

민간공원특례사업의 추진에 따른 사업특성에 관한 연구†

권영달* · 박현빈** · 김동필***

*(주)한성개발공사 전무 · **부산대학교 대학원 조경학과 박사과정 · ***부산대학교 조경학과 교수

A Study on the Characteristics of Projects Following the Promotion of Private Park Special Projects

Gweon, Young-Dal* · Park, Hyun-Bin** · Kim, Dong-Pil***

*Managing Director, Inc. Hansung Engineering

**Ph.D. Course, Dept. of Landscape Architecture, Pusan National University

***Professor, Dept. of Landscape Architecture, Pusan National University

ABSTRACT

This study was conducted to examine and analyze local governments, park status, project characteristics, and the implementation in detail for private park special projects across the country as a means of responding to the sunsetting of urban parks. As a result of the analysis, first, the private park special project, was found to be mainly implemented in cities with a population of more than 100,000, so there was a limit to the application on military installations or in local small cities. Therefore, rather than applying the special system collectively, it was judged that institutional flexibility, considering the characteristics and size of local government, was needed. Second, the current special projects by the park creation donation collection method shows monotonous development centered on apartment houses, so it is necessary to diversify the development by introducing a park preservation method that purchases and donates park sites. Third, it was found that the area standard needs to be eased to less than 50,000m² to include parks with high utilization and good accessibility in urban areas of large cities, as the type and area of parks are limited. Fourth, most special projects are mountain parks, which are feared to damage the natural terrain and skyline, so separate ordinances should be established and applied, and development approaches should be made to allow nature and parks to coexist with the setting of detailed building guidelines for each type of facility. The guidelines should include, first, after the nationwide private park special projects are completed, standards for appropriate returns for similar projects should be established, institutional standards such as the recovery of excess profits should be established, and environmental reviews should be conducted. Second, it was found that local governments should institutionalize the composition of private consultations to promote the efficient management of projects through a cooperative system, and third, a roadmap for maintenance after the donation of special parks should be established.

Key Words: Characteristics of Local Government, Development Type, Area Standard, Appropriate Rate of Return, Cooperative System

† : 본 연구는 부산대학교 자유과제 학술연구비(2년)에 의해 수행되었음.

Corresponding author: Dong-Pil Kim, Professor, Dept. of Landscape Architecture, Pusan National University, Milyang 50463, Korea, Tel.: +82-55-350-5400, E-mail: kimdp@pusan.ac.kr

국문초록

본 연구는 도시공원 일몰의 대응수단으로 추진 중인 전국의 민간공원특례사업을 대상으로 지자체 및 공원현황, 사업특성과 시행 등에 관련된 내용을 세부적으로 분류 후 비교·분석하여 제도시행 후 진행되어진 지자체별 사업을 점검하고, 그 가운데 제도의 의미와 보완점을 구축하고자 실시하였다. 분석결과로서 첫째, 전국에서 시행 중인 민간공원특례사업은 주로 인구 10만명 이상의 도시에서 시행되어 군 지역이나 지방소도시의 적용에는 한계성이 있었다. 이에 특례제도를 일괄적으로 적용하기보다 지자체의 특성과 규모를 고려한 제도 적용의 유연성이 필요할 것으로 판단되어졌다. 둘째, 공원조성 기부채납 방식에 의한 현재의 특례사업은 공동주택 위주의 단조로운 개발유형을 나타내고 있어, 이의 개선을 위해 공원부지만 매입하여 기부 채납하는 공원 보전형 방식 등을 도입하여 개발의 다양화를 도모할 필요가 있는 것으로 나타났다. 셋째, 공원의 유형과 면적이 한정되어 사업대상에 한계를 보이고 있어, 대도시 도심지내 이용도가 높고 접근성이 좋은 공원들까지 포함할 수 있도록 면적기준을 5만²m² 이하까지 완화할 필요가 있는 것으로 나타났다. 넷째, 특례사업의 대상지가 대부분 산지형 공원으로 자연지형 및 스카이라인의 훼손 우려가 있어 공원별 입지특성을 고려한 건폐율과 용적률을 별도 조례를 설정하여 적용하는 것과 비공원시설 유형별 건축 가이드라인을 세부적으로 설정하여 공원과 공존할 수 있는 개발접근이 이루어져야 할 것이다. 향후 과제로는 첫째, 전국의 민간공원특례사업이 완료된 후, 각 사업별 수익률을 데이터화 하여 향후 유사사업의 적정수익률에 대한 기준을 설정하고, 초과이익분의 환수 등 제도적 기준을 마련하며, 둘째, 사업기간의 단축을 위해 지자체별 TF팀 구성, 통합심의 전환, 제안단계에서 환경성 검토 도입 등이 검토되어야 할 것이다. 셋째, 지자체는 민간협의체를 구성을 제도화하여 협치시스템을 통한 사업의 효율적 관리를 도모하고, 넷째, 특례공원의 기부채납 이후 유지관리에 대한 로드맵을 수립하여, 시민이 함께 하는 시민 참여형 공원 운영·관리방안 모델의 도입을 검토하여야 할 것으로 나타났다.

주제어: 지자체의 특성, 개발유형, 면적기준, 적정수익률, 협치시스템

1. 서론

오늘날 현대도시의 성장과 인구과밀화에 따른 도시공원의 기능과 역할은 더욱 확장되고 확대되어져 가고 있다. 이러한 공원의 가치와 인식의 변화 속에서 최근 전국 도시공원 중 158.5km²가 2020년 7월 2일에 해제되어 버렸고, 계속적으로 사라질 공원들이 발생할 심각한 위기에 놓이게 되었다. Lee *et al.*(2009)은 공원은 삶의 질 향상과 더불어 도시의 경쟁력을 높이는 중요한 기반시설로서 국가나 지방자치단체가 토지소유권을 확보하기 위해 많은 노력이 요구된다고 하였다.

하지만 도시계획시설 결정이후 사유 재산권의 보상을 미루어온 장기미집행공원에 대하여 1999년 10월 헌법재판소의 헌법불합치 판결¹⁾ 이후 20년 동안 시설조성을 하지 않은 도시공원은 자동일몰(결정실효제)²⁾되도록 하였다. 이로 인한 도시공원의 환경적 기능 저하 및 난개발 노출로 시민의 생활환경은 악화될 것으로 예상되어지며, 이러한 문제 발생의 근본 원인은 토지의 매수비용을 지불하지 못한 지자체의 재정능력이 가장 큰 이유로 나타났다(Kim, 2017a).

이에 2009년 국토부에서 '도시공원부지에서 개발행위 등에 관한 특례' 제도를 신설하여 민간사업자가 일정범위 내에서 수익사업을 설치하고, 나머지 미집행 도시공원을 정비하여 기

부 채납할 수 있는 민간공원특례사업을 허용하도록 하였다. 이는 도시공원면적의 일부 감소는 불가피하지만, 재정여력이 없는 지자체의 효율적 공원보전방안으로서 민간자본의 투입을 통한 지자체의 재정적 부담을 경감해주며, 일몰공원의 해제를 막고자 하는 취지로서 많은 지자체가 검토·적용하게 되었다.

민간공원특례사업에 관한 선행연구는 Kim(2010)이 공원 내 공동주택설치에 따른 공원유형별 사업수지분석을 통한 실현가능성을 살펴보고자 하였으며, Kim(2020)은 의정부와 광주의 민간공원특례사업 사례를 통하여 민간사업자와의 사업갈등 해소방안으로 도시공원 지정·해제의 합리적 기준 설정과 운영 모델 개발을 통한 사업확대가 필요하다고 주장하였다. 그리고 Jang and Kim(2013)은 토지소유주 등이 민간공원특례사업 제도를 통한 이윤동기 확인방법과 비공원시설을 개발하려는 동기부여 가능성을, Choi(2014)는 서울시의 10만 m² 이하의 소규모 미집행 근린공원을 대상으로 특례사업 적용가능성을 검토하였다. Jung(2015)은 장기미집행공원을 사업수지에 의한 모의분석을 통해 공원 적정 용적율을 250% 이하로 제시하였고, Park(2018)은 공익과 사익의 형평성 확보를 전제로 시뮬레이션 분석을 통해 실현가능한 범위내의 개발밀도를 도출하고자 하였다. Kim(2017b)은 특례사업을 통한 민간사업추진자가 적정이익을 담보할 수 있도록 모의분석을 통하여 사업성의 유무

를 검증토록 하였으며, Lee(2018)는 특례사업에서 갈등사태가 발생한 도시를 대상으로 갈등유형을 세 가지로 유추하여 전문가의 설문을 통해 해결방안을 모색하고자 하였고, Choi(2019)는 인식조사를 통하여 주민은 공원시설에 관심을 지니며, 전문가는 비공원시설의 비율과 개발밀도를 보다 중시한다는 것을 알게 되었다. Lee(2018)는 특례제도의 활성화를 위해 제도의 세부 내용과 문제점을 살펴보고 개선방안을 제시하였으며, Lee(2019)는 특례사업이 원활히 진행되지 못하는 여러 원인을 분석하여 전문가 설문조사 의견을 통한 활성화 방안을 찾고자 하였고, Shin(2020)은 특례사업의 원활한 진행과 활성화를 위한 평가지표를 분석하였다. 그밖에 Choi *et al.*(2018)는 장기미집행도시공원 실효제에 따른 환경적 영향을 분석하여 녹지의 연결성 감소와 중의 서식환경 변화 및 공원서비스 소외지역 발생 등을 예측하였다.

이와 같이 장기미집행 도시공원의 대응수단으로 추진되어진 민간공원특례사업과 관련하여 다양한 분석과 논의가 있어 왔지만 전국의 민간공원특례사업 추진과정과 적용되어진 세부내용을 중심으로 사업특성을 분석한 연구는 찾아볼 수 없었다.

이에 본 연구는 민간공원특례사업이 추진 중인 지자체 및 공원현황, 사업특성과 시행 등에 대해 세부적으로 분류하여 비교·분석함으로써 제도시행의 한계와 문제점을 살펴보고자 하였다. 이를 통하여 순차적으로 도래할 일몰공원의 민간공원특례사업 적용이나 민간자본과 관의 결합에 의한 유사사업 진행 시 활용가능한 제도적, 정책적 개선방안을 모색하고자 하였다.

II. 연구방법

1. 연구대상 및 범위

본 연구는 제도시행 후 2013년부터 본격적으로 시행되어진 민간공원특례사업 109곳을 대상으로 연구를 진행하였다. 국토교통부 녹색도시과의 전국 추진 현황자료를 기초로 지자체별 제안공고문과 홈페이지 공식자료, 포털 사이트 검색 및 미디어 기사 등을 통한 대상공원의 사업내용 등을 수집·탐색하였다.

민간공원특례사업 추진상황을 일몰시점(2020. 7)까지 지속적으로 모니터링하여 진행과정에서 사업중단 및 포기한 35곳은 대상에서 제외하였다. 이에 최종적으로 민간공원특례사업의 세부특성을 분석하기 위한 연구대상과 범위는 31개 지자체, 74곳을 중심으로 진행하였다.

2. 조사 및 분석방법

전국에서 시행 중인 민간공원특례사업과 관련한 세부 자료들을 수집하기 위해 포털 사이트의 검색기능을 활용하여 1차 기초 자료를 수집하고, 일반성과 객관성을 부여하고자 각 지자체

에서 고시한 결정내용 및 실시계획인가단계에서 환경부의 환경영향평가정보지원시스템(www.eiass.go.kr)에 등재된 사업내용을 참고하여 최종자료화 하였다. 미등재 공원은 지자체의 업무담당자와 비대면 접촉을 통하여 내용을 확인하였으며, 일부 지자체의 비공개로 인한 구체적 수치의 미확보 내용(공원과 비공원시설 사업비) 등은 선별하여 적용하였다.

확정되어진 대상공원들의 사업내용은 Land, Infrastructure and Transport(2016)에서 작성한 「민간공원 조성 특례사업 가이드라인」에서 규정하고 있는 업무내용을 바탕으로 지자체 현황, 공원현황, 민간공원특례사업 특성, 사업시행으로 항목을 나누었다. 그리고 지자체현황에서 사업추진현황, 인구를 공원현황에서 공원종류 및 면적과 입지유형 및 용도지역을 민간공원 특례사업 특성에서 시행방식과 공원시설, 비공원시설, 총사업비 및 수익률로 사업시행은 참여업체, 사업기간 등으로 세분화하여 Microsoft Excell 2013 프로그램을 활용한 기초자료 분류 후, 기술통계분석을 통한 민간공원특례사업의 유의미한 특성을 분석하였다.

III. 결과 및 고찰

1. 지자체 현황

1) 사업추진현황

시·도별 사업추진현황을 Table 1에서 살펴보면 5개 광역시 26개시에서 민간공원특례사업이 진행 중으로 전국 지자체의 참여율은 19.7%, 군 지역을 제외 시 37.8%로 나타났다. 사업현황은 경기도 15개소, 울산울 제외한 5대 광역시에서 24개소로 전체 사업의 51.9%를 차지하며, 타 지자체보다 활발하게 이루어지고 있는 지역으로 나타났다. 공원 조성율이 높은 행정복합도시 세종과 해당부서와 지자체장의 의지에 의해 민간공원특례사업을 시행하지 않은 서울과 울산울을 제외하면, 지역별로 한정된 도시에서 추진되고 있었다.

또한, 사업 참여 후 행정절차 진행과정에서 Table 2와 같이 부결되거나, 사업성 저하에 따른 중도포기로 중단되어진 공원이 35개소로 현재 진행 중인 특례사업의 약 47%에 해당되고 있었다. 이중 일부 공원은 사업시행자 지정 후 일몰시점을 몇 개월 앞둔 시점에서 사업성 우려와 예치금 미납 등의 사유로 무산시킨 경우도 발생하였다. 이를 볼 때 민간투자자는 Table 1에서처럼 사업 참여를 검토 시 사업성이 양호한 수도권 지역이나 광역시 및 지방 대도시 등을 선호하는 것으로 나타나, 모든 지자체에 적용하기에는 제도적 한계가 있는 것으로 분석되어졌다.

2) 인구

민간공원특례사업이 시행되는 도시별 인구현황을 살펴보면,

Table 1. Participation by administrative district

Type	Number of project	Local government status (Participation)			List of municipalities	Participation (%)
		M	C ₁	C ₂		
Metropolitan city	24	6(5)	-	-	Busan, Incheon, Daegu, Daejeon, Gwangju	83.3
Gyeonggi-do	15	-	29(10)	2(0)	Suwon, Yongin, Pyeongtaek, Gwangju, Icheon, Osan, Namyangju, Pocheon, Dongducheon, Uijeongbu	32.3
Gangwon-do	5	-	7(1)	11(0)	Wonju, Sokcho, Gangneung	16.7
Chung-cheong bukdo	7	-	3(1)	8(0)	Cheongju	9.1
Chung-cheong namdo	4	-	8(2)	7(0)	Cheonan, Asan	13.3
Jeolla bukdo	4	-	6(1)	8(0)	Iksan	7.1
Jeolla namdo	4	-	5(2)	17(0)	Mokpo, Suncheon	9.1
Gyeongsang bukdo	6	-	10(4)	13(0)	Pohang, Andong, Gumi, Gyeongsan	17.4
Gyeongsang namdo	3	-	8(2)	9(0)	Changwon, Jinju	11.8
Jeju Island	2	-	2(1)	-	Jeju	50.0
Total	74	6(5)	76(26)	75(0)	-	19.7*

M : Metropolitan, C₁ : City, C₂ : County.

(*) : Average rate.

Table 2. Reasons for suspension of private park special projects

Reason type	Cases	Number of cases by region(municipalities)
Administrative procedure	9	Jinju: 1(Gajwa), Gumi: 1(Center) Daejeon: 3(Maebong, Wolpyeong (Galma district) Mok-sang) Incheon: 3(Sipjeong, Geomdan Jungang, Majeon) Yongin: 1(No. 75)
Lack of business	23	Gapyeong: 5(Bonam, Seoncheon, Cheonghyung, Yeonha, Jojong) Namyangju: 1(Maseok), Icheon: 1(Hyoyang) Wonju: 2(Dangu, Dangye) Dangjin: 1(Gyerim) Cheonan: 2(Baekseok, Cheongsu) Andong: 1(Okhyeon) Iksan: 3(Baesang, Bukil, Palbong 2) Gumi: 1(Dongrak) Dongducheon: 1(Central Culture) Daejeon: 1(Haengpyeong) Incheon: 2(Gwangyo, Hope) Daegu: 1(Galsan), Seosan: 1(Onseok)
Lawsuit	1	Cheongju: 1(Youngwoon)
Deposit problem	2	Andong: 1(Okhyeon), Mungyeong: 1(Yeonggang)
Total		35

Table 3에서 보듯 인구 10만명 미만의 지방 소도시에서 100만 명 이상의 대도시까지 다양한 규모에서 사업이 추진되고 있는 것을 알 수 있었다.

세부적으로 살펴보면 100만명 이상의 대도시에서 특례사업

Table 3. Current status of projects by population size

Type	Number of municipality	Special projects	
		Progress	Participation rate
Over 1 M	8	29	39.19
500 K~1 M	5	15	20.27
300 K~500 K	7	12	16.22
100 K~300 K	9	16	21.62
Under 100 K	2	2	2.70
Total	31	74	100.00

의 참여율이 39.19%로 가장 높고, 50만 이상에서 20.27%, 30만~50만명 이하의 도시에서 16.22%로 전체의 약 76%가 30만 명 이상의 도시이며, 인구 10만명 이상까지 포함하면 97.30%로 대부분을 차지하고 있었다. 그 외 10만명 이하의 도시 중에서는 동두천과 속초에서 진행 중이었는데 신규 주택수요가 발생하는 도시특성을 지니고 있는 것으로 나타났다.

이를 볼 때 특례사업에 있어 도시의 인구가 사업 참여의 중요한 고려인자로 작용하고 있는 것을 알 수 있고, 특히 도시기본계획 및 공원녹지기본계획이 수립되는 최소 인구 수 10만명 이상의 도시에서 사업추진이 적극적인 것으로 분석되어졌다.

2. 공원현황

1) 공원종류 및 면적

민간공원특례사업은 도시공원 중 근린공원, 체육공원, 문화

공원에서 시행되고 있으며, 전체의 94.6%가 근린공원이 차지하고 있었다. 주제공원인 문화공원과 체육공원은 10만~30만 m² 내의 규모로 총 4개소에서 사업이 추진 중이었다.

근린공원에서 추진 중인 사업을 유형과 면적별로 구분하면 5만m² 이상의 도보권 근린공원 5개소, 10만m² 이상의 도시지역권 근린공원이 60개소, 100만m² 이상의 광역권 근린공원 5개소로 나타났다(Table 4 참조).

이처럼 근린공원에 사업이 집중되는 것은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 별표3의 '도시공원의 설치 및 규모의 기준'에서 공원의 유형과 면적이 한정되어 사업대상에 한계를 보이는 것이 주요 원인으로 판단되어졌다.

그리고 Table 4에서 나타나듯 특례사업 적용기준 공원면적이 10만m² 이상에서 5만m² 이상으로 완화되어졌는데 이로 인하여 5개소의 공원이 추가적으로 일몰에서 구제되어 2016년 10월 제도개정에 의한 면적완화가 사업 확대에 영향을 미치고 있는 것을 알 수 있었다.

2) 입지유형 및 용도지역

민간공원특례사업 시행 공원의 입지유형은 모두 산지형을 기본으로 연결형과 단독형으로 형성되어 있으며, 이 중 도심내 단독형 산지의 비율이 약 65%로 연결형 산지보다 높게 나타났다(Table 5 참조). 이는 장기미집행공원 대부분이 개발압력이 상대적으로 낮은 도심내 산지를 대규모 도시공원으로 결정된 것과, 특별한 시설 조성 없이도 기존의 임상과 자연성 유지를 통해 산림내 근거리 산책과 자연감상 장소로 활용된 것이 주요 원인으로 예측되어졌다. 이러한 산지형 공원의 특례사업 시행 시 평지형 공원에 비하여 산림훼손 및 지형왜곡에 대한 우려와 가용지를 중심으로 수의시설 설치에 따른 주변부와

Table 4. Park type and area

Type		Area(m ²)	Sites	Composition (%)
Neighborhood park	Walking distance	Over 50 K	5	6.76
	Urban area	500 K~1 M	15	
		300 K~500 K	14	
	100 K~300 K	31	81.08	
Metropolitan area	Over 1 M	5	6.76	
Gym park		Over 200 K	1	1.35
Cultural park		Over 100 K	2	4.05
		Over 200 K	1	
Total			74	100.00

Table 5. Location type

Location type	Sites	Composition(%)	Note
Stand-alone Mtn. range	48	64.86	Yongin(Yeongdeok 1), Pocheon(Taebong), Cheonan(Rohtae), Mokpo(Sanjeong), Iksan(Madong), Pohang(Haksan, Hwanho, Yanghak), etc.
Connected Mtn. range	26	35.14	Busan(Oncheon, Sasang), Daegu(Daegu Grand), Incheon(Mujugol, Geomdan 16), Gwangju(Bongsan, Ilgok), Daejeon(Wolpyeong, Munhwa), Yongin(Jukjeon 70), Gyeonggi Gwangju(Central, Songjeong), Uijeongbu(Balgok), Sokcho(Yeongrang), Gangneung(Gyodong 7), Asan(Yonghwa), Iksan(Moin, Sudosan) Pohang(Yanghak), Andong(Oksong), Gyeongsan(Sangbang), Changwon(Daesang), Jinju(Jangjae)
Total	74	100.00	-

의 부조화 및 경관차단 등 부정적 영향이 제기되는 입지적 특성을 지니고 있다.

시행 공원의 용도지역은 대부분이 자연녹지지역이지만, 도시의 자연환경과 경관, 산림 및 녹지공간의 보전에 필요하여 지정된 보전녹지지역도 5곳이 포함되어 있는 것으로 나타났다(Table 6 참조). 공원 주변부 용도지역은 Table 7과 같이 전체의 91.89%인 68곳이 주거지역이며, 2종 주거지역의 비율이 높게 나타나고, 그 외 공업지역, 준주거지역, 상업지역 등도 분포되어져 있었다.

이러한 특례사업 용도지역의 특성상 공원 내·외부 용도지

Table 6. Use district within the target park

Use district	Sites	Note
Conservation green area	5	Gangwon(Gyodong 2 & 7), Cheongju(Honggol), Gyeonggi(Gwol-dong), Asan(Yonghwa)
Natural green area	69	-
Total	74	-

Table 7. Use district around target park

Use district		Sites	Compo-sition(%)	Note
Residential area	Class 1	9	12.16	Gangneung(Gyodong 1) Changwon(Sahwa, Daesang), etc.
	Class 2	42	56.76	Andong(Oksong) Jeju(Jungbu, Odeungbong), etc.
	Class 3	17	22.97	Pocheon(Taebong) Pyeongtaek(Seokjeong), etc.
Semi-residential area		1	1.35	Namyangju(Donong)
Industrial area		1	1.35	Cheongju(Wolmyeong)
Natural green area		4	5.41	Icheon(Buak, Jangrok) Daegu(Daegu Grand) Cheongju(Saejeokgul)
Total		74	100.00	

역과 상충되는 용도지역 결정시 공간의 이질적 부조화가 발생할 우려가 있는 것으로 나타났다.

3. 민간공원특례사업 특성

1) 시행방식

(1) 사업추진방식

사업의 추진방식은 초기에는 민간공원추진예정자가 대상공원을 발굴하여 시장·군수에게 제안을 통한 수용 시 사업을 진행하였으나, 2016년 10월 “민간공원조성 특례사업가이드라인(Land, Infrastructure and Transport, 2016)”의 지침에 의해 제안에 의한 방식과 공모에 의한 방식으로 구분하여 추진되어졌다. 그 외 부산의 경우 제안서 제출공고를 통한 최초제안자를 다수 선정 후 다시 제 3자 제안공고를 통하여 우선 협상자를 선정하는 혼합방식으로 추진되어졌다. 사업추진방식은 제안공고방식이 52.70%로 가장 높았고, 단독제안방식이 20.27%, 3자 제안공고방식이 18.92%로 나타났으며, 공모에 의한 방식은 1.35%로 가장 낮은 비율을 보였다(Table 8, 9참조).

특히 Table 9에서처럼 2016년부터 2018년까지 사업이 활발하게 추진되어지게 되었는데, 이 과정에서 제안공고방식과 3자 제안공고방식의 비중이 늘고, 단독제안은 공기업에서 추진한 대구대공원을 제외하고 전무하였다. 이는 2015년 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 및 ‘도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침’ 개정에 사업의 불확실성이 개선되어진 것과 단독제안 시 3자 제안서 제출공고 강행규정(2017.9)에 따른 것으로 분석되어졌다. 공모에 의한 방식은 시장·군수가 대상공원을

Table 8. Type of promotion method

Type		Cases	Compositon(%)
Proposal	Sole proposal	15	20.27
	Proposal notification	39	52.70
	3rd party proposal notice	14	18.92
Public subscription	Public subscription proposal	1	1.35
Mix	Proposal notification+3rd party proposal notice	5	6.76
Total		74	100.00

Table 9. Project status by year

Year	Sites	Sole proposals	Proposal notice	3rd party proposal notice	Public subscrip-tion	Mix
2013 ~2014	2	1	1	-	-	-
2015	8	7	-	1	-	-
2016	21	6	13	1	1	-
2017	17	-	10	2	-	5
2018	18	1 (public enterprise)	11	6	-	-
2019	7	-	3	4	-	-
2020	1	-	1	-	-	-
Total	74	15	39	14	1	5

선정하고, 조건설정을 위한 사전 타당성검토 등 일정 준비기간이 필요하여, 일몰시점을 앞둔 지자체에서 적용하기에 한계를 지니고 있었다.

이러한 민간공원특례사업의 추진방식에서 단독제안은 업체별 경쟁이 아닌 지자체의 수용 여부에 따라 사업추진이 결정됨으로 경비와 시간적 측면에서 유리하나, 특혜시비 등의 문제제기 우려가 있었다. 3자 제안공고는 최초 제안자 외에 제 3자에게 참여기회를 부여함으로 경쟁을 통한 공정한 사업추진을 도모하고 있지만, 최초제안자가 총 평가점수의 5~10% 범위 내에서 가점을 부여받을 수 있어 상대적으로 유리한 방식이다. 제안공고방식과 공모에 의한 방식은 경쟁을 통하여 사업대상자를 선정하는 방식으로 공정성 측면에서 다소 유리하지만, 대상공원 선정과 기준마련 등 지자체 별도의 준비과정이 필요한 것으로 나타났다.

(2) 민관협업체 구성

민간공원특례사업의 공공성과 공정성의 확보를 위해 일부

지자체는 공무원, 전문가, 시민단체, 지역대표 등이 참여하는 민관협의체를 구성하여 운영하였다. Table 10에서 나타나듯 전국에서 5곳에서만 운영되어졌는데, 부산에서 가장 먼저 시도되어진 라운드테이블과 광주의 민관거버넌스협의체는 특례사업 시작단계에서부터 사업시행과정까지 전 부문에서 기능과 역할을 담당하며, 성공적 운영을 하였다. 그 외에도 대전, 진주, 청주 등에서도 민관협의체가 운영되어졌지만, 부산, 광주와 달리 기능과 역할이 제한되어, 공정성 및 정당성에 대한 의의제기가 발생되기도 하였다. 특히 진주는 협의체 구성 후 2개월만에 공정성 시비와 협의체 권한에 대한 민관의 충돌로 해체되는 상황도 발생하였다.

그러나 민관협의체는 관 주도의 일방적 운영에 따른 문제점을 최소화하고, 사익과 공익의 균형성 및 공정성 확보를 위한 협치행정의 표본으로 적극적 도입이 필요할 것이다.

2) 공원시설

(1) 공원시설률

「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제 21조의 2에 의하면 민간공원추진자가 특례사업에 따라 설치 시 공원면적의 70% 이상을 기부채납하여야 하는 것으로 규정되어 있는데, 실제 시행되는 사업을 살펴보면 지자체별, 공원별로 기부 채납되어지는 공원시설률은 차이를 나타내고 있었다.

지자체별 사업의 기부 채납되는 평균 공원시설률로 분석하여 본 결과, 가장 높은 곳은 창원으로 86.58%였으며, 다음으로 광주, 부산, 제주, 대구, 진주가 80% 이상으로 나타났다. 이중 부산, 광주, 진주는 민관협의체를 구성하여 전략적으로 공원면적의 최대 확보를 위해 노력하였고, 대구는 공기업의 사업 참여가, 제주는 지역적 특성이 영향을 미친 것으로 분석되어졌다. 반대로 오산, 포천, 속초, 청주, 목포, 구미 등은 70% 초반대의 공원시설률로 전국 평균 공원시설률 76.92%와 차이를 보이고 있었는데 이들 대상지 12개소 중 8개소가 사업추진방식에서 단독제안방식으로 진행 중이었다(Table 11 참조).

이는 단독제안방식의 경우, 경쟁업체의 부재가 가장 크게 작용하는 것으로 판단되어진다.

Table 10. Status of public-private council operation

Type	Municipality	Composition
Public-private council	Gwangju, Jinju, Cheongju, Daejeon	Public officials, civic groups, experts, professors, etc.
Round table	Busan	Public officials, civic groups, experts, regional representatives, etc.

Table 11. Park facility rate and business method

Item	Park facility(%)	Sites	Project method					
			A	B	C	D	E	
Busan	83.76	5	-	-	-	-	●	
Dae-gu	82.10	2	●	-	●	-	-	
Incheon	70.71	4	-	●	-	-	-	
Gwangju	85.17	10	-	●	-	-	-	
Daejeon	75.94	3	●	-	-	-	-	
Gyeonggi	Suwon	84.50	1	-	-	-	●	-
	Yongin	74.66	2	●	-	-	-	-
	Pyeong-taek	78.00	1	-	●	-	-	-
	Gwangju	74.51	2	-	●	-	-	-
	Icheon	75.30	2	-	-	●	-	-
	Osan	72.84	1	●	-	-	-	-
	Nam yangju	75.01	1	-	●	-	-	-
	Pocheon	73.10	1	-	-	●	-	-
	Dongdu cheon	77.40	1	-	-	●	-	-
Gangwon	Uiyeong bu	76.67	3	●	●	●	-	-
	Wonju	76.45	2	●	●	-	-	-
	Sokcho	72.60	1	-	●	-	-	-
Gangwon	Gang-neung	75.13	2	-	-	●	-	-
	Chung buk Cheongju	73.31	7	●	-	-	-	-
Chung nam	Cheonan	71.65	3	●	-	●	-	-
	Asan	70.49	1	-	●	-	-	-
Jeon buk Iksan	76.18	4	-	●	-	-	-	
Jeon nam	Mokpo	71.00	1	-	-	●	-	-
	Sun-cheon	79.10	3	-	●	-	-	-
Gyeong buk	Pohang	79.00	3	-	●	-	-	-
	Andong	77.00	1	-	●	-	-	-
	Gumi	71.00	1	-	-	●	-	-
Gyeong nam	Gyeong san	80.00	1	-	●	-	-	-
	Chang won	86.58	2	-	●	-	-	-
Gyeong nam	Jinju	81.98	1	-	-	●	-	-
	Jeju Island	83.35	2	-	●	-	-	-
Average facility(%)		76.92	74					

A : Proposal, B : Proposal notification, C: 3rd party proposal notice, D : Public subscription proposal, E : Mix.

(2) 도입시설

민간공원특례사업에 조성되어지는 공원 도입시설의 계획방향을 살펴보면, 다양한 세대가 소통, 참여할 수 있는 문화, 예술, 자연이 접목된 지역 대표공원을 지향하고 있었다. 특히 산지형 공원특성을 살려 기존 공원들과 차별성을 부여할 수 있는 특화시설 도입 및 산림 휴양형 공간으로 계획되어 있었다. 도입되어진 시설 중 지역 요구형 시설인 커뮤니티문화센터, 도서관, 체육관 등 전 계층이 활용 가능한 공공 기여형 시설이 포함되는 특징을 보였고, 각 산지형 공원특성을 이용한 전망대, 스카이브릿지, 캠핑장, 미니골프장, 애견놀이터 등 일반 공원시설에서 볼 수 없는 다양한 특화시설 등을 설치하고 있었다. 이로 인한 공원사업비는 Land, Infrastructure and Transport(2020)의 도시공원 단위당 표준조성비 단가기준인 87,000원/m² 보다 높은 평균 15~25만원/m²정도로 분석되어졌다.

그러므로 이러한 다양한 공원시설이 기부채납되어진 후 지자체에서 지속적으로 유지·관리하기 위해서는 특례사업과 유사한 내용으로 2009년에 민간참여를 통하여 공원조성사업을 추진한 일본의 민설공원처럼 일정기간 민간사업자가 유지관리 비용을 지불하는 것을 제도화할 필요도 있는 것으로 검토되어졌다.

3) 비공원시설

(1) 비공원시설률

민간공원특례사업에 적용되어진 비공원시설률은 Table 12와 같이 지자체에 기부 채납하는 공원시설면적 70% 이상을 제외한 20~25% 이내, 25~30% 이내가 각 26개소로 전체의 70.28%를 차지하였으며, 10~20% 이하 18개소, 10% 이하 4개소로 다양하게 분포하고 있었다. 특히 비공원시설률 25% 이상의 특례 사업지를 대상으로 사업추진방식을 비교하여 보았을 때 Table 13에서 알 수 있듯 단독제안방식이 38.46%로 가장 높게 나타났다.

또한 도시별 인구수와 비교하여 분석한 결과, Table 14에서처럼 인구수 100만명 이상을 제외한 나머지 도시에서는 평균 비공원시설률 22.24%를 상회하고 있어 인구수도 비공원시설률

Table 12. Non-park facility rate

Type	Facility rate	Num	Composition (%)
Non-park facility	Under 10%	4	5.40
	10~20%	18	24.32
	20~25%	26	35.14
	25~30%	26	35.14
Total		74	100.00

Table 13. Correlation between non-park facility rate and promotion method

Item	Cases	Composition (%)	
Over 25%	Sole proposal	10	38.46
	Proposal notification	9	34.62
	3rd party proposal notice	6	23.08
	Mix	1	3.84
Total	26	100.00	

Table 14. Average ratio of non-park facilities by urban population

Population	Number	Average facility rate (%)
Metropolitan	24	18.97
Over 1 M	5	17.65
500 K~1 M	15	25.33
300 K~500 K	12	22.47
100 K~300 K	16	24.07
Under 100 K	2	25.00
Total(Average)		74(22.24)

에 영향인자로 작용하고 있음을 알 수 있었다.

(2) 개발유형 및 용도지역

민간공원특례사업지내 비공원시설의 개발유형을 살펴보면 69개소가 수익성 및 현금 환급성에 유리한 공동주택을 계획하는 것으로 나타났으며, 나머지 5개소도 공동주택을 중심으로 단독주택 또는 상업시설, 사회기반시설 등을 일부 설치하는 복합형 개발형태를 보이고 있었다(Table 15 참조).

이는 당초 제도시행에서 추구하였던 도시규모와 지역특성을 고려한 세분화된 개발유형 및 공원과 결합할 때 시너지가 발생할 수 있는 다양한 수익시설의 발굴과 결합(Lee et al., 2009)에서 벗어나 공동주택 일변도의 한정적인 특례사업으로 단편화

Table 15. Development type of non-park facility

Type	Num	Note
Apt.	69	-
Apt.+House	2	Pohang Yanghak Park, Iksan Palbong Park 1
Apt.+Commercial facility	1	Suncheon Bonghwasan Park(Mangbuk District)
Apt.+Infrastructure	2	Gwangju Songam Park, Cheonan Notae Park
Total	74	-

되고 있었다.

예외적으로 부산의 경우, 바다와 접한 대상공원을 중심으로 숙박시설 등 다양한 문화·상업시설을 계획하여 제안하였으나, 선정과정에서 수익성 우려로 배제되거나 탈락되기도 하였지만, 수익시설의 확장을 위한 제도적 방안마련이 필요할 것으로 나타났다.

Table 16에서와 같이 비공원시설의 용도지역은 90.54%가 공동주택 설치가 가능한 2, 3종 주거지역과 준주거지역으로 신청하였고, 일부 특례사업지는 1종 주거지역 또는 준주거지역 등을 포함하고 있었다. 그리고 Table 17처럼 전체의 약 60%가 공원 주변 용도지역을 유지하였으나, 일부는 사업성 측면을 고려한 용도지역 변경과 증 상향을 추진하였고, 일부는 3종에서 2종으로 하향조정하기도 하였다.

이를 볼 때 비공원시설 유형과 용도지역은 사업성과 연계되어 결정되어지며, 공동주택 중심의 개발유형이 이루어지는 이 유도 분양에 의한 투자비의 빠른 회수와 안정적 수익실현으로 사업의 불확실성이 제거되기 때문인 것으로 분석되어졌다.

(3) 건폐율 및 용적률

비공원시설에 적용되어진 건폐율과 용적률은 법적 범위 내에서 적용되어졌으며, 도시별로 허용기준에 차이가 있었다. 도시별 허용기준을 종합해 보면, 용도지역 비율이 가장 높은 2종 주거지역의 경우 건폐율 60%, 용적률은 최소 200~250% 이하, 3종 주거지역은 건폐율 40~50%, 용적률 250~300%이하로 도

Table 16. Use district for each non-park facility

Use district		Cases	Composition(%)	Note
Residential area	Mix	6	8.11	Mixed type
	Class 2	46	62.16	-
	Class 3	20	27.03	-
Semi-residential area		1	1.35	-
Undefined		1	1.35	Icheon Jangrok
Total		74	100.00	-

Table 17. Change of new use district

Use district	Cases	Composition(%)	Note
Maintain	44	59.46	-
Class up	16	21.62	-
Class down	4	5.40	-
Change	5	6.76	-
Mix	5	6.76	-
Total	74	100.00	-

Table 18. Building-to-land ratio & floor area ratio by local government

Use district	Ordinance by local government		Note
	Building-to-cover ratio	Floor area ratio	
General residential area class 1	Under 60%	Under 200%	Pohang
General residential area class 2	Under 60%	Under 200%	Daejeon
	Under 60%	Under 220%	Busan, Daegu, Gwangju
	Under 60%	Under 230%	Jin-ju
	Under 60%	Under 240%	Yongin
	Under 60%	Under 250%	Others
General residential area class 3	Under 40%	Under 300%	Suwon
	Under 50%	Under 250%	Daejeon
	Under 50%	Under 290%	Yongin
	Under 50%	Under 300%	Others
Semi-residential	Under 70%	Under 400%	Suncheon
	Under 70%	Under 500%	Namyangju

Source : Urban Planning Ordinance by Local Government(www.elis.go.kr)

시별 용적률이 지자체별로 최대 50%까지 차이가 나고 있었다 (Table 18 참조).

특례사업의 경우, 건폐율은 Table 19에서처럼 10~30% 이내가 93.25%로 허용기준보다 훨씬 낮게 적용하여 공간 쾌적성을 향상시켰으며, Table 20에서와 같이 용적률은 200~300%가 87.84%로 용도지역 허용최대치를 적용하여 토지의 효율성을 극대화하고 있었다. 이는 도심 내 공동주택사업에 적용되어진 것과 유사한 것으로 산지형 공원이란 특수한 환경적 특성을 고려하지 않은 사업성 위주의 개발접근이 이루어진 것으로 나타났다. 전국에서 가장 낮은 121.17%의 용적률이 적용되어진 부산의 덕천공원은 문화재 보존지역임을 고려하여 자연지형을

Table 19. Non-park facility building-to-cover ratio

Type	Building-to-cover ratio	Sites	Composition(%)
Non-park facility	Undefined	1	1.35
	Under 10%	1	1.35
	10~20%	51	68.93
	20~30%	18	24.32
	Over 30%	3	4.05
Total		74	100.00

Table 20. Non-park facility floor area ratio

Type	Floor area ratio	Sites	Composition(%)
Non-park facility	Undefined	1	1.35
	Under 200%	6	8.11
	200~250%	46	62.16
	250~300%	19	25.68
	Over 300%	2	2.70
Total		74	100.00

최대한 살린 테라스형 복층구조로, 최고층수 8층 규모의 특색 있는 형태로 사업을 추진하고 있었다.

이를 볼 때 특례사업에서 일률적 형태의 건설사업을 방지하기 위해 지자체의 용도지역별 건폐율과 용적률 적용기준을 특례사업의 입지유형에 따라 탄력적으로 조절할 수 있는 지침 마련이 필요할 것으로 분석되어졌다.

(4) 세대수 및 분양가

비공원시설에 적용되어진 공동주택의 세대수와 분양가는 지자체 및 대상공원의 규모에 따라 약간의 차이가 있는 것으로 조사되어졌다. Table 21에서처럼 비공원시설에 적용되어진 세대수를 살펴보면, 관행적 대단지 기준인 1,000세대 이상이 41개 소로 전체의 55.41%이고, 1,000세대 이하가 32개소인 43.24%로 나타났다. 그리고 Table 22와 같이 비공원시설 면적별 평균세대수

Table 21. Application status of the number of households by park

Number of households	Cases	Composition(%)
Undefined	1	1.35
Under 1,000	32	43.24
1,000~2,000	28	37.84
2,000~3,000	8	10.81
Over 3,000	5	6.76
Total	74	100.00

Table 22. Average number of households by non-park facility area

Non-park area(m ²)	Sites	Composition (%)	Households (average)	Households /m ²
10 K~30 K	8	10.81	472	0.027
30 K~50 K	21	28.38	835	0.008
50 K~70 K	13	17.57	1,214	0.013
70 K~100 K	14	18.92	1,534	0.011
Over 100 K	18	24.32	2,360	0.006
Total	74	100.00	0.020 households/m ² (Overall average)	

를 분석한 결과, 시설면적과 세대수는 비례하여 증가하고 있었다. 다만 단위면적당 세대수는 비공원시설 면적 1만~3만m² 이하에서 전체사업평균인 0.02세대/m²보다 훨씬 높게 나타났고, 나머지 면적에서는 모두 낮은 특성을 보였다. 이는 비공원시설 면적이 3만 m²이하일 때는 고밀개발이 이루어지는 것을 알 수 있다.

공원면적별로 분류하여 세대수의 특성을 살펴보면, Table 23 처럼 유사한 규모의 공원일지라도 도시별, 지역별 적용되어진 세대수의 편차가 면적에 따라 크게 나타나고 있었다. 또한 공원면적이 커질수록 평균 세대수도 증가하는 추세를 보였으나, 100만m² 이상부터는 증가추세가 크게 둔화되고 있었다. 이는 공원면적의 대소가 세대수 결정에 절대적 요건이 아니나, 민간 소유의 토지비용 등 토지매입비와 공원조성비가 클수록 사업성에 영향을 미침으로 이를 고려한 접근이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

비공원시설의 분양가는 대부분 주변 시장조사를 통한 시세와 비교지수법 등을 통하여 적정분양가를 검토·적용하고 있었다. 광역시의 경우 393~575만원/m²으로 고분양가를 제시한 광주를 제외하고, 부산 303~393만원/m², 인천 378만원/m², 대전 303만원/m²로 지역의 시세와 비슷하거나 약간 낮게 분양가를 책정하고 있었다. 광역시를 제외한 도시 중 제주도의 경우, 도 서지역의 특성과 분양시장의 특수성으로 인하여 분양가가 타 도시보다 상당히 높게 형성되고 있었다(Table 24 참조).

실제 민간공원특례사업을 통해 공동주택을 분양 중이거나 완료된 도시를 살펴보면, 의정부는 250~295만원/m²(2017년),

Table 23. Average number of households by park area

Park area(m ²)	Number of parks	Number of households		
		MAX	MIN	AVG
Over 1 M	5	3,000	1,166	2,134
500 K~1 M	14	4,665	640	2,109
300 K~500 K	14	3,067	734	1,719
200 K~300 K	15	1,885	599	1,409
100 K~200 K	20	1,344	240	800
Under 100 K	6	806	265	507

Table 24. Average of selling price

Average of selling price (KRW/m ²)	Local government
2.5 M~3 M	Uijeongbu, Jinju, Changwon, Cheongju
3 M~3.5 M	Daejeon, Busan, Suncheon, Wonju
3.5 M~4 M	Changwon, Busan, Gwangju
Over 4M	Gwangju, Jeju

청주 262만원/m²(2019년), 원주 300만원/m²(2019년), 순천 318만원/m²(2020년)로 지역별, 분양 시기별로 약간의 차이가 있지만 주변시세와 비슷하게 결정되어진 것을 알 수 있다.

다만 제안 시점에서 적용되어진 분양가는 향후 분양시점과 부동산 시장의 변화에 따라 큰 폭의 차이가 발생할 수도 있을 것으로 예측되어진다.

4) 총사업비 및 수익률

총사업비는 토지보상비, 공원조성비, 공동주택 건축공사비 등의 직접사업비와 설계·감리비, 각종 분담금 및 부대비용이 포함된 간접사업비로 구성되어지며, 전체 사업비의 규모는 Table 25와 같이 확정되어진 총 16곳의 총사업비를 토대로 개략 1천억~1조원 내외에서 대부분 추진되어지고 있는 것으로 파악되어졌다. 총 사업비의 구성 비율은 Table 26처럼 직접사업비는 토지보상비 7~12%, 공원·비공원시설 사업비 75~80%이며, 간접사업비는 15% 내외로 이루어져 있었다.

민간사업자의 사업시행에 따른 수익률은 사업초기 단독제안의 경우 10% 이상 적용한 곳도 있었으나, 제안공모방식에서는 경상이익률을 10% 이하로 대부분 맞추게 되었고, 이를 공모 지침에 명시한 지자체도 있었다. 지금까지 민간투자사업의 수익률은 기존 동일유형의 협약 수익률을 참고하여 6% 전후에서

Table 26. Composition of project expenses

Expense type	Composition	Main contents
Compensation	7~12%	Land and obstruction compensation
Construction	75~80%	Construction and park construction costs
Survey design	4.5%	Design, supervision
Customs duty	0.9%	Pre-sale guarantee fee, fee
Sales and administrative	6.5%	Sales operation expenses, allotment
Additional fee	4.5%	Preliminary expenses, registration fees, occupancy management fees, etc.
Financial expenses	2.5%	Interest on borrowing

체결되는 경향을 보여주고 있는 것으로 나타났고(Kim, 2020), 국토연구원도 민간투자사업의 적정 수익률을 6~8% 전후로 권고함으로써 대부분의 특례사업이 이 기준에 부합하는 범위 내에서 수익률을 결정하고 있었다. 그러나 사업 추진과정에서 세대수 조정, 공사비 상승, 분양시장의 변화 등 다양한 변수로 사업종료 시점의 수익률이 당초와 차이가 발생할 수 있을 것으로 예상되어져 이의 대응방안도 모색되어야 할 것이다.

Table 25. Total project cost by park

Park	Park area(m ²)	Total cost (1M KRW)	Note
Oncheon	118,617	214,200	Busan
Youngrang	144,700	395,400	Sokcho
Deokcheon	155,982	136,800	Busan
Taejong	159,607	342,600	Pocheon
Yongjeon	191,663	270,900	Daejeon
Jangjae	231,519	389,400	Jinju
Nohtae	255,158	459,800	Cheon-an
Jung-and(2nd)	318,572	395,400	Wonju
Bonghwasan (Mangbuk)	400,628	386,300	Suncheon
Ilbong	402,614	670,000	Cheon-an
Samsan	471,457	347,100	Suncheon
Songam	524,927	637,100	Gwangju
Yeongheung	593,311	798,900	Suwon
Kkochdongsan	688,860	1,028,100	Gumi
Myeongjang	792,205	698,000	Busan
Sahwa	1,223,771	539,000	Changwon

4. 사업시행

1) 참여업체

민간공원특례사업에 참여한 주요 업체들을 업종별로 분류하면, 건설사, 부동산개발업체, 일반기업, 공기업 등으로 구분되어졌고, 단독참여 21개소, 건설사와 부동산개발업체를 중심으로 컨소시엄이 53개소로 나타났다(Table 27 참조).

컨소시엄의 형태는 다양한 주체들이 전문성을 지니고 있어 사업의 전반적인 리스크를 줄이고, 주간사의 자금조달부담을 경감시키는 이점과 지역사회 공동참여시 가점부여 등의 평가로 인해 많이 참여하고 있었다. 그리고 사업시행자로서 지위를 확

Table 27. Participant classification

Participant type	Cases	Sole	Consortium	Note
Construction company	46	7	39	
Real estate development	23	10	13	
Etc.	4	3	1	General enterprise
Public enterprise	1	1	-	City corporation
Total	74	21	53	

보 시 단일 프로젝트에 대한 투자를 위한 역할과 사업 종료시점의 이익배분 및 청산과정에 용이한 특수목적법인인 SPC로 전환하고 있었다. 이는 신규 프로젝트의 위험이 기존사업체의 자산 및 부채에 영향을 주지 않고, 투자자 입장에서 해당 프로젝트의 수익관리를 독립하여 감독할 수 있는 장점 때문인 것으로 판단되어진다.

2) 사업기간

민간공원특례사업의 추진에 있어 지금까지 사업기간을 살펴보면 시행초기에는 사업완료시까지 평균 6~7년 정도의 기간이 소요되어지는 것으로 나타났다. 2013년 가장 먼저 사업이 시작되어진 의정부시 직동공원과 다음해 진행되어진 추동공원은 특례사업이 완료되었고, 2015년 청주의 잠두봉 공원과 새적굴 공원은 사업완료단계이며, 용인의 영덕1근린공원과 원주 중앙공원 1구역이 분양예정이다(Table 28 참조). 그리고 2016년 순천의 삼산공원이 사업완료 단계인 것으로 조사되어졌고, 그의 특례사업들은 현재 실시계획인가를 거쳐 보상 및 사업시행 절차 단계이거나, 일부 협상자 선정에 의한 행정절차를 거치고 있다.

특히 2015년 이후 진행되어진 특례사업의 경우, 행정절차기간에만 평균 4~5년 정도 소요되고 있어 후속절차를 고려할 때 사업완료시까지 기간은 더욱 늘어날 것으로 예상되어진다. 이렇게 사업진행속도가 늦어지는 주요 원인은 우선 사업추진방식의 변경에 의한 협상대상자 선정과 이후 협상과정에서 적정성 검토 및 각종 자문에 의한 제안수용까지 행정절차 과정과, 각종 영향평가를 거치며, 요구조건을 반영하고, 변경하는 과정에서 많은 시간이 소요되는 것으로 나타났다. 그 외에도 토지보상과정에서 토지구와의 보상금액 갈등으로 인한 협의수용이

지연되어, 사업기간이 당초 예상보다 훨씬 장기화되고 있다.

IV. 결론

본 연구는 전국에서 시행 중인 민간공원특례사업을 현행 제도에 따른 사업추진방식 및 사업내용을 중심으로 현황 조사하였다. 이를 통해 세부 특성 및 운영실태 등에서의 문제점을 도출하고 해소하기 위한 방안을 제시하고자 하였다.

첫째, 전국에서 시행 중인 민간공원특례사업은 주로 인구 10만명 이상의 도시공원 위주로 추진되고 있어 주택수요가 낮은 지역이나 지방소도시는 제도 적용에 한계성이 있었다. 그러므로 특례제도를 일괄적으로 적용하기보다 지자체의 특성과 규모를 고려한 제도적용의 유연성이 필요할 것으로 판단된다.

둘째, 공원조성 기부채납 방식에 의한 현재의 특례사업은 비공원시설의 수익성을 위해 공동주택 위주의 단조로운 개발유형을 나타내고 있었다. 이의 개선을 위해 공원부지만 매입하여 기부 채납하는 공원 보전형 방식 등을 도입하여 개발의 다양화를 도모할 필요가 있는 것으로 나타났다.

셋째, 민간공원특례사업이 추진되어진 도시공원의 대부분은 근린공원이며, 도시지역권근린공원인 10만~100만㎡ 이하의 면적에서 가장 활발하게 사업이 추진되는 것으로 나타났다. 이는 공원의 유형과 면적이 한정되어 사업대상에 한계를 보이는 것이 주요 원인으로 대도시 도심지내 이용도가 높고, 접근성이 좋은 공원들까지 포함할 수 있도록 면적기준을 5만㎡ 이하까지 완화할 필요가 있는 것으로 판단되어진다.

넷째, 민간공원특례사업의 수익시설은 공동주택 중심으로 이루어지고 있는데, 이는 환급성이 빠르고 예측 가능한 투자가 가능한 것이 주된 이유이다. 하지만 대부분의 사업대상지가 산지형 공원인 것을 고려할 때 대규모 고층건축물로 인하여 자연지형 왜곡 및 스카이라인의 훼손 등 많은 문제점을 수반할 것으로 예상되어진다. 이를 극복하기 위하여 특례사업지 내 공원별 입지특성을 고려하여 용도지역별 일괄적으로 적용되어진 건폐율과 용적률을 별도 조례를 설정하여 적용하는 것과 비공원시설 유형별 건축 가이드라인을 세부적으로 설정하여 공원과 공존할 수 있는 개발접근이 이루어지도록 하여야 할 것이다.

그리고 민간공원특례사업의 추진에 있어 공공성을 확보하며, 사업의 원활한 진행과 공원의 체계적 유지관리를 위한 향후과제는 다음과 같다.

첫째, 전국의 민간공원특례사업이 완료된 후 각 사업별 수익률을 데이터화 하여 향후 유사사업의 적정수익률에 대한 기준을 설정하고, 초과 이익분에 대한 환수 등 제도적 기준을 마련하여야 할 것이다.

둘째, 사업기간의 단축을 위해 지자체별 전문 인력으로 TF팀을 구성하고, 관련 위원회 심의를 통합합의로 전환하며, 제안

Table 28. Classification by project stage(2020.7)

Year	Cases	Stage		
		Business completion and sale	Plan approval	Negotiator selection
2013	1	1	-	-
2014	1	1	-	-
2015	9	4	5	-
2016	20	1	19	-
2017	16	-	16	-
2018	18	-	17	1
2019	6	-	6	-
2020	3	-	1	2
Total	74	7	64	3

단계에서 환경성 검토 등을 통한 비공원시설의 입지 적정성을 사전 스크린하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

셋째, 민간공원특례사업의 공정성과 투명성을 확보하기 위해 민간협의체 구성을 제도화하여 전체사업을 시민이 주도하고 행정이 지원하는 협치 시스템을 통한 사업의 효율적 관리를 도모하여야 할 것이다.

넷째, 공원시설의 기부채납 이후 유지관리에 대한 로드맵을 지자체별로 수립하여 지자체가 주체가 되고, 시민이 함께 하는 효율적 시민 참여형 공원 운영·관리방안 모델 도입을 검토하여야 할 것이다.

본 사업은 정부의 정책적 제안에 대하여 민간기업의 자본참여를 통한 공공재 확보와 이에 따른 적절한 이윤추구를 보장받는 첫 사례로서 상당한 의미가 있는 것으로 판단되어진다. 하지만 제도 및 지침의 불확실성과 이를 관리·운영하는 지자체의 준비부족으로 추진과정에서 미흡한 부분들도 다수 발생하였다. 그러므로 이러한 특례사업의 긍정적 요소의 계승·발전과 부정적 요소의 정비·보완을 통하여 투명하고 공정한 제도 실현을 도모하여야 할 것이다. 다만 본 연구에서 심층인터뷰를 통한 다양한 현장의 의견을 담아내지 못한 현실적 한계점을 지니고 있어, 앞으로 이와 관련된 후속연구 등을 통한 보완이 이루어져야 할 것으로 나타났다.

이러한 연구의 한계에도 불구하고, 민간공원특례사업 제도 시행 이후 추진된 전국의 사업현황과 특성을 점검하여 제도적 의미와 보완점을 구축한 연구로서 가치가 있어 향후 민간자본을 활용한 도시공원 내 특례사업 및 유사사업 진행 시, 합리적이고 효율적 집행의 기초자료로 활용될 수 있으리라 기대해 본다.

주 1. 헌법재판소, 도시계획법 제4조 위헌소원(1999.10.21., 선고 97헌바26 전원재판부).

주 2. “결정실효제”란 시간이 지나면 해가 지듯이 법률이나 각종 규제 효력이 일정기한이 지나면 없어지도록 하는 제도이다.

References

1. Choi, H. S., J. G. Choi, J. Y. Shin, H. U. Hong, C. G. Park, J. E. Kang and G. S. Lee(2018) Environmental impacts and countermeasures due to the automatic effective system for long-term non-execution of urban parks, KEI.
2. Choi, M. U.(2019) A study of the residents consciousness on the special project for the private park development. Journal of the Residential Environment Institute of Korea 17(2): 183-196.
3. Choi, Y. M.(2014) A Study on the Applicability of Privately-Invested

Park Development Law for Small Unexecuted Neighborhood Parks in Seoul. Master's Thesis, Seoul National University.

4. Jang, N. J. and J. Kim(2013) A simulation to estimate the applicability of special use permit policy to Seoul park system. Journal of Korea Planning Association 48(4): 169-186.
5. Jung, G. R.(2015) The Study on Building of Unexecuted Urban Park for a Long Time using Development Activity Exception. Master's Thesis, Gachon University.
6. Kim, H. G.(2017a) The Guide Book of Urban-Parks Construction Utilizing Private Capital. Kyowoo Media.
7. Kim, H. G.(2017b) A Study on the Promotion Plan of Special Exception Business in Long-Term Non-Executed Urban Parks through the Simulation Analysis. Doctor's Thesis, Kyung-Hee University.
8. Kim, J. M.(2020) A Case Study on the Special Project for Private Park and the Method of Resolving the Conflict in the Project. Master's Thesis, Seoul National University of Science and Technology.
9. Kim, S. Y.(2010) A Study on the Acquisition System of the Urban Parks Unexecuted in Long-term under the Special Use Permit. Doctor's Thesis, Kyungwon University.
10. Land, Infrastructure and Transport(2020) A Notification of Standard Facility Cost and Standard Composition Cost Per Unit in 2020. Notice No. 2020-433.
11. Land, Infrastructure and Transport(2019) National Land Planning and Utilization Act. Act No. 16492.
12. Lee, D. S.(2019) A Study of the Revitalization Plan for the Exceptional Business in Private Parks. Master's Thesis, Hong Ik University.
13. Lee, J. H.(2018) The Private-Initiated Park Development Project Implementation Strategies through Conflict Cause Analysis. Master's Thesis, Kwang Woon University.
14. Lee, J. J., S. C. Park and H. Kim(2009) A study on the effective plans to increase urban parks through activating private participation -Focusing on the plans to improve park facilities at the balance point of public and private interest. The Geographical Journal of Korea 43(4): 675-684.
15. Lee, J. Y.(2018) A Study on the System Improvement for the Development of Public Urban Park. Master's Thesis, Yonsei University.
16. Park, S. J.(2018) A Study on the Floor Area Ratio by Development Type for the Development of Private Park in Pyeongtaek. Master's Thesis, Gachon University.
17. Shin, D. H.(2020) A Study of Evaluation Indicators for the Rational Promotion of Special Projects for the Construction of Private Parks. Doctor's Thesis, Dong-Eui University.
18. <https://www.eiass.go.kr>
19. <https://www.elis.go.kr>

Received : 9 August, 2021

Revised : 7 September, 2021 (1st)

13 September, 2021 (2nd)

29 September, 2021 (3rd)

Accepted : 13 October, 2021

4인인명 심사필