



I S S U E P A P E R

2018

‘서울에너지복지시민기금’, 지속가능성 위해 안정적 전담조직 운영·주기적 실태조사 필요

—
김민경 김영은



CONTENTS

01 에너지복지사업, 나눔으로 에너지복지 실현

- 1_사업 이익, 에너지빈곤층의 에너지효율 개선 지원
- 2_서울시 여러 부서에서 에너지복지 관련 사업 수행

02 기금사업, 에너지복지 플랫폼 역할 수행 필요

- 1_기업·시민 이사회, 사무국, 운영위 등 운영체계 구축
- 2_모금액 매년 증가추세...사업내용은 물품지급에 집중

03 사업유형 제한적 등 기금사업 제약요인 '수두룩'

- 1_에너지비용·물품 지원하는 단기적 사업으로 진행
- 2_사회복지와 차별화 안 돼 대상·열환경 고려 미흡

04 안정적 전담조직 운영 등 다양한 개선방안 도출

- 1_에너지빈곤의 근원 해결하는 복지사업체계로 전환
- 2_기금 운영조직의 안정적 사업이 가능한 환경 조성



요약

서울에너지복지시민기금, 시민이 직접 모금·운영

서울시는 '에너지살림도시, 서울'을 목표로 '나눔'을 에너지 정책의 3대 가치 중 하나로 지향한다. 2014년부터 서울시가 추진한 서울에너지복지시민기금은 개인, 단체, 기업 등 많은 시민의 기부로 조성된 민간기금으로 모금뿐 아니라 운영도 시민이 직접 담당하고 있다. 기금은 LED 사업자, 태양광 발전소, 친환경 보일러 제작사 등이 원전하나 줄이기 추진과정에서 에너지절약으로 생긴 수익을 자발적으로 기부하는 방법으로 조성되었다. 기금은 2017년 연 13억 원이 모금되었고, 2020년까지 누계 30억 원 조성을 목표로 하고 있다.

서울시는 서울에너지복지시민기금을 이용해 에너지빈곤층 대상 에너지 관련 물품지원, 단열시공 등 에너지효율화사업, 태양광 설치 등 에너지 생산형 사업을 하고 있다. 현재 대부분 물품을 지급하는 형태이지만, 지속가능한 사업이 되기 위해서는 에너지효율 개선 또는 에너지 생산형으로 전환할 필요가 있다.

전담조직 다년간 위탁계약으로 안정적 운영 도모

에너지빈곤층에 대한 실태조사가 주기적으로 이루어져 효과를 가늠할 수 있는 자료의 구축이 시급하다. 실태조사에서는 에너지 소비와 관련된 사용 에너지원, 소비량 등의 기본적인 사항이 포함되어야 할 것이며 복지와 관련된 다양한 자료가 구축되어야 한다.

그리고 향후 기금사업이 서울시 에너지복지 관련 사업의 플랫폼의 역할을 할 수 있도록 구성하고, 에너지빈곤층이 에너지를 충분히 사용할 수 있는 환경이 조성되도록 지원 수준을 상향 조정할 필요가 있다.

아울러 전담조직은 안정적으로 운영되어야 한다. 2018년까지 서울에너지복지시민기금 사업은 위탁받은 운영단체가 매년 사업비를 받아 계약하는 형태였지만 지속가능한 사업이 되기 위해 장기간 전담하도록 협약기간을 변경한 바 있다.

01 / 에너지복지사업, 나눔으로 에너지복지 실현

1_사업 이익, 에너지빈곤층의 에너지효율 개선 지원

빈부격차 심화로 사회적 약자의 에너지 접근성 악화...에너지빈곤문제 부각

에너지빈곤은 적은 소득과 에너지 비효율적 주거환경, 비싼 연료 사용 등의 이유로 발생한다. 소득이 적기 때문에 적절한 난방을 유지하는 데 필요한 에너지 구입이 어렵다. 빈부격차가 커지면서 사회적 약자의 에너지 접근성이 더욱 악화되고 이에 따라 에너지 빈곤 문제가 부각되었다.

정부는 2006년 12월 에너지기본법에 기초하여 국가와 에너지 공기업의 저소득층 지원의무를 실행하기 위하여 비영리 공익법인인 한국에너지재단을 설립하였다. 한국에너지재단의 수행업무는 주택에너지효율 개선, 난방연료 지원, 전기제한공급가구의 미납 전기요금 지원 등이며 2018년 1월 '공공기관의 운영에 관한 법률'에 따라 재단이 공공기관으로 지정되면서 에너지복지 사업은 더욱 강화될 것으로 보인다.

정부는 2007년에 120만 가구에 달하는 에너지빈곤층을 2016년까지 제로화한다고 선언¹하기도 했지만 현재까지 에너지빈곤층에 대한 합의된 기준을 마련하지 못하고 있으며, 사업 주체별로 임의의 지원 기준을 설정하고 있다. 2014년부터 에너지빈곤층의 정의²를 “에너지비용이 소득의 10%를 초과하는 가구”라는 영국법³의 일부 개념을 들여와 에너지 빈곤의 잣대로 사용해왔다. 하지만 이러한 정의는 소득기준이 없어 에너지비용이 높은 고소득 가구를 포함하는 등의 단점이 발견되고 있고⁴ 현장에서는 전혀 쓰이지 않는다.⁵

1 진상현 외, 2009, 「저소득가구의 에너지 소비실태 조사 분석」, 서울연구원

2 산업통상자원부, 2014. 1., 제2차 국가에너지기본계획. 광열비 등 에너지구입비용이 가구소득의 10% 이상인 가구

3 주택난방 및 에너지절약법(Warm Homes and Conservation Act, 2000)에서 에너지빈곤층은 “적정수준의 난방(일반적으로 거실 21°C, 그 외 사용하는 방 18°C)을 위한 에너지비용이 소득의 10%를 초과하는 가구”로 정의됨

4 이진우, 2016, 「서울형 에너지복지 사업 추진 전략 수립」, 에너지기후정책연구소
“영국 에너지절약법에 따른 ‘소득대비 광열비 비중이 10% 이상’은 오히려 중위소득 계층이나 에너지비용이 높은 고소득

서울에너지복지시민기금은 민간이 모금·배분 담당..2015년부터 사업 시작

서울시는 에너지기본법 등에 따라 에너지빈곤층을 지원하기 위해 다양한 사업을 추진해왔다. 특히 민간이 모금 및 배분사업을 담당하는 서울에너지복지시민기금이 에너지복지 플랫폼을 담당하도록 그 역할을 강화하고 있다.

2015년부터 서울시 환경정책과에서 추진하고 있는 서울에너지복지시민기금 사업은 서울특별시의 「에너지 살림도시, 서울」이 지향하는 ‘에너지 나눔’ 가치에 맞추어, 시민이 참여하여 에너지를 생산, 효율화, 절약함으로써 발생하는 이익을 취약계층의 주거에너지효율화 사업 등에 지출하는 에너지 감축 선순환 구조의 사업이다. 기금의 단순 지원을 벗어나 기업의 사회적 책임(CSR: Corporate Social Responsibility), 자원봉사를 체계적으로 연계하여 기금을 마련하는 지원 체계를 구축한 것이다. 기금사업으로 에너지 나눔문화를 확산시켜 에너지복지를 실현하고 시민주도의 민간 복지기금이라는 특징이 있다. 서울에너지복지시민기금은 민간 복지기금으로 시가 관리하는 법정기금이 아니며 시민이 직접 모금 및 운영하고, 시는 합리적이며 공공성 있는 집행을 위해 간접적으로 지원을 하는 형태이다. 민간이 직접 모금 및 집행하는 시민운동으로 표방하고 있지만 공공이 개입하고 있어 완전한 민간사업은 아니다.

에너지빈곤층을 가구소득의 10% 이상을 난방, 취사, 조명 등 에너지구입에 지출하는 계층으로 본다면 서울시 전체가구의 10.3%인 36만 가구가 여기에 해당한다.⁶ 서울시는 이들 가운데 단전가구, 난방 미공급 가구 약 1만 가구를 제외하고 긴급지원 대상, 최대 1만 가구를 효율화 지원 대상으로 추정하고 가구당 30~200만 원을 지원하는 것으로 계상하여 2020년까지 기부금 30억 원을 목표로 설정하였다.⁷

가구가 포함되므로 모순이 발생하는 현상이 발생한다.”

⁵ 서울에너지복지시민기금 사업의 운영위원회 위원, 서울에너지복지시민기금 운영 단체의 실무자의 발언

⁶ 진상현 외, 2009, 「저소득가구의 에너지 소비실태 조사분석」, 서울연구원

⁷ 2016년 10월 25일, 에너지복지사업 추진현황에 대한 서울시 내부 보고자료

2_서울시 여러 부서에서 에너지복지 관련 사업 수행

서울시 기후환경본부·복지본부·주택건축국, 서울에너지공사 등이 사업 시행

서울에너지공사는 2017년 초 친환경 열에너지와 신재생에너지 공급을 늘리고 서울시 에너지복지의 한 축을 담당하기 위해 출범하였다. 공사에서 수행하는 에너지복지사업은 3억 원(2017년)의 자체 예산으로 시작하였고 소득을 기준으로 대상을 한정하고 지원하는 방식을 채택하여 복지 사각지대를 해소하고자 하였다. 서울에너지공사는 이 사업을 효율적으로 집행하기 위해 복지기관, 전문가, 업계 관계자 등으로 구성된 '에너지복지위원회'를 구성하였다. 또한 일반 시민들로 구성된 공사 시민위원회에 사업내용을 보고한 후 의견을 수렴하여 반영하는 시민참여형 사업구조를 구축하였다. 한국장애인복지시설협회, 한국아동복지협회, 한국주거복지협회 등 3개 기관에 지정위탁하여 지원하는 사업이다.

서울시는 에너지복지 현장 및 조례를 공포하고 시행한다는 계획을 마련했지만, 현재 시행되지 못하고 있으며, 기후환경본부의 녹색에너지과, 환경정책과, 에너지시민협력과를 비롯하여 복지본부, 주택건축국 등 여러 부서가 각기 다른 에너지복지 사업을 시행하고 있다.

서울시 기후환경본부는 서울에너지복지시민기금, 취약계층 LED 보급사업, 건물 에너지합리화사업(BRP: Building Retrofit Project), 에너지를 나누는 이로운 기업 협력사업 등 에너지복지 관련 내용을 전반적으로 운영 관리하고 있다. 특히 서울에너지복지시민기금은 에너지복지 사업의 플랫폼으로 설계되었기에 서울시 에너지복지 관련 사업을 통합운영한다면 가용자원이 풍부해질 수 있을 것으로 보인다. 서울시의 부서별 에너지복지 관련 사업은 다음과 같다.

구분	사업명	사업내용	지원대상	예산
기후환경 본부	서울에너지복지 시민기금	주택에너지효율 개선, 신재생에너지 시설 설치, 고효율 가전제품 교체, 기타 냉·난방용품 지원	기초생활수급자 및 차상위계층 기타 복지사각지대	'17년 13.1억 원 (민간지원)
	취약계층 LED 보급사업	LED 조명 무상교체	기초생활수급자 및 사회복지시설	33억 원 (국비 75%, 시비 15%, 구비 15%)
	BRP	저소득층 주거, 사회복지시설, 경로당 에너지효율화	기초수급자 및 사회복지시설	150억 원 중 일부 (서울시 기후변화기금)
	에너지를 나누는 이로운 기업 협력사업	기업 특성에 맞는 에너지 분야 협력사업과 에너지복지사업 공동추진	저소득층 및 사회복지시설 등	현물 ⁸ (민간지원)
복지본부	행복한 방 만들기	간단한 수선, 소형가전 교체 등	독거어르신, 한부모가정, 장애인 가정 등	1억 원 (사회복지공 동모금회 기금 민간후원)
	희망온돌 위기긴급기금 지원	생계비, 주거비 등으로 연 90만 원/가구 이하 지원	위기에 처하거나 위기에 처할 위험이 있는 취약계층 시민 또는 가구	14억 원 (희망온돌기 금)
주택건축국	희망의 집수리	도배, 장판, 단열, 새시, 전기의 5개 공종	중위소득 60% 이하(최저생계비 150% 이내)	0.6억 원 (시비)

※ 출처: 서울시 기후환경본부 환경정책과 내부자료, 안병욱 외(2017)⁹의 내용을 재구성

[표 1]
서울시 에너지복지 관련
사업 현황

⁸ 난방텐트 기부 200개, 쿨루프 무료 시공 42가구, 기능성 여름내의 지원 1만 벌, 지역아동센터 등 사회복지시설 LED 조명 교체 8개소

⁹ 안병욱 외, 2017, 「서울시 에너지종합대책의 연속성과 효율성 증진 방안」, 서울연구원

02 / 기금사업, 에너지복지 플랫폼 역할 수행 필요

1_기업·시민 이사회, 사무국, 운영위 등 운영체계 구축

2018년 3월 서울시 에너지조례 개정으로 사업모델·운영비 지원 근거 마련
서울에너지복지시민기금 관련 법제도는 서울시 기후변화기금의 설치 및 운용에 관한 조례,¹⁰ 서울시 에너지조례¹¹와 산업통상자원부(에너지자원정책과)의 에너지법¹² 등이 있다. 이러한 법제도에는 에너지빈곤층 지원 의무규정은 있지만, 지원대상, 지원유형, 재원마련 등에 관한 규정은 없다. 서울시 차원에서 에너지 복지 조례 제정의 필요성이 거론되었지만 실현되지는 않고 있다.

2018년 3월 개정된 서울특별시 에너지조례¹³에 따르면 서울시장이 에너지빈곤층 등의 에너지복지 증진을 위하여 에너지공급 지원에 관한 사업, 태양에너지 등 신재생에너지 설치 사업, 주택개량 등을 이용한 에너지효율화 사업, 에너지 복지 증진을 위한 연구 및 조사, 그 밖에 에너지복지 증진을 위해 필요한 사업 등을 추진할 수 있다. 또한 서울시장은 앞에서 언급한 사업을 추진하는 법인 또는 단체 등에 예산의 범위에서 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 하여 에너지복지 사업 전담기관 지정 근거가 마련되었다. 그러나 여전히 운영방법을 담은 조항은 누락되었고, 민간위탁 운영을 위한 근거 조항은

10 제5조(기금의 용도) 4. 「에너지법」에 따른 빈곤층에 대한 에너지 지원사업에 해당하는 용도에 사용한다.

11 제4조(시의 책무) ③ 시는 자치구와 에너지공급자의 협조로 에너지빈곤층 등 모든 시민에 대한 에너지의 보편적 공급에 기여하여야 하며, 이를 에너지계획에 포함하여야 한다.

12 제4조 ⑤ 국가, 지방자치단체 및 에너지공급자는 빈곤층 등 모든 국민에게 에너지가 보편적으로 공급되도록 기여하여야 한다.

13 제26조의2(에너지복지 사업의 실시)

① 시장은 에너지빈곤층 등의 에너지복지 증진을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 에너지 공급 지원에 관한 사업
2. 태양에너지 등 신·재생에너지 설치 사업
3. 주택개량 등을 통한 에너지 효율화 사업
4. 에너지복지 증진을 위한 연구·조사
5. 그 밖에 에너지복지 증진을 위하여 필요한 사업

② 시장은 제1항에 따른 사업을 추진하는 법인 또는 단체 등에 예산의 범위에서 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

없어 서울시의 해당부서(환경정책과) 주도로 에너지 조례의 개정이 추진되고 있다.¹⁴ 2018년까지 매년 위탁기관을 공모하여 운영하였지만, 지속가능하고 전문적인 사업 수행을 위해 에너지복지 사업의 전문성을 갖춘 전문기관에 다년간 위탁하여 운영하는 방향으로 개정하였다.¹⁵

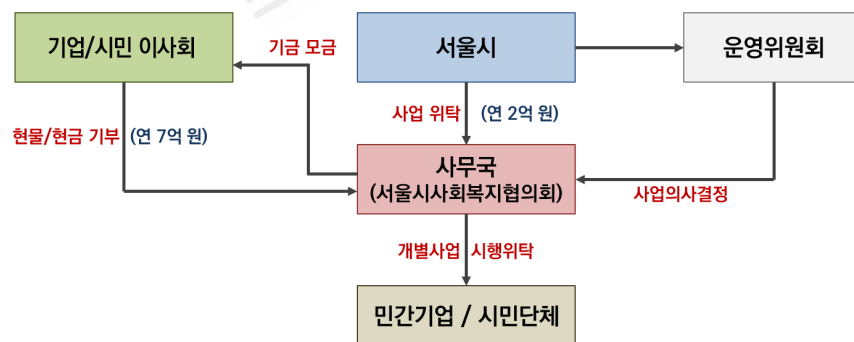
	현재(~2018)	추진방향
운영기간	1년	3년(2019년 사업에 반영됨)
예산	민간경상사업보조(2억 원)	민간위탁금
수행기관 선정	공개모집	공개모집
근거	시장방침('14.11)	조례개정 추진

※ 출처: 2017년 11월, 서울에너지복지시민기금 운영 개선방안에 대한 서울시 회의자료를 활용하여 재작성

[표 2]
운영방법에 대한 개정
추진방향

이사회는 의사결정, 사무국은 일반업무 운영, 운영위는 홍보·실적감사 역할

서울에너지복지시민기금 사업의 운영을 위해 구성된 조직은 기업/시민 이사회, 사무국, 운영위원회로 크게 나눌 수 있다. 기업과 시민으로 구성된 이사회는 기금사업 추진 의사결정을 하고, 사무국은 기금, 회원관리, 법정사무 등 일반 운영업무를 수행한다. 운영위원회는 모금대상 홍보, 배분방식 결정, 집행실적 감사 등의 역할을 한다. 그 외에 대학생봉사단 '온비추미', 시민자원봉사자 등의 시민참여조직의 역할을 정립하여 시민참여를 확대하기 위한 다양한 노력을 하고 있다.



[그림 1]
서울에너지복지시민기금
운영체계

¹⁴ 2017년 11월, 서울에너지복지시민기금 운영 개선방안에 대한 서울시 회의자료

¹⁵ 2018년 12월, 2019년 서울에너지복지시민기금 사업 보조금심의위원회는 운영보조사업자와의 협약기간을 3년으로 하도록 의결함

이사회는 20명 내외의 기업, 종교계, 학계, 언론계, 오피니언 리더 등 지속기부가 가능하며 존경받는 인사이자 폭넓은 네트워크를 가진 인사로 구성되어 있다. 이사회는 모금액에 대한 연간계획을 승인하고 연말 정산과 사업성과를 평가하는 등 기금사업의 최고 의결기구의 역할을 수행한다.

서울시는 사무국(현재 서울사회복지협의회)에 사업을 위탁하며, 기금이 모금된 후에는 사무국이 민간기업 또는 시민단체에게 개별사업을 위탁운영하고 있다. 서울에너지복지시민기금 사업은 사무국이 기부금품을 모집하여 운영하고 있는데, 그 이유는 서울시가 지방자치단체이자 공공기관이므로 직접 기부금품 모집이 불가능하기 때문이다. 사무국은 서울시가 공모 방식으로 위탁기관을 선정하고 일정 기간이 지나면 위탁기관을 변경하도록 계획되어 있다. 사업형태가 민간경상사업보조의 단년도 사업이므로 기금사업을 위탁받은 사무국은 서울시로부터 당해연도 사업비를 받아 사용하고 있으며 이 때문에 2018년까지는 운영단체와 1년 단위로 협약체계를 맺었다.

사무국은 공신력과 인적자원, 조직구성원의 전문성, 재정규모를 갖추어야 하며 사업의 적합성과 실행가능성, 혁신적인 아이디어 사업, 기부금 모금 및 사업추진 실적, 전략적 모금 계획, 자산관리 능력, 지원대상자 관리 능력을 갖춘 비영리법인이 말도록 되어 있다. 그러나 서울시는 기금사업을 담당할 별도 기관을 만들거나 이 사업을 위탁할 기관을 정하지 못해 서울사회복지협의회가 사업초기부터 현재까지 4년째 사무국의 역할을 맡아 사업을 운영하고 있다.

운영위원회는 기금의 실질적 운영 책임기구로 15인 내외로 구성하여 모금 및 배분, 집행 관련 실무를 담당하며 모금 전문기관, 시민단체, 에너지 관련 기업, 전문가, 영리더(Young Leader) 등이 분야별로 사업을 추진한다.

서울에너지복지시민기금은 이러한 조직 구성과 역할 정립으로 지속가능한 기금 사업을 설계하고, 자원봉사와 기업 CSR을 포함한 활동위주의 에너지복지 플랫폼으로 역할을 수행하는 것을 지향한다.

2_모금액 매년 증가추세...사업내용은 물품지급에 집중

2017년 모금액은 13.1억 원...당초 목표액인 8억 원보다 164% 초과 달성

2014년 11월 시장방침 제317호에 따라 추진한 서울에너지복지시민기금은 개인, 단체, 기업 등이 기부를 하고 있으며 많은 시민이 참여할 수 있도록 사업을 구상하였다. 기금은 LED 사업자, 태양광 발전소, 친환경 보일러 제작사 등이 원전하나 줄이기 추진과정에서 에너지절약으로 생긴 수익을 자발적으로 기부하는 방법으로 조성된다. 이러한 기금 조성 방법을 통하여 기업 및 시민의 자발적 기부 문화를 유도하는 것이 기금의 취지이다.

2017년 이 사업의 연 목표액은 기부물품을 포함하여 8억 원이었다. 이는 사업 초기에 설정한 목표액 5억 원을 상향조정된 것이었는데,¹⁶ 실제 실적은 연 13억 원을 초과하였다. 이는 목표액을 164% 초과 달성한 것이다. 기금사업의 2020년 누계 목표액은 30억 원으로 계획하고 있지만 목표액을 높여갈 수 있는 상황이다. 기금 목표액을 달성한다고 해서 사업이 종료되는 것은 아니며 시민이 참여하는 지속가능한 사업으로 계속 사업을 지향한다. 2017년 서울에너지복지시민기금의 모금 및 후원사업 현황은 다음과 같다.

구분	'15년	'16년	'17년	'18년	'20년
목표 누계	2	6	11	17	30
당해 목표액	2	4	5(8)	10	13
당해 달성액	2.7	7.6	13.1	-	-
이월액	-	1.2	1.8	1.6	-

※ 달성액은 이월액이 포함되지 않은 해당연도 모금액

※ 출처: 서울시 기후환경본부 환경정책과 내부자료, <http://www.seoulenergyfund.or.kr> 자료를 활용하여 재작성

[표 3]
서울에너지복지시민기금의
목표 및 달성액(억 원)

¹⁶ 2017년 11월, 서울에너지복지시민기금 운영 개선방안에 대한 서울시 회의자료

모금 현황을 보면 현물이 70%, 현금이 30%로 현물에 의한 기부금 비중이 크다. 기부 규모는 기업 96%, 개인 4%, 단체 1%로 기업 기부금이 대부분임을 알 수 있다. 기업 모금액은 2015년 90%, 2016년 94%와 견주어 보았을 때 차츰 더 늘어나는 추세이다. 개인의 현금기부 3,975건 중 에코마일리지 회원의 현금기부(1,591건)가 40%를 차지한다. 금액으로는 연 1억 원 정도로 회원당 평균 63,000원이 기부되어 에너지를 아껴 받은 수입을 에너지복지를 위해 쓰는 선순환 구조가 나타나고 있다.

서울에너지복지시민기금 사업은 '에너지살림도시, 서울' 종합계획의 따뜻한 에너지 나눔공동체 부문의 사업으로서 에너지복지정책에 시민, 기업 등 민간이 참여할 수 있는 기반을 마련한 것으로 평가되고 있다.¹⁷

		개인	단체	기업	계	비율(%)
기부인원	현금	3,975	19	28	4,022	99.2
	현물	-	-	33	33	0.8
금액 (백만 원)	현금	48	9	330	387	29.6
	현물	-	-	921	921	70.4
	총액	-	-	1,251	1,308	
비율(%)		3.7	0.7	95.6		100

[표 4]
2017년
서울에너지복지시민기금
모금 현황

※ 출처: 서울특별시사회복지협의회(2018)를 활용하여 재작성

에너지효율 개선, 에너지 생산형 사업 실적은 물품지급에 견줘 매우 적어

서울시에너지복지시민기금을 비롯한 여러 서울시 에너지복지 지원사업은 물품 지급, 에너지효율 개선, 에너지 생산형 등 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다. 물품지급 사업은 냉난방 용품을 비롯한 에너지 관련 제품을 지원하는 유형으로 에너지 접근성을 강화하기 위한 기기를 지원하는 형태이며 단기적으로 긴급 구호 해결책이 된다. 에너지효율 개선사업은 LED 조명, 가전기기 등 고효율 제품을 지원하고 주거에너지효율화를 위한 주택개량을 하는 것이다. 이는 에너지

17 안병욱 외, 2017, 「서울시 에너지종합대책의 연속성과 효율성 증진 방안」, 서울연구원

효율성을 중심으로 주택을 개량함으로써 에너지를 절감시키는 주거복지와 에너지복지가 결합한 특징이 있다. 에너지 생산형 사업은 미니태양광 등 재생가능 에너지 시스템을 보급하는 것이다. 전기를 생산하는 에너지기반시설의 보급을 확대하여 에너지를 이용할 수 있는 환경을 조성하고, 기존 원자력에만 의존하던 에너지의 보급 체계에서 벗어나 에너지자립의 토대를 구축한다는 근원적 의미도 담고 있다.

에너지복지 지원사업의 추진실적을 보면 단열시공 등 주거 에너지 효율화 사업은 0.046%로 현저하게 낮으며, 고효율 제품의 보급을 포함하더라도 에너지효율 개선 사업은 2.6%이다. 에너지 생산과 관련된 태양광 지원은 9.8%이다. 반면 폭염 및 한파를 대비한 냉난방 용품 등 물품의 지원은 87.6%로 매우 높다.

서울에너지복지시민기금 사업이 물품 지원에 집중되는 이유는 에너지빈곤층의 대부분이 임차가구인데 에너지효율 개선을 위한 단열시공이나 태양광 설치 등이 집주인과의 협의 등 절차상으로 복잡한 문제가 있기 때문이다. 물품은 7만 6천 가구에 평균 17,500원 정도 지원되었으며 지원 가구 수를 늘리는 등의 양적 성과가 있다.

구분	물품지급			에너지효율 개선		에너지 생산	계
	한파	폭염	기타	고효율 제품	주택개량	미니 태양광	
실적 (건)	48,359	15,510	2,436	1,950	35	7,434	75,724
비율 (%)	63.9	20.5	3.2	2.6	0.0	9.8	100
	87.6			2.6		9.8	100
사업 특징	· 에너지 자체 중심 · 단기적 · 긴급			· 효율 중심 · 에너지수요 관리적 접근 · 주거복지와 결합 가능		· 생산/자립 중심 · 근원적 접근	

※ 출처: 서울특별시사회복지협의회(2018), 이진우(2016)를 활용하여 재작성

[표 5]
2017년
서울에너지복지시민기금
사업 추진실적

03 / 사업유형 제한적 등 기금사업 제약요인 '수두룩' 18

1_에너지비용·물품 지원하는 단기적 사업으로 진행

화석에너지 중심 긴급상황시 지원하는 물품지급 형태 '기본적 수준에 그쳐'

이진우¹⁹, 권승문 외²⁰의 연구와 같이 에너지빈곤을 해소하고 에너지복지를 실현하기 위해서는 물품지급, 에너지효율 개선, 에너지 생산형 정책·사업이 균형적으로 추진될 필요가 있다.

서울을 비롯하여 국내의 에너지복지 사업은 에너지비용과 물품을 지원하는 단기적 사업으로 진행하고 있다. 사업이 화석에너지 자체를 중심으로 긴급상황시 지원하는 물품지급 형태로 기본적인 수준에 머물고 있어 복지효과는 지속되지 못하고, 에너지 절감과 같은 환경효과는 오히려 역행하는 양상을 보이고 있다. 이는 비효율적인 사업으로 이어질 수 있다.

서울시 에너지복지 사업이 더욱 지속적인 사업이 되기 위해서는 에너지빈곤층에게 물품을 지급하는 것에서 끝나지 않고 에너지효율화 사업을 시행해 근본적인 문제들을 해결할 필요가 있다. 에너지효율 개선 사업을 시행할 경우 한 가구라도 적극적으로 주택개량을 할 수 있도록 지원하는 방안이 필요하다.

에너지복지를 위한 기금사업이 발전하기 위해서는 효율 개선과 에너지 생산으로 사업유형을 다양하게 전개해 나가는 것이 바람직하다.

18 서울에너지복지시민기금 사업의 운영위원회 위원, 서울에너지복지시민기금 운영 단체의 실무자 등 에너지복지 관련 전문가 11명을 대상으로 전문가인터뷰를 실시하여 에너지복지 사업의 문제점, 지원현황, 지원 대상 및 복지 사각지대, 법제도 측면, 전담기관 및 발전방향, 운영시스템에 관한 의견을 수렴

19 이진우, 2016, 「서울형 에너지복지 사업 추진 전략 수립」, 에너지기후정책연구소

20 권승문 외, 2017, 「서울형 에너지복지모델 개발 및 지원체계 구축 용역」, 에너지기후정책연구소

에너지효율 개선사업은 집주인과 협의문제 등으로 추진 어렵고 비용 한계

서울시 환경정책과는 서울에너지복지시민기금 사업의 추진방향을 물품지급을 줄이고 효율화, 생산형으로 전환하려고 한다. 그러나 효율 개선을 위한 시공이나 에너지 생산을 위한 태양광 설치 등은 집주인과의 협의 등의 문제로 추진이 어려운 실정이다. 이러한 추진과정에서의 어려움 때문에 실적으로 이어지는 않았다. 비용의 한계, 현물 위주의 모금 성격 때문에 물품지급이 대부분인 것도 또 다른 제약요인이다. 기금사업은 매년 목표액을 초과달성하고 있지만, 효율화 사업을 하기에는 모금액이 충분치 않아 제한적으로 이루어지고 있다.

그러나 에너지복지 플랫폼으로서 기금규모가 확대되고 사업유형을 다양화할 수 있는 제반환경이 조성된다면 열환경 개선을 위한 효율형 사업이 추진되어야 할 것이다. 지속가능한 사업이 되기 위해서는 효율 개선 또는 에너지 생산형으로 전환하고, 긴급하게 지원해야 하는 단순 물품지급은 병행하는 내용으로 사업이 구성되어야 한다.

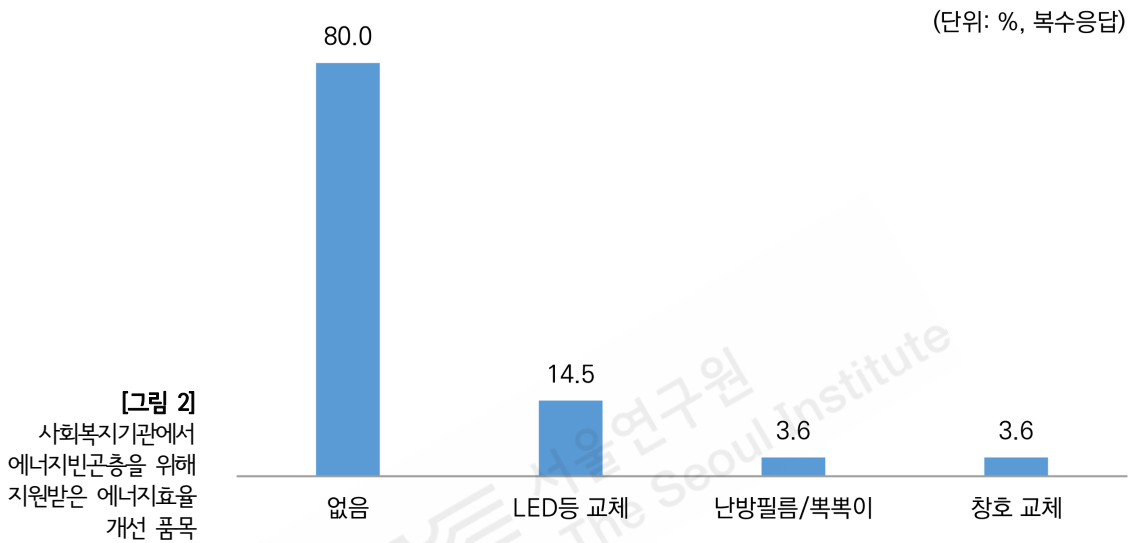
아울러 주택개량을 통한 에너지효율, 에너지 생산 등으로 사업을 확대하기 위해 기금 규모를 확대하고 전담기관을 도입하는 등의 여건을 마련하여 지속적인 에너지복지 효과로 연결되도록 해야 한다. 이는 현재 추진하고 있는 서울에너지복지시민기금 사업뿐만 아니라 서울시 에너지 복지 관련 사업의 장기적 방향이 될 수 있다.

에너지복지 사각지대 발굴에서 거점역할 수행하는 사회복지기관 지원 미흡

사회복지기관은 에너지복지의 사각지대 발굴과 지원에 효과적이므로 에너지복지 관련 사업에서 그 역할이 중요하다. 사회복지기관은 지역센터의 역할을 하여 지역 여건에 맞는 사업을 발굴할 수 있고 서류상으로 필요한 대상이 아닌 실제 필요한 대상자를 지원함으로써 지속적인 사업을 가능하게 해준다.

에너지복지 관련 전문가의 인터뷰 결과, 사회복지기관에 대한 에너지효율 개선과 함께 태양광 설치 지원이 필요하다는 요구가 있었다. 사회복지기관은 에너지빈곤층이 폭염과 한파를 피해 쾌적한 환경을 제공받는 곳이므로 에너지 효율화의 우선대상으로 고려할 필요가 있다는 지적이다.

그러나 서울에너지복지시민기금이 지원된 사회복지기관 97개 중 55개 표본의 운영 실태를 조사한 서울연구원(2018) 설문결과에 따르면,²¹ 에너지효율 개선 관련 지원에 대해 '없다'고 응답한 기관이 80.0%로 대부분 에너지효율 개선을 위한 지원을 받지 않은 것으로 나타났다. 'LED 등 교체' 지원을 받았다고 응답한 기관은 14.5%에 불과해 이들 기관의 에너지 효율화 사업이 필요함을 알 수 있다.



[그림 2]
사회복지기관에서 에너지빈곤층을 위해 지원받은 에너지효율 개선 품목

기부금품법에 따른 모집기간·사용기간 제약도 걸림돌...기간 확대 '급선무'

서울에너지복지시민기금은 기부금을 모집하여 에너지빈곤층에게 나누어주는 사업이다. 기부금품의 모집목적이 영리 또는 정치나 종교활동이 아닌 사업으로 기부금품 모집사업에 해당하며 사회적 약자의 권익 신장에 관한 사업, 보건·복지 증진을 위한 사업, 시민참여 및 자원봉사 등 건전한 시민사회 구축에 관한 사업 등으로 사용된다.

「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률(이하 “기부금품법”）」에 근거한 ‘서울시 기부금품 모집등록 제도’에는 모집기간은 1년 이내, 사용기간은 2년 이내를 준수하여야 한다고 명시되어 있다.

²¹ 서울연구원, 2018, 「서울에너지복지시민기금 수혜자 인식 및 실태조사 결과 보고서」

특히 에너지빈곤층을 구제하기 위해서는 기부금품 모집 기간의 확대로 사업내용을 확대하여 에너지 효율화 사업에 지원할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 서울시 제도를 검토하여 모집 및 사용기간을 확대하는 것이 해법이 될 수 있다. 기부금품의 사용기간을 확대하여 오랜 기간 사용하는 것이 가능해진다면 시급하게 필요한 물품만 지급하고 나머지는 여유자금으로 축적하여 에너지 효율화 사업 등에 사용할 수 있게 될 것이다.



2_사회복지와 차별화 안 돼 대상·열환경 고려 미흡

서울에너지복지시민기금 사업목적 명확화 등 사회복지와 차별화전략 필요

에너지빈곤층에는 기초생활수급자가 포함되고 에너지빈곤층에게 물품지급 위주 모 사업을 진행하다 보니 사회복지와 뚜렷하게 구별되지는 않는다. 따라서 서울에너지복지시민기금이 에너지빈곤층에게 에너지복지를 제공하는 목적을 명확히 하여 실효성 있는 사업내용으로 구성하여야 할 것이다. 에너지복지 사업이 사회복지와 어떤 차이가 있는지 차별화 전략이 필요하다.

에너지복지사업은 다음과 같은 3가지 특징이 있다. 첫째, 에너지복지 사업은 에너지를 합리적으로 이용할 수 있는 공간으로 조성하여야 하는데, 이를 위하여 고급화된 기술을 수반하는 최상의 난이도를 가지는 복지이다. 둘째, 에너지복지 사업은 주거 내 열환경을 고려하여야 하므로 현장성이 강조되어야 한다. 영국은 거실 21°C, 그 외의 방 18°C를 적정온도로 보아 해당지역 내의 모든 가구를 방문하고 가구의 소득과 사용 중인 난방시스템, 설치된 단열장치 등에 관한 자료를 수집하여 데이터베이스를 구축하고 있다. 영국의 에너지복지정책은 매년 3만 가구를 방문하여 에너지 진단을 수행해 복지사각지대를 발굴하는 것이 목표이다. 현장성이 반영된 에너지빈곤층에 대한 데이터를 구축하여 복지사각지대를 발굴하는 것이다. 셋째, 수혜층이 쾌적한 에너지를 보급받고 있는 사회복지기관을 우선적으로 에너지효율화 대상으로 고려할 필요가 있다. 사회복지기관은 지역거점의 역할을 하여 에너지복지 사각지대를 발굴하고 지속적인 지원을 할 수 있다.

다양한 복지 유형이 존재하는 상황에서 기존의 복지 전달체계와 차별화되지 않는다면 에너지 특화 사업으로 에너지빈곤에서 구제하거나 에너지복지 사각지대를 발굴하는 것은 어려울 것이다. 같은 복지관련 법령이라고 할지라도 사업목적에 따라 법령해석이 달라지기도 한다. 따라서 에너지복지 기금사업은 사회복지와 차별화되어야 하며 그 내용은 아래와 같이 정리할 수 있다.

환경문제를 중점으로 두고 있는 이 시대에 에너지복지로 접근하는 사업은 환경적 차원에서 이로우며 많은 시민이 기부할 수 있게 하므로 긍정적이라고 할 수 있다.

구분	주요내용
고급 기술	<ul style="list-style-type: none"> · 고급 기술을 적용한 최상의 난이도를 가지는 복지 · 머무는 공간에 절전할 수 있는 시설 보강(이중창) · 시설 개선을 위해 고장 수리 등을 신청해서 해결
현장성	<ul style="list-style-type: none"> · 현장성이 반영된 철저한 수요조사 후 지원 · 맞춤형 지원 · 가스 및 전기요금 지원
사회복지기관을 통한 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 사회복지기관에 대한 고려 · 수혜층이 에너지를 쓰는 공간 · 폭염 쉼터 센터로 지정 · 에너지복지 사각지대를 파악하여 지원 · 서류상으로는 확인되지 않지만 더 취약한 사각지대가 있는지 파악

[표 6]
에너지복지 사업의
차별화 내용



04 / 안정적 전담조직 운영 등 다양한 개선방안 도출

1_에너지빈곤의 근원 해결하는 복지사업체계로 전환

서울시, 에너지빈곤층의 집수리·단열벽 공사 등 열환경 개선사업 적극 시행
에너지복지 플랫폼을 지향하는 서울에너지복지시민기금 사업의 시행부서인 기후환경본부 환경정책과는 물품지급을 줄이고, 에너지효율 개선과 에너지 생산 관련 지원을 늘려 지속가능한 에너지복지를 지향하고 있다. 그러나 많은 노력에도 불구하고 기부금 조성이 대부분 기업에 의존하며, 기부 형태가 현물이라는 구조적인 어려움이 있다. 이러한 현실적인 한계 때문에 사업내용은 물품 지급이 주를 이룬다.

그러나 근본적인 에너지복지를 구현하기 위해서는 현장성이 강조되어야 한다. 거주지역과 사용연료 등 주거의 열환경을 고려하여 에너지빈곤을 해결하는 방법으로 지원되어야 근본적인 에너지복지를 실현하고 서울시 에너지복지 사업의 효과성을 확보할 수 있기 때문이다. 앞으로 서울시 에너지복지 사업은 집수리, 단열벽 공사 등이 적극적으로 시행되어야 할 것이며, 적은 액수로는 주택개량이 비효율적이므로 열환경을 개선할 수 있는 에너지복지 수급자가 비용을 부담하도록 지원수준을 상향 조정할 필요가 있다.

에너지빈곤층의 주기적 실태조사로 기금사업 효과 가늠 가능한 자료 구축

에너지복지 사업의 내용을 효과적으로 구성하기 위하여 무엇보다 에너지빈곤층에 대한 실태조사가 주기적으로 이루어져 효과를 가늠할 수 있는 자료의 구축이 시급하다. 실태조사는 에너지 소비와 관련된 사용 에너지원, 소비량 등의 기본적인 사항²²이 포함되어야 할 것이며 복지와 관련된 다양한 자료가 구축되어야 한다.

²² 박광수 외, 2015, 「에너지복지 정책 및 사업의 성과 평가 방안 개발을 위한 선행연구」, 에너지경제연구원

서울에너지복지시민기금 사업의 법적 기준 담은 에너지복지 관련법도 제정

에너지복지시민기금사업에 대한 법적 기준은 아직 마련되지 않은 상황이며 상 위법이 없어 이에 근거한 자치법규 마련이 어려운 실정이다. 단지 에너지기본 법 제16조2 제1항에 ‘저소득층 등 에너지 이용에서 소외되기 쉬운 계층(에너지 소외계층)’으로 명시되어 있을 뿐 구체적인 기준은 시행령이나 시행규칙 등에 담고 있지 않다.

따라서 에너지복지를 위한 지원이 가능하도록 조항을 만들거나 위임할 수 있도록 기존에 있는 에너지조례에 조문을 개정하거나 나아가 에너지복지 관련법이 제정될 필요가 있다. 이를 근거로 복지의 대상을 특정하여 에너지복지 사각지 대를 발굴하는 등의 대책을 시행하면 본질적인 문제가 해결될 수 있다.

2_기금 운영조직의 안정적 사업이 가능한 환경 조성

위탁기관은 지속가능한 기금사업이 되도록 3년간 전담 운영체제로 전환

2018년 3월 서울시 에너지 조례가 개정돼 에너지복지 증진을 위한 연구·조사를 추진할 수 있게 되고 전담기관 지정 근거가 마련되었다. 서울시 에너지복지를 위한 기금사업의 발전을 위하여 에너지빈곤층 대상을 재정립하고, 실태를 파악하여 중장기 로드맵을 수립하고 안정적 사업이 가능한 환경을 조성해야 할 것이다. 왜냐하면 에너지빈곤은 지방정부의 문제이고, 에너지분권화 논의에 따라 서울시 차원의 고민이 필요하기 때문이다.

서울에너지복지시민기금 사업의 경우 위탁받은 사무국은 서울시로부터 당해연도 사업비를 받아 사용하고 있으며 이 때문에 2018년까지는 운영단체와 1년 단위로 협약체계를 이루고 있었다. 서울시사회복지협의회가 이를 담당하고 있지만 매년 사업비를 받아 계약을 새로 하는 형태로 사업의 지속성에 한계가 있었다. 단기로 이루어지는 계약은 사업전담 인력 채용의 어려움으로 이어지고 잦은 인력 교체는 업무 연속성에도 차질을 가져온다는 지적에 따라 지속가능한 사업이 되기 위해 2018년 12월 26일 ‘2019년 서울에너지복지시민기금 사업 보조금심의위원회’는 운영보조사업자와의 협약기간을 3년으로 하도록 의결하였다.

에너지빈곤층의 에너지효율 개선 지원·사후관리하는 '서울에너지복지사' 양성

기존의 사회복지체계에 에너지복지 개념을 포함시키는 방안도 검토해 볼 수 있다. 실태조사를 통하여 대상을 명확히 하고 사회적 약자에 대한 분석이 선행되어야 하며, 지원 범주에 차별성을 갖도록 선정기준을 명확히 하여야 한다. 에너지복지 사업을 사회복지의 큰 틀에서 함께 고민하는 것이 더 효율적일 경우 사회복지사의 업무환경 개선과 에너지 교육이 수반되어야 한다.

인력활용 측면을 보면, 서울시는 2020년까지 서울에너지복지사 180명을 양성한다는 계획을 세우고 있다. 이들은 에너지빈곤층 실태를 파악하고 컨설팅을 하여 노후주택의 에너지효율 개선을 지원하고 사후관리를 한다. 에너지빈곤층을 발굴하고 밀착형 복지서비스를 지원하는 에너지복지사를 활용하여 단순히 물품지급으로 이루어지는 지원을 넘어서서 서비스 자체를 지원하는 방향이 설정되어야 한다.

다원화된 서울시 에너지복지사업 통합운영하고 사업예산도 합리적으로 설계

서울시는 여러 부서에 걸쳐 다양한 에너지복지 사업을 추진 중인데, 이들 사업은 약간의 차이가 있지만 관련이 있다. 따라서 서울시는 분산된 에너지복지 사업을 지정위탁 및 인큐베이팅을 위한 행정비용을 지급하여 통합적으로 운영할 필요가 있다. 즉 환경정책과 중심으로 사업을 통합 편성하고 주거복지를 연계하며 민간의 기부금품 모집이 가능한 별도의 전담기관을 운영할 수도 있다.

전담기관은 서울시 에너지복지의 개념을 명확히 하고 대상을 정의하기 위한 연구를 수행하고 에너지빈곤층을 위한 가구별, 시설별 지원사업을 시행할 필요가 있다. 또한 대상에 따른 사업을 발굴·시행하고 홍보 전략을 구상하는 것도 필요하다. 에너지빈곤, 에너지복지에 관한 차별화된 스토리텔링으로 흑한기와 흑서기에 한정되지 않는 상시적인 홍보가 이루어져야 할 것이다.

아울러 효과적인 에너지복지 사업을 운영하기 위해서는 에너지 효율화가 가능한 합리적인 예산규모 설계가 필요하다. 최종적으로 에너지빈곤층이 에너지를 충분히 사용할 수 있도록 사업의 방향을 설정하고, 주거안정을 위한 장기계약과 임대료 상승을 방어하는 다양한 방법도 수반될 필요가 있다.

그리고 에너지효율화 등 전문 시공이 필요할 경우 개별사업의 위탁을 통하여 사업 이해도가 높은 기업이나 단체가 참여하게 함으로써 에너지효율 측면의 성과가 담보되도록 해야 한다.



참고문헌

<보고서>

- 서울특별시사회복지협의회, 2018, 「서울에너지복지시민기금 2017 사업보고서」
- 서울연구원, 2018, 「서울에너지복지시민기금 수혜자 인식 및 실태조사 결과 보고서」
- 과학기술정책, 2017, 「정책특집 Featured Policy 2017년 정부 R&D 사업 들여다보기」,
과학기술정책연구원
- 권승문 외, 2017, 「서울형 에너지복지모델 개발 및 지원체계 구축 용역」, 에너지기후정책연구소
- 안병욱 외, 2017, 「서울시의 에너지종합대책의 연속성과 효율성 증진 방안」, 서울연구원
- 녹색사회연구소, 2016, 「찾아가는 동주민센터 에너지복지 다가가기 첫걸음」, 서울특별시
- 서울특별시, 2016, 「서울특별시 기후변화기금」
- 이진우, 2016, 「서울형 에너지복지 사업 추진 전략 수립」, 에너지기후정책연구소
- 이용환 외, 2016, 「경기도 에너지기금 설치 추진을 위한 연구」, 경기연구원
- 박광수 외, 2015, 「에너지복지 정책 및 사업의 성과 평가 방안 개발을 위한 선행연구」,
에너지경제연구원
- 김현경, 2015, 「에너지 빈곤의 실태와 정책적 함의」, 제281호-2, 한국보건사회연구원
- 서울특별시, 2014, 「저탄소 녹색성장을 위한 에너지살림도시」, 서울 종합계획
- 권철홍 외, 2014, 「한국에너지기술연구원의 사회문제 해결형 연구사업 현황 및 과제」,
과학기술정책 통권 195호, 한국과학기술정책연구원
- 서울특별시, 2014, 「서울환경백서 2014」
- 이준서 외, 2014, 「미국과 캐나다의 에너지빈곤층 지원 법제에 관한 연구」, 한국법제연구원
- 최은희 외, 2014, 「영국 신재생에너지 정책과 농어촌커뮤니티에너지 기금」, 한국관개배수논문집
- 김민경, 2012, 「서울시 단독주택 난방에너지 효율개선사업 활성화 방안」, 서울연구원
- 김민경 외, 2010, 「서울시 건물에너지 소비저감 사업의 평가방안」, 서울연구원

- 진상현 외, 2009, 「저소득가구의 에너지 소비실태 조사·분석」, 서울연구원
- 조항문 외, 2009, 「저탄소사회를 향한 서울시 건물에너지 저감 전략」, 서울연구원
- 홍철선 외, 2009, 「동북아 주요국의 에너지복지 정책」, 에너지경제연구원
- 박광수 외, 2006, 「사회적 약자에 대한 에너지 지원제도 개선방안 연구」, 에너지경제연구원
- Campaign for Home Energy Assistance, 2014, *Investing in LIHEAP*
- Department of Energy & Climate Change, 2013, *Fuel Poverty: a Framework for Future Action*
- Weatherization Assistance Program and National Association for State Community Services Programs, 2012, *Weatherization Assistance Program Funding Survey PY2012*

<홈페이지>

- 영국 정부정책 공개사이트 <https://www.gov.uk/browse/housing-local-services/household-energy>
- 서울에너지공사 홈페이지 <http://www.i-se.co.kr>
- 기획재정부 홈페이지 <http://www.mosf.go.kr>
- 서울에너지복지시민기금 홈페이지 <http://seoulenergyfund.or.kr>
- 국회예산정책처, 재정통계 <http://stat.nabo.go.kr>
- 서울특별시 사회복지협의회 홈페이지 <http://s-win.or.kr>

서울연 2018-PR-16

‘서울에너지복지시민기금’, 지속가능성 위해
안정적 전담조직 운영·주기적 실태조사 필요

발행인 _ 서왕진

발행일 _ 20018년 7월 24일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-364-8 93330 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.