한 희생이 집중될 경우 정당한 보상이 필요하다는 원리로, 군사작전과 같은 고도의 공공행위에서 발생하는 소음 역시 사권 침해만으로 볼 것이 아니라 국가방위의 사

회적 비용으로 평가될 여지가 있음을 시사한다(김철수, 2017). 다만 이러한 해석은 피해에 대한 보상의 필요성을 부정하지 않으며, 오히려 공공성·기본권 보호 간 조화를 전제로 한다. 따라서 정당보상은 필수적이되, 그것이 소음 문제 해결의 유일한 대응수단으로 고착되어서는 안 되며, 비행절차 조정·완충공간 확보 등 구조적 저감, 군-지자체 간 제도적 조정, 주민 참여 기반의 공동체 협의가 병행되는 예방 중심의 정책 체계로의 전환이 요구된다.

5. 공공행위에 대한 금전 보상 사례 비교

국가의 공공행위에 대한 금전보상은 국내외에서 일부 사례가 존재하나, 대부분은 공적 기능 수행의 필요성과 피해 정도 사이의 비례성이 충족될 때에만 인정된다. 이는 공공목적을 위해 수행된 국가작용이 원칙적으로 사회 전체의 이익을 위한 불가피한 활동이라는 점에서, 경미한 불편이나 일반적 손실은 구성원이 감수해야 할 부담으로 보되, 특정 개인이나 지역에 과도한 희생이 집중될 경우에만 국가의 보상 책임이 발생한다. 국내에는 공익사업에 따른 토지수용 보상, 「공항소음방지 및 주변지역 지원에 관한 법률」에 따른 방음시설 설치·이주 지원, 그리고 군소음보상법에 따른 금전 보상 등이 존재한다. 이들 제도는 일정 요건을 충족하는 피해에 대하여 법률에 근거한 보상을 허용하지만, 도시계획이나 환경정책과의 유기적 연계가 미흡하여 실질적 이주나 공간 재조정으로까지 이어지는 경우는 드문 실정이다.

국제적으로는 미국 연방항공청(FAA)의 NCP(Noise Compatibility Program)에 따른 이주 및 토지 매입 지원, 독일 연방군(Bundeswehr)의 이동소음지역 주거 환경 개선 지원, 일본의 항공자위대 비행장 주변 소음 피해 보상 제도 등이 있다. 특히 미국의 경우, 일정 수준 이상의 항공기 소음이 반복적으로 발생하는 지역에 대해 도시계획과 연계하여 주택 매입, 방음 보조, 학교 이전 등의 조치를 병행하고 있으며, 독일 또한 소음 민감 지역에 대해 보조금 지급과 더불어 주택 구조개선 및 공간관리 규정을 함께 운영한다(FAA, 2020; Bundeswehr, 2022; Japan Ministry of Defense, 2020).

이들 국제적 제도들은 단순한 금전 보상에 머물지

않고, 토지 매입·이주·용도 제한 등 구조적이고 공간적 조치를 병행하여 장기적으로 해결을 도모하는 반면, 한국의 군소음보상제도는 여전히 사후적 보상 중심에 집중되어 있어 근본적 문제를 해소하는데 한계를 지닌다.

IV. 법령검토

1. 소음보상에서 이주·토지매입 중심으로 전환

현행 군소음보상법은 금전 보상을 중심으로 운영되고 있으나, 반복적이고 누적된 고강도 소음 피해에 대해서는 단순한 손해배상만으로 실질적인 회복이 어렵다. 특히 1종 소음구역에 해당하는 지역은 거주 자체가 건강권 침해와 직결되며, 이 경우 따라 실질적 이주 지원 또는 공공 토지매입이 불가피하다. 따라서 금전적 보상 중심의 현 체계에서 벗어나 구조적 대응 방식로의 제도 전환이 필요하다.

이미 환경영향평가 제도에서는 일정 지역은 건축 제한 또는 주거 부적합 지역으로 판정하는 사례가 있으며, 이는 공항, 철도, 고속도로 등 기반시설 주변의 보상 및 관리 방식과 유사하다. 이러한 사례에 비추어 볼 때, 군사시설 인접 지역 또한 단순 보상보다는 계획적 이주와 토지매입을 중심의 관리체계로 전환되어야 한다.

이를 위해 국방부와 국토교통부, 지방자치단체 간 협력 체계를 구축하고, 토지이용계획의 전면 재검토 및 고위험 지역 선별을 통해 공공 매입 및 이주 지원 대상을 법적으로 지정하는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이 과정에서는 주민의 의견 수렴과 협의 절차, 보상 방식에 대한 선택권 보장이 포함되어야 하며, 절차적 정당성을 확보해야 한다. 나아가 향후 공공계획 수립 과정에서 주민 참여를 제도화하고, 공동체적 공감대 형성을 통해 갈등을 최소화해야 한다. 이러한 접근은 주민의 자기결정권을 보장하고, 정책 수용성을 제고하는 동시에 제도의 실효성과 지속 가능성을 높이는 방향으로 작동할 수 있다.

2. 고도제한, 용도제한 등 토지이용계획 연계

현재 군은 「군사기지 및 군사시설 보호법」 등 관련 법령에 따라 고도제한과 비행안전표면에 기초한 경사

Table 1. Comparison of height limitation criteria applied to civil aviation and military facilities

Category	Civil Aviation (Airport-Oriented)	Military Facilities (Base-Oriented)
Legal Basis	Aviation Safety Act, Article 129, Enforcement Rules and Notifications	Protection of Military Bases and Installations Act, and Internal military directives
Operating Authority	Ministry of Land, Infrastructure and Transport (MOLIT)	Ministry of National Defense (MND), Joint Chiefs of Staff, and Respective service headquarters and bases
Restriction Method	Obstacle Limitation Surfaces (OLS) – horizontal, conical, and other standard surfaces	Base-specific height restrictions and slant-surface limitations (autonomously designated)
Regional Applicability	Uniform national standards with minor adjustments by airspace characteristics	Customized per base; no unified or standardized criteria
Information Disclosure	Fully notified and published in public databases	Non-disclosed or partially restricted information
Linkage with Urban Planning	Integrated with building permits, zoning, and development controls	Weak linkage; frequent cases of overlapping or conflicting regulations
Predictability for Residents	High	Low
Regulatory Consistency	Nationwide uniform standards	Vary by individual base

형 높이 제한(사선제한)을 적용하고 있으며, 이를 통해 기지 주변의 건축물 높이와 개발행위가 제한된다. 이러한 규제는 항공기 운항 안전 확보를 위한 것이지만, 민간항공 분야와 달리 기준과 절차가 비공개적·자율적 방식에 의존해 일관성과 예측 가능성이 낮다는 지적이 제기된다. 그 결과 지자체의 도시계획과 충분히 연계되지 못한 채 별도의 규제로 운영되면서 중복 규제나 상충 가능성이 나타나고, 주민 입장에서도 행정적 예측 가능성이 떨어지는 문제가 발생한다. 따라서 소음 등급 중심의 피해 구분만으로는 부족하며, 건축물 용도·높이·개발행위 제한을 지방계획조례에 반영하여 군사시설 주변 공간 규제와의 정합성을 확보할 필요가 있다.

민간항공 부문에서는 「항공안전법」에 따라 공항 주변에 고도제한과 장애물 제한표면(Obstacle Limitation Surface, OLS) 기준이 일관되게 적용되고, 국토교통부가 이를 중앙집중적으로 관리하며 공개한다. 반면 군사시설의 고도제한은 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 근거하지만, 기지별 자율 기준과 비공개 관행으로 인해 지역 간 형평성과 규범성이 결여되어 있다. 이에 국방부는 기지별 자율 기준을 국가기본계획 수준에서 표준화 및 명문화하고, 국토부의 민간항공 기준과의 상호 일관되도록 정비할 필요가 있다. 이러한 기준은 도

시계획과의 연계를 통해 법제화함으로써, 예측 가능한 협의체제와 일관된 규제 구조를 형성할 수 있다. 결국, 고도제한은 군사작전 보호 수단을 넘어 예방적 계획 도구로 기능해야 하며, 이를 위해 주민·지자체·중앙정부가 참여하는 공동 관리체계(Cooperative Governance)가 필요하다(FAA, 2020). Table 1은 민간항공과 군사시설의 고도제한 기준을 비교하여 보여준다.

3. 장기적 관리계획과 국가책임 강화

군사시설 주변의 소음 문제는 단기 보상으로 해결될 수 있는 사안이 아니라, 환경·주거·국방이 복합된 장기적 정책과제이다. 따라서 피해지역을 ‘장기관리 구역(Long-term Management Zone)’으로 지정하고, 국가 주도의 연차별 피해 완화계획을 수립할 필요가 있다(Hikotani et al., 2023). 이 관리계획에는 방음시설 설치, 소음감시망 구축, 주민 건강영향조사, 정보공개, 갈등조정 절차 등이 포함되어야 하며, 이를 국방부, 환경부, 국토부, 지자체 등 다기관 협력체계(Multi-agency Governance) 하에 추진해야 한다.

특히, 정책의 이행 책임은 중앙정부에 두되, 지역사회와의 협력 거버넌스를 통해 실행력과 수용성을 동시에 확보해야 한다(Hikotani et al., 2023). 이를 위해 관리 계획에 주민 참여형 정책 점검, 갈등 예방 절차, 보상이

력 공개 등의 장치를 제도화할 필요가 있다.

이러한 장기관리체계는 도시계획 및 주거정책과 연계된 공간관리 기반의 통합 프로그램으로 발전시킬 수 있다. 결과적으로 군과 지역사회 간 신뢰 회복, 작전 정당성과 주민 삶의 질의 조화를 도모하며, 공공정책의 형평성과 국가책무성 강화를 위한 기반이 될 것이다.

V. 국제사례 비교 분석

1. 미국: Noise Compatibility Program (NCP)

미국 연방항공청(FAA, 2023)은 14 CFR Part 150 - Airport Noise Compatibility Planning에 근거하여 소음 영향지도(Noise Exposure Map, NEM)를 작성하고, Noise Compatibility Program(NCP)을 통해 이주보조금, 토지매입, 방음시설 지원, 개발행위 제한 등 종합적 소음 관리체계를 운영한다. 이 프로그램은 단순한 피해 소음 노출 지역의 체계적 구역화와 토지이용 조정, 사전적 완화 대책 시행에 중점을 둔다.

FAA는 Part 150 Study를 통해 공항별 소음등고선을 정량화하고, 이를 개발허가 제한, 방음공사, 이주 지원 등 각종 완화조치와 직접 연결하며, 특히 지자체·연방 정부가 협력하여 소음영향권 내 주택을 매입하고 주민의 이전을 지원하는 공공수용형 이주 프로그램을 운영한다. 또한 군사시설의 경우에도 환경영향평가(Environmental Impact Statement, EIS) 과정에서 지역사회 의견수렴과 합의 기반 관리가 제도적으로 반영되어 있다(Hikotani, 2023; ICAO, 2021).

2. 독일: Bundeswehr Lärmschutzrichtlinie

독일은 FluLärmG(항공소음법) 및 연방군의 Lärmschutzrichtlinie der Bundeswehr(연방군 소음보호 지침)에 따라 군사시설과 훈련장 주변의 소음 관리체계를 운영한다(Germany, 1971; Bundeswehr, 2022). 이 지침은 법령 수준의 구속력은 없지만, 군사훈련과 민간 토지이용을 조정하는 준법적 기준으로 기능한다.

특히 독일은 고정식 사격소음뿐 아니라 항공기·헬기, 전차·군용차량 등이 사격장으로 이동할 때 발생하는 이동소음(mobiler Lärm)까지 평가범위에 포함하여 소음영향을 산정한다. 이동소음은 포탄이나 발사체의 비

행음이 아니라, 군사장비의 기동·이착륙·주행 등 반복적 운영 과정에서 발생하는 일상적 성격의 소음을 의미하며, 독일은 이를 관리체계에 편입함으로써 소음피해 산정의 현실성과 정확성을 높이고 있다. 일정 기준을 초과하는 지역에는 방음시설 설치, 건축제한, 주택보조금, 이주 지원 등을 단계적으로 시행하며, 군사시설의 신설 및 이전 시에는 소음영향지도 작성과 완충지대 확보를 의무화하여 작전활동과 지역계획 간 충돌을 예방한다. 예컨대 슈투트가르트 Panzer Kaserne 기지 인근에서는 주민협약의 완충벽 설치를 통해 훈련소음을 실질적으로 감소시킨 사례가 보고된 바 있다.

3. 일본: 항공기지 주변 보상 및 이주 정책

일본은 「공용비행장 주변에서의 항공기소음에 의한 피해 방지 등에 관한 법률」¹⁾(공공용비행장항공기소음법, 1967)에 근거하여, 공항 및 항공자위대 기지 주변 소음영향권을 5단계 등급으로 구분한다(Japan Ministry of the Environment & MLIT, 1967). 3~5등급(중·고강도) 지역에는 이주보조, 방음공사, 생활보조금, 재산가치보전금 등이 지급되며, 지방자치단체와 방위성이 공동으로 협의기구를 운영해 주민 의견을 수렴하고 정책의 투명성을 높인다. 특히 요코타(Yokota)·가데나(Kadena) 기지 주변에서는 주택매입 및 이주보조를 병행하는 장기적 생활권 조정정책이 시행되고 있다.

4. 국제 사례의 시사점과 적용 가능성

국제 사례를 종합하면, 토지이용 및 환경관리 중심의 통합대응체계가 일반화되어 있다. 피해 발생 이전 단계에서 사전 예방, 환경영향예측, 개발행위 제한, 이주 및 토지매입 등이 결합되어 있으며, 이 조치는 모두 지역계획 및 도시계획과 연계되어 운영된다(ICAO, 2021; WHO, 2018). 또한 대부분의 국가는 주민 의견을 반영하는 공식 협의기구를 운영하며, 중앙정부와 지방정부 및 군이 공동으로 책임을 나눈 구조를 구축하고 있다. 이는 군사작전의 공공성을 전제로 하되, 민간 생활환경 피해에 대해서는 국가가 제도적 책임을 부담한

1) 共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律

다는 공통 원리를 보여준다.

반면 한국의 군소음보상법은 소음 피해를 일정 수치로 정량화하여 사후 일률적인 금전 보상에 머물고 있다. 토지이용계획과의 연계, 사전적 예방계획, 주민 참여 절차 모두 미흡한 실정이다. 따라서 향후 제도 개선은 다음과 같은 방향으로 이루어질 필요가 있다. 피해 발생 이전의 관리와 조정 중심의 대응 체계를 구축하고, 도시 및 지역계획과의 실질적인 연계를 강화해야 하며, 주민 참여 기반의 제도 운영의 정착과 중앙·지방·군 간 역할과 책임 분담을 명확화해야 한다. 이러한 전환은 단순 보상 중심 구조의 한계를 극복하고, 공공성과 지속가능성을 확보하는 군소음 관리정책의 구조적 전환을 가능하게 하는 실질적 토대가 될 것이다.

VI. 종합 분석 및 제도 개선 방향

군소음보상제도는 소송 중심의 배상 체계를 행정 절차형 보상으로 전환했다는 점에서 제도적 진전을 이루었으나, 여전히 피해의 사후적 보상에 머물러 헌법상 공공복리 원칙 및 행정의 정당성 확보라는 근본 과제를 해결하지 못하고 있다. 이에 따라 향후 제도 개선은 법률 구조, 행정체계 및 이해관계자 조정, 관리 패러다임, 통합 거버넌스, 토지계획의 연계성 강화라는 다섯 가지 측면에서 종합적으로 이루어져야 한다.

1. 법률적 개편 방향

현행 군소음보상법은 국가의 공적 작전 활동에 대해 정형화된 금전 보상을 전제로 하고 있어, 헌법상 공공복리 원칙 및 행정의 제도적 정당성과 충돌할 수 있는 구조적 한계를 내포한다. 이에 따라 다음과 같은 법률 개정 방향이 필요하다.

첫째, 보상 기준의 정성적 요소를 법률상에 명시해야 한다. 단순한 정량적 수치(예: 웨클 기준)에만 의존해서는 안 되며, 주거환경의 질적 수준, 생계형 피해 여부, 소음의 누적 노출 정도, 건강 영향 등 복합적인 요소를 반영하는 보상 체계로 개편되어야 한다.

둘째, 계획적 이주, 토지매입, 장기관리계획 등 구조적 대응수단이 법률에 명문화되어야 한다. 금전 보상만으로는 근본적 피해를 해소할 수 없으며 실질적 완

화 조치의 법적 근거가 필요하다.

셋째, 군사시설 보호구역의 지정 기준과 지방자치단체의 도시계획 간 연계 기준을 명확히 규정해야 한다. 이는 규제의 중복 또는 충돌로 인한 주민 혼란을 방지하고, 예측 가능한 토지이용 및 개발계획이 가능하게 한다.

2. 행정체계 및 이해관계자 조정 구조의 정비

군소음보상제도의 실효성을 확보하기 위해서는 국방부 중심의 단일 행정구조에서 벗어나, 환경부, 국토교통부, 지방자치단체 등 관련 부처와의 수평적 협업을 기반으로 한 다기관 협력체제로 전환이 요구된다(장수연, 2024).

소음 영향지역의 지정 및 고도제한 등은 도시계획과 연동되어야 하며, 지자체의 도시계획 수립 권한과 조화를 이루는 방향으로 운영되어야 한다. 또한 군사시설 주변지역은 특별관리구역 또는 공공갈등관리구역으로 지정하여, 별도 예산 확보 및 행정 조치 계획이 체계적으로 운영될 수 있도록 법적 기반이 마련되어야 한다.

또한 군소음 문제는 군, 지방정부, 주민 간 권한 충돌과 이해 갈등이 구조적으로 발생하기 때문에, 공식적인 조정 기구의 도입이 필요하다. 지금까지는 일방적인 소음지도 공표와 금전 보상 방식에 의존하면서, 주민 반발과 행정 불신이 반복되었고, 갈등은 제도적 해결보다는 임시적 합의에 머무르는 경우가 많았다. 이를 개선하기 위해 다음과 같은 제도 도입이 요구된다.

첫째, 국방부·지자체·주민 대표가 공동으로 참여하는 군소음관리위원회를 법제화하되, 현재 중앙위원회와 지방위원회 간의 역할 분리와 소통 단절로 인해 현장의 의견이 충분히 전달되지 않는 문제를 개선할 수 있도록 양자 간 연계 구조를 제도적으로 구축해야 한다. 이를 통해 군·지자체·주민 간 정보를 공유하고, 지역별 특성을 반영한 조정 기능을 정례적으로 수행할 수 있게 한다.

둘째, 도시계획 변경이나 개발사업 승인 시 군사시설의 작전 영향을 사전에 분석하고, 주민 피해를 예측하는 ‘군사시설 운영영향평가 제도’를 도입하여 토지이용계획과 군사작전 간의 충돌을 사전에 조정한다.

셋째, 환경분쟁조정위원회는 「환경분쟁조정법」이 전제하는 환경피해에 한정된 기구이므로, 군소음보상법이 별도로 존재하는 상황에서는 군사활동으로 인한 이주, 개발제한, 누적피해 등을 포괄적으로 다루기 어렵다. 따라서 이러한 조정 기능은 국방부 산하 군소음관리위원회가 담당할 수 있도록 제도적 정비가 필요하다.

3. 보상에서 관리로의 패러다임 전환

반복적이고 획일적인 보상 중심의 대응은 피해자의 구조적 고통을 심화시키고, 동시에 군 작전 유지에도 제약을 초래할 수 있다. 따라서 사후 보상 중심 구조에서 선제적 관리 중심 체계로 전환이 필요하다. 이를 위해 다음과 같은 정책 수단을 단계적으로 도입할 수 있다.

- 군 작전 일정 및 주요 소음 발생 정보의 사전 고지 제도화
 - 군 기지 주변 토지매입 또는 완충지대 조성 공공 재정 배분 확대
 - 군사시설 현대화 및 저소음 기술 도입을 위한 장기 투자계획 수립
 - 소음 예측·감시 시스템 도입 및 실시간 정보 공개
- 이러한 관리 중심의 접근은 반복적인 보상 지출 구조를 탈피하고, 중장기적으로 지역사회의 정책 수용성과 행정 신뢰도를 높이는 기반이 될 것이다.

4. 민·군 통합 소음관리체계 구축

현행 군소음보상법은 군용항공기와 민간항공기의 소음을 별도로 규율하지만, 실질적으로는 소음의 원인에 관계 없이 동일한 생활환경 내에서 주민에게 영향을 미친다. 따라서 민·군 소음을 통합적으로 관리하고 보상하는 방향으로 제도 개선이 필요하다.

첫째, 군용항공기와 민간항공기의 소음을 구분하지 않고 통합 측정·평가함으로써, 실질적 피해 중심의 보상 구조로 전환해야 한다. 이는 지역 간 형평성과 정책 일관성 확보에도 기여할 수 있다.

둘째, 군 소음보상금은 국방예산과 분리하여, 교통특별회계 등 민간항공기 소음보상 재원과 통합 운영되도록 조정해야 한다. 이를 통해 군 전력 유지 목적의 예

산이 보상 지출로 과도하게 전용되는 구조를 방지할 수 있다.

셋째, 민간공항과 군 비행장이 함께 운영되는 통합 공항이나 비행소음과 사격소음이 동시에 발생하는 지역에서는, 소음영향도와 보상기준, 대응조치 등을 공동 절차와 재원체제로 관리할 수 있도록 민·군 연계 특별법 제정 또는 국토교통부와 국방부 간 협약 체계 구축이 필요하다.

이러한 통합 소음관리체계는 소음의 원인보다 피해자의 관점에서 제도를 설계함으로써, 보상의 실효성과 지속가능성을 동시에 확보할 수 있다.

5. 토지계획과 국가·지자체 공동책임 체계 확립

군사시설 주변 소음 문제는 단순한 작전 결과로 원될 사안이 아니라, 장기간에 걸친 토지이용계획의 부재와 도시계획 관리의 미흡이 누적된 구조적 결과이다. 본래 사격장과 비행장 주변은 군 작전 특성과 위험을 고려하여 일정 수준의 주거 개발 제한이 선행되어야 하나, 지방자치단체는 관련 연계 규정과 제도적 기반이 미흡한 상황에서 실효성 있는 제한 조치를 충분히 적용하지 못했다. 이는 지자체의 계획·관리 기능의 한계이자, 국가가 군사시설 주변 토지이용을 체계적으로 조율하지 못한 제도적 공백이 동시에 작용한 결과로 볼 수 있다. 따라서 향후 정책은 국가와 지자체가 군사시설 주변의 토지이용을 공동으로 관리하는 체계를 구축하는 방향으로 전환될 필요가 있다.

먼저 군사시설 인근의 주거지 확대를 엄격히 제한하고, 도시계획과 연계된 토지이용 제한 제도의 실효성을 확보해야 한다. 이미 주거지가 형성된 지역의 경우, 소음 영향도, 주민 거주 안정성, 군 작전 필요성을 종합적으로 고려하여 부대 이전 또는 통합을 적극적으로 검토해야 한다. 마지막으로 소음 영향 지역에 대한 관리 책임을 중앙정부와 지방정부가 공동으로 수행할 수 있도록 제도적 정비가 필요하며, 소송이나 분쟁 발생 시 공동 대응 체계를 구축해야 한다.

이러한 전환은 단순한 피해 보상에서 나아가 구조적 원인 해소를 위한 제도적 대응으로 이어져야 한다.

VII. 결론

본 연구는 군소음보상법의 법적 구조와 정책적 운용상의 문제점을 검토하고, 헌법적 정합성, 제도적 타당성, 그리고 국제사례와의 비교를 통해 개선 방향을 제시하였다. 군사시설은 국가안보를 위한 필수 기반이며, 그 작전 수행 과정에서 발생하는 소음은 불가피한 결과이다. 그럼에도 현행 군소음보상법은 일정 기준 이상의 소음을 사의 침해로 간주하여 금전적 보상만을 지급하는 방식으로 운영되고 있다. 이러한 구조는 헌법상 공공복리 원칙과의 충돌, 국가배상법과의 법리적 불일치, 작전활동의 정당성 훼손, 정책 실효성 부족 등 복합적 한계를 노출한다. 또한 보상금 지급이 반복되는 행정 대응은 주민의 체감 피해를 해소하지 못한 채 재정적 부담으로 고착되고 있으며, 소음 문제의 본질이 일회성 손해가 아닌 구조적 갈등임을 고려할 때, 단기 보상이 아닌 장기적 관리와 조정 중심의 제도 개편이 요구된다.

국제 사례는 이러한 한계를 보완한 다양한 관리 모델을 보여준다. 미국, 독일, 일본 등은 소음 피해 지역을 단순한 보상 대상이 아닌 계획적 관리구역으로 설정하고, 소음 예방, 이주 지원, 도시계획 연계, 공동 협의체 운영 등 복합적 수단을 결합하고 있다. 특히 군사시설과 민간항공 인프라가 혼재하는 지역에서는 공역 이용 기준과 고도 제한 기준을 통합하거나 상호 연계함으로써, 도시계획과 군사작전 간 갈등을 사전에 조정하는 체계를 마련하였다. 반면 우리나라의 경우 민간항공과 군사시설 부문에서 상이한 고도 제한 규정과 기지별 자율기준이 병존하고 있어, 토지이용계획의 예측 가능성과 주민의 신뢰 확보를 저해하고 있다. 따라서 군사작전구역과 민간 공역 간 중첩 구역에 대해 고도 제한 기준의 통합 및 정합성 있는 조정체계 구축이 시급하다.

이에 따라 군소음보상제도의 개선 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 보상 중심에서 관리 중심 체계로의 전환을 통해 피해 예방과 조정을 중심으로 한 대응 구조를 확립한다. 둘째, 이주와 토지매입 등 구조적 대안을 법제화하고, 도시계획과 연계한 실질적 환경 개선 방안을 마련한다. 셋째, 지자체와 주민이 참여하

는 거버넌스 기반 실행체계를 구축하고, 절차적 정당성을 확보한다. 넷째, 헌법적 정합성과 정책의 지속가능성을 고려한 기준 정비 및 법률 개정을 추진한다.

결론적으로, 군소음보상제도는 단순한 피해 보상 장치에 머물러서는 안 된다. 국가의 공공책임과 주민의 삶의 질이 조화를 이루는 구조적이고 제도적인 관리체계로 전환되어야 하며, 이를 위해 예방 중심의 법제 개편과 이해관계자 간 협력 기반의 거버넌스 구축이 필요하다. 이러한 전환은 국가안보의 정당성과 주민 생활환경의 권리가 상호 보완적으로 존중되는 지속가능한 공공정책 체계로 발전하는 토대가 될 것이다.

References

- 홍정현, 하용훈. (2021). 군용비행장-군사격장 소음 방지 및 피해 보상에 관한 법률의 개선 방향. *한국소음진동공학회논문집*, 31(6), 654-660.
- Hong, J. H., & Ha, Y. (2021). Possible Improvement to the 「Military Airfields and Military Firing Ranges Noise Prevention and Compensation Act」. *Transactions of the Korean Society for Noise and Vibration Engineering*, 31(6), 654-660. <https://doi.org/10.5050/KSNVE.2021.31.6.654>
- U.S. Department of Defense. (2020). Department of Defense Instruction 4715.13: *DoD Operational Noise Program*. Washington, D.C.: DoD.
- Riverside County Airport Land Use Commission. (2023). *March Air Reserve Base Compatibility Use Study (Final Report)*. Riverside County, CA.
- Tan, X. W. (2022). The Announcement Effect of Military Airbase Relocation on Property Prices. *SSRN Electronic Journal*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4658608>
- Rajé, F., Dimitriu, D., Radulescu, D., Burtea, N., & Hooper, P. (2022). Competing Agendas for Land-Use Around Airports. In: Leylejian, L., Covrig, A., & Maximova, A. (eds) *Aviation Noise Impact Management*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-91194-2_6

- Xie, J., Zhu, L., & Lee, H. M. (2023). Aircraft Noise Reduction Strategies and Analysis of the Effects. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 20(2), 1352. <https://doi.org/10.3390/ijerph20021352>
- 강문수, 김기홍, 이세진. (2014). 군 소음피해에 대한 보상법의 타당성 연구. 경제·인문사회연구회 미래사회 협동연구총서 14-16-01.
- Kang, M., Kim, K. H., & Lee, S. J. (2014). A Study on the Validity of the Legislation for Compensation of Military Noise Damage. Cooperative Research Series on Future Society 14-16-01, *National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences* (NRC).
- Batóg, J., Forys, I., Gaca, R., Gluszak, M., & Konowalczyk, J. (2019). Investigating the Impact of Airport Noise and Land Use Restrictions on House Prices: Evidence from Selected Regional Airports in Poland. *Sustainability*, 11(2), 412. <https://doi.org/10.3390/su11020412>
- 헌법재판소. (2008). 현재 2008헌마689 결정. 헌법재판소 결정집 20-1하.
- Constitutional Court of Korea. (2008). Decision 2008 Hun-Ma689 – Constitutionality of Military Noise Compensation. *Collection of Decisions 20-1 Ha*.
- 김철수. (2017). 헌법학개론. 박영사.
- Kim, C. S. (2017). Introduction to Constitutional Law. Pakyoungsa.
- Federal Aviation Administration (FAA). (2020). 14 CFR Part 150 - Airport Noise Compatibility Planning. Washington D.C.: U.S. Department of Transportation.
- Bundeswehr. (2022). Lärmschutzrichtlinie der Bundeswehr (Noise Protection Directive). Berlin: Federal Ministry of Defence.
- Japan Ministry of Defense. (2020). Act on Measures for the Prevention of Aircraft Noise in the Vicinity of Public Airfields. Tokyo: MOD.
- da Silva, B. A. C., Santos, G. S., & Gomes, R. de A. (2020). Land use policy in the vicinity of airports: Analysis and lessons learned from the Brazilian situation. *Land Use Policy*, 90, 104314. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104314>
- Hikotani, T, Horiuchi, Y., & Tago, A. (2023). Revisiting negative externalities of US military bases: The case of Okinawa. *International Relations of the Asia-Pacific*, 23(2), 325-349. <https://doi.org/10.1093/irap/lcac002>
- International Civil Aviation Organization (ICAO). (2021). Doc 9829: Guidance on the Balanced Approach to Aircraft Noise Management (4th ed.). Montréal: ICAO.
- Germany. (1971, as amended). Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG) [Aircraft Noise Act]. Bundesgesetzblatt I.
- Japan Ministry of the Environment & Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT). (1967, as amended). Act on Prevention of Noise from Aircraft around Public Airports (Act No. 98 of 1967). Tokyo: Government of Japan.
- World Health Organization (WHO) Regional Office for Europe. (2018). Environmental Noise Guidelines for the European Region. Copenhagen: WHO Europe. ISBN 9789289053563
- 장수연. (2024). 군사시설 주변지역 갈등관리와 행정협력체계 개선방안. 한국행정연구원 정책보고서.
- Jang, S. Y. (2024). Improving conflict management and inter-agency cooperation around military installations. Korea Institute of Public Administration Policy Report.