

 <b>국토교통부</b>	<h1>보 도 자 료</h1>		
	배포일시	2020. 6. 16(화) 총 12매 (본문12)	
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 368km<sup>2</sup> 중 310km<sup>2</sup> 유지  
650곳 공원으로 새단장 ... 실효부지는 난개발 가능성 낮아**

- 정부, 지자체, 시민이 힘을 모아 사라질 위기에 처한 서울시 면적 절반 (310km<sup>2</sup>) 규모의 공원 부지를 지켜냈다.
  - 오는 7월 1일이면 20년간 조성되지 않은 공원이 자동 실효될 예정인 가운데, 실효 대상 368km<sup>2</sup>(’18.1월 기준) 중 84%인 310km<sup>2</sup>의 부지가 공원으로 조성되거나, 공원 기능을 유지하게 됐다.
- 이는 정부와 지자체, 시민 등 다양한 주체가 공원조성과 보전을 위해 노력한 결과다.
  - 실효가 도래한 368km<sup>2</sup>를 최대한 공원으로 조성하기 위해 정부는 지난 ‘18년 4월과 ‘19년 5월, 두 차례 대책을 통해 반드시 공원으로 조성해야할 공원 부지를 선별(우선관리지역)하고, 지자체에 대한 재정지원을 최초로 시작했다(지방채 이자지원).
    - 도시재생, 지역개발사업 등 국고사업과 연계한 공원 조성 방안을 추진하는 한편, LH 토지은행에서는 지자체를 대신해 부지를 매입하는 등 적극적인 지원에 나섰다.
  - 지자체도 지방채를 발행하고 ‘18년 선별한 우선관리지역보다 더 많은 공원 조성사업에 나서는 한편, 지역주민·환경단체 등과 민관 거버넌스를 구성해 다양한 의견을 수렴하고 협력하는데 앞장섰다.

- 확정된 공원사업이 완료되면 전국 650곳의 공원이 새롭게 조성되고, 1인당 공원면적은 30%(현재 10.1m<sup>2</sup> → 13.0m<sup>2</sup>) 증가할 것으로 예상되며, 공원 조성과 유지를 합쳐 총 1,500만 그루의 나무 조성 효과와 연간 558톤의 미세먼지 흡수효과를 가져올 것으로 기대된다.
- 정부는 6월 18일 국무총리(정세균) 주재로 국정현안점검조정회의를 개최해 이 같은 장기미집행 공원 해소상황을 점검하고 향후 공원 조성이 차질 없이 이루어질 수 있는 방안들을 논의했다.
- 국토교통부 권혁진 도시정책관은 “시민, 지자체, LH, 정부 모두의 노력으로 공원 대부분을 보존할 수 있게 되었다”며 “기후 변화와 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 실효대상으로 남아 있던 공원부지는 368km<sup>2</sup>

- '18.4월, '19.5월 두 차례 정부 대책과 지자체, 민관 거버넌스 등을 통해 368km<sup>2</sup> 중 310km<sup>2</sup>(84%)는 **공원 조성 및 공원 기능 유지**
- 실효되는 공원 58km<sup>2</sup>(16%)는 도시외곽에 위치하거나 개발제한구역, 급경사 등으로 난개발 가능성이 낮음

**'20.7월 실효 대상 부지에 대한 조치결과**



'20.7월 실효대상 368km<sup>2</sup> 세부 대응실적

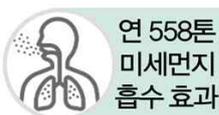


\* 조성사업 확정(실시계획승인)시 실효대상에서 제외, 5년 내 부지매입 필요

- ◆ 공원 사업 확정 부지는 편리하고 안전한 휴식공간으로 조성하고, 공원 기능 유지 과정에서 국민 불편이 없도록 지자체와 공동 대응
  - 지자체 부지 매입 부담 완화를 위해 토지은행 공원비축 이용료를 인하하고, LH 임대주택지구를 활용해 공원 조성 확대
  - 첨단 기술을 접목한 스마트공원 조성을 통해 공원 품질 향상
  - 도시자연공원구역에서 설치할 수 있는 수익·편의시설을 확대하고, 매수청구권 요건도 완화 추진
- ◆ 7월 이후에도 국민들의 여가·휴식공간과 기후변화 등에 대응할 수 있는 완충지대로서 도시공원, 도시숲 등 녹색공간 지속 확충
  - 총 310km<sup>2</sup> 공원 조성 및 기능 유지 시, 1,550만 그루 나무 조성 효과
  - 137km<sup>2</sup> 공원 조성완료 시, 1인당 공원면적은 30% 증가

환경적 효과

310km<sup>2</sup> 공원 조성 및 공원기능 유지시,  
 (공원조성 137km<sup>2</sup> + 공원유지 173km<sup>2</sup>)



1인당 공원면적



## 1. 공원 실효제(일몰제)란

- 도시공원 실효제는 지자체가 공원 부지로 지정한 뒤 20년간 조성 사업을 시행하지 않으면 공원 지정 효력이 상실되는 제도다.
- 도시공원은 지자체가 도시관리계획을 통해 공원부지를 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.



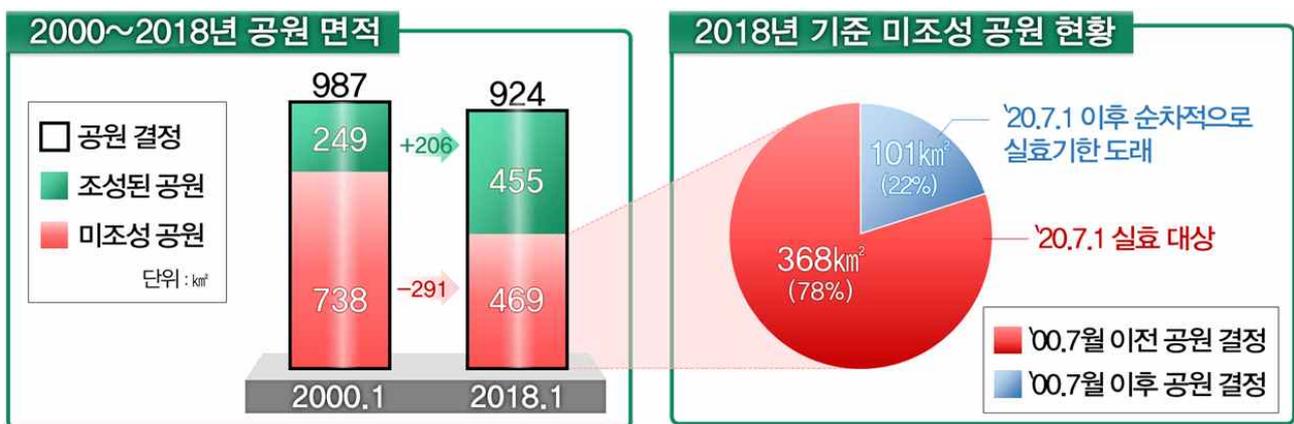
- 지자체가 그간 재원 부족 등을 이유로 공원으로 지정만 하고 장기간 조성하지 않는 '장기미집행공원'이 누적되자, 헌법재판소는 1999년 헌법 불합치 결정을 통해 정부에 국민의 재산권과 공원 조성의 공익을 모두 실현할 수 있는 적절한 기간을 두도록 했다.
- 이에 정부는 2000년 7월 1일 공원 지정 후 20년간 조성 사업을 시행하지 않는 공원부지는 지정 효력을 상실하게 하는 실효제를 도입\*하였고, 올해 7월 1일 최초로 자동 실효 기한이 도래하게 된다.

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

- 공원 부지는 면적이 넓고, 지정 후 조성사업을 하지 않아도 주민들이 등산로, 산책로 등으로 이용하고 있어 실효될 경우 대규모 난개발이 이뤄지거나 주민들이 자주 찾던 휴식공간이 상실되는 문제가 있다.

## 2. 실효제 도입 이후 상황

- 실효제가 도입된 2000년 당시, 공원으로 지정만 되어 있고 실제로 조성하지 않은 공원부지는 서울시 면적(605km<sup>2</sup>)의 1.2배인 738km<sup>2</sup>였다.
  - 정부는 미집행공원 해소를 위해 공원을 대체할 수 있는 도시자연 공원구역('05), 민간자본을 통해 공원을 조성하는 민간공원 제도('09), 지방의회 해제권고제('12) 등 다양한 제도개선을 추진해왔다.
- 이러한 노력 등에 힘입어 장기미집행 공원은 꾸준히 감소했으나, 실효제 시행을 2년 반 앞둔 시점인 '18년 1월 기준으로 남아있는 공원부지는 368km<sup>2</sup>(1,987개소)에 달해 서울시 면적의 60%가 넘는 공원이 사라질 수 있는 상황이었다.



- 이에 정부는 2년반 후에 실효가 도래하는 368km<sup>2</sup>를 최대한 공원으로 조성하기 위해 두 차례 대책을 마련하여 직접적인 지원에 나섰다.
  - 2018년 4월 정부는 첫 번째 대책을 통해 지자체와 함께 주민들이 많이 이용하고 있고, 실효될 경우 난개발이 이뤄질 수 있는 부지 130km<sup>2</sup>를 선별(우선관리지역)하고,
    - 지자체가 지방채를 발행하여 공원을 조성할 경우 이자의 50%를 지원하는 재정적 지원도 최초로 시작했으며, 도시재생, 지역개발 사업과 같은 국고사업과 연계해 공원을 조성하는 방안도 추진했다.

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

○ 2019년 5월 정부는 추가대책을 마련하여 지방채 이자지원을 70% 까지 확대하고, LH 토지은행\*에서 지자체를 대신해 공원 부지를 매입하였으며,

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

- 지자체가 부지매입이 시급한 사유지부터 우선해서 공원으로 조성할 수 있도록 국공유지는 실효를 최대 20년간 유예\*하였다.

\* 10년 실효 유예, 1회에 한해 10년간 추가 유예 가능

- LH도 장기미집행공원 부지에 임대주택과 연계해 공원을 조성하는 사업\*을 적극 추진하였다.

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

□ 두차례 대책을 계기로 지자체도 보다 적극적 공원 조성에 나섰다.

○ 지방채를 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 거버넌스를 구성해 다양한 의견을 반영한 공원 조성을 추진했다.

□ 이처럼 정부, 지자체, 환경단체, LH 등 다양한 주체가 공원 조성과 보존을 위해 노력한 결과, 실효 대상 368km<sup>2</sup> 중 84%(310km<sup>2</sup>)는 공원으로 조성하거나 공원 기능을 유지할 수 있게 되었다.

### 3. 장기미집행 공원 해소 현황



#### 1. 공원 조성 사업 확정

□ 올해 7월 실효 대상이었던 장기미집행 공원부지 368km<sup>2</sup> 중 137km<sup>2</sup>는 지자체, 민간, LH가 **공원 조성 사업을 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 조성되고, 1인당 공원면적은 30%(현재 10.1m<sup>2</sup> → 13.0m<sup>2</sup>) 증가할 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 예정**이다.

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

□ 공원 조성 주체별로 보면, 지자체가 조성할 예정인 공원은 110km<sup>2</sup> (583곳), 민간이 조성하는 공원은 25km<sup>2</sup>(59개소), LH가 임대주택 공급 촉진지구를 조성하는 공원은 2km<sup>2</sup>(8개소)이다.

### 장기미집행공원 조성 사례

#### 대구 가르뱅이 공원



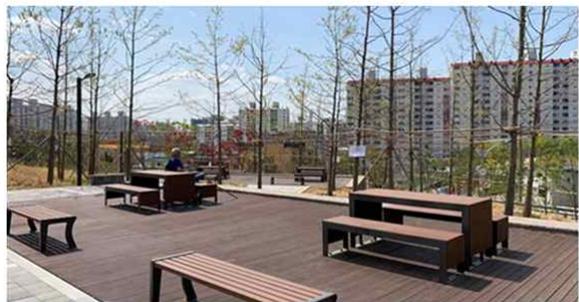
1.3만m<sup>2</sup>, 총 사업비 23억원, 국토부 생활공원 공모사업을 통해 주차장, 산책로, 게이트볼장 등 설치(2019.11월 준공)

#### 의정부 추동공원



의정부시는 '13년부터 전국 최초로 민간공원(직동·추동 공원) 추진, '19.5.23 추동공원 개장(공원 87만m<sup>2</sup> 조성)

#### 청주 잠두봉 공원



청주시는 민관거버넌스 운영 등을 통해 '15년부터 민간 공원 추진, '20.5.1 잠두봉, 새적골 공원 동시 개장(공원 21.8만m<sup>2</sup> 조성)

### 공원 조성 사업 확정 면적



### 1인당 공원면적 전망



## ② 공원 기능 유지

□ 공원 기능을 유지하는 173km<sup>2</sup>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 94km<sup>2</sup>로서, 이 중 97%\*인 91km<sup>2</sup>가 2030년 7월 1일까지 10년간 실효가 유예되었다.

\* 나머지 3%는 이미 시가화되어 공원기능을 상실했거나, 소유기관에서 공공 목적으로 활용할 계획이 있는 부지 등으로서 실효조치

□ 지자체가 용도구역으로서 도시자연공원구역\*을 지정한 부지는 총 59km<sup>2</sup>로서, 서울시\*\* (53km<sup>2</sup>)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 지정을 **자연환경 및 경관을 보호**하는 효과가 있는 반면, 토지주의 **재산권** 행사가 제약되는 측면도 있으므로 정부는 지난 5월 도시자연공원구역 규제를 **완화\***하고, 매수청구 인정 요건\*\*도 확대한 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, 23km<sup>2</sup>의 공원 부지는 지자체가 용도지역을 **보전녹지\***로 변경하거나, **경관지구\*\*** 지정 등을 통해 난개발을 방지하도록 조치하였다.

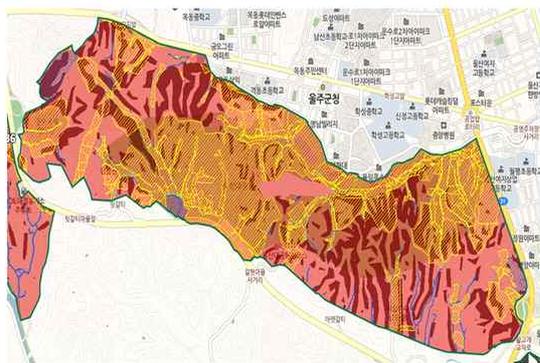
\* 보전녹지: 도시 자연환경 보전을 위한 용도지역으로 공동주택, 판매시설 등 건축 제한

\*\* 경관지구: 경관의 보전·관리를 위한 용도지구로, 경관상 부적합한 건축물 제한

### ③ 실효되는 공원 부지

- 실효되어도 난개발 등의 문제가 발생할 가능성이 낮은 부지인 58km<sup>2</sup>는 7월 1일 실효될 예정이다.
  - 대부분 개발제한구역, 보전산지와 같이 개발이 제한되는 부지나, 경사가 가파르고 고도가 높아 지자체의 개발행위허가 기준을 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

#### 실효 공원 58km<sup>2</sup> 세부 현황



## 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 발생하는 **공원 실효\***에 대응하여 **다양한 녹색 공간**을 적극 확충해나간다는 계획이다.

\* 2000~2020년 사이 공원부지로 지정돼 '40년까지 실효기한이 도래하는 부지 총 101km<sup>2</sup>

### 1 양질의 공원을 조성하기 위한 지원 확대

- 정부는 공원 부지를 매입하는 과정에서 **재정부족** 등으로 **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)

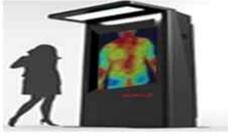
- 공원의 질적 향상을 위한 **시범사업**도 추진한다.

- 정부는 **스마트시티**와 연계한 **스마트공원\*** 시범 조성사업을 통해, 첨단 기술을 접목한 공원을 **조성·확산**해나갈 계획이다.

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

## 스마트 공원시설 사례

### 열화상 키오스크



신체온도 · 상태정보 제공  
코로나 감염 등 신체 정보  
손쉽게 확인 가능

### 자동 쿨링포그



온 · 습도 감지, 자동분사  
이용객 편의 제고 및 열섬  
현상 등 완화

### 스마트 쓰레기통



태양열로 자체 감지 · 압축  
인건비 · 유지보수비 절감

### 수목 QR 코드



수목상태 · 정보 확인  
관리자(관리상황, 질병이력) ·  
이용객 확인가능

- LH는 지자체 · 민간의 공원조성사업 추진과정에서 어려움을 겪는 곳이 발생할 경우, 공공임대주택지구를 활용한 공원조성 사업으로 전환하여 신속하게 공원으로 조성한다는 계획이다.
- LH는 7월 이후 실효 기한이 도래하는 장기미집행공원 부지 등에 대해서도 적극적으로 공원을 조성해 나갈 예정이다.

## 2 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 제한을 완화하기 위해, 공원녹지법 시행령을 개정하여 자연 경관을 유지하는 범위에서 설치 가능한 수익 · 편의시설을 확대하고 매수 청구 요건\*도 추가 완화할 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 제한하는 행위로 주민들의 공원 이용에 불편이 발생할 경우, 공원관리청인 지자체의 관리감독 강화를 통해 원상회복 조치하는 등 적극 대응할 계획이다.

### ③ 다양한 녹색공간의 확충

- 정부는 국민들의 여가·휴식공간과 기후변화 등에 대응할 수 있는 완충지대로서, 공원을 포함한 도시내 녹색공간을 지속 확충하기 위한 제도적 기반을 마련해 나갈 계획이다.
- 도시공원, 도시숲, 정원 등 다양한 녹색 공간이 활성화될 수 있도록 정부 내 제도·사업을 연계하는 방안을 마련하고,
- 앞으로 미집행공원이 발생하지 않도록, 공원을 지정하기 위해서는 실현가능한 재원(보상)계획을 미리 마련하도록 하는 등 공원 지정 요건을 강화하는 방안도 추진한다.