

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 776

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

한국형 도시 그린뉴딜 추진전략

이정찬 책임연구원, 박종순 연구위원, 안승만 책임연구원, 조만석 책임연구원, 성선용 책임연구원

주요내용

- 1 환경·경제·사회적으로 지속가능한 발전을 위한 정책수단으로서 그린뉴딜(Green New Deal)이 국제사회에서 부상
 - 그린뉴딜은 '녹색산업 지원을 통한 일자리·시장 창출정책'을 뜻하며 최근 코로나19 팬데믹으로 야기된 경제침체를 극복하기 위한 '한국판 뉴딜'의 주요의제 중 하나로 제시되어 있음(2020년 7월 17일 정부 발표)
- 2 대도시 중심으로 정책이 실현되는 국제적인 상황과 도시화율이 높은 한국의 특성을 고려하여 우선 대도시를 중심으로 하는 한국형 도시 그린뉴딜 추진이 필요
- 3 이 브리프에서는 그린뉴딜을 최상위·중장기 시정전략으로 추진하기 위해 도시기본계획과 연계
 - 실천력을 강화하기 위해서 온실가스 감축, 일자리 창출, 불평등 해소 효과가 높은 건축부문을 중점사업으로 우선 추진하며 민간자금 기반의 녹색금융으로 안정적이고 지속가능한 자원 마련 방안 제시
- 4 한국의 특징점인 중앙정부-지방정부 간 역할분담과 긴밀한 협력을 기반에 두고 국가·도시 그린뉴딜을 동시에 추진한다면 전 세계적으로 그린뉴딜을 주도할 것으로 기대

정책제안

- ① (도시정책) 그린뉴딜을 도시기본계획과 연계하여 최상위·중장기 시정전략으로 추진
 - 그린뉴딜의 3대 규범*을 도시기본계획의 모든 부문에 적용
 - * 온실가스 감축, (녹색)일자리 창출, 불평등 해소
- ② (중점사업) 건축부문에 우선적으로 집중하여 그린리모델링사업 추진
 - 노후 공공주택·공공시설 등 공공부문을 중심으로 우선 추진하고 이를 앵커로 민간부문까지 확대
- ③ (녹색금융) 민간자금 기반의 녹색금융 활성화로 대규모의 안정적 자원 마련
 - 한국형 도시 그린뉴딜에 적합한 새로운 녹색금융 모형* 도입 및 활성화
 - * 한국형 OBF(On-bill Financing, 요금납부식 금융; 전기·가스와 같은 에너지 요금을 상환수단으로 자금을 조달하는 방식) 프로그램

1. 지속가능성 수단으로 그린뉴딜 부상

국가적으로 환경·경제·사회적 위기에 직면

(환경) 온실가스, 미세먼지 등 기후위기에 대한 국제적 압력

- (신기후체제) 2015년 파리협정에 따른 신기후체제(Post 2020) 돌입으로 2030년까지 온실가스 배출량을 BAU(Business As Usual, 온실가스 배출전망) 대비 37.5% 감축할 의무가 있으나, 우리나라 온실가스 배출량은 증가 추세
- (미세먼지) 2~4월 초미세먼지(PM 2.5)가 장기간 집중 발생하는 등 사회재난 수준까지 악화

(경제) 장기적 경기침체에 대한 고용위기 및 경기 활성화 필요

- 세계 경제가 저성장·저물가·저금리의 뉴노멀(new normal) 시대에 진입하면서 고용부진 등 경기정체 현상이 발생하고 있으며 4차 산업혁명 도래로 일자리 위기 가중
- 특히 코로나19(COVID-19) 팬데믹(pandemic, WHO가 선포하는 감염병 최고 경고 등급)에 따른 경제위기 회복을 위해 대규모 재정투입 및 경기부양책 필요성 증가

(사회) 불평등 해소 및 포용성 요구 증대

- UN은 지속가능발전 2030 의제(UN-SDGs)에서 불평등 해소, 공정성, 정의성 확립을 기본원칙으로 설정 (Leave no one behind, 한 사람도 뒤처지게 하지 말자)
- 특히 코로나19 팬데믹에 따른 경제위기 회복을 위해 대규모 재정투입 및 경기부양책 필요성 증가

가장 강력한 해결수단으로 그린뉴딜 부상

미국, 유럽 등을 중심으로 국가적인 그린뉴딜 아젠다가 부상하는 가운데 미국 제 1·2의 대도시인 뉴욕과 LA가 최상위 중·장기 전략으로서 그린뉴딜전략 수립 및 정책화 실현

- (뉴욕) 그린뉴딜전략 'OneNYC 2050'(2019년 4월) 수립을 통해 도시 전 분야에서 온실가스 감축, 일자리 창출, 불평등 해소를 위한 장기전략(2050년 목표)을 추진
 - 특히 건축부문을 중점사업으로 설정하고 체계적 실현을 위해 건물 온실가스 배출 규제, 녹색금융 제도장치 등의 근거가 되는 '기후활성화법'(Climate Mobilization Act) 제정
- (LA) 그린뉴딜전략 'Sustainability City pLAn'(2019년 4월) 수립을 통해 뉴욕과 마찬가지로 2050년까지 도시 전 분야에서 온실가스 감축, 일자리 창출, 불평등 해소를 위한 장기전략을 추진
 - 세계 최초 설치한 '기후비상동원국'(Climate Emergency Mobilisation Office)이라는 행정조직을 통해 기후위기 문제를 해결하는 데 모든 도시자원을 총 동원

친환경·에너지 전환도시를 위한 도시형 그린뉴딜 추진 필요

- 한국은 도시화율이 90% 이상으로 높고, 경제·사회·산업이 밀집되어 있는 등 도시의 중요성·영향력이 높은 만큼 우선 대도시를 중심으로 친환경·에너지 전환을 실현하는 한국형 도시 그린뉴딜 추진 필요

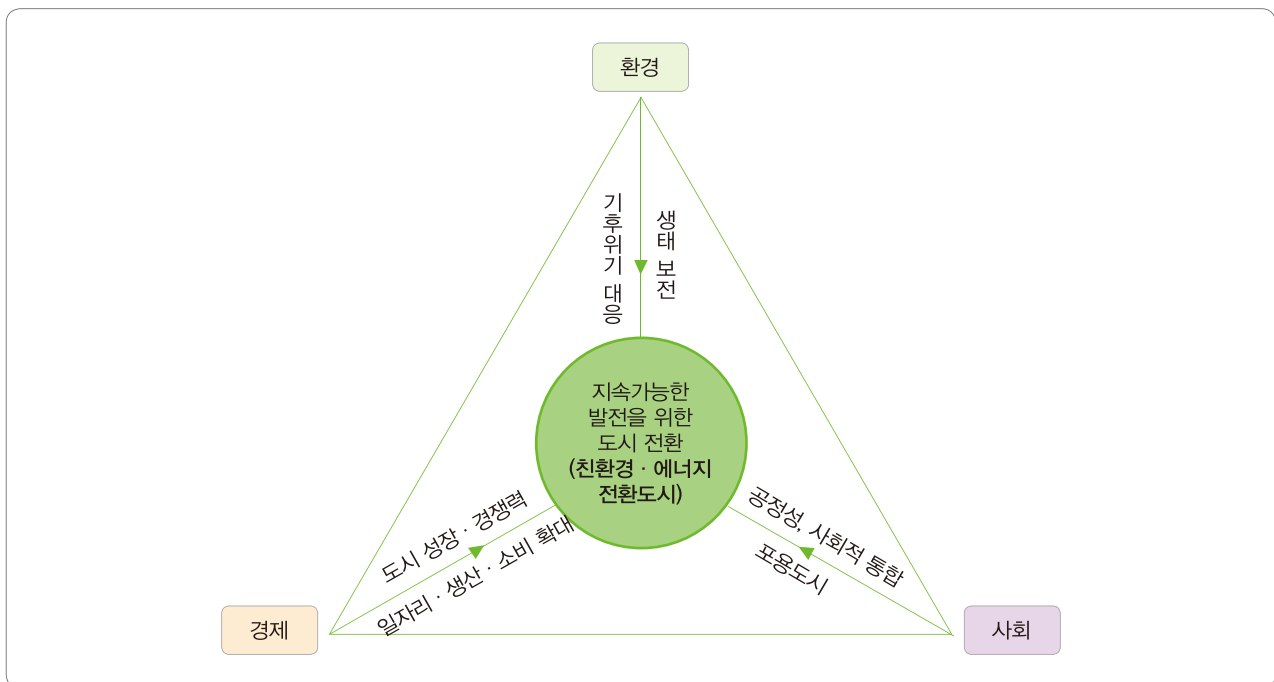
2. 친환경·에너지 전환도시와 그린뉴딜의 개념

친환경·에너지 전환도시

(개념) 환경·경제·사회적으로 지속가능한 발전을 위해 기후위기, 탈탄소경제체제, 포용성 향상에 총체적으로 대응할 수 있는 방향으로 환경·경제·사회 시스템을 전환하는 도시

- 1970년대부터 현재까지 논의된 생태도시, 저탄소 녹색도시, 포용도시 등 도시의 지속가능성 패러다임을 내포
- 환경뿐만 아니라 경제·사회 등 모든 영역에 있어서 기후위기와 생태보전 등 환경적 측면을 고려하는 동시에 기존 화석연료 기반에서 청정에너지 기반의 에너지시스템으로 전환하려는 도시

그림 1 친환경·에너지 전환도시 개념



출처: 이정찬 외 2020, 30(원자료 Connelly 2007, 270의 내용으로 저자 재구성).

그린뉴딜

(개념) 친환경·에너지 분야에 대한 대규모 국가 재정 투입을 통해 환경·경제·사회 위기를 극복하여 환경·경제·사회적으로 지속가능한 국가로 전환시키기 위한 정책

- ‘그린’과 ‘뉴딜’의 결합으로, 녹색·환경 산업에 대한 재정적 지원과 투자를 통해 일자리 창출, 신산업시장 확대, 불평등 해소 등 성장동력을 창출
- 친환경·에너지 전환도시 구현을 위한 최상의 전략이자 정책 수단

3. 한국형 도시 그린뉴딜전략

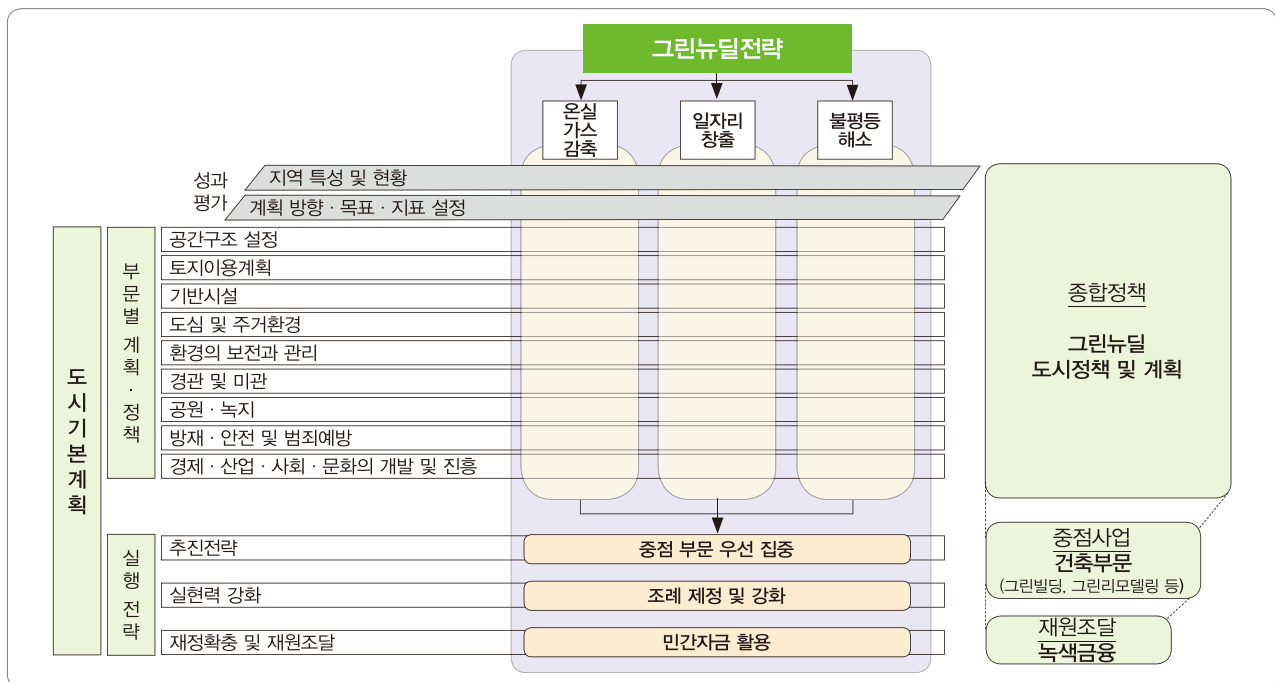
기본방향

(비전 및 목표) 그린뉴딜의 3대 규범(온실가스 감축, 일자리 창출, 불평등 해소) 달성방향으로 설정

(종합 정책) 도시의 최상위계획인 도시기본계획과 연계하여 최상위 시정전략으로서 정합성 제고

(실행전략) 건축 부문 그린리모델링을 중점사업으로 추진하며, 민간 주도 녹색금융을 통해 자원의 지속가능성 확보

그림 2 한국형 도시 그린뉴딜 구상도



출처: 이정찬 외 2020, 105.

[종합정책] 도시형 그린뉴딜 정책 및 계획

(시민 합의 및 수요 반영) 기후위기에 대한 적극적 대응이 필요하다는 사회적 합의 도출이 필요하고, 우선적으로 추진해야 할 계획·정책 수요 파악 필요

(비전·목표 설정) 도시가 중·장기적으로 달성해야 할 비전과 구체적 성과목표를 설정

(부문별 전략방향 도출) 도시기본계획 구성요소별로 그린뉴딜 규범 실현을 위한 방향 및 전략 설정

- 각 부문 계획 및 정책별로 온실가스·일자리·불평등에 대한 현황 파악 → 대응 정책·계획 도출 → 성과 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 세부전략 도출

[중점사업] 그린뉴딜 건축

도시에서 온실가스가 가장 많이 배출되고 주거격차 및 양극화 등 불평등 요소가 크면서도 일자리 창출 등 산업효과가 높은 건축부문에 집중하여 우선적으로 사업 추진

‘제로 에너지건축물 의무화 로드맵’*에서 제외된 비제도권 건축물을 대상으로 공익성 및 복지, 산업성장 및 민간투자 확대 측면 등을 고려해 사업 모형을 도출하되, 우선 공공부문 중심의 앵커사업을 추진하고 이를 토대로 민간부문까지 확산

* 2014년 국토교통부가 로드맵을 발표하면서 단계적으로 시행되다가 올해 1천㎡ 이상 공공건축물에 의무화 시행

표 1 그린뉴딜 건축 사업 모형

유형	내용
노후 공동주택 그린리모델링	기존 공공아파트 중심의 공동주택 단지를 대상으로 그린리모델링을 추진
노후 저층 주거지 매입형	사업성이 낮은 노후 저층 주거지를 매입하여 공공주택으로 전환 및 규모화해 그린리모델링 추진
노후 노유자(老幼者)시설 그린리모델링	노유자가 이용하는 노후 공공·민간 건축물* 대상으로 그린리모델링 추진 * 예) 교육시설(학교, 유치원, 어린이집 등), 복지시설(경로당, 어르신 요양시설 등), 의료시설(보건소, 보건지소 등) 등

출처: 이정찬 외 2020, 요약 xi.

[재원조달] 민간 주도 녹색금융

국내·외 금융시장에서 작동되고 있는 녹색금융 모형(OBF+ESCO+SEU)*의 장점들만 추출해 재조합한 ‘한국형 OBF 프로그램’ 추진

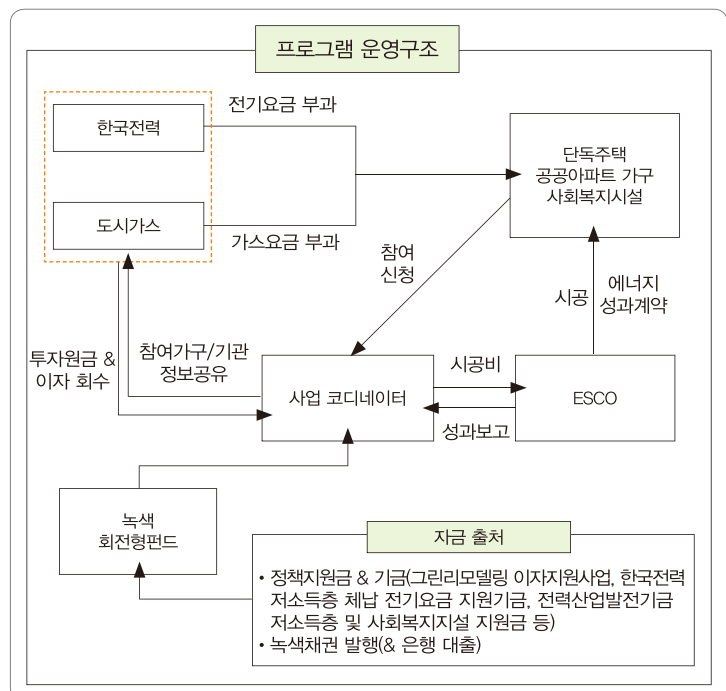
- SEU(Sustainable Energy Utility, 지속가능에너지 공사)의 운영·관리 및 코디네이팅 경쟁력, ESCO(에너지절약전문기업) 활성화를 통한 산업생태계 육성 및 발전, OBF(On-bill Financing, 요금납부식 금융)의 넓은 사업수혜 범위 및 확장성을 결합

* (OBF 모델) 전기·가스와 같은 에너지 요금을 상환수단으로 자금을 조달하는 방식이며, 특별한 저당 없이 초기자금 마련이 가능하여 저소득층·중산층도 참여 가능

* (ESCO 금융) ESCO 기업이 자기자본을 투자하여 에너지 고효율화 사업을 추진하고, 에너지절감액으로 투자금을 회수하는 모델로 국내에 기 정착된 ESCO 기업 활용 가능

* (SEU 모델) 지속가능에너지공사가 주축이 되어 다양한 참여주체(사용자, 투자자, ESCO, 정부 등)를 코디네이팅하고 사업을 운영·관리하는 모델로, 사업성 및 사업운영 효율성 증진 가능

그림 3 한국형 OBF 프로그램 모델 제안



출처: 이정찬 외 2020, 131.

4. 정책제언

중앙-지방 정부 간 역할 분담을 통한 정책 추진 연계 및 협력

그린뉴딜의 최상위를 전략화, 건축부문 우선 추진, 민간 주도 녹색금융 활성화를 정책방향으로 설정해 중앙 정부와 시정부, 부처 간에 역할을 분담하고 상호 연계·협력 추진으로 정책 동력 및 시너지 제고

표 2 '국가공간정보 보안관리규정' 세부 분류기준 개선방향

정책방향	역할 분담	
	중앙정부	시정부
그린뉴딜의 최상위 전략화 (중·장기)	정책기획위원회, 국무조정실 • 정부의 국가운영 최상위계획인 국정운영계획에 그린뉴딜 적용 • 정책기획위원회의 지원 아래 국무조정실이 직접 관할하여 범부처적으로 추진	• 도시 전 분야의 법정계획 추진 근거가 되는 최상위계획인 도시기본계획을 그린뉴딜과 연계 • 그린뉴딜 추진에 대한 시민의 사회적 합의 도출을 지속적으로 추진
건축부문 사업 우선적 추진	국토교통부	• 자체적 조례 제정을 통해 건물 규모 및 용도별로 온실가스 배출량 제한 규제 • 그린리모델링사업 추진에 따른 시민의견 수렴 및 사업참여에 대한 지원과 인센티브 지원 방안 마련
	환경부	
민간 주도 녹색금융 활성화	기획재정부	• 지역에너지공사를 지속가능에너지공사(SEU)로 전환하여 지역 단위에서 선제적으로 선진 녹색금융 모델 추진
	국토교통부	

출처: 이정찬 외 2020, 172.

참고문헌

Connelly, S. 2007. Mapping sustainable development as a contested concept, *Local environment* 12, no.3: 259-278.

※ 본 자료는 국토연구원에서 기본과제로 수행한 '이정찬·박종순·안승만·조만석·성선용·이유진·임인혁·서정석. 2020. 친환경·에너지 전환도시를 위한 그린뉴딜 추진 방안 연구. 세종: 국토연구원'의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

이정찬 국토환경·자원연구본부 책임연구원(jlee@krihs.re.kr, 044-960-0180)
박종순 국토환경·자원연구본부 연구위원(jspark@krihs.re.kr, 044-960-0233)
안승만 국토환경·자원연구본부 책임연구원(sm_an@krihs.re.kr, 044-960-0307)
조만석 국토환경·자원연구본부 책임연구원(mjo@krihs.re.kr, 044-960-0181)
성선용 국토환경·자원연구본부 책임연구원(sysung@krihs.re.kr, 044-960-0225)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

