

건축허가기준으로서 조경법규에 대한 고찰

A Study on Landscape Ordinance of the Korean Building Code

서 응 철*
Suh, Eung-Chul

Abstract

Landscaping on building sites has been regulated by Building Code in Korea. By Article 42 of the Code, landscaping is mandated in the process of building construction and people should comply with the code to get the building permit. On the other hand, sustainability tends to be a prime value these days. Because of the intrinsic nature of Korea Building Code, the landscaping was not adequately implemented in reality.

After studies on the landscape ordinance, the major problems on the mandated landscaping has been speculated as follows:

1. As far as landscaping has been regulated by single building code, there seems to be a limitation. Urban Planning Code etc. would be another mean to adequate landscaping.
2. Speculations on landscape details associated with landscape plans are needed for building permit process.
3. By any level of law, the landscape should be reinforced for public buildings and developments because of its own publicity.
4. Locally sound landscape would be implemented through Special Architectural District etc.

Key Words : Landscape Law, Landscape Ordinance, Building Code

1. 서 론

1.1 배경 및 목적

인구의 증가와 산업화의 영향으로 기후변화, 오존층의 파괴, 생물다양성의 감소로 대표되는 지구환경 위기를 맞고 있다. 환경문제는 지속적인 노력과 국제적 협력으로 해결해야 된다는 인식하에 1987년 세계환경개발위원회에서 “우리 공동의 미래(Our Common Future)”라는 인류생존을 위한 전략보고서가 발표되었고 환경개발의 최종목표를 “지속가능한 발전(Sustainable Development)”으로 제시하였다. UN환경개발회의에서는 지구환경보존 실천계획을 담은 ‘리우선언’과 구체적 실행계획인 ‘의제 21(Agenda 21)’을 채택하여 지속가능한 개발을 위한 국제적 협력을 다짐하였고, 우리의 경우 2008년 녹색성장법이 제정되어 친환경적 가치가 모든 부문에서 국가적으로 추구되기 시작하였고 2010년에는 지속가능발전법의 탄생을 낳아 환경친화적이고 지속가능한 국가의 발전을 도모하고 있다.

즉 1990년대 이후 “지속가능한 개발”이라는 새로운 가치를 추구하기 위해 국제적 규범을 준수해야만 하는 상황을 맞이했고 건축법을 중심으로 “지속가능성”을 추구하

기 위해 새로운 모습으로 단장되기 시작하였다. 건축법제 65조에 따른 ‘친환경건축물’이 규정되고 이 친환경 건축물에 대한 건설기준 및 성능이 고시되기도 했다.

건축은 우리의 일상과 관련있는 중요한 요소이고 건축적 친환경성은 따라서 우리에게 매우 중요한 가치이다. 건축법내 생물의 존치를 규정한 건축법 제42조 ‘대지의 조경’은 “식수 등 조경의 조치”를 통해 나무 등 자연요소의 도입하고 법에 의해 위임된 조례와 고시를 통해 주차장 그늘을 의무화하는 등 계획방법을 제시하여 건축허가를 통해 자연성을 규율하는 적극적인 친환경관련 조항이다. 즉 친환경건축물 인증제등은 친환경적 건축물을 장려하기위한 권고적 소극적 역할이라 할 수 있는 반면 건축법 제42조 ‘대지의 조경’은 조경의 여부에 따른 건축허가의 가부를 결정하는 보다 적극적인 친환경 규정이다.

관련 규정이 제도화된 지 25년이 지난 현재, 법의 목적이 ‘건축물의 안전·기능· 및 미관을 규율’하는데 목적이 있고 따라서 건축허가라는 수단을 통하여 건축물로부터 발생하는 위험을 방지하는데 주된 목적이 있기 때문에, 새로운 사회적 책임성인 친환경성을 추구하기 위한 조경 등의 조치들은 효율적으로 다루어지지 못하고 있는 실정이다. 1)

* 대구대학교 조경학과 교수, 공학박사(suhec@daegu.ac.kr)
이 논문은 대구대학교 2008 학술연구비에 의해 수행되었음.

1) 1975년 건축법 제9조의2에서 대지의 안전을 위해 ‘조경을 위한 식수’라는 내용이 처음으로 등장하였다.

이 연구는 환경시대를 맞아 건축물의 대지 및 환경과 관련된 건축법 제42조 ‘대지의 조경’이 건축허가요소로서의 내용상 문제점과 허가절차상의 문제점을 살펴보고 현실적 개선방안을 모색하는데 그 목적이 있다.

1.2 연구범위 및 방법

최근 도시환경개선을 위한 조경에 대한 관심이 날로 증가하고 있으나 구체적 조경에 대한 관련 규정은 건축법 제 42조 ‘대지의 조경’과 주택법 제21조 ‘주택건설기준’ 내용에 따른 대통령령인 주택건설기준으로 양분할 수 있다. 그러나 주택법 관련 규정으로서의 조경규정은, 해당법의 목적이 공동주택을 공급하기 위한 공동주택 기준으로서 최소한의 녹지공간 확보가 주요내용으로서 적용대상이 공동주택으로 한정적이기 때문에 논의대상에서 제외하였다.²⁾

본 연구는 건축법 제42조를 중심으로 건축법내 조경관련 규정의 문제점에 대하여 토의하고 외국의 조경규정 사례와 비교 검토함으로써 건축허가절차상 조경관련 규정들에 관하여 고찰하고자 한다.

2. 조경관련규정과 건축법

조경이 ‘경치를 아름답게 꾸밈’ 또는 ‘아름답고 유용하고 건강한 환경을 조성하기 위해 인문적·과학적 지식을 응용하여 토지를 계획·설계·시공·관리하는 예술’로 정의³⁾되듯 건축적 영역과는 다소 거리가 있으나 건축물의 안전을 위한 대지의 안전사항으로 조경이 건축법에 등장하기 시작하여 건축허가의 한 요소가 되었다. 오늘날 환경의 중요성이 더해지고 생태적 가치가 존중되면서 법률적 의무조경이 더욱 강화되고 있는 현실이다.

2.1 조경관련규정 변천사

“건축물의 대지, 구조, 설비의 기준 및 용도에 관하여 규정함”이 법의 목적이었던 1962년 건축법 제정 당시에는 조경관련조항은 건축법의 주요관심의 대상에서 제외되었고, 1970년대에 들어 도시화에 따른 대규모 개발의 부작용을 직시하고 건축행위를 위한 대지조성에 따른 안전조치로서 1975년 건축법 9조의 2로 개정된 ‘토지 굴착부분에 대한 정리’에 ‘조경을 위한 식수 등조치’에 대한 규정이 첨가되어 조경이란 어휘가 처음으로 건축법에 등장하였다. 당시 규정은 공장의 ‘공해방지용 식수’의 개념으로 한정되었으나 식수규정 위반 시 준공검사를 거부할 수 있도록 하는, 조경이 건축허가요소의 하나로 등장한 최초의 규정이었다. 1977년에 이르러는 공장건축물의 일반건축물에 대해서도 지방자치단체의 조례로 정하는 기준에 따라 공해방지 또는 조경을 위한 식수 기타 필요한 조치를 하도록 규정하였고 1992년에는 건축법 전문 개정과

더불어 제32조 단일조항으로 ‘대지안의 조경’이 규정되어 건축법의 주요 요소로 등장하였다.

그 동안 조경의 구체적 내용과 방법은 법에서 위임한 관련 조례가 지방자치 단체에서 만들어져 적용되었으나 건축허가 과정에서 적용이 혼란스러운 등의 문제가 있어 전국적으로 통일된 기준안이 필요하게 되었다.⁴⁾ 마침내

표 1. 건축법 제 42조 조경조항의 변천

연도	개정 조문	의 의
1962	제9조 (대지의 안전)	-조경규정 없음 -조경 유사규정
1975	제9조의2 (토지굴착부분에 대한 정리등) ②공장의 건축주는 그 대지 중 대통령령으로 정하는 면적에 해당하는 부분에 대하여 건설부령으로 정하는 기준에 따라 공해방지 및 조경을 위한 식수등 필요한 조치를 하여야 한다.	-최초로 조경용어 사용 -공장건축물 대상 -조경이 건축의 허가규정으로 등장
1977	제9조의 2 (토지굴착부분에 대한 정리) ①지방자치단체의 조례로 정하는 기준에 따라 공해방지 또는 조경을 위한 식수 기타 필요한 조치를 하여야 한다.	-일반건축물에 대한 조경 의무화
1991	제32조 (대지안의 조경) 건축주는 대통령령이 정하는 범위 안에서 시·군·구의 조례로 정하는 기준에 의하여 대지 안에 조경 기타 필요한 조치를 하여야 한다.	-조경이 건축법 단일조문으로 규정
1999	제32조 (대지안의 조경) ①면적 200제곱미터이상인 대지에 건축을 하는 건축주는 용도지역 및 건축물의 규모에 따라 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 기준에 따라 대지 안에 조경 기타 필요한 조치를 하여야 한다. 다만, 조경이 필요하지 아니한 건축물로서 대통령령이 정하는 건축물에 대하여는 조경 등의 조치를 하지 아니할 수 있으며, 옥상조경 등 대통령령으로 따로 기준을 정하는 경우에는 그 기준에 의한다. ②국토해양부장관은 식재기준, 조경시설물의 종류 및 설치방법, 옥상조경의 방법 등 조경에 필요한 사항을 정하여 고시할 수 있다.	-허가규정으로서 ‘조경기준’의 제정 -조경에 대한 법률적 정의 규정 -대지의 생태적 기능성(원지반확보의무)등 평가 -생태건축요소(벽면녹화)의 산입
2008	제42조 (대지의 조경) ①면적이 200제곱미터이상인 대지에 건축을 하는 건축주는 용도지역 및 건축물의 규모에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 기준에 따라 대지에 조경이나 그 밖에 필요한 조치를 하여야 한다. 다만, 조경이 필요하지 아니한 건축물로서 대통령령으로 정하는 건축물에 대하여는 조경 등의 조치를 하지 아니할 수 있으며, 옥상 조경 등 대통령령으로 따로 기준을 정하는 경우에는 그 기준에 따른다. ② 국토해양부장관은 식재(植栽) 기준, 조경 시설물의 종류 및 설치방법, 옥상조경의 방법 등 조경에 필요한 사항을 정하여 고시할 수 있다.	-조번호 변경

2) 주택법상 조경면적은 대지면적의 30%로 규정되고 있으나 법의 목적이 주택의 건설과 공급이기에 조경이 법의본질 영역 밖에 있다고 할 수 있다.
3) 조경에 대한 국어사전과 백과사전적 의미이다.

4) 건축허가부서에서 조경의 양부에 대한 판단이 용이하지 않아 일종의 조경허가지침서가 필요하였고 행정규정정도의 고시로서 이 지침서를 규정하였다.

표 2. 건축법의 조경관련규정

조	주요내용	비고
건축법 42	(대지의 조경) ①면적 200제곱미터 이상인 대지에 건축을 하는 건축주는 용도지역 및 건축물의 규모에 따라 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 기준에 따라 대지 안에 조경 기타 필요한 조치를 하여야 한다. 다만, 조경이 필요하지 아니한 건축물로서 대통령령이 정하는 건축물에 대하여는 조경 등의 조치를 하지 아니할 수 있으며, 옥상조경 등 대통령령으로 따로 기준을 정하는 경우에는 그 기준에 의한다. ②국토해양부장관은 식재기준, 조경시설물의 종류 및 설치방법, 옥상조경의 방법 등 조경에 필요한 사항을 정하여 고시할 수 있다.	①항: 조경조치의 의무화 ②항: 조경고시규정
시행령 27	(대지안의 조경) ①법 제32조제1항 단서의 규정에 의하여 다음 각 호의 1에 해당하는 건축물에 대하여는 조경 등의 조치를 하지 아니할 수 있다. <개정 2002.12.26, 2003.6.30> --- 생략 --- ②법 제32조제1항 단서의 규정에 의한 조경등의 조치에 관한 기준은 다음 각 호와 같다. 다만, 건축조례에서 다음 각 호의 기준보다 더 완화된 기준을 정한 경우에는 그 기준에 의한다. <개정 2000.6.27> --- 생략 --- ③건축물의 옥상에 법 제32조제2항의 규정에 의하여 국토해양부장관이 고시하는 기준에 따라 조경 기타 필요한 조치를 하는 경우에는 옥상부분의 조경면적의 3분의 2에 해당하는 면적을 법 제32조제1항의 규정에 의한 대지안의 조경면적으로 산정할 수 있다. 이 경우 조경면적으로 산정하는 면적은 법 제42조제1항의 규정에 의한 조경면적의 100분의 50을 초과할 수 없다.	①항: 조경면적대상 건축물 예시 ②항: 법에 따른 조경기준 ③항: 옥상조경 면적 산정기준
시행규칙 26조의2	(대지안의 조경) 영 제27조제1항 제8호에서 "국토해양부령이 정하는 것"이라 함은 화물유통촉진법 제2조제5호의 규정에 의한 물류시설을 말한다. [전문개정 1999.5.11]	조경면적대상 건축물 예시

1999년의 건축법개정안에 따른 국토해양부고시안으로서 '조경기준'이 2000년 제정되어 식재기준, 조경시설물의 종류 및 설치방법, 옥상조경의 방법 등이 이 조경기준에 의해 규정되어 그동안 무질서했던 조경기준이 정리되는 계기를 맞이하였다. (표 1)은 건축법 제 42조 조경조항 변경에 관한 정리이다.

2.2 조경관련규정 의의

대지의 안전 또는 공해방지용 식수에서 출발한 건축법상 조경규정은 조경에 대한 법률적 정의 없이 '식수 등 조경에 필요한 조치'등으로 규정되어왔다. 따라서 식재방

법 및 내용이 각 지방자치단체의 조례에 위임된 채 조경은 단순한 '생물적 식재'에 국한된 건축허가절차로 인식되었다. 때로 조경과 기능적으로 관련된 포장면, 부속편의시설 등의 영역이 논란이 되어 예컨대 펄라 등으로 불리는 정자구조물이 건축물로만 정의되어 건축허가를 별도로 받아야 하는 등의 문제가 있었다. 즉 '식수등 조경 등의 조치'로 규정된 조경에 대한 법률적 정의가 없었기 때문에 건축허가절차상 혼란의 소지가 있었다.

1999년 개정된 법 제32조 ②항에 의해 규정되어 그 이듬해인 2000년 제정된 조경기준은 '식수 등 조경에 필요한 조치'등으로 그동안 애매모호하게 규정되던 '조경'의 법률적 정의를 "생태적, 기능적, 미적으로 조경시설을 배치하고 수목을 심는 것"으로 정리하였고 '조경시설'이라 함은 "조경과 관련된 파고라·벤치·조각물·정원석·분수대·휴게·여가·수경·관리 및 기타 이와 유사한 것으로 설치되는 시설, 생태연못 및 하천, 동물 이동통로 및 먹이공급시설 등 생물의 서식처 조성"과 관련된 생태적 시설을 말한다"로 규정하여 비로소 조경의 법률적 영역이 확보되었다. 따라서 2000년 국토해양부 고시로서의 조경기준은 법률적 지위가 행정 실무적 위상임에도 불구하고 조경의 영역을 생태 또는 친환경과 연관된 식재와 관련시설을 모두 포괄하는 영역으로 다소 확장하였다.

2.3 조경관련규정 내용(제 42조)

법 제 42조에 따라 면적이 200제곱미터 이상인 대지에 건축을 하는 건축주는 용도지역 및 건축물의 규모에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 기준에 따라 대지에 조경이나 그 밖에 필요한 조치를 하여야 한다. 여기서 조경면적은 건축면적에 따른 대지의 일정비율을 의무조경면적으로 산정한 면적이다. 일반적으로 대부분의 지방자치단체에서 건물의 규모와 대지의 규모가 클수록 의무조경면적이 커지도록 규정하고 있다. 예컨대 서울의 경우 대지면적 2,000제곱미터, 연면적 3,000제곱미터의 건축물의 경우 서울시 건축조례 제24조에 따라 대지면적의 15퍼센트, 즉 300제곱미터 이상의 조경면적이 필요하다 (표 3참조).

표 3. 주요도시의 건축조례속의 조경관련조례

	서울특별시 건축조례 (제24조)		광주광역시 건축조례 (제27조)	
	구분(연면적)	면적(대지면적기준)	구분(연면적)	면적(대지면적기준)
조경면적	일천제곱미터 미만	5%이상	일천제곱미터 미만	대지면적의 7%이상
	일천제곱미터 이상 이천제곱미터 미만	10%이상	일천제곱미터 이상 이천제곱미터 미만	대지면적의 13%이상
	이천제곱미터 이상	15%이상	이천제곱미터 이상	대지면적의 15%이상
면적대상	상업지역 대지면적 500제곱미터이하 건축물		상업지역 대지면적 330제곱미터이하 건축물	

한편 건축밀도의 증가와 도시화에 따른 옥상녹화를 유도하기 위해 옥상조경이 의무조경면적의 50%까지 대체할 수 있도록 하였고 옥상조경면적의 3분의 2에 해당하는 면적을 조경면적으로 산입할 수 있도록 하였다(시행령27조 제3호). 예컨대 앞의 예에서 서울시 건축물의 경우 옥상조경이 실시될 경우 이 300제곱미터의 50퍼센트인 150제곱미터가 옥상조경면적으로 환산되고 옥상조경면적의 3분의 2만이 실제 면적으로 산입되니 실제 옥상면적은 150제곱미터의 2분의 3인 225제곱미터의 옥상조경이 필요하다. 결국 지상조경 150제곱미터 그리고 옥상조경 225제곱미터가 필요하다.

일단 조경면적이 결정되면 조경의 내용, 즉 식재수량 및 규격, 수종 등 식재기준과 관련 조경시설의 설치가 제42조 2항에 의한 국토해양부 고시인 조경기준에 의해 결정된다. 조경기준 7조는 식재 밀도(상업지역의 경우 1제곱미터당 교목 0.1주, 관목 1주 이상)를 규정하고 있어 앞선 사례의 의무조경 300제곱미터의 경우 교목 30주 그리고 관목 300주가 필요하다.

또한 조경기준은 조경과 관련된 파골라, 벤치, 조각물, 정원석, 분수대, 휴게, 여가, 수경, 관리 및 기타 유사한 시설로 설치되는 시설, 생태연못 및 하천, 동물 이동통로 및 먹이공급시설 등 생물의 서식지 조성과 관련된 생태적 시설을 조경시설로 규정하고 이 시설면적은 조경면적으로의 산입이 가능하고 이 경우 전체조경면적의 50퍼센트를 넘지 않도록 규정하고 있다.(12조) 또한 포장면의 경우 투수성 포장을 의무화하여 조경시설면적이라도 생태적 건전성을 유도하였다.(11조) 옥상조경을 유도하기 위한 식재토심을 작게 하는 이른바 경량형 옥상조경(13, 14, 15, 16조)의 도입도 조경기준의 주요내용이다. 표 4는 제42조에 따른 조경기준의 주요내용이다.

표 4. 조경기준

식재 기준	조경 면 적 의 산정	-식재면적은 조경면적의 100분의 50이상
	조 경 면 적 의 배 치	-대지면적중 조경의무면적의 10% 이상의 면적은 자연지반
	그늘 식재	-10대 이상의 옥외주차장에는 5대마다 그늘식재 -그늘용 수목은 수고 3미터이상, 흉고직경 10센티미터 이상
	식 재 수 량 (제 곱 미 터 당)	-상업지역: 교목0.1주 이상, 관목1.0주 이상 -주거지역: 교목0.2주이상, 관목1.0주 이상
조 경 시 설 의 설 치	협오시설차폐	-쓰레기보관함 등 협오시설에는 차폐식재
	바닥포장	-바닥은 투수성 포장재사용
옥 상 조 경 및 인공지 반 조 경	옥상조경면적 산정	-지표면 2미터이상의 건축물이나 옥상에 식재 및 조경시설을 설치한 면적, 단 초화류는 식재된 면적의 2분의 1에 해당하는 면적
	식재토심	-초화류 및 지피식물: 15센티미터 이상 -소관목: 20센티미터 이상 -교목: 60센티미터 이상
	방수 및 방근	-방수 및 방근조치 필요

한편 의무조경의 주요관심사인 조경면적은 제42조 1항에 의해 지방자치단체의 조례를 통해 결정된다, 각 도시는 지역적 특색에 맞추어 조경면적을 규정하고 있으나 다소의 차이만 있을 뿐 내용이 대동소이하다. 표3은 주요 도시의 건축조례속의 조경관련조례내용이고 주요내용은 표4는 국토해양부 고시안인 조경기준의 내용이다.

3. 외국의 조경규정

3.1 외국 조경법규 사례

도시화에 따른 도시환경문제를 경험하면서 각국은 조경관련 규정을 제정하거나 강화하여 도시의 친환경성을 추구하려는 노력을 기울이고 있다. 그러나 건축법에 의해 건축허가요건의 하나로 규정된 우리나라와 다르게 대부분의 국가에서 조경은 도시계획 요소로 건축허가절차에 앞선 도시계획 허가기준으로 인식하고 있다. 또한 지방자치체에 의해 중앙 정부적 규율이 불가능하기 때문에 조경이 지방자치법규 또는 지역조례차원에서 규제되고 강력한 규제조치가 미흡하거나 조경의 공익적 속성을 고려하여 인센티브제도가 운용되기도 한다.

표 5. 각국의 조경규정의 비교

	한국	미국	일본
관련 법규	건축법	도시계획법	도시계획법
위상	법(Law): 건축법 행정규칙: 조경고시 위임조례: 지역조례	지방자치법규 (Local Ordinance)	위임조례: 지역 녹화조례
운용방법	건축허가	도시계획허가	(건축허가)
운용방법 성격	규제(건축허가조건)	규제	규제 및 인센티브

3.1.1 미국

도시계획허가(Planning Permit)와 건축허가(Building Permit)로 건축허가절차가 이원화된 체계를 가지고 있고 조경에 대한 사회적 통념 및 정의가 다르기 때문에 건축과 관련된 조경의 역할이 우리의 경우와 다르다. 우선 지방자치에 의해 건축 및 조경관련 법규도 연방 법률에 위배되지 않는 한 지방자치단체에 의해 입법되고 운용된다. 또한 조경이 나무를 심는 등 협의적 기능을 하는 우리의 경우와는 달리 조경이 "자연과 문화환경을 예술적으로 계획하고 설계하는 전문분야"의 개념으로 인식되어 토지계획, 수목보호, 우수관리, 토양관리(침식예방), 지하수 관리 등 건축물의 부지와 관련된 포괄적인 기능으로 인식되고 있다.⁵⁾

따라서 건축허가는 건물의 구조 및 성능만을 규율하고 대지 안 조경, 접근도로 등 건물 외 요소는 도시계획 허가사항으로 규율되고 있다. 일반적으로 도시계획허가는 건축허가보다 선행되고 대부분의 지방자치단체별로 도시

5) 미국조경가협회(www.asla.org)에서는 조경에 대한 정의가 수목을 배치하는 등의 우리의 인식과는 다르게 도시계획적 전문분야로 정의하고 있다.

계획법에 따라 조경이 허가절차를 밟는다. 예컨대 뉴욕시의 경우 지역지구법(Zoning Ordinance)의 식재기준(Planting Standards)에 따라 저밀도 주거지역(R1-R5)에서는 대지의 투수성을 향상시킬 목적으로 대지면적의 50%까지 조경을 의무화하고 있고 고밀도 주거지역(R6-R10)에서도 건축선을 후퇴시켜 조경을 의무화하고 있다(http://www.nyc.gov/html/dcp/html/zone/zh_ztools_streetscape.shtml). 조경기준이 준수여부가 도시계획허가와 직접적으로 관련된다. 텍사스의 어빙시(City of Irving)의 경우에는 부지면적의 최소 20%를 조경하도록 하고 있고 465제곱미터이하의 가로지역에서 35제곱미터²당 수목 1주를 식재 의무화하는 등 건축기준(Building Ordinance 또는 Building Code)과 별도로 도시의 지방법규(Zoning Ordinance, section 52-35a)에 조경기준(Landscape Standard) 또는 식재기준(Planting Standards)으로 규정하고 있다(http://library.municode.com/HTML/14638/level1/PTIIZOORNO1144.html#PTIIZOORNO1144_S52-35ALATRPR). 이렇게 조경규정은 미국의 대부분 지방자치단체에서 조경조례(Landscape Ordinance) 또는 수목조례(Tree Ordinance)등 조례(Ordinance)로 제정되어 건축물의 허가에 앞선 도시계획 허가요소로 되었다.

3.1.2 일본

조경관련 기준은 도시계획법 체계의 도시녹지보존법상 녹화조례 등으로 규정되고 우리의 건축법에 해당하는 건축기준법 내용 중 조경조항은 존재하지 않고 조경이 법률차원에서 강제되지 못하고 지방자치단체의 녹화조례를 통해 규제된다(박찬필 외, 2003). 그 외 도시계획법상 ‘녹화지구’의 지정을 통해 조경을 추진하는 방법과 대도시의 종합설계제도를 통해 건물과 주변의 녹화를 강제하는 방법이 있다.

동경의 경우 개별적 건축물에 대한 녹화규정과 지역적 녹화 규정을 위한 지역지구제가 동시에 실현되고 있다. 첫째 “동경에 있어서 자연의 회복에 관한 조례 및 조례시행규칙”에 따라 공공시설 250제곱미터, 민간시설 1,000제곱미터이상의 대지에 대한 녹화를 의무화하고 있고 이를 위한 “녹화지도지침”을 설정하여 규칙 시행에 필요한 녹화지도의 수속절차 및 기준을 제시하고 있다. 1990년대 후반부터는 건축 밀도가 높고 따라서 지상부 조경에 대한 규정이 현실적으로 어렵기 때문에 옥상조경면적을 포함시키고 민간출연의 녹화기금을 조성하여 녹화사업경비의 최대 50%까지를 녹화기금에서 보조해주는 적극적인 녹화시책을 펴고 있다. 공공건물의 녹화의무는 자연보호조례에 명시하여 공공건축물의 경우 대지면적의 30%까지 의무적으로 녹화하도록 하는 등 공공건축물의 조경의무를 강화하고 있다(이정형 외, 2001). 둘째 도시계획법상 일정한 지역을“녹화지구”로 지정하여 그 지역만의 특성을 고려한 녹화방법을 추진하고 있다.

센다이(仙臺)시의 경우 다양한 녹화기금(그린도시 녹화기금, 녹지보전기금, 백년도시 녹화도시 만들기 추진기금 등)조성을 통해 민간건축물을 대상으로 녹화와 관리를 위

해 경비의 50%까지 지원하는 등 자발적인 녹화운동을 전개하고 있다. 대부분의 지원 사업은 생활타리 조성 및 화단만들기 등이고 동경과 비교하여 도시의 건축 밀도가 낮기 때문에 녹화관련 조례의 운용이 미약한 실정이다(이정형 외, 2001).

결론적으로 일본은 건축법과 도세계획법상 조례로 건축물의 녹화계획을 추진하고 있고 도심지상황에서는 민간기금인 도시녹화기금을 통해 건축물의 녹화를 실천하는 등 우리나라와 다소 유사한 도시조경법규를 갖추고 있다.

4. 문제점 및 개선방향

건축법 목적(제1조)이 “건축물의 대지와 구조,설비 기준 및 용도 등을 정하여 건축물의 안전, 기능, 환경 및 미관을 향상시킴으로써 공공복리의 증진에 이바지함을 목적”이기 때문에 나무를 심고 자연지반을 보존하여 대지내 물의 침투를 유도하는 등의 생태학적 가치와 관련한 조경은 건축법의 목적상 부자연스러운 내용이 될 수밖에 없는 운명이 존재한다. 또한 공법적 요소인 토지를 계획하는 조경이, 사법적 건축허가절차를 규정하는 건축법에 의해 규율되기에는 모순일 수도 있다. 즉 건축은 건축행위로 인하여 건축주의 사익증진에 목적을 두고 있으나, 조경은 대지내 자연요소의 도입을 통해 대지내의 건축주 사익뿐 아니라 대지 밖의 도시적 공익을 추구하기 때문에 건축법에서 조경을 규정하기에는 어려움이 존재하기 때문이다. 외국의 사례에서 조경이 건축법 외적으로 도시계획법적으로 규율됨이 아마도 이 때문일 것이다.

환경이 일상의 주요관심사가 되고 있는 시점에서 2010년 저탄소녹색성장기본법이 제정되어 향후 국토 및 도시계획의 방향이 새롭게 제시되고 있고 같은 해 친환경건축물의 인증에 관한 규칙이 제정되는 등 환경을 고려한 조경적 가치들이 제도화하고 있으나 선언적 규정에 머무르며 실제적 내용으로 규정되지는 못하고 있다.⁶⁾ 건축법 제42조로 규정된 ‘대지의 조경’에 나타나는 문제점은 다음과 같다.

4.1 법체계 및 내용의 문제

1) 조경이 건축 허가기준으로 규정되기 때문에 ‘건축신축용 허가조경’역할만 수행하고 있다. 즉 허가요건만으로 조경규정이 강제되어 조경의 중요한 가치인 기존지형보존, 기존수목 존치 등 생태학적 주요가치인 자연보존이 방해되고 기존 오히려 지형을 변화시켜 자연을 파괴하는 현실이 발생되고 있다. 허가서류로 제출되는 조경계획은 지형상황이 배제된 이차원적 계획도면이기 때문에 자연보존의 유무를 판단할 수 없다. 지형과 자연을 보존하는 조경관련 건축계획은 지형 및 표토의 보존과 기존수림의

6) 저탄소녹색성장기본법 또는 지속가능발전법등은 국가와 개인의 책무 등을 선언적으로 규정할 뿐이고 친환경건축물인증제 등에서 대지와 조경의 친환경성을 제시하고 있으나 건축허가 시 강제규정이 아니다.

보존이 실행될 수 있는 대책이 필요하다.

2) 대지의 조경은 조경의 생태학적 가치로 말미암아 건축주 사익뿐 아니라 도시전체 공익적 가치가 증가한다. 건축법에 따른 공공시설 또는 공익시설 등은 제 42조의 목적을 구현하기 위해 노력을 해야 함에도, 법 제29조에 의한 공공건축물에 대한 건축허가의 특례조치를 허용하여 공공건축물의 경우 조경 등의 조치가 강제적이 아닌 자의적으로 실시되도록 규정되어 있다. 일본의 경우처럼 조경의 공익성에 비추어 오히려 공공건축물의 시범적 조경의무가 요구된다. 예컨대 공공건축물 조경기준이 설정되어 공공시설의 경우 조경의무가 보다 강화되어야 한다.

3) 토지의 고밀도 개발이 예상되는 상업지역 등의 경우 대부분의 지방자치단체 조례(표5 참조)에서 500제곱미터 미만의 건축물은 조경이 면제되어, 현실적으로 건축 밀도가 가장 높은 도심에서 친환경 가치인 조경이 면제되는 모순이 발생한다. 도시열섬현상과 대기오염 등 환경문제가 이들 고밀도 개발지역의 지역적 환경특성이라면 이 지역의 의무조경의 면제는 친환경건축 또는 도시계획에서 문제가 아닐 수 없다. 법 또는 시행령차원에서 도심지역 조경에 대한 강화책이 필요한 시점이다. 현재 개별적 건축행위를 규율하는 건축법체계에서도 제69조의 특별건축구역등의 규정을 이용하여 건축법체계에서 도시적 환경문제를 해결하기 위한 지역적 해법이 가능하기도하다.⁷⁾

4) 국토해양부 고시로서 조경기준에 따라 조경의무면적의 10% 이상이 자연지반으로 계획되도록 규정되고 있다. 그러나 대부분의 도시에 건축되는 비교적 소규모건물의 경우 의무조경면적 건축물이 많기 때문에 도시의 지표면이 건물등의 불투수면으로 이루어질 수밖에 없다. 또한 상업지역의 500제곱미터 대지의 건축물은 연면적의 크기에 관계없이 자연지반의 확보가 면제되며⁸⁾, 비 상업지역에 속한 같은 면적의 대지에 연면적 1,000제곱미터의 건물의 경우도 의무조경면적 25제곱미터의 10%인 2.5제곱미터만의 자연지반 확보가 의무 되는 등 실질적 자연지반 확보규정이 유명무실화되고 있다.

5) 법 제42조는 옥상조경 등 기술적 사항을 「조경기준」에 위임하여 옥상조경을 유도하고 있으나 토지의 고밀도 이용이 이루어지는 도심공간을 제외하고는 의무조경면적이 부담되지 않는 규모이고 옥상조경의 사업비용이 지상조경에 비해 크기 때문에 옥상조경의 조성이 현실적이지 못한 문제점이 존재한다. 또한 고층건물의 경우 건축법 시행령 제40조에 따른 피난용 옥상공간의 조성, 기계실과 설비의 설치 등으로 조경공간의 확보가 현실적으로 쉽지 않다. 따라서 일본의 예처럼 옥상조경을 위해서는 조성사업비의 보조 또는 건축적 인센티브 부여 등의 보너스제의 활용이 필요하다.

6) 조경기준 제2조에서 “조경이라 함은 생태적, 기능적, 미적으로 조경시설을 배치하고 수목을 식재하는 것을 말

7) 열섬현상을 완화하기 위한 예컨대 ‘건축녹화구역’의 지정을 통해 도심의 친환경성을 유도할 수도 있다.

8) 6대도시의 건축조례에서 상업지역의 500제곱미터 미만의 대지에 대한 건축물은 조경이 면제된다.

한다”로 정의되었고 동시에 조경시설이란 “조경과 관련된 파고라, 벤치, 조각물, 정원석, 분수대, 휴게 여가 수경 관리 및 기타 이와 유사한 것으로 설치되는 시설, 생태연못 및 하천, 동물 이동통로 및 먹이공급시설 등 생물의 서식처조성과 관련된 생태적 시설을 말한다”라고 규정하여 조경이 식재와 관련된 종래의 협의의 영역에서 탈출하여 대지안의 편의시설 및 공간의 계획과 식수를 포함하는 자연성 회복을 위한 공간의 계획까지 포괄하는 영역으로 규정되고 있다. 그러나 법 제42조는 조경의 영역을 식재를 하는등의 소극적 조경으로 규정하고 있는 현실이다.

4.2 허가절차와 관리상 문제

1) 건축법 제42조는 건축법 내 생물의 준치를 규정하는 유일한 조항이고 생물은 본질적으로 관리를 요한다. 조경이 건축물 허가요건만으로 취급되고 관리의 의무가 부과되지 않아 건축물의 준공 후 식물이 방치되기 마련이다. 일단 조경이 방치되면 주변 환경이 훼손되어 허가당시와 다른 모습으로 건축물이 관리되기 마련이다. 따라서 일정 규모이상의 조경 또는 일정규모이상의 건물에 대해 건축법 체계에서 조경 관리의무를 부과하고 관리소홀 또는 부실에 대한 책임규정 필요하다. 예컨대 일정규모이상의 조경면적에 대하여 건축법 제35조에 의한 유지관리 의무를 부과할 수 있도록 하고 제 38조의 건축물 대장관리를 통해 의무조경관리를 실현할 수 있을 것이다.

2) 조경기준은 건축허가시 조경내용을 명확히 파악하고자 비교적 상세한 내용을 포함하고 있으나 허가 현장에서 이 기준의 적용이 용이하지 않다. 예컨대 조경기준 제 16조 옥상조경의 관수 및 배수조항은 “수목의 정상적 생육을 위해... 관수 및 배수시설을 설치해야 한다”로 규정되고 있으나 일반적 건축허가서류에는 이 관수 및 배수 시설에 대한 계획없이 진행되므로 결국 관리가 부실한 옥상환경에서의 옥상조경이 결국 부실할 수밖에 없는 현실이다. 건축허가 및 심의절차에 조경직제 없이 허가와 심의가 이루어지는 것도 또 다른 문제이다.

5. 결 론

환경시대를 맞아 조경은 도시환경을 개선하고 도시의 지속가능성을 좌우하는 중요한 요소이나 건축허가요소의 하나로서 건축법 제 42조로 규정되어 운용되고 있다. 그러나 건축법이 ‘건축물의 대지·구조·설비 기준 및 용도 등을 정하여 건축물의 안전·기능·환경 및 미관을 향상’시키는데 목적이 있기 때문에, ‘생태적, 기능적, 미적으로 조경시설을 배치하고 수목을 식재하는’ 조경과 ‘조경과 관련된 파고라, 벤치, 조각물, 정원석, 분수대, 휴게 여가 수경 관리 및 기타 이와 유사한 것으로 설치되는 시설, 생태연못 및 하천, 동물 이동통로 및 먹이공급시설 등 생물의 서식처조성과 관련된 생태적 시설’을 총칭하는 조경시설물은 내용상 건축법의 목적에 친화적일 수 없다. 우리의 경우 대지의 조경이 도시계획법의 규정이 아닌 건축적 안전에 법의 목적이 있는 건축법적 규정으로 다루어지

때문이다. 따라서 건축허가요소로서의 조경규정은 건축법 체계에서의 본질적인 문제점과 허가과정에서 시행상의 문제점을 동시에 갖고 있다. 앞서 토의된 내용은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째 조경이 건축물의 안전을 목적으로 하는 건축법의 건축허가기준으로 규정되어 공법적 생태학적 질서를 사법적 건축적으로 규정해야하는 어려움이 존재한다. 조경의 본질과 속성을 고려하여 조경관련규정이 향후 도시계획법체계등 공법체제로 규정되어야한다.

둘째 현행 조경관련 규정은 환경이 열악한 도심에서 오히려 의무조경이 면제되는 모순이 있다. 도시열섬 등 도시환경이 문제되는 지역에서 특별건축구역 등의 규정을 이용하여 건축법체계에서 도시적 환경문제를 해결하기 위한 지역적 해법이 필요하기도하다.

셋째 조경은 최근 관수시설, 옥상녹화 등 점차 기술적 영역으로 발전하고 있다. 발전하는 조경의 기술을 유도하고 건축적 친환경성을 추구하기 위해서는 현행 건축허가시 요구되는 기본계획도 제출만으로는 조경을 실천할 수 없다. 조경의 본질을 고려하여 적절한 행정지침이 필요하다.

넷째 유지관리가 담보되지 않는 조경은 조경의 특성상 건축적 허가규정으로 의미가 없다. 조경은 단지 허가 후 방치될 수밖에 없기 때문이다. 따라서 유지관리내용 등 조경 관리의무를 부과할 수 있는 규정이 필요하다.

다섯째 건축의 관심은 사법적 개인의 사유재산권 이지 만 조경은 공법적 공공성도 관심의 대상이다. 허가과정이 생략되는 공공건축물에서 오히려 조경의무를 강화할 수 있는 방법이 강구되어야 한다.

참고문헌

1. 김남희외, 대지내 조경관련조례와 규제제도의 개선방향, 조경학회논문집, Vol. 28, No. 8, pp138-47, 2000
2. 박찬필외, 일본의 옥상녹화 현황과 문제점, 한미일 국제옥상녹화 심포지움, pp.1-8, 2003
3. 이정형외, 일본 지자체에 있어 도시건축물 녹화추진시책에 관한 연구, 건축학회논문집 대한건축학회 논문집, Vol.17, No.10, 2001
4. 정유선외, 환경친화형 주거단지 계획에 관한 전문가 의식조사, 대한건축학회 논문집, Vol.18, No.11, 2002
5. 정종대외, 환경친화계획요소의 적용 및 인식특성에 관한 연구, 대한건축학회 논문집, Vol.18, No.11, 2002
6. http://www.nyc.gov/html/dcp/html/zone/zh_ztools_streetscape.shtml
7. http://library.municode.com/HTML/14638/level1/PTIIZOORNO1144.html#PTIIZOORNO1144_S52-35ALATRPR
8. <http://www.asla.org/nonmembers/publicrelations/factshtpr.htm>
9. <http://law.go.kr/>

투고(접수)일자: 2011년 6월 17일

심사일자: 2011년 6월 17일

게재확정일자: 2011년 8월 16일