

# 서울특별시 옥상녹화 지원에 관한 조례안

## 검 토 보 고

### 1. 제 안 경 위

- 발 의 자 : 김제리 의원 외 11명
- 의안번호 : 제1287호
- 발의일자 : 2020년 2월 5일
- 회부일자 : 2020년 2월 12일

### 2. 제 안 이 유

- 도시 열섬화 완화와 미세먼지 저감 등 기후 변화에 적극 대응하고 도시의 경관 향상 및 녹지 확충을 위하여 건축물·가로구조물 옥상녹화를 추진하는데 필요한 사항을 규정하고자 함.

### 3. 주 요 내 용

- 가. 옥상녹화사업을 위한 시의 책무 및 지원을 규정함.(안 제4조~제5조)
- 나. 옥상녹화사업의 지원대상 및 사업시행, 기준 등을 규정함.(안 제6조~제9조)
- 다. 옥상녹화사업에 대한 시와 관리책임자의 협약에 대한 사항을 규정함  
(안 제10조)
- 라. 옥상녹화사업의 유지관리 및 시설 점검에 대한 사항을 규정함.  
(안 제11조 ~ 제12조)
- 마. 조례 이외의 사항에 대한 내용을 규정함. (안 제13조~제14조)
- 바. 보조금 지원 비율, 식재기준을 정함. [별표 1], [별표2]

## 4. 참고 사항

- 가. 관계법령 : 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」  
「서울특별시 도시녹화 등에 관한 조례」
- 나. 예산조치 : 비용추계서 첨부

## 5. 검토 의견 (수석전문위원 이재효)

### 가. 개요

- 본 제정 조례안은 도시 열섬화 완화와 미세먼지 저감 등 기후 변화에 적극 대응하고 도시의 경관 향상 및 녹지 확충을 위하여 건축물·가로구조물 옥상 녹화를 추진하는데 필요한 사항을 규정하고자 하는 것임.

### 나. 검토의견

#### 1) 옥상녹화사업 추진 현황

- 옥상녹화(Roof planting)는 건축물의 옥상부분에 흙을 올리고 식물을 식재하여 생태적, 경관적 효용을 얻기 위해 시행하는 녹화사업으로 휴게공간 조성 뿐 아니라 옥상에서 시행하는 일련의 조경사업을 모두 옥상녹화에 포함시키고 있음.
- 서울시는 2002년부터 옥상녹화 및 텃밭조성 사업을 추진하고 있으며, 2019년까지 총 758개소 315,532㎡의 옥상녹화 및 텃밭조성을 완료하였음. (참고 1)
  - 사업건물수: 총 758개소(민간 392개소, 공공 366개소)
  - 옥상녹화 면적: 315,532㎡
  - 예산: 총 713억 4천1백만원

## 2) 다른 법률과의 관계

- 서울시에서는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 및 같은 법 시행령에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하기 위하여 2007년 12월 26일 「서울특별시 도시녹화 등에 관한 조례」(이하 「도시녹화조례」)를 제정하여 도시녹화 등에 관한 사항을 지원하고 있음.
- 「도시녹화조례」에는 도시녹화계약(제2장), 녹지활용계약(제3장), 녹화계약(제4장), 도시녹화사업 보조금 지원 등(제5장)의 내용을 적시하여 도시녹화 사업의 근거가 되고 있으며,
  - 옥상녹화 관련해서는 「도시녹화조례」 제33조제3호1)에 옥상녹화 활성화를 위해 보조금을 지원할 수 있다고 명시하고 있음.
- 서울시의회에서는 2011년 12월 9일 본 조례안과 유사한 내용으로 「서울특별시 옥상녹화 지원 조례안」이 발의(남재경의원)되었으나, 2014년 6월 30일 임기만료 폐기된 사례가 있음.
- 도시녹화를 활성화해야 하는 서울시에서 도심지역 녹지공간 확보를 위해 옥상녹화를 확대하는 것은 긍정적이며, 조례로 규정하여 그 근거를 마련하는 것은 긍정적으로 볼 수 있으나,
  - 도시녹화의 한 방법인 옥상녹화 사업에 관한 조례를 만들 경우, 벽면녹화, 바람길 녹지조성, 실내조경 등 사업에 따라 개별사업에 대한 조례를 무분별하게 양산할 수 있으므로, 포괄적으로 정한 「도시녹

### 1) 제33조(도시녹화사업 보조금 지원)

③ 시장은 민간 또는 공공건축물의 소유자가 옥상녹화·창문화단녹화·벽면녹화·담장개방 녹화 및 실내조경 등을 하고자 할 경우 이의 활성화를 위하여 녹지관리청을 통해 규칙이 정하는 바에 따라 예산의 범위 안에서 사업비의 일부를 보조금으로 지원할 수 있다. 다만, 「주택법」 제21조와 「건축법」 제42조 등 건축 인·허가와 관련한 법적 의무조건의 경우에는 그러하지 아니한다.

화조례」에 보다 구체적인 내용을 명시하고, 시행규칙을 만들어 운영하는 방안도 고려해볼 필요가 있음.

※ 참고로 「도시녹화조례」는 다수의 사업을 포함하고 있으나, 시행규칙이 제정되지 않았음.

### 3) 조례안 검토

- 안 제3조에는 옥상녹화의 적용범위를 정하고 있는데, 「주택법」과 「건축법」 등 건축 인·허가와 관련한 법적 의무조항이 있는 건축물은 제외한 건물과 도로시설물에 한하여 적용하고자 함.
  - 법적 의무조항이 있는 신축 건축물에 예산이 중복되지 않도록 적정한 범위를 선정한 것으로 판단됨.
  
- 안 제5조에는 옥상녹화를 위한 지원 사업의 종류와 내용을 명시하고 있으며, [별표 1]에는(안 제5조제4항) 사업비 지원 비율을 정하고 있음. [별표 1]에는 공공건축물과 민간건축물을 구분하여 보조금 지원 비율을 명시하고 있으나, 보조금 지원 비율에 대해서는 보다 신중한 검토가 필요함.
  
- 그동안 서울시에서는 시 소유 건축물은 100% 지원하고 있으나, 자치구는 30~70%, 공공기관 및 민간건축물은 50% 지원하는 등 차등지원에 따라 사업이 보다 활성화 되지 않고 있는 실정임.
  - 과거 민간건축물에 옥상녹화지원금을 지급할 경우 사유재산의 가치를 높여주는데 공공의 예산을 사용한다는 지적이 있었으며,
  - 소규모 건물 옥상녹화의 경우 공공이 이용하는 공간이 아니라 개인의 정원으로 변질될 우려가 제기됨에 따라 건물주에게 공사비의 50% 비용을 부담하도록 하였던 것임.

- 금번 조례안에는 민간건축물 중 일반지역 내 건축물은 70%이내, 도시재생사업지역 내 건축물은 90%이내에서 보조금을 지급하도록 하였음.

- 민간건축물 지원 한도: 50%에서 70%로 상향
- 도시재생사업지역 내의 건축물: 90%까지 상향

- 서울시에는 현재 39개지역이 도시재생사업지역으로 확정되었으며, 8개 지역을 추가 선정하여 총 47개소가 지정되었음.(참고 2)
  - 도시재생사업은 뉴타운 사업을 대체해 낙후된 도심의 기능을 재활시키고자 하는 것인데, 노후건축물이 많이 있는 지역에서 옥상녹화를 위한 구조안전 진단을 시행할 경우 부적격 건축물이 다수 발생할 우려가 있음.
  - 또한 도시재생사업지역과 인접한 건축물도 옥상녹화의 효과는 유사할 것으로 예상되나 구역 내와 구역 외로 보조금 지원에 차등을 둔다면 옥상녹화 사업 저변 확대에 또 다른 제한 요인이 될 수 있음.
  - 따라서 [별표 1]의 민간건축물 옥상녹화 보조금 지급 비율과 범위에 대해 민간건축물은 지역을 구분하지 않고 적정한 비율로 보조금을 지급하도록 수정하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음.
- 안 제6조는 지원 대상 및 사업진행 절차를 명시한 것으로 구체적인 사항과 서식은 규칙으로 정하여 세부내용을 명시하도록 하였음. 또한 안 제7조는 대상지 선정을 위하여 '옥상녹화 선정심의회'를 구성하고 운영하도록 하였으며 옥상녹화 사업의 공정한 운영을 위해 적절한 조치로 사료됨.

- 안 제11조에는 옥상녹화 유지관리에 관한 내용이 명시되어 있음. 공사에 대해서는 건물주와 사업시행자 간의 역할을 구분하도록 하였으며, 공사 후 5년간은 역할을 분담하며, 이후 유지관리는 건물관리자의 책임으로 구분하여 명시하였음.
  - 그동안 시행했던 옥상녹화 대상지는 기간제 공무원이 매년 모니터링을 하고 있음. 그러나 모니터링 결과보고에는 전년도와 비교하여 식물의 증감현황이나, 시설물 훼손현황 등 구체적 변화에 대한 언급은 없으며, 시설 훼손 및 개선 필요에 대한 내용은 포함되지 않은채 현황에 대해서만 보고하고 있음.
  - 따라서 매년 옥상녹화 사업 건물의 식물생육상태 변화를 정량적으로 비교할 수 있도록 연도별 비교 등 보다 구체적인 방식으로 모니터링을 시행하고, 병충해 발생, 시설물 훼손 등 옥상녹화 사업에 문제가 될 수 있는 상황을 파악하여 적극적인 관리가 되도록 조치하여야 할 것임.
  
- 민간건물에 옥상녹화를 할 경우 건물주는 보안상, 안전상의 이유로 개방에 부담을 갖고 있으며, 무분별하게 신청하는 민간건물은 구조안전진단에 불필요한 경비가 소요될 수 있으므로 적극적인 활용과 성공적인 사업 집행을 위해서는 보다 구체적인 내용을 시행규칙으로 정하여 사업추진 근거를 마련하여야 할 것임.

참고 1.

옥상녹화·텃밭조성사업 추진실적(2002년~2019년)

- 사업비 71,341백만원으로 758개소 315,532㎡

조성년도	예산액(백만원)			조성물량(개소, 면적)			비고
	합 계	민 간	공 공	합 계	민 간	공 공	
합 계	71,341	24,739	46,592	758개소 315,532㎡	392개소 151,896㎡	366개소 163,636㎡	
2002	640	640	-	11개소 5,455㎡	11개소 5,455㎡	-	
2003	640	640	-	10개소 3,322㎡	10개소 3,322㎡	-	
2004	320	320	-	9개소 2,670㎡	9개소 2,670㎡	-	
2005	430	280	150	6개소 3,970㎡	6개소 3,970㎡	(‘05년착공 ‘06년준공)	
2006	580	280	300	14개소 5,611㎡	10개소 2,263㎡	4개소 3,348㎡	
2007	5,588	1,783	3,805	62개소 24,154㎡	25개소 11,218㎡	37개소 12,936㎡	
2008	12,323	4,803	7,520	106개소 59,221㎡	64개소 33,297㎡	42개소 25,924㎡	
2009	9,662	3,323	6,339	120개소 47,001㎡	73개소 25,091㎡	47개소 21,910㎡	
2010	11,229	3,323	7,906	108개소 49,838㎡	59개소 23,061㎡	49개소 26,777㎡	
2011	8,810	5,585	3,225	101개소 40,649㎡	55개소 21,219㎡	46개소 19,430㎡	
2012	5,010	2,350	2,650	69개소 22,515㎡	50개소 13,541㎡	19개소 8,974㎡	
2013	4,106	732	3,374	45개소 13,836㎡	14개소 3,791㎡	31개소 10,045㎡	
2014	2,318	-	2,318	19개소 8,082㎡	-	19개소 8,082㎡	
2015	2,000	50	1,950	17개소 5,595㎡	1개소 350㎡	16개소 5,245㎡	
2016	2,262	555	1,707	20개소 7,075㎡	4개소 2,271㎡	16개소 4,804㎡	
2017	2,163	-	2,163	15개소 6,453㎡	-	15개소 6,453㎡	
2018	1,498	75	1,423	11개소 5,029㎡	1개소 377㎡	10개소 4,652㎡	
2019	1,762	-	1,762	15개소 5,056㎡	-	15개소 5,056㎡	

## 참고 2.

### 서울시 도시재생활성화지역 47개소 개요('19.12현재)

- 중심지형 도시재생지역(20개소) : 경제기반형(5개소), 중심시가지형(15개소)
- 주거지형 도시재생지역(27개소) : 일반근린형·주거지지원형(27개소)
- ※ 39개소 확정 및 8개소 신규선정('20년 전략계획 반영예정)

