

소 장

원 고 김연태외 1,307명(별지 원고목록 참조)

피 고 국토교통부장관

새만금국제공항 개발사업 기본계획 취소소송

청구취지

1. 피고가 2022. 6. 30. 국토교통부 고시 제2022-372호로 행한 새만금국제공항 개발사업 기본계획을 취소한다.
2. 소송비용은 피고의 부담으로 한다.

청구원인

I. 들어가며

1987. 12. 10. 당시 민정당 노태우 대선후보의 선거공약으로 시작된 새만금사업은 시작부터 사업에 따른 환경파괴, 경제성 평가 등이 제대로 이루어지지 않았고 오로지 정치적 목적하에 진행된 사업입니다. 1991. 11. 새만금 방조제 물막이 공사가 시작된 이후 환경 문제와 경제성 문제 등으로 부침을 거듭하던 공사는 급기야 방조제 공사가 가져올 생태파괴의 심각성을 국민들이 인식하게 되면서, 삼보일배로 대표되는 반대운동과 새만금사업에 반대하는 소송 등으로 전국민적 반대에 직면하다 2006. 4. 21.에서야 물막이 공사를 완료하였습니다.

물막이 공사가 완료되는 날 새만금 갯벌을 삶의 터전으로 살아가던 못 생명들의 삶도 그렇게 사라져갈 수 밖에 없었습니다.

그리고, 이 사건 처분으로 진행될 새만금국제공항은 새만금 방조제 건설에도 불구하고, 해수유통으로 근근히 생명력을 이어나가고 있는 새만금 방조제 내 유일한 갯벌인 수라갯벌의 매립을 계획하고 있습니다.

새만금 방조제 사업을 통해 한번 훼손된 자연은 원상복구가 어렵고, 정치적 목적으로 진행된 대규모 토목사업의 종착역은 경제발전이라는 허울 속에 또 다른 사회적 손실을 야기할 뿐이라는 것을 수많은 개발사업을 통해 확인한 바 있습니다.

새만금 사업은 아직 끝나지 않은 사업입니다. 그것은 개발이 완료되지 않았다는 의미가 아니라, 아직 현세대와 미래세대가 함께 공유할 수 있고, 갯벌을 터전으로 살아가는 못 생명들과 공유할 수 있는 공간으로서 수라갯벌을 통해 생명과 생명의 그물들을 이어갈 수 있는 복원의 여지가 남아 있다는 것을 의미합니다.

더욱이 기후위기 시대에 탄소흡수원으로서 갯벌의 가치가 더욱 중요시되는 현재, 그 필요성도 인정되지 않는 공항을 신설하기 위해 갯벌을 매립하고, 운송수단 중 가장 많은 탄소배출원인 항공기를 위한 공항을 설치하는 것은 전지구적 기후위기 대응에 역행하고 정부의 2050 탄소중립사회 건설이라는 정책적 목표에도 불부합한다는 점에서 이 사건 새만금국제공항 개발사업 기본계획은 결코 용납될 수 없으며, 수라갯벌은 자연 그대로 두어야 합니다.

II. 당사자 지위 및 이 사건 처분

1. 원고의 지위

원고들은 기후위기 시대에 역행하고 사업 필요성도 인정되지 않는 새만금국제공항 건설을 반대하는 국민들로서 이 사건 공항은 무분별한 지역공항 건설의 폐해를 그대로 답습하는 반경제적 토건사업이며, 탄소흡수원이자 새만금호에 마지막 남은 수라갯벌 매립의 위법성과 온실가스감축목표를 위반한 이 사건 처분의 위법성을 확인받고자 이 사건 소송에 참여한 국민들입니다.

2. 피고의 지위 및 이 사건 처분

피고는 2022. 6. 30. 국토교통부 고시 제2022-372호로 공항시설법 제4조 제1항에 따라 새만금국제공항 개발사업 기본계획 처분(이하 이 사건 기본계획처분이라 합니다.)(갑제1호증)을 행한 처분청입니다.

피고의 이 사건 처분은 공항시설법 제4조 제5항에 따른 공항·비행장개발예정지역이 지정고시가 포함되고, 위 예정지역은 동법 제10조에 따라 행위제한을 받게 되며, 기본계획 수립을 위해 전략환경영향평가를 거쳐야 한다는 점에서 이 사건 기본계획은 행정소송법 제19조의 처분에 해당된다 할 것입니다.

Ⅲ. 이 사건 처분 진행 경과 및 사업내용

1. 이 사건 처분 진행 경과

이 사건 처분의 진행경과는 다음과 같습니다.

- 08. 9. 10. 광역경제권 30대 선도프로젝트 발표(국토부)
- 16. 5. 제5차 공항개발 중장기종합계획(2016~2020)수립(국토부)
- 16. 12. 새만금 신공항 항공수요 조사 연구 착수(국토부)

- 17. 5. 국가 주도 새만금 사업 추진 대통령 지역공약 반영
- 18. 3. 새만금 국제공항 항공수요 조사(국토부)
 - * 2025년 67만명, 2055년 133만명(새만금 수요 고려시엔 210만명)
- 18. 11. 12. 국가균형발전 기반 구축사업 신청(전북도 -> 국가균형위)
- 19. 1. 29. 2019 국가균형발전 프로젝트 예타면제 사업선정(기재부)
- 19. 6. 새만금 신공항 사전타당성 검토 연구보고서(아주대 산학협력단, (주) 유신) *b/c 0.479
- 19. 8. 29. 새만금신공항 사전타당성 검토 완료(국토부)
- 19. 11. 사업계획 적정성 검토 완료(KDI) * 총사업비 7,796억 원
- 20. 6. 새만금신공항 기본계획 수립용역 착수(국토부)
 - * 주요 취항노선(일본, 중국, 동남아 등), 이용항공기(C급)
 - * 항공수요 예측, 타당성 분석, 공항의 규모, 건설 및 운영계획 수립
- 21. 5. 27. 전략환경영향평가서(초안) 협의요청(국토부→환경부)
- 21. 9. 6. 전략환경영향평가서(본안) 협의요청(국토부→환경부)
- 21. 9. 제6차 공항개발 종합계획(2021~2025년)(국토부)
- 21. 10. 20. 전략환경영향평가서(본안) 제1차 보완요구(환경부→국토부)
 - * 세계자연유산(서천갯벌) 보전과 관리영향, 조류항공기 충돌평가, 사업 예정지인근 법정보호종(흰발농게, 금개구리, 맹꽁이) 서식지 보전가치평가
- 21. 11. 보완서 제출(국토부→환경부)
- 21. 12. 23. 재보완요구(환경부→국토부)
- 22. 1. 24. 재보완서 제출(국토부→환경부)
- 22. 2. 28. 전략환경영향평가 조건부 동의(환경부)
- 22. 5. 19. ‘새만금국제공항 개발사업 기본계획(안)’ 열람공고(국토부)
- 22. 6. 2. ‘새만금국제공항 개발사업 기본계획(안)’ 의견제출 마감기한
- 22. 6. 30. 새만금국제공항 개발사업 기본계획(피고)

2. 이 사건 처분의 내용

이 사건 처분은 현 군산공항에서 서측으로 1.35km 이격된 전북 군산시 옥서면 인근 새만금개발 사업구역 1권역 내 매립 등으로 확보되는 3,403,054㎡ 면적에 아래와 같은 규모의 공항시설 등의 설치를 계획하고 있습니다.

구 분		시설규모	비고
활주로		2,500m × 45m, 1본	
유도로		직각유도로 폭 27m, 2본	
계류장		34,596㎡	5대 주기(제비용 1개소 포함)
여객터미널	계	15,010㎡	1,052천인/년 ('58)
	국내	4,785㎡	536천인/년
	국제	10,225㎡	516천인/년
화물터미널		750㎡	8천톤/년 ('58)
주차장		22,757㎡	696면
진입도로		연장 450m, 폭 30m	4차로
항행안전시설		ILS(계기착륙시설) 등	CAT- I

이 사건 처분에 따라 공항개발예정지역으로 고시된 도면은 아래와 같습니다.



IV. 이 사건 처분의 위법성

1. 처분의 근거 법률 및 관련 법률

<공항시설법>

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다

9. “공항개발사업”이란 이 법에 따라 시행하는 다음 각 목의 사업을 말한다.

가. 공항시설의 신설·증설·정비 또는 개량에 관한 사업

나. 공항개발에 따라 필요한 접근교통수단 및 항만시설 등 기반시설의 건설에 관한 사업

다. 공항이용객 및 항공과 관련된 업무종사자를 위한 사업 등 대통령령으로 정하는 사업

제3조(공항개발 종합계획의 수립)

① 국토교통부장관은 공항개발사업을 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 5년마다 다음 각 호의 사항이 포함된 공항개발 종합계획(이하 "종합계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

제4조(공항개발 기본계획의 수립)

① 국토교통부장관은 공항 또는 비행장을 개발하려면 공항 또는 비행장의 개발에 관한 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다. 다만, 공항시설 또는 비행장시설의 개량에 관한 사업 등 대통령령으로 정하는 경미한 개발사업의 경우에는 기본계획을 수립하지 아니할 수 있다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공항 또는 비행장의 현황 분석
2. 공항 또는 비행장의 수요전망
3. 공항·비행장개발예정지역 및 장애물 제한표면
4. 공항 또는 비행장의 규모 및 배치
5. 건설 및 운영계획
6. 재원조달계획
7. 환경관리계획

8. 그 밖에 공항 또는 비행장 개발 및 운영 등에 필요한 사항

<건설기술진흥법>

제47조(건설공사의 타당성 조사)

- ① 발주청은 시행하려는 건설공사에 대하여 계획 수립 이전에 경제, 기술, 사회 및 환경 등 종합적인 측면에서 적정성을 검토하기 위하여 타당성 조사를 하여야 한다.
- ② 발주청이 발주한 타당성 조사 용역을 수행한 건설기술용역사업자는 수요예측 자료 등 국토교통부령으로 정하는 자료를 용역 완료 후 지체 없이 발주청에 보고하여야 한다.
- ⑥ 제1항에 따른 타당성 조사 대상 건설공사의 범위, 타당성 조사의 방법 및 절차, 제4항에 따른 수요예측과 이용실적 차이의 평가시점 및 방법 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

<건설기술진흥법 시행령>

제68조(기본구상)

- ① 발주청은 건설공사를 시행하려면 다음 각 호의 사항을 검토하여 공사내용에 관한 기본적인 개요(이하 "기본구상"이라 한다)를 마련하여야 한다.
 1. 공사의 필요성
 2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 도시·군관리계획(이하 "도시·군관리계획"이라 한다) 등 다른 법령에 따른 계획과의 연계성
 3. 공사의 시행에 따른 위험요소의 예측
 4. 공사예정지의 입지조건
 5. 공사의 규모 및 공사비
 6. 공사의 시행이 환경에 미치는 영향
 7. 법 제52조제1항에 따라 작성된 동일하거나 유사한 건설공사의 사후평가서의 내용
 8. 건설사업관리의 적용 여부, 공사의 기대효과, 그 밖에 발주청이 필요하다고 인정하는 사항
- ② 발주청은 기본구상을 마련할 때에는 제86조제7항에 따라 국토교통부장관이 고시하는 기준을 참고하여야 한다.

<국가재정법>

제38조(예비타당성조사)

① 기획재정부장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제4호의 사업은 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업으로 한다.

1. 건설공사가 포함된 사업
2. 「국가정보화 기본법」 제15조제1항에 따른 정보화 사업
3. 「과학기술기본법」 제11조에 따른 국가연구개발사업
4. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업

⑤ 기획재정부장관은 제2항제10호에 따라 예비타당성조사를 면제한 사업에 대하여 예비타당성조사 방식에 준하여 사업의 중장기 재정소요, 재원조달방안, 비용과 편익 등을 고려한 효율적 대안 등의 분석을 통하여 사업계획의 적정성을 검토하고, 그 결과를 예산편성에 반영하여야 한다.

⑥ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상사업의 선정기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

<국가통합교통체계효율화법>

제18조(타당성 평가)

① 공공기관의 장 및 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 사업시행자(같은 법 제9조제1항에 따라 사업을 제안한 자를 포함한다. 이하 "교통시설개발사업 시행자"라 한다)는 공공교통시설의 신설·확장 또는 정비사업(이하 "공공교통시설 개발사업"이라 한다)이 포함된 국가기간교통망계획, 중기투자계획 등을 수립하거나 공공교통시설 개발사업을 시작하기 전에 제3항에 따른 투자평가지침에 따라 해당 계획 또는 사업의 타당성을 평가하여야 하며, 해당 연도의 평가대상 공공교통시설 개발사업의 목록과 평가계획을 매년 2월말까지 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.

이 사건 처분을 위하여는 위 근거법령 및 관련 법령과 같이 각종 사업타당성 분석이 실시되어야 하며, 위 사업타당성 분석을 통해 우수한 자연환경을

침해하면서까지 이 사건 사업의 실시가 불가피하다는 점이 입증되어야 합니다. 그러나, 2019. 6. 새만금 신공항 사전타당성 검토 연구보고서에서 확인되듯이 이 사건 공항건설에 따른 경제성분석 결과는 b/c 0.479에 불과하여, 그 자체로도 사업의 경제성이 없다는 점이 확인될 뿐입니다. 또한, 인근 국제공항으로서 청주국제공항과 무안국제공항이 위치하고 있기에 중복되는 국제공항의 추가 설치필요성은 더더욱 인정되기 어렵고, 전국에 산재된 공항들의 적자운영은 이 사건 처분으로 건설하고자 하는 새만금국제공항의 미래 또한 암울하다는 것을 보여주고 있습니다.

2. 수라갯벌 및 이 사건 사업부지의 환경적 중요성

가. 갯벌의 가치

갯벌은 조수의 간만에 따라 주기적으로 노출을 반복하는 모래나 펄로 된 평평한 해안을 의미하는 것으로, 새만금갯벌은 새만금방조제 공사가 시작되기 전에는 전국 갯벌 면적 2,601km²의 7.9%, 전라북도 갯벌 321.6km²의 65%에 해당하는 208km²(20,800ha)의 면적을 가진 대규모 갯벌이었고, 만경강과 동진강이 유입되면서 바다와 만나는 곳에 형성된 하구갯벌의 특징상 다양한 생물들이 서식할 수 있는 대형 하구생태계를 형성하고 있었습니다.

위와 같은 갯벌은 수산물의 생산 및 서식지로서 기능과 생물종의 다양성을 보존하는 기능, 철새 도래지로서 기능, 오염물질 정화기능, 관광자원과 심미적 기능, 홍수 및 태풍의 피해저감 기능 뿐만 아니라, 최근에는 탄소흡수원으로서 갯벌의 가치가 주목받고 있어 갯벌의 중요성은 더욱 높게 인정되고 있습니다.

나. 블루카본으로서 수라갯벌

김중성 서울대 연구팀이 2017~2020년까지 수행한 연구결과에 의하면 약 2,500km²인 세계 5대 갯벌로서 한국의 갯벌은 약 1,300만톤의 탄소를 저장할 수 있으며, 매년 자동차 11만대가 배출하는 26만톤의 이산화탄소를 흡수하는 것으로, 탄소흡수원으로서 산림을 그린카본이라고 하는 것과 유사하게 해양생물의 탄소흡수원을 블루카본으로 부르고 있습니다. 더욱이 최근 발표된 2021년 글로벌 탄소수지 보고서에 따르면 연간 블루카본은 108억톤의 탄소를 흡수하여 그린카본인 육상 산림의 104억톤보다 흡수량이 많을 뿐만 아니라, 흡수속도는 최대 50배나 빨라 산림에 비해 적은 면적에서도 높은 탄소흡수량을 보인다는 점이 확인되기도 하였습니다. 이에 정부는 한국판 그린뉴딜 사업으로 갯벌복원사업을 통한 탄소흡수원 확대를 추진하고 있고, 2021년에 편성된 갯벌복원사업 예산만 800억 원에 이릅니다. 이러한 갯벌과 해양생태계의 블루카본으로서 중요성을 인식한 윤석열 정부의 대통령직인수위원회는 2022. 5. 윤석열 정부의 110대 국정과제 중 탄소흡수원 확대 분야에 블루카본을 포함시켰으며, 블루카본을 통해 해양수산업의 탄소배출량을 2018년 406만2,000톤에서 2050년 42만2,000톤까지 감축하겠다는 계획을 수립한바 있습니다.

기후변화에 관한 정부간 협의체에서는 아직 갯벌 그 자체를 탄소흡수원으로 인정하지는 않고 있으나, 이 사건 수라갯벌과 같은 염습지는 블루카본으로 인정하고 있고, 해양환경공단의 ‘국내 블루카본 정보시스템 구축 및 평가관리기술 개발’ 연구결과에 따르면 염습지의 경우엔 탄소흡수량이 갯벌보다 최소 1.7배에서 최대 4.7배 많은 것으로 나타났다는 점에서 이 사건 수라갯벌의 탄소흡수원으로서 중요성은 더욱 높다 할 것입니다.

다. 칠새 도래지와 생태계 보고로서 수라갯벌

새만금방조제가 완공된 이후 새만금 갯벌에 생태계는 어류의 85%, 조류의 86%가 감소하는 엄청난 파괴를 겪었고, 특히 새만금 갯벌을 찾아오던 20만 개체 이상의 도요물떼새는 97%가 사라지기도 하였습니다.

이러한 상황에서 새만금의 마지막 갯벌인 수라갯벌은 수십종의 범정보호종이 서식, 멸종위기종을 비롯한 동아시아-대양주를 이동하는 철새들의 주요 월동지이자 중간기착지로서 매우 중요한 생태적 가치를 지니고 있습니다. 대표적인 철새들로써 멸종위기 1급인 저어새(천연기념물 205호), 황새(천연기념물 199호), 흰꼬리수리(천연기념물 243호) 및 멸종위기 2급인 갯빛개구리매(천연기념물 323호), 검은머리갈매기, 검은머리물떼새(천연기념물 326호), 붉은어깨도요, 수달(천연기념물 330호) 등 50종 이상의 범정보호종들을 비롯한 수백종의 생물종이 서식 및 번식을 하고 있습니다.

특히 수라갯벌에는 전략환경영향평가에서 누락된 멸종위기 2급인 흰발농게와 금개구리의 대규모 집단서식지가 존재하고 있고, 전세계적으로 4,500여 개체만이 남아 있는 저어새의 경우 90% 이상이 한반도에서 번식한다는 점을 고려하면 저어새의 취식지인 수라갯벌의 보전필요성은 매우 높다 할 것입니다.

한편, 대형조류인 민물가마우지는 예전엔 겨울철 철새였으나, 현재는 텃새화 되었으며, 1만5,000개체의 서식처가 이 사건 사업부지 인근에 위치한 관계로 먹이활동의 근거지가 이 사건 사업부지인 수라갯벌에 위치해 있어, 아래에서 보는 바와 같이 항공기 안전에 심각한 위험요소로 작용하고 있습니다.

라. 소 결

따라서, 이 사건 공항사업 예정부지인 수라갯벌은 새만금에 남아 있는 마지막 남은 염습지로서 해양생물들과 철새들의 서식처로서 역할을 통한 생태적

보존가치가 높고 기후위기 시대 탄소흡수원으로서 중요성 또한 높은 지역으로서 아래에서 보는 바와 같이 그 설치 필요성도 인정되지 않는 공항의 설치를 위해 매립되어서는 안 되며, 미래세대와 함께 공유되어야 할 중요한 환경자산이라 할 것입니다.

3. 항공운송수단 거점으로서 이 사건 공항설치 사업의 불필요성

가. 지역 공항 난립에 따른 사회경제적 불경제

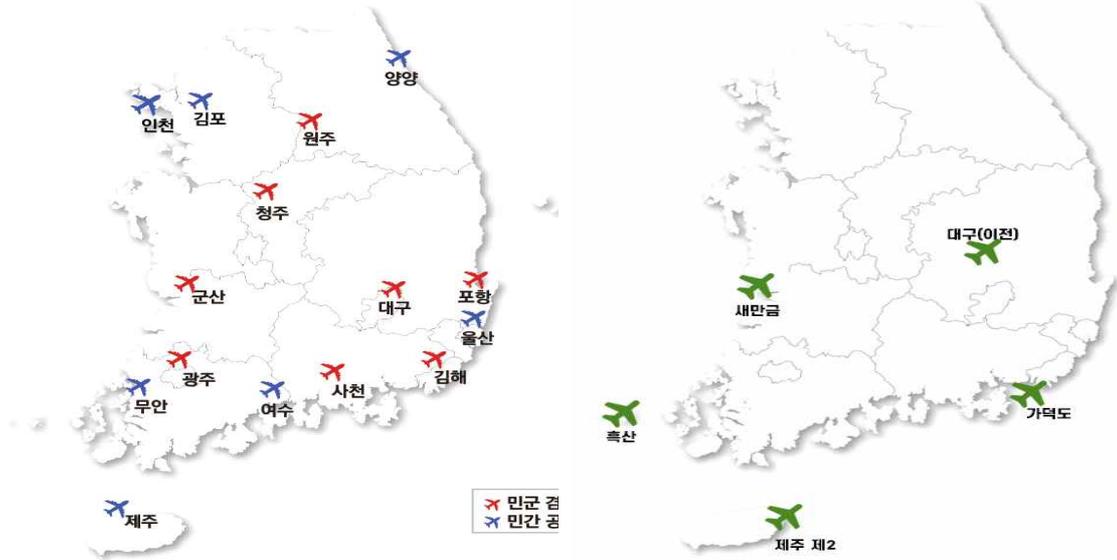
2020년 기준 국내에는 국제 공항 8개소, 국내 공항 7개소 등 총 15개 공항이 운영중에 있습니다.

전국적으로 총 15개 공항 운영 중(국제 8, 국내 7)		
구 분		공항명
기능별 (15)	국 제 (8)	인천, 김포, 김해, 제주, 대구, 청주, 무안, 양양
	국 내 (7)	광주, 울산, 여수, 포항, 군산, 사천, 원주
소유 주체별 (15)	민 간 (7)	인천, 김포, 제주, 울산, 여수, 무안, 양양
	민·군 겸용(8)	김해, 광주, 청주, 대구, 포항, 군산, 사천, 원주
(제6차 공항개발 종합계획)		

한편, 공항설치 계획이 수립된 신규 공항들은 ①울릉공항 ②흑산공항 ③제주 제2공항 ④새만금 신공항 ⑤대구공항 이전 ⑥가덕도 신공항으로서, 현재 운영중인 공항과 설치 예정인 공항등을 종합하여 지도상에 표시하면 아래와 같습니다.

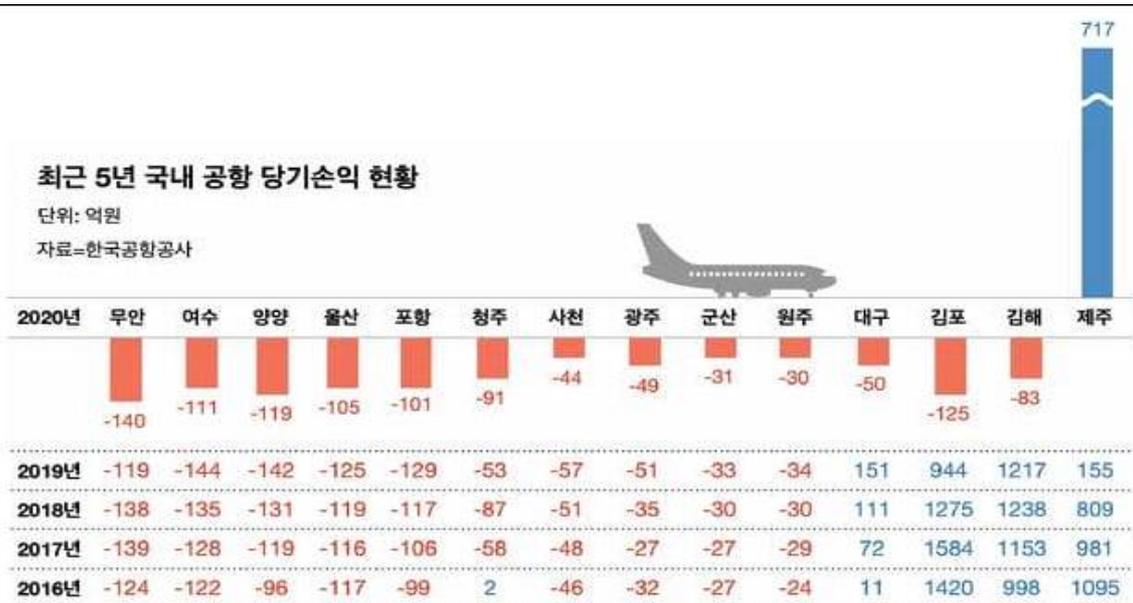
【 우리나라 공항 현황('20년) 】

【 계획 수립·추진 중인 공항 】

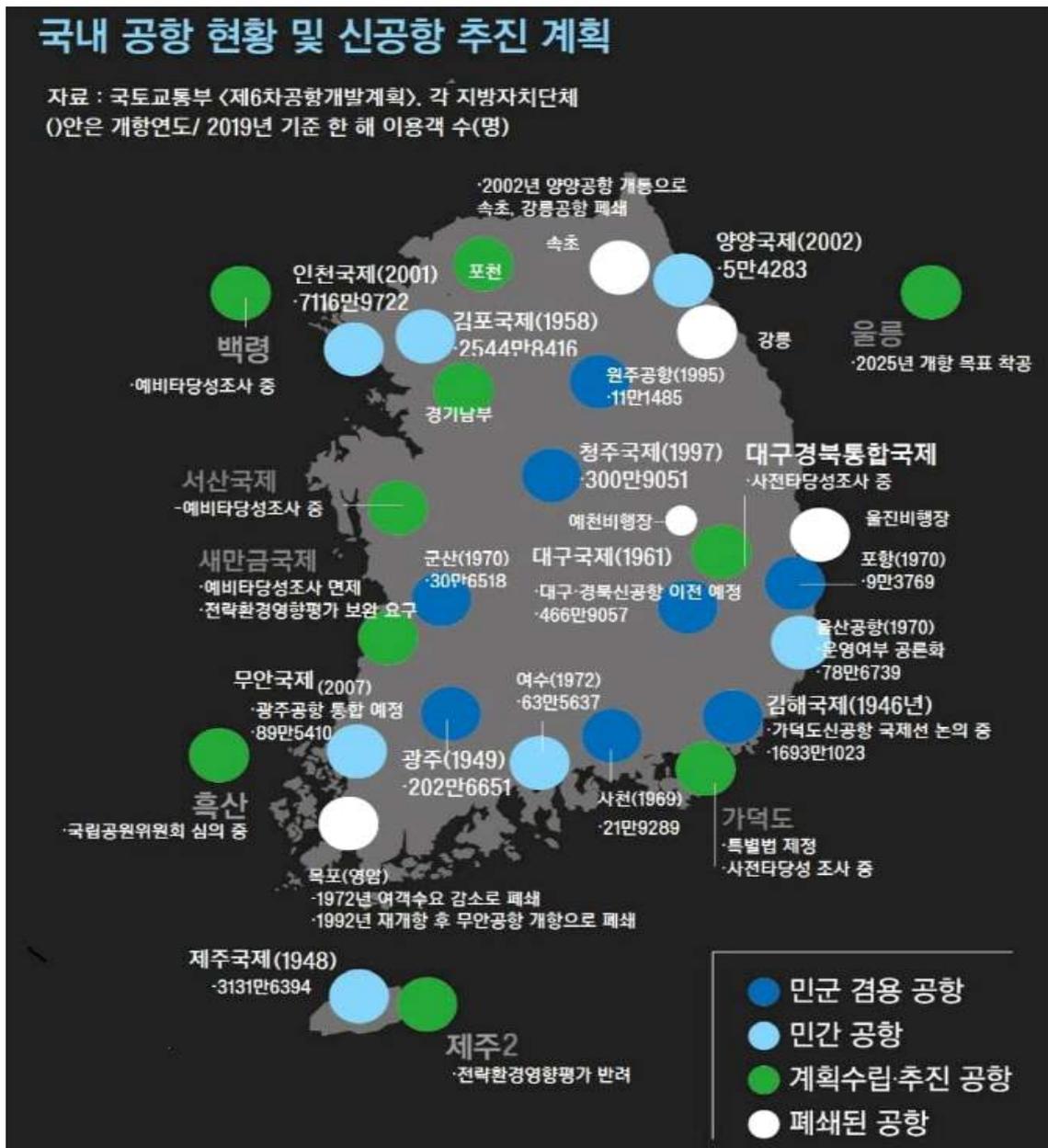


* 제주제2공항은 항공안전 확보, 시설용량 확충 필요성, 환경영향 등을 종합적으로 고려하면서 추진방향 검토

위와 같이 현재 국내에는 15개 공항이 운영중에 있으나, 이미 도로와 철도 같은 발달된 육상교통수단으로 전국이 1일 생활권으로 된 상황에서, 제주 노선을 제외하면 공항의 국내 운송수단으로서 역할이 크지 않다는 것은 주지의 사실입니다. 이는 2016년부터 2020년까지 국내 공항들의 당기 손익현황에서도 확인됩니다.



이렇듯 지역별 공항 설치라는 지역공항 난개발이 이루어진 작금의 상황은 현재 운용중인 공항과 추진중인 공항들을 지도에 표시할 경우 더욱 확실하게 나타나고, 국내 공항들이 항공운송수단의 실질적 설치 필요성 등 사회적 경제적 필요성이 아닌 정치적 필요성에 따라 설치되어, 오히려 사회적 불경계를 가져오고 있음을 여실히 보여주고 있습니다.



나. 이 사건 공항 건설에 따른 경제성 평가 결과의 심각성

2019. 6. 이 사건 공항건설계획에 대한 사전타당성 검토 연구보고서(아주대 산학협력단, (주)유신)에서는 경제성 분석을 실시한 결과 b/c 0.479가 도출되었습니다. 즉, 위 결과는 이 사건 공항을 설치한다 하더라도 경제성이 거의 없다는 점이 공식적으로 확인된 것이며, 이러한 평가에도 공항건설을 강행하기 위해 정부는 이 사건 공항에 관한 국가재정법상 예비타당성 조사의 면제를 결정하기도 하였습니다.

특히 KTX나 자동차로 1~2시간 이내에 이용할 수 있는 국제공항이 전라북도 주변에 3개나 운영되고 있으며 각 공항들의 매년 손실액이 엄청나게 발생하는 상황에서 또 하나의 국제공항을 건설하는 것은 위 사전타당성검토 연구보고서 분석결과가 없다 하더라도 경제성이 나올 수 없다는 것은 자명한 이치입니다.

더욱이 이 사건 공항의 예정 활주로 길이는 2,500m로, 기존 군산공항 활주로 2,745m보다 짧고, 인근 무안국제공항 2,800m, 청주국제공항 2,740m보다 짧아 C급 항공기만 취항이 가능하기에, 동남아 등 비교적 단거리 국제운송수단으로 사용될 수 밖에 없고, 화물전용기의 이착륙도 불가능하며, 비행기 계류장 수가 5개로 이 사건 인근의 적자공하인 무안국제공항의 48개 대비 1/10 수준에 불과하다는 점을 고려하면, 이 사건 공항설치는 과잉중복투자이자 심각한 국가예산의 낭용이며, 이 사건 공항이 건설될 경우 전라북도와 군산시에서 매년 지원하는 착륙료와 손실보전금 등 막대한 지자체 예산의 투입이 불가피하여 지역주민의 부담으로 전가될 수 밖에 없어, 오히려 지역경제에 미칠 악영향이 매우 우려되는 상황입니다.

다. 기반시설의 설치에서 검토되어야 할 공급 수요 등 설치필요성의 부실 검토

대법원은 청계산 휴게광장 사건에 관한 2007. 1. 25. 선고 2004두12063 판결에서 “도시계획을 입안함에 있어서는 미리 인구·교통·환경·토지이용 등에 대한 기초조사를 거쳐 추가적인 도시계획시설의 필요성 및 수요를 파악하여 시설의 규모와 편입대상 토지의 범위 등에 대한 검토가 이루어져야 함에도, 피고는 이러한 기초조사도 하지 않은 상태에서 도시계획결정을 입안하여 도시계획위원회의 심의까지 마친 점, 그 후 보완한 기초조사의 결과에 의하더라도 구체적인 조사자료나 근거 없이 주말 등에 원터골을 통하여 청계산 도시자연공원을 찾는 등산객의 수를 2~3만 명으로 추산하고 있을 뿐, 이 사건 토지 부근의 청계산 원터골에 등산객 등을 위한 어떠한 도시계획시설이 있는지에 대한 조사나 추가적인 만남의 장소 또는 휴게장소의 필요성과 그 수요에 대한 조사 등도 없었던 것으로 보이는 점 등”을 근거로 도시계획결정에 형량의 하자중 하나의 요소로 인정하여 당해 도시계획사업에 대한 인가처분 및 변경처분이 위법하다고 인정한 바 있으며, 2006.4.28. 선고 2003두11056 판결에서는 “노외주차장의 설치를 위한 도시계획의 입안·결정 당시 해당지역의 주차수요는 물론 도시기능의 유지 및 증진에 기여할 수 있도록 장래의 주차수요까지 고려하여야 할 뿐 아니라 노외주차장을 설치하고자 하는 지역의 토지이용현황, 노외주차장 이용자의 보행거리 및 보행자를 위한 도로상황 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것”이라고 하여 기초조사를 통해 이익형량시 고려 대상에 포함시켜야 할 사항을 결정하도록 하고 있으며, 그러한 대상이 누락되거나, 이익형량을 하였으나 객관성, 정당성이 결여된 경우에는 그 행정계획결정은 재량권을 일탈 남용한 것으로서 위법하다고 판시한 바 있습니다.

그런데, 이 사건 새만금국제공항은 인근에 청주국제공항(153km 이격), 무안

국제공항(143km 이격), 광주공항(128km)이 위치하여 있고, 제2서해안 고속도로가 개통될 경우 이 사건 공항이 없다 하더라도 주변 공항들의 접근성은 더욱 높아진다 할 것임에도 주변 공항을 통한 항공수요 충당방안을 제대로 검토하지 않은 위법이 있다 할 것입니다.

라. 국제공항 및 국내공항으로서 이 사건 공항의 한계

위에서 살펴본 바와 같이 이 사건 공항은 활주로 길이가 짧아 국제공항으로서 한계는 명백하며, 동일 노선을 취항하는 청주/무안국제공항들이 인근에 위치해 있어 추가적인 국제공항 설치필요성이 인정되지도 않음은 물론, 기존 국내선 전용으로 이용되던 군산공항의 역할을 이 사건 공항이 수행한다 하더라도 여전히 부족한 항공수요와 미공군의 관제를 받는 상황에서 한계는 명백합니다.

군산공항의 경우 1991. 7. 민항시설 공사가 착공된 이후 1992. 12. 14. 김포-군산과 군산-제주 노선에 대한항공이 취항하며 국내선 여객운송이 시작되었습니다. 이후 1996. 6. 아시아나 항공이 김포-군산 노선에 취항하고, 1997. 2. 대한항공이 군산-김해 노선에 취항하며 국내 거점 공항간 노선이 확충되는 모양새를 취하였으나, 1997. 2. 대한항공은 김해노선 운항을 중단하였고, 2001. 10. 아시아나 항공이 김포, 제주노선 운항을 중단하였으며, 서해안고속도로 개통 여파로 결국 대한항공마저 2002. 5. 김포노선 운항을 중단하였습니다. 결국 제주노선만으로 공항의 명맥을 유지하고 있는 군산공항은 매년 30억 원 상당의 적자가 발생할 수 밖에 없어, 이 사건 공항의 설치 필요성이 인정되지 않는다는 것을 여실히 보여준다 할 것입니다.

마. 소 결

따라서, 국제공항은 물론 국내공항의 항공수요 등을 고려할 때 이 사건 기본 계획은 이 사건 새만금국제공항 주변 공항들의 운영실태를 제대로 고려하지 않은 상황에서 새만금종합개발계획에 따른 장밋빛 전망에만 의존한 사업으로, 기후위기 시대 온실가스 배출감축이 요구되는 시대적 요청에도 불부합하는 사회적 불경제만을 가져오는 사업이라 할 것입니다.

4. 국가균형발전이 아닌 미군요구에 따른 활주로 확대 사업으로서 이 사건 공항설치사업

가. 이 사건 공항 설치 목적

피고는 기존 국내선 전용인 군산공항이 미군 활주로를 이용하고 있어 많은 제약으로 잦은 결항과 연착, 증편불가로 도민불편이 가중되고, 새만금종합개발계획에 따른 장래 항공수요를 사전에 대비하기 위해 이 사건 공항의 설치가 불가피하다고 강변하고 있습니다.

나. 미군의 요구안이 반영된 공항입지 선정

(1) 군산공항의 독자적 민항기 운용의 한계에 따른 신공항 건설 위치

2015. 11. 전라북도가 발주한 전북권 항공수요조사용역에서는 이 사건 군산공항확장(안)과 전라북도가 신공항부지로 희망하는 김제공항부지를 활용한 새만금공항 개발(안)의 장단점 등 비교가 이루어진바 있습니다. 이는 1992년 민항기 운항이 결정된 군산공항의 경우 미군의 통제하에 있는 군산공항을 이용하는 관계로 민항기 운항횟수가 왕복 10회로 제한받고, 중국노선의 경우 미군의 전략적 판단에 따라 취항이 협조되지 않아 미군의 통제로 벗어나 독자적인 공항 운영의 필요성이 요구된다

는 문제의식에서 출발하였습니다.

실제 각 부지의 장단점을 비교한 표에서도 이 사건과 같은 군산공항확장(안)은 국제선이 개설된다 하더라도 미군(SOFA)에 의존할 수 밖에 없어 공항운영에 경직성이 발생되고, 민간 항공용 활주로를 신설되더라도 기존 군산공항 활주로와 근접하여 있어 독립적인 접근절차 운영이 곤란하다는 점을 명시하고 있습니다.(전북권 항공수요조사 용역 제122쪽)

구분	장점	단점
군산공항 확장(안)	1. 공항 운영권이 미군군에 있으므로 초기 공항 운영의 부담감 감소	1. 미군군 측이 군사 보안상의 이유로 국제선 신설에 부정적 의견 제시 (민간용 활주로 건설 등을 대안으로 제시 중) 2. 국제선이 개설된다 하더라도 공항운영에 필요한 추가 사항들을 미군(SOFA)에 의존해야 하므로 운영의 제한성(현재 주간만 운용: 09:00 - 18:00) 및 미래 수요 대응의 경직성 발생 3. 민간 항공용 활주로를 신설 하더라도 기존 활주로와 근접하여 있어서 독립적인 접근절차 운용 ²³⁾ 이 곤란하므로 공항 용량(Slot)에 제한 4. MRO 등 항공 Complex에 필요한 추가 공간 확보 곤란
새만금 신공항 개발(안)	1. 민간공항으로서 새만금을 포함한 전라북도의 미래 항공수요에 부응하는 공항운영의 독립성 확보 2. 새만금지역 중에서 군산공항과 접근구역 중복이 가장 최소화되는 지역으로 독립적인 접근절차 수립이 가능하므로 필요한 공항 용량(Slot) 확보 가능 3. MRO 등 항공 Complex 유지를 위한 소요 공간 기 확보	1. 주풍 방향 고려 및 군산공항과의 접근구역 중복 최소화를 위하여 남-북 활주로 건설에 소요되는 부족한 추가 공간 확보 필요

이러한 사정으로 전라북도는 군산공항 인근에 활주로를 개설하는 이 사건 공항계획보다 공항운영의 독자성이 보장되는 김제공항부지를 더욱 선호하였던 것입니다.

(2) 미군의 군산공항 확장요구

2002. 10. 1. 경향신문의 보도에 의하면 미군은 군산공항 주변 공여지 26만평의 환수대가로 새만금간척지 130만평을 요구하였으며, 2008.경에는 군산공항에 주둔하는 미공군 제8전투비행단에서 아래와 같이 군산공항 서측에 위치한 이 사건 새만금국제공항부지에 군산공항의 확장 계획을 새만금간척사업과 연계하여 수립하기도 하였습니다.



이후 2019. 7. 11. 새만금 합동실무단 회의에서 미7공군은 미군측이 유사시 사용할 수 있다는 점에서 새만금 신공항 건설에 긍정적인 입장이며, 유사시 교차사용을 위해 유도로 건설이 필요하다고 하였고, 안전과 효율성 측면에서 새만금 신공항과 군산공항은 하나의 관제탑에 진행하는 것이 타당하다는 의견을 밝히기도 하였습니다.

당시 정부는 새만금 신공항의 독자적 운영을 위해 별도 관제탑 건설계획을 설명하였고, 독자 운영을 위해 유도로 또한 포함하지 않고 있었으나, 현재 확정된 이 사건 기본계획에서는 군산공항 활주로와 유도로 설치, 미군의 의한 통합관제 등을 수

용하여 미군의 기존 군산공항 확장계획에 부합하도록 하였습니다. 이러한 사정은 2019년 발표된 ‘새만금 신공항 사전타당성 검토용역 보고서’ 에서 기존의 군산공항 활주로로부터 1,300m 이격하여 활주로를 설치하는 현 새만금 신공항 부지를 “미군요구안” 이라고 명시한 점에서도 확인됩니다.

라. 소 결

따라서, 이 사건 공항은 군산공항이 미군의 통제권 내에서 민항기의 독자적 운영의 한계가 있다는 판단에 따라 새로운 신규 공항의 개설을 검토하였음에도 여전히 공항 운영의 독자성을 확보하지 못하고, 미군의 제2활주로 확장에 불과한 사업이라는 점에서 그 사업목적에도 불부합하는 위법한 계획이라 할 것입니다.

5. 공항설치에 따른 사고/재난 가능성의 불고려

가. 조류 충돌 위험성 간과

이 사건 사업부지는 수라갯벌 및 그 인근에 서식하는 다양한 조류들로 인한 항공기 - 조류 충돌의 위험성이 상존한 곳에 위치하고 있습니다.

겨울철에는 기러기, 검은머리흰죽지 등을 비롯한 약 13만개체의 철새가 새만금 수라갯벌과 인근에 서식하고, 이중 약 50%인 6~7만개체의 새들이 신공항 계획부지인 수라갯벌 상공을 직접 이동하는 것으로 추정됩니다. 또한, 항공기-조류 충돌사고가 가장 많이 발생하는 공항주변 13km 이내에 저어새 번식지와 유네스코 세계자연유산에 등재된 서천갯벌이 있어 항공기-조류 충돌사고 가능성은 더욱 높아집니다.

특히 수라갯벌 바로 옆에는 대형조류인 민물가마우지 1만5,000개체의 번식지와 서식처가 있는데, 이들 민물가마우지의 일상적인 이동경로를 살펴보면 아래와 같이 이 사건 사업부지를 관통하고 있음을 알 수 있습니다.



실제로 최근에는 시민단체에 의해 전투기와 민물가마우지 충돌 장면이 어렵지 않게 촬영되기도 하였습니다.



따라서, 조류충돌 위험을 제대로 고려하지 않은 이 사건 처분은 위법하다 할 것임

니다.

나. 온실가스 감축 목표 불부합에 따른 기후재난

항공기는 운송수단 중 시간당 온실가스 발생량이 가장 많아 기차의 최소 20배에 이르고, 유럽행 편도 항공기 1회 이용을 통해 배출되는 온실가스 양이 1년 동안의 자가용 이용을 통해 배출되는 온실가스 양보다 많을 만큼, 항공기의 온실가스 배출은 압도적으로 높습니다. 심지어 카본 브리프의 보고에 따르면 지구 온도상승폭을 1.5도 이하로 제한하는데 남아있는 탄소배출허용총량(carbon budget)의 27%가 항공부분에서 소진될 것으로 전망하기도 하였습니다. IPCC 제6차 평가보고서가 현 수준으로 온실가스를 배출한다면 1.5도 이상 상승될 시점이 2021년~2040년으로 앞당겨졌음을 경고하고 있다는 점에서, 지금은 적자공항을 난립할 때가 아니라 항공수요를 급격하게 줄여나가야 하는 위급 상황입니다.

이러한 사정으로 세계 각국은 항공운항의 축소를 통한 온실가스 감축을 실현하고 있는바, 스웨덴은 자국내에서 세 번째로 큰 브롬마공항을 폐쇄하기로 결정하였고, 8년 연속 세계 최고 공항으로 선정된 아시아 허브공항인 싱가포르 창이 국제공항은 터미널 2개의 운영을 중단했고, 제5터미널 신설 계획 또한 보류하였습니다. 영국 히드로 공항의 제3활주로 건설 계획은 법원에서 파리협정에 따른 정부의 온실가스 배출감축 책무 위반으로 판결된 적도 있는가 하면, 오스트리아는 2020. 6. 350km 미만 항공권에 30유로의 세금을 부과하고, 기차로 3시간 미만으로 여행할 수 있는 국내선 항공편을 금지하였으며, 프랑스 하원 또한 2021. 4. TGV열차로 2시간 30분 이내로 이동할 수 있는 거리에 대해 국내선 항공 운항을 금지하는 법안을 통과시켰습니다. 한편, 2016년 국제민간항공기구의 결의에 따라 국제항공의 온실가스 배출량을 2019년 수준으로 동결하고 초과량은 배출권을 구매·상쇄하는 ‘국제항공

탄소상쇄·감축제도'가 2021년부터 시범운영 단계를 거쳐 2027년부터 의무 이행에 돌입합니다.

이 사건 처분은 위와 같은 온실가스 감축목표 달성을 위한 전지구적 노력에 반하는 위법한 처분입니다.

6. 소 결

따라서, 이 사건 처분은 기반시설로서 공항시설을 설치함에 있어 반드시 검토하여야 할 동종 공항들의 설치 운영에 따른 수요/공급과 이 사건 공항의 이용가능성에 대한 기초조사에 심각한 하자가 있고, 사업예정부지인 수라갯벌의 환경적 가치를 제대로 고려하지 않았으며, 기후위기 시대에 온실가스감축추세에 역행하는 지역공항 난개발의 전형적인 토목사업이고, 이 사건 공항설치를 통해 달성하고자 하는 미군의 통제권으로부터 자율적이고 독자적 공항 운영권도 확보하지 못한 위법한 사업이라 할 것입니다.

V. 결 론

헌법 제120조 제2항은 국토와 자원에 대한 국가의 보호의무 및 균형있는 개발과 이용을 위해 필요한 계획을 국가가 수립하도록 하고 있고, 제122조는 한정된 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 국가의 의무로 명시하고 있습니다. 그런데, 이 사건 새만금국제공항 개발기본계획은 위와 같은 헌법적 의무를 정부 스스로 포기하고 지역별 공항난개발이라는 전세계에서 유래를 찾아볼 수 없는 토건 국가적 작태를 반복하는 것으로 균형과 효율, 보전의 헌법적 의무에는 눈을 감고, 오로지 개발에만 집중된 사업입니다.

또한, 헌법 제34조 제6항은 국가의 재해예방과 그 위험으로부터 국민을 보호하여야

할 의무를 명시하고 있습니다.

그러나, 조류충돌위험은 별론으로 하더라도 기후위기에 따른 기후재난이 전지구적인 문제로 심각하게 대두되는 상황에서 세계 각국은 온실가스감축을 위한 다양한 정책들을 시행하고 있고, 특히 교통분야에서는 항공수단에서 발생하는 온실가스 감축을 위해 단거리운항중지, 공항축소 등을 통해 기후재난에 대한 대응수단을 강구하고 있음에도 정부는 무분별한 지역공항 건설계획을 밀어붙여 1광역자치단체에 1공항 건설이라는 무책임한 기후약당 노릇을 자처하고 있는바, 이는 기후재난으로부터 국민을 보호하라는 헌법적 의무에 명백히 위반된다 할 것입니다.

나아가 헌법 제35조 제1항이 규정한 ‘환경권’ 과 헌법 전문이 규정하고 있는 ‘우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복’ 은 단순히 추상적 규범으로서 국가가 나아가야할 방향을 제시하는 것에 그치는 것이 아니라 기후위기 시대에 국가의 모든 정책수립과 집행, 입법행위에 기속력을 가지는 구체적이고 직접적 규범으로서 지위를 가지며, 훼손된 환경을 복원하여 미래세대와 함께 향유할 수 있도록 하여야 할 헌법적 책무를 국가에게 부과하는 것이라 할 것이므로, 새만금의 마지막 남은 수라갯벌을 매립하여 공항을 건설하도록 하는 이 사건 처분은 그 자체로 위헌/위법하다 할 것이므로, 취소되어야 할 것입니다.

원고들은 항고소송의 제소기간 문제로 인하여 금회 소장에서 일반적 위법성 쟁점들을 주장하였으나, 피고가 이 사건 처분을 하기까지 진행하였어야 할 각종 타당성 검토와 영향평가서들에 대한 문서제출명령신청을 통해 확보된 자료를 면밀히 분석하여 이 사건 처분의 절차적/내용적 위법성과 재량일탈남용의 위법성을 주장입증할 계획에 있습니다.

입증방법

1. 강제1호중 새만금국제공항 개발사업 기본계획

2022. 9.

위 원고들의 소송대리인 변호사 박지혜

법무법인 자연 담당 변호사 이 영 기, 최 재 흥

법무법인 새길 담당 변호사 이 병 일

서울행정법원 귀중