

기성시가지 공동주택개발사업의 지속가능성 평가실태와 개선방안

1. 기성시가지 제고를 위한 계획적 관리의 필요성
 2. 기성시가지 공동주택 재개발/재건축 사업 현황
 3. 지속가능성 평가제도의 실태, 문제점 및 개선방안
 4. 새로운 지속가능성 평가모델 개발 및 운영방안
-

1. 지속가능성 제고를 위한 계획적 관리의 필요성

- 수익성 위주의 기성시가지 공동주택 개발사업은 생활권 내 공원녹지 부족, 과도한 건설폐기물 발생, 지역 커뮤니티 붕괴, 저소득층 주거지 소멸, 옛 도시공간조직 훼손, 도시경관 부조화, 도시기반시설 부족 등 많은 도시문제를 유발하고 있음.
- 이러한 문제점을 최소화하고 공공성을 확보하면서 쾌적하고 지속가능한 도시주거환경을 조성하기 위해서는 기성시가지 재개발/재건축 단지의 지속가능성 제고를 위한 계획적 관리 수단과 기준 마련이 필요함.
- 현행 서울시 지속가능성 평가제도의 정성적 평가방식은 평가자의 성향과 관심에 따라 지속가능성 평가의 관점과 결과가 상이하게 나올 수 있기 때문에 기성시가지 공동주택 개발사업의 지속가능성을 객관적으로 평가하는 데 한계가 있음.
- 따라서 현재와 같은 정성적 평가방식 이외에도 지속가능성 평가항목, 평가지표, 산정방식, 평가기준을 구체적으로 명기한 객관적인 지속가능성 평가모델과 지표의 개발이 필요함. 또한 주택 재개발/재건축 사업의 지속가능성을 제고하기 위해서는 우선 현행 기성시가지 주택재개발/재건축 사업의 지속가능성 수준에 대한 명확한 실태조사가 필요함.

2. 기성시가지 공동주택 재개발/재건축 사업 현황

○ 사업시행인가 실적(2000~2004)

- 재개발 사업은 연평균 13건, 재건축 사업은 연평균 146건이 사업승인을 받은 것으로 조사됨. 사업별로 살펴보면 재개발사업은 일시적으로 사업건수가 늘어난 2000년, 2001년을 제외하고 1995년 이후 전반적으로 사업건수가 감소하고 있는 추세임([그림 1] 참조). 반면 재건축 사업은 1990년대 말까지 연평균 7건 수준에 불과하던 것이 2000년부터 2003년까지 연평균 168건으로 급증했고 2004년부터 다시 하락세를 보이고 있음.

○ 대지면적

- 대지면적 1만㎡ 미만 소규모 개발사업이 63.5%로 가장 많고, 특히 재건축사업에서 소규모 개발이 많음([그림 2] 참조). 재개발사업은 대지면적 1만~5만㎡ 미만 사업이 가장 많고, 전반적으로 대지면적이 재건축사업보다 큰 것으로 분석됨. 대지면적 10만㎡ 이상 사업은 8건 있었고, 30만㎡ 이상 대규모 사업은 없었음.

○ 용적률

- 개발용적률은 200~300% 미만이 63.7%로 가장 많은 것으로 조사됨. 재개발사업은 61.4%가 200~250%의 용적률을 보이고, 재건축사업은 200~250%가 33.4%, 250~300%가 30.0%로서 재개발 사업의 용적률이 다소 높은 것으로 분석됨. 150% 미만의 용적률은 재건축사업에서만 9건(1.1%) 있었고, 300% 이상의 용적률은 재개발사업에서 6건(8.6%), 재건축사업에서 58건(7.0%) 있었음.

○ 건폐율

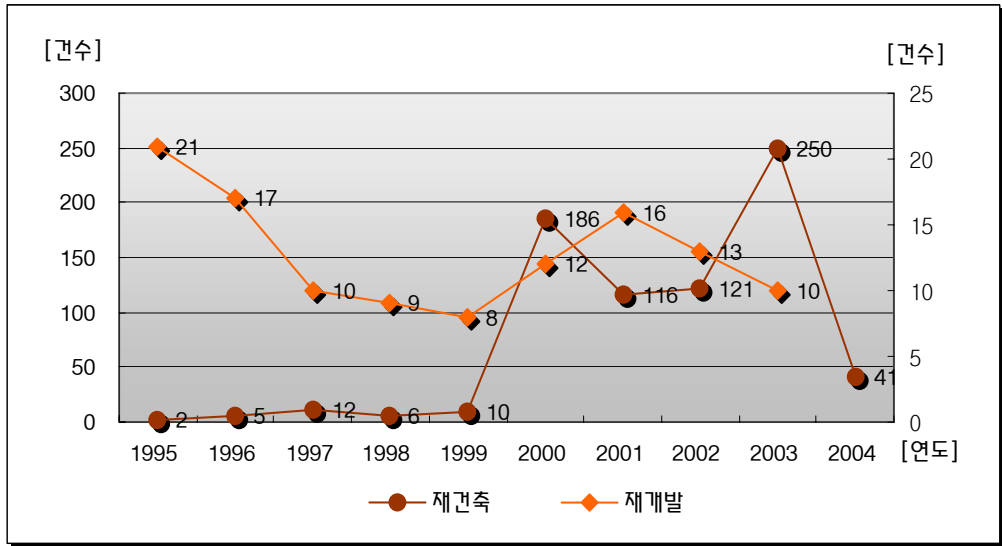
- 재개발사업의 건폐율이 재건축사업보다 높은 것으로 조사됨. 재개발사업은 건폐율 50% 이상인 단지가 42건(60.0%)으로 가장 많았고, 재건축사업은 건폐율 20~30%인 단지가 355건(42.7%), 30~40%가 146건(17.6%)으로 전체의 60.3%가 20~40%의 건폐율을 보이고 있음.

○ 계획세대수

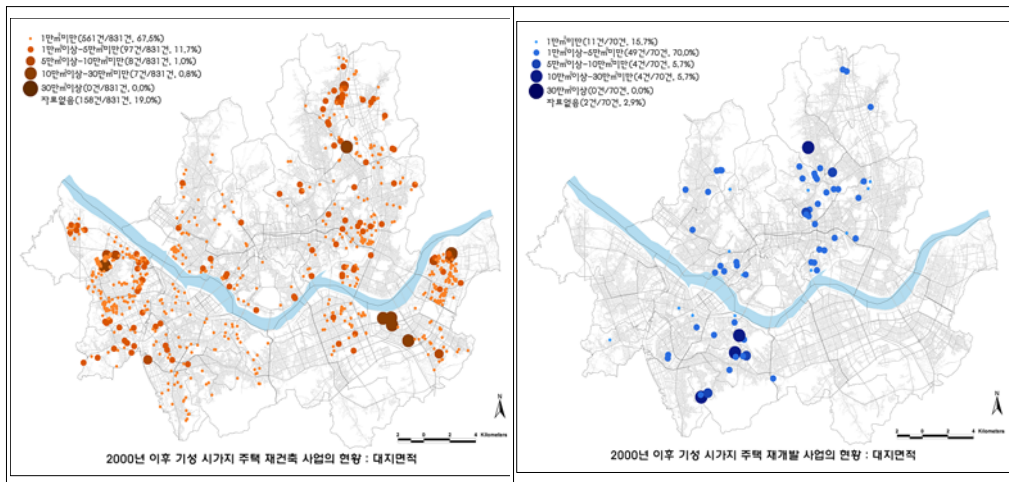
- 300세대 미만인 경우가 75.1%로 가장 많았고 3,000세대 이상 대규모 단지는 총 5건으로 매우 적었음. 특히 3,000세대 이상 대규모 재건축단지는 3건(0.4%)에 불과함.

○ 최고층수

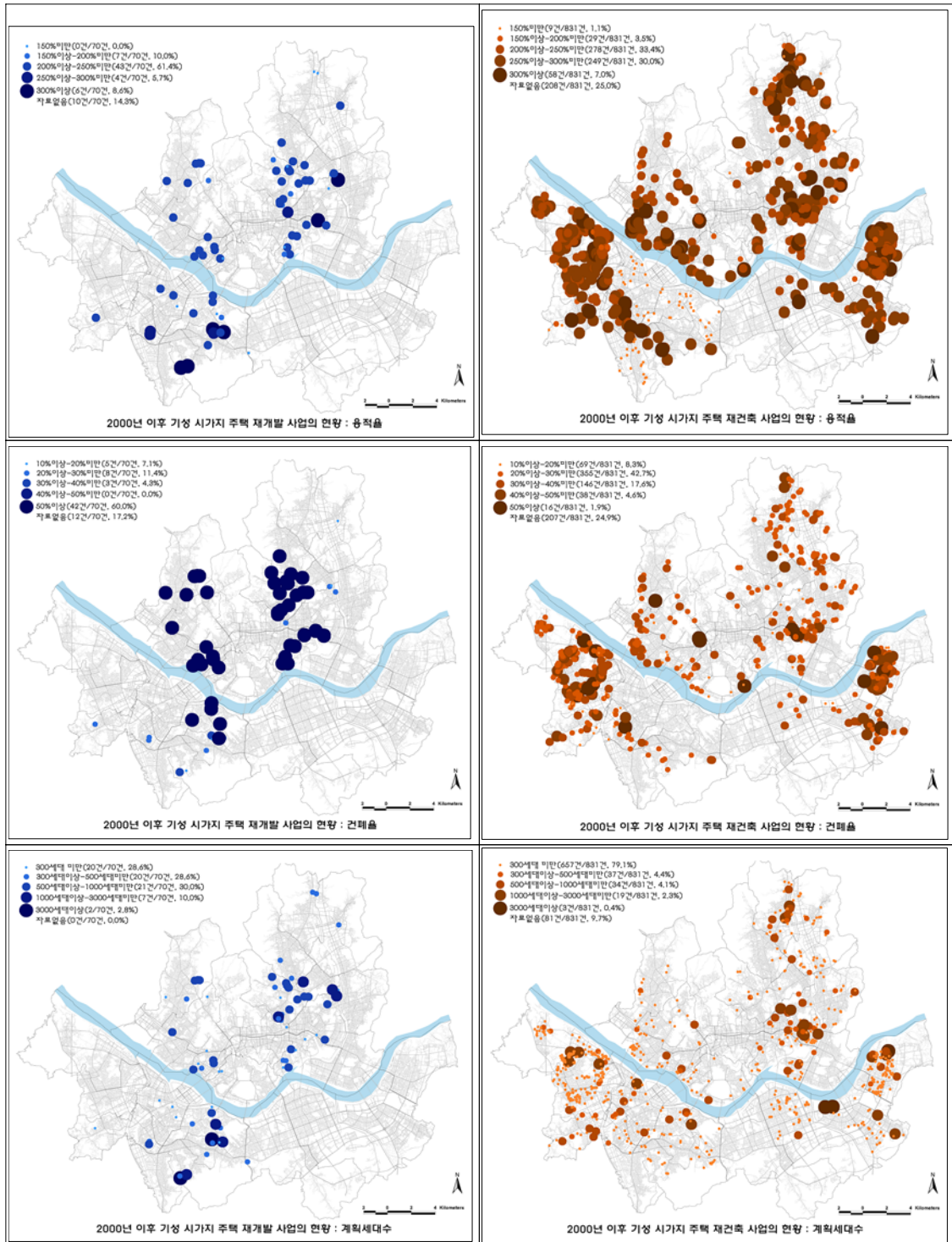
- 6~15층이 521건(62.7%)으로 가장 많고, 21~25층 규모가 74건(8.9%), 16~20층 규모가 68건, 26~35층 규모가 13건인 것으로 조사됨.



[그림 1] 연도별 주택재개발/재건축사업 추진현황 (사업시행인가 기준)



[그림 2] 기성시가지 공동주택 재개발/재건축 사업의 대지면적 현황 (2000~2004)

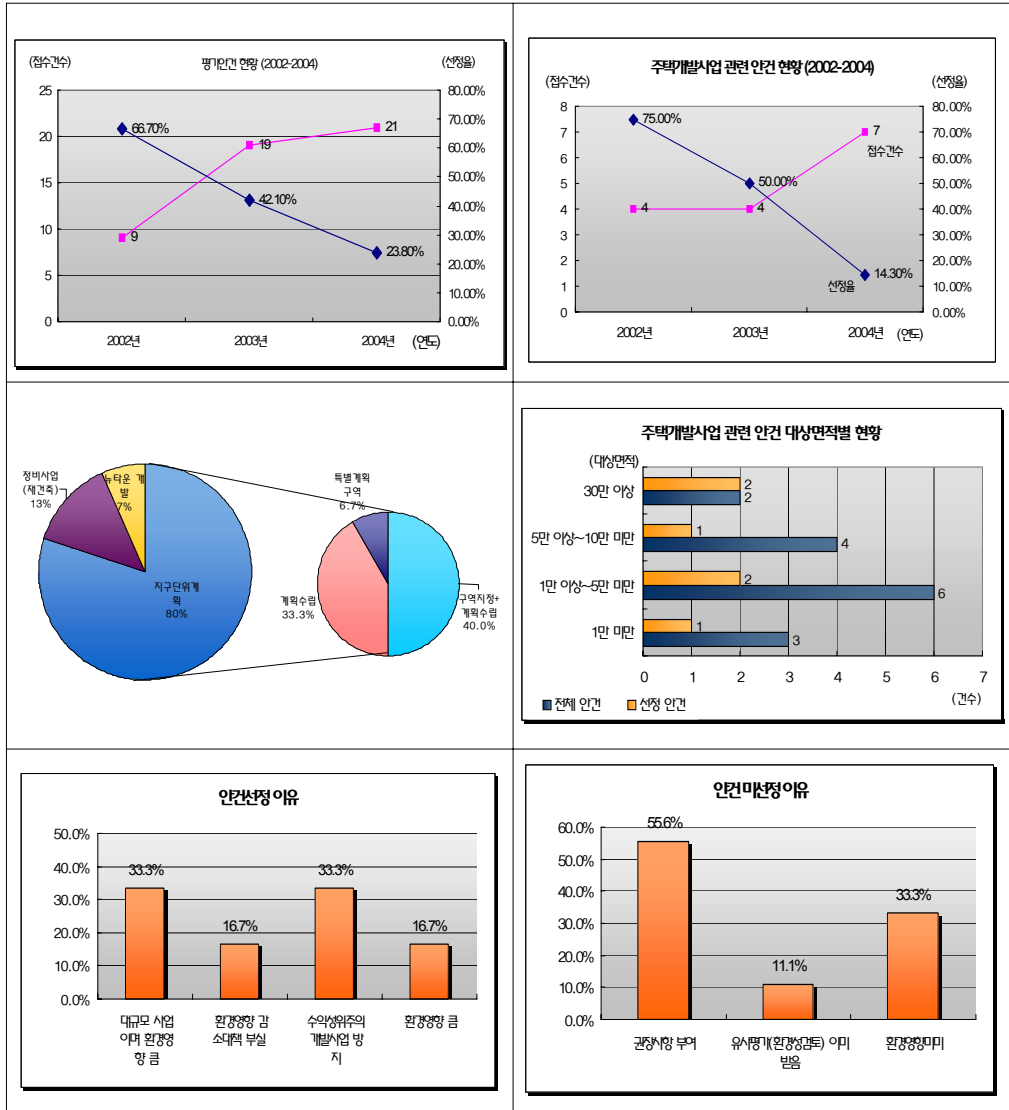


[그림 3] 기성시가지 공동주택 재개발/재건축 사업의 용적률, 건폐율, 계획세대수 현황 (2000~2004)

3. 지속가능성 평가제도의 실태, 문제점 및 개선방안

1) 실태 (2002~2004)

- 지속가능성 평가대상으로 접수된 사업건수는 해마다 늘고 있지만 실제 평가를 받은 사업건수는 점차 줄고 있는 추세임([그림 4] 참조). 최근 3년간 지속가능성 평가를 위해 접수된 안건은 총 49개임. 이 중에서 19건에 대한 지속가능성 평가가 있었음.
- 전체 안건 49개 중에서 기성시가지 주택개발사업과 관련된 것은 총 15건이고 이 중에서 평가를 받은 것이 6건, 평가를 받지 않은 것이 9건임. 연평균 선정율은 약 40%이고 해마다 줄고 있는 추세임.
- 접수된 안건 15개에는 지구단위계획이 12건(80%)으로 가장 많고, 재건축을 위한 “정비사업”이 2건(13.3%), “뉴타운 개발”이 1건(6.7%)으로 조사됨. 지구단위계획 안건은 “지구단위계획 구역지정과 계획결정”을 동시에 추진하는 경우가 6건, “지구단위계획 수립”이 5건, “특별계획구역에 대한 세부계획”이 1건임.
- 접수된 15개 안건의 규모는 1만㎡ 이상~5만㎡ 미만이 6건(40%), 5만㎡ 이상~10만㎡ 미만 이 4건(26.7%), 1만㎡ 미만이 3건(20%), 30만㎡ 이상이 2건으로, 전체 안건의 86.7%가 10만㎡ 미만인 것으로 조사됨.
- 안건으로 선정된 6개는 30만㎡ 이상이 2건, 1만~5만㎡ 미만이 2건, 5만~10만㎡ 미만과 1만㎡ 미만이 각각 1건으로, 30만㎡ 이상 대규모 사업은 100% 평가대상으로 선정되는 반면 규모가 작은 10만㎡ 미만의 사업들은 25~33% 정도 평가대상으로 선정되는 것으로 분석됨.
- 선정이유는 “대규모 사업이면서 환경영향이 클 것으로 판단”되는 경우가 2건, “수익성 위주의 개발사업이 되지 않도록 미연에 방지”하고자 선정한 경우가 2건으로 주변파급효과와 개발규모가 큰 사업이 선정되고 있음.
- 평가대상으로 선정하지 않은 이유는 “환경적 영향이 미미하여 선정하지 아니하되, 권장사항을 부여하는 것으로 대체”하는 경우가 5건(55.6%)으로 가장 많았고, “환경적으로 미치는 부정적 영향이 미미”하여 선정하지 않은 경우가 3건(33.3%)으로 조사됨.



[그림 4] 지속가능성 평가실태(2002~2004): 접수현황, 대상면적, 선정/미선정 이유

2) 문제점 및 개선방안

- 지속가능성 평가 접수건수 증가, 평가대상으로 선정되는 비율 감소
 - 지속가능성 평가를 위해 접수된 사업 수는 급격하게 증가(약 230% 증가)하고 있지만 최종적으로 지속가능성 평가를 받은 사업은 연간 5~8개 정도로 감소하고 있는 추세임.
 - 2002년부터 2004년 12월까지 지속가능성 평가를 위해 접수된 49건 중 지속가능성 평가를 받은 사업은 19건(약 38%)이고 최종 평가대상으로 선정되지 않은 사업이 2002년 3개

(50%)에서 2004년 16개(76%)로 급증함. 2004년 지속가능성 평가가 완료된 사업은 5개(24%)에 불과함.

- 선정율이 감소하는 근본적인 원인은 현행 인력과 예산, 정성적 평가방식으로는 지속가능성 평가위원회에서 1년에 다룰 수 있는 평가대상이 제한적일 수 밖에 없기 때문인 것으로 판단됨. 인력 및 예산확충, 평가방식 개선 등 제도의 실효성을 제고하기 위한 다각적인 노력이 요구됨.

○ 평가대상 선정기준 모호

- 현행 지속가능성 평가대상 선정기준은 대부분 “환경적으로 현저하게 부정적인 영향을 미친다고 판단되는 경우”로서, 지속가능성 평가위원회가 평가대상을 선정함에 있어 지형/지질 변화정도, 습지/동식물 생태훼손 정도, 자원이용 정도 등 10가지 항목을 고려하고는 있으나, 명확하고 객관적인 선정기준이 없기 때문에 동일한 주택재개발/재건축 사업일지라도 평가위원들의 관심과 선호에 따라 지속가능성 평가 대상선정 여부가 바뀔 수 있는 개연성이 존재함. 따라서 지속가능성 평가대상 선정기준을 명확하게 제시할 필요가 있음.

○ 지속가능성 평가기준 모호

- 현행 서울시 지속가능성 평가제도는 지속가능성 평가 대상이 너무 광범위하고 다양하므로 개별사업의 지속가능성을 평가함에 있어 객관적이고 명확한 평가기준과 평가지표를 제시하지 못하고 있음.
- 따라서 지속가능성 평가대상 사업별(예, 택지개발, 주택재개발/재건축, 유통단지/산업단지 개발 등)로 세부 평가기준을 구체화할 필요가 있음. 또한 평가의 내용이 환경적인 지속가능성 측면에 국한되어 있어서 개발사업의 사회적, 환경적, 경제적 지속가능성을 종합적으로 평가하는 데 한계가 있음.
- 그리고 지속가능성 평가가 전문가 토론에 의한 정성적인 평가로 이루어지고 있는데, 이러한 정성적인 평가방식이 대상지별로 상이한 상황을 고려해서 핵심 이슈를 골라내고 이에 대한 심층 분석이 가능하다는 장점은 있지만, 평가위원회의 위원들 성향과 참석여부에 따라 지속가능성 평가의 관점과 결과가 달라질 수 있기 때문에 평가의 객관성과 형평성을 담보할 수 없는 단점이 있음. 따라서 현재와 같은 정성적 평가방식의 보완책으로서도 평가항목, 평가지표, 산정방식, 평가기준을 구체적으로 명기한 정량적 평가지표의 개발이 필요함.

○ 권고사항으로 법적 구속력 미약

- 지속가능성 평가위원회의 의결내용은 권고사항으로 법적 구속력이 미약함.
- 2002년 이후 지속가능성 평가를 받은 19개 사업의 평가내용 반영여부를 분석한 서울시정 개발연구원의 조사결과¹⁾에 의하면 검토의견을 받아 계획에 “반영”한 경우는 6건(12.2%), “부분반영”한 경우가 4건(8.2%), “미반영”한 경우가 1건(2.0%)이고 나머지 8건은 2005년 3월 현재 검토 중이거나 회신 결과가 오지 않은 상태임.
- 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 지속가능성 평가결과의 반영여부를 지속적으로 모니터링 할 수 있는 모니터링 체계 구축이 시급한 실정임.

○ 인센티브 제공 방안 검토 필요

- 서울시 지속가능성 평가를 받은 사례들의 평가 내용을 종합적으로 살펴보면, 서울시 지속가능성 평가는 1) 공원녹지 추가 확충, 2) 개발용량 축소, 3) 총수 하향조정 등 규제 중심으로 이루어지고 있을 뿐, 평가 결과 반영에 따른 인센티브 제공은 전무한 실정임.
- 이는 평가 대상을 선정함에 있어 시행규칙 제10조 2항에 의해 환경적으로 현저하게 부정적인 영향을 미친다고 판단되는 계획과 사업만을 평가 대상으로 선정해서 변경 가능한 범위 내에서 내용을 수정 보완하는 수준에 그치고 있기 때문인 것으로 판단됨.
- 향후 지속가능한 개발을 위한 개발업자들의 자발적인 동참과 노력을 이끌어내기 위해서는 일정규모 이상의 모든 개발사업의 지속가능성 평가를 의무화하고 평가 결과에 따라 인센티브를 차등 제공하는 인센티브 중심의 방식으로 개선하는 방안도 검토해 볼 필요가 있음.
- 또한 본 제도 하에서 서울시는 개발사업의 지속가능성 확보를 위한 디자인 가이드라인을 제시하고, 이에 따라 계획과정에서 계획가/건축가/시공업자/주민들이 스스로 지속가능성 측면에서 개발의 목표를 수립하여 제시하도록 하는 방식으로의 전환도 필요하다고 판단됨.

1) 김윤수, 2005, 「지속가능성 평가의 평가대상 선정범위 설정 및 평가요소간 조정통합에 관한 연구」, 서울시정개발연구원

4. 새로운 지속가능성 평가모델 개발 및 운영방안

- 향후 기성시가지 재개발/재건축 수요는 서울시에서 지속적으로 증가할 것이고 정주환경의 질 향상에 대한 시민들의 관심과 요구 또한 크게 증가할 것으로 예상됨. 이러한 시점에서 현행 지속가능성 평가제도의 한계(객관성/투명성/차별성/실효성 부재)를 극복하기 위한 실질적인 대책마련이 필요함.
- 서울시 지속가능성 평가제도는 정성적 평가방식을 채택하고 있고, 평가대상이 행정계획부터 사업계획까지 광범위하며, 주요 평가대상이 대규모 개발사업 위주로 진행되고 있기 때문에, 소규모 기성시가지 공동주택개발사업의 지속가능성을 평가하는 데 한계가 있음. 이러한 문제점을 해소하고 현행 평가제도의 실효성을 높이는 가장 강력한 수단은 서울시 기성시가지 공동주택/재개발 재건축 사업의 특성을 반영한 새로운 '지속가능성 평가모델'을 만들고 이를 법적 테두리 안에서 운용하는 것임.
- 소극적 운영방안은 새로운 '지속가능성 평가모델'을 현행 서울시 지속가능성 평가제도와 환경성 검토제도에서 기성시가지 공동주택 재개발/재건축 사업의 '지속가능성'과 '환경성'을 분석하기 위한 정량적, 정성적 평가 틀로 활용하는 것임.
- 가장 적극적인 운영방안은 가칭 '서울시 공동주택의 지속가능성 평가 및 성능인증제도'를 도입하여 운영하는 것임. 새로운 제도를 도입하는 근본적인 이유는 향후 서울시 공동주택 개발사업이 기성시가지 재개발/재건축 사업위주로 진행될 것이고 이에 대한 민간의 수요가 크게 증가할 것으로 예상되기 때문임. 또한 향후 '친환경 건축물 인증제도'가 건설교통부와 환경부 주관으로 법제화될 경우에도 기개발지가 대부분인 서울시의 특수성을 고려하기에는 한계가 있기 때문임. 법제화를 위해서는 가칭 '서울시 공동주택단지의 지속가능성 평가 및 성능인증에 관한 조례'의 제정이 필요하고 조례에는 평가대상, 방법, 기준, 절차 등 제도운영에 관한 세부사항, 금융지원, 세제감면, 높이/용적률 인센티브 제공 등 민간의 자발적 참여유도를 위한 각종 지원사항이 포함되어야 할 것임. 평가 방식은 개발사업자 또는 계획가가 평가모델의 지표 산정식에 따라 자체평가서를 작성, 제출하도록 하는 방식으로 하고, 평가자는 현장답사와 계획(안) 검토를 통해 자체평가서의 진위 여부를 확인한 후, 전문가적인 관점에서 정성적 평가와 정량적 평가를 고려한 종합적 평가를 수행하는 방식을 제안하고자 함.

- 현행 평가제도의 문제점(전문 인력과 예산 부족, 전담조직 부재)을 극복하고, 향후 지속적인 수요증가가 예상되는 기성시가지 공동주택개발사업의 지속가능성 평가와 모니터링 사업을 효과적으로 추진하기 위해서는 공동주택개발사업의 지속가능성 평가 및 모니터링 업무를 총괄 담당할 수 있는 전담기구 설치가 필요함. 핵심주체로 서울시 유관부서, 시민단체, 교수, 관련 전문가 등의 참여가 필요하고 시행착오를 최소화하고 최적 운영방안을 마련하기 위해서는 강남 저밀도 아파트 재건축사업, 강북 뉴타운 사업 등을 대상으로 시범 사업을 실시할 필요가 있음.

김경배 | 서울시정개발연구원 부연구위원
02-2149-1066
kimkb@sdi.re.kr