

도시공원일몰제 해결을 위한 국회 토론회

도시공원일몰제 해결을 위한
국회 토론회

2017년 6. 8 (목) PM 2시 ~ 4시
국회의원회관 2층 (제 3세미나실)

주 최 국회의원 조정식 · 안규백 · 민홍철 · 윤관석 · 이원욱 · 전현희 · 임종성
최인호 · 황희, 한국환경회의

주 관 도시공원일몰제 대응을 위한 시민단체 워킹그룹(녹색미래, 녹색연합,
생명의숲, 한국내셔널트러스트, 환경운동연합, 환경정의) (가나다순)



도시공원일몰제 해결을 위한 국회 토론회

2017년 6. 8 (목) PM 2시 ~ 4시
국회의원회관 2층 (제 3세미나실)

주 최 국회의원 조정식 · 안규백 · 민홍철 · 윤관석 · 이원욱 · 전현희 · 임종성
최인호 · 황희, 한국환경회의

주 관 도시공원일몰제 대응을 위한 시민단체 워킹그룹(녹색미래, 녹색연합,
생명의숲, 한국내셔널트러스트, 환경운동연합, 환경정의) (가나다순)



CONTENTS

- 주제발표** 도시공원 일몰제 문제진단과 중장기 대응방안 _ 6
장남종 서울연구원연구위원
- 도시공원에 대한 민간참여의 현황과 과제 _ 32
유영민 (사)생명의숲국민운동 사무처장
- 지정토론** 박문호 서울시립대학교 교수 _ 50
- 김명준 국토부 녹색도시과 과장 _ 52
- 최현실 서울시 공원조성과 과장 _ 54
- 신광선 경기도 공원녹지과 과장 _ 56
- 맹지연 환경운동연합 국장 _ 78
- 양흥모 녹색연합 협동처장 _ 80

주제발표1

도시공원 일몰제 문제진단과 중장기 대응방안

장남종
서울연구원 연구위원

「도시공원일몰제 해결을 위한 국회토론회」

도시공원 일몰제 문제진단과 중장기 대응방안

2017.06.08

장남중 (서울연구원 연구위원)



“당신의 공원은 어디 있습니까?”

“걸어서 10분 안에 공원에 갈 수 있습니까?” 그렇다면 당신은 행복한 사람입니다.



도시공원일몰제 문제진단과 중장기 대응방안

1. 장기미집행 도시공원 일몰제의 배경과 개념
2. 장기미집행 도시공원의 현황
3. 도시공원을 둘러싼 여건변화
4. 장기미집행 도시공원 실효이후 예상 문제들
5. 그간의 서울시 차원의 실효대비 노력
6. 실효 대비 제도개선사항

“우리의 공원은 어떤 모습입니까?”

개발에서 제외된 마지막 땅인 구릉지, 동네뒷산.. (미집행) 도시공원

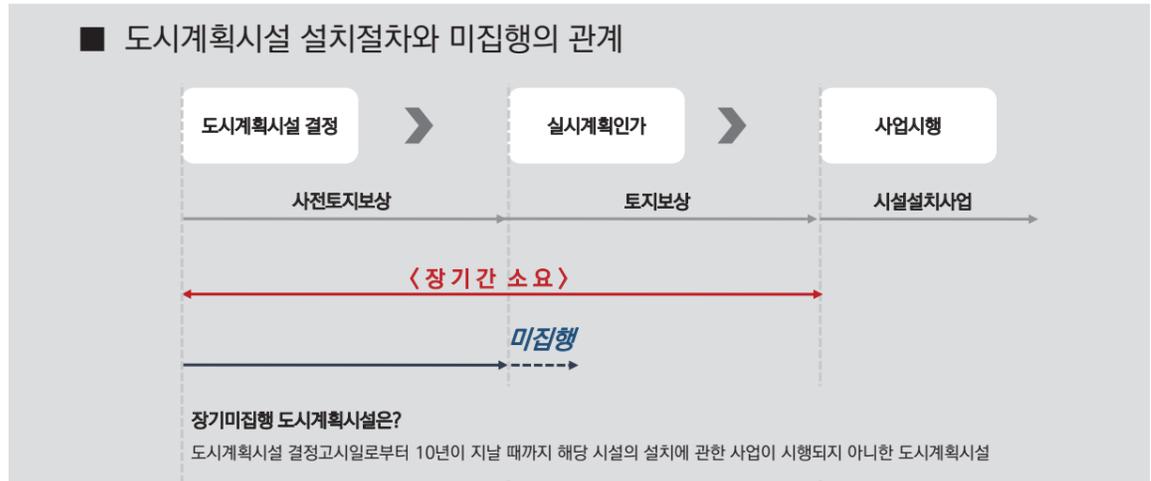


“우리의 뒷산, 도시공원이 위험합니다.”

2020년을 기다리는 사람들...
아무런 대책 없이 수수방관하면...
늘 마주치던 동네 뒷산, 우리의 공원은 사라지고 맙니다.

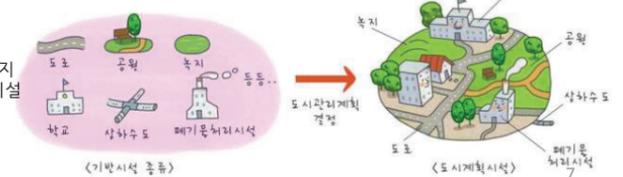


장기미집행 도시계획시설이란?



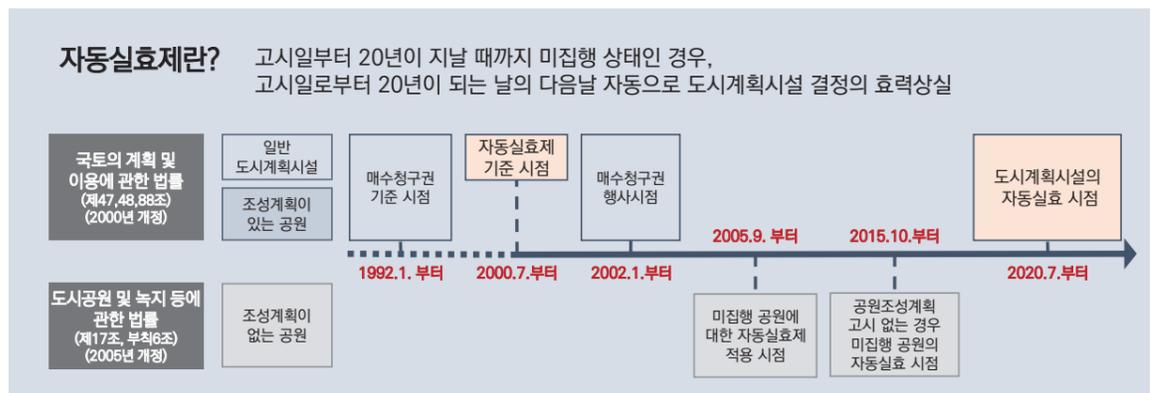
도시계획시설이란?

도로·공원·시장·철도 등 도시주민의 생활 및 도시기능 유지에 필요한 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』상의 기반시설 중 도시관리계획으로 결정된 시설



장기미집행 도시계획시설의 자동실효제란?

미집행 도시계획시설의 자동실효제와 매수청구제도



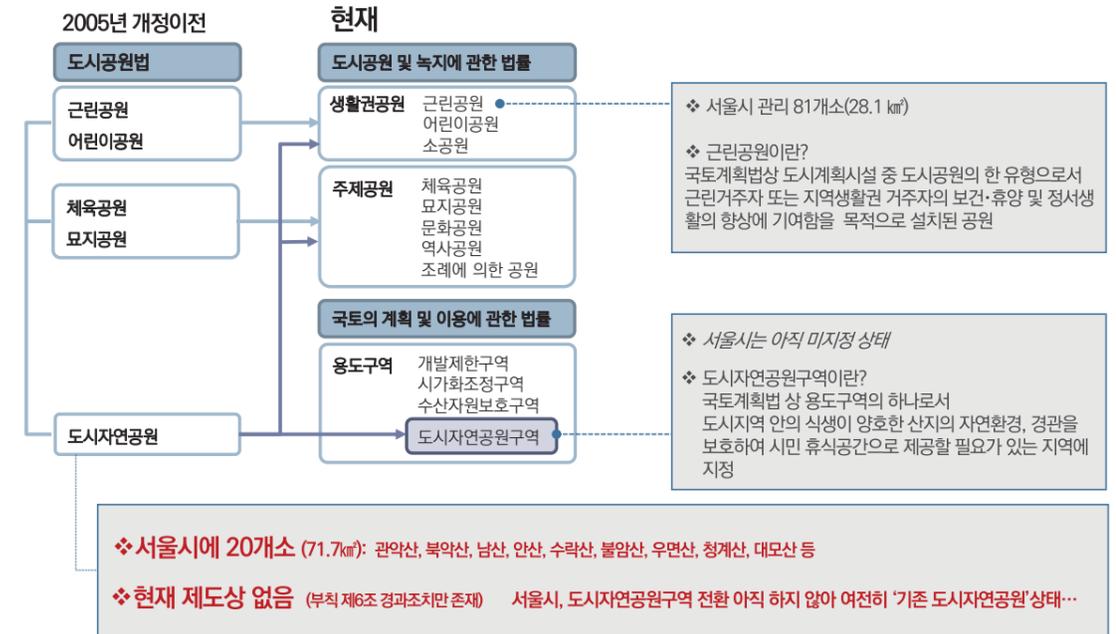
- ▶ 미집행 도시계획시설의 자동실효시점 : 2020년 7월부터
도시계획시설결정 고시일로부터 20년 이내에 도시계획시설사업이 시행되지 않은 도시계획시설
- ▶ 공원조성계획의 자동실효시점 : 2015년 10월부터
도시관리계획결정 고시일로부터 10년이 되는 날까지 공원조성계획의 고시가 없는 공원
- ▶ 미집행 도시계획시설의 매수청구 : 2002년 1월 부터 시행
10년 이상 도시계획시설사업이 시행되지 않은 시설부지중 지목이 대지인 토지

1 장기미집행 도시공원 실효의 배경과 개념

장기미집행 도시공원 실효의 배경은?



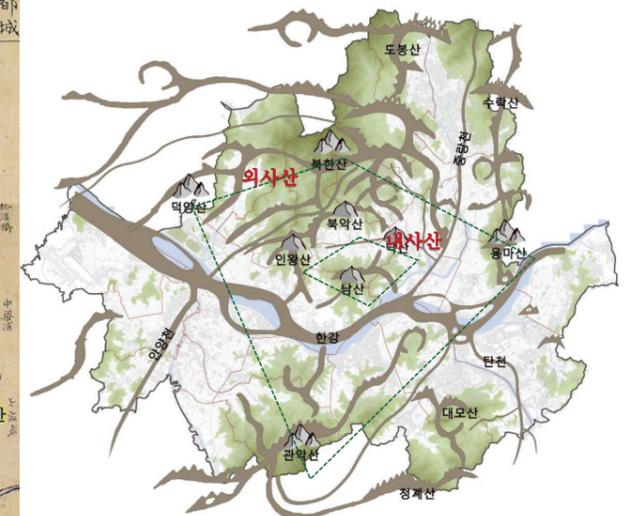
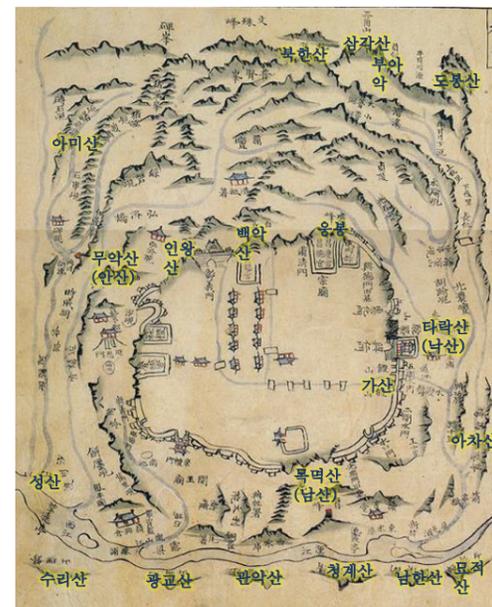
도시공원 분류체계



2 서울시 장기미집행 도시공원 현황

서울시 도시공원의 위상과 역할

도시공원은 서울의 정체성, 그 자체



서울시 도시공원의 위상과 역할

서울다운 도시경관을 형성하는
서울시 공원녹지체계의 근간

공원녹지축 연계거점

2030도시기본계획

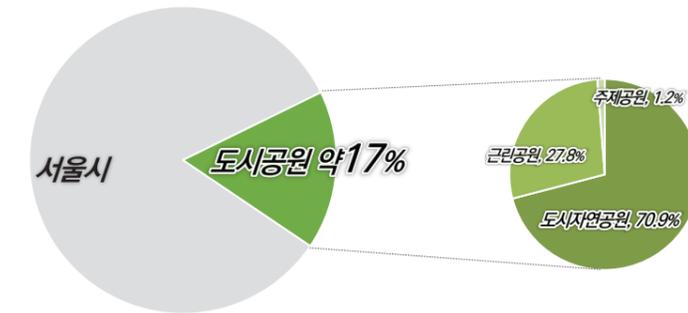
자연형 여가공간 제공
GREEN WALKABLE CITY INFRA

157km의 걷고싶은 서울길 조성

서울다운 도시경관 창출



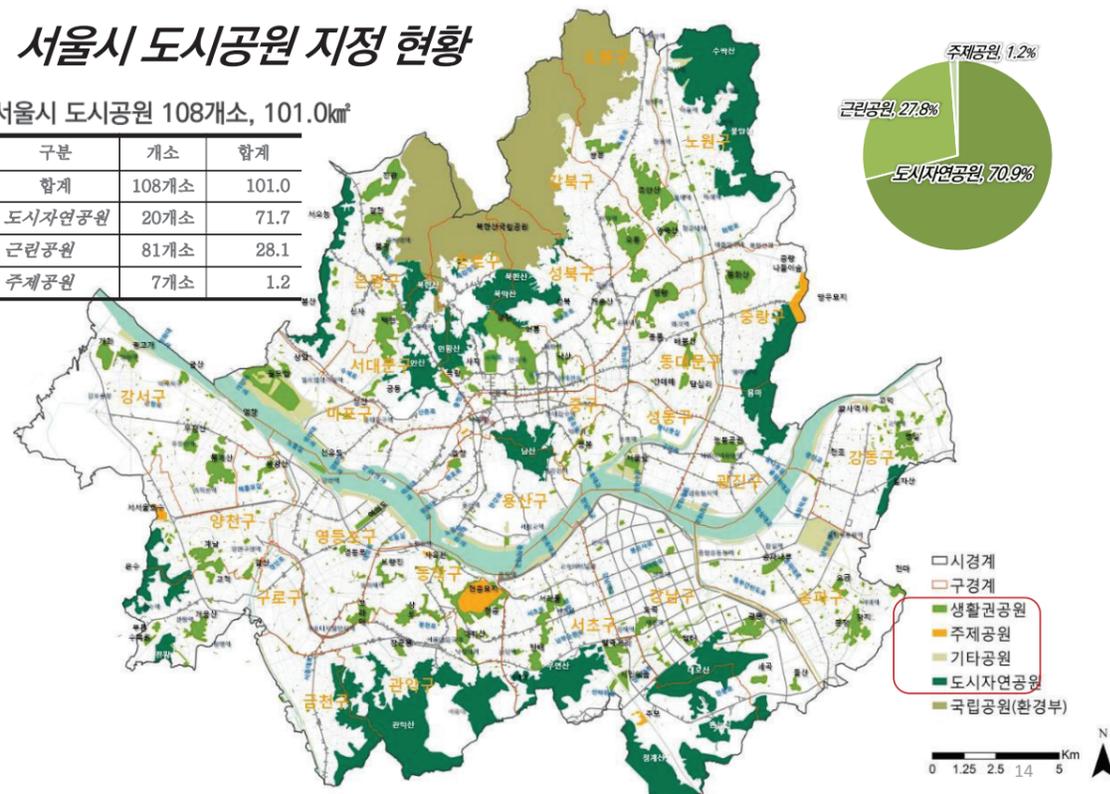
현재, 서울면적^{605.2km²}의 약17% 는 서울시 관리 도시공원
서울시 전체 도시공원은 서울면적의 약22%



서울시 도시공원 지정 현황

서울시 도시공원 108개소, 101.0km²

구분	개소	합계
합계	108개소	101.0
도시자연공원	20개소	71.7
근린공원	81개소	28.1
주제공원	7개소	1.2

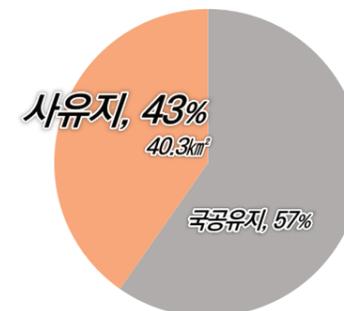


서울의 도시공원 중 약 43%가 사유지

서울시 도시공원 108개소 101.0km² 중

서울시 미집행 도시공원 71개소, 94.6km²

장기미집행 도시계획시설의 대부분(약97%)을 차지



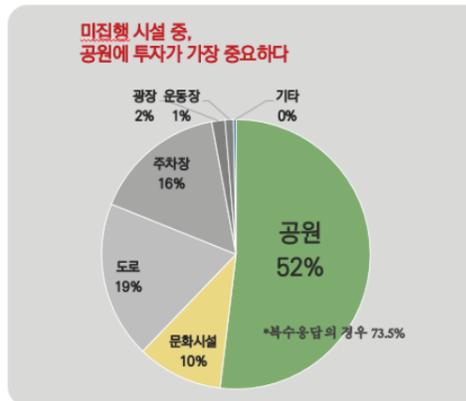
구분	개소	합계	소유구분	
			사유지	국공유지
합계	71개소	94.6	40.3	54.3
근린공원	50개소	22.3	9.5	12.8
주제공원	1개소	0.6	0.3	0.3
도시자연공원	20개소	71.7	30.5	41.2

(단위: km² / '16. 12월 기준)

도시공원을 바라보는 시민들의 인식

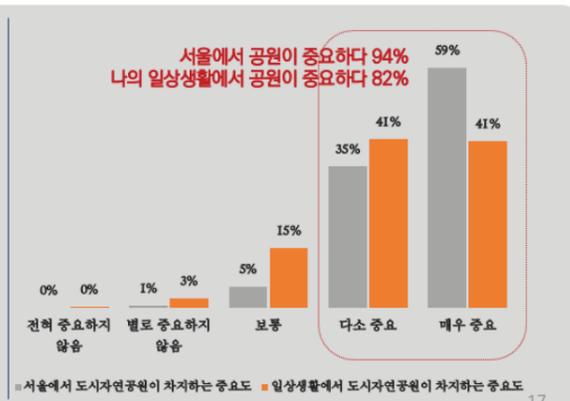
“공원에 대한 투자가 가장 중요합니다”

미집행 시설 중, 공원에 대한 투자가 중요하다 52%
(중복응답의 경우, 74%)



“도시공원은 서울에서도, 내 삶에서도 중요합니다.”

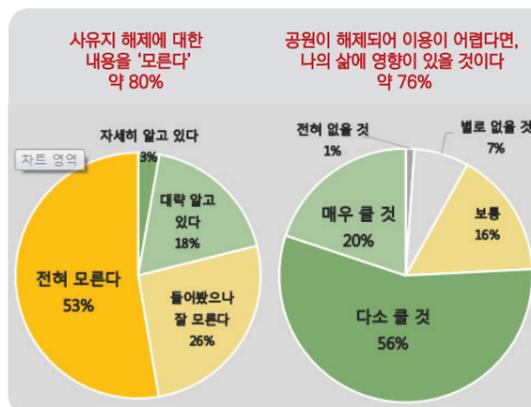
서울에서, 일상생활에서 도시공원이 중요하다고 생각
(정신적 안정, 신체적 건강 유지와 공기정화 기능) 80%이상



도시공원을 바라보는 시민들의 인식

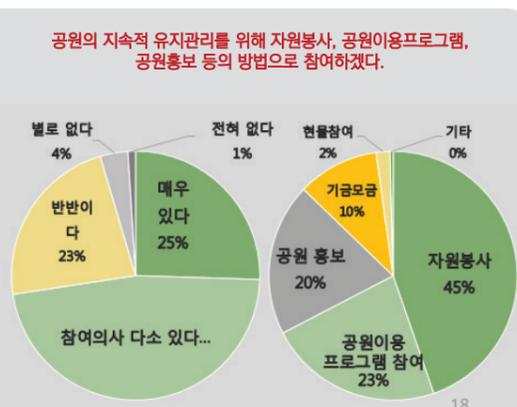
“공원에 사유지가 있는지 전혀 몰랐어요.”
“공원이 사라진다면 내 삶에 큰 영향을 미칠 거예요”

사유지 해제로 인해 이용이 어려울 경우,
자신의 삶에 미치는 '영향이 클 것이다' 75.8%
그러나 사유지 해제에 대해 '전혀 몰랐다' 52.5%



“공원 유지관리를 위해 참여할 거예요”

도시공원 기능 유지관리 위한 참여의사 있다. 95%
자원봉사, 공원이용프로그램 등



3 도시공원을 둘러싼 여건변화

1 제도적 변화

자동실효 이후 개별 법에 의한 여러 지역으로 분리

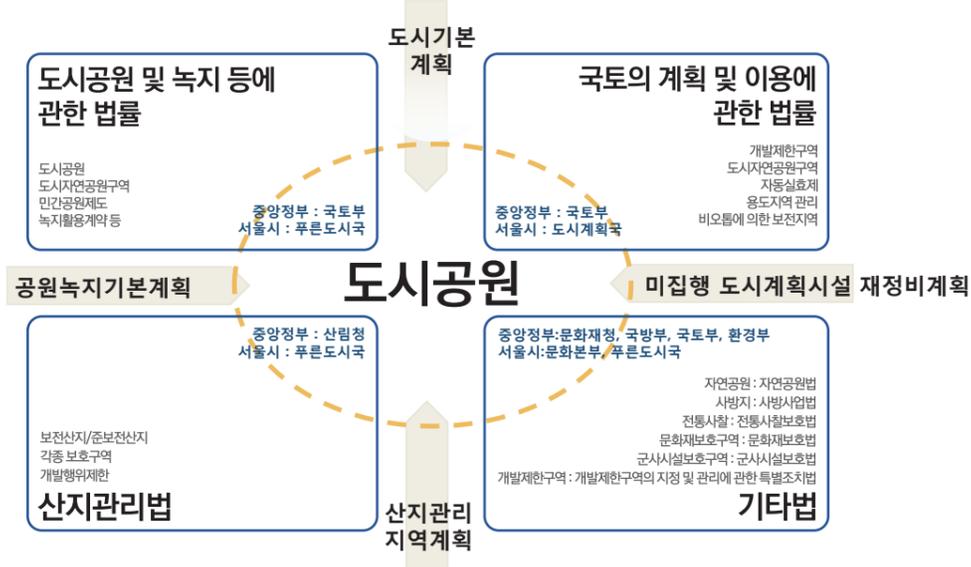
- ▶ 도시자연공원구역, 지침 적용시 도시자연공원구역·도시공원·타법 관리지역(개발제한구역 등)으로 분리
- ▶ 도시공원(근린공원 등), 도시공원·타법관리지역 등으로 분리



“분절된 산의 통합적 관리어려움”

1 제도적 변화

다양한 제도, 계획, 관리주체 등에 의해 관리 → “통합적 관리 어려움”

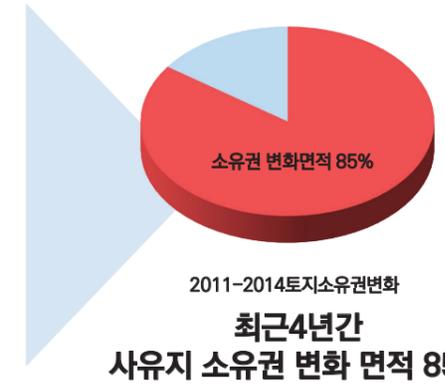
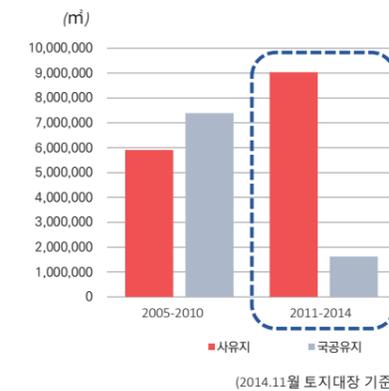


3 소유권의 변동

2020년 실효에 대한 기대심리 → 지난10년간 도시자연공원 내 사유지 소유권 변동 심화

구역지정 및 관리방안 없이 실효 될 경우, **난개발에 노출**

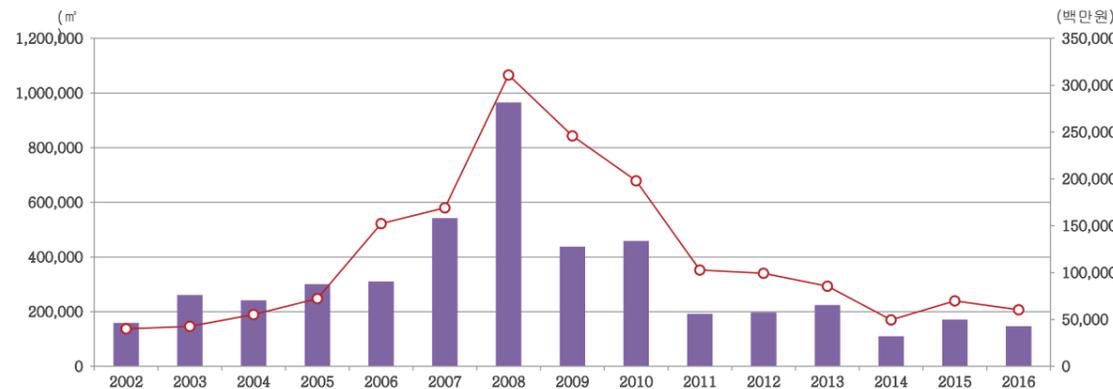
최근 10년간 토지소유권변화



2 재정여건 변화

장기미집행공원 보상예산 점차 축소

- 지난 16년간 서울시 장기미집행 공원용지 총4.71㎢, 1조 7,495억원(평균 1,169억원) 보상
 - 2002년 이후 미집행 공원의 보상비율은 꾸준히 증가하였으나 2008년 이후 점차 감소
 - 장기미집행공원 보상비는 2015년 698억 원, 2016년 557억 원으로 연평균의 약 51% 수준임
- ※ 2017년에는 1,018억원으로 예산 확대 편성됨.



4 장기미집행 도시공원 실효 이후 예상 문제들

1 실효 이후 사유지 접근 차단 (게이트화) 문제

▶ 사유지 펜스 설치 등으로 시민 출입 제한 사례 급증

사유지에 대한 재산권 행사로 사유지 경계부에 **출입 제한용 펜스설치**에 따른 등산로 이용제한

▶ 실효 이후에 사유지 난개발과 시민이용권 제약 문제

- 1** 산지훼손 및 난개발에 노출
저지대, 주택단지, 도로 인접지 등 접근성이 좋은 개발우려지역
- 2** 공원이용의 제한으로 인한 시민 이용권 제한
주등산로 및 일반 등산로 연결지의 단절



3 공원면적 절대감소

▶ 공원면적 절대감소란?

국유지 및 대규모 사유지(법인 등)의 **실효**에 따라 공원의 대부분이 해제되는 현상

▶ 분절화에 따른 발생 문제점

- 1** 공원의 체계 상실
근린공원의 개념 및 운영에 있어서 전반적인 체계가 상실

+ 면적 절대감소는 '2도시공원의 소규모 분절화'에 따라 발생하는 문제점을 대부분 포함

- ▶ 자치구 거점공원의 상실
대규모 근린공원의 소규모화에 따른 녹색공간 이미지 상실
- ▶ 등산로 단절
국유지 및 사유지의 실효에 따른 주등산로 및 일반등산로 단절
- ▶ 시설물 설치지역의 원상회복 소송 증가
사유지에 설치된 시설물 철거 후 원상회복, 부당이익금 청구소송 발생

2 도시공원의 분절화 & 소규모화 문제

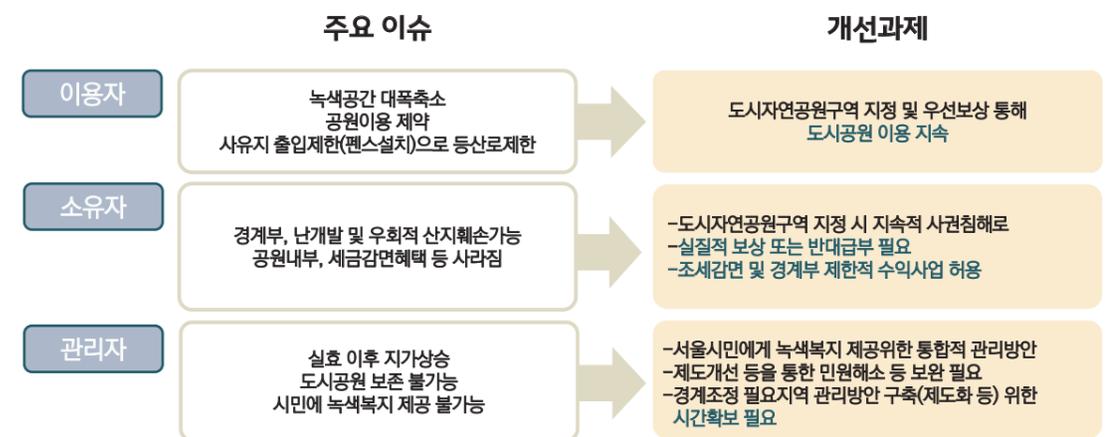
사유지 및 국유지의 **공원 실효**에 따라 공원이 소규모로 분절 심화

- 1** 자치구 거점공원의 상실
대규모 근린공원의 소규모화에 따른 녹색공간 이미지 상실
- 2** 등산로 단절에 따른 시민이용권 제약
국유지 및 사유지의 실효에 따른 주등산로 및 일반등산로 단절



- 3** 사유지내 시설지역의 원상회복 요구민원
사유지에 설치된 시설물 철거 후 원상회복 요구 민원 증가, 부당이익금 청구소송 발생
- 4** 시설물 과다로 인한 공원 관리 곤란
소규모로 분절됨에 따른 공원관리의 비효율성 증가

4 미집행공원 실효시 주요이슈 및 개선과제



“도시공원 실효대비 종합관리방안 마련” 필요

5 그간의 서울시 차원의 실효 대응 노력

그간, 서울시 미집행 도시공원 실효대비 대응노력들



2020 미집행 도시계획시설 자동실효

미집행 도시공원 실효 대비 참여주체별 주요이슈

도시공원의 역할 및 위상
서울의 정체성과 경관을 형성하는 공원녹지체계의 근간
그러나, 미집행도시공원 실효로 인한 법적 위상 취약
→미집행도시공원의 실효로 인한 역할제약 예상

관리자

- 미집행 공원 보상예산 점차 축소
- 현재, 하나의 도시계획시설(도시자연공원)으로 관리 실효시, 공원분리로 여러 법률 및 관리주체로 관리
→기존 도시공원의 **통합적 관리 불가능 및 확보위한 재원부족**
- 산지형 공원에 대한 수요증가 및 다양화 캠프/도시농업/문화 및 생태체험 등
- 공원에 대한 시민의식 변화, 이에 맞는 홍보부족
공원에 대한 중요성 인식, 공원유지관리 위한 동참의식, 미집행 공원에 대한 인식부족
→실효시 '산'이용에 제약

이용자

- 도시공원 내 사유재산 활용 제약 있으나, 세금감면 대상
- 도시공원 내 국유지 중 일반재산은 처분가능
→실효시 사유재산 활용 또는 보상이 쉽지 않으며, 세금감면 제외되어 일부 지역 사유재산권 침해 예상
→도시공원 내 국유지(일반재산)은 실효대상

소유자

도시공원의 역할 및 위상 재정립 필요
서울시의 공원녹지 보전 위해 공원 및 도시자연공원구역 **최대한 확보** 필요

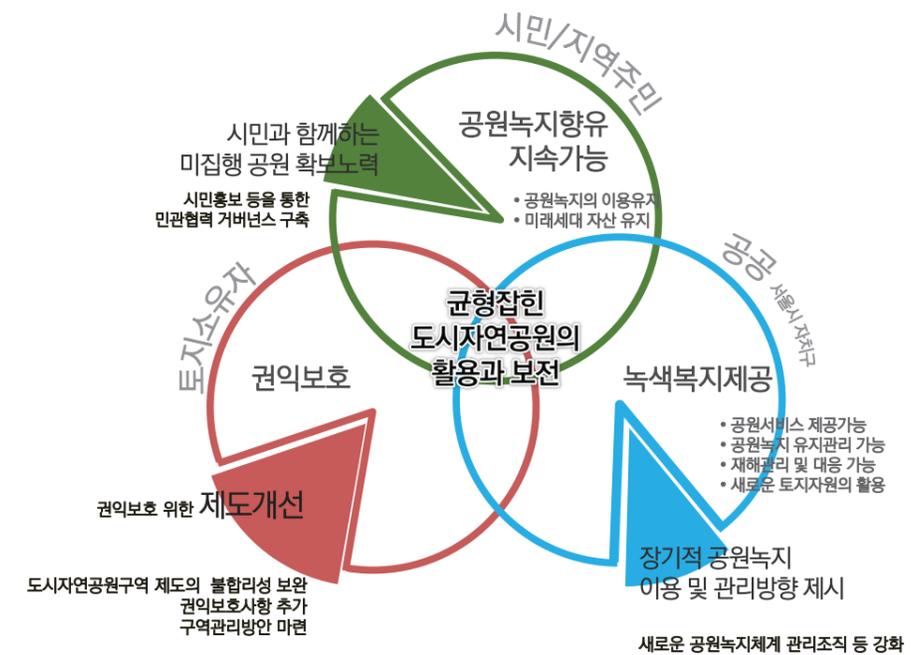
역할 및 위상에 맞는 새로운 관리체계 마련 필요

- 2020년까지 합리적 관리유형구분 필요
- 새로운 관리체계 실행 위한 제도개선방안 마련
- 새로운 관리체계 위한 **조직구성** 필요
→실효대비 대응방안을 위한 로드맵 필요

관리자-이용자-소유자간의 협력체계 구축 필요

- 시민수요에 대응 필요
- 미집행 공원에 대한 홍보 필요
- 도시자연공원 보전 및 이용을 위한 다각적인 협력체계 구축 필요

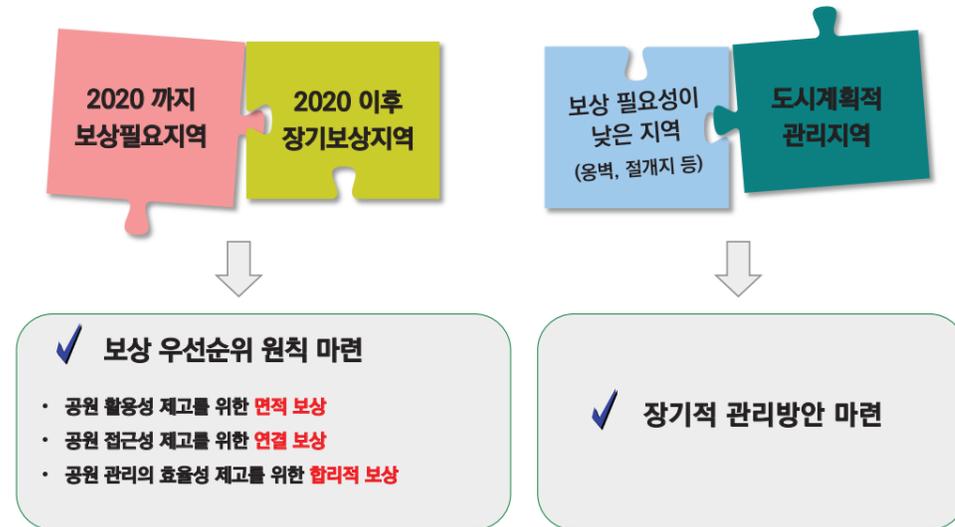
미집행 도시공원 실효대비 관리방안 : 지향점 및 기본방향



미집행 근린공원 실효 대응방안

1 보상 및 관리 전략

- 미집행 성격에 따라 4개 그룹으로 분류하고 그룹별 대응 방안 마련

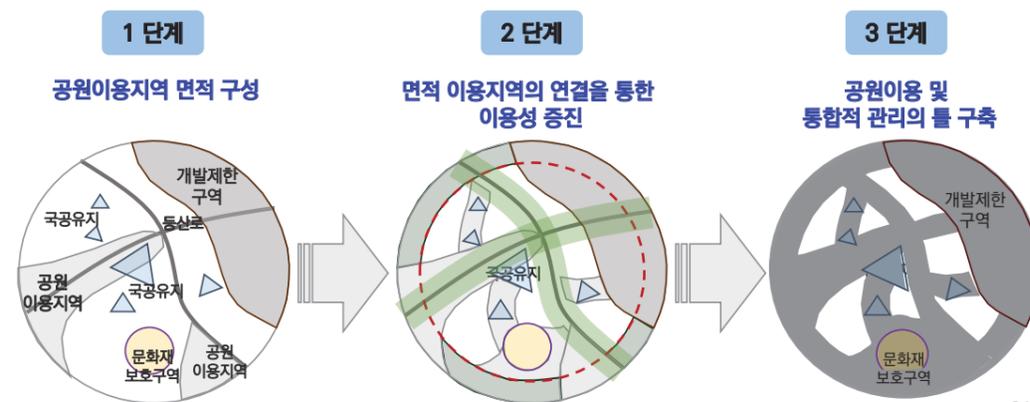


33

미집행 근린공원 실효 대응방안

2 공원보상필요지역 추출을 위한 단계 구상

- 공원이용지역을 중심으로 일정규모 이상의 공원 면(面)형 구성
- 등산로 등 선(線)형 이용지역과 공원이용지역의 연결 구성
- 공원이용 및 관리의 통합적 틀 구축



34

도시자연공원의 새로운 정책방향 및 전략

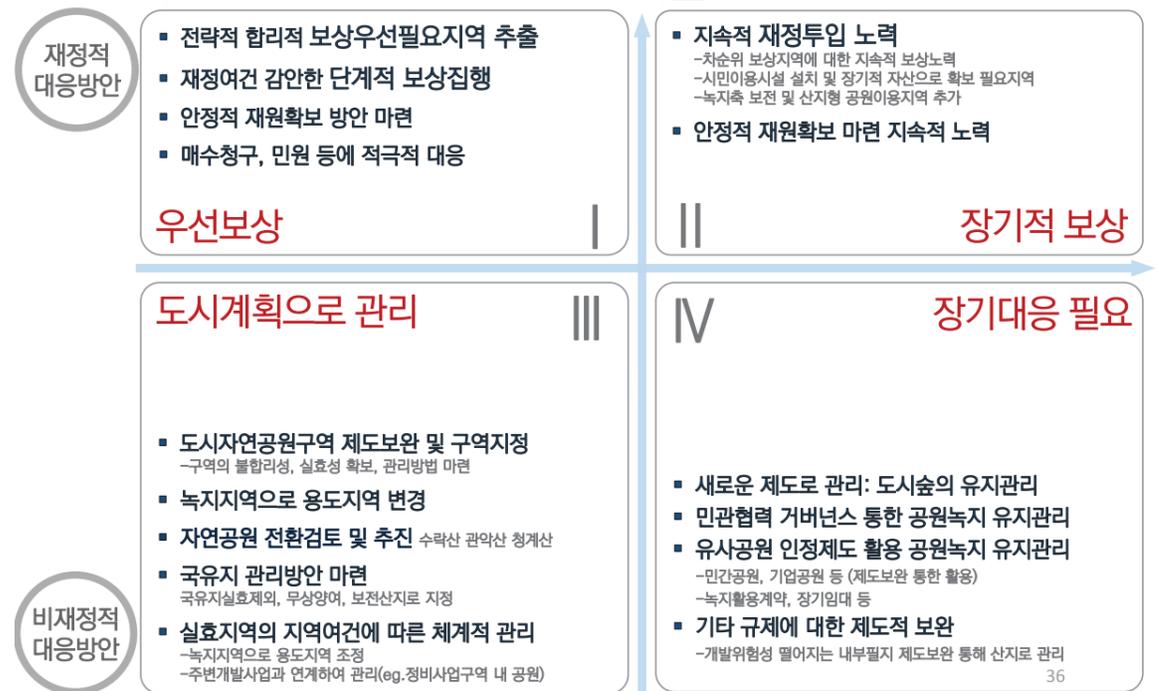
- ▶ 도시자연공원구역 우선 지정, 구역경계조정 검토지역은 추후 조정 및 협의 민원발생은 토지여건에 따라 개별적 협상, 매수청구는 적극대응
 - ▶ 보상지역 전략적 추출, 민관협력방안 마련, 자원마련주머니 확대
- 그 외, 도시자연공원 보존을 위한 다양한 대응방안 동시 추진



35

도시자연공원 실효대비 관리방안

2020년



36

관리방안 01 | 우선보상필요지역 추출 및 단계별 보상집행 → **도시공원으로 관리**

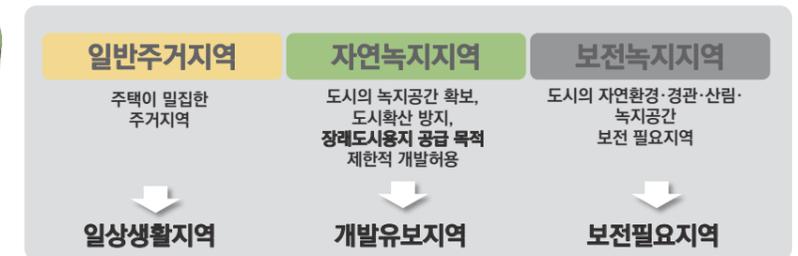
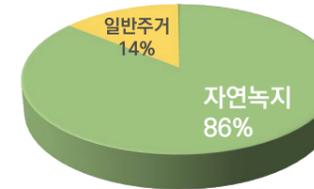
2020년 이후에도 사권제한 지속되는 토지 없도록 **전략적 합리적 보상필요**

공원변경 필요지역	<ul style="list-style-type: none"> 공원시설 기설치 또는 설치예정 주요 등산로입구 	1단계 2018년까지	우선보상
	<ul style="list-style-type: none"> 공원연결필지 (공원확장 등) 접근성 양호 경계지 중 개발가능성 높은 곳 	2-1 단계 2020년까지	
공원구역 지정조건 미달지역 공원변경 우선순위 떨어지는 곳 구역경계조정대상지	구역지정 이후, <ul style="list-style-type: none"> 개발위험지역 접근성 우수한 개발행위허가지역 -경계부 농경지(지목상 전담) -경계부 집중지 등으로 기훼손지역 	2-2 단계	장기보상
	<ul style="list-style-type: none"> 본래 토지목적대로의 사용이 제한되는 토지 -경계부 농경지(지목상 전담) -경계부 농경지 중 도시자연공원 지정이전부터 지속적 경작 확인 (66년 항공사진 확인) 		
도시자연 공원구역	<ul style="list-style-type: none"> 그 외 도시자연공원구역에 포함되는 지역 (내부필지 등) 		

관리방안 02 | 비녹지계 용도지역을 녹지계 용도지역으로 조정

현황 및 쟁점 **도시자연공원의 토지용도에 정합하지 않은 기존 용도지역**

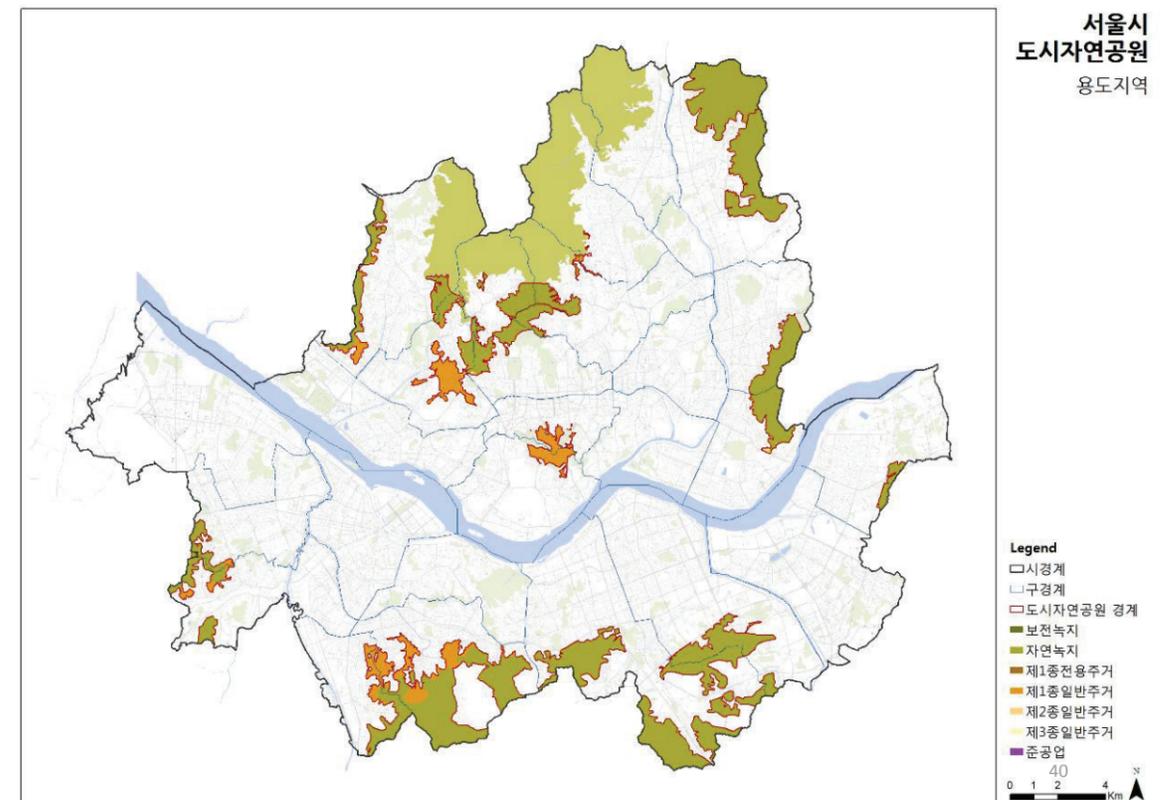
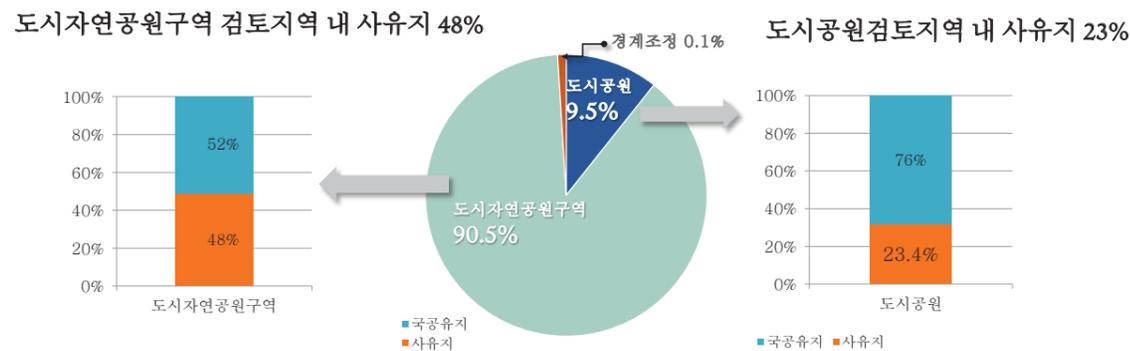
도시자연공원의 14% → 일반주거지역



현재 용도지역 조정에 대한 법령(도시관리계획수립지침 3-1-5-2. 보전녹지지역)
 “장기미집행 도시자연공원 및 근린공원 중 해제되는 공원은 **가급적** 보전녹지지역으로 지정한다.”

추진방안 도시자연공원의 용도지역 조정필요 → **보전녹지지역** 변경 원칙으로

도시자연공원 실효대비 관리방안, 도시관리계획 유형구분(안)



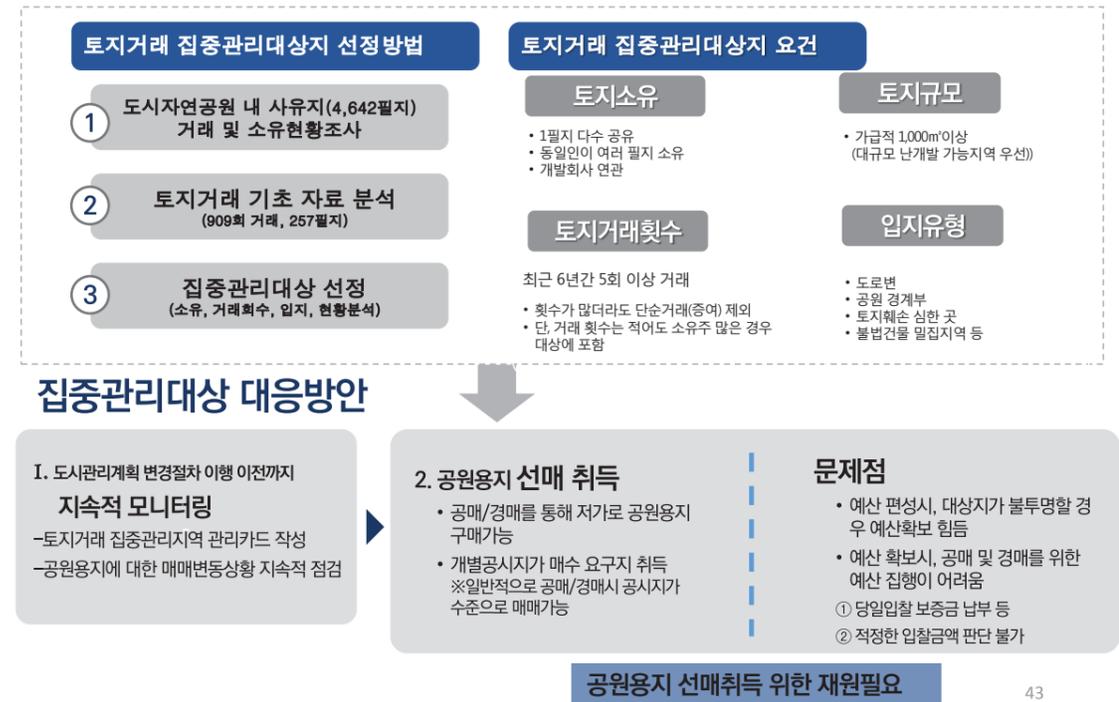
관리방안 03 | 국유지 관리방안 마련 국유지 실효대상 제외, 국유지 무상양여 건의, 국공유지 보전산지 변경

- 1. 국공유지 실효대상에서 제외 | 국토부, 기재부 협의필요**
 - 원칙적으로 국공유지 사유재산권 침해대상 아님 (1999년 도시계획법 헌법소원 대상 아님)
 - 국토계획법 제48조(도시계획시설 결정의 실효) 개정필요
- 2. 국유지 무상양여 건의 | 국토부, 기재부 협의필요**
 - 현재 무상귀속 협의규정 있으나 무상귀속이 이루어지고 있지 않음
 - 관련규정: 국유재산법 제27조(처분의 제한), 제55조(양여), 시행령 제58조(양여)
- 3. 국공유지 보전산지로 변경 | 산림청 지정고시**
 - 중앙부처의 적극협조 필요 → 국유지 관리부처 및 산림청 동의필요

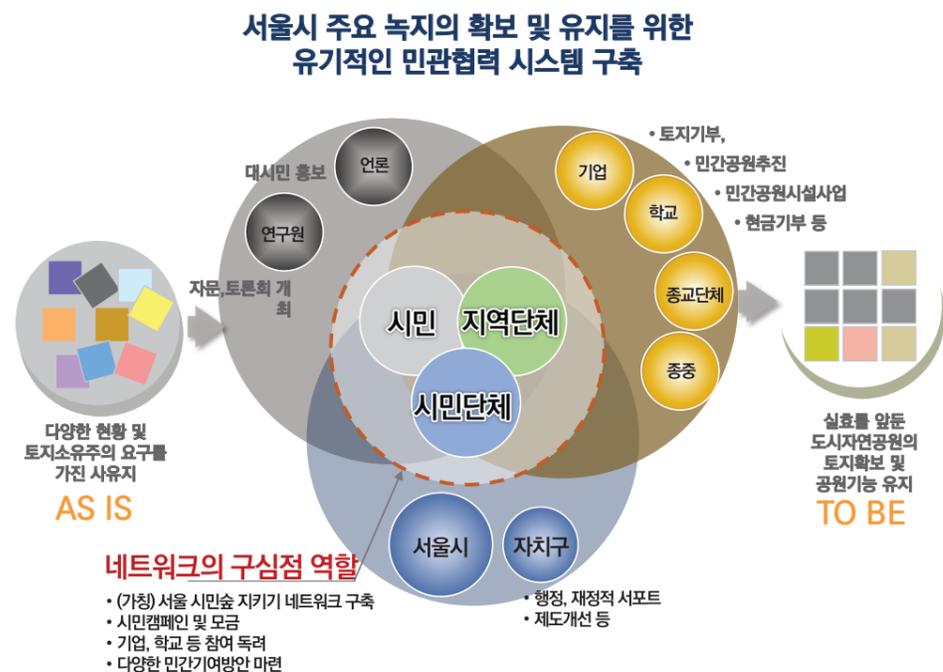
기대효과 도시공원의 약54%이상 공원녹지 우선확보
 도시자연공원 내 국공유지 면적: 41.2 km²

41

관리방안 05 | 토지거래 집중대상지 관리



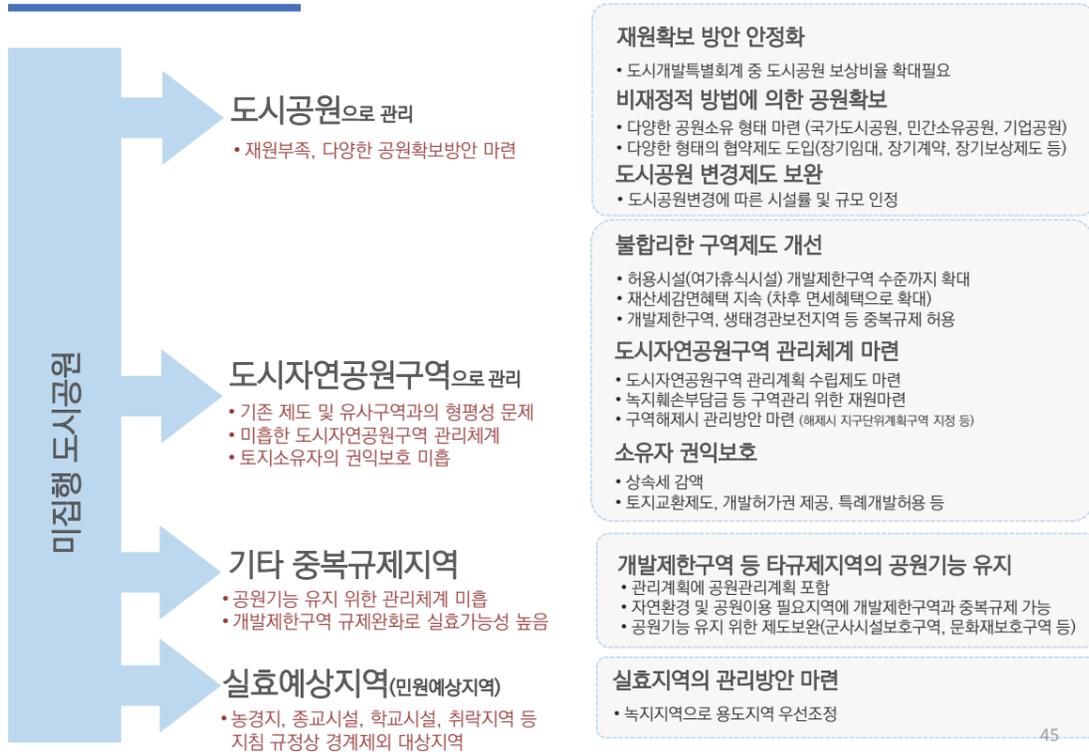
관리방안 04 | 민간협력 관리방안 마련



6 실효 대비 제도개선사항

1. 미집행공원 실효 대비 관리유형별 대응방안
2. 미집행공원 실효 대비 제도개선사항

미집행공원 실효 대비 관리유형별 대응방안



“우리는 어떤 도시에 살고 싶습니까? ?”

우리는 어떤 서울에 살고 싶습니까?
서울의 미래에 자연은, 공원은 없어도 될까요?
우리는 선택의 기로에 서 있습니다..

도시생활에서 지친 우리에게 조용히 쉬고,
힐링할 수 있는 자연이 필요합니다..

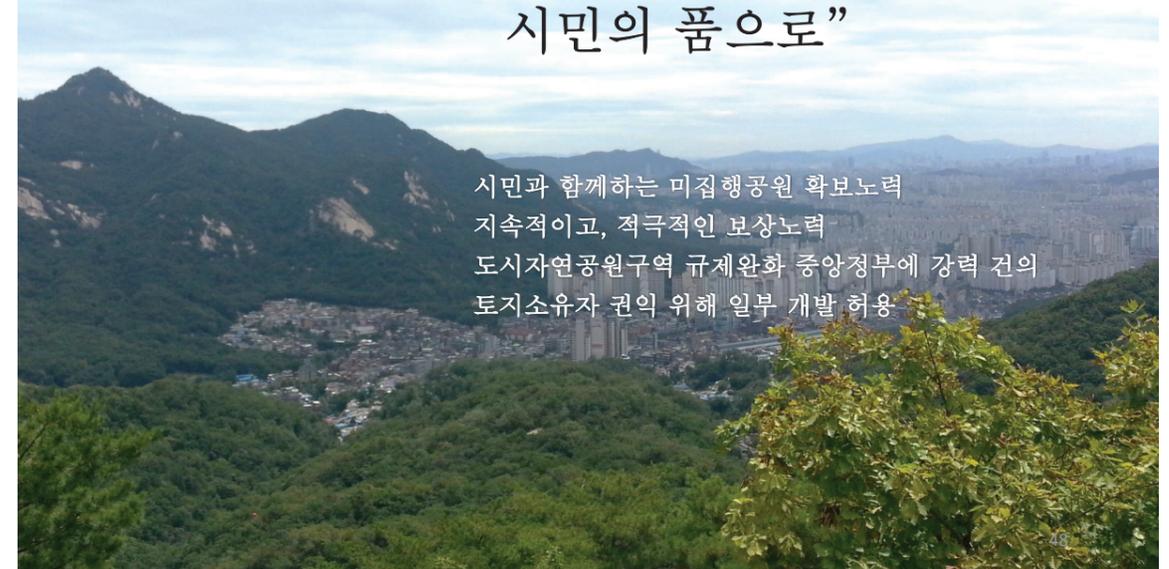


미집행공원 실효 대비 제도개선사항

관련처	건명	내용	관련법
국토부	I. 도시자연공원구역 허용시설 확대	도시자연공원구역의 허용시설을 개발제한구역 내 여가활용시설까지 확대	도시공원법 시행령 별표2 개정
	2. 도시자연공원구역 관리계획 수립	구역지정 및 변경근거 법률에 마련, 관리계획 수립조항 신설	도시공원법 제5장 조항 신설
	3. 도시자연공원구역 녹지훼손부담금(가칭) 부과	도시자연공원구역 내 녹지훼손부담금 신설	도시공원법 제5장 조항 신설
	4. 용도지역 변경	기존 도시자연공원의 보전녹지지역으로의 자동변경	국토계획법 부칙 신설
	5. 기존 도시자연공원의 도시공원 변경시 기존시설 인정	기존 도시자연공원에서 공원시설설치지역을 도시공원으로 변경시 기존 공원시설 유지로 인한 시설물 및 규모 인정 필요	도시공원법 제15조2항 단서 개정 및 제19조7항 단서 개정
	6. 도시자연공원구역 해제시 관리방안 마련	도시자연공원구역 해제시 지구단위계획구역 등으로 지정하고, 용도지역은 보전녹지지역 등으로 부여함. (개발제한구역 해제시 관리방안 참조)	도시관리계획수립지침
산림청	7. 국유지 보전산지로 변경	공원기능 유지를 위해 국유지 보전산지로 변경	산지관리법 시행령 제4조 제3항 제6호, 제7호 규정 → 협의 후 산림청 지정고시 필요
국토부 행정부 기획부	8. 국. 공유지 실효대상 제외	국. 공유지는 20년 실효대상에서 제외 필요	국토계획법 제48조 제1항 개정
	9. 국. 공유지 무상양여	지방자치단체 제원마련 부담경감을 위해 사업 시행 시 국. 공유지는 무상 양여 필요 (현재 무상귀속 협의규정이 있으나 무상귀속이 이루어 지지 않고 있음)	국유재산법 제28조 및 55조 → 협의 필요
	10. 도시자연공원구역 재산세 감면	도시자연공원구역 내 재산세 50% 감면	지방세특별제한법 제84조4항 개정
	11. 도시자연공원구역 상속세 감면	내부임야의 경우 상속세 80% 감면 임업 등 생산활동으로 수익사업 가능한 경우 제외	상속세 및 증여세법 제12조 개정

“실효 위기의 도시공원을
시민의 품으로”

시민과 함께하는 미집행공원 확보노력
지속적이고, 적극적인 보상노력
도시자연공원구역 규제완화 중앙정부에 강력 건의
토지소유자 권익 위해 일부 개발 허용



주제발표2

도시공원에 대한 민간참여의 현황과 과제

유영민

(사)생명의숲국민운동 사무처장



도시공원에 대한 민간참여의 현황과 과제

유 영 민
(사)생명숲국민운동
사무처장

“시민의 힘으로 건강한 숲, 지속가능한 사회를 만들어 갑니다.”

INDEX

1. 들어가며
2. 민간참여 방안에 대한 검토
3. 민간참여의 원칙과 전략 제안
4. 결 론



1. 들어가며

문제제기

자본 중심의 민간참여에 편중된 제도 정책, 해결보다는 문제야기

- 도시공원의 중요성 날로 높아지고 있음
- 도시공원일몰제로 인한 도시공원의 위기
- 다양한 해법을 제쳐 둔 자본 중심의 민간참여에 편중된 제도 정책 입안
- 해결보다는 사회적 갈등과 문제 유발
- 다양한 민간참여 방안에 대하여 종합적 검토를 통한 체계적 접근 필요



제안된 해결방안

제안된 해결방안과 실행중인 해결방안

구분	해결방안	비고(키워드)
재정투입	<ul style="list-style-type: none"> ● 토지매입과 수용 ➢ 입차공원 제도 	예산확보 제도도입
제도개선	<ul style="list-style-type: none"> ● 도시자연공원구역제도의 개선과 활성화 ● 해제지역의 보전녹지 편입과 지정 ➢ 녹지세 도입 ➢ 국공유지의 도시공원일몰제 대상에서 제외 	사회적 인식과 합의 토지소유자의 동의 제도도입
민간참여	<ul style="list-style-type: none"> ● 민간공원특례 제도 ● 녹지활용계약제도의 활성화 ➢ 개발권 이양제도 ❖ 민영공원 제도 	난개발, 특혜 제도 활성화 노력 제도도입 난개발, 특혜, 폐기
시민참여	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 도시공원 트러스트 	제도도입



민간공원 특례제도

개념과 법적 근거

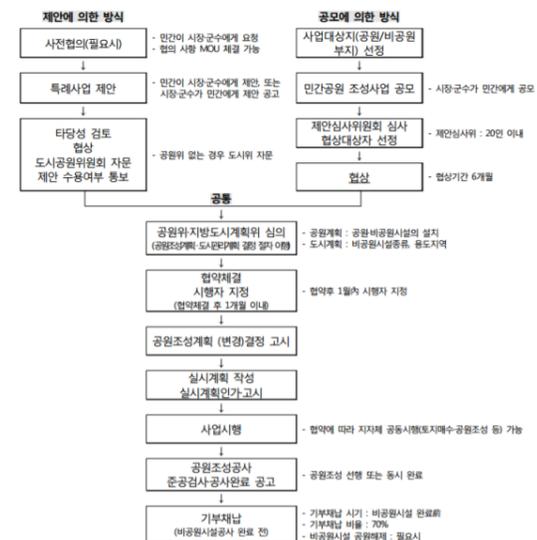
- 개념
 - ✓ 미조성된 5만㎡ 이상의 도시공원을 대상으로 30%는 수익시설을 설치하고 나머지 70%는 공원으로 조성해 기부채납하는 제도임
- 법적 근거 : 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률
 - ✓ 제21조의2 (도시공원 부지에서의 개발행위 등에 관한 특례)
 - ① 민간공원추진자가 제21조제1항에 따라 설치하는 도시공원을 공원관리청에 기부채납(공원면적의 70퍼센트 이상 기부채납하는 경우를 말한다)하는 경우로서 다음 각 호의 기준을 모두 충족하는 경우에는 기부채납하고 남은 부지 또는 지하에 공원시설이 아닌 시설(녹지지역·주거지역·상업지역에서 설치가 허용되는 시설을 말하며, 이하 "비공원시설"이라 한다)을 설치할 수 있다. [개정 2015.1.20]



2. 민간참여 방안에 대한 검토



절차(현행)



최초 사례 - 경기도 의정부시 직동근린공원

구분	제안내용			비고
	계	공원시설	비공원시설	
사업면적(m ²)	427,617	343,617	84,000	예비군훈련장, 보안대등 공원개발 불가지역 제외
사업비(억원)	4,100	800	3,300	
개발방식	잔여지 전체개발방식			
추진방식	사업비 4/5 현금예치 (640억원)			



생명숲 FOREST FOR LIFE

문제점

- 민간제안사업으로 주로 진행되고 있어 특혜 시비가 일고 있음
- 경제성, 적격성 심사 없이 타당성 검토만으로 사업이 추진됨에 있어 수익 구조만을 고려한 사업 실행은 도시의 난개발을 부추기며 도시공원의 공적 기능을 훼손하고 있음.
- 해당 지자체의 도시 생태경관 및 시민복지 차원의 최소한의 유지 기준 없이 진행되어 생태축과 도시경관 훼손 유발
- 해당 지자체의 세수확보를 위한 수익모델화 되고 있고, 관련 부서 공무원들의 블랙홀로 작용
- 지역사회 및 토지주의 민원과 지역사회 갈등 유발
- 근본적인 장기미집행 도시공원의 해결책이 되기 어려움

생명숲 FOREST FOR LIFE

민간공원 선점 대상지

구분	담당	공원명	잔여면적 (㎡)	비공원시설면적 (㎡)	민간공원개발가능여부	비고
1	주	검단중앙공원	605,733	179,000	적합	95
2	주	무주공원	120,897	36,000	적합	90
3	주	연희공원	1,064,529	16,000	적합	90
4	주	관교공원	490,513	22,000	적합	85
5	분	동촌공원	542,734	54,000	적합	90
6	주	송도우물원	60,000	18,000	적합	90
7	주	신원공원	233,233	43,000	적합	85
8	주	관단16호공원	137,800	30,000	적합	85
9	주	한결공원	113,000	33,900	적합	85
10	주	관단17호공원	51,000	15,300	적합	80
11	분	전원공원	143,607	43,100	적합	85

'민간공원 특례사업' 금물살, 일석삼조 효과

월평공원 민간특례 개발사업 시민대책 토론회

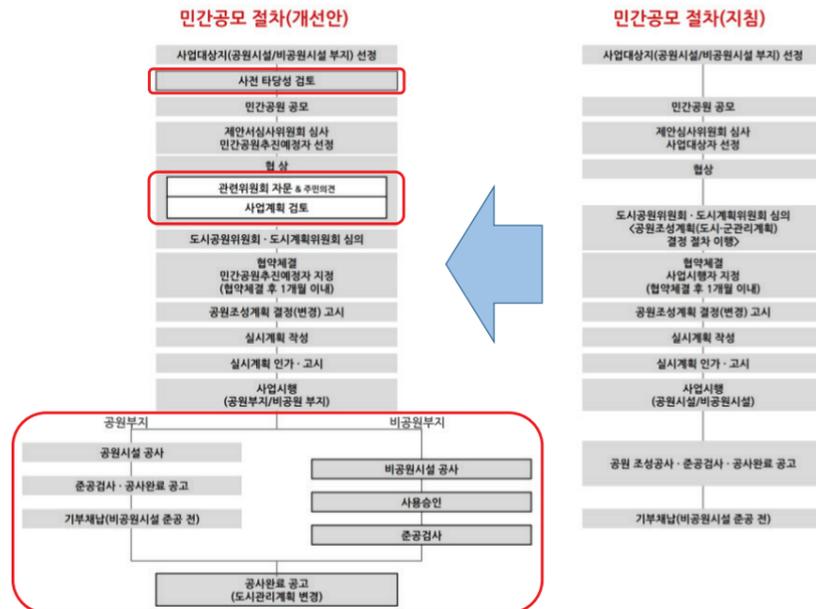
월평공원 대규모아파트 건설저지 시민대책위원회 출범기자회견

행정 파괴는 잠깐이나 부구는 대대손손

객관성, 공정성 없는 대전시 민간공원 특례사업 검증자문단 구성 기자회견

해결과제

- 도시민의 이용 및 도시 환경을 고려해 지자체에서 우선 확보해야 할 도시공원은 민간공원조성 특례 사업 대상지 제외
- 절차 강화 : 사전타당성 평가(경제성 분석 → 적격성 심사 → 사업성 분석)을 통한 체계적 추진
- 비 공원시설 설치에 따른 부지 개발로 인한 환경훼손과 난개발, 각 구·군 지자체에서의 경쟁적 유인 또는 배척 등에 따른 특혜시비가 있을 수 있으므로 실질적인 민간공원추진에 대한 객관적인 검증 및 시민공감대 형성
- 비 공원시설의 시설물 종류(APT, 상업시설 등) 적절한 계획 및 규모(연면적, 건폐율 등)의 적정성 여부에 대한 가이드라인과 같은 적정한 기준 제정
- 공모사업 위주의 사업 추진 체계 마련



녹지활용 계약제도

개념 및 법적 근거

- 개념
 - ✓ 토지의 소유자와 그 토지를 일반 도시민에게 제공하는 것을 조건으로 해당 토지의 식생 또는 임상의 유지·보존 및 이용에 필요한 지원을 하는 것을 내용으로 하는 계약
- 법적 근거(도시공원 및 녹지에 관한 법률 제 12조)
 - ✓ ① 시·도지사 또는 시장·군수는 도시민이 이용할 수 있는 공원녹지를 확충하기 위하여 필요한 경우에는 도시지역의 식생 또는 임상이 양호한 토지의 토지의 소유자와 그 토지를 일반 도시민에게 제공하는 것을 조건으로 해당 토지의 식생 또는 임상의 유지·보존 및 이용에 필요한 지원을 하는 것을 내용으로 하는 계약 (이하 "녹지활용계약"이라 한다)을 체결할 수 있다.



사례 - 서울시 녹지활용계약

- 서울시 도시녹화 등에 관한 조례 : 제3장 녹지활용계약
 - ✓ 대상토지의 면 : 최소 300제곱미터 이상 단일 토지, 국가, 개인, 법인, 단체 소유 토지
 - ✓ 계약기간 5년 이상, 토지소유자가 무상으로 대여하는 것으로 하고, 해당토지에 대하여 계약기간에 해당하는 기간 납부 대상 재산세 비과세 가능 (지방세법 제 109조 제2항)
 - ✓ 서울시(푸른도시국) '11년 3월 2일 강동구 천호동 397-413번지 사유지 동산 3,300㎡에 대한 국내 최초로 제1호 녹지활용계약을 천호동 성당과 체결





민영공원

개념 및 법적 근거

- 개념
 - ✓ 민간부문의 공원조성 참여를 더욱 촉진하여 공원조성을 활성화하기 위해서는 현재 실행하고 있는 민간공원특례제도와 더불어 민간이 소유한 5만㎡ 미만의 공원에 대하여 공원시설과 함께 국토교통부령이 정하는 수익시설을 추가로 설치하여 공원을 조성할 수 있는 민영공원 제도
- 법적 근거: '도시공원 및 녹지에 관한 법률' 일부개정안 입법발의(2017.2.17)
 - ✓ 지방자치단체의 장이 아닌 자(민간공원추진자)가 도시공원 전체면적의 40% 범위 내에서 공원시설과 함께 국토교통부령으로 정하는 수익시설을 추가로 설치할 수 있도록 민영공원 제도를 신설함(안 제21조의3 신설).
 - ✓ 민간공원추진자는 대통령령으로 정하는 기준 이상의 공원시설을 설치한 도시공원에 한하여 입장료를 징수하거나 공원시설 및 수익시설 사용료를 징수할 수 있도록 함(안 제40조제1항).



문제점과 개선방안

- 문제점
 - ✓ 녹지활용계약 제도는 법과 조례에 의해 실행되고 있지만, 필지단위 계약에 따른 과중한 업무부담과 지방세 세수 저감 때문에 지자체에서 적극적으로 제도를 활성화시키고 있지 않음.
- 개선방안
 - ✓ 지자체의 업무부담을 줄이기 위한 민관 협력 체계 구축 : 도시공원 트러스트
 - ✓ 지방세 세수 저감에 대한 부담을 줄이기 위한 국비 지원



주요 내용 및 문제점

법률 주요 내용(안)	문제점
도시공원 면적 5만 제곱미터 미만, 40%내에서 수익시설 설치	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 소공원, 어린이공원 제외 근린공원, 주제공원 대부분이 해당 ▪ 숙박, 컨벤션, 요양, 식당 등 다양한 수익시설 설치 가능 추정
기부체납 의무 없음	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 도시공원은 기준시가보다 토지가 낮으며, 공시지가로 매입 가능 ▪ 민간자본은 주변 시가보다 낮은 금액으로 토지를 매입할 수 있으며, 기부체납 의무 없이 수익시설을 설치, 운영
입장료를 징수하거나 공원시설 사용료 징수 가능	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공원시설 사용료, 입장료에 대한 기준 없음. ▪ 도시공원은 공공시설임에도 이용에 있어 제약

➔ 도시공원의 공공성이 크게 훼손될 수 있으며, 자본에 편중된 제도로서 폐기되어야 함.



개발권 이양제도

개념과 유래

- 개념
 - ✓ TDR (Transferable Development Right) 은 개발권을 소유권과 분리시켜 이를 공유화하고 개발이 제한된 지역에서 개발이 필요한 지역으로 개발권이 양도될 수 있도록 하는 제도로 토지소유자가 장래 허용가능한 개발용적을 고밀도 개발이 가능한 지역으로 분리하여 양도할 수 있도록 함으로써 토지는 공유화하고 공공의 토지이용 목적을 민간시장에 개발권을 판매하여 달성
- 유래
 - ✓ TDR은 1970년대 초에 미국의 뉴욕에서 고안되어 미국의 일부 도시에서 채용하고 있는 제도로써, 주로 도시의 고밀도 지역에서 역사적 구조물의 보존을 위해 사용되었으나 점차 교외나 농촌지역의 농지 혹은 자연환경을 보존하기 위한 기법으로 제안되는 등, 도시의 입체적발전과 환경보전등의 정책적 목적달성과 손실보상과의 관계를 연계하고자 하는 제도로 사용됨



유사사례와 활용방안

- 유사사례 : 산지전용권 거래제도
- ✓ 산림육성을 통해 증진된 공익기여분에 대해 크레딧을 부여하고, 산지전용시 상실되는 공익기능에 상응하는 크레딧 부과



- 활용방안
 - ✓ 도입을 위한 연구와 파일럿 사업 추진



문제점과 시사점

- 문제점
 - ✓ 계획기술적 측면에서 개발권을 어떻게 할당하고 규제할 것인지, 지자체의 허가뿐만아니라 당사자간의 계약을 통해 이루어져야 하기 때문에 매매시장의 제대로 성립될 수 있을지, 법적으로 TDR의 소유권과 세법상의 문제 등은 어떻게 해결할 것인지, TDR허가절차상에 소요되는 많은 시간과 비용을 극복하고 보편화되어 사용할 수 있을지 등의 문제
- 시사점
 - ✓ 토지재산권으로부터 장래에 기대되는 이용권을 분리하여 본래의 위치가 아닌 다른 공간으로의 이전을 통해 개발사업자는 개발권을 매수하여 법정밀도 이상의 개발을 할 수도 있고, 토지소유자는 개발권을 양도함으로써 토지이용 규제를 통한 재산상의 손실을 보전할 수 있으며, 정부는 별도의 재정부담 없이 토지이용규제를 통해 환경 보전 및 문화재보전 등의 공익목적 달성



도시공원 트러스트

개념과 필요성

- 개념
 - ✓ 시민들의 자발적인 자산기증과 기부를 통해 보전가치가 높은 자연환경과 문화유산을 확보하여 시민의 소유로 영구히 보전하고 관리하는 시민운동
 - ✓ 시민기금을 통한 도시공원 부지 매입 또는 토지소유자의 토지기부와 신탁을 통해 시민유산을 만들어 도시공원 부지의 타용도로의 전용과 개발을 막고 도시공원의 공공성을 유지하는 시민운동
- 필요성
 - ✓ 토지 소유주들이 기존 사유재산권을 행사하지 못하고 도시공원으로 유지하며 공익적으로 기여한 부분에 대한 사회제도적 인정이 필요
 - ✓ 보전가치가 높지만 도시공원해제로 개발 위기에 놓인 도시공원을 보전하기 위한 시민참여 운동의 필요성



추진방안

- 1단계
 - ✓ 도시공원일몰제의 문제에 대한 사회적 인식 증진 캠페인 전개
 - ✓ 토지소유주의 사유재산권을 인정하며 도시공원으로 유지할 수 있는 제도로서 녹지활용계약과 녹화계약 등의 제도 활성화
- 2단계
 - ✓ 도시공원 트러스트 제도화 : 법의 개정을 통한 도시공원 신탁의 제도화
 - ✓ 토지주의 기증, 시민기부에 의한 매입, 녹지활용계약, 녹화계약 등을 통해 확보된 도시공원 시민유산 보전



문제의 발생원인 진단

도시공원에 대한

- 사유토지의 과도한 비중과 부동산 가치에 대한 전도된 인식체계
- 토지 정의에 대한 낮은 수준의 사회적 인식 기반
- 도시계획시설 중 도시공원의 생태적 가치와 기능에 대한 저평가
- 중앙정부의 무책임하고 과도한 도시공원 사무 위임
- 계획성 없는 과도한 도시계획시설 지정
- 지방정부의 재정부족에 따른 집행 지체
- 우선 순위에서 밀려 집행시기 순연



원칙

민간참여 원칙 - 공공성 훼손 최소화

- 도시공원의 타 도시계획시설과의 차이점에 대한 인식 전환
- ✓ 국토보전, 생태축, 생물다양성, 도시경관, 시민복지
- 문제해결에 대한 사회적 공감대 형성과 공동의 책임의식
- ✓ 중앙정부, 지자체, 이용자 시민, 토지주
- 도시공원의 공공성 훼손 최소화가 가능한 민간참여
- 토지소유자와 시민 이용자의 권리 상호 존중
- 토지공개념에 입각한, 민간참여로 인한 개발 이익의 사회환원



3. 민간참여의 원칙과 전략 제안



전략

민간참여 전략 – 민관협치와 사회적 합의

- 중앙정부의 책임과 역할 강화
- ✓ 국토부 산하 관련 부서 신설과 민관협치기구 운영
- ✓ 시민사회 + 중앙정부, 시민사회 + 지자체
- ✓ 우선해결 과제와 장기 해결과제 구분, 단계적 접근
- 사회적 공감대 형성을 위한 지속적인 시민 캠페인
- 시민복지 최소기준, 국토보전과 생태축, 생물다양성, 도시경관을 고려한 도시공원 유지 면적기준 산출과 재정투입을 통한 매입/수용
- 비재정 수반의 제도개선을 통한 도시공원 보전을 위한 제도적 안전망 구축
- 토지정의 실현과 보전가치가 높은 도시공원 유지를 위한 도시공원 트러스트
- 합의된 개발가능지역에 대한 최소한의 민간참여 허용



결론

도시공원의 공공성 훼손을 최소화하는 민간참여

- 도시공원은 단순한 도시계획시설 가치 이상의 역할 수행
- 도시공원일몰제 시행으로 도시의 지속가능성 저하 예상
- 해결방안으로서 민간참여 필요성은 인정되지만 현행의 제도는 다양한 문제를 양산하고 있음
- 도시공원 문제해결에 도움이 될 수 있는 민간참여 방안을 만들기 위해서는 사업추진의 효율성보다는 사회적 공감대가 더욱 중요
- 도시공원에 대한 민간참여는 참여로 인한 공공성 훼손을 최소화 하는 방향으로 이루어져야 함
- 이를 위해, 사회적 공감대를 통한 합의가 가능한 민관협치를 통해 문제해결이 시도되어야 함



4. 결 론



지정토론

박문호 서울시립대학교 교수

김명준 국토부 녹색도시과 과장

최현실 서울시 공원조성과 과장

신광선 경기도 공원녹지과 과장

맹지연 환경운동연합 국장

양흥모 녹색연합 협동처장

도시공원일몰제 해결을 위한 국회토론회

박문호

(서울시립대학교 도시과학연구원 연구교수)

1. '포괄적 실효'규정으로 인한 도시공원의 전면적 실효 대응

- 장기 미집행 도시계획시설 관련 헌법재판소의 판결은 '토지의 사적이용권' 침해에 대해 헌법상의 재산권 보장에 위배한다는 판단이지만, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제 48조(도시·군계획시설 결정의 실효)는 사적 재산권 침해대상이 아닌 국공유지 등을 포함한 '포괄적' 실효를 규정하고 있다.
- 현재 국회에 계류되어 있는 국공유지에 대한 실효 배제는 현재 판결에 부합되는 타당한 개정건의라고 할 수 있으며, 국공유지에 실효대상에서 배제됨으로써 도시공원의 약 30% 이상이 실효대상에서 제외될 수 있을 것이다.

2. 도시지역 내에서 이용·보전되어야 할 공원녹지 공간에 대한 계획적 관리필요

- 우리나라 도시들은 7, 80년대 이후 급격한 도시화를 겪는 과정에서 토지구획정리사업 등을 추진하여 시가화(개발)하면서 개발이 어려운 구릉지를 '도시공원'으로 결정함으로써 많은 도시계획 시설인 '공원'을 양산해왔다. 따라서 실제 이용할 수 있는 평지형태의 공원은 찾아보기 어렵고 가까운 곳의 '산'이 도시공원의 면적으로 계상, 발표되어 왔다.
- 2020 도시공원의 실효로 많은 도시공원이 해제되어 버리면 대부분의 도시는 기반시설로서 도시공원 면적이 태부족한 열악한 도시가 될 것으로 예상되므로, 도시 내에서 이용·보전되어야 할 공원녹지 공간, 공원해제지(도시자연공원, 대규모 근린공원 등)에 대한 계획적 관리가 필요하다.

3. 장기미집행 공원 토지소유자들의 권리의 보전

- 기존 도시자연공원을 포함 도시계획으로 결정된 구역 내의 토지소유자들은 사권제한에 따른 재산세 50% 감면이라는 보상을 받아왔다. 도시자연공원을 도시자연공원구역으로 변경할 경우에 지금까지 제한을 받아온 토지소유자들은 재산세감면 혜택조차 못 받게 됨으로써 실효에 대한 기대감 상실과 함께 경제적 피해를 받게 된다.
- 재산세는 지방정부의 세원이고, 도시자연공원구역 결정으로 인하여 기존의 도시자연공원을 그대로 이용할 수 있는 것은 해당 지자체의 주민들이 수혜하는 혜택이므로, 지방정부가 기존의 도시자연공원을 도시자연공원구역으로 결정한 경우 재산세 감면조치를 할 수 있도록 중앙정부는 법개정 등으로 협력해 주어야 한다.

4. 민간공원특례제도의 지혜로운 운영과 민간조직의 활력 도입

- 민간공원특례제도는 양날의 검이므로 조심스레 실행해야 한다. 특례로 전체면적 70~80%의 도시공원을 기부채납 받을 수 있으나, 역으로 말하면 20~30%는 공공에 의한 선도적인 녹지훼손이라는 불명예를 가져올 수도 있다. 특히 비공원시설로 대규모 아파트 단지가 들어오면서 주변 주민들의 반발도 크기 때문에 민관 갈등의 원인을 제공하고 있다.
- 대상에 되는 대규모 공원의 특성상 특례 대상범위에 녹지가 포함되는 경우가 많기 때문에, 환경훼손을 유발하는 개발사업이 될 수 있으므로 해당 공원을 특례대상으로 하는 것이 좋은지 녹지로서 보존하면서 민간토지와 녹지활용계약을 체결하여 이용하게 할 수는 있는지 사전에 검증절차를 거칠 필요가 있다.
- 일본에서는 이미 수십 년 전부터 임대차에 의해 사유임야를 '공원적' 용도로 개방하여 왔다. 우리나라는 2005년 도입된 이후에 아직까지 녹지활용계약의 활용도가 낮지만, '실질적'인 도시공원 실효를 앞두고 있는 상황에서는 민관협력 모델을 다양하게 만들어 보급할 필요가 있다.

장기미집행 도시공원 해소방안과 향후 방향

김명준

(국토교통부 녹색도시과장)

먼저 장기미집행 공원해소 문제와 관련하여 정책토론회를 마련해 주신 이원욱 의원님, 민홍철 의원님, 임종성 의원님, 한국환경회의 관계자 분들께 감사드리고, 두 분 발제자분들의 발표내용을 잘 들었습니다

1. 장기미집행 도시공원 현황

- 도시공원은 도시·군계획시설 중 미집행 규모가 가장 큰 시설로, 총 결정면적 934km²의 약 55%인 516km²가 현재 미집행 상태로, 10년 이상 장기미집행 공원은 442km²를 차지
 - 이들 미집행 부지를 공원으로 조성하기 위해서는 용지비와 공사비를 포함하여 약 47.5조원이 소요(용지비는 22.1조원)될 것으로 추정되며, 이 중 10년 이상 장기미집행 공원은 약 39.2조원 소요 추정

2. 정부정책의 방향

- '20.7월이 되면 미집행 도시계획시설이 순차적으로 실효되기 시작하는데, 이 부분은 중앙정부 차원에서 서도 많이 고심하는 문제로, 결국 공원조성 재원을 어떻게 확보하느냐가 관건임
- 국토부는 한정된 재원의 한계 속에서 미조성 공원 문제를 해결할 수 있는 제도적 방안을 지속적으로 고민중에 있음
 - 이에 따라 2009년에 민간이 일정규모 수익시설을 설치하고 공원을 조성·기부채납하는 민간공원 제도(5만m² 이상)를 도입한 바 있으며, 새로이 5만m² 이하 공원에 대해 민영공원 제도로 검토 중에 있음
- 또한, 서울시 등 지자체에서 도시자연공원구역의 세제감면 문제와 행위제한 완화 등 제도개선 필요성을 제기하고 있는데,
 - 이 부분도 지자체에서 제시한 문제점 및 건의사항을 토대로 제도개선 방안을 마련 중에 있음
- 도시공원 조성에서 가장 큰 부분인 토지비 부담을 줄이기 위한 임차공원 도입 방안도 검토 중에 있음
- 아울러, 이와 같은 공원제도 개선 이외에도, 타 사업이나 자금과의 연계방안을 적극 검토하고 있음

- 현재 추진중인 도시재생 뉴딜사업과의 연계, 개발제한구역 훼손지 복구사업으로 공원조성 추진, 토지매입시 내의 토지은행 활용방안, 도시개발사업과의 결합개발 등을 검토하고 있음

- 한편, 이러한 노력에도 불구하고 해제가 불가피한 공원은 보전녹지 또는 경관지구 지정, 성장관리 방안 수립 등 도시계획제도 활용을 통해 난개발이 발생하지 않도록 유도할 계획임

3. 중앙정부·지자체간 협업

- 장기미집행 공원 해소문제는 지자체, 중앙정부 및 시민단체 등이함께 머리를 맞대고 해결해야 하는 공동 과제임
 - 수시로 의견을 묻고 자리를 같이 하여 문제를 현명하게 헤쳐 나갈 수 있도록 노력하겠습니다

도시공원 실효대비 중앙정부 재정지원과 제도개선 필요성

최현실

(서울특별시 공원조성과장)

『도시공원 일몰제 해결을 위한 국회 토론회』에서 장기미집행 도시공원 문제 해결을 위한 중장기 해결 방안을 포괄적으로 논의하여 적절한 해법을 모색하는 토론회는 도시계획시설 실효가 얼마남지 않은 시점에서 매우 중요한 의미를 가집니다. 오늘 저는 서울연구원 장남종 박사가 발표한 “도시공원 일몰제 문제진단과 중장기 해결 방안”이라는 주제에 집중하여 중앙정부 재정지원과 제도개선의 필요성에 대해 제안하고자 합니다.

1999년 10월의 헌법재판소 판결로 인해 2020년 7월 이전까지 20년 이상 집행되지 않은 장기미집행 도시계획시설은 실효될 예정입니다. 장기미집행 도시계획시설인 공원이 실효 될 경우 도시의 허파기능 상실은 물론 난개발 등으로 훼손 될 가능성이 크므로, 사회적 파장을 최소화하기 위한 대응방안 마련이 필요한 실정입니다. 또한, 도시공원의 조성 및 관리는 지방자치단체의 고유사무로 예산확보 및 토지매입을 통해 시민들에게 공원서비스를 제공하고 있지만, 열악한 재정여건으로 지방자치단체의 자체적인 보상재원 확보 노력만으로는 공원 실효에 대처하기 어려운 상황입니다. 따라서, 국가차원에서의 공동대응이 절실히 요구되는 시점입니다.

1. 서울시 장기미집행 공원 현황

서울시 장기미집행 도시계획시설은 총 135건이며, 면적은 98.06km²로서 市 전체면적(605.25km²)의 16.2%이고, 그 중 공원시설이 94.62km²로써 전체 미집행 면적의 대부분(96.5%)을 차지하고 있으며, 장기미집행 공원의 사유지는 40.3km²로 보상비는 약 11조 6,785억원이 필요할 것으로 추정됩니다.

지금까지 서울시에서는 부족한 재정여건에도 불구하고 2002년부터 현재까지 1조 7,495억원의 예산으로 4.71km² 면적의 공원녹지를 확보하였고, 2017년에는 전년도 대비 약 70% 증가한 예산(1,018억원)으로 공원용지를 보상할 계획이나, 서울시 뿐만 아니라 지방자치단체의 예산만으로는 공원 실효 문제를 해결할 수 없는 상황입니다.

2. 중앙 정부 재정 지원과 제도개선

• 장기미집행 공원용지 보상비 국비 지원

장기미집행 공원의 대부분은 1970년대까지 국가에서 지정한 도시계획시설(공원)이며, 실효에 따라 예상되는 도시생활환경 악화는 지역차원이 아닌 국가적인 문제입니다. 유사 도시계획시설인 광역도로·

철도는 『대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법』에 의해 50~70%의 예산이 지원되나, 현재까지 공원은 예산 지원이 없습니다. 실효가 임박한 현 상황을 고려하여 서울시의 광역적 공원(관악산, 수락산 등)에 대해 일정비율(매칭사업 50:50 등)의 국비를 지원하여 지방자치단체의 재정부담을 줄이는 방안이 필요합니다.

• 국·공유지 실효 제외 및 국유지 무상 양여

헌법재판소 판결에 따라 도입된 실효제는 도시계획시설 결정으로 인한 “개인 재산권 침해”를 방지하기 위한 것임에도 불구하고, 사유지 뿐만 아니라, 국·공유지까지도 실효 대상으로 분류하고 있는 점이 문제로 지적되고 있습니다. 따라서, 서울시의 경우 장기미집행 공원 중 국·공유지의 면적비율이 60% 이상이며, 전국적으로 많은 면적을 차지하고 있어 실효대상에서 제외하는 것이 마땅하고, 국·공유지는 계속 공원으로 유지되어야 할 것입니다.

1994년 지방자치제도가 본격적으로 시행되면서 중앙 정부에서 지방자치단체로 공원업무가 이관될 때 국유지의 소유권도 이전되었어야 했으나, 서울시의 경우 1970년대까지 국가에서 지정한 공원 70개소 중 국유지 면적은 35.6km²로 여전히 소유권은 중앙 정부가 보유하고 있습니다. 『국유재산법』에도 지방자치단체가 공공용 목적으로 사용하고자 하는 경우 무상양여를 할 수 있도록 규정하고 있으므로, 중앙정부는 미집행 공원 중 국유지의 소유권을 이전하여 지방자치단체가 원활하게 공원업무를 해 나갈 수 있도록 업무이관 주체로서 책임을 다해야 할 것입니다.

• 도시자연공원구역 재산세 감면

현재 공원 등 장기미집행 도시계획시설은 『지방세특례제한법』에 따라 “10년 이상 장기간 미집행 토지, 지상 건축물, 주택”에 대하여 재산세의 100분의 50을 감면 받고 있습니다. 그러나, 기존 도시자연공원을 도시자연공원구역으로 변경할 경우, 행위 규제는 지속됨에도 불구하고 그동안 경감되던 세금은 새롭게 부과되는 상황이 됩니다. 이에 따라, 토지 소유주의 경제적 부담으로 납세 불만 등 민원발생이 예상되므로 세제 감면 혜택 등에 대한 검토 등 제도개선이 필요합니다.

3. 중앙정부와 공동대응 필요성

도시공원 조성 및 관리는 지방자치단체 고유사무라는 논리로 중앙 정부는 적극적으로 문제해결에 나서기를 거부하고 있으나, 실효 문제를 해결하는 가장 핵심은 중앙 정부의 적극적인 재정지원과 제도개선입니다. 중앙 정부는 공원녹지를 보전한다는 큰 틀에서 장기미집행 도시공원을 국가사무로 인식하고 국비 지원, 국·공유지 실효제외, 국유지 무상양여, 도시자연공원구역 세제감면 혜택 등의 관련 법령 및 제도 개선에 나서야 하며, 서울시도 중앙 정부와 공동으로 공원실효의 사회적 파장이 최소화되도록 적극 노력하여야 할 것입니다.

신광선
(경기도 공원녹지과장)

도시공원 실효 해결을 위한 국회토론회

□ 토론회 개요

- 일시: 2017. 6. 8. 14시~16시
- 장소: 국회의원회관 2층 제3세미나실
- 참석자: 80여명 (국회의원, 경기도, 국토교통부, 서울시, 환경단체 등)
- 주최: **이원욱 국회의원, 민홍철 국회의원**, 한국환경회의

□ 시간계획

시 간	구 분	내 용	담 당	비 고
13:30 ~ 14:00	접수	자료집, 방명록, 다과		
14:00 ~ 14:10	개회 및 인사말	이원욱 국회의원, 민홍철 국회의원 한국환경회의 대표자 1		
14:10 ~ 14:25	주제 발표 1	도시공원일몰제 문제진단과 중장기 해결 방안	장남중 박사	서울 연구원
14:25 ~ 14:40	주제 발표 2	도시공원에 대한 민간참여의 현황과 과제 - 공공성 확보에 대한 이론적 고찰 - 민간공원특례제도 개선방안 - 시민참여를 위한 트러스트 운동 제안	유영민 사무처장	생명의숲
14:40 ~ 15:30	토론 1	토론자 토론(안) - 맹지연 환경운동연합 국장 - 박문호 서울시립대 교수 - 김명준 국토부 녹색도시과장 - 최현실 서울시 공원조성과장 - 신광선 경기도 공원녹지과장	좌장 안동만 교수	
15:30 ~ 15:50	토론 2	플로어 토론		
15:50 ~ 16:00	마무리	종합정리 및 폐회		

토론자료

□ 경기도 장기미집행 도시공원 현황

- 경기도 도시공원 현황 (2016. 12.)
-결정 6,159개소 203.2km² / 조성 3,389개소 92.1km² / 미조성 2,770개소 111.1km²
- 장기미집행 도시공원 실효현황 (2015. 10. 1 ~ 2017. 4.)
- 314개소 12.28km²
- 2020. 7. 1까지 실효예정 도시공원
- 739개소 33.02km²

□ 문제점 1 (전국공통)

- 도시공원조성 사업비 부족
- 총 사업비 약29조 (토지매입비 19조, 공원조성비 10조) (2014년 공시지가기준)
- 도시공원관련 중앙, 광역(道) 단위의 역할 부족 등
- 중앙정부, 광역(道)에서는 조성·관리 역할 전무
- 기초 지자체는 시장·군수의 관심과 의지가 중요
- 법적기준을 준수하기 위한 도시공원 지정
- 1980년 도시공원법이 제정되면서 법률에서 정한 공원면적(6m²/인) 확보
- 1990년 후반 지방자치제 시행이후 도시공원 지정이 급속이 늘어남



< 도시공원 결정 시기별 지정 면적 >

□ 문제점 2 (경기도 실사례)

○ 도시공원 실효 시 토지가격 상승

- 기준일시: 2016. 6. 13.
- 시·군: 용인시, 안양시, 평택시, 화성시, 김포시, 안성시, 오산시, 양평군, 고양시, 남양주시, 구리시, 양주시, 포천시
- 대상공원: 2015. 10. 1. 실효 된 도시공원 공원
- 분석공원: 40개소 ※도심지 부근 (시·군 협조)
- 분석결과
 - 평균 증가율: 15.1% (2015년 대비) ※ 경기도 전체 증가율: 3.64%
 - 최고 증가 공원: 용인시 모현근린공원1) (72.3%)

○ 개발사업 증가로 녹색복지 하락 및 사회적 갈등 유발 (사유재산권과 공공재 가치간의 대립)

□ 공원현황

- 위 치 : 기흥구 신갈동 산86-2번지 일원
- 면 적 : 50,870㎡
- 결 정 일 : 1997.10.30. (도시공원실효 2015.10.01.)

◆ 용인시 기흥구 신갈동 소재 상미근린공원 실효(2015. 10. 1.)

□ 인허가 현황

구분	총면적 (㎡)	용도	산지 구분	허가 구분	신청일	허가일	허가 목적	허가지	허가 면적 (㎡)	비고
1	24,072	자연 녹지	준보전산지	공장신설	16.02.15	16.06.09	공장	영화테크	4,927	
2				건축허가	16.01.29	16.09.15	광고	위제DIC	3,950	
3				건축허가	16.01.29	16.06.14	제1,2층 근상시설	PPG인앤피지	2,526	
4				공장신설	16.02.15	16.06.09	공장	대상산업	4,596	
5				공장신설	16.02.15	16.06.09	공장	현빛산업	3,832	
6				공장신설	16.02.15	16.06.09	공장	화경산업	4,241	

공장, 창고 등으로 개발행위허가 되어 현재 부지공사 중

□ 위치도



1) 용인시 처인구 모현면 왕산리 256-1일원

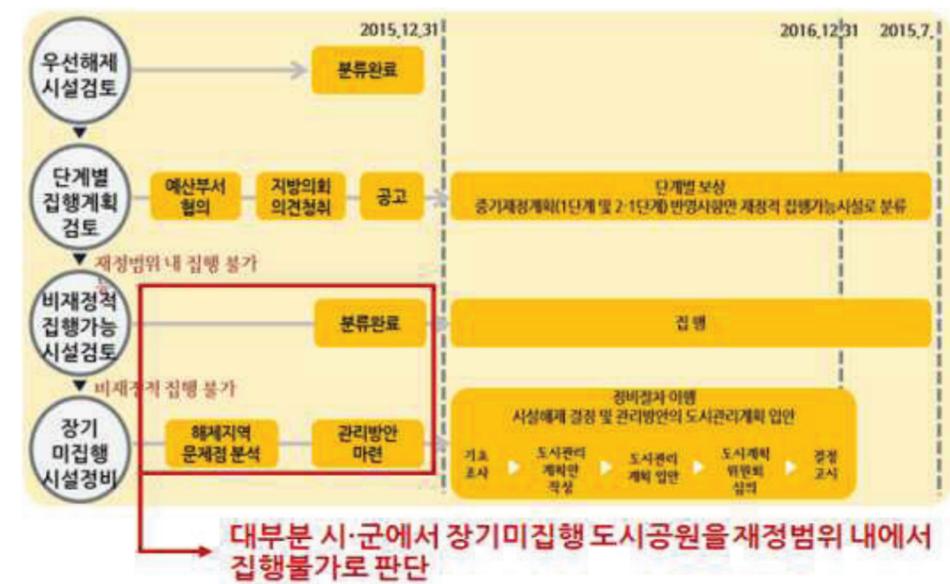
□ 문제점 3 (정책적 문제)

- 미집행 도시공원에 대한 가치판단을 할 수 있는 DB부족
- 도시계획시설에 대한 재검토 기준이 있으나 각각의 도시공원 특성을 고려하지 않음

〈 도시계획시설(도시공원) 재검토 기준 〉

구분	재검토 기준	관리 방향
공원기능 상실	· 공공시설물 건축으로 인한 잦은 공원해제로 인하여 잔여 토지로서는 공원기능 수행이 어려운 경우	폐지 검토
	· 공원진입로가 아닌 통과도로로 인하여 공원이 분리되어 잔여토지가 발생된 경우	축소 검토
기존 건축물이 있는 경우	· 미집행된 공원경계부에 건축물이 밀집된 경우	축소 검토
	· 공원내 노후건축물이 밀집된 경우	건축 허용
불합리하게 지정된 공원	· 공원결정 당시 표고 등 획일적인 기준으로 공원이 결정되어 요철이 발생하는 등 불합리한 선형이 발생된 경우	조정 검토
	· 공원조성보다는 임상이 양호하여 보전을 목적으로 과다하게 지정된 경우로서 재정여건 등으로 보아 사실상 공원조성이 곤란한 지역	보전녹지 지정 등 대체관리

〈 장기미집행 도시계획시설 해제 가이드라인 진행 프로세스 〉



□ 경기도 대응방안

○ 2030 경기도 공원녹지 비전과 전략 수립 ('14. 5. ~ 15. 5.)

- (비전) 모두가 즐거운 공원, 경기도가 시작합니다
- (추진전략) 모두의 공원, 신나는 공원, 함께하는 공원



- 시군 의견수렴 및 대책회의
- 장기미집행 도시공원에 대한 선제적 대응 및 장기미집행 도시공원 관리매뉴얼(안) 필요 공유

○ 「경기도 장기미집행 도시공원 실효대응 및 공원녹지 관리계획 용역」 추진

- 용역기간: 2015년 10월 ~ 2016년 10월 (12개월) (경기연구원 수행)
- 사업비: 224,000천원 (도비)
- 주요내용: 경기도 장기미집행 공원녹지 관리계획 수립, 경기도 공원 녹지 관리계획 활용시스템 개발 등

○ 「장기미집행 도시공원 관리 매뉴얼」 작성·시달

- 경기도 전체 도시공원 분석 및 DB구축 → 유형화 및 유형별 관리 방향 설정 등 → 시·군 시달
- (유형화) 해제가능지역, 민간공원, 도시자연공원구역, 보전녹지, 녹지활용계약(임차공원) 등
- (규제해제 기준) 공원해제 필요한 지역 합리적 결정 및 공원조성 필요한 지역 우선매입 선정기준

○ 법령 및 조례 제·개정 및 주요 전략사업 추진

- (법령개정) 국가 및 광역 도시공원 제도 도입, 도시자연공원구역 제도개선(규제완화, 세제혜택) 등
- (조례제정) 공원서비스 수준을 관리 및 평가에 관한 조례 제정 검토
- (전략사업) 공원서비스 소외(부족)지역 해소를 위한 광역도시공원 조성 시범사업 추진

○ 공원녹지 관리시스템 구축 (경기도부동산포털 연계)

- 시·군 각각의 도시공원 위치와 정보 확인
- 미집행 도시공원의 우선순위 평가, 비재정적 방안 적합성 평가 결과 확인하여 미집행 도시공원에 업무에 활용
- 조성공원에 대한 연혁, 유지관리대장, 시설관리 대장 등 공원대장을 대치 할 수 있음

우선순위 분석 결과 예시



□ 법령개정 건의사항

○ 법령개정 건의사항 (붙임참조)

- 도시공원 국비지원 근거 마련 및 지원요청 (보조율 50%)
- 도 도시공원 제도 도입 (지역 간 공원서비스 불균형 해소 등)
- 도시자연공원구역 제도 개선 (규제완화, 세제혜택)
- 도시공원 점용허가제도 개선 (규제완화)

□ 종합의견

- 도시공원은 도시 내 자연경관을 보호하고 도시민의 휴식·건강·휴양 등 **정서함양에 이바지 하는 공간시설임**
 - 환경적 가치: 생물다양성, 대기오염 저감, 도시 냉각효과 등
 - 사회적 가치: 커뮤니티공간 제공, 건강증진, 환경교육의 장 등
 - 경제적 가치: 주택가격 형성, 방문객 증가에 따른 경제활성화, 도시재생의 중심 등
- 장기미집행 도시공원을 해결하기 위하여는 앞에서 발표한 발제자의 의견 외에 다른 **혁신적인 방안**에 대하여 **중앙정부, 연구기관, 조경학계 등에서 지속적으로 방안을 발굴하여야 할 것임**

(예시)

- 국가를 대상으로한 토지매수 청구권 도입
 - ※현재는 도시공원의 부지로 되어 있는 토지 중 지목이 대(垓)인 토지를 시장 또는 군수에게 매수를 청구 할 수 있으나, 시·군 재정부담으로 매입이 어려움. 토지주가 국가에 청구하도록 제도개선 (국가매입 후 해당 지자체에 무상 또는 유상 임대)
- 도시공원 결정취소 주민청구권 제도 도입
 - ※공원조성계획 고시 후 5년 이상 조성사업을 시행하지 않을 경우 토지주가 도시공원 결정취소를 요청할 수 있도록 제도개선

- 붙임 1. 도시공원 현황 1부.
 2. 장기미집행 도시공원 실효 고시 현황 1부.
 3. 장기미집행 도시공원 실효예정(2017. 7. 1.) 현황 1부.
 4. 미조성 공원 소유권 현황 1부.
 5. 장기미집행 도시공원 조성비용 1부.
 4. 법령개정 건의사항 1부. 끝.

붙임 1 도시공원 현황

□ 도시공원 현황

구 분	도시계획시설 결정		조 성			미 조 성		1인당 공원면적 (㎡)
	개소	면 적 (천㎡)	개소	면 적 (천㎡)	조성율 (%)	개소	면 적 (천㎡)	
계	6,158	203,279	3,388	92,137	45.3%	2,770	111,143	7.2
경기남부	4,557	150,087	2,508	66,698	44.4%	2,049	83,390	7.1
경기북부	1,601	53,192	880	25,439	47.8%	721	27,753	7.6

□ 도시공원 결정현황

(2016.12.31. 현재)

구 분	개 소	면 적(k㎡)	비율 (면적)
합 계	6.158	203.279	100.0%
생활권공원	소 계	5,545	126.160
	소공원	1,387	2.18
	어린이공원	2,853	7.20
	근린공원	1,305	116.78
주제공원	소 계	579	42.19
	역사공원	57	9.51
	문화공원	173	10.69
	수변공원	198	8.00
	묘지공원	18	6.96
	체육공원	133	7.03
도시자연공원	5	5.28	2.6%
도시자연공원구역	29	29.65	14.6%

□ 도시공원 조성현황

(2016.12.31.현재)

구 분	전체조성			일부조성			계			
	개소	면적 (km ²)	비율 (면적)	개소	면적 (km ²)	비율 (면적)	개소	면적 (km ²)	비율 (면적)	
합 계	3,254	88.82	100%	134	3.53	100%	3,388	92.14	100%	
생활권 공원	소 계	2,982	64.25	72.3%	96	2.55	72.1%	3,078	66.58	72.3%
	소공원	325	0.56	0.6%	41	0.06	1.7%	366	0.62	0.7%
	어린이	1,868	4.77	5.4%	23	0.08	2.2%	1,891	4.85	5.3%
	근린공원	789	58.91	66.3%	32	2.41	68.2%	821	61.10	66.3%
주제 공원	소 계	267	19.09	21.6%	37	0.95	26.8%	304	20.04	21.7%
	역사공원	28	3.52	4.0%	4	0.14	3.9%	32	3.66	4.0%
	문화공원	79	2.92	3.3%	14	0.29	8.1%	93	3.21	3.5%
	수변공원	63	2.41	2.7%	14	0.36	10.1%	77	2.77	3.0%
	묘지공원	15	5.74	6.5%	-	-	-	15	5.74	6.2%
	체육공원	82	4.49	5.1%	5	0.17	4.7%	87	4.66	5.0%
도시자연공원	1	0.31	0.3%	1	0.04	1.1%	2	0.35	0.4%	
도시자연공원구역	4	5.17	5.8%	-	-	-	4	5.17	5.6%	

□ 도시공원 미조성현황

구 분	전체 미조성			일부 미조성			계			
	개소	면적 (km ²)	비율 (면적)	개소	면적 (km ²)	비율 (면적)	개소	면적 (km ²)	비율 (면적)	
합 계	2,394	99.20	100%	376	11.94	100%	2,770	111.14	100%	
생활권 공원	소 계	2,168	52.89	53.3%	299	6.69	56.0%	2,467	59.58	53.6%
	소공원	912	1.33	1.3%	109	0.23	2.0%	1,021	1.56	1.4%
	어린이	861	2.07	2.1%	101	0.28	2.3%	962	2.34	2.1%
	근린공원	395	49.50	49.9%	89	6.18	51.7%	484	55.68	50.1%
주제 공원	소 계	198	16.90	17.0%	77	5.25	44.0%	275	22.15	19.9%
	역사공원	17	3.82	3.8%	8	2.04	17.1%	25	5.85	5.3%
	문화공원	47	6.66	6.7%	33	0.82	6.8%	80	7.48	6.7%
	수변공원	94	3.95	4.0%	27	1.28	10.7%	121	5.22	4.7%
	묘지공원	2	0.86	0.9%	1	0.37	3.1%	3	1.22	1.1%
	체육공원	38	1.62	1.6%	8	0.75	6.3%	46	2.37	2.1%
도시자연공원	3	4.93	5.0%	-	-	-	3	4.93	4.5%	
도시자연공원구역	25	24.48	24.7%	-	-	-	25	24.48	22.0%	

붙임 2 장기미집행 도시공원 실효고시 현황 (2015. 10. ~ 2017. 4)

○ 시군별

시군	개소수	면적(㎡)
계	314	12,284,790
수원시	3	27,344
용인시	28	2,175,216
안양시	5	10,459
평택시	3	47,300
화성시	31	879,492
김포시	31	995,392
안성시	10	378,692
오산시	8	1,154,752
양평군	20	83,963
고양시	76	2,642,451
남양주시	82	819,691
구리시	1	1,677,797
양주시	9	141,428
포천시	6	1,246,613
연천군	1	4,200

○ 공원별

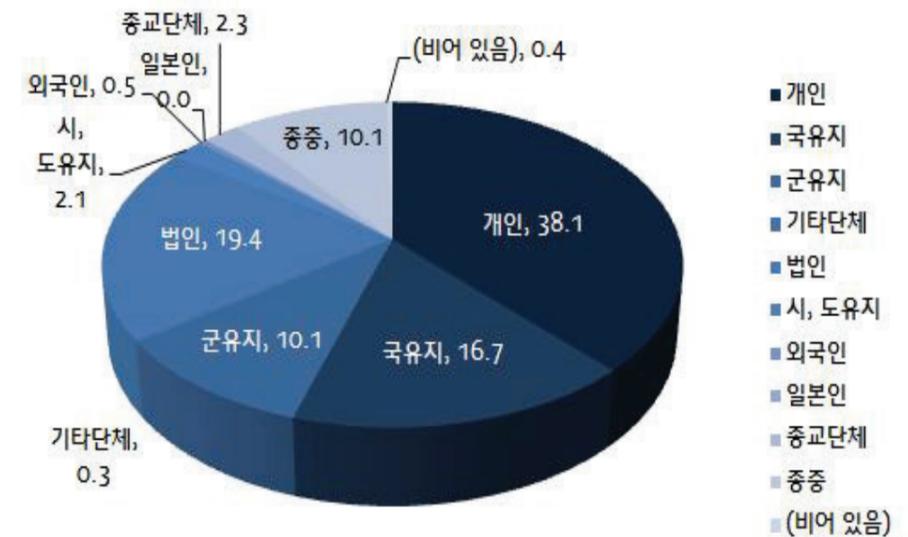
구분	개소수	면적(㎡)
계	314	12,284,790
소공원	74	65,914
어린이공원	162	310,747
근린공원	74	8,695,070
묘지공원 (고양,벽제)	1	1,506,752
역사공원	1	1,986
체육공원	1	26,524
도시자연공원 (구리,아차산)	1	1,677,797

붙임 3 2020. 7. 1까지 실효예정 현황

실효연도	개소수	면적(㎡)	비율(%) 면적대비	
			비율	누적
계	739	33,025,004	100.0%	-
2015.12.31.(고시완료)	138	11,627,782	35.2%	35.2%
2016.12.31.(고시완료)	148	529,554	1.6%	36.8%
2017.12.31	119	366,629	1.1%	37.9%
2018.12.31	30	1,433,294	4.3%	42.2%
2019.12.31	54	2,748,431	8.3%	50.5%
2020. 7. 1	188	16,046,091	49.5%	100.0%

붙임 4 경기도 미조성 공원 소유권 현황

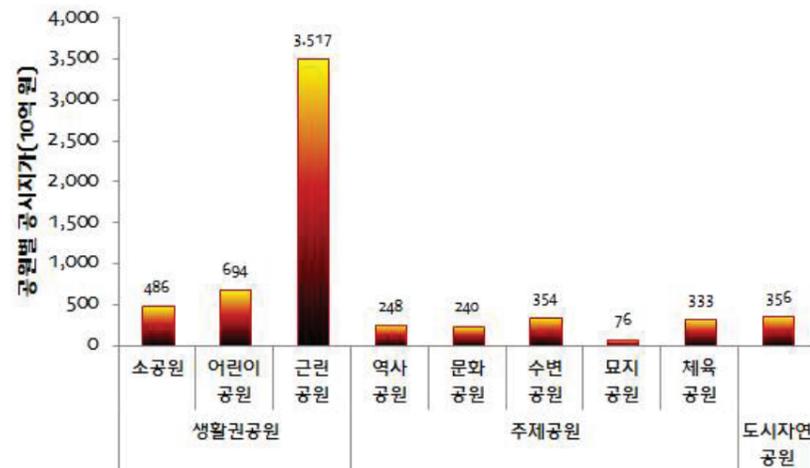
○ 경기도 미조성 공원의 필지의 소유권을 분석한 결과 개인 38.1%, 법인 19.4%, 기타 15.7%로 사유지가 71.1%이며 국유지 16.7%, 공유지 10.1%, 시·도유지 2.1%로 국·공유지가 28.9%로 분석



주: a) GIS DB 분석 면적이므로 실제 면적과 상이할 수 있음.
b) 도시자연공원구역은 장기미집행 일몰제 대상 공원이 아니므로 도시자연공원구역을 제외한 분석 결과임.

붙임 5 장기미집행 도시공원 조성비용

- 경기도 미조성 공원의 2014년 기준 공시지가는 약 6조 3천억 원으로 분석
- 대략의 토지보상비를 산출하기 위해 공시지시가의 3배를 한 경우 약 18조 9천억 원의 비용이 필요



주: a) 미조성 공원 지가는 공시지가 기준임.
b) GIS DB 분석 면적이므로 실제 면적과 상이할 수 있음.

〈 경기도 공원유형별 미조성 공원 공시지가 〉

- 경기도 미조성 공원의 조성비용 산정을 위해 1㎡의 조성비용을 10만원으로 책정²⁾하고 추정할 경우 약 10조 978억 원의 비용이 필요함.

2) 국토교통부(2013). 『도시공원 확충 생활권공원정비 5개년 계획』.

붙임 6 법령개정 건의사항

도시공원 조성사업 국비보조금 지원

- 공원녹지의 확충·관리·이용 및 도시녹화를 추진하여 쾌적한 도시환경 조성하여 건전하고 문화적인 도시환경을 확보하고 공공의 복리를 증진 ※ 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제1조

□ 현황

- 시·군에서는 도시공원을 조성할 재원을 확보하지 못하여 수많은 공원들이 실효 위기에 봉착함
- 국토교통부장관은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제3조 규정에 따라 공원녹지를 확충하고 그 수준을 높이기 위하여 필요한 경우에는 도시공원 또는 녹지의 조성사업 및 도시녹화사업을 시범사업으로 지정하여 필요한 지원을 할 수 있음
- 같은 법 제44조 규정에 따라 공원관리청이 시행하는 도시공원사업에 드는 비용(보상비, 용지비 및 도로, 광장, 조경시설 설치비용)에 대하여는 그 비용의 전부 또는 일부를 국고에서 보조할 수 있음

□ 문제점

- 공원을 직접 조성하는 시·군 공원관리부서에서는 재정문제로 인하여 공원조성사업에 어려움을 호소하고 있음
 - ※국비지원 없음 (국토교통부 의견: 국가사무가 아니므로 국비지원 제외)
 - ※도시공원은 도시계획시설임에도 불구하고 다른 도시계획시설(도로,철도,주차장 등)에 투자 우선순위에서 후순위임

□ 개선방안

- 중앙정부의 재정지원은 법률을 통해 충분히 가능한 사안으로 중앙정부의 정책수립(판단)을 통해 조속한 예산지원이 필요
- 과거 국가에서 지정·고시한 공원³⁾은 국고지원 정책화

□ 기대효과

- 공원녹지의 확충 및 장기 미집행 도시공원 실효 해결

3) 1974년 1월 5일 이전 국가에서 고시한 공원

[붙임] 법령개정(안)

법령개정(안)

○ 법률명: 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 [별표1]

※ 주관부처: 기획재정부(예산기준과)

○ 개정(안)

현행			개정(안)		
사업	기준 보조율(%)	비고	사업	기준 보조율(%)	비고
1. 일반여권 발급	100		1. 일반여권 발급	100	
2.~ 114.(생략)	-		2.~ 114.(생략)	-	
116.그 밖에 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업	사업 수행의 근거 법령·성격에 따라 정률(100%, 80%, 70%, 50%, 40%, 30%, 20%) 또는 정액 보조		115. 도시공원(신설)	50	
			116.그 밖에 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업	사업 수행의 근거 법령·성격에 따라 정률(100%, 80%, 70%, 50%, 40%, 30%, 20%) 또는 정액 보조	

○ 개정사유: 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에서는 국비지원이 가능하나, 보조금지원 주관법률인 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에 따라 도시공원사업은 보조사업으로 명시되어 않아 개정필요

도(道) 도시공원 신설

- 광역공원은 녹색 인프라 구축의 핵심요소
- 도시공원 실효 대책

□ 현황

- 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제15조 규정에 따라 도시공원의 세분 생활권공원과 주제공원으로 구분됨

구분	종류
생활권 공원	소공원, 어린이공원, 근린공원
주제공원	역사공원, 문화공원, 수변공원, 묘지공원, 체육공원, 도시농업공원, 그 밖에 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 또는 「지방자치법」 제175조에 따른 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 조례로 정하는 공원

※국가공원: 도시공원 중 국가가 지정하는 공원 ('16.9.22시행)

□ 문제점

- 녹색복지 향상, 쾌적한 삶의 질 향상, 지역 간 녹색 서비스 불균형 해소를 위해 도 도시공원이 필요하나 제도의 부재

□ 개선방안

- 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 **도(道) 도시공원 신설**

□ 기대효과

- 지역 간 녹색 서비스 불균형 해소
- 공원녹지의 확충 및 장기 미집행 도시공원 실효 해결

[붙임] 법령개정(안)

법령개정(안)

○ 법률명: 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」

※ 주관부처: 국토교통부(녹색도시과)

○ 개정(안)

현행	개정(안)
제15조(도시공원의 세분 및 규모) ① 도시공원은 그 기능 및 주제에 따라 다음 각 호와 같이 세분한다. 1. 국가 도시공원: 제19조에 따라 설치·관리하는 도시공원 중 국가가 지정하는 공원 2. (생략) 3. (생략) ② 제1항 각 호의 공원이 갖추어야 하는 규모는 국토교통부령으로 정한다.	제15조(도시공원의 세분 및 규모) ① 도시공원은 그 기능 및 주제에 따라 다음 각 호와 같이 세분한다. 1. (생략) 2. (생략) 3. (생략) 4. 도 도시공원: 시·군 간 도시공원 서비스 불균형 해소를 위해 도지사가 설치하는 공원(신설) ② 제1항 각 호의 공원이 갖추어야 하는 규모는 국토교통부령으로 정한다.
제16조(공원조성계획의 입안) ① 도시공원의 설치에 관한 도시·군관리계획이 결정되었을 때에는 그 도시공원이 위치한 행정구역을 관할하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 그 도시공원의 조성계획(이하 "공원조성계획"이라 한다)을 입안하여야 한다.	제16조(공원조성계획의 입안) ① 도시공원의 설치에 관한 도시·군관리계획이 결정되었을 때에는 그 도시공원이 위치한 행정구역을 관할하는 특별시장·광역시장·도지사·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 그 도시공원의 조성계획(이하 "공원조성계획"이라 한다)을 입안하여야 한다.
제19조(도시공원의 설치 및 관리) ① 도시공원은 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 공원조성계획에 따라 설치·관리한다. ②~⑦생략	제19조의1(국가공원, 도공원 설치 및 관리)① 국가도시공원은 국가 또는 특별시장·광역시장·도지사·특별자치시장·특별자치도지사가 공원조성·공원조성계획에 따라 설치·관리한다. ②도공원은 도지사가 공원조성·공원조성계획에 따라 설치·관리한다.(신설)

※ 상기 조항은 핵심조항만 발췌한 사항으로, 상기 조항 외 수정해야할 조항이 있음.

도시자연공원구역 행위제한 완화 및 세제혜택

- 도시자연공원구역 행위제한 완화필요 (도시계획시설 입지 등)
- 생활체육시설, 삼림욕장, 치유의 숲 등 도시민의 생활밀착형 시설 입지 검토 필요

□ 현황

- 도시자연공원구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 흙과 돌의 채취, 토지의 분할, 죽목의 벌채, 물건의 적치 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제11호에 따른 도시·군계획사업 시행을 할 수 없음

□ 문제점

- 도시자연공원구역과 비슷한 개념의 개발제한구역 보다 규제가 심함
 - 개발제한구역의 경우 허가제도, 신고제도를 운영하고 있으나, 도시자연공원구역은 허가제도만 운영하고 있음
 - 행위제한에 대한 반대급부(주민지원사업 등)가 없음

□ 개선방안

- 생활체육시설, 삼림욕장, 치유의 숲 등 도시민의 생활밀착형 시설 입지가 가능하도록 법령개정
- 현재 「지방세특례제한법」 제84조 규정에 따른 세제혜택(재산세 50%감면)을 도시자연공원구역까지 확대 적용

□ 기대효과

- 신고제 도입 시 행정절차의 간소화
- 과도한 사적재산권 제한 완화

[붙임] 법령개정(안)

법령개정(안)

○ 법률명: 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행령」 [별표2]
 ※ 주관부처: 국토교통부(녹색도시과)

○ 개정(안)

현행	개정(안)
<p>3. 도시민의 여가활용시설</p> <p>도시기반시설에 해당하는 경우로서 건축물의 연면적이 1천500제곱미터 이상, 토지의 형질변경면적이 5천제곱미터 이상인 경우에는 도시계획시설로 설치하여야 한다.</p> <p>가. 휴양림 및 수목원</p> <p>「산림문화·휴양에 관한 법률」 제13조에 따른 자연휴양림 및 「수목원 조성 및 진흥에 관한 법률」 제7조의 규정에 의한 수목원(국립수목원을 포함한다)과 그 안에 설치하는 시설일 것</p>	<p>3. 도시민의 여가활용시설</p> <p>도시기반시설에 해당하는 경우로서 건축물의 연면적이 1천500제곱미터 이상, 토지의 형질변경면적이 5천제곱미터 이상인 경우에는 도시계획시설로 설치하여야 한다.</p> <p>가. <u>휴양림, 수목원, 산림욕장 및 치유의 숲</u></p> <p>「<u>산림문화·휴양에 관한 법률</u>」 제13조에 따른 <u>자연휴양림, 「수목원 조성 및 진흥에 관한 법률」 제7조의 규정에 의한 수목원(국립수목원을 포함한다), 산림문화·휴양에 관한 법률」 제20조 규정에 따른 산림욕장, 치유의 숲과 그 안에 설치하는 시설</u></p>
<p>4. 체력단련시설</p> <p>등산로·산책로·어린이놀이터·간이휴게소 및 철봉·평행봉 그 밖의 이와 유사한 시설로 다음의 요건에 적합하여야 한다.</p> <p>(가) 국가·지방자치단체 또는 서울올림픽기념국민체육진흥공단이 설치하는 경우에만 할 것</p> <p>(나) 간이휴게소는 33제곱미터 이하로 설치할 것</p>	<p>4. 체력단련시설</p> <p>등산로·산책로·어린이놀이터·간이휴게소 및 철봉·평행봉 <u>그 밖의 이와 유사한 생활체육시설</u></p> <p>(가) (삭제)</p> <p>(나) 간이휴게소는 33제곱미터 이하로 설치할 것</p>

[붙임] 법령개정(안)

법령개정(안)

○ 법률명: 「지방세특례제한법」

※ 주관부처: 행정자치부(지방세특례제도과)

○ 개정(안)

현행	개정(안)
<p>제84조(사권 제한토지 등에 대한 감면)</p> <p>① 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 도시계획시설로서 같은 법 제32조에 따라 지형도면이 고시된 후 10년 이상 장기간 미집행 된 토지, 지상건축물, 「지방세법」 제104조제3호에 따른 주택(각각 그 해당 부분으로 한정한다)에 대해서는 2018년 12월 31일까지 재산세의 100분의 50을 경감하고, 「지방세법」 제112조에 따라 부과되는 세액을 면제한다.</p>	<p>제84조(사권 제한토지 등에 대한 감면)</p> <p>① 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 도시계획시설 <u>및 제32조의2 규정에 따른 도시자연공원구역으로서</u> 같은 법 제32조에 따라 지형도면이 고시된 후 10년 이상 장기간 미집행 된 토지, 지상건축물, 「지방세법」 제104조제3호에 따른 주택(각각 그 해당 부분으로 한정한다)에 대해서는 2018년 12월 31일까지 재산세의 100분의 50을 경감하고, 「지방세법」 제112조에 따라 부과되는 세액을 면제한다.</p>
없음	<p><u>부칙 <제〇〇〇호, 〇〇〇〇.〇〇.〇〇></u></p> <p><u>제〇조(경과조치) 법 제84조제1항의 도시자연공원구역은 종전 「도시공원법」에 의해 지정한 도시자연공원이 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 부칙 <제7476호, 2005.3.31.> 제6조 규정에 따라 도시자연공원구역으로 변경지정 되었을 경우 종전 도시자연공원 결정일을 기준으로 한다.</u></p>

도시공원 내 점용허가 특례제도 도입

- 도시공원 내 점용허가 대상은 공원시설 외 시설이며, 공용·공공용 시설이 대부분임. 이에 공원시설 중 수익창출이 가능한 시설을 점용허가 대상에 포함

□ 현황

- 도시공원 내 점용허가 대상은 공원시설 외 전주, 변전소, 수도관, 하수도관, 가스관, 군사시설, 도로, 철도, 교량 등 공용·공공용시설이 대부분임.
- 이에 공원시설 중 수익창출이 가능한 시설(운동시설, 교양시설 등)은 점용허가 대상에 미포함 되어 있음.
- 또한 입장료 및 사용료를 징수 할 수 있는 도시공원은 도시지역 내에 거주하는 전체 주민의 종합적인 이용에 제공할 것을 목적으로 하며 공원시설 중 조경시설, 휴양시설, 편익시설 및 공원관리시설임.(민간공원, 위탁관리공원에 한함)

□ 문제점

- 점용허가 대상 시설이 토지주의 수익을 창출할 수 있는 시설이 없어 도시공원결정에 따라 행위제한이 심해 과도한 사적재산 제한으로 항상 끊임없이 민원이 발생하고 있음

□ 개선방안

- **조성계획이 수립되지 않은 도시공원**에 대하여 토지소유자(개인, 중중법인 등)가 **공원시설 중 수익창출이 가능한 공원시설을 점용허가 대상에 포함**하여 **민간이 도시공원 구성에 참여**토록 함

※ 수익창출 가능시설 (투자금 회수 후 지자체 기부채납)

공원시설	종 류	수익창출
휴양시설	야유회장 및 야영장	입장료 및 사용료
유희시설	모험놀이장, 낚시터	입장료 및 사용료
운동시설	골프연습장, 게이트볼장, 축구장, 야구장, 테니스장 등	사용료
교양시설	식물원, 독서실, 야외극장, 미술관, 과학관	입장료 및 사용료
도시농업시설	도시텃밭	임대(분양)료

※ 향후 공원조성계획 수립 시 기 설치된 시설을 포함하여 수립

□ 기대효과

- 미 조성 도시공원 부분적 해결
- 도시공원의 **민간자본 유치 활성화 (민간공원 활성화)**

[붙임] 법령개정(안)

법령개정(안)

- 법률명: 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」

※ 주관부처: 국토교통부(녹색도시과)

- 개정(안)

현행	개정(안)
제24조(도시공원의 점용허가) ① 도시공원에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 도시공원을 관리하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 점용허가를 받아야 한다. 다만, 산림의 숲아베기 등 대통령령으로 정하는 경미한 행위의 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 공원시설 외의 시설·건축물 또는 공작물을 설치하는 행위 2. 토지의 형질변경 3. 죽목(竹木)을 베거나 심는 행위 4. 흙과 돌의 채취 5. 물건을 쌓아놓는 행위	제24조(도시공원의 점용허가) ① 도시공원에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 도시공원을 관리하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 점용허가를 받아야 한다. 다만, 산림의 숲아베기 등 대통령령으로 정하는 경미한 행위의 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 공원시설 ·공원시설 외의 시설·건축물 또는 공작물을 설치하는 행위 2. 토지의 형질변경 3. 죽목(竹木)을 베거나 심는 행위 4. 흙과 돌의 채취 5. 물건을 쌓아놓는 행위
제40조(입장료 등의 징수) ① 공원관리청과 공원수탁관리자 및 제21조제1항에 따라 도시공원 또는 공원시설을 관리하는 자는 대통령령으로 정하는 기준 이상의 공원시설을 설치한 도시공원에 한정하여 입장료를 징수하거나 공원시설 사용료를 징수할 수 있다	제40조(입장료 등의 징수) ① 공원관리청, 공원수탁관리자, 점용허가자 및 제21조제1항에 따라 도시공원 또는 공원시설을 관리하는 자는 대통령령으로 정하는 기준 이상의 공원시설을 설치한 도시공원에 한정하여 입장료를 징수하거나 공원시설 사용료를 징수할 수 있다

