

민간공원제도의 활성화방안에 관한 연구*

- 수원시 도시공원을 중심으로 -

Activation of Private Sector Participatory Development System for Urban Park
- Focused on Urban Park in Suwon City -

홍성조** · 정수진***

Hong, Sungjo · Chung, Soo Jin

目次

| | |
|-------------------------|--------------------|
| I. 서론 | 3. 분석방법 |
| 1. 연구의 배경 및 목적 | IV. 분석결과 |
| 2. 연구의 범위 및 방법 | 1. 사업성 분석 |
| II. 이론적 고찰 | 2. 사업자 측면의 제도상 문제점 |
| 1. 민간공원제도의 의의와 관련법령의 변화 | 3. 지자체 측면의 제도상 문제점 |
| 2. 민간공원제도의 현황과 문제점 | 4. 정책적 시사점 |
| 3. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성 | V. 결론 |
| III. 연구의 틀 | <abstract> |
| 1. 분석대상 | <참고문헌> |
| 2. 연구문제의 설정 | |

ABSTRACT

1. CONTENTS

(1) RESEARCH OBJECTIVES

Private sector participatory development system for long delayed urban park was introduced in 2009. However, it is hard to find urban park which is completed by this system. Therefore, this study aims to analyze problem of this system and to draw policy implications.

(2) RESEARCH METHOD

We conducted feasibility studies to figure possibility of private sector participation. And we conducted literature review and interview to find problem of private sector participatory development system for long delayed urban park

* 본 연구는 수원시정연구원이 수탁연구과제로 수행한 “수원시 민간공원 추진계획 수립지침 및 기준개발 연구”를 기초로 작성하였음을 밝힙니다. 또한, 본 논문은 한국부동산학회의 2016년 전반기 전국학술대회에서 발표, 집중토론을 거쳐 완성도를 높였습니다.

** 주 저 자 : 한국교통대학교 도시·교통공학과 조교수, 공학박사, sungjo.hong@ut.ac.kr

*** 교신저자 : 수원시정연구원, 도시디자인센터 센터장, 공학박사, i_scape@suwon.re.kr

▷ 접수일(2016년 4월 6일), 수정일(1차 : 2016년 8월 2일, 2차 : 2016년 10월 13일), 게재확정일(2016년 12월 16일)

(3) RESEARCH FINDING

Private sector participatory urban park development is feasible. However, this system has several problems from private sector perspective, such as excessive expenses and absence of successful case. And there are also several problems from local government perspective as follows: possibility of collective civil petition, suspicion to preferential, land owners' resistance and possibility of wrong plan for urban parks.

2. RESULTS

To activate this system, government supposed to introduce public competition, prearranged plan, community participation and phased project.

3. KEY WORDS

- Urban Park, Unexecuted Urban Planning Facilities, Private Sector Participatory Developed Urban Park, Exceptional Case of Development Activity, Public Partnership

국문초록

장기미집행 도시공원을 해결하기 위한 민간공원제도가 도입되었으나, 이를 통한 공원조성은 잘 이루어지지 못하고 있다. 이에 본 연구는 현재 민간공원제도의 두 주체인 사업자 측면과 지자체 측면에서 문제점을 분석하고 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 사업자 측면에서 타당성분석과 제도에 대한 서술적 분석을 실시하고, 지자체 측면에서 제도에 대한 서술적 분석을 실시하였다. 분석결과, 최근의 제도개선을 통하여 민간의 참여를 유도할 수 있는 기본적인 사업성을 확보하였으며, 제도적 문제점 또한 상당부분 해결된 것으로 분석되었다. 그러나 과도한 총사업비용과 성공적인 사례의 부족이 사업자 측면에서 제약요인으로 작용하고 있다. 또한 집단민원, 토지소유자의 반발, 특혜시비에 대한 두려움과 수익에만 치중한 도시공원의 조성에 대한 우려가 지자체의 사업참여에 제약요인으로 작용하고 있다. 이를 해결하기 위해서는 공모제도의 활성화, 사전계획의 도입, 주민참여 활성화, 단계별 사업방식의 도입이 필요할 것으로 판단된다.

핵심어 : 도시공원, 미집행도시계획시설, 민간공원, 개발행위 특례, 민관협동

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

장기미집행 도식·군계획시설(이하 미집행 시설)의 실효제 도입에 따른 미집행시설의 실효 시기가 2020년으로 다가옴에 따라, 정부는 장기 미집행 도시계획시설 해소를 위하여 다양한 노력

을 하고 있다.

특히 공원은 미집행시설 면적 중 가장 많은 면적을 차지하는 시설로 전체 미집행 면적의 약 43%를 차지하는 시설이다(국토교통부, 2014)¹⁾. 이와 같은 공원의 미집행 문제를 해소하고자 “도시공원 및 녹지 등에 관한 법률”(이하 도시공원법)의 개정²⁾을 통하여 민간공원제도³⁾가 도입되었다. 이 제도에서는 민간은 도시공원을 조성하

- 1) 국토교통부, “2013 도시계획현황”, 2014, p.578 : 공원의 미집행면적은 600,880,225㎡로, 전체 미집행 면적 1,405,958,165㎡의 42.7%를 차지한다.
- 2) 『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 시설을 설치할 수 있다.
- 3) 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률에서는 민간공원제도란 용어는 사용하지 않고 있으며, 민간공원추진자라는 용어를 사용하고 있다. 본 연구에서는 이 조항에 의하여 추진되는 공원을 민간공원, 이와 관련한 제도를 민간공원제도라 한다. (각주 2의 조문 참고)

여 관리청에 일정면적을 기부채납하는 경우에 기부채납하고 남은 부지에 수익시설을 설치할 수 있다. 즉, 민간의 자본을 도시공원의 조성에 활용하고, 민간은 도시공원의 일부부지에서 수익사업을 가능하도록 하는 제도이다.

이 민간공원제도는 미집행도시계획시설의 해소를 위한 방법이자, 침체된 부동산개발사업의 새로운 형태로 많은 기대를 모았다. 그러나 도입 이후 상당시간이 지난 현재까지 이 제도에 따라 조성된 공원사례⁴⁾는 없으며, 제도의 도입초기부터 사업을 추진해온 공원들도 특혜 시비 등으로 사업이 지연되고 있다.

장기미집행 도시공원의 실효시기(2020년)가 다가오는 상황에서 본 제도의 활성화를 통한 공원조성이 시급한 상황이다. 그러나 민간사업자들의 높은 관심에 비하여 본 제도에 관한 학계의 관심은 부족한 상황이다. 소수의 관련 연구들도 과거의 제도에 기반한 사업성 검토 중심으로 이루어지고 있다. 민간공원이 성공적으로 조성되기 위한 또 하나의 주체인 지자체에 관심을 기울인 연구는 찾기 어려운 상황이다.

이에 본 연구는 민간공원의 조성이 부진한 원인을 민간사업자 측면과 지자체 측면에서 분석하고, 이를 통하여 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 이와 같은 연구의 결과를 통하여 민간공원사업의 활성화 가능성을 진단하고, 활성화를 위한 다양한 방안을 마련할 수 있다. 장기적으로는 민간공원사업의 활성화를 통하여 장기미집행 도시공원의 해소에 기여할 수 있을 것이다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 내용적 범위는 현재 민간공원제도가 가지고 있는 문제점에 대한 분석과 이를 통한 정책적 시사점 도출이며, 이를 민간사업자와 지자체 측면에서 분석을 수행한다.

분석의 방법으로는 사업자 측면에서 사업성 시뮬레이션을 실시하였다. 특히, 제도의 변화에 따른 사업성을 비교하여, 얼마나 개선되었는지 알아본다. 이를 통하여 민간사업자가 본 사업에 참여할 수 있는 가능성을 검토하고 개선방안을 도출하였다. 또한 제도 자체에서 사업자의 적극적인 참여를 제한하는 문제점이 무엇인지 문헌조사, 전문가 및 관련자 인터뷰를 통하여 정성적으로 분석하였다.

두 번째로 지자체의 입장에서 민간공원제도의 문제점을 정성적으로 분석하였다. 민간공원의 사업성을 개선하기 위한 법률개선 후에도 현재까지 조성된 공원은 찾기 어려운 상황이다. 이는 본 제도의 또 다른 주체인 지자체의 적극적인 참여를 제한하는 요인이 있는 것으로 판단할 수 있다. 따라서 지자체 입장에서 민간공원제도의 문제점을 문헌분석, 전문가 및 관련자 인터뷰를 통하여 분석하고, 개선방향을 도출하였다.

본 연구의 공간적 범위는 수원시를 대상으로 한다. 수원시는 도시관리계획을 직접 결정하는 권한을 가진 인구 50만 이상의 대도시이며, 도시계획시설로 결정된 공원 면적 중 조성된 면적이 24.8%에 그치고 있다(김성용·이창수, 2010)⁵⁾. 따라서 민간공원제도를 활용한 미집행공원 해소에 적합한 대상지이며, 관련 선행연구(김성용·이창수, 2010⁶⁾; 변정수·정동훈·제해성, 2009⁷⁾)의 공간적 범위로도 활용되고 있다.

4) 민간공원제도의 시행과 관련한 구체적인 내용을 담은 도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침이 2011년 7월에 제정되었으며, 이후 여러 지자체에서 사업이 추진 중에 있으나 현재(2016.02)까지 성공적으로 조성이 완료된 사업은 찾기 어려운 상황임

5) 김성용·이창수, "도시공원에서의 개발행위 특례 적용을 위한 사업수지분석 연구", 한국조경학회지, 한국조경학회, 2010, 제38권 4호, pp.52~63.

6) 김성용·이창수, 전계서, 2010, pp.52~63.

7) 변정수·정동훈·제해성, "민간자본 활용을 통한 장기미집행 도시공원의 개발 활성화 방안"에 관한 연구", 한국도시계획학회 춘계학술대회 발표논문집, 한국도시계획학회, 2009, pp.22~31.

II. 이론적 고찰

1. 민간공원제도의 의의와 관련법령의 변화

민간공원제도는 기본적으로 도시공원을 민간의 재원으로 조성하며, 사업자가 일부 면적에서 수익사업을 할 수 있게 해주는 제도이다. 이 제도는 2009년 12월에 도입된 “도시공원 및 녹지 등에 관한 법률” 제21조의 2(도시공원 부지에서의 개발행위 등에 관한 특례) 조항에 근거하고 있다. 이 제도의 구체적인 내용과 방법을 담은 “도시공원부지 개발특례에 관한 지침”이 2011년 7월에 제정되었으며, 이를 바탕으로 여러 지자체에서 민간공원사업을 추진하였거나 추진 중에 있다. 그러나 실제 조성된 사례는 아직까지는 찾기 어렵다.

사업이 적극적으로 이루어지지 않자 제도를 보완하기 위하여 국토교통부는 “도시공원부지 개발특례에 관한 지침”을 여러 차례 수정하여 절차를 간소화하고 제출서류를 간소화하는 등의 노력을 실시하였다. 2015년 1월에 는 법령자체를 개정하여 제도자체를 크게 변경하였다.

〈표 1〉은 법령의 개정을 전후의 제도를 비교한 것이다. 먼저 이 제도를 적용할 수 있는 면적기준이 10만㎡에서 5만㎡로 축소되었다. 이는 공원의 규모가 전체 사업규모로 연동되며, 현재와 같은 부동산 상황에서 거대한 사업규모는 민간사업 참여의 걸림돌로 작용하기 때문이다. 또한 10만㎡이상의 도시공원으로 한정할 경우 그 대상이 도시 내의 도보권 근린공원이 아닌 도시지역권 근린공원의 경우가 많으며¹⁰⁾, 따라서 해당공원이 도시 외곽지역에 입지하고 있는 경우가 많아 미집행시설의 해소효과가 떨어진다는 지적이 있

〈표 1〉 민간공원제도 관련 법령 변화

| | 기존 법령 ⁸⁾ | 개정 법령 ⁹⁾ |
|---------------|--------------------------------|---|
| 대상 | 10만㎡ 이상 도시공원 | 5만㎡ 이상 도시공원 |
| 수익시설면적 | 주거, 상업용도 20% 녹지용도 30% | 30% |
| 수익시설의 종류와 규모 | 해당용도지역 또는 인접한 용도지역에서 설치 가능한 시설 | 지방도시계획위원회의 심의를 거친 시설 |
| 수익시설의 도시관리 계획 | 관련조항 없음 | 비공원시설 부지에 대하여 도시공원의 해체, 용도지역의 변경 등이 가능 |
| 예치금의 활용 | 관련조항 없음 | 예치금을 토지매입에 활용 가능 |
| 도시공원의 인프라 조성 | 관련조항 없음 | 도시공원 외부의 진입도로 등을 민간사업자가 건설 시 기부채납면적을 조정 |

었기 때문이다.

공원을 조성하여 기부채납을 실시한 이후에 사업자가 수익활동을 할 수 있는 면적은 수익시설¹¹⁾의 용도에 따라 20%, 30%로 차이가 있었으나 개정법령에서는 일괄적으로 30%로 조정되었다. 대부분의 사업자가 수익시설로 주택이나 상업시설 개발을 목표로 한다는 점에서 사실상 수익시설 면적을 증가시켜 준 것이다. 또한 기존에는 수익시설의 종류와 규모를 해당 토지의 용도지역 또는 인접한 용도지역을 기준으로 결정되었으나 이를 도시계획위원회의 심의를 거치는 것으로 변경되었다. 이는 용도지역 자체 보다는 위원회의 전문가적 판단을 통하여 수익시설의 종류와 규모를 선정하도록 한 것이다. 이는 대상지의 성격에 따라 판단을 하도록 한 것이나 기본적으로 더 많은 용도와 더 큰 규모를 허용할 수 있도록 된 것이다.

수익시설의 도시관리계획은 기존에는 관련

8) 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률, 법률 제11800호, 2012.11.23.

9) 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률, 법률 제13051호, 2015.1.20.

10) 도시공원법 시행규칙 별표3에 따르면 근린공원을 3가지로 분류하고 있다. 이 중에서 도보권 안에 거주하는 자의 이용을 목적으로 하는 도보권 근린공원은 규모 3만㎡이상에 유치거리로 1천m이하를 제시하고 있다. 도시지역 전체 주민의 종합적인 이용을 목적으로 하는 도시지역권 근린공원은 규모 10만㎡이상을 제시하고 있으나 유치거리는 제한하고 있지 않다.

11) 현행 법령에서는 비공원시설이라는 용어를 활용하고 있으나, 민간사업자가 수익을 창출하는 시설이며, 이를 통하여 해당 공원을 조성한다는 점에서 이해를 명확히 하기 위하여 수익시설이라는 용어를 사용하였다.

규정이 없었다. 따라서 수익시설이 조성되더라도 도시공원으로 지정되어 있으며, 기존의 용도지역이 그대로 적용될 가능성이 있었다. 따라서 향후 재건축이나 재개발하는 경우에 문제가 발생할 소지가 많았다. 이를 해결하기 위하여 수익시설부지에 대하여 관리계획을 변경할 수 있도록 명확히 하였다.

또한 민간공원추진자가 도시·군계획시설사업 시행자 요건을 갖추기 위한 예치금(도시공원법 제21조 ④¹²⁾)을 부지매입에 활용할 수 있도록 명확히 하였다. 그리고 사업자가 도시공원의 외부에 공원과 관련된 인프라를 조성하는 경우 그 비용을 기부채납면적의 조정을 통하여 보전할 수 있도록 하였다.

이와 같은 법률의 변화는 앞에서 설명한 바와 같이 민간사업자의 사업성을 확보하기 위하여 법령에 큰 변화를 준 것이다.

“도시공원부지 개발특례에 관한 지침”은 현재까지 3차례 개정이 있었으며, 가장 큰 변화는 첫 번째 개정인 2014년 6월에 있었다. <표 2>는 지침의 변화내용을 정리한 것이다.

먼저 사업자들이 문제를 제기해왔던 절차 및 제안서류를 간소화하였으며, 기존지침에는 도시공원의 기부채납시기를 협의하도록 하고 있으나 분양사업의 경우에는 기부채납 이후에만 할 수 있도록 하고 있어 금융비용이 증가하는 문제를 해결하였다. 지자체 입장에서는 공정성확보를 위하여 공모제를 도입할 수 있도록 하였다. 이후의 개정은 법령개정에 따른 내용을 반영 및 내용 보완 등으로 큰 변화는 없다.

<표 2> 민간공원제도 지침 변화

| | 기존지침 ¹³⁾ | 개정안 ¹⁴⁾ |
|---------|----------------------|---------------------------------|
| 기부채납 시기 | 분양사업의 경우 기부채납이후에 가능 | 기부채납 이전에 분양 가능 |
| 절차 | 자문 및 심의 8회 | 자문 및 심의 3회 |
| 제안서류 | 감정평가서 포함 기본설계도 포함 | 감정평가서 생략 기본설계도를 기본구상으로 대체 |
| 사업자 선정 | 사전협상 | 공모제도 도입 |

2. 민간공원제도의 현황과 문제점

민간공원제도가 2009년에 도입되었으나, 현재까지 이 제도를 통하여 완공된 공원은 없다¹⁵⁾. 의정부 직동공원이 2016년 3월 분양을 실시하는 등 가장 빠른 진행을 보이고 있으며, 인천, 수원, 거제 등 많은 지자체가 이 제도를 통한 공원 조성을 추진하고 있으나 사업이 빠르게 진행되지는 못하고 있다.

현재까지 민간공원제도의 사업이 이루어지지 못하였던 것은 구체적인 사업시행방법이 제시되기까지 상당한 시간¹⁶⁾이 걸렸으며, 민간이 적극적인 사업 추진이 이루어지지 못하였기 때문이다. 2015년 수익용지 비율이 30%로 확대되어 현재는 민간업체들이 적극적으로 사업을 추진하고 있으나 여전히 여러 문제로 사업에 어려움을 겪고 있다. 예를 들어 의정부의 경우에도 담당공무원이 뇌물수수료 구설수에 오르고 있으며¹⁷⁾, 다른 공원에서도 주민 및 토지 소유주들의 반발 등으로 사업 진행이 늦어지고 있다.

12) 『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』 제21조(민간공원추진자의 도시공원 및 공원시설의 설치·관리) ④ 민간공원추진자가 제21조의2 제6항에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수와 공동으로 도시공원의 조성사업을 시행하는 경우로서 민간공원추진자가 해당 도시공원 부지 매입비의 5분의 4 이상을 현금으로 예치한 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제86조제7항에 따른 도시·군계획시설사업 시행자의 지정요건을 갖춘 것으로 본다.

13) 도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침, 국토교통부 훈령 제2011-718호, 2011.07.12

14) 도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침, 국토교통부 훈령 제2014-390호, 2014.06.30

15) 박광운, “도시공원 민간개발이 뜬다”, 월간 에코스케이프, 환경과조경, 2016.04.

16) 구체적인 사업방식을 담은 지침이 2011년에 제정되었으며, 과도한 절차 및 제안 비용 등으로 수차례 수정을 거침

17) 박재구, “감사원, 의정부 직동공원 비리 공무원 파면요청”, 중부일보, 2016.07.13

3. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

민간공원제도가 도입된 후 시간이 많이 경과되지 않았기 때문에 많은 연구가 이루어지지 않았으나 관련된 일부 연구들이 진행되어왔다. 관련 선행연구는 크게 2가지로 나눌 수 있다. 먼저 민간공원 제도를 통하여 미집행 공원이 조성될 가능성을 파악하기 위하여 제도의 사업성을 분석하는 연구가 이루어 졌다. 두 번째로 민간공원제도를 통하여 조성되는 공원의 계획방향에 관한 연구이다.

장남중·김진(2013)¹⁸⁾은 서울시를 대상으로 민간공원 사업의 가능성이 있는 공원을 추출하고 개발이익을 시뮬레이션 하였다.

김성용·이창수는 연작연구를 통하여 민간공원제도의 도입가능성을 시뮬레이션 하였다. 김성용·이창수(2010a)¹⁹⁾는 공원부지의 공시지가가 50천원/㎡ 수준일 때는 분양가격이 2,500천원/㎡이상, 공시지가가 100천원/㎡수준일 때는 분양가격이 3,000천원/㎡ 이상인 경우에 사업이 가능한 것으로 분석하였다. 김성용·이창수(2010b)²⁰⁾는 평지형, 산림형, 수변형으로 민간공원 사업의 가능성을 분석하였다. 평지형은 300%, 산림형과 수변형은 200% 용적률을 적용할 때, 사유지 면적이 10% 이내면 사업성이 있는 것으로 나타났다.

변정수·정동훈·제해성(2009)²¹⁾은 수원시의 5개 공원을 대상으로 민간공원 사업의 타당성분석을 실시하였으며, 5개 공원이 모두 사업성이 있는 것으로 나타났다.

김재환(2013)²²⁾ 서울시 미집행 공원의 유형을 구분하고, 가장 많은 면적을 차지하는 유형의 사례공원에 대하여 구체적인 계획방향을 제시

하였다.

최유미(2014)²³⁾ 민간공원제도에서 제외된 10만㎡ 미만의 공원 중에서 제도의 적용이 필요한 공원을 도출하고 유형별로 적용방식을 제시하였다.

앞에서 살펴본 바와 같이 민간공원의 사업성을 분석하여 시사점을 도출하는 연구들이 주로 이루어졌다. 이와 같은 연구들은 모두 이전의 제도를 바탕으로 사업성분석을 실시하였으나, 본 연구는 2015년 변경된 제도를 바탕으로 시뮬레이션 실시하고 이에 따른 사업성의 변화를 분석하였다는 점에서 다른 연구들과는 차별성을 가진다. 이를 통하여 변경된 제도 하에서 민간공원 사업의 추진가능성을 검토할 수 있다.

또한 본 연구는 기존의 관련 연구들에서 관심이 부족하였던 지자체 측면에서의 문제점을 분석하였다. 그 동안의 법령과 지침의 개정으로 사업성이 상당히 증가되었음에도 불구하고 사업의 추진실적이 좋지 않은 것은 지자체 측면에서 본 사업의 적극적인 추진을 제한하는 요소가 있는 것으로 판단할 수 있다. 본 연구는 지자체 측면에서 민간공원 제도의 문제점을 분석하고 시사점을 도출하였다는 점에서 기존의 선행연구들과 차별점이 있다.

Ⅲ. 연구의 틀

1. 분석대상

본 연구의 분석대상은 다음의 <표 3>과 같다. 표에서 보는 바와 같이 수원의 장기미집행 도

18) 장남중·김진, “도시공원 개발특례제도의 서울시적용가능성 시뮬레이션”, 국토계획, 대한국토·도시계획학회, 2013, pp.169~186.

19) 김성용·이창수, “장기미집행 도시공간에서의 개발행위 특례 적용을 위한 모의분석 연구”, 국토계획, 대한국토·도시계획학회, 2010, pp. 65~79.

20) 김성용·이창수, “도시공간에서의 개발행위 특례 적용을 위한 사업수지분석 연구”, 한국조경학회지, 한국조경학회, 2010, pp. 54~63.

21) 변정수·정동훈·제해성, “민간자본 활용을 통한 장기미집행 도시공원의 개발 활성화 방안에 관한 연구”, 한국도시설계학회 춘계학술대회 발표논문집, 한국도시설계학회, 2009, pp.22~31.

22) 김재환, “민간개발방식을 적용한 미집행공원 해소에 관한 계획”, 홍익대학교 석사학위논문, 2013, pp. 102~105.

23) 최유미, “서울시 소규모 미집행 근린공원의 민간공원법 적용가능성 연구”, 서울대학교 석사학위논문, 2014, pp. 1~98.

시공원 중에서 민간공원제도의 대상이 되는 공원은 9개 공원이다. 민간공원제도의 적용을 위한 면적기준이 5만㎡로 변경되었으나, 수원외곽의 장기미집행 공원 중에서 5만~10만㎡에 속하는 공원이 없기 때문에 모든 공원은 10만㎡이상으로 나타난다.

그러나 9개의 공원 중에서 황구지천, 서호천, 원천천 공원은 하천변에 도시공원을 지정한 것으로 형태나 입지측면에서 민간공원제도의 활용가능성이 매우 낮다. 따라서 본 연구의 대상에서 제외하였으며, 본 연구의 대상은 영흥, 숙지, 일월, 지지대, 생태, 제97호 근린공원의 6개 공원이다.

〈표 3〉 수원시 민간공원 제도 적용 공원

| 공원명 | 전체면적 (㎡) | 민간소유면적 (㎡) | 분석대상 |
|-----------|-----------|------------|------|
| 영흥공원 | 596,552 | 450,662 | O |
| 숙지공원 | 276,387 | 181,558 | O |
| 일월공원 | 390,244 | 325,020 | O |
| 지지대공원 | 4,560,554 | 3,483,256 | O |
| 생태공원 | 282,497 | 210,549 | O |
| 제97호 근린공원 | 118,401 | 90,483 | O |
| 황구지천공원 | 865,659 | - | X |
| 서호천공원 | 306,254 | - | X |
| 원천천공원 | 103,715 | - | X |

2. 연구문제의 설정

연구문제 1 : 변화된 제도로 인하여 민간공원사업의 사업성이 얼마나 개선되었으며, 현실적인 사업 참여가 가능한가?

민간공원 사업이 활성화되고 있지 못한 가장 큰 원인은 민간사업자의 사업성 부족이며, 이를 해결하기 위하여 최근에 제도가 개선되었다. 이에 따른 사업성 개선 효과를 분석하고, 개선된 제도가 사업의 활성화를 유도할 수 있는가를 판단한다.

연구문제 2 : 사업성 이외에 사업자의 민간공원사업 참여를 제한하는 요소는 무엇인가?

선행연구에서 밝힌 바와 같이 일부 민간공원 사업대상지의 경우 충분한 사업성을 확보하고 있음에도 불구하고 사업이 진행되지 못하고 있다. 이는 민간공원사업이 가지는 제도적 문제점에서 기인하는 것으로 판단되며, 사업자 측면에서 제도자체의 문제점을 검토하고 개선방안을 도출한다.

연구문제 3 : 지자체가 민간공원사업을 적극적으로 추진하지 못하는 이유는 무엇인가?

민간공원사업의 또 다른 주체인 지자체의 입장에서 민간공원 제도가 가지는 문제점을 검토하고 개선방안을 도출한다.

3. 분석방법

1) 사업성 분석

사업성분석은 수익시설의 총 분양수익(B)에서 총 사업비(C)를 뺀 사업수지(B-C)를 분석의 대상으로 한다. 수익시설로 가장 일반적인 공동주택을 개발하는 것으로 가정하였으며, 총 분양수익은 다음의 식(1)을 통하여 도출한다.

$$\text{식(1) : } B = \text{평균분양가/㎡} \times \text{총세대수} \times \text{세대당면적}$$

평균분양가는 공원별로 인근아파트 면적당 시세와 최근 수원지역에서 이루어진 분양사례의 면적당 분양가를 평균하여 활용하였다. 세대당 면적은 일괄적으로 전용면적 85㎡를 활용하였으며, 총 세대수는 다음의 식(2)와 같이 도출된다. 공원면적에 수익용지비율을 곱하면 수익시설을 설치할 수 있는 면적이 도출되며, 수익용지면적에 용적률을 곱하면 최대 연면적이 도출된다. 연면적을 세대당 면적²⁴⁾으로 나누면 총 세대수가 도출된다. 용적률의 경우에는 기존의 규정은 해당 용도지역 또는 인접한 용도지역의 밀도를 활용하도록 되어있으나 변경된 기준에서는 도시계획위원회 심의를 거쳐서 결정하도록 되어 있다.

24) 전용면적 85㎡에 공용면적 28㎡를 더하여 사용함

따라서 시나리오를 통하여 다양한 용적률을 적용하는 경우를 분석하였다.

$$\text{식(2) : 세대수} = (\text{용적률} \times \text{공원면적} \times \text{수익용지비}) \div \text{세대당면적}$$

총 사업비는 다음의 식(3)과 같이 토지보상비, 수익시설 건축비, 공원조성비에 일반관리비를 합하여 도출하였다. 토지보상비는 대상공원의 총 공시지가의 200%²⁵⁾를 적용하였으며, 건축비는 면적당 표준건축비²⁶⁾를 활용하여 도출하였다. 공원조성비는 수원시에서 최근에 조성되고 있는 공원의 조성비용을 참고하여 20만원/m²를 활용하였으며, 일반관리비는 건축비와 공원조성비를 합한 총 조성비용의 15%를 적용하였다.

$$\text{식(3) : } C = \text{보상비} + \text{건축비} + \text{공원조성비} + \text{일반관리비}$$

2) 사업성 분석의 시나리오

다음의 <표 4>는 사업성 분석을 위한 시나리오이다. 분석을 위하여 3개의 시나리오를 설정하였는데, 시나리오 1은 기존법률을 적용한 것이다. 기존법률에 따라 수익용지의 비율을 전체 면적의 20%로 적용하였으며, 수익용지에 적용되는 용적률과 용도지역은 공원이 인접한 지역에서 가장 밀도가 높은 용적률과 용도지역을 적용하였다.

시나리오 2와 시나리오 3은 신규법률의 내용을 적용하여 수익용지의 비율은 모두 30%를 적용하였다. 용적률의 경우 신규법률에서는 도시계획위원회 심의를 거쳐서 결정하도록 하고 있다. 심의만 통과하면 원칙적으로는 중심상업지역의 1,000%로 적용이 가능하다. 그러나 대상 공원의 현재 용도지역이 자연녹지인 상황에서 이와 같이

극심한 종상향²⁷⁾은 현실적으로 불가능하다고 판단된다. 따라서 시나리오 2의 경우에는 보수적으로 제2종일반주거(용적률 230%)를, 시나리오 3은 준주거(용적률 400%)를 적용하였다.

<표 4> 사업성 분석의 시나리오별 가정

| 공원명 | 시나리오 1 기존법률 | 시나리오 2 신규법률 | 시나리오 3 신규법률 |
|-----------------|---------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| 영흥 공원 | 수익용지 20% 용적률 200% 제1종일반주거 | 수익용지 30% 용적률 230% 제2종일반주거 | 수익용지 30% 용적률 400% 준주거 |
| 숙지 공원 | 수익용지 20% 용적률 500% 일반상업지역 | 수익용지 30% 용적률 230% 제2종일반주거 | 수익용지 30% 용적률 400% 준주거 |
| 일월 공원 | 수익용지 20% 용적률 500% 일반상업지역 | 수익용지 30% 용적률 230% 제2종일반주거 | 수익용지 30% 용적률 400% 준주거 |
| 지지대 공원 | 수익용지 20% 용적률 230% 제3종일반주거 | 수익용지 30% 용적률 230% 제2종일반주거 | 수익용지 30% 용적률 430% 준주거 |
| 생태 공원 | 수익용지 20% 용적률 100% 자연녹지지역 | 수익용지 20% 용적률 230% 제2종일반주거 | 수익용지 20% 용적률 400% 준주거 |
| 97호 근린 공원 | 수익용지 20% 용적률 230% 제2종일반주거 | 수익용지 30% 용적률 230% 제2종일반주거 | 수익용지 30% 용적률 400% 준주거 |

3) 제도적 문제점 분석방법

사업성 이외에도 민간공원제도에 의한 사업이 적극적으로 추진되지 못하고 있는 제도상의 문제점을 분석하기 위하여, 문헌연구와 전문가 의견조사를 실시하였다. 먼저 문헌조사를 통하여 제도와 사업 추진과정에서의 문제점을 조사하였다. 전문가 의견조사는 도시계획, 조경 분야의 전문연구자와 민간공원 사업을 추진하는 지자체와 중앙정부 담당 공무원의 의견을 취합하였다. 연구자들의 의견은 자문회의 및 인터뷰를 통하여 의견을 취합하였으며, 공무원의 의견은 인터뷰와 서면질의를 통하여 의견을 취합하였다.

25) 최근에 수원시에서 실제로 보상을 실시한 토지의 토지보상비는 공시지가의 1.8~2.2배 수준임 (수원시 생태공원과 내부자료)

26) 분양가상한제 적용주택의 기본형건축비 및 가산비용(국토교통부 고시 제2013-524호)에 따르는 31층 이상 85~105m² 주택기준의 기본형 건축비인 1,496천원/m²를 활용함

27) 민간공원제도에서는 실제 용도지역이 변경되는 것은 아니기 때문에 사전적인 의미의 종상향은 아니지만, 기존의 용도지역에 비하여 상향된 용도지역에서 허용되는 용도와 밀도를 개발한다는 의미에서 종상향이라는 용어를 사용함

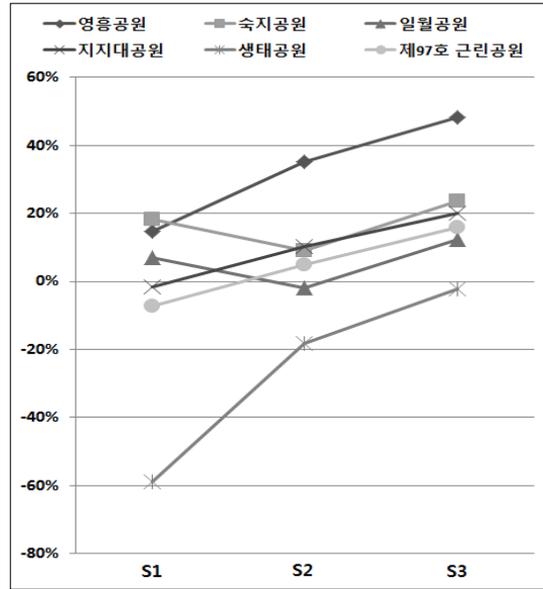
IV. 분석결과

1. 사업성 분석

다음의 <표 5>는 시나리오별로 분양수입, 총 사업비, 예상수익, 수익률을 나타낸 것이며, <그림 1>은 수익성 변화를 그림으로 나타낸 것이다.

기존 법률에 따른 사업성 분석에 따르면, 영흥공원, 숙지공원, 일월공원 만이 사업성이 있는 것으로 분석되었다. 영흥공원은 주택가격이 높은 영통지역에 입지하고 있기 때문에 분양가격이 높고, 숙지공원과 일월공원은 일반상업지역과 인접하여 50% 용적률이 적용되기 때문에 사업성이 크게 나타난다. 그러나 숙지공원과 일월공원의 경우 자연녹지지역에서 일반상업지역으로의 과도한 종상향을 가정하기 때문에 과도한 특혜시비가 있을 수 있으며, 주변 지역에서 큰 민원이 제기 될 것으로 예상²⁸⁾되어 실제 추진에는 어려움이 있을 것으로 판단된다. 지지대공원과 97호 근린공원은 수익성이 0%에 약간 미치지 못하는 것으로 분석되었으며, 일부 사업성이 개선될 경우 사업이 가능할 것으로 분석되었다. 생태공원의 경우 인접지역의 최대 용적률이 100%로 사업성이

<그림 1> 시나리오에 따른 수익성 변화



없는 것으로 분석되었다.

개정된 법률의 수익용지 비율 30%를 적용하고, 보수적인 용적률인 230%를 적용한 시나리오 2에 따른 분석결과 영흥, 숙지, 지지대, 97호 근린공원이 사업성이 있는 것으로 분석되었

<표 5> 시나리오별 사업성 분석 결과

| (단위 : 백만원, %) | | 영흥공원 | 숙지공원 | 일월공원 | 지지대공원 | 생태공원 | 제97호 근린공원 |
|---------------|-------|-----------|---------|-----------|------------|----------|-----------|
| 시나리오1 | 분양수입 | 699,616 | 82,892 | 936,357 | 4,917,958 | 114,965 | 126,096 |
| | 총 사업비 | 609,266 | 413,415 | 876,211 | 4,993,916 | 279,182 | 136,163 |
| | 예상수익 | 90,350 | 609,168 | 60,146 | -75,958 | -164,217 | -10,068 |
| | 수익률 | 14.8% | 18.1% | 6.9% | -1.5% | -58.8% | -7.4% |
| 시나리오2 | 분양수입 | 1,206,838 | 82,892 | 646,086 | 7,376,938 | 396,629 | 189,143 |
| | 총 사업비 | 893,175 | 285,256 | 659,109 | 6,693,598 | 485,408 | 180,290 |
| | 예상수익 | 313,663 | 455,429 | -13,023 | 683,340 | -88,780 | 8,853 |
| | 수익률 | 35.1% | 9.0% | -2.0% | 10.2% | -18.3% | 4.9% |
| 시나리오3 | 분양수입 | 2,098,849 | 82,892 | 1,123,628 | 12,829,457 | 689,789 | 328,945 |
| | 총 사업비 | 1,416,592 | 496,098 | 1,001,510 | 10,695,046 | 706,073 | 284,176 |
| | 예상수익 | 682,257 | 697,897 | 122,118 | 2,134,410 | -16,284 | 44,769 |
| | 수익률 | 48.2% | 23.7% | 12.2% | 20.0% | -2.3% | 15.8% |

28) 뒤에 보다 구체적으로 다루지만, 실제 담당 공무원들은 이와 같은 특혜시비 및 민원가능성에 대하여 민감하게 생각하고 있었으며, 이는 민간공원 제도에 지자체가 소극적인 큰 이유 중의 하나임

다. 반면에 생태공원은 여전히 사업성이 없는 것으로 나타났으며, 적용용적률이 500%에서 230%로 축소된 일월공원이 사업성이 없게 분석되었다. 숙지공원은 용적률의 축소에도 불구하고 사업성이 있는 것으로 분석되었다.

수익용지비율 30%와 준주거지역의 용적률인 400%를 적용한 시나리오 3의 경우 생태공원을 제외한 5개 공원이 모두 사업성이 있는 것으로 나타났다. 특히 영흥, 숙지, 지지대공원은 20% 이상의 높은 수익이 나는 것으로 분석되었다.

사업성 분석결과 개정된 법률의 사업성개선 효과가 뚜렷한 것으로 나타났다. 특히 본 분석에서 보수적인 용적률을 적용한 시나리오 2에서도 많은 공원들이 사업성을 확보할 수 있는 것으로 나타나 수익용지비율을 30%로 확대한 효과가 분명한 것으로 나타났다.

2. 사업자 측면의 제도상 문제점

1) 과도한 총 사업비용

민간공원제도의 적용 기준이 5만㎡(변경 이전에는 10만㎡)이상의 대규모 도시공원만을 대상으로 하고 있기 때문에 토지보상, 조성, 건축비용 등 사업비 자체가 매우 크다²⁹⁾. 본 연구의 대상 중에서 가장 큰 지지대 공원의 경우 면적이 4,560,554㎡에 이르며, 시나리오 1의 경우에도 총 사업비가 5조원에 이른다. 5만㎡³⁰⁾ 단위로 분할조성이 가능하지만 여전히 사업의 규모자체가 매우 커서 대규모 자금조달이 가능한 업체만이 사업에 참여 가능한 한계가 있다.

그러나 부동산 경기가 침체된 상황에서 여전히 사업의 규모는 과도하며, 본 연구의 대상지인 수원시의 경우에도 많은 민간공원 대상지에서 조단위에 이르는 사업비용이 소요되는 것으로 분석되었다.

또한 민간공원사업의 사업시행자로 지정받기 위해서는 많은 비용을 현금으로 예치하여야 한다³¹⁾. 따라서 현재 부동산 개발에 활용되고 있는 다양한 금융기법, 재원조달기법의 활용에 한계가 있다. 특히 기존 법률에서는 해당 예치금은 담보성으로 해석될 수 있으며, 실제 사업에 쓰이는 자금을 추가로 필요할 가능성³²⁾이 있었다. 현행 법률에서는 예치금을 토지매입에 활용할 수 있음을 명확히 하도록 개선되었다³³⁾.

또한 현재 서울시는 사업 중단 시에도 공원부지를 확보하고 공공성을 담보하기 위하여선기부채납, 후개발을 원칙³⁴⁾으로 민간공원 사업을 진행 중이며, 많은 지자체들이 서울시의 사례를 따를 가능성이 높다. 이와 같은 경우에는 금융비용이 크게 증가할 수 있어 추가적인 사업비의 증가가 예상된다.

2) 사업추진이 불분명한 상태에서의 과도한 사업제안비용

이전 법령에서는 민간공원 사업의 제안을 위하여 토지감평을 실시하도록 되어 있어 이에 대한 비용이 과도하다는 지적이 많았다. 이와 더불어 지자체가 사업자체를 추진할 의지가 있는지 확인할 수 없는 상황에서 부지에 대한 구체적인 계획안(기본설계도)을 제시하고 협상을 해야 하

29) 민간공원제도의 투자유치 저해요인의 하나로 사업비용의 과도함을 지적하고 있음 (국회 국토교통위원회, 2014)

30) 개정법률에서 민간공원제도의 적용요건을 10만㎡에서 5만㎡로 축소한 기본적인 취지도 총 사업비의 축소에 있다(국회 국토교통위원회, 2014).

31) 기존 법률에서는 해당사업비의 4/5이상, 변경 법률에서는 공원부지 매입비의 4/5이상을 예치하는 경우에 사업시행자로 지정할 수 있도록 하고 있음

32) 2014.03.26. 전문가 자문회의 자문의견

33) 『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』 제21조의2 ⑦ 제6항 후단에 따라 도시공원 부지를 매입하는 경우에 민간공원추진자는 제21조 제4항에 따른 예치금을 활용할 수 있다.

34) 『서울특별시 도시공원 개발행위 특례에 관한 지침』3-5-1. 법 제21조의2(도시공원 부지에서의 개발행위 등에 관한 특례)는 기부채납을 전제로 시행하는 것이므로, 토지의 기부채납 시기는 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제88조(실시계획의 작성 및 인가 등)에 따른 실시계획의 인가 전으로 한다.

는 상황에서 이에 들어가는 계획비 등도 과도하다는 지적이 있었다.

현재는 지침이 개정되어 토지감평결과는 제안서류에서 제외되었으며, 기본설계도가 기본구상도로 변경되어 계획비용을 절감할 수 있도록 하였다. 또한 공모제도를 도입하여 지자체가 사업추진 의지를 천명할 수 있도록 한다는 점에서 일부 개선이 되었다.

3) 도시관리계획 변경 여부

이전 법령에서는 도시공원 부지 내에 도입된 수익시설(공동주택) 부지를 도시계획시설에서 해지할 수 있는가의 여부가 불분명 하였으며, 인접지역의 용도지역에서 허용하는 용도와 밀도를 건축할 수 있으나 해당 지역의 용도지역을 변경할 수 있는가에 대하여 분명한 제시가 없었다. 이에 따라 향후 재건축이나 재개발이 이루어질 경우에 재산권 행사에 문제가 발생할 수 있었다. 이에 대한 명확한 해석이 없는 상황에서 해당 지자체에서 도시계획시설의 일부해제 등을 추진하기에는 행정적인 부담이 있으며, 사업자는 불확실성이 높은 상황이었다. 이에 대하여 지속적인 지적이 이루어졌으며, 개정된 법률에서는 민간공원의 비공원시설 부지에 대하여 해당 도시공원의 해제, 용도지역의 변경 등 도시·군관리계획을 변경할 수 있음을 명확히 하고 있다³⁵⁾.

3. 지자체 측면의 제도상 문제점

1) 주변주민의 집단민원에 대한 두려움

본 제도는 기본적으로 기존에는 개발이 불가능하였던 도시공원의 일부분에 개발을 가능하게

해준다. 이는 미집행공원이 2020년까지 조성되지 못하면 대대적으로 실효된다는 위기감에서 도입된 제도이다. 그러나 많은 미집행 도시공원이 공원으로 조성이 되지 않은 경우에도 건축이 금지되어있기 때문에 오픈스페이스로 남아있는 경우가 많다. 따라서 미집행공원의 해지 등을 알지 못하는 미집행공원 주변 거주자들에게는 민간공원 사업자체가 기존의 오픈스페이스를 파괴하는 개발행위로 인식될 수 있다³⁶⁾. 이와 같은 이유에 따라 과도한 집단민원의 발생을 우려하는 지자체가 많으며³⁷⁾, 이는 지자체가 민간공원사업을 적극적으로 추진하는데 가장 큰 걸림돌이다.

2) 토지 소유자의 반발 가능성

도시공원 내 토지의 소유자는 도시공원으로 지정되어 수십 년간 재산권이 제약되어 왔으며, 해지 이후에는 재산권의 행사를 기대하고 있다. 이 같은 상황에서 도시공원이 아닌 수익시설의 개발이 이루어지며, 그 주체가 민간업체가 될 경우 극심한 박탈감을 가질 것으로 쉽게 예상할 수 있다. 실제 천안시에서는 민간공원사업을 추진하자 그동안 재산권을 제약받던 토지주들이 집단반발을 일으키기도 했다³⁸⁾.

이를 근본적으로 해결하기 위해서는 소유자, 지역주민과 미집행 문제에 대한 공감대를 형성하기 위한 충실한 소통이 필수적이나 이를 위한 절차가 매우 부족하다. 2020년이라는 시기적 제한이 명확한 사업의 특성상 충분한 공감대를 형성할 시간이 부족한 상황이다.

3) 특혜시비에 대한 두려움

“도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침”에는 민간공원제도의 추진절차를 제시하고

35) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제21조의 2 ⑨ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제29조제1항에도 불구하고 또는 군수는 제1항에 따른 도시공원 중 비공원시설의 부지에 대하여 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 도시공원의 해제, 용도지역의 변경 등 도시·군관리계획을 변경 결정할 수 있다.

36) 거제시 독봉산 시민가족공원사업에 대하여 거제시의회 의원은 현재도 공원 역할을 하고 있는 독봉산에 사업을 벌이는 것을 이해할 수 없다고 시 행정을 비판하기도 함(경남도민일보, 2015.11.17.)

37) 2014.03.26. 수원시청 담당 공무원 인터뷰 결과

38) 연합뉴스, “천안시 청수공원 조성사업 추진에 토지주 반발”, 2016.01.18.

있다. 절차에 따르면 필요에 따라 사전협의를 실시하고 특례사업 제안을 받아 이에 대한 평가를 통하여 사업시행자로 지정하여 사업을 추진한다. 이와 같은 절차에 따르면 1개 업체가 사업을 제안하고 협약이 체결될 수 있는 구조이다. 따라서 대부분의 공공계약이 가지고 있는 “경쟁”의 형태가 배제되어 있으며, 아무리 우수한 사업제한의 경우에도 이를 인가하고 협약을 체결해야 하는 지자체 담당자의 입장에서는 특혜시비에 대한 우려를 매우 크게 가지고 있다. 실제 대전의 경우 제안한 사업자에 대하여 우선권을 제공하였다가 다른 업체들로부터 특혜의혹이 제기되고 있다³⁹⁾. 이외에도 의정부 추동공원⁴⁰⁾과 직동공원, 거제시 독봉산 시민가족공원⁴¹⁾ 등에서도 특혜시비가 발생하고 있어 사업추진이 쉽지 않은 경우가 발생하고 있다.

지자체 공무원들은 민간공원 사업의 내용을 구체적으로 평가하고 협약체결 여부를 구체적으로 판단할 수 있는 기준을 국토교통부에 요구하였으나, 국토교통부는 개별 공원에서 다양한 프로그램이 도입되는 것을 권장하기 때문에 일률적인 판단기준의 제시는 어렵다는 입장이다⁴²⁾.

그럼에도 특혜관련 문제가 도시관리계획 변경 시점에서 발생할 것으로 예측하는 지자체에서는 경쟁시스템 도입을 건의하여, 이에 개정된 지침에는 공모를 통한 사업절차가 포함되었으나, 그 절차나 비용 측면에서 많은 행정력이 소비되는 절차로 실제 추진이 이루어지는 경우가 매우 드물다.⁴³⁾

4) 도시공원의 조성방향

지자체는 도시공원의 도입시설이나 계획안에 대하여 기본적으로 공공의 이익이 극대화 되는 방향으로 조성되기를 기대한다. 그러나 민간공원

의 사업과정에서는 기본적으로 민간이 계획안을 작성하여 제시한다. 이에 대하여 협상의 과정을 거칠 수 있지만, 부동산 경기가 침체되고, 미집행 공원의 해소가 시급한 상황에서 민간공원 사업자가 협상에서 우월한 지위를 가지게 될 가능성이 크다. 이에 따라 지자체에서는 해당 도시공원이 공익성에 반하거나, 정책의지와 크게 어긋난 방향으로 조성될 가능성을 우려하는 경우가 있다.

4. 정책적 시사점

1) 공모제도의 활성화

본 제도의 큰 문제점 중의 하나는 민간에서 경쟁 없이 사업을 제안할 수 있으며, 이에 대하여 절대평가를 위한 평가가이드가 없이 지자체가 판단하도록 하고 있는 점이다. 따라서 특혜시비가 뒤따르며, 평가에 대한 지자체 담당자의 부담감이 매우 큰 상황이다. 이를 해결하기 위한 방법이 공모제도의 활성화이다. 공모를 통하여 특혜시비의 가능성을 상당부분 줄일 수 있으며, 경쟁과정을 통하여 타 계획안과의 상대평가가 가능하다. 따라서 중앙정부의 평가가이드라인 없이도 우수하고 공익성이 확보되는 계획안의 선정이 가능하다. 또한 공모를 통하여 지자체의 사업 추진 의지를 천명할 수 있어 민간업체가 보다 적극적으로 참여하도록 할 수 있다. 현재 공모제도가 지침에 도입되었으나 현재는 공모를 통하여 본 사업을 추진하고 있는 지자체는 적은 상황이다. 따라서 공모제도를 활성화하는 노력이 필요하다.

2) 사전계획의 도입

본 제도의 또 다른 문제점은 민간이 계획하는 도시공원의 공익성을 담보하기가 어렵다는 것이다. 따라서 주변 거주민 또는 토지소유자의 집

39) 대전일보, “대전 도시공원개발 불공정 경쟁 논란”, 2016.01.27.

40) 경기일보, “김일봉 의정부시의원, 추동 민간공원 특혜 주장”, 2015.07.15

41) 경남도민일보, “거제시 독봉산 아파트 사업 특혜 논란”, 2015.11.17.

42) 14.02.19 국토교통부 자문회의 결과

43) 수원시의 경우에는 영흥공원 조성과정을 공모로 추진하고 있다. 수원시 공고 제2016-83호(2016. 1.12.)

단민원에 대한 두려움이 크다. 이를 해결하기 위한 방안이 지자체에서 일정수준의 사전계획을 실시하는 것이다. 사전계획에서 수익용지의 배치 및 용도, 공원 도입시설 등을 구체적으로 제시하여 공익성이 담보된 공원조성을 유도할 수 있다. 따라서 민간공원제도의 활용이 예상되는 공원에서는 수익용지를 포함한 계획안을 사전에 수립하여 향후 평가 및 의사판단의 수단으로 활용할 필요가 있다. 또한 사전계획 단계에서 개략적인 토지 감평과 사업성 평가를 실시하고 그 결과의 제공을 통하여 사업자의 제안비용을 절감할 수 있다. 이와 같은 사전계획에는 예산이 필요하기 때문에 사전계획제도를 법령 및 지침에 도입하여 그 근거를 명확히 하고, 용역발주 등을 위한 가이드라인을 중앙정부에서 제시할 필요가 있다.

3) 주민참여 활성화

특혜시비, 민원발생을 줄이기 위한 방안 중 하나가 주변지역민들의 참여과정을 강화하는 것이다. 민간공원제도는 제도와 해당 계획안에 대한 토지소유자 및 주변 거주자의 이해가 필수적이다. 그러나 현재 제도상에서는 일반적인 도시계획 절차와 같이 공청회, 공람 등의 소극적인 주민참여과정만을 거치고 있다. 따라서 사업 추진 이전부터 주민들을 적극적으로 참여시킬 필요가 있다. 위에서 언급한 사전계획 과정에서 주민 워크숍 등이 가능할 것이며, 이 과정에서 미집행 도시계획시설이 실효되면 전면적인 개발이 이루어 질 수 있다는 사실에 대한 이해 또한 필수적이다.

4) 단계별 사업방식의 도입

민간공원사업의 과도한 총 사업비는 민간의 적극적 참여를 제한한다. 총 사업비의 절감을 위한 근본적인 해결책은 사업규모를 축소하는 것이다. 그러나 본 제도의 취지가 민간자본을 통한 미집행 공원의 해소이기 때문에 적용규모를 축소하는 것에는 한계가 있다. 또한 5만²단위로 분할하여 사업을 하는 것은 가능하지만, 하나의 공원으로로서의 통일성과 완성도를 해치기 때문에 지자

체에서는 분할하여 일부지역만 사업을 추진하는 것에는 거부감이 있다. 현재 지침에 의하면 이러한 단계적 개발 등에 대한 부분도 협상단계에 이르러서만이 논의가 가능하기 때문에 협상과 검토의 의미가 없다. 따라서 일정규모 이상을 조성하는 것을 전제로 단계별 사업시행이 가능하도록 사전검토단계에서 타당성 검토가 이루어질 필요가 있다. 즉 공원의 규모에 따라 단계별 시행이 가능한 가이드라인의 제시가 필요하며, 앞에서 언급한 사전계획단계에 단계별 사업구역의 분할을 사전에 계획하고 타당성을 검토할 수 있도록 지침보완이 필요하다.

V. 결론

본 연구는 실효가 예정되어 있는 장기미집행 도시공원의 조성을 위하여 도입된 민간공원제도의 문제점을 민간사업자 측면과 지자체 측면에서 분석하고, 이를 통하여 민간공원제도를 활성화하기 위한 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

사업자 측면에서 분석결과, 수익용지 비율의 증가(20→30%)를 포함하는 최근의 제도개선을 통하여 사업성이 상당부분 개선된 것으로 분석되었다. 이를 통하여 민간의 참여를 유도할 수 있는 기본적인 사업여건은 조성된 것으로 판단된다. 또한 도시관리계획의 변경 여부 등 사업의 불확실성과 관련한 부분도 제도개선을 통하여 상당부분 해결되었다.

그러나 도시공원의 규모가 축소(10만→5만²)되었음에도 불구하고 여전히 큰 총사업비용과 성공적인 사례가 없다는 것이 여전히 사업자 측면에서 해당사업에 참여하는데 제약요인으로 작용하고 있다.

지자체 측면에서의 분석결과, 집단민원, 토지소유자의 반발, 특혜시비에 대한 두려움이 사업의 추진을 저해하는 주요 요인이었다. 최근 적

극적으로 추진되는 사업들의 경우에서 실제로 이와 같은 일이 발생하여, 이는 단순한 우려가 아닌 현실적인 문제임이 확인되어다. 또한 이와 더불어 도시공원이 사업성 중심으로 계획되어 공익성에 부합되지 못할 것을 우려하는 시각도 있었다.

즉, 그동안의 제도개선을 통하여 사업자측면에서는 사업에 적극적으로 참여할 수 있도록 사업여건이 개선되었으나, 지자체 측면에서 문제점으로 제기되었던 부분은 상당부분 미해결 상태로 남아있음을 확인할 수 있었다.

따라서 민간공원제도의 활성화를 위한 정책적 시사점은 지자체 측면의 문제점 해결을 중심으로 도출되었으며, 이는 다음과 같다.

먼저 공모제도의 활성화를 통하여 사업에 경쟁체제를 도입하고, 이를 통하여 특혜시비를 줄여야 한다. 두 번째, 사전계획의 도입을 통하여 주변 주민과 토지소유자의 반발을 최소화하는 계획 방향을 도출하여야 한다. 세 번째, 주민참여를 활성화하여 민간공원제도에 대한 주민들의 이해

를 제고하고 사업과정에서의 갈등을 최소화 하여야 한다. 네 번째, 단계별 사업방식의 도입을 통하여 사업규모의 축소를 가능하도록 하여 총 사업비를 절감하도록 할 필요가 있다.

본 연구는 민간공원제도의 활성화를 통한 미집행 도시공원의 조성이 시급한 상황에서, 제도의 문제점을 다면적으로 분석하고 정책적 개선방안을 제시하였다는 측면에서 그 의의를 가진다. 특히 기존의 연구가 민간공원 사업의 사업성 측면에만 관심이 집중되었던 것에 비하여, 민간공원제도에 관한 논의의 범위를 확장하였다는 점에서 의의를 가진다.

그러나 본 연구는 수원이라는 하나의 지자체를 대상으로 하여 연구결과의 일반적인 적용에는 한계가 있을 수 있으며, 공동주택 외에 다양한 비수익시설과 다양한 사업방식을 통한 재원조달가능성을 분석에 포함하지 못하였다는 한계를 가진다. 따라서 향후 다양한 지역의 다양한 개발방식을 포함하는 후속연구가 이루어지기를 기대한다.

參考文獻

- 경기일보, “김일봉 의정부시의원, 추동 민간공원 특혜 주장”, 2015.07.15.
- 경남도민일보, “거제시 독봉산 아파트 사업 특혜 논란”, 2015.11.17.
- 국토교통부, “2013 도시계획현황”, 2014.
- 국토교통부, “분양가상한제 적용주택의 기본형건축비 및 가산비용”, 2013, 국토교통부고시 제2013-524호
- 국토교통위원회, “도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고”, 2014, 국회 국토교통위원회
- 김동근, “정비사업에 있어 상가세입자 이주보상 관련 분쟁유형 및 개선방안에 관한 입법정책적 연구, 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제57집.
- 김성용·이창수, “도시공원에서의 개발행위 특례 적용을 위한 사업수지분석 연구”, 한국조경학회지, 한국조경학회, 2010a, 제38권 4호.
- 김성용·이창수, “장기미집행 도시공원에서의 개발행위 특례 적용을 위한 모의분석 연구”, 국토계획, 대한국토·도시계획학회, 2010b, 제45권 5호.
- 김재환, “민간개발방식을 적용한 미집행공원 해소에 관한 계획”, 홍익대학교 석사학위논문, 2013.
- 김진수·이정은, “도시 및 주거환경정비사업의 공공관리제도 개선방안 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2015, 제62집.
- 대전일보, “대전 도시공원개발 불공정 경쟁 논란”, 2016.01.27.
- 변정수·정동훈·제해성, “민간자본 활용을 통한 장기미집행 도시공원의 개발 활성화 방안에 관한 연구”, 한국도시설계학회 춘계학술대회 발표논문집, 한국도시설계학회, 2009.
- 수원시, “수원시 민간공원 추진계획 수립지침 및 기준개발 연구”, 2014.
- 수원시, “수원영흥공원 민간개발 조성사업 우선제안대상자 공모 공고”, 수원시 공고 제2016-83호, 2016.01.12.
- 순희자·김현주, “지속가능한 도시발전을 위한 생태도시 적용모형에 관한 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제59집.
- 연합뉴스, “천안시 청수공원 조성사업 추진에 토지구 반발”, 2016.01.18.
- 이지현·남진, “주택재개발사업에서의공공조합원 참여제도의 비용-효과분석, 부동산학보, 한국부동산학회, 2015, 제63집.
- 장남중·김진, “도시공원 개발특례제도의 서울시적용가능성 시뮬레이션”, 국토계획, 대한국토·도시계획학회, 2013.
- 정삼석·정상철, “인구감소에 대비한 도심재개발의 활성화를 위한 공공용지 확보방안에 관한 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2015, 제61집.
- 최유미, “서울시 소규모 미집행 근린공원의 민간공원법 적용가능성 연구”, 서울대학교 석사학위논문, 2014.
- 『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』
- 『도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침』
- 『서울특별시 도시공원 개발행위 특례에 관한 지침』