

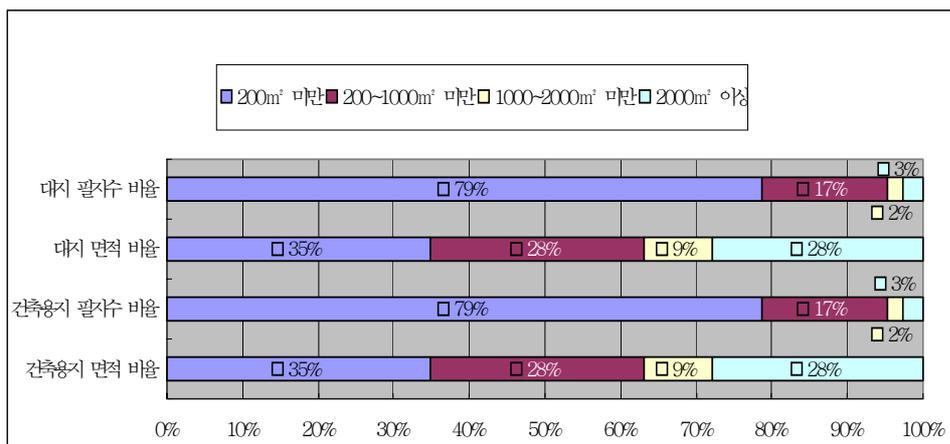
서울시 소규모 대지 안의 조경 개선방안

- | | |
|------------------------|-------------------------|
| 1. 소규모 개발에서 민간녹화 개선 필요 | 3. 소규모 대지 안의 조경 현황과 문제점 |
| 2. 소규모 대지 안의 조경 관련 제도 | 4. 소규모 대지 안의 조경 개선방안 |

1. 소규모 개발에서 민간녹화 개선 필요

○ 소규모 필지 현황

- 지난 12년간 서울시의 건축 가용지 및 대지의 경우에 차지하는 면적 비는 늘어나는 반면, 필지 수는 감소하고 있음. 즉, 필지 당 건축가용지 및 대지의 규모가 커지고 있음.
- 특히 소규모 대지라고 할 수 있는 대지 규모 200㎡ 미만인 필지와 200~2000㎡ 필지의 면적비율이 각각 35%, 37%로서 가장 많은 실정임.
- 도시녹화를 위해서는 대지면적 200㎡ 이상인 소규모 건축물의 조경에 더욱 노력을 기울일 필요가 있으며, 200㎡ 미만의 필지에 대해서도 추가적 조치가 필요함.



[그림 1] 건축용지와 지목으로서 대지의 면적 비율과 필지수 비율 (2004)

○ 소규모 민간개발에서 녹화제도의 문제점

- 서울시의 활발한 공원녹지 조성 및 조경사업에도 불구하고 서울시 주택지의 경우 점차 단독주택이 감소하고 다세대, 다가구 주택 등이 늘어남에 따라 기존의 녹지와 수목이 점차 줄어들고 주택밀집지역의 사막화 현상은 심화되고 있음. 도시 사막화 방지를 위해서는 공공분야의 녹지 조성뿐만 아니라 민간건축물의 녹지 조성을 통한 생활권내의 녹지 확충이 필요한 실정임.
- 민간개발 시 건축법에서 대지 안의 조경을 의무화하고 있으나 대규모 건축물과 달리 대지면적 200㎡ 이상, 건축물의 연면적 2,000㎡ 미만의 소규모 건축물의 경우에는 법에서 정한 의무 조경조차도 제대로 지키지 않고 있는 실정이어서 소규모 대지 안의 조경 설치 및 사후관리에 대한 합리적인 개선 방안이 필요함.

2. 건축물 대지 안의 조경 관련 제도

○ 건축법

- 건축법 제32조에 의하면 면적 200㎡ 이상인 대지에 건축을 하는 건축주는 지방자치단체의 조례가 정하는 기준에 따라서 용도지역 및 건축물의 규모에 따라 대지 안에 조경 및 기타 필요한 조치를 해야 함. 그러나 조경 등의 조치를 하지 않을 수 있는 건축물도 인정하고 있으며, 옥상조경 등은 적용하는 기준을 따로 두고 있음.
- 건설교통부장관은 식재기준, 조경시설물의 종류 및 설치방법, 옥상조경의 방법 등 조경에 필요한 사항을 정하여 고시하고 있음.

○ 조례

- 대지 안의 조경은 건축법에서뿐만 아니라 각 자치단체별로 조례를 통하여 의무사항으로 규정하고 있으며, 그 내용은 지방의 특성을 반영하여 조금씩 차이를 보임.
- 서울시를 포함한 광역자치단체의 경우 대지면적이 200㎡ 이상이며 건축물의 연면적의 합계가 1,000㎡ 미만 일 때는 대지면적의 5% 이상, 건축물의 연면적의 합계가 1,000㎡ 이상 2,000㎡ 미만일 때는 대지면적의 10% 이상 조경시설을 설치하도록 규정하고 있는 경우가 대부분이며, 광주만 13%로서 더욱 강화된 기준을 갖고 있음.

○ 대지 안 조경 허가절차

- 대지 안의 조경 허가절차는 서울시 각 구청간에 약간의 차이를 보이기는 하지만 전체적인 과정은 비슷함.
- 서울시 25개 자치구의 대지 안 조경 허가절차를 비교해보면, 모든 구의 조경 허가권은 건축과가 담당하는 반면 건축과 내에 조경 전담자는 없고, 공원녹지과 등과 협의를 거치기도 하지만 협의 과정을 거치지 않는 곳이 15개 구로 더 많아 업무처리에 있어 전문성이 떨어짐. 실제 담당공무원에 대한 설문조사 결과에서도 약 70%가 업무처리에 어려움을 느껴본 적이 있다고 답함.
- 승인 과정에서는 금천구를 제외한 24개 구는 조경 승인이 나지 않아도 조경에 필요한 조치를 취할 시기를 정해주고 임시사용을 승인해 주어 초기에 허술하게 대응하고 있음.

○ 서울시 녹화조례

- 서울시는 지속적인 녹화를 통하여 환경을 개선하고 시민의 삶의 질을 향상시키기 위하여 「서울특별시 녹지보전 및 녹화추진에 관한 조례」를 2002년에 제정하였음. 이 조례는 녹지보전·녹화추진·민간분야의 조경관리 사항을 규정하고 있는데, 이는 그동안 추진해 온 각종 녹화시책의 지속성을 확보하고 향후 도시녹지를 체계적으로 보전하기 위한 제도적 근거를 마련하기 위해서임.
- 서울시에서는 이처럼 녹화조례 제정을 통하여 도시녹화 및 대지 안의 조경에 기여할 수 있는 다양한 제도적 기반을 이미 상당부분 갖추었다고 할 수 있으나, 이러한 제도적 수단들이 여러 가지 이유로 아직 활성화되지 않고 있음.

3. 서울시 소규모 대지 안의 조경 실태와 문제점

○ 대지 안의 조경 실태분석 자료

- 본 연구에서는 서울시가 2002년 성북구와 강남구를 대상으로 실시한 실태조사 자료¹⁾를

1) 서울시가 2002년에 작성한 「서울시 소형건축물 조경관리실태 조사결과」 자료를 활용함. 서울시의 조사대상은 1998~2002년 6월에 사용승인을 얻은 건축물 중 대지면적 200㎡ 이상 ~ 연면적 2,000㎡ 미만의 소형건축물로 성북구, 강남구 2개 구 총 1,462개소였음. 서울시는 조경면적, 수목수량, 생육상황 등을 병행해서 조사하였는데, 조경면적은 법정조경면적의 타 용도 전환 및 증감여부를 실측 조사하였으며, 수목수량은 당초 사용승인 도면상의 교목 중 수종과 수량의 존치여부 또는 증감된 수목도 수종과 수량을 동시에 조사하였음. 생육상황은 수목생육상황 점검 표에 의거 잎의 변색, 위축정도, 착엽량(잎이 달린 정도), 신초생장(새로 난 가지의 생장정도), 소지상태(작은 가지의 많고 적음, 생육상태) 등을 계량화하여 판단하였음. 기타 사항으로 조경면적 증감사유, 용도 등 특이사항을 기재하고 각 건축물 조사표(체크리스트)에 현황을 기록하였음.

활용하여 소규모 대지 안의 조경 현황 및 관리 실태를 분석하였으며, 소규모 대지 안의 조경 식재 면적을 분석, 소규모 대지 안의 조경 배치 분석, 소규모 대지 안의 조경 문제점 등을 분석하였으며, 또한 관계공무원을 대상으로 설문조사를 수행하여 조경관리 실태, 만족도, 문제점, 개선방향 및 목표, 개선방안 등을 조사하였음.

○ 성북구와 강남구의 소규모 대지 안의 조경 실태

- 성북구와 강남구의 조사대상지는 토지이용 상으로는 일반주거지역이 91.62%, 주거전용지역이 5.58%를 차지하였고, 건물용도로 볼 때는 주택이 55.62%를 차지하였고 주상혼합건물이 22.90%, 근린생활시설이 11.07%를 차지하였음.
- 도로에 면한 전면부에는 80.16%가 식재를 한 것으로 나타났지만, 대지 안에서는 뒤쪽(48.37%)에 식재를 한 경우가 가장 많았고 옆쪽 38.38%, 앞쪽13.16%로 나타났음.
- 식재지의 향은 북쪽이 33.37%로 가장 많았고, 동쪽(24.02%), 서쪽(21.41%), 남쪽(17.59%) 순이었음.
- 성북구와 강남구의 조사대상지의 조경현황 및 변화를 살펴본 결과, 조경면적은 최고 232.05㎡ 감소, 147.44㎡ 증가한 것으로 나타났으며 평균적으로는 3.82㎡가 감소하였음.
- 조경면적 변화율은 최고 100% 감소, 450% 증가를 보였고, 평균적으로는 16.68% 감소하였음.
- 수목량은 성북구의 고급 주택가 혹은 고급 식당가 건축으로 인해 총 3.16% 증가하였음.
- 생육상황은 해마다 '상', '중', '하'의 차이가 적어지고 있으며 '상' 상태의 수목 비율이 낮아지고 '하' 상태의 수목 비율이 증가하고 있음.
- 소규모 대지 안의 조경 실태의 원인을 분석하기 위하여 SAS를 이용한 불균형 아노바(Unbalanced ANOVA) 분석을 수행함. 그러나 통계적으로는 주변 용도지역이나 입지여건 등의 환경조건, 설계과정에서 조작이 가능한 식재지 위치, 향, 규모 등의 인자와 소규모 대지 안의 조경 상태와 상관성이 높지 않은 것으로 나타남. 조사야장의 개별적인 검토 결과, 물리적인 인자보다는 건축주 혹은 실제 관리자의 영향이 큰 것으로 나타남.

○ 대지 안 조경의 문제점

- 공공부문의 조경수준과 현격한 차이를 보이고 있는 대지 안의 조경은 시행되는 과정에서 단계별로 문제점을 가지고 있음.

- 건축설계 상위 계획단계에서는 공공 녹화사업 가용지 및 유지관리역량의 제약으로 인해 공공 녹화사업이 한계에 부딪침. 도시녹화목표(숲 면적률 20%)에 비해 의무 조경 면적률이 현저히 낮고(5%), 서울시 대지면적 중 조경면적 지역이 약 35%로 지나치게 많은 등 조경 기준이 미흡함. 일정 구역에 대한 계획으로서는 지구단위계획이 유일한데, 이 안에서 약 100여 가지의 다양한 계획요소가 운용 가능하지만, 실제로 적용되는 계획요소의 수와 적용 정도는 대동소이 하며, 대지 안의 조경과 관련해서는 계획요소의 적용사례가 전무함. 자주 사용되는 유사 계획요소로서 공개공지의 경우에는 공간은 쉽게 확보되지만 설계지침이 없어 질적 측면에서 환경개선효과는 떨어지며, 공개공지와 대지 안의 조경은 별개로 운영되고 있음. 공개공지에는 인센티브제도가 있으나 대지 안의 조경에는 없음.
- 건축설계 단계에서도 문제점이 있음. 참조할 소규모 대지 안의 조경설계 지침 및 사례집이 없고, 합벽 개발 제한으로 건물 사이에 불가용지가 양산되며, 차폐형 담장 설치로 경관 차폐 및 식물생육 장애가 발생함. 건축설계는 건축사만이 할 수 있어(건축법 제19조) 조경전문가는 조경설계에서 배제되고 있으며, 관계 전문가와의 협력부분은 대지의 안전, 건축물의 구조상 안전, 건축설비의 설치 등을 위한 설계와 공사 감리에 한정(건축법 제292조의 2)되어 대지 안의 조경을 위한 조경전문가의 참여가 배제됨. 시 건축위원회 심의대상이 아닌 사업의 경우에 건축허가도서의 조경설계도는 대부분 비전문가가 작성하며, 소규모 대지의 조경설계도는 대부분 공공부문의 조경수준과 현격한 차이를 보임.
- 건축허가 및 준공단계에서도 문제점이 있음. 건축허가단계에서 계획안이 비전문가에 의해 심의되며, 건축허가 사용승인 및 임시 사용승인과 관련된 현장조사, 검사 및 확인업무는 건축사가 대행할 수 있도록 되어 있어(건축법 제23조 제1항) 조경관련 전문가가 참여할 수 있는 근거가 없고, 실제 참여도 없음. 준공단계도 마찬가지임.
- 사후관리단계에서의 문제점은 다음과 같음. 유지관리를 위한 건축지도원의 자격을 건축직렬의 공무원 또는 건축분야 종사자로 제한하고 있어(서울시 건축조례 제18조) 위법 건축물 관리에 조경분야 공무원 등의 참여가 원천적으로 배제됨. 대지 안의 조경 위반자에 대한 처벌이 상대적으로 미약하고(200만원 이하의 벌금, 건축법 제80조), 이행강제금 부과 대상이 제한적임. 조경의무면적을 위반한 경우에는 이행강제금을 부과할 수 있지만(건축법 제83조), 관리소홀로 인해 이미 식재된 수목이나 설치된 조경시설의 고사 또는 파손의 경우에는 조치 근거가 불명확함.

○ 대지 안의 조경에 관한 건축주 설문조사²⁾ 결과

- 대지 안의 조경상태는 개개 건축주 혹은 관리자에 따라서도 많은 차이를 보임. 실제 건축주 및 관리자들은 대지 안의 조경에 대한 관심을 많이 가지고 있고(66.67%) 대지 안의 조경이 서울시 환경개선에도 긍정적인 영향을 끼칠 것이라고 생각하면서도(77.77%), 대지 안의 조경을 정기적으로 관리하는 경우는 그에 미치지 못함(61.11%).
- 대지 안의 조경을 관리하는 이유가 개인의 만족 혹은 미관상의 이유가 대부분(각 45.45%)을 차지하며, 현재에는 대지 안의 조경을 관리하지 않고 있지만 여건이 변화할 경우 적극적으로 대지 안의 조경을 관리하겠다는 의견(50.00%) 등이 있는 것을 비추어 볼 때, 대지 안의 조경을 활성화하기 위해서는 건축주 혹은 관리자가 적극적으로 참여하도록 의식 전환에 노력을 기울일 필요가 있음.

4. 서울시 대지 안의 조경 개선방안

○ 건축설계 상위 계획단계의 개선방안

- 건축설계 상위 계획단계에서는 조경기준의 강화 및 지구단위계획에서의 지침 제공이 필요함. 도시녹화 목표(숲 면적률 20%)를 고려하여 면적 200㎡ 이상인 대지의 의무조경 면적 비율 5%를 10%로 상향 조정할 필요가 있음. 조경면적 면제 대상인 대지면적 200㎡ 이하의 경우에도 최소 5%의 조경면적 의무비율 부과가 바람직함.
- 지구단위계획에서는 일본의 지구단위계획제도나 총합설계제도처럼, 인접한 일단의 대지를 통합적으로 고려하여 조성할 수 있도록 대지 경계를 넘어서는 공개공지와 대지 안의 조경에 대하여 지구단위계획의 운용에서 참조할 수 있는 가로별 가로변(접도구역) 설계지침을 마련해야 하고, 인센티브제도 도입을 검토해야 함.

○ 건축설계 단계에서의 개선방안

- 건축설계 단계에서는 소규모 대지 안의 조경 설계 지침 및 사례집을 제작하고, 건축물 합벽 개발을 허용하여 녹화 가능지를 확대해야 하며, 차폐 담장을 제거하여 녹시율 증진 및 식물생육환경을 개선해야 함.

2) 건축주를 대상으로 대지 안의 조경 실태 설문조사를 시도하였으나, 배포 부수 500부 중 20부가 회수되어 회수율이 극히 저조하였음. 결론을 도출하는 데는 한계가 있지만, 경향을 파악하는 의미에서 그 결과를 요약하였음.

- 서울시 건축조례에는 '건축연면적 2,000㎡ 이상인 경우에는 조경기사 이상의 동등한 자격을 갖춘 자가 설계 및 감리 등에 참여해야 한다'는 조항을 신설하거나 건축법시행령 제91조의 3(관계전문기술자의 협력)의 개정 등으로 대지 안의 조경 설계 등에 관련분야 전문가가 직접 참여할 수 있도록 관련근거를 마련해야 함.
- 건축허가 및 준공단계에서의 개선방안
 - 건축허가 및 준공단계에서는 대지 안의 조경에 대한 허가서류 검토를 관련공무원이 하도록 개선해야 하고, 일정 경력을 가진 임업직 공무원이 건축허가부서에 근무하면서 검토하거나, 조경 관련부서에서 검토할 수 있도록 해야 함.
 - 현장조사 검사 및 확인업무의 대행에도 조경분야는 조경관련 전문가가 참여할 수 있도록 관련규정(건축법 제23조 제1항)의 개정이 필요함.
- 사후관리 단계에서의 개선방안
 - 건축물 사후관리에도 조경분야 공무원이 참여해야 하며, 조경분야 관리는 조경분야 전문기술자가 참여할 수 있도록 관련규정(건축조례 제18조)을 개정하는 것이 바람직함.
 - 의무 조경면적 확보뿐만 아니라 준공 후 당초계획대로 관리되지 않은 경우에도 시정명령을 내리고 미 이행시에는 이행강제금을 부과할 수 있도록 제도를 보완할 필요가 있음. 위법건축물에 대한 행정조치 후에도 재발방지를 위해 지속적인 관리감독이 요구됨.
- 기타
 - 건축주 또는 관리자가 대지 안의 조경을 적극적으로 관리할 수 있도록 정부 혹은 지자체는 대지 안의 조경 지침서 제작 및 배포, 수목지원 등의 실질적인 보조책을 시행해야 함.
 - 건축주 및 관리자의 대지 안의 조경에 대한 근본적인 의식이 향상될 수 있도록 홍보를 강화하여야 함.

조용현 | 서울시정개발연구원 연구위원
02-2149-1156
ecoinfo@sdi.re.kr