

# 민간공원조성 특례사업 참여 확대 방안

2019. 8

김성환

■ 서론 .....	4
■ 민간공원조성 특례사업의 등장 배경과 대응 양상 .....	6
■ 민간공원조성 특례사업의 개요 및 장애 요인 .....	19
■ 민간공원조성 특례사업 참여 확대 방안 .....	26



- 공원의 기능은 과거 녹지 확보에 한정되어 있었지만 최근 들어 공원의 사회자원화가 진행되면서 공원 확충 여부가 도시 경쟁력 중 하나로 평가받고 있음.
  - 최상위 도시계획인 국토종합계획에서는 중요 6대 국토지표 중 하나로 1인당 공원 면적을 관리하고 있고, 공원을 비롯한 생태자산에 대한 국민의 인식 역시 긍정적임.
  - 정부는 중요한 역할을 담당하는 공원 확충을 위해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 사유지를 도시·군계획시설 용지로 지정하고, 다른 용도로의 개발을 제한할 수 있음.
- 공원의 중요성에도 불구하고 지자체의 예산 부족 등의 이유로 공원 확충이 지지부진하였고, 그 결과 방치된 도시·군계획시설 용지가 해마다 증가하였음.
  - 정부와 지자체는 그간 공원 확보를 위한 노력을 경주하였으나 시민들의 높아진 요구 수준에 부합하지 못했고, 이 때문에 도시·군계획시설 용지로 지정된 후 장기간 방치된 시설이 늘어났음.
- 장기 미집행 상태로 방치된 도시·군계획시설 용지는 도시 미관 저해 및 재산권 침해 등을 초래할 우려가 있어 정부는 20년의 기한을 정해 기간 내 개발을 완료케 하는 ‘일몰제도’를 도입함.
  - 대법원에서는 장기 미집행 도시·군계획시설이 재산권을 침해할 소지가 있다고 판시하였고, 이에 정부는 도시·군계획시설로 지정·고시된 날로부터 20년 후 도시·군계획시설에서 해제하는 일몰제도를 도입함.
  - 2020년은 일몰제도가 도입된 지 20년째 되는 해로, 아무런 조치를 하지 않으면 전국적으로 서울특별시 면적의 절반 이상인 340km<sup>2</sup>의 공원 용지가 일몰될 위기에 처함.
- 지자체는 7개 공원 조성 전략을 통해 다가오는 도시공원 용지 일몰에 대응해 왔음.
  - 지자체의 7대 전략은 △ 민간공원조성 특례사업 추진, △ 사유지 매입, △ 도시자연공원구역 및 보전 녹지로의 전환, △ 공공주택지구 혹은 공공지원 민간임대주택 공급촉진지구 지정, △ 국고보조사업과의 연계, △ 정비사업의 현금 기부채납제도 활용, △ 도시계획시설 해제 등으로 구분 가능함.
- ‘민간공원조성 특례사업’은 공원 조성에 대한 재정 부담을 해소하기 위해 고안된 방안임.
  - 민간공원조성 특례사업은 공원 조성을 재정사업으로 추진하지 않고 민간자본을 투입해 기부채납하는 제도로, 그 대신 민간에게 공원 용지 중 최대 30%까지 비공원시설(주택 등) 개발을 허용하는 제도임.
- 다만 사업자에게 불리한 조건이 추가되며 민간공원조성 특례사업에 장애 요인으로 작용함.
  - 민간공원조성 특례사업을 추진하기 위해서는 토지매입비 성격의 현금 예치금을 납부해야 하는데 요구 수준이 매우 높고(부지 매입비의 80%), 반환 시점이 명확하지 않아 사업자에게 부담이 됨.
  - 또한, 법에서 규정한 기부채납 비율보다 더 높은 수준의 기부채납 비율을 요구해 수익성이 악화되고, 비공원시설 조성분에 대한 공원시설 기부채납 중복 사례도 발생해 추가 비용이 소요되는 것으로 나타남.
- 본 연구에서는 민간공원조성 특례사업의 활성화 방안을 △ 사업 대상의 확대, △ 사업자 자격의 완화, △ 사업 방식 개선의 3대 분야로 구분해 제시하고자 함.
  - 사업 대상 확대 방안으로 ① 사업 대상지 규모의 완화, ② 인근 용지와 연계한 공원 개발을 제시함.
  - 사업자 자격의 완화 방안으로 ③ 예치금 수준과 납부방법 조정, ④ 예치금 반환의무를 규정할 것을 제시함.
  - 사업 방식 개선 방안으로 ⑤ 일몰 후 도시·군계획시설 및 도시자연공원구역으로의 재지정시 사업자를 동반하도록 제안하고, ⑥ 현재 LH에서 추진 중인 공급촉진지구를 민간과 함께 추진할 것을 제안함.

## I 서론

■ **개설 초기 도시공원의 기능은 오염된 도시 환경을 정화하는 ‘도시의 허파’에 국한되었지만 최근 들어서는 일자리, 건강, 교육, 커뮤니티 활동까지 복합적으로 수행하는 공간으로 변모하며 그 중요성이 더욱 높아지고 있음.**

- 도시공원 녹지의 진화 과정은 개설한 지 160여 년에 이르는 뉴욕 센트럴파크를 통해 더욱 명확하게 확인할 수 있음. 초기 산업도시의 오염과 혼잡에서 벗어나고자 조성되었던 공원이 최근에는 공공예술, 환경운동, 관광 등 다양한 활동을 수행할 수 있는 사회자원으로 인식되고 있는데 이런 사례를 통해 ‘도시공원 3.0’ 시대를 맞이했다고 할 수 있음(조경진, 2016).
- 우리나라 역시 도시공원 3.0 시대를 맞아 새로운 패러다임을 적용한 공원녹지 정책을 본격 적용함.
- 2005년 전부 개정된 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(이하 공원녹지법)」에서는 기존 법적 지위를 기반으로 구분하였던 공원 유형을 전면 개정하여 지정 목적에 따라 생활권공원, 주제공원, 도시자연공원구역으로 구분하였고, 특히 주제공원에는 역사·문화·체육공원 등 다양한 주제를 담을 수 있도록 하였음.
- 이어 서울특별시도 지난 2013년 ‘푸른도시 선언문’을 제정하여 “삶을 재충전하는 발전소, 이웃들이 소통하는 사랑방”인 공원을 기반으로 서울을 건강한 푸른 도시로 재창출하겠다는 의지를 강하게 천명하였고, 이를 「2030 서울시 공원녹지 기본계획」에 반영하는 등 공원을 복합 사회자본으로써 활용하는 정책을 수행하고 있음.
- 정책 변화뿐만 아니라 시민들의 도시공원에 대한 인식 수준 역시 높아졌음. 주택산업연구원(2016)이 조사한 ‘2025 미래 주거 7대 메가 트렌드’ 중 하나로 ‘숲세권’ 주택이 꼽혔고, 생태자산에 대한 서울시민 1,000명의 의식을 조사한 서울연구원(2019)에 따르면 응답자의 76.8%가 생태계 서비스가 중요하다고 인식하고 있음.

■ **사회적 중요성을 방증하듯, 도시공원은 국내 최상위 도시계획인 국토종합계획의 주요 6대 국토지표 중 하나로 중점 관리되고 있으며 도시 기반시설로서 강력한 법적 지위를 부여받음.**

- 「제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)」에서는 2009년 당시 7.4㎡로 집계된 국민 1인당 도시공원 면적을 목표 연도인 2020년에는 68.9%가량 늘어난 12.5㎡를 확보할 수 있도록 규정함. 이를 통해 정부는 지속적으로 공원을 확대 조성할 것이라는 방향성을 제시하였음.
- 서울연구원(2019)의 시민의식 조사에서도 응답자의 67.5%가 “서울시의 숲과 산림 등 자연자원이 부족하다”고 답해 국토종합계획의 방향성과 일치함을 알 수 있음.
- 이뿐만이 아니라 공원은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」상 도시 기능 유지에

필요한 기반시설의 지위를 갖추고 있어 특정 토지가 도시관리계획에 의해 도시·군계획시설로 결정 되는 경우 다른 용도로의 개발이 제한되는 등 재산권의 제한을 전제로 관리되고 있음.

**❖ 이러한 도시공원의 중요성과 국가 차원의 확보 노력에도 불구하고 현재 결정된 도시공원 904km<sup>2</sup> 가운데 37%가 넘는 340km<sup>2</sup>가 2020년 7월을 기점으로 일시에 실효될 위기에 처해 있음.**

- 그 이유는 지정 고시된 날로부터 20년간 원래 목적대로 개발되지 않는 도시계획시설은 20년이 되는 날을 기해 도시계획시설에서 해제(이하 일몰)되는 제도가 2000년 7월에 도입됐기 때문임.
- 1999년 도시·군계획시설 결정의 과도한 재산권 제한에 대한 헌법 불합치 판결 이후 개정·시행된 「국토계획법」의 부칙 제16조에 의하면 2000년 7월 1일 이전에 결정·고시된 도시계획시설은 2000년 7월 1일을 기산일로 함.

**❖ 도시공원사업 주무관청 및 각급 기관에서는 1년 앞으로 다가온 일괄 실효에 대한 다양한 정책들을 제안한 바 있으나 각종 이해관계의 상충으로 신속히 추진되지 못하고 있는 실정임.**

- 각급 기관에서 제시한 대책을 크게 3가지로 분류해 보면 ① 재정적 전략, ② 도시계획적 전략, ③ 민관 협력 전략 등으로 대별할 수 있음.
- 2020년에 일몰 예정인 도시공원을 모두 조성하려면 총 40조원에 이를 것으로 추산<sup>1)</sup>되는 사업비를 마련해야 하지만, 집행을 위한 지방자치단체의 재정은 여전히 열악한 수준에 머물러 있으며 지방채 발행 등 추가적인 재정 확보에는 한계를 노정하였음.
- 민관 협력 전략에 포함되는 ‘민간공원조성 특례사업(이하 특례사업)’은 민간 재원을 투입해 도시공원을 매입·조성한 후 공원관리청에 기부채납하는 조건으로 당해 부지 중 일부에 개발을 허용하는 정책으로, 2009년 처음 법제화된 이후 특례사업만의 장점을 인정받아 다양한 지역에서 해당 모델로 사업이 추진되고 있음.
- 다만, 특례사업이 추구하는 소기의 목적을 충분히 달성하기 위해서는 사업의 공공성 확보와 함께 민간의 사업 참여를 유도할 수 있는 환경을 제안하여야 하지만 공익성을 지나치게 강조하는 등 사업성에 대한 고려가 적은 것이 현실임.

**❖ 본 연구에서는 민간공원조성 특례사업 추진의 장애 요인을 점검하여 사업의 재활성화 가능성을 모색하고, 향후 도시공원의 일괄 실효 적용 후에도 지속적인 사업 진행이 가능한 방안을 제안하고자 함.**

1) 국토교통부 보도자료(2018.4.16), “일몰제에 대비한 도시공원 조성, 정부 차원 적극 지원”.

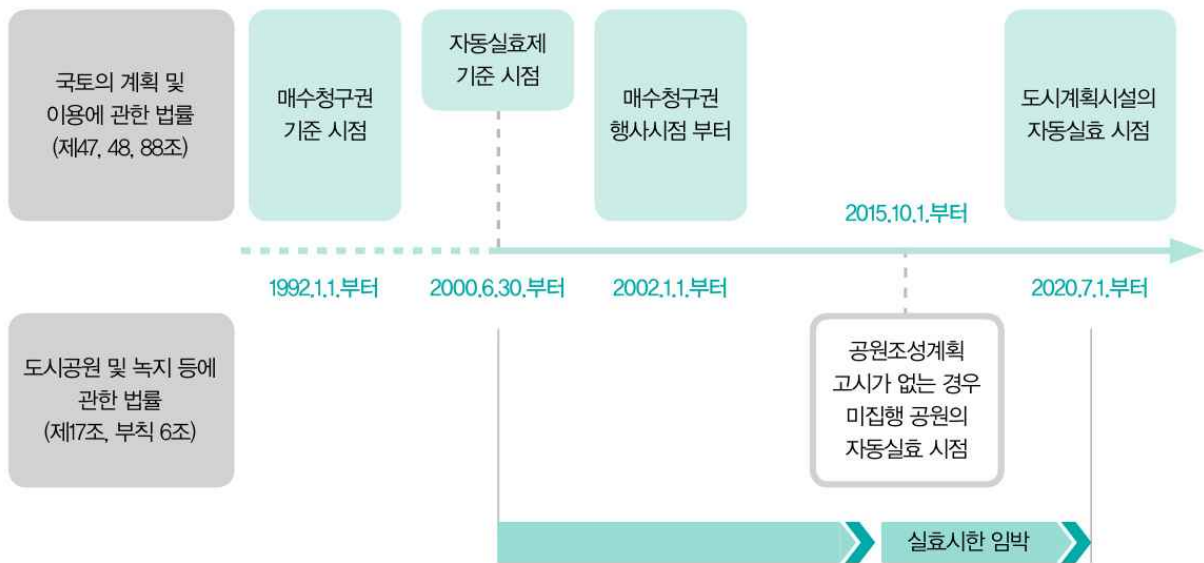
## Ⅱ 민간공원조성 특례사업의 등장 배경과 대응 양상

### 1. 장기미집행 도시계획시설 일몰제

장기 미집행 도시계획시설 일몰제<sup>2)</sup>는 1999년 헌법재판소의 도시·군계획시설 장기 방치에 대한 헌법 불합치 판단에 따라 도입된 제도임.

- 1999년 당시 조사된 바에 따르면 우리나라에서는 1962년 제정된 「(舊)도시계획법」의 시행 이후 1997년 말까지 전국적으로 약 2,900km<sup>2</sup>의 면적에 대하여 약 23만 개의 도시계획시설이 결정되었음.
- 그중 계획이 집행되지 않은 미집행 면적은 약 1,300km<sup>2</sup>에 달해 미집행률이 45%에 육박했음.<sup>3)</sup>
- 특히, 미집행된 면적 중 결정 이후 경과된 기간이 10년 미만인 면적은 약 500km<sup>2</sup>에 불과했던 반면, 경과 연수 10년 이상인 면적은 이보다 약 1.6배 넓은 약 800km<sup>2</sup>에 달하는 것으로 파악됨.
- 이 때문에 도시계획시설의 장기 미집행 문제에 대한 헌법소원이 제기되었고, 1999년 헌법재판소는 “사유지에 재산권 제한이 수반되는 공원, 도로, 학교 등 도시·군계획시설 용지 지정 이후 장기간 방치하는 것은 사유재산권 침해에 해당한다”<sup>4)</sup>고 판시한 바 있음.

〈그림 1〉 장기 미집행 도시계획시설 자동 실효 일정



자료 : 맹다미(2018), “도시공원 일몰제의 문제점과 과제”, 도시공원 일몰제 똑바로 알기 시민토론회 발제 자료.

2) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제47조와 같은 법 제48조.  
 3) 헌법재판소 1999.10.21 선고 97헌바26. 재판 전문을 기반으로 재구성하였음.  
 4) 헌법재판소 1999.10.21 선고 97헌바26. 주문과 재판 전문을 기반으로 재구성하였음.

- 헌법재판소의 결정 이후 정부는 시민의 토지재산권 보호 측면을 고려해 2000년 「(舊)도시계획법」을 개정하여 도시·군계획시설 결정 후 20년간 사업에 착수하지 않을 경우 결정의 효력이 상실되도록 하였으며, 개정 이전에 결정되었던 도시·군계획시설은 법령 개정일로부터 기산하여 20년이 지난 2020년 7월 1일에 일괄적으로 효력이 상실되도록 하였음.

### ❖ 이렇듯 미집행 시설 면적이 다수 발생하게 된 데에는 공원 조성 소관청에서 도시계획 시설을 과다하게 결정한 것이 주요 원인으로 지목됨.

- 헌법재판소의 재판 전문과 국토교통부의 장기 미집행 도시·군계획시설 발생 사유 분석 결과<sup>5)</sup>에 따르면 과거 국가와 지방자치단체<sup>6)</sup>가 민원이 발생할 것을 예측하고 미래의 시가지 개발 등을 위해 도시·군계획시설을 과다 결정한 것이 주요 원인임.
- 또한 시설 결정 후에는 지자체의 열악한 재정 여건으로 인해 도시·군계획시설 사업을 시행하기 위한 자원 확보가 현실적으로 어려웠음. 이러한 부분이 장기 미집행 시설을 양산하는 시발점 역할을 함.
- 또한, 국토종합계획 등 상위 계획의 계획 지표 및 관련 법령 등에 규정된 최소 시설 확보 면적을 준수하기 위해 사업 추진 전망이 불투명함에도 불구하고 지방자치단체가 시설 해제에 소극적으로 대처한 것도 일부 원인으로 지적할 수 있음.

## 2. 도시·군계획시설의 장기 미집행 현황과 일몰제 적용 대상 현황

### ❖ 그간 정부와 주무 소관청인 지방자치단체가 미집행 시설을 해소하고자 다양한 노력을 한 덕분에 실효 대상 공원부지는 꾸준히 감소하고 있는 추세임.

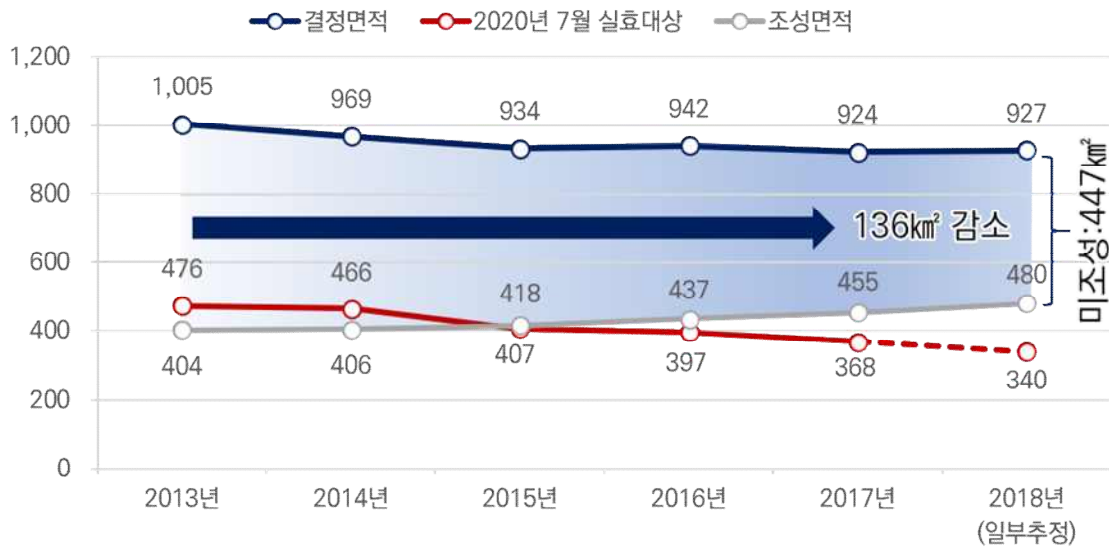
- 정부는 장기 미집행 도시·군계획시설의 실효를 규정한 2000년 이후 불필요하다고 판단되는 시설을 해제하기 위하여 ① 지방의회 해제 권고제(2012.4), ② 장기 미집행 도시·군계획시설 해제 가이드라인 제정(2014.12), ③ 토지소유자 해제 신청제(2017.1) 등의 정책을 시행해 왔음.
- 한편, 공익과 사유재산권을 양립하기 위한 방책으로 ① 토지소유자 매수 청구제(2002.1)를 실시하는가 하면, 공원에 대해서는 「국토계획법」에서 규정하고 있는 소멸 시한인 지정 후 20년과는 별도로 ② 10년 이상 조성 계획을 수립하지 않은 공원에 대한 실효제를 도입(2005.10)하고, ③ 공원 조성 지원을 위한 민간공원조성 특례사업(2009.12) 등을 실시하였음.
- 이에 공원 조성 면적은 2013년 404km<sup>2</sup>에서 2018년 480km<sup>2</sup>로 증가하였고, 2020년 7월 실효 대상 면적은 약 340km<sup>2</sup>로 감소해 같은 기간 동안 실효 대상 공원 면적은 136km<sup>2</sup> 감소함(그림 2) 참조.

5) 국토교통부 보도자료(2018.4.16), “일몰제에 대비한 도시공원 조성, 정부 차원 적극 지원”.

6) 현재 공원 조성 소관청은 지방자치단체임. 하지만 그 연원을 살펴보면, 앞서 언급한 1999년 헌법재판소의 판결을 계기로 도시계획체계의 전면 개정론이 대두된 바 있음. 이에 2000년 「도시계획법」을 전면 개정해 이른바 ‘도시계획 3법’으로 재편하면서 도시·군계획시설 권한이 국가 사무에서 지방 사무로 이관된 역사를 갖고 있음. 따라서 본 보고서에서 논의 중인 2020년 7월 1일 일몰 대상 공원부지 대부분은 국가가 지정한 것임.

〈그림 2〉 연도별 공원 결정 면적 및 조성 실적에 따른 실효 면적 변화 추이

(단위 : km<sup>2</sup>)



주 : 1) 공원 결정 후 미조성 면적은 (결정 면적) - (조성 면적)으로 산출하였으며, 그래프상 푸른색으로 표시된 면적에 해당함.

2) 2018년 자료의 경우 관계부처 합동 보도자료에서는 추정치로 표기하였지만, 결정 면적과 조성 면적의 경우 2018년 기준 도시계획 현황 통계(2019.6.24일 발표)를 반영해 업데이트하였음.

자료 : 관계부처 합동 보도자료(2019.5.28.), “장기 미집행 공원 해소 방안” ; 국토교통부(2019), 「도시계획현황통계」.

**다만, 2016년을 기준으로 집계된 2020년 7월 실효 대상 면적은 총 703km<sup>2</sup>에 달했고<sup>7)</sup> 지역별로는 구도심지가 많은 지역을 중심으로 장기 미집행 공원이 다수 분포함.**

- 2016년 말 현재 전체 미집행 시설 면적 1,256.9km<sup>2</sup> 중 10년 이상 미집행된 채 남아 있는 시설은 약 66.3%인 833.2km<sup>2</sup>에 달하는 것으로 나타났음.
- 특히 2020년 7월 일괄 실효 대상인 시설 면적은 약 56.0%에 해당하는 703.3km<sup>2</sup>인 것으로 조사됨 (〈표 1〉 참조).
- 그중 공원시설의 결정 면적은 942.2km<sup>2</sup>로 전체 면적의 12.9%에 불과했지만 미집행 시설 면적 비율에서는 40.2%를 차지했고, 2020년 7월 실효 대상 면적 비율에서는 56.4%를 차지해 여타 도시·군계획시설 대비 공원의 미집행률이 높은 것으로 조사됨.

7) 최신 자료인 2018년 기준 「도시계획 현황 통계」(국토교통부, 2019)에서는 본 고에서 주로 논하고 있는 2020년 7월 1일 일괄 대상 시설을 따로 분류해 제시하고 있지 않음. 이에 시설별 미집행시설 면적은 국토교통부 보도자료(2018.4.16)를 근거로 작성하였기 때문에 앞서 서술한 수치와 상이할 수 있음.



〈표 1〉 2020년 7월 실효 대상 시설 면적과 비율

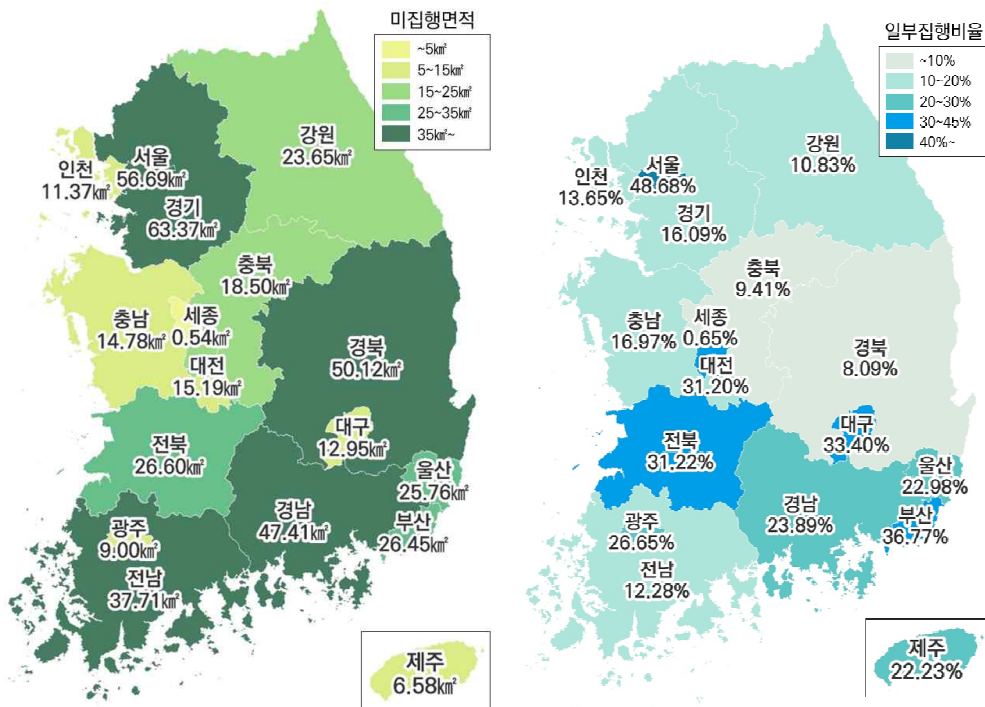
구분	시설 총면적 <sup>1)</sup> (km <sup>2</sup> , %)	집행 면적 (km <sup>2</sup> )	미집행 시설 면적 <sup>2)</sup>		
			전체 (km <sup>2</sup> , %)	10년 이상 미집행 (km <sup>2</sup> , %)	2020.7. 실효 대상 (km <sup>2</sup> , %)
계	7,356.1 (100.0)	6,099.3	1,256.9 (100.0)	833.2 (100.0)	703.3 (100.0)
공원	942.2 (12.9)	437.3	504.9 (40.2)	433.4 (52.0)	396.7 (56.4)
도로	1,795.1 (24.4)	1,440.5	354.6 (28.2)	242.3 (29.1)	188.7 (26.8)
기타 <sup>3)</sup>	4,618.8 (62.7)	4,221.5	397.4 (31.6)	175.5 (18.9)	117.9 (16.8)

주 : 1) 시설 총면적 대비 비율을 산출하였음.  
 2) 항목별 총면적 대비 비율을 산출하였음.  
 3) 기타 시설에는 녹지, 유원지, 광장, 학교, 체육시설 등이 포함됨.

자료 : 국토교통부 보도자료(2018.4.16), “일몰제에 대비한 도시공원 조성, 정부 차원 적극 지원”.

- 공원시설을 지역적으로 구분하여 살펴본 결과, 도시 형성 과정이 길어 구도심을 다수 보유하고 있는 서울과 부산, 광주 등에서 장기 미집행 도시공원 비율이 높은 것으로 나타남(〈그림 3〉 참조).

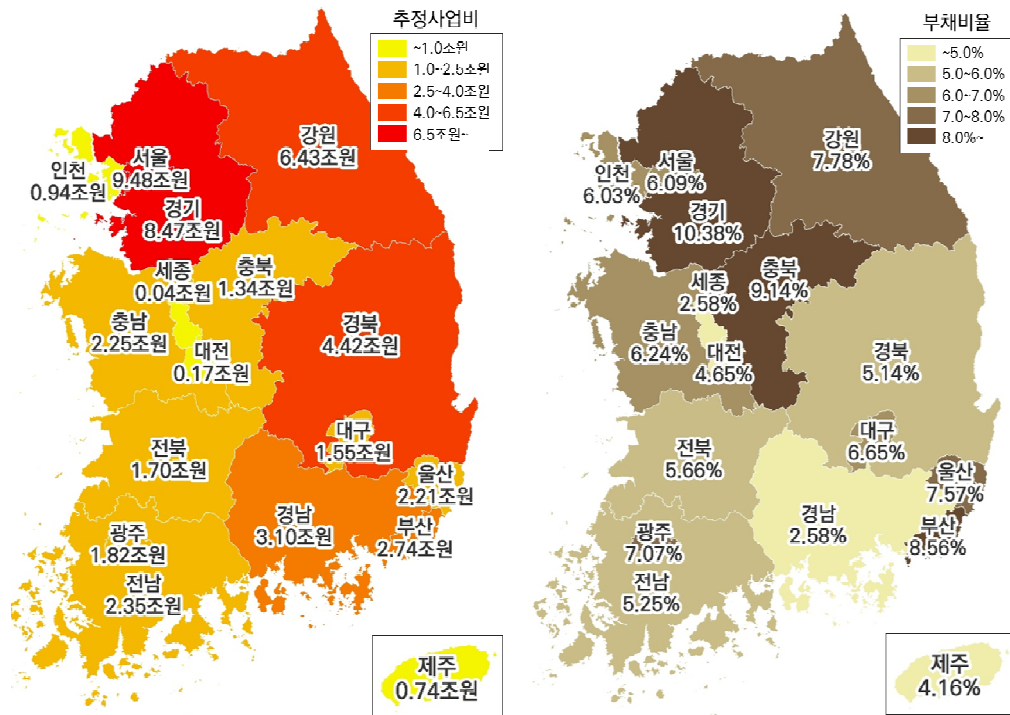
〈그림 3〉 지역별 장기 미집행 도시공원 현황



자료 : 국토교통부(2019), 「도시계획현황 통계」를 재구성하였음.

- 특히, 장기 미집행 도시공원 면적이 넓고 공시지가가 비교적 높은 서울과 경기 등 지역의 추정사업비가 여타 지방자치단체의 추정사업비 대비 높게 계산됨.
- 반면, 지자체 예산 확보 가능성을 간접적으로 확인하기 위해 살펴본 광역지자체별 부채 비율은 경기, 충북, 부산 등이 다른 지역 대비 높은 것으로 나타남.
- 경기 지역의 경우 8조 5,000억원<sup>8)</sup>에 달하는 조성 비용(보상비 및 공사비)이 소요될 것으로 추정되어 서울 다음으로 조성비용이 많이 소요될 것으로 추정됨. 하지만 10%를 상회하는 경기도(본청)의 부채 비율을 고려할 때 실제 조성에 있어 자금 확보 차원에서 난항을 겪을 것으로 판단됨.

〈그림 4〉 지역별 장기 미집행 도시공원 조성 비용(추정) 및 지자체별 부채 비율



주 : 지자체별 부채 비율은 2017년, 각 광역지방자치단체 본청 기준으로 작성하였음.

자료 : 국토교통부(2019), 「도시계획현황 통계」 ; 행정안전부(2019), “지방재정365(lofin.mois.go.kr)”.

8) 경기연구원(2016)은 총사업비가 28조원에 이를 것으로 추정해 통계 수치와는 3배 이상의 차이를 보이고 있음.

### 3. 지방자치단체의 대응 양상

장기미집행 도시계획시설 실효제에 대한 각 기관의 대응은 7개 전략으로 구분 가능함.

〈표 2〉 장기미집행 도시계획시설 실효제에 대한 지방자치단체의 대응 방안 비교

대응 방안	관련 법령	투입 비용)	소요 시간	준치 면적	비고
민간공원조성 특례사업 추진	「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」	↓	-	↑	- 민간의 자원을 통해 공원시설을 개발해 기부채납 받고, 일부를 비공원시설로 개발이 가능하도록 허가 - 민간의 자본과 개발 효율성을 함께 취할 수 있음. - 사업 추진 과정에서 부정 요소 개입 우려와 공공성 하락 우려 병존
사유지 매입	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」	↑	↑	↓	- 지방채를 발행해 기금이나 특별회계를 조성한 후 사유지를 매입 - 비용 소요가 클 것으로 예상되어 지방자치단체에서 쉽게 채택하지 못함.
도시자연공원구역 및 보전녹지로의 전환	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」	↓	↓	↑	- 환경 보호 기능이 유사한 용도지역·구역으로 전환해 개발압박 저지 - 현재 지방자치단체에서 도시계획적 수단으로 고려 중 - 그동안 제한받았던 토지주의 재산권 침해 문제 재점화
공공주택지구 혹은 공공지원 민간임대주택 공급촉진지구 지정	「공공주택 특별법」, 「민간임대주택에 관한 특별법」	-	-	↑	- 비공원시설로 임대주택을 공급하고 개발 대가로 공원시설을 기부채납 받는 방식 - 사업의 공공성 저해 우려 해소 - 지방자치단체(주무관청)의 비용 부담을 덜지만 임대주택사업자의 비용 증가
국고보조사업과의 연계	「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「자연환경보전법」	↓	↑	-	- 국토교통부 및 환경부에서 시행하고 있는 국고보조사업과 연계 - 해당 법안 계류 상태로 연내 시행 불가할 경우 해당 토지 실효 우려가 높음.
정비사업의 현금 기부채납제도 활용	「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「자연환경보전법」	↓	↑	-	- 기부채납을 현금으로 수취해 이를 다시 도시공원 조성비로 충당 - 해당 기금을 통해 도시공원을 조성하기 위해서는 기금 관련 조례 개정 필요 - 정비사업의 수익성이 보장되는 일부 지자체에서만 활용 가능
도시계획시설 해제	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」	↓	↓	↓	- 투입비용과 시간은 적게 소요되지만 원래 목적인 도시공원 조성 불가 - 일부 지자체에서 자연보전과 개발 가능성을 복합적으로 고려해 과도하게 책정된 시설용지 해제 중

주 : 1) 여기에서 투입비용은 도시공원 조성 관련 사무의 주무관청인 기초지방자치단체의 입장에서 정리한 것임. 즉, 국가보조나 민간자본 등이 투입될 경우 낮은 수준으로 표기됨.

2) ↑(높음, 많음), -(평균 수준), ↓(낮음, 적음).

### 주요 수단별 공원조성 계획 개요

- 2018년 정부가 발표한 장기 미집행 공원 해소 방안 및 그 후속 조치<sup>9)</sup>에서는 우선 관리지역(130km<sup>2</sup>)을 중심으로 공원 조성 계획을 수립하였음.
- 그중 약 48%를 상회하는 62.9km<sup>2</sup>에 대해 지방재정 투입 및 지방채를 발행하여 매입하는 계획을 수립했고 나머지 52%에 대해서는 민간공원 조성, 도시자연공원구역 및 보전녹지로의 전환(도시계획적 관리), 국고사업 연계 등을 통해 공원 조성을 촉진하기로 결정함.

〈그림 5〉 우선 관리지역 내 주요 수단별 공원 조성 계획



자료 : 관계부처 합동 보도자료(2019.5.28.), “장기 미집행 공원 해소 방안”.

- 다만, 지자체가 마련한 공원 조성 계획을 분석한 결과, 목표 달성에 일부 어려움이 감지되어 2019년에 추가 대책을 내놓고, 남은 기간 동안 공원 조성에 만전을 기하기로 결정함.

### 사유지 매입

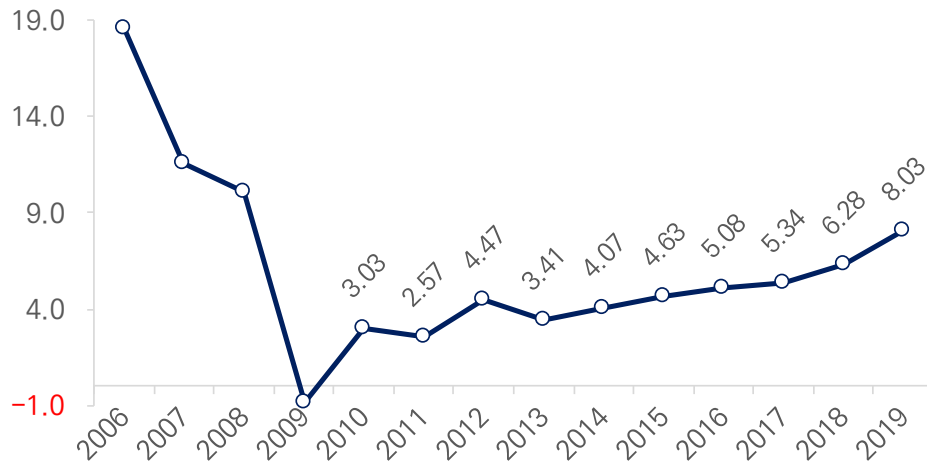
- 사유지 매입 방법은 매입에 투입되는 재원조달 방식에 따라 지방재정으로 매입하는 방법과 지방채를 발행해 매입하는 방법, 그리고 토지은행제도를 활용하는 방안으로 나누어볼 수 있음.
- 먼저, 지방재정을 투입한 매입 방안을 통해서는 향후 5년간 4조 3,000억원 규모의 예산을 투입해 우선 관리지역 중 51.6km<sup>2</sup>를 매입할 예정임.
- 다음으로, 지방채를 발행해 매입하는 방법을 활성화하기 위해 정부는 발행일로부터 5년간 공원 조성을 위해 발행한 지방채의 이자를 지원(광역시·도의 경우 최대 70%)함.

9) 130km<sup>2</sup>에 달하는 우선 관리지역 선정(2018.12) 및 이에 따른 지자체별 5개년 공원 조성 계획(2019.3)을 마련함.

- 또한, 지방재정 건전화를 위한 조치인 총액한도제나 지방재정위기 관리제도를 완화해서 적용해 지방채 발행 한도에서의 예외 허용을 추진함으로써 지방채 발행 여건 개선을 추진함.
- 다만, 국토교통부에서 공시지가 현실화율을 제고하는 작업을 꾸준히 진행하고 있고, 이에 따라 지속해서 공시지가가 높아질 예정이므로 부지 매입에 어려움을 겪을 것으로 판단됨.

〈그림 6〉 전국 개별공시지가 변동 추이

(단위 : %)



자료 : 국토교통부 보도자료(2019.5.30), “개별공시지가 전국 평균 8.03% 올라… 전년 대비 1.75%p 상승”.

- 이뿐만 아니라 공원 해제로 인한 지가 상승을 염두에 둔 지주들과의 협상에 난항을 겪어 협의 취득이 어려운 상황으로, 수용 등의 절차를 거쳐야 함.

### 도시자연공원구역 및 보전녹지로의 전환

- 「공원녹지법」의 정의에서 살펴볼 수 있듯이 도시공원은 도시계획시설 중 공간시설로서의 공원<sup>10)</sup>과 용도구역으로서의 도시자연공원구역<sup>11)</sup>으로 구분할 수 있음.
- 그중 도시자연공원구역은 장기 미집행 도시·군계획시설 일몰제를 적용받지 않는다는 점과 전환시 토지 소유자의 동의를 전제조건으로 두지 않는 등 지방자치단체가 토지 보상을 위한 재원을 마련할 때까지 개발을 제한할 수 있어 행정적 이익이 큼(표 3) 참조).
- 이에 지방자치단체는 도시자연공원구역으로의 전환을 적극적으로 검토해 장기 미집행 도시공원 대응 종합계획 등을 속속 발표하고 있음.<sup>12)</sup>

10) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제6호 나목에 따른 공원으로서 같은 법 제30조에 따라 도시·군관리계획으로 결정된 공원임.

11) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제38조의2에 따라 도시·군관리계획으로 결정된 도시자연공원구역임.

- 그 외 일부 지방자치단체에서는 일몰시 보전녹지지역으로 용도지역을 변경함으로써 녹지 공간을 보전하고자 하는 움직임을 보이고 있음. 보전녹지지역은 도시지역 중 건폐율(20%)과 용적률(80%)이 가장 낮아 여타 용도지역 대비 개발 행위를 수행하기 어려움.
- 하지만 도시자연공원구역은 실효제도가 없다는 점, 그리고 보전녹지지역은 기존 용도지역 대비 개발 밀도가 낮아질 수밖에 없다는 점을 고려하여야 함.
- 즉, 지난 1999년 헌법재판소 판결로 해결하고자 하였던 토지재산권 침해 문제를 다시금 불러일으킬 수 있다는 점을 염두에 두어야 함.

〈표 3〉 도시계획시설로서의 도시공원과 도시자연공원구역 비교

도시공원	구분	도시자연공원구역
도시계획시설 (별도 시설 설치계획 존재)	지위	용도구역 (별도의 시설 설치 불요)
매수청구제도 ○ (감정가 적용)	매수 청구제도	매수청구제도 △ (효용성이 현저히 감소한 토지로서 소재 읍면동 동일 지목의 개별공시지가 평균치의 50% 미만)
실효제도 ○	실효제도	실효제도 ×
도시계획시설부지로서의 행위 제한	행위 제한	건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지의 분할, 죽목 등의 벌채, 물건의 적치 또는 도시계획사업의 시행 금지(「공원녹지법」 제27조, 2019년 현재 행위 제한 완화 고려 중)
출입 제한 ×	출입 제한	출입 제한 ○ (「공원녹지법」 제33조 제1항)
재산세 50% 감면(~2021.12.31) (「지방세특례제한법」 제84조 제1항)	세제 혜택	세제 혜택 × <sup>13)</sup>

주 : 최근 발표된 “장기 미집행 공원 해소 방안”(관계부처 합동, 2019.5.28)의 개선 추진 내용은 아직 시행되지 않은 정책이라는 점에서 제외하였음.

자료 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(법률 제15401호, 2018.2.21, 일부 개정) 및 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」(법률 제15675호, 시행 2018.12.13, 2018.6.12 일부 개정)을 기반으로 재구성하였음.

### ❖ 공공주택지구 혹은 공공지원 민간임대주택 공급촉진지구 지정

- 공공주택지구는 「공공주택특별법」 제2조 제2호에 의해 규정된 지구로서, 공공주택의 공급을 위하여 공공주택이 전체 주택 중 100분의 50 이상을 차지하고 동법 제6조 제1항에 따라 지정·고시하는 지구를 말함.

12) 서울특별시(2018.4.5.), 「장기 미집행 도시공원 실효 대응 기본계획」, 부산광역시(2018.10.16), 「일몰제 대비 공원 등 장기 미집행 도시계획시설 종합대책 자료」, 인천광역시(2019.2.21.), 「장기 미집행 공원 대응 종합계획」 등.  
 13) 행정안전부(2011.8.19), “도시자연공원구역 내 토지의 재산세 감면 대상 여부에 대한 질의 회신(행정안전부 지방세운영과-3922)”.

- 공공지원 민간임대주택 공급촉진지구는 「민간임대주택에 관한 특별법(이하 민간임대주택법)」 공공지원 민간임대주택의 공급을 촉진하기 위하여 제22조에 따라 지정하는 지구임.
- 원래 지정권자는 시·도지사이지만 국민의 주거안정을 위하여 공공지원 민간임대주택을 건설·공급할 필요가 있는 경우라 인정되는 경우에는 국토교통부 장관이 지정할 수 있음.
- 공공주택지구<sup>14)</sup>와 공공지원 민간임대주택 공급촉진지구<sup>15)</sup>는 지정이 되고 나면 기존 도시관리계획이나 도시기본계획 변경이 의제 처리되기 때문에 일몰제의 영향을 받지 않음.
- 지구 지정을 위해 국토교통부는 2019년 3월 비공개 공문을 통해 지방자치단체의 지구 지정 수요조사를 실시<sup>16)</sup>한 바 있고, 뒤이어 5월에 발표한 국토교통부의 보도자료에서는 한국토지주택공사(이하 LH)가 사업성 분석과 현지 실사를 거쳐 10개소 내외의 신규 사업을 진행하기로 했다는 점을 공식화 하였음.
- 한편, 지구 지정을 통한 공공기관(LH)의 첫 수주 사례는 지난 3월 강원도 원주시가 발주한 ‘원주 민간 중앙근린공원(2구역) 조성사업’임.
- 그 외 대구, 전북 전주·익산 등 다양한 지역에서 본격적으로 사업이 진행되고 있는 것으로 알려짐 (<표 4> 참조).

<표 4> 지구 지정을 통한 공원 조성사업 사례

지역	사업명	전체 면적 (㎡)	비공원시설 면적 (㎡)	비공원시설 비율 <sup>1)</sup> (%)
대구 달서	장기근린공원	468,049	-	30.0(추정) <sup>2)</sup>
대구 북	연암근린공원	175,589	-	30.0(추정) <sup>2)</sup>
대구 달성	천내근린공원	151,719	-	30.0(추정) <sup>2)</sup>
강원 원주	원주 민간 중앙근린공원(2구역)	318,572	-	30.0(추정) <sup>2)</sup>
전북 전주	가련산근린공원	321,386	91,085	28.2
전북 익산	소라근린공원	265,000	61,147	29.3

주 : 1) 예정된 사업은 계획 변경으로 인해 최종 사업에서는 비공원시설 비율이 변경될 가능성이 있음.

2) 각 조성 사업별 보도자료에서는 30%라 언급하였으나, 비공원시설 면적을 정확하게 표기하지 않았기에 추정치라는 단서를 표기하였음.

자료 : 각 특례사업별 보도자료를 기반으로 재구성하였음.

14) 「공공주택특별법」 제13조(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 적용 특례)에 의하면, 국토교통부 장관이 주택지구를 지정, 변경 또는 해제하여 고시한 때에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제18조, 제22조 및 제22조의2에 따라 도시·군 기본계획의 수립·변경이 확정되거나 도지사의 승인을 받은 것으로 의제 처리함.

15) 「민간임대주택법」 제29조(다른 법률에 따른 인가·허가 등의 의제)에 따르면 지구계획의 승인·승인고시 또는 변경승인·변경승인고시가 있는 때에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군 관리계획의 결정, 같은 법 제50조에 따른 지구단위계획의 결정, 같은 법 제56조에 따른 개발 행위의 허가, 같은 법 제86조에 따른 도시·군계획시설 사업의 시행자의 지정, 같은 법 제88조에 따른 실시계획의 작성 및 인가, 같은 법 제118조에 따른 토지거래계약에 관한 인·허가 등을 받은 것으로 봄.

16) “일몰제 도시공원” 국토부, ‘공공주택지구’ 지정으로 돌파, 이데일리(2019.4.22).

- 지구의 지정은 특례사업과 방식이 유사하지만 시행사가 공공기관(LH 등)이라는 점에서 공공성 확보 측면에서 유리하며, 일부 지방자치단체에서 불거졌던 민간사업자 지정에 따른 특혜 시비 등의 부작용도 해소할 수 있음.
- 이뿐만 아니라 특례사업 대비 행정 절차를 신속하게 진행할 수 있다는 점<sup>17)</sup>때문에 일몰제의 적용을 피해갈 수 있다는 것 역시 장점으로 부각됨.
- 다만, 이 방법 역시 공공성은 확보할 수 있겠으나 공원 옆에 아파트가 들어선다는 본질적인 측면에서 특례사업과 차이가 없으며 공공기관에 지방자치단체의 채무 부담을 전가한다는 측면에서 문제점을 찾을 수 있음.
- 공공주택에 대한 부정적 인식 때문에 발생할 수 있는 주민 반대 등으로 지구 지정에 실패할 경우, 일몰제를 피하기 어렵다는 점도 단점으로 꼽을 수 있음.

### 국고보조사업과의 연계

- 공원 조성에 있어 국고보조를 받을 수 있는 사업은 ① 「공원녹지법」의 ‘시범사업’ 및 ‘국가도시공원’ 제도와 ② 「자연환경보전법」의 ‘도시생태 복원사업’임.
- 「공원녹지법」 제3조(시범사업)에 의한 ‘시범사업’ 및 제25조의2(국가도시공원의 지정·예산지원 등에 관한 특례)에 의한 ‘국가도시공원’에서는 도시공원의 조성·설치에 있어 국가가 공원 설치에 관련한 예산을 지원할 수 있도록 정하였음.
- 하지만 그 지원 범위를 살펴보면 시범사업의 경우 토지매입비를 포함한 총사업비의 50%까지 지원<sup>18)</sup>할 수 있으며, 국가도시공원은 최소 300만㎡ 규모의 토지매입비를 제외한 조성사업비의 일부에 대해서만 지원할 수 있도록 규정<sup>19)</sup>하고 있어 제도의 실효성에 의문을 제기하는 시각이 있음.
- 국토교통부<sup>20)</sup>에서는 이와는 별개로 환경부의 ‘도시생태 복원사업(자연마당, 생태놀이터 등)’과 산림청

17) 특례사업을 통해 공원을 조성하면 평균 약 1년 6개월가량이 소요되지만 지구 지정은 약 1년가량 소요될 것으로 예상됨.

18) 공원녹지 시범사업 운영지침(국토교통부훈령 제1103호, 2018.11.22, 폐지 제정)

4-4-1. 국토교통부 장관은 지정된 시범사업의 원활한 추진을 위하여 필요한 비용을 예산 범위 내에서 다음과 같이 지원할 수 있다.

(1) 일반 도시지역의 시범사업에 대하여는 토지매입비를 포함한 총사업비(민간자본유치액 제외)의 50% 범위 내로 한다.

(2) 개발제한구역 안의 시범사업에 대하여는 소요 사업비 중 토지매입비에 한하여 지원하되, 지원 규모는 총사업비(민간자본유치액 제외)의 50% 범위 내로 한다. 이 경우 당해 시범사업에 소요되는 토지매입비를 초과하여 지원할 수 없다.

19) 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행령(대통령령 제29357호, 2018.12.11, 일부 개정) [별표 1의2] [별표 1의2] 국가도시공원 지정요건(제24조의2 제1항 관련)

구분	지정 요건
1. 도시공원 부지	가. 도시공원 부지 면적이 300만㎡ 이상일 것 나. 지방자치단체(공원관리청이 속한 지방자치단체를 말한다. 이하 같다)가 해당 도시공원 부지 전체의 소유권을 확보(「지방재정법」 제33조에 따른 중기지방재정계획에 5년 이내에 부지 전체의 소유권 확보를 위한 계획이 반영되어 있는 경우를 포함한다)하였을 것

20) 국토교통부 보도자료(2018.4.17), “일몰제에 대비한 도시공원 조성, 정부 차원 적극 지원”.



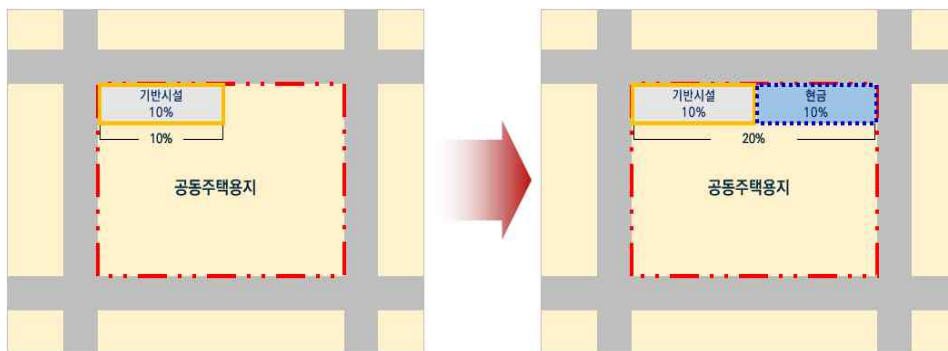
의 ‘도시 숲 조성사업’을 연계하여 미집행 공원시설에 대한 조성을 속개하겠다는 입장을 밝혔음.

- 환경부 역시 관련 연구<sup>21)</sup>를 통해 ‘도시생태복원사업 시행지침’에 도시공원 생태복원사업, 녹지 생태복원사업, 도시자연공원구역 생태복원사업 등 3개 유형의 도입을 검토한 바 있음.
- 다만, 사업을 원활히 추진하기 위한 소관 법령인 「자연환경보전법」 시행령 개정안<sup>22)</sup>이 계류되어 있는 상황이라는 점을 고려할 때 일몰제 적용 전 실제 사례가 등장할 가능성은 낮아 보임.

### 정비사업의 현금 기부채납제도 활용

- 2016년 개정된 「도시 및 주거환경정비법(이하 도시정비법)」 제4조 제10항, 제14항, 제82조 제2항에 의하면 정비구역 내 대지가액 일부를 현금으로 납부하는 경우 공공시설 등 부지 제공, 또는 공공시설 등 설치 제공으로 간주함(그림 7) 참조.

〈그림 7〉 정비사업의 현금 기부채납제도 활용 예



자료 : 서울시(2017), “정비사업 현금 기부채납 운영계획”.

- 따라서 정비사업을 진행하기 위해 해제한 도시·군계획시설(여기서는 공원을 말함)에 대한 대가를 현금으로 수취하고 이를 도시·주거환경정비기금(이하 정비기금)으로 조성한 뒤 향후 도시공원 조성에 사용하는 방안임.
- 서울시는 2017년 7월 당시 진행되고 있던 정비사업 342개 구역에 대한 현금 기부채납 예상액을 4조 6,000억원으로 추산하였음.<sup>23)</sup>
- 이는 서울시에서 2018년 4월 발표한 단계별 도시공원 보상계획 중 2단계(2021년~) 이후 소요될 것으로 예상한 자원(10조 8,746억원)<sup>24)</sup>의 42.3%에 해당해 자원 부담을 덜 수 있을 것으로 기대됨.

21) 환경부(2018), 「도시생태복원사업 시행지침 마련 연구용역」.

22) 「자연환경보전법 시행령」 제25조 제9호와 같은 영 제25조 제10호에 도시공원과 개발제한구역에 추가하여 해당 시설 또는 구역에서 도시생태 복원사업과 도시 숲 조성사업을 추진할 수 있도록 하는 것을 골자로 함.

23) 서울시 보도자료(2017.7.16), “서울시, 정비사업 기부채납 현금도 가능... 4조원대 추산”.

24) 서울시 보도자료(2018.4.5), “서울시, 사라질 위기 여의도 33배 규모 ‘도시공원’ 지킨다”에 의하면 우선 보상 대상지를 제외한 나머지 사유지 37.5㎢에 대해 2021년부터 보상을 시작할 예정임. 이때 보상재원을 ‘일반예산 편성 + 국비 지원 + 정비사업 현금 기부채납액’으로 충당할 것으로 계획한 바 있음.

- 다만, 정비기금의 운영 방침을 정하고 있는 「도시정비법」 및 그 위임을 받은 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례」에서는 정비기금의 용처를 한정<sup>25)</sup>하고 있어 정비기금을 사용한 공원 조성을 위해서는 적어도 조례 개정이 필요한 상황임.
- 만약 정비기금을 다른 용도로 전용(예 : 도시재생기금 등)하여 우회 진행할 경우라 하더라도 시 예산 담당관과의 사전 협의가 필요함.
- 현금 기부채납제도는 앞서 살펴본 서울시의 사례와 같이 향후 정비사업이 활발히 진행될 여지가 있는 일부 대도시에서만 활용할 수 있는 방안<sup>26)</sup>으로, 그 외 중소 도시에서는 현금 기부채납제도를 활용한다 하더라도 공원 조성에 필요한 충분한 재원을 마련하지 못할 가능성이 짝음.
- 이뿐만 아니라 최근 서울 지역 재개발·재건축 사업을 중심으로 주택가격 안정에 목적을 둔 규제가 심화되고 있다는 점에서 현금 기부채납제도를 활용한 공원 조성에는 한계가 있을 것으로 전망됨.

### 도시·군계획시설 해제

- 마지막으로, 장기 미집행 도시·군계획시설 해제 신청제를 통한 지주의 해제 신청이 있었거나 다양한 이유로 집행 가능성이 낮은 공원인 경우 해제에 대한 도시·군계획시설 절차를 이행함.
- 먼저, 장기 미집행 도시·군계획시설 해제 신청제는 지정 후 10년이 초과한 장기 미집행 시설에 대하여 도시·군계획시설의 단계별 집행 계획상 해당 시설의 실효시까지 집행 계획이 없는 경우 해당 부지의 소유자가 시설 결정 해제를 신청할 수 있도록 한 제도임. 즉, 소관청에서 시설 설치에 대한 의지가 부족하다고 판단되는 경우 해제 신청이 가능한 제도임.
- 다음으로, 도시·군계획시설 사업으로 집행하기 어려운 공원 용지를 판단하는 기준은 국토교통부의 지난 2014년 “도시·군계획시설 장기 미집행 해소 및 관리 가이드라인”<sup>27)</sup>임. 만약 사업 집행 가능성이 희박한 도시·군계획시설을 해제하는 경우 해당 가이드라인의 기준을 따르도록 하고 있음.
- 가이드라인에서는 기본적으로 ① 관계 법령에 의한 입지 및 규모 기준에 부적합한 경우, ② 환경 보전 가치가 높아 오히려 공원 개발보다는 환경 보전이 필요한 경우, ③ 「공원녹지법」 제17조 제1항에 따른 공원 조성 계획이 입안되지 않은 경우에 대해 우선 해제를 검토하도록 함.
- 해제 신청제 및 가이드라인에 따라 2014년에서부터 2018년까지 공원시설 용지에서 해제된 면적은 약 66km<sup>2</sup>로 집계됨.<sup>28)</sup>

25) 「도시 및 주거환경정비법」 제126조 제3항 및 같은 항 제1호 라목의 위임을 받은 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례」 제89조 제3항을 살펴보면, 도시공원에 재생기금을 사용할 수 있는 구체적 근거가 불명확함.

26) 서울시는 지난 2018년 6월 서초구 잠원동 신반포 12차, 신반포 21차 아파트에 대한 예정 법적상한 용적률을 각각 300% 이하, 299.4%로 수정가결 통과시키면서 신반포 12차 단지에 대해서는 90억원, 21차 단지에 대해서는 27억원의 현금 기부채납을 수취하였음. 이는 전국 최초 사례로, 아직 여타 지자체에서 활용된 바 없음.

27) 현재 활용되고 있는 가이드라인은 2018년 3월 14일 자료 발표된 “도시·군계획시설 장기 미집행 해소 및 관리 가이드라인 (도시정책과-2357호)”임.

28) 관계부처 합동(2019.5.28.), 「장기 미집행 공원 해소 방안」.

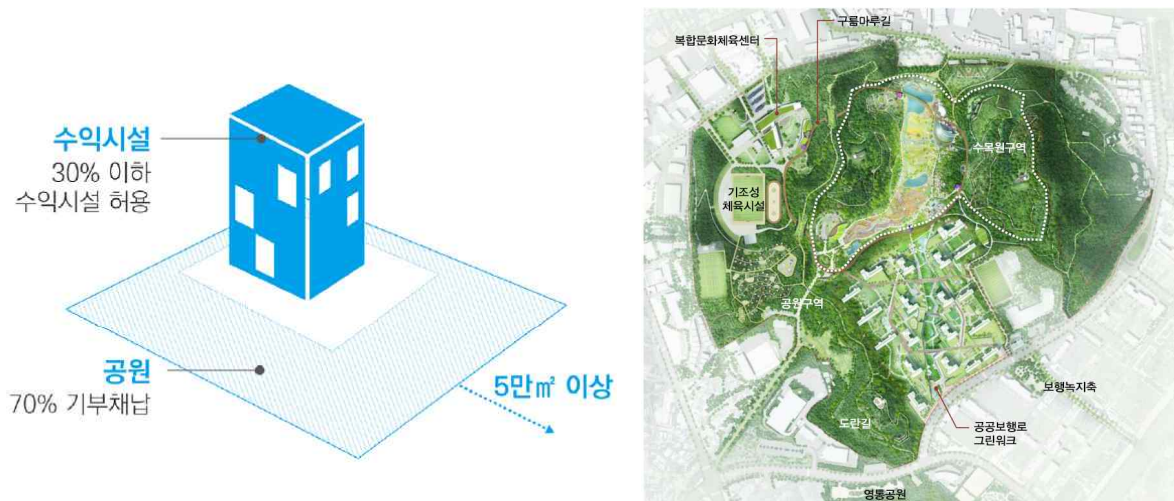
### Ⅲ 민간공원조성 특례사업의 개요 및 장애 요인

#### 1. 민간공원조성 특례사업의 개요

❑ 공공재원의 한계로 인해 장기 미집행 공원의 해소 및 활성화가 지지부진하자 정부는 민간자본을 활용하여 공원 조성을 촉진할 수 있도록 2009년 민간공원조성 특례제도를 도입하였음.

- 2009년 당시 도입된 특례제도는 대상지 최소 면적을 10만㎡로 규정하였고, 비공원시설 설치 가능 면적을 전체의 80%(주거·상업지역 허용시설 설치시)와 70%(녹지지역 허용시설 설치시)로 구분한 바 있음.
- 기존 제도가 대상지 면적 과다 및 비공원시설 설치 가능 면적 비율 협소 등으로 사업성이 떨어진다는 비판에 직면하자, 2014년 제도의 활성화를 위해 대상지 면적을 축소(10만㎡ → 5만㎡)하고 비공원시설 설치 가능 기준을 일괄적으로 30%로 완화하는 등의 개선 사항을 반영해 현재에 이르고 있음(그림 8)의 좌측 도식 참조).
- 이를 통해 장기 미집행 도시·군계획시설 내 사유지의 토지재산권이 보장되고 공원을 기부채납 받음으로써 도시공원을 확보할 수 있을 것으로 예상되었음(그림 8)의 우측 도식 참조).

〈그림 8〉 민간공원조성 특례사업의 개념도(좌)와 마스터플랜 예시(우)



자료 : 국토교통부(2016), “민영공원제도 신설에 따른 수익적 시설 기준 마련 연구”(좌) ; 대우건설(2017), “영흥공원 민간개발 조성사업” 사업계획서(우).

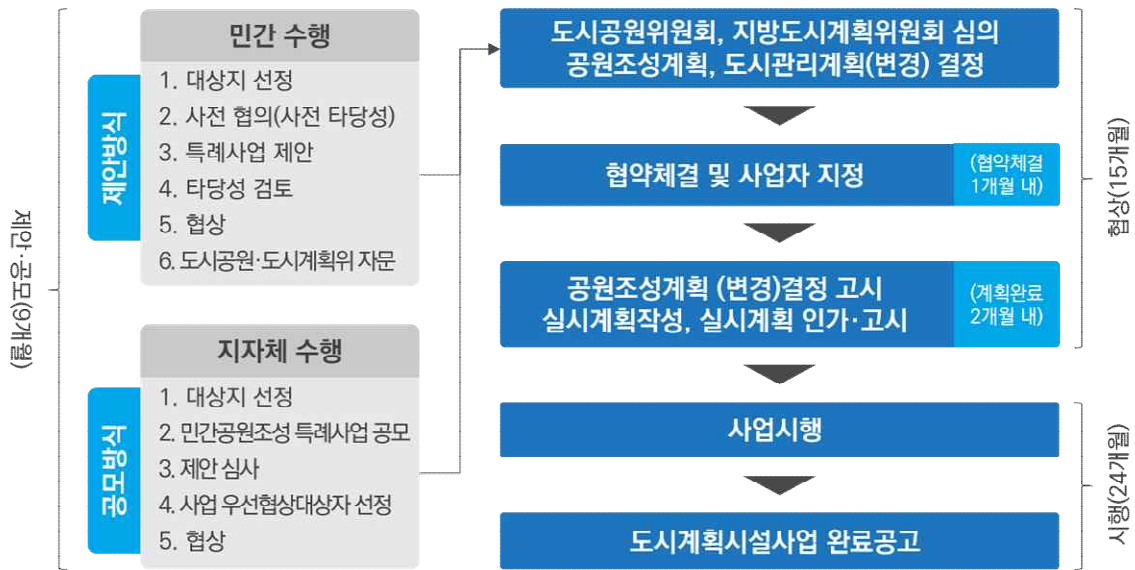
❑ 민간공원조성 특례사업을 도입한 이래, 2018년 의정부에서 첫 완공 사례가 배출되었고, 평택, 청주, 목포 등 각 지방자치단체에서 공모와 제안에 의한 특례사업이 진행 중임.

- 의정부 직동공원은 지난 1954년 5월 도시계획시설로 지정된 후 사유지 매입 문제 등을 해결하지 못해 개발이 진행되지 않았지만 민간공원조성 특례사업을 도입해 지정 60여 년 만에 완공함.
- 이를 통해 도시계획시설 전체 면적 42만 7,000㎡ 중 80%인 34만 3,000㎡에 공원을 조성해 시민에게 공개하였고 나머지 20%에 대해서는 비공원시설(공동주택)로 조성해 사업성을 확보하였음.
- 이 외에도 현재 평택, 청주, 목포 등 다양한 지역에서 특례사업이 활발히 진행되고 있음.

**하지만 민간공원조성 특례사업 진행 과정에서의 각종 잡음과 24개월에 달하는 특례사업 기간을 고려해볼 때 일몰 전 추가 공원 조성은 어려운 상황임.**

- 현재 진행 중인 민간공원조성 특례사업지는 대체로 도심에 위치하여 개발에 적합한 특성을 보유함.
- 이뿐만 아니라 주로 아파트 건설에 치중된 비공원시설사업 특성상, 환경 어메니티로 각광받는 공원에 인접해 있다는 특성은 해당 사업자에 대한 특혜 시비를 불러일으키는 요소로 충분함.
- 또한, 사업 진행 중 제안·공모에 9개월, 협상에 약 15개월가량 소요된다는 점을 고려할 때, 현재 구상 중인 사업들은 일몰 시기 내 공원 조성을 완료할 수 없는 실정임(〈그림 9〉 참조).

〈그림 9〉 민간공원조성 특례사업의 진행 과정



자료 : 국토교통부(2016), “민간공원조성 특례사업 가이드라인”을 재구성하였음.

**여기에 사업성 악화를 초래하는 각종 제한 사항이 더해져 민간공원조성 특례사업은 더욱 위축되고 있음.**

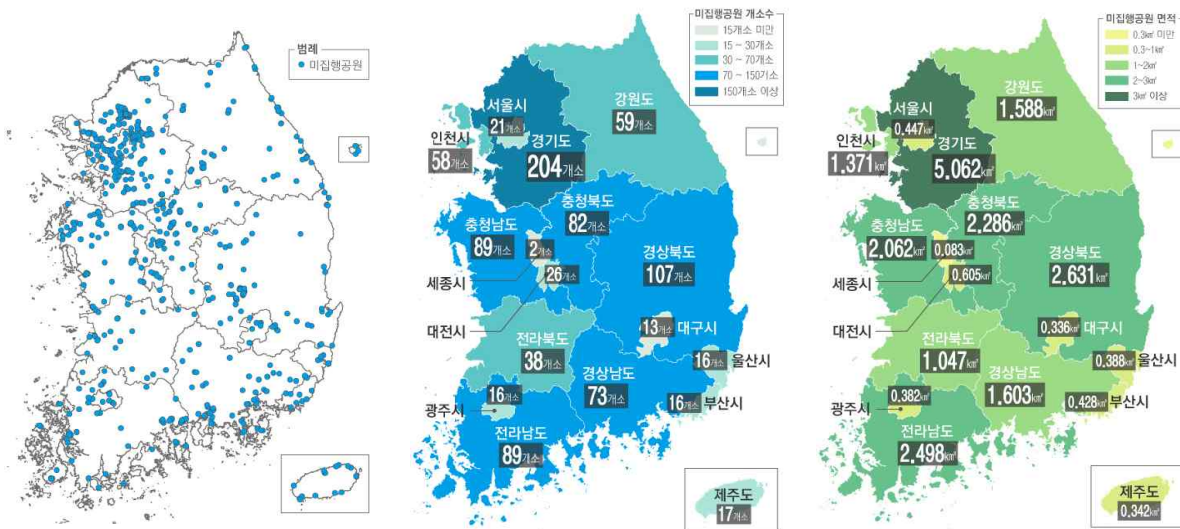
## 2. 민간공원조성 특례사업 추진상 장애 요인

### (1) 최소 부지 면적 기준 과다

현재 5만㎡로 결정된 민간공원조성 특례사업의 최소 부지 면적 기준은 도심에 위치한 소형 공원부지를 사업 대상으로 포함하지 않는다는 점에서 맹점을 가짐.

- 당초 민간공원조성 특례사업 최소 부지 면적은 10만㎡로 규정되어 있었으나, 최소 면적이 과다하다는 지적에 의해 2014년 법령 개정을 통해 최소 기준을 5만㎡로 변경함.
- 하지만 민간공원조성 특례사업으로서의 추진 가능성이 있는 지역, 즉 도심 지역에 5만㎡를 초과하는 대형 공원 용지가 많지 않다는 것을 문제로 지적할 수 있으며 현재 최소 면적 기준을 적용하면 근린공원 구분상 시민들과 가장 가까이 위치하게 될 근린생활권 근린공원(최소 면적 1만㎡)과 도보권 근린공원(최소 면적 3만㎡)을 조성하는 데 어려움이 있음.<sup>29)</sup>
- 따라서 현재 결정된 최소 면적 기준은 시민들이 편하게 이용할 수 있는 공원을 최대한 존치시키고자 하는 민간공원조성 특례사업의 목적과 부합하지 못하는 측면이 있음.

〈그림 10〉 총면적 1만㎡ 내지 5만㎡에 해당하는 장기 미집행 공원시설 현황



자료 : 국토교통부(2016), “민영공원제도 신설에 따른 수익적 시설 기준 마련 연구”.

정책 연구와 해외 유사 사례를 기준으로 판단하더라도 현재 최소 부지 면적 기준은 과다한 것으로 분석됨.

29) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 시행규칙 제6조와 같은 규칙 ‘[별표 3] 도시공원의 설치 및 규모의 기준’에 따르면 각 공원의 최소 규모만 정하고 있어 두 유형의 공원을 완전히 배제하는 것은 아니지만 유치 거리와 목적을 기준으로 판단할 때 해당 유형의 공원 조성은 요원한 상황임.

- 2016년 국토교통부에서 고려한 바 있는 민영공원제도는 1만㎡ 내지 5만㎡ 규모의 도시공원을 고려해야 함을 명시하고 있음. 또한 부지가 소형화되면서 비공원시설 면적이 함께 감소해 사업성 확보가 어려울 수 있다는 점을 감안해 공원시설 기부채납 비율을 60% 선에서 결정하고 있음.
- 민간공원조성 특례사업의 모델이라 할 수 있는 일본 민설공원<sup>30)</sup>제도는 사업의 최소 단위를 1만 4,200㎡<sup>31)</sup> 이상으로 지정한 바 있음. 이와 유사한 「도시계획법」 제59조 제4항에 의한 특허사업<sup>32)</sup> 역시 최소 녹지 확보 단위를 1만㎡<sup>33)</sup>로 규정해 보다 유연한 사업 적용을 가능하도록 한 바 있음.

〈그림 11〉 민영공원제도 구상(좌)과 일본 하기야마공원 마스터플랜(우)



자료 : 국토교통부(2016), “민영공원제도 신설에 따른 수익적 시설 기준 마련 연구”(좌) ; 東京建設(2009), “《Brillia L-Sio萩山 OWNER'S PARK》敷地内に約1haの東京都認定民設公園「萩山四季の森公園」が完成”, Retrieved from <https://www.tatemono.com/news/2009/ttknews090924.html>(우).

## (2) 사업자 적격 요건 완화

**■ 민간공원조성 특례사업 추진 사업자는 매우 높은 수준의 현금 예치금을 부담하고 있으며, 이 때문에 비공원시설 사업 모델이 자금회전율에 초점을 맞춘 분양사업에 치중됨.**

- 「공원녹지법」 제21조에 의하면 지장물을 포함한 당해 도시공원부지 매입비용의 5분의 4 이상을 현금으로 예치하여야만 도시·군계획시설사업 시행자(이하 민간공원추진자)로 선정될 수 있음.
- 2015년 「공원녹지법」 개정으로 현금 예치금이 당초 해당 사업비의 5분의 4에서 부지매입비의 5분의 4로 감소했지만 특례사업 규모를 고려하면 이 역시 수백억원에 달해 민간공원추진자의 부담이 상당함.

30) 東京都都市整備局(2006), 「東京都民設公園事業実施要綱」.

31) 민설공원제도의 녹화공원 조성 면적은 최소 50% 이상, 1ha(헥타르, 이하 국내 도량형 표준에 따라 1만㎡로 환산)로 규정되어 있고 비공원시설 건축 가능 면적은 30% 미만임. 따라서 비공원시설 건축 가능 면적을 포함하여 계산하면 1만 4,285.7㎡로 산출되지만, 계산의 편의를 위하여 1만 4,200㎡로 표기함.

32) 東京都都市整備局(2013), 「東京都都市計画公園等整備事業における都市計画法第59条第4項の整備基準」.

33) 최소 사업 단위는 1만㎡로 하되, 사업지구의 건폐율은 20%로 계산함.

- 사업 지역의 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(이하 지방자치단체의 장)와 공동으로 특례사업을 추진한다고 하더라도 도시공원 부지의 매입에 소요되는 비용은 민간공원추진자가 전액 부담<sup>34)</sup>하여야 하므로 민간공원추진자는 초기에 대규모 자금조달을 반드시 해야 함.
- 이러한 비용은 비록 '현금 예치금'이라는 명칭을 사용하고 있지만, 아래 표에서 알 수 있듯이 도시공원부지 매입비용의 성격을 띠기 때문에 사업자가 사업 종료 후 반납받을 수 있는 성격의 자금이 아니라고 보는 것이 타당함(〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 「공원녹지법」상 특례사업 관련 규정

제21조(민간공원추진자의 도시공원 및 공원시설의 설치·관리)
... (上略) ...
④ 민간공원추진자가 제21조의2 제6항에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수와 공동으로 도시공원의 조성사업을 시행하는 경우로서 민간공원추진자가 해당 도시공원 부지(지장물을 포함한다. 이하 제21조의2 제6항에서 같다) 매입비의 5분의 4 이상을 현금으로 예치한 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제86조 제7항에 따른 도시·군계획시설사업 시행자의 지정 요건을 갖춘 것으로 본다. 다만, 해당 부지의 일부를 소유하고 있는 경우에는 그 토지가격에 해당하는 금액을 제외한 나머지 금액을 현금으로 예치할 수 있다.
제21조의2(도시공원 부지에서의 개발행위 등에 관한 특례)
... (上略) ...
⑥ 민간공원추진자는 제1항에 따른 도시공원의 조성사업을 제12항의 협약으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수와 공동으로 시행할 수 있다. 이 경우 도시공원 부지의 매입에 소요되는 비용은 민간공원추진자가 부담하여야 한다.
⑦ 제6항 후단에 따라 도시공원 부지를 매입하는 경우에 민간공원추진자는 제21조 제4항에 따른 예치금을 활용할 수 있다.
... (中略) ...
⑫ 민간공원추진자가 제1항에 따른 도시공원을 설치할 때에는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수와 다음 각 호 등의 사항에 대하여 협약을 체결하여야 한다.
1. 기부채납의 시기
2. 제6항에 따라 공동으로 시행하는 경우 인·허가, 토지매수 등 업무 분담을 포함한 시행 방법
3. 비공원시설의 세부 종류 및 규모
4. 비공원시설을 설치할 부지의 위치

주 : 법령 중 주요 관련 문구를 굵은 글씨와 밑줄을 사용하여 강조하였음.

자료 : 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」(법률 제15675호, 시행 2018.12.13, 2018.6.12일 일부 개정).

- 즉, 본 사업에서 규정하고 있는 예치금은 반환에 대한 장래 채권의 속성을 보유하지 못한다는 점에 서 유동화 회사를 동반한 일반적인 구조화 금융이 아닌 여타 방안을 강구할 수밖에 없음.<sup>35)</sup>

34) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제21조의2 제4항 제6호(법률 제15675호, 시행 2018.12.13, 2018.6.12일 일부 개정)의 내용을 기반으로 작성함.

- 이렇듯 민간공원추진자에게 예치금을 과다하게 부과한 결과, 현재 진행하고 있는 대부분의 특례사업에서 비공원시설의 사업 형태가 공동주택 분양사업으로 국한됨.<sup>35)</sup>
- 분양사업은 조성 완료와 동시에 투입 자금을 회수할 수 있다는 점에서 예치금 조달에 많은 금융비용을 지불한 민간공원추진자에게 가장 현실적인 선택임.

**■ 현금 예치금의 납부 시점이 명확히 지정된 것과 달리, 반환에 대한 규정은 따로 정해져 있지 않음.**

- 예치금의 반환에 있어서는 제안공고 지침서 등<sup>37)</sup>에서 개별 사업 협약에 맡기고 있어 납부에 대한 의무와 시점이 명확한 것과는 상반됨.
- 이러한 상황에서 만약 현금 예치금의 반환 사유가 발생하였을 경우 사업자가 반환 청구권을 적극적으로 주장하기가 쉽지 않다는 점에서 민간공원추진자의 피해 발생 우려가 상존함.
- 현금 예치금의 반환 문제뿐 아니라, 반환 채권이 없는 경우 금융구조를 일으키는 데 비용이 추가됨. 이에 한 사업자는 현금 예치금의 반환 채권을 제공할 수 있는지에 대해 □□시에 공식적으로 질문하였지만, □□시는 이에 대해 “반환채권 제공 불가” 입장<sup>38)</sup>을 명확히 하며 입장 차를 재확인하였음.

**(3) 사업성 악화 규정 신설**

**■ 최근 들어 지방자치단체가 진행하고 있는 민간공원조성 특례사업에서 공공성 담보를 위해 공원시설 기부채납 비율을 강화하는 추세여서 사업성 확보가 더욱 어려워짐.**

- 앞서 언급한 것과 같이 특례사업에서 확보할 수 있는 비공원시설 면적의 법정 최대 비율은 30%임.
- 하지만 이는 법정 최대 비율이기 때문에 실제 사업에서는 이보다 낮은 비율을 확보하고 있는 것으로 조사됨. 본 연구에서 현재 예정되어 있거나 진행되고 있는 특례사업들을 중심으로 조사한 결과 비공원시설 면적 비율이 최소 12.4%에서 최대 24.4%까지 분포하고 있는 것으로 나타났음(표 7) 참조.
- 부지 면적이 넓을수록 사업성 달성이 가능한 규모의 비공원시설 면적을 확보할 수 있는데 대형 사업일수록 비공원시설 비율이 낮은 추세를 보이고 있음. 앞으로 특례사업을 진행함에 있어 비공원시설의 비율은 점점 축소될 것으로 예상됨.

35) 일각에서는 이에 대한 대응으로 신규 사업 특수목적회사(Special Purpose Company, 이하 SPC)를 설립하여 시행권을 양도하는 방식으로 시행자 지위를 확보하는 것을 검토하고 있으나(황보창과 이유진, 2017), 이러한 방법은 「공원녹지법」의 취지와 특례사업이 등장하게 된 배경 및 법제처의 심의의견 등(광주광역시 보도자료, “법제처, 민간공원에 택지개발사업 부적정 의견”, 2019.4.16)으로 미루어 판단하였을 때 제안서 자문·심의시 적정성과 타당성 검토가 어렵다는 점에서 부적정한 것으로 판단됨.

36) 현재 특례사업이 완료된 의정부 직동근린공원을 위시해 대구, 인천, 광주, 대전, 성남, 원주, 청주, 전주, 창원 등 전국 각지에서 추진되고 있는 특례사업이 대부분 비공원시설사업으로 공동주택 공급사업을 제안하였음.

37) ○○시(2018), 「민간공원조성 특례사업 제3차 제안공고 지침서」와 △△시(2018), 「민간공원 특례사업 제안 요청서」를 기반으로 재구성하였음.

38) □□시(연도 미상), 「□□시 도시공원 개발행위 특례사업 제안공고에 따른 질의 및 답변 내용」을 기반으로 재구성하였음.



- 광주광역시 1차 사업 당시 제기된 특혜 논란을 불식시키기 위해 학·산·연·관 협의체를 구성, 2차 사업에서는 비공원시설 비율을 법정 최대 비율의 1/3 수준인 10% 미만으로 유지하기로 함.<sup>39)</sup>
- 경남 창원시는 약 120만㎡에 달하는 사회공원에 대한 특례사업 공모 요강에서 비공원시설 조성 가능 면적을 산정함에 있어 전체 면적이 아닌 약 90만㎡ 수준인 사유지를 기준으로 규정해 실제로는 전체 면적의 약 85%가량을 공원 면적으로 확보한 바 있음.

〈표 6〉 현재 진행(예정) 중인 일부 특례사업의 비공원시설 면적 비율

지역	사업명	전체 면적 (㎡)	비공원시설 면적 (㎡)	비공원시설 비율 (%)
대전 서구	월평공원	1,391,599	172,438	12.4
경기 수원	영흥공원	593,311	106,000	17.9
전라 목포	신정근린공원	360,000	100,000	21.9
강원 원주	단계근린공원	207,840	50,608	24.4
경기 용인	삼가동 제75호 체육공원	148,313	35,400	23.9

주 : 일부 예정된 사업은 계획 변경으로 인해 최종 사업에서는 비공원시설 비율이 변경될 가능성이 있음.  
 자료 : 각 특례사업별 사업설명자료 및 보도자료를 기반으로 재구성하였음.

- 계산의 편의를 위해 개별 사업의 특수성을 무시하고 단순 산출해본다면 만약 제2종 전용주거지역(건폐율 50% 이하, 용적률 150% 이하)에서 비공원시설 면적이 법정 최대 허용 면적인 1만 5,000㎡에서 5,000㎡로<sup>40)</sup> 감소했을 때 분양 가능 면적은 최대 용적률을 기준으로 7,500㎡가량 줄어들게 됨.
- 이를 전용면적 59㎡(분양면적 81㎡), 세대당 분양가 3억원<sup>41)</sup>으로 환산하면 약 276억원 가량의 분양 수입을 포기하게 되는 결과를 가져옴.

**비공원시설에 대한 공원시설 기부채납 중복 사례도 발생해 결과적으로 비공원시설 조성 면적이 감소하고 추가 비용이 소요됨.**

- 특례사업을 진행하면서 공원시설의 기부채납을 조건으로 비공원시설을 조성함에도 불구하고 비공원시설 조성에 따른 공원시설 기부채납이 여전히 요구되고 있음.
- 결국 앞에서 지적한 것처럼 비공원시설의 조성 면적의 감소와 추가 비용 지출로 인한 사업성 감소가 우려되는 상황임.

39) 광주광역시 2018.4.11 보도자료를 통해 “민간공원 특례사업 2단계 예정 대상지인 송정, 일곡, 중외, 중앙, 운암산, 신용(운암) 등 6개소 전체 공원 면적 751만 7,000㎡ 중 약 90%인 702만 7,000㎡를 녹지 및 공원 면적으로 확보할 수 있다”라 언급하였으며, 이는 당시 타 지자체의 공원확보율 73%(비공원시설 27%)를 크게 웃도는 수치라 밝힌 바 있음.

40) 현재 최소 사업기준 면적인 5만㎡와 광주광역시를 기준으로 감소할 것으로 예상되는 비공원시설 비율 20%p를 기준으로 산출한 수치임.

41) 부동산 114에 따르면 2019년 7월 현재 광주광역시 연간 평균 분양가는 ㎡당 415만원이며, 이를 분양 면적인 81㎡로 환산하면 3억 3,615만원임.

## IV 민간공원조성 특례사업 참여 확대 방안

### 1. 분석 종합

■ 민간공원조성 특례사업을 검토한 결과 크게 ① 최소 부지 면적 기준 과다, ② 사업자 적격 요건 난해, ③ 사업성 악화 규정 신설 등 3개 요인이 장애 요인으로 작용하고 있음을 확인할 수 있었음.

- 이에 ① 사업 대상의 확대, ② 사업자 자격의 완화, ③ 사업 방식 개선 등 3대 분야, 6개 참여 확대 방안을 제시하고자 함(표 7)과 <표 8> 참조).

<표 7> 민간공원조성 특례사업 참여 확대 방안

대분류	소분류	참여 확대 방안
사업 대상의 확대	사업 대상지 규모 완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간공원조성 특례사업 대상지 규모의 완화 필요</li> <li>- 기존 사례를 분석한 결과 현재 5만㎡에서 1만㎡로의 완화 제안</li> <li>- 아울러 1만~5만㎡ 사업장에 대해서는 기부채납 비율 하향 조정 필요</li> <li>- 전체 사업비 축소에도 영향을 줘 다양한 민간 사업자들의 참여를 유도할 것으로 기대</li> </ul>
	사업지 인근 토지 병합	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간공원조성 사업자가 사업지 인근의 토지를 매입해 공원 조성 및 통합 추진하는 방안 고려 필요</li> <li>- 개념상 현재 진행되고 있는 결합건축제도 및 서울시에서 추진하고 있는 현금 기부채납을 통한 공원 조성 계획과 유사</li> <li>- 인근 토지와 조화를 이룬 개발이 가능할 것으로 기대</li> </ul>
사업자 자격의 완화	현금 예치금 비율 조정 및 예치금 납부 방법의 다양화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 80% 수준인 현금 예치금 비율을 하향 조정하여 보다 다양한 사업 주체의 참여를 유도</li> <li>- 대신 지방자치단체가 발행하는 도시계획시설채권을 매입하여 기부채납이 가능하도록 허용하거나, 현금 예치금을 분할 납부할 수 있도록 신규 규정을 마련하는 등 예치금 납부 방법을 다양화하여 토지 매입에 차질이 없도록 함.</li> </ul>
	현금 예치금 반환채권 관련 규정 명확화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이는 민간공원추진자의 금융구조 구성을 원활히 하기 위한 방안으로, 현금 예치금을 반환받거나 토지매입 자금으로 사용할 경우 부대사업을 수행할 수 있는 시기를 명확히 규정하여야 함.</li> <li>- 또한, 현금 예치금을 납부해 도시·군계획사업 시행자의 요건을 갖춘 후 예기치 못한 요인에 의하여 예치금을 반환받아야 하는 상황이 발생할 경우에 대한 명확한 규정이 없어 피해 발생 우려가 있음.</li> </ul>

〈표 8〉 민간공원조성 특례사업 참여 확대 방안

대분류	소분류	참여 확대 방안
사업 방식 개선	공원용지 실효 시점 이후 도시·군계획시설 재지정시 사업자 동반	- 한 차례 일몰된 이력이 있는 토지에 대해 도시·군계획시설 및 도시자연공원구역으로 재지정할 경우 사유재산권 침해 문제가 발생하므로 사업자를 동반하여 신속한 조성이 가능하도록 개선
	민간 제안 공급촉진지구 지정	- 현재 LH를 중심으로 추진하고 있는 공급촉진지구 지정을 통한 공원 조성을 민간제안사업으로 시행해 기존 분양형 사업에 집중되어 있었던 사업 모델을 임대형 사업으로 변화

## 2. 민간공원조성 특례사업 참여 확대 방안

### (1) 사업 대상의 확대

#### ❖ (사업 대상지 규모) 민간공원조성 특례사업 대상지 규모의 완화(5만 → 1만㎡)

- 당초 특례사업의 대상지 규모는 최소 10만㎡로 규정되어 있었지만 2015년 「공원녹지법」의 개정<sup>42)</sup>으로 그 기준을 5만㎡로 축소된 바 있음.
- 이는 앞서 분석한 것과 같이 기존 광역권 근린공원과 도시지역권 근린공원에 한정되어 있던 사업 대상을 일부 도보권 근린공원으로 확장하는 등 사업 대상을 확대시켰지만 규모의 한계로 인하여 시민들이 쉽게 이용할 수 있는 근린생활권 근린공원 및 주제공원 중 일부가 사업에 포함되기 어려움.<sup>43)</sup>
- 국내에서도 지난 2016년 민간공원조성 특례사업과는 별개로 1만㎡ 내지 5만㎡ 규모의 공원 용지를 ‘민영공원’ 형태로 개발하고자 하는 사업이 고려되었지만<sup>44)</sup> 여전히 시행이 요원한 상태임.
- 특히, 민영공원 사업성 평가 연구(국토교통부, 2016)에서는 사업 대상이 되는 1만㎡ 내지 5만㎡ 규모의 공원 용지에서 민영공원 사업을 진행하는 경우 비공원시설의 최소 확보 규모를 고려하여 기부채납 비율을 기존 70%에서 60%로 하향 적용한 바 있음.
- 일본의 민설공원과 특허사업에서는 건폐율을 20%로 한정하였지만 비공원시설 면적을 최대 50%까지 확충할 수 있도록 규정함으로써 사업성을 확보하였음.
- 따라서 새로 편입되는 1만㎡에서부터 5만㎡의 사업 대상지에 대해서는 공원시설과의 조화를 이루기 위하여 「국토계획법」에 의한 보전녹지 수준의 건폐율(20%)을 적용하되 최대 40% 범위의 기부채납 비율을 결정하여 사업 대상을 확대할 필요가 있음.

42) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 법률 제13051호, 2015.1.20.

43) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 시행규칙 [별표 3] 도시공원의 설치 및 규모의 기준, 국토교통부령 제616호(2019.1.4)에 규정된 공원 규모와 유치 거리를 기준으로 작성함.

44) 국토교통부(2016), “민영공원제도 신설에 따른 수익적 시설 기준 마련 연구”.

**❖ (인근 토지 연계) 민간공원조성 특례사업 대상지 인근 토지와 연계 추진이 가능하도록 제도 완화**

- 특례사업은 현재 공원으로 도시계획시설 지정이 되어 있는 토지에 한해 추진할 수 있도록 규정하고 있어 인접한 토지의 개발을 오히려 소외시키는 결과를 가져올 수 있음.
- 따라서 가능한 경우 사업자가 사업지 인근의 토지를 매입해 공원 조성 및 통합 추진함으로써 정형성을 확보할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있음.
- 먼저, 사업지에 인접한 토지의 병합을 우선으로 하되, 인접 토지가 존재하지 않는 경우라면 인근 토지 개발시 공원부지와 통합하여 개발할 수 있도록 허용하는 방안을 강구하여야 함.
- 하지만 현재 법령상으로는 5만㎡ 미만인 둘 이상의 도시공원 면적을 합산해 행위 특례를 적용할 수 없음(「민간공원조성 특례사업 가이드라인」).
- 이 때문에 민간 개발시 사업성이 뛰어난 지역에 위치한 공원과 사업성이 부족한 공원을 번들링(bundling)하여 개발하고자 하더라도 법적으로 불가능한 상황임.
- 이 방법은 현재 시행되고 있는 결합건축제도와 그 개념이 유사하다는 측면에서 도입하는 데 어려움은 적을 것으로 판단됨. 만약 관련 법·제도 정비가 신속히 이루어진다면 기존 제한지를 중심으로 활발한 사업 진행이 가능할 것으로 보임.

**(2) 사업자 자격의 완화**

**❖ (현금 예치금 조정) 민간공원조성 특례사업 추진자가 부담하여야 할 예치금 납부 비율 하향 및 납부 방법 다양화**

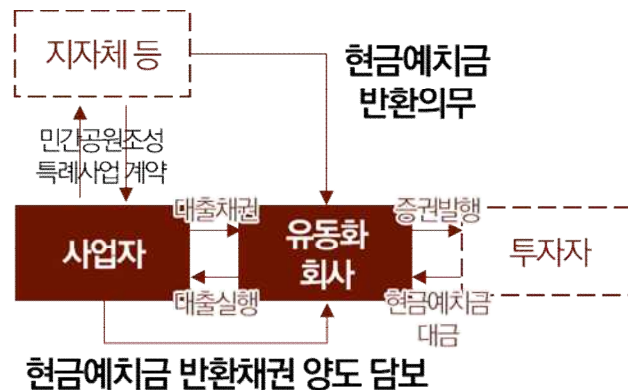
- 특례사업을 관장하고 있는 현재 「공원녹지법」 제21조에 의하면 지장물을 포함한 당해 도시공원부지 매입비용의 5분의 4 이상을 현금으로 예치하여야만 도시·군계획시설사업 시행자(이하 민간공원추진자)로 선정될 수 있음.
- 하지만 5만㎡ 이상인 사업 규모의 최소 수백억원에 달하는 토지대를 고려하였을 때 현금 예치금을 한꺼번에 조달할 수 있는 업체는 한정적일 수밖에 없음.
- 일시에 다량의 자금 확보가 어려운 상황에서 만약 현금 예치금 납부를 위해 기존 브릿지 금융을 이용한다고 가정할 경우 현금 예치금 납부에서부터 분양 대금 수취에 이르는 수년간 이자 비용만 수십 억원에 이를 것으로 예상돼 이 역시 사업자에게 부담으로 작용함.
- 해외 사례를 살펴보면, 일본 민설공원사업 1호 사례인 하기야마공원(萩山公園)의 경우 조성 당시 30억엔 내지 40억엔 가량의 매입비용이 예상되어 히가시무라야마시(東村山市)에서 매입을 포기하고 민간사업자에게 비공원시설에 대한 개발권을 부여하였음.
- 이때 민간사업자는 토지대를 예치하는 방식이 아니라 토지주인 세이부철도(西武鐵道)와 협의하여 지급함으로써 초기 토지대 부담을 덜 수 있었음.

- 일본 사례를 본 사업에 적용해보면, 현금 납부로 지정되어 있는 현재의 예치금 납부 방식을 지양하고 토지주와 민간공원추진자의 협의 여부에 따라 대토 보상, 연금형 분할 지급 등의 다양한 납부 방안을 선택할 수 있도록 하는 방안도 고려하여야 함.
- 다음으로, 국·공유지의 매입에 있어서는 지방자치단체에서 발행한 도시·군계획시설 채권을 민간공원추진자가 매입한 후 특정한 시점을 정해 기부채납하는 방법을 도입할 수 있음.
- 이 방안은 지방자치단체가 채권 발행을 통해 지역 재투자 효과를 발휘하게 할 수 있게 한다는 점에서 매력적이고, 민간공원추진자에게는 국·공유지 매입 일정에 따라 예치금 분할 납부를 가능하게 하는 장점이 있음.

**❖ (현금 예치금의 반환) 현금 예치금의 반환 청구권 소멸 시기 명확화**

- 민간공원추진자의 금융구조 구성 원활화 방안으로, 현금 예치금 반환 채권의 유효기간을 명확히 해야 하며, 가능한 경우 비공원 사업을 통한 유동화 시기를 명시하는 것이 필요함.
- 현재 규정에서는 현금 예치금을 반환받을 수 있는 일정을 명확히 하지 않았다는 점에서 현금 예치금 반환 채권을 담보로 한 구조화 금융을 일으키는 데 제한 요소가 있음. 즉, 금리 인상 요인으로 작용하고 있음.
- 현금 예치금을 납부해 도시·군계획사업 시행자의 요건을 갖춘 후 예기치 못한 요인에 의해 예치금을 반환받아야 하는 상황에 대한 명확한 규정이 없어 사업마다 따로 협상해야 함. 반환 시기를 규제함으로써 불확실성을 해소할 수 있는 방향으로 제도 개선이 필요함.
- 따라서 아래 <그림 12>와 같이 지방자치단체 민간공원추진자 간 현금 예치금 반환 합의서를 작성해 사업자의 반환 채권 취득을 명문화하고, 이를 기반으로 유동화 구조를 발생시킨다면 민간공원추진자의 금융비용 부담을 덜 수 있을 것임.
- 또한, 비공원 사업의 시행 시기를 공원사업 착공 후 수개월 후와 같이 공원사업과 연동해 명시함으로써 공원 조성 사업과의 균형을 맞추도록 함.

**<그림 12> 불안정성을 제거한 현금 예치금 반환 채권 구조**



자료 : 김성환(2019), “민간공원조성 특례사업 활성화 방안” 발표자료에서 발췌함.

### (3) 사업 방식 개선

#### ❖ (재지정시 사업자 동반 지정) 도시·군계획시설 및 도시자연공원구역으로의 재지정시 사업자를 동반하도록 규정

- 최근 발표되고 있는 국토교통부와 서울시 등의 장기미집행 공원 해소 대책에 의하면, 먼저 국·공유지에 대해서는 10년 실효 유예 후 도시·군계획시설로 재지정해 운영하려는 움직임을 보이고 있음.
- 다만, 국토교통부는 지자체의 관리 실태 등을 종합적으로 평가해 10년 후 유예 연장을 재검토하는 것으로 방침을 세워 공원 조성을 조속히 추진하기 위한 동력이 필요한 실정임.
- 한편, 사유지에 대한 일몰제 해결 방안으로 각 지방자치단체는 기존 도시·군계획시설 사업지를 도시자연공원구역으로 전환 지정하려는 움직임을 보이고 있음.
- 하지만 소멸 시효가 없는 용도구역의 특성상 토지재산권을 침해할 우려가 상존함에도 불구하고 「공원녹지법」에 정의된 도시자연공원구역에서는 민간공원조성 특례사업을 할 수 없도록 규정하고 있음.
- 따라서 관련 법·제도의 개선을 통해 도시자연공원구역에서도 특례사업을 추진할 수 있도록 하고, 도시자연공원구역이나 도시·군계획시설로 재지정할 경우에는 사업자(공공·민간)를 동반하도록 규정함으로써 공원 조성사업이 조속히 실시될 수 있도록 해야 할 것임.

#### ❖ (민간 제안 공급촉진지구 지정 추진) 민간공원조성 특례사업 중 비공원시설 부지를 공급촉진지구로 지정해 임대주택 공급

- 지난 3월부터 각 지방자치단체별 수요조사를 마친 국토부는 5월 발표한 ‘장기미집행 공원 해소 방안’에서 처음 한국토지주택공사(이하 LH)의 사업 투입을 언급하였음.
- 그 내용은 기존 사업 중 지연이 우려되는 사업에 대해 LH가 사업성 분석 후 즉시 투입된다는 것과 신규 사업은 공급촉진지구로 지정해 사업 기간을 단축시키고 공공성도 확보한다는 것이었음.
- 공급촉진지구의 경우 공공임대 물량을 최소 50% 이상 확충할 수 있기 때문에 기존 특례사업의 단점으로 지적받았던 공공성의 훼손 논쟁을 피해 사업을 추진할 수 있다는 장점이 있음.
- 이뿐만 아니라 특례사업과는 다르게 사업 진행 과정이 빠르고, 현금 예치금 80% 확보 규정이 없어 분양형 사업이 아니더라도 사업성을 확보할 수 있을 것으로 기대되며, 「민간임대주택법」에 의한 인허가 의제 등 추가적인 장점이 있으므로 공급촉진지구로의 사업모델 전환을 통해 새로운 전기를 맞이할 수 있을 것으로 기대됨.
- 반면, 공급촉진지구로 사업을 추진하게 되면 민간공원추진자 입장에서는 분양사업과는 달리 자금 회수 스케줄이 더뎠을 수 있다는 단점이 있어 이를 충분히 고려해 사업 추진 여부를 결정해야 함.

김성환(부연구위원·shkim@cerik.re.kr)