

### 13. 갈산공원 개발사업 신규투자사업 타당성 검토안

# 심 사 보 고 서

## 1. 심사경과

- 제출일자 : 2023년 1월 27일
- 제 출 자 : 대구광역시시장(경제국장)
- 회부일자 : 2023년 1월 31일
- 상정일자
  - 대구광역시의회 제298회 임시회
  - 제2차 건설교통위원회(2023년 2월 13일) : 원안가결

## 2. 제안설명 요지 (제안설명자 : 안중곤 경제국장)

### □ 제안이유

- 「지방공기업법」 제65조의3의 규정에 따라 대구도시개발공사에서 시행하는 신규 투자사업의 타당성에 대하여 시의회의 의결을 받고자 함.
- 산업단지 내 실효된 도시공원(舊갈산공원)에 녹지공간을 보전하고 근로자 휴식공간을 조성하려는 것으로 산업단지의 난개발 방지와 산업단지 활성화를 위해 대구도시개발공사를 통한 공영개발 방식으로 사업을 시행하고자 함.

## □ 사업개요

- 위 치 : 달서구 갈산동 산51-2번지 일원
- 면 적 : 167,528㎡ (국공유지 12.4%, 사유지 87.6%)
- 사 업 비 : 540억원 (용지비 324, 공사비 126, 기타 90)
- 사업기간 : 2023년 ~ 2027년
- 사업시행자 : 대구도시개발공사
- 개발방법 : 「산업입지법」에 의한 일반산업단지 개발사업

## □ 그간 추진경위

- 2020. 6월 : 민간공원조성 특례사업 추진 포기 (민간사업자)
- 2020. 7월 : 장기미집행 도시계획시설(갈산공원) 실효,  
사업추진 협조 요청 (대구시→도시개발공사)
- 2020. 8월 ~ 2021. 2월 : 기본구상, 입주수요조사용역 추진
- 2021. 6월 : 사업타당성 확보방안 협의 (대구시, 도시개발공사)
- 2021. 8월 ~ 2022. 2월 : 신규투자사업 타당성 검토 (지방공기업평가원)
- 2022. 11월 : 사업추진심의위원회 심의 (도시개발공사)
- 2022. 12월 : 이사회 의결 (도시개발공사)

## □ 타당성 결과

종합검토의견	재무적 타당성	경제적 타당성	정책적 타당성
다소미흡	미흡	미흡	다소 양호

※ 지방공기업평가원 2022. 2. (「舊 갈산공원 개발사업」 타당성 검토, 223p 인용)

## □ 향후 추진계획

- 2023. 4월 : 사업추진 협약 체결 (대구시, 도시개발공사)
- 2023. 하반기 : 산업단지 개발계획 및 실시계획 변경 용역 착수
- 2024. 상반기 : 산업단지 개발계획 및 실시계획 변경 승인
- 2024. 하반기 : 보상착수
- 2025. 상반기 : 공사착공
- 2027. 상반기 : 공사 및 사업준공

## 3. 검토보고 요지 (보고자 : 전문위원 김종익)

### □ 법적근거 및 취지

- 본 건은 실효된 도시공원인 갈산공원을 대구도시개발공사에서 일반산업단지 개발사업으로 추진하기로 함에 따라 지방공기업법<sup>22)</sup>에 의거 시의회의 의결을 받고자 하는 것임.

22) 지방공기업법 제65조의3(신규 투자사업의 타당성 검토) ①공사의 사장은 대통령령으로 정하는 규모 이상의 신규 투자사업을 하려면 대통령령으로 정하는 방법 및 절차에 따라 사업의 필요성과 사업계획의 타당성 등을 검토(이하 “신규 투자사업 타당성 검토”라 한다)하여 지방자치단체의 장에게 보고하고 의회의 의결을 받아야 한다.

지방공기업법 시행령 제58조의2(신규 투자사업의 타당성 검토) ① 법 제65조의3제1항에서 “대통령령으로 정하는 규모 이상의 신규 투자사업”이란 다음 각 호의 구분에 따른 투자사업을 말한다.

1. 시·도가 설립한 공사: 총사업비 500억원 이상의 신규 투자사업

## □ 사업의 필요성 및 입지여건

### ○ 갈산공원 개발사업은

- 성서산업단지 내에 위치하고 있는 장기미집행 도시공원(舊갈산공원)이 「국토계획법」 제48조 및 같은 법 제42조에 의하여 도시계획시설(공원) 결정이 실효됨에 따라 녹지공간과 지원시설을 조성함으로써 산업단지 내 휴식공간을 확보하고 산업단지를 활성화하려는 것임.
- 사업성이 부족하여 민간개발이 어려우므로 신속한 사업 추진과 산업단지의 난개발을 방지하기 위해서는 대구도시개발공사의 사업 참여가 필요한 상황임.

### ○ 입지현황을 살펴보면,

- 사업대상지는 성서 1차 일반산업단지 및 재생사업지구 내에 위치하고 있으며, 인근에 성서일반산업단지, 대구출판산업단지 등의 산단이 입지하고, 성서지구와 용산지구, 장기지구, 월성지구 등의 택지지구가 위치해 있음.
- 대상지 부근에 도시철도 2호선과 달구벌대로, 성서공단로 등이 위치하여 접근체계가 양호하며, 국도30호선이 지나고, 남대구 IC와 유천하이패스IC가 2km 이내의 거리에 위치하고 있어 고속도로 접근성도 양호한 편임.
- 다만 대상지는 공원으로 지정되었으나 정비가 되어있지 않은 상태이며 사업 후 정비가 된다면 산업단지 내 녹지공간으로서의 효용이 기대되나, 인근지역에 기공급된 상업시설이 많아 지원시설에 대한 수요는 부족할 것으로 보임.

## □ 개발방향 및 타당성 검토내용

- 본 사업은 산업단지 내 난개발을 방지하고 공원을 조성함으로써 주변지역을 활성화하고자 전체 면적의 80.4%를 녹지지역으로 조성할 계획이며, 성서산업단지 재생계획과의 연계를 고려하여 18.4%를 산업단지 종사자를 위한 지원시설로 조성할 계획임.

구 분	합 계	녹 지	지원시설	도 로
면 적(㎡)	167,528	134,628	30,910	1,990
구성비(%)	100.0	80.4	18.4	1.2

- 지방공기업평가원에서 2022년 2월 완료한 타당성조사 결과를 요약하면 다음과 같음.

- ① 경제적 타당성 부문 : 총편익 907억원, 총비용 2,008억원으로 추정되어 순편익이 △1,101억원 정도 부족한 것으로 분석되었으며, 순현재가치(NPV)<sup>23)</sup>, 편익비용비(B/C ratio)<sup>24)</sup>, 내부수익률(IRR)<sup>25)</sup>에서 경제적 타당성을 확보하지 못하는 것으로 나타남.

▪ 순현재가치(NPV)	: -1,101억원 < 0	(타당성 미확보)
▪ 편익비용비(B/C ratio)	: 0.45 < 1	(타당성 미확보)
▪ 내부수익률(IRR)	: 0.35% < 4.5%	(타당성 미확보)

- ② 재무적 타당성 부문 : 분양완료 시점인 2027년을 기준으로 총현금유입 523억원, 총현금유출 540억원으로 추정되어 △17억원

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

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

25) IRR (Inter Rate of Return) : 총비용의 현재가치와 총편익의 현재가치가 일치하는 할인율을 의미하며, 내부수익률이 높을수록 경제적타당성이 있는 것으로 평가함 (내부수익률 > 할인율)

정도의 재정부담이 예상되는 것으로 분석되었으며, 순현재가치(FNPV)<sup>26)</sup>, 수익성지수(PI)<sup>27)</sup>, 내부수익률(FIRR)<sup>28)</sup>에서 재무적 타당성을 확보하지 못하는 것으로 분석됨.

- 순현재가치(FNPV) :  $\Delta 35\text{억원} < 0$  (타당성 미확보)
- 수익성지수(PI) :  $0.91 < 1$  (타당성 미확보)
- 내부수익률(FIRR) :  $0.37\% < 4.5\%$  (타당성 미확보)

③ 정책적 타당성 부문 : 본 사업은 전체 사업대상지 면적의 18.4%에 해당하는 부지에 지원시설이 도입될 예정이나, 대상지 주변의 상업시설 수급상황 등을 고려하면 당해 시설 도입의 필요성이 큰 것으로 보기는 어려우며, 대구시의 지역낙후도 관점에서 사업의 시급성을 판단하기 어려우나, 달서구와 이곡2동은 쇠퇴지역에 해당되어 본 사업을 통해 도시재생효과를 기대할 수 있으므로 정책적 타당성은 다소 양호한 것으로 보임.

▶ 지방공기업평가원의 종합검토의견은 본 사업의 타당성을 ‘다소 미흡’으로 판단함.

④ 파급효과 측면 : 본 사업의 추진을 통해 대구시 내에서의 생산유발효과는 146억원, 부가가치유발효과는 64억원, 소득유발효과는 43억원, 고용유발효과는 158명으로 나타났으며,

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

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

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

전국에 대한 파급효과는 생산유발효과 249억원, 부가가치유발효과 94억원, 소득유발효과 56억원, 고용유발효과 204명으로 추정됨.

- ⑤ **재원조달 측면** : 총사업비 540억원 중 분양수입으로 523억원, 대구시 재정지원으로 17억원을 조달할 예정임.

## □ 종합 검토의견

- 본 사업은 성서산업단지 내 갈산공원의 도시계획시설(공원) 결정이 실효됨에 따라 성서산업단지와 재생사업지구의 난개발을 방지하고 녹지공간을 확보하기 위해 시행되는 것으로, 당초 민간공원조성 특례사업으로 추진하였으나 사업성 부족으로 인해 민간사업자가 사업을 포기한 상황을 감안하면 민간개발이 아닌 대구도시개발공사를 통한 공공개발사업으로 추진하는 것은 타당하다고 판단됨.
- 또한 대구도시개발공사는 현재 금호위터폴리스 개발사업, 대구대공원 민간공원조성 특례사업 등 대형사업을 시행하고 있어 지금까지 축적된 경험과 현재의 조직·인력 수준을 감안하면 본 사업의 추진에 무리가 없을 것으로 보이며, 조속한 사업시행과 공공성 유지에도 유리한 면이 있다고 사료됨.
- 다만, 본 사업의 지원시설용지는 「성서산업단지 재생계획」(이하 재생계획이라 함)상 공원용지로 되어 있어 현재의 토지이용계획과 불일치하므로 사업추진 확정 시 신속히 재생계획을 변경할 필요가 있겠으며, 사업성을 위해 주차장을 조성하지 않음에 따라 재생계획상의 주차장 비율을 충족하지 못하고

있는 실정이므로 대체주차장 마련에 대한 대책이 필요하겠음.

- 아울러, 본 사업은 총사업비의 97%를 분양수입으로 충당할 예정으로 분양률에 따라 사업성 변동의 여지가 크므로 분양 전략을 철저히 수립함으로써 분양률을 제고하고 사업수지 건전성을 유지할 수 있도록 지속적으로 노력하여야 하겠음.

#### 4. 질의 및 답변 요지

질 의	답 변
○ 총사업비의 97%를 분양수입으로 충당해야 하고 분양률에 따라 사업성이 달라지므로 분양전략이 중요할 것으로 생각되는데, 분양 대책이나 전략이 있는지?	○ 홍보계획을 수립하여 적극 홍보 하겠으며, 부동산 경기를 감안하여 분양시기를 조정하는 등 분양계획을 철저히 수립하여 분양률을 높이도록 하겠음.
○ 주차장 조성이 내용에 포함되어 있지 않은데, 이는 성서산업단지 재생계획상의 주차장 비율을 충족 하지 못할 뿐 아니라 근로자와 이용 주민들이 불편을 겪을 것임. 주차장에 대한 대책이 있는지?	○ 당초 주차장을 조성할 계획이었으나 공사비 상승으로 비용 부담이 증가 하여 주위의 주차장을 이용하는 것으로 계획을 변경하였음. 사업 대상지 인근에 조성되었거나 조성될 예정인 주차장이 있어 주차문제는 다소 해결될 것으로 예상함. 또한 공원 내에 주차장을 조성할 수 있는지 계획 수립 시 한 번 더 검토해 보겠음.



## 5. 토론요지

○ 없음

## 6. 수정안 요지

○ 없음

## 7. 심사결과

○ 원안 가결(재석위원 전원 찬성)

## 8. 소수의견 요지

○ 없음

## 9. 기타 필요한 사항

○ 없음