

서울특별시 가로수 조성 및 관리 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제 안 경 위

- 제 출 자 : 서울특별시장
- 의안번호 : 제2378호
- 제출일자 : 2021년 5월 25일
- 회부일자 : 2021년 5월 31일

2. 제 안 이 유

- 조례의 근거법령이 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에서 「도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」(’21. 6. 10. 시행)로 변경됨에 따라 조례에서 근거법령의 제명 및 조항을 인용하는 내용을 정비하고, 세종대로 가로수의 효율적인 관리를 위해 세종대로 가로수 관리범위를 변경하고자 함.

3. 주 요 내 용

- 가. 조례에서 인용하는 근거법령의 제명 및 조항을 정비함(안 제1조 및 제18조의2).
- 나. 근거법령 개정으로 「서울특별시 도시림등의 조성·관리 심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례」의 제명 및 위원회 명칭이 ‘도시림’에서 ‘도시숲’으로 개정되는 사항을 반영함(안 제7조의2).
- 다. 세종대로의 가로수를 관리하는 중부공원녹지사업소와 자치구간 세종대로 가로수의 관리범위를 변경함(안 별표 1).

4. 참고 사항

가. 관계법령: 「도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」

나. 예산조치 : 협의완료

다. 협의사항

- 1) 법무담당관(규제심사): 규제없음
- 2) 서울협치담당관(위원회 신설): 해당없음
- 3) 감사담당관(부패영향평가): 평가제외
- 4) 여성정책담당관(성별영향평가): 해당없음
- 5) 갈등조정담당관(갈등영향평가): 갈등없음
- 6) 그 밖의 입법안의 시행과 관계가 있는 실·본부·국 협의 사항: 해당없음

라. 기 타

- 1) 신·구조문대비표: 별도 첨부
- 2) 입법예고('21. 4. 1.~4. 21.) 결과: 의견없음
- 3) 비용추계서 : 별도 첨부

5. 검토 의견 (수석전문위원 이 재 효)

가. 개요

- 본 일부개정조례안은 근거법령의 변경에 따라 현행 조례에서 인용하는 법령명과 일부 조항을 정비하며, 세종대로 가로수 관리를 위해 가로수관리청의 관리범위를 변경하는 것임.

나. 검토의견

- 정부와 지방자치단체의 노력에도 불구하고 각종 개발사업의 영향으로 인해 생활권 숲의 증가는 미약한 상황임에 따라 국민들에게 쾌적한 생활환경과 휴양·휴식공간을 제공하고 건강증진 및 정서함양 등에 활용할 수 있도록 도시숲의 조성·관리와 관련된 단편적인 현행 법률 체계를 보완하여 국가와 지방자치단체의 책무를 강화하고 국민의 참여를 확대하는 등 도시숲의 체계적 조성 및 생태적 관리에 관한 사항을 종합적으로 규정하는 「도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」(이하 ‘도시숲법’)이 제정(’20.6.9)되어 시행(’21.6.10.)되고 있음.

따라서 동 조례의 근거가 되는 상위법령을 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에서 「도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」로 변경하고 그에 따라 일부 조항을 정비하는 것은 타당함. 그러나 상위법령 시행일이 경과된 이후 동 조례의 개정이 이루어진 것은 문제가 있다고 할 것임.

- 안 별표1은 중부공원녹지사업소장이 관리청으로 되어 있는 세종대로의 가로수 관리범위를 ‘광화문 삼거리에서 대한문 앞까지’에서 ‘광화문 삼거리에서 서울역 사거리까지’로 확대하는 것으로 ‘세종대로 사람숲길’ 사업의 구간을 새롭게 관리 범위에 포함시키는 것임.

〈세종대로 가로수 관리범위 변경 위치도〉



- ‘세종대로 사람숲길’ 사업¹⁾은 최초 도시교통실에서 ‘세종대로 도로공간 재편사업²⁾’으로 추진했으며, 주요 목적은 보도를 확장하고 자전거도로를 설치하는 것이었으나, 보도 주변 가로수를 숲처럼 만들자는 의도로 ‘가로숲 거리 조성’ 공사를 진행하고 있음.(’21.6.30.준공예정)

1) 공사: 도시교통실(주관), 도시기반시설본부(실시설계 및 공사)

2) 세종대로 도로공간재편 사업(보행정책과-13195(2017.11.16.)) 보도확장, 자전거도로 조성, 중앙버스전용차로

동 사업은 최초 추진단계부터 조경공사(숲조성)를 계획하지 않아 일반적인 가로수(가로녹지) 형태와는 다른 모습이 되었음. 동일노선, 동일수종이라는 가로수 조성 원칙이 무너졌으며, 관리에 용이한 가로수 수종³⁾ 대신 경관 수목⁴⁾을 식재하고 배롱나무 등 겨울철 월동이 어려운 수목이 식재되어 있어서 관리에 상당한 어려움이 있을 것으로 예상됨.

초화류 위주의 식재로 인해 꽃의 교체 비용으로 지속적인 예산이 소요될 것이나, 식물 관수를 위한 수도시설을 공사 중에 설치하지 않아 인수 후 추정으로 예산을 확보해 추가 공사를 수행해야 하는 상황으로 볼 때, 서울시의 비합리적인 사업추진 과정에 의문을 제기하지 않을 수 없으며, 변경하려는 근거법령인 ‘도시숲법’의 취지에도 부합하지 않음.

- 푸른도시국은 금번 관리 구간 확대 이유에 대해 ‘국가상징대로의 위상에 걸맞은 수준 높은 관리’와 ‘통일성을 위한 관리주체의 일원화⁵⁾’로 밝혔으나 준공을 앞 둔 현재까지 국가상징가로로 명명되거나 이와 관련한 구체적인 통합된 시행계획과 관리계획은 수립되지 않은 상태임⁶⁾.

또한, ‘세종대로 사람숲길 가로수·가로녹지 관리계획⁷⁾’ 방침에도 구체적인 공간 운영·관리계획은 없는 상태로 가로수와 가로녹지의 ‘식물관리’에만 치중하고 있기 때문에 별도의 자체 운영계획이 없다면 서울시 중구청에서 현행 관리하고 있는 가로수를 이관할 당위성은 부족할 것임.

3) 서울시 가로수 현황(2020.12.): 은행나무(34.8%), 양버즘나무(19.6%), 느티나무(12.4%), 빛나무과(11.7%), 이팝나무(6.9%), 회화나무(2.5%), 메타세콰이어(1.7%), 소나무(1.5%) 등

4) 교목(소나무, 장송, 팽나무, 배롱나무, 산딸나무, 단풍나무 등), 관목(조팝나무, 말채, 수국, 남천, 수크령 등)

5) 서울시 중부공원녹지사업소는 세종대로에 인접한 광화문광장, 세종로공원, 서울광장의 가로수 및 가로녹지를 직접 관리하고 있으며, 그 연장선상에서 전체 세종대로 가로수를 직접 관리하겠다는 계획임.

6) 도시교통실은 ‘횡단보도 신설’, ‘세종대로 인접도로 보행공간재편’, ‘카페거리 조성 및 운영(안)’ 등의 일부계획을 수립함(세종대로 사람숲길 보행환경개선 및 활성화 계획(보행정책과-2021.5.31.))

7) 푸른도시국 조경과-3050(2021.3.10.)

- 다만, 세종대로는 대한민국 서울의 대표성을 갖는 중심가로이고 경복궁에서 숭례문을 잇는 역사경관 가로의 역할을 하고 있으며, 인근의 수많은 문화자원을 연결하고 있는 도시의 공공공간임을 고려해 볼 때, 운영·관리에 있어서 특수성을 고려할 필요성이 있다고 할 것임.

이를 위해서는 가로공간(광장)을 도시의 공원(녹지)으로 인식하고 방문하는 시민이 문화와 여가를 즐길 수 있도록 공원관리에 버금가는 수준의 정책결정이 선행되어야 할 것이며, 서울시(푸른도시국)는 광화문광장에서 서울역까지 세종대로 사람숲 전체를 운영·관리할 주체를 조직해야 할 것임.

- 그리고 동 사업은 기존에 일괄적으로 진행해온 일반적인 가로수 및 가로 녹지 관리와 달리 ‘가로숲’, ‘가로공원’의 개념으로 추진하는 것이며, 이는 시민에게 환영받는 또 다른 공원(녹지)의 모습으로 발전될 가능성이 있음.
- 특히, 서울시는 공원 토지보상에 따른 막대한 비용으로 인해 도시공원 조성공간을 확보하기 어려운 상황임을 고려할 때, 가로공간은 도시 내에서 녹지공간을 확보하기 위한 전략이 될 수 있을 것이며, 이는 근거법령으로 변경하고자 하는 ‘도시숲법’을 제정한 이유와 다르지 않음.
- 향후 서울시와 푸른도시국이 주도적으로 추진해 나가야할 사업이므로 도시의 공공공간으로써 기대효과를 달성할 수 있을 때에 관리청 변경의 실익이 있다 할 것임.