

서울특별시 마포구 가로수 조성 및 관리 조례
일부개정조례안

검 토 보 고

의안 번호	25-132
----------	--------

2025. 10. 23.
전문위원 신준호

1. 제출경위

- 가. 제 출 자 : 마포구청장(공원녹지과)
나. 제 출 일 : 2025. 10. 13.
다. 회 부 일 : 2025. 10. 14.

2. 제출이유

마포구 실정에 맞는 가로수 조성·관리계획 수립 근거를 마련하고, 상위 법령에서 조례로 규정을 위임한 사항을 신설하는 등 상위법령 개정에 따른 조례 조문을 마련하고자 제출됨.

3. 주요내용

- 가. 연차별 가로수 조성·관리계획 수립에 관한 사항 규정 (안 제3조)
나. 상위법령 개정에 따른 조문 상 근거 조문 변경
- 「도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」 제7조제5항 → 같은 법 시행령 제7조제3항 (안 제4조, 안 제8조)
 - 「도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」 제12조 → 같은 법 제13조 (안 제9조)

다. 상위법령 개정내용 반영 (안 제14조)

- 「도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」 제15조에 관한 사항 반영

라. 상위법령에서 조례로 규정하도록 한 사항 신설 (안 제15조)

- 지방자치단체 장 외의 자가 가로수 조성·관리에 관련하여 지방자치단체장의 승인에 관한 사항 조례에 규정

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」

나. 예산조치 : 비용추계 미첨부 사유서 제출

다. 기타

1) 입법예고 : 2025. 9. 5. ~ 2025. 9. 25. (의견 없음)

5. 검토의견

가. 조례 개정 배경

- 본 일부개정조례안은 최근 도시화의 가속화로 생활권 내 녹지공간 부족, 미세먼지 및 폭염 심화, 기후위기 대응의 필요성이 높아짐에 따라, 도시숲, 생활숲·가로수 등 도시녹지공간의 탄소흡수 기능과 기후조절 기능을 강화할 필요성이 제기됨.
- 이에 「도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」(이하 “도시숲법”이라 한다.)이 2024. 12. 20. 개정되어 도시숲 등을 단순히 휴양, 환경개선 수단에서 탄소중립 실현의 녹색 인프라로 재정의하여 제도적으로 관리체계를 보완하였음.

나. 주요 조문 검토

- 안 제3조제1항 가로수 조성·관리계획 수립은 매년 ‘연차별 가로수 계획’을 의무적으로 수립하도록 규정하고 있음. 그러나, 연차별 가로수 계획은 「도시숲법」 제6조의2제1항에서 위임한 사항으로 입법 근거는 있으나, 단서 조문을 통해 예외적으로 구청장 등에게 재량적 권한을 부여하고 있음. 이는 가로수 조성·관리계획을 도시 단위로 수립·시행하는 것이 효율적이라는 점을 고려한 법령 개정 취지에 따른 것임. 따라서 조문에 “매년 수립한다”라고 규정하는 것은 법률의 조항과 상충 되므로 재량적 문언인 “수립할 수 있다”로 수정하여 법률에 부합하도록 해야겠음.
- 안 제4조 수종의 선정 및 구비조건은 식재기준의 법적 인용 근거에 맞게 변경하고 가로수 수종 선정 기준을 상위법령의 위임 사항을 구체화하여 법령의 구조적 정합성을 제고 하고자 규정한 것으로 문제없음.
- 안 제9조 가지치기 조문은 구청장이 필요하다고 인정하는 경우 가지치기를 하게 할 수 있도록 규정하였음. 이에 대한 상위법령 근거를 「도시숲법」 제12조제3항으로 삼고 있으나, 법령에서는 “지방자치단체의 장 외에 자가 가로수의 심고 가꾸기·옮겨심기·제거·가지치기 등을 하려는 경우 지방자치단체장의 승인을 받아야 한다.”라고 명시하고 있어 민간 행위자의 승인제도를 규정한 것임.
- 따라서 개정 조문은 구청장의 직권 행위로 오인될 소지가 있으므로 “구청장은 공익상 필요한 경우 직접 가지치기를 시행할 수 있다”로 수정하여 명확히 구분할 필요가 있을 것으로 사료됨.

- 안 제14조의 가로수 조성 및 관리의 민간위탁은 「도시숲법」 제25조 제4항에 따라 조경공사업, 조경식재공사업, 조경시설물설치공사업의 전문업체에게 가로수 조성 및 관리업무를 위탁할 수 있도록 규정한 것임.
- 이는 상위법 위임근거에 부합하며 행정적으로 필요성은 인정되나, 사업 품질관리 및 사후점검 체계 확보가 병행되어야 함을 고려하여 해당 사무의 위탁 계약 시 관리, 평가 기준을 별도의 지침으로 보완해야 할 것으로 사료됨.
- 안 제15조 가로수 조성 등에 관한 승인은 「도시숲법」 제12조제3항 지방자치단체의 장 외의 자가 가로수의 심고 가꾸기·옮겨심기·제거·가지치기 등을 하려는 경우 승인을 받도록 한 규정에 따라 승인절차, 승인기간 및 비용부담 등에 관해 조례로 정하도록 위임한 사항을 규정한 것임.
- 이에 따라 승인신청, 통보, 비용징수 규정을 위임 범위 내 규정한 것으로 상위법령과의 정합성을 이루었음. 다만, 경미한 관리행위까지 행정승인이 필요하게 되어 행정비용의 과중과 과도한 규제가 발생할 우려가 있을 것으로 사료되어 가로수의 주요 행위(조성·이식·제거)로 한정하는 것도 바람직할 것으로 판단됨.

다. 종합의견

- 본 일부개정조례안은 「도시숲법」 및 같은 법 시행령의 개정 내용을 반영하여, 기존 10년 주기의 장기계획 중심 관리체계를 매년 수립하는 ‘연차별 가로수 조성·관리계획’ 체계로 전환하려는 것으로, 상위법령의 개정 취지에 부합하며 법적 정합성 측면에서 타당성이 인정됨.

- 다만, 가로수 조성·관리계획을 상위법에서 재량사항으로 규정하고 있음에도 조례안에서 이를 의무화함에 따라 법령과의 상충 및 행·재정적 부담이 발생할 우려가 있으며, 가지치기 조항 또한 민간의 승인제도와 구청의 직권행위 간 구분이 불명확하여 법적 적용 주체가 혼동될 가능성이 있음. 이에 따라 “승인하거나 직접 가지치기를 시행할 수 있다”라는 식으로 조문을 보완할 필요가 있을 것으로 사료됨.
- 결론적으로 본 조례안은 상위법의 위임 근거에 따른 것으로 입법취지는 타당하나, 일부 조문에서 법률 문언과의 불일치가 나타나므로, 이에 대한 수정과 입법취지에 부합하는 세부지침의 마련이 필요할 것으로 판단됨.

[관 계 법 령]

「도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」 <약칭 : 도시숲법>

제6조의2(가로수 조성·관리계획 수립 등) ① 지방자치단체의 장은 조성·관리계획에 따라 매년 가로수 조성·관리계획(이하 "연차별 가로수계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. 다만, 지방자치단체의 장 중 도지사, 구청장 및 광역시의 군수의 경우에는 수립·시행하지 아니할 수 있다.

② 연차별 가로수계획에 포함되어야 하는 사항과 그 밖에 연차별 가로수계획의 수립·시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(가로수의 조성·관리) ① 지방자치단체의 장은 아름다운 경관의 조성 및 생활·교통환경 개선 등을 위하여 가로수를 다른 도시숲등과 연계되도록 조성·관리하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 연차별 가로수계획에 포함되지 아니한 사항을 시행하려는 경우에는 사전에 그 필요성 및 타당성에 관한 진단조사(이하 "진단조사"라 한다)를 실시하여야 한다.

③ 지방자치단체의 장 외의 자가 가로수의 조성·관리와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 경우에는 지방자치단체의 장의 승인을 받아야 한다. 이 경우 승인절차, 승인기간 및 비용부담 등에 관하여는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

1. 가로수의 심고 가꾸기
2. 가로수의 옮겨심기
3. 가로수의 제거
4. 가로수의 가지치기
5. 그 밖에 가로수의 조성·관리를 위하여 농림축산식품부령으로 정하는 행위

④ 지방자치단체의 장은 제3항 후단에 따라 비용을 내야하는 자가 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 기간 내에 비용을 납부하지 아니하는 경우에는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.

⑤ 「도로법」 제2조제5호에 따른 도로관리청 등 대통령령으로 정하는 자가 도로공사 또는 정비를 하려는 경우에는 그 도로에 가로수를 조성·유지하여야 하며, 도로의 계획 또는 설계 단계에서부터 가로수를 조성할 공간을 확보하여야 한다.

⑥ 가로수의 조성·관리에 따른 수종선정 기준 및 심는 지역 기준, 진단조사의 방법·대상·절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.