

서울특별시 도시공원 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제 안 경 위

- 제 출 자 : 서울특별시
- 의안번호 : 제2219호
- 제출일자 : 2021년 2월 5일
- 회부일자 : 2021년 2월 9일

2. 제 안 이 유

- 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제12조의2에서 조례로 위임한 도시공원 부지사용계약에 필요한 사항을 신설하고 도시공원 사무위임 및 사무관할 사항을 정비하고자 함.

3. 주 요 내 용

가. 도시공원 부지사용계약의 체결 등에 필요한 사항을 법 시행령 제10조의 2의 기준에 따라 신설함(안 제30조 신설).

- (1) 도시공원 부지사용계약 대상 구역 표기 및 계약기간(안 제30조제1호 및 제2호).
- (2) 부지사용료 산정 및 지급방식(안 제30조제3호 및 제4호).
- (3) 그 밖에 계약의 변경 및 준수사항 등(안 제30조제5호~제10호)

나. 제30조의 신설로 현행 제30조 및 제31조의 위치를 이동하고, 도시공원 부지사용계약 사무 등을 도시공원 위임사무로 추가하고, 시·자치

구 간 도시공원 사무관할을 조정함(안 제31조 및 제32조, 안 별표 5 및 별표 6).

다. 그 밖에 공원시설 이용료 명칭을 명확히 함(안 별표 2).

4. 참고 사항

가. 관계법령: 「도시공원 및 녹지에 관한 법률」 제12조의2 및 제17조, 같은 법 시행령 제10조의2

나. 예산조치: 협의완료

다. 협의사항

- (1) 법무담당관(규제심사): 규제없음
- (2) 서울협치담당관(위원회 신설): 해당없음
- (3) 감사담당관(부패영향평가): 개선권고(별도 첨부)

개선권고 의견	검토 결과(미반영)
<ul style="list-style-type: none">- (보완) 안 제30조제3호에 무상 근거 마련- (신설) 도시공원 부지사용계약 대상 및 공원 내 설치 시설의 명시, 계약내용 공개, 계약금 환수	<ul style="list-style-type: none">- 보완의견은 기존 단서의 내용과 중복됨.- 신설의견은 도시공원 및 녹지 등에 관한 내용으로 법령의 일반내용을 담고 있음.- 다만, 법령내용 이외의 사항은 향후 규칙에 반영할 예정임.

- (4) 여성정책담당관(성별영향평가): 해당없음
- (5) 갈등조정담당관(공공갈등진단): 갈등없음
- (6) 그 밖의 입법안의 시행과 관계가 있는 실·본부·국 협의 사항: 해당없음

라. 기 타

- (1) 신·구조문 대비표: 별도 첨부
- (2) 입법예고('20. 11. 12.~12. 2.) 결과: 의견없음
- (3) 비용추계서 미첨부사유서: 별도 첨부
- (4) 부패영향평가 결과: 별도 첨부

5. 검토 의견 (수석전문위원 이 재 효)

가. 개요

- 본 일부개정조례안은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제12조의2에서 조례로 위임한 도시공원 부지사용계약에 필요한 사항을 신설하고, 도시공원 사무위임 및 사무관할 사항을 정비하는 것임.

나. 검토의견

1) 조례 개정의 타당성

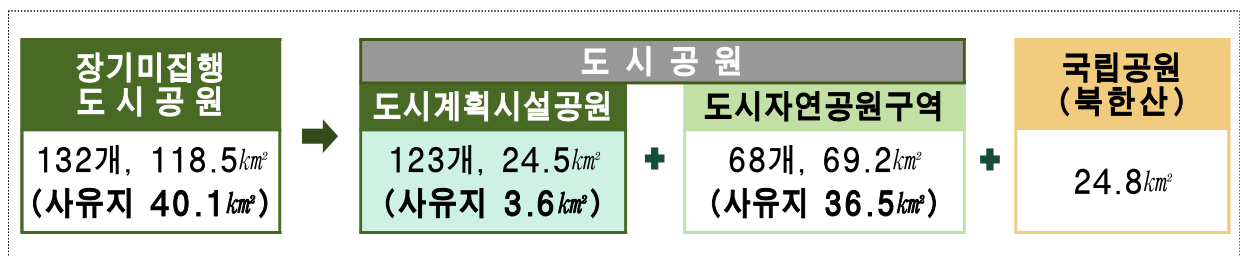
- 본 일부개정조례안은 서울특별시장이 도시공원을 설치하려는 경우 도시공원부지를 수용 또는 매입하지 않고 해당 도시공원부지를 소유하고 있는 토지소유자와 부지에 대한 사용계약을 체결할 수 있다는 상위법¹⁾에 따라, 계약의 체결 등에 필요한 사항을 조례로 정하기 위해 제출되었음.
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따르면, 도시공원이 설치되기 위해서는 도시관리계획 입안, 도시계획시설 결정, 도시계획시설 사업(집행계획수립, 실시계획 인가)의 과정을 거치게 되는데, 사유지가 도시관리계획에 따라 도시계획시설(공원)로 결정되면, 「국토계획법」 제48조에 따라 도시계획시설 결정 이후 20년이 경과되어 실효되거나 해제 신청 등을 통해 도시관리계획이 수정되기 전까지는 도시계획시설(공원) 부지의 사용이 금지되었음²⁾.

1) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제12조의2(도시공원 부지사용계약) 신설(2018.6.12.).

2) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제64조(도시·군계획시설 부지에서의 개발행위) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 도시·군계획시설의 설치 장소로 결정된 지상·수상·공중·수중 또는 지하는 그 도시·군계획시설이 아닌 건축물의 건축이나 공작물의 설치를 허가하여서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

- 시장은 도시계획시설로 결정된 토지를 「국토계획법」 제95조제1항³⁾에 따라 수용해야 하나, 재정 부족 등으로 토지 수용이 현실적으로 어려워 사업을 추진하지 못하는 사례가 상당수 발생하고 있음.
- 이에 따라 장기미집행 도시공원의 토지소유자는 도시공원의 조성 전까지 도시공원으로 결정된 부지에 사유재산권 행위가 제한되어 사유지를 활용할 수 없다는 문제가 있었음.
- 서울시의 경우 장기미집행 도시공원 사유지(40.1km²) 중에 도시계획시설공원(3.6km²)이 보상대상이며, 이중 우선 보상완료⁴⁾한(1.26km²)곳과 무상사용계약 등(1.2km²)⁵⁾을 체결한 곳이 있으며, 올해도 보상계획(1.09km²)을 수립해 추진해 나갈 예정이나, 재정여건상 토지보상 대상이 남아있음.

〈서울시 장기미집행 도시공원 현황〉



- 따라서 서울시가 도시공원 사용계약을 통해 부지를 임차하는 방법으로 도시공원을 조성할 수 있도록 하는 한편, 토지소유자는 도시공원의 조성 전까지 본인 소유의 공원부지사용계약 토지를 공원관리청과 협의하여 사용할 수 있도록 하는 등 개정조례안의 취지는 타당한 것으로 판단됨.

3) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제95조(토지 등의 수용 및 사용) ① 도시·군계획시설사업의 시행자는 도시·군계획시설사업에 필요한 다음 각 호의 물건 또는 권리를 수용하거나 사용할 수 있다.
 1. 토지·건축물 또는 그 토지에 정착된 물건
 2. 토지·건축물 또는 그 토지에 정착된 물건에 관한 소유권 외의 권리

4) 서울시는 '18년~'20년까지 9,228억원 투입하여 사유지 1.26km² 보상완료하였음.

5) 도시공원 부지사용계약 0.067km², 민간공원(용마랜드 등) 0.8km², 개발사업 기부채납(예정)부지(은평뉴타운 등) 0.4km²

2) 개정조례안의 주안점

(1) 사적 재산권 보호

- 도시공원일몰(실효)은 도시계획시설상 도시공원을 지정하고 20년간 공원 조성을 하지 않는 것은 과도한 재산권 침해라는 헌법불합치⁶⁾ 판결에 기인하여 **토지소유자의 재산권 보호**를 위해 도시공원 결정을 해제하는 것으로 2020년 7월 1일 실효⁷⁾되었음.
- 부지사용계약은 도시공원을 조성하여 운영하다가 공원부지사용계약이 만료될 때, 도시공원부지에 대한 도시계획시설 결정을 해제하여 토지 소유자가 계약 만료 이후 부지를 자유롭게 사용할 수 있도록 하는 **사적 재산권 보호**의 목적이 담겨있음(상위법 제12조의2제5항).

(2) 부지사용계약의 공익성

- 부지사용계약은 시민이 공원을 이용할 수 있도록 보상이 완료되지 않은 토지를 계약을 통해 공공성을 확보해 사용하는 것이며, 토지소유주에게는 부지사용료를 지급할 수 있게 하여 사익과 균형을 이루는 목적이 있음.
- 서울시는 도시공원 부지사용계약에 관한 법률이 개정된 후 10개 공원 49필지에 대해 부지사용계약⁸⁾을 모두 ‘무상사용’으로 체결한 바 있으며, 계약대상 부지에 대해서는 ‘토지 소유자가 보상(수용)을 원하지 않고 토지 이용이 가능한 공원용지’(붙임1)로 지정하였음.

6) 헌법재판소 헌법불합치 판결(97헌바26, 1999.10.21.) : 도시계획시설로 지정된 상태에서 종래의 용도로 사용할 수 없는 토지(나대지)에 대한 보상규정이 없는 것은 토지소유자의 재산권을 과도하게 침해하는 것임.

7) 2000년 7월 1일 이전 결정·고시된 도시공원 ⇒ ‘20.7.1. 도시계획시설 결정 실효
2000년 7월 2일 이후 결정·고시된 도시공원 ⇒ 도시계획시설 결정·고시일로부터 20년 후 실효

8) 관악산근린공원, 방배근린공원, 현충근린공원, 노량진근린공원, 오동근린공원, 일자산근린공원, 백련근린공원, 중랑캠핑숲, 용마산근린공원, 장지근린공원

- ‘무상사용’ 계약은 서울시 재정 지출을 최소화 하는 동시에 부지를 공원으로 활용하는 긍정적인 효과가 있다고 볼 수 있지만, 당장 토지소유자가 보상(수용)을 원하지 않는다고 하여 토지보상(매입)을 무기한 유예시키거나 공원 조성을 지연하는 용도로 활용하는 것은 경계해야할 사항임.
- 무상사용 계약의 명분으로 공원관리청이 무기한 부지사용계약의 갱신을 담보해서는 안 될 것이며, 토지소유자도 보상을 거부하는 목적으로 부지 사용계약 제도를 이용해서는 안 될 것임.
- 따라서 부지사용계약은 근본적으로 토지매입과 도시공원의 조성을 전제로 할 때 유의미한 제도인 것이며, 토지소유자가 도시공원 결정의 실효를 앞두고 재계약하지 않을 가능성이 상존하므로 서울시는 계약과 관계없이 공원조성 계획과 예산확보의 노력을 수반해야 할 것임.

3) 조례안 검토

- 안 제30조제2호는 부지사용계약의 계약기간에 대한 내용으로 만료일 전년도 5월 31일까지 공원관리청 또는 토지소유자에게 통보하도록 한 것은 도시공원 조성과 관련한 예산 확보를 위한 일정을 고려한 것으로 판단되나, 최대 579일(1년 7개월)⁹⁾ 먼저 통보하도록 한 것은 공원관리청의 행정 편의를 우선한 것으로 토지소유자의 입장도 고려하여야 할 것임.
- 안 제30조제4호~제5호는 부지사용료 지급 방법과 공원시설 설치와 관리에 관한 사항으로 공원관리청이 주관하고 토지소유자와 합의가 가능하도록 하였으며, 이에 대한 별다른 이견은 없음.

9) 계약만료일이 다음 연도 12월 31일인 경우

- 안 제30조제7호는 계약위반 시의 조치에 대한 사항으로 계약 당사자가 위반상황을 발견 한 이후 1개월 이내에 계약내용을 이행하도록 ‘요청할 수 있다’는 선택행위로 명시하였으나, 필수행위인 ‘요청하여야 한다’로 규정하여 신속한 조치가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이며, 이행요청 불이행에 관한 조치 사항을 시행규칙에 규정할 필요가 있음.
- 안 제30조제8호는 토지의 권리설정에 대한 부분으로 상위법 시행령에 명시된 ‘해당 부지에는 사용 또는 수익을 목적으로 하는 권리가 설정되어 있지 않을 것’에서 단서조항을 추가하여, ‘공원부지사용계약에 대한 이해관계자의 동의가 있는 경우는 그러하지 아니한다’로 명시하였음.
 - 상위법에서 정한 원칙에서 벗어나는 예외가 되는 부분에 대해 ‘이해관계자의 동의’만으로 예외성을 규정하기는 어려워, 이 부분은 삭제하는 것이 타당함.
 - 다만, 사용 또는 수익 목적이 아닌 권리가 설정되어 있는 경우에는 ‘공익성’에 반하지 않는 범위에서 해당 권리자의 동의를 받아 공원부지사용계약을 체결할 수 있을 것임.
- 안 제30조제9호는 토지소유자가 도시공원의 설치 전까지 자기 소유의 공원부지사용계약 토지를 공원관리청과 협의하여 사용할 수 있도록 하여 토지의 매입(보상)전까지 토지소유자의 사유권을 인정하였음.
 - 다만, 토지소유자의 사유권이 우선 될 경우, 부지사용을 통해 공원을 운영하려는 공익성이 저해될 수 있으므로 이해관계자의 협의과정에 필요한 사항으로 ‘공원조성계획에 저촉되지 않는 경우’, ‘도시공원의 공중 이용에 지장을 주지 않는 경우’ 등으로 정할 필요가 있음.

- [별표 5]와 [별표 6]은 도시공원 부지사용 계약 사무와 도시공원 결정의 실효고시 사무를 도시공원 위임사무로 추가하고, 시·자치구 간 도시공원 사무관할을 조정한 것으로 별다른 이견은 없으며, 부지사용계약을 유상으로 체결할 시 필요한 예산과 심의 등의 기타 행정절차에 대해서는 서울시와 협의하여 추진하여야 할 것임.

[붙임1]

도시공원 부지사용계약 현황

□ 시범추진 개요

- 계약대상 : 주로 학교법인, 종교단체, 종중, 법인 등의 소유토지
※ 토지 소유자가 보상(수용)을 원하지 않고 토지 이용이 가능한 공원용지
- 계약기간 : 최초 3년 미만, 이후 계약기간 연장
- 계약형태 : 무상사용계약
- 관련근거 : 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제12조의 2

사업시행자가 공원으로 결정된 부지에 대해 해당 토지의 소유자와 사용계약을 체결하여 도시공원을 설치할 수 있는 제도(계약기간 중 도시공원 실효 유예)

□ 도시공원 부지사용계약 체결현황

구 분	공 원 명	면적 (㎡)	계 약 자	절감액 (백만원)
계	10개 공원 49필지	67,358	13개소	59,056
학교용지	관악산·방배·현충·노량진 근린공원	44,055	서울대학교, 서울백석학원, 중앙대학교, 동양학원	39,124
종중토지	관악산·오동근린공원	7,166	전주이씨문중, 양주조씨대종회	5,658
종교용지	일자산·관악산·백련·종랑캠핑숲· 용마산근린공원	12,837	보성사, 성불암, 백련사, 참나선원, 극락사, 삼룡사	4,968
법인토지	장지근린공원	3,300	국방과학연구소	9,306