SVS 인사이트

04

그린 뉴딜과 사회주택

Green New Deal
& Social Housing

최경호

목차

I.	**서론**	04
II.	**그린뉴딜과 주택**	05
	1. 그린뉴딜	05
	2. 그린뉴딜과 건설환경(Built Environment) 및 주택	07
III.	**그린뉴딜과 사회주택**	08
	1. 사회주택 개관	08
	2. 그린뉴딜에서의 사회주택의 역할	12
	3. 사례	15
IV.	**중요성과 의의**	18
	1. 주택 장수명화를 통해 주거복지×탈 탄소를 실현할 운영주체	18
	2. 이용자 참여 매개 (VPP 등)	19
	3. 소량 다품종 영역 선도&매개 (자가영역 지원 등)	20
V.	**과제**	22
	1. 녹색 금융	22
	2. 이용자 참여 거버넌스	23
	3. 국토-도시 계획적 측면	24
VI.	**결론 : 플랫폼으로서의 사회주택**	25
	참고문헌	26

SVS 인사이트 04

그린 뉴딜과 사회주택

Green New Deal
& Social Housing

최경호

'SVS 인사이트'는 국내외 사회적경제를 둘러싼 다양한 현상에 대한 이해를 돕고 사회적금융 생태계 확장을 위한 유용한 정보를 제공하고자 합니다.

I. 서론

아파트단지에 걸린 '경축 - 안전진단 통과'라는 현수막을 가끔 본다. 언어의 배반이자 가치의 전도다. 재건축·재개발이 가능해지기 위해서는 이 집은 이대로 두기 위험하다는 진단이 나와야 한다. 즉 안전진단에서 '탈락' 해야 한다는 말이다. 그런데 재건축 판정 '통과'라는 기쁨이 앞서 '안전진단 탈락'을 '안전진단 통과'라고 바꿔 부르는 시대가 되었다.

본 원고를 쓰는 도중에 정부의 그린뉴딜 정책이 발표되었다. 2020년 7월 14일에 발표된 <한국판 뉴딜 종합계획>과, 이 '종합계획'의 일환으로서 7월16일에 발표된 <그린뉴딜>이다. 정부 정책에 대한 본격적인 해설은 본고의 주제는 아니며, 원론적 차원에서의 그린뉴딜의 개념과 의의, 그리고 그 중에서 건설환경과 주택, 그 중에서 사회주택 (및 공공주택)이 가지는 막중한 역할과 이를 살리기 위한 정책적 과제가 무엇인지를 주로 다룬다. 그러나 한국판 뉴딜이나 기존 계획 중 관련 있는 부분들은 일부 살펴볼 것이다.

현재 그린뉴딜에서 건설환경 부문은 주로 그린리모델링 위주로 논의되고 있다. 기존 노후 건물의 에너지효율이 심각한 수준으로 낮은 경우가 많고 전체에서 차지하는 비중이 큰 것은 사실이다. 본고에서 강조하는 것은 이 외에도 '신축'과 '운영'의 두 영역이다. 제로에너지건축이 의무화될 대규모 주택이 아니고 소규모 주택들이더라도 무시할 비중은 아니다. 이들의 경우도 신축부터 신경 써야 하고, 좋은 자재로 공사를 하는 것만큼이나 혹은 그보다 더, 운영단계가 중요하다. 운영 주체가 따로 있는 경우도 있고 (공공주택, 사회주택) 없는 경우(자가소유 주택, 사적인 임대주택)도 있으며, '사실상 없는 경우'도 있겠는데(임대사업자 등록 주택), 최종적으로는 이용자의 수용과 동참이 필수다.

이런 관점에서 사회주택(및 공공주택)의 역할을 새롭게 조명한다. 단순히 주거복지 차원에서만 접근해서 '부담 가능한 주택'을 제공한다는 차원을 넘어, 장기간, 또는 영속적으로 건물 가치에 신경을 쓰는 운영관리 주체가 있는 것, 주택장수명화를 추구하는 것이 핵심이다. 아울러 사업자는 지역밀착성과 신뢰의 구축을 추구하는 주체로서, 지역에 흩어져있는 소규모 주택 소유주들과 함께 그린뉴딜을 추진하는 구심이 될 수 있다. 그 근거와 과제를 살펴본다.

II. 그린뉴딜과 주택

1. 그린뉴딜

대규모 정부 주도 사업의 기원은 이집트의 피라미드나 중국의 만리장성 혹은 관개 사업으로 거슬러 올라갈 수 있지만, '새로운 사회계약'의 차원에서 정부가 적극 개입하여 경기를 부양하는 의미로서의 뉴딜(New Deal)은 당시 경제공황을 극복하기 위해 루스벨트 대통령이 1930년대 미국에서 진행한 일련의 공공정책들을 일컫는다. 이 새로운 사회계약의 목표가 경제를 활성화하면서도 무엇보다 취약계층의 처지를 개선하는 것임은 1932년 루스벨트 라디오 연설 <잊혀진 사람들을 위하여> 에서도 잘 드러난다.[01]

그린 뉴딜은 이 뉴딜에 '환경'의 가치를 입힌 것이다. 2007년 이후 세계 금융위기를 극복하려는 정책을 기후위기 대응에 연계하자는 제안들이 나오며 2008년 영국의 그린 뉴딜 그룹(Green New Deal Group)이 처음 이 단어를 전면에 내세운 것으로 알려져 있다. 2009년 유엔환경계획(UNEP)에서는 G20 정상회의를 맞이하여 기후변화, 환경 파괴와 빈곤을 해결을 꾀하면서 일자리 창출과 세계 경제의 부흥을 이끌 '지구적 그린 뉴딜(Global Green New Deal)'을 발표하게 되었다. 여기서 5가지 주요 분야에 대한 재정투자 권고안을 발표한바, 그 분야는 다음과 같다(UNEP 2009, 강조는 필자).

- **오래된 건물과 신축 건물의 에너지 효율성**
- 바람, 태양, 지열, 바이오매스 등 재생가능 에너지
- 하이브리드 차량, 고속철, 버스고속환승(BRT) 등 지속가능한 교통
- 담수, 숲, 토양, 산호 등 지구의 생태 인프라
- 유기농업을 포함한 지속가능한 농업

2012년 미국의 녹색당과 대선후보 질 스타인(Jill Stein)은 그린뉴딜을 주요 공약으로 내세우며 특히 경제 관리 장전의 4대 분야로 건강보험, 일자리, 교육과 함께 '주거'를 언급하였다. 이후 논의는 계속 활성화되었다. 2018년 인천 송도에서 열린 48차 총회에서 '기후변화에 관한 정부 간 패널(IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change)'는 <지구온난화 1.5% 특별보고서>를 채택하며, 2030년까지 온실가스 배출량을 2010년 수준에서 45%를 줄이고, 2050년에는 '넷제로'를 달성해야 한다고 권고하였다(이유진, 2019). 2019년에는 스웨덴의 환경운동가 그레타 툰베리가 당시 16세의 나이로 언론의 주목을 받으며 유엔본부에서 기후변화에 적극 대응을 촉구하는 연설을 하였고, 사안의 심각성이 대중에게 받아들여지며 용어 역시 기후'변화' 대응에서 점차 기후'위기' 대응의 문제로 바뀌어 명명되기 시작했다.

'그린 뉴딜'이 본격적으로 언론에 등장하기 시작한 것은 2019부터다. 미국 민주당 '그린 뉴딜'

01 Franklin D. Roosevelt Speeches: "The Forgotten Man"
https://publicpolicy.pepperdine.edu/academics/research/faculty-research/new-deal/roosevelt-speeches/fr040732.htm

결의안과 유럽연합의 '그린딜' 계획이 발표되었는데, 그린딜에서는 넷제로 '법제화'와 2030년 목표 50% 상향을 선언하였다. 유럽을 탄소중립대륙으로 만들기 위한 전환과정에서 타격을 받는 지역을 위해서는 '전환기금'을 조성한다는 내용도 담겨있다. 미국 민주당 결의안에 대한 해설서의 성격인 <그린 뉴딜: 정의롭고, 번영하며 지속가능한 경제를 위한 재편>에서는 '그린'과 '뉴딜'의 개념을 다음과 같이 설명한다(Gunn-Wright & Hockett 2019, 강조는 필자).

> "여기서 '**그린**'이라 함은 더 이상 우리의 환경을 오염하거나, 낙후되는 인프라를 산소호흡기로 연명시키거나, **환경 파괴의 제물로 빈민이나 노동계급을 희생시켜가며 한 줌의 집단에게만 혜택이 돌아가지 않도록** 우리 경제의 체질을 종합적으로 변화시킨다는 의미이다. 또한 '**뉴딜**'이라 함은 과거의 뉴딜과 2차 대선에서의 전시동원체제 이래 찾아볼 수 없었던 거대한 규모로, 일련의 역사적 국가 프로젝트의 성과에 기반하여, 수백만 명의 국민들이 다시금 생산적인 고임금 일자리를 얻는다는 의미와 더불어, 광범위한 혜택을 가져올 번영과 생산의 동력을 우리의 경제가 얻도록 한다는 뜻이다."

특기할 점은 **불평등의 해소 문제가 '그린'에서 언급**되고 있고, '뉴딜'에는 규모와 국가 주도성, 그리고 경제적 측면을 조명하고 있다는 점이다. **'분배 정의'와 '환경 정의'를 포괄하여 '그린'의 개념을 구성**한 것이다. 결의안에서는 또한 연방정부의 의무와 10년 내 추진해야 할 주요 프로젝트를 재해 복원력 향상을 위한 인프라 구축 등 14개로 제시하였다. 대부분이 주택과 무관하지 않으나, 그중 주택-도시와 직접적으로 관련된 내용을 살펴보면 **D.스마트 그리드 구축, E.에너지효율 향상을 위한 모든 건물개선, H.온실가스 배출 없는 교통체계 수립**의 세 가지가 눈에 띈다.

여기까지는 COVID-19로 인한 '팬데믹' 이전의 상황이다. 2020년 7월 14일에 발표된 한국 정부의 '한국판 뉴딜'은 기존에 논의되던 '스마트 뉴딜'이나 '그린 뉴딜'의 흐름에 더하여 '팬데믹'과 이로 인한 경제위기를 극복하고자, 디지털 뉴딜, 그린 뉴딜, 안전망 강화의 2+1의 정책 방향과, 3개 분야 10대 대표과제와 28개 정책과제로 구성되었다. 미국의 그린 뉴딜이나 유럽의 그린딜에 비교해보면 '그린'과 '디지털'의 융복합 분야의 구체성이 눈에 띄며, '안전망 강화'가 상위 분류에 포함되어있긴 하지만 불평등 해소 대책은 부족한 편이라 볼 수 있다.

이중 주택과 관련된 과제들은 그린리모델링, 그린 에너지, 친환경 미래 모빌리티의 3대 그린 뉴딜 과제 전부가 해당되고, 28대 과제 중에서도 14. 국토·해양·도시의 녹색 생태계 회복, 16. 에너지 관리 효율화 지능형 스마트 그리드 구축, 17.신재생에너지 확산기반 구축 및 공정한 전환 지원, 18.전기차·수소차 등 그린 모빌리티 보급 확대, 20. R&D와 금융 등 녹색 혁신 기반 조성 등이 해당된다고 할 수 있다. 흔히 제일 먼저 논의되는 '그린 리모델링' 외에도 다양한 분야가 직접적인 관련이 있는 이유는, '건설환경(Built Environment)'의 구성요소로서 **주택은 개별 건물로서 존재하는 것이 아니라 에너지체계와 교통체계 및 금융과 밀접한 관련을 맺고 있기 때문**이다.

미국이나 유럽에 비해 한국의 그린 뉴딜에서는 주택 분야의 중요성이 덜 강조되고 있다. 한편에서는 신규 대규모 주택개발에서는 이미 상당 수준 에너지 효율화가 구현되고 있기는 하지만, 한국형 그린 뉴딜의 담당 부처가 환경부와 산업부로 되어있고 국토부는 제외되어있는 점과도 관련이 있어 보인다. 이를 감안하면 **향후 그린 리모델링과 친환경 미래 모빌리티가 구체적으로 진행되는 과정에**

서 주택 정책과의 유기적 연계를 이루기 위해서는 각별한 노력이 필요할 것으로 보인다.

2. 그린뉴딜과 건설환경(Built Environment) 및 주택

건설환경 부문은 세계 에너지 소비의 36%와 온실가스 배출의 39%를 차지한다(UNEP 2019). 주택만 놓고 보면 각각 22%, 17%를 차지하는데, 전체 교통 및 수송이 각각 28%, 23%, 기타 산업이 32%, 31%인 것과 비교하면 건설, 그중에서도 주택이 차지하는 비중이 상당히 큰 것을 알 수 있다.

주택 내에서 보면 난방, 온수, 조리 및 가전제품과 기타 용도의 소비가 90% 이상을 차지하고, 냉방과 조명이 차지하는 비중은 크지 않다. 그러나 다른 분야는 기술 발전 등으로 에너지 소비가 2010년 이후 지속 감소하는 추세이나, 냉방이 필요한 건축연면적의 증가 때문인지, 지구온난화로 인한 악순환인지, 냉방 분야의 에너지소비는 늘어나고 있다.

국내 건축물의 온실가스 배출량은 국가 온실가스 배출량의 약 20% 정도로 알려져 있지만(조상규, 이진민 2010), 최근에는 더욱 늘어났을 수도 있다. 한국은 4계절이 뚜렷하여 냉난방으로 인한 에너지 소비 및 온실가스 배출이 다른 나라보다 더 클 것으로 예상되며, 지구온난화로 인하여 역시 냉방의 수요가 늘어나는 악순환에 처해있기 때문이다. 서울의 경우를 보면 2016년 에너지 소비 분야 온실가스 배출 비중은 건물이 67.5%였다(이정찬 외, 2020).

이를 해결하기 위해서는 기존 주택의 열효율을 개선하기 위한 그린 리모델링 및 신축 건물 등 모든 '주택의 성능 개선'을 위한 노력과 함께, 에너지체계 속에서 주택의 새로운 역할이 지금보다 확대되는 것이 필요하고, 교통체계와의 연계 역시 적극 고민해야 한다. 지능형 전력망인 스마트 그리드(Smart Grid)와 수요반응(DR; Demand Response), 가상발전소(VPP; Virtual Power Plant) 시스템은 주택이 (거주자가) 에너지를 수동적으로 소비하는 것이 아니라, 능동적으로 에너지의 탄력적 이용과 생산에도 참여할 수 있도록 해주기 때문이다. 전기 에너지가 생산지에서 최종 소비처에 도달할 때까지 송전 과정에서 이미 2/3 정도의 손실이 일어난다는 점은 분산형 공급시스템이나 능동제어 시스템 등 수요반응 기술의 중요성을 시사한다. 한편 이는 전기차 충전체계와도 밀접한 관련이 있다.

특히 사회주택은 입주자의 차량 보유율이 낮아 주차장 설치기준을 완화 적용받는 대신, 운영자가 차량 공유시스템을 적극 도입하고 있는바, 전기차량 공유와 마이크로 그리드 시스템을 연계시키기 용이하다. 수요반응형 시스템과 가상발전소의 운용을 위해서는 거주자의 적극적인 참여가 필요한바, 입주자 주도형 공동체 주택이나 주민 커뮤니티 활성화에 적극적인 사회주택의 경우 스마트 그리드를 활용한 에너지 효율화 역시 용이한 입장에 있다.

아울러 도시적 차원에서는 순밀도 기준 500인/ha를 초과하는 지나친 고밀화는 오히려 전체의 교통에너지 소비량이 증가하거나(안건혁 1998), 건폐율이 높아지면 인동간격이 작아지며 일조량이 감소하여 난방 부하가 증가하고, 고층화될 경우 전체 용적 대비 지붕면적비가 줄어 태양광 발전효율이 떨어지는 등, 무조건적 고밀화에는 주의가 필요하다(조상규, 이진민 2010). 이는 그동안의 대규모 택지개발과 고층 고밀 아파트단지 개발 방식에서 탈피하여, 기존 도심의 다세대·다가구 주택을 활용하면서도 여전히 상당한 인구밀도를 수용할 수 있는 주택공급 방식이 여전히 중요하다는 의미이다. 역시 사회주택의 역할이 기대되는 대목이다. 자세히 살펴본다.

III. 그린뉴딜과 사회주택

1. 사회주택 개관

1) 등장 배경과 유형

◆ 사회경제적 배경

공기업 이전에 이미 노동조합이나 종교단체, 기타 풀뿌리 영역에서 주택문제 해결에 나선 전통이 있는 서구 복지국가에서는 사회주택(Social Housing)이 공공주택을 포괄하는 개념으로 쓰이는 경향을 보인다. 한국의 경우는 1989년 영구임대주택 도입 이후 '공공주택'의 개념이 친숙하여, 해외의 'Social Housing'을 소개할 때도 'Public Housing'에 해당하는 공공(임대)주택으로 주로 번역해왔다. 그러나 2015년 서울특별시 '사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례'와 중앙정부의 2017년 주거복지 로드맵에서 언급한 '사회주택'은 기존 한국의 공공주택이나 유럽의 사회주택과도 다른 의미를 지니게 되었다(표 1 참고).

<표 1> 서구와 한국의 사회주택 도입 배경의 비교

	서구 복지국가의 사회주택	한국의 사회주택
공공개입 동기	위생문제	주거복지 확장 (사각지대 해소)
경제	제조업 중심 산업화	후기산업화 / 사회적 경제
도시	도시화 시기	도시재생 시기
인구	인구·가구 증가(핵가족화, 베이비붐 등)	인구·가구 혼성화(1인가구화, 다문화화, 고령화)
기존 공공주택	없었음	있음

경제·산업적 측면에서는 2007년 사회적기업 육성법과 2012년 협동조합 기본법 제정 이후 부상한 '사회적 경제' 영역의 역할이 강조되고, 도시적 측면에서는 대량생산-대량공급의 '포디스트' 택지개발 방식이 어려워지는 대신 기존 도시(도심) 내에서의 '포스트-포디스트' 소량다품종 공급방식이 중요해지며, 인구사회학적으로는 혼성화(1인가구화, 다문화화, 고령화)의 추세가 강화되고, 기존 공공임대주택의 대상계층에서 소외된 청년 1인가구 등의 '신주거빈곤계층'이 많아지는 것이 배경이었다. 이에 따라 주거복지의 사각지대를 해소하려는 공공의 개입의도와 주거문제 해결에 나서기 시작한 사회적 경제주체(협동조합, 사회적기업 등)의 '손뼉이 마주치며' 한국형 사회주택이 등장하게 된 것이다. 초기에는 서울시와 시의회의 적극적 호응이 있었으나(한국도시연구소, 2014) 기본적으로 풀뿌리 영역에서 다양한 주거 및 주택형태의 실험을 통해 역량이 축적된 자신감이 공공과 사회부문에 공유되었기에 가능한 일이었다.

특히 중앙정부의 호응이 있기 전에는 주택도시보증공사(HUG)나 주택금융공사(Hf)의 장기대출상품이 출시되지 않아, 서울시 사회투자기금이 큰 마중물의 역할을 했다. 사회투자기금은 사회주택 조례가 생기기 전에 이미 사회적 경제주체를 지원하기 위해 마련되었으며, 이때 마침 SH공사의 주택

매입 프로그램을 활용하고자 했던 사회적 기업에게 자금을 집행하며 '소셜 하우징 계정'을 만들게 된 것이 '사회주택'이라는 이름이 공식적으로 등장하게 된 몇 가지 계기 중 하나였다.[02] 이 흐름에서는 일종의 BOT(건설-운영-매각) 방식이라 할 수 있는 '토지임대부 방식'이나, 고시원이나 빈집 등을 셰어하우스 등으로 개조하는 '리모델링 방식'과 같이, 주택의 공급과정에서부터 운영주체가 적극 개입하는 유형들이 발굴되었다.

◆ 주택정책사(史)적 맥락

한편 주택정책사의 관점에서 보면 이는 주택의 공급과 운영의 영역에서 공공과 민간이 역할을 분담하는 방식이 진화해 온 과정으로 볼 수도 있다. 이를 4 단계로 나누면 다음과 같다. 첫 번째, 1989년 영구임대주택 첫 도입부터 매입임대주택 등장 이전까지는 '시장실패'에 대한 공공의 첫 번째 개입이 이루어진 시기라 하겠다. '부담가능한 주택'의 공급 부족과 품질 저하에 대응하여 공공이 직접 주택을 공급하고 운영한 단계이다. 당시는 에너지측면에는 별다른 고민이 없었기에 에너지효율 저하나 전체 비용 증가 (건물생애주기상의 총 비용이 증가해도, 시행/시공 이익만 추구)의 문제나, 그 배경인 공급주체와 운영주체의 이해관계가 분리된 구조는 '문제로 조차 인식되지 않는' 상황이었다. 이 보다는 부동산 투기와 전월세난이 사회문제로 떠오른 것이 공공개입의 동기였다. 이 시기에 드러난 문제들은 다음과 같다. 먼저 공급주도 택지개발 방식에 의존하여 입지 및 주택유형에 대한 수요를 충분히 고려하지 못하여 열악한 주거유형으로서의 이미지가 발생하였다. 도시 외곽에 위치하여 직주 근접성이 낮고 교통비용을 유발하였으며 소셜믹스가 이루어지지 않아 낙후지역으로 인식되게 된 것이다. 이는 계층분리(segregation)로 인한 사회적 낙인(social stigma)의 원인이 되었다. 한편 임대주택으로서 거주자의 관리유인이 적어 주택관리에 어려움이 생기고 관리비용이 증가하였다. 또한 커뮤니티 약화, 운영관리의 응답성 저하 등의 문제가 발생했다.

두 번째는 매입임대주택 도입(2002) 이후의 시기다. 공공이 직접 공급하지 않고 매입을 하게 된 배경은, 택지개발/아파트단지 위주의 주택공급을 탈피하고 다가구 주택매입 등으로 저층 주거지의 물리적 환경개선을 꾀하고자 함이었다. 이에 따라 좀더 유연한 택지 확보를 통한 택지 확보 측면에서 좀 더 유연해지게 되어 기존 도심 내 소규모 주택공급이 가능해졌으나, 운영단계에서 책임이나 역할이 없는 공급자는 건물 매각을 통한 시행/시공이익만 추구하는 것이 자연스러운바, '수요와 무관한 입지 선정 및 주택 설계'로 귀결되었다.[03] 또한, 운영에 책임 없어 시공 품질확보의 유인 효과가 적은(하자발생 확률이 높은) 구조적 문제가 드러났다.[04] 앞서 내용이 '시장실패'에 해당한다면, 공공정책적 차원에서는 공급 물량 중심 성과지표의 문제로서 운영 내실화보다 공급총량 위주 목표 달성에 치중한 점이 지적되었다. 또한, 공급 주체로서 거대 공기업은 지역에 산재한 주택관리가 쉽지 않아 결국 운

02 다른 흐름은 '사회적 경제주체'가 지으니 '사회주택'이라는 흐름과(조례 제정 시), '소셜 미디어'나 '소셜 다이닝'에서의 '소셜'의 의미를 담아 '함께 교류하며 사는 주택'이라는 의미에서의 '소셜 하우징'이라 명명하게 되는 흐름이 있었는데(사업자의 브랜딩 차원), 이 시기에 합쳐지면서 한국형 '사회주택'이 탄생했다고 볼 수 있다.

03 [2019국감] 매입임대주택 10가구 중 7가구 '빈집'…"주택관리 시급" (2019.10.2. 이데일리)
https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03224246622648984&mediaCodeNo=257&gtrack=sok

04 [현장 K] 물 차고 썩은 다가구 임대주택, "도저히 못 살겠다" (2019.9.30. KBS)
http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4293484&fbclid=IwAR0Gn5g3XvwOMJzdSDC5-FAB6ktLwMMZ7-5tBhSknI95nSELcMzln9NKqUs)

영관리 업무를 위탁하게 되었다. 이렇게 주택 관리체계가 주택 분포에 부합하지 않았고 물량 실적에 치중하게 된 것은 '공공실패'로 평가할 수 있다.

영리조직에만 맡기던 운영을 2016년 이후 비영리조직에게도 개방하는 '사회적 주택'을 도입(2016.9)한 것이 세 번째 시기이다. 매입임대주택의 운영관리 어려움 극복과 공동체성 고양을 위해 비영리 법인이나 사회적 경제주체 등에 운영을 위탁하게 된 것이다. 아울러 '하드웨어'만 운영하는 것이 아니라 '취업 멘토/멘티, 창업지원, 친목 도모'등 각종 프로그램의 운영을 기대한 것은[05] '소프트웨어' 관점의 도입이라고 볼 수도 있다. 최근 활발히 논의되고 있는 '주거서비스'나 '돌봄서비스'와의 결합과도 상통하는 부분이다. 그러나 운영 주체는 주택의 낮은 품질과 운영 의도가 반영되지 않은 건축 설계 및 비용구조 등으로 인한 어려움을 호소하게 되었다. 운영 주체 책임이 아닌 하자 발생으로 민원 처리에 시달리고, 커뮤니티 프로그램을 운영하기 어려운 기존 다세대/다가구 주택 구조를 떠안아야 하며, 빌트인 가구를 선호하는 1인 가구의 주거문화와, 관리비나 수선유지비 처리 등에 적합하지 않은 비용-수익 구조로 사업에 어려움을 겪거나 입주자의 주거만족도가 저하되는 문제가 나타났다. 국토부의 이 '사회적 주택'이 지자체의 '사회주택'과 다른 점은, 건물과 토지가 모두 공공소유라는 점이다. 하여 초기에는 사회주택의 통계에 집계하지 않았다. 그러나 '운영주체'의 성격에 주목하는 경향이 커지면서 올해부터는 사회주택의 한 유형으로도 집계되고 있다.

네 번째는 2020년 이후 '매입약정-운영위탁 관리형' 혹은 일종의 BTO(건설-매각-운영, 혹은 Sale&lease back) 방식이 도입된 현재 시기다. 앞서의 토지임대부 방식이 초기 공사비를 장기 임대료 수익으로 상환해야 하는 재정적 부담이 있고, '사회적 주택'과 같은 단순 운영위탁관리 방식은 주택의 운영 주체가 공급과정에 개입하지 못하는 문제점이 있는 것을 해결하고자, 운영 주체가 설계와 시공에 적극 참여하되, 주택의 소유권은 공공에게 넘기며 초기 공사비 문제를 해결하고, 이후 운영은 다시 맡는 방식이다. 이에 따라 임대료 징수나 계약관리 등의 단순 위탁 업무를 넘어, 커뮤니티 활성화 등 소프트웨어 운영 계획과 유기적으로 연계된 하드웨어(주택) 설계 능력의 결합이 중요해졌으며, 토지임대부(BTO)나 매입약정-운영위탁형(BOT)를 막론하고 재무구조와 운영 지원&감독 체계 역시 하드웨어 측면, 소프트웨어 측면의 특성에 맞도록 정비할 필요성이 대두되었다.

<표 2> 사회주택 유형별 사업 단계별 부문 간 역할 분담

	토지 건물 물색	사업 계획	적격 심사	토지 확보	공사비 조달	기획, 설계, 시공	건물 매입	운영 관리	건물 매입	비고
전대형	사경	사경	공공	-	사경	사경 또는 사경-영리 컨소시엄	-	사경	-	보조금 + 대출 간접지원
사회적주택	영리	영리	-	영리	영리	영리	준공 시 공공	사경	-	B (영리) T (공공) O (사경)
매입약정 운영위탁	사경	사경	공공	사경	사경	사경 또는 사경-영리 컨소시엄		사경	-	B (사경) T (공공) O (사경)
공공 토지임대형	사경제안 공공택지	사경	공공 /리츠	공공 /리츠	사경	사경 또는 사경-영리 컨소시엄	-	사경	공공 / 리츠	B (사경) O (사경) T (공공)
사경-공공 공동출자형	공동출자리츠 사경 가능	사경	공동출자리츠			사경 또는 사경-영리 컨소시엄	-	사경	-	공사비는 기성에 따라 리츠가 지급

05 http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95077822

◆ 유형

사회주택의 유형은 주택의 공급-운영과정에서의 역할과 건물의 소유 관계에 따라 <표2> 와 같이 크게 다섯 가지로 구분할 수 있다. 먼저 민간소유 건물의 전대 방식이다. 다음은 <공공주택 특별법>의 규율을 받는 '공공주택 위탁 운영형 방식'으로, '사회적 주택'방식(매입임대 단순위탁)과 매입약정-운영위탁과 있다. <민간임대주택에 관한 특별법>의 '공공지원 민간임대 주택'의 부분집합에 해당하는 경우도 현재 두 가지다. 먼저 토지는 공기업 혹은 공공 리츠 등의 공공이 소유하고 건물은 사경주체가 소유하는 토지임대부형 방식이 있다. 두 번째는 공공이나 공공과 사경주체가 공동출자한 리츠(REITs)가 공급을 책임지고 사경주체에게 운영을 맡기는 공동소유형이 있다. 그러나 이 모든 유형이 아직까지는 조례나 지침으로만 규정되어 있어서 본격적인 금융지원 구조를 마련하는 데 어려움이 있다. 2020년에 사회주택 법제화가 기대되는 이유다. 주로 셰어하우스 형태로 공급되는 민간 전대 방식은 향후 주택법에 '공유주택'의 정의가 신설되면 이에 따라 규율하면 될 것이다.

2) 사회주택의 일반론적 의의

◆ 공급-운영주체의 일치

앞서의 유형들의 공통점은, 모두 사회적 경제주체 혹은 사회적 목적을 가진 사회주택 사업자가 '운영단계'를 책임진다는 것이다. 또한 '사회적 주택' 유형을 제외하고는 모두 자신들이 운영할 주택을 직접 공급하고자 한다는 것이다. 이렇게 공급-운영주체가 일치하게 되는 것은 큰 의의를 가진다. 기존의 '매입임대주택'이 보였던 입지와 시공품질 면에서의 약점을 극복하기 용이한 한편, 그린 뉴딜의 관점에서는 초기 공급비용과 이후 운영비용이 내부화되기 생기는 특장점이 있다.

◆ 사회적 경제주체와 주거복지

기존의 주거복지 사각지대를 사람(대상집단)과 동네(도심의 중소규모 필지)의 차원에서 극복하기에는 지역 기반의 사회적 경제주체가 일반 영리기업이나 공기업보다 훨씬 유리하다. 사회적 사명을 조직의 설립 근거로 하는 사경주체들은 물론이고, 협동조합/사회적협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활기업 등으로 현재 제도화된 사경주체들 외에도 다양한 소셜벤쳐나 비영리 법인, 제한 영리조직들이 참여하여 공급생태계를 다양화하는 것은, 기존 임대주택이 가진 부정적 이미지를 해소하고 소셜믹스를 통해 주거복지를 구현하는 바탕이 된다. 향후 과제는 운영 주체의 전문성과 검증체계를 확보하고, 지원구조를 고도화하는 것이다.

◆ 신뢰 구축 및 주택 장수명화 추구

특별히 그린 뉴딜과 관련해서는 사회적 경제주체가 가지는 '신뢰'자본의 역할과, '주택 장수명화'에 대한 이해관계의 일치에 주목할 필요가 있다. 사회적 경제주체는 조합원, 직원 및 소비자(입주자)의 참여에

호의적이거나 이를 의무화하고 있기에, 관계자들의 '신뢰'를 구축하기가 유리하며 그 자체가 조직의 사명이기도 하다. 또한 임대료가 수입의 원천이고 건물의 공급 주체로서 유지관리의 책임도 지기에, 주택의 수명이 길어질수록 재무적으로 유리하다(서론에서 '안전진단 탈락'을 자축하던 재개발 재건축 조합과 다른 점이다). 이는 2절에서 자세히 살펴본다.

◆ **도시재생의 시대, 소량 다품종 공급방식에 적합**

기존의 도시개발은 물론, 도시재개발이나 재건축의 경우 역시 주택에 대해서는 '대량생산-대량소비' 하는 '포디스트' 방식을 취했다. 그러나 앞서 말했듯, 더 이상 대규모 개발을 할 수 있는 택지는 고갈되어가는 한편, 기존의 주거지역에 대한 정비 방식도 과거의 포디스트 방식이 아니라 '소량 다품종'의 포스트-포디스트 방식이 부상하고 있다.

이는 개발 규모만을 이야기하는 것이 아니라, 토지의 복합용도 이용이나, 주거서비스나 돌봄서비스 등 운영 주체가 하드웨어-소프트웨어를 결합 제공하는 등, '품종'이 다양화되고 주체의 성격도 다변화된다는 의미이다. 서비스 대상 역시 핵가족 중심의 인구구조가 '혼성 가구화'되는 것과 무관하지 않다. 사회주택은 '사회적 가치를 추구하는 사업 주체'가 등장한다는 것 외에도, 이들이 '다양하게 결합할 수 있다'는 점에 큰 의미가 있다. 공공의 지원과 감독을 바탕으로 다양한 주체들의 창의적인 제안이 결합되어, 공공성이나 기타 사회적 가치를 추구하는 것이 가능한 '도시재생'의 수단이기도 한 것이다.

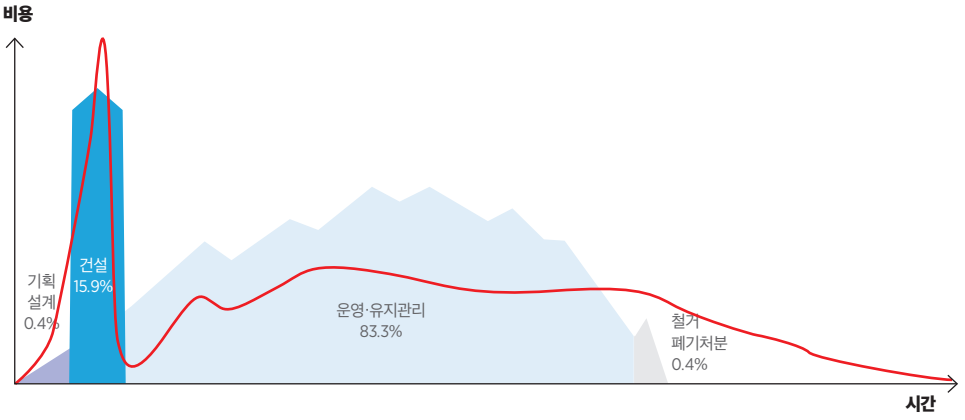
2. 그린뉴딜에서의 사회주택의 역할

1) 공급-운영 주체 일치와 생애주기분석(LCA) 관점의 조화 측면

생애주기분석(LCA: Life Cycle Analysis)은 사회주택뿐만 아니라 주택이나 건설환경, 혹은 모든 분야에 적용해야 할 관점이다. 제품의 생산 단계에서의 사회적·경제적 부담만을 생각하는 것이 아니라 자원의 생산, 소비 및 처리 단계를 통틀어 분석하는 관점이야말로 경제적 번영의 혜택을 지금 세대뿐만 아니라 이후 세대와도 함께 누릴 수 있는 '지속가능성'이라는 개념의 요체다. 이에 따라 최근에는 생애주기 비용(LCC), 생애주기 이산화탄소 배출($LCCO_2$)의 관점으로 분석한 결과가 활발히 연구와 실전에 이용되고 있다. 나아가 제안하자면 생애주기 일자리 창출(LCJC)의 개념도 도입 가능할 것이다. 이러한 LCA 관점에서 주택을 보면 운영단계의 관리 중요성이 더욱 커진다. 이를 비용 절감, 효율화 유인, 주택장수명화, 분배정의 실현의 차원에서 살펴본다.

비용 절감은 '운영단계'의 에너지 효율화와 직결된다. <그림 1> 과 같이 생애주기 차원에서는 건설비보다 운영유지관리 비용이 5배 이상 든다. 그런데 기존의 분양주택 패러다임에서는 공급자가 주택을 분양한 이후의 비용 절감에 대해 관여할 유인이 거의 없다. 이용자 역시 자주 교체될 경우, 운영 유지관리 비용을 위해 투자할 동기가 생기기 어렵다. 그런데 에너지 소비 및 탄소 발생은 이 운영유지관리 단계에서 4/5 이상 발생하고 있으므로, 초기 공사비가 좀 더 들더라도 이후 유지관리비용(및 탄소배출)을 낮추도록 하는 것(그림 1의 붉은 곡선)이 관건이다. 공급 주체와 운영 주체가 일치할 때는 이 비용과 이익이 '내부화' 된다. 협동조합형 공동체 주택이나, 입주자 공동체와 밀접한 관계를 유지하는 사회주택은 이해관계가 일치하는 부분이다.

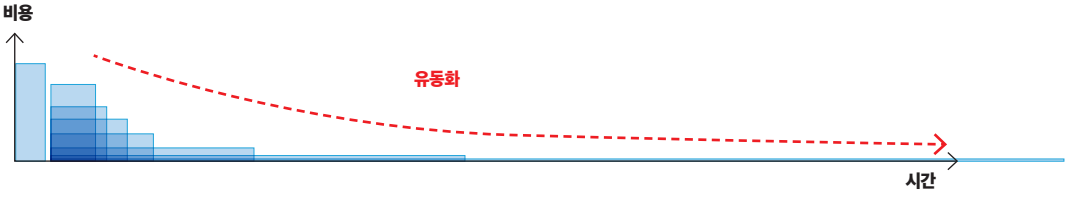
<그림 1> 건설 생애주기 비용의 그린뉴딜 전과 후(붉은 선) 비교



(수치 출처: LCC 개념 도입을 위한 시설안전관리체계 선진화 방안, 국토연구원, 2000.6, p.193)

주택의 수명을 연장하는 것 역시 매우, 매우 중요하다. 철거 과정에서도 탄소가 배출되지만, 건축폐기물 자체 역시 재활용이 어려운 대표적인 경우다. 따라서 에너지효율이 높은 건물이 실제 성능을 발휘하기 위해서도 '운영관리'의 역할이 중요하지만, 건물 수명을 길게 유지하기 위해서 역시 이 '운영'관리가 중요하다. 처음부터 수명이 긴 건물을 지어야 하는 것은 당연하고, 그렇게 지어지거나 리모델링된 건물들을 잘 관리해야 하는 것이다. 이는 주거복지와도 직결된다. 예컨대 수명 120년짜리 주택에 한 세대가 30년씩 총 4세대가 순차적으로 거주할 수 있다면, 단순계산으로는 한 세대가 집의 건설비용의 1/4씩만 부담해도 된다는 이야기가 된다. 환경정의가 분배정의와 정확히 포개지는 것이다. 이것이야 말로 '그린 뉴딜'의 핵심 정신이다.

<그림 2> 장수명 주택과 주택 공급비용의 유동화를 통한 주거비 부담 절감 효과



<그림 2>의 왼쪽 좁고 높은 사각형이 건물의 공급비용이라 하면, 이를 최종 소비자가 오랜기간 적은 돈을 지불하여, 즉 오른쪽의 낮고 긴 사각형으로 비용을 충당할 수 있도록 하는 것이 유동화[06] 과정이라 해보자. 지불측면의 사각형의 면적을 이렇게 유동화 된 비용 사각형과 같게 유지할 때, 최대한 밑변을 길게 할수록 높이가 낮아진다. 예컨대 높이는 월 임대료, 또는 임대료+적립금(지분 적립

06 금융에서 '유동화'는 자산을 현금화하는 것을 주로 의미한다. 여기서 전체 상황은 초기공급비용을 '분산 납부'하는 방식에 대한 묘사에 가깝지만, 분산납부를 매개하는 사회주택의 입장에서는 '미래의 현금흐름을 담보로 당장 쓸 수 있는 비용을 마련'하여 지불하는 것이므로 '유동화'의 개념을 차용하였다.

형), 또는 원금+이자(대출받아 집을 샀을 경우)가 될 것이며, 이 높이가 낮아질수록 주거비 부담이 경감되는 것이다(물론 현재가치율과 제반 비용이나 이윤 등을 고려하면 오른쪽 사각형의 면적이 왼쪽보다 좀 더 커야 할 것이다).

공공은 공급자 보조(토지비용 등)나 소비자 보조(주거보조비)를 통해 사각형의 면적 자체를 줄여줄 수 있을 것이고, 모두가 노력해서 사각형의 밑변을 더 길어지게 한다면, 분배정의와 환경정의를 동시에 달성하는 '그린 뉴딜'의 취지에 정확히 부응하게 된다. 이때 초기 공급비용의 증가에 대해서는 '사회적 경제'의 신뢰성과, 한국판 뉴딜의 20번째 과제인 '녹색 금융'을 활용하여 해결할 수 있다.

2) 사회적 경제주체의 측면

협동조합, 사회적 기업, 마을기업, 자활기업 등의 사회적 경제주체[07]는 특히 정보의 비대칭성이 강한 분야에서 신뢰성을 제고하는데 유리하다. (역량이 뒷받침 되는 것을 물론 전제로) 주민들이 협동조합을 구성하여 태양광 사업이나 가상발전소(Virtual Power Plant)를 운영하는 것이, 외부 조직이나 공공에서 하향식으로 이를 주도하는 것 보다 훨씬 주민의 활발한 참여를 이끌어내기 용이하다. 다양한 주체가 참여하는 모든 사업이 그렇지만 특히 주민 참여가 필수적인 사업에서 '갈등관리'는 매우 중요한 과제임을 상기할 필요가 있다. 사회적 경제조직은 당사자의 참여를 제도적으로 보장하거나, 정보와 이익을 공유하는 것을 조직의 사명으로 삼는 조직으로 갈등관리에도 적합하다.

재무적 가치와 사회적 가치의 조화 측면에서도 영리조직은 임대료를 자발적으로 낮추거나 커뮤니티 활동을 지원할 경우 '배임'의 문제가 발생할 수 있으나, 사경주체는 그렇지 않다. 입주자협동조합이 주택사업자일 경우엔 아예 이해관계가 일치한다. 즉 풀뿌리의 자발성 견인의 매개체로서 입주자의 자기관리 책임성을 끌어내고, 지역 주민의 결사와 행복추구권을 보장하는 사업자로서 사경주체는 공공이나 영리 부문과 비교할 때 독보적인 위상을 지닌 것이다. 이는 **한국판 뉴딜에서 다소 부족하게 느껴지는 분배정의, 혹은 '사회안전망' 구축이나, '새로운 사회계약과 계약의 주체'를 육성하는 측면에서 큰 보완요소**가 될 것이다. 장석준(2020)이 지적했듯, '뉴딜'은 곧 새로운 시스템의 보급이요, 이에 친화적인 새로운 주체가 등장하는 것이 성공의 척도이기 때문이다.

3) 그린뉴딜의 사각지대 보완의 측면

이정찬 외(2020)는 한국판 뉴딜 발표 이전 '그린 뉴딜'에서 건축부문에 대한 정의를 다음과 같이 내렸다. 이미 단계별로 의무화된 영역은 제외하고, 시장에 맡기면 사업성이 나오지 않는 소규모 건축물과, 낙후건물을 리모델링하는 경우의 중요성을 강조한 것이다(p.119, 강조는 필자).

07 사회주택 사업자에는 제도화된 '사경주체'만 있는 것이 아니라 소셜벤쳐 등 다양한 조직들이 있지만, 본 절에서는 편의상 모두가 넓은 의미의 사회적 가치를 추구하는 조직으로서 '사경주체'로 통칭한다.

<그린 뉴딜 건축부문의 정의> 제로에너지건축물 로드맵에 의거하여 단계별로 의무화되고 있는 제도권에서 벗어난, **사업성이 낮은 소규모 건축물과 그린 리모델링(제건축 제외) 부문을 대상으로 정부가 적극적으로 개입하여 도시와 건축물을 대상**으로 친환경 에너지복지를 실현하기 위한 사업

이는 사회주택이 주로 담당하는 규모의 건축물과 상당히 중첩된다. 최근은 중규모 사회주택도 많이 시도되고 있지만, 상당 경우는 위 연구에서 제안하는 연면적 500㎡ 이하도 많다. 그런데 의무화 기준인 500㎡ 이하의 주택이 전체 주택에서 차지하는 비중이 크다. 서울시의 경우 444,602동으로 전체 건축물의 74%에 이른다(김민경&남현정 2019). 동수가 아니라 연면적의 비중으로 파악하는 것이 더 정확하겠지만 어쨌든 무시할 수 없는 수치다. 그러나 현재 한국판 뉴딜에서는 주로 '그린 리모델링'을 다루면서, 위 연구에서 주목한 소규모 건축물의 신축을 포함한 영역이나, 3기 신도시 등 대규모 택지 개발시 아파트 외 주택 단지에서의 에너지 효율화 사업은 누락되었다. 기존 노후 건물의 에너지 비효율의 문제가 더 심각하긴 해도, 기왕에 신규 택지개발을 대규모로 진행할 때부터 건물 및 도시계획 차원에서 그린뉴딜의 관점이 도입되어 스마트 그리드, 모빌리티 사업이 결합될 필요가 있다.

특히 앞서 강조한 사회적 경제주체의 역할을 살리고, **사업이 규모화될 경우에는 대규모 자본(지분) 투자, 사업이 소규모일 때는 '클러스터'화 내지는 '번들'화를 통한 지원 등을 적극 검토해야 한다.** 특히 공공-민간뿐만 아니라 공공-공공-민간 혹은 공공-민간-민간 등의 다자간 거버넌스의 '플랫폼'으로서 사회주택의 역할에도 주목하여 '녹색 금융'의 다양한 사례를 만들 수 있다.

3. 사례

다음은 사회주택 사업자 '녹색친구들'이 에너지절약 전문기업[08]에 해당하는 켑코 에너지 솔루션(KEPCO Energy Solution)의 투자를 받아 제로에너지빌딩(ZEB)으로 은평구 대조동에 건립하는 서울시 토지지원리츠(토지임대부 방식) 사회주택 <녹색친구들 대조>의 사례다. 연면적 857㎡ 지상 6층 건물에 16가구 및 근린생활시설 1호를 넣고, 커뮤니티 시설과 주택을 가변평면으로 설계하였다(그림 3, 4).

08 Energy Service Company (ESCO)

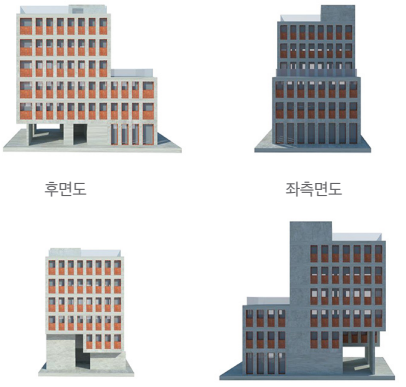
<그림 3> 녹색친구들 대조 건축개요

건축개요

구분	내용		
사업명	녹색친구들 대조 제로에너지빌딩(ZEB) 사회주택 사업		
대지위치	서울특별시 은평구 대조동 221-43, 46		
지역/지구	제2종 일반주거지역/연서로 지구단위계획구역		
규모	지상 6층		
용도	근린생활시설(1호)/다세대주택_도시형생활주택(원룸형 16가구)		
대지면적	377.19㎡	건축면적	224.73㎡
연면적	856.84㎡	용적률산정연면적	827.7㎡
조경면적	19.44		
건폐율	59.58%		
용적률	219.43%		
구조	철근콘크리트 구조		
최고높이	19.85m		
주차대수	8대		

'19년 토지임대부 사회주택<녹색친구들대조> 선정사업

대조동 조감도 및 투시도



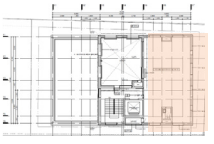
후면도 좌측면도 우측면도 정면도도

<그림 4> 녹색친구들 대조 평면계획

커뮤니티룸(주민공동시설)

6층 커뮤니티시설

6mx12m의 직사각형 공간으로 향후 실내 용도에 따라 분리가능 구조로 계획함



4층 주민공동발코니

열린 조망과 개방감 있는 발코니를 계획하여 입주자들과 다양한 커뮤니티 활동 등 추가 활동성을 높음

세대별 평면도

- 사용자 스타일에 따라 1.5룸으로도, 2룸으로도 사용 가능한 활용성 높은 평면구성
- 건식 세면대, 샤워부스로 편의성을 증대한 욕실 구성
- 전 세대 실외기가 하나로 외부에 묶여 쾌적한 세대 내부 구성

건축물 설계단계부터 ZEB 특화설계 적용으로 에너지효율을 향상시켰으며, 패시브 기술뿐만 아니라 액티브 기술도 결합시킨 것이 특징이다(그림 5). 이에 따라 기존 토지지원리츠에 비하여 일반관리비는 감소하였지만, 초기 공사비 33%, 설계 감리비 46% 등 전체 사업비가 34% 증가하였다.[09] 주 상승 요인은 제로에너지 설비(BEMS 구축, PV 패널 설치) 및 상승된 승인 단열 기준에 맞는 진공유리 창호의 구축과 ZEB를 위한 공기 연장에 따른 공사비 상승 등이다.

09 이하 모든 수치 출처는 '녹색친구들' 내부자료

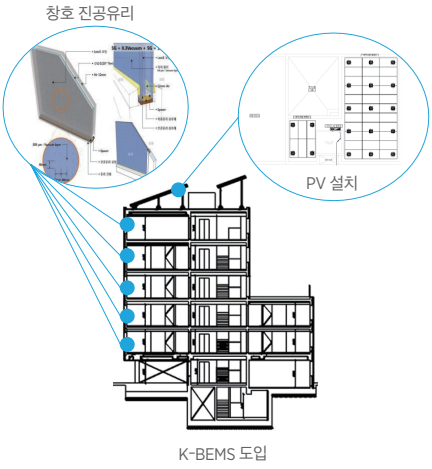
<그림 5> 녹색친구들 대조의 ZEB 특화설계 내역

ZEB 특화설계

패시브-액티브 건축기술적용을 통한 에너지자립률 확보

- 신재생에너지 태양광(PV) 설치 (16.145KW 에너지 생산)
- 기존삼중창호에서 단열성능 뛰어난 진공유리구조 적용 (열관류율 0.7W/㎡K 달성)
- 건물에너지관리시스템(K-BEMS) 도입으로 에너지모니터링 효율화

- ZEB 5등급 인증
- 에너지자립율 37%
- 에너지 절감량 100,268kWh/년 (23.0 TOE)



이러한 비용상승 대신 기대되는 에너지 절감량은 100,268kWh/년으로, 비용은 연간 16,042,880원을 절약할 것으로 기대된다. 사업 기간 30년간을 합산하면 약 4억8천1백30만 원에 다다르는 수치다.[10] 공사비 증가액보다 절약된 에너지비용이 더 커지는 분기점은 36년 차부터이다. 에너지 효율화가 경제적으로도 지속가능하려면 주택 장수명화가 중요한 이유다.

녹색친구들 대조의 건축사업비는 전액 캡코 에너지솔루션의 제로에너지 임팩트 자금으로 충당된다. '청년주거문제 해결을 위한 소셜디벨로퍼'를 자처하는 녹색친구들의 시행-시공-임대 운영의 전문성과 제로에너지 빌딩 건축을 위한 임팩트 자금 조성 및 투자가 양방향 해법(two-way solution)을 위해 결합한, 사회적 경제 조직과 ESCO의 협력 사업이 이루어진 첫 번째 사례이다. 또한, 대지면적 377㎡, 연면적 857㎡ 규모로서, 단지형 아파트가 아닌 주택 유형에서도 ZEB 사업이 사회적 가치와 재무적 가치를 동시에 달성할 수 있는 최초의 모델이다.

사업비는 '사모 전환사채로 연리 5%, 만기 36개월, 1년 경과 콜옵션'으로 ESCO의 투자를 받아 23억 원을 조달했으며, 만기 이후 5배수의 주식으로 전환하지 않게 될 경우는 입주자 보증금과 임대료 수입, 건물에너지 효율화 사업(BRP; Building Retrofit Project)의 융자지원금과 같은 브릿지론 등으로 상환할 계획이다.

전환사채로 투자되는 방식은 사회주택사업자 입장에서나 ESCO 입장에서나 모두 '확산 가능한 방식'은 아닐 수도 있다. 하지만 제로에너지빌딩을 중소규모 사회주택에서 실현하고 재무적으로 작동가능한 현금흐름을 만들어내는 것은 사회주택 뿐만 아니라 다른 주택사업에도 참고할 시사점을 많이 보여줄 것으로 기대된다.

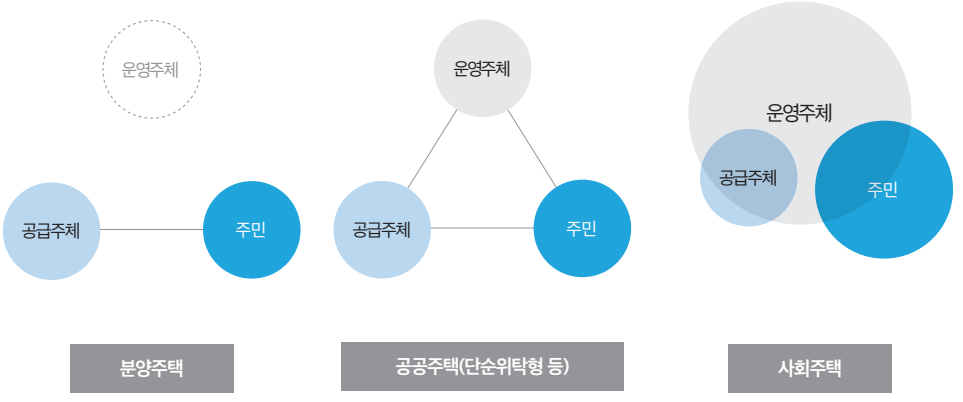
10 제로에너지 인증기관의 공식 진단 결과는 아직 나오지 않은 상태이나 한국에너지공단의 연간에너지비용 표시 환산기준 적용하여 계산 (http://eep.energy.or.kr/business_introduction/effi_summary.aspx)

IV. 중요성과 의의

1. 주택 장수명화를 통해 주거복지×탈 탄소를 실현할 운영주체

사회주택과 기존의 공공주택, 그리고 개별적으로 소유하는 분양주택의 성격을 운영주체의 역할 측면에서 살펴본다. 분양주택은 <그림 6>의 왼쪽 경우처럼, 운영주체가 없다시피 하다. 기존의 분양전환형 공공주택은 운영단계에서의 낮은 사업성을 분양수익으로 보충하는 구조이므로, 근본적으로는 분양 패러다임에 머물러 있으며, 결국은 <그림 6>의 가운데 경우처럼 공급주체, 운영주체, 입주자가 모두 분리되는 유형이다. 분양주택과 마찬가지로, 이렇게 되면 주택 장수명화의 유인이 크지 않다 .

<그림 6> 분양주택, 공공주택과 사회주택의 운영주체의 위상 비교



그러나 사회주택(토지임대부 방식)이나 영속형 공공임대주택은 다른 분양전환형 공공주택과 달리, 주택장수명화에 대한 강력한 유인요소가 있다. 매각차익에 기대지 않는 재무구조 때문이다. 특별한 외부의 요구가 없어도 사업주체가 살아남기 위해서라도 주택 장수명화와 운영단계의 유지관리에 사활을 걸 수밖에 없으며, 애초의 취지가 주민과의 접촉면이 넓고 친화성이 강한 것을 추구하고 있다. 입주자협동조합이 사업주체인 경우라면 아예 정체성이 일치한다.

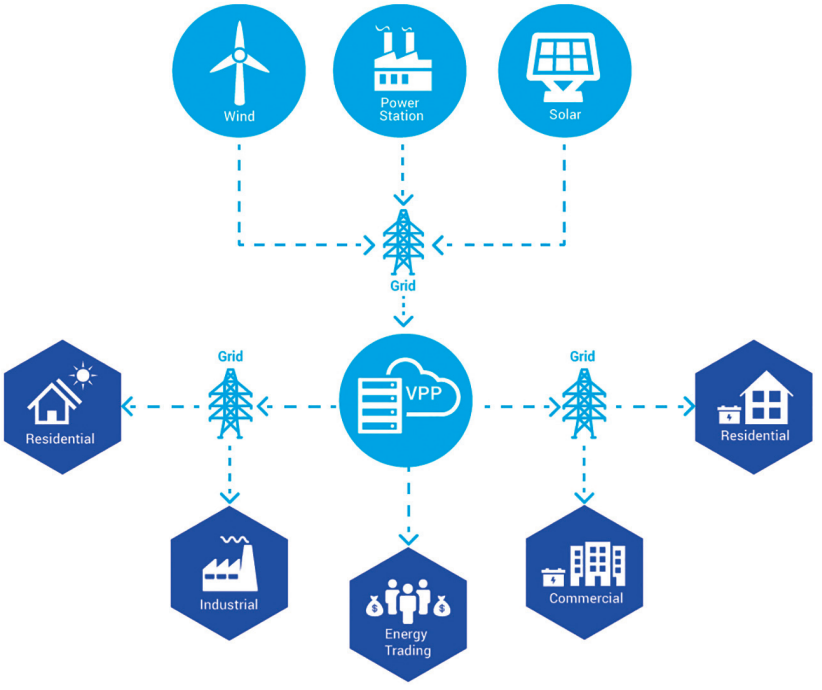
앞서 살펴보았듯이, '주택 장수명화'는 주거비 절감과 에너지효율을 동시에 달성하는 절대선에 가깝다. 이는 분배정의와 환경정의를 동시에 추구하는 그린뉴딜의 정신에 정확히 부합한다. 재무적 각론에서는 '지분적립형'으로 자가소유를 장려하는 경우든, '협동조합 공유형'이나 환매조건부 방식으로 '소유-임대의 하이브리드'를 추구하는 경우든, '탈 상품화'로 경기변동과 투기 구조에서 분리되려 하는 경우든, '주택 장수명화'는 기후위기에 대응하는 기본 출발점이다.

2. 이용자 참여 매개 (VPP 등)

주택 장수명화 이외에도, '이용자 참여를 매개할 신뢰성 있는 조직'의 가치가 사회주택에서는 잘 드러난다. 따라서 이 절은 '사회주택' 자체보다는 '사회주택 사업자'들과 사회적 경제주체라는 조직이 가지는 장점을 강조한다.

한국판 뉴딜에서는 특히 '그린 뉴딜'에 '디지털 뉴딜'을 접목하고자 하고 있다. 이는 스마트 그리드를 활용한 능동적인 수요반응형(DR) 프로그램을 가능하게 한다. 앞서 예를 든 가상발전소(VPP)는 좋은 예다.

<그림 7> 가상발전소(VPP)개념도



(출처: 에너지기후정책연구소)

가상발전소의 개념은, 수요자의 능동적인 참여로 첨두시간대의 전략사용량을 줄이거나, 심지어 개별 가정 등 분산된 발전원에서 생산된 전력을 공유하는 시스템이다(그림 7). 이를 위해 전력 이용량과 방식에 대한 사전약정을 운영주체와 사용자가 체결하고, 유사시 양방향 소통을 통해 전력 절감 또는 공유에 적극 참여하는 것이다. 발전소의 경우 평소 기저전력용으로는 단가가 낮고 오염원이 적은 것이 유리하다. 현실에선 이 기저전력용 발전원에는 ' 가동에 들어가는 평균 비용은 적더라도, 수시로 운전을 멈췄다 재개하기 곤란한 방식'인 원자력의 비중이 크다. 빈도가 매우 낮은 첨두시간대의 운행용으로는 수시로 운전을 멈추기 용이한 발전 방식이어야 하는데, 대개 화력발전이 현실적으로 동

원된다. 그런데 화력 발전은 탄소배출이나 미세먼지 문제가 제일 심각한 방식이기도 하거니와 몇번 안되는 가동의 순간을 위해 대규모 설비를 건설·유지하는 것 자체가 상당한 낭비일 수 밖에 없다.

첨두시간대에 필요한 발전 설비를 줄이는 역할로써 가상발전소는 큰 의미가 있으나, 현실화되기 위해서는 양방향 전력 흐름 제어 및 측정 기술, 스마트 그리드 구축, 전기요금 체계 개편 등등 아직 기술적으로나 제도적으로 해결해야 할 과제가 많다. 그런데 여타 과제가 해결되어도, 이런 종류의 프로그램 성공을 위한 필수 요건은 결국 a)참여자의 사전 조직화와 b)유사시의 행동 유도, c)이후 보상체계에 대한 신뢰 구축이다. 개별 소유의 일반 주택이나, 공동주택이라 하더라도 입주자의 조직화와 참여를 유도할 운영주체가 없을 경우에는 '스마트한 설비의 설치'가 별 효과를 낼 수 없고 보여주기식 예산 낭비로 끝날 우려가 큰 것이다. 그린 리모델링이나 그린 신축에서 '이용자의 참여'를 이끌어낼 방법 중에서 '매개 조직'의 역할 주목해야 하는 이유다.

3. 소량 다품종 영역 선도&매개 (자가영역 지원 등)

대규모 아파트단지 신축의 경우는 이미 정부 정책에 편입되어 2025년부터는 제로에너지건축이 의무화된다. 500㎡이상의 민간건축물 역시 2030년부터는 의무화 대상이다. (그림 8 참고) 그러나 실제로는, 아파트단지가 아닌 공동주택의 경우 축적된 노하우를 가진 사업자와의 매칭이 쉽지 않을 것으로 예상되며, 매칭이 된다 하더라도 초기 공사비 증가를 감내할 수 있는 영리 분양주택 위주로 제로에너지건축이 구현될 것으로 보인다.

<그림 8> 제로에너지건축 의무화 세부 로드맵

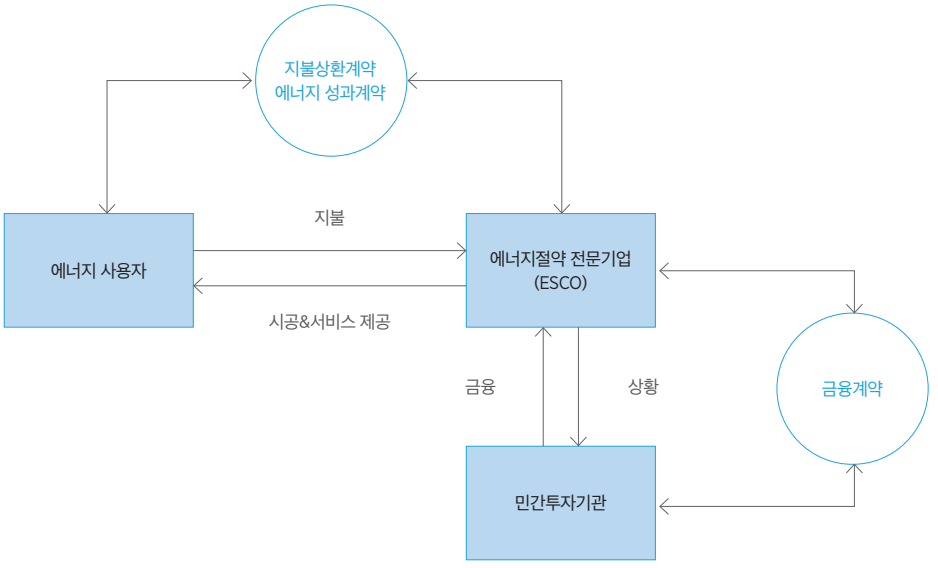
(출처:국토교통부 외, 2020, p.3)

이는 바꿔말하면 민간주택 영역 중에서 소규모 다세대/다가구 주택의 임대주택의 경우나, 자가소유의 경우라도 일정 규모나 자본력 이하의 주택은 제로에너지주택으로의 전환이 어렵다는 이야기이다. 영리부문은 '임대등록제도'에서 보듯, 평균 1인당 3채 정도를 관리하며, '임차인의 광열비 절약'은 임대인의 건물 투자에 별 인센티브가 되지 않기 때문이다. 그런데 이 부분은 사회성과보상제와 친숙하고, 지역밀착역량이 강한 사회적 경제주체가 공공과 영리부문의 사각지대를 메꾸는 역할을

기대할 수 있는 영역이다.

앞서 500㎡ 이하의 주택이 동수 기준으로 전체의 74%임을 지적했는 바, 이들을 모두 직접 공공주택이나 사회주택으로 전환하지 않더라도, 개별소유주들을 대상으로 사회주택사업자가 '에너지절약 전문기업(ESCO)'의 역할(그림 9 참고)도 일부 할 수 있다. 현실적으로는 동일 조직이 주택사업자와 ESCO를 겸업하기 보다는, 전문 ESCO와 협업하는 '지역재생회사(CRC)의 그린 버전'으로 그린 리모델링 사업을 중개하여 지역의 소규모 주택 소유주들을 설득하고 기금을 받아 그린 리모델링 공정을 뒷받침하는 PM 역할을 할 수 있을 것이다.

<그림 9> 사업자 파이낸싱 성과보증 계약 모델,



사업자 파이낸싱 성과보증 계약 모델, 출처: 이정찬 외(2020) p.125 재편집

개별 자가소유 부문은 정보 취득이나 사업 진행에 있어 취약한 점이 있고, 전체 주택의 15% 정도밖에 안 된다고 하지만, 자가소유 단독주택의 경우도 이러한 연계가 가능하고 또 의미 있는 대상이다. 벨기에의 Ecopack 프로그램[11]은 주거복지센터가 자가소유를 희망하는 이들이 자가 구입 이전에 구입예정 주택의 수선 항목에 대한 체크리스트를 제공하고, 각종 금융지원 상품을 안내하는 과정에서 그린 리모델링을 진행할 경우에 대해서는 이자율 0%로 지원하는 점을 참고할 수 있다.

11 https://www.wallonie.be/fr/actualites/prets-temperament-0-ecopack-et-renopack-fusionneront-en-2019

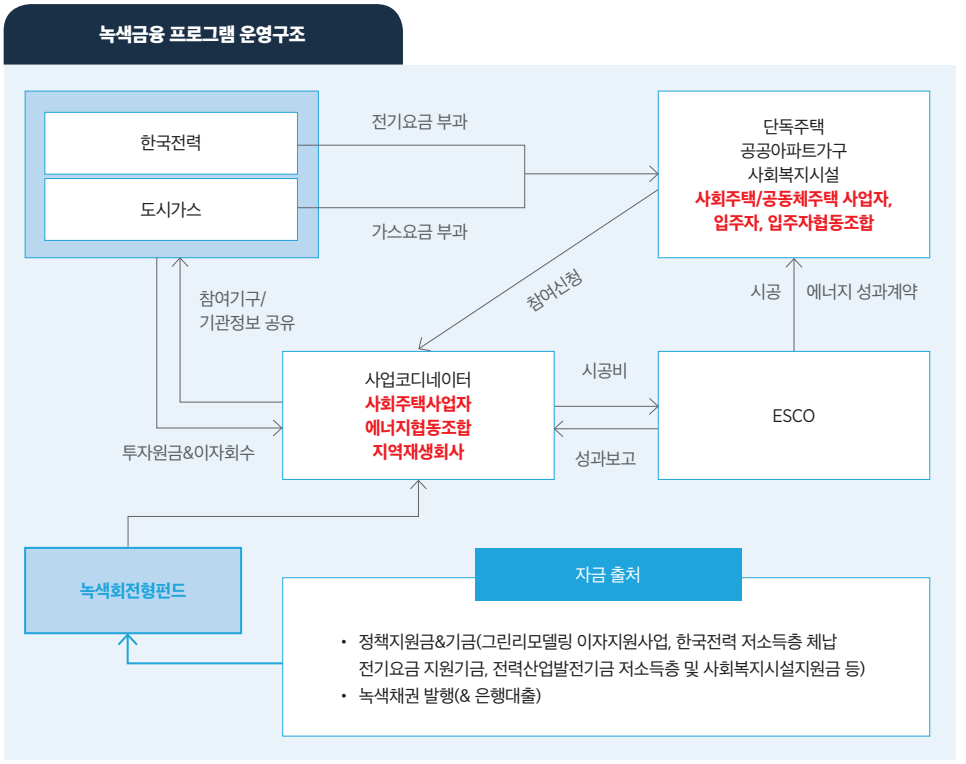
V. 과제

향후 과제로는 '녹색 금융'과 '사회주택'의 결합을 중심으로, 이용차 참여 거버넌스 차원에서는 각 주체의 역량 강화 및 참여자간 신뢰구축과 실제 운영에서의 당사자 참여의 내실 강화, 그리고 도시계획적 차원에서의 한국판 뉴딜의 기타 정책과제들과의 연계 강화, 중대규모 사업모델 개발 및 택지개발지구에서의 가치 통합적 접근 등이 있다.

1. 녹색 금융

먼저 '녹색 금융'과 '사회주택'의 결합을 위해서는, 기존 사회주택의 금융구조를 완전히 대체하지는 않더라도, 연계를 위한 큰 틀의 조정이 필요하다. 예컨대 기존의 주택도시기금 및 주택도시보증공사의 보증서 발급을 통한 민간 PF 대출과의 상환 우선순위를 조정하는 것 등이다. 이정찬 외(2020)는 국내외 금융시장에서 작동되고 있는 녹색금융 모형들을 참고하여 한국형 OBF 파이낸싱 프로그램을 제안한 바 있는데 <그림 10>은 그 프로그램 구조를 활용하여 사회주택 관련 주체의 역할을 탐색해 본 것이다.

<그림 10> 한국형 OBF 파이낸싱 프로그램 모델의 응용



출처: 이정찬 외 (2020) p131을 토대로 일부 추가(붉은색), 그림: 신아현

OBF(On-bill Financing) 모델은 에너지 요금을 상환수단으로 자금을 조달하는 방식이다. 특별한 저당 없이 초기자금을 마련하는 것이 가능하여 토지지분을 가지고 있지 않은 토지임대부 사회주택 사업자나 매입약정형 사회주택 사업자가 자금을 조달하기가 용이하다. 또한 원래의 모델에서는 지속가능에너지공사(Sustainatble Energy Utility, SEU)를 상정하여 이 공사가 다양한 참여주체 (사용자, ESCO, 투자자, 정부)를 코디네이팅 하는 구조를 제시했지만, 사회주택이나 도시재생에서는 이 역할을 가능하다면 에너지 협동조합이나 사회주택 사업자와 같은 사회적경제주체가 맡되, 이를 에너지 관련 공기업, LH, SH 등이 2차 보증/감독하는 역할과 ESCO의 성과계약 관리 역할을 통합시켜 진행할 수도 있을 것이다.

개별 가구들은 신용이 낮거나 불량한 가구라도 에너지요금 납부기록만 문제가 없으면 참여할 수 있으며, 문제가 있을 경우에는 별도의 신용보강 기관의 도움을 받도록 설계할 수도 있다. 그러나 개별 저소득층 가구의 참여를 가능하게 하려면 안내 및 대행의 역할을 해주는 조직이 필요할 수 있고, 사회주택 사업자가 지역재생회사(CRC)의 역할을 하면서 지역 주민들의 참여를 독려할 수 있다. 혹시 사회주택 사업자 역시 신용이 낮거나 부채율이 높다면 저소득층 가구와 같은 조건을 적용받거나, SEU의 도움을 받도록 하는 방법도 가능할 것이다.

2. 이용자 참여 거버넌스

새삼스러운 지적이지만, 아무리 좋은 제도가 도입되고 첨단설비가 설치되어도, 이용자가 외면하거나, 설비를 제대로 활용하지 않으면 소용이 없다. 또는 의향은 있어도 방법을 잘 몰라서 참여하지 못하는 경우도 있다. 따라서 참여주체들의 역량을 강화하고, 참여자들 사이의 신뢰를 구축하여 운영을 내실화하는 거버넌스, 혹은 '소프트웨어'적 측면은 '하드웨어' 측면만큼이나 중요하다.

사소하지만 구체적인 예로는, 초기의 비용지출이나 협동조합 활동 등에 참여하는 것의 실익을 체감할 수 있는 방법이 필요하다. 네덜란드의 경우 에너지 등급이 높은 사회주택은 임대료가 다소 비싸지지만, 광열비를 임대료와 통합고지하면서 에너지효율의 실익을 입주자가 쉽게 파악할 수 있도록 하는 방법을 쓰고 있다. 또한, 가상발전소 참여 주거단지 같은 경우, 피크타임에 전력 사용을 자제할 것을 약정한 애초 취지를 달성하기 위해서는 평소 약간의 훈련 및 참여의식 고취를 위한 운영 프로그램이 있어야 한다.

효율화의 이면에서 중요한 것은, 효율 향상으로 요금이 줄어드니 오히려 에너지 사용량이 더 늘어나는 '리바운드 효과' 또는 '제번스의 역설'이 일어나지 않도록 하는 것이다. 이를 막기 위해서는 단순히 "에너지요금을 인상하되 부담이 되는 취약계층에게는 별도 바우처 등으로 지원하는 방법" 외에도 다양한 방식을 고민할 필요가 있다. 초기 설치비를 무조건 동일하게 지원해주는 방식이 아니라 절약 폭에 대해 인센티브를 주는 방식으로도 보완이 가능하겠으나, 성과를 측정하고 공유하는 방식의 하드웨어적 측면 뿐만 아니라 운영의 소프트웨어적 측면이 중요한 영역으로, 역시 넓은 의미의 사회적 경제 조직이라면 강점을 보일 수 있는 분야다. 이를 위해 에너지 절약형, 또는 사회주택형 사회적기업 유형의 신설과 같이, 기존의 사회적 경제주체의 기준보다 '그린 뉴딜'의 가치를 담기 쉽도록 범위를 좀 더 넓히고 참여가 용이하도록 하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

3. 국토-도시 계획적 측면

국토-도시 계획적 측면은 크게 택지개발, 기존 도심재생, 교통 계획적 차원으로 접근할 수 있다. 먼저 택지개발지구에서의 가치 통합적 접근 등에 대해 상술하자면, 흔히 '부서 간 칸막이'라는 표현으로 상징되듯, 각 의제별로 담당 부서가 따로 있어서 공간적으로도 따로 기획·진행되는 경우가 없도록 하자는 의미이다. 예컨대 A도시는 아동친화도시, B도시는 스마트 도시, C도시는 그린 도시, D도시는 사회적 경제나 공동체 도시, 하는 식으로 별도로 컨셉을 강조하거나, 저탄소 교통체계를 주택단지 배치와 연계하지 않거나 정작 필요한 계층은 소외되도록 계획하는 것이어서는 안된다. 스마트와 그린 등의 개념은 어느 도시에나 보편적으로 적용하고, 나머지 의제들도 최대한 같이 포괄할 수 있도록 추진체계와 성과보상 체계를 갖추어야 한다. 시범 사업의 예를 들자면 자족도시를 표방하는 창릉신도시에 직주근접의 저탄소 도시 조성하는 것이다. 예컨대 38,000세대 중 대규모 아파트단지는 물론, 점포주택이나 단독주택 단지, 오피스텔이나 다세대 주택 등 모든 유형의 건물을 제로에너지건물화 하는 것 외에도, △일자리 △수소경제 △지역분산형 에너지체계 △탈 탄소 에너지복지 확대 △녹색일자리전환 등의 과제를 주민과 사회적 경제의 참여를 통해 현실화하여, 직주근접이 상당 실현되는 저탄소 신도시를 만든 것이다.

기존 도심에서는 두 가지 접근 방식이 있다. 먼저 토지임대부나 매입약정형 사회주택을 이용하는 방식이다. 2025년 이후 법적 의무가 생기는 연면적 1,000㎡ 이상의 민간 건물은 물론이요, 2030년 이후에도 법적 의무가 없는 500㎡ 이하의 주택에도 지원과 감독을 연계할 수 있는 효과가 있다. 두 번째는, 사회주택화하지 않고 기존 소규모 자가 소유주들의 참여를 활성화 하는 것이다. 저층 소규모 주거 밀집지 등에서 기존의 주택정비사업을 발전시키는 것이 하나의 방법이다. 리모델링이나 신축시 에너지효율개선을 '필수' 요건으로 하되, 이에 대한 전폭적인 자금 지원을 해야 한다. 그런데 이 과정에서 해당 지역에서 사회주택을 운영 또는 계획하고 있거나, 그렇지 않더라도 주택정비사업의 코디네이터나 PM역할을 하는 사회주택 사업자를 활용할 수 있다. 결국 다양한 영역의 참여자들에게 녹색금융을 연계하는 것이 필수적이다.

한편 컴팩트 시티의 문제의식을 돌아볼 필요가 있다. 사실 용적률 250%인 2종일반주거지역의 밀도는 세계적으로 보면 상당히 높은 '컴팩트'화를 이미 실현한 상태다. 앞서 1장 2절에서 지적했듯, 이를 500%로 상향하거나, 1,000% 이상으로 올리는 것은 컴팩트가 아니라 과밀에 이르러 오히려 불경제의 역효과가 나타날 것으로 보인다. 초 고층건물의 경우 고층화의 한계이익이 체감함에 따라 주로 고급주택으로 공급되는 것 역시 주거복지의 측면에서는 불리한 점이다. 따라서 저층 주거지를 단순히 고밀화하는 재개발/재건축은 에너지효율 측면이나 주거복지의 측면 모두에서 해법이 아닐 수도 있다. 중밀도로 개발하더라도 전체적인 에너지효율 향상이 더 중요한 것이다.

결국 컴팩트 시티의 핵심은 단순히 건물을 적층하자는 것이 아니라, 그를 통해 냉난방과 교통에 쓰이는 에너지와 탄소배출을 줄이자는 것이다. 따라서 단순 고층화보다는 실질적으로 에너지효율화와 교통량 감소를 위한 제반 프로그램을 유기적으로 연계시키는 것이 더 중요하다. 운영주체의 공유차량 서비스 연계 사업(B2B)과 입주자의 자율적 동참을 통해 차량 소유를 억제하고, 지역사회의 각종 수송·교통 플랫폼의 역할까지 가능한 사회주택의 장점에 주목해야 하는 이유다. 약간 주제에서 벗어나지만, 교통 분야에서의 탈 탄소화는 이런 도시 계획적 측면보다도 '주4일제 근무' 같은 노동시간 단축이나 재택근무 체계의 안착을 통해 더 쉽게 달성할 수도 있는 점 역시 고려할 필요가 있다.

VI. 결론 : 플랫폼으로서의 사회주택

사회주택은 공급주체와 운영주체가 일치하고 입주자와 운영주체가 동일하거나 둘 사이의 소통이 밀접하며, 운영주체는 커뮤니티 활성화를 조직의 사명으로 삼는 경우가 많다. 이는 운영단계에서의 에너지 효율화와 입주민의 참여가 필수적인 건물 분야 그린 뉴딜에 있어 매우 의미 있는 장점으로 작용한다.

근본적으로 주택장수명화를 추구하게 된다는 점에서, 사회주택은 '분배정의와 환경정의를 동시에 추구하는 그린뉴딜의 취지'를 실현하기에 가장 적합한 사업구조를 가진 공급방식이다. 한편 중소규모 필지를 사업대상으로 할 수 있고, 차량공유시스템의 활용 등에 적극적이기에 도시계획적 차원에서도 그린뉴딜의 주요 수단이 될 수 있다. 운영주체가 있고 운영주체당 관리 물량이 많다는 것은 '녹색전환'의 파트너로서 공공부문과 함께, 영리 부문의 '임대등록 사업자'보다 유리한 점이다. 한편 커뮤니티 밀착성 차원에서는 공공보다도 더 강점을 보일 수 있다.

사회주택사업자나 사회적 경제주체가 그린 뉴딜에 적극 나서기 위해서는 (영리주체와 마찬가지로) '녹색금융'의 도움이 필요하다. 이용자의 수용과 참여를 독려하기 용이하고, 성과보상제를 통한 모니터링에 친화적이며, 신뢰 구축과 주택 장수명화의 유인이 강한 사회적 경제주체 중심으로 그린 뉴딜을 성공시키기 위해서는, 일정 수준 이상의 규모의 경제 실현과 함께, 규모화를 위한 본격적인 '녹색 금융'과 '사회적 금융' 및 기존 공공기금의 협력이 긴요하다. 이를 위해 사회적경제주체의 범위를 넓게 잡아 기존의 일자리 제공형 사회적 기업이나 지역사회 공헌형 사회적 기업 외에도 (가칭)사회주택형 사회적기업이나 그린뉴딜형 사회적 기업의 유형을 신설할 수도 있을 것이다.

사회주택은 사회적 경제주체 중심으로 사업을 진행하면서 민간 투자까지 담을 수 있고, 돌봄서비스나 기타 주거서비스가 결합하기 좋은 플랫폼(platfrom)이다. 그린 뉴딜이라는 새로운 '사회'계약의 주거부문 파트너로 적격이다. "경축! 안전진단 통과"라던 언어의 배신을 극복하고, 전도된 가치를 바로 세워 우리의 삶의 터전을 회복하는 것은 주택 분야가 추구해야할 강령(platform)으로도 손색이 없다.

참고문헌

- 국토교통부, 산업통상자원부, 한국에너지공단 (2020) 제로에너지빌딩 2020 인증안내서 ver1
- 관계부처합동 (2020)「한국판 뉴딜,종합계획, 제7차 비상경제회의 (2020.7.14.)
- 김민경&남현정 (2019) 서울시 녹색건축물 인센티브 현황과 개선방안 , 서울연구원 2019-PR-31
- 안건혁 (1998) 에너지 절감을 위한 적정 도시개발 밀도에 관한 연구, 국토연구 v27 pp19-30
- 에너지전환포럼(2018) 기후변화대응 기본계획 수립을 위한 건물에너지 수요관리 정책수단 연구
- 윤용상 (2020) 건물 그린 리모델링 프로젝트와 마을재생에너지, 농어민 기초소득 프로젝트, 에너지 전환 포럼 기자간담회 (2020.5.19) 자료집
- 이유진 (2019) 그린 뉴딜 시사점과 한국사회 적용 - 기후위기와 불평등, 일자리 대안으로서 그린 뉴딜. 국토연구원 WP19-10
- 이정찬, 박종순, 안승만, 조만석, 성선용, 이유진, 임인혁, 서정석 (2020), 친환경·에너지 전환도시를 위한 그린 뉴딜 추진 방안 연구, 국토연구원(20-05)
- 조상규, 이진민. (2010). 저탄소 에너지절약형 공동주택 디자인을 위한 정책방향 연구 . 연구보고서(기본), 2010(n.7), 1-145.
- 장석준 (2020) 재벌에 '그린라이트' 켜주면 '그린뉴딜'인가 [장석준 칼럼] 한국판 그린뉴딜, '그린'도 아니고 '뉴딜'도 아니다. (프레시안 2020.7.20, 게재, 2020.7.20 검색 https://www.pressian.com/pages/articles/2020072014112112265)
- 차기욱, 김진호, 문현준, 김영찬, 홍원화. (2020). 경제적 효율성 측면에서 건축물 구조를 고려한 해체폐기물의 재활용가능성에 관한 연구. 대한건축학회 논문집 - 구조계, 36(4), 153-161.
- 한국도시연구소 (2014) 사회적 경제주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선방안, 서울특별시의회 연구용역 보고서
- Hockett, Robert C. and Gunn-Wright, Rhiana (2019), The Green New Deal: Mobilizing for a Just, Prosperous, and Sustainable Economy. Cornell Legal Studies Research Paper No. 19-09, (Available at SSRN: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3342494)
- IEA (2020), Tracking Buildings 2020, IEA, Paris https://www.iea.org/reports/tracking-buildings-2020
- UNEP (2009) Gloval Green New Deal - An Update for the G20 Pittsburgh summit
- ___ (2019) Global Status Report for Buildings and Construction

최경호

- kh@socialhousing.kr
- (사)한국사회주택협회 이사/정책위원장
- 서울플랜2040 수립위원
- 새로운사회를여는연구원 연구위원

SVS 인사이트 04

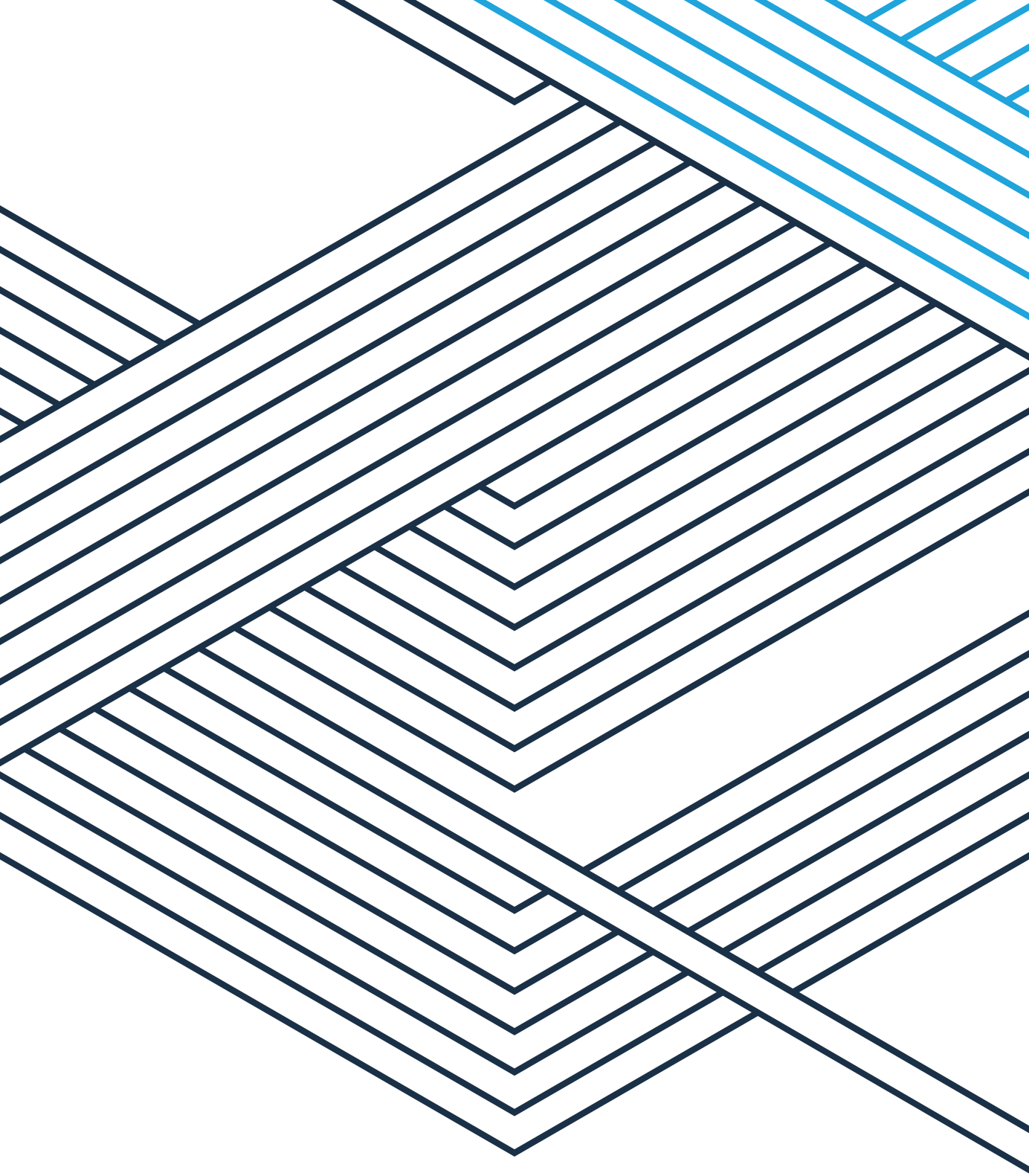
그린 뉴딜과 사회주택

Green New Deal & Social Housing

연구자 최경호
발행일 2020년 9월 16일
발행처 재단법인 한국사회가치연대기금

주 소 04538 서울특별시 중구 명동11길 20 서울YWCA 6층
전 화 02-2088-3288
메 일 info@svsfund.org
홈페이지 www.svsfund.org

본 보고서에 수록된 내용의 무단 전제 및 복제를 금합니다.
본 보고서에 수록된 내용을 인용하려면 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.



SVS 한국사회가치연대기금
Korea Social Value and Solidarity Foundation