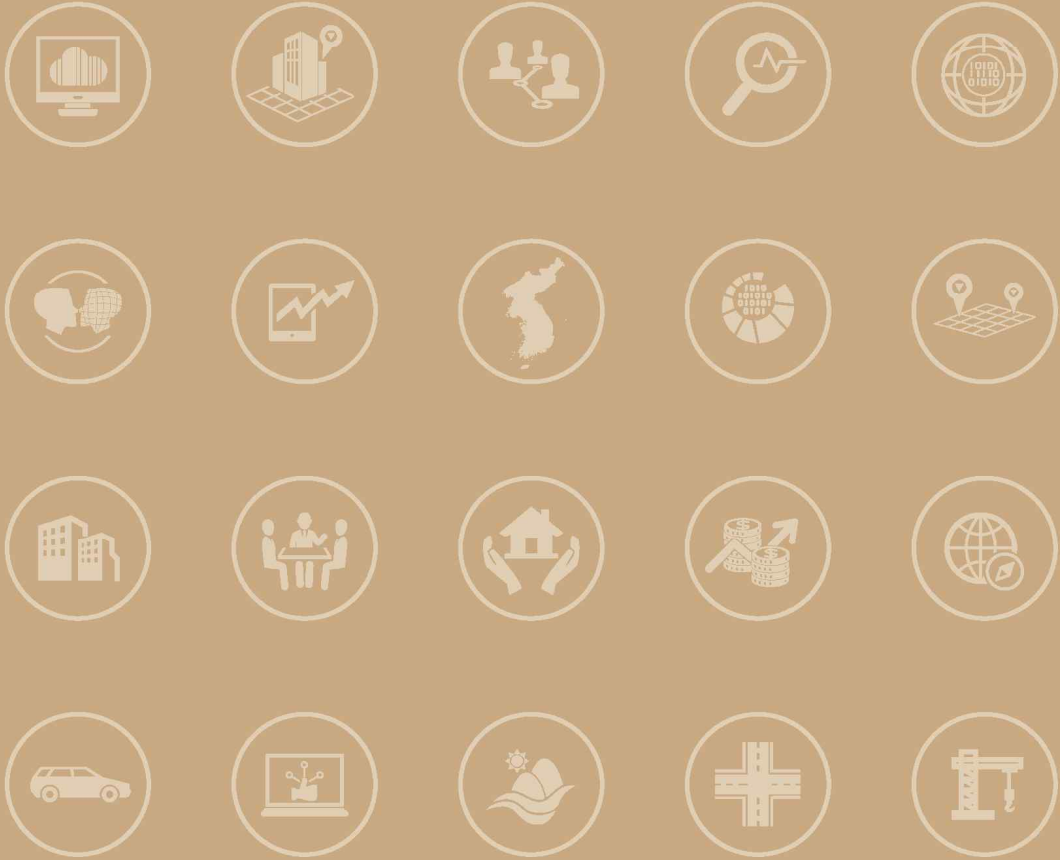




기본 | 19-23

지역밀착형 생활SOC의 전략적 공급·활용방안 연구

A Strategy for the Provision of Social Infrastructure at the Regional Level

구형수, 이다예, 박정은

기본 19-23

지역밀착형 생활SOC의 전략적 공급·활용방안 연구

A Strategy for the Provision of Social Infrastructure at the Regional Level

구형수, 이다예, 박정은

■ 연구진

구형수 국토연구원 책임연구원(연구책임)

이다예 국토연구원 책임연구원

박정은 국토연구원 연구위원

■ 연구심의위원

문정호 국토연구원 부원장

이왕건 국토연구원 선임연구위원

조판기 국토연구원 선임연구위원

김중은 국토연구원 연구위원

배윤경 국토연구원 책임연구원

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 생활SOC의 공급량을 확대하는 것만으로는 생활수준의 공간적 불평등을 해소할 수 없으며, 어디에 어떠한 방식으로 공급하는지가 더 중요
- 2 군(郡)은 물론이고, 시(市)·구(區) 중에서도 형평성 수준이 낮은 지역이 많이 존재하며, 전국적으로 형평성 수준이 매우 낮은 지역은 소멸위험이 높음
- 3 동(洞)이나 시가화지역에 입지하는 시설의 운영 효율성이 높은 것으로 나타났으나, 이는 읍(邑)·면(面)이나 비시가화지역에서의 과소 투자 때문에 나타난 것일 가능성도 존재
- 4 직영보다는 위탁 방식의 운영 효율성이 더 높게 나타났으나, 현재 체육시설을 제외한 나머지 시설의 경우 직영으로 운영하는 비중이 더 큰 상황

본 연구보고서의 정책제안

- 1 중앙정부 차원에서는 기초생활인프라 국가적 최저기준과 농어촌서비스기준의 정합성을 제고하고, 지방정부 차원에서는 국가최저기준을 이미 달성한 시설에 대해 지역최저기준 마련
- 2 이용 수요를 고려하여 시설 (재)배치 및 서비스 전달체계를 다루는 계획제도를 도입하고, 광역·기초생활권 단위로 서비스 수요와 공급수준 변화를 상시 모니터링하는 체계 구축
- 3 생활SOC 복합화사업을 접근성 강화 및 쇠퇴·낙후지역 개발사업과 연계하는 사업으로 확대하고, 부처 간 예산의 통합 집행과 원활한 연계·협력이 이루어지는 체계 구축
- 4 지역공동체(혹은 사회적 경제조직)가 생활SOC를 직접 공급·운영할 수 있는 권한을 부여하면서 사회적 금융의 활용과 중간지원조직 육성 도모



1. 들어가며

□ 연구의 배경

- 지방에서는 인구 감소에 따라 시설이 제대로 공급되지 못하거나, 이미 건립된 시설마저도 제대로 활용되지 못하면서 거주민들의 삶의 질이 악화되고 있는 실정
- 이용 수요를 확보하는 것이 중요함에도 불구하고, 전국 곳곳에 건립된 시설은 사람들이 이용하기 어려운 지역에 자리 잡고 있는 경우가 다수
- 결국 생활SOC의 공급량을 확대하는 것만으로는 생활수준의 공간적 불평등을 해소할 수 없으며, 어디에 어떠한 방식으로 공급하는지가 더 중요

□ 연구의 목적

- 생활SOC 정책을 추진하는 데 있어 공급의 형평성과 운영의 효율성 확보라는 두 가지 목표를 조화롭게 달성할 수 있는 전략 마련
- 공급의 형평성 확보를 위해 소외지역에 생활SOC를 공급하더라도 해당 시설·서비스를 효율적이면서 지속적으로 운영할 수 있는 방안에 대해 집중적으로 탐구

2. 생활SOC에 대한 몇 가지 쟁점

□ 생활SOC란 무엇을 말하는가?

- 생활SOC는 기업의 생산 활동을 지원하는 전통적인 사회기반시설과 달리 사람들의 일상생활 활동을 지원하는 시설(서비스)을 의미
- 사회기반시설 공급의 방향을 경제적 가치 중심에서 사회적 가치 중심으로 전환하려는 시대적 상황이 반영

□ 생활SOC 접근권 보장은 필요한가?

- 공간정의의 관점에서 볼 때 생활SOC로 인한 혜택을 자유롭게 누리며, 이와 관련한 의사 결정 과정에 참여를 보장받는 것은 국민들의 당연한 권리
- 국제사회에서도 생활SOC 접근에 대한 계층 및 지역 간 격차가 지속적인 경제성장을 저해한다고 보고, 이에 대한 대책 마련 촉구

□ 생활SOC를 어떻게 공급해야 하는가?

- 생활SOC를 공급하는 데 있어 시장 논리를 중시하는 신공공관리론(NPM)은 신공공서비스론(NPS)으로 대체되어야 하는가에 대한 문제가 제기
- 이들은 하나를 위해 다른 하나를 포기해야 하는 관계에 놓여 있지 않으므로 두 가지 접근방식의 장점을 취하여 적절한 수준의 성과를 내는 게 필요

3. 공급 형평성, 그리고 운영 효율성

□ 공급의 형평성 분석

- 시설의 종류에 따라 군(郡)은 물론이고, 시(市)·구(區) 중에서도 형평성 수준이 낮은 지역이 많이 존재
- 전국적으로 형평성 수준이 매우 낮은 지역으로 분류되는 기초자치단체는 49곳이며, 이들의 91.8%가 소멸위험지역에 해당

□ 운영의 효율성 분석

- 수도권이나 대도시에 입지한 생활SOC의 효율성이 높게 나타났으며, 효율성의 요인을 분해했을 때 투입 요소의 과대 혹은 과소 투자로 인한 비효율이 존재
- 일부 시설의 경우 동(洞)이나 시가화지역에 입지하는 게 운영 효율성이 높은 것으로 나타났으나, 이는 읍(邑)·면(面)이나 비시가화지역에서의 과소 투자 때문에 나타난 것일 가능성도 존재
- 직영보다는 위탁 방식의 운영 효율성이 더 높게 나타났으나, 현재 체육시설을 제외한 나머지 시설의 경우 직영으로 운영하는 비중이 더 큰 상황

4. 한국 지자체의 경험과 교훈

□ 도시 중심지 사례

- DGB대구은행파크는 도심 내에 입지하여 접근성이 우수하며, 상업시설을 유치하여 수익 창출
- 생활문화센터 영동1번지는 구도심의 유휴시설을 활용하여 쇠퇴지역 문화예술 접근성을 높였으며, 인근 예술·창작 공간과 연계하여 문화예술 허브 역할 수행

□ 도시 주거지 사례

- 아주하나어린이집은 민관협력을 통해 소외지역에 조성되었고, 지역의 요구를 파악하여 장애아를 위한 통합 어린이집도 함께 조성
- 김영수 도서관은 원도심 주거지의 초등학교 내부에 위치하여 접근성이 매우 우수하며, 건립부터 운영까지 주민들이 주도적으로 참여하여 운영의 지속성 확보

□ 농촌 중심지 사례

- 옥천노인장애인복지관은 지역 현안을 고려한 맞춤형의 서비스를 제공하고 있으며, 이동 복지관을 운영하여 원격지에 건강 및 생활서비스를 공급
- 증평군립도서관은 다양한 기능을 갖춘 복합문화시설을 조성하여 비용 절감과 운영 효율성 증진을 도모하고, 타 지역의 주민들과의 공동 활용 사업 추진

□ 농촌 주거지 사례

- 바래길 작은미술관은 농어촌의 소외지역에 공급한 소규모의 문화시설로서 유휴 공간을 활용하고, 투입되는 예산과 인력을 최소화하여 운영의 지속성 확보
- 흥동면 우리동네의원은 농촌지역에 부족한 의료시설을 협동조합 형태로 설립하여 운영하고 있으며, 다양한 프로그램 활동을 통해 사람들의 참여 유도

5. 다른 나라의 정책 동향

□ 독일의 정책 동향

- 소규모 인구 예측과 접근성 기반의 공급 실태 분석을 토대로 사라질 위험이 있는 서비스에 대한 공급 전략 수립
- 인구 감소에 대응하는 차원에서 중심지에 시설을 집중시키되, 배후 지역의 생활 여건도 향상시키기 위해 중심시설과의 연결성이 높은 하위 시설 분산화하거나 이동 서비스를 개발하도록 권장
- 서비스에 대한 이용 수요가 부족한 농촌지역에 대해서는 자발적 헌신과 자체 조직의 역할 강조

□ 일본의 정책 동향

- 서비스 공급의 비효율 문제를 해결하기 위해 흩어져 있는 인구를 한 곳에 모아 일정 수준의 이용 수요를 확보하고, 서비스의 공급 비용을 절감하는 계획 수립
- 도시의 거점을 중심거점과 지역/생활거점 등으로 구분하고, 거점마다 생활에 필수적으로 요구되는 시설 범위 설정
- 공적부동산 활용 시 중복투자로 인한 예산 낭비를 최소화하고, 시설 이용의 활성화를 위해 불필요한 시설을 통폐합하여 하나의 복합시설을 건립하도록 유도

□ 영국의 정책 동향

- 공공 부문의 기능을 축소하면서 시장의 확대가 아니라 (시민)사회의 확대로 보완 혹은 대체
- 「지역주권법」을 제정하여 지역공동체가 생활SOC의 운영에 직접 참여하고, 매각 절차에 입찰하고, 새롭게 건립할 수 있는 권한 부여
- 지방정부와 민간지원조직이 협력하여 지역공동체에게 전문가 상담은 물론이고, 관련 교육 프로그램이나 자금 조달과 관련한 정보 제공

6. 정책의 추진 전략과 제도 개선

□ 국가 및 지역 최저서비스기준 설정

- 도시와 농촌지역에 별도로 적용되고 있는 기초생활인프라 국가적 최저기준과 농어촌서비스기준의 정합성 제고
- 지방정부에서는 국가최저기준을 이미 달성한 시설에 대해 지역 여건(인구 구조, 이용 수요, 재정 상황 등)을 고려하여 지역최저기준 마련

□ 지역 수요를 고려한 전략계획 수립

- 생활SOC 최저기준 미달지역을 대상으로 이용 수요를 고려하여 시설 (재)배치 및 서비스 전달체계를 다루는 새로운 계획제도 도입
- 광역생활권과 기초생활권 단위로 소지역 단위의 서비스 수요와 공급수준 변화를 상시 모니터링 할 수 있는 체계 구축

□ 서비스 기능의 연계와 복합화 추진

- 생활SOC 복합화사업을 단순 시설 조성 사업(point)이 아닌 접근성 강화(line) 및 쇠퇴·낙후지역 개발사업(area)과 연계하는 사업으로 확대
- 생활SOC 복합화사업 추진 시 여러 부처에서 지원하는 예산을 통합하여 집행하고, 사업의 전 과정에 걸쳐 부처 간 원활한 연계·협력이 이루어지는 체계 구축

□ 지역공동체 기반 선순환 체계 구축

- 지역공동체(혹은 사회적 경제조직)가 생활SOC를 직접 공급·운영할 수 있는 권한을 부여하여 책임의식을 강화
- 사회적 금융을 활용하여 생활SOC 건립·운영 자금을 조달하고, 이와 관련한 업무를 적극적으로 지원하는 중간지원조직 육성

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	i
요 약	iii

제1장 들어가며

1. 연구의 배경과 목적	3
2. 연구의 범위와 방법	7
3. 선행연구와의 차별성	9

제2장 생활SOC에 대한 몇 가지 쟁점

1. 생활SOC란 무엇을 말하는가?	15
2. 생활SOC 접근권 보장은 필요한가?	25
3. 생활SOC를 어떻게 공급해야 하는가?	34
4. 논의의 종합과 분석의 틀	39

제3장 공급 형평성, 그리고 운영 효율성

1. 공급의 형평성 분석	43
2. 운영의 효율성 분석	59
3. 두 가지 실증분석의 종합	72

제4장 한국 지자체의 경험과 교훈

1. 사례 분석의 개요	79
2. 사례 대상지 분석	82
3. 사례 분석의 종합과 시사점	115

제5장 다른 나라의 정책 동향

1. 독일의 동향	121
2. 일본의 동향	130
3. 영국의 동향	141
4. 정책 동향의 종합과 추진 과제	150

제6장 정책의 추진 전략과 제도 개선

1. 국가 및 지역 최저서비스기준 설정	157
2. 지역 수요를 고려한 전략계획 수립	166
3. 서비스 기능의 연계와 복합화 추진	175
4. 지역공동체 기반 선순환 체계 구축	183

제7장 나가며

1. 연구의 결론과 정책 제언	197
2. 연구의 성과와 향후 과제	201

참고문헌	205
SUMMARY	221
부 록	222

표차례

LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 선행연구 요약 및 차별성	12
〈표 2-1〉 생활SOC 3개년 계획의 시설 범위	21
〈표 2-2〉 관련 계획·제도별 생활SOC 범위 검토	24
〈표 2-3〉 개별 법률에서 규정한 생활SOC 접근권 보장 관련 조항	30
〈표 2-4〉 국제기구의 생활SOC 접근권 보장 관련 논의	33
〈표 2-5〉 신공공관리론과 신공공서비스론 비교	40
〈표 3-1〉 선행연구의 시설·서비스 공급 형평성 측정방법	44
〈표 3-2〉 지니계수 구간별 불평등 수준	46
〈표 3-3〉 공급 형평성 분석의 대상 시설과 자료 출처	47
〈표 3-4〉 기초자치단체 단위 지니계수에 관한 기초통계량	49
〈표 3-5〉 선행연구의 생활SOC 운영 효율성 분석	60
〈표 3-6〉 ‘지방자치단체 공공시설 운영현황자료’의 조사대상	63
〈표 3-7〉 자료포락분석(DEA)에 활용할 변수	64
〈표 3-8〉 시설별 입지 및 운영 현황	66
〈표 3-9〉 효율성 분석 결과의 유형별 평균값	68
〈표 3-10〉 도시와 농촌 간 효율성 차이 검정 1 : 행정구역 기준	69
〈표 3-11〉 도시와 농촌 간 효율성 차이 검정 2 : 용도지역 기준	70
〈표 3-12〉 직영과 위탁 간 효율성 차이 검정	71
〈표 4-1〉 지역유형별 생활SOC 사례조사 대상지	80
〈표 4-2〉 사례분석의 틀	81
〈표 4-3〉 하나금융그룹 국공립어린이집 건립 지원 사업의 참여주체별 역할	96
〈표 4-4〉 중평군립도서관의 인근 지역 공동 활용 프로그램 현황	102
〈표 4-5〉 2019년 이동복지관사업 추진 현황	106
〈표 4-6〉 지역유형별 생활SOC 공급·운영사례의 시사점	117
〈표 5-1〉 ‘지역 생존배려서비스 전략’ 수립지침의 구성	124
〈표 5-2〉 서비스 분야별 수요 조사 항목	128
〈표 5-3〉 거점별 특성과 요구되는 기능	136
〈표 5-4〉 유도시설 설치에 대한 재정·금융 지원제도	137

〈표 5-5〉 「마을 만들기를 위한 공적부동산(PRE) 유효 활용 가이드라인」의 주요 내용	138
〈표 5-6〉 「지역주권법」의 목차 구성	143
〈표 5-7〉 해외 정책 동향에 기초한 한국의 전략 도출	153
〈표 6-1〉 현행 생활SOC 서비스 기준 관련 제도 비교	159
〈표 6-2〉 기존 생활SOC 최저(서비스)기준의 종합	161
〈표 6-3〉 생활SOC의 법적 공급기준 검토(안)	163
〈표 6-4〉 생활SOC 관련 「서울시민 복지기준」 수립내용	165
〈표 6-5〉 현행 생활SOC 공급 및 배치 관련 계획제도 비교	168
〈표 6-6〉 도시·군기본계획의 생활SOC 관련 분야별 계획지침	169
〈표 6-7〉 지방자치단체의 기초생활인프라 관련 도시재생전략계획 수립내용	171
〈표 6-8〉 입지 특성별 생활SOC 공급·운영전략	180
〈표 6-9〉 접근성 강화 전략의 적용 가능성 검토	181
〈표 6-10〉 주민자치형 공공서비스 구축 사업의 4가지 전략과 추진과제	186
〈표 6-11〉 주민친화형 주민센터 공간 개선 과정	188
〈표 6-12〉 주민자치회 자치계획 수립사례	189
〈표 6-13〉 「민법」상 공동 소유권의 구분	191
〈표 6-14〉 크라우드펀딩(crowdfunding)의 유형	193

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 생활SOC 공급에 관한 지니계수 변화(2007~2016년)	4
〈그림 1-2〉 용도지역별 생활SOC 입지 및 이용 실태	5
〈그림 1-3〉 연구의 흐름도	8
〈그림 2-1〉 종래의 SOC와 생활SOC의 비교	19
〈그림 3-1〉 로렌츠 곡선과 지니계수 산정 방식	45
〈그림 3-2〉 생활SOC 접근성에 대한 지역별 지니계수 분포	53
〈그림 3-3〉 기초자치단체별 종합적인 생활SOC 형평성 수준 비교	58
〈그림 3-4〉 규모 수익 불변(CRS)과 규모 수익 가변(VRS) 하의 효율성 비교	62
〈그림 3-5〉 시설별 운영 효율성의 공간적 분포	67
〈그림 4-1〉 조사대상 생활SOC의 분포	80
〈그림 4-2〉 DGB대구은행파크의 위치 및 주변 시설 분포	82
〈그림 4-3〉 DGB대구은행파크 전경과 경기장 배치도	84
〈그림 4-4〉 생활문화센터 영동1번지의 위치 및 주변 시설 분포	87
〈그림 4-5〉 생활문화센터 영동1번지의 외관 및 활동 모습	89
〈그림 4-6〉 김영수 도서관의 위치 및 주변 시설 분포	90
〈그림 4-7〉 김영수 도서관의 외관과 내부 모습	93
〈그림 4-8〉 아주하나어린이집의 위치 및 주변 시설 분포	94
〈그림 4-9〉 아주하나어린이집의 외관과 내부 모습	97
〈그림 4-10〉 증평군립도서관의 위치 및 주변 시설 분포	99
〈그림 4-11〉 증평군립도서관의 외관과 내부 모습	101
〈그림 4-12〉 옥천노인장애인복지관의 위치 및 주변 시설 분포	104
〈그림 4-13〉 옥천노인장애인복지관의 외관과 내부 모습	105
〈그림 4-14〉 바래길 작은미술관의 위치 및 주변 시설 분포	108
〈그림 4-15〉 바래길 작은미술관의 외관과 내부 모습	110
〈그림 4-16〉 흥동면 우리동네의원 위치 및 주변 시설 분포	112
〈그림 4-17〉 흥동면 우리동네의원 외관과 정기총회 모습	113
〈그림 5-1〉 방법론 측면의 기본 구성 요소	125
〈그림 5-2〉 소규모 인구 예측 사례(65세 이상 인구)	126

〈그림 5-3〉 게마인데 유형화 사례(잘레-홀츠란트-크라이스)	127
〈그림 5-4〉 중심지 체계에 기반한 생존배려서비스 공급전략	129
〈그림 5-5〉 입지적정화계획의 구역 설정 개념도	133
〈그림 5-6〉 공적부동산(PRE)의 유효 활용을 위한 복합화 방안	139
〈그림 5-7〉 공동체 참여 권리의 시행 과정	145
〈그림 5-8〉 공동체 입찰 권리의 시행 과정	146
〈그림 6-1〉 국가 및 지역최저기준 설정의 기본원칙	158
〈그림 6-2〉 지역 수요를 고려한 전략계획 수립의 기본원칙	166
〈그림 6-3〉 디트로이트의 수요 맞춤형 서비스 전략계획 사례	172
〈그림 6-4〉 생활SOC 최저기준 미달지역 분석(예)	174
〈그림 6-5〉 서비스 기능의 연계와 복합화 추진의 기본원칙	176
〈그림 6-6〉 생활SOC 복합화사업의 개념	178
〈그림 6-7〉 생활SOC와 쇠퇴·낙후지역 개발사업의 연계 방안	182
〈그림 6-8〉 지역공동체 기반 선순환 체계 구축의 기본원칙	184
〈그림 6-9〉 주민자치회 구성 예시	187
〈그림 6-10〉 생활SOC 운영 프로그램 지원 사회공헌 사례(아리따운 편당)	194



1

CHAPTER

들어가며

- 1. 연구의 배경과 목적 | 3
- 2. 연구의 범위와 방법 | 7
- 3. 선행연구와의 차별성 | 9

들어가며

본 장에서는 연구를 추진하게 된 배경과 목적, 그리고 범위와 추진 방법을 명시한다. 또한, 그동안 생활SOC와 관련되는 주제로 수행된 여러 연구에서 도출한 성과를 검토한 후, 본 연구가 어떠한 부분에서 차별성을 지니고 있는지 언급한다.

1. 연구의 배경과 목적

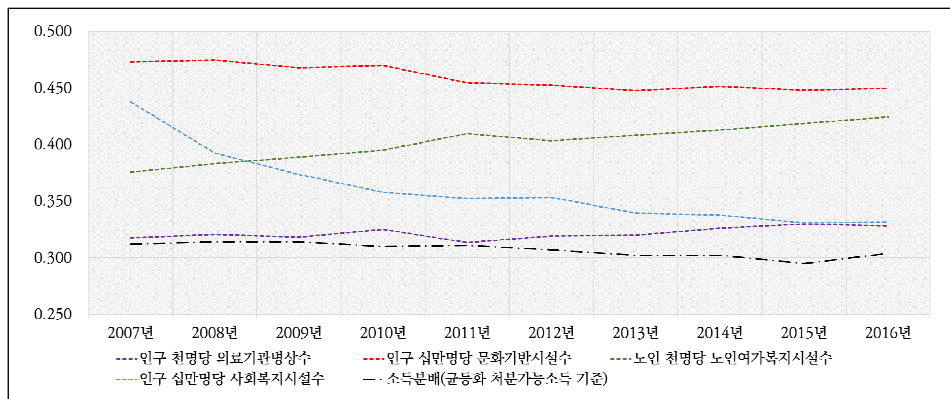
1) 연구의 배경

많은 사람들이 한국사회의 소득 격차가 심각하다고 말한다. 그리고 이러한 격차가 점차 심해지고 있는 건 아닐까 의문을 가진다. 하지만, 소득분배의 불평등 수준을 나타내는 지니계수의 연도별 변화(2008년~2016년)를 살펴보면, 2016년을 제외하고선 불평등 수준이 점차 완화되고 있다는 것을 알 수 있다.¹⁾ 그렇다면 이러한 추세를 그대로 유지하기만 하면 보다 나은 사회로 나아갈 수 있을까? 여기에는 사람들의 심리적 인식에 관한 부분이 고려되지 않았다. 2014년 우리나라 국민 1,168명을 대상으로 실시한 여론조사에 따르면, 소득분배가 불평등하다고 생각하는 사람들이 전체의 76.5%에 달했다.²⁾ 비록 이러한 결과가 사람들의 상대적 빈곤 인식에 근거하고 있다고는 하나, 수치상으로는 매우 높은 비율로 나타난 것이다.

1) 지니계수 산정에 활용되는 통계청 '가계동향조사'의 조사방식이 2017년부터 가계부 기장 방식에서 조사표 방식으로 바뀌었다는 점을 고려할 때 2016년까지의 변화만 살펴보는 것이 타당하다.

2) 뉴스와이어. 2014.10.1.

그림 1-1 | 생활SOC 공급에 관한 지니계수 변화(2007~2016년)



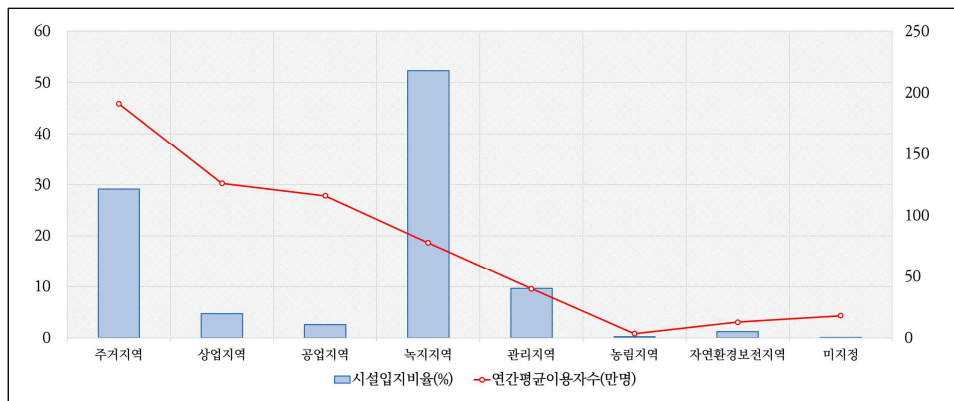
자료: 구형수, 2018a. p.3.

그런데 우리 사회에는 이보다 더 심각한 불평등이 존재한다. 바로 생활수준의 공간적 불평등이다(〈그림 1-1〉 참조). 지니계수로 비교했을 때 지역 간 생활SOC 공급 수준의 불평등은 개인 간 소득분배의 불평등보다 더 심각한 상황이다(구형수, 2018a: 3). 특히, 문화생활의 향유 측면에서 공간적 불평등이 가장 심각한 것으로 나타났는데, 최근 10년 간 ‘인구 10만 명당 문화기반시설 수’의 지니계수 값이 0.448 아래로 떨어진 적이 없다(구형수, 2018a: 3). 또한, 고령화가 빠르게 진행되고 있는 상황에서 노인여가 복지시설의 공간적 불평등이 점차 심화되고 있다는 것도 주목해야 할 부분이다.³⁾

이러한 생활수준의 공간적 불평등이 발생하는 원인은 공간이 상품화되었기 때문이다. 일반적으로 교육, 의료, 문화, 복지 등 대부분의 생활SOC는 시장 논리에 따라 수익성이 확보되는 일부 성장지역을 중심으로 입지하는 경향이 있다(구형수, 2019: 6). 특히, 지방에서는 인구 감소에 따라 시설이 제대로 공급되지 못하거나, 이미 건립된 시설마저도 제대로 활용되지 못하면서 거주민들의 삶의 질이 악화되고 있는 실정이다. 이러한 생활SOC 소외지역에 거주하는 주민들은 단지 그 곳에 거주한다는 것만으로도 좀 더 나은 삶의 단계로 이동하기 위한 기회로부터 멀어지고 있다. 일례로 요즘과 같은

3) ‘노인 천 명당 노인여가복지시설수’에 대한 지니계수는 2007년 0.376에서 2016년 0.426으로 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다(구형수, 2018a: 3).

그림 1-2 | 용도지역별 생활SOC 입지 및 이용 실태



자료: 한국토지정보시스템(용도지역현황). <http://www.nsdi.go.kr/lxportal> (검색일 2019.3.4.); 지방재정통합공개시스템(지방자치단체 공공시설 운영현황). <http://lofin.moi.go.kr/portal/main.do> (검색일: 2019.3.4.).

지식사회에서 어떤 지역의 학교나 도서관이 문을 닫게 되어 제대로 된 교육을 받지 못하게 된다면, 그 곳에 거주하는 아이들은 성인이 되어 자신의 꿈을 펼칠 기회를 얻기가 어렵게 된다(구형수, 2018b: 24).

한편으로 전 세계적으로 도시축소(urban shrinkage)가 보편적인 현상이 되어가고 있으며, 우리나라도 20개 도시가 이러한 상황을 겪고 있다(구형수 외, 2016: 63). 모든 시설은 수익이 발생하기 위한 최소한의 수요가 존재하며, 이를 유지하기 위해서는 일정 규모 이상의 인구가 확보되어야 한다. 따라서 축소 현상을 겪고 있는 지역에서는 생활SOC 이용에 대한 최소한의 수요를 충족시키지 못하면서 유희시설도 많이 발생하는 상황이다. 이러한 상황이 지속될 경우 생활SOC에 접근하기가 쉽지 않은 ‘생활사막(life desert)’의 면적이 2015년 2,792km²에서 2040년에는 3,842km²로 증가할 것이라는 전망도 나오고 있다(임은선 외, 2018: 4). 이 예측이 현실화 된다면 생활SOC 공급에 대한 공간적 불평등은 더욱 심화될 것으로 보인다.

이처럼 생활SOC를 공급하고 유지하는 데 있어 이용 수요를 확보하는 것이 중요함에도 불구하고, 전국 곳곳에 건립된 시설은 사람들이 이용하기 어려운 지역에 자리 잡고 있는 경우가 굉장히 많다(<그림 1-2> 참조). 2017년 기준으로 대규모(설치비 100억

이상) 공공시설의 입지실태를 살펴보면, 절반 이상이 용도지역상 ‘녹지지역’에 자리 잡고 있다. 하지만, 이러한 시설에 대한 용도지역별 연간 평균이용자수를 분석해 보면, 주거지역 191만 명, 상업지역 126만 명, 공업지역 116만 명 순으로 감소하여 녹지지역에 이르러서는 78만 명에 불과한 것으로 나타난다. 결론적으로 사람들이 많이 찾지 않는 녹지지역에 공공시설이 집중적으로 건설되어 있는 것이다. 이는 시설 건립 시 부지 가격이 저렴하고, 매입 시 재산권 문제로부터 비교적 자유로운 곳을 입지로 선정하였기 때문에 발생한 결과로 보인다.

하지만, 이렇게 사람들이 접근하기에 어려운 지역에 생활SOC가 건립된다면 재정 투입의 비효율성이 발생할 수밖에 없다. 이는 결국 생활SOC의 공급량을 확대하는 것만으로는 생활수준의 공간적 불평등을 해소할 수 없으며, 어디에 어떠한 방식으로 공급하는지가 더 중요하다는 것을 시사한다. 다시 말해 새로운 시설의 공급 또는 기존 시설 활용에 대한 전략적인 접근이 필요하다고 볼 수 있다.

2) 연구의 목적

본 연구는 생활여건이 좋지 않은 지역을 찾아 그 곳에 단순히 생활SOC를 공급하는 것만으로는 공간적 형평성을 확보할 수 없다는 문제의식에서 시작되었다. 연구의 배경에서도 밝혔듯이 이 문제가 생각보다 단순하지 않은 이유는 생활SOC가 부족한 지역일 수록 인구가 감소하고, 취약계층이 많아 시설의 유지·관리가 쉽지 않기 때문이다(구형수 외, 2019a: 7). 즉, 이러한 지역에 또 다시 생활SOC를 공급하면 그 시설이 제대로 이용될 수 있을지 확신할 수 없다.

그렇다고 해서 이러한 소외지역을 그대로 둘 것인가? 롤스(Rawls)의 최소극대화(maximin) 원칙에 따르면 소외지역에 거주하는 단 한사람을 위해서라도 필요한 시설을 공급하는 것이 바람직하다(구형수 외, 2019a: 8). 그럼에도 불구하고 현재 많은 지방 정부의 재정 상황이 좋지 않다는 점을 고려할 때 시설을 공급한 이후의 운영 효율성 확보 문제는 심각하게 고려해 보아야 할 부분이다. 이러한 측면에서 본 연구에서 관심을 두고 있는 문제는 다음 두 가지이다.

첫째, 생활SOC 공급 수준의 형평성은 확보되고 있는가? 그리고 형평성 수준이 낮은 지역은 수요가 충분한가?

둘째, 생활SOC는 얼마나 효율적으로 운영되고 있는가? 그리고 여기에 입지 특성이 어떠한 영향을 미치는가?

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구에서 생활SOC 공급의 형평성과 운영의 효율성 확보라는 두 가지 목표를 조화롭게 달성할 수 있는 전략을 마련하고자 한다. 즉, 생활SOC의 공급·활용에 있어 제3의 길을 모색할 것이다. 특히, 공급의 형평성 확보를 위해 서비스 소외지역에 생활SOC를 공급하더라도 해당 시설·서비스를 효율적이면서 지속적으로 운영할 수 있는 방안에 대해 집중적으로 탐구할 것이다.

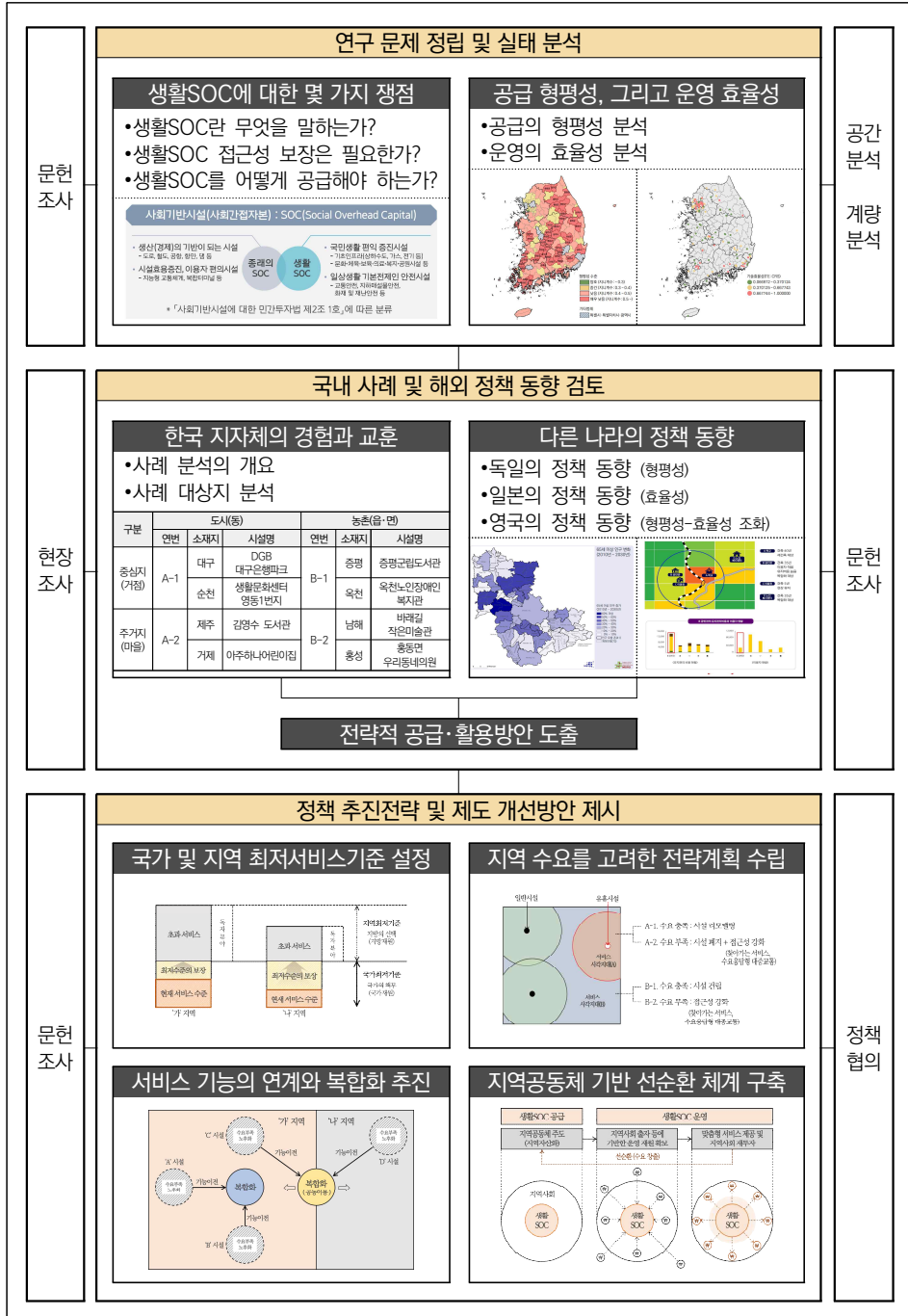
2. 연구의 범위와 방법

본 연구는 (1) 생활SOC에 대한 몇 가지 쟁점, (2) 공급 형평성, 그리고 운영 효율성, (3) 한국 지자체의 경험과 교훈, (4) 다른 나라의 정책 동향, (5) 정책의 추진 전략과 제도 개선에 대해 다룬다.

제2장에 해당하는 ‘생활SOC에 대한 몇 가지 쟁점’에서는 생활SOC의 개념과 범위를 정립하고, 이러한 시설을 공급해야 하는 이유와 효과적인 공급 방식에 대한 다양한 관점을 심층적으로 논의한다. 이를 위해 관련 이론, 주요 이슈 등에 관한 학계 논의를 검토하고, 국제기구, 공공·정부기관 등에서 발간한 공공서비스 관련 정책보고서를 수집·분석한다.

제3장에 해당하는 ‘공급 형평성, 그리고 운영 효율성’에서는 생활SOC의 공급 형평성과 운영 효율성에 대한 실증분석을 수행한다. 이를 위해 우선 지니계수를 활용하여 전국의 광역 및 기초자치단체별로 지역 내 거주지(격자 단위) 간 생활SOC 접근성 격차가 어느 정도인지 분석한다. 또한, 자료포락분석을 활용하여 시설별 운영 효율성을 분석하고, 이 값이 입지 특성과 운영 방식에 따라 어떠한 차이를 보이는지 살펴본다.

그림 1-3 | 연구의 흐름도



제4장에 해당하는 ‘한국 지자체의 경험과 교훈’에서는 지역의 입지조건에 따라 유형을 구분하고, 각 유형에 해당하는 생활SOC 공급·활용사례에 대해 정성적으로 분석한다. 이를 위해 직접 현장을 찾아 시설의 입지와 운영 현황 등을 조사하고, 관계자와 주민 인터뷰를 통해 만족도나 애로사항을 파악한다.

제5장에 해당하는 ‘다른 나라의 정책 동향’에서는 형평성을 강조한 독일, 효율성을 강조한 일본, 이 둘의 조화를 강조한 영국을 대상으로 중앙정부 차원에서 생활SOC와 관련하여 어떠한 정책을 추진하고 있는지에 대해 조사한다. 단, 관계기관을 직접 방문하는 것이 여의치 않은 상황을 고려하여 해외 정부부처에서 배포하는 각종 정책 문서나 법률 등을 심층적으로 분석하여 동향을 파악한다.

제6장에 해당하는 ‘정책의 추진 전략과 제도 개선’에서는 생활SOC 정책 추진의 기본방향과 정책의 효과적 추진을 위한 개선과제를 제시하면서 마무리한다. 결국 본 연구에서 제시하는 정책방안의 최종 수요자는 관계 중앙부처와 광역·기초자치단체의 생활SOC 정책실무자이다. 이러한 측면에서 관련 정책실무자와 정기적인 협의를 거쳐 생활SOC와 관련한 신규 정책 수요를 파악하고, 개선이 필요한 부분에 대한 검토를 의뢰하여 보다 실효성 있는 정책을 마련하도록 한다.

3. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

현재 ‘생활SOC’라는 용어를 직접적으로 사용한 연구는 거의 존재하지 않는다. 물론 이를 생활인프라, 기초생활시설, 공공시설·건축·서비스, 도시·군계획시설, 문화·체육·사회복지시설 등과 유사한 개념으로 본다면, 본 연구에서 다루어야 할 선행연구는 매우 많지만, 이를 모두 검토하는 건 불필요하다고 생각된다. 따라서 본 연구에서는 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 생활인프라의 개념이 도입된 이후, ‘생활인프라’ 또는 ‘기초생활시설’이라는 용어

를 사용한 연구에 대해서만 검토하였다. 여기에 해당하는 대표적인 연구로는 조판기 외(2013), 성은영 외(2013), 이소영·박진경(2014), 구형수 외(2018a) 등이 있다.

조판기 외(2013)는 7개 부문 14개 생활인프라에 대한 전국 총량 및 광역자치단체 단위의 공급 현황과 정책 추진실태를 조사하고, 시설별 당면 과제 해결을 위한 정책 개선방향을 제시하였다. 이 연구에서는 계층분석방법을 통해 생활인프라의 범위를 설정하였으며, 중요도 순위가 높은 7가지 시설 유형에 대해서 공급현황과 문제점을 조사하고, 이를 해결하기 위한 정책방향을 제시하였다.

성은영 외(2013)는 정비구역 해제지역을 대상으로 10개 부문 35개 기초생활인프라에 대한 접근성을 분석하고, 정비사업 이후의 개선효과를 살펴보았다. 시설에 대한 접근성은 대상지 내 주택 각호에서 각 시설에 이르는 최단 거리의 평균으로 측정하였다. 그 결과 노후주거지에서는 특히 문화·체육시설에 대한 접근성이 상대적으로 좋지 않았으나, 은평구 및 해당 정비구역을 사례로 분석했을 때 정비사업 이후에 시설 접근성이 전반적으로 향상된 것으로 나타났다.

이소영·박진경(2014)은 기초생활시설 중에서 문화·체육·청소년시설의 지역별 공급 실태를 분석하고, 지역 유형별 공급(물량)기준을 제시하였다. 공급실태의 경우 지역별로는 인구 당 시설 수, 대전·충남·세종권역의 읍·면·동별로는 접근성에 대한 분석이 이루어졌다. 이때 접근성은 읍·면·동별 지역 중심에서 시설까지의 통행거리와 시간이다. 그리고 이렇게 산출된 시설별 평균통행시간과 인구 당 시설 수를 이용하여 각 시설에 대해 지역 유형에 따라 차별화된 적정 공급(물량)기준을 산정하였다.

구형수 외(2018a)는 시설 범위를 보다 확대하여 6개 부문 11개 지역거점 생활인프라를 대상으로 접근성 기반의 국가최소기준을 도출하고, 이를 제도화하는 방안을 제시하였다. 이때 국가최소기준은 연령별 인구정보가 포함된 격자지도(500m×500m)를 기반으로 하여 시설별 서비스권역(거리) 확대 시뮬레이션을 통해 도출하였다. 그리고 이를 제도화하기 위해 「국가도시재생기본방침」, 「도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가지침」과 관련한 개선방안을 제시하였다.

2) 본 연구의 차별성

선행연구의 성과를 요약하자면, 조판기 외(2013)는 생활인프라의 개념과 범위를 구체화했으며, 성은영 외(2013)는 생활인프라에 대한 접근성 평가의 중요성을 환기시켰다. 또한, 이소영·박진경(2014)은 기초생활시설에 대한 접근성 실태를 기초로 지역 유형별 적정 공급(물량)기준을 도출하였으며, 구형수 외(2018a)는 접근성(도달거리 및 시간) 형태의 최저 공급기준을 제시하였다. 즉, 선행연구에서는 (기초)생활인프라의 구체적인 범위를 설정하였을 뿐 아니라, 이에 대한 공급 수준을 접근성 형태로 분석하고, 이를 기반으로 생활권별 공급기준, 그리고 국가최소기준까지 도출하는 성과를 이루었다고 볼 수 있다.

하지만, 선행연구에서 분석한 생활인프라의 범위가 본 연구에서 관심을 두는 생활SOC와 반드시 일치하지는 않는다. 또한, 실태를 분석하는 데 있어서도 지역별 접근성 수준을 파악하는 데 집중하였으며, 시설의 운영 실태를 파악하는 부분은 소홀하였다. 무엇보다 선행연구에서는 시설에 대한 적정 및 최저 공급기준을 제시하는 데 초점을 두고 있을 뿐 시설을 어디에 어떠한 방식으로 공급해야 하는지에 대한 전략적인 접근이 이루어지지 않는 못하였다.

일단 본 연구는 ‘생활SOC’라는 새로운 개념에 대한 연구를 수행한다는 점에서 선행연구에서 검토한 시설의 범위를 벗어날 수밖에 없으며, 이와 관련한 이론적 배경 역시 차이를 보일 수밖에 없다. 게다가 저성장과 도시축소가 주요 사회이슈로 등장하고 있는 현 상황을 고려하여 단순히 시설의 공급 실태만을 살펴보는 것이 아니라, 운영 실태도 함께 살펴보고자 한다는 점에서 본 연구의 차별성이 부각될 수 있다고 생각한다. 정책대안을 제시하는 데 있어서도 생활SOC 공급 측면에서의 형평성과 운영 측면에서의 효율성이라는 두 가지 목표를 조화롭게 달성할 수 있는 전략을 도출하고, 이를 구체화하는 제도 개선방안까지 제시하고자 한다는 점에서 본 연구의 차별성이 있다고 할 수 있다.

표 1-1 | 선행연구 요약 및 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	- 과제명: 생활인프라 실태의 도시간 비교분석 및 정비방안 - 연구자: 조판기 외(2013) - 연구목적: 시민생활에 밀착한 인프라 공급에 대한 정책 방향 마련	- 문헌조사 - 통계분석 - 설문조사	- 생활인프라 관련 이론 및 개념 정의 - 생활인프라 정책 및 실태분석 - 생활인프라 정책방향
	2	- 과제명: 노후 주거지의 기초생활인프라 공급 현황 및 수준 분석 - 연구자: 성은영 외(2013) - 연구목적: 정비구역 해제지역을 대상으로 기초생활인프라 현황 분석 및 수준 진단	- 문헌조사 - 공간분석 - 상관분석	- 기초생활인프라의 범위와 분석 틀 설정 - 노후주거지의 기초생활인프라 공급 현황 분석 - 기초생활인프라 공급 수준 및 변화 분석
	3	- 과제명: 지역맞춤형 기초생활시설 공급방안 - 연구자: 이소영·박진경(2014) - 연구목적: 기초생활시설(문화·체육·청소년시설)의 공급실태 분석 및 지역 유형별 공급(물량)기준 제시	- 문헌조사 - 공간분석 - 상관분석	- 기초생활시설 관련 논의 검토 - 기초생활시설 공급 관련 이론 검토 - 기초생활시설 공급기준 산정 사례분석 - 지역맞춤형 기초생활시설 공급방안
	4	- 과제명: 생활인프라 기준 도입 및 활용방안 연구 - 연구자: 구형수 외(2018a) - 연구목적: 생활인프라에 대한 국가최소기준 설정 및 제도화 방안 제시	- 문헌조사 - 통계분석 - 공간분석 - 설문조사	- 생활인프라의 개념·범위 및 관련 이론 - 생활인프라 관련 국내·외 정책 검토 - 생활인프라 공급 및 이용 실태 분석 - 생활인프라 국가최소기준 설정 - 생활인프라 기준 활용방안
본연구		- 과제명: 지역밀착형 생활SOC의 전략적 공급·활용방안 연구 - 연구목적: 생활SOC 공급 측면의 형평성과 운영 측면의 효율성을 조화롭게 추구할 수 있는 전략과 제도 개선방안 제시	- 문헌조사 - 공간분석 - 계량분석 - 현장조사 - 정책협의	- 생활SOC에 대한 몇 가지 쟁점 - 공급 형평성, 그리고 운영 효율성 - 한국 지자체의 경험과 교훈 - 다른 나라의 정책 동향 - 정책의 추진 전략과 제도 개선

자료: 저자 작성.



CHAPTER 2

생활SOC에 대한 몇 가지 쟁점

- 1. 생활SOC란 무엇을 말하는가? | 15
- 2. 생활SOC 접근권 보장은 필요한가? | 25
- 3. 생활SOC를 어떻게 공급해야 하는가? | 34
- 4. 논의의 종합과 분석의 틀 | 39

생활SOC에 대한 몇 가지 쟁점

본 장에서는 생활SOC의 개념과 범위를 정립하고, 이러한 시설을 공급해야 하는 이유와 효과적인 공급 방식에 대한 다양한 관점을 심층적으로 논의한다. 이를 위해 관련 이론, 주요 이슈 등에 관한 학계 논의를 검토하고, 국제기구, 공공·정부기관 등에서 발간한 공공서비스 관련 정책보고서를 수집·분석한다.

1. 생활SOC란 무엇을 말하는가?

1) 생활SOC의 개념

최근 논의되고 있는 ‘생활SOC’라는 용어는 ‘생활밀착형 사회기반시설’의 줄임말이다. 이는 2018년 11월 16일에 시행된 국무총리 훈령 「생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정」 제2조에 관련 조항을 마련하면서 법적 지위를 갖게 되었다. 여기서는 생활SOC의 개념을 다음과 같이 규정하고 있다.

“생활밀착형 사회기반시설(이하 ‘생활SOC’라 한다)이란 보육시설·의료시설·복지시설·교통시설·문화시설·체육시설·공원 등 일상생활에서 국민의 편익을 증진시키는 모든 시설을 말한다.”¹⁾

여기에 사용된 ‘SOC’라는 용어는 원래 ‘사회간접자본(social overhead capital)’을 뜻하나, 현재 법적 용어로는 사용되지 않는다. 1994년 8월 3일에 「사회간접자본시설

1) 「생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정」 제2조.

에 대한 민간자본 유치촉진법」이 제정될 당시에는 ‘사회간접자본’이라는 용어가 사용되기는 했으나,²⁾ 2005년 1월 27일에 이 법이 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 개정된 이후부터는 ‘사회기반시설’이 법적 용어로서의 지위를 갖게 되었다.

해외에서는 사회기반시설(social infrastructure)이라는 용어가 주로 물리/경제기반 시설(physical/economic infrastructure)과 대비되는 개념으로 많이 사용되고 있다. 우선 Kumari & Sharma(2017: 31)는 물리기반시설이 경제성장을 직접 지원하는 것과 달리 사회기반시설은 지역사회의 삶의 질 수준을 향상시킨다고 하였다. 이로 보아 사회기반시설 그 자체만으로도 일상생활과 밀접한 관련을 맺고 있는 시설(생활SOC)을 의미한다고 하겠다.

또한, 호주의 기반시설 업무 전반에 대해 관장하는 Infrastructure Australia(2019: 388)에서는 사회기반시설을 지역사회의 삶의 질과 행복(wellbeing)을 유지시키는 시설, 공간, 서비스 및 네트워크의 복합체라고 정의하고 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

“사회기반시설은 지역사회의 삶의 질과 행복을 유지시키는 시설, 공간, 서비스 및 네트워크의 복합체이다. 이는 행복하고, 안전하고, 건강하고, 배우고, 삶을 즐길 수 있도록 돕는다. …… 수준 높은 사회기반시설에 대한 접근성은 국민들의 사회경제적 행복에 직접적으로 영향을 주기 마련이다.”(Infrastructure Australia, 2019: 388)

더 나아가 Dash & Sahoo(2010: 374)는 사회기반시설이 물리기반시설 또는 인력자원을 효과적으로 활용하는 데 필수적이므로 결국에는 삶의 질 향상을 넘어 경제 발전에도 기여할 수 있다고 본다. 따라서 ‘생활밀착형’이라는 용어는 이미 사회기반시설의 개념에 포함되는 것으로 보는 것이 마땅하다.³⁾ 본 연구에서도 생활SOC와 사회기반시설(social infrastructure)을 동일한 개념으로 간주할 것이다.

2) 이 법 제7조에서는 사회간접자본시설 사업이 국토의 균형개발, 산업의 경쟁력 강화, 국민생활의 편의 증진을 도모하기 위해 필요하다는 것을 명시하고 있다.

3) 이러한 측면에서 법적 용어를 생활밀착형 사회간접자본이라고 변경하는 것이 의미상으로는 타당하다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고, 정부가 ‘생활밀착형’이라는 개념을 강조한 데에는 그동안 우리나라에서 사회기반시설을 보는 시각이 해외의 그것과는 사뭇 달랐다는 점을 고려해야 한다. 일례로 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제1호에서 규정하고 있는 사회기반시설의 종류를 한번 살펴보자. 여기서는 총 53가지 시설을 사회기반시설로 규정하고 있다. 이를 보면 우리가 흔히 도시공원, 생활체육시설, 도서관, 박물관 및 미술관, 공공보건의료기관 등 일상생활과 관련된 시설 외에도 도로, 철도, 도시철도, 항만시설, 공항시설, 다목적댐, 어항시설, 물류터미널 및 물류단지 등 생산 및 경제활동과 관련된 시설이 대거 포함되어 있다. 즉, 우리나라에서 사회기반시설이라는 용어를 단독으로 사용할 경우 혼란이 발생할 여지가 있다.

이에 더해 ‘생활밀착형’이라는 용어가 붙게 되면서 사회기반시설 공급의 방향을 ‘경제적 가치(economic value)’ 중심에서 ‘사회적 가치(social value)’ 중심으로 전환하려는 정부의 정책 의지를 표명했다는 해석도 가능하다. 이는 현 정부에서 2018년 3월에 발표한 「정부혁신 종합 추진계획」에도 잘 드러나 있다. 이 계획에서는 국민의 삶의 질을 개선하기 위해 국정 운영을 사회적 가치 중심으로 전환해야 한다고 명시하고 있다(행정안전부, 2018a: 7). 이에 따르면 사회적 가치는 “헌법적 가치로서 사회권을 실질화하기 위한 가치이며, 경제적·환경적·문화적 가치를 포함하는 상위가치”라고 할 수 있다(행정안전부, 2018a: 13).

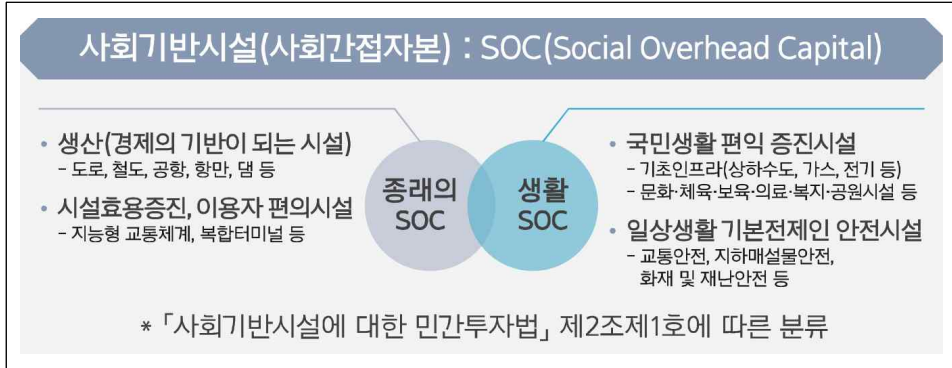
이처럼 사회권의 실현 수단으로서 사회적 가치는 개인과 지역 사회의 행복, 사회 자본 및 환경을 포함하는 것으로 프로그램, 조직 및 개입의 비재무적 영향과 관련이 있다(Wood & Leighton, 2010: 20). 따라서 동일한 시설을 공급하더라도 경제적 가치의 관점에서는 생산성이 얼마나 향상되는지가 주된 관심사였다면, 사회적 가치의 관점에서는 개인과 지역사회의 행복 또는 사회 자본이 얼마나 증가되는지가 주된 관심사가 된다. 이런 측면에서 Klinenberg(2019)는 사회기반시설(social infrastructure), 즉 생활SOC가 “사회자본의 발달 여부를 결정짓는 물리적 환경”이라고 보았다. 따라서 그는 사회기반시설이 사람 사이의 관계를 정립하는 데 있어 다음과 같은 의미를 지닌다고 설명한다.

“사회기반시설이 잘 갖추어져 있으면 사람들 간의 접촉, 상호지지, 친구나 이웃 간의 협력이 잘 이루어지지만, 그렇지 못하면 사회활동이 줄어들고, 가족이나 개개인이 자기 스스로를 돌보게 만든다. …… 사람들은 건강한 사회기반시설이 갖춰진 곳에서 결속력이 강해진다. …… 왜냐하면 사람들이 지속적으로 반복되는 교류를 유지할 때, 특히 즐거운 일을 함께 할 때, 필연적으로 관계도 발전하기 때문이다.”(Klinenberg, 2019: 5)

이처럼 사회기반시설 공급에 있어 일상생활이라는 요소에 주목하게 된 것은 도시계획 패러다임의 전환을 의미하는 것이기도 하다. 전통적으로 도시계획에 대한 관행이 하늘 위에서 아래로 조망했을 때 멋진 형태의 도시 공간이 나타나도록 계획하는 것이었다면, 최근의 경향은 사람들의 삶 혹은 생활에서부터 점진적으로 계획을 만들어 나가는 방식이 대세로 자리 잡았다. Gehl(2010)이 그의 저서 《인간을 위한 도시(Cities for People)》에서 언급했듯이 사람들이 좋아하는 도시를 만드는 유일한 방법은 도시에서의 일상생활을 고려하는 것이다. 그는 훌륭한 도시계획을 수립하기 위해서는 생활이 출발점이 되어야 하며, 그 다음이 공간, 또 건물이라고 보았다(Gehl, 2010: 198). 그리고 여기에는 사람에 대한 존중이 밑바탕에 깔려 있어야 한다고 생각했다(Gehl, 2010: 229). 이는 생활SOC를 공급하는 것이 사람에 대한 투자라고 밝히고 있는 정부의 입장과도 일맥상통하는 부분이다.

〈그림 2-1〉은 정부의 「생활SOC 3개년 계획」에서 종래의 사회기반시설과 생활밀착형 기반시설(이하 생활SOC)의 개념을 대비하여 나타낸 것이다. 전통적인 사회기반시설이 생산(경제)의 기반이 되는 시설(도로·철도·공항·항만·댐 등)이나 시설 효율 증진 및 이용자 편의시설(지능형 교통체계, 복합터미널 등)을 의미하였다면, 생활SOC는 국민생활의 편익을 증진시키는 시설(상하수도·가스·전기 등 기초인프라, 문화·체육·보육·의료·복지·공원시설 등)을 의미한다. 하지만, 두 가지 유형의 사회기반시설이 반드시 대립되는 개념이라기보다는 생활SOC에 접근하기 위해 도로, 철도 등 전통적인 사회기반시설을 이용해야 하고, 일상생활의 편리가 생산성 향상에 도움이 된다는 측면에서 둘은 상호보완적인 관계에 있다고 보는 것이 적절하다.

그림 2-1 | 종래의 SOC와 생활SOC의 비교



자료: 관계부처 합동, 2019a. p.1을 토대로 재작성.

2) 생활SOC의 범위

앞서 생활SOC로 분류할 수 있는 몇 가지 시설을 언급하였지만, 이는 개념을 설명하기 위해 예시적으로 제시한 것에 불과하다. 따라서 여기서는 구체적으로 생활SOC의 범위가 어디까지인가에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다. 이를 위해 우선적으로 검토해 볼 수 있는 문헌자료는 2019년 4월에 국무조정실에서 발표한 「생활SOC 3개년 계획」이다. 여기서는 2022년까지의 생활SOC 공급계획과 제도개선 과제를 제시하면서 그 적용 대상을 어느 정도 한정하고 있다. 원래 이 계획이 발표되기 전인 2018년 8월 27일에 「국민의 삶의 질 제고를 위한 지역밀착형 생활SOC 확충방안」이 발표된 바 있는데, 이때 투자범위에 포함되었던 지역 관광 인프라, 스마트 영농, 노후산단, 스마트 공장, 신재생에너지 시설은 이번 계획에서 빠졌다. 여기서 다루고 있는 사업 목록을 토대로 생활SOC의 범위를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선 국민들의 여가 활동을 장려하고, 삶의 질을 높일 수 있는 체육 및 문화시설을 대표적인 생활SOC 사업으로 보고 있다. 구체적으로는 공공체육인프라로서 국민체육센터⁴⁾와 야구장, 축구장, 게이트볼장, 인공암벽장 등의 실외체육시설을 생활SOC에

4) 문화체육관광부에서는 국민들의 체육시설 접근성을 제고하고, 삶의 질 향상에 기여하기 위해 1997년부터 국민체육센터는 건립사업을 추진 중이다(문화체육관광부, 2018: 5). 2001년에 거점형 국민체육센터 모델을 개발하여

포함하고 있다. 또한, 도서관과 생활문화센터⁵⁾, 꿈꾸는 예술터⁶⁾, 메이커스페이스⁷⁾ 등의 생활문화공간도 생활SOC로 분류되고 있다. 여기서 도서관은 공공도서관과 작은 도서관을 모두 포함한다.

그리고 취약지역의 기반시설을 확충하는 것도 생활SOC 사업에 포함되어 있다. 현재 도시의 쇠퇴·낙후지역에는 도시재생 뉴딜사업, 농산어촌의 쇠퇴·낙후지역에는 일반농산어촌개발사업, 어촌의 쇠퇴·낙후지역에는 어촌뉴딜300사업이 추진 중인데, 정부에서는 이러한 사업을 통해 공급되는 각종 기반시설도 생활SOC로 간주하고 있다. 특히, 이러한 취약지역에서 만성적 공급 부족에 시달리는 LPG 배관망 설치와 주거지나 전통 시장을 대상으로 한 주차장 설치 사업을 강조하고 있는 것을 알 수 있다.

사회 변화에 따라 점차 수요가 늘어가는 돌봄 시설은 이용 대상에 따라 어린이와 취약계층 돌봄 시설로 구분하고 있다. 어린이 돌봄 시설에는 어린이집, 유치원을 비롯하여 다함께 돌봄센터⁸⁾, 초등 돌봄교실 등의 온종일 돌봄체계가 생활SOC에 포함된다. 어린이집은 국·공립 어린이집과 직장어린이집을 모두 포함하며, 유치원은 국·공립 유

지원 사업을 추진해오다가 2018년부터 생활권형 국민체육센터 모델을 개발하여 보급하는 방식으로 정책 방향을 선화하였다(문화체육관광부, 2018: 5).

- 5) 생활문화센터 조성사업은 지역주민의 문화여가 참여 접근성을 높이고, 공존과 소통의 공간을 제공하며, 건강하고 활기찬 지역문화 공동체 회복을 위해 2014년부터 문화체육관광부에서 추진 중인 사업으로 입지와 규모, 기능에 따라 거점형과 생활권형으로 구분된다(문화체육관광부·생활문화진흥원, 2017: 6). 이는 지역의 유휴공간, 기존문화시설을 리모델링하는 방식으로 추진된다(문화체육관광부·생활문화진흥원, 2017: 6).
- 6) 문화체육관광부에서는 생애주기별 문화예술교육을 확대할 수 있는 지역 거점을 육성하기 위해 2018년부터 꿈꾸는 예술터(유휴공간 활용 문화예술교육센터) 지원 사업을 추진하고 있다(문화체육관광부, 2018.3.30. 보도자료: 1). 이는 핀란드의 아난탈로 아트센터처럼 지역에서 창의적인 문화예술교육 프로그램을 상시적으로 접할 수 있도록 학교 밖의 문화예술교육 특화 공간을 조성·운영하는 사업이다(문화체육관광부, 2018.3.30. 보도자료: 1).
- 7) 메이커스페이스 구축·운영사업은 메이커 문화를 확산하고 제조창업 저변을 확대하기 위해 2018년부터 중소벤처기업부에서 추진 중인 사업으로 '일반랩'(국민 누구나 쉽게 접근하여 자유롭게 아이디어를 구현·공유할 수 있는 생활밀착형 창작활동 공간)과 '전문랩'(전문메이커의 고도화된 창작활동을 지원하고, 지역 내 일반랩과 창업지원 인프라를 연계하는 거점 공간)으로 구분된다(중소벤처기업부, 2019: 1). 이는 유휴공간을 리모델링하여 신규로 조성하거나, 이미 메이커스페이스로 운영하고 있는 공간을 확장하거나 운영 프로그램 등을 개선하는 방식으로 추진된다(중소벤처기업부, 2019: 3).
- 8) 「아동복지법」 제44조의2에 의하면 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 초등학교의 정규교육 이외의 시간 동안 방과 후 돌봄서비스를 실시하기 위하여 다함께돌봄센터를 설치·운영할 수 있도록 되어 있다. 6~12세 아동을 대상으로 하며, 주민자치센터·복지관·도서관·보건소 등 공공시설, 아파트 커뮤니티센터 등 접근성 높고 개방된 안전한 시설의 유휴 공간을 리모델링하여 시간제 돌봄, 문화·예술·스포츠 등 프로그램, 등·하원 지원, 돌봄 상담 및 서비스 연계, 간식 제공 등 다양한 돌봄 서비스를 제공한다(보건복지부, 2018: 9).

표 2-1 | 생활SOC 3개년 계획의 사실 범위

지역밀착형 생활SOC 확충방안 (‘18.8.)		생활SOC 3개년 계획(‘19.4.)			
		분야별 과제		생활SOC 사업	세부시설
① 여가·건강 활동	문화·체육시설 등 편의시설 확충	① 활기차고 품격있는 삶터	공공체육 인프라 확충	국민체육센터	수영장, 체육관
				실외체육시설	야구장, 축구장, 게이트볼장, 인공암벽장
	문화시설 확충		도서관	공공도서관, 작은도서관	
생활문화공간			생활문화센터, 꿈꾸는 예술터, 메이커스페이스		
지역 관광 인프라 확충	-				
② 지역 일자리·활력 제고	취약지역 도시재생		취약지역 기반시설 확충	도시재생	어울림센터
	농어촌 생활여건 개선			농산어촌개발	커뮤니티시설, 다가치센터
				어촌뉴딜	여객복합편의시설
				LPG 배관망	LPG 배관망
	주차장		주거지·전통시장 주차장		
스마트 영농 확산	-				
노후산단 재생 및 스마트 공장	-				
③ 생활 안전·환경	복지시설 기능 보강	② 따뜻하고 건강한 삶터	어린이 돌봄 시설 확충	어린이집	국·공립 어린이집, 직장 어린이집
				유치원	국·공립 유치원
			온종일 돌봄체계	다함께 돌봄센터, 초등 돌봄교실	
			취약계층 돌봄 시설 확충	노인요양시설	공립 노인요양시설
				고령자복지주택	고령자복지주택
			공공의료시설 확충	지역책임의료기관	지역책임의료기관
	주민건강센터			주민건강센터(건강생활지원센터)	
	공공보건의료 인프라			공공어린이재활의료기관, 권역재활병원	
	건강가정지원센터			건강가정지원센터	
	생활안전 인프라 확충		안전한 삶터 구축		교통 안전
		지하매설물 안전			노후 상하수도 정비, 장기사용 열수송·가스관
		화재 및 재난 안전			우수저류시설
	미세먼지 대응 강화	③ 안전하고 깨끗한 삶터	깨끗한 생활환경 조성	생활환경	미세먼지 저감 도시바람길 숲, 미세먼지 차단숲, 미량유해물질 대응 정수시설
				휴양림·야영장	휴양림, 국립공원 야영장, 숲속 야영장, 기타 야영장
				도시공원	도시공원
	신재생에너지 시설 확충		-		

자료: 관계부처 합동, 2018. p.4; 2019a. pp.15-29.

지원만 해당된다. 취약계층 돌봄 시설로는 주로 고령자를 대상으로 하는 공립 노인요양시설과 고령자복지주택을 포함하고 있다. 여기서 주목할 부분은 고령자를 대상으로 하는 시설에 한해 주택도 생활SOC로 간주하고 있다는 점이다.

공공의료와 관련된 시설도 일상생활을 영위하는 데 필수적이다. 구체적으로는 지역책임의료기관, 주민건강센터(건강생활지원센터)⁹⁾, 공공보건의료 인프라¹⁰⁾, 건강가정지원센터(가족센터)¹¹⁾가 생활SOC로 분류되고 있다. 이 중에서 지역책임의료기관은 종합병원급 시설로서 공공과 민간병원을 모두 포함한다.

일상생활의 안전도 매우 중요하다. 교통안전 측면에서는 학생들을 보호하는 보행안전시설이나 교통사고를 방지하는 줄임선풍터가 생활SOC로 분류되고 있다. 지하에 매설된 시설물도 안전에 취약한 경우가 많아 이에 대한 정비사업도 포함하고 있는데, 대표적인 시설로 언급된 것이 상하수도과 장기사용 열수송·가스관이다. 그리고 화재나 재난 안전 측면에서 우수저류시설이 포함되었다.

끝으로, 편안하고 깨끗한 생활환경 조성을 위한 각종 시설도 생활SOC에 포함된다. 우선 미세먼지, 유해화학물질 등으로 인한 대기환경 악화 문제에 대응할 수 있는 미세먼지 저감 도시바람길 숲, 미세먼지 차단숲, 미량유해물질 대응 정수시설이 생활SOC로 분류되고 있다. 이 외에 여가나 휴양 문화 수요에 대응하는 차원에서 휴양림·야영장, 도시공원도 포함되었다. 특히, 도시공원의 경우 2020년 7월에 일몰제가 시행되면 미집행 시설에 대한 재집행이 매우 어려워지기 때문에 집중적인 사업 추진이 필요할 것으로 보인다.

9) 「지역보건법」 제14조에 의하면 지방자치단체는 보건소의 업무 중에서 특별히 지역주민의 만성질환 예방 및 건강한 생활습관 형성을 지원하는 건강생활지원센터를 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 설치할 수 있도록 되어 있다. 정부는 2007년부터 2012년까지 도시보건지소를 설치하다가 2013년에 도시보건지소 효율화 모형인 건강생활지원센터 시범사업을 실시한 후, 2014년부터 건강생활지원센터 정규사업을 추진하고 있다(보건복지부·한국건강증진개발원, 2018: 3).

10) 공공보건의료 인프라는 중증장애아동 및 기능회복시기 집중 재활치료를 위한 공공어린이 재활병원 및 권역재활병원, 중앙-권역간 신속한 대응체계 구축을 위한 권역감염병전문병원을 말한다(관계부처 합동, 2019a: 25).

11) 2019년 6월 정부는 생활SOC 복합화사업(9종 시설)에 가족센터를 추가하기로 하였는데, 이는 기존에 운영하고 있는 건강가정지원센터와 다문화가족지원센터의 기능을 확대한 것이다(여성가족부·국가균형발전위원회·국무조정실, 2019.6.14. 보도자료: 4). 건강가정지원센터는 2005년부터 독립적으로 운영되어오다 2014년 이후부터 다문화가족지원센터와 통합되어 운영 중이었다(관계부처 합동, 2019a: 25).

본 연구에서는 「생활SOC 3개년 계획」에서 다루고 있는 시설 외에 이와 밀접한 관련이 있다고 생각되는 다른 법률이나 제도에서 규정한 시설 역시 검토가 필요하다고 판단했다. 현재 생활SOC의 개념과 유사한 시설이나 서비스 항목을 규정하고 있는 제도는 기초생활인프라 국가적 최저기준, 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가, 농어촌서비스기준이다. 여기에 포함된 시설이나 서비스 항목은 「생활SOC 3개년 계획」에서 다루고 있는 시설과 비교하기 위해 「국가도시재생기본방침」, 「도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 지침」, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 시행령」을 토대로 작성하였다.

이들 제도에서 다루고 있는 시설이나 서비스 항목 중에서 생활SOC로 분류될 수 있는 시설을 중심으로 정리하면 <표 2-2>와 같이 총 35개의 시설이 추출된다. 이 가운데 종합병원, 공공보건기관, 어린이집, 공연장(문예회관) 등 4개 시설은 모든 법률 및 제도에서 직·간접적으로 언급되고 있다. 이 외에 주차장, 노인여가복지시설, 유치원, 초등학교, 도서관, 박물관, 미술관, 축구장, 야구장, 체육관, 수영장, 공원 등 12개 시설은 적어도 3개 법률 및 제도에서 직·간접적으로 언급되고 있다는 것을 알 수 있다.

또한, 광대역통합망, 대중교통, 병·의원, 약국, 온종일 돌봄체계, 평생교육, 휴양림, 야영장, 소매점 등 9개 항목처럼 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(제2조 제6항)」상 기반시설에 해당하지 않는 시설도 있다. 그렇다고 해서 이러한 시설 및 서비스의 중요도가 낮다고는 볼 수 없다. 특히, 병·의원, 약국, 소매점은 민간에서 공급하는 측면에 강해 그동안 소홀히 다루어져 왔으나, 기초생활인프라 국가적 최저기준에서는 일상생활을 영위하는 데 필수적인 요소로 보고 있다.

한편, 근린생활권 단위에서 중심시설의 역할을 기대할 수 있는 초등학교는 기초생활인프라 국가적 최저기준, 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가, 농어촌서비스기준에서는 비중 있게 다루고 있으나, 「생활SOC 3개년 계획」의 시설 범위에는 포함되어 있지 않다. 이는 지방의 많은 시·군에서 학령인구 감소로 인해 문을 닫는 학교가 많아지고 있다는 점이 반영된 결과라고 볼 수 있다. 현재 초등학교는 공급이 부족하다기보다는 이미 건립되어 있는 시설을 제대로 활용하는 것이 중요해지고 있다.

표 2-2 | 관련 계획·제도별 생활SOC 범위 검토

구분	시설(서비스)	계획·제도별 시설 포함 여부				기반 시설 여부
		생활SOC 3개년 계획	국가도시재생 기본방침	도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가	농어촌 서비스기준	
공급	상·하수도	●	×	×	●	해당
	도시가스 (LPG배관망)	●	×	×	●	
교통	광대역통합망	×	×	×	●	-
	대중교통	×	×	×	●	
	주차장	●	●	●	×	
안전	우수저류시설	●	×	●	×	해당
	경찰서·파출소	×	×	△	△	
	소방서	×	×	△	△	
의료	종합병원 (지역책임의료기관)	●	●	△	△	-
	공공보건기관 (주민건강센터)	●	●	△	△	
	병·의원	×	●	△	△	
	약국	×	●	×	×	
복지	노인의료복지시설 (공공요양시설)	●	×	×	△	해당
	노인주거복지시설 (고령자복지주택)	●	×	×	×	
	노인여가복지시설	×	●	●	△	
돌봄	어린이집	●	●	●	●	-
	온종일돌봄체계	●	×	×	×	
교육	평생교육	×	×	×	●	-
	유치원	●	●	●	×	
	초등학교	×	●	△	●	
	중학교	×	×	×	●	
문화	도서관	●	●	△	×	해당
	생활문화 센터	공연장 (문예회관)	●	△	●	
		박물관	●	△	×	
		미술관	●	△	×	
체육	축구장	●	●	△	×	-
	야구장	●	●	△	×	
	게이트볼장	●	×	△	×	
	육상경기장	×	●	△	×	
	국민체육 센터	체육관	●	△	×	
		수영장	●	△	×	
휴식	공원	●	●	●	×	-
	휴양림	●	×	×	×	
	야영장	●	×	×	×	
상업	소매점	×	●	×	×	-

주: '●'는 해당 시설을 직접 언급, '△'는 해당 시설을 간접 언급, '×'는 해당 없음을 나타냄.
 자료: 저자 작성.

2. 생활SOC 접근권 보장은 필요한가?

1) 공간정의의 관점

정의(justice)란 무엇인가? 여기에 대해서는 그동안 다양한 논의가 이루어졌으나 명확한 합의점을 도출하기란 쉽지가 않다. 흔히 평등과 정의를 동일한 것으로 보는 사람들이 많으나, 반드시 그렇지는 않다(Brody, 1977/1984: 81). 고대 그리스로 거슬러 올라가자면 아리스토텔레스(Aristoteles)는 평등의 가치를 정의의 핵심으로 본 반면에 플라톤(Plato)은 각자에게 자신의 몫을 주는 것을 정의로 여겼다(Holzleithner, 2009/2014: 14-15).

여기에 한 발 더 나아가 우리가 공동체를 이루어 살아가고 있는 사회에서의 정의, 즉, 사회정의(social justice)가 무엇을 의미하는지 논하는 것은 더욱 어렵다. 대체로 이는 어떠한 기준으로 사회구성원들에게 자원을 분배하는 것이 정의로운 것인가의 문제와 동일시되는 경향이 있다. 사회정의를 논할 때 우리는 항상 공리주의 사상가들의 견해로부터 출발한다. 이들에게 정의는 사회 전체의 효용이 극대화되는 것이다. 단, 재화가 어떻게 분배되는지, 어떤 사람이 그것을 얻을 기회를 가지는지는 관심사가 아니다(Brody, 1977/1984: 93).¹²⁾ 이런 부분에서 ‘최소극대화 원칙(maximin rule)’을 제시한 롤스(Rawls)와 차별된다. 그에 따르면 취약계층(최소 수혜자)에게 자원이 배분되어 그 사람이 일정 수준에 도달할 수 있도록 제도적인 장치를 마련하는 것이 정의로운 것이다(윤상하, 2005: 38).

한편, Soja(2010)는 이러한 사회정의에 대한 논쟁에서 공간이라는 속성을 고려하지 않은 것을 비판하였다. 고대 그리스와 로마에서도 도시공간은 사회정의 논의의 모태였을 뿐 아니라, 사회정의 자체가 도시국가의 정치·사회·문화·종교·경제활동에 평등하게 참여할 권리로 설정되었다(곽노완, 2013: 290; Soja, 2010: 74-75, 80). 본 연구

12) 공리주의 사상가인 밀(Mill)이 제시한 정당한 불평등의 원리에 따르면, 사회 전체의 이익을 극대화시키는 불평등은 정당하다(Brody, 1977/1984: 93).

에서 다루고자 하는 ‘공간정의(spatial justice)’ 역시 사회정의의 개념을 공간적 측면에서 규정하려는 시도이다. 사회정의를 사회구성원들 간의 자원 분배 문제에 대해서만 이야기한다면, 공간정의를 이러한 논의를 공간적으로 확장시켜 공간적 차원의 자원 분배 문제에 관심을 둔다. 즉, 어떠한 기준과 원칙에 따라 사람들에게 ‘공간’이라는 자원을 배분할 것인가가 중요한 이슈로 다루어진다.

현대 사회에서는 공간이 곧 자본이며, 상품이다. 그런데 일반적인 상품과는 다른 속성을 지닌다. 즉, 동일한 공간(상품)은 존재하지 않는다는 것이다. 상품가치가 높은 공간이 있는가하면, 그 반대의 경우도 있다. 상품가치가 높다는 것은 모두가 그 공간을 점유하고 이용하기를 원한다는 뜻이다. 하지만, 공간이 상품화되고 사유화되는 순간, 가치가 높게 책정된 공간은 그만큼 가격을 지불하지 못하는 사람들이 접근하기 어려운 곳으로 변모한다.

그런데 이 가치라는 게 어떻게 형성되는가? 일반적으로는 그 공간이 얼마나 살기가 좋은 곳이나에 따라 결정된다. 예를 들면 그 지역에 좋은 학교가 자리 잡고 있는지, 다양한 문화공간이 곳곳에 존재하는지, 대중교통을 이용하는 게 편리한지에 따라 공간의 가치가 매겨진다. 결국 이렇게 가치가 높은 공간은 소득 수준이 높은 일부 사람들이 독점하게 되고, 그렇지 못한 사람들은 이러한 공간으로부터 배제된다. 왜냐하면 특정 위치에 고정될 수밖에 없는 공간의 속성으로 인해 이동하는 데 시간이 많이 소요되는 곳은 자연스럽게 이용하는 데 제약이 따르기 때문이다.

다시 말해 단순히 내가 특정 지역에 거주하지 않는다는 이유만으로 그 곳에 종속되어 있는 양질의 생활환경을 누리지 못하게 되는 것이다. 이는 특정한 사적 공간에 접근할 수 있는 기회가 제한되면, 그 공간의 가치를 결정하는 공적 공간(예: 생활SOC)에 접근할 수 있는 기회마저도 제한된다는 것을 의미한다. 이것이 의미하는 바는 Florida (2005)가 그의 저서 《도시와 창조계급(Cities and the Creative Class)》에서 창조계급이 얼마나 어메니티(amenity) 혹은 장소의 질을 중요하게 여기는지 보여준 것으로 충분하다고 생각한다. 너무나 당연하게도 자본주의 사회에서 사적 공간에 대한 소유를 균등하게 배분하는 것은 불가능하다. 그러나 국민들의 세금으로 조성된 공적 자금을

투입하여 조성되는 공적 공간에 접근하는 데에도 제약이 존재한다면 이것은 과연 정의롭다고 할 수 있을까?

물론 여기에는 사적 공간의 가치에 공적 공간이 주는 효용이 반영되어 있으며, 이 공간을 점유하기 위해 비싼 대가를 지불했으므로 이를 독점하는 것은 정당한 행위라는 주장이 제기될 수도 있다. 여기서 명확하게 해두어야 할 부분이 있다. 바로 주변의 생활 여건이 사적 공간의 가격에 반영되어 있더라도 그 소유권이 주변의 공적 공간에 미치는 영향은 없다는 점이다. 자유지상주의자인 Nozick(1974)마저도 정당한 절차를 통해 소유권을 가지게 된 것에 대해서만 정당한 권리¹³⁾를 가진다고 하였다. 따라서 공공이 소유할 공적 공간을 어떻게 조성하느냐는 정부가 할 수 있는 정당한 자원 배분 방식 중 하나라고 할 수 있다.

이러한 공간적 분배의 정의 문제를 다룰 때 고려해야 할 요소가 하나가 더 있다. 그건 바로 시간이라는 변수이다. 이는 공공서비스 공급의 지역 간 격차가 나타날 때 아무런 조치를 취하지 않고 그대로 둘 경우 어떠한 상황으로 귀결되는가에 관한 논쟁과 연결된다. 신고전학파의 관점에서는 시장의 원리에 따라 자연스럽게 공간적 불균형이 해소되므로 정부가 아무런 개입을 하지 않는 것이 정당하며, 공간적으로도 정의로운 결과를 초래한다. 하지만, Myrdal(1957)은 이러한 주장에 대해 동의하지 않는다. 오히려 파급효과(spread effects)와 역류효과(backwash effects)라는 상반된 힘이 누적적으로 작용하여 공간적 불균형을 심화시킨다고 주장한다(박추환, 2018: 198). 이른바 사회기반시설을 비롯한 각종 생산요소의 부익부 빈익빈 현상이 점차 심화된다는 것이다. 비록 이러한 순환·누적적 인과법칙(the circular and cumulative causation principle)이 국가 차원의 저개발지역을 설명하고자 고안된 이론이기는 하나, 도시 내 자원 분배의 불균형 문제에도 그대로 적용될 수 있다고 본다(정홍열, 2017: 181).

그렇다면 공간적 차원의 자원 분배 문제에 대한 진정한 해법은 무엇일까? 그 대안

13) 노직(Nozick)은 다음과 같은 '소유권리론(Entitlement Theory)'을 제시했다: ① 취득에서의 정의 원칙에 따라 소유물을 취득한 사람에게는 그에 대한 권리가 있다. ② 이전에서의 정의 원칙에 따라 소유물에 대한 소유 권리가 있는 다른 사람으로부터 소유물을 획득한 사람에게는 그에 대한 권리가 있다. ③ 어느 누구도 ①과 ②의 적용에 의하지 않고서는 소유물에 대한 권리가 없다(Nozick, 1974: 151).

중 하나로 Lefebvre(1968)는 ‘도시에 대한 권리(*Le droit à la ville*)’라는 개념을 이용하여 누구나 도시 공간을 이용하고, 변형시킬 수 있어야 한다고 주장한다. 그는 공간이 상품처럼 소유되는 상황에서 공간의 사용가치를 향유하는 것은 극히 일부에 불과하다고 보았다(신승원, 2016: 50). 그리고 이러한 문제를 극복하기 위해서는 도시에 거주하는 주민 누구나 도시가 제공하는 편익을 누릴 권리, 도시 정치와 행정에 참여할 권리, 자신들이 원하는 도시를 스스로 만들 권리를 보장받아야 한다고 보았다(강현수, 2010: 12).

여기서 도시가 제공하는 편익이란 인간의 생존을 위한 가장 기본적인 식수·먹거리·위생에 대한 권리를 물론이고, 좀 더 인간다운 생활을 위해 필요한 적절한 주거 환경·직업·대중교통·안전·의료·복지·교육 등을 말한다(강현수, 2010: 13). 이는 우리가 이 연구에서 다루고자 하는 생활SOC의 개념과 유사하며, 이러한 맥락에서 도시에 대한 권리를 생활SOC와 같은 공간(시설)에 자유롭게 접근하고 이용할 수 있는 권리로 바꾸어 사용해도 큰 무리가 없다. 또한, 르페브르(Lefebvre)는 이러한 공간에 대한 권리에는 그 공간의 변화를 모색하는 정치에 참여할 권리도 포함된다고 말한다(신승원, 2016: 51).

도시 거주자들은 왜 이러한 권리를 보장받아야 할까? Harvey(2012)도 르페브르(Lefebvre)의 ‘도시에 대한 권리’ 개념을 적극 수용하면서도 더는 존재하지 않는 어떤 것에 대한 권리를 주장하는 것이 아닐까하는 의구심을 가지기도 했다.¹⁴⁾ 당시 르페브르(Lefebvre)가 이러한 주장을 펼칠 수 있었던 근거는 도시라는 것이 시민 공동의 작품(Oeuvre)이라 생각했기 때문이었다. 즉, 도시는 애초에 자연적으로 존재해오던 것이 아니며, 여러 사람들이 공동으로 만들어가는 작품과도 같으므로 도시 거주자들은 이러한 작품으로서의 공간을 차별 없이 향유할 수 있는 권리를 지닌다는 것이다(신승원, 2016: 51). 물론 과거 공리주의 사상가들의 논거나 롤스(Rawls)가 《정의론(A Theory of Justice)》에서 제시한 정의의 원칙에 비하면, 르페브르(Lefebvre)의 주장

14) 하비(Harvey)는 르페브르(Lefebvre)가 대다수 주민의 비참한 생활조건을 설명하는 데 별 관심이 없었다고 하면서 소외당하고 약탈당하는 사람들의 이익을 위한 도시권(도시에 대한 권리)을 선언해야 한다고 주장했다(Harvey, 2012/2014: 16, 60).

은 논리적 근거가 충분치는 않은 것처럼 보인다. 하지만, 정의의 영역을 도시라는 공간적 차원으로 확장했다는 점에서는 그 공로를 인정받을 만하다. 그리고 그의 뒤를 잇는 저명한 학자들을 이 담론에 참여시켰다.

그렇다면 여기서 공간이라는 자원을 어떻게 배분하는 것이 정의로운가에 대한 원칙과 기준을 제시한 학자들의 주장을 살펴보자. 우선 Davies(1968)가 제시한 ‘영토적 정의(territorial justice)’라는 개념을 주목할 필요가 있다. 이는 “여러 영토 단위에서 공공서비스 및 이와 관련된 투자를 분배할 때 인구규모가 아닌 실제적인 사회적 요구를 더 많이 반영하는 것이 바람직하다”는 원칙이다(곽노완, 2013: 299). 사실 공공서비스의 분배 정의에 대한 관심은 그리 오래되지 못했으며(조대현, 2004: 105), 1970년대 이전까지 대부분의 공공서비스 배분은 파레토 최적(pareto optimal)이라는 고전적 입지이론에 근거하여 총 이동 비용을 최소화하려는 능률성을 추구하는 데 치중하였다(Harvey, 1973: 96). 이에 비해 데이비스(Davis)가 제시한 원칙은 공공서비스 입지에 대한 전통적 주장을 벗어나 공간적 분배의 정의를 강조했다는 점에서 의의가 있다.

Harvey(1973)는 데이비스(Davis)의 영토적 정의 개념을 더욱 확장한다. 그는 “최소 수혜지역에 가장 많은 혜택이 돌아가도록 공간적인 조직형태를 디자인해야 한다”는 원칙을 제시하였다(곽노완, 2013: 299). 이는 롤스(Rawls)의 최소극대화 원칙에서 말하는 ‘최소 수혜자’의 개념을 ‘최소 수혜지역’이라는 공간적 대상으로 치환한 것이라고 볼 수 있다. 소자(Soja)도 이러한 정의의 원칙에 대해서는 적극적으로 동의하는 편이다(곽노완, 2013: 300). 게다가 하비(Harvey)는 국가마저도 도시의 공적 공간의 주인이 될 수 없으며, 단지 시민만이 그 공간의 주인이라는 점을 강조하였다(Harvey, 2012/2014: 272). 특히, 교육과 의료 같은 공공서비스는 공적으로 공급되고 자유로운 이용이 보장되어야 한다고 주장했다(Harvey, 2012/2014: 273).

이상의 논의를 종합해 볼 때 국민 누구나 필요로 하는 생활SOC를 이용할 수 있는 권리를 보장하는 것은 공간정의의 관점에서 정당하다고 할 수 있다. 특히, 특정 위치에 고정될 수밖에 없는 생활SOC의 속성상 거주지에 관계없이 이러한 시설에 손쉽게 접근할 수 있도록 배려하는 것은 매우 중요하다. 그리고 이러한 목적을 달성하기 위해서는

표 2-3 | 개별 법률에서 규정한 생활SOC 접근권 보장 관련 조항

구분	법적 근거	내용	비고	
일반	「대한민국헌법」 제10조	모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.	행복 추구권	
	「대한민국헌법」 제11조 제1항	모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.	평등권	
	「대한민국헌법」 제34조 제1항	모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.	-	
개별 분야	교육	「교육기본법」 제3조	모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육받을 권리를 가진다.	학습권
		「교육기본법」 제4조	모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다.	
	복지	「사회보장기본법」 제9조	모든 국민은 사회보장 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회보장급여를 받을 권리를 가진다.	사회보장 수급권
	보건	「보건의료기본법」 제10조 제1항	모든 국민은 이 법 또는 다른 법률에서 정하는 바에 따라 자신과 가족의 건강에 관하여 국가의 보호를 받을 권리를 가진다.	건강권
	문화	「문화기본법」 제4조	모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리를 가진다.	문화권
	체육	「생활체육진흥법」 제3조제1항	모든 국민의 신체활동과 건전한 여가 선용을 위하여 생활체육을 즐길 권리를 가진다.	-
		「생활체육진흥법」 제3조제2항	모든 국민은 생활체육에 관하여 어떠한 차별도 받지 아니하고 평등하게 누릴 수 있어야 한다.	
	교통	「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제4조제1항	모든 국민은 대중교통서비스를 제공받는데 있어 부당한 차별을 받지 아니하고, 편리하고 안전하게 대중교통을 이용할 권리를 가진다.	-

자료: 교육기본법(법률 제15950호, 일부개정 2018.12.18.); 대한민국헌법(헌법 제10조, 전부개정 1987.10.29.); 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률(법률 제15996호, 타법개정 2018.12.18.); 문화기본법(법률 제12134호, 제정 2013.12.30.); 보건의료기본법(법률 제15883호, 일부개정 2018.12.11.); 사회보장기본법(법률 제14839호, 타법개정 2017.7.26.); 생활체육진흥법(법률 제13251호, 제정 2015.3.27.). 재인용: 구형수 외, 2018a. p.4를 보완.

최소 수혜지역에 생활SOC를 공급하여 그 지역에 거주하는 사람들이 일정 수준 이상의 삶의 질을 누릴 수 있도록 제도적인 장치를 마련할 필요가 있다. 본 연구에서는 국민이 누려야 할 이와 같은 권리를 ‘생활SOC 접근에 대한 권리(생활SOC 접근권)’로 정의하고자 한다.

오늘날 한국에서는 이러한 생활SOC 접근권이 제대로 보장되고 있을까? 환경권이 나 주거권 같이 「대한민국헌법」에 직접 규정되어 있지는 않으나, 간접적으로는 일부 조항에서 명시하고 있다(<표 2-3> 참조). 「대한민국헌법」 제10조의 인간으로서의 존

업과 가치 보유 및 행복추구권, 제11조의 평등권, 제34조의 인간다운 생활을 할 권리 등이 이에 해당한다(구형수 외, 2018a: 3). 게다가 개별 서비스 영역에 대한 국가의 의무는 관계 법률에서 직접 명시하고 있다. 교육서비스는 「교육기본법」 제3조 및 제4조, 복지서비스는 「사회보장기본법」 제5조, 보건서비스는 「보건의료기본법」 제10조, 문화서비스는 「문화기본법」 제4조, 체육서비스는 「생활체육진흥법」 제3조, 교통서비스는 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제4조에 최저수준 보장에 대한 당위성을 명시하고 있다(구형수 외, 2018a: 4).

2) 국제사회의 동조

앞서 교육·의료·문화·복지 등 대부분의 생활서비스가 시장 논리에 따라 수익성이 확보되는 일부 성장지역을 중심으로 입지하는 경향이 있다고 수차례 강조했다. 결국 그러한 공간에 접근하기 어려운 지역에 거주하는 사람들은 인간다운 삶을 누릴 기회로부터 자연히 배제된다. 세계 각국에는 이와 같은 사회적 배제(social exclusion) 문제가 자리 잡고 있으며, 이는 단순히 경제적 빈곤의 범주를 넘어 다양한 기회의 공간적 배제(spatial exclusion) 문제로까지 확장되고 있다. 공간정의는 이러한 공간적 배제 문제에 주목한다는 점에서 포용도시(inclusive cities)의 한 축인 공간적 포용(spatial inclusion) 개념을 구체화한 것이라고 볼 수도 있다. 따라서 본 연구에서는 공간적 포용의 관점에서 생활SOC 접근권을 주요 의제(agenda)로 다루고 있는 국제기구의 권고사항을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

우선 경제개발협력기구(OECD)에서는 전 세계적인 빈곤과 불평등 문제를 해소하기 위해 포용성장 개념을 강조하고 관련된 행동 지침을 제시하고 있다. 여기서는 포용성장을 ‘모든 사람에게 성장에 기여할 수 있는 기회가 주어지며, 경제 및 비경제적 부문의 모든 번영을 사회 전반에 분배하는 성장’으로 정의하고 있다(OECD, 2014: 80). 이는 사회 통합 정책과 성장 정책을 결합하여 평등하고 지속가능한 경제 성장을 꾀하고 더 나은 기회를 창출하는 데 초점을 두는 개념이다. 또한, 이는 경제적 복지와 함께

기술·교육·보건·위생·환경·시민참여·사회 네트워크와 같은 비경제적 성격의 다차원적 복지가 이루어져야 하며, 공정한 기회와 분배가 전제되고, 정책 실행이 가능해야 한다는 것을 전제로 한다(OECD, 2014: 80-81).

그리고 이러한 포용성장을 달성하기 위한 필수 요건의 하나로 효율적인 사회경제적 인프라와 효과적인 공공서비스에 대한 공평한 접근을 강조한다(OECD, 2014: 135). 이에 따르면 교통·에너지·정보통신기술·식수·위생·관개·보건·교육을 포함하는 생활 서비스에 대한 접근성 향상은 경제 성장과 포용성에 기여하므로 분배에 대한 고려 없이 시설을 공급하기보다는 ‘사람’과 ‘장소’에 초점을 맞춰 접근 기회를 높이는 정책을 시행해야 한다(OECD, 2014: 140). 이처럼 경제개발협력기구에서는 기존의 경쟁도시 패러다임에서처럼 물리적 인프라에 대한 가시적인 투자에 집중하기보다 인프라 및 공공서비스에 대한 접근성 강화를 최우선으로 하여 시민들에게 경제적 기회를 제공하고 풍요로운 삶을 살도록 도울 것을 강조하고 있다(OECD, 2014: 142).

다음으로, 세계은행(World Bank)에서는 신속하고 지속적인 빈곤 감소를 위한 포용성장 개념을 제시하고, 도시 차원에서 장기적인 관점으로 포용성을 달성해야 한다고 주장하고 있다(World Bank, 2009: 1-2). 이에 따르면 도시로의 인구 집중은 규모의 경제를 통해 거래 비용을 감소시키고 서비스에 대한 공공 지출을 낮추며 지식의 생성과 확산을 촉진함으로써 경제 성장을 이끌었지만, 그에 따른 이익은 사람들에게 공평하게 분배되지 않았다(World Bank, 2015: 6). 따라서 경제성장이라는 결과뿐 아니라 성장의 속도나 패턴을 모두 중시하는 포용성장을 추구해야 한다(World Bank, 2009: 2).

세계은행에서 말하는 포용성장은 ‘공간’·‘사회’·‘경제’적 측면의 포용으로 구성된다(World Bank, 2015: 11). 도시 내 소외계층의 공간적 분리, 사회적 차별, 경제적 배제 문제를 종합적으로 해소하기 위해서는 다차원적인 접근이 필요하다. 즉, 모든 사람이 공공서비스에 균등하게 접근할 수 있는 공간적 포용, 모든 사람의 개인적·집단적 권리와 존엄성을 보장하는 사회적 포용, 모든 사람이 경제에 기여하고 성장 이익을 공유할 수 있는 경제적 포용이 달성되어야 한다(World Bank, 2015: 6-13). 특히, 공간적 차원에서는 특정 계층에 대한 차별 없이 모든 사람들에 대한 주택·인프라·기초공공

표 2-4 | 국제기구의 생활SOC 접근권 보장 관련 논의

구분	경제개발협력기구 (OECD)	세계은행 (World Bank)	유엔 인간정주회의 (UN-HABITAT)
논의의 배경	- 빈곤과 불평등의 감소 - 잠재 성장을 억제하는 기회의 불 평등과 특권, 배제 문제 해소	- 빈곤 종식과 번영 공유 - 소외계층의 공간적 분리, 사회적 차별, 경제적 배제 문제 해소	지속가능한 발전을 저해하는 빈 곤, 불평등, 환경 파괴 문제 완화
포용성장 개념	- 모든 사람에게 공정한 기회 부여 - 경제 및 비경제적 번영의 공정한 분배 - 다차원적 복지 제공	- 포용성장은 성장의 속도와 패턴 모두 중시 - 공간적, 사회적, 경제적 측면의 포용성 포괄	- 차별 없이 도시를 향유·거주하도 록 권리 부여 - 안전하고 경제적이고 회복력 있 는 '모든 사람을 위한 도시' 추구
관련 내용	- 인프라와 공공서비스에 대한 접 근성 강화 - 사람과 장소에 초점을 둔 서비스 제공	- 기초공공서비스에 대한 균등한 접근 보장 - 사람과 장소에 초점을 둔 서비스 제공	- 양질의 공공서비스에 대한 보편 적 접근 실현 - 공공서비스에 대한 접근성을 높 이기 위한 포용적 공간계획 강조

자료: OECD. 2014; UN-Habitat. 2015; UN-Habitat. 2017; World Bank. 2009; World Bank. 2015.

서비스의 접근이 균등하게 이루어질 수 있도록 하여 경제 성장과 포용성을 함께 추구하
도는 것이 중요하다고 본다(World Bank, 2015: 11).

끝으로, 유엔 인간정주회의(UN-Habitat)에서는 앞서 두 국제기구에서 언급한 ‘포
용성장’과 함께 ‘포용도시’라는 개념을 적극 활용한다. 2016년 10월에 개최된 ‘주거
및 지속가능한 도시 발전을 위한 유엔 회의(Habitat III)’에서는 도시의 포용성을 새로
운 도시 의제 중 하나로 채택하기도 하였다(UN-Habitat, 2017: 3). 이에 따르면 현재
인구·경제활동·사회문화적 상호작용·환경적 영향 등이 도시에 집중되면서 주거·기반
시설·기본서비스·식량 안보·건강·교육·일자리·안전 측면의 지속가능성 문제가 제기
되고 있다(UN-Habitat, 2017: 3). 그리고 이러한 문제를 해결하기 위해서는 모든 사
람이 도시를 평등하게 향유하고 현재와 미래 세대의 모든 주민들이 차별 없이 거주하도
록 하는 ‘도시에 대한 권리’를 강조할 필요가 있으며, 안전하고 건강하며 경제적이고
회복력 있는 지속가능한 도시인 ‘모든 사람을 위한 도시(cities for all)’를 만들어 가야
한다(UN-Habitat, 2017: 5).

여기서는 포용도시를 만들기 위한 여러 과제 중 하나로 공공서비스에 대한 보편적
접근이 이루어져야 한다는 것을 강조한다(UN-Habitat, 2015: 4). 즉, 지속가능하고

저렴한 주택, 건강, 식량, 물, 위생, 교육, 평생학습 및 직업교육을 포함한 훈련시설 등의 도시 공공서비스에 대한 보편적 접근이 이루어져야 하며, 이를 달성하기 위한 적절한 정책과 제도적 틀이 필요하다는 것이다(UN-Habitat, 2015: 4). 또한, 공공서비스는 모든 사람이 이용할 수 있고 쉽게 접근할 수 있어야 하며, 국제 인권법에 의한 최소 기준을 충족하는 것은 물론, 성별과 나이를 고려한 맞춤형의 서비스도 제공할 수 있어야 한다(UN-Habitat, 2015: 6). 또한, 양질의 공공서비스를 공급하는 것 외에도 기반시설과 공공서비스가 위치한 지역으로의 접근을 용이하게 하도록 포용적인 공간계획을 수립하는 것도 중요하다고 본다(UN-Habitat, 2015: 6-7).

이를 종합해 볼 때 최근 경제개발협력기구, 세계은행, 유엔 인간정주회의 같은 국제기구에서 포용도시를 조성하거나, 포용성장이라는 목표를 달성하기 위해 이구동성으로 강조하고 있는 부분은 기초생활서비스 또는 양질의 공공서비스에 대한 보편적인 접근성 확보이다. 생활SOC라는 용어를 직접적으로 사용하고 있지는 않지만, 모든 사람에게 이러한 공간에 손쉽게 접근할 수 있는 기회를 부여하고자 노력하고 있다. 그리고 이를 통해 공간적 배제, 더 나아가 사회·경제적 배제 문제까지도 동시에 해결하고자 한다. 특히, 유엔 인간정주회의에서는 르페브르(Lefebvre)나 하비(Harvey)가 강조했던 ‘도시에 대한 권리’ 개념을 적극 활용하여 생활SOC 접근권을 ‘모든 사람을 위한 도시’로 나아가기 위한 핵심적인 수단으로 보고 있다는 점은 시사하는 바가 많다.

3. 생활SOC를 어떻게 공급해야 하는가?

1) 신공공관리론의 관점과 한계

1980년대에 들어 세계 각국에서는 정부의 과부하, 정부규모의 확대, 정부실패 등의 문제가 대두되었다. 특히, 공공서비스의 비효율성 문제가 본격적으로 제기되면서 이를 해결하기 위해 다양한 개혁이론과 기법이 소개되었다(오성욱 외, 2012: 126).¹⁵⁾ 계

15) 신공공관리론이 정교한 이론체계로서 발전된 것이 아니라, 1980년대 이후 세계 각국에서 공공부문의 비효율성

다가 윌다브스키(Wildavsky)의 《정부지출 제한론》, 사바스(Savas)의 《공공부문의 민영화론》과 같은 저서가 출간되면서 정부팽창의 억제 및 민영화의 필요성에 대한 주장은 더욱 설득력을 얻게 되었다(정철현, 2004: 110-111). 이러한 경향이 지속되면서 민간기업의 경영방식을 적용하여 공공서비스의 효율성을 달성하고자 하는 신공공관리론(NPM, New Public Management)이 등장하게 되었다. 이는 정부가 공공서비스를 공급하고, 운영하는 데 있어 시장경제의 경쟁원리를 도입하는 것을 중요하게 여긴다는 점에서 전통적인 관료주의 방식과 차별된다.

신공공관리 패러다임은 1980년대 초 영국의 대처(Thatcher)와 미국의 레이건(Reagan) 정부가 주도하였고, 그 후 호주, 뉴질랜드, 캐나다 같은 국가에서도 이를 적극적으로 도입하기 시작했다(오영민 외, 2014: 35). 우리나라에서는 1990년대 초부터 신공공관리론을 도입해야 한다는 주장이 나오기 시작했고, 1998년 김대중 정부가 출범하면서 공공서비스의 주된 운영원리와 개혁의 준거모형으로 이를 채택하겠다고 선포하였다(김태룡, 2000: 2).

신공공관리론은 경쟁원리를 활용하여 공공서비스를 제공할 것을 강조하고 있다(정경길, 2000: 435-439). 기업의 경영·관리기법을 공공서비스 부문에 도입하여 성과를 높이고, 관리방식의 효율화를 달성해야 한다고 보고 있으며, 민간위탁과 민영화를 도입·확대하거나 규제 완화 등을 통해 정부의 역할을 축소하고자 한다. 이러한 신공공관리론의 기본 원칙을 정부 역할, 시민 역할, 서비스 목표, 서비스 전달방식이라는 네 가지 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정부의 역할은 전통적 관료제에서 추구하는 노젓기(rowing)가 아닌 방향잡기(steering)로 선회해야 한다고 본다(우양호, 2008: 251). 즉, 신공공관리론에서 바람직한 정부는 직접 공공서비스를 생산하고 공급하는 것이 아니라, 사회 혹은 정책이 나아가야 할 방향을 제대로 설정하는 데 노력을 기울여야 한다.

둘째, 시민은 공공서비스의 고객으로 간주된다. 따라서 정부 주도로 공공서비스의

문제를 해결하기 위해 도입하였던 정책수단의 특징을 정리하고 체계화한 원칙이라는 견해도 있다(오영민 외, 2014: 36-37).

수요를 파악하는 권위적인 자세에서 벗어나 서비스 수혜자인 시민의 수요를 파악하여 행정의 대응력을 높여야 한다고 본다(고재권, 2014: 293). 이러한 측면에서 정부는 기업과 같이 고객에 대한 설문조사를 시행하고, 서비스를 편리하게 개선하며, 어떤 사업을 외부와 계약할 것인가를 결정해야 한다(Osborne & Gaebler, 1992: 211-242).

셋째, 서비스 목표로 무엇보다 성과를 우선한다. 이는 기존의 투입과 절차 중심의 관리방식에서 성과와 결과중심의 관리방식으로 전환하려는 노력에서 시작되었다(오영민 외, 2014: 39). 이를 위해 정부는 효율성을 높이고, 예산을 절감하며, 고객의 수요에 반응하도록 강요하고, 개혁을 촉진시킬 수 있다(우양호, 2008: 256).

넷째, 서비스 전달방식은 경쟁과 민영화를 선호한다. 이는 공공서비스의 독점으로 발생한 비효율 문제를 해결하기 위한 것으로서, 공공서비스를 민간에 위탁하는 방식(민간위탁)이 대표적인 정책수단으로 거론된다(오영민 외, 2014: 40). 이는 민간위탁을 통해 서비스를 제공하는 것이 정부가 공공서비스를 제공하는 것보다 비용이 절감되고, 서비스 수요에 대한 빠른 대응이 가능하며, 품질도 높일 수 있다고 보는 것이다(고재권, 2014: 297; 오영민 외, 2014: 40).

이러한 접근방식은 적어도 공공서비스의 효율성 확보 측면에서는 의미가 있는 시도라고 볼 수 있다. 이는 신공공관리에 기초한 해외 각국의 공공서비스 개혁 사례에서도 잘 나타난다(이도형 외, 2009: 23). 따라서 생활SOC를 공급할 때에도 신공공관리론의 원칙에 입각하여 민영화나 민간위탁 같은 접근방식을 채택하는 것이 효과적일 수 있다. 최근 들어 인구 감소와 경제 저성장 추세와 맞물려 이러한 주장이 더욱 힘을 얻고 있는 상황이다.

하지만, 이것만이 최선이라 볼 수는 없다. 무엇보다 이러한 접근방식은 공공서비스의 존립 이유인 공공성 확보 측면에서 많은 문제를 야기할 수도 있다. 신공공관리론의 관점에서는 시민을 고객 또는 마케팅의 대상으로 간주하기에 각종 생활SOC로부터 배제 혹은 소외되는 사람들이 나타날 수 있다. 왜냐하면 생활SOC를 민영화 같은 방식으로 공급하면 보다 많은 수익을 가져다주는 사람이나 지역을 중심으로 혜택이 돌아갈 가능성이 높기 때문이다. 따라서 생활SOC에 대한 정부의 고유 권한을 무분별하게 민

간으로 이양할 경우 공적 영역과 사적 영역의 구분이 불분명해지면서 공공서비스의 제
공자로서의 정부 기능이 무력화될 가능성이 있다(고재권, 2014: 289).

2) 대안으로서의 신공공서비스론

공공서비스의 효율성을 제고할 목적으로 등장한 신공공관리론은 시장에서 공급될 수
없는 서비스를 공급해야 하는 공공서비스의 존립 목적을 간과했다는 비판과 함께 그
적실성에 대한 많은 의문을 불러일으켰다. 무엇보다 가장 큰 문제는 공공서비스 공급
에 대한 결정이 수요에 민감하게 반응하다보니 사회적 약자의 요구를 반영하는 데 소홀
할 수밖에 없다는 것이다. 이는 재무적 성과를 우선순위에 두는 신공공관리론의 특성
상 어쩔 수 없는 부분이다.

이러한 문제의식에 기초하여 대안적으로 등장하게 된 패러다임이 있는데, 바로 신공
공서비스론(NPS, New Public Service)이다. 이에 따르면 경쟁원리 대신에 참여와 협
력의 원리에 기초하여 공공서비스를 제공해야 한다(우양호, 2008: 252). 이러한 측면
에서 신공공관리론에서 강조했던 경쟁원리의 부정적 효과를 시민 같은 외부 주체의 참
여로 해결하고자 하는 시도로 볼 수 있다(우양호, 2008: 252). 따라서 공공부문의 능
률과 생산성도 민주주의, 사회공동체, 공익을 중시하는 틀 안에서 달성되어야 한다고
본다(이도형 외, 2009: 22). 이러한 신공공서비스론의 기본 원칙을 정부 역할, 시민
역할, 서비스 목표, 서비스 전달방식이라는 네 가지 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정부의 역할은 봉사(serving)이다. 신공공관리론에서 말하는 ‘방향잡기’에
그치지 않고, 정부는 보다 능동적인 자세로 서비스 공급주체 그 이상의 역할로 국민에
게 봉사해야 한다(우양호, 2008: 252). 정부는 시민들의 공동 이해를 표명하고 상호
작용하도록 봉사해야 하며, 나아가 사회구성원들을 통합시키고 지역 커뮤니티의 형성
과 발전에 기여하고 촉진해야 한다(오성욱 외, 2012: 129).

둘째, 시민은 공공서비스의 고객이 아닌 주체로 간주된다. 국민은 정부에 세금을 내
는 고객인 동시에 서비스에 대한 의사결정 과정에 직접 참여하여 권리를 행사하고, 책

임을 다하는 존재이다(Denhardt & Gray, 1998: 227-235). 따라서 정부는 이러한 시민의 요구에 대해 경청하고, 그 책임이 성실히 수행될 수 있도록 지원해야 한다.

셋째, 서비스 목표로 성과보다는 책임성을 더 중요하게 여긴다. 신공공관리론에서 강조하는 성과는 시장의 논리에 따라 민영화나 민간위탁으로 높일 수 있지만, 시민 요구의 대응성과 정책의 책임성을 반드시 보장하지 않는다(오성욱 외, 2012: 130). 따라서 정부는 시장논리에 의한 성과주의에 집착하기보다는 사회적 가치와 시민의 요구에 관심을 가질 의무가 있다(우양호, 2008: 257).

넷째, 서비스 전달방식으로 정책을 추진할 때 시민들이 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것이 중요하다고 본다. 시민은 개인과 사회의 발전을 위해 공공서비스 운영에 참여하는 주체로서 개인적 이익 추구를 넘어 공동체 이익을 실현하기 위해 거버넌스에 참여하게 되는데(오성욱 외, 2012: 129), 이 과정에서 다양한 이해관계자의 정책적 거버넌스 운영에 대한 전략적 사고가 요구된다.

신공공서비스론은 오랜 기간 신공공관리론의 문제점을 극복할만한 뚜렷한 대안이 없는 가운데 일정한 이론 체계를 갖추고 대응 이론으로 제시되었다는 데 의의가 있다(허철행, 2008: 6). 특히, 최근 들어 시민 참여나 민주적 거버넌스에 대한 논의가 활발한 상황에서 공공서비스 공급에 대한 정부의 역할을 규범적으로 제시하고 있다. 이러한 점에서 신공공서비스론은 주민참여형 공공서비스 공급 및 운영의 활성화에 큰 기여를 할 것으로 보인다.

하지만, 본 연구에서는 이러한 논의가 행정학의 영역을 벗어나지 못했다는 한계점을 지적하고자 한다. 즉, 신공공서비스론에서는 공급자와 수요자가 함께 공공서비스를 생산하면 신공공관리론에서 제기하는 비효율성 문제가 해결될 것으로 보는데, 이는 모든 문제를 행위자 간의 관계 혹은 조직체계의 문제로 환원하는 행정학의 전형적인 접근방식이다. 또한, 공공서비스의 공급에서부터 운영까지의 모든 성과에 대한 책임을 지역 주민에게 떠넘기는 결과를 초래할 수도 있다. 따라서 신공공서비스론이 신공공관리론의 모든 한계를 극복할 수 있는가에 대한 의문은 여전히 남게 된다.

4. 논의의 종합과 분석의 틀

1) 논의의 종합 : 본 연구의 관점

생활SOC는 종전의 사회간접자본(SOC)이 기업의 생산 활동을 지원하는 시설(서비스)을 의미하던 것과 달리 사람들의 일상생활 활동을 지원하는 시설(서비스)을 의미한다. 여기에는 생존과 직결되는 의료시설, 안전시설은 물론이고, 보다 나은 삶의 질을 누릴 수 있게 해주는 문화시설, 체육시설까지 포함된다. 따라서 시설의 유무에 따라 생활수준의 차이가 발생할 뿐 아니라, 한 사람의 생사가 결정될 수도 있다는 점에서 이를 누릴 수 있는 권리가 동등하게 보장되어야 하는가의 문제는 본 연구의 주요 논의 대상이 된다.

일단 공간정의의 관점에서 볼 때 생활SOC로 인한 혜택을 자유롭게 누리며, 이와 관련한 의사 결정 과정에 참여를 보장받는 것은 국민들의 당연한 권리이라고 할 수 있다. 게다가 국제사회에서도 생활SOC 접근에 대한 계층 및 지역 간 격차가 지속적인 경제 성장을 저해한다고 보고, 이에 대한 대책 마련을 촉구하고 있다. 이러한 관점에 따라 생활SOC를 공급하는 데 있어 시장 논리를 중시하는 신공공관리론(NPM)은 신공공서비스론(NPS)으로 대체되어야 하는가에 대한 문제가 제기된다.

물론 두 가지 접근방식을 정부 역할, 시민 역할, 서비스 목표, 서비스 전달방식 등 세부 기준에 대해 비교하면 서로 대척점에 놓여있다고 생각할 수 있다(<표 2-5> 참조). 그러나 여기서 중요한 건 이러한 접근방식이 달성하고자 하는 목표라고 할 수 있으며, 이들이 각각 내세우는 성과주의와 책임주의는 하나를 위해 다른 하나를 포기해야 하는 관계에 놓여 있지 않다. 결국 신공공서비스론에서 강조하는 참여와 협력방식도 이를 통해 이용자의 욕구를 보다 정확히 파악하여 서비스의 성과를 향상시키기 위한 것이다. 게다가 도서관, 공원 같이 수익을 창출하기 어려운 시설은 민간 영역을 활용하는 것 자체가 쉽지 않다. 따라서 본 연구에서는 두 가지 접근방식의 장점을 취하여 정부가 책임지고 생활SOC를 공급하면서도 적절한 수준의 성과를 내는 것을 지향하고자 한다.

표 2-5 | 신공공관리론과 신공공서비스론 비교

구분	신공공관리론(NPM)	신공공서비스론(NPS)
정부 역할	방향잡기(steering)	봉사(serving)
시민 역할	서비스의 고객(개인주의)	서비스의 주체(공동체주의)
서비스 목표	성과주의	책임주의
서비스 전달방식	경쟁과 민영화	참여와 협력

자료: 허태욱·민효상. 2014. p.462를 토대로 저자 작성.

2) 실태 진단을 위한 분석틀

우선 본 연구에서는 공간정의의 관점에서 모든 국민은 거주하는 지역에 관계없이 생활에 필수적인 시설에 접근할 수 있는 권리를 가진다는 입장을 견지한다. 이러한 측면에서 한국의 지방자치단체를 대상으로 생활SOC 접근에 대한 공간적 형평성 수준이 어느 정도인지를 파악하는 것은 생활SOC 공급과 관련한 일련의 정책을 추진하는 것이 타당한지를 판단할 수 있는 준거가 될 수 있다.

한편, 민영화와 민간위탁으로 대변되는 ‘신공공관리론’, 시민에 대한 권한 부여와 협력적 거버넌스를 지향하는 ‘신공공서비스론’은 목표를 달성하는 방식이 다를 뿐, 서비스의 성과를 중시하는 점은 크게 다르지 않다. 현재 저성장 시대에 접어든 한국의 상황을 고려할 때 전국 곳곳에 건립된 모든 시설을 유지·관리한다는 것은 불가능하며, 이로 인해 성과 관리의 중요성이 다시 부각되고 있다. 따라서 본 연구에서는 운영 효율성 측면에서 전국에 건립된 생활SOC의 성과를 분석한 후, 이와 관련한 정책 이슈를 도출하고자 한다.

특히, 기존의 공공서비스 패러다임은 행정학의 관점에서 어떠한 방식으로 서비스를 공급하고, 운영하는지에 따라 성과가 결정된다고 여길 뿐, 공간적 특성이 미치는 영향은 간과하였다. 따라서 본 연구에서는 운영 방식과 더불어 입지 특성에 따라 생활SOC 운영 효율성이 어떠한 차이를 보이는지 살펴보고, 이를 향상시킬 수 있는 방안을 도출하는 데 필요한 시사점을 얻고자 한다.



3

CHAPTER

공급 형평성, 그리고 운영 효율성

- 1. 공급의 형평성 분석 | 43
- 2. 운영의 효율성 분석 | 59
- 3. 두 가지 실증분석의 종합 | 72

공급 형평성, 그리고 운영 효율성

본 장에서는 생활SOC의 공급 형평성과 운영 효율성에 대한 실증분석을 수행한다. 이를 위해 우선 지니계수를 활용하여 전국의 광역 및 기초자치단체별로 지역 내 거주지 간 생활SOC 접근성 격차가 어느 정도인지 분석한다. 또한, 자료포락분석을 활용하여 시설별 운영 효율성을 분석하고, 이 값이 입지 특성과 운영 방식에 따라 어떠한 차이를 보이는지 살펴본다.

1. 공급의 형평성 분석

1) 방법론의 검토

생활SOC 같은 특정 시설·서비스의 공급에 대한 형평성 수준을 측정한 선행연구로는 구형수(2018a), 김규식(2016), 최현묵(2014), Liao(2017)가 있다. 이들 연구에서는 지니계수(Gini coefficient), 집중지수(Concentration index), 코울터의 비형평계수(Coulter's index of inequity), 타일지수(Theil index) 같은 다양한 측정 방법을 활용했으며, 분석의 공간 단위도 격자에서부터 시·군·구와 광역자치단체까지 다양하다.

이 중에서 우리가 주목하는 선행연구는 구형수(2018a)와 김규식(2016)이다. 우선 구형수(2018a)는 지니계수를 활용하여 생활SOC 공급의 형평성 수준 변화를 시계열로 측정하였는데, 이를 소득 분배의 형평성 수준과 비교하여 사태의 심각성을 일깨워주었다. 하지만, 이 연구에서는 서비스 수준을 측정하는 데 접근성을 고려하지 못했을 뿐 아니라, 국가 단위의 지니계수 값을 산정하는 데 그쳤다. 반면, 김규식(2016)은 서울이라는 특정 대도시를 200m×200m 간격으로 세분화한 격자(grid)를 분석 단위로 하

표 3-1 | 선행연구의 시설·서비스 공급 형평성 측정방법

연구자	대상시설	공급기준	측정방법	분석단위	측정단위
국내	구형수 (2018a)	의료기관, 문화기반시설, 노인여가복지시설, 사회복지시설	원단위	지니계수 (Gini coefficient)	시·군·구
	김규식 (2016)	국공립어린이집	총량	집중지수 (Concentration index)	격자
	최현목 (2014)	공공도서관서비스	원단위	코울터의 비형평계수 (Coulter's index of inequity)	광역자치단체
국외	Liao (2017)	기반시설, 기초교육서비스, 공공고용서비스, 공공의료서비스, 사회안전서비스	원단위	타일지수 (Theil index)	주(州)

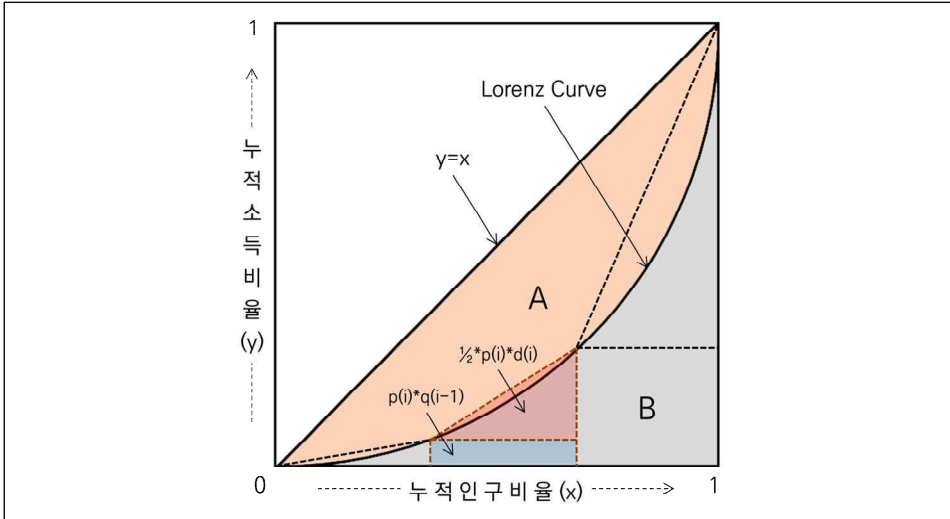
자료: 저자 작성.

여 국공립어린이집 공급에 대한 집중지수를 산정하였는데, 이를 통해 도시 차원에서의 형평성 수준 분석이 중요하다는 것을 보여주었다. 게다가 서비스 수준을 측정하는 데 있어서도 접근성 형태의 잠재력모형(potential model)을 활용하였다.

이들 연구가 주는 시사점을 토대로 본 연구에서는 100m×100m 격자(무거주지역 제외) 데이터를 기초로 17개 광역 및 175개 기초자치단체(특·광역시 내 자치구·군 제외) 단위의 공간적 형평성 수준을 분석하되, 측정 도구로는 구형수(2018a)와 같이 지니계수를 선택하였다. 왜냐하면 지니계수는 다른 측정 방법에 비해 분석 대상의 공간적인 분포를 고려하기가 용이할 뿐만 아니라, 산정된 값에 대한 판단 기준이 명료하기 때문이다. 단, 격자별 시설 공급 및 서비스 수준을 나타내는 지표로는 접근성을 활용하였는데, 이는 해당 격자와 동일한 시·군·구에 속하면서 가장 가까운 곳에 위치한 시설까지의 직선거리로 측정하였다.

본 연구에서 활용하려는 지니계수는 원래 소득의 불평등 수준을 측정하는 방법 중 하나로서 <그림 3-1>에서 볼 수 있듯이 x축을 누적인구비율, y축을 누적소득비율로 두고 작성한 로렌츠 곡선(Lorenz Curve)과 직선 'y=x' 사이의 면적 비를 수치로 나타낸 것이다. 이때 직선 'y=x'는 완전 평등을 나타내며, 로렌츠곡선이 직선 'y=x'에 가까울수록 지니계수 값은 0에 가까워지고, 멀어질수록 1에 가까워진다. 만약 여기서 '소득'이라는 변수를 '생활SOC에 대한 도달거리'로 대체한다면 우리는 지역별로 생활

그림 3-1 | 로렌츠 곡선과 지니계수 산정 방식



자료: 저자 작성.

SOC 접근에 대한 형평성 수준을 측정할 수 있다. 즉, 연령별 인구수를 모두 합해 격자 내 인구수를 계산하여 그 값의 누적비율을 x축에 두고, y축은 시설도달거리(접근성)의 누적비율을 두는 방식으로 로렌츠 곡선을 그릴 수 있다.¹⁾ 이때 <그림 3-1>의 로렌츠 곡선 아래 면적 'B'는 <식 1>과 같이 계산할 수 있다. 여기서 n 은 지역 내 격자의 수, p_i 는 i 번째 격자의 인구비율, d_i 는 i 번째 격자의 거리비율, q_{i-1} 는 $i-1$ 번째 격자의 누적거리비율을 나타낸다. 이때 주의해야 할 것은 우리가 활용하는 자료가 개인이 아닌 격자별로 시설도달거리 값이 입력되어 있기 때문에 기존의 지니계수 계산방식과 달리 격자 단위로 인구비율을 누적해야 한다는 점이다.

$$B = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n p_i d_i + \sum_{i=2}^n p_i q_{i-1} \dots\dots\dots (\text{식 1})$$

1) 엄밀히 말해 로렌츠 곡선은 가장 소득이 적은 사람부터 시작해 각각의 소득(또는 거리)비율을 차례로 누정한 것을 이은 직선이라고 볼 수 있다. 따라서 로렌츠 곡선 아래의 면적은 이를 구성하는 사다리꼴(삼각형+사각형)의 면적을 누적적으로 합산해나가는 방식으로 구할 수 있다.

결국 지니계수(G)는 ‘A’를 ‘A+B(=0.5)’로 나눈 값(2A)이고, 이는 ‘1-2B’와 같으므로 다음 <식 2>와 같이 산정할 수 있다.

$$G = 1 - \sum_{i=1}^n p_i d_i - 2 \sum_{i=2}^n p_i q_{i-1} \dots\dots\dots \text{(식 2)}$$

<표 3-2>는 UN-Habitat(2008)에서 지니계수 값에 따라 불평등 수준이 어떠한지를 가늠할 수 있는 기준을 제시한 것이다. 이를 보면 대체로 지니계수 값이 0.4 이상인 경우 불평등이 심각한 수준이라고 판단할 수 있다. 이를 토대로 본 연구에서는 형평성 수준을 네 단계의 등급으로 구분하였다. 즉, 0.3 미만은 ‘양호’, 0.3 이상 0.4 미만은 ‘중간’, 0.4 이상 0.5 미만은 ‘낮음’, 0.5 이상은 ‘매우 낮음’으로 설정하고, 향후 지역별 지니계수 분석 결과에 대한 준거로 활용할 것이다.

표 3-2 | 지니계수 구간별 불평등 수준

지니계수 값	불평등 수준	본 연구의 형평성 수준
0.60 이상	불평등이 극도로 높은 수준 (extremely high levels of inequality)	매우 낮음
0.50~0.59	불평등이 상대적으로 높은 수준 (relatively high levels of inequality)	
0.45~0.49	불평등이 높은 단계로 가는 위험 수준 (inequality approaching dangerously high levels)	낮음
0.40~0.44	국제적 경계선 - 불평등 임계치 (inequality threshold)	
0.30~0.39	불평등의 중간 수준 (moderate levels of inequality)	중간
0.25~0.29	불평등이 낮은 수준 (low levels of inequality)	양호

자료: UN-Habitat. 2008. p.51을 참조하여 재작성.

2) 분석 자료

제2장에서 살펴보았듯이 생활SOC에 해당하는 시설이나 서비스는 매우 다양하기 때문에 이를 모두 분석의 대상으로 설정하는 건 무리가 따른다. 따라서 본 연구에서는 제2장의 <표 2-2>에 포함된 생활SOC 중에서 (1) 공공성 확보, (2) 서비스 방식, (3) 제

표 3-3 | 공급 형평성 분석의 대상 시설과 자료 출처

구분		세부 시설	법적 근거	자료 출처	
교육	1	유치원	-	유아교육법	교육부 한국교육개발원 (2018.4)
	2	초등학교	-	초·중등교육법	
복지	3	어린이집	-	영유아보육법	보건복지부 보육정책과 (2018.10.)
	4	노인여가복지시설	노인복지관, 노인교실	노인복지법	보건복지부 사회복지시설정보시스템 (2018.8.)
보건	5	공공보건기관	보건소, 보건의료원, 보건지소	지역보건법	건강보험심사평가원 보건의료빅데이터 개방시스템 (2017.8.)
			보건진료소	농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법	
	6	종합병원	종합병원, 상급종합병원	의료법	
문화	7	도서관	공공도서관, 국립도서관	도서관법	문화체육관광부 전국문화기반시설총람 (2018.1.)
	8	공연장	문화예술회관	문화예술진흥법	
	9	박물관	-		
	10	미술관	-		
체육	11	축구장	-	체육시설의 설치·이용에 관한 법률	문화체육관광부 공공체육시설현황 (2016.12.)
	12	야구장	-		
	13	체육관	생활체육관		
	14	수영장	-		
국토	15	공원	생활권공원 (소공원, 어린이공원, 근린공원)	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	한국토지주택공사 도시계획현황통계 (2017.12.)
	16	주차장	-	주차장법	행정안전부 공공데이터포털 (2018.2.)

자료: 국토교통부 국토지리정보원. 2019. pp.48-124.

도 정합성의 세 가지 기준을 고려하여 분석 대상의 범위를 좁혔다.

우선 공공성 확보 측면에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에서 규정한 기반시설을 대상으로 하였다. 이 과정에서 병·의원, 약국, 소매점 같이 민간이 공급하는 시설은 분석 대상에서 빠졌다. 또한, 서비스 방식 측면에서는 사람들이 직접 방문하여 서비스를 제공받는 독립된 건축물을 대상으로 하였다. 따라서 상·하수도, 도시가스, 광대역통합망 같이 이용자와 공급자를 물리적으로 연결하는 시설은 분석 대상에 포함되지 않는다. 끝으로, 제도 정합성 측면에서 생활SOC 3개년 계획, 국가도시재

생기본방침, 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가, 농어촌서비스기준 중에서 최소한 세 가지 이상의 제도에서 직·간접적으로 다루고 있는 시설을 대상으로 하였다. 예를 들면 휴양림이나 야영장처럼 「생활SOC 3개년 계획」에서는 다루고 있지만, 나머지 제도에서는 전혀 다루고 있지 않는 시설은 분석 대상에서 빠졌다.

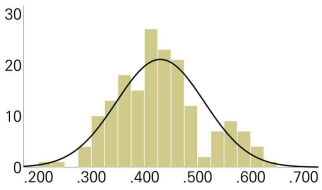
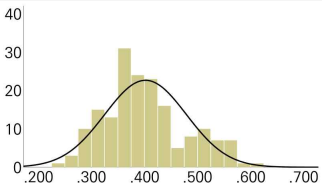
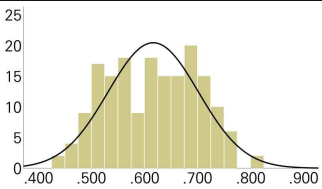
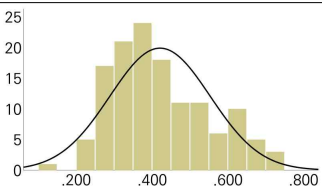
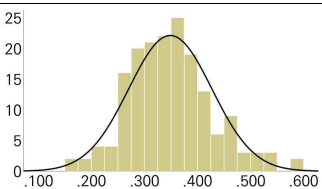
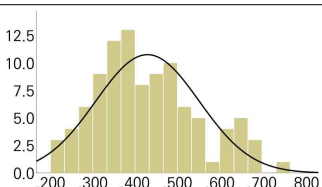
이러한 과정을 거쳐 최종적으로 16종의 시설이 형평성 수준의 분석 대상으로 선정되었다. <표 3-3>을 보면 알 수 있듯이 여기에는 유치원, 초등학교, 어린이집, 노인여가복지시설, 공공보건기관, 종합병원, 도서관, 공연장, 박물관, 미술관, 축구장, 야구장, 체육관, 수영장, 공원, 주차장이 포함된다. 다행스럽게도 국토지리정보원에서는 이러한 시설에 대한 위치 정보와 함께 연령별 인구 정보가 담긴 100m×100m 단위의 격자 지도를 GIS(*.shp) 파일 형태로 제공하고 있다. 본 연구에서는 해당 자료를 수집하여 생활SOC 공급의 형평성 수준 분석에 활용하였다.

3) 분석 결과와 해석

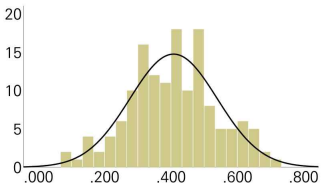
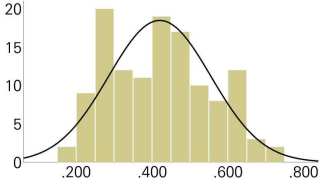
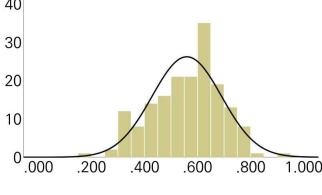
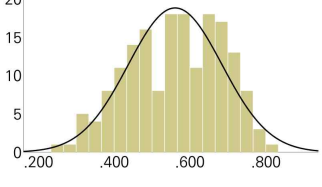
우선 175개 기초자치단체(특·광역시 내 자치구·군 제외) 단위의 지니계수 값에 대해 시(市)·구(區)와 군(郡)으로 나누어 평균과 표준편차를 비교하였다. <표 3-4>를 보면 공공보건기관, 박물관, 미술관, 야구장은 지역 구분에 관계없이 중간이나 양호한 수준으로 나타났지만, 나머지 대부분의 시설은 사정이 그다지 좋지 않았다.

시(市)·구(區)의 형평성 수준과 군(郡)의 형평성 수준을 교차하여 살펴볼 경우 이들의 패턴은 크게 네 가지로 구분될 수 있었다. 첫째는 유치원, 초등학교, 노인여가복지시설, 축구장, 체육관 같이 시(市)·구(區)에서 중간 수준일 때 군(郡)에서는 낮은 수준을 보이는 경우이다. 둘째는 수영장, 종합병원, 도서관, 공연장 같이 시(市)·구(區)에서 중간이나 낮은 수준일 때 군(郡)에서는 매우 낮은 수준을 보이는 경우이다. 셋째는 어린이집, 공원, 주차장 같이 지역 구분에 관계없이 매우 낮은 수준을 보이는 경우이다. 여기서 형평성 문제가 심각하게 다뤄져야 할 건 두 번째와 세 번째 경우이다. 여기에 해당하는 시설 가운데 시(市)·구(區)에서 중간 수준을 보인 수영장을 제외

표 3-4 | 기초자치단체 단위 지니계수에 관한 기초통계량

구분		기초통계량			히스토그램(전체)
교육	유치원 (N=175)	전체	평 균	0.429993	
			표준편차	0.082751	
		시·구	평 균	0.394805	
			표준편차	0.054043	
		군	평 균	0.474779	
			표준편차	0.091221	
	초등학교 (N=175)	전체	평 균	0.402033	
			표준편차	0.076980	
		시·구	평 균	0.358745	
			표준편차	0.051374	
		군	평 균	0.457125	
			표준편차	0.068610	
복지	어린이집 (N=175)	전체	평 균	0.616624	
			표준편차	0.085309	
		시·구	평 균	0.571096	
			표준편차	0.073123	
		군	평 균	0.674570	
			표준편차	0.061340	
	노인여가 복지시설 (N=132)	전체	평 균	0.421100	
			표준편차	0.132297	
		시·구	평 균	0.381798	
			표준편차	0.098688	
		군	평 균	0.497084	
			표준편차	0.155289	
보건	공공 보건기관 (N=174)	전체	평 균	0.348715	
			표준편차	0.006151	
		시·구	평 균	0.309962	
			표준편차	0.054293	
		군	평 균	0.397534	
			표준편차	0.077111	
	종합병원 (N=99)	전체	평 균	0.429304	
			표준편차	0.122421	
		시·구	평 균	0.407944	
			표준편차	0.105857	
		군	평 균	0.558987	
			표준편차	0.139562	

구분		기초통계량			히스토그램(전체)
문화	도서관 (N=175)	전체	평 균	0.501135	
			표준편차	0.124685	
		시·구	평 균	0.420867	
			표준편차	0.086984	
		군	평 균	0.603294	
			표준편차	0.083990	
	공연장 (N=151)	전체	평 균	0.455594	
			표준편차	0.130613	
		시·구	평 균	0.401240	
			표준편차	0.106262	
		군	평 균	0.521938	
			표준편차	0.127464	
	박물관 (N=156)	전체	평 균	0.328446	
			표준편차	0.138188	
		시·구	평 균	0.302432	
			표준편차	0.110013	
		군	평 균	0.360406	
			표준편차	0.161579	
	미술관 (N=88)	전체	평 균	0.302160	
			표준편차	0.143382	
		시·구	평 균	0.293749	
			표준편차	0.120228	
		군	평 균	0.319271	
			표준편차	0.182986	
체육	축구장 (N=160)	전체	평 균	0.394103	
			표준편차	0.132760	
		시·구	평 균	0.333945	
			표준편차	0.094347	
		군	평 균	0.473442	
			표준편차	0.134907	
	야구장 (N=111)	전체	평 균	0.315907	
			표준편차	0.126656	
		시·구	평 균	0.284877	
			표준편차	0.108443	
		군	평 균	0.368884	
			표준편차	0.138806	

구분		기초통계량			히스토그램(전체)
체육 (계속)	체육관 (N=146)	전체	평 균	0.407788	
			표준편차	0.131607	
		시·구	평 균	0.360933	
			표준편차	0.098188	
		군	평 균	0.474948	
			표준편차	0.144535	
	수영장 (N=125)	전체	평 균	0.420384	
			표준편차	0.134829	
		시·구	평 균	0.364546	
			표준편차	0.098950	
		군	평 균	0.513050	
			표준편차	0.136214	
국토	공원 (N=172)	전체	평 균	0.559674	
			표준편차	0.130951	
		시·구	평 균	0.515514	
			표준편차	0.131965	
		군	평 균	0.618156	
			표준편차	0.104612	
	주차장 (N=175)	전체	평 균	0.561007	
			표준편차	0.123664	
		시·구	평 균	0.500020	
			표준편차	0.108686	
		군	평 균	0.638627	
			표준편차	0.095057	

주: '■'는 양호(0.3), '■'는 중간(0.3~0.4), '■'는 낮음(0.4~0.5), '■'는 매우 낮음(0.5~)을 나타냄.
자료: 저자 작성.

한 종합병원, 도서관, 공연장, 어린이집, 공원, 주차장에 대해서는 군(郡)에서의 서비스 전달체계 개편 못지않게 시(市)·구(區)에서도 공급을 위한 특단의 대책을 필요로 한다. 특히, 종합병원을 제외하고선 모두 도시재생 뉴딜사업을 통해 공급할 수 있는 시설이기 때문에 향후 사업을 추진할 때 이를 우선적으로 포함할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다.

<그림 3-2>는 생활SOC 접근 수준에 대한 지역별 지니계수의 분포를 지도로 나타낸 것이다. 앞서 언급했듯이 광역자치단체와 기초자치단체 단위로 구분하여 살펴보았으

며, 이 과정에서 특정 시설이 존재하지 않는 지역²⁾에 대해서는 형평성 수준을 분석할 수 없으므로 지니계수를 산정하지 않았다. 시설별로 보면 도서관, 어린이집, 유치원, 주차장, 초등학교가 존재하지 않는 기초자치단체는 없었으나, 노인여가복지시설(43곳), 종합병원(76곳), 미술관(87곳), 야구장(64곳), 수영장(50곳)이 존재하지 않는 기초자치단체는 꽤 많았다.

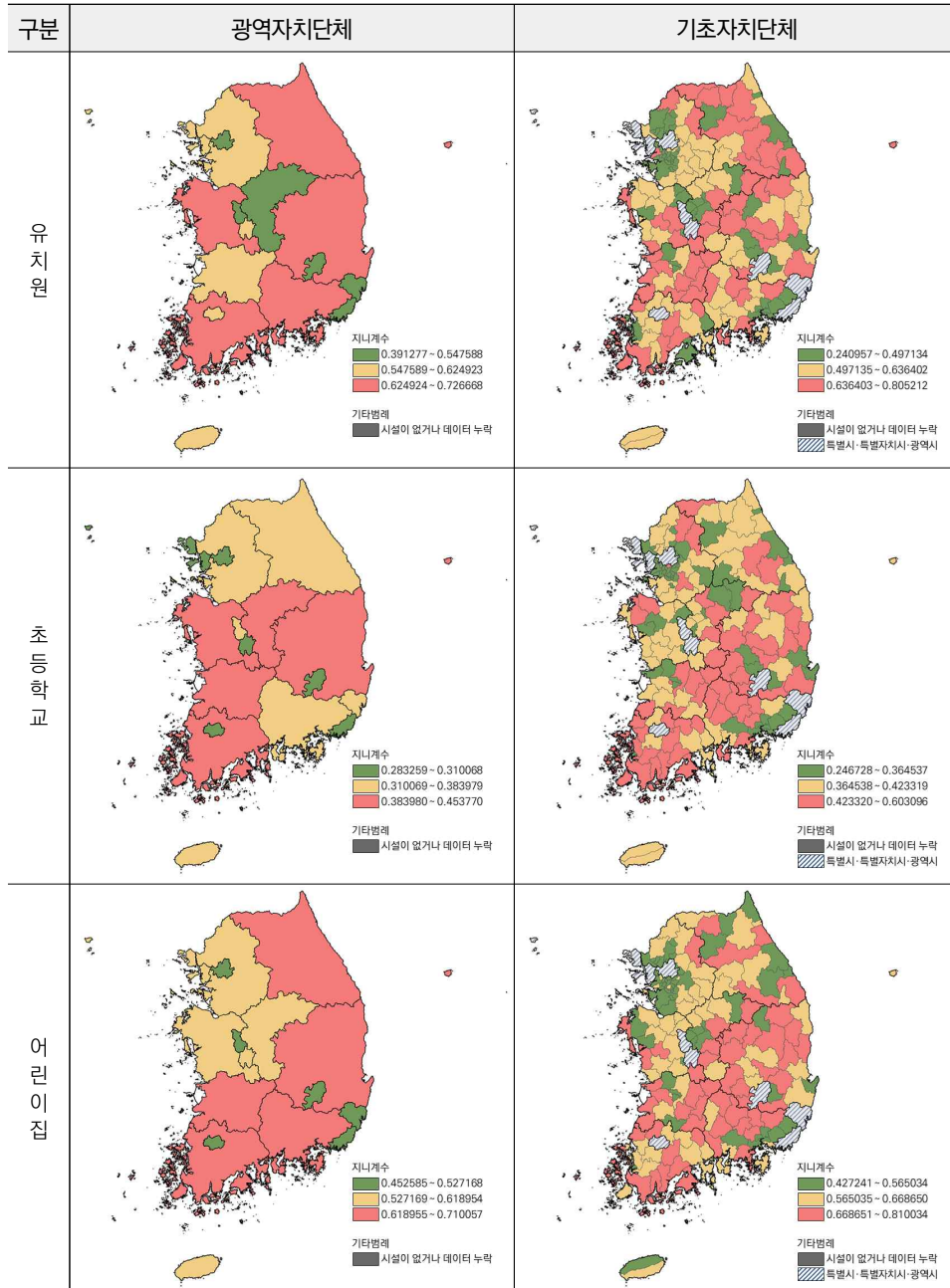
우선 광역자치단체별로 형평성 수준을 비교해보면, 수도권과 지방 사이에 두드러지는 차이가 존재하는 것을 알 수 있다. 서울 일대는 야구장을 제외한 거의 모든 시설에 대한 형평성 수준이 높았으며, 경기 일대는 공연장·박물관·축구장을 제외한 나머지 시설에 대한 형평성 수준이 전반적으로 높게 나타났다. 반면, 지방은 붉은색(상대적으로 형평성 수준이 매우 낮은 곳) 일색이다. 특히, 경북 일대는 공연장·박물관·축구장·야구장·체육관을 제외한 11개 시설의 형평성 수준이 매우 낮은 것으로 나타났으며, 전남 일대도 공공보건기관·공연장·박물관·야구장·체육관·수영장을 제외한 10개 시설의 형평성 수준이 매우 낮은 것으로 나타났다.

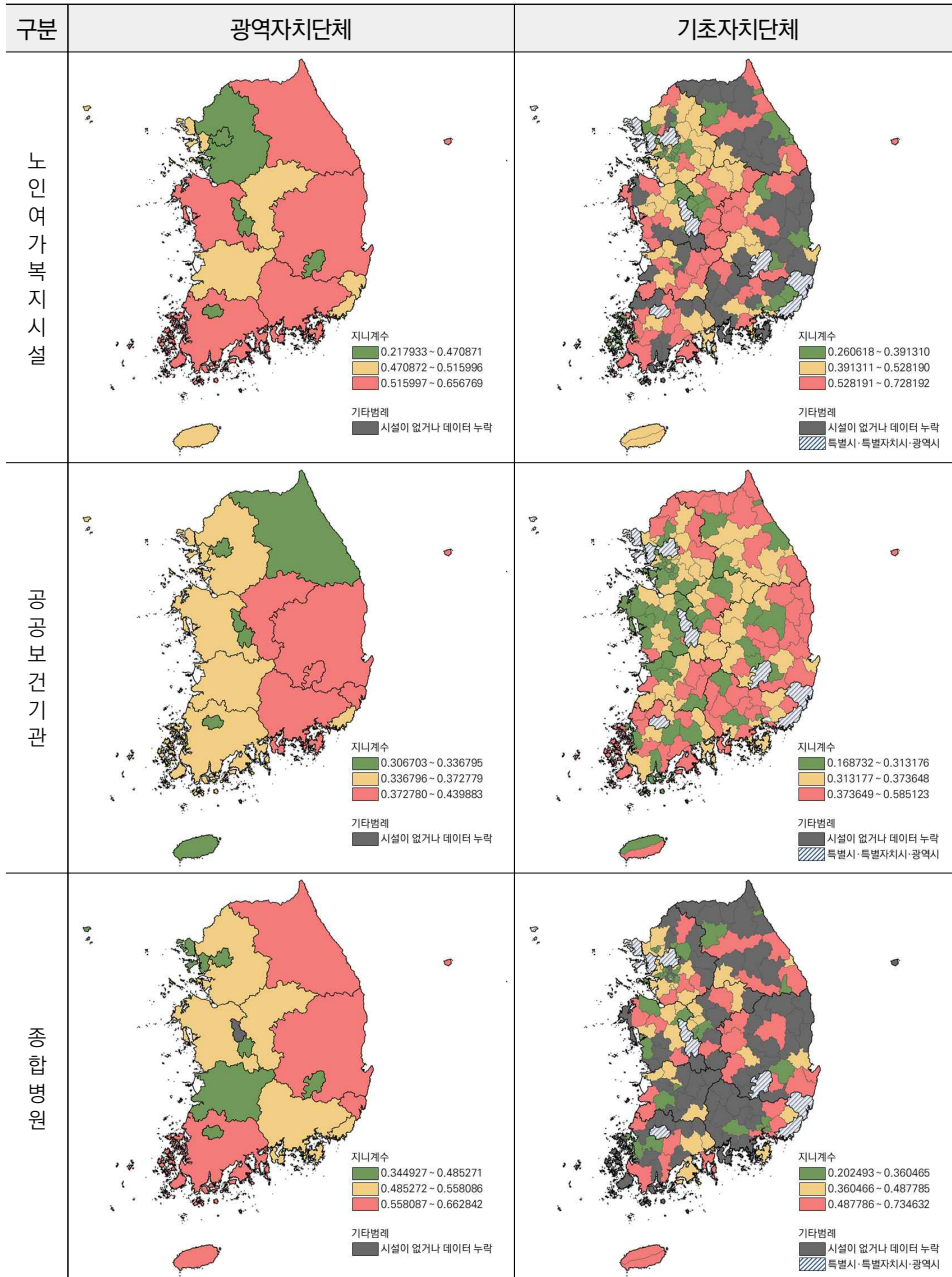
여기서 우리가 주목해야 할 부분은 이처럼 형평성 수준이 낮은 상황에서도 두 지역 모두 문화시설 중에서는 공연장·박물관, 체육시설 중에서는 야구장·체육관은 예외였다는 점이다. 이러한 현상은 두 가지 원인으로 설명될 수 있다. 하나는 인구가 밀집되어 있는 지역에 이러한 시설이 위치하고 있을 가능성이 높다는 것이고, 다른 하나는 전반적으로 시설 공급 자체가 별로 없기 때문일 수도 있다. 이에 대한 정확한 원인을 파악하기 위해서는 추가적인 분석이 필요할 것으로 보인다.

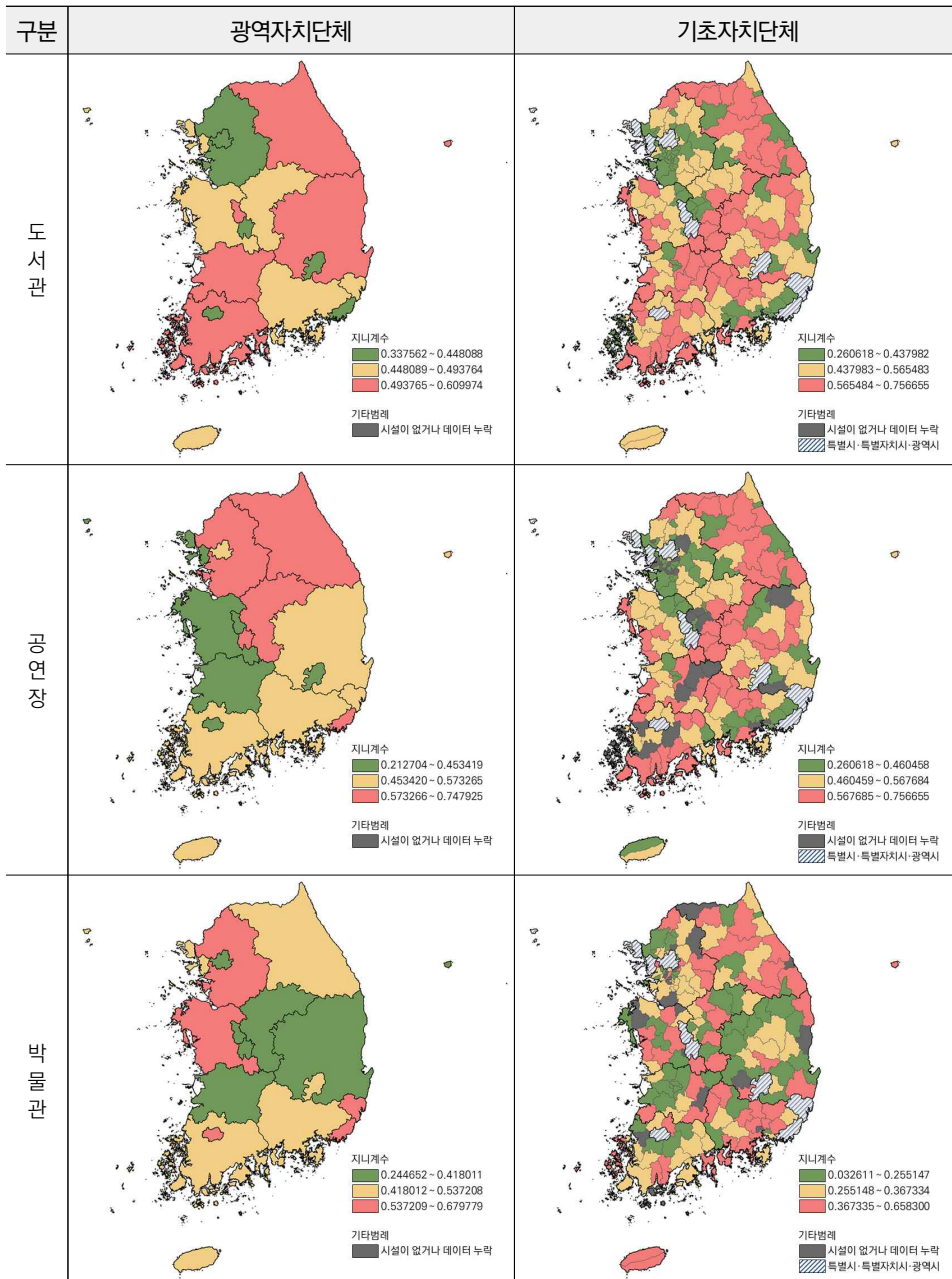
한편, 기초자치단체 단위별로 형평성 수준을 비교해보면 특이한 점을 발견할 수 있는데, 바로 해당 광역자치단체의 분석 결과와 상반된 결과를 보이는 지역이 발견된다는 것이다. 즉, 형평성 수준이 낮은 광역자치단체에 속하면서도 형평성 수준이 높게 나타나는 기초자치단체가 있는가하면, 그 반대의 경우도 있다는 것이다. 특히, 노인여가복지시설의 경우 비록 경기도 차원에서는 형평성 수준이 매우 높으나, 그 반대의 결

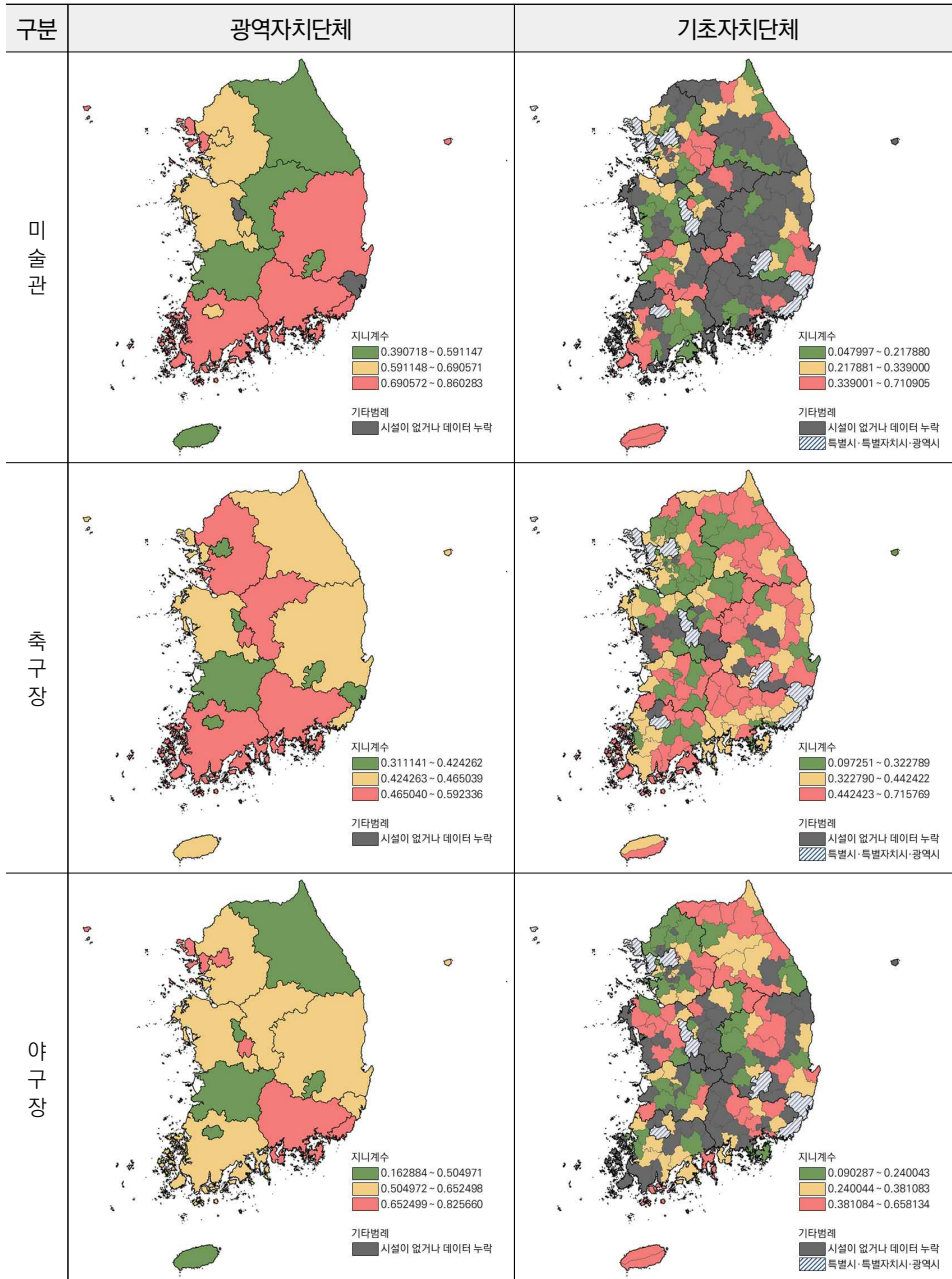
2) 물론 데이터 수집 과정에서 특정 지역의 시설 정보가 누락되어 이러한 결과가 도출된 경우도 존재한다. 하지만, 이는 일부에 불과하며, 국토지리정보원에서 제공하는 자료인 만큼 현 시점에서는 이 데이터가 가장 공신력이 있다고 판단된다.

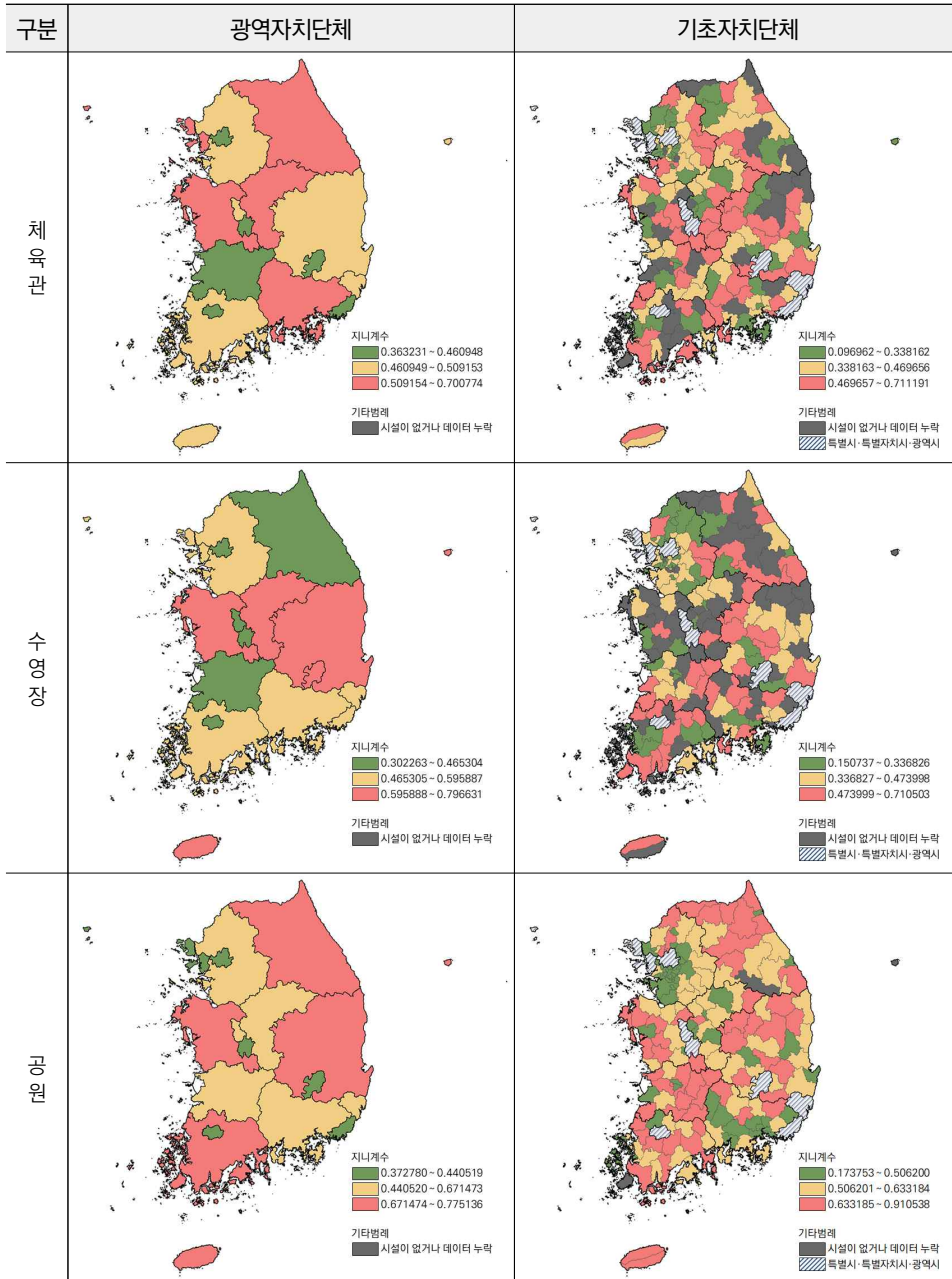
그림 3-2 | 생활SOC 접근성에 대한 지역별 지니계수 분포

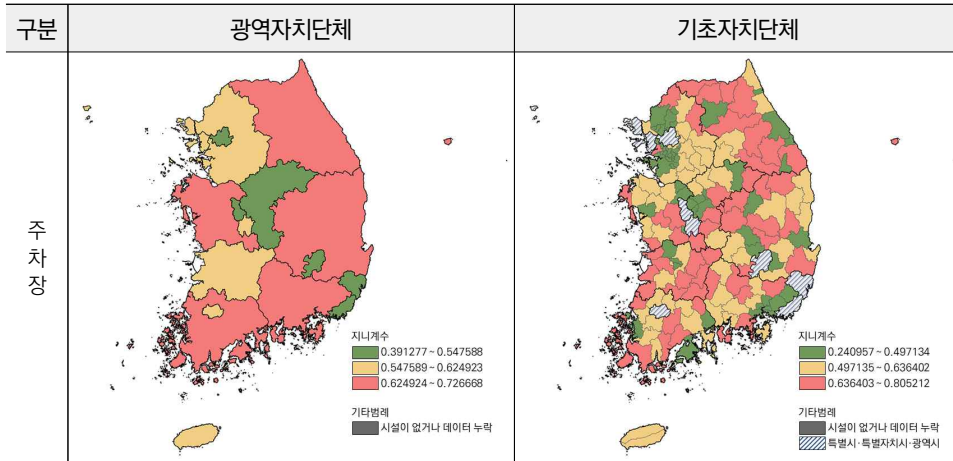






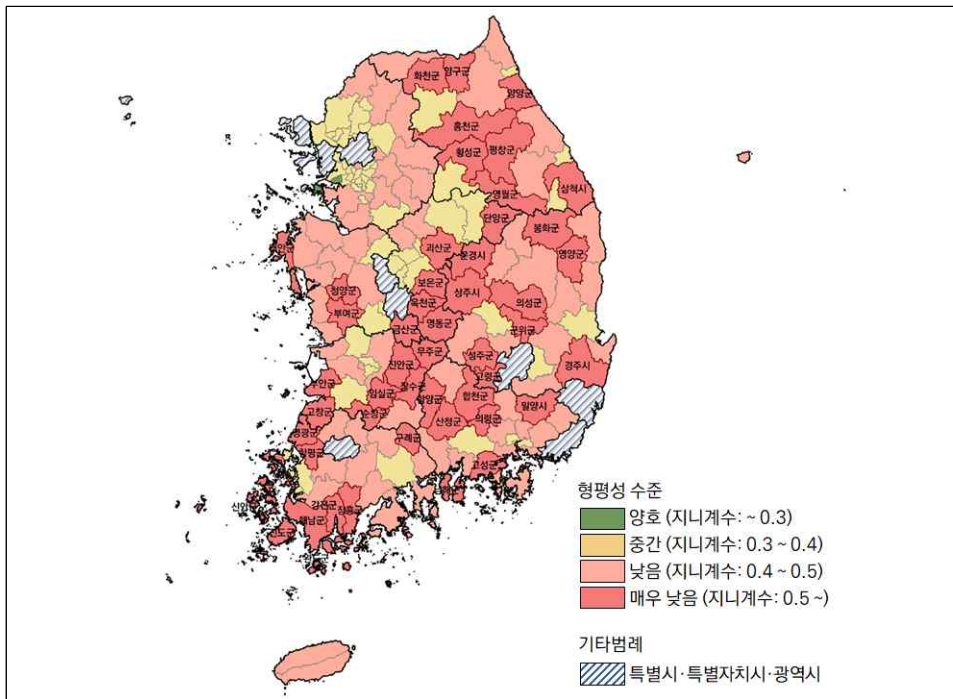






주: 지니계수 값의 단계 구분은 ArcGIS의 'Quantile' 방법(3단계)을 적용.
 자료: 저자 작성.

그림 3-3 | 기초자치단체별 종합적인 생활SOC 형평성 수준 비교



자료: 저자 작성.

과를 보인 기초자치단체도 많이 존재한다는 것을 알 수 있다. 이와 상반되게 초등학교나 공공보건기관의 경우 경상북도 차원에서는 형평성 수준이 매우 낮으나, 대구광역시와 접한 일부 기초자치단체의 형평성 수준은 매우 높게 나타나는 것을 알 수 있다.

〈그림 3-3〉은 16종 시설에 대한 지니계수의 값을 평균하여 175개 기초자치단체(특·광역시 내 자치구·군 제외)별로 종합적인 생활SOC의 형평성 수준을 나타낸 것이다. 이 과정에서 지역별 지니계수의 평균값은 해당 지역에 존재하지 않는 시설은 제외하고 산정하였다. 그 결과를 보면 지니계수 평균값 0.4 이상인 지역이 117곳으로 전체의 66.9%에 달했다. 특히, 지니계수 평균값이 0.5 이상에 해당하는 형평성 수준이 매우 낮은 지역도 49곳(28.0%)이나 존재했는데, 이들 중 91.8%에 달하는 45곳이 이상호(2016)가 분류한 소멸위험지역에 해당하여 기본적으로 서비스에 대한 수요가 부족하다는 것을 알 수 있다.

2. 운영의 효율성 분석

1) 방법론 검토

앞서 형평성 수준이 낮은 지역의 대부분이 소멸위험지역에 해당한다는 사실을 살펴보았다. 이렇게 인구가 급격히 감소하는 곳에서는 수축스프롤(shrinkage sprawl) 현상이 나타나는 경우가 많다(구형수, 2015: 16). 이는 인구가 감소하는 데에도 불구하고, 비시가화지역의 개발행위가 늘어나는 현상을 말하는데, 이러한 현상이 민간 부문이 아닌 생활SOC 건립과 같은 공공 부문에서도 나타나고 있는가에 대한 논의는 우리의 지적 호기심을 자극한다. 물론 이러한 입지 특성이 시설의 운영 효율성에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보는 것도 우리의 관심사다.

사실 각종 공공서비스나 시설의 효율성을 분석한 연구는 매우 많다. 생활SOC의 범주에 포함되는 시설 위주로 살펴보면 복지시설에 대해서는 이재무·이배(2016), 전희정(2013), 보건시설에 대해서는 남창우·이명숙(2011), 박병상 외(2009), 문화시설에 대

표 3-5 | 선행연구의 생활SOC 운영 효율성 분석

시설 구분		연구자	분석모형	투입변수	산출변수	대상지역
복지	국공립 어린이집	이재무·이배 (2016)	DEA-CCR DEA-BCC	지출액, 교직원수, 시설의 크기	아동의 현원, 평가인증점수, 수입액	서울과 7개 광역시 (1,179개소)
	노인요양시설	전희정 (2013)	DEA-CCR DEA-BCC	직접서비스 인력, 행정인력, 간접지원 인력, 총비용(인건비 제외)	입소자수, 입소 대기자수, 시설평가등급점수, 운영총당금(준비금)	전국 (207개소)
보건	보건소	남창우·이명숙 (2011)	DEA-CCR DEA-BCC	의료인력, 간호인력, 행정지원인력	진료실적, 구강보건사업실적, 보건교육사업실적, 방문건강관리사업실적	경상북도 (23개소)
	종합병원	박병상 외 (2009)	DEA-CCR DEA-BCC	병상수, 의사수, 간호사수, 의료기사수, 인건비, 재료비, 관리비	연외래환자수, 연입원환자수, 수술건수, 입원수익, 외래수익	전국 (74개소)
문화	공공도서관	정재명 (2015)	DEA-CCR DEA-BCC	직원수, 전체자료수, 건물 연면적, 자료구입비	이용자수, 이용책수(열람책수+대출책수)	경상남도 (53개소)
	문화예술회관	주희엽·김승모 (2012)	DEA-CCR DEA-BCC	직원수, 연간운영비	공연일수, 전시일수, 이용자수, 공연 및 대관수입	수도권 (46개소)
체육	공공체육시설	최충익·김미숙 (2008)	DEA-CCR DEA-BCC	운영비, 인건비, 연면적	수입액, 사용일수	충청남도 (15개소)
	국민체육센터	최명섭 외 (2017)	DEA-BCC	총비용, 연면적	총수입, 이용자수	전국 (74개소)

자료: 선행연구를 참조하여 저자 작성.

해서는 정재명(2015), 주희엽·김승모(2012), 체육시설에 대해서는 최충익·김미숙(2008), 최명섭 외(2017)가 관련 연구를 수행하였다. 이들 연구에서는 효율성을 분석할 때 모두 자료포락분석(DEA: Data Envelopment Analysis)을 활용하였다. 본 연구에서도 이 방법을 활용하여 생활SOC의 운영 효율성을 분석하고자 한다.

자료포락분석은 특정한 함수 형태를 가정하지 않은 채 다수의 투입과 산출 요소만으로 도출한 효율적 프런티어(efficient frontier)³⁾와의 격차를 측정하여 의사결정단위(DMU, Decision Making Unit)의 효율성을 평가하는 방법이다. 이 계열에 해당하는

3) 효율적 프런티어(efficient frontier)란 투입물의 모든 생산가능집합 중에서 최대의 산출을 나타내는 영역을 말하는데, 이러한 프런티어 상에 의사결정단위(DMU)가 위치하는 경우 기술적으로 효율성이 달성되었다고 한다(김용민, 2004: 135).

모형은 다양하지만, 기본적으로 규모 수익 불변(CRS, Constant Return to Scale)을 가정한 CCR 모형과 규모 수익 가변(VRS, Variable Return to Scale)을 가정한 BCC 모형이 많이 활용된다. Charnes, et al. (1978)이 개발한 CCR (Charnes, Cooper, Rhodes) 모형은 Farrell(1957)가 제시한 효율성 개념을 <식 3>에 기초한 선형계획법으로 구체화한 것이다(이정동·오동현, 2012: 5, 37). 여기서 N 은 시설의 수, M 은 투입 요소의 수, S 는 산출 요소의 수, θ_k 는 측정하려는 시설 k 의 효율성 값, x_{mk} 는 측정하려는 시설 k 에 대한 요소 m 의 투입량, y_{sk} 는 측정하려는 시설 k 에 대한 요소 s 의 산출량, λ_i 는 시설 i 의 투입과 산출요소에 부여되는 가중치를 나타낸다.

$$\begin{aligned} & \min \theta_k \\ & \text{subject to} \\ & \sum_{i=1}^N x_{mi} \lambda_i \leq \theta_k x_{mk} \quad (m=1,2,\dots,M); \dots\dots\dots (\text{식 3}) \\ & \sum_{i=1}^N y_{si} \lambda_i \geq y_{sk} \quad (s=1,2,\dots,S); \\ & \lambda_i \geq 0 \quad (i=1,2,\dots,N) \end{aligned}$$

한편, 규모 수익 불변이 성립하지 않는 경우도 존재한다. 이는 규모 수익 증가(IRS, Increasing Returns to Scale)나 규모 수익 감소(DRS, Decreasing Returns to Scale)가 존재한다는 것을 의미한다.⁴⁾ Banker, et al. (1984)은 이러한 투입 규모에 따른 수익 변화를 고려하기 위해 BCC(Banker, Charnes, Cooper) 모형을 고안했다. 앞서 제시한 CCR 모형의 제약식에 $\sum_{i=1}^N \lambda_i = 1$ 이라는 조건을 추가하면 <식 4>와 같이 규모 수익 가변을 가정한 BCC 모형의 선형계획식이 도출된다(이정동·오동현, 2012: 92).

4) 투입물보다 산출물의 증가율이 더 높은 상태를 '규모 수익 증가(규모의 경제성)'라고 하고, 투입물보다 산출물의 증가율이 더 낮은 상태를 '규모 수익 감소(규모의 비경제성)'라고 한다(권오상, 2019: 38, 102).

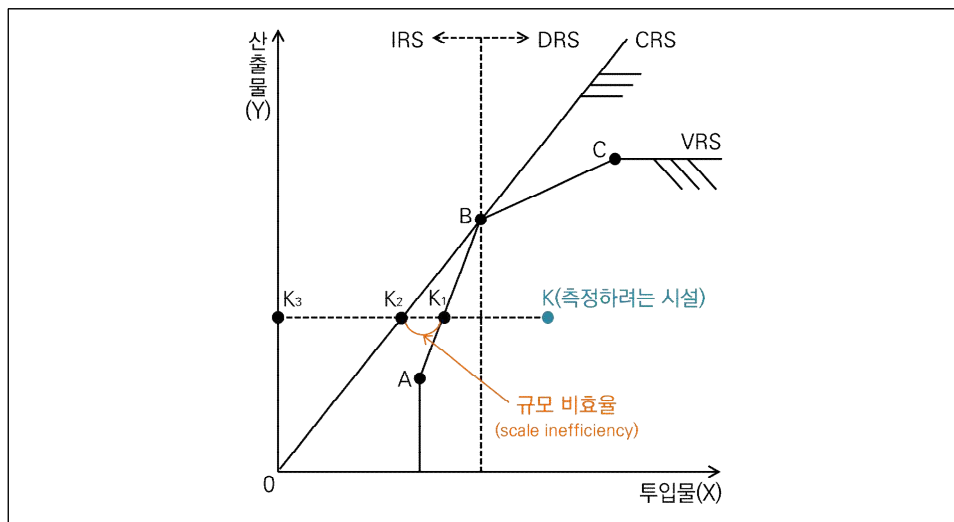
$$\min \theta_k$$

subject to

$$\begin{aligned} \sum_{i=1}^N x_{mi} \lambda_i &\leq \theta_k x_{mk} \quad (m=1,2,\dots,M); \\ \sum_{i=1}^N y_{si} \lambda_i &\geq y_{sk} \quad (s=1,2,\dots,S); \\ \sum_{i=1}^N \lambda_i &= 1; \\ \lambda_i &\geq 0 \quad (i=1,2,\dots,N) \end{aligned} \quad \dots\dots\dots (\text{식 4})$$

규모 수익 불변과 규모 수익 가변 가정에 따라 시설의 효율성이 어떻게 차이가 나는 지에 대해서는 <그림 3-4>를 통해 설명할 수 있다. 여기서 시설 'A'와 'C'는 규모 수익 가변을 가정할 때에는 효율적이지만, 규모 수익 불변을 가정할 때에는 비효율적이다. 반면, 시설 'B'는 규모 수익 불변을 가정할 때에도 효율적이다. 흔히 규모 수익

그림 3-4 | 규모 수익 불변(CRS)과 규모 수익 가변(VRS) 하의 효율성 비교



자료: Coelli, 1996. p.19과 이정동·오동현, 2012: 93을 참조하여 저자 작성.

불변을 가정하여 산출된 효율성을 기술 효율성(TE, Technical Efficiency)이라 하고, 규모 수익 가변을 가정하여 산출된 효율성을 순수 기술 효율성(PTE, Pure Technical Efficiency)이라 한다. <그림 3-4>에서 $\overline{K_2K_3}/\overline{KK_3}$ 는 기술 효율성을 나타내며, $\overline{K_1K_3}/\overline{KK_3}$ 는 투입 규모에 의한 영향, 즉 규모 효율성(SE, Scale Efficiency)을 배제한 순수 기술 효율성을 의미한다. 여기서 $\overline{K_2K_3}/\overline{K_1K_3}$ 가 규모 효율성에 해당하는데, 이는 기술 효율성을 순수 기술 효율성으로 나눈 값이다. 이 수치가 1이면 규모 수익 불변 상태이나, 만약 1보다 작으면 규모 수익 증가(IRS)나 규모 수익 감소(DRS) 상태로 규모로 인한 비효율이 존재한다는 것을 의미한다(고경완·김대철, 2014: 138).

2) 분석 자료와 변수

본 연구에서 효율성 분석에 활용한 자료는 행정안전부의 지방자치단체 공공시설 운영현황 자료이다. 이 자료는 지방자치단체에서 현재 운영 중인 일정 규모 이상⁵⁾의 주요 공공시설의 운영과 관련된 정보(운영방식, 건물 및 토지면적, 관리인력, 연간이용 인원, 건립 및 운영비용, 수익 등)를 취합하여 작성한 것이다. 단, 여기에는 <표 3-6>에 표기된 시설 범주만 조사 대상으로 삼고 있어 앞서 형평성 분석에 활용된 시설을 모두 다루기에는 한계가 있다.

표 3-6 | '지방자치단체 공공시설 운영현황자료'의 조사대상

유형	조사대상 공공시설
문화시설	공립도서관, 박물관, 미술관, 문화예술회관, 청소년수련회관
체육시설	공립운동장, 체육관, 공공체육시설(육상경기장, 야구장, 축구장, 수영장)
복지시설	종합사회복지관
기타시설	그 밖에 주민편의, 안전 등을 위한 공공시설

자료: 행정자치부 재정협력과, 2015.9.24. 보도자료. p.2.

5) 기초자치단체는 건립비 100억 원 이상, 광역자치단체는 건립비 200억 이상인 공공시설을 대상으로 한다(행정자치부 재정협력과, 2015.9.24. 보도자료: 2).

표 3-7 | 자료포락분석(DEA)에 활용할 변수

변수		자료	비고
투입변수	비용	건립비용	-
	고용	관리인원	-
	규모	연면적	-
산출변수	수익	총수익	도서시설 분석 시 제외
	활성화수준	이용자수	-

자료: 저자 작성.

따라서 앞서 설정한 분석 범위에 포함된 시설 중에서 자료 확보가 가능한 공립도서관, 박물관, 미술관, 문화예술회관, 체육관, 수영장을 분석 대상으로 선택하였다. 야구장과 축구장도 생활SOC의 범주에 포함되기는 하나, 투입 요소로 활용할 수 있는 자료가 부족할 뿐 아니라, 표본 수도 적어 분석 대상에서 제외하였다. 이렇게 선택된 6종의 시설에 대해서는 비교 대상 간의 동질성 확보가 중요한 자료포락분석의 특성을 고려하면서 동시에 적절한 표본 수를 확보하기 위해 유사한 기능을 중심으로 재분류의 과정을 거쳤다. 그 결과 도서시설(공립도서관), 공연시설(문화예술회관), 전시시설(박물관·미술관), 체육시설(체육관·수영장)의 네 가지 시설 범주가 최종 분석 대상으로 도출되었다.

이제 자료포락분석에 활용할 투입과 산출변수를 정해야 할 차례이다. 앞서 <표 3-5>에서 보았듯이 선행연구에서는 투입변수로 시설 운영비, 고용 인력, 면적 등을 활용하거나, 산출변수로 이용자수, 서비스 제공으로 인한 수익 등을 활용하는 경우가 많았다. 물론 복지·보건시설에 대한 연구에서는 서비스의 특성상 시설평가등급점수나 사업 실적을 중요한 성과기준으로 여기는 경우도 있었다. 본 연구에서도 이러한 연구 경향을 참조하여 <표 3-7>과 같이 투입변수로는 건립비용, 관리인원, 연면적을 포함하였으며, 산출변수로는 총수익, 이용자수를 포함하였다. 한편, 도서시설에 해당하는 도서관은 시설 특성상 수익이 창출되지 않기 때문에 다른 시설과 달리 총수익을 산출변수에서 제외하였다.

한편, 우리가 목표로 하는 입지 특성에 따른 효율성 차이를 분석하기 위해서는 개별

시설 부지의 토지이용 특성을 규정해두어야 한다. 이를 위해 본 연구에서는 해당 시설의 위치(주소) 정보를 활용하여 연속지적도에 지오코딩(geocoding)한 후, 국가공간정보포털(National Spatial Data Infrastructure Portal)⁶⁾에서 제공하는 용도지역(2018년 기준) 정보를 결합했다.

3) 분석 결과와 해석

(1) 시설별 운영 효율성 분석 결과

먼저 네 가지 유형(도서·공연·전시·체육)의 시설이 주로 어떠한 곳에 입지하며, 어떠한 방식으로 운영되고 있는지에 대해 살펴보자. 이에 대한 현황은 <표 3-8>에 잘 나타나 있다. 이를 보면 네 가지 범주의 시설 모두 행정구역을 기준으로 보면 도시에 해당하는 동(洞)에 가장 많이 입지하고 있는데, 용도지역을 기준으로 보면 비시가화지역인 녹지지역에 가장 많이 입지하고 있다는 사실을 알 수 있다.

특히, 도서시설의 경우 이러한 입지 특성이 뚜렷하게 나타나고 있다. 도서시설은 동(洞)에 입지하는 비율이 무려 91.7%에 달한다. 그럼에도 불구하고, 실제로 주민들이 쉽게 이용할 수 있는 주거지역에 입지하는 비율은 45.0%밖에 되지 않아 농촌에서는 공급량이 부족하고, 도시에서는 접근성이 좋지 않은 곳에 입지하는 경향이 있다는 것을 알 수 있다. 반면, 비교적 균등한 분포를 보이는 건 전시시설이다. 읍(邑)·면(面)에 입지하는 비율도 40%나 되고, 용도지역 기준으로도 다양한 곳에 입지하고 있다. 심지어 관리지역과 자연환경보전지역에 입지하는 비율도 34.1%에 달하는데, 이는 박물관과 미술관이 사람들이 일상적으로 방문하는 시설은 아니기 때문으로 보인다.

다음으로, 시설의 운영 방식에 대해 살펴보면 도서·공연·전시시설은 지방자치단체에서 직접 운영하는 경우가 많았으나, 체육시설은 외부기관에 위탁하는 경우가 많았다. 도서시설의 경우 수익을 목적으로 하지 않기 때문에 직영 방식의 비율이 높을 것이라 예상했지만, 서비스 운영과 수요 창출에 관한 전문 지식이 요구되는 공연시설과 전

6) 해당 홈페이지 주소는 다음과 같다; <http://www.nsdi.go.kr>.

표 3-8 | 시설별 입지 및 운영 현황

구분		전체	행정구역		용도지역						운영 방식		
			동	읍·면	주거	상업	공업	녹지	관리	환경	직영	위탁	BTL
도서관	개수(개)	60	55	5	27	1	-	32	-	-	44	15	1
	비율(%)	100.0	91.7	8.3	45.0	1.7	-	53.3	-	-	73.3	25.0	1.7
공연시설	개수(개)	130	91	39	52	-	3	60	3	-	70	54	6
	비율(%)	100.0	70.0	30.0	40.0	-	2.3	46.2	2.3	-	53.8	41.5	4.6
전시시설	개수(개)	70	42	28	13	2	4	27	19	5	49	20	1
	비율(%)	100.0	60.0	40.0	18.6	2.9	5.7	38.6	27.1	7.1	70.0	28.6	1.4
체육시설	개수(개)	129	95	34	34	3	5	80	7	-	50	78	1
	비율(%)	100.0	73.6	26.4	26.4	2.3	3.9	62.0	5.4	-	38.8	60.5	0.8

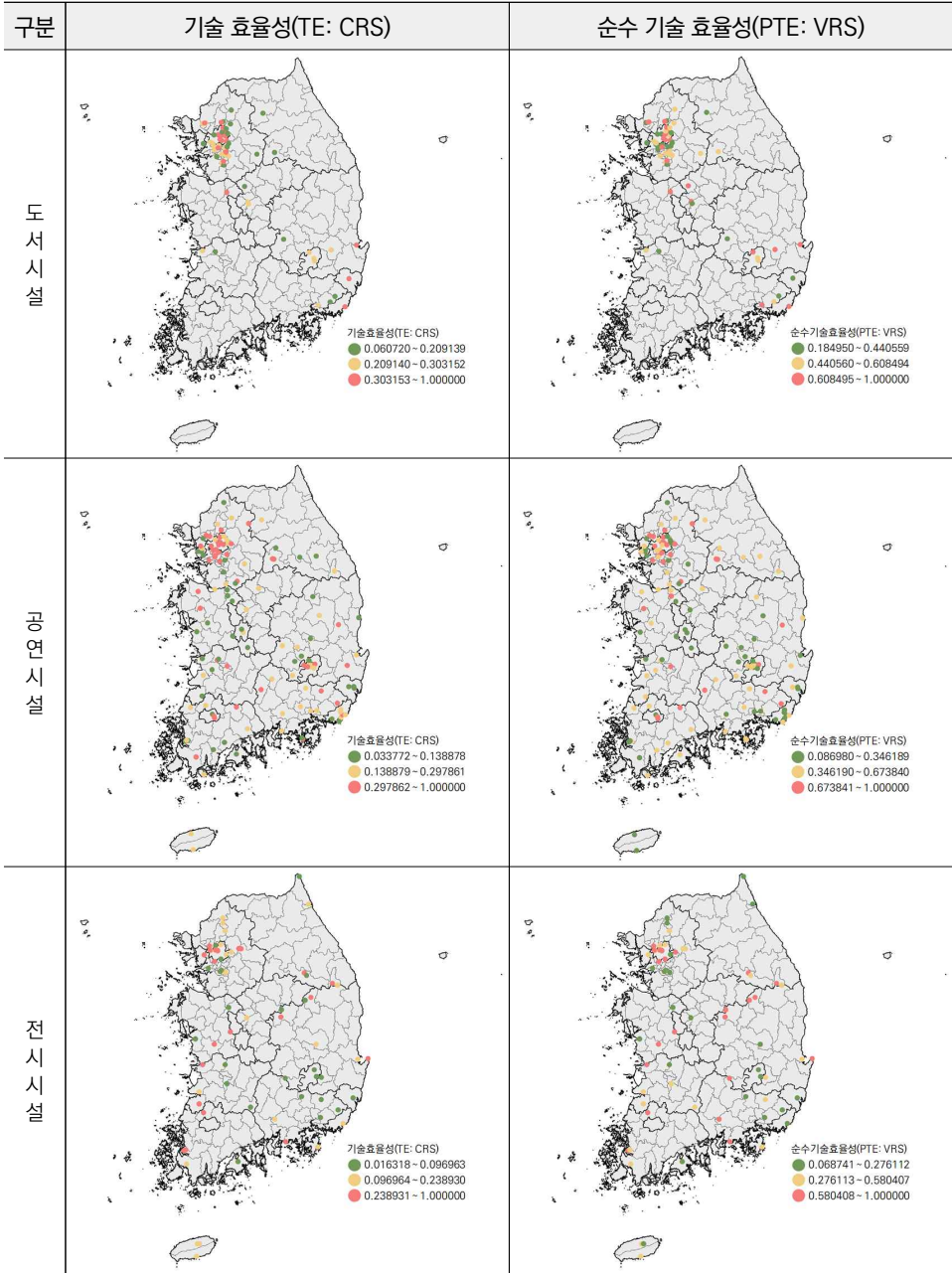
주: 가장 높은 비율을 차지하고 있는 항목을 음영으로 표시.

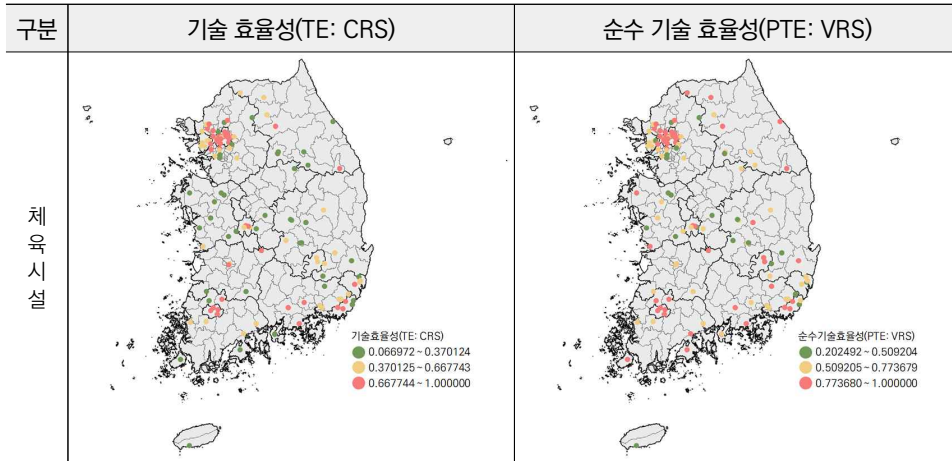
자료: 저자 작성.

시설의 위탁 운영 비율이 낮은 것은 의외였다. 특히, 이들 시설은 공연 및 전시 기획, 문화·예술 강좌, 예술가 지원 및 육성 등과 관련한 프로그램의 개발이 중요하기 때문에 지방자치단체가 직접 이러한 부분까지 소화할 수 있을지에 대한 의문이 있다. 실제로 공연 및 전시시설의 경우 단순히 대관 업무만 수행하고 있는 경우도 많다. 따라서 이러한 부분이 향후 시설의 운영 효율성 분석결과에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보는 것도 흥미로운 것이다.

이제 본론으로 들어가 생활SOC에 대한 효율성 분석 결과를 살펴보자. <그림 3-5>는 자료가 확보된 모든 시설에 대해 네 가지 시설 유형별로 기술효율성과 순수기술효율성을 분석하고, 이에 대한 공간적 분포 패턴을 지도화한 것이다. 이를 보면 대규모 시설의 경우 대체로 수도권이나 대도시에 군집(cluster)을 형성하고 있으며, 시설의 효율성도 이 일대를 중심으로 높게 나타나고 있다는 것을 알 수 있다. 이를 토대로 각 시설 유형에 대해 기술 효율성, 순수 기술 효율성, 규모 효율성의 평균값을 산정한 것이 <표 3-9>이다. 이를 보면 모든 시설 유형의 규모 효율성 평균값이 1보다 작은 것으로 나타나고 있다. 따라서 만약 이들 시설에 비효율이 발생한다면, 운영이 제대로 되지 않는 것도 원인이 될 수 있겠지만, 투입 요소의 과대 혹은 과소 투자로 인한 문제도 존재할 수 있다는 것을 알 수 있다.

그림 3-5 | 시설별 운영 효율성의 공간적 분포





자료: 저자 작성.

표 3-9 | 효율성 분석 결과의 유형별 평균값

구분	기술 효율성(TE)	순수 기술 효율성(PTE)	규모 효율성(SE)
도서시설	0.326351	0.571035	0.574944
공연시설	0.323846	0.481897	0.633685
전시시설	0.264526	0.478446	0.535828
체육시설	0.550326	0.725827	0.752230

자료: 저자 작성.

(2) 입지 특성별 효율성 차이

앞서 수행한 분석 결과에 따르면 투입 요소의 규모가 시설의 효율성에 어떠한 미치 는지에 대해서만 알 수 있다. 하지만, 우리는 단순히 투입 요소의 규모가 시설의 효율 성을 결정하는 핵심적인 변수라고 보지 않는다. 분명히 사람들이 이용하기 편리한 곳 에 위치한 시설과 그렇지 않은 시설은 이용자 수나 벌어들이는 수익에 있어 차이를 보 일 것이다. 이러한 가설을 검증하기 위해 우선 행정구역상 동(洞)과 읍(邑)·면(面)에 위치한 시설 간의 효율성 차이가 얼마나 되는지를 t검정을 통해 분석하였다.

<표 3-10>은 그 결과를 보여준다. 먼저 통계적으로 유의미한 차이를 보인 시설에

대해 언급하면, 공연시설의 경우 동(洞)에 위치한 시설이 읍(邑)·면(面)에 위치한 시설보다 약 14.5%p 더 효율적이며, 체육시설의 경우 동(洞)에 위치한 시설이 읍(邑)·면(面)에 위치한 시설보다 약 15.7%p 더 효율적인 것으로 나타났다. 여기서 주의 깊게 살펴보아야 할 부분은 두 시설 모두 규모 수익 불변을 가정하는 경우에만 통계적으로 유의미한 차이가 발생했다는 점이다. 이는 입지 특성에 따른 효율성 차이가 읍(邑)·면(面)에서의 과소 투자 때문에 나타난 것일 가능성도 존재한다는 걸 의미한다.

하지만, 우리의 가설은 공연시설과 체육시설에 대해서는 입증되었지만, 도서관시설과 전시시설에 대해서는 입증되지 못했다. 물론 평균값을 단순히 비교하면 모두 어느 정도의 차이가 존재한다. 그러나 통계적으로 유의미한 차이를 보이지는 못했다. 특히, 도서관시설은 앞서 언급했듯이 동(洞)에 입지하고 있는 비율이 상당히 높았는데, 이렇게 편향된(biased) 표본 선정 때문에 오차가 발생했을 가능성이 있다. 반면, 전시시설의 경우 용도지역 기준으로는 표본의 분포가 균일한데도 이러한 결과가 나왔다는 건 사람들이 일상적으로 방문하는 시설이 아니기 때문에 입지가 크게 중요한 변수로 작용하지 않을 수도 있다는 걸 보여준다.

다음으로, 시설이 위치한 용도지역이 효율성에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보자. 여기서는 분석에 필요한 표본 수를 확보하기 위해 용도지역을 시가화지역(주거·상업·

표 3-10 | 도시와 농촌 간 효율성 차이 검정 1 : 행정구역 기준

시설 구분	DEA 모형	효율성 평균 값		Levene 등분산 검정		평균 차이 검정		
		동	읍·면	F	유의확률	등분산 가정	t	유의확률
도서관시설	CCR	0.337	0.206	2.752	0.103	○	1.207	0.232
	BCC	0.572	0.564	0.268	0.607	○	0.072	0.942
공연시설	CCR	0.367	0.222	13.240	0.000	×	3.080	0.003
	BCC	0.472	0.506	7.833	0.006	×	-0.745	0.458
전시시설	CCR	0.274	0.250	0.213	0.646	○	0.350	0.727
	BCC	0.440	0.296	1.134	0.291	○	-1.299	0.198
체육시설	CCR	0.592	0.435	1.527	0.219	○	2.955	0.004
	BCC	0.722	0.737	2.751	0.100	○	-0.332	0.741

주: t검정의 유의확률이 0.05 미만인 경우 음영으로 표시.

자료: 저자 작성.

공업)과 비시가화지역(나머지 용도지역)으로 단순화했다. 이 역시 t검정을 통해 가설을 검증하였으며, 분석의 결과는 <표 3-11>과 같다. 이를 보면 동(洞)과 읍(邑)·면(面)에 대한 분석과 유사한 결과가 도출된 것을 알 수 있다. 먼저 통계적으로 유의미한 차이를 보인 시설에 대해 언급하면, 공연시설의 경우 시가화지역에 위치한 시설이 비시가화지역에 위치한 시설보다 약 10.8%p 더 효율적이며, 체육시설의 경우 시가화지역에 위치한 시설이 비시가화지역에 위치한 시설보다 약 13.2%p 더 효율적인 것으로 나타났다. 물론 여기서도 규모 수익 불변을 가정하는 경우에만 통계적으로 유의미한 차이가 발생했다.

한편, 도서관시설과 전시시설의 경우 시가화지역 입지 여부가 통계적으로 유의미한 차이를 낳지는 못했다. 여기서 주목할 부분은 앞선 경우와 달리 도서관시설의 표본 분포가 시가화지역으로 편향되지 않았는데도 이러한 결과가 나왔다는 점이다. 이에 대해서는 두 가지 해석이 가능하다. 첫째, 도서관시설이 예상과 달리 입지의 영향을 크게 받지 않는 시설일 수도 있다. 둘째, 도서관시설은 비시가화지역 중에서도 녹지지역에 많이 분포하고 있는데, 이들이 입지한 장소가 의외로 접근성이 좋은 곳일 수도 있다. 이는 후속 연구에서 지금보다 더 정교한 자료를 구축하여 추가적인 분석을 해보아야 할 수 있는 부분이다.

표 3-11 | 도시와 농촌 간 효율성 차이 검정 2 : 용도지역 기준

시설 구분	DEA 모형	효율성 평균 값		Levene 등분산 검정		평균 차이 검정		
		시가화	비시가화	F	유의확률	등분산 가정	t	유의확률
도서관시설	CCR	0.349	0.307	0.095	0.759	○	0.688	0.494
	BCC	0.587	0.557	0.013	0.910	○	0.483	0.631
공연시설	CCR	0.376	0.268	3.934	0.049	×	2.171	0.032
	BCC	0.513	0.449	0.803	0.372	○	1.378	0.171
전시시설	CCR	0.362	0.228	3.854	0.054	○	1.777	0.080
	BCC	0.570	0.444	1.843	0.179	○		
체육시설	CCR	0.639	0.507	0.051	0.821	○	2.624	0.010
	BCC	0.737	0.721	0.000	0.985	○	0.386	0.700

주: t검정의 유의확률이 0.05 미만인 경우 음영으로 표시.

자료: 저자 작성.

(3) 운영 방식별 효율성 차이

지금까지 생활SOC의 입지 특성이 효율성에 어떠한 영향을 미치는가에 대해 살펴보았다. 그럼 이제 운영 방식에 관한 논의로 넘어가보자. 여기서는 직영과 위탁 방식에 따른 차이만 살펴보기로 한다. 일부 임대형 민간투자(BTL, Build Transfer Lease) 방식으로 운영되는 시설도 존재하지만, 아주 극소수에 불과해 비교 자체가 무의미하기 때문이다.

〈표 3-12〉는 직영과 위탁 간의 효율성 차이를 t검정을 통해 분석한 것이다. 앞서 공연시설과 전시시설의 운영 현황을 살펴보는 과정에서 직영 방식으로 운영하는 시설이 대부분이라는 걸 알 수 있었다. 그리고 이렇게 운영에 대한 전문성이 절실히 요구되는 시설을 지방자치단체가 직접 운영할 때 비효율이 발생할 가능성이 높다고 말했다. 실제로 분석 결과를 보면 공연시설의 경우 직영보다 위탁으로 운영하는 시설의 효율성이 높게 나타나 우리의 주장을 뒷받침하고 있다. 여기서 우리가 자신 있게 말할 수 있는 건 규모 경제의 유무에 관계없이 통계적으로 유의미한 차이를 보였기 때문이다. 하지만, 전시시설은 직영보다 위탁의 효율성이 높기는 하나 통계적으로 유의미한 차이를 보이지는 않았다. 이건 의외의 결과인데, 여기에는 위탁의 비율이 28.6%에 불과한 게

표 3-12 | 직영과 위탁 간 효율성 차이 검정

시설 구분	DEA 모형	효율성 평균 값		Levene 등분산 검정		평균 차이 검정		
		직영	위탁	F	유의확률	등분산 가정	t	유의확률
도서시설	CCR	0.244	0.575	46.033	0.000	×	-3.896	0.001
	BCC	0.515	0.749	0.004	0.950	○	-3.721	0.000
공연시설	CCR	0.213	0.481	41.971	0.000	×	-5.292	0.000
	BCC	0.411	0.594	11.220	0.001	×	-3.863	0.000
전시시설	CCR	0.240	0.336	0.028	0.868	○	-1.273	0.207
	BCC	0.458	0.542	0.016	0.899	○	-1.022	0.310
체육시설	CCR	0.417	0.641	0.307	0.581	○	-4.941	0.000
	BCC	0.696	0.751	2.988	0.086	○	-1.425	0.157

주: t검정의 유의확률이 0.05 미만인 경우 음영으로 표시.

자료: 저자 작성.

일부 영향을 미쳤을 수도 있다. 그러나 도서관시설 역시 위탁의 비율이 25.0%에 불과한 데도 규모 경제의 유무에 관계없이 모두 위탁의 효율성이 높게 나타난 것을 볼 때 반드시 그 이유 때문만은 아닐 수도 있다. 한편, 체육시설은 규모 수익 불변을 가정할 경우에만 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 즉, 위탁의 효율성이 직영보다 약 22.4%p 더 높은 것으로 나타났다. 이상의 결과를 종합하면 전시설을 제외한 나머지 시설은 직영보다 위탁으로 운영하는 게 더 효율적이라고 볼 수 있다.

3. 두 가지 실증분석의 종합

1) 공급 형평성 측면의 시사점

앞서 우리는 공간정의의 관점에서 볼 때 생활SOC로 인한 혜택을 자유롭게 누리며, 이와 관련한 의사 결정 과정에 참여를 보장받는 것은 국민들의 당연한 권리라고 주장했다. 그렇다고 해서 생활여건이 좋지 않은 지역을 찾아 그 곳에 단순히 생활SOC를 공급하는 것만으로는 공간적 형평성을 확보할 수 없다는 문제의식도 동시에 가지고 있다. 이러한 관점에서 우리는 지금까지 생활SOC의 공급 형평성과 운영 효율성에 대한 실태를 분석하고, 이들이 조화를 이룰 수 있는 방안을 찾고자 노력했다. 여기서는 이러한 분석 결과를 토대로 우리에게 도움이 될 만한 시사점을 도출할 것이다.

우선 도시로 대변되는 시(市)·구(區)와 농촌으로 대변되는 군(郡) 사이의 형평성 비교에서 함의를 이끌어 내보도록 하자. 가장 직관적으로 알아낼 수 있는 건 시(市)·구(區)에 비해 군(郡)의 형평성 수준이 전반적으로 낮다는 사실이다. 이는 매우 상식적인 이야기다. 여기서 우리가 이끌어내야 할 함의는 다른 데 있다. 바로 분석 대상이 되는 시설의 종류에 따라 군(郡)은 물론이고, 시(市)·구(區) 중에서도 형평성 수준이 낮은 지역이 많이 존재한다는 것이다. 즉, 생활SOC 공급의 형평성 확보는 농촌의 과제를 넘어 도시의 과제가 되었다. 그동안 우리는 도시에 비해 농촌의 생활 여건이 좋지 않다는 주장만 되풀이했으며, 도시가 생활서비스 부족의 직접적인 대상이 되리라고는

생각하지 않았다. 이게 바로 전국 단위의 지역 간 비교가 낡는 문제다. 항상 농촌만이 균형발전정책의 수혜 대상이 된다. 우리의 분석처럼 도시 내부 혹은 농촌 내부의 문제로 관심을 돌리면, 도시도 나름대로 불균형이 심각하다는 것을 알 수 있다.

이 논의를 보다 확장하여 광역자치단체 혹은 기초자치단체별 형평성 수준의 분포 패턴에 대해 이야기해보자. 여기서 광역자치단체 단위의 분석이 말해주는 건 수도권에 비해 지방의 형평성 수준이 전반적으로 낮다는 사실이다. 특히, 이러한 경향은 경상북도와 전라남도에서 두드러졌는데, 여기에는 저밀도의 거주지가 산발적인 형태로 분포하는 지역이 많이 존재하기 때문으로 보인다. 물론 기초자치단체별로 보면 형평성 수준이 낮은 광역자치단체에 속하더라도 그와 상반된 결과를 보이는 곳이 발견된다. 이들은 해당 광역생활권의 거점 역할을 수행할 수 있는 지역이다. 따라서 광역 차원에서 이러한 거점을 중심으로 배후 지역에 관련 서비스가 효과적으로 전달될 수 있는 체계를 구축하는 것이 공간적 형평성 확보를 위해 중요한 것으로 보인다.

여기까지는 개별 시설에 대해 분석한 결과이고, 이를 종합적으로 살펴보면 어떠한 결과가 도출될까? 결론부터 말하면 우리나라 기초자치단체의 절반 이상이 종합적 형평성 수준의 임계치를 넘어섰다. 이 중에서 형평성 수준이 매우 낮은 지역으로 분류되는 기초자치단체도 49곳이나 된다. 여기서 우리가 주목해야 할 부분은 이러한 지역은 거의 모두 소멸위험지역에 해당한다는 것이다. 이러한 결과는 우리가 생활SOC를 공급할 때 직면하게 되는 딜레마(dilemma)를 여실히 보여준다. 즉, 공간적 형평성을 달성하기 위해 사람들이 빠져나가고, 수요가 점차 줄어드는 지역에도 생활SOC를 공급해야 하는가에 관한 고민을 안겨 준다. 이게 어쩌면 우리가 이 연구에서 효율성을 다루고자 하는 이유라고 볼 수 있다. 결국 우리는 시설의 운영 효율성(혹은 이용률)을 향상시킬 수 있는 입지적 특성(여건)이 무엇인지 밝혀내어 공급을 유도해야 하고, 시설이 건립된 이후에는 활성화를 도모할 수 있는 방법을 찾아 운영에 반영해야 하는 과제를 떠안게 될 수밖에 없다.

2) 운영 효율성 측면의 시사점

이제 운영 효율성 분석에서 함의를 이끌어 낼 차례이다. 본 연구에서 분석한 결과에 따르면 수도권이나 대도시 일대에 입지한 생활SOC의 효율성이 비교적 높게 나타났다. 이처럼 사람들이 많이 거주하고, 시설에 대한 이용 수요가 풍부한 지역에서 효율성이 높게 나타나는 것은 우리의 상식을 크게 벗어나지 않는다. 그런데 여기서 유념해야 할 부분은 효율성의 요인을 분해했을 때 모든 시설 유형에서 운영상의 비효율뿐 아니라 투입 요소의 과대 혹은 과소 투자로 인한 비효율이 존재했다는 점이다. 이게 의미하는 바는 수도권이나 대도시에 입지한 시설의 효율성이 높게 나타나는 게 실제로 입지가 원인이 된 건지 아니면 입지에 따른 투자 규모의 차이 때문인지 확실치 않다는 것이다. 따라서 이에 대한 추가적인 분석이 필요했다.

이러한 고민을 해결하기 위해 우리가 시도한 방법은 입지 특성에 따른 시설의 효율성 차이를 검정하는 것이었다. 여기서는 단순히 수도권과 지방의 문제를 넘어 동(洞)과 읍(邑)·면(面), 그리고 시가화지역과 비시가화지역이라는 보다 세밀한 공간 단위의 분석을 수행했다. 이를 통해 도출한 결론은 공연시설과 체육시설만 입지 특성의 영향을 받는다는 것이다. 즉, 해당 시설의 효율성을 높이기 위해서는 동(洞)이나 시가화 지역에 건립하는 게 유리하다는 것이다. 그럼에도 불구하고, 이러한 시설이 가장 많이 위치한 곳은 비시가화지역인 녹지지역이다. 혹자는 이를 공공 부문이 주도하는 난개발이라고 볼 수도 있다. 효율성의 측면만 고려한다면 향후 필요한 모든 시설은 시가화지역에 건립해야 한다.

여기서 다시 우리는 효율성을 높이기 위해 동(洞)이나 시가화지역에만 집중적으로 시설을 건립하면 형평성을 훼손하지 않을까라는 딜레마에 빠지게 된다. 그런데 이때 유념해야 할 부분은 입지 특성에 따른 시설의 효율성 차이가 통계적으로 유의미하게 나타난 건 모두 규모 수익 불변을 가정하는 경우였다는 점이다. 이는 입지 특성에 따른 효율성 차이가 읍(邑)·면(面)이나 비시가화지역에서의 과소 투자 때문에 나타난 것일 가능성도 존재한다는 걸 의미한다. 이는 결국 공간적 형평성 확보를 위해 불가피하게

여건이 불리한 지역에도 시설을 건립해야 한다면 규모의 경제를 달성하는 게 필수적이라는 걸 말해준다. 이러한 측면에서 서비스 기능의 연계와 복합화를 통해 규모의 경제를 달성하고, 효율성을 확보하는 전략이 효과적일 수 있다.

한편, 이미 공급한 시설을 어떻게 운영할 것인가도 효율성 달성에 있어 중요한 문제이다. 이는 최근의 인구 감소나 경제 저성장 추세와 맞물려 중요하게 다루어져야 할 이슈라고 볼 수 있다. 우리의 분석 결과에 따르면 효율성이 더 높은 운영 방식은 직영보다는 위탁 방식인 것으로 밝혀졌다. 그러나 현재 건립된 시설의 운영 주체를 살펴보면 체육시설만 위탁의 비중이 컸으며, 나머지 시설은 지방자치단체에서 직접 운영하는 경우가 많았다. 특히, 운영의 전문성이 요구되는 공연시설의 경우 규모의 경제가 존재하는지에 관계없이 위탁의 효율성이 높게 나타났다. 이로부터 우리는 어떠한 함의를 이끌어 낼 수 있을까?

여기서 제2장에서 다루었던 공공서비스 이론에 대한 논의를 이어가도록 하자. 신공공관리론의 주장에 따르면 민간에 공공서비스를 위탁하는 건 효율성 달성에 매우 효과적인 수단이다. 우리의 분석 결과도 이러한 주장을 뒷받침하고 있다. 하지만, 이러한 접근방식은 공공서비스의 존립 이유인 공공성 확보 측면에서 많은 문제를 야기한다. 그렇다고 해서 전문성이 부족한 지방자치단체가 직접 서비스를 운영하는 것도 비효율적이다. 결국 공공성을 어느 정도 담보할 수 있는 주체에 서비스의 운영을 위탁하는 절충안이 요구되며, 그 대상은 지역사회에 기반을 둔 공동체 조직이 적합할 것이라고 생각한다. 신공공서비스론에서 강조하는 참여와 협력방식도 이를 통해 이용자의 욕구를 보다 정확히 파악하여 서비스의 성과를 향상시키기 위한 것이다. 이러한 측면에서 지역 주민 혹은 공동체 조직이 직접 서비스 운영에 참여할 수 있도록 위탁하는 방식이 어찌면 생활SOC 소외지역에서 시설 운영의 효율성을 확보할 수 있는 가장 효과적인 수단일 수도 있다.



4

CHAPTER

한국 지자체의 경험과 교훈

- 1. 사례 분석의 개요 | 79
- 2. 사례 대상지 분석 | 82
- 3. 사례 분석의 종합과 시사점 | 115

한국 지자체의 경험과 교훈

본 장에서는 지역의 입지조건에 따라 유형을 구분하고, 각 유형에 해당하는 생활SOC 공급·활용 사례에 대해 정성적으로 분석한다. 이를 위해 직접 현장을 찾아 시설의 입지와 운영 현황 등을 조사하고, 관계자와 주민 인터뷰를 통해 만족도나 애로사항을 파악한다.

1. 사례 분석의 개요

1) 조사대상 선정

본 연구에서는 앞서 살펴본 생활SOC의 범위에 해당하는 시설 중에서 이미 완공되어 성과평가가 가능한 시설을 예비 조사대상으로 우선 선정하였다. 이 과정에서 언론보도, 중앙부처의 시설평가보고서를 검토하여 성과가 우수하고, 다른 지역에 모범사례가 될 수 있는 조사대상을 1단계로 추출하고, 이를 토대로 연구진 회의와 실무전문가의 자문을 거쳤다.

특히, 지역의 (입지)유형별로 차별화된 공급·운영전략을 도출하기 위해 도시 중심지(A-1), 도시 주거지(A-2), 농촌 중심지(B-1), 농촌 주거지(B-2) 등 4가지 유형의 사업모델로서 적합하다고 생각되는 사례를 찾아내어 유형별로 2곳씩 균등하게 배분하였다. 또한, 다양한 활동을 수행할 수 있는 시설이 골고루 포함될 수 있도록 기능별로도 사례 수를 균등하게 배분하려고 노력했다. 그 결과 체육시설 1곳(DGB대구은행파크), 도서관 2곳(증평군립도서관, 김영수 도서관), 문화시설 2곳(생활문화센터 영동1번지, 바래길 작은미술관), 보육시설 1곳(아주하나어린이집), 복지시설 1곳(옥천노인

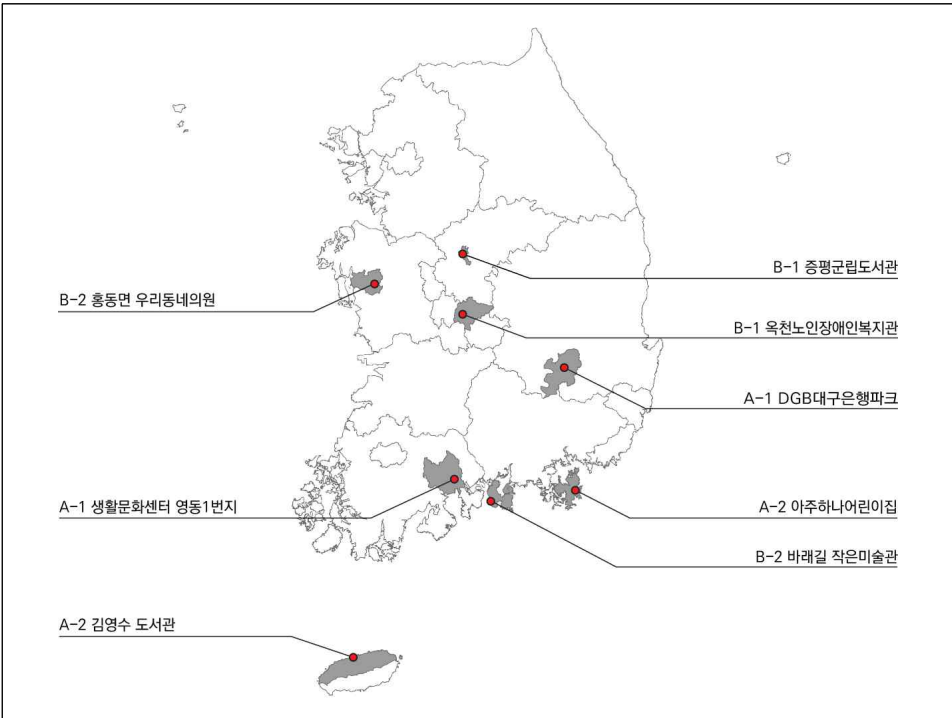
장애인복지관), 보건의료시설 1곳(홍동면 우리동네의원) 등 8곳의 추진사례가 최종적으로 선정되었다.

표 4-1 | 지역유형별 생활SOC 사례조사 대상지

구분	도시(동)			농촌(읍·면)		
	연번	소재지	시설명	연번	소재지	시설명
중심지(거점)	A-1	대구	DGB대구은행파크	B-1	증평	증평군립도서관
		순천	생활문화센터 영동1번지		옥천	옥천노인장애인복지관
주거지(마을)	A-2	제주	김영수 도서관	B-2	남해	바래길 작은미술관
		거제	아주하나어린이집		홍성	홍동면 우리동네의원

자료: 저자 작성.

그림 4-1 | 조사대상 생활SOC의 분포



자료: 저자 작성.

2) 사례분석의 틀

앞서 선정된 여덟 가지 사례에 대한 체계적인 분석을 위해 설정한 분석의 틀은 <표 4-2>와 같다. 첫째, 생활SOC의 위치 및 입지특성을 살펴보기 위해 시설의 위치, 교통 접근성, 주변 시설의 분포 현황에 대해 조사한다. 이는 시설의 입지에 따라 생활SOC를 활용하는 방식이나 성과가 다를 것이라는 본 연구의 가설을 입증하는 데 있어 가장 중요한 부분이다.

둘째, 생활SOC의 조성배경 및 추진과정을 살펴보기 위해 지역 여건 및 주민 요구 사항, 사업 추진 주체 및 참여 과정, 부지 확보 및 자원 조달 과정에 대해 조사한다. 이를 통해서는 신공공서비스론에서 말하는 공공(지방정부)과 민간(지역주민)의 협력이 얼마나 잘 이루어졌는지를 알아볼 수 있다.

셋째, 시설현황 및 운영실태를 살펴보기 위해 공간 구성 및 프로그램, 시설 운영 주체, 관리 및 운영실태에 대해 조사한다. 여기서는 시설을 운영하는 데 영향을 줄 수 있는 여러 요소들과 그에 따른 성과가 어떠한지를 밝혀낼 수 있다.

끝으로, 각 사례의 추진성과 및 시사점을 도출하기 위해 주민들의 만족도, 지역 활성화 효과, 한계 및 개선 필요사항에 대해 조사한다. 이상 본 연구에서 설정한 분석의 틀에 따라 각 사례를 검토한 후에는 생활SOC가 공급되어야 하는 지역의 유형에 따라 성과를 향상시키기 위한 전략이 어떻게 달라져야 하는지에 대해 요약·정리하면서 마무리한다.

표 4-2 | 사례분석의 틀

구분		내용	구분		내용
1	위치 및 입지특성	• 시설의 위치 • 교통 접근성 • 주변 시설의 분포 현황	3	시설현황 및 운영실태	• 공간 구성 및 프로그램 • 시설 운영 주체 • 관리 및 운영실태
2	조성배경 및 추진과정	• 지역 여건 및 주민 요구 사항 • 사업 추진 주체 및 참여 과정 • 부지 확보 및 자원 조달 과정	4	추진성과 및 시사점	• 주민들의 만족도 • 지역 활성화 효과 • 한계 및 개선 필요사항

자료: 저자 작성.

2. 사례 대상지 분석

1) A-1 : DGB대구은행파크

(1) 시설위치 및 입지특성

DGB대구은행파크는 대구시 북구 고성동에 위치하고 있다(북구 고성로 191). 도시 외곽에 위치한 일반적인 경기장과 달리 도심 한복판 대로변에 야구장, 체육관과 함께 조성되어 있어 인근의 주거지역에서 걸어서 접근하거나 차량으로 접근하기가 쉽다. 대구시청이나 최대 변화가인 동성로와 근접하여 유동인구가 비교적 많다.

반경 1km 이내에 대구지하철 1호선과 3호선이 지나며, KTX 동대구역에서도 멀리 않아 접근 편의성이 높은 편이다. 1호선 대구역 및 3호선 북구청역에서 도보 15분, KTX 동대구역에서 차로 20분 정도의 거리에 위치하고 있어 대중교통으로의 접근이 쉬우며, 인근 대형마트와 연계하여 주차 문제도 원활하게 해결하고 있다. 한편, DGB

그림 4-2 | DGB대구은행파크의 위치 및 주변 시설 분포



자료: 네이버지도(<https://map.naver.com>, 검색일: 2019.7.8.)를 바탕으로 저자 작성.

대구은행파크는 과거 시민운동장 주경기장을 리모델링한 것으로 운동장부지 내에 있는 보조경기장, 사회인야구장, 테니스장, 시민체육관, 실내빙상장, 스키시장 등과 맞닿아 있다. 대구시에서는 앞으로 DGB대구은행파크를 포함한 시설 전체를 새롭게 단장하여 대구복합스포츠타운을 조성할 계획이다. 이 외에도 반경 500m 이내에 문화센터와 오피스하우스, 1km 이내에 북구청과 사회복지관 등이 분포하고 있다. 가장 가까운 체육관은 2km 거리의 대구체육관이다.

(2) 조성배경 및 추진과정

DGB대구은행파크는 대구 시민운동장 내 주경기장을 리모델링하여 건립되었다. 대구광역시에서는 시민운동장이 위치한 도심 부근의 공동화 현상이 심화되자 이를 해소할 방안을 고민하여 왔다. 마침 대구FC가 더 나은 성과를 얻기 위해 전용구장을 필요로 하고 있었고 서로의 의견 일치로 축구전용구장 건립을 추진하게 된 것이다.¹⁾

DGB대구은행파크의 건립은 대구FC의 구단주인 대구광역시가 주도적으로 이끌었다. 대구광역시는 1948년에 건설된 시민운동장 주경기장을 일부 철거하고 리모델링하여 DGB대구은행파크를 건립했으며, 경기장은 2017년 6월에 착공하여 2019년 2월에 완공되었다. 이 과정에서 총 515억 원의 시 예산이 소요되었다.²⁾ 경기장의 정식 명칭은 ‘대구 포레스트 아레나’이지만 대구FC의 메인 스폰서인 DGB대구은행이 경기장의 명칭 사용권을 사들이면서 현재의 명칭으로 불리게 되었다.

(3) 시설현황 및 운영실태

2019년 1월에 개장(3월 9일 첫 경기)한 DGB대구은행파크 축구전용구장은 지상 3층, 연면적 25,472㎡의 소규모로 건설되었으며, 관중석은 총 1만 2,000석(최대 1만 5,000명 수용 가능)이고 관중석과 그라운드의 거리는 불과 7m로 다른 구장과 비교하

1) 한국스포츠경제. 2019.6.26.

2) 영남일보. 2019.3.22.

그림 4-3 | DGB대구은행파크 전경과 경기장 배치도



자료: 저자 직접 촬영. 2019.7.27.; 대구시청 홈페이지(http://www.daegu.go.kr/cts/index.do?menu_id=00933146, 검색일: 2019.6.27.).

였을 때 매우 가까운 편이다.³⁾ 경기장 내부에는 대구FC 선수들과 관계자들을 위한 공간은 물론 경기를 관람할 이용자들을 위해 여러 편의시설들을 갖추어 놓았다.⁴⁾ 애초부터 축구전용구장을 건립할 계획이었기에 관계자들은 해외 유명 구장들을 참고하여 축구경기 관람이나 응원에 최적화된 공간과 시설들을 실현하려 노력하였다.

현재 DGB대구은행파크의 운영권은 대구FC 구단(구단주 대구광역시)이 소유하고 있다. 구단은 DGB대구은행이 3년간의 명칭사용권을 구매함에 따라 45억 원의 재원을 확보하여 운영비로 활용하고 있다.⁵⁾ 2019년 8월까지 14회의 경기가 이루어졌으며,

3) 영남일보. 2019.3.22.

4) 영남일보. 2019.3.22.

5) 한국일보. 2019.3.14.

절반 정도는 관람 인원이 1만 명 이상(1만 2천 명 정원)일 정도로 크게 흥행 중이다.⁶⁾

경기장 내 상업시설도 입점을 마쳐 사람들의 이용 편의성이 더욱 높아졌다. 푸드코트를 비롯하여 다양한 종류의 식사 메뉴와 간식, 주류 판매 전문점이 입점하였고, 경기장의 입지가 좋은 탓에 평일에도 활발히 운영되고 있다. 평소에는 상업시설을 운영하지 않는 다른 경기장들과 달리 DGB대구은행파크의 상업시설들은 경기가 없는 날에도 영업을 하며,⁷⁾ 인근 주민들은 이를 이용하고자 꾸준히 경기장을 찾고 있다. 덕분에 경기장 내 매장으로부터 얻는 임대료로 운영비를 충당할 수 있으며, 이들과 주변 상권이 시너지 효과를 내면서 전반적으로 활기를 찾아가고 있다.

(4) 추진성과 및 시사점

DGB대구은행파크는 개장 이후 불과 2-3개월 만에 대구시를 대표하는 랜드마크로 자리 잡으며 지역 활성화를 이루어냈다. 대구FC가 대구 스타디움(월드컵경기장)을 홈구장으로 활용하였던 2018년에는 유료 관중 수가 3,518명에 그쳤으나, DGB대구은행파크를 개장하고 홈구장을 옮긴 후의 유료 관중 수는 평균 1만 명 이상으로 많은 사람들이 경기장을 방문하는 것으로 조사되었다.⁸⁾ 아직 개장한 지 오래 되지 않아 더 지켜 봐야 하지만 접근성과 시설이 크게 개선되면서 방문객이 늘고 지역 활성화 효과가 나타나고 있는 것으로 파악된다.⁹⁾

경기장 건립 시 반대가 많았으나 기존 시설과 부지를 최대한 활용하고, 경기장에 방문할 시민들의 편의와 즐거움을 고려하여 시민친화적인 시설을 공급하였다는 점에서도 참고할 부분이 많다. 다른 축구전용구장들에 비해 규모가 상당히 작은 편이지만 작은 규모 덕에 그라운드가 관중석과 가까워 현장감이 잘 느껴진다는 평도 듣고 있다. 일반적으로는 부지 확보 문제 등으로 대규모 경기장이 외곽에 건설되는 경우가 많으나, 도

6) K리그 데이터 포털(<http://data.kleague.com>, 검색일: 2019.9.11.)의 경기 데이터를 참고하여 작성.

7) 한국일보. 2019.10.10.

8) 골닷컴. 2019.7.15.

9) 영남일보. 2019.4.19.

심에 위치하여 접근성이 좋은 것은 물론이고, 경기장의 디자인이나 시설 상태가 우수하며 상업시설도 잘 갖추어져 있어 이용자들의 만족도가 매우 높다.¹⁰⁾ 특히, 높은 시설 수준과 시민들의 방문을 이끄는 각종 상업시설들이 잘 갖추어져 있다는 것이 시설의 이용 활성화와 운영에 큰 도움을 주고 있는 것으로 보인다.

2) A-1 : 생활문화센터 영동1번지

(1) 시설위치 및 입지특성

생활문화센터 영동1번지는 순천시 영동 1번지에 위치하고 있다. 해당 지역은 조선시대부터 순천의 중심지였으며, 현재는 순천의 구도심으로 인식되고 있다. 현재의 영동 1번지 건물은 1970~1990년대에 승주군청으로 활용되며 지역의 중심 기능을 담당하였다.¹¹⁾ 주거지역에 위치하고 있기 때문에 인근 시민들이 쉽게 방문할 수 있으며, 구도심이라는 점에서 대중교통을 통한 접근성은 좋을 것으로 파악된다. 순천종합버스터미널에서는 도보로 20분, KTX 순천역에서는 도보로 35분, 버스로 15분 정도 소요된다.

한편, 영동1번지와 유사한 문화예술시설인 창작예술촌과 장안창작마당, 조강훈 아트스튜디오 등은 영동1번지로부터 300m 이내에 위치하고 있다. 반경 500m 이내에 순천시청, 순천청소년수련관, 순천시립그림책도서관, 순천의료원 등이 있으며, 반경 1km 거리에 종합버스터미널이 있다.

(2) 조성배경 및 추진과정

구도심이 쇠퇴하고 지역 내 건축물이 노후화되면서 옛 승주군청 건물 역시 점차 활용성을 잃었지만, 2014년에 해당 지역이 도시재생 선도지역으로 선정되면서 주민들의 의견을 바탕으로 승주군청 건물을 생활문화공간으로 새롭게 구성하게 되었다.¹²⁾

10) 뉴시스. 2019.3.9.

11) 전남일보. 2018.6.4.

12) 순천시 도시재생지원센터(<http://urc.sc.go.kr/web>, 검색일: 2019.8.4.)의 생활문화센터 내용을 참고하여 작성.

(3) 시설현황 및 운영실태

2018년 6월 5일에 개관한 생활문화센터 영동1번지는 기존의 ‘ㄷ’자형 건물을 활용 편의를 위해 ‘1’자형으로 변경하고 구조를 보강하여 연면적 1,473㎡로 건립되었다.¹⁴⁾ 영동1번지 지하1층에는 학생 동아리 및 시민 동호회를 위한 3개의 음악연습실이 있으며, 지상1층은 전시공간과 소규모 공연장, 사무실로 구성되어 있다. 3층에는 다양한 문화 수업이 이루어지는 학습실과 다목적 연습실, 커뮤니티 회의 및 토론 장소로 활용되는 동아리실, 녹음실, 야외 테라스 등이 있다. 각 시설은 문화센터 교육 장소로 사용되거나 저렴한 비용으로 대관하여 이용할 수 있다. 한편, 지상 2층에는 청년들의 취업과 창업을 상담·지원하는 청년센터 ‘꿈꾸는 청년’이 있으며, 이는 생활문화센터와는 별개로 순천시 시민소통과에서 담당한다.¹⁵⁾

순천시에서 영동1번지의 조성과 운영을 담당하여 왔고, 현재는 순천시 도시재생과가 중심이 되어 해당 시설을 운영하고 있다. 영동1번지에서는 ‘만날강좌’라는 이름으로 다양한 프로그램을 진행한다. 생활문화를 접하고 새로운 사람들을 만난다는 의미를 담아 이름이 붙여졌으며, 주기적으로 프로그램이 변경되지만 보통 20인 내외가 참여하는 15개 정도의 수업으로 구성된다.¹⁶⁾ 라인댄스, 한국무용, 건강체조, 다도, 풍경화, 메이크업 등의 수업이 운영되며, 판소리, 목공 등의 특별강좌도 진행하고 있다. 순천시 민이라면 누구나 참여 가능하다.

또한, 영동1번지의 공간을 대관할 수 있기 때문에 시민들이 자체 강습을 진행하거나 개인작품전, 사진전, 독서토론회, 토크 콘서트, 음악회 등의 행사를 개최하곤 한다.¹⁷⁾ 이 외에도 도시재생사업을 통해 조성된 장안창작마당(예술인 및 시민 창작 공간)과 창작예술촌(예술가 레지던지 프로그램 운영)의 활동을 연계하여 영동1번지에서 작품을 전시하거나 기존의 지역 활동가들과 협업을 진행하여 팟캐스트 방송을 진행한다. 매달

14) 순천시 도시재생지원센터(<http://urc.sc.go.kr/web>, 검색일: 2019.8.4.)의 생활문화센터 내용을 참고하여 작성.

15) 지역문화진흥원, “대한민국 생활문화1번지를 꿈꾸는 공간” 생태도시 순천의 새로운 생활문화센터 ‘영동1번지’ 탐방기(http://www.rcda.or.kr/news/pressroom_view.asp?idx=6410, 검색일: 2019.10.2.).

16) 생활문화센터 영동1번지 블로그(<https://blog.naver.com/lkkangs>, 검색일: 2019.7.8.)의 내용을 참고하여 작성.

17) 생활문화센터 영동1번지 블로그(<https://blog.naver.com/lkkangs>, 검색일: 2019.7.8.)의 내용을 참고하여 작성.

그림 4-5 | 생활문화센터 영동1번지의 외관 및 활동 모습



자료: 저자 직접 촬영. 2019.11.12.; 순천창작예술촌 블로그(<https://blog.naver.com/scartvillage>, 검색일: 2019.9.4.); 생활문화센터 영동1번지 블로그(<https://blog.naver.com/lkkangs>, 검색일: 2019.9.4.).

문화의 날을 정해 강연, 전시, 제작, 소품, 베품시장 등의 다양한 프로그램을 진행하며, 청년과 노인이 함께하는 공공미술 프로젝트를 진행하는 등 공간을 연결하고 세대를 연결하는 지역의 문화예술 중심이자 허브로서 기능하고 있다.

(4) 추진성과 및 시사점

영동1번지는 정부 공모사업을 통해 옛 군청 건물을 문화예술공간으로 재활용함으로써 신도심에 비해 다소 소외되었던 구도심 지역 거주 주민들의 문화예술 접근성을 높이고 쇠퇴한 구도심의 활성화에 기여하고 있다. 하나의 건물 안에 다양한 강좌가 진행되는 생활문화센터와 청년센터가 함께 구성되어 전 연령이 사용하고 있으며, 만날강좌나 대관은 일찍부터 마감되고 6개월(2019년 상반기) 간 2만 여명의 시민들이 이용할 정도로 인기가 높다.¹⁸⁾ 또한, 생활문화센터에서 일반적으로 진행되는 강좌나 전시 운영

외에도 지역 예술가와 청년, 노인들이 함께 어우러질 수 있는 협력 프로그램을 시도하고 인근 문화예술시설을 서로 연계하여 운영함으로써 지역의 예술성을 높이는 동시에 각각의 시설을 활성화하고 운영의 지속성을 높인다는 점에서 시사하는 바가 크다.

3) A-2 : 김영수 도서관

(1) 시설위치 및 입지특성

김영수 도서관은 제주특별자치도 제주시 삼도2동에 위치하고 있다(제주시 중앙로8길 18). 해당 지역은 제주시 원도심으로 도시재생사업을 통해 더욱 활성화되고 있다. 도서관은 제주북초등학교 내부에 위치하여 학생들의 이용률이 높고, 인근이 주거지역인 동시에 변화가라는 점에서 일반 주민들의 접근성도 좋은 것으로 파악된다.

김영수 도서관을 중심으로 반경 1km 내에 제주북초등학교를 포함하여 4개의 초등학교

그림 4-6 | 김영수 도서관의 위치 및 주변 시설 분포



자료: 네이버지도(<https://map.naver.com>, 검색일: 2019.7.8.)를 바탕으로 저자 작성.

18) 광주일보. 2019.7.18.

교와 2개의 중학교가 위치하고 있지만 삼도동에 있던 제주도립도서관이 1996년에 이
도동으로 이전한 후로 이용 가능한 도서관이 거의 없었다. 주변에 작은도서관이 있지
만 소규모이며, 어린이 도서관인 기적의 도서관까지는 차량 10분, 도보 40분, 제주도
서관까지는 차량 15분, 도보 50분 정도가 소요된다. 도서관 외의 시설로는 인근에 제
주목관아가 위치하고 있으며, 반경 500m 내에 아라리오 뮤지엄(탐동시네마)이 있고,
1km 내에 예술공간 이아, 산지천 갤러리, 아라리오 뮤지엄(동문모텔) 등이 분포한다.

(2) 조성배경 및 추진과정

김영수 도서관이 위치한 제주시 원도심은 신시가지의 개발로 인해 인구감소 문제를
경험하였고, 주민들이 이용할 수 있는 생활SOC도 부족하여 삶의 질이 낮다는 문제를
가지고 있었다. 특히, 주민들은 학생 수가 크게 감소하여 활력을 잃은 제주북초등학교
의 교육환경을 개선하고 부족한 도서관 시설을 확충하여 지역사회 중심의 마을교육공
동체를 형성할 것을 오랫동안 희망하였다.¹⁹⁾

2016년에 제주시 원도심이 도시재생사업 대상지로 선정되면서 이러한 의견을 반영
하여 1968년에 지어진 제주북초등학교 내의 김영수 도서관을 리모델링하고 마을 주민
들이 함께 사랑방처럼 활용할 수 있는 곳으로 새롭게 단장하는 사업이 추진되었다. 제
주특별자치도, 도시재생지원센터, 제주북초등학교, 교육청, 전문가, 주민들은 거버넌
스 체계를 구축하고 이에 적극적으로 협력하였다(제주도시재생지원센터, 2019: 18).

2017년에는 제주특별자치도 도시재생지원센터와 교육청 및 제주북초등학교가 기존
의 학교도서관을 마을 도서관으로 활용하는 것에 대한 협의를 진행하고 도서관 조성계
획을 수립하였으며, 2018년에는 학생들과 주민들의 의견을 수렴한 후 도서관 리모델
링 실시 설계를 진행하고 공사를 진행하였다(제주도시재생지원센터, 2018: 18-19).
도서관이 조성되는 동안 주민들은 전문가와 함께 관련 워크숍을 개최하고, 선진 사례
를 답사하였으며, 마을도서관 활동가 교육을 진행하는 등 차근차근 도서관 운영을 준

19) 김영수 도서관 블로그(https://blog.naver.com/soo_library, 검색일: 2019.7.9.)의 내용을 참고하여 작성.

비하였다(제주도시재생지원센터, 2018: 18-19). 도서관 조성에는 약 9억 원이 소요되었으며,²⁰⁾ 학교와 교육청에서 기자재 구입비를 지원하였고, 이 외에도 민간에서 도서관구입비 등을 지원하였다.

(3) 시설현황 및 운영실태

2019년 5월 31일에 재개관 한 김영수 도서관은 기존 학교도서관과 옛 관사 및 창고를 리모델링하여 조성되었다. 도서관은 연면적 365.03㎡, 지상 2층 규모로 3개의 작은 건축물이 연결된 구조이다. 1층은 온돌 구조로 난방이 되며, 안내데스크와 북카페(참새방앗간), 5개의 한옥 열람실, 계단식 서고인 층층다리, 도채비방, 2개의 사랑방, 아이돌봄방(온기나눔방), 화장실이 있고, 2층에는 주제별 서고와 열람실(제주목관이 보이는 책뜰), 옥상산책로(하늘다리), 화장실이 있다.²¹⁾

김영수 도서관은 제주특별자치도 도시재생지원센터에서 위탁 운영 중이지만, 활동가와 봉사자들의 참여로 자생적인 마을도서관 운영을 실현하고자 노력하고 있다. 그동안 도시재생지원센터가 도서관 조성 및 운영의 중간지원조직으로서 다양한 주체들을 연결하고 도서관 활동가 양성에 힘쓴 결과 비영리 활동 조직인 ‘김영수도서관친구들’이 설립되어 도서관 운영에 참여하게 되었다.²²⁾ 운영비는 현재 도시재생사업비로 충당하고 있지만, 이후 김영수도서관친구들은 도서관의 운영 취지에 공감하는 사람들의 후원을 통해 운영 재원을 마련할 계획이다(제주도시재생지원센터, 2019: 19).

도서관은 평일에는 낮 동안 학교 도서관으로 활용되다가 오후 5시부터 9시까지, 주말에는 오전 10시부터 오후 6시까지 외부에 개방된다. 상시 프로그램으로 매주 월, 수, 목요일 저녁에 ‘그림책 읽어주는 시간’을 운영하고 있고, 주제를 정해 책 이야기를 하는 ‘책 보따리’ 프로그램과 천연염색 교육, 콘서트 등도 개최한다.²³⁾

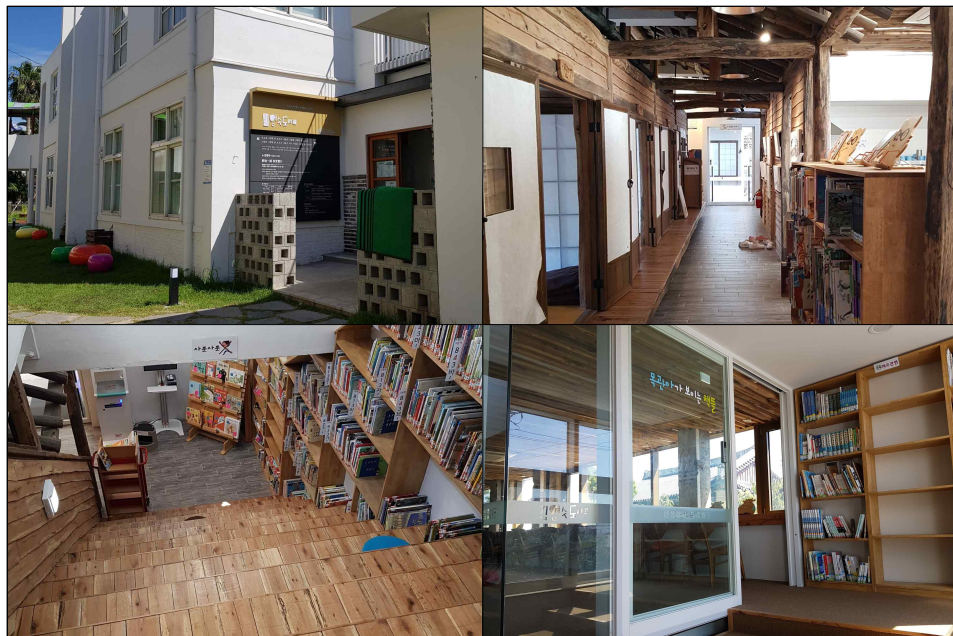
20) 제주특별자치도 도시건설국. 2019.5.5. 보도자료. p.1.

21) 매거진 책(Chaeg), 전통이 숨 쉬는 마을도서관, 김영수 도서관(<http://www.chaeg.co.kr/김영수도서관>, 검색일: 2019.7.9.).

22) 제주의소리. 2019.5.28.

23) 김영수 도서관 블로그(https://blog.naver.com/soo_library, 검색일: 2019.7.9.)의 내용을 참고하여 작성.

그림 4-7 | 김영수 도서관의 외관과 내부 모습



자료: 저자 직접 촬영. 2019.8.30.

(4) 추진성과 및 시사점

김영수 도서관의 경우 위치나 시설 자체도 우수하지만 지역 주체들이 함께한 도서관 조성 과정에 더욱 주목할 필요가 있다. 학교 내부의 시설을 개방하는 것이 쉬운 결정이 아니지만, 행정, 학교, 전문가, 주민 등 관련 주체들은 교육환경을 개선하고 마을 주민이 함께하는 교육공동체를 만들자는 뜻을 공유하며 지원협의체를 구성하고 관련 조례를 제정하는 등 많은 논의를 나눈 끝에 학교도서관을 마을도서관으로 재탄생시켰다. 학부모를 포함한 지역 주민들은 지역 건축가와 함께 도서관을 설계하고, 도서관의 지속성을 위해 자율적으로 운영에 참여하는 등 도서관 조성 전 과정에 참여하였다.

결과적으로 기존의 학교도서관은 지역 전통을 살린 독특한 공간으로 탈바꿈되어 아이들의 놀이 및 돌봄 공간이자 마을의 사랑방으로 기능하게 되었고, 도서관 운영에 대한 주민들의 자발적 참여가 이루어지면서 마을 활성화의 거점으로 자리하게 되었다.

제시 중심지(거제시청)까지는 버스로 30분 이상 소요된다. 어린이집은 기초생활시설로서 접근성이 중요하므로 국공립어린이집이 건립되며 편의가 높아진 것으로 보인다.

민간어린이집은 아주하나어린이집 인근에 다수 분포하고 있지만, 거제시 내의 국공립어린이집은 총 7개로 가장 가까운 곳이 3km 정도 떨어져 있다. 이 밖에도 아주하나 어린이집으로부터 반경 100m 이내에 아주공설운동장과 지구대가 있으며, 반경 500m 이내에 아주동주민센터 등이 위치하고 있다.

(2) 조성배경 및 추진과정

하나금융그룹에서는 저출산 문제와 여성 육아 부담 문제를 해소하기 위한 사회공헌(CSR, Corporate Social Responsibility)활동으로 국공립어린이집 건립 지원 사업을 추진하고 있다. 2018년 6월에 보건복지부 및 대통령직속 저출산고령사회위원회와 협약을 맺고 2020년까지 90개의 어린이집을 건립하여 기부채납하기로 하였는데, 이 사업을 통해 건립된 첫 번째 어린이집이 거제시의 아주하나어린이집이다.²⁴⁾ 국공립어린이집 이용률이 10.76%(전국 평균 16.84%, 경상남도 평균 12.48%)인 보육 취약지역 거제시가 기업의 사회공헌사업 ‘2018 민관협력 국공립어린이집 지원 사업’에 지원하고 선정됨에 따라 전국 최초로 기업이 지원하고 지자체가 운영하는 국공립어린이집이 거제시 아주동에 건립되었다.²⁵⁾

거제시는 기업에서 지원하는 ‘2018 민관협력 국공립어린이집 지원 사업’에 선정된 후 2018년 7월 12일에 해당 기업과 국공립어린이집 건립을 위한 업무협약을 체결하는 동시에 어린이집 신축 공사를 시작하였다.²⁶⁾ 아주하나어린이집 건립에는 총 24억 5천 만 원(국비 2억 5천만 원, 도비 8억 5천만 원, 기업 지원 13억 5천 만 원)이 소요되었으며, 시가 부담하여야 하는 비용 전액을 기업이 지원함으로써 예산 문제로 진행되지 못하던 어린이집 건립이 빠르게 추진되어 2019년 3월에 운영을 시작하였다.²⁷⁾

24) 환경비즈니스. 2019.9.17.

25) 거제방송. 2019.10.28.

26) 거제시청 홈페이지(<http://www.geoje.go.kr>, 검색일: 2019.5.7.)의 내용을 참고하여 작성.

표 4-3 | 하나금융그룹 국공립어린이집 건립 지원 사업의 참여주체별 역할

구분	역할
하나금융그룹	- 사업 기획 및 지원금 조성 - 건립사업 추진 및 사업 진행 계획 - 하나금융공익재단에 지원금 기탁
하나금융공익재단	- 사업수행기관 선정 및 관리 - 기부금 관리, 기부금 집행 및 홍보 - 사업 준비 및 사업 평가, 사후 관리
사업수행기관(공모)	- 설계 컨설팅 및 지자체 협의 - 사무업무 (부담금 교부신청, 회계정산, 각종 보고서) - 건축 총괄 관리
지방자치단체(거제시)	- 부지 및 유휴시설 제공, 건립비 부담, 건립사업 추진 및 협력 - 보육시설 운영 및 위탁 관리 등 일체

자료: 하나금융공익재단 홈페이지(<http://hanafoundation.or.kr/board/notice/20190307/909/>, 검색일: 2019.5.7.)의 내용을 참조하여 작성.

(3) 시설현황 및 운영실태

2019년 3월 18일에 개원한 아주하나어린이집은 면적 1,328㎡ 대지에 지상 2층, 연면적 964㎡의 규모로 건립되었다.²⁸⁾ 지상 1층은 4개의 보육실과 조리실, 식당, 원장실, 교사실, 자료실, 화장실 등으로 구성되어 있으며, 지상 2층에는 4개의 보육실과 교사실, 자료실, 유희실, 세탁실, 화장실 등이 마련되어 있다.²⁹⁾ 보육 정원은 130명으로 장애아와 비장애아 모두를 대상으로 한다. 이는 지역의 장애 영유아 보육시설 부족을 해소하고 차별 없이 살아가는 삶을 배울 수 있게 하기 위함이다. 건물 구조나 내부 시설에 이르기까지 장애아와 비장애아의 구분 없이 어우러지도록 설계되었으며 통합된 반을 구성하여 운영한다.³⁰⁾

아주하나어린이집은 국공립어린이집인 만큼 거제시 직영으로 운영되며, 어린이집의 운영 예산 역시 거제시 재정으로 전부 부담한다. 현재는 어린이집 원장과 보육 교사

27) 거제인터넷방송. 2018.7.12.

28) 거제중앙신문. 2019.3.25.

29) 거제시대. 2019.3.18.

30) 시장경제 메콘뉴스 포스트. 2019.3.20.

그림 4-9 | 아주하나어린이집의 외관과 내부 모습



자료: 저자 직접 촬영. 2019.11.27.

등을 포함하여 총 21명이 근무하며, 약 110명의 영유아 어린이가 어린이집에 다니고 있다.³¹⁾ 보육 업무 외에도 부모님들을 대상으로 육아 관련 교육을 진행하기도 한다.

(4) 추진성과 및 시사점

반드시 필요한 생활SOC라 하더라도 재정적 어려움으로 인해 공급되지 못하는 경우가 다수이다. 특히, 국공립어린이집은 안정적인 보육 환경을 갖추어 저출산 문제를 해소하고 영유아들이 안전하게 생활할 수 있는 환경을 확보한다는 점에서 필요성이 강조되지만 아직까지 충분한 공급이 이루어지지 못하는 상황이다. 이러한 측면에서 민간 기업이 사회공헌활동의 일환으로 보육 사각지대에 어린이집을 공급한 건 높이 평가해야 한다.

아주하나어린이집은 민관협력에 의해 건립된 전국 최초의 국공립어린이집으로 기업에서 어린이집 건립비용을 지원하고 지자체가 운영을 담당하는 형태로 공급되었다. 기업은 사회에 공헌하며 기업 이미지를 높이고, 공공은 예산 부족으로 확충하지 못하던 어린이집을 건립하였다는 점에서 양쪽 모두에게 이득이 되는 결과를 가져왔다.

또한, 시설 공급 시에는 장애아를 위한 통합 어린이집과 같이 사회적 요구를 잘 파악

31) 아이사랑(<http://www.childcare.go.kr>, 검색일: 2019.6.9.)의 어린이집 정보를 참고하여 작성.

하는 것도 중요하다. 아직 개원한지 1년이 채 되지 않기 때문에 평가를 내리기 쉽지 않지만 시설 자체만 보면 장애아를 위한 보육시설을 확충했다는 것과 더불어 장애아와 비장애아가 함께 생활하며 차별과 편견 없이 자랄 수 있는 환경을 만들었다는 점도 주목할 만하다.

이처럼 국공립어린이집 외에도 반드시 공급되어야 하는 생활SOC라면 민간과의 파트너십을 통해 재원을 확보하거나 서비스를 확충하는 등 생활SOC 공급 제도 및 방안을 다양한 측면에서 모색할 수 있어야 한다. 최근 강조되는 민간기업의 사회공헌활동이 생활SOC 공급 사업과 연계된다면 민관협력을 통한 효율적인 생활SOC 공급이 가능할 것이므로 이를 위한 환경 조성 및 제도 마련을 고려하는 것도 바람직하다.

5) B-1 : 증평군립도서관

(1) 시설위치 및 입지특성

증평군립도서관은 충청북도 증평군 증평읍에 위치하고 있다(증평읍 광장로 37). 증평군청이 위치한 증평군 중심지를 기준으로 보면 도서관은 보강천 너머 외곽 신시가지에 입지하고 있으며, 보강천과 공원 및 아파트 단지에 둘러싸여 있다. 도서관 주변의 아파트단지 및 다세대 주택 주민들은 도보로 접근 가능하며, 보강천 너머 증평구청 인근에 거주하는 사람들은 도보나 대중교통을 이용하여 30분 내로 접근할 수 있다.

한편, 도서관이 부족한 인근 지역의 주민들도 증평군립도서관을 이용한다. 진천군(이하 군청 기준)에서는 차로 30분, 음성군에서는 차로 35분, 괴산군에서는 차로 25분 정도가 소요되며, 대중교통으로는 1시간 30분 정도가 소요된다. 증평군립도서관을 제외하고는 군 지역 내에 총 8개의 작은도서관(사립)이 운영되고 있으며, 가장 가까운 공공도서관은 12km 정도 떨어진 청주에 위치하고 있다. 또한, 증평군립도서관 반경 500m 이내에 증평군청과 시외버스터미널, 잔디구장, 운동장이 분포하며, 반경 1km 이내에 체육공원, 종합스포츠센터 등이 있다.

그림 4-10 | 증평군립도서관의 위치 및 주변 시설 분포



자료: 네이버지도(<https://map.naver.com>, 검색일: 2019.7.8.)를 바탕으로 저자 작성.

(2) 조성배경 및 추진과정

2003년에 괴산군에서 분리·신설된 증평군은 출범 이후 몇 년간 읍·면사무소, 보건소, 노인회관 등 기초공공시설을 건립하는 데 집중하였기 때문에 상대적으로 교육·문화시설은 부족한 상황이었다(지역발전위원회·한국산업기술평가관리원, 2017: 238). 증평군에서는 교육·문화시설 부족 문제를 해소하여 주민들의 삶의 질을 향상시키는 동시에 지속가능한 지역 발전을 꾀하고자 2012년부터 도서관 건립을 추진하였다(지역발전위원회·한국산업기술평가관리원, 2017: 238; 문화체육관광부, 2017: 16).

증평군에서는 2012년 광역·지역발전특별회계와 충청북도균형발전 전략사업을 통해 국비 18억 원, 도비 36억 원을 확보하고, 군비 49억 원을 더해 총 103억 원의 사업비로 증평군립도서관의 건립을 추진하였다(최창영, 2019: 7). 이 과정에서 증평군수를 비롯한 관리자들이 도서관 건립에 큰 관심을 갖고 적극적으로 지원하였으며, 지역역량

강화 관련 업무를 담당하는 미래전략과를 신설하고 부서 내부에 도서관 전담 팀을 조직하여 운영하는 등 도서관 건립에 많은 노력을 기울였다(지역발전위원회·한국산업기술평가관리원, 2017: 239; 문화체육관광부, 2017: 16).

한편, 군에서는 도서관이 점·선·면적 측면에서 복합적 기능을 갖는 시설이 되도록 기획하고 설계하였다(최창영, 2019: 9). 건물 자체(점)를 도서관이자 전시관·영화관·학습관·공원이 되도록 복합화하고, 인근에 건립 중인 문학관 및 청소년 문화의 집과 선적으로 연계(선)되도록 하였다. 또한, 인접한 청주시, 진천군, 음성군, 괴산군의 일부 지역들에서 증평군립도서관을 이용할 수 있도록 시설을 개방하고 연계(면)하였다.

(3) 시설현황 및 운영실태

2014년 4월 1일에 개관한 증평군립도서관은 면적 3,020㎡의 부지 위에 지하1층 ~ 지상3층 규모로 건립되었다. 지하 1층에는 자원봉사자실과 보존서고, 1층에는 유아·어린이·다문화자료실과 북카페, 2층에는 종합자료실, 디지털자료실, 회의실, 3층에는 열람실, 다목적홀, 평생학습실 등이 있으며, 옥상에는 하늘정원이 조성되어 있다.³²⁾ 1층의 홀에서는 매월 다른 전시를 진행하고 북카페에서는 바리스타 및 라떼 아트 강좌 등이 열린다. 3층 학습실과 다목적홀에서는 주민들을 위한 다양한 독서 및 문화 강좌를 진행하고 주기적으로 주민들을 위해 영화도 상영한다.³³⁾

또한, 증평군립도서관에서는 주민들이 도서관에서 함께 문화를 즐기고 소통할 수 있도록 공간을 조성하고 다양한 프로그램을 운영하는 ‘아고라 광장 프로젝트’를 시행하고 있다. 프로젝트의 일환으로 옥상 광장이 조성되어 야외 공연 및 영화 상영이 이루어지고 천문 관측 프로그램이 운영되며, 그 외에도 도서관 앞 광장에서 북 페스티벌이 개최되는 등 다양한 행사들이 추진되고 있다(문화체육관광부, 2017: 17-18).

증평군립도서관의 운영 주체는 증평군이며, 현재는 미래전략과장이 도서관장직을

32) 증평군립도서관(<http://lib.jp.go.kr/index.php>, 검색일: 2019.6.14.)의 시설현황 내용을 참고하여 작성.

33) 증평군립도서관(<http://lib.jp.go.kr/index.php>, 검색일: 2019.6.14.)의 시설현황 내용을 참고하여 작성.

그림 4-11 | 증평군립도서관의 외관과 내부 모습



자료: 저자 직접 촬영. 2019.11.1.

겸임하고 미래전략과의 도서관팀에서 도서관 운영을 총괄하고 있다. 증평군립도서관은 2014년에 개관하였으나 군에서는 도서관을 효과적으로 운영하기 위해 개관 후에 더욱 많은 노력을 기울였다. 2014년에는 ‘행복한 도서관 만들기’를 주제로 주민 아이디어 제안을 받았고, 이때 제시되었던 도서관을 커뮤니티 광장으로 조성하자는 의견과 옥상을 문화 공간으로 조성하자는 의견을 도서관 운영에 반영하고자 노력하였다(지역발전위원회·한국산업기술평가관리원, 2017: 239).

도서관 운영을 담당하던 공무원들은 주민 아이디어를 바탕으로 ‘아고라 광장 프로젝트’라는 명칭의 사업을 준비하였고, 2015년 농식품부의 일반농산어촌개발사업 시·군 창의사업에 응모한 후 선정되어 5년간 15억 원의 예산을 지원받게 되었다. 2016년부터 옥상 아고라 조성, 작은 영화관 운영, 북페스티벌 개최 등 다양한 커뮤니티 문화

표 4-4 | 중평군립도서관의 인근 지역 공동 활용 프로그램 현황

학습프로그램 공동운영					회원가입 개방		
구분	프로그램	등록자수(명)			구분	인원(명)	비율(%)
		합계	지역내	지역외			
2015년	31개	1,857	1,546	311(16.7%)	회원수	9,372	100
2016년	38개	1,432	1,143	289(20.2%)	지역내	8,772	93.5
2017년	43개	2,017	1,709	308(15.3%)	지역외	600	6.5

자료: 최창영, 2019. p.14.

사업을 시행하고 있다(지역발전위원회·한국산업기술평가관리원, 2017: 239, 242).

또한, 청주, 진천, 괴산, 음성 등 시설 이용에 불편을 겪는 인근 지자체의 6개면 주민들에게 편의를 제공하고자 지자체 간 협력을 토대로 ‘행복학습공동체’ 사업을 진행하고 시설 공동이용과 학습 프로그램을 시행하고 있다(증평군, 2018: 30).

(4) 추진성과 및 시사점

증평군립도서관은 도서관으로서의 기능 외에도 영화 상영 및 전시·공연·강연 개최, 천문대 운영, 페스티벌 개최 등 교육, 문화, 예술 등을 아우르는 여러 기능을 실현하는 복합문화공간이다. 다양한 시설을 복합화 하여 토지 매입비나 시설 건립비 등 약 89억 원 이상의 비용(세외 수입 포함)이 절감된 것으로 분석되며, 운영 효율성 또한 높은 것으로 파악된다(최창영, 2019: 18).

이와 같은 시설 복합화는 주민들이 필요로 하는 시설들을 통합하여 제공함으로써 이용 편의성을 높이고, 비용 절감과 운영 효율성 향상의 효과도 가져올 수 있으므로 참고할 만하다. 이때 시설을 물리적으로만 결합하는 것이 아니라 각 기능이 서로 연계되어 운영 효율성이 높아지도록 계획하는 것이 중요하다.

특히, 주민들이 즐기고 소통할 수 있는 공간과 프로그램이 다양하게 마련되어 있다는 점에서 도서관 방문객들의 만족도가 매우 높은 것으로 나타난다. 실제 방문객 수를 보면 개관 1년차에는 24만여 명, 2년차에는 26만여 명, 3년차 이후로는 29만여 명으로 매년 방문객이 증가하였으며, 도서관을 찾아 해당 지역을 방문하는 사람들이 늘면

서 지역 활성화의 효과도 확실히 나타나고 있다(최창영, 2019: 17).

한편, 증평군의 경우 도서관 전담 팀을 설립하고 해당 팀이 주축이 되어 도서관 건립 및 운영을 총괄하도록 하였다. 이들은 행복한 도서관을 만들기 위해 주민 아이디어를 적극적으로 수용하고 실현하려 노력하였으며, 그 결과 지역 공동체의 활성화를 이끄는 다기능의 복합문화공간을 조성할 수 있었다. 좋은 아이디어와 공공의 추진력으로 완성된 생활SOC가 지역 발전을 이끌 수 있음을 보여주는 사례이다.

또한, 증평군립도서관의 경우 도서관이 위치한 증평군의 주민들은 물론, 인근 지역(진천군, 괴산군, 음성군)의 주민들도 도서관을 활용할 수 있도록 공동 활용 프로그램을 운영하여 생활SOC의 지역 간 공유에 대한 가능성을 보여주었다. 시설 수요가 충분치 않거나 재정상의 문제 등으로 시설 건립이 어려운 중·소도시에서는 이와 같은 시설 공동이용 및 시설 간 기능 연계 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.

6) B-1 : 옥천노인장애인복지관

(1) 시설위치 및 입지특성

옥천노인장애인복지관은 충청북도 옥천군 옥천읍에 위치하고 있다(옥천읍 삼양로8길 9). 해당 지역은 옥천군의 중심지이며, 복지관은 보건소와의 연계를 위해 옥천군보건소 부지에 보건소 건물과 인접하여 건립되었다. 복지관은 옥천군청, 공설시장, 시외버스터미널 등과 인접하여 있고 주거지역과 근접하여 접근 편의성이 높은 것으로 판단된다. 옥천군청과는 250m 거리로 도보 10분 정도가 소요되며, 시외버스터미널과 옥천역에서는 각각 차량 5분씩 소요된다.

옥천노인장애인복지관은 장애인회관과 보건소에 맞닿아 있으며, 반경 500m 이내에 옥천군청, 교육지원청, 법원 등의 공공시설을 비롯하여 예술회관, 생활체육관, 종합운동장, 체육센터, 문화원, 여성회관, 다목적회관 등이 분포하고, 반경 1km 이내에 행정복지센터, 청소년수련관, 도서관 등 생활SOC가 밀집되어 있다.

그림 4-12 | 옥천노인장애인복지관의 위치 및 주변 시설 분포



자료: 네이버지도(<https://map.naver.com>, 검색일: 2019.7.8.)를 바탕으로 저자 작성.

(2) 조성배경 및 추진과정

옥천군에서는 노인과 장애인의 생활을 지원하고 자립을 돕고자 건강 진단, 치료, 교육, 직업 훈련 등의 다양한 서비스를 제공하기 위한 목적으로 복지관을 설립하였다. 특히, 보건소와 요양원 인근에 전국 최초의 노인·장애인 통합복지관을 설립함으로써 지역 내에서 체계적인 복지서비스가 이루어질 수 있도록 추진하였다.

옥천군은 2002년 보건소 옆 부지에 노인장애인복지관의 설립을 추진하였고, 약 25억 3천 600만원을 투입하여 2003년 12월에 2천462㎡(지하1층 지상2층)규모의 복지관을 개관했다.³⁴⁾ 복지관에서는 2004년부터 본격적으로 복지 서비스를 공급하였다. 점차 많은 사람들이 이용하면서 이용객에 비해 시설 규모가 작아 불편을 겪게 되자 2016년에는 본관 옆에 별관을 추가적으로 건설하고 프로그램 운영 공간을 확장하였다.

34) 충청매일. 2003.12.12.

(3) 시설현황 및 운영실태

2003년 12월 12일에 개관한 노인장애인복지관은 통합복지관으로 조성되어 연면적 3,083㎡ 규모의 건물에 노인 및 장애인을 위한 다양한 시설이 마련되어 있다.³⁵⁾ 1층에는 종합상담실, 교육실, 체력단련실, 언어치료실, 휴게실 등이 있으며, 2층에는 장애인주간보호센터, 강당, 프로그램실 등이 갖추어져 있다. 3층에는 노인주간보호센터, 정보화교육실, 야외 게이트볼장이 마련되어 있다. 또한, 지하 1층은 조리실, 세탁실을 비롯하여 당구장 및 탁구장과 같은 취미활동 공간으로 구성되어 있다.

그림 4-13 | 옥천노인장애인복지관의 외관과 내부 모습



자료: 저자 직접 촬영. 2019.11.5.

35) 시설의 공간구성 관련 내용은 옥천군노인·장애인복지관 홈페이지(<http://www.ocbr.or.kr>, 검색일: 2019.8.8.)의 내용을 참고하여 작성.

표 4-5 | 2019년 이동복지관사업 추진 현황

기간	지역	시간	프로그램	인원
5월	동이면 우산1리	주간	교육지원(웃음교실), 문화지원(체험활동-천연비누), 무료급식	30명
6월	안남면 연주1리	주간	교육지원(웃음교실), 문화지원(체험활동-모기퇴치제), 무료급식	57명
7월	이원면 건진1구	주간	교육지원, 문화지원(체험활동-모기퇴치제), 무료급식	35명
8월	군북면 향곡리	주간	교육지원, 문화지원(체험활동-모기퇴치제), 생활지원(정보제공), 무료급식	35명
10월	안내면 오덕리	주간	건강지원(발관리교실), 문화지원(체험활동-모기퇴치제), 생활지원(정보제공), 무료급식	35명
11월	군서면 평곡/곡촌리	주간	교육지원, 문화지원(체험활동-뿌리는파스), 생활지원(정보제공), 무료급식	50명

자료: 옥천노인장애인복지관 내부자료(미발간)에 기초하여 작성.

복지관은 옥천군에 소속되어 있으나 2018년부터 사회복지법인 전석복지재단에 위탁하여 운영하고 있다. 2018년 기준 47억 원의 사업비로 약 20여개의 사회복지사업이 수행되었다.³⁶⁾ 노인을 위한 상담, 재가복지, 건강생활 지원(운동 동아리, 반찬 배달 등), 사회화교육(평생교육 등), 사회참여 지원(일자리 지원, 권익 보호 등), 지역 및 세대 통합 지원(이동복지관 등) 사업을 진행하고 있으며, 이 외에도 생명보험사회공헌재단의 후원을 받아 남성 독거 어르신들의 자립 능력 향상을 위한 교육 사업(생명숲 100세 힐링센터)과 KB국민은행이 지원하는 치매예방 총명학교 사업도 진행한다.³⁷⁾ 또한, 장애인을 위한 상담, 재가복지, 주간보호센터, 언어치료, 교육 및 직업훈련, 평생교육, 가사도우미 지원, 가족 지원, 권익 옹호 등의 사업을 시행하고 있다.³⁸⁾

한편, 복지관에서는 2013년 (주)현대자동차의 ‘드림카 공모사업’을 통해 공연과 영화 상영이 가능한 드림카를 지원받고 지리적 고립, 교통시설 부족, 건강 문제 등의 이유로 복지 서비스의 사각지대에 놓인 노인 및 장애인들을 위해 찾아가는 이동복지관 서비스

36) 충청신문. 2018.12.6.

37) 옥천군노인·장애인복지관 홈페이지(<http://www.ocbr.or.kr>, 검색일: 2019.8.8.)의 내용을 참고하여 작성.

38) 옥천군노인·장애인복지관 홈페이지(<http://www.ocbr.or.kr>, 검색일: 2019.8.8.)의 내용을 참고하여 작성.

를 시행하여 왔다. 이는 사전에 각 마을을 방문하여 사전조사를 통해 지역주민의 욕구를 파악하고, 이를 토대로 맞춤형 서비스를 제공하는 방식으로 이루어진다. 최근까지도 유관기업 및 자원봉사자와 함께 문화·건강 프로그램, 공연 등을 진행하면서 소외된 이들에게 서비스를 제공하고 활력을 주기 위해 노력하고 있다.³⁹⁾

(4) 추진성과 및 시사점

옥천노인장애인복지관은 전국 246개 노인복지관을 대상으로 하는 사회복지시설평가에서 지역사회 시설과 근접한 위치, 이용자 중심의 우수한 사업 운영 체계, 지속적인 시설 안전 관리 등이 높이 평가되어 4회 연속 A등급을 받았다.⁴⁰⁾ 특히, 공공기관 및 기업의 사회공헌활동(드림카 사업, 생명숲 100세 힐링센터, 국민건강 총명학교 등)을 통해 지역 현안에 맞는 새로운 서비스를 공급하려 노력한다는 점이 인상적이다.

하루 약 300~400여명이 이용할 정도로 많은 사람이 찾고 있으며, 노인 및 장애인을 위한 편의시설이 잘 갖추어져 있고 교육이나 자치활동, 이동복지관과 같은 지역사회 연계사업 등이 잘 운영되어 이용객들의 만족도가 높은 것으로 평가된다.⁴¹⁾

또한, 농촌 마을에 거주하는 고령의 주민들과 장애인들은 생활SOC로 접근하는 것 자체가 쉽지 않기 때문에 시설이나 서비스의 질보다도 접근성 향상이 우선되어야 하는데, 이런 측면에서 옥천노인장애인복지관의 셔틀버스 운행과 이동복지관 운영은 수요자에게 직접 찾아가는 맞춤형 서비스를 제공한다는 점에서 시사하는 바가 크다. 그러나 노인 복지관과 장애인 복지관의 기능을 통합하여 운영하다보니 노인 또는 장애인 중 어느 한 측면의 시설이나 복지 서비스가 다소 미흡하다는 평을 받거나 통합 운영에 비해 시설이 부족하다는 의견도 꾸준히 제시되어 왔다(옥천군, 2010: 7; 옥천군, 2018: 84).

노인복지관과 장애인복지관의 기능을 결합하여 통합 운영을 한다는 것 자체는 시설

39) 중앙일보. 2012.9.1.; 옥천향수신문. 2016.11.17.

40) 중부매일. 2019.3.31.

41) 뉴시스. 2012.1.9.; 뉴시스. 2016.12.28.

관리나 운영 측면에서 도움이 될 수 있다. 다만, 이처럼 시설을 복합화하여 통합적인 운영을 시도할 때는 충분한 규모를 갖추어야 하며, 각각의 기능이 잘 작동할 수 있도록 시설과 서비스 선택에 있어 신중한 고려가 필요할 것으로 판단된다.

7) B-2 : 바래길 작은미술관

(1) 시설위치 및 입지특성

바래길 작은미술관은 남해군 남면 평산항에 위치하고 있다(남면 남면로 1739번길 46-1). 미술관이 위치한 평산리는 작은 마을이지만 바래길 1코스 다랭이길의 시작점이기도 하므로 주민들 외에 바래길을 걸으러 온 사람들도 머물다 가곤 한다.

마을 주민들은 최대 500m 내로 미술관에 방문할 수 있으며, 가장 가까운 인근 마을 오리에서는 도보나 버스 모두 20분 정도가 소요된다. 남면 사무소까지는 약 3.5km 거리로 차량 7분, 버스 20분, 남해군청까지는 약 8.8km 거리로 차량 25분, 버스 1시

그림 4-14 | 바래길 작은미술관의 위치 및 주변 시설 분포



자료: 네이버지도(<https://map.naver.com>, 검색일: 2019.7.8.)를 바탕으로 저자 작성.

간 10분 정도가 소요되어 인근 거주민 외에는 접근의 어려움이 있다. 이름 그대로 마을 주민들과 바래길 방문객을 위한 작은미술관인 셈이다.

작은미술관이 속한 평산리에는 마을회관을 제외하면 미술관 외에 다른 시설이 없으며, 반경 1km 이내에는 아예 다른 마을이 존재하지 않는다. 가장 가까운 생활SOC는 3.5km 떨어진 공설 운동장이며, 9.6km 거리에 길현미술관이 존재한다. 이처럼 작은 미술관이 위치한 곳은 원격지 마을로서 생활SOC의 접근이 쉽지 않다.

(2) 조성배경 및 추진과정

바래길 작은미술관은 남해군 평산리의 어촌마을 해안에 위치하고 있다. 작은미술관이 들어서기 전까지 작은 시골 어촌마을에는 이렇다 할 문화공간이 하나도 없었다. 남해군에서는 주민들을 위한 문화공간을 확보하는 동시에 바래길을 찾아 온 관광객들이 쉬어갈 수 있는 공간을 만들고자 작은미술관 조성사업을 추진하게 되었다.

남해군은 폐쇄되어 방치되어 있던 평산보건진료소 건물을 활용하여 예술문화 공간을 조성하고자 했고, (사)대안공간 마루와 협력하여 2015년에 문화체육관광부와 한국문화예술위원회가 주최한 ‘작은미술관 조성·운영사업’에 공모하였다.⁴²⁾ 작은미술관은 문화소외지역의 격차를 해소하기 위해 시각예술 문화공간이 필요한 곳에 조성되는 소규모 미술관으로서 유휴공간을 활용하여 지역에 맞는 서비스를 제공한다는 점이 매력적이었다(한국문화예술위원회, 2017a: 11). 이후 2015년 8월에 공모에서 최종 선정되어 약 7천 1백만 원의 지원금을 받았고, 사업을 진행하여 2개월 후 작은미술관을 개관할 수 있게 되었다(한국문화예술위원회, 2017a: 33).

(3) 시설현황 및 운영실태

1984년에 개소해서 28년 동안 운영되었던 평산보건진료소가 2011년에 완전히 문을 닫게 되면서 해당 시설은 유휴공간으로 4년 가까이 방치되어 있었지만, 해당 시설을

42) 경남신문. 2019.1.18.

그림 4-15 | 바래길 작은미술관의 외관과 내부 모습



자료: 저자 직접 촬영. 2019.11.30.

활용하여 2015년 10월에 미술관을 개관함으로써 오랜 시간 방치되어 있던 보건의료소는 작은 어촌마을을 대표하는 문화예술 공간으로 재탄생했다.⁴³⁾ 작은미술관의 규모는 22.2평으로 전체가 전시장으로 구성이 되어 있다.

바래길 작은미술관은 남해군이 소유하고 있으며, 현재는 민간 주체인 (사)대안공간 마루에서 작은미술관을 위탁 운영하고 있다.⁴⁴⁾ 운영 인력은 전문 기획자 1명으로 작가 섭외와 전시 프로그램 기획, 예산 관리 등 전반적인 업무를 담당한다. 여기서는 자체적으로 전시 프로그램을 기획하고 주기적으로 프로그램을 변경하며, 전시 외에도 지역의 학교나 기관을 대상으로 찾아가는 미술 교육 프로그램을 운영하고 있다(한국문화예술위원회, 2017a: 17). 바래길 작은미술관의 운영비는 문화체육관광부의 지원금으로 충당하며, 매년 7천만 원 정도의 운영비가 소요되는 것으로 조사되었다(한국문화예술위원회, 2017a: 33).

(4) 추진성과 및 시사점

문화예술 공간이 부족하던 작은 어촌 마을에 작은미술관이 조성되면서 마을 주민들은 미술 문화를 쉽게 접할 수 있게 되었고, 지역 작가들은 자신의 창작물을 전시하고

43) 오마이뉴스. 2019.5.17.

44) 오마이뉴스. 2019.5.17.

관람객들과 소통할 수 있는 공간을 얻게 되었다. 45) 주민들은 작은미술관에 대한 자부심을 드러내고 전시에 대해서도 의견을 제시한다(한국문화예술위원회, 2017a: 17). 미술관 측에서는 운영 주체의 다변화를 꾀하는 과정에서 지역 작가들과 주민들을 적극적으로 참여시키려는 노력을 지속하고 있다. 46) 종합하면, 전시공간이라는 특성상 체육시설이나 복지시설, 도서관과 같은 교육시설 등과 달리 주민들이 매일 활용하고 소통할 수 있는 공간은 아니지만, 주민들과 지역 작가들에게 긍정적인 영향을 주는 것은 물론, 관광 자원으로서의 역할을 하며 활기를 불어넣어 준다는 점에서 지역에 좋은 영향을 주는 것으로 평가할 수 있다.

작은미술관은 이름 그대로 소규모 전시공간을 의미한다. 규모는 작지만 작은 예산과 최소한의 인원만으로 운영이 가능하기 때문에 공급·운영이 용이할 것으로 판단된다. 바래길 작은미술관의 경우 방치되어 있던 유휴공간을 활용함으로써 사업지 선정이나 부지 확보에 큰 어려움 없이 문화예술 공간을 공급할 수 있었고, 바래길 1코스의 시작점에 위치한다는 이점 덕에 주민들 외에도 관광객들이 많이 찾아오면서 운영의 지속가능성이 보장되었다. 이는 생활SOC의 부족·소외지역인 농어촌의 작은 마을을 대상으로 시설을 공급함에 있어서 참고할 만하다.

8) B-2 : 흥동면 우리동네의원

(1) 시설위치 및 입지특성

우리동네의원은 충청남도 홍성군 흥동면 금평리 상하중마을에 위치하고 있다(홍성군 흥동면 흥동길 194). 우리동네의원이 있는 상하중마을은 전형적인 농촌 마을로서 중심지로부터 멀리 떨어져 있고 주택도 드문드문 분산되어 분포한다. 마을 바로 인근에 거주하는 몇몇 주민들을 제외하곤 차량을 이용하여 접근하여야 한다.

우리동네의원 바로 앞에 버스정류장이 있기 때문에 대중교통을 통해 접근하는 것도

45) 여행스케치. 2019.5.15.

46) 한국문화예술위원회(2017b)의 내용을 참고하여 작성.

그림 4-16 | 홍동면 우리동네의원 위치 및 주변 시설 분포



자료: 네이버지도(<https://map.naver.com>, 검색일: 2019.7.8.)를 바탕으로 저자 작성.

가능하다. 홍동면 중심지(면사무소 기준)에서 우리동네의원까지는 도보 30분, 차량 5분, 대중교통 15분의 거리이며, 홍성군 중심지(군청 기준)에서는 차량 20분, 대중교통 50분 정도가 소요된다. 가장 가까운 의료시설은 1.4km 거리의 홍동면보건지소이며, 2km 거리에 화신보건진료소가 위치하고 있다. 두 곳 모두 차량으로 5분 정도가 소요되지만 대중교통으로는 20~30분 이상이 소요된다. 우리동네의원 주변 1km 이내에는 다른 생활SOC가 전혀 없는 것으로 파악된다.

(2) 조성배경 및 추진과정

홍동면 주민들은 농촌지역에 거주하면서 의료기관 및 의료정보의 부족으로 어려움을 경험하여 왔으며, 그로 인해 지역 사람들 모두가 건강한 삶을 영위할 수 있도록 가까운 곳에 의료시설을 두고 함께 의료정보를 나누기를 희망하여 왔다. 2010년 홍성에 공중보건의로 왔던 이훈호 원장이 이러한 사정을 알게 되었고, 주민들과 의견을 나누고 조합원을 모집하는 등 의료생협 설립을 준비한 끝에 2015년에 홍성우리마을의료생협을

그림 4-17 | 홍동면 우리동네의원외의 외관과 정기총회 모습



자료: 저자 직접 촬영. 2019.11.14.; 오마이뉴스. 2017.4.4.

설립하고 홍동면에 우리동네의원을 개원하게 되었다.⁴⁷⁾

우리동네의원에 근무 중인 이훈호 의사와 지역주민들이 2012년부터 3년간 모임을 갖고 의료생협에 대해 논의하였으며, 그 결실로 2014년 4월에 의료생협 발기인대회를 열고 1년여 준비기간을 거쳐 2015년 5월 창립총회를 개최하였다.⁴⁸⁾ 2015년 5월 330여 명의 조합원으로 구성된 홍성우리마을의료생협이 출범하였으며, 홍동면 금평리 건강관리실을 리모델링하여 8월에 우리동네의원을 개원한 후 본격적으로 지역사회에 의료서비스를 제공하게 되었다.⁴⁹⁾

(3) 시설현황 및 운영실태

우리동네의원은 2015년 8월 27일에 개원하였다. 주민들이 직접 마을에 있던 기존의 건강관리실을 새롭게 단장하고 현재의 우리동네의원 시설을 만들었다. 현재 우리동네의원은 가정의학과 진료와 물리치료를 중심으로 운영되고 있으며, 시설 내부는 접수대와 대기실, 진료실, 치료실 등의 공간으로 구성되어 있다.

홍성우리마을의료생협은 2019년 11월 기준 570명의 조합원을 보유하고 있으며, 조합의 출자금은 총 1억 원 이상이다.⁵⁰⁾ 정기적으로 조합원 총회를 개최하는 것은 물론,

47) 홍성우리마을의료조합(<https://hoonoon.tistory.com>, 검색일: 2019.11.9)의 내용을 참고하여 작성.

48) 홍주타임스. 2015.7.15,

49) 홍주타임스. 2015.7.15,

각종 건강 관련 교육과 적극적인 의견 나눔 등을 통해 안정적인 운영을 이어가고 있다. 현재 우리동네의원에는 가정의학과 의사 1명, 물리치료사 및 간호사 3명으로 총 4명이 근무한다. 의료생협에 기반을 둔 시설이기 때문에 조합원들의 적극적인 관심과 도움으로 운영상의 어려움은 없는 것으로 판단된다.

한편, 우리동네의원 내에서의 공식적인 진료 외에도 정기적으로 농촌 마을들을 대상으로 방문 진료를 진행하고 있으며, 의료생협이 중심이 되어 주민들을 대상으로 생활 건강교실과 어르신 문화교실을 운영하거나 주민들이 함께 참여하는 걷기 활동을 개최하는 등 다양한 건강 관련 교육 및 활동도 시행하고 있다.⁵¹⁾

(4) 추진성과 및 시사점

홍동면은 농촌지역이기는 하지만 노인뿐 아니라 젊은 층 인구가 다수 유입되는 지역이다. 주민들이 중심이 되어 정주여건 개선에 있어서 가장 중요한 의료 분야 서비스를 농촌마을 단위에서 직접 마련하여 운영한다는 점에서 중요한 사례라 할 수 있다. 이는 농촌마을만들기, 협동조합 등이 발달해 있는 홍동지역에 설립된 면단위 최초의 의료생협으로 의료 분야뿐만 아니라 복지 분야까지 포괄하는 다양한 프로그램을 운영하여 지역사회 공동체 활성화에 기여하고 있다.

의료생협 설립 이후 조합원과 출자금의 지속적인 늘고 있으며, 주민들을 대상으로 한 교육 덕분에 우리동네의원을 찾는 사람들도 점차 늘어나고 있다. 특히, 올해는 의원 이용자가 전년대비 20% 증가하였고, 이용횟수도 10% 증가하였다고 한다.⁵²⁾ 지역민이 함께 설립하고 원하는 방향을 설정하여 운영한 덕분에 홍성우리마을의료생협과 우리동네의원에 대한 주민들의 만족도와 자부심이 매우 큰 것으로 알려져 있다.

무엇보다 의견이 맞는 사람들이 함께 오랜 시간 준비하였기에 필요한 서비스를 정확

50) 홍성우리마을의료생협 관계자 인터뷰(2019.11.14.) 내용을 바탕으로 작성.

51) 우리마을의료생협 SNS(<https://www.instagram.com/hsmcdcoop>, 검색일: 2019.11.1.)의 내용을 참고하여 작성.

52) 우리마을의료생협 SNS(<https://www.instagram.com/hsmcdcoop>, 검색일: 2019.11.1.)의 내용을 참고하여 작성.

하게 제공하고 있으며, 또한 적정 규모로 의원을 설립하고 자체적으로 운영하고 있기 때문에 지속성이 높다는 특성을 보인다. 의료서비스 외에도 문화프로그램, 복지프로그램 등을 함께 제공함으로써 주민들의 생활 편의를 높이고 있으며, 이를 통해 마을의 유대관계도 증진시키는 효과를 가져왔다는 점에서 농촌지역에 보건·복지시설을 공급할 때 참고할 만하다.

3. 사례 분석의 종합과 시사점

1) 사례 분석의 종합

이제 우리가 선정한 사례에 대한 조사 결과를 간략하게 정리하고 넘어가자. 도시는 일단 농촌에 비해 어느 정도 이용 수요 확보가 가능하다. 따라서 단일 용도의 건물만으로도 운영이 가능한 경우가 많다. 우선 도시 중심지에 입지하고 있는 DGB대구은행파크와 생활문화센터 영동1번지를 보자. DGB대구은행파크는 도심 내에 입지하여 접근성이 우수하며, 상업시설을 유치하여 수익을 창출하고 있다. 또한, 생활문화센터 영동1번지는 구도심의 유희시설을 활용하여 쇠퇴지역 문화예술 접근성을 높였으며, 인근 예술·창작 공간과 연계하여 문화예술 허브 역할을 수행하고 있다.

한편, 도시에 입지하더라도 주거지로 둘러싸인 시설은 조금 다른 특성을 보이는데, 여기에 해당하는 시설은 아주하나어린이집과 김영수 도서관이다. 아주하나어린이집은 민관협력을 통해 소외지역에 조성되었고, 지역의 요구를 파악하여 장애아를 위한 통합 어린이집도 함께 조성했다. 또한, 김영수 도서관은 원도심 주거지의 초등학교 내부에 위치하여 접근성이 매우 우수하며, 건립부터 운영까지 주민들이 주도적으로 참여하여 운영의 지속성을 확보하고 있다.

다음으로, 농촌에 입지한 시설을 살펴보자. 농촌은 이용 수요가 부족한 지역을 대변한다. 따라서 중심지와 배후지역(주거지)에서의 접근 방식이 확연히 다르다. 농촌 중심지에 입지하고 있는 시설은 옥천노인장애인복지관과 증평군립도서관인데, 이들은 모

두 다양한 용도의 공간이 어우러진 복합시설이다. 옥천노인장애인복지관은 지역 현안을 고려한 맞춤형의 서비스를 제공하고 있으며, 이동 복지관을 운영하여 원격지에 건강 및 생활서비스를 공급하고 있다. 또한, 증평군립도서관은 다양한 기능을 갖춘 복합 문화시설을 조성하여 비용 절감과 운영의 효율성 증진을 도모하고, 타 지역의 주민들과의 공동 활용 프로그램을 운영하고 있다.

이에 반해 농촌 주거지에 입지하고 있는 바래길 작은미술관과 흥동면 우리동네의원 같이 규모는 작지만 지역에 꼭 필요한 공간이다. 바래길 작은미술관은 농어촌의 소외 지역에 공급한 소규모의 문화시설로서 유휴공간을 활용하고, 투입되는 예산과 인력을 최소화하여 운영의 지속성을 확보하고 있다. 또한, 흥동면 우리동네의원은 농촌지역에 부족한 의료시설을 협동조합 형태로 설립하여 운영하고 있으며, 의료서비스뿐만 아니라 다양한 프로그램 활동을 통해 사람들의 참여를 이끌어내고 있다.

2) 지역유형별 정책적 함의

우리가 애초에 조사 대상을 선정할 때 지역을 구분한 목적은 생활SOC가 입지하고 있는 지역의 유형에 따라 어떠한 전략을 취해야 좋은 성과를 거둘 수 있는지 살펴보기 위해서였다. 이는 각 사례가 주는 정책적 함의를 지역유형별로 재정리하는 것으로 달성할 수 있다. 이러한 과정을 통해 우리가 원하는 지역맞춤형 생활SOC 공급·운영전략을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 도시 중심지에서는 도심 내 교통 접근성이 우수한 지역에 생활SOC를 입지시키되, 유휴시설을 최대한 활용할 필요가 있다. 또한, 상업시설을 유지하여 수익을 창출하고, 인근 생활SOC와 연계하여 거점시설로서의 기능을 강화하는 것도 유용한 전략으로 판단된다.

둘째, 도시 주거지에서는 주택이 밀집한 쇠퇴지역 위주로 공급하되, 민관협력방식을 최대한 활용할 필요가 있다. 또한, 주민 주도로 생활SOC를 공급·운영하여 이용자 맞춤형 공간 구성 및 운영의 지속성 확보하는 것이 유용할 것으로 판단된다.

셋째, 농촌 중심지에서는 다양한 기능을 갖춘 복합시설을 조성하여 비용 절감과 운

표 4-6 | 지역유형별 생활SOC 공급·운영사례의 시사점

지역유형별 사례 구분			조성배경 및 추진과정	시설현황 및 운영실태	지역유형별 공급·운영전략
도시	중심지 (거점)	DGB 대구은행파크	• 도심 내에 입지하여 접근성이 우수하며, 이용자 편의를 최대로 고려	• 상업시설을 유지하여 수익성을 높이고 운영의 지속성 확보	• 도심 내 교통 접근성이 우수한 지역에 입지시키되, 유희시설을 최대한 활용
		생활문화센터 영동1번지	• 구도심의 유희시설을 활용하여 쇠퇴지역 문화예술 접근성을 높임	• 인근 예술·창작 공간과 연계하여 문화예술 허브로서의 기능을 극대화	• 상업시설을 유지하여 수익을 창출하고, 인근 생활SOC와 연계하여 거점시설로서의 기능 강화
	주거지 (마을)	김영수 도서관	• 원도심 주거지의 초등학교 내부에 위치하여 접근성이 매우 우수하며, 건립부터 운영까지 주민들이 주도적으로 참여	• 아이 돌봄 및 마을 사랑방 기능에 적합한 공간 구성과 주민 활동가 양성을 통한 운영의 지속성 확보	• 시설 필요성이 높은 주거지 내 쇠퇴지역에 중점적으로 공급하되, 민관협력방식을 최대한 활용
		아주하나 어린이집	• 민관협력(민간기업은 재정적으로 지원, 지자체는 운영 총괄)을 통한 소외지역 국공립어린이집 조성	• 지역의 사회적 요구를 파악하여 장애아를 위한 통합 어린이집 조성	• 주민 주도로 생활SOC를 공급·운영하여 이용자 맞춤형 공간 구성 및 운영의 지속성 확보
농촌	중심지 (거점)	증평군립 도서관	• 주민 아이디어와 공공의 기획력을 토대로 복합문화시설을 조성하여 비용 절감과 운영의 효율성 증진	• 타 지역의 주민들도 함께 활용하도록 공동 활용 프로그램 운영	• 다양한 기능을 갖춘 복합시설을 조성하여 비용 절감과 운영의 효율성 증진
		옥천노인 장애인복지관	• 노인·장애인 통합복지관으로써 지역 현안을 고려한 맞춤형의 서비스 제공	• 이동복지관을 운영하여 원격지에 건강 및 생활서비스 공급	• 이동식 생활서비스를 공급하고, 타 지역 주민들도 시설을 공동으로 이용할 수 있도록 지원
	주거지 (마을)	바래길 작은미술관	• 농어촌의 소외지역에 유희공간을 활용하여 소규모의 문화시설 공급	• 최소한의 예산과 인력을 활용하여 운영의 지속성 확보	• 소규모 다기능 시설을 공급하되, 유희공간을 최대한 활용
		우리동네 의원	• 농촌지역에 부족한 의료시설을 협동조합 형태로 설립하여 운영	• 의료 서비스뿐만 아니라 다양한 프로그램 활동을 통해 운영의 효율성 증진	• 협동조합 형태로 생활서비스를 공급하되, 다양한 프로그램 활동을 통해 운영의 효율성 증진

자료: 저자 작성.

영의 효율성을 증진시킬 필요가 있다. 이와 함께 시설 수요가 부족한 원격지에 대해서는 이동식 생활서비스를 공급하고, 인근의 타 지역 주민들도 해당 시설을 공동으로 이용할 수 있도록 지원하는 것도 필요하다.

끝으로, 농촌 주거지에서는 소규모 다기능 시설을 공급하되, 유희공간을 최대한 활용하도록 한다. 시설을 유지하기가 어려운 지역의 특성상 협동조합 형태로 생활서비스를 공급하되, 다양한 프로그램 활동을 통해 운영의 효율성을 증진시킬 필요가 있다.



5

CHAPTER

다른 나라의 정책 동향

- 1. 독일의 동향 | 121
- 2. 일본의 동향 | 130
- 3. 영국의 동향 | 141
- 4. 정책 동향의 종합과 추진 과제 | 150

다른 나라의 정책 동향

본 장에서는 형평성을 강조한 독일, 효율성을 강조한 일본, 이 둘의 조화를 강조한 영국을 대상으로 중앙정부 차원에서 생활SOC와 관련하여 어떠한 정책을 추진하고 있는지에 대해 조사한다. 단, 관계기관을 직접 방문하는 것이 여의치 않은 상황을 고려하여 해외 정부부처에서 배포하는 각종 정책 문서나 법률 등을 심층적으로 분석하여 동향을 파악한다.

1. 독일의 동향

1) 사회 여건과 추진 배경

독일에서는 오래 전부터 ‘공간정의’와 관련한 내용이 법률과 계획제도 내에 명문화되어 있었다. 가장 먼저 우리가 살펴볼 수 있는 건 1965년에 제정된 「연방공간계획법(bundesraumordnungsgesetz)」이다. 이 법의 제2조에는 국토계획의 목표를 독일 전체의 생활조건이 최소한 동일가치가 되어야 한다고 명시하였는데, 이게 바로 ‘등가치적(gleichwertig)’¹⁾ 생활여건 개념의 근간이라고 볼 수 있다(송인성, 2012: 29).

이후 1975년에는 이러한 개념을 실현하기 위한 전략이라고 볼 수 있는 「연방공간계획프로그램(bundesraumordnungsprogramm)」이 수립되었다. 여기서 계획의 목표로 설정한 것은 다름 아닌 독일의 모든 곳에 살고 있는 국민들에게 동일한 기회, 즉 등가치적 생활여건을 보장하는 것이었다(송인성, 2012: 29). 이를 위해 전국을 38개 지역

1) ‘등가치적(gleichwertig)’이라는 건 ‘동일(einheitlichkeit)’과는 다른 개념으로서 개별 공간의 구조적 특성을 고려하여 소득, 고용기회, 사회간접자본에 있어 지역의 격차를 제거하는 것을 의미한다(송인성, 2012: 30).

으로 나누고 각 단위지역에 10만 명 이상의 인구를 갖는 중심지 하나 이상을 포함하도록 하고, 각 중심지를 기준으로 다양한 생활서비스시설을 전국에 균등하게 배치하여 거점과 그 인근지역이 동일한 생활수준을 누릴 수 있도록 했다(송인성, 2012: 30).²⁾

이후 1990년에 동독과 서독이 통합되면서 지역 간 불균형 문제는 또 다른 국면을 맞게 되었다. 가장 큰 문제는 구 동독지역의 급격한 쇠퇴였다. 통일로 인한 통화의 통합은 구 동독지역에서 생산된 제품의 가치를 하락시켰고, 그 결과 수많은 기업이 파산하면서 1995년까지 약 70~90%의 일자리가 사라졌다(Nuissl & Rink, 2005: 125). 이렇게 일자리가 사라진다면 인구도 당연히 줄게 된다. 결국 통일 이후 약 20년 동안 구 동독지역 인구의 8.6%(1990년 기준)에 해당하는 약 138만 명이 구 서독지역으로 이주하였다(한상연, 2011: 132).

물론 그 전에 이미 구 동독지역의 인구 구조 변화가 이전과는 다른 방향으로 진행되고 있었다. 1988년에 21만 5천 명이었던 출생아 수는 1994년에는 7만 9천 명으로 감소했다(Bernt, 2009: 758). 이로 인해 통일 이후 독일의 도시발전 양상은 구 동독지역의 인구 손실과 구 서독지역의 성장이라는 양극화 현상으로 나타나게 되었다(구형수 외, 2016: 115).

이러한 인구 감소 문제는 지역의 공공서비스 유지에도 악영향을 미치게 된다. 모든 공공서비스는 운영에 필요한 최소한의 수요가 존재하며, 이를 유지하기 위해서는 적정 수준 이상의 배후인구가 확보되어야 한다(Gilcher, 2013: 87; 구형수 외, 2016: 27). 만약 이게 불가능한 상황이 되면 자연스럽게 해당 서비스는 중지되거나, 계속 유지하더라도 지방 재정을 악화시키게 된다. 결국 독일 연방정부도 이러한 문제를 해결하기 위한 조치를 취하게 되는데, 그게 바로 지역별로 「지역생존배려전략(regionalstrategie daseinsvorsorge)」을 수립하게 하는 것이다.

이러한 계획을 수립하는 데 도움을 주기 위해 연방교통 및 디지털인프라부(BMVI)에서는 이와 관련한 실무 지침서를 2011년과 2016년에 만들어 배포하였다. 가장 최근

2) 여기서 상위중심지는 자동차로 60분, 대중교통으로 90분 이내에 도달할 수 있는 인구 10만 이상인 지역, 중위중심지는 대중교통으로 60분 이내에 도달할 수 있는 인구 2만 명 이상인 지역, 하위중심지는 대중교통으로 30분 이내에 도달할 수 있는 인구 5천 명 이상인 지역을 말한다(구형수 외, 2018a: 34).

에 배포된 2016년판 지침서는 2012년부터 2015년까지 실시된 ‘지역의 생존배려서비스를 위한 행동 프로그램’의 21개 모델 지역에서 사용된 도구 및 방법론을 통해 얻은 경험을 바탕으로 작성되었다(BMVI, 2016: 9). 여기서는 2016년판 지침서에 담겨져 있는 내용을 구체적으로 살펴보고, 본 연구를 수행하는 데 도움이 될 만한 시사점을 얻고자 한다.

2) 정책의 주요 내용

본 연구에서 살펴볼 2016년판 지침서에는 지역생존배려전략을 수립할 때 고려해야 할 사항과 수립 절차에 대한 내용이 담겨 있다. 특히, 공공 및 민간 관계자, 관련 시설 운영자들이 지역 단위에서 협의를 통해 필요한 서비스를 도출하고, 현황 정보와 수요 예측 자료, 시나리오 작성, 비용 추정 자료 등에 기초하여 공공서비스 공급에 대한 의사 결정을 내릴 수 있도록 하는 방법을 제시하고 있다(BMVI, 2016: 8).

여기서 말하는 생존배려서비스의 범위는 기술적 서비스(에너지, 상하수도, 통신, 지역 및 장거리 대중교통, 우편, 폐기물 및 폐수 처리 등), 문화 프로그램, 의료보건 서비스, 사회 보장 서비스(보육, 교육, 노인 돌봄 등), 구조 서비스, 재난 구호 및 소방 서비스를 포함한다(BMVI, 2016: 8). 이를 보면 생존배려서비스는 본 연구에서 다루는 생활SOC와 매우 유사한 개념이라는 걸 알 수 있다. 여기서 주목할 부분은 이러한 서비스를 적정 가격으로 합리적인 거리 내에서 전체 지역에 공급하는 것이 국가나 지방자치단체의 의무라고 본다는 점이다(BMVI, 2016: 8).

이 지침서는 총 4개의 장(chapter)으로 구성된다. 제2장 ‘대상’ 부분에서는 지역생존배려전략이 무엇인지 소개하고, 그 철학과 특성, 목표와 가능성을 제시한다(BMVI, 2016: 9). 제3장 ‘수단 및 방법’ 부분에서는 작업 단계 및 조직 요소를 설명하며, 작업할 인프라 영역을 체계적으로 선택하기 위한 방법 및 기준을 제시하고, 지역 전략의 기초가 되는 방법론을 설명한다(BMVI, 2016: 9). 제4장 ‘학교부터 소방서까지 - 주제 및 사례’ 부분에서는 선택된 생존배려서비스 영역에서의 문제 상황, 접근법 및 가능

표 5-1 | '지역 생존배려서비스 전략' 수립지침의 구성

구분	내용
제1장 목적	• 지역 생존배려서비스 전략의 도입배경 및 내용 소개
제2장 대상	• 지역 생존배려서비스 전략의 철학, 특성, 목표, 가능성 제시
제3장 수단 및 방법	• 작업 단계 및 조직 요소 설명 • 작업할 인프라 영역을 체계적으로 선택하기 위한 방법 및 기준 제시 • 지역 전략의 기초가 되는 방법론 설명
제4장 학교부터 소방서까지	• 선택된 생존배려서비스 영역에서의 문제 상황, 접근법 및 가능한 결과 예시

자료: BMVI, 2016. p.9를 참조하여 저자 작성.

한 결과를 보여준다(BMVI, 2016: 9).

이 전략의 근간에는 (1) 현재 여건에 대한 정보의 철저한 분석, (2) 향후 변화에 대한 확실한 추정과 대안 모델의 시뮬레이션 결과, (3) 공개된 토론 과정에 대한 모두의 참여를 통해 인구 변화가 지역의 생존배려서비스에 미치는 영향을 극복할 수 있다는 인식이 자리 잡고 있다(BMVI, 2016: 8). 이러한 측면에서 우리가 관심을 가지는 부분은 지역생존배려전략을 만들어가는 절차와 방법을 다루는 '제3장'이다.

우선 지역에 맞는 생존배려서비스를 설정하는 단계부터 살펴보자. 지역마다 주어진 여건이 다르기 때문에 모든 서비스를 다루는 것은 비효율적이다. 따라서 대응의 시급성, 데이터 가용성 등을 고려하여 집중적으로 다루어야 할 서비스를 선정할 필요가 있다(BMVI, 2016: 28). 여기서는 생존배려서비스를 사회적 인프라(어린이집, 병원 등 사용자와 독립적인 위치에 있는 시설), 기술적 인프라(상하수도 등 사용자와 물리적으로 연결되어 있는 시설), 접근성 인프라(대중교통, 도로 등 사용자의 이동수단)로 구분하고 있는데(BMVI, 2016: 28-29), 이들의 특성을 잘 고려하여 전략 수립 대상을 확정해야 한다. 그리고 이 과정에서 각 부문에 대한 해당 부서가 모두 참여하도록 해야 한다(BMVI, 2016: 29).

다음으로, 지역생존배려전략을 수립하는 데 필요한 몇 가지 과학적인 방법론을 참고할 필요가 있다. 여기에 해당하는 기법으로는 <그림 5-1>에서 볼 수 있듯이 (1) 소규모 인구 예측, (2) 접근성 분석, (3) 적응 및 대체 시나리오 개발, (4) 비용 추정, (5) 지역 수요(요구) 분석, (6) 게마인데 유형화이다. 여기서 소규모 인구 예측, 접근성 분석,

그림 5-1 | 방법론 측면의 기본 구성 요소



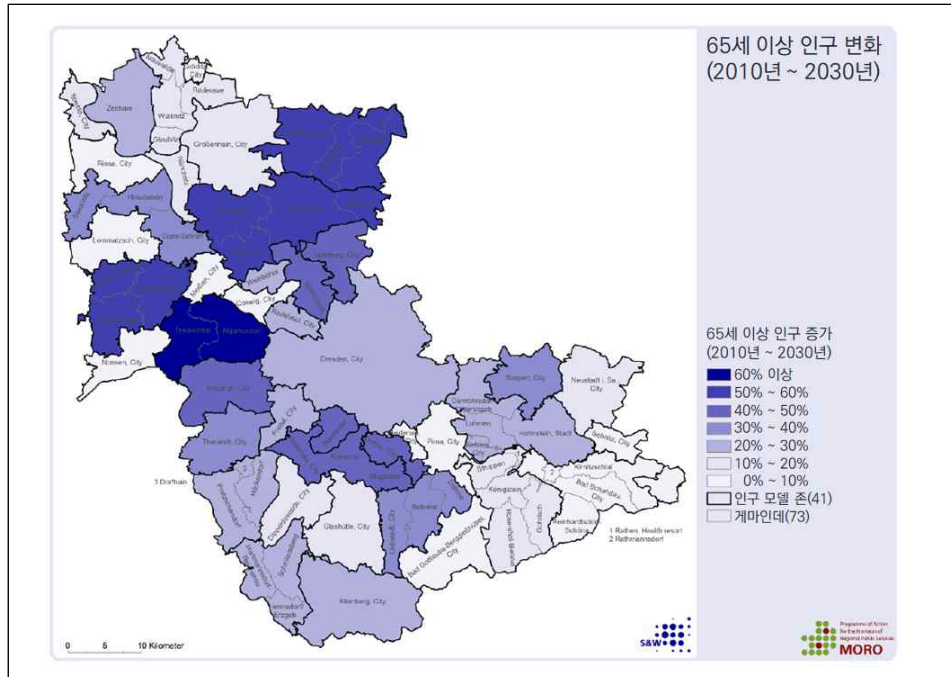
자료: BMVI, 2016. p.32를 수정.

적응 및 대체 시나리오 개발은 전략을 수립하는 데 있어 필수사항이고, 나머지는 선택 사항이다(BMVI, 2016: 33).

우선 소규모 인구 예측이 어떠한 방식을 이루어지는지 살펴보겠다. 이미 지역의 예상 인구 분포를 표시한 지도는 21개 모델 지역에서 사람들의 인식을 제고하고 토론을 자극하는 데 유용한 도구로 입증되었다(BMVI, 2016: 33). 인구 전망은 향후 20년을 기준으로 이루어지며, 인구의 변화 추세는 연령이나 성별에 따라 최소한 게마인데 (gemeinde) 수준에서 예측되어 도표나 지도로 표시해야 한다(BMVI, 2016: 34). 여기에는 두 가지 모델이 사용된다. 하나는 인구 모델로서 게마인데 수준에서 연령 및 성별에 따라 주민을 세분화하여 예측하며, 다른 하나는 주민 분포 모델로서 현재 및 예상 인구를 소규모 구역별로 개별 주거지에 할당한다(BMVI, 2016: 34).

또한, 이는 접근성 분석과 결합되어 잠재 수요와 접근성이 소규모 구역 단위 및 세분화된 입지로 분류될 수 있게 한다(BMVI, 2016: 34). 접근성 분석은 인구 혹은 특정

그림 5-2 | 소규모 인구 예측 사례(65세 이상 인구)

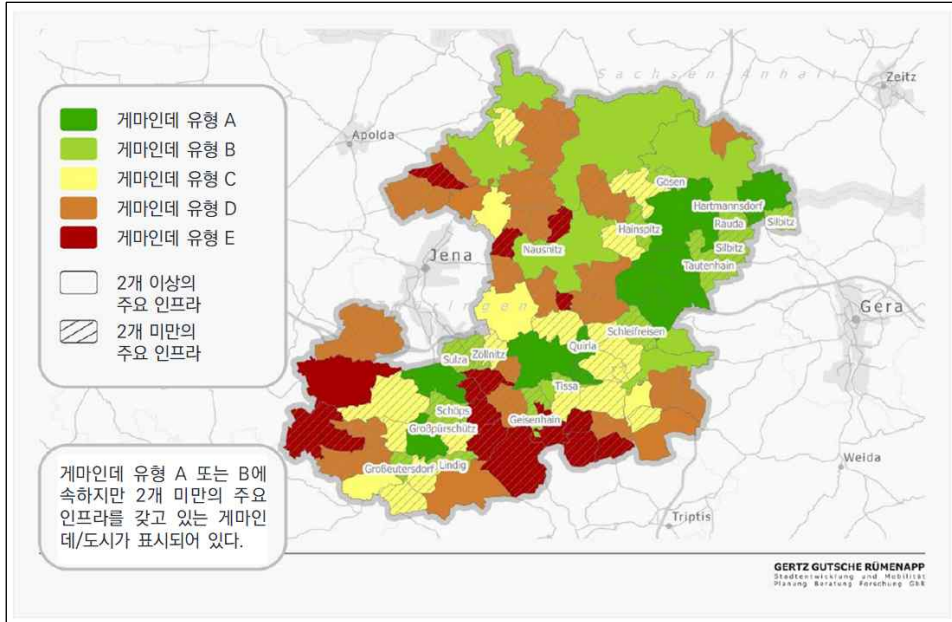


자료: BMVI, 2016. p.34.

수요 계층(학생, 환자 등)에게 시설의 위치와 교통수단별 접근성에 관한 정보를 제공하는 것으로서 지도, 표 혹은 접근성 프로필과 더불어 교통 서비스, 소규모 교통 상황, 접근성 변경에 대한 도식의 형태로 작성된다(BMVI, 2016: 35).

이는 두 단계의 과정을 거치게 된다. 먼저 선정된 서비스의 현재 접근성 수준에 대한 분석이 이루어진 이후에 미래 시나리오를 기반으로 접근성이 어떻게 변할지에 대해 분석하게 된다(BMVI, 2016: 35). 시나리오에 대한 평가는 아무런 조치를 취하지 않았을 때를 가정하는 경우(트렌드 시나리오)와 어떠한 조건을 변경했을 경우(대안적 적응 시나리오)로 구분하여 진행하는데, 이에 따라 공급 비용이 어떻게 달라지는지에 대해서도 평가하는 게 도움이 된다(BMVI, 2016: 36). 왜냐하면 이 전략의 목표 자체가 접근성을 최대한 확보하되, 비용이 저렴할 뿐 아니라, 공급이 쉬운 서비스를 보장하는 적응수단을 도출하는 것이기 때문이다(BMVI, 2016: 36).

그림 5-3 | 게마인데 유형화 사례(잘레-홀츠란트-크라이스)



자료: BMVI, 2016. p.38.

일부 모델 지역에서 좋은 경험을 거둔 또 다른 방법론적 구성 요소는 게마인데 또는 구역의 유형화다(BMVI, 2016: 38). 이는 개별 게마인데와 구역의 매력을 발견하고, 부분 구역의 목표 집단별 입지의 질을 특정 목적을 위해 파악할 수 있게 해준다(BMVI, 2016: 38). 유형화에는 (1) 다양한 운송 수단(자동차, 대중교통, 자전거, 도보)을 통한 교육, 서비스 및 공급 인프라의 근거리 가용성 및 접근성, 통근 교통수단 관련 접근성, (2) 현재 인구 상황 및 향후 미래 인구 변화, (3) 개별 구역 단위의 거주 구조적 조건이 고려된다(BMVI, 2016: 38). 개별 기준에는 가중치가 부여되는데, 일례로 포겔스베르크 크라이스(Vogelbergkreis)에서는 직장에 대한 접근성에 30%, 교육·서비스·공급 인프라 접근성 및 이용성에 70%가 적용되었다(BMVI, 2016: 38-39).

본 연구에서 관심을 두는 또 다른 방법론은 질적 수요 분석에 관한 것이다. 일반적인 수요 분석은 주민 1명당 의사 수와 같은 형태로 제시되어 이용자가 원하는 기능, 규모 및 공급의 품질을 반영하지는 못한다(BMVI, 2016: 42). 따라서 이는 실무그룹 토론,

표 5-2 | 서비스 분야별 수요 조사 항목

구분	조사 항목
도서관, 음악학교, 성인교육센터, 지역문화센터	접근성, 수용성, 서비스 범위(적시성, 폭, 깊이), 도달 가능성, 공간 및 기술 장비, 인력
노인	정량적 공급 수준, 접근성, 유연성/조합 가능성, 노년기 돌봄 수요
학교	접근성, 학급 규모, 기술 장비, 선택적 서비스 제공, 급식
의료보건	정량적 공급 수준, 접근성, 대기시간, 약국과의 연계성, 물리치료 등
거주지	오픈스페이스의 질, 자연경관, 접근성
소방/구조서비스	접근성, 출동시간, 동기부여, 사회적 기능, 보호수준
대중교통	통행시간, 배차간격, 환승시간

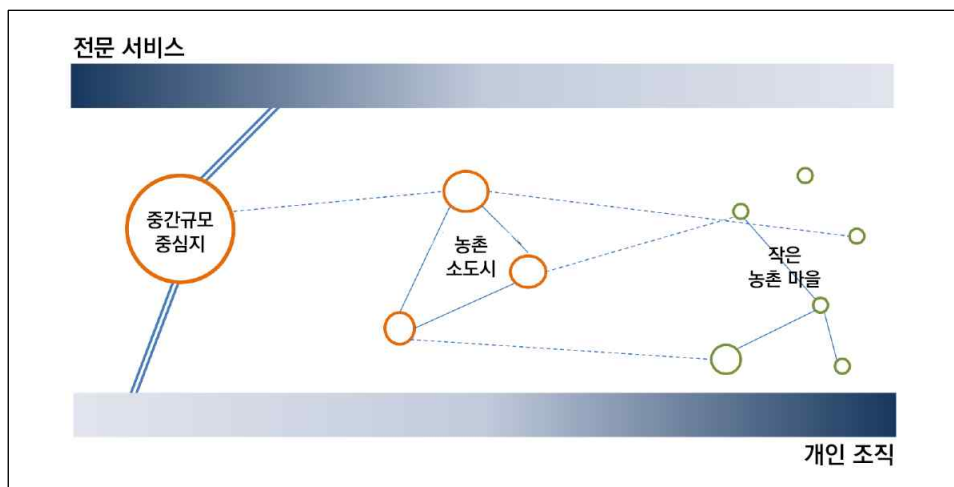
자료: BMVI, 2016. p.43.

전문가 대화, 워크숍, 의견 바로미터, 설문조사 같은 질적 수요 분석으로 보완되어야 한다(BMVI, 2016: 42). <표 5-2>는 서비스 분야별 수요 분석이 이루어져야 할 항목을 예시적으로 제시한 것이다. 이에 대한 조사는 시나리오 평가의 중간 결과를 기반으로 실시하고, 현 상태에 대한 평가나 시나리오 및 대안 비교에 포함되어야 한다(BMVI, 2016: 42).

이상 논의된 방법론은 전략을 수립하기 위한 기초자료를 만드는 데 필요한 것일 뿐, 이로 인해 전략이 완성되는 것은 아니다. 즉, 지역유형별로 어떠한 전략을 수립할 것인가에 대한 논의가 필요하다. 따라서 여기서는 인구 변화 추세에 맞추어 해당 지침서에서 제시하는 서비스 공급전략 몇 가지를 소개하고자 한다.

첫째, 인구가 감소하는 지역에서는 다양한 생존배려서비스를 통합하고 관리하는 것이 어렵기 때문에 접근성이 높은 중심지역을 선정하여 시설을 집중시키고, 중심시설과의 연결성이 높은 하위 시설을 분산시키거나 이동 서비스를 개발하여야 한다(BMVI, 2016: 16). 둘째, IT 기술이나 혁신적 전략을 개발하고 모바일 서비스 등을 제공함으로써 전통적 서비스를 대체하도록 하는 방안을 제시하는 것도 필요하다(BMVI, 2016: 16). 셋째, 농촌지역의 경우 자발적 헌신과 자체 조직의 역할이 크며, 문화 및 교육, 이동성 측면에 있어서 생존배려서비스의 부족한 부분을 이러한 조직들의 활동으로 보

그림 5-4 | 중심지 체계에 기반한 생존배려서비스 공급전략



자료: BMVI, 2016. p.18.

완할 수 있다(BMVI, 2016: 17). 넷째, 인구가 분산되어 있는 농촌지역에서는 전문 서비스와 자발적인 보조 서비스 간의 원활한 연결이 생존배려서비스 공급의 핵심 과제가 될 수 있는데, 예를 들어 교통의 경우 대중교통 서비스의 부족은 커뮤니티에서 운영하는 버스나 차량 공유와 같은 자발적 서비스로 보완될 수 있으므로 이에 대한 논의 전개도 필요하다(BMVI, 2016: 17).

3) 정책적 시사점

독일에서는 인구구조 변화에 대응하여 생존배려서비스 폐지 문제를 심각하게 여기고, 이에 대한 최저수준 보장을 위해 노력하고 있다. 즉, 생활SOC 공급에 있어 형평성을 강조하고 있다. 특히, 우리가 생활SOC로 간주하는 기술적 서비스(에너지, 상하수도, 통신, 지역 및 장거리 대중교통, 우편, 폐기물 및 폐수 처리 등), 문화 프로그램, 의료보건 서비스, 사회 보장 서비스(보육, 교육, 노인 돌봄 등), 구조 서비스, 재난 구호 및 소방 서비스를 생존배려서비스로 분류하고, 이러한 서비스로부터 소외된 지역의 생활여건 문제를 해결하고자 노력하고 있다는 점은 우리가 주목해야 할 부분이다.

또한, 인구 모델을 이용한 소규모 인구 예측과 접근성 기반의 생존배려서비스 공급 실태 분석을 토대로 사라질 위험이 있는 서비스에 대한 공급 전략을 수립하고 있다. 특히, 인구를 예측할 때 연령 및 성별에 따라 주민을 세분화하여 예측하고, 이를 개별 주거지에 할당하여 과학적인 계획 수립이 가능하도록 돕고 있다. 이러한 소규모 공간 단위의 정밀한 분석이 가능하기에 지역의 유형화가 가능하고, 이를 기반으로 다양한 서비스 공급전략을 취할 수 있는 것이다.

한편, 지역의 인구 감소에 대응하는 차원에서 중심지에 시설을 집중시키되, 배후 지역의 생활 여건도 향상시키기 위해 중심시설과의 연결성이 높은 하위 시설을 분산화하거나 이동 서비스를 개발하도록 권장하고 있다. 특히, 서비스에 대한 이용 수요가 부족한 농촌지역에 대해서는 자발적 헌신과 자체 조직의 역할을 강조하고 있다. 특히, 문화 및 교육, 이동성 측면에 있어서 생존배려서비스의 부족한 부분을 이러한 조직들의 활동으로 보완할 수 있다고 여기고 있다. 이와 함께 인구가 분산되어 있는 지역적 특성을 고려하여 대중교통과 같은 전문 서비스를 커뮤니티에서 운영하는 버스나 차량 공유와 같은 자발적 서비스로 보완할 것을 제안하고 있다.

2. 일본의 동향

1) 사회 여건과 추진 배경

일본의 총 인구는 2008년 1억 2천 808만 명으로 정점을 기록한 이후 지속적으로 감소하고 있는 추세이며, 일본 국립사회보장·인구문제연구소의 중위추계(합계출산율이 1.35로 전환되는 것을 가정)에 기초할 때 이러한 추세는 지속되어 2050년에는 1억 명 이하로 감소될 전망이다(구형수 외, 2016: 91). 일본에서는 인구의 91.3%가 도시에 살고 있는데, 이처럼 고도로 도시화된 나라에서 일어나고 있는 세계 최초의 현상이다(饗庭伸, 2015/2017: 10). 인구 감소와 함께 고령화 현상도 급속히 진행되어 2006년에 이르러 세계 최초로 총인구 중 고령인구가 차지하는 비율이 20%를 초과하여 초

고령사회에 진입하였으며, 2060년에는 그 비율이 39.9%까지 상승할 것으로 전망되고 있다(구형수 외, 2016: 91-92).

일본의 인구가 감소하는 원인으로는 크게 두 가지가 거론된다. 첫 번째 원인은 출생아 수의 감소이다. 즉, 비혼 청년층 증가, 결혼 연령 상승 같은 결혼 행태의 변화와 출산력(부부 당 출생아 수)의 저하가 인구 감소를 유발하고 있다(増田寛也, 2014/2015: 19). 두 번째 원인은 ‘단카이(団塊) 세대’³⁾라 불리는 베이비부머(baby boomer)의 사망이다. 이들은 제2차 세계대전 직후에 출생률이 상승했던 시기에 태어난 세대인데, 일본은 다른 나라에 비해 이 세대의 비중이 워낙 크기 때문에 이들의 수명이 다 되면 인구는 급격히 감소할 수밖에 없다(饗庭伸, 2015/2017: 49). 물론 지방 도시에서 나타나는 인구 감소의 원인은 이것만으로는 설명될 수 없다. 여기에는 인구 이동이라는 또 다른 요소가 더 고려되어야 한다. 즉, 2000년대 들어 지방의 경제와 고용 상황이 악화되면서 지방 청년층의 탈주가 가속화되고 있다(増田寛也, 2014/2015: 27).

이러한 상황이 지속되면서 2014년 5월 8일에 일본 사회에 하나의 경고장이 던져진다. 일본 경제계와 지식인이 참여해 사회 문제와 장기 미래 전략에 대해 논의하는 日本創成会議・人口減少問題検討分科会(2014)에서 「성장하는 21세기를 위하여: 저출산 극복·지방 활성화 전략(成長を続ける21世紀のために: ストップ少子化・地方元気戦略)」이라는 보고서를 발표했는데, 여기에는 향후 2040년까지 896개의 시·정·촌이 소멸될 수 있다는 내용이 담겨져 있었다. 이 보고서가 발간된 이후 그 가능성에 대한 찬반 논쟁이 이어지긴 했지만, 인구 감소에 대한 위기의식은 머릿속에 확실히 각인되었다. 이러한 분위기에 편승하여 일본 정부는 2014년 7월 4일에는 인구 감소, 고령화, 도시 간 경쟁, 재해 위기 등에 관한 미래 비전을 담은 「그랜드 디자인 2050」을 책정했으며, 이 전략을 구체화하기 위해 2015년 8월 14일에는 종전의 「국토형성계획」을 개정하기에 이르렀다(구형수 외, 2016: 94).

일본에서는 인구가 급격히 줄어든 때 지역에서 발생할 수 있는 가장 큰 문제 중의 하나로 도시 공간의 ‘스펀지화’를 이야기한다(饗庭伸, 2015/2017: 10). 이는 스펀지

3) 이들은 1947~51년 사이에 태어난 세대로 2019년 현재 68~72세에 해당한다.

에 구멍이 나는 것처럼 도시에서 빈 공간이 여기저기로 점점 번져가는 현상을 말하는 데, 이게 문제가 되는 이유는 사람들이 드문드문 거주하게 되어 서비스를 공급·유지하는 데 비효율성을 야기하기 때문이다. 결국 이는 과거의 도시화가 초래한 가장 큰 문제 중의 하나인 도시스프롤(urban sprawl)의 역변(逆變)이라고도 볼 수 있는데, 이러한 관점에서 일본의 「국토형성계획」을 비롯한 각종 정책 문서에는 압축도시(compact city)를 가장 핵심적인 대응전략으로 제시하고 있다.

압축도시 전략은 흩어져 있는 인구를 한 곳에 모아 서비스 공급 비용을 절감할 뿐 아니라, 일정 수준의 서비스 수요를 확보하여 일상생활에 필요한 각종 서비스·시설이 사라지지 않도록 하는 각종 정책수단을 말한다. 즉, 서비스의 공급에 있어 효율성의 극대화를 추구한다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 압축도시의 개념을 제도화한 것이 바로 ‘입지적정화계획’이다. 여기서는 일본의 입지적정화계획이 어떠한 내용을 담고 있는지에 대해 구체적으로 살펴보고, 이와 관련한 정책과제를 도출하는 데 도움이 될 만한 시사점을 얻고자 한다.

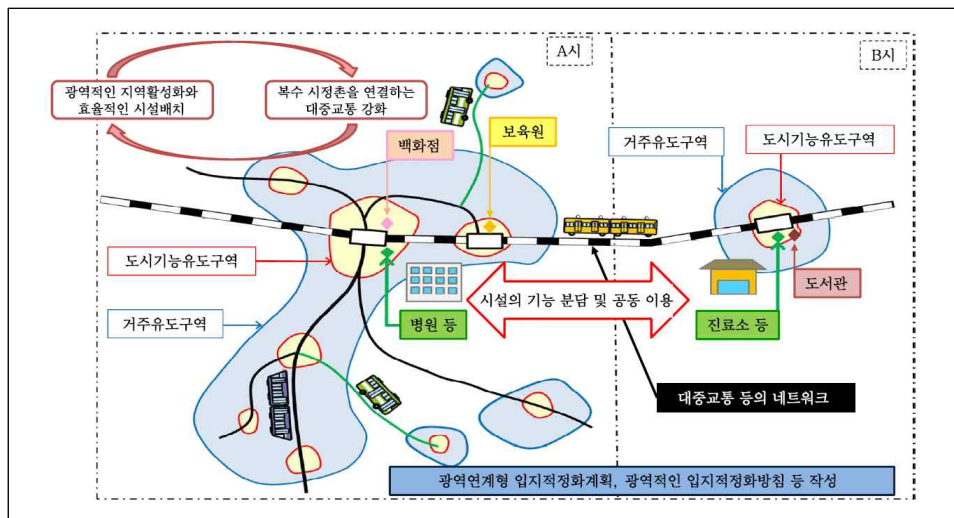
2) 정책의 주요 내용

입지적정화계획은 2014년 8월에 「도시재생특별조치법」을 개정하면서 도입되었는데, 이로 보아 일본에서는 이 계획을 도시를 재생하기 위한 수단 중 하나로 간주하고 있는 걸 알 수 있다. 이 제도가 도입될 무렵 수립된 「국토형성계획」에서 전 국토의 공간 구조를 개편하는 기본적인 전략으로 ‘콤팩트+네트워크’를 내세우고 있었는데(구형 수 외, 2016: 94),⁴⁾ 이를 도시 차원에서 구현하고자 한 것이라고 봐도 무방하다. 따라서 사람들이 주로 거주하는 지역과 생활서비스시설이 입지하는 지역을 배치하고, 이를 대중교통과 연계하는 것을 추구하는 게 이 계획의 핵심전략이 된다.⁵⁾

4) 여기서는 ‘대류축진형 국토’ 형성을 도모하기 위한 국토·지역 공간구조의 ‘콤팩트+네트워크’ 전략을 추진하고 있는데, 촌락지역에서는 ‘작은 거점 만들기’, 지방도시에서는 ‘콤팩트시티 형성’, 대도시권에서는 ‘연계중추도시권 및 정주자립권 형성’을 제안하고 있다(구형수 외, 2016: 94).

5) 입지적정화계획에는 대개 20년 후의 도시모습을 전망하여 거주나 도시기능을 유도할 지역(유도시설 포함)을 설정하고, 그 목적을 달성하기 위한 시책 등을 담게 된다(구형수 외, 2016: 95-96).

그림 5-5 | 입지적정화계획의 구역 설정 개념도



자료: 국토교통省. 2016. p.13.

계획을 수립하는 주체는 시·정·촌이며, 계획에 포함된 각종 구역은 도시계획구역 내에서만 지정 가능하다(구형수 외, 2016: 95, 234). 물론 광역생활/경제권이 형성되어 있는 경우에는 여러 시·정·촌이 연계하여 입지적정화계획을 작성할 수 있다(구형수 외, 2016: 95). 이 계획에서도 주민 참여의 중요성을 인식하고, 이들의 의견을 반영하기 위한 조치도 마련되어 있다. 구체적으로는 공청회 개최, 마을 만들기의 방향과 내용에 관한 설문조사 실시, 워크숍 개최 등의 절차가 마련되어 있으며, 시·정·촌 도시계획심의회 의견의 청취해야 한다(구형수 외, 2016: 233).⁶⁾

이 계획에서 우리가 주목해야 할 부분은 어떻게 사람들을 모으고, 서비스 기능을 유지하는가이다. 결국 여기서 취하는 방법은 도시계획의 가장 원초적인 수단이라 할 수 있는 일정 경계의 구역을 지정하는 것이다. 이 계획에서는 공간구조의 효율화를 도모하기 위해 <그림 5-5>와 같이 거주유도구역과 도시기능유도구역을 지정한다.⁷⁾

6) 물론 시·정·촌의 내부에서도 도시계획부서 뿐만 아니라 의료·복지, 산업, 대중교통, 농업, 관광, 방재, 토목 등을 담당하는 다른 부서와 충분한 연계와 공동으로 검토하도록 하고 있다(구형수 외, 2016: 233).

7) 입지의 적정화에 관한 기본적인 방침, 거주유도구역(구역지정 및 시책), 도시기능유도구역(구역지정 및 시책), 유도

거주유도구역은 일정 경계의 구역 안으로 사람들의 ‘거주’를 유도하여 구역 내 인구 밀도를 일정 수준 이상으로 유지시키고자 지정하는 구역이다. 이러한 구역을 지정할 때 적합한 지역이 어디인지가 중요한데, 일본에서는 도시의 중심거점 혹은 생활거점의 기능을 수행하고 있으면서 대중교통에 의해 비교적 쉽게 접근할 수 있는 지역이 적합하다고 보고 있다(国土交通省, 2015: 37).⁸⁾

그렇다면 도시기능유도구역은 어떠한 곳인가? 이는 사람들의 ‘거주’가 아닌 의료·복지·상업 같은 생활서비스 ‘기능’의 입지를 유도하는 구역으로서 거주유도구역의 경계 내에 지정한다.⁹⁾ 이는 도보나 자전거로 쉽게 이동할 수 있는 규모로 지정하는 게 효과적이다(国土交通省, 2015: 47). 이 구역을 지정하기에 적합한 지역으로는 (1) 기차역에 가까운 도시기능(업무·상업 등)이 어느 정도 갖춰진 지역, (2) 대중교통 접근성이 높은 지역, (3) 도시의 거점이 되는 지역이다(国土交通省, 2015: 48). 이처럼 도시의 중심부에 생활서비스시설을 배치하는 것이 중요하다는 사실은 이미 58년 전에 Jacobs(1961)가 《미국 대도시의 죽음과 삶(Death and Life of Great American Cities)》에서도 밝힌 바 있다.¹⁰⁾

이제 도시기능유도구역에 어떠한 생활서비스시설이 입지하도록 유도하는지 알아보자. 여기서는 이러한 시설을 유도시설이라 부른다. 이게 없으면 도시기능유도지역이라는 것 자체를 지정할 수 없다. 일본에서 말하는 유도시설은 (1) 고령화 사회에서 필요성이 증대되는 병원·진료소, 노인주간보호서비스센터, 지역포괄지원센터, (2) 양육세대가 거주지를 결정하는 중요한 요소인 유치원 및 보육시설, 초등학교, (3) 사람을 모으고 마을의 활기를 창출하는 도서관, 박물관, 슈퍼마켓, (4) 행정서비스 창구기능을 갖는

시설(도시기능유도구역내의 유도시설의 설정, 유도시설의 정비사업 등)에 대한 계획은 필수사항이며, 대중교통에 관한 계획은 선택사항이다.

8) 향후 인구감소가 예상되는 도시에서는 현재 시가화구역 전역을 그대로 거주유도구역으로 설정해서는 안 되며, 원칙적으로 새로운 개발예정지를 거주유도구역으로 설정할 수 없다(国土交通省, 2015: 37).

9) 거주유도구역과 도시기능유도구역은 원칙적으로 동시에 설정해야 하지만, 거주유도구역 설정 시 주민들에게 충분히 설명하기 위해 시간이 걸릴 경우에는 도시기능유도구역 설정이 거주유도지역 설정에 선행하는 것도 예외적으로 인정된다(国土交通省, 2015: 47).

10) 그녀는 도심이 죽음을 맞이하게 된 원인이 업무 용도와 여가 용도를 분리해야 한다는 도시계획의 어리석은 오해 때문이라고 주장했다(Jacobs, 1961: 171).

시정출장소 등이다(国土交通省, 2015: 50). 이들 대부분이 본 연구에서 다루는 생활 SOC의 범주에 포함된다는 걸 알 수 있다.

물론 이는 예시적으로 제시한 것이고, 일반적으로는 지역의 인구 구조, 장래 인구 추계, 시설 수급 현황 및 배치를 고려하여 유도시설을 정하도록 되어 있다.¹¹⁾ 특히 주목할 부분은 도시의 거점을 중심거점과 지역/생활거점 등으로 구분하고, <표 5-3>에서 볼 수 있듯이 거점의 종류에 따라 필요한 서비스 기능을 차별화하고 있다는 것이다. 의료서비스를 예로 들면, 중심거점에는 종합적 의료서비스(2차 의료)를 받을 수 있는 병원의 입지를 유도하고, 지역/생활거점에는 일상적으로 진료를 받을 수 있는 진료소의 입지를 유도한다.

사실 어떠한 서비스 기능을 특정 입지로 유도한다는 게 쉽지는 않은 일이다. 특히, 여기서 다루는 시설 중에서 민간이 운영하는 시설은 철저하게 수익을 쫓아 움직이기 마련이다. 그렇다고 공권력을 행사할 수도 없다. 따라서 일본에서는 도시기능유도구역 내에 유도시설의 입지를 유도하기 위하여 재정·금융적인 인센티브 제도를 마련하고 있다(<표 5-4> 참조). 대표적인 지원방식으로는 도시기능입지지원사업, 민간기구에 의한 금융지원, 사회자본정비종합교부금¹²⁾이 있다. 특히, 사회자본정비종합교부금은 도시기능유도구역 내 생활서비스시설의 입지를 유도하거나 이들에 대한 접근성을 향상시키는 교통시설에 대한 지원까지도 포함하고 있다.

한편, 일본에서는 이러한 계획을 수립할 때 공적부동산(PRE, Public Real Estate)을 적극적으로 활용할 것을 권장하고 있다. 왜냐하면 일본의 전체 부동산 중에서 약 25%가 공적부동산에 해당하는데(国土交通省, 2014: 4), 이게 제대로 활용되지 못하고 있기 때문이다. 심지어 2014년에는 이를 촉진하기 위한 별도의 지침서까지 마련했는데, 바로 「마을 만들기를 위한 공적부동산(PRE) 유효 활용 가이드라인」이다.¹³⁾ 여

11) 유도시설이 도시기능유도구역 내에서 충족되는 경우에는 유도시설의 설정을 재검토할 필요가 있으며, 도시기능유도구역 외부로 이전할 우려가 있는 시설의 경우에는 유도시설로 지정할 수도 있다(国土交通省, 2015: 50).

12) 2010년 3월 26일 제정된 사회자본정비종합교부금은 국토교통성 소관의 개별 보조금을 하나의 교부금으로 통합하여 지원함에 따라 지자체의 자율성과 창의성을 높이고자 한다(김홍주·김륜희, 2015: 80).

13) 이는 재정 여건의 악화로 공공시설을 유지하는 게 어려워지고 있는 상황에서 공공시설을 효과적으로 활용할 수 있는 방안을 각 도시에 전달하기 위해 작성되었다(国土交通省, 2014: 4).

표 5-3 | 거점별 특성과 요구되는 기능

구분		중심거점	지역/생활거점
지구특성		• 시내 각지에서 대중교통 접근성이 뛰어나고, 시민에게 행정중추기능, 종합병원, 상업밀집지역 등의 고차 도시기능을 제공하는 거점	• 지역 중심으로 주민들에게 행정분소 기능, 진료소, 식료품점 등 주로 일상적인 생활서비스기능을 제공하는 거점
지구예시		• 중심시가지활성화기본계획의 중심시가지 • 시청과 시 중심이 되는 철도역의 주변 • 합병시정촌의 구청사주변지구 등	• 행정분소와 지역중심이 되는 역, 버스정류장 주변 • 근린상업지역 등 소매기능이 일정 수준 집적한 지구 • 합병시정촌의 구청사 주변 등
설정기준		• 특히 인구가 집적하는 지구 • 각종 도시기능이 집적하는 지구 • 서비스수준이 높은 기간교통의 결절점으로서 시내 각지에서 기간(대중)교통을 이용하여 용이하게 접근 가능한 지구	• 주변에 비해 집적도가 높은 지구 • 일상적인 생활서비스시설 등이 집적한 지구 • 도로, 자전거 또는 단말(대중)교통 수단을 통하여 주변에서 용이하게 접근 가능한 지구
요구되는 기능	행정	• 중추적 행정기능(예: 본청사)	• 일상생활에 필요한 행정창구기능 등(예: 분소, 복지사무소 등 각 지역사무소)
	개호복지	• 시정촌 전역의 시민을 대상으로 한 고령자복지의 지도, 상담창구와 활동거점이 되는 기능(예: 종합복지센터)	• 고령자의 자립생활을 뒷받침하고, 또는 매일 개호와 돌봄 등의 서비스를 받을 수 있는 기능(예: 지역포괄지원센터, 재택개호시설, 커뮤니티살롱 등)
	육아	• 시정촌 전역의 시민을 대상으로 한 아동복지에 관한 지도상담 창구 및 활동의 거점이 되는 기능(예: 육아종합지원센터)	• 어린이를 갖는 세대가 매일 육아에 필요한 서비스를 받을 수 있는 기능(예: 보육소, 유치원, 방과후 아동센터, 육아지원센터, 아동관 등)
	상업	• 시간소비형 쇼핑 요구 등, 여러 가지 수요에 대응한 구매, 식사를 제공하는 기능(예: 상당규모의 상업 집적)	• 일상생활에 필요한 신선품, 일용품등을 돌아다니며 살 수 있는 기능(예: 슈퍼마켓, 편의점)
	의료	• 종합적 의료서비스(2차 의료)를 받을 수 있는 기능(예: 병원)	• 일상적으로 진료를 받을 수 있는 기능(예: 진료소)
	금융	• 결제, 융자 등 금융기능을 제공하는 기능(예: 은행, 신용금고)	• 일상적으로 인출, 예금을 할 수 있는 기능(예: 우체국, 현금자동인출기)
	교육문화	• 시민전체를 대상으로 한 교육문화서비스거점이 되는 기능(예: 문화홀, 중앙도서관)	• 지역에 있어서 교육·문화 활동을 뒷받침하는 거점이 되는 기능(예: 도서관분관, 사회교육센터)

자료: 国土交通省, 2016. pp.50-52를 정리·보완.

기서 제시하고 있는 계획 방향은 크게 두 가지이다. 하나는 장래 도시의 상황을 전망하여 공공시설의 입지를 적절히 재배치하는 것이고, 다른 하나는 이를 실현하는 데 있어 민간의 참여를 유도하는 것이다(国土交通省, 2014: 4).

이 가이드라인에서 중점적으로 다루고 있는 것은 지역이 보유한 공적부동산 정보를 하나의 체계로 정리하고, 마을의 특성을 분석하여 특성에 따라 공공시설의 재배치 계획

표 5-4 | 유도시설 설치에 대한 재정·금융 지원제도

구분		지원대상	지원방법	지원율/한도액
도시기능입지 지원사업		- 민간 사업자가 정비하는 도시기능유도구역 내 일정 유도 시설(의료, 사회복지, 교육문화, 상업) ※ 3대 도시권의 정령시, 특별구에 서는 고령자교류시설 - 여러 시정촌이 연계하여 입지적 정화계획을 작성하는 경우 지원 확충	(국가) 민간 사업자에 대한 직접 지원 (시정촌) 공적부동산의 임대료 감면 등 지원	- 저미이용 기존 재고 활용 등의 경우(3대 도시권의 정령시, 특별구 제외): 국가 2/5, 지방 2/5, 민간 1/5 - 기타의 경우: 국가 1/3, 지방 1/3, 민간 1/3
민간기구에 의한 금융지원		도시기능유도구역 내 유도시설	출자 또는 사업 참여	- 공공시설 및 유도시설 정비 비용(도로, 녹지, 광장 등) ※ 단, 총 사업비의 50%(출자의 경우 총사업비 또는 자본의 50%) 중 적은 금액
사회자본 정비종합 교부금	도시기능 유도	- 도시기능유도구역 내 일정 유도 시설(의료, 사회복지, 교육문화, 상업) ※ 3대 도시권의 정령시, 특별구에 서는 고령자교류시설 - 여러 시정촌이 연계하여 입지적 정화계획을 작성하는 경우 지원 확충	교부금 지급	- 저미이용 기존 재고 활용 등의 경우(3대 도시권의 정령시, 특별구 제외): 국가 2/5, 지방 2/5, 민간 1/5 - 기타의 경우: 국가 1/3, 지방 1/3, 민간 1/3 - 공공 시행의 경우: 국가 1/2, 지방 1/2
	대중교통 시설	- 생활에 필요한 기능에 대한 접근이나 입지 유도를 지원하는 대중교통시설(LRT, 역전광장, 버스 환승터미널·대합실 등) - 여러 도시를 연결하는 대중교통에 대한 지원 확충 - 버스 이용 촉진에 관한 주차장에 대한 지원 확충		- 거주유도구역 내: 국가 1/2, 지방 1/2 - 기타의 경우: 국가 1/3, 지방 2/3

자료: 国土交通省, 2015. p.72를 정리·보완.

을 어떻게 작성하는가에 관한 내용이다. 구체적으로는 (1) 마을 만들기 방향 정리, (2) 공적부동산 정보 정리·일원화, (3) 공적부동산에 관한 기본적인 아이디어 정립, (4) 공적부동산의 구체적인 활용방향 검토, (5) 개별 사업내용 검토에 관한 지침이 담겨져 있다(国土交通省, 2014. pp.9-44).

〈표 5-5〉는 이와 관련한 내용을 간략히 정리한 것이다. 여기서 우리가 특히 주목해야 할 부분은 계획 절차의 4단계에 해당하는 ‘공적부동산의 구체적인 활용방안 검토’

표 5-5 | 『마을 만들기를 위한 공적부동산(PRE) 유효 활용 가이드라인』의 주요 내용

구분		내용
1단계	마을 만들기 방향 정리	• 도시개요 파악 - 기본사항(위치, 면적, 연혁, 교통 인프라 등) - 사회경제상황(인구동태, 인구밀집지구 추이, 재정상황 등) • 마을 만들기 마스터플랜 작성 - 생활서비스 기능을 유도하는 거점 설정(중심거점, 지역거점 등) - 거주를 유도하는 구역 설정
2단계	공적부동산 정보 정리·일원화	• 총량 파악 - 공적부동산 보유상황 파악(토지용도별 보유량, 건축연도별 보유량 등) - 장래 유지갱신비용 추계(투자 경비, 장래 비용 등) • 면적 파악 - 간략한 정리(엑셀을 활용한 지역실태도면 등) - GIS 도면에 의한 정리 • 개별 파악 - 공적부동산 정보 정리(건물정보, 이용상황 등) - 현상분석 과제 정리(사용비용 등)
3단계	공적부동산에 관한 기본적인 아이디어 정립	• 현상과제 정리 - 재정상황 정리(공공시설 관련 비용 등) • 마을 만들기와의 정합성 • 아이디어 정리 - 공공서비스의 바람직한 모습 - 마을 만들기와의 연계·제휴 - 적정 보유량 목표 설정
4단계	공적부동산의 구체적인 활용방향 검토	• 각 거점에 필요한 도시기능 정리 - 거점마다 요구되는 도시기능 정리(중심거점, 생활거점 등) • 배치상황 확인 - 대상지역의 도시기능 배치상황, 과부족 확인 • 각 공적부동산 활용 검토 - 활용방향 검토(유지, 복합화, 관민합동건축 등)
5단계	개별 사업내용 검토	• 사업내용 검토 - 사업내용 검토(건물계획, 수지계획 검토 등) • 사업수법 검토 - 구체적인 사업계획 검토(자금 조달, 정비수법 검토 등) • 사업협력자 선정 - 사업협력자 선정수법 검토(선정수법, 심사기준 등)

자료: 国土交通省. 2014. pp.9-44. 재인용: 구형수 외. 2016. p.98.

그림 5-6 | 공적부동산(PRE)의 유효 활용을 위한 복합화 방안



자료: 国土交通省, 2014. p.36. 재인용: 세계도시정보 홈페이지. https://ubin.krihs.re.kr/ubin/wurban/maincity_news_View.php?no=1393 (검색일: 2019.9.9.).

부분이다. 여기서는 공적부동산의 재배치 전략에 대해 다루고 있는데, 이 과정에서 지역 내 생활서비스 시설의 접근성, 노후도, 이용자 수 현황, 유지 관리 비용 등의 정보를 조사한 후, 이를 토대로 불필요한 시설을 하나의 복합시설에 통폐합하도록 권장하고 있다(<그림 5-6> 참조). 바로 이게 본 연구에서 생각하는 생활SOC 복합화의 바람직한 방향이다.

3) 정책적 시사점

일본에서는 도시 공간의 스펀지화로 인해 나타나는 서비스 공급의 비효율 문제를 해결하기 위해 흩어져 있는 인구를 한 곳에 모아 일정 수준의 이용 수요를 확보하고, 서비스의 공급 비용을 절감하는 입지적정화계획을 수립하고 있다. 특히, 독일과 달리 사람들의 거주지를 이전하는 계획까지 포함하고 있는데, 이런 측면만 보아도 생활SOC 공급에 있어 효율성의 극대화를 추구하고 있다고 볼 수 있다. 물론 이때 주민 참여의 중요성을 인식하고, 이들의 의견을 반영하기 위한 조치(공청회 개최, 마을 만들기의 방향과 내용에 관한 설문조사 실시, 워크숍 개최 등)가 마련되어 있기는 하다.

특히 주목할 부분은 도시의 거점을 중심거점과 지역/생활거점 등으로 구분하고, 거점의 종류에 따라 필요한 서비스 기능을 설정한 것이다. 이는 사람들이 일상생활을 영위하기 위해 광역 혹은 지방정부가 거점별로 어떠한 생활SOC를 필수적으로 보유하고 있어야 하는지에 대한 정보를 제공한다. 게다가 이러한 거점을 도시기능유도구역으로 지정하고, 해당 구역 내에 필수적인 생활서비스시설의 입지를 유도하기 위해 다양한 재정·금융적인 인센티브 제도도 마련하고 있다.

또한, 일본에서는 이러한 계획을 수립할 때 공적부동산(PRE, Public Real Estate)을 적극적으로 활용할 것을 권장하고 있다. 특히, 여기서는 공적부동산의 재배치 전략에 대해 다루고 있는데, 이 과정에서 지역 내 생활서비스 시설의 접근성, 노후도, 이용자 수 현황, 유지 관리 비용 등의 정보를 조사하고, 이를 토대로 불필요한 시설을 하나의 복합시설에 통폐합하도록 권장하고 있다.

3. 영국의 동향

1) 사회 여건과 추진 배경

영국은 시대 변화에 따라 공공서비스의 공급과 관련한 패러다임 전환이 두드러진 국가 중의 하나이다. 제2차 세계대전 당시에는 사회보장제도의 근간이 된 《베버리지 보고서(Beveridge Report)》가 발간될 정도로 복지국가의 성격이 강했다. 이러한 베버리지형 복지국가는 ‘국가최저기준(national minimum)’을 표방하였는데, 이는 적어도 영국 시민이면 일정 수준 이상의 기본적 삶이 보장되어야 한다는 점을 강조한 것이다(안병영 외, 2018: 70). 하지만, 1970년대 들어 과도한 복지 지출로 인해 정부 부채와 적자가 급증하는 가운데 1973년 제1차 석유파동까지 겹치면서 기존의 복지국가 모델은 심각한 위기를 맞이하게 된다. 당시 영국은 높은 실업과 인플레이션으로 인해 고통을 받았는데, 갈수록 상황이 악화되어 1976년에는 국제통화기금(IMF)으로부터 긴급 구제 금융을 받는 처지로 내몰리게 된다(이상익·박은선, 2016: 107).

1979년에 집권한 대처(Thatcher) 정부는 이러한 상황을 극복하기 위해 시장경제 원리를 최우선에 두고, 사회 전반에 대한 개혁에 착수했다. 이른바 신자유주의를 표방한 대처리즘(Thatcherism)이 시작된 것이다. 이러한 정책 기조는 1990년에 집권한 메이저(Major)정부까지 이어졌다. 그들은 재정 악화 문제를 해소하고자 공적 자본을 통한 사회서비스를 축소하면서 민간으로 이전하는 작업(민영화)을 적극적으로 추진하였다(전대욱, 2017: 2; 정기혜 외, 2012: 22). 이를 통해 영국 재정이 1987년에 처음으로 흑자로 전환되는 효과도 거두었으나, 시장 원리를 지나치게 강조하여 공동체 가치와 규범이 파괴되고, 양극화와 사회적 배제가 심화되는 부작용도 낳았다(이태희·김예성, 2017: 29). 대처리즘은 정부의 실패를 단지 시장의 확대를 통해 해결하려 했고, 이게 결국 사회적 불안정을 증가시킨 원인이 된 것이다(김종걸·전영수, 2012: 13).

또 다른 공공서비스 패러다임의 전환은 1997년 블레어(Blair) 정부의 등장으로 본격화되었다. 당시 그들이 추구한 노선을 ‘제3의 길(the third way)’이라고 부르는데, 이

는 고전적 사회민주주의와 신자유주의(대처리즘)를 뛰어넘고자 하는 새로운 시도였다(Giddens, 1998/1998: 29-39). 특히, 공공서비스에 대해서는 대처리즘의 신공공관리형 정책 기조를 일부 수용하되, 시장의 확대가 아닌 공공 부문과 제3섹터(비영리 및 공동체)의 협력(partnership)을 강조했다(이태희·김예성, 2017: 29).¹⁴⁾ 그 결과로서 2005년에는 지역사회에서 공동체 이익을 위한 사업을 추진하는 공동체이익회사(CIC, Community Interest Companies)제도가 도입되기도 하였다(김정욱 외, 2018: 252).¹⁵⁾ 이와 관련한 대표적인 사례로는 민와일 스페이스(meanwhile space)가 있는데, 이들은 경제적으로 낙후된 런던 북서부의 웹블리(Wembley)지역을 대상으로 비어 있거나 방치된 부동산을 임대하여 일시적으로 공동체를 위한 문화시설로 활용하는 프로젝트를 진행하였다(김륜희 외, 2013: 120-121).

이러한 공동체와 협치 중심의 공공서비스 정책은 2010년에 집권한 캐머런(Cameron) 연합정부의 ‘큰 사회(big society)’론과 맞물리면서 더욱 강화된다.¹⁶⁾ 이들은 ‘국가’가 아닌 ‘사회’를 전면에 내세우면서 공공 부문의 기능 축소를 시장의 확대가 아니라 (시민)사회의 확대로 보완 혹은 대체하고자 하였다(김종걸·전영수, 2012: 37). 사실 블레어 정부의 ‘제3의 길’과 캐머런 연합정부의 ‘큰 사회’는 서로 다른 이념과 가치를 지닌 정당에서 나온 개념이기는 하나, 공동체를 서비스의 핵심 주체로 여기고 있다는 점에서 일관된 부분이 있다.¹⁷⁾ 다만 제3의 길과 차별되는 부분은 단순한 시민사회 영역의 확대를 넘어 지방정부와의 경합을 유도하고, 서비스 대행에 관한 권한을 직접적으로 부여하여 제3섹터의 경쟁력을 강화시키고자 하였다는 점이다(김종걸·전영수,

14) 블레어는 제3의 길을 실현하기 위한 핵심 가치로 (1) 동등한 가치(equal worth), (2) 기회의 평등(opportunity for all), (3) 책임(responsibility), (4) 공동체(communitiy)를 내세웠는데, 이 중에서 책임과 공동체와 관련한 내용은 공동체주의 정치철학에 기초하고 있다(이태희·김예성, 2017: 29-30, 35).

15) 2005년에 회사법(Companies Act)을 개정하여 공동체이익회사에 관한 단독규정을 마련하고, 상법상의 지위를 부여하였다(김정욱 외, 2018: 252-253).

16) 캐머런은 큰 사회를 실현하기 위한 세 가지 정책 목표로 (1) 공동체 역량 강화(communitiy empowerment), (2) 공공서비스 개방(opening up public services), (3) 사회적 행동 증진(promoting social action)을 내세웠는데, 이는 지방정부, 공동체, 시민 각각에 대해 더 많은 권한을 부여하는 것으로 귀결된다(공선희, 2015: 27).

17) 블레어 정부의 ‘제3의 길’은 좌파의 우파적 전향이라고 한다면, 캐머런 연합정부의 ‘큰 사회’는 우파의 좌파적 전향이라고 볼 수 있다(김종걸·전영수, 2012: 37).

2012: 37-38). 그리고 이러한 정책 기조는 2011년 「지역주권법(Localism Act)」의 제정으로 이어지게 된다. 여기서는 영국의 「지역주권법」에서 규정하고 있는 공동체 권리에 대해 구체적으로 살펴보고, 이와 관련한 정책과제를 도출하는 데 도움이 될 만한 시사점을 얻고자 한다.

2) 정책의 주요 내용

영국의 「지역주권법」은 <표 5-6>에서 볼 수 있듯이 10개의 편(part)과 29개의 장(chapter)으로 구성되어 있는데, 각 편은 지방정부의 권한에서부터 시작하여 지역공동체의 권한, 지역개발계획 및 주택 공급에 대한 사항, 기타 행정 및 재정에 관련된 사항 등을 다루고 있다. 이 중에서 우리가 주목해야 할 부분은 「지역주권법」의 제5편 ‘지역공동체 권한 이양’과 제6편 ‘계획’이다. 여기서 혁신적이라고 평가할 수 있는 부분은 과거 공동체가 기업(공동체이익회사 등)을 결성하고 소유하던 것을 넘어 공간(혹은 부동산)까지 소유할 수 있도록 했다는 점이다. 관련 조항을 볼 때 르페브르(Lefebvre)가

표 5-6 | 「지역주권법」의 목차 구성

구분		내용
제1편	지방정부	• 지방정부의 권한 및 거버넌스 구성 등
제2~3편	EU 금융 제재	• 유럽연합법 위반가능성에 대비한 재정적 제도
제4편	국내 외 세율 등	• 업무용 부동산의 세율 조정에 관한 기술적 문제
제5편	공동체 권한 이양	• 지역공동체 권한 강화에 관련된 사항
제6편	계획	• 도시계획-개발계획 준비 단계의 주요 이해당사자 참여 및 협력 의무화, 마을단위계획 도입 등에 관한 사항
제7편	주택	• 주택과 사회주택 배분에 관한 우선순위 정립 및 지방정부 소유 주택의 재정조달 등에 관한 사항
제8편	런던	• 런던 재개발과 관련하여 런던시청과 런던시장의 권한 등에 관한 사항
제9편	토지수용보상	• 1961년 토지보상법의 일부 개정에 따른 토지수용 보상에 관한 사항
제10편	일반 사항	• 행정적 규정에 관한 사항

자료: 영국법령정보(Localism Act 2011). <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted/data.htm>(검색일: 2019. 7.12)를 참조하여 요약·정리.

주장한 ‘도시에 대한 권리’를 합법적으로 지역공동체에게 부여해주는 것 같은 인상을 받게 되는 이유가 여기에 있다.

지역공동체는 공공서비스에 대한 각종 권리를 확보하기 위해서 다양한 제도적 장치를 활용할 수 있는데, 「지역주권법」에서 보장하고 있는 권리를 중심으로 나열하면 (1) 공동체 참여 권리(community right to challenge), (2) 공동체 입찰 권리(community right to bid), (3) 공동체 개발 권리(community right to build)가 대표적이다. 지역공동체는 이러한 권한을 바탕으로 지역사회 안에서 사회적 가치를 실현하기 위해 자산을 획득하고 이를 지역에 적합한 방법으로 관리 또는 활용할 수 있다. 이제 세 가지 권리에 대해 하나씩 살펴보도록 하자.

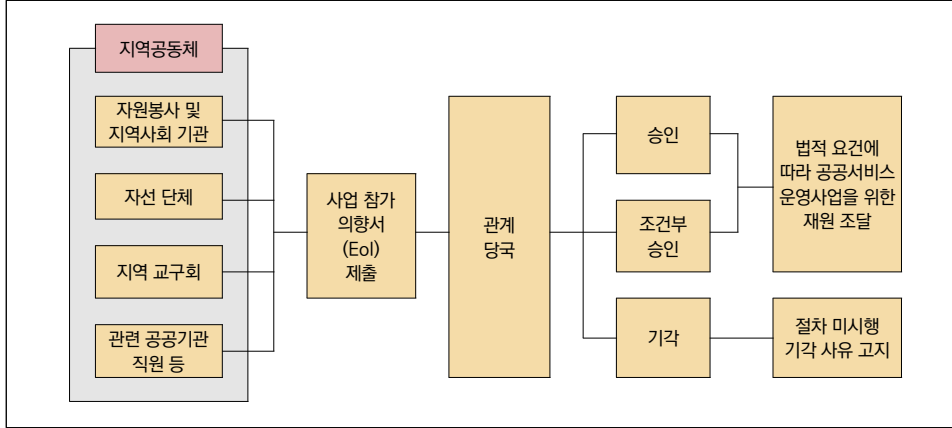
가장 먼저 살펴볼 권한은 공동체 참여 권리(community right to challenge)이다. 이는 「지역주권법」 제5편제2장에 규정되어 있으며, 지방정부가 공급하고 관리하는 공공서비스를 지역공동체가 더 효율적으로 제공할 수 있을 때 서비스 전체 혹은 일부를 위탁받아 운영할 수 있도록 해준다.¹⁸⁾ 하지만, 모든 서비스가 그 대상이 되는 건 아니다. 특히, 지역의 안전과 관련된 소방구조 등의 민간에서 공급할 수 없는 특수 서비스는 여기에 해당되지 않는다(전지훈, 2016: 79). 이러한 권한을 신청할 수 있는 주체는 네 가지 형태의 기관이다. 구체적으로는 자원봉사 및 지역사회기관, 자선단체, 지역교구회, 공공부문 직원이 여기에 해당한다.¹⁹⁾

공공서비스에 대한 운영을 희망하는 지역공동체 조직은 지방정부에 사업 운영 참여 의향서(EoI, Expressions of Interest)를 제출해야 한다. 여기에는 공공서비스가 제공되는 지역의 기본 정보를 비롯하여 지역공동체의 재정 수준과 서비스 운영 능력, 운영 목표 등을 기입한다(박수빈·남진, 2016: 29). 위탁 신청이 접수되면 지방정부는 공개 입찰 절차를 진행하여야 하며, 참여 공동체를 대상으로 위탁 목적과 역량 등을 검토한

18) Policy Paper 2010 to 2015 Government Policy: Localism(<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-localism/2010-to-2015-government-policy-localism>, 검색일: 2019.9.20.)의 내용 참조.

19) Policy Paper 2010 to 2015 Government Policy: Localism(<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-localism/2010-to-2015-government-policy-localism>, 검색일: 2019.9.20.)의 내용 참조.

그림 5-7 | 공동체 참여 권리의 시행 과정



자료: DCLG. 2011a. p.21을 수정.

후 그 결과를 제시한다(전지훈, 2016: 79). 이때 중앙부처인 공동체 및 지방행정부(Department for Communities and Local Government)와 지방정부는 중간지원조직인 로컬리티(Localcity)²⁰⁾와 소셜인베스트비즈니스(Social Investment Business)²¹⁾의 도움을 얻어 다양한 지원 서비스를 제공한다.²²⁾

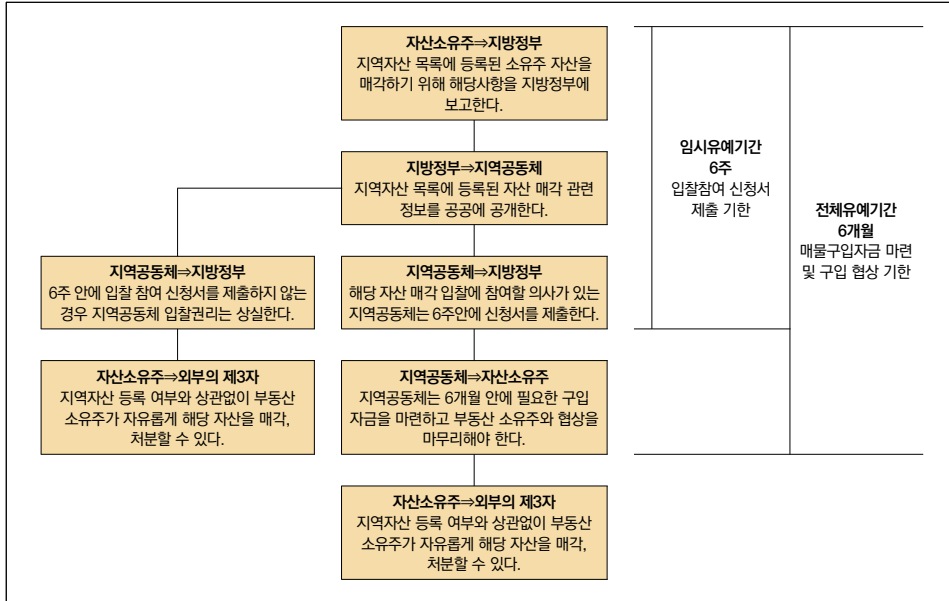
다음으로 살펴본 권한은 공동체 입찰 권리(community right to bid)인데, 이는 「지역주권법」 제5편제3장에 규정되어 있다. 이 권리 역시 공동체 참여 권리와 마찬가지로 자원봉사 및 지역사회기관, 자선단체, 지역 교구회, 공공부문 직원 등이 행사할 수 있다(박수빈·남진, 2016: 30). 만약 커뮤니티센터, 도서관, 수영장, 마을상점, 시장, 펍(pub) 같이 생활에 필수적인 시설이 폐쇄 또는 매각되어 사적인 용도로 전환될 위기에 처했다면, 이를 이용하여 지역공동체의 소유로 만들 수 있다(DCLG. 2011b: 8-9).

20) 로컬리티(Localcity)는 2011년 공식 출범한 전국 단위의 지역공동체 네트워크 조직으로서 「지역주권법」이 제정된 이후에는 중앙정부의 재정 보조를 받아 신생 지역공동체를 대상으로 지역공동체 권리 구현을 위한 구체적인 절차와 방법에 대한 지원을 무료로 제공하고 있다(김건, 2017: 73).

21) 소셜인베스트비즈니스(Social Investment Business)는 주로 정부로부터 자금을 지원받아 제3섹터에 융자 및 컨설팅 서비스를 제공하는 조직이다(문진수, 2013: 96).

22) Policy Paper 2010 to 2015 Government Policy: Localism(<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-localism/2010-to-2015-government-policy-localism>, 검색일: 2019.9.20.)의 내용 참조.

그림 5-8 | 공동체 입찰 권리의 시행 과정



자료: 김건. 2017. p.72를 수정.

이러한 권리를 행사하는 데 있어 가장 중요한 장치는 지역가치자산(ACV, Asset of Community Value) 목록인데, 특정 시설이 여기에 등재될 경우 소유자는 함부로 이를 매각할 수 없게 된다.²³⁾ 만약 이를 매각하기로 결정했다면 지방정부에 이 사실을 알려야 하고, 지방정부는 즉각 해당 지역의 공동체에게 매입 의사를 문의해야 한다.²⁴⁾ 이는 매각하려는 자산이 지역에 꼭 필요한 시설이라면 이는 공동의 자산처럼 다루어야 한다는 걸 의미한다. 만약 지역공동체가 해당 자산의 매각 입찰에 참여할 의사가 있다면 6주 안에 신청서를 제출해야 하고, 신청서가 접수되면 지방정부는 지역공동체가 자금을 마련할 수 있도록 최대 6개월 동안 기다려 주어야 한다.²⁵⁾

23) Policy Paper 2010 to 2015 Government Policy: Localism(<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-localism/2010-to-2015-government-policy-localism>, 검색일: 2019.9.20.)의 내용 참조.

24) 브리스톨 시 홈페이지(<https://www.bristol.gov.uk/people-communities/community-right-to-bid>, 검색일: 2019.10.7.)에서 입찰에 대한 공동체 권리 관련 내용 참조.

25) 브리스톨 시 홈페이지(<https://www.bristol.gov.uk/people-communities/community-right-to-bid>, 검색일: 2019.10.7.)에서 입찰에 대한 공동체 권리 관련 내용 참조.

이 권리를 행사하여 지역 내 커뮤니티 공간을 보존한 사례로 런던의 ‘아이비 하우스 펍(Ivy House Pub)’이 자주 언급된다. 펍(pub)이라고 해서 생활SOC와 무관하다고 생각할 수도 있겠으나 영국에서는 공동체 공간으로서의 위상이 높다. 이 건물도 음악 공연이나 주민들의 다양한 모임이 열리는 다양한 교류 활동의 장소였기 때문에 이를 지키기 위해 공동체 조직인 ‘아이비 하우스 펍 공동체 회사(Ivy House Community Pub Limited)’²⁶⁾를 구성하여 해당 권리를 행사하기에 이른다(전지훈, 2016: 81). 이후 6개월 동안 재원을 마련하여 해당 건물을 소유하게 되었고, 여기서 일하는 직원은 모두 지역 주민을 고용했다(김진, 2017: 74).

이 과정에서 로컬리티(Locality)는 법적인 문제나 재정적 측면에서 많은 도움을 주었다. 이들은 평소에 지역공동체가 자산을 소유하고 관리하는 데 필요한 전문적인 지식에 대해 조언을 해주는 것은 물론이고, 기금을 이용하게 하거나 다른 사회적 투자조직을 연결해주어 사업 추진에 필요한 재원을 조달할 수 있도록 돕는 역할을 한다(박수빈·남진, 2016: 31-32). 아이비 하우스 펍에 대해서는 법률 자문을 해주었으며, 공동체 주식²⁷⁾의 발행을 도왔다(김진, 2017: 73). 여기에는 371명의 주민이 투자자로 참여했는데, 이를 통해 14만 2천 파운드를 조달하여 건물 설비와 초기 운영에 필요한 자본을 마련할 수 있었다(박수빈·남진, 2016: 39).

한편, 지역공동체에게 부여된 가장 적극적인 권한은 지금 설명하고자 하는 공동체 건설 권리(community right to build)라고 할 수 있다. 이 권리는 자원봉사 및 지역사회 기관, 자선단체, 지역 교구회, 관련 공공기관 직원 등 지역 교구회, 자선단체법인, 유한회사 형태의 사회적 기업, 산업공제조합, 공동체이익회사(CIC) 등이 행사할 수 있다(박수빈·남진, 2016: 30). 특히, 이 권리는 「지역주권법」 제6편제3장에 규정된 근린계획(neighbourhood planning)과의 관련성이 높다. 해당 조항에서는 근린계획을 준

색일: 2019.10.7.)에서 입찰에 대한 공동체 권리 관련 내용 참조.

26) 해당 사업을 추진하는 과정에서 공동체 주식 발행을 위해 조합 구성원(개인)의 이익을 목표로 하는 유한회사 형태에서 지역사회의 이익을 목표로 하는 사회적 협동조합의 형태로 전환하였다(박수빈·남진, 2016: 39).

27) 공동체 주식(community shares)은 개인이 아닌 지역사회의 이익을 추구하기 때문에 일반 주식처럼 주식시장에서 거래될 수 없으며, 수익이 발생해도 투자자에게 배당금 형태로 돌아가는 게 없다(박수빈·남진, 2016: 32).

비하는 데 있어 새로운 개발의 형태를 지역공동체와 함께 수립하도록 규정하고 있는데, 이때 지역공동체는 주택, 상점, 사무실 등 신축 건물의 위치나 외관 등을 직접 결정하여 해당 지역에 가장 적합한 유형의 개발이 될 수 있도록 해야 한다.²⁸⁾ 해당 권리의 시행 절차는 지역공동체가 근린지역에 대한 계획을 수립하여 지방정부에 제안하면서 시작되며, 이후 주민투표를 시행하여 다수의 사람들이 해당 계획에 찬성하면 지방정부가 이 계획을 그대로 진행하게 된다(DCLG, 2011b: 12).

그리고 이와 연계하여 지역공동체 주도로 지역 실정에 맞는 소규모 자산을 개발하고자 할 때 앞서 언급한 공동체 건설 권리를 활용할 수 있는데, 이를 통해 기본적인 계획 및 개발 프로세스를 거치지 않고도 원하는 곳에 신규 주택, 상점, 사무실 또는 시설을 건립할 수 있다.²⁹⁾ 즉, 지역공동체가 개발 계획을 작성하고 주민 과반 이상의 동의를 얻어 지방정부에 제출하면, 지방정부는 해당 개발 사업이 정부의 개발 계획이나 정책에 부합하는지를 평가한 후 사업을 허가하게 된다(전지훈, 2016: 79-80). 정부는 이 권리를 행사하고자 하는 지역공동체에게 기금 등을 통해 재정적으로 지원하고 있으며, 로컬리티(Locality)가 운영하는 새로운 지원 허브(hub)인 ‘마이커뮤니타이츠(My Community Rights)’에서는 실질적인 조언과 지침도 제공하고 있다.³⁰⁾ 물론 이렇게 지방정부가 적극적으로 지원하는 대신에 모든 개발의 혜택은 공동체의 이익을 위해 사용되어야 한다.³¹⁾

28) Policy Paper 2010 to 2015 Government Policy: Localism(<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-localism/2010-to-2015-government-policy-localism>, 검색일: 2019.9.20.)의 내용 참조.

29) Policy Paper 2010 to 2015 Government Policy: Localism(<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-localism/2010-to-2015-government-policy-localism>, 검색일: 2019.9.20.)의 내용 참조.

30) Policy Paper 2010 to 2015 Government Policy: Localism(<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-localism/2010-to-2015-government-policy-localism>, 검색일: 2019.9.20.)의 내용 참조.

31) Policy Paper 2010 to 2015 Government Policy: Localism(<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-localism/2010-to-2015-government-policy-localism>, 검색일: 2019.9.20.)의 내용 참조.

3) 정책적 시사점

영국에서는 블레어 정부의 ‘제3의 길’과 캐머런 연합정부의 ‘큰 사회’를 거치면서 공공서비스에 대한 권한을 제3섹터(비영리 및 공동체)로 이양하여 지역사회 스스로 그들의 삶의 질을 개선시키도록 유도하는 정책을 지속적으로 추진해왔다. 이는 결국 생활SOC 공급에 대한 형평성과 효율성의 조화를 추구한 것이라 볼 수 있는데, 이러한 철학은 2011년에 제정된 「지역주권법(Localism Act)」에 고스란히 담겨져 있다. 특히, 여기에 담긴 내용이 제2장에서 논의한 ‘생활SOC 접근에 대한 권리’를 제도적으로 구체화한 대표적인 사례라는 점에서 의의가 있다.

해당 법률에서는 지역공동체가 생활SOC의 운영에 직접 참여(challenge)하고, 매각 절차에 입찰(bid)하고, 새롭게 건립(build)할 수 있는 권한까지 보장하고 있다. 그동안 우리나라에서는 영국의 공동체 권리가 젠트리피케이션(gentrification)을 방지하는 수단으로만 여겨지고 있었다. 하지만, 그 실상을 자세히 들여다보면 쫓겨날 수밖에 없는 처지에 놓인 임차인을 보호하려는 목적보다는 사라질 위기에 처한 생활SOC를 존속시키려는 목적이 더 크다는 것을 알 수 있다.

더 나아가 지역공동체가 이러한 권한을 행사할 때 영국의 지방정부는 로컬리티(Locality)와 같은 민간지원조직과 협력하여 전문가 상담은 물론이고, 관련 교육 프로그램 제공이나 자금 조달과 관련한 지원을 아끼지 않고 있다. 그동안 우리나라에서도 사회적 기업, 협동조합, 마을기업 등이 주체가 되어 필요한 시설이나 서비스를 직접 공급하는 경우가 존재했지만, 전문성 부족과 재정적 한계로 시설의 공급과 운영이 지속되지 못하는 경우가 많았다. 이러한 측면에서 우리도 영국처럼 민관협력을 통해 생활SOC와 관련한 지역공동체의 활동을 다양한 방면에서 지원할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있다.

4. 정책 동향의 종합과 추진 과제

1) 정책 동향의 종합

본 장에서는 형평성을 강조한 독일, 효율성을 강조한 일본, 이 둘의 조화를 강조한 영국을 대상으로 중앙정부 차원에서 생활SOC와 관련하여 어떠한 정책을 추진하고 있는지에 대해 조사하였다. 이를 토대로 국가별로 주요 정책 동향을 간략하게 정리해보면 다음과 같다.

우선 독일에서는 인구구조 변화에 대응하여 생존배려서비스 폐지 문제를 심각하게 여기고, 이에 대한 최저수준 보장을 위해 노력하고 있다. 여기서 다루는 생존배려서비스의 대부분이 우리가 관심을 두고 있는 생활SOC의 범위와 유사했던 건 흥미로운 부분이다. 또한, 소규모 인구 예측과 접근성 기반의 공급 실태 분석을 토대로 사라질 위험이 있는 서비스에 대한 공급 전략 수립하고 있다. 이때 연령 및 성별에 따라 인구를 세분화하여 예측하고, 이를 개별 주거지에 할당하여 과학적인 계획 수립이 가능하도록 돕고 있다. 게다가 인구 감소에 대응하는 차원에서 중심지에 시설을 집중시키되, 배후 지역의 생활 여건도 향상시키기 위해 중심시설과의 연결성이 높은 하위 시설 분산화하거나 이동 서비스를 개발하도록 권장하고 있다. 특히, 서비스에 대한 이용 수요가 부족한 농촌지역에 대해서는 자발적 헌신과 자체 조직의 역할을 강조하고 있다.

다음으로 일본에서는 서비스 공급의 비효율 문제를 해결하기 위해 흩어져 있는 인구를 한 곳에 모아 일정 수준의 이용 수요를 확보하고, 서비스의 공급 비용을 절감하는 계획을 수립하고 있다. 여기에는 독일과 달리 사람들의 거주지를 이전하는 계획까지 포함하고 있다. 물론 이때 주민 참여의 중요성을 인식하고, 이들의 의견을 반영하기 위한 조치가 마련되어 있기는 하다. 또한, 도시의 거점을 중심거점과 지역/생활거점 등으로 구분하고, 거점마다 생활에 필수적으로 요구되는 시설 범위를 설정하고 있다. 특히, 이러한 계획을 수립할 때 공적부동산(PRE)을 최대한 활용할 것을 권장하고 있는데, 이 과정에서 중복투자로 인한 예산 낭비를 최소화하고, 시설 이용의 활성화를

위해 불필요한 시설을 통폐합하여 하나의 복합시설을 건립하도록 유도하고 있다.

한편, 영국은 독일이나 일본과는 다른 형태의 접근 방식을 취하고 있다. 공공서비스 공급에 있어 형평성과 효율성의 조화를 추구한다. 즉, 공공 부문의 기능 축소를 시장의 확대가 아니라 (시민)사회의 확대로 보완 혹은 대체하고자 한다. 앞서 제2장에서 살펴 보았던 신공공서비스론의 입장에 가장 근접한 형태라고 볼 수 있다. 이러한 가치를 실현하기 위해 도입한 「지역주권법」에는 공공서비스에 대한 공동체의 권리가 몇 가지 규정되어 있다. 구체적으로는 지역공동체가 생활SOC의 운영에 직접 참여(challenge)하고, 매각 절차에 입찰(bid)하고, 새롭게 건립(build)할 수 있는 권한을 말하는데, 이들은 사라질 위기에 처한 생활SOC를 존속시키는 데 효과를 발휘할 수 있다. 이와 함께 지역공동체가 이러한 권한을 행사할 때 지방정부와 민간지원조직이 협력하여 전문가 상담은 물론이고, 관련 교육 프로그램 제공이나 자금 조달과 관련한 지원을 아끼지 않고 있다.

2) 정책적 시사점과 추진 과제

우리의 현 상황을 고려했을 때 독일, 일본, 영국의 정책은 향후 생활SOC 정책을 추진하는 데 있어 많은 시사점을 안겨 준다. 물론 해외의 정책 사례를 그대로 답습하는 건 옳지 않으나, 이를 우리의 현실에 맞게 변형하여 적용한다면 큰 도움을 받을 수 있으리라 확신한다. 여기서는 생활SOC의 공급부터 운영에 이르기까지 필요한 정책 추진 과정을 공급기준, 공급계획, 공급방식, 운영/거버넌스의 네 단계로 구분하여 제6장에서 우리가 추진해야 할 과제를 도출했다.

첫째, 공급기준 측면에서는 국가 및 지역 최저서비스 기준을 설정해야 한다. 물론 우리가 살펴본 국가의 정책에서는 직접적으로 이러한 기준을 설정하고 있지는 않았으나, 이들의 문제의식은 동일했다. 즉, 인구 감소나 재정적인 문제로 인해 사라져 가는 생활SOC를 어떻게 존속시킬 것인가에 큰 관심을 두고 있었다. 본 연구의 제3장에서 형평성 수준이 낮은 지역의 대부분이 소멸위험지역인 것을 확인할 수 있었는데, 이러

한 지역에서는 생활에 필수적인 시설 혹은 서비스를 존립시키는 것 자체가 큰 과제이다. 이러한 관점에서 독일은 이를 생존배려서비스로 분류하고, 이에 대한 최저수준 보장을 위해 노력하고 있었다. 또한, 일본에서도 거점(중심/지역/생활)마다 생활에 필수적으로 요구되는 시설 범위를 설정하고 있었다. 그러나 이들 국가에서는 시설을 어떠한 수준까지 공급해야 하는지에 대한 논의까지는 이어지지 못했다. 이러한 부분에 있어서는 생활SOC에 대한 국가최저기준을 제도화한 한국이 더 앞서 있다고 볼 수 있다. 그러나 이는 생활SOC와 관련한 모든 사업에 포괄적으로 적용되지는 못하고 있으며, 여전히 소관 부처별로 해당 사업을 추진할 때 공급기준이 상이하며 서비스 간 연계가 어려운 상황이다. 게다가 현재 제도화된 국가최저기준도 지역별 특성을 고려하지 못하여 일부 한계점이 드러나고 있는 상황이다.

둘째, 공급계획 측면에서는 지역 수요를 고려한 전략계획을 수립해야 한다. 도시계획 혹은 공간계획의 존립 목적 중 하나는 시설의 입지를 결정하는 것이다. 최근 들어 지방의 인구 감소 문제가 본격화되면서 서비스 공급의 효율성 확보를 위해 시설의 적정 입지를 확정하고, 기존 시설을 재배치하는 공간계획의 중요성은 더욱 증대되고 있다. 게다가 본 연구의 제3장에서도 생활SOC가 어디에 입지하느냐에 따라 운영 효율성에 차이를 보인다는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 고민은 독일과 일본의 정책에도 고스란히 담겨 있다. 특히, 이들 국가에서는 공통적으로 지역의 인구와 시설의 분포에 대한 기초조사를 토대로 서비스의 수급상황을 분석하고, 이를 토대로 다양한 시설·서비스를 공급하는 계획을 수립하고 있었다. 하지만, 안타깝게도 현재 우리는 이러한 정책 동향에서 한 걸음 물러나 있는 상황이다. 즉, 한국에는 일상생활에 밀접한 시설에 대한 수요를 고려하여 입지와 배치를 전략적으로 계획하는 제도가 아직 존재하지 않는다.

셋째, 공급방식 측면에서는 서비스 기능의 연계와 복합화를 추진해야 한다. 제3장의 효율성 분석 결과를 통해 우리는 투입 요소의 규모로 인한 비효율이 나타날 수 있다는 것을 확인했다. 특히, 일부 시설의 경우 비시가지지역에서의 과소 투자 때문에 운영 효율성이 낮게 나타나기도 했다. 이는 결국 공간적 형평성 확보를 위해 불가피하게 여건이 불리한 지역에 시설을 건립해야 한다면 규모의 경제를 달성하는 게 필수적이라는

표 5-7 | 해외 정책 동향에 기초한 한국의 전략 도출

구분		해외 주요국의 정책 동향			한국의 전략	
		독일	일본	영국	현황	과제
공급	기준	생존배려서비스 폐지 문제를 심각하게 여기고, 이에 대한 최저수준 보장을 위해 노력	거점(중심/지역/생활)마다 생활에 필수적으로 요구되는 시설 범위 설정	-	시설별 공급기준이 다르고, 지역 특성에 대한 고려 미흡 (※ 현재 국가 최저기준 존재)	국가 및 지역 최저서비스기준 설정
	계획 (활용)	소규모 인구 예측과 접근성 기반의 공급 실태 분석을 토대로 사라질 위험이 있는 서비스에 대한 공급 전략 수립	흩어져 있는 인구를 한 곳에 모아 서비스의 공급 비용을 절감하는 계획 수립	-	일상생활과 밀접한 시설에 대한 수요를 고려하여 입지와 배치를 전략적으로 계획하는 제도가 마련되지 못함	지역 수요를 고려한 전략계획 수립
	방식	중심지에 시설을 집중시키되, 배후 지역의 생활 여건도 향상시키기 위해 중심시설과의 연결성이 높은 하위 시설 분산화 및 이동 서비스 개발	중복투자로 인한 예산 낭비를 최소화하고, 이용 활성화를 위해 공공시설 복합화 적극 권장	-	시설마다 개별적인 프로세스에 의해 공급되고 있음 (※ 현재 생활SOC 복합화사업 추진 중)	서비스 기능의 연계와 복합화 추진
운영/거버넌스		농촌지역에 한해 생존배려서비스의 부족한 부분을 자발적 헌신과 자체 조직의 활동으로 보완	-	지역공동체가 운영에 직접 참여, 매각 절차에 입찰, 새롭게 건립할 수 있는 권한 보장	대부분의 지역개발사업에서 지역공동체의 주도적 참여를 강조하고 있으나, 동기 부여가 없어 제대로 작동되지 않음	지역공동체 기반 선순환 체계 구축

자료: 저자 작성.

것을 시사한다. 즉, 서비스 기능의 연계와 복합화를 통해 규모의 경제를 달성하고, 효율성을 확보하는 전략이 효과적일 수 있다. 이러한 측면에서 일본에서는 수요가 부족한 지역에 위치한 유희시설까지 관리하는 것은 경제적으로 비효율적이라고 판단하여 시설의 복합화를 추진하면서 이를 기존 시설의 재배치 전략의 하나로 활용하고 있다. 게다가 독일에서도 중심지에 한해서는 시설을 집중시킬 것을 권장하고 있다. 물론 최근 들어 우리도 여러 부처의 생활SOC 관련 사업을 연계하여 하나의 복합시설로 건립

하게 하는 생활SOC 복합화 사업을 추진하고 있다. 하지만, 해당 사업을 추진하는 데 있어 일본처럼 새로운 복합시설을 건립하면서 기존 (유휴)시설의 기능을 폐지하거나 연계하는 수준에는 이르지 못하고 있는 상황이다.

넷째, 운영/거버넌스 측면에서는 지역공동체 기반 선순환 체계를 구축해야 한다. 앞서 언급했듯이 이미 공급한 시설을 어떻게 운영할 것인가도 효율성 달성에 있어 중요한 문제이다. 특히, 최근의 인구 감소나 경제 저성장 추세와 맞물려 중요하게 다루어져야 할 이슈라고 볼 수 있다. 제3장의 분석 결과에 따르면 효율성이 더 높은 운영 방식은 직영보다는 위탁 방식인 것을 알 수 있었다. 하지만, 단순히 수익성만 추구하는 민간 기업에 서비스 운영을 맡길 경우 서비스로부터 배제되거나 소외되는 사람들이 나올 수 있어 형평성을 훼손하게 될 가능성이 있다. 이러한 상황에서 최근 영국에서 추진하고 있는 정책 방향은 지역사회에 기반을 둔 공동체 조직에게 공공서비스의 운영 권한을 부여하는 것이다. 여기에 더 나아가 매각 절차에 입찰하고, 새롭게 건립할 수 있는 권한까지 보장하고 있다. 게다가 독일에서도 서비스 유지가 어려운 농촌지역에서의 자발적 헌신과 자체 조직의 활동을 강조하고 있다. 물론 한국에서도 각종 개발 사업을 추진할 때 공동체의 주도적인 참여를 필수적인 요건 중 하나로 포함하는 경우가 많다. 그리고 주민들이 지역의 문제를 해결하면서 역량을 강화하다 보면, 향후 정부의 지원이 끊기더라도 지역의 발전을 위한 노력을 지속할 것이라고 생각한다. 그러나 이는 이상적인 논의일 뿐 실제로 주민들 입장에서는 동기가 없어 크게 효과를 거두지는 못하고 있는 상황이다.



6

CHAPTER

정책의 추진 전략과 제도 개선

1. 국가 및 지역 최저서비스기준 설정 | 157
2. 지역 수요를 고려한 전략계획 수립 | 166
3. 서비스 기능의 연계와 복합화 추진 | 175
4. 지역공동체 기반 선순환 체계 구축 | 183

정책의 추진 전략과 제도 개선

본 장에서는 한국의 생활SOC 정책을 추진하는 데 있어 반드시 고려해야 할 네 가지 전략과 이를 구체화하기 위한 제도 개선 방안을 제시한다. 구체적으로는 정책의 추진 단계에 맞추어 (1) 국가 및 지역 최저서비스기준을 설정하고, (2) 지역 수요를 고려한 전략계획을 수립하며, (3) 서비스 기능의 연계와 복합화를 추진하고, (4) 지역공동체 기반 선순환 체계를 구축할 것을 제안한다.

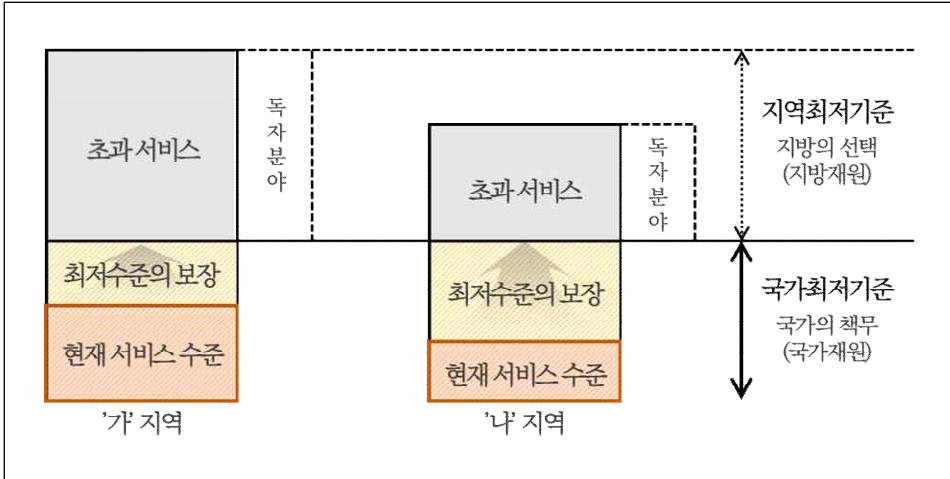
1. 국가 및 지역 최저서비스기준 설정

1) 정책의 기본방향

앞서 공간정의의 관점에서 생활SOC 접근에 대한 권리를 보장하는 것이 중요하다고 말했다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 우선 사람들이 누려야 할 최소한의 서비스 수준이 어느 정도인가에 대한 공감대가 형성되어야 한다. 국가 차원에서 이러한 서비스 수준을 설정한 게 국가최저기준(national minimum)이라면, 지역 차원에서 설정한 건 지역최저기준(local minimum)이라고 할 수 있다.

국가최저기준은 Webb과 Webb(1897)이 저술한 《산업민주론(Industrial Democracy)》에서 처음으로 제시된 개념이다. 당시에는 ‘노동자가 생산자와 시민으로서의 역량을 유지하는 데 필요한 최저한도의 생활수준’이라는 의미로 사용되었으나, 오늘날에는 일반적으로 ‘인간으로서의 최소한의 생활을 유지하기 위한 (복지)수준’을 일컫는 경우가 많다(이정관, 2009: 88, 92). 이는 국민 모두에게 최저 수준의 삶을 보장해야 한다는 의미를 내포하고 있으므로 당연히 전국에 공통적으로 적용되는 기준이어야 한다(구형

그림 6-1 | 국가 및 지역최저기준 설정의 기본원칙



자료: 道州制等に関する研究会, 2002를 수정·보완. 재인용: 구형수 외. 2018a. p.88.

수 외, 2018a: 88). 국가최저기준 미달지역에 대한 국가의 개입은 필수적이며, 이러한 목표를 달성하기 위해서는 국가의 재원이 투입되어야 한다.

반면에 지역최저기준은 지역 주민들이 기본적인 생활여건을 유지하기 위한 최소한의 조건을 말하며, 다른 말로는 ‘시빌미니멈(civil minimum)’이라고도 부른다(이정관, 2009: 89). 이는 국가최저기준을 넘어 지역 주민들이 요구하는 일정 수준 이상의 삶의 질을 보장한다는 의미를 내포하고 있으므로 각 지역의 특성을 고려하여 차별적으로 적용되는 것이 일반적이다. 지역최저기준을 달성하는 데 있어 국가최저기준을 초과하는 서비스에 대한 책임은 지방정부에게 있으며, 이 부분에 대해서는 지방정부의 재원이 투입되는 것이 바람직하다.

2) 현행 정책 검토

현재 생활SOC 관련 기준으로 제도화되어 시행되고 있는 게 두 가지 있다. 바로 기초생활인프라 국가적 최저기준과 농어촌서비스기준이다. 이 중에서 도시재생뉴딜사업을 추진 할 때 적용하도록 되어 있는 기초생활인프라 국가적 최저기준은 2013년 「국가도

표 6-1 | 현행 생활SOC 서비스 기준 관련 제도 비교

구분	기초생활인프라 국가적 최저기준	농어촌서비스기준
근거법률	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 (국가도시재생기본방침)	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법
적용대상	도시지역	농어촌지역
시설범위	교육, 학습, 돌봄, 의료, 체육, 휴식, 생활편의, 교통	보건·복지, 교육, 정주생활기반, 경제활동·일자리, 문화·여가, 환경·경관, 안전
활용방안	도시재생전략계획 수립 시 기초생활인프라 최저기준 달성을 위한 계획 포함	삶의 질 향상 기본계획 수립 시 농어촌서비스기준에 관한 사항 포함
주요특징	공간위계(마을/거점)에 따라 차별화된 시간거리(도보/차량) 기준 제시	핵심항목(농어촌 공통)과 선택항목(지자체 자율)으로 구분된 서술형 기준 제시

자료: 구형수 외. 2018a. p.47을 수정·보완.

시재생기본방침」을 수립하는 과정에서 도입되었다. 비록 생활SOC가 아닌 기초생활인프라라는 용어를 사용하고 있지만, 다루고 있는 시설의 범위를 보면 유사한 게 많다. 이 제도의 근거법률인 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제11호에 따르면 기초생활인프라란 ‘도시재생기반시설 중 도시주민의 생활편의를 증진하고 삶의 질을 일정한 수준으로 유지하거나 향상시키기 위하여 필요한 시설’을 말한다. 현재 지방자치단체에서 도시재생전략계획을 수립하는 경우 최저기준 달성 여부를 평가하고, 공급이 부족한 시설에 대해서는 최저기준을 달성하기 위한 계획을 포함하도록 되어 있다. 원래 이 제도를 도입할 때에는 6개 부문 11개 시설에 대해서만 최저기준을 설정하고 있었지만, 2018년 12월에 「국가도시재생기본방침」을 개정하여 마을단위 11개 시설과 지역거점단위 7개 시설, 총 18개 시설로 적용범위를 확대하였다.¹⁾ 이 과정에서 가장 두드러지게 변화된 부분은 접근성 기준을 도입한 것이다. 즉, 과거에는 ‘1인당 공원 면적 9㎡’ 같은 총량 기준을 사용했는데, 이를 차량 10분’ 같은 접근성 기준으로 전환하였다.

농어촌서비스기준은 그 이름이 말해주듯 농어촌지역에 적용되는 최저기준이다. 이 제도의 근거법률인 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법」

1) 마을시설에는 유치원, 초등학교, 도서관, 어린이집, 마을노인복지, 기초의료시설, 생활체육시설, 근린공원, 주거편의시설, 소매점, 마을주차장이 포함되고, 지역거점시설에는 공공도서관, 사회복지시설, 보건소, 응급실 운영 의료기관, 공공문화시설, 공공체육시설, 지역거점공원이 포함된다.

제3조제6호에 따르면 농어촌서비스기준이란 ‘농어업인들이 일상생활을 하는 데 요구되는 공공서비스 중 대통령령으로 정하는 서비스 항목과 그 항목별 목표치’를 말한다. 이 제도 역시 도입될 당시에는 8대 부문 31개 서비스 항목에 대해서만 최저기준을 설정하고 있었다. 이후 2015년부터 핵심항목과 선택항목으로 이원화되었으며, 이 중에서 핵심항목은 7대 부문 17개 항목으로 서비스 범위가 줄었다.²⁾ 이는 기준을 설정하는 시설 혹은 서비스 범위가 확대된 기초생활인프라 국가적 최저기준과 상반되는 부분이다. 그리고 ‘도움이 필요한 노인은 주 1회 이상 재가노인복지서비스를 받을 수 있다’ 같은 서술형태의 기준을 사용하고 있다는 점도 다르다.

그런데 여기서 우리가 주목해야 할 부분이 있다. 앞서 잠깐 언급했듯이 농어촌서비스기준은 핵심항목과 선택항목으로 구분되는데, 전자는 모든 시·군에 적용되는 국가최저기준이며, 후자는 지방자치단체에서 자율적으로 제정하고 운용하는 지역최적기준을 말한다. 이는 농어촌의 특성상 지역마다 사회·경제적 여건이 매우 다양하게 나타나는 점이 적극 반영된 것으로 보인다. 현재 선택항목에 대해서는 광역자치단체의 출연연구기관에서 이행실태를 점검·평가하도록 되어 있지만, 지방정부의 시책으로 연결되지는 못하는 실정이다(윤정미 외, 2018: 55-66).

〈표 6-2〉는 기초생활인프라 국가적 최저기준과 농어촌서비스기준을 (1) 교육·학습, (2) 돌봄, (3) 의료, (4) 문화·여가, (5) 체육·휴식, (6) 생활편의·정주생활기반, (7) 교통, (8) 환경·경관·안전의 8가지 항목으로 재분류하여 비교한 것이다.³⁾ 이를 보면 알 수 있듯이 두 가지 기준은 통합적으로 운영되지 못하고, 도시재생뉴딜사업에는 기초생활인프라 국가적 최저기준, 일반농산어촌개발사업에는 농어촌서비스기준이 각각 적용되고 있는 실정이다. 이런 결과가 초래되는 원인으로는 도시지역에 대한 정책을 수립하는 국토교통부와 농어촌지역에 대한 정책을 수립하는 농림수산물식품부의 협업이 제대로 이루어지지 않기 때문이라는 의견이 지배적이다.

2) 여기에는 진료, 응급, 노인, 영유아, 초·중학교, 평생교육, 주택, 상수도, 난방, 대중교통, 광대역 통합망, 창업 및 취업 컨설팅 교육, 문화시설 및 프로그램, 하수도, 방범설비, 경찰 순찰, 소방 출동 등의 서비스가 포함된다.

3) 이때 농어촌서비스기준 가운데 정주생활기반 분야의 ‘주택’과 ‘난방’, 경제활동·일자리 분야의 ‘창업 및 취업 컨설팅 교육’에 대한 기준은 생활SOC로 간주하기 어렵다고 판단되어 제외하였다.

표 6-2 | 기존 생활SOC 최저(서비스)기준의 종합

구분	최저(서비스)기준	
	도시	농어촌
교육·학습	마을 - 유치원(국공립·민간) : 도보 5~10분 - 초등학교 : 도보 10~15분 - 도서관(공공·사립·작은) : 도보 10~15분	(초·중학교) 지역여건에 맞는 농어촌 학교를 육성하고 통학 지원이 필요한 학생에게 적절한 통학수단을 제공한다. (평생교육) 읍·면내에서 평생교육 거점시설에서 평생교육을 받을 수 있다.
	거점 공공도서관(국공립) : 차량 10분	
돌봄	마을 - 어린이집(국공립·민간, 놀이터) : 도보 5분 - 마을노인복지(경로당, 노인교실) : 도보 5~10분	(노인) 도움이 필요한 노인은 주 1회 이상 재가노인 복지서비스를 받을 수 있다. (영유아) 일정한 수요가 있는 지역에서는 읍·면 내에서 영유아 보육시설을 이용할 수 있다.
	거점 사회복지시설(사회복지관·노인복지관) : 차량 20~30분	
의료	마을 - 기초의료시설(의원, 약국) : 지역 보건의료 수요를 고려하여 서비스 전달 추진 - 기초의료시설(건강생활지원센터) : 도보 10분	(진료서비스) 시·군에서 내과, 한방과, 정형외과, 산부인과 등 중요과목 진료 가능. (응급서비스) 응급환자 발생 시 기본적인 응급장비가 마련되고, 전문인력이 동승한 차량이 30분 이내 도착하여 응급처치 서비스를 받을 수 있다.
	거점 - 보건소 : 차량 20분 - 응급실 운영 의료기관 : 차량 30분	
문화·여가	공공문화시설(문화예술회관, 전시시설) : 차량 20분	(문화시설 및 프로그램) 시·군내 문화예술회관 등 문화시설에서 월 1회 이상 문화프로그램과 분기별 1회 이상 전문 공연 프로그램을 관람할 수 있다.
체육·휴식	마을 - 생활체육시설(수영장, 간이운동장, 체육도장 등) : 도보 10분 - 근린공원(도시공원) : 도보 10~15분	
	거점 - 공공체육시설(경기장, 체육관, 수영장) : 15~30분 - 지역거점공원(10만㎡ 이상) : 차량 10분	
생활편의·정주생활 기반	- 주거편의시설(무인택배함, 폐기물수거시설 등) : 도보 5분 - 소매점 : 도보 10분	(상수도) 주민 누구나 상수도를 통해 깨끗하고 안전한 물을 마실 수 있다. (난방) 읍지역에서 도시가스를 이용할 수 있다. 도시가스 보급이 어려운 지역에서는 LPG 소형저장 탱크 등 난방비 저감정책을 추진한다. (광대역 통합망) 농어촌 어디에서나 광대역 통합망을 이용할 수 있다.
교통	마을주차장(시군구 운영, 노상·노외·사설) : 주거지역내 주차장확보율 70% 이상	(대중교통) 마을내에서 대중교통을 하루 3회 이상 이용할 수 있다. 대중교통 운행이 어려운 지역은 준대중교통 프로그램을 도입한다. 도서지역의 경우 모든 본도에 1일 왕복 1회 이상의 여객선이 운항된다.
환경·경관·안전		(하수도) 농어촌 어디에서나 하수처리 서비스를 받을 수 있다. (방범설비) 범죄 예방을 위해 마을 주요지점과 주요 진입로에 방범용 CCTV를 설치한다. (경찰 순찰) 범죄취약 지역은 마을별로 1일 1회 이상 순찰을 실시한다. (소방 출동) 화재 발생 신고 접수 후 5분 내에 소방차가 현장에 도착한다.

자료: 국가도시재생기본방침(국토교통부 공고 제2018-1790호, 개정 2018.12.28); 관계부처 합동, 2014. p.87.

3) 정책 개선방안

국가 차원에서 생활SOC 접근에 대한 권리를 보장하기 위해 우선적으로 필요한 것은 도시와 농촌지역에 별도로 적용되고 있는 기초생활인프라 국가적 최저기준과 농어촌서비스기준의 정합성을 높이는 일이다. 일각에서는 도시지역에만 적용되는 기초생활인프라 국가적 최저기준이 농촌지역에 적용하기에 목표치가 너무 높다는 비판이 제기되고 있으며, 농어촌서비스기준 역시 서비스에 대한 접근성 수준을 파악할 수 없어 주민이 실제로 체감하는 수준과는 괴리가 크다고 주장한다.

일단 최소한의 생활SOC 공급 수준을 보장하기 위한 준거가 되는 서비스 기준을 설정하는 데 있어서는 원단위 형태보다 서비스 전달 수준을 평가하기에 적합한 도달거리 및 시간 형태로 나타내는 것이 효과적이다(구형수, 2018c : 75). 따라서 우선 선언적 내용으로 구성되어 있는 농어촌서비스기준을 접근성 기준으로 개편할 필요가 있다. 그리고 서로 일치하지 않는 서비스 항목에 대해서는 도시와 농촌지역에 모두 적용할 수 있는 시설·서비스 항목과 차별적으로 적용해야 할 시설·서비스 항목을 구분하여 운영할 필요가 있다.

물론 두 제도의 정합성을 높인다고 해서 모든 문제가 해결되는 것은 아니다. 이렇게 설정된 기준을 시설이나 서비스를 공급하는 데 효과적으로 활용하기 위해서는 생활SOC 서비스권역 내에 거주하는 인구수에 따라 어느 정도 규모의 시설을 공급할지에 대한 기준도 함께 마련되어야 한다. 예를 들어 종합병원을 공급하려면 병상 수가 100개 이상 확보되어야 하는데, 이 정도의 규모의 시설을 유지하기 위해 필요한 서비스 인구의 규모에 대한 기준이 필요한 것이다.

이때 시설별 관계 법률에서 규정하고 있는 공급 기준을 검토하여 정합성을 확보하는 것이 매우 중요하다. <표 6-3>은 도서관, 공연장(문화예술회관), (생활)체육관, 수영장, 공공보건기관, 종합병원, 어린이집, 노인여가복지시설, 초등학교, (생활권)공원 등 10가지 생활SOC에 대해 관계 법률에서 규정하고 있는 공급기준을 검토한 것이다. 이를 보면 도서관이나 공원 같은 경우에는 서비스 인구와 시설 규모에 대한 기준을 모

표 6-3 | 생활SOC의 법적 공급기준 검토(안)

시설	근거 법령	공급 기준
초등학교	도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙(제89조)	- 초등학교: 2개 근린주거구역단위에 1개 - 초등학교 통학거리: 1,500m 이내 1개 근린주거구역: 2천세대~3천세대
어린이집	영유아보육법(제12조)	- 우선설치지역 - 도시 저소득주민 밀집 주거지역 및 농어촌지역 등 취약지역 「건축법」에 따른 공동주택 중 대통령령으로 정하는 일정 세대 이상의 공동주택을 건설하는 주택단지 지역 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 산업단지 지역
	영유아보육법 시행령(제19조의2)	대통령령으로 정하는 일정 세대: 500세대
노인여가 복지시설	노인복지법 시행규칙(별표7)	연면적 500㎡ 이상
공공보건기관	지역보건법시행령(제8조)	시군구별 1개
	지역보건법시행령(제10조)	읍면별 1개
종합병원	의료법(제3조의3)	- 병상수 100개 이상 100병상~300병상: 진료과목 7개 이상 300병상 초과: 진료과목 9개 이상
	도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙(제151조)	- 병상수 300개 이상 - 진료과목 7개 이상
도서관	도서관법 시행령(별표1)	- 봉사대상인구 2만 미만 공립 공공도서관 - 건물면적 264㎡ 이상 - 열람석 60석 이상 - 기본장서: 3,000권 이상
공연장 (문화예술회관)	문화예술진흥법 시행령(별표1)	- 종합공연장: 시·도 종합문화예술회관 등 1,000석 이상의 대규모 공연장 - 일반공연장: 시·군·구 종합문화예술회관 등 300~1,000석 이상의 중규모 공연장
(생활) 체육관	체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙(별표1)	- 군 지역 또는 인구 10만 명 미만인 시 - 연면적: 2,541㎡ - 관람석 수: 500석
수영장	체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙(별표1)	- 군 지역 또는 인구 10만 명 미만인 시 - 레인 수: 8~10레인
(생활권) 공원	도시·군관리계획수립지침 (제3장제2절)	주민 1인당 6㎡ 이상
	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙(별표2)	1인당 3~6㎡ 이상
	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙(별표3)	- 어린이공원: 유치거리 250m 이하, 규모 1,500㎡ 이상 - 근린생활권근린공원: 유치거리 500m 이하, 규모 10,000㎡ 이상 - 도보권근린공원: 유치거리 1,000m 이하, 규모 30,000㎡ 이상 - 도시지역권근린공원: 유치거리 제한없음, 규모 100,000㎡ 이상 - 광역권근린공원: 유치거리 제한없음, 규모 1,000,000㎡ 이상

자료: 근거 법령에 기재된 조항을 토대로 저자 작성.

두 설정하고 있는 것을 알 수 있다. 그런데 노인여가복지시설은 시설 규모에 대한 기준만 설정되어 있다. 이러한 경우에는 서비스인구에 대한 기준을 별도로 마련해야 한다. 그리고 만약에 개별 법률에서 규정한 공급기준이 시설의 현재 공급 수준과 비교했을 때 합리적이지 않다면, 해당 규정을 개정하는 것도 검토할 필요가 있다.

한편, 지방정부 차원에서는 국가최저기준을 이미 달성한 시설에 대해 지역 여건(인구 구조, 이용 수요, 재정 상황 등)을 고려하여 지역최저기준을 마련하도록 독려해야 한다. 이때 국가최저기준에 포함되지 않더라도 지역 특성상 꼭 필요한 시설에 대한 기준도 마련하는 것이 바람직하다. 농어촌서비스기준의 경우 이미 핵심항목 외에 선택항목에 대한 기준을 별도로 수립하도록 하고 있다. 최근에는 복지 분야에 한해 지역최저기준을 수립했거나, 수립 작업이 한창인 도시도 나타나고 있다. 비록 이러한 기준이 생활SOC 전반에 대해 다루고 있는 건 아니나, 지역이 직접 시민의 눈높이에 맞는 생활수준의 목표치를 설정하고, 이를 달성하기 위해 노력한다는 점은 고무적이다.

특히, 서울특별시에서 2015년에 수립한 「서울시민 복지기준 1.0」과 2019년에 수립한 「서울시민 복지기준 2.0」에서는 소득·주거·돌봄·건강·교육 등 5가지 분야에 대한 기준을 담고 있는데,⁴⁾ 이 중에서 돌봄·건강·교육 분야는 본 연구에서 다루고 있는 생활SOC의 범위에도 포함된다. <표 6-4>는 서울특별시와 광주광역시의 시민 복지기준 수립내용 중에서 세 가지 분야에 대해서만 별도로 정리한 것이다. 이를 보면 초기에는 분야별로 최저기준과 적정기준을 구분하여 제시하였는데, 이후 하나의 기준으로 통합하였다. 각 기준은 서술형으로 표현되나, 이를 달성하기 위한 사업과 목표치(예: 교육 만족도 지역 격차 ↓)도 함께 제시된다.⁵⁾

이러한 지역최저기준을 설정하기 위해서는 지역사회 구성원들의 합의와 공감대 형성이 무엇보다 중요하다. 「서울시민 복지기준 2.0」은 전문가, 시민단체 등이 참여하는 준비위원회를 구성하고, 약 7개월 동안 총 26회의 논의 과정과 의견 수렴을 거쳐 작성된 것이다.⁶⁾ 물론 서울특별시처럼 경험이 풍부한 도시에서는 향후 생활SOC에 대한

4) 서울특별시. 2015. p.26; 서울특별시 복지정책과. 2019.9.5. 보도자료. p.9.

5) 서울특별시. 2015. p.26; 서울특별시 복지정책과. 2019.9.5. 보도자료. p.9.

표 6-4 | 생활SOC 관련 「서울시민 복지기준」 수립내용

구분	서울시민 복지기준 1.0		서울시민 복지기준 2.0	
돌봄	최저 기준	돌봄이 필요한 영유아, 아동, 노인, 장애인 등의 가구원이 있는 서울시민은 현행 법규에 규정된 표준적 돌봄 서비스를 공공의 책임 하에 가구소득의 10% 이내 지출로 이용할 수 있도록 하여 경제적 부담으로 돌봄을 포기하거나 생업에 지장을 받지 않도록 한다.	기준	서울시민 누구나 지역사회에서 필요한 돌봄서비스를 보장받는다.
	적정 기준	서울시민이면 누구나 10분 이내의 거리에서 돌봄서비스에 접근할 수 있도록 한다. 또한 제공되는 돌봄서비스의 품질을 OECD 평균 수준이 되도록 하며, 다양한 가족 돌봄의 수요도 충족될 수 있도록 지원한다.		• 예방과 회복을 지향하는 적극적 돌봄서비스를 시행한다. • 누구나 쉽고 편리하게 돌봄서비스에 접근할 수 있도록 한다. • 사람에 맞추는 끊임 없는 돌봄을 제공하고 연결한다.
건강	최저 기준	경제적, 지리적 장벽 때문에 필수적인 보건의료 서비스를 이용하지 못하는 서울시민이 없도록 한다.	기준	서울시민 누구나 좋은 보건의료서비스를 평등하게 보장받는다.
	적정 기준	서울시민의 건강수준을 OECD 평균 수준 이상으로 향상시키고, 지역별 건강격차를 해소하여 시민 모두가 건강한 생활을 영위하도록 한다.		• 지역주민 누구나 동등한 보건의료서비스를 받도록 지역별 접근성을 높인다. • 생애과정에 걸쳐 언제나 적합한 보건의료 서비스를 보장한다.
교육	최저 기준	교육의 경제적 부담을 완화하고 교육여건의 지역별 격차를 해소하여 모든 서울시민이 학령기에 보장된 교육적 기본권을 누릴 수 있도록 한다.	기준	서울시민 누구나 공평하게 학습할 권리를 보장받는다.
	적정 기준	의무교육의 질을 OECD 평균수준으로 높이고, 성인의 직업적, 시민적 능력을 향상시키기 위해 성인의 평생교육 기회를 증진한다.		• 평생에 걸쳐 학습기회로부터 차별받지 않도록 한다. • 양질의 학습환경을 누릴 수 있도록 지역별 격차를 줄인다.

자료: 서울특별시. 2015. p.26; 서울특별시 복지정책과. 2019.9.5. 보도자료. p.9.

지역최저기준을 수립하는 것이 어렵지는 않을 것이다. 결국 이러한 경험이 풍부하지 않은 지역이 문제가 된다. 따라서 중앙정부 차원에서 「생활SOC 지역최저기준 설정 가이드라인(가칭)」을 작성하여 시·군·구에 배포할 것을 권장한다. 그리고 여기에는 생활SOC 공간자료 구축, 시설·서비스 수요 분석, 목표치 설정, 주민의견 수렴절차 등과 관련한 내용이 포함되어야 할 것이다. 만약 기초자치단체 단위에서 별도의 지역최저기준을 설정하는 게 쉽지 않을 경우에는 광역자치단체 단위로 지역최저기준을 수립한 후, 여기에 속한 시·군에서 주민의견 수렴절차를 거쳐 일부 조정하는 방식도 고려해 볼 수 있다.

6) 서울특별시. 2015. p.26; 서울특별시 복지정책과. 2019.9.5. 보도자료. p.2.

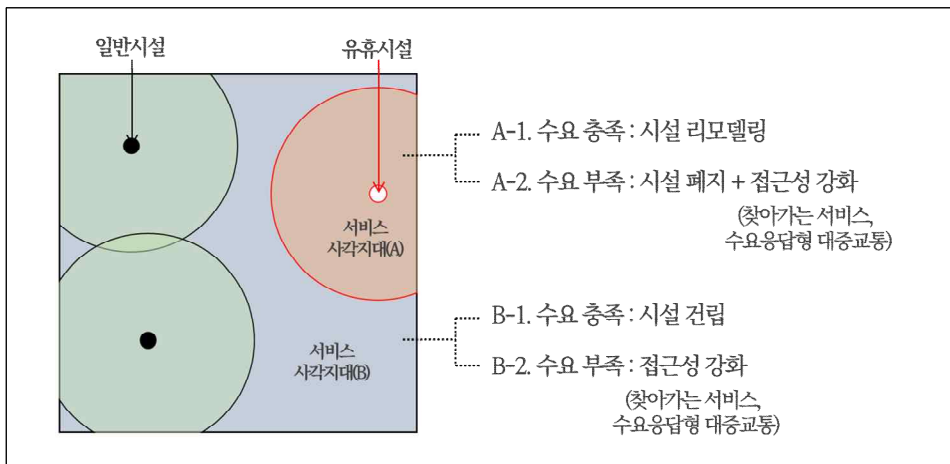
2. 지역 수요를 고려한 전략계획 수립

1) 정책의 기본방향

생활SOC를 효과적으로 공급하기 위해서는 신규로 공급할 시설에 대한 적정 입지를 찾고, 기존 시설의 입지를 재배치하는 계획을 사전에 수립할 필요가 있다. 이때 반드시 고려해야 할 부분은 지역 내 기존 시설의 이용 실태와 신규 시설에 대한 수요를 파악하고, 이를 토대로 생활SOC의 공급 및 활용전략을 마련해야 한다는 것이다. 그동안 우리나라에서 생활SOC의 공급 실태에 대한 조사는 많이 이루어졌으나, 이미 공급된 시설의 이용 실태나 수요에 대한 조사에는 소홀하였다. 이러한 조사가 이루어지지 않은 상태에서 신규 시설 조성 사업을 추진할 경우 유휴시설을 양산할 가능성이 있으므로 주의해야 한다.

따라서 생활SOC 사각지대에 대한 공급계획을 수립할 때에는 배후인구 등을 고려했을 때 수요가 충분한 지역에 대해서만 시설을 설치하는 것을 기본원칙으로 해야 한다 (<그림 6-2> 참조). 이 원칙이 공간정의의 관점에서 볼 때 정당하지 않다고 생각할

그림 6-2 | 지역 수요를 고려한 전략계획 수립의 기본원칙



자료: 구형수 외. 2018a. p.108를 수정.

수도 있다. 하지만, 이는 시설 위주의 사고방식에서 벗어나지 못한 것이다. 중요한 건 시설 그 자체가 아니라 그 시설이 제공하는 서비스이기 때문이다.

여기서 제시한 원칙을 상세하게 설명해보자. 우선 일반적인 생활SOC 사각지대(B)에서는 신규 시설이 입지할 서비스 권역을 포함할 정도의 부지와 이를 유지할 임계수요가 확보된 경우(B-1)에는 시설을 건립하면 된다. 만약 그렇지 않을 경우(B-2)에는 시설을 건립하기보다 찾아가는 서비스나 수요응답형 대중교통 같이 접근성을 강화하는 방식을 채택하는 것이 보다 합리적이다. 하지만, 여기에 유희시설이 존재하는 경우 조금 다른 방식의 접근이 필요하다. 유희시설은 용도를 전환하거나 재활용할 수 있기 때문이다. 따라서 생활SOC 사각지대(A)로 분류된 지역이더라도 인근에 유희시설이 존재하면 해당 시설의 서비스권역 내에 이용 수요를 검토한 후, 수요가 충분히 존재하는 경우(A-1)에는 시설을 리모델링(용도 전환 포함)하는 것이 바람직하다. 이 경우에도 이용 수요가 충분하지 않은 경우(A-2)에는 찾아가는 서비스나 수요응답형 대중교통 같이 접근성을 강화하는 전략을 채택하는 것이 효과적이다.

2) 현행 정책 검토

현재 생활SOC의 적정 입지와 공급 방식에 대한 전략계획을 수립할 수 있는 별도의 제도는 없다. 하지만, ‘도시·군기본계획’과 ‘도시재생전략계획’이 그 역할을 일부 담당할 수 있다. 도시·군기본계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제3호에 근거하고 있으며, 특별한 경우⁷⁾가 아닌 이상 모든 시·군에 대해 수립할 수 있다. 이 계획에서 다룰 수 있는 시설의 범위는 도시·군계획시설으로 한정되어 있어 여기에 포함되지 않은 민간시설의 입지나 배치에 대한 계획은 담아낼 수 없다. 각 시설은 부문별 계획으로 흩어져서 다뤄진다. 즉, 기반시설 부문에서 상·하수도, (2) 공원녹지 부문에

7) 이는 시·군의 위치, 인구의 규모, 인구감소를 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사항에 따라 도시·군기본계획을 수립하지 않아도 되는 경우를 말한다(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제18조제1항). 수도권에 속하지 아니하고 광역시와 경계를 같이하지 아니한 인구 10만 명 이하인 시·군(「동법 시행령」 제14조제1호)과 관할구역 전부에 대하여 광역도시계획이 수립되어 있는 시·군(「동법 시행령」 제14조제2호)이 여기에 해당한다.

표 6-5 | 현행 생활SOC 공급 및 배치 관련 계획제도 비교

구분	도시·군기본계획	도시재생전략계획
근거법률	국도의 계획 및 이용에 관한 법률	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법
적용대상	도시(군) 관할구역 전체 (인구 10만 명 이하 지방도시 제외)	도시(군) 관할구역 전체 또는 일부지역 (둘 이상의 도시 가능)
시설범위	도시·군계획시설 (교통시설, 공간시설, 유통·공급시설, 공공문화·체육시설, 보건위생시설, 환경기초시설)	기초생활인프라 (도시재생기반시설 중 도시주민의 생활편의를 증진하고 삶의 질을 일정한 수준으로 유지하거나 향상시키기 위하여 필요한 시설)
수립내용	목표연도별 시설물량계획 (예: 사회복지시설 2020년 1개 → 2025년 2개 → 2030년 4개 → 2035년 5개)	기초생활인프라 복합화 공급방안 (공급방안 수립에 대한 구체적인 가이드라인 부재)

자료: 도시·군기본계획수립지침(국도교통부 훈령 제1133호, 개정 2018.12.21.); 국토교통부, 2014; 성은영, 2019, p.28을 참조하여 저자 작성.

서 공원, 시설녹지, 유원지, (3) 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥 부문에서 의료보건, 사회복지, 교육, 문화·체육시설에 대한 계획을 수립할 수 있다.

하지만, 여기서는 해당 시설의 공급에 대한 기본 원칙이나 전략을 제시하는 수준에 머무르는 경우가 많으며, 보다 구체적인 계획 내용은 도시·군관리계획(지구단위계획 등)을 통해 구현하도록 되어 있다(구형수, 2018c: 48). 특히, 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥 부문에서는 시민들의 일상생활에 아주 큰 영향을 미치는 시설을 많이 다루고 있는데, 각 시설에 대한 구체적인 계획 기준이 마련되어 있지는 않다(구형수, 2018c: 50).⁸⁾ 게다가 「도시·군기본계획수립지침」에는 장래 도시인구가 증가한다는 전제 하에 늘어나는 인구수에 기초하여 기반시설 물량을 산출하는 방법만 제시되고 있을 뿐, 도시 내 어떤 지역에서 인구가 감소할 것인지, 만약 인구가 감소할 경우 어떻게 계획물량을 산출해야 하는지에 대한 구체적인 지침이 전혀 제시되지 않고 있다(구형수, 2018c: 50). 특히, 장래 인구를 추정할 때 소지역 단위의 분석을 수행하지 않고,

8) 실제로 지방자치단체에서 도시·군기본계획을 수립할 때 '경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥' 부문에 해당하는 보건시설, 사회복지시설, 교육시설, 문화·체육시설 등의 공급과 관련한 내용은 간소화 혹은 생략되는 경향이 있으며, 시설 공급 못지않게 중요한 생활서비스 전달체계 개편에 대한 내용은 전혀 제시되지 못하고 있는 게 현실이다(구형수, 2018c: 50).

표 6-6 | 도시·군기본계획의 생활SOC 관련 분야별 계획지침

구분		내용
기반시설	상·하수도	- 생활용수와 공업용수로 구분하여 계획하되, 급수인구, 급수량 및 급수율, 공업용수 공급량을 예측하여 용수공급계획과 사용절약계획 및 시설계획 수립 - 예측되는 개발사업이 있는 경우는 이를 고려하여 급수량, 오수량을 산정하고 단계별로 시설계획 수립 - 생활하수, 산업폐수 및 분뇨의 배출량을 예측하고, 하수 및 폐수처리방안 강구
	공원	- 규모·위치·기능과 녹지체계에 따라 합리적으로 배치 - 기존 시설(어린이공원은 제외)은 특별한 사유가 없는 한 계획에 포함 - 시설의 위치·규모 및 기능의 배분은 주민의 이용권, 이용형태에 따라 목표년도 및 단계별 최종년도의 인구규모 및 인구 배분계획에 따라 정하되 근린공원 위주로 계획 - 각 도시의 상장이 될 수 있는 중앙공원의 개발계획을 생활권별로 선정하여 구체적으로 수립
공원녹지	시설녹지	- 산업공해의 차단 또는 완화와 재해발생시의 피난지대로 필요한 완충녹지 계획 - 철도·고속도로 등 주요 교통시설에서 발생할 공해의 방지·완화와 사고위험의 방지를 위하여 필요한 지역에 완충녹지 계획 - 지역의 자연적 환경을 보전하거나 향상시키기 위하여 필요한 지역에는 토지이용현황을 고려하여 경관녹지계획 수립
	유원지	- 도시내 오픈스페이스의 확보, 도시환경의 미화, 주민의 여가공간 자연환경 보전 등의 효과를 거양할 수 있도록 녹지체계에 따라 결정 - 시설은 특별한 사유가 없는 한 계획에 포함 - 시설의 위치·규모는 기능 및 성격에 적합하도록 정하되, 접근이 용이하도록 주변 교통시설과 연계하여 계획
경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥	의료보건	의료복지 및 의료시설에 관한 계획 수립
	사회복지	- 계획인구와 시·군의 재정 기타 제반여건을 감안하여 탁아소, 유아원, 양로원, 모자보건 및 보건시설, 심신장애인 수용시설, 노인복지시설, 직업훈련원 등 시설의 공급방향 설정 - 모든 시설에 장애인 및 노약자가 쉽고 편리하게 이용할 수 있도록 지침 제시
	교육	- 취학대상인구를 예측하고 생활권계획에 따라 이를 수용할 수 있는 각종 교육시설계획 수립 - 대학은 광역계획권의 인구를 감안하여 계획 - 교육인구의 추정은 교육부의 장기교육정책 고려
	문화·체육	주민의 정서함양과 건강 및 여가선용을 위하여 또는 시·군의 문화성을 향상시키기 위하여 인구계획에 따라 도서관, 시민회관, 생활과학관, 극장, 체육관, 운동장 등에 관한 계획 수립

자료: 도시·군기본계획수립지침(국토교통부 훈령 제1133호, 개정 2018.12.21.).

도시전체 인구의 변화량만 산출하여 공간적 차원의 시설 수요를 파악할 수 없을 뿐 아니라, 접근성 확보가 중요한 시설에 대해서도 총량 계획 수준에 머무는 등 계획 대상의 공간적 배치에 대한 전략을 담아내지는 못하는 상황이다(구형수, 2018c: 50).

이러한 측면을 고려한다면 도시재생전략계획이 도시·군기본계획에 비해 생활SOC의 적정 입지와 공급 방식을 다루기에 효과적인 제도이다. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제3호에 따르면, 이는 도시 전체 또는 일부 지역, 필요한 경

우 둘 이상의 도시에 대하여 도시재생과 관련한 각종 계획, 사업, 프로그램, 유형·무형의 지역자산 등을 조사·발굴하고, 도시재생활성화지역을 지정하는 등 도시재생 추진전략을 수립하는 계획이다. 이 과정에서 「국가도시재생기본방침」에서 제시한 기초생활인프라의 국가적 최저기준을 달성하기 위한 전략도 계획에 포함하도록 되어 있다.

그럼에도 불구하고, 국토교통부에서 2014년에 발간한 「도시재생전략계획 수립 가이드라인」에는 이러한 계획을 수립하는 방법에 대한 구체적인 지침이 담겨있지 않다. 여기서 제시하는 지침은 도시재생기반시설이 설치되는 위치 등은 계획의 유연성을 위해 점선이나 개념선 등을 통해 계획한다는 내용이 전부다. 사정이 이렇다보니 지방자치단체에서는 이 부분에 대한 계획을 소홀히 다루기가 쉽다. 계획의 내용도 도시·군기본계획을 수립하던 타성에 젖어 단순히 시설의 공급물량을 산출하거나 확보전략을 개략적으로 제시할 뿐이며, 시설의 입지와 배치 문제를 다루는 경우는 드물다.

〈표 6-7〉은 부산광역시와 경기도 광주시의 도시재생전략계획에 포함된 기초생활인프라 최저기준 달성계획의 일부 내용을 가져온 것이다. 이를 보면 앞서 언급한 것처럼 공간적인 배치 문제에는 소홀한 채 주로 시설을 얼마나 확보할 것인가에 대한 계획만 수립하는 것을 알 수 있다. 도시·군기본계획의 시설계획 수립방식과 전혀 다른 게 없다. 원래 도시재생전략계획을 수립하는 목적 자체가 시설의 공급에 있는 것이 아니라 도시재생활성화지역을 지정하는 데 있으므로 여기에 더해 생활SOC 공급·활용에 대한 전략계획으로서의 역할까지 기대한다는 건 무리가 있다. 따라서 실무현장에서도 지방자치단체에서 도시재생활성화지역을 지정할 때 새롭게 공급되거나 이미 건립되어 있는 시설과 어떻게 연계할 것인가에 대한 고민은 전혀 이루어지지 않는다.

3) 정책 개선방안

앞서 제시한 것처럼 생활SOC에 대한 국가 및 지역최저기준을 설정했다면, 이를 제대로 활용하는 것이 중요하다. 다음 단계로 최저기준에 미달하는 지역을 찾아내고, 이러한 생활SOC 사각지대에 어떠한 시설·서비스를 어떠한 방식으로 공급·전달할 것인가

표 6-7 | 지방자치단체의 기초생활인프라 관련 도시재생전략계획 수립내용

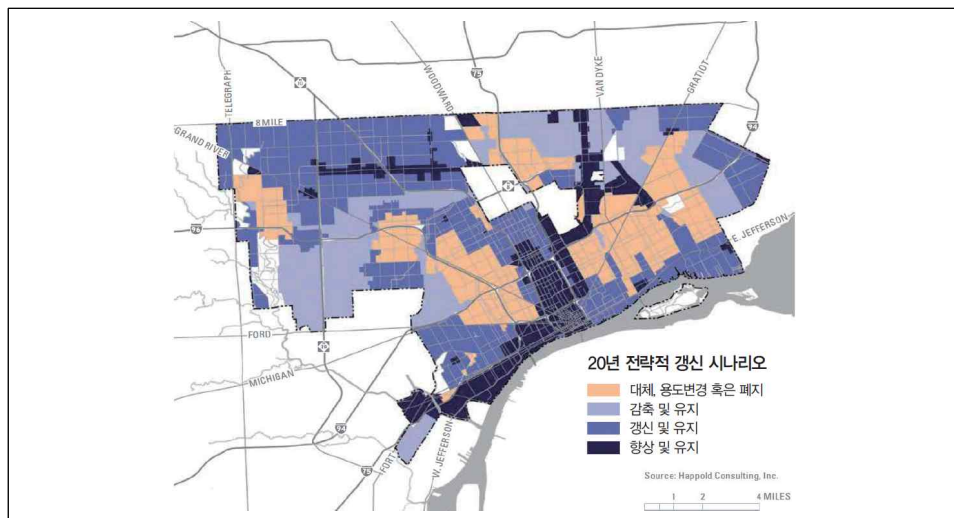
부문	기초생활인프라	달성방안	
		부산광역시	경기도 광주시
교통시설	도로	• 도시재생활성화계획 수립시 4m이하 도로현황 분석 파악을 통해 국가기준에 미달하는 도로에 대해 지속적인 개선 및 정비 유도	-
	공공주차장	• 도시전체 도시재생관리차원에서 구청별 목표 주차장 확보율(주차면수/차량등록대수)을 제시(100%) • 도시재생활성화계획 수립시 대상지에 대한 주차현황실태 조사(전수)를 통해 정확한 주차수요를 예측하여 대상지 내 야간시간대의 주차장 확보율이 70% 이상이 되도록 유도	주차면수 6,700면 확충 필요
공간시설	생활권공원	• 생활권 공원이 부족한 남구, 동구, 수영구, 연제구 등은 도보권 거리 및 주변 대규모 공원과의 거리 등을 감안하여 활성화계획 수립시 소공원 등 Openspace 확보 또는 연계방안을 우선적 계획	약 2,339,000㎡ 확충 필요
	근린광장	• 전반적으로 부족한 근린광장 확보를 위해 국·공유지를 활용한 근린주거구역 내 적절한 근린광장을 확보	약 21개소 확충 필요
유통·공급 시설	상수도	• 상수도 보급률 100%에 미달하는 연제구는 상수도 시설을 지속적 확충	-
공공·문화 체육시설	유치원	• 유치원이 부족한 지역은 어린이집, 아이돌봄서비스시설 등의 도입을 우선적 고려	약 1개소 확충 필요
	초등학교	• OECD 기준 학급당 적정 인원을 배분하여 양호한 학업 환경 조성	공급기준 만족
	공공체육시설	• 근린생활권 소규모 운동시설의 확보를 통해 국가기준 1인당 4.2㎡ 확보	약 1,235,000㎡ 확충 필요
	도서관	• 전반적으로 부족한 도서관 현황을 마을회관, 주민복지지원 시설의 설치 시 도서관 확보를 우선	약 5개소 확충 필요
	노인의료복지시설	• 강서구, 기장군에 편중된 노인의료복지시설을 근린주거구역 내 적절히 배치하여 노령화 시대 대비	공급기준 만족
환경기초 시설	하수도	• 하수도 보급률 100%에 미달하는 강서구, 기장군은 하수도 시설을 지속적으로 확충	-

자료: 광주시. 2018. p.227; 부산광역시. 2015. p.445.

가에 대한 전략계획을 수립해야 한다. 그리고 여기에는 생활SOC에 대한 서비스 수준 평가, 시설·서비스에 대한 수요 분포, 필요 시설·서비스에 대한 배치 및 접근성 강화 전략, 자원조달계획 등이 포함되어야 한다(구형수, 2018a: 6). 물론 여기서 가장 중요한 것은 소지역 단위의 서비스 수요를 파악하고, 해당 지역의 특성에 맞는 시설·서비스의 공급방식을 찾아내는 것이다.

이러한 고민을 엿볼 수 있는 대표적인 사례가 바로 「디트로이트 미래 도시(Detroit Future City)」계획이다. 여기서 인상적인 부분은 도시의 인구 감소 문제에 대응하는

그림 6-3 | 디트로이트의 수요 맞춤형 서비스 전략계획 사례



자료: Detroit Works Project. 2013. p.394. 재인용: 구형수, 2019. p.10.

차원에서 <그림 6-3>처럼 근린지역(neighbourhood) 단위로 현재와 미래의 서비스 수준을 분석하고, 그 상황에 적합한 공급방식을 찾으려 노력했다는 점이다. 여기서 주황색으로 표시된 부분은 현재도 서비스 수준이 나쁘지만 앞으로는 더욱 나빠질 지역인데, 이곳에서는 다른 서비스로 대체하거나 용도를 변경하는 방식을 적용하되, 최악의 경우 서비스를 폐지하는 방안도 고려하고 있다는 것을 알 수 있다.

이와 같은 수요 맞춤형 전략계획을 수립하기 위해 우리가 취할 수 있는 대안은 두 가지다. 하나는 도시·군기본계획이나 도시재생전략계획 같은 기존 제도를 개선하는 것이고, 다른 하나는 새로운 계획제도를 도입하는 것이다. 앞서 언급했듯이 도시·군기본계획은 소지역 단위에서의 시설 수요를 파악할 수 없을 뿐 아니라, 계획의 내용 측면에서도 공급해야 할 시설의 총량계획을 수립하는 데 그치고 있다. 따라서 이 제도를 수요 맞춤형 전략계획으로 활용하기 위해서는 계획의 수립 방식 자체를 전면적으로 개편하는 게 필요하므로 쉽지 않을 것이다. 이에 비하면 도시재생전략계획의 경우 획기적인 개편 작업이 필요한 것은 아니다. 왜냐하면 계획의 내용 자체가 어느 정도 지역의 인구 감소를 전제로 하고 있고, 도시·군기본계획과 달리 기초생활인프라에 대한 계획을 수

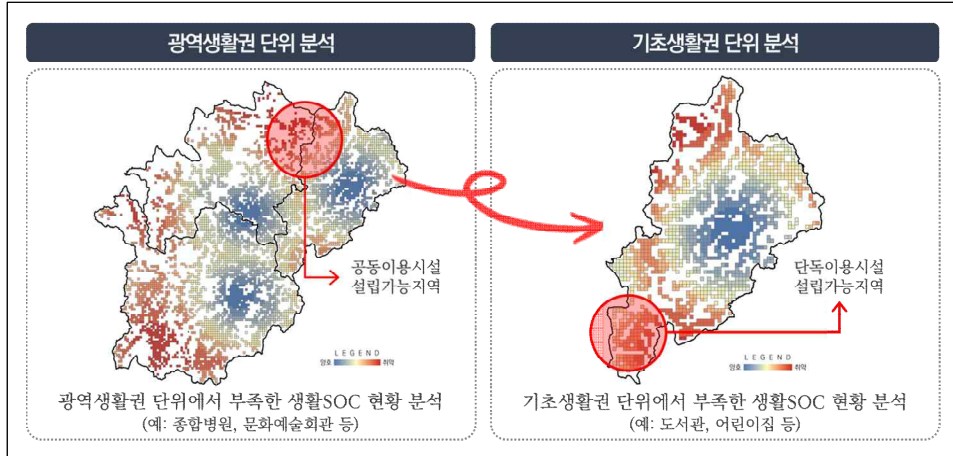
립할 수 있는 별도의 장(chapter)을 마련하고 있기 때문이다. 따라서 이 부분에서 생활SOC의 배치나 접근성 강화에 관한 계획을 수립할 수 있도록 「도시재생전략계획 수립 가이드라인」을 개정하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

이제 두 번째 대안으로 제시한 새로운 계획제도를 도입하는 방안에 대해 논의해보자. 본 연구에서는 이 방법이 가장 효과적이라고 생각하는데, 왜냐하면 도시·군기본계획과 도시재생전략계획의 수립 목적 자체가 생활SOC와 같은 시설을 공급하는 전략을 수립하는 게 아니기 때문이다. 다시 설명하자면 전자의 목적은 늘어나는 인구를 수용하기 위한 토지(시가화예정용지)를 확보하는 것이고, 후자의 목적은 중앙정부의 재원을 투입할 수 있는 구역(도시재생활성화지역)의 경계를 지정하는 것이다. 이러한 계획을 수립하는 데 있어 시설의 배치 문제는 그리 중요하지 않다.

이러한 측면에서 「생활SOC 접근권 보장을 위한 특별조치법(가칭)」을 제정하고, 여기에 근거한 새로운 계획제도를 도입하는 것이 필요하다고 본다. 계획의 수립 대상은 도시재생전략계획과 마찬가지로 둘 이상의 시·군으로 확대하는 게 바람직하다. 생활SOC에 대한 계획을 수립하는 데 있어 많이 제기되는 이슈 중 하나는 생활권의 범위를 어디까지로 볼 것인가이다. 이러한 이슈가 제기될 때마다 흔히들 다음과 같은 논리를 전개한다. 첫째, 교통이 발달하면서 생활권이 점차 확대되고 있다. 둘째, 인구가 줄어들면서 단일 지역 내에서는 시설 이용에 대한 규모의 경제를 달성하기가 어렵다. 따라서 광역생활권 단위의 계획을 수립하여 이러한 문제를 해결해야 한다.

이러한 주장을 그대로 받아들인다면 최저기준 미달지역을 분석하는 데 있어서도 ‘광역생활권(복수 시·군)’과 ‘기초생활권(단일 시·군)’으로 이원화하는 게 효과적이다. <그림 6-4>는 생활SOC 최저기준 미달지역을 생활권 위계별로 분석한 결과이다. 이를 보면 왜 광역생활권 단위의 계획이 필요한지를 알 수 있다. 여기서 붉은색으로 표시된 부분은 생활SOC 공급 수준이 열악한 곳인데, 이러한 지역이 좌측 그림과 같이 복수의 시·군이 인접한 경계에서 나타날 경우에는 두 지역이 공동으로 활용할 수 있는 생활SOC를 건립하는 것이 훨씬 효과적일 것이다. 따라서 생활SOC에 대한 전략계획을 제도화할 경우 기초생활권 단위의 계획만 수립하도록 할 것이 아니라, 필요에 따라 광역

그림 6-4 | 생활SOC 최저기준 미달지역 분석(예)



자료: 구형수, 2018a, p.6을 수정·보완.

생활권 단위의 계획도 수립할 수 있도록 해야 한다.

한편, 이러한 계획이 일회성으로 그칠 것이 아니라, 지속적으로 사람들의 삶을 질을 향상시킬 수 있는 도구로 발전하기 위해서는 지역의 서비스 수요와 공급수준 변화를 상시 모니터링 할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있다. 이때 분석의 공간 단위는 작을 수록 좋다. 국토교통부 국토지리정보원에서 매년 실시하고 있는 ‘국토(모니터링)조사’에서 구축하는 공간자료와의 정합성을 확보하기 위해서는 500m×500m 격자 단위로 시행하는 것을 원칙으로 하되, 보다 세밀한 분석이 필요한 경우에 한하여 본 연구에서 활용한 100m×100m 격자 단위의 분석을 병행하는 게 효과적일 것이다. 일반적으로 이러한 작업을 할 때 겪는 가장 큰 어려움은 공공이 구축하여 제공하는 소지역 단위의 분석 자료(시설의 이용실태, 공실수준 등)가 너무 부족하다는 것이고, 이 문제를 해결하기 위해서는 상시 모니터링에 필요한 자료를 지속적으로 갱신하는 노력이 필요하다(구형수, 2018c: 71). 최근에는 기술이 발전하여 모바일 빅데이터(mobile bigdata) 같이 실시간으로 개인의 이동 정보를 수집하는 것도 가능하게 되었다. 따라서 이러한 자료를 활용하여 이용자 수요를 보다 정확하게 파악하고, 이를 통해 사람들의 삶에 밀착한 계획으로 거듭날 수 있도록 노력해야 할 것이다.

3. 서비스 기능의 연계와 복합화 추진

1) 정책의 기본방향

생활 여건의 지역 간 형평성을 달성하기 위해 극복해야 할 문제 중에 가장 시급한 것을 하나를 꼽으라면 시설에 대한 이용 수요가 감소하는 지역에도 적용할 수 있는 서비스 공급전략을 찾아내는 것이다. 지방의 쇠퇴하는 도시나 농촌에서는 공실 상태인 시설이 많아 이를 모두 유지·관리하는 것이 비효율적인 상황에 처한 경우가 많다. 이게 결국 삶의 질을 악화시키고, 사람들을 다른 지역으로 떠나게 만드는 원인으로 작용한다. 그렇다고 해서 쇠퇴하는 지역에는 무조건 시설을 공급하지 않기로 한다면, 이러한 악순환 구조는 더욱 강화될 것이다.

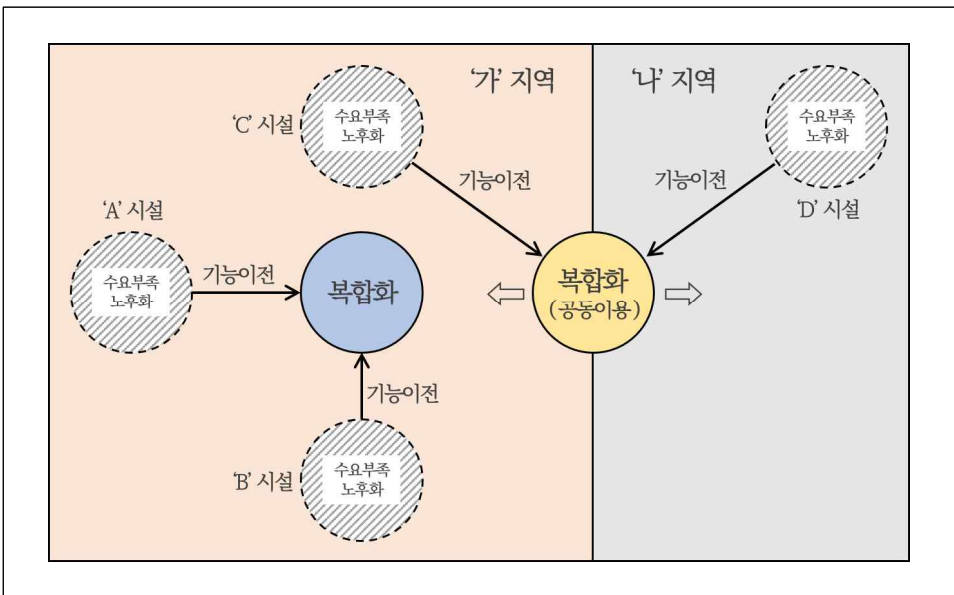
이는 결국 형평성과 효율성의 조화라는 본 연구의 핵심적인 문제의식으로 귀결되는데, 여기에 대한 해답은 우리가 항상 가지고 다니는 스마트폰(smart phone)에 있다. ‘스마트폰 중독’이라는 신조어가 나올 정도로 사람들이 이걸 많이 사용하는 이유는 하나의 기기로 내가 원하는 모든 것을 즐길 수 있기 때문이다. 한 마디로 체험의 다양성 때문이다. 그리고 이걸 만들어 내는 건 결국 기능의 복합화이다. 이를 도시 차원으로 환연하면, 서비스 기능의 연계와 복합화는 도시의 다양성을 만들어 내고 경제적 활력도 불러일으킨다(Jacobs, 1961: 162).

만약 여기에 동의한다면 생활SOC를 공급할 때에도 하나의 기능(예: 독서)보다 다양한 기능(예: 독서+관람+돌봄)을 가진 시설을 공급하는 게 이용 활성화 측면에서 훨씬 효과적이라는 것을 알 수 있다. 어쩌면 하나의 시설을 방문하여 다양한 기능을 이용할 수 있게 하는 건 새로운 이용 수요를 창출하는 거의 유일한 방법일 수도 있다. 이때 중요한 건 신규로 시설을 공급하든, 기존 시설을 재활용하든 관계없이 단순히 그 시설 하나만을 바라볼 것이 아니라, 주변에 위치한 다른 시설까지도 함께 고려해야 한다는 것이다. 앞서 일본의 정책 사례에서도 볼 수 있었듯이 수요가 부족하거나 노후화되어 제대로 활용되지 않는 시설이 주변에 있을 때에는 이를 통폐합하여 한 곳으로 모으고,

서로 연관성이 높은 기능끼리 복합화를 추진하는 게 효율적이다. <그림 6-5>에서 볼 수 있듯이 최대한 접근성이 좋은 곳에 복합시설을 공급하되, 그렇지 않은 지역에 있는 시설 'A'와 시설 'B'는 폐지하고 그 기능을 여기로 옮기는 것이다. 결국 이런 식으로 수요를 확보하고, 규모의 경제를 달성해야 한다.

한편, 지방자치단체마다 일정 규모 이상의 고차 서비스 시설을 개별적으로 설치하는 경우가 많은데, 이용 수요 확보가 어려운 지역에서 모든 생활SOC를 개별적으로 설치하거나 운영하면 중복 투자가 되어 예산이 낭비될 수밖에 없다. 이러한 문제를 해결하려면 <그림 6-5>의 시설 'C'와 시설 'D' 같이 불필요한 시설을 복합화해서 적정 위치에 건립하고, '가' 지역과 '나' 지역에 거주하는 모든 사람들이 제약 없이 이용할 수 있도록 하여 시설의 활용도를 높일 필요가 있다. 이는 서비스 기능의 복합화를 통해 지역 간의 연계·협력까지 도모하는 것이라 볼 수 있다.

그림 6-5 | 서비스 기능의 연계와 복합화 추진의 기본원칙



자료: 저자 작성.

2) 현행 정책 검토

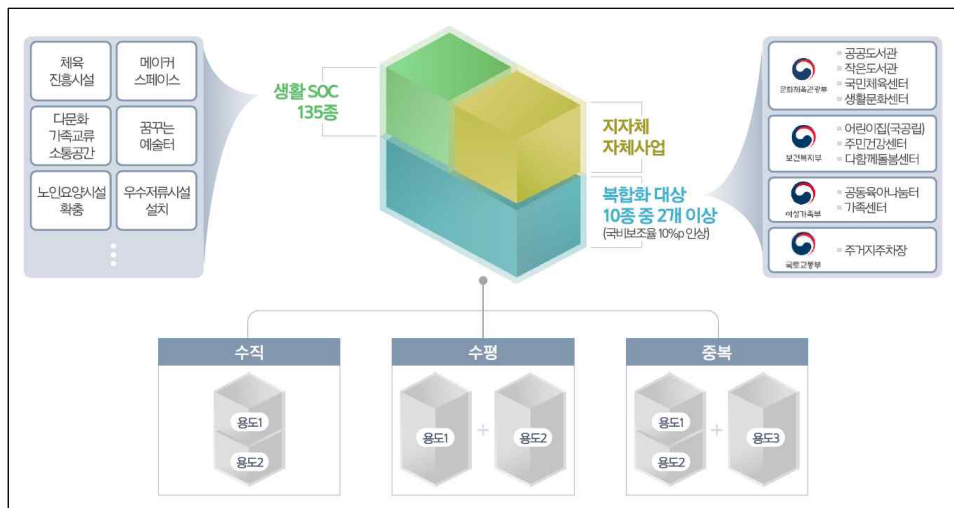
최근 국가균형발전위원회를 중심으로 복수(2개 이상)의 생활SOC 관련 국고보조사업을 하나의 부지에 단일 혹은 연계 시설물로 건립(리모델링 포함)하는 생활SOC 복합화사업을 추진 중이다. 이 사업은 그동안 개별적으로 추진되고 있던 10종의 국고보조 생활SOC 사업을 동시에 공모사업 형식으로 추진하는데, 이러한 복합화 10종 시설 중 2개 이상의 시설을 포함하여 복합화하는 경우 3년간 한시적으로 국고보조율을 현행대비 10%p 인상시켜 준다(관계부처 합동, 2019b: 12).⁹⁾ 생활SOC 복합화 사업으로 인정해주는 경우는 (1) 복합화 대상 10종 시설 간 복합화를 추진하거나, 복합화 10종 시설과 「생활SOC 3개년 계획」에 따른 타 국고보조사업 또는 지자체 자체사업 간 복합화를 추진하는 경우이다(관계부처 합동, 2019b: 12).

다양한 기능이 포함된 복합시설에도 방문하는 사람들이 주로 이용하는 핵심기능이 존재하기 마련이다. 만약 이러한 핵심기능이 제대로 공급되지 못한 지역이 있다면, 그곳에는 해당 시설을 중심으로 복합화가 이루어지는 게 효과적이다. 생활SOC 복합화사업에서는 이러한 핵심기능을 돌봄, 체육, 문화라고 보았다. 여기에 맞추어 제시되고 있는 사업유형은 돌봄플랫폼, 체육플랫폼, 문화플랫폼, 복합플랫폼의 네 가지이다. 일반적으로는 하나의 시설에 하나의 핵심기능을 두도록 되어 있는데, 복합플랫폼은 앞서 언급한 세 가지 핵심기능 중에서 둘 이상의 기능을 한 시설에 복합화하는 모델이다.

다양한 부처의 국고보조사업이 연계되어 추진되다보니, 사업의 추진 절차도 일반적인 공모사업의 절차와는 차이를 보인다. 우선 지자체가 국가균형발전위원회에 사업계획서를 접수하면, 국가균형발전위원회는 이에 대한 사전검토 절차를 거친 후 관계 중앙부처에 송부한다(관계부처 합동, 2019b: 25). 이후 관계 부처에서 사업계획의 타당성, 적정성 등을 검토하여 시설별 선정 결과를 균형위에 제출하면, 균형위에서는 이를

9) 「생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인」이 공표될 당시에는 9가지 시설만이 인센티브 부여 대상이었으나, 이후 '가족센터'가 추가되어 최종적으로 10가지 시설이 인센티브 부여 대상이 되었다. 여기서 다루고 있는 10가지 시설은 공공도서관, 작은도서관, 국민체육센터, 생활문화센터, 어린이집(국공립), 주민건강센터, 다함께돌봄센터, 가족센터, 공동육아나눔터, 주거지주차장이다(국가균형발전위원회, 2019.6.13. 보도자료: 1).

그림 6-6 | 생활SOC 복합화사업의 개념



자료: 국가균형발전위원회. 2019.6.13. 보도자료. p.1을 재작성.

취합하여 최종적으로 확정하며, 선정 여부에 이견·쟁점이 있는 경우 사업별 쟁점에 대해 산업선정위원회를 거쳐 조정한다(관계부처 합동, 2019b: 25).

지역에서 신청한 생활SOC 복합화 사업신청서에 대한 사전검토는 입지선정 적정성과 사업집행 가능성을 중점적으로 살펴보게 된다. 입지선정 적정성과 관련해서는 (1) 유사시설 중복(인근에 사업 내용이 유사·중복되는 기존 시설 또는 추진 중인 생활SOC 관련 사업이 없는지), (2) 주민 의견수렴(주민의 실질적 수요에 기반한 사업인지, 사업 전 과정에서 주민참여의 기회를 부여하고 있는지), (3) 취약지역 배려(산업·고용위 기지역 등 특별지역, 성장촉진지역 등 지방재정이 열악하거나 마중물 역할이 긴요한 지역 등 현장여건)에 대해 검토한다(관계부처 합동, 2019b: 27). 사업집행 가능성과 관련해서는 (1) 부지 확보(공유지, 유허토지, 기존 시설부지 등 부지확보 가능성), (2) 재원 조달(지자체 자체사업의 경우 재원 조달계획), (3) 운영·관리계획(생활SOC 복합시설 조성 후, 지속가능한 운영에 대한 구체적인 계획이 마련되어 있는지), 넷째, 공동이용 장려(생활SOC 복합화 시설을 인접 he지자체와 공동으로 이용할 계획이 수립되어 있는 경우 우선 선정)에 대해 검토한다(관계부처 합동, 2019b: 27-28).

3) 정책 개선방안

현 정부에서 이미 생활SOC 복합화사업을 추진하고 있으므로, 새로운 사업모델을 정립하기보다 이를 개선하는 것이 효과적이라고 생각된다. 현행 생활SOC 복합화사업은 부처마다 개별적으로 추진되고 있던 각종 생활SOC 관련 사업을 한 장소에서 통합적으로 추진하는 것을 가능케 했다는 점에서 의의가 있다. 하지만, 국가균형발전위원회에서 주관하는 사전검토 절차가 존재함에도 불구하고, 지방자치단체에서 신청한 복합화 사업에 포함되는 시설 간 상충성에 대한 검토는 이루어지지 못하고 있다. 이 부분은 현행 생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인을 개정하여 상호 보완 혹은 상충되는 기능을 명시해주는 것으로 해결할 수 있다.

이보다 더 중요한 문제가 있는데, 바로 복합시설의 입지에 대한 보다 심층적인 검토가 필요하다는 것이다. 시설을 건립한 이후에 운영 방식을 효율화하는 것도 중요하지만, 제3장의 분석 결과에서도 나타났듯이 시설의 입지가 운영 효율성에 미치는 영향도 무시할 수 없다. 현재 공모 접수된 사업에 대한 입지 적정성을 검토하고 있으나, 아직 일본의 사례처럼 지역의 시설 재배치 전략과 연계하는 단계까지는 이르지 못하고 있다. 다시 한 번 강조하지만, 생활SOC 복합화사업을 효과적으로 추진하기 위해서라도 생활SOC의 입지와 배치를 다루는 전략계획은 반드시 필요하다. 또한, 이 과정에서 제4장의 사례 분석을 통해 도출한 것처럼 입지 특성에 따라 차별화된 생활SOC 공급·운영전략을 마련하도록 유도하는 장치를 마련할 필요가 있다(<표 6-8> 참조).

이와 함께 생활SOC 복합화사업의 범위를 단순히 시설이라는 점(point)을 하나 찍는 사업에서 벗어나 선(line)을 긋고, 면(area)으로 확대하는 사업으로 확대할 필요가 있다. 우선 복합시설에 선을 긋는 건 접근성을 강화하는 전략을 말하는데, 이는 두 가지 방식으로 접근할 수 있다. 하나는 산발적으로 분포하지만, 기능적 연계가 효과적인 복수의 생활SOC 간 도로 및 보행네트워크를 구축하는 것이고, 다른 하나는 복합시설의 원거리에 거주하는 사람들을 위해 수요응답형 대중교통서비스나 찾아가는 서비스를 제공하는 것이다. 수요응답형 대중교통서비스는 교통취약지역에 거주하거나, 보행이 곤

표 6-8 | 입지 특성별 생활SOC 공급·운영전략

입지 특성		공급·운영전략
도시	중심지 (거점)	• 도심 내 교통 접근성이 우수한 지역에 입지시키되, 유흥시설을 최대한 활용 • 상업시설을 유치하여 수익을 창출하고, 인근 생활SOC와 연계하여 거점시설로서의 기능 강화
	주거지 (마을)	• 시설 필요성이 높은 주거지 내 쇠퇴지역에 중점적으로 공급하되, 민간협력방식을 최대한 활용 • 주민 주도로 생활SOC를 공급·운영하여 이용자 맞춤형 공간 구성 및 운영의 지속성 확보
농촌	중심지 (거점)	• 다양한 기능을 갖춘 복합시설을 조성하여 비용 절감과 운영 효율성 증진 • 이동식 생활서비스를 공급하고, 타 지역 주민들도 시설을 공동으로 이용할 수 있도록 지원
	주거지 (마을)	• 소규모 다기능 시설을 공급하되, 유희공간을 최대한 활용 • 협동조합 형태로 생활서비스를 공급하되, 다양한 프로그램 활동을 통해 운영 효율성 증진

자료: 저자 작성.

란한 주민들을 위해 거주지와 주요 생활SOC 사이를 예약제 기반으로 운행하는 대중교통서비스를 말한다(구형수 외, 2018a: 7). 이는 주차장을 제외한 대부분의 서비스에 적용할 수 있는 보편적인 접근성 강화 전략이다. 그리고 찾아가는 서비스는 소외지역 주민들을 대상으로 서비스 수요를 파악한 후, 월 1~2회 정기적으로 방문하여 관련 서비스를 제공하는 걸 말한다(구형수 외, 2018b: 110). 이는 <표 6-9>에서 볼 수 있듯이 문화나 보건서비스에 적용되는 경우가 많다. 물론 어린이집이나 노인여가복지시설 같은 복지서비스에도 적용할 수 있으나, 매일 찾아가는 게 불가능하기 때문에 어느 정도 한계가 있다.

다음으로, 면으로 확대한다는 건 도시재생뉴딜사업, 일반농산어촌개발사업, 어촌뉴딜300사업 같은 쇠퇴·낙후지역 개발사업과의 연계를 강화한다는 것을 의미한다. <그림 6-7>은 이러한 개념을 그림으로 표현한 것이다. 생활SOC 복합시설의 경우 두 가지 목적으로 활용될 수 있는데, 하나는 쇠퇴·낙후지역의 삶의 질을 개선하는 것이고, 다른 하나는 도시·지역의 거점에 활력을 불어넣는 것이다. 이 중에서 첫 번째 목적으로 생활SOC 복합화사업에 선정된 경우에는 전술한 쇠퇴·낙후지역 개발사업의 취지와 부합하는 측면이 있다. 따라서 해당 복합시설 부지를 사업구역 경계 안에 포함하고, 지역 내 자산과 복합시설을 연계하는 계획(안)을 작성하여 쇠퇴·낙후지역 개발사업 공모에 신청할 경우 대상지 선정 시 인센티브를 부여하는 방안을 고려할 필요가 있다. 특히,

표 6-9 | 접근성 강화 전략의 적용 가능성 검토

구분		수요응답형 대중교통	찾아가는 서비스	
			적용 가능성	적용 사례
교육	유치원	●	×	-
	초등학교	●	×	-
복지	어린이집	●	△	경상북도(찾아가는 어린이집), 전라남도(찾아가는 장난감 도서관) 등
	노인여가복지시설	●	△	나주시(찾아가는 노인교실), 남해군(찾아가는 노인교실) 등
보건	공공보건기관	●	●	무안군보건소(찾아가는 이동건강 BUS), 이천보건소(찾아가는 한방이동진료) 등
	종합병원	●	×	-
문화	도서관	●	●	문화체육부(U-도서관 서비스), 공주유구도서관(찾아가는 순화문고) 등
	공연장	●	●	김해시(찾아가는 작은 음악회), 대구문화재단(신나는 예술여행) 등
	박물관	●	●	경기도박물관(찾아가는 경기도박물관), 전북대박물관(찾아가는 박물관) 등
	미술관	●	●	남해군미술협회(찾아가는 미술관), 김포문화재단(찾아가는 미술관) 등
체육	축구장	●	×	-
	야구장	●	×	-
	체육관	●	●	인천광역시(움직이는 체육관 스포츠버스), 서울특별시(찾아가는 체육관) 등
	수영장	●	×	-
국토	공원	●	×	-
	주차장	×	×	-

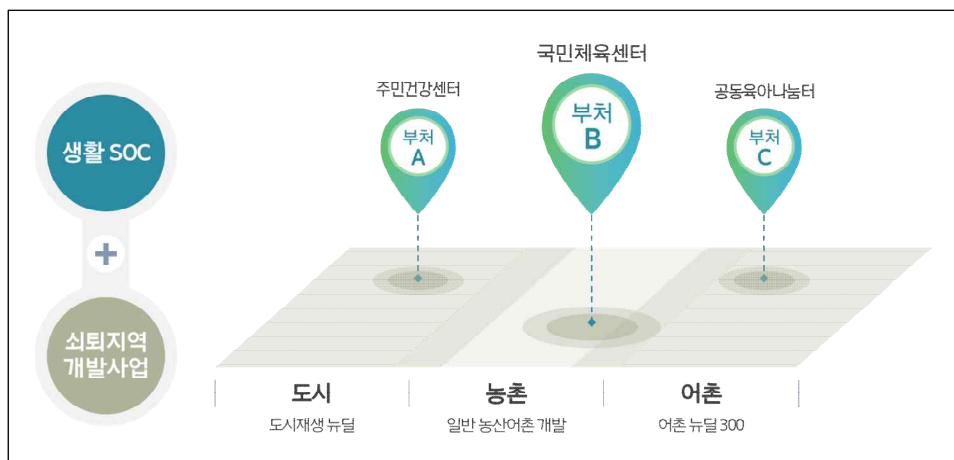
주: '●'는 적용 가능, '△'는 적용 가능하나 비효율적, '×'는 적용 불가능을 나타냄.

자료: 저자 작성.

도시재생활성화지역 내에서 생활SOC 복합화사업을 추진하는 경우 주택도시보증공사(HUG)의 도시재생 기금 융자(수요자 중심형)를 지원받도록 제도를 개선할 필요가 있다. 10) 이때 무엇보다 중요한 건 각 사업을 담당하고 있는 국토교통부, 농림축산식품부, 해양수산부의 협조를 이끌어내는 일이다. 어떠한 정책 대안을 마련하더라도 부처 간 협조가 원활히 이루어지지 못한다면 사업 간의 연계는 실현되기 어려울 것이다.

10) 현재 지자체, 지역주민, 마을기업, 협동조합 및 민간사업자 등 도시재생사업을 추진하는 다양한 주체에 주택도시 기금 도시계정 기금을 지원하고 있다(국토교통부, 2019: 17). 이 중에서 수요자 중심형 지원사업(코워킹커뮤니티시설, 공용주차장 조성 등)의 경우 도시재생활성화지역 내에서 (1) 활성화계획에 따른 도시재생사업에 필요한 비용이나, (2) 지자체장이 도시재생을 위하여 필요하다고 인정하는 건축물의 건축에 필요한 비용에 한정된다(국토교통부, 2019: 18).

그림 6-7 | 생활SOC와 쇠퇴·낙후지역 개발사업의 연계 방안



자료: 저자 작성.

한편, 일선 시·군에서는 복합시설에 포함되는 각종 시설이 개별 예산사업으로 예산 편성·집행·결산이 이루어지고 있어 이와 관련한 행정 처리가 힘들다는 목소리를 내고 있는 실정이다. 즉, 시설 자체는 복합화를 통해 단일 시설로 운영되어 시너지와 효율성을 제고하는 성과를 창출하지만, 예산 관련 절차는 여전히 사업별로 행정 절차를 거쳐야 할 뿐 아니라, 복합시설 내의 공용 공간 또는 공동 비용의 회계처리 문제 같은 추가적인 쟁점도 발생하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 기획재정부의 내년도 「예산 및 기금운용계획 집행지침」¹¹⁾을 개정하여 생활SOC 복합화사업에 대해서는 여러 부처에서 지원하는 예산을 집행할 때 부처나 시설에 관계없이 통합하여 사용할 수 있도록 해주는 것이 가장 확실한 방법이다. 이와 함께 단순히 여러 부처가 사업을 공동으로 기획하는 수준을 넘어 사업의 전 과정에 걸쳐 유기적인 연계·협력이 이루어지는 체계를 제도적으로 구축할 필요가 있다.

11) 「예산 및 기금운용계획 집행지침」(이하 '예산 집행지침')은 예산집행의 기본원칙과 기준설정을 위해 작성되는 것으로 각 부처 예산집행 공무원들이 준수해야 하는 표준규범의 역할을 하고 있다(국회예산정책처, 2017: 80). 「국가재정법 시행령」 제18조 및 제36조에 따르면 기획재정부는 매년 1월 31일까지 각 중앙관서의 장에게 예산 집행지침을 통보하여야 한다(국회예산정책처, 2017: 80).

4. 지역공동체 기반 선순환 체계 구축

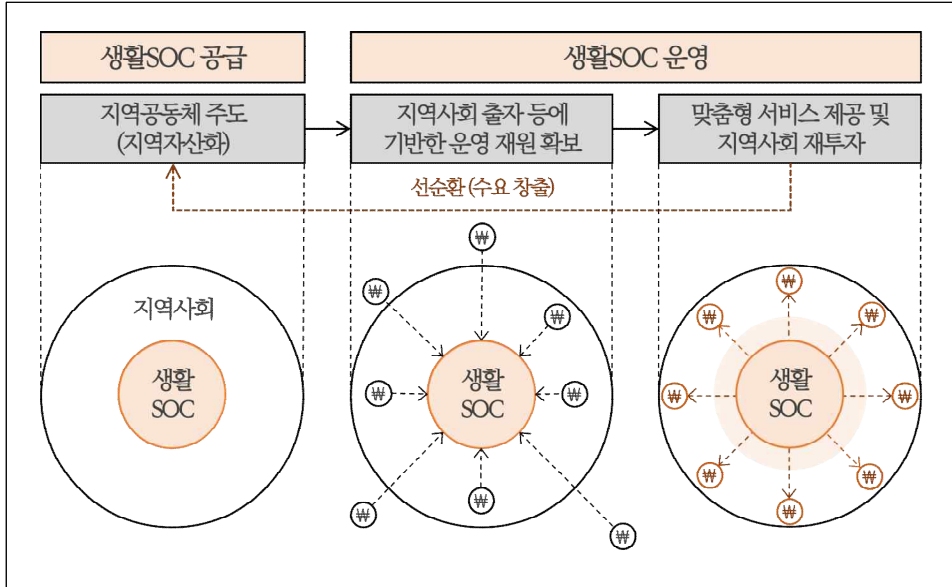
1) 정책의 기본방향

우리가 흔히 사용하는 ‘지역 주도’라는 용어는 두 가지 의미를 내포하고 있다. 하나는 지역의 ‘공무원’이 주도한다는 의미이고, 다른 하나는 지역의 ‘주민’ 혹은 ‘공동체’가 주도한다는 의미다. 현재 지역에서 생활SOC가 공급될 때 그 주체는 전자에 가까우며, 후자는 형식상의 참여에 그치는 경우가 많다. 주로 지역의 공무원, 혹은 엔지니어링업체가 형식적인 주민 수요조사를 거쳐 공급할 시설을 결정하게 된다. 생활SOC를 운영할 때에도 주민이 참여하는 경우는 극히 드물다. 일반적으로는 지방자치단체의 담당 부서에서 직접 운영하거나, 「지방공기업법」 제76조제1항에 따라 시설관리공단을 설립하여 운영 업무를 위탁한다.

이는 생활SOC를 공급하고 운영하는 데 있어 신공공관리론의 패러다임에서 벗어나지 못하고 있다는 것을 말해준다. 이러한 방식으로는 지역의 다양한 수요에 유연하게 대응할 수 없을 뿐 아니라, 시설을 공급하더라도 이를 사후 관리하는 데 큰 어려움을 겪을 수밖에 없다. 이러한 문제를 해결하는 데 있어 앞서 언급한 신공공서비스론의 접근방식이 도움이 될 수 있다. 이에 따르면 지역의 공무원과 주민이 거버넌스 체제를 형성하고, 각 주체 간의 긴밀한 협력을 통해 서비스를 공급하는 것을 이상적인 방식이다. 여기서 시민은 공공서비스의 고객이 아닌 주체로 간주되며, 서비스에 대한 의사결정 과정에 직접 참여하여 권리를 행사해야 한다.

신공공관리론에서도 이용자의 수요(욕구)에 부합하는 시설, 즉 지역에 가장 필요한 시설을 공급하는 게 서비스의 효율성을 확보하는 가장 좋은 방법이다. 그런데 여기서 확실하게 말할 수 있는 부분은 자기가 살고 있는 동네에 어떤 시설이 필요한지, 어디에 시설이 위치하는 것이 가장 적합한지, 어떤 서비스가 제공되어야 하는지에 대해 가장 잘 알고 있는 집단은 지역에 거주하는 주민들이라는 점이다. 따라서 사람들이 많이 이용하는 시설을 건립하려면 지역 주민들이 직접 공급의 주체가 되어야 하며, 이와 관련

그림 6-8 | 지역공동체 기반 선순환 체계 구축의 기본원칙



자료: 저자 작성.

한 의사결정 과정에서 소외되는 사람이 존재해서는 안 된다. 더 나아가 시설을 운영하는 데 있어서는 주민이 주체로 거듭나야 한다.

〈그림 6-8〉은 지역공동체가 주체가 되어 생활SOC를 공급 및 운영할 때 어떠한 원리로 지역 경제의 선순환 구조가 창출되는지를 보여준다. 생활SOC를 공급하는 단계에서는 지역공동체가 중심이 되어 지역 상황과 특성을 반영하여 필요한 서비스를 발굴하고, 이와 관련한 시설을 민·관 협력으로 생산·공급한다. 이 과정에서 생활SOC를 지역의 공동 자산으로 만들어 주민들이 관련 사업에 주도적으로 참여할 수 있는 여건을 조성할 필요가 있다. 시설이 공급된 이후 운영 단계에서는 지역사회(주민) 출자와 더불어 기업 기부(사회공헌활동), 정부 지원 등 지역사회 내·외부에서 재원을 조달하여 시설을 운영하고, 다양한 사업 모델을 개발하여 수익을 창출한다. 이 단계에서는 주민이 중심이 되어 사회적 경제조직을 결성하고, 이를 지역의 경제 공동체로 발전시키는 것이 중요하다. 그리고 최종적으로는 지역사회의 요구에 맞는 맞춤형 서비스를 제공하

고, 시설 운영이나 관련 사업을 통해 창출된 수익을 지역 내 필요한 곳에 균형 있게 재투자하는 선순환체계를 구축할 필요가 있다. 이와 함께 지역 주민이 사회적 경제조직에 지속적으로 참여하여 서비스 공급·운영의 주체가 될 수 있는 방안도 모색한다.

2) 현행 정책 검토

도시재생 뉴딜사업, 취약지역 생활여건 개조사업 등 지역 개발과 관련한 거의 모든 국고보조사업에서는 지역 주민이 주도하여 사업을 추진하고, 운영하도록 지원하는 방안을 끊임없이 모색해왔다. 하지만, 현재 생활SOC라는 개념이 소개된 지 2년이 채 되지 않아 아직 정책을 만들어 나가는 단계이고, 아직까지는 주민이 주도하여 생활SOC를 공급하고 운영하는 제도가 만들어지지 못한 상태이다.

이러한 상황에서 현재 행정안전부(주민자치형 공공서비스 추진단)에서 추진하고 있는 주민자치형 공공서비스 구축 사업은 본 연구에서 자세히 다루어볼 만한 가치가 있다. 이 사업은 읍·면·동이 기점(플랫폼)이 되어 공공서비스를 민·관이 함께 계획하여 생산·전달하는 걸 목표로 하는데(행정안전부, 2018b: 2), 여기서 다루는 공공서비스¹²⁾라는 게 생활SOC의 범위와 일부 겹치기 때문이다.

주민자치형 공공서비스 구축 사업은 행정안전부에서 2018년 5월에 발표한 「주민자치형 공공서비스 구축 추진 계획」을 수립하면서 본격적으로 추진되었다. 이 계획은 「생활SOC 3개년 계획」의 위상과 유사하다고 볼 수 있다. 이 사업에서 추구하는 핵심 가치는 ‘삶의 질 향상’과 ‘공동체 가치 회복’인데 이는 생활SOC 정책의 목표와도 어느 정도 일치한다. 이러한 목표를 달성하기 위해 취하고 있는 방식은 (1) 읍·면·동 단위에서 찾아가는 서비스를 제공하는 것과 (2) 주민이 주축이 되어 공동체 내 돌봄을 추진하는 것으로 이원화 되어 있다(행정안전부, 2018b: 1). 또한, 이를 실현하기 위해서

12) 2018년 4월 19일 개정된 「주민자치형 공공서비스 추진단의 설치 및 운영에 관한 규정」 제2조에 의하면 주민자치형 공공서비스란 “복지 사각지대 해소를 위한 찾아가는 보건·복지서비스 확대, 정보통신 기술을 활용한 주민 서비스 개선, 주민자치 강화, 마을공동체 활성화, 지역 주민 중심의 공간 개선, 특성화된 다양한 마을모델 발굴 등 주민의 관점에서 읍·면·동의 기능을 개선함으로써 제공되는 공공서비스”를 말한다.

표 6-10 | 주민자치형 공공서비스 구축 사업의 4가지 전략과 추진과제

전략		추진과제
1	구석구석 찾아가는 보건·복지 서비스	• 찾아가는 보건·복지 서비스 지역행정 기반 구축 • 보건·복지 서비스 전담인력 확충·관리 • 민과 관이 함께하는 지역사회 주도 보건·복지 연계모델 창출
2	주민이 참여하고 결정하는 풀뿌리 자치	• 주민자치 활성화 기반 마련 • 주민참여 확대를 위한 읍면동 행정혁신
3	주민의 손으로 직접 만드는 마을사업	• 마을단위 지역사업 연계·지원 • 시책사업을 통한 특화 마을모델 창출
4	주민자치, 전국 마을에서 마을로	• 우수사례 발굴·확산 • 법정부 추진체계 구축 및 지역사회 연계·협력

자료: 행정안전부, 2018, p.4.

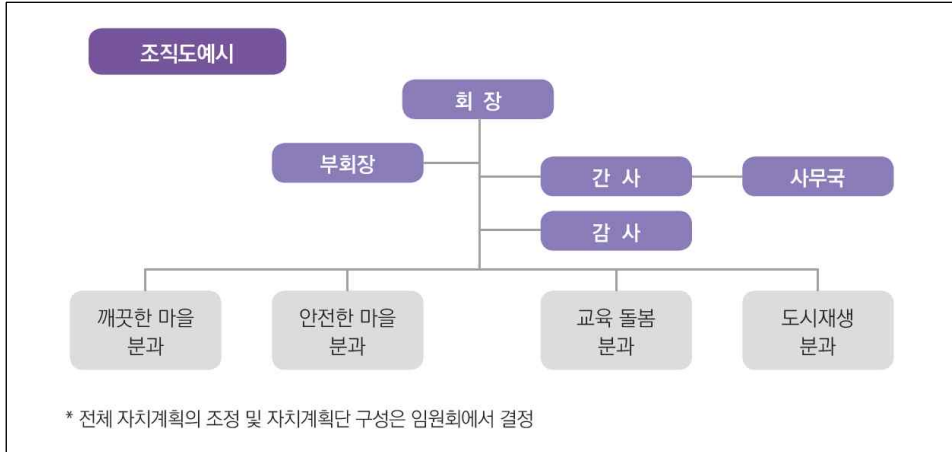
〈표 6-10〉과 같이 네 가지 전략을 제시하고 있는데, (1) ‘구석구석 찾아가는 보건·복지 서비스’, (2) ‘주민이 참여하고 결정하는 풀뿌리 자치’, (3) ‘주민의 손으로 직접 만드는 마을사업’, (4) ‘주민자치, 전국 마을에서 마을로’가 그것이다(행정안전부, 2018b: 4). 여기서 우리가 중점적으로 다룰 부분은 앞의 세 가지 전략이다. 네 번째 전략에서는 우수사례 발굴과 민관합동추진협의회 설립에 관한 내용을 다루고 있는데, 이를 통해 얻을 수 있는 시사점이 크게 유용하지는 않다.

첫 번째 전략인 ‘구석구석 찾아가는 보건·복지 서비스’에 담긴 내용을 살펴보자. 여기서 강조하는 부분은 이용자 중심의 사고로 전환하는 측면에서 다양한 서비스를 연계하는 것이다. 복지와 교육서비스를 연계하여 온종일 돌봄 체계를 구축하는 게 대표적인 서비스 연계에 해당한다. 그리고 대도시, 중소도시, 농어촌 등 지역 특성을 고려한 사업 모델이 필요하다는 점도 강조하고 있으나(행정안전부, 2018b: 8), 이를 어떻게 구현할 것인가에 대한 내용은 제시되지 못하고 있다.

두 번째 전략인 ‘주민이 참여하고 결정하는 풀뿌리 자치’에서는 주민자치 활성화와 읍면동의 행정 혁신방안에 대해 소개하고 있다. 여기서 특히 강조하는 부분은 주민자치회¹³⁾에 대한 준립 근거를 마련하는 것인데, 이를 위해 주민자치회에 대한 재정(운영

13) 주민자치회란 읍·면·동 단위의 주민 대표로 구성된 자치기구로서 다양한 지역 현안 등을 포함하는 ‘자치계획’을 수립하여 ‘주민총회’라는 민주적 의사결정 과정을 통해 공공성을 확립하고, 자치계획을 실행해 나가는 기구를 말한다(행정안전부, 2019: 29).

그림 6-9 | 주민자치회 구성 예시



자료: 행정안전부, 2019, p.29.

비) 지원 근거 마련, 설치·운영 표준조례 개정, 자치계획 이행 보조금 지원 등을 추진하고자 한다(행정안전부, 2018b: 10). 이러한 주민자치회의 구성에 대한 예시를 나타낸 것이 <그림 6-9>이다. 여기서 주민자치위원은 주민자치교육을 이수한 자를 대상으로 공개 추첨을 통해 선정한다(행정안전부, 2019: 30). 이와 함께 읍면동을 주민의 공공서비스 플랫폼으로 구축하기 위한 다양한 대책을 마련하고 있는데, 여기서 우리의 관심을 끄는 부분은 유휴공간을 활용해 주민 생활자치 공간(주민센터)을 조성하는 것이다(행정안전부, 2018b: 11). 이를 추진하는 과정은 (1) 자치계획 수립, (2) 추진체계 구성, (3) 계획 수립, (4) 사업 시행, (5) 운영의 다섯 단계를 거치게 되는데, 각 단계에 해당하는 업무를 구체적으로 나타내면 <표 6-11>과 같다.

마지막으로 살펴볼 세 번째 전략은 ‘주민의 손으로 직접 만드는 마을사업’ 부분이다. 여기서는 주민총회에서 결정하는 자치계획의 중요성에 말하고 있다. 이 계획은 마을발전 및 활성화, 주민자치센터 운영 등에 대한 내용¹⁴⁾을 다루고 있는데, 분과별로

14) 구체적으로는 (1) 주민자치회 운영계획, (2) 마을발전 및 활성화계획, (3) 읍·면·동 행정사무 수탁 및 추진계획, (4) 주민자치센터 운영계획, (5) 분과별 사업계획, (6) 읍·면·동에 배정된 주민참여예산에 대한 편성안, (7) 그 밖의 주민자치 및 마을공동체 활성화를 위한 계획으로 구성된다(행정안전부, 2019: 37).

표 6-11 | 주민친화형 주민센터 공간 개선 과정

단계	내용	착안사항
1	자치계획 수립	• 주민의 필요에 따라 공간의제로 마을활력소 사업 제안
2	추진체계 구성	• 민관참여단(사업의 핵심주체) 구성 시 자율운영 희망자, 읍·면·동 주민센터 내 타 시설 입주자, 프로그램 이용자 등 포함 • 참여전문가 과업 주요내용 - (공통사항) 기초조사(주민센터 현황, 관계자 요구 등), 공간 기획(용도, 프로그램 등) - (공유 공간 기획자) 운영체계 및 자율관리방안(인력, 비용, 역할, 이용규칙 등) - (공간설계 건축가) 공간 구성, 인테리어 기본설계 및 실시설계
3	계획 수립	• 자율운영계획 수립(운영진, 운영 규약 및 제도 개선 논의 포함) • 공간개선방향 설정 • 공간 기획 및 설계안 확정 • 기본 및 실시 설계
4	사업 시행	• 최종도면 납품 • 공사 발주 및 계약 • 시공 및 감리
5	운영	• 운영협약 • 개장식

자료: 행정안전부, 2019. p.72를 수정.

수립한 계획을 종합한 후 자치계획단 전체 회의를 거쳐 확정한다(행정안전부, 2019: 37). <표 6-12>는 전주시 완산구 노송동과 광주광역시 북구 양산동의 자치계획 수립 내용이다. 어떤 측면에선 영국의 근린계획과도 유사한 점이 있는데, 이러한 계획을 수립할 때 부처별로 흩어져 있는 지역사업을 연계할 것을 강조하고 있다는 점은 다르다. 특히, 자치계획을 도시재생 주민참여 플랫폼으로 활용하고자 한다는 점은 주목해야 할 부분이다. 즉, 행정안전부에서는 주민자치회 구성이나 자치계획 수립에 대해 지원하고, 국토교통부에서는 마을도서관 같은 생활SOC 조성 사업을 지원하게 된다(행정안전부, 2018b: 14). 이에 대해서는 하드웨어(H/W)와 소프트웨어(S/W)가 어우러지는 효과적인 서비스 공급방식이라고 판단된다.

표 6-12 | 주민자치회 자치계획 수립사례

분과	전주시 완산구 완산동	광주광역시 북구 양산동
문화예술	노송동 천사예술단 만들기, 노송동 천사가 내려앉은 이야기 지도와 천사기자단, 문화거점 공간 조성 및 얼굴 없는 천사 알리기, 천사축제 전주대표 지역축제 만들기	문화복지커뮤니티센터, 양산기적의 놀이터, 따순다방(카페), 따순 마을책방, 양산호수 연꽃마을카페, 양산호수 연꽃마을축제, 따순마을놀이터·도서관
교육안전	펫켓 지키는 마을, 노송동 유료주차장	양산·건국 119 안전센터
경제분과	축제밥상, 울엄매 김장김치사업	KT&G 연초제조장 재생 프로젝트
주거환경	특화거리조성(천사가 내려앉은 전봇대 디자인), 노송동 골목길 조성사업	따순마을 산책길, 따순마을 문화의 거리
동네복지	경로당 복지프로그램운영, 어르신 대문문턱낮추기사업, 우리동네 택배보관소, 장수사진(영정사진) 찍어주기, 어르신 보행안정을 위한 유모차대여, 얼굴없는 천사 법인화 추진	문화복지커뮤니티센터, 반상화·웃음강좌·밥상공동체

자료: 행정안전부. 2019. p.38의 내용을 참조하여 저자 작성.

이에 따라 2019년 하반기 도시재생 뉴딜사업 공모(2019. 7.)부터 지역 특화 재생사업 중 하나로 ‘공공생활서비스 특화모델’이 추가되었다. 이는 인구 감소지역의 중심지에 공공생활서비스를 집적하고, 중심지와 주변지역을 연결하는 네트워크 체계를 구축하는 것인데(국토교통부, 2019: 29), 어떻게 보면 일본의 압축도시 전략을 우리 현실에 맞게 변형한 것이다. 이를 실현하기 위해서는 주민협의체와 주민자치회 간 협력적 거버넌스를 구축해야 하고, 행정안전부가 공공생활서비스 특화모델로 인정하는 경우에만 가점이 부여된다(국토교통부, 2019: 30).

그렇다면 주민자치형 공공서비스 구축 사업을 생활SOC를 공급·운영하는 데에도 활용할 수 있을까? 아마도 국고보조가 이루어지는 초기 단계에서는 어느 정도 효과가 있을 것이다. 하지만, 그 이후가 문제다. 이 사업은 매년 공모를 통해 진행하는 단발성의 사업으로서 시설 운영의 지속성을 보장하지 못할 뿐 아니라, 지역 특성에 맞는 생활SOC를 공급하는 데에도 다소 무리가 있다. 이는 관이 주도하여 주민들의 참여를 유도하는 모든 사업이 가지는 문제점이라고 할 수 있다. 원래 지역의 문제를 해결하는 데 있어 주민이 주체가 된다는 것이 쉬운 일이 아니다. 무엇보다 일상에 쫓기는 현대인들에게는 이러한 방식이 부담으로 작용할 수도 있고, 그 결과 생활SOC 공급이 더 어려워질 수도 있다. 따라서 모든 곳에 이러한 방식을 적용할 수는 없을 것이다.

3) 정책 개선방안

사실 공동체와 관련한 사업을 추진할 때 가장 효과적인 작동 기제는 구성원들이 사업을 통해 창출되는 결과물이 그들의 공유재가 된다는 인식 하에 자발적으로 참여하게 되는 것이라고 할 수 있다. 즉, 소유권의 부여가 공동체가 책임의식을 가지게 하는 가장 훌륭한 수단이라는 것이다. 따라서 생활SOC가 지속적으로 운영되기 위해서는 지역 공동체가 시설에 대한 소유권이나 운영에 대한 권리를 확보하여 이익과 책임을 나눌 수 있는 체계가 구축되어야 한다. 이러한 측면에서 영국의 「지역주권법」에 규정된 공동체 권리 제도를 도입하는 것에 대해 신중하게 검토해 볼 필요가 있다.

그 중에서도 공동체 참여 권리는 지역사회 유지에 필수적인 서비스의 효율성을 향상시키는 수단으로서 매우 유용한 제도라고 판단된다. 이러한 제도를 도입하여 지역공동체(혹은 사회적 경제조직)가 생활SOC를 직접 운영할 수 있는 권한을 부여하고, 이 과정에서 주민들의 욕구를 반영한 맞춤형 서비스를 제공한다면, 자연스럽게 해당 시설을 찾는 사람도 늘게 될 것이다. 이때 단기적으로는 도시재생 뉴딜사업 등 쇠퇴·낙후지역을 개선하는 사업 대상지 내 국·공유재산을 대상으로 임대나 위탁관리에 대한 우선권을 지역공동체 조직에게 부여하는 것도 하나의 방법이다(전은호, 2019: 23).

그렇다고 해서 모든 지역공동체에게 이러한 권한을 부여하는 건 위험이 따르기 마련이다. 역량이 부족한 조직이 공급·운영을 담당한다면 역효과를 가져올 수 있으므로 권한 부여에 대한 공동체 인증 제도를 마련해야 한다. 예를 들면 해당 시설에 대해 충분히 이해하고 있는지, 시설 공급이나 서비스 운영과 관련하여 전문성과 경험을 가지고 있는지, 시설 관리 및 지속적인 서비스 제공을 위한 자원 조달 가능성이 충분한지 등을 검토하여 공동체 조직의 역량을 충분히 검증한 이후에 권한을 이양해야 한다. 게다가 이러한 방식은 고도의 전문성과 행·재정적 능력을 요하는 대규모의 시설에는 적합하지 않으므로 주민들과 밀착되어 있는 마을 단위의 소규모 시설을 위주로 적용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

이와 함께 공동체 입찰 권리나 개발 권리도 제도화할 필요가 있다. 특히, 이러한 권

표 6-13 | 「민법」상 공동 소유권의 구분

구분	공적 소유		사적 소유			
	국유 (國有)	공유 (公有)	공동 소유			단독 소유
			공유 (共有)	합유 (合有)	총유 (總有)	개인 법인
소유주체	국가	지자체	2인 이상	비법인모임 구성원		개인 법인(구성원)
소유목적	국가공공의 이익, 정부 재정운영		자산보유 및 이용	모임 목적 달성	모임 목적 달성(보유×, 이용○)	모임 목적 달성
지분	/	/	○	△ (해산 시)	×	법인형태에 따라 다름
자산처분			전원동의	전원동의	구성원 총회	구성원 총회
지분처분			자유의사	전원동의	(가입시 부여, 탈퇴시 박탈)	정관, 총회
분할청구			○	×	×	/
관리	국가	지자체	각자 단독	각자 단독	구성원 총회	법인
사용·수익	/	/	지분 비율	상호간 계약	정관, 규약 등에 따름	정관에 따름
등기			전원명의, 지분표시	전원명의, 지분표시, 합유취지	모임 명의	법인 명의

자료: 「민법」 제3장제3절제262조-제278조, 재인용: 전대욱, 2017, p.6을 일부 수정.

한은 현재 제대로 활용되지 못하고 있는 국·공유재산을 매각하거나, 해당 토지를 활용하여 신규 건물을 건립하는 데 적용될 수 있다. 이를 활성화하기 위해서는 국·공유재산 관련 법률에서 규정하고 있는 사용료나 세금 감면 특례 등이 필요할 수도 있다(전대욱, 2017: 18). 이때 국·공유재산을 지역공동체 공동의 소유로 전환한 후, 이를 다시 제3자에게 매각하는 것을 방지하기 위해 공동체에 지원된 자산이라는 것을 등기하는 ‘부기등기 제도’를 도입할 필요가 있다(한승욱·권소라, 2016: 66).¹⁵⁾ 무엇보다 지금까지 논의한 공동체 권리를 구체화하기 위해서는 「민법」 제3장제3절에서 제시하고 있는 합유(合有)와 총유(總有)의 개념을 토대로 소유보다 사용가치에 초점을 둔 지역공동체 공유자산의 개념을 확립할 필요가 있다(전대욱, 2017: 17).¹⁶⁾

15) 제주의 한 마을에서는 제주시가 보조금 약 5억 원을 투입하여 조성하고, 마을공동체에 소유권을 이전한 마을회관과 토지를 제3자에게 다시 매각하는 사례가 발생하였다(한승욱·권소라, 2016: 66).

16) 「민법」 제3장제3절에서는 공동으로 소유하는 재산의 형태를 공유(共有), 합유(合有), 총유(總有)의 세 가지 형태

한편, 그동안의 지역공동체 활동은 중앙정부가 주도하고 공동체는 말단의 역할만 수행하는 경우가 많았다(한승욱·권소라, 2016: 13). 그 이유는 관련 사업을 추진하는데 필요한 자금의 출처가 대부분 중앙부처였기 때문이다. 따라서 돈을 주는 사람이 목적하는 바를 충실히 이행하는 데에만 노력을 기울일 수밖에 없었다. 하지만, 최근에는 정부 보조금 등의 공적 지원에 종속된 재원구조에서 탈피하여 기금 조성이나 재단 설립을 통해 지역사회 내에서 자체적으로 재원을 마련하는 사례가 등장하고 있다(한승욱·권소라, 2016: 13). 게다가 본 연구에서 조사한 흥동면 우리동네의원과 같이 지역 주민들이 일정 비용을 지불하고 협동조합에 가입하여 여기서 운영하는 의료서비스의 혜택을 받기도 한다.

하지만, 생활SOC를 공급하고 운영하는 활동은 무형의 서비스가 아닌 시설 또는 공간을 매개로 하기 때문에 일반적인 공동체 활동에 비해 많은 재원을 필요로 한다. 하지만, 협동조합과 같은 형태는 외부 금융기관으로부터의 차입이 쉽지 않으며, 심지어 정부 보조를 받더라도 자금이 부족할 수 있다. 만약 가능하더라도 소규모의 생활SOC를 운영하는 것만 가능하기에 규모를 조금 더 확대하고 싶다면 우선출자제도 같은 별도의 재원 조달 방식을 적용하는 것도 고려해 볼 수 있다. 물론 이게 가능하려면 「협동조합 기본법」 제22조에 생활SOC와 관련된 사업을 추진하는 경우에 한하여 특별히 우선출자를 발행할 수 있도록 하는 조항을 신설해야 한다.

만약 재원 조달과 관련한 최신 동향을 따르자면 시설의 건립 혹은 운영비 조달을 위해 주민들을 대상으로 크라우드펀딩(crowdfunding)을 시도할 수도 있다. 이는 온라인 플랫폼을 통해 지역 주민(폐쇄형) 또는 불특정 다수인(개방형)으로부터 생활SOC 건립 혹은 운영을 위한 자금을 조달하는 방식으로 사회적 금융의 일종이다. 크라우드펀딩의 유형은 <표 6-14>와 같이 지분투자형, 대출형, 후원형, 기부형의 네 가지가 있는데, 현재까지는 후원형과 기부형이 가장 큰 비중을 차지하고 있다(김영도, 2014 : 7, 14). 영국의 대표적인 크라우드펀딩 플랫폼인 스페이스하이프(Spacehive)는 107명(기관)의 투자자로부터 792,021 파운드의 자금을 조달하여 글렌코(Glencoch) 마을에 위치

로 구분하고 있는데, 이 중에서 공동체의 자산은 합유(合有)와 총유(總有)의 개념에 부합한다(전대욱, 2017: 5).

표 6-14 | 크라우드펀딩(crowdfunding)의 유형

구분	내용
지분투자형(equity-based)	• 펀딩참가자들이 투자한 벤처회사 등의 지분을 갖거나 수입 또는 이익을 공유하는 계약을 맺음으로써 이익을 돌려받는 형태 • 일반적으로 신생기업 및 소자본 창업자를 대상으로 엔젤투자 형식을 통한 자금지원에 따라 투자금액에 비례한 지분을 취득하는 형태로 활용 • 크라우드펀딩의 목적은 투자 참여를 통한 수익 창출에 있음
대출형(lending-based)	• 펀딩 참가자들이 주기적으로 고정된 수익(이자 등)을 받으며 일정 시점에 원금을 상환받는 모형 • 지분투자형과는 약정된 원리금과 이자의 형태로 금전적 보상을 받는지의 여부에 따라 차이가 발생 • 크라우드펀딩의 목적은 인터넷 소액대출을 통해 자금이 필요한 개인 및 개인사업자에 자금을 지원하여 대출에 대한 이자를 수취하는 데 있음
후원형(reward-based)	• 펀딩 참여자들의 금전적 기여에 대해 비금전적 혜택을 제공하는 형태 • 다수의 후원자들이 자금 수요자가 추진하는 프로젝트에 자금을 지원하고 감사 표시의 상품이나 서비스에 대한 사전구매권과 같은 비금전적인 형태의 보상(reward) 제공 • 이런 형태적인 특성에 따라 공연, 음악, 영화, 교육, 환경 등의 분야에서 주로 활용
기부형(donation-based)	• 후원형 크라우드펀딩과 유사하지만 후원자들에 대한 보상을 조건으로 하지 않고 순수 기부의 목적으로 지원하는 유형이라는 점에서 차이가 존재 • 순수 기부의 목적이기 때문에 자선 및 후원 동기로 특정 보상을 돌려받는 것을 기대하지 않고 펀딩 참여자들이 단순히 지원하고 싶은 곳에 일방적으로 자금 공급

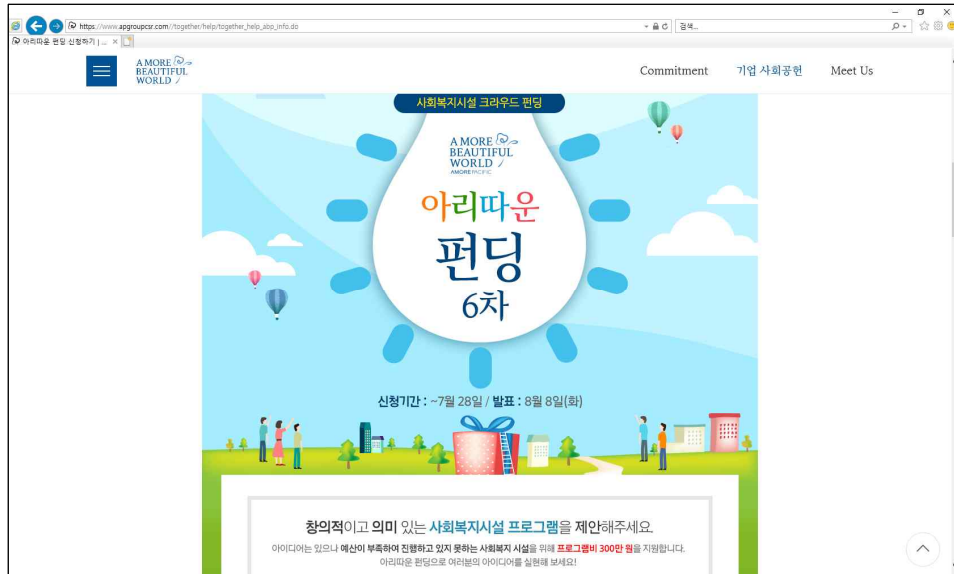
자료: 김영도, 2014, pp.6-7의 내용을 정리.

한 커뮤니티센터(communitiy center)를 재건축한 적도 있다.¹⁷⁾ 이렇듯 공동체 문화가 잘 정착된 곳에서는 크라우드펀딩을 통해 마을 환경 개선을 위한 인프라 투자를 이끌어 낼 수 있는 유용한 수단이 될 수 있다(문진수, 2013: 132). 한국에도 이와 유사한 사례가 있는데, 충청북도 보은군 삼가마을에서는 크라우드펀딩을 활용하여 삼가분교 내 창고를 도서관으로 개조하는 데 성공하였다(전대욱 외, 2016: 85).

이와 함께 민간 기업의 사회공헌활동을 통해 지역공동체가 직접 운영하는 시설에 필요한 서비스(혹은 운영비)를 제공할 수도 있다. 최근 들어 사회공헌활동을 추진하고 있는 기업이 점차 증가하고 있는 추세이긴 하지만, 제3장에서 소개한 하나금융그룹처럼 생활SOC의 공급이나 운영과 관련된 사업을 시행하고 있는 기업은 많지 않다. 아주 드문 사례로 화장품 제조업체인 아모레퍼시픽에서 사회복지시설의 프로그램 운영비를

17) 스페이스하브 홈페이지(<https://www.spacehive.com/glyncochcc>, 검색일: 2019.10.9.)의 관련 내용을 참조하여 작성.

그림 6-10 | 생활SOC 운영 프로그램 지원 사회공헌 사례(아리따운 펀딩)



자료: 아모레퍼시픽 사회공헌포털(https://www.apgroupcsr.com/together/help/together_help_abp_info.do, 검색일: 2019.10.11.)

지원하는 사회공헌활동을 추진했을 뿐이다.¹⁸⁾ 이는 지역사회에 필요한 시설과 서비스에 대한 정보가 부족하기 때문일 수도 있고, 지역사회와 사회공헌기업을 매개할 수 있는 중간지원조직이 없다는 게 문제일 수도 있다. 현재 많은 광역자치단체에서 사회공헌(정보)센터를 운영하고 있으나, 지역공동체의 서비스 수요를 사회공헌기업에 전달해주는 역할을 하지 못하고 있는 상황이다. 따라서 우리도 영국의 로컬리티(Locality)처럼 중앙 및 지방정부와 협력하여 지역공동체가 자체적으로 생활SOC를 조성·운영하는데 필요한 제반 사항을 다방면으로 지원하는 중간지원조직을 육성할 필요가 있다. 이와 함께 성공적인 시설 및 서비스 운영을 위해 정기적인 교육을 실시하여 주민들이 운영이나 재원 조달에 관한 전문적인 지식을 지속적으로 함양할 수 있도록 해야 한다.

18) 아리따운 펀딩은 사회복지시설로부터 지역사회가 주체가 되는 프로그램을 제안받고 전문가 및 기업 내부 심사, 사이트 방문 고객의 크라우드 펀딩 투표를 통해 지원 대상(15곳)을 선정하여 프로그램 진행비 300만원 상당을 지원한다(아모레퍼시픽 사회공헌포털. https://www.apgroupcsr.com/together/help/together_help_abp_info.do, 검색일: 2019.10.11.).



CHAPTER 7

나가며

1. 연구의 결론과 정책 제언 | 197
2. 연구의 성과와 향후 과제 | 201

나가며

본 장에서는 연구의 주요 내용과 제안된 정책 개선방안을 요약·정리하였다. 이와 함께 본 연구의 학술적 및 정책적 성과에 대해 논하였고, 추가적으로 해결해야 할 과제를 제시하였다.

1. 연구의 결론과 정책 제언

1) 연구의 주요 내용

본 연구는 생활SOC 정책을 추진하는 데 있어 공급의 형평성과 운영의 효율성 확보라는 두 가지 목표를 조화롭게 달성할 수 있는 전략을 마련하고자 했다. 특히, 공급의 형평성 확보를 위해 소외지역에 생활SOC를 공급하더라도 해당 시설·서비스를 효율적이면서 지속적으로 운영할 수 있는 방안에 대해 집중적으로 탐구했다.

우선 생활SOC에 대한 몇 가지 쟁점을 다루었다. 즉, 생활SOC란 무엇을 말하며, 생활SOC 접근권 보장은 정말 필요한 것인지, 또 생활SOC를 어떻게 공급해야 하는가에 대해 고찰했다. 그 결과 생활SOC는 시설 공급의 방향을 사회적 가치 중심으로 전환하려는 시대적 상황이 반영된 것으로서 공간정의의 관점에서 생활SOC 접근에 대한 권리를 보장해야 한다는 것을 알 수 있었다. 하지만, 이 과정에서 효율성이라는 가치가 훼손될 수 있기 때문에 신공공관리론과 신공공서비스론의 관점을 조화롭게 수용할 필요가 있었다.

이러한 관점에서 한국의 생활SOC 공급 형평성과 운영 효율성 수준을 분석했다. 형

평성 측면에서는 시설의 종류에 따라 군(郡)은 물론이고, 시(市)·구(區) 중에서도 상황이 좋지 않은 지역이 많이 존재했다. 게다가 전국적으로 형평성 수준이 매우 낮은 기초자치단체의 대부분은 소멸위험지역에 해당했다. 효율성 측면에서는 동(洞)이나 시가화지역에 입지하는 시설의 효율성이 높은 것으로 나타났다. 이는 과소 투자 때문에 나타난 것일 가능성도 존재하여 이러한 곳에서는 시설을 건립할 때 규모의 경제 달성이 중요하다는 것을 알 수 있었다. 또한, 직영보다는 위탁 방식의 운영 효율성이 더 높게 나타났다. 그렇다고 단순히 민간 위탁의 비중을 늘리는 것은 또 다른 부작용을 낳을 수 있기에 제3섹터를 활용하는 방식이 효과적이라고 판단했다.

이제는 우리의 상황이 궁금해졌다. 지역 유형을 구분하여 사례 대상의 특성을 조사하였고, 그 결과는 다음과 같다. 첫째, 도시 중심지의 시설은 교통 접근성이 우수한 곳에 위치하여 인근 생활SOC와 연계한 거점의 기능을 하고 있었다. 둘째, 도시 주거지의 시설은 주택이 밀집한 지역에 위치하여 주민 주도로 생활SOC를 운영하고 있었다. 셋째, 농촌 중심지의 시설은 다양한 기능을 복합화하고, 원격지에 대해서는 이동식 서비스를 제공하고 있었다. 끝으로, 농촌 주거지의 시설은 유희공간을 활용하여 소규모로 건립했고, 시설 유지가 어려운 지역의 특성상 협동조합이 운영하고 있었다.

독일, 일본, 영국의 정책 동향도 살펴보았다. 독일은 인구구조 변화에 대응하여 생존배려서비스 폐지 문제를 심각하게 여기고, 이에 대한 최저수준 보장을 위해 노력하고 있었다. 즉, 생활SOC 공급에 있어 형평성을 중요하게 생각하고 있었다. 일본은 서비스 공급의 비효율 문제를 해결하기 위해 흩어져 있는 인구를 한 곳에 모으는 입지적 정화계획을 수립하고 있었다. 특히, 거주지를 이전하는 계획까지 포함하여 효율성의 극대화를 추구하고 있었다. 영국은 독일이나 일본과는 다른 형태의 접근 방식을 취하고 있었다. 공공 부문의 기능 축소하면서 시장의 확대가 아니라 (시민)사회의 확대로 보완 혹은 대체하고자 하였다. 즉, 공공서비스 공급에 있어 형평성과 효율성의 조화를 추구하였다.

2) 정책 제언

우리의 현 상황을 고려했을 때 독일, 일본, 영국의 정책은 향후 생활SOC 정책을 추진하는 데 필요한 시사점을 많이 제공해 주었다. 국내에서 운영되고 있는 생활SOC 사례에서도 참고할 만한 내용이 많았다. 이를 토대로 본 연구에서는 생활SOC의 공급부터 운영에 이르기까지 필요한 정책 추진 과정을 공급기준, 공급계획, 공급방식, 운영/거버넌스의 네 단계로 구분하여 우리가 추진해야 할 과제와 제도 개선방안을 다음과 같이 도출했다.

첫째, 공급기준 측면에서는 국가 및 지역 최저서비스 기준을 설정해야 한다. 본 연구의 분석 결과 형평성 수준이 낮은 곳은 대부분 소멸위험지역인 것을 확인할 수 있었는데, 이러한 지역에서는 생활에 필수적인 시설 혹은 서비스를 존립시키는 것 자체가 큰 과제라고 할 수 있다. 현재 한국에는 생활SOC에 대한 국가최저기준이 제정되어 운영되고는 있지만, 도시와 농촌마다 별도의 기준이 존재하여 적용하는 데 있어 혼란을 빚고 있는 상황이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 도시에 적용되는 기초생활인프라 국가적 최저기준과 농촌에 적용되는 농어촌서비스기준의 정합성을 제고해야 할 필요가 있다. 이와 함께 지방정부에서는 국가최저기준을 이미 달성한 시설에 대해 지역여건(인구 구조, 이용 수요, 재정 상황 등)을 고려하여 지역최저기준을 마련할 필요가 있다.

둘째, 공급계획 측면에서는 지역 수요를 고려한 전략계획을 수립해야 한다. 최근 들어 지방의 인구 감소 문제가 본격화되면서 서비스 공급의 효율성 확보를 위해 시설의 적정 입지를 확정하고, 기존 시설을 재배치하는 공간계획의 중요성은 더욱 증대되고 있다. 게다가 본 연구의 분석 결과에 따르면 생활SOC가 어디에 입지하느냐에 따라 운영 효율성에 차이를 보인다는 것을 알 수 있었다. 하지만, 한국에는 시설에 대한 수요를 고려하여 입지와 배치를 전략적으로 계획하는 제도가 아직 존재하지 않는다. 따라서 생활SOC 최저기준 미달지역을 대상으로 이용 수요를 고려하여 시설 (재)배치 및 서비스 전달체계를 다루는 새로운 계획제도를 도입할 필요가 있다. 이러한 계획 수립을 지

원하기 위해 광역생활권(복수 시·군)과 기초생활권 단위로 소지역 단위의 서비스 수요와 공급수준 변화를 상시 모니터링 할 수 있는 체계도 구축할 필요가 있다.

셋째, 공급방식 측면에서는 서비스 기능의 연계와 복합화를 추진해야 한다. 본 연구의 분석 결과에 따르면 농촌지역에서 투입 요소의 과소 투자로 인한 비효율이 나타날 수 있다는 것을 확인할 수 있었다. 이는 형평성 확보를 위해 불가피하게 여건이 불리한 지역에 시설을 건립해야 한다면 규모의 경제를 달성하는 게 필수적이라는 것을 시사한다. 이러한 측면에서 현재 생활SOC 복합화 사업을 추진하고 있지만, 이는 단순 시설 조성 사업에 머물러 있는 상황이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 생활SOC 복합화사업을 접근성 강화 및 쇠퇴·낙후지역 개발사업과 연계하는 사업으로 확대할 필요가 있다. 이와 함께 여러 부처에서 지원하는 예산을 통합하여 집행하고, 사업의 전 과정에 걸쳐 부처 간 원활한 연계·협력이 이루어지는 체계를 구축할 필요가 있다.

넷째, 운영/거버넌스 측면에서는 지역공동체 기반 선순환 체계를 구축해야 한다. 앞서 언급했듯이 이미 공급한 시설을 어떻게 운영할 것인가도 효율성 달성에 있어 중요한 문제이다. 본 연구의 분석 결과에 따르면 효율성이 더 높은 운영 방식은 직영보다는 위탁이었으며, 영국의 경험에 비추어 볼 때 지역사회에 기반을 둔 공동체 조직에게 공공서비스의 운영 권한을 부여하는 게 효과적이라는 것을 알 수 있었다. 물론 한국에서도 각종 개발 사업을 추진할 때 공동체의 주도적인 참여를 강조하는 경우가 많지만, 실제로 주민들 입장에서는 동기가 없어 크게 효과를 거두지는 못하고 있는 상황이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지역공동체(혹은 사회적 경제조직)가 생활SOC를 직접 공급 및 운영할 수 있는 권한을 부여하여 책임의식을 강화할 필요가 있다. 이와 함께 사회적 금융을 활용하여 생활SOC 건립·운영 자금을 조달하고, 이와 관련한 업무를 적극적으로 지원하는 중간지원조직을 육성할 필요가 있다.

2. 연구의 성과와 향후 과제

1) 연구의 성과

(1) 학술적 성과

그동안 수행된 많은 사회기반시설(SOC) 관련 연구에서는 도시나 지역의 생산 활동을 지원하는 시설에 초점을 맞추고, 경제적 가치 측면에서 모든 것을 설명하려 했다. 다시 말해 사회기반시설을 어떻게 공급하면 지역의 인구와 고용성장을 달성할 것인지, 또는 생산성을 향상시킬 수 있을지에 대해 관심을 가지는 경향이 있었다.

하지만, 본 연구에서는 생활SOC가 사람들의 일상적인 삶에 큰 영향을 미치는 시설(서비스)이기 때문에 경제적 가치와 더불어 사회적 가치를 달성하는 데에도 관심을 두어야 한다고 보았다. 이러한 관점에서 우리는 국민이면 누구나 누려야 할 기본권의 하나로써 ‘생활SOC 접근에 대한 권리’를 인식시키고, 생활SOC를 어떻게 공급·활용하는 것이 공급 형평성과 운영 효율성 간의 조화를 달성하는 데 효과적인지를 탐구하고자 하였다. 이를 위해 본 연구에서는 공간정의에 관한 담론에서부터 공공서비스 패러다임까지 다양한 논의를 검토했는데, 이는 후속 연구자가 관련 연구를 수행하는 데 있어 훌륭한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

무엇보다 본 연구가 가지는 차별성은 공급 형평성과 운영 효율성에 대한 실태 분석을 모두 수행한 후, 이를 토대로 종합적인 시사점을 도출하려 노력했다는 점이다. 실제로 기존 연구에서는 공급 형평성 혹은 운영 효율성 각각에 대해서만 분석한 경우가 대부분이었다. 특히, 광역 및 기초자치단체 단위로 형평성 수준을 분석하거나, 시설의 용도지역 특성과 효율성의 관계를 분석한 건 국내 연구로서는 처음으로 시도한 부분이다. 또한, 현재 운영하고 있는 다양한 시설과 기관을 방문하여 현황에 대해 조사하고, 운영 담당자 혹은 주민과의 면담을 통해 계량화할 수 없는 부분에 대한 기초자료를 구축한 점도 본 연구의 큰 성과라고 볼 수 있다.

(2) 정책적 성과

최근 생활SOC와 관련한 논의가 활발해지면서 중앙정부와 지방정부 모두 이와 관련한 정책을 마련하기 위해 노력 중이다. 특히, 중앙정부에서는 「생활SOC 3개년 계획」 수립, 생활SOC 복합화사업 추진 등 다각적인 노력을 기울이고 있다. 하지만, 너무 급하게 정책이 추진되다보니 본 연구에서 제기한 여러 문제의식에 대해 면밀히 검토하지 못한 게 현실이다. 즉, 우리에게 왜 생활SOC가 필요한지, 만약 필요하다면 어디에 어떠한 방식으로 공급해야 하는지에 대한 고민이 부족했다. 그렇다 보니 광역 혹은 기초 생활권 단위의 생활SOC 전략계획을 수립하는 지방정부가 드물었고, 시설을 공급하는데 있어서도 주민의 의사와 무관하게 공공의 주도로 이루어졌다.

이러한 상황에서 본 연구에서는 한국의 실태에 대한 분석과 국내·외 사례를 검토하여 (1) 국가 및 지역 최저서비스기준 설정, (2) 지역 수요를 고려한 전략계획 수립, (3) 서비스 기능의 연계와 복합화 추진, (4) 지역공동체 기반 선순환 체계 구축이라는 네 가지 정책 과제와 제도 개선방안을 제시하였다. 이는 현재 정부가 추진하고 있는 생활SOC 정책의 실효성을 높이는 데 긍정적으로 작용할 것이라 생각한다. 물론 이러한 정책 과제나 제도 개선방안 중에서 당장 시행하기에는 어려움이 따르는 것도 일부 존재한다. 하지만, 중·장기적으로 가능한 것부터 하나씩 실행시켜 나가다보면 더 나은 정책 대안이 마련될 수도 있을 것이다.

2) 향후 과제

최근 들어 생활SOC 복합화사업을 비롯하여 다양한 부처 사업을 장소 혹은 공간 중심으로 통합·연계하는 방식이 유행처럼 번져가고 있다. 물론 이를 실현하는 데 있어 가장 시급한 과제는 부처별로 추진되고 있는 각종 사업을 하나의 제도적 틀 속에서 통합적으로 추진하는 것이다. 이용자 입장에서는 우리 동네에 복합시설을 공급한 부처의 이름을 아는 게 중요한 게 아니라, 그 시설을 얼마나 편리하게 이용할 수 있느냐가 중요하다. 복합시설을 조성하는 데 사용된 자금의 출처는 공급자의 관심사일 뿐이다. 따

라서 각 부처는 단순히 눈앞의 실적에만 몰두할 것이 아니라, 사람들이 원하는 시설을 조성하는 데 필요한 협의 절차를 최대한 간소화하고, 상호 간 긴밀한 협력을 위해 노력해야 한다.

이와 함께 공동체가 주도하면 지역의 모든 문제가 해결될 것처럼 관련 정책이 추진되는 경향이 있는데, 여기에도 해결해야 할 과제가 많다. 이러한 접근의 사상적 근원이라고 볼 수 있는 공동체주의는 원래 개인의 이기심을 사회 발전의 원동력을 보는 자유주의의 대안으로 등장했다. 여기에는 공동체가 선(善)이고, 이를 통해 개인의 이기심도 극복할 수 있다는 믿음이 존재한다. 하지만, 개인의 이기심은 사회 혹은 공동체를 통해 쉽게 극복될 수 있는 성질의 것이 아니다. 이처럼 개인의 문제를 공동체라는 전혀 다른 차원에서 접근하는 걸 두고 우리는 개인주의적 오류(individualistic fallacy)라고 부른다. 공동체는 이타적인 사람들이 모였을 때 효과적으로 작동하는 시스템이며, 여기에 여러 가지 이권이 개입되면 순식간에 와해될 수 있다. 결국 사회 구성원들이 이타심을 가지지 않는다면 그 어떠한 대책도 큰 효과를 거두기가 어렵다. 남을 배려하는 마음을 가지고, 이웃을 사랑하자. 이럴 때 비로소 지역공동체가 주도하는 생활SOC 공급의 선순환 구조가 창출될 수 있다.

참고문헌

REFERENCE



【국내문헌】

- 강현수. 2010. 도시에 대한 권리: 도시의 주인은 누구인가. 서울: 책세상.
- 고경완, 김대철. 2014. DEA 모형을 활용한 소매점의 효율성 및 결정요인 분석. 경영과학. 31, 4: 135-150.
- 고재권. 2014. 행정에서의 공공성에 대한 재고: 공공서비스의 전달체계를 중심으로. 한국거버넌스학회보. 21, 2: 287-302.
- 관계부처 합동. 2014. 2015~2019 제3차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획.
- _____. 2018. 국민의 삶의 질 제고를 위한 지역밀착형 생활SOC 확충방안.
- _____. 2019a. 생활SOC 3개년계획(안)[2020~2022].
- _____. 2019b. 생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인.
- 공선희. 2015. 영국 캐머런 연립정부의 ‘큰 사회(Big Society)’ 정책과 사회 서비스의 변화: 노인 돌봄을 중심으로. 유럽연구. 33, 3: 25-56.
- 곽노완. 2013. 도시 및 공간 정의(正義)론의 재구성을 위한 시론: 에드워드 소자의 ‘공간정의’론에 대한 비판적 재구성을 위하여. 철학사상. 49: 289-310.
- 구형수. 2015. 비시가화지역 성장관리정책의 실효성 제고방안 연구. 경기: 국토연구원.
- _____. 2018a. 생활SOC 정책의 주요 이슈와 전략적 추진방향. 국토정책 Brief. 696.
- _____. 2018b. 생활 SOC 정책의 의미와 추진방향. 도시문제. 600: 24-27.
- _____. 2018c. 저성장시대 소멸위기 도시근린지역의 유형별 대응방안 연구. 세종: 국토연구원.
- _____. 2019. 생활 SOC 공급의 지역 간 불균형과 정책과제. 국토. 449: 6-13.
- 구형수, 김태환, 이승욱, 민범식. 2016. 저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구.

-
- 경기: 국토연구원.
- 구형수, 문정호, 김대중, 임상연, 윤태관, 윤세진, 이경주. 2018a. 생활인프라 기준 도입 및 활용방안 연구. 세종: 국토교통부.
- 구형수, 배유진, 윤세진, 강동우, 조성호. 2018b. 지방소멸 위기에 대한 국가적 대응전략. 세종: 경제인문사회연구회.
- 국토교통부. 2014. 도시재생전략계획 수립 가이드라인. 경기: 국토교통부.
- _____. 2019. '19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인. 세종: 국토교통부.
- 국토교통부 국토지리정보원. 2019. 2018 국토모니터링 보고서. 경기: 국토교통부 국토지리정보원.
- 국회예산정책처. 2017. 대한민국 재정 2017. 서울: 국회예산정책처.
- 권오상. 2019. 생산경제학. 서울: 박영사.
- 김건. 2017. 지역사회산을 커뮤니티 소유로, 영국의 지역공동체 입찰관리제도. 건축과 도시공간. 26: 70-71.
- 김규식. 2016. 공공보육서비스 이용 기회의 공간적 형평성 평가: 2009년과 2014년의 서울시 국공립어린이집을 대상으로. 서울도시연구. 17, 1: 45-64.
- 김륜희, 윤정란, 김홍주, 성태영. 2018. 로컬 기반 사회적경제 지원방안 연구. 대전: 한국토지주택공사 토지주택연구원.
- 김영도. 2014. 크라우드펀딩(crowdfunding) 제도의 도입과 발전방향. 예탁결제. 88: 1-49.
- 김용민. 2004. 자료포락분석(DEA)에 의한 지역사회복지관의 상대적 효율성 측정. 한국지방자치학회보. 16, 3: 133-153.
- 김정욱, 위서연, 기경식, 최현민. 2018. 사회적경제 중장기 발전방안. 세종: 한국개발연구원.
- 김종걸, 전영수. 2012. 협동조합을 통한 지역활성화 선진사례 연구: 한국과의 비교분석. 서울: (사)새사회전략정책연구원.
- 김태룡. 2000. 행정학의 신패러다임으로서 신공공관리모형의 적실성에 관한 연구: 한국

-
- 지방자치단체의 적용사례를 중심으로. 한국행정학보. 34, 1: 1-20.
- 김홍주, 김륜희. 2015. 국비지원 도시재생사업의 LH 참여 방안 연구. 대전: 한국토지주택공사 토지주택연구원.
- 남창우, 이명숙. 2011. 공공기관의 효율성 결정요인 분석: 경상북도 시군 보건소를 중심으로. 도시행정학보. 24, 1: 65-87.
- 문진수. 2013. 금융, 따뜻한 혁명을 꿈꾸다. 서울: 복돋음.
- 문화체육관광부. 2017. 통계로 보는 도서관: 2017 전국 도서관 통계조사 이슈페이퍼 2호. 세종: 문화체육관광부.
- _____. 2018. 생활SOC 관련 2019 국민체육진흥기금 생활체육시설 확충 지원 사업 가이드라인. 세종: 문화체육관광부.
- 문화체육관광부, 생활문화진흥원. 2017. 2017 생활문화센터 조성 길잡이. 서울: 생활문화진흥원.
- 박명상, 이용균, 김윤신. 2009. DEA를 이용한 종합병원의 효율성 평가. 한국콘텐츠학회논문지. 9, 4: 299-312.
- 박수빈, 남진. 2016. 젠트리피케이션의 부작용 방지를 위한 지역공동체 역할에 관한 연구: 영국 Localism Act의 Community Rights을 중심으로. 서울도시연구. 17, 1: 23-43.
- 박추환. 2018. 지역경제론. 서울: 율곡출판사.
- 보건복지부. 2018. 다함께 돌봄 사업 사례집 2018. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부, 한국건강증진개발원. 2018. 2019 건강생활지원센터 사업 안내. 세종: 보건복지부.
- 서울특별시. 2015. 서울시민 복지기준. 서울: (주)휴먼컬처아리랑.
- 성은영. 2019. 지역의 기초생활인프라 공급 현황 자료 및 분석 안내서. 세종: 건축도시공간연구소.
- 성은영, 임유경, 임현성. 2013. 노후 주거지의 기초생활인프라 공급 현황 및 수준 분석. 서울: 건축도시공간연구소.

-
- 송인성. 2012. 독일의 전 국토의 등가치적 생활여건 확립정책. 지역과 발전. 9: 29-31.
- 신승원. 2016. 앙리 르페브르. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 안병영, 정무권, 신동면, 양재진. 2018. 복지국가와 사회복지정책. 서울: 다산출판사.
- 오성욱, 조창현, 최석현. 2012. 고용서비스의 공공성 인식에 대한 효과 실증분석: 신공공서비스론의 관점에서. 한국행정연구. 21, 3: 125-147.
- 오영민, 박노옥, 원종학. 2014. 신공공관리론의 평가와 정책적 시사점. 세종: 한국조세재정연구원.
- 우양호. 2008. 공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 비교연구: 신공공관리론과 신공공서비스론을 중심으로. 지방정부연구. 12, 2: 249-274.
- 윤상하. 2005. 최소극대화의 원칙(Maximin Principle). LG주간경제. 2005.9.7.
- 윤정미, 조영재, 김용현, 한승석. 2018. 농어촌서비스기준 실효성 강화를 위한 지자체의 정책 연계 및 추진 체계 개선방안. 세종: 농림축산식품부.
- 이도형, 김정렬, 안병철. 2009. 공공서비스 개혁의 비전과 전략: 서비스행정 패러다임의 정립과 그 실천방안을 중심으로. 국가정책연구. 23, 4: 5-34.
- 이상이, 박은선. 2016. 이상이의 복지국가강의. 제주: 도서출판 밍.
- 이상호. 2016. 한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석. 지역 고용동향 브리프 2016년 봄호.
- 이소영, 박진경. 2014. 지역맞춤형 기초생활시설 공급방안: 문화·체육·청소년시설을 중심으로. 서울: 한국지방행정연구원.
- 이재무, 이배. 2016. 서울시 및 7개 광역시 국공립어린이집 운영효율성 비교 및 인건비의 영향력에 대한 연구. 여성연구. 90: 87-129.
- 이정관. 2009. 기초생활보장과 공공복지: 미국, 영국 그리고 한국의 정책비교와 이슈(개정판). 경기: 글로벌.
- 이정동, 오동현. 2012. 효율성 분석이론: DEA 자료포락분석법. 서울: 지필미디어.
- 이태희, 김예성. 2017. 영국 근린재생정책의 변화과정과 그 배경에 대한 연구: 대처정부~신노동당정부의 재생정책을 중심으로. 국토연구. 96: 21-40.
- 임은선, 이영주, 황명화, 오창화. 2018. 빅데이터 시대의 국토정책 추진방향과 과제.

-
- 국토정책 Brief. 670.
- 전대욱. 2017. 지역공동체 소유권과 자산화 전략. 마을공동체 이슈프리즘. 12.
- 전대욱, 윤현호, 김보미, 최일선, 윤남경. 2016. 지역공동체 활성화 마스터플랜 수립 연구. 서울: 한국지역진흥재단.
- 전은호. 2019. 도시재생 스타트업의 창업환경 구축을 위한 공간정책 과제. 국토. 456: 19-26.
- 전지훈. 2016. 공동체는 어떻게 지역자산의 주인이 될 수 있을까: 영국 지역주권법(Localism Act)의 사례. 열린충남. 77: 74-83.
- 전희정. 2013. DEA를 이용한 노인요양시설의 효율성 평가와 효율성 영향요인에 관한 연구. 사회복지연구. 44, 4: 119-148.
- 정기혜, 김용하, 이지현. 2012. 주요국의 사회보장제도: 영국편. 서울: 한국보건사회연구원.
- 정재명. 2015. DEA와 Tobit회귀를 이용한 공공도서관의 효율성 및 영향요인 분석: 경상남도 53개 공공도서관을 대상으로. 지방정부연구. 19, 2: 141-171.
- 정정길. 2000. 행정학의 새로운 이해. 서울: 대명출판사.
- 정철현. 2004. 최신행정학. 서울: 다산출판사.
- 정홍열. 2017. 지역경제학(개정판). 서울: 시그마프레스.
- 제주도시재생지원센터. 2018. 재생하다(Track 11). 제주: 제주특별자치도 도시재생지원센터.
- _____. 2019. 이음, 제주(Track 15). 제주: 제주특별자치도 도시재생지원센터.
- 조대현. 2004. 공간적 형평성(spatial equity)의 평가 방법에 대한 연구: 도시 공공서비스의 접근성을 중심으로. 지리교육논집. 48: 100-120.
- 조판기, 민범식, 손경환, 박세훈, 김성수, 김재철, 김동근, 서민호, 이승욱, 박근현, 이지은. 2013. 생활인프라 실태의 도시간 비교분석 및 정비방안. 경기: 국토연구원.
- 주희엽, 김승모. 2012. DEA에 의한 수도권 소재 문화예술회관의 효율성 분석. 한국콘텐

-
- 츠학회논문지, 12, 3: 181-189.
- 중소벤처기업부. 2019. 「2019년 메이커 스페이스 구축·운영사업」 주관기관 모집 공고.
대전: 중소기업부.
- 증평군. 2018. ‘국민이 주인인 정부’를 실현하는 「증평군 정부혁신 실행계획」. 충북:
증평군청.
- 지역발전위원회, 한국산업기술평가관리원. 2017. 골고루 잘 사는 균형발전이야기
2017. 서울: 지역발전위원회, 한국산업기술평가관리원.
- 최명섭, 김미옥, 고진수. 2017. DEA 모형을 활용한 국민체육센터 상대적 효율성 분석.
한국체육정책학회지. 15, 1: 51-66.
- 최창영. 2019. 점선면 생활SOC 복합화 도서관! 활용도는 UP, 예산은 DOWN하다.
2019 대한민국균형발전박람회 발표자료. 2019년 9월 26일. 전남: 순천생태문화
교육원.
- 최충익, 김미숙. 2008. DEA를 활용한 공공체육시설 효율성 분석. 국토계획. 43, 3:
275-288.
- 최현묵. 2014. 지역 공공도서관 서비스의 형평성 분석에 관한 연구: 전국 17개 광역자치
단체를 중심으로. 한국지역개발학회지, 26, 5: 115-140.
- 한국문화예술위원회. 2017a. 작은미술관 모형개발 연구. 서울: 한국문화예술위원회.
_____. 2017b. 2017년도 작은미술관 조성 및 운영지원 사업 지원심의평.
서울: 한국문화예술위원회.
- 한상연. 2011. 사회주의체제 붕괴 이후 동독과 동유럽 지역 도시의 공간변화 탐색: 통일
한국을 위한 시사점. 도시행정학보. 24, 1: 125-141.
- 한승욱, 권소라. 2016. 도시재생사업 활성화를 위한 공공시설물의 지역자산화 방안 연
구. 부산: 부산발전연구원.
- 행정안전부. 2018a. 정부혁신 종합 추진계획. 서울: 행정안전부.
_____. 2018b. '18년 주민자치형 공공서비스 구축 추진계획. 서울: 행정안전부.
_____. 2019. 2019년 주민자치형 공공서비스 구축 사업: 주민자치 분야 매뉴얼.
-

-
- 세종: 행정안전부.
- 허철행. 2008. 신공공관리론과 신공공서비스론의 한국적 적실성. 한국지방정부학회 학술대회 자료집: 제1분과 공공서비스 전달체계의 기초적 논의. 2008, 3: 5-22.
- 허태욱·민효상. 2014. 공공체육서비스의 특성맞춤형 관리운영을 위한 설계: 서울시 체육시설을 사례로. 국가정책연구. 28: 457-483.

【 국외문헌 】

- 国土交通省. 2014. 課まちづくりのための 公的不動産(PRE) 有効活用 ガイドライン. <https://www.mlit.go.jp/common/001050344.pdf>. Accessed August 20, 2019.
- _____. 2015. 改正都市再生特別措置法等について. <http://www.mlit.go.jp/common/001091253.pdf>. Accessed March 15, 2019.
- _____. 2016. 立地適正化計画作成の手引き. <http://www.mlit.go.jp/common/001127170.pdf>. Accessed March 15, 2019.
- 道州制等に関する研究会. 2002. 分権型社会における地方の姿: 道州制の実現に向けて. 秋田県.
- 増田寛也. 2014. 地方消滅: 東京一極集中が招く人口急増. 김정환. 2015. 지방소멸. 서울: (주)미래엔.
- 饗庭伸. 2015. 都市をたたく 人口減少時代をデザインする都市計画. 민범식 역. 2017. 도시 접어두기. 세종: 국토연구원.
- 日本創成会議・人口減少問題検討分科会. 2014. 成長を続ける21世紀のために: ストップ少子化・地方元気戦略. <http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf>. Accessed July 19, 2019.
- Banker, R., Charnes, A. and Cooper, W. 1984. Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis. *Management Science*. 30, 9: 1078-1092.
- Bernt, M. 2009. Partnership for Demolition: Governance of Urban Renewal in East

-
- Germany's Shrinking Cities. *International Journal on Urban and Regional Research*, 33, 3: 754–769.
- BMVI(Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur). 2016. *Regionalstrategie Daseinsvorsorge: Leitfaden für die Praxis*. http://www.regionale-daseinsvorsorge.de/fileadmin/files/pdf/Leitfaden_Regionalstrategie_Dv2016_barrierefrei.pdf. Accessed March 9, 2019.
- Brody, B. A. 1977. *Beginning Philosophy*. 이병욱 역. 1984. 철학과의 만남. 경기: 서광사.
- Charnes, A., Cooper, W. and Rhodes, E. 2003. Measuring the Efficiency of Decision Making Units. *European Journal of Operational Research*, 2, 6: 429–444.
- Coelli, T. 1996. A Guide to DEAP Version 2.1: A Data Envelopment Analysis (computer) Program. *CEPA Working Paper* 96/08.
- Dash, R. K. and Sahoo, P. 2010. Economic Growth in India: The Role of Physical and Social Infrastructure. *Journal of Economic Policy Reform*, 13, 4: 373–385.
- Davies, B. 1968. *Social Needs and Resources in Local Services: A Study of Variations in Provision of Social Services between Local Authority Areas*. London: Joseph Rowntree.
- DCLG(Department for Communities and Local Government). 2011a. *Proposals to Introduce a Community Right to Challenge: Consultation Paper*. London: Department for Communities and Local Government.
- _____. 2011b. *A Plain English Guide to the Localism Act*. London: Department for Communities and Local Government.
- Denhardt, R. and Gray, J. 1998. A Targeting Community Development in Orange

-
- County, Florida. *National Civic Review*. 87, 3: 256–261.
- Detroit Works Project. 2013. Detroit Future City: 2012 Detroit Strategic Framework Plan, 2nd printing. Detroit: Inland Press.
- Farrell, M. 1957. The Measurement of Productive Efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society*. 120, 3: 253–281.
- Florida, R. 2005. *Cities and the Creative Class*. New York/London: Routledge.
- Gehl, J. 2010. *Cities for People*. Washington/Covelo/London: Island Press.
- Gilcher, E. 2013. Changes in Planning Culture Caused by Urban Shrinkage: The Example of Pirmasens. *Plant!*. 1: 83–99.
- Giddens, A. 1998. 한상진, 박찬욱 역. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, 1998. 제3의 길. 서울: (주)생각의 나무
- Harvey, D. 1973. *Social Justice and the City*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- _____. 2012. *Rebel Cities*. 한상연 역. 2014. 반란의 도시. 서울: 에이도스.
- Hollander, J., Pallagst, K., Schwarz, T. and Popper, F. 2009. Planning Shrinking Cities. *Progress in Planning*. 72, 4: 223–232.
- Holzeithner, E. 2009. *Gerechtigkeit*. 서정일 역. 2014. 정의. 서울: 이론과 실천.
- Infrastructure Australia. 2019. *Australian Infrastructure Audit 2019*. Sydney: Infrastructure Australia.
- Jacobs, J. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.
- Klinenberg, E. 2019. *Places for the People: How Social Infrastructure Can Help Fight Inequality, Polarization, and the Decline of Civic Life*. New York: Broadway Books.
- Kumari, A. and Sharma, A.K. 2017. *Physical & Social Infrastructure in India & Its Relationship with Economic Development*. World Development

-
- Perspectives, 5: 30–33.
- Lefebvre, H. 1968. *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos.
- Liao, Z. 2017. The Analysis of Basic Public Service Supply Regional Equalization in China's Provinces: Based on the Theil Index Evaluation. *1st International Global on Renewable Energy and Development* (IGRED 2017).
- Myrdal, G. 1957. *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Duckworth.
- Nozick, R. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.
- Nuissl, H. and Rink, D. 2005. The Production of Urban Sprawl in Eastern Germany as a Phenomenon of Post-socialist Transformation. *Cities*, 22, 2: 123–134.
- OECD. 2014. *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*. Paris: OECD.
- Osborne, D. and Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Addison–Wesley.
- Soja, E. 2010. *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- UN-Habitat. 2008. *State of the World Cities 2008/2009: Harmonious Cities*. London/Sterling, VA: Earthscan.
- _____. 2015. *Habitat III Issue Papers: 1-Inclusive Cities*. New York: UN-Habitat.
- _____. 2017. *New Urban Agenda*. New York: UN-Habitat.
- Webb, S. and Webb, B. 1897. *Industrial Democracy*. London: Longmans.
- Wood, C. and Leighton, D. 2010. *Measuring Social Value: The Gap Between Policy And Practice*. London: DEMOS.
- World Bank. 2009. *What is Inclusive Growth?*. Washington DC: World Bank.

_____. 2015. *Inclusive Cities Approach Paper*. Washington DC: World Bank.

【계획도서】

광주시. 2018. 광주시 도시재생전략계획(안). 경기: 광주시청.

부산광역시. 2015. 2025 부산광역시 도시재생전략계획. 부산: 부산광역시청.

옥천군. 2010. 제2기 옥천군 지역사회복지계획(2011~2014년). 충북: 옥천군청.

_____. 2018. 제4기 옥천군 지역사회복지계획(2019~2022년). 충북: 옥천군청.

【법규·훈령】

교육기본법(법률 제15950호, 일부개정 2018. 12. 18.).

국가도시재생기본방침(국토교통부 공고 제2018-1790호, 개정 2018. 12. 28.).

국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제16492호, 일부개정 2019. 8. 20.).

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(대통령령 제30299호, 일부개정 2019. 12. 31.).

노인복지법(법률 제15881호, 타법개정 2018. 12. 11.).

노인복지법 시행규칙(보건복지부령 제707호, 일부개정 2020. 2. 5.).

농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 시행령(대통령령 제 29904호, 일부개정 2019. 6. 2.).

농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법(법률 제14183호, 타법개정 2016. 5. 29.).

대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률(법률 제15996호, 타법개정 2018. 12. 18.).

대한민국헌법(헌법 제10호, 전부개정 1987. 10. 29.).

도서관법(법률 제15167호, 일부개정 2017. 12. 12.).

도서관법 시행령(대통령령 제30111호, 일부개정 2019. 10. 8.).

도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(법률 제16949호, 일부개정 2020. 2. 4.).

도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙(국토교통부령 제661호, 일부개정 2019. 10. 23.).

도시·군관리계획수립지침(국토교통부훈령 제839호, 일부개정 2017. 5. 1.).

도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙(국토교통부령 제679호, 일부개

정 2019. 12. 27.).

도시·군기본계획수립지침(국토교통부 훈령 제1133호, 개정 2018. 12. 21.).

도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 지침(국토교통부 훈령 제1127호, 일부개정 2018. 12. 21.).

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(법률 제16562호, 일부개정 2019. 8. 27.).

문화기본법(법률 제12134호, 제정 2013. 12. 30.).

문화예술진흥법(법률 제16595호, 일부개정 2019. 11. 26.).

문화예술진흥법 시행령(대통령령 제29950호, 타법개정 2019. 7. 2.).

민법(법률 제14965호, 일부개정 2017. 10. 31.).

보건의료기본법(법률 제15883호, 일부개정 2018. 12. 11.).

사회간접자본에 대한 민간자본 유치촉진법(법률 제4773호, 제정 1994. 8. 3.).

사회기반시설에 대한 민간투자법(법률 제7386호, 일부개정 2005. 1. 27.).

사회보장기본법(법률 제14839호, 타법개정 2017. 7. 26.).

생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정(국무총리훈령 제727호, 제정 2018. 11. 16.).

생활체육진흥법(법률 제13251호, 제정 2015. 3. 27.).

아동복지법(법률 제16248호, 일부개정 2019. 1. 15.).

영유아보육법(법률 제16404호, 일부개정 2019. 4. 30.).

영유아보육법 시행령(대통령령 제30171호, 일부개정 2019. 10. 29.).

유아교육법(법률 제16875호, 일부개정 2020. 1. 29.).

의료법(법률 제17069호, 일부개정 2020. 3. 4.).

주민자치형 공공서비스 추진단의 설치 및 운영에 관한 규정(대통령훈령 제381호, 일부 개정 2018. 04. 19.).

주차장법(법률 제16005호, 일부개정 2018. 12. 18.).

지방공기업법(법률 제16664호, 일부개정 2019. 12. 3.).

지역보건법(법률 제16262호, 일부개정 2019. 1. 15.).

지역보건법 시행령(대통령령 제29383호, 타법개정 2018. 12. 18.).

체육시설의 설치·이용에 관한 법률(법률 제15767호, 일부개정 2018. 9. 18.).

체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙(문화체육관광부령 제382호, 일부개정 2020. 1. 31.).

초·중등교육법(법률 제16672호, 일부개정 2019. 12. 3.).

협동조합 기본법(법률 제14845호, 일부개정 2017. 8. 9.).

【 보도자료 】

국가균형발전위원회. 2019. 6. 13. 균형위, 금년 9월말까지 생활SOC 복합화 사업 선정 추진. 보도자료.

문화체육관광부. 2018. 3. 30. 한국형 아난탈로 '꿈꾸는 예술터' 본격 추진. 보도자료.

서울특별시 복지정책과. 2019. 9. 5. 시민 누구나 차별없이 누려야 할 권리 「서울시민 복지기준2.0」 발표. 보도자료.

여성가족부, 국가균형발전위원회, 국무조정실. 2019. 6. 14. 가족센터, 생활SOC(에스오시) 복합화 시설로 확정. 보도자료.

제주특별자치도 도시건설국. 2019. 5. 5. 제주북초 김영수도서관, 원도심에 활력 불어넣는다. 보도자료.

행정자치부 재정협력과. 2015. 9. 24. '16년부터 지방자치단체 공공시설 운영현황 전면 공개. 보도자료.

【 신문기사 】

거제방송. 2019. 10. 28. 거제 국공립어린이집 이용률 10.76%.

거제시대. 2019. 3. 18. 하나금융그룹 지원, 국공립 아주하나 어린이집 개원식.

거제인터넷방송. 2018. 7. 12. 하나금융그룹 지원 아주동 국공립어린이집 오늘 착공.

거제중앙신문. 2019. 3. 25. 아주동에 전국 첫 '민관협력형' 어린이집 문 열어.

경남신문. 2019. 1. 18. 이야기가 있는 공간 (31) 남해바래길 작은미술관.

골닷컴. 2019. 7. 15. ‘평균 관중 1만 명’ 대구, ‘新 축구 도시’로 진화 중.

광주일보. 2019. 7. 18. 순천시 ‘생활 SOC사업’ 주민 만족도 높다.

뉴스와이어. 2014. 10. 1. 우리나라 76.5%, ‘소득 분배 불평등’하다고 느껴.

뉴시스. 2012. 1. 9. 옥천 노인장애인복지관 사회복지 평가 ‘최우수’.

_____. 2016. 12. 28. 옥천 노인장애인복지관 별관 준공.

_____. 2019. 3. 9. ‘시민친화’ DGB대구은행파크 첫 선... 접근성은 최고·시설은 개선
여지.

시장경제 메콘뉴스. 2019. 3. 20. 하나금융, 국공립어린이집 지원 1호 거제에 개원.

여행스케치. 2019. 5. 15. “유럽 트래킹 코스 안부러워” 옛 선조들의 애환이 살아 숨쉬는
남해 바래길.

영남일보. 2019. 3. 22. [최상대의 시간을 담은 건축] 대구FC 전용구장 ‘DGB 대구은행
파크’.

_____. 2019. 4. 19. “대박 덕에 동네가 확 살아났어요”... 골목상권 ‘핫플레이스’ 만
든다.

오마이뉴스. 2017. 4. 4. 주민들이 운영하는 ‘우리동네의원’, 정말 좋아요.

_____. 2019. 5. 17. 나 이런 거 못 봤다, 자연이 만든 천연색감.

옥천향수신문. 2016. 11. 17. 동네마다 배달가는 ‘복지서비스’.

전남일보. 2018. 6. 4. 옛 승주군청 ‘시민 생활문화예술공간’ 된다.

제주의소리. 2019. 5. 28. 마을에 도서관 되돌려준 학교... ‘김영수 정신’ 지켰다.

중부매일. 2019. 3. 31. 옥천군노인장애인복지관, 4회 연속 시설평가 ‘A등급’.

중앙일보. 2012. 9. 1. 옥천 ‘찾아가는 이동 복지관’ 인기

충청매일. 2003. 12. 12. 옥천 노인·장애인 복지관 개관.

충청신문. 2018. 12. 6. 옥천군노인장애인복지관 개관 15주년 기념 ‘향수한마당’ 행사
개최.

한경비즈니스. 2019. 9. 17. KEB하나은행, 2020년까지 지역 국공립어린이집 90개 건
립 지원.

한국스포츠경제. 2019. 6. 26. [단독 인터뷰①] 조광래 대표 “대구FC 축구는 영화, DGB
대구은행파크는 극장”.

한국일보. 2019. 3. 14. 큰 집 떠나 작은 집에서 활로... 거품 빼는 K리그.
_____. 2019. 10. 10. 포기하지 말아주세요, 축구 팬들의 ‘먹는 재미’.

홍주타임스. 2015. 7. 15. 홍성인/우리동네의원 이훈호 의사.

【웹페이지】

거제시청. <http://www.geoje.go.kr>.

국가공간정보포털. <http://www.nsdi.go.kr>.

김영수 도서관 블로그. https://blog.naver.com/soo_library.

네이버지도. <https://map.naver.com>.

대구시청. <http://www.daegu.go.kr>.

매거진 책(Chaeg). 전통이 숨 쉬는 마을도서관, 김영수 도서관. <http://www.chaeg.co.kr/김영수도서관>.

브리스톨 시. <https://www.bristol.gov.uk>.

세계도시정보. <https://ubin.krihs.re.kr/ubin/index.php>.

생활문화센터 영동1번지 블로그. <https://blog.naver.com/lkkangs>.

순천시 도시재생지원센터. <http://urc.sc.go.kr/web>.

순천창작예술촌 블로그. <https://blog.naver.com/scartvillage>.

스페이스하이버. <https://www.spacehive.com>.

아모레퍼시픽 사회공헌포털. <https://www.apgroupcsr.com/index.do>.

아이사랑. <http://www.childcare.go.kr>.

영국법령정보. <http://www.legislation.gov.uk>.

옥천군노인·장애인복지관. <http://www.ocbr.or.kr>.

우리마을의료생협 SNS. <https://www.instagram.com/hsmedcoop>.

증평군립도서관. <http://lib.jp.go.kr/index.php>.

지방재정통합공개시스템. <http://lofin.moi.go.kr/portal/main.do>.

지역문화진흥원. “대한민국 생활문화1번지를 꿈꾸는 공간” 생태도시 순천의 새로운 생활문화센터 ‘영동1번지’ 탐방기. http://www.rcda.or.kr/news/pressroom_view.asp?idx=6410.

하나금융공익재단. <http://hanafoundation.or.kr>.

한국토지정보시스템. <http://www.nsdi.go.kr/lxportal>.

홍성우리마을의료조합. <https://hoonoon.tistory.com>.

K리그 데이터 포털. <http://data.kleague.com>.

Policy Paper 2010 to 2015 Government Policy: Localism. <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-localism/2010-to-2015-government-policy-localism>.

SUMMARY



A Strategy for the Provision of Social Infrastructure at the Regional Level

Koo Hyeong Su, Lee Da Ye, Park Jung Eun

Key words: Social Infrastructure, Spatial Justice, Public Service

The purpose of this study is to prepare a social infrastructure strategy that balances supply equity and operational efficiency. To achieve this, we use the Gini index to measure spatial inequality and DEA(data envelopment analysis) to assess the efficiency of facilities. The findings show that 1) where the level of equity was very low, there was a risk of extinction, 2) cities were more efficient than rural areas in operating facilities, 3) consignment efficiency was higher than direct management. The results supports that 1) national and local minimum standards for social infrastructure should be established, 2) a service delivery plan should be developed considering small-scale demand, 3) various social services must be integrated and connected, 4) a virtuous cycle of social infrastructure supply must be created by the local community.

부 록

APPENDIX



▣ 부록1: 부처별 생활SOC 관련 사업(2019년)

부표 1 | 2019년도 생활SOC 예산현황(144개)

부문	목표치
(경찰청(1)	①청사시설관리
고용부(5)	①직장어린이집 지원(설치), ②근로자건강보호(근로자건강센터), ③산재예방시설건립, ④클린사업장 조성지원, ⑤장애인직업능력개발(발달장애인훈련센터)
과기부(2)	①국립법인과학관 운영, ②어린이과학관 건립
교육부(3)	①국립대학시설확충, ②국립부설학교 학력증진, ③초등돌봄교실 시설확충
국토부(34)	①도로구조물기능개선, ②도로병목지점개선, ③도로안전 및 환경개선, ④도로유지보수(도로포장정비 등), ⑤수소 충전소 구축, ⑥위험도로개선, ⑦도시재생사업(세종포함), ⑧도시활력증진지역개발, ⑨성장축진지역개발, ⑩주차환경개선(주거지 주차장), ⑪건축안전(기존건축물 화재성능 보강), ⑫고속철도안전 및 시설개량, ⑬노후공공임대주택시설개선, ⑭노후공단재정비지원, ⑮스마트시티 기반구축, ⑯스마트시티 확산사업, 일반철도 안전 및 시설개량⑰승강장 안전시설 개량/⑱건널목 안전설비 확충/⑲역사 승강설비 설치/⑳방음벽 설치 및 개량/㉑선로횡단시설 확장/㉒기타), ㉓주거급여 지원, ㉔지하시설물 전산화, ㉕가로주택정비사업, ㉖노후산단재생지원(용자), ㉗도시재생사업지원(기금), 도시재생지원(㉘용자/㉙출자), ㉚수요자중심형 도시재생사업, ㉛영구임대출자(고령자복지주택), ㉜자율주택정비사업, ㉝주택성능보강, ㉞혁신도시 정주여건 개선 및 활성화 지원(복합혁신센터 건립)
농림부(4)	일반농산어촌개발①농촌중심지활성화/②농촌신활력플러스), ③지역행복생활권협력사업(취약지역 개조), ④농촌공동체활성화 지원
문체부(21)	문화시설 확충 및 운영①공공도서관건립지원/②작은도서관조성지원/③생활문화센터조성지원), 체육진흥시설 지원④운동장생활체육시설지원/⑤노인건강체육시설지원/⑥레저스포츠시설지원/⑦생활체육공원조성/⑧지방체육시설지원), 가상현실콘텐츠산업 육성⑨문화자원 실감형 콘텐츠 제작지원/⑩문화자원 실감형 체험관 조성), ⑪게임산업 육성(스포츠 상설경기장), ⑫국립익산박물관 건립, ⑬국립춘천박물관 복합문화관 건립, ⑭국악원 공연연습장 건립, ⑮문화예술교육 활성화(공꾸는 예술터), ⑯공공체육시설 개보수 지원, ⑰국립체육박물관 건립, 국민체육센터 건립지원⑱생활권형/⑲장애인형/㉑개방형다목적체육관 건립지원/㉒근린생활형 소규모 체육관 건립 지원)
문화재청(1)	①문화유산 활용진흥 사업

부문	목표치
보훈처(1)	①독립기념관운영 및 활성화
복지부(17)	①건강생활지원센터 확충(주민건강센터), ②공공어린이재활병원 건립, ③재활병원 건립, ④농어촌보건의료 등 이전신축(주민건강센터), ⑤권역 감염병 전문병원 구축, ⑥노숙인 등 복지지원(노숙인시설 기능보강), ⑦치매전담형 노인요양시설 확충, ⑧다함께 돌봄 사업, ⑨어린이집 기능보강, ⑩국립어린이집 확충, 장애인복지시설 기능보강(⑪장애인거주시설 기능보강/⑫장애인직업재활시설 확충), ⑬정신보건시설 확충(정신요양시설·정신재활시설 기능보강), ⑭지역거점병원 공공성 강화(지방의료원·적십자병원 기능보강), ⑮지역아동센터 지원, ⑯치매관리체계 구축(공립요양병원 기능 보강), ⑰커뮤니티케어 선도사업 추진
산림청(9)	산림휴양녹색공간조성(①지자체자연휴양림조성/②지자체 숲속야영장), 미세먼지 저감 도시숲(③도시바람길숲 조성/④미세먼지 차단숲 조성/⑤국유지 도시숲 조성관리), ⑥국립세종수목원 조성, ⑦산림교육유형활성화(유아숲체험원 조성), ⑧산림휴양등산증진(국립 숲속야영장), ⑨국립자연휴양림기반조성(국립자연휴양림조성)
산업부(7)	①LPG 소형 저장탱크 보급, ②가스안전관리 용자지원 사업(노후 가스시설 안전개선), ③군단위 LPG 배관망 지원, ④서민층 가스시설 개선, ⑤일반공업 육성지원(광산안전시설), ⑥장기사용 열수송관 교체 투자비 용자지원사업, ⑦노후 변압기 교체지원
여가부(2)	건강가정 및 다문화 가족지원(①다문화 가족교류 소통공간 설치/②공동육아나눔터 운영)
중기부(3)	①시장경영혁신(전통시장 시설 및 안전관리), ②전통시장 주차환경 개선, ③창업생태계기반구축(메이커스페이스구축)
해수부(3)	어촌뉴딜300(①어촌뉴딜을 통한 혁신어촌조성/②어촌의 지속가능한 발전 지원), ③해양박물관 운영 및 해양교육관 건립
행복청(8)	①2-1생활권 복합커뮤니티센터 건립, ②2-4생활권 복합커뮤니티센터 건립, ③3생활권 광역복지지원센터 건립, ④4-1생활권 복합커뮤니티센터 건립, ⑤4생활권 광역복지지원센터 건립, ⑥5-1생활권 복합커뮤니티센터 건립, ⑦6-4생활권 복합커뮤니티센터 건립, ⑧복합편의시설 건립
행안부(8)	①위험도로구조개선, 접경권 발전지원(②평화누리길 조성/③한탄강 주상절리길 조성), ④지역교통안전환경개선, ⑤특수상황지역개발(접경지역 복합커뮤니티센터 조성), ⑥우수저류시설 설치, 재해위험지역 정비(⑦풍수해위험생활권 종합정비/⑧사유시설 급경사지 붕괴위험지역 정비)
환경부(15)	①고도정수처리시설 설치, ②노후상수도정비, ③상수도시설 확충 및 관리, ④수소연료전지차 보급사업, ⑤전기자동차보급 및 충전인프라 구축, ⑥광역상수도 노후관 개량사업, 국립공원 및 지질공원사업(⑦야영장 정비/⑧탐방안내소 신축 및 정비/⑨자연학습장 정비/⑩산업단지 완충저류시설 설치), ⑪생활자원회수센터, ⑫슬레이트관리 종합대책, ⑬지하역사 공기질 개선대책, ⑭하수관로정비, ⑮환경개선자금(용자)

자료: 국무조정실 생활SOC 추진단 내부자료.

부록2: 농어촌서비스기준

부표 2 | 농어촌서비스기준의 서비스 항목 및 항목별 목표치

부문	항목	목표치
1. 보건·복지	가. 진료서비스	내과, 한방과, 정형외과, 산부인과 등 주요 과목에 대하여 진료를 받을 수 있는 여건 개선
	나. 응급서비스	응급환자 발생 시 구급차가 현장에 도착하는 데 걸리는 시간 단축
	다. 노인	재가노인(在家老人) 복지서비스를 받을 수 있는 여건 개선
	라. 영유아	영유아 보육시설에 대한 이용가능성 및 접근편의성 제고
2. 교육	가. 초·중등학교	1) 지역 여건에 맞는 농어촌학교 육성 2) 적절한 통학수단 제공
	나. 평생교육	평생교육 프로그램을 제공하는 서비스 거점시설 설치·운영
3. 정주(定住) 생활기반	가. 주택	「주택법」 제5조의2에 따른 최저주거기준을 충족하는 주택에 거주하는 가구 비율 제고
	나. 상수도	상수도 보급률 제고
	다. 난방	1) 읍지역의 도시가스 보급률 제고 2) 도시가스를 보급하기 어려운 지역에 LPG 소형저장탱크 등을 활용한 난방비 절감정책 추진
	라. 대중교통	1) 노선버스, 순환버스 등 대중교통수단에 대한 접근성 향상 2) 수요 부족으로 대중교통수단의 운행이 어려운 지역에는 수요 대응형 준대중교통 프로그램 도입 3) 도서지역의 여객선 이용가능성 제고
	마. 광대역 통합망	광대역 통합망 구축률 제고
4. 경제활동·일자리	창업 및 취업 컨설팅·교육	1) 창업·취업 관련 지원센터 등의 이용가능성 및 접근편의성 제고 2) 창업·취업 관련 컨설팅 또는 교육서비스 확충
5. 문화·여가	문화시설 및 프로그램	1) 문화예술화관 등 문화시설의 이용가능성 및 접근편의성 제고 2) 문화예술화관 등 문화시설에서 관람·이용할 수 있는 각종 프로그램 확충
6. 환경·경관	하수도	하수도 보급률 제고
7. 안전	가. 방범설비	마을에 범죄 방지 등을 위한 방범용 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 설치율 제고
	나. 경찰 순찰	범죄 취약 지역에 마을별로 순찰 실시
	다. 소방 출동	신고 접수 후 소방차가 현장에 도착하는 데 걸리는 시간 단축

비고: 위 표 제1호부터 제7호까지에 따른 농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치의 세부내용은 농림축산식품부장관이 정하여 고시한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

자료: 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 시행령(대통령령 제29904호, 일부개정 2019.6.2.).

부록3: 기초생활인프라 국가적 최저기준

부표 3 | 「국가도시재생기본방침」의 기초생활인프라 국가적 최저기준

기초생활인프라 공급시 고려사항			기초생활인프라 범위 및 최저기준											
1. 최저기준 달성을 위한 공급계획의 수립 ▶ 국가와 지자체는 국가적 최저기준 달성을 위해 노력하되, 지자체의 재정여건, 지역별 인구밀도 및 공급현황을 고려하여야 함 ▶ 지자체는 지역별 현황 분석을 실시하고, 지역의 경제적·사회적 특성을 고려하여 지역에 최적화된 공급계획의 수립을 추진함 (전략계획/활성화계획에 포함) 2. 공급계획 수립시 고려사항 ▶ 인구밀도 ① 인구 50만 명 이상의 대도시는 최저기준 달성을 위해 노력하고, 동시에 시설 수용능력(용량)도 고려 ② 인구 10만 명 이상의 중소도시는 최저기준 달성을 위해 노력하고, 유흥시설 현황을 고려하여 공급계획 수립 ③ 인구 10만 명 이하의 소도시 및 농어촌 지역은 수요가 있는 곳을 중심으로 공급하고, 수요자응답형 교통 등 전달체계 개선 노력 <table><tr><th>고밀(대도시)</th><th>중밀(중소도시)</th><th>저밀(농촌)</th></tr><tr><td>최소거리+용량</td><td>최소거리+용량+유흥시설 고려</td><td>임지 효율화+전달체계</td></tr></table> ▶ 입지조건 ① 지역의 시설공급 현황을 고려하고, 공급대상 시설이 거점시설인지 마을단위 시설인지를 고려하여 공급 ② 신규 공급을 추진하는 경우에는 주변 유흥시설의 존재여부를 확인하고, 유흥시설이 있다면 주민들이 필요로 하는 시설로 전환하는 방식도 검토 ③ 신규 공급시에는 소규모 다기능시설(복합화)을 기본으로 하여 효율적인 공급이 가능하도록 검토 ④ 인구저밀지역의 경우 전달체계를 강화하기 위해 교통 접근성이 우수한 지역에 우선 공급 ▶ 시설의 규모 ① 인구 당 면적, 지역주민 수요 등을 고려하고, 관련 법령 및 소관부처의 기준에 맞도록 계획 수립 ② 설립조성, 운영비(인건비, 시설비) 등에 대한 연간소요 비용 등 지자체의 재정 여건을 고려 3. 운영·관리 계획의 수립 ▶ 운영관리는 지자체 직영, 시설관리공단 위탁 등을 활용하되, 주민중심의 운영조직, 사회적 경제 주체 등의 육성을 위해 노력 ▶ 운영비용은 지자체 자체예산 편성을 통해 확보하는 것을 원칙으로 하되, 시설 사용료 징수, 수익시설 운영 등을 통해 지속가능한 운영의 기반마련 노력			고밀(대도시)	중밀(중소도시)	저밀(농촌)	최소거리+용량	최소거리+용량+유흥시설 고려	임지 효율화+전달체계	마을 (도보)	단위	분류	시설	세부시설	최저기준
			고밀(대도시)	중밀(중소도시)	저밀(농촌)									
			최소거리+용량	최소거리+용량+유흥시설 고려	임지 효율화+전달체계									
			교육	유치원	국공립·민간	5~10분								
				초등학교	-	10~15분								
			학습	도서관	공공·사립·작은도서관	10~15분								
					어린이집	국공립·민간, 놀이터	5분							
			돌봄	마을노인복지	경로당 노인교실	5~10분								
					의료	기초의료시설	의원, 약국	지역 보건의료수요를 고려하여 서비스 전달추진						
			건강생활지원센터	10분										
			체육	생활체육시설	수영장, 간이운동장, 체육도장 등	10분								
					휴식	근린공원	도시공원	10~15분						
			생활편의	주거편의시설	무인택배함, 폐기물수거시설 등	5분								
					소매점	-	10분							
			지역거점 (차량)	교통	마을주차장	시군구 운영노상노와 시설 주차장	주거지역내 주차장확보를 70%이상							
					학습	공공도서관	국공립도서관(국립, 도립, 시립, 교육청 설립)	10분						
				돌봄			사회복지시설	사회복지관 노인복지관	20~30분					
					보건소	-		20분						
				의료	응급실 운영 의료기관	-	30분							
						문화	공공문화시설	문화예술회관, 전시시설	20분					
체육	공공체육시설	경기장, 체육관, 수영장		15~30분										
		휴식		지역거점공원 (10만㎡이상)	-	10분								

※ 표에 포함되지 않은 상수도, 하수도, 저류시설 등 도시재생기반시설에 대해서도 지역의 사회·경제적 특성과 수요에 따라 필요한 시설의 공급계획을 수립하고, 해당 시설을 단계적으로 확충할 수 있도록 노력

자료: 국가도시재생기본방침(국토교통부 공고 제2018-1790호, 개정 2018.12.28.).

부록4: 하나금융그룹 국공립어린이집 지원 사업

부표 4 | 2020년 하나금융그룹 국공립어린이집 지원 사업 개요 및 지원내역

구분		내용																						
사업개요	사업명	• 2020년 하나금융그룹 국공립어린이집 지원 사업																						
	사업주체	• 하나금융그룹, 하나금융공익재단 (후원 : 보건복지부)																						
	사업내용	• 보육시설 설치를 희망하는 지방자치단체에 지자체 보육 예산(국고 지원 포함)과 하나금융그룹 사업 지원금을 합하여 우수한 물리적 환경을 갖춘 어린이집 설치를 지원, 지방자치단체에 이전하는 방식의 민관 협력 사업임																						
지원내역	지원대상	• 취약지역에 국공립어린이집 설치를 희망하는 지방자치단체로, 어린이집 용지 확보를 전제로, 보육 수요가 충분할 것으로 예상되나 재정적 어려움이 있는 지방자치단체 • 어린이집 설치 후 지속적인 운영 지원이 가능한 지방자치단체																						
	지원유형	국공립어린이집 단독 건물 신축지원	• 어린이집 미설치 지역에 신규 국공립어린이집 단독 시설 신축 지원 • 정원을 10% 이상 증가시키는 기존 국공립어린이집 이전, 대체신축 포함 (단순 보수, 리모델링 건 제외)																					
		국공립어린이집 이 포함된 복합기능 건물 신축 지원	• 복합 기능 건물 내 국공립어린이집 해당 면적분에 한해 지원함 • 복합건물 내 어린이집 면적이 건물 총 연면적의 50% 이상이어야 하며, 공용 공간(주차장, 계단 등)은 건물 총 면적 대비 어린이집 면적 비율만큼 지원 신청금에 포함할 수 있음																					
			신·구세대 통합 공간	노인 시설 + 어린이집 복합 건물																				
			보육 기능 통합 공간	육아종합센터, 돌봄센터, 어린이집 등 보육 통합 건물																				
	장애, 비장애 통합 공간	장애, 비장애아 통합 생활에 최적화된 기능성 건물																						
	민간어린이집 국공립 전환 지원	• 토지 매입지를 제외하며, 두 곳 이상의 감정평가 증빙이 가능한 건물 (민간어린이집)의 매입비와 리모델링비 총액의 50%~70%까지 지원 • 지원 단가는 면적 구분에 따른 신축 건립 지원비와 동일 기준 적용																						
	지원범위	<table><tr><th>면적 구분</th><th>건립비 단가 (㎡/평)</th><th>하나 금융 지원 건립비 단가 (㎡/평)</th><th>하나금융 지원 한도</th></tr><tr><td>500㎡ 미만 (152평 미만)</td><td>2,917 (9,626)</td><td>1,604 (5,294)</td><td>최대 802,000</td></tr><tr><td>500㎡이상~800㎡미만 (152평이상~242평 미만)</td><td>2,902 (9,577)</td><td>1,596 (5,267)</td><td>최대 1,276,800</td></tr><tr><td>800㎡이상~1,000㎡미만 (242평이상~303평 미만)</td><td>2,820 (9,306)</td><td>1,551 (5,118)</td><td>최대 1,551,000</td></tr><tr><td>1,000㎡ 이상 (303평 이상)</td><td>2,732 (9,016)</td><td>1,502 (4,958)</td><td>최대 2,400,000</td></tr></table>				면적 구분	건립비 단가 (㎡/평)	하나 금융 지원 건립비 단가 (㎡/평)	하나금융 지원 한도	500㎡ 미만 (152평 미만)	2,917 (9,626)	1,604 (5,294)	최대 802,000	500㎡이상~800㎡미만 (152평이상~242평 미만)	2,902 (9,577)	1,596 (5,267)	최대 1,276,800	800㎡이상~1,000㎡미만 (242평이상~303평 미만)	2,820 (9,306)	1,551 (5,118)	최대 1,551,000	1,000㎡ 이상 (303평 이상)	2,732 (9,016)	1,502 (4,958)
면적 구분		건립비 단가 (㎡/평)	하나 금융 지원 건립비 단가 (㎡/평)	하나금융 지원 한도																				
500㎡ 미만 (152평 미만)		2,917 (9,626)	1,604 (5,294)	최대 802,000																				
500㎡이상~800㎡미만 (152평이상~242평 미만)		2,902 (9,577)	1,596 (5,267)	최대 1,276,800																				
800㎡이상~1,000㎡미만 (242평이상~303평 미만)		2,820 (9,306)	1,551 (5,118)	최대 1,551,000																				
1,000㎡ 이상 (303평 이상)	2,732 (9,016)	1,502 (4,958)	최대 2,400,000																					
지원조건	• 본 사업을 통해 지원하는 어린이집 명칭은 “(가칭)국공립/시립/구립/군립 ○○하나어린이집”으로 함 • 완공된 건물 외관에 하나어린이집 표식 용도로 별도 제작된 로고를 간판에 적용하며, 하나어린이집만의 특정 건축디자인 및 건축물 특성 요소를 적용하기 위해 자체체와 구체 사항을 협의하여 반영함																							

자료: 하나금융그룹 내부자료(미발간)에 기초하여 작성.

기본 19-23

지역밀착형 생활SOC의 전략적 공급·활용방안 연구

연구진 구형수, 이다예, 박정은

발행인 강현수

발행처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

인쇄 2019년 12월 1일

발행 2019년 12월 4일

주소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전화 044-960-0114

팩스 044-211-4760

가격 8,000원

I S B N 979-11-5898-466-3

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2019, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주시십시오.

구형수, 이다예, 박정은. 2019. 지역밀착형 생활SOC의 전략적 공급·활용방안 연구. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

지역밀착형 생활SOC의 전략적 공급·활용방안 연구

A Strategy for the Provision of Social Infrastructure at the Regional Level



제1장 들어가며

제2장 생활SOC에 대한 몇 가지 쟁점

제3장 공급 형평성, 그리고 운영 효율성

제4장 한국 지자체의 경험과 교훈

제5장 다른 나라의 정책 동향

제6장 정책의 추진 전략과 제도 개선

제7장 나가며



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국립연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

