

서울특별시 도시관리계획(도시계획시설, 용도구역) 결정(변경)을 위한
의견청취안

검 토 보 고

의 안 번 호	1194
------------	------

2020. 2. 25.
도시계획관리위원회
수 석 전 문 위 원

□ 개 요

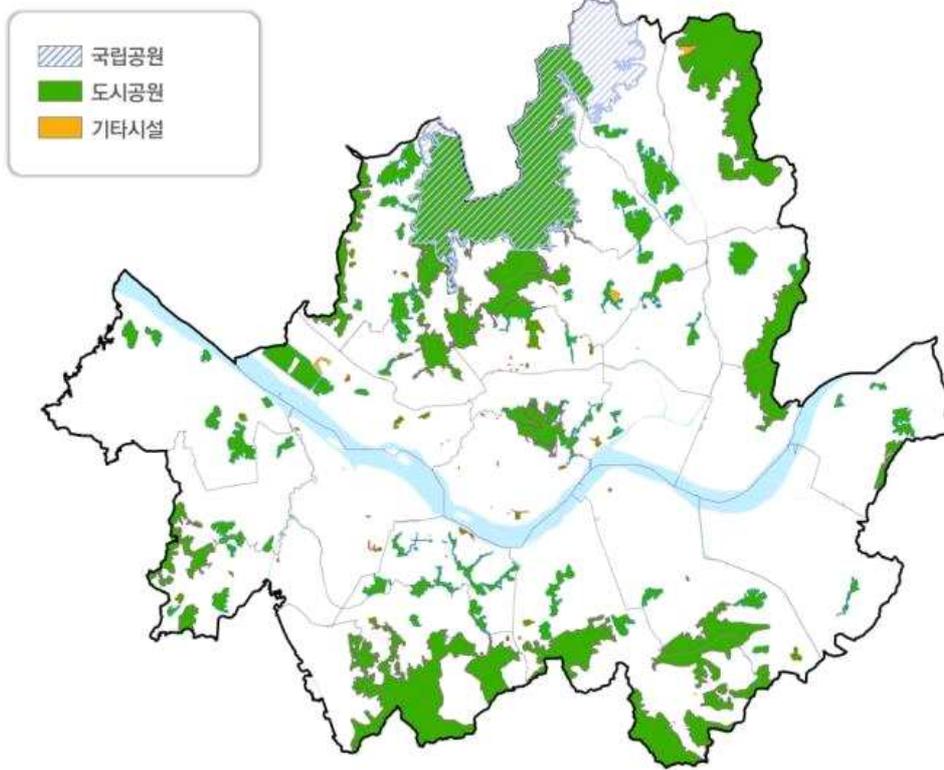
- 이 의견청취안은 올해 자동실효대상인(‘20.7.1.) 장기미집행 공원시설 등을 도시계획시설에서 해제하고 도시자연공원구역으로 지정하려는 것으로 2019년 10월 16일 서울특별시장의 제출하여 같은 해 10월 22일 우리위원회에 회부된 사안임.

도시관리계획(도시계획시설, 용도구역) 결정(변경)안

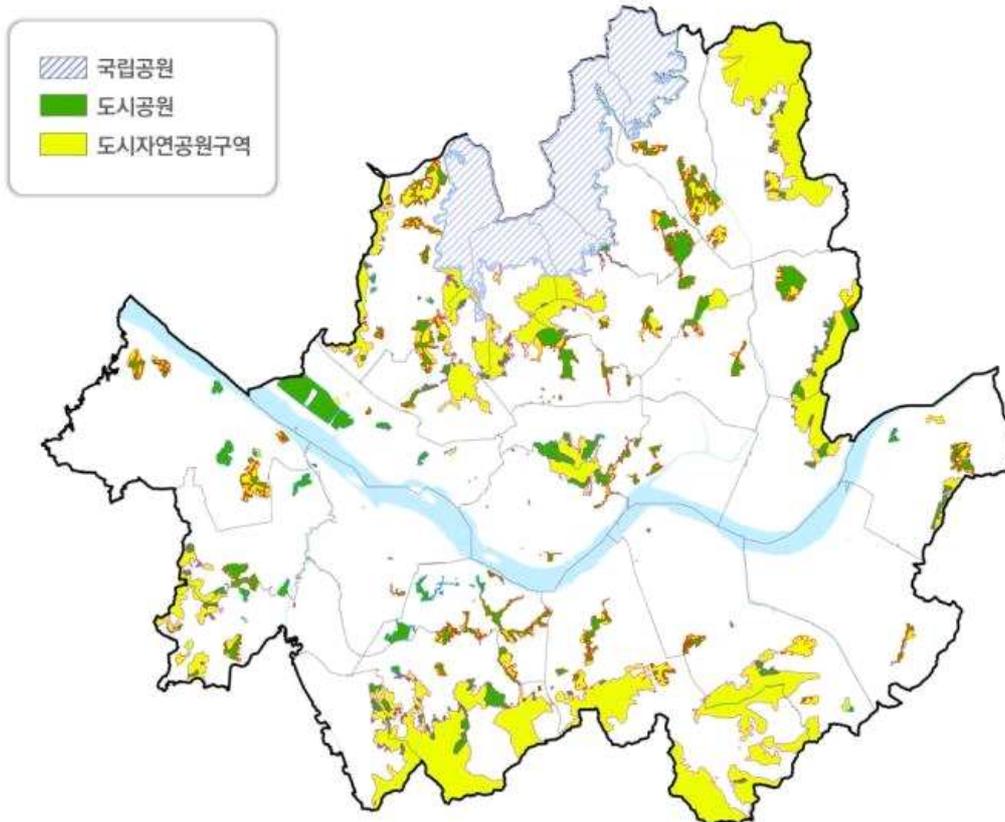
- 변경 : 도시계획시설 (74개소)
 - 공원(69) : 북악산도시자연공원 등 69개소
 - 기타(5) : 녹지(2), 유원지(1), 체육시설(1), 학교(1)
- 신설 : 도시자연공원구역 (72개소)

구 분	도시계획시설				도시자연공원구역 (신설)	
	기정		변경		개 소	면적(km ²)
	개 소	면적(km ²)	개 소	면적(km ²)		
총 계	74	108.28	65	17.44	72	67.57
공 원	69	107.85	64	17.36	67	67.23
도시자연공원	20	88.10	-	-	18	57.91
근린공원	48	18.91	63	17.01	48	9.00
주재공원	1	0.83	1	0.35	1	0.32
기 타	5	0.43	1	0.08	5	0.34
녹지	2	0.14	1	0.08	2	0.05
유원지	1	0.16	-	-	1	0.16
체육시설	1	0.11	-	-	1	0.11
학교	1	0.02	-	-	1	0.02

□ 도시관리계획(도시계획시설,용도구역) 결정(기정)도



□ 도시관리계획(도시계획시설,용도구역) 결정(변경)(안)도



□ 기본방향

- 서울시는 올해 자동실효를 앞두고 전체 공원시설을 유지한다는 원칙하에, 보상이 불가피한 공원부터 우선보상대상지를 선정하여 ('19~'20) 공원시설을 유지하고, 나머지는 도시자연공원구역(이하, 공원구역)으로 지정하여 공원기능을 유지토록 한다는 계획임. 공원구역으로 지정된 사유지는 순차적 보상을 추진할 계획이고, 공원시설 외에도 공원구역 지정 조건에 맞다고 판단한 녹지·학교 등도 공원구역으로 지정하여 관리할 계획임.

□ 현황 및 변경

- '19년 10월 기준 서울시 전체 도시계획시설은 총 62,951개소(369.1 km^2)인 가운데, 시설 결정 후 10년 이내 사업이 시행되지 않은 장기미집행시설은 1,464개소(124.44 km^2)이고, 이 중에서 올해 7월 자동실효 대상은 1,193개소(121.16 km^2)임.

서울시 도시계획시설 현황('19.10.1)

[단위 : 개소, ()면적 km^2]

구 분	서울시 도시계획시설현황	장기미집행시설(10년 이상)			내년 자동실효대상		
	총 계	계	서울시 관리	자치구 관리	계	서울시 관리	자치구 관리
	62,951 (369.1)	1,464 (124.44)	136 (119.9)	1,328 (4.54)	1,193 (121.16)	124 (117.02)	1,069 (4.14)
공원	2,248 (136.96)	133 (117.26)	76 (115.5)	57 (1.76)	119 (114.43)	71 (112.68)	48 (1.75)

※ 市 관리시설은 '19. 10. 1. 기준,

區 관리시설은 「2020년 실효대비 장기미집행 도시계획시설 재정비계획」(2018. 12.) 기준

- 공원시설만 본다면, 서울시 전체 공원시설은 총 2,248개소(136.96 km^2)인 가운데, 장기미집행 공원시설은 133개소(117.26 km^2)이고, 이 중에서 올해 자동실효 공원시설은 119개소(114.43 km^2)임.
- 이 의견청취안은, 동일 공원이어도 일부는 공원시설로 유지하고 일부는 공원구역으로 지정하는 사안이 혼합된 도시계획 변경 사안으로서,

구 분	도시계획시설				도시자연공원구역 (신설)	
	기정		변경		개 소	면적(km^2)
	개 소	면적(km^2)	개 소	면적(km^2)		
총 계	74	108.28	65	17.44	72	67.57
공 원	69	107.85	64	17.36	67	67.23
도시자연공원	20	88.10	-	-	18	57.91
근린공원	48	18.91	63	17.01	48	9.00
주제공원 (망우묘지공원)	1	0.83	1	0.35	1	0.32
기 타	5	0.43	1	0.08	5	0.34
녹지	2	0.14	1	0.08	2	0.05
유원지	1	0.16	-	-	1	0.16
체육시설	1	0.11	-	-	1	0.11
학교	1	0.02	-	-	1	0.02

- 서울시는 공원시설을 포함하여 장기미집행 도시계획시설 1,464개를 대상으로 공원구역 지정기준(9p)을 충족하는 시설 110개소를 추출한 후(도시자연공원 20개소, 근린공원 85개소, 공원외시설 5개소), 도시자연공원 18개소와¹⁾ 근린공원 49개소(근린공원 48개소, 주제공원 1개소)²⁾, 공원외시설 5개소를 공원구역으로 지정하고,

1) 도시자연공원 중 인릉산1,2,3 (3개소)를 인릉산 1개소로 통합하여 18개소로 정리

2) 근린공원 85개소 중 사유지가 100% 보상되는 36개소를 제외한 49개소를 공원구역으로 추진

- 공원 관련 법령 개정에 따라(붙임1) 도시자연공원이 공원의 세분에서 삭제됨으로써, 도시자연공원 중 도시계획시설(공원)로 유지하는 곳은 도시자연공원에서 근린공원으로 변경하려는 것임³⁾.

“공원시설”

- 올해 자동실효 공원시설 117개소⁴⁾ 중 44개소(근린공원)는 100% 집행하여 공원시설을 유지하고⁵⁾, 3개소(도시자연공원 1개소, 근린공원 2개소)⁶⁾는 전부 공원구역으로 지정하며, 나머지 70개소 중 6개소를⁷⁾ 제외한 64개소는 일부 공원시설과 일부 공원구역 지정을 병행함으로써, 공원시설 중 공원구역 지정 추진 대상지는 총 67개소(67.23km²)임.

내년 자동 실효대상(117)	추진 계획			검토 중
	전체 공원	전체 공원구역	일부 공원 + 일부 공원구역	
도시자연공원 (18)	-	1 (청계산)	17	
근린공원 등 (99)	44	2 (고덕, 향동)	47	6 (한남, 메낙골, 구로본, 늘푸른어린이공원, 청파문화공원, 동빙고근린공원)

3) 도시자연공원 18개소 중 17개소(전체 공원구역으로 지정 추진하는 청계산 제외)를 근린공원으로 변경하고, 근린공원 48개소 중 46개소(고덕, 향동은 전체를 공원구역으로 추진)의 범위 및 면적을 변경함

4) 119개소에서 인릉산1,2,3의 인릉산 통합을 고려하여 117개소

5) 전체 공원시설로 유지되는 근린공원 44개소 중 36개는 공원구역 지정기준에는 맞으나 100% 집행하여 도시계획시설로 유지하고, 나머지 8개소는 공원구역 지정기준(규모 미달 등)에 맞지 않은 어린이공원 등을 집행한 사항임

6) 도시자연공원(청계산), 근린공원(고덕, 향동)

7) 6개소는 해제 여부 등을 포함하여 도시계획변경사항이 아직 검토 중임 : 한남, 메낙골, 구로본, 늘푸른어린이공원, 청파문화공원, 동빙고근린공원

- 자동실효 대상 도시자연공원 18개소는 모두 해제하는 대신, 1개소 (청계산)는 전체를 공원구역으로 지정하고, 나머지 17개소는 근린공원과 공원구역 지정을 병행 추진함
 - 자동실효 대상 근린공원(주제공원 등 포함) 99개소 중 44개소는 현행대로 공원시설로 유지하여 변경 사항이 없고, 2개소는 공원 전체를 공원구역으로 지정하며, 47개소는 일부 공원시설로 유지하고 일부 공원구역을 지정하고자 하고, 나머지 6개소는 해제 여부를 포함하여 도시계획 변경사항을 아직 검토 중임.
- 이번 도시계획 변경을 추진하는 공원시설 중에서 ‘19~’20년 우선 보상대상지로 선정되어 해당 사유지 보상이 추진 중이거나 추진될 공원시설은 총 59개소임(2.47km²).

구 분	도시계획시설						도시자연공원구역 (신설)	
	기정		(집행_보상) 19-20년		변경			
	개 소	면적(km ²)	개 소	면적(km ²)	개 소	면적(km ²)	개 소	면적(km ²)
공 원	69	107.85	59	2.47	64	17.36	67	67.23
도시자연공원	20	88.10	17	1.08	-	-	18	57.91
근린공원	48	18.91	41	1.35	63	17.01	48	9.00
주제공원 (망우묘지공원)	1	0.83	1	0.04	1	0.35	1	0.32

“공원의 시설”

- 공원구역으로 지정하려는 시설 중, 공원이 아닌 시설은 녹지(2개소), 유원지, 체육시설, 학교 등 총 5개소로서, 생산완충녹지를 제

외하면 모두 시설을 해제하는 대신 공원구역으로 지정하려는 것이고, 일부 집행된⁸⁾ 성산완충녹지는 집행된 곳은 도시계획시설을 유지하고 나머지는 공원구역으로 지정코자 함.

구 분	도시계획시설				도시자연공원구역 (신설)	
	관리주체	기정	(집행) '19-'20년	변경	면적(km ²)	사유지 보상 추정액(백만원)
		면적(km ²)	면적(km ²)	면적(km ²)		
기 타	5	0.43	0.003	0.08	0.34	164,957
성산완충녹지	서울시	0.12	0.003	0.08	0.04	38,112
대상완충녹지	서울시	0.02	-	-	0.02	30,069
벽운유원지	노원구	0.16	-	-	0.16	32,640
개운산 체육시설	서울시	0.11	-	-	0.11	50,184
연세대학교	서울시	0.02	-	-	0.02	13,952

□ 도시계획시설(공원)과 공원구역

- 도시계획시설(공원)은 기반시설로서 도시 기능을 유지하기 위한 필요성과 중요성이 인정되어 공공이 해당 시설을 확보하여⁹⁾ 관리해야 하는 반면, 공원구역은 토지이용의 일환인 용도구역의 하나의 유형으로서 공원기능을 유지하기 위한 공공의 관리 대신 용도구역의 행위제한을 적용받게 됨(붙임2).
- 즉, 공원시설의 경우, 사유지라 할지라도 공원기능 유지를 위해 공공이 관리권한을 행사할 수 있는 대신, 소유주에게 보상 의무가 있는 반면, 공원구역의 경우에는 관련 법령에 따른 행위제한 사항을

8) 성산완충녹지 0.12km² 중 0.077km²는 '19년 이전에 집행되었고, 0.003km²은 보상 중이며(약 34억 원), 나머지 0.04km²는 공원구역으로 지정 추진

9) 협의매수 또는 수용

규제할 수는 있으나 공원기능 유지를 위한 공공의 관리 및 지도·감독 권한에는 한계가 있다고 할 수 있음.

- 따라서, 공원시설을 공원구역으로 변경하는 경우, 현재의 공원 기능을 그대로 유지하기는 어렵다고 보여지며, 필요에 따라 공공이 해당 소유주에게 점용료 또는 사용료를 지불해야 할 상황들이 발생할 수 있고 기존에 설치된 공원시설의 관리에도 사각지대가 발생할 수 있어, 시민들의 공원 이용에 크고 작은 차질과 불편함이 예상됨.

소유주의 입장에서는 공원시설에 버금가는 행위제한을 받게 되면서도 보상을 받을 권한도 없어짐으로써 이번 도시계획 변경에 저항이 클 수 있다고 사료됨.

즉, 서울시는 공원 기능 유지를 위해 공원구역 지정을 추진하고 있으나, 일부에서는 시민들의 공원 이용이 불편해지고 소유자들의 민원만 커지는 정책 반작용을 우려하지 않을 수 없음.

□ 도시계획 변경의 타당성과 적정성

- 이와 같이, 공원시설과 공원구역은 기반시설과 토지이용이라는 큰 차이점이 있으므로, 공원시설을 공원구역으로 변경하려는 경우에는 시민의 공원 이용과 관리, 소유주의 이해관계 등을 토대로 대상지 별로 도시계획 변경의 타당성과 실효성이 신중히 검토되어야 하나,
- 이번 공원구역 지정은, 공원시설의 보상을 유보하는 성격으로 일괄 추진되어서, 도시계획 변경이 행정 수단(재정적 유보)이 되어 그 타당성에 근본적 한계가 있다고 사료됨.

- 막대한 공원 보상 재원과 공원 유지의 필요성을 감안하면, 재정적 유보 수단으로 공원구역을 지정하는 것은 현실적으로 불가피하다고 판단되나, 그럼에도 도시계획시설을 용도구역으로 변경하기 위해서는 대상지 각각에 대하여 용도구역 지정 목적과 지정 효과, 그리고, 관리 등에 대한 면밀한 검토가 요구된다 하겠으며, 대표적으로 다음과 같은 경우를 들 수 있음.

“개발제한구역 중복 지정”

- 공원구역의 지정요건을 살펴보면, 환경적·생태적 가치 보전과 이를 위한 완충지역, 여가공간 활용 등이 주요 목적이자 조건으로 요약 될 수 있고, 개발제한구역 등 유사 용도구역과 중복 지정을 가능한 지양하도록 되어 있음.



도시자연공원구역 지정 시 고려사항 자연의 보호 상태가 양호하여 훼손 또는 오염이 적으며, 야생동식물이 서식하고 있는 지역, 희귀식물이 식생하고 있는 지역, 양호한 소생태계가 형성되어 있는 지역, 또는 시민의 여가 공간으로 효율성을 높이기 위하여 필요한 지역, 양호한 식생보호를 위한 완충지역을 포함하여 지정할 수 있다.

- 그러나, 이 의견청취안에서는 공원구역 대상지 72%가 개발제한구역과 중복됨으로써, 해당 주민들은 개발제한구역과 공원구역의 행위제한을 중복 규제받게 됨.

구 분	도시계획시설				도시자연공원구역 (신설)				
	기정		변경		개발제한구역				
	개소	면적 (km ²)	개소	면적 (km ²)	개소	면적 (km ²)	개소	면적 (km ²)	%(면적 기준)
총 계	74	108.28	65	17.44	72	67.57	25	48.72	72
공 원	69	107.85	64	17.36	67	67.23	24	48.56	72
도시자연공원	20	88.10	-	-	18	57.91	16	46.70	81
근린공원	48	18.91	63	17.01	48	9.00	9	1.69	19
주제공원	1	0.83	1	0.35	1	0.32	1	0.32	100
공원 외	5	0.43	1	0.08	5	0.35	1	0.16	46 (유원지)

- 개발제한구역과 중복되는 공원구역 대상지는 대부분 환경적·생태적 가치 보전을 위한 지역으로 추정되므로, 개발제한구역의 행위제한만으로 해당 목적을 달성할 수 있는 지역은 공원구역으로 지정하지 않고 해제하는 것이, 토지이용의 중복규제를 피하고 공원구역 지정 후의 보상 부담도 축소할 수 있을 것으로 사료됨.
- 또한, 용도구역 관리의 한계로 개발제한구역의 훼손·방치가¹⁰⁾ 간과할 수 없는 문제로 지속되고 있듯이, 공원구역으로 지정되더라도 현재의 공원 기능을 유지하기 위해서는 공공의 관리방안이 별도로 마련될 필요가 있음. 특히, 도시자연공원은 서울시가, 10만^m² 미만의 근린공원은 자치구가 관리하고 있고, 용도구역은 서울시가 관

10) 개발제한구역 훼손지 현황(2008) : 4.29 km²(도시계획시설 및 취락지구 제외), GB면적(151.37km²) 의 2.83%

리하는 것이 현행 제도인 반면, 이 의견청취안은 동일 공원이라 하더라도 일부는 근린공원으로, 일부는 공원구역으로 지정하려고 하는 것으로서, 관리의 이원화(자치구, 서울시)에 대한 대책 마련이 요구된다 하겠음.

“공원기능 상실 vs. 공원구역 지정 효과”

- 주택 등이 점유하여 사실상 공원 기능이 상실된 곳이 북한산 우이동 및 삼청공원 등 10개소(630호)로 조사된 가운데, 이와 같이 기능이 상실된 공원시설도 공원구역 대상지에 포함되어 있음.

연번	공원명	공원세분	자치구	대표위치	주택호수	허가유무	용도지역
1	인왕산	도시자연공원	종로구	신교동 2-10	41	무	제1종일반주거
				무악동 산2-24	26	무	자연녹지
2	남산	도시자연공원	중구	장충동2가 산14-48	35	무	제1종일반주거
3	수락산	도시자연공원	노원구	상계동 산152-1	155	무	자연녹지
4	북한산	도시자연공원	강북구	우이동 299-1일대	109	有 76 無 33	자연녹지
				수유동 583 일대	13	有 10 無 3	자연녹지 제1종일반주거
5	관악산	도시자연공원	관악구	신림동 산120	97	무	제1종일반주거
6	인능산 2	도시자연공원	서초구	내곡동 1-3131	60	유	자연녹지
7	삼청	근린공원	종로구	산2-49	72	有 1 無 71	자연녹지
8	현충	근린공원	동작구	동작동 산18-6	22	무	제1종일반주거

- 양호한 식생 보호를 위한 완충지역으로서 공원구역 지정 조건에 부합하고 층수 관리를 위해서는 공원구역 지정이 필요하다는 것이 서울시의 입장이나, 해당 공원들이 현재 저밀의 용도지역이고, 공원

구역으로 지정된다 하더라도 기존의 주택 등이 유지되는 상황과 차 후 보상 부담을 감안하면, 오히려 공원구역보다는 자연경관지구 지정 또는 지구단위계획으로 층수 관리를 하는 것이 대안이 될 수 있다고 판단되며,

- 공원구역으로 지정하더라도, 해당 지역들은 취락지구로 지정하여¹¹⁾ 기존에 사실상 형성된 생활환경의 구제가 필요하다고 사료됨.

“개발계획 추진 vs. 공원구역 지정”

- 지난 회기(제289회 임시회) 우리위원회에서 흥릉의 바이오허브 시설 확충을 위해 일부 공원 해제를 가결해 준 청량근린공원을 비롯하여 강남세브란스병원 소유부지의 기부채납을 추진 중인 도곡근린공원 등 기추진 중인 개발계획이 있음에도 공원구역으로 지정하려는 사안은 재검토가 필요하다고 판단됨.
- 이에 대하여, 집행부는 이번 도시계획 변경이 결정되기 이전에 해당 도시계획이 결정되면 공원구역 대상지에서 제외하겠다는 입장이나, 도시계획의 입안·결정에 적지 않은 기간이 소요됨을 감안할 때, 이는 행정 편의적이고 다소 무리한 요구라고 할 수 있으므로,
- 주민열람 등 입안절차가 진행 중인 대상지일 경우에는 경과조치를 마련하여 기추진 중인 계획을 구제해야 할 것으로 사료됨.

11) 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률

제28조(취락지구에 대한 특례) ① 시·도지사는 도시자연공원구역에 주민이 집단적으로 거주하는 취락을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제1항제8호에 따른 취락지구(이하 "취락지구"라 한다)로 지정할 수 있다. ② 취락을 구성하는 주택의 수, 단위면적당 주택의 수, 취락지구의 경계 설정기준 등 취락지구의 지정기준과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ③ 취락지구에서의 건축물의 용도·높이·연면적·건폐율 및 용적률에 관하여는 제27조제3항에도 불구하고 따로 대통령령으로 정한다.

□ 보 상

- 공원시설은 '02년부터 '18년까지 총 1조 9,671억원을 투입하여 사유지 5.14km²를 보상하였고, '19년부터 '20년까지 2.56km²를¹²⁾ 우선보상대상지로 선정하여¹³⁾ 지방채 발행 및 예산을 편성하여¹⁴⁾ 보상 중에 있거나 보상할 계획이며, 자치구 관리 공원시설 중 우선보상대상지 매입비 7,804억원은¹⁵⁾ 시·구 각 50% 분담할 계획임.

공원시설 보상 현황 (자료: 시설계획과)

		서울시 전체 공원시설 현황	사유지	공유지	국유지
시설현황*		2,248개소 (136.96km ²)	43.46km ²	37.52km ²	31.15km ²
보상규모**(억원)			162,273 억원		
사유지 보상 (km ² , 억원)	계		7.7km ² (34,271 억원)		
	~'18***.		5.14km ² (19,671 억원)		
	'19.~'20.		2.56km ² (14,600 억원)		

* 국립공원 중복지역(24.83km²) 제외

** 장기미집행공원 내 사유지 보상(면적, 비용)으로 비례 산출

*** '02~'18년도 보상면적, 보상액은 공원조성과 보상실적

12) 당초 2.33km²로 계획하였으나, 서울시 관리 공원시설 중 0.23km²를 추가함

13) 공원용지 우선보상 대상지

- 소송 결과(패소) 등에 의해 보상이 불가피한 곳
- 법정 매수청구 토지(지목 : 대지, 국토계획법 제47조)
- 접근성이 양호한 주택가, 도로 연접지 중 실효시 개발 가능성이 높은 곳
- 전년도 보상 잔여지로 공원시설 설치 예정지
- 공원시설이 이미 설치되어 있는 곳(주민 이용이 많은 곳)
- 공원시설 설치 예정지(공원조성 효과가 높은 곳)
- 내부 연결로(주 산책로 및 내부통로, 실효시 단절될 공원간 연결 필지)
- 공원 외 시설(종교시설, 무허가건물 등) 연접지로 훼손 우려지

14) '19년 지방채 8,600억원, 예산 1,000억원, '20년 지방채 4,300억원, 예산 700억원

15) 장기미집행 도시공원 실효 대응 기본계획(서울특별시시장 방침 제74호, 2018.4.29.)

- 우선보상대상지를 포함하여 현재까지 보상되었거나 ‘20년까지 보상 될 공원 사유지는 서울시 전체 공원 사유지 면적(43.46km²) 중 17.7%(7.7km²) 뿐인 가운데, 보상이 되지 못한 공원은 공원구역으로 지정한 후 순차적으로 사유지를 보상할 계획이며, 그 보상규모는 약 12조원으로 추정됨.

도시자연공원구역 대상지 (총 67.23km²) 중 사유지 보상규모 (자료: 시설계획과)

도시자연공원구역 대상지	국유지	공유지	사유지
현황(면적 km ²)	23.14	7.1	36.99
보상액(추정액, 억원) <공시지가*3>	-	-	116,126

- 장기미집행 공원시설 보상에 대하여 중앙정부는 지방채 이자를 5년간 최대 25% 지원할 예정이고¹⁶⁾, 서울시는 시세 감면 조례를 개정하고(‘18.12. 공원구역에 대한 감면 신설(제14조)) 자치구에 해당 구세 감면 조례를 개정토록 하여¹⁷⁾ 공원구역도 공원시설과 같이 재산세 감면(50%)을 받을 수 있도록 추진 중임.
- 공원구역으로 지정된 이후, 해당 사유지 보상에 소요되는 재원조달 방안으로 예산 편성과 국비 지원, 정비사업 현금기부채납 활용을 제시하였으나, 국비 지원은 중앙정부와 협의되지 않았고, 정비사업 현금기부채납을 활용하기 위해서는 관련 법령 개정이 선행되어야 하며(붙임3) 현금기부채납 규모도 아직 제대로 산출되지 않아서 공

16) 다른 지자체는 50%를 지원해 주나, 서울시는 25% 지원

17) 2020년 1월 기준. 23개 자치구 구세 감면 조례 개정 완료(동대문구는 올 1월에 입법예고하고 올 3월에 구의회에 상정할 예정. 영등포구는 올 4월에 구의회에 상정할 예정임)

원구역 사유지 보상에 어느 정도 활용될 수 있을지 가늠하기 어려운 상태이고, 예산 편성 역시 '21~'27년에는 보상 우선 유형과 해당 면적만 계획되어 있고 '28년 이후에는 나머지 사유지에 대한 보상계획이 없어 추가 검토가 필요한 상황임.

단계별 재정투입 관련(자료: 푸른도시국)

<2단계 이후 : 공원조성 위한 필요 우선순위에 따라 38.22km² 순차적 보상 예정>

- 공원 간 연결토지 2.91km²('21~'24) → 정형화 필요토지 2.69km²('25~'27)
- 잔여 사유지 32.62km²('28~)



	현재	1단계('18~'20)	2단계('21~'24)	3단계('25~'27)	4단계('28~)
보상면적(km ²)		2.33	2.91	2.69	32.62
(누 계)		2.33	5.24	7.93	40.55
재 원		예산+지방채	예산 + 국비 50% 지원	정비사업 현금기부채납 등	

- ① 우선보상 대상지 : 공원시설지·설치예정지, 개발압력 높은곳, 법정 매수청구 토지 등
- ② 공원 간 연결토지 : 공원과 공원을 연결하기 위해 필요한 토지
- ③ 정형화 필요토지 : 공원관리 및 시민 이용편의 증진을 위해 일정범위 내 확보가 필요한 토지

○ 1999년 헌법불합치 결정과¹⁸⁾ 2000년 장기미집행시설 실효 규정 도입은 기본적으로 국민의 정당한 재산권 보호를 위한 취지로서, 공원시설에 응당 사유지 보상과 사업 시행이 이루어져야 하고, 20년의 유예기간이 있었음에도 공원시설의 저조한 보상에 대해서는

18) 헌법불합치 결정(헌법재판소, 97헌바26, '99.10.21.)

- 헌법상 재산권 침해를 사유로 舊 도시계획법 제4조에 대해 헌법불합치 결정

* 결정요지 : 도시계획시설로 지정되어 토지의 사적 이용권이 배제된 상태에서 토지소유자에게 10년 이상 아무런 보상도 하지 않는 것은 재산권의 과도한 제한임

집행부의 안일한 대처를 지적하지 않을 수 없음.

- 다만, 막대한 재원이 소요되는 상황에서 중앙정부의 소극적 지원을 감안하면, 공원구역 지정을 통해 공원 기능은 유지하되 보상은 점차적으로 시행하는 방안은 불가피하다고 보여짐. 그러나, 그 동안 해제 또는 보상을 꾸준히 기다려 온 주민들의 입장에서 공원구역 지정은 도시계획을 재산권 구속 수단으로 이용한다고 생각할 수 있을 것임. 따라서, 공원구역을 지정한다 하더라도 지정 이후 보상의 우선 기준 및 선정 방법, 그리고, 보상기한의 상한선을 명시하여 시민들의 이해를 돕고 차후 보상의 확신을 제공할 필요가 있다고 판단되며, 서울시의 공원구역 사유지 보상에 관한 사항의 입법화 및 중기지방재정계획 반영 등을 통해 집행의 안정성을 높이는 방안도 고려해 볼 필요가 있다고 사료됨.
- 중장기적으로는, 공원구역에서 종종자산이나 기업자산일 경우 세제 혜택을 주거나, 환경트러스트(기금 조성) 등을 통하여 공원기능을 지속적으로 유지할 수 있는, 즉, 보상대체적 방안을 다각적으로 검토하여 공공의 자원 부담을 축소해나갈 필요도 있다고 판단됨.

□ 종 합

- 이 의견청취안은 장기미집행 공원시설 등을 공원구역으로 지정하는 도시계획 변경 사안이나, 용도구역 지정의 취지와 목적보다는 공원 시설의 보상을 유보하기 위한 행정 목적이 우선함을 지적하지 않을 수 없음. 다만, 공원시설 보상에 소요되는 막대한 자원과 공원 기

능 유지의 필요성을 감안하면, 재정적 유보 수단으로 공원구역을 지정하는 것은 현실적으로 불가피하다고 사료됨.

- 그러나, 도시계획시설에서 용도구역으로 변경하여 공원 기능을 유지하기 위해서는, 우선 공원구역 지정 효과와 관리 등에 대하여 보다 면밀한 검토를 통해 대상지 조정이 필요하다고 사료되고, 대표적으로 개발제한구역 중복 지정 최소화, 공원 기능이 사실상 상실된 공원시설의 제외 및 지구단위계획으로의 관리 또는 공원구역 내 취락지구의 지정, 기추진 중인 개발계획에 따른 공원구역 범위 조정 등이 검토되어야 할 것으로 판단되며, 공원 및 공원구역의 통합적 관리방안도 요구된다 하겠음.
- 또한, 그 동안 공원시설 해제 또는 보상을 기다려 온 주민들에게 공원구역 지정 후 점차적 보상에 대하여 신뢰를 줄 수 있도록, 공원구역 지정 전에 보다 구체적인 보상계획 마련과 공원구역 사유지 보상에 관한 사항의 입법화 등이 필요하다고 판단되고, 보상비용은 중기 지방재정계획에 성실히 반영하여 집행의 안전성이 보장되어야 할 것으로 사료되며, 이와 더불어, 세제 혜택이나 환경트러스트 등 보상을 대체할 수 있는 방안도 다각적으로 검토되어야 할 것으로 판단됨.

담당자	도시계획관리위원회 입법조사관 최정희
연락처	02-2180-8206
이메일	rienrien@seoul.go.kr

〈붙임1〉 공원 관련법령 개정사항

- 종전 ‘도시공원법’이 ‘05년 ‘도시공원 및 녹지 등에 관한 법률’ 로 개정되면서 도시자연공원은 공원의 세분에서 삭제되었으며(제15조), 이와 동시에 도시자연공원구역이 도입됨(제2조 등)
- 도시자연공원은 부칙에 따라 실효 전 도시계획시설 변경 또는 도시자연공원구역 지정 등 필요한 조치를 하여야 함

도시공원법(2002.2.4.)	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(2005.3.31.)
<p>제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.</p> <p>1. "도시공원"이라 함은 도시지역안에서 자연경관의 보호와 시민의 건강·휴양 및 정서생활의 향상에 기여하기 위하여 국토의계획및이용에관한법률 제30조의 규정에 의하여 결정된 것을 말한다.</p>	<p>제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>3. "도시공원"이라 함은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호 나목의 규정에 의한 공원으로서 도시지역 안에서 도시자연경관의 보호와 시민의 건강·휴양 및 정서생활의 향상에 기여하기 위하여 동법 제30조의 규정에 의한 도시관리계획으로 결정된 것을 말한다.</p> <p>5. "도시자연공원구역"이라 함은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제38조의2의 규정에 의하여 도시자연공원구역으로 결정된 구역을 말한다.</p>
<p>제3조(도시공원의 세분) 도시공원은 그 기능에 따라 다음과 같이 세분한다.</p> <p>1. 어린이 공원 : 어린이의 보건 및 정서생활의 향상에 기여함을 목적으로 설치된 공원을 말한다.</p> <p>2. 근린공원 : 주로 근린거주자의 보건·휴양 및 정서생활의 향상에 기여함을 목적으로 설치된 공원을 말한다.</p> <p>3. 도시자연공원 : 자연경관을 보호하고, 시민의 보건·휴양 및 정서생활의 향상에 기여함을 목적으로 설치된 공원을 말한다.</p> <p>4. 묘지공원 : 묘지이용자에게 휴식 등을 제공하기 위하여 일정한 구역내에 매장및묘지등에관한법률 제2조제5항의 규정에 의한 묘지와 공원시설을 혼합하여 설치한 공원을 말한다.</p> <p>5. 체육공원 : 주로 운동경기나 야외활동 등 체육활동을 통하여 건전한 신체와 정신을 배양함을 목적으로 설치된 공원을 말한다.</p>	<p>제15조(도시공원의 세분 및 규모) ①도시공원은 그 기능 및 주제에 의하여 다음과 같이 세분한다.</p> <p>1. 생활권공원 : 도시생활권의 기반공원 성격으로 설치·관리되는 공원으로서 다음 각목의 공원</p> <p>가. 소공원 : 소규모 토지를 이용하여 도시민의 휴식 및 정서함양을 도모하기 위하여 설치하는 공원</p> <p>나. 어린이공원 : 어린이의 보건 및 정서생활의 향상에 기여함을 목적으로 설치된 공원</p> <p>다. 근린공원 : 근린거주자 또는 근린생활권으로 구성된 지역생활권 거주자의 보건·휴양 및 정서생활의 향상에 기여함을 목적으로 설치된 공원</p> <p>2. 주제공원 : 생활권공원 외에 다양한 목적으로 설치되는 다음 각목의 공원</p> <p>가. 역사공원 : 도시의 역사적 장소나 시설물, 유적·유물 등을 활용하여 도시민의 휴식·교육을 목적으로 설치하는 공원</p> <p>나. 문화공원 : 도시의 각종 문화적 특징을 활용하여 도시민의 휴식·교육을 목적으로 설치하는 공원</p> <p>다. 수변공원 : 도시의 하천변·호수변 등 수변공간을 활용하여 도시민의 여가·휴식을 목적으로 설치하는 공원</p> <p>라. 묘지공원 : 묘지이용자에게 휴식 등을 제공하기 위하여 일정한 구역 안에 「장사 등에 관한 법률」 제2조제6호의 규정에 의한 묘지와 공원시설을 혼합하여 설치하는 공원</p> <p>마. 체육공원 : 주로 운동경기나 야외활동 등 체육활동을 통하여 건전한 신체와 정신을 배양함을 목적으로 설치하는 공원</p> <p>바. 그 밖에 특별시·광역시 또는 도의 조례가 정하는 공원</p>
	부 칙
	<p>제6조(기존의 도시자연공원에 관한 경과조치) ①특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 이 법 시행당시 도시관리계획으로 결정·고시된 도시자연공원에 대하여 제17조 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제48조에 따른 도시공원결정의 효력이 상실되기 전 까지 도시자연공원구역의 지정 또는 도시계획시설의 변경 등 필요한 조치를 하여야 한다.</p>

〈붙임2〉 공원시설 및 공원구역 등 비교 (자료: 시설계획과)

구 분	도시계획시설 '공원'	도시자연공원구역	개발제한구역
근거법령	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법
지정목적	도시자연경관의 보호와 시민의 건강, 휴양 및 정서생활의 향상	자연환경 및 경관 보호, 건전한 여가·휴식 공간 제공을 위해 식생이 양호한 수림의 개발 을 제한	도시의 무질서한 확산 방지와 도시주변 자 연환경 보전
지정조건	도시자연경관의 보호와 시민의 건강, 휴양 및 정서생활의 향상에 필요한 지역	도시지역 안의 식생이 양호한 수림의 훼손을 유발하는 개발을 제한할 필요가 있는 지역	개발을 제한할 필요가 있는 지역
지정권자	서울특별시장	서울특별시장	국토교통부장관
법적성격	도시계획시설	용도구역	용도구역
보상의무	있음(매수청구 가능) 〈 협의매수 또는 수용 〉	없음(매수청구 가능) 〈 협의매수 〉	없음(매수청구 가능) 〈 협의매수 〉
실효제도	20년간 미집행된 경우 실효	실효제도 없음	실효제도 없음
혜택사항 (재산세)	재산세 50% 감면	재산세 50% 감면 (추진 중)	○ 주택개량('18.12.31일까지) 주거용 건축물 취득 후 5년간 재산세 면제
	분리과세	분리과세	임야, 농지, 목장용지 분리과세

구 분	도시계획시설 '공원'	도시자연공원구역	개발제한구역
행위제한	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공원시설의 설치 <공원녹지법 제2조(정의)제4호> - 공원시설 : 조경, 휴양, 유희, 운동, 교양시설 및 편익시설 등 ○ 점용허가에 의한 일부 시설 허용 <공원녹지법 시행령 제22조(도시공원의 점용허가 대상)> - 농업·임업용 가설건축물 - 기존건축물의 증축, 개축, 대수선 등 	<div style="border-bottom: 1px solid black; padding-bottom: 5px;"> 도시공원법 제27조(행위제한) </div> <ul style="list-style-type: none"> ○ 도로·철도 등 공공용 시설 ○ 축사·창고 등 농림수산업 건축물 (가설건축물만 가능) ○ 주택과 근린생활시설(29종) 신축 ※ 취락지구에서만 가능 (없음) ○ 전기가스 등 공익시설(학교 제외) ○ 휴양림·수목원 등 여가활용시설 (없음) ○ 기존 건축물 증축, 개축, 대수선 (없음) ○ 죽목의 벌채 ○ 물건의 적치 ○ 건폐율 20%, 용적율 100%이하 (취락지구 건폐율 40%, 용적율 100%) 	<div style="border-bottom: 1px solid black; padding-bottom: 5px;"> 개발제한구역법 제12조(행위제한) </div> <ul style="list-style-type: none"> ○ 도로·철도 등 공공용 시설 ○ 축사·창고 등 농림수산업 건축물 ○ 주택과 근린생활시설(30종) 신축 ※ 취락지구 외에서도 가능 ○ 야구장, 족구장 등 실외체육시설 ○ 전기가스 등 공익시설(학교 포함) ○ 휴양림·수목원 등 여가활용시설 ○ 마을회관등 주민공동이용시설 ○ 국방·군사에 관한 시설 ○ 기존 건축물 증축, 개축, 대수선 ○ 주차장 ○ 죽목의 벌채 ○ 물건의 적치 ○ 건폐율 60%, 용적율 300%이하

〈붙임3〉 공원 보상에 정비사업 현금기부채납을 활용하기 위한 제도 개선사항
(자료: 시설계획과)

○ 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙」 제5조 중 [별표]2 개정

- 현행 : 1세대당 $2m^2$ 이상 또는 개발 부지면적의 5% 이상 중 큰 면적
- 개선 : 1세대당 $2m^2$ 이상 또는 개발 부지면적의 5% 이상 중 큰 면적

다만, 도시공원 또는 녹지의 확보기준 면적에 상당한 금액을 현금으로 납부한 경우에는 도시공원 또는 녹지를 제공한 것으로 본다.

○ 「도시 및 주거환경정비법 시행령」 제14조 개정

- 현행 : 기반시설 면적 1/2미만 현금 납부(공원 등 의무기반시설 제외)
- 개선 : 기반시설 면적 1/2미만 현금 납부

다만, 장기미집행 도시계획시설(공원 등) 부지매입비 등으로 사용하기 위해 공
원녹지법등에 따른 현금 납부의 경우 기반시설 면적(1/2 미만) 산정대상에서
제외

○ 「도시 및 주거환경정비법」 제126조 개정

- (도정기금 용도 추가)장기미집행 도시·군계획시설의 보상 및 매수청구 지급

○ 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 기반시설 현금 납부 근거 신설