

장기미집행 도시계획시설 해소 대책과 이행 방안

정의경
국토교통부
도시정책과장

장기미집행 도시계획시설 해소 대책

지난 4월 17일 국토교통부는 장기미집행 도시계획시설 해소 방안을 발표하였다. 2020년 7월 전체 703km², 즉 서울 면적의 1.16배 규모의 도시계획시설이 실효됨에 따라 발생할 수 있는 주민이용제한·난개발 등의 혼란을 사전에 예방하기 위한 대책이다. 정부를 바빠 움직이게 한 대규모 실효는 1999년 헌법재판소 결정 이후 도입된 장기미집행 도시계획시설 실효제[「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」) 제48조]에 따른 결과이다.

당시 헌법재판소는 토지의 사적 이용권이 배제된 상태에서 아무런 보상 없이 장기간 제약을 수인하도록 하는 것은 헌법상의 재산권 보장에 위배된다*고 판시하였다. 이에 국토교통부는 토지소유자 매수청구제, 지방의회 해제권고제, 해제 가이드라인, 토지소유자 해제신청제 등 다양한 제도적 개선을 해왔다. 도시계획시설 결정 이후 20년간 집행하지 않을 경우 도시계획시설 결정이 실효된다는 ‘도시계획시설 실효제’도 이러한 제도적 개선의 일환이다. 다만 범정부적이고 종합적인 대책을 발표한 것은 이번이 처음이어서 지자체·시민사회·학계 등 각계에서 이번 대책에 대한 관심이 높다.

주요 시설별 미집행·실효대상(2020. 7.) 현황 (2016.12.31. 기준, km², %)

구분	시설 총 면적	집행 면적	미집행 시설 면적		
			전체	10년 이상 미집행	2020. 7. 실효대상
계	7,356.1 (100)	6,099.3	1,256.9	833.2 (100)	703.3 (100)
공원	942.2 (12.9)	437.3	504.9	433.4 (52.0)	396.7 (56.4)
도로	1,795.1 (24.4)	1,440.5	354.6	242.3 (29.1)	188.7 (26.8)
기타*	4,618.8 (62.7)	4,221.5	397.4	157.5 (18.9)	117.9 (16.8)

* 녹지, 유원지, 학교, 체육시설 등

자료: 국토교통부(2017), 2016 도시계획 현황.

도시공원의 중요성

이번 대책은 국고 지원을 포함한 대책이라는 점에서 이전까지의 대책과 크게 구분된다. 그뿐만 아니라 도시공원 조성에 역량을 집중하기로 하였다는 점도 특징적이다. 그렇다면 왜 도시공원일까. 「국토계획법」상 기반시설은 총 52종이며, 도시계획시설은 기반시설 중 도시관리계획으로 결정한 시설로서 공원뿐만 아니라 도로·녹지·학교·공공청사 등 다양한 종류가 있다. 그중에서 공원에 집중하게 된 것은 크게 두 가지 이유이다.

우선은 도시공원이 시민들의 삶의 질에 미치는 영향이 크기 때문이다. 도시공원은 시민들의 휴식처이며 도시 경관을 형성하는 중요한 요소이다. 또한 지난해 국립산림과학원이 ‘도시숲이 도심의 미세먼지를 40.9%까지 줄인다^{**}’고 밝힌 것처럼 도시공원을 비롯한 공원녹지는 환경·생태적인 측면에서도 그 중요성을 간과할 수 없다.

둘째로, 도시공원은 주민들이 이미 사용하는 부분이 많아 실효 시 주민들이 겪는 불편이 클 것으로 예상되기 때문이다. 학교·공공청사 등 다른 도시계획시설은 결정되었더라도 조성되어 건축물 등이 들어서지 않으면 주민들이 사용하지 않는다. 하지만 공원은 등산로나 운동기구가 설치된 공터 등 조성이 이뤄지지 않은 경우에도 주민들이 이미 공원처럼 사용하는 일이 흔하다. 주민들의 시각에서 보았을 때 도시계획도면상에만 있던 시설이 없어지는 것과 실제로 사용하던 공원이 없어졌을 때의 불편은 크게 차이가 난다.

이와 같은 공원의 중요성을 고려할 때 미래세대를 위한 자산으로서의 공원을 현재 시점에서 적극 조성하여 최대한 확보할 필요가 있다. 공원은 공공재로서 공공에서 적극적으로 조성하지 않으면 충분히 공급되기 어렵고, 토지를 활용하여 최대한의 경제적 가치를 창출하고자 하는 토지소유자의 특성을 고

려할 때 한번 해제되어 다른 용도로 개발될 경우 다시 공원용지로 확보하는 데는 상당한 어려움이 따를 수밖에 없기 때문이다.

우선관리지역의 선별

장기미집행 공원을 최대한 조성하기 위하여 한정된 재원을 가장 효과적으로 사용할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다. 이를 위해 도입한 것이 ‘우선관리지역’의 개념이다. 우선관리지역이란 실효 시 난개발 우려가 크거나, 주민들이 이미 이용하고 있어 이용제한이 우려되는 지역을 말한다. 한국토지주택공사는 지난해 하반기 각 지자체의 의뢰를 받아 실효 시 난개발 우려가 큰 지역을 선별하였다.

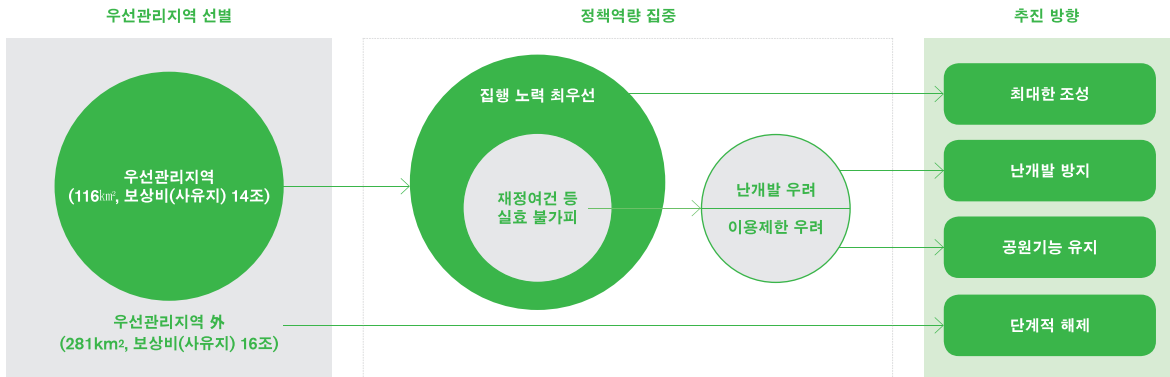
선별 방법으로는 우선 ‘공법적 제한이 없는 지역’을 선택하였다. 여기서 공법적 제한이란 「국토계획법」에 따른 보전녹지지역, 「자연환경보전법」에 따른 생태·경관보전지역, 「습지보전법」에 따른 습지보호지역, 「산지관리법」에 따른 보전산지, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따른 개발제한구역 등 자연환경보전을 목적으로 하는 지역·지구의 지정을 말한다. 이러한 지역·지구 지정된 경우 도시공원에서 해제된다고 하여도 각 지정 목적에 따른 행위 제한이 있어 난개발의 우려가 크지 않다. 반면에 이러한 공법적 제한이 없는 경우에는 할 수 있는 행위의 범위가 넓어져 난개발의 우려가 상대적으로 크다고 할 수 있다.

다음은 ‘물리적 제한이 없는 지역’이다. 각 지방자치단체는 고도와 경사도 등 개발행위 허가의 기준을 세워 이에 따라 개발행위 허가를 한다. 만약 특정 토지가 개발행위 허가 기준 이상의 고도나 경사도를 가졌을 경우에는 개발행위 허가 요건에 부합하지 않

* 헌법재판소(1999), 도시계획법 제6조 위헌소원(97헌바26) 결정문.

** 국립산림과학원(2017), “도시숲은 미세먼지 잡아먹는 하마”, 5월 30일자 보도자료.

우선관리지역 선별 및 활용 전략



아 개발이 어렵다. 즉 난개발의 우려가 크지 않다. 반면 개발행위 허가 기준을 충족하는 경우 난개발의 가능성이 상대적으로 크다고 할 수 있다.

이런 결과를 참고하여 각 지자체는 지자체 고유 기준을 추가로 적용하거나 각 지자체의 향후 개발계획 등 구체적인 상황을 고려하고, 주민들의 이용 현황을 파악해 우선관리지역을 결정하게 된다. 이렇게 선별된 우선관리지역은 향후 장기미집행 공원에 어떤 조치를 취할 것인지를 판별하는 기준으로 사용된다.

장기미집행 공원 조성을 위한 지원 및 실효 후 관리 방안

이러한 우선관리지역 선별 결과를 중심으로 향후 대책의 골자는 다음과 같다.

먼저 우선관리지역에 대해서는 최대한 조성하는 것을 원칙으로 하되 재정 여건 등을 이유로 실효가 불가피할 경우에는 실효의 영향을 분석하여 그에 적합한 관리 방안을 실효 이전에 수립(난개발 방지, 공원기능 유지)한다. 또한 비(非)우선관리지역에 대해서는 해제를 위한 절차를 단계적으로 진행하여 사회적 혼란을 최소화하도록 한다. 이하에서 향후의 진행 과정과 그 과정에서 지자체가 활용할 수 있는 각종 지원책 및 관리 방안을 살펴보고자 한다.

우선관리지역 확정 및 단계별 집행계획 수립

먼저 2018년 6월 말 각 지자체는 우선관리지역을 확정하게 된다. 우선관리지역은 지자체가 '해제 후 난개발이나 주민이용제한 등 문제가 발생할 수 있는 곳으로 판단한 지역'이다. 정확한 규모는 지자체가 결정해야 하지만 국토교통부가 임시로 추산한 우선관리지역의 면적은 약 116km², 여기에 포함된 사유지를 보상하기 위한 비용은 약 14조 원으로 추정된다. 그런데 전체 지자체의 연간 공원 예산이 기존 공원에 대한 관리비를 제외하고 약 8,000억 원 수준인 상황을 고려할 때 실효 후 문제 발생 소지가 있는 우선관리지역이라고 해도 모든 곳을 조성하기는 현실적으로 어렵다고 볼 수 있다. 따라서 우선관리지역 내에서도 우선순위의 결정이 필요하다. 그리고 지자체가 결정한 우선순위는 단계별 집행계획에 반영된다.

국토교통부는 각 지자체가 우선관리지역 선별 결과와 우선순위 선별 결과를 반영하여 2018년 12월까지 단계별 집행계획을 재수립하도록 유도할 계획이다. 단계별 집행계획은 「국토계획법」 제85조에 따라 지자체장이 수립하는 것으로, 재원조달계획과 보상계획 등을 포함하여 작성해야 한다. 재원조달계획을 고려하여 3년 이내에 시행하는 도시·군계획시설사업은 제1단계 집행계획에, 3년 이후에 시행하는 도시·군계획

획시설은 2단계 집행계획에 포함하도록 작성한다. 각 지자체는 집행계획 수립 과정에서 국토교통부가 이번 장기미집행 해소 대책을 통해 직간접적으로 행하는 국고 지원 내용을 고려하게 된다. 이번 대책에 포함된 국고 지원 내용을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

우선 지자체가 지방채를 발행하여 공원을 조성하고자 할 경우 그 지방채 이자의 최대 50%를 5년간 지원할 예정이다. 기본적으로 공원 조성은 지자체 고유 사무라는 점과 공원 조성의 편익은 미래 세대도 함께 누리는 것이라는 점을 고려할 때 지방채는 공원 조성에 적절한 수단일 수 있고, 이를 정부가 지원하고자 하는 것이다.

다음으로는 현재 진행 중인 국고지원 사업과 연계한 지원이다. 도시재생 뉴딜사업과 연계하여 주거환경 개선 시 장기미집행 공원 조성을 사업 내용에 포함할 경우 가점을 부여하도록 하였다. 그 외에도 개발제한 구역 내 주민지원사업과 훼손지 복구 사업 대상을 장기미집행 공원으로 확대하였고, 환경부의 도시생태복원사업이나 산림청의 도시숲 조성사업 등과 연계하여 미집행 공원을 조성할 수 있도록 할 계획이다. 지자체는 이와 같은 국고 지원 내용을 고려하여 예산 투입 계획 및 지방채 발행 계획을 수립하고, 이와 연계

하여 단계별 집행계획을 수립하여야 한다. 그리고 이 계획에 따라 구체적인 보상 계획을 수립하게 된다.

실효 시 영향 분석 및 맞춤형 관리방안 선정

단계별 집행계획 수립 결과 우선관리지역에 해당하지만 실효시기까지 집행이 어려운 시설에 대해서는 실효 시에 발생할 문제점이 무엇인지 영향을 분석하고, 그에 맞는 관리 방안을 수립하도록 할 계획이다. 실효 후에는 경관 훼손이 우려되는 경우, 기반시설이 부족한 난개발이 우려되는 경우, 주민들이 등산로·공원으로 사용하던 시설에 대한 이용이 제한되는 경우 등 다양한 문제가 발생할 수 있다. 이에 시설별로 어떤 문제점이 발생할 것인지를 구체적으로 분석하고, 그 문제를 해결할 수 있는 맞춤형 관리방안을 선정하여 실효 이후에 대비할 수 있도록 할 예정이다.

문제를 해결하기 위해 지자체가 고려할 수 있는 수단은 용도지역·지구를 활용하는 방안, 특정 범위의 지역에 대한 계획적 관리방안 수립 등이 있다. 예를 들어 경관의 보호가 필요한 곳이라면 경관지구로 지정하여 관리할 수 있을 것이고, 난개발이 우려되는 경우에 대해서는 지역별 특성에 맞는 성장관리방안·지구단위계획 등을 관리 방안으로 고려할 수 있을 것이다.

단계별 집행계획 예시

(단위: m², 백만 원)

사업 · 시설 부분	시설 세분	우선 순위	사업 기간	위치	사업 개요 (규모)	최초 결정일	총 사업비	계획기간 중 사업비(2017~2026)													실효 시기	사업 시행 시기		
								집행방식별 사업비								연차별 사업비								
								총 계	재정적					비재정적		1 년 차	2 년 차	3 년 차	4 년 차	5 년 차			6 년 차 이 후	
									국 비	지방비			지방채	공기업	민간 투자									공공 기여
										계	도비	시·군 비												
공원	○○ 공원																							
도로	×× 도로																							

자료: 도시·군관리계획 수립지침.

보전녹지지역·성장관리방안 등 비교

구분	보전녹지지역 지정	경관지구 지정	성장관리 방안* 수립	지구단위 계획 수립
성격	지역·지구 지정(변경)에 따른 행위제한 강화		선계획-후개발 (계획에 따른 허용용도 선정)	
적용 범위	행정구역 내 동일하게 적용 (조례로 결정)		지역별 특성에 맞게 달리 적용 가능	
인센티브	없음		건폐율·용적률 완화 등	

* 기반시설 계획, 건축물 용도, 건축물의 건폐율·용적률·높이, 건축물의 배치 형태 색채, 환경관리계획, 경관계획 포함 의무

도시관리계획 변경 및 실시계획 인가

어떤 시설을 우선 집행할 것인지, 집행하지 못하고 실효되는 시설에 예상되는 문제점은 무엇인지, 그것에 대한 관리방안은 무엇인지에 대한 검토가 완료되면 각 지자체가 2019년 하반기까지는 도시계획시설 결정 변경 절차를 진행할 수 있도록 할 예정이다. 구체적으로는 우선관리지역 중 집행되지 못하는 부분에 대한 도시계획적 관리방안 수립(용도지역의 변경 등)을 위한 도시관리계획 변경과 비(非)우선관리지역에 대한 도시계획시설 결정 변경(해제)이 그것이다.

그리고 집행하기로 한 시설에 대해서는 실시계획 인가 절차가 조속히 이루어지도록 독려할 예정이다. 도시계획시설의 집행과 미집행을 구분하는 기준은 「국토계획법」 제88조에 따른 실시계획의 인가나 그에 상당하는 절차의 진행 여부이다. 이는 실시계획 인가나 그에 상응하는 절차가 사업 구역 내 토지소유자에 대한 구체적인 보상 계획을 포함하기 때문이다. 즉 우선관리지역 중 우선적으로 집행하기로 결정한 시설에 대해서는 실시계획인가를 통해 토지소유자에 대한 보상 계획을 구체화하고자 하는 것이다.

장기미집행 시설의 근본적인 발생 방지

이미 존재하는 장기미집행 시설 해소를 위한 이행 방안 외에도 향후 장기미집행 시설이 발생하지 않도록

하기 위한 방안도 추진 중이다. 「국토계획법」 개정을 통해 시설 결정 후 단계별 집행계획을 3개월 내에 수립하도록 하였으며, 도시계획재정비 시 타당성 재검토 범위를 ‘10년 이상 미집행 시설’에서 ‘3년 이상 미집행 시설’로 확대하였다. 시설 결정 후 계획 수립과 타당성 재검토가 조기에 이루어짐으로써 불필요한 시설은 조기에 해제될 수 있도록 한 것이다.

또한 내년 상반기 중에는 사업 시행 시 보상을 완료해야 하는 기한을 「국토계획법」에 규정할 예정이다. 현재는 실시계획 인가 후 장기간 보상을 하지 않아도 실시계획의 효력이 유지되는데, 이것이 실효제의 취지를 반감시킬 우려가 있기 때문이다. 즉 인가 후에 일정 기간 내 수용 재결 미신청 시 실시계획의 효력을 상실토록 기한을 규정하여 토지소유자에 대한 수인범위를 넘는 재산권 제한에 대해서는 해소가 실질적으로 이루어질 수 있도록 할 것이다.

나가며

이상이 지난 4월 17일 발표한 장기미집행 도시계획시설 해소대책의 내용과 이행 방안이다. 각계의 관심이 높았던 만큼 기대와 우려가 상존하는 것을 잘 알고 있다. 하지만 천리 길도 한 걸음부터라는 말처럼 미래 세대의 소중한 자산인 공원을 최대한 조성하자는 공동의 목표를 향해 힘을 모아 나갈 수 있기를 바란다. 국토교통부도 이번 대책이 실효성을 가질 수 있도록 각종 지원과 이행 상황 관리에 만전을 기할 것이다.

참고문헌

- 헌법재판소(1999), 도시계획법 제6조 위헌소원(97헌바26) 결정문.
- 국토교통부(2017), 2016 도시계획 현황.
- 국립산림과학원(2017), “도시숲은 미세먼지 잡아먹는 하마”, 5월 30일자 보도자료.
- 국토교통부(2018), 도시계획시설 장기미집행 해소 및 관리 가이드라인.