

2011

서울시 민간공원제도의 합리적 운영방안 연구

A Study on the Urban Park Management System
with Special Use Permits in Seoul

장 남 종 · 김 진

서울시정개발연구원
Seoul Development Institute

서울시 민간공원제도의 합리적 운영방안 연구

A Study on the Urban Park Management System
with Special Use Permits in Seoul

2011

■ 연구진 ■

연구책임 장 남 종 • 도시계획연구실 연구위원
연구진 김 진 • 도시경영연구실 부연구위원
 황 종 아 • 도시계획연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구개요

1. 연구의 배경 및 목적

- 현재 서울시 미집행 도시계획시설의 72%를 차지하고 있는 미집행공원은 서울시의 연차별 예산집행 규모를 고려해 볼 때 장기미집행시설의 실효시점인 2020년이 되면 상당수가 실효될 가능성이 높은 상황이므로 미집행공원의 비재정적 해소방안 마련이 시급한 실정이다.
- 이 연구는 미집행공원의 해소를 위해 새로 도입된 민간공원제도의 시행에 따른 영향 및 파급효과를 분석하고, 서울시 여건에 맞는 민간공원제도의 대상 및 지정요건, 민간개발범위, 협약절차 등 합리적 운영방안을 마련하고자 한다.
- 또한 서울시 실정에 맞도록 민간공원제도를 활용하여 도시공원의 확충에 기여하는 한편, 민간수익을 통해 사업이 가능토록 함으로써 공공과 민간 간에 균형잡힌 민간공원제도의 운영방안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 주요내용

- 서울시 실정에 맞는 민간공원제도의 합리적 운영방안을 마련하기 위해서 먼저 민간공원제도에 대한 검토와 함께 미집행공원의 현황실태를 분석하였다. 특히 새로 도입된 민간공원제도의 특례규정이 서울시 도시기

본계획과 서울 공원녹지기본계획 등에서 제시한 서울시 공원 및 녹지정책과의 정합성을 검토하였다.

- 또한 실제 제도적용을 받는 서울시의 10만m² 이상 미집행공원의 지정현황 및 관리실태분석을 통해 대상공원의 특성을 파악하였다. 특히 민간공원제도의 적용가능성이 있는 사례대상지를 선정하는 과정을 통해 제도적용이 가능한 선정요건을 제시하였다.
- 제도의 시행가능성을 구체적으로 검토하기 위하여 사례대상지에 대한 시물레이션을 수행하였다. 이를 통해 비공원시설의 개발에 따른 토지가치 상승 및 사업성을 분석하여 사업시행의 가능성을 살펴보았다. 또한 제도 시행 시 고려해야 할 사항들에 대한 절차별 체크리스트를 제시하여 사업시행 관련 법률, 시행자자격기준 등에 관한 사항 등이 포함되도록 하였다.

II. 연구결과

1. 제도 시행에 따른 영향 검토

1) 공원녹지 공간의 잠식

- 장기미집행 도시계획시설이 실효되는 시점인 2020년 이후에 미집행공원이 모두 실효되어 도시공원으로서의 기능을 상실하고 공원 내 사유지에서 무분별한 개발행위로 자칫 난개발이 우려되고 있다.
- 민간공원제도는 이와 같은 장기미집행공원을 해소하기 위하여 도시공원부지의 일부에 대해 개발행위를 허가하는 대신에 나머지 공원부지를 기부채납 받아 공원으로 조성하여 관리하고자 도입되었다. 그러나 공원부지 일부에 대하여 개발행위를 허가해줌으로써 기존 도시공원 면적의 감소를 가져올 수 있다.

2) 주민갈등 및 민원 발생

—민간공원제도의 시행으로 공원부지 내 비공원시설의 입지로 인한 개발 행위는 주변지역에 끼칠 영향과 변화가 커서 이로 인한 인근주민의 민원 발생 우려가 크다. 또한 장기미집행공원의 실효에 대한 이해가 부족한 시민과 지역주민들에게 민간공원제도에 대한 충분한 사전홍보를 통해 시민과 지역주민들 이해의 바탕 위에서 제도 시행을 추진하는 것이 바람직하다.

3) 제도 시행의 한계

—현재 특례규정만으로는 실제 제도를 시행하는 데 있어 매우 제한적이다. 적용대상지의 기준 및 사업자 자격기준이 구체적으로 명시되어 있지 않기 때문이다. 이 때문에 특례제도를 통해 개발이득을 보려는 민간사업자들에 의해 무분별한 개발계획이 난립할 수 있다. 사업시행과정에서 생겨날 수 있는 토지 분할 및 소유권 이전 등의 시행기준이 마련되어 있지 않아 제도 시행에 어려움이 예상된다.

2. 제도 개선과제

1) 적용대상의 기준 마련

—서울시 미집행도시공원은 특성상 자연환경이 우수하고 표고 및 경사도가 높으며 산사태 위험지역이 포함된 산지형 공원이다. 이들의 지역적 특성과 토지특성을 고려하여 비공원시설 입지의 적합성이 검토되어야 하며 이에 대한 대상지 지정요건이 마련되어야 한다.

2) 개발행위에 관한 실질적인 시행 법률의 보완

—민간공원제도는 기존의 공원부지 일부에 개발행위를 허가하는 제도로써 토지 특성상 토지의 형질변경, 소유권이전 등의 복잡한 토지관계와 기부채납과 비공원시설 입지에 따른 개발이익의 분할 및 사업시행에 대한 법적사항이 고려되어야 한다. 따라서 실제 개발사업을 추진하려면 관련 도시계획사업과의 연계 등을 위한 관련 제도규정이 보완되어야 한다.

3) 상위계획 및 타 도시계획과의 정합성 요구

—민간공원제도의 적용대상인 미집행공원은 도시계획시설로서 국토법에 의한 여러 가지 도시계획 규제에 의한 행위제한을 받고 있어 이에 대한 검토가 필요하다. 또한 공원녹지기본계획 등 상위계획 및 미집행도시계획시설 재정비계획 등 많은 관련계획들과의 정합성이 요구된다.

4) 개발 규모 및 허용용도의 기준 제시

—민간공원제도의 비공원시설 설치기준을 보면 해당 용도지역 내 허용되는 시설 설치를 기본으로 하지만 인접 용도지역의 허용용도까지 심의를 통해 허용하고 있다. 이는 국토법에서 정하고 있는 용도지역별 허용용도에 관한 규정에 어긋나는 것으로 실제 용도지역 상향을 의미하고 있어 제도적용을 위한 기준이 제시되어야 한다.

5) 공원의 공공성 유지 및 사업성 확보 방안 필요

—민간공원제도 시행으로 인해 민간의 적절한 사업성 확보를 위한 도시공원부지 내 비공원시설의 허용용도 및 개발규모에 대한 기준마련이 필요하다. 또한 공원조성을 위한 기부채납부지에 대한 공공성을 확보할 수

있는 공원조성 및 활용방안을 마련할 필요가 있다. 특히 시민의 용이한 접근과 활용증진을 위한 기존 도시공원의 성격과 기능에 대한 검토와 공원 내 필요한 공원시설의 설치 등 세부조성방안이 필요하다.

6) 사업시행자 자격기준 마련 및 사업이행 담보 바람직

- 민간공원사업을 추진하고자 하는 사업시행자는 미집행 도시공원 내의 토지소유자를 기본으로 하고 있으나, 민간공원제도를 이용하여 개발이익만을 목적으로 사업을 제안하는 것은 사전에 방지할 필요가 있다.
- 따라서 민간공원 사업시행자 자격기준과 사업의 이행담보기준을 구체적으로 마련할 필요가 있다. 즉 사업시행자는 해당 토지를 소유하거나 토지양도 계약서 및 동의서를 확보한 경우 사업제안을 할 수 있도록 하고, 공원부지는 사업인허가 이전에 기부채납을 완료하도록 하는 것이 바람직하다.

Ⅲ. 정책적 시사점 : 법적 · 제도적 개선방안

1) 서울시 민간공원제도의 운영방향 설정

- 서울시 민간공원제도는 미집행공원에 대한 전반적인 운영방향 설정과 상위계획과의 정합성이 우선적으로 고려되어 계획되어야 한다. 이는 기부채납에 의한 공원의 공공성을 확보하고 민간개발로 인한 영향이 최소화되도록 설정되어야 한다.

2) 서울시 민간공원제도의 대상지 선정기준 및 요건 마련

—민간공원제도를 통해 도시공원을 확보하고 개발행위가 적절한 지역에 비공원시설 설치가능하도록 해야 한다. 이를 위해 서울시 도시공원의 특성을 파악하여 생태환경성, 지형 및 방재안정성, 도시계획규제, 토지 특성을 고려한 대상지의 선정요건이 마련되어야 한다.

➤ 적용대상지 선정기준 및 선정요건

(공원내 비공원시설 설치가능 대상지 기준)



3) 민간공원제도의 민간개발범위 설정

(1) 비공원시설부지의 용도지역 및 허용용도 범위 설정

—도시공원 내 적정수준의 민간개발범위 설정을 위해 비공원시설의 설치 는 해당 용도지역 허용기준뿐만 아니라 인접 용도지역에 허용되는 시설 까지 적용될 수 있어 인접 용도지역에 대한 기준 및 허용범위의 설정이 필요하다.

개선방안



기존 공원의 해당용도지역 적용을 기본으로 하되, 부득이한 경우, 주변환경에 최소한의 영향을 주는 범위 내에서 조정가능토록 함.

•인접용도지역의범위에관한사항

1. 인접용도지역은 해당 공원의 경계부를 우선으로 함.
2. 2개 이상인 경우 변경에 대한 영향이 적은 용도지역을 우선으로 검토함.
3. 공익-공공 목적에 부합하는 경우에 한해 도시계획 심의를 통해 결정함.

(2) 도시공원 내 지하용도 비공원시설부지의 용도지역 및 허용용도 범위 설정

—도시공원 내 지하용도의 개발은 생태환경이 양호한 공원토지에 상당한 영향을 끼칠 수 있어 이에 대한 고려가 필요하다. 따라서 공원에 미치는 영향을 최소화하는 범위 내에서 활용범위의 설정이 필요하다.

개선방안



지하용도와 시설설치는 환경에 미치는 영향을 최우선적으로 검토

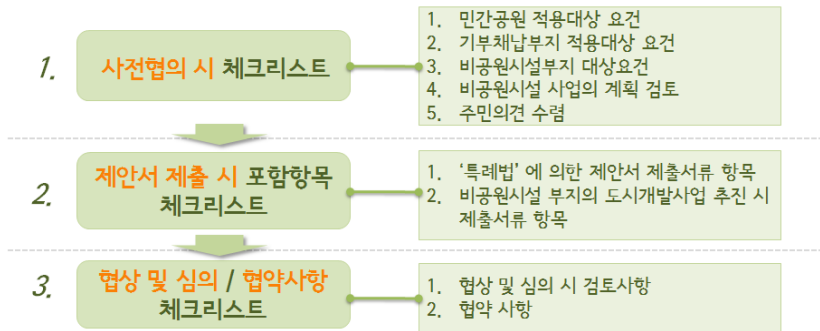
•지하 범위에 관한 사항

- 지하구분 및 허용용도는 공원에 미칠 영향이 거의 없는 범위에서 가급적 최소화하도록 함.
- 특히 비오류(개발, 유행)평가 중 1등급지역에 해당하는 지하개발은 가급적 지양하도록 해야 함.
- 지하의 허용용도와 도시계획시설의 중복결정은 해당 공원의 조성계획에 부합하도록 함.

4) 민간공원제도의 시행방법 및 협약절차 개선

(1) 절차별 체크리스트를 통한 사전검토

—민간공원제도가 시행되기 위해 보다 구체적인 시행방법과 협약절차가 필요하며 기본적인 지정요건을 갖춘 대상지와 사업수행능력이 인정되는 시행자의 요건이 충족되는 경우에 한하여 사업계획을 진행하고 이를 검토할 수 있도록 하는 체크리스트가 요구된다.



(2) 사전협의 시 주민의견의 수렴

—사전협의 시 주민 설명회 및 의견수렴을 거쳐 시행하도록 하여 추후 발생하는 민원 및 이로 인한 사업 지연 및 중단 등의 문제를 사전에 방지하도록 해야 한다.

개선방안

➡ 도시공원의 공공역할수행 및 차후 민원소지 발생 등에 대비한 주민의견 수렴 필요

* 도교도 민설공원의
허가 절차 중 사전협의

1. 자치구 행정계획 준수 - 사전협의 신청
2. 계획안 및 설명회 개최 계획 설치
3. 근린설명회 개최
4. 결과반영한 계획서 작성

•사전협의(주민공람)에 관한사항

- 사전협의 시 비공원시설입지에 대한 주민의견 수렴절차 필요
- 주민의견수렴 및 동의를 통해 사업 절차의 진행

(3) 시행자요건의 구체화

—민간공원추진자, 즉 시행자의 요건이 규정에 구체적으로 명시되어 있지 않다. 토지매입비를 민간공원추진자가 부담해야 한다는 조항을 근거로 제도적용이 가능한 법적 근거인 10만㎡ 이상 규모의 공원을 소유 및 확보할 수 있는 능력을 가진 자를 시행자의 기본요건이라 볼 수 있다.

현행

시행자 요건

협약체결 시 법 21조 1항에 따른 시행자 지정을 동시에 해야 함.

법 21조 1항 : 10만 제곱미터 이상 도시공원으로 공원시설 아닌 시설 설치 가능
20~30% 기부채납이 가능한 공원을 소유한 경우

법률의 개정 움직임

* 공공과 공동으로 민간공원 조성사업을 시행할 경우 민간공원추진자가 공원시설 사업
비 (토지매입비 포함)의 5분의 4 이상을 현금으로 예치한 경우 시행자의 지정요건을
갖춘 것으로 봄.

사업의 이행

민간공원추진자의 중도포기 방지를 위해 제 3자에게 연대보증, 일임액의 계
약보증금을 납부, 또는 공사이행보증서를 제출받도록 함

기부채납

기부채납시기는 협약에서 정한 바에 따름 . 분양건축물은 분양 전에, 그외의
경우에는 사용승인 전에 기부채납을 하여야 함.

개선방안

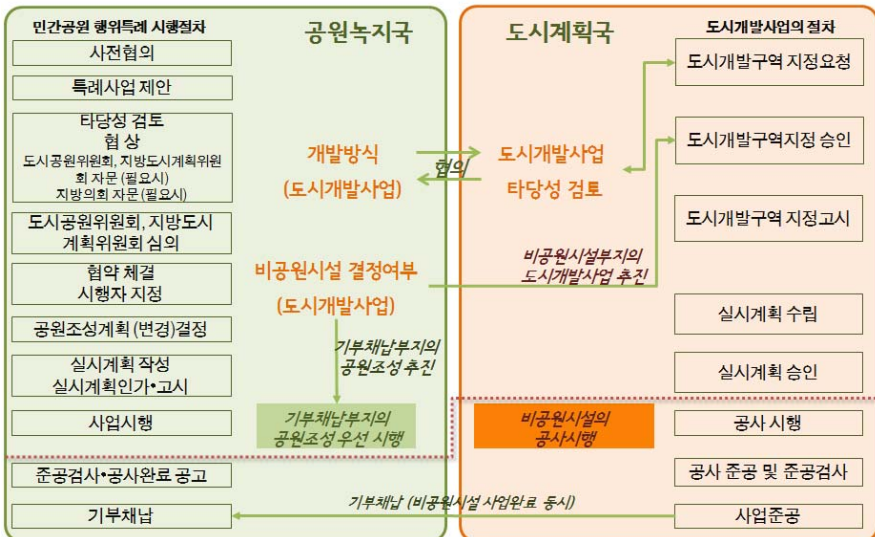


시행자 요건 중 토지소유, 사업수행능력, 신용, 사업실시의 부정 불성실 행위여부
등의 요건 포함

(4) 제도 시행을 위한 도시개발사업과의 연계 검토

— 민간공원제도를 시행하기 위해서는 도시개발사업과의 연계 검토 등 실질
적으로 사업이 추진될 수 있도록 다양한 시행방안을 모색할 필요가 있다.

➤ 민간공원제도의 도시개발사업과의 연계 방안



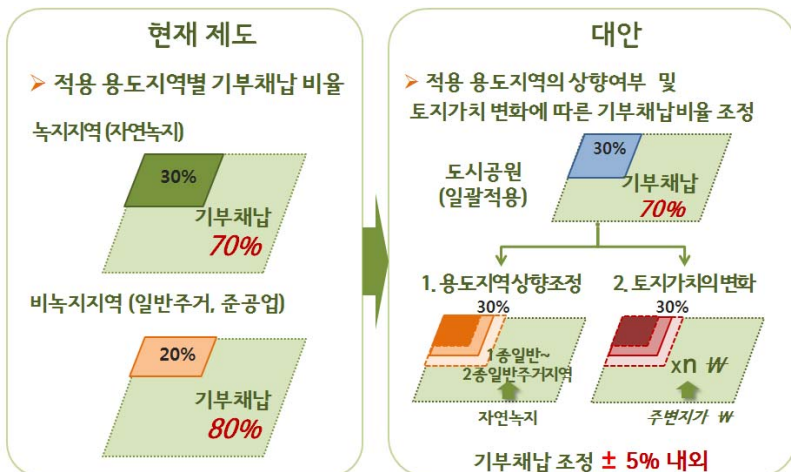
5) 운영 및 제도개선 사항

(1) 미집행공원에 대한 정비방향 우선 설정

- 서울시 도시공원에 대한 기본계획과 미집행도시공원에 대한 선행계획이 수립된 후 공원의 입지 및 특성에 따라 민간공원제도의 도입여부가 검토되어야 한다.
- 하지만 현재 법규상으로는 10만㎡ 이상의 도시공원에 한정되어 있어 제도를 적용하기에는 한계가 있다. 따라서 서울시 미집행도시공원의 입지 특성 및 규모특성에 맞는 정비계획 수립이 우선적으로 필요하다.

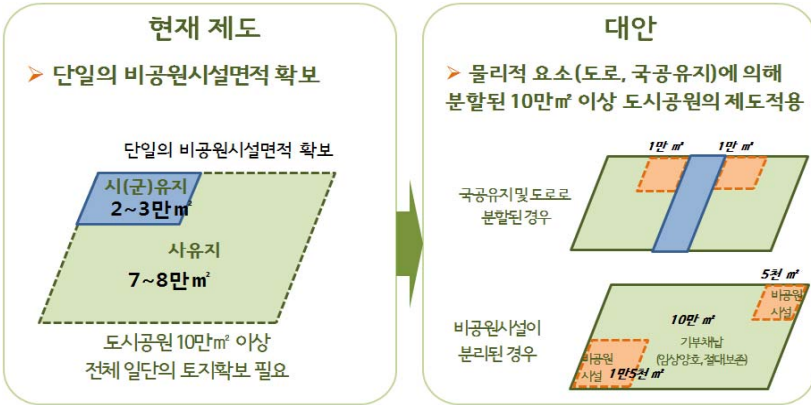
(2) 허용 용도지역별 기부채납 비율의 조정 및 개선

- 용도지역별 시설설치 및 토지가치 변화에 따른 기부채납 비율의 조정이 필요하다. 도시계획위원회의 심의를 거쳐 각 지역의 조건에 맞게 과대·과소의 개발이익이 발생하지 않도록 기부채납 비율이 조정되어야 한다.



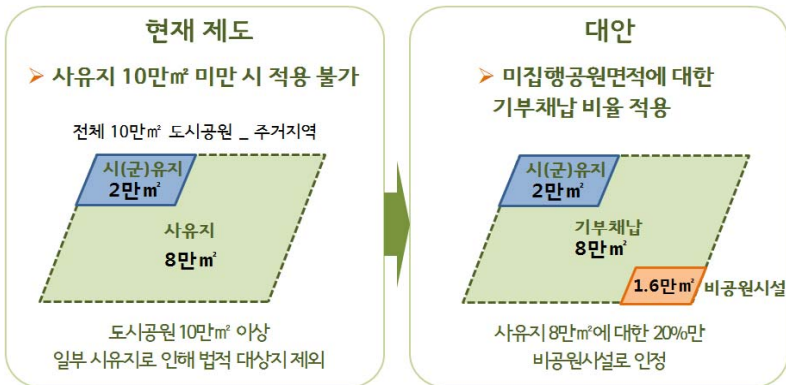
(3) 물리적 분할에 의한 적용대상의 인정

—서울시 민간공원제도 적용이 가능한 규모인 10만㎡ 이상의 미집행도시공원 중 공원부지가 분리된 사례와 비공원시설부지가 분리된 사례 등에 대해 유연한 제도 운영이 필요하다.



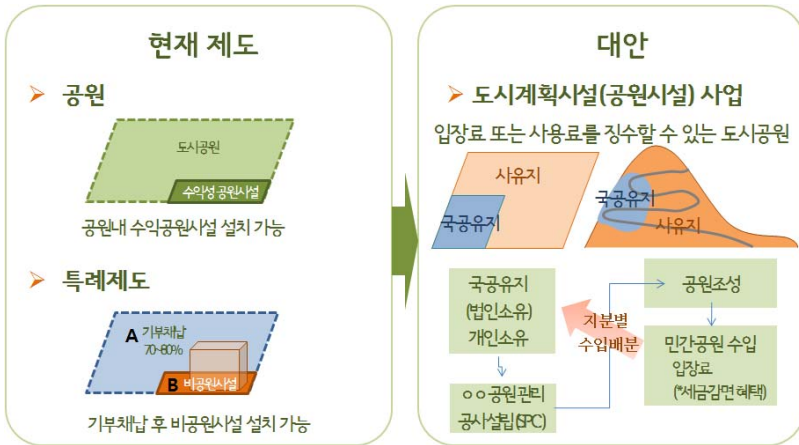
(4) 일부 집행공원의 비공원시설 면적 유연화

—공공에 의해 보상이 완료되어 10만㎡ 이상의 공원면적을 확보하지 못한 경우에는 기존의 기부채납률을 적용받아 비공원시설 부지를 확보할 수 있도록 유연한 제도 운영이 요구된다.



(5) 수익성 민간공원의 조성 유도

—대규모 미집행공원에 계획조림을 통한 ‘도시형 휴양림’과 같은 신개념의 수익성 공원사업을 도입할 필요가 있다. 이를 위해 공원의 조성 및 관리를 총괄하는 (가칭)도시공원관리공사의 설립과 도시계획시설의 인정제도 도입이 필요하다.



목 차

제1장 연구 개요	3
제1절 연구 배경 및 목적	3
제2절 연구 내용 및 방법	6
제2장 민간공원제도 검토 및 미집행공원의 실태 분석	11
제1절 민간공원 관련제도 검토	11
제2절 서울시 미집행공원 지정현황 및 관리실태	25
제3절 민간공원제도 시행에 따른 영향 및 개선과제	49
제3장 외국의 민간개발연계공원 운영실태 및 시사점	57
제1절 외국의 민간개발연계공원제도 검토	57
제2절 민간개발연계공원의 협약 절차 및 내용분석	64
제3절 외국 도시의 민간개발연계공원 조성사례	68
제4절 소결 : 정책적 시사점	71
제4장 민간공원제도의 적용사례 분석	77
제1절 민간공원제도의 적용검토 대상지 선정	77
제2절 사례대상지별 현황실태 및 입지여건 분석	87
제3절 기부채납에 따른 민간개발범위에 대한 시뮬레이션 분석	100
제5장 서울시 민간공원제도의 합리적 운영방안	127
제1절 서울시 민간공원제도의 운영방향	127
제2절 서울시 민간공원제도의 적용대상 및 지정요건	129
제3절 민간공원제도의 민간개발범위 설정	134

제4절 민간공원제도의 시행방법 및 협약 절차의 개선	136
제5절 운영 및 제도개선 사항	140
제6장 결론 및 정책건의	147
제1절 결론	147
제2절 정책건의	149
참고문헌	155
부 록	161
영문요약	171

표 목 차

〈표 2-1〉 도시공원부지에서 개발행위 특례 적용의 일반 기준	19
〈표 2-2〉 도시공원부지에서 행위 특례 시행 절차별 주요내용	23
〈표 2-3〉 도시공원부지에서 특례 사업의 관리 및 운영	24
〈표 2-4〉 도시계획시설 전체면적 대비 미집행 면적	25
〈표 2-5〉 서울시 민간공원제도 적용대상의 미집행공원 현황	27
〈표 2-6〉 서울시 미집행도시공원 비오톱 유형평가 현황	31
〈표 2-7〉 서울시 미집행도시공원 개별 비오톱평가 현황	33
〈표 2-8〉 서울시 미집행도시공원 경사도 및 표고 현황	35
〈표 2-9〉 서울시 미집행도시공원 용도지역 지정현황	38
〈표 2-10〉 서울시 미집행도시공원 내 개발제한구역 지정현황	39
〈표 2-11〉 서울시 미집행도시공원 용도구역 지정현황	40
〈표 2-12〉 서울시 미집행도시공원 용도지구 지정현황	42
〈표 2-13〉 서울시 미집행도시공원 내 소유구분 현황	44
〈표 2-14〉 서울시 미집행도시공원 내 지목현황	45
〈표 2-15〉 서울시 미집행도시공원 내 공시지가 현황	46
〈표 4-1〉 사례공원지역 검토대상지별 특성분석결과 비교	99
〈표 4-2〉 시뮬레이션 대상지별 면적 및 공시지가	105
〈표 4-3〉 시뮬레이션 대상지별 기부채납 면적과 보상가치	108
〈표 4-4〉 시뮬레이션 대상지별 적용용도와 토지가격 상승	109
〈표 4-5〉 A공원의 개발밀도 및 건축계획 개요	111
〈표 4-6〉 B공원의 개발밀도 및 건축계획 개요	112
〈표 4-7〉 C공원의 개발밀도 및 건축계획 개요	113
〈표 4-8〉 D공원 1지역의 개발밀도 및 건축계획 개요	114
〈표 4-9〉 D공원 2지역의 개발밀도 및 건축계획 개요	115

〈표 4-10〉 E공원 1지역의 개발밀도 및 건축계획 개요	116
〈표 4-11〉 E공원 2지역의 개발밀도 및 건축계획 개요	117
〈표 4-12〉 E공원 3지역의 개발밀도 및 건축계획 개요	118
〈표 4-13〉 F공원의 개발밀도 및 건축계획 개요	119
〈표 4-14〉 대상지별 보상가치 및 종후 비공원시설토지의 시장가치	120
〈표 4-15〉 대상지별 개발이익의 기대수준	123
〈표 5-1〉 민간공원제도 적용대상지의 선정요건 사항	133

그림목차

〈그림 1-1〉 연구의 흐름	8
〈그림 2-1〉 민간공원제도의 도입배경	11
〈그림 2-2〉 미집행공원의 실효시점	13
〈그림 2-3〉 민간공원제도와 관련계획	15
〈그림 2-4〉 도시공원부지에서 행위특례 시행절차	22
〈그림 2-5〉 서울시 도시계획시설별 집행 및 미집행 면적 현황	26
〈그림 2-6〉 서울시 미집행도시공원 분포현황	26
〈그림 2-7〉 서울시 10만㎡ 이상 미집행도시공원 분포현황	27
〈그림 2-8〉 미집행공원의 주요 현황 및 특성분석 요소	30
〈그림 2-9〉 서울시 미집행도시공원의 비오톱 유형평가 분포현황	31
〈그림 2-10〉 서울시 미집행도시공원의 개별 비오톱 평가 분포현황	33
〈그림 2-11〉 서울시 미집행도시공원의 경사도 분포현황	34
〈그림 2-12〉 서울시 미집행도시공원의 표고 분포현황	35
〈그림 2-13〉 서울시 미집행도시공원의 산사태 위험도 분포현황	36
〈그림 2-14〉 서울시 미집행도시공원의 용도지역 분포현황	37
〈그림 2-15〉 서울시 미집행도시공원의 개발제한구역 분포현황	39
〈그림 2-16〉 서울시 미집행도시공원의 용도구역 분포현황	40
〈그림 2-17〉 서울시 미집행도시공원의 용도지구 분포현황	41
〈그림 2-18〉 서울시 미집행도시공원의 소유 분포현황	43
〈그림 2-19〉 서울시 미집행도시공원의 지목 분포현황	45
〈그림 2-20〉 서울시 미집행도시공원의 공시지가 분포현황	47
〈그림 3-1〉 일본 도쿄의 민간공원제도 개요	58
〈그림 3-2〉 뉴욕 브루클린 브리지 파크의 PID구역 세금 충당 내역	60
〈그림 3-3〉 뉴욕 브루클린 브리지 파크의 PID구역 지정현황	61

〈그림 3-4〉 뉴욕 배터리 파크시티의 전경	62
〈그림 3-5〉 뉴욕 배터리 파크시티의 재원조달 구조	63
〈그림 3-6〉 도쿄 민설공원제도의 인정 절차	67
〈그림 3-7〉 도쿄 민설공원제도 제1호 프로젝트	68
〈그림 3-8〉 도쿄 특별허가사업방식으로 조성된 ‘시바공원’	69
〈그림 3-9〉 뉴욕 브루클린 브리지 파크의 전경	70
〈그림 3-10〉 뉴욕 브라이언 파크 공원과 이벤트행사 개최	71
〈그림 3-11〉 외국 도시의 민간개발연계공원 조성사례의 시사점	74
〈그림 4-1〉 민간공원제도 적용의 검토대상지 분석 틀	78
〈그림 4-2〉 민간공원제도 적용의 검토대상지 선정과정	79
〈그림 4-3〉 민간공원제도 적용의 법적기준의 공원범위	80
〈그림 4-4〉 시뮬레이션 분석을 위한 사례대상지 선정	85
〈그림 4-5〉 A공원의 분석요소별 특성분석 결과	88
〈그림 4-6〉 B공원의 분석요소별 특성분석 결과	90
〈그림 4-7〉 C공원의 분석요소별 특성분석 결과	92
〈그림 4-8〉 D공원의 분석요소별 특성분석 결과	94
〈그림 4-9〉 E공원의 분석요소별 특성분석 결과	96
〈그림 4-10〉 F공원의 분석요소별 특성분석 결과	98
〈그림 4-11〉 시뮬레이션 수행과정	102
〈그림 4-12〉 토지가치 등가조건 시뮬레이션 기본구상	103
〈그림 4-13〉 사업성 검토 시뮬레이션 기본구상	104

제1장 연구 개요

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제1장

연구 개요

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구의 배경

1) 서울의 공원 지정상태와 미집행공원 문제 심각

- 서울에는 남산, 북한산, 관악산을 비롯하여 서울을 둘러싼 주요산 대부분이 도시자연공원으로 지정되어 있다. 또한 동네 뒷산과 같은 자연형 구릉지가 생활권공원과 주제공원으로 지정되어 있다. 각종 도시개발사업을 통해 도시계획적으로 조성된 크고 작은 공원들이 시민들의 휴식과 여가활동 공간으로 기여하는 바가 크다.
- 자연형 산지나 구릉지에 지정된 공원들은 도시계획시설로 결정된 지가 30년이 넘는 경우가 대부분이다. 하지만 공원 내 사유지에 대한 보상과 집행이 이루지 않아 장기미집행시설로 남아 있어 토지소유자의 사유재산권 침해에 따른 장기적인 민원이 제기되고 있는 실정이다.

2) 미집행공원의 실효문제와 비재정적 해소방안 마련 시급

- 서울시의 미집행시설 문제는 애초에 과다하게 도시계획시설을 결정한

문제와 함께 재정여건 악화로 인해 앞으로도 해소하기 어려운 실정이다. 특히 도시계획시설로 결정된 지 30년이 넘는 공원의 미집행률은 75.5%에 이르며, 전체 미집행시설의 약 72%를 차지하고 있다.

- 현재 서울시의 미집행공원에 대한 집행예산과 향후 재정여건을 고려해 볼 때 미집행시설의 실효시점인 2020년이 되면 집행되지 못한 공원의 상당수가 실효될 가능성이 높다.
- 서울의 미집행공원에는 남산, 북한산, 관악산 등 서울시 주요산 대부분이 포함된 기존 도시자연공원을 비롯하여 도심 내 주요 구릉지에 지정된 근린공원 등도 포함되어 있다. 이로 인해 실효될 경우 시민들의 공원이용에 상당한 제약이 초래될 가능성이 높아 미집행공원의 비재정적 해소 방안 강구가 시급한 실정이다.

3) 미집행공원의 해소를 위한 민간공원제도의 시행 검토 필요

- 미집행공원 문제는 서울뿐만 아니라 전국적으로 대부분의 지자체들이 겪고 있는 공통의 문제로 범정부적인 대책마련이 시급한 사안이었다. 이에 따라 2009년에 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」의 개정을 통해 이른바 ‘민간공원제도’의 특례규정을 마련하였다.
- 민간공원제도는 민간자본 유인을 위한 인센티브 제공 등을 통해 장기 미집행공원을 조속히 해소하기 위한 방안을 강구함으로써 도시공원을 지속적으로 조성, 확충하여 민원해소 및 도시민의 삶을 향상시키려는 입법 취지를 가지고 있다.
- 그러나 민간공원제도의 도입취지에도 불구하고 각 지자체의 미집행공원 지정 및 관리실태가 상이하기 때문에 지자체마다 사전에 충분한 검토를 통해 제도의 시행가능성과 시행에 따른 긍정적·부정적인 파급효과를 적극 검토할 필요가 있다.

4) 서울시 여건에 맞는 민간공원제도의 합리적 운영방안 마련 필요

- 민간공원제도는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」의 특례조항을 규정하고 있을 뿐 시행을 위한 구체적인 기준을 제시하고 있지 않다. 즉, 도시공원 중 10만㎡ 이상의 미집행공원에 대해 용도지역 허용 시설 설치에 따라 70~80%의 공원부지를 기부채납하고 나머지 20~30%를 협상을 통해 개발할 수 있도록 하는 특례를 규정하고 있다.
- 따라서 민간공원제도를 실제 지자체에서 시행하기 위해서는 보다 구체적인 운영기준을 마련할 필요가 있다. 즉, 민간공원의 대상 및 지정요건, 민간개발의 범위, 개발에 따른 영향검토, 협약절차와 내용 등을 면밀히 검토하여 서울시 도시공원의 특성 및 여건에 맞는 합리적 운영방안을 수립할 필요가 있다.

2. 연구의 목적

- 이 연구는 도시공원 및 녹지에 관한 법률의 개정으로 도입된 이른바 민간공원제도의 시행을 앞두고 서울시 미집행공원의 해소를 위한 제도의 활용에 따른 영향 및 파급효과를 분석하고자 한다. 이를 통해 민간공원의 대상 및 지정요건, 민간개발범위, 협약절차 등 서울시의 여건에 맞는 합리적 운영방안을 마련하고자 한다.
- 또한 서울시 공원여건과 실정에 맞도록 민간공원제도를 활용하여 도시공원의 조성 및 확충을 도모하고 공익성을 확보하는 한편, 민간의 적정한 사업수익을 보장함으로써 공공과 민간의 균형잡힌 민간공원제도를 운영할 수 있는 방향을 제시하고자 한다.

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구의 주요 내용

1) 민간공원제도 검토 및 미집행공원 실태분석

- 이 연구는 민간공원제도에 대한 검토와 미집행공원의 현황실태 분석을 토대로 서울시에 민간공원제도의 시행 가능성을 살펴보았다. 이를 위해서 먼저 민간공원제도의 법규와 관련제도 검토를 통해 서울시의 도시계획과의 정합성을 판단하였다.
- 서울시의 공원에 대한 지정현황 및 관리실태를 분석하여 민간공원제도의 요건에 해당하는 10만^m 이상인 공원의 특성을 파악하였다. 이를 통하여 민간공원제도의 시행으로 인한 서울시에의 영향 및 파급효과를 분석하였다.

2) 외국의 민간개발연계 공원제도 검토를 통한 시사점 도출

- 주요 외국의 민간개발 연계형 공원제도 및 운영사례를 분석하고 이를 통해 시사점을 도출하였다. 특히, 일본의 도쿄에서 운영하고 있는 민설공원제도의 협약절차 등 운영사례를 분석하여 서울시에 민간공원제도를 도입 시 제도운영과 정책적 시사점을 도출하였다.

3) 적용대상지 시뮬레이션을 통한 제도 시행가능성 파악

- 서울시의 민간공원 적용대상이 될 수 있는 지역의 사례를 분석하였다. 먼저, 민간공원제도의 적용 가능성이 있는 대상지를 지정요건 검토를 통해 선정하고 대상지 중 공원 내 제도 도입에 따른 시뮬레이션을 실시하여 적절한 민간개발범위를 살펴보고 결과 및 시사점을 도출하였다.

4) 민간공원제도의 합리적 운영방안 제시

- 마지막으로 앞서 제도 검토 및 대상지의 특성분석, 시뮬레이션 결과를 토대로 서울시 민간공원제도의 운영방향을 설정하고 민간공원제도 적용이 가능한 대상지 지정요건을 제시하였다.
- 또한 민간공원제도의 운영 및 실행을 위한 협약 절차 및 제도 개선사항을 제안하였다.

2. 연구의 방법 및 흐름

- 연구의 대상범위는 서울시 10만m² 이상의 미집행공원으로 민간공원제도의 법적 기준이 적용되는 전체 도시공원이다.
- 제2장에서는 새로 도입된 민간공원제도에 대한 법령과 지침의 내용분석을 통해 적용되는 대상과 주요내용을 파악하였다. 또한 서울시 미집행공원의 관리실태 및 특성을 분석하였다.
- 또한 미집행공원에 투입되는 재정현황 및 관리현황을 알아보고 제도가 적용되는 도시공원을 GIS 분석을 통해 추출하여 대상지의 특성을 살펴 보았다. 제도검토와 대상지 특성분석을 통해 민간공원이 적용되었을 때의 파급효과 및 영향력을 파악하였다.
- 제3장에서는 외국의 사례조사를 통하여 주요외국도시의 민간개발과 연계한 공원녹지 확보정책을 알아보고 운영실태 및 협약절차 등을 검토하여 시사점을 도출하였다.
- 제4장에서는 민간공원제도의 적용사례분석을 통해 대상지 선정요건 등을 검토하고 이에 적합한 대상지를 분석하였다. 또한 사례지역에 대하여 제도 적용 시뮬레이션을 실행하여 기부채납에 따른 사례공원별 사업성을 분석하여 제도 실효성을 검토하였다.

- 제5장에서는 서울의 미집행공원의 관리실태 및 적용대상이 되는 미집행공원의 사례분석을 통하여 서울시 민간공원제도의 합리적 운영방안을 제시하였다. 또한 운영의 기본방향을 설정하고 적용대상 및 지정요건, 민간개발의 범위설정 및 제도 개선사항들을 제안하였다.
- 제6장에서는 연구의 주요내용을 요약하고 운영 및 제도개선과 관련된 정책건의를 제시하였다.



〈그림 1-1〉 연구의 흐름

제2장 민간공원제도 검토 및 미집행공원의 실태 분석

제1절 민간공원 관련제도 검토

제2절 서울시 미집행공원의 지정현황 및 관리실태

제3절 민간공원제도 시행에 따른 영향 및 개선과제

제 2 장

민간공원제도 검토 및 미집행공원의 실태 분석

제1절 민간공원 관련제도 검토

1. 민간공원제도의 도입배경

—민간공원제도는 장기미집행 도시계획시설 내의 사유지에 대한 사유재산권을 보장하고 기부채납을 통한 도시공원의 확보를 위해 도입되었다.

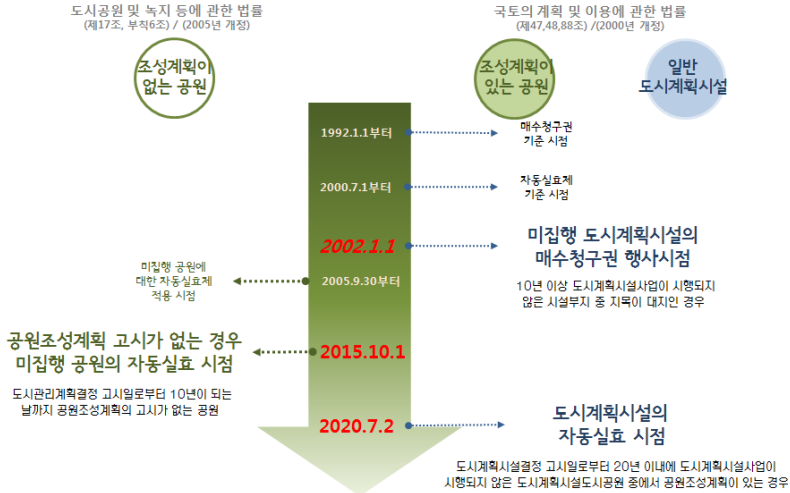


〈그림 2-1〉 민간공원제도의 도입배경

- 즉, 도시계획시설의 과다 결정으로 인한 장기미집행 도시계획시설이 증가하고 지방자치단체의 재정여건이 열악해지면서 이를 집행할 수 있는 수단은 실질적으로 부재한 상태가 되었다.
- 이와 더불어 장기미집행 도시계획시설로 인해 사유재산권에 대한 침해 논란과 민원이 늘어났으며 1999년 헌법불합치 판정으로 인해 더 이상 미집행도시계획시설을 방치할 수 없게 되었다.
- 도시계획시설로 결정된 후 10년이 경과된 미집행시설에 대해서는 시설 결정을 해제해야 하며, 20년이 경과된 도시계획시설에 대해서는 효력을 상실하는 도시계획시설의 해제권고제¹⁾를 도입하게 되었다.
- 실제 장기미집행 도시계획시설 중 도시공원의 미집행이 90% 이상으로 공원은 도시 내 매우 중요한 공공시설임에도 불구하고 이를 집행하기 위한 예산확보 없이 녹지 및 임야 용지임을 내세워 개인에게 공공의 이익을 위해 희생을 강요해온 것이 현실이다.
- 이러한 도시계획시설 집행에 대한 법적 변화로 장기미집행 공원을 해소하고 사유재산권 보호를 위해 2009년 12월 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제21조 2항에 따라 새로 도입된 민간공원부지에서 개발행위의 특례제도가 도입되었다.
- 2020년 이후 미집행된 도시계획시설이 자동 실효되어 해제되고 기존의 공원용지가 비공원시설 입지로 전환하게 될 경우 도시 내 공원이 감소하고 인근 거주 시민의 민원이 발생할 것으로 예상되므로 이에 따른 대응책 및 공공의 적극적인 노력이 요구되는 시점이다.

1) 2000년 7월 도시계획법 개정

➤ 2020.6 미집행공원의 자동실효에 따른 대응 시급



〈그림 2-2〉 미집행공원의 실효시점

2. 민간공원제도 관련용어의 정의

1) 민간공원제도의 의미

- 민간공원제도는 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제21조 2에 근거하여 도시공원 부지에서의 개발행위 등에 관한 특례사항²⁾을 의미한다.
- 이는 민간공원추진자가 지방자치단체와의 협약을 통해 공원의 본질적인 기능이 훼손되지 않는 범위 내에서 수익사업 시행과 함께 미집행 도시공원 부지를 도시공원으로 조성하도록 하는 예외인정제도이다.

-
- 2) 개발행위 등 특례제도 : 이는 용도의 특별허용을 의미하는바, 어떤 용도지역에서 보통 부적합한 용도 등에 대하여 일정 요건을 만족시키면 예외적으로 허용하는 규정으로, 당해 지역의 용도를 다소 해치는 면이 있더라도 특정 용도의 사용이 바람직하다고 위원회 등이 인정하면 허가하는 제도라 할 수 있다(구자훈 등, 2005).

2) 미집행 도시공원의 의미

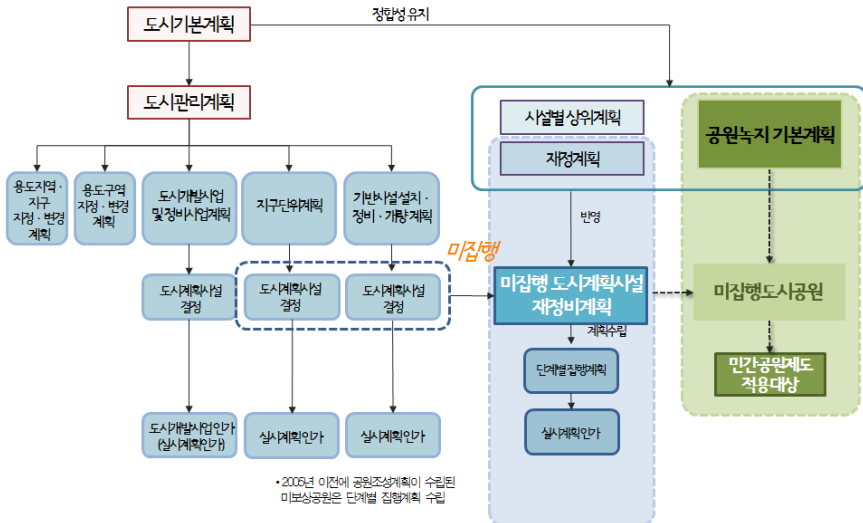
- 민간공원제도가 적용되는 도시공원은 민간이 소유한 토지에 도시계획시설로서 공원이 지정되었으나 집행되지 않아 장기미집행 도시계획시설로 남아 있는 경우이다.
- 미집행 도시계획시설의 의미는 법과 재정의 두 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다. 우선 법적인 의미의 미집행 도시계획시설³⁾은 결정·고시일로부터 10년 이상 사업이 시행되지 않는 시설 및 시설 결정·고시일로부터 10년이 경과하지 않은 시설이더라도 실시계획의 작성 또는 인가가 이루어지지 않은 시설을 말하며, 이를 장기미집행시설이라 한다.
- 또한 재정적 의미의 미집행 도시계획시설은 현재 도시계획시설로 이용되고 있거나 실시계획의 인가를 받은 경우라 하더라도 토지보상이 완료되지 않아 행정청(지방자치단체)이 토지를 매입하고 이를 보상해야 하는 시설을 말한다.
- 특히 토지소유자의 입장에서는 도시계획시설의 설치 시행이나 실시계획의 인가 여부보다 토지 보상을 집행의 기준으로 볼 수 있기 때문에 이는 매수청구제도를 통해 도시계획시설 결정으로 인한 사유재산권의 침해를 보상할 수 있다.
- 따라서 이 연구에서는 실시계획 미인가 시설을 비롯하여 실시계획이 인가되었으나 미보상된 도시공원까지 민간공원제도 적용대상으로 포함하여 살펴보고자 한다.

3) 국토계획법은 당해 시설에 대한 실시계획의 작성 또는 인가를 받거나 그에 상응하는 절차가 행해지지 않은 경우를 미집행 도시계획시설로 정의하고 있다(제88조 제1항). 도시계획시설로 결정된 시설 중에서 결정·고시일로부터 10년 이내에 당해 도시계획시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 아니하는 시설이나 도시계획시설사업이 시행되지 않은 시설을 장기미집행 도시계획시설로 정의하고 있다(제47조 제1항).

3. 민간공원 관련제도 및 법규검토

1) 상위계획 및 관련제도와의 관계

- 민간공원제도는 도시공원 및 녹지에 관한 법률 제21조2항에 의해 규정되며 대상은 미집행 도시계획시설 중 미집행공원시설이고 관련계획들과의 관계는 다음의 <그림 2-3>과 같다.
- 민간공원제도가 적용되는 관련 계획은 크게 도시공원 관련계획과 도시계획시설 관련계획으로 나누어 볼 수 있다.
- 우선, 공원으로서의 도시공원은 도시기본계획을 최상위계획으로 하여 공원녹지기본계획과의 정합성을 유지하도록 하고 있다.
- 또한, 도시계획시설로서의 도시공원은 도시기본계획과 관련 도시관리계획과의 정합성을 유지해야 하고 기반시설 설치계획 등이 이루어지고 도시계획시설이 결정된다.



<그림 2-3> 민간공원제도와 관련계획

- 미집행공원은 도시계획시설의 과다한 결정, 지방자치단체의 열악한 재정여건 등으로 상당수가 장기미집행시설로 남아 있다. 서울시 전체 미집행도시계획시설 중 미집행 공원시설이 차지하는 비중은 87%에 이른다 (면적 기준은 약 87%, 개소 기준은 43%).
- 민간공원제도의 법규상 개발행위 특례규정을 적용받기 위해서는 도시공원의 규모가 최소한 10만㎡ 이상이어야 한다. 따라서 민간공원제도를 적용하기 위한 검토대상은 도시계획시설로 지정된 후 실시계획 인가 및 보상이 이루어지지 않은 미집행공원 중에서 국공유지를 제외한 민간소유의 토지가 10만㎡ 이상의 도시공원이 해당한다.
- 민간공원제도에 대한 특례규정의 검토에 앞서 도시공원의 최상위 계획인 공원녹지기본계획의 미집행공원에 관한 관리방향과 집행방안을 검토할 필요가 있다. 또한 서울시가 5년마다 수립하고 있는 미집행도시계획시설 재정비계획에서 미집행공원시설의 집행계획내용도 살펴볼 필요가 있다.
- 이러한 상위계획 및 관련계획의 검토를 통해 서울시 미집행공원에 대한 전반적인 이해를 바탕으로 미집행공원의 해소를 위한 종합적인 관점에서 민간공원제도의 적용가능성을 파악해야 한다. 즉 미집행공원의 해소를 위한 민간공원제도의 시행이 서울시 차원에서 공원녹지체계 전체에 미칠 영향을 분석하고, 민간소유자의 재산권 보호와 양질의 공원 확보라는 공익적 목적 간에 균형적인 접근이 요구된다.
- 특히 서울시의 도시공원 중 10만㎡ 이상인 공원은 도시지역권과 광역권을 커버하는 대규모 공원과 서울외곽의 산지인 도시자연공원이 그 대상이 된다. 실제 이들 공원 중 상당수가 자연녹지지역으로 지목상 임야이며 개발제한구역 등 도시계획상 상당한 행위규제를 받고 있는 지역으로 특례적용에 어려움이 예상된다.

2) 민간공원제도의 법률 및 지침 검토

(1) 적용대상 및 기본행위내용

○ 적용대상

—도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(제21조의 2항)에 따르면 10만㎡ 이상의 도시공원을 대상으로 개발행위 특례기준이 적용되며, 국토해양부 지침에 의해 10만㎡ 이상의 단위로 분할하여 조성이 가능한 조향이 추가되어 20만㎡ 이상의 근린공원 및 100만㎡에 이르는 도시자연공원은 적용대상지를 10만㎡ 단위로 분할하여 적용받게 된다.

○ 설치면적 및 기부채납 비율

—비공원시설 설치면적 및 기부채납 비율은 용도지역에 따른 허용시설 설치에 따라 달리 적용받는다. 녹지지역에 허용되는 시설 설치 시 공원면적의 30% 미만, 그 외 주거지역 및 공업지역에 허용되는 시설 설치 시 공원면적의 20% 이하로 규정된다. 따라서 전체 대상면적 중에서 공원으로 조성하여 기부채납을 해야 하는 면적 비율은 녹지지역이 70% 이상, 그 외 용도지역이 80% 이상이다.

○ 비공원시설의 용도지역 적용

—비공원시설에 설치할 수 있는 시설은 해당 용도지역에서 허용된 건축물 및 공작물이다. 하지만 인접 용도지역에서의 허용기준을 도시계획위원회 심의를 거쳐 적용받게 하는 조향이 명시되어 있다.

—인접 용도지역의 허용기준 적용은 사실상 용도지역 상향을 의미하는 것이라고 볼 수 있다. 하지만 도시계획위원회의 심의 기준이 될만한 용도지역의 상향기준⁴⁾을 명시하지 않고 있다. 기존의 도시공원 대상지에 비

4) 참고 : 지구단위계획에 의한 용도지역 상향기준

공원시설을 설치하는 행위는 실제 개발행위와 같은 것이므로 용도지역 변경에 따른 특혜논란 및 인근 주민의 민원발생 등의 문제가 발생하지 않도록 면밀히 검토되어야 한다.

○ 도시공원의 지하의 활용

- 도시공원부지 내 지하개발 시에는 구분지상권⁵⁾이 설정되어야 하며 지하에는 다른 도시계획시설이 결정될 수 있다. 이는 상부를 공원, 하부(지하)를 타 시설로 도시계획시설의 중복결정이 가능하다는 것을 의미한다.
- 도시공원은 생태환경이 우수하고 과반이 녹지지역인 것을 감안하면 토양의 상태가 매우 중요한 사항이다. 도시공원 상부의 생태환경을 고려한 지하개발 기준이 필요하다.

○ 시행자 및 협약체결

- 시행방법은 민간공원추진자와 해당 지자체장의 공동시행이 가능하나 토지매입비는 민간공원추진자가 부담하는 것으로 명시되어 있어, 이는 실제 토지소유주 혹은 토지매입 능력이 있는 시행자를 의미한다.
- 실제 시행에 관한 내용은 민간공원추진자와 지자체장 간의 협약체결로 이루어지며 이때 기부채납시기 및 시행방법, 비공원시설의 세부 종류 및 규모, 시설 부지 등의 위치에 관하여 협의할 수 있다. 이에 관한 자세한 내용은 개발행위 특례지침(국토해양부)을 정리한 <표 2-1>의 내용과 같다.

5) 구분지상권 : 타인의 토지에 건물이나 기타 공작물을 소유하기 위해 그 토지를 사용할 수 있는 권리임. 토지이용의 효율성을 극대화할 목적으로 지하 또는 공간에 상하의 범위를 정하여 설정된 지상권을 말함.

〈표 2-1〉 도시공원부지에서 개발행위 특례 적용의 일반 기준

구분	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 (제21조의 2항 도시공원 부지에서의 개발행위 등에 관한 특례)	도시공원부지에서의 개발행위 특례에 관한 지침(국토해양부)
개발행위 특례 기준 적용대상	· 도시공원 면적 10만㎡ 이상으로 함.	- 좌동 · 10만㎡ 이상 도시공원은 분할하여 조성가능 단, 잔여면적 10만㎡ 미만인 때에는 불가능
비공원시설의 설치면적	· 주거, 상업지역 내 공원면적의 20% 이하 · 녹지지역 내 공원면적의 30% 미만 (기부채납 비율은 비공원설치면적의 반대입)	- 좌동
비공원시설의 시설기준 (용도지역 적용)	· 해당 용도지역 · 인접 용도지역(도시계획위원회 심의로 결정)에서 허용 된 건축물, 공작물로서 도시계획위원회 심의로 결정	- 좌동 · 인접 용도지역이 1개 이상일 경우 해당 지방 도시계획위원회의 심의를 통해 결정함.
도시공원 부지의 지하의 활용	· 구분지상권이 설정되면 도시공원 부지의 지하에 공원시 설이 아닌 시설 설치 가능(도시계획의 중복결정 가능)	-
시행자	· 민간공원추진자는 도시계획시설사업 시행자의 지정 과 같은 법률 조항에 따라 실시계획인가를 받아 시행 · 협약에 따라 특별시장(이하-시장) 또는 군수와 공동시 행이 가능함. 토지매입비는 민간공원추진자가 부담	- 좌동
협약 체결	· 민간공원추진자와 시장, 군수와 협약체결 가능 1. 기부채납의 시기 2. 공동시행하는 경우의 시행방법 3. 비공원시설의 세부 종류 및 규모 4. 비공원시설 설치의 부지 위치	-

* 특별시장, 시장 또는 군수가 시행 직접 시행하거나, 시설사업이 관할구역에 걸쳐 행해지는 경우 협의하여 시행
자를 지정하고 이에 따른 계획의 인가를 받아 설치함.

* 도시계획시설사업의 시행자 신청서 및 실시계획에 따른 신청서를 공원관리청에 제출해야 함(시행규칙 제18조).

(2) 행위특례 시행절차 및 절차별 주요내용

○ 행위특례 절차

- －행위특례는 우선 ‘사전협의’를 거쳐 ‘특례사업을 제안’하고 제안서에 대
한 ‘타당성검토’ 및 ‘협상’을 하는 절차로 되어 있다. 이때 필요 시 ‘도시
공원위원회 및 지방도시계획위원회의 자문’을 받을 수 있다
- －협상내용에 대해 도시공원위원회 심의를 거친 후 협약을 체결하고 시행

자 지정 후 공원조성계획 및 실시계획을 작성한다.

- 이후 실시계획인가·고시를 하고 사업을 시행하며 준공검사 완료 공고 후에 기부채납의 절차를 거친다.

○ 사전협의

- 법 제21조의2에 따라 민간공원을 조성하고자 하는 자(이하 “민간공원추진예정자”라 한다)는 시장·군수와 특례사업의 원활한 추진을 위하여 사전 협의를 할 수 있다.
- 사전협의 내용은 특례사업의 필요성, 사업계획, 기타 특례사업을 위하여 필요한 사항으로 하며 민간공원추진예정자는 시장·군수와 사전협의한 사항에 대하여 양해각서(MOU)를 체결할 수 있다.
- 하지만 사전협의 시 민간공원제도 적용이 가능한 대상지임을 확인하는 절차가 필요하며, 기부채납을 통해 공원이 조성되는 대상지와 비공원시설 설치가능 부지의 조건이 사전협의를 통해 먼저 가능성을 확인하는 절차 및 내용이 포함되어야 한다.
- 또한 비공원시설 입지에 대한 인근 주민의 동의 및 의견 수렴에 대한 계획 등이 이루어져야 하는 등 사전협의 시 필요한 사항에 대한 최소한의 가이드라인이 요구된다.

○ 특례사업제안 및 협상

- 특례사업의 제안은 <표 2-2>의 제안서 제출항목에 따른 내용 및 서류를 제출하는 것이며 이의 내용을 토대로 협상을 할 수 있다. 협상내용은 공원시설 및 비공원시설의 규모, 설치 등 행위특례 적용에 관한 내용이다.
- 이는 앞서 사전협의를 통해 우선적으로 이루어져야 할 사항이며, 양해각서 체결을 통해 사업시행이 불가능한 정도의 부득이한 경우를 제외하고는 기존의 협의내용에 준하는 사업시행을 하도록 해야 한다.

○ 도시공원위원회 및 지방도시계획위원회 심의

- 도시공원위원회는 공원시설 및 공원조성에 관하여 심의하고 지방도시계획위원회는 비공원시설의 종류 및 규모, 비공원시설 설치 부지의 용도지역 적용 등에 관한 사항을 심의한다.
- 하지만 공원부지 내 비공원시설의 용도지역 적용 및 허용 시설의 종류 및 규모에 관한 사항은 가이드라인이 없어 실제 적용 시 심의를 통과하기가 어려울 것으로 생각된다.
- 이 또한 사전협의 및 협상을 통해 적절한 범위 내에서 적용받을 수 있도록 조율해야 하며 용도지역 적용 등의 심의 사항은 인접 용도지역 적용 및 상향 용도적용 등에 관해 공익사업 및 공공의 이익에 허용되는 경우에 한해 적용받을 수 있도록 하는 기준이 제시되어야 한다.

○ 협약 및 시행자 지정

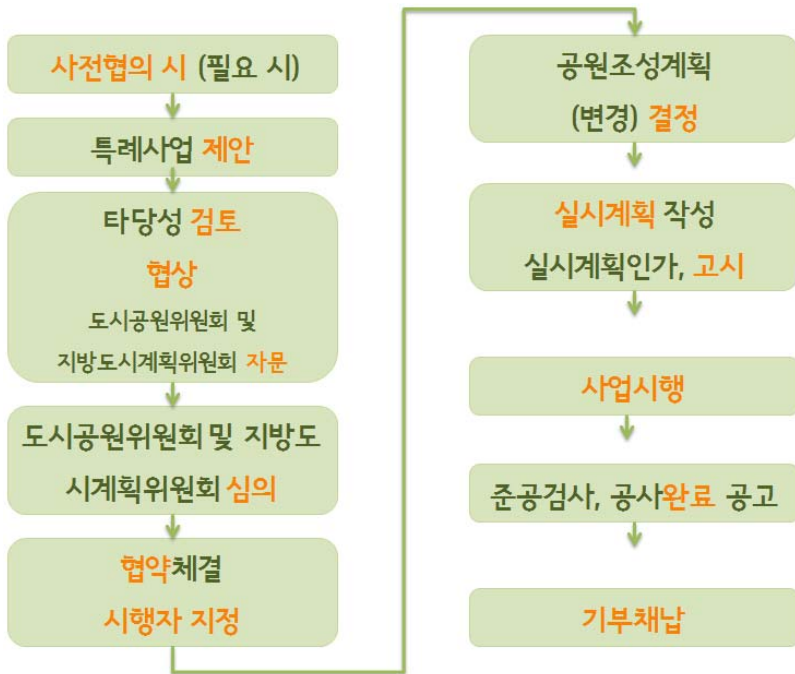
- 협상과 심의를 거쳐 시장·군수와 민간공원추진예정자는 협약을 체결해야 하는데 협약체결 때에 시행자를 동시에 지정해야 한다. 협약사항은 사업의 개요 및 사업의 종류, 규모 등과 총비용, 기부채납, 사업의 관리에 관한 사항 등의 내용을 포함하고 있다.
- 협약에 관한 사항 및 시행자 지정에 관한 사항은 모두 사전협의를 통해 우선적으로 논의되어야 하며 이는 협상단계, 협약단계를 거쳐 절차적으로 실현화시키는 과정이다.
- 이에 따라 사전협의를 통해 논의되어야 할 사항인 비공원시설 대상지의 개발방식 및 시행방법 등에 관한 내용은 협약 시에 체결해야 할 사항이다.

○ 공원조성계획 입안, 결정 및 실시계획 작성

- 시장·군수는 민간공원추진예정자와 협상이 완료된 후에는 공원조성계획을 입안해야 한다. 이는 기부채납 부지의 공원조성에 관한 내용으로 사

전협의를 거쳐 제안서를 제출하고 협상과 심의를 거쳐 협약에 이르는 과정을 통해 계획된 내용으로 입안한다.

—민간공원추진자는 도시계획시설사업에 관한 실시계획을 작성함으로써 도시공원부지에서의 행위특례 시행절차가 완료된다.



〈그림 2-4〉 도시공원부지에서 행위특례 시행절차

〈표 2-2〉 도시공원부지에서 행위 특례 시행 절차별 주요내용

구분	주요 내용
사전협의	3-2-1. 법 제21조의2에 따라 민간공원을 조성하고자 하는 자(이하 "민간공원추진예정자"라 한다)는 시장·군수와 특례사업의 원활한 추진을 위하여 사전협의할 수 있다. 3-2-2. 사전협의의 내용은 특례사업의 필요성, 사업계획, 기타 특례사업을 위하여 필요한 사항으로 한다. 3-3-3. 민간공원추진예정자는 시장·군수와 사전협의한 사항에 대하여 양해각서(MOU)를 체결할 수 있다.
제안서 제출	3-3-1. 민간공원추진예정자는 시장·군수와 체결한 양해각서에 따라 행위특례에 따른 공원조성사업 제안을 시장·군수에게 제출할 수 있다. 3-3-2. 제안서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. (1) 사업의 종류 및 명칭 / (2) 사업시행자의 성명 및 주소 (3) 토지 또는 건물의 소재지, 지목, 면적, 소유권과 소유권외의 권리 등 (4) 사업의 착수예정일 및 준공예정일 / (5) 자금조달계획(투자계획 및 재원조달방안 포함) (6) 공원조성의 개발목표 및 개발방향 (7) 자연·인문·관광환경에 대한 조사 및 분석 자료 (8) 공원조성에 따른 토지의 이용, 동선, 공원시설의 배치, 기반시설, 조경 및 식재 등에 대한 부문별 계획 / (9) 공원조성에 따른 영향 및 효과 (10) 해당법률에 의해 감정된 토지 등의 평가서(공원시설과 비공원시설을 구분평가) (11) 전문기관에서 타당성조사 등을 감안하여 작성한 공원시설과 비공원시설의 규모, 배치, 형태, 공사기간, 개략 공사비, 기본설계도서 등 비용평가에 필요한 자료 (12) 전문기관에서 작성한 비공원시설의 분양(매각) 등 수익평가에 필요한 자료 (13) 기타 특례사업 추진을 위하여 필요한 사항
협상	3-4-1. 시장·군수는 민간공원추진예정자의 특례사업 제안에 대하여 공원시설 및 비공원시설의 규모·설치 등 행위특례 적용에 대하여 협상할 수 있다. 3-4-2. 협상기간은 60일로 하며 협상이 종료된 때에는 지체 없이 제안의 수용여부를 민간공원추진예정자에게 통보하여야 한다. 3-4-3. 시장·군수는 제안의 적정성 검토를 위하여 전문기관에 검증을 의뢰할 수 있다. 3-4-4. 시장·군수는 제안에 대하여 필요한 경우에는 지방의회, 도시공원위원회 및 지방도시계획위원회에 자문할 수 있다.
도시공원위원회 및 지방도시계획위원회 심의	3-5-1. 도시공원위원회는 공원시설 등 공원조성에 관한 사항에 대하여 심의한다. 3-5-2. 지방도시계획위원회는 비공원시설의 종류 및 규모, 비공원시설을 설치할 공원부지의 용도지역, 기타 시장·군수가 심의를 요청한 사항에 대하여 심의한다.
협약 및 사업시행자 지정	3-6-1. 시장·군수는 민간공원추진예정자와 법 제21조의2제8항에 의한 협약(이하 "협약"이라 한다)을 체결하여야 한다. 3-6-2. 특례사업의 효율적인 추진을 위하여 협약을 체결할 때에는 법 제21조제1항에 따른 시행자 지정을 동시에 하여야 한다. 3-6-3. 협약사항은 다음 각 호와 같다. (1) 사업의 개요 (2) 사업의 종류 및 규모 (3) 총비용과 총수익 (4) 협약당사자의 권리·의무 (5) 기부채납에 관한 사항 (6) 사업의 관리에 관한 사항 (7) 시장·군수의 지원에 관한 사항 (8) 협약당사자의 귀책사유 및 처리에 관한 사항 (9) 협약의 종료에 관한 사항 (10) 권리의 처분에 관한 사항 (11) 분쟁의 해결에 관한 사항 (12) 협약의 변경, 협약의 효력 (13) 기타 행위특례 시행을 위하여 필요한 사항
공원조성계획 입안, 결정	3-7-1. 시장·군수는 민간공원추진예정자와 협상이 완료된 때에는 지체 없이 대해 법 제16조의2에 따라 공원조성계획을 입안하여야 한다.
실시계획 작성 등	3-8-1. 민간공원추진자는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제88조제1항에 따라 도시계획시설 사업에 관한 실시계획(이하 "실시계획"이라 한다)을 작성하여야 한다.

자료 : 국토해양부, 고시 제 2011. 도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침

(3) 특례사업의 관리 및 운영

- 민간공원추진자의 사업 포기를 방지하기 위해 제3자를 통해 연대보증을 하게 하거나 일정액의 계약 보증금 등 납부방법을 통해 사업이행 보증을 받도록 되어 있다.
- 이는 사업시행자의 자격조건을 추가하여 사업표류를 미연에 방지하고 일정액의 계약 보증금을 납부함으로써, 민간공원추진자가 사업 등을 포기하거나 중단할 때에 대리인을 통해 공사를 진행하기 위한 것이다.

〈표 2-3〉 도시공원부지에서 특례사업의 관리 및 운영

구분	주요 내용
사업이행의 보증과 지체상금	4-1-1. 시장·군수는 특례사업의 적기시공을 도모하고 민간공원추진자가 시공 중에 사업을 포기하는 사례를 방지하기 위해 민간공원추진자가 아닌 제3자에게 연대보증을 하게 하거나 민간공원추진자로부터 일정액의 계약보증금 납부 또는 공사이행보증서 제출 등의 방법으로 사업이행 보증을 받아야 한다. 4-1-2. 시장·군수는 사업을 수년에 걸쳐 단계별로 구분하여 시행하는 대규모 사업 등의 경우에는 각 단계에 따라 사업이행보증을 분리하여 받을 수 있다. 4-1-3. 시장·군수는 민간공원추진자의 귀책사유로 인하여 준공예정일까지 준공하지 못하는 경우에는 「지방계약법 시행령」 제90조가 정하는 바에 따라 지연배상금을 납부토록 하는 등 필요한 조치를 취하여야 한다.
사업시행자의 지정취소	4-2-1. 시장·군수는 협약에서 정한 사유가 발생한 때에는 민간공원추진자에 대하여 사업시행자 지정의 취소 및 협약의 해지 등 필요한 조치를 취할 수 있다. 4-2-2. 법 제21조제1항에 따라 시행자를 지정받은 민간공원추진자는 지정받은 날부터 1년 이내에 실시계획의 승인을 신청(협약서에 실시계획의 승인 신청기간에 대하여 별도로 규정한 경우에는 그에 따른다)하여야 하며, 이 기간 내에 실시계획의 승인을 신청하지 아니한 때에는 시장·군수는 시행자 지정을 취소할 수 있다. 다만, 시장·군수가 불가피하다고 인정하는 경우에는 6개월의 범위 안에서 1회에 한하여 그 기간을 연장할 수 있다.
협약의 변경	4-3-1. 협약당사자인 시장·군수와 민간공원추진자는 협약 체결 후 제반 사정의 변경으로 인하여 협약을 변경할 필요가 있는 경우 상대방에게 협약의 변경을 제안할 수 있고, 이 경우 협약당사자는 협약의 변경여부에 관하여 성실하게 협의하여야 한다. 4-3-2. 협약은 다음 각 호에 해당하는 경우 해당 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 협약을 변경할 수 있다. (1) 총사업비의 증감 / (2) 사업기간의 변경 / (3) 비공원시설의 종류 및 규모의 변경 (4) 기타 시장·군수가 협약의 변경이 필요하다고 인정하는 경우
기부채납	4-4-1. 민간공원추진자는 국유재산법, 공유재산 및 물품관리법 등 관련법규에 따라 특례사업으로 조성된 공원시설을 시장·군수에 기부채납하여야 한다. 4-4-2. 기부채납 시기 등은 협약에서 정한 바에 따른다. 이 경우 분양 건축물은 분양 전에 그 외의 경우에는 사용승인 전에 기부채납을 하여야 한다.
도시관리계획 변경	4-5-1. 시장·군수는 비공원시설의 부지에 대하여 협약에서 정한 바에 따라 해당 도시공원에서 해제하는 등 도시관리계획을 변경할 수 있다. 4-5-2. 도시관리계획의 변경은 특례사업이 준공되어 기부채납이 종료된 후에 민간공원추진자의 신청에 의하거나 시장·군수가 직권에 의하여 할 수 있다.

제2절 서울시 미집행공원 지정현황 및 관리실태

1. 서울시 미집행공원 지정현황

1) 서울시 미집행공원 현황

- 서울시 전체 도시계획시설 중 미집행 도시계획시설이 차지하는 비율⁶⁾을 도시계획시설의 면적으로 살펴본 미집행률(미집행 도시계획시설 면적/전체 도시계획시설 면적)은 평균 41%로 나타난다.
- 이중 미집행률이 높은 시설은 공원이다. 공원⁷⁾은 전체면적이 116.8km²이고 미집행시설의 면적이 95.3km²로, 미집행률이 81.6%에 달한다. 한편, 녹지는 전체면적이 3.8km², 미집행시설의 면적이 0.6km², 미집행률이 15.6%이다.
- 이렇듯 서울시의 도시계획시설 중 가장 높은 미집행률을 차지하는 공원은 전체 173개소⁸⁾ 중에서 도시자연공원이 20개소, 근린공원 및 그 외 공원이 153개소를 차지한다.

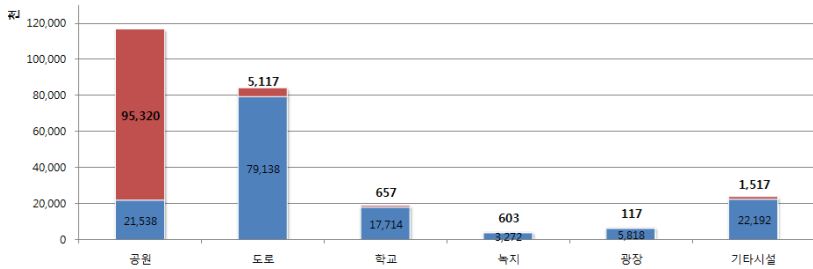
〈표 2-4〉 도시계획시설 전체면적 대비 미집행 면적

(단위: m²)

구분	공원	도로	학교	녹지	광장	기타시설	계
전체면적	116,857,921	84,255,154	18,370,460	3,874,673	5,934,345	23,709,487	253,002,040
미집행 시설면적	95,320,000	5,116,971	656,626	602,675	116,525	1,516,991	103,329,788
미집행률 (%)	81.6%	6.1%	3.6%	15.6%	2.0%	6.4%	41%

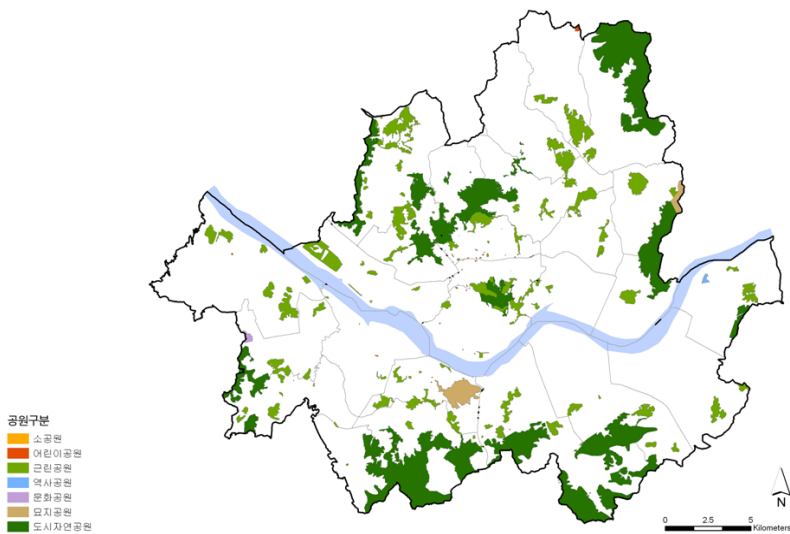
자료 : 서울시 내부자료

- 6) 미집행 도시계획시설이 포함된 도시계획시설 전체 면적을 UPIS(도시계획정보시스템)를 통해 확인하고 전체 도시계획시설의 면적 대비 미집행 도시계획시설 면적의 비율을 분석하였다. 도시계획시설의 면적이 가장 넓은 5개 시설(공원, 도로, 학교, 녹지, 광장)과 나머지 시설은 기타시설로 분류하여 6개의 유형으로 분석하였다.
- 7) 공원은 도시공원과 기존 도시자연공원을 포함하였다.
- 8) 미집행공원은 관리청(서울시, 자치구)별로 공원 통계가 중복하여 산정될 수 있다.



〈그림 2-5〉 서울시 도시계획시설별 집행 및 미집행 면적 현황

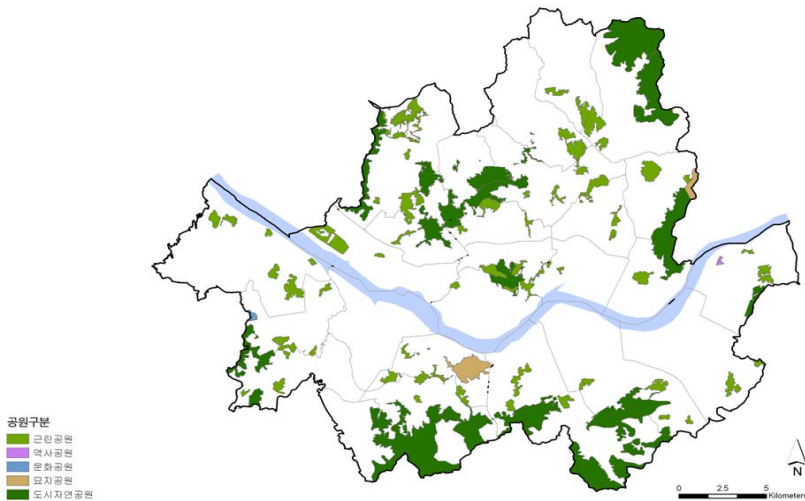
- 도시공원은 도시공간을 이루는 매우 중요한 도시계획시설이지만 그동안 도시공원을 확보하기 위한 예산 집행의 우선순위에서 후순위로 밀려있던 것이 사실이다. 이러한 도시공원의 미집행 문제에 대한 인식전환과 대안마련이 필요하며 이를 해결하기 위한 많은 노력이 요구된다.
- 민간공원제도는 미집행공원의 문제를 해결하기 위해 도입되었으나 제도 적용을 받는 공원은 10만㎡ 이상으로 한정되어 있어 적용을 받지 못하는 도시공원의 경우 별도의 제도 개선 및 해결방안이 필요하다.



〈그림 2-6〉 서울시 미집행도시공원 분포현황

2) 민간공원제도 적용 법적기준의 미집행 도시공원 (10만㎡ 이상)

- 도시공원의 미집행 문제를 해소하고자 도입된 민간공원제도는 대상이 되는 공원규모가 법적으로 규정되어 있으며 이 규모는 단일공원으로 10만㎡ 이상이다.
- 서울시에서 민간공원제도 적용이 가능한 10만㎡ 이상의 공원은 총 85개소이며 이중 10~20만㎡ 미만 공원이 24개소, 20만㎡ 이상이 61개소이다. 또한 100만㎡가 넘는 근린공원은 7개소, 도시자연공원은 16개소이다.



〈그림 2-7〉 서울시 10만㎡ 이상 미집행도시공원의 분포현황

〈표 2-5〉 서울시 민간공원제도 적용대상의 미집행공원 현황

행 레이블	10~20만㎡ 미만	20~30만㎡ 미만	30~40만㎡ 미만	40~50만㎡ 미만	50~60만㎡ 미만	100만㎡ 이상	총합계
근린공원	23	10	5	5	12	7	62
역사공원	1	-	-	-	-	-	1
문화공원	-	1	-	-	-	-	1
묘지공원	-	-	-	-	1	-	1
도시자연공원	-	-	-	-	4	16	20
총합계	24	11	5	5	17	23	85

자료 : 서울시 내부자료

2. 민간공원 적용대상 미집행공원의 관리실태 분석

1) 관리실태 파악을 위한 특성분석요소

- 미집행 도시공원 중 민간공원제도를 적용받는 공원은 10만㎡ 이상의 도시공원이다. 이들에 대한 현황 및 특성 분석을 통해 제도 적용 기준이 되는 미집행도시공원의 실태와 실제 민간공원제도 적용의 가능성을 파악하였다.
- 또한 도시공원 내 비공원시설의 설치로 인해 자연환경 및 주변에 미치는 부정적인 영향을 최소화하고 비공원시설의 입지 및 설치가능성을 파악하기 위해 대상공원의 특성을 검토하였다.
- 기존 미집행공원의 관리실태를 파악하기 위하여 ‘생태환경’, ‘방재안전’, 비공원시설의 입지가능성을 판단할 수 있는 ‘도시계획규제사항’, ‘토지의 활용가능성’ 등 4가지 측면에서 분석하였다.

(1) 생태환경 측면의 특성분석요소

- 민간공원제도의 대상이 되는 근린공원 및 도시자연공원은 대부분 환경과 생태성이 우수한 편이다. 이는 비공원시설의 입지 가능성과 관련되며 개발행위제한에서도 제약받는 요소로 실질적인 개발의 가능성 여부를 판단할 수 있다.
- 이에 따라 생태환경 및 지형에 관하여 비오톱 유형을 평가하고 개별평가 지표를 분석하였다.

(2) 방재안전 측면의 특성분석요소

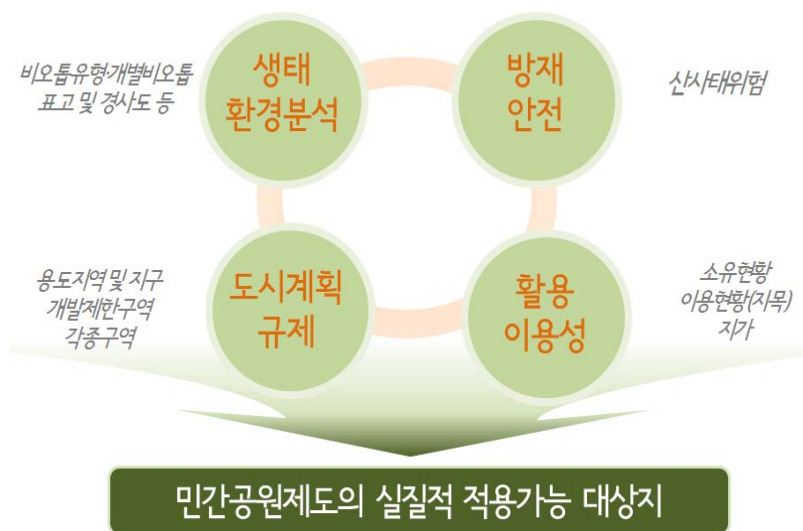
- 서울의 대규모 근린공원과 도시자연공원은 대부분 산지형으로 산사태 가능성이 있다. 경사도 및 표고분석을 통해 각 공원의 환경 및 지형을 분석하였으며 방재안전 측면에서의 산사태 위험요소를 검토하였다.

(3) 도시계획규제 측면의 특성분석요소

- 각 공원의 법적 규제 및 행위제한을 적용받는 주요 요소로는 도시계획규제 사항이 있다. 즉, 해당 용도지역 및 인접 용도지역의 허용용도를 적용받을 수 있어 기부채납 및 비공원시설의 설치면적 비율이 달라질 수 있으므로 이에 대한 특성을 살펴보았다.
- 기본적인 용도지역 지정 이외의 용도구역 및 지구지정 또한 주요한 검토요소이다. 특히 개발제한구역과 군사시설 및 군사기지 보호구역, 문화재 보호구역 등 다른 공원지역에 비해 상대적으로 강한 도시계획규제로 인한 행위제한을 받는 공원지역이므로 사전에 이와 같은 규제지역에 대한 검토가 필요하다.

(4) 활용 및 이용성 측면의 특성분석요소

- 활용 및 이용성 측면에서는 소유현황 및 지목과 지가 등의 토지특성에 대한 검토가 필요하다. 실제 민간공원제도가 적용되는 대상은 미집행공원 내 토지보상이 이루어지지 않은 민간소유의 토지를 기본으로 하고 있으므로 이에 대한 특성을 분석하였다.
- 또한 실제 사업이 시행되기 위한 또 하나의 중요한 요소는 지가이다. 지가는 사업성과 관련하여 비공원시설 설치 부지 및 공원조성을 위한 기부채납 부지 확보에 필요한 전체 소요비용을 결정하는 요소이다. 더불어 지목은 향후 비공원시설의 설치와 관련하여 형질변경 여부를 결정하는 요소이다.
- 이상의 4가지 측면에서 도출한 총 12가지 특성분석요소로 미집행공원의 관리실태를 파악하고 이를 통해 민간공원제도의 적용가능성이 있는 지역을 추출하였다.



〈그림 2-8〉 미집행공원 실태파악을 위한 특성분석요소

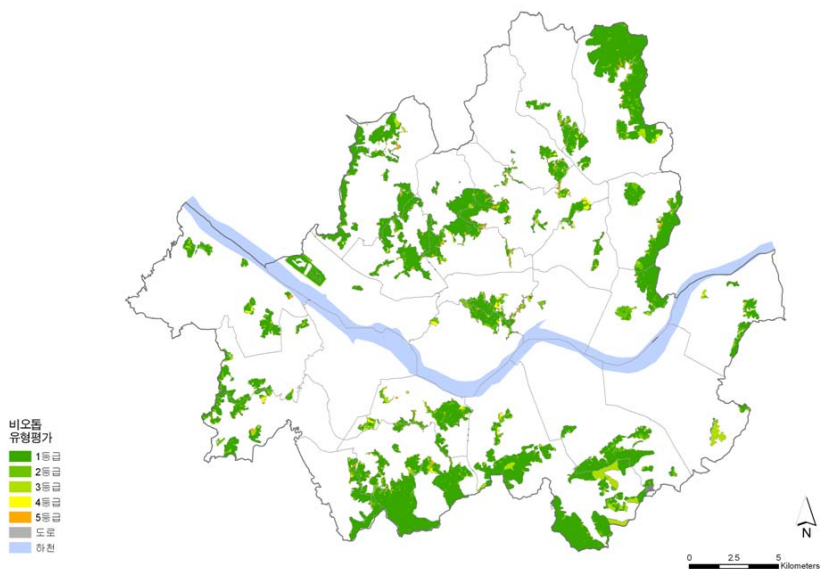
2) 요소별 주요 현황 및 특성분석

(1) 생태환경

○ 서울시 미집행공원의 비오톱 유형 평가⁹⁾

- 대상이 되는 10만 m^2 이상 공원에 대해서 비오톱 유형을 평가한 결과, 1등급 지역은 81.8%이며 2등급 지역은 8.2%로 우수한 환경성을 나타내는 1,2등급이 전체의 90%에 달한다.
- 근린공원은 1등급 지역이 70.3%로 도시자연공원의 87.0%에 비해 낮은 편이나 2등급 지역은 14.2%로 1~2등급이 전체의 84.5%로 상당히 많은 것을 알 수 있다. 환경성이 다소 떨어지는 4~5등급 지역은 근린공원이 5.9%, 도시자연공원은 1.9%로 매우 낮은 비율을 차지한다.

9) 비오톱 유형평가는 비오톱 유형가치 평가등급을 5등급으로 나누어 비오톱 유형에 따라 자연보호를 목적으로 할 경우 가치 등급을 나타내는 지표이다.



〈그림 2-9〉 서울시 미집행도시공원의 비오톱 유형평가 분포 현황

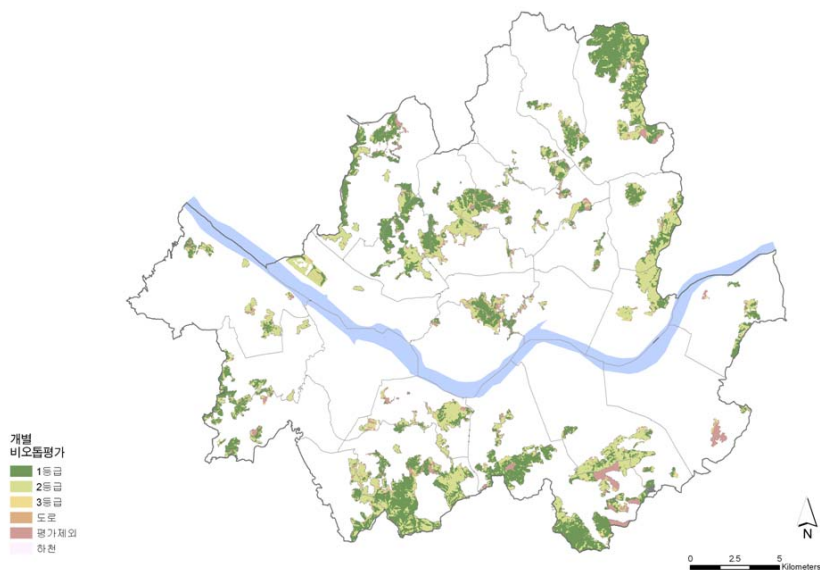
〈표 2-6〉 서울시 미집행도시공원 비오톱 유형평가 현황

구분	근린공원		도시자연공원		공원전체	
	면적 (천㎡)	구성비(%)	면적 (천㎡)	구성비 (%)	면적 (천㎡)	구성비 (%)
1등급	20,529	70.3	56,400	87.0	76,928	81.8
2등급	4,164	14.2	3,513	5.4	7,676	8.2
3등급	2,225	7.6	3,047	4.7	5,273	5.6
4등급	900	3.1	373	0.6	1,273	1.4
5등급	831	2.8	868	1.3	1,699	1.8
도로	512	1.8	607	0.9	1,118	1.2
하천	61	0.2	21	0.0	82	0.1
계	29,221	100.0	64,829	100.0	94,050	100.0

○ 서울시 미집행공원의 개별 비오톱 평가¹⁰⁾

- 대상지 공원에 대한 개별 비오톱 평가결과, 1등급 지역은 48.4%, 2등급 지역은 40.9%로 1~2등급 지역이 전체의 89.3%에 달해 비오톱 유형평가 결과와 비슷한 비율을 보여준다.
- 근린공원의 개별 비오톱 평가결과, 1등급 지역은 38.5%로 도시자연공원의 52.9%에 비해 낮은 편이며 비오톱 유형평가의 1등급 지역에 비해서도 다소 낮은 편이다. 하지만 근린공원의 1~2등급 지역은 82.9%로 상당한 비율을 차지하고 있으며 도시자연공원의 1~2등급 지역도 92.2%로 매우 높은 비율이다.
- 개별 비오톱 평가에서 환경성이 떨어지는 3등급 지역은 1.0%, 비오톱 유형평가에서 4~5등급 지역은 3.2%에 불과해 실제 환경이 우수한 지역을 모두 보존하면서 민간공원제도를 적용시키기에는 매우 어려울 것으로 판단된다.
- 이러한 비오톱 평가지표는 도시관리계획의 입안을 위한 기초조사 시의 무화된 환경성 검토내용에 포함되어 있으며 서울시 도시계획조례 상의 개발행위제한 규정에서 비오톱 유형 1등급 지역 및 개별 비오톱 1등급은 절대보존지역으로 명시되어 있다. 따라서 이러한 지역들은 비공원시설 입지가 불가능할 것으로 판단된다.

10) 개별 비오톱 평가도는 비오톱 유형을 크게 자연형, 근자연형, 비자연형, 기타 등 4개로 구분하여 이중 자연형과 근자연형 비오톱 유형은 그 보존가치를 3개의 등급으로 나누어 나타내는 지표이다.



〈그림 2-10〉 서울시 미집행도시공원의 개별 비오톱 평가 분포현황

〈표 2-7〉 서울시 미집행도시공원 개별 비오톱 평가현황

구분	근린공원		도시자연공원		공원 전체	
	면적 (천 m ²)	구성비 (%)	면적 (천 m ²)	구성비 (%)	면적 (천 m ²)	구성비 (%)
1등급	11,263	38.5	34,265	52.9	45,528	48.4
2등급	12,978	44.4	25,488	39.3	38,467	40.9
3등급	602	2.1	360	0.6	962	1.0
도로	512	1.8	607	0.9	1,118	1.2
평가제외	3,806	13.0	4,087	6.3	7,893	8.4
하천	61	0.2	21	0.0	82	0.1
계	29,222	100	64,828	100	94,050	100

(2) 방재안전(지형지세 및 산사태)

○ 서울시 미집행공원의 경사도 분포현황

－도시공원의 경사도는 15도 이상이 약 70%를 차지하며 산지형 공원이 주

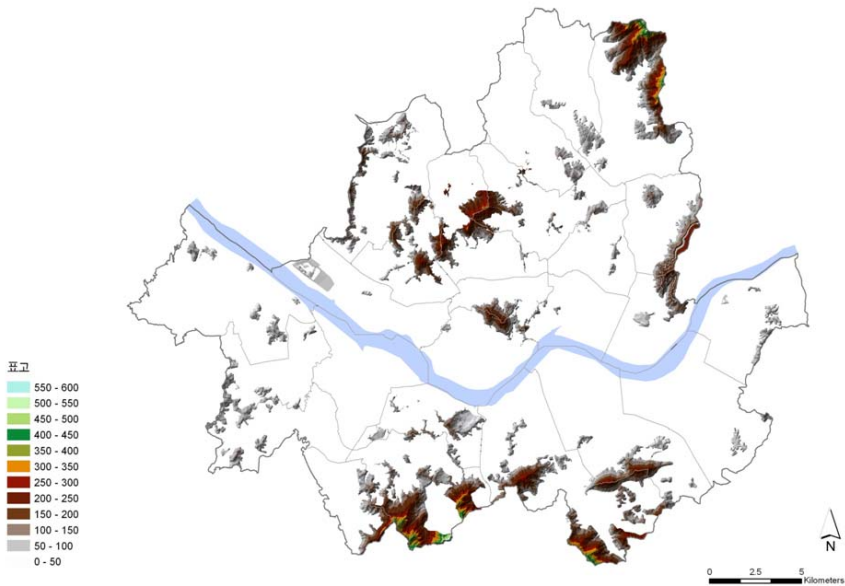
를 이루고 있다. 이러한 지역 등은 생태환경 및 도시계획규제사항, 소유 관계에 따라 민간공원 대상지로의 적용여부가 검토되어야 한다.



〈그림 2-11〉 서울시 미집행도시공원의 경사도 분포현황

○ 서울시 미집행공원의 표고 분포현황

—도시공원의 표고는 100m 이상이 56%, 50m 이하는 13.8%로 나타났다. 표고의 경우 법규 및 서울시 조례에 따른 개발행위제한 등의 기준은 제시되어 있지 않으나, 경사도와 함께 표고가 높은 지역은 거의 산지형으로 판단하여 자연과 환경보호 차원에서 보전하려는 시각이 필요하다.



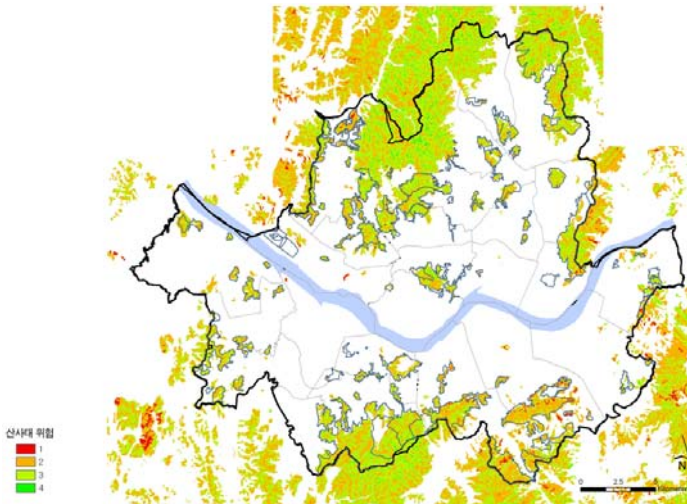
〈그림 2-12〉 서울시 미집행도시공원의 표고 분포현황

〈표 2-8〉 서울시 미집행도시공원 경사도 및 표고 현황

구분	경사도		구분	표고	
	면적 (천㎡)	구성비 (%)		면적 (천㎡)	구성비 (%)
5도 미만	10,671	11.2	50m 미만	11,810	13.8
5~10도	3,961	4.2	50~100m	26,053	30.4
10~15도	13,985	14.7	100~150m	20,534	24.0
15~21도	21,834	23.0	150~200m	11,459	13.4
21~25도	11,256	11.9	200~250m	7,264	8.5
25도 이상	33,202	35.0	250m 이상	8,450	9.9
계	94,910	100.0	계	85,570	100.0

○ 서울시 미집행공원의 산사태 위험¹¹⁾

- 산사태 위험도는 산지형 도시공원의 특성상 중요한 검토요소이며 특히 민간공원제도 시행 시 비공원시설의 입지 관련 필수적인 검토요소이다.
- 도시공원 내 산사태 위험도는 수위에 따라 최고 1등급에서 4등급으로 나뉘며 2등급 이상이 위험도가 있는 것으로 고려되어야 할 대상이다.
- 서울의 도시공원 중 관악산 도시자연공원 및 우면산 도시자연공원이 상대적으로 산사태 위험도가 높은 지역으로 나타났다.



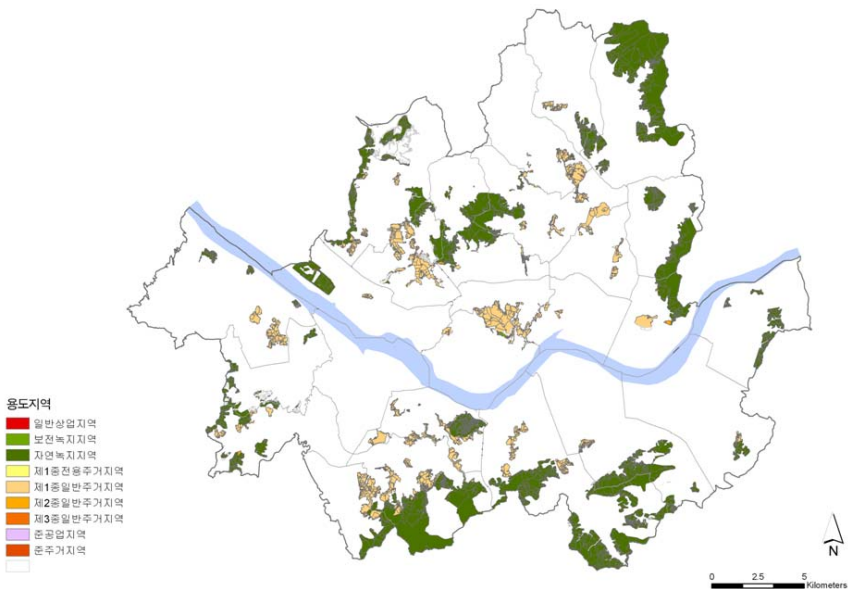
〈그림 2-13〉 서울시 미집행도시공원의 산사태 위험도 분포현황

- 11) 산사태 위험 : 산사태 위험판정기준은 경사의 길이, 모암구분(퇴적암, 화성암 변성암 등의 구분), 경사위치, 임상구분(침엽수, 활엽수림 등), 사면형, 토심, 경사도의 요인별 점수와 *조사자의 점수보정에 의해 위험요인별 점수의 합계로 나타난 것이다.
- 가. 180점 이상인 경우 : 산사태 발생 가능성이 대단히 높은 지역(1등급)
 - 나. 120점 이상 180미만인 경우 : 산사태 발생 가능성이 높은 지역(2등급)
 - 다. 61점 이상 120점 이하인 경우 : 산사태 발생 가능성이 낮은 지역(3등급)
 - 라. 60점 미만인 경우 : 산사태 발생 가능성이 없는 지역(4등급)
- * 조사자의 점수보정 : 조사자 및 마을 사람들의 위험지역 인지여부, 인위적 산림훼손지이거나 불완전한 방제시설지, 과수원 및 초지단지, 유실수조림 등 지피생물의 불완전 정도, 산지가 도심에 위치하여 산사태 발생 시 피해확산 위험 여부 등의 요소
- 출처 : 산림청 산사태위험지관리도: 산사태 발생 위험도가 높은 일부지역들을 파악해 두고 집중강우 시 산사태 예보의 결과에 따라 위험도가 높은 지역들은 우선적으로 관리하기 위해 작성됨. GIS 기법을 이용한 분석도면으로 법적고시도면이 아님(CD 제작기간 2004~2005).

(3) 도시계획규제

○ 서울시 미집행공원의 용도지역 지정현황

- 미집행도시공원의 용도지역 지정현황을 살펴보면, 자연녹지지역이 71.9%, 주거지역이 23.6%임을 알 수 있다.
- 근린공원의 경우 제1종일반주거지역은 47.5%로 상당부분이 비녹지지역으로 지정되어 있다. 도시자연공원은 녹지지역이 85.4%, 주거지역이 13.0%로 지정되어 있다.
- 이러한 용도지역 지정현황은 민간공원제도 적용 시 비공원시설의 설치 용지 비율과 공원조성을 위한 기부채납 비율을 결정하는데 영향을 미친다. 즉, 근린공원은 비녹지지역이 많아 민간공원사업을 추진할 경우에 상대적으로 기부채납비율이 높기 때문에 사업성을 떨어뜨릴 우려가 높다.



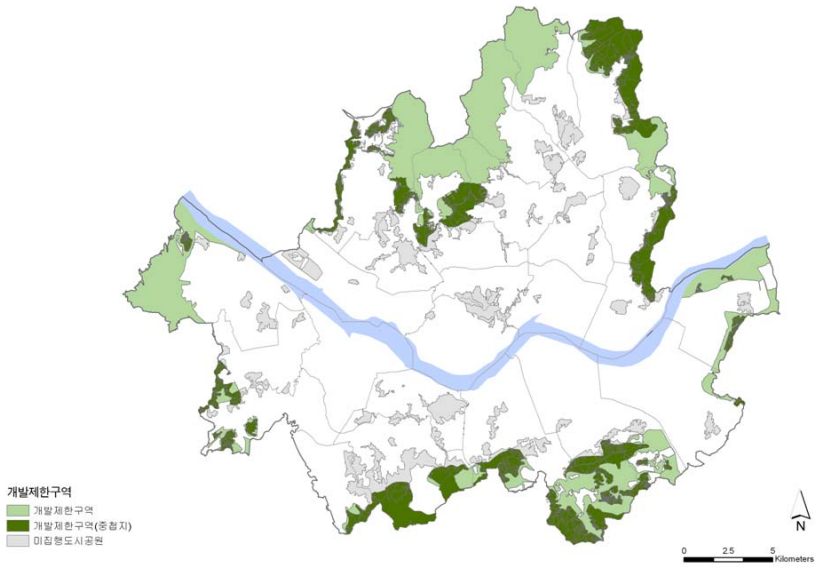
〈그림 2-14〉 서울시 미집행도시공원의 용도지역 분포현황

〈표 2-9〉 서울시 미집행도시공원 용도지역 지정현황

구분		근린공원		도시자연공원		공원전체	
		면적 (천㎡)	구성비 (%)	면적 (천㎡)	구성비 (%)	면적 (천㎡)	구성비 (%)
주거 지역	제1종전용 주거지역	8	0.1	21	0.2	29	23.6
	제1종일반 주거지역	13,733	98.6	8,288	97.3	22,021	
	제2종일반 주거지역	133	1.0	191	2.2	323	
	제3종일반 주거지역	56	0.4	21	0.3	77	
	준주거 지역		0.0		0.0		
	소계	13,929	100.0	8,522		22,451	
상업 지역	일반상업 지역		100.0		0.0		0.0
준공 업지 역	준공업 지역	45	100.0	2	100.0	47	0.0
녹지 지역	보전녹지 지역	68	0.6	2	0.0	70	71.9
	자연녹지 지역	12,163	99.4	56,159	100.0	68,323	
	소계	12,232	100.0	56,161	100.0	68,393	
자료없음		3,098	10.6	1,110	1.7	4,208	4.4
합계		29,304	100.0	65,794	100.0	95,099	100.0

○ 서울시 미집행공원의 개발제한구역 지정현황

- －도시공원 내 개발제한구역으로 지정된 면적은 전체면적의 54.8%에 해당하며, 근린공원 중에서는 13.1%로 일부만 지정되어 있으나 도시자연 공원은 73.5%가 개발제한구역으로 지정되어 있다.
- －미집행도시계획의 해제 이후에도 개발제한구역으로 지정된 지역은 행위 제한을 적용받게 된다. 따라서 이러한 지역에 민간공원제도의 비공원시설이 입지할 경우 시설 설치가 매우 제한적일 것으로 판단된다.



〈그림 2-15〉 서울시 미집행도시공원의 개발제한구역 분포현황

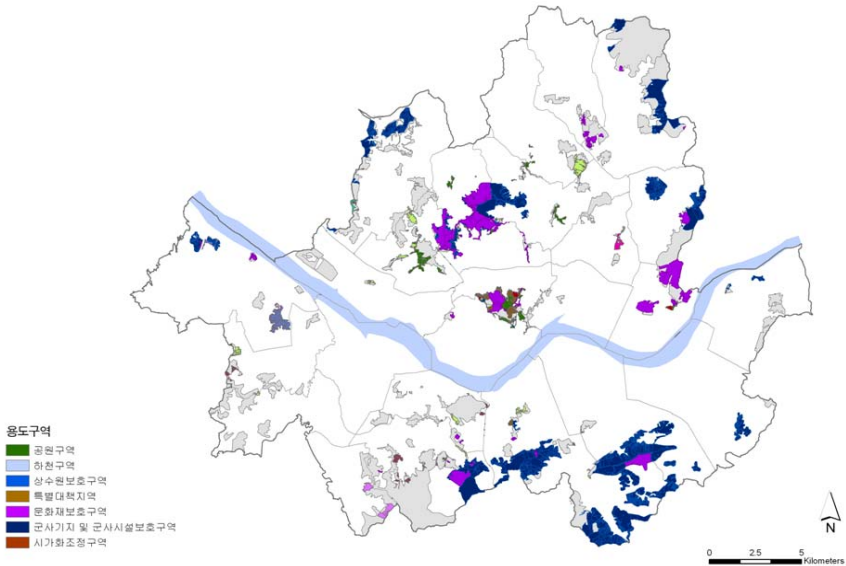
〈표 2-10〉 서울시 미집행도시공원 내 개발제한구역 지정현황

구분	근린공원		도시자연공원		공원전체	
	면적 (천 m ²)	구성비 (%)	면적 (천 m ²)	구성비 (%)	면적 (천 m ²)	구성비 (%)
개발제한구역	3,836	13.1	48,361	73.5	52,197	54.9
그 외 지역	25,468	86.9	17,433	26.5	42,902	45.1
계	29,304	100.0	65,794	100.0	95,099	100.0

○ 서울시 미집행공원의 용도구역 지정현황

- 미집행도시공원에 지정된 용도구역에는 개발제한구역 이외에도 여러 가지 구역이 있다.
- 특히 군사시설 및 군사기지 보호구역과 문화재 보호구역은 다른 보호구역에 비해 행위제한을 강하게 받는 지역이며 미집행도시공원 중 군사시설 보호구역은 27.8%, 문화재 보호구역은 9.7%가 지정되어 보호받고 있다.

—이들은 개발제한구역과 마찬가지로 민간공원제도의 비공원시설 설치 시에 해당 용도구역의 행위제한을 받게 되기 때문에 사전에 검토할 필요가 있다.



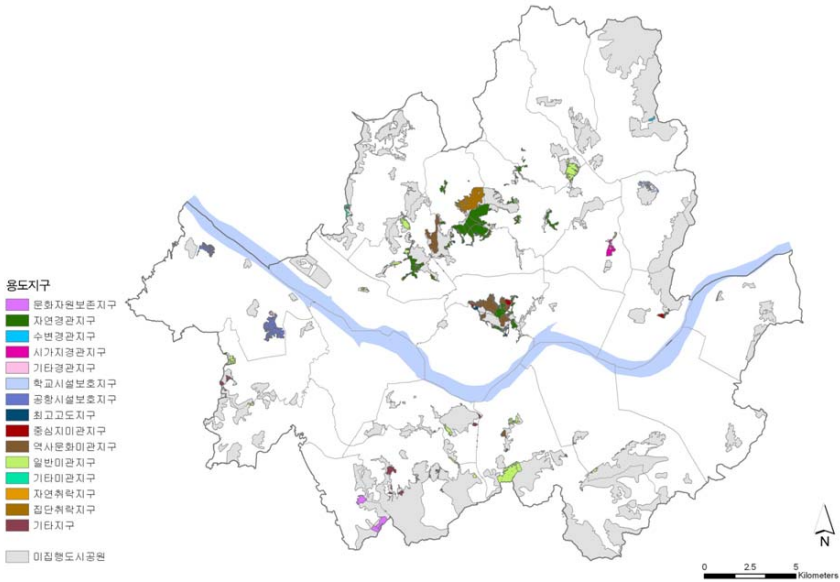
〈그림 2-16〉 서울시 미집행도시공원의 용도구역 분포현황

〈표 2-11〉 서울시 미집행도시공원 용도구역 지정현황

구분	근린공원		도시자연공원		공원전체	
	면적 (천㎡)	구성비 (%)	면적 (천㎡)	구성비 (%)	면적 (천㎡)	구성비 (%)
공원구역	2	0,0	322	0,5	325	0,3
군사시설보호구역	5,132	17,5	21,292	32,4	26,424	27,8
문화재보호구역	2,104	7,2	7,079	10,8	9,183	9,7
상수원보호구역	-	0,0	-	0,0	-	0,0
시가지조정구역	-	0,0	11	0,0	11	0,0
특별대책지역	-	0,0	-	0,0	-	0,0
하천구역	12	0,0	52	0,1	64	0,1
그외 용도구역	10,001	34,1	30,815	46,8	40,815	42,9
(비어 있음)	12,053	41,1	6,223	9,5	18,276	19,2
계	29,304	100,0	65,794	100,0	95,099	100,0

○ 서울시 미집행공원의 용도지구 지정현황

—미집행도시공원 내 지정된 용도지구는 대부분 북한산 및 북악산 등지에
설정된 문화자원보존지구와 미관지구 등이며 이들 지구는 문화재보호지
구 등과 중복 지정되어 있는 것으로 판단된다.



〈그림 2-17〉 서울시 미집행도시공원의 용도지구 분포현황

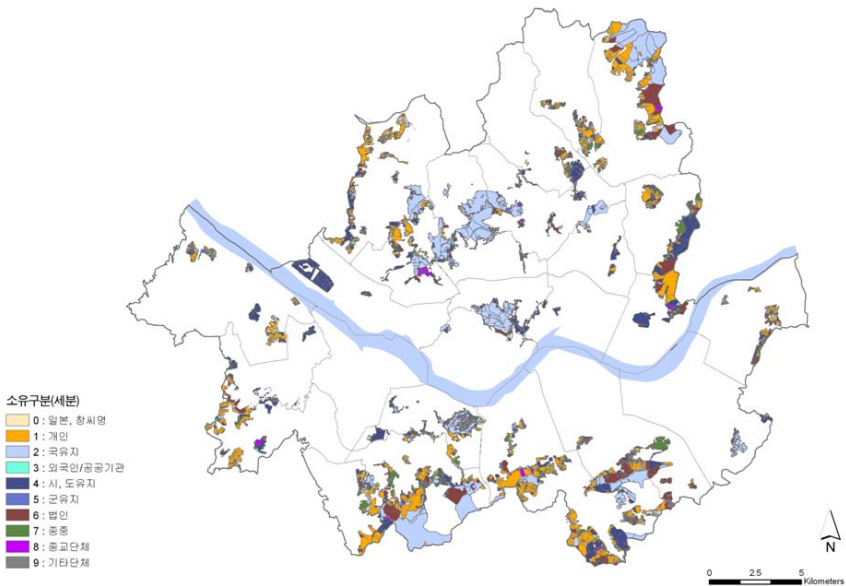
〈표 2-12〉 서울시 미집행도시공원 용도지구 지정현황

		근린공원			도시자연공원			공원전체	
		면적 (천㎡)	구성비 (%)		면적 (천㎡)	구성비 (%)		면적 (천㎡)	구성비 (%)
보존지구	문화자원보존지구	3	100.0	0.0	443	100.0	0.7	446	0.5
경관지구	자연경관지구	1,349	84.1	5.5	2,793	96.7	4.4	4,142	4.7
	수변경관지구	-	0.0		41	1.4		41	
	시가지경관지구	201	12.5		-	0.0		201	
	기타경관지구	54	3.4		53	1.8		107	
	소계	1,604	100.0		2,887	100.0		4,491	
보호지구	학교시설보호지구	258	18.2	4.8	112	100.0	0.2	370	1.6
	공항시설보호지구	1,163	81.8		-	0.0		1,163	
	소계	1,421	100.0		112	100.0		1,533	
최고고도지구	최고고도지구	82	100.0	0.3	86	100.0	0.1	168	0.2
미관지구	중심지미관지구	231	11.4	6.9	72	2.6	4.2	302	5.0
	역사문화미관지구	456	22.5		1,515	55.3		1,971	
	일반미관지구	1,336	66.0		1,071	39.0		2,406	
	기타미관지구	1	0.1		85	3.1		86	
	소계	2,024	100.0		2,742	100.0		4,766	
취락지구	자연취락지구	-	0.0	0.0	-	0.0	1.6	-	1.1
	집단취락지구	-	0.0		1,067	1.6		1,067	
	소계	-	0.0		1,068	1.6		1,068	
기타지구	기타지구		0.0	0.0	374	0.6	0.6	374	0.4
	(비어 있음)	24,171	82.5	82.5	58,083	88.3	88.3	82,253	86.5
합계		29,304		100.0	65,794		100.0	95,099	100.0

(4) 활용 및 이용성

○ 서울시 미집행공원의 소유 분포현황

- 미집행도시공원은 43.9%가 사유지, 53.2%가 국공유지로 나타난다.
- 근린공원의 경우 국공유지는 56.5%로 도시자연공원에 비해 다소 높은 편이며 사유지는 38.2%로 도시자연공원(46.5%)에 비해 낮은 편이다.
- 공원 내 일부 국공유지는 도시계획시설 집행으로 보상된 지역으로 판단되지만 약 41.8km²에 달하는 미집행공원의 43.9% 해당하는 지역은 민간공원제도의 적용을 위한 검토대상지이다.
- 민간공원제도의 적용에서 사유지의 면적이 얼마나 되는지도 중요하지만 사유지가 어떻게 분포하는지도 더 중요하다.



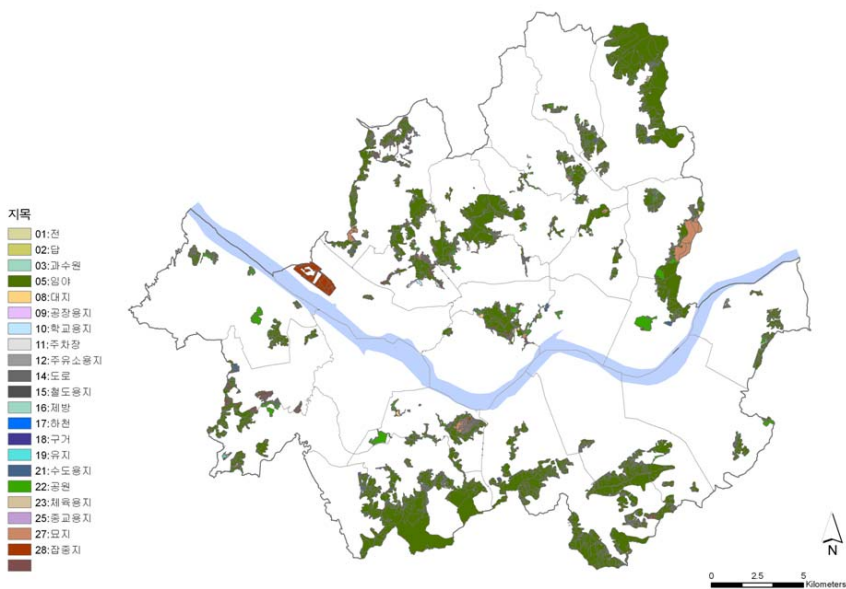
〈그림 2-18〉 서울시 미집행도시공원의 소유 분포현황

〈표 2-13〉 서울시 미집행도시공원 내 소유구분 현황

소유구분		근린공원			도시자연공원			공원 전체	
		면적 (천㎡)	구성비 (%)		면적 (천㎡)	구성비 (%)		면적 (천㎡)	구성비 (%)
국공 유지	국유지	6,366	38.4	56.5	24,872	73.0	51.8	31,238	53.2
	시유지	9,452	57.1		8,661	25.4		18,113	
	구유지	740	4.5		546	1.6		1,286	
	소계	16,558	100.0		34,079	100.0		50,637	
사유지	일본인, 창씨명	416	3.7	38.2	562	1.8	46.5	978	43.9
	개인	7,145	63.9		19,094	62.4		26,239	
	외국인, 외국공 공기관	82	0.7		140	0.5		222	
	법인	1,971	17.6		8,072	26.4		10,043	
	종중	1,259	11.3		1,714	5.6		2,972	
	종교단체	204	1.8		998	3.3		1,202	
	기타단체	109	1.0		26	0.1		134	
	소계	11,185	100.0		30,605	100.0		41,791	
	그외	1,561		5.3	1,110		1.7	2,671	2.9
합계		29,304		100.0	65,794		100.0	95,099	100.0

○ 서울시 미집행공원의 지목 분포현황

— 도시공원의 토지는 임야가 약 80%를 차지하고 있어 산지형 공원의 특징을 보이고 있다. 따라서 민간공원제도로 활용하여 비공원시설이 입지할 경우 토지특성 변화가 일어날 것으로 판단된다.



〈그림 2-19〉 서울시 미집행도시공원의 지목 분포현황

〈표 2-14〉 서울시 미집행도시공원 내 지목현황

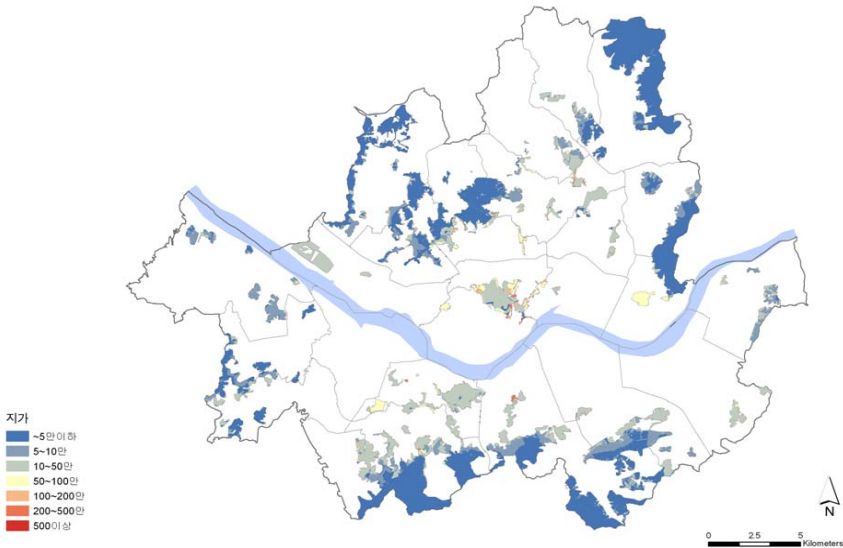
지목구분	근린공원		도시자연공원		공원 전체	
	면적 (천㎡)	구성비 (%)	면적 (천㎡)	구성비 (%)	면적 (천㎡)	구성비 (%)
공원	1,270	4.3	946	1.4	2,216	2.3
대지	567	1.9	525	0.8	1,092	1.1
도로	321	1.1	544	0.8	864	0.9
임야	15,837	54.0	59,068	89.8	74,905	78.8
잡종지	143	0.5	273	0.4	416	0.4
전, 답	294	1.0	992	1.5	1,286	1.4
종교, 사적, 묘지	693	2.4	1,511	2.3	2,204	2.3
기타	781	2.7	1,936	2.9	2,717	2.9
(비어 있음)	9,397	32.1		0.0	9,397	9.9
계	29,304	100.0	65,794	100.0	95,099	100.0

○ 서울시 미집행공원 내 공시지가 분포현황

- 도시공원의 토지 가치를 평가하는 공시지가는 m^2 당 5만원 이하가 70.8%로 가장 많다. 도시자연공원의 공시지가는 5만원 미만이 84.0%로 나타났다. 근린공원의 공시지가는 10~30만원 및 50~80만원의 비율이 각각 38.5%, 11.5%로 도시자연공원보다 높으며 이는 시가지에 인접하거나 용도지역상 근린공원이 주거지역인 경우가 많아 나타난 결과로 풀이된다.
- 지가는 사업성에 직접 영향을 주기 때문에 비공원시설의 입지뿐만 아니라 70~80%에 해당하는 기부채납면적에 매우 중요한 요소이다. 즉, 공시지가가 높은 지역은 기부채납 확보면적에 소요되는 토지비용에 따라 사업시행 가능여부가 결정적인 요소로 작용할 것으로 판단된다.
- 자연녹지지역은 기부채납 면적이 70%로 공시지가가 상대적으로 저렴하여 토지비용이 낮은 반면, 비녹지지역은 기부채납 면적이 자연녹지지역보다 많은 80% 이상으로 이에 따른 토지비용이 증가할 것으로 예상된다.

〈표 2-15〉 서울시 미집행도시공원 내 공시지가 현황

지가구분	근린공원		도시자연공원		공원 전체	
	면적(천 m^2)	구성비(%)	면적(천 m^2)	구성비(%)	면적(천 m^2)	구성비(%)
5~10만원	11,998	40.9	55,290	84.0	67,288	70.8
10~30만원	11,318	38.6	8,651	13.1	19,969	21.0
30~50만원	1,617	5.5	788	1.2	2,405	2.5
50~80만원	3,384	11.5	449	0.7	3,833	4.0
80~100만원	284	1.0	212	0.3	496	0.5
100~200만원	520	1.8	285	0.4	805	0.8
200~300만원	102	0.3	104	0.2	206	0.2
300~500만원	81	0.3	14	0.0	95	0.1
500~800만원	1	0.0	-	0.0	1	0.0
800만원 이상	1	0.0	-	0.0	1	0.0
계	29,304	100.0	65,794	100.0	95,099	100.0



〈그림 2-20〉 서울시 미집행도시공원의 공시지가 분포현황

3. 미집행공원의 관리실태 요약

- 서울시의 미집행도시공원 136개소 중 10m² 이상으로 민간공원제도 적용이 법적으로 가능한 공원은 총 85개소에 해당한다.
- 이들 지역에 대하여 환경 및 지형 현황, 용도지역 및 도시계획적 규제사항, 소유 및 토지특성에 관한 사항을 조사한 결과 다음과 같은 특성을 나타내었다.

(1) 생태환경 측면

- 미집행도시공원의 생태환경은 바이오툼 유형평가와 개별 바이오툼 평가로 검토하였으며 각 평가에서 생태환경이 우수한 지역으로 보존이 우선시 되는 지역인 1등급~2등급 지역은 전체의 90% 내외를 상회하는 것으로 나타났다.

- 이는 생태환경이 우수한 지역을 보존하면서 민간공원제도가 적용될 수 있는 지역이 매우 제한적인 것을 보여준다.
- 유형평가에서 환경성이 다소 떨어지는 3등급 미만, 개별 비오톱 평가등급에서 4~5등급뿐만 아니라 각 유형의 절대적인 보존가치를 지닌 1등급을 제외한 2등급까지도 선택적이며 제한적으로 민간공원 적용 검토대상지로 포함하여 살펴볼 필요가 있다.

(2) 방재안전 측면

- 미집행도시공원 중 도시자연공원은 대부분 서울의 외곽에 입지한 산지형 공원이다. 또한 근린공원의 경우에도 10만m² 이상의 대규모 공원은 시가지 내의 산지형 또는 구릉지성 공원이다.
- 이에 따라 경사가 대부분 15도 및 21도 이상으로 가파르며, 표고 역시 100m 이상 지역이 상당부분을 차지하고 있다.
- 산사태 위험도 또한 2등급 이상의 위험지역이 상당부분을 차지하고 있는 것으로 나타나 민간공원제도 적용 시 대상지에 매우 제약적인 요소로 작용할 것으로 보인다.

(3) 도시계획규제 측면

- 미집행 도시공원은 전체의 71.9%가 자연녹지지역으로 지정되어 있어 대부분을 차지하고 있으며 제1종일반주거지역도 23.6%로 상당부분 지정되어 있는 것으로 나타났다.
- 또한 민간공원제도 적용으로 도시계획시설에서 해제되더라도 개발제한 구역이나 문화재 보호구역, 군사기지 및 군사시설 보호구역으로 지정되어 행위제한을 적용받기 때문에 비공원시설 입지가 제한적인 공원이 상당수 존재하는 것으로 조사되었다.
- 개발제한구역은 54.9%로 절반 이상이 행위제한을 적용받고 있으며 이외에

도 군사시설보호구역은 27.8%, 문화재보호구역은 9.7%가 행위제한을 적용받고 있다. 또한 행위제한을 중복 적용받는 공원이 일부 있으며 이들 공원은 민간공원제도 적용 시 법적 규제사항으로 제약을 받는 대상지이다.

(4) 활용 및 이용성 측면

- 공원 내의 토지는 대부분 임야로 나타났으며 이는 민간공원제도 적용으로 비공원시설 입지 시 형질변경 등이 이루어져야 하는 대상지들이다.
- 민간공원제도 적용의 주요소인 소유현황은 민간소유가 43.9%를 차지하는 것으로 나타났으며 이들을 중심으로 민간공원제도 적용가능성이 있는 대상지에 대한 면밀한 검토가 필요하다.
- 또한 제도실효성이 실질적으로 판단되는 사업성에서 도시자연공원은 녹지지역이 많은 비중을 차지하고 개발제한구역 등 규제지역으로 지정되어 있어 지가가 5~10만원 내외로 비교적 저렴한 편이지만, 근린공원은 제1종일반주거지역으로 지정되어 있고 도시 내에 입지하고 있어 지가가 약 20~50만원으로 높은 편이다.
- 따라서 민간공원제도의 적용에 앞서 이들 분석요소별로 검토대상지에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 한다.

제3절 민간공원제도 시행에 따른 영향 및 개선과제

1. 제도 시행에 따른 영향

1) 공원녹지 공간의 잠식 문제

- 미집행공원은 장기미집행 도시계획시설이 실효되는 시점인 2020년 이후 해제될 경우 공원의 규모축소와 더불어 미집행공원부지 내 사유지에

서의 난개발이 우려된다. 민간공원제도는 이러한 미집행공원 문제를 해소하기 위해서 현재 미집행공원 내 사유지 중 일부에 대해 개발행위를 허가하고 나머지 공원부지를 공원으로 조성하여 기부채납 받아 관리하자는 취지에서 도입되었다.

- 하지만 장기미집행 공원은 용도지역상 자연녹지지역이나 제1종일반주거지역이 대부분을 차지하고 있다. 이러한 용도지역에 20~30%의 비공원시설을 설치할 수 있다는 것은 사실상 개발행위를 의미한다. 비공원시설은 실제 건축물 등 사업이 시행되는 대상지라 볼 수 있어 기존 도시공원 면적의 감소를 가져올 수 있다.

2) 주민갈등 및 민원발생 문제

- 미집행 도시계획시설인 공원부지의 토지소유자나 이를 사업화하려는 입장에서 본 특례규정 또한 기존 공원에 비공원시설이 입지하게 됨에 따라 주변지역에 끼칠 영향이 크기 때문에 인근주민의 민원발생 우려가 크다.
- 특히 기존 공원부지 내 사유지의 존재와 미집행 도시계획시설의 해제를 잘 모르는 인근 주민들에게 공원부지가 일부 개발된다는 사실은 반발심과 경계심을 불러올 수 있다. 따라서 제도시행에 앞서 사회적 공감대 형성과 지역주민의 이해가 선행되어야 한다.

3) 제도적용의 현실적인 한계

- 민간공원제도는 도시공원 및 녹지에 관한 법률 제21조 2항에 근거하여 시행되며, 특례지침에 의해 운영될 예정이다. 하지만 법규상 규모 제한에 의해 서울시 내에서 적용할 수 있는 공원의 수가 매우 한정적이다.
- 또한 적용대상지의 기준 및 사업자 자격이 구체적으로 명시되어 있지 않아 특례제도를 통해 개발이익을 보려는 사업자들에 의한 무분별한 개발

계획이 남발될 우려가 있다. 아울러 사업시행과정에서 생겨날 수 있는 토지 분할 및 소유권 이전 등의 시행기준이 마련되어 있지 않아 제도 실행에 어려움이 예상된다.

- 뿐만 아니라 미집행도시공원은 도시계획시설이 해제되더라도 다른 규제 사항에 의해 제약을 받을 수 있어 특례규정에 대한 법적규제사항의 우선 순위 결정 등에 대한 추가적인 조치가 필요하다.
- 제도 적용 대상지가 민간소유이기 때문에 민간 사업자가 이 제도를 활용할 가능성이 큰 만큼 이들에게 해당 토지의 보상에 의한 경제적 가치보다 이 제도 적용으로 얻을 수 있는 이득이 확보되어야 사업시행이 가능할 것이다.
- 하지만 실제 경제적인 이득이 발생할 수 있는 개발규모 및 밀도와 직접 관련된 허용용도 적용에 관한 구체적인 기준이 제시되어 있지 않아 이에 대한 보완이 필요하다.
- 사유권 확보와 공원 조성이라는 두 마리 토끼를 모두 잡기 위해서는 매우 전략적인 방법이 필요하지만 현재 제정된 특례규정만으로는 실제 제도를 실행하는 데 있어 매우 제한적인 것이 현실이다. 기존의 양호한 생태환경을 보존하고 도시 내 공원을 확보하기 위해서는 비공원시설 입지와 공원조성에 대한 균형 있는 계획이 필요하다.

2. 제도 시행을 위한 개선과제

(1) 적용대상의 기준 마련

- 앞서 살펴본 바와 같이 미집행도시공원은 특성상 자연환경이 우수하고 표고 및 경사도가 높으며 산사태 위험지역이 다수 포함된 산지형 공원이다. 이들 지역의 일부 토지에 대해 사실상의 개발행위가 허용된다면 도

시개발사업과 마찬가지로 환경성 검토 및 임목분수도, 경사도 등의 검토 및 제약이 필요하다. 이와 함께 산사태 위험지역의 검토와 이를 고려한 개발 허용수위에 대한 기준이 마련되어야 한다.

(2) 개발행위에 관한 실질적인 시행 법률의 필요

- 민간공원제도는 기존의 공원부지 일부에 개발행위를 허가하는 제도이다. 하지만 토지 특성상 토지의 형질변경, 소유권이전 등의 복잡한 토지관계, 기부채납과 비공원시설 입지에 따른 개발이익의 분할 및 사업시행에 대한 법적사항은 현재 민간공원 특례규정에 의해 시행되기에는 한계가 있다.
- 따라서 토지의 소유관계, 현재 공원의 입지특성인 산지형에 임야를 개발하는 행위 등은 민간공원제도에 의해 실행되는 비공원시설이 사실상 개발사업 및 이에 준하는 행위임을 감안하여 도시개발사업 등 실질적으로 실행할 수 있는 법적계획과 연계되어 시행되어야 한다.

(3) 상위계획 및 타 도시계획과의 정합성 요구

- 민간공원제도는 기존의 미집행도시공원을 도시계획시설에서 해제하여 공원시설이 아닌 타 용도시설을 설치할 수 있도록 허용하는 제도이다.
- 하지만 국토법에 의한 타 도시계획과 특례규정 간의 정합성이 요구된다. 개발제한구역 및 군사시설 보호구역 등과 같은 강력한 규제지역 등에 지정된 도시공원이 많아 각 구역 및 지구 내의 행위제한이 적용된다.

(4) 개발규모 및 허용용도의 기준 제시

- 비공원시설 설치기준에 따라 인접 용도지역의 용도를 심의에 의해 허용하는 것은 국토 및 이용에 관한 법률에 제시된 용도지역별 허용용도에 관한 사항에 상충되며 이는 실제 용도지역 상향을 의미한다.

- 하지만 인접 용도지역의 용도를 허용할 때 비공원시설 설치에 대한 구체적인 조건 및 허용기준이 제시되어 있지 않아 실제 제도 시행에 어려움이 있다.
- 공공성이 강한 공원의 성격상 수익성 시설의 허용은 특혜시비 논란의 여지가 있다. 또한 기존의 녹지지역을 유지하면서 개발하거나 인접 용도지역에 준하는 시설을 설치하고자 할 때 도시계획위원회 심의 절차를 거쳐 허가받겠다고 하여도 이를 인정받을 수 있는 인접 용도지역 허용용도에 대한 기준이 제시되어야 한다.

(5) 공원의 공공성유지 및 사업성 확보 방안 필요

- 기존 도시공원의 기능 및 성격이 최대한 유지될 수 있도록 유희시설, 운동시설 등의 공원 내 도입가능시설을 검토하고 민간사업으로 청소년 수련시설, 체육시설, 도서관, 전시장 등과 같은 공공시설의 설치를 장려할 필요가 있다.
- 수익성 확보를 위해서는 공공의 투자, 세금완화, 기금 조성, 시설명명권 제도를 함께 시행하여 민간사업의 연구소 및 수련원 등을 함께 설치하도록 하는 것도 바람직하다.

(6) 사업시행자기준 및 사업수행의 담보 바람직

- 민간공원제도는 도시계획시설로 지정되어 있으나 민간소유의 토지에 대한 보상이 아직까지 이루어지지 않은 도시공원의 미집행 문제에 대응하기 위해 도입되었다.
- 하지만 비공원시설 설치를 위한 사업이 중단되거나 계획에 차질이 생길 경우 도시공원 부지를 훼손시키는 결과를 초래할 수 있으므로 사업시행자는 끝까지 책임지고 이끌어 갈 수 있는 사업수행능력을 갖추어야 한다.
- 제도 적용 시 사업시행자는 보상이 이루어지지 않은 도시공원 내 토지를

소유한 민간인이 되는 것이 가장 이상적인 경우이지만 실제 10만㎡ 이상의 거대한 단일 토지를 민간인이 소유하고 있는 경우는 극히 드물다. 따라서 이러한 대규모 부지를 확보하여 사업을 시행할 수 있는 주체는 토지소유자들이 형성한 조합이나 토지를 소유하지 않은 부동산 개발업자들이 될 수 있다.

- 특히 개발사업만을 목적으로 하는 시행자는 토지소유주의 의견과 상관 없이 사업제안을 통해 제도를 악용할 수 있는 소지가 있다. 따라서 민간 공원사업을 추진하고자 하는 자는 해당 토지를 소유하거나 토지양도에 대한 계약서 및 동의서를 확보한 경우 사업제안을 할 수 있도록 민간공원추진자의 자격기준이 마련되어야 한다.
- 또한 사업중단 및 계획의 차질이 발생할 때에도 공원부지는 사전에 계획한 대로 기부채납될 수 있도록 제도적으로 담보되어야 한다.

제3장 외국의 민간개발연계공원 운영실태 및 시사점

제1절 외국의 민간개발연계공원제도 검토

제2절 민간개발연계공원의 협약 절차 및 내용분석

제3절 외국 도시의 민간개발연계공원 조성사례

제4절 소결 : 정책적 시사점

제 3 장

외국의 민간개발연계공원 운영실태 및 시사점

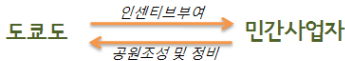
제1절 외국의 민간개발연계공원제도 검토

1. 일본의 민설공원제도

- 민설공원제도는 도쿄도가 2006년 6월 1일에 시행한 제도로, 행정만이 아니라 민간의 활력으로 공공성이 높은 공원을 확보해 나가는 새로운 시도이며, 도쿄도와 자치구는 신록이 풍부하고 안전한 마을 만들기를 위해 서 공원·녹지의 정비를 추진해왔다.
- 이 제도는 도시계획공원·녹지 내의 소유자가 그 부지에 공원을 정비하고, 35년 이상의 장기간에 걸쳐 무상으로 지역에 공개할 수 있도록 제도화한 도쿄도의 독자적인 제도이다.
- 대상지역은 10ha 이상과 10ha 미만 규모로 나눌 수 있으며, 10ha 이상은 국공유지가 아닌 민간소유의 토지에 적용되며 10ha 미만은 국공유지 중 해당 구·시·정에 의해 민설공원사업에 대한 의지가 있는 지역에 적용된다.
- 공공은 도시계획 공원 내 일부 부지에 제한 완화를 통해 집합주택 등의 건축이 가능하도록 해주며 토지 소유자에게 경제적인 도움을 줄 수 있는 지원책을 검토한다.

- 민간은 제한완화에 의한 인센티브를 받을 경우 일정규모의 부지를 일반적으로 무상으로 공개해야 하며, 일정기준에 근거한 피난장소로서의 역할을 수행할 수 있는 정비와 관리를 하여야 한다.
- 또한 공개 관리를 위한 (최저 35년 이상) 관리비를 일괄 각출하여 사업의 담보를 확보한다.

재정지출을 수반하지 않고 조기에 공원조성 실현



■ 대상지역

10ha 이상 : 국공유지가 아닌 토지

10ha 미만 : 국공유지 중 해당 구·시·정의 민설공업사업에 대한 요청이 있는 곳

기본조건 :

도시계획공원, 도시계획녹지구역내, 우선정비구역 이외의 구역
도쿄도 지역방재계획에서 피난장소로 지정, 예정되어 있는 구역

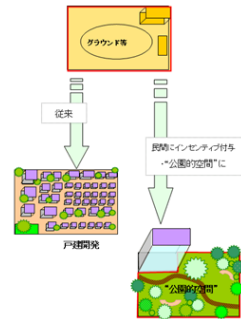
■ 정비기준

공개공원 면적 1ha 이상 확보

공원녹화 면적비율, 포장면적, 설치의무시설종류는 실시세목 기준에 충족

건축물 이용토지는 계획부지의 30% 미만일 것 (구·사정요청에 의한 방재시설 제외)

시가지환경 고려, 피난장소 역할, 이용자안전 위생구조, 시공계획 결정후 실시담보



〈출처〉 http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kiban/kouen_1.htm

〈그림 3-1〉 일본 도쿄의 민설공원제도 개요

2. 미국의 브루클린 브리지의 PID 도입¹²⁾

- 브루클린 브리지 파크는 지역사회에 성원에 힘입어 건설된 공원으로로서, 이 지역에서는 25년 동안 비영리단체인 브루클린 브리지 파크 컨저번시

12) 김지연, 2011, 『도시공원의 새로운 관리 및 운영 모델에 대한 사례연구』

(Brooklyn Bridge Park Conservancy)¹³⁾가 방치된 항구를 공원으로 조성하려는 활동을 계속해왔다.

-2002년 5월 2일 조지 파타키 뉴욕 주지사와 마이클 블룸버그 뉴욕시장은 뉴욕주와 뉴욕시의 예산을 공원조성에 집행하고 브루클린 브리지 파크 개발공사(Brooklyn Bridge Park Development Corporation)에 출자한다는 양해각서를 체결하였다. 이렇게 탄생한 BBPDC는 이 지역의 활성화를 위한 공원 운영 및 관리를 담당하고 있다.

-BBPDC는 공원조성의 계획과 시행에 대한 전반적인 관리감독을 수행한다. 양해각서의 중요한 의무 중 하나는 일단 공원이 조성되면 필요한 유지·관리비는 스스로 충당한다는 것이기 때문에 수입을 창출할 수 있는 수익사업이 관건이라 할 수 있다.

-브루클린 브리지 파크는 재정 자립도를 유지해야 하는 의무가 있다. 그 밖에 공원의 유지 및 보수에 필요한 자금은 공원 내의 수익사업을 통해 충당되고 대부분의 자금은 프로젝트 시행 기간에 수입창출 개발지역을 통해 조성된다.

-PID(Park Improvement District)¹⁴⁾의 도입에 따라 세금부과구역으로 제안된 지역의 소규모 지역사업체들은 브루클린 브리지 파크를 지원하기 위한 새로운 세금을 내게 된다. 이것은 공원의 부지 내에 주거용 빌딩을

13) Brooklyn Bridge Park Conservancy : 25년 동안 공원조성을 위해 노력해 온 비영리단체로 ‘브루클린 해안의 역사와 특성을 반영한 세계적인공원을 조성하고 뉴욕시민들에게 최고의 공원을 제공하는 것을 비전으로 삼고 공원 조성 및 기금 확보, 적절한 관리, 공공의 지원, 시정부와의 파트너십을 통한 시민들의 참여와 시민들을 위한 프로그램의 개발과 공원의 가치를 널리 홍보하는 역할’을 하고 있다.

14) Park Improvement District(PID)는 공원의 경계에서 약 ¼ 마일 지역의 PID 안의 모든 주거 및 상업지역 안에 기존의 Business Improvement District(BID) 조례를 사용하는 것이다. BID 수립은 부동산 소유자와 시의회에 의해 법률의 통과를 위한 과반수의 동의를 필요로 하며, 전통 BID와 달리 PID는 자체 직원을 두지 않고 부동산 소유자에게 직접 서비스 (청소, 보안 등)를 제공하지 않는다. 그러나 높은 품질의 공원을 위한 유지보수를 함으로써 간접적인 서비스와 혜택을 제공한다. 연구에 따르면 PID를 통해 부동산 가치가 평균 5% 이상 상승한 것으로 나타났다(BAE, 2011).

짓지 않고 잠재적인 수입을 만들어 내기 위해 브루클린 공원개발회사에 고용된 캘리포니아 자문그룹이 만들어 낸 계획의 일부이다.

—이는 과거 블룸버그 뉴욕시장에 지지했던 공원개발지구(PID)와 유사한 제안이다. 공원개발지구는 당시 맨해튼의 하이라인(High Line)의 운영과 유지(M&O)를 위해 세금을 내자는 취지의 제안이었는데, 시민들의 거센 항의로 철회되었다.

—현재 브루클린 브리지 파크에서 이 제안은 확정된 상태가 아니고 검토 중이다. 이 보고서에 의하면 1,600만 달러의 예산 중 100만 ~ 400만 달러는 공원의 1/4 반경에 거주하는 주민이나 사업소유자들로부터 거두어들이는 세금으로 충당할 수 있다고 한다.

Alternative	Potential Revenues		Key Considerations
Park Improvement District (PID)	\$1,000,000	- \$4,000,000	Requires majority consent of affected property owners
Fee-Based Recreational Facilities	\$603,000	- \$603,000	
Events	\$288,000	- \$288,000	
Concessions	\$40,000	- \$365,000	Dependent on extent of retail elsewhere in Park
Commercial Real Estate	\$257,000	- \$257,000	Assumes ICAP exemptions (a)
Sponsorships	TBD	- TBD	Naming rights could reduce maritime-related costs (b)
Fundraising	\$0	- \$1,000,000	
Watchtower Properties	\$0	- \$0	Potential one-time payment to redesign Pier 1 hotel (c)
Parking Revenues	\$233,000	- \$438,000	Assumes ICAP exemptions (a)
Total Annual Revenues	\$2,421,000	\$6,951,000	

TBD = To Be Determined.

(a) ICAP is a commercial property tax exemption program expected to apply to this development, as described in the report.

(b) Naming rights proceeds could allow already committed City and State funds to be shifted to maritime maintenance.

(c) Redesign of the Pier 1 hotel could generate \$4 to \$5 million in one-time revenues, as explained in the report.

See report for specific details of alternatives, limiting conditions.

Source: BAE, 2011.

자료 : BAE, 2011.

〈그림 3-2〉 뉴욕 브루클린 브리지 파크 PID구역의 세금 총당 내역



자료 : BAE, 2011.

〈그림 3-3〉 뉴욕 브루클린 브리지 파크의 PID구역 지정현황

3. 뉴욕 배터리 파크시티¹⁵⁾내의 공원조성 사례

—뉴욕 배터리 파크시티(Battery Park City)는 거대한 복합용도개발지구로서 사유지 내 오픈스페이스를 조성한 대표적인 사례이다. 세계금융센터(World Financial Center), 아메리카 익스프레스(American Express)의 국제본부, 메릴린치(Merill Lynch), 도우존스(Dow-Jones) 등 유명기업 본사들이 입지하고 있다. 배터리 파크시티의 주거지역은 많은 소공원, 놀이터, 정원 등 공적 공간과 실내·외에 철과 유리로 둘러싸인 차폐된 사적 공간, 그리고 허드슨강을 따라 조성된 수변공원인 에스플란테(Esplanade, 전체 92acre 중 28acre에 해당)로 구성된다.

15) 김기호·문국현, 2006, 『도시의 생명력 그린웨이』, 랜덤하우스 중앙.

김기호, “도시개발의 새로운 접근 I : 배터리파크시티의 경험과 교훈”, 환경논총 39권.

—배터리 파크시티 조성단계에서부터 총괄 관리를 위해 배터리파크 시티 공사(BPCA)를 구성해 과도한 개발을 막고 빌딩과 공원이 조화를 이루도록 계획하였다. 뉴욕시의 도시계획위원회가 결정하는 일반적인 도시계획절차를 밟는 대신에 BPCA가 상세한 도시설계지침을 제시하고 설계안을 심의하였기 때문에 지나치게 상세한 규제내용과 복잡한 심의절차를 생략할 수 있었다.

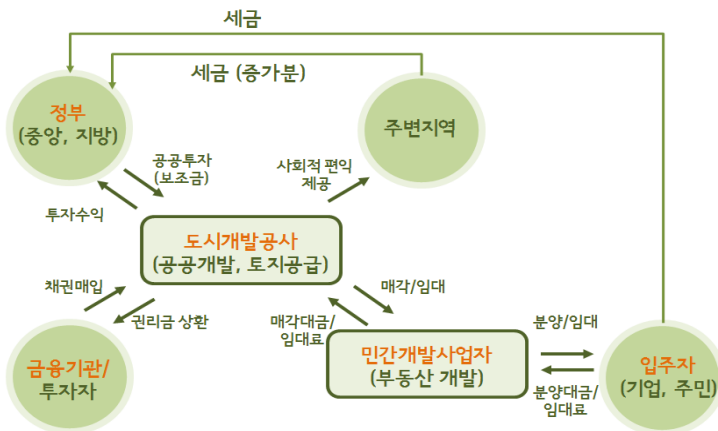


자료: 김현아, 2007.

〈그림 3-4〉 뉴욕 배터리 파크시티의 전경

- 배터리 파크시티의 개발방식은 토지 소유권과 개발권을 분리해서 개발하는 방식이다. 토지는 배터리 파크시티가 소유하고, 민간사업자가 이를 임대하여 그 위에 오피스 건물과 주거건물을 개발하기 때문에 민간사업자는 토지를 구입할 필요가 없으므로 초기 투자비용을 상당히 줄일 수 있는 장점이 있다.
- BPCA는 공공개발자로서 기반시설과 공공시설을 우선 조성하고 시의 승인과정을 생략하는 대신에 기본계획(master plan)과 도시설계지침(urban design guideline)을 수립한다. 이후 민간개발자는 BPCA에서 주어진 가이드라인에 따라 건물을 설계하면 되기 때문에 시로부터의 승인 과정에 따른 시간낭비를 줄일 수 있으며, 전체적인 프로젝트가 기본계획 안에서 일관성을 가질 수 있다.

- 배터리 파크시티 개발자금의 조달방법은 초기에 발생하는 공공투자의 재원을 마련하기 위해 장기 채권을 발행하였으며, 개발을 유치하는 과정에서는 매각이나 분양이 아닌 임대방식을 도입하였다. 즉 BPCA는 공공투자 재원을 마련하기 위해 1972년 약 2억 달러의 채권을 발행하였는데, 그 중 약 1/4은 1980년부터 1985년까지 순차적으로 만기가 돌아오는 연속상환채권이었고, 나머지 3/4는 2014년 만기의 장기 채권이였다. 채권 발행을 통한 공공투자 재원의 마련으로 뉴욕시는 대규모 공공지출을 줄일 수 있었으며 BCPA는 초기투자 재원에 대한 비용부담을 장기간에 걸쳐 분산시킬 수 있었다.
- 초기 투자 재원에 대한 조기상환의 부담이 적었기 때문에, BCPA는 채무상환 일정에 맞추어 장기적으로 수익을 극대화할 수 있는 전략을 추구할 수 있었다. 이 프로젝트에서는 민간사업자가 토지를 임대하여 건물을 지은 후 일반 수요자들에게 임대하는 방식이 사용되었다. 이러한 임대 방식으로 개발사업자의 초기투자 부담을 줄임으로써 사업에 유리한 환경을 조성할 수 있었다.



자료: 김현아, 2007, p.44 재작성

〈그림 3-5〉 뉴욕 배터리 파크시티의 자원조달 구조

제2절 민간개발연계공원의 협약절차 및 내용분석

1. 주요내용

- 민간개발연계공원을 위한 협약 및 절차에 관한 내용은 우리의 민간공원 제도와 유사한 도쿄도의 민설공원사업 실시요강을 중심으로 분석하였다.
- 도쿄도의 민설공원사업 실시요강의 내용은 사업이 적용되는 인정기준, 사업자요건, 협약절차, 사후관리 등에 관한 것을 주로 담고 있다.

2. 민설공원의 인정기준 및 정비기준

(1) 민설공원의 인정기준

- 민설공원사업 시행 시 충족해야 할 요건을 정한 인정기준은 다음과 같다.
- 민설공원의 사업계획 목적인 공원공간을 창출하는 것이 도쿄도 및 해당 구·시·정의 행정계획 이념에 맞는 양호한 주거환경 형성에 기여한다고 인정되어야 한다.
- 민설공원의 공원공간은 불특정 다수의 시민에게 제약 없이 무료로 공개되어야 하며 공개 기간은 개시일부터 35년 이상으로 정하고 있다.
- 대상지역은 도시계획공원과 도시계획녹지의 구역 내에 위치하며 10ha 이상은 국공유지를 포함하지 않는 사유지를 대상으로 하며, 10ha 미만은 국공유지 중 구·시·정의 민설공원사업 실시요청이 있는 곳을 대상으로 한다.

(2) 민설공원의 정비기준

- 민설공원의 정비기준은 공개되는 공간의 녹화하는 면적 비율, 포장면적, 설치의무시설의 종류 등에 맞는 기준을 충족하도록 하고 있다. 그리고 민설공원 내의 건축물에 이용되는 토지는 전체 계획부지의 30% 미만으로 하고 있다.

- 공개되는 공원공간은 재해 시 피난장소로서의 역할과 기능을 할 수 있어야 하며 이용자의 안전 및 위생에 필요한 구조를 갖추어야 한다.

(3) 민설공원의 관리기준

- 도쿄도 민설공원의 관리기준은 관리에 대한 기본방침, 관리운영체계, 관리책임자의 선정, 공개시간, 유지관리, 방재대응, 양도 시 관리담보방법, 기타 필요한 사항에 대한 관리사업계획 결정과 그 시행이 담보될 수 있도록 한다.
- 민설공원구역 내 시설 및 식재 등의 유지관리를 위해 관리체계, 관리비용, 업무내용, 연간관리계획 등에 대하여 조치한다.

3. 민설공원사업자의 요건

- 민설공원사업자는 사업을 시행하려고 하는 토지를 소유하고 있어야 하며 토지를 소유하고 있지 않을 때에는 토지의 양도에 대한 계약을 체결하고 있어야 한다.
- 또한 민간공원사업을 건전하고 원활하게 수행할 수 있는 능력, 경제적인 능력 및 신용이 충분해야 하며 사업 시행에 따른 부정 또는 불성실한 행위를 할 우려가 없어야 한다.
- 도쿄도의 민설공원사업자는 이와 같은 모든 조건을 충족해야 한다.

4. 민설공원사업의 인정 및 허가의 절차

(1) 사전협의

- 민설공원사업을 신청하려고 할 때 우선, 아래의 사업자요건을 충족하는 자는 신청자가 될 수 있다. 신청에 앞서 자치구의 행정계획을 준수해 계

확하고 해당 자치구의 이해를 얻기 위해서는 사전협의 절차를 필수적으로 밟아야 한다.

- ① 사전협의를 신청하고, 민간설립공원사업의 계획안 및 근린설명회를 개최해야 하며 현지 조정 결과를 받은 대응 계획서를 작성해야 한다.
- ② 사전협의를 신청받고 신청에 관련되는 도시계획공원 또는 도시계획 녹지에서의 민설공원사업에 대해서는 해당 자치구에 설명과 의견 조회를 해야 한다.
- ③ 사전협의를 신청한 사람은 근린설명회 개최에 대한 공지와 실시 시기 등에 대하여 해당 자치구와 협의를 해야 한다.
- ④ 사전협의 신청 시점에 해당 계획지의 토지소유권이 없을 때에는 해당 토지의 소유자와 사전협의에 관한 의뢰 및 동의가 있어야 한다.

(2) 민설공원사업의 신청 수속

—민설공원사업의 신청 시 다음과 같은 구비서류를 제출해야 한다.

- ① 민설공원 사업자명, 계획부지면적 등의 사업계획 개요
- ② 민설공원의 정비계획, 건축계획, 유지관리계획 및 자금계획 등의 사업 계획
- ③ 민설공원 사업자의 요건을 충족하는 상황
- ④ 사전협의 상황

—이때 복수의 연명으로 행하는 경우 민설공원사업자명은 민간공원사업자 요건을 모두 만족시키는 사람을 선정해야 한다.

(3) 관계 행정기관에서의 의견 청취

—해당 시는 사전협의에 의한 신청 내용을 심사하여야 하며 이에 필요한 관계 행정기관의 의견을 청취하여야 한다.

(4) 심사

- 계획의 타당성을 상세히 검토하는 데 있어 폭넓은 의견 청취를 위해 별도로 정한 심사회를 설치하고, 내용을 심사할 때에는 심사회의 의견을 듣도록 한다.

(5) 인정 또는 불인정의 통지

- 도지사는 심사에 의한 인정 및 불인정 결과를 신청자에게 서면으로 통지하고, 심사 결과를 해당 자치구에 통지한다.



〈그림 3-6〉 도쿄 민설공원제도의 인정 절차

5. 민설공원사업의 계약 체결 및 관리

(1) 계약의 체결

- 도지사는 민설공원사업자와 사업계약을 체결한다. 이때 인정한 통지일로부터 기산해 1개월 이내에 사업을 시행하지 않은 경우에는 인정을 무효로 한다.
- 계약을 체결했을 경우 민설공원사업자, 민설공원사업구역, 계획의 개요(면적 등), 공개 개시 예정일 등과 같은 사항을 공시한다.

(2) 관리

- 민설공원사업자는 비공개 건축물을 사용하기 전에 민설공원 관리책임자를 선임해야 하며 관리책임자와 계약을 체결해야 한다. 또한 민설공원의

관리상황에 대하여 1년마다 도에 보고해야 한다.

- 민설공원사업에 관한 건축물 및 토지를 양도하려고 할 때에는 양도 등을 받으려고 하는 사람에게 민설공원의 적절한 사업을 계속해야 하는 취지를 중요사항 설명에 의해 명시해 그 의무를 계승하도록 계약을 체결한다.
- 또한 양도 시 상대가 복수일 경우에도 민설공원의 관리가 지속될 수 있도록 관리책임자를 선임해 계약 등을 체결해야 한다.

제3절 외국 도시의 민간개발연계공원 조성사례

1. 일본 도쿄도의 민간개발연계공원 조성사례

- 먼저, 일본의 도쿄도에서 민설공원제도를 통해 조성된 최초의 사례는 하기야마 오너스 파크(OWNER'S PARK)이다. 이는 1.5ha 부지 내에 아파트를 건설하면서 약 1ha의 부지를 일반 시민들에게 공개하는 공원공간으로 조성한 사례이다.



자료 : <http://www.tatemono.com/news/2008/ttknews080513.pdf>

〈그림 3-7〉 도쿄 민설공원제도 제1호 프로젝트

—다음 사례는 일본의 도쿄도에서 특별허가사업방식으로 조성된 ‘시바공원’이다. 이 공원은 전체 사업구역이 1ha가 넘는 토지의 일부에 세이브 철도사가 호텔을 건립하고 나머지 부지에는 공원을 조성한 사례이다.

특별허가사업의 시행 ‘도쿄도의 시바공원’

세이브 철도사에서 호텔조성 (건폐율20%)
나머지 공원 조성
* 대상지 규모 1ha 이상, 사업구역 50% 이상 녹화



자료 : 東京都(2011), 都市計画公園・緑地の整備方針

〈그림 3-8〉 도쿄 특별허가사업방식으로 조성된 ‘시바공원’

2. 미국 뉴욕의 브루클린 브리지 파크 조성사례

—뉴욕의 브루클린 브리지 파크(Brooklyn Bridge Park)는 후기 산업화 시대의 해안부지에 1.3마일의 브루클린 East River의 가장자리를 따라 위치한다. 이 공원의 규모는 85에이커로 부두시설을 이용하여 조성 중인데, 2009년 1월에 착공하여 2010년 3월 일부를 개방하였으며 2013년에 완공될 예정이다.

—개발 및 자금조달방법은 여가공간 조성과 영리개발의 두 가지 목적을 달성하기 위하여 재정적으로 자급자족하면서 인근 호텔 수익 및 개발 수수료로 관리비를 충당하는 방식이다. 공원시설은 유희시설, 운동장, 스포츠시설, 시민들을 위한 이벤트 및 여가공간을 제공하고 있다.



자료 : BAE, 2011.

〈그림 3-9〉 뉴욕 브루클린 브리지 파크의 전경

3. 뉴욕 브라이언 파크 조성사례¹⁶⁾

- 뉴욕시의 미드타운 내에 위치한 브라이언 파크(Bryant Park)는 1970년대 말 주변의 6번가 고가철도로 인해 공원에 그들이 지게 되면서 마약상과 불량배들이 몰려들어 점점 폐쇄해졌다.
- 폐쇄해진 공원기능을 복원하고 재정비하기 위해 비더만(A. Biederman)과 하이스켈(Andrew Heiskell)은 록펠러 기금의 지원을 받아 인근의 토지 소유자들과 공동으로 운영하는 민간 비영리조직인 BPRC(Bryant Park Restoration Corporation:브라이언 파크 복원법인)를 설립하였으며, BPRC는 1988년 뉴욕시와 15년간의 브라이언트 파크 관리 계약을 체결하였다.
- BPRC는 시당국, 경찰 당국과 함께 브라이언 파크를 휴식과 같은 정적인 활동보다 보다 동적이고 활기찬 활동을 담을 수 있는 이용자 중심의 공간으로 바꾸기 위한 설계안을 작성하였다. BPRC는 필요한 운영기금을 인근 토지소유자들의 특별과세(Special assessment)로 충당토록 하였다.

16) <http://www.bryantpark.org>

—그러나 실제 운영비의 대부분은 기부금이나 이벤트 사업에 의해 충당하고 있는 실정이다. 이로 인해 이벤트 기간에는 특정 기업의 이벤트 티켓을 가진 초대 손님만 입장할 수 있기 때문에 일반 시민들의 이용에 일부 제한을 받는 등 문제점을 드러내고 있다.



자료 : 브라이언트 공원 홈페이지 <http://www.bryantpark.org>.

〈그림 3-10〉 뉴욕 브라이언 파크 공원과 이벤트행사 개최

제4절 소결 : 정책적 시사점

—이상에 살펴본 외국 도시의 민간개발연계공원 제도와 운영사례는 민간 공원제도의 운영기준을 마련하는 데에 많은 시사점을 주고 있다.

1) 공원의 규모별 제도 운영

—일본의 공원제도는 공원의 규모별로 민간공원제도 적용기준과 성격을 달리함으로써 다양한 규모의 민간공원을 조성할 수 있도록 하고 있다.
—10ha 이상의 공원은 민간소유의 토지로서 민간소유자의 요청에 의해 조

성이 가능하도록 하고, 10ha 미만의 중소규모 공원은 필요한 곳에 공공의 요청으로 조성함으로써 제도의 과도한 남용이나 난개발을 방지할 수 있도록 하고 있다.

2) 민간의 토지소유 인정과 공공의 효율적인 관리체계

- 도쿄도 민설공원제도는 민간공원제도가 적용되는 공원의 소유를 민간으로 유지한 채 공원으로 조성하여 이를 일반 시민에게 공개하여 제한없이 이용하도록 하고 있다. 이로써 공원이 조성되는 토지에 대한 소유권이전 및 기부채납 등에 관한 복잡한 권리이전을 생략할 수 있다.
- 또한 민간이 공원 조성에 필요한 비용을 부담하며 공원의 지속적인 관리의무도 지도록 하고 있다. 공공은 민간이 조성하고 관리하는 공원의 환경 및 상태에 대한 정기적인 점검과 관리감독을 수행한다. 이로써 민간은 토지를 공공에게 기부채납할 필요 없이 토지를 계속 소유할 수 있으며, 공공은 필요한 공원을 확보하고 이를 관리 감독하여 업무의 효율성을 높이고 있다.

3) 공원조성의 이행 담보

- 민간공원 조성을 위한 사업자의 기본조건을 명시하여 조건에 부합하는 사업자에 대해서 민간공원 조성허가를 내어준다. 먼저, 해당 부지를 소유하고 있거나 신청을 기준으로 소유권자와 토지양도에 대한 협의가 있는 사람으로 한정하여, 수익사업만을 목적으로 제도를 남용하는 것을 원천적으로 차단하고 있다.
- 또한 일본의 민설공원사업자는 계약 체결 후 즉시 35년 이상 민간공원의 관리에 소요되는 비용을 인정기관에 일괄 납부하도록 되어 있다. 이는 건축물의 준공과 관계없이 일반 시민들에게 공개되는 공원의 조성 및 유지에 관한 확실한 의지를 보여주고 있다.

4) 공원조성 및 관리 운영비의 충당

- 미국 뉴욕의 브루클린 브리지 파크나 브라이언 파크는 공원조성 및 유지비용을 공원조성에 따른 부동산 가치 상승으로 금전적인 혜택을 받는 인근지역에 세금부과 등을 통해 조달하는 방식을 채택하고 있다. 또한 공원에서 기업의 행사 개최 등을 통해 공원의 조성 및 관리에 필요한 운영비를 조달하는 방식도 활용하고 있다.
- 서울에서도 대규모 공원조성사업이 인근의 주택가격 및 부동산가치를 끌어올리는 경우가 많이 나타나고 있다. 따라서 이와 같은 제도를 적절히 활용하여 공원조성에 따른 부가이익을 공원의 지속적인 유지관리를 위해 재투자할 필요가 있다.

5) 사전 시민의견의 수렴을 통한 민원발생 최소화

- 이번에 도입된 민간공원제도와 일본의 민설공원제도는 기존의 공원부지에 공원시설 이외의 건축물이나 공작물을 설치할 수 있도록 하는 특례법 성격이 매우 강하다. 기존에 자유롭게 이용하던 공원부지의 일부에 수익사업을 위한 개발을 허용할 경우 인근 주민이나 일반 시민들의 집단민원과 반발도 예상할 수 있다.
- 일본은 이와 같은 민원을 방지하기 위해서 사전에 근린설명회를 개최하여 주민의 의견을 수렴하도록 하고 있다. 특례에 의한 제도 적용이만큼 특혜의혹 및 민원소지가 매우 많은 우리 민간공원제도의 경우 사전 주민설명회와 같은 주민의견 수렴절차는 필수적이다. 따라서 원활한 사업추진을 위해서 이와 관련된 제도 보완이 필요하다.

공원의 규모별 제도 운영

1ha 내외의 소규모 공원 등 규모에 맞는 적절한 조건 및 규제 사용

민간의 토지소유 인정과 공공의 효율적인 관리체계

공원의 지속적인 유지 관리를 위한 관리감독 철저, 계약조건에 명시 (1년단위보고서제출등)

공원 조성의 이행 담보

공원관리비의 운영자금의 초반 납부, 사업자의 신용 및 능력에 대한 심사
공공개발공사 설립, 계약해지 시 도시계획법에 따른 위법처리 등

공원조성 및 관리 운영비의 총당

공원개발지구 (PID) 지정 및 채권발행, 수익시설 확보, 기업의 이벤트 사업 유치 등

시민참여 및 의견수렴

민간공원 사전협의 시 '근린설명회'를 개최하여 주민의 의견 수렴

민간공원조성 활성화 및 지속적 관리 유지

〈그림 3-11〉 외국 도시의 민간개발연계공원 조성사례의 시사점

제4장 민간공원제도의 적용사례 분석

제1절 민간공원제도의 적용검토 대상지 선정

제2절 사례대상지별 현황실태 및 입지여건 분석

제3절 기부채납에 따른 민간개발범위에 대한 시뮬레이션 분석

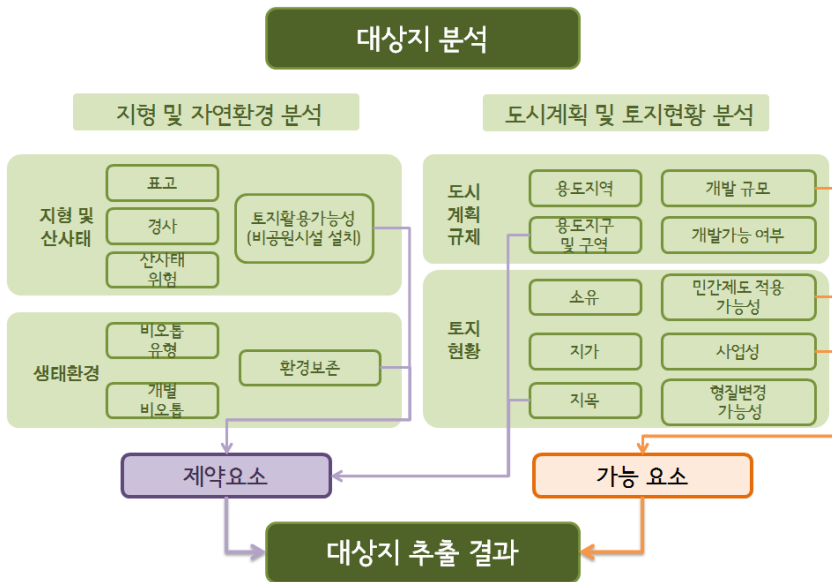
제 4 장

민간공원제도의 적용사례 분석

제1절 민간공원제도의 적용검토 대상지 선정

1. 검토대상지의 선정 및 분석 개요

- 민간공원제도를 적용할 수 있는 검토대상지를 선정하기 위해 앞서 2장에서 살펴본 주요 현황 분석의 4가지 요소를 기본으로 세부요소와 함께 단계별로 나누어 진단하였다.
- 지형 및 자연환경 분석요소로는 생태환경 및 지형 및 산사태 분석을 실행하였다. 생태환경 분석에서는 비오톱유형, 개별비오톱을 평가하여 절대적으로 보존해야 하는 지역을 파악하였으며, 지형 및 산사태 분석에서는 표고 및 경사도 진단을 통해 비공원시설의 입지여부가 가능한지에 대한 토지활용성을 파악하였다.
- 도시계획 분석요소로는 용도지역 및 용도지구·구역에 대한 개발규모와 개발가능 여부 등을 검토하였다. 토지현황에 관한 분석요소로는 소유분석을 통한 민간공원 적용가능성, 지가분석을 통한 사업성, 지목분석을 통한 형질변경 가능성을 살펴보았다.
- 이와 같은 분석요소들을 검토 대상지를 선정하기 위한 분석단계별로 활용하였다.



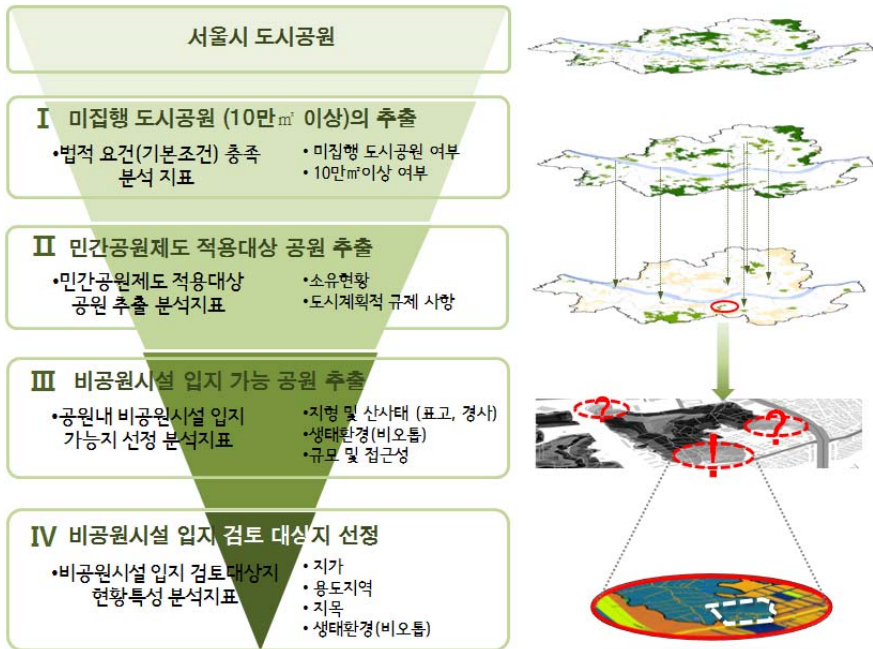
〈그림 4-1〉 민간공원제도 적용의 검토대상지 분석 틀

2. 검토 대상지 선정과정

- 민간공원제도의 적용 검토대상지를 선정하기 위한 과정은 총 4단계로 진행되었다.
- 첫 번째, 서울의 도시공원 현황을 통해 민간공원제도를 적용할 수 있는 기본적인 요소 및 법적 조건을 충족하는 공원 중 미집행도시공원이면서 10만㎡ 이상인 공원을 추출하였다.
- 두 번째, 미집행도시공원이면서 10만㎡ 이상인 공원 중 토지소유가 민간 소유인 공원을 추려냈다. 또한 다른 도시계획규제 사항에 의해 행위제한을 받아 민간공원제도가 실질적으로 적용되기 어려운 대상지는 제외하였다.
- 세 번째, 민간공원제도 적용 대상지가 되기 위한 중요한 요건인 비공원

시설 대상지를 추출하기 위해 부지의 규모 및 접근성과 지형조건, 생태환경의 조건이 갖추어진 공원을 선정하였다. 또한 비공원시설 대상지의 조건을 갖추면서 기부채납되는 부지도 골랐다.

- 마지막으로 네 번째, 비공원시설 부지의 요건을 충족시키며 기부채납 부지를 함께 확보한 도시공원을 대상으로 이들의 비공원시설 입지 가능성을 검토하기 위해 지가, 용도지역, 지목, 생태환경 등을 살펴보았다.
- 검토 대상지로 선정된 공원들을 공원의 종류, 규모, 비공원시설 대상지 개소, 용도지역현황 등을 고려하여 분류하였으며 분류된 대상지 중 각 특성을 지닌 6개의 검토 대상지를 중심으로 시뮬레이션을 시행하였다.



〈그림 4-2〉 민간공원제도 적용의 검토대상지 선정과정

3. 대상지 지정요건 검토

1) 미집행도시공원의 추출

- 민간공원제도를 적용하기 위해서는 기본적으로 법적인 요건을 충족해야 하며 이에 해당하는 기본조건은 도시공원으로 미집행공원인 동시에 면적이 10만㎡ 이상인 공원이어야 한다.
- 이러한 공원은 도시공원 분류에 의해 도시자연공원, 근린공원 중 일부와 주제공원 등이 해당한다. 근린공원 중 광역권(100만㎡ 이상)과 도시지역권(10만㎡ 이상)이 속하고, 규모의 제한이 없는 주제공원은 미집행 도시계획시설일 경우 포함될 수 있다.

▶ 법적 요건 충족대상지 추출

1. 민간공원추진자가 (공원면적 일부를 기부채납 하는 경우) 설치하는 도시공원
→ 미집행공원
2. 도시공원 중 면적 규모가 10 만㎡ 이상인 공원

서울시 공원현황 (2011)

구분		규모기준
도시공원	도시자연공원	-
	근린공원	광역권 100만㎡ 이상
		도시지역권 10만㎡ 이상
		도보권 3만㎡ 이상
		생활권 1만㎡ 이상
	어린이공원	1천5백㎡ 이상
	소공원	제한없음
	주제공원	제한없음 (단, 묘지 10만㎡, 체육 1만㎡ 이상)
	자연공원(국립공원)	-
	기타공원	-

자료 : 푸른도시국, 2011년 공원 일반현황, 공원법 제14조 제1항

〈그림 4-3〉 민간공원제도 적용의 법적 기준의 공원범위

2) 민간공원제도 적용 대상공원의 추출

(1) 민간공원제도 적용대상지의 기본요건

- 민간공원제도를 적용하기 위해서는 법적 요건뿐만 아니라 제도 목적 및 타 규제에 의한 기본적인 요건들이 충족되어야 한다.
- 그 중 하나는 토지의 소유조건에 관한 사항으로 제도의 적용이 이루어지지 않은 미집행 도시계획시설을 대상으로 하는 만큼, 대상지의 민간소유 여부가 고려되어야 한다. 또한 도시계획 규제사항은 특례 적용을 받아 비공원시설을 설치할 수 있어도 기존의 타 도시계획 규제사항은 그대로 적용되는 것을 고려해야 한다.

(2) 민간토지소유의 공원

- 민간공원제도를 적용하기 위해서는 법적 요건인 미집행도시공원 중 10만^m² 이상이 되는 공원인 동시에 국공유지가 아닌 민간소유 토지이어야 한다.
- 이는 이 제도의 시행 목적이 비공원시설 설치 후 민간이 소유했던 공원 부지를 공공에게 기부채납을 하고 이를 도시계획시설인 도시공원으로 집행하는 것이니만큼 국공유지를 포함하지 않은 10만^m² 이상의 민간소유지를 검토대상지로 선정하도록 하였다.
- 10만^m² 이상의 대규모 토지를 민간이 개인적으로 소유하고 있는 사례는 매우 드물 것으로 판단하여 민간소유 중 개인소유, 법인소유, 중중소유 등 국공유지를 제외한 모든 민간소유 토지를 대상으로 소유관계가 다르지만 10만^m² 이상이 확보된 경우는 검토대상지에 포함하였다.

(3) 도시계획규제에 의한 행위제한의 고려

- 민간공원제도 적용 대상지에서 민간소유라도 도시계획 규제사항이 포함

된 대상지는 다시 검토할 필요가 있다. 도시계획시설에서 해제되더라도 각 해당구역의 상대적으로 강한 행위제한에 의해 비공원시설 입지가 제한되기 때문이다.

- 이에 따라 개발행위가 매우 제한적인 개발제한구역, 군사기지 및 군사시설 보호구역, 문화재 보호구역으로 지정된 공원부지는 검토대상지에서 제외하였다.

3) 비공원시설 입지 가능공원 추출

(1) 비공원시설 입지 적격지의 기본방향

- 앞서 추출된 미집행 도시공원 중 10만㎡ 이상의 도시공원으로 민간소유 이면서 강한 도시계획 규제사항이 없는 공원부지를 대상으로 비공원시설 입지가 가능한 대상지를 선정하기 위해 지형지세, 생태환경성, 비공원시설의 규모 및 접근성을 검토하였다.
- 이때 비공원시설이 입지하는 지역은 도시계획시설 중 도시공원으로 지정된 곳이며, 대부분이 용도지역상 자연녹지지역으로서 산지 및 임야인 특성을 가진 지역의 일부분임을 감안하여, 도시계획조례(개발행위허가 기준)를 참조하였다.
- 개발행위허가기준은 도시계획시설사업에 적용되지 않으나 국토법 및 도시계획조례에 의해 일반적인 개발행위에는 적용되고 있다. 기존의 도시공원이 도시계획시설이며 이 중 일부분에 한해 비공원시설을 설치하는 것이긴 하나, 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률상 ‘도시공원 부지 내 개발행위 등에 대한 특례’ 조항에 해당하며, 이는 곧 비공원시설 설치를 개발행위로 볼 수 있다는 것을 의미한다.
- 이에 따라 기존의 산지형 공원 및 임야인 서울의 10만㎡ 이상 도시공원의 비공원시설 입지에 대한 적격기준으로 개발행위허가기준을 적용하여 대상지를 추출하였다.

(2) 지형 및 산사태 위험지역에 대한 고려

- 비공원시설의 입지가 가능한 지역의 경사도 분석은 개발행위허가기준에 따라 경사도 15도 이하(녹지지역 21도 이하)를 기준으로 하였다. 개발행위허가기준에는 표고 기준은 없으나 약 100m 이상의 지역은 산지로 보고 이들 지역은 검토대상지에서 제외하였다.
- 산사태 위험도 평가는 매우 신중하게 고려되어야 한다. 산사태 위험도 기준에 대한 법적 규정이 아직 없기 때문이다. 따라서 최근 집중호우에 의한 산사태가 잇따르고 해당 도시공원의 대상지가 기성개발지 등에 인접한 만큼 이에 대한 기준마련이 필요하다.
- 이에 따라 산사태 위험지 관리도에 따른 분류기준을 통해 산사태 발생가능성이 높은 것으로 판단되는 1~2등급 지역은 방재안전을 고려하여 검토대상지에서 제외하였다.

(3) 생태환경성이 우수한 지역의 보존 고려

- 민간공원제도 적용대상이 대부분 산지형 도시공원이면서 생태환경이 매우 우수한 지역임을 고려하여 생태환경에 대한 비공원시설 입지 가능지역의 기본기준을 도시계획조례의 개발행위허가기준에 두었다.
- 생태환경에 관한 개발행위허가기준은 비오톱유형평가와 개별 비오톱평가 모두 1등급 지역은 절대 보존지역으로 보고 있다.
- 비오톱 평가등급의 각 2등급에 해당하는 지역 또한 보존을 기본으로 하며 매우 제한적인 개발 및 활용이 가능한 지역임을 감안하면 비오톱(개별, 유형) 1등급 지역만을 제외한 나머지를 검토대상지에 모두 포함하는 것은 비공원시설의 입지가 가능 검토대상지를 매우 유연하게 확대하는 것으로 볼 수 있다.
- 하지만 서울의 도시공원의 특성상 비오톱 2등급 지역까지 제외할 경우, 이미 훼손된 3~5등급 지역이 이미 보상된 토지일 경우가 많아 제도 적용

을 검토할 수 있는 대상지가 매우 줄어들 것으로 판단하여 1등급 지역만을 제외하고 검토하도록 하였다.

(4) 규모 및 접근성 확보 가능지역

- 비공원시설 면적은 민간공원제도 적용대상인 10만 m^2 이상의 공원에 대한 기부채납 비율(70~80%)에 의해 정해지기 때문에 각 용도지역에 설치 가능한 용도에 따라 최소 2만 m^2 ~ 3만 m^2 의 대상지 면적을 확보해야 한다.
- 앞서 제시된 지형 및 생태환경에 부합한 개발 가능한 면적으로 추출된 비공원시설 부지를 비롯하여 기부채납되는 대상지도 공원으로 조성된 후 공공에게 공개되어 도시공원으로 이용되는 부지이다.
- 따라서 해당지역으로의 접근이 가능하고 규모가 확보된 대상지를 추출하였다.

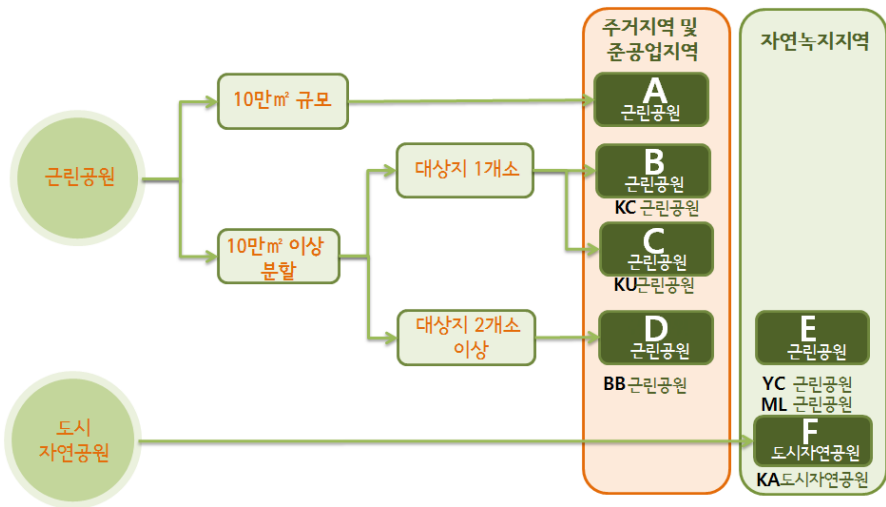
4) 비공원시설 입지가능 공원부지 사례 선정

- 비공원시설의 입지가 가능한 공원부지로 추출된 사례대상지의 주요 특성을 파악하기 위해 해당 용도지역 및 주변 용도지역, 대상지의 위치 및 면적, 지가분포, 지목현황 등을 살펴보았다. 대상지에 설치할 수 있는 건축물이 해당 용도지역과 인접 용도지역에 허용되는 것까지 가능하기 때문에 해당 용도지역뿐만 아니라 주변 용도지역 현황까지 파악하였다.
- 또한 사업성 확보를 위한 지가분석을 통해 비공원시설 입지 가능지의 지가와 기부채납될 공원의 지가와 개발 후 토지가치 상승에 따른 주변지역의 지가 등을 함께 검토하였다. 더불어 지형지세 및 생태환경, 접근성 등에 의해 비공원시설부지의 최소규모 확보 여부 및 해당 조건에 따른 부지의 분할여부 등도 분석하였다.

4. 사업성 시뮬레이션 분석을 위한 사례대상지 선정

1) 사례대상지의 선정

- 민간공원제도가 적용 가능한 공원 및 비공원시설의 입지가 가능한 사례 대상지는 다음과 같은 과정을 통해 추출되었다. 이중 민간공원제도 적용 시뮬레이션을 위해 기본적인 조건에 의해 구분되는 요소별로 사례지를 선정하였다.
- 우선 근린공원 및 도시자연공원인 경우와 10만㎡ 이상의 단일 규모로 가능한 지역과 10만㎡ 이상 규모로 분할이 가능한 지역인 경우로 나누었으며 이중 비공원시설 대상지가 1개소인 지역과 2개소 이상으로 구분되는 지역으로 나누어 살펴보았다.
- 이들 지역 중 기부채납 비율 조건이 다르게 적용되는 용도지역상 녹지지역과 비녹지지역으로 나누어 다양한 조건에 대한 시뮬레이션을 수행하였다.



〈그림 4-4〉 시뮬레이션 분석을 위한 사례대상지 선정

2) 시물레이션 분석의 사례대상지 주요 특성

- 시물레이션 대상지의 주요 특성을 파악하기 위해 앞서 대상지 추출과정에서 제시되었던 검토요소들을 모두 살펴보았으며, 이들의 특성을 정리해보면 다음과 같다.
- 첫 번째로 개발가능성을 살펴보면 요소인 표고 및 경사도가 도시계획조례에 따른 개발행위허가기준에 부합하도록 하며 실제 대상지는 표고가 50m 미만, 경사도가 10~15도 내외, 공원경계부에 일부 경사지가 있는 수준이다.
- 두 번째 요소는 환경성분석이며 이 또한 개발행위허가기준에 부합하는 조건으로 비오톱 등급(비오톱유형평가 1등급, 개별 비오톱평가 1등급) 1등급 지역이어야 한다. 다만 절대 보존지역은 제외한다. 실제 대상지는 각 등급조건상 주로 2등급 지역이며 일부 대상지는 이미 도시계획시설이 입지하여 훼손된 4~5등급 지역으로 비공원시설 입지가 가능하다.
- 세 번째로 토지특성을 파악하기 위해 민간공원제도 적용의 기본 요건 중 하나인 민간소유의 대상지 구분에 필요한 소유현황과 지목현황을 살펴 보았다. 대상지 추출과정을 통해 민간소유인 대상지를 선정하였으나 개인소유, 법인소유, 중종소유 등 다양한 소유관계를 보이고 있어 이를 정리할 필요가 있는 지역이 있다.
- 마지막으로 사업성 검토에 필요한 요소는 지가 분포 및 용도지역 현황이다. 지가 분포는 비공원시설대상지를 비롯해 해당공원(기부채납 부지 포함)과 주변의 지가 분포를 파악해야 하며 해당공원의 용도지역 및 인접 용도지역 분석이 필요하다. 실제 대상지의 지가를 살펴본 결과 녹지지역은 5~16만원, 1종일반주거지역은 20~30만원 내외, 준공업지역은 70~80만원 정도로 나타났다. 주변의 개발된 용도지역과 최소 4배에서 최대 20배가량 차이가 나는 것으로 조사되었다.

제2절 사례대상지별 현황실태 및 입지여건 분석

1. [A공원]의 현황 및 특성분석

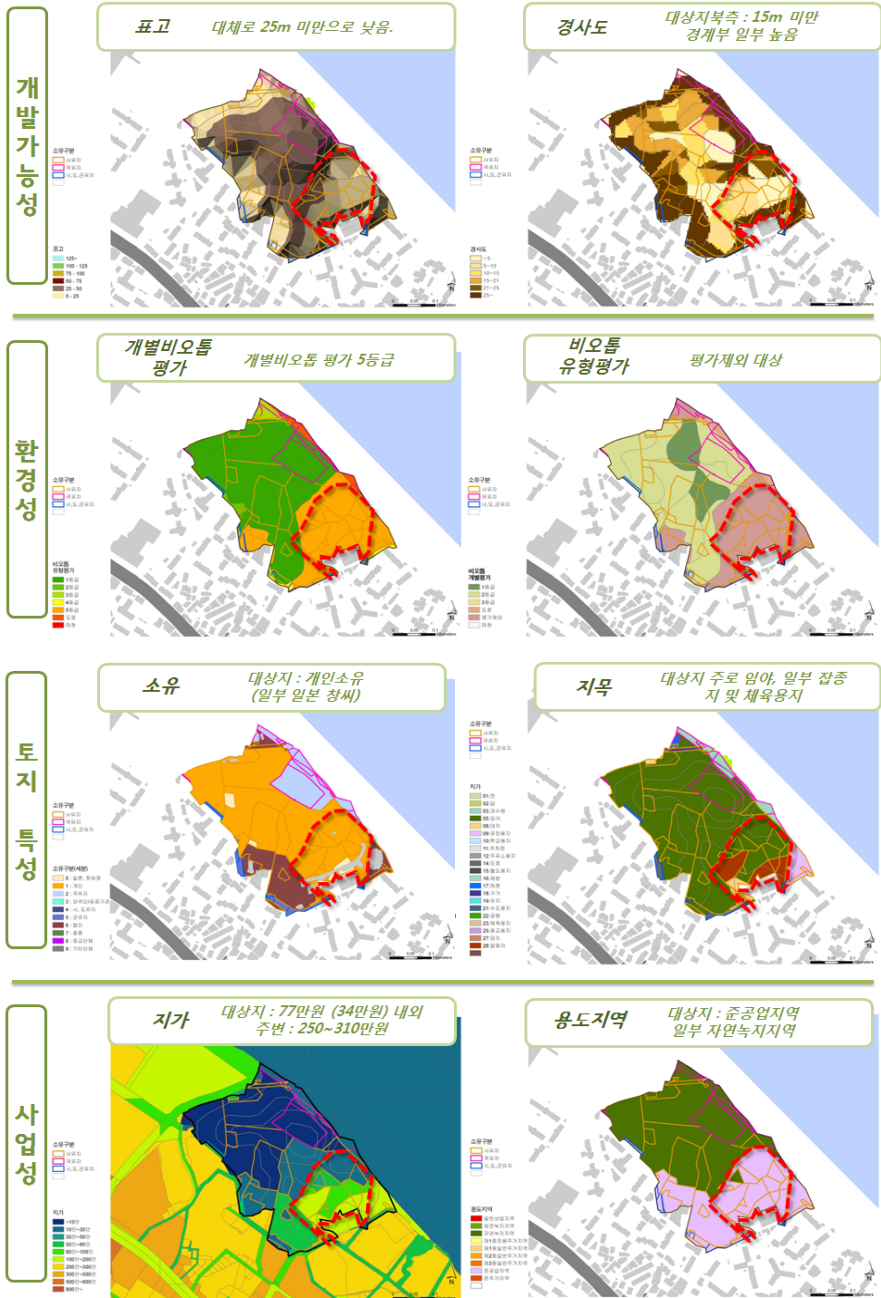
- 이 대상지는 근린공원이며 용도지역상 준공업지역으로 지정되어 있다. 검토대상지는 이미 공원시설사업(골프장 등)으로 개발되었던 훼손지로서 분석요소별 분석결과는 다음과 같다.

1) 개발가능성 및 환경성

- [A공원]은 총 면적이 약 11만2천m²로 민간공원제도 적용 시 단일공원이 되는 대상지이다. 따라서 공원 전체가 분할 없이 제도적용대상이 되며 이중 비공원시설 대상지가 되는 면적은 약 2~3만m² 내외이다.
- 비공원시설 대상지의 경사도가 5~10도 내외로 대부분을 차지하며 표고는 약 50m 미만으로 낮고 비교적 완만한 경사 지형을 이루고 있다. 비공원시설 대상지로 검토되는 지역의 생태환경을 살펴보면 개별 비오톱 평가에서는 5등급, 비오톱 유형평가에서는 평가제외 대상으로 나타나 대상지가 이미 훼손된 지역임을 알 수 있다

2) 토지특성 및 사업성

- 해당공원은 대부분 개인소유이며 법인소유지와 국공유지가 일부 포함되어 있다. 또한 준공업지역과 자연녹지지역으로 지정되어 있으나 비공원시설 대상지는 준공업지역으로 이미 개발되어 일부가 사용 중이다.
- 대상지 주변은 준공업지역으로 고층 아파트 위주로 개발된 지역이다. 해당 대상지의 공시지가는 77만원선으로 도시공원 중 매우 높은 편이고 공원 내 자연녹지지역의 공시지가는 약 34만원 내외이다. 주변의 공시지가는 250~310만원 내외로 약 8~9배 정도의 차이를 보인다.



〈그림 4-5〉 A공원의 분석요소별 특성분석 결과

2. [B공원]의 현황 및 특성분석

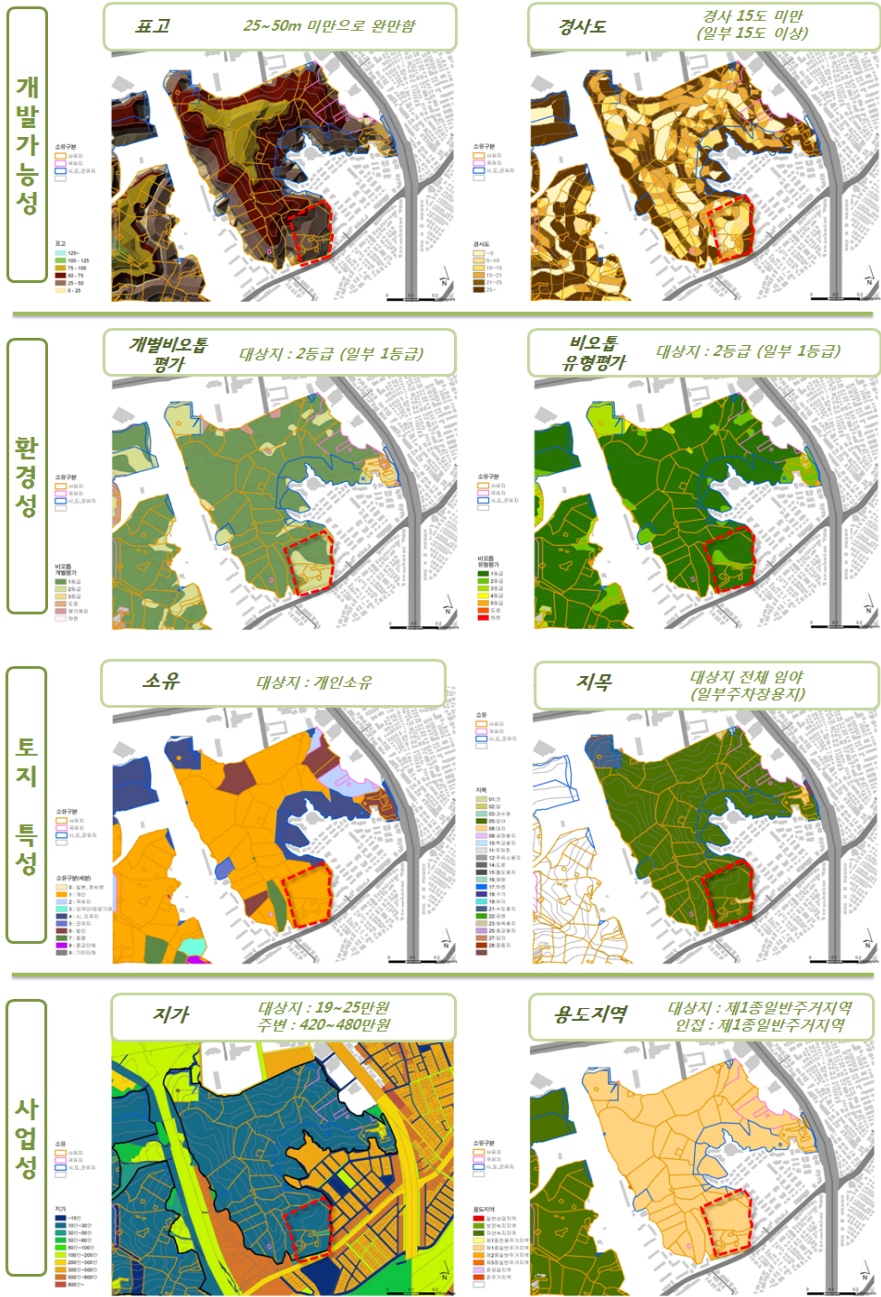
- 이 대상지는 약 40만 m^2 규모의 중대형 근린공원으로 이중 10만 m^2 이상의 부지를 분할 시행하는 사례이다. 비공원시설 검토대상지는 단일부지로 해당 용도지역이 제1종일반주거지역이며 주변지역 또한 제1종일반주거지역이다. 이 공원 검토대상지의 지표별 분석결과는 다음과 같다.

1) 개발가능성 및 환경성

- [B공원]은 총 면적이 약 40만 m^2 이상의 중대형 근린공원으로 전체가 제1종일반주거지역이다. 이중 비공원시설이 입지 가능한 대상지는 약 3만5천 m^2 정도이다. 만약 이 지역을 모두 개발한다면 용도지역이 제1종일반주거지역이므로 비공원시설 부지가 20%이고 공원조성 후 기부채납을 해야 하는 부지는 80%(약 17만6천 m^2)에 달한다.
- 개발가능성을 판단하기 지형분석에서는 경사도 5~15도 미만, 표고 25~50m 미만으로 개발이 가능한 대상지로 판단되며 환경성 평가에서는 비오톱 유형평가 및 개별 비오톱 평가 모두 2등급 지역 위주로 나타났다.

2) 토지특성 및 사업성

- 대상지는 모두 개인소유로 나타났으며 비공원시설 대상지뿐만 아니라 주변의 기부채납을 위한 대상지 또한 표고 및 경사도는 비공원시설과 비슷하거나 다소 높은 수준이다. 사업성이 좌우되는 용도지역 및 지가 현황을 보면 공원은 제1종일반주거지역으로 임야지이며 공시지가는 20~30만원 정도이다. 주변지역은 제1종일반주거지역으로 공시지가가 400~500만원 정도로 매우 높은 편이다.



〈그림 4-6〉 B공원의 분석요소별 특성분석 결과

3. [C공원]의 현황 및 특성분석

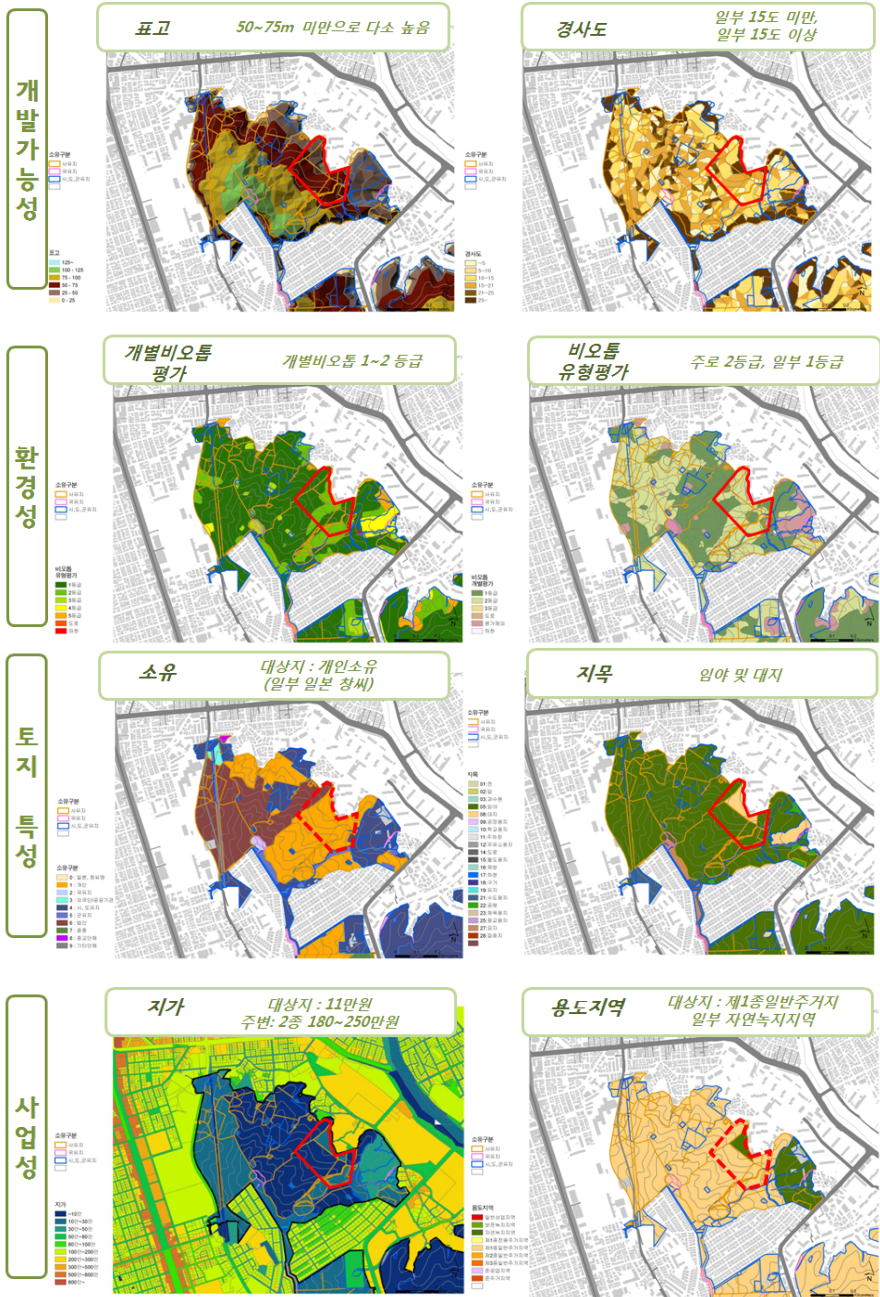
- 이 대상지는 100만㎡가 넘는 대규모 근린공원이다. [B공원]과 마찬가지로 대규모 근린공원의 일부 대상지에 민간공원제도를 적용해 볼 수 있는 사례이다. 이 공원은 자연녹지지역으로 지정되어 있어 인접 용도지역을 고려할 때 상향조정 가능성이 있는 사례이다.

1) 개발가능성 및 환경성

- [C공원]은 하나의 근린공원이지만 도로 등에 의해 물리적으로 분리되어 크게 3개의 공원지역으로 나뉘어 있다. 2개의 공원지역은 공원조성이 거의 완료된 상태이다. 다만, 북측에 위치한 공원지역은 사유지가 10만㎡를 훨씬 넘어 그 비율이 높은 편이다.
- 비공원시설의 입지 검토대상지는 약 4만㎡에 이른다. 대상지가 제1종일반주거지역으로 지정되어 있기 때문에 전체 사업면적은 총 20만㎡ 정도로 예상된다. 하지만 경사도 일부가 15도 이상을 포함하고 있으며 표고가 50~75m 정도로 다른 공원 및 주변에 비해 높은 편이다.
- 개별 비오톱 평가에서는 약 40%만 2등급 지역이고 나머지는 1등급 지역이다. 비오톱 유형평가에서는 약 10%만 1등급 지역이고 나머지는 2등급 지역으로 나타난다.

2) 토지특성 및 사업성

- 대상지는 제1종일반주거지역으로 공시지가는 약 11만원선이며 주변부의 제2종일반주거지역은 180~250만원 정도의 공시지가 수준을 나타낸다. 하지만 제2종일반주거지역임에도 불구하고 다세대·다가구 주택지가 있으며 중소규모의 아파트 단지가 형성되어 있는 지역이다.



〈그림 4-7〉 C공원의 분석요소별 특성분석 결과

4. [D공원]의 현황 및 특성분석

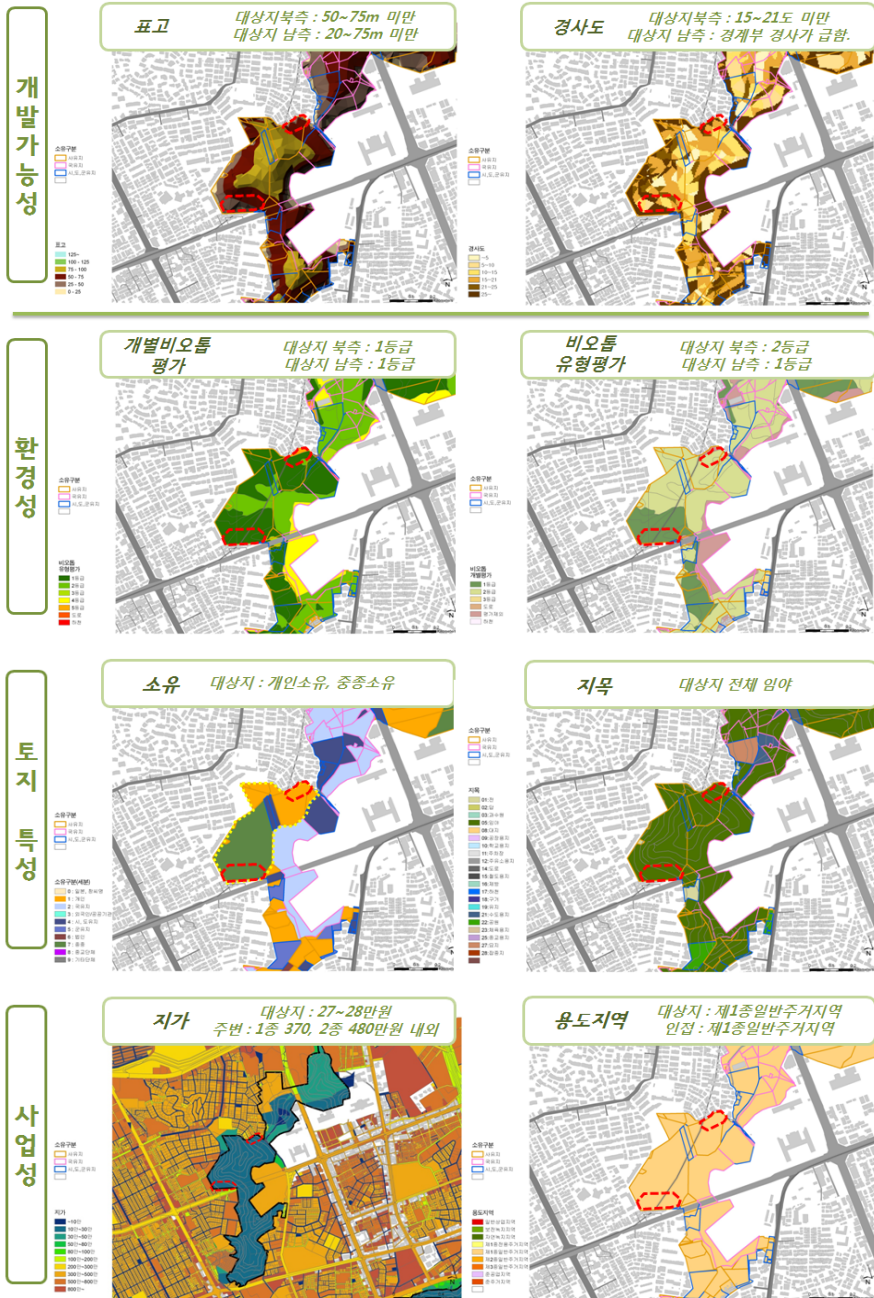
—이 대상지는 65만 m^2 이상의 대규모 근린공원이다. 비공원시설 입지 조건에 의한 분할요건 및 기준 또는 최소면적 확보에 관한 특성을 나타내는 사례이다.

1) 개발가능성 및 환경성

- [D공원]은 총 면적 65만 m^2 중 민간공원 적용부지가 10만 m^2 정도가 되며 비공원시설 면적은 2만 m^2 정도가 된다.
- 이중 비공원시설 입지가 가능한 대상지는 2개 부분으로 나뉘는데 북측에 위치한 대상지는 약 6천 m^2 정도의 부지로 15도 내외의 경사지이며 환경성 평가에서는 2등급 지역으로 나타났다. 남측의 대상지는 약 1만 4만 m^2 의 규모로 경사도가 15도 내외이고 표고는 50m 미만이지만 환경성 평가는 우수한 곳으로 조사되었다.

2) 토지특성 및 사업성

- 대상지는 제1종일반주거지역이며 토지는 개인소유 및 중종 소유로 실제 사업을 추진할 경우에 소유관계의 정리가 필요할 것으로 예측된다. 대상지의 주변지가와 주변 환경을 보면 먼저 북측 대상지의 경우 주변이 3~4층 내외의 다세대·다가구주택이 밀집한 제1종일반주거지역이기 때문에 지가는 약 27~28만원이고, 주거지역의 공시지가는 약 350~400만원으로 13배가량 차이가 나는 것을 알 수 있다.
- 남측 대상지의 경우 해당 부지는 북측과 같은 조건이지만 주변부가 15~16층 이상의 아파트와 빌딩으로 이루어진 제2종일반주거지역이 대부분이므로 공시지가는 약 480만원 이상으로 17배 이상 차이가 난다.



〈그림 4-8〉 D공원의 분석요소별 특성분석 결과

5. [E공원]의 현황 및 특성분석

—이 대상지는 100만 m^2 가 넘는 대규모 근린공원이다. 도로에 의해 물리적으로 분리되어 있으며 비공원시설부지 또한 도로에 의해 물리적으로 분리된 사례이다. 이 공원은 자연녹지지역으로 지정되어 있어 인접 용도지역을 고려할 때 비공원시설부지에 대한 용도지역 변경이 가능한 지역이다.

1) 개발가능성 및 환경성

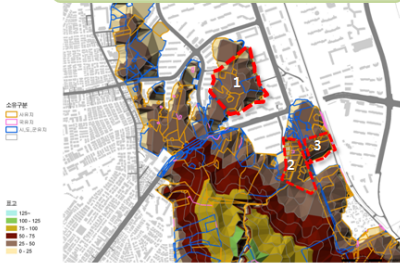
—[E공원]은 [C공원]과 마찬가지로 100만 m^2 가 넘는 대규모 근린공원이지만 도로 등에 의해 물리적으로 몇 개의 공원지역으로 분리되어 있다.
—비공원시설 검토대상지는 총 3개인데 대상지 모두 표고 50m 미만이면서 경사도 15도 내외로 대체로 완만한 경사 지형을 보인다. 생태환경성 평가인 개별비오톱 평가와 비오톱 유형평가 모두 대부분 2등급 지역으로 나타나 절대보존지역에서 거의 제외된 지역이다.

2) 토지특성 및 사업성

—해당 공원이 모두 자연녹지지역이고 대상지 또한 자연녹지지역으로 지정되어 있으며 주변지역은 대부분 제2종일반주거지역으로 지정되어 있다.
—자연녹지지역인 대상지의 공시지가는 5만~16만원 정도로 나타나며 위치에 따라 다소 차이를 보인다. 주변은 대부분 제2종일반주거지역으로 아파트 단지를 이루고 있으며 공시지가는 약 180~250만원 내외로 12배 정도의 차이를 보인다.

개발가능성

표고 25~50m 미만으로 낮음



경사도 대부분 15도 미만으로 완만함



환경성

개별비오톱 평가 대부분 2등급

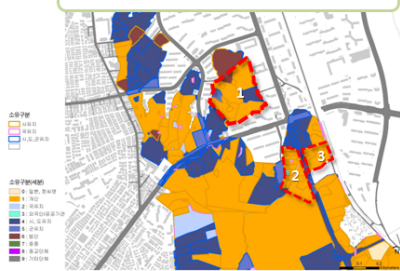


비오톱 유형평가 대부분 2등급, 일부 3등급



토지 특성

소유 대상지 : 개인소유

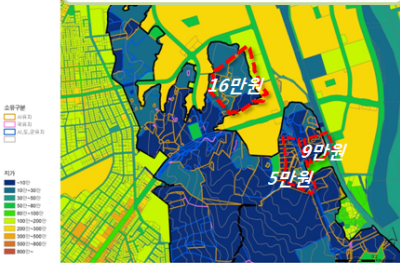


지목 대부분 임야 (일부 학교 용지)



사업성

지가 대상지 : 5만~16만원
주변 : 2층 180~250만원



용도지역 대상지 : 자연녹지지역



〈그림 4-9〉 E공원의 분석요소별 특성분석 결과

6. [F공원]의 현황 및 특성분석

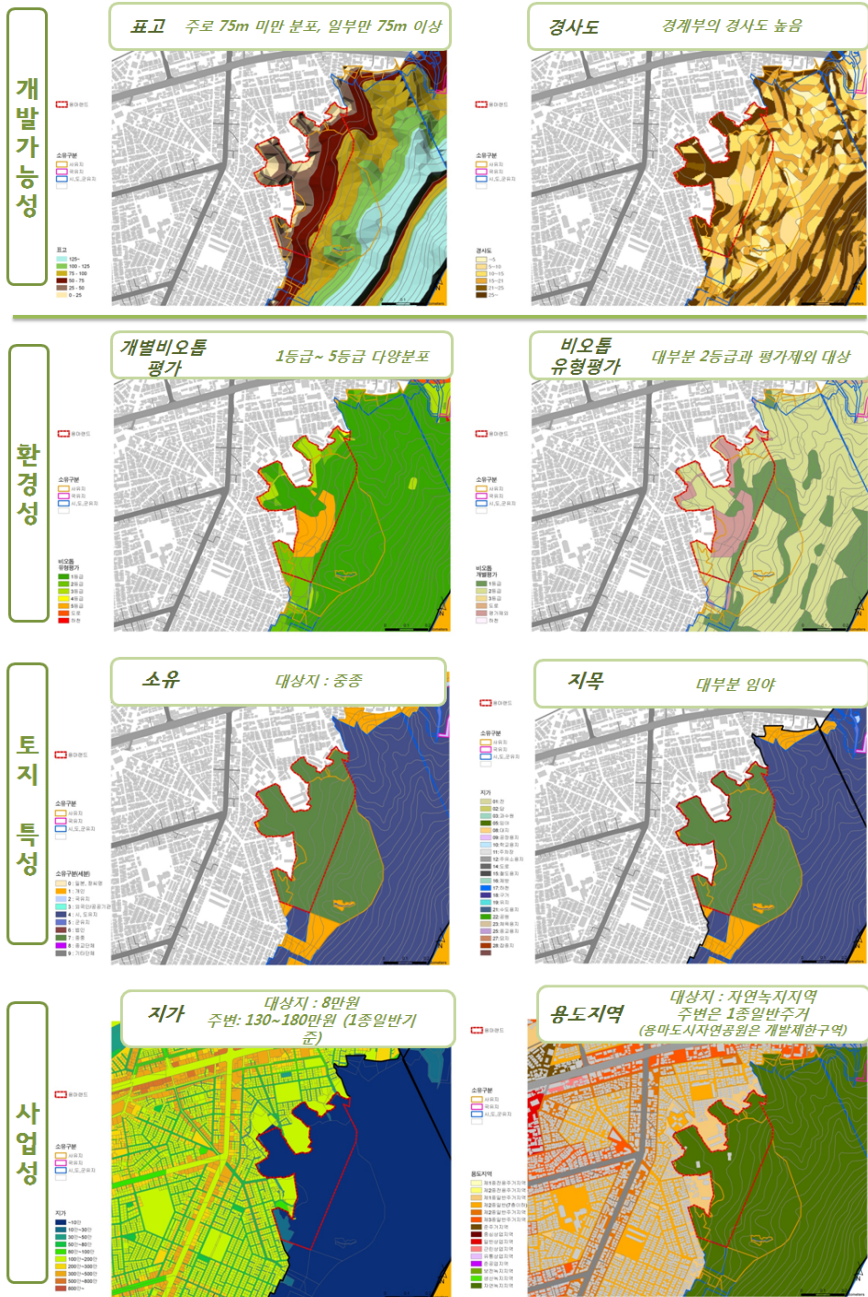
- 이 대상지는 도시자연공원이고, 비공원시설 검토대상지는 기존에 공원 시설사업을 시행한 훼손지이다. 이 공원은 자연녹지지역으로 지정되어 있어 인접 용도지역을 고려할 때 비공원시설부지에 대한 용도지역 변경이 가능한 지역이다.

1) 개발가능성 및 환경성

- [F공원]은 전형적인 산지형 공원으로 생태환경이 매우 우수하여 실질적으로 비공원시설이 입지하기에 매우 부적합한 조건을 지니고 있다. 다만, 도시계획시설로 지정되었다가 폐지된 지역으로 이미 시설이 들어서 있어 훼손된 상태이다. 공원 규모는 약 15만 m^2 로 기부채납 부지를 포함하면 51만 m^2 정도이다.
- 비공원시설부지의 경사도는 약 10~15도 내외이며 표고는 75m 미만이다. 훼손지이기 때문에 개별 비오톱 평가에서는 4~5등급 지역, 비오톱 유형평가에서는 평가제외 대상이거나 2등급 이하의 지역으로 나타났으며, 일부 지역은 양호한 생태환경을 지닌 것으로 조사되었다.

2) 토지특성 및 사업성

- 대상지는 중종소유로 주변부가 모두 사유지로 둘러싸여 있다. 하지만 중종소유 부지가 약 20만 m^2 에 이르러 민간공원제도 적용대상지로 가능한 규모이다.
- 해당부지는 자연녹지지역이며 주변부는 인근지역이 제1종일반주거지역, 약 300m 떨어진 지역은 제2종일반주거지역으로 지정되어 있다. 자연녹지지역인 해당부지의 공시지가는 8만원 정도이며, 주변부의 제1종일반주거지역은 130~180만원 정도의 공시지가 수준을 보이고 있다.



〈그림 4-10〉 F공원의 분석요소별 특성분석 결과

〈표 4-1〉 사례 공원지역 검토대상지별 특성분석결과 비교

공원 대상지	개발 가능성		환경성(비오물)		토지특성		사업성		
	표고(m)	경사(도)	비오물유형	개발비오물	소유	지목	용도지역		공시지가(만원/m)
							대상지	인접지	대상지
[A공원]	50 미만	5~10	평가제외등급	5등급	개인소유 다수 법인소유 일부 국유지 일부	임야	준공업지역	준공업지역	34~77
							1종일반주거 지역	1종일반주거 지역	250~310
[B공원]	25~50	5~15	1~2등급 2등급 80%	1~2등급 2등급 80%	개인소유	임야	1종일반주거 지역	1종일반주거 지역	20~30
							1종일반주거 지역	1종일반주거 지역	400~500
[C공원]	50~75	15 이상	1~2등급 2등급 80%	1~2등급 2등급 80%	개인소유 대부분 법인소유 일부 시유지 일부	임야 70% 대지 30%	1종일반주거 지역	2종일반주거 지역	11
							1종일반주거 지역	1종일반주거 지역	180~250
[D공원]	50 미만	15 내외	2등급 대부분 평가제외등급	1등급 5등급	개인소유	임야	1종일반주거 지역	1종일반주거 지역	27
							1종일반주거 지역	2~3종일반 주거지역	27
[E공원]	50 미만	15~21	1등급	1등급	중소소유 다수 개인소유 일부 시유지 일부	임야	1종일반주거 지역	2~3종일반 주거지역	27
							1종일반주거 지역	2~3종일반 주거지역	480내외
							1종일반주거 지역	2~3종일반 주거지역	480내외
[F공원]	75 미만	10~15	평가제외등급 일부 1~2등급	2등급	개인소유	임야	자연녹지지역	2~3종일반 주거지역	5~16
							자연녹지지역	2~3종일반 주거지역	180~250
							자연녹지지역	1~3종일반 주거지역	8
							자연녹지지역	1~3종일반 주거지역	130~180

제3절 기부채납에 따른 민간개발범위에 대한 시뮬레이션 분석

1. 시뮬레이션의 목표 및 수행과정

1) 시뮬레이션 목표 및 의의

- 이 연구에서 시뮬레이션을 시행하는 것은 민간공원제도를 적용하였을 경우, 민간의 이윤동기를 유발하여 정책으로서 실효성을 나타낼 수 있는지를 살펴보기 위함이다.
- 또한 정량적이고 수식적인 기준을 통하여 토지소유주 등에게 사업성을 판단할 수 있는 근거를 제시하도록 하며, 과소 또는 과다 기부채납으로 인한 시비 여지를 사전에 불식시키려는 의의를 가진다.
- 이 장은 앞장에서 선정한 대상지인 5개의 근린공원과 1개의 도시자연공원을 대상으로 다양한 조건과 환경에서의 민간공원제도적용 시뮬레이션을 수행하였다.

➤ 기부채납을 통한 개발 추진의 이윤동기 부여

➤ 정량적·수식적 기준을 통하여 소유주에 사업성 판단의 근거를 제시

➤ 과소 또는 과다 기부채납으로 인한 시비 여지의 사전불식

2) 시뮬레이션 수행과정

- 시뮬레이션 실행지로 선정된 대상지에 비공원시설을 설치할 경우 이에 해당하는 기본적인 법적기준을 준수하기 위해 대상지별 행위허가기준과

용도지역 밀도기준(건폐율 및 용적률)을 검토하였다.

- 공원 내 비공원시설이 설치 가능한 대상지와 기부채납비율에 따라 확보되어야 하는 공원부지의 공시지가 및 보상가액을 산정하고 인접 용도지역별 공시지가 및 개발밀도 등을 분석자료로 구축하였다.
- 시물레이션은 두 가지 방식으로 이루어지는데 첫 번째 방식은 토지가치의 등가조건으로 비공원시설 설치대상지의 종후가치가 비공원시설 설치대상지와 기부채납 대상지를 더한 전체부지의 보상가액보다 커야 함을 기준으로 하는 것이다.
- 두 번째 방식은 사업성 검토 방식으로 대상지별로 실제 사업이 시행됐을 때를 가정하여 대상지의 개발밀도 및 건축계획에 따른 사업성 가능여부를 살펴보고자 하는 것이다. 이때 토지를 소유한 사람이 직접 사업에 참여하는 지주공동 사업방식과 토지를 수용하여 사업을 시행하는 시행사 사업방식으로 나누어 봄으로써 보다 현실적이고 다양한 가능성을 반영한 시물레이션을 진행하였다.
- 첫 번째 토지가치 등가조건 시물레이션을 통해 제도 실행가능성, 즉 민간소유자 입장에서 사업실행이 가능한 정도의 사업성이 확보되는 기부채납 비율을 측정하는 동시에 현재 적용되고 있는 기부채납 비율의 적절성을 검토해보았다.
- 두 번째 사업성 검토 시물레이션을 통해서 실제 사업이 진행된 모습들이들의 주변지역과의 비슷한 용도로 개발되었을 때로 가정하여 용도 및 개발밀도를 설정하여 사업성 가능 여부를 분석하였다.
- 이와 같이 다양한 대상지별 시물레이션을 통해 제도적용 가능성이 확보되는 대상지를 파악하고 사업성 제고방안 및 제도개선 사항들을 제시하도록 한다.

➤ 제도적용 가능 도시공원 및 녹지, 자연공원 선정

: 용도지역별 면적 기준 + 행위허가기준 (입목본수도, 경사도 등)

➤ 사례 대상지별 분석자료 구축

: (기부채납 + 비공원시설), 공시지가 및 보상가액, 최대개발밀도

➤ 사례 대상지별 Simulation

- : 1) 토지가치 등가조건
- 2) 사업성 검토

➤ 비공원시설 면적 비율에 따라 사업성이 확보되는 α 및 β 산출

: 수식 또는 수치표로 일반화 시도

➤ 사업성 제고를 위한 인센티브 방안 구상

〈그림 4-11〉 시뮬레이션 수행과정

2. 시뮬레이션 기본구상 및 분석의 주요가정

1) 토지가치 등가조건

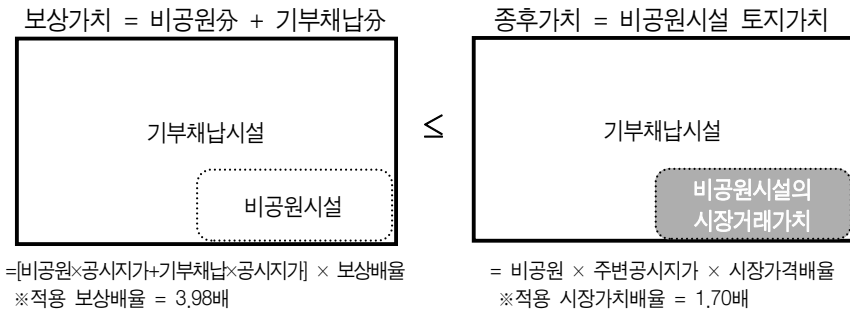
○ 기본구상

—시뮬레이션 분석의 첫 번째 방식인 토지가치 등가조건은 시에서 수용하였을 경우 민간소유주의 이익과 공원시설을 기부채납한 후 1) 비공원시설을 (개발하지 않고) 시장가치로 매각하였을 경우의 가치를 살펴보는 것이다.

—이는 종전자산가치(= (비공원시설+기부채납시설) × 종전공시지가 × 보상비율)보다 종후자산가치(= 비공원시설 × 주변지역 공시지가 × 시장가치배율)가 큰지를 추정하여 확인하는 과정이다.

○ 주요가정

- 소유주가 비공원시설 개발을 위해서 기부채납할 시설면적까지 확보한다는 가정에서, 둘을 합산한 면적을 ‘대상면적’으로 설정하였다.
- 종전공시지가는 비공원시설분(=비공원시설면적×공시지가)과 기부채납분(=공원시설면적×공시지가)을 합산한 후, 서울시 공원시설 평균 보상배율인 3.98을 곱하여 산정하였다.
- 기부채납 후 비공원시설에 대해서는 주변 지역과 동일한 용도지역을 설정하였고, 주변지역과 동일한 공시지가 수준을 적용하였다.



〈그림 4-12〉 토지가치 등가조건 시뮬레이션 기본구상

2) 사업성 검토

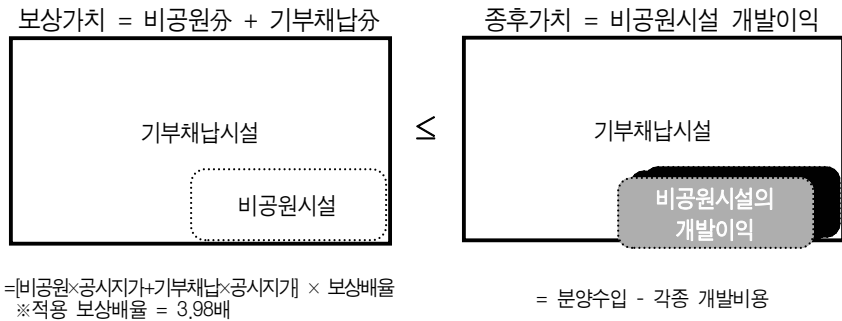
○ 기본구상

- 종후에 비공원시설을 개발하는 경우 당해 사업이익이 종전가치보다 큰지를 추정하여 확인하는 분석과정이다.
- 사업성 검토를 위해 각 대상지의 특성에 맞게 유도하고자 하는 용도에 맞추어 시뮬레이션을 진행하고자 하였으나, 대상지별 비공원시설의 용도가 다를 경우 사업성 가능여부의 기준을 판단하기가 불가능하므로 사업성 분석이 비교적 용이한 주택건설을 가정하였다.

－대상지별 주변지역의 개발현황과 시세를 반영한 밀도계획과 건축계획을 통해 소요되는 사업비 등을 고려하여 시행하였다.

○ 주요가정

- －개발계획은 주변지역이 제1종주거지역이면 저층의 빌라를, 제2종주거지역이면 중층 아파트를 각각 적용하였다.
- －평형구성 및 시설수준 역시 주변지역 유사시설을 준용하였고, 분양가격은 신규분양가격이 아닌 시세평균을 적용하여 보수적으로 추정하였다.
- －개발방식은 토지비가 소요되지 않는 지주공동사업(지주 직접 개발)과 토지비가 소요되는 시행사업방식(개발사업자가 개발) 모두를 검토하였다.



〈그림 4-13〉 사업성 검토 시뮬레이션 기본구성

3. 대상지별 시뮬레이션

1) 대상지의 기본정보

(1) 대상지별 면적 및 공시지가

－대상공원은 총 6곳의 근린 및 도시자연공원이며, 이들 공원의 사유지 면

적의 합계는 약 602만㎡, 공시지가 총액은 약 8,266억원에 달한다.

- 사유지 면적을 공원별로 보면 A공원은 11.0만㎡, B공원은 34.6만㎡, C공원은 59.1만㎡, D공원은 50.4만㎡, E공원은 134.9만㎡, F공원은 31.2만㎡로 나타난다.
- 각 공원의 사유지분 공시지가는 필지별로 확인하고 이를 합산하는 방식으로 계산하였다.
- 공원별 사유지의 3.3㎡(평)당 평균 공시지가는 A공원이 112만원, B공원이 65만원, C공원이 113만원, D공원이 188만원, E공원이 24만원, F공원이 14만원으로 각각 계산되었다.
- 결과적으로, 각 공원 사유지의 공시지가 총액은 A공원이 372억원, B공원이 685억원, C공원이 2,021억원, D공원이 2,869억원, E공원이 965억원, F공원이 1,354억원 등 8,266억원으로 계수된다.

〈표 4-2〉 시뮬레이션 대상지별 면적 및 공시지가

대상공원	사유지 면적		평균공시지가		공시지가총액 (백만원)
	㎡	평(3.3㎡)	원/㎡	천원/3.3㎡	
A공원	109,653	33,170	339,063	1,121	37,179
B공원	346,014	104,670	197,943	654	68,491
C공원	591,299	178,869	341,811	1,130	202,113
D공원	504,406	152,584	568,856	1,881	286,934
E공원	1,348,824	408,021	71,530	236	96,481
F공원	3,117,823	943,146	43,425	144	135,392
합계	6,018,019	1,820,459	137,353	454	826,591

- 대상공원 6곳은 개발가능지가 공간적으로 분절된 경우 각각을 하나의 분석대상지로 구획하여, 총 9곳을 대상으로 분석을 진행하였다.
- D공원은 개발가능지가 공원의 북단 및 남단으로 나누어져 구획될 뿐 아니라 주변지역의 용도가 상이하므로, 전자를 D공원 1지역(1,858평, 제1종주거)로, 후자를 D공원 2지역(4,071평, 제2종주거)으로 각각 구분하였다.

-E공원은 개발이 가능한 곳은 3곳 정도인 것으로 분석되는데, 각각 E공원 1지역(16,436평), E공원 2지역(7,647평) 및 E공원 3지역(4,040평)으로 분류하였다.

(2) 분석대상지별 기부채납면적과 보상가치

-9곳의 분석대상지에서 비공원시설로 개발 가능한 사유지는 약 11.6만평 인데, 기부채납 부분을 포함하여 확보하여야 하는 부지면적은 44.8만평으로 추산되며, 공공이 이 면적을 수용할 경우 1조원 수준의 보상비가 필요하다.

-종전 용도지역에 의해 허용되는 시설을 비공원시설로 설치할 경우, 20% 이하로 적용받는 비녹지지역인 주거 및 준공업지역에 속하는 공원은 A, B, C, D공원이며, 30% 미만으로 적용받는 녹지지역공원은 E공원과 F공원이다. 17)

-개발을 위하여 필요한 면적(=비공원시설 + 기부채납)과 기부채납면적을 공공이 수용하여 확보할 경우 예상되는 보상금액은 각 공원 토지확보 소요면적 및 기부채납면적에 해당하는 공시지가 총합에 서울시 도시공원 평균 보상비율(=보상금액/공시지가)인 3.98배를 곱하여 계산하였다.18)

-공원별로 현재 용도지역에 해당하는 비공원시설을 입지시킨다고 가정했을 때 <표 4-3>과 같은 결과를 나타내며 내용은 다음과 같다.

-A공원은 6,692평의 사유지를 개발하기 위하여 33,461평이 소요되고, 이 중 26,769평이 시로 기부채납이 가능하며 시는 총 소요면적과 기부채납분을 보상을 통하여 확보할 경우 각각 1,489억원과 1,191억원의 보상비가 필요할 것이다.

17) 비공원시설면적 산정 시 각각 20% 이상, 30% 초과에 해당하는 면적을 계산상의 편의를 위해 각각 20%와 30%를 적용하여 계산함.

18) 토지확보 소요면적의 공시지가의 총합은 공원 및 비공원시설의 공시지가를 합산하여 계산함.

- B공원은 11,536평을 개발하기 위하여 총 57,680평이 필요할 것으로 계산되며, 이를 수용할 경우 1,507억원의 보상비가 필요하다. 시에 기부채납할 수 있는 공원면적은 46,144평이며, 시가 이 면적을 보상을 통하여 확보할 경우 1,205억원의 보상비가 필요할 것이다.
- C공원은 13,265평의 사유지가 개발이 가능하고 기부채납분 53,059평을 포함하여 총 66,324평이 소요될 것으로 추산된다. 총 소요면적의 보상가치는 2,711억원으로 추정되고, 이중 기부채납분의 보상가치는 2,169억원에 상당한다.
- D공원은 대상지1·2를 합하여 5,929평이 개발 가능하고, 이를 위해 29,644평이 소요될 것으로 판단되며 보상금액은 2,011억원에 달한다.
- D공원 1지역은 1,858평의 사유지가 개발 가능하며, 토지소요면적이 9,288평으로 계산되어 예상 토지보상금액은 629억원이다. 이중 시에 7,431평의 기부채납이 가능하며, 이 면적의 보상가치는 504억원에 해당한다.
- D공원 2지역은 4,071평을 개발하기 위하여 20,356평이 필요한데, 이중 시에 16,285평을 기부채납하게 되면 총 보상가치는 1,382억원이고, 기부채납분의 보상가치는 1,106억원에 상당한다.
- E공원은 대상지1·2·3을 합산하여 28,123평의 개발이 가능한 것으로 분석되고, 기부채납분 65,620평을 포함하여, 총 93,743평이 필요하다.
- E공원 1지역은 16,436평의 사유지를 개발하기 위하여 38,350평의 기부채납분을 감안하여, 총 54,786평이 필요하다. 기부채납분의 보상가치는 490억원에 해당하며, 전체 소요면적의 보상가치는 700억원으로 추산된다.
- E공원 2지역은 7,647평의 사유지가 개발이 가능한데, 기부채납분 17,844평을 고려하면 총 25,492평의 소요면적이 예상되며, 보상가치는 기부채납분을 185억원으로, 전체소요면적을 264억원으로 각각 추정할 수 있다.
- E공원 3지역은 4,040평의 사유지를 개발하기 위하여 총 13,465평이 소

요될 것으로 추산되며(기부채납분은 9,426평), 보상가치는 기부채납분 83억원을 포함하여 총 119억원으로 추산된다.

—F공원은 총 50,033평의 사유지가 개발이 가능할 것으로 분석되는데, 이를 위해서는 약 17만평(보상가치 1,190억원)이 필요할 것이다. 총 소요면적 중 기부채납분은 116,744평이며, 보상가치는 833억원으로 추정된다.

〈표 4-3〉 시뮬레이션 대상지별 기부채납 면적과 보상가치

분석대상지 세분	비공원시설			대상면적(전체소요면적)			기부채납분		
	면적(평)	공시지가 (천원/평)	공시지가 (백만원)	면적(평)	공시지가 (백만원)	보상금액 (백만원)	면적(평)	보상가치 (백만원)	
A공원	6,692	2,533	16,953	33,461	37,402	148,858	26,769	119,087	
B공원	11,536	672	7,748	57,680	37,844	150,617	46,144	120,494	
C공원	13,265	373	4,945	66,324	68,117	271,108	53,059	216,886	
D공원	D공원1 (북측)	1,858	945	1,756	9,288	15,815	62,944	7,431	50,355
	D공원2 (남측)	4,071	899	3,661	20,356	34,723	138,196	16,285	110,557
E공원	E공원1 (북측)	16,436	548	9,013	54,786	17,579	69,964	38,350	48,975
	E공원2 (남동)	7,647	318	2,434	25,492	6,626	26,370	17,844	18,459
	E공원3 (남서)	4,040	187	756	13,465	2,990	11,899	9,426	8,329
F공원	50,033	281	14,038	166,777	29,901	119,005	116,744	83,303	
합계	115,578	530	61,304	447,630	250,995	998,961	332,052	741,030	

2) 분석의 기본가정

(1) 검토대상지별 적용용도와 토지가격 상승

- 대상지들은 기본적으로 주변지역의 용도지역을 적용하여 분석하였고, 법정용적률은 시의 일반적인 인허가 수준을 탐문하여 적용하였다.
- 대상지들의 기존 용도지역이 주변지역과 동일하여, 기존 용도지역의 허용시설을 적용받는 지역은 A공원, B공원, D공원 1, 3지역에 해당하며

이들은 모두 비녹지지역에 포함된다.

- 그 외 6지역의 대상지는 제1종일반주거지역을 제2종일반주거지역으로 상향하거나(C공원, D공원 2지역 등 2곳), 기존의 자연녹지지역인 E, F공원은 주변지역의 용도지역에 의해 상향조정되어 적용받는 것으로 가정하였다.
- 시의 일반적인 허용용적률 수준은 제1종일반주거지역은 150% 이내, 제2종일반주거지역은 200% 이내인바, 동 용적률 수준을 개별 대상지들의 법정용적률을 적용하여 분석을 진행하였다.

〈표 4-4〉 시뮬레이션 대상지별 적용용도와 토지가격 상승

분 석 대상지	비공원 면적(평)	대상지 종전용도	주변용도 (종후용도)	분석적용 용 적 률	주변지역 공시지가 (천원/평)	주변지역 시장가치 (천원/평)
A공원	6,692	준공업	준공업	250%	9,469	16,098
B공원	11,536	제1종주거	제1종주거	150%	14,762	25,096
C공원	13,265	제1종주거 (일부자연녹지)	제2종주거	200%	7,080	12,036
D공원1	1,858	제1종주거	제1종주거	150%	12,301	20,912
D공원2	4,071	제1종주거	제2종주거	200%	15,904	27,038
E공원1	16,436	자연녹지	제2종주거	200%	6,583	11,191
E공원2	7,647	자연녹지	제2종주거	200%	6,583	11,191
E공원3	4,040	자연녹지	제2종주거	200%	6,583	11,191
F공원랜드	50,033	자연녹지 (개발제한구역)	제1종주거	150%	5,180	8,806
합계	115,578					

- 분석대상지들의 개발(용도지역 조정 포함)이 추진될 경우, 종후 토지의 공시지가 및 시장가치는 주변지역을 참조하여 추산하였으며 주변지역의 공시지가는 인접한 필지들의 평균값을 사용하였고, 시장가치는 주변지역 공시지가의 1.70배 수준을 적용하였다(개발사업 일반가정).
- A공원의 공시지가는 종전 2,533천원/평에서 종후 9,469천원/평으로 추산되어 상승폭이 크지 않다. 대응하는 시장가치는 16,098천원/평 수준이다.

- B공원은 비공원시설의 공시지가가 종전 672천원/평에서 종후 14,762천원/평으로 조정되며, 시장가치는 25,096천원/평으로 추정된다.
- C공원은 제2종일반주거지역으로 종상향이 수반되어, 종전 373천원/평에서 종후 7,080천원/평으로 조정되며, 시장가치는 12,036천원/평으로 추정된다.
- D공원 1지역은 비공원시설의 공시지가가 종전 945천원/평에서 종후 12,301천원/평으로 상승하며, 가격은 20,912천원/평 수준으로 예상된다. D공원 2지역은 공시지가가 종전 899천원/평에서 종후 15,904천원/평으로 조정이 예상되며, 추산되는 시장가치는 27,038천원/평이다.
- E공원 1·2·3지역은 공시지가가 종전에는 각각 548천원/평, 318천원/평 및 187천원/평에서 종후에는 모두 1종 주거지역으로 종상향이 수반되어 6,583천원/평으로 상승하며, 시장가치도 세 대상지 모두 11,191천원/평으로 추산된다.
- F공원은 비공원시설의 공시지가가 종전에는 281천원/평에서 종후에는 제1종일반주거지역으로의 종상향이 수반되어 5,180천원/평으로 상승하며, 시장가치도 8,806천원/평으로 추정된다.

2) 분석대상지별 토지이용계획 및 건축계획의 수립

(1) A공원 대상지

- A공원 대상지에 대한 토지이용계획은 현재 용도지역인 준공업지역을 유지하되, 주변지역의 개발현황을 반영하여 도입용도를 아파트단지로 구상하였다.
- 주택공급계획은 인근지역의 아파트 평형규모를 고려하여 전용면적 18평형(분양 25평형, 20%), 25평형(분양 33평형, 40%), 30평형(분양 39평형, 25%), 35평형(분양 45평형, 15%)으로 구성하였고, 총세대수는 473세대를 계획하였다.

- 건축배치계획은 지상층 연면적 16,707평(법정용적률 249.6%), 지하층 연면적 8,470평 등 총 연면적을 13,308평으로 계획하였다. 이때 건폐율은 20.8%, 용적률은 250%를 적용하였다.
- 주차계획은 총 주차대수를 614대로 계획하였고, 이는 세대당 1.32대에 해당한다.

〈표 4-5〉 A공원의 개발밀도 및 건축계획 개요

분양평형	세대수	전용면적	공용면적	공급면적	비고	
25평형	95	18,15	6,92	25,07	25평형 (20%)	
33평형	190	25,71	8,17	33,88	33평형 (40%)	
39평형	118	30,25	9,68	39,93	39평형 (25%)	
45평형	70	35,70	9,98	45,38	45평형 (15%)	
합계	473	12,678	4,050	16,707		

대지면적 (평)	건축면적 (평)	지상층 연면적(평)	지하층 연면적(평)	총연면적 (평)	건폐율	법정용적률
6,692	1,392	16,707	8,470	25,177	20,8%	249,6%

전용면적 합계(평)	전용률	지상층수	지하층수	사업용적률	주차대수	주차대수 /세대
12,657	75,8%	12	2	376,2%	614대	1,32

(2) B공원 대상지

- B공원 대상지에 대한 토지이용계획은 주변지역의 용도지역을 검토하여 종상향 없이 제1종일반주거지역으로 수립하였다.
- 주택공급계획은 인근지역의 고급빌라 등의 주택평형을 반영하여 공급면적 98평형을 적용하였다. 즉 전용면적 74평형(분양 98평형, 전용률 75.62%) 단 일 평형 176세대, 지상 4층(지하 2층), 11개 동으로 구상하였다.
- 건축배치계획은 지상층 연면적 17,304평을 포함하여 총 연면적을 24,226 평으로 계획하였다. 이때 건폐율은 37.5%, 지상층 용적률은 150.0%를 적용하였다.

—주차계획은 총 주차대수를 698대로 계획하였고(세대당 3.97대), 이중 지상에 190대, 지하에 508대를 각각 수용하게 된다. 이때 주차계획은 ‘주택건설기준등에관한규정’ 제27조 제1항 제1호에 근거하여, 전용면적 85㎡ 이하 주택은 75㎡당 1대, 전용면적 85㎡ 초과 주택은 62㎡당 1대를 각각 계획하였다.¹⁹⁾

〈표 4-6〉 B공원의 개발밀도 및 건축계획 개요

분양평형	세대수	전용면적	공용면적	공급면적	비고	
98평형	176	74,35	23,97	98,32	4호 연립, 11개 동 가정	
대지면적 (평)	건축면적 (평)	지상층 연면적(평)	지하층 연면적(평)	총연면적 (평)	건폐율	법정용적률
11,536	4,326	17,304	6,922	24,226	37.5%	150%
전용면적 합계(평)	전용률	지상층수	지하층수	사업용적률	주차대수	주차대수 /세대
13,086	75.62%	4	2	210%	698대	3.97

(3) C공원 대상지

- C공원 대상지에 대한 토지이용계획은 주변지역을 고려하여 용도지역 변경(중 상향)을 통해 제2종일반주거지역을 부여하고, 인근의 주택개발현황을 반영하여 아파트단지로 구상하였다.
- 주택공급계획은 주변지역의 주택평형을 고려하여, 전용면적 기준으로 18평형 20%, 25평형 40%, 30평형 25%, 35평형 15%를 적용하여 총 계획세대수를 751세대로 계획하였다.
- 건축배치계획은 이상의 주택공급계획에 따라 지상층 연면적 26,257평을

19) 주차기준

주택규모 전용면적	설치기준 (㎡/1대)			
	특별시	광역시/수도권 시	시지역/수도권 군	그 밖의 지역
85㎡ 이하	75㎡	85㎡	95㎡	110㎡
85㎡ 초과	62㎡	70㎡	75㎡	85㎡

주택건설기준 등에 관한 규정 제27조 제1항 제1호

포함하여 총 연면적을 39,977평으로 계획하였다. 이때 건폐율은 16.7%, 지상층 용적률은 200.0%를 적용하였다.

—주차계획은 총 주차대수를 975대로 계획하였고, 이는 세대당 1.30대에 해당한다.

〈표 4-7〉 C공원의 개발밀도 및 건축계획 개요

분양평형	세대수	전용면적	공용면적	공급면적	비고	
25평형	151	18,15	6,92	25,07	25평형 (20%)	
33평형	301	25,71	8,17	33,88	33평형 (40%)	
39평형	188	30,25	9,68	39,93	39평형 (25%)	
45평형	111	35,70	9,98	45,38	45평형 (15%)	
합계	751	20,096	6,431	26,527		

대지면적 (평)	건축면적 (평)	지상층 연면적(평)	지하층 연면적(평)	총연면적 (평)	건폐율	법정용적률
13,265	2,211	26,257	13,450	39,977	16,7%	200,0%

전용면적 합계(평)	전용률	지상층수	지하층수	사업용적률	주차대수	주차대 /세대
20,096	75,8%	12	2	301,4%	975대	1,30

(4) D공원 대상지 1지역

—D공원 1지역에 대한 토지이용계획은 용도지역 변경(종 상향) 없이 주변 지역과 동일하게 제1종일반주거지역을 부여하고 인근 주택개발현황을 반영하여 고급빌라(다세대주택)로 구상하였다.

—주택공급계획은 인근 주택들과 고려하여 수립하였으며, 분양평형 역시 B공원과 같이 98평형을 적용하였다. 전용면적 74평형(분양 98평형, 전용률 75.62%) 단일 평형으로 지상 4층(지하 2층), 3호 및 4호 연립 각 1동에 28세대를 수용하는 것으로 수립하였다.

—건축배치계획은 주택공급계획을 반영하여 지상층 연면적 2,753평을 포함하여 총 연면적을 3,854평으로 계획하였다. 이때 건폐율은 37.0%, 지

상층 용적률은 148.2%를 적용하였다.

- 주차계획은 총 주차대수를 111대로 계획하였고(세대당 3.96대), 이중 지상에 80대, 지하에 31대를 각각 수용하게 된다.

〈표 4-8〉 D공원 1지역의 개발밀도 및 건축계획 개요

분양평형	세대수	전용면적	공용면적	공급면적	비고	
98평형	28	74.35	23.97	98.32	3호 및 4호 연립 각1동	

대지면적 (평)	건축면적 (평)	지상층 연면적(평)	지하층 연면적(평)	총연면적 (평)	건폐율	법정용적률
1,858	688	2,753	1,191	3,854	37.0%	148%

전용면적 합계(평)	전용률	지상층수	지하층수	사업용적률	주차대수	주차대수 /세대
2,082	75.62%	4	2	207%	111대	3.96

(5) D공원 대상지 2지역

- D공원 2지역에 대한 토지이용계획은 주변 용도지역을 고려하여 용도지역변경(중 상향)을 통해 제2종일반주거지역을 부여하고, 인근 주택개발현황을 반영하여 아파트단지로 구상하였다.
- 주택공급계획은 인근 아파트단지의 평형규모를 고려하여 전용 49평형(분양 56평형, 구성비 60%)과 58평형(분양 66평형, 구성비 40%)으로 구성하였고, 총 계획세대수는 134세대로 수립하였다.
- 계획배치계획은 이상의 주택공급계획을 반영하여 지상층 연면적 8,127평을 포함하여, 총연면적을 13,308평으로 계획하였다. 이때 건폐율은 16.6%, 지상층 용적률은 199.6%를 적용하였다.
- 주차장계획은 총 주차대수를 381대로 계획하였다. 이는 세대당 2.84대에 해당한다.

〈표 4-9〉 D공원 2지역의 개발밀도 및 건축계획 개요

분양평형	세대수	전용면적	공용면적	공급면적	비고	
56평형	80	49,61	7,26	56,87	56평형 (60%)	
66평형	54	58,69	7,56	66,25	66평형 (40%)	
합계	134	7,138	989	8,127		

대지면적 (평)	건축면적 (평)	지상층 연면적(평)	지하층 연면적(평)	총연면적 (평)	건폐율	법정용적률
4,071	677	8,127	5,181	13,308	16.6%	199.6%

전용면적 합계(평)	전용률	지상층수	지하층수	사업용적률	주차대수	주차대수 /세대
7,138	87.8%	12	2	326.9%	381대	2.84

(6) E공원 대상지 1지역

- E공원 1지역에 대한 토지이용계획은 주변지역을 고려하여 용도지역 변경(중상향)을 통해 제2종 일반주거지역을 부여하고, 인근 개발현황을 반영하여 중층의 아파트단지로 구상하였다.
- 주택공급계획은 주변지역의 아파트단지 평형규모를 감안하여, 전용면적 18평형(20%), 25평형(40%), 30평형(25%), 35평형(15%)으로 구성하였고, 총 계획세대수는 930세대인 대규모 단지로 수립하였다.
- 건축배치계획은 지상층 연면적 32,871평, 지하층 16,669평을 포함하여 총연면적을 49,541평으로 계획하였다. 이때 건폐율은 16.7%, 지상층 용적률은 200.0%를 적용하였다.
- 주차장계획은 총주차대수를 1,209대로 계획하였다. 이는 세대당 1.30대에 해당한다.

〈표 4-10〉 E공원 1지역의 개발밀도 및 건축계획 개요

분양평형	세대수	전용면적	공용면적	공급면적	비고
25평형	186	18.15	6.92	25.07	25평형 (20%)
33평형	373	25.71	8.17	33.88	33평형 (40%)
39평형	232	30.25	9.68	39.93	39평형 (25%)
45평형	139	35.70	9.98	45.38	45평형 (15%)
합계	930	24,904	7,967	32,871	

대지면적 (평)	건축면적 (평)	지상층 연면적(평)	지하층 연면적(평)	총연면적 (평)	건폐율	법정용적률
16,436	2,739	32,871	16,669	49,541	16.7%	200.0%
전용면적 합계(평)	전용률	지상층수	지하층수	사업용적률	주차대수	주차대수 /세대
24,904	75.8%	12	2	301.4%	1,209대	1.30

(7) E공원 대상지 2지역

- E공원 2지역에 대한 토지이용계획은 E공원 1지역과 마찬가지로 주변지역을 고려하여 용도지역 변경(종상향)을 통해 제2종일반주거지역을 부여하고, 인근 개발현황을 반영하여 중층의 아파트단지로 구상하였다.
- 주택공급계획은 E공원 1지역과 동일하게, 전용면적 18평형(20%), 25평형(40%), 30평형(25%) 및 35평형(15%)으로 구성하였고, 총 계획세대수는 433세대인 대규모단지로 수립하였다.
- 건축배치계획은 지상층 연면적 15,293평 및 지하층 7,752평을 포함하여 총 연면적을 23,045평으로 계획하였다. 이때 건폐율은 16.7%, 용적률은 200.0%를 적용하였다.
- 주차장계획은 총 주차대수를 562대로 계획하였다. 이는 세대당 1.30대에 해당한다.

〈표 4-11〉 E공원 2지역의 개발밀도 및 건축계획 개요

분양평형	세대수	전용면적	공용면적	공급면적	비고	
25평형	87	18.15	6.92	25.07	25평형 (20%)	
33평형	174	25.71	8.17	33.88	33평형 (40%)	
39평형	108	30.25	9.68	39.93	39평형 (25%)	
45평형	64	35.70	9.98	45.38	45평형 (15%)	
합계	433	11,585	3,707	15,293		

대지면적 (평)	건축면적 (평)	지상층 연면적(평)	지하층 연면적(평)	총연면적 (평)	건폐율	법정용적률
7,647	1,274	15,293	7,752	23,045	16.7%	200.0%

전용면적 합계(평)	전용률	지상층수	지하층수	사업용적률	주차대수	주차대수 /세대
11,585	75.8%	12	2	301.3%	562	1.30

(8) E공원 대상지 3지역

- E공원 3지역에 대한 토지이용계획은 E공원 1·2지역과 동일하게 주변 지역을 고려하여 용도지역 변경(중상향)을 통해 제2종 일반주거지역을 부여하고, 인근 개발현황을 반영하여 중층의 아파트단지로 구상하였다.
- 주택공급계획은 E공원 1·2지역과 동일하게, 전용면적 18평형(20%), 25평형(40%), 30평형(25%), 35평형(15%)으로 구성하였고, 총 계획세대수는 277세대인 대규모 단지로 수립하였다.
- 건축배치계획은 지상층 연면적 8,015평 및 지하층 4,064평을 포함하여 총 연면적을 12,079평으로 계획하였다. 이때 건폐율은 16.5%, 용적률은 198.4%를 적용하였다
- 주차장계획은 총 주차대수를 295대로 계획하였다. 이는 세대당 1.3대에 해당한다.

〈표 4-12〉 E공원 3지역의 개발밀도 및 건축계획 개요

분양평형	세대수	전용면적	공용면적	공급면적	비고	
25평형	46	18,15	6,92	25,07	25평형 (20%)	
33평형	91	25,71	8,17	33,88	33평형 (40%)	
39평형	56	30,25	9,68	39,93	39평형 (25%)	
45평형	34	35,70	9,98	45,38	45평형 (15%)	
합계	227	6,072	1,943	8,015		

대지면적 (평)	건축면적 (평)	지상층 연면적(평)	지하층 연면적(평)	총연면적 (평)	건폐율	법정용적률
4,040	668	8,015	4,063	12,079	16.5%	198.4%

전용면적 합계(평)	전용률	지상층수	지하층수	사업용적률	주차대수	주차대수 /세대
6,072	75.8%	12	2	299.0%	295	1.30

(9) F공원 대상지

- F공원 대상지의 토지이용계획은 B공원·D공원 1지역 등과 같이 주변지역의 용도지역과 부합하도록 제1종일반주거지역을 부여하였고, 법정용적률 150%를 상한으로 하는 저층의 연립주택단지로 구상하였다.
- 구상한 연립주택 수준은 최근 택지지구 등에 보급되는 아파트 형태의 연립주택으로서, 지하 1개 층을 주차장 및 전기·기계실로 배분하였다.
- 주택공급계획은 주변지역의 일반적인 평형을 감안하여 전용 17평형(분양 25평형, 60%)과 전용 25평형(분양 35평형, 40%)으로만 구성하였고, 총 세대수는 2,551세대로 수립하였다.
- 건축배치계획은 지상층 연면적 74,991평을 포함하여 총 연면적을 99,988평으로 계획하였다. 이때 건폐율은 50.0%, 지상층 용적률은 149.9%를 적용하였다.
- 주차장계획은 총 주차대수를 2,304대(세대당 0.90대)로 계획하였고, 이중 지상에 468대, 지하에 1,836대를 각각 배분하였다.

〈표 4-13〉 F공원의 개발밀도 및 건축계획 개요

분양평형	세대수	전용면적	공용면적	공급면적	비고	
25평형	1,531	17,00	8,00	25,00	25평형 (60%)	
35평형	1,020	25,71	10,29	35,99	35평형 (40%)	
합계	2,551	52,250	22,741	74,991		

대지면적 (평)	건축면적 (평)	지상층 연면적(평)	지하층 연면적(평)	총연면적 (평)	건폐율	법정용적률
50,033	24,997	74,991	24,997	99,988	50.0%	149.9%

전용면적 합계(평)	전용률	지상층수	지하층수	사업용적률	주차대수	주차대수 /세대
52,250	69.7%	3	1	199.8%	2,304	0.90

4. 시뮬레이션 결과

1) 토지가치 상승의 기대수준

— 앞 절에서 비공원시설 부지를 개발하기 위하여 추가로 공원시설을 확보하고 기부채납을 가정하여 종전·후 가치를 추정하였다.

— 비공원시설 개발을 위해서는 기부채납 부지를 추가로 확보하거나, 종전 대상지를 비공원시설분과 기부채납부분으로 나누어야 하므로, 결국 어느 방법을 택하건 양자는 선형비례관계에 있음을 파악할 수 있었다.

— 종전 전체면적의 보상가치와 종후 비공원시설의 시장가치는 아래의 식으로 정리할 수 있다.

$$\begin{aligned} \text{종후시장가치} &= \text{시장가치배율} \times \text{비공원시설면적} \times \text{인근지역 공시지가} \\ \text{종전보상가치} &= \text{보상가치배율} \times [\text{비공원시설부지면적} \times (\text{비공원})\text{공시지가} \\ &\quad + \text{기부채납부지면적} \times (\text{공원시설})\text{공시지가}] \end{aligned}$$

— 종전의 보상가치배율은 전술한 대로 3.98배를, 종후의 시장가치배율은 1.7배를 각각 적용하였다.

— 9개 대상지의 종전 보상가치(=비공원시설부지 + 기부채납부지) 대비 시장

- 가치는 평균 약 43%가 상승하는 것으로 분석되며, 특히 종전 공시지가가 낮아서 보상가치가 낮은 대상지들의 사업유인효과가 큰 것으로 나타난다.
- B공원, E공원 1·2·3 및 F공원 등은 시장가치가 종후 비공원시설의 시장가치가 종전 보상가치 대비 각각 92%, 163%, 225%, 280% 및 270% 상승할 것으로 예상되어, 사업추진의 충분한 이윤동기가 부여되고 있다.
 - 상기 5개 대상지들은 ‘시장가치/공시지가’의 배율을 1.5배에서 1.8배까지 시나리오로 부여하더라도 그 시세차익의 폭이 상당히 나타나며, 특히 1.5배의 낮은 배율을 적용하더라도 보상가치 대비 각각 70%(▲1,048억원), 132%(▲923억원), 186%(▲492억원), 235%(▲280억원) 및 227%(▲2,697억원)로 크게 상승하는 것으로 분석된다.
 - 반면, 종전의 공시지가가 이미 높은 수준이어서 보상가치가 상당한 A근린공원, C근린공원, D근린공원 1·2지역의 대상지들은 종후 시장가치가 불충분하여 제도 시행으로 인한 이윤동기 유인이 높지 않을 것으로 판단된다.
 - 검토대상지들은 ‘시장가치/공시지가’ 배율 1.7배 수준에서 종후 시장가치가 종전 보상가치 대비 각각 -38%(▽241억원), -20%(▽281억원), -28%(▽411억원) 및 -41%(▽1,115억원) 하락하는 것으로 분석된다.

〈표 4-14〉 대상지별 보상가치 및 종후 비공원시설토지의 시장가치

분 석 대상지	보상가치	종후 비공원시설토지의 시장가치(백만원)				가치상승률
	전체면적(백만원)	공시지가 1.5배 적용	공시지가 1.6배 적용	공시지가 1.7배 적용	공시지가 1.8배 적용	(=시장가치/보상비율)
A공원	148,858	95,056	101,393	107,730	114,067	-28%
B공원	150,617	255,443	272,472	289,502	306,532	92%
C공원	271,108	140,869	150,261	159,652	169,043	-41%
D공원1	62,944	34,276	36,562	38,847	41,132	-38%
D공원2	138,196	97,126	103,601	110,076	116,551	-20%
E공원1	69,964	162,301	173,121	183,941	194,761	163%
E공원2	26,370	75,517	80,552	85,586	90,621	225%
E공원3	11,899	39,891	42,550	45,209	47,869	280%
F공원	119,005	388,749	414,666	440,582	466,499	270%
합계	998,961	1,289,228	1,375,176	1,461,125	1,547,073	46%

주 : 가치상승률의 기준이 되는 시장가치는 공시지가의 1.7배임.

- 이들 대상지들은 상기 배율을 1.8배로 높이더라도, 종후 시장가치가 종전 보상가치에 각각 -35%(▽218억원), -16%(▽216억원), -23%(▽348억원) 및 -38%(▽1,021억원)씩 하락하게 되어 이윤동기가 높지 않을 것이다.
- 기존 해당 용도지역의 허용용도를 적용받는 경우, 즉 비녹지지역인 제1종일반주거지역이거나 준공업지역은 해당용도지역의 허용용도기준을 적용받거나 주변의 허용용도기준을 적용받더라도 기존의 공시지가가 다소 높은 지역이기 때문에 이윤동기가 충분치 않다.
- 기존의 용도지역이 녹지지역에서 비녹지지역의 용도지역 허용용도시설을 적용받는 경우에는 종전의 공시지가가 낮아서 제도에 의한 손해가 예상된다.
- 이윤동기가 불충분한 대상지의 제도 적용을 위해서는 기부채납시설의 면적비율 인하 등의 추가지원이 불가피한 반면, 제도시행으로 이윤동기가 과다한 대상지들은 추가적인 공익기여 등 환수수단이 필요하다.

5. 개발이익의 기대수준

- 이 연구는 비공원시설의 종후 개발이익 수준을 종전의 보상가치(전체면적 대비)와 비교하여, 민간공원제도의 이윤동기 진작 가능성을 분석하였다.
- 전술한 토지가치 상승수준과 마찬가지로, 개발이익의 기대수준도 종전 공시지가가 낮은 지역에서 높게 나타나며, 특히 주변지역과의 공시지가 차이가 커서 용도지역 변경으로 지가가 크게 상승하는 지역이 나타난다.
- A공원 대상지는 지주사업방식 1,523억원 및 시행사업방식 40억원의 개발이익이 기대되지만, 선행 대상지들처럼 보상가치에 크게 미흡하여 개발사업을 진작하기에는 한계가 있을 것으로 판단된다.
- B공원 대상지는 지주사업방식으로 개발이익(1,290억원)을 기대할 수 있지만, 시행사업방식(-128억원)으로는 손실이 발생하고 있다. 두 방식 모

두 대상지를 개발하지 않고 보상금을 수령할 때보다 개발이익이 낮게 나타난다(각각 14.3% 및 108.5% 감소).

-C공원 대상지는 지주사업방식으로 큰 영업이익(1,190억원)이 기대되나, 시행사업방식으로는 큰 폭의 손실(-1,511억원)이 예상된다. 두 경우 모두 개발이익이 보상가치보다 56% 및 156% 감소하여 개발유인이 부족할 것으로 보인다.

-D공원 1지역은 토지소유주가 개발할 경우 178억원의 개발이익이 기대되지만, 시행사가 토지를 매입하여 개발할 경우 432억원의 영업적자가 예상되어 두 방식 모두 이익이 보상가치보다 크게 감소하여, 동기유인이 부족하다.

-D공원 2지역은 지주사업방식으로 이익(1,281억원)을 기대할 수 있지만, 시행사업방식으로는 20억원의 적자가 예상되어 제도의 동기유인이 미약한 상태이다.

-E공원 대상지 1·2·3지역은 모두 개발이익의 절대값이 클 뿐 아니라, 보상가치보다 그 이익폭이 크게 상승할 것으로 기대된다.

-E공원 1지역은 보상가치 대비 지주사업방식(1,699억원)이 142%, 시행사업방식(1,002억원)이 43.3% 각각 상승할 것으로 예상되며, E공원 2지역은 지주사업방식(774원)이 193%, 시행사업방식(511억원)이 94% 각각 상승할 것으로 예측된다.

-E공원 3지역의 비교가능한 수치들은 각각 지주사업방식 397억원(▲234%) 및 시행사업방식 278억원(▲134%)으로 분석되어, 보상을 받는 것보다 종상향을 통한 개발사업의 추진이 수익이 매우 높다는 것을 알 수 있다.

-F공원은 면적이 넓고 종전 공시지가가 낮기 때문에, 종상향 및 개발사업을 추진하면, 지주사업방식이 3,284억원(보상가치 대비 ▲176%), 시행사업방식이 2,039억원(보상가치 대비 ▲71%)으로 개발이익이 높게 분석된다.

- 분석결과 평균적으로 지주사업방식은 보상가치에 비해 16.3% 정도 기대이익이 높아지는 것으로 나타나지만, 시행사업방식은 오히려 청산하는 것보다 92.2% 정도 기대이익이 하락하는 것으로 나타나고 있다.
- 즉, 이미 토지를 확보하고 있는 지주들은 대상지에 따라 개발이익을 기대할 수 있지만, 보상용 토지까지 매입하여 이 건을 진행하기에는 개발이익이 높지 않음을 파악할 수 있었다.
- 지주가 직접 개발사업을 추진하여 종전용도가 개발에 부적합하여 공시지가 및 보상가액이 낮은 경우에 한하여 종후 개발이익이 확보될 수 있었다.

〈표 4-15〉 대상지별 개발이익의 기대수준

분 석 대상지	전체면적	종후 개발가치		보상가치 대비 개발가치의 상승률	
	보상금액 (백만원)	지주사업방식 (백만원)	시행사업방식 (백만원)	지주개발	시행사업방식
B공원	150,617	129,033	- 12,759	- 14.3%	- 108.5%
D공원1	62,944	17,833	- 43,236	- 71.7%	- 168.7%
D공원2	138,196	128,102	- 1,996	- 7.3%	- 101.4%
A공원	148,858	152,337	4,070	2.3%	- 97.3%
C공원	271,108	118,956	- 151,053	- 56.1%	- 155.7%
E공원1	69,964	169,898	100,224	142.8%	43.3%
E공원2	26,370	77,384	51,117	193.4%	93.8%
E공원3	11,899	39,678	27,825	233.5%	133.8%
F공원	119,005	328,401	203,922	176.0%	71.4%
합계	998,961	1,161,622	178,115	16.3%	- 82.2%

6. 분석의 종합(시뮬레이션 결과 및 시사점)

- 이 연구는 비공원시설을 개발하기 위하여, 비공원시설부지 및 기부채납(공원시설) 부지를 확보하는 데 필요한 토지자금을 서울시의 보상가액과 일치시킨 후, 민간공원제도를 통하여 비공원시설 부지의 토지상승, 개발이익 기대수준 등을 평가하였다.

- 서울시는 민간공원제도를 적용할 만한 대상지가 희소할뿐더러, 공원이 입지한 주변지역의 시세와 공원의 종전평가가치 사이에 차이가 큰 경우에 국한하여 제도의 적용가능성을 확인할 수 있었다.
- 물론 이러한 대상지역들에 대해서도 용도지역 상향 등 서울시의 제도적 지원이 수반되지 않고서는 개발가능성이 높지 않을 것으로 판단된다.
- 다만, 적용대상 공원 중 기존의 용도지역이 녹지지역인 대상지가 주변 용도지역 적용에 따른 주거용도 설치로 인해 용도지역이 상향되어 개발이익이 높아지는 지역에 대해서는 공공기여의 확대, 개발이익의 추가환수 등을 고민할 필요는 상존한다.
- 결론적으로, 민간공원제도의 혜택이 서울시 모든 공원에 동일하게 발생할 것인지 불분명하고, 대상지에 따라 그 기대이익의 편차가 크기 때문에, 사전에 매 건의 사업성을 검토해 보고 사업자와 협상에 임하는 것도 바람직한 대안으로 강구할 수 있을 듯하다.

제5장 서울시 민간공원제도의 합리적 운영방안

- 제1절 서울시 민간공원제도의 운영방향
- 제2절 서울시 민간공원제도의 적용대상 선정요건
- 제3절 민간공원제도의 민간개발범위 설정
- 제4절 민간공원제도 시행방법 및 협약절차의 개선
- 제5절 운영 및 제도 개선사항

제 5 장

서울시 민간공원제도의 합리적 운영 방안

제1절 서울시 민간공원제도의 운영방향

(1) 민간공원제도의 운영은 서울시 공원 및 녹지정책에 부합

—민간공원제도의 운영은 장기미집행공원의 해소라는 입법취지에 맞도록 하되, 서울시에서 추진 중인 공원 및 녹지정책에 부합하도록 하며 서울시 도시기본계획을 비롯하여 공원녹지기본계획 등 상위계획 및 관련계획과 정합성을 이루어야 한다.

(2) 민간공원의 적용대상지 선정은 환경보존과 실현가능성을 함께 고려

—민간공원의 적용대상지를 선정할 때 서울시 공원녹지기본계획에서 설정한 서울시 주요녹지축의 보존과 사업의 실현가능성 여부를 함께 고려하여야 한다.

(3) 비공원시설 설치는 환경영향 최소화와 주변과의 조화로운 개발유도

—민간공원제도의 비공원시설 설치 및 특례적용 시 개발로 인한 부정적인 환경영향을 최소화하고 주변지역의 경관 등을 고려하여 조화로운 개발을 유도하여야 한다.

- (4) 기부채납과 비공원시설 설치 간에 공익과 사익의 적절한 균형 유지
- 기부채납에 따른 공익성과 비공원시설 설치로 인한 민간의 수익성 간의 적절한 균형을 유지하도록 하며 비공원시설의 설치로 인한 환경영향의 최소화와 주변경관과의 조화로운 개발을 유도해야 한다.
- (5) 기부채납과 공원조성의 이행담보 및 공원의 실질적 활용방안 강구
- 민간공원제도를 실제 운영할 때 기부채납과 공원조성에 대한 이행담보를 명확히 해야 하며, 기부채납된 공원부지의 실질적인 활용방안을 강구해야 한다.

➤ 서울시 민간공원제도의 운영방안

➤ 민간공원제도의 운영은 서울시 공원 및 녹지정책에 부합

➤ 민간공원의 적용대상지 선정은 환경보존과 실현가능성을 함께 고려

➤ 비공원시설 설치는 환경영향의 최소화와 주변경관과 조화로운 개발유도

➤ 기부채납과 비공원시설 설치 간에 공익과 사익의 적절한 균형 유지

➤ 기부채납과 공원조성의 이행담보 및 공원의 실질적 활용방안 강구

제2절 서울시 민간공원제도의 적용대상 선정요건

1. 민간공원제도 적용대상지의 검토사항

- 현재 민간공원제도가 적용되는 10만㎡ 이상의 대규모 근린공원 및 도시자연공원은 지형지세 및 자연환경 특성과 규제되고 있는 도시계획사항에 의해 각 공원의 특성이 매우 다를 뿐 아니라 주변지역 특성까지도 상이하다.
- 따라서 모든 공원에 일률적으로 적용되는 기준과 규제사항을 제시하기는 매우 어려우며, 규제사항을 제시할 경우에 제도 활성화에 제약조건이 될 수 있다.
- 이에 따라 민간공원제도 적용대상지의 선정기준 및 선정요건을 제시할 때 제도의 기본 취지인 장기 미집행공원을 해소하는 측면에서 공원의 조성확보, 비공원시설 설치로 인한 주변 환경영향의 최소화 등을 고려할 수 있는 기본적인 검토사항들을 중심으로 기본요건을 크게 3가지로 분류하였다.

○ 민간공원제도 적용대상지의 기본요건

- 민간공원제도 적용대상지의 선정요건을 보면 먼저 기부채납 대상지 및 비공원시설 부지를 포함한 제도적용이 되는 공원전체 및 주변환경에 대한 현황실태를 파악해야 한다.
- 또한 민간공원제도 적용이 가능한 법적 규모의 충족여부와 함께 민간소유조건을 충족하는지 여부도 살펴볼 필요가 있다.
- 더불어 민간공원제도 적용에 앞서 적용하고자 하는 공원에 지정된 도시계획규제사항을 검토하고, 산사태 및 재해위험 요소와 자연환경 및 주변환경과의 관계 등에 대한 분석도 필요하다.

○ 기부채납 대상지의 검토사항

- 기부채납 대상지 선정요건을 보면 먼저 민간공원제도 시행으로 공공성을 확보하는 공원을 조성할 수 있는지를 고려해야 한다.
- 또한 법적 기부채납비율에 부합하는 면적확보 여부와 공원을 조성하여 도시공원으로서의 역할 및 활용이 가능한지에 대한 검토가 필요하다.

○ 비공원시설 대상지의 검토사항

- 비공원시설 설치의 주변지역에 지대한 파급효과가 예상되는 만큼 비공원시설의 대상지 선정에 특히 신중할 필요가 있다.
- 비공원시설 대상지 선정요건을 보면 먼저 법적 기부채납비율에 부합하는 면적확보 여부를 확인하여야 한다.
- 또한 도시계획조례상의 개발행위허가기준 등을 고려하여 이를 충족하는지 여부를 검토할 필요가 있다.

➤ 민간공원제도 적용대상지 검토사항



2. 민간공원제도 적용대상지의 선정요건

1) 민간공원 적용대상지의 선정요건

- 대상지 기초조사에서 가장 기본적으로 고려해야 할 것은 도시공원으로서 미집행도시계획시설인지의 여부와 토지소유권에 관한 사항이다.
- 제도적용을 위해서는 10만㎡ 이상의 토지 확보 여부와 추후 확보 가능 여부를 판단하여야 한다.
- 이때, 토지소유권자의 의사와는 상관없이 일부 사업자의 의지로 부문별한 계획이 제안되는 것을 방지하고 민간개발 사업시행의 가능성을 높이기 위해 사업시행자와 토지소유주의 관계를 파악해야 하며, 해당 토지를 소유하고 있거나 토지소유권에 대한 이전동의서를 제출한 자만 제안서를 제출할 수 있도록 한다.
- 민간공원제도를 적용받고자 하는 대상지에 대한 도시계획적 규제사항과 그로 인한 각종 행위제한 및 제약 요소도 대상지의 기초조사 항목에 포함해야 한다.
- 용도지역 및 지구, 용도구역 등의 지정현황 검토를 통해 개발제한구역 등의 행위제한에 대한 검토는 민간공원 적용대상지에도 그대로 적용되기 때문에 이에 관한 검토는 반드시 이뤄져야 한다.
- 또한 자연환경 및 재해가능성을 판단하기 위해 산사태 위험도, 지반붕괴 위험, 비오톱 평가 등을 통해 대상지 분석이 수행되어야 한다. 특히 민간공원제도가 적용되는 대상지는 기존의 공원 및 녹지로서의 역할을 수행하던 곳으로 개발 시 변화되는 주변 환경과의 조화가 매우 중요하므로 공원영향범위 내의 토지이용, 지장물과 각종개발사업 현황 및 주변지역의 교통환경 등이 검토되어야 한다.

2) 기부채납 대상지의 지정요건

- 민간공원제도의 궁극적인 목적인 미집행공원의 해소와 함께 공원의 확충에서 기부채납 대상지는 공원조성의 대상지로 매우 중요한 요소이며, 양질의 공원 조성을 통해 쾌적한 도시환경 형성에 기여할 수 있어야 한다.
- 이를 위해 기부채납되는 대상지는 법이 정한 공원면적을 확보해야 하고 일반 시민들이 아무런 제약 없이 이용할 수 있어야 하는 만큼 이에 관한 대상지의 선정요건이 요구된다.
- 양호한 공원의 조성을 위해 녹지현황 및 비율, 포장면적, 시설 등이 공원 기능에 맞게 조성 및 설치되어야 하며 지역여건에 맞게 도시공원의 기능을 수행할 수 있어야 한다.
- 또한 조성된 공원은 시민에게 개방된 공공장소이니만큼 대상지에 대한 접근성이 확보되어야 하며 이를 위해 진출입의 가능 여부 등이 검토되어야 한다.

3) 비공원시설 대상지의 지정요건

- 비공원시설 대상지는 기존 공원 내에 일정 규모 이상의 부지를 민간추진 공원자에게 개발행위를 하도록 허가함으로써 수익시설을 설치할 수 있는 요건이 요구된다.
- 비공원시설 대상지는 법적인 기부채납비율 면적을 제외한 일정규모 이상의 면적이 되어야 하며 기본적으로 단일의 토지여야 한다. 만일, 환경적 특성 및 각종 규제사항에 의해 부득이하게 비공원시설 부지가 분할된다면 도시계획위원회의 조정을 거쳐 최소 면적 이상의 조건을 갖추도록 해야 한다.
- 비공원시설 대상지가 갖추어야 하는 기본적인 요건은 개발행위허가기준의 공통분야에 해당하는 부분으로서 토지현황 및 입목본수도, 경사도 등

에 관한 사항이 부합하여야 하며, 도시생태환경조사에서 비오톱 1등급인 지역은 환경보존이 절대적으로 요구되는 만큼 해당 대상지에서 제외하도록 해야 한다.

—다만, 민간공원제도가 적용될 수 있는 10만㎡ 이상의 도시공원은 대부분 환경성이 매우 양호한 것을 감안하여 비오톱 유형 평가 및 개별비오톱 평가 중 일부가 1등급지역이 포함된 경우에는 도시계획위원회의심의를 거쳐 비공원시설 입지 시 이를 고려하여 최대한 환경을 보존하는 방식으로 유도해야 한다.

〈표 5-1〉 민간공원제도 적용대상지의 선정요건 사항

구분	검토사항	항목	요건 사항
대상지 기초조사	민간개발사업 시행의 가능성	대상지 기초조건	도시계획시설 - 도시공원으로의 지정여부 (미집행도시공원)
		사업시행자와 토지소유자의 관계	토지소유 면적 - 10만㎡ 이상 여부 토지확보 가능 면적 여부
	각종 행위제한에 제약요소 확인	용도지역 및 지구 용도구역 지정현황	개발제한구역, 군사시설 및 군사기지 보호구역, 문화재 보호구역 문화재 분포현황 등의 검토
	자연환경 및 재해 가능성 확인	산사태 위험 및 녹지현황	산사태 위험도, 지반붕괴위험, 비오톱 평가, 녹지현황
	주변환경과의 조화	주변환경 조사	공원영향범위(* 도시지역권) 안의 토지이용, 지장물, 각종개발사업 현황 및 주변지역 교통현 황
기부채납 대상지 조사	기부채납 부지의 토지조건	대상지 기초조건	기부채납 면적 충족
	공원 조성 가능성 및 이용성	공원의 조성환경	녹지현황 및 비율, 포장면적, 시설의 종류 지역의 안전과 위생기능의 보유
		접근성 및 활용성	활용성, 진입가능 여부 등
비공원시설 대상지 조사	비공원시설 대상지 토지 조건	대상지 기초조건	비공원시설 면적 규모 충족 비공원시설 대상지 단일의 토지 여부
	비공원시설의 개발 가능성	토지의 경사 및 자연환경 조건	토지현황 입목본수도 51% (녹지지역 41%) 미만 경사도 21% (녹지지역 15도) 미만 도시생태환경조사 (비오톱) 1등급 미만

주 : 사전협의 시 대상지에 관한 체크리스트는 부록을 참조

제3절 민간공원제도의 민간개발범위 설정

1. 비공원시설 부지의 용도지역 및 허용용도 범위 설정

- 민간공원특례제도의 비공원시설 설치기준은 해당 용도지역에 허용되는 건축제한을 따르도록 규정하고 있지만 인접 용도지역에 허용된 건축물, 공작물의 설치에 도시계획위원회 심의로 결정할 수 있다.
- 현재 서울시 미집행도시공원의 용도지역 지정현황을 보면, 대부분 자연 녹지지역과 제1종일반주거지역으로 지정되어 있어 주변지역의 용도지역 지정현황을 고려할 때 용도지역 상향 가능성이 높다고 볼 수 있다.
- 민간공원추진자에 의한 비공원시설 설치 시 용도지역 건축제한은 해당 용도지역 안의 규제를 따르도록 규정해야 한다. 다만, 공익의 목적에 부합하는 경우에 한하여 인접 용도지역에 해당하는 건축규제를 받는 것으로 제한하여야 한다. 이 경우에도 주변환경에 최소한의 영향을 주는 범위 내에서 영향이 적은 용도지역을 우선으로 적용받을 수 있도록 해야 한다.

현행

용도지역 및 허용용도

- ‘비공원시설’의 종류 및 규모는 해당 또는 **인접 용도지역에서 허용된 건축물, 공작물**로서 도시계획위원회 심의로 결정 **도시 공원 및 녹지 등에 관한 법률**
- ‘비공원시설’은 **해당 용도지역** 안에서의 **건축제한**을 따름.
- **인접용도지역**의 설치 가능한 시설은 해당 **지방도시계획위원회의 심의**를 거친 건축물, 공작물에 한함. **도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침 제2장 3절**

개선방안



기존 공원의 해당용도지역 적용을 기본으로 하되, 부득이한 경우, 주변 환경에 최소한의 영향을 주는 범위 내에서 조정가능토록 함.

• 인접용도지역의 범위에 관한 사항

1. 인접용도지역은 해당 공원의 경계부를 우선으로 함.
2. 2개 이상인 경우 변경에 대한 영향이 적은 용도지역을 우선으로 검토함.
3. 공익·공공 목적에 부합하는 경우에 한해 도시계획 심의를 통해 결정함.

2. 도시공원 내 지하용도 허용용도 범위 설정

- 민간공원제도는 도시공원의 지하용도에 대한 활용가능성을 열어두어 공원 이외의 다른 도시계획시설의 입지가 가능하게 하였다.
- 도시공원부지의 지하에 설치할 때는 구분지상권이 설정되어야 하며 기존의 공원이용에 지장이 없는 범위 내에서 지하에 다른 도시계획시설 결정이 가능하게 함으로써 도시공간을 입체적으로 활용할 수 있다.
- 지하에 설치하는 도시계획시설의 규제사항은 비공원시설 입지와 다르게 해당 용도지역의 규제에 의한 제한을 받지만 지하용도 활용범위가 규정되어 있지 않다.
- 따라서 지하공원의 활용은 도시공원의 특성상 자연환경에 미치는 영향을 최소화하는 범위 내에서 가급적 지양할 필요가 있다. 특히, 공원의 비오톱 유형등급이나 개별 비오톱등급이 1등급으로 생태환경이 매우 양호한 경우에는 지하개발 자체를 원칙적으로 제한할 필요가 있다.

현행

지하구분 및 허용 용도

- 도시공원부지 지하에 설치할 때는 **구분지상권이 설정**되어야 함.
- 도시공원이용에 지장없는 범위 내 공원부지 **지하에 다른 시계획시설 결정 가능**
도시공원 및 녹지 등에 관한 법률
- 도시공원부지의 **지하**에 설치하는 경우 **해당용도지역**에 설치 가능한 것에 한함.
도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침 제2장 3절

개선방안



지하용도와 시설설치는 환경에 미치는 영향을 최우선적으로 검토

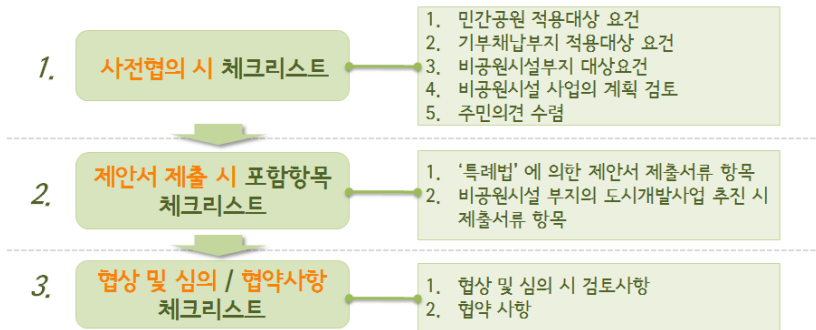
• 지하 범위에 관한 사항

- 지하구분 및 허용용도는 공원에 미칠 영향이 거의 없는 범위에서 가급적 최소화하도록 함.
- 특히 비오톱(개별, 유형)평가 중 1등급지역에 해당하는 지하개발은 가급적 지양시키도록 해야 함.
- 지하의 허용용도와 도시계획시설의 중복결정은 해당 공원의 조성계획에 부합하도록 함.

제4절 민간공원제도 시행방법 및 협약절차의 개선

1. 절차별 체크리스트를 통한 사전검토

- 현행 민간공원제도에 따른 사전협의 사항은 필요한 경우 사전협의를 통해 특례사업의 필요성, 사업계획 등에 관하여 시행할 수 있고 협의한 사항에 관하여 양해각서를 체결할 수 있다.
- 하지만 대상지 지정요건 및 시행자요건에 대해 구체적으로 제시된 사항이 없어 토지소유자 및 민간공원추진예정자는 민간공원제도의 적용가능성의 여부를 판단하기 어렵다.
- 이에 따라 이 제도가 적용될 수 있는 기본적인 지정요건을 갖춘 대상지와 이를 수행할 수 있는 시행자의 요건이 충족되는 경우에 한하여 사업계획을 진행하고 이를 검토할 수 있도록 하는 장치가 필요하다.
- 이는 도시공원부지 내 개발행위 특례를 적용받고자 하는 민간사업추진자로부터 사전협의 시 ‘체크리스트’를 작성하여 제출하게 함으로써 적용대상의 기본요건을 사전에 검토하도록 해야 한다.
- 민간공원제도의 시행절차인 사전협의→특례사업제안→타당성검토 및 협상²⁰⁾에 이르기까지의 단계별 체크리스트를 통해 시행절차별 검토사항을 마련해야 한다.



20) 행위특례 시행절차 : 2장의 <그림 2-4> 도시공원부지에서 행위 특례 시행절차를 참조

2. 사전협의 시 주민의견의 수렴

- 민간공원제도 적용은 기존의 도시공원 내에 비공원시설이 입지할 수 있는 특례규정으로 인근 지역주민들에게는 적지 않은 영향을 끼칠 수 있다. 이때 미집행도시공원의 실효 및 민간공원제도 적용에 대한 사전지식이 없을 경우 민원 발생 및 사업시행 지연 등의 어려움을 겪을 수 있다.
- 인근 주민의 입장에서는 도시공원의 해당 토지가 민간소유일지라도 미집행도시계획시설 해제로 인해 인근 도시공원의 축소 및 환경변화에 대한 거부감이 있을 수 있다.
- 도시공원은 도시의 기본적인 인프라로서 공공에 기여하는 역할이 지속되어 온 만큼 장기미집행공원의 시설 일몰제에 대한 홍보를 통해 시민의 이해를 넓혀갈 필요가 있다.
- 또한 민간공원제도 적용 시 사전협의 시 주민 설명회 및 의견수렴을 거쳐 시행하도록 하여 추후 발생하는 민원 및 이로 인한 사업지연 및 중단 등의 문제를 사전에 방지하도록 해야 한다.

현행

사전협의

1. 민간공원추진예정지는 시장 군수와 특례사업의 원활한 추진을 위하여 사전협의할 수 있다.
2. 사업협의 내용은 특례사업의 필요성, 사업계획, 기타 특례사업을 위하여 필요한 사항으로 한다.
3. 민간공원추진예정지는 시장, 군수와 사전협의한 사항에 대하여 양해각서(MOU)를 체결할 수 있다.

개선방안

도시공원의 공공역할수행 및 차후 민원소지 발생 등에 대비한 주민의견 수렴 필요

* 도교도 민설공원의 허가 절차 중 사전협의

1. 자치구 행정계획 준수 - 사전협의 신청
2. 계획안 및 설명회 개최 계획 설치
3. 근린설명회 개최
4. 결과반영한 계획서 작성

• 사전협의(주민공람)에 관한 사항

- 사전협의시 비공원시설 입지에 대한 주민의견 수렴절차 필요
- 주민의견 수렴 및 동의를 통해 사업 절차의 진행

3. 민간공원제도 시행자요건의 구체화

- 민간공원제도에서 법과 지침에는 민간공원추진자, 즉 시행자의 요건이 구체적으로 명시되어 있지 않다. 다만 “도시공원의 조성사업을 시도지사 및 군수와 공동으로 시행할 수 있으나 토지매입비를 민간공원추진자가 부담하도록 하고 있다”를 근거로 제도적용이 가능한 법적 근거인 10만㎡ 이상 규모의 공원을 소유 및 확보할 수 있는 능력을 가진 자를 시행자의 기본요건이라 볼 수 있다.
- 실제 사업이 진행되기 위해서는 사업이행의 담보는 현행법령에서 제3자의 연대보증 및 일정액의 계약보증금의 납부 등의 방식으로 이행하도록 하고 있다.
- 시행자의 요건이 구체적으로 명시되어 있지 않은 만큼 사업이행의 담보 및 기부채납 시기 등이 실제 사업시행에 걸림돌이 될 수 있다. 시행자의 토지소유 여부 및 사업수행능력과 신용, 사업실시의 부정 및 불성실 행위여부의 요건 등에 관한 내용이 지침 등에 명시되어 민간공원제도 공원 공간 조성으로 공공의 이익을 보장받을 수 있도록 안전망이 필요하다.

현행

시행자 요건	협약체결 시 법 21조 1항에 따른 시행자 지정을 동시에 해야 함. 법 21조 1항 : 10만 제곱미터 이상 도시공원으로 공원시설 아닌 시설 설치 가능 20~30% 기부채납이 가능한 공원을 소유한 경우
	법률의 개정 움직임 * 공공과 공동으로 민간공원 조성사업을 시행할 경우 민간공원추진자가 공원시설 사업비(토지매입비 포함)의 5분의 4 이상을 현금으로 예치한 경우 시행자의 지정요건을 갖춘 것으로 봄.
사업의 이행	민간공원추진자의 중도포기 방지를 위해 제 3자에게 연대보증, 일정액의 계약보증금을 납부, 또는 공사이행보증서를 제출받도록 함
기부채납	기부채납시기는 협약에서 정한 바에 따름. 분양건축물은 분양 전에, 그외의 경우에는 사용승인 전에 기부채납을 하여야 함.

개선방안

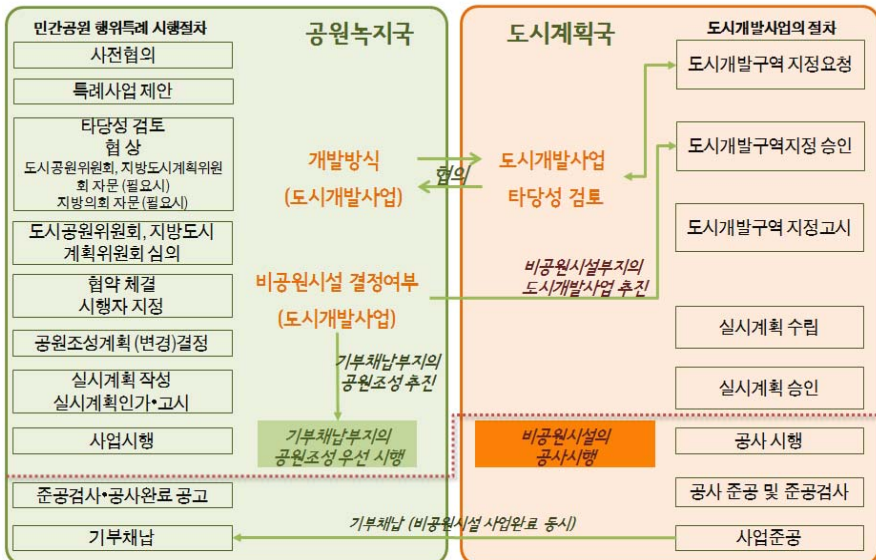


시행자 요건 중 토지소유, 사업수행능력, 신용, 사업실시의 부정 불성실 행위여부 등의 요건 포함

4. 제도시행을 위한 도시개발사업과의 연계 방안

- 민간공원제도는 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률에 근거하고 있는데 실질적인 제도를 실행하기에는 상당한 어려움이 있다. 비공원시설의 입지 및 설치는 사실상 개발행위를 의미한다. 따라서 서울시 도시공원의 용도지역이 대부분 녹지지역으로 지정되어 있고 대부분 임야로 이루어져 있는 점을 고려할 때 제도시행이 상당히 제약받을 수밖에 없다.
- 민간공원제도 적용이 도시공원 조성뿐만 아니라 비공원시설 입지로 인한 기존 도시공원의 도시계획시설 해제, 용도지역 변경, 토지의 형질 변경 등 다양한 법규와 관련되어 있어 실제 사업을 시행하기 위해서는 이들 법규 간의 연계를 통해 적용가능성을 검토할 필요가 있다.
- 민간공원제도 행위특례 적용 시 공원조성은 공원녹지국에서 담당하되, 비공원시설 설치의 도시개발사업으로 전환하여 관련부서(도시계획국, 주택국 등)와 연계하여 추진하는 방안을 검토할 필요가 있다.

➤ 민간공원제도의 도시개발사업과의 연계 방안



제5절 운영 및 제도 개선사항

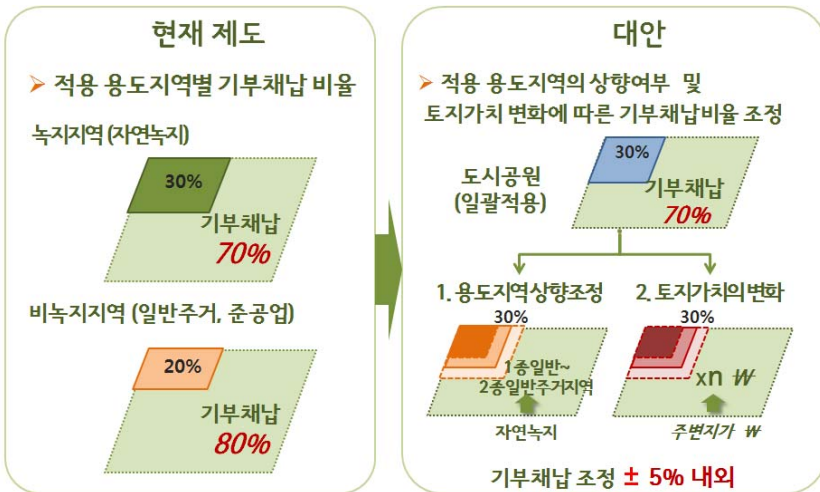
1. 미집행공원에 대한 정비방향 우선 설정

- 미집행도시공원에 민간공원제도를 도입하는 것은 도시공원 조성의 한 가지 방안이며 미집행도시계획시설을 집행하는 방법의 대안이다. 이는 곧 서울시 공원녹지 기본계획에 의한 서울시 도시공원의 조성계획과 미집행도시계획시설의 정비계획 등에 의한 미집행도시공원의 정비방향이 우선적으로 선행되어야 함을 뜻한다.
- 하지만 민간공원제도는 현재 법규상으로 10만㎡ 이상의 도시공원에 한정되어 적용받도록 되어 있어 공원의 입지 및 특성에 따라 제도의 적용 가능성 및 적절한 실행방안이 마련되기 힘들며 도입여부·제도적용의 한계성을 지닌다.
- 10만㎡ 이상의 도시공원은 대부분 서울시 외곽이나 중심부에 위치하고 있는 산지형 공원으로 양호한 생태환경을 고려하면 비공원시설을 입지시키는 데 상당한 부담과 어려움이 따를 것이다. 10만㎡ 이하의 도심에 위치한 소공원, 어린이공원 및 중소규모의 근린공원 등 도심지 내 위치하는 공원은 개발가능성이 높으나 도심의 공원공간의 잠식과 난개발을 가속시키는 악영향을 초래할 수 있다.
- 따라서 서울시 미집행도시공원 전반에 대한 특성분석을 통해 민간공원 제도 적용 가능성이 검토되어야 하며, 적용대상이 되는 도시공원은 입지적 특성과 함께 규모 특성 등을 고려하여 주변지역 공원성격에 맞는 다양한 형태의 민간공원제도의 도입이 이루어져야 한다.

2. 민간공원제도의 기부채납 비율의 조정 및 개선

- 용도지역별 비공원시설 설치비율 및 기부채납 비율의 조정 필요

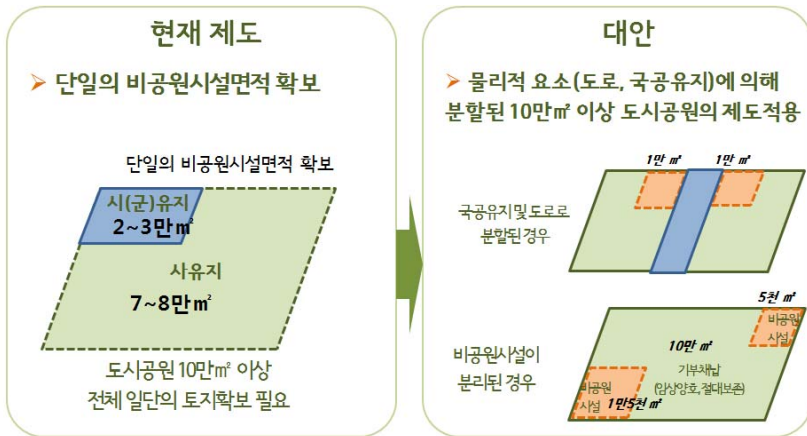
- 민간공원제도에서 기부채납비율은 용도지역별로 다르게 책정되어 있는데, 녹지지역이 70% 이상인 반면, 비녹지지역은 80% 이상이다.
- 민간공원제도의 기부채납 비율은 기존 도시자연공원의 해당 용도지역과 적용받는 용도지역의 종상향 정도를 고려하여야 하며, 도시계획시설 해제로 인한 주변시세 상승에 따른 토지가치변화 등과 밀접한 관련이 있다.
- 전술한 4장의 시뮬레이션에서 확인한 바와 같이, 민간공원제도의 적용시 기부채납비율이 상대적으로 적은 녹지지역이 비녹지지역보다 비교적 유리한 것으로 나타났다.
- 따라서 기부채납 비율은 민간공원제도 시행에 따른 용도지역의 상향가능성 및 토지가치변화 등을 검토하여 협상단계에서 지역여건에 따라 조정할 필요가 있다. 또한 도시계획위원회의 심의를 거쳐 각 지역의 조건에 맞게 기부채납 비율을 조정할 수 있도록 제도개선이 요구된다.



3. 2개 이상으로 분리된 도시공원의 적용대상의 인정

- 도로, 국공유지 등에 의해 분리된 10만㎡ 이상 공원의 인정

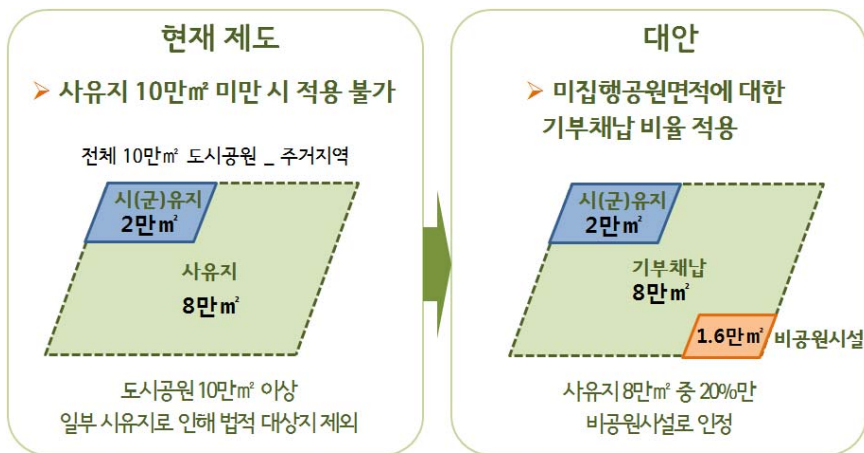
- 현행 민간공원제도의 적용이 가능한 도시공원의 규모는 10만 m^2 이상이다. 10만 m^2 이상의 공원은 10만 m^2 단위로 분할하여 조성할 수 있으나 분할하여 남는 잔여 면적이 10만 m^2 미만일 경우는 분할할 수 없다.
- 민간공원제도 적용이 가능한 규모인 10만 m^2 이상의 대규모 미집행도시공원은 서울시에 85개소 내외가 있으며, 이들 대상지 중 20개소는 도시자연공원이 차지하고 있다. 또한 하나의 공원이라 할지라도 대부분 넓은 지역에 걸쳐 있어 도로 등에 의해 물리적으로 분리되어 있는 경우가 많다.
- 이와 같이 10만 m^2 이상의 도시공원이 물리적 요소에 의해 분리되어 각각의 공원지역이 10만 m^2 에 미달되더라도 민간공원제도의 적용대상으로 인정해 줄 필요가 있다.
- 다만, 도로 및 국공유지에 대한 면적은 포함하지 않고 비공원시설면적의 최소기준을 제시하여 적용받도록 해야 하며 도시개발사업 규모기준인 1만 m^2 이상의 적용 등 관련제도와의 연계가 필요하다.



- ❖ 하나의 도시공원인 경우 물리적으로 분할된 사유지의 10만 m^2 확보 인정 (도로, 사유지 등의 포함시 면적 제외)
- ❖ 비공원시설 (20~30%)면적의 대상지 분할 가능 인정 최소 면적 (도시개발사업규모기준)

4. 일부 집행공원의 비공원시설 면적기준의 유연화

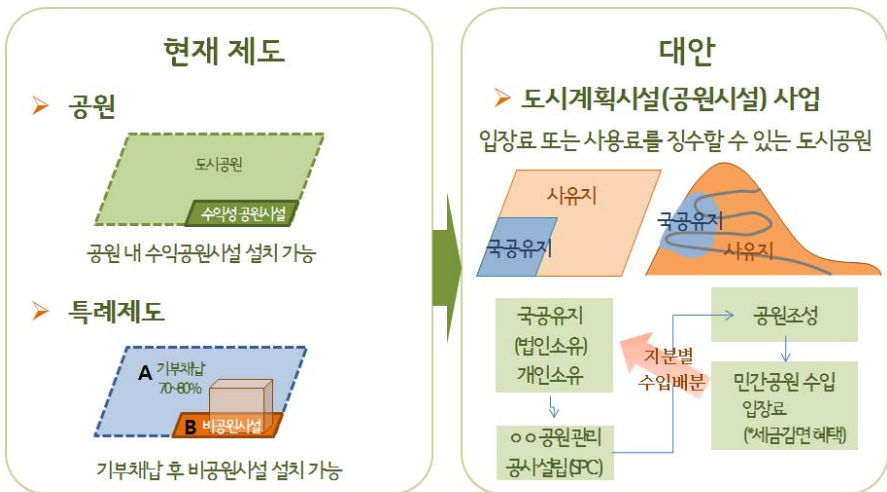
- 10만㎡ 이상 도시공원 중 이미 집행된 면적을 제외한 공원의 제도적용 필요
 - －10만㎡ 이상의 미집행공원 중에서 이미 사유지에 대한 보상이 이루어져 10만㎡ 이상의 사유지를 확보하기 어려운 경우가 있다. 이와 같이 10만㎡ 이상의 공원이지만 국공유지를 제외하고 확보 가능한 토지가 10만㎡ 미만인 경우에는 민간공원제도의 적용이 가능하도록 현행 면적기준을 유연하게 적용할 수 있도록 제도개선이 필요하다.
 - －또한 10만㎡ 미만의 미집행 도시공원에 대해서도 미집행 해소를 위해서 용적률이전제 및 개발양도제 등을 활용하여 공원조성사업과 개발사업의 연계율 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 이를 위해서는 공공이 적극적으로 토지소유자, 민간사업자 등과 협력해 나아갈 필요가 있으며 이를 위한 제도적 개선노력 역시 필요하다.



- ❖ 10만㎡ 도시공원 중 일부 집행된 사유지에 의해 남은 사유지의 제도 적용 인정
- ❖ 비공원시설면적 최소 1만㎡ 이상 적용 (도시개발사업규모기준주거및상업지역농지지역원경우 1만㎡ 이상)

5. 수익성 민간공원의 조성

- 민간부지 내의 수익성 공원조성 및 민간과 공공의 공원관리공사 설립
 - －현재 도시공원 내에는 수익공원시설 설치가능하나 수익성이 높은 시설인 골프장 및 골프연습장 정도가 설치 운영되고 있을 뿐이며, 실제 다양한 공원의 유희시설 및 운동시설의 설치는 어려운 실정이다.
 - －서울의 미집행공원 대부분이 임상이 양호한 산지형 공원임을 고려할 때 계획조립을 통한 ‘도시형 휴양림’과 같은 신개념의 수익성 공원사업의 도입을 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 (가칭)도시공원관리공사를 설립하여 공원의 조성 및 관리를 총괄하고 도시계획시설로 인정하는 제도적 보완방안을 모색해야 한다.
 - －이를 통해 좀 더 질적 수준이 향상된 도시공원의 기능을 확보하고 입장료 부과 및 공공의 세금감면, 면제 등을 통해 수입을 확보하도록 한다.



❖ 민간소유부지의 유료화 공원도입 여부 검토

도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제42조, 시행령 제45조
 입장료 또는 사용료를 징수할 수 있는 도시공원:
 공원시설 중 조경시설, 휴양시설, 편의시설 및 공원관리시설을 모두설
 치하고 도시공원의 기능을 충분히 발휘할 수 있는 규모

제 6 장 결론 및 정책건의의

제1절 결론

제2절 정책건의의

제 6 장

결론 및 정책건의

제1절 결론

- 이 연구는 미집행공원의 해소를 위해 도입된 민간공원제도의 시행을 앞두고 서울시에 실정에 맞는 합리적인 운영방안을 제시하고자 하였다. 이를 위하여 민간공원제도의 시행에 따른 영향 및 파급효과를 분석하고, 서울시 여건에 맞는 민간공원제도의 적용대상 및 지정요건, 민간개발범위, 협약절차 등 구체적인 운영방안을 제안하였다. 연구의 장별 주요 연구결과를 요약하면 다음과 같다.
- 제1장에서는 연구의 배경과 목적, 그리고 연구방법 및 흐름 등 전반적인 연구의 개요를 다루었다. 연구의 배경에서는 서울시 공원의 지정현황 및 미집행공원의 문제점으로 인한 해소의 시급성과 이를 위한 민간공원제도의 도입의 의미에 대해서 서술하였다.
- 제2장에서는 서울시 실정에 맞는 민간공원제도를 도입하기 위해 민간공원제도 검토와 서울시 미집행공원의 현황실태를 분석하였다. 먼저 제도 분석에서는 민간공원제도와 관련된 도시기본계획과 공원녹지기본계획을 검토하여 상위계획과의 정합성을 파악하였다. 또한 민간공원제도의 법률 및 지침을 검토하여 특례규정의 적용상의 미비점과 개선과제를 도출하였다.

- 그리고 서울시 미집행공원의 지정현황 및 관리실태를 분석하여 실제로 민간공원제도 적용이 가능한 10만㎡ 이상의 미집행공원의 특성을 살펴 보았다. 이를 통해 서울시 미집행공원에 대한 민간공원제도의 시행가능성을 파악하고 검토에 필요한 요소를 선정하여 분석하였다.
- 제3장에서는 외국의 민간개발연계공원의 운영실태와 시사점을 도출하였다. 먼저 미국과 일본의 민간개발연계공원의 제도를 분석하였다. 우리나라의 민간공원제도와 유사한 일본 도쿄의 민설공원제도를 검토하고 미국 뉴욕의 브루클린 브리지의 PID제도와 배터리 파크시티의 공원조성 방식을 살펴보았다.
- 특히 일본의 민설공원제도는 민설공원제도의 협약절차, 인정기준, 정비기준, 관리기준, 공원추진자 요건 등 구체적인 추진절차를 고찰함으로써 서울시 민간공원제도의 시행에 많은 정책적 시사점을 도출하였다.
- 제4장에서는 서울시 미집행공원 중에서 민간공원의 적용대상에 대한 사례분석을 실시하였다. 사례연구는 크게 민간공원제도의 적용대상공원 후보지 추출 및 사례대상지 선정, 사례대상지에 대한 현황 및 특성분석, 민간공원제도의 시행가능성을 위한 시뮬레이션 분석 등을 시행하였다.
- 사례대상지는 총 6개의 미집행공원으로서 도시자연공원 1개와 근린공원 5개이며, 공원의 면적은 약 11만㎡에서 100만㎡ 이상에 이르기까지 다양하다. 사례대상지는 대체로 임상이 양호한 산지형 공원에 해당하고 용도지역은 자연녹지지역과 일반주거지역이 대부분이며 일부 공원은 준공업지역으로 지정되어 있다.
- 시행가능성을 위한 시뮬레이션은 크게 2단계로 구분하여 수행하였다. 먼저, 사례대상지 전체공원의 종전 토지가치와 비공원시설 부지에 대한 토지가치 상승의 기대수익(종후 토지가치)을 단순히 비교하여 사업성을 추정하는 단계와 비공원시설의 개발에 따른 총 개발수익(종후 자산가치)과 종전 자산가치를 비교하여 사업성을 추정하는 단계를 거쳤다.

—제5장에서는 이상의 연구결과를 바탕으로 하여 서울시에 맞는 민간공원 제도의 운영방안을 제시하였다. 먼저 서울시 미집행공원에 대한 민간공원제도의 시행을 위한 운영방향을 설정하고, 민간공원의 적용대상 및 지정요건을 지적하였다. 또한 민간공원제도의 적용공원 내 민간개발의 범위와 제도의 시행방법과 협약절차에 대한 전반적인 개선방안을 도출하였다. 마지막으로 민간공원제도의 운영과 제도에 대한 개선방안을 제안하였다.

제2절 정책건의

1) 미집행공원 해소에 대한 정책의 우선순위 설정

- 민간공원제도의 시행에 앞서 서울시 도시공원에 대한 공원녹지기본계획과 공원조성계획 및 미집행도시계획시설 재정비계획 등에 의해 미집행도시공원의 조성계획 및 보상계획이 선행되어야 한다. 이에 따라 공원의 입지 및 특성에 따라 민간공원제도의 도입여부가 검토되어야 한다.
- 현재 법규상으로는 민간공원제도의 적용대상은 10만㎡ 이상의 미집행공원으로 제한하고 있어 제도적용의 한계가 있다. 따라서 미집행도시공원의 문제가 단지 민간공원제도만을 가지고 해소될 수 없기 때문에 서울시 차원에서 미집행공원 해소에 대한 정책의 우선순위가 결정되어야 한다.
- 또한 미집행공원문제 해소의 시급성에 대한 적극적인 시민홍보를 통해 도시공원의 확충을 위한 올바른 민간공원제도의 적용을 위한 공감대 형성도 중요하다.

2) 허용 용도지역별 기부채납 비율의 조정 및 개선

- 현행 민간공원제도의 용도지역별 공원조성을 위한 기부채납비율은 녹지지역이 70% 이상, 비녹지지역이 80% 이상으로 규정되어 있다. 그러나 비공원시설의 개발에 따른 사업성 시뮬레이션 결과 녹지지역이 비녹지지역에 비해 오히려 다소 유리한 것으로 나타나 현행규정에 대한 개선이 요구된다.
- 따라서 기존 도시공원의 기부채납 비율조정은 해당 용도지역과 적용받는 용도지역의 종상향 정도와 토지가치변화에 따라 도시계획위원회의 심의를 거쳐 각 지역의 조건에 맞게 과대·과소의 개발이익이 발생하지 않도록 기부채납 비율이 조정되어야 한다.

3) 민간공원제도의 적용대상의 유연화

- 서울시의 민간공원제도 적용이 가능한 규모인 10만 m^2 이상의 미집행도시공원은 85개소 내외이며 대부분 넓은 지역에 걸쳐 있어 도로 등 물리적으로 분할되어 있는 경우가 많다. 공원부지가 분리된 사례와, 비공원시설부지가 분리된 사례 등에 대해 제도 적용의 유연성이 필요하다.
- 또한 서울시 도시공원의 도심지경계의 훼손된 토지는 대부분 공공에 의해 보상이 완료된 경우가 많다. 이 때문에 이를 제외한 공원은 생태환경성이 우수하거나 경사도가 높은 지역으로 비공원시설이 입지하기에는 매우 제한적이다.
- 이처럼 공원 중 일부 집행되어 10만 m^2 이상의 공원면적을 확보하지 못한 경우에는 일부 사유지를 제외한 토지에 한해 기부채납률을 적용받아 비공원시설 부지를 확보할 수 있도록 하여 제도의 활용 및 유연성을 확보해야 한다.

4) 민간공원의 시범사업 실시와 지속적인 제도개선 노력

- 민간공원제도의 본격적인 시행에 앞서 제도의 실효성을 파악하고 제도 시행에 따른 개선과제를 도출하기 위해서는 민간공원의 시범사업을 실시할 필요가 있다. 이를 위해서는 사업시행에 따른 부정적인 영향이 적고 이미 훼손되었거나 공원의 기능이 상실한 대상지를 선정해야 한다.
- 민간공원의 시범사업을 시행하기 위해서는 공원 내 토지소유자의 설득, 민간공원추진자의 선정, 민간개발의 공익성과 사업타당성 검토, 사업시행절차에 대한 이행담보 등 시행과정에서 많은 어려움이 예상되기 때문에 공공의 적극적인 역할과 지원이 요구된다. 경우에 따라서는 공공이 직접 시범사업에 참여하여 민간과 공동으로 추진할 필요도 있다.

5) ‘도시형 자연휴양림’과 같은 수익성 공원의 조성 유도

- 서울의 미집행공원 중에는 임상이 양호한 산지형 공원이 대부분을 차지하기 때문에 현재의 민간공원제도를 적용하기가 쉽지 않다. 따라서 이와 같이 임상이 양호한 산지형 대규모 공원은 계획조립을 통해 ‘도시형 자연휴양림’과 같은 테마형 수익성 공원으로 조성하도록 유도해야 한다.
- 이를 위해 민간과 공공이 제3섹터방식으로 ‘(가칭)○○공원관리공사’를 공동으로 설립하여 공원의 조성과 관리를 총괄하고, 입장료수익은 사유지와 국공유지의 비율에 따라 배분하는 한편, 도시계획시설로 인정해주는 제도 도입의 검토가 필요하다.

6) 장기미집행공원 해소를 다각적인 노력 필요

- 민간공원제도의 대상에서 제외되는 10만㎡ 미만의 미집행공원은 용적률이전제 및 개발양도제 등을 활용하여 공원조성과 개발사업의 연계를 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 이를 위해서는 공공이 적극적으로

토지소유자, 민간사업자 등과 협력해 나아갈 필요가 있으며 이를 위한 제도적 개선노력도 필요하다.

- 또한 미집행공원 주변의 수혜지역 및 인근지역의 건물 신축 및 증축 시 미집행공원시설의 개발을 위해 발행된 채권 등을 매입하도록 하여 미집행도시공원의 재정수입원을 확보하는 방안도 고려해 볼 수 있다.
- 도시 내 공원녹지 확충은 국민의 삶의 질 향상과 더불어 도시의 경쟁력을 제고시킬 수 있는 중요한 사안으로 시민의 인식이 매우 중요하다. 이를 통해 공원 확충을 위한 민간투자 재원확보, 지역주민의 참여와 역할, 도시공원지금 확충 및 기부운동 등의 활성화를 도모할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌



참 고 문 헌

〈국내문헌〉

- 국토연구원, 2010, 『도시공원에 대한 새로운 지평』, 한국조경학회, 도시공원국제심포지엄
- 김성용 · 이창수, 2010, 『장기미집행 도시공원에서의 개발행위 특례 적용을 위한 모의 분석 연구』, 건축도시공간연구소.
- _____, 『도시공원에서의 개발행위 특례 적용을 위한 사업수지분석 연구』, 한국조경학회지.
- 김현아, 2007, 『대규모 개발사업에 대한 민간역할 확대방안』, 한국건설산업연구원.
- 김영기 외, 2007, “미국의 중심시가지 활성화제도 사례연구와 시사점”, 『한국주거환경학회지』 제5권 제2호, pp.53-66.
- 김지연, 2011, “도시공원의 새로운 관리 및 운영 모델에 대한 연구 : 뉴욕 브루클린 브리지 파크(Brooklyn Bridge Park, NY) - 자금조달 계획을 중심으로”, 한국도시설계학회 2011년 추계학술대회 발표논문.
- 김필두, 1992, 『도시공원의 조성과 재원조달에 관한 연구』, 한국지방행정연구회.
- 서울특별시, 2011, 『공원현황』.
- 심상달 외, 2008.2, 『공원녹지 민간참여 활성화 방안 연구』, 한국개발연구원.
- 이삼수 외, 2010, “외국의 중심시가지 활성화를 위한 BID에 관한 연구”, 한국지역개발학회지 제22권 제1호, pp. 137-160.
- 이양주, 2010, 『경기도 공원운영 비즈니스 모델 제안』, 경기개발연구원, 2010
- 이은엽, 2008, “도시공원녹지의 다양한 조성기법에 관한 연구, 민간참여 활성화를 통한 공원녹지 확충방안을 중심으로”, 한국녹지환경디자인학회.
- 이은엽 · 명현, 2008, “도시공원 정비 및 관리의 다양한 수업에 관한 연구”, 한국녹지환경디자인학회.

〈국외문헌〉

■ 미국

BAE Urban Economics, 2011, “Study of Alternatives to Housing For the Funding of Brooklyn Bridge Park Operations(Draft Report)”.

Bryant Park Corporation, 2010, *Bryant Park Management Corporation Annual Report*

Bryant Park Capital, 2011, *Introduction to Bryant Park Capital*.

Brooklyn bridge park nyc, 2009, *Brooklyn bridge park financial plan*.

_____, 2010, *Brooklyn bridge park Phasing plan*.

_____, 2002, *MEMORANDUM OF UNDERSTANDING By and Between the State of New York and The City of New York regarding Brooklyn bridge park Phasing plan*.

Bruner Foundation, 2009, “Rudy Bruner Award : Silver medal winner, Millenium Park”.

KPMG LLP, 2010, “Bryant park corporation and Bryant park management corporation : Consolidated Financial Statements”.

Peter Harnik, 2010, *Urban Green_Innovative Parks for Resurgent Cities*.

<http://explorechicago.org/city/en/millennium.html> (2011.8)

<http://www.brooklynbridgepark.org/> (2011.8)

<http://www.brooklynbridgeparknyc.org/> (2011.8)

<http://www.bryantpark.org/> (2011.8)

<http://www.nycgovparks.org/> (2011.8)

<http://www.pps.org/> (2011.8)

<http://www.tpl.org/> (2011.8)

■ 일본

根來 喜和子, 2006, “計畫・調査 民設公園制度の創設について”, 都市公園 (173), 58-64, 図巻頭 1p, 2006-07, 東京都公園協會.

成田 隆一・_根來 喜和子, 2006, “東京都におけるみどりの新戦略と民設公園制度の創設”, 土木學會誌 91(9), 68-71, 2006-09-15.

東京都, 2006, 「東京都 民設公園事業 実施要綱」.

_____, 2006, 「東京都 民設公園事業 実施細目」.

_____, 2006, 「都市計畫公園・緑地の整備方針(改定) (㉮)」.

財団法人地方自治体公民連携研究財団, 2007, 「民設民營で公園を整備・管理、自治体は諸税免除・建築規制緩和」.

東京建物株式會社・西武不動産株式會社, 2008, 「東京都の民設公園制度第1号プロジェクト:敷地内に約1haの公園を整備した マンション-Brillia L -Sio 萩山 OWNER'S PARK」.

_____, 2009, 「東京都の民設公園制度活用第1号:《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」.

http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kiban/kouen_1.htm

http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/sinsei/kouen_yousiki.htm

<http://mansion-db.com/>

<http://www.seibu-group.co.jp/>

부 록



도시공원부지에서의 행위 특례 시행에 따른 검토기준

■ 목표

- 도시공원부지에서의 행위 특례 시행에 따른 적용대상지를 검토하고 시행 절차에 따른 검토사항 마련

■ 검토근거

- 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제21조 2항
- 도시공원부지에서의 개발행위 특례에 관한 지침(안)

■ 추진방향

- 미집행도시공원을 해소하기 위한 하나의 방안으로 도시공원(기부채납부지)을 확보하는 것을 우선으로 함.
- 비공원시설 입지로 인한 무분별한 개발요청 및 수립계획은 원칙원칙적으로 불허하도록 함.
- 비공원시설 입지로 인한 주변환경 변화의 최소화, 건축물의 밀도, 공공 기여 방안 등을 검토하여 도시계획위원회에서 필요하다고 인정하는 경우에 한하여 인접용도지역 행위를 허용함.
- 비공원시설입지 부지에 대한 개발사업을 도시개발사업으로 추진하고자 하는 경우에는 ‘도시개발법’에 근거하여 별도의 검토가 필요함.

■ 기본검토기준

- 도시공원부지 내에서의 행위특례를 적용받는 대상지는 민간소유지를 기본으로 함.
- 기부채납부지는 민간소유지를 대상으로 하며 공원조성이 가능한 지역으로 함.
- 비공원시설 부지의 기본요건은 생태환경, 경사도 및 표고, 방재안전, 도시계획규제 사항 등의 검토를 거쳐 허용된 등급 이하의 조건을 갖추도록 함.
- 상위계획과의 정합성을 유지하도록 하며 해당지역에 규제되어 있는 도시계획사항은 적용함.
- 비공원시설부지 개발행위 및 사업시행에 관한 사항은 도시개발법에 근거해서 진행하도록 함.

■ 행정사항

- 자치구는 사전협의 시 도시공원부지 내 개발행위 특례를 적용받고자 하는 민간사업추진자로부터 체크리스트를 작성하여 제출하도록 함.
- 구 담당 공무원은 사전협의 시 제출된 체크리스트와 계획내용을 면밀히 검토한 후 도시공원부지 내 개발행위 특례 적용의 타당성이 검증된 경우에 한해 제안서를 받아 검토함.

1. 사전협의 시 체크리스트 (●:가부 결정항목 / ○검토필요항목)²¹⁾

구분	계획검토기준	선정요건 사항	검토결과	비고
1. 민간공원 적용대상요건	○기존요건 (법적요건)	○ 도시계획시설 - 도시공원으로의 지정 여부(미집행여부) ○ 대상지 규모 10만㎡ 이상 여부 ○ 대상지 전체 (10만㎡ 이상) 민간소유 여부	● ● ●	특례법
	○기부채납부지의 기본요건	○ 기부채납면적 충족여부 : 녹지지역 70% 이상, 비녹지지역 80% 초과	●	특례법
2. 기부채납부지 적용대상 요건	○계획 지정요건	○ 공원조성계획 가능여부 : 공원조성 가능 대상지 여부(지침) ○ 활용 및 접근성 : 기반시설토사의 내비 4m 도로 이상의 확보 여부	● ●	개발행위허가기준 - 기반시설
	○비공원시설의 지정요건	○기부채납부지의 토지소유 : 100% 민간소유 여부 ○ 비공원시설부지 면적 기준 충족 여부 : 도시공원부지 내 비공원시설 면적비율은 녹지지역은 30% 미만, 비녹지지역은 20% 이하 (단, 해당 토지는 일단의 토지여야 하며 대상지가 분리되는 경우는 도시계획위원회 심의 필요) ○입목본수도 : 입목본수도 51%(녹지지역에서는 41%) 미만인 토지 (단, 판매를 목적으로 재배하는 나무는 입목본수에 산입하지 않음) ○경사도·표고 평가 : 경사도 21도(녹지지역 15도) 미만 여부 (단, 표고 100 미만일 것) ○환경평가 : 도시생태환경 조사결과 비오염유형 평가 1등급이고 개발비오염 평가 등급 1등급은 절대보존 * 비오염유형평가 5등급 중 3등급 이하는 허용, 2등급 이하는 부분적 허용 개발비오염평가 3등급 중 3등급 이하는 허용, 2등급 이하는 부분적 허용	● ● ● ● ● ● ● ● ○	개발행위허가기준 (제24조 관련) 공통사항 산림법(표고기준)
3. 비공원시설 부지 대상요건	○비공원시설 대상지의 지정요건	○방재안전 평가 : 산사태 위험도 평가 결과 산사태 발생가능성이 없는 지역(4등급지역) (단, 산사태 위험평가도 발생 가능성이 낮은 3등급 지역은 부분적 허용) ○도시계획규제사항 평가 : -개발제한구역의 지정여부 -군사기지 및 군사시설보호구역 지정여부 -문화재 보호구역 지정여부 (단, 위 도시계획규제사항의 행위제한 내 사업추진)	○ ○ ○	산사태 위험판정 (산림청) 각 도시계획상 규제지역 행위제한 검토 및 적용 여부
	○비공원시설 대상지의 개발 방식	○비공원시설 대상지의 개발방식 : 도시개발사업으로 추진 여부	○	도시개발사업으로 추진하지 않을 때 4. 비공원시설의 사업의 계 획검토로 이동

21) ○체크리스트 항목 중 ‘가부결정항목’은 반드시 지켜져야 하고, ‘검토필요항목’은 계획내용을 검토하여 적절성이 판단된 경우에 허용하도록 함.

구분	계획검토기준	선정요건 사항	검토사항	비고
3. 비공원시설 부지 대상 요건	○비공원시설부지를 도시개발사업에 의해 개발할 경우 지정요건	○도시개발구역의 지정대상 및 규모(도시개발구역 규모기준) -주거지역 및 상업지역 : 1만 ^m 이상 -자연녹지지역 : 1만 ^m 이상 -공업지역 : 3만 ^m 이상	●	×
		○비공원시설 대상지의 시행방식	○○ 방식	도시개발법
		○구역지정요건 ²²⁾ : 사업대상지의 토지면적의 2/3 이상 토지소유자 동의 필요 (단, 사업대상지 중 나머지 1/3에 해당하는 인접토지가 민간소유일 것)	●	×
		○시행자 요건 : 사업대상 토지면적의 2/3 이상 토지확보, 토지 소유자 총수의 1/2 이상 동의 필요	●	×
4. 비공원시설 사업의 계획 검토	○계획 지정요건	○해당 용도지역의 행위제한 충족여부	●	×
		○인접 용도지역 적용 / 용도지역 상향조정 여부 ²³⁾ (단, 인접지역 용도지역 적용 및 상향조정된 용도지역 행위 적용 시에는 도시계획 위원회 심의)	○	×
		○상위계획과의 정합성 : 도시기본계획, 도시관리계획, 공원녹지기본계획 등	○	×
		○주변환경과의 조화 -주변의 각종개발사업 및 교통현황, 환경영향 등의 검토를 통한 부정적 외부 영향이 없을 것 -주변지역의 역사, 문화적 향토적 가치 훼손 및 국방상 목적에 따른 보전에 영향이 없을 것 -주변의 자연경관 및 미관을 훼손하지 말 것 -주변의 대기오염, 수질오염, 토양오염, 환경오염 등 생태계 파괴 우려가 없을 것.	○	×
5. 주민의견		○주민설명회 개최 계획 ²⁴⁾ -범위 : 근린공원 (근린생활권) 유치거리 500m	●	×

- 22) 구역지정 및 시행자 요건 → 도시개발구역의 지정에는 면적 2/3 이상 토지소유자의 동의가 필요하고, 시행자요건에는 토지면적의 2/3 이상 확보, 토지소유자 총수의 1/2 이상의 동의가 필요함. 민간공원제도도 구역지정에 필요한 대상지 전체를 민간소유를 기본으로 하고 있기 때문에 나머지 1/3에 해당하는 인접토지가 민간소유지일 것을 확인해야 함.
- 23) 인접용도지역 기준 적용 및 용도지역 상향조정 → 공공시설 실현계획에 따라 용도지역 상향조정 및 인접용도지역 행위를 허가받을 때 법에서 정한 기부채납 비율을 심의에서 확대조정 여부를 검토할 수 있음.
- 24) 주민설명회 및 주민동의 → 주민설명회에 대한 계획서는 사전협의의 시에 관련서류와 함께 제출하고, 제안 시에는 주민의견 반영여부 결과가 명시되어야 함.

2. 제안서 제출 시 포함항목 체크리스트

구분	제안서 포함 사항	검토결과	비고
제안서 제출서류 항목	1. 사업의 종류 및 명칭	●	×
	1-1. 개발사업 방식	●	×
	1-2. 사업시행 방법	●	×
	2. 사업시행자의 성명 및 주소(법인인 경우에는 법인의 명칭 및 소재지와 대표자의 성명 및 주소)	●	×
	3. 토지 또는 건물의 소재지·지번·지목 및 면적, 소유권과 소유권외의 권리의 명세 및 그 소유자·권리자의 성명·주소	●	×
	4. 사업의 착수예정일 및 준공일	●	×
	5. 자금조달계획 (투자계획 및 재원조달방안 포함)	●	×
	6. 공원조성의 개발목표 및 개발방향	●	×
	7. 자연·인문·관광환경에 대한 조사 및 분석 자료	●	×
	8. 공원조성에 따른 토지의 이용, 동선(動線), 공원시설의 배치, 상수도·하수도·쓰레기처리장·주차장 등의 기반시설, 조경 및 식재 등에 대한 부문별 계획	●	×
	9. 공원조성에 따른 영향 및 효과	●	×
	10. 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 의한 2인 이상의 감정평가업자가 평가한 토지 등의 평가서(공원시설과 비공원시설을 구분평가)	●	×
	11. 전문기관에서 타당성조사 등을 감안하여 작성한 공원시설과 비공원시설의 규모, 배치, 형태, 공사기간, 개략 공사비, 기본설계도서 등 비용평가에 필요한 자료	●	×
	12. 전문기관에서 작성한 비공원시설의 분양(매각) 등 수익평가에 필요한 자료	●	×
비공원시설 부지의 도시개발사업 추진 시 제출서류 항목	13. 기타 특례사업 추진을 위하여 필요한 사항	●	×
	14. 주민 설명회 및 주민의견 수렴 내용 (인근지역 주민 - 반경 약 500m내의 주민)	●	×
도시개발구역의 제안서 구비서류 (제안자 → 구청장)	1. 도시개발구역 조사서	●	×
	2. 토지면적 및 토지 소유자 동의를 관한 서류		
	3. 개발계획 내용에 관한 서류 (표-1 참조)		
	4. 기초조사 등에 관한 서류 (표-1 참조)		
	5. 축척 2만 5천분의 1 또는 5만분의 1 위치도		
	6. 도시개발구역 경계를 표시한 축척 1천분의 1 지형도와 경계설정의 이유를 기재한 서류		
	7. 지적도 사본 및 임야도 사본		
	8. 편입농지 및 임야 현황에 관한 조사자료		

3. 협상 및 심의/협약 사항

구분	검토기준	협상 내용 및 사항	검토 결과	비고
협상 및 심의	공원시설의 조성	공원시설의 설치 및 규모		도시 공원 위원회 심의
		공원시설의 설치비용 및 관리비용		
	비공원 시설의 조성	개발방식 및 시행방법(공동시행방법 등)		도시 계획 위원회 심의
		비공원시설의 종류 및 규모		
		비공원시설을 설치할 공원부지의 용도지역		
	기부채납의 시기	협약에서 정한 바에 따름 (분양건축물은 분양전에, 그 외의 경우는 사용승인 전에 기부채납하여야 함)		
협약 사항		1. 사업의 개요		
		2. 사업의 종류 및 규모		
		3. 총비용과 총수익		
		4. 협약 당사자의 권리·의무		
		5. 기부채납에 관한 사항		
		6. 사업의 관리에 관한 사항		
		7. 시장·군수의 지원에 관한 사항		
		8. 협약당사자의 귀책사유 및 처리에 관한 사항		
		9. 협약의 종료에 관한 사항		
		10. 권리의 처분에 관한 사항		
		11. 분쟁의 해결에 관한 사항		
		12. 협약의 변경, 협약의 효력		
		13. 기타 행위특례 시행을 위하여 필요한 사항		

〈표-1〉 도시개발사업 시 개발계획내용 및 기초조사에 관한 서류

구분	내용	비고
도시개발계획의 내용 법제5조/ 영제8조/ 규칙 제9조	1. 도시개발구역의 명칭·위치 및 면적 2. 도시개발구역의 지정 목적과 도시개발사업의 시행기간 3. 제3조의2에 따라 도시개발구역을 둘 이상의 사업시행지구로 분할하거나 서로 떨어진 둘 이상의 지역을 하나의 구역으로 결합하여 도시개발사업을 시행하는 경우에는 그 분할이나 결합에 관한 사항 4. 도시개발사업의 시행자에 관한 사항 5. 도시개발사업의 시행방식 6. 인구수용계획 7. 토지이용계획 7의2, 제25조의2에 따라 원형지로 공급될 대상 토지 및 개발 방향 8. 교통처리계획 9. 환경보전계획 10. 보건의료시설 및 복지시설의 설치계획 11. 도로, 상하수도 등 주요 기반시설의 설치계획 12. 재원조달계획 13. 도시개발구역 밖의 지역에 기반시설을 설치하여야 하는 경우에는 그 시설의 설치에 필요한 비용의 부담 계획 14. 수용(收用) 또는 사용의 대상이 되는 토지·건축물 또는 토지에 정착한 물건과 이에 관한 소유권 외의 권리, 광업권, 어업권, 물의 사용에 관한 권리(이하 "토지등"이라 한다)가 있는 경우에는 그 세부목록 15. 학교시설계획 / 문화재 보호계획 / 초고속 정보통신망계획 / 공동구 등 지하매설물 계획 / 존치하는 기존 건축물 및 공작물 등에 관한 계획 / 산업의 유치업종 및 배치계획 / 도시개발구역 밖의 지역에서 도시개발구역의 이용에 제공되는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 기반시설의 설치에 필요한 경우 도시개발구역 밖의 기반시설계획에 관한 사항 / 집단에너지 공급계획 / 전시장·공연장 등의 문화시설계획 / 어린이집계획 / 저탄소 녹색도시 조성을 위한 계획/「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시관리계획(이하 "도시관리계획"이라 한다)의 수립 또는 변경에 관한 사항 16. 그 밖에 국토해양부령으로 정하는 사항(그 밖에 국토해양부령으로 정하는 사항"이란 노인복지시설계획 및 방재계획(防災計劃)을 말한다)	
기초조사의 내용 도시개발법 제6조/영 제10조/규칙제 10조	1. 도시 또는 도시개발구역으로 지정하려는 지역과 생활권이 같은 지역의 인구변동 상황 및 추이 2. 도시개발구역의 인구, 토지이용, 지장물 및 각종 개발사업 현황 3. 주변지역의 교통 현황 4. 풍수해, 산사태, 지반 붕괴, 그 밖의 재해의 발생빈도 및 현황 5. 도시기본계획·광역도시계획 등 상위계획에 관한 사항 6. 문화재 분포현황 7. 공원 및 녹지분포 현황 8. 환경성 검토서 작성 시 필요한 환경현황 9. 그 밖에 국토해양부령으로 정하는 사항 ② 제1항에 따라 조사·측량할 사항에 관하여 다른 법령에 근거하여 이미 조사·측량한 자료가 있으면 그 자료를 활용할 수 있다.	

영문요약 (Abstract)



A Study on the Urban Park Management System with Special Use Permits in Seoul

Nam-Jong Jang · Kim Jin · Jong-A Hwang

- A Special Use Permit is an exceptional development approval for private developers to develop planned urban park sites along with profitable businesses based on an agreement with a local authority.
- The purpose of this study is to provide a reasonable management system for Special Use Permits, including applicable sites and conditions, development restrictions, agreement processes to solve undeveloped urban parks in Seoul.
- This study introduces the Special Use Permit System for urban parks in Seoul and suggests how to manage the system in order to establish more urban parks working together with the private developers.
- First, this study examines policies and laws related to the Special Use Permit System and analyzing the existing conditions of planned urban park. Then it explores the possibilities for applying the Special Use Permit System to planned urban parks in Seoul.
- Second, this study analyzes current conditions and park management of the planned urban parks over 10 ha and suggests the requirements and selection processes for the system.
- Next, this study conducts the simulation of the Special Use Permit System in several selected sites. Then, it examines the business potential by comparing changes in land prices and business values between before and after the system applied.

- Then this study also suggests items for each implementation process and includes the relevant regulations and selection requirements of private developers for a development.

Table of Contents

Chapter 1 Introduction

1. Theoretical Background
2. Analysis Framework

Chapter 2 Related Policies of Special Use Permit System and Actual Condition on Unexecuted Urban Parks

1. Related Policies on the Special Use Permit System
2. Condition and Management of Unexecuted Urban Parks in Seoul
3. Effect on the Adapting Special Use Permit System and Task for Improvement

Chapter 3 The Issues and implications of the Operational System of the Private-park (Japanese and American)

Chapter 4 Case Study Unexecuted Urban Parks Adopting the Special Use Permit System.

1. Selection of the Park for Adopting the Special Use Permit System.
2. Condition and Management of Selection of the Park
3. Simulation of the Limited Private Development by Land Donation

Chapter 5 Management System for the Urban Parks under the Special Use Permit in Seoul

1. The Direction of Improvement of the Special Use Permit System.
2. Requirement of the Site Conditions for the Applying the System
3. Limited Private Development of the Unexecuted Urban Parks
4. Improvement the Process and Application of the Special Use Permit System.
5. Institutional Arrangements

Chapter 6 Conclusion and Policy Suggestion

References

Appendices

시정연 2011-PR-54

서울시 민간공원제도의 합리적 운영방안 연구

발 행 인 서울시정개발연구원장

발 행 일 2012년 1월 30일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 6,000원 ISBN 978-89-8052-888-2 93530

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.