

기성시가지 공동주택개발사업의 지속가능성평가제도 운영실태 분석 및 개선방안 연구

정 숙 영* · 김 경 배** · 오 덕 성***

Sustainability Evaluation System in Seoul : Presents Conditions and Future Improving Strategies

Sook-Young Jeong* · Kyung-Bae Kim** · Deog-Seong Oh***

요약 : 최근 공동주택단지의 친환경성, 지속가능성을 평가하기 위한 다양한 평가제도가 운영되고 있고 지속가능성 평가모델에 대한 많은 연구도 많이 이루어지고 있으나, 아직까지 기성시가지 공동주택개발사업의 지속가능성을 평가할 수 있는 객관적 모델은 없는 실정이다. 이러한 한계로 인해, 과도한 수익성 위주의 기성시가지 공동주택 개발사업은 생활권 내 공원녹지 부족, 과도한 건설폐기물 발생, 지역 커뮤니티 붕괴, 도시경관의 부조화, 도시기반시설 부족 등 많은 도시문제를 유발하고 있다. 이에, 본 연구에서는 신규단지는 물론 기성시가지의 정비사업을 평가대상으로 하는 '서울시 지속가능성 평가제도'의 운영실태 및 문제점을 심층 분석하여 기성시가지 공동주택 개발사업에 적합한 평가제도의 개선방안을 모색해 보고자 하였다. 분석결과, 서울시 지속가능성평가 제도는 평가자의 주관과 성향에 따라 지속가능성평가의 결과가 상이하게 나올 수 있는 정성적 평가방식을 채택하고 있어 객관성을 담보하기 어려운 한계가 있었고, 또한 예산과 전담인력의 부족으로 극히 낮은 비율의 지속가능성 평가실적을 보이고 있었다. 이러한 문제점을 극복하고 공공성을 확보하면서 쾌적하고 지속가능한 도시주거환경을 조성하기 위해서는, 우선 서울시의 지역특성을 고려한 객관적인 평가지표(평가항목, 평가지표, 산정방식, 평가기준 포함)의 개발이 필요하고, 현행 기성시가지 주택정비사업의 지속가능성 수준에 대한 명확한 실태조사와 국내외 우수사례 분석을 통한 실질적이고 달성가능한 지속가능성 목표와 평가기준이 마련되어야 할 것이다.

주제어 : 지속가능성평가 제도, 기성시가지 공동주택 개발사업, 평가지표

ABSTRACT : This study attempts to draw out transferable lessons for future sustainable urban housing estate development by analysing the strengths and weaknesses of Seoul City's Sustainability Evaluation System which was established in 2002. The results indicate that significant problems exist in the Seoul City's Sustainability Evaluation System because of its lack of quantitative sustainability indicators and lack of financial and human resources. Furthermore this research highlights the need for establishing a new set of quantitative sustainability targets, indicators and benchmarks in order to overcome the above mentioned problems which are hindering progress towards sustainability.

Key Words : sustainable evaluation system, multi-family urban housing, sustainability indicators

* 서울시정개발연구원 도시계획부 연구원(Researcher, Department of Urban Planning, Seoul Development Institute), momoje@sdi.re.kr.

** 인하대학교 건축학과 전임강사(Instructor, School of Architecture, Inha University)

*** 충남대학교 건축학부 교수(Professor, Division of Architecture, Chungnam National University)

I. 서론

1990년대부터 지속가능한 개발을 지향하는 정책기조가 확산되면서 '환경친화'의 개념을 신규 주택단지 계획에 도입하기 위한 다양한 노력이 전개되어 왔다. 학계에서는 많은 학자들이 친환경 단지의 모범적인 형태를 찾아보고 이를 장려·권인하고자 환경친화형 주거단지 모델 연구, 환경성 평가지표 개발, 지속가능성 평가모델 등의 연구들을 수행하여 왔으며, 정부는 지속적인 제도 개선(환경영향평가 등)과 함께, 최근에는 친환경 건축물 인증제도를 법제화하고 주택성능등급표시제도도 새로이 도입하였다. 또한 지방정부의 자체적인 평가제도 도입(서울시 지속가능성 평가), 민간의 친환경단지 평가시스템 개발·운영(살기 좋은 아파트 선발대회) 사례 등도 지자체와 민간이 시도한 다양한 노력의 일환으로 볼 수 있다. 그러나, 이와 같은 일련의 제도는 대부분 신규 단지에 적용 가능한 평가시스템으로서 기성시까지 공동주택개발사업을 평가하는 데에 적합하지 않은 한계를 지니고 있다. 따라서 수익성 위주의 기성시까지 주거단지 개발에 따른 공원녹지 부족, 과도한 건설폐기물 발생, 지역 커뮤니티 붕괴, 도시경관의 부조화, 도시기반시설 부족 등 기존 도시환경의 문제 해소에는 여전히 효과적이지 못하다.

이에, 본 연구에서는 현재 국내에서 운영되고 있는 환경성 및 지속가능성 평가제도들을 고찰하여 기존 제도의 특징과 한계를 도출하고, 대부분 기성시가지로 이루어져 있는 서울시의 공동주택 개발사업에 착안하여, 이를 평가대상으로 하는 '서울시 지속가능성 평가제도'의 운영실태 분석 및 사례연구를 통해 문제점을 규명, 이에 대한 개선방안을 제시해 보고자 한다. 연구방법은 문헌고찰, 통계자료 분석, 면담조사 결과를 활용하였다.

II. 관련제도 고찰 및 문제점 분석

1. 분석대상의 분류

공동주택단지의 친환경성 또는 지속가능성을 평가하기 위해 현재 시행되고 있는 제도는 개발사업 추진과정에서 법적 근거에 의하여 평가하는 사전환경성검토제도와 환경영향평가, 서울시 지속가능성평가제도, 친환경 건축물 인증제도가 있으며, 비법정 평가 제도로는 서울시 주관의 서울시 아파트관리 우수단지와 민간 주도의 살기 좋은 아파트 선발대회가 있다. 각 제도의 주요내용과 운영현황, 장단점을 간략하게 분석하면 다음과 같다.

2. 법정제도 고찰

1) 사전환경성 검토제도

사전환경성 검토제도는 2000년 8월부터 시행된 제도로써, 환경정책기본법(1990년 제정) 제3조의 정의에 따라 환경에 영향을 미치는 행정계획의 수립 또는 개발사업의 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등을 함에 있어서 해당 행정계획 또는 개발사업에 대한 대안의 설정·분석 등 평가를 통하여 미리 환경 측면의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하는 것을 목적으로 한다. 검토대상은 환경영향평가 대상사업에 근거가 되는 83개 행정계획과, 보전이 필요한 지역(관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역) 안에서 시행되는 19개 개발사업이 해당된다(령 제7조). 검토항목은 종전의 3개 분야 23개 항목이 4개의 공통작성항목과 6개의 개별작성항목으로 개편되어(2006. 5. 30 개정), 검토항목이 작성내용 및 구비서류의 개념으로 변경되었다. 개별작성항목이란 행정계획 및 사업 특성별로 선별해서 작성할 수 있는 서류를 말하며, 공통

작성항목에는 의견수렴 결과가, 개별작성항목에는 대안분석 결과가 추가 신설되었다. 종전의 3개 분야는 대안 작성시 필요한 세부검토항목으로 편입되었다. 이 제도는 원칙적으로 행정계획의 수립·확정 전, 개발사업의 승인 전에 행정기관의 장이 환경부장관 또는 지방환경관서의 장에게 협의를 요청해야 하며(법 제25조의 3), 검토 협의 이후 계획을 변경하는 경우에는 환경에 미치는 영향을 재검토하기 위해 재협의를 실시해야 한다.¹⁾

이 제도는 최근의 전향적인 법 개정을 통해서 환경영향평가 항목과의 중복 문제를 해소하고 의견수렴 절차를 마련해서 환경분쟁의 소지를 사전에 방지하고자 했으며, 검토대상을 대폭 확대하여 제도의 영향력을 강화하였다. 그 외 스코핑 도입, 계획변경시 재협의 의무화, 불이행시 법적 처벌 방안도 제도의 실효성을 높여 줄 것으로 기대된다. 이 제도는 보다 환경친화적인 계획 수립을 유도하고 부정적 입지에 개발행위가 일어나는 것을 효과적으로 방지할 수 있는 사전 의사결정과정이다. 그러나, 이 제도는 엄밀하게 보면 '협의'의 성격을 가지고 있어서 승인기관이 반드시 협의결과를 따라야 하는 법적 강제성은 없다. 또한 아직까지 정책 수준에 가까운 상위 행정계획이 검토대상에 포함되어 있지 않고, 스크리닝 절차가 없어 광범위한 내용을 가지는 행정계획의 경우 실제 검토대상인지 아닌지에 대한 불분명성이 존재한다. 그리고 국책사업이 아닌 기타 개발사업의 경우, 조치결과에 대한 철저한 관리·감독이 이루어지고 있지 않아 아직도 개선해야 할 과제가 남아 있다.

2) 환경영향평가제도

환경영향평가제도는 1981년에 도입된 역사가 가장 오래된 제도로서, 각종 개발계획 및 개발사업을 수립·시행하는 과정에서 환경에 미치는 부정적인 영향을 미리 예측·분석해 환경 침해요소를 사전에 최소화하는 방안을 강구함으로써 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 유도하는 데에 목적이 있다. 소관부처는 환경부이고 근거법은 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법(1999. 12. 31 제정)을 따른다.²⁾ 평가대상의 범위는 도시개발, 도로건설, 산업단지 조성, 에너지개발 등 17개 분야 74개 세부사업을 대상으로 한다. 평가항목은 6개 분야 20개 평가항목으로 구성되어 있다.

환경영향평가제도는 26년간 시행되어 오면서 개발사업자들로 하여금 환경친화적 개발 의식을 고취시켰고, 실제 개별 사업을 추진함에 있어 환경 훼손에 대한 사전예방은 물론 개발과 보전의 조화를 실현하는 데 순기능을 해 왔음은 긍정적인 성과로 볼 수 있다. 주민참여가 법적으로 보장되어 있는 점도 장점으로 볼 수 있다. 그러나 환경영향평가는 이미 상위 행정계획 수립 단계에서 시행이 확정된 개발사업에 대하여 적용되기 때문에 전면적인 사업 재검토, 사업 범위 수정 등이 사실상 불가능하다. 이로 인해 개발사업 추진의 어려움은 물론 개발과 보전을 둘러싼 사회적인 갈등이 빚어지기도 했다. 또한 지속가능한 개발을 지향하고는 있으나, 실제로는 환경영향의 최소화를 위한 항목들로 구성되어 있고, 광범위한 대상사업을 동일한 평가항목으로 평가하는 문제 등은 스코핑 의무화

1) 환경부는 최근 보도자료를 통해 2007년 7월 1일부터 사전환경성검토 협의절차(재협의 포함) 완료 이전에 공사를 진행할 경우 공사금지 조치가 취해진다고 밝혔다. 이를 어기면 1년 이하 징역 또는 1,000만원 이하 벌금에 처해지고, 또 공사중지 명령 또는 원상복구 명령을 불이행하는 사업자는 5년 이하 징역 또는 5,000만원 이하 벌금에 처해진다. 2007. 6. 29, 연합뉴스기사, "사전환경성검토 협의전에 사전공사하면 처벌" 참조

2) 환경영향평가제도의 최초 법적 근거는 1977년 환경보전법에 있었으며, 그 후 1993년에 환경영향평가법이 제정되어 독립법안으로 운영되다가, 1999년 통합환경영향평가법으로 개정되어 현재는 이 법에 의하여 운영되고 있다. 그러나 환경부는 최근 보도자료(2007. 5. 2)를 통해서 기존의 통합환경영향평가법을 다시 「환경영향평가법」으로 단일법제화한다는 내용의 개정(안)을 국회에 제출하고 입법 추진중에 있다고 밝혔다.

를 통해 개선되어야 할 문제로 지적된다.

3) 서울시 환경영향평가제도

서울시 환경영향평가 제도는 서울시 특성에 맞는 사전 예방적 환경관리 체계를 구축하여 개발사업의 시행으로 인한 부정적인 영향을 최소화하기 위해 2002년 9월부터 시행해 온 제도로서, 서울특별시환경기본조례 제16조(환경영향평가)와 서울특별시환경·교통·재해영향평가조례에 근거를 두고 있다. 이와 같이 서울시 자체 규정에 의하여 환경영향평가를 별도로 실시하는 이유는 서울의 경우 대형건물 건축사업이나 재개발사업 등과 같이 도시환경문제를 유발하는 도시형 개발사업에 대한 사전관리체계가 필요했던 배경 때문이다. 평가대상은 도시개발사업 등 11개 분야 26개 단위개발사업이며, 평가항목은 3개 분야 23개 항목이다. 국가법상의 평가항목과 다르게 서울시 여건에 적합하지 않은 해양환경을 삭제하고 생활환경에 온실가스 항목을 추가하여 운용하고 있고(표 1), 환경영향평가의 특례로서 스크리닝과 스코핑 제도를 도입하여 운영하고 있는 것이 특징이다.

이 제도의 가장 큰 장점은 서울시 특성에 맞는 도시개발사업의 사전예방적 환경관리 시스템을 마련하여, 국가법상에서 제어할 수 없는 소규모 개발사업이 미치는 부정적 영향까지도 최소화될 수 있도록 차별화된 평가방법을 개발해서 사안에 따라 탄력적으로 적용·운영한다는 데에 있다. 그러나 개발사업자가 환경영향평가를 통해 사업계획을 수정하기보다는 평가협의만 거치면 환경적 책무를 다 이행한 것으로 생각하는 경향이 많아 사전 의사결정수단보다는 사후 환경관리수단으로 인식되는 문제가 있다. 또한 사업구역지정 및 기본계획상의 환경저감방안이 평가의 주요 내용이어서 실시계획 단계에서 보다 다양한 환경친화적

〈표 1〉 국가와 서울시 환경영향평가 항목의 비교

분야	국가 단위	서울시 단위
대기 환경	기상, 대기질, 악취 (3)	-
수환경	수질(지하수 포함), 수리·수문, 해양환경 (3)	-
토지 환경	토지이용, 토양, 지형·지질 (3)	-
자연 환경	동·식물상, 자연환경자산 (2)	기상, 지형·지질, 동·식물, 수리·수문 (4)
생활 환경	친환경적 자원순환, 소음·진동, 위락·경관, 위생·공중보건, 전파장애, 일조장애 (6)	토지이용, 대기질, 수질, 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 전파장애, 일조장애, 위락·경관, 위생·공중보건, 온실가스 (12)
사회 경제 환경	인구, 주거, 산업 (3)	인구, 주거, 산업, 공공시설, 교육, 교통, 문화재 또는 역사문화적 가치가 있는 건조물 유적 (7)
계	6개 분야 20개 항목	3개 분야 23개 항목

자료: 환경영향평가서 작성 등에 관한 규정(2007.1.5) 및 서울특별시환경·교통·재해 영향평가조례 별표2

계획을 유도하기 위한 제도로는 한계가 있다.

4) 친환경 건축물 인증제도

친환경 건축물 인증제도는 환경부와 건설교통부에서 각각 운영해 오던 '그린빌딩 시험인증'과 '주거환경 우수주택 시범인증'의 두 제도를 통합하여 2002년 1월부터 본격 시행된 제도이다. 이 제도는 애초에 공동주택을 평가하기 위해 개발된 것이나 친환경 및 에너지 절약형 건축물을 보다 많이 유도하고 촉진하기 위해서 2003년에는 주거복합 및 업무용 건축물(리모델링 포함)을, 2005년에는 공동주택 인증기준의 개정과 더불어 학교시설을 대상에 포함시켰으며, 2006년에는 판매·숙박 시설까지 대상을 확대하였다. 최근에는 그 동안 시행상의 문제점들을 보완하고 제도의 실효성을 높이고자 건축법 제85조에 친환경 건축물 인증 조

항을 신설하고 법제화하였다(2005년 11월). 평가 항목은 대상별로 차이가 있는데, 공동주택의 경우는 9개 세분야 44개 항목으로 구성되어 있다. 인증 기관은 2002년부터 대한주택공사 주택도시연구원, 한국에너지기술연구원, 크레비즈큐엠(구 한국능률협회인증원)이 지정되어 있었고, 2006년 8월에 (사)한국교육환경연구원이 추가 지정되었다.

이 제도는 민간으로 하여금 주거단지 설계시 친환경 설계요소나 기법을 스스로 검토하도록 유도해 왔고, 친환경 단지에 대한 인식 확산, 기술개발, 시범사업 추진 등에도 고무적인 역할을 해 왔다고 볼 수 있다. 향후에도 환경부하 저감은 물론 에너지의 효율적 이용과 CO₂ 배출 저감에도 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 그러나 이 제도는 신규 단지에 적합한 평가모델로서 정비사업에 의한 공동주택단지 평가시에는 차별화된 인증기준이 필요하며, 또 현실적으로 국내 기술과 단지의 평균수준을 고려하여 상향조정이 가능한 지표로 구성되어야 하는데 너무 이상적이거나 상충되는 기준이 있을 경우 제도의 실효성이 떨어질 수 있어 시대를 반영한 지속적 개선이 요구된다. 그리고 인증항목의 내용이 복잡하여 신청자가 인증준비 시간 및 비용에 부담을 느끼는 경우가 빈번하므로 평가기준의 간소화 및 명확화도 필요하다.

3. 비법정제도 고찰

1) 서울시 아파트관리 우수단지 평가제도

서울시 아파트관리 우수단지 평가제도는 서울시가 아파트 입주민의 화합과 아파트 관리 조성을 위해 시행하는 제도로써, 공동주택(아파트)의 투명하고 안전한 아파트 관리 유도, 입주민의 공동체 의식 제고, 주택관리기법의 선진화 유도 등을 목표로 2001년부터 시행해 오고 있는 제도이다.

평가대상은 사용검사 후 5년 이상 경과한 의무관리대상 공동주택이며, 평가방법은 서울시 주택기획과에서 제공한 평가표에 의거, 3개 분야 15개 항목에 대해 평가위원의 서술에 따라 점수가 부여되는 방식을 채택하고 있다. 평가위원은 관리일반, 회계, 안전관리, 조경 분야의 전문지식 및 현장 실무경험을 갖추고 관련 자격증을 소지하고 있는 전문가들로 구성된다.

이 제도를 통해 서울시 아파트 관리 상태가 많이 개선되었다는 긍정적 평가도 있으나, 일시적이 아닌 지속적인 개선 성과를 이루어내기 위해서는 현장에서 습득된 노하우를 평가방법 갱신에 꾸준히 반영해서 한계점을 줄이고 실효적인 시스템으로 구축해 나가야 할 것이다. 또한 평가지표가 환경적 지속가능성 평가에 집중되어 있으므로, 사회적, 경제적 지속가능성 평가항목의 보완도 필요하다. 전반적으로 서울시 아파트단지는 에너지절약 측면에서 평가가 낮게 나타나고 있으므로 이를 향상시킬 수 있는 지표 개발도 요구된다.

2) 살기 좋은 아파트 선발대회

살기 좋은 아파트 선발대회는 매일경제신문사, 매일경제TV(mbn), 한국토지공사, 한국주택협회, 대한주택건설협회가 공동 주최하고 건설교통부 등이 후원하는 전통과 권위를 자랑하는 시상 제도이다. 1996년에 시작되어 2007년 현재까지 연 1회씩 총 11회에 걸쳐 시행되어 왔다. 대회의 목적은 안전하고 질 좋은 아파트 건설을 통하여 주택이 단순히 거주하는 곳이 아닌 생활을 영위하는 삶의 공간으로 자리 잡도록 하는 데 있고 궁극적으로는 효율성, 안정성, 문화성이 어우러진 살기 좋은 아파트의 표준을 제시하는 데에 있다. 평가대상은 20가구 이상의 사업계획승인 분으로 대회기간 1년 전에 준공되어 입주완료 된 아파트를 대상으로

하며, 평가항목은 주변 문화 환경 및 여건(25%), 주거공간으로서의 효율성(25%), 입주자의 반응도 및 실용성 측정(20%), 건축구조의 안정성(20%), 응모작품의 성실도 및 편집도(10%) 등 5가지 분야에서 하드웨어와 소프트웨어적 요소를 종합적으로 심사한다. 평가방법은 10명으로 구성된 심사위원이 서류 심사를 거쳐 현장실사 후 최종 선정하는 방법을 채택하고 있다. 수상 단지에게는 품질보증마크가 수여되며 이는 해당 단지의 가치를 상승시켜서 소위 고급아파트의 표상을 갖게 한다.

이 대회는 10년 남짓 동안 한국의 아파트 문화

와 주거문화 수준을 한 차원 끌어올렸다는 평가를 받고 있다. 선정과정이 공정하고 엄격할 뿐 아니라 단지계획, 평면은 물론 자연환경, 공동체 융합, 주민참여 등 소프트웨어 측면도 함께 평가하기 때문에 공급자 위주의 주택시장을 수요자 중심의 시장으로 바꾸어 놓는 데 기여해 왔기 때문이다. 그러나 이 제도는 대부분 심사위원회에 의한 정성적 평가가 이루어지고 있어 심사결과에 대한 시비 또는 항의가 종종 발생하고 있으므로 평가 결과에 대한 객관성과 일관성을 담보할 수 있는 정량적 평가기법 도입의 검토가 필요하다. 또한 일회성 평가보다는

〈표 2〉 국내 공동주택 단지의 친환경성 및 지속가능성 평가 제도의 비교·종합

평가제도	도입 연도	운영 주체	근거법	평가대상	평가목적	평가항목	장점 및 한계
법 정	사전 환경성 검토	2000	환경부	환경정책기본법	83개 행정계획 19개 개발사업	개발과 보전의 조화 환경친화적 개발	10개 항목 · 환경친화적 계획 수립 유도 · 부정적 입지 개발 행위 사전 방지 · 협의적 성격, 법적 강제성 약함 · 스크리닝, 모니터링 절차 부재
	환경영향 평가	1981	환경부	환경교통재해등에관한영향평가법	17개 분야 74개 개발사업	환경적으로 건전하고 지속 가능한 개발	6개 분야 20개 항목 · 환경친화적 개발 유도 · 주민참여 법적 보장 · 사업의 전면 재검토 및 수정 불가 · 스크핑의 제한적 운용, 의무화 필요
	서울시 환경영향 평가	2002	서울시	서울시 환경교통재해영향평가조례	11개 분야 26개 개발사업	환경영향 저감 및 지속가능한 개발	3개 분야 23개 항목 · 서울시 특성을 고려한 사전예방적 환경관리 시스템 · 스크리닝과 스크핑 특례 적용 · 사전 의사결정수단보다는 환경저감 방안 마련의 관리수단으로 인식
	친환경 건축물 인증제도	2002	환경부 건교부	건축법	공동주택 주거복합/업무, 학교시설, 숙박· 판매시설	친환경적 계획 유도, 지속 가능한 건축 실현	4개 분야 9개 부문 44개 항목 · 친환경 주거단지에 대한 인식 확산 · 친환경 기술 발전에 기여 · 재개발/재건축 단지 평가에 부적합 · 평가지표의 지속적인 갱신 필요 · 복잡한 평가내용의 간소화 필요
비 법 정	서울시 아파트 관리 우수단지	2001	서울시	해당없음	공동주택 (아파트)	친환경적 유지 관리 공동체 의식 제고	3개 분야 15개 항목 · 서울시 아파트 관리 수준 향상 · 사회경제적 측면의 평가요소 부족 · 에너지절약 유도를 위한 평가항목 개발 필요
	살기좋은 아파트 선발대회	1996	매일경제 외 4개 기관	해당없음	공동주택 (아파트)	효율성, 안전성, 문화성 제고	5개 분야 · 새로운 주거문화 향상에 기여 · 공급자 위주의 주택시장을 수요자 중심의 시장으로 전환 유도 · 정량적 평가기법 도입 필요 · 정기적인 사후 평가 병행 필요

정기적인 사후관리 평가를 병행해서 지속적으로 살기 좋은 아파트 문화가 형성될 수 있도록 하는 방안도 강구되어야 할 것이다(〈표 2〉 참조).

4. 종합 및 시사점

위에서 살펴본 각 제도의 분석내용을 기성시가지 공동주택 개발사업 평가모델의 개발 및 적용의 관점에서 시사점을 종합해 보면 다음과 같다.

첫째, 국내 환경성평가 제도 중에 기성시가지 재개발/재건축 사업을 평가하기에 적합한 모델은 부재한 상황이다. 대부분 신규단지와 기성시가지 개발 단지의 구분 없이 적용되고 있고, 특히 친환경 건축물인증제도의 경우에는 단지의 입지특성과 주변현황을 고려하지 않은 채 동일한 항목과 기준을 적용하고 있어 대상의 차별화가 필요하다. 또한 서울시 지속가능성평가 제도에도 기성시가지에 적합한 별도의 평가항목 개발이 요구된다.

둘째, 평가모델은 크게 사전평가와 사후평가로 대별된다. 대체로 법정 평가제도가 사전평가 체계로서, 계획 단계에서 평가 또는 협의를 거치도록 하여 평가결과가 건설 전에 반영될 수 있도록 유도하는 방식이고, 비법정 평가제도는 사후평가 체계로서 선건설 후평가 방식으로 시행되고 있다. 향후 사전평가는 친환경적이고 지속가능한 계획을 유도하는 제도로, 사후평가는 지속가능한 유지관리 시스템을 평가하는 제도로 정착시켜 상호 중복되지 않게 차별화하여 운영할 필요가 있다. 이에 따라 기성시가지 공동주택 개발사업 추진시에도 사전평가와 사후평가를 거쳐 지속적으로 친환경성을 담보할 수 있어야 할 것이다.

셋째, 사전환경성검토 제도를 제외하고는 제도 시행의 목적이 대체로 친환경성 제고에 집중되어 있다. 기성시가지에서 추진되는 개발사업은 기존

커뮤니티 유지와 주민참여가 무엇보다 중요하고, 또 삶의 질과 문화에 대한 욕구가 증대되고 있는 현 시류(時流)를 고려해 볼 때 공동주택 개발사업의 지속가능성 평가모델에는 소통과 참여, 풍요, 활력 등이 반영된 사회경제적 측면의 평가요소가 반드시 포함되어 있어야 할 것이다.

넷째, 환경영향평가를 제외하고는 법정 여부와 상관없이 의무 수행에 대한 강제성이 없는 경우가 대부분이다. 사전환경성검토 제도는 협의절차이며 친환경건축물인증제도와 비법정 평가들은 모두 유도적 성격의 자발적 참여 제도이다. 강제성이 없을 경우 형식적인 통과외례 절차로 인식되어 제도의 실효성이 떨어질 수 있으므로, 제도 운영의 활성화를 위해서는 인식 제고를 위한 적극적인 홍보와 더불어 인센티브 등이 보완되어야 한다.

다섯째, 최근 국내에서 운용되고 있는 평가제도는 지속적인 법 개정을 통해서 내용의 차별화, 간소화, 명확화 측면에서 개선되고는 있으나, 여전히 평가절차나 방법이 복잡하여 피평가자가 서류 작성 및 준비에 부담을 느낄 수 있다. 대상이 기성시가지 공동주택 개발사업인 경우는 사회경제적 측면도 중요하기 때문에 평가방법은 더욱 복잡할 수 있다. 보다 이해하기 쉬운 평가모형 개발이 필요하며 정량적 방법을 통해서 객관적으로 인지되기 쉬운 지표와 기준이 마련되어야 한다.

III. 서울시 지속가능성평가 제도 고찰

1. 제도의 개요

1) 개념 및 목적

서울시 지속가능성 평가란 서울 시정의 주요 행정계획 및 사업에 대해서 시민, 기업, 서울시가 함께 참여하여 지속가능성 측면에서 보전과 개발

의 통합 조정에 대한 평가를 하는 것이다. 이 제도는 서울특별시 녹색서울시민위원회설치 및 운영 조례에 근거하며, 이의 목적은 서울시의 주요 행정계획 및 사업에 대하여 환경정책과 통합적으로 조정·연계하여 추진함으로써 서울을 친환경적이고 지속가능한 도시로 관리하고, 계획 입안 단계에서부터 관련부서뿐 아니라, 시민·기업·전문가·이해관계자가 함께 참여함으로써 서울시 정책 결정의 투명성과 공정성을 확보하는 데 있다.

2) 도입배경 및 추진경위

서울시 지속가능성평가 제도는 현재 대부분의 정책 및 계획결정과정이 환경, 교통, 에너지, 산업 등 분야별로 개별 검토되고 있어 상호간의 연계성이 부족한 문제를 보완하고, 환경영향평가의 한계점 즉, 개별사업 수준에서 이미 계획이 완성된 시점에 행해져 현실적으로 계획변경이 어려운 문제들을 보완하고자 도입되었다. 또한 환경적 영향에 집중되지 않고 사회적 약자, 역사성, 분배의 정의와 같은 사회, 경제적 지속가능성까지 고려함으로써, 서울 시정의 발전목표로서 지속가능성을 더욱 확장시키고자 하는 데에 그 도입배경이 있다.³⁾

이러한 필요성에 따라 1998년 녹색서울시민위원회⁴⁾가 서울시에 제도 도입을 건의하고 2002년에 조례 개정을 통해 도입되었다(<표 3> 참조).

3) 평가대상

평가대상은 다음 중에서 지속위 산하 지속가능발전위원회가 선정하는 계획 및 사업으로 한다.

- ① 환경정책과 통합적으로 조정·연계가 필요한 주요 행정계획(변경포함) 20개

<표 3> 서울시 지속가능성평가 제도의 추진경위

시기구분	추진내용
1998.7	녹색위가 서울시에 제도 도입 건의
1999.8~12	준비 소위원회 구성(평가절차, 조례 제정 등 관련사항 논의)
2001.8	녹색위 발전특별위원회 구성(2차 논의)
2002.3.20	조례 개정, 제도적 근거 마련
2002.4.25	시행규칙 제정(평가대상 선정, 평가시기, 평가절차 및 방법 규정) 및 공포

자료: 서울특별시 환경국 홈페이지(<http://env.seoul.go.kr>)

- ② 사전환경성검토 대상사업 (환경정책기본법 시행령 제3조 제1항 별표2 개발사업) 20개
 ③ 환경영향평가 대상사업 (환경교통재해등에 관한영향평가법 제2조 3항 및 서울특별시조례 제4조) 64개

지속위는 평가대상 안건 선정시 다음 10가지 사항을 고려하여 계획이나 사업이 현저하게 부정적 영향을 끼칠 경우 안건으로 선정하게 된다.⁵⁾

- 지형·지질 변화 정도
- 습지 및 동식물 생태 훼손 정도
- 자원이용 정도
- 대기오염 영향 정도
- 수질오염 영향 정도
- 폐기물 적정처리 여부
- 녹지 훼손 및 경관 보존 정도
- 생활장애 영향 정도
- 토양피복 정도
- 미래세대 및 환경약자의 고려정도

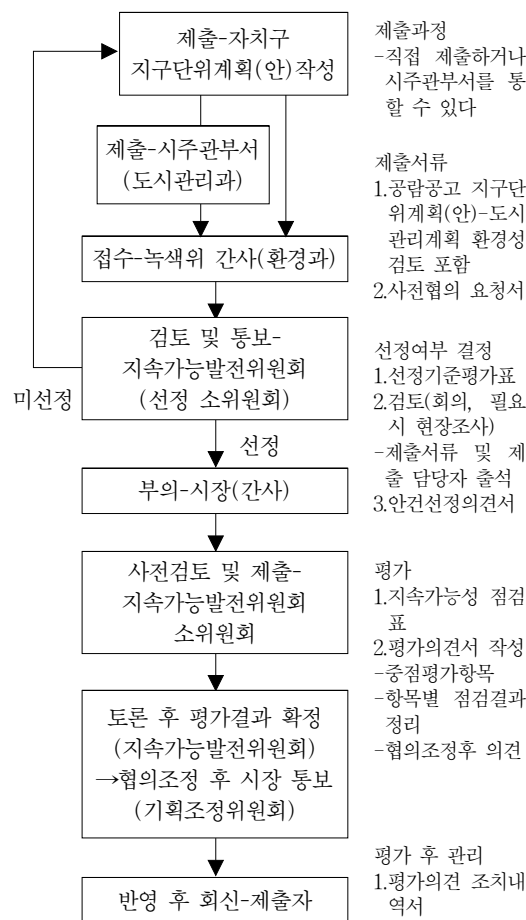
4) 평가방법 및 절차

평가방법은 계획 또는 사업을 추진하고자 하는 서울시 주관부서에서 '사전협의대상사업계획안'을 제출하면, 지속가능발전위원회에서 평가대상

3) 서울특별시(2005b), p.4 참조

4) 녹색서울시민위원회 : 서울시민, 기업이 함께 참여하는 서울시정의 지속가능성 평가 및 자문기구

5) 서울특별시(2005c), p.4.



자료: 서울특별시(2005b), p.8.

〈그림 1〉 지구단위계획 지속가능성 평가절차 예시

을 선정하고 정성적으로 검토·평가하여 결과를 통보하는 방식으로 진행된다. 평가대상으로 선정된 계획이나 사업은 다음과 같은 절차를 거친다.

(1) 지속가능발전위원회 소위원회 사전검토

지속가능발전위원회가 소위원회를 구성하여 평가대상 안전에 대해 서울의제21의 기본원칙과 행동목표 등을 기준으로 사전검토를 실시한다.

(2) 지속가능발전위원회의 평가

소위원회의 사전검토 내용을 토대로 토론회를 거쳐 평가결과를 결정한다.

(3) 기획조정위원회의 협의·조정

지속가능발전위원회가 평가의견 및 대안을 제시하여 기획조정위원회에 제출하고, 기획조정위원회는 협의조정 후 시장에게 제출한다.

5) 관련제도와의 차이점

서울시 지속가능성평가 제도는 국가법상의 사전환경성검토 제도에 상응하는 위상과 성격을 가지는 지자체 수준의 정책평가형 모델이다. 그러나 이 제도는 사전환경성검토와 달리 시민과 기업, 전문가로 이루어진 녹색서울시민위원회가 주체가 되어 대상을 선정하고 평가를 실시한다는 점에서 차이가 있다. 또한 서울시의 지속가능한 발전을 위하여 환경적 측면뿐 아니라 사회경제적 측면까지 함께 평가하므로 환경영향평가나 친환경건축물인증제도와도 다르며, 타 제도에서는 명확한 평가분야와 항목이 제시되어 있지만 서울시 지속가능성평가 제도는 사안에 따라 평가항목 및 평가주안점이 달라지고 또 평가위원들의 토론에 의해 정성적으로 평가되는 특징을 갖는다. 이러한 특징들은 여러 가지 문제점을 야기하기도 한다.

2. 운영실태 분석

1) 분석의 개요

본 절에서는 지속가능성평가 제도의 운영실태를 파악해 보기 위하여 먼저 2002년~2006년까지의 평가실적을 연도별로 분석해 보고자 한다. 그리고 2004년 말까지 접수된 안전들 중 공동주택 개발사업과 관련된 안전들의 접수건수 및 평가실적을 분석해 보고, 아울러 공동주택 개발사업 평가대상의 유형별, 규모별 현황을 살펴보기로 한다. 분석은 서울시 환경과 협조 자료 및 지속가능성 평가시 제출되었던 사업계획안과 평가보고서, 그

외 관련 공문 등을 근거로 하여 실시하였다.

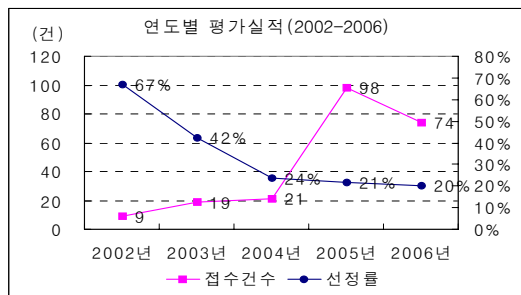
2) 연도별 평가실적

지속가능성 평가대상으로 접수되는 사업건수는 해마다 늘어나고 있는 추세지만 실제 안건으로 선정되어 평가를 받은 건수는 점차 줄고 있는 경향을 보인다(〈표 4〉, 〈그림 2〉). 최근 5년간 접수된 221개 안건 중 평가대상으로 선정되어 검토된 계획 및 사업건수는 총 55건(24.6%)에 불과하다.

〈표 4〉 서울시 지속가능성평가 실적의 연도별 현황

연도	2002	2003	2004	2005	2006	계
접수건수	9	19	21	98	74	221
선정	6	8	5	21	15	55
미선정	3	11	16	77	59	166
선정률	66.7%	42.1%	23.8%	21.4%	20.3%	24.9%

자료: 서울특별시 환경과 환경평가팀 자료 참조



〈그림 2〉 서울시 지속가능성평가 실적 연도별 추이

3) 평가대상의 유형별 현황

2002~2004년까지 접수된 총 49개 안건을 행정계획과 개발사업으로 분류해 보면, 행정계획(43건)이 개발사업(6건)보다 훨씬 더 많음을 알 수 있다. 이 중에서 가장 많이 접수된 대상은 지구단위계획이 30건(62%)으로 가장 많았다(〈표 5〉).

〈표 5〉 서울시 지속가능성평가 대상의 유형별 현황

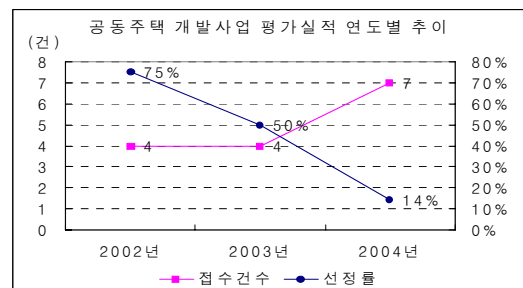
구분	대상	건수	점유율
행정 계획	지구단위계획	30	62%
	개발제한구역 해제	8	16%
	택지개발계획	3	6%
	도시환경정비기본계획, 하천정비 기본계획	2	4%
개발 사업	도시의 개발	3	6%
	뉴타운 개발	2	4%
	관광단지개발 (공원조성)	1	2%
계		49	100%

4) 공동주택 개발사업의 연도별 평가실적

2004년까지 접수된 49개 안건 중에서 기성시까지 공동주택 개발사업과 관련된 계획 및 사업 건수는 총 15건(30.6%)이며, 이 중 평가대상으로 선정된 건수는 6건에 불과하다. 이는 전체 평가대상 19건 중 공동주택 개발사업 안건이 차지하는 비율이 약 31.6%에 해당된다는 것을 의미한다. 그리고 공동주택 개발사업과 관련된 안건의 선정률도 해마다 줄어드는 것으로 분석되었다(〈표 6〉, 〈그림 2〉).

〈표 6〉 공동주택 개발사업 평가실적의 연도별 현황

연도	2002	2003	2004	계
접수건수	4	4	7	15
선정	3	2	1	6
미선정	1	2	6	9
선정률	75.0%	50.0%	14.3%	40.0%



〈그림 3〉 공동주택 개발사업 평가실적의 연도별 추이

5) 공동주택 개발사업 관련 대상의 유형별 현황

2004년 말 현재 공동주택 개발사업과 관련된 15개의 안건 중 가장 많이 접수된 대상은 역시 지구단위계획(12건, 80%)으로 조사되었다. 다음으로 재건축 정비사업 건이 2건(13.3%), 뉴타운 개발이 1건(6.7%) 순으로 나타났다. 지구단위계획 중에서는 지구단위계획구역지정과 계획결정을 동시에 추진하는 경우가 6건으로 가장 많았다.

〈표 7〉 공동주택 개발사업 관련 대상의 유형별 현황

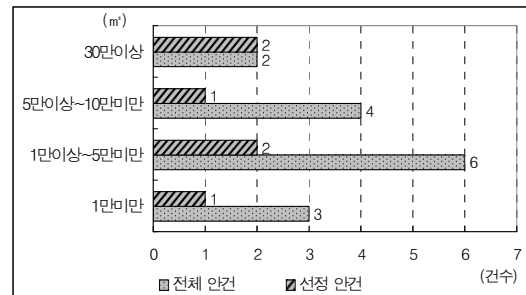
구분	대상	건수	접유율
행정 계획	지구단위계획	12	80.0%
	구역지정+계획수립	6	40.0%
	계획수립	5	33.3%
	특별계획구역	1	6.7%
개발 사업	정비사업	2	13.3%
	뉴타운 개발	1	6.7%
계		15	100.0%

6) 공동주택 개발사업 관련 대상의 규모별 현황

공동주택 개발사업과 관련된 15개의 안건을 면적규모별로 살펴보면, 1만 이상~5만 미만(㎡)의 경우가 6건(40%), 5만 이상~10만 미만(㎡)인 경우가 4건(26.7%), 1만 미만(㎡)이 3건(20%), 30만 이상(㎡)이 2건 순으로 나타난다. 전체 안건의 86.7%가 10만㎡ 미만의 규모인 셈이다. 그러나 평가대상으로 선정된 6개 안건은 30만 이상(㎡)이 2건, 1만~5만 미만(㎡)이 2건, 5만~10만 미만(㎡)과 1만 미만(㎡)이 각각 1건으로 나타난다. 선정률로 볼 때 30만㎡ 이상의 대규모 사업은 100%, 규모가 작은 10만㎡ 미만의 사업들은 25~33%임을 알 수 있다(〈표 8〉). 이는 대규모 사업일수록 지속가능성 평가대상으로 선정될 확률이 높음을 시사한다.

〈표 8〉 공동주택 개발사업 관련 대상의 규모별 현황

규모 구분(㎡)	접수건수	선정	선정률
30만 이상	2	2	100%
5만 이상~10만 미만	4	1	25%
1만 이상~5만 미만	6	2	33%
1만 미만	3	1	33.3%
계	15	6	40%



〈그림 4〉 공동주택 개발사업 평가실적의 규모별 현황

7) 실태분석의 주요 시사점

2006년 말까지 접수된 221개 안건 중에서 평가대상으로 선정되지 않은 비율 즉 선정제외율을 보면 2002년에 33.3%(3건), 2003년에 57.9%(11건), 2004년 76.2%(16건), 2005년에 77.8%(77건), 2006년에 79.7%(59건)로 해마다 급격히 증가하는 경향을 볼 수 있다. 이와 같이 접수 건수는 계속해서 늘어나는 데 반해, 선정률은 점점 낮아지고 평가실적도 연평균 11건에 불과한 것은, 1건당 소요되는 안건처리 기간이 사실상 1개월에서 많게는 5개월까지도 걸리는데 현행 인력과 예산으로는 많이 부족하고, 또 정성적인 방법으로 평가가 이루어지다 보니 선정여부를 판단함에 있어 기준이 불분명한 상황에서 주관성이 개입되어 일관성 없이 진행되어 온 운영상의 한계가 있어서이기도 하다. 제도의 실효성을 제고하기 위해서는 운영방법의 개선이 시급한 실정이다.

IV. 사례연구: 고덕 주공1단지 정비사업 사례

2004년까지 서울시 지속가능성 평가를 받은 안건 중에서 기성시가지 공동주택 개발사업에 해당하는 사례는 ‘고덕주공1단지아파트 재건축 정비사업계획’이 유일하다. 따라서 본 장에서는 고덕지구를 대상으로 심층 사례연구를 실시하여 지속가능성평가의 운영실태 및 한계점을 보다 면밀하고 구체적으로 살펴보고자 한다. 이를 위해 우선 해당 사업의 단지현황 및 정비계획의 주요내용을 살펴보고, 이어서 지속가능발전위원회의 평가 내용 및 그 후 계획입안자의 반영조치 내용은 무엇이었는지를 조사하여 시사점을 도출해 보고자 한다.

1. 단지 및 주변현황

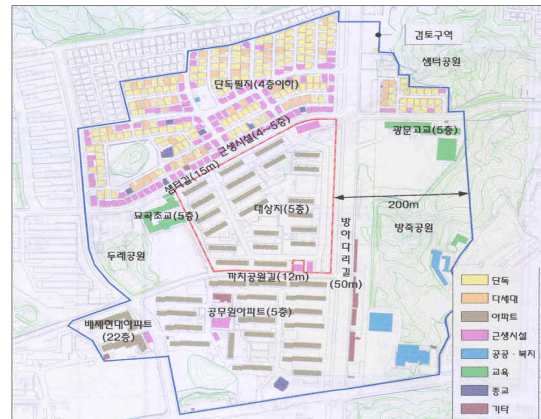
고덕 주공1단지 아파트는 1983년에 준공된 아파트로 2007년 현재 23년이 경과되었으며, 1981년 4월 11일 지정된 고덕택지개발지구 내에 입지하고 있고, 행정구역상으로는 서울시 강동구 고덕동 499번지, 도시계획상으로는 제2종 일반주거지역(12층 이하)에 해당한다. 부지면적은 64,758.3㎡(약 19,590평)이며, 건물은 5층 규모의 공동주택 21개동, 상가 2개동으로 용적률 59.89%의 세대수는 780세대이다. 대상지는 건물연한 24년이 지난 노후·불량한 공동주택단지이다(〈표 9〉). 단지 주변 약 300m 거리에 지하철 5호선 고덕역이 입지하고 있고, 주변으로 방아리다리길(50m)과 고덕동길(25m)이 주요접근 도로망을 형성하고 있으며, 두레공원, 샘터공원, 방죽공원 등 다수의 공원이 입지해 있다. 대상지 북측은 단독필지들로서 4층 이하의 단독, 다세대 주택들이 입지하고 있으며, 도로변으로 4~5층 규모의 근생시설들이 밀집되어 있고, 남측으로는 22층 규모의 고층 아파트와

5층 규모의 저층 공무원 아파트가 기 조성되어 있다. 동측으로는 샘터공원, 방죽공원, 광문고등학교가 입지해 있으며, 대상지 서측으로는 묘곡초등학교와 두레공원이 위치해 있다(〈그림 5〉).

〈표 9〉 고덕 주공1단지 정비사업구역 단지현황

구분	현황
위치	서울시 강동구 고덕동 499번지
준공연도	1983년 (24년 경과)
도시계획현황	제2종 일반주거지역 (12층 이하)
부지규모	64,758.3㎡ (19,590평)
건축규모	면적 : 8,163.27㎡ (2,469평) 연면적 : 38,781.00㎡ (11,731평) 공동주택 21개동(5층), 상가 2개동
건폐율/용적률	건폐율 : 12.61% 용적률 : 59.89%
세대수	780세대
단지내 녹지면적	31,335㎡ (48.3%)
단지 내 도로	10~12m
주차장	640대 (지상)

자료: 고덕 주공1단지아파트 재건축 정비사업 지속가능성 평가 최종보고서 참조



〈그림 5〉 고덕 주공1단지 아파트 주변현황

2. 정비사업 계획(안)의 주요내용

지속가능성 평가를 위해 신청된 정비사업계획

(안)의 주요내용은 다음과 같다. 우선 획지계획은 공동주택(94%)과 도시계획시설(6%)로 나누어 확보하고, 용도지역을 제2종 일반주거지역(12층



〈그림 6〉 고덕 1단지 배치계획(안)

이하)에서 제3종 일반주거지역으로 상향조정하여 건폐율은 20%, 용적률은 허용용적률 200% 이하, 최고높이 29층(87m) 이하로 변경한 것이 핵심내용이다. 도시계획시설로는 원활한 교통처리를 위한 도로를 확폭하고(5m), 보행환경 및 휴식공간 제공을 위해 공공공지를 신설한다. 그리고 건축한계선으로 남북측 도로변에 쾌적한 보행환경을 위하여 5m, 서측 인접대지변에 일조권과 사생활 보호를 위해 6m 이격하도록 제한하고 있다.

3. 지속가능성 평가내용 및 조치결과

지속가능발전위원회의 평가결과에 따른 주요 검토의견으로서, 먼저 단지설계 측면에서는 보행환경 개선을 위해 지하주차장 진출입구를 이동할 것, 단지 내부 소방·관리 차량 진출입구를 불라드로 처리할 것, 지하주차장에 자연채광과 환기를 고려할 것, 주민참여형 마을만들기 차원에서 텃밭, 쓰레기 스테이션 등을 설치할 것 등이 제안되었다. 그리고 생태계획적 측면에서는 생태면적률 45%, 자연지반녹지율 15% 이상을 확보할 것, 녹지용적계수를 상향조정할 것, 평면적 식재를 지양하고 입체적 식재계획을 수립할 것, 생물부양환경 확보 차원에서 수공간을 재검토하고 단지 내 녹지축을 연결할 것, 중수도 설치 및 수돗물 저수조 중

양관리시스템을 도입할 것, 우수저류조, 투수성포장, 잔디주차장을 설치할 것 등이 제안되었다.

이에 대해서, 사업 추진자는 대부분의 검토의견을 계획안에 반영하였고, 다만 교통 안전사고 우려와 토지이용효율 저하를 고려하여 지하주차장 진출입구를 기존 계획안대로 유지하되, 보행자 안전을 위해 노면요철 및 과속방지턱을 설치하는 것으로 보완 조치하였다. 그러나 생태면적률 45% 이상을 확보해야 한다는 조건은 충족하지 못했다. 이는 생태면적률 45%를 확보하기 위해서는 초고층으로 계획해야 하지만 최고높이의 제한 때문에 초고층 건축이 불가능하다는 이유 때문이었다. 결국 생태면적률은 35.5%로 조정하였다(〈표 10〉).

4. 사례분석의 시사점

기성시가지 재건축 사업계획(안)의 유일사례인 고덕 주공1단지의 평가결과를 살펴본 결과, 현재 지속가능성평가의 내용은 주로 환경성 측면에만 집중되어 있고 사회경제적 측면의 검토는 미미하다는 것을 알 수 있었다. 서울시 지속가능성평가의 기본원칙은 '서울의제 21'의 8개 분야(대기, 물, 폐기물, 생태, 복지, 문화, 도시계획, 교통)의 균형이 중요한데, 고덕 1단지의 경우에는 주로 생태, 도시계획, 교통 측면에 대한 검토의견만 있었고, 대기, 복지, 문화 측면에 대한 평가 의견은 없었다. 환경성 중에서도 녹지와 물, 생물공간에 대한 검토에 치중되어 있고 폐기물, 재활용, 에너지, 소음 등과 관련된 의견은 거의 없어 조경계획과 관련된 의견이 주류를 이루고 있는 것으로 파악되었다.

그러나, 지속가능성 평가를 통해 당초의 정비계획(안)이 생태적 계획안으로 다소 발전된 점은 긍정적으로도 볼 수 있다. 물순환 체계 구축을 위해 투수성 포장, 빗물저수조가 설치되고, 차량 위주

〈표 10〉 고덕 주공1단지 지속가능성 평가 결과 및 조치결과

계획측면	지속가능성평가 내용	조치내용	조치여부
단지설계 측면	· 보행환경 개선을 위해 지하주차장 진출입 구 이동, 단지 내부 소방·관리 차량은 불 라드로 처리	· 지하주차장 현 위치 고정, 대신 보행자 안전을 위해 노면요철 및 과속방지턱 설치	보완조치
	· 텃밭, 쓰레기 스테이션 설치 권장	· 주민공동시설로 클럽하우스 설치(문화교실 등) · 재활용 및 음식물 퇴비화할 수 있는 공간 마련 · 텃밭은 계획에 반영하지 않음	반영
	· 지하주차장 자연채광, 환기 고려	· 천창설치, 자연환기가 가능한 데크주차장 설치	반영
생태계획 측면	· 생태면적률 45%, 자연지반 녹지율 15% 이상 확보	· 생태면적률 법적 기준 30%를 상회하고 있음 · 45%를 확보하기 위해서는 초고층으로 계획할 수 밖 에 없어 현실적이지 않음 · 자연지반녹지율 15%이상 상회하고 있음	일부반영
	· 녹지용적계수 0.67→2.5㎡/㎡ 상향조정 · 평면적 식재 지양	· 추후 조정계획시 수관용적이 높은 수종 선택 · 관목과 고목 혼합의 입체적 계획 반영하겠음	반영
	· 생물부양환경 조성(수공간 재검토) · 단지 내 녹지축 연결	· 생물 서식 가능하고 보다 넓은 생태연못 계획 · 주변 공원과 녹지축 연결 계획 반영하겠음	반영
	· 한강 평수위 이하 지하개발 금지 · 중수도 설치 · 수돗물 저수조 중앙관리시스템 도입 · 우수저류조, 투수포장, 잔디주차장 설치 · 집중호우 대비 침수예방 대책 강구	· 사업부지가 한강 수위보다 21m 높음 · 중수도 설치의 악취 등의 문제로 적합지 않고, 빗물 저수조를 설치하여 조정용수로 활용 · 수돗물 저수조 중앙관리시스템 도입 · 투수포장 반영 · 2개층 필로티, 자연지반 최대화로 침수 예방	반영

의 계획이 노면 요철처리 등 보행친화계획으로 보
완 되었으며, 또한 생물이 서식하지 않는 수공간
대신 생태연못으로 계획안이 변경되었다. 녹지면
적 최대화와 입체적 식재 계획도 반영되었고, 주
변과 단절되어 있던 기존 녹지계획에 녹지축 연결
방안도 새롭게 반영되었다. 이러한 계획안의 변화
는 지속가능성 평가를 통해 얻은 소기의 성과라고
볼 수 있다. 한편, 지속가능발전위원회의 안전선
정을 위한 사전 검토회의(2004. 11. 8)에서 새집증
후군에 대비한 자연친화적 건자재 사용 권장 및
자료 요청이 언급된 바 있는데, 이는 최근 실내환
경에 대한 정책의 변화와 시민들의 관심까지도 고
려해서 이에 대한 평가의견을 본 사업계획안에 추
가하도록 제시한 것으로 판단된다.

V. 문제점 개선방안

1. 평가대상 선정기준 마련

현행 지속가능성 평가대상의 선정기준은 대부
분 “환경적으로 현저하게 부정적인 영향을 미친다
고 판단되는 경우”로서, 지속가능성 평가위원회가
평가대상을 선정함에 있어 지형/지질 변화의 정도,
습지/동식물 생태훼손 정도 등 10가지 항목을 선
정기준으로서 고려하고 있으나, 명확하고 객관적
인 선정기준 없이 평가위원들의 주관적인 판단과
시각에 따라 선정 여부가 결정되고 있는 것이 현실
이다. 기준이 부재한 상황에서 만약 평가위원들의
조직구성마저 불균형적으로 이루어진다면 선정 결
과는 더 크게 달라질 수 있다. 따라서 이러한 개연

성을 해소하고 선정과정상의 투명성을 확보하기 위해서는 대상 선정을 위한 체크리스트 작성, 스크리닝 도입, 명확한 선정 기준 등이 조속히 마련되어야 한다. 또한 각 전문분야별로 고른 분포의 평가위원 구성도 전제되어야 할 것이다.

2. 중점평가항목 개발 및 평가기준 제시

현재 지속가능성 평가 대상은 행정계획과 개발사업을 포함하여 총 104개에 이른다. 이는 너무 광범위하고 다양하여 모든 대상에 일반해적인 평가항목을 적용하는 데에는 한계가 있다. 따라서 대상유형별, 즉 택지개발, 정비사업, 유통단지/산업단지 개발 등으로 대상을 세분하고 각 사업의 특성을 고려한 중점평가항목을 개발하여 적용하는 것이 바람직하다. 또한 사례분석 결과 평가 내용이 환경적 지속가능성 측면에 국한되는 실례를 볼 수 있었는데, 향후 평가항목 개발시에는 사회적, 경제적 지속가능성까지도 종합적으로 담보할 수 있는 평가항목 및 기준이 마련되어야 할 것이다.

3. 실효성 제고를 위한 매뉴얼 제작

현행 정성적 평가방식은 전문가 토론을 통해서 대상지의 가장 핵심적인 이슈를 찾아내고 이에 대한 심층분석과 다양한 대안 수립, 부지 여건을 고려한 바람직한 방향 제시 등이 가능하다는 점에서 장점이 있지만, 평가위원들의 회의 참석률이 저조하거나 일정대로 추진되지 않을 경우, 평가 소요기간의 지연은 물론 제도 자체의 신뢰성, 실효성 저하의 문제를 낳을 수 있다. 따라서, 정해진 기간 안에 보다 효율적으로 많은 안건을 처리하기 위해서는 정량적 평가방식을 병행하여 운영하는 것이 바람직한 바, 평가항목별 정량적 평가지표를 개발

하고 이와 함께 산정방식, 사례 등을 소개한 지속가능성 평가 매뉴얼을 제작하여 평가위원들에게는 평가 참고서로, 피평가자에게는 지침서로서 활용될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

4. 인센티브 제공 등 유도 강화책 마련

지속가능성 평가위원회의 의결 내용은 권고사항으로서 법적 구속력이 미약하다. 2004년 말 기준 지속가능성 평가를 받은 19개 안건에 대해서 평가내용의 반영 여부를 분석한 이창우(2006)의 연구결과에 의하면, 검토의견을 받아 실제 계획에 '반영'한 경우는 6건(31.6%), '부분반영'한 경우는 4건(21.0%), '미반영'한 경우는 1건(5.3%)으로 나타났다. 나머지 8건(42.1%)은 회신 결과가 오지 않은 것으로 조사되어, 사실상 평가 결과가 계획에 적극 반영되는 경우는 절반도 되지 않음이 밝혀진 바 있다. 이는 제도 자체가 협의의 성격을 가지고 있고, 강제성이 없다 보니 이행 필요에 대한 불감증, 불필요한 절차로 여기는 의식 팽배, 인센티브 부재 등으로부터 야기되는 문제이다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 법적 근거를 보다 강화하여 일정 규모 이상의 모든 개발사업에 대해서는 지속가능성 평가를 의무화하거나, 일부 평가항목에 대해 최소 기준을 제시하여 반드시 이행할 것을 강제하는 방안, 평가결과에 따라 인센티브를 차등 제공하는 방안 등 계획이나 개발사업자들의 자발적인 동참과 노력을 이끌어 낼 수 있는 적극적인 유도 강화 방안 모색이 필요하다.

5. 사후관리 체계 보완

서울시 지속가능성 평가는 주로 개발사업의 전제가 되는 기본계획에 대해서 평가하기 때문에,

계획이 구체화되는 실시설계 단계에서 지속가능성의 전략이 누락·변질될 가능성이 있다. 따라서 후속관리 조치가 없으면 일련의 사업 추진과정 속에서 지속가능성이 일관성 있게 잘 반영되고 있는지에 대한 관리·감독, 확인이 불가능하다. 또한 평가 내용에 대해 피평가자가 미반영 의사를 밝힌다 해도 이를 제재할 수단이 없다. 이러한 문제를 개선하고 평가 결과가 사후 과정상에서 무의미해지지 않도록 하기 위해서는 지속적인 모니터링이 가능한 사후관리 체계가 구축되어 있어야 한다.

VI. 결론 및 향후과제

1. 종합 및 결론

향후 서울시 내에서 기성시가지 정비사업에 대한 수요는 지속적으로 증가할 것이고 정주환경의 질 향상에 대한 시민들의 관심과 요구 또한 크게 증가할 것으로 전망된다. 이러한 시점에서 국내 지속가능성 평가 관련제도의 개략적인 현황과 서울시 내 공동주택 개발사업을 평가 대상에 포함시키고 있는 서울시 지속가능성 평가 제도의 운영실태 및 문제점을 분석하였는 바, 연구의 결론을 종합하면 다음과 같다.

첫째, 관련제도 분석 결과에 의하면, 현재 서울시를 비롯하여 우리나라에는 공동주택 단지의 지속가능성을 평가할 수 있는 적정 모델이나 제도적 틀이 마련되어 있지 못한 수준에 있다. 특히, 기성시가지 공동주택 개발사업에 적합한 평가모델이 부재하다. 현행 제도는 지속가능성을 제고하기 위한 평가라기보다는 평가기준이나 내용 측면에서 아직도 친환경 평가 수준에 머물고 있기 때문이다. 향후 주거단지 평가시스템 개발시에는 환경적

측면과 경제, 사회적 측면도 함께 고려된 보다 지속가능성 본질에 가까운 평가모델 개발이 필요하며, 나아가 기성시가지 정비사업 평가에 적합한 평가항목과 지표로 구성된 평가모델도 필요하다.

둘째, 서울시 지속가능성평가 제도는 주거단지 또는 도시공간 조성시 공공이 직간접적으로 개입할 수 있는 틀을 마련함으로써 지속가능성 개념을 보다 적극적으로 반영하도록 유도하고, 검토·협의 시점을 계획 수립 전으로 앞당김으로써 기존의 사후약방문식이 아닌 사전예방 체제로 전환하였다는 점에서 환경영향평가보다 진일보된 제도라고 말할 수 있다. 그러나, 평가대상 선정기준의 모호, 평가항목 및 기준 부재, 위원들의 정기적인 교체와 정성적 평가로 인한 일관성 결여, 제도 시행에 대한 부정적 인식 등의 문제가 상존하고 있다. 향후 실효성 있는 공동주택 개발사업의 지속가능성 평가모델로 자리매김하기 위해서는 조속히 평가항목, 지표, 기준 등이 수록된 종합지침서 작성이 필요하고, 보다 공정한 평가와 지속적인 관리를 위해 심사자료 DB 구축, 정보공유 인프라 구축, 실적 관리 등의 운영체계 개선이 필요하다.

셋째, 해마다 지속가능성 평가 접수 건수는 증가하는데 선정 건수는 줄어들고 있고, 더욱이 공동주택 개발사업의 지속가능성 평가실적이 저조하다는 것은 실제 이 제도가 공동주택 개발사업의 지속가능성 제고에 크게 기여하지 못함을 시사한다. 제도의 실효성을 높이고 자발적인 참여를 유도하기 위해서는 권고 수준에서 나아가 보다 강제적인 틀로 발전시켜 나갈 필요가 있다. 최소 수준의 기준 유지, 일정 규모 이상의 사업은 평가 의무화, 인센티브 제공을 통한 지속가능성 수준 향상, 지속적인 모니터링 체계 구축 등 적정히 강제성을 확보할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

2. 연구의 의의 및 한계

본 연구는 국내의 지속가능성 평가와 관련된 주요 제도의 핵심내용과 장단점을 면밀하게 분석하여 제시하였다. 이는 국내 지속가능성 평가제도의 현주소를 정확하게 분석한 선행연구가 부족한 현 시점에서 매우 중요한 시사점을 갖고 있다. 특히 서울시 지속가능성평가 제도에 대한 연구가 많이 이루어지지 못한 상황에서 이 제도의 운영실태와 적용사례에 대한 심층분석을 실시하여 향후 개선방안을 도출했다는 점에서는 매우 시의적절하고 차별화된 논문이라고 볼 수 있다.

그러나, 자료수집의 제약과 사례연구대상의 부족으로 구체적이고 실질적인 연구 성과를 제시하기에는 한계가 있었다. 향후 전수 조사를 통한 분석결과와 객관성 보완, 주요 평가항목별 협의내용 분석, 평가결과 반영실태 조사, 유형별 대표사례 심층연구 등이 추가적으로 이루어져야 할 것이다. 또한 이것의 후속연구로서 구체적인 지속가능성 평가기준의 제시와 객관적인 평가지표 개발 연구도 함께 진행되어야 할 것이다. 본 논문의 한계를 보완할 수 있는 발전적인 연구를 통해서 서울시 지속가능성평가 제도는 개발계획 및 개발사업의 지속가능성을 평가하는 데 있어 국내 평가모델의 모범이 될 수 있을 것으로 판단된다.

참고문헌

- 강동구, 2005, 「고덕 주공1단지아파트 재건축 정비사업 지속가능성 평가」, 최종보고서.
- 강현신, 2004. 4, “환경영향평가의 실효성·정책성 제고”, 「나라경제」, 68~70.
- 김병선, 2006, “친환경건축물인증제도의 개요와 현황”, 「설비/공조·냉동·위생」, 한국설비기술협회, 34~48.
- 녹색서울시민위원회·서울특별시, 2000, 「서울의제21 21세기 녹색서울만들기」.
- 대한주택공사 친환경건축물인증센터, 2000, 「주거환경우수주택 시범인증 평가보고서」.
- 대한주택공사, 1996, 「환경친화형 주거단지 모델개발에 관한 연구」.
- 박현수·정인수·이찬식, 2006. 10, “건설사업의 환경친화적 관리를 위한 검토항목-생활환경분야를 중심으로-”, 「대한건축학회 학술발표대회 논문집」, 제26권 제1호, 573~576.
- 서울특별시, 2004, 「서울시 아파트관리 우수단지 평가보고서」.
- _____, 2005a, 「지속가능성 평가의 평가대상 선정범위 설정 및 평가요소 간 조정통합에 관한 연구」 서울시정개발연구원.
- _____, 2005b, 「서울시 지속가능성평가 해설서」.
- _____, 2005c, 「지속가능성 평가제도의 안내」.
- _____, 2006.1, “서울특별시 환경영향평가 업무처리 지침”.
- 오태근, 2005, “각국의 환경영향평가제도와 시사점”, 「한국콘텐츠학회논문지」, Vol.5 No.4.
- 이창우, 2006, “서울시 지속가능성평가제도의 개선방안”, 「서울시 지속가능성 평가 실효성 제고를 위한 전문가 워크숍 자료집」, 녹색서울시민위원회·서울시정개발연구원.
- 조동우, 2007, “친환경건축물 인증제도의 현황 및 발전방향”, 「건설기술/쌍용」, 쌍용건설기술연구소, Vol.43.
- 환경부, 2007. 5, “환경영향평가에 주민참여 확대, 간이평가절차 도입”, 환경부 환경평가과 보도자료.
- 환경부, 2007. 1, “환경영향평가서 작성 등에 관한 규정”. <http://env.seoul.go.kr> (서울시 환경국 홈페이지)
- 원 고 접 수 일 : 2007년 3월 29일
1차심사완료일 : 2007년 5월 9일
2차심사완료일 : 2007년 7월 30일
최종원고채택일 : 2007년 8월 23일