

# 조경기본법 제정과 관련 법규의 정비방향

신익순

호남대학교 도시조경학부

## Enacting Law on Principles of Landscape Architecture and Remedial Directions for Its Related Regulations

Shin, Ick-Soon

Faculty of Urban and Landscape Architecture, Honam University

### ABSTRACT

The purpose of this study is to examine the rightness of establishing the Essential Act of Landscape Architecture in Korea and to present the legal phase, the legislative system and the construction of a contents at the expected enactment of it. It is necessary to point out the problems of the various fields of landscape architecture and to propose the solutions of them.

The contents of the study are as follows ;

1. The number of the regulations related to landscape architecture is a good reason for which the field of landscape architecture is worth being included to the positive law.
2. The problems by items(ordinance, engineer, contract, planning, design and supervision, construction, maintenance, plant and planting, material, aesthetics and sight, environmental conservation and ecology, right and penal regulations) to the domestic related regulations being at issue and the remedies for it shall be considered at the enactment of the Essential Act of Landscape Architecture.
3. The number of the domestic regulations being related to landscape architecture which have a term of 'the Essential Act~' is 5.
4. The Essential Act of Landscape Architecture is the separate Essential Act which defines the scope of landscape architecture as construction works and controls the business essentially.
5. The meaning and character of the Essential Act of Landscape Architecture was examined and the reasons for that essential act were recognized in point of the legal, landscape architectural and educational systems.
6. The creation of new official landscape architectural organization is a reason to justify the enactment of the Essential Act of Landscape Architecture.

7. The legal phase, the legislative system and the construction of a contents of the Essential Act of Landscape Architecture were presented and this act shall conform to such as the legal system of the Architectural Act, the Essential Act of the Construction Industry and so on. The result of this study will be the basic materials for the creation of the Essential Act of Landscape Architecture.

*Key Words : Landscape Architecture, Essential Act, Enactment Principles, Official Landscape Architectural Organization, Legal System*

## I. 서론

### 1. 연구배경과 목적

국토 경관 조성을 위한 한국 조경의 구체화에 도움을 주고 있는 법률은 주어진 시대에서 일반적으로 인간의 행위, 특히 토지의 통제와 이용에 대한 판단의 잣대 역할을 담당하고 있는 당국으로서 인정받고 있는 법원이란 조직에 의해 인정되고 있는 다수의 규정들로 구성되어 있다. 특히 조경관련 법적 범주들은 법률이 '이음매 없는 의복화'로의 경향으로 비유될 수 있듯이(Harte, 1985: 7) 그 일부분이 일치되거나 중복될 수 있으며, 아울러 조심스럽게 취급되어질 것이 요구되고 있다. 개발과 보존의 양립성을 추구하는 복잡한 현대사회에서 외부환경과 경관을 통제하기 위한 법제도의 합리적인 운용은 필수적이다. 다만, 이를 종합적으로 조절할 수 있는 하나의 독립된 법체계가 없이 각종 개발행위들이 여러 법규들에 의해 제어됨으로 인해 조경분야의 전문성 확립에 걸림돌이 되고 있다.

따라서 본 연구는 현행 국내의 조경 관련 법제도를 기준으로 하여 조경기본법 제정의 당위성과 공무원 조경직제 신설이 조경기본법 제정에 미치는 영향을 살펴본 후 향후 예상되는 조경기본법 제정시 그 법규적 위상과 체계 및 내용구성상의 방향 등을 제시하는데 그 목적이 있다.

### 2. 연구사

국내에서의 조경법제도의 문제점 분석과 관련된 연구 내용은 질적으로나 양적으로 미약한 상태로 판단되며,

관련 법제도의 개선을 부분적으로 주장한 연구사를 살펴보면 다음과 같다.

오휘영(1983)은 조경분야의 주변환경에 능동적으로 대처하기 위해서 1980년대 초의 조경분야 발전의 근간이 되어 온 조경 관련 제도와 법령에 관해서 검토하였고, 신용모(1987)는 조경분야가 세계적 수준으로 발전하고 인류복지 증진에 선도적인 역할을 하기 위해서는 제도 및 법령의 측면에서 조경 관련 법령을 보완·정리하여 체계화시킬 필요성이 있다고 보아 조경법(독립법)의 제정에 관한 방향설정 및 법안을 제시하였다. 권오준(1993)은 조경 관련 법규 개정과 당면과제를 제시하였으며, 김남희(2000)는 대지내의 조경관련 조례와 규제제도의 개선방안에 대해 언급하였다. 김승환(1993)은 일본의 조경 관련 행정 및 제도에 관해, 김학범(1986)은 조경 관련 법규 개선방향에 관해 제안하였으며, 지철규(1996)는 '독일 조경직을 통해 본 국내 조경직설치의 필요성'에서 우리에게 주어진 거대한 사업과 사명을 실천하기 위해서는 하루속히 우리정부 행정기구내에 '조경직'을 설치해야한다라고 하였다. 손현식(1996)은 전문조경업계에서 보는 건설산업기본법의 발전방향을 제시하였고, 신익순(1997)은 국내·외 조경 관련 법제도에 관한 연구에서 현행 국내 조경 관련 법제도의 문제점을 지적하였다.

## II. 조경관련 국내 법규 현황

### 1. 관련 법규 개황

법률, 시행령 및 시행규칙 형태의 국내의 조경 관련 법규 현황을 살펴보기 위하여 조경분야의 관련성을 부

표 1. 부문별 조경 관련 법제도의 문제점과 해결방안

분야	항목	문제점	해결방안
조경조례	조례 항목의 다양화	조경의무면적 확보와 식재기준등 극소수 항목에 한정	보다 전문화되고 세분화된 항목들을 조례에 포함
	식재밀도 기준의 합리화	조경면적당 교목/관목의 식재밀도기준의 불합리	운용의 탄력성을 위한 세분화된 규격의 식재기준 수립
	식재개념의 전환	새로운 수목의 식재	기존 수목의 보존
	식재기준의 광역화	구칭별로 상이한 식재 관련 건축조례	시조례에서 일률적으로 규정
	전체공사비 대비 일정 금액의 식재비용제도의 검토	일률적이고 불합리한 식재계획 시행	전체공사비 대비 일정 금액(하한선)의 식재비용으로의 분담
	조경부담금제도의 도입	식물생육이 열악한 곳에 식재	식재비용을 조경부담금으로 지방자치단체에 납부
조경기술자	미술장식품 설치의 합리화	대상건물/인접건물 및 주변환경과의 부조화	도로 전면에 배치
	엔지니어링 활동주체로서의 기술사 조경기술자격(기술사 제외) 등급의 단일화	설계·감리업무에서의 기술사 활용의 법적 보장 미흡	기술인력기준 중 기술사 포함 조경기술자 등급의 단일화에 대한 타당성 검토
조경계약	조경계약시 하자보수보증금 납부제도	조경공사의 영세성을 단적으로 보여주는 실정법	하자보수보증금납부 면제에 해당하는 공사계약금액(2,000만원)을 조경분야에서도 근접
조경계획	건축물 용도별 조경의무면적 규정	일률적 법적 규제로 인한 불합리한 공간배치	건축물 용도별 차등규제
	도로 전면의 조경공간 배치 조경계획시의 장애자 고려	후미진 곳이나 음지에 배치	전체 조경면적 중 일정 비율을 전면으로 배치 조경계획시의 의무적인 장애자 고려를 법제화
조경설계 및 감리	법규상 조경설계분야의 독립	'설계도서의작성기준'상 조경분야가 미 독립	조경설계분야를 타 건축·토목분야로부터 법적으로 독립
	조경설계용역 영역의 명확화	도시계획, 토목 등의 분야에 의한 조경 고유업무의 잠식	현행 법규에 분야별 업무의 수행한계를 명확하게 구분
	조경분야 표준설계도서의 법적 인정	표준설계도서는 건축물에만 해당	조경 관련 설계도서도 법적 표준설계도서의 종류에 포함
	조경전문가에 의한 설계, 심의 및 감리의 수행	현행 법규상 시공허가를 받기 위한 조경 비전문가에 의한 설계가 가능	조경기사 및 조경기술사에 의한 조경설계 및 감리 업무의 전담
	조경설계용역의 법적 보호	조경설계비산정이 건축설계 관련 규정 에 의해 준용됨	조경설계비산정을 위한 조경분야의 독자적인 기준 제정
	대학 및 대학원 부설연구소에서의 일반설계용역 수행 금지	대학연구소에 의한 일반설계용역의 수행	연구용역과 일반설계용역에 대한 명확한 구별의 법 제화
	기술개방화에 따른 당면과제	기술자 개인이 무시되는 국내사회의 통념	개인이 직접 사회와 부딪혀 일하는 구미의 개념으로 의 전환 요구
조경시공	조경 관련 건설공사 작업범위의 확대	조경이 식재계획 위주의 협의의 개념으로 일반화될 우려	공간조성계획을 다루는 국토계획의 일부까지도 담당하는 실질적인 조경에 대한 광의의 개념 전파
	조경공사업(일반공사업:특수공사) 면허기준상의 기술사 배제의 불합리	조경공사업의 특수성 불인정	조경공사업(일반공사업)을 위한 기술능력에 종전의 기술사 포함
	산림조합에 의한 조경분야 잠식의 불합리	산림조합에 의한 조경식재사업 및 조경 설계 및 시공 사업의 가능	조경전문 특성을 무시한 규정이므로 향후 법개정 시 삭제 요망
조경관리	현장배치 조경건설기술자의 상향조정	공사금액 기준에 따라 산업기사(구 기사2급) 자격의 기술자가 대부분의 조경 현장을 처리할 수 있게 규정	특별규정으로 금액별 현장배치 기술자등급을 상향 조정

표 1. 계속

조경관리	조경식재공사 품질시험의 법제화	건설공사품질시험에서 조경식재공사 제외	식재공사 품질시험의 법제화 법개정시 구조적 취약성을 가지는 조경시설물에 대한 안전관리 조항을 첨가	
	안전관리대상으로서의 조경시설물	법정 안전관리대상의 시설물에 조경시설물의 미포함	한 안전관리 조항을 첨가	
	조경시설물설치공사에 대한 하자담보기간의 양분화	관발주공사(2년)와 민간발주공사(1년)의 조경시설물설치공사에 대한 하자담보기간의 양분화	어느 한쪽으로의 일원화	
	조경시설물의 사후관리	조경시설물의 준공 후 사후관리 전무	'조경시설물의 준공 후 관리에 관한 규정'이 요망	
조경식물 및 식재	합리적인 하자기간 설정	하자기간 완료시점에만 생육상태로 보이기 위해서 의도적으로 불량수목을 사용하는 것이 현재 사실상 가능	교체된 수목의 하자완료기간에 대한 명확하고 합리적인 규정이 필요	
	생울타리 조성 장려	-	개발행위시의 생울타리 장려 규정 제정	
	입목에 대한 손실보상의 문제점	입목의 등기: 토지수용 당시 법에 무감각하여 등기 없이 수목을 조성하여 관리하고 있는 경우 수목에 대한 손실보상이 원천적으로 봉쇄당할 우려가 있음	지장물처리화의 가능성: 토지에 정착한 입목목이 '지장물' 처리화 됨으로써 '입목'보다 손실보상액이 낮게 책정될 우려가 있음	토지수용공고시 등기 정리를 위한 일정 기간을 부여하는 법조항 신설 요망
		이식부적기의 이식에 따른 분쟁: 수용기관에 의한 이식부적기에의 이식에 따른 손실에 대한 보상책이 법규화되어 있지 않음	-	-
	기타 문제점	-	· 화훼 및 수목의 생산·유통 과정상의 법제화 · 수목생산예고제의 법제화	
조경재료	표토(top soil) 보존의 의무화	-	· 사업승인시 표토보존계획을 의무적으로 작성·제출토록 하는 규정 제정 · 표토관매업과 관련된 제반 규정들을 국내의 관계법규들에 분산하여 포함시키거나 단일법인 '표토보존법(가칭)'을 제정하여 규제	
조경미학 및 경관	도시경관 및 미관 심의의 활성화	현실적으로 서울특별시를 제외한 타시에서의 도시경관 및 미관 심의가 활성화되어 있지 않음	각 지방자치단체의 조례 등을 통한 전국적인 의무화	
	친환경성을 고려한 지역경관 법제도 개선	고물수집장 경관: 도로변에 무질서하게 노출되어 있는 폐기물이나 폐차장 불량전경	보행자나 운전자의 시선으로부터 차폐화	
		폐어선 및 폐그물 경관: 전국 해안선 지역에 방치되어 주변 자연경관을 훼손	관리·처분의 세부기준들을 지방자치단체별로 제정하여 법적 조치함	
	전신주 광케이블 경관: 인터넷 광케이블 설치공사로 도심경관 훼손	안전 및 경관의 심의과정을 거칠 수 있는 법령 정비	-	
역사도시 경관 법제의 미비	문화재의 단순한 점적·면적 원형보존에 국한	가칭 '역사도시경관관리특별법' 제정		
환경보전과 생태학	친환경성을 고려한 조경관련 법 개정	-	· 환경 관련법들에 쾌적한 환경 조성을 위한 생태복원시설과 친자연환경적 시설물의 설치에 관한 내용이 포함 · 최소한의 소생물권(bio-top) 조성을 위한 주택규모의 최소범위등의 개정이 요구	

표 1. 계속

환경보전과 생태학	공장부지 내 환경보전책의 미흡	'공업매지 및 공장설립에 관한 법률'상 환경오염방지에 관한 구체적 언급이 없으며, 녹지대설치와 같은 환경시설대 설치규정은 법개정으로 삭제됨	이전의 공장부지를 녹지공간과 도시민의 휴식공간으로 전환할 수 있는 내용을 법조문상에 삽입
	생태계 복원분야 업종 전문화	환경부 주관 생태복원공사가 환경친화적으로 수행되지 못하고 있음	환경복원업종을 신설하여 생태복원 전문가에게 전담
조경 관련 일반권리 및 벌칙규정	죽목의 불법 벌채·재식 등의 행위에 대한 벌칙강화	벌칙이 타분야에 비해 상대적으로 너무 낮게 되어 현실적으로 벌칙으로의 효과가 미흡	녹지 안에서의 죽목의 불법 벌채·재식 등의 행위에 대한 벌칙강화 요망

여하기 위한 조경 관련 내용을 20개 항목( i. 조경기술자, ii. 업무수행과정상 분류 : 조경계약, 조경계획, 조경설계 및 감리, 조경시공, 조경관리, iii. 세부조경분야 별 분류 : 조경식물 및 식재, 녹지, 조경재료, 조경시설물, 조경미학 및 경관, 공원, 토지이용·개발 계획, 도시계획 및 지역계획, 여가공간계획, 환경보전과 생태학, 조경시공 구조공학, 조경 관련 일반행정, 조경 관련 일반권리 및 벌칙규정, 기타 조경 관련 법규)으로 구별하여 검토한 결과, 관련이 있는 법규는 건축법, 도시계획법, 산림법, 도시공원법, 도시계획시설기준에관한규칙, 국토이용관리법, 자연환경보전법, 청소년기본법 및 민법 등 총 194종에 달하며(신익순, 1997: 33-34), 현행 국내의 실정법상 조경과 관련된 규정 중 수목식재와 관련된 규정이 가장 많으며, 관련 항목수와 법조문수가 가장 많은 법규는 건축법이다. 따라서 조경 분야가 실정법 분야로 포함될 근거는 충분하며, 그 독립법 제정의 타당성도 인정된다.

2. 조경관련 법제도 문제점 및 개선사항

현행 국내의 조경 관련 법제도상에서의 문제점을 조경조례, 조경기술자, 조경계약, 조경계획, 조경설계 및 감리, 조경시공, 조경관리, 조경식물 및 식재, 조경재료, 조경미학 및 경관, 환경보전과 생태학, 조경 관련 일반권리 및 벌칙규정 등의 분야로 구별하여 도출하고 그 해결방안을 제시하였으며(표 1 참조), 이는 향후 제정될 조경기본법의 법률상의 본문이나 하위법률인 시행령, 시행규칙, 조례 등에서 필수적으로 고려되어야 할 사항들이다.

II. 조경기본법 제정의 당위성

1. 조경기본법의 법적 성격 및 제정의 당위성

1) 기본법의 개념

(1) 기본법의 정의

법분류학상의 '기본법(fundamental law, 근본법)'이란 일반적으로 국가의 근본조직을 규정하는 법 즉 헌법(용어사용 예 : 독일 연방헌법인 'Bonn 기본법')을 일컫으며, 중세말기 유럽지역의 법 가운데 특히 강력한 효력이 인정되어 군주도 멋대로 할 수 없었던 법을 의미한다. 그러나 국회에서 제정되는 국내의 법률들은 법률명에 '기본법'이란 용어가 포함되는지의 여부를 떠나서 관련 분야의 기본법으로 인정되는 추세이며, '관광기본법'처럼 현재 국내 법률명의 접미어로 사용되는 '~기본법'이란 용어는 이것이 수식하는 용어의 전문분야를 통제하고 국민의 기본적 관련 권리, 의무를 규정하는 국회법의 성격을 상징화하고 있다.

(2) 기본법 용어 사용 실태

국내 법률 중 '~기본법'이란 용어를 포함하고 있는 법률을 일반 법규와 조경 관련 법규로 구분할 경우, 조경 관련 법규로는 건설산업기본법, 민방위기본법, 청소년기본법, 환경정책기본법 및 산림기본법 등 5종류를 들 수 있다(표 2 참조). 유사 용어인 '~기준법' 형태의 법규로는 국내의 '근로기준법'과 외국의 경우 독일의 '도시계획기준법', 日本의 '建築基準法' 및 미국 'Connecticut주'의 '공익사업환경기준법'(Public Utility Environmental Standards Act)(Conn. Laws, No. 575, 1971) 등을 들 수 있다.

### III. 조경기본법 제정의 당위성

#### 1. 조경기본법의 법적 성격 및 제정의 당위성

##### 1) 기본법의 개념

##### (1) 기본법의 정의

법분류학상의 '기본법(fundamental law, 근본법)'이란 일반적으로 국가의 근본조직을 규정하는 법 즉 헌법(용어사용 예 : 독일 연방헌법인 'Bonn 기본법')을 일컬으며, 중세말기 유럽지역의 법 가운데 특히 강력한 효력이 인정되어 군주도 멋대로 할 수 없었던 법을 의미한다. 그러나 국회에서 제정되는 국내의 법률들은 법률명에 '기본법'이란 용어가 포함되는지의 여부를 떠나서 관련 분야의 기본법으로 인정되는 추세이며, '관광기본법'처럼 현재 국내 법률명의 접미어로 사용되는 '~기본법'이란 용어는 이것이 수식하는 용어의 전문 분야를 통제하고 국민의 기본적 관련 권리, 의무를 규정하는 국회의 성격상 상징화하고 있다.

##### (2) 기본법 용어 사용 실태

국내 법률 중 '~기본법'이란 용어를 포함하고 있는 법률을 일반 법규와 조경 관련 법규로 구분할 경우, 조경 관련 법규로는 건설산업기본법, 민방위기본법, 청소년기본법, 환경정책기본법 및 산림기본법 등 5종류 들 수 있다(표 2 참조). 유사 용어인 '~기준법' 형태의 법규로는 국내의 '근로기준법'과 외국의 경우 독일의 '도시계획기준법', 일본의 '建築基準法' 및 미국 'Connecticut주'의 '공익사업환경기준법'(Public Utility Environmental Standards Act)(Conn. Laws, No. 575, 1971) 등을 들 수 있다.

표 2. '~기본법' 용어 사용 국내 법규 현황

일반 법규	조경 관련 법규	
	법규명	법규에 포함된 조경 관련 항목
기금관리기본법	건설산업기본법	조경 제약/시공/관리
여성발전기본법	민방위기본법	조경식물 및 식재
전자상거래기본법, 부패방지기본법, 영상진흥기본법, 관광기본법, 국제기본법	청소년기본법	조경계획, 조경식물 및 식재, 조경 시설물, 조경미학 및 경관, 여가공간계획, 환경보전과 생태학, 공원
	환경정책기본법	녹지, 환경보전과 생태학
	산림기본법	조경식물 및 식재, 녹지

##### (3) 우리 나라 기본법의 구조적 특성

현행 국내 기본법의 구조적 특성은 해당 관련 법규들의 기본이 되는 내용을 규명하면서 내용적으로 관련된 원칙 및 기준들을 설정함으로써 여타 필요한 관련 법규의 제정과 기존 법규 속에 그러한 내용들을 포함시키도록 유도하는 해당분야의 근본법 역할을 담당하는데 있다. 예를 들어, '환경정책기본법'은 환경을 정의하고 정부가 취해야 할 환경보전 장기종합계획, 영향권별 환경관리를 규정하고 환경보전의 원칙 및 환경기준의 설정 등을 통해서 환경영향평가법, 자연환경보전법 등 환경관련 법규의 기본이 되는 내용을 규정하고 있고, '건설산업기본법'은 건설공사를 정의하고 건설업의 면허/등록, 도급/하도급계약 및 시공/기술관리 등을 규정하고 건설경영합리화 원칙 및 건설산업기준의 설정 등을 통해서 건축법, 골재채취법, 주택건설촉진법 및 주차장법 등 건설관련 법규의 기본이 되는 내용을 규정하고 있으며, '산림기본법'은 산림시책의 기본방향, 산림기본계획의 수립, 산림의 보전/이용, 산림의 공익기능 증진, 임업육성 및 국유림관리/산촌진흥 등의 규정을 통해서 산림법, 임업진흥촉진법 및 임목에관한법률 등 산림관련 법규의 기본이 되는 내용을 규정하고 있다.

##### 2) 조경기본법의 의의 및 성격

'조경기본법'(가칭: 이하 동일)이라 함은 건설업의 일종인 조경분야의 범위를 한정하고, 그 업무의 근본적인 통제역할을 담당하게 될 독립적 기본법을 말하며, 타건설업 관련 기본법과 비교하여 생물을 다루게 된다는 특징을 가지게 된다. 향후 예상되는 조경기본법은 II항에서 살펴본 각종 조경 관련 법규들의 기본이 되는 내용을 규명하면서 내용적으로 관련된 원칙 및 기준들을 설정함으로써 필요시 관련 법규의 제정과 기존 법규 속에 그 내용들을 포함시키도록 유도하는 조경분야의 근본법 성격을 띠게 될 것이다.

##### 3) 조경기본법 제정의 당위성

##### (1) 법적 측면의 당위성

##### ① 건설관련법규로서의 조경기본법

조경공사가 건설공사의 일부분임을 밝히고 있는 현행 '건설산업기본법' 제 2조 제 4호의 규정에 의하여 조경분야가 토목, 건축, 산업설비 및 환경시설 등의 분야

와 같은 위상으로 실정법의 제도권 안으로 포함되어져 있고, 건축분야의 독립법인 건축법처럼 조경분야를 규제할 조경기본법의 제정도 필요시 되고 있다.

### ② 규제행정법으로서의 조경기본법

규제행정이란 경제질서나 생활환경을 건전하고 조화되게 발전시키고, 사회공공의 복리를 증진하기 위해서 개인의 사회·경제활동을 규율·조정하는 행정작용을 말하며, 규제작용은 그 대상의 다양성 및 내용의 기술성 등으로 말미암아 일반적인 근거법이 없고, '국토이용관리법' 및 '자연환경보전법' 등과 같이 각 분야별·사업별로 이루어진 개별법이 있을 뿐이다(이상규, 1993: 488-490). '조경기본법'은 국민생활환경을 향상시키기 위해 조경미의 궁극적 실현이라는 단일 전문직종을 다루는 위임입법의 한 형식으로서의 규제행정법 중의 일종으로 볼 수 있으며, 현행 여러 법규에 분산되어 있는 조경 관련 법규는 존재는 하지만 이를 전담하여 관리하는 정부 부서가 존재치 않고 있는 실정이다. 향후 조경기본법은 단순히 규제작용의 법적 근거를 정하는 데 그치지 않고, 환경보전과 개발의 균형적 발전을 위한 정부의 정책방향을 제시하고, 외국 판례에서의 예와 같이 조경전문분야와 관련된 각종 분쟁의 조정자(arbitrator)의 역할을 담당하리라고 판단된다.

### ③ 논리적 법규체로서의 조경기본법

전술한 조경관련 법제도 문제점 및 개선사항에서 밝힌 각종 산발적이고 광범위한 현안들의 근본 원인이 조경분야에 있어서의 기본법 형태의 독립법이 부존재함으로써 논리적, 실천적 체계가 결여된데서 기인된다고 볼 수 있다. 따라서 인접 타분야의 도시계획법, 도시재개발법, 건축법 및 건축사법 등과 같이 여러 법규에 분산 규정된 조경 관련 규정들을 한 곳으로 취합하는 의미에서 현실적인 문제점에 대한 논리적인 법률체계에 의한 해결방안으로서의 기본방향을 설정하게 될 조경기본법 제정이 요구된다.

#### (2) 조경적 측면의 당위성

조경활동을 위한 강행규칙을 제정한다는 것은 민간의 조경사업 중, 자기이익 추구의 과정에서 발생되는 이해관계의 충돌시의 부정경쟁수단을 제거하기 위해서 정부 당국이 마련하는 것이며, 조경계획의 범위를 한정하는 조경분야의 독립적 기본법이 제정되어 있다면 조경계획시의 작업이 훨씬 체계화되고 용이하게 될 것이다. 그

러나 경관의 조화를 주로 다루는 조경기본법이 없음으로 인해 수많은 각종 타법률로부터 제한을 받아야만 하는 것이 국내 조경업무의 현실정이다. 현재 조경분야도 건축·토목 등 타 건설분야 못지 않게 전문분야로서의 체계를 갖추고 있는 실정이므로, 무생물을 다루는 타 건설분야와는 구분하여 업무의 한계를 확실히 할 수 있는 전문적인 분야로서 조경인들이 활용할 수 있는 독립법 형태의 '조경법(가칭)' 제정이 바람직하리라고 보며(김학범, 1986: 51), 성문화된 법률에 의해서만 분야가 보장되는 우리 나라의 행정제도하에서는 현재 건축, 토목 위주의 건설 관련 법령에서 탈피하여 장기적으로 조경 관련 특별법 제정을 위한 배전의 노력이 필요하다(손현식, 1996: 103). 따라서 조경분야의 기본법 제정이 시급하며, 그 제정의 필요성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 조경업무의 근간이 되는 대지 안의 조경, 조경면적 및 식수율 등의 법규정들이 시행령(건축법시행령 제 27조: 대지 안의 조경)의 일개 조항에 불과하거나 지방자치단체의 조례에 의함으로써 법률구성면에서 극히 미약한 편이며, 일개 조례에 의해서 통제되는 조경분야의 설계·시공은 문제가 있으므로 법률 위상적인 측면에서도 독립법 형태의 법률 제정이 필요하다고 판단된다.

둘째, 2001년 현재 수천여명에 이르는 조경전문 기술인력(기술사, 기사, 산업기사)과 조경업계의 규모, 전국 36개 대학의 조경학과 과정을 가진 학교의 편제 및 학문적 깊이를 고려해볼 때 타 건설분야와 업무한계를 구분하고 조경인의 독립적인 활동을 보장하기 위한 기본법 제정이 절실히 요구되고 있다.

셋째, 타 건설업종과 분리하여 생물을 추가로 다루므로써 나타나는 조경시설물의 진행성, 비생산성, 다양성, 기능의 유동성, 규격화·표준화의 곤란성 등의 조경관리의 특성을 고려한, 즉 조경인들의 독립적인 활동을 보장할 울타리 역할의 조경기본법이 필요하다.

넷째, 조경 관계 법규가 중요도와 우선 순위에서 타분야의 법규에 밀려, 종속적인 느낌이 들기 쉽지만 향후 환경보전과 인간생활의 쾌적성을 요구하게 될 미래 지향적 기술개발을 예측해보건대 토목, 건축분야에서 다루지 못하고 있는 영역을 담당하게 될 조경기본법 제정이 사회요구에 부응하게 되는 결과가 되리라고 판단

된다.

다섯째, '건설업법' 폐지와 '건설산업기본법'의 제정에 따른 조경 특수건설업의 향후 폐지 가능성으로 인해, 조경분야가 토목, 건축분야의 하위계층으로 밀려날 우려가 있는 현실에 직면해서 조경기본법의 제정은 산·학·연 전문가의 조경인들에게 공통으로 요구되는 과제이다.

### (3) 학제적 측면의 당위성

현재 국내 대학 조경학과와 과목 중 일반적으로 전공 선택과목으로 분류되는 '조경관계법규' 과목의 강의가 일부 대학에서 진행중이지만 학문 분야별 기본법의 현황에서 볼 수 있듯이 타학과와의 관계법규 과목이 모두 전공분야별 기본법을 중심으로 설정되어 있는데 반해서 조경학과는 독립된 기본법 없이 여기 저기 산재해 있는 법률 중 조경 관련 분야를 발췌해서 강의를 하고 있는 실정이므로 대학 교과목 측면에서도 조경기본법 제정을 고려해볼 당위성이 있다고 사료된다.

### 4) 국토기본법과 조경기본법의 관련성

현재 제정 추진중인 '국토기본법'(가칭)은 현행 토지이용에 관한 기본법인 국토건설종합계획법과 국토이용관리법을 통합하여 입법 절차중에 있는 보다 보완·발전된 상위특별법으로서, 국토에 관한 계획 및 정책을 수립·시행하고 국토를 관리함에 있어서 지향해야 할 이념과 기본방향을 명시하고, 국토계획의 수립과 이의 체계적인 실천을 위한 제도적 장치를 마련하여 국민 모두가 안정되고 편리한 삶을 영위하는 국토의 지속가능한 발전을 이룰 수 있는 여건을 조성하는 것이 그 목적이다. 향후 예상되는 조경기본법 역시 국토기본법에서 명시하고 있는 근본 이념과 그 내용중의 주요골자등을 참고모델로 하여 조경분야의 지향이념과 기본방향 및 제도적 장치 등을 마련하여야 할 것이다. 특히 국토기본법에서 명시하고 있는 국토의 지속 가능한 발전 도모, 환경친화적 국토관리, 국토환경보전 및 전문가에 의한 심의위원회 설치 등은 조경기본법에서도 필수적으로 고려되어야 할 관련 사항들이다.

## 2. 공무원 조경직제 신설과 조경기본법

### 1) 조경직제 신설의 법적 의미

조경직제 신설 요구에 따른 법제적 측면에서의 정의

는 단적으로 말해서 대통령령인 현행 '지방공무원임용령'의 1개 조항을 개정하는 행위라고 볼 수 있다. 즉 기술 관련 공무원의 직급내의 3개 직군(농림수산, 시설, 환경) 중의 시설직군은 6개 직렬(도시계획, 건축, 지적, 측지, 토목, 수도토목)로 되어 있는 바, 본 시설직군상에 조경직렬과 조경직류를 추가 신설할 것을 요구하는 행위이다.

### 2) 조경직제의 조경기본법 제정 유도

현행 '건설기술관리법', '국가기술자격법' 및 '기술사법' 등에서 시설직군의 5개 직렬전공과 동일하게 '조경' 전공과 관련된 기술자력이 언급되어 있고, 조경기술자를 제도권 내에서 직접적으로 수용하고 있는 '산림법시행령', '산림조합법', '문화재보호법시행령', '체육시설의설치·이용에관한법률시행규칙' 및 '내무부소관비상대비자원관리법시행규칙' 등의 법률을 살펴볼 수 있다. 또한 각종 공무원임용시험에 조경학 과목을 포함시키거나 전직시험이 면제되는 조경기술자자격 취득자의 특전을 규정하고 있는 7종의 법규 및 공무원 평정시 조경기술자자격증 소유자에게 가산점을 부여할 수 있다고 규정하고 있는 6종의 법규가 존재하고 있다. 또한 국가기관의 조경관리 담당자를 명시한 법규로서 '서울대학교설치령'(제 15조)과 '국회청사방화규정'(제 4조) 등이 있다. 결과적으로 현행법규상의 조경기술자와 관련된 24여종의 법규와 서울특별시분청 공원녹지기획관 조경과에 소속되어 있는 조경기획계, 조경시설계와 조경관리계의 존재는 '지방공무원임용령'상의 시설직군에 조경직렬과 조경직류를 추가 신설하게 할 수 있는 충분한 법률적 근거 역할로 볼 수 있으며, 이러한 법률적 근거를 가진 조경직제의 신설은 조경기본법 제정을 정당화시킬 수 있는 또 하나의 근거로 인정될 수 있다.

## IV. 조경기본법 제정의 방향

### 1. 조경기본법의 법규적 위상

법일반 분류상의 조경기본법의 성격을 표명해보면 이 법은 일반적 사회규범이 아닌 국가법, 행위규범인 동시에 강제규범(재판규범), 성문법으로서의 실정법과 특별법, 공익이 아닌 사익(개인의 이익)을 보호하는 사법,



권리·의무를 실현시키기 위한 절차를 정하고 있는 절차법이 아니라 직접적으로 권리·의무에 관하여 정하는 실체법 등에 해당된다. 또한 법체계상으로는 헌법의 규제범위 내에서 국민의 권리와 의무에 관하여 국회의 의결을 거쳐 제정·공포하는 국법의 제1형식인 법률로서 명령이나 규칙의 상위법 역할을 담당하게 된다.

## 2. 조경기본법의 체계

현행 법령상 여러 관련 법규에 산재되어 있는 조경 관련 규정을 일원화하여 조경기본법을 제정하기 위하여 건축법, 건설산업기본법 등과 유사한 형태의 법체계를 따라야 할 것이며, 제명 '조경기본법'인 법률 본문의 체계를 예시하면 표 3과 같다.

표 3. 조경기본법의 본문 체계(예시)

본문	장	조
본칙	제1장 : 총칙	목적, 용어정의, 적용범위, 조경허가, 조경설계 및 공사감리, 준공검사, 조경(식재, 시설물)유지관리, 적용제외, 조경위원회, 다른 법령의 배제
	제2장 : 건축물 대지안의 조경	대지 안의 조경면적, 조경면적 기준, 식재방법, 대규모 주택단지 안의 조경, 도시설계구역 안의 조경
	제3장 : 기타 관련 법령에서 정한 사항	도시공원 안의 조경, 자연공원 안의 조경, 개발제한구역 안의 조경, 관광지 안의 조경, 기타 공원 등의 조경
	제4장 : 조경시공	시공사면허기준, 조경공사 부실방지 및 하자보수, 조례의 제정
	제5장 : 보칙	감독, 하자조치, 권한의 위임, 분쟁조정
부칙	-	시행일, 처분에 관한 경과조치, 폐지법률, 다른 법률의 개정

## 3. 조경기본법 내용구성의 방향

조경기본법의 본문 내용구성시 제정방향은 다음과 같이 설정한다.

첫째, 타 분야의 기본법과 동일한 법적 성격을 띠기 위해서 타 분야에 종속적인 듯한 조경분야의 독립성을 표명하는 객관적인 기준을 일반인 및 관련 전문인들에

게 확실히 인식시킬 수 있도록 법안을 작성한다.

둘째, 조경분야의 급성장에 따른 미래지향적이고 지속가능한 개발개념에 입각하여 일방적인 개발지향개념을 제어할 수 있도록 환경복원과 소생물권 확보를 위한 환경보전 및 생태분야에 충실히 대처한다.

셋째, 생물을 다룸과 동시에 조경시설물의 표준화가 곤란하고 타 개발위주의 법규들과의 차별화를 강조하기 위하여 자연보호, 환경윤리 및 풍수지리 등의 인간사상을 도입한다.

넷째, 현재 건축, 토목 및 도시계획 등 타 분야와 중복 인정되고 있는 항목들 중 순수조경분야를 확보하기 위한 조경영역확대와 선진외국 조례 및 새로운 식재개념의 기본원칙을 적용한다.

다섯째, 현재 혼용되어 사용되고 있는 조경전문용어를 기본법제정을 계기로 하여 학술적·현실적으로 그 성격을 규명하여 조경기본법 제정시 적용할 수 있도록 재정립한다.

여섯째, 기본법으로서의 논리와 실천적 체제를 갖추기 위해 조경업역 관련 법조문은 기본법적인 성격을 갖추면서 다른 법령과의 중복관계가 명확히 조정되어야 한다.

일곱째, 기본법 형태이므로 기본법의 성격에 부합될 수 있도록 큰 틀만 담고 구체적이고 세부적인 사항들은 지방조례에 위임하는 규정을 많이 설정하여 조경의 지역성과 업무수행상의 융통성 발휘를 가능케 한다.

여덟째, 조경기본법은 국회법인 바, 법률의 위상상 시행령, 시행규칙 및 조례 등에 유보하는 규정을 명확히 설정하여 하위법령 제정에 도움을 주도록 한다.

## V. 결론

조경기본법 제정의 결실을 얻기 위해서는 우선 조경계 내부적으로 산·학·연·관의 일치된 견해를 정립시키는 것이 급선무이며, 대외적으로는 입법을 위한 법제도권으로의 진입을 위한 대책도 강구해야 되리라고 판단된다. 국내에서의 현재의 제반 조경분야-계획, 설계, 시공 및 감리 등-의 행위에 대한 규제는 그 주축이 없이 여러 관련 법규정의 내용으로 끼워 맞춰진 실정이고, 이들 업무를 처리할 정부 차원의 기구가 존재하지 않고 있으며, 공무원 직제에 조경분야가 제외되어 있는 것도 주지의 사실이다. 이와 같이 불리한 여건 하에서

도 조경기본법 제정을 위한 각계의 주장이 제기되고 있으며, 그 논리적인 근거를 확보하기 위한 본 연구의 결과는 다음과 같다.

1. 현행 국내의 실정법상 조경과 관련된 법규가 194종에 달함으로써 조경 분야가 실정법 분야로 포함될 근거가 충분하다.

2. 현행 조경관련 법제도의 문제점 및 개선사항들은 향후 제정될 조경기본법의 법률상의 본문이나 하위법률인 시행령, 시행규칙, 조례 등에서 필수적으로 고려되어야 할 사항들이다.

3. 국내 법률 중 ‘~기본법’이란 용어를 포함하고 있는 조경 관련 법규로는 건설산업기본법, 민방위기본법, 청소년기본법, 환경정책기본법 및 산림기본법 등 5종류가 있다.

4. 조경기본법은 건설업의 일종인 조경분야의 범위를 한정하고, 그 업무의 근본적인 통제역할을 담당하게 될 독립적 기본법을 말한다.

5. 조경기본법의 의의 및 성격에 비추어 법적, 조경적 및 학제적 측면에서의 조경기본법 제정의 당위성이 인정된다.

6. 현재 추진중인 국토기본법은 조경기본법 제정의 모델이 될 수 있다.

7. 여러 법률적 근거를 가진 조경직제의 신설은 조경기본법 제정을 정당화시킬 수 있는 또 하나의 근거로 인정될 수 있다.

8. 조경기본법은 국법의 제1형식인 법률로서 명령이나 규칙의 상위법 역할을 담당하게 되며, 건축법, 건설산업기본법 등과 유사한 형태의 법체계를 따라야 한다.

## 인용문헌

1. 권오준(1993) 조경 관련 법규 개정과 당면과제. 한국조경학회지 21(1):149-152.
2. 김남희, 이명우(2000) 대지내의 조경관련 조례와 규제제도의 개선방안. 한국조경학회지 28(1):37-47.
3. 김승환(1993) 일본의 조경 관련 행정 및 제도. 환경과 조경 제 623호, pp. 54-58.
4. 김학범(1986) 조경 관련 법규 개선방향에 관한 제언. 환경과 조경 제 14호, pp. 50-53.
5. 손현식(1996) 전문조경업체에서 보는 건설산업기본법의 발전방향. 환경과 조경 제 103호, p. 103.
6. 신용모(1987) 조경 관련 법령 개선에 관한 연구. 한양대학교 환경과학대학원 석사논문.
7. 신익순(1997) 국내·외 조경 관련 법제도에 관한 연구. 경북대학교 대학원 박사학위논문.
8. 오휘영(1983) 조경에 관한 제도 및 법규. 한국조경학회지 11(2):51-74.
9. 이상규(1993) 신행정법론(하), 서울: 법문사.
10. 지철규(1996) 독일 조경직을 통해 본 국내 조경직설치의 필요성. 환경과 조경 제 103호, pp. 88-93.
11. J.D.C. Harte(1985) Landscape, land use and the law. London: E. and F.N. Spon Ltd..

원고접수: 2001년 8월 31일

최종수정본 접수: 2001년 9월 28일

2인 익명 심사필