

정 부 합 동 감 사 결 과

시 정 요 구

제 목 자연공원(도립·군립공원) 관리 부적정

기 관 명 울산광역시, ○○군

내 용

「자연공원법」 제1조의 규정에 따르면 이 법은 자연공원의 지정·보전 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속 가능한 이용을 도모하고, 같은 법 제3조의 규정에 따르면 국가, 지방자치단체 및 공원사업을 하거나 공원시설을 관리하는 자 등¹⁾은 자연공원을 보호하고 자연의 질서를 유지·회복하는 데에 정성을 다하여야 한다고 되어 있다.

같은 법 제2조의 규정에 따르면 “자연공원”이란 국립공원·도립공원·군립공원 및 지질공원을 말하고, “공원구역”이란 자연공원으로 지정된 구역을 말하고, “공원계획”이란 자연공원을 보전·관리하고 알맞게 이용하도록 하기 위한 용도지구의 결정, 공원시설의 설치, 건축물의 철거·이전, 그 밖의 행위 제한 및 토지 이용 등에 관한 계획을 말하고, “공원별 보전·관리계획”이란 동식물 보호, 훼손지 복원, 탐방객 안전관리 및 환경오염 예방 등 공원계획 외의 자연공원을 보전·관리하기 위한 계획을 말하고, “공원사업”이란 공원계획과 공원별 보전·관리계획에 따라 시행하는 사업을 말하며, “공원시설”이란 자연공원을 보전·관리 또는 이용

1) 국가, 지방자치단체, 공원사업을 하거나 공원시설을 관리하는 자, 자연공원을 점용하거나 사용하는 자, 자연공원에 들어가는 자, 자연공원에서 거주하는 자

하기 위하여 공원계획과 공원별 보전·관리계획에 따라 자연공원에 설치하는 시설을 말한다고 되어 있다.

같은 법 제4조제1항의 규정²⁾에 따르면 도립공원은 도지사 또는 특별자치도지사가, 군립공원은 군수가 각각 지정·관리하도록 되어 있고, 같은 법 제4조제2항의 규정에 따르면 자연공원을 지정·관리하는 환경부장관, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사 및 시장·군수(이하 "공원관리청"이라 한다)는 자연공원을 지정하려는 경우에는 지정대상 지역의 자연생태계, 생물자원, 경관의 현황·특성, 지형, 토지 이용 상황 등 그 지정에 필요한 사항을 조사하도록 되어 있다.

같은 법 제80조의 규정에 따르면 시·도지사는 도립공원의 관리에 관한 공원관리청의 직무를 그 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 군수에게 위임하거나 공단에 위탁할 수 있도록 되어 있다.

1. 도립·군립공원 법정계획 미수립 등 관리 소홀(울산광역시, ○○군)

「자연공원법」 제15조의 규정에 따르면 공원관리청은 10년마다 지역주민, 전문가, 그 밖의 이해관계자의 의견을 수렴하여 공원구역의 타당성 유무(공원계획의 타당성 유무를 포함한다)를 검토하고 그 결과를 공원계획의 변경에 반영하도록 되어 있다.

같은 법 제17조의 규정에 따르면 공원계획에는 공원용도지구계획과 공원시설계획이 포함되어야 하고, 공원관리청은 공원계획을 결정하거나 공원계획 중

2) 2016. 5. 29. 개정이전의 법에 따르면 도립공원은 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)가 지정·관리하며, 군립공원은 시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 "군수"라 한다)이 지정·관리하도록 되어 있다.

부지면적 7,500m²(공원자연보존지구는 5,000m²) 이상의 공원시설을 신설·확대 또는 위치변경 하는 경우, 공원시설중 도로·궤도 등 교통·운수시설을 1km 이상 신설·확장 또는 연장하는 경우에는 「환경영향평가법」에 따른 전략환경영향평가 또는 환경영향평가를 받은 경우를 제외하고 환경현황조사, 자연생태계 변화분석, 대기 및 수질 변화분석, 폐기물 배출분석, 환경에의 악영향 감소방안에 관한 평가를 하여 그 계획이 자연환경에 미치는 영향을 미리 평가하여 이를 반영하도록 되어 있다.

「자연공원법」 제17조의3의 규정에 따르면 공원관리청은 결정된 공원계획에 연계하여 10년마다 공원별 보전·관리계획을 수립하여야 하고, 보전·관리계획을 수립하려면 자연공원의 명칭 및 면적, 용도지구의 종류 및 면적, 자연생태계·자연자원·자연경관 등 자연환경 현황, 토지 이용 상태 및 공원시설 현황, 공원자원 등 공원환경 보전·관리계획, 용도지구별 보전·관리계획, 자연공원의 지속 가능한 이용계획, 지역사회 협력계획 등이 포함된 서류를 작성하여 지역주민, 관계 전문가, 지역단체 등의 의견을 들은 후 관할 군수 및 관계 행정기관의 장과 협의하도록 되어 있다.

같은 법 제35조의 규정에 따르면 공원관리청은 공원이정대장, 공원계획대장, 공원관리대장으로 구분되는 공원대장을 작성하여 보관하도록 되어 있고, 공원대장에는 공원구역의 경계, 행정구역의 명칭, 공원계획의 내용, 주요공원시설의 명칭 및 위치가 표시된 도면을 첨부하여야 하고, 공원관리대장에는 공원사업 시행·공원시설관리·행위허가(협의)에 관한 사항을 기재하도록 되어 있으며, 시·도지사는 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 도립공원의 공원시설관리 및 행위허가에 관한 사항을 군수에게 위임한 경우에는 위임을 받은 군수가 공원관리대장

을 작성하도록 되어 있다.

같은 법 제36조의 규정에 따르면 공원관리청은 자연공원의 자연자원 조사를 5년마다³⁾ 조사하도록 되어 있고, 같은 법 시행령 제27조의 규정에 따라 조사 결과를 공원대장에 기록·정리하도록 되어 있다.

가. ○○○도립공원(보전·관리계획 미수립, 공원대장 미작성)

울산광역시 ○○○○과는 「자연공원법」 제17조의3의 규정에 따라 10년마다 보전·관리계획을 수립하여야 함에도, 1997. 7. 10. ○○남도로부터 ○○○도립공원 관리 업무를 인수받은 이후 20년 8개월이 지난 정부합동감사 시까지 보전·관리계획을 수립하지 않았다.

또한 같은 법 제35조의 규정에 따라 ○○○도립공원의 공원지정대장, 공원계획대장을 작성하여 보관하여야 함에도, 1997. 7. 10. ○○남도로부터 ○○○도립공원 관리 업무를 인수받은 이후 20년 8개월이 지난 정부합동감사 시까지 공원지정대장, 공원계획대장을 작성·보관하지 않았다.

○○군 ○○○○과는 1997. 7. 15. 「울산광역시 ○○○자연공원 관리 조례」에 따라 울산광역시로부터 ○○○도립공원의 공원시설관리 및 행위허가에 관한 사항을 위임받은 이후 ○○○도립공원의 공원관리대장을 작성하여 보관하여야 함에도, 정부합동감사 시까지 공원관리대장을 작성·보관하지 않았다.

나. ○○○군립공원(보전·관리계획 미수립, 공원대장 미작성, 자연자원조사 미 실시)

3) 2016. 5. 29. 개정이전의 법에 따르면 자연자원조사는 특별한 경우를 제외하고는 10년마다 실시하도록 되어 있고, 부칙의 규정에 따라 개정규정에도 불구하고 이 법 시행 후 최초로 실시하는 자연자원 조사 시기에 관하여는 종전의 규정에 따르도록 되어 있다.

○○군 ○○○○과는 「자연공원법」 제17조의3의 규정에 따라 10년마다 보전·관리계획을 수립하여야 함에도, 1983. 12. 2. ○○남도 ○○군 ○○○ 일원을 군립공원으로 지정한 이후 정부합동감사 시까지 보전·관리계획을 수립하지 않았고, 같은 법 제35조의 규정에 따라 ○○○군립공원의 공원지정대장, 공원계획대장, 공원관리대장으로 구분되는 공원대장을 작성하여 보관하여야 함에도, 정부합동감사 시까지 공원대장을 작성·보관하지 않았다.

또한 같은 법 제36조의 규정에 따라 ○○○군립공원의 자연자원을 10년마다 조사를 실시하고 조사 결과를 공원대장에 기록·정리하여야 함에도, 1983. 12. 2. ○○○군립공원 지정 이후 정부합동감사 시까지 자연자원의 조사를 실시하지 않고, 조사 결과를 공원대장에 기록·정리하지 않았다.

2. ○○○도립공원 공원구역 관리 부실(울산광역시, ○○군)

○○○도립공원은 1979. 11. 5. ○○남도에서 자연공원으로 지정을 하였고, 울산광역시 ○○○○과는 1997. 7. 10. ○○○도립공원의 관련 업무를 ○○남도로부터 인수받은 이후 공원의 지정, 공원계획 결정 및 변경, 보전·관리계획 수립, 자연자원조사, 공원대장 중 공원지정대장, 공원계획대장 작성 등의 업무를 담당하고 있다.

○○군 ○○○○과는 1997. 7. 15. 「울산광역시 ○○○자연공원 관리 조례」에 따라 울산광역시로부터 ○○○도립공원의 공원시설관리 및 행위허가에 관한 사항을 위임받은 이후 공원대장 중 공원관리대장 작성, 공원사업 시행허가 및 비공원관리청의 공원사업 시행허가, 비공원사업의 행위 허가, 자연공원의 원상회복 및 행위제한 관련 업무를 담당하고 있다.

○○군 ○○○○과는 1979. 3. 22. ○○공원묘원 설치허가 신청서를 접수받아 ○○남도에 진달하였고, 1차(1981. 6. 27.) 준공검사 조서 및 2차(1984. 9. 4.) 준공신청서를 ○○남도에 진달하여 ○○남도에서 준공 수리를 하였고, 3차(1989. 10. 5.), 4차(1990. 12. 6.), 5차(1993. 6. 28.) 준공을 수리하여 ○○남도에 보고하였으며, 1995. 1. 1. ○○남도에서 울산시로 편입되어 묘지 등 장사시설의 허가 및 준공, 관리감독 업무를 담당하고 있다.

정부합동감사 시 ○○군 ○○면 ○○리 산 000번지 일원의 ○○공원묘원이 ○○○도립공원 구역인 ○○리 산 000번지와 산 000번지를 점유한 것으로 추정되어 공원관리청인 울산광역시와 함께 2018. 3. 5.부터 3. 9.까지 한국국토정보공사에 공원경계 지적측량 및 ○○공원묘원의 현황측량을 실시한 결과, 아래 [표 1], [그림1], [그림2]와 같이 ○○공원묘원에서 ○○○도립공원 공원구역을 무단으로 점유한 사실을 확인하였다.

○○○○도립공원 공원관리청인 울산광역시 ○○○○과와 ○○군 ○○○○과는 정부합동감사 시까지 ○○공원묘원에서 공원구역을 불법으로 점유하여 준공 및 운영 사실을 인지하지 못하고 있는 등 공원관리 업무를 소홀히 하였다.

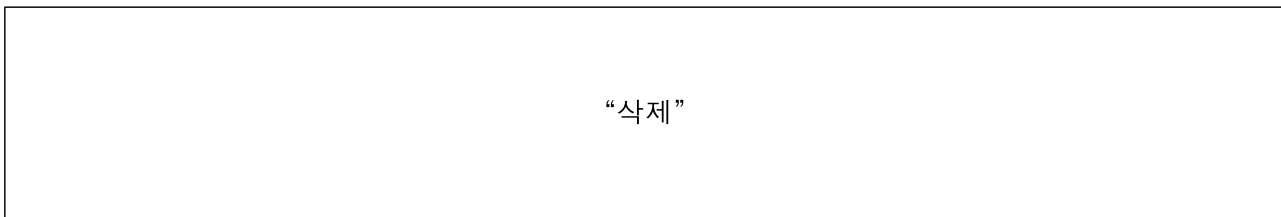
또한 ○○공원묘원의 묘지설치 허가 및 준공, 관리감독 기관인 ○○군 ○○○○과는 ○○공원묘원에서 ○○○도립공원 공원구역을 아래 [표1]과 같이 무단으로 점유·운영되고 있음에도 소관업무에 대한 관리감독을 소홀히 하였다.

[표1] ○○○도립공원 공원구역 점유현황

지 번	지목	지적(㎡)	소유자	점유사항	
				면적(㎡)	점유내용
계				8,563	묘지 239기, 도로 및 수로 680m
○○리 산000	임야	611,428	○○○	8,031	묘지 194기, 도로 및 수로 680m
○○리 산000	임야	39,967	○○○	532	묘지 45기

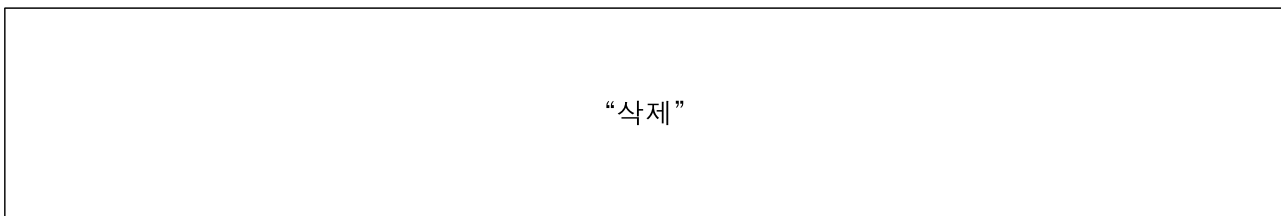
※ 울산광역시 제출자료 재구성

[그림1] 공원구역 침범 지적측량 성과도



※ 한국국토정보공사 지적현황측량 성과도 재구성

[그림2] 공원구역 침범 드론영상사진



※ 울산광역시 제출자료 재구성

3. 도립·군립공원 내 불법 건축물 등 방치(울산광역시 ○○군)

「자연공원법」 제23조제1항의 규정에 따르면 공원구역에서 공원사업 외에 행위⁴⁾를 하려는 자는 공원관리청의 허가를 받아야 하고, 같은 법 제82조의 규정에 따르면 이를 위반하여 공원관리청의 허가를 받지 아니하고 허가대상 행위를 하는 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

4) 건축물이나 그 밖의 공작물을 신축·증축·개축·재축 또는 이축하는 행위, 광물을 채굴하거나 흙·돌·모래·자갈을 채취하는 행위, 개간이나 그 밖의 토지의 형질 변경(지하 굴착 및 해저의 형질 변경을 포함한다)을 하는 행위, 수면을 매립하거나 간척하는 행위, 하천 또는 호소(湖沼)의 물높이나 수량(水量)을 늘거나 줄게 하는 행위, 야생동물[해중동물(海中動物)을 포함한다. 이하 같다]을 잡는 행위, 나무를 베거나 야생식물(해중식물을 포함한다. 이하 같다)을 채취하는 행위, 가축을 놓아먹이는 행위, 물건을 쌓아 두거나 묶어 두는 행위, 경관을 해치거나 자연공원의 보전·관리에 지장을 줄 우려가 있는 건축물의 용도 변경과 그 밖의 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

같은 법 제31조의 규정에 따르면 공원관리청은 공원관리청이 아닌 자가 공
원사업 허가를 받지 아니한 경우, 행위허가를 받지 아니한 경우, 허가를 취소한
경우 등 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 건축물이나 공작물 등의 소유자
또는 점유자에게 그 철거 등 필요한 조치를 명할 수 있으며,

철거 등 조치명령을 받은 자가 명령에 따르지 아니하는 경우 그대로 두면
공익을 해치거나 자연공원의 관리에 지장을 줄 것으로 인정될 때에는 「행정대집
행법」에서 정하는 바에 따라 공원관리청이 대집행하거나 공원관리청의 요청에
따라 시·도지사 또는 군수가 대집행을 할 수 있도록 되어 있다.

가. ○○○도립공원 내 불법 건축물 등 방치

○○군 ○○○○과는 아래 [표2] 및 [그림3]과 같이 ○○○도립공원 내에
설치된 창고, 농막 등 무허가 건축물 등을 방치하고, 불법건축물 등 자진철거 계
고, 고발 및 행정대집행 등을 실시하지 않는 등 ○○○도립공원 관리업무를 소
홀히 하였다.

[표2] ○○○도립공원 불법행위 현황

행위자	행위위치	토지소유자	불법행 위용도	불법행위(건축물)면 적(㎡)	동수	발생일/ 고발일	철거 조치 명령	행정 대집행 여부	비 고
○○○	○○면 ○○리 산000-0	○○○○ ○○○○	창고	24	1동	‘15.7./ 미고발	미조치	미집행	
○○○	○○면 ○○리 산000	○○○	창고	24	1동	‘15.7./ 미고발	미조치	미집행	
○○○	○○면 ○○리 00	○○○	농막	12	2동	‘15.7./ 미고발	미조치	미집행	
			원두막	4					
			발작물	70					

※ 울산광역시 ○○군 제출자료 재구성

[그림3] ○○○도립공원 불법행위 사진

“삭제”	“삭제”
행위자 : ○○○(창고)	행위자 : ○○○(창고)
“삭제”	“삭제”
행위자 : ○○○(농막, 원두막)	행위자 : ○○○(발장물)

※ 울산광역시 ○○군 제출자료 재구성

나. ○○○군립공원 내 불법 건축물 등 방치

○○군 ○○○○과는 아래 [표3] 및 [그림4]와 같이 ○○○군립공원 내에 설치된 주택, 창고 등 무허가 건축물 등에 대하여 2007. 9. 17.부터 2011. 4. 12. 까지 자진철거 계고 및 독촉 등의 조치를 하였으나, 그 이후에는 불법행위에 대한고발 및 행정대집행 등 아무런 조치를 취하지 않고 정부합동감사 시까지 불법건축물 등을 방치하는 등 ○○○군립공원 관리업무를 소홀히 하였다.

[표3] ○○○군립공원 불법행위 현황

행위자	행위위치	토지소유자	불법행위용도	불법행위(건축물)면적(㎡)	동수	발생일/고발일	철거조치명령	행정대집행여부	비고
○○○	○○면 ○○○○○○리 산00-0	○○○ 외 5인	주택, 창고	115(주택), 65(창고)	2동	'07.9./ 미고발	5회	미집행	5회 계고 및 독촉
○○○	○○면 ○○○○○○리 산00-0	○○○ 외 3인	창고	70	1동	'07.9./ 미고발	5회	미집행	5회 계고 및 독촉
○○○	○○면 ○○○○○○리 산00-0	○○○ 외 5인	창고	330	1동	'07.9./ 미고발	5회	미집행	5회 계고 및 독촉
○○○	○○면 ○○○○○○리 산00-0	○○○ 외 5인	주택, 경작지	224(주택), 175(경작지)	2동	'07.9./ 미고발	5회	미집행	5회 계고 및 독촉
○○○	○○면 ○○○○○○리 산00	○○○	버섯재 배사, 폐축사, 주택	360(버섯 재배사), 150(폐축사), 130(주택)	3동	'07.9./ 미고발	5회	미집행	5회 계고 및 독촉
○○ ○○○			전기 공급	전신주	36주	'96.12./ 미고발	미조치	미집행	

※ 울산광역시 ○○군 제출자료 재구성

[그림4] ○○○군립공원 불법행위 사진

“삭제”	“삭제”
행위자 : ○○○(주택)	행위자 : ○○○(창고)
“삭제”	“삭제”
행위자 : ○○○(창고)	행위자 : ○○○(창고)
“삭제”	“삭제”
행위자 : ○○○(주택, 창고)	행위자 : ○○○(철거 후 경작)
“삭제”	“삭제”
행위자 : ○○○(버섯재배사)	행위자 : ○○○(폐축사)
“삭제”	“삭제”
행위자 : ○○○(주택)	행위자 : ○○○○○○○○(전신주)

※ 울산광역시 ○○군 제출자료 재구성

조치할 사항 울산광역시, ○○군수는

[시정] ① 공원관리청은 ○○○도립공원 및 ○○○군립공원의 공원별 보전·관리계획 수립 및 공원대장(공원지정대장, 공원계획대장, 공원관리대장)을 작성·보관 하고, ○○○군립공원의 자연자원조사를 조속히 실시하시기 바랍니다.

② ○○○도립공원의 공원구역을 무단으로 점유·설치한 시설물(묘지, 도로 및 수로)은 원상복구 등 관련 법령을 검토하여 적의 조치하시기 바랍니다.

③ 자연공원(도립·군립공원) 내 설치된 무허가 건축물 등은 조속히 철거될 수 있도록 관련 법령을 검토하여 적의 조치하고, 향후 동일한 사례가 재발하지 않도록 자연공원 관리업무에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.