국토교통부	보 도 자 료		힘내라 대한민국
	배포일시	2020. 6. 18(목) 총 13매 (본문13)	
담당 부서	녹색도시과	담 당 자	• 과장 성호철, 사무관 김의연, 주무관 박승혁 · 정성구 • ☎ (044) 201-3749, 3751, 3753
보 도 일 시		2020년 6월 18일 11:00부터 보도하여 주시기 바랍니다.	

실효제로 사라질 장기미집행공원 부지, 84% 지켜내

정부 · 지자체 · 민관 거버넌스 노력으로 368㎢ 중 310㎢ 유지
650곳 공원으로 새단장 … 실효부지는 난개발 가능성 낮아

□ **정부, 지자체, 시민**이 힘을 모아 사라질 위기에 처한 서울시 면적 절반(310㎢) 규모의 공원 부지를 지켜냈다.

○ 오는 7월 1일이면 20년간 조성되지 않은 공원이 자동 실효될 예정인 가운데, **실효 대상 368㎢**('18.1월 기준) **중 84%**인 **310㎢**의 부지가 **공원**으로 **조성되**거나, **공원 기능**을 **유지**하게 됐다.

□ 이는 정부와 지자체, 시민 등 **다양한 주체**가 **공원조성**과 **보전**을 위해 노력한 결과다.

○ 실효가 도래한 **368㎢**를 최대한 공원으로 조성하기 위해 정부는 지난 **'18년 4월**과 **'19년 5월, 두 차례 대책**을 통해 반드시 공원으로 조성해야할 **공원 부지를 선별**(우선관리지역)하고, 지자체에 대한 재정지원을 최초로 시작했다(지방채 이자지원).

- 도시재생, 지역개발사업 등 **국고사업과 연계**한 공원 조성 방안을 추진하는 한편, **LH 토지은행에**서는 지자체를 대신해 **부지를 매입**하는 등 적극적인 지원에 나섰다.

○ **지자체**도 **지방채를 발행**하고 '18년 선별한 우선관리지역보다 더 많은 공원 조성사업에 나서는 한편, 지역주민·환경단체 등과 **민관 거버넌스**를 구성해 다양한 의견을 수렴하고 협력하는데 앞장섰다.

○ 확정된 공원사업이 완료되면 **전국 650곳의 공원**이 새롭게 조성되고, **1인당 공원면적은 30%**(현재 10.1㎡ → 13.0㎡) 증가할 것으로 예상되며, 공원 **조성**과 **유지**를 합쳐 총 **1,500만 그루의 나무 조성 효과**와 **연간 558톤**의 **미세먼지 흡수효과**를 가져올 것으로 기대된다.

□ 정부는 6월 18일 국무총리(정세균) 주재로 국정현안점검조정회의를 개최해 이 같은 **장기미집행 공원 해소상황**을 점검하고 향후 공원 조성이 차질 없이 이루어질 수 있는 방안들을 논의했다.

○ 국토교통부 **권혁진 도시정책관**은 "시민, 지자체, LH, 정부 모두의 노력으로 **공원 대부분을 보존**할 수 있게 되었다"며 "**기후 변화**와 **포스트 코로나** 시대를 맞아 공원의 중요성이 커지고 있는 만큼, 녹색공간이 최대한 조성될 수 있도록 모든 정책적 노력을 기울여 나가겠다"고 밝혔다.

◈ **공원 실효제**(공원 부지 지정 후 20년간 공원조성사업을 시행하지 않는 경우 공원 부지 지정 효력을 상실하는 제도) 최초 시행을 2년 반 앞둔 2018년 1월 기준으로 **실효대상**으로 남아 있던 공원부지는 **368㎢**

○ '18.4월, '19.5월 두 차례 정부 대책과 지자체, 민관 거버넌스 등을 통해 368㎢ 중 **310㎢**(84%)는 **공원 조성** 및 **공원 기능** 유지

○ 실효되는 공원 **58㎢**(16%)는 **도시외곽**에 위치하거나 **개발제한구역, 급경사 등**으로 난개발 가능성이 낮음

'20.7월 실효대상 368㎢ 세부 대응실적

공원 조성 사업 확정* 137㎢ (37%)		공원 기능 유지 173㎢ (47%)		실효 58㎢ (16%)
지자체 110㎢	민간/LH 27㎢	국공유지 91㎢	공원구역/보전녹지 82㎢	도시외곽/개발 곤란

* 조성사업 확정(실시계획승인)시 실효대상에서 제외, 5년 내 부지매입 필요

◈ 공원 사업 확정 부지는 편리하고 안전한 **휴식공간**으로 **조성**하고, 공원 기능 유지 과정에서 **국민 불편이 없도록** 지자체와 공동 대응

○ 지자체 부지 매입 부담 완화를 위해 **토지은행 공원비축 이용료**를 **인하**하고, LH 임대주택지구를 활용해 **공원 조성 확대**

○ 첨단 기술을 접목한 **스마트공원 조성**을 통해 공원 품질 향상

○ **도시자연공원구역**에서 설치할 수 있는 **수익·편의시설**을 확대하고, **매수청구권** 요건도 완화 추진

◈ 7월 이후에도 국민들의 **여가·휴식공간**과 **기후변화** 등에 대응할 수 있는 완충지대로서 도시공원, 도시숲 등 **녹색공간** 지속 확충

○ 총 **310㎢ 공원 조성 및 기능 유지** 시, **1,550만 그루** 나무 조성 효과

○ **137㎢ 공원 조성완료** 시, **1인당 공원면적**은 **30% 증가**

환경적 효과

310㎢ 공원 조성 및 공원기능 유지시,
(공원조성 137㎢ + 공원 유지 173㎢)

- 1,550만 그루 나무조성 효과
- 6,200만명이 숨쉬는 공기 생산 효과
- 연 558톤 미세먼지 흡수 효과

1인당 공원면적

조성완료 기준, 단위: ㎡

1. 공원 실효제(일몰제)란

□ 도시공원 실효제는 지자체가 공원 부지로 지정한 뒤 **20년간 조성사업**을 **시행하지 않으면** 공원 지정 **효력**이 **상실**되는 제도다.

○ 도시공원은 **지자체**가 도시관리계획을 통해 **공원부지**를 **지정**, 공원 조성사업에 대한 **실시계획 승인**, **부지 매입**(보상), 공원시설 **설치** 등의 절차를 거쳐 조성하게 되는데,

○ 사유지가 공원 부지로 지정될 경우, 해당 토지는 **다른 용도로 개발**(건축)할 수 없게 된다.

□ 지자체가 그간 재원 부족 등을 이유로 공원으로 **지정**만 하고 장기간 조성하지 않는 '**장기미집행공원**'이 누적되자, 헌법재판소는 1999년 **헌법 불합치 결정**을 통해 정부에 국민의 **재산권**과 공원 조성의 **공익**을 모두 실현할 수 있는 **적정한 기간**을 두도록 했다.

○ 이에 정부는 2000년 7월 1일 공원 지정 후 **20년간 조성 사업**을 시행하지 않는 공원부지는 지정 효력을 상실하게 하는 **실효제**를 **도입***하였고, **올해 7월 1일 최초**로 자동 실효 기한이 **도래**하게 된다.

* 2000.7.1. 이전 지정된 공원의 실효 기산일은 2000.7.1.로 산정

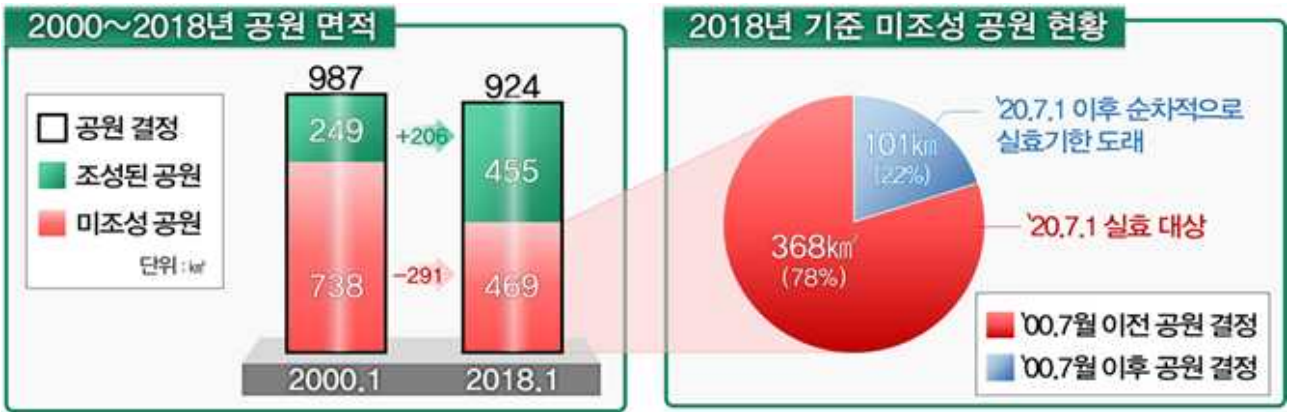
□ 공원 부지는 **면적**이 **넓고**, 지정 후 **조성사업**을 **하지 않아도** 주민들이 등산로, 산책로 등으로 **이용**하고 있어 실효될 경우 대규모 **난개발**이 이뤄지거나 주민들이 자주 찾던 **휴식공간**이 **상실**되는 문제가 있다.

2. 실효제 도입 이후 상황

□ 실효제가 도입된 **2000년** 당시, 공원으로 지정만 되어 있고 실제로 **조성하지 않은 공원부지**는 **서울시 면적**(605㎢)의 **1.2배**인 **738㎢**였다.

○ 정부는 미집행공원 해소를 위해 공원을 대체할 수 있는 **도시자연공원구역**('05), 민간자본을 통해 공원을 조성하는 **민간공원** 제도('09), **지방의회 해제권고제**('12) 등 다양한 **제도개선**을 추진해왔다.

□ 이러한 노력 등에 힘입어 장기미집행 공원은 꾸준히 감소했으나, **실효제 시행을 2년 반 앞둔 시점인 '18년 1월 기준**으로 남아있는 공원부지는 **368㎢**(1,987개소)에 달해 서울시 면적의 60%가 넘는 공원이 사라질 수 있는 상황이었다.



□ 이에 정부는 2년반 후에 실효가 도래하는 **368㎢**를 최대한 공원으로 조성하기 위해 두 차례 대책을 마련하여 **직접적인 지원**에 나섰다.

○ 2018년 4월 정부는 첫 번째 대책을 통해 지자체와 함께 **주민**들이 많이 **이용**하고 있고, 실효될 경우 **난개발**이 이뤄질 수 있는 부지 **130㎢**를 선별(우선관리지역)하고,

- 지자체가 **지방채**를 발행하여 공원을 조성할 경우 **이자의 50%**를 지원하는 **재정적 지원**도 **최초**로 시작했으며, 도시재생, 지역개발사업과 같은 **국고사업과 연계**해 공원을 조성하는 방안도 추진했다.

- 공원 조성이 어려울 경우에는, 실효가 되어도 자연환경을 보존하고 난개발을 방지할 수 있는 **용도지역·구역** 지정도 추진하였다.

○ 2019년 5월 정부는 **추가대책**을 마련하여 지방채 **이자지원**을 **70%**까지 확대하고, LH **토지은행***에서 지자체를 대신해 **공원 부지**를 **매입**하였으며,

* 지가 상승 등에 대응해 LH 토지은행이 자체 재원으로 신속히 부지를 매입한 뒤, 5년 동안 지자체에 공급하는 제도('19년 장기미집행공원 1,275억원 비축)

- 지자체가 **부지매입**이 시급한 **사유지**부터 **우선**해서 **공원으로 조성**할 수 있도록 국공유지는 실효를 **최대 20년간 유예***하였다.

* 10년 실효 유예, 1회에 한해 10년간 추가 유예 가능

- **LH**도 장기미집행공원 부지에 **임대주택**과 연계해 **공원**을 **조성**하는 사업*을 적극 추진하였다.

* 민간임대주택법에 따른 공공지원임대주택 공급촉진지구를 통해 공공임대, 신혼희망타운 등을 조성하며 70% 이상을 공원으로 조성

□ 두차례 대책을 계기로 **지자체**도 보다 **적극적 공원 조성**에 나섰다.

○ **지방채**를 적극 **발행***하여 2018년에 선별했던 우선관리지역보다 많은 공원 조성 사업을 추진하고,

* 지자체가 공원조성을 위해 '19~'20년 발행한 지방채는 총 2.8조원으로 '18년 계획(1.9조원) 대비 50% 정도 증가

○ 인천, 광주, 청주, 익산 등 다수 지자체는 **지역주민·환경단체** 등과 **민관 거버넌스**를 구성해 다양한 의견을 반영한 공원 조성을 추진했다.

□ 이처럼 **정부**, **지자체**, **환경단체**, **LH** 등 다양한 주체가 공원 조성과 보존을 위해 노력한 결과, 실효 대상 368㎢ 중 **84%**(310㎢)는 **공원**으로 **조성**하거나 **공원 기능**을 **유지**할 수 있게 되었다.

3. 장기미집행 공원 해소 현황

❶ 공원 조성 사업 확정

□ 올해 7월 실효 대상이었던 장기미집행 공원부지 368㎢ 중 **137㎢**는 지자체, 민간, LH가 **공원 조성 사업**을 **확정**(실시계획 승인*)하였다.

* 공원 조성사업 확정(실시계획 승인)을 위해서는 환경·교통·재해영향평가, 부지매입을 위한 보상계획 수립, 공원시설 설계 등이 필요

○ 확정된 공원사업이 모두 완료되면 **650곳***의 공원이 **새롭게 조성**되고, **1인당 공원면적**은 **30%**(현재 10.1㎡ → 13.0㎡) **증가**할 전망이다.

* 일부가 이미 조성되어 있던 공원 중 조성하지 않은 부분에 대한 조성사업을 추가적으로 시행하는 경우도 포함

○ 사업이 확정된 공원 부지는 **부지매입**(보상)을 **5년 내** 완료*하고, 공원시설 설치 등을 통해 공원으로 조성될 예정이다.

* 실시계획 승인시 실효 대상에서 제외되며, 5년 내 부지매입을 완료하지 못할 경우 실시계획승인이 취소되어 공원 효력도 상실

□ 공원 **조성 주체별**로 보면, 지자체가 조성할 예정인 공원은 110㎢(583곳), 민간이 조성하는 공원은 **25㎢**(59개소), LH가 임대주택 **공급촉진지구**를 조성하는 공원은 **2㎢**(8개소)이다.

장기미집행공원 조성 사례

대구 가르뱅이 공원

1.3만㎡, 총 사업비 23억원, 국토부 생활공원 공모사업을 통해 주차장, 산책로, 게이트볼장 등 설치(2019.11월 준공)

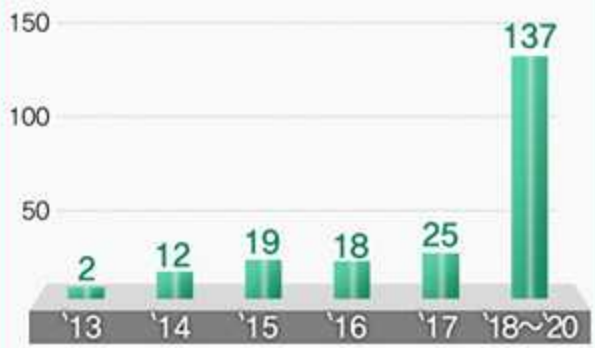
의정부 추동공원

의정부시는 '13년부터 전국 최초로 민간공원(직동 · 추동공원) 추진, '19.5.23 추동공원 개장(공원 87만㎡ 조성)

청주 잠두봉 공원

청주시는 민관거버넌스 운영 등을 통해 '15년부터 민간공원 추진, '20.5.1 잠두봉, 새적굴 공원 동시 개장(공원 21.8만㎡ 조성)

공원 조성 사업 확정 면적



1인당 공원면적 전망

❷ 공원 기능 유지

□ 공원 기능을 유지하는 173㎢는 **실효가 유예된 국공유지**와, 지자체가 **용도구역·용도지역** 등의 지정·변경을 통해 난개발을 방지하고 공원의 역할을 유지할 수 있게 한 부지다.

□ 실효 대상 장기미집행 공원부지 중 국공유지는 총 **94㎢**로서, 이 중 **97%**인 **91㎢**가 2030년 7월 1일까지 **10년간 실효**가 **유예**되었다.

○ 나머지 **3%**는 대부분 **주택가**로 **시가화**되었거나, 도로·군사시설 등이 서류상으로 **공원**으로 지정되어 있는 곳으로서 이미 **공원 기능**을 **상실**한 부지이거나,

- **도로**, **공공청사** 등 다양한 **공공사업 계획**이 **확정**되어 공원 해제가 필요한 부지였다.

- 이러한 국공유지는 소관부처에서 **도로**, **공공청사** 등으로 **이용**할 계획이며, 향후 지자체와 함께 **이용현황**을 **정기적**으로 **점검**하는 등 **적극 관리**해 나갈 예정이다.

□ 지자체가 **용도구역**으로서 **도시자연공원구역***을 지정한 부지는 총 59㎢로서, **서울시****(53㎢)가 대부분을 차지하였다.

* 도시 내 녹지조성이 양호한 산지에 시·도지사가 지정할 수 있는 용도구역의 종류로서, 지정될 경우 일정 요건(공시지가 등) 충족시 매수청구권 인정

** 서울시는 도시자연공원구역으로 지정된 부지를 순차적으로 매입할 계획

○ 도시자연공원구역 지정은 **자연환경 및 경관**을 **보호**하는 효과가 있는 반면, 토지주의 **재산권** 행사가 제약되는 측면도 있으므로 정부는 지난 5월 도시자연공원구역 **규제**를 **완화***하고, **매수청구 인정 요건****도 **확대**한 바 있다.

* 주차장, 실내 체육시설, 도서관, 보건소, 수목장림 등 설치 허용

** (기존) ① 사용·수익이 불가해진 부지 ② 공시지가가 주변 대비 50% 미만인 토지
(개정) ① 공시지가 기준을 70%로 상향 ② 조례로 더 완화하는 기준 마련 가능

□ 한편, 23㎢의 공원 부지는 지자체가 용도지역을 **보전녹지***로 변경하거나, **경관지구**** 지정 등을 통해 난개발을 방지하도록 조치하였다.

* 보전녹지: 도시 자연환경 보전을 위한 용도지역으로 공동주택, 판매시설 등 건축 제한
** 경관지구: 경관의 보전·관리를 위한 용도지구로, 경관상 부적합한 건축물 제한

❸ 실효되는 공원 부지

□ 실효되어도 **난개발** 등의 문제가 발생할 **가능성이 낮은 부지**인 58㎢는 7월 1일 실효될 예정이다.

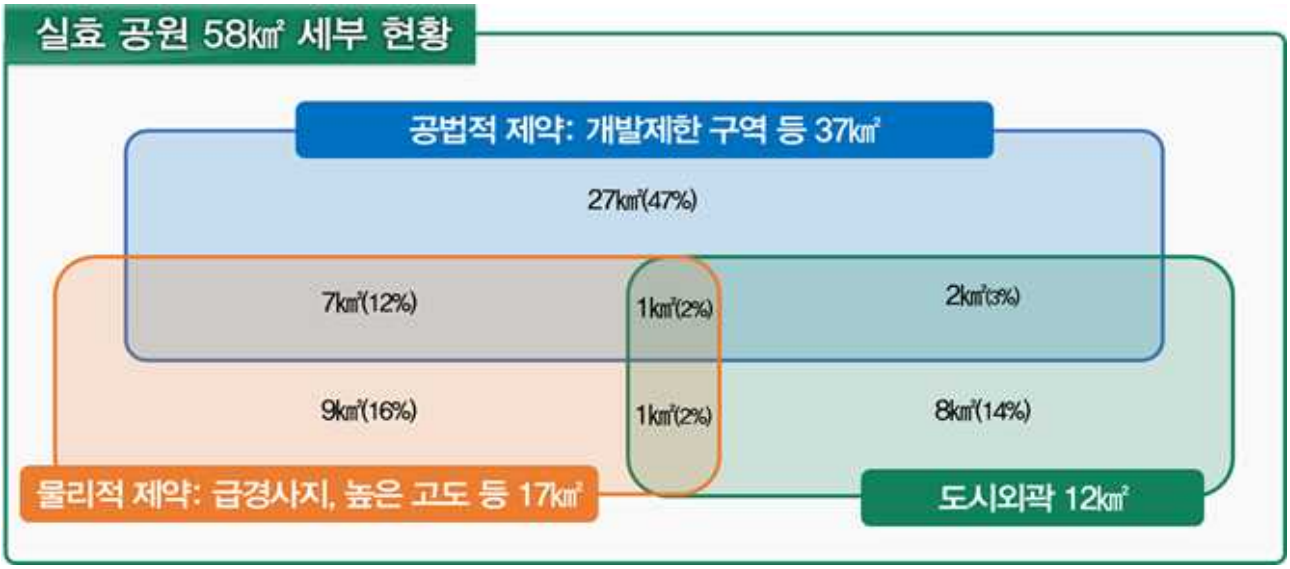
○ 대부분 **개발제한구역**, **보전산지**와 같이 **개발이 제한**되는 부지나, **경사**가 가파르고 **고도**가 높아 지자체의 **개발행위허가 기준**을 충족하지 못하는 부지가 이에 해당된다.

○ 상당수 부지는 주로 **도시 외곽**(읍·면)에 위치한 공원 부지로서, 주민이용이 많지 않고 **개발압력이 낮아** 실효되어도 난개발 등의 문제가 발생할 가능성은 낮을 전망이다.

실효 공원 사례

공원 전체가 개발제한구역(■)으로, 실효시에도 난개발 등 우려 낮음

경사가 가파르고 고도가 높아 (■, 경사 11°, 표고 65m 이상)으로 실효 시에도 개발 곤란



4. 녹색공간 확충을 위한 정부정책 방향

□ 정부는 **포스트 코로나**와 **기후변화** 시대에 공원을 비롯한 도시 내 녹색 공간의 **중요성**이 더욱 커지고 있는 만큼,

○ 공원 조성 사업이 확정된 부지를 국민들이 편리하게 찾을 수 있는 안전한 **휴식 공간**으로 **차질 없이 조성**하고,

○ 공원을 **조성·보전**하는 과정에서 발생할 수 있는 **주민불편**을 해소하는 한편,

○ 7월 이후에도 **지속 발생**하는 **공원 실효***에 대응하여 **다양한 녹색공간**을 적극 확충해나간다는 계획이다.

* 2000~2020년 사이 공원부지로 지정돼 '40년까지 실효기한이 도래하는 부지 총 101㎢

❶ 양질의 공원을 조성하기 위한 지원 확대

□ 정부는 공원 부지를 **매입**하는 과정에서 **재정부족 등**으로 **보상 및 공원 조성**이 지연되지 않도록 지방채 이자*를 차질 없이 지원하고,

* 이자지원 예산(억원): ('19) 79, ('20) 221, ('21) 328, ('22) 470, ('23) 560

○ 지자체가 **토지은행 비축제도***를 활용하여 부지를 추가 매입할 수 있도록 토지은행 **이용료**를 현재 4% 내외에서 2% 수준으로 **인하**한다.

* 지가 상승 등에 대응해 LH 토지은행이 자체 재원으로 신속히 부지를 매입한 뒤, 5년 동안 지자체에 공급하는 제도('19년 공원부지 1,275억원 비축)

□ 공원의 질적 향상을 위한 **시범사업**도 추진한다.

○ 정부는 스마트시티와 연계한 **스마트공원* 시범 조성사업**을 통해, 첨단 기술을 접목한 공원을 **조성·확산**해나갈 계획이다.

* ICT 기술을 활용한 공원시설·관리시스템 설치로 이용 만족도·운영효율 제고

□ LH는 지자체·민간의 공원조성사업 추진과정에서 어려움을 겪는 곳이 발생할 경우, **공공임대주택지구**를 활용한 공원조성 사업으로 전환하여 신속하게 공원으로 조성한다는 계획이다.

○ LH는 **7월 이후 실효 기한**이 도래하는 **장기미집행공원** 부지 등에 대해서도 적극적으로 공원을 조성해 나갈 예정이다.

□ 또한, **다양한 주체**가 공원을 조성할 수 있도록 **국민신탁제도**를 개선하여 **시민모금·기부 활성화**도 추진할 계획이다.

* 민간 국민신탁단체도 법정법인과 동일한 혜택 적용 추진(국민신탁법 개정)

❷ 공원 조성·유지 과정에서 발생하는 주민불편 해소

□ 정부는 공원 조성 및 기능 유지과정에서 발생할 수 있는 토지주의 **재산권 제한, 주민이용 불편** 등이 최소화될 수 있도록 관련제도를 개선하고, 지자체와 공동 대응해 나갈 계획이다.

○ **도시자연공원구역 지정** 등으로 발생하는 토지주의 **재산권 행사 제한**을 **완화**하기 위해, 공원녹지법 시행령을 개정하여 자연 경관을 유지하는 범위에서 설치 가능한 **수익·편의시설**을 확대하고 **매수청구 요건***도 **추가 완화**할 계획이다.

* 현재 요건 : 공원구역 지정으로 ①사용·수익이 불가능한 토지 ②공시지가가 동일 공원구역 평균의 70% 미만인 토지(①,②요건은 조례로 완화 가능)

□ 한편, 공원 부지에서 철조망 등으로 **출입을 제한**하는 행위로 주민들의 공원 이용에 불편이 발생할 경우, 공원관리청인 지자체의 **관리감독 강화**를 통해 원상회복 조치하는 등 적극 대응할 계획이다.

❸ 다양한 녹색공간의 확충

□ 정부는 국민들의 **여가·휴식공간**과 **기후변화** 등에 대응할 수 있는 완충지대로서, 공원을 포함한 **도시내 녹색공간**을 지속 확충하기 위한 제도적 기반을 마련해 나갈 계획이다.

○ 도시공원, 도시숲, 도시생태축 복원 등 다양한 **녹색 공간**이 **활성화** 될 수 있도록 정부 내 제도·사업을 **연계**하는 방안을 마련하고,

○ 앞으로 미집행공원이 발생하지 않도록, 공원을 지정하기 위해서는 실현가능한 재원(보상)계획을 미리 마련하도록 하는 등 **공원 지정 요건**을 **강화**하는 방안도 추진한다.

OPEN 출처표시 공공누리 공공저작물 자유이용허락

이 보도참고자료와 관련하여 보다 자세한 내용이나 취재를 원하시면 국토교통부 녹색도시과 김의연 사무관(☎ 044-201-3749)에게 문의하여 주시기 바랍니다.