

# 민간공원특례사업 특성에 관한 연구

권영달\* · 박현빈\* · 김동필\*\*

\*부산대학교 대학원 조경학과 박사과정 · \*\*부산대학교 조경학과 교수

## I. 서론

오늘날 우리가 살고 있는 도시는 인구의 도시편중과 도시권역의 급격한 확산에 따른 사회적, 물리적, 환경적으로 많은 문제점 등을 양산하고 있다. 특히 2000년대 이후 저출산·고령화의 심화와 1인 가구의 증가 등 사회적 여건 변화와 4차 산업에 의한 초연결사회의 급속한 산업구조의 재편이 이루어지고 있다. 또한 환경재해들이 지속적으로 발생하고 있어 도시공간의 계획에 있어 새로운 시각과 사고방식이 요구되어지고 있다.

최근 코로나19의 발생으로 사회적으로 경험해 보지 못한 여러 상황 속에서 도시공원은 이러한 사회적 재난의 대응공간으로서 재조명되고 있고, 사람 간 소통과 사회적 연결고리로서 도시공원의 기능과 역할의 중요성이 더욱 부각되어지게 되었다.

그러나 이러한 사회적 안전망으로서 주민들의 건강증진, 공동체형성, 정서함양은 물론 도시생태계의 건전성을 증진시키며, 도시의 변화를 수용하고 공익적 가치를 구현해야 할 전국의 도시공원의 절반에 가까운 면적이 도시계획시설 지정 후 20년 이상 방치되어 2020년 7월 해제되어졌다. 공원해제로 인한 시민들의 사회적 연결과 소통망의 위축 및 난개발로 인한 도시환경의 악화 등 여러 문제점에 노출될 우려가 제기되어지고 있다. 이러한 상황이 발생한 근본적 원인은 지자체의 재정자립도가 열악하여 미조성 공원의 사유지를 매수할 재정능력이 없는 구조적 문제에 기인한 것으로 나타났다.

위기에 처한 도시공원을 지키고 보전하기 위한 여러 대응수단의 한편으로 2009년 국토부에서 '도시공원부지에서의 개발행위특례에 관한 특례' (이하 민간공원 특례사업) 제도를 신설하게 되었다. 이는 민간사업자가 일정범위 내에서 수익사업 설치와 함께 미집행도시공원을 정비하여 일몰공원의 해제를 막고자 하는 취지에서 시행되어지게 되었다.

하지만 전국에서 시행되고 있는 민간공원특례사업은 시행과정에서 많은 문제점과 갈등을 유발하였으며, 사업추진에 있어서도 특례사업의 목적성에 부합하는 개발계획이 아닌 일반적이고 획일화된 사업으로 진행되어지게 되었다.

이에 본 연구는 전국에서 민간공원 특례사업을 추진 중인 지자체와 대상공원을 중심으로 사업의 특성을 살펴보고, 이를 토대로 개선방안을 검토하고자 한다.

## II. 연구의 대상 및 방법

### 1. 조사대상

본 연구는 현재 전국에서 진행 중인 민간공원특례사업 대상지를 연구의 범위로 설정하여 특례사업의 일반적 특성을 도출하고자 하였다.

### 2. 분석방법

연구의 방법으로는 2013년부터 추진되어진 사업지별로 각 지자체 홈페이지 및 환경부 자료, 포털사이트의 검색을 통하여 수집된 자료 등을 활용토록 하였다. 이를 토대로 민간공원특례사업이 추진되는 도시특성과 추진방식, 공원종류 및 시설물, 비공원시설의 유형 등을 중심으로 자료를 세분화하여 사업특성을 도출토록 하였다.

## III. 결과 및 고찰

공원일몰제에 대응하기 위해 추진되어진 민간공원특례사업의 전반적 추진현황과 살펴보면 다음과 같은 몇 가지 특성과 문제점을 내포하고 있는 것으로 분석되어졌다.

먼저 본 사업은 일몰제 대상공원에 대한 대응으로 시행되어진 정책사업이지만, 수익이 가능한 공원과 지역에만 편중됨으로 제도적용에 한계가 있는 것으로 나타났다. 특히 군지역이나 지방소도시는 사업적 한계로 인하여 특례사업의 참여가 제한적이거나, 이루어지지 않은 것으로 분석되어졌다.

사업의 추진방식은 제안공모와 단독제안에 의한 추진비율이 높고, 공모제안의 비율은 낮은 것으로 나타났다. 그리고 민간공원특례사업이 추진되는 공원유형과 면적을 살펴보면 도시지역권 근린공원에 사업이 집중되고 있었으며, 공원 시설물은 발주시기와 사업방식 및 지자체의 의지에 따라 다소 차이가 발생하는 것으로 나타났다.

다음으로 비공원시설의 특성을 살펴보면 공동주택 위주의 개발과, 이를 실현하기 위한 용도지역의 적용이 많았고, 특색 있는 개발유형의 구축 및 적용은 이루어 지지 않은 것으로 분석되어

졌다.

그 밖에 민원과 환경, 사업성문제 등으로 협상 및 심의과정에서 중도 포기하는 경우도 다수 발생하였고, 협의과정에서 행정의 전문성 결여와 행정절차 지연으로 사업기간이 장기화되는 문제점을 노출하기도 하였다.

이러한 민간공원특례사업의 특성과 문제점을 통해 먼저 제도적으로 통일된 추진방식의 적용과 도시규모와 특성을 고려한 세분화된 평가기준 및 항목의 조정으로 참여도시를 확대하고, 기회의 균등성을 누리도록 하여야 할 것이다.

유지관리적 측면에서는 민간공원특례사업지내 공동주택 입주자와 특례사업자가 공원시설 운영관리를 지불하는 수혜자 부담원칙의 관리기준을 마련하여야 될 것이다.

마지막으로 이러한 사업을 효율적이며 통합적으로 운용·제어할 수 있는 전문조직 기관과 검증시스템의 확보로 공정한 사업추진이 이루어지도록 하여야 할 것으로 나타났다.

## 참고문헌

1. 김호겸(2017) 도시공원 일몰제를 대비한 민간공원조성 가이드북.
2. 한국환경정책·평가연구원(2018) 장기미집행 도시공원 자동실효제에 따른 환경적 영향과 대응방안.
3. 한국조경학회(2014) 일민민설공원 제도의 특성과 시사점.
4. 이재영(2018) 민간공원 개발활성화를 위한 제도개선방안에 관한 연구.
5. 김성용(2010) 장기미집행 도시공원에서의 개발행위특례에 관한 연구.
6. 행정안전부(2020) 주민등록인구현황.
7. 법무부 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률.
8. 법무부 국토의 계획 및 이용에 관한 법률.