

현안과제연구

Issue Report

2016. 09. 19

CONTENTS

< 요약 >

- 01. 도시공원 특례사업 개요
- 02. 도시공원 특례사업 대상지 현황
- 03. 우선협상대상자 선정방법과 고려사항
- 04. 결론 및 정책제언

아산시 도시공원 특례사업 추진에 관한 기초연구; 추진 절차와 방법을 중심으로

임준홍 연구위원(jhm@cni.re.kr) 충남연구원 지역·도시연구부

본 연구는 『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』에 근거하여 민간과 협력하여 도시공원을 조성함에 있어, 민간공원 개발의 우선협상대상자를 선정하기 위한 절차와 방법을 보다 명확히 제기하기 위한 기초연구임

요약

- 본 연구는 『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』과 ‘도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침’, ‘민간공원조성 특례사업 가이드라인’ 등에 기초하여, 아산시의 도시공원을 민간과 협력하여 개발함에 있어 그 절차와 고려사항 등을 명확히 파악하고자 하는 데 목적이 있음
 - 연구방법은 논의를 위한 기초적 연구를 바탕으로 민간공원 개발 사업의 선 경험을 갖고 있는 전문가의 자문을 통해 이루어짐
- 연구결과, 우선적으로 평가기준을 명확히 제시하는 것이 요구됨. 이를 위해 우선협상대상자 선정에 앞서, 공개적으로 평가기준을 제시하고 평가기준에 따라 제안서 발표와 전문가 평가가 이루어져야 함
- 제안서심사위원회 구성은 아산시 공원의 이해도가 높은 도시계획위원, 도시공원위원은 물론 건축위원, 경관위원, 교통전문가, 건축회계전문가 등으로 전문가 풀을 구성하고, 아산시의 기준에 따라 비공개 선정 후 평가를 실시함
- 우선협상대상자 선정 후 사업추진에 있어서는 제안서 내용이 공익성을 담보하고 있는가? 개발이윤은 적정한가? 계획내용이 지역과 조화를 이루는가? 등에 대해 분석하고, 보다 합리적인 대안 도출을 위해 지속적(6개월 이내)으로 협의함
 - 타당성 평가는 사업성 평가 못지않게 공익성 즉, 내용의 적절성 평가에 초점을 두고, 평가기관은 지역 현황과 여건을 잘 파악할 수 있는 연구기관이 되도록 함
- 사업의 성공과 지속가능성을 높이기 위해서는 사업내용이 도시계획, 교통, 공원과 조경 등 종합적 성격과 민간과 협력하면서 사업을 추진해야 하므로, 관련 TF팀이나 전문조직을 설치하여 추진하는 것이 바람직함

1) 도시공원 특례사업¹⁾

- ◎ 국토교통부는 도시공원을 민간이 조성하는 특례제도에 대해 심의 절차를 줄이고 사업기간을 단축하는 등 「도시공원 특례사업」을 본격 추진하고 있다.
- 민간공원 특례제도는 지정만 해두고 조성되지 못하고 있는 도시공원을 민간이 조성하는 조건으로 일부 부지의 개발 사업을 허용하는 취지로 2009년 12월에 도입되었으나 그 추진이 미비하고, 도시계획시설인 미집행 공원시설의 조성을 위해 추진되고 있다.
- 구 주요내용은 다음과 같다.
- 공원조성과 수익사업 동시 시행 허용: 현행은 민간사업자가 수익사업으로 분양 건축물을 추진하는 경우 건축물의 분양 전에 조성된 공원을 기부 채납하여야 하나 앞으로는 수익사업의 완료(사용검사, 사용승인 또는 준공) 前에만 조성된 공원을 기부채납 하면 된다.
- 민간공원 특례제도 절차 간소화 등: 현행은 민간공원 조성을 원하는 민간사업자가 거쳐야 하는 관련 위원회의 자문과 심의가 8회이나, 3회로 단축된다. 또한, 현행 공원조성계획 결정 이전에 하는 지자체와 민간사업자 간 협약 체결과 사업시행자 지정을 앞으로는 공원조성계획 결정 이후에 하는 것으로 개선한다.
- 제안서 제출서류 간소화 : 현행 민간이 공원조성사업을 제안하는 경우 제출하여야 하는 서류에 감정평가서와 기본설계도가 포함되어 있으나 앞으로 감정평가서는 생략하고 기본설계도는 약식서류인 기본구상도로 대체된다.
- 사업방식 다양화 : 현행은 민간이 공원조성안을 작성하여 민간공원 사업을 제안하고 있으나 앞으로는 해당 지자체에서 미리 대상공원을 선정한 후 공모를 통해 민간공원 사업자를 선정할 수 있게 된다. 두 방법의 차이와 특징은 다음과 같다.

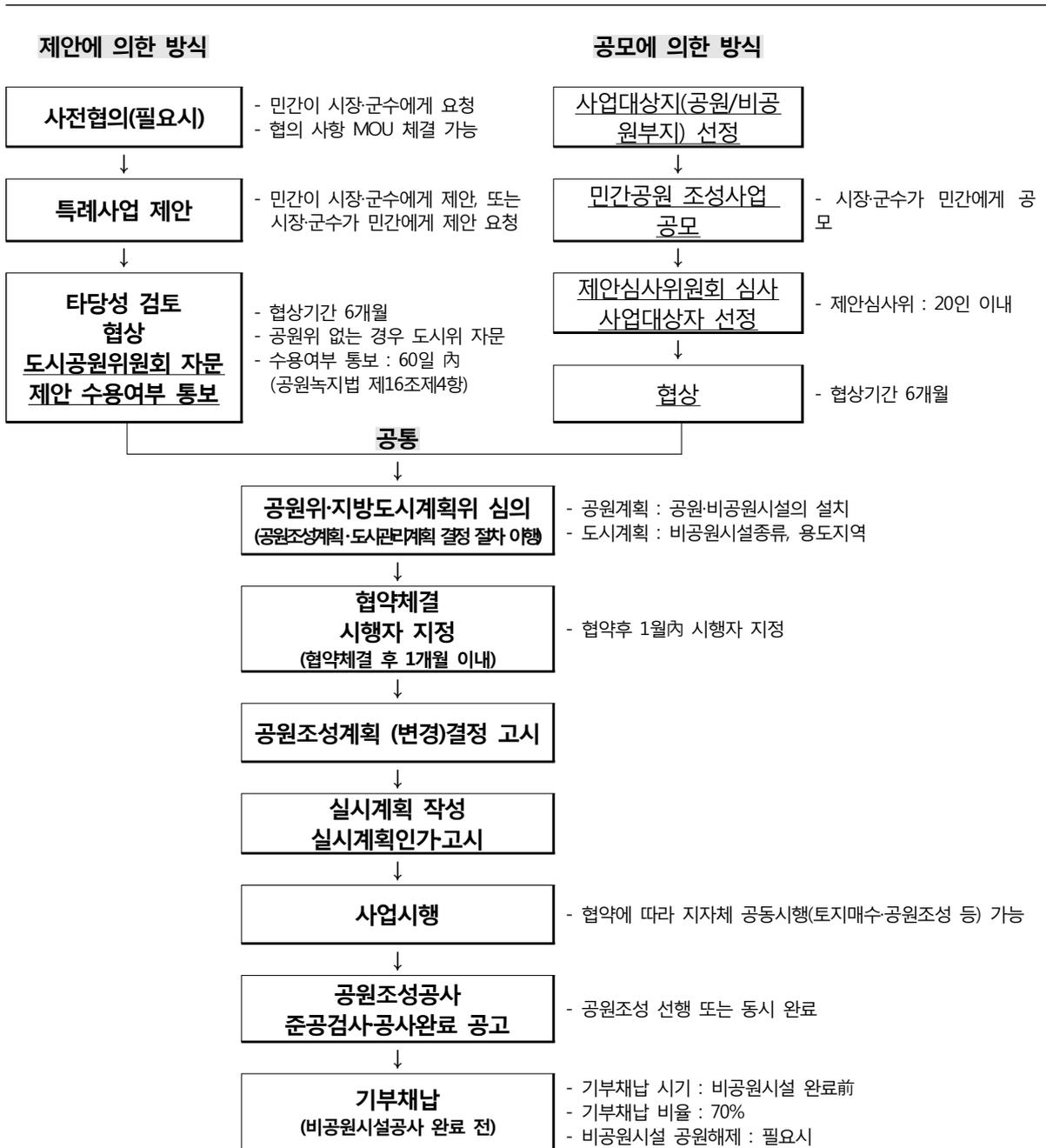
1) 국토교통부 '민자 공원 개발, "수익 높이고 절차 간소화" 추진' 보도자료(2014.05.29) 참조 재정리.

〈표 1〉 도시공원 특례사업의 방식들

제안에 의한 방식	공모에 의한 방식	비고
사업의 종류 및 명칭	생략 가능	
사업시행자의 성명 및 주소 (법인인 경우에는 법인의 명칭 및 소재지와 대표자의 성명 및 주소)	사업시행자의 성명 및 주소 (법인인 경우에는 법인의 명칭 및 소재지와 대표자의 성명 및 주소)	
토지 또는 건물의 소재지·지번·지목 및 면적, 소유권과 소유권외의 권리의 명세 및 그 소유자·권리자의 성명·주소	생략 가능	
사업의 착수예정일 및 준공예정일	생략 가능	
사업의 총비용, 사업의 총수익, 자금 조달계획(투자계획 및 재원조달방안 포함)	사업의 총비용, 사업의 총수익, 자금 조달계획(투자계획 및 재원조달방안 포함)	
전체 공원부지(공원시설, 비공원시설부지 포함)에 대한 공원조성계획 (가) 공원조성의 개발목표 및 개발방향 (나) 자연·인문·관광환경에 대한 조사 및 분석 자료 (다) 공원조성에 따른 토지의 이용, 동선(動線), 공원시설의 배치, 상수도·하수도·쓰레기처리장·주차장 등의 기반시설, 조경 및 식재 등에 대한 부문별 계획 (라) 공원조성에 따른 영향 및 효과	전체 공원부지(공원시설, 비공원시설부지 포함)에 대한 공원조성계획 (가) 공원조성의 개발목표 및 개발방향 (나) 자연·인문·관광환경에 대한 조사 및 분석 자료 (다) 공원조성에 따른 토지의 이용, 동선(動線), 공원시설의 배치, 상수도·하수도·쓰레기처리장·주차장 등의 기반시설, 조경 및 식재 등에 대한 부문별 계획 (라) 공원조성에 따른 영향 및 효과	
도시공원, 도시계획, 회계 등을 전문으로 하는 기관이나 기업에서 타당성조사 등을 감안하여 작성한 공원시설과 비공원시설의 규모, 배치, 형태, 공사기간, 개략 공사비, 토지매수 비용, 기본구상도 등 비용평가와 비공원시설의 분양매각) 등 수익평가에 필요한 자료	생략 가능	
기타 특례사업 추진을 위하여 필요한 사항	기타 특례사업 추진을 위하여 필요한 사항	

* 자료: 국토교통부, 2016.6, 민간공원 조성 특례사업 가이드라인

- 사업방식에 따른 절차는 다음과 같다. 아산시의 경우 제안에 의한 방식이 8월 현재 공고되어, 제안서 접수 절차가 진행 중에 있다



* 자료: 국토교통부, 2016.6, 민간공원 조성 특례사업 가이드라인

〈그림 1〉 사업방식에 따른 절차

- 사업에 대한 평가는 가이드라인에 다음과 같이 제시되어 있으며, 이는 도시의 특성에 따라 차이를 둘 수 있다. 따라서 아산시의 경우 다음의 평가항목에 대해 본격적인 평가에 앞서 보다 명확히 설정하고 진행하는 것이 요구된다.

〈표 2〉 평가항목과 요소

평가요소	배점	평가요소	평가방법	비고
1	재무구조·경영상태	10	◦ 자산, 자본, 부채비율 등(국토계획법 제86조제7항에 따른 공공기관, 지방공사·공단)의 경우 10점 부여)	계량평가
2	사업시행의 안정성	20	◦ 사업시행자 지정 요건 충족도(국토계획법 제86조제7항에 따른 공공기관, 지방공사·공단)의 경우 10점 부여)	"
3	사업·조직·관리기술	10	◦ 최근 5년간 해당 사업과 동일한 사업실적 ◦ 최근 5년간 해당 사업과 유사한 사업실적	"
		5	◦ 참여 인력 보유현황 ◦ 참여 인력의 전문성 및 경력	"
		5	◦ 입찰 참가자격 제한 등 징계(최근 3년간 관계법령에 의하여 관계기관으로부터 입찰 참가제한 등 징계를 받은 횟수에 따라 적용)	"
4	비공원시설의 규모	10	◦ 비공원시설의 건폐율 및 용적률	"
5	공원조성 계획	20	◦ 공원시설의 설치비용 및 면적	"
		10	◦ 사업목표 및 계획방향의 적절성, 계획의 충실성 및 기대효과	비계량평가
6	사업시행 계획	20	◦ 자원조달계획, 사업시행계획의 현실성, 구체성, 신뢰성 및 타당성	"
합 계		100		

* 자료: 국토교통부, 2016.6, 민간공원 조성 특례사업 가이드라인

1. 아산시 장기미집행 도시공원 현황

- 아산시 장기미집행 공원은 14개소 389만㎡로서 특례사업이 가능한 5만㎡ 이상은 9개소 377만㎡이며, 이 중 미집행면적은 320만㎡이다.

〈표 3〉 아산시 장기미집행 공원 현황 (5만㎡ 이상)

구분	공원명	위치	공원면적(㎡)	미집행면적(㎡)	비고
1	남산근린공원	온천동 266-133 일원	1,993,150	1,671,487	온양
2	신정근린공원	점량동 73 일원	616,830	605,521	
3	권곡문화공원	권곡동 448-140 일원	264,270	78,580	
4	용화체육공원	용화동 137-3 일원	210,870	210,870	
5	온주역사공원	읍내동 산11-1 일원	159,822	159,822	
6	배방근린공원	배방읍 공수리 산80-1 일원	249,800	249,800	배방
7	공수근린공원	배방읍 공수리 산64-7 일원	93,500	93,500	
8	복수근린공원	배방읍 복수리 299-41 일원	188,400	188,400	
9	둔포근린공원	둔포면 둔포리 339-1 일원	101,768	101,768	둔포

* 자료: 아산시 내부자료(2016.07)

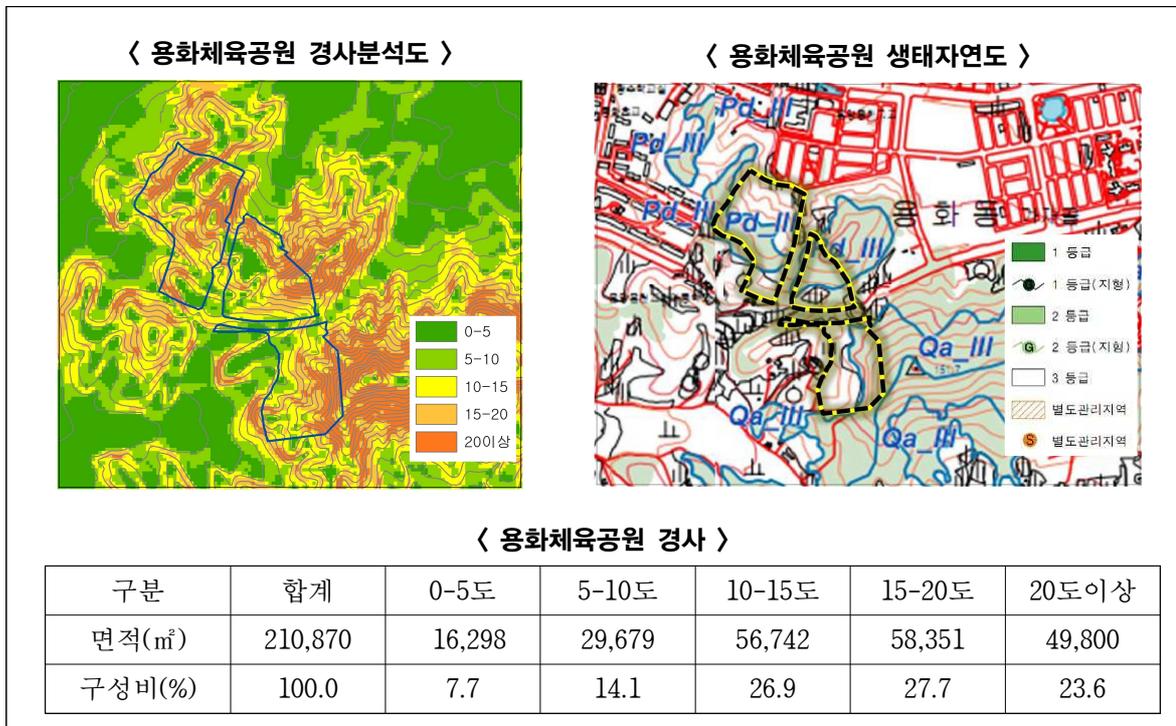
2. 사업대상지(용화체육공원) 현황과 특징²⁾

1) 사업 요건과 방식

- ◎ 도시공원 특례사업 추진 대상인 용화체육공원은 용화동 133-13번지 일원으로, 면적은 210,870㎡이고, 용도지역은 자연녹지지역이다.
 - 공원의 면적은 사업요건이 5만㎡이상인 도시공원으로서, 사업방식은 ‘제안에 의한 방식’으로 현재 추진하고 있다.

2) 자연환경 분석

- ◎ 공원 남측은 농경지와 낮은 구릉지로 형성되어 있고, 동서북측은 도시개발구역(용화지구) 및 아파트단지가 입지하고 있다.
- ◎ 경사도 20° 미만의 부지는 76.4% 161,070㎡로서 동서축 대로(남부대로)에 연결하여 가용지가 상당부분 존재하며, 생태자연도는 대부분 3등급이다.



〈그림 2〉 용화체육공원의 자연환경

2) 아산시 공원 등 관련 내부자료 참조 정리(2016.07)

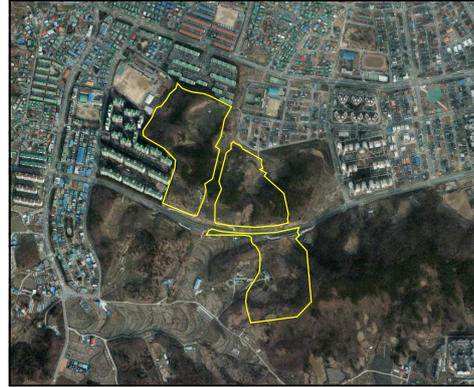
3) 인문환경 분석

- ◎ 대상지역은 동서축 대로(남부대로)와 남북축 대로(예정)에 의해 공원이 3개소로 분리되어 연결하고 있어 접근성이 높으며, 공원 동남측은 자연녹지지역 및 도시자연공원구역이나 서북측은 주거지역에 연결하고 도시개발구역(용화지구)에 인접하여 주거지 연계성 높다

〈 용화체육공원 도시관리계획도 〉



〈 용화체육공원 현황 〉



〈그림 3〉 용화체육공원 도시관리계획 및 현황

4) 관련 선행계획 검토

- ◎ 아산시의 공원 관련 선행 계획을 보면 그림에서 보는 바와 같이 기본적 방향이 제시되어 있다.



〈그림 4〉 용화체육공원 조성계획도(2011)

우선협상대상자 선정방법과 고려사항 ◀

03

1. 주요 고려사항 도출

◎ 평가 과정별 주요내용을 중심으로 행정 및 전문가와 논의하여, 사업의 우선협상대상자 선정과정에서의 고려사항을 정리하면 다음과 같다.

구분	방안	고려사항 (자문 요청 내용)
↓		
관련기관 (부서) 협의	<ul style="list-style-type: none"> ■ 아산시 내부적 자체 협의 - 특례사업에 따른 개별 법규 등 협의 ※ 다수의 제안서로 협의 어려움 	
↓		
제안서 보완 (필요시)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제안서에 포함된 사항만으로 평가 가능토록 평가기준 마련(아산시공고 제2016-1553호) 	[Q] 사전에 평가항목을 명확히 제시 - 제안서 심사를 위한 요청 사항 · 제안서 발표와 평가
↓		
제안서 검증 및 평가	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제안심사위원회 구성 - 공모방식 제안심사위원회 구성 기준 준용 · 위원수 : 20인 이내 · 구성 : 도시공원위원회+도시계획위원회+건축회계법률 전문가 	[Q] 제안심사위원회 구성 방안 - 위원장 및 위원수 - 위원회 구성 방법 - 참여위원 범위 - 기타 유의 사항
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제안심사위원회 운영 - 제안자의 제안 설명(PT) 실시 - 제안심사위원회에서 위원별 제안서 평가(점수 부여) 실시 - 평가점수 취합 및 순위 결정 	[Q] 제안심사위원회 운영 방안 - 제안서 개봉 시기 - PT의 순서 및 시간 배정 - 점수 취합 방법 및 절차 - 평가결과 검증 방안 - 기타 운영 방안
↓		
도시공원 위원회 자문 (필요시)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 상기 제안심사위원회 운영시 자문 실시 - 제안서 내용 및 향후 사업추진 방향 등에 대한 자문 	[Q] 향후 우선협상대상자와의 협상 및 제안서 타당성 검토 방안 - 협상시 유의 사항 - 타당성 검토 방안(용역 등) - 기타 운영 방안
↓		
우선협상 대상자 선정	<ul style="list-style-type: none"> ■ 우선협상대상자 선정 결과 통보 	[Q] 우선협상대상자 관리 방안 - 우선협상대상자 순위 - 제안수용 불가 통보 여부 - 협상 결렬 등에 대처 방안 - 기타 관리 방안

2. 주요 고려사항과 대응방향³⁾

1) 제안서 심사를 위한 준비 사항

- 아산시 민간공원 특례사업 제안서 접수공고와 국토교통부의 민간공원 가이드라인 공식발표 등 적용 시점의 차이로 인해, 제안서 제출내용과 실제 평가항목과의 차이가 발생할 수 있음
 - 이에, 제안서 마감 전에 평가항목을 결정하여, 명확히 제안서 제출을 생각하고 있는 사업자에게 제공하여, 향후 추가적인 자료제출 등을 최소화하고, 평가를 명확히 하는 것이 요구된다.
 - 제안서 제출내용 등을 고려할 때 다음의 평가항목을 제시하는 것이 바람직하다고 판단됨

〈표 4〉 용화체육공원 특례사업 제안서 평가(심사)표(예시)

평가요소	배점	평가요소	평가방법	비고
1 비공원시설의 규모	10	○ 비공원시설의 건폐율 및 용적률	계량평가	
2 공원조성 계획	20	○ 공원시설의 설치비용 및 면적	"	
	30	○ 사업목표 및 계획방향의 적절성, 계획의 충실성 및 기대효과	비계량평가	
3 사업시행 계획	40	○ 자원조달계획, 사업시행계획의 현실성, 구체성, 신뢰성 및 타당성	"	
합계	100			

- 제안서 심사 시 가장 고려해야 할 사항은 객관성과 공정성, 투명성 등일 것이다. 특히, 제안서 심사의 경우 이미, 평가요소에 대해 제안자에게 제안 내용을 충분히 피력할 수 있도록 객관적이고 공통된 조건 하에 제안서 발표를 하도록 공지한다.
- 제안서 발표는 PPT형식으로 하며, 평가요소를 중심으로 자유롭게 구성하도록 하고, 분량과 발표시간, 발표자는 지정한다.

3) 본 내용은 아산시 민간공원 개발과제에서의 고려사항 등을 검토하기 위해 개최된 워크숍(2016.09.08., 충남연구원 주최)의 결과를 기초로 연구자가 정리한 것임.

- 예를 들어 발표분량은 PPT 30페이지 이내로 제한하고, 발표시간은 20분, 발표자는 제안서 대표가 하도록 한다.
- ◎ 심사자는 제안서 발표자료와 기 제출된 제안서를 기초로 평가하도록 한다.

2) 제안심사위원회 구성 및 운영 방안

- ◎ 제안서 심사위원회 구성은 가이드라인에 제시된 바와 같이 ‘공모방식의 제안서 심사위원회’구성 기준을 준용한다.
 - 심사위원 구성 풀에 기초하여, 아산시의 평가운용기준을 준용하여, 비공개로 심사위원을 최종 구성한다.
 - 심사위원의 풀 구성은 도시공원위원회, 도시계획위원회를 기본으로 건축위원회, 경관위원회, 건축회계법률 전문가를 포함하여 구성한다.
 - 심사위원의 구성원과 위원장 선정방법을 명확히 한다. 예를 들어 심사위원은 14명으로 구성하고, 심사위원장은 심사위원 당일 선정하고, 심사위원장은 심사위원회 회의를 진행하고, 평가는 하지 않는 것으로 하는 것이 보다 바람직할 것으로 판단된다.
- ◎ 최종 심사위원의 선정에 있어서는 해당 지역에 토지 등을 소유하고 있는 적극적 이해당사자가 있는가 확인하고, 있을 경우 심사위원에서 제외하는 절차를 진행한다.
 - 확인방법은 평가회 당일 해당여부를 확인하고, 있을 경우 제외하는 방법 중 선택하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.
- ◎ 평가점수의 계산에 가이드라인에 기초하여 진행하며, 최고점수와 최저점수를 제외하고 평균을 계산하도록 한다. 그리고 동일항목에 동일심사자가 복수의 업체에게 동일 점수를 부여하지 않도록 하여, 평가점수의 분별력을 강화한다.
- ◎ 평가결과는 순위만 공개하고, 제안자가 절차에 따라 요청할 경우 계량평가만 공개하고, 비계량평가는 공개하지 않는 것을 원칙으로 한다.

3) 우선협상대상자의 협상 및 제안서 타당성 검토 방법

- ◎ 우선협상대상자 선정은 평가결과에 따라 1,2,3순위를 결정하고, 개별 통보한다.
 - 특히, 1순위에 선정된 우선협상대상자가 선정결과를 포기할 경우, 2순위, 3순위를 순차적으로 선정할 것인가? 아님, 새롭게 제안서 공모를 진행하여 정해진 절차에 따라 진행할 것인가에 대해 보다 명확한 방침을 결정하고, 진행하는 것이

바람직할 것이다. 방침의 결정 시점은 평가전에 결정하고, 공식 문서로 근거를 남기는 것이 바람직할 것이다.

- ◎ 향후, 우선협상대상자의 제안서 타당성 검토는 가이드라인에서 제시한 전문기관 중 1개를 선정한다.
 - 공원시설이라는 ‘공익’ 목적의 충실성과 지나친 개발이익 방지, 즉, 적정이윤률의 개념에서 우선협상대상자와 협의하면서 내용을 수정-보완-확정하는 단계로 진행한다. 전문연구기관 선정에 있어서는 아산시를 잘 알고 있는 공공연구기관을 선정하고, 적정이윤률은 유사 관련 법률(예, 민간에 의한 산업단지 개발) 등을 참조하여, 공익성과 사업성이 균형을 이루도록 한다.
- ◎ 부득이하게, 우선협성 과정에서 협상이 결렬 될 경우에는 어떤 절차를 밟을 것인가에 대해 사전에 설정하여 진행한다.
 - 공익사업이라는 공원개발의 특성, 민간개발이라는 수익성 추구의 특성 등을 동시에 감안하여야 하는 어려움이 있지만 우선협상이 결렬 될 경우는 새롭게 제안공모를 실시하는 것이 바람직하다고 판단된다. 하지만 2020년 도시계획시설 일몰제 등을 고려하여 보다 종합적으로 검토하는 것이 요구된다.

4) 성공적인 민간공원 개발을 위한 조건

- ◎ 민간공원 개발은 민간의 힘을 통해 미집행 도시계획시설의 집행을 통한 시민에게 휴식공간을 제공한다는 측면에서 매우 중요한 사업이다. 하지만 실행과정에서 자치단체 내에서는 공원, 도시계획, 환경 관련과 등 많은 부서에서 관련 업무가 연결되어 있어, 협력적 업무가 필수적이다. 특히, 민간특성 상 신속한 절차에 의한 진행은 사업성과 성공을 위해 필수적인 것이다. 또한, 민간의 힘을 빌려 추진하는 사업인 만큼 오해와 특혜 시비 등이 우려됨에 따라, 신속하고도 명확한 판단이 요구된다.
- ◎ 이처럼 어려운 사업을 효과적으로 추진하기 위해서는 ‘(가칭)민간공원 개발 TF팀’ 또는 ‘민간공원팀’의 조직 신설을 검토하여야 할 것이다. 이는 민간공원 개발을 선경험한 많은 자치단체의 조언이며, 실제 민간공원 개발을 본격 추진하고 있는 자치단체는 이와 같은 조직을 운영하고 있다.
 - 예를 들어 의정부시는 특별조직인 “비전사업추진단”하에 “민간투자사업과”에서 민간공원 개발업무를 담당하고 있다. 그리고 청주시는 ‘민간공원개발TF팀’을 운영하고 있다.

- ◎ 본 연구는 『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』 과 ‘도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침’, ‘민간공원조성 특례사업 가이드라인’ 등에 기초하여, 아산시의 도시공원을 민간과 협력하여 개발함에 있어 그 절차와 고려사항 등을 명확히 파악하고자 하는 데 목적이 있다.
 - 연구방법은 기초적 연구를 바탕으로 관련 사업의 선 경험을 갖고 있는 전문가의 자문을 통해 이루어졌다.
- ◎ 분석결과, 평가기준의 명확화가 요구된다. 사전에 평가기준을 제시하고 평가기준에 따라 동일조건 하에서 제안서 발표를 통하여, 전문가들이 평가하도록 한다.
- ◎ 제안서심사위원회의 구성(예, 14명 정도)은 지침에 따라 도시계획위원, 도시공원위원은 물론 건축위원, 경관위원, 교통전문가, 건축회계전문가 등으로 풀을 구성하고, 아산시의 기준에 따라 비공개 선정 후 평가를 실시한다.
- ◎ 우선협상대상자 선정과 향후 사업추진에 있어서는 제안서의 내용이 공원의 공익성을 담보하고 있는가? 이윤률은 적정한가? 계획이 지역과 조화를 이루는가? 등에 대해 분석하고, 협상이 지속적(6개월 이내)으로 이루어지도록 한다.
 - 타당성 평가는 사업성 평가 못지않게 사업의 공익성 즉, 적절성에 초점을 두도록 평가하고, 평가기관은 지침에 따라 지역 현황과 여건을 잘 파악할 수 있는 기관이 되도록 한다.
- ◎ 사업의 성공을 위해서는 사업의 성격을 이해하고, 즉 사업내용이 도시계획, 교통, 공원조경 등 종합적 성격과 민간과 협력하면서 사업을 추진해야 하므로, 관련 TF팀이나 전문조직을 두어 실시하는 것이 바람직하다.

참 고 자 료

- 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제21조의2
「도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침」 (국토부 2015.06.12.)
「민간공원조성 특례사업 가이드라인」 (국토부 2016.06.30.)
공원 관련 아산시 내부자료(2016.9)
아산시 도시공원(용화체육공원) 특례사업 관련 공고(2016)
아산시 용화체육공원 특례사업 추진을 위한 자문회의 자료(2016. 9)

이상. 끝.