

행 정 자 치 부

기관경고·시정 요구

제 목 ○○○○공원(수산보호구역내) 해상펜션 불법 설치 등

기 관 명 경상남도

관 계 기 관 사천시

관 련 자 사천시 ○○○○과(전 ○○○○과) 지방○○○○○ ○○○

내 용

지방○○○○○ ○○○은 2010. 1. 1.~ 2012. 2. 1.까지 ○○○○○○○○ 조성공사를 발주한 실무담당이었으며, 또한 2013. 7. 15.~ 2015. 1. 2.까지 동 공사 해양펜션 등 설치공사를 추진한 총괄책임자인 담당과장이었다.

경상남도 사천시에서는 2010년부터 국·도·시비 50억원을 투입하여 보행교 228m, 낚시잔교 135m 해상펜션 4동 등을 설치하는 ○○ ○○○○ 조성사업을 (주)○○○○ 등 8개 업체와 계약, 2015. 9. 15. 사업을 준공하고 2016. 7월 직영으로 운영하던 중 시 조례를 근거로 2016. 8. 18. 비토어춘계와 매년 78,000천원에 위·수탁 협약을 체결하여 운영 중에 있다.

사업기간	사업비	사업장소	유어장 지정					비고
			해상펜션	지정번호	지정면적	지정기간	지정받은자	
2010~2015 (5년간)	50억원	○○ ○○	4동	2011-1	15.8ha	2011. 8. 29. ~ 2017. 8. 24.	○○○○계	

「수산자원관리법」 제52조, 「수산자원 관리법 시행령」 제40조, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제5조, 「해양환경관리법」 제22조, 유어장의 지정 및 관리에 관한 규칙」 제10조 등에 따르면 수산자원보호구역내에서는 국방상 또는 공익상 수산자원보호구역에서 사업시행이 불가피한 것으로서 관계 중앙행정기관

의 장의 요청에 따라 해양수산부장관이 수산자원보호구역의 지정목적 달성에 지장이 없다고 인정하는 도시·군 계획사업을 시행할 수 있으며,

수산자원의 보호 또는 조성 등을 위하여 필요한 건축물, 주민의 생활을 영위하는데 필요한 건축물, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 또는 「산지관리법」에 따른 조림, 육림, 임도의 설치, 그 밖에 대통령령으로 정하는 행위만을 허가할 수 있도록 규정되어 있고,

공유수면에서는 누구든지 정당한 사유 없이 폐기물, 폐유, 폐수, 오수, 분뇨, 가축분뇨, 오염토양, 유독물, 동물의 사체, 폐타이어, 폐스티로폼 등 오염물질을 버리거나 흘려가게 하는 행위는 하여서는 아니 되며, 누구든지 해양시설 또는 해수욕장·하구역, 면허수면 등에는 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니 된다고 규정되어 있다.

또한 유어장을 관리·운영하는 자는 유어장을 관리함에 있어서 유어장관리규정을 준수하고, 유어장 이용자의 사고발생을 방지하기 위한 조치를 성실히 이행하여야 한다.

1. 수산자원보호구역내 해상펜션 등 불법으로 설치

수산자원보호구역은 산업화의 급속한 진행에 따른 연안 및 내수면의 환경오염이 심화 등으로 수산자원의 산란장과 서식지의 보호가 필요함에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조에 따라 해양수산부장관 또는 관계 행정기관의 장의 요청을 받아 지정 또는 변경하는 것으로

수산자원보호구역안에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시계획사업은 국방상 또는 공익상 수산자원보호구역에서의 사업시행이 불가피한 것으로서 관계 중앙행정기관의 장의 요청에 따라 해양수산부장관이 수산자원보호구역의 지정목적 달성에 지장이 없다고 인정하는 사업에 한하여 시행할 수 있으며,

또한 수산자원보호구역 안에서는 도시계획사업에 의하는 경우를 제외한 수산자원의 보호 또는 육성 등을 위하여 필요한 건축물이나 그 밖의 시설 중 대통령령으로 정하는 종류와 규모의 건축물이나 그 밖의 시설을 건축하는 행위, 주민의 생활을 영위하는데 필요한 건축물이나,

그 밖의 시설을 설치하는 행위로서 「수산업법 시행령」 별표2의2에 규정된 행위, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 또는 「산지관리법」에 따른 조림·임도의 설치나 그 밖에 「수산업법 시행령」에 규정된 경미한 행위만을 할 수 있도록 규정되어 있다.

또한 공유수면 및 해수욕장, 면허수면 등에는 누구든지 오염물질을 버리거나 흘려가게 하는 행위를 하여서는 아니되며, “2015년 감사원의 해양수산부 감사 처분요구”에서 수산자원보호구역의 공유수면에 허가대상 행위로 규정되지 않은 해상펜션(114동) 등의 시설을 설치 운영하고 있다고 단정하고 오염물질 처리 실태 점검 및 관리방안을 마련하라고 지시한 바 있다.

그런데도 사천시 ○○○○과에서는 2011. 5. 공유수면 점·사용허가를 위한 용역을 추진하면서 수산자원보호구역안에 허가대상 행위로 규정되지 않은 해상펜션 4동과 낚시부잔교를 적용배제시설로 적용하여 점·사용허가를 받지 않도록 용역 업무를 부당하게 추진하였으며, 동 사항과 관련하여 관련법에 따라 설치할 수 없다는 사실을 시장에게 보고하였으나 “시장 지시”라며 부당하게 시설비를 투입하여 낚시부잔교(2개소)와 펜션 4동을 2015. 12. 설치 완료 하였으며

아울러 해상펜션을 시설하면서 오염물질(세면, 식기 세척 등)을 보관할 수 있는 시설을 설치하지 않아 오염물질이 배출되고 있는 등 수산자원보호구역의 지정 취지를 훼손하고 있으며 향후 수산자원 고갈과 환경오염 등을 유발할 수 있는 원인을 제공하였다.

2. ○○ ○○○○공원 위·수탁협약서 체결 추진 소홀

「재난 및 안전관리기본법」 제31조(재난예방을 위한 안전조치)에 의거 재난안전관리책임기관(행정기관만을 말한다)의 장은 재난 발생의 위험이 높다고 인정되는 시설 또는 지역에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 소유자·관리자 또는 점유자에게 안전조치(3. 재난을 발생시킬 위험요인의 제거)를 할 것을 명할 수 있으며,

또한 같은 법 제40조(대피명령)의 규정에 따라 시장·군수는 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 사람의 생명 또는 신체에 대한 위해를 방지하기 위하여 필요하면 해당지역 주민이나 사람에게 대피하거나 선박·자동차 등을 대피시킬 것을 명할 수 있다.

따라서 사천시장은 ○○ 낚시공원에 설치한 해상펜션의 설치 지역이 해상으로 수탁자에게 보조금으로 설치된 설치 시설물의 원활한 운영·관리는 물론, 이용객들의 생명과 재산을 보호해야 하는 의무를 부여하여야 한다.

그러나 사천시 ○○○○과에서는 2016. 8. 18. 바다낚시공원(○○ ○○○○공원) 위·수탁 협약을 ○○○○계와 체결(즉 관리자)하면서 「협약서」 제5조에 따르면 제1항의 시설 등의 관리 및 보호함에 있어 고의 또는 과실로 인하여 파손·망실, 각종 안전 사고, 화재·도난의 발생, 제3자에게 손해를 끼친 경우 등에는 “수탁자”의 부담으로 원상복구 하거나 배상하여야 한다. 이 경우 “수탁자”는 “위탁자”에게 손해에 대한 구상권을 행사할 수 없다.』와 『제7조 ② “위탁자”가 가입한 보험 외에 필요에 따라 “수탁자”는 인적·물적 피해발생에 대비하여 손해보험과 배상책임보험 등에 가입하여 운영하도록 할 수 있다.』는 포괄적인 사항만 명시함으로써,

해상 기항 등 제반환경 여건에 대비 발생할 수 있는 파랑, 태풍 등 자연재해 내습 시의 해상펜션 등 시설물 피항 기준과 안전수칙에 대한 사항 등 그 기준을 누락시켜 위·수탁 협약을 체결하였고, 이를 수탁자(관리자)에게 운영하게 함으로써 보조금이 투입된 시설물의 안전관리 및 이용객들의 생명과 재산 보호

를 위한 수탁자의 중요한 의무사항을 소홀히 하였다.

3. ○○○○공원 설치 및 운영에 관한 조례 제정 부적정

사천시 ○○○○과에서는 ○○○○공원을 조성 완료하고 동 ○○공원 위·수탁 운영을 위하여 2015. 5. 8. 관련 시 조례를 제정하면서 어업권자(○○공원 조성에 대한 동의는 득함)인 ○○ ○○계의 반발 등을 사유로 동 조례 제11조(관리 및 운영) 제1항의 규정에 따르면 ○○공원은 시장이 관리·운영한다. 다만 ○○공원의 효율적인 관리·운영을 위하여 시설물의 일부 또는 전부를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 단체 등에 위탁할 수 있다. 1. 관할 수협, 2. 관할 어촌계, 3. 해양수산물관련 법인 등, 낚시공원 운영의 전문적 지식과 기술이 있다고 인정되는 법인, 단 어촌계 어업권 구역 내에 설치된 낚시터의 경우 ‘수탁자는 관할 어촌계와 어업권에 대하여 사전 동의를 받아야 한다.’라고 규정하였다.

이에 따라 2016. 7. ○○○○공원 위·수탁자 공모를 하면서 동 조항에 따라 ○○○○계와 동 어촌계의 사전 동의를 받은 1개 어촌계가 형식적으로 참여하여 입찰함으로써 ○○○○계가 낙찰되는 결과가 되었습니다. 따라서 동 조례의 부적정한 독소 조항으로 인하여 앞으로도 “공개경쟁 입찰”이 사실상 불가능한 사항으로써 ○○ ○○계에게는 특혜의 우려가 있으며, 타 어촌계는 사실상 불합리한 행정 규제가 되어 공정한 경쟁 입찰을 할 수 없도록 하는 등 조례를 부적정하게 제정하였다.

조치할 사항 사천시장은

[훈계] 위 관련자를 훈계처분 하시기 바랍니다.

[시정] ① 수산자원보호구역 내 부당하게 설치한 해상펜션 등에 대하여는 관련 법령에 따라 적의조치 하시고,

② 특히, 해상펜션에서 발생하는 오염물질 등에 대하여는 환경오염이 발생하지

않도록 조속히 관계시설 등을 보완하는 등 시정조치 하시기 바라며

③ ○○○○계와 기 체결한 위·수탁협약서는 태풍 등 자연재해 발생에 대비하여 피항 등 안전조치 사항을 추가하여 협약을 만드시 보완 체결 하시고

④ 아울러 사천시 ○○공원 위·수탁 협약과 관련하여 부적정하게 제정된 조례에 대하여는 관련법에 위배되지 않도록 개정 등의 조치를 하시여 ○○ ○○공원 운영·관리를 철저히 하시기 바랍니다.