

정 부 합 동 감 사 결 과

시 정 요 구

제 목 국립공원 내 불법시설물 관리 부적정

기 관 명 충청남도 보령시

내 용

1. 국립공원 내 불법건축물(민박·주택 등) 방치

「공유재산 및 물품관리법」 제13조의 규정에 따르면 해당 지방자치단체의 장 외의 자는 공유재산에 건물, 도랑·교량 등의 구조물과 그 밖의 영구시설물을 축조하지 못하도록 되어 있다.

같은 법 제81조제1항의 규정에 따르면 지방자치단체의 장은 사용·수익허가나 대부계약 없이 공유재산 또는 물품을 사용·수익하거나 점유를 한 자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 공유재산 또는 물품에 대한 사용료 또는 대부료의 100분의 120에 해당하는 금액을 징수하도록 되어 있다.

같은 법 제83조제1항의 규정에 따르면 지방자치단체의 장은 정당한 사유 없이 공유재산을 점유하거나 공유재산에 시설물을 설치한 경우에는 원상복구 또는 시설물의 철거 등을 명하거나 이에 필요한 조치를 할 수 있도록 되어 있다.

같은 법 제83조제2항의 규정에 따르면 제1항에 따라 명령을 받은 자가 그 명령을 이행하지 아니할 때에는 「행정대집행법」에 따라 원상복구 또는 시설물의

철거 등을 하고 그 비용을 징수할 수 있도록 되어 있다.

「자연공원법」 제23조의 규정에 따르면 공원구역에서 건축물이나 그 밖의 공작물을 신축·증축·개축·재축 또는 이축하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공원관리청의 허가를 받도록 되어 있다.

환경부는 1978. 10월 태안군 ○○읍·○○면·○○면·○○면·○○면·○○면과 보령시 ○○면의 ○○도·○○도 일대 328.99km²를 서산해안국립공원으로 지정하였다.

1990. 3월 태안해안국립공원으로 명칭을 변경하여 현재 국립공원관리공단 태안해안국립공원사무소(이하 “공원관리청”이라 한다.)에서 관리하고 있다.

1978. 10월 국립공원 지정당시 보령시 소유의 ○○면 ○○○리 산68-1번지, 438번지, 439-2번지가 포함된 20.366km² 면적이 태안해안국립공원에 편입되었다.

해당 지역은 태안해안국립공원 내 자연환경지구로 건축물 등을 설치하려면 「자연공원법」에 따라 공원관리청인 태안해안국립공원사무소의 허가를 득하여야 하나, 이러한 법적 절차를 거치지 않은 24동의 불법건축물이 설치되어 있다.

특히 불법건축물의 부지면적은 ○○도 전체면적 20,366,000m²의 2,478.8m²를 차지하고, 이 중 국유지(기획재정부 소유)는 365.37m²이고 보령시 사유지가 2,113.43 m²이다. 그러므로 보령시는 불법건축물 설치 및 사유지 무단점용 행위에 대하여 「공유재산 및 물품관리법」 제81조의 규정에 따른 변상금 징수 및 제83조에 따른 원상복구 명령(또는 행정대집행) 등의 절차를 이행하여야 한다.

그런데 보령시 ○○○○과는 아래 [표1]과 같이 ○○면 ○○○리 산 68-1번지 등 4개 지번 일원에 지역주민 4명(○○○, ○○○, ○○○, ○○○)이 ○○도

내 자연환경지구 전체 20,366,000㎡ 중 2,478.79㎡을 무단으로 점유한 후 불법건축물을 설치하여 민박영업¹⁾ 등을 운영하는 것을 알고 있었지만, 지역주민의 민원제기 등을 우려하여 불법건축물 철거 및 행정대집행 등의 행정조치를 이행하지 않았다.

한편 공원관리청은 태안해안국립공원 내 불법시설물 해결을 위하여 보령시에 2003. 3. 21, 2004. 9. 22, 2005. 3. 25. 등 3회에 걸쳐 국유지와 사유지에 불법점유자(4명)가 설치한 불법건축물의 조치와 정비요청 협조 문서를 발송하였고, 2007. 1. 30.에도 동일한 내용으로 재요청 하였다.

또한 공원관리청은 보령시에 장기간 지속적으로 개발되는 다수의 불법건축물 조치를 위한 합동조사 협조요청 문서를 2016. 6. 29. 보령시 ○○○○과에 발송하였으나, 정부합동감사 시까지도 회신을 해주지 않았다.

결국 보령시 ○○○○과는 「자연공원법」 제23조 및 「공유재산 및 물품관리법」 제13조를 위반하여 불법건축물 설치 및 사유지 무단점용한 행위에 대하여 「공유재산 및 물품관리법」 제81조의 규정에 따른 변상금 징수 및 제83조에 따른 원상복구 명령(또는 행정대집행) 등의 절차를 이행하지 않음에 따라 정부합동감사 현재까지도 태안해양국립공원 내 불법건축물 24동을 방치하는 결과를 초래하였다.

[표1] 불법건축물 설치 현황

구분	불법점유자	위 치	인터넷 상호명 및 부속시설	면적(㎡)
총 계				2,478.80
소 계				1,115.17
1	○○○	○○○리 439-1 (국유지 365.37㎡)	바다사랑민박, 샤워장 포함	35.77
2			바다사랑민박, 식당	51.94
3			바다사랑민박	113.1
4			식당, 매점	164.56
5		충남 보령시 ○○면 ○○○리 439-2 (사유지 125.82㎡)	바다사랑민박	125.82

1) 불법건축물(민박, 화장실, 샤워장, 식당, 기타 민박을 위한 부수시설 등을 포함)을 1994. 1.~2003. 3. 기간동안 수차례에 걸쳐 설치 추정

구분	불법점유자	위 치	인터넷 상호명 및 부속시설	면적(㎡)
6	○○○	충남 보령시 ○○면 ○○○리 산68-1 (시유지 623.98㎡)	바다사랑민박	24.48
7			바다사랑민박	24.48
8			바다사랑민박	40.58
9			바다사랑민박	57.78
10			바다사랑민박	66.28
11			바다사랑민박	80.31
12			거주주택	125.22
13			바다사랑민박	204.85
소 계				804.52
14	○○○	충남 보령시 ○○면 ○○○리 산68-1 (시유지 804.52㎡)	유리네민박	90.16
15			유리네민박	264.51
16			유리네민박	197.40
17			유리네민박	101.50
18			방갈로	62.59
19			샤워장	88.36
소 계				250.80
20	○○○	충남 보령시 ○○면 ○○○리 산68-1 (시유지 250.8㎡)	미나네민박	159.10
21			창고	91.70
소 계				308.31
22	○○○	충남 보령시 ○○면 ○○○리 산68-1 (시유지 308.31㎡)	창고	18.63
23			섬마을민박, 식당	156.48
24			섬마을민박	133.20

※ 보령시 제출자료 재구성

2. 국립공원 내 생활폐기물처리시설(소각·매립시설) 설치 부적정

「지방재정법」 제3조의 규정에 따르면 지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다고 되어 있다.

「폐기물관리법」 제8조제2항의 규정에 따르면 누구든지 이 법에 따라 허가 또는 승인을 받거나 신고한 폐기물처리시설이 아닌 곳에서 폐기물을 매립하거나 소각하여서는 아니 된다고 되어 있다.

「자연공원법」 제2조제7호의 규정에 따르면 “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 말한다.

같은 법 제15조제1항의 규정에 따르면 공원계획의 변경에 관하여는 같은 법 제12조부터 제14조까지의 규정에 따라 공원자원, 관리 여건, 환경영향 등을 고려하여야 하고, 공원관리청은 공원계획을 변경하려는 경우에는 공원별 보전·관리계획 중 필요한 사항을 반영할 수 있도록 되어 있다.

같은 법 제23조제1항제1호의 규정에 따르면 공원구역에서 공원사업 외에 건축물이나 그 밖의 공작물을 신축·증축·개축·재축 또는 이축하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공원관리청의 허가를 받도록 되어 있다.

2003. 1. 1. 제정된 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제157조제7호의 규정에 따르면 지정폐기물 외의 폐기물이나 감염성폐기물을 처리하는 폐기물처리시설은 전용공업지역·일반공업지역·준공업지역 및 자연녹지지역에 한하여 설치하도록 되어 있다.

환경부는 1978. 10월 태안군 ○○읍·○○면·○○면·○○면·○○면·○○면과 보령시 ○○면 ○○도·○○도 일원 미개발지 328.99km²를 서산해안국립공원으로 지정하였고, 1990. 3월 태안○○국립공원으로 명칭이 변경되었으며, 현재 국립공원 관리공단 태안○○국립공원사무소에서 관리하고 있다.

보령시 ○○○○과는 국립공원 내 ○○도에서 발생하는 생활폐기물을 처리할 목적으로 ○○면 ○○○리 ○○○-○번지 일원 임야 6,685m² 부지에 18년 동안 생활폐기물을 매립하기 위하여 3,670m² 규모의 매립장과 50kg/hr을 소각 할 수 있는 소각로를 설치하는 계획을 수립하여 국비 159,646천 원과 시비 371,341천 원 등 총 530,487천원의 사업비를 투입하였다.

그리고 생활폐기물처리시설을 2002. 11.부터 2005. 7.까지 공사를 실시하여 매립동

(722㎡), 소각동(127㎡), 발전기동(17㎡), 전기배전실(18㎡), 재활용창고(67㎡), 관리실(36㎡) 등 총 6개동의 시설(987㎡)을 설치하고, 정부합동감사 시까지 13년 동안 ○○도에서 발생한 생활폐기물 1,938톤을 매립(소각 1,494톤 포함)하였다.

2005. 7월 생활폐기물처리시설 준공 이후 공원관리청인 태안○○국립공원 사무소는 2005. 11. 8. 공원관리청의 허가 없이 생활폐기물처리시설을 불법으로 설치한 “건축시공업자(○○○)”를 「자연공원법」 위반으로 ○○경찰서에 고발하였다.

보령시 ○○○○과는 위 시설이 2005. 7월 준공된 이후 5개월이 지난 2005. 12. 2. 환경부에 “태안○○국립공원계획 변경신청서”를 제출하였다.

환경부는 2005. 12. 13. “충남 보령시 ○○○리(○○도) 매립시설은 탐방객을 위한 시설이 아닌 주민을 위한 시설로서 「자연공원법」 제2조제10호에 의한 공원시설에 해당되지 않아 ”태안○○국립공원계획변경신청 대상이 아니다”라는 의견과 함께 보령시 ○○○○과로 신청서를 반려하였다.

보령시 ○○○○과는 2005. 12. 15. 공원관리청에 이미 설치된 생활폐기물 처리시설을 「자연공원법」 제23조의 규정에 따른 행정절차 이행을 위하여 생활폐기물처리시설 설치 행위허가를 신청하였다.

그러나 공원관리청은 2006. 1. 25. 「자연공원법」 제15조의 규정에 따라 행위허가 이전에 공원계획변경절차를 이행하고, 같은 법 제20조의 규정에 따라 공원사업시행절차 이행을 하도록 요구하면서 행위허가 신청서를 반려하였다.

그러나 보령시 ○○○○과는 아무런 행정절차 등을 이행하지 않고 있어 공원관리청은 2013. 3. 6. 보령시 ○○○○과로 생활폐기물처리시설 자진철거 또는 정상화 추진 등의 이행촉구를 공문으로 통보하였다.

이에 보령시 ○○○○과는 2013. 10. 15. 공원관리청에 추경예산을 확보하여 철거 대신에 정상화 추진을 위해 2013. 10. 1.부터 2014. 1. 28까지 “태안해안국립공원기본계획변경용역”을 추진하는 계획과 더불어 공원계획변경 등 절차를 모두 이행하겠다는 문서를 회신하였다.

보령시 ○○○○과는 “태안○○국립공원 기본계획변경용역”이 완료되어 용역결과를 통해 생활폐기물처리시설의 부지면적을 당초 6,685㎡에서 5,000㎡이하로 축소할 경우 「자연공원법 시행령」 제11조의 규정에 따른 “공원계획의 경미한 변경”에 해당되어 국립공원위원회의 심의를 받지 않아도 된다는 사실을 알게 되었다.

보령시 ○○○○과는 2014. 1. 17. 생활폐기물처리시설의 부지면적을 당초 6,685㎡에서 4,996㎡로 축소하여 국립공원위원회 심의를 면제받은 후 공원계획변경을 공원관리청과 협의하였다.

보령시 ○○○○과는 공원계획 변경 협의과정에서 2014. 5월 환경부에 “태안○○국립공원계획변경신청”을 하기로 했다.

그러나 보령시 ○○○○과는 공원계획 변경신청과 관련하여 아무런 행위가 없자, 공원관리청은 2016. 3월 보령시 ○○○○과에 추진사항을 문의하였다.

보령시 ○○○○과는 2015. 12월 늦어도 2016. 4월까지 환경부에 변경신청서를 접수하겠다는 답변을 하였으나, 이후 후속조치가 없자 공원관리청은 2016. 11. 17. 보령시 ○○○○과로 “태안○○국립공원계획변경신청”을 요구하는 공문을 통보하였다.

공원관리청은 2017. 9. 29. 국립공원 내 불법시설물(매립장 및 부속시설 6동)인 생활폐기물처리시설에 대하여 자진철거 명령을 보령시 ○○○○과로 통보하였고, 2017. 10. 14. 행정대집행 계고서를 통보하였다.

이에 보령시 ○○○○과는 2017. 11. 30.까지 건축물 연차적 철거, 생활폐기물 육지 이송 등을 하겠다는 문서를 2017. 10. 27. 공원관리청에 통보하였다.

위와 같이 보령시 ○○○○과는 생활폐기물처리시설 설치사업을 추진하면서 입지 가능여부를 확인하고 사업을 추진하여야 했으나, 관련 절차를 무시하고 설치를 강행하여 「자연공원법」 제15조 및 같은 법 제23조를 위반하였다.

보령시 ○○○○과는 「자연공원법」에 저촉되어 입지허가를 득하지 못한 불법시설물을 설치하여 아래 [표2]와 같이 2005년부터 정부합동감사 시까지 약 13년 간 생활폐기물을 처리하였다.

[표2] 생활폐기물처리시설 운영(소각·매립) 현황

(단위 : 톤)

구 분	계	소각	매립	비고
합 계	1,938	1,494	444	
2005	76	60	16	
2006	145	112	33	
2007	152	117	35	
2008	157	121	36	
2009	162	125	37	
2010	149	115	34	
2011	160	123	37	
2012	156	120	36	
2013	166	128	38	
2014	155	119	36	
2015	163	125	38	
2016	158	122	36	
2017(11월말)	139	107	32	

※ 보령시 제출자료 재구성

또한 보령시 ○○○○과는 2017. 10. 27. 공원관리청에 보낸 공문에서 2017. 11. 30.까지 불법 생활폐기물처리시설을 자진철거 한다고 했음에도, 정부합동감사 시까지 추진계획을 전혀 수립하지 않는 등 관련 업무를 해태하였다.

조치할 사항 충청남도 보령시장은

[시정] 국립공원 내 불법시설물 설치 및 국유지와 사유지 무단점용 행위에 대하여 공원관리청과 협의하여 관련 법령에 따라 변상금 징수, 원상복구 명령, 행정대집행 등의 행정 절차를 이행하고, 행위허가를 받지 않은 생활폐기물처리시설은 공원계획 변경, 시설물 철거, 생활폐기물 육지 이송처리 등 종합적인 대책을 강구하여 관련 법령에 저촉되지 않도록 적의 조치하고, 앞으로 위와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.