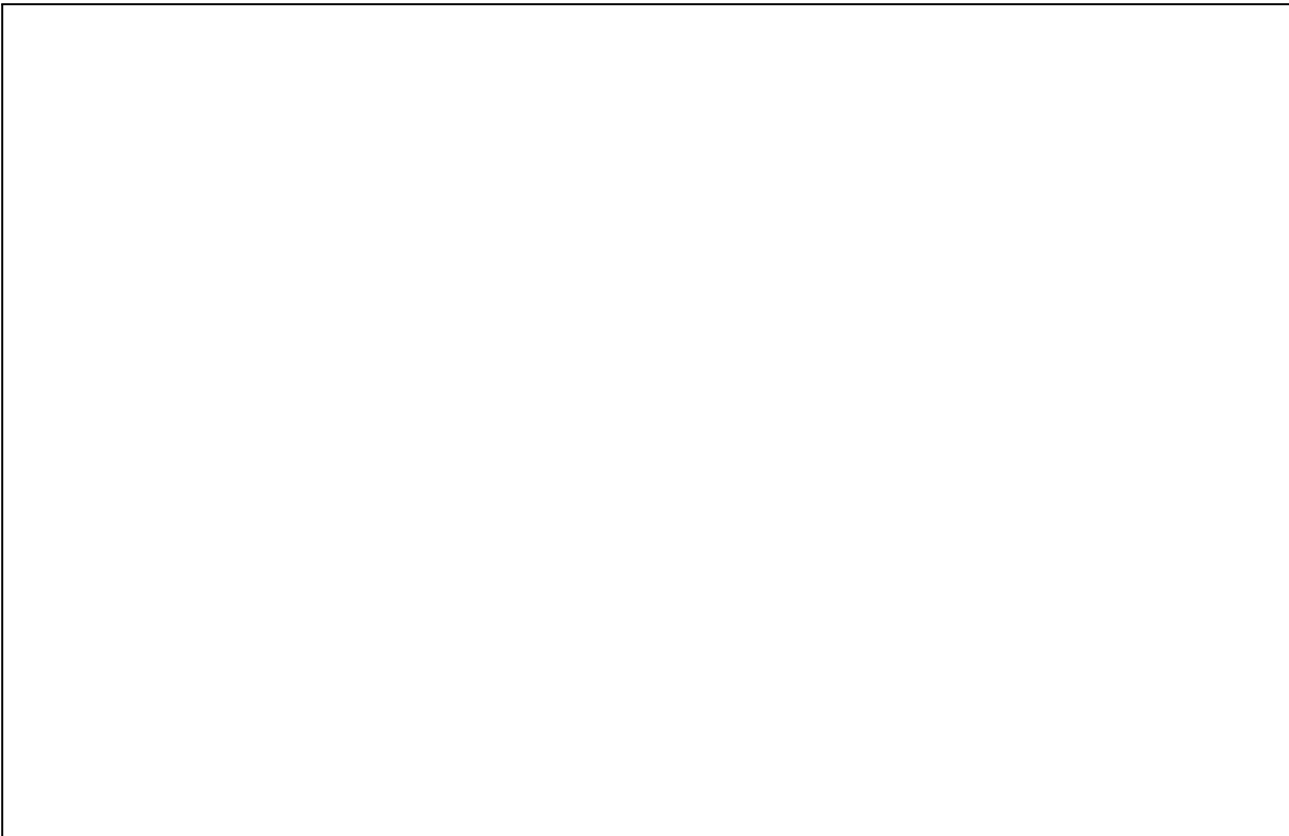


생명의숲
국립공원을지키는시민의모임
녹색교통운동
녹색연합
분당환경시민의모임
불교환경연대
산과자연의친구우이령사람들
생태지평
여성환경연대
자연의벗연구소
정치하는엄마들
한국내셔널트러스트
환경정의

남산프로젝트와 곤돌라사업

무엇이 문제인가?

2024.1.23(화) 14시 프란치스코 교육회관 211호



서울 남산, 어떤 곳일까?

- 서울의 상징, 역사, 문화, 생태적으로 의미를 갖는 공간
 - ✓ 조선 태조 이성계가 1394년 개성에서 서울로 도읍을 옮겨 온 후 궁궐 남쪽에 있는 산 → 남산
 - ✓ 주변 지역 도시민들이 쉽게 접근할 수 있는 도시공원, 서울을 찾는 관광객들의 명소
 - 남산 이용객 : 연간 평균 8백만명(2016~2022 기준)
 - ✓ 서울 생태축을 연결하는 핵심 녹지 : 다양한 동식물 서식, 면적의 84% 숲



서울 남산에서 관찰된 멸종위기 야생생물 2급 새매. 이름에 '매'가 들어가지만 종 분류상 매과가 아닌 수리과에 속한다. 앵금류이나 한 손에 들어올 정도로 몸집이 작다. 참새의 대표적인 천적으로 알려져 있다. /서울시

출처 : 서울시

서울 남산, 어떤 곳일까?_숲의 기록

- 조선 태조 이성계가 1394년 개성에서 서울로 도읍을 옮겨 온 후 궁궐 남쪽에 있는 산 → 남산
- 남산위의 저 소나무
 - ✓ 조선 태종 때 남산에 장정 3,000명을 동원해 소나무 100만그루 식재
 - ✓ 소나무를 베어가는 자는 엄하게 다스림. 남산 소나무를 각별히 보호한 이유는 한양을 감싸 안은 남산이 푸르러야 왕조가 태평하다는 믿음 → ‘남산위의 저 소나무’ 존재
- 그럼에도, 남산위의 저 소나무
 - ✓ 일제와 6.25 전쟁을 거치면서 소나무숲은 황폐해졌고, 극심한 수탈 속에 비틀린 나무만 남게 됨.
 - ✓ 남산소나무숲을 보호하려는 노력은 70년대 말부터 시작, 입산을 통제하고 소나무 2만여 그루를 심고 가꿈



대고원 조서

✓ 남산 중턱에 임진왜란 때 왜장들이 쳐들어와 성채를 쌓았다는 이야기가 전해오는 자리에 왜성

서울 남산, 어떤 곳일까?_회복의 기록

- 남산 제모습찾기 - 1990년



출처 : 국가기록원, 한국일보

서울 남산, 어떤 곳일까?_회복의 기록

- 남산 르네상스 - 2009년
 - ✓ 남산의 생태환경과 전통 역사문화유산을 복원하고 경관과 접근성을 개선
 - ✓ '회복'과 '소통'으로 남산의 4개 자락(장충, 예장, 회현, 한남) 재정비해 시민에게 일상 속 공간으로 돌려주기
 - ✓ 남산의 자연경관을 가리고 있던 옛'중앙정보부 6국(서울시청 남산별관) 건물과 TBS 교통방송 건물 철거 후 공원 조성
 - ✓ 예장자락(2021.06 완료) : 건물철거 및 지상 녹지 공원 조성, 지하 친환경 '녹색순환버스' 환승센터 및 관광버스 주차장(40면) 조성, '이회영기념관' 조성 ⇒ 남산경관을 가리고 있던 기존 건물과 시설을 철거하는데 시간이 소요되면서 4개 자락 중 마지막으로 사업을 완료함



출처 : 서울시

서울 남산, 어떤 곳일까?_시민 활동의 기록

- <남산은 숲, 함께 가꾸는 숲> 캠페인 - 2013년 ~ 2019년 / ~ 현재 (그린집)
 - ✓ 생명의숲은 2015년 서울특별시 중부공원녹지사업소와 협력하여 “지속가능한 산림 관리를 위한 남산 기본계획” 수립
 - ✓ 남산숲의 건강을 위한 숲가꾸기, 조림 등 숲 관리 사업, 지속적인 산림관리 활동을 진행하는 시민활동모임 남산숲가꿈이, 남산 숲 관리의 필요성과 올바른 이용을 알리는 시민참여 캠페인 활동
 - ✓ 시민참여 남산 숲가꾸기 활동
 - 남산숲가꾸기 사업 : 남산 소나무숲 생육환경 개선사업, 중층 관리, 소나무숲 복원 등
 - 남산시민모임”남산숲가꿈이” : 모니터링, 숲관리활동, 캠페인, 정기모임 등
 - 남산숲교육 : 남산숲학교 - 초등, 중고등학생 대상
 - 시민캠페인 : 남산숲을 부탁해, 둘레길 힐링캠페인, 진짜 남산을 만나는 시간 등
 - 시민참여 숲가꾸기 활동 : 소나무심기, 소나무숲 관리 활동, 유해식물 제거활동 등



서울 남산, 어떻게 관리할까?_진단

- ✓ 남산 소나무숲의 활력 저하, 활엽수와의 경쟁 심화
- ✓ 참나무시들음병 등 수목병
- ✓ 소나무의 조경수 형태의 전정, 관리
- ✓ 스트로브잣나무 등 외래 수종 식재
- ✓ 아까시나무 쓰러짐, 숲틈 발생
- ✓ 칩덩굴, 외래 식물의 확대
- ✓ 많은 이용객으로 인한 답압 현상
- ✓ 다수의 셋길 등등



서울 남산, 어떻게 관리할까?_ ‘지속가능’ = 시민이 답

- ✓ 시민 공감대와 시민 주도의 숲 관리 활동
- ✓ 장기 목표 설정과 기본 계획 수립 - 계획보다 관리책임자의 의견에 따른 산림 관리, 전문가, 행정 중심의 관리 탈피
- ✓ 남산 숲의 보전, 건강성에 대한 시민 인식 높이기



서울 남산, 어떻게 관리할까?_ 시민 공감대와 시민 주도의 숲 관리 활동

남산도서관에서 남산야외식물원을 잇는 스카이워크도 생긴다. 남산이 개방되면서 무분별하게 생겨난 샛길을 정리하고 방문객들 일부를 스카이워크로 분산시키면 남산의 식생을 보존하는 데도 도움이 될 것으로 서울시는 보고 있다. 스카이워크 설치 비용은 곤돌라 수익으로 조성한 기금으로 충당할 계획이다. 생태 보전을 위해 빗물이 땅으로 흡수되는 것을 어렵게 하는 아스팔트 도로는 일부 걷어내 친환경 포장으로 개선하거나 식생환경으로 복원한다. 또 남산 내 신갈나무·소나무 숲 등에 지정된 생태환경보전지역도 지금보다 확대할 계획이다.

출처 : 한겨레신문 2023.06.19 남산에 400억 들여 곤돌라 만든다...스카이 워크도 조성



 **생명숲**
FOREST FOR LIFE

서울 남산, 어떻게 관리할까?_ 시민 공감대와 시민 주도의 숲 관리 활동



남산숲가꿈이: 유해식물 제거 활동



결론

- ✓ 서울의 상징, 대표적인 경관 - 서울 남산은 역사, 문화, 생태적으로 중요한 '숲'
- ✓ 남산 제모습찾기, 남산 르네상스 등 경관회복과 시민의 공간으로 거듭나기 위한 노력
 - ✓ 서울시 남산 프로젝트 - 남산곤돌라와 스카이워크 → 경관 훼손, 시민의 공감대 X
- ✓ “지속가능” “생태와 여가의 조화” → 시민 공감대와 시민주도 숲 관리 활동으로 가능
- ✓ 개발, 관광 사업으로 남산 보전할 수 없어 → 서울시 남산 프로젝트 중단 필요



출처: 서울역사박물관



출처: 국가기록원

02.

남산 프로젝트와 곤돌라, 무엇이 문제인가?

녹색연합 자연생태팀장 박은정

남산 프로젝트와 곤돌라 무엇이 문제인가?

2024.01.24

녹색연합 자연생태팀 박은정



지속가능한 남산 프로젝트

서울시, 남산의 '생태환경 보전'과 '쾌적한 시민 여가공간 조성'이 조화와 균형을 이룰 수 있도록 '지속가능한 남산 프로젝트' 추진 발표(23년 6월)

- ✓남산에 대한 시민들의 접근 편의성을 높이고 남산이 지닌 생태적 가치를 회복하는 친환경적인 접근으로 지속 가능한 남산의 미래를 만들어간다는 목표.
- ✓'보존'과 '이용'이라는 대립과 갈등의 구조를 해소하고, 협력을 기반으로 지속 가능한 남산의 미래 발전 방안을 논의.
- ✓서울시와 시민환경단체, 관련학계 등 환경전문가가 함께 참여하는 공공성 기반의 '지속가능한 남산을 위한 발전협의회' 발족



지속가능한 남산 프로젝트 3대 핵심 사업

지속가능한 남산의 미래를 위한 3대 핵심 추진방향



지속가능한 남산 프로젝트 ① 생태환경 회복

서울의 생명력이자 생태도심의 시작인 남산 생태환경 가꾸기



- 남산의 생태경관과 생물서식환경 보호를 위해 '생태경관보전지역'을 확대
- 친환경 방제를 통한 예방 및 관리활동 실시
- 남산 전체 면적의 약 13%인 불투수 토양포장을 식생환경으로 복원, 투수성 친환경 포장으로 개선해 '물순환 자연성을 회복'
- 이용빈도가 낮은 불필요한 숲속 샛길 폐쇄

지속가능한 남산 프로젝트 ② 여가공간 조성

자연을 그대로 느끼며 휴식할 수 있는 도심 속 여가공간 마련

서울특별시 서울



- 남산 둘레길(7,294m), 한양도성길(3,892m), 성곽길(2,285m) 등 '자연경관 탐방로를 정비'
- 남산의 생태계를 체험하고 관찰하는 교육 프로그램을 운영
- 급경사로 인하여 보행불편을 겪었던 남산의 남사면 구간(남산도서관~남산야외식물원)에 '스카이워크' 설치
- '야외숲 박물관' 조성



지속가능한 남산 프로젝트 ③ 남산의 공공성 강화

누구나 더 가깝게 그리고 더 편하게 즐길 수 있는 열린 남산

서울특별시 서울



- 어린이, 노약자, 장애인 등 이동약자를 포함한 시민들과 국내외 관광객들이 편안하고 쾌적하게 남산을 방문할 수 있도록 친환경 이동수단인 **곤돌라** 도입
- 해외관광 재개로 관광객이 증가, 기존 관광 버스를 대체할 새로운 교통수단이자 서울의 매력을 끌어올릴 관광인프라가 될 것으로 기대



‘3수’ 남산 곤돌라

- 2009년 오세훈 시장 ‘남산 르네상스’
 - 투자 대비 효과성, 시설의 적정성·접근성 등에 대한 검토가 필요하다는 시의회의 반대로 2011년 무산
- 2015년 박원순 시장 ‘남산 예정자락 재생사업’
 - 한양도성 남산구간의 경관을 해쳐 한양도성 세계문화유산 등재에 부정적 영향을 줄 수 있다는 우려 등으로 무산
- 2023년 오세훈 시장 ‘지속가능한 남산 프로젝트’
 - 남산 지역은 구(舊) 서울시청 남산청사가 철거된 이후 예정공원이 설치되며 곤돌라 사업을 추진할 지리적 여건이 조성됐다. 또한 한양도성의 유네스코 등재 주제가 당초 경관 위주에서 방어시설 중심으로 변경되며 곤돌라 사업을 중단시켰던 위험 요소가 해소. '21년부터 남산 정상부에 관광버스 진입이 제한된 이후에는 정상부 접근에 대한 불편 민원이 급격히 증가



남산 곤돌라 사업

곤돌라 노선길이 804m, 지주 5개소(가이드타워 3개소 포함), 상부승강장(지상1층, 연면적 599㎡) 1개소, 하부승강장(지하1층/지상2층, 연면적 1,515.3㎡)

남산 예정공원~정상부 편도 804m 이동에 3분 소요, 10인승 25대 캐빈, 시간당 1,600명 이용 전망

- 2022년 11월 남산 친환경 이동수단 도입 타당성 조사 및 기본계획 수립 착수
- 2023년 6월 지속가능한 남산을 위한 발전협의회 발족
- 23년 12월 총공사비 400억 원 규모의 설계·시공 일괄 입찰공고 게시



남산 곤돌라 사업

서울시 "곤돌라의 운영 수익금 전액을 다양한 생태보전 사업 등에 활용하기 위해 남산 생태여가 기금(가칭)을 신설하고, 관련 조례를 제정할 예정"

- 단기 계획 '24년 남산의 생태회복과 명동과의 접근성 개선을 목표로 '남산 생태환경 복원', '남산 샛길 이용관리 및 회복', '남산예장공원 접근성 개선' 사업을 추진.
- 중장기적 계획 '남산~명동 일대 생태 여가 활성화 계획' 수립 및 곤돌라 운영수익금을 남산 생태보전 기금 조성을 위한 기금조례 제정을 통해 남산~예장공원~명동일대 생태환경의 지속적 관리와 쾌적한 여가공간 조성사업을 시행

서울시 푸른도시여가국의 2023년 총예산 약 4520억 원
서울시의 남산보전 의지가 명확하다면 곤돌라 없이도 재정 투입이 가능!



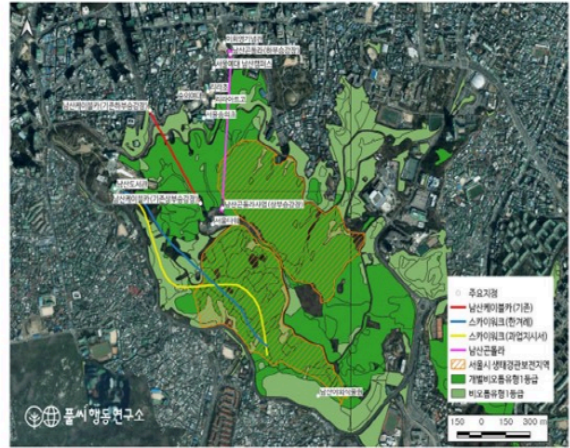
남산 생태 보전을 위한 노력

- 남산의 생태환경을 지속적으로 보전하기 위해 2006년, 2007년 두 차례에 걸쳐 북사면의 신갈나무림(369,529m²)과 남사면의 소나무림(344,572m²)을 생태경관보전지역으로 지정
- 1990년 남산 제 모습 찾기
- 2008년 남산 르네상스
- 2015년 남산 예장자락 재생사업



남산 생태와 경관 훼손

- 남산 곤돌라는 생태·경관 보전 지역 위를 지나가고, 상부 승강장과, 중간 지주는 '비오톱' 1등급지에 설치
- 서울특별시도시계획조례는 비오톱유형평가 1등급 및 개별비오톱평가 1등급지 대상지 전체에 대하여는 절대적으로 보전해야 한다고 명시



녹색서울시민위원회 심의 패싱

서울시 "곤돌라와 관련하여 ① 환경 훼손 ② 학습권 침해 등 일각에서 우려하는 사항에 대해 환경단체 및 인근 주민, 주변 학교 등 다양한 이해관계자들과 함께 꾸준한 협의·소통 및 의견수렴으로 충분히 공감대를 형성함"

- 지난 6월 시민 환경단체 및 관계 전문가와 함께 구성한 '지속가능한 남산을 위한 발전협의회'와 6차례 회의 및 서울시 녹색서울시민위원회와 2차례에 걸친 안건공유를 통해 남산 생태환경을 최우선으로 고려하여 지주, 승강장 등 시설물 설치 위치·규모를 계획했다.
- 또한 공사 중 산림훼손 시 복원계획 수립 및 환경영향 최소화를 위한 친환경 공법을 적용하는 등 환경단체와 함께 논의·결정하여 기본계획을 수립하고 설계·시공 단계에서 실행하도록 입찰 안내서에 반영하였다.



녹색서울시민위원회 심의 패싱

23년 12월20일 제20차 도시계획위원회 심의에서 도시계획시설(궤도)을 결정

서울시 “남산 곤돌라 사업은 제한된 행위를 하지 않으므로 「녹색서울시민위원회」 심의대상이 아니며, 그럼에도 불구하고 지난 2차례 「녹색서울심의위원회」 기획조정위원회 및 생태분과위원회에 안건 공유를 실시”

<서울특별시 자연환경보전과 생물다양성 보전 및 이용에 관한 조례 제10조제2항8호>
생태·경관 보전지역에서 건축물 및 그 밖의 공작물을 신축하면 안 된다. 예외적으로 시장이 직접 개발을 하거나 인허가를 할 때도 서울시 도시계획위원회의 심의 전에 「녹색서울시민위원회」의 심의를 먼저 거쳐야 함.



녹색서울시민위원회 심의 패싱

서울시 “‘신축’, ‘증축’, ‘형질변경’은 대지 및 토지에 접하여 발생하는 행위로서, 남산 곤돌라 사업은 공중으로 삭도만 통과함에 따라 행위제한 대상이 아님”

- 공원녹지법에서 도시공원 점용 허가를 받아야 하는 ‘시설·건축물 또는 공작물을 설치하는 행위’에 ‘궤도’의 설치 포함
- 궤도운송법은 궤도의 정의를 사람이나 화물을 운송하는 데 필요한 궤도시설과 궤도 차량, 이와 관련한 운영·지원 체계로 정의
- 개발제한구역법에서 개발제한구역 내 ‘건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치’를 제한. ‘건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위’에 ‘개발제한구역을 통과하는 선형시설과 필수 시설’에 궤도 포함

고의적 심의 패싱? 거버넌스 무시? 절차상 문제 분명!



남산 곤돌라 여론조사 논란



지속 가능한 남산 프로젝트 여론조사 결과 '서울시민 10명 중 8명 곤돌라 도입 찬성'

- 서울시에서는 누구나 이용하기 편리한 남산을 조성하고, 남산의 생태환경 복원을 위한 공공재원을 마련하기 위하여 공공 곤돌라 도입을 추진할 계획입니다. 귀하께서는 이에 대해 얼마나 동의하십니까?
- 서울시에서는 공공에서 운영하는 곤돌라 도입을 통해 시민의 남산 이용 불편을 해소하고, 운영수익금으로 남산 생태복원 사업에 활용할 계획입니다. 귀하께서는 이 계획이 남산의 접근성 개선과 공공재원 마련에 얼마나 도움이 된다고 생각하십니까?

남산 곤돌라 여론조사 논란

“'공공 곤돌라 도입' 질문은 긍정적 측면을 짧게 설명하는 사업 추진의 이유만 설명하고 있을 뿐, 공공 곤돌라 도입으로 인해 발생하는 문제는 제시하지 않고 있다. 이런 설문으로는 (응답자가) 이슈를 정확하게 파악했다고 보기 어렵다”

“곤돌라 도입의 장점만을 나열한 채 이에 대한 동의 여부를 물었다는 점에서 (답변이) 왜곡될 수 있다. 특정 결과를 유도했을 가능성이 크다. 곤돌라 도입의 장단점을 알려주고, 이에 대한 동의 여부를 물어야 한다.”

[단독] 서울시, 남산 곤돌라 장점만 나열한 '답정너 설문조사' 경향신문. 2024.01.04

**시민들에게 정확한 정보를 공개하지 않고
제대로된 공론화 과정 없이 추진되는 남산 곤돌라!**

남산 케이블카

우리나라 최초의 케이블카

- 한국석도공업이 1962년부터 60년 넘게 '가족회사' 형태로 독점 운영 중
- 상·하부 승강장과 주차장 등을 합쳐 총 5천 370.15㎡의 부지 중 상부 승강장 전체와 하부승강장 일부를 합친 2천180.5㎡(40.6%) 국유지
- 1961년 정부에서 첫 사용허가를 받은 후 산림청과 5년 단위로 대부 계약 중. 국유지 사용료는 영업이익의 1% 수준
- 공공재인 남산을 이용하면서 이익의 극히 일부만 국유지 사용료로 납부, 남산 관리나 환경 보전 등을 위한 공공기여에는 소극적이라는 비판



남산 케이블카

- 23년 1월 17일 도시공원위원회에서 '남산1 근린공원 조성계획결정(변경) 및 경관심의(안)'을 안전 확보를 이유로 조건부 가결. 해당 계획안은 22년 10월 도시공원위에 상정됐으나 심의 과정에서 일부 위원들의 반대 의견에 부딪혀 3개월간 보류.
- 약 200억원을 들여 노후한 케이블카 설비를 수리, 보수해 다시 사용.현재의 수동 제어시스템을 자동으로 바꾸고 이용객이 탑승하는 케빈도 신형으로 교체, 기존의 철탑형 지주를 2m가량 높일 계획

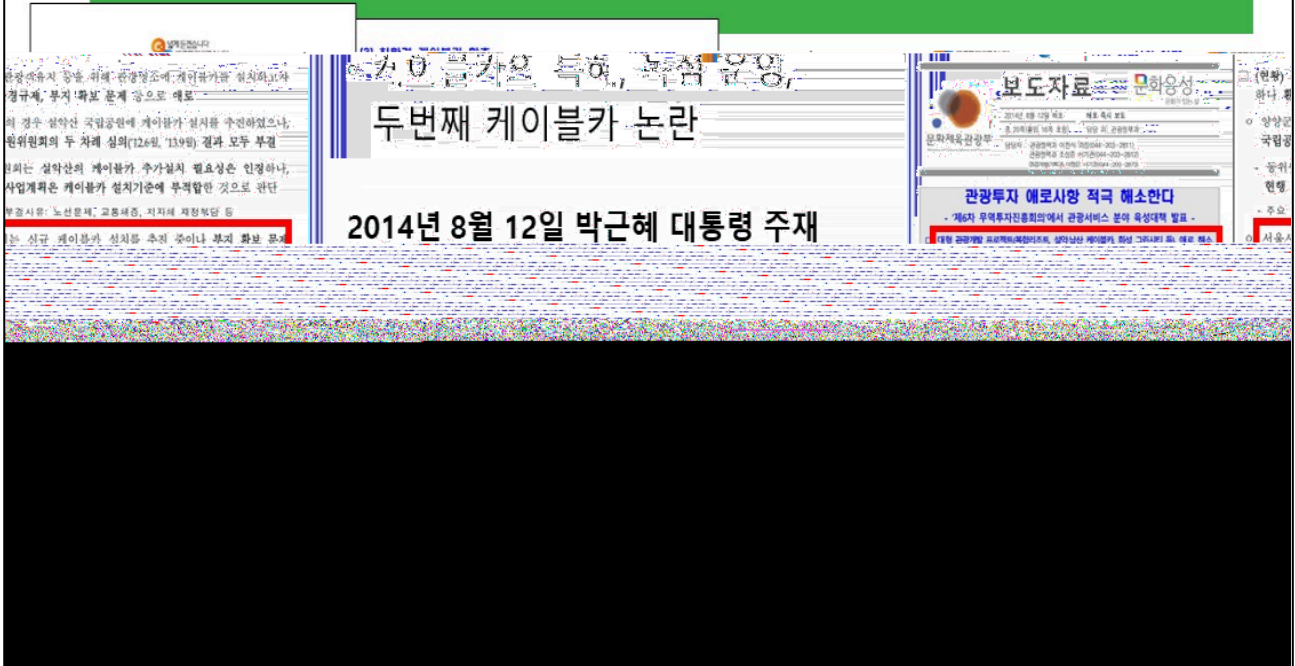
도시공원위의 조건

서울시에서 향후 추진할 곤돌라 사업 등 남산 관련 교통정책에 반대나 이의를 제기하지 않고, 지속적인 공공기여를 위해 노력할 것.

실시설계와 공사 추진 과정에서 소위원회를 구성해 자문하고 식생조사와 훼손지 복원계획을 세울 때 전문가를 참여시켜 생태·경관에 미칠 영향을 최소화. 철탑 보강과 관련해서는 안전성 확보 방안을 설계에 반영. 독점 논란과 관련해서는 추후 분야별 관련 부서에서 법령개정 등 방안을 마련해 검토하도록함.



설악산과 남산의 닦은꼴



남산에 필요한 건 두번째 곤돌라인가?
곤돌라로 남산의 공공성이 강화될까?
남산의 생태계에 곤돌라가 도움이 되나?

지속가능한 남산 프로젝트

지속가능한 '남산개발' 을 위한 프로젝트?
지속가능한 '자연환경' 을 위한 프로젝트?



감사합니다



토론문

좌장 : 김광일 녹색교통운동 사무처장

- 최진우 _ 시민환경연구소 연구위원
- 김상철 _ 공공교통네트워크 정책센터장
- 김동언 _ 서울환경운동연합 국장
- 이성근 _ 부산그린트러스트 상임이사
- 신재은 _ 풀씨행동연구소 캠페이너

피할 수 없는 녹색위 심의, 사명과 책임에 대해서

저는 녹색서울시민위원회(녹색위) 생태분과위원입니다. 녹색위는 1995년 발족한 서울시의 대표적인 환경거버넌스 기구로서 기후·환경·생태 관련 정책의 조언과 심의를 해왔습니다. 특히, 서울시 자연환경보전 조례에 근거하여 생태경관보전지역 안에서의 개발행위는 녹색위 심의를 거쳐야 하는데, 시장이 직접 개발하거나 인허가를 할 때도 도시계획위원회 심의 전에 녹색위 심의를 먼저 거쳐야 한다고 규정되어 있습니다.

남산 곤돌라 설치에 관한 도시계획시설 결정을 위한 도시계획위원회 심의 전에 녹색위 심의를 패싱한 것에 대해 항의하며 지난해 연말에 관련부서와 간담회를 가졌습니다. 서울시 도시정비과와 자연생태과는 한목소리로 현재 남산 곤돌라 사업 계획은 공중으로 삭도만 통과하기에 행위제한 대상(녹색위 심의 대상)이 아니라고 말하며 향후 설계 및 공사 구체화시 행위제한 여부를 판단하여 심의 여부를 재검토하겠다고 했습니다. 다만 남산 스카이워크는 생태경관보전지역 내 구조물이 설치되므로 행위제한 대상이며, 녹색위 심의를 진행할 예정이라고 합니다.

간담회에 참여한 녹색위 위원들은 궤도운송법, 개발제한구역법 등 다수의 법이 삭도를 궤도에 포함하며, 궤도는 건축물 또는 공작물에 해당하므로 당연히 심의대상이라고 주장했습니다. 생태경관보전지역 내 선로가 공중으로만 지나가더라도 공사 및 운영 과정에 하부 신갈나무림 및 서식 조류 등에 미치는 영향이 발생하고, 생태경관보전지역에 인접한 지주 및 승강장 설치시 대규모 토공 작업이 예상되며 이로 인한 소음, 진동 영향이 크게 우려되므로 조례에 따라 심의대상이라고 의견을 전달했습니다.

녹색위 위원들은 서울시 생태경관보전지역을 온전히 지키는 마지막 보루라는 사명과 책임감을 갖고 활동해왔습니다. 남산프로젝트에 대한 서울시의 두 차례 설명과정에서 녹색위 위원들은 당연히 녹색위 심의가 진행될 것으로 생각했습니다. 그런데 서울시 도시정비과 과장은 애초부터 심의를 받지 않는 걸로 판단했다고 말합니다. 녹색위 심의 패싱 관련하여 녹색위 위원은 임무 방기에 대한 책임이

무거워졌습니다. 이에 최근 녹색위에서는 심의를 거치지 않은 행정절차에 대한 서울시 및 의회의 감사와 책임있는 시정 조치를 요구하는 안건을 상정하여 의견을 수렴하고 있습니다.

확인한 바에 따르면 곤돌라 설치 등 남산프로젝트 사업은 환경영향평가 협의 대상에 속하지 않습니다. 궤도는 도시계획시설에 속해 서울시 도시계획조례의 개발행위허가 대상이 아니기에 비오톱평가 1등급지의 절대보전 규정을 따르지 않아도 됩니다. 그래서 여전히 가장 중요하게 남은 절차는 설계·시공 단계에서 피할 수 없는 녹색위 심의입니다. 현재 서울시가 향후 녹색위 심의를 반드시 받겠다고 답하지는 않았지만, 생태적 영향과 녹색위의 대응, 시민단체 의견과 여론을 고려할 때 절대 피할 수 없습니다. 지주가 어디에 설치될지도 아직 미지수입니다. 녹색위 심의를 담당하는 위원의 사명과 책임이 중요하다는 의견을 남깁니다.

서울시는 남산 곤돌라 사업에 대한 단 한 차례의 토론회도 없이 밀어붙이다가 이제는 절차적 정당성마저 저버리고 있습니다. 2025년 11월에 남산 곤돌라를 운행하기 위해 무리한 속도전을 펼치는 것을 중단하고, 도시계획위원회 결정을 무효화하고 책임있는 시정조치를 요구합니다.

김 상 철 공공교통네트워크 정책센터장

남산곤돌라 사업이 보여주는 것은 ‘넓은 관광 패러다임’과 ‘감춰진 비용’ 그리고 행정 내 ‘책임회피구조’

1. 앞 뒤가 맞지 않는 서울시 주장

‘보행 진입 관광객을 흡수’

: 부분적으로 그런 효과가 있을 수 있으나 관광경험은 오로지 관광객이 결정하는 것. 즉 진입제한 정책이 병행되지 않으면 오히려 남산 진입경로의 확대를 봐야 함

‘남산 관광버스 진입규제로 관광객 접근 불편’

: 전 세계 어느 도시에도 단체 관광객이 관광버스를 이용해서 관광 목적지 앞까지 이동하는 경우는 없음. 그런 점에서 이는 서울시 관광정책이 구시대 정책에 머물러 있다는 것을 보여줌. 현재도 남산공원 주변 등에 관광버스가 무단으로 정차되어 있는 상황. 도시 정온성을 고려하면 오히려 남산의 적정관광을 고민하는 것이 타당하지만 서울시는 여전히 확대 정책

‘기존 남산 곤돌라 사업자를 구축할 것’

: 가장 말이 안되는 주장이 이것인데, 민간사업자 입장에서 수입이 감소하더라도 사업을 정리할 이유가 없음. 이미 기존 시설물 중심의 관광사이트가 개발된 상태. 그러면 서울시도 경쟁력을 위해 신규 곤돌라 주변에 개발을 할 것인가. 결국 결과는 1개의 곤돌라에서 2개의 곤돌라가 생기는 것 뿐.

‘남산보존기금의 재원 마련’

: 서울시가 재정적인 여력이 없어서 남산이 제대로 관리되지 못한 것은 아님. 오히려 이렇게 조성된 기금은 애당초 목적과 다르게 남산 인근의 추가적인 개발을 위한 사업에 사용될 공산이 큼(이는 각종 부담금 제도가 운영되는 현실을 보아도 그러함). 인근 지역 주민들이 피해보상을 요구하고 이에 대한 가림막 등의 재원으로 사용될 공산이 큼.

‘민원 당사자는 소수’

: 피해를 다수와 소수의 문제로 접근하는 것은, 서울시 행정의 인권감수성을 엿볼 수 있는 중요한 관점임(2023년 서울시의회 회의록에서 부서 공무원들의 발언은 기록해둔만한 내용임)

2. 감춰진 비용

서울시의 사업방식은, 초기에 사회적 논란이 될 만한 사업에 대해 우선적으로 사업을 시작하는 것임. 즉 매몰비용을 발생시켜서 사업의 역진을 막는 ‘알박기 행정’이 서울시가 하는 주요한 행정관행 중 하나임

남산곤돌라의 경우에도 하부 승강장의 위치를 남산 예정공원에 설치하기로 하고 기존의 우당 이희영 기념관을 사적동으로 임시 이전하기로 함. 그렇게 이전된 우당 이희영 기념관은 2026년 하반기에 다시 지어질 계획인데 그것도 서울시 재정이 아니라 명동지역의 재개발 사업에 대한 공공기여 방식으로 진행될 예정임. 즉 남산곤돌라 사업 하나가 아니라 우당 이희영 기념관의 이전 비용(2024년 예산에 7억 7천만 원이 편성)과 사적동 공간 사용비용 그리고 명동재개발에 따른 공공기여의 경제적 가치까지 생각하면 사실상 본 예산에 버금가는 수반 비용이 들어갈 수 있음

특히 명동과 같은 상업지역의 재개발 사업은 공공기여 부분을 어떻게 활용하는가가 주변 교통환경 등 도시환경에 중요한 영향을 미치지만, 이를 한번에 남산 곤돌라 하부 승강장 사업을 위해 소진하는 것은 타당하지 않음

또한 남산보존기금을 말하지만 이 역시 이익금을 대상으로 하는 건데, 결국 운영비용이니 뭐니 다 상각하면 실제 보존기금의 적립액은 매우 낮을 것이고 불가피하게 일반회계를 통한 추가적인 이전 적립이 나타날 수 있음. 대략적인 적립금 규모와 해당 사업에 수반된 비용 추정 구조가 확인되지 않은 상황에서 B/C가 2에 가깝다고 말하는 것은 의심해볼 부분임
(짐작컨데 적어도 우당 이희영 기념관 이전 / 재조성 비용은 누락했을 가능성이 큼)

3. 행정내 책임회피 구조

남산곤돌라 사업의 추진은 도시균형발전본부라는 개발 부서에서 추진하는 것임. 이에 대해 남산공원을 관리하는 푸른도시국과 업무 충돌 부분이 지적된 바 있음. 이에 대해 여장권 본부장은 푸른도시국은 벤치 등 시설을 관리하는 곳이고 전반적인 남산 지속가능 계획 같은 것은 도시균형발전본부에서 수립한다고 밝힘. 사실상 개발 부서에서 보존 계획을 수립하는 건데 전문성을 차치하고서라도 부서의 업무 구조에 부합하는지 의문

또한 해당 사업은 늘 그러하듯이 서울시 도시기반시설본부에서 턴키 방식으로 시행한다는 것인데, 안전 이슈가 있는 시설을 시공자가 감리까지 수행하는 턴키 방식을 진행하는 것이 적절한 지 의문임. 덧붙여 도시기반시설본부는 사실상 행정 내 하도급부서에 가깝고 실제 균형발전본부에서의 합의사항이나 푸른도시국의 정책 방향이 공사 운영과정에서 효과적으로 관철될지도 의문임. 실제로 다양한 개발 사업을 추진하는 과정에서 도시기반시설본부는 민원 사항에 대해 본인들의 책임이 아니라는 핑계를 대왔음, 문제는 실제 운영하는 부서는 또 별도로 있을 것이고, 이 부서에 대한 문제제기를 시공한 도시기반시설본부의 책임으로 전가될 것이라는 점임

서울시는 늘 계획부서-시공부서-운영부서를 달리하여 상호 간 책임회피 구조를 만들어왔고 이는 전문성을 강화하기 보단 비전문성을 극대화하고 행정 공무원들의 면책구조를 강화하는 기능을 했을 뿐임

특히 이번 과정에서 흥미로운 것은, 서울시의 보도자료에 반복적으로 등장하는 ‘환경단체 등과의 협의’라는 부분임. 즉 서울시는 현재 모든 문제에 대해 외부화할 수 있는 논리를 갖추고 있는 셈

무엇보다 인근 학교나 주민들의 곤돌라 반대 목소리를 ‘여론조사’ 방식으로 누르는 행태는 정말 심각한 행정 폭력임. 만약 지금이라도 언론사나 시민단체가,

‘인구축소 및 재정악화의 상황에서 공무원들의 인건비를 계속 높아집니다. 이에 따라 공무원의 적정화가 필요하다는 여론이 많은데, 귀하는 공무원 수의 적정화를 위해 현재 정원보다 줄여야 한다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까?’

라는 질문을 하면 찬성이 90% 나올 것이라 확신함. 즉, 피해당사자가 있는 상황을 여론조사 방식으로 무마하려는 것은 서울시의 행정 관행이 얼마나 비민주적이고 폭력적인지를 보여주는 것임

4. 철저한 기록과 책임 추궁

남산곤돌라 사업은, 오세훈 시장의 스타일과 서울시 행정관료들의 관행을 보았을 때 과정상의 문제점을 뭉개면서도 추진할 공산이 큼. 그리고 사후적인 책임의 부분은 시장 지시의 불가피성과 매몰비용 문제로 몰타기를 하면서 회피할 가능성이 큼

이를 막을 수 있는 유일한 방법은 시민사회가 시작부터 기록하고 공개하는 것임. 즉 이후에 발생하는 문제에 대해 정확하게 책임을 물을 수 있도록 서울시장, 서울시의원 그리고 주요한 정책결정과정에서의 서울시 고위 관료들의 말을 공개적으로 기록하는 것이라 생각함. 또한 남산협의회 참여한 시민단체들의 경우에는 참여의 경위와 취지 그리고 주요한 발언과 그 과정에서 취득한 자료들을 지금이라도 공유해야 할 것임

남산곤돌라 사업은, 도시 관광의 적정화라는 새로운 관광 패러다임에도 부합하지 않고 안 그래도 혼잡지역인 명동 주변 도로의 통행을 극심하게 방해할 것이며, 서울시에 대한 경제적 기여보다는 오히려 부수적인 비용이 들어갈 것이 뻔한 사업임. 적어도 도로를 신설하지 않기 위해, 자가용 이용을 줄이기 위해 도심 내 교통수단으로 곤돌라를 활용하는 해외 도시의 사례를 보면 아직도 서울시 행정의 후진성을 확인할 수 있음

남산 곤돌라 사업의 공공성과 친환경성

(공공성)

서울시가 말하는 공공성은 항상 서울시 중심입니다. 현재 케이블카를 운영하는 (주)한국삭도공업이 만약, 산림청에 내는 점용료를 서울시에 내고 있다면, 대한적십자사에 낸 기부금의 절반이라도 서울시에 냈더라면, (서울시가 말하는) 공공성은 이미 완성되었을 것입니다. 아마도 서울시가 ‘을’처럼 빈정 상하는 일이 여러번 있었던 것으로 추측됩니다. 남산3호터널 옆에서 케이블카 하부승강장 오르는 길에 사선으로 오르는 엘리베이터를 서울시가 만들어 준 바 있습니다.¹ 불과 10년 전 일인데, 왜 그랬을까요? 60년 전 군사정권 시절에 케이블카 사업 특혜를 준 건 그렇다 치더라도, 서울시는 한국삭도공업과 과연 어떤 관계인지 여전히 의문입니다.

(친환경)

서울시는 곤돌라 하부승강장에 해당하는 예장공원에 600억 원의 예산을 이미 쓴 바 있습니다. 예장공원에 환승시스템을 마련하고 하루 평균 220대씩 남산 정상까지 올라가던 관광버스를 전기버스로 환승해서 올라가도록 했죠. 이번에 400억원 들여 곤돌라 사업을 마무리한다면, 총 1000억 원을 쓰는 셈입니다. 서울시 입장에서는 600억원 들인 환승시스템이 제 기능을 못하고 (케이블카 배만 불러주고) 있으니, 사업의 연속성 측면에서 상부승강장과 케이블, 타워(지주)를 건설해야 하는 거죠.

대기교통 측면에서 관광버스를 남산에 못 올라가게 만든 것(그리고, 대체 이동수단으로 곤돌라를 마련하는 것)을 가지고 자꾸 친환경이라고 하는데, 생태적인 고려는 빠져있다고 봅니다. 훼손 면적보다 복원 면적이 20배 이상 넓을 거라고 하던데, 핵심 구역을 훼손하는 사업이, 이미 훼손된 다른 곳을 몇 배로 복원한다고 해서 친환경이 되는 것은 아닙니다.

(절차)

행정 절차가 연말에 급속하게 마무리된 것처럼 보입니다. 예산도 일부 통과됐습니다. 그렇다고 끝난 거라고 생각하지 않습니다. 서울시 계획대로라면, 상반기 중에 사업자가 선정될 텐데, 그 사업자가 설계도 책임지는 구조라, 지주의 위치가 특정되려면 아직 멀었습니다. 지주의 위치가 특정되기 전에 녹색위 심의를 하게 되면, 놓치는 것이 많을 것입니다. 흘러가는 시간이 누구 편일지 아직 잘 모르겠습니다. 케이블이 지나가는 곳 주변으로 올라가면서 조사를 해보는 것도 의미가 있을 거라 생각합니다.

¹ https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2016/04/25/2016042501442.html

(이해관계자)

생태보전 활동은 대기나 수질, 화학물질처럼 수용체 즉, 사람에게 직접적 영향을 미치는 분야는 아닙니다. 자연의 권리를 대변하는 활동가의 입장이 이해당사자가 아니라 이해관계자의 성격을 갖기 때문에 늘 어렵습니다. 우리가 보호지역을 법적으로 소유하고 있는 것도 아니고, 보호지역에 서식하는 신갈나무가 아니기 때문에, 늘 대변자의 역할에서 자연의 권리를 찾아와야 합니다.

역설적으로 활동가는 자연을 지킬 때보다 자연이 상처받을 때 빛이 납니다. 자연은 망가지고 있는데, 활동가는 주목을 받는 거지요. 그래서 개발사업은 계획단계에서 언론의 주목을 받기 전에 뭐라도 하는 게 상책이라고 생각합니다. 협의체를 거절하기 힘든 이유고, 지금 녹색위 생태분과에서 활동하시는 분들도 비슷한 이유일 거라 생각합니다. 실존적으로, 활동가는 큰 싸움 몇 개 하고 나면, 지키려고 애썼던 자연과 함께 생을 마감하는 게 숙명이라고 생각합니다.

이 성 근 부산그린트러스트 상임이사

제2의 설악산 케이블카, 남산 곤돌라

서울을 상징하는 구조물이나 경관자원이 여러개 있습니다 남산은 그 중에서도 전국적 인지도를 가집니다. 그, 특수성은 역사성과 재생성, 자연성이라 할 수 있습니다.

예컨대 남산 위에 저 소나무로 시작되는 애국가의 첫구절에 등장하는 그 남산,

대관절 '남산'은 어디에 있는 것일까. 산골에 살았던 내 유년의 물음표였습니다. 누구도 가르쳐 주지 않았고 막연히 동해 어느 바닷가에 있는건가 여겼습니다.

그 남산을 확실하게 각인시킨 사건이 1990년 외인아파트 철거 사건이었습니다. 핵에 대한 정보를 찾기 위해 인연을 맺었던 공추련, 공추협 시절 반핵, 반공해 중심의 활동에서 자연과 경관에 대한 인식의 전환을 가져 왔던 때입니다. 어떻게 보면 지금 복무하고 있는 생물다양성 분야 활동이 이때부터 내장된 것인지도 모르겠습니다.

그로부터 상당한 시간이 경과했고 남산은 다시 물음표를 제기합니다. 요약하면 도대체 왜? 입니다. 대관절 무엇 때문에, 누구를 위하여 저 따위 정신나간 짓을 도모하는 가입입니다. 작의적 여론조사를 들이밀며 시민을 팔고 있습니다. 익숙한 장면이라 씁쓸했습니다. 그 씁쓸하고 답답한 심정은 숫한 개발 압력과 스트레스를 견디며 생태적 천이가 진행중인 남산의 답답함이기도 합니다.

듣자하니 서울시는 이번 곤돌라사업을 포함한 프로젝트에 대해 그 절차적 정당성을 작의적으로 해석하고 시민에게 강요하고 있는 것 같습니다. 관점이 다를 수 있겠지만 전임 시장이 서울로 7071을 만들며 무려 200회 이상의 세미나를 가졌다는 관계자의 말이나 청계천을 복원 프로젝트 때도 수백회의 논의를 거쳤다고 들었습니다. 그런점에서 볼 때 오세훈시장은 과연 몇 번이나 시민들과 대화를 하였는가 되물습니다. 다시 말해 일방성을 견지한 사업에는 저항은 당연한 것이고 오히려 자연스러운 것이지요

끝으로 남산이 서울만의 것이 아니라는 것입니다. 특히나 곤돌라사업 같은 것은 서울시의 오만에 의해 엄청난 파급효과를 가진다는 것입니다. 그래서 어짜라고도 할 수있겠지만 이 문제가 그리 간단한 문제가 아니라는 점을 오시장은 직시해야 합니다. 우리가 목도했던 비참은 이미 설악산 케이블카의 경험을 통해서도 너무도 잘 알고 있습니다. 남산 곤돌라사업은 제2의 설악산 케이블카입니다.

지금 지역, 광역시.도 지자체들은 호시탐탐 지역의 산지 개발을 도모하고 있습니다. 윤석열 정권은 거기에 기름을 들이 붓고 있습니다. 그렇습니다. 윤통은 노골적으로 정부부처의 각종 규제를 완화하고 건교부, 산업부처럼 되라고 주문하고, 영혼없는 공무원들은 거기에 부응하는 일들을 무책임하게 벌이고 있습니다. 개발부처로 돌변한 환경부의 변심과 시대를 역류하는 반환경적 정책은 그 적나라한 증거입니다.

예컨대 부산 사람인 제가 오지랖 넓게 남산의 존재를 걱정하는 이유가 단 한마디 ‘서울 남산도 곤돌라를 설치하는 데’입니다. 그래서 전국 도처 ‘우리시’라고 못하라는 법이 있냐는 것인데 참 어처구니 없습니다. 실제 설악산 케이블카 승인 이후 전국 각 시군에서 경쟁적으로 던지고 있는 케이블카사업계획처럼 말입니다. 지금까지는 국립공원 국립공원등이 주 무대였지만 이제는 도시 한가운데입니다. 전국의 도심 산지들이 잔뜩 긴장하고 있습니다.

여기서 한가지 현상을 곁드려 보겠습니다, 서울시민은 잘 모를 수도 있는 국토양극화 균형개발문제입니다. 날로 비대해져 스스로를 제어하지 못하면 고도 비만으로 쓸어질 서울.수도권 일극주의가 야기한 폐해입니다. 교육과, 일자리, 부동산, 산업 그의 모든 분야가 블랙홀처럼 수도권으로 집중되다 보니 어디고 할 것 없이 지역소멸을 걱정합니다.

지역 정치권과 개발자본은 이것을 내세웁니다. 그래서 건드리지 말아야 할 지역의 자연자산을 지역경제 희생의 재물로 삼고, 지역 활성화를 노래합니다.

부산의 경우 가덕신공항건설이며 황령산개발에 지역의 민관산학 언론이 그 장단에 춤을 춥니다. 날로 하강 국면을 그리며 침체를 체감하는 지역민들로서는 무엇이든 붙잡고 싶어 합니다. 경제의 불황은 모든 것을 비정상적이게 만들고 있습니다. 제대로된 절차와 정보의 공유, 문제에 대한 갈등 해소 노력은 거의 없습니다.

여기에 민간자본이 사업계획서를 들이밀고 언론과 행정을 구워 삶으면 길이 열리는 구조가 된 것입니다. 각종 견제장치는 형식화 됩니다. 그러면서 조건부 승인을 달고 절차적 정당성을 획득했다고 착공을 천명합니다. 이꼴 이 짓거리들이 너무도 무섭습니다.

남산 프로젝트 곤돌라 사업을 멀리 부산사람이 여기와서 중단하라고 외치는 이유입니다. 부산 황령산지킴이 법시민운동본부는 남산 지키기 시민행동에 동참합니다. 덧붙여 이 자리를 빌어 케이블카. 곤돌라 대응 전국시민연대 결성을 제안합니다 감사합니다

신재은 풀씨행동연구소 캠페이너
