

푸른도시국

- 장기미집행 도시공원 현황 및 대응방안

I. 장기미집행 도시공원 실효 제도

II. 장기미집행 도시공원 현황 및 보상비

III. 장기미집행 도시공원 해결 노력

IV. 도시공원 실효 시 문제점

V. 장기미집행 도시공원 해결 추진전략

VI. 향후 추진 사항

【참고자료】 관련 법령

장기미집행 도시공원 현황 및 대응방안

장기미집행 공원용지(사유지)는 도시의 허파기능을 하고 있으나, '20.7월 공원에서 실효시 각종 난개발에 노출되므로, 효율적인 보상 및 대책을 통하여 도시계획시설 실효에 사전 대비코자 함

I 장기미집행 도시공원 실효 제도 (일몰제)

실효제도 도입배경

○ 헌법불합치 (헌법재판소, '99.10.21)

- 도시계획시설로 10년 이상 사업시행 없이 토지의 사적이용권을 제한하는 것은 과도한 제한으로 불합리함

실효규정 도입 (국토계획법 제정. '02. 2. 4)

○ 실효규정 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제48조

- 도시계획시설 결정 고시일로부터 20년동안 사업이 시행되지 않을 경우 효력을 상실함

○ 실효에 관한 기산일 산정

- 관련규정 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 부칙<법률 제6655호>
- 기산일 산정

- ▶ 2000년 7월 1일 이전에 결정·고시된 도시계획시설의 기산일은 2000년 7월 1일
- ▶ 2000년 7월 2일 이후에 결정·고시된 도시계획시설의 기산일은 당해 도시계획시설의 결정·고시일

※ 2000. 7. 1일 이전 결정·고시된 장기미집행 도시계획시설의 실효시점 : 2020. 7. 2일

II

장기미집행 도시공원 현황 및 보상비

□ 市 공원현황 : 관악산도시자연공원 등 108개소, 100.7km²

구 분	개소수	면 적(km ²)
계	108	100.7
도시자연공원	20	71.7
근린공원	81	27.9
주제공원	7	1.1



※ 주제공원 : 역사 2, 문화 1, 생태 1, 체육 1, 묘지 2



□ 장기미집행 市 공원 ('20. 7월 실효대상, '15. 12월 기준)

○ 공원현황 및 면적 : 71개소 94.6km² (도자 75.8%, 근린 23.6%, 주제 0.6%)

구 분	개소수	면 적(km ²)		
		계	사 유 지	국 공유지
계	71	94.6	40.3	54.3
도시자연공원	20	71.7	30.5	41.2
근 린 공 원	50	22.3	9.5	12.8
주 제 공 원	1	0.6	0.3	0.3

□ 장기미집행 市 공원 보상비 ('15. 12월 기준)

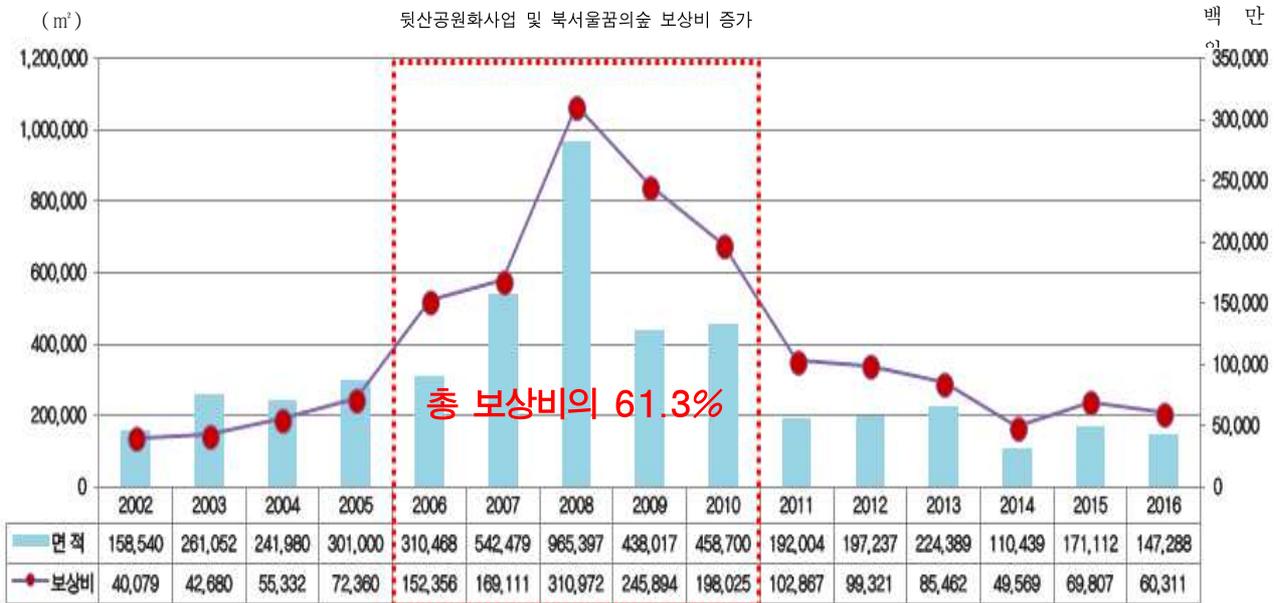
- 공시지가 기준 : 3조 8,928억원
- 실보상가 기준 : 11조 6,785억원 (공시지가×3.0배)

☞ **법정 매수청구 토지, 접근성 양호하여 개발압력 높은 곳 등 선별 보상시 (예상)**

- 보상면적 : 40.3km² → 2.2km² (△ 38.1km²)
- 예 상 액 : 11조 6,785억원 → 1조원 (△ 10조 6,785억원)

□ 재정여건 변화 (보상비)

- 장기미집행 공원 **보상예산 점차 축소**



【'02~'16년 장기미집행 공원 보상 실적】

- 지난 15년간 장기미집행 공원용지 **총 4.72km², 1조 7,541억원** (평균 1,169억원) 보상
- '02년 이후 장기미집행 공원의 보상비와 면적은 꾸준히 증가하였으나, **'08년 이후 점차 감소**
- '15년 698억원, '16년 603억원으로 **연평균의 약 51% 수준**

○ 도시개발특별회계 운영 현황

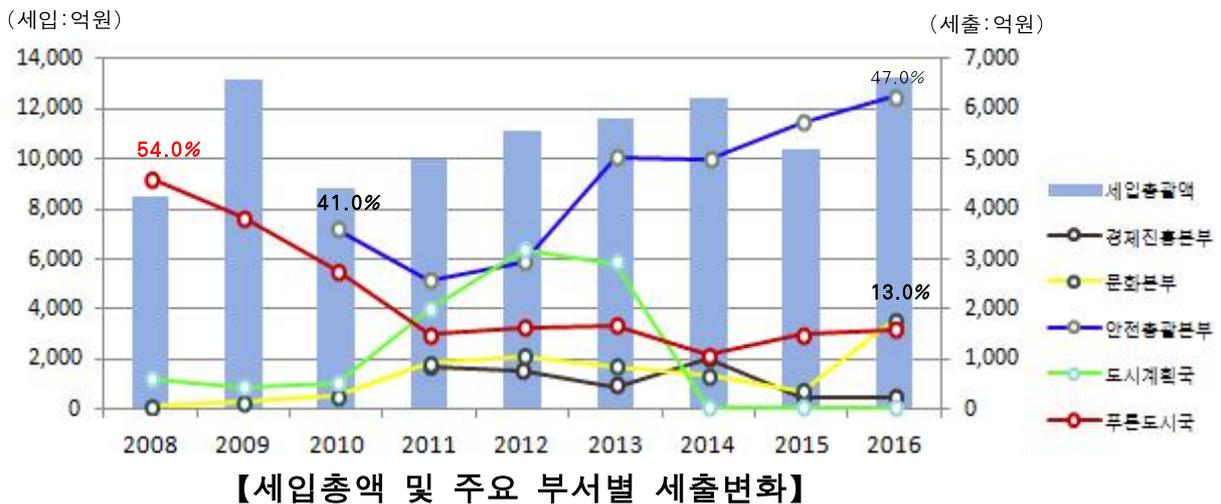
- 장기미집행 도시계획시설 중 도시공원 면적 비율 90% 차지하나,

‘16년 도시개발특별회계 예산 1조 3,218억원 중

푸른도시국 1,602억원(보상비 670억, 조성비 613억, 관리비 319억)으로 13% 차지

(안전총괄본부 6,258억, 문화본부 1,798억, 경제진흥본부 216억, 도시계획국 41억, 기타 3,303)

- 장기미집행 실효 대비 및 미래의 인프라 공원녹지 확보를 위해 투자 필요

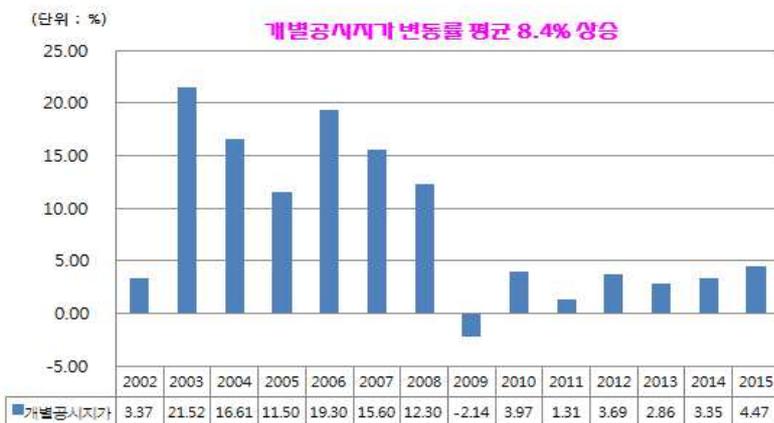


【세입총액 및 주요 부서별 세출변화】

○ 매년 개별공시지가가 8.4% 상승, 실보상가 개별공시지가의 3배 (감평 평균치)

- 매년 개별공시지가가 상승되므로 보상비가 증가되어 보상시기가 늦어질수록 재정 부담 가중

- 자치구별 입지여건 등에 따라 개별공시지가 대비 실보상가 차이 발생 (최소 1.5배, 최대 5.0배)



【'02~'15년 개별공시지가 변동률】



【최근 5년간 감정 평균치】

제도개선

- 장기미집행 관련 국비 지원 건의 (국토부 및 기재부)
 - '70년대 이전 국가에서 지정한 도시계획시설임 (지방자치제 이전)
 - 광역도로, 광역철도에는 국비를 지원(50~70%)함에도 장기미집행 공원에 대해서는 국비지원 없음
 - '12. ~ '16. : 국비 지원 총 9회 건의
 - ☞ 국토부는 장기미집행 공원 해소를 위한 국비지원은 인정하고 있으나, 기재부는 국고지원이 어렵다는 입장임
 - 장기미집행 공원 해소와 관련 국비 지원이 반드시 필요하며, 시·도 연합회 공동 대응 필요 ⇒ 기획재정부 지속 설득

☞ 국토계획법 제104조(보조 또는 융자)에 따라 국가가 도시·군계획시설사업에 드는 비용을 전부 또는 일부를 국가예산에서 보조하거나 융자할 수 있음

□ 녹지활용계약 추진

- 녹지활용계약 (도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제12조)
 - 도시민이 이용할 수 있는 공원녹지를 확충하기 위하여 도시지역의 식생 또는 임상이 양호한 토지를 도시민에게 제공하는 조건을 토지주와 계약 체결
- 토지주와 서울시가 일정기간 동안 사용계약을 체결하여 공공용으로 사용할 경우 재산세 면제 가능 (지방세법 제109조 제2항)
- 토지주는 세금 감면 혜택 ! 서울시는 시민들에게 공원 무상 제공 !
- 녹지활용 가능 면적 약 38.1km², 토지주 세금 감면 약15억원 (예상)
 - ※ 녹지활용계약 사유지 면적의 10% 활용시 1조원 보상비 절감 효과
 - ☞ '16. 2. 4 : 방침 수립 및 자치구 추진계획 시달

☞ 재산세 면제에 따른 세수가 감소되므로 자치구는 녹지활용계약 추진에 소극적임

- 감면되는 세금 감소분은 구 보조금으로 보전 필요(자치행정과)
- 근본적으로 구세 감면조례에 반영하고 독려를 위해 구 인센티브 평가 검토(세제과)

□ 국가도시공원 제도 실현 (도시공원 및 녹지등에 관한 법률 개정 '16. 3.22)

- 국가도시공원 제도와 국가도시공원 설치·관리에 드는 비용 일부를 지방자치단체 지원

☞ 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 개정 (2016. 3. 22 공포)

- 제15조(도시공원의 세분 및 규모) 국가도시공원
- 제25조의2(국가도시공원의 지정·예산지원 등에 관한 특례)
- 국가도시공원의 설치·관리에 드는 비용의 일부를 예산의 범위에서 지방자치단체 지원할 수 있다.

기 타

□ 장기미집행 도시계획시설 제도개선 T/F 구성 운영 (도시계획국 주관)

- 구 성 : 도시계획분야 외부 전문가(4인), 도시계획국(2인), 푸른도시국(4인)
- 운 영 : '15. 2 ~ '15. 12
- 활 동 : 효율적 보상방안, 중앙정부 건의, 대응방안 마련 등

□ 전국 지자체와 긴밀히 협조하여 장기미집행 공원 문제 공동대응

- 전국 시도 공원녹지협의회 개최 (매년 1회, 장기미집행 문제 공동대응 논의)
- 국비지원 요청 서명서(전국 지자체 공무원 12,366명) 제출 (市 → 국토부, 기재부)

□ 근린공원 실효대비 방안 수립 연구 ('13. 2 ~ '14. 2)

□ 도시자연공원 실효대비 종합적 관리방안 연구 ('14. 4 ~ '16. 5)

IV

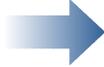
도시공원 실효 시 문제점

- 공원 실효 시 토지소유자의 울타리 등 시설 설치로 이용자 불편과 제한
- 주택과 연접된 도시공원 중 일반주거지역 및 자연녹지지역은 난개발 위험
- 공원 및 녹지 등에 관한 법령, 국토의 이용 및 계획에 관한 법률, 산지관리법 등 여러 법령이 적용되어 통일된 관리체계 부재
- 도시자연공원구역의 경우 재산세 감면의 혜택이 없어 토지소유자 세금 가중
- 토지소유자 불만 고조 및 여론 악화 우려

V

장기미집행 도시공원 해소 추진전략

재정적 대응 방안

- 실효시까지 보상비 최대한 확보
 - 市 자원 부족으로 장기미집행 공원용지 전체 보상 한계
 - 주민 이용이 많은 곳, 공원녹지조성 효과가 높은 곳, 실효시 개발압력이 높은 곳 등을 선별·우선보상하여 공원 실효에 선제 대응 (예산 효율성 극대화)
 - ✓ 총 사유지 보상비 약 12조원의 8.6%
 - ✓ 총 사유지 면적 40.3km²의 5.5%
-  **최소 1조 예산확보 필요**

- 보상 우선순위 세부기준 (예산범위 내)

분류 기호	우선순위			보상 우선 대상지	비 고
	시급성	타당성	이용성		
법정	상	상	-	· 소송 결과(패소) 등에 의해 불가피한 곳	
법정	상	상	-	· 법정 매수청구 토지 (지목: 대지, 국토법 제47조)	
A	상	상	상	· 접근성이 양호한 주택가, 실효시 개발 가능성이 높은 곳	
B	상	상	상	· 전년도 보상 잔여지로 공원시설 설치 예정지	
C	상	상	상	· 공원시설이 이미 설치되어 있는 곳 (주민 이용이 많은 곳)	
D	상	상	상	· 공원시설 설치 예정지 (공원조성 효과가 높은 곳)	
E	중	중	상	· 내부 연결로(주산책로 및 내부통로, 실효시 단절된 공원 연결 필지)	
F	중	중	중	· 공원의 시설(종교시설, 무허가건물 등) 연결지로 훼손지 (우려지)	
G	하	중	하	· 공시지가 이하로 협의매수 가능 토지 (토지주 제안시)	

비재정적 대응 방안

- 사유지 상당 부분을 차지하는 기존 도시자연공원 관리방안 수립
 - 기존 도시자연공원내 사유지는 전체 市공원 사유지의 75%(30.5km²)를 차지
 - 재원 부족으로 전체 도시자연공원에 대한 보상이 불가능하므로, 공원 실효 전 관리방안 수립 필요
 - 근린공원 및 주제공원 변경, 도시자연공원구역 전환 등 검토
- 공원 및 실효지역은 보전녹지지역로 관리
 - 서울시 도시공원의 20%가 일반주거지역 등 (20.2km²) → 개발압력 높음
 - ※ 나머지 79.8%(80.8km²)는 자연녹지지역(서울시는 보전녹지지역 없음)
 - 현행규정 : 국토부 도시·군관리계획수립지침 (3-1-5-2)
 - 장기미집행 공원 중 해제되는 공원은 가급적 보전녹지지역으로 지정한다

☞ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 '부칙' 개정 건의

- 장기미집행 도시자연공원 및 근린공원 중 해제되는 공원은 보전녹지지역으로 지정한다.

- 전국 지자체와 긴밀히 협조하여 장기미집행 공원 문제 공동대응
 - 전국 시도 공원녹지협의회 개최 (매년 1회, 장기미집행 문제 등 현안사항 논의)
 - 장기미집행 공원 해소 관련 국가책임 강화 건의

제도 개선 건의 (중앙정부)

- 도시자연공원구역 재산세 감면 추진
 - 도시자연공원구역 지정시 재산세 감면(50%) 혜택이 상실되어 재산세 감면이 유지되도록 지방세특례제한법 개정 필요 ('12 ~ '16 재산세 감면 7회 건의)
 - 박완주 의원 발의로 재산세 감면 법률 개정안 상정('14. 3. 14), 현재 소관 상임위(안전행정위원회) 계류 중

☞ 지방세특례제한법 제84조(사권 제한토지 등에 대한 감면) 개정 (안)
 - 도시·군관리계획으로 결정된 **도시자연공원구역** 내 토지, 지상건축물에 대하여는 재산세의 100분의 50을 경감

- 행정자치부 주관 「지방세 감면 통합심사 관련 소관부처 의견 청취」 참석하여 개정 건의 예정('16. 5. 9)

□ 국·공유지 실효대상 제외 (국토부 협의)

- 원칙적으로 국·공유지는 사권 침해대상 아님 ☞ '99년 헌법소원 대상 아님

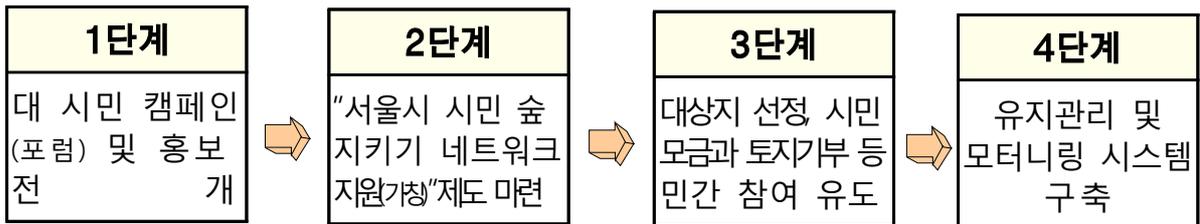
☞ 국토계획법 제48조(도시·군계획시설 결정의 실효) 개정 (안)
 “단, 국·공유지는 실효대상에서 제외한다”

□ 국유지 무상양여 건의 (국토부, 기재부 건의)

- 현재 무상귀속 협의규정은 있으나 무상귀속이 이루어 지지 않고 있음
 - ☞ 국유재산법 제27조(처분의 제한), 제55조(양여), 시행령 제58조(양여)

민관 협력 (안)

□ 시민 홍보 및 모금을 위한 민관체계 구축



□ 주체별 역할 부담

- 서울시 : 매칭펀드 조성방안, 조례제정 및 모니터링 시스템 구축
- 시민단체 : 협의체 중추 역할, 시민캠페인 전개, 시민포럼 및 민관협의체 구성·운영
- 시민(기업) : 현금 기부, 후원금, 토지기부 및 공원조성 등 참여
- 언론 : 대 시민 정보 제공 및 홍보 등 여론 형성

VI

향후 추진 사항

구 분	주요내용	기 간						
		2016	2017	2018	2019	2020	2025	
푸 른 도시국	공원조성 예정지, 난개발 우려지 등 우선 보상 지속 추진							
	기존 도시자연공원의 관리계획 수립(도시자연공원구역 지정 등)							
	장기미집행 공원 국비지원 추진							
	도시자연공원 재산세 감면							
	국·공유지 실효대상 제외							
	국유지 무상양여							
	녹지활용계약 추진							
기 획 조정실	장기미집행 공원 예산 확보							
재무국	재산세 세금관련 제도개선							
도 시 계 획 국	도시자연공원 도시관리계획 변경 결정(도시자연공원구역 및 도시공원 등)							

장기미집행 공원 실효 관련 법령

□ 장기미집행 공원 결정 실효 근거법령

○ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 ('02.2.4 개정법률, 제6655호)

- 도시계획시설 결정 고시일로부터 20년 동안 사업이 시행되지 않을 경우 효력을 상실함(기산일 : 2000.7.1)

〈국토의 계획 및 이용에 관한 법률〉

제48조(도시·군계획시설결정의 실효 등) ① 도시·군계획시설결정이 고시된 도시·군 계획시설에 대하여 그 고시일로부터 20년이 지날 때까지 그 시설의 설치에 관한 도시·군계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우 그 도시·군계획시설결정은 **그 고시일로부터 20년이 되는 날의 다음날에 그 효력을 잃는다.**

② 시·도지사 또는 대도시 시장은 제1항에 따라 도시·군계획시설결정이 효력을 잃으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 지체 없이 그 사실을 고시하여야 한다.

부칙 제16조(도시계획시설결정의 매수청구 및 실효기산일에 관한 경과조치) ①이 법 시행 당시 종전의 도시계획법에 의하여 결정·고시된 도시계획시설로서 부칙 제15조제1항의 규정에 의하여 도시계획시설로 보는 시설의 결정의 실효에 관한 결정·고시일의 기산일은 제48조의 규정에 불구하고 다음 각호에 의한다.

1. **2000년 7월 1일 이전에 결정·고시된 도시계획시설의 기산일은 2000년 7월 1일**
2. 2000년 7월 2일 이후에 결정·고시된 도시계획시설의 기산일은 당해 도시계획시설의 결정·고시일

○ 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률

- ▶ 공원 결정 고시일로부터 10년 동안 **공원조성계획 고시**가 없는 경우 효력을 상실함 (기산일 : 2005.10.1)

〈도시공원 및 녹지 등에 관한 법률〉

제17조(도시공원 결정의 실효) ① 도시공원의 설치에 관한 도시·군관리계획결정은 그 **고시일로부터 10년이 되는 날까지 공원조성계획의 고시가 없는 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제48조에도 불구하고 그 10년이 되는 날의 다음 날에 그 효력을 상실한다.**

② 시·도지사는 제1항에 따라 도시·군관리계획결정의 효력이 상실되었을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지체 없이 그 사실을 고시하여야 한다.

도시자연공원구역 관련 법령

- 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 전면개정 (2005. 1.20)
 - 도시자연공원구역의 지정 및 변경의 기준 (법 제26조)
 - 도시자연공원구역의 지정 및 변경의 기준은 대상 도시의 인구·산업·교통 및 토지지용 등 사회경제적 여건 등을 종합적으로 고려하여 대통령령으로 정한다.
 - 기존 도시자연공원에 대한 경과조치 (부칙 제7476호, 2005.3.31.)
 - 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 이 법 시행당시 도시관리계획으로 결정·고시된 도시자연공원에 대하여 도시공원결정의 효력이 상실되기 전까지 도시자연공원구역의 지정 또는 도시계획시설의 변경 등 필요한 조치를 하여야 함
 - 기존 도시자연공원에 대한 특례 (부칙 제9860호, 2009.12.29.)
 - 종전의 「도시공원법」(법률 제7476호로 개정되기 이전의 법률)에 따른 도시자연공원에 대한 공원시설의 설치 또는 변경에 관하여는 종전의 「도시공원법」에 따른다.
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 개정 (2009. 2. 6)
 - 도시자연공원구역의 지정 (제38조의2 제1항)
 - 도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건정한 여가·휴식공간을 제공하기 위하여 도시지역 안에서 식생이 양호한 산지의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정하면 도시자연공구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정
- 도시자연공원구역의 지정·변경 등에 관한 지침 (2009.2.6. 제정)
 - 도시자연공원구역의 지정·변경 및 관리에 관한 구체적인 기준을 정함과 동시에 기존의 도시자연공원의 구역전환에 따른 관리기준, 도시자연공원구역 안의 취락지구의 관리기준을 정함으로써 도시자연공원구역의 효율적인 보전·관리와 동 구역 내 취락지구의 생활환경 개선 및 난개발을 방지함에 있음