

2017. 07. 28.

장기미집행 도시·군계획시설 해소방향 모색

오 용 준

충남연구원 지역도시연구부 연구위원
yjuno@cni.re.kr

이 연구는 2020년 실효되는 장기 미집행 도시·군계획시설 중 도시계획 차원에서 도시골격을 형성하는 주요 도시계획도로와 환경정의 관점에서 주민생활밀착형 도시공원을 국가 지원을 요청하기 위한 중앙정부 건의자료임

CONTENTS

1. 추진배경
2. 현황과 문제점
3. 주요 사업내용
4. 기대효과

요약

- 장기미집행 도시·군계획시설 일몰제(2020.06.30) 시행을 앞두고 지방자치단체는 그동안 재정 부족으로 집행하지 못했던 도시·군계획시설에 대한 폭발적인 민원에 직면하고 있음
- 국가가 장기미집행 도시계획시설(도로, 공원 등)에 대해 별도 대책을 마련하지 않으면, 또 다른 사회적 비용이 유발되고, 그 피해는 국민에게 되돌아가는 악순환이 반복될 것임. 지방의 낮은 재정자립도는 대규모 도시·군계획시설을 집행하기엔 역부족이기 때문임
- 따라서, 지방의 낙후된 주거지 삶의 질을 개선하는 필수시설인 장기미집행 도시·군계획시설(도로, 도시 공원)에 대해 국가 지원사업을 추진하여 인구와 산업의 지방 정착과 수도권 과밀을 동시에 해소해야 함
- 장기미집행 도로 중 도시골격을 형성하고 국가지원지방도와 네트워크 형성이 가능한 도로에 한정하여 국가지원 도시계획도로를 지정하고 사업비의 50%(국비:도비:시군비 = 50:10:40)를 국비로 지원할 필요가 있음
- 장기미집행 도시공원 중 포용적 사회정의를 실현하고 사회경제적 취약계층의 행복추구 권리 증진에 기여하는 공원에 한해서는 국가지원 도시공원을 지정(사업비 50%를 국비 지원)하거나 산림청의 도시숲 조성사업, 환경부의 생태놀이터 지원사업 등을 지원할 필요가 있음

01 추진배경

- 장기미집행 도시군계획시설은 『국토계획법』 제47조에 따라 도시군계획시설로 결정된 시설 중에서 결정·고시일로부터 10년 이내에 도시군계획시설 설치사업이 시행되지 않은 시설을 의미함
 - 『국토계획법』 제88조 제1항에 의하면, 도시군계획시설 결정·고시일로부터 10년이 경과하지 않은 시설이라도 실시계획 수립 또는 인·허가절차가 이행되지 않는 경우를 미집행 도시군계획시설로 정의하고 있음
- 그동안 도시군계획시설은 도시의 바람직한 미래상을 실현하기 위해 공공의 이익을 전제로 경찰권을 행사하며 시행하였음. 그러나, 저성장 인구감소시대에는 과거 인구성장시대 결정한 도시군계획시설계획이 과도하고 무리한 결정이었다는 비판을 받고 있음
- 특히, 지방자치단체는 장기미집행 도시계획시설 일몰제(2020.06.30) 시행을 앞두고 재정 부족으로 집행하지 못했던 도시계획시설에 대한 폭발적인 민원에 직면하고 있음
 - 헌법재판소는 1999년 도시군계획시설 결정·고시로 인한 토지재산권을 제약하며 보상하지 않는 것은 헌법의 재산권 보장, 정당보상원칙에 위배된다는 헌법 불합치 결정을 하였음
 - 헌법재판소의 헌법불일치 판결에 따라 건설교통부는 2000년 『도시계획법』을 개정하며 도시군계획시설에 대한 단계별 집행계획을 수립하고 매수청구권과 자동실효제(일몰제)를 도입하였음
 - 이후 국토교통부는 「2014년 장기미집행 해제 가이드라인」을 제정하며 도시군계획시설 중에 기술적·환경적으로 집행하기 어려운 시설은 2015년까지 우선 해제하도록 하였음

- 국가가 조속히 장기미집행 도시군계획시설(도로, 공원 등)에 대해 대책을 마련하지 않으면, 또 다른 사회적 비용이 유발되고, 그 피해는 국민에게 되돌아가는 악순환이 반복될 것임
 - 우리나라는 지자체의 예산규모는 매년 커지고 있는데 비해 지방세나 세외수입은 크게 변하지 않아 재정자립도는 지속적으로 하락하고 있는 실정임. 이로 인해 도시군계획시설 집행 또한 어려움을 겪고 있음

[표 1] 장기미집행 도시군계획시설 해제규정 주요경위

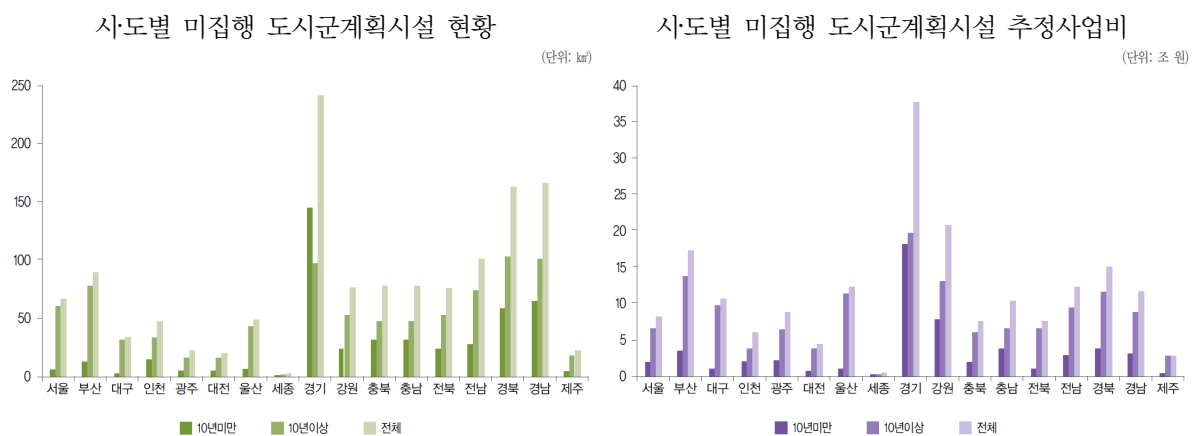
일시	주요경위
1999.10.21	· 장기미집행 도시계획시설 헌법 불합치 판정(헌법재판소)
2000.07.01	· 장기 미집행 도시계획시설에 대한 일몰제 도입(도시계획법 개정)
2011.04.01	· 장기 미집행 도시계획시설에 대한 현황 및 집행상황을 의회 보고 의무화
2014.12.30	· 장기미집행 해제 가이드라인 제정(국토교통부)
2015.12.31	· 단계별 집행계획 수립 공고(국토계획법 제85조) <ul style="list-style-type: none"> - 가이드라인 2절 2호에 따라 2015년 12월 31일까지 공고 - 단계별 집행계획에 대한 의회 의견 청취 후 공고(사군)
2016.12.31	· 실효 대비 집행 불가시설 재정비(『국토계획법』 제34조2항)
2020.07.01	· 도시계획시설 실효 <ul style="list-style-type: none"> - 도시공원의 경우 지정 후 10년이 지나도록 조성계획이 수립되지 아니한 경우 2015년 10월 1일 실효(『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』 제17조), 조성계획이 수립된 경우에는 2020년 7월 1일 실효

02 현황과 문제점

1. 미집행현황

- 2015년 현재 전국 도시군계획시설 결정면적(6,831km²) 중 19.4%(1,328.5km²)가 아직 집행되지 않고 있음. 미집행시설 중 10년 이상 조성되지 않은 장기 미집행 도시군계획시설 규모는 869.1km²(65.4%)에 달함
- 전국 미집행 도시군계획시설 사업을 시행하기 위한 사업비는 약 192조 9천억원으로 추정되며, 이중 장기 미집행 도시군계획시설 사업비는 약 139조 5천억원으로 전체 미집행 사업비의 72.3%를 차지함

[그림 1] 시도별 미집행 도시군계획시설 규모 및 추정 사업비



자료 : 국가통계포털, 2015, 도시계획현황

자료 : 국가통계포털, 2015, 도시군계획시설 미집행 추정사업비현황

- 2015년 현재 충청남도 도시군계획시설 결정면적(411.1km²) 중 19.0%(78.3km²)가 아직

집행되지 않고 있음. 미집행시설 중 10년 이상 조성되지 않은 장기 미집행 도시군계획시설 규모는 47.8km²(61.0%)에 달하고, 토지보상비만 6조 5천억에 이르고 있음

- 특히, 20년 이상 집행되지 않은 장기미집행 도시군계획시설은 38.1km²(미집행시설의 48.7%)에 달하고 토지보상비만 4조 6천억에 육박하는데, 대부분 국가가 결정한 시설임
- 건설교통부가 1991년 『도시계획법』을 개정하여 도시계획시설 결정 및 변경결정을 도지사에게 위임하기 전까지 도시군계획시설 결정권자는 국가였음

[표 2] 충청남도 도시군계획시설 장기미집행 현황

(단위 : m², 백만원)

구분	세부시설명	결정면적	미집행 전체		장기미집행(10년이상)	
			미집행면적	사업비	미집행면적	사업비
	계	411,137,841	78,257,278	10,333,602	47,841,755	6,476,223
교통시설	도로	118,656,057	27,316,802	6,216,909	17,852,593	3,593,295
	철도	7,171,105	496,438	59,184		
	항만	6,617,152	308,886	32,421		
	주차장	1,664,383	308,308	30,417	118,879	22,226
	자동차정류장	368,562	82,477	22,088	76,134	22,088
공간시설	광장	9,532,620	1,461,499	83,287	471,908	45,093
	공원	40,208,680	26,366,410	2,229,432	23,724,511	1,975,446
	녹지	17,373,277	4,688,613	358,220	2,145,820	304,434
	유원지	4,535,411	2,740,302	378,468	1,402,177	245,252
유통 및 공급시설	공공공지	893,120	134,305	22,296	10,502	4,228
	유통업무설비	1,196,486	58,897		58,897	
	수도공급설비	1,816,436	186,504	10,608	20,145	1,623
	전기공급설비	16,005,864	4,630,173	2,760	-	-
	방송·통신시설	55,632	9,140	6,555	-	-
공공문화 체육시설	시장	622,673	55,813	6,183	20,503	3,034
	학교	25,011,844	1,728,887	156,173	653,369	63,656
	운동장	2,231,434	256,388	33,264	141,819	21,844
	공공청사	10,831,110	787,271	73,684	23,078	22,312
	문화시설	1,943,538	73,281	710	5,935	681
	체육시설	17,341,211	1,924,695	250,894	-	-
	도서관	46,030	5,000	500	-	-
	연구시설	5,475,899	271,859	9,940	131,859	-
	사회복지시설	318,291	107,219	13,351	45,580	13,266
방재시설	청소년수련시설	273,274	70,236	100,200	67,424	100,000
	하천	109,570,926	3,490,207	153,981	683,470	26,348
보건위생 시설	유수지	1,905,249	102,802	7,012	3	1
	공동묘지	2,978,612	7,751	1,621	-	-
환경기초 시설	종합의료시설	222,293	74,648	2,475	30,026	-
	하수도	1,480,717	87,669	22,014	43,838	8,384
	폐기물처리시설	3,365,953	376,262	41,846	113,285	3,012
	수질오염방지시설	1,424,002	48,536	7,109	-	-

자료 : 국토교통부, 2016, 2015 도시계획현황

2. 문제점

- 2000년 중앙정부가 도시군계획시설 권한을 국가사무에서 지방사무로 이전하기 전까지 장기미집행된 도시군계획시설 대부분은 도시용지에 일정 규모의 도로율과 공원녹지율을 의무적으로 확보하도록 한 법적기준 때문에 발생하였음
 - 도로는 「도시군계획시설 중 도로 결정구조 및 설치기준」에 의해 주거, 상업, 공업지역별로 도로비율을 정해 계획되었고, 도시공원은 『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』 시행규칙 제4조에 주민 1인당 6㎡ 이상을 확보하도록 규정하고 있음
 - 이와 함께 도시화로 인한 국민의 여가휴식에 대한 요구가 증대되면서 도시군계획시설 면적은 꾸준히 증가하였음

[표 3] 도시군계획시설 중 도로 결정구조 및 설치기준

구분	도로의 기능별 구분	도로 결정기준	
도시골격을 형성하는 도로	주간선도로	배치 간격	- 주간선도로와 주간선도로 배치간격 : 1,000m 내외 - 주간선도로와 보조간선도로 배치간격 : 500m 내외 - 보조간선도로와 집산도로 배치간격 : 250m 내외 - 국지도로 간 배치간격 : 가구의 빈 변쪽에 위치하는 경우 90~150m, 가구의 짧은 변쪽은 30~60m
근린생활권의 외곽을 형성하는 도로	보조간선도로	도로율	- 주거지역 : 20% 이상 30% 미만 - 상업지역 : 25% 이상 35% 미만 - 공업지역 : 10% 이상 20% 미만
	집산도로	기타 기준	- 국도우회도로에는 집산도로 또는 국지도로가 직접 연결되지 아니할 것 - 녹지지역에 도로를 설치할 경우에는 설치한 후 당해 도로에 접한 지역이 개발되지 아니하도록 완충녹지의 설치 등 기타 필요한 조치를 할 것

자료 : 국토교통부, 2014, 도시계획시설의 결정구조 및 설치기준에 관한 규칙

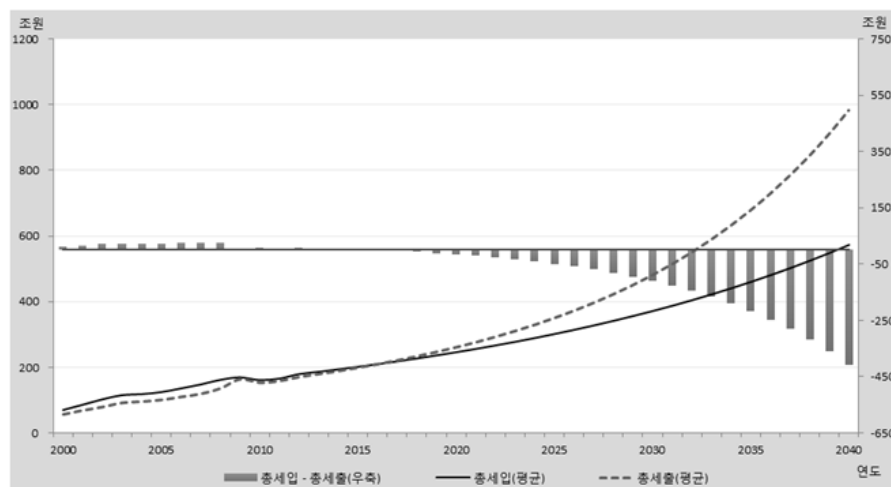
- 그동안 지방정부는 『지방자치법』 제123조(국가시책의 구현)에 따라 국가시책을 달성하기 위해 노력하였고, 국가는 원활한 사무처리를 필요한 경비를 부담할 필요가 있음
 - 제123조(국가시책의 구현) ① 지방자치단체는 국가시책을 달성하기 위하여 노력하여야 한다.
 - ② 제1항에 따라 국가시책을 달성하기 위하여 필요한 경비에 대한 국고보조율과 지방비부담률은 법령으로 정한다.

- 그러나, 광역도로 및 철도, 상하수도 등 기반시설은 국비를 지원(50~70%)하나, 동일한 기능을 담당하는 국민생활밀착형 도시군계획시설(도로, 도시공원)에 대해서는 국가 지원이 전무한 실정임

- 중앙정부가 2005년 『지방양여금법』을 폐지한 이후 도로사업에 대한 국비지원이 전무하고, 지자체의 열악한 지방재정*은 도시지역의 높은 지가로 인한 과도한 토지매입비를 감당할 수 없어 도로 및 도시공원에 대한 투자실적이 미흡했음

* 한국지방세연구원은 2014년 현재 지방세입이 연평균 4.2% 증가하여 2040년 573조 2천억원에 도달할 것이나, 세출은 연평균 6.4%씩 증가해 981조 5천억원에 육박할 것으로 전망하였음

[그림 2] 지방재정 지속가능성 전망



자료 : 한국지방세연구원, 2015, 장래인구변화와 지방재정의 지속가능성에 관한 연구

- 따라서 중앙관선시대에 발생한 장기미집행 도시군계획시설에 대해서는 중앙정부가 책임지고 해결하며, 민선시대 도시군계획시설일지라도 막대한 비용과 열악한 지방재정여건을 고려할 때 중앙정부 지원은 필수적임

- 국토교통부는 민간공원 조성방식으로 해결하고자 하나 공익과 사익을 조정한 성공사례가 없고 근본적 대책도 될 수 없으며, 기획재정부는 장기미집행 도시공원 해소를 위한 국비 지원이 어렵다는 입장만 되풀이하고 있음
- 도시자연공원구역이 도시공원 일몰제의 대안으로 사용되었지만 세제감면 혜택이 없어지는 등 불합리한 점이 많고 장기 미집행 시설의 단기적 처방에 불과함
- 특히, 장기미집행 도시군계획시설을 담당하는 부서(국토교통부 도시정책과)의 현재 인력, 예산, 업무분장(사업부서가 아닌 정책부서)으로 해결할 수 없다는 게 더 큰 문제라 할 수 있음

03 주요 사업내용

- 국가균형발전 차원에서 지방의 낙후된 주거지 삶의 질을 개선하는 필수시설인 장기미집행 도시군계획시설(도로, 공원)에 대해 국가지원사업을 추진해야 함
 - 균형발전의 중요한 수단으로 미집행 도시계획시설에 대한 중앙정부의 지원이 있게 되면, 인구와 산업의 지방 정착과 수도권 과밀을 동시에 해소할 수 있음
- 도시재생 뉴딜 차원에서 인구와 산업이 쇠퇴하는 지방중소도시의 기능과 서비스 수준을 제고하기 위해 국가 지원 도시군계획시설 사업을 추진하여 도시를 재생해야 함
 - 인구감소시대 지방중소도시는 도시군계획시설 미집행면적 비율이 높고, 도시서비스 수준이 하락하면서 인구와 산업이 유출되는 악순환이 계속되고 있다는데 주목해야 함
- 이를 위해 중앙정부가 장기미집행 도로나 도시공원 중 핵심 기반시설에 대해서는 도시재생 차원에서 지원하거나 지역발전특별회계에 도시계획시설 계정을 신설하는 방안을 검토해야 함

1. 국가 지원 도시계획도로

- 장기미집행 시설로 결정된 도로를 개설하기 위해서는 막대한 재원이 필요하고, 2020년 일몰제 시점까지 재원을 조달하는 것은 불가능함. 또한, 장기미집행 도로가 모두 개설될 필요가 있는 것도 아님
 - 따라서, 도시골격을 형성하는 장기미집행 도로 선별기준을 마련하여 주요 시설에 대해 투자하는 것이 행정의 효율성과 민원 해소라는 측면에서 바람직할 것으로 판단됨

- 첫째, 장기미집행 도로 중 도시골격을 형성하고 국가지원지방도와 네트워크 형성이 가능한 도로에 한정하여 국가지원 도시계획도로를 지정하고 사업비의 50%(국비:도비:시·군비 = 50:10:40)를 국비로 지원함
 - 일본은 우리나라와 마찬가지로 도시계획시설 결정과 예산 확보가 이원적으로 이뤄지고 있으나, 중앙정부의 재정지원과 지방정부의 세제 지원을 통해 미집행 시설을 해소하고 있음
- 국비지원 효과를 극대화하기 위해 중앙 도시·군계획시설 기본계획을 수립하고 국가지원 도시계획도로에 대해서는 예비 타당성제도를 통해 체계적이고 효율적으로 집행하도록 함
 - 미국은 도시의 기반시설 수요를 예측하여 기반시설계획을 세우고, 이를 실천하기 위한 자본 증진 프로그램(CIP : Capital Incremental Program)을 수립하여 예산을 확보하도록 제도화하고 있음
 - 미국은 기반시설을 결정하기 전에 설치비용, 유지관리비용, 주체별 재원조달방안 등을 포함한 자본증진 프로그램(CIP)을 수립하고, 이 계획이 지방의회에서 승인되어야 비로소 기반시설이 결정되는 구조여서 거의 미집행이 발생하지 않고 있음
 - 국가 지원 도시계획도로는 도시내부의 방사형 교통축을 담당하는 도로(도시의 외연적 확산 감안), 용도환원 예상지역에 최소한 1개 이상의 도로 접근성을 유지, 2개 이상 도로를 연계하는 도로, 상위 도로위계에 접속하여 지역간 교통축을 형성하는 도로, 주요 관공서 및 진행 중인 대규모 개발단지와 연계 교통축을 형성하는 도로 등을 대상으로 검토함
- 둘째, 『대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법』¹⁾ 적용대상을 광역시에서 50만명 이상 도시(천안시등)로 확대함
 - 중장기적으로 『대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법』을 『광역교통개선에 관한 특별법』으로 변경하여 광역시와 연접 시·군 간 교통문제를 해결하는 목적에서 연접 시·군 간 병목단절구간을 해소하는 방향으로 확대하여 장기미집행 도로 문제를 해소해야 함
- 셋째, 도시성장경계를 정하는 장기미집행 외곽순환도로사업에 대해서는 국도 대체 우회도로 사업으로 추진을 검토함
 - 중장기적으로 『도시교통정비 촉진법』²⁾에 의한 교통영향평가 대상을 사업지구 내에서 해당

1) 이 법은 대도시권의 교통문제를 광역적(廣域的)인 차원에서 효율적으로 해결하기 위하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

2) 이 법은 교통시설의 정비를 촉진하고 교통수단과 교통체계를 효율적으로 운영·관리하여 도시교통의 원활한 소통과 교

사업이 유발교통량이 많고 주변지역에 미치는 영향이 클 때 사업지구 외 주변도로 조성
사업비 일부를 부담하도록 변경함으로써 장기미집행 도로 문제를 해소해야 함

[그림 3] 국도와 연결하는 동일기능을 담당하는 도시계획도로와 농어촌도로



네트워크 형성 연계효과		경쟁노선과의 중복성			소요차로수	
통행시간 절감효과	차량운행비용 절감효과	총교통량	중복교통량	중복성	서비스 수준	양방향 (왕복)
647백만원/년	418백만원/년	9,777대/일	3,694	37.8%	A B	4

2. 국가 지원 도시공원

- 장기미집행 도시공원을 해소하는 노력은 미래세대를 위해 해야 할 공동의 과제이자 개인의 재산권을 보호해야 하는 가치라 할 수 있음

통편의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

- 도시공원이 모두 해제될 경우에는 국민에게 제공해야 할 녹색복지 서비스가 하향평준화되는 문제가 발생할 수 있기에 국가도시공원 사업은 녹색인프라를 구축하는데 중요한 역할을 수행할 것임

● 장기미집행 도시공원 중 포용적 사회정의를 실현하고 사회경제적 취약계층의 행복 추구 권리 증진에 기여하는 공원에 한해서는 국가지원 도시공원을 지정(사업비 50%를 국비 지원)하거나 산림청의 도시숲 조성사업, 환경부의 생태놀이터 지원사업 등을 지원함

- 미국은 연방정부가 『도시공원 및 여가 회복법(Urban Park and Recreation Recovery Act)』에 따라 경제적으로 어려운 도시에 도시공원 국가보조금과 기술을 지원하고 있음(한국문화관광연구원, 2007) ³⁾
- 일본은 1976년 국영공원 제도를 제정하고, 도시공원은 지방자치단체 또는 국가가 공원 또는 녹지에 마련하는 공원시설이라고 규정하고 있음
- 영국은 도시공원을 조성하기 위해 민간기업의 기부를 받고 복권기금(복권위원회 운영)을 통해 도시공원기금을 조성한 바 있어 이에 대한 심도 있는 검토도 필요함
- 우리나라는 재정능력이 열악한 비수도권 낙후지역일수록 미집행 도시·군계획시설 면적이 증가하고 있어 녹색복지 서비스라는 국가최소기준 달성을 위해 정부의 재정지원이 필수적임
- 예를 들어, 도시공원 중 상당수가 구도심에 위치한 역사적 자산이자 문화적 자산인 경우가 많아 도시공원의 공익적 기능에 대한 재정적 지원은 필수적임
- 산림청의 도시숲은 저탄소 녹색도시를 위한 그린 인프라(Green Infra)이자 국민들의 행복한 삶을 위한 녹색복지 실현에 반드시 필요한 요소라는 점에서 확대되어야 함

[그림 3] 산림청의 도시숲 유형



3) 한국문화관광연구원, OECD 주요국 여가정책 사례 연구

- 국비지원 효과를 극대화하기 위해 중앙 도시공원 기본계획을 수립하고, 환경적 형평성을 제고하는 국가지원 도시공원에 대해 국비를 지원하도록 함

- 도시·군계획시설에 투자할 수 있는 공적재원 한계를 감안한다면, 도시공원의 양적 균형(효율성) 보다는 질적 균형(형평성)을 추구할 필요가 있음
- 우선 『도시공원법』과 『국토계획법』을 개정하여 도시공원 비용의 전부 또는 일부를 국가예산에서 보조하거나 융자하도록 검토해야 함
- 도시공원 일몰제 이후에는 도시공원 해제 토지 지가가 크게 상승하여 공원 매입에 어려움이 커질 것으로 우려되는 바, 실효 이전에 보상계약을 체결하여 보상금을 분할 지급하는 방안을 검토할 필요가 있음

[그림 4] 성장촉진지역(부여) 도시공원(화지산 백제과원) 구상



주 : 하지만 백제과원 및 둘레길 조성사업(A=156,941㎡)에 대한 국비 지원 요청규모는 40억 수준

- 중앙정부와 지방정부는 다양한 국고지원방식과 자구노력을 통해 장기 미집행된 상황을 타파하며 국가적 현안과제를 해소해야 함

- 첫째, 도시계획구역 내 도시공원 조성이 가능한 국공유지는 무상으로 지방자치단체에 양여하여 지방재정부담을 경감해야 함
- 둘째, 민간건설회사보다는 한국토지개발공사나 지역개발공사가 민간공원 특례사업⁴⁾을 추진하도록 유도함으로써 임대주택과 도시공원을 동시에 공급하면서 공익과 사익을 조정해야 함

- 셋째, 국토교통부는 한국토지주택공사 토지은행이 장기미집행 도시공원 토지를 매입한 후 기초자치단체에 저리로 대출하는 방식을 검토 중에 있으나, 대출조건 완화(기간 5년 → 10년) 및 이자에 대한 국가지원 등이 반드시 필요함
- 넷째, 국토교통부는 개인소유 도시공원 부지를 지자체가 빌려 공원을 조성할 수 있도록 법령 개정을 추진 중인데, 지자체와 토지소유주가 녹지활용계약을 체결하는 제도로 확산돼야 함
- 다섯째, 자연환경보전은 국가사무라는 관점에서 공익적 목적에 기여하는 도시공원에 대해 생태계서비스 지불제(PES)⁵⁾를 통해 보상하도록 해야 함
- 다섯째, 장기미집행 도시공원의 대안이 될 수 있는 도시공원구역에 대해서는 공원과 같은 재산세 감면 혜택을 부여해야 함. 이에 대해 행정자치부는 타 법과 형평성 문제를 이유로 불가하다는 입장임
- 여섯째, 불가피하게 해제되는 도시공원은 보전녹지지역으로 지정하여 별도 대책이 마련되기 전까지는 『산지관리법』상 보전산지(기타 공익용산지)로 관리해야 함

[표 4] 외국의 생태계서비스 지불제

국가	프로그램	주요내용
코스타리카	환경서비스 지불제	- 서비스 대상 : 수원함양, 생물다양성, 탄소흡수, 경관미 - 지불형태 : 현금
볼리비아	환경서비스 지불제	- 서비스 대상 : 수원함양(유역보호), 생물다양성(조류 서식처) - 지불형태 : 현금+기술지원
에콰도르	환경서비스 지불제	- 서비스 대상 : 탄소흡수(CO ₂ 배출량 상쇄) - 지불형태 : 현금+현물=기술지원
중국	퇴경환림환초사업 (Sloping Land Conversion Program)	- 서비스 대상 : 수원함양 - 지불형태 : 현금+곡물+묘목
멕시코	환경서비스 지불제 (Payments for Hydrological Environmental Service)	- 서비스 대상 : 수원함양, 대수층 보호 - 지불형태 : 현금
미국	토지은행정책 (Conversion Reserve Program)	- 서비스 대상 : 수원함양, 토양, 야생동물보호 - 지불형태 : 현금+기술지원
영국	환경민감지역사업(Environmentally Sensitive Areas), 전원관리인사책(Countryside Stewardship Scheme)	- 서비스 대상 : 생물다양성, 휴양, 유역보호 - 지불형태 : 현금

자료 : 산림청, 2009, 산림환경서비스지불제 법제화방안 연구
한국환경정책평가연구원, 2013, 생태계서비스지불제 이행 및 평가를 위한 지수체계 개발

- 4) 국토교통부는 장기미집행 도시공원 해결을 위해 민간공원 제도를 통해 해결하기를 권장(70% 기부채납, 30% 민간이 자율 개발)하고 있음
- 5) 생태계지불서비스(PES, Payment for Ecosystem Services)는 개인이나 공동체가 생태계 서비스 공급을 증가시킬 경우 추가적 공급을 위해 소요된 비용을 보상하는 제도를 의미

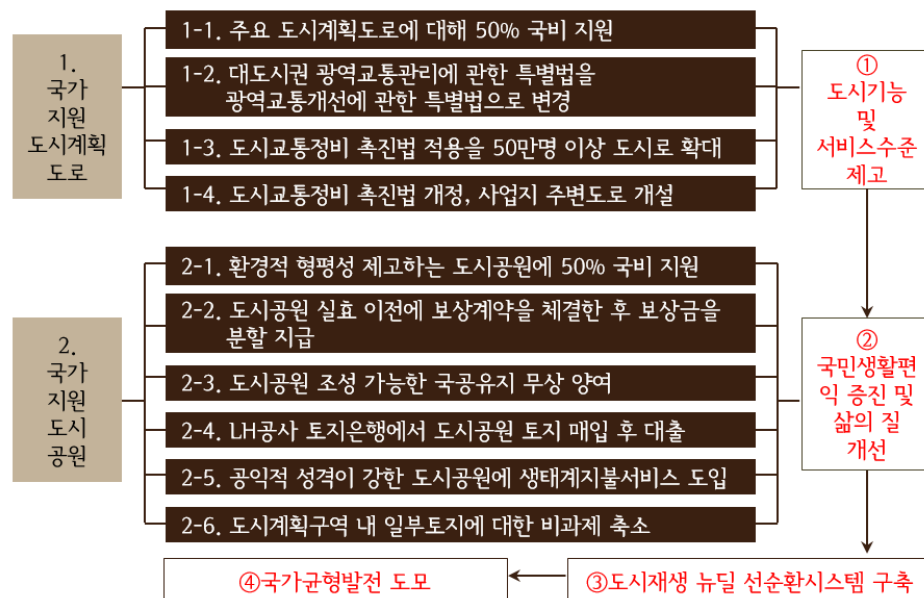
[표 5] 우리나라 생태계서비스 지불제 유사제도

부처	프로그램	주요내용
환경부	생물다양성 관리계약	- 지자체~지역주민 계약 체결 - 생태계 보전을 위한 계약의 이행
	생태계보전협력금	- 개발사업자 복구비용 - 훼손면적에 대한 일정금액 지불, 반환사업 유도
	물이용부담금	- 상수원 이용자~상수원보호구역 주민 - 산림 내 수원함양 기능 증진
농림부	농업직접지불제도	- 정부~농업인 - 소득 및 경영 안정, 구조개선 촉진, 공익형 직접지불제로 구분
	농지전용부담금	- 농지-용도 전환 - 대체농지 조림, 농어촌 관리자금으로 이용
	대체조지조성비	- 초지-용도 전환 - 축산발전기금 납부
해수부	해양생태계보전협력금	- 공유수면 내 탐사 및 채굴사업 등 - 해양생태계 보전 및 복원사업 활용
산림청	산지전용허가	- 산지전용자 : 산지조성비용
	대체산림자원조성비	- 산지전용과 산지일시 사용에 따른 대체산림자원 조성에 드는 비용

04 기대효과

- 국가 지원 도사군계획시설 사업은 지방의 도사군계획시설 집행비용을 높여 도시서비스 수준을 제고하고 인구와 산업을 성장시키는 도시재생 뉴딜 선순환시스템을 구축할 수 있음
 - 장기미집행 도시계획시설에 대한 중앙정부 지원은 지방낙후도시를 재생시키고 궁극적으로 국토균형발전을 도모할 수 있는 유력한 방안이 될 수 있음
- 국가지원 도사군계획시설(도로, 도시공원) 지원사업을 통해 국가적 현안과제를 해소하고 도시경쟁력 및 국민생활편익을 증진할 수 있음
 - 국가지원 도시계획도로 개설을 통해 국가균형발전을 도모하고, 국가지원 도시공원 조성을 통해 국민의 휴식 있는 삶을 보장할 수 있음

[그림 2] 대정부 건의과제 종합



※ 장기미집행 시설 대정부 건의문

사업명 : 국가지원 도시계획시설

- ❖ 사업명 : 국가지원 도시계획시설
- ❖ 사업위치 : 충청남도 전역
- ❖ 사업기간 : 2018~2028(10년)
- ❖ 총사업비 : 1조원(국비 50%, 지방비 50%)
- ❖ 사업내용 : 국가지원 도로, 국가지원 도시공원 조성

추진배경

- 장기미집행 도시계획시설 일몰제(2020.06.30) 시행을 앞두고 지방자치단체는 그동안 재정 부족으로 집행하지 못했던 도시계획시설에 대한 폭발적인 민원에 직면하고 있음
- 국가가 장기미집행 도시계획시설(도로, 공원 등)에 대해 별도 대책을 마련하지 않으면, 또 다른 사회적 비용이 유발되고, 그 피해는 국민에게 되돌아가는 악순환이 반복될 것임. 지방의 낮은 재정자립도는 대규모 도시계획시설을 집행하기엔 역부족이기 때문임

현황과 문제점

- 전국적으로 장기미집행 도시계획시설이 2014년 현재 1,374.8km²에 달하고, 사업비만 202.6조원에 육박함. 그중 20년 이상 된 민선자치 이전 국가가 결정한 도내 도시계획시설 규모는 38.1km²(4.6조원)로 전체의 48.7%를 차지함
- 특히, 2000년 이전 장기미집행 도시계획시설 대부분은 중앙정부가 도시화용지에 일정 규모의 도로율과 공원녹지율을 의무적으로 확보하도록 한 법적기준 때문에 발생하였음
- 그동안 지방정부는 『지방자치법』 제123조(국가시책의 구현)에 따라 국가시책을 달성하기 위해 노력하였고, 국가는 원활한 사무처리를 필요한 경비를 부담할 필요

- 그러나, 광역도로 및 철도, 상하수도 등 기반시설은 국비를 지원 (50~70%)하나, 동일한 기능을 담당하는 국민생활밀착형 도시계획 시설(도로, 도시공원)에 대해서는 국가지원이 전무한 실정임
 - 2005년 『지방양여금법』 폐지 이후 도로사업에 대한 국가지원 전무
- 따라서 중앙관선시대에 발생한 장기미집행 도시계획시설에 대해서는 중앙정부가 책임지고 해결하며, 민선시대 도시계획시설일지라도 막대한 비용과 열악한 지방재정여건을 고려할 때 중앙정부 지원은 필수적임
 - 국토교통부는 민간공원 조성방식으로 해결하고자 하나 공익과 사익을 조정한 성공사례가 없고 근본적 대책도 될 수 없으며, 기획재정부는 장기미집행 공원 해소를 위한 국비 지원이 어렵다는 입장만 되풀이
 - 특히, 장기미집행시설을 담당하는 부서(국토교통부 도시정책과)의 현재 인력, 예산, 업무분장(사업부서가 아닌 정책부서)으로 해결할 수 없다는 게 더 큰 문제

주요사업내용

- 도시재생 뉴딜을 위해 지방의 낙후된 주거지 삶의 질을 개선하는 필수시설인 장기미집행 도시계획시설(도로, 공원)에 대해서는 국가 지원사업을 추진함
 - 도시재생의 중요수단으로 미집행 도시계획시설에 대한 중앙정부의 지원이 있게 되면, 인구와 산업의 지방정착과 수도권 과밀을 동시에 해소 가능
 - 중앙 도시계획시설 기본계획을 수립하고 국가지원 도시계획시설에 대해서는 예비타당성제도를 통해 체계적이고 효율적으로 집행
- 장기미집행 도로 중 도시골격을 형성하고 국가지원지방도와 네트워크 형성이 가능한 도로에 한정하여 국가지원 도시계획도로를 지정하고 사업비의 50%(국비:도비:시군비 = 50:10:40)를 국비로 지원함

- 단기적으로 『대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법』 적용대상을 광역시에서 50만명 이상 도시(천안시등)로 확대하고, 중장기적으로 『광역교통개선에 관한 특별법』으로 변경하여 연접 시·군 간 병목 단절구간을 해소하는 방향으로 확대하여 장기미집행 도로 문제를 해소함
- 단기적으로 도시성장경계를 정하는 장기미집행 외곽순환도로사업에 대해서는 국도 대체 우회도로 사업으로 추진 검토하고, 중장기적으로 『도시교통정비 촉진법』을 개정하여 교통영향평가대상 중 유발 교통량이 많고 주변지역에 미치는 영향이 클 때 사업지구 외 도로 까지 개설하도록 해야 함
- 장기미집행 도시공원 중 포용적 사회정의를 실현하고 사회·경제적 취약계층의 행복추구 권리 증진에 기여하는 공원에 한해서는 국가 지원 도시공원을 지정(사업비 50%를 국비 지원)하거나 산림청의 도시숲 조성사업, 환경부의 생태놀이터 지원사업 등을 지원함
- 도시계획구역 내 도시공원 조성이 가능한 국공유지는 무상으로 지방 자치단체에 양여하여 지방재정부담을 경감
- 한국토지주택공사의 토지은행에서 장기미집행 도시공원 토지를 매입한 후 기초자치단체에 저리로 대출하는 방식 검토
- 자연환경 보전은 국가사무라는 관점에서 공익적 목적에 기여하는 도시공원에 대해서는 생태계지불서비스(PES)¹⁾ 제도를 통해 보상

추진상황 및 향후 계획

<그동안 추진상황>

- 지속가능한 충남형 도시계획 수립 연구용역 수행 중('17. 4월~12월)

<향후 추진계획>

- 충남연구원 현안과제를 통해 초안 작성(6월), 본기획(7월) ⇨ '19년

1) 생태계지불서비스(PES, Payment for Ecosystem Services)는 개인이나 공동체가 생태계 서비스 공급을 증가시킬 경우 추가적 공급을 위해 소요된 비용을 보상하는 제도를 의미

국가사업으로 제안

■ 기대효과

- 지방의 도시계획시설 집행비율을 높여 도시서비스 수준을 제고하고
인구와 산업을 성장시키는 도시재생 뉴딜 선순환시스템을 구축함
 - 장기미집행 도시계획시설에 대한 중앙정부 지원을 통해 지방낙후 도시를 재생시키고 궁극적으로 국토균형발전을 도모
- 국가지원 도시계획시설(도로, 공원) 지원사업을 통해 국가적 현안
과제를 해소하고 도시경쟁력 및 국민생활편익을 증진함
 - 국가지원 도시계획도로 개설을 통해 지역균형발전을 도모하고, 국가
지원 도시공원 조성을 통해 국민의 휴식 있는 삶을 보장

국가통계포털, 2015, 도시계획현황

국가통계포털, 2015, 도시군계획시설 미집행 추정사업비현황

국토교통부, 2014, 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙

국토교통부, 2016, 2015 도시계획현황

산림청, 2009, 산림환경서비스지불제 법제화방안 연구

오용준, 2015, 지속가능한 충남형 도시계획 수립방향, 충남연구원 현안과제연구

충청남도, 2016, 지속가능한 충남형 도시계획 수립방안 연구(안)

한국문화관광연구원, OECD 주요국 여가정책 사례 연구

한국지방세연구원, 2015, 장래인구변화와 지방재정의 지속가능성에 관한 연구

한국환경정책평가연구원, 2013, 생태계서비스지불제 이행 및 평가를 위한 지수체계 개발