

2030 서울특별시 공원녹지기본계획

일부 정비를 위한 의견청취안

검 토 보 고

1. 제 안 경 위

- 안 건 명: 2030 서울특별시 공원녹지기본계획 일부 정비를 위한 의견청취안
- 의안번호 : 제997호
- 제 출 자 : 서울특별시장
- 제출일자 : 2019년 8월 7일
- 회부일자 : 2019년 8월 13일

2. 제 안 사 유

- 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제8조 제3항의 규정에 따라 서울특별시의회 의견을 청취하고자 하는 것임.

「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」

제8조(공청회 및 지방의회의 의견청취 등) ① 공원녹지기본계획 수립권자는 공원녹지기본계획을 수립하거나 변경하려면 미리 공청회를 열어 주민과 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다.

② 공원녹지기본계획 수립권자는 공원녹지기본계획을 수립하거나 변경하기 전에 제50조에 따른 도시공원위원회(이하 "도시공원위원회"라 한다)에 자문할 수 있다.

③ 공원녹지기본계획 수립권자는 공원녹지기본계획을 수립하거나 변경하려면 미리 지방의회의 의견청취 절차를 거쳐야 한다. 이 경우 지방의회는 특별한 사유가 없으면 30일 이내에 의견을 제시하여야 한다.

④ 공원녹지기본계획 수립권자는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 공청회, 도시공원위원회에의 자문, 지방의회의 의견청취 과정에서 제시된 의견이나 조언의 내용이 타당하다고 인정하는 경우에는 이를 공원녹지기본계획에 반영하여야 한다.

3. 주 요 내 용

1) 공원녹지기본계획 변경 내용

- 공원녹지기본계획의 부문별 계획 중 도시자연공원구역 기본계획의 변경
 - ※ ‘2030 공원녹지기본계획’은 공원기본계획, 녹지기본계획, 도시녹화계획, 한강자연성회복 기본계획, 도시자연공원구역 기본계획의 5개 부문으로 구성되어 있음
- 도시자연공원구역(이하 공원구역) 기본계획 변경 내용

구 분	현 행	변 경 안
대상공원	도시자연공원에 한하여 공원구역으로 지정	도시자연공원 및 근린공원 등에 대하여 필요시 공원구역 지정
GB 제외여부	도시자연공원 중 개발제한구 역을 제외 한 481만㎡를 공원 구역으로 지정	도시자연공원 및 근린공원 등에 대하여 필요한 경우, 개발제한구역을 포함하여 공원구역으로 지정
토 지 주 권익보호	(신설)	시장은 다음 사항에 대하여 노력하여야 함 가. 공원구역 내 재산세 적정수준 감면 나. 공원구역 내 토지의 보상 다. 공원구역 내 행위제한 완화

- 도시공원 91km² 중 약 76%(69km²)를 공원구역으로 변경

2) 변경 사유

- 우리시는 2020. 6. 30. 장기미집행 도시공원 일몰에 대비하여 종합대책 ('18.4.29.)을 수립하였으며,
- 그 세부 대책으로 우선적으로 보상이 필요한 토지는 도시공원으로 존치하고 나머지는 공원구역으로 변경하는 도시관리계획 변경을 추진하기로 결정하였음
- 도시관리계획 변경을 위해서는 상위계획인 공원녹지기본계획 변경이 선행되어야 함

4. 공청회 개최

1) 공청회 개황

- 개최일시 : 2019. 7. 18. 16:00~18:35 (신문공고 7.4.~7.17.)
- 개최장소 : 북서울꿈의숲 아트센터 콘서트홀(강북구 번동)
- 참석인원 : 약 350명
- 주요의견
 - 공청회장에서 발표 및 서면의견 중 찬성 의견은 1건이 있음
 - 의견제시(제출)자 다수는 대부분 공원구역 지정에 반대
 - ⇒ 실효 회피의 수단으로 공원구역 지정은 현재판결 부정이라는 의견
 - ⇒ 공원구역 지정 후 전체 토지 보상 약속은 신뢰 곤란하다는 의견
 - 정책 결정·집행 과정에 토지주들과 소통을 요구하는 의견 등
 - ※ 기타 보상 및 비오톱 제도 폐지 등 공원녹지기본계획과 직접 관계없는 의견들이 제기되었음

2) 접수의견 반영 여부

- 공원녹지기본계획 변경안에 반영된 사항은 없음.
- 다만, 토지주들의 부담 경감 등을 위한 다음의 요구사항 등은 적극 추진해 나갈 예정임
 - 공원에서 수목장을 할 수 있도록 제도개선을 요청하는 사항은 전문가 자문 등 검토·논의 후 결과에 따라 중앙정부와 적극 협의 예정
 - 정책 결정과정에서 토지주들과 소통을 요청하는 사항에 대해서는 가능한 범위 내에서 토지주, 시민들과 소통방안 지속 강구 예정 등

5. 검토 의견 (수석전문위원 이 재 호)

1) 제안경위

- 공원녹지기본계획은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 (이하 “공원녹지법”이라 한다)에서 규정한 법정계획으로 서울시는 2015년에 ‘2030 서울시 공원녹지기본계획’을 수립하였음.
- 「공원녹지법」 제8조제3항에는 공원녹지기본계획을 수립하거나 변경할 경우 지방의회의 의견청취 절차를 거치도록 되어있으며,
- 본 의견청취안은 장기미집행 도시공원 실효 대응을 위해 2030 공원녹지기본계획의 일부 변경이 필요함에 따라 의회의 의견을 듣고자 제출한 것임.

2) 기본계획 변경의 주요 내용

- 첫째, 당초 공원녹지기본계획에는 도시자연공원에 한하여 도시자연공원구역으로 지정하도록 하였으나, 이번 변경안에는 도시자연공원 뿐 아니라 근린공원도 필요시 도시자연공원구역으로 지정하도록 하였음.
- 둘째, 당초 공원녹지기본계획에는 도시자연공원 중 개발제한구역을 제외한 면적을 도시자연공원구역으로 지정하도록 하였으나, 이번 변경안에는 필요한 경우 개발제한구역을 포함하여 도시자연공원구역으로 지정하도록 하였음.
- 셋째, 서울시장은 도시자연공원구역으로 지정 하더라도 토지주 권익보호를 위해 재산세 감면, 토지의 보상, 행위제한 완화를 위해 노력하는 내용을 공원녹지기본계획에 포함하였음. (본 보고서 2쪽 일부변경의 내용 참고)

3) 주요 검토의견

가) 도시자연공원구역 지정에 관한 의견

- 서울시는 장기미집행 도시공원 문제를 해결하기 위해 2018년 4월 장기 미집행 도시공원 실효 대응 기본계획을 수립하였음. 기본계획의 추진방향은 시민 공감대 확산으로 도시공원 확보운동, 자원확보를 통한 보상추진, 도시자연공원구역으로 지정하는 것임.
- 「공원녹지법시행령」 제25조에는 도시자연공원구역 지정에 관한사항이 명시되어 있는데 도시자연공원구역은 “도시지역 안의 식생이 양호한 수립의 훼손을 유발하는 개발을 제한할 필요가 있는 지역 등 도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식 공간을 제공할 수 있는 지역을 대상으로 지정”하도록 하였음.
- 즉 도시자연공원구역은 생태적으로 양호하다고 판단되는 지역에 한해 지정하며¹⁾, 공원의 자원적 가치를 판단하기 위한 ‘환경성검토’, 도시민의 여가 수요부문을 판단하기 위한 ‘이용성 검토’, 이미 수립된 관련계획 등과의 정합성 파악 및 정책적 판단을 위한 ‘계획적 정합성 검토’를 통하여 도시자연공원구역으로 지정하도록 한 것임²⁾.
- 그러나 기존의 공원이 해제될 경우 난개발을 방지하기 위한 목적으로 해제되는 전 지역을 도시자연공원구역으로 지정하는 것이라면 앞에 언급된 3가지분야 검토 없이 또 다른 규제를 가하는 것이므로 공원구역 지정에 대해서는 보다 면밀한 검토가 있어야 할 것임.

1) 2030 서울시 공원녹지기본계획, 375쪽

2) 2030 서울시 공원녹지기본계획, 376쪽

「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행령」

제25조(도시자연공원구역의 지정 및 변경의 기준) ① 시·도지사 또는 「지방자치법」 제175조에 따른 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 시장은 법 제26조에 따라 도시자연공원구역을 지정하거나 변경할 때에는 다음 각 호의 구분에 따른 기준에 따라야 한다.

1. 지정에 관한 기준

가. 도시지역 안의 식생이 양호한 수림의 훼손을 유발하는 개발을 제한할 필요가 있는 지역 등 도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식 공간을 제공할 수 있는 지역을 대상으로 지정할 것

나. 「환경정책기본법」에 따른 환경성평가지도, 「자연환경보전법」에 따른 생태·자연도, 녹지자연도, 임상도 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 토지적성에 대한 평가 결과 등을 고려하여 지정할 것

- 특히 이번 의견청취안에는 장기미집행 도시공원 중 공원구역에서 해제되는 면적과 도시자연공원구역으로 지정되는 면적에 대한 구체적인 정보도 제공되지 않은 상황이므로 시의회의 의견청취를 위해서는 보다 구체적인 자료가 제공되어야 할 것임.

나) 공청회 의견수렴에 대한 의견

- 「공원녹지법」 제8조제1항에는 ‘공원녹지기본계획 수립권자는 공원녹지기본계획을 수립하거나 변경하려면 미리 공청회를 열어 주민과 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다’고 명시되어 있음.
- 본 조항에 근거하여 2019년 7월 18일 공청회를 개최하고 주민의견을 수렴하였는데, 공청회를 통해 제출된 의견 중에 찬성의견은 1건에 불과 하였으며, 의견제시자 대다수는 공원구역 지정에 반대를 하였음.
- 공청회 의견수렴 내용을 살펴보면 공원구역 지정 후 전체 토지 보상을 약속하였으나 서울시를 신뢰하기 어렵다는 것, 정책결정과 집행 과정에서 토지주들과 소통이 없었다는 불만과 소통을 요구하고 있으며 의견제출자 대부분이 공원구역 지정에 반대하였음. (의견청취안 2쪽 참고)

- 시민들의 의견이 공원구역으로 지정하는 것을 반대하고, 서울시 토지보상 약속을 신뢰하지 못한다는 의견이 있었으나, 검토결과는 수용곤란이 대부분임(의견청취안 4~8쪽 참고). 서울시는 주민의견에 대한 반영 없이 시의회 의견청취를 요청하였음.
- 기본계획에 대한 구체적인 설명이 없고, 주민의견에 대한 반영 없이 시의회에 의견청취를 요청한 것은 단순히 절차를 이행하기 위한 조치로 판단되므로 시의회 의견이 명확히 반영될 수 있도록 보상계획, 구역지정 후 관리계획, 매수청구에 따른 향후 집행계획 등 구체적인 설명 자료가 필요할 것임.

다) 도시공원위원회 심의결과에 대한 의견

- 법 제8조 제2항에는 ‘공원녹지기본계획 수립권자는 공원녹지기본계획을 수립하거나 변경하기 전에 도시공원위원회에 자문할 수 있다’고 명시되어 있음.
- 지난 6월 개최된 도시공원위원회에서는 장기미집행 도시공원이 해제되기에 앞서 도시자연공원구역으로 묶기 위해 최선의 대안인 공원구역으로 변경하는 안이 포함된 공원녹지계획 변경안 통과되었음.
- 공원구역 지정으로 공원을 보전한다는 취지에는 동감할 수 있으나, 도시자연공원구역으로 지정하는 것 만 고려하고 있을 뿐 사유지에 대한 토지매입을 위한 재정적 검토, 행위제한의 도시계획적 여건 등을 고려하지 않고 있으므로 각 분야에 대한 다각적 검토가 필요함.

라) 개발제한구역을 포함한 도시자연공원구역 지정에 대한 의견

- 금회 변경안에는 도시자연공원 및 근린공원에 대하여 필요한 경우, 개발제한구역을 포함하여 공원구역으로 지정할 수 있도록 하였음.
- 「도시자연공원구역의 지정·변경 등에 관한 지침」(국토교통부 고시 제 2018-488호)은 도시자연공원구역의 지정 및 해제 기준을 명시하고 있는데 가능한 한 도시자연공원구역은 자연공원, 습지보호지역, 생태경관보전지역, 개발제한구역은 중복하여 지정하지 않도록 되어 있음.
- 지침에서 지적한 바와 같이 「자연공원법」, 「습지보전법」, 「자연환경보전법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 개별법에서 정하는 보전지역을 도시자연공원구역으로 중복하여 지정할 경우 관리운영, 유지관리 측면에서 발생할 수 있는 문제에 대해 면밀한 검토가 필요할 것임.

도시자연공원구역의 지정·변경 등에 관한 지침(국토교통부 고시 제2018-488호)

2-2-2. 도시자연공원구역의 지정할 때에는 국토환경성평가 결과, 생태·자연도, 임상도, 녹지자연도, 국토계획법에 의한 토지적성평가 결과 등을 활용하도록 한다.

(3) 「자연공원법」 제2조의 규정에 의한 자연공원이나 「습지보전법」 제8조의 규정에 의한 습지보호지역, 「자연환경보전법」 제12조의 규정에 의한 생태·경관보전지역 및 제23조의 규정에 의한 시·도 생태·경관보전지역, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제38조의 규정에 의한 개발제한구역 등 자연보전 목적을 갖는 지역 또는 구역은 가능한 한 도시자연공원구역과 중복 지정하지 아니하도록 한다.

- 서울시에서는 개발제한구역 이외에도 생태경관보전지역 일부가 도시자연공원구역에 포함될 예정임. 이는 국토교통부 지침에 반하는 기본계획 변경이므로 개별법으로 제한하고 있는 지역을 공원녹지기본계획으로 포함시키는 것에 대해서는 보다 신중한 검토가 필요할 것임.