

서울특별시 생태계교란 생물 관리에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 제 안 경 위

- 가. 발 의 자 : 허훈 의원
- 나. 의안번호 : 제2955호
- 다. 발의일자 : 2025년 8월 11일
- 라. 회부일자 : 2025년 8월 14일

2. 제 안 이 유

- 서울시는 현재 일부 하천과 산을 중심으로 붉은귀거북, 베스, 가시박, 단풍잎돼지풀 등 다양한 생태계 교란 생물이 발견되어 지속적으로 관리하고 있음.
- 특히 외래생물이 국제교역·반려동물 방사·기후변화 등 다양한 경로로 유입되고 빠르게 확산되는 상황에서, 국가(환경부) 차원의 대응뿐만 아니라 지자체 차원의 체계적인 관리와 대책 마련이 무엇보다 중요한 실정임.
- 이에 따라 생태계의 균형을 교란할 우려가 있는 생물에 대한 효과적인 관리를 통해 지속가능하고 건전한 생태계를 조성하고자 함.

3. 주 요 내 용

- 가. 조례의 목적 및 정의를 규정함(안 제1조 및 제2조)
- 나. 시장의 책무에 대해 규정함(안 제4조)
- 다. 생태계교란 생물 관리를 위한 추진계획 수립·시행을 규정함(안 제5조)
- 라. 지원 사업에 대해 규정함(안 제6조)

- 다. 지원 사업의 지원, 보고, 지도 및 감독, 지원금 환수 등에 대해 규정함(안 제7조~제10조)
- 바. 홍보 및 시민참여 활성화에 대해 규정함(안 제11조 및 제12조)
- 사. 자치구, 관련 기관 등과의 협력에 대해 규정(안 제13조)

4. 참 고 사 항

- 가. 관계법령 : 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」
- 나. 예산조치 : 비용추계(비대상사유서) 참조
- 다. 기 타 : 신·구조문 대비표 참조

5. 검토 의견

가. 개요

- 본 제정조례안은 생태계 균형을 교란할 우려가 있는 외래생물 유입 및 확산에 대응하는 체계적인 관리와 대책 마련 등을 규정함으로써 지속가능하고 건전한 생태계를 조성하려는 것임.

나. 검토의견

- ‘생태계교란 생물’에 관한 사항은 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」(이하 “법”) 제24조와 「서울특별시 자연환경보전과 생물다양성 보전 및 이용에 관한 조례」(이하 “조례”) 제18조¹⁾에 규정되어 있으며, 서울시는 ‘야생동식물 보호 세부계획’ 및 ‘자연환경보전 실천계획’ 등에 관련 내용을 수립하고, 공원, 하천, 산 등에서 ‘교란생물 관리사업’을 추진하고 있음.²⁾
- 본 조례안은 시장의 책무(안 제4조), 추진계획 수립·시행(안 제5조), 사업지원(안 제6조~제10조), 시민 참여 활성화(안 제12조), 협력체계 구축(안 제13조) 등의 내용으로 조례 체계상 무리 없이 구성된 것으로 판단되며, 외래생물이 유입·확산되는 상황에서 체계적인 관리 대책이 필요하다는 그 취지에 공감함.
- 다만, 내용상 현행 조례 제18조와 유사성이 많은 바, 현재의 정책 및 제도로 목적을 달성하고 있고 새롭게 규정하는 사항이 많지 않아 별도 조례 제정에 대해서는 논의가 필요할 것임.
- 특히, 안 제5조(추진계획 수립·시행)는 시장이 ‘생태계교란 생물의 확산 방지 및 관리를 위한 추진계획’을 수립·시행(제1항)하고, 추진계획에 포함해야 할 사항을

1) 제18조(생태계교란 생물 등의 관리사업) 시장은 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제2조에 따른 유입주의 생물, 생태계교란 생물, 생태계위해우려 생물의 체계적 관리를 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 외래생물 분포 및 현황 조사

2. 생태계교란 생물, 생태계위해 우려 생물로 지정된 외래생물 등의 퇴치·방제

3. 생태계교란 생물의 위해성, 생태계 등에 미치는 영향 등을 시민에게 널리 알릴 수 있는 홍보

2) ‘서울시 야생동식물 보호 세부계획’(2022~2026)에 포함, ‘서울시 자연환경보전 실천계획’(2016~2025)에 포함, 2025년은 생태계교란 식물 관리 계획(자연생태과-1786, 2025.1.24.), 예산(2억 5천8백만원)

규정(제2항)하고 있는데, 현행 조례(제18조)에 따라 매년 추진 중인 사항임.³⁾

또한, 같은 조 제3항에서 다른 계획에 포함된 경우 ‘추진계획’을 수립하지 않을 수 있도록 규정하고 있는데, 현재 서울시 ‘자연환경보전 실천계획’⁴⁾ 및 ‘생물다양성 전략’에서 ‘생물다양성 감소’, ‘교란종 관리’, ‘생태계 조사’ 등의 내용을 포함하여 추진하고 있음.

<‘추진계획’ 관련 조항>

제정조례안	현행 조례
제5조(추진계획 수립·시행) ① (생략) ② 추진계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 생태계교란 생물의 종류별 분포현황 및 실태조사 2. 생태계교란 생물의 제거·방제 계획 3. 생태계교란 생물의 수거·처리·재활용 방안 4. 생태계교란 생물의 제거 및 방제 기술 개발 5. 그 밖에 생물다양성 보전 및 생태계교란 생물 관리를 위하여 필요한 사항	제18조(생태계교란 생물 등의 관리사업) 1. 외래생물 분포 및 현황 조사 2. 생태계교란 생물, 생태계위해 우려 생물로 지정된 외래생물 등의 퇴치·방제 3. 생태계교란 생물의 위해성, 생태계 등에 미치는 영향 등을 시민에게 널리 알릴 수 있는 홍보
③ 추진계획이 다음 각 호의 계획 중 어느 하나에 포함된 경우에는 따로 수립하지 아니할 수 있다. 1. 「자연환경보전법」 제6조제4항에 따른 자연환경보전 실천계획 2. 「서울특별시 자연환경보전과 생물다양성 보전 및 이용에 관한 조례」 제6조제4항에 따른 자연환경보전 실천계획 3. 「서울특별시 자연환경보전과 생물다양성 보전 및 이용에 관한 조례」 제19조에 따른 자연환경조사계획 4. 그 밖에 시장이 수립하는 다른 계획	제6조(자연환경보전 실천계획의 수립) ③ 실천계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다. 1. 자연환경·생태계서비스(「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 생태계서비스를 말한다)의 현황, 전망 및 유지·증진에 관한 사항 2. 생태·경관보전지역의 지정·관리에 관한 사항 3. 자연경관의 보전에 관한 사항 4. 자연보호운동 및 민간부분의 참여·활성화에 관한 사항 5. 사업시행에 필요한 경비의 산정 및 재원조달방안에 관한 사항 6. 그 밖에 자연환경보전을 위한 시책 및 투자사업에 관한 사항 제16조(생물다양성전략의 수립) ② 생물다양성전략에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 생물다양성의 현황·목표 및 기본방향 2. 생물다양성 및 그 구성요소의 보호 및 관리 3. 생물다양성 구성요소의 지속가능한 이용 4. 생물다양성에 대한 위협의 대처 방안 5. 생물다양성에 영향을 주는 유입주의생물 및 외래생물의 관리 6. 생물다양성 관련 연구·기술개발, 교육 7. 그 밖에 생물다양성의 보전 및 이용에 필요한 사항

3) 「서울특별시 생태계교란 생물 관리에 관한 조례안」 비용추계 비대상사유서 참조

4) 서울특별시 자연환경보전실천계획(2016-2025) 보고서, 생태계교란생물(p.25, p.103, p.144~p.154)

- 본 조례안은 ‘생태계 교란 생물 관리’만을 별도 규정하고 있으나, 법⁵⁾과 현행 조례에는 이외에도 ‘유입주의 생물’, ‘생태계위해 우려 생물’ 등을 함께 규정하고 있고, 서울수도 ‘야생생물 보호 및 관리 강화’ 사업⁶⁾에 ‘야생동물 질병 관리’, ‘유해 야생동물(멧돼지, 비둘기) 관리’, ‘보호야생생물 조사(서식지 보호, 보호종 지정 등)’ 등을 통합적으로 포함하여 추진하고 있음.
- 세부적으로 안 제2조(정의) ‘생태계교란 생물’은 법 제21조의2(위해성평가)에 따라 유입주의 생물 또는 외래생물 등에 대하여 생태계 등에 미치는 위해성을 평가한 후 지정되는 것이므로 이와 관련한 근거가 마련된 현행 조례⁷⁾에 보완하는 것이 적절할 것임.
- 안 제4조(서울특별시시장의 책무)는 시장의 책무로 ‘생태계의 보전, 훼손된 생태계의 복원, 생태계가 제공하는 서비스 회복을 위하여 필요한 시책을 수립’하도록 규정하고 있는데, 현행 조례 제4조(시장 등의 책무), 제6조(자연환경보전 실천계획의 수립), 제26조(자연환경의 복원) 등과 유사하게 규정되어 있음.
- 안 제6조부터 제10조까지는 사업 예산지원 및 신청, 보고, 지도·감독 등에 관한 사항으로 현행 조례 및 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」, 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에 규정되어 있어 이견 없으며, 안 제11조(홍보), 제12조(시민 참여 활성화), 제13조(협력체계 구축)는 현행 조례 제5조(시민협력), 제31조(자연환경보전 교육·홍보), 제6장(시민참여) 등과 유사하게 규정되어 있음.

5) 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제5장 유입주의 생물 등 관리(제21조~제25조)

(제21조~제23조 생략, 제24조 생략)

제24조(생태계교란 생물의 관리)

제24조의2(생태계위해우려 생물의 관리)

제24조의3(생태계교란 생물 등의 방출등 관리)

제24조의4(생태계교란 생물 지정에 따른 사육·재배의 유예)

제24조의5(생태계위해우려 생물 지정에 따른 사육·재배의 유예)

6) 정원도시국은 최근 5년(2021~2025)간 ‘야생생물 보호 및 관리 강화’(시비100%) 및 ‘야생생물 보호 및 관리 강화 보조’(국비50%,시비25%,구비25%) 단위사업 내에 세부사업(생태계 교란생물 제거)으로 편성하고 있음.

7) 제16조(생물다양성전략의 수립) ② 생물다양성전략에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

5. 생물다양성에 영향을 주는 유입주의생물 및 외래생물의 관리