8. 대구광역시 2020년도 정기분(추가) 공유재산 관리계획안

심 사 보 고 서

1. 심사경과

○ 제출일자 : 2019년 10월 25일

○ 제 출 자 : 대구광역시장(자치행정국장)

○ 회부일자 : 2019년 10월 31일

○ 상정일자 : 제271회 대구광역시의회 정례회

제2차 기획행정위원회(2019년 11월 22일), 원안 가결

2. 제안설명 요지 (제안설명자 : 자치행정국장 진광식)

❑ 상정 안건

○ 장기미집행공원 부지 협의매수 건과 구)삼영초등학교 노후건물 멸실 및 혁신지원센터 등 신축 건임.

❑ 제1안 장기미집행공원 부지 협의매수 건

○ 2020년 7월 공원일몰제에 따라 20년 이상된 전국의 장기미집행 공원이 실효위기에 직면한 상황으로 정부는 지난 5월 28일 부처합동으로 지방채 이자 지원 확대 및 채무비율 예외 등 추가 지원대책을 발표한 바 있음.

○ 우리시도 중앙정부의 정책에 맞추어 일몰제에 대비하고 실효대상 공원을 지켜내기 위하여 20개의 우선조성 대상공원 중 범어공원 등 5개 공원부지 총 216필지의 사유지에 대하여는 협의 매수를 통해 추진하는 「장기미집행공원 해소 종합대책」을 수립하고 8월 13일 발표하였음.

○ 이후 9월 16일 전담조직인 '장기미집행공원조성추진단'이 신설되고 본격적인 사업을 추진하게 되었음.

○ 이번에 협의매수할 부지는 총 216필지 94만8천㎡로 범어공원 134필지 64만7천㎡, 학산공원 6필지 12만6천㎡, 두류공원 8필지 6만4천㎡, 장기공원 2필지 3만4천㎡, 침산공원 66필지 7만7천㎡이며, 소요예산은 1,898억원으로 내년 본예산에 편성하여 매입할 예정임.

○ 신속한 협의매수를 위해 오는 12월말까지 토지 및 지장물조사 용역을 완료하고 내년초 감정평가 후 토지소유자와 본격적으로 협의보상을 추진할 계획이며, 토지소유자와의 간담회 개최, 직접방문 설득 등 협의매수 완료시까지 최선을 다하겠음.

○ 우리시가 장기미집행공원 해소를 위해 협의매수 대상부지를 무리없이 매입한다면 주요공원 내 무분별한 난개발을 방지하고, 기후변화에 따른 도시열섬·폭염·미세먼지 등 도시형 자연재해의 완화·저감효과 뿐만 아니라 우리 후손들에게도 맑고 깨끗한 도시를 만들어 줄 수 있을 것으로 기대됨.

❑ 제2안 구)삼영초등학교 노후건물 멸실 및 혁신지원센터 등 신축 건

○ 북구 노원동 제3산업 단지내 구)삼영초등학교 부지에 각종 입주기업 지원 서비스와 근로자 정주여건 개선을 위해 혁신지원센터와 복합문화센터를 조성하여 노후산업단지의 경쟁력을 강화하고자 함.

○ 1970년대에 건축된 구)삼영초등학교의 노후 건물 총 4개동 7천 76㎡를 철거 후 산업통상자원부 공모사업으로 선정된 혁신지원센터 및 복합문화센터를 우선 건립할 예정임.

○ 총사업비는 133억원으로 국비 68억원, 시비 65억원이며, 건립 규모는 1개동 연면적 6,165㎡(1,865평)으로 혁신지원센터는 지하1층 부터 지상4층까지 연면적 4,715㎡(1,426평)이며, 복합문화센터는 지상5층과 지상6층 연면적 1,450㎡(439평)로 2개의 센터를 통합하여 신축할 계획임.

○ 향후, 구)삼영초등학교 부지 주변도로를 확장하고 기업입주시설인 임대형 지식산업센터와 사회적경제 혁신타운 건립을 계획하고 있으며, 제3산단 재생사업을 통해 노후 산업단지를 첨단 도심형 산업단지로 전환하여 신규 일자리 창출과 우리지역 산업단지의 경쟁력 강화에 크게 기여할 것으로 보임.

3. 검토보고 요지(보고자 : 전문위원 곽영구)

1 장기미집행공원 부지 협의매수

○ 주요내용

► 본 건은 장기미집행 도시계획시설 실효제에 따라 2020년 7월 실효대상인 도시공원 중 수성구 범어공원 등 5개소에 대해 도시계획시설사업[21]으로 추진되는 지역 이외의 잔여부지(948,443㎡)에 대해 협의에 의한 토지 매수의 방법으로 총사업비 1,898억원(전액 지방채)를 투입하여 부지를 매입하고자 하는 것임.

〈 장기미집행공원 부지 매입개요 〉

○ 위　　치 : 수성구 범어공원 등 5개소
○ 매수방법 : 협의에 의한 토지 매수
○ 규　　모 : 부지 948,443㎡*
　* 범어 646,684　학산 126,592　두류 64,280　장기 33,796　침산 77,091
○ 총사업비 : 1,898억원(지방채 1,898)　* 전액 부지매입비
○ 매입시기 : 2020. 1월 ~ 12월

○ 장기미집행 도시계획시설 실효제 개요

► 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법")에 의한 도시계획시설로 지정되면 해당 토지는 타 용도로 개발이 제한되나, 같은 법 제48조[22]에 따르면 20년 이내에 도시계획시설이

21) 도시계획시설사업으로 추진하는 사업(기존사업.추가사업)의 경우 공유재산 및 물품 관리법 시행령 제7조 제3항에 의거 공유재산 관리계획 수립 대상에서 제외대상임.

22) **국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제48조(도시·군계획시설결정의 실효 등)** ① 도시·군계획시설결정이 고시된 도시·군계획시설에 대하여 그 고시일부터 20년이 지날 때까지 그 시설의 설치에 관한 도시

시행되지 아니한 경우 그 효력을 잃도록 하는 장기미집행 도시계획시설의 실효제에 관한 사항을 규정하고 있음.

► 지난 1999년 헌법재판소의 헌법 불합치 판결[23]로 2000년 7월 구(舊) 「도시계획법」[24]이 개정되어 장기미집행 도시계획시설 결정의 실효규정(일몰제)과 매수청구제도가 도입되었으며,

► 이에 현행 「국토계획법」 제48조에 의거 20년 이상 장기미집행 도시계획시설에 대한 일몰제가 2020년 7월 1일에 시행될 예정에 있음.

○ 대구시 장기미집행 공원 현황

► 대구시에는 총 779개의 도시공원[25] 중 미집행된 공원(조성주체 대구시 기준)은 총 46개소(근린 44, 체육2)이며 10년 이상 집행되지 않은 장기미집행 공원 시설은 41개소임. 이중 38개소는 20년 이상 미집행시설로서 2020년 7월이면 도시공원으로서의 도시계획시설 결정의 효력이 상실될 예정임.

·군계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우 그 도시·군계획시설결정은 그 고시일부터 20년이 되는 날의 다음날에 그 효력을 잃는다.

23) "도시계획법 제6조 위헌소헌"(헌재결정례, 97헌바26)

24) 「도시계획법」과 「국토이용관리법」이 현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」로 통합되어 제정됨 (2003. 1. 1.)

25) 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제15조(도시공원의 세분 및 규모) ① 도시공원은 그 기능 및 주제에 따라 다음 각 호와 같이 세분한다.
1. 국가도시공원 / 2. 생활권공원 : 소공원, 어린이공원, 근린공원
3. 주제공원 : 역사공원, 문화공원, 수변공원, 묘지공원, 체육공원, 도시농업공원, 그 밖에 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 또는 「지방자치법」 제175조에 따른 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 조례로 정하는 공원

< 대구시 도시공원 현황[26] >

구 분	합 계	도 시 공 원								
		생활권공원				주제공원				
		계	소공원	어린이 공원	근린공원	계	문화 공원	수변 공원	체육공원	역사 공원
개소수	779	746	109	477	160 *미집행 44개소	33	13	9	7 *미집행 2개소	4

< 장기미집행공원 현황 >

(단위 : 천㎡, 억원)

구 분	전체 미집행시설			10년 이상 장기미집행시설						10년 미만 미집행시설		
				'20.7월 실효			'20년 이후 실효					
	시설수	면적	사업비	시설수	면적	사업비	시설수	면적	사업비	시설수	면적	사업비
공 원	46	12,456	13,513	38	11,913	12,543	3	48	214	5	540	756

※ 실효대상면적 11,913천㎡ 중 사유지 9,817천㎡(82%), 국·공유지 2,096㎡(18%)

○ 장기미집행공원 부지매입의 추진배경

► 도시공원은 도시의 도시자연경관을 보호하고 시민의 건강·휴양 및 정서생활을 향상시키는 주요한 사회기반시설임. 그러나 장기미집행시설 일몰제에 따른 실효시 사유지 재산권 행사에 따른 시민 이용권이 제약되고 공원의 소규모화, 분절화에 따른 여러 문제점들이 발생할 우려가 있음.

► 그간 대구시에서는 2001년부터 도시공원 조성 및 부지매입을 추진하여 167개소 공원 중 121개소를 공원으로 조성완료 하였으며, 대구대공원, 갈산공원, 구수산공원 3개소에 대해서는 2017년 5월부터 민간공원 조성 특례사업[27]으로 민간개발로 추진 중에 있음.

26) 출처 : 대구광역시기본통계, 2017년 기준

► 2019년 5월 정부에서는 지자체가 공원 조성을 위해 지방채를 발행할 경우 지방채 발행액 채무비율을 예외적으로 제외하고 이자 지원을 50%에서 70%로 확대한다는 내용으로 장기미집행 공원 해소를 위한 관계부처 합동 추가대책을 마련하였음.

<국토교통부 발표('19.5.28.) 추가지원대책 개요>

구 분	내 용
기존대책 개선	**① 지방채 발행 이자지원 확대(광역시·도 50%→70%까지 확대)** **② 지방채 발행한도 예외 허용(한도초과 발행시 협의, 주의단체 지정 예외)** ③ 도시자연공원구역 제도 개선 ④ 국공유지 실효 유예(10년)
신규대책	⑤ 공원조성 절차 단축 등

► 이에 대구시에는 정부의 지원대책을 토대로 2022년까지 지방채 4,400억원을 포함한 총 4,846억원을 투입해서 10년 이상 장기미집행 시설 41개소 중 우선조성지역 20개소를 선정[28]하여

---

27) **도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제21조(민간공원추진자의 도시공원 및 공원시설의 설치·관리)** ① 민간공원추진자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제86조제5항에 따른 도시·군계획시설사업 시행자의 지정과 같은 법 제88조제2항에 따른 실시계획의 인가를 받아 도시공원 또는 공원시설을 설치·관리할 수 있다. (중략)

동법 제21조의2(도시공원 부지에서의 개발행위 등에 관한 특례) ① 민간공원추진자가 제21조제1항에 따라 설치하는 도시공원을 공원관리청에 기부채납(공원면적의 70퍼센트 이상 기부채납하는 경우를 말한다)하는 경우로서 다음 각 호의 기준을 모두 충족하는 경우에는 기부채납하고 남은 부지 또는 지하에 공원시설이 아닌 시설(녹지지역·주거지역·상업지역에서 설치가 허용되는 시설을 말하며, 이하 "비공원시설"이라 한다)을 설치할 수 있다. (후략)

28) 장기미집행 공원·유원지 도시관리계획 검토 용역결과('16.7월)와 구.군단체장 의견수렴('19.8.13.)결과를 반영하여 우선조성지역 20개소를 결정

*** 장기미집행 공원 우선조성대상지 선정내용**
- **(개발가용지 분석)** 공원별 경사도, 표고, 임상 등 조사를 통하여 개발가용지 파악
- **(매수 우선순위 선정 평가기준)**
  ① 유치권 인구 ② 유치권내 주거지역 면적 ③주변 공시지가
  ④ 사유지 면적비율 ⑤인접 근린공원간 거리

☞ **용역결과 우선조성대상지 18개소** : **[동구3]** 신암, 망우당, 불로동 **[서구1]** 상리, **[남구1]** 앞산, **[북구3]** 구수산, 연암, 대불 **[수성구2]** 범어, 야시골(시민), **[달서구6]** 두류, 학산, 장기, 송현, 갈산, 장동 **[달성군4]** 천내, 남동(리), 하동(리), 창리 ※ 민간특례사업으로 추진하는 구수산, 갈산은 제외

☞ **구.군단체장 의견수렴 2개소 추가** : 도심 내 시민들이 많이 이용 중인 도시공원인 **[동구1]** 봉무공원('20.7월 실효예정 주제공원), **[북구1]** 침산공원

사유지 전체 필지(3,404천㎡)를 매입하는 계획의 장기미집행공원 해소 종합대책을 2019년 8월 발표하였음.

► 종합대책에 따르면 우선조성대상 공원 20개소를 기존에 추진하는 도시계획시설사업과 추가로 추진하는 도시계획시설사업 그리고 잔여지에 대한 협의매수로 사업범위를 구분하여 동시에 추진하며 재원은 기 투입된 예산 외에는 전액 지방채 발행을 통해 조달할 계획임.

<장기미집행공원 총투자계획>

(단위:억원)

구 분	사업개요 ('17.~'22.)	기존사업 ('17.~'20.)	추가(위탁)사업 ('17.~'22.)	협의매수 ('20.)
면 적	3,372천㎡	379천㎡	2,045천㎡	948천㎡
사업비	4,941억원 (시 446, 채 4,495)	687억원 (시 209, 채 478)	2,356억원 (시 237, 채 2,119)	1,898억원 (채 1,898)
추진기관 및 방식	市추진단, 건설본부, 대구도시공사	건설본부 (재배정/토지보상법)	대구도시공사 한국감정원 보상위탁 (토지보상법)	市추진단, 북구 (직접 협의매수)
대상	범어 등 20개 공원	범어, 두류, 학산, 앞산 (4개 공원)	두류, 학산, 앞산, 장기, 망우당, 불로, 신암, 상리, 대불, 연암, 시민, 송현, 장동, 남동, 창리, 천내, 하동, 봉무 (18개 공원)	• 범어, 학산, 두류, 장기 (市 추진단) • 침산(북구)

※ 일부 누락재산 추가 발굴 따른 협의매수 면적 및 예산 변동 가능

○ 검토결과

► 범어공원을 제외한 4개 공원의 협의매수 대상 필지는 맹지 또는 개발이 어려운 부지가 대부분이라 할 것이나 많은 시민들이 이용하는 도심공원시설로서 장기적으로 전체적인 공원 활용을 위한 도시공원에 대한 체계적이고 종합적인 관리를 위해 공원 부지 전체를 매입하고자 하는 것으로 보임.

<협의매수 대상 5개소 현황>

(단위 : ㎡/억원)

구 분	계	범어공원	학산공원	두류공원	장기공원	침산공원	비고
필지수	216	134	6	8	2	66	매입시기 2020년
매입면적	948,443	646,684	126,592	64,280	33,796	77,091	
매입예산	1,898	1,413	139	76	30	240	

※ 토지 및 지장물 조사 용역 완료('19.12월)시 토지수량 및 면적, 추정가액 변동 가능

► 범어공원의 경우, 미집행 공원부지 대부분(86.1%)[29]을 협의매수를 통해 매입하여야 하는 보상 규모가 가장 큰 사업대상임. 2020년 7월 공원 부지 일몰 후에는 협의매수에 대한 지방채 발행에 정부의 추가지원 대책이 적용되지 않는 만큼, 면밀한 사업계획을 수립하여 원활한 보상과 사업추진이 이루어질 수 있도록 만전을 기하여야 할 것으로 보임.

► 도시공원은 도심 내 쾌적한 환경 제공 및 시민들의 건강과 삶의 질 제고 등 사회·환경·경제적으로 중요한 역할을 한다는 점에서 실효대상인 장기미집행 공원에 대한 대책의 필요성은 충분하다고 판단됨.

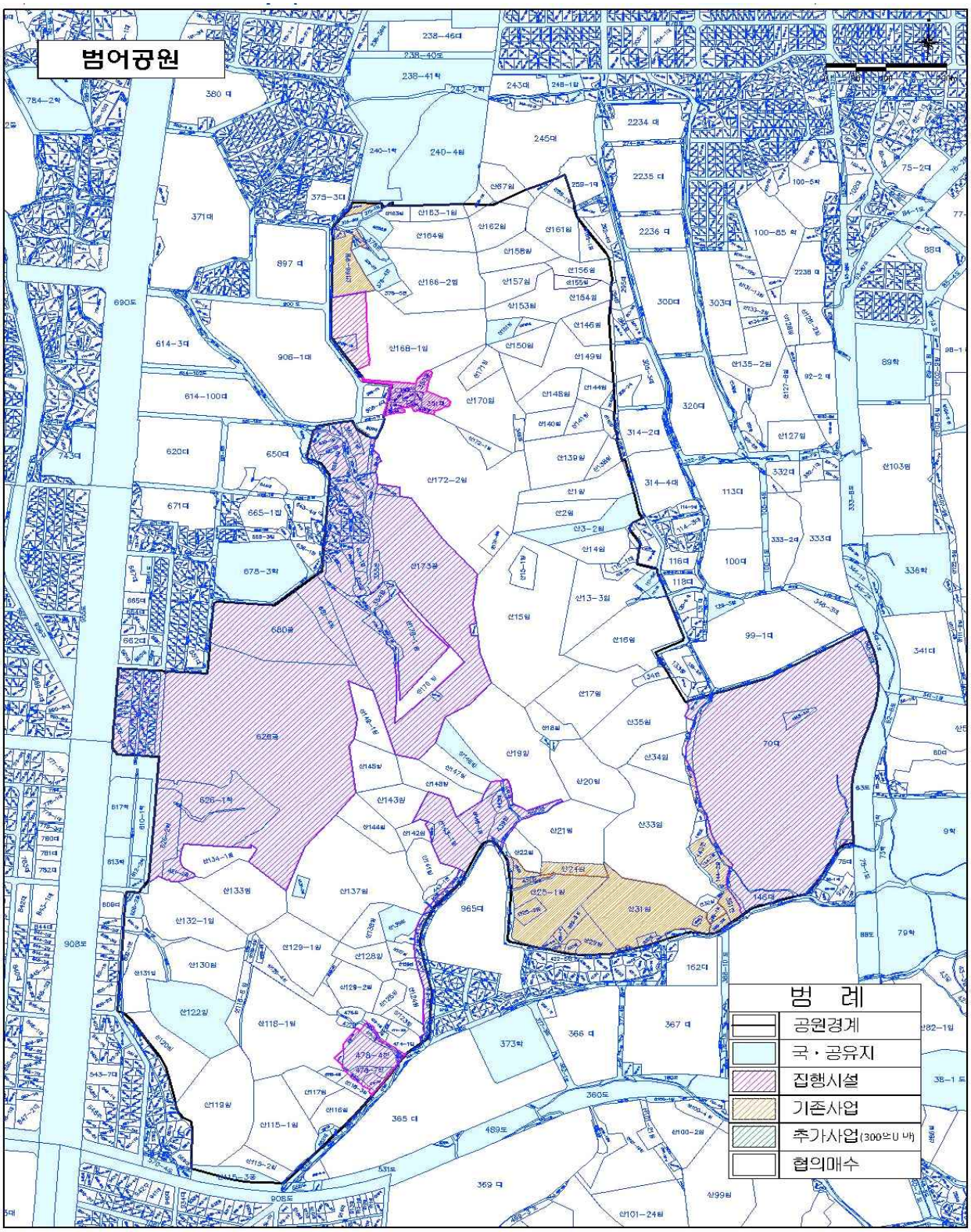
► 다만, 그 재원을 전액 지방채를 투입하여 조달할 계획으로 있으며, 지방채 발행 이자지원 확대와 발행한도 제한 예외 허용을 내용으로 하는 정부의 추가지원 대책을 활용한다 하더라도 협의매수를 포함한 장기미집행 공원 해소를 위한 지방채 발행전체

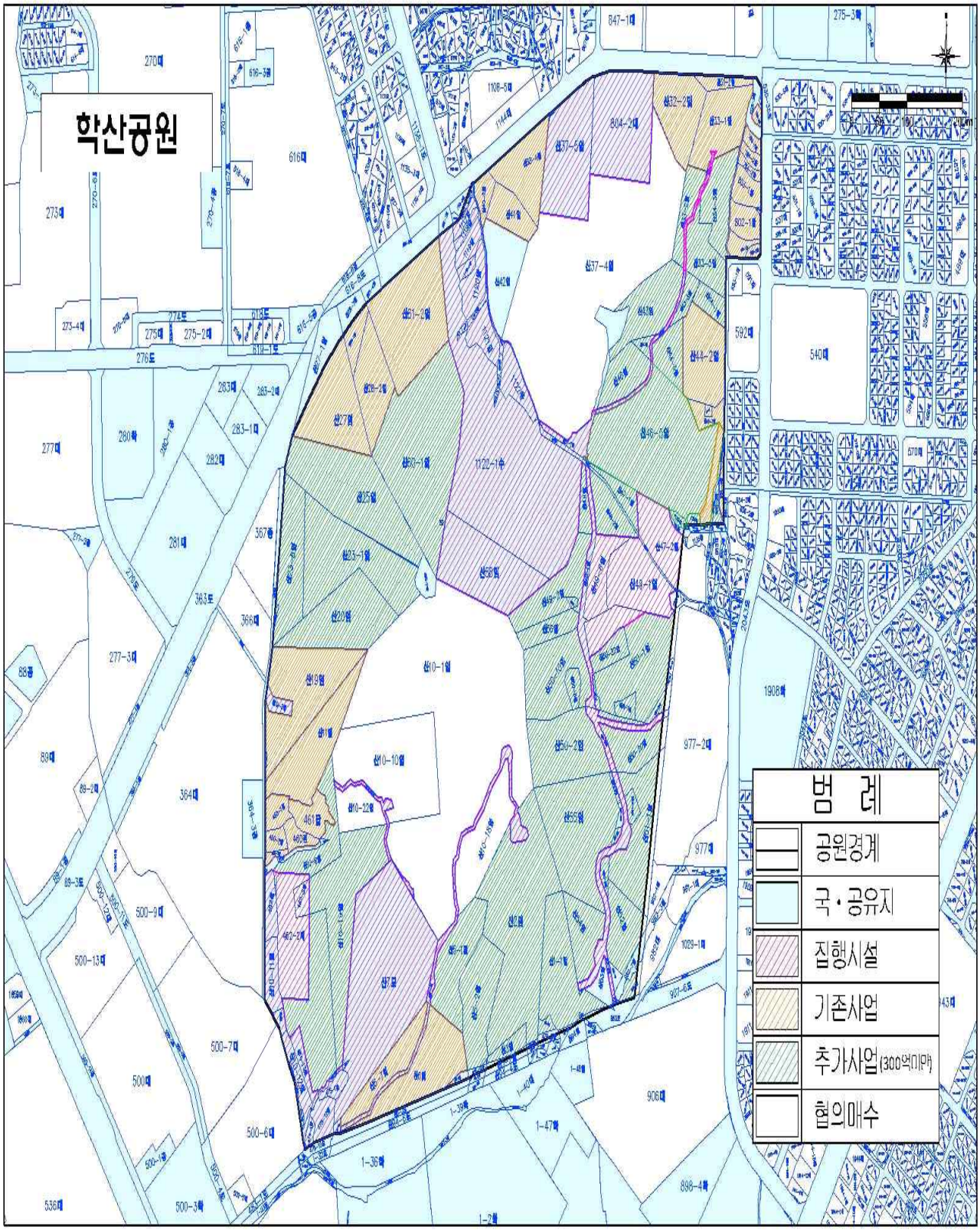
29) 범어공원 미집행 면적(국.공유지포함) : 751,058㎡, 협의매수 대상 면적 : 646,684㎡ (86.1%)

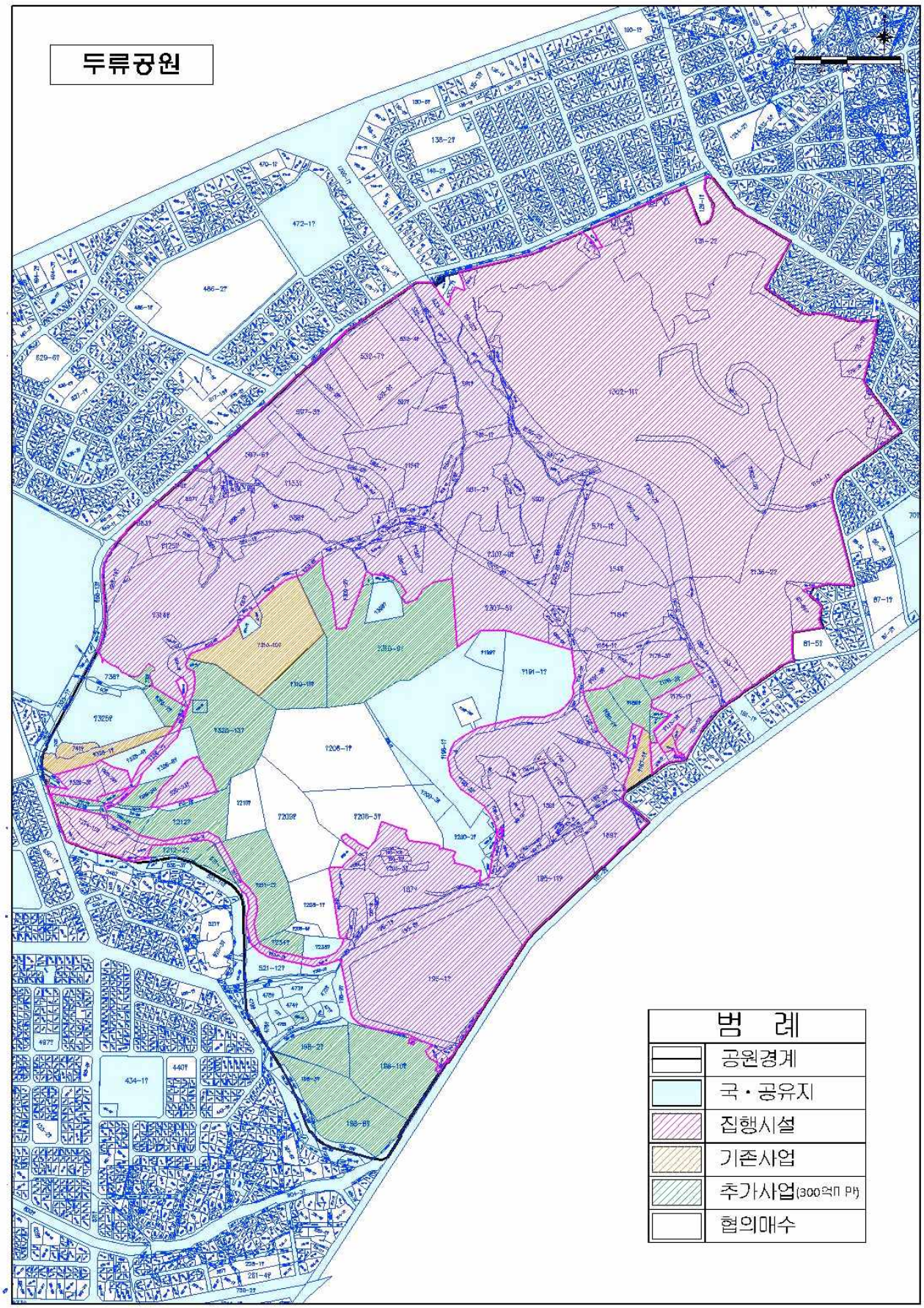
규모가 현재까지 4,500억원에 이르고, 이자 지원기간이 5년으로 한정되어 있어 원리금 상환에 대한 부담이 불가피할 것으로 보임.

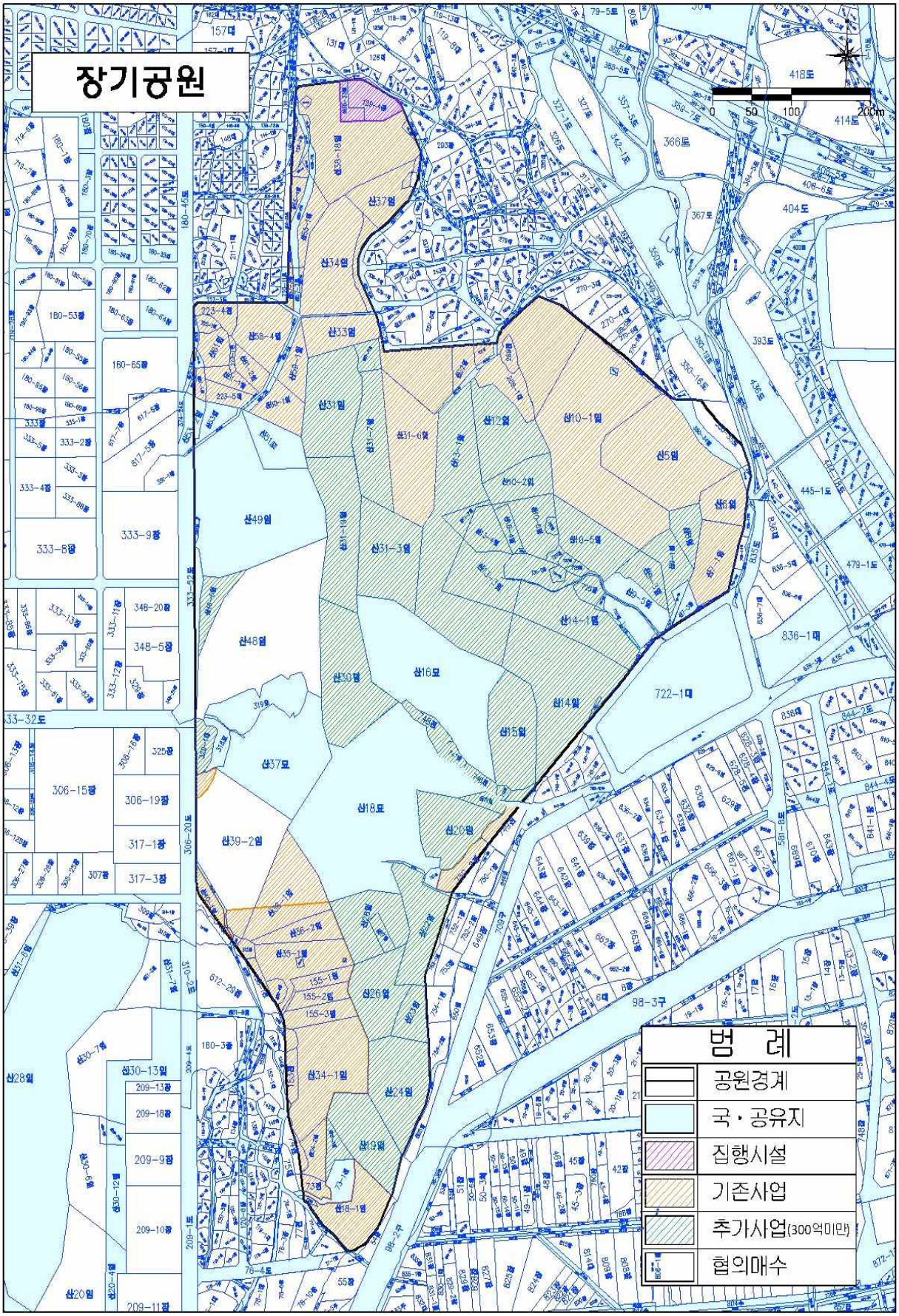
► 장기미집행공원 실효제에 대응하기 위한 면밀한 사업추진과 동시에 대구시 재정 건전성 유지를 위한 채무 관리에도 만전을 기해야할 것이며, 더욱이 2020년 7월 전국적으로 장기미집행 공원의 대규모 실효를 앞둔 만큼 정부 차원의 재정지원 및 제도 개선을 지속적으로 건의할 필요도 있다고 할 것임.

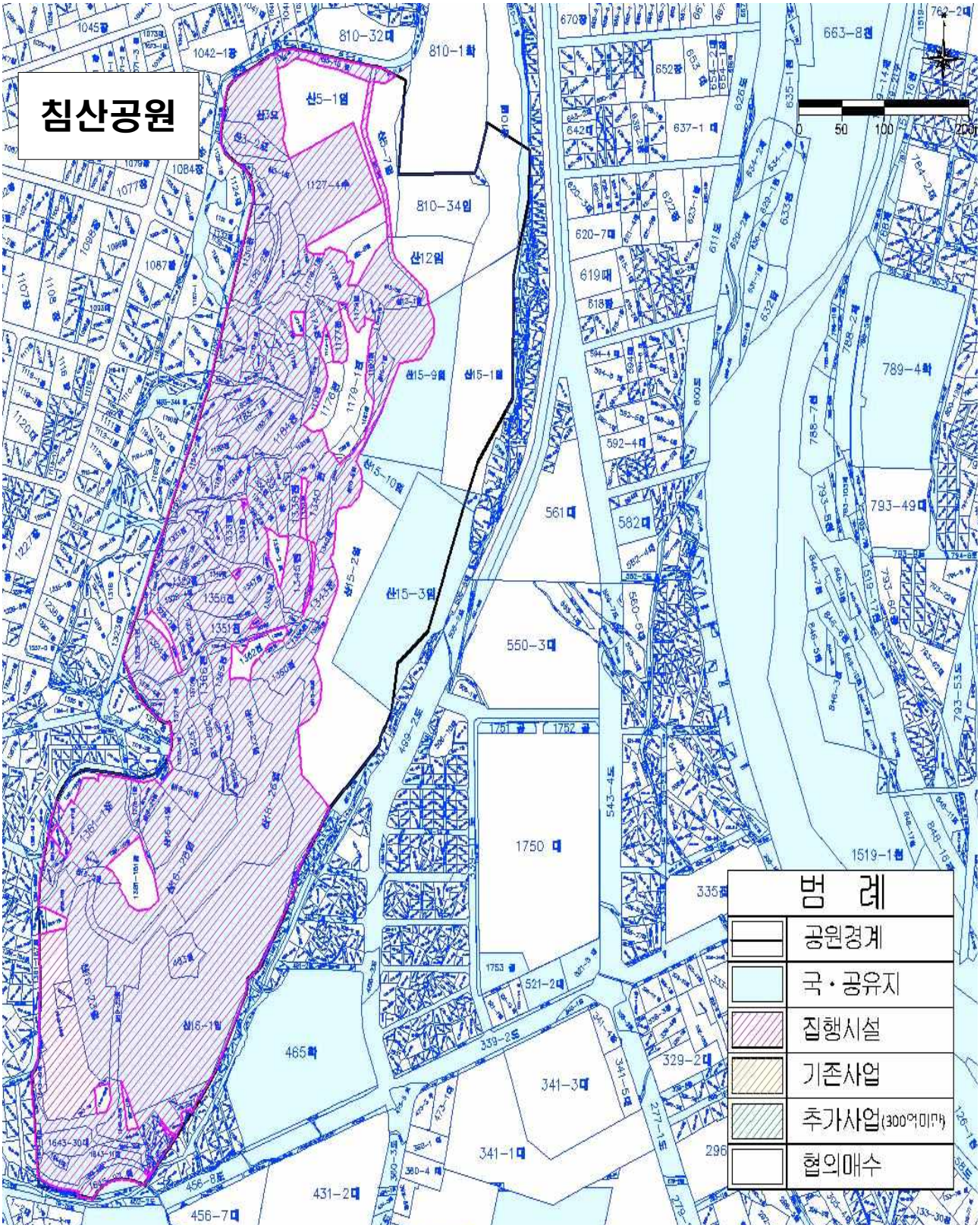
참고 1 협의매수 부지매입 대상목록(범어공원 등 5개소)




학산공원
범 례
공원경계
국·공유지
집행시설
기존사업
추가사업(300억미만)
협의매수


두류공원
범 례
공원경계
국·공유지
집행시설
기존사업
추가사업(300억미만)
협의매수


장기공원
0
50
100
200m
범 례
공원경계
국·공유지
집행시설
기존사업
추가사업(300억미만)
협의매수


침산공원
범 례
공원경계
국·공유지
집행시설
기존사업
추가사업(300억미만)
협의매수

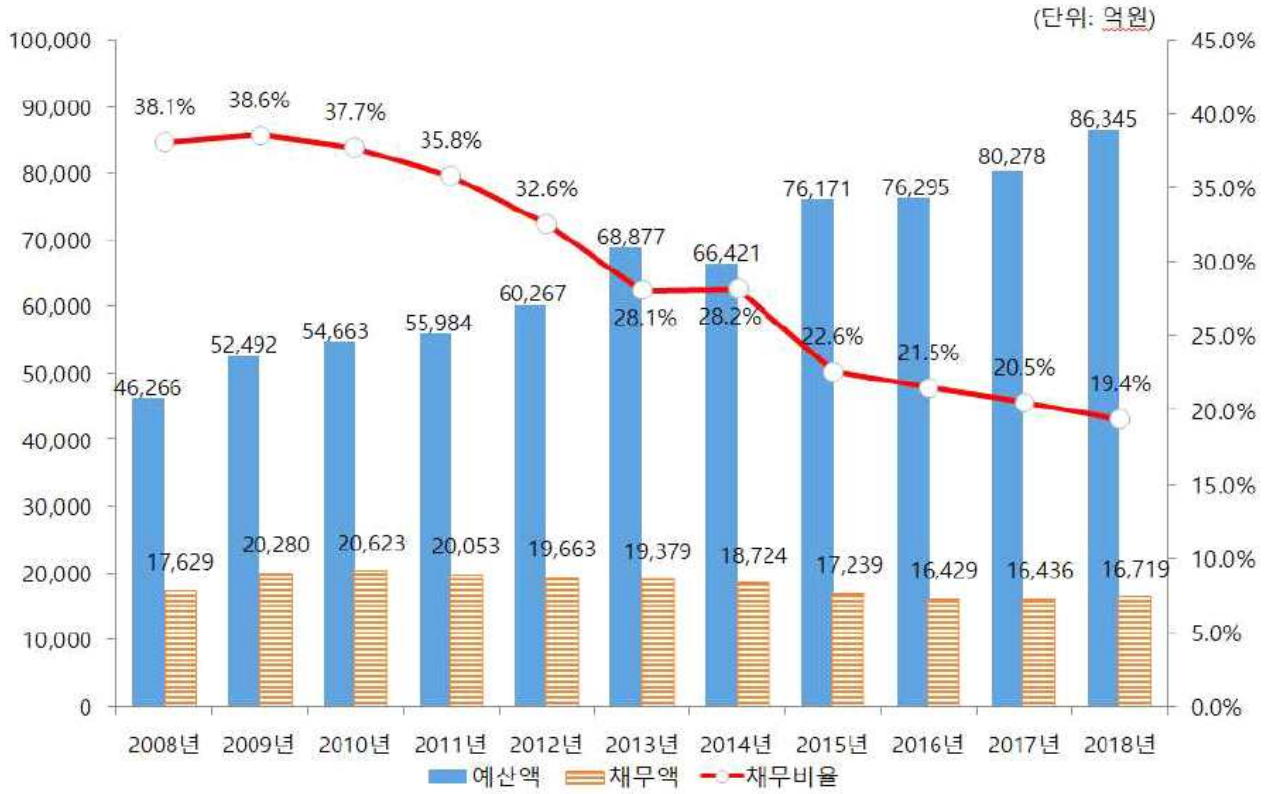
참고 2 대구시 채무현황

채무규모 : 1조 9,410억원(채무비율 19.7%)

('18년말 기준, 억원)

사업별 / 계	도시철도	도 로	신성장	문화체육시설	공원녹지	환경자원시설	기 타
19,410 (100%)	7,390 (38.1%)	3,713 (19.1%)	2,133 (11.0%)	638 (3.3%)	375 (1.9%)	331 (1.7%)	4,830 (24.9%)

예산대비 채무비율 추이(본청기준)



(단위: 억원)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
채무액	17,629	20,280	20,623	20,053	19,663	19,379	18,724	17,239	16,429	16,436	16,719
예산액	46,266	52,492	54,663	55,984	60,267	68,877	66,421	76,171	76,295	80,278	86,345
채무비율	38.1%	38.6%	37.7%	35.8%	32.6%	28.1%	28.2%	22.6%	21.5%	20.5%	19.4%

※ 예산대비 채무비율은 행정안전부 지침에 따라 시 본청 채무만 포함하여 산정(투자기관 제외)
- 예산액 : 일반회계 + 특별회계 + 기금('10년부터 포함)

2 구. 삼영초 노후건물 멸실 및 혁신지원센터 등 신축

○ 주요내용

► 본 건은 북구 노원동 제3산업단지내 구. 삼영초등학교를 철거 후 신축하여 혁신지원센터(기업지원시설)와 복합문화센터(근로자 복지시설)를 건립하고자 하는 것으로 총사업비는 133억원임.

〈 구. 삼영초 노후건물 멸실 및 혁신지원센터 등 신축 〉

○ 위　　치 : 북구 노원동3가 262번지

○ 건립방법 : 현 건물(7,076.87㎡) 철거 후 신축

○ 신축규모 : 부지면적 5,700㎡, 건축연면적 6,165㎡(지하1/지상6)

○ 총사업비 : 133억원(국비 68, 시비 65)

구　분	총사업비	국 비	시 비	비고
계	133억	68억	65억	부지비 제외
혁신지원센터	95억	40억	55억	지1~4층
복합문화센터	38억	28억	10억	5~6층

○ 취득시기

- 부지매입(2019년 계약, 2022년 등기완료 예정)
- 건물준공(2022년 예정)

○ 사업기간 : 2019 ~ 2022

○ 주요시설 : 혁신지원센터(기업연구소) 및 복합문화센터(문화및근로복지)

○ 멸실건물 : 본관(3,231.18㎡), 동관(3,815.69㎡), 기계실(21㎡), 보일러실(9㎡)

* 다목적교실(강당)은 존치(2011. 2월 사용승인, 연면적 957.9㎡)

○ 멸실사유 : '70년대 학교시설로 혁신지원센터 및 복합문화센터 건립과 추후 임대형 지식산업센터, 사회적경제 혁신타운 등 건립 예정지

○ 운영방법 : 전문기관 위탁운영 예정

○ 검토결과

► 2013년 12월부터 추진된 제3산단 재생사업의 일환으로서, 제3산단 내 소재한 구 삼영초등학교 부지 내 교실동을 철거하고 혁신지원센터 및 복합문화센터를 신축하여 도심의 노후산업단지의 부족한 기술·경영 인프라 지원과 근로자 복지환경 개선을 강화하고자 하는 것임.

► 1970년 건축된 삼영초등학교는 열악한 교육환경과 학생수의 지속적인 감소로 2015년 12월 폐교되었으며, 대구시에서는 2016년 3월 삼영초 후적지 활용계획을 수립하여 2019년 5월 대구시 교육청으로부터 삼영초 부지, 건물 등에 대한 공유재산 이관 계약을 완료하였음.

► 혁신지원센터와 복합문화센터는 산업통상자원부 주관의 산업단지 환경개선펀드조성사업 공모에 2019년 3월과 2019년 6월에 각각 선정되었으며, 총사업비 133억(국비 68, 시비 65억)을 투입하여 지하 1층·지상 6층(건축연면적 6,165㎡) 규모로 통합 건축할 계획임.

► 1967년 조성 이후 50년이 경과하여 노후화가 심화된 제3산단에 대한 기반시설확충을 중심으로하는 재생사업과 함께 입주업체와 근로자에 대한 지원을 위해 본 안건에 대한 사업 추진의 필요성은 인정됨.

► 아울러 혁신지원센터와 복합문화센터 건립 외에 삼영초 부지에 추후 임대형 지식산업센터, 사회적경제 혁신타운 등을 건립할 예정으로 있는 만큼 구 삼영초 후적지 조성에 대한 초기 단계부터 상호간 시너지 효과를 낼 수 있도록 면밀한 계획 수립 및 사업 추진을 통해 지역 산업단지 활성화를 위해 만전을 기하여야 할 것임.

참 고 구. 삼영초 부지 위치도 및 활용방안도

구분	면적(㎡)	용도	비고
계	16,862		
지원시설	5,700	혁신지원센터 복합문화센터	강당 포함
산업시설	7,400	지식산업센터	
공공시설	3,300	공원(주차장)	
	462	도로	

4. 질의 및 답변요지

질 의	답 변
○ 지방채 발행 시 이자는 어느 정도로 추계되며, 지원 정도는?	○ 지방채 발행은 5년 거치, 5년 상환으로 연이율이 2.5%으로 이자부담은 연평균 27억이며, 국비 70%, 시비 30%으로 보전됨.
○ 국비 지원이 실제 국비 지원이 얼마 안되는데 이런 부분에 대해 어떤 대책이 있는지?	○ 현 대구시장이 전국시도지사협의회장으로 있는 만큼 시도지사협의회 차원에서 청와대를 비롯한 중앙정부에 국비 지원을 강력히 건의 중에 있음.
○ 장기미집행 공원해소 대책에 따른 지방채 상환은 어떤 방법으로 추진할 계획인지?	○ 시 재정의 어려운 상황을 감안하여 차입선을 최대한 확보하고 일부 차환 등으로 재정부담을 분산시키고 정부 지원의 지속적인 건의 등의 노력을 추진할 계획임.

5. 토론요지

○ 없 음

6. 수정안 요지

○ 없 음

7. 심사결과

○ 원안 가결(재석의원 전원찬성)

8. 소수의견 요지

○ 없 음

9. 기타 필요한 사항

○ 없 음