

도시자연공원 토지매수 판정기준 변화에 따른 매수대상토지 시뮬레이션 분석*

Simulation Analysis of Assessing Land Subject to Purchase by the Change of Criteria for Land Purchase in Urban Natural Park Areas

김중은 Kim Joong-Eun**, 구지영 Gu Jiyeong***

Abstract

This research investigates the current operating land purchase system in urban natural park areas and derives its limits. Since the criteria for land purchase based on 「ENFORCEMENT DECREE OF THE ACT ON URBAN PARKS, GREEN AREAS, ETC.」 has been changed, this research intends to support the local countermeasure by analysing how distribution and scale of the land claim changes and how much the individual land price increased in local areas. According to the data from KLIS (Korea Land Information System) operated by Ministry of land, Infrastructure and Transport, we simulated 22,620 fields in nationwide urban natural park area (178km²) with the average officially assessed individual land price among the criteria for land purchase. Applying the ratio less than 50%, 70% and 100% individually in the same land use and same administrative districts Eup·Myeon·Dong, the purchasable land areas increased from 43.5% to 60.7% after amending statute. Also, total amount of the officially assessed individual land price of claimed land increased from 5.9% to 14.6% of the total land price for the entire urban natural park area. In case that local governments issue municipal bonds and purchase the land in urban natural park area, it was analysed that the ratio of the officially assessed individual land price in total is also increased from at least 0.1%p to up to 40.3%p for each city and province, compared to the estimated amount of local bonds.

Keywords: Urban Natural Park Area, Land Purchase Claim, Urban Parks Unexecuted for a Prolonged Period, Invalid action of Determination of Urban Planning Facility

I. 서론

기존 ‘도시자연공원(도시계획시설)의 장기미집행 문제를 해소하고 생활권 내 도시민들의 이용을 주목적으로 설치되는 근린공원 등과의 차별화된 관리를 위해, 2005년 「도시공원법」을 「도시공원 및 녹지 등에

관한 법률(이하 「공원녹지법」)로 전면 개정하면서 행정청이 설치하여야 하는 공원(도시계획시설)이 아닌 자연자원 보전의 목적이 강화된 용도구역 개념의 ‘도시자연공원구역’ 제도를 도입하였다(왕광익, 민범식, 김선희, 이범현 외 2012)(Table 1> 참조). 도시자연공원구역은 도시공원과 같이 도시계획시설로 결

* 이 논문은 ‘도시자연공원구역 제도개선 및 우수공원 인증제 기준 마련 연구(국토교통부 2020)의 일부를 발췌하여 작성하였다.

** 국토연구원 연구위원(제1저자 및 교신저자) | Research Fellow, Korea Research Institute for Human Settlements | Primary & Corresponding Author | jekim@krihs.re.kr

*** 국토연구원 연구원 | Researcher, Korea Research Institute for Human Settlements | jiyeonggu@krihs.re.kr

정하지 않기 때문에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」) 제48조 및 「공원녹지법」 제17조에 따른 실효제가 적용되지 않고 공원사업 추진을 위한 보상도 필요하지 않다. 그렇기 때문에 지자체가 장기미집행 도시공원 문제를 해결하고, 이용성이 낮고 개발이 불가능한 도시 외곽의 산지를 매입하는데 소요되는 예산을 줄이기 위한 제도로 활용되고 있다(문상덕 2014).

한편, 토지소유자 입장에서도 지목이 '대(地)'인 경우에만 토지매수청구가 가능한 도시자연공원(도시계획시설)과 달리 도시자연공원구역 내에서는 지목에 관계없이 「공원녹지법」 시행령(제34조)에서 정하고 있는 일정 요건에 해당하는 경우 모두 매수청구가 가능하다는 이점이 있다. 그럼에도 불구하고, 구역 지정으로 인한 토지소유자의 손실보상을 위해 「공원녹지법」을 비롯한 여러 법률에서 도입하고 있는 매수청구 제도가 매수청구 신청요건이 까다롭고 토지매입 가격 또한 정당한 보상 수준을 하회하는 공시지가기준으로 불합리하게 설정되어 있어 토지소유자의 사적재산권 보장을 위한 제도로 제대로 작동하고 않고 있다(석중현, 송동수, 정회근, 이현석 2012).

정부도 이러한 문제를 인식하고 「공원녹지법」 시행령 개정(2020.5.4.)을 통해 도시자연공원구역 내 매수대상 토지의 판정기준 중 개별공시지가 평균값 적용 비율을 동일 읍·면·동 내 동일 지목의 50% 미만에서 70% 미만으로 완화하고 지자체 조례를 통해 이를 더 완화할 수 있도록 허용하여 도시자연공원구역 내 토지매수청구 제도를 보다 활성화하고자 하였다. 하지만 금번 법령 개정으로 인해 도시자연공원구역 내 매수청구가 가능한 토지가 어느 지역에 얼마만한 규모로 증가하는지, 또한 지자체의 토지매수에 필요한 재정은 어느 정도 증가하는지는 파악하지 못하고 있다.

이러한 배경하에서 이 논문에서는 지자체의 도시

자연공원구역 내 토지매수청구제도 운영 실태를 조사하고 「공원녹지법」과 다른 법령에서 정하고 있는 토지매수판정 기준을 비교·분석하여 현행 제도의 한계를 도출하고자 한다. 나아가 「공원녹지법 시행령」상 매수청구대상 토지의 판정 기준 변화로 인해 매수청구대상 토지의 분포와 규모가 어떻게 변화하고 그에 따라 지자체의 토지매수 비용이 얼마만큼 증가하는지 시뮬레이션하여 매수청구 제도를 직접 운영해야 하는 지자체가 금번 법령개정에 따른 장·단기적 대응방안을 수립하는 데 도움을 주고자 한다.

II. 선행연구 및 법제도 고찰

1. 선행연구 고찰

석중현, 송동수, 정회근, 이현석(2012)은 2000년 「도시계획법」 개정을 통해 장기미집행 도시계획시설 토지소유자의 손실 보상을 위한 대체 수단으로 매수청구제도가 도입되었음에도 불구하고, 매수청구 토지의 매입가격이 정당 보상 수준을 하회하고 있어 '공정한 시장가치'에 미달할 수 있고, 매수청구된 토지의 매수가격이 개별 법령에 각기 적용되고 있어 매수가격기준에 대한 통일된 기준 정비가 시급하다고 지적하고 있다. 문상덕(2014)은 도시계획시설 실효제 시행 이후 도입된 도시자연공원구역 제도가 종전의 도시자연공원(도시계획시설)을 지정 전환하려는 입법조치로서 법리적으로 일정한 위헌 문제를 야기할 소지도 있음을 밝히고 도시자연공원구역으로 전환하기보다는 국고보조 등 장기미집행 도시계획시설의 집행을 위한 예산 측면에서의 법제적 개선방안을 제시하였다. 반면, 강석점(2018)은 도시공원 실효제에 대한 법적 개선방안의 하나로 손실보상 대상이 아닌 도시자연공원구역 제도를 적극적으로 활용할 것을 주장하였다. 이

Table 1_ Comparison of Urban Parks and Urban Natural Park Areas

Classification	Urban Parks	Urban Natural Park Areas
Purpose	<ul style="list-style-type: none"> Contribute to reserving urban natural landscape and improving citizens health, recreation and sentiments in urban areas 	<ul style="list-style-type: none"> Restrict on the development mountain district where the habitats are well preserved in urban areas in order to protect the natural environment, scenic beauty, and provide leisure and rest areas in nature
Control System	<ul style="list-style-type: none"> Urban Planning Facility 	<ul style="list-style-type: none"> Zoning
Project Execution	<ul style="list-style-type: none"> Urban Planning Facility Project (Compensation) 	<ul style="list-style-type: none"> No Separate Project Execution (No Compensation)
Restriction of Conduct	<ul style="list-style-type: none"> Restrictions on action before land compensation (up to 20 years) Partial mitigation through permission to occupy parks and etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Continuing the restriction on action when maintaining the zone (No deadline) Partial mitigation of housing and neighborhood living facilities (in the residential area), public facilities, temporary buildings, public utilities, etc.
Tex Reduction Benefits	<ul style="list-style-type: none"> 50% reduction in property tax on uncompensated landowners (by end of 2021) * Based on 「Restriction of Special Local Taxation Act」 Article 84 (Reduction or Exemption for Land, etc. with Restricted Private Rights) 1st clause 	<ul style="list-style-type: none"> In principle, no property tax exemption for landowners. However, reduction can be made through municipal ordinances* * Based on 「Restriction of Special Local Taxation Act」 Article 4 (Local Tax Reduction or Exemption under Municipal Ordinance) 1st clause

와 같이 도시자연공원구역 제도나 도시공원(도시계획 시설)의 매수청구제도를 다룬 연구는 다수 존재하나, 도시자연공원구역 내 토지의 매수청구제도의 문제점을 직접적으로 다룬 연구는 아직까지 없는 것으로 파악된다.

2. 도시자연공원 내 토지매수청구제도의 개요

「공원녹지법」에는 도시자연공원구역의 지정(시·도지사)으로 토지를 종래의 용도로 사용할 수 없어 그 효용이 현저하게 감소하였거나 토지의 사용 및 수익이 사실상 불가능할 경우 토지소유자가 관할 지자체장(시장·군수)에게 당해 토지의 매수를 청구할 수 있도록 보상제도가 마련되어 있다(「공원녹지법」 제29조).

현행 법령에서는 매수청구 대상자를 도시자연공원 구역으로 지정될 당시부터 계속하여 해당 토지를 소유한 자, 토지의 사용·수익이 사실상 불가능하게 되기 전에 해당 토지를 취득하여 계속 소유한 자 또는

위의 두 경우에 해당하는 자로부터 해당 토지를 상속 받아 계속하여 소유한 자로 한정하고 있다. 매수청구 대상 토지의 조건도 ① 종래의 용도대로 사용할 수 없어 그 효용이 현저히 감소(개발공시지가가 그 토지가 있는 읍·면·동에 지정된 도시자연공원구역의 같은 지목의 개별공시지가 평균치의 70% 미만일 것)되었거나, ② 도시자연공원구역의 행위제한으로 해당 토지의 사용 또는 수익이 불가능한 상태이어야만 한다(「공원녹지법 시행령」 제34조).

지자체장은 토지의 매수 청구를 받은 날부터 1년 이내에 매수 대상 여부 및 매수 예상가격 등을 매수 청구인에게 통보하고, 3년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 이내에 매수계획을 수립하여 그 매수대상 토지를 매수하여야 한다. 매수대상토지의 매수가 적은 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따른 공시지가를 기준으로 2인 이상의 감정평가업자가 평가한 감정평가액의 산술평균치로 정하고 있다(「공원녹지법」 제30조).

III. 도시자연공원구역 토지매수청구제도 운영 실태 및 문제점 분석

1. 조사 목적 및 대상

현행 도시자연공원구역 내 토지매수실적 및 문제점을 파악하기 위해 2019년 9월 말 기준으로 도시자연공원구역이 지정되어 있는 전국 지자체(시·도 및 시·군)를 대상으로 2019년 10월부터 약 1개월에 걸쳐 도시자연공원구역 토지매수청구제도 운영 실태를 조사하였다.

2. 조사항목

매수청구제도가 활성화되지 않는 이유를 파악하기 위해 지자체의 토지매수청구 실적을 ① 민원인의 매수청구 신청 내역(면적/금액/신청일자), ② 매수청구 신청 내역 중 법적 요건을 만족하는 매수대상토지(면적/금액), ③ 지자체의 매수계획 수립 현황(면적/금액/계획수립일자), ④ 지자체의 매수 실적(면적/금액/매수일자)의 네 단계로 구분하여 조사하였다.

토지매수실적이 없거나 부진한 원인은 ① 지자체의 토지매수 예산 부족, ② 매수청구 신청토지의 법적 요건

엄격하여 대상 토지가 없음, ③ 보상이가격이 낮아 토지소유자가 신청을 기피, ④ 기타 중에 선택하도록 하였다.

한편 지자체별 토지매수청구 대응 세원 및 그 규모를 파악하기 위해 해당 시·군의 지난 3년간(2017~2019) 토지매수청구 대응 예산 편성액도 조사하였다.

위의 세 가지 항목에 해당하지 않는 기타 사항에 대해서는 자유롭게 의견을 제시하도록 하였다.

3. 조사결과

토지매수청구 실적은 총 4개의 시·도에서 조사되었다. 이 중 경기와 전남의 경우 민원인이 매수청구를 신청한 토지에 대해 모두 매수를 완료하였으며, 강원도의 경우 법적 요건을 만족하는 민원인이 신청한 매수대상토지의 매수를 위해 매수계획을 수립한 것으로 나타났다. 충남에서는 민원인의 매수청구 신청은 있었으나 해당 토지가 법적요건에 부합하지 않아 토지매수 절차가 진행되지 않았다(<Table 2> 참조).

이와 같이 지자체에서 도시자연공원구역 내 토지매수 실적이 전무하거나 부진한 이유로는 ③ 매수토지가 발생하더라도 지자체의 토지매수 예산이 부족하기 때문이라는 의견이 가장 많았으며(응답 지자체 49

Table 2_ Status of Land Purchase in Urban Natural Park Areas

Provinces	① Details of the citizens request for purchase		② Land to be bought that satisfies legal requirements among the list of the purchase claim application		③ Current status of local governments' purchase plans		④ Purchase record of local governments	
	Area (㎡)	Amount (thousand Won)	Area (㎡)	Amount (thousand Won)	Area (㎡)	Amount (thousand Won)	Area(㎡)	Amount (thousand Won)
Total	81,290	809,560	55,307	706,667	2,270,989	33,246,667	4,777	386,667
Gyeonggi	4,145	371,183	4,145	371,183	4,145	371,183	4,145	371,183
Gangwon	50,530	320,000	50,530	320,000	2,266,212	32,860,000	-	-
Chungnam	25,983	102,893	-	-	-	-	-	-
Jeonnam	632	15,484	632	15,484	632	15,484	632	15,484

Source: Ministry of Land, Infrastructure and Transport 2019.

개 중 총 15개 지자체), ① 매수청구 신청토지의 법적 요건이 엄격하여 대상 토지가 존재하지 않기 때문이라고 응답한 지자체가 13개, ② 보상가격이 낮아 토지 소유자가 매수신청을 기피하기 때문이라고 응답한 지자체가 7개로 조사되었다. 이외에도 14개 지자체는 매수청구 접수 자체가 없었거나, 복합적인 사유(④ 기타)로 매수 실적이 부진하다고 응답하였다.

지난 3년간(2017~2019) 도시자연공원구역 내 토지매수청구에 대응하기 위해 예산을 편성하였다고 제출한 지자체(시·군)는 경기 안성, 충남 천안·논산, 전남 고흥·영암, 경북 울진 등 총 6개 시·군에 불과하였다(<Table 3> 참조).

현행 매수청구제도와 관련된 기타의견으로, 매수청구권자를 구역 지정 전 토지소유자로 한정하는 등 매수청구기준이 엄격하여 해당되는 토지가 없다는 의견이 응답 지자체 13개(복수응답) 중 7개 지자체로 가장 많았으며, '토지의 사용 및 수익이 사실상 불가능한 토지를 판단할 수 있는 구체적인 기준이 부재하다는 의견도 5개 지자체에서 제시되었다. 그밖에 지자체 재정여건상 매수가 불가능한 경우 국비 또는 도비 지원을 요청하거나 지자체가 특별회계를 설치할 수

있도록 법령에 명시해 줄 것, 원형 보전이 필요한 도시자연공원구역도 매수가 가능하도록 매수요건을 완화해 줄 것, 장기미집행 도시계획시설과 동일하게 토지소유자의 재산세 감면 혜택을 부여해줄 것 등의 의견이 제시되었다.

IV. 도시자연공원구역 토지매수 판정기준의 적정성 검토

1. 법령 간 토지매수 판정기준 비교 검토

선행연구에 따르면 매수청구제도를 규정하고 있는 법령은 총 24개로 파악되나(석종현, 송동수, 정희근, 이현석 2012), 개별 법령에서 규정하고 있는 구역 등의 지정으로 인해 '① 종래의 용도로 사용이 불가하여 그 효용이 현저히 감소하였거나 ② 사용·수익이 사실상 불가능해진 토지'에 대한 보상을 위해 토지매수청구제도를 규정하고 있는 법령은 「공원녹지법」을 포함하여 7개 법령으로 볼 수 있다.

이들 7개 법령상의 토지매수 판정기준을 비교·분석한 결과, <Table 4>에서와 같이 7개 법령 모두 '종래의 용도로 사용이 불가하여 그 효용이 현저히 감소한 토지'를 판정할 때, 비교 대상의 공간범위 및 지목을 '동일 읍·면·동' 내 동일 지목으로 한정하고 있었다. 개별공시지가는 비교 대상 토지 대비 개별공시지가 평균치의 비율은 법률마다 50% 또는 70%로 상이하였는데 「공원녹지법」, 「고도 보존에 관한 특별법」 및 「자연공원법」의 경우 '동일 읍·면·동 내 동일 지목'의 개별공시지가의 평균치의 70% 미만으로 규정하고 있고, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」, 「군사기지 및 군사시설 보호법」, 「도로법」

Table 3 _ Amount of Budget Responding to Land Claims by Local Governments

(Units: thousand Won)

Cities	2017	2018	2019
Anseong, Gyeonggi	-	-	250,000
Cheonan, Chungnam	760,258	775,555	-
Nonsan, Chungnam	200,000	300,000	200,000
Goheong, Jeonnam	1,000,000	1,000,000	1,000,000
Yeong-am, Jeonnam	150,000	150,000	200,000
Ulsan, Gyeongbuk	2,000,000	2,000,000	2,000,000

Source: Ministry of Land, Infrastructure and Transport 2019.

1) 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」의 경우 비교 대상 공간 범위를 시·군·구로 정하고 있음.

Table 4_ Comparison of Criteria among Statutes to Determine ‘Land with Significant Reduction in its Utility for Inability to Use for Conventional Purposes’

No.	Statute Name	Comparable Space Scope	Comparative Land Use	Individual Official Land Price	Whether to delegate the ordinance to the standard
1	Act on Urban Parks, Green Areas, etc.	Same Eup·Myeon·Dong	Same Land Use	Less than 70% of the individual official land average price	×
2	Special Act on the Preservation and Promotion of Ancient Cities	Same Eup·Myeon·Dong	Same Land Use	Less than 70% of the individual official land average price	×
3	Act on Special Measures for Designation and Management of Development Restriction Zones	Same Eup·Myeon·Dong	Same Land Use	Less than 50% of the individual official land average price	×
4	Protection of Military Bases and Installations Act	Same Eup·Myeon·Dong	Same Land Use	Less than 50% of the individual official land average price	×
5	Road Act	Adjoining zone designated in the same Eup·Myeon·Dong	Same Land Use	Less than 50% of the individual official land average price	×
6	Act on the Conservation and Management of Uninhabited Islands	Absolute or semi-preserved islands of city, county and district	Same Land Use	Less than 50% of the individual official land average price	×
7	Natural Parks Act	Eup·Myeon·Dong in the same land use zone within natural parks	Same Land Use	Less than 70% of the individual official land average price	×

및 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」은 ‘동일 읍·면·동(또는 시·군·구) 내 동일 지목의 개별공시지가의 평균치의 50% 미만으로 규정하고 있었다. 한편, ‘종래의 용도로 사용이 불가하여 그 효용이 현저히 감소한 토지에 대한 판정기준의 지자체 조례 위임은 지난 5월에 개정된 「공원녹지법」에서만 허용하고 있었다.

한편, 「공원녹지법」을 비롯한 7개 비교·검토 법령 모두에서 ‘토지의 사용·수익이 사실상 불가능한 토지에 대한 구체적인 기준은 마련되어 있지 않았다. 다만 「개발제한구역법」의 경우, 개발제한구역 경계에 위치한 소규모 자투리 토지가 해당 법령에서 정하는 토지 매수청구 대상 토지의 요건에 해당하지 않아 자투리 토지의 해제 민원이 증가함에 따라 2003년 「개발제한

구역법」 시행령을 개정하여 ‘소규모 단절토지를 개발 제한구역 해제 대상에 추가한 바 있다.

2. 매수청구대상 토지의 적정 공시지가 평균치 적용 기준 시뮬레이션

1) 분석 대상

국토교통부가 운영하는 한국토지정보시스템(KLIS) 자료에서 추출한 전국²⁾ 도시자연공원구역 내 22,620개 필지(178km³⁾)를 대상으로 분석을 실시하였다.

2019년 1월 1일 기준, 분석 대상 토지 전체의 개별 공시지가의 합은 약 10조 5100억 원이며 서울이 전체

2) 국토교통부 ‘도시계획현황통계(2019년 말 기준)상 도시자연공원구역이 지정되어 있는 12개 시·도 중, 한국토지정보시스템(2019.10.28. 추출)에 데이터가 등재되어 있는 대구, 울산, 경기, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남 등 9개 시·도인친, 대전, 강원은 데이터 미등재와 당시 도시자연공원구역 지정에 관한 입안 절차가 진행 중이던 서울의 일부 자료만을 분석하였음.

3) 한국토지정보시스템(2019.10.28. 추출)상에 일부 자료가 누락되어 ‘국토교통부 도시계획현황통계와 그 값이 상이한 것으로 판단됨.

금액의 81%를 차지하고 있다(<Table 5> 참조). 지목은 '임야'가 전체의 87%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 현행 법령상 이전의 지목대로 사용할 수 없어 토지의 가치가 하락했다고 볼 수 있는 지목이 '대인

경우는 전체 도시자연공원구역 내 토지의 1%에 불과하였다(<Table 6> 참조).

Table 5_ Status of Land to Analysis in Urban Natural Park Areas in Cities and Provinces

Cities and Provinces	Number of Land Lots	Area (㎡)	Total Amount of Individual Official Land Price (billion Won)
Seoul	2,324	23	8,487.9
Daegu	6,927	39	185.6
Ulsan	563	5	192.2
Gyeonggi	1,701	13	549.5
Chungbuk	6,901	57	668.2
Chungnam	213	1	36.7
Jeonbuk	296	1	3.4
Jeonnam	1,292	9	64.1
Gyeongbuk	126	2	25.0
Gyeongnam	2,277	28	298.2
Total	22,620	178	10,510.9

Note: *As from January 1, 2019.

Source: Korea Land Information System (data on October 28, 2019).

Table 6_ Number and Area of the Investigation Land in Urban Natural Park Areas

Land Category	Number of Land Lots	Area	Area Ratio
Park	55	687,173	0.39%
Industry Site	21	108,225	0.06%
Orchard	122	283,108	0.16%
Canal	1,204	2,570,313	1.44%
Vegetation Land	2,507	2,621,459	1.47%
Building Site	986	1,802,068	1.01%
Road	1,886	3,171,249	1.78%
Farm Land	26	247,327	0.14%
Cemetery	329	793,031	0.44%
Historic site	10	135,192	0.08%
Water Supply Land	71	222,987	0.13%
Amusement Park	18	109,223	0.06%
Reservoir	189	202,350	0.11%
Forest	9,369	155,305,514	87.11%
Mixed-Use	391	872,708	0.49%
Field	4,990	5,162,031	2.90%
Embankment	16	8,793	0.00%

(continued)

Table 6 _ Number and Area of the Investigation Land in Urban Natural Park Areas (continued)

Land Use	Number of Land Lots	Area	Area Ratio
Religious Site	98	177,484	0.10%
Petrol Station Site	2	1,268	0.00%
Parking Lot	11	17,508	0.01%
Warehouse Site	8	28,089	0.02%
Railroad Land	57	32,579	0.02%
Athletic Land	22	192,880	0.11%
River	191	2,782,392	1.56%
School	41	743,253	0.42%
Total	22,620	178,278,204	100.00%

Source: Korea Land Information System of Ministry of Land, Infrastructure and Transport (2019.10.28. data)

2) 분석 방법

1단계에서는 도시자연공원구역의 읍·면·동별/지목별 평균 공시지가를 산출하였다. 1개의 도시자연공원구역이 여러 읍·면·동에 걸쳐 있는 경우 도시자연공원구역 내 토지를 읍·면·동 행정구역에 따라 구분한 후, 읍·면·동별로 도시자연공원구역 내 지목별 평균 공시

지가를 산출하였다. 한편, 1개 읍·면·동에 2개 이상의 도시자연공원구역이 지정되어 있을 경우 해당 읍·면·동에 속해 있는 모든 도시자연공원구역의 지목별 평균 공시지가를 위와 같은 방식으로 산출하였다.

2단계에서는 1단계에서 산출한 읍·면·동별/지목별 평균 공시지가의 50%/70%/100%에 해당하는 매수청구대상 토지를 추출하여 <Figure 1>, <Figure 2>,

Figure 1 _ Simulation Results of Land to be Bought Applied the Standard of the Appropriate Official Land Price in Urban Natural Park Areas (A-gu, Seoul)

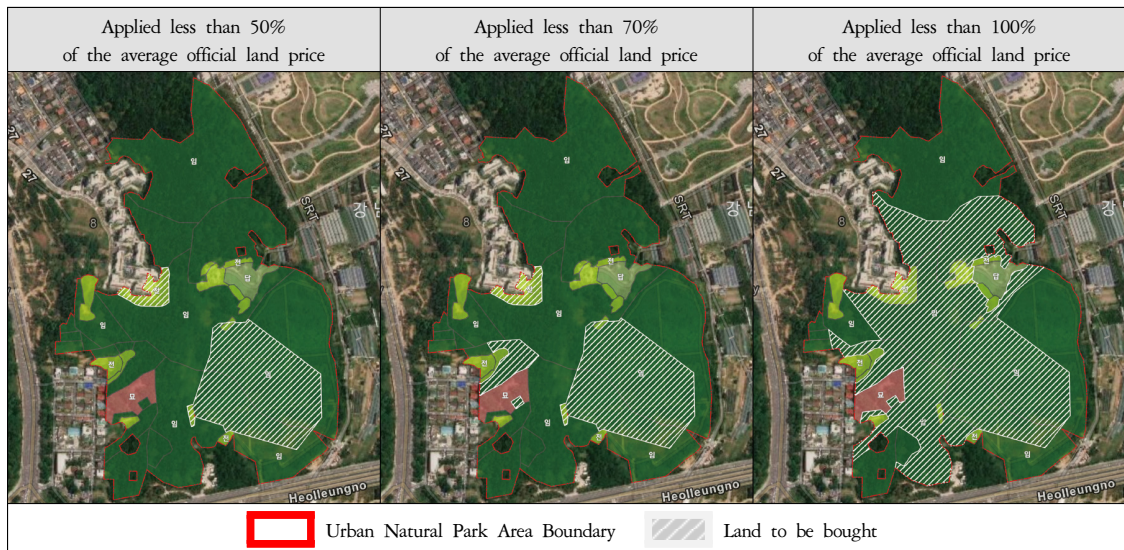


Figure 2_ Simulation Results of Land to be Bought Applied the Standard of the Appropriate Official Land Price in Urban Natural Park Areas (B-si, Gyeonggi-do)

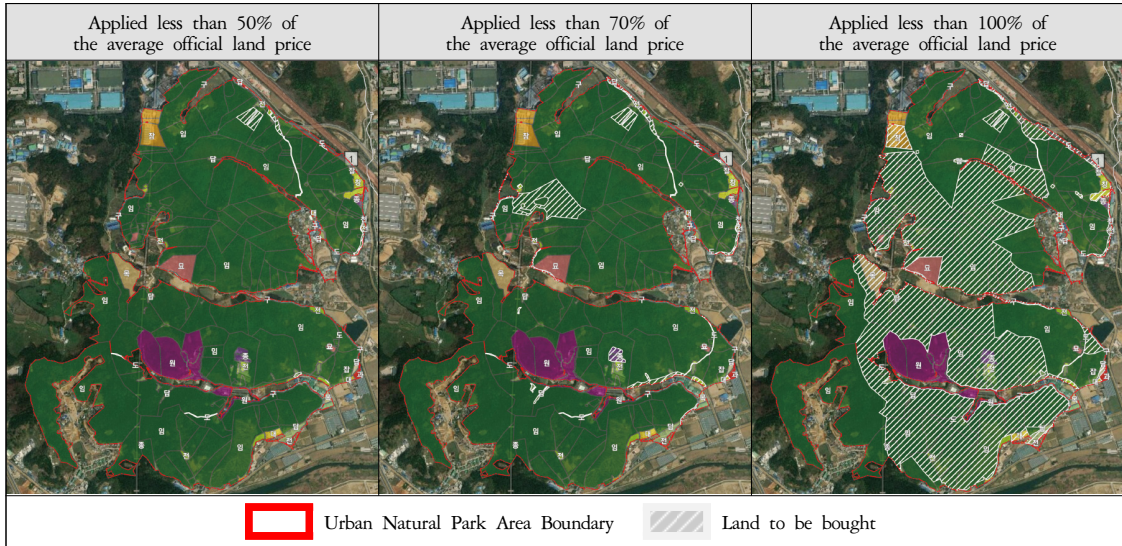
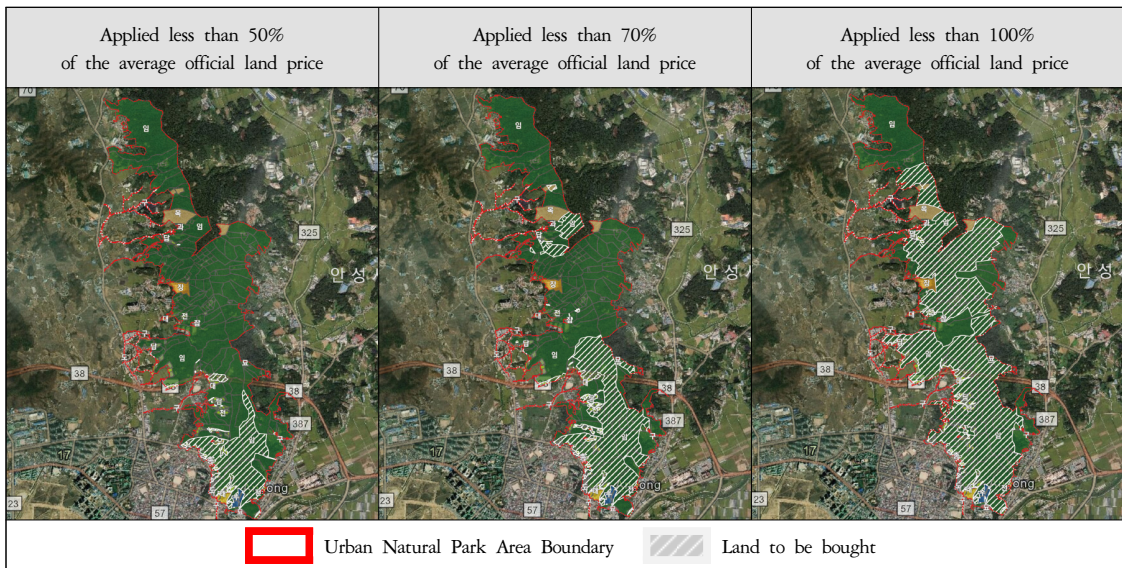


Figure 3_ Simulation Results of Land to be Bought Applied the Standard of the Appropriate Official Land Price in Urban Natural Park Areas (C-si, Gyeonggi-do)



<Figure 3>과 같이 도면에 표시하고 지목별 필지 수 및 면적을 <Table 7>, <Table 8>, <Table 9>에 정리하였다.

Table 7_ Simulation Results of Land to be Bought Applied the Standard of the Appropriate Official Land Price in Urban Natural Park Areas (A-gu, Seoul)

Land Category	Number of Land Lots				Area(㎡)				Area Ratio(%)			
	Total	Land less than			Total	Land less than			Total	Land less than		
		50%	70%	100%		50%	70%	100%		50%	70%	100%
		of the average official land price				of the average official land price				of the average official land price		
Vegetation Land	1	0	0	0	4,036	0	0	0	1.7	0.0	0.0	0.0
Cemetery	1	0	0	0	5,286	0	0	0	2.3	0.0	0.0	0.0
Forest	23	3	6	14	211,064	28,702	34,368	116,505	90.0	86.5	88.5	94.6
Field	15	4	4	7	14,141	4,465	4,465	6,658	6.0	13.5	11.5	5.4
Total	40	7	10	21	234,527	33,167	38,833	123,163	100.0	100.0	100.0	100.0

Note: As from January, 1, 2019.

Source: Korea Land Information System (data on October 28, 2019).

Table 8_ Simulation Results of Land to be Bought Applied the Standard of the Appropriate Official Land Price in Urban Natural Park Areas (B-si, Gyeonggi-do)

Land Category	Number of Land Lots				Area(㎡)				Area Ratio(%)			
	Total	Land less than			Total	Land less than			Total	Land less than		
		50%	70%	100%		50%	70%	100%		50%	70%	100%
		of the average official land price				of the average official land price				of the average official land price		
Industry Site	3	0	0	1	25,402	0	0	16,525	0.9	0.0	0.0	0.6
Orchard	1	0	0	0	2,201	0	0	0	0.1	0.0	0.0	0.0
Canal	15	0	6	7	21,154	0	7,657	11,802	0.8	0.0	0.3	0.4
Vegetation Land	28	4	10	17	23,422	1,041	4,883	14,490	0.8	0.0	0.2	0.5
Building Site	6	0	1	4	7,135	0	650	6,193	0.3	0.0	0.0	0.2
Road	21	5	7	17	20,700	3,916	5,520	17,743	0.7	0.1	0.2	0.6
Farm Land	2	0	0	1	22,163	0	0	19,870	0.8	0.0	0.0	0.7
Cemetery	6	0	0	3	25,962	0	0	1,945	0.9	0.0	0.0	0.1
Amusement Park	17	0	0	0	105,563	0	0	0	3.8	0.0	0.0	0.0
Forest	193	14	24	119	2,509,595	14,119	76,044	1,388,367	89.5	0.5	2.7	49.5
Mixed-Use	2	0	0	1	2,622	0	0	1,600	0.1	0.0	0.0	0.1
Field	25	2	8	16	21,008	660	4,939	11,961	0.7	0.0	0.2	0.4
Religious Site	5	1	4	4	8,543	357	6,666	6,666	0.3	0.0	0.2	0.2
Warehouse Site	2	0	0	1	9,442	0	0	4,640	0.3	0.0	0.0	0.2
River	1	0	0	0	135	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	327	26	60	191	2,805,047	20,093	106,359	1,501,802	100.0	0.7	3.8	53.5

Note: As from January, 1, 2019.

Source: Korea Land Information System (data on October 28, 2019).

Table 9 _ Simulation Results of Land to be Bought Applied the Standard of the Appropriate Official Land Price in Urban Natural Park Areas (C-si, Gyeonggi-do)

Land Category	Number of Land Lots				Total	Area(㎡)			Total	Area Ratio(%)				
	Total	Land less than				Total	Land less than			Total	Land less than			
		50%	70%	100%			50%	70%			100%	50%	70%	100%
		of the average official land price					of the average official land price				of the average official land price			
Industry Site	1	0	0	0	28,364	0	0	0	0.7	0.0	0.0	0.0		
Orchard	1	0	0	0	2,778	0	0	0	0.1	0.0	0.0	0.0		
Canal	31	14	15	16	83,151	35,441	35,477	37,383	2.2	0.9	0.9	1.0		
Vegetation Land	39	2	17	23	42,535	764	17,052	21,666	1.1	0.0	0.4	0.6		
Building Site	21	2	2	10	30,066	413	413	6,398	0.8	0.0	0.0	0.2		
Road	37	20	21	22	32,456	21,137	21,149	22,908	0.8	0.5	0.5	0.6		
Farm Land	4	0	1	1	75,881	0	5,678	5,678	2.0	0.0	0.1	0.1		
Cemetery	2	0	0	0	7,345	0	0	0	0.2	0.0	0.0	0.0		
Water Supply Land	5	0	0	1	19,255	0	0	1,011	0.5	0.0	0.0	0.0		
Forest	236	27	53	180	3,437,981	499,258	1,003,775	2,429,734	89.3	13.0	26.1	63.1		
Mixed-Use	5	0	0	2	2,663	0	0	455	0.1	0.0	0.0	0.0		
Field	115	17	59	65	84,291	9,098	45,741	51,441	2.2	0.2	1.2	1.3		
Religious Site	3	2	2	2	2,955	793	793	793	0.1	0.0	0.0	0.0		
Total	500	84	170	322	3,849,721	566,904	1,130,078	2,577,467	100.0	14.7	29.4	67.0		

Note: As from January, 1, 2019.

Source: Korea Land Information System (data on October 28, 2019).

마지막으로 3단계에서는 각각의 평균 공시지가 적용 비율별로 매수청구대상 토지의 필지 수와 면적, 개별공시지가의 합⁴⁾을 각각 산출하고 이를 지자체(시·도)별 ‘2020~2024년 중기지방재정계획’(행정안전부 2020)상 5년간 평균 지방채 발행 전망액과 비교하여 법률 개정의 적정성을 평가하였다⁵⁾.

평균 공시지가 적용 비율을 50%.70%/100%로 구분하여 시뮬레이션한 이유는 다음과 같다. 먼저 금번 법령 개정으로 인해 토지매수 판정기준이 동일 읍·면·동 안에 지정된 도시자연공원구역 안의 동일 지목의 평균 공시지가의 50% 미만에서 70% 미만으로 완화되었기 때문에 법령 개정으로 인한 매수청구 가능

4) 실제 토지의 매수가격은 법령에 2인 이상의 감정평가업자가 평가한 감정평가금액의 산술평균값으로 정하고 있어(「공원녹지법 시행령」 제36조제2항), 이 연구에서 산출한 개별공시지가의 합보다는 클 것임.

5) 「공원녹지법」 제30조에 따르면 지자체는 매수청구를 받은 날로부터 1년 이내에 매수 여부를 통보하고 통보한 날로부터 3년 이내에 토지매수를 하도록 하고 있어 일반적으로 지자체는 매수청구 신청이 들어오기 전까지는 매수청구를 위한 예산을 별도로 책정해놓는 경우가 거의 없음(3장 실태조사 결과 참조). 또한 지자체가 지방채를 발행하여 미집행 도시공원을 조성할 경우 지방채 발행 이자의 최대 70%를 국가재정으로 지원해주는 제도가 도입되어(2018년) 지자체가 지방채 발행을 통해 미집행 도시공원을 매입한 사례가 나타나고 있어 도시자연공원구역의 경우에도 지자체가 지방채 발행을 통해 토지를 매수한다는 가정하에 매수청구대상 토지의 개별공시지가의 합을 지자체별 평균 지방채 발행 전망액과 비교하여 지자체의 재정부담 정도를 비교하였음.

한 토지의 변화를 파악하기 위해 50%와 70%비율에 대해 각각 분석을 실시하였다. 나아가 지자체가 조례로 70% 적용비율을 보다 완화하여 적용할 수도 있도록 법령에서 허용하고 있고, 서울시가 2020년 7월 1일 실효예정이었던 장기미집행 도시공원의 일부를 도시자연공원구역으로 대체 지정(서울특별시고시 제2020-254호, 2020.6.29.)한 것에 대해 행정소송이 진행 중에 있어 현행 제도에 대한 추가적인 개정이 필요할 수도 있으므로 100% 비율을 적용할 경우(이 경우 동일 읍·면·동 안에 지정된 도시자연공원구역 안의 동일 지목의 평균 공시지가보다 낮은 모든 토지가 매수대상이 됨)도 시물레이션에 포함하여 현행 기준(70%)과 비교해 보았다.

3) 분석 결과

(1) 도시자연공원구역 내 모든 지목을 대상으로 한 분석결과

토지매수 판정기준이 법률 개정 전인 평균 공시지가의 '50% 미만'이었을 때에는 전체 도시자연공원구역 면적의 43.3%(77km²)에 해당하는 토지만이 매수청구 대상에 포함되었으나, 현재 매수기준이 평균 공시지가의 '70% 미만'으로 완화되어 매수청구대상 토지가

전체 도시자연공원구역 면적의 60.7%(108km²)로 늘어나는 것으로 분석되었다. 한편, '100% 미만'으로 완화 시(평균공시지가보다 낮은 모든 토지를 매수청구대상 토지로 판정하는 경우) 전체 도시자연공원구역 면적의 77.5%(138km²)까지 매수청구대상 토지가 늘어나는 것으로 분석되었다.

한편, 도시자연공원구역 내 매수청구 대상이 되는 토지의 개별공시지가의 합은 평균 공시지가의 '50% 미만'을 적용할 경우 622억 원이었으나, 매수기준이 평균지가의 '70% 미만'으로 완화된 현 상황에서는 법령개정 전과 대비하여 약 2.5배(1조 529억 원) 증가하며, '100% 미만'을 적용 시 '50% 미만' 비율을 적용할 때보다 약 4배 이상(2조 512억 원) 증가하는 것으로 나타났다(<Table 10> 참조).

이를 시·도별로 살펴보면, 토지매수 판정기준이 평균 공시지가의 '50% 미만'에서 '70% 미만'으로 완화되어 매수청구 대상이 되는 토지의 면적은 적게는 1.1배(서울, 울산)에서 많게는 2.4배(경기)까지 증가하며, 개별공시지가의 합도 경기의 경우 약 5배까지 증가하는 것으로 나타났다. 중기지방재정계획상 5년간 평균 지방채 발행 전망액 대비 매수청구대상 토지의 개별공시지가 합의 비율은 시·도별로 최소 0.1%p에서 최대 40.3%p까지 늘어나는 것으로 분석되었다. 한편, '100% 미만'으로 기준을 더 완화할 경우 시·도별로

Table 10_ Simulation Results of Purchase Claims by Applied Ratio in Average Official Land Price

Applied ratio in average official land price	Number of land		Areas		Total of Individual official land price (billion won)	
	Number	Percentage	km ²	Percentage	Billion Won	Percentage
Less than 50%	6,680	29.5	77	43.3	622.2	5.9
Less than 70%	10,274	45.4	108	60.7	1,529.9	14.6
Less than 100%	15,644	69.2	138	77.5	2,512.4	23.9
Total	22,620	100.0	178	100.0	10,510.9	100.0

Note: As from January, 1, 2019.

Source: Korea Land Information System (data on October 28, 2019).

현행 대비 최소 1.2배(울산)에서 최대 5.3배(경기)에 해당하는 면적이 매수청구 대상이 되는 것으로 분석되었다. 개별공시지가의 합은 최대 19.2배(경기)까지

증가하고 중기지방재정계획상 5년간 평균 지방채 발행 전망액을 넘어서는 지자체(충북, 141.9%)도 발생하였다(<Table 11> 및 <Table 12> 참조).

Table 11_ The Results of Simulation of Purchase Claims According to the Change in the Ratio of the Average Official Land Price in Cities and Provinces

Cities and Provinces	Number of Land Lots				Areas				Total amount of individual official land price (billion won)			
	Total	Land less than			Total	Land less than			Total	Land less than		
		50%	70%	100%		50%	70%	100%		50%	70%	100%
		of the average official land price				of the average official land price				of the average official land price		
Seoul	2,324	833	1,173	1,697	22.9	14.2	16.3	18.0	8,487.9	447.5	1,182.8	1,744.4
Daegu	6,927	2,303	3,490	5,271	39.1	21.4	30.2	35.7	185.6	20.4	42.8	105.2
Ulsan	563	245	327	411	4.9	3.6	4.0	4.3	192.2	18.8	24.4	32.2
Gyeonggi	1,701	274	569	1,090	13.1	1.7	4.1	9.0	549.5	12.3	61.8	236.3
Chungbuk	6,901	2,063	3,138	4,466	57.1	23.5	35.6	44.0	668.2	86.2	157.4	265.5
Chungnam	213	70	101	145	1.2	0.5	0.7	0.8	36.7	5.6	8.1	12.2
Jeonbuk	296	107	141	187	0.7	0.1	0.1	0.2	3.4	0.1	0.2	0.6
Jeonam	1,292	185	427	767	9.5	2.4	4.6	7.8	64.1	2.3	9.2	25.1
Gyeongbuk	126	40	50	68	2.0	1.0	1.4	1.5	25.0	2.7	3.1	4.5
Gyeongnam	2,277	560	858	1,542	27.8	8.6	11.2	16.9	298.2	26.4	40	86.4
Total	22,620	6,680	10,274	15,644	178.3	77.0	108.1	138.3	10,510.9	622.2	1,529.9	2,512.4

Note: As from January, 1, 2019.

Source: Korea Land Information System (data on October 28, 2019).

Table 12_ Total Amount of the Officially Assessed Individual Land Price of Land Claim in Urban Natural Park Areas Compared to the Estimated Amount of Local Bonds Issued by Cities and Provinces

(Units : Billion won)

Cities and Provinces	Average estimated amount of local bonds issued after 5 years (2020-2024) [A]	Total Amount of the Officially Assessed Individual Land Price of Land Claims in Urban Natural Park Area							
		Land in urban natural park area [B]		Land less than 50% of the average official land price [C]		Land less than 70% of the average official land price [D]		Land less than 100% of the average official land price (=Land below the average official land price) [E]	
			[B/A]		[C/A]		[D/A]		[E/A]
Seoul	1,823.0	447.5	(465.6%)	447.5	(24.5%)	1,182.8	(64.9%)	1,744.4	(95.7%)
Daegu	1,281.8	20.4	(14.5%)	20.4	(1.6%)	42.8	(3.3%)	105.2	(8.2%)
Ulsan	148.7	18.8	(129.3%)	18.8	(12.7%)	24.4	(16.4%)	32.2	(21.7%)
Gyeonggi	405.8	12.3	(135.4%)	12.3	(3.0%)	61.8	(15.2%)	236.3	(58.2%)
Chungbuk	187.0	86.2	(357.3%)	86.2	(46.1%)	157.4	(84.1%)	265.5	(141.9%)
Chungnam	160.2	5.6	(22.9%)	5.6	(3.5%)	8.1	(5.1%)	12.2	(7.6%)

(continued)

Table 12_ Total Amount of the Officially Assessed Individual Land Price of Land Claim in Urban Natural Park Areas Compared to the Estimated Amount of Local Bonds Issued by Cities and Provinces (continued)

(Units : Billion won)

Cities and Provinces	Average estimated amount of local bonds issued after 5 years (2020-2024) [A]	Total Amount of the Officially Assessed Individual Land Price of Land Claims in Urban Natural Park Area							
		Land in urban natural park area [B]		Land less than 50% of the average official land price [C]		Land less than 70% of the average official land price [D]		Land less than 100% of the average official land price (=Land below the average official land price) [E]	
		[B/A]	[C/A]	[D/A]	[E/A]				
Jeonbuk	159.7	0.1	(2.1%)	0.1	(0.1%)	0.2	(0.1%)	0.6	(0.4%)
Jeonnam	259.5	2.3	(24.7%)	2.3	(0.9%)	9.2	(3.6%)	25.1	(9.7%)
Gyeongbuk	290.7	2.7	(8.6%)	2.7	(0.9%)	3.1	(1.1%)	4.5	(1.6%)
Gyeongnam	188.5	26.4	(158.2%)	26.4	(14.0%)	40	(21.2%)	86.4	(45.8%)

Source: Ministry of the Interior and Safety 2020.

Table 13_ The Results of Simulation of Purchase Claims based on the Building Site Land Use

Applied Ratio	Number of Land Lots		Area		Total amount of individual official land price	
	Number	%	m ²	%	Billion Won	%
50%	182	18.5	129,403	7.2	13.2	0.2
70%	282	28.6	364,463	20.2	565.7	9.7
100%	509	51.6	595,638	33.1	658.2	11.3
Total	986	100.0	1,802,068	100.0	5,834.9	100.0

Note: As from January 1, 2019.

Source: Korea Land Information System (data on October 28, 2019).

(2) 도시자연공원구역 내 지목이 대인 경우만을 대상으로 한 분석결과

한편, 이전의 지목대로 사용할 수 없어 토지의 가치가 하락했다고 볼 수 있는 지목이 '대인 토지만 대상으로 분석할 경우, 토지매수 판정기준을 평균 공시지가의 '50% 미만'이었을 때는 전체 도시자연공원구역 내 지목이 '대인 토지 중 매수청구대상이 되는 토지는 전체 도시자연공원구역 내 지목이 '대인 토지 면적의 7.2%(129,403m²)에 불과했지만, 기준이 '70% 미만'으로 완화되었기 때문에 약 20.2%(364,463m²)까지 늘어날 것으로 전망된다. 한편, 토지매수 판정기준을

'100% 미만'까지 더 완화하여 도시자연공원구역 내 평균공시지가보다 낮은 지목이 '대인 모든 토지를 매수청구대상으로 한다면 도시자연공원구역 내 지목이 '대인 토지의 33.1%(595,638m²)를 매수해야 하는 것으로 분석되었다.

매수대상 토지의 개별공시지가의 토지매수 판정기준이 평균 공시지가의 '50% 미만'이었을 때에는 매수청구대상 토지의 개별공시지가 합이 132억 원이었으나, 현재 '70% 미만'으로 완화된 상황에서는 그 금액이 약 43배(5,657억 원) 늘어날 것으로 분석되었다. 이를 '100% 미만'까지 더 완화할 경우 약 50배(6,582억 원)까지 증가하는 것으로 나타났다(<Table 13> 참조).

V. 결론 및 정책제언

이 논문에서는 전국 지자체를 대상으로 도시자연공원구역 내 토지소유자의 손실보상을 위해 도입된 토지매수청구제도의 운영 실태를 분석하여 문제점을 도출하고, 금년 5월 「공원녹지법 시행령」 개정을 통해 토지매수 판정기준이 완화됨에 따라 매수청구대상 토지의 규모 및 분포가 어떻게 변화하고 이들 토지를 매수하기 위한 비용이 개별공시지가를 기준으로 얼마나 증가하는지 시뮬레이션하였다.

전국 지자체 담당 공무원을 대상으로 한 도시자연공원구역 토지매수청구제도 운영실태 조사 결과, 실제 토지매수청구제도를 통해 토지매수가 완료된 지자체는 경기도와 전남밖에 없는 것으로 조사되었는데 이렇게 도시자연공원구역 내 토지매수 실적이 부진한 이유를 담당 공무원들은 지자체의 토지매수 예산의 부족, 매수청구 신청토지의 법적 요건이 엄격, 낮은 보상가격으로 토지소유자가 매수신청 기피순으로 응답하였다.

한편, 구역 등의 지정으로 토지소유자가 종래의 용도로 토지를 사용하는 것이 불가하여 그 효용이 현저히 감소하였거나 사용·수익이 사실상 불가능해진 토지에 대한 보상제도로 토지매수청구 제도를 규정하고 있는 「공원녹지법」을 비롯한 7개 법령상의 토지매수 판정기준을 비교·분석한 결과, 모두 비교 대상의 공간범위 및 지목은 '동일 읍·면·동 내 동일 지목'으로 한정하고 있었으나, 비교 대상 토지 대비 개별공시지가 평균치의 비율은 법률마다 50% 또는 70%로 다르게 나타났다.

국토교통부의 한국토지정보시스템(KLIS) 자료상의 전국 도시자연공원구역 내 22,620개 필지를 대상으로 토지매수 대상 판정기준 중 평균공시지가 적용 비율을 동일 읍·면·동 내 동일 지목의 각각 50% 미만,

70% 미만과 100% 미만으로 달리하여 시뮬레이션 한 결과, 금번 법령개정으로 매수청구 가능한 토지의 면적은 43.5%(평균공시지가의 50% 미만 적용 시)에서 60.7%(평균공시지가의 70% 미만 적용 시)로 증가한 것으로 분석되었으며, 토지매수 판정기준을 더 완화하여 평균공시지가 미만인 토지를 모두 매수할 경우(평균공시지가의 100% 미만 적용 시) 77.5%까지 증가하는 것으로 나타났다.

이들 매수청구 가능한 토지의 개별공시지가의 총합은 전체 도시자연공원구역 개별공시지가 총합의 5.9%(평균공시지가의 50% 미만 적용 시)에서 14.6%(평균공시지가의 70% 미만 적용 시)까지 늘어난 것으로 분석되었으며, 토지매수 판정기준을 더 완화하여 평균공시지가 미만인 토지를 모두 매수할 경우(평균공시지가의 100% 미만 적용 시) 이들 토지의 개별공시지를 합한 값이 도시자연공원구역 내 모든 토지 가격을 합한 값의 23.9%에 해당되는 것으로 나타났다. 지자체가 지방채 발행을 통해 도시자연공원구역 내 토지를 매수한다는 가정하에 매수청구대상 토지의 개별공시지가의 합을 지자체별 평균 지방채 발행 전망액과 비교하여 지자체의 재정부담 정도를 비교해본 결과, 지방재정계획상 5년간 평균 지방채 발행 전망액 대비 매수청구대상 토지의 개별공시지가 합 비율이 이번 법령 개정으로 시·도별로 최소 0.1%p에서 최대 40.3%p까지 늘어나는 것으로 분석되었다. 향후 이를 '평균공시지가의 100% 미만'까지 더 완화할 경우 평균 지방채 발행 전망액을 넘어서는 지자체도 발생하는 것으로 나타났다. 현행 법령상 지자체가 도시자연공원구역 내 토지를 개별공시지가로 매수하는 것이 아니라 감정평가금액으로 매수해야 하기 때문에 실제로 지자체의 토지매수에 필요한 비용은 이 연구에서 제시한 공시지가의 합보다는 몇 배 이상 클 것으로 예상된다. 따라서 이번 법령 개정으로 인해 늘어나

는 도시자연공원 토지매수비용을 충당하기 위해, 지자체는 지방채발행 이외에도 현재 일부 지자체에서 한시적으로 운영하고 있는 '장기미집행 도시계획시설 대지 보상 특별회계와 유사한 목적의 특별회계를 신설하여 장기미집행 도시계획시설 설치나 도시자연공원구역 내 매수토지매수 등에 사용하고 그 세원은 지구단위계획 수립 시 발생하는 개발 이익이나 일반회계 결산 결과 순세계잉여금의 일부로 충당하는 방안 등의 추가적인 재원확보 방안을 마련해야 할 것이다.

참고문헌 ●●●●

1. 강석점. 2018. 도시공원 일몰제에 대한 법적 개선방안 연구. 동아법학 80권: 141-176. <http://doi.org/10.31839/DALR.2018.08.80.141>
Kang Sug-Jeom. 2018. A study on the legal improvement of full-scale park area abolition system. *DONG-A LAW REVIEW* 80: 141-176. <http://doi.org/10.31839/DALR.2018.08.80.141>
2. 국토교통부. 2019. 전국 도시자연공원구역 실태조사. 세종: 국토교통부.
Ministry of Land, Infrastructure and Transport. 2019. Survey on the National Urban Natural Park Area. Sejong: Ministry of Land, Infrastructure and Transport.
3. 국토교통부 도시계획현황통계 <http://stat.molit.go.kr/> (2020년 6월 22일 검색).
Ministry of Land, Infrastructure and Transport. MOLIT Statistics System. <http://stat.molit.go.kr/> (accessed June 22, 2020)
4. 국토교통부 한국토지정보시스템. (2019년 10월 28일 검색).
Ministry of Land, Infrastructure and Transport. Korea Land Information System. (accessed October 28, 2019).
5. 김중은, 구지영, 이우민. 2020. 도시자연공원구역 제도개선 및 우수공원 인증제 기준마련 연구. 세종: 국토교통부.
Kim Joong-Eun, Gu Jiyeong and Lee Woomin. 2020. *Improvement of Urban Natural Park Area System and Establishing Criteria for Urban Parks Awards*. Sejong: Ministry of Land, Infrastructure and Transport.
6. 문상덕. 2014. 도시공원에 관한 법적 고찰. 지방자치법연구 14권, 4호: 159-186.
Mun Sang-Deok. 2014. Research on the legal system of urban park. *Korean Local Government Law Association* 14, no.4: 159-186.
7. 석종현, 송동수, 정희근, 이헌석. 2012. 도시계획에 따른 재산권 제한의 적정성 기준에 관한 연구. 서울: 국토해양부.
Seok Jonghyeon, Song Dongsu, Jeong Houigeun and Lee Hunseok. 2012. *Research on Adequate Criteria for Limitation to Property Rights based on Urban Planning*. Seoul: Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs.
8. 왕광익, 민범식, 김선희, 이범현, 유선철, 노경식, 민경주 외. 2012. 도시자연공원구역 제도개선방안 연구. 서울: 국토해양부.
Wang Kwangik, Min Bumsik, Kim Sunhee, Lee Bumhyun, Yu Seoncheol, No Kyungsik, Min Kyungju et al. 2012. *Improvement Strategies for Urban Natural Park Area System*. Seoul: Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs.
9. 행정안전부. 2020. 2020~2024년 중기지방재정계획. Ministry of the Interior and Safety. 2020. 2020-2024 Mid-term Local Finance Plan.

-
- 논문 접수일: 2020. 6. 25.
 - 심사 시작일: 2020. 7. 29.
 - 심사 완료일: 2020. 9. 16.

요약

주제어: 도시자연공원구역, 토지매수청구, 장기미집행 도시공원, 도시계획시설 실효제

이 논문은 도시자연공원구역 토지매수청구 제도의 운영실태를 조사하여 현행 제도의 한계를 도출하고, 「공원녹지법」 시행령상 토지매수 판정기준 변화로 인해 매수청구대상 토지의 분포와 규모가 어떻게 변화하고 그에 따라 지자체의 토지매수 비용이 얼마만큼 증가하는지 분석하여 지자체가 대응방안을 마련하는데 도움을 줄 목적으로 수행되었다. 국토교통부가 운영하는 한국토지정보시스템(KLIS) 자료에서 추출한 전국 도시자연공원구역 내 22,620개 필지(178 km²)를 대상으로 토지매수 판정기준 중 평균공시지가 적용 비율을 동일 읍·면·동 내 동일 지목의 각각

50% 미만, 70% 미만과 100% 미만으로 달리하여 시뮬레이션 한 결과, 금번 법령개정으로 매수청구 가능한 토지의 면적은 43.5%에서 60.7%로 증가하였으며, 이들 매수청구 가능한 토지의 개별공시지가의 총합은 전체 도시자연공원구역 개별공시지가 총합의 5.9%에서 14.6%로 늘어나는 것으로 분석되었다. 또한 지자체가 지방채 발행을 통해 도시자연공원구역 내 토지를 매수할 경우 지방채 발행 전망액 대비 매수청구대상 토지의 개별공시지가 합 비율도 시·도별로 최소 0.1%p에서 최대 40.3%p까지 늘어나는 것으로 분석되었다.

