

장기미집행 도시공원의 특례법에 따른 민간공원사업 특성연구 - 포항시의 사업추진 어려움과 해결방안 -

A Study of Private Development of Long-Term Unexecuted Urban Parks through a Special Act - Difficulties and Solutions of Pohang -

안 병 국*
Ahn, Byungkuk

구 자 문**
Koo, Chamun

Abstract

This is a case study of private sector's development of long-term unexecuted urban parks in Pohang through a special act, which provides a guideline of 30% of land for non-park while 70% of land for park. The strategy has a lot of validity in many respects along with the urban planning sunset system, but even with the special act it would not easy to be implemented in Pohang, where the guideline has been modified to 20% for non-park, mostly multi-family housing projects while 80% for park. Thus, participation of private companies would be discouraged due to low commercial validity. Also, there would exist various risks because the project would be completed through a long-term decision-making and execution process. Thus, this study argues that it would be better for Pohang to follow the original guideline of the government for better implementation of the projects, along with preparation of a law with which the government be able to recoup excess profits when too much profits would be given to private developers. For the project implemented smoothly, it is also important to understand local housing market and fluctuating economic conditions, and to prepare various incentives for private companies. In addition, to secure publicity, guidelines on the level of publicity of the project should be prepared through negotiation by parties to prevent the project being discouraged too much.

주 요 어 : 장기미집행 도시공원, 특례법, 민간개발, 위험요소, 공공성, 인센티브

Keywords : Long-term unexecuted urban parks, Special law, Private sector's development, Risk factors, Publicity, Incentives

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

도시공원의 개발은 밀도 높고 혼잡하게 변모해가는 도시 및 산업성장에 대응하여, 도시민들에게 여유를 제공하며 신선한 공기를 공급하기 위한 것이었다. 오늘날 도시공원 내지 오픈스페이스 건설은 과거와 같이 도심 내 이 같은 혼잡을 완화하고, 공중위생을 향상시키고, 심미적 기능을 제고하는 등으로는 충분하지 못하며, 물의 흐름, 식생, 개발형태 등을 포함한 도시공간, 인간 및 경제산업활동 등의 관계를 잘 해석하여, 시간의 흐름에 따른 도시생태계의 변화 속에 정주시설, 경제산업활동, 자연생태계 등이 조화로운 공생이 이루어지도록 해야 한다.

도시공원은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 (국토계획법) 제2조 제6호 나목에 따른 공원으로서 동법 제30조에 따라 도시·군관리계획으로 결정된 도시계획시설이다.

도시의 효율적인 토지이용이나 교통체계, 환경 등을 고려하여 도시계획시설의 입지, 규모, 형태 등을 계획·관리할 필요가 있어서 공원을 포함하여 도로, 녹지 등의 도시계획시설을 미리

결정하여 관리하고 있다.

그러나 정부는 도시계획시설을 도시관리계획으로 결정·고시한 후 해당 시설을 설치하지 아니하고, 10년 이상 장기간 방치하게 된 경우가 많아 장기미집행 도시계획시설을 양산하게 되었고, 이로 인해서 토지소유자의 사유재산권을 장기간 제한 및 침해하고 도시발전에도 악영향을 미쳤다. 그 원인으로는 첫째, “1960~1980년대 성장 위주의 개발정책으로 국가적 대형공사와 대규모 기반조성사업에 투자우선순위를 두었고, 우선순위가 되지 못한 도로, 공원 등 주민의 생활환경과 직접 관련된 도시계획시설 설치에 대한 관심이 상대적으로 소홀하여 투자 시기가 순연되어 장기미집행 도시계획시설이 증가되는 요인이 되었다 (박희원, 2017)”. 둘째, “도시계획시설 사업을 수행하기 위해서는 부지의 확보와 설치·조성을 위한 보상비, 공사비 등의 재원이 지속적으로 투입되어야 하나, 재원 부족에 시달리는 지자체가 구체적인 보상계획이나 재원조달방안 없이 사유지 등을 도시계획시설로 지정함으로써 장기미집행 도시계획시설의 발생을 부추기고 해결을 더욱 어렵게 하는 결과가 되었다 (김인환, 2020)”.

1999년 10월 21일 헌법재판소는 장기미집행 도시계획시설에 대해 보상 없이 장기간 토지의 사적 이용을 과도하게 제한한다는 헌법불합치 판결을 내린 이후 관련 국토계획법을 개정하여

* 포항시의회 의원, 한동대학교 일반대학원 첨단융합학과 박사과정

** 한동대학교 공간환경시스템공학부/일반대학원 교수

(Corresponding author : School of Spatial Environment System Engineering/ Graduate School Handong Global University, ckoo@handong.edu)

2020년 7월 1일까지 장기미집행 도시계획시설을 조성하지 않으면 해당 도시계획시설은 자동실효 되도록 하였다 (김광열 등, 2020). 장기미집행 도시계획시설 중에서 도시공원은 가장 많은 면적을 차지하고 있으므로, 해당 지자체는 지정된 날짜 이전에 재정을 집행하여 도시공원을 조성해야 하나, 재정이 열악한 지자체에서 불가능한 경우가 많았다. 이에 따라 정부는 2009년 12월에 공원녹지법을 개정하여 민간자본을 활용한 도시공원을 조성할 수 있도록 특례조항(특례사업)을 신설하였고, 2011년 7월에 도시공원부지 개발행위 특례에 관한 지침을 제정하여 장기미집행 도시공원에 민간참여제도를 추진하였고, 그후 2회의 추가적인 법률개정, 4회의 특례지침 개정 및 민간공원조성 특례사업 가이드라인 제정을 통해 민간공원추진자의 부담을 완화하여 특례사업을 활성화하고자 하였다 (김광열 등, 2020).

본 논문의 사례연구대상인 포항시의 경우에도 2019년 9월까지 미집행된 공원은 63개소 (1천63만㎡)이었으며, 이 중 36개의 공원(971만㎡)은 일몰제 적용대상으로 도시계획시설의 실효를 앞두고 있었다 (포항시, 2020a). 포항시는 환호공원 등 15개소의 공원에 대해 우선관리지역을 선정, 민간공원특례사업을 추진하고자 하였으며, 최종적으로 3개소의 공원이 지정되었다 (포항시, 2021).

이에 본 연구는 포항시의 장기미집행 도시공원 특례법에 따른 민간사업자를 통한 공원조성사업 추진방안 및 경과에 대해 분석·연구하고자 하였다. 특히 본 연구는 민간사업자를 통한 공원조성사업 추진의 어려움, 그 이유, 그리고 해결방안은 무엇인지 찾아내고자 하였다.

1.2 연구의 방법

본 연구는 국내 사례들을 비교·연구하며 시사점을 찾아내고자 했고, 포항시의 관련 부서 및 위원회의 의사결정과정을 자료조사 및 담당부서 인터뷰를 통해 검토했고, 추진되어온 3개 사업의 진행상황을 분석하였으며, 전 과정에서 나타난 이슈들을 분석하였다. 또한 시민들을 대상으로 설문조사를 시행하였다. 설문항목들은 국내사례 시사점 및 포항시의 추진과정에서 나타난 이슈들에서 추출된 주제들을 바탕으로 작성하였다.

설문조사는 2022년 7월 13일부터 7월 23일까지 10일 동안 포항시 도심에서 진행되었으며, 174개의 응답지를 얻을 수 있었다. 설문은 시민들을 대상으로 하되 12개의 직업군 중 공무원, 교수 및 연구원, 법률가 등 3개 직업군을 전문가그룹으로 하고, 나머지 9개의 직업군을 비전문가그룹으로 나누어 자료를 분석할 수 있도록 하였다. 전문가그룹의 응답자 수를 유의수준으로 높이기 위해 계층화된 무작위 추출법을 적용하였으며, 그 대상은 건설 및 환경관련 공무원, 교수 및 연구원 등으로 제한하였다. 응답자들의 설문이해도를 높이기 위해 조사자들의 설문 관련 교육을 철저히 하고 응답자들과 직접 대화를 통해 설문지를 완성하도록 노력하였다. 설문결과는 Excel에 입력하고 IBM SPSS Version 28 통계패키지를 이용해 빈도분석과 전문가와 비전문가 두 그룹 간의 응답에 차이가 있는지 알아보기 위해 t-test를 실행하였다.

이와 같은 절차를 통해 본 연구는 다음과 아래와 같은 주요질문에 답하고자 하였다. 1) 포항시가 정부의 특례지침보다 엄격한 공원 80%, 민간사업 20%로 조성된 수정안을 제시했는데, 이에 대한 시민 및 민간사업자들의 반응은 어떠한가? 2) 민간사업자들이 참여의사를 밝히더라도 사업이 단기간에 이루어지기보다는 장기적인 의사결정과정과 사업수행에 의해 이루어질 것이므로 다양한 위험요소가 많다고 보는데, 이를 잘 예측하고 그 해결방안을 제시하고 있는가? 3) 이 같은 아파트 건설사업의 허가과정에서 큰 이슈가 되는 것은 공공성 확보인데, 포항시는 이를 위해 어떠한 노력을 하고 있고 어떠한 문제를 지니고 있는가?

포항시가 수도권에서 먼 중소도시로서 민간사업자들이 사업성 확보에 불리할 수 있을 것이며, 근래 대규모 아파트사업의 경우 공공성 확보에 관한 이슈가 두드러지고 있기에 위와 같은 질문들이 중요성을 갖는 것이다. 이에 대한 대답들을 바탕으로 포항시의 장기미집행 민간공원특례사업의 진행상황 분석과 개선점을 제시하고자 하였는데, 본 사업 관련 주요 의사결정과정 참여자인 시의회의원 및 도시계획심의위원이기도 한 본 연구자들이 생각하는 개선점들을 함께 피력하였다.

1.3 선행연구고찰

장기미집행 도시공원의 민간참여제도에 관한 선행연구를 보면 장남중과 김진(2013)은 서울시 미집행도시공원 119개소 중 법적 요건인 10만㎡ 이상의 사유지에 대하여 보상이 유리할 것인지, 제도를 통한 비공원시설 개발이 유리할 것인지에 대한 연구결과, 제도적용이 가능한 공원이 6개소에 불과한 것으로 제시하고 있다. 서울시 미집행도시공원들 중 특례제도를 통한 비공원시설개발이 불가한 곳이 많은 것은 이들 지역이 대부분 산지이며 생태환경이 우수한 경우가 많고 국공유지와 사유지가 혼재한 사유에 기인함이라고 하는데, 다른 도시들도 비슷한 상황일 것으로 판단된다.

김진수(2022)는 경기도 광주시 5개 사례를 분석했다. 그는 민간공원특례사업의 문제점 분석과 이를 극복하고 원활한 사업 진행을 위해 과도한 공원사업비, 부실한 제안서, 선정과정 특혜 등을 지적했고 사업관리제도(P/CH) 도입, 지방공기업 주도 사업추진, 심사평가체계 개선, 부당초과수익 환수 등을 주장했다. 이다슬(2019)은 분야별 전문가 설문을 통해 장기미집행 도시공원의 특례사업을 원활하게 진행하기 위한 방안을 연구했는데, 그 방안의 예로 법령개선, 시행 주체 문제 개선, 지자체 예산확보, 사업인지도 제고 등을 들었다. 민간공원특례사업의 원활한 진행을 위해 어느 도시나 이 같은 부실한 제안서나 과도한 공원사업비로 인한 문제가 없도록 해야 할 것이며, 인센티브 제공을 위한 지자체 예산확보, 부당초과수익 환수 등을 위한 법령제정이 필요하다고 본다.

박상헌(2015)은 83.6%에 달하는 강원도 미집행공원의 일몰제 대응방안을 연구했다. 그는 도시공원조성계획에 따른 비용 및 사유지 매입비 국고지원, 대규모 공원의 국가(국영)도시공원·도립도시공원 도입 및 전환, 도시개발 및 각종 개발사업에서 녹지확보기준 대조정, 도시공원 내의 사유지와 국공유지를 바

꾸는 환지제도 적극 활용, 기업 등을 활용한 민간공원 적극 조성 및 지원을 통한 도시지역 경쟁력 확보를 주장했다. 이는 비수도권 내지 비대도시권 도시지역에서의 장기미집행 민간공원 특례사업의 어려움에 대해 피력하고 대응방안을 제시하고 있는 것이다.

류연수(2017)는 장기미집행 민간공원 특례사업은 공공성과 공익성에 초점을 두는 방안으로 추진하여야 한다고 주장했다. 그는 지역민과 전문가로 구성된 협의체를 구성하는 등 시민 공감대 형성, 공원 조성 후의 체계적 관리방안 마련, 공원 유형별로 특화된 주제와 방향성 정립, 비공원시설에 대한 가이드라인을 마련하여야 하며 이를 통해 공익과 사익의 균형 도모, 기업 등의 참여를 통한 공익성 확보, 거버넌스 파트너십을 통해 시민참여형 공원 운영·관리방안 모델을 만들어야 한다고 주장했다.

황희연 등(2015)은 장기미집행 도시·군계획시설 중 가장 많은 장기미집행 비율을 차지하고 있는 공원에 대하여 현재의 수익성 문제와 재원조달 편의성 등으로 인해 아파트 위주의 사업이 주를 이루는 데 대한 문제점과 대응방안을 제시했는데, 이는 대다수 도시들의 현황일 것이다. 또한 이 연구는 사업유형 다양화와 재정적·기술적 능력을 갖춘 사업자의 참여 확대, 미집행 공원 개발 시 사업이 용이한 평지 부분에 비공원시설을 설치하고 급경사지 등 접근이 힘든 부분만 공원으로 존치되는 문제를 제어할 수 있는 장치 마련이 필요함을 제시했다.

2. 연구대상지 분석

2.1 장기미집행 도시공원 및 특례사업 현황

포항시의 경우 2019년 9월까지 미집행된 지역 공원은 63개소 공원(1천63만㎡)이었으며, 이 중 36개 공원(971만㎡)은 일몰제 적용대상으로 실효를 앞두고 있었는데, 이 면적은 전체 미집행 공원의 91%에 해당되는 면적이다 (포항시, 2020a).

포항시는 환호공원 등 10개 공원을 우선관리지역으로 선정, 보전방안을 마련해 추진했으며, 그후 5개 공원을 추가 지정해 전체 15개소의 공원을 우선관리지역으로 선정했다. 이 중 교외에 위치하고 규모가 작아 민자사업이 불가능하다고 판단된 북송공원, 장성공원, 옥명공원, 중성공원은 포항시에서 지방채를 발행하여 공원조성사업을 실시하기로 하였다. 그러나 도심에 위치하고 규모가 큰 양학공원, 학산공원, 환호공원 3개소(213만㎡)는 민자사업대상으로 결정되어 민간공원조성 특례사업이 추진되었다 (포항시, 2021).

이렇게 15개의 장기미집행도시공원이 최종적으로 3개만 민자사업으로 축소·지정된 이유는 지방중소도시인 포항에서 사업성 부족으로 민간사업자의 관심과 제안공모가 미비했기 때문이었다. 포항시는 3개소 공원사업에 대해서 정부의 지침인 공원시설 70% 및 비공원시설 30%를 조정하여 공원시설 80% 및 비공원시설 20% 내외로 결정했다. 그 이유는 도심 내 주거 밀집 지역 인근의 교통량과 도로 등 기반시설 현황 등을 감안하고,

2030 포항도시기본계획이 당초 신청한 계획인구에 비해 감소 승인되어 시가화예정용지 물량 또한 축소됨에 따라 비공원시설의 규모를 20% 이하로 축소 조성해 주기를 바라는 도시계획 관련 부서들의 의견을 수렴한 것이다 (경상매일신문, 2019, 포항시, 2021).

2.2 대상사업 개요 및 쟁점사항

포항시 양학(상생)공원은 94만 7,066㎡(약 28만 6,000평) 규모의 총사업비 10,921억원(보상비 1,342억원, 시설비 9,579억원)이 상 소모되는 미집행 도시공원으로 방치돼 오고 있었다. 포항시는 민간자본을 통해 양학공원의 항구적 보존에 필요한 공원시설을 조성하고자 2016년 9월 민간공원 특례사업 제안공모를 실시했으며 이후 관계기관과의 협의, 도시공원위원회 및 도시계획심의위원회 심의 등을 거쳐 공원시설 82% 및 비공원시설 18%로 심의결정했고, 경관 보행로, 복합체육센터, 문화센터 및 포항철길숲과 연계한 산책로, 주차장 등 명품테마공원 조성을 위한 사업을 추진해 오고 있다 (포항시, 2021).

학산공원은 총35만 6,521㎡(107,840평) 중 공원 80.1% 및 비공원시설 19.9%로 총사업비 4,463억원 중 보상비 472억원, 시설비 3,991억원 규모로 제안된 장기미집행 도시계획시설인 공원이자 (포항시, 2021). 학산공원은 1952년 지정된 구 도심의 중앙에 위치하고 도로와 기반시설이 가장 양호한 지역이기도 하며, 많은 이들의 이용이 예상되는, 신속한 공원조성이 이루어져야 할 이유가 큰 곳이다. 하지만 기 거주 지역민들의 보상비와 관련된 집단민원이 발생하여 이를 해소하고자 상당한 기간과 비용이 소요된 실정이다.

환호공원은 포항시의 도심지인 환호동, 두호동, 장성동을 아우르는 대형 근린공원으로 남측의 경우 1996년부터 개발을 시작하여 2001년 완공하였다. 시설물로는 야외공연장, 인공폭포, 프로그램 분수 등이 있으며, 북측의 경우 아직까지 개발이 되지 않고 보존되어 있었다. 미개발된 북측공원 총면적 768,998㎡(232,621평) 중 공원시설 79.8% 및 비공원시설 20.2%로 총사업비 9,924억원, 보상비 1,552억원, 시설 8,372억원 규모로 사업시행자로부터 제안되어 시행되는 사업이다 (포항시, 2021). 포항시는 정부의 지침인 공원시설 70% 및 비공원시설 30%를 조정하여 <Table 1>에서 보는 바와 같이 공원시설 80% 및 비공원시설 20% 내외로 결정했다.

Table 1. Changes of share of private development in executing the unexecuted parks through the special law in Pohang

구분	제안시 면적 (㎡)			조정결정시 면적 (㎡)		
	계	공원시설	비공원시설	계	공원시설	비공원시설
양학공원	942,122	694,185 (74%)	247,937 (26%)	947,035.7	776,974.7 (82%)	170,091 (18%)
학산공원	358,269	258,224 (72%)	100,045 (28%)	356,521	285,149 (80%)	71,372 (20%)
환호공원	831,400	581,986 (70%)	249,414 (30%)	768,998	601,131 (78%)	167,867 (22%)

포항시(2021)¹⁾

이 결정과정에서 관련 부서, 위원회, 시의회 등에서 토론이 이어졌다. 민간사업자의 사업성에 확보에 문제가 크므로 당초 정부의 지침을 따르자는 의견과 포항시의 수정안이 타당하고 충분히 사업을 진행할 수 있다는 주장의 대립, 부당초과수익 환수방안과 민간사업자의 어려움에 대비한 인센티브 제공이 필요하다, 필요치 않다 등이 토론의 내용이었다.

마침내 포항시의 수정안이 지역의 여러 상황을 감안하여 채택되었다. 이 사업을 통해 부당초과수익이 발생할 수 있기 때문에 이를 처리하기 위한 용역이 필요함을 협약서에 명시하자고 2번 정도 논의를 했지만 이를 협약서에 담지는 못했다. 사업이 시작된 현재 이를 협약서에 담으려 하고 있으나 이러한 사안에 대한 국토교통부의 지침이 없어서 현재 포항시는 이를 국토교통부 예문의 중이다. 인센티브도 전혀 협약서에 담아지지 않았다.²⁾

그 이외에도 사업추진에 있어서 기 주거지역에 거주하는 주민들이 비공원시설의 입지로 인한 일조권과 조망권 침해, 환경훼손 등의 사유로 집단민원을 일으키기도 했고, 환경영향평가 시 조사 부실 문제가 제기되기도 했다. 양학공원의 경우 포스코 소유 토지가 일부 포함되어 있었고, 포스코의 소유토지 매각 불가방침에 따라 해당부지를 제척해야 했으며, 이에 관련된 민원도 발생했었다. 또한 제안서 제출 후, 우선협상대상자 선정과정에서 제안서에 상호명이 노출됨을 이유로 선정에서 탈락한 업체의 소송도 발생했는데 이 모두가 분명한 기준과 절차를 따르지 않아 발생한 문제들이었다.

학산공원사업의 경우, 비공원시설의 입지를 접근성이 좋은 북측에 권장하여, 시민들의 공원 접근성이 저하되고 공원이용률이 낮아질 우려가 높았다. 이에 대한 치열한 논의 끝에 접근성 좋은 평지에 공원시설을 우선 배치하고, 비공원시설은 남서측에 입지하게 되었다. 또한 이들 사업으로 인한 교통문제, 특히 학산공원의 경우는 이미 봄비는 7번 국도로 인한 진출입 및 지역적인 교통문제발생이 시의회 및 도시계획위원회의 큰 쟁점이었으나, 진출입로 확장 등 저감방안이 제시되고 수용되었다.

환호공원 공원의 경우 대구지방환경관리청의 환경영향평가심 의에서 비공원시설의 규모가 과다하다는 이유로 용도지역 중 하향이 결정되었고, 당초 제3종일반주거지역으로 계획된 구역이 제2종일반주거지역으로 하향조정됨으로 사업자들의 반발이 있었다. 또한 특례사업 부지 내 토지주들이 낮은 보상이 문제로 재감정 요청을 하는 등의 문제가 발생하고 기 입지한 사찰과의 보상문제도 발생했었다.

3. 설문 분석 결과

본 연구의 설문조사 결과 연령별 응답현황을 보면 50대 55명(31.6%), 40대 44명(25.3%), 30대 41명(23.6%), 20대 17명(9.8%) 순이었다. 성별 응답현황을 보면 여성 71명(40.8%), 남성 103명(59.2%)이었다. 직업을 보면 전문가그룹인 공무원, 교수, 연구

- 1) 2021년에 개최된 포항시 공원심의위원회의 수차례에 걸친 심의결과를 종합하였음.
- 2) 포항시 공원 담당 부서장과 인터뷰, 2023년 1월 30일, 2월 17일.

원 등 49명(28.6%), 비전문가그룹인 서비스업종사자 31명(18.1%), 기술자 20명(11.7%), 자영업자 18명(10.5%), 주부 12명(7.0%), 학생 9명(5.3%), 기업 CEO 4명(2.3%), 기타 26명(15.2%)이었다.

각 질문에 대한 응답결과는 전체응답자에 대해 작성했다. 도시에 공원이 왜 필요하다고 생각하는가? 라는 질문에 대해서 '도시를 생태적이고 환경친화적으로 가꾸기 위해' 85명(50.6%), '시민들이 운동하고 쉴 곳을 마련하기 위해' 53명(31.5%), '건물과 건물, 용도와 용도, 마을과 마을 간의 공간적 여유를 가지기 위해' 30명(17.9%) 순으로 나타났다. 포항도심의 공원면적이나 시설에 대해서 얼마나 만족하느냐? 질문에 대해서 '보통' 84명(48.3%), '불만족' 46명(26.4%), '만족' 37명(21.3%), '매우 만족' 7명(4.0%), '매우 불만족' 0명(0.0%) 순으로 나타났다.

Table 2. Opinions on private development of unexecuted urban parks through a special act

		빈도	%	유효 %
유효	지금이라도 국가가 매입·실행해야 한다. 민간사업자를 끌어들이는 것은 좋지 않다	62	35.6	35.8
	민간사업자를 끌어들이더라도 추진해야 할 것이다	69	39.7	39.9
	국가가 돈이 없다면 일몰제를 적용하지 말고 돈 생길 때까지 기다려야 할 것이다	12	6.9	6.9
	지금이라도 실행 못 했으면 주인에게 돌려 주는 게 맞다	23	13.2	13.3
	잘 모르겠다	7	4.0	4.0
	전체	173	99.4	100
결측	무효답변	1	.6	
	전체	174	100	

도시계획일몰제를 어떻게 생각하는가? 라는 질문에 대해서 응답자 173명 중 '민간사업자를 끌어들이더라도 추진해야 할 것이다' 69명(39.9%), '계획했으면 실행해야 하므로 지금이라도 국가가 매입 실행해야 한다. 민간사업자를 끌어들이는 것은 좋지 않다고 본다' 62명(35.8%), '지금이라도 실행 못 했으면 주인에게 돌려주는 게 맞다' 23명(13.3%), '국가가 돈이 없다면 일몰제를 적용하지 말고 돈 생길 때까지 기다려야 할 것이다' 12명(6.9%) 순으로 나타났다.

Table 3. Opinions on private development of unexecuted urban parks through a special act by experts and non-experts

		전문가 빈도	%	비전문가 빈도	%
유효	지금이라도 국가가 매입·실행해야 한다. 민간사업자를 끌어들이는 것은 좋지 않다	15	30.6	47	37.6
	민간사업자를 끌어들이더라도 추진해야 할 것이다	26	53.1	43	34.3
	국가가 돈이 없다면 일몰제를 적용하지 말고 돈 생길 때	1	2.0	11	8.8

응답 내용		전문가 빈도	%	비전문가 빈도	%
유효	까지 기다려야 할 것이다				
	지금이라도 실행 못 했으면 주인에게 돌려 주는 게 맞다	7	15.3	16	12.8
	잘 모르겠다	0	0	7	5.6
	합계	49	100	124	100

도시계획일몰제를 어떻게 생각하는가? 라는 질문에 대해서 전문가그룹과 비전문가그룹으로 나누어 도출된 응답결과가 <Table 3>이다. 전문가그룹은 ‘민간사업자를 끌어들이더라도 추진하자’가 53.1%로 가장 높는데, 비전문가그룹은 ‘지금이라도 국가가 매입·실행해야 하며, 민간사업자를 끌어들이는 것은 좋지 않다’가 37.6%로 가장 높았다. 두 그룹 간의 차이를 증명하기 위해 T-test를 시행한 결과 유의확률이 $.001$로 나타나 두 그룹 간에 차이가 존재하는 것으로 나타났다.³⁾

Table 4. Opinions on Pohang's guideline, 80% park 20% private development

응답 내용		빈도	%	유효 %
유효	수도권이나 대도시 아닌 지방 중소도시에서 민간사업으로만 진행하기는 어려우므로 국가에서 도와서 국비로 진행해야 한다	55	31.6	31.8
	정부의 지침대로 공원 70% 민간사업 30%를 지켜야 한다	37	21.3	21.4
	지자체의 상황에 따라 이를 조정 결정하는 것이 좋다	74	42.5	42.8
	잘 모르겠다	7	4.0	4.0
	전체	173	99.4	100
결측	무효답변	1	.6	
전체		174	100	

정부의 특례지침이 민간사업 30%인데 포항시가 20% 정도로 조정된 가이드라인을 제시하여 민간사업자들의 사업성을 낮게 한다고 보는데, 이에 대한 의견은? 응답자 173명 중 ‘지자체의 상황에 따라 이를 조정 결정하는 것이 좋다’ 74명(42.8%), ‘수도권이나 대도시가 아닌 지방 중소도시에서 민간사업으로 하려는 것은 힘이 드는 어려운 지침이다. 지자체가 실행이 어려우면 국가에서 도와서 국비로 진행해야 한다’ 55명(31.8%), ‘공원 70% 민간사업 30%를 지켜야 한다’ 37명(21.4%), 순으로 나타났다.

Table 5. Risks during project execution

응답 내용		빈도	%	유효 %
유효	불경기 내지 정책부적정으로 주택 시장 위축, 사업 불투명	95	54.6	56.5

3) 전문가그룹과 비전문가그룹 간에 응답 차이가 존재하는지 각 설문을 대상으로 T-test를 시행한 결과 <Table 2>의 자료를 두 그룹으로 나누어 분석한 <Table 3>의 경우 유의확률이 $.001$로 나타나 유의성이 증명되었고, <Table 5>는 유의확률이 경계 범위에 위치한다고 보나 설문의 성격상 나누어 분석하지 않았음. 그 이외 자료들의 유의확률은 <Table 4> .262, <Table 5> .017, <Table 6> .079, <Table 7> .523, <Table 8> .055.

응답 내용		빈도	%	유효 %
유효	주택수급 파악 부재로 수급 불균형	27	15.5	16.1
	지진 같은 천재지변	2	1.1	1.2
	허가과정 중 토지가격 상승으로 보상비 상승	43	24.7	25.6
	기타	1	.6	.6
	전체	168	96.6	100
	결측	무효답변	6	3.4
전체		174	100	

민간이 참여의사를 밝히더라도 사업이 단기간 보다는 장기적인 의사결정과정과 사업수행에 의해 이루어질 것이므로 다양한 위험요소가 많다고 본다. 어떠한 것들인가? 응답자 168명 중 ‘불경기 내지 정책 부적정으로 주택시장 위축으로 사업 불투명’ 95명(56.5%), ‘허가과정 중 토지가격 상승으로 인한 보상비 상승’ 43명(25.6%), ‘지역 주택 수급 파악 부재로 수급 불균형’ 27명(16.1%), ‘지진 같은 천재지변’ 2명(1.2%), ‘기타’ 1명(0.6%) 순으로 나타났다.

Table 6. Impacts on housing market in Pohang

응답 내용		빈도	%	유효 %
유효	신규주택(주택의 질 향상) 증가로 주민 주거의 질 향상	47	27.0	28.0
	이미 주거가 많은데 그 지역에 주거가 집중건설 되면 주거밀도 상승 및 교통혼잡	73	42.0	43.5
	주택미분양으로 주택시장 환경 악화	47	27.0	28.0
	기타	1	.6	.6
	전체	168	96.6	100
	결측	무효답변	6	3.4
전체		174	100	

특례에 의한 민간사업이 포항시 주택시장에 미치는 영향이 적지 않을 것인데, 현재 포항의 상황에서 어떠한 장단점이 있을 것인가? 응답자 168명 중 ‘이미 주거가 많은데 그 지역에 주거가 집중건설 되면 주거밀도가 올라가고 교통혼잡 등 환경문제 발생’ 73명(43.5%), ‘신규주택 증가로 주민 주거의 질 향상’ 47명(28.0%), ‘주택 미분양으로 주택시장 환경 악화(미분양 관리 지역 지정 등)’ 47명(28.0%), ‘기타’ 1명(0.6%) 순으로 나타났다.

Table 7. Necessary government incentives

응답 내용		빈도	%	유효 %
유효	허가과정 신속	42	24.1	25.0
	토지매입 신속성 보장	58	33.3	34.5
	주변 교통여건 향상	65	37.4	38.7
	기타	3	1.7	1.8
	전체	168	96.6	100
결측	무효답변	6	3.4	
전체		174	100	

지방중소도시의 특례사업이 실패하지 않기 위해서 정부와 지자체의 인센티브가 필요하다고 보는데, 어떠한 것들이 주어질 수 있다고 보는가? 응답자 168명 중 ‘주변 교통여건 향상’ 65명(38.7%), ‘토지 매입에 대한 신속성 보장’ 58명(34.5%), ‘허가과정 신속’ 42명(25.0%), ‘기타’ 3명(1.8%) 순으로 나타났다.

Table 8. Opinions on implementing publicity

응답 내용		빈도	%	유효 %
유효	민간아파트 20~30%, 이러한 정부 가이드라인이 이미 공공성 부여하는 것이다	86	49.4	50.6
	식물원·복지시설 등 부가적인 기부채납이 필요하다	64	36.8	37.6
	잘 모르겠다	20	11.5	11.8
	전체	170	97.7	100
결측	무효답변	4	2.3	
전체		174	100	

민간아파트 건설사업에서 큰 이슈가 되는 것이 사업성뿐만 아니라 공공성의 확보이다. 이 사업의 비공원아파트사업의 경우 공공성 확보를 위해 어떠한 사항이 중요한가? 응답자 170명 중 ‘민간이 20~30% 아파트 짓는 대신에 70~80% 공원건설 자체가 이미 공공성 부여하는 것이다’ 86명(50.6%), ‘식물원·복지시설 등 부가적인 기부채납이 필요하다’ 64명(37.6%), ‘잘 모르겠다’ 20명(11.8%) 순으로 나타났다.

4. 민간공원특례사업 실행 상 이슈와 개선방향

4.1 민간공원특례사업 실행 상 이슈 토의

(1) 동네만족도 및 공원만족도

본 설문조사에 의하면 포항에 거주하는 이들의 동네만족도는 매우 높아 응답자의 74%가 만족하거나 매우 만족하고 있었다. 만족하는 이유는 교통편리, 동네깨끗, 안전 등이었다. 하지만 포항의 도심공원이거나 시설에 대한 만족도는 좀 낮아서 만족과 매우 만족이 26.7%, 불만족 26.4%, 보통이라고 느끼는 이가 48.3% 등이었다.

(2) 민간공원특례 지침 및 포항시 조정안

정부의 민간공원특례지침인 공원시설 70% 및 비공원시설 30%를 포항시가 공원시설 80% 및 비공원시설 20% 내외로 조정·결정한 이유는 포항시의 낮은 인구성장률, 도시권역 내 인구 배분, 사업지 주변 기반시설여건 등을 감안한 것이라고 하는데, 설문응답자들은 이에 크게 동의하고 있다. 하지만 다른 두 개의 응답항목, 정부의 지침 자체가 지방도시인 포항에서는 힘들므로 정부가 국비를 진행해야 한다거나 지자체도 정부의 70% 대 30% 지침을 지켜라, 이 두 개의 항목들을 합하면 53.2%가 되므로 지자체의 수정안에 대한 동의가 그렇게 하지 말라는 의견보다 낮은 것이다. 따라서 우리는 정부의 가이드라인이나 포항시

의 수정안이 시행할 만한 것들이었는지는 좀 더 지켜보며 결과를 분석해 보아야 할 것이다. 그 당시 상황에서는 정부의 가이드라인이나 포항시의 수정안이 온당한 결정이라고 주장할 수도 있지만, 수도권/대도시권과 비수도권 중소도시들의 경우는 상황이 다를 수 있고, 근래의 국내외적 경제불황 상황에서 장기적으로 추진해야 할 사업들이 제대로 실행될 수 있을지에 대한 염려가 없을 수 없다.

(3) 사업상의 위험요소

한편, 민간공원특례사업에 민간이 참여의사를 밝히더라도 사업이 단기간에 이루어지기보다는 장기적인 의사결정과정과 사업수행에 의해 이루어질 것이므로 다양한 위험요소가 많다고 보는데, 이는 어떠한 요소들일까 라는 질문에 대해 ‘정책 부적정으로 인한 주택시장 위축으로 사업 불투명’ 56.5%, ‘허가과정 중 토지가격 상승으로 인한 보상비 상승’ 25.6%였다.

정부의 특례지침에 의한 비공원사업이 포항시의 주택시장에 미치는 영향이 적지 않을 것인데, 응답자들도 같은 대답을 하고 있다. ‘이미 주거가 많은데 그 지역에 주거가 집중건설 되면 주거밀도가 올라가고 교통혼잡 등 환경문제 발생’ 43.5%, ‘신규주택(주택의 질 향상) 증가로 주민 주거의 질 향상’ 28.0%, ‘주택 미분양으로 주택시장 환경 악화(미분양 관리지역 지정 등)’ 28.0%였다. 포항시는 51만명 인구의 수도권에서 먼 중간크기 도시로서, 주택보급률 116.93% (아파트 54.08%, 단독주택 38.03%)로서, 서울이나 다른 대도시들에 비해 주택시장이 여유 없는 편은 아니며 가격도 비싼 편은 아닌데, 대규모 아파트 허가가 지나치게 남발된다고 시민들의 불만도 적지 않게 존재하고 있었다 (포항시, 2020b).

포항시가 초과이익환수 방안에 대해 토의했지만 이를 협약서에 명시하지 않았음이 문제이기도 하지만, 비용증가 등으로 사업성이 크게 훼손될 경우 이를 극복하기 위한 다양한 인센티브 제공이 필요할 것이나 이를 제대로 토의하지도 않았고 협약서에 명시하지도 않았음이 또 다른 위험요소이다.

근래 국내외경제가 불안정해가는 상황에서 장기간에 걸쳐 진행되는 이러한 사업들은 항상 위험을 안고 있다. 사업이 이미 시작된 후에 극심한 사업성 저하가 나타날 경우에는 지자체가 인센티브 제공 등을 통해 수익성을 보전해 주는 등의 조치가 사실상 불가능하므로 사업 시작단계에서 이에 대한 고민과 대책을 모색해야 할 것이다. 현재까지 사업시행자가 투자한 각종 용역비·보상비 등을 감안할 때 사업의 중도포기는 어려울 것이나, 경제불황, 인플레이션 등 다양한 사유로 사업자가 사업을 포기할 위험은 존재하며, 이때 협약이 해지된다.

(4) 공공성

민간아파트 건설사업의 허가과정에서 큰 이슈가 되는 것은 공공성의 확보이다. 본 설문에서 의하면 비공원용지 아파트사업의 공공성 확보에 대해서 ‘민간이 20~30% 아파트 건설과 70~80% 공원건설, 이런 가이드라인이 이미 공공성 부여하는 것이다’ 50.6%, ‘식물원·복지시설 등 부가적인 기부채납이 필요하다’ 37.6% 순으로 나타났다. 실제적으로 포항시는 본 사업의 공

공성 확보를 위해 공원관리, 체육관, 식물원, 복지시설 등의 건설 등 다양한 전략추진을 놓고 조율해왔다. 다른 아파트 건설사업의 경우에도 공공성 확보가 큰 이슈로 떠오르고 있는데, 이는 대개 공공이용 공원시설, 공공주차장 확보 등을 놓고 심의를 벌이는 경우가 많은데, 수도권이나 대도시와 달리 중소도시 포항의 경우에는 민간건설사들의 사업성 확보도 불리한 측면이 있고 이에 대한 지침이 명확하지 못한 편이다.

(5) 종합토의

민간공원특례사업은 민간기업의 자본참여를 통한 공공재 확보와 이에 따른 적절한 이윤추구를 보장받는 사례들로서 상당한 의미가 있는 것으로 본다. 하지만 많은 이들이 민간공원특례사업 추진자가 과도한 이익을 얻을 것이라고 예단하고 추측하는 경향이 있다. 수도권이나 대도시와 달리 인구 50만의 지방도시 포항시의 경우에는 민간업자들의 참여가 사업성 문제로 제한될 가능성이 높다. 2021~2022년 처럼 주택수요가 크게 제한된 상황에서 민간아파트사업을 통해서 공원조성이 쉽지 않은 것이다.

또한 국내외 경제불황과 인플레이션으로 사업성이 크게 훼손될 수도 있고, 공공성 확보를 위해 수익이 과도하게 규제되어 사업중단이 우려되기도 하는 것이다. 그러므로 협약 등을 통해 사업시행에 따라 수익률이 추가 발생할 경우 초과이익 환수 방안이 미리 제시되어야 할 것이며, 비용증가 등으로 사업성이 크게 훼손될 경우 이를 극복하기 위한 다양한 인센티브 제공이 필요할 것이므로 이러한 사항들이 협약 내지 법령에 명시되어야 할 것이다. 하지만 포항시는 이를 실행하지 못했다.

포항시만 해도 적지 않은 민간사업자들의 도시개발사업들이 진행되고 있고 건축허가를 추진하고 있는 상황이다. 새로운 품질의 주택공급이 늘어난다는 것은 국민의 주거 향상을 위해 나쁜 것은 아니라고 볼 수 있다. 하지만 수요가 한정되어 있기 때문에 민간공원특례사업도 진행이 힘들고 지역주택시장의 혼란이 야기될 수도 있는 것이다. 또한 한 사업 구역 내 많은 토지주가 있고 대부분의 지주들이 만족할 수 있는 보상금을 산정해 주지 않는 경우, 집단소송으로 분화될 가능성이 크므로 이에 대한 해결도 시간이 크게 걸릴 수 있다.

민간공원특례사업은 국가지자체가 주최가 되어 시행해야 하는 사업이지만, 비공원시설이 단순히 아파트건립사업이라는 부정적 인식이 특례사업의 기대효과 약화로 이어질 수 있다. 따라서 특례사업에 대한 홍보 및 사업시행 준비 시부터 전문가 및 주민의견을 적극 수렴함이 요구된다.

4.2 개선방향

(1) 민간공원특례사업 추진자가 과도한 이익을 얻을 것이라는 전제하에서 사업을 시작하는 경향이 컸다고 보는데, 불확실성에 따른 위험성이 동시에 존재하고 있음도 사실이다. 그러므로 사전에 협약 등을 통해 과도한 수익이 추가 발생할 경우 초과이익 환수방안이 미리 제시되어야 할 것이며, 비용증가 등으로 사업성이 크게 훼손될 경우에도 이를 극복하기 위한 인센티

브 제공이 필요함도 미리 협약서에 명시되어야 할 것이다. 포항시는 이러한 사항들을 협약서에 명시하지 못했는데, 국토교통부의 허가를 득할 수 있다면 협약을 수정할 수 있도록 해야 할 것이다.

(2) 지자체가 제공할 수 있는 인센티브는 ‘주변 교통여건 향상’, ‘토지 매입 신속성 보장’, ‘허가과정 신속’ 등이다. 주변 교통여건을 위해서는 7번 국도의 입차교차로 및 우회도로 건설 등 본 사업과 관련 없이 지자체 차원에서 진행되고 있는 사업의 완공 후어나 좀 더 나은 교통환경개선이 이루어질 것이므로 이러한 사업의 신속진행도 큰 인센티브로 작용할 것이다. 또한 사업의 신속한 진행을 돕기 위해 한 사업당 발생될 100~200만㎡ 정도의 토공량을 신속하고 저렴하게 처리할 수 있도록 미리 지자체가 가까운 거리에 매립지 등을 조성해 줌이 필요하다.

(3) 민간아파트 건설사업의 허가과정에서 큰 이슈가 되는 것은 공공성의 확보이다. 민간공원특례사업의 경우, 일반 민간아파트 건설사업과 경우가 다르므로, 공공성을 지나치게 강조하여 사업진행에 큰 차질을 주지 않도록 민간 각 구성 요소들 간의 토론 및 협상을 통해 분명한 가이드라인을 정하고 협약 등을 통해 이를 명시하도록 해야 할 것이다.

(4) 민간공원특례사업 공동시행자인 포항시장이 장기 주택관리계획조정을 통해 민간공원특례사업 비공원사업에 주택공급 물량을 우선적으로 배분 할 수 있었고, 그렇게 했다면 비공원사업이 좀 더 원활하게 진행될 수 있었을 것이다. 그렇게 하지 못했기에 포항시의 다른 지역에 신규주택건설 물량이 과도하게 계획·공급되는 상황에서 민간공원특례사업이 사업성 확보에 어려움을 겪고 있는 것이다.

(5) 공원 조성은 지역주민의 건강 증진, 삶의 질 증대 및 지역 발전을 통한 이미지 향상 등 긍정적인 효과를 수반하고 있으나, 비공원시설이 사업성을 맞추기 위해 20%의 대지 안에 지나친 고밀도의 아파트 건설이 계획되고 있어 특례사업의 기대효과 약화로 이어질 수 있다. 따라서 좀 더 다양한 시설들을 유치하기 위한 제도정비가 필요하다고 본다.

5. 결론

본 연구는 특례법에 따른 장기미집행 도시공원 민간추진 사업의 포항시 사례연구이다. 이를 통해서 도시계획 일몰제도의 배경이 된 문제들을 해결하고 기 계획된 도시공원을 조성함에 여러 측면에서 타당성이 크지만 이러한 사업이 진행되는 데 여러 어려움이 도사리고 있다.

특히 지방도시 포항시의 경우에는 민간사업자들의 참여가 사업성 문제로 제한될 수밖에 없다. 주택수요가 크게 제한된 상황에서 포항시의 수정안은 사업의 진행을 더욱 어렵게 할 것이므로, 정부의 가이드라인에 따라 사업진행을 좀 더 쉽게 하고 추후 정산을 통해 발생할지 모를 과도한 초과수익을 환수할 수 있도록 하는 방안을 택했어야 했을 것으로 보인다. 또한 불황 등 여파에도 사업의 원활한 진행을 위해 인센티브 제공에 대한

지침이 마련되어야 할 것이다. 이러한 두 가지의 주요 사안들이 사업 시작단계에 협약서에 명시되어야 하나 포함시는 그러지 못했다.

민간공원특례사업은 민간기업의 참여를 통한 공공재 확보와 이에 따른 적절한 이윤추구를 보장받는 사례들로서 큰 의미가 있다고 보나, 사업이 장기적인 의사결정과정과 사업수행에 의해 이루어질 것이므로 위험요소들이 많다. 또한 이를 관리운영하는 지자체의 준비부족으로 추진과정에서 미흡한 부분들도 다수 발생하고 있음도 사실이다. 포항시의 민간공원특례사업의 진행에 있어 상기한 유의사항 및 정책적 보완사항들이 국토교통부의 허가를 득하는 등의 노력을 통해서라도 도입·개선된다면 사업의 추진이 좀 더 탄력을 받을 것으로 본다.

참고문헌

1. 권영달, 박현빈, 김동필, 민간공원특례사업의 추진에 따른 사업특성에 관한 연구, 한국조경학회지, 49(5), 2021.
2. 김광열, 김신혜, 백태경, 미집행 도시계획시설의 효율적 관리를 위한 DB구축 방안에 관한 연구, 한국지리정보학회지, 23(3), 2020.
3. 김인환, 장기미집행 도시공원 일몰제 결정에 관한 연구, 전남대학교 박사학위논문, 2020.
4. 김진수, 민간공원조성 특례사업 개선에 관한 연구-경기도 광주시 사례를 중심으로-, 토지공법연구, 98, 2022.
5. 류연수, 장기미집행 도시공원, 민간참여 대안 찾아!, 대구경북연구원, 2017.03.06.
6. 박상현, 도시공원 일몰제와 대응, 강원발전연구원, 2015.01.06.
7. 박희원, 장기미집행 도시·군계획시설의 해소 및 적정성 제고방안에 관한 연구, 남서울대학교 박사학위논문, 2017.
8. 이다슬, 사적 공원의 예외적인 비즈니스를 위한 재활성화 계획 연구, 홍익대학교 석사학위논문, 2019.
9. 이정하, 박태원, 민간공원 특례사업에 있어 갈등요인 분석과 해소방안 연구, 2018년 도시정책학회 춘계학술대회, 2018.03.
10. 장남중, 김진, 도시공원개발 특례제도의 서울시 적용가능성 시뮬레이션, 국토계획, 2013.08.
11. 황희연, 윤중경, 윤은주, 이승우, 이일희, 전병혜, 지남석, 장기미집행 도시군계획시설 현황과 과제 I: 도시공원을 중심으로, 도시정보, 10, 2015.
12. 경상매일신문, 포항, 도시공원 일몰제 대비 공원 확보 총력, 2019.09.19.
13. 포항시, 공원조사, 포항시 푸른도시사업단 공원과, 2020.
14. 포항시, 포항시 주택기본현황, 2020.12.31.
15. 포항시, 포항시 공원심의위원회 민간공원 조성사업 주요심의 결과, 2021.

접 수 일 자 : 2022. 12. 12
초 심 완 료 일 자 : 2023. 02. 02
재심(1차)완료일자 : 2023. 02. 14
재심(2차)완료일자 : 2023. 02. 21
계 재 확 정 일 자 : 2023. 02. 21