

서울대학교 건설법센터 / 건설법연구회
건설법연구 제5호 2021년 4월
Center for Construction & Urban Development Law, SNU
Construction & Urban Development Law Association
Construction and Urban Development Law Journal
Vol. 5, April 2021

공원일몰제와 도시자연공원구역

- 청계산도시자연공원 사례를 중심으로 -

양 정 훈*

국문초록

2020년 7월 1일 청계산도시자연공원에 대한 도시계획시설결정이 실효된다. 헌법재판소의 헌법불합치결정(1999. 10. 21. 선고 97헌바26결정 이하 ‘대상결정’)에 따라 국토계획법 및 그 부칙이 제·개정되면서 ‘공원일몰제’가 시행되기 때문이다. 하지만 이러한 국토계획법의 제·개정이 과연 헌법재판소 결정의 취지를 충실히 반영하지 못했다는 아쉬움이 남는다. 헌법재판소는 공원부지의 지목 등을 고려하여 ‘도시공원 지정에도 불구하고 부지를 종전용도대로 사용할 수 있는가’를 기준으로 재산권 침해여부를 판단했음에도 국토계획법은 이러한 토지사용가능성을 고려하지 않고 일률적으로 모든 도시공원에 대해 일몰제가 적용되도록 규정하고 있기 때문이다.

한편, 도시공원들이 일몰된다면 도심 속 허파의 기능을 하는 도시공원들이 대부분 사라지게 되어 공공의 이익에 악영향을 미칠 수밖에 없다. 그렇기에 국토교통부 및 지자체는 공원부지소유자들에 대한 재산권을 보호하면서도 공원일몰을 막아 공공의 이익을 보호하고자 다양한 대응방안을 강구하고 있다. 공원부지직접매입, 민간공원특례사업, 국공유지상공원에 대한 실효유예제도, 도시자연공원구역지정 등이 바로 그것이다. 이 중 도시자연공원구역지정은 공원부지소유자들의 재산권 침해에 대한 정당한 보상 없이 오히려 행위제한만을 가중한다는 점에서 또 다른 비판의 대상이 되고 있다. 도시공원, 개발제한구역 등의 유사개념과 비교해 볼 때 도시자연공원구역은 공원부지소유자에게 적절한 보상도 없이 일몰전보다 일몰 후에 더욱 큰 행위제한을 부과하기 때문이다.

헌재결정에 따른 국토계획법의 제·개정이 헌법재판소 결정의 취지를 제대로 반영한 것인가에 대해서는 별론으로 하더라도 이러한 도시자연공원구역의 지정은 헌재결정의 취지에 정면으로 배치된다는 점에서 받아들이기 어렵다. 공원부지를 종전용도대로 사용가능하여 재산

* 군법무관, 군사안보지원사령부

권 침해가 문제되지 않았던 경우에는 오히려 도시자연공원구역지정으로 추가적인 행위제한을 부과되어 재산권침해를 야기할 수 있다는 점에서 문제가 있고, 공원부지를 종전용도대로 사용할 수 없어 재산권 침해가 있었던 경우라면 공원부지소유자들에게 적절한 금전적 보상 등이 주어져야 함에도 오히려 보상이 아닌 행위제한이라는 추가적인 불이익을 부과한다는 점에서 문제가 있다.

그러므로 도시자연공원구역의 지정은 도시공원일몰제 대응하는 적절한 방안이 될 수 없다. 이보다는 공원부지소유자들의 재산권과 공원의 유지라는 공공의 이익이 조화될 수 있도록 지자체의 직접매입이나 민간공원특례사업 등의 대안을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 뿐만 아니라 보다 근본적으로는 현행 국토계획법이 현재결정의 취지를 충실히 반영한 입법이 아니었음을 인식할 필요가 있다. 나아가 모든 도시공원들이 일률적으로 일몰제의 적용을 받도록 할 것이 아니라 도시공원계획결정 이후 종전용도대로 공원부지를 사용할 수 없었던 부지소유자에 한해 일몰제의 적용을 받도록 하는 방향으로 국토계획법을 개정함으로써 현재결정의 취지를 반영할 필요가 있다.

주제어 : 청계산도시자연공원, 97헌바26결정, 국토계획법제·개정, 공원일몰제, 도시자연공원 구역지정

목 차

- I. 서론
- II. 청계산도시자연공원소개
- III. 도시공원과 자연공원
- IV. 공원일몰제
- V. 도시자연공원구역
- VI. 결론

I. 서론

2020년 7월 1일은 도시계획시설과 관련하여 매우 큰 의미를 갖는 날이다. 도시계획시설결정이 있었지만 사업시행이 이뤄지지 않은 도시공원들의 도시계획시설결정이 일괄적으로 실효되는 도시공원일몰제가 시행되는 날이기 때문이다. 특히 서울시의 경우 116개의 도시공원 91.798km²가 일몰예정으로 이는 여의도 면적의 32배에 해당하는 수치이며, 일몰을 막기위한 사유지 보상비용만 16조 2,141억원(전국 도시공원 사유지 보상예산의 72.6%에 해당하는 금액)이 필요하다. 하지만 현재 서울시의 재정여건상 단독적인 재원마련은 불가능한 상황이다. 결국 바쁜 일상에 지친 현대인들에게 휴식장소를 제공해주고, 소음감소, 대기정화 등의 순기능을 하던 서울시의 많은 도시공원들이 예산부족으로 사라질 위기에 처해 있다.

이러한 위기에 대응하기 위하여 서울시는 일부 공원 부지를 매입하는 등 도시공원유지에 최선을 다하고 있으나 예산부족으로 인해 모든 도시공원을 유지할 수는 없는 실정이다. 이러한 상황에서 최근 서울시는 도시공원 일몰을 막기 위해 도시자연공원구역을 지정함으로써 도시공원의 일몰을 막겠다는 취지의 ‘장기미집행 도시공원 실효대응 기본계획’을 발표한 바 있다¹⁾. 이에 대해 도시공원부지의 소유자들이 토지재산권 침해라고 반발하고 나서면서 향후 치열한 법정공방이 예상된다. 특히 본 발표문의 연구대상시설인 청계산 도시자연공원의 경우 서울시가 2019. 10. 14. 발표한 도시관리계획변경결정안²⁾에 의하면 일부라도 금전적 보상이 주어지는 주위의 다른 도시자연공원과는 달리 구역전체가 도시자연공원구역지정이 예정되어 있어 더욱 큰 반발이 예상된다.

이하의 내용에서는 연구 대상 시설인 청계산 도시자연공원에 현황 및 연혁에 대해서 간략히 소개하고 대상 시설의 주요 쟁점에 대한 논의의 전제로써 도시공원과 자연공원의 개념에 대해서 살펴본 후 주요 쟁점인 도시공원일몰제 및 도시자연공원구역지정에 대해서 검토하고자 한다.

II. 청계산 도시자연공원 소개

1. 연혁

청계산 도시자연공원은 1971. 8. 6. 건설부고시 제465호로 미시설 도시자연공원으로 지정되었다. 그 후 1991. 9. 26. 서울특별시고시 제279호로 도시계획시설인 도시공원으로 최종

1) 서울특별시, 장기미집행 도시공원 실효대응 기본계획(서울특별시 보도자료 2018. 4. 5. 참조)

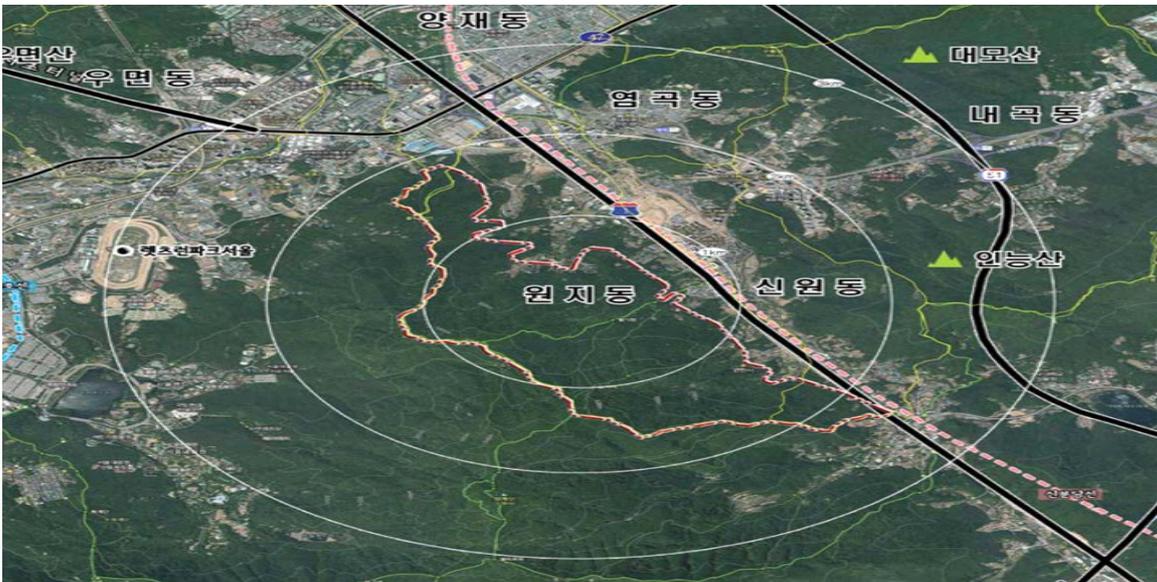
2) 서울특별시공고 제2019-2671호, 도시관리계획(도시계획시설, 용도구역) 변경 결정(안), 2019. 10. 14.

지적고시 되었다. 2019. 10. 14. 서울특별시 공고 제2019-2671호 도시관리계획(도시계획시설, 용도구역) 변경 결정(안)에 따르면 청계산 도시자연공원(3,692,455㎡)*의 경우 기존 도시자연공원이 폐지되고 전체 부지가 도시자연공원구역으로의 지정이 예정되어 있다.

2. 현황

[입지현황]

청계산도시자연공원은 서울시 남측 외곽의 환상녹지축을 형성하는 주요 거점 녹지축으로써 경부고속도로 서측에 위치하며 남서측으로 과천시, 남동측으로 성남시와 경계를 이루고 있다. 서초구 양재동, 원지동, 신원동에 걸쳐 지정된 도시자연공원으로 대표지번은 서초구 원지동 산114이고 면적은 3,692,455.0㎡(고시면적)이며, 이는 서울시 전체 도시자연공원 면적 대비 4.2%에 해당하는 규모이다.



청계산 자연공원의 입지현황(사진출처: 서울특별시 2019. 10. 도시관리계획변경안)

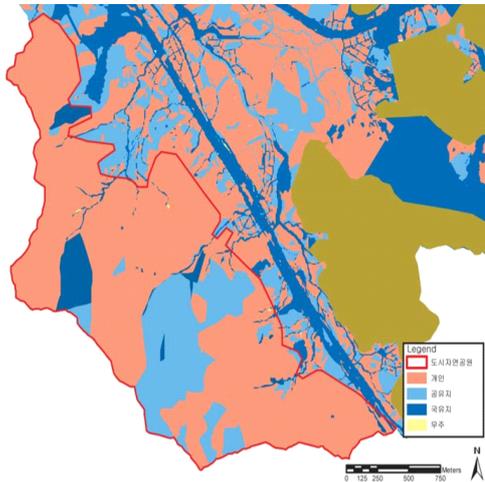
[도시관리계획현황]

도시자연공원은 모두 도시지역으로 도시지역 내 용도지역은 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 구분된다. 청계산도시자연공원의 용도지역은 자연녹지지역(100.0%)으로 지정되어 있다. 청계산도시자연공원 내 도시계획시설은 도로(경부고속도로)가 중복되어 있으며 청계산도시자연공원 면적의 약 0.3%를 차지한다. 그린벨트(GB)가 3,630,833㎡에서 청계산도시공원과 중복지정되어 있으며, 청계산 도시자연공원 내의 원터골 주변은 생태·경관보전지

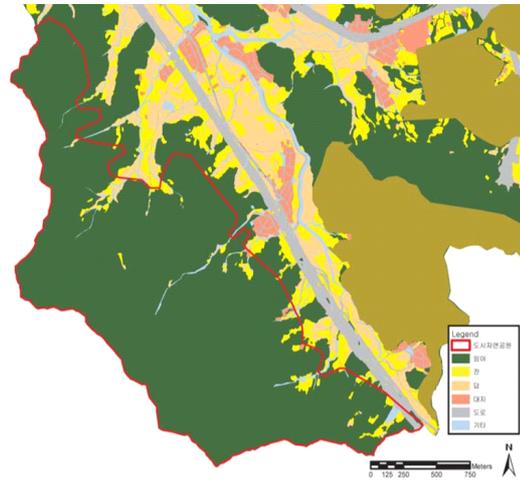
역으로 지정되어 있다.

[지목 및 국공유지현황]

청계산도시자연공원은 지목은 임야가 3,476,891.9㎡, 전체면적의 95.8%로 대부분을 차지하고 있으며, 그 외에는 전(77,304㎡, 2.1%) 답(20,324㎡, 0.6%) 대지(6,169㎡, 0.2%) 도로(13,791㎡, 0.4%) 기타(34,841㎡, 1.0%)로 구성되어 있다. 청계산도시자연공원 소유별 토지이용현황은 국유지(197,580.4㎡, 5.4%), 공유지(648,342㎡, 17.9%), 사유지(2,782,529.7㎡, 76.7%)로 구성되어 있으며, 무주부동산이 871.0㎡의 면적을 차지하고 있다.



청계산 도시자연공원 지목별 현황



청계산 도시자연공원 국공유지 현황

III. 자연공원과 도시공원

1. 공원법의 연혁

공원이라는 용어는 「조선시가지계획령(1934)」과 「도시계획법(1962년)」에서 최초로 사용되기 시작했다. 하지만 공원에 대한 구체적인 정의는 없었고 도시계획시설로서의 의미보다는 천재지변으로부터 대피할 수 있는 피난처 정도의 의미에 불과했다. 하지만 1967년 「공원법」이 제정되면서 공원을 국립공원, 도립공원, 도시공원으로 구분하기 시작했고 도시공원을 도시계획법에 의한 도시계획시설로 설치하는 공원 및 녹지로 최초로 정의했다. 하지만 국립공원, 도립공원 등의 자연공원에 대한 설치절차나 기준 등은 비교적 상세히 규율한 것과 달리 도시공원 설치기준이나 절차에 대한 규정은 전무했다. 그 후 1980년 「도시공원법」과 「자연공원법」이 분리 제정되면서 도시공원에 대한 제반 사항이 도시공원법에 독

립된 형태로 규정되기 시작했다.³⁾ 나아가 2005년에는 「도시공원법」을 전부 개정한 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(이하 공원녹지법)」이 제정되어 34차례의 개정을 거쳐 현재까지 시행중에 있다. 공원녹지법은 도시계획시설인 도시공원뿐만 아니라 용도구역으로 도시자연공원구역을 신설했다는 특징이 있다.

2. 자연공원

자연공원이란 자연풍경지를 보호하고, 적정한 이용을 도모하여 국민의 보건휴양 및 정서생활의 향상에 기여함을 목적으로 지정, 이용, 관리되는 공원으로 자연공원법상 국립공원, 도립공원, 군립공원으로 구분된다. 국립공원은 우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역으로 환경부장관이 지정 관리하는 공원을, 도립공원은 특별시, 광역시 및 도를 대표할 만한 지역으로 특별시장, 광역시장 또는 도지사가 지정 관리하는 공원을, 군립공원은 시군 및 자치구를 대표하는 공원으로 시장, 군수 또는 자치구의 구청장이 각각 지정 관리하는 공원을 말한다.

자연공원은 환경부장관, 시·도지사 및 군수가 지역 주민들의 의견 수렴 후 관계 중앙행정기관과의 협의 및 공원위원회의 심의를 거친 이후 환경부장관(도립공원의 경우) 내지 시·도지사(군립공원의 경우)의 승인을 얻어 지정한다. 자연공원법은 허가행위(제23조) 금지행위(제27조)등을 상세히 규정하여 자연공원 내에서는 엄격한 행위제한을 두고 있다.

3. 도시계획시설인 공원(도시공원)

도시공원은 도시계획구역 안에서 자연경관의 보호와 시민의 건강·휴양 및 정서생활의 향상에 기여하기 위하여 도시관리계획으로 결정된 공원이며 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」상 도시계획시설의 일종이다. 도시공원은 그 기능 및 설치·관리주체에 따라 국가도시공원, 생활권공원, 주제공원으로 구분 된다⁴⁾. 도시공원은 자연공원과 달리

3) 오청송, “도시공원 법제도의 변천과 쟁점”, 서울대학교 공학박사학위논문, 2018

4) 공원녹지법 제15조(도시공원의 세분 및 규모)

① 도시공원은 그 기능 및 주제에 따라 다음 각 호와 같이 세분한다.

1. 국가도시공원: 제19조에 따라 설치·관리하는 도시공원 중 국가가 지정하는 공원

2. 생활권공원: 도시생활권의 기반이 되는 공원의 성격으로 설치·관리하는 공원으로서 다음 각 목의 공원

가. 소공원: 소규모 토지를 이용하여 도시민의 휴식 및 정서 함양을 도모하기 위하여 설치하는 공원

나. 어린이공원: 어린이의 보건 및 정서생활의 향상에 이바지하기 위하여 설치하는 공원

다. 근린공원: 근린거주자 또는 근린생활권으로 구성된 지역생활권 거주자의 보건·휴양 및 정서생활의 향상에 이바지하기 위하여 설치하는 공원

3. 주제공원: 생활권공원 외에 다양한 목적으로 설치하는 다음 각 목의 공원

가. 역사공원: 도시의 역사적 장소나 시설물, 유적·유물 등을 활용하여 도시민의 휴식·교육을 목적으로 설치하는 공원

나. 문화공원: 도시의 각종 문화적 특징을 활용하여 도시민의 휴식·교육을 목적으로 설치하는 공원

도시계획시설의 일종이므로 국토계획법에 따른 도시계획시설설치절차에 의해 설치한다. 즉 도시계획시설결정 이후 공원조성계획입안, 사업시행자 지정 및 실시계획인가, 사업시행 및 준공절차를 차례로 거쳐 설치하게 된다.

IV. 공원일몰제

1. 공원일몰제의 도입 배경

[97헌바26결정]

장기미집행 도시공원에 대한 불만과 민원은 1980년대부터 꾸준히 있어 왔지만 공원일몰제의 결정적 계기가 된 사건은 1999. 10. 21. 선고된 97헌바26결정이었다. 이 사건은 성남시 성남동의 일부토지가 도시계획시설인 학교시설 부지로 선정되고도 10년간 사업시행이 이뤄지지 않은 것이 계기가 되었다. 해당 토지소유자들이 대한민국을 상대로 도시계획시설 장기미집행에 따른 손해배상청구소송을 제기했다. 그 과정에서 도시계획의 결정·고시로 인해 토지재산권행사가 제한되는 부분에 대하여 손실보상규정을 두지 아니한 도시계획법 제6조는 헌법상 재산권보장 등에 위배된다고 주장하며 헌법소원을 청구한 것이다.

이 사건에서 헌법재판소는 도시계획결정에도 불구하고 해당 토지를 종래의 용도대로 사용할 수 있는지 여부를 기준으로 재산권 침해 여부를 판단했다. 이에 따라 토지의 지목이 임야, 전답 등인 경우 도시계획결정 후 보상이 장기간 지연되어도 종전 상태로 토지이용이 가능하다는 점에서 재산권 침해가 없다고 보았다. 하지만 이 사건처럼 토지의 지목이 대지인 경우 도시계획결정이 있으면 토지 이용가능성이 배제되므로 종래용도대로 토지를 사용할 수 없다는 점을 지적하면서 ‘도시계획결정 후 토지소유자로 하여금 10년 이상 아무런 보상 없이 도시계획결정에 따른 재산권 제한을 수인하도록 하는 것은 그로 인한 공익을 고려하더라도 정당화될 수 없는 과도한 조치로서 헌법상의 재산권 보장에 위배된다.’ 고 보았다. 나아가 토지소유자에게 금전보상, 도시계획시설결정의 해제, 토지매수청구권 등을 부여하는 보상입법이 필요하다고 보고 잠정적용 헌법불합치결정을 하였다.

다. 수변공원: 도시의 하천가·호숫가 등 수변공간을 활용하여 도시민의 여가·휴식을 목적으로 설치하는 공원

라. 묘지공원: 묘지 이용자에게 휴식 등을 제공하기 위하여 일정한 구역에 「장사 등에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 묘지와 공원시설을 혼합하여 설치하는 공원

마. 체육공원: 주로 운동경기나 야외활동 등 체육활동을 통하여 건전한 신체와 정신을 배양함을 목적으로 설치하는 공원

바. 도시농업공원: 도시민의 정서순화 및 공동체의식 함양을 위하여 도시농업을 주된 목적으로 설치하는 공원

사. 방재공원: 지진 등 재난발생 시 도시민 대피 및 구호 거점으로 활용될 수 있도록 설치하는 공원
 아. 그 밖에 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도“라 한다) 또는 「지방자치법」 제175조에 따른 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 조례로 정하는 공원

[국토계획법의 제48조 제·개정]

헌법불합치결정 이후 2000년 기존의 도시계획법의 개정과 현재의 「국토계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’)」 제·개정을 통해 장기미집행 도시계획시설 자동 실효제가 도입되었다⁵⁾. 즉, 개정된 국토계획법 제48조에 따라 도시계획결정 고시일로부터 20년간 사업시행이 이뤄지지 않으면 도시계획시설결정이 실효되도록 하였다. 나아가, 동법 부칙 제16조에 따라 2000.7.1.이전에 도시·군관리계획으로 결정된 도시계획시설은 그 사업시행이 2020.6.30.까지 이루어지지 않으면 도시·군관리계획이 자동으로 실효되도록 하였는데 이를 ‘장기미집행 도시계획시설 일몰제’ 라고 한다.

이와 관련하여 도시계획시설의 대상이 된 토지의 지목을 고려하지 않고 일률적으로 20년이 경과하면 일몰되도록 한 국토계획법 제48조의 개정이 과연 현재결정의 취지에 부합하는 입법인지 의문이 든다. 뿐만 아니라 토지소유자에 대한 금전보상 내지 매수청구제도 등을 규정하는 것만으로도 현재결정의 취지를 충분히 반영할 수 있었음에도 실효제도를 입법한 것이 도시계획시설의 공공성을 고려할 때 타당한 입법이었는지에 대한 의문이 남는다.

2. 장기미집행 도시공원의 개념 및 원인

장기미집행 도시공원이란 도시관리계획으로 결정된 도시계획시설 중 장기간(10년이상⁶⁾) 집행되지 아니한 도시공원시설을 말하며 이때 미집행이란 실시계획 인가와 토지 등의 협의 매수나 토지수용이 이뤄지지 않거나 사업시행자가 지정되지 않은 경우를 의미한다.⁷⁾ 이러한 장기미집행 도시공원은 후술하는 바와 같이 공원일몰제의 대상이 된다.

장기미집행 도시공원이 나타나는 주된 원인은 지방자치단체의 집행예산 부족으로 인한 개발계획 미수립이다. 설상가상으로 도시공원조성사업은 국가사무가 아닌자치사무로 보아 국가가 재정지원에 소극적 태도로 일관하고 있는 상황 역시도 장기미집행 도시공원의 해결을 더욱 어렵게 만들고 있다. 뿐만 아니라 급격한 도시화과정에서 지방자치단체들이 향후 추정

5) 국토계획법 제48조(도시·군계획시설결정의 실효 등)

① 도시·군계획시설결정이 고시된 도시·군계획시설에 대하여 그 고시일로부터 20년이 지날 때까지 그 시설의 설치에 관한 도시·군계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우 그 도시·군계획시설결정은 그 고시일로부터 20년이 되는 날의 다음날에 그 효력을 잃는다.

국토계획법 부칙 제16조 (도시계획시설결정의 매수청구 및 실효기산일에 관한 경과조치)

① 이 법 시행 당시 종전의 도시계획법에 의하여 결정·고시된 도시계획시설로서 부칙 제15조제1항의 규정에 의하여 도시계획시설로 보는 시설의 결정의 실효에 관한 결정·고시일의 기산일은 제48조의 규정에 불구하고 다음 각 호에 의한다.

1. 2000년 7월 1일 이전에 결정·고시된 도시계획시설의 기산일은 2000년 7월 1일

2. 2000년 7월 2일 이후에 결정·고시된 도시계획시설의 기산일은 당해 도시계획시설의 결정·고시일

6) 강석점, 장기미집행 도시공원에 대한 법적 개선방안 연구, 경성법학 제26호, 2017, 95쪽

7) 김남욱, 도시공원의 장기미집행에 관한 법적 검토, 토지공법연구 제79집, 2017. 151-160쪽

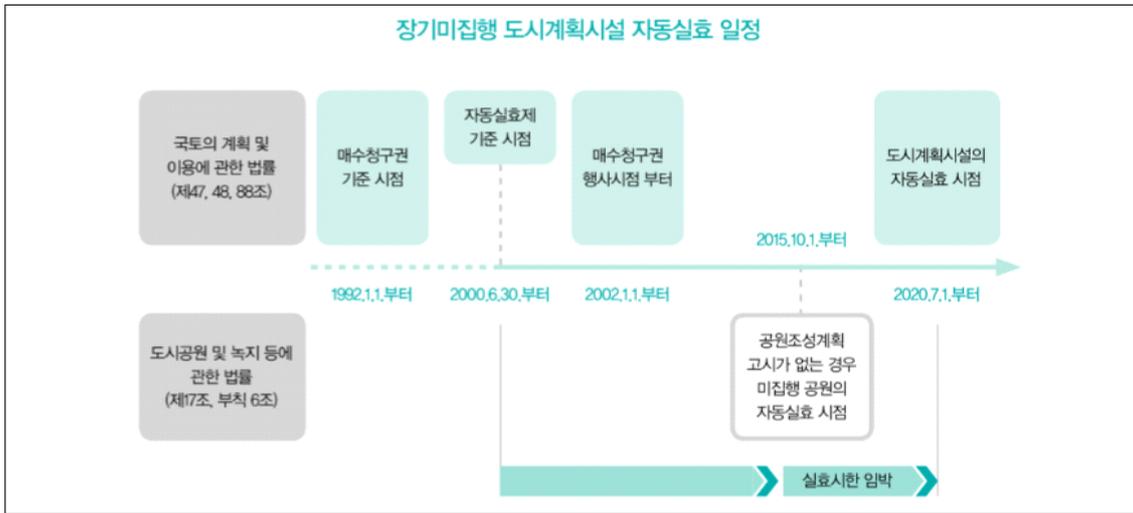
인구를 과다하게 추정하고 그 인원수에 비례하여 과다한 도시공원 면적을 결정한 결과 장기미집행 도시공원이 증가하고 있는 측면도 있다.

3. 공원일몰제의 개념 및 법적근거

공원일몰제란 공원이 도시계획시설로 지정된 후 일정기간이 지나도록 사업이 진행되지 않을 때 자동으로 공원에 대한 도시계획시설결정이 실효되는 제도로 장기미집행 도시계획시설 일몰제가 장기미집행 도시공원에 적용된 형태를 말한다. 즉 국토계획법 제48조와 부칙 제16조에 따라 2000. 7. 1. 이전에 도시계획시설결정이 있었던 도시공원에 대한 사업시행이 2020. 6. 30.까지 이뤄지지 않으면 2020. 7. 1.부터 해당 도시공원에 대한 도시계획결정이 실효될 위기에 처해 있는데 이러한 상황을 공원일몰제라고 부르고 있는 것이다.

한편 국토계획법 이외에도 공원녹지법은 도시공원에 대한 도시관리계획결정 고시일로부터 10년이 되는 날까지 공원조성계획의 고시가 없는 경우에는 국토계획법 제48조에도 불구하고 도시관리계획결정 고시일로부터 10년이 되는 날의 다음 날에 효력을 상실한다고 규정하여 도시계획시설결정 후 공원조성고시가 없는 공원에 대해서는 도시계획시설결정의 일몰시기를 앞당기고 있으나(공원녹지법 제17조 제1항) 도시계획결정 이후 공원조성계획고시는 대부분 이뤄지고 있으므로 공원일몰에 미치는 영향은 미미하다. 다만 공원녹지법 규정의 존재가 국토계획법에 의한 일몰을 배제하는 것은 아니므로 도시계획결정 후 공원조성계획 고시가 있어도 도시계획결정고시일로부터 20년이 경과하면 해당 도시공원에 대한 도시계획시설결정은 일몰된다⁸⁾.

8) 국토계획법 2019. 8. 20. 개정에 따라 2020년 1월 1일부터는 장기미집행 도시계획시설에 대해 실시계획 인가가 이루어지더라도, 사업시행자가 5년 내 부지 내 사유지에 관한 수용재결신청을 하지 않으면 실시계획인가는 실효되고, 도시계획시설 결정도 해제된다(국토계획법 제 88조 제7항, 제9항).



공원일몰제개요(사진출처: 2018년도 도시공원일몰제똑바로알기시민토론회 맹지연 발제문 13쪽)

4. 자연공원의 일몰여부

[자연공원에 대한 일몰제 미적용]

도시공원이 국토계획법의 개정으로 일몰제의 적용을 받는다는 점은 분명하다. 다만 자연공원법상 자연공원도 공원일몰제의 적용대상인지가 문제된다. 결론부터 말하자면 자연공원은 일몰제의 적용을 받지 않는다. 그 이유는 자연공원은 도시계획시설이 아니기 때문이다. 공원일몰제는 장기미집행 도시계획시설이 개인의 재산권을 과도하게 침해한다는 헌법재판소의 결정(97헌바26결정)의 취지를 반영하기 위해 국토계획법이 개정으로 도입되었다. 그렇기에 국토계획법에 따른 도시계획시설결정으로 설치하는 공원 및 녹지인 도시공원은(공원녹지법 2조 3호 나목) 장기미집행의 도시계획시설로 국토계획법에 따라 일몰되지만, 공원조성과정에서 도시계획시설결정이 개입되지 않는 자연공원의 경우 헌법재판소의 결정과 국토계획법개정에 영향을 받을 이유가 없기 때문이다.⁹⁾

[자연공원에 대한 일몰제 미적용의 합헌성]

한편 도시공원은 일몰제의 적용을 받고 자연공원을 일몰제의 적용을 받지 않는 것이 합헌성에 대한 문제제기가 있을 수 있다. 자연공원 지정 후 토지수용이 상당기간 지연될 경우 자연공원상의 토지소유자들에 대해서 재산권침해의 문제가 도시공원과 마찬가지로 발생할

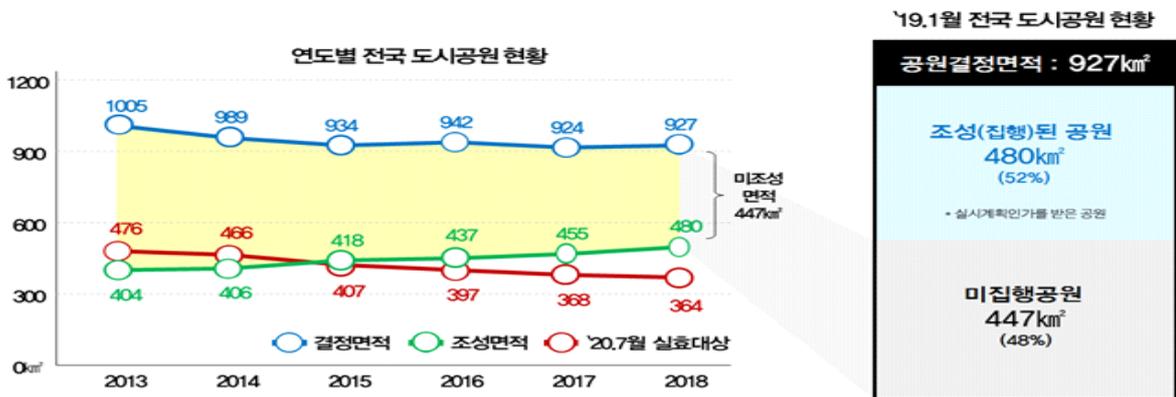
9) 뿐만 아니라 공원은 별다른 인공적 구조물 설치 없이 그 자체로도 도시계획시설의 역할을 충분히 다하고 있음을 고려할 때 대상결정인 현재결정의 내용이 공원에 직접적으로 적용된다고 보기에도 무리가 있다는 생각이 든다.

수 있기 때문이다. 이와 관련해서는 97헌바26결정의 논거를 살펴볼 필요가 있다. 이 결정에서 헌법재판소는 토지재산권은 토지의 강한 사회성 내지는 공공성으로 인해 다른 재산권에 비해 더 강한 제한과 의무가 부과될 수 있음을 지적하면서 우리 헌법상 보장되는 토지재산권이 ‘토지 소유자가 이용가능한 모든 용도로 토지를 자유로이 최대한 사용할 권리나 가장 경제적 또는 효율적으로 사용할 수 있는 권리를 보장하는 것이 아니다’ 라고 판시했다. 나아가 이러한 관점에서 토지의 지목이 임야나 전답이어서 도시계획결정에도 불구하고 종래용도대로 토지를 계속 사용할 수 있다면 재산권에 대한 사회적 제약의 범위 내에 있는 것으로 재산권 침해의 문제는 발생하지 않는다고 보았다.

이러한 헌법재판소결정에 따르면 자연공원지정 이후 토지수용이 장기간 지연된 경우, 토지소유자가 해당 토지를 자연공원지정이전의 용도대로 사용할 수 있는가를 기준으로 그 합헌성을 판단해야할 것으로 보이며, 토지의 지목을 기준으로 이를 판단하는 것이 타당하다. 따라서 토지소유자가 자연공원으로 지정된 토지의 지목이 임야나 전답 등이어서 종전용도대로 이용가능하다면 토지재산권행사의 사회적 제약 범위내로서 합헌에 해당한다. 하지만 그 지목이 대지여서 종전용도대로 이용할 수 없다면 사회적 제약을 넘는 수용의 효과가 발생한 것이므로 재산권 침해로 위헌이라 판단해야할 것이고 이러한 토지에 대해서는 재산권 침해에 대한 적절한 보상이 이뤄져야 할 것이다. 다만 그 보상이 반드시 자연공원지정실효일 필요는 없고 자연공원의 공익적가치를 고려할 때 금전보상, 매수청구제도 등을 두면 족할 것이다.

5. 장기미집행 도시공원의 현황 및 대응방안¹⁰⁾

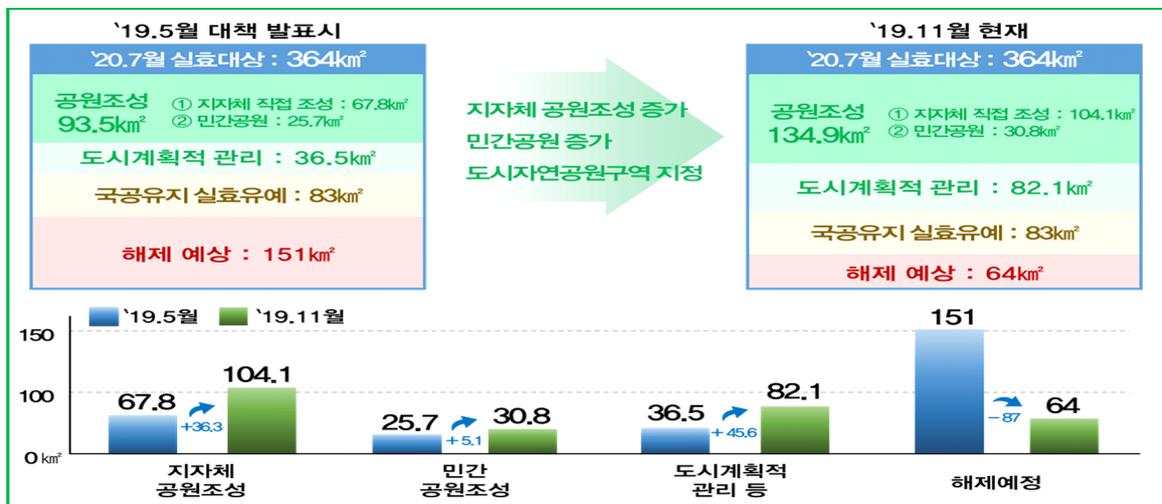
2019년 1월 기준 도시공원부지는 총 927km²로서 480km²(52%)는 조성 완료된 공원이나, 나머지 447km²(48%)는 미집행 상태이며 이 중 2020년 7월 실효되는 장기미집행공원은 364km²(서울시 면적의 절반 수준)에 달한다.



10) 국토교통부, 장기미집행공원 '19년 해소실적과 '20년 계획(국토교통부 보도자료 2019. 12. 12. 참조)

전국 일몰예정공원현황(사진출처: 장기미집행공원 '19년 해소실적과 '20년 계획 국토교통부 보도자료)

이러한 장기미집행공원의 해소방안과 관련하여 장기미집행공원 364km² 중 104.1km²에 대해서는 지방자치단체가 직접 실시계획인가를 받아 직접 매입하여 도시공원으로 조성할 계획이며, 30.8km²에 대해서는 민간공원특례사업¹¹⁾을 통해 해소할 예정이다. 또한 공원녹지법 개정을 통해 20.7월 실효예정인 공원의 25%(83km²)에 달하는 국공유지는 10년 간 실효대상에서 유예되도록 하였다. 뿐만 아니라 도시계획적 관리수단을 통해 82.1km² 장기미집행 도시공원을 해소할 계획이다. 이때 도시계획적 관리수단이란 공원을 조성하지 않더라도 공원 기능을 최대한 유지할 수 있도록 용도구역지정 등을 하는 것으로 도시자연공원구역지정이 그 대표적 수단이다. 특히 서울시는 일부 매입 대상(2.3km²)을 제외한 대부분의 미집행공원(52km²)에 대해 도시자연공원구역 지정을 추진 중에 있으며, 2019년 10월 주민열람공고를 완료하고 현재 지방의회 심의를 준비 중에 있다. 이를 도표로 나타내면 아래와 같다.



전국 일몰예정공원현황(사진출처: 장기미집행공원 '19년 해소실적과 '20년 계획 국토교통부 보도자료)

이러한 정부의 도시공원일몰제 대응방안과 관련하여 지자체의 직접 조성, 민간공원 특례사업, 국·공유지 실효유예제도 등은 개인의 토지재산권에 대한 정당한 보상이 주어지거나 개인의 재산권침해와 관련이 없다는 점에서 큰 문제가 없다. 하지만 도시계획적 관리수단으로 제시하고 있는 도시자연공원구역에 대해서는 사실상 아무런 보상 없이 도시공원을 유지하는 것과 마찬가지로 점에서 문제가 제기 되고 있는 바 도시자연공원구역의 의의와 그 문제점에 대한 검토가 필요하다.

11) 민간사업자가 공원부지 매입한 후 70% 이상은 지자체에 기부채납, 나머지 30% 이하 부지에 비공원시설을 설치할 수 있는 제도.

V. 도시자연공원구역

1. 의의

[개념 및 법적근거]

도시자연공원구역이란 도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식공간을 제공하기 위해 도시지역 안에서 식생이 양호한 산지의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 지역에 대하여 시·도지사 또는 대도시 시장이 국토계획법 제38조의2, 공원녹지법 제26조, 공원녹지법 시행령 제25조에 따라 도시관리계획으로 결정·고시한 구역을 말한다.¹²⁾

[행위제한]

도시자연공원구역은 국토계획법상 용도구역의 한 종류이며, 도시자연공원 장기미집행으로 인한 사유권침해를 해결하기 위해 도입된 제도이다. 도시자연공원구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지의 분할, 죽목의 벌채, 물건의 적치 또는 도시·군계획사업의 시행이 원칙적으로 금지된다(공원녹지법 제27조).

[지정기준]

국토교통부 도시자연공원구역 지정·변경에 관한 지침에 의하면 도시자연공원구역의 지정 기준으로 양호한 자연환경의 보전, 양호한 경관의 확보, 도시민의 여가휴식공간의 확보를 기준으로 도시자연공원구역을 지정하도록 하고 있다.¹³⁾ 보다 구체적으로는 국토환경성 평가 결과, 생태·자연도 등급, 녹지 자연도 등급 등을 기준으로 국토환경성 평가 결과 1등급 지역, 생태·자연도 1등급 권역, 임상도 4등급 이상인 지역, 녹지 자연도 8등급 이상인 지역, 토지적성평가 결과 보전적성등급의 지역은 우선적으로 구역 지정의 대상이 되도록 하고 있고, 국토환경성 평가 결과 2등급지역, 생태·자연도 2등급 권역, 녹지자연도 7등급 지역 중 과도한 훼손이 우려되는 지역 또는 항공사진 판독 결과나 현장조사에 의하여 양호한 식생이 분포하는 것으로 판단되는 지역도 도시자연공원구역을 지정할 수 있도록 하고 있다.

12) 국토계획법 제38조의2(도시자연공원구역의 지정)

① 시·도지사 또는 대도시 시장은 도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식공간을 제공하기 위하여 도시지역 안에서 식생(植生)이 양호한 산지(山地)의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정하면 도시자연공원구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다.

② 도시자연공원구역의 지정 또는 변경에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

공원녹지법 제26조(도시자연공원구역의 지정 및 변경의 기준)

도시자연공원구역의 지정 및 변경의 기준은 대상 도시의 인구·산업·교통 및 토지이용 등 사회경제적 여건과 지형·경관 등 자연환경적 여건 등을 종합적으로 고려하여 대통령령으로 정한다.

13) 국토교통부고시 제2018-488호, 도시자연공원구역지정·변경에관한지침, 2018. 8. 1 일부개정 참고

2. 유사개념과의 비교

[도시공원과의 비교]

1) 도시공원은 도시계획시설로 별도의 시설설치 등의 실시계획이 있어야 하지만 도시자연공원구역은 도시계획시설이 아닌 용도구역이므로 후속 실시계획이 불필요하고 그 자체로 공원역할을 하게 된다. 2) 도시공원의 경우 매수청구제도가 있고 제한 받지 않은 상태로 매수가액 평가가 이뤄지나 도시자연공원구역의 경우 주변토지에 비해 개별공시지가가 70%이하로 떨어진 경우 제한적으로 매수청구가 가능하고 손실보상 시에도 제한받은 상태를 기준으로 보상이 이뤄진다. 3) 도시공원 국토계획법상 실효제도가 있어 일몰제 적용의 대상이 되고 행위제한 미약한 편이나 도시자연공원구역의 경우 실효제도가 없어 일몰제 적용을 받지 않고 구역 내에서 강력한 행위제한 있다. 4) 도시공원의 경우 지방세특례법84조에 따라 재산세가 50%감면되나 도시자연공원구역의 경우 이러한 재산세감면특례가 존재하지 않는다. 이상의 내용을 종합해보면 토지소유자의 토지재산권행사의 측면에서는 도시공원보다 그 대안으로 나온 도시자연공원구역이 오히려 토지소유자에게 더 불리함을 알 수 있다¹⁴⁾.

[개발제한구역과의 비교]

개발제한구역은 도시자연공원구역과 마찬가지로 국토계획법상의 용도구역이므로 일몰제 적용의 대상이 되지 않고, 구역 내에서 엄격한 행위제한이 있으며, 토지소유자의 지방세 감면 혜택이 없다는 공통점이 있지만 1) 개발제한구역은 개발제한법에 의해 규율되는 반면 도시자연공원구역은 공원녹지법에 의해 규율되고 2) 개발제한구역은 국토교통부장관이 지정하지만 도시자연공원구역은 대도시 시장이 지정하며 3) 개발제한구역상 토지의 경우 매수청구 및 협의매수시 매수가격제한이 없지만 도시자연공원구역의 경우 공시지가의 70%로 제한이 있다는 차이가 있다. 이상의 내용을 종합해보면 도시자연공원구역은 개발제한구역이 지정된 것과 유사한 수준의 규제가 토지소유자에게 부과될 뿐만 아니라 매수청구도 개발제한구역보다 까다로워서 도시자연공원구역상의 토지 소유자의 경우 개발제한구역지정 이상의 부담을 떠 앉게 됨을 알 수 있다.

14) 국토부는 2020. 5. 4. 공원녹지법 시행령 및 시행규칙 개정으로 매수청구의 기준을 종전 개별공시지가의 50%에서 70%까지로 완화하고 도시자연공원구역상의 일부행위제한을 완화했다. 그러나 이러한 규제완화에도 불구하고 도시공원에 비해 매수청구가 더 어렵고 행위제한이 엄격하며 세제상의 불이익이 존재한다는 점에서 도시자연공원구역의 지정이 토지소유자에 더욱 불이익하다는 점은 변함이 없다.

3. 문제점: 헌법재판소 결정(97헌바26)의 취지에 정면으로 위반

헌법재판소는 도시계획결정을 통해 도시공원으로 지정된 토지를 그 지정에도 불구하고 종전용도대로 사용할 수 있는가를 기준으로 재산권침해여부를 판단한 바 있다. 이러한 판단 기준을 무시한 채 모든 도시계획시설토지에 대해 일률적으로 일몰제가 적용되도록 한 국토계획법 제48조 제1항 개정의 타당성은 별론으로 하더라도, 도시자연공원구역지정은 종전 도시공원상의 토지일 때에는 없던 새로운 유형의 행위제한이 공원녹지법 제27조에 따라 토지에 부과되게 된다. 따라서 종전용도대로 사용할 수 있어서 재산권침해가 발생하지 않았던 토지들도 행위제한에 따라 종전용도대로 사용할 수 없게 되어 오히려 재산권침해의 문제를 추가로 발생시킬 수 있다는 문제점이 있다.

한편 도시계획결정으로 도시공원으로 지정되어 더 이상 종전 용도대로 사용할 수 없어 재산권침해가 발생한 토지의 경우에도 도시자연공원구역지정은 그 해결책이 될 수 없다. 현재 결정에 의하면 도시계획결정으로 토지재산권 침해가 발생한 경우 금전보상, 도시계획시설결정의 해제, 토지매수청구권 부여 등의 보상이 필요하다. 그럼에도 불구하고 도시자연공원구역지정이 있으면 아무런 보상도 주어지지 않는다. 오히려 국토계획법상 일몰제 적용도 받지 않으며 매수청구의 조건도 더욱 까다로워지게 된다. 따라서 도시공원상의 토지소유자들의 재산권 침해의 정도를 더욱 심화시킬 뿐이다. 결국 도시자연공원구역의 지정은 현재결정에 의할 때 재산권 침해가 문제되지 않았던 토지들은 재산권 침해 문제를 새로이 발생시키고, 재산권 침해 문제가 되었던 토지들은 그 침해의 정도를 더욱 심화시킨다는 문제점이 있다.

4. 현황: 도시자연공원구역지정에 따른 갈등

서울시를 필두로 지자체들이 장기미집행 도시공원 실효대응 기본계획으로 도시자연공원구역지정을 제시하자 토지소유자들은 일제히 반발하고 있다. 지자체가 수조원에 달하는 막대한 보상비를 마련하지 못해 시간 벌기를 하고 있다는 비판과 함께 도시자연공원구역지정 취소소송¹⁵⁾에 나서고 있는 것이다. 지난 수십년간 도시공원부지로 지정되어 토지재산권을 행사하지 못했음에도 도시자연공원구역을 지정하여 더욱 강력한 행위제한을 부과하는 것은 비례의 원칙에 위배되며, 현재결정의 취지에 따라 일몰제의 적용을 받을 것으로 기대했음에도 도시자연공원구역지정으로 사실상 일몰제의 적용을 받지 않게 되었다는 점에서 위법하다는 것이다.

15) 서울 도봉구 쌍문근린공원 동작구 상도근린공원, 도봉구 초안산근린공원, 관악구 관악산도시자연공원, 서초구 서리풀근린공원, 강서구 봉계산근린공원, 서대문구 안산근린공원 등이 소송계속 중에 있고 이는 향후에 더욱 증가될 전망이다.

이에 대하여 정부 및 지자체에서는 토지소유자들에 대한 보상재원 마련 및 토지소유자들의 불만 완화를 위해 노력하고 있다. 먼저 도시공원 및 도시자연공원구역 매입비용중 일부를 국고로 지원할 수 있도록 법 개정을 추진 중에 있다. 또한 도시자연공원구역에 대해서 재산세를 감면하고, 도시공원 및 도시자연공원구역의 토지소유자가 해당 토지를 20년 이상 장기 무상 임대 시 상속세를 감면하고, 상속세를 토지로 현물납부하는 것을 허용하는 방안을 검토 중에 있다. 이외에도 토지소유자들의 재산권을 보호하면서도 도시공원을 유지하기 위한 다양한 방안들을 강구하고 있다. 하지만 아직까지 실효성이 있는 대책들이 부재하여 지자체와 토지소유자들 간의 갈등만 깊어지고 있는 실정이다.

VI. 결론

지금까지 청계산도시공원에 나타난 행정법적 쟁점인 도시공원일몰제와 도시자연공원구역을 대상결정인 97헌바26결정에 비추어 검토해 보았다. 97헌바26결정은 도시계획시설로 지정된 ‘토지의 종전용도대로의 사용가부’라는 기준을 제시하며 도시계획결정으로 인한 토지재산권 침해문제를 판단했다. 이러한 헌재결정의 취지를 반영하기 위해 도시공원 일몰제의 근거법령인 국토계획법 제48조가 개정되었다. 하지만 국토계획법 제48조는 토지의 종전용도대로의 사용가부를 고려하지 않은 채 일률적으로 20년이 경과한 장기미집행 도시계획시설결정이 실효되도록 하고 있다. 그렇기에 국토계획법 제48조는 헌재결정의 취지를 충실히 반영하지 못하였다는 비판을 면하기 어렵다. 뿐만 아니라 금전보상이나 매수청구 제도 등을 통해서도 헌재결정의 취지를 반영하고 도시계획시설유지를 통한 공익과 개인의 재산권 침해간의 갈등문제를 조화롭게 해결할 수 있었음에도, 개인의 재산권보장에 중점을 둔 나머지 도시계획결정 실효제도를 두어 도시계획시설유지로 인한 공익의 무게를 과소평가한 것이 아닌가 하는 의문이 든다.

한편 국토계획법 제48조 개정으로 도시공원 일몰제시행(2020.7.1.)이 다가오자 서울특별시는 도시자연공원구역지정이라는 카드를 꺼내들었다. 하지만 도시자연공원구역지정은 헌재결정에 의할 때 재산권 침해 문제가 발생하지 않았던 도시공원토지에 대해서는 새로운 유형의 행위제한을 통해 재산권 침해 문제를 발생시키고, 재산권 침해 문제가 발생했던 도시공원토지에 대해서는 침해의 정도를 더욱 심화시킨다는 점에서 적절한 대안이 될 수 없다.

그렇기에 도시공원 일몰제에 대비하기 위해서는 도시자연공원구역지정에 의존하기보다는 단계적 재원확보를 통해 직접 토지를 매입하거나 민간특례사업 등을 통해 도시공원을 유지하는 비중을 더욱 높이는 방향으로 대응해야 할 필요성이 높다. 나아가 근본적으로는 실효제도를 규정한 국토계획법 제48조 자체가 헌재결정의 취지를 반영한 입법이 아니었음을 지적하며 국토계획법 개정을 통해 실효유예제도 도입하고 실효요건을 종전용도대로 사용할 수

없는 토지로 한정하는 등 더욱 엄격하게 규정함으로써 현재결정의 취지를 국토계획법에 반영해야 할 것이다. 이를 통해 궁극적으로 도시공원을 통해 달성 가능한 공익을 보호하고 동시에 실효가 아닌 다른 방법의 보상을 통해 토지재산권의 보호가 가능해질 것이다.

참 고 문 헌

[단행본]

김남진·김연태, 『행정법Ⅱ』, 법문사, 2018.

김종보, 『건설법의 이해』, 피데스, 2018.

박균성, 『행정법강의』, 박영사, 2018.

[논문]

강석점, “장기미집행 도시공원에 대한 법적 개선방안 연구”, 『경성법학』 제26호 (2017)

김남욱, “도시공원의 장기미집행에 관한 법적 검토”, 『토지공법연구』 제79집 (2017)

김수연, “장기미집행 도시·군계획시설 일몰제 자동실효에 대비한 향후 관리방향”, 강원연구원(2019)

김용철, “도시계획시설의 장기 미집행에 관한 고찰”, 『한국토지행정학회보』 제12권 1호(2005)

김종보, “도시계획시설의 법적 의미”, 『공법연구』 (1997)

김종보, “도시계획시설의 공공성과 수용권”, 『행정법연구』 제30호(2011)

오청송, “도시공원 법제도의 변천과 쟁점”, 서울대학교 공학박사학위논문(2018)