

21. 대구대공원 민간공원조성 특례사업 신규투자사업 타당성 검토안

심 사 보 고 서

1. 심사경과

- 제출일자 : 2019년 3월 7일
- 제 안 자 : 대구광역시장(녹색환경국장)
- 회부일자 : 2019년 3월 8일
- 상정일자
 - 대구광역시의회 제265회 임시회
 - 제1차 건설교통위원회(2019년 3월 18일) : 원안가결

2. 제안설명 요지 (제안설명자 : 성웅경 녹색환경국장)

☐ 제안이유

- 「지방공기업법」 제65조의3의 규정에 따라 대구도시공사에서 시행하는 신규사업의 투자 타당성에 대하여 의회의 의결을 받고자 함.
- 대구대공원의 장기 미집행 도시계획시설 실효에 따른 난개발을 방지하고 도심내 위치한 달성공원 동물원을 이전하여 문화 레포츠 랜드마크로 조성하고자 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 의한 민간공원조성 특례사업으로 시행하고자 함.

□ 사업개요

- 위 치 : 대구광역시 수성구 삼덕동 일원
- 면 적 : 187만 9천㎡ (56만 8천*3.3㎡)
- 사 업 비 : 1조 2,500억원
- 사업기간 : 2020년 ~ 2024년
- 사업시행자 : 대구도시공사
- 개발방법 : 민간공원조성 특례사업

□ 그간 추진경위

- 2017. 5. 24 : 대구대공원 조성사업 추진 요청 (대구시→도시공사)
- 2018. 4. 10 : 특례사업 제안 (도시공사→대구시)
- 2018. 6. 27 : 신규투자사업 타당성 검토 의뢰 (도시공사→평가원)
- 2018. 11. 13 : 특례사업 제안서 수용 통보 (대구시→도시공사)
- 2018. 12. 26 : 신규투자사업 타당성 검토 완료 (평가원→도시공사)
- 2019. 2. 14 : 재정사업추진심의위원회 및 이사회 심의(도시공사)

□ 타당성 결과

구 분	종합검토의견	재무적 타당성	경제적 타당성	정책적 타당성
결 과	보 통	보 통	미 흡	다소 양호

※ 지방공기업평가원 2018.12월. (「대구대공원 민간공원조성 특례사업 타당성검토」, 307p 인용)

□ 향후 추진계획

- 2019. 9월 : 사업시행자 지정
- 2020. 3월 : 실시계획 인가
- 2020. 7월 : 보상착수
- 2021. 6월 : 공원 공사착공
- 2022. 1월 : 공동주택 공사착공
- 2023. 12월 : 공사준공 및 공원시설 기부채납
- 2024. 12월 : 공동주택 공사준공

3. 검토보고 요지 (보고자 : 전문위원 전배운)

□ 법적근거 및 취지

- 본 건은 수성구 삼덕동 일원의 대구대공원을 대구도시공사에서 민간공원조성 특례사업으로 추진하기로 함에 따라 지방공기업법¹¹⁾에 의거 의회의 의결을 받고자 하는 것임.

□ 사업 필요성 및 입지여건

- 대구대공원 민간공원조성 특례사업은,
 - － 장기미집행 도시공원 실효에 대비하여 난개발 우려와 도심 녹

11) 「지방공기업법」 제65조의3제1항 및 동법 시행령 제58조의2에 의거, 총사업비 200억 이상의 신규 투자사업에 대해서 사업의 필요성과 사업계획의 타당성 등을 검토하여 의회의 의결을 받도록 규정하고 있음.

화공간 축소 방지를 위해 추진하는 사업으로,

- 도심에 위치한 달성공원 동물원 이전으로 달성토성의 역사적 가치를 복원하여 쇠퇴한 도심을 재생하는데 기여할 뿐만 아니라, 대상지 인근 대구스타디움, 대구삼성라이온즈파크, 대구미술관, 간송미술관 등 대구의 주요 문화, 체육시설과 연계하여 지역의 문화레포츠 랜드마크로 조성하고자 하는 것임.
- 또한, 본 사업은 도시철도 3호선 연장사업, 범안로 무료화 등 대구의 숙원 정책사업 추진에도 시너지 역할을 할 것으로 기대되고 있어 대구도시공사의 사업 참여가 필요한 상황임.

○ 사업대상지인 삼덕동 일원의 입지여건을 살펴보면,

- 대구시청으로 부터 7.4km 거리에 위치한 계획대상지는 주변에 수성 IC, 동대구 IC, 동대구역 등 광역교통시설과, 도시철도 2호선, 달구벌대로, 범안로 등의 교통시설이 인접해 있어, 도심 및 타지역과의 접근성이 양호함.
- 대상지 동·서측으로 시지택지, 지산택지, 범물택지지구가 입지하고 있고, 현재 수성알파시티 개발이 진행 중이며, 대구스타디움, 육상진흥센터, 시민생활스포츠센터, 장애인국민체육센터, 대구삼성라이온즈파크, 대구미술관, 간송미술관(건립예정) 등 다양한 문화·체육시설과 대형할인마트, 영화관 등 생활편의시설이 풍부할 뿐만 아니라,

- 우수한 교육여건으로 정주 선호도가 가장 높은 지역에 위치하고 있어, 공동주택의 입지여건으로도 양호한 지역임.
- 또한, 대덕산으로 둘러싸여 임야가 126만㎡(67%)로 대부분을 차지하고 있으며, 지구내 가옥 20여 개동 외 특이한 지장물은 없음.
- 그러나, 대상지 전체가 개발제한구역으로 지정되어 있으며, 대부분 임야지역으로, 환경평가등급 1·2등급지 이상의 개발이 제한적인 지역이 다수 분포하고 있음.

□ 개발방향 및 타당성 검토

- 본 사업은 전체 면적 188만㎡ 중 162만㎡(86%)를 체험형 동물원, 반려동물테마파크, 산림레포츠시설 등 공원시설로 조성한 후, 대구시로 기부하여 시민여가 및 휴식공간으로 제공하고 나머지 26만㎡(14%)을 공공분양주택 1,950세대 및 공공임대주택 1,050세대, 초등학교, 유치원 등으로 조성하여 시민 주거안정에 기여하고자 하는 것임.
- 이는 자연, 문화, 삶이 어우러진 친환경 복합문화 공간과 양질의 공공주택을 공급하여 지역주민의 주거여건 개선을 도모함은 물론, 개발제한구역 1·2등급지의 훼손을 최소화하여 자연과 조화로운 개발방향으로 설정코자 하는 것으로 보임.

○ 지방공기업평가원에서 2018년 12월 완료한 타당성조사 결과를 요약하면 다음과 같음.

① 재무적 타당성 부문 : 임대주택 임대종료 기간인 2054년을 기준으로 총현금유입 1조 5,495억원, 총현금유출 1조 5,105억원으로 추정되어 390억원 정도의 이익이 예상되는 것으로 분석되었으며, 순현재가치(FNPV)¹²⁾, 수익성지수(PI)¹³⁾, 내부수익률(FIRR)¹⁴⁾에서 도시공사의 재무적 타당성을 확보하고 있음.

▪ 순현재가치(FNPV)	: 44억원 > 0	(타당성 확보기준 > 0)
▪ 편익비용(PI)	: 1.0048 > 1	(타당성 확보기준 > 1)
▪ 내부수익률(FIRR)	: 4.7% > 4.5%	(타당성 확보기준 > 할인율)

② 경제적 타당성 부문 : 총편익 7,006억원, 총비용 9,733억원으로 추정되어 순편익이 △2,727억원 정도 부족한 것으로 분석되었으며, 순현재가치(NPV)¹⁵⁾, 편익비용비(B/C ratio)¹⁶⁾, 내

12) FNPV (Financial Net Present Value) : 현금의 유입과 유출을 자본의 기회비용으로 할인하여 현재가치화한 값이며, “0” 보다 클 경우 재무적타당성이 있는 것으로 평가함

13) PI (Profitability Index) : 사업을 통해 유입된 현금의 현재가치를 현금유출의 현재가치로 나눈 비율을 나타내며, “1” 보다 클 경우 재무적타당성이 있는 것으로 평가함

14) FIRR (Financial internal rate of return) : 사업을 통한 현금의 유입과 유출의 현재가치가 일치하도록 하는 할인율을 의미하며, 내부수익율이 높을수록 재무적타당성이 있는 것으로 평가함 (내부수익율 > 할인율)

15) NPV (Net Present Value) : 사업추진으로 발생하는 총편익의 현재가치에서 사업에 투입되는 총비용의 현재가치를 차감한 값으로 나타내며, “0” 보다 클 경우 경제적타당성이 있는 것으로 평가함

16) B/C ratio : 현재가치로 할인된 편익을 현재가치로 할인된 비용으로 나누어 평가하며, “1” 보다 클 경우 경제적타당성이 있는 것으로 평가함

부수익률(IRR)¹⁷⁾에서 경제적 타당성은 미흡한 것으로 보임.

▪ 순현재가치(NPV)	:	-2,727억원 < 0	(타당성 확보기준 > 0)
▪ 편익비용(B/C ratio)	:	0.7199 < 1	(타당성 확보기준 > 1)
▪ 내부수익률(IRR)	:	2.13 < 4.5%	(타당성 확보기준 > 할인율)

③ 정책적 타당성 부문 : 장기 미집행 도시공원 실효에 대비하여 난개발 및 도심녹화 축소방지와 달성토성 복원 등 공익적 역할 수행을 하고 있다고 볼 수 있으며, 특히 공공임대주택 공급은 중앙정부의 주거복지 정책방향에 부합하므로 정책적 타당성은 양호하다고 판단됨.

▶ 지방공기업평가원의 종합검토의견은 대구대공원 민간공원조성 특례사업에 대한 타당성은 보통으로 판단함.

④ 파급효과 측면 : 지역경제파급효과는 생산유발효과 9,131억원, 부가가치유발효과 3,200억원, 소득유발효과 2,317억원, 고용유발효과 7,997명이며, 대구를 포함한 전국의 파급효과는 생산유발효과 1조 6,981억원, 부가가치유발효과 5,490억원, 소득유발효과 3,350억원, 고용유발효과 11,585명으로 지역경제 활성화 및 고용확대에 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타나고 있음.

⑤ 재원조달 측면 : 총사업비 1조 2,500억원 중 도시기금 등 차입금으로 7,000억원, 공동주택 분양금으로 4,900억원, 자체재원으로 600억원을 조달할 예정임.

17) IRR (Inter Rate of Return) : 총비용의 현재가치와 총편익의 현재가치가 일치하는 할인율을 의미하며, 내부수익율이 높을수록 경제적타당성이 있는 것으로 평가함 (내부수익율 > 할인율)

다만, 분양가 하락, 투자비 증가, 계획기간내 분양률 하락 등 사업 환경 변화에 매우 민감하므로 여건이 당초 계획보다 악화될 경우 당해 사업에 대한 투자는 재무적 타당성 확보가 어려울 수 있음.

따라서 당해 사업을 추진하는 과정에서 예측할 수 없는 부동산 경기 침체 등 외부환경 변화로 인해 사업 추진에 차질이 없도록 해야 할 것임.

- ⑥ 부채영향 측면 : 대구도시공사 「제8차 중장기 재무관리계획」 상 부채비율이 2023년까지 112% 이내로 관리가능한 것으로 전망되어 정부의 부채비율 상한 기준¹⁸⁾(250%이내)에는 부합할 것으로 예상되나, 본 사업의 건설투자 기간인 2021년~2024년은 대구도시공사에서 추진 중인 금호워터폴리스 및 안심뉴타운 개발 사업의 투자 및 분양대금 회수기간과 겹칠 뿐만 아니라, 금호워터폴리스의 공사채 상환기간이 도래되어, 본 사업의 분양 성과가 현금유동성 등 공사 재무건전성에 큰 영향을 미칠 것으로 전망되므로, 상기 사업의 투자비 회수를 위한 특단의 노력이 필요해 보임.

18) 2019년도 지방공사채 발행한도 운영기준

- ◆ (목적) 공사채발행 승인심사시 행안부 부채중점관리기관의 부채감축계획에 따른 연도별 부채목표비율과 연계하여 사채발행한도를 적용함으로써 지방공사·공단 재무건전성 강화 및 경영 정상화 도모
- ◆ (한도비율) 도시공사 : '17년 하반기 230% → '18년부터 250%

□ 종합 검토 의견

- 본 사업은 시민여가와 휴식을 제공하는 공원의 도시계획시설 결정 실효시기가 임박하고, 달성공원 동물원을 이전하여 달성 토성의 역사적 가치를 복원함과 더불어 대구대공원 일대를 문화레포츠 랜드마크로 조성하여 관광산업 발전의 시너지 효과를 유발함으로써 지역경제 발전에 기여할 것으로 기대되며, 공공임대주택 공급을 통한 서민주거 안정에 기여하는 바도 있어 본 사업의 필요성은 높다 할 것임.

아울러, 대구대공원 사업개발로 인한 대규모 주거단지 형성은 수성구 용지역에서 동구 신서혁신도시까지 잇는 도시철도 3호선 연장사업의 경제성 확보와 범안로 무료화 방안의 긍정적인 역할이 기대되는 등 대구의 현안 사업 추진에 박차를 가해 줄 것이라 보여짐.

- 대구도시공사에서 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 대구대공원 민간공원조성 특례사업을 추진하는 것은 개발제한구역 1·2등급지의 훼손을 최소화하여 도시공원을 조성하는 효율성과 공공성에 유리한 점이 있다고 판단되며, 다른 도시공원지구 개발의 전범(典範)이 될 수 있다고도 보임.

또한, 현재 대구도시공사에서는 국가산업단지 조성, 수성의료지구 개발사업, 금호워터폴리스 조성, 안심뉴타운 개발사업, 공공주택 건설사업 등 대형사업을 시행하고 있어, 지금까지 축적된

경험과 현재의 조직 및 인원을 감안하면 본 사업을 추진하는데 크게 무리한 점은 없을 것으로 사료됨.

- 다만, 장기미집행 도시계획시설 일몰제에 따라 도시계획시설 결정 실효 기한(2020. 7)내 공원조성계획 수립을 위한 사업 일정 관리 및 기간단축 계획 수립이 필요할 것이며, 분양 전략을 철저히 수립하여 부동산 경기변화에 탄력적으로 대처하고 사업수지 건전성을 유지하여, 공사 전반의 부채관리에 면밀한 검토와 재무구조 안정화에 지속적으로 노력하여야 할 것으로 사료됨.

4. 질의 및 답변 요지

질 의	답 변
○ 비공원시설에 공공분양주택을 3,000세대로 건립 계획한 이유는?	○ 개발제한구역 훼손을 최소화하고 주변 경관을 고려하여 적정 세대수 산정
○ 개발제한구역 1·2등급지의 공사추진과정에서 문제점은 없는지?	○ 환경등급 1·2등급지를 제척시키고 훼손녹지를 최소화하여 3·4등급지 위주로 개발을 추진함으로 큰 문제는 없음.
○ 부동산 경기침체 등 예측불허상황이 장기적으로 지속될때 대비책은?	○ 전체사업비 대비 보상비 등 초기 투입비용이 높지 않아 사업비 조달에는 문제가 없고 아파트 분양가격이 주변시세보다 낮을 것으로 예상되므로 공급에 무리가 없어, 충분히 공사를 추진할 여력이 있음.
○ 사업부지는 그린벨트지역이나 보상에 대한 주민의 기대 심리가 클 것임. 보상 관련 민원에 대한 대책은?	○ 공시지가의 현실화로 용지비가 상승됨. 그러나 보상민원은 불가피한 것으로, 현재 주민대책위원회가 구성되어, 우리 공사와 사전접촉 중임.
○ 동물원 이전이 확정되었는가? 또한 반려동물테마파크내 동물화장장도 계획하고 있는지?	○ 달성공원 동물원 이전은 잠정적으로 확정되었다고 볼 수 있고, 동물화장장 계획은 관련 부서와 협의가 필요함.
○ 이 사업으로 범안로 무료화, 도시철도 3호선 연장에 미치는 영향은? 범안로가 무료화와 도시철도 3호선 연장을 위한 편익비용(B/C)이 높게 나오도록 추진해 주길 당부.	○ 이 사업으로 일대가 개발되면 현재 있는 시설의 수요가 장래적으로 볼 때, 더 늘어나 편익(B/C)이 높게 나타날 것으로 전망됨. 두 사업 모두 대구시 정책적 숙원사업이므로, 본 사업과 연계하여 최선을 다해 추진하겠음.

5. 토론요지

○ 없음

6. 수정안 요지

○ 없음

7. 심사결과

○ 원안가결(출석위원 전원 찬성)

8. 소수의견 요지

○ 없음

9. 기타 필요한 사항

○ 없음