

22. 도시관리계획 변경결정안에 대한 의견제시의 건

심 사 보 고 서

1. 심사경과

- 제출일자 : 2020년 4월 9일
- 제 출 자 : 대구광역시시장(도시재창조국장)
- 회부일자 : 2020년 4월 13일
- 상정일자
 - 대구광역시의회 제274회 임시회
 - 제1차 건설교통위원회(2020년 4월 23일) : 찬성의견

2. 제안설명 요지 (제안설명자 : 김창엽 도시재창조국장)

☐ 제안이유

- 도시관리계획(용도지역 변경, 개발제한구역 해제) 변경결정(안)에 대하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제28조 제5항 및 동법 시행령 제22조 및 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제7조제5항의 규정에 따라 시의회 의견을 청취하고자 함

☐ 주요내용

<도시관리계획 변경결정(안)>

○ 용도지역

위 치	용 도 지 역		면 적 (㎡)	비 고
	기 정	변 경		
수성구 삼덕동 일원	자연녹지지역	제2종 일반주거지역	206,060	대구대공원
북구 읍내동 일원	자연녹지지역	제2종 일반주거지역	29,539	구수산공원
	제2종 일반주거지역	자연녹지지역	513	
달서구 갈산동 일원	자연녹지지역	일반공업지역	49,702	갈산공원

○ 용도구역(개발제한구역)

위 치	면 적(㎡)			비 고
	기 정	변 경	변경후	
수성구 삼덕동 일원	401,138,990	감) 274,804	400,864,186	대구대공원

※ 개발제한구역 해제 지역 내 공원·녹지 등(68,744㎡)은 자연녹지지역으로 존치

〈변경결정 사유〉

- 장기미집행 도시계획시설인 대구대공원 등 근린공원 3개소에 대해 도시공원 일몰제 시행에 대비하고, 시민에게 건전한 휴식공간을 제공하기 위한 민간공원조성 특례사업의 원활한 추진을 위해 도시공원 중 비공원시설의 용도지역 변경 및 개발제한구역을 해제코자 함

□ 주민의견 청취결과

- 대구대공원 : 2.14~2.27까지 실시한 주민열람 기간 중 접수된 의견은 4건으로 주로 이주대책, 생활대책 등을 요청함.
- 구수산공원, 갈산공원 : 3.20~4.8까지 실시한 주민열람 기간 중 제출된 의견은 없음.

3. 검토보고 요지 (보고자 : 전문위원 김학수)

○ 본 의견청취건은 장기미집행 도시계획시설인 대구대공원 등 근린공원 3개소에 대해 도시공원 일몰제(2020. 7. 1 실효)에 대비하고 공원 조성의 필요성과 시민에게 건전한 휴식공간을 제공하기 위해 미 조성 공원을 민간공원조성 특례사업으로 추진하고, 그에 따른 사업의 원활한 시행을 위해 도시공원 중 비공원시설의 용도지역 변경 및 개발제한구역을 해제코자 관련 법령²⁵⁾에 따라 시의회의 의견을 청취하려는 것임.

○ 먼저, 민간공원조성 특례사업이란

도시공원 결정 후 20년간 집행되지 않을 경우 자동 실효되는 도시공원 일몰제 시행을 앞두고 있는 상황에서 국토교통부가 도시공원을 조성·관리하는 지자체의 재정이 여의치 않은 점을 감안하여 민간자본을 활용하고자 2009.12월에 도입한 제도로써, 대상면적이 도시공원 전체면적 5만㎡이상으로 민간공원 추진자가 도시공원면적의 70% 이상을 공원으로 조성하여 기부채납 하는 경우 남은 부지에 비공원시설의 설치를 허용하는 조건으로 추진하는 사업으로 우리 시는 대구대공원, 구수산공원, 갈산공원 3개 공원을 민간공원조성 특례사업으로 추진중에 있음.

25) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제28조제5항 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 도시·군관리계획을 입안하려면 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제7조제5항(주민과 지방의회의 의견청취) 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수가 도시·군관리계획을 입안하려는 때에는 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다

○ 첫째, 대구대공원 민간공원조성 특례사업은

- 사업 시행자인 대구도시공사가 수성구 삼덕동 일원 1,653,738㎡ 면적에 2017년부터 2024년까지 총사업비 1조 2,500억원을 투자하여 동물원 등 공원시설과 공동주택 등 비공원시설을 개발할 계획임.

□ 사업개요

- 위 치 : 수성구 삼덕동 산89번지 일원
- 면 적 : 1,653,738㎡(대구대공원1,878,637㎡- 기조성224,899㎡: 미술관 등 제외)
- 도시계획 : 자연녹지지역, 개발제한구역, 근린공원
- 사업기간 : 2017년 ~ 2024년
- 시 행 자 : 대구도시공사
- 사 업 비 : 1조 2,500억원

- 1993년 최초 결정된 대구대공원은 그간 수차례 예산확보 및 민자유치가 무산되면서 올 7월 장기미집행 도시공원 일몰제에 따라 실효위기에 있어 시에서는 대구도시공사가 주체가 되는 공영개발방식의 대구대공원 개발계획을 발표하였고 2018년 4월 대구도시공사로부터 민간공원조성 특례사업을 제안받아 추진하는 사업임
- 민간공원조성 특례사업은 비공원시설 조성에 따른 수익금으로 공원을 조성하는 사업으로 관련 규정²⁶⁾에는 비공원시설 비율을 30%까지 허용하고 있으나, 대구대공원의 경우 비공원시설 약 16%, 공원시설 약 84% 비율로 조성할 예정에 있으며,

26) 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제21조의2(도시공원 부지에서의 개발행위 등에 관한 특례)

민간공원추진자가 설치하는 도시공원을 공원관리청에 공원면적의 70% 이상 기부채납하는 경우 남은 부지에 주거·상업·녹지지역에서 설치가 허용되는 시설 설치 가능

- 대구대공원이 개발제한구역으로 국토교통부와 사전협의를 거치도록 규정하고 있어 그간 시에서는 개발제한구역 해제와 관련 국토교통부와 수차례 협의하여 개발제한구역 해제 및 비공원시설 면적(274,804m²)을 결정하였고,
- 그 중 공동주택 등 비공원시설 개발 부지는 제2종일반주거지역으로 변경하고 나머지는 자연녹지지역으로 존치하여 공원, 녹지 등으로 활용할 예정임
- 비공원시설 도시관리계획 변경(결정)안과 관련하여
용도지역·구역 변경(안) 사항은
특례사업 면적(1,653,738m²) 중 토지의 효율적인 활용을 위하여 비공원시설(274,804m²)을 개발제한구역에서 해제하고 공원·녹지 등을 제외한 최소한의 면적(206,060m²)만 제2종일반주거지역으로 변경코자 함.

< 용도지역 변경(안) >

위 치	용 도 지 역		면 적 (m ²)	비 고
	기 정	변 경		
수성구 삼덕동 일원	자연녹지지역	제2종 일반주거지역	206,060	대구대공원

< 용도구역(개발제한구역) 해제(안) >

위 치	면 적(m ²)			비 고
	기 정	변 경	변경후	
수성구 삼덕동 일원	401,138,990	감) 274,804	400,864,186	대구대공원

※ 개발제한구역 해제 지역 내 공원·녹지 등(68,744m²)은 자연녹지지역으로 존치

- 다음은, 개발제한구역 해제에 대한 세부적인 사항으로

- ① 해당 개발제한구역 해제면적(0.274km²)은 비공원시설 환경평가결과 대부분 3, 4등급지로, 해제가능총량(15.874km²) 범위에 속함.

< 개발제한구역 해제가능 검토 >

구 분	대 구 권 해제가능총량	기 해제완료	해 제 가능총량	금 변 해제요청	해제가능 여 부
면적(km ²)	33.395	17.521	15.874	0.274	가능

- ② 관련 법규인 「개발제한구역 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립지침(국토교통부)」 반영 여부를 살펴보면, 개발제한구역에서 해제 후 가능한 사업은 임대주택·분양주택건설 등 서민용 공공주택사업, 기업형 임대주택사업들로 본 공공주택건설은 개발제한구역 해제 추진이 가능한 사업이며, 난개발 방지 등을 위하여 해제대상지는 20만m² 이상 규모의 정형화된 개발이 가능한 지역을 선정하여야 하는 기준에도 충족(274,804m²)되고 있음. 또한 환경평가 1, 2등급지를 포함할 경우 추가 확보하여야 할 법적 공원녹지면적(57,039m²)²⁷⁾을 충족(63,241m²)하는 등 관련 기준에 적합함
- ③ 또한, 토지이용계획상 공동주택용지내 임대주택 건설 비율 35% 이상을 반영하였음.

27) 주택단지 개발사업의 경우 1인당 6m²이상(45,000m²) 또는 해제면적 12%이상(32,977m²) 중 큰면적 확보에 환경평가 1,2등급지와 원형보전하지 않는 경우 그에 상응하는 면적을 공원·녹지 추가 확보(12,039m²)

〈 토지이용계획(안) 〉

구 분		면적(m ²)	구성비(%)	비 고
합 계		274,804	100.0	
공동 주택 용지	소 계	170,500	62.0	3,000세대
	공공분양	120,267	43.7	1,950세대
	공공임대 / 행복주택	50,233	18.3	800/250세대(35%)
도시 기반 시설 용지	소계	104,304	38.0	
	도로	25,063	9.1	
	공원 녹지	소계	63,241	23.0
		공원	55,480	20.2
		녹지	7,761	2.8
	초등학교	13,000	4.8	
	유치원	3,000	1.1	

○ 둘째, 구수산공원 민간공원조성 특례사업은

- 1999년 5월 시설 결정된 북구 읍내동 967-1번지 일원 153천m² 규모의 근린공원에 (주)구수산 민간공원 PFV로부터 2018년 12월 특례사업을 제안받아 추진중인 사업으로

□ 사업개요

- 위 치 : 북구 읍내동 967-1번지 일원
- 면 적 : 135,230m²(구수산공원 152,898m² - 기조성 17,668m²)
- 도시계획 : 자연녹지지역, 제2종일반주거지역, 근린공원
- 사업기간 : 2018년 ~ 2023년
- 시행자 : (주)구수산 민간공원 PFV
- 사업비 : 2,198억원

- 기 조성된 구수산도서관, 도로 등을 제외한 135천㎡가 특례사업 면적이며, 공원시설부지(106천㎡)에는 다목적운동장 등 운동시설과 테마 정원 등을, 비공원시설(29천㎡)에는 공동주택 등을 계획하고 있음
- 특례사업의 원활한 시행을 위해 비공원시설 부지(29,539㎡)를 자연녹지지역에서 제2종일반주거지역으로 변경하고, 공원 내 일부(513㎡)인 제2종일반주거지역은 공원으로의 기능 회복을 위하여 자연녹지지역으로 변경하는 사항임.

〈 용도지역 변경(안) 〉

(단위 : ㎡)

위 치	용 도 지 역		면 적
	기 정	변 경	
북구 읍내동 일원	자연녹지지역	제2종일반주거지역	29,539
	제2종일반주거지역	자연녹지지역	513

〈 토지이용계획(안) 〉

(단위 : 천㎡)

계	공원시설	비 공 원 시 설		
		소 계	공동주택용지	도 로
135 (100%)	106 (79%)	29 (21%)	27 (20%)	2 (1%)

○ 셋째, 갈산공원 민간공원조성 특례사업은

- 1987년 5월 시설 결정된 성서산업단지 내 위치한 달서구 갈산동 산 52번지 일원 167천㎡ 규모의 근린공원에 (주)미래로파인디씨로부터 2018년 2월 특례사업을 제안받아 산업단지 근로자를 위한 여가공간 조성과 기존 남편 단지와 연계한 부품판매단지를 조성코자 추진중인 사업으로

□ 사업개요

- 위 치 : 달서구 갈산동 산52번지 일원
- 면 적 : 167,528m²
- 도시계획 : 자연녹지지역, 근린공원
- 사업기간 : 2018년 ~ 2023년
- 시 행 자 : (주)미래로파인디씨
- 사 업 비 : 999억원

- 공원시설부지(117천m²)에는 다목적운동장 등 운동시설과 주차장, 둘레길 등을, 비공원시설(50천m²)에는 부품공급을 위한 판매시설 등을 계획하고 있음
- 비공원시설 부지(49,702m²)는 판매시설로의 개발을 위하여 자연녹지지역에서 일반공업지역으로 용도지역을 변경하는 사항임.

< 용도지역 변경(안) >

(단위 : m²)

위 치	용 도 지 역		면 적	비 고
	기 정	변 경		
달서구 갈산동 일원	자연녹지지역	일반공업지역	49,702	갈산공원

< 토지이용계획(안) >

(단위 : 천m²)

계	공원시설	비 공 원 시 설		
		소 계	지원시설용지	도 로
167 (100%)	117 (70%)	50 (30%)	47 (28%)	3 (2%)

□ 종합 검토의견

○ 이상의 내용을 종합해 볼 때,

- 본 의견청취건은 장기미집행 도시계획시설인 대구대공원 등 근린공원 3개소의 도시공원 일몰제를 앞두고 민간공원조성 특례사업의 원활한 추진을 위해 비공원시설의 용도지역 변경 및 개발제한구역 해제를 위한 도시관리계획을 변경하고자 하는 사항으로 관련 법령, 지침을 충족하고 있는 것으로 사료됨.
- 민간공원조성 특례사업은 공원면적의 70% 이상 기부채납 할 경우 비공원시설을 설치할 수 있는 사항으로 민간자본 활용을 통해 장기간 방치된 공원을 조성할 수 있는 대안이라 할 수 있음. 다만, 공원의 본질적 기능인 공공성을 훼손하지 않는 범위 내에서 시민들에게는 휴식과 건강을 증진하고 쾌적한 도시환경 조성은 물론 시 재정 절감에 기여할 수 있도록 추진해야 할 것임.
- 아울러 사업추진시 주민 불편 민원이 발생하지 않도록 토지소유자들과 충분한 대화와 설명도 필요해 보임.

4. 질의 및 답변 요지

질	의	답	변
○ 갈산공원의 경우 자연녹지에서 일 반공업지역으로 용도지역을 변경 했는데 준공업지역으로 변경할 수도 있지 않는가?		○ 사업 제안시 용도지역변경 내용을 포함하여 제안한 것으로 알고 있으며, 이에 대해 타당성 여부를 관련부서 협의 및 도시계획위원회 심의 등을 거쳐 최종 결정하였음	
○ 현재 갈산공원과 관련하여 사업자가 산업입지법, 산업집적법 등의 조항에 의한 중복 기부채납 문제로 사업을 포기할 수도 있다는 민원이 있었음.		○ 갈산공원은 산업단지 내 위치하여 공원녹지법 외에도 산업입지법, 산업 집적법도 적용 대상임. 담당 부서(산단진흥과)는 산업입지 법에 의한 기부채납을 상계할 수 있는 조문이 없어 중복 기부채납을 적용할 수 밖에 없다고 판단함	
○ 사전에 사업자 측에서 중복 기부 채납관련 내용을 인지하였는지?		○ 해당업체에서 인지하고 있었으나, 최근 성서산단의 가동률 저하 등 사업여건 변화로 인해 사업자가 수익성 확보가 어려울 것으로 판단 하여 이러한 문제를 제기한 것으로 판단됨	
○ 대구시는 협약체결 후에도 사업자가 원활히 사업을 진행할 수 있도록 지원해 줄 필요가 있으므로, 면밀히 검토 후 지원 바람		○ 관련 규정 개정 건의, 감사원 사전 컨설팅 제도 활용 등 기부채납관련 시행자 지원 방안을 검토 중이며, 관련 내용을 추후 보고하겠음	
○ 갈산공원은 경기침체 영향으로 사업추진에 어려움이 있어 보이는데 만약 사업 취소시 대책은?		○ 부지매입금의 4/5를 예치하였고 사업 이행보증금 납부 등을 준비 하고 있으며, 만약 사업 시행자가 포기하면 새로운 민간사업자 선정 또는 시 재정사업으로 추진 등 검토하겠음.	

5. 토론요지

○ 없음

6. 수정안 요지

○ 없음

7. 심사결과

○ 찬성의견(재석위원 전원 찬성)

8. 소수의견 요지

○ 없음

9. 기타 필요한 사항

○ 없음