

정 부 합 동 감 사 결 과

시 정 요 구

제 목 자연공원 내 시설물 행위허가 부적정

기 관 명 충청남도 청양군

내 용

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

「자연공원법」(2005. 10. 1. 시행)」 제2조제7호의 규정에 따르면 “공원계획”은 자연공원을 보전·관리하고 알맞게 이용하도록 하기 위한 용도지구의 결정, 공원시설의 설치, 건축물의 철거·이전 그 밖의 행위제한과 토지이용 등에 관한 계획이고, 제10호의 “공원시설”은 자연공원을 보전·관리 또는 이용하기 위하여 공원계획에 따라 자연공원에 설치하는 시설(공원계획에 따라 자연공원 밖의 지역에 설치하는 진입도로 또는 주차시설을 포함한다)로 정의되어 있다.

같은 법 시행령 제2조의 규정에 따르면 법 제2조제10호의 공원시설은 공원 관리사무소·탐방안내소·매표소·우체국·경찰관파출소·마을회관·경로당·도서관·환경기초시설 등의 공공시설과 사방·호안·방화·방책·방재·조경시설 등 공원자원을 보호하고, 탐방자의 안전을 도모하는 보호 및 안전시설 및 체육시설(골프장·골프

연습장 및 스키장은 제외한다)과 유선장·수상레저기구 계류장·광장·야영장·청소
년수련시설·어린이놀이터·유어장·전망대·야생동물관찰대·해중관찰대·휴게소·대피
소·공중화장실 등의 휴양 및 편익시설, 식물원·동물원·수족관·박물관·전시장·공연
장·자연학습장 등의 문화시설, 도로(탐방로를 포함한다)·주차장·교량·궤도·무궤도
열차·경비행장(수상경비행장을 포함한다) 등의 교통·운수시설, 기념품판매점·약
국·식품접객업소(유흥주점을 제외한다)·미용업소·목욕장·유기장 등의 상업시설,
호텔·여관 등의 숙박시설 등 상기 시설의 부대시설로 되어 있다.

같은 법 시행령 제14조의2의 규정에 따르면 [별표 1의2]로 공원자연보존지
구에서 허용되는 최소한의 공원시설 및 공원사업의 종류와 규모를 정하고 있다.

같은 법 제10조제3호의 규정에 따르면 각 공원위원회는 공원계획의 결정·
변경에 관한 사항에 대하여 심의하도록 되어 있다.

같은 법 제13조의 규정에 따르면, 시·도지사는 공원계획을 결정할 때에는
관할 군수의 의견 청취, 관계 행정기관의 장과의 협의, 독립공원위원회의 심의
절차를 차례대로 거쳐야 한다고 되어 있다.

같은 법 제14조제1항의 규정에 따라 군립공원에 관한 공원계획은 군수가
결정하고, 군수는 공원계획을 결정하고자 하는 때에는 관계 행정기관의 장과 협
의하여 군립공원위원회의 심의를 거쳐야 하고, 공원관리청은 공원계획을 결정하
거나 변경한 때에는 환경부령이 정하는 바에 따라 이를 고시하도록 되어 있다.

같은 법 제17조의 규정에 따르면 공원계획에는 공원용도지구계획과 공원시
설계획이 포함되어야 하며, 공원관리청은 공원계획을 결정하거나 공원계획 중
환경부령으로 정하는 중요 사항을 변경하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에

따라 그 계획이 자연환경에 미치는 영향을 미리 평가하여 이를 반영하도록 되어 있다.

같은 법 제18조제1항의 규정에 따르면 공원관리청은 자연공원을 효과적으로 보전하고 이용할 수 있도록 하기 위하여 용도지구를 공원계획으로 결정하고, 제2항에 용도지구에서 허용되는 행위의 기준을 별도로 정하고 있다.

같은 법 제23조의 규정에 따르면 공원구역에서 공원사업 외에 건축물이나 그 밖의 공작물을 신축·증축·개축·재축 또는 이축하는 행위를 하려는 자는 법률이 정하는 바에 따라 공원관리청의 허가를 받아야 하고, 공원관리청은 행위허가 시 같은 법 제18조제2항에 따른 용도지구에서 허용되는 행위의 기준에 맞은 경우, 공원사업의 시행에 지장을 주지 아니하는 경우, 보전이 필요한 자연 상태에 영향을 미치지 아니한 경우, 일반인의 이용에 현저한 지장을 주지 아니하고 기준에 맞는 경우에만 허가를 할 수 있도록 되어 있다.

같은 법 시행령 제11조제6호의 규정에 따르면 공원시설 및 그 부대시설 중 그 부지면적을 2천제곱미터¹⁾의 범위 안에서 변경하는 경우에는 공원위원회의 심의를 생략할 수 있도록 되어 있다.

충청남도는 청양군 소재 ○○산 지역 내 31km² 규모의 도립공원을 1972. 3. 6. 지정하였고, 1974. 7. 25. ○○산도립공원 내 행위허가 업무를 청양군 ○○○○과(현 ○○○○과)에 위임하였다.

청양군 ○○○○과는 2003. 8. 2. ‘○○산천문대’ 설치를 포함하는 민선3기 청양군수(○○○ 2002. 7. 1.~2006. 6. 30.)의 중점사업인 “○○산 그린투어 특

1) 2010. 10. 1. 공원시설의 부지면적 5천제곱미터(공원자연보존지구는 2천제곱미터)로 변경

구” 조성을 위한 지역특화발전특구 지정계획서를 충청남도 ○○○○과에 제출하였다.

청양군 ○○○○과(현 ○○○○○○과)는 2005. 9. 8. ○○○○연구원에 “○○산천문대스타파크가 학술연구용 천문대로서 적합여부”를 질의 한 결과, 2005. 10. 18. ○○○○연구원으로부터 “○○산천문대스타파크가 학술연구용 천문대로서 적합”하다는 의견의 회신을 받았다.

청양군 ○○○○과(현 ○○○○○○과)는 2005. 9. 27. 청양군 “○○산천문대스타파크” 건립(천문대 천체관측시설)이 “자연공원법」에 따른 공원시설에 해당되는지 여부’ 및 ‘공원계획 변경대상 여부’에 대하여 환경부 ○○○○과(현 ○○○○과)에 질의하였다.

그러나 환경부 ○○○○과는 2005. 10. 7. 위 질의에 대하여 “공원시설이란 자연공원을 보전·관리 또는 이용하기 위해 공원계획에 따라 자연공원에 설치하는 시설로서 「자연공원법 시행령」 제2조에서 규정하는 시설을 말하는 바, 천문대는 동 조의 공원시설에 해당되지 않으며, 따라서 공원계획변경 대상이 아니다”라고 청양군 ○○○○과(현 ○○○○○○과)에 통보하였다.

그리고 청양군 ○○○○과(현 ○○○○과)는 2006. 4. 6. “○○산천문대스타파크”가 “자연공원법」 제18조제2항제1호가목의 학술연구에 필요하다고 인정되는 최소한의 행위에 해당하는 시설인지 여부’와 “자연공원법」 제10조에 따라 공원위원회 심의대상인지 여부’를 충청남도 ○○○○과에 질의하였다.

그러나 충청남도 ○○○○과는 2006. 4. 10. 위 시설이 자연공원의 자연보존지구 내 허용되는 행위 중 하나인 “학술연구”에 해당하는지 여부는 소관부처

인 환경부에 문의하도록 청양군 ○○○○과(현 ○○○○과)에 회신하였다.

또한 충청남도 ○○○○과는 위 회신내용과 함께, “자연보존지구는 공원구역 안에서 특별히 보호할 필요가 있는 지역임을 우선 감안하여야 하며, 개발사업(공원사업에 의한 시설의 설치 및 행위허가)의 시행 시 사업규모(층수 등 포함)에 대하여도 결코 자연환경지구에 대한 행위기준이 완화되어 적용될 수 없음을 주의”하는 내용을 추가하여 회신하였으며,

또한 “자연공원 내 행위허가에 대한 공원위원회 심의대상(사업규모를 고려한)의 기준으로 판단할 때, 귀 군에서 제시한 천문대 설치사업의 규모(부지면적 약 500평, 연면적 약 200평)는 공원위원회 심의 대상에 해당되지 않다”는 내용을 포함하여 회신하였다.

따라서 자연공원의 자연보존지구 내에 천문대 설치하는 불가한 사업이었다.

그런데 청양군 ○○○○과(현 ○○○○과)는 2006. 4. 18. “이 지역이 아니 고는 설치 할 수 없다고 해당 행정기관의 장이 인정하여 요청하는 최소한의 시설로 자연보존지구는 공원 구역 안에서 특별히 보호할 필요가 있는 지역임을 감안하여 사업규모 등 시설은 최소한의 시설로 계획하고, 시설부지면적 2,000㎡ 이상은 공원위원회 심의 대상임을 참조하고, 건폐율은 20%이하로 계획하여야 하고, 법령에 따라 허가에 관한 협의 후 사업시행” 하도록 청양군 ○○○○과(현 ○○○○○○과)에 회신하였다.

민선4기 청양군수(○○○, 2006. 7. 1.~2010. 6. 30.)는 2006. 7월 민선3기 청양군수(○○○, 2002. 7. 1.~2006. 6. 30.)의 중점사업인 “○○산 그린투어 특 구” 개발을 ○○산도립공원 내 자원보전지구인 ○○면 ○○리 526-3번지 일원에

총사업비 4,280백만 원(기금 1,000, 도비 1,350, 군비 1,930)의 재원을 투입하여 32,423㎡ 부지에 “○○산천문대스타파크”를 임기 중 준공하겠다고 공약하였다.

청양군 ○○○○과(현 ○○○○○○과)는 2006. 10. 27. 민선4기 청양군수 (○○○, 2006. 7. 1.~2010. 6. 30.)의 공약사업인 “○○산천문대스타파크”와 관련하여 ○○산 자연보전지구 내 해당 토지를 체류형 관광시설 용도로 변경하고자 부지면적을 32,423㎡에서 1,990㎡로 축소하고, 지상 3층 규모(연면적 1,005.91㎡)의 천문대를 건축하는 내용으로 청양군 ○○○○과(현 ○○○○과)에 「자연공원법」에 따른 행위허가(토지형질변경 및 신축)를 신청하였다

청양군 ○○○○과(현 ○○○○과)는 2006. 11. 15. 위 개발행위에 대하여 「자연공원법」에 따른 행위허가 기준에 “적합” 한 것으로 청양군 ○○○○과(현, ○○○○○○과)에 통보하였다.

청양군 ○○○○과(현 ○○○○○○과)는 2009. 7. 28. “○○산천문대스타파크”를 준공하여 정부합동감사 시까지 운영하고 있다.

1. 도립공원 내 시설물(천문대) 행위허가 부적정

청양군 ○○○○과는 2005. 10. 7. 환경부로부터 “○○산천문대스타파크” 건립(천문대, 천체관측시설)이 「자연공원법」에 따른 공원시설에 해당하지 않는다는 내용을 통보 받았다.

그러나 청양군 ○○○○과는 환경부의 질의회신을 통해 공원시설에 해당되지 않는다는 사실을 알고, 2005. 9. 8. ○○○○연구원에 “○○산천문대스타파크(천문대)” 건립에 따른 자문을 요청하여 2005. 10. 18. “○○산천문대스타파크가 학술연구용 천문대로서 적합”하다는 의견을 ○○○○연구원으로부터 회신 받았다.

그러나 ○○○○연구원이 「자연공원법」과 관련한 전문기관이 아니므로 청양군 ○○○○과는 당연히 「자연공원법」 소관부처인 환경부의 의견을 따라야 했으나, 비전문기관을 통해 사업추진의 정당성을 부당하게 확보하려고 시도하였다.

특히 청양군 ○○○○과는 2006. 4. 10. 충청남도 ○○○○과로부터 개발행위의 부당성을 확인받고도, 청양군 ○○○○○○과에 “시설부지면적이 2,000㎡ 이상은 공원위원회 심의 대상”임을 알려주었다.

청양군 ○○○○○○과는 청양군 ○○○○과의 부당한 의견을 들어 도립공원위원회 심의를 받지 않고자 편법으로 부지면적을 32,423㎡에서 1,990㎡로 30,433㎡를 축소하여 개발행위를 청양군 ○○○○과에 2006. 10. 27. 신청하였다.

청양군 ○○○○과는 해당시설이 공원시설에 해당하거나 같은 법 제23조에 따른 행위허가에 준하는 경우에는 「자연공원법」 제14조에 따른 도립공원계획을 수립하고, 같은 법 제16조에 따라 그 내용을 고시한 후 같은 법 제23조에 따라 행위허가 하여야 한다.

또한 청양군 ○○○○과는 위 시설이 비록 공원시설 또는 허가행위에 적합한 경우라고 판단하였다면, 「자연공원법」 제15조에 따른 공원계획변경, 같은 법 제16조에 따른 공원계획결정 고시 등의 절차를 거친 후 행위허가를 하여야 한다.

그런데 위 관서에서는 이를 모두 무시하고 부당하게 행위허가를 하였다.

2. 도립공원내 불법공원시설 설치에 따른 예산 낭비

정부합동감사 시 “○○산천문대스타파크”에 대하여 사업타당성이 있었는지 여부를 확인하고자 건설비용, 운영수익, 지방재정자립도 등을 확인하였다.

청양군 ○○○○○○과는 “○○산천문대스타파크” 조성 공사에 총 건설비 39억 원(국비 10억 원, 지방비 29억 원)을 투입하였다.

그리고 2009년부터 2016년까지 총 8년간 운영비로 17억 원을 지출하였고, 운영수익은 3억 원이었다.

청양군 ○○○○○○과(전 ○○○○과)는 2009년 준공이후 8년 동안 수익성이 없는 “○○산천문대스타파크”를 운영하면서, 건설비 39억 원과 운영비 17억 원의 합계인 56억 원을 투입하였으나, 운영수익은 3억 원에 불과하였다.

청양군의 지방재정자립도는 최근 9년간 평균 13.98%로 전국 243개 지방자치단체 중 195위로 매우 열악하다.

청양군 ○○○○○○과는 위와 같이 청양군 지방재정자립도가 낮은데도 타당성이 없는 동 사업을 무리하게 추진하여 예산을 낭비하는 등 청양군 지방재정(재정자립도²⁾)을 방만하게 운영하였다.

[표1] 청양군 재정자립도 현황

(단위 : %)

회계년도	평 균	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
재정자립도 (개편 전)	13.98	11.99	12.19	13.87	12.36	13.02	14.33	15.18	16.13	16.72
재정자립도 (개편 후)	9	-	-	-	-	-	9.04	9.03	10.11	9.46

※ 자료 : 청양군 제출자료 재구성

청양군 ○○○○○○과는 동 사업을 추진하면서 당연히 지방재정여건에 부

2) 매년 행정안전부에서 지침으로 시달된 “지방자치단체예산편성지침”에 따르면 2013년 이전 세외 수입에 순세계잉여금, 이월금, 전입금, 예탁금 및 예수금, 융자금원금수입 등이 포함된 지방재정 자립도 산정에 포함되며, 2014년 이후 예산편성지침 변경으로 “보전수입등 및 내부거래” 신설로 자수도 및 지방자립도 산정에서 순세계잉여금, 이월금, 전입금, 예탁금 및 예수금, 융자금원금수입 등을 산정에서 제외

합하는지 여부를 우선 검토하여 재정낭비가 심하고 사업타당성이 전혀 없는 경우에는 동 사업을 적극 제척시켜야 했음에도, 무리하게 사업을 추진하여 2009년 이후부터 정부합동감사 시까지 예산을 낭비하고 있다.

[표2] 운영비 집행 현황

(단위 : 천원)

구분	총계	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
계 (①-②)	1,411,102	79,040	73,480	79,171	100,910	115,370	129,362	352,126	481,643
운영비 ①	1,739,500	96,758	106,953	154,197	165,005	165,005	167,757	382,834	500,991
수익 ②	328,398	17,718	33,473	75,026	64,095	49,635	38,395	30,708	19,348

※ 자료 : 청양군 제출자료 재구성

조치할 사항 충청남도 청양군수는

[시정] 자연공원 내 자연보존지구에 부당하게 행위허가 하여 설치·운영 중인 불법시설물인 ○○산천문대스타파크는 공원용도지구 변경 또는 공원지구 해제, 시설물 철거 등의 방안을 강구하여 관련 법령을 준수토록 적의 조치하고, 앞으로 위와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.