

한국과 미국의 조경관련조례의 비교분석*

신익순

호남대학교 도시조경학부

Comparative Analysis on the Landscape Ordinances between Korea and the United States of America

Shin, Ick-Soon

Faculty of Urban and Landscape Architecture, Honam University

ABSTRACT

The purpose of this study is to perform a comparative analysis on landscape ordinances between Korea and U.S.A. to find out some useful implications for remedial devices on Korean landscape ordinances in terms of their legislation, contents, and operating procedure.

The results of this study are as follows;

1) Technical issues addressed by the U.S.A. landscape ordinances may be divided broadly into five items(landscaping, planting, facilities, land use, preservation and protection) and subdivided diversely by each item.

2) The thirty four landscape ordinances of U.S.A., collected for this study, were made up of the nineteen comprehensive landscape ordinances(56%), the nine tree ordinances(26%) and the six post-construction landscape ordinances(18%) as a result of classifying into three types(comprehensive, post-construction, and tree ordinances) of landscape ordinances.

3) The differences in the view of the legislation, contents and practical process in the Korea and the U.S.A. landscape ordinances were to be analyzed comparatively.

4) Whether or not of applying the thirty four landscape ordinances of U.S.A. to the domestic ordinances were reviewed, we found that the twenty eight cases are applicable after study(82%), the four cases are applicable(12%) and the two cases are not applicable(6%) to Korean system.

The result of this study will be source materials for the application of the correct regulations in the field of domestic landscape ordinances providing the theoretical system for the legislation of the landscape ordinances which are characterized as the harmonization between the development and the conservation breaking from the existing uniform and the developmental landscape ordinances.

Key Words : comparative analysis, Korea and U.S.A., landscape ordinances, three types, differences

I. 서론

1. 연구배경과 목적

조례란 국가기관이 제정하는 법령과는 달리 국가에서 독립한 법인격을 인정받은 행정주체인 지방자치단체가 입법의 1형식으로 지방의회의 의결에 의하여 법령의 범위 내에서 자기 사무에 관하여 제정하는 법이다. 건축법 제32조(대지 안의 조경)와 동법시행령 제27조제1항(조경식수의 대상)의 규정에 의한 건축조례상의 일개 장으로 구성된 '대지 안의 조경' 편을 일반적인 조경관련조례(이하 '조경조례'라고 한다)라고 부르고 있으며, 대지 안의 녹지면적과 식재수량 밀도를 규정하고 있다.

국내의 조경조례가 독립적으로 제정되어 있지 않고¹⁾ 건축조례에 포함되어 있는 반면, 미국의 조경조례는 독립적으로 제정되어 있다. 미국의 조경조례가 경관 뿐만 아니라 토지변경, 수목보호, 수목이식, 우수관리, 침식 조절, 지하수 함양 및 토지정리 등 광범위한 분야를 다루고 있는 반면, 국내의 조경조례는 녹지확보를 위한 수목식재의 단독 문제점만을 다루고 있는 실정이다. 현행 국내 조경조례의 문제점은 우선 '조경조례'라는 명칭의 독립적인 조례가 없다는 사실이고, 다음으로는 수목식재라는 단순한 내용에 국한되어 있다는 사실이며, 각 지방자치단체에서 현재 규정하고 있는 주택단지의 녹지면적 및 식재수량밀도 등의 식재기준은 녹지율이 지금보다 상대적으로 높았던 1970년대 중반의 식재여건을 감안하여 정해진 것으로서 녹지율이 낮아진 현재, 일정면적에 식재되는 수목의 식재량은 법제정 당시보다 높아져서 식재 설계자의 창의성의 표현이 가능한 질적인 식재계획보다는 마치 묘포장과 같이 뻣뻣하게 수목이 들어설 수 밖에 없는 양적인 식재계획에 지나지 않는 과밀식재의 결과를 초래함으로써 수목의 정상적인 생장을 막고, 수목간의 세력경쟁에 의한 열세수목의 고사를 발생시켜서 식물자원의 낭비등 경제적 손실을 초래하고 있다.

국내에서의 조경법제도와 관련된 학위논문인 신익순(1997)의 '국내·외 조경 관련 법제도에 관한 연구'와 신용모(1987)의 '조경관계 법령 개선에 관한 연구'에서 국내·외 조경조례를 소개하고 있으며, 관련 일

반논문으로서 김은성(1993)의 '녹지환경 조성을 위한 관련법규 및 고려사항', 오희영(1983)의 '조경에 관한 제도 및 법규' 및 윤정섭(1976)의 '미국의 조경과 관련된 건축 및 도시계획의 근황' 등이 있다. 국내에서 조경조례를 직접적으로 다룬 연구는 드물며, 최근 주로 식재밀도 및 식재방법 관련 조례에 대한 문제점과 개선안을 제시한 논문이 극소수 발표되고 있으나, 조경조례의 법적 본질과 속성을 검토하고 외국의 관련조례와 비교한 연구는 시도되지 않고 있으므로 이에 대한 접근이 필요한 시기라고 판단된다. 반면, 미국에서의 조경관련조례에 대한 연구는 대학교수들을 중심으로 활발하게 진행되고 있는 추세이며, 국내에서 관련 논문이나 서적들을 접해볼 수 있다.

현재 서울시청 조경과를 중심으로 한 건축조례로부터의 '조경조례' 독립화운동이 태동되고 있다. 아직은 이 독립화운동이 비공식적인 움직임에 지나지 않고 있는 듯 하나, 급명간에 공식적으로 가시화되리라고 예측해 보건대, 본 연구는 이와 관련된 학계 측의 선도적인 학술적 자료 제공의 역할을 하게 되리라고 판단된다.

따라서 본 연구에서는 국내 조경조례와 전형적인 선진국형 조경조례인 미국 도시의 조경조례를 비교·분석해 보고, 한·미 조경조례의 분석 결과를 기초로 하여 국내 조경조례의 문제점에 대한 개선방향을 제시해 보는데 그 목적이 있으며, 향후 예상되는 '조경조례'로의 독립을 위한 준비단계로서의 역할도 점한다고 볼 수 있다.

2. 연구내용 및 방법

1) 관련 조경조례 조사

본 연구의 대상이 되는 조경조례는 한국과 미국의 것에 한하며, 국내 조례는 현행 법령상의 조례를, 본 연구에서 수집·검토한 34종의 미국 조례는 국내외 발표된 조례 관련 문헌들(Buck, 1998; Harte, 1985; Richard, 1993)을 통하여 정리하였다. 국내 조경조례의 현황으로서 관련 상위법인 건축법과 건축법시행령을 살펴보고, 서울특별시와 6대 광역시의 조경관련 조례의 현황 및 서울특별시의 조경조례 사례를 구체적으로 정리하였다. 미국 조경조례의 현황으로서는 미국 조경조례의 개요와 그 역사를 고찰해보고, 미국의 Buck

Abbey(1998:3-6)가 제시한 포괄적 조경조례(comprehensive landscape ordinance), 시공후 조경조례(post-construction landscape ordinance) 및 수목 조례(tree ordinance) 등의 3가지 종류의 조경조례의 특성을 살펴본 후, 수집된 미국의 조경조례들을 이에 따라 분류하였다.

2) 한국과 미국 조경조례 비교분석

한·미 조경조례의 주요 내용인 입법상, 내용상, 운용절차상의 특징 측면에서 비교하였다. 또한 한·미 조경조례의 유형을 객관적으로 비교해 보기 위한 방법으로서 서울특별시의 조경조례들을 미국의 3가지 종류의 조경조례로 구별하여 비교·분석하였고, 수집된 34종의 미국 조경조례의 국내에서의 적용여부를 적용가능, 검토후 적용가능 및 적용불가능한 규정들로 분류하여 제시하였다.

II. 한국과 미국 조경관련조례의 실태고찰

1. 한국조경조례의 실태

1) 한국조경조례의 이론적 고찰

조경조례를 직접적으로 다룬 최일홍, 황경희와 이규목(1998)의 '우리 나라 지방자치단체 식재 조례 기준의 현황 및 개선방향'이란 연구에서 한국의 지방자치단체 조례상의 식재기준의 문제점으로서 수목의 생태적 특성에 대한 고려가 미흡하고 식재기능 및 경관적 측면을 고려한 규제기준의 결여와 식재공간의 용도와 성격을 고려한 기준의 부재에 따른 수량위주의 식재규제, 높은 수목 식재밀도 기준, 식재수종에 대한 과도한 규제 및 다양성이 결여된 식재규격 기준 등을 들면서 그에 대한 개선방향으로서 녹지의 질에 대한 규제, 수목의 생육을 고려한 식재수량 기준설정, 인센티브 규정의 활성화 및 세부적인 설계기준의 완화 또는 폐지 등을 제안하였다. 또한 김남희와 이명우(2000)의 '대지 내의 조경관련 조례와 규제제도의 개선방안'이라는 연구에서는 전북지역 대지 안의 조경조례의 사례를 검토한 후 조경관련 주요 법의 목적과 범위의 개정방안, 미관지구 전면공지·공개공지, 조경면적과 식재기준 및

심의와 감리제도 등의 개선방향을 제안하였다

2) 한국조경조례의 위상

성문법 체계 속에서의 한국의 조경조례는 독자적으로 존재할 수 없으며, 법, 시행령 및 시행규칙의 하위 법규로서 그 상위법령에 위배될 수 없다. 특히 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 하며(지방자치단체법 제15조), 시·군 및 자치구의 조례는 시·도의 조례에 위반하여서는 아니 된다. 조례에 포함될 수 있는 내용 역시 상위법령의 범위 내에서만 제정되어질 수 있으며, 각 지방자치단체들의 특수한 상황들이 고려됨으로써 전국에 걸쳐 적용할 수 있는 일률적이고 객관적인 내용들을 담기에는 한계가 있는 실정이다. 사실상 미국의 조경조례들이 엄격한 의미에서 조례의 형식으로 제정되지만 실제로는 대륙법의 시행령과 유사한 위상과 내용들을 가지고 있는 것을 미루어 보건대 한국의 조경조례의 위상은 법효력상의 측면에서 미국보다 한 단계 낮은 편에 속한다고 볼 수 있다.

3) 관련 상위 법령

(1) 건축법 제32조(대지 안의 조경)

제1항 : 일정면적(200㎡) 이상의 대지에 대한 조경조치의 의무화 및 그 예외 규정

제2항 : 식재기준, 조경시설물의 종류 및 설치방법, 옥상조경의 방법등 조경에 필요한 사항에 대한 건설교통부장관의 고시 규정

→ 본 조항(제2항)은 1999년 2월 8일 신설되었으며, 본 규정에 의하여 2000년 6월 20일 건설교통부고시 제2000-159호인 '조경기준'이 제정·고시되었다. 본 조경기준은 제1장 총칙, 제2장 대지안의 식재기준, 제3장 조경시설의 설치, 제4장 옥상조경 및 인공지반조경, 부칙 등으로 구성됨으로써 각 지방자치단체의 조례 기준을 준수하면서 조례에서 다루지 못한 보다 구체적인 사항들을 명시하여 의무화시켰다.

(2) 건축비시행령 제27조(대지 안의 조경)

제1항(조경이 필요하지 아니한 건축물) : 읍·면의 자연녹지지역에 건축하는 건축물 등 조경이 면제되는 9가지 건축물의 종류 예시

제2항(조경등의 조치 기준) : 공장 및 물류시설, 공

미국에서의 조경조례는 기존 조례규정에 대한 시민들의 행정이의제기 및 법정소송에 따른 판례의 결과에 의해 정립되어 왔으며, 오늘날 미국에서의 수많은 조경조례들은 초기 법정의 결정들과 1970년의 '지구의 날(Earth Day : 환경보호일, 4월22일)' 이후 주입법기관에 의해 지방정부로 위임됨으로써 일부 주에서 가끔 제정하였던 '권능부여조례(Enabling Act)'의 결과물들이다.

1960년대의 많은 조경 조례들은 초기의 지역지구제 규칙이나 1930년대 당시 전국토를 휩쓸고 있던 느릅나무병이나 미국산밤나무마름병과의 싸움을 위한 시수목조례의 초기 규정의 직접적인 전래물이었다. 1970년대의 초기 용어의 일부분이 훗날의 조례상에도 등장하고 있으며, 1970년대의 초기 조례들은 보다 많은 감독 조항을 취했고, 조경산업상의 나쁜 업무수행을 근절시키기 위한 목표가 설정되어 있었다. 즉, 건설 부지의 잔디화, 빈 부지상의 풀깎기 또는 거리와 공원 같은 공공재산상의 식물 보호 등의 사항을 요구하고 있다. 1980년대에는 보다 양호한 설계의 촉진책이 강조되는 추세로 변화하였으며, 이 때의 조례들은 용도지역들간의 주차장과 완충공간을 대상으로 한 보다 낫은 설계를 최우선적으로 제공하도록 발전하였다. 이러한 조례들은 식물 규격과 공간 확보 요구조건에 기초를 둔 확실적인 식재를 요구했고, 식물재료의 혼합사용을 장려하였다. 이 기간 동안 '선택적 승낙 규정(Alternative Compliance Provision)' 과 같은 조항이 혁신적인 조경설계업무와 보다 정교한 행정과 법집행을 장려하기 위하여 삽입되었다. 1990년대 조경 조례의 용어는 주거환경 보전, 토지변경 제한, 수목보호 및 내건성조경(Xeriscape) 또는 효과적인 물이용을 위한 조경설계원칙 등의 경향이 있었으며, 자연자원의 보존을 지향하

는 규정들이 다수의 공동체들의 조경 조례에 명기되었다. 추가적인 강조사항으로 설계수행시의 면허요구와 공동체의 외형상 위원회의 설치에 의한 설계의 심의제도를 들 수 있으며, 1990년대의 다수의 조례에서 볼 수 있는 또 다른 추세는 조경설계, 관계계획, 정지계획, 수목조사와 수목보존계획 등을 작성할 자격이 부여된 자들을 위한 기준을 조례에 포함시키는 것이었다. 현재 미국의 다수 주에서는 조경 개선을 위한 계획과 시방서가 등록 또는 면허를 가진 조경가들이나 기타 원예나 산림 업무의 경우 다른 종류의 면허를 가진 전문가들에 의해 수행되어야 할 것을 요구하고 있다. 1960년대에서 1990년대까지의 미국 조경조례의 특징을 요약하면 표 2와 같고, 1970년대에 많은 조례들이 제정되어 1980년대에 개정되었고, 다시 1990년대에 수정보완되었다

3) 미국 조경조례의 종류

공동체 조경조례들은 이미 잘 알려지고 오랫동안 사용되어 왔던 계획 수단이었던 지역지구제나 획지분할법규들의 보충적 장치로서 개발되어 왔다. 일부 공동체에서는 조경조례가 성장을 규제하고 조절하는 데 사용되었으며, 주요 성장 관리 수단으로서 간주되기도 하였다. 미국의 지역 공동체에서 입법화하고 있는 조경조례는 포괄적 조경조례, 시공후 조경조례 및 수목 조례 등의 3가지로 대별해 볼 수 있으며(Buck, 1998:3-6), 이 중에서 한가지 이상을 채택하고 있다. 이 3가지 종류의 조례들이 조경, 원예 및 도시살림 전공을 활성화 시켰고, 그 결과로 다양한 녹지관련 전공들이 최근의 활발한 학문적 연구와 함께 폭발적으로 성장하게 되었다.

(1) 포괄적 조경조례

표 2 미국 조경조례의 연대별(1960~1990년대) 특징

연대	미국 조경조례 특징
1960년대	초기의 지역지구제 규칙과 수목병충해 방지를 위한 수목조례의 성격
1970년대	다수의 감독 조항, 불량 업무수행의 근절책 제시
1980년대	보다 양호한 설계의 촉진책 강조
1990년대	- 조경조례의 용어 : 조경설계원칙 반영 - 자연자원 보존 규정 - 설계면허와 설계심의 요구 - 조경기술자 기준

포괄적 조경조례(comprehensive landscape ordinance)는 완전한 현장정리와 서식지 파괴를 예방하기 위해서 입법화되어 온 토지변경조례로서 이들은 매우 복잡하고 고도의 감독규정 위주인 조례로서 경관뿐만 아니라 토지변경, 수목보호, 수목이식, 우수관리, 침식조절, 지하수 함양 및 토지정리 등을 규정하고 있다. 이 종류의 조례는 식물과 야생생물을 포함하는 자생 서식지를 파괴하는 지형변경이나 자연배수체계의 변경을 허락하지 않으며, 그 제한의 강도가 극대화되어 있다. 일반적으로 이 조례상의 사업수행을 위한 합의를 위해서는 엄청난 금전적 대가를 치러야 하며, 모든 현장정리에 앞서, 명백한 허가를 얻기 위한 계획·설계 도서들이 준비되어야만 한다.

(2) 시공후 조경조례

일반적으로 단순히 조경조례(landscape ordinance)로 불려지고 있는 시공후 조경조례(post-construction landscape ordinance)는 미국의 대도시와 일반 시·군에서 점진적으로 보편화되면서 모든 녹지법(green law)³⁾의 가장 일반적인 형태로 급속도로 확산되고 있으며, 이 조례들은 건물현장의 시공후 식재를 요구하고 있다. 이 종류의 조례의 가장 일반적인 기능은 현장의 오픈스페이스를 보존하고 이 공간에 관상용 교목, 관목, 지피식물 및 잔디 등을 비롯한 일년생 또는 다년생 식물의 식재를 요구하는 것이며, 이 조례는 종종 오픈스페이스의 식재, 주차공간 차폐 및 싸인판설치지역의 식재 등을 요구한다. 예컨대, 현존하는 자연 형성물들이 제거되어진 후에 그 자연을 도시안으로 다시 되돌려 넣으려고 시도하는 조례가 바로 시공후 조경조례이며, 이러한 조경조례가 일반적으로 조경전문가들에 의해서 입안, 시행 및 준수되어지는 것은 당연한 일이다. 미국에서 조경가들이 집중적으로 모여 있는 플로리다주, 캘리포니아주 및 텍사스주 등에서 이러한 종류의 조경조례가 다수 입법화되고 있는 점이(Buck, 1998:5) 시공후조경과 조경가들의 깊은 관련성에 대한 증명이라고 유추해 볼 수 있다.

(3) 수목 조례

수목 조례(tree ordinance)는 미국의 시·군지역 전체에 걸쳐서 가장 오래된 조경조례로 간주되며, 대부분의 공동체들은 공공 수목을 관리하기 위한 수목위원회나 공공조직들을 지속적으로 운용해 왔다. 이들 그룹

들은 공원과 기타 공공 지역에서의 공공 수목의 유지관리나 가로수 식재의 책임을 지고 있었으며, 그 일례로 수목 덮개(tree canopy), 표본수목(specimen tree)⁴⁾ 및 역사적 수목 등의 보존에 초점을 맞추고 있다. 이러한 종류의 조례는 조경전문가들이나 도시삼림학 및 수목재배 전문가들 등에 의해서 입안, 시행 및 준수되어지는 것이 일반적이며, 미국에서 인구나 수목이 집중되어 있는 미네소타주, 조지아주 및 매사추세츠주 등에서 이러한 수목 조례가 다수 입법화되고 있는 점이(Buck, 1998:6) '수목이 많으면 수목 조례가 제정될 수 밖에 없다'는 사실에 대한 증명이라고 유추해 볼 수 있다.

본 연구에서 수집·검토한 34종의 미국의 조경조례들을 전술한 3가지 종류로 분류해 보았으며(부록 1 참조). 그 결과 포괄적 조경조례가 19종(56%)으로 가장 많았으며, 다음으로 수목조례 9종(26%), 시공후 조경조례 6종(18%)의 순으로 나타났다. 하나의 조례가 두 가지 이상의 종류에 해당한 것도 있으나, 이 경우의 해당 조례의 종류는 그 성격의 정도가 큰 쪽으로 결정하였다.

III. 한국과 미국 조경조례의 비교분석

1. 한국과 미국 조경조례의 입법상의 비교

한·미 조경조례의 입법상의 비교를 위해 입법의 주체, 형태, 주민참여 정도, 본문표현 방식, 한계 및 조절 등을 기준으로 비교한 것이 표3이며, 국내의 경우 미국에 비해 조례 입법을 위한 주민 여론 수렴단계가 극히 미약한 편이다. 한국의 조례 및 규칙의 입법의 주체는 지방자치단체와 지방자치단체의 장이며, 미국의 경우는 주정부와 지방정부 및 시군의 행정관들이다. 입법형태는 한국이 조례와 시행세칙으로 나타나며, 미국은 법령(statute) 또는 규정(regulation)의 형태를 취하고 있다. 한국에서의 조례는 법률·명령에 위배될 수 없음과 동시에 기초자치단체의 조례는 광역자치단체의 조례에 위배될 수 없으며, 미국의 경우는 지방조례가 연방법률(federal law)에 위배될 수 없는 것과 같은 입법의 한계를 가지고 있다. 조례본문의 표현방법에 있어서 한국은 일부 표를 사용하면서 주로 문장으로 서술

만 하는 반면, 미국의 조경조례는 문장과 표에 덧붙여서 구체적인 내용을 도식화한 그림을 본문에 포함시키는 특징을 가지고 있다. 한편 조례 입법상의 조절은 한·미 공통으로 유권자의 투표에 의해 입법자의 제선출을 결정하는 정치적(political)인 측면과 시민들이 직접 법정을 통하여 위헌·위법의 여부를 물어 조례규정을 무효화시킬 수 있는 법률적(legal)인 두 가지 방법으로 수행되어진다.

2. 한국과 미국 조경조례의 내용상의 비교

조경조례의 기능은 자연이 도시의 중요한 일부이라는 사실을 확신시키는 것으로서 미국의 조경조례가 그 내용적인 측면에서 경관 뿐만 아니라 토지변경, 수목보호, 수목이식, 우수관리, 침식조절, 지하수 함양 및 토지정리 등 광범위한 분야를 다루고 있는 반면, 국내의 조경조례는 녹지확보를 위한 수목식재의 단독 문제점만을 주로 다루고 있는 실정이다. 미국의 조경조례는 습지, 침식가능 경사지, 특수 자생 서식지 및 표본수목 등과 같은 자연형상물의 보존을 규정하고 있으며, 일부 조경조례들은 인간이 거주하는 장소에 필수적으로 일어나는 통상적인 건설행위 뒤에 따르는 자연의 재건을 규정하고 있다.

미국의 조경조례에서 언급하고 있는 전문적 대상은 경관, 식재, 시설물, 토지이용 및 보존·보호 등의 항

목으로 대별하여 볼 수 있으며, 각 항목별로 세부적으로 구분한 것이 표 4이다. 이 표에서 전면부, 측면부 및 후면부의 거리 식재와 식재 유지관리, 식물재료의 규격·승인된 종 및 수목(표본수목) 보존·보호 등의 항목은 국내의 조경조례에서 다루고 있는 내용들로서 주로 조경식물과 관련된 내용들이며, 기타 미국의 조경조례에서 다루고 있는 세부항목들은 국내의 경우에는 조경조례라고 볼 수 없는 타 분야의 법규들에 의해 규정되어지고 있다. 미국 조경조례에서 일반적으로 명시하고 있는 삼각시야(sight triangle) 경관은 거리상의 교차점부분에서의 진입로 양측의 삼각형 형태를 띠는 시야 사각 부분을 말하며, 차량진입이나 보행자 통행시 명확한 시야 확보가 유지되어야 만 한다. 특히 국내조례의 경우 거리식재 항목 중 코너부분에 대한 내용이 언급되지 않고 있다.

3. 한국과 미국 조경조례의 운용절차상의 비교

한국의 조경조례가 획일화된 즉, 예외를 인정하지 않는 보수적인 통제원칙을 견지하는 반면, 미국의 조경조례는 필요시 시민들의 합의만 도출된다면 사안별로 융통성 있게 진보적으로 운용될 수 있다. 통제의 주체 역시 한국이 중앙정부인 반면, 미국은 지방정부로 되어 있다. 한국에서는 조례에 대한 시민들의 저항방식으로 서 헌법소원과 위헌·위법심사 요청제도를 사용할 수

표 3. 한·미 조례의 입법상의 비교

비교 기준	한국		미국
일반명칭	조경조례 ^a		landscape ordinance
입법주체	조례 ^b	지방자치단체(광역·기초)	- state government - local(municipal) government
	규칙	지방자치단체(광역·기초)의 장	- 시군의 행정관(chief executive)
위법형태	- 조례 - 시행계획		- statute - regulation
입법시주민참여강도	극히 미약		강함(여론수렴 강화)
입법한계	- 법률·명령에 위배될 수 없음 - 기초자치단체의 조례 광역자치단체의 조례에 위배될 수 없음		연방법률(federal law)에 위배될 수 없음
본문표현 방식	문장서술 + 표		문장서술 + 표(table) + 그림(figure)
입법조절	- 정치적(political) 조절 : 입법자 제선임 투표 - 법률적(legal) 조절 : 법정부쟁에 의한 조례의 무효화		

^a: 광의의 조례; ^b: 협의의 조례

표 4. 미국 조경조례상에 명시된 전문 항목

	경관	식재	시설물	토지이용	보존·보호
세부 항목	1. 거리 경관 - 전면부 - 측면부 - 후면부 - 코너부 2. 경관·교통차단, 차폐식재 3. 삼각시아 (sight triangle: 시야사각부분)	1. 거리 식재 - 전면부 ^a - 측면부 ^b - 후면부 ^c - 코너부 2. 오픈스페이스 식재 3. 주차장 차폐 및 식재 4. 관개식재 5. 식재 유지관리 ^d 6. 식물재료의 가격, 승인된 종 ^e	1. 쓰레기장 및 설비시설의 차폐 2. 조명시설 3. 도로중앙분리대 (median strip) 4. 거리 모서리 5. 공공 노면 (public right-of-way)	1. 토지이용 완충지 2. 정지 및 배수 3. 건설행위 후의 자연의 재건	1. 조경지역(습지, 침식가능 경사지, 특수 자생 서식지)의 보호 2. 수목(표본수목) 보존 및 보호* 3. 서식지 보호 및 자생식물 보존

*. 국내 조경조례에 나타난 내용

있고, 미국의 경우는 시민들의 행정이의제기와 법정소송에 따른 판례의 결과를 이용하고 있다. 특히 한·미 조경조례의 위상에 있어서는 한국의 조례가 관련 상위법에 의해 위임 제정되는 반면, 미국의 경우는 한국에서의 시행령 차원의 독자적인 법규로서의 위상을 견지하는 측면에서 뚜렷한 차이점을 보여주고 있다(표 5 참조).

4. 한국과 미국 조경조례의 유형 비교

전술한 국내 조경조례 현황에서 예시한 서울특별시 및 6대광역시의 조경조례들을 미국의 3가지 종류의 조경조례인 포괄적 조경조례, 시공후 조경조례 및 수목조례 등으로 구별해 보면, 전지역 공통사항인 건축조례상의 식재기준이 포괄적, 시공후 및 수목 조경조례에 모두 해당하고, 조경의무면적 확보규정은 포괄적 조경조례, 조경시설관리규정은 수목조례에 해당한다. 또한 전지역의 조경조례들이 공통적으로 수목조례의 유형을

포함하고 있음으로서 국내조경조례의 주류는 수목조례의 성격을 띠고 있음이 판명되고 있다. 도시공원조례는 포괄적 조경조례를 포함하고 있는 추세이며, 특이한 점은 시공후 조경조례의 성격을 띠는 국내의 조경조례는 건축조례의 제22조 규정인 '식재 등 조경기준'의 항목에서만 찾아볼 수 있다는 점이다(표 6 참조).

5. 미국조경조례의 국내에서의 적용가능성

국민성, 전통, 문화, 관습 등의 사회상이 국내와 상이한 외국의 조경 관련 조례들을 무조건 국내에서 수용할 수 없음은 명확하다. 따라서 수집된 34종의 미국의 조례들 중에서 국내에서 적용가능, 검토후 적용가능 및 적용불가능한 규정들로 분류하여 제시하고자 한다.

조경전문가의 일반적인 판단기준으로 볼 때 당연히 수용해야 할 규정이거나 그 규정을 국내법규에서 미처 착안하지 못하고 있는 미국의 조경조례들은 특별한 검증과정을 거칠 필요 없이 바로 국내조례에 적용하는 것

표 5. 한·미 조경조례의 운용절차상의 통제원칙 비교

비교 기준	한국	미국
통제원칙	획일적 규제 (uniform control)	케이스별 특례 규제 (special and conditional permit)
운용사상	보수적 (conservative)	진보적 (liberal)
통제의 주체	중앙정부 (central)	지방정부 (local)
저항방식	- 헌법소원 - 위헌·위법심사 요청	- 시민들의 행정이의제기 - 법정소송에 따른 판례의 결과
조경조례의 위상	관련 상위법에 의해 위임 제정	독자적인 법규로서의 위상

표 6. 미국 조경조례의 3가지 유형별 국내의 지역별 조경조례의 분류

서울 및 6대광역시 조경조례		미국의 조경조례 3가지 유형			
조례명	조항(내용)	I ^a	II ^b	III ^c	
서울특별시	건축조례 (6대광역시 동일 적용)	제21조(대지 안의 조경)	○	-	-
		제22조(식재 등 조경기준)	○	○	○
		제40조(풍치지구안의 조경면적)	○	-	-
	조경시설관리조례 ^a	-	-	○	
	도시공원조례	-	-	○	
부산광역시	생명의나무1000만그루 심기자문위원회조례	-	-	○	
	도시공원조례	-	-	○	
대구광역시	유원지관리조례	-	-	○	
	조경관리조례	-	-	○	
인천광역시	도시공원관리조례	○	-	○	
	가로수관리규정	-	-	○	
광주광역시	도시공원및녹지조례	○	-	○	
	가로수관리규정	-	-	○	
대전광역시	도시공원조례	○	-	○	
	공원조례	-	-	○	
울산광역시	도시공원설치및관리조례	○	-	○	

^a: 포괄적 조경조례(comprehensive landscape ordinance)
^b: 시공후 조경조례(post-construction landscape ordinance)
^c: 수목 조례(tree ordinance)

이 가능하리라고 판단되며, 수용여부에 대한 논란의 여지가 있거나 그 수용의 필요성에 대한 객관성이 결여되고 있는 미국의 조경조례들은 향후 충분한 검토와 특별한 검증과정을 거친 후 국내조례에 적용하는 것이 가능하리라고 판단된다. 그러나 국내·외 법령서의 이질감으로 인해 수용에 대한 반대의 견해가 확실하게 예견되거나 그 수용의 필요성에 대한 객관성이 전연 결여되고 있는 미국의 조경조례들은 국내조례에 적용하는 것이 불가능하리라고 판단된다.

수집된 34종의 미국 조경조례의 국내에서의 적용여부를 적용가능, 검토후 적용가능 및 적용불가능한 규정들로 분류하여 제시한 결과, 검토 후 적용가능한 것이 조경유지관리의 수목제거 및 식재의 제한, 식재 및 녹화, 식재 유지관리 및 수목보존, 조경행정, 표트활용, 건축물 미관, 미적 경관처리, 도시공원 관련 행정제도, 지역지구·규제행위 및 여가공간계획 수립 등의 항목과 관련된 조례 28종(82%), 적용가능한 것이 수목제거의 금지, 식재·녹화규정 및 식재 유지관리·수목

보존 등의 항목과 관련된 조례 4종(12%), 적용 불가능한 것이 식재 및 녹화와 관련된 조례 2종(6%)의 순으로 나타났다(표 7 참조).

IV. 결론

1. 연구결과의 요약

이상의 연구내용을 요약하면 다음과 같다.

1. 국내의 조경조례의 근간은 관련 상위 법령인 건축법 제32조(대지 안의 조경)와 건축법시행령 제27조(대지 안의 조경)의 규정에 따라 제정된 각 지방자치단체별 건축조례에서 조경의무면적 확보와 식재기준이 명시되어 있는 것이다.

2. 2000년 8월 현재 서울특별시와 6대 광역시의 건축조례를 제외한 조경관련 조례의 현황으로서 서울특별시와 대구광역시 2곳이 조경(시설)관리조례를 가지고 있고, 광주광역시와 인천광역시는 이와 유사한 성격

표 7. 미국 조경조례의 국내에서의 적용여부 검토

구분 ^a	항 목		조례명	번호 ^b
I (4종)	조경식물 및 식재	수목 제거의 금지	시민식물위원회의운용조례	26
		식재 및 녹화 규정	도시회랑지역지구제조례, 씨인판조절조례	27, 28
		식재 유지관리 및 수목보존	시민식물위원회의운용조례	29
II (28종)	조경관리	유지관리	가로수관리를 위한 특별정세부과조례	30
	조경식물 및 식재	수목제거 및 식재의 제한	수목제거허가조례	1
			시소유수목제거시의 엄격한 규제조례	2
			공공용지에서의 수목식재조례	20
			사유지내의 '역사적'이고 '표본적'인 수목의 시에의한 지정 및 수목제거를 위한 허가조례	31
		식재 및 녹화	주차장시설의설계기준조례	21
			Site Location Law: Maine Stat	22
			가로수조례	32
		식재 유지관리 및 수목보존	산림국, 공원도로국 및 미회국의 수목식재기준조례	23
		행정 (절차 및 범죄행위)	지방수목보호조례(부지내기준교목의 보존조례)	24
			개발계획시의 수목보호를 위한 수목위원회의 감독조례	3
	환경도양	표도 활용	주차장시설의설계기준조례	25
	조경미학 및 경관	건축물 미관	건물높이제한조례	4
			시공형지구제조례	5
		미적 경관처리	주조례	6, 7
			시조례	9~15
	공원	도시공원 관련 행정제도	근린공원 집행계획조례	16
도시계획 및 지역계획	지역지구	지역지구제조례	17	
	규제 행위	고도 및 용적률 조례	18	
여가공간계획	계획 수립	레크레이션집행계획조례	19	
III (2종)	조경식물 및 식재	식재 및 녹화	표본시수목조례, 수목제매시방및설시기준조례	33, 34

‘ I ‘ 미국조경조례의 국내에서의 적용가능 규정; II ‘ 미국조경조례의 국내에서의 검토후 적용가능 규정;

III. 미국조경조례의 국내에서의 적용불가능 규정

b: 부록 1의 번호와 동일

의 가로수관리규정을. 서울특별시 서울특별시생명의 나무1000만그루심기자문위원회조례를, 부산광역시 유원지관리조례를 가지고 있으며, 도시공원조례는 모든 도시가 가지고 있다.

3. 미국 조경조례의 기능은 자연이 도시의 중요한 일부분이라는 사실을 확신시키는 것이며, 미국의 조경조례에서 언급하고 있는 전문적 대상은 표 4에서와 같이 경관, 식재, 시설물, 토지이용 및 보존·보호 등의 항목으로 대별되고 각 항목별로 다시 세분화됨으로써 다양한 항목을 다루고 있다.

4. 본 연구에서 수집·검토한 34종의 미국의 조경조례들을 포괄적 조경조례(comprehensive landscape

ordinance), 시공후 조경조례(post-construction landscape ordinance) 및 수목 조례(tree ordinance) 등의 3가지 종류로 분류해 본 결과(부록 1 참조), 포괄적 조경조례가 19종(전체의 56%)으로 가장 많았으며, 다음으로 수목조례 9종(전체의 26%), 시공후 조경조례 6종(전체의 18%)의 순으로 나타났다.

5. 한·미 조경조례의 입법상, 내용상 및 운용절차상의 측면에 대하여 비교·분석한 결과, 국내의 경우 미국에 비해 조례입법과정상 주민의견수렴 정도가 미약하고, 내용상 지나치게 식재위주로 되어 있으며, 조례운용상 중앙정부에 의해 통제됨으로써 융통성이 결

여되고 획일화되어 있음을 발견할 수 있다.

6. 현행 서울특별시시의 조경조례들을 미국의 3가지 종류의 조경조례로 구별해 본 결과, 건축조례상의 식재 기준이 포괄적, 시공후 및 수목 조경조례에 해당하고, 조경의무면적 확보규정은 포괄적 조경조례, 조경시설 관리규정은 수목조례에 해당하였다.

7. 수집된 34종의 미국 조경조례의 국내에서의 적용 여부는 검토 후 적용가능한 것이 28종(82%), 적용가능한 것이 4종(12%), 적용 불가능한 것이 2종(6%)의 순으로 검토되었다.

2. 국내 조경조례의 개선안 방향에 대한 시사점

국내 조경조례의 입법상에 있어서는 미국과 비교하여 큰 문제점이 없다고 보며, 다만, 조례 입법을 위한 주민 여론 수렴단계가 강화될 필요성이 있으며, 표 4에서 밝힌 미국 조경조례상에 명시된 경관과 토지정리까지 포함된 다양한 항목들을 지나치게 식재위주로 규정되어 있는 국내의 현행 조경조례에도 도입하여 조경조례의 내용적 범위를 확대시킬 필요가 있다. 국내 조경조례의 운용상에 있어서 획일화된 적용만 고집할 것이 아니라 현실성을 감안하여 필요시 예외적으로 융통성을 발휘할 수 있도록 제도적 장치 마련이 필요하며, 조례에 대한 중앙정부의 지나친 간섭을 배제시키고 지방정부에 완전 위임하는 방향으로 전환해야겠다. 물론 조경조례의 상위 실정법이 건축법, 도시계획법등의 타분야 법률인 점을 고려할 때, 향후 조경조례의 직접적인 상위법이 될 가칭 '조경기본법'의 제정도 요구되고 있다.

또한 표 7에서 예시한 미국 조경조례 중 국내에 바로 적용가능한 1종과 검토후 적용가능한 28종의 조례는 향후 항목별로 연구·분석하여 그 도입을 결정할 필요가 있다고 본다.

3. 연구결과의 기대효과

획일적이고 개발주도형인 현행 조경조례로부터 탈피하여 선진형 미국의 조경조례를 그 기반으로 한, 개발과 보존의 적절한 조화를 유지하게 하는 제한적 성격의 조경조례 제정을 위한 이론적 체계를 제공함으로써

WTO 체제로 인한 조경의 국제화와 Green Round로 대두되고 있는 쾌적한 인간환경 조성 및 정부의 친환경 지향주의 정책 등에 부응하리라고 본다. 본 연구의 결과는 일반인들의 조경에 대한 인식을 새롭게 하고 아울러 조경전문가들과 행정담당자들에게 조경의 위상을 정립시키며, 실정법상의 각종 위입근거로 더욱더 그 중요성이 강조되고 있는 국내의 각종 조경조례의 정확한 규정과 법적용을 위한 근본 자료가 되리라고 예상된다. 또한 현재의 '건축조례'의 일부로서의 조경조례의 적용이 아니라 향후 언젠가는 필연적으로 달성되리라고 보는 독립적인 '조경조례'의 제정을 촉구하는 계기 마련의 역할과 그 경우의 준비자료의 역할로 기여하리라고 예상된다.

본 연구 결과인 미국의 조경조례 중에서 국내 조례에 적용할 수 있는 합리적인 규정의 제시는 현재 법제도와 관련된 조경계의 궁극적 목표인 독립법 형태인 가칭 '조경기본법' 제정의 특별입법 작업시 참여하게 될 조경전문가들과 입법행정가들에게 이론적 근거를 제공하고, 아울러 담당 법률가(lawyer)들에게는 그들의 사회과학상의 법개념과 자연과학상의 조경전문가들이 생각하는 법개념에 대한 괴리감을 완화시켜서 궁극적으로 인간환경의 쾌적함 조성에 사용할 수 있는 사고를 첨가시킬 수 있다고 본다. 또한 조경계획 및 설계자, 시공기술자 및 담당 공무원 등 모든 조경 실무자들에게 미국 조경조례를 소개하고 항상 현행 국내 조경조례에 대한 문제의식을 불러일으켜 보다 양호한 방향으로의 조경조례 개선의지를 촉진시키리라고 본다.

주 1. 가로수 관리를 다루고 있는 '서울특별시조경시설관리조례' 처럼 극소수의 조경조례가 있으나 현재로서는 일반적으로 조경을 대표하는 독립된 조경조례가 국내에서는 존재하지 않는 것으로 보는 것이 타당하다.

주 2. 대구광역시 · 도시공원관리조례, 인천광역시 · 도시공원및녹지조례, 대전광역시 · 공원조례, 울산 광역시 · 도시공원설치및관리조례

주 3. 'green law' 의 정의 한정된 토지구획이나 지역지구로 나누어진 개발현장에서 자연체계를 보존, 보호 및 증진시키는 '조경조례'나 현장 관련 '기타의 특별법'이라는 용어의 발칭을 말하며, 본 논문에서는 '녹지법'으로 번역하는 바이다. 일반적인 녹지법은 그 주목적이 식물, 토양, 자연배수 및 야생생물 등을 포함하는 자생 서식지의 보호인 시공후조경조례, 수목보호조례 및 토지변경조례를 포함하고 있다(Buck, 1998:411).

주 4 'specimen tree' 의 정의 1 DBH(Diameter at Breast Height . 흉고직경) 18인치 이상인 수목(미국 Florida주 Dade County의 수목 조례상의 정의), 2. 일정 수종의 특성의 전형을 보여주거나 수목의 희귀성을 보여주는 것처럼 그 수목의 규격, 수령, 수형, 수색 및 기타 특성으로 인해 특별히 예시된 수목(미국 Virginia주 Prince George's County의 수목 조례상의 정의)

11(2): 51-74.
 8. 윤정섭(1976) 미국의 조경과 관련된 건축 및 도시계획의 근황 한국조경학회지 4(1).
 9. 이극남(1991) 도시설계 관련 제도 개선에 관한 연구-건축법 및 관련 법규를 중심으로-, 중앙대학교 건설대학원 석사학위논문.
 10. 최일홍, 황경희, 이규목(1998) 우리 나라 지방자치단체 식재 조례 기준의 현황 및 개선방향 한국조경학회지 26(2): 194-206.
 11 Buck Abbey(1998) U.S. Landscape Ordinances, New York' John Wiley & Sons, Inc
 12 Donald G. Hagman and Julian Conrad Juergensmeyer(1986) Urban planning and land development control law(2nd ed.), Minnesota. West publishing Co., St Paul
 13. Harte J D C.(1985) Landscape, land use and the law, London. E. & F. N Spon Ltd..
 14. James Acret(1995) California construction law manual(contractor's edition 1995), Colorado: McGraw-Hill, Inc.,
 15. Richard C. Smardon and James P. Kaip(1993) The Legal Landscape New York: Van Nostrand Reinhold
 16. The county of riverside(1993) Regulating the division of land, Ordinance No.457,75, California, U.S.A.,

인용문헌

1. 권오준, 이명우, 임봉구(1996) 환경설계관계법규 교양·동별당.
 2. 김남희, 이명우(2000) 대지내의 조경관련 조례와 규제제도의 개선방안 한국조경학회지 28(1): 37-47.
 3. 김은성(1993) 녹지환경을 위한 관계 법규 및 고려사항. 환경과 조경 제61호, pp 156-160
 4. 대한주택공사(1998) 공동주택단지 식재밀도 개선에 관한 연구, 대한주택공사주택연구소, 연구 98-24.
 5. 신용모(1987) 조경 관련 법령 개선에 관한 연구 한양대학교 환경과학대학원 석사학위논문
 6. 신익순(1997) 국내·외 조경 관련 법제도에 관한 연구, 경북대학교 대학원 박사학위논문
 7. 오휘영(1983) 조경에 관한 제도 및 법규 한국조경학회지

부록 1. 미국조경조례의 유형과 특징

조례 유형	주	조례명	조례 내용	번호*
포괄적 조경 조례(19종)	Florida	수목제거허가조례(St. Petersburg시)	수목제거허가 요구	1
	Ohio	시소유수목제거시의 엄격한 규제조례(Cincinnati시)	수목제거시의 삼림위원회의 허가	2
	Virginia	개발계획시의 수목보호를 위한 수목위원회의 감독조례(FairfaxCounty)	침식조절계획	3
	Colorado	건물높이제한조례	건축물 미관	4
	Wyoming	시공항지구제조례	주거지역 구조물높이 제한	5
	New York	주조례	가로 전정부분에서의 빨랫줄 설치 금지	6
	Vermont	주조례	송전선위치 심의	7
	California	시조례(San Francisco시)	랜드마크 지정 및 보전	8
	Minnesota	주조례	야생·경관 조망권보호	9
	New Hampshire	주조례	습지(wetland)상의 생태제한	10
	Indiana	주조례	공원주변 싸인판위치 제한	11
	Kentucky	주조례	고속도로주변 자동차고물수집장 설치허가	12
	Oregon	주조례	고물수집장설치 제한 지역지구제	13

(부록 1. 계속)

포괄적 조정 조례(19종)	North Carolina	주조례	고물수집정주위의 의무적인 팬스설치	14
	Utah	주조례	불량경관 요소 축적금지	15
	California	근린공원(Community Parks) 집행계획조례(리버사이드 카운티): ordinance no.460,122.	도시공원 관련 행정제도	16
	전체주	Zoning Ordinance(지역지구제조례)	조경 관련 지역지구	17
	California	Height and Bulk Ordinance (高度 및 용적률 조례)(San Francisco시)	고도·용적률 통제	18
	California	레크레이션집행계획조례(리버사이드 카운티): Ordinance no.460,122.	레크레이션계획 수립	19
시공 후 조정 조례(6종)	Virginia	공공용지에서의 수목식재조례 (Alexandria시)	공공토지에서의 수목 식재	20
	California	주차장시설의 설계기준조례 (Land use ordinance no.348)(리버사이드 카운티)	주차장 구역의 녹화를	21
	Maine	Site Location Law. Maine Stat, Title38, sec.481 et seq	주차장구역 식재규정	22
	Illinois	산림국, 공원도로국및미화국의 수목식재기준조례(Chicago시)	수목식재기준	23
	South Carolina	지방수목보호조례(부지내기준교목의 보존조례)(Spartanburg시)	개발대상부지내의 기준 교목 보존	24
	California	주차장시설(off-street parking facilities) 의설계기준조례(Land use ordinance No.318) (리버사이드 카운티)	표토 활용	25
수목 조례(9종)	Florida	시민식물위원회의운용조례 (Santel Island시)	수목 제거의 금지	26
	Louisiana	도시회랑지역지구제(urban corridor zoning plan)조례(New Orleans시)	식재 및 녹화 규정	27
	Louisiana	싸인판조절조례(Lake Charles시)	식재 및 녹화 규정	28
	Florida	시민식물위원회의운용조례(Santel Island)	식재 유지관리 및 수목 보존	29
	Cincinnati	가로수관리를 위한 특별정세부과조례	가로수 유지관리	30
	Virginia	시유지내의 '역사적' 이고 '표본적' 인수목의 시에의한지정및수목제거를위한허가조례 (Alexandria시)	수목 식재 제한	31
	California	가로수(street trees)조례(ordinance no.460,122, sec.14)(리버사이드카운티)	가로수 식재기준	32
	Kansas	표본시수목조례(A Sample City Tree Ordinance)(Kansas시)	수목식재 억제책	33
	Georgia	수목제배시방및실시기준조례 (Arboricultural Specifications and Standards of Practice)(Atlanta시)	수목식재 억제책	34

* 본문표 7의 번호와 동일