

장기 미집행 도시공원 해소를 위한 정책구성요인 평가 연구

홍지욱¹, 심재현^{2*}, 이성호¹

¹부산대학교 도시공학과, ²부산대학교 환경연구원

A study on the evaluation of policy elements for a solution of long-term unexecuted urban parks

Ji Wook Hong¹, Jae Heon Shim^{2*}, and Sung-Ho Lee¹

¹Department of Urban Engineering, Pusan National University

^{2*}Institute of Environmental Studies, Pusan National University

요약 본 연구는 장기 미집행 도시공원 해소를 위한 정책구성요인을 평가함으로써 향후 정책수행을 위한 시사점을 제시하는데 그 목적이 있다. 본 연구의 정책요인 평가는 장기 미집행 도시·군계획시설 혹은 도시공원과 관련된 업무를 담당하는 전문가 집단을 대상으로 시행되었으며, 그 절차는 정책요인의 선정, 정책요인 간 가중치 산정, 평가결과의 해석이라는 세 단계로 구성되었다. 평가의 결과, 전문가들은 정책요인 중 국고보조금 확보(0.183), 지방재정계획과 단계별 집행계획의 연계(0.165), 장기 미집행 도시공원의 선별적 존치(0.154), 국유지 무상 양여 및 장기 임대(0.110)와 같은 요인을 상대적으로 중요하게 평가하였다. 향후 도시공원 일몰제의 시행에 앞서 장기 미집행 도시공원 해소를 위한 폭넓고 심도 있는 논의가 이루어질 필요성이 제기된다.

Abstract This paper provides a solution for long-term unexecuted urban parks and its implication by evaluating the policy elements using an analytic hierarchy process approach. The policy elements evaluation was carried out for a group of experts related to long-term unexecuted urban planning facilities or parks. The evaluation process consisted of the following three steps: the selection of policy elements, the weights assessment, and an analysis of the evaluation results. The empirical findings show that experts place a high value on policy elements, such as government subsidies (0.183), the linkage between a municipal fiscal plan and an executive plan (0.165), a reconsideration of the current long-term unexecuted urban parks (0.154), and a grant or long-term lease of state-owned land (0.110). A wide range of in-depth discussion is strongly needed ahead of the sunset regulation on urban parks, which will take effect in 2015.

Key Words : Analytic hierarchy process, long-term unexecuted urban parks, policy elements evaluation, urban planning facilities

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

지난 1999년 10월 21일 장기 미집행 도시·군계획시설이 개인의 토지이용 가능성을 배제하고 사유재산과 과도하게 침해함에도 불구하고, 이에 대한 보상규정이 없

다는 점은 헌법상 재산권 보장에 위배된다는 헌법재판소의 판결이 내려졌다. 이후 도시·군계획시설의 결정으로부터 토지소유주의 재산권을 보호하고자 2000년 7월 1일 도시계획법이 개정되고 도시·군계획시설에 대한 결정 실효 규정(이하 일몰제) 및 매수청구제도가 도입되었다. 이 중 도시·군계획시설결정을 일괄적으로 실효하게 하

*Corresponding Author : Jae Heon Shim(Pusan National Univ.)

Tel: +82-51-510-1874 email: shim@pusan.ac.kr

Received April 21, 2014

Revised June 11, 2014

Accepted June 12, 2014

는 일몰제는 2020년 시행까지 불과 6년밖에 남아있지 않으며, 사유재산의 침해를 보상하기 위한 방안인 매수청구제도는 재정상의 어려움으로 인해 지자체에 부담으로 작용하고 있다.

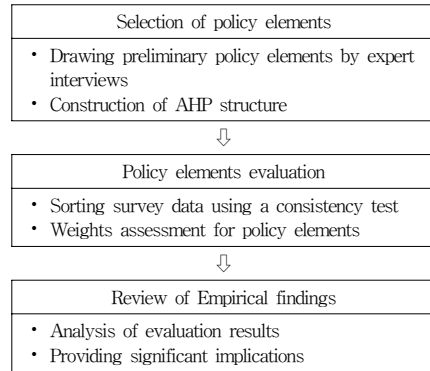
장기 미집행 도시·군계획시설을 유형에 따라 구분하여 살펴보면, 2012년 12월 기준 공원의 면적은 전체 미집행면적 약 928.28km²의 55.56%(515.72km²)에 달하고, 사업비용 측면에서도 전체 미집행사업비 약 139.4조원의 39.75%(42.86조원)에 이르는 등 미집행 도시·군계획시설 중에서 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다[1]. 게다가 도시공원의 경우 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제17조(도시공원결정의 실효)에서 2005년 10월 1일을 기준으로 도시공원결정의 실효시점을 고시일로부터 10년으로 명시함에 따라 공원조성계획이 수립되지 않은 도시공원은 여타 도시·군계획시설의 일몰제 시행시점보다 5년 이른 2015년부터 도시공원결정의 효력을 상실하게 된다. 다시 말해 도시공원 일몰제가 당장 내년부터 시행될 예정에 있으나 이를 해결해야 할 의무가 있는 중앙정부와 지자체는 서로 책임을 전가하고 있는 상황에 있다.

도시·군계획시설에 대한 일몰제가 도입된 이후로 적지 않은 연구들이 장기 미집행 도시·군계획시설 해소를 위한 정책방안을 제시하여 왔으나 도시공원에 주안점을 두어 수행된 연구는 제한적이며, 또한 도시공원 일몰제의 시행을 앞두고 장기 미집행 도시공원에 대한 구체적인 논의가 이루어질 필요성이 제기된다. 따라서 본 연구의 목적은 장기 미집행 도시공원 해소를 위한 정책구성요인을 평가함으로써 향후 정책수행을 위한 시사점을 제시하는 데 있다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구의 정책구성요인 평가는 장기 미집행 도시·군계획시설 혹은 도시공원에 관한 정책연구, 단계별 집행계획 수립, 부지 보상 및 관리, 특별회계 운영 등의 업무를 실제로 담당하는 전문가 집단을 대상으로 시행되며, 그 절차는 Fig. 1에 제시된 바와 같이 크게 세 단계로 구성된다. 첫째, 선행연구 및 관련 제도를 검토하여 예비적 정책요인을 도출하고, 이를 바탕으로 전문가 심층면접조사를 시행하여 정책요인 평가를 위한 최종적 항목을 선정한다. 둘째, 전문가 집단을 대상으로 정책요인 중요도에 관한 설문조사를 시행하고, 다기준 의사결정의 방법

론인 AHP(analytic hierarchy process) 기법을 이용하여 정책요인 간 가중치를 산정한다. 셋째, 정책요인 평가의 결과를 바탕으로 장기 미집행 도시공원 해소를 위한 정책적 시사점을 제시한다.



[Fig. 1] Process of policy elements evaluation

2. 선행연구

장기 미집행 도시·군계획시설의 해소방안을 모색한 기존 연구의 대다수는 지자체의 열악한 재정여건으로 말미암아 도시·군계획시설이 집행되지 못하고 있는 상황을 보편적으로 지적하고, 중앙정부의 재정지원, 미집행 시설 존치 여부의 재검토, 민간자본 활용 등의 방안을 제시하였다. 정영현·이양재(2003)는 지자체가 장기 미집행 도시·군계획시설의 존치 여부를 결정하는 과정에서 정성적 평가기준을 사용함으로써 그 결과에 대한 명확한 근거를 제시하지 못하는 것을 문제점으로 지적하고, 이에 대한 대안으로 정량적 평가기준 설정의 필요성을 주장하였다[2]. 그들은 정량적 기준과 정성적 기준을 모두 적용한 분석결과를 바탕으로 장기 미집행 도시·군계획시설의 존치 여부를 검토하는 데 있어 정량적 기준을 적용하는 것이 타당하다고 언급하였다. 더불어, 각 지자체의 개발여건과 개발의 방향이 상이하므로, 향후 이를 보완하기 위한 정량적 지표의 개발이 필요함을 제안하였다. 남창우(2004)는 장기 미집행 도시·군계획시설 해소를 위한 지자체의 예산이 극히 한정적이라는 점을 지적하고, 지자체 차원의 재원 확보, 불필요한 예산 절감, 도시·군계획시설사업 우선순위 지정, 지방재정계획과 연계한 단계별 집행계획 수립 등을 해결방안으로 제시하였다[3].

또한, 현행 지자체의 재정구조를 감안할 때 장기 미집행 도시·군계획시설 해소를 위한 소요재원을 마련하는데 한계가 있으므로, 향후 중앙정부의 적극적인 개입과 재원조달 방안에 대한 중앙정부와의 논의가 이루어질 필요가 있다고 언급하였다. 최성호(2006)는 장기 미집행 도시·군계획시설의 발생 원인과 문제점을 제도적·법적·재정적 측면에서 살펴보고 그 해소방안으로 민간투자사업의 도입, 토지소유자에 대한 세금감면 및 보상을 위한 다양한 재정기법의 개발, 투자사업 우선순위 결정 등을 제시하였다[4]. 더불어 그는 지자체의 열악한 재정상황으로 말미암아 국고보조금의 지원 확대 및 지방채 발행을 통한 소요재원 조달이 불가피하다고 판단하였다. 임영록·김갑열(2007)은 민간자본을 이용하여 장기 미집행 도시·군계획시설이 해소된 사례를 바탕으로, 민간자본은 지자체의 재정부담을 완화시키며 장기 미집행 도시·군계획시설의 효과적인 해소방안이 될 수 있다고 주장하였다[5]. 그리고 수익을 확보할 수 있는 시설의 설치 허가, 인센티브제도 도입 등 민간자본을 유인하기 위한 제도적 장치가 요구된다고 언급하였다.

장기 미집행 도시·군계획시설 가운데 도시공원을 대상으로 하여 그 해소방안을 모색한 선행연구는 주로 민간자본을 활용한 공원조성에 주안점을 두고 있다. 이재준·박상철·김현(2009)은 민간자본으로 도시공원을 조성하기 위해서는 수익시설의 확대가 필요함을 언급하고, 도시공원에 적용이 가능한 수익시설을 선정하였다[6]. 170여 개의 수익시설을 대상으로 전문가 심층면접조사를 실시한 결과, 사익성과 공익성, 공원기능과의 연계성 등이 고려된 영화관, 박람회장, 간이의료시설 등 11개 시설이 선정되었으나, 이들 시설은 민간참여의 활성화를 진제하였기에 모든 도시공원에 적용하는 것은 한계가 있음을 밝혔다. 김성용·이창수(2010)는 개발행위 특례제도에 따라 도시공원 부지에 비공원시설(수익시설)을 설치할 경우의 사업성을 모의분석하고, 수익시설의 설치가 가능한 도시공원의 규모를 제시하고자 하였다[7]. 분석의 결과, 수익시설의 면적은 계획적 개발이 가능한 1만㎡ 이상이 적정하고, 이에 개발행위 특례제도의 규정(주거지역·상업지역에서 설치가 허용되는 시설을 설치하는 경우: 도시공원 부지면적의 20% 이하)에 따라 도시공원의 면적은 5만㎡ 이상이 바람직하다고 판단했다. 또한 수익시설의 용적율은 사업성에 비례하지만, 도시공원이 갖는 성격을 고려하여 200% 이하로 설정하는 것이 바람직하

다고 언급했다. 그러나 이 연구에서는 도시공원 부지에 설치할 수 있는 수익시설을 공동주택으로 한정함으로써 여타의 수익시설을 설치할 경우에 대해 폭넓게 검토하지 못했다는 한계점이 노정된다. 장남중·김진(2013)은 장기 미집행 도시공원이 개발여건에 따라 상이한 개발가능 면적을 가짐에도 불구하고 현행 법규(「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제21조의2)에서 기부채납에 따른 비공원시설의 설치비용을 일괄적으로 적용하고 있는 것을 문제점으로 지적하였다[8]. 도시공원 부지에서의 개발행위 특례제도가 갖는 실효성을 살펴보기 위해 10만㎡ 이상의 도시공원을 사례대상으로 분석한 결과, 비공원시설의 설치에 따른 추정이익은 이를 보상받는 경우에 비해 낮게 나타났으며, 이에 민간자본의 참여를 유도하기 위해 비공원시설에 대한 용도상향 혹은 기부채납비용의 하향조정 등이 요구된다고 주장하였다.

도시·군계획시설에 대한 일몰제가 도입된 이후로 적지 않은 연구들이 장기 미집행 도시·군계획시설을 해소하기 위한 정책방안을 제시하여 왔으나, 도시공원을 중심으로 수행된 접근은 제한적이라 볼 수 있다. 따라서 도시공원 일몰제의 시행을 앞두고 장기 미집행 도시공원에 대한 논의가 보다 구체적으로 이루어질 필요성이 제기된다.

3. 장기 미집행 도시공원 관련 제도 및 공간적 분포

3.1 장기 미집행 도시공원 및 도시공원 일몰제

장기 미집행 도시·군계획시설은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제42조(도시·군계획시설결정의 실효고시 및 해제권고)에 의해 도시·군계획시설결정의 고시일로부터 10년이 지날 때까지 해당 시설의 설치에 관한 도시·군계획시설사업이 시행되지 아니한 도시·군계획시설로서 정의된다. 도시공원은 도시·군관리계획으로 결정된 도시·군계획시설의 하나이므로, 장기 미집행 도시공원은 도시공원 결정고시가 이루어진 이후 10년이 경과할 때까지 사업이 시행되지 않은 도시공원을 의미한다. 그러나 장기 미집행 도시공원은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제17조에 의해 도시공원결정의 고시일로부터 10년이 되는 날까지 공원조성계획의 고시가 없는 경우에 그 결정이 실효된다는 점에서 시설결정의 고시일로부터 20년의 효력기간을 가지는 여타의

[Table 1] Areas and Costs of Long-term Unexecuted Urban Parks (Unit : km², %, 1 trillion Korean Won)

District	Area					Cost			
	①+② (%)	State-owne d ①	Private ②	State-owne d site	Private site	③+④ (%)	Private ③	Private site	Construction cost ④
Seoul	54.975 (10.66)	18.719	36.256	0.047	0.387	1.847 (4.31)	1.843	0.176	0.005
Busan	39.871 (7.73)	19.412	20.459	0.065	0.384	4.545 (10.60)	2.200	0.307	2.344
Dae-gu	12.507 (2.43)	1.400	11.107	0.001	0.096	1.646 (3.84)	0.622	0.092	1.023
Incheon	27.468 (5.33)	6.348	21.120	0.001	0.092	1.843 (4.30)	1.744	0.053	0.098
Gwangju	9.759 (1.89)	2.489	7.270	0.015	0.036	2.688 (6.27)	1.770	0.033	0.917
Daejeon	10.704 (2.08)	0.200	10.504	0.013	0.078	0.289 (0.67)	0.289	0.023	0.000
Ulsan	12.738 (2.47)	2.382	10.356	0.014	0.088	0.912 (2.13)	0.181	0.016	0.731
Sejong	0.698 (0.14)	0.076	0.622	0.005	0.030	0.083 (0.19)	0.081	0.002	0.002
Gyeonggi	57.023 (11.06)	15.702	41.321	0.082	0.238	12.043 (28.10)	8.330	0.107	3.713
Gangwon	28.037 (5.44)	6.568	21.469	0.130	0.112	1.607 (3.75)	0.485	0.013	1.122
Chungbuk	37.173 (7.21)	5.065	32.108	0.221	0.713	1.517 (3.54)	0.408	0.009	1.109
Chungnam	33.732 (6.54)	2.702	31.029	0.090	0.392	2.706 (6.31)	1.113	0.089	1.592
Jeonbuk	34.084 (6.61)	6.260	27.824	0.019	0.555	2.531 (5.91)	1.573	0.328	0.959
Jeonnam	43.630 (8.46)	10.320	33.311	0.794	0.986	2.096 (4.89)	1.086	0.106	1.011
Gyeongbuk	48.580 (9.42)	8.067	40.513	0.079	0.195	2.210 (5.16)	0.331	0.021	1.879
Gyeongnam	53.727 (10.42)	15.015	38.712	0.095	0.200	3.483 (8.13)	0.910	0.090	2.573
Jeju	11.017 (2.14)	3.154	7.863	0.224	0.050	0.819 (1.91)	0.178	0.002	0.641
Total	515.725 (100.00)	123.879	391.845	1.896	4.634	42.864 (100.00)	23.145	1.467	19.719

Source : Status Report of Urban Planning Affairs 2012, Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2013

장기 미집행 도시·군계획시설과는 확연한 차이점을 가진다. 다만, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조에 따라 도시공원결정의 실효에 있어 도시공원에 속하는 도시자연공원구역은 제외된다.

3.2 장기 미집행 공원 면적 및 사업비 현황

2012년 12월 기준, 장기 미집행 공원의 시도별 면적 및 조성사업비 현황은 Table 1에 제시된 바와 같다. 우선 면적을 중심으로 살펴보면, 장기 미집행 공원은 크게 국공유지와 사유지로 구성되며, 이들 각각은 국공유대지와 사유대지를 포함한다. 장기 미집행 공원의 전체면적은 약 515.72km²이며, 이 가운데 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제47조(도시·군계획시설 부지의 매수 청구)에 의해 매수청구의 대상이 되는 사유대지의 면적은 4.63km²

(0.90%)에 이른다. 17개 광역자치단체 중 경기도가 약 57.02km²(11.06%)으로 가장 넓은 장기 미집행 공원면적을 갖고 있고, 뒤를 이어 서울특별시 54.98km²(10.66%), 경상남도 53.73km²(10.42%), 경상북도 48.58km²(9.42%), 전라남도 43.63km²(8.46%) 등의 순으로 넓은 면적을 가지고 있음을 알 수 있다.

조성사업비는 사유지 매입비와 공사비로 이루어져 있으며, 이 중 사유지 매입비는 사유대지 매입비용을 포함한다. 조성사업비의 총액은 약 42.86조원으로 추정되며, 매수청구의 대상인 사유대지의 매입비는 1.47조원 가량으로 전체 사업비의 3.42%를 차지한다. 경기도 12.04조원(28.10%), 부산광역시 4.54조원(10.60%), 경상남도 3.48조원(8.13%), 충청남도 2.71조원(6.31%) 등의 순으로 사업비가 높은 것으로 나타났는데, 경기도의 경우 가장 방대

한 면적의 장기 미집행 공원을 보유하고 있는 만큼 이에 따른 천문학적 사업비가 요구됨을 알 수 있다.

4. 정책구성요인 평가 및 시사점 제시

4.1 정책요인 선정 및 계층구조화

장기 미집행 도시공원 해소를 위한 정책구성요인 평가에 앞서 선행연구 및 관련 제도를 검토하여 예비적 정책요인을 도출하고, 이를 바탕으로 전문가 심층면접조사를 시행하여 정책요인 평가를 위한 최종적 항목을 선정하는 과정이 선행되었다. 정책요인 선정을 위한 전문가 심층면접조사는 장기 미집행 도시·군계획시설 혹은 도시공원에 관한 정책연구, 단계별 집행계획 수립, 부지 보상 및 관리, 특별회계 운영 등의 업무를 담당하여 장기 미집행 도시공원에 대한 전문성을 확보한 전문가 10인(대학·연구기관, 공공기관 종사자 각 5인)을 대상으로 2013년 9월 2일부터 10월 4일까지 이루어졌다.

예비적으로 도출된 정책요인 중 전문가 심층면접조사 과정에서 배제된 항목을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. ‘민간투자사업 활성화’는 ‘개발행위 특례제도의 보완’과 내용상 밀접하게 관련되어 ‘개발행위 특례제도의 탄력적 운용’ 항목으로 통합되었다. ‘공원조성계획 수립을 통한 도시공원 일몰제 적용 제외’의 경우 공원조성계획의 수립이 미진한 중소도시에는 해당하지만, 광역권 도시에서는 공원조성계획이 이미 수립된 것으로 파악되어 배제되었다. ‘보상매입 우선순위 조정’은 ‘지방재정계획과 단계별 집행계획의 연계’에 포함되는 내용이므로 배제되었으며, ‘재산세 감면을 통한 토지소유주 부담 경감’은 장기 미집행 도시공원 해소라는 관점에 부합하지 않아 제외되었다.

전문가 심층면접조사를 통해 정책요인 평가를 위한 9개의 항목이 최종적으로 선정되었으며, Table 2에 제시된 바와 같이 이들 정책요인은 그 내용적 특성에 따라 계획적 요소, 제도적 요소, 재정적 요소로 분류되었다. 계획적 요소에 있어 ‘장기 미집행 도시공원의 선별적 존치’는 기존 장기 미집행 도시공원을 그 필요성과 집행가능성을 고려하여 선별적으로 존치해야 한다는 내용이며, ‘도시개발사업을 통한 도시공원 조성’은 대규모 도시개발사업을 통해 사업구역 내 의무적으로 조성되는 도시공원 면적만큼 장기 미집행 도시공원을 대체하자는 것이다. ‘지방재정계획과 단계별 집행계획의 연계’는 지자체의 재정계획

과 연계한 도시공원 예산편성 및 집행의 우선순위 조정이 필요함을 의미한다.

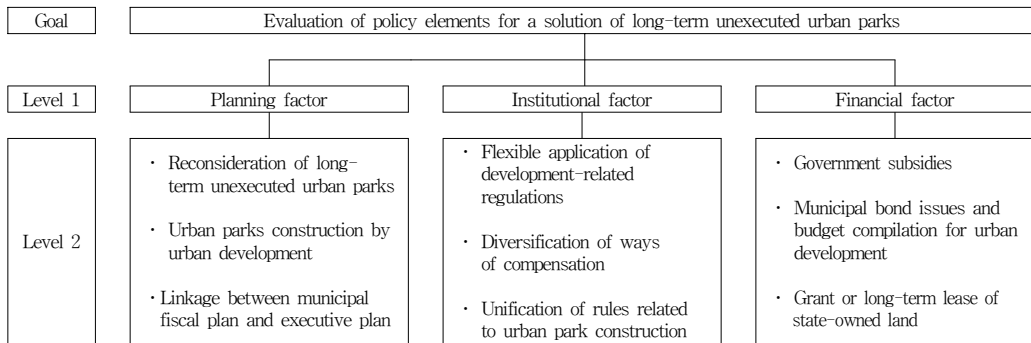
제도적 요소를 살펴보면, ‘개발행위 특례제도의 탄력적 운용’은 현행 법률에서 규정하고 있는 기부채납에 따른 비공원시설의 설치규모가 민간자본을 유인하기에 부족하므로, 다양한 인센티브 제공 등을 통해 민간의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 여건을 조성해야 한다는 내용이다. ‘매수청구제도 보상방식의 다양화’는 매수 청구를 받은 토지를 매수할 경우 현행 법률에서 현금 혹은 채권으로 보상하는 방식만을 규정하고 있으므로 다양한 보상방식의 운용이 필요함을 나타낸다. ‘도시공원 조성절차의 일원화’는 도시공원의 조성절차와 관련하여 현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에서 중복된 내용을 통합하여 도시공원을 보다 효율적으로 조성하기 위한 방안이다.

재정적 요소로 분류된 ‘국고보조금 확보’는 장기 미집행 도시공원의 추정사업비 총액이 약 42,862조에 달하는 만큼 중앙정부의 책임이 요구되므로 공원조성을 위해 국고보조금의 지원이 필요하다는 내용이다. ‘지방채 발행 및 도시개발특별회계 활성화’는 국내 지자체의 재정여건을 감안할 때 일정한 규모의 지방채 발행이 요구되며, 도시개발특별회계의 활성화를 통해 공원조성기금을 별도로 마련해야 한다는 것이다. 끝으로 ‘국유지 무상 양여 및 장기 임대’는 도시공원으로 지정된 부지가 국유지인 경우 이를 무상으로 지자체에 양여 혹은 임대하여 도시공원 조성에 활용할 수 있도록 하는 방안을 의미한다.

이상에서 살펴본 정책요인을 토대로 중요도 평가를 위한 계층구조도가 구성되었으며, 이는 Fig. 2에 제시된 바와 같이 목표, 상위 및 하위 평가기준의 단계로 이루어졌다.

[Table 2] Classification of selected policy elements

Characteristics	Policy elements
Planning factor	Reconsideration of long-term unexecuted urban parks
	Urban parks construction by urban development
Institutional factor	Linkage between municipal fiscal plan and executive plan
	Flexible application of development-related regulations
	Diversification of ways of compensation
Financial factor	Unification of rules related to urban park construction
	Government subsidies
	Municipal bond issues and budget compilation for urban development
	Grant or long-term lease of state-owned land



[Fig. 2] Construction of AHP structure

4.2 정책요인 평가

정책요인 평가를 위해 장기 미집행 도시·군계획시설 혹은 도시공원과 관련된 업무를 수행하는 전문가 집단을 대상으로 11월 6일부터 12월 17일까지 설문조사가 시행되었다. 총 120부의 배포된 설문자료 중 78부가 회수되어 65%의 회수율을 보였다. 설문조사에 응한 전문가 집단의 구성적 틀을 살펴보면, 전문가 집단은 크게 대학·연구기관 종사자와 공공기관 종사자로 구분될 수 있다. 보다 구체적으로, 전자는 도시 및 지역계획, 도시설계, 도시정책, 도시개발, 도시행정, 공공정책, 공원녹지, 환경계획 등을 전공한 대학교수 및 연구원이며, 후자는 광역시청 및 구청에서 도시계획과, 시설계획과, 녹지정책과, 녹지공원과 혹은 산림녹지과 등의 부서에 종사하는 공무원이다

[Table 3] Information about respondents

Category		Frequency	Percentage
Occupation	professor	12	15.39
	researcher	21	26.92
	public officer	45	57.69
	total	78	100
Career	less than 5 years	6	7.69
	5 - 10	20	25.64
	10 - 15	28	35.90
	15 - 20	17	21.80
	more than 20 years	7	8.97
	total	78	100
Age	20s	3	3.85
	30s	21	26.92
	40s	34	43.59
	50s	14	17.95
	60s	6	7.69
	total	78	100
Gender	male	58	74.36
	female	20	25.64
	total	78	100

수집된 설문자료 중에서 신뢰할 수 있는 자료만을 추출하기 위해 Saaty가 제시한 일관성 검정(consistency test)을 실시하였다[9]. Table 4에 나타난 바와 같이 평가 기준에 따라 일관성을 갖는 자료의 수에 차이가 있었으며, 일관성 비율(consistency ratio)이 10% 이내인 자료만이 정책요인 평가에 사용되었다.

[Table 4] Number of survey data selected by conducting a consistency test

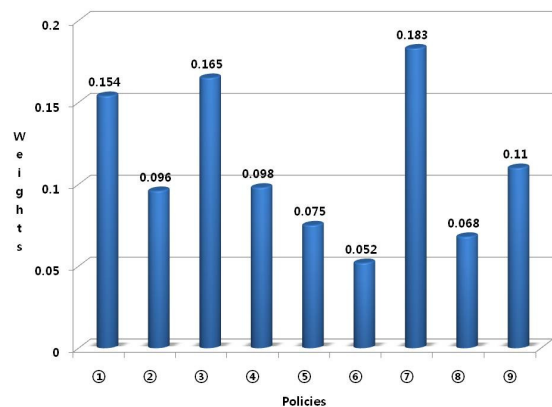
Type	C	C1	C2	C3
Number of data	61	51	54	54
Consistency ratio	0.004	0.001	0.008	0.000

C : Higher criteria (Level 1).

C1 : Criteria related to planning factor (Level 2).

C2 : Criteria related to institutional factor (Level 2).

C3 : Criteria related to financial factor (Level 2).



[Fig. 3] Results of policy elements evaluation

AHP 기법을 이용하여 정책요인 평가를 시행한 결과는 Table 5 및 Fig. 3에 제시되었다. 상위기준 간의 평가

[Table 5] Results of policy elements evaluation

Level 1	Local weight	Level 2	Local weight	Global weight	Local rank	Global rank
Planning factor	0.415	① Reconsideration of long-term unexecuted urban parks	0.372	0.154	2	3
		② Urban parks construction by urban development	0.231	0.096	3	6
		③ Linkage between municipal fiscal plan and executive plan	0.397	0.165	1	2
Institutional factor	0.224	④ Flexible application of development-related regulations	0.436	0.098	1	5
		⑤ Diversification of ways of compensation	0.334	0.075	2	7
		⑥ Unification of rules related to urban park construction	0.230	0.052	3	9
Financial factor	0.361	⑦ Government subsidies	0.506	0.183	1	1
		⑧ Municipal bond issues and budget compilation for urban development	0.189	0.068	3	8
		⑨ Grant or long-term lease of state-owned land	0.306	0.110	2	4

에 있어서는 계획적 요소가 제도적 요소와 재정적 요소에 비해 상대적으로 높은 가중치를 보였다. 이와 같은 결과는 장기 미집행 도시공원의 선별적 존치, 도시개발사업을 통한 도시공원 조성, 지방재정계획과 단계별 집행계획의 연계로 구성된 계획적 측면의 정책요인을 전문가들이 중요하게 판단하고 있음을 나타낸다.

개별적인 하위기준 간의 평가결과를 살펴보면, 계획적 요소에서는 지방재정계획과 단계별 집행계획의 연계(0.397), 제도적 요소는 개발행위 특례제도의 탄력적 운용(0.436), 재정적 요소는 국고보조금 확보(0.506)가 가장 높은 가중치를 나타냈다.

또한, 상위 및 하위 기준 간의 평가결과를 종합적으로 반영한 각 정책요인의 최종 가중치를 살펴보면, 국고보조금(0.183), 지방재정계획과 단계별 집행계획의 연계(0.165), 장기 미집행 도시공원의 선별적 존치(0.154), 국유지 무상양여 및 장기임대(0.110)의 순으로 높게 나타났다. 이와 같은 결과는 전문가들이 장기 미집행 도시공원 해소를 위한 정책요인 중 이상의 4개 방안을 비중 있게 고려하고 있음을 의미한다.

4.3 결과해석 및 정책적 시사점 제시

전문가들이 장기 미집행 도시공원 해소를 위한 정책요인으로 중요하게 고려한 ‘국고보조금 확보’, ‘지방재정계획과 단계별 집행계획의 연계’, ‘장기 미집행 도시공원의 선별적 존치’, ‘국유지 무상 양여 및 장기 임대’를 중심으로 평가결과를 해석하고, 그 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 정책요인 가운데 ‘국고보조금 확보’의 가중치가 가장 높게 나타난 것은 전문가들이 장기미집행 도시공원의 해소를 위해 중앙정부 차원의 재정지원이 무엇보다 선결될 필요가 있다고 판단하고 있음을 의미한다. 즉, 이와 같은 결과는 장기 미집행 도시공원을 조성하는 과정에서 소요될 것으로 추정되는 천문학적 사업비를 지자체의 자체 예산만으로는 충당하기 어려운 구조적 한계를 나타낸다고 볼 수 있다. 세수 확충 차원에서 다양한 재원 조달 방안을 강구하고 있는 중앙정부의 현 상황을 감안할 때, 국고보조금 지원이라는 정책요인이 다소 현실성이 떨어지는 것으로 보여질 수 있으나, 중앙정부의 재정 지원이 뒷받침되지 않는다면 장기 미집행 도시공원은 해소되기 어려울 것으로 사료된다.

둘째, ‘지방재정계획과 단계별 집행계획의 연계’ 요인이 중요하게 평가된 것은 장기 미집행 도시·군계획시설을 방지하고자 도입된 단계별 집행계획이 갖는 현실적인 문제점에 기인한 것으로 보여진다. 실제로 도시·군계획시설사업에 대한 재원조달계획, 보상계획 등을 포함하여 수립되는 단계별 집행계획은 재원조달을 위한 구체적인 방안이 수반되지 않음으로써 지방재정계획과 괴리되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 단계별 집행계획이 도입취지에 부합하고 실질적인 효력을 갖기 위해서는 지자체의 재정계획과 반드시 연계될 필요가 있다고 판단된다.

셋째, ‘장기 미집행 도시공원의 선별적 존치’는 장기 미집행 도시공원 중 향후 조성될 가능성이 희박하거나 존치 필요성이 떨어지는 부지에 대해서는 과감하게 결정해지하고, 필요한 부지만을 존치시키자는 전문가들의 견

해를 나타낸다. 과거 사업시행 가능성이나 토지이용 측면을 고려하지 않은 채, 행정 편의상 일괄적으로 결정되었던 도시공원 상당수가 현재의 장기 미집행 도시공원으로 남아 있다. 2015년으로 예정된 도시공원 일몰제 시행에 당면하여 공원조성계획을 급히 수립 중인 지자체가 존재하는 반면, 아직까지 아무런 대책을 마련하지 않고 있는 지자체도 있다. 실질적으로 30-40년간 집행되지 않고 방치된 도시공원의 경우에는 조성 가능성이 거의 없다고 간주해도 무방하므로, 장기 미집행 도시공원의 선별적 존치에 대한 깊이 있는 논의가 시급히 이루어져야 할 것으로 판단된다.

끝으로, ‘국유지의 무상 양여 또는 장기 임대’ 요인을 높게 평가한 전문가들의 견해는 도시공원 조성사업비에서 토지매입비가 큰 비중을 차지하므로, 국유지를 적극적으로 활용하여 사업비를 절감하는 것이 장기 미집행 도시공원 해소를 위한 효과적인 방안이 될 수 있음을 시사한다.

5. 결론

본 연구에서는 장기 미집행 도시공원 해소를 위한 정책구성요인을 평가함으로써 향후 정책수행을 위한 시사점을 제시하고자 하였다. 본 연구의 정책요인 평가는 장기 미집행 도시·군계획시설 혹은 도시공원에 관한 정책연구, 단계별 집행계획 수립, 부지 보상 및 관리, 특별회계 운영 등의 업무를 담당하는 전문가 집단을 대상으로 시행되었으며, 그 절차는 전문가 심층면접조사를 통한 정책요인 선정, 정책요인 간 가중치 산정, 평가결과의 해석 및 정책적 시사점 제시라는 세 단계로 구성되었다.

정책요인 평가의 결과를 살펴보면, 전문가들은 ‘국고보조금 확보’, ‘지방재정계획과 단계별 집행계획의 연계’, ‘장기 미집행 도시공원의 선별적 존치’, ‘국유지 무상 양여 및 장기 임대’라는 4개 요인을 상대적으로 높게 평가하였다. 보다 구체적으로, ‘국고보조금 확보’의 가중치가 높게 나타난 것은 지자체의 자체 예산만으로는 장기 미집행 도시공원을 조성하는 데 필요한 천문학적 사업비를 감당할 수 없으므로, 중앙정부 차원의 재정지원이 무엇보다 선결될 필요성을 나타낸다. ‘지방재정계획과 단계별 집행계획의 연계’는 단계별 집행계획에 재원조달을 위한 구체적인 방안이 수반되지 않음으로써 지방재정계획과

괴리되어 있는 문제점이 개선되어야 할 필요성을 나타낸다. ‘장기 미집행 도시공원의 선별적 존치’는 실현가능성과 존치 필요성이 떨어지는 장기 미집행 도시공원에 대해 결정해지하고, 필요한 도시공원만을 존치시키자는 전문가의 견해를 반영한다. ‘국유지의 무상 양여 및 장기 임대’가 중요하다는 전문가의 견해는 도시공원 조성사업비에서 토지매입비가 큰 비중을 차지하므로, 국유지를 활용하여 사업비를 절감하는 것이 장기 미집행 도시공원 해소를 위한 효과적인 방안이 될 수 있음을 의미한다.

도시·군계획시설을 결정고시한 채 오랜 기간 해당시설을 설치하지 않고 방치하는 것은 개인의 사유재산을 과도하게 침해할 뿐만 아니라, 나아가 도시·군계획시설에 관한 법적 타당성을 저하시킨다. 장기 미집행 도시·군계획시설 가운데 도시공원이 차지하는 중요성은 실로 크며, 2015년 도시공원 일몰제의 시행으로 공원조성계획이 수립되지 않은 도시공원은 도시공원결정의 효력을 상실하게 된다. 이에 장기 미집행 도시공원 해소를 위한 정부와 지자체, 학계 및 시민단체를 중심으로 한 폭넓고 심도 있는 논의가 시급하게 요구된다.

References

- [1] Ministry of Land, Infrastructure and Transport, “Status Report of Urban Planning Affairs 2012”, 2013
- [2] Y.H. Jeong and Y.J. Lee, “A Study on the establishment of a Quantitative Criteria for the Review of Unexecuted Urban Planning Facilities in Long-term”, Journal of Korea Planners Association, Vol.38, No.1, pp.37-51, 2003
- [3] C.W. Nam, “A Study on the Role of Local Governments for Resolving Long-Term Unexecuted Urban Facilities”, Korean Journal of Local Finance, Vol.9, No.1, pp.143-162, 2004
- [4] S.H. Choi, “A Management Proposal of Long-term Non-Executed Urban Planning Facilities”, Kyungpook National University, 2006
- [5] Y.L. Lim and G.Y. Kim, “The study on a solution to urban planning facilities unexecuted in long-term by utilizing private capital -Focusing on cases-”, Journal of the Korean Regional Development Association, Vol.19, No.1, pp.121-144, 2007
- [6] J.J. Lee, S.C. Park and H. Kim, “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, Vol.43, No.4, pp.675-684, 2009

- [7] S.Y. Kim and C.S. Lee, “A Study on Applied Simulation for the Acquisition System of the Urban Parks Unexecuted in Long-term under the Special Use Permit”, Journal of Korea Planners Association, Vol.45, No.5, pp.65-79, 2010
- [8] N.J. Jang and J. Kim, “A Simulation to Estimate the Applicability of Special Use Permit Policy to Seoul Park System”, Journal of Korea Planners Association, Vol.48, No.4, pp.169-186, 2013
- [9] T.L. Saaty, “The Analytic Hierarchy Process”, McGraw-Hill, 1981.

이 성 호(Sung Ho Lee)

[정회원]



- 2000년 2월 : 서울대학교 대학원 지리학과 (문학박사/도시계획전공)
- 1979년 3월 ~ 1983년 2월 : 국토 개발연구원(현 국토연구원) 연구원
- 1983년 3월 ~ 현재 : 부산대학교 도시공학과 교수

<관심분야>
공간분석, 지역계획, GIS

홍 지 욱(Ji Wook Hong)

[정회원]



- 2012년 2월 : 부산대학교 도시공학과 졸업 (공학사)
- 2014년 2월 : 부산대학교 대학원 도시공학과 (공학석사)

<관심분야>
도시계획, 공간분석, GIS

심 재 헌(Jae Heon Shim)

[정회원]



- 2010년 6월 ~ 2011년 6월 : 일리노이대학교 도시 및 지역계획학과 박사후연구원(post-doc)
- 2011년 9월 ~ 2013년 5월 : 부산대학교 도시공학과 강사
- 2013년 6월 ~ 현재 : 부산대학교 환경연구원 연구교수

<관심분야>
토지이용, 부동산 및 도시개발