

서울특별시 나무심기 지원과 관리에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 제 안 경 위

- 발 의 자 : 송도호 의원 (찬성 9명)
- 의안번호 : 제643호
- 발의일자 : 2019년 5월 21일
- 회부일자 : 2019년 5월 24일

2. 제 안 이 유

- 서울시는 「2022-3000, 아낌없이 주는 나무심기 프로젝트」를 추진하여 2022년까지 향후 4년 간('19.~'22.) 1,500만 그루를 추가로 식재, 민선 6~7기 총 3,000만 그루의 나무를 심어 생활밀착형 '도시숲'을 확충할 계획임.
- 나무심기를 통해 미세먼지, 폭염, 도심 열섬현상 같이 환경문제를 해결하기 위한 것으로 나무심기를 진흥·활성화하기 위해 필요한 사항을 명문화하여 운영하기 위함임.
- 또한, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에서 위임된 도시림 등에 대한 사항을 정함으로써 쾌적한 생활환경을 조성하고, 환경문제를 해결하는데 기여하고자 함.

3. 주 요 내 용

- 가. 관련 용어를 정의함 (안 제2조)

- 나. 나무심기 및 도시림등의 조성·관리에 관하여 다른 조례에 특별히 정한 사항을 제외하고는 이 조례를 따르도록 함 (안 제3조)
- 다. 시장은 중·장기 나무심기 계획을 수립하고 추진하며, 관련사항에 대하여 구청장에게 권고할 수 있음 (안 제4조)
- 라. 도시림 등의 조성·관리계획 수립에 관한 사항을 정함 (안 제5조)
- 마. 나무심기 추진협의회의 구성에 관한 사항을 정함 (안 제6조)
- 바. 도시림등의 조성·관리심의위원회의 구성에 관한 사항을 정함 (안 제7조)
- 사. 나무심기 지원에 관한 사항을 정함 (안 제8조)
- 아. 시장이 숲 조성 활동 공적에 따른 포상을 할 수 있도록 함 (안 제9조)
- 자. 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정하도록 함 (안 제10조)

4. 참고 사항

- 가. 관련 법령 : 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」
 「서울특별시 가로수 조성 및 관리 조례」
 「서울특별시 도시녹화 등에 관한 조례」
- 나. 예산 조치 : 비용추계서 미첨부사유서 참조

5. 검토 의견 (수석전문위원 김 선 희)

가. 조례안의 개요

- 최근 자주 발생하고 있는 폭염, 집중강우, 도심열섬현상, 미세먼지 등은 기후변화로 인해 발생하는 환경문제이며, 이를 저감시키기 위해 오염 발생량을 저감시키는 것과 더불어 나무심기가 필요한 시점임.
- 본 조례는 나무심기를 진흥·활성화하기 위해 필요한 사항을 조례로 정하고자 하는 것임.

나. 검토의견

1) 상위법과의 관계

- 서울시에 녹지조성 등 나무심기와 연관된 조례는 3개로 상위법을 근거로 조례가 제정되어 운용되고 있음
 - 서울특별시 도시공원 조례 : 도시공원 및 녹지등에 관한 법률
 - 서울특별시 도시녹화 등에 관한 조례 : 도시공원 및 녹지등에 관한 법률
 - 서울특별시 가로수 조성 및 관리 조례 : 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률
- 「서울특별시 도시공원조례」는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」(이하 공원녹지법) 및 동법 시행령에서 위임한 사항과 시행에 필요한 사항을 정하여 도시공원 관리 업무 일체에 대한 내용을 포함하고 있음.
- 「서울특별시 도시녹화 등에 관한 조례」 또한 「공원녹지법」 및 시행령에서 위임한 사항과 시행에 필요한 사항을 규정하기 위해 제정하였으며, 도시녹화계획(4조~11조), 녹지활용계약(12조~21조), 녹화계약(22조~32조), 도시녹화사업 보조금 지급(33조~37조) 내용을 포함하고 있으며,
- 「서울특별시 가로수 조성 및 관리 조례」는 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」(이하 산림자원법) 및 시행령에서 위임된 사항과 도시녹화와 경관향상을 위해 특별히 도심지역에 필요한 가로수 관련 사항을 정하기 위해 제정하였으며, 가로수조성(5조~9조), 가로수관리(10조~22조), 관련자료 유지보고(23조~25조)내용을 담고 있음.
- 위와 같이 녹지를 조성하기 위해서는 「공원녹지법」이 정하는 내용과 「산림자원법」에서 정하는 내용이 구분되어 있는바, 나무심기를 활성화 하기 위해서는 나무심기 대상지에 대한 구분과 유사 조례에 내용의 중복이 없는지에 대해 점검이 필요함.

2) 본 조례안 조항에 관한 의견

① 안 제1조(목적)

- 본 조례의 목적은 ‘나무심기 활성화에 필요한 사항’과 ‘상위법에서 위임된 사항을 처리’하도록 하는 것을 목적으로 하고 있음.

제1조(목적) 이 조례는 나무심기 활성화에 필요한 사항과 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에서 위임된 사항을 정함으로써 쾌적한 생활환경을 조성하고 환경문제를 해결하는 것을 목적으로 한다.

- 그러나 「산림자원법」에서는 도시림등의 조성·관리심의위원회 구성 및 운영에 필요한 사항만을 조례로 정하도록 위임하고 있다는 점에서 조례의 제명에 대한 수정이 필요할 것임.

② 안 제2조(정의)

- 제1항 “나무심기”란 산림, 공원, 도로변 자투리땅, 국·공유 유휴토지, 마을빈터, 한계농지 등에 나무와 꽃을 심고 아름다운 경관을 조성하고, 시민의 삶의 질 향상에 기여하는 것을 말한다고 하였는데,
 - 공원법, 산림법, 하천법 등 상위법령에서는 대상지를 명확하게 하고 있으나, 본 조례안은 법령이 정하는 것보다 광범위하게 범위를 정하여 나무심기를 하도록 하고 있음.
 - 또한 서울시의 경우 한계농지¹⁾는 없으며, ‘도로변 자투리땅’과 ‘마을빈터’는 그 용도와 범위를 법률로 규정할 수 없으므로 나무심기 대상지가 될 수 있는 장소에 대한 재정리가 필요할 것임.

1) 한계농지란 농지법에서 정하는 농업진흥지역 밖의 농지 중에서 영농 조건이 불리하여 생산성이 낮은 농지.

③ 안 제4조(시장의 책무)

- 제1항 시장은 중·장기 나무심기 계획을 수립하고 이를 적극적으로 추진하여야 한다고 하였으나, ‘나무심기 계획’의 내용과 형식에 대해서는 보다 명확한 규정이 필요할 것임.
- 일반적으로 법령에서 정하고 있는 종합계획이나 기본계획의 경우 그 형식과 내용을 정하고 있음. 이에 따라 「산림자원법」에서는 자치단체장에게 ‘도시림 등 조성관리계획’을 수립하도록 규정하고 있어, 본 조례안에서 이야기하는 나무심기 계획에 대한 상위법령의 근거는 없음

- 각 계획의 근거법령

- 공원녹지 기본계획 : 「공원녹지법」 제5조 이하

- 도시림등의 조성·관리를 위한 기본계획 : 「산림자원법」 제19조의 2, 제20조

④ 안 제5조(도시림 등의 조성·관리계획 수립)

- 「산림자원법」 제20조 도시림 등의 조성 관리 계획을 수립하도록 하였으며, 이에 따라 서울시에서는 현재 도시림 등 조성 관리계획을 수립중임.
- 본 조항은 상위법의 내용을 그대로 기재한 것으로 ‘자치단체 조례를 정함에 있어 상위법령에서 규정한 내용을 단순히 확인하거나 동일하게 기재한 것은 바람직하지 않다’는 자치법규 입안 매뉴얼을 참고할 필요가 있음.

⑤ 안 제6조(나무심기 추진협의회의 구성)

- 본 조에서는 나무심기 추진을 위해 시장 소속으로 나무심기 추진협의회를 둘 수 있도록 하고 있음. 서울시에서는 2019년 4월 미세먼지와 기

후변화에 대응하는 3천만그루 나무심기계획을 발표하고 추진하고 있으며, 이를 “서울시 나무심기 민관협력 추진위원회”를 구성하여 운영중에 있음

⑤ 안 제7조(도시림 등의 조성·관리심의위원회의 구성)

- 「산림자원법」 제20조의 2에서는 지방자치단체에 도시림등의 조성·관리위원회를 두고, 위원회 구성과 운영등에 관한 사항은 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있음
- 본 조에서는 위원회 심의사항에 대해서 규정하고 있을 뿐 구체적인 구성 및 운영에 대한 사항은 포함되어 있지 않음

⑥ 안 제8조(나무심기 지원)

- 본 조례안에 제시된 나무심기 지원 내용은 「서울특별시 도시녹화 등에 관한 조례」 제5장 도시녹화사업 보조금 지원 등(제33조~제37조)에 그 내용이 포함되어 있으므로 유사조례의 내용에 대해 면밀한 검토가 필요할 것임.

< 조례안의 내용과 다른 법률과 중복 내용 >

조례안	다른 법률 및 서울시운영
제5조(도시림등의 조성·관리계획 수립)	산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제19조의2(도시림등에 관한 기본계획의 수립·시행 등)
제6조(나무심기 추진협의회의 구성)	[서울시 나무심기 민간협력추진위원회 운영중]
제7조(도시림등에 조성·관리심의위원회의 구성)	산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제20조의2(도시림등의 조성·관리심의위원회)
제8조(나무심기 지원)	서울특별시 도시녹화 등에 관한 조례 제33조(도시녹화사업 보조금 지원)

3) 결론

- 본 조례안은 관련 상위법령에서 규정되어 있는 내용을 그대로 인용하고 있고(안 제5조, 안 제7조)
- 안 제6조는 이미 나무심기 민간협력추진위원회가 운영중이므로 별도의 나무심기 추진협의회를 구성하는 것은 나무심기 활성화를 이분화할 우려가 있음
- 또한 나무심기 지원에 관한 내용(안 제8조)은 그 내용이 다른 조례에 포함되어 있어 혼란을 가중시킬 수 있음
- 따라서 나무심기 활성화에 기여하고자 하는 조례안의 취지를 반영하기 위해서는 조례안의 제명 및 세부 내용에 대한 심도있는 논의가 필요할 것임

법령에서 지방자치단체의 사무처리 등에 관한 사항을 정하고 있는 경우에도 **법령에서 규정한 내용을 단순히 확인, 재기재하는 내용의 자치법규를 제정하는 경우가 있으나, 이러한 자치법규는 제정할 실익이 있다고 보기 어렵고, 입법경제상 바람직하지 않다.** 또한 입법 체계적으로도 법령의 내용을 조례에 재기재한 경우, 그 재기재 법령의 내용이 개폐되는 경우에 조례의 내용이 함께 정비되지 아니하면 조례의 효력에 관한 다툼이 있을 수 있어 적절한 자치입법은 아니라고 할 수 있으므로 자치법규에 그러한 규정을 두지 않는 것이 좋을 것이다. (법제처 자치법규 의견제시 13-0288) 자치법규 입안 매뉴얼, 2016, 법제처 9쪽