

# 서울특별시 남산공원 보전 및 이용에 관한 기본 조례안 검 토 보 고

## 1. 제출자 및 제출경과

- 가. 의안번호 : 제1717호
- 나. 제 안 자 : 박영한 의원(발의자 26명)
- 다. 제 안 일 : 2024년 4월 3일
- 라. 회 부 일 : 2024년 4월 8일

## 2. 제안이유

- 남산의 자연환경을 회복하고, 이용하는 사람의 편의 증진에 이바지하기 위해 종합적이고 체계적으로 보전·관리방안을 마련함
- 또한 자연과 사람이 조화롭게 공존하는 남산공원을 만드는데 필요한 기본적인 사항을 규정하고자 함

## 3. 주요내용

- 남산공원의 생태적 보전 및 쾌적한 이용을 위한 기본원칙과 시장, 이용자의 책무에 관한 사항을 규정함(안 제2조~제6조)
- 남산공원 기본계획의 수립에 관한 사항을 규정함(안 제7조)
- 생태환경 보전 사업 및 여가공간 조성 사업의 시행에 관한 사항을 규정함(안 제8조~제9조)

- 곤돌라의 설치 및 운영, 수입금의 사용, 도시재생기금 남산생태여가계정의 관리 및 운용에 관한 사항을 규정함(안 제11조~제14조)
- 남산발전위원회 설치 및 운영에 관한 사항을 규정함(안 제15조~19조)
- 금지행위 등 벌칙에 관한 사항을 규정함(안 제20조)

## 4. 참고사항

가. 관계법령 : 「자연환경보전법」, 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「궤도운송법」

나. 예산조치 : 비용추계서 참조

## 5. 검토 의견

### 가. 조례안 개요

- 이번 「서울특별시 남산공원 보전 및 이용에 관한 기본 조례안」은 남산의 자연환경을 회복하고, 이용하는 사람의 편의 증진에 이바지하기 위해 종합적이고 체계적인 보전·관리방안 마련에 필요한 기본적인 사항을 규정하고자 하는 것임
- 이번 제정조례안은 총 21개의 조항과 1개의 부칙으로 구성되어 있으며, 총칙에 해당하는 부분(안 제1조~제6조)은 목적, 기본원칙, 정의, 책무 등을 규정하고, 본칙에 해당하는 부분(안 제7조~21조)은 남산공원의 생태환경 보전 및 여가공간 조성과 관련된 사항, 생태여가 공공재원 마련에 관련된 사항, 남산발전위원회의 설치 및 운영과 관련된 사항 등을 규정하고 있음

#### < 이번 제정 조례안의 조문체계 및 주요 내용 >

조문 체계	주요 내용
제1조(목적)	남산공원의 생태적 보전 및 이용에 필요한 사항 규정, 남산공원의 자연환경 보전과 이용하는 사람의 편의 증진에 이바지함
제2조(기본원칙)	남산공원과 관련된 시책의 주요방향, 정책내용 등 제시
제3조(정의)	"남산공원", "보전", "여가공간" 등 용어 정의
제4조(시장의 책무)	남산공원 보전 및 이용에 관한 정책 수립 시 수행해야 할 책임 부과
제5조(이용자의 의무)	남산공원 이용자로서 담당하여야 할 사항 명시
제6조(다른 법령 등과의 관계)	다른 법령과의 관계 규정
제7조(기본계획의 수립)	목적 달성을 위해 수립하는 중장기적 계획에 관한 사항 명시
제8조(생태환경 보전 사업)	남산공원의 생태환경 보전을 위한 사업 명시
제9조(여가공간 조성 사업)	남산공원의 여가공간 조성 사업 명시
제10조(남산공원 추진사항 공표)	남산공원 관련 시책 등 일반에게 일정한 사항을 공개함을 명시
제11조(곤돌라의 설치 및 운영)	곤돌라 설치 및 운영에 관한 사항 명시
제12조(곤돌라의 이용료)	곤돌라 이용료 규정 명시
제13조(곤돌라 수입금의 사용)	곤돌라 운영 수입금 사용처 규정

조문 체계	주요 내용
제14조(도시재생기금 남산생태여가 계정의 관리 및 운용)	곤돌라 운영 수입금으로 조성된 재원의 관리·운용에 필요한 사항 규정
제15조(남산발전위원회의 설치)	남산공원 관련 사항 결정에 필요한 자문위원회에 관한 규정 명시
제16조(위원회의 구성)	
제17조(위원장의 직무)	
제18조(위원회의 운영)	
제19조(수당 등의 지급)	
제20조(금지행위 및 출입제한)	남산공원 내 금지행위 및 과태료 규정 명시
제21조(과태료 부과)	
부 칙	공포한 날부터 시행

## 나. 검토 내용

### “입법취지 및 필요성”

- ‘남산’은 ‘한강’과 함께 서울의 상징적 자연공간으로, 서울시는 1991년부터 ‘남산 제 모습 찾기<sup>1)</sup>’(1991~1998), ‘남산르네상스<sup>2)</sup>’(2007~2011) 사업 등을 통해 ‘남산’의 모습을 회복하고 많은 시민들이 여가를 즐기는 공간으로 만들고자 하는 정책을 수립·추진한 바 있음
- ’23.7월 서울시는 ▲남산의 생태환경 회복, ▲여가공간 조성, ▲남산의 공공성 강화 등을 골자로 한 ‘지속가능한 남산 프로젝트<sup>3)</sup>’ 추진을 통해 남산을 지속가능한 서울의 미래 도시 숲으로 조성하는 계획을 발표하였고, ‘지속가능한 남산’의 관리방안 마련의 일환으로 ‘남산 곤돌라’를

1)< 남산 제 모습 찾기 사업(1991~1998) >

- 사업내용 : 녹지를 훼손·잠식하던 시설물 89동 철거하여 자연경관 복원, 남산골 공원 및 한옥마을, 생활체육공간 조성, 남산 야외식물원 조성 등

2)< 남산르네상스(2007~2011) >

- 사업내용 : 장충, 예장, 회현 등 남산 산자락 정비를 통해 자연경관을 회복하고 산책로와 주차장을 조성하여 접근성을 개선해 열린 남산을 통한 시민친화공간 조성

3)< 생태와 여가가 조화를 이루는 지속가능한 남산 추진계획(서울특별시장 제79호(2023.7.5.)) >

- 사업내용 : 생태환경 회복, 여가공간 조성 및 공공성 강화 등 지속가능한 남산 프로젝트 추진을 통해 남산을 서울의 미래도시 숲으로 조성하여 시민과 세계인에게 사랑받는 서울의 명소이자 생태계의 보고로 조성함

설치·운영하며 곤돌라 운영을 통해 발생한 수익은 남산 생태환경 회복 사업을 위한 재원으로 조성하기로 하였음

### < ‘지속가능한 남산 프로젝트’ 3대 핵심 추진방향 >



<자료: '지속가능한 남산 프로젝트' 발표 자료('23.07.)>

- 이번 제정조례안은 ‘생태환경 보전’과 ‘쾌적한 시민 여가공간 조성’이 조화롭게 공존하는 남산을 만드는데 필요한 종합적이고 체계적인 기본 사항을 규정하며, 안정적이고 지속적인 실행을 위해 필요한 공공재원을 조성할 수 있도록 제도적 기반을 마련하고자 하는 것으로 판단됨
- 서울의 중심부에 위치한 서울의 상징으로 ‘남산공원’과 관련된 정책들을 일관된 방향으로 이끌어가면서 관련 정책들을 통합적으로 조정하고 구현하고자 하는 사항의 기본적인 방향을 제시하는 바 이번 ‘서울특별시 남산공원 보전 및 이용에 관한 기본 조례’<sup>4)</sup> 제정의 필요성이 인정된다고 하겠음

4) 자치기본조례 : 지방자치단체는 스스로의 판단과 책임으로 지역주민의 행정수요에 대응하는 행정서비스를 창출 하려는 노력을 기울이고 있으며, 이러한 노력들은 조례라는 규범형식을 통해서 선언되기도 한다. 이렇게 어느 한 분야의 정책들을 일정한 방향으로 이끌어가면서 관련 정책들을 통합적으로 조정하고자 하는 조례의 유형을 자치기본조례라 부를 수 있을 것이다 (자치기본조례의 현황과 입법체계 개선방안\_한국법제연구원(2014)P.19 )

## “주요 조문별 검토”

### ① 목적(안 제1조)

**제1조(목적)** 이 조례는 남산공원의 생태적 보전 및 이용에 필요한 사항을 규정함으로써 남산공원의 자연환경 보전과 이용하는 사람의 편의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

- 안 제1조는 조례의 제정 목적에 관한 것으로, 남산공원의 생태적 보전과 이용하는 사람의 편의 증진에 이바지함을 그 목적으로 밝힘으로써 입법 취지를 명확히 하고 있음
- 목적 규정은 간결하고 명확하게 요약한 문장으로 조례가 달성하려는 목적 등을 밝혀 서울시민이 조례의 입법 목적과 입법 취지를 쉽게 이해할 수 있도록 하고자 하는데 그 의의가 있다고 하겠음
- 다만, 이번 제정조례안은 관련 법령에 따른 위임규정과 관계없이 제정되는 조례로서 조례의 목적 달성을 위한 안 제7조부터 명시하는 실체 규정이 형식적·선언적 규정에 그치지 않고 내실 있는 실행력을 담보하기 위해서는 남산공원에 적용될 수 있는 「자연환경보전법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(이하, ‘공원녹지법’)」, 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 등 관련 법령의 적용 및 상충 여부, 관련 부서와의 사전 업무협의 수행 등 세심한 주의가 필요할 것으로 판단됨

### ② 기본원칙(안 제2조)

**제2조(기본원칙)** ① 남산공원과 관련된 모든 시책은 자연환경을 보전하고 이용하는 사람의 건강하고 쾌적한 생활을 영위하는데 필요한 환경을 조성하여 미래세대에 계승되도록 추진하여야 한다.

② 남산공원의 자연생태계를 회복하고 식생을 개선하여 자연과 사람이 조화롭게 공존하는 공원을 만들어 나가도록 추진되어야 한다.

③ 남산공원의 모든 시설물은 공익에 적합하고 생태환경을 고려하여 설치되어야 하며, 이

용하는데 편리하도록 유지·관리되어야 한다.

- ④ 남산공원은 「자연환경보전법」 제3조 및 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제3조의 기본원칙에 따라 체계적으로 보전·관리되어야 한다.

- 안 제2조는 조례의 조문을 통해서 구현되어야 하는 이념에 관한 것으로, 남산공원 보전 및 이용을 위한 정책의 주요 방향과 정책 내용 등을 구체적으로 표현하여 강조하는 것으로 이해할 수 있음

### ③ 정의 (안 제3조)

**제3조(정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "남산공원"이란 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조 제1호의 공원녹지로서 서울특별시(이하 '시'라 한다)에서 관리하는 남산 도시자연공원구역과 남산 근린공원을 말한다.
2. "보전"이란 남산공원의 자연생태계를 회복하고 유지 관리하여 자연과 사람이 공존할 수 있는 환경을 후세에 물려줄 수 있는 행위 또는 시책을 말한다.
3. "여가공간"이란 남산공원을 이용하는 사람의 건전한 여가활동 등을 위한 공간을 말한다.

- 안 제3조는 “남산공원” 등의 정의에 관한 것으로, ‘정의’ 규정은 법령을 해석하고 적용할 때 나타나는 의문점을 없애고 법적 분쟁을 미리 예방함으로써 일관성 있게 법령을 집행하려는 것인 바, 안 제3조는 용어의 의미를 명확하게 규정해 줌으로써 법령의 해석과 적용상의 혼란을 방지한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음

### ④ 시장의 책무(안 제4조)

**제4조(시장의 책무)** 서울특별시시장(이하 "시장"이라 한다)은 남산공원의 보전과 이용에 관한 정책을 수립하고 실행에 필요한 방안을 마련하도록 노력하여야 한다.

- 안 제4조는 남산공원의 보전과 이용에 관한 정책 수립 관련한 시장의 책무를 규정함으로써 제정조례안의 입법 목적을 효과적으로 달성하기 위함임

- 사업추진에 필요한 예산 확보를 강행규정으로 의무를 부과하는 형식으로 조례에 규정하는 것은 지방자치법에서 지방자치단체장에게 부여한 예산편성권을 침해할 우려가 있어 바람직하지 않으므로, 안 제4조에서 시장의 책무에 예산 확보와 관련한 사항은 포함하지 않고 관련 정책 및 실행에 필요한 방안 마련을 선언적인 내용으로 규정한 것은 적절하다 판단됨

### ⑤ 이용자의 의무(안 제5조)

**제5조(이용자의 의무)** ① 남산공원을 이용하는 사람은 공원의 자연환경과 생태계를 훼손하는 행위를 하여서는 아니된다.  
 ② 남산공원을 이용하는 사람은 남산공원 여가공간 및 시설을 임의로 훼손해서는 아니되며 안전하고 청결하게 이용하여야 한다.

- 안 제5조는 남산공원 이용자의 의무를 규정하여 조례의 실효성을 확보하려는 것으로 판단됨
- 「지방자치법」 제28조제1항5)에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있으나 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항을 정하기 위해서는 법률의 위임이 있어야 함. 따라서 이번 제정조례안은 법률의 위임이 없는 자치법규이므로 이용자의 의무와 관련한 강행규정(~하여야 한다)을 훈시규정(~하도록 노력하여야 한다)으로 수정하는 것을 고려할 필요가 있음

### ⑥ 다른 법령 등과의 관계(안 제6조)

**제6조(다른 법령 등과의 관계)** 남산공원의 보전과 이용에 관하여 다른 법령이나 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다.

5) 「지방자치법」 제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

- 안 제6조는 다른 법령 등과의 관계를 규정하여 규율하려는 대상이나 사항에 대해 다른 법령이나 조례에 특별한 규정이 있는 경우에는 해당 법령이나 조례를 우선 적용하고, 특별한 규정이 없는 경우에는 제정조례안을 적용하기 위함임
- 이번 제정조례안에서 규율하려는 대상인 ‘남산공원’은 「공원녹지법」 제2조제3호6)의 규정에 따라 ‘도시공원’에 해당되며, 「공원녹지법」과 같은 법 시행령 및 시행규칙으로부터 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 하는 「서울특별시 도시공원 조례(이하, ‘도시공원 조례’)」가 이미 제정·시행 중인 바, 관련 조례와의 상충을 피하고 상호 간의 조화를 도모해야 할 것임
- 또한, 관련 법령의 위임에 따라 제정되는 조례 또는 규칙보다 우선하는 내용을 조례로 정하는 것은 법령 위반의 소지가 있을 수 있으므로 주의가 필요하다 하겠음

## ⑦ 기본계획의 수립(안 제7조)

**제7조(기본계획의 수립)** ① 시장은 남산공원을 종합적이고 체계적으로 보전·관리하기 위하여 남산공원 보전 및 관리에 관한 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 제1항에 따른 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 지속가능한 남산공원의 발전을 위한 기본목표 및 추진방향
2. 남산공원의 생태환경 보전에 관한 사항
3. 남산공원의 여가공간 조성 및 활용계획에 관한 사항

- 6) 「도시공원 및 녹지등에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
3. “도시공원”이란 도시지역에서 도시자연경관을 보호하고 시민의 건강·휴양 및 정서생활을 향상시키는 데에 이바지하기 위하여 설치 또는 지정된 다음 각 목의 것을 말한다. 다만, 제3조, 제14조, 제15조, 제16조, 제16조의2, 제17조, 제19조, 제19조의2, 제19조의3, 제20조, 제21조, 제21조의2, 제22조부터 제25조까지, 제39조, 제40조, 제42조, 제46조, 제48조의2, 제52조 및 제52조의2에서는 나목에 따른 도시자연공원구역은 제외한다.
    - 가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호나목에 따른 공원으로서 같은 법 제30조에 따라 도시·군관리계획으로 결정된 공원
    - 나. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제38조의2에 따라 도시·군관리계획으로 결정된 도시자연공원구역(이하 “도시자연공원구역”이라 한다)

4. 생태환경 보전 및 여가공간 조성 사업 관련 소요예산 및 자원조달 방안에 관한 사항
  5. 그 밖에 남산공원 생태환경과 여가공간의 발전을 위해 시장이 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 제1항에 따른 기본계획은 일상적인 유지관리가 아닌 생태환경의 회복 등 발전적인 방향으로 마련하여야 하고, 제8조 및 제9조에 따라 추진하는 사업은 기본계획에 따라 마련하여야 한다.
- ④ 시장은 제1항에 따른 기본계획을 수정해야 할 불가피한 사유가 발생할 경우에 이에 맞게 수정·보완할 수 있다.

- 안 제7조는 남산공원 보전 및 관리에 관한 기본계획 수립에 관한 것으로, ‘기본계획’은 입법 목적 달성을 위해 행정기관이 정책을 종합·조정하여 수립하는 중장기적 계획이며, 수립권자, 수립사항, 수립시기·주기, 수립절차 등을 규정하도록 하고 있는 바, 이는 체계적인 남산공원 보전 및 관리 정책 추진을 위해 필요한 사항이라 판단됨
- 다만, 다른 여러 조례에 따라 다수의 ‘기본계획’이 수립되고 있고, 해당 ‘기본계획’은 중장기적 계획으로 그 내용 또한 광범위하므로 집행부서는 다른 법령에 따른 ‘기본계획’과 중복 또는 상충되지 않도록 해야 할 것이며, 특히 「공원녹지법」 제5조제1항7)에 따라 10년 단위로 수립되는 서울시 전체 공원녹지 정책의 중장기 방향 설정의 기본이 되는 ‘공원녹지기본계획’과의 정합성 확보가 중요하다 하겠음

## ⑧ 생태환경 보전 사업(안 제8조)

**제8조(생태환경 보전 사업)** 시장은 남산공원의 생태환경 보전을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 생태·경관보전지역의 종합관리 사업
2. 생태환경 회복을 위한 사업
3. 인공구조물의 자연성 복원 관련 사업

7) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제5조(공원녹지기본계획의 수립권자 등) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 대통령령으로 정하는 시의 시장(이하 “공원녹지기본계획 수립권자”라 한다)은 10년을 단위로 하여 관할구역의 도시지역에 대하여 공원녹지의 확충·관리·이용 방향을 종합적으로 제시하는 기본계획(이하 “공원녹지기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다

- 4. 식생훼손 방지 및 무분별한 이용 관리를 위한 사업
- 5. 친환경 방제 등 식생 및 생물서식처 치유를 위한 사업
- 6. 남산의 보전·이용과 관련된 비영리민간단체가 시행하는 공익적 목적의 활동 지원
- 7. 그 밖에 생태환경 보전을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업

- 안 제8조에서 시장은 남산공원의 생태환경 보전을 위한 각 호의 사업을 추진할 수 있도록 규정하고 있음
- 「서울특별시 자연환경보전과 생물다양성 보전 및 이용에 관한 조례」 제9조제2항8)에 따르면 생태·경관보전지역은 자연생태 및 자연경관의 보전과 관리에 관한 사항, 효율적인 관리를 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항 등을 포함한 관리계획을 수립하도록 하고 있고 서울시와 관련 자치구·사업소에서 역할을 분담하여 관리9)하고 있음
- 서울 도심의 중심에 위치한 남산의 생태·경관보전지역은 규모는 70만 5,101㎡에 달하고, 현재 중부공원여가센터에서 보전지역을 포함한 ‘남산공원’의 실제적인 현장관리를 수행하고 있으며 최근 ‘남산 생태·경관보전지역 정밀변화관찰 연구’10)가 진행되었음

8) 「서울특별시 자연환경보전과 생물다양성 보전 및 이용에 관한 조례」 제9조(생태·경관보전지역 관리계획)① 법 제25조에 따른 생태·경관보전지역 관리계획(이하 "관리계획"이라 한다)은 생태계 및 자연경관의 변화관찰 결과를 바탕으로 하여 수립하되, 해당 지역을 관할하는 구청장 또는 관계전문가 등의 의견을 수렴하여야 한다.

② 관리계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 자연생태·자연경관과 생물다양성의 보전·관리에 관한 사항
2. 생태계 보전을 통한 지역사회 발전에의 기여에 관한 사항
3. 생태·경관보전지역안의 생태계 및 자연경관 변화관찰 등에 관한 사항
4. 생태·경관보전지역안의 주민 또는 이해관계자 등의 지원에 관한 사항
5. 그 밖에 생태·경관보전지역의 효율적인 관리를 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항

9) < 생태경관보전지역 관리방법 및 체계 >(서울시청 홈페이지/환경분야)

생태경관보전지역으로 지정된 후 2년간의 학술연구용역을 수행하여 지역 특성에 적합한 종합관리계획을 수립하고 있으며, 학술연구용역은 보전지역 동·식물상 등 생태조사를 통해 보전지역의 중요성에 대한 과학적 자료를 구축하고 있다. 서울시는 관리계획 수립, 생태계 변화관찰, 생태복원 사업, 예산 지원 등 기본원칙과 관리방향 여건조성을 담당하고 사업소·자치구에서는 실제적인 현장관리를 수행하고 있으며, 순찰·단속 실시, 시설물 보호, 위해 야생동식물 제거 등 정화 활동을 추진하고 있다.

10) 남산 생태·경관보전지역 정밀변화관찰연구(서울시립대학교/2023.6.28.)

- 시간적 범위 : 2022.3.21. ~ 2023.4.20.

- 공간적 범위 : 서울특별시 지정 남산 생태·경관보전지역 일대

(북사면 신갈나무 군락지(360,529㎡), 남사면 소나무림 군락지(344,572㎡))

- 내용적 범위 : 생물종 정밀조사, 생태계의 위협요인 파악 및 분석, 생태경관보전지역의 관리방향 제시 등

- 안 제8조는 그간 서울시가 남산 생태·경관보전지역에 대하여 정밀관찰(모니터링)을 수행하고 현 상태 그대로의 보전을 원칙으로 필요 시 최소한의 복원사업을 하는 등 소극적 관리를 해온 바, 이번 제정조례안을 통해 남산 생태환경의 보전과 회복의 구체적 실행방안을 마련하여 보다 종합적이고 적극적인 생태환경 사업을 수행할 수 있도록 한다는 측면에서 의의가 있음

### ⑨ 여가공간 조성 사업(안 제9조)

**제9조(여가공간 조성 사업)** ① 시장은 남산공원 내 쾌적한 여가공간 조성을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 여가공간의 신규 조성 및 정비
2. 여가공간의 유지관리
3. 여가공간 이용 활성화를 위한 프로그램
4. 그 밖에 여가공간 조성 및 개선을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업

② 시장은 제1항에 따른 사업을 시행할 경우 생태환경에 미치는 영향을 우선 고려한다.

- 안 제9조에서 시장은 여가공간 조성을 위한 각 호의 사업을 추진할 수 있도록 규정하고자 하는 것으로, 안 제8조의 남산 ‘생태환경 보전 사업’과 연계하여 시민이 남산의 자연을 그대로 느끼며 휴식할 수 있도록 ‘여가공간 조성’을 위한 사업의 추진과 방향성을 규정하고 있으므로, ‘보존’과 ‘이용’의 조화로운 공존이라는 입법 취지에 비추어 볼 때 적절하다고 판단됨

### ⑩ 남산공원 추진사항 공표(안 제10조)

**제10조(남산공원 추진사항 공표)** ① 시장은 남산공원 생태환경 보전 및 여가공간 조성 시책의 내용과 추진상황 등을 알리기 위하여 5년마다 공표할 수 있다.

② 시장이 제1항에 따라 공표할 경우에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 남산공원 기본계획 및 사업 추진현황, 시사점

- 2. 남산 생태환경 현황 및 시민이용 현황
- 3. 그 밖에 시민에게 알릴 필요가 있다고 시장이 인정하는 사항

- 안 제10조는 서울시가 남산공원 생태환경 보전 및 여가공간 조성을 위해 시행하는 사업들의 추진 경과를 일반에게 투명하게 공개하기 위한 정보제공적 성격의 공표를 규정하려는 것으로, 이번 제정조례안을 통해 추진되는 사업의 객관성과 공정성 확보를 위해 필요한 조치라 생각함
- 안 제7조에 따라 5년 단위의 ‘기본계획’을 수립해야 하는 바, ‘기본계획’의 수립 시기에 맞춰서 남산공원 추진사항을 공표하여 ‘기본계획’에 따라 사업이 추진되었는지, 사업의 성과는 무엇인지 정성적·정량적으로 제시할 수 있어야 할 것임

## ⑪ 곤돌라의 설치 및 운영(안 제11조)

**제11조(곤돌라의 설치 및 운영)** ① 시장은 이용자의 편의 및 공공자원 마련을 위해 남산공원 내에 곤돌라(「궤도운송법」제2조제5호에 따른 이동수단을 말한다)를 설치·운영할 수 있다.

② 시장은 곤돌라의 효율적인 운영을 위하여 시 투자·출연기관 등에 위탁 또는 대행하여 운영할 수 있다.

③ 시장은 제2항에 따라 곤돌라의 운영을 위탁 또는 대행한 경우에는 운영에 필요한 경비를 지원할 수 있다.

- 안 제11조는 남산을 찾는 시민과 관광객에게 이용 편의를 제공하고 남산의 생태환경 회복을 위한 자원 마련을 위해 서울시가 추진할 수 있는 사업과 운영방식을 규정함으로써 남산 ‘곤돌라 설치 및 운영’에 대한 제도적 기반을 마련하려는 것임
- 안 제11조제1항은 「궤도운송법」 제2조제5호<sup>11)</sup>에 따른 ‘남산 곤돌라

11) 「궤도운송법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 5. “삭도”란 공중에 설치한 와이어로프에 궤도차량을 매달아 운행하여 사람이나 화물을 운송하는 것을 말한다.

설치·운영' 근거에 관한 것으로, 서울시는 '15.8월 남산을 '자동차 배출 가스 없는' 대기청정지역으로 지정하고 '21.8월부터 남산 정상부로의 전기순환버스를 제외한 승용차·관광버스 진입을 전면 통제함에 따라 이동약자 및 관광객 등 시민들의 불편이 증가하고 있어, 남산 이용을 개선할 수 있는 새로운 관리방안이 필요하다는 입장임

- 현재 남산을 이용할 수 있는 수단이 도보, 전기순환버스, 남산케이블카 등에 불과하므로 남산 생태환경에 부정적 영향을 최소화하면서 남산 이용 불편을 해소할 수 있는 곤돌라와 같은 삭도시설(붙임3) 형태의 친환경 교통수단 도입 필요성은 인정된다 하겠음
- 안 제11조제2항은 '남산 곤돌라 사업'의 투자·출연기관 위탁·대행 운영에 관한 것으로, 제320회 서울특별시 임시회('23.9.15.)에서 '남산 곤돌라 사업'에 대한 공유재산관리계획이 원안가결(붙임1) 되었고, 공유재산은 「공유재산 및 물품관리법」 제27조제1항<sup>12)</sup>에 따라 지방자치단체 외의 자에게 관리를 위탁할 수 있으므로, 이번 제정조례안의 위탁·대행 운영 규정은 타당하다 하겠음
- 안 제11조제3항은 '남산 곤돌라 사업'의 운영 위탁·대행 시 서울시가 재정 지원 할 수 있도록 규정하고자 하는 것으로, 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 제21조제1항<sup>13)</sup>에서 지방자치단체가 사업을 대행하는 출자·출연 기관에 재정을 지원할 수 있는 근거를 명시하고 있음을 고려할 때, 이번 제정조례안은 법적 안정성을 확보한 것으로 판단됨

---

12) 「공유재산 및 물품관리법」 제27조(행정재산의 관리위탁) ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 외의 자에게 그 재산의 관리를 위탁(이하 "관리위탁"이라 한다)할 수 있다.

13) 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 제21조(대행사업의 비용 부담) ④ 출자·출연 기관은 국가 또는 지방자치단체의 사업을 대행할 수 있다. 이 경우 그 대행에 필요한 비용은 국가 또는 지방자치단체가 부담한다.

## ⑫ 곤돌라의 이용료(안 제12조)

**제12조(곤돌라의 이용료)** ① 시장은 곤돌라를 이용하는 사람에게 이용료를 징수할 수 있다.

② 제1항의 이용료는 규칙으로 정한다.

- 안 제12조는 ‘남산 곤돌라’의 이용료에 관한 규정으로 「지방자치법」 제153조<sup>14)</sup> 및 제156조<sup>15)</sup>에 따라 사용료 및 수수료의 징수에 대해 행정기관이 조례로 규정하는 것은 바람직하다 판단됨
- 다만, 조례에서 시설의 이용료와 징수에 관한 기본적인 사항을 전혀 정하지 않고 규칙으로 백지 위임하는 경우 ‘포괄위임금지원칙’에 위배 될 소지가 있으므로 추후 논의를 통해 제고할 필요가 있을 것으로 보이며, ‘남산 곤돌라’ 실제 운영 시기에 맞춰서 조례에 이용료와 징수에 관한 사항을 명시하는 것이 보다 합당하다 하겠음

## ⑬ 곤돌라 수입금의 사용(안 제13조)

**제13조(곤돌라 수입금의 사용)** 곤돌라 운영으로 발생한 수입금은 다음 각 호에 사용할 수 있다.

1. 제11조 제3항에 따른 곤돌라 운영관리에 관한 비용 보전
2. 도시재생기금 남산생태여가계정 재원의 조성

- 안 제13조는 ‘남산 곤돌라’ 운영으로 발생한 수입금의 용도를 명확히 규정하여 정책의 실효성을 담보하고자 하는 것임
- 「지방자치단체 기금관리기본법(이하, ‘지방기금법’)」 제3조제3항에 따라 기금은 일반회계 또는 특별회계로 사업을 하는 것이 곤란한 경우 설치 가능하고, 「지방자치법」 제159조제1항<sup>16)</sup>에 따라 지방자치단체는 행

14) 「지방자치법」 제153조(사용료) 지방자치단체는 공공시설의 이용 또는 재산의 사용에 대하여 사용료를 징수할 수 있다.

15) 「지방자치법」 제156조(사용료의 징수조례 등) ① 사용료·수수료 또는 분담금의 징수에 관한 사항은 조례로 정한다.

16) 「지방자치법」 제159조(재산과 기금의 설치) ① 지방자치단체는 행정목적 달성을 위한 경우나 공익상 필요한 경우에는 재산(현금 외의 모든 재산적 가치가 있는 물건과 권리를 말한다)을 보유하거나 특정한 자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있다.

정목적 달성 또는 공익상 필요에 따라 기금을 설치할 수 있음을 고려할 때, '남산 곤돌라' 수입금을 남산의 생태환경을 보전하고 여가공간을 조성하는 등 남산공원 보전 및 이용 관련 사업을 추진하기 위한 기금으로 관리하는 것은 타당하다고 판단됨

- 다만, 안 제13조제2호와 관련하여 법적 신뢰성 확보를 위해 「서울특별시 도시재생기금 설치 및 운용에 관한 조례(이하, '도시재생기금 조례')」와의 정합성이 요구된다 하겠으며, 현재 「도시재생기금 조례」 일부개정조례안<sup>17)</sup>이 발의되어 있으므로 '남산 곤돌라' 수입금으로 조성된 '도시재생기금 남산생태여가계정'의 사용 용도가 이번 제정조례안의 목적에 맞도록 하여 상호 어긋남이 없어야 할 것임

#### ⑭ 도시재생기금 남산생태여가계정의 관리 및 운용(안 제14조)

**제14조(도시재생기금 남산생태여가계정의 관리 및 운용)** ① 시장은 제13조 제2호의 재원을 관리·운용하기 위해 「서울특별시 도시재생기금 설치 및 운용 조례(이하 "도시재생기금 조례"라 한다)」에 따른 도시재생기금 내에 남산생태여가계정을 둔다.

② 남산생태여가계정의 관리·운용에 관한 절차 등은 도시재생기금 조례에서 정하는 바에 따른다.

- 안 제14조는 남산이라는 공공재에서 발생한 '남산 곤돌라' 운영 수익을 다시 남산의 생태환경 복원과 여가공간 조성에 환원 가능하도록 독립적인 자원 순환의 근거를 마련하려는 내용임
- 생태환경을 보전하거나 훼손된 생태계를 복원하는 사업은 특성상 일시적·단기적인 예산투입으로는 성과가 나타나기 어려울 것으로 생각되며, 지속가능한 남산 관리를 위해 지속적·안정적<sup>18)</sup>으로 확보가 가능할 것

② 제1항의 재산의 보유, 기금의 설치·운용에 필요한 사항은 조례로 정한다.

17) 서울특별시의회 제323회 임시회 의안번호 제1701호 서울특별시 도시재생기금 설치 및 운용에 관한 조례 일부개정조례안(서상열 의원 대표 발의, 2024.4.3)

으로 예상되는 재원으로 기금을 조성하고 운용하려는 이번 제정조례안의 취지는 인정된다 하겠음

- 다만, 지방자치단체의 기금은 특수한 행정목적 달성하기 위하여 예산 총계주의 원칙에서 벗어나 세입·세출 예산 외로 운용 가능한 특정자금이므로, '도시재생기금 남산생태여가계정' 운용 시 기금 및 계정 운영의 투명성을 확보할 수 있도록 노력해야 할 것이며, 안 제14조제2항에서 명시한 남산생태여가계정의 관리·운용에 관한 절차를 포함하도록 「도시재생기금 조례」의 개정이 필요하다고 판단됨

### ⑮ 남산발전위원회의 설치 및 운영(안 제15조 ~ 제19조)

**제15조(남산발전위원회의 설치)** 시장은 남산공원에 대한 다음 각 호의 사항의 자문을 위하여 서울특별시 남산발전위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

1. 남산공원 비전, 전략 및 장단기과제 설정에 대한 사항
2. 남산공원의 보전 및 관리를 위한 기본계획 수립에 관한 사항
3. 남산공원 생태환경 보전에 대한 사항
4. 남산공원 여가공간 조성 및 효율적인 관리·이용에 대한 사항
5. 그 밖에 남산 및 남산 주변부의 보전과 관리, 시민참여 등 필요한 사항

**제16조(위원회의 구성)** ① 위원회는 공동위원장 2명을 포함하여 15명 이내로 구성한다.

- ② 위원장은 위촉위원 중에서 호선하는 1명과 균형발전본부장으로 한다.
- ③ 위원은 다음 각 호의 사람을 시장이 임명 또는 위촉한다.
  1. 당연직 위원 : 시 공무원 5명 내외
  2. 위촉위원 : 환경·생태·자연성 회복·도시·경관 등 분야에 관하여 식견과 전문성을 가진 자
- ④ 공무원인 위원의 임기는 그 직위에 재직하는 기간으로 하고, 공무원이 아닌 위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 한다.
- ⑤ 위원의 해촉, 제척·기피·회피에 관하여는 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제8조의2제1항 및 제9조에 따른다.

18) <남산 곤돌라 사업 투자심사의뢰서, 경제적 타당성 평가 분석결과>  
- 순현재가치(NPV) : 1,303억 43백만 원  
- 비용편익비(B/C Ratio) : 2.08  
- 내부수익율(IRR) : 22.3%

**제17조(위원장의 직무)** ① 위원회의 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.

② 위원장이 부득이한 사정으로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

**제18조(위원회의 운영)** ① 위원장은 위원회의 회의를 소집하며, 그 의장이 된다.

② 정기회의는 반기별로 1회 소집하고, 다음 각 호의 요구가 있을 때 임시회의를 소집할 수 있다.

1. 시장의 요구가 있을 때

2. 위원장의 요구가 있을 때

3. 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있을 때

③ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

④ 위원회는 효율적인 운영을 위하여 분과위원회 및 소위원회를 둘 수 있다.

⑤ 위원회에는 위원회의 사무를 처리할 간사를 둘 수 있다.

**제19조(수당 등의 지급)** 위원회 회의에 출석하는 위원에게는 「서울특별시 위원회 수당 및 여비 지급 조례」에서 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

- 안 제15조부터 안 제19조까지는 ‘남산발전위원회의 설치 및 운영’에 관한 전반적인 사항을 규정하고자 하는 것임
- 「지방자치법」 제130조제1항19)에서 지방자치단체는 위원회 등 자문기관을 설치·운영할 수 있다고 명시하고 있으며, 같은 법 시행령 제78조20)에서 자문기관으로서 위원회를 설치하기 위해서는 ▲업무 특성상 전문적인 지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있을 것, ▲업무의 성질상 다양한 이해관계의 조정 등 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것을 요건으로 하고 있는 바, ‘남산발전위원회의 설치’는 타당하다 할 수 있음

19)「지방자치법」제130조(자문기관의 설치 등) ① 지방자치단체는 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 자문기관(소관 사무에 대한 자문에 응하거나 협의, 심의 등을 목적으로 하는 심의회, 위원회 등을 말한다. 이하 같다)을 설치·운영할 수 있다.

20)「지방자치법 시행령」제78조(자문기관의 설치요건) 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 법 제130조제1항에 따른 자문기관을 설치할 수 있다.

1. 업무 특성상 전문적인 지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있을 것

2. 업무의 성질상 다양한 이해관계의 조정 등 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것

- 다만, 안 제15조에 ‘남산발전위원회’의 성격과 기능을 규정함에 있어 「지방자치법」 제130조제4항21)에 자문기관 운영의 효율성 향상을 위해 성격·기능이 중복되는 자문기관을 설치·운영하지 못하도록 하고 있으므로, 현재 운영 중인 다른 위원회와 기능이 중복되는지의 여부를 신중히 검토할 필요가 있으며 성격과 기능이 유사한 경우 위원회의 통합·운영도 가능하다 하겠음
- 안 제16조는 ‘남산발전위원회’의 구성에 관한 것으로, 위원회는 설치 목적을 효율적으로 달성하기 위해 필요한 인원의 위원으로 구성해야 하며, 당연직 위원의 경우 위원의 관련 업무·직위 등 자격을 명확하게 규정하여 위원 선정이 객관적으로 이루어질 수 있도록 해야 할 것임
- 아울러, 모든 위원의 임기를 통일해야 할 특별한 사유가 없으면 보궐위원의 임기를 전임자 임기의 남은 기간으로 한다는 규정은 두지 않으므로22), “보궐위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 한다”고 규정한 안 제16조제4항의 단서 적용을 위해서는 ‘남산발전위원회’의 모든 위원의 임기를 통일해야 할 특별한 사유가 무엇인지 제시할 수 있어야 하겠음
- ‘남산발전위원회’ 소관 사무 특성상 민간과 행정기관의 상호 조화로운 운영을 위해 2명의 공동위원장을 구성하는 것은 이해되는 바이나, 공동위원장이 각각 대표행위를 할 수 있는지 아니면 공동으로만 대표행위를 해야 하는지 등이 불분명하므로, 안 제17조의 위원장의 직무 규정에 공동위원장의 위원회 대표행위와 업무 총괄 범위를 보다 명확하게 명시하여 공동위원장의 직무에 상호 혼란이 없도록 해야 할 것임

21) 「지방자치법」 제130조(자문기관의 설치 등) ④ 지방자치단체는 자문기관 운영의 효율성 향상을 위하여 해당 지방자치단체에 설치된 다른 자문기관과 성격·기능이 중복되는 자문기관을 설치·운영해서는 아니 되며, 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 성격과 기능이 유사한 다른 자문기관의 기능을 포함하여 운영할 수 있다.

22) 행안부, ‘2022년 자치법규입안 길라잡이’, p.227

- 또한, 안 제18조의 위원회의 운영에 관한 사항에 따르면 위원장은 위원회를 소집할 수 있는 바, 공동위원장 중 위원회 소집권자를 특정하거나 협의 또는 공동으로 소집하는 등 위원회 소집 방법에 대하여도 분명하게 명시하여 효율적인 위원회 운영이 될 수 있도록 세심한 검토가 필요하겠음

**⑭ 금지행위·출입제한, 과태료 부과에 관한 사항(안 제20조~제21조)**

**제20조(금지행위 및 출입제한)** ① 누구든지 남산공원 내에서 공원시설을 훼손하는 행위 등 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」제49조에서 정하는 금지행위를 하여서는 아니된다.

② 시장은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」제33조에 따라 남산 도시자연공원구역 중 일정한 지역을 지정하여 일정한 기간 그 지역에 사람의 출입 또는 차량의 통행을 제한하거나 금지할 수 있다.

③ 시장은 제2항에 따른 제한 또는 금지를 하려는 경우에는 안내표지 설치 등의 방법으로 이를 공고하여야 한다.

**제21조(과태료 부과)** 시장은 「서울특별시 도시공원 조례」제23조에 따라 과태료를 부과할 수 있다.

- 안 제20조와 안 제21조는 안 제3조(정의)에서 규정하고 있는 남산공원에 대하여 금지행위, 출입제한 및 과태료 부과를 명시하고자 하는 것임
- 이미 「공원녹지법」, 「도시공원 조례」 등 도시공원에서의 금지행위와 과태료 부과 등과 관련한 법령이 존재하고 있으나, 이번 제정조례안의 적용으로 인해 관련 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과가 저해되는 바가 전혀 없고, 서울시의 도시공원 중 특별히 남산공원에 대한 보전과 관리 강화라는 입법 목적 달성을 위한 것이라 판단되므로 이번 제정조례안의 해당 규정이 특별히 문제되는 바는 없는 것으로 보임

**「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(약칭, 공원녹지법)」**

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1.~2. (생략)

3. "도시공원"이란 도시지역에서 도시자연경관을 보호하고 시민의 건강·휴양 및 정서생활을 향상시키는 데에 이바지하기 위하여 설치 또는 지정된 다음 각 목의 것을 말한다. 다만, 제3조, 제14조, 제15조, 제16조, 제16조의2, 제17조, 제19조, 제19조의2, 제19조의3, 제20조, 제21조, 제21조의2, 제22조부터 제25조까지, 제39조, 제40조, 제42조, 제46조, 제48조의2, 제52조 및 제52조의2에서는 나목에 따른 도시자연공원구역은 제외한다.

**제33조(도시자연공원구역의 출입 제한 등)** ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 도시자연공원구역의 보호, 훼손된 도시자연의 회복, 도시자연공원구역을 이용하는 사람의 안전과 그 밖에 공익을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 도시자연공원구역 중 일정한 지역을 지정하여 일정한 기간 그 지역에 사람의 출입 또는 차량의 통행을 제한하거나 금지할 수 있다.

② 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 제1항에 따른 제한 또는 금지를 하려는 경우에는 안내표지 설치 등의 방법으로 이를 공고하여야 한다.

**제49조(도시공원 등에서의 금지행위)** ① 누구든지 도시공원 또는 녹지에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 공원시설을 훼손하는 행위
2. 나무를 훼손하거나 이물질을 주입하여 나무를 말라죽게 하는 행위
3. 심한 소음 또는 악취가 나게 하는 등 다른 사람에게 혐오감을 주는 행위
4. 동반한 반려동물의 배설물(소변의 경우에는 의자 위의 것만 해당한다)을 수거하지 아니하고 방치하는 행위
5. 도시농업을 위한 시설을 농산물의 가공·유통·판매 등 도시농업 외의 목적으로 이용하는 행위
6. 그 밖에 도시공원 또는 녹지의 관리에 현저한 장애가 되는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

② 누구든지 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 정하는 도시공원에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 행상 또는 노점에 의한 상행위
  2. 동반한 반려견을 통제할 수 있는 줄을 착용시키지 아니하고 도시공원에 입장하는 행위
- ③ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 제2항에 따라 금지행위가 적용되는 도시공원 입구에 안내표지를 설치하여야 한다.

**제56조(과태료)** ① 제40조제3항에 따른 신고를 하지 아니하거나 신고한 금액을 초과하여 입장료를 징수한 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

② 제49조제1항제2호부터 제6호까지 및 같은 조 제2항 각 호에 해당하는 금지행위를 한 자에게는 10만원 이하의 과태료를 부과한다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특

별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 부과·징수한다.

### 「서울특별시 도시공원 조례」

**제22조(금지행위 적용대상)** 누구든지 법 제2조제3호에 해당하는 도시공원에서 법 제49조제2항 각 호의 행위를 하여서는 아니된다.

**제23조(과태료 부과·징수 등)** ① 시장이 법 제56조제1항에 따라 과태료를 부과하는 기준은 영 제51조제1항 별표 4와 같다.

② 과태료의 부과·징수에 대한 이의제기는 「질서위반행위규제법」에 따른다.

③ 시장은 「국민건강증진법」 제8조의4제2항을 위반하여 금주구역에서 음주를 한 사람에게는 10만원의 과태료를 부과·징수한다.

④ 시장은 제3항에 따른 과태료 부과·징수 업무를 구청장에게 위임할 수 있다.

## 다. 종합 의견

- 이번 제정조례안은 ‘생태환경 보전’과 ‘쾌적한 시민 여가공간 조성’이 조화롭게 공존하는 남산을 만드는데 필요한 종합적이고 체계적인 기본 사항을 규정하며, 안정적이고 지속적인 실행을 위해 필요한 공공재원을 조성할 수 있도록 제도적 기반을 마련한다는 측면에서 입법 타당성과 필요성이 인정됨
- 친환경 ‘남산 곤돌라’의 공공성 있는 운영과 지속적이고 안정적인 운영 수익 선순환을 위해 필요한 사항을 규정하고, 기존의 소극적인 관리에서 벗어나 서울의 상징적인 도심 자연공간인 ‘남산’의 생태환경 보전과 여가공간 조성을 위한 기본원칙과 장기적인 관점의 정책 방향을 제시하고 있다는 점에서 이번 제정조례안의 의의가 있다고 하겠음
- 다만, 자치기본조례를 제정하기 위해서는 다자간의 참여와 협력의 원칙이 전제되어야 하는 바<sup>23)</sup>, 이번 제정조례안을 통하여 구현하고자 하는 사항에 대하여 생태환경 및 도시경관 전문가뿐만 아니라 일반시민, 이해관계자 등이 자율적으로 참여하도록 하며, 이들의 의사결정 참여를 통해 결정된 사항을 존중하고 성실히 이행하여야 할 의무와 관련된 사항을 추후 조례에 반영하는 방안도 고려할 수 있을 것임
- 아울러, ‘남산공원’은 「공원녹지법」을 따르는 ‘도시공원’에 해당되고 관련 법령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하고 있는 「도시공원 조례」가 이미 시행 중에 있으며, 자연환경보전<sup>24)</sup>이나 도시녹화<sup>25)</sup> 등과 관련된 조례도 운용되고 있는 바, 기존 조례와 상호 충돌을 피하고 조화를 도모해야 할 것임

23) 자치기본조례의 현황과 입법체계 개선방안(한국법제연구원, 연구보고2014-04) P.110

24) 「서울특별시 자연환경보전과 생물다양성 보전 및 이용에 관한 조례」(서울특별시조례 제8694호, 2023.5.22., 타법개정)

25) 「서울특별시 도시녹화 등에 관한 조례」(서울특별시조례 제9177호, 2024.3.26., 일부개정)

# 서울특별시 남산공원 보전 및 이용에 관한 기본 조례안

## 제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 남산공원의 생태적 보전 및 이용에 필요한 사항을 규정함으로써 남산공원의 자연환경 보전과 이용하는 사람의 편의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(기본원칙) ① 남산공원과 관련된 모든 시책은 자연환경을 보전하고 이용하는 사람의 건강하고 쾌적한 생활을 영위하는데 필요한 환경을 조성하여 미래세대에 계승되도록 추진하여야 한다.

② 남산공원의 자연생태계를 회복하고 식생을 개선하여 자연과 사람이 조화롭게 공존하는 공원을 만들어 나가도록 추진되어야 한다.

③ 남산공원의 모든 시설물은 공익에 적합하고 생태환경을 고려하여 설치되어야 하며, 이용하는데 편리하도록 유지·관리되어야 한다.

④ 남산공원은 「자연환경보전법」 제3조 및 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제3조의 기본원칙에 따라 체계적으로 보전·관리되어야 한다.

제3조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "남산공원"이란 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조 제1호의 공원녹지로서 서울특별시(이하 '시'라 한다)에서 관리하는 남산 도시자연공원구역과 남산 근린공원을 말한다.
2. "보전"이란 남산공원의 자연생태계를 회복하고 유지 관리하여 자연과 사람이 공존할 수 있는 환경을 후세에 물려줄 수 있는 행위 또는 시책을 말한다.
3. "여가공간"이란 남산공원을 이용하는 사람의 건전한 여가활동 등을 위한 공간을 말한다.

제4조(시장의 책무) 서울특별시시장(이하 "시장"이라 한다)은 남산공원의 보전과 이용에 관한 정책을 수립하고 실행에 필요한 방안을 마련하도록 노력하여야 한다.

제5조(이용자의 의무) ① 남산공원을 이용하는 사람은 공원의 자연 환경과 생태계를 훼손하는 행위를 하여서는 아니된다.

② 남산공원을 이용하는 사람은 남산공원 여가공간 및 시설을 임의로 훼손해서는 아니되며 안전하고 청결하게 이용하여야 한다.

제6조(다른 법령 등과의 관계) 남산공원의 보전과 이용에 관하여 다른 법령이나 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다.

## 제2장 남산공원의 생태환경 보전 및 여가공간 조성

제7조(기본계획의 수립) ① 시장은 남산공원을 종합적이고 체계적으로 보전·관리하기 위하여 남산공원 보전 및 관리에 관한 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 제1항에 따른 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 지속가능한 남산공원의 발전을 위한 기본목표 및 추진방향
2. 남산공원의 생태환경 보전에 관한 사항
3. 남산공원의 여가공간 조성 및 활용계획에 관한 사항
4. 생태환경 보전 및 여가공간 조성 사업 관련 소요예산 및 재원조달 방안 등에 관한 사항
5. 그 밖에 남산공원 생태환경과 여가공간의 발전을 위해 시장이 필요하다고 인정하는 사항

③ 제1항에 따른 기본계획은 일상적인 유지관리가 아닌 생태환경의 회복 등 발전적인 방향으로 마련하여야 하고, 제8조 및 제9조에 따라 추진하는 사업은 기본계획에 따라 마련하여야 한다.

④ 시장은 제1항에 따른 기본계획을 수정해야 할 불가피한 사유가 발생할 경우에 이에 맞게 수정·보완할 수 있다.

제8조(생태환경 보전 사업) 시장은 남산공원의 생태환경 보전을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 생태·경관보전지역의 종합관리 사업

2. 생태환경 회복을 위한 사업
3. 인공구조물의 자연성 복원 관련 사업
4. 식생훼손 방지 및 무분별한 이용 관리를 위한 사업
5. 친환경 방제 등 식생 및 생물서식처 치유를 위한 사업
6. 남산의 보전·이용과 관련된 비영리민간단체가 시행하는 공익적 목적의 활동 지원
7. 그 밖에 생태환경 보전을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업

제9조(여가공간 조성 사업) ① 시장은 남산공원 내 쾌적한 여가공간 조성을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 여가공간의 신규 조성 및 정비
2. 여가공간의 유지관리
3. 여가공간 이용 활성화를 위한 프로그램
4. 그 밖에 여가공간 조성 및 개선을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업

② 시장은 제1항에 따른 사업을 시행할 경우 생태환경에 미치는 영향을 우선 고려한다.

제10조(남산공원 추진사항 공표) ① 시장은 남산공원 생태환경 보전 및 여가공간 조성 시책의 내용과 추진상황 등을 알리기 위하여 5년마다 공표할 수 있다.

② 시장이 제1항에 따라 공표할 경우에는 다음 각 호의 사항이 포

함되어야 한다.

1. 남산공원 기본계획 및 사업 추진현황, 시사점
2. 남산 생태환경 현황 및 시민이용 현황
3. 그 밖에 시민에게 알릴 필요가 있다고 시장이 인정하는 사항

### 제3장 생태여가 공공재원 마련

제11조(곤돌라의 설치 및 운영) ① 시장은 이용자의 편의 및 공공재원 마련을 위해 남산공원 내에 곤돌라(「체육진흥법」 제2조제5호에 따른 이동수단을 말한다)를 설치·운영할 수 있다.

② 시장은 곤돌라의 효율적인 운영을 위하여 시 투자·출연기관 등에 위탁 또는 대행하여 운영할 수 있다.

③ 시장은 제2항에 따라 곤돌라의 운영을 위탁 또는 대행한 경우에는 운영에 필요한 경비를 지원할 수 있다.

제12조(곤돌라의 이용료) ① 시장은 곤돌라를 이용하는 사람에게 이용료를 징수할 수 있다.

② 제1항의 이용료는 규칙으로 정한다.

제13조(곤돌라 수입금의 사용) 곤돌라 운영으로 발생한 수입금은 다음 각 호에 사용할 수 있다.

1. 제11조 제3항에 따른 곤돌라 운영관리에 관한 비용 보전
2. 도시재생기금 남산생태여가계정 재원의 조성

- 제14조(도시재생기금 남산생태여가계정의 관리 및 운용) ① 시장은 제13조 제2호의 재원을 관리·운용하기 위해 「서울특별시 도시재생기금 설치 및 운용 조례(이하 "도시재생기금 조례"라 한다)」에 따른 도시재생기금 내에 남산생태여가계정을 둔다.
- ② 남산생태여가계정의 관리·운용에 관한 절차 등은 도시재생기금 조례에서 정하는 바에 따른다.

#### 제4장 남산발전위원회의 설치 및 운영

제15조(남산발전위원회의 설치) 시장은 남산공원에 대한 다음 각 호의 사항의 자문을 위하여 서울특별시 남산발전위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

1. 남산공원 비전, 전략 및 장단기과제 설정에 대한 사항
2. 남산공원의 보전 및 관리를 위한 기본계획 수립에 관한 사항
3. 남산공원 생태환경 보전에 대한 사항
4. 남산공원 여가공간 조성 및 효율적인 관리·이용에 대한 사항
5. 그 밖에 남산 및 남산 주변부의 보전과 관리, 시민참여 등 필요한 사항

제16조(위원회의 구성) ① 위원회는 공동위원장 2명을 포함하여 15명 이내로 구성한다.

- ② 위원장은 위촉위원 중에서 호선하는 1명과 균형발전본부장으로 한다.

③ 위원은 다음 각 호의 사람을 시장이 임명 또는 위촉한다.

1. 당연직 위원 : 시 공무원 5명 내외

2. 위촉위원 : 환경·생태·자연성 회복·도시·경관 등 분야에 관하여 식견과 전문성을 가진 자

④ 공무원인 위원의 임기는 그 직위에 재직하는 기간으로 하고, 공무원이 아닌 위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 한다.

⑤ 위원의 해촉, 제척·기피·회피에 관하여는 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제8조의2제1항 및 제9조에 따른다.

제17조(위원장의 직무) ① 위원회의 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.

② 위원장이 부득이한 사정으로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

제18조(위원회의 운영) ① 위원장은 위원회의 회의를 소집하며, 그 의장이 된다.

② 정기회의는 반기별로 1회 소집하고, 다음 각 호의 요구가 있을 때 임시회의를 소집할 수 있다.

1. 시장의 요구가 있을 때

2. 위원장의 요구가 있을 때

3. 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있을 때

- ③ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ④ 위원회는 효율적인 운영을 위하여 분과위원회 및 소위원회를 둘 수 있다.
- ⑤ 위원회에는 위원회의 사무를 처리할 간사를 둘 수 있다.

제19조(수당 등의 지급) 위원회 회의에 출석하는 위원에게는 「서울특별시 위원회 수당 및 여비 지급 조례」에서 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

## 제5장 벌칙 등

제20조(금지행위 및 출입제한) ① 누구든지 남산공원 내에서 공원시설을 훼손하는 행위 등 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제49조에서 정하는 금지행위를 하여서는 아니된다.

② 시장은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제33조에 따라 남산 도시자연공원구역 중 일정한 지역을 지정하여 일정한 기간 그 지역에 사람의 출입 또는 차량의 통행을 제한하거나 금지할 수 있다.

③ 시장은 제2항에 따른 제한 또는 금지를 하려는 경우에는 안내표지 설치 등의 방법으로 이를 공고하여야 한다.

제21조(과태료 부과) 시장은 「서울특별시 도시공원 조례」 제23조에 따라 과태료를 부과할 수 있다.

## 부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## 붙임2 2023년도 제3차 수시분 공유재산관리계획 의결결과

### □ 관리계획 상정 개요

- 심의 일자 : 제320회 임시회 행정자치위원회(2023.9.12.)
- 상임위 결과 : 원안가결
- 본회의 의결 : 제320회 임시회 본회의(2023.9.15.)

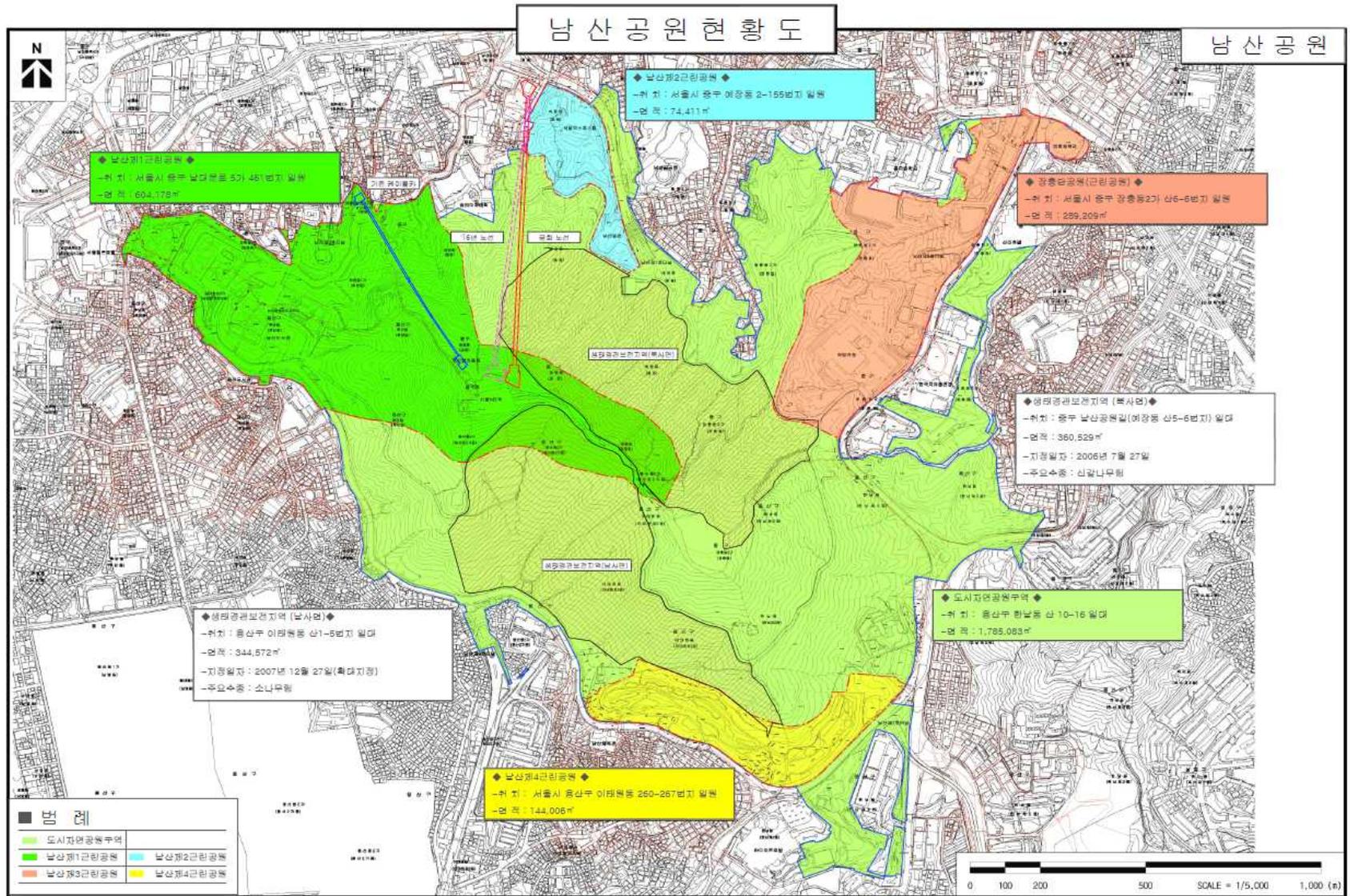
연번	구분	사업명	소재지	면적(m <sup>2</sup> )	기준가격 (백만원)	사업부서	의결 결과
1	취 득 변 경 (신축)	가락119안전센터· 강남농수산물검사소 합동청사 건립	송파구 가락동 600	[건물 신축] 2,949.56	17,888	소방재난본부 소방행정과	가결
2	취 득 변 경 (신축)	도봉소방학교 이전부지 내 공공임대주택 및 시민안전체험관 조성	도봉구 방학동 708	[건물 신축] 31,520.00	146,572	동북권사업과	가결
3	취 득 변 경 (신축, 설치)	남산 친환경이동수단 (곤돌라) 사업	중구 예장동 11 일원, 산5-6 일원	[건물 신축] 2,114.30  [공작물 설치] 삭도 804m, 캐빈 25대	8,062  30,717	도시정비과	가결

### 붙임 3

### 삭도시설

구 분	형 태	내 용
왕복식삭도		와이어로프에 차량을 매달아 정류장을 왕복시켜 여객 또는 화물을 운송하는 삭도
자동순환식삭도		와이어로프에 자동식연결장치를 사용하여 차량을 매달아 동일한 방향으로 순환시켜 여객 또는 화물을 운송하는 삭도
고정순환식삭도		와이어로프에 고정식연결장치를 사용하여 차량을 매달아 동일한 방향으로 순환시켜 여객 또는 화물을 운송하는 삭도
견인식삭도		와이어로프에 자동식연결장치 또는 고정식연결장치를 사용하여 차량을 매달아 여객 또는 화물을 활주시켜 운송하는 삭도
화물삭도		화물을 전용으로 운송하는 삭도
가설삭도		산악경사지 등에서 일시적 사용을 위해 화물을 운송하는 삭도

# 붙임4 남산공원 현황도



## 서울특별시 남산공원 보전 및 이용에 관한 기본 조례안 비용추계서

### I. 비용추계 요약

#### 1. 비용발생 요인

- 서울특별시 남산공원 보전 및 이용에 관한 기본 조례안은 제15조(남산발전위원회의 설치)를 신설함에 따라 비용이 발생함
- ※ 제7조(기본계획의 수립), 제8조(생태환경 보전 사업), 제9조(여가공간 조성 사업) 및 제11조(곤돌라의 설치 및 운영)는 비용이 발생할 수 있지만 예산을 기편성하여 추진 중이므로 비용추계 대상에서 제외함
- ※ 제7조(기본계획의 수립)는 직접 수행 시 추가재정 소요는 없으나 용역을 통한 신규사업 기본계획 수립 시 추가재정 소요가 있을 수 있음

[참고] 2024년도 남산공원 보전 및 이용 관련 분야별 예산 내역

조항	사업명	예산액(천원)
제8조 및 제 11조	지속가능한 남산 프로젝트	12,192,000
제9조	남산골 한옥마을 및 전통정원 운영	1,998,690
	서울 남산국악당 운영	2,544,731
	남산 하늘숲길 조성	1,502,500
	남산 야외 숲박물관 조성	160,000

자료: 2024 서울시 예산서

#### 2. 비용추계의 전제

##### 가. 대상

- 제15조(남산발전위원회의 설치)

##### 나. 전제

- 비용은 2025년부터 발생하고 추계기간(2025~2029년) 이후에도 계속 발생
- 제15조(남산발전위원회의 설치)의 위원회는 15명으로 구성하고 연 2회(상·하반기) 개최하는 것으로 전제
- 위원장 1명 및 당연직 의원 4명은 공무원으로 전제
- 물가상승률 미반영

다. 추계기간 : 시행일로부터 5년(2025년~2029년)



- 남산발전위원회 = 24,500천원
  - = 참석수당+업무추진경비
  - = 20,000천원+4,500천원
- 참석수당 = 20,000천원
  - = 수당단가×지급인원×연2회×5년
  - = 200천원×10명×2회×5년
- ※ 참석수당 단가 : 「서울시 예산편성 운영기준」에 따라 2시간 초과 200천원 적용
- ※ 지급인원 : 위원 15명 중 5명(공무원)은 제외
- 업무추진경비 = 4,500천원
  - = 경비단가×지급인원×연2회×5년
  - = 30천원×15명×2회×5년
- ※ 업무추진경비 단가 : 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률 시행령」 제17조(사교·의례 등 목적으로 제공되는 음식물·경조사비 등의 가액 범위) [별표1] 음식물 경조사비 선물 등의 가액 범위(제17조 관련)에 따라 30천원 수준으로 적용