

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 761

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

지역유형별 생활SOC 공급·운영 사례와 시사점

이다예 책임연구원, 구형수 책임연구원, 박정은 연구위원

주요내용

- 1 정부는 국민의 일상생활 편의를 증진시키기 위해 2019년 생활SOC 3개년 계획을 발표하고, 생활서비스 소외지역(사각·부족 지역)의 생활SOC 확충을 적극적으로 추진
 - 그동안 생활SOC는 이용 수요가 많거나 수익성이 확보되는 지역을 중심으로 공급됐으며, 인구가 적거나 감소하는 지역은 생활SOC를 공급하더라도 운영이 지속되지 못하는 문제가 존재
- 2 생활SOC의 공급 형평성과 운영 효율성을 높이려면 지역의 특성에 맞는 시설의 종류·규모를 결정하고 적합한 운영방안을 선택하는 등 지역별로 차별화된 생활SOC 공급·운영 전략 마련 필요
- 3 이 브리프에서는 지역유형별로 생활SOC 공급·운영 우수사례를 선정·분석하여 각각의 시사점을 도출하고, 이를 종합하여 지역밀착형 생활SOC의 공급·운영을 위한 전략 제시
 - 지역유형을 도시 중심지, 도시 주거지, 농촌 중심지, 농촌 주거지 4가지로 구분하고 사례 검토
 - 입지특성과 조성방식, 시설구성, 운영방식 측면에서 생활SOC 공급·운영의 성공 요인을 분석하고 결과를 종합하여 지역유형별 생활SOC 공급과 운영 전략 제시

정책방향

생활SOC의 효과적인 공급·운영을 위해서는 지역유형별 공급·운영 전략을 마련하고 적용하는 것이 핵심

- ① (도시 중심지) 시설 이용 활성화를 위해 접근성이 우수한 지역에 생활SOC를 공급하고 상업시설을 유치하여 수익 창출을 통한 운영 지속성을 확보하며, 다른 시설과의 연계로 거점시설로서의 기능 강화
- ② (도시 주거지) 수요가 많은 주택 밀집지역에 시설을 공급하되 주민 주도로 맞춤형 시설을 공급하여 운영 지속성을 확보토록 하며, 필요한 경우 민간기업의 사회공헌 프로그램을 통한 시설 공급도 적극 검토
- ③ (농촌 중심지) 다기능의 복합시설을 공급하여 주민 편의를 높이고 비용 절감 및 운영 효율성 향상을 도모하며, 지자체 간 시설 공동이용과 이동서비스 확대 등을 통해 서비스 사각지역 문제 해소
- ④ (농촌 주거지) 유휴공간을 활용한 소규모 시설을 공급함으로써 원활한 시설 공급과 지속적 운영이 보장되도록 하고, 주민 중심의 협동조합 설립에 의한 자체적인 시설 및 서비스 공급도 지원

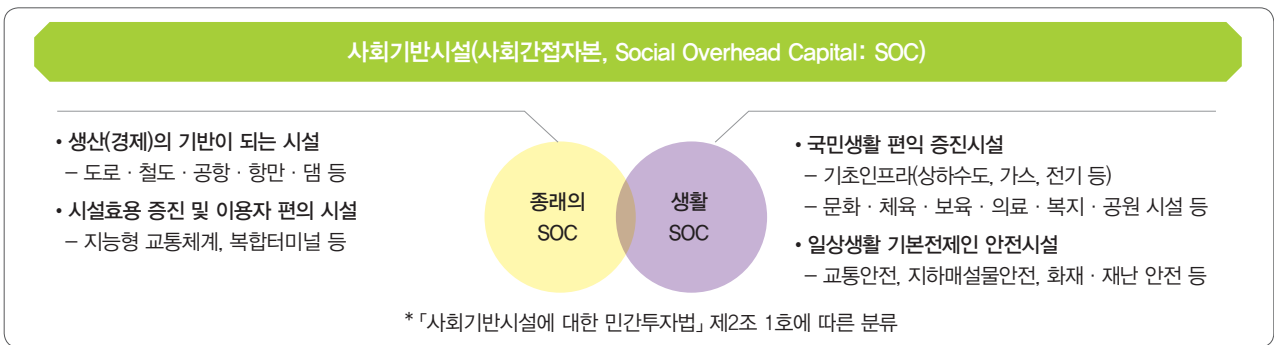
1. 생활SOC 개념과 지역유형별 공급·운영 전략 필요성

생활SOC의 개념

생활SOC(생활밀착형 사회기반시설)는 ‘보육·의료·복지·교통·문화·체육시설·공원 등 일상생활에서 국민의 편익을 증진시키는 모든 시설’을 의미*

- * 국무총리훈령 「생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정」 제2조
- 사회기반시설(SOC)은 생산활동의 기반이 되는 시설이나 시설효용 증진 및 이용자 편익을 위한 시설을 지칭하는 전통적인 사회기반시설과 더불어 국민생활과 직결된 생활기반시설까지 포괄하는 개념
- 생활SOC는 사회기반시설 중에서도 국민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 시설들로 한정되며, 국민생활의 편익을 증진시키는 시설이나 일상생활에 필요한 안전시설 등을 포함

그림 1 사회기반시설(SOC)과 생활SOC의 개념



출처: 관계부처합동 2019, 1을 토대로 저자 재작성.

지역별로 차별화된 생활SOC 공급·운영 전략의 필요성

시장논리에 의해 생활SOC가 공급되면서 생활수준의 지역 격차가 발생하고 공간적 불평등이 야기되는 상황

- 대다수 생활SOC는 이용 수요가 충분하고 운영이 지속될 수 있는 성장지역 중심으로 공급되며, 인구가 적거나 감소하여 최소 수요가 충족되지 못하는 지역에는 공급이 어려움(구형수 2019)
- 2040년에는 인구감소에 따른 이용 수요 부족으로 생활기반시설의 접근이 어려운 ‘생활사막(life desert)’ 면적이 2015년 대비 1.4배 정도 증가할 것이라는 전망도 있음(임은선 외 2018)

생활SOC의 공급 형평성과 운영 효율성을 확보하기 위해서는 지역 특성에 따라 적정 수준의 생활SOC가 공급되고 효과적으로 운영되도록 맞춤형 전략을 마련할 필요

- 수요가 많은 성장지역은 물론, 수요가 부족하거나 사업성이 낮은 지역에서도 일정 수준 이상의 삶의 질이 보장돼야 하므로 지역 상황에 맞춰 생활SOC를 공급하고 운영할 방안을 모색해야 함
- 지역 특성에 맞는 시설의 종류와 규모를 정하고, 적절한 공급방식과 운영주체 및 운영방안을 선택하여 시설이 효과적으로 공급되고 지속적으로 운영되도록 유도하는 것이 중요

2. 지역유형별 생활SOC 공급·운영 사례

지역유형 구분과 사례 선정

지역유형 구분 기준을 도시·농촌, 중심지·주거지로 설정하고 각 유형별 사례로 2곳씩 조사

- 지역 특성에 따라 요구되는 생활SOC의 종류와 규모가 다르므로 차별화된 공급·운영 전략을 모색하기 위해 지역 간 특성 차이가 큰 도시와 농촌, 중심지와 주거지를 구분 기준으로 설정
- 언론보도 및 정부의 시설평가보고서 등을 검토하여 4가지 지역유형(도시 중심지, 도시 주거지, 농촌 중심지, 농촌 주거지)별로 2곳씩의 우수사례를 추출하되 다양한 시설이 포함되도록 선정

각각의 사례에 대한 입지 특성, 조성 배경·과정, 시설 현황 및 운영실태, 추진성과 등을 조사하고 효과적인 생활SOC 공급·운영 방안 마련을 위한 시사점 제시

표 1 지역유형별 생활SOC 사례 선정

구분	도시		농촌	
중심지 (거점)	대구	DGB대구은행파크(체육시설)	증평	증평군립도서관(도서관)
	순천	생활문화센터 영동1번지(문화시설)	옥천	옥천노인장애인복지관(복지시설)
주거지 (마을)	제주	김영수 도서관(도서관)	남해	바래길 작은미술관(문화시설)
	거제	아주하나어린이집(보육시설)	홍성	홍동면 우리동네의원(보건의료시설)

[도시 중심지형] DGB대구은행파크와 생활문화센터 영동1번지

(DGB대구은행파크) 개장 이후 우수한 입지와 이용자 중심의 시설 설계로 주목을 받고 있으며, 상업시설 유치를 통해 시설의 운영 지속성을 확보하고 지역 활성화 효과도 창출

- (입지) 도심 한복판 대구스포츠타운(사회인야구장, 테니스장, 시민체육관, 실내빙상장 등) 내에 있으며, 반경 1km 이내에 대구지하철 1·3호선이 지나기 때문에 도보 및 차량 접근이 쉬움
- (조성과정) 대구시는 도심 공동화 문제의 해소방안을 찾던 중 이용률이 저조한 시민운동장 주경기장을 시민구단인 대구FC의 전용구장으로 활용하기로 했고 시설을 리모델링하여 2019년에 개장
- (시설) 지상 3층, 연면적 2만 5,472㎡, 관중석 1만 2천 석의 작은 규모지만 경기 관람과 응원에 최적화된 공간을 만들었고 이용객을 위한 다양한 상업시설도 갖춘
- (운영) 시설 운영권은 대구FC에게 있으며, DGB대구은행이 지불한 시설 명칭사용권 금액과 경기관람 수익, 상업시설 임대수익 등을 운영비로 활용하여 운영 지속성을 확보
- (성과) 개장 후 경기장을 찾은 유료 관중 수가 평균 1만 명 이상으로 대구시 랜드마크로 자리 잡았으며, 시설 이용자의 만족도가 높고 지역 활성화 효과까지 얻은 것으로 조사됨

(생활문화센터 영동1번지) 유휴시설을 생활문화시설로 재활용하고 주변의 창작예술시설과 연계하여 운영함으로써 지역 주민들의 생활의 질을 높인 것으로 평가

- (입지) 순천시 원도심 중앙에 자리 잡고 있어 도보 및 대중교통으로 쉽게 접근할 수 있으며, 반경 300m 이내에 창작예술촌, 장안창작마당, 조강훈아트스튜디오 등 창작예술시설들이 밀집

- (조성과정) 순천시는 2014년부터 재생사업을 진행하며 옛 승주군청 건물의 활용방안을 모색했고, 전문가 및 주민들과 논의한 끝에 생활문화센터로의 활용을 결정하여 2018년에 개관
- (시설) 4개 층, 연면적 1,473㎡ 규모로 내부에는 전시장·공연장·학습실·음악연습실·동아리실·녹음실 등이 갖춰져 있고 각각의 공간은 대관하여 활용 가능
- (운영) 운영 주체는 순천시 도시재생과로 ‘만날강좌’ 등 다양한 프로그램을 진행하고 있으며, 주변 시설이나 지역활동가와 연계하여 전시 및 방송을 진행하는 등 문화예술 거점이자 허브로서 기능
- (성과) 소외된 원도심 주민들의 문화예술 접근성을 높이고 지역 활성화에 기여하고 있으며, 주변 시설들과의 연계를 통해 각 시설들의 활용성과 운영 효율성을 높임

그림 2 DGB대구은행파크와 생활문화센터 영동1번지



출처: 저자 직접 촬영(좌 2019년 7월 27일, 우 2019년 11월 12일).

[도시 주거지형] 김영수 도서관과 아주하나어린이집

(김영수 도서관) 제주 시내 초등학교 안에 입지한 김영수 도서관은 마을교육공동체 조성을 목표로 시와 학교, 주민 등 다양한 이해관계자들이 협업한 결과물로서 마을의 사랑방이자 돌봄 공간으로 기능

- (입지) 제주시 원도심 주거지에 입지하여 인근 주민들이 쉽게 접근할 수 있으며, 제주북초등학교 내부에 위치하고 있어 학생과 학부모 이용률이 매우 높음
- (조성과정) 제주시는 2016년에 원도심 재생사업을 진행하면서 침체된 교육환경을 개선하고 부족한 시설을 확보할 목적으로 김영수 도서관 개편 사업을 추진했고, 제주시·도시재생지원센터·제주북초등학교·교육청·전문가·주민 등이 적극 협력하여 2019년에 도서관을 재개관
- (시설) 1968년에 지어진 도서관을 리모델링한 지상 2층, 연면적 365㎡ 규모의 시설로 계단식 서고와 주제별 서고, 5개의 한옥 열람실, 목관아가 보이는 열람실, 아이돌봄방 등으로 구성
- (운영) 현재는 제주시도시재생지원센터에서 도시재생사업비를 활용하여 운영 중이며, 최근 주민 활동가들로 구성된 비영리 조직 ‘김영수도서관친구들’이 결성되어 지속가능한 운영방안을 모색 중
- (성과) 전통적인 건축양식과 독특한 공간구성을 기반으로 아이들의 돌봄 공간이자 주민들의 사랑방으로 이용되고 있으며, 주민들의 자발적인 참여로 운영 지속성도 확보

(아주하나어린이집) 보육취약지역인 거제시에 건립된 장애·비장애 통합 영유아 보육시설로서 민간기업이 자금을 공급하고 공공이 운영하는 방식을 통해 시설의 공급·운영 효율성을 높인 것이 특징

- (입지) 거제시 중심지에서 멀리 떨어진 옥포국가산업단지 인근 주거지에 위치하고 있으며 해당 지역은 보육환경이 열악한 소외지역이었기에 새로 건립된 아주하나어린이집이 중요한 기초생활시설로서 기능

- (조성과정) 보육취약지역 거제시가 하나금융그룹에서 추진한 국공립어린이집 건립 지원사업(사회공헌 활동)을 통해 2019년에 전국 최초로 민관협력 국공립어린이집을 건립
- (시설) 지상 2층, 연면적 964㎡ 규모로 4개의 보육실, 조리실, 식당, 세탁실 등을 갖추었으며, 장애아와 비장애아 130여 명이 함께 어울릴 수 있도록 설계
- (운영) 거제시에서 자체 예산을 활용하여 운영하며, 2019년 기준 총 21명의 보육교사와 직원, 110명의 영유아가 어린이집에 소속되어 있음
- (성과) 민간기업과 공공이 협력하여 소외지역에 필요 시설을 공급할 수 있다는 가능성을 보여주었으며, 사회적 요구에 맞춰 장애아·비장애아 통합 보육시설을 만들었다는 점도 우수

그림 3 김영수 도서관과 아주하나어린이집



출처: 저자 직접 촬영(좌 2019년 8월 30일, 우 2019년 11월 27일).

[농촌 중심지형] 증평군립도서관과 옥천노인장애인복지관

(증평군립도서관) 교육·문화 시설이 부족한 농촌지역에 건립된 증평군립도서관은 도서관·문화센터·전시관·영화관 등의 기능이 복합화된 시설로 주민 편의를 높이고 시설 공급 비용 절감 및 운영 효율성 향상에 기여

- (입지) 증평군 중심지에 있어 접근성이 우수하며, 해당 지역과 맞닿아 있는 청주·진천·음성·괴산 지역 주민들도 차량으로 30분 내 접근 가능
- (조성과정) 교육·문화 시설이 부족했던 증평군은 군청 미래전략과 내에 도서관팀을 조직하고 아이디어를 공모하는 등 적극적으로 사업을 기획·추진하여 2014년에 도서관을 개관
- (시설) 4개 층, 연면적 2,917㎡ 규모로 각종 자료실과 보존서고·열람실·평생학습실·다목적홀 등으로 구성되어 있으며, 영화 상영이나 천문 관측이 가능한 옥상정원도 갖춤
- (운영) 도서관팀이 중심이 되어 각종 강좌와 전시·공연·영화·북페스티벌 등 다양한 프로그램을 기획·추진하며, 지자체 간 협력을 통해 생활SOC 사각지역 주민들을 대상으로 학습공동체 사업도 진행
- (성과) 주민 의견을 바탕으로 지역맞춤형의 복합문화공간을 조성하여 비용 절감과 운영 효율성 향상 효과를 얻었으며, 연간 25만 명 이상이 방문하여 지역 활성화 효과도 얻고 있음

(옥천노인장애인복지관) 노인과 장애인 모두를 대상으로 하는 통합 복지관으로, 수요자 특성에 맞춘 새로운 서비스를 발굴하거나 서비스 소외지역을 위한 이동복지관 사업을 운영하는 것이 특징

- (입지) 옥천군 중심지에 자리 잡고 있어 도로나 대중교통을 이용하여 쉽게 접근할 수 있으며, 기능 연계가 가능한 보건소 및 장애인회관과도 인접

- **(조성과정)** 옥천군은 노인과 장애인의 일상생활 및 자립을 돕는 다양한 서비스 제공의 필요성을 느끼고 보건소 옆 부지를 확보하여 2003년에 전국 최초로 노인과 장애인 통합 복지관을 설립
- **(시설)** 4개 층, 연면적 3,083㎡ 규모로 상담실, 노인 주간보호센터, 장애인 주간보호센터, 교육실, 체력단련실, 언어치료실, 프로그램실, 강당, 야외 게이트볼장, 조리실, 세탁실 등을 갖춘
- **(운영)** 사회복지법인에서 위탁 운영하여 상담·주간보호·재가복지·평생교육·일자리지원·생활지원 등 약 20개의 사회복지사업을 진행하며, 이동복지관을 운영하여 복지서비스의 사각지대에 놓인 원격지 노인 및 장애인을 대상으로 맞춤형 서비스를 제공
- **(성과)** 전국 사회복지시설 평가에서 4회 연속 A 등급을 받아 운영 성과를 인정받았으며, 이동복지관과 독거노인자립 및 치매예방 교육 등 맞춤형 서비스를 제공하여 이용자 만족도가 높음

그림 4 증평군립도서관과 옥천노인장애인복지관



출처: 저자 직접 촬영(좌 2019년 11월 1일, 우 2019년 11월 5일).

[농촌 주거지형] 바래길 작은미술관과 흥동면 우리동네의원

(바래길 작은미술관) 소외된 어촌마을에 조성된 소규모의 전시공간으로 주민들에게 문화예술을 접할 기회를 제공하며, 유휴공간에 조성되어 최소한의 인력을 활용한다는 점에서 운영 지속성을 확보

- **(입지)** 남해군 중심지에서 멀리 떨어진 작은 어촌마을 평산리에 위치하여 지리적으로 외부인의 접근이 쉽지 않지만 해당 지역이 남해 바래길 1코스의 시작점이기 때문에 관광객의 방문이 잦음
- **(조성과정)** 남해군은 평산리 주민들과 관광객을 위한 문화공간을 만들기 위해 문화체육관광부의 작은미술관 조성사업에 지원했고, 방치된 평산보건소 건물을 리모델링하여 2015년에 미술관을 개관
- **(시설)** 22.2평 규모의 단층 시설이며 전체가 전시공간으로 이루어져 있음
- **(운영)** 남해군이 소유하고 있지만 현재는 (사)대안공간 마루에서 위탁 운영하여 작가 섭외 및 프로그램 기획 등을 담당하며, 시설 규모가 작아 최소한의 예산과 인력으로 운영 중
- **(성과)** 문화소외지역인 어촌마을 주민들이 예술을 접하거나 지역 작가들이 소통할 수 있는 공간이 확보되어 호응도가 높았으며, 마을의 관광자원으로 자리 잡아 지역에 활기를 주고 있음

(흥동면 우리동네의원) 지역 내 주민 협동조합에서 공급·운영하는 소규모의 의원으로서 근거리에서 주민 건강을 돌보고, 맞춤형 의료정보와 문화·복지 서비스 등을 제공

- **(입지)** 중심지가 아닌 농촌마을에 있어 해당 마을의 주민들을 제외하면 대중교통이나 차량을 이용하여 접근해야 하며, 가장 가까운 보건지소와도 2km 정도 떨어져 있음

- (조성과정) 주민들은 건강한 삶을 영위하기 위해 의료시설 설립과 정보 공유를 희망했고, 3년간 전문가와 함께 공부하고 논의한 끝에 2015년 흥성우리마을의료생협을 설립하고 의원을 개원
- (시설) 마을 건강관리실을 리모델링한 소규모 시설로 내부에는 접수대·대기실·진료실·치료실만 갖춤
- (운영) 약 600명의 조합원을 보유한 흥성우리마을의료생협에서 운영하며 가정의학과 의사를 비롯하여 물리치료사와 간호사 등 4명이 상주함, 공식 진료 외에도 방문 진료나 건강·문화 교실, 걷기 행사 등 주민 건강을 위한 다양한 프로그램을 기획하고 운영
- (성과) 부족한 보건의료시설을 협동조합 방식으로 공급하고 운영하여 맞춤형 서비스를 제공하고 있으며, 문화나 복지 분야의 프로그램도 함께 운영하여 주민들의 생활 편의를 높임

그림 5 아래길 작은미술관과 흥동면 우리동네의원



출처: 저자 직접 촬영(좌 2019년 11월 30일, 우 2019년 11월 14일).

7

3. 지역밀착형 생활SOC 공급·운영을 위한 시사점

지역유형별 생활SOC 공급·운영 사례의 시사점

사례 분석 결과를 종합하여 지역밀착형 생활SOC 공급·운영을 위한 시사점 도출

표 2 생활SOC 공급·운영 사례의 시사점 종합

지역유형별 사례		입지특성 및 추진과정	시설현황 및 운영실태
도시	중심지 (거점)	DGB 대구은행파크 생활문화센터 영동1번지 • 도심에 입지하여 접근성이 우수하고, 이용자 편의를 최대한 고려하여 조성 • 원도심의 유휴시설을 재활용하여 쇠퇴지역 주민들의 문화예술 접근성을 높임	• 상업시설을 유치함으로써 수익성을 높이고 운영 지속성 확보 • 인근 예술·창작 공간과 연계하여 문화예술 허브 기능 극대화
	주거지 (마을)	김영수 도서관 아주하나 어린이집 • 원도심 주거지에 위치하여 접근성이 우수하고, 건립부터 운영까지 주민 주도 • 민관협력(민간기업의 재정지원, 지자체의 운영)을 통한 소외지역 국공립어린이집 조성	• 돌봄 및 사랑방 기능에 적합한 공간 구성과 주민활동기 양성을 통한 운영 지속성 확보 • 지역의 사회적 요구를 파악하여 장애아를 위한 어린이집 조성·운영
농촌	중심지 (거점)	증평군립도서관 • 주민 아이디어와 공공 기획력을 토대로 복합시설을 조성하여 공급·운영 효율성 증대	• 생활SOC가 부족한 인근 지자체 주민들이 활용할 수 있도록 공동활용 사업 추진
		옥천노인 장애인복지관 • 노인·장애인 통합 복지관으로 기능 연계가 가능한 보건소, 장애인회관과 인접하여 입지	• 현안을 고려한 맞춤형서비스를 제공하고 원격지 서비스 전달을 위한 이동복지관 운영
	주거지 (마을)	바래길 작은미술관 우리동네의원 • 유휴공간을 활용하여 농·어촌 소외지역에 소규모의 문화예술시설 공급 • 농촌마을에서 필요로 하는 의료시설을 협동조합 형태로 설립하여 운영	• 최소한의 예산과 인력을 활용하여 시설 운영의 지속성 확보 • 의료서비스 외에도 주민들을 위한 다양한 프로그램을 제공하여 운영 효율성 증진

지역유형별 생활SOC 공급·운영 전략

(도시 중심지) 교통 접근성이 우수한 지역에 생활SOC를 공급하고 유희시설을 적극 활용

- 접근성이 우수한 곳에 시설을 공급하고 상업시설 유치를 통한 수익 창출을 도모하여 운영의 지속성을 높이며, 주변에 입지한 다른 생활SOC와의 연계를 통해 거점시설로서의 기능 강화

(도시 주거지) 주택 밀집지역 중심으로 공급하여 이용성을 높이고 주민 주도의 공급·운영을 권장

- 생활SOC가 부족한 주택가에 우선 공급하되 주민들이 공급·운영 과정에 참여하여 적합한 시설과 운영 방식을 결정하도록 하며, 민관협력방식을 통해 공급·운영의 효율성을 높이는 것도 바람직

(농촌 중심지) 다양한 기능을 갖춘 복합시설을 조성하여 비용을 절감하고 운영 효율성을 증진

- 지역 중심에 다기능의 복합시설을 공급함으로써 공급·운영 효율성과 이용 편의성을 높이고, 필요한 경우 원격지 이동서비스와 지역 간 공동이용을 추진하여 생활SOC 사각지역 문제를 해결

(농촌 주거지) 유희공간을 활용하여 소규모 시설을 공급하고 주민 편의를 위해 다양한 프로그램을 운영

- 소규모 시설을 공급하되 유희공간을 최대한 활용하여 공급·운영상의 비효율을 방지해야 하며, 여건이 된다면 협동조합을 설립하여 수요자에게 필요한 시설과 서비스를 공급하는 방안도 검토 가능

참고문헌

관계부처합동. 2019. 생활SOC 3개년계획(안)[2020~2022], 4월 15일, 보도자료.

구형수. 2019. 생활SOC 공급의 지역 간 불균형과 정책과제. 국토 449호, 6-13. 세종: 국토연구원.

임은선·이영주·황명화·오창화. 2018. 빅데이터 시대의 국토정책 추진방향과 과제. 국토정책Brief 670호. 세종: 국토연구원.

※ 본 자료는 국토연구원에서 기본과제로 수행한 '구형수·이다예·박정은. 2019. 지역밀착형 생활SOC의 전략적 공급·활용방안 연구. 세종: 국토연구원'의 내용을 발췌·정리한 것임.

이다예 도시연구본부 책임연구원(dylee@krihs.re.kr, 044-960-0208)

구형수 도시연구본부 책임연구원(hskoo@krihs.re.kr, 044-960-0247)

박정은 도시연구본부 연구위원(jepark@krihs.re.kr, 044-960-0284)

