

대구광역시 2020년도 정기분(추가) 공유재산 관리계획안

검 토 보 고

1. 검토과정

- 제출일자 : 2019년 10월 25일
- 제출자 : 대구광역시장(자치행정국장)
- 회부일자 : 2019년 10월 31일

2. 제안이유

- 「공유재산 및 물품관리법」 제10조 및 같은 법 시행령 제7조 규정에 의거 대구광역시 2020년도 정기분 공유재산 관리계획안의 추가 대상이 있어 대구광역시 의회의 의결을 얻어 시행하기 위한 것임.

3. 주요내용

- 대구광역시 2020년도 정기분(추가) 공유재산 관리계획 대상은 '장기미집행공원 부지 협의매수', '구. 삼영초교 노후건물 멸실 및 혁신지원센터 등 신축'으로 총 2건임.

4. 검토의견

① 장기미집행공원 부지 협의매수

○ 주요내용

- ▶ 본 건은 장기미집행 도시계획시설 실효제에 따라 2020년 7월 실효대상인 도시공원 중 수성구 범어공원 등 5개소에 대해 도시계획시설사업¹³⁾으로 추진되는 지역 이외의 잔여부지(948,443m²)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 948,443m²*
- * 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 제한

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

되나, 같은 법 제48조¹⁴⁾에 따르면 20년 이내에 도시계획시설이 시행되지 아니한 경우 그 효력을 잃도록 하는 장기미집행 도시계획시설의 실효제에 관한 사항을 규정하고 있음.

- ▶ 지난 1999년 헌법재판소의 헌법 불합치 판결¹⁵⁾로 2000년 7월 구(舊) 「도시계획법」¹⁶⁾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 도시공원¹⁷⁾ 중 미집행된 공원(조성주체 대구시 기준)은 총 46개소(근린 44, 체육2)이며 10년 이상 집행되지 않은 장기미집행 공원 시설은 41개소임. 이중 38개소는 20년

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

15) “도시계획법 제6조 위헌소헌”(헌재결정례, 97헌바26)

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

17) 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

이상 미집행시설로서 2020년 7월이면 도시공원으로서의 도시 계획시설 결정의 효력이 상실될 예정임.

< 대구시 도시공원 현황¹⁸⁾ >

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		
				' 20.7월 실효			' 20년 이후 실효			미집행시설		
	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%), 국공유지 2,096㎡(18%)

○ 장기미집행공원 부지매입의 추진배경

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

18) 출처 : 대구광역시기본통계, 2017년 기준

- ▶ 그간 대구시에서는 2001년부터 도시공원 조성 및 부지매입을 추진하여 167개소 공원 중 121개소를 공원으로 조성완료 하였으며, 대구대공원, 갈산공원, 구수산공원 3개소에 대해서는 2017년 5월부터 민간공원 조성 특례사업¹⁹⁾으로 민간개발로 추진 중에 있음.
- ▶ 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(광역시도 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 장기 미집행 시설 41개소 중 우선조성지역 20개소를 선정²⁰⁾하여

19) 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」 제 86조제5항에 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)

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

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

* 장기미집행 공원 우선조성대상지 선정내용

- (개발가능지 분석) 공원별 경사도, 표고, 임상 등 조사를 통하여 개발가능지 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 주재공원), [북구1] 침산공원

○ 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 : m²/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

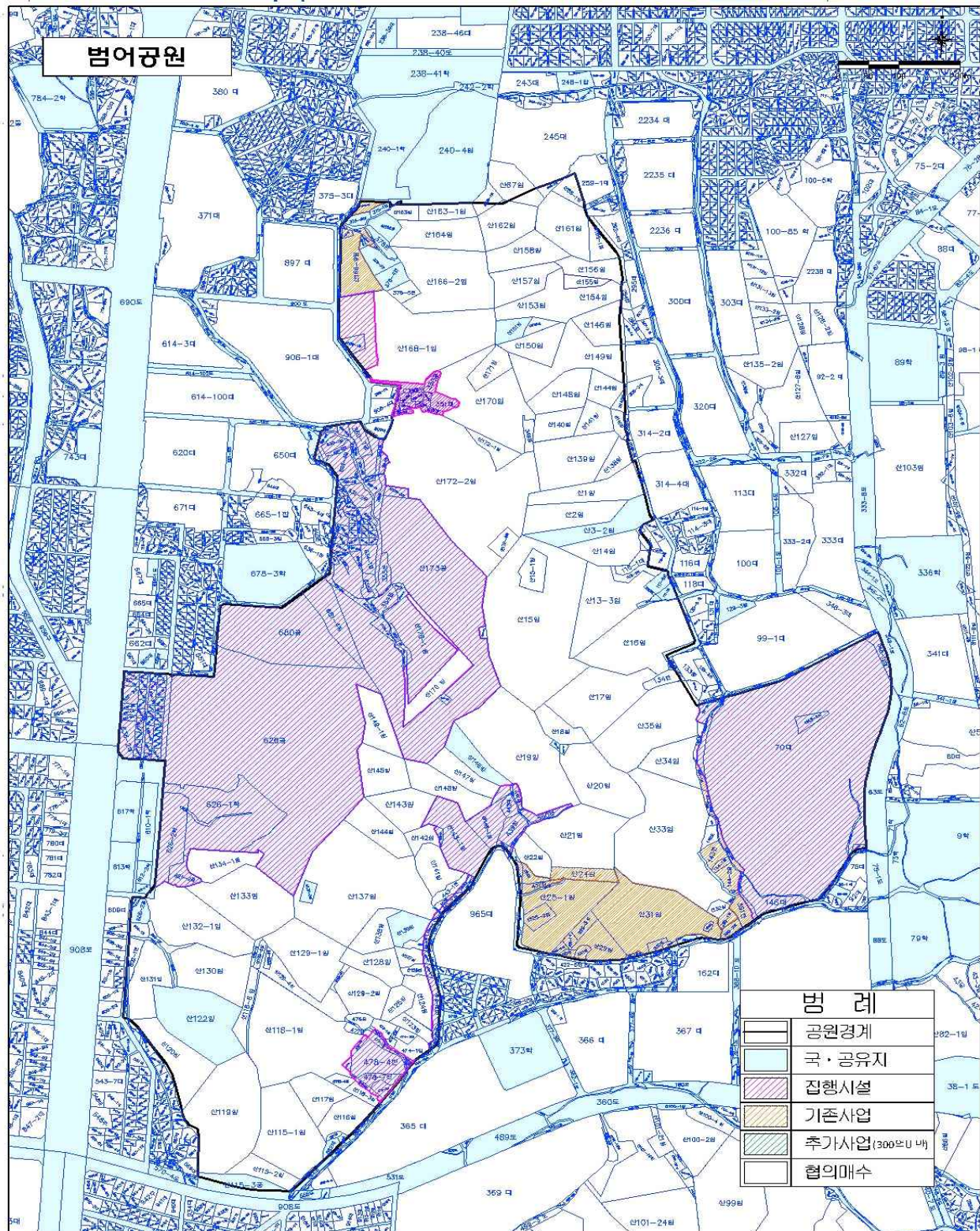
- ▶ 범어공원의 경우, 미집행 공원부지 대부분(86.1%)²¹⁾을 협의매수를 통해 매입하여야 하는 보상 규모가 가장 큰 사업대상임. 2020년 7월 공원 부지 일몰 후에는 협의매수에 대한 지방채 발행에 정부의 추가지원 대책이 적용되지 않는 만큼, 면밀한 사업계획을 수립하여 원활한 보상과 사업추진이 이루어질 수 있도록 만전을 기하여야 할 것으로 보임.

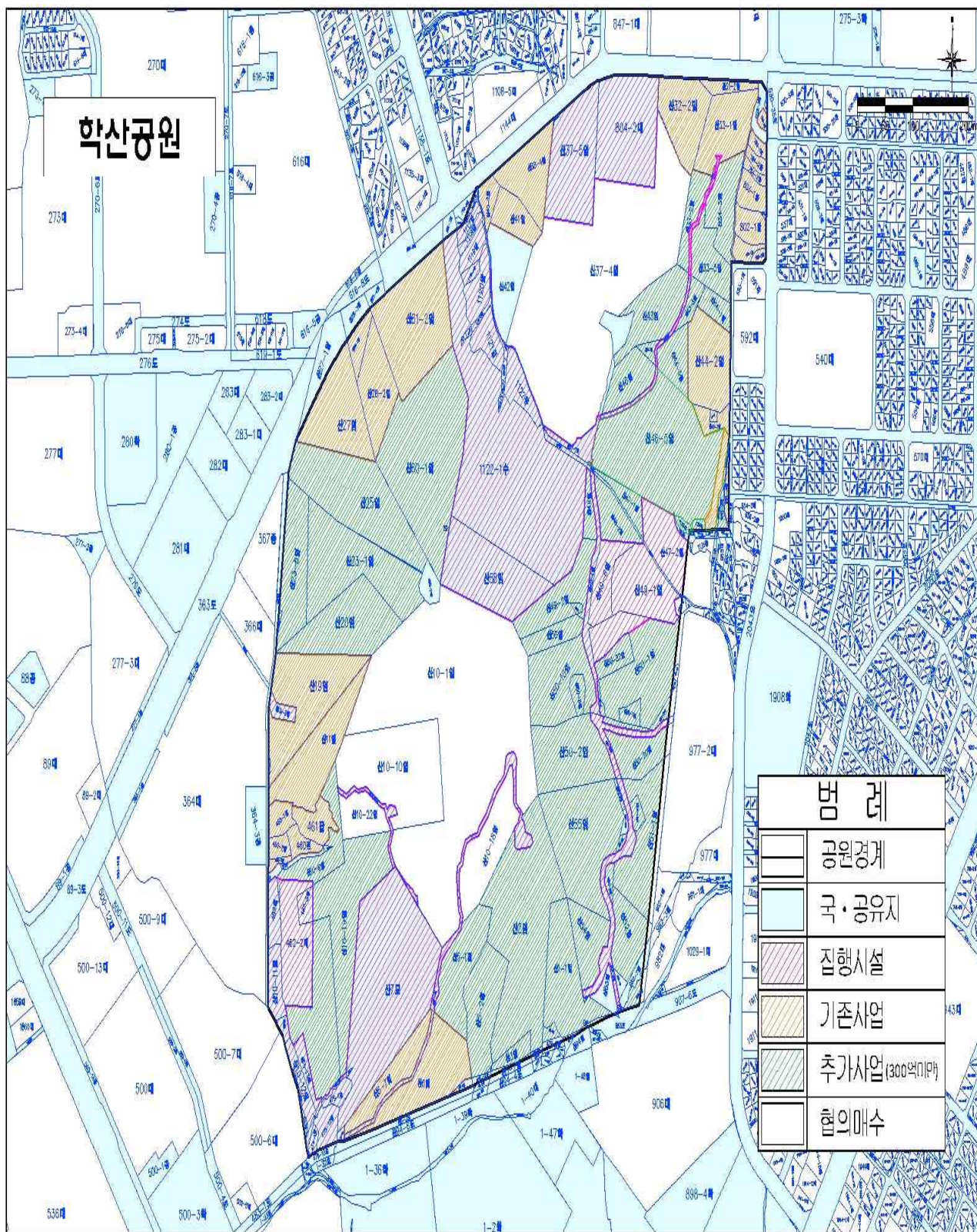
21) 범어공원 미집행 면적(국.공유지포함) : 751,058m², 협의매수 대상 면적 : 646,684m² (86.1%)

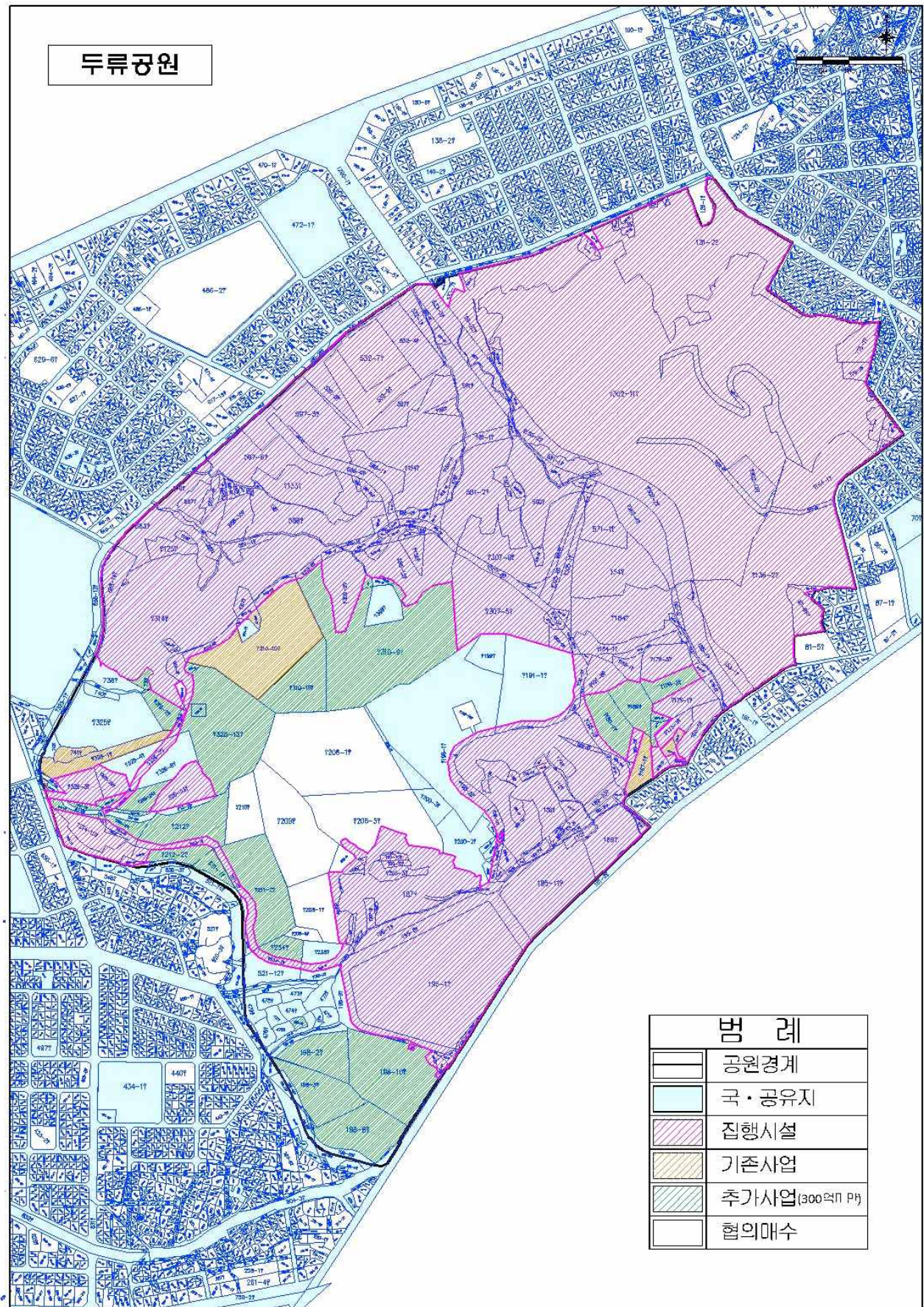
- ▶ 도시공원은 도심 내 쾌적한 환경 제공 및 시민들의 건강과 삶의 질 제고 등 사회·환경·경제적으로 중요한 역할을 한다는 점에서 실효대상인 장기미집행 공원에 대한 대책의 필요성은 충분하다고 판단됨.
- ▶ 다만, 그 재원을 전액 지방채를 투입하여 조달할 계획으로 있으며, 지방채 발행 이자지원 확대와 발행한도 제한 예외 허용을 내용으로 하는 정부의 추가지원 대책을 활용한다 하더라도 협의 매수를 포함한 장기미집행 공원 해소를 위한 지방채 발행전체 규모가 현재까지 4,500억원에 이르고, 이자 지원기간이 5년으로 한정되어 있어 원리금 상환에 대한 부담이 불가피할 것으로 보임.
- ▶ 장기미집행공원 실효제에 대응하기 위한 면밀한 사업추진과 동시에 대구시 재정 건전성 유지를 위한 채무 관리에도 만전을 기해야 할 것이며, 더욱이 2020년 7월 전국적으로 장기미집행 공원의 대규모 실효를 앞둔 만큼 정부 차원의 재정지원 및 제도 개선을 지속적으로 건의할 필요도 있다고 할 것임.

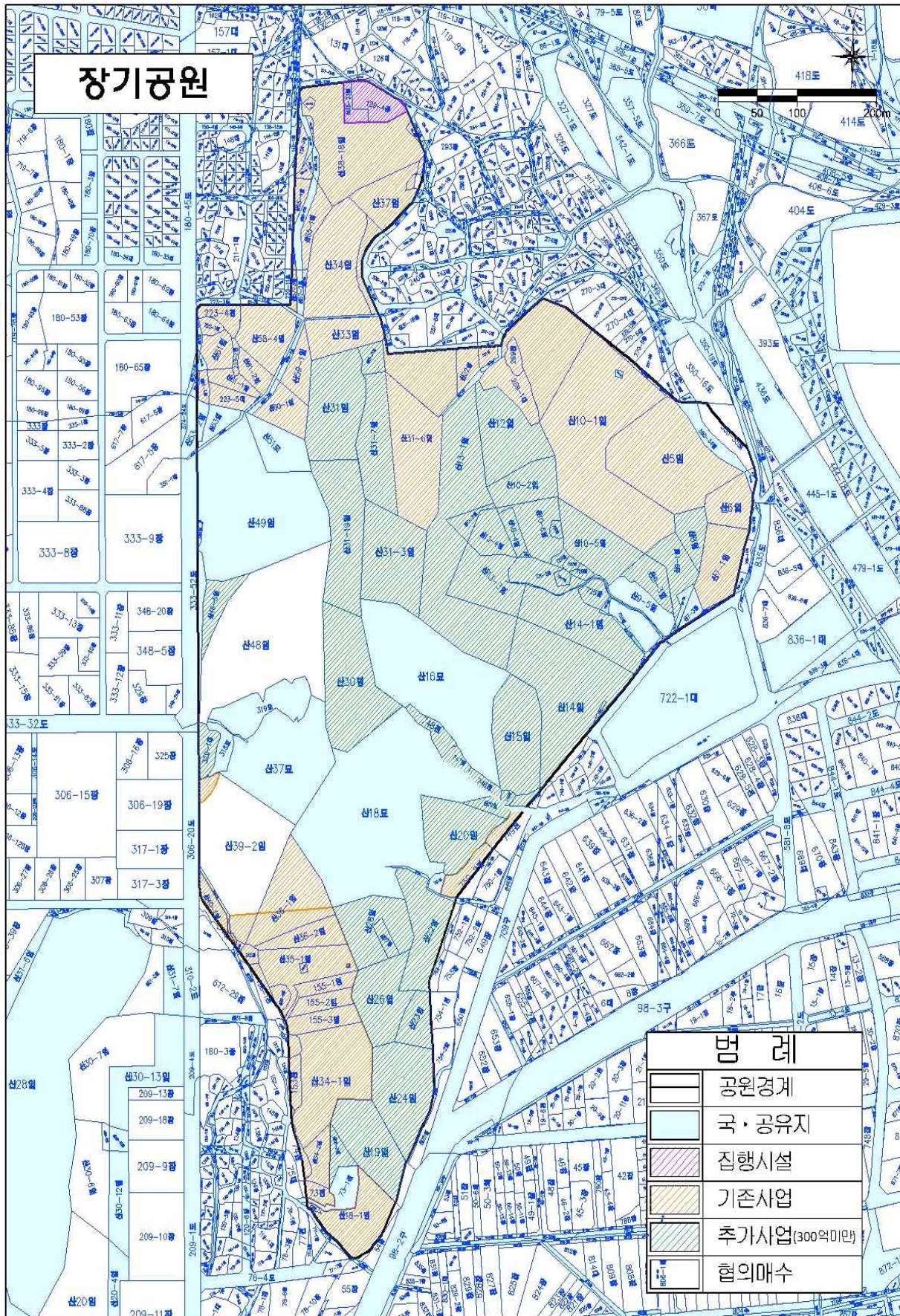
참고 1

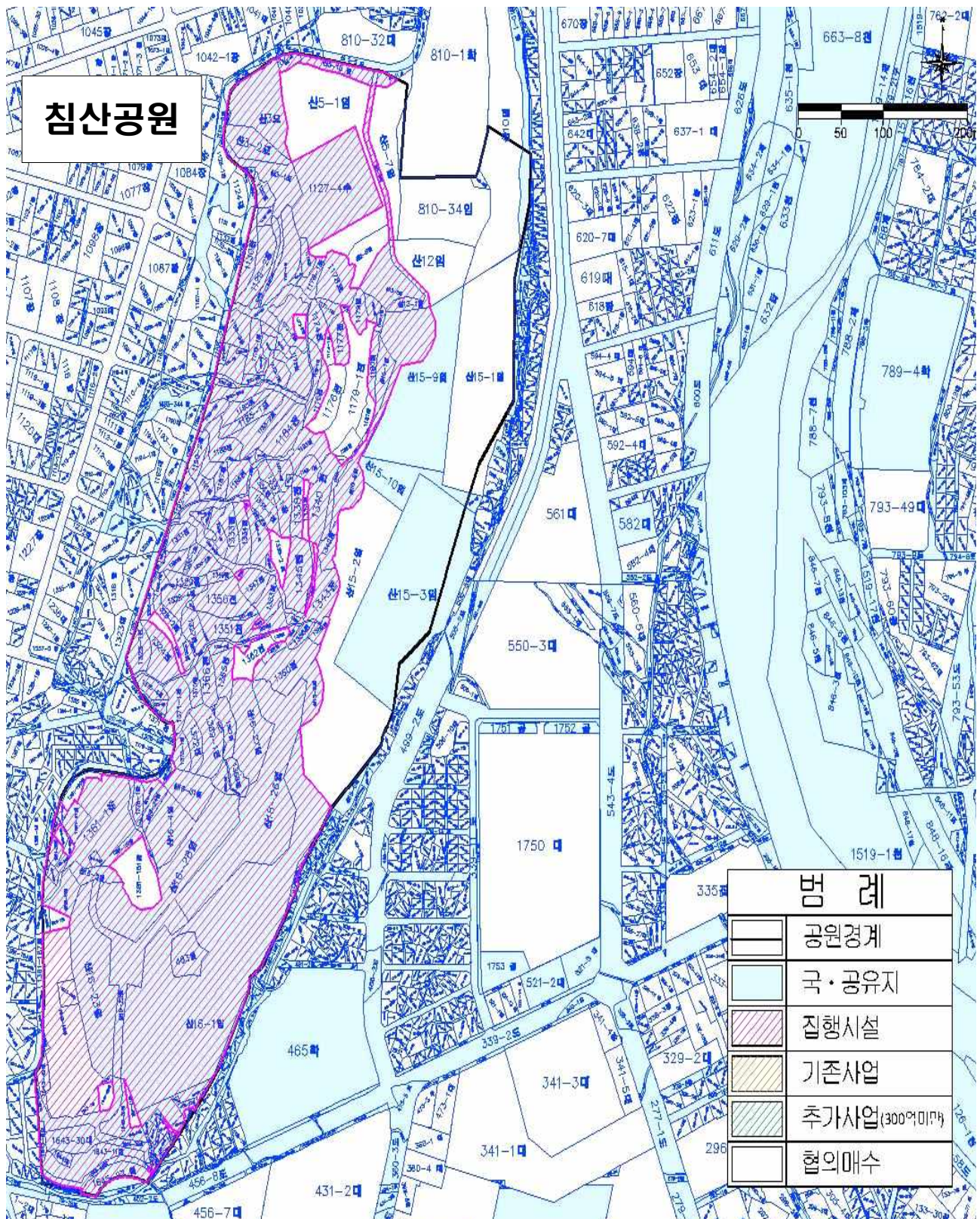
협의매수 부지매입 대상목록(범어공원 등 5개소)











참고 2

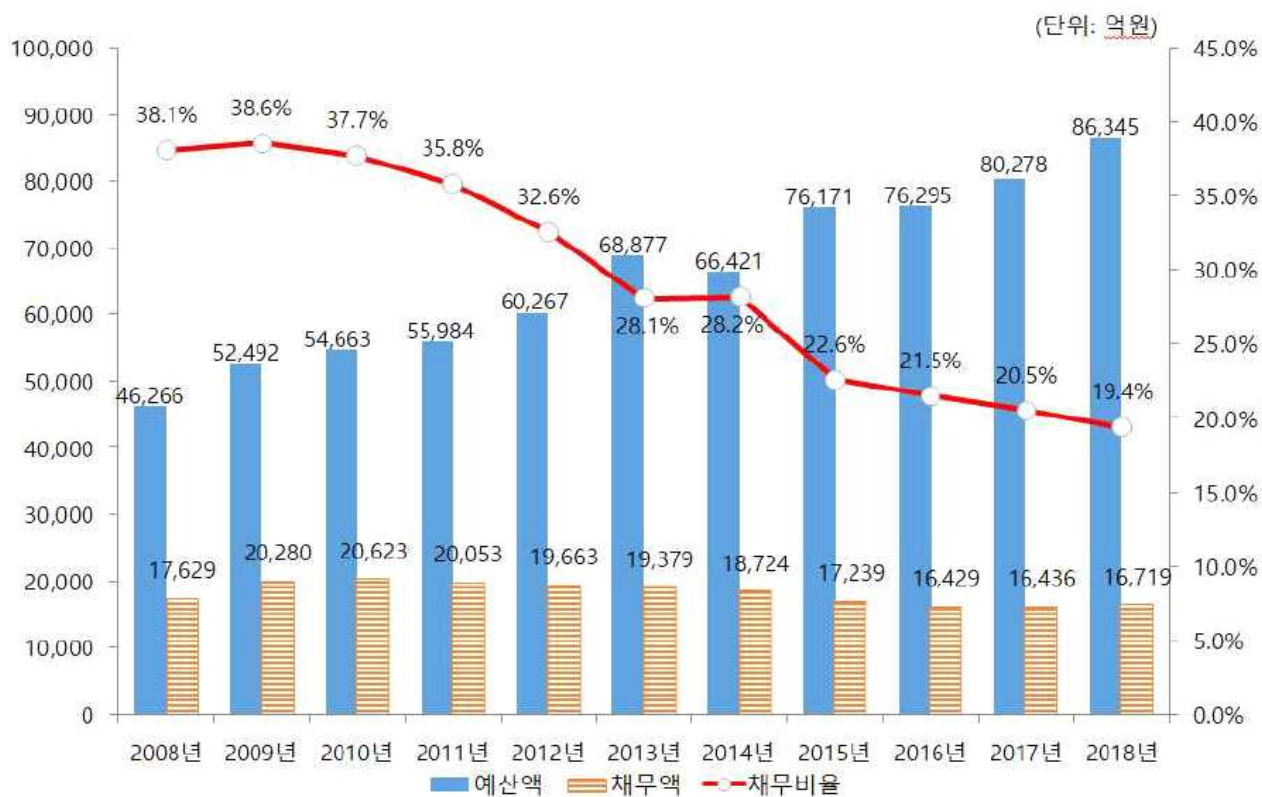
대구시 재무현황

■ **재무규모** : 1조 9,410억원(채무비율 19.7%)

(‘18년말 기준, 억원)

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

- 이상으로 대구광역시 2020년도 정기분(추가) 공유재산 관리계획안에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

참 고

구. 삼영초 부지 위치도 및 활용방안도



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

