

도시공원일몰제관련 대안 입법 방향 및 전략

맹지연 (환경운동연합 생태보전팀 국장/도시계획 박사)

도시공원은 도시지역에서 도시자연경관을 보호하고 시민 건강 휴양 및 정서생활을 향상시키는데 이바지하기 위하여 설치 또는 지정된 것(법적 정의)을 의미한다.

선진국의 1인당 공원면적은 20~30m²이다. 주요 도시중 캐나다 토론토(29.7m²/인), 영국 런던(24.2m²/인), 프랑스 파리(10.35m²/인)등 우리나라는 1인당 7.6m² 이고 공원 일몰제로 고시된 공원면적의 83%가 2020년 사라지게 되면 1인당 공원면적이 약 4m²가 되어 사회적으로 심각한 문제를 야기시킬 수 있다. WHO는 쾌적한 환경과 시민건강을 위해 1인당 공원면적을 9m²이상으로 규정하고 있다.

1. 공원일몰제 배경

도시개발이 본격화되던 1971년 대부분의 도시는 국공유지와 사유지를 공원용지로 지정했다. 공원으로 조성하려면 시가 토지 소유주에게 보상을 하고 용지를 매입하면, 가장 좋지만, 한정된 도시재정과 투자우선순위에 밀려서 국유화를 못하고, 현재에 이르렀고, 이로 인해 토지주들은 공원의 사회적 기여대비 재산권행사에 상대적인 제약을 받아왔다.

실제 공원일몰제가 도입되게 된 사건은 경기 성남시의 학교부지로 예정된 땅주인들이 도시계획법에 대해 헌법소원심판을 청구한 끝에 1999년 헌법재판소가 지목의 대지로 도시계획결정으로 인해 종래의 용도대로 토지를 사용할 수 없으면서도 어떠한 보상규정도 두지 않는 것은 과도한 사유재산권을 침해라며 헌법 불합치 판결을 내린 것이다. 그 결과 2000년 도시계획법이 개정됐고 매수청구권 등 보상체도와 도시계획결정 후 20년이 지나도록 집행되지 않은 도시계획시설은 자동 해제되는 일몰제가 도입됐다. 일몰시한은 2020년 7월 1일이다. 국가와 지자체들이 손 놓고 있는 사이 불과 3년 앞으로 다가온 것이다.

특히, 공원에는 사유지가 많다. 임야가 대부분이고 규모가 매우 크고 현재의 등산로만으로도 기능을 하고 있고 매입비가 커서 사기가 쉽지 않다. 하지만 학교나 도로 부지는 상대적으로 규모가 작고 평지로 건축과 토지분할 등의 재산권 침해정도가 공원에 비해 훨씬 크다. 일례로 학교부지는 개발하지 않고 방치될 경우 사회적 기여도 없다. 이렇듯 도시계획시설의 여건은 각각 다르지만 공원, 도로 학교가 동일한 도시계획시설로 취급하고 있어 이들 도시계획시설 중 20년간 국가가 매입해서 개발하지 않은 시설을 '미집행 도시계획 시설'이라고 한다. 전국에 한두 곳이

아니다.

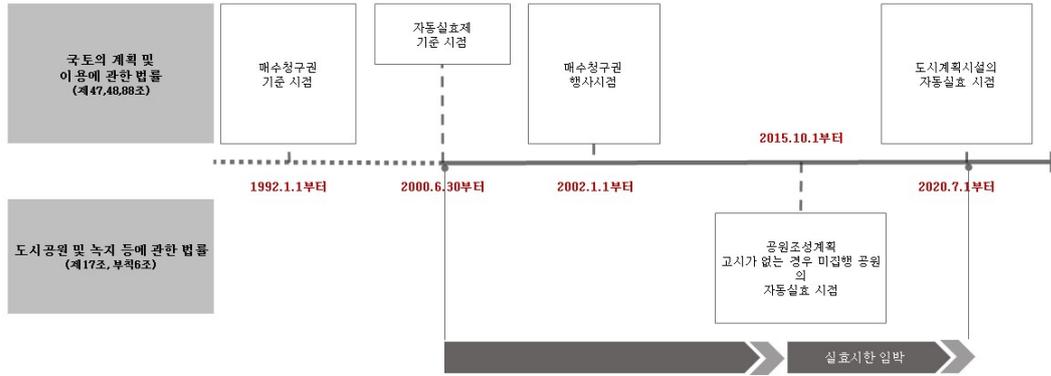
2. 10년 이상 미집행공원현황

2015년 도시계획 통계자료에 의하면 전국 도시공원 결정면적은 643km²이며 이중 미집행 면적은 516,033,486m² 이다. 특히 10년 이상 장기미집행 도시공원은 442,191,035m²이다.

	도시자연공원 (2010 기준/km)		도시자연공원 구역 지정현황 (2010기준/km)		전국 미집행 도시공원면적 (10년이상/도시자연공원구역 포함 2013년기 준/m ²)			전국 미집행 도시공원 면적 (10년이상/2015년기준/m ²)		
	개소	면적	개소	면적	국공유지	사유지	소계	소계	국유지	사유지
총계	235	386.79	148	229.14	123,984,734	392,407,893	516,392,627	442,191,035	119,968,126	3,322,222,909
서울특별시	20	90.74	-	-	18,551,880	35,474,570	54,026,450	55,133,649	18,434,467	36,699,182
부산광역시	2	7.60	1	0.67	19,409,036	21,247,331	40,656,367	41,298,982	20,411,708	20,887,274
대구광역시	6	67.07	-	-	1,400,202	11,065,523	12,465,725	12,305,098	1,400,793	10,904,305
인천광역시	25	41.63	4	5.95	4525,123	16,204,240	20,729,363	15,094,904	7,449,079	7645,825
광주광역시	-	-	2	27.03	2,692,548	7,831,535	10,524,083	10,325,622	2,460,828	7,864,794
대전광역시	-	-	7	27.82	123,699	10,425,653	10,549,352	10,052,911	254,447	9,798,464
울산광역시	3	9.53	-	-	2,126,274	12,020,073	14,146,347	21,269,010	3,208,582	18,060,428
세종	-	-	-	-	76,278	622,071	698,349	754,628	131,869	622,759
경기도	30	48.27	28	34.06	16,913,042	45,228,101	62,141,143	45,739,446	13,739,914	31,999,532
강원도	12	9.35	6	5.99	7,183,074	21,484,841	28,667,915	22,668,090	5,993,197	16,674,893
충청북도	11	23.87	24	25.84	6,418,665	32,646,000	39,064,665	17,941,710	5,340,123	12,601,587
충청남도	50	29.27	17	8.10	2,007,449	30,188,937	32,196,386	23,724,511	351,4000	2,021,0511
전라북도	21	20.79	13	6.31	6,118,907	26,791,578	32,910,485	29,451,182	5,354,098	24,097,084
전라남도	16	12.16	17	40.11	9,774,432	33,358,006	43,132,438	34,480,927	8,039,931	26,440,996
경상북도	12	8032	2	1.76	8,167,968	40,411,767	48,579,735	46,582,048	6,600,343	39,981,705
경상남도	19	14.55	13	39.77	15,342,634	39,544,687	54,887,321	48,920,697	15,528,257	33,392,440
제주도	8	3.63	14	5.73	315,523	7,862,980	11,016,503	6,447,620	2,106,490	4,341,130

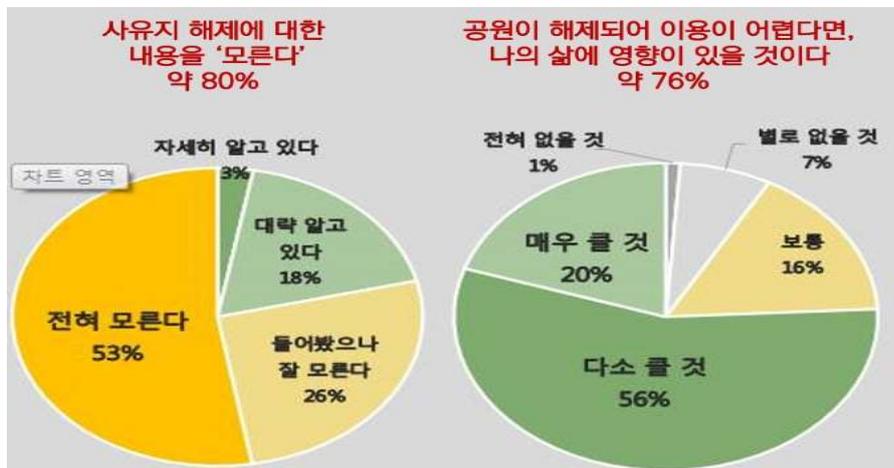
3. 공원 실효 일정

가. 장기 미집행 도시계획시설 자동실효 일정



타 도시계획시설과 달리 도시공원의 경우 2015년 우선 해제된 바 있고, 잔여 도시공원에 대해서는 2020년 전부 실효를 예고하고 있습니다.

4. 공원일몰제에 대한 국민인식 및 공원해제 영향



5. 도시공원 일몰제 대응 및 민간공원제도 문제점

이명박, 박근혜정부 10년 동안 공원일몰제에 대한 정부차원의 대응을 제대로 하지 않았다. 최악이었다. 다양한 보상수단의 확보나 헌법불합치결정의 주요 이유인 지목이 대지인 공원의 매입을 제대로 추진하지 않고, 기존에 만들어놓은 세금혜택도 주지 않고, 아파트 등 민간의 개발과 연계하거나 아예 해제를 유도하여 현재에 이른 것이다.

헌법재판소는 오히려 공원의 대규모 해제사태를 우려하고 있고, 이는 현재의 결

정과 무관한 입법자의 몫이라고 판시하였다. 실제 일본의 경우도 공원일몰제도가 없다. 물론 일본은 다양한 보상수단들을 체계적으로 꾸준히 추진하고 있다.

하지만 그동안 정부는 적극적이고 종합적이며, 체계적인 대응 없이, 오히려 2015년부터 조기 해제를 독촉해왔다. 따라서 현재로써는 지방정부가 공원 전체를 매입하지 않으면 2020년 7월 공원이정지정 해제가 되고 일반적인 토지개발이 가능하게 된다. 각 공원의 여건에 따라 다르지만, 이미 2015년부터 순차적으로 해제된 경기 용인의 일부지역에서는 도시공원(산)인근 아파트 옆이 도시공원은 없어지고 공장이 들어서 는 경우도 발생하고 있습니다.

2009년도에 국토부가 공원일몰제와 관련된 대비책으로 민간공원 특례제도를 만들었습니다. 5만제곱미터 이상의 공원에 한해서 민간이 개발을 할 수 있도록 했고 70%에 대해서 공원시설을 개발할 수 있고 국가에 기부채납 하도록 하고, 30% 상당은 아파트 개발을 통해 이익을 가져갈 수 있도록 했다.

하지만 현재와 같은 민간공원개발 제도는 공원으로써의 기능훼손하고 사유재산권의 침해가 없는 국공유지를 대거 포함하고 있다. 그리고 사업성 높은 아파트개발이 공원으로써 교통접근성이 좋고, 유모차도 다닐 수 있는 얼마 되지 않는 평지의 공원을 주요 개발 타겟으로 하고 있다. 아파트개발 밀도도 제각각이라 객관적인 평가가 지자체로는 어려워 특혜논란에 무방비다. 더욱이 공모도 아니고, 지역별 공원의 실태나 생태조사도 되어 있지않은 곳이 대부분이다. 토지소유주도 토지가 강제 수용 되어 정책으로 치자면 최 하수다. 현재는 토지재산권에 대한 입법권자의 재량을 매우 광범위하게 인정하고 있음에도 다양한 보상수단과 종합적은 대책 없이 민간 아파트개발이 전부라는 것은 이는 입법권자 스스로의 반성은 물론 향후 책임에서 자유로울 수 없다.

7. 공원일몰제관련 대안입법 방향 및 전략

도시공원일몰제의 대응의 실질적인 책임과 해결책은 중앙정부와 국회가 가지고 있다. 세제해택 등 다양한 보상수단의 마련도 법개정과 예산지원 없이는 불가능하기 때문이다. 물론 중앙정부가 제 역할을 한다면, 지방정부에도 합당한 역할을 요구할 수 있을 것이다.

따라서 환경시민단체들이 지방정부와 대국민 홍보를 통해 관련법을 개정하고 예산을 확보하기 위해, 국가와 지방정부, 국회가 나설수 있도록 입법운동과 예산확보 운동을 전개해야한다.

1) 사유재산권의 침해 없는 국공유지 공원실효제 및 민간공원제도에서 제외하도

록 법을 개정해야 한다.

전국 도시공원 결정면적은 643km²이며 이중 미집행 면적은 516,033,486m² 이다. 특히 10년 이상 장기미집행 도시공원은 442,191,035m²이다. 이중 국공유지는 119,968,126m² 으로 전국평균 27% 이다. 국공유지가 다수 포함된 지역으로 부산·인천광역시는 49%, 서울시·제주도 33%, 경상남도 32%, 경기도·충청북도 30% 순이다.

하지만 국공유지에 대한 배제 조항이 없어 현재 실효 및 민간공원개발 대상이 되고 있다. 따라서 관련 조항을 개정해야한다

2) 도시공원 및 공원구역에 대한 국고지원을 위한 대통령령 개정해야

일본에서는 우리와 마찬가지로 장기 미집행 시설이 존재하고 있지만 일몰제로 해 제하지않는다. 뿐만 아니라 공원의 경우 토지매입비의 3분의 1, 공사비는 2분의 1을 중앙정부에서 지원할 수 있도록 하고 있다.

물론 우리나라도 국토계획법 제104조 2항 및 **공원녹지법 제44조 제1항**에 행정청(공원관리청)이 시행하는 도시·군계획시설사업(도시공원사업)에 대해 **국고에서 보조할 수 있는 법적 근거가 있다.**

국토계획법 시행령 제 106조(보조 또는 용자)는 보다 구체적으로 규정하고 있는데, 도시·군계획시설사업에 대해서 조사, 측량, 설계 법 제104조제2항의 규정에 의하여 행정청이 시행하는 도시·군계획시설사업에 대하여는 당해 도시·군계획시설사업에 소요되는 비용(조사·측량비, 설계비 및 관리비를 제외한 공사비와 감정비를 포함한 보상비를 말한다. 이하 이 항에서 같다)의 50퍼센트 이하의 범위안에서 국가예산으로 보조 또는 용자할 수 있으며, 행정청이 아닌 자가 시행하는 도시·군계획시설사업에 대하여는 당해 도시·군계획시설사업에 소요되는 비용의 3분의 1 이하의 범위안에서 국가 또는 지방자치단체가 보조 또는 용자할 수 있다.
<개정 2012.4.10.>

하지만 이와같은 규정은 도로, 상하수도 등의 기반시설 등에 대한 지원에 집중되어 왔다. 즉 중앙정부는 지방도로나 광역도로의 경우 지자체 사무임에도 불구하고 국고보조를 하면서 유독 도시공원 등의 사무에 대해서만 **국비지원이 곤란**하다는 입장이다.

- 따라서 국제법이나 도시공원법상의 도시공원에 대한 국고지원을 보다 구체화 하기 위해서는 보조금 관리에 관한 법률 대통령령 별표1의 개정을 통해 도시공원 및 도시자연공원구역관리 50%의 기준보조율을 지원토록 하고 지목이 대지인 토지에 대해 우선지원토록 하여야 한다.

3) 현재의 판결 왜곡시킨 도시공원 실효제도 개정해야 한다.

1999년의 헌재판결(1999.10.21. 97헌바26 전원재판부)은 헌법에 보장된 토지의 공적 이용을 인정하면서도, 지목이 대지인 토지에 대해서 매수청구권, 수용신청권의 부여, 지정의 해제, 금전적 보상 등 다양한 보상가능성을 통하여 일정기간 까지 재산권에 대한 가혹한 침해를 적절하게 보상하여야 한다고 판시하였습니다. 반면, 지목이 임야나 전답인 토지의 경우 종래의 목적대로 사용할 수 있어 이렇다 할 재산적 손실이 발생한다고 볼 수 없다고 판시하였고, 실제 매수청구권 역시 지목이 대지인 토지에 한하여 허용하고 있다.

또한, 헌법상의 재산권은 토지소유자가 이용가능한 모든 용도로 토지를 사용할 권리나 가장 경제적으로 또는 효율적으로 사용할 수 있는 권리를 보장하는 것은 아니므로 입법자는 중요한 공익상의 이유로 토지를 일정 용도로 사용하는 권리를 제한하거나 제외할 수 있다. 도시계획시설의 지정으로 인한 개발가능성의 소멸과 그에 따른 지가의 하락 수용 시까지 토지를 종래의 용도대로만 이용해야 할 현상유지의 무 등은 토지소유자가 감수해야 하는 사회적 제약의 범주이다.

실제 헌재(2005.9.29, 2002헌바84)는 장기미집행 도시계획시설결정의 실효제도가 결과적으로 개인의 토지 재산권을 보다 보호하는 측면이 있지만 이는 입법자가 새로운 제도(실효제도)를 마련함에 따라 얻게 되는 법률에 기한 권리일 뿐 헌법상 재산권으로부터 당연히 도출되는 권리는 아니라고 명시하였다.

뿐만아니라 2000년 실효제도의 도입 당시, 실효 기산점을 이미 오래전에 결정된 공원고시시점이 아니라 법개정 시점인 2000년 7월로 정한 것에 대해서 이법 목적의 적정성, 과소침해원칙, 비례의 원칙에 합치한다고 판시하였다. 이는 토지재산권의 사회적 기속성이 강한 만큼 입법자의 재량권이 광범위하게 인정되기 때문이다. 실효되는 공원 등의 규모가 적절할 경우 특별한 예외를 둘 필요가 없지만 실효대상 규모가 대단히 크기 때문에 실효기산일에 예외를 인정하지 않는다면, 공원의 대량 실효사태가 발생, 사업시행자(지자체 등 정부)로 하여금 적절한 대처를 할 수 없게 되고, 공원결정을 기초로 관악산 등 인근 공원이 지속될 것이라는 사회적으로 형성된 법적 안정성과 신뢰를 한꺼번에 해치는 결과를 초래할 수있다고 판시하였다. 따라서, 도시공원결정 후의 사정변화 및 도시계획의 가변성 등을 고려할 때, 오히려

경과기간이 충분하지 않을 수 있고, 이는 도시계획 자체를 좌절시키게 될 위험을 초래할 수 있다고 우려하였다.

- 따라서 공원녹지법 제17조(도시공원결정의 실효)를 삭제하고 제17조(도시공원 실효유예 등)을 다음과 같이 신설한다.

- ① 도시공원 실효와 관련하여 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제48조에도 불구하고 헌법재판소의 판결(1999.10.21. 97헌바26 전원재판부)에 따라 지목이 대지인 도시공원에 한해서 해제만이 아니라 매수청구권, 수용신청권의 부여, 금전적 보상 등 다양한 보상수단이 마련된 경우 과소 침해원칙에 따라 실효를 유예할 수 있다.
- ② 1항에 따른 지목이 대지가 아닌 임야나 전답인 토지로 종래의 목적대로 사용할 수 있어, 토지소유자가 감수해야 할 헌법상의 사회적 제약범주에 속하는 경우라도 다중의 이용이 많은 도시공원 및 도시자연공원구역의 경우라도 공원녹지계약 및 각종 조세감면 등 상생을 위해 노력해야한다.

4) 도시자연공원구역의 지정 및 변경기준을 구체적으로 법에 명시하여야한다.

법에 도시자연공원구역 특성에 맞는 명확한 지정 및 해제 규정이 법에 미비하고, 장기미집행 도시군계획시설 해제 가이드라인에 의거 도시자연공원 및 구역과 개발제한구역 등에 대한 중복지정을 금지하고 있다. 실제 인천시의 경우 개발제한구역과 도시자연공원구역이 중복 지정된 4곳의 공원구역 해제 추진(2016.8.28) 도시공원 기능상실, 토지주 재산세 감면혜택 박탈 등 도시공원관리에 악영향을 미쳤다.

현 행	개 정 안
<p>제26조(도시자연공원구역의 지정 및 변경의 기준)도시자연공원의 지정 및 변경의 기준은 대상 도시의 인구·산업·교통 및 토지이용 등 사회경제적 여건과 지형 경관 등 자연환경적 여건 등을 종합적으로 고려하여 대통령령으로 정한다.<전문개정 2011.9.16></p>	<p>제26조(도시자연공원구역의 지정 및 변경의 기준)① 시도지사는 도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식공간을 제공하기 위하여 도시지역안의 식생이 양호한 수립의 훼손을 유발하는 개발을 제한할 필요가 있는 지역안의 식생이 양호한 수립의 훼손을 유발하는 개발을 제한할 필요가 있는 지역을 도시자연공원구역으로 지정할 수 있다. <전문개정> ② 도시자연공원구역은 개발제한구역이나 보전녹지지역, 생태경관보전지역, 습지보호지역 등 보호지역과 중복하여 지정할 수 있다. ③ 도시자연공원구역 해제는 난개발방지 및 지역특성 등을 고려하여 도시군관리계획 변경을 통해 가능하다. ④ 그 밖에 도시자연공원구역의 지정 및 변경기준은 대통령령으로 정한다.</p>

5) 다양한 보상수단을 마련 및 시행을 위한 법개정과 예산 편성

과도한 사유재산권침해로 판정을 받은 지목이 대지인 3%의 공원에 대한 우선매입과 기존용도대로 사용이 가능해서 헌법상의 과도한 재산상의 피해는 아니나 다중이 이용하고 있는 임야에 대해서는 임차공원제도나, 녹지활용계약을 통한 세제혜택 등 다양한 보상수단이 실현 될 수 있도록 국가차원의 법개정과 예산 편성이 이루어져야 한다.

- (1) 도시자연공원구역의 지방세 50% 감면 및 관리계획 수립

- 도시자연공원구역에 한하여, 지방세법 시행령 개정을 통해 현행과 같이 재산세 50% 감면 제도적 보장

※ 현재 지방세 특례제한법에 따라 2018년까지 재산세 50% 감면

- (2) 녹지 활용계약 활성화

- 미집행 생활권공원중 지목이 대인 사유지 중 법인, 종중, 종교단체 소유의 토지로 즉자적인 재산권의 행사가 불가능한 도시공원에 대해서 녹지활용 계약 우선 체결 하도록 독려

※ 현행 공원녹지법에 따라, 5년 동안 재산세 100%의 감면대상

- (3) 임차공원

- 임차공원 제도를 도입하여 20년 이상 임차공원 계약시 : 상속세의 40% 감면 (임야 등 현물 대납 허용/신설) 등 인센티브를 제공해야 합니다.

- (4) 기존 국고보조사업과 연계 및 관련 사업 부처별 추가 발굴

- 산림청의 도시 숲 조성 사업, 국가 토지비축사업과 같이 정부의 관련 국고보조사업과 연계 추진으로 추가적인 재정 절감
- 지역의 주변 환경과 역사·문화·휴양·방재·도시농업 등을 고려한 국고보조사업과 연계 가능성에 대한 정부부처별 검토를 통한 국가 차원의 적극적 대응계획을 수립해야 합니다.

(5) 개인의 기부 등의 참여유도

- 개인이나 단체 등이 보전용도의 토지를 기부·헌납할 경우 기부재산 규모에 따라 자연유산유공자제도 신설하는 등 차별화 된 보상적 수단을 고려해야 합니다

(6) 등가원칙의 환지를 통한 교환방식, 용적률 이전 방식, 트러스트 제도 등 토지소유자들을 위한 다양한 제도를 활용, 적용하도록 합니다.

(7) 국가 및 지방정부 차원의 재원확보 방안 검토

- 국가차원의 탄소세 신설, 각 개발부담금의 사용, 국고보조금 신설 및 지원
- 회계세계잉여금 등 정부주체별 특성에 맞는 재원확보방안 설계하는 지방자치단체의 노력에 대한 인센티브 방식의 국고 보조금 제공

(8) 지목이 대지인 도시공원내 사유지 해제 기준 및 관리방안 검토

- 지목이 대지인 사유지인 도시공원 중 공원유지를 위한 비용대비 효용성이 낮은 도시공원에 대한 해제 기준을 수립합니다. 이들에 대해서는 지구단위계획, 개발행위허가제도 정비, 개발부담금제도 도입