

ISSUE PAPER

# 서울시, 생활SOC시설 통합적 공급전략 세우고 내부 추진체계 정비·자치구별 맞춤 컨설팅 필요





## CONTENTS

- 
- 01 생활SOC 사업, 지역균형발전·삶의 질 향상 목적**
- 1\_생활SOC 사업, 2018년 '3개년 계획' 발표로 본격화
  - 2\_서울시 생활SOC 복합화사업, 최근 2년간 40개 추진
- 
- 02 생활SOC시설, 지역별로 유사 기능 인접 가능성**
- 1\_부서별 사업, 시설기능 비슷... 예산지원범위는 달라
  - 2\_생활SOC 사업의 시설유형·범위·선정기준도 '제각각'
- 
- 03 생활SOC시설, 서울시 전역 통합적 공급전략 필요**
- 1\_생활SOC시설, 공간위상·지역특성 함께 반영해 유형화
  - 2\_총괄·조정기구 구성 포함 서울시 내부 추진체계 정비
  - 3\_자치구별 맞춤 컨설팅, 지속운영 위한 수익구조 마련

## 요약

---

### 다중·다수의 생활SOC시설, 여러 지역에서 '설치 추진 중'

정부는 지난 2019년 생활SOC 3개년 계획을 발표하였고, 2년간 전국에 총 438개 생활SOC사업이 선정·추진되고 있다. 이 계획은 2022년까지 총 30조 원의 국비 투자사업으로 생활SOC 복합화엔 국비보조율 10%p 추가 정책지원이 있다. 지난 2년간 서울수도 총 60개의 생활SOC 복합화 사업을 신청하여 그중 40개가 선정·추진되고 있다. 서울시 내 생활SOC 복합화 사업은 기획조정실에서 총괄하며, 이 외 도시재생실의 10분동네 생활SOC 사업, 도시계획국의 생활권계획 생활SOC 사업 등 부서별로 생활SOC 시설 확충사업이 다양하게 추진 중이다.

### 유사 기능 인접 가능성 막으려면 사업별 세부기준 정해야

서울시 내 부서별로 추진하는 생활SOC 시설확충 사업은 <보육·의료·복지·교육/학습·문화·체육·생활편의·교통·공원·기타기반시설>의 분야 내에서 시설 종류가 다양하다. 주요 3개 사업(복합화 사업, 10분동네 생활SOC 사업, 생활권계획 생활SOC 사업)은 구체적 대상지를 선정하여 추진되지만, 사업별로 기능·시설 범위가 구체적이지 않아 어느 사업이든 신청이 가능하다. 또한 사업별 선정시점과 지원범위가 달라 같은 사업계획으로 두 가지로 나누어 공모를 신청하기도 하여, 지역별로 유사 기능이 인접될 가능성이 존재한다. 이를 방지하기 위해서는 서울시 전체 차원에서 사업별로 차별성 있는 세부 기준정립이 필요하다.

### 지역균형발전 위해 생활SOC시설 통합적 공급전략 필요

생활SOC 사업은 모든 시민의 삶의 질 개선과 지역균형발전 차원에서 서울시 전역의 통합적 공급계획이 필요하다. 서울시 내 공간위상과 지역특성을 반영하면 지역균형형·생활밀착형·지역특화형으로 사업모델을 제안할 수 있으며, 저활용도 공적자원을 선제 발굴하여 효율적으로 공급해야 한다. 서울시 생활SOC 관련 사업총괄은 기획조정 분야, 시설입지는 공간계획 관련 분야에서 담당하는 것이 적합하며, 통합적 사업계획을 위한 협력체계 등 시 내부적으로 추진체계의 정립이 필요하다. 또한 재정·사업역량이 낮은 자치구 대상으로 맞춤형 컨설팅 지원과 향후 재정자립을 위한 민간위탁 등 수익구조 개선방안도 마련해야 한다.

---

# 01 생활SOC 사업, 지역균형발전·삶의 질 향상 목적

## 1\_생활SOC 사업, 2018년 ‘3개년 계획’ 발표로 본격화

### 정부 “생활SOC 사업에 2020년부터 2022년까지 총 30조원의 국비 투자”

2018년 8월 정부는 국민의 삶의 질을 높이고, 지역균형발전 도모와 일자리 창출 등의 효과를 위해 ‘지역밀착형 생활SOC’ 개념을 처음으로 도입하였다. ‘생활SOC’는 사람들이 먹고, 자고, 자녀를 키우고, 노인을 부양하고, 일하고 쉬는 등 일상생활에 필요한 필수 인프라로 정의<sup>1</sup>되고 있으며, ‘생활밀착형 사회기반시설’은 보육·의료·복지·교통·문화·체육시설·공원 등 일상생활에서 국민의 편익을 증진시키는 모든 시설로 정의되고 있다.<sup>2</sup>

사회기반시설(사회간접자본) : Soc(Social overhead capital)



자료: 국무조정실, 2018, 생활SOC 3개년 계획(안).

[그림 1] 생활SOC의 개념

그동안 SOC사업이 경제성장 및 소득향상을 위한 대규모 기반시설에 집중되면서, 일상생활과 밀접한 생활인프라는 상대적으로 양적·질적으로 부족했었다. 또한 2017년 기준 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 우리나라는 국민소득이 22위이지만 삶의 질은 29위로 나타났다. 따라서 생활SOC 사업은 양적 성장 중심의 투자를 탈피하고, 국민이 체감하는 일상생활과 밀접한 인프라에 투자를 확대해 삶의 질을 높이고 지역 간 격차를 완화하는 데 목표를 두고 있다.

[표 1] 주요 생활인프라 현황(2017년 기준)

생활인프라	한국	선진국(미,영,일 등)
공공도서관	5만 명당 1개소	1~4만 명당 1개소
실내체육관	5.3만 명당 1개소	1~2만 명당 1개소
수영장	12.6만 명당 1개소	1~4만 명당 1개소

자료: 국무조정실, 2019, 생활SOC 3개년 계획(안).

1 국무조정실, 생활SOC 개념

2 「생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정」 제2조(국무총리 훈령)

정부가 발표한 생활SOC 3개년 계획은 부족한 지역에 시설을 확충하거나 노후화된 기존 시설을 리모델링하는 등 지역주도 원칙으로 신속하고 형평성 있게 추진되며, 계획기간은 2020년부터 2022년까지이다. 이 계획에 3년간 총 30조 원의 국비(지방비 포함 시 총 48조 원 수준)를 투자하며, 2019년 8조 원을 시작으로 2020년 10조 5천억 원의 예산이 투입되었고, 2021년에는 11조 원이 예산에 반영되었다.

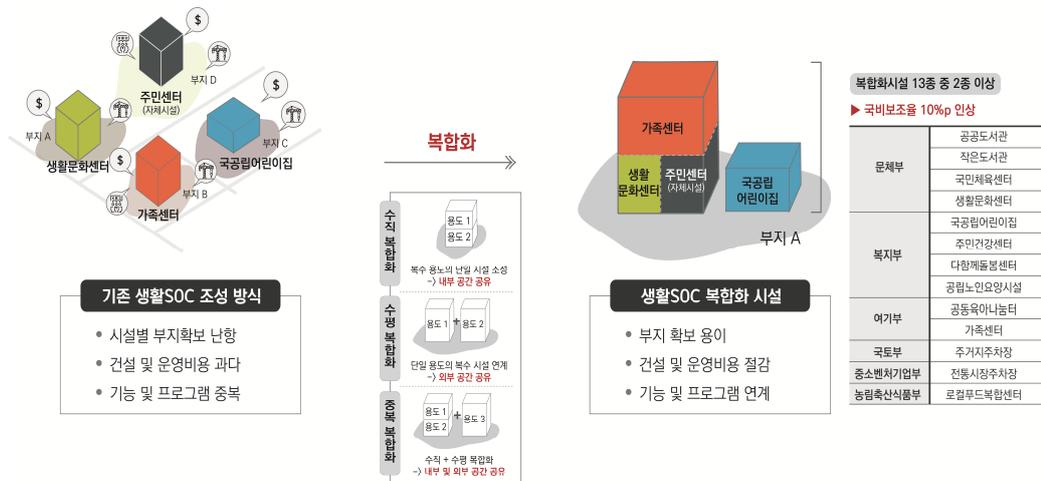


자료: 국무조정실, 2021, 생활SOC 추진경과.

[그림 2] 생활SOC 투자재원 확충 추진경과

### ‘2개 이상 시설 포함’ 생활SOC 복합화사업 추진시 국고보조율 10%p 올려

생활SOC 복합화 사업은 다양한 시설을 한 공간에 모아 전 지역에 최소 수준의 생활인프라 구축에 역점을 두고 있으며, 복수(2개 이상)의 생활SOC 관련 국고보조사업을 하나의 부지에 단일 혹은 연계 시설로 건립(신·증축, 리모델링 포함)하는 사업을 말한다.



자료: 국무조정실 생활SOC추진단, 2020, ‘정부, 제2차 생활SOC 복합화사업 149건 확정’ 보도자료.

[그림 3] 생활SOC 복합화 사업 개념도

복합화 사업은 기존 부처별·사업별 칸막이식 시설공급 방식으로 발생한 지역 간의 시설 불균형과 중복투자 등의 문제를 개선하기 위한 것으로 다부처·다무역을 계획방식이다. 단일시설 대비 복합화시설 사업에는 국고보조율 10%p의 추가 지원이 있으며, 생활SOC 3개년계획 기간 내 착수한 사업에는 최대 3년간 인센티브 지원이 있다.



자료: 국무조정실(관계부처 합동), 2019.06.12., '20년도 생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인(재구성)

[그림 4] 기존 부처별 사업추진체계와 생활SOC 복합화 사업 추진체계 비교

복합화 사업은 지자체에서 사업계획을 수립하여 균형위 및 관계부처를 거쳐 추진된다. 균형위는 사업 전반을 총괄하고 가이드라인을 운영·선정하며, 국조실은 수요조사와 부처 간 의견 조율 및 예산·정산 등 제도개선 부분을 총괄한다. 각 부처는 예산편성 및 계획을 검토·협의 조정하며 요청 시 사업기획 컨설팅을 지원한다.

[표 2] 생활SOC 복합화 대상시설과 국고보조율

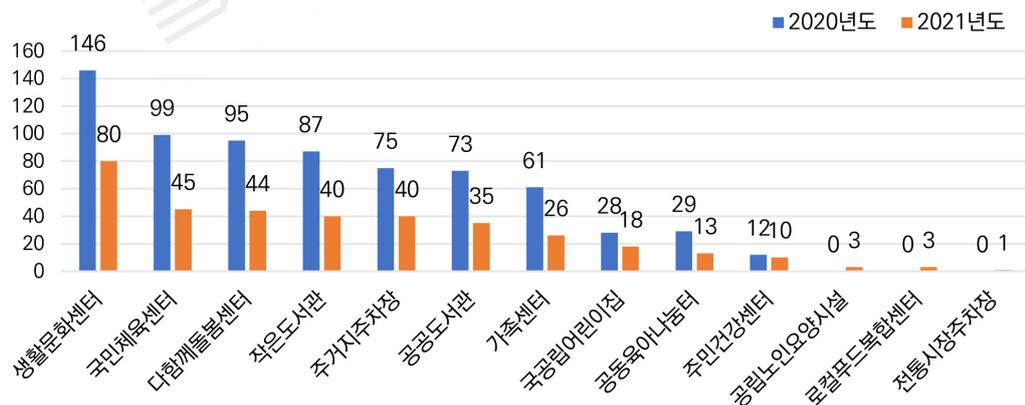
부처	시설(사업)명	회계	국고보조율(단일/복합)	추진방식
문화체육관광부	공공도서관	균특(지역 자율)	40%/50%	시·도 자율
	작은도서관	균특(지역 자율)	70%/80%	시·도 자율
	국민체육센터	체육진흥기금	30억 원/40억 원	공모 선정
	생활문화센터	균특(지역 자율)	40%/50%	시·도 자율
보건복지부	국공립어린이집	일반회계	50%/60%	공모 선정
	주민건강센터	농특/건강기금	66.7%/75%	공모 선정
	다함께돌봄센터	일반회계	서울30%/40%	공모 선정
	공립노인요양시설	일반회계	서울50%/(좌동)	공모 선정
여성가족부	공동육아나눔터	양평기금	건축비 없음 (복합화로는 인정)	공모 선정
	가족센터	균특(지역 자원)	지원불가/50%	부처 직접
국토교통부	주거지주차장	균특(지역 자율)	50%/60%	시·도 자율
중소벤처기업부	전통시장주차장	소진기금	60%/(좌동)	공모 선정
농림축산식품부	로컬푸드복합센터	일반회계	20%/(좌동)	공모 선정

자료: 국무조정실(관계부처 합동), 2021.02.27., '22년도 생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인.

생활SOC 복합화 사업 대상시설은 초기 10종에서 2021년 3종(공립노인요양시설, 전통시장주차장, 로컬푸드센터)이 추가되어 총 13종으로 구성된다. 그 결과 2020년에 289개 사업(172개 지자체, 705개 시설), 2021년에 149개 사업(129개 지자체, 358개 시설), 2개년도 총 438개 생활SOC 복합화 사업이 선정·추진되고 있다.

[표 3] 복합화 선정사업 시설별 구성현황(2020년, 2021년)

구분	2020년도		2021년도		전체(시설 수)
	시설 수	비중	시설 수	비중	
생활문화센터	146	20.7%	80	22.3%	226
국민체육센터	99	14.0%	45	12.6%	144
다함께돌봄센터	95	13.5%	44	12.3%	139
작은도서관	87	12.3%	40	11.2%	127
주거지주차장	75	10.6%	40	11.2%	115
공공도서관	73	10.4%	35	9.8%	108
가족센터	61	8.7%	26	7.3%	87
국공립어린이집	28	4.0%	18	5.0%	46
공동육아나눔터	29	4.1%	13	3.6%	42
주민건강센터	12	1.7%	10	2.8%	22
공립노인요양시설	-	-	3	0.8%	3
로컬푸드복합센터	-	-	3	0.8%	3
전통시장주차장	-	-	1	0.3%	1
계	705	100%	358	100%	1,063



[그림 5] 생활SOC 시설별 선정 현황(2020년, 2021년)

2020년과 2021년 선정된 복합화 사업의 세부시설은 총 1,063개이며, 그중 생활문화센터 226개, 국민체육센터 144개, 다함께돌봄센터 139개가 다수 시설에 속한다.

## 2\_서울시 생활SOC 복합화사업, 최근 2년간 40개 추진

### 생활SOC 복합화사업은 강동·서초에서 최다 신청 ... 구로·강동에서 최다 선정

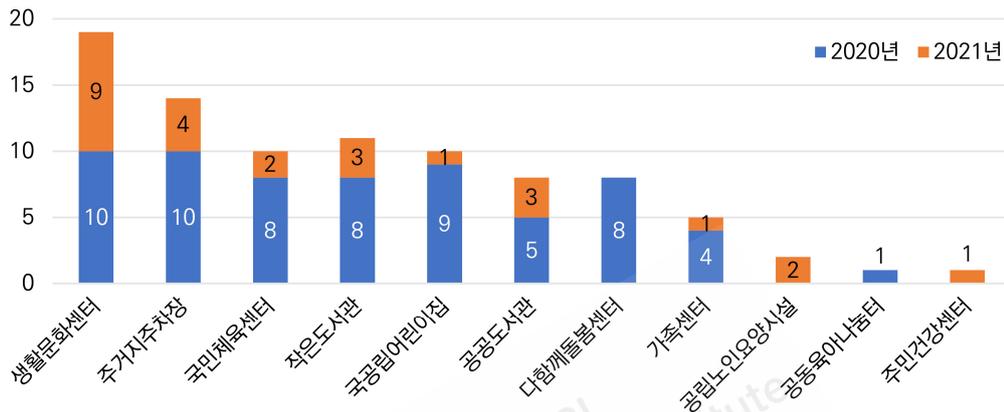
2020년, 2021년 '생활SOC 복합화 사업'에 서울시 자치구별 평균 2.4개의 사업계획이 접수되었고, 이 중 67%(약 1.6개)가 선정되었다. <강동구·서초구·구로구·서대문구·중구>가 5건 이상 신청하였고, 선정된 사업은 <구로구> 5건, <강동구> 4건으로 많았다. 서울시에 대한 국비 지원 규모는 총 972억 원이며, 그중 <서대문구>가 113억 원으로 가장 많이 지원을 받았고, 사업건당 지원규모에서 <서초구>가 98억 원으로 가장 많았다. 선정된 사업의 66.7%는 기확보 부지 내 단순 신축이며, 16.7%는 부지 매입·신축, 나머지 16.6%는 부지사용 협의 후 신축·확장 등으로 사업유형이 다른데, 부지매입에 예산규모가 커졌다.

[표 4] 생활SOC 복합화 사업 서울시 자치구별 신청 및 선정 현황(2020년, 2021년)

자치구	2020년 복합화사업		2021년 복합화사업		전체 선정사업	국비규모(백만 원)	
	신청	선정	신청	선정		전체	사업건당
강남구	-	-	-	-	-	-	-
강동구	4	3	4	1	4	4,340	1,085
강북구	-	-	-	-	-	-	-
강서구	-	-	-	-	-	-	-
관악구	1	1	1	-	1	2,100	2,100
광진구	1	-	-	-	-	-	-
구로구	4	4	1	1	5	7,927	1,585
금천구	1	1	1	1	2	2,797	1,399
노원구	-	-	1	1	1	1,689	1,689
도봉구	2	2	1	1	3	2,915	972
동대문구	-	-	-	-	-	-	-
동작구	2	2	1	-	2	6,540	3,270
마포구	-	-	-	-	-	-	-
서대문구	3	2	2	2	4	<b>11,301</b>	2,825
서초구	3	-	4	1	1	9,808	<b>9,808</b>
성동구	3	3	-	-	3	2,942	981
성북구	-	-	-	-	-	-	-
송파구	1	1	-	-	1	3,480	3,480
양천구	3	3	-	-	3	6,238	2,079
영등포구	3	2	-	-	2	5,303	2,652
용산구	2	1	1	1	2	5,904	2,952
은평구	1	1	1	1	2	7,345	3,673
종로구	2	2	-	-	2	5,168	2,584
중구	2	-	3	1	1	4,050	4,050
중랑구	-	-	1	1	1	7,400	7,400
<b>전체</b>	<b>38</b>	<b>28</b>	<b>22</b>	<b>12</b>	<b>40</b>	<b>97,247</b>	<b>2,431</b>

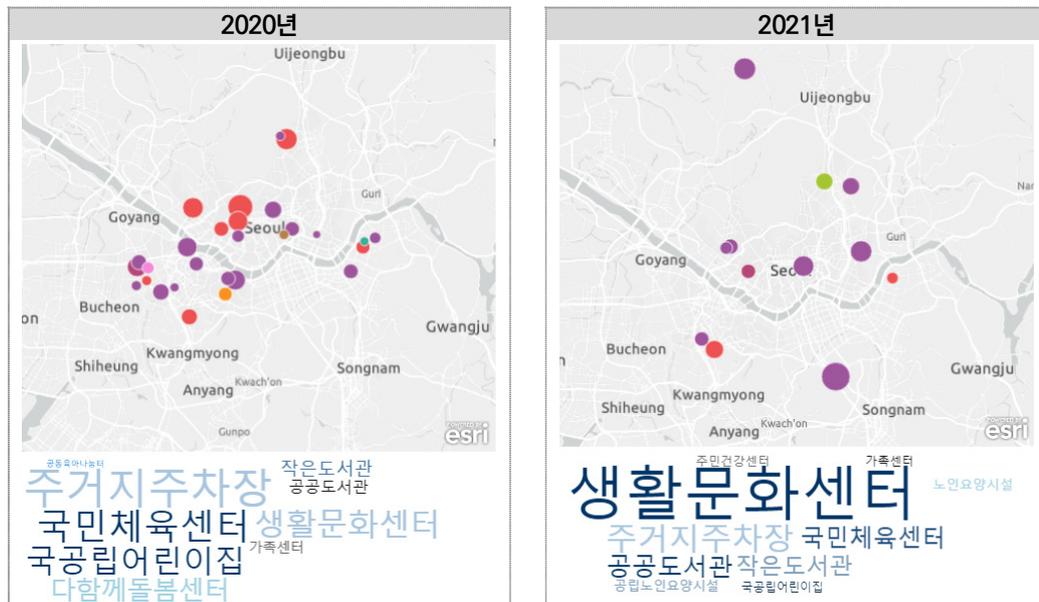
### 복합화시설 대상 중 생활문화센터 포함한 유형 비중이 약 47%로 가장 높아

서울시의 생활SOC 복합화 사업은 생활문화센터, 주거지주차장, 국민체육센터, 작은도서관 등의 순으로 시설별 수요가 전국의 수요와 비슷했다. 다만, 전국의 수요와 다르게 국공립어린이집이 다함께돌봄센터에 비해 비중이 높았다. 또한 서울시에서 2021년 추가 시설인 전통시장주차장과 로컬푸드복합센터의 수요는 없었다.



[그림 6] 서울시 생활SOC 시설별 선정 현황(2020년, 2021년)

시설별 복합유형은 선정된 40건 중 19건이 생활문화센터를 포함하였듯이, <생활문화센터+타 복합화 시설>의 형태가 많았다. 세부적으로 보면 <생활문화센터+주거지주차장> 및 <생활문화센터+공공도서관 또는 작은도서관>의 복합유형이 많았다. 이는 생활문화센터가 특정 수요나 구체적 입지특성이 없어도 다양한 형태로 다른 시설과 매칭이 유연하다는 장점이 작용한 것으로 판단된다.



[그림 7] 복합화 사업 위치 및 규모, 시설선호도(선정사업 40건 대상)

### 서초구 복합복지타운은 실현가능성·주민참여 점수가 높아 사업대상에 선정

2020년, 2021년 생활SOC 복합화 사업 신청서 검토 결과, 2020년에는 선정되지 못했던 서초구 복합복지타운이 2021년에는 선정되었다. 같은 대상지와 시설에 큰 차이가 없었지만 연면적과 사업비는 오히려 증가했었다. 2021년 사업계획서의 국비 요구 규모는 전체의 12%였고, 실제 결정된 국비지원 규모는 9,808백만 원으로 선정된 서울시 사업 40건 중 국비지원금이 가장 많았다.

[표 5] 서초구 복합복지타운 사업계획서 비교

구분	2020년 사업계획서	2021년 사업계획서
사업위치	서초구 신원동 225번지 일원	
복합화대상시설	공립종합요양시설 주민건강센터(치매치료타운) 공공도서관 주거지주차장 국민체육센터 재활시설·상담실·주민커뮤니티시설 등	노인요양시설 근린생활형 국민체육센터 작은도서관 재가복지시설 치매재활시설 보건지소
사업규모	연면적 29,485㎡, 지하2층~지상5층	연면적 31,140㎡, 지하2층~지상5층
사업 예산	국비	20,175백만 원
	시비	9,982백만 원
	구비	69,189백만 원
	총계	99,346백만 원
		12,657백만 원
		12,145백만 원
		79,087백만 원
		103,889백만 원

2020년 선정기준은 <입지선정의 적정성→사업집행 가능성>의 크게 2단계였다. 그러나 2021년 선정 프로세스는 <사업의 실현가능성→사업의 중복성→입지선정의 적정성→주민참여·운영계획의 적정성>의 4단계로 진행되었으며, 모든 항목에 감점요소가 없었다. 해당 사업은 노인관련(치매치료) 시설이 주기능으로 주민 공감을 토대로 사업의 실현가능성 확보를 중요시하였으며, 2021년 계획에서는 주민협의체를 구성하여 의견을 수렴하고 지역주민과 전문가 설문을 추진한 상황이 긍정적으로 평가받은 것으로 판단된다. 이처럼 정부에서 발표한 생활SOC 사업 추진 및 지원 상황에 맞추어, 지자체의 생활인프라 확보를 바탕으로 지역 활성화와 주민 삶의 질 향상 니즈가 결부되면서, 서울시 내 각 지자체도 관련 사업 신청을 활발하게 진행하고 있으며, 이를 뒷받침하기 위한 관련 분석 및 사업계획 수립, 의견수렴 등 많은 행정적 노력을 집중하고 있다.



자료: 서초구, 2020.4.20., 생활SOC 복합화사업 자체검토서.

[그림 8] 서초구 복지타운 주민협의체 회의사진

## 02 생활SOC시설, 지역별로 유사 기능 인접 가능성

### 1\_부서별 사업, 시설기능 비슷 ... 예산지원범위는 달라

#### 최근 주거재생과 등 서울시 부서별로 생활SOC 관련 다양한 사업 추진 발표

최근 3년 서울시 내에서도 생활SOC에 대해 시설 용도의 단일사업이나 복합화사업뿐 아니라 도시재생사업 또는 공공임대주택 등과 같은 다른 사업과 연계된 다양한 형태로 보도가 되었다. 서울시 내 관련 부서만 보아도 정부 추진 복합화 사업과 연계된 재정균형발전담당관, 생활권계획과 연계된 전략계획과, 도시재생사업과 연계된 주거재생과 및 주거환경개선과, 공공주택사업과 연계된 공공주택과, 유희공간 활용방안과 연계한 도시공간개선단 등 각 부서가 추진되는 사업과 연관되는 형태로 '생활SOC 사업'을 추진한다는 방침을 발표하였다.

[표 6] 서울시 부서별 생활SOC 관련 보도자료(최근 3년, 2018~2020년)

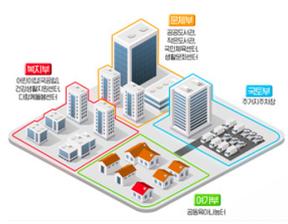
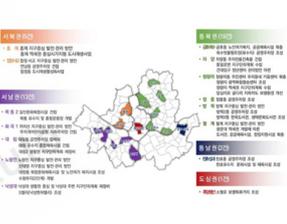
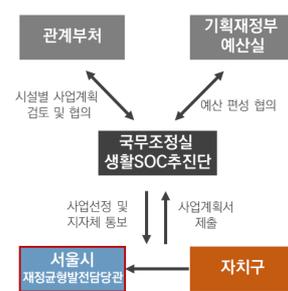
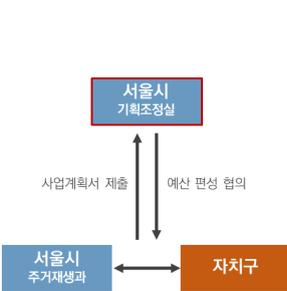
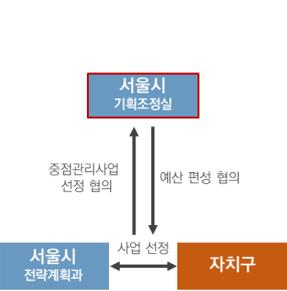
일시	부서	보도내용
2018.12.	도시공간개선단	서울시, 도로 위·교통섬 등 도심 유희공간 혁신해 생활SOC 확충
2019.05.	주거재생과	서울시, 노후 저층주거지 '10분 동네 생활SOC' 180개 확충 본격화
2019.05.	공공주택과	서울시, 공공주택 공급 탄력 ... 건립비·생활SOC사업비 지원기준 마련
2019.07.	도시공간개선단	서울시, 성북·용산 방치됐던 고가하부 '생활SOC' 변신...설계공모 당선작
2019.07.	주거재생과	작은도서관·마을주차장 걸어서 10분 ... 서울시, 13개소 생활SOC 사업 선정
2019.09.	재정균형발전 담당관	서울시, 생활SOC 획일적 지원 뜯어고친다 ... 부족한 자치구 집중해 '균형발전'
2019.09.	도시공간개선단	서울시, 고가하부가 '생활SOC'로 ... 금천에 작은도서관, 중랑에 놀이터
2020.04.	도시계획과	서울시, '역세권 콤팩트시티'로 균형발전 ... 5개 시범사업 밀그림
2020.07.	주거환경개선과	서울시, 방치된 빈집 정비해 생활SOC로 ... 철거, 조성비 전액 지원
2020.08.	공공주택과	장기간 방치 옛 방화차고지, 2023년 청년·신혼주택·생활SOC 품은 주거단지로 탈바꿈
2020.12.	전략계획과	서울시, 균형발전 이끌 15곳 '동네단위 발전전략' 발표 ... 총 4,323억 투입

[표 6]에서도 보듯이, 다양한 부서에서 발표된 생활SOC 사업이 해당 지역주민의 삶의 질 향상에 많은 역할을 할 것이라 기대되지만 개별적으로 진행되는 사업으로 자칫 같은 기능을 갖는 시설이 인접될 가능성도 존재하므로, 더 효율적인 생활SOC 사업을 추진하려면 서울시 통합적인 차원에서 평가하고 확충하는 것이 필요하다.

### 보육·교육학습·문화·체육·교통분야 시설은 복합화 등 각종 사업에서 모두 추진

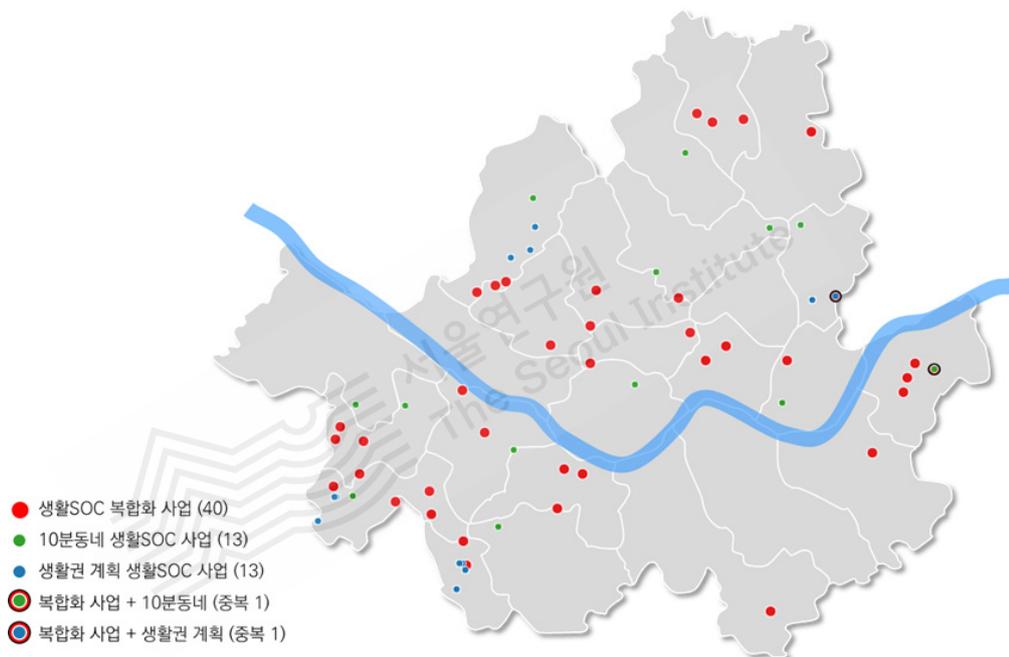
서울시 내에서 생활SOC와 관련하여 구체적으로 시설 확충계획을 발표한 부서 및 사업을 보면, 중앙정부와 연계한 재정균형발전담당관의 ‘생활SOC 복합화 사업’과 도시재생사업과 연계한 주거재생과의 ‘10분동네 생활SOC 사업’, 도시계획 차원에서 전략계획과의 ‘생활권 계획 생활SOC 사업’이 있다. 현재 기획조정실은 서울시에서 추진하는 생활SOC 복합화 사업을 총괄하며, 다른 부서와 자치구에서 추진하고자 하는 서울시 관련 사업의 예산편성과 정부와 협의 등 중재기구 역할을 수행하고 있다.

【표 7】 서울시 생활SOC 관련 사업특성

구분	생활SOC 복합화 사업	10분동네 생활SOC 사업	생활권계획 생활SOC 사업
개념도			
추진 부서	(중앙)국무조정실 (서울시)기획조정실 재정균형발전담당관	(서울시) 도시재생실 주거재생과	(서울시) 도시계획국 전략계획과
사업 내용	2개 이상의 다양한 시설을 한 곳에 설치하여 최소수준의 생활인프라 구축	재생지역, 해제지역 등 생활SOC취약지역 대상 10분 도보권 내 지역에서 필요한 생활SOC 확충	생활권계획 공간관리지침에서 제시하고 있는 생활SOC에 대한 위치, 규모 등 구체적 공간계획
관련 근거	생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정	서울시 저층주거지 생활밀착형 사회기반시설 공급에 관한 조례	2030 서울생활권계획 (서울도시기본계획)
선정 기준	자치구별로 신청한 사업계획을 기반으로 사업실현가능성, 중복성, 입지 및 운영적정성 등을 종합검토하여 선정	사업 추진의 시급성 및 효과성, 지역 간 형평성을 고려하여 시범사업 자치구 선정	7개 지역생활서비스시설의 수요/공급 분석 결과로 시범 지역생활권 선정
기간	2020~2022년(3개년계획)	2019~2022년	2019~2022년
사업 추진 체계			

각 부서에서 추진되는 사업은 서울시 전역, 지역생활권, 자치구, 집계구 등으로 공간적 계획 및 검토 기준이 다르다. 10분동네 생활SOC 사업은 도시재생활성화지역, 해제지역 등 저층 주거지를 대상으로만 설정하고 있다. 생활권계획은 지역생활서비스시설로 설정한 공원, 주차장, 도서관, 노인여가복지시설, 청소년·아동복지시설, 보육시설, 공공체육시설의 수요 및 공급을 분석해 사업계획에 반영하고 있다.

2019년부터 현재까지 선정된 사업계획을 보면, 복합화 사업은 2년 동안 40개, 10분동네 사업은 시범사업 자치구(종로, 용산, 광진, 중랑, 성북, 강북, 은평, 양천, 강서, 구로, 영등포, 관악, 강동)와 13개 시범사업지, 생활권계획 사업은 4개 지역생활권(면목, 응암, 오류·수궁, 독산) 내에 총 13개가 선정되었다.



[그림 9] 서울시 생활SOC 관련 사업추진 대상지 위치도

주요 3개 사업 중 생활SOC 복합화 사업은 총 13개 세부시설로 한정되어 있지만, 10분동네 및 생활권계획은 세부시설의 범위가 정해져 있지 않다. 결과적으로 의료 및 복지 분야의 시설은 복합화 사업에서만 계획하고, 공원 및 기반시설 분야의 시설은 생활권계획에서만 계획하고 있다. 또한 교육·학습, 문화, 체육, 교통 분야의 다수 시설은 복합화 사업, 생활권계획, 10분동네에서 모두 다루고 있다.

[표 8] 서울시 생활SOC 관련 사업 분야별 시설계획 현황

분야	세부시설	복합화 사업	10분동네	생활권계획	합계
보육	공동육아나눔터, 국공립어린이집, 다함께돌봄센터, 키움센터, 영유아돌봄, 공동육아실	19	5	-	24
의료	주민건강센터	1	-	-	1
복지	노인요양시설, 가족센터	7	-	-	7
교육 학습	공공도서관, 작은도서관, 청소년독서실, 어린이놀이교육센터, 독서실 및 공부방	19	6	2	27
문화	생활문화센터, 소극장, 어린이복합문화시설, 청소년음악교실, 청소년영상제작실습실, 청소년문화의집, 동아리방 및 카페	19	4	2	25
체육	국민체육센터, 다목적체육센터, 공공체육시설	11	1	3	15
생활 편의	주민공동이용실, 커뮤니티실, 다목적실, 공유주방, 주민소통공간, 주민편익시설	-	5	1	6
교통	주거지주차장, 전통시장주차장, 소규모주차장, 마을주차장, 공영주차장	13	4	3	20
공원	공원	-	-	1	1
기반 시설	주차면포장, 주차관제시스템, 도로확장, 노후역사 개선, 청년주택	-	-	6	6
<b>총 합계(시설수)</b>		<b>89</b>	<b>25</b>	<b>18</b>	<b>132</b>

한편, 각 사업은 주요 정책 방향 및 관련 근거를 토대로 추진되고 있지만, 계획·사업 추진단계에서 세부 시설 특성과 수요, 예산 및 기간 등에서 일부 비슷하거나 모호한 부분이 존재한다. 예를 들어 강동구 명일1동 사업계획은 2019년 10분동네 생활SOC 사업 시범대상으로 1차 예산지원을 받고, 2020년 정부가 추진하는 복합화 사업으로 2차 예산지원을 받았다. 또한 중랑구 면목동 사업계획은 2019년 생활권계획 생활SOC 사업 대상으로 1차 예산지원을 받은 후, 2021년 정부추진의 복합화 사업으로 2차 예산지원을 받았다.

[표 9] 강동구 명일1동 사업계획 비교

구분	10분동네 생활SOC 사업(2019년)	생활SOC 복합화 사업(2020년)
사업명	명일1동 주민센터(행복주택 등 복합개발)	명일1동 노후공공청사 복합개발사업
위치	강동구 명일동 327-3, 327-5, 327-6	강동구 명일동 327-5, 327-6
세부시설	어린이집, 작은도서관, 국민체육센터(수영장), 공동육아나눔터, 주거지주차장	가족센터, 국공립어린이집, 작은도서관
규모	연면적 15,085㎡	-
예산 (보조금)	총 2,000백만 원(시비)	총 2,610백만 원(국비 1,083백만 원)

[표 10] 중랑구 면목동 사업계획 비교

구분	생활권계획 생활SOC 사업(2019년)	생활SOC 복합화 사업(2021년)
사업명	면목동 주차장 복합화	면목동 도서관/주차장 복합시설 건립
위치	중랑구 면목동 1081-1 일대	중랑구 면목동 1081-1 일대
세부시설	구립공동도서관, 공영주차장	공공도서관, 주거지주차장
규모	연면적 3,996㎡	연면적 6,593㎡
예산	총 14,830백만 원(국비 2,400백만 원)	총 22,891백만 원(국비 7,400백만 원)

이는 부서별로 진행되는 사업대상지의 선정 시점과 예산의 지원범위가 달라, 같은 사업계획을 두 가지 사업에 공모를 신청하여 추가 예산(보조금)을 확보한 경우로 볼 수 있다. 실제 사업예산은 기획조정실에서 총괄 관리됨에 따라 중복 편성되지는 않았지만, 지역별로 유사 기능이 인접될 가능성이 존재한다. 이를 방지하기 위해서는 서울시 전체 차원에서 입지(대상지) 선정, 시설(기능) 종류 등을 고려하여 사업별로 차별성 있는 세부 기준정립이 필요하다.



## 2\_생활SOC 사업의 시설유형·범위·선정기준도 ‘제각각’

### 생활SOC시설 범위·대상은 다양하고 용어 혼용 ... 명확한 구분·범위가 필요

생활SOC 복합화 사업대상의 13개 시설은 기존의 명확한 유형으로 구분할 수 있는 시설이 아니며 부처 단위 대표시설을 생활SOC 복합화 사업대상으로 규정하고, 시설에 대해서는 3개년도별 복합화 사업 가이드라인을 마련해 유형 및 범위를 정하고 있다. 또한 시설별로 각각의 관련법을 기반으로 규모 및 운영 등에 관한 정보를 파악하여 계획을 추진해야 한다.

[표 11] 생활SOC 복합화 대상시설의 범위와 관련법

시설	시설유형 및 범위	관련법
공공도서관	공립도서관(최소 263㎡ 이상)	도서관법
작은도서관	99~263㎡ 규모의 작은도서관	작은도서관진흥법, 도서관법
국민체육센터	생활밀착형(장애인형 포함) / 근린생활형 / 산단내 복합형	국민체육진흥법
생활문화센터	지역주민의 생활문화활동 지원을 위한 문화시설	지역문화진흥법, 생활문화시설범위에 관한 고시
국공립어린이집	국가·지자체가 설치운영 (위탁운영 포함)하는 어린이집	영유아보육법
주민건강센터	건강생활지원센터(중심) 및 보건지소	지역보건법
다함께돌봄센터	초등학생 대상 방과 후 돌봄·문화 공간	아동복지법
공립노인요양시설	급식·요양 등을 제공하는 공립노인입소시설(노인의료복지시설)	노인복지법
공동육아나눔터	돌봄이 필요한 모든 아동·부모 대상 자녀 돌봄공동체 공간	아이돌봄지원법
가족센터	건강가정지원센터, 다문화가족지원센터, 통합센터의 가족센터 전환	건강가정기본법, 다문화가족지원법, 여성가족부 정책뉴스('19.11.21)
주거지주차장	노후 저층주거지 등에 설치하는 공영주차장(부설 외 추가 설치)	주차장법
전통시장주차장	전통시장 시설현대화사업 연계 공영주차장(부설 외 추가설치)	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법
로컬푸드복합센터	로컬푸드 직매장의 확장된 형태 (가공·전시기능 등 복합화)	지역농산물이용촉진 등 농산물직거래활성화법

자료: 한국도시재생학회, 2020.9., 「도시재생형 생활SOC 사업화방안 연구」.

그 외에 도시재생사업과 관련된 ‘기초생활인프라’ 시설은 마을(도보)과 지역거점(차량)의 단위로 구분하여 교육·학습·돌봄·의료·문화·체육·휴식·생활편의·교통으로 분류하여 세부 시설의 기준을 가지고 있다.<sup>3</sup> 세부 시설로 보았을 때는 복합화 사업 대상시설과 비슷한 부분도 있으며 위계가 다른 부분도 나타난다.

3 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령」 제6조(국가도시재생기본방침의 공고 등)에 따라 「국가도시재생기본방침 일부개정(기초생활인프라 국가적 최저기준 개정)」

[표 12] 기초생활인프라 범위 및 국가 최저기준

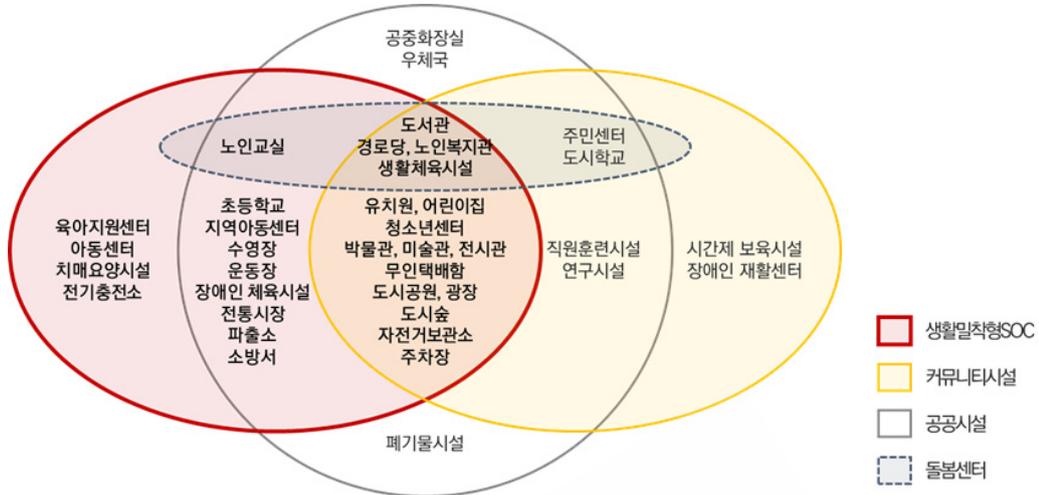
단위	분류	시설	세부시설	최저기준
마을 (도보)	교육	유치원	국공립·민간	5~10분
		초등학교	-	10~15분
	학습	도서관	공공·사립·작은도서관	10~15분
	돌봄	어린이집	국공립·민간 놀이터	5분
		마을노인복지	경로당, 노인교실	5~10분
	의료	기초의료시설	의원, 약국	지역보건의료 수요를 고려해 서비스 전달 추진
			건강생활지킴센터	10분
	체육	생활체육시설	수영장, 간이운동장, 체육도장 등	10분
	휴식	근린공원	도시공원	10~15분
	생활 편의	주거편의시설	무인택배함, 폐기물수거시설 등	5분
소매점		-	10분	
교통	마을주차장	시군구 운영, 노상·노외·시설주차장	주거지역 내 주차장 확보율 70% 이상	
지역 거점 (차량)	학습	공공도서관	국공립 도서관 (국립·도립·시립·교육청 설립)	10분
	돌봄	사회복지시설	사회복지관, 노인복지관	20~30분
		보건소	-	20분
	의료	응급실운영의료기관	-	30분
		문화	공공문화시설	문화예술회관, 전시시설
	체육	공공체육시설	경기장, 체육관, 수영장	15~30분
	휴식	지역거점공원 (10㎡ 이상)	-	10분

자료: 국토교통부, 2019, 국가도시재생기본방침 일부개정안.

정부 추진 생활SOC 복합화 사업과 각 부처 및 부서별로 추진되는 생활SOC 관련 사업의 중복 방지 및 조정을 위해서는 시설의 명확한 구분과 범위가 필요하다. 앞서 정부는 '생활밀착형 생활SOC 시설'을 일상생활에서 국민의 편익을 증진시키는 의료시설·복지시설·교통시설·문화시설·체육시설·공원 등 모든 시설로 정의하고 있으며, 이런 시설은 일반적으로 '공공시설'로도 불린다. 또한 '공공시설'은 국가 또는 지방자치단체가 국민생활의 복지증진을 위하여 설치하는 시설로 정의되고 있으며, 이 또한 명확한 구분이 있어 보이지는 않는다. 국내에서는 생활SOC와 관련하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「국토기본법」, 「건축기본법」, 「도시재생특별법」, 「사회보장기본법」, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 등 다양한 법령을 제정해 각기 다른 분야와 기준을 설정하고 있기 때문에, 이를 통합하고 일관성 있는 범위를 규정할 필요가 있다.

[그림 10]을 보면, 생활SOC의 범위와 관련하여 생활밀착형SOC, 커뮤니티시설, 공공시설, 돌봄센터를 비슷한 용어로 설정하고 있어, 시설 간의 관계와 경계가 모호함을 알 수 있다. 사용되는 시설의 세부 용어는 다르지만, 비슷한 개념과 범위로 혼용되고 있다는 것이며, 단순 생활SOC 시설과 생활밀착형SOC 시설이 차별성을 갖는 것처럼 공공시설, 사회기반시설,

기초생활시설, 도시계획시설 등을 포함한 공공성격을 갖는 시설 전반에 대한 재정립이 필요한 시점이라고 판단된다.



자료: 경기연구원, 2019.03.13., "일상에서 누리는 최소한의 복지, 생활SOC", 이슈&진단, No.362.

[그림 10] 유사 용어 내 사회기반시설 간의 관계 설명 다이어그램

### 사업대상 선정시 입지선정 적정성보다 사업 실현가능성이 우선순위로 검토

생활SOC 복합화 사업은 2020년부터 2022년까지 사업선정을 위한 프로세스의 중요도가 지속해서 변하고 있다. 매년 공지되는 생활SOC 복합화 사업 가이드라인에서 언급된 사업대상 선정 프로세스를 비교해보면, 입지선정 적정성이 우선시되던 초기와 달리 사업의 실현가능성이 우선 평가되는 체계로 변경되었고, 최근에는 시설의 재정자립(운영) 부분이 강조되고 있다. 2022년 우수사업 평가지표는 사업의 실현가능성, 시설계획의 충실성, 입지선정의 적정성 등의 정량적 평가(70점)와 거버넌스의 적정성 및 운영계획의 충실성 등의 정성적 평가(30점)로 구성된다. 또한 2020년도 선정 사업의 추진실적과 학교시설 복합화, 공공임대주택 복합화, 국유지 활용 등 중점정책의 반영여부, 그리고 인접 다른 지자체와 공동운영계획 및 학생·지역주민 간 공동이용계획 항목을 가점(5점)으로 포함하고 있다. 3년 기간의 사업이기 때문에 2022년 완료시점에 가까워질수록 성과가 명확히 나타나야 하겠지만, 유사시설의 지역 편중현상 등을 방지하려면 사업계획과 입지의 적정성을 간과해서는 안 될 것이다. 정부 지원 사업기간 이후에도 서울시 차원의 생활SOC 사업은 계속 추진되므로, 이에 따른 사업대상 선정에서 서울의 지역균형발전 차원 및 시민의 삶의 질 향상 등의 목표에 맞는 시설이 적재적소에 공급되기 위해서는 입지 선정 가이드라인 수립이 중요하다. 또한 예산확보 유무의 평가보다 예산 지원방안에 관한 고민이 필요한 시점이라고 생각된다.

[표 13] 생활SOC 복합화 사업 선정 프로세스 3개년 변화

기준연도	선정 프로세스	세부 검토항목
2020년 사업대상	1. 입지선정 적정성	1-1. 유사시설 중복이 없는가? 1-2. 주민의견을 수렴하였는가?
	2. 사업집행 가능성	2-1. 토지가 확보되었는가? 2-2. 자원(지방비) 조달계획이 있는가? 2-3. 운영에 대한 구체적 계획이 있는가?
2021년 사업대상	1. 사업실현 가능성	1-1. 부지가 확보되었는가? 1-2. 자원 조달계획이 있는가? <b>1-3. 즉시 착공이 가능한가?</b>
	2. 사업 중복성	2-1. 유사한 신규 사업계획 및 기존시설 중복 유무
	3. 입지선정 적정성	<b>3-1. 이용수요 적정성 및 접근이 편리한지?</b> <b>3-2. 서비스 소외지역 및 취약지역에 해당하는가?</b>
	4. 주민참여 운영계획 적정성	4-1. 주민 참여가 있는가? 4-2. 운영 및 관리계획을 가지고 있는가?
2022년 사업대상	1. 사업실현 가능성	1-1. 부지가 확보되었는가? 1-2. 자원 조달계획이 있는가? 1-3. 즉시 착공이 가능한가?
	2. 입지선정 적정성	2-1. 유사 사업계획과 중복성이 있는가? 2-2. 입지 적정성을 분석하였는가? 2-3. 접근이 편리한가?
	3. 거버넌스 및 운영계획 적정성	<b>3-1. 주민참여계획을 수립하였는가?</b> <b>3-2. 추진체계 구축·운영계획을 수립하였는가?</b> <b>3-3. 건립 후 운영계획을 수립하였는가?</b>

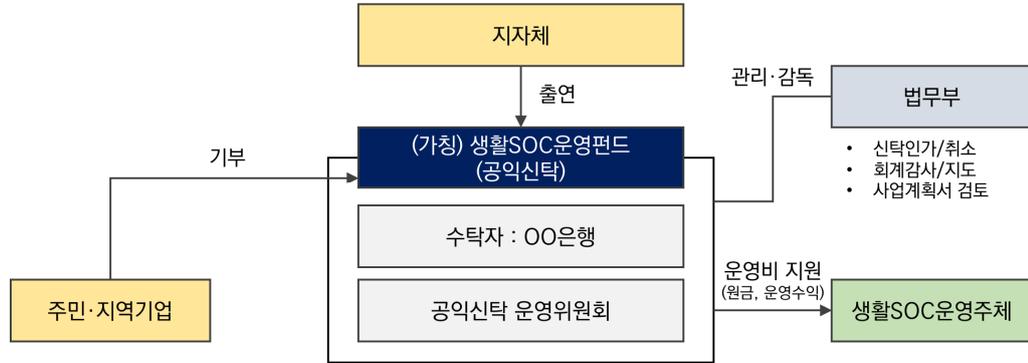
자료: 국무조정실, 2019년, 2020년, 2021년, 생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인.

최근 몇 년간 생활SOC 사업이 본격 추진되어오면서, 초기에 선정·추진된 곳에서는 시설 운영계획 부분을 중요하게 언급하고, 향후 선정대상은 운영계획의 평가항목을 강조하고 있다. 시설의 재정자립을 위한 운영방식은 생활SOC 사업의 문제만은 아니며, 적은 이용료를 책정할 수밖에 없는 모든 공공시설 운영에서의 한계점으로 지적되고 있다. 이에 정부 가이드라인도 다양한 사업 및 운영형태로 자체 운영비 부담 완화 방안을 제시하고 있다.

첫 번째, 생활SOC 시설 계획에 일부 수익시설(편의점, 카페, 패스트푸드음식점 등)을 포함하는 방식은 과거의 공공기능만 있던 시설형태에서 탈피해 일부 이용료를 부담하더라도 이용자(시민, 주민)의 선호가 높다. 수익시설 유치는 이용자 편의뿐 아니라 임대수익을 통한 운영비 절감도 부분적으로 가능하다.

두 번째, 지역주민의 자발적 참여를 통한 생활SOC 운영재원을 조달하는 방식은 지역금융기관이 지역주민의 기부금을 적립해 시설 운영을 지원할 수 있는 공익신탁 제도로 지역기반의 운영을 강화하고 주민에 지역사회 소속감을 부여할 수 있는 선순환 자력재생구조이다. 일본의 「세타가야 마을만들기 펀드」가 그 사례로 구민(區民)의 주도적인 마을만들기 활동을 지원

하는 기금으로 구민, 지자체, 지역기업의 기부 등으로 재원을 조달하여 주민 활용을 위한 조성사업으로 시행된다.



자료: 국무조정실, 2019.4.15., 생활SOC 3개년 계획(안).

[그림 11] 생활SOC 공익신탁 펀드 운영구조

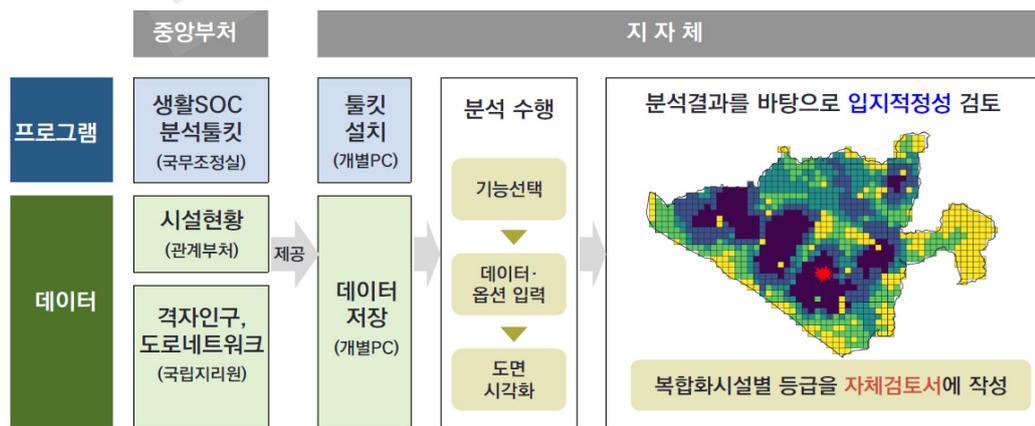
세 번째, 녹색건축물 도입은 에너지 이용 효율을 높이고 온실가스 배출량 감축을 위한 건축물 조성방식으로 생활SOC 시설의 전기·난방 등 필수적으로 사용되는 시설운영비의 부담을 줄일 수 있는 방안이다. 2020년부터 공공기관 제로에너지건축물이 의무화되었으며, 제로에너지 건축계획 시 건축비 약 5% 내외로 추가비용이 발생할 수 있지만, 장기적 시설운영비용 등을 감안하면, 선제적 대응도 중요하다.

## 03 생활SOC시설, 서울시 전역 통합적 공급전략 필요

### 1\_생활SOC시설, 공간위상·지역특성 함께 반영해 유형화

#### 서울시 생활SOC시설은 지역균형형·생활밀착형·지역특화형으로 구분 가능

서울시 내 다양한 생활SOC 사업이 추진되고 있지만, 모든 시민의 삶의 질 개선과 지역균형 발전 차원에서 각 부처 사업의 통합·연계가 필요하며 사업도 같은 기준으로 선정되어야 한다. 이를 통해 서울시 전역의 생활SOC 공급 형평성을 확보할 수 있다. 생활SOC 사업과 연계가 가능한 사업도 다양한 형태로 매칭하여 유형화할 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저, 공급의 형평성을 확보하려면 관련 시설의 현황에 대한 실태조사와 수요 분석이 기본적으로 이루어져야 한다. 서울시 내 이미 추진된 생활SOC 복합화 사업, 10분동네 생활SOC 사업, 생활권계획 생활SOC 사업은 각각 다른 분석기준으로 선정되었으며, 이는 일시적인 분석 결과이므로 지속적 판단기준으로 활용하기 어렵다. 전국 단위 주요 생활기반시설의 분석 결과인 국토지표<sup>4</sup>를 활용하는 방식도 있었지만, 최근에 들어 2022년 복합화 사업 신청부터는 생활SOC 분석 툴킷<sup>5</sup>을 활용한 입지분석방식을 채용하도록 권고하고 있다.



자료: 건축공간연구원, 2021, 생활SOC 분석 툴킷을 활용한 복합화사업의 입지적정성 검토 방법.

[그림 12] 생활SOC 분석 툴킷 활용 개요

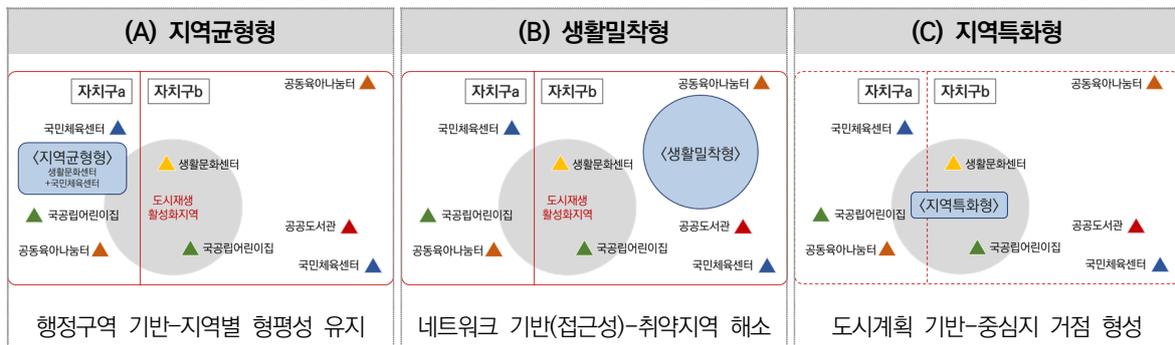
- 4 국토기본법 제25조규정에 따라 매년 주요 7개 생활기반시설(보육/공원/교통/보건의료/복지/문화/체육시설)의 접근성 분석결과가 국토지표로 작성되고 있다.
- 5 공신력 있는 자료를 활용하여 지역의 생활SOC 현황을 파악하고 최적입지를 찾을 수 있는 공간분석 프로그램으로 누구나 손쉽게 이용이 가능한 생활SOC 분석 도구이다.

서울시는 이를 활용하여 자치구 개별로 사업을 신청하기 이전에, 전체적인 균형을 맞추기 위한 공급계획을 수립해야 할 것이다.

서울시는 지방도시에 비해 인구밀도가 높고 생활기반시설도 비교적 잘 갖추어져 있는 상황으로 관련 분석방법에서도 지방과 차별성을 가지고 추진해야 한다. 또한 지역에 공급된 시설의 실태 및 이용 현황 등을 고려하고, 지역 고유의 특성을 변화하는 수요에 따라, 기존의 시설을 재배분한다는 관점으로 접근할 필요도 있다. 서울시 도시공간은 5개 권역과 100여 개의 지역생활권으로 이루어져 공간적 위상측면에서 차이점이 있고, 주거지역(저층, 고층), 상업지역(역세권), 도시재생지역, 전통시장 등 세부 입지특성에 따라 생활SOC 사업을 유형화할 수 있다고 판단되며, 각각의 유형 특성에 따른 계획을 수립해 추진하는 것이 필요하다. 즉, '서울형 생활SOC 표준 사업모델' 발굴이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

예를 들어, 서울시의 공간적 위상과 지역 특성에 따라 크게 '지역균형형', '생활밀착형', '지역특화형'의 사업모델을 구상할 수도 있을 것이다. 지역균형형은 행정구역 기반(권역 및 자치구)으로 지역 균형발전의 목적으로 추진되는 대규모 복합사업이라고 볼 수 있으며, 생활밀착형은 네트워크 기반의 생활기반시설 취약지역(주로 저층주거지)으로 소·중규모 사업으로 구분할 수 있다. 또한 지역특화형은 역사도심, 준공업지역, 경제기반형 및 중심시가지형 도시재생지역 등 서울시 내 특화기능을 가진 지역을 중심으로 계획되는 거점사업으로 창업플랫폼(창업 관련 복합시설) 등의 계획을 말한다. 지역균형형은 행정구역인 자치구별 형평성을 유지하여 시설을 균등하게 배분한다면, 생활밀착형과 지역특화형은 행정구역이 아닌 시설이용의 취약한 공간 및 특화된 시설수요가 있는 공간에 계획되는 차별성이 있다.

이런 생활SOC 유형 내에 어떤 시설을 어떤 방식으로 공급할지 등의 고민도 함께 이루어져야 하며, 이 외에도 생활SOC 사업을 도시재생사업, 공공주택 건립 등 기존에 추진되고 있는 서울시 내 다른 사업과 매칭될 수 있는 기반과 관련된 통합적인 기준을 정립할 필요가 있다.

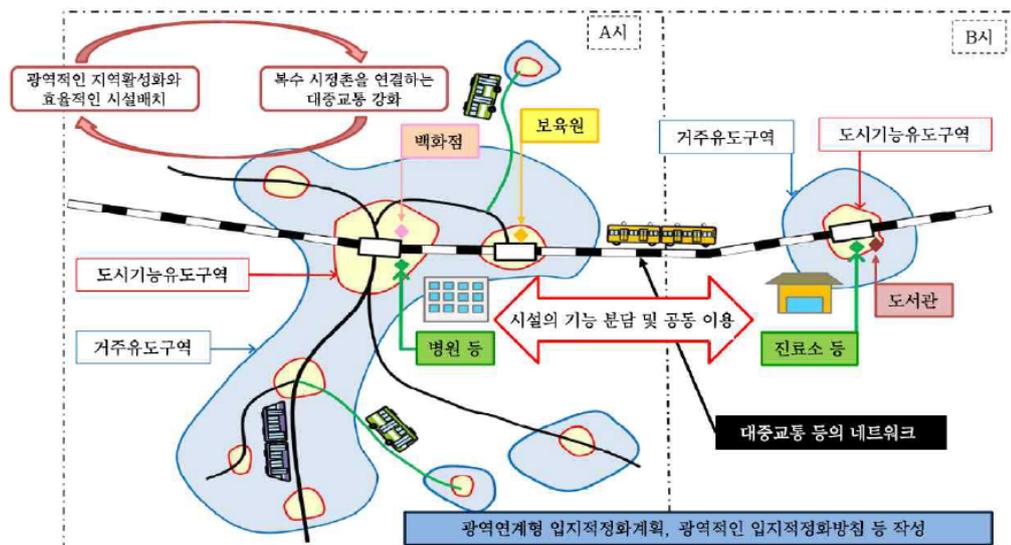


[그림 13] 서울형 생활SOC 사업모델 예시

### 활용도 낮은 공공건물·부지의 활용 등 서울시 여건에 맞는 공급계획 필수

서울시는 빠른 도시성장 이후 인구·가구변화, 시민들의 사회가치관 변화 등에 직면했으며, 이에 따라 서울시 여건에 적합한 생활SOC 시설의 공급전략이 필요하다. 서울 도시공간의 물리적 여건을 분석해 추진되는 방식은 재생사업과 연계한 노후 공공청사 복합개발과 저층 주거지 빈집활용 방안 등이 있으며, 지속적인 학생 수 감소에 따른 기존 학교시설의 복합화 방안도 제기되고 있고, 공공임대주택 단지 내 설치하는 방안이 고려되는 등 다양한 형태의 생활SOC 시설의 공급전략이 추진되고 있다. 또한 저활용되는 주차장 부지의 복합개발과 국·공유지를 활용한 개발방식에 재정사업 또는 위탁개발사업 방식 등도 추진되고 있다. 다만, 이런 점 단위 개발사업 방식에는 토지, 건축 등 공공이 가진 자원에 한계가 발생하는데, 이런 현상은 관련 사업들이 추진되면서 점차 임계치에 도달할 것으로 판단되므로 대책 마련도 고민해야 할 시점이다.

일본은 공적부동산(PRE, Public Real Estate)을 효율적으로 활용한다는 차원에서 기존 공공시설의 실태조사와 함께, 시설의 입지를 재배치하고, 저이용 시설의 통폐합·복합화를 추진하는 등 지자체 차원에서 계획을 수립하고 있으며, 개발방식도 재정사업 외에 민간이 적극적으로 참여할 수 있도록 유도하고 있다. 이는 시설(서비스) 공급의 비효율 문제를 해결하기 위해 시작된 것으로 여분의 공적부동산을 활용하여 중복투자를 없애고, 예산 낭비를 최소화하며, 지역주민에게 필요한 시설을 효과적으로 적재적소에 공급하려는 취지로 추진하고 있다. 서울시도 통합적인 계획이 아닌, 점 단위에서 추진된 공공서비스(시설)가 시설의 노후화와 수요변화에 따라 활용도 저하 및 운영 비효율화 등의 문제가 나타나고 있으며, 여건 변화 및 미래수요에 대응하여 새로운 공간단위에서 공급계획과 공공시설 전반의 입지를 지역 특성에 따라 적정화하는 계획이 필요한 시점이다.



자료: 국토연구원, 2019.12., 지역밀착형 생활SOC의 전략적 공급·활용방안 연구. (원자료 : 国土交通省, 2016. p.13)

[그림 14] 일본 입지정화계획의 구역 설정 개념도

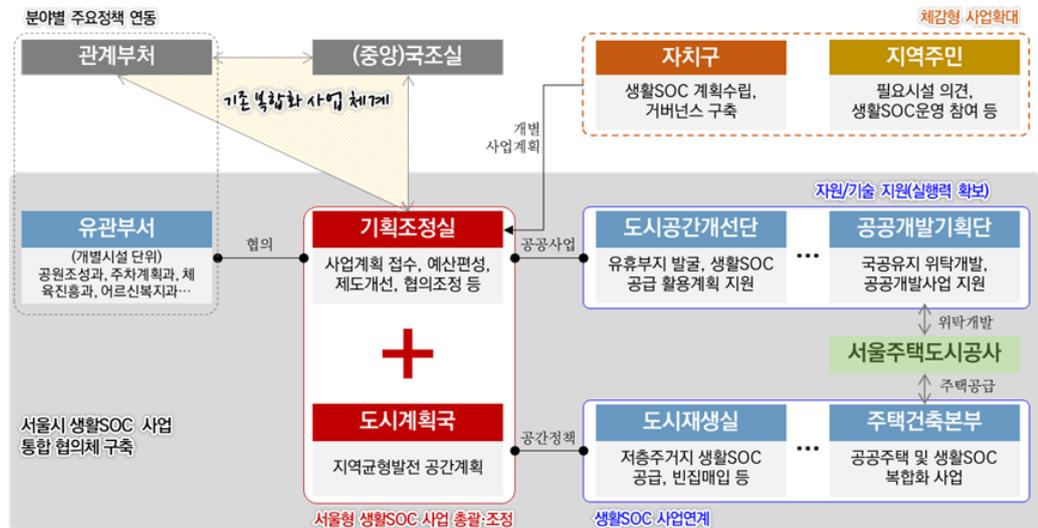
## 2\_총괄·조정기구 구성 포함 서울시 내부 추진체계 정비

### 총괄은 기획조정 분야, 공간적 사업배치는 공간계획 관련 분야에서 담당해야

현재 서울시 기획조정실 재정균형발전담당관(균형발전팀)은 서울시 지역균형발전의 정책 추진 총괄 및 계획 수립, 지역균형발전 연계사업 등 생활SOC 관련 사업을 총괄 관리하고 있으며, 정부 추진의 생활SOC 복합화 사업과 자치구별 사업을 매칭하기 위한 조정 역할을 수행하고 있다.

생활SOC 관련 사업은 예산 편성도 중요한 부분을 차지하기 때문에 서울시 지역균형발전 차원에서 기획조정실이 총괄하는 것이 적합하지만, 관련 시설 확충사업은 공간계획과도 연계되어있기 때문에 이를 전문적으로 수행할 수 있는 부서와 연계하는 것이 필요하다. 공간계획 분야는 도시기본계획과 생활권계획 등 서울시 전반에 공간계획을 수립하고 있는 도시계획국에서 담당하고, 도시계획국은 도시재생 및 주택 관련 분야의 주요 공간정책과 추진되고 있는 각 사업과도 통합 검토·조정 역할을 수행해야 한다.

즉, 서울시 생활SOC 사업은 재정 및 균형발전 차원에서 기획조정실, 공간적인 공급의 균형 차원에서는 도시계획국에서 추진하는 방식이 적합하며, 기획조정실과 도시계획국이 연계하여 '서울형 생활SOC 사업 총괄·조정기구'로 역할을 통합적으로 수행이 가능하도록 체계화할 필요가 있다. 이런 총괄·조정기구를 구성함으로써 정부 및 자치구와 협력뿐 아니라, 서울시 내부 생활SOC 관련 유관부서와 협력이 가능해질 수 있으며, 전체적인 공간정책 및 사업과 연계·매칭하는 등 서울시 내 생활SOC 시설의 효율적 공급방안까지 도모할 수 있을 것으로 판단된다.



[그림 15] 서울시 생활SOC 총괄·조정체계(안)

### 서울시, 부서별 생활SOC 사업 통합 위해 ‘지역발전투자협약제도’ 도입 필요

정부는 생활SOC 시설을 점 단위의 단일사업이나 복합화 사업을 추진하는 것으로는 지역 거점 형성에 한계가 있다고 인지하고 있다. 이에 따라 지역의 거주·생활서비스 시설을 집약하고, 복합화 시설과 연계하는 면 단위 복합화로 정책시너지 효과 창출의 필요성을 강조하고 있다. 현재 정부는 문체부, 복지부, 여가부, 국토부, 농식품부, 중기부 등 ‘지역발전투자협약제도’<sup>6</sup>를 다부처의 통합사업 수단으로 활용하고 있으며, 이 제도는 중앙정부와 지자체의 협업 플랫폼을 조성한다는 특징이 있다. 즉, 지자체가 정책 및 사업을 기획하고, 중앙정부는 균형발전특별회계 등으로 포괄 보조하는 형식으로 지원하는 시스템으로 진행하고 있다.<sup>7</sup> 이를 통하여 복합화 사업과 연계가 가능한 지역발전 지원사업의 메뉴판을 균형위가 지자체에 제시하고, 지자체가 희망하는 사업을 선택하도록 유도하여 연계사업을 발굴하는 방식을 취함으로써, 더욱더 세부적인 지역(특성) 단위의 정부지원사업으로 강화되고 더욱 균형적인 공급이 이루어질 것으로 기대된다.



자료: 국무조정실(관계부처 합동), 2019.06.12., '20년도 생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인.

[그림 16] 지역발전투자협약 운영 개념도

이처럼 서울시 내에서도 부서별로 추진하는 유사 생활SOC 사업을 종합적으로 계획·추진할 수 있는 협업 및 플랫폼이 필요하다. 앞으로 서울시 내 관련 공공사업의 수요는 지속해서 늘어날 것이며, 이에 따른 사업의 연계방식을 강구할 필요가 있으므로 이런 협약제도를 통하여 서울시 통합적인 차원에서 관련 사업계획을 추진한다면, 관련 예산 집행의 중복 가능성과 특정 지역에 공급이 편중되는 현상을 방지하는 등 더 균형적인 생활SOC 시설공급이 이루어질 것으로 생각된다.

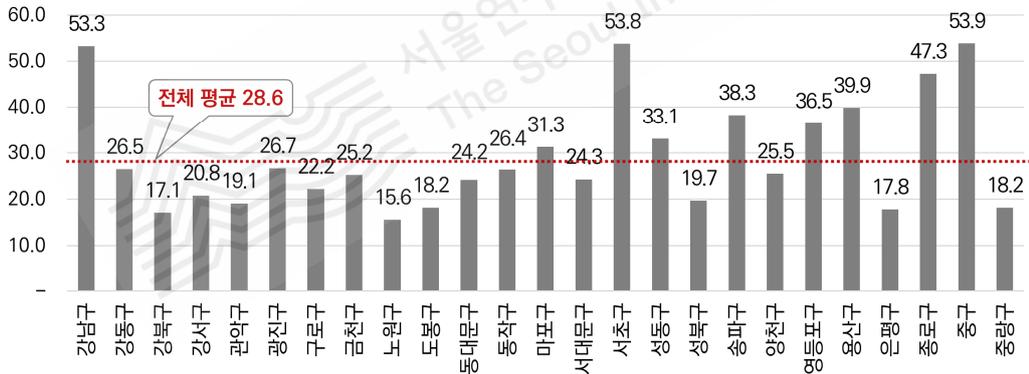
6 균형발전사업을 공동으로 추진하기 위해 정부와 지자체가 협약을 체결하고, 균특회계를 우선 지원하도록 규정(「균형발전특별법」 제20조 및 시행령 제19조)

7 지방자치이슈와 포럼(2019 June Vol.25), 지속가능한 생활SOC사업을 위한 논의 : 사업개요 소개 및 고려되어야 할 정책사항

### 3\_자치구별 맞춤 컨설팅, 지속운영 위한 수익구조 마련

#### 서울시, 재정자립도·사업역량이 낮은 자치구 타깃으로 맞춤 컨설팅 지원 필요

최근 몇 년간 서울시는 지역불균형을 해결하고자 공공시설 및 교통관련 사업을 적극 추진하고 있으며, 생활SOC 관련 사업도 활발하게 진행하고 있다. 이런 사업들은 서울시 자체 사업도 있지만, 자치구에서 필요한 공공시설 등의 신청을 받아, 심의를 거쳐 관련 사업비 등을 지원하는 방식을 취하고 있다. 그러나 서울시에서 지원할 수 있는 규모도 정해져 있는 상황에서 자치구가 부담해야 하는 재정도 있기 때문에 필요한 시설 사업을 모두 추진하기에는 어려운 점이 있다. 현재 자치구별 기반시설이나 도시공간적인 차원에서 보이는 격차 이외에도 재정자립도 격차도 갈수록 커지고 있는 실정이다. 서울시 평균 재정자립도를 넘는 곳은 25개 자치구 중 9개 자치구(강남구, 서초구, 중구, 종로구, 용산구, 송파구, 영등포구, 성동구, 마포구)로 나타나고 있으며, 대부분이 강남3구와 도심에 해당한다. 그 외의 자치구는 평균 이하의 재정자립도를 보이고 있다.



자료: 서울열린데이터광장, 2018~2020년, 서울시 재정자립도 통계.

[그림 17] 최근 3년 평균 자치구별 재정자립도

생활SOC 사업이 지역 균형발전 차원에서 모든 지자체에서 고루 추진될 수 있도록 하려면 자치구별 재정여건을 고려하여, 지역에 꼭 필요한 필수 생활기반시설 확충이 균형적으로 되도록 적극 지원할 필요가 있다. 한편, 생활SOC 복합화 사업은 자치구별로 사업계획서를 작성하여 신청하는 방식으로 진행되고 있으며, 서울시는 지자체에서 신청한 건수에 한해서만 취합·제출할 수밖에 없는 구조이고, 중앙정부도 서울시에서 신청한 건수에 한해서만 최종 선정하는 방식을 취하고 있다. [표 14]에서 서울시 신청된 자치구 사업계획 제안 현황을 보면, 2020년 및 2021년 복합화 사업에 1건도 신청하지 않은 자치구는 6개 구(강남구, 강북구, 강서구, 동대문구, 마포구, 성북구)로 나타났으며, 이 중 절반(강북구, 강서구, 동대문구, 성북구) 이상이 재정자립도가 평균 이하로 확인되었다. 사업계획서는 모든 자치구에서 같은 수준으로 제안되지 않고 있다는 것을 알 수 있으며, 구별 자체 사업이 가능한 경우에는 신청

을 하지 않거나, 구 자체에서 사업계획 수립 여건이나 역량 등이 부족하여 신청하지 못하는 상황도 발생한다.

또한 생활SOC 복합화 사업에 선정된 사업을 보면, 대체적으로 재정 여건이 현저히 좋은 자치구가 많은 사업을 신청하고 큰 규모의 국비 지원을 받기도 한 것으로 나타났다. 이런 불균형을 해결하려면 자치구의 여건을 고려하여 명확한 국비, 시비 등의 사업예산의 지원 범위 및 기준을 설정할 필요가 있으며, 재정 여건과 자치구의 계획적 역량 강화를 위한 컨설팅 등의 적절한 지원방안이 필요하다.

[표 14] 자치구별 재정자립도와 복합화 사업 참여현황

자치구	재정자립도				복합화 사업 참여현황		
	2018년	2019년	2020년	3년 평균	신청건수	선정건수	국비지원금 (백만 원)
강남구	53.3	54.4	52.3	53.3	-	-	-
강동구	31	22.2	26.3	26.5	8	4	4,340
강북구	17.6	16.8	16.8	17.1	-	-	-
강서구	21.5	19.7	21.1	20.8	-	-	-
관악구	19.4	18.7	19.3	19.1	2	1	2,100
광진구	27.1	26.7	26.2	26.7	1	-	-
구로구	22.5	21.8	22.2	22.2	5	5	7,927
금천구	25.6	25.3	24.7	25.2	2	2	2,797
노원구	15.6	15.4	15.8	15.6	1	1	1,689
도봉구	18.5	17.8	18.4	18.2	3	3	2,915
동대문구	25.6	23.8	23.2	24.2	-	-	-
동작구	26.8	26	26.4	26.4	3	2	6,540
마포구	31.5	30.7	31.6	31.3	-	-	-
서대문구	25.4	24.1	23.4	24.3	5	4	11,301
서초구	53.4	53.3	54.7	53.8	7	1	9,808
성동구	34.1	32.5	32.7	33.1	3	3	2,942
성북구	19.6	19.6	20	19.7	-	-	-
송파구	39	38.4	37.6	38.3	1	1	3,480
양천구	26.8	24.5	25.2	25.5	3	3	6,238
영등포구	37.9	35.7	36	36.5	3	2	5,303
용산구	41.1	39.2	39.3	39.9	3	2	5,904
은평구	18	17.5	17.9	17.8	2	2	7,345
종로구	47.4	47.4	47	47.3	2	2	5,168
중구	53.4	54.9	53.5	53.9	5	1	4,050
중랑구	19	18.1	17.5	18.2	1	1	7,400

정부의 2021년도 생활SOC 복합화 사업 컨설팅 추진계획(안)에 따르면, 국조실 중심으로 전문기관과 협업체계를 구축하여 입지분석, 공공위탁개발 활용 등 윈스톱 서비스와 사업절차에 따른 상시적 맞춤형 컨설팅을 지원한다. 그러나 이는 전국의 지자체를 대상으로 하는

형태를 취하고 있으므로 서울시 및 자치구에 더 적합한 사업이 원활히 추진되려면, 이런 정부 지원방안에 더하여 서울시 중심의 자체 컨설팅이 상시적으로 이루어질 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 서울시 전체적인 도시(공간)계획 및 공공개발을 담당하는 전문부서 또는 관련 출연·자기관과 협업체계를 마련하여, 자치구에서 연계 가능한 정책 및 제도, 개발방식 등의 교육과 사업계획 지원이 이루어져야 한다.

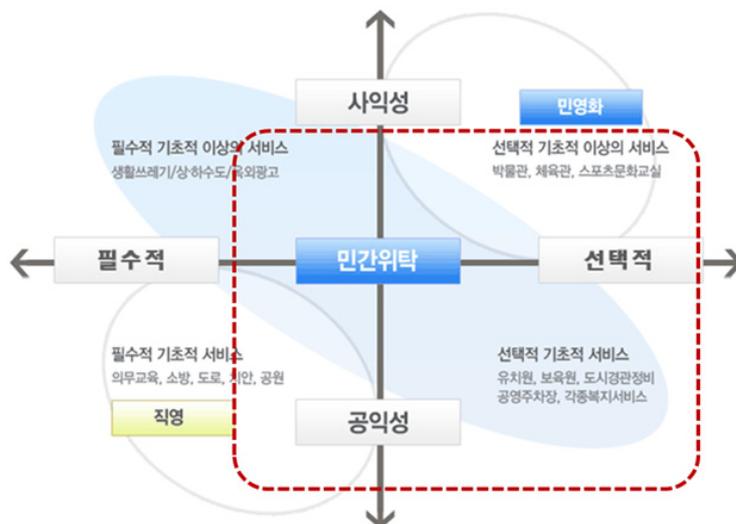
### 생활SOC 사업의 수익구조 창출하려면 민간위탁방식도 적극적 활용이 바람직

정부가 추진하는 생활SOC 3개년계획(안)에서 지속가능한 운영 방안으로는 ① 수익구조 창출을 위한 수익시설(retail shop) 유치, ② 지역사회로부터의 운영재원 조달(공익신탁 펀드 운영), ③ 녹색건축물 도입을 통한 공공요금 부담 경감 유도의 3가지 방안이 있다.

대부분 사업계획 단계에서는 시설 규모 및 설계·공사비만 언급되고, 시설 규모 대비 인력산정 및 운영비용 산정, 장기적 운영방안 등 시설 설치비 외 운영 예산 계획이 부족한 것은 사실이다.

한국도시재생학회에서 연구된 내용 중 [표 15]의 ‘생활SOC 시설별 규모 및 운영비 기준’을 보면, 시설별로 적정규모에 따라 운영비를 산출하여 적용하는 방안이 있다. 이를 참고해 유추하자면, 시설에 따라 규모기준, 운영비 기준 및 운영방식 등이 다를 수 있으므로 생활SOC 분야의 사업을 계획할 때에는 시설비, 관리비, 운영비, 그 외 복지비 등의 예산을 구체적으로 작성할 수 있는 세분화된 매뉴얼도 필요하다.

또한 운영주체는 지자체 관할하의 시설별 위탁 또는 지자체 사업소 운영 등의 방식으로 운영되는 등 대부분 공공에서 운영되고 있는 것을 알 수 있다. 이렇게 공공이 주도해서 운영하는 방안 외에도 시설의 운영을 민간위탁방식으로 고려해 볼 필요도 있다.



자료: 한국민간위탁경영연구소(<https://kcomi.re.kr/>).

[그림 18] 민간위탁의 위계

[표 15] 생활SOC 시설별 규모 및 운영비기준, 운영방식 사례

시설구분	규모(㎡) 기준	운영비 (천 원/㎡)	운영방식 사례
공공도서관	(국립 제외) 2,500	400	<ul style="list-style-type: none"> <li>별도의 사업소를 통해 운영관리를 관할하는 것이 일반적</li> </ul>
작은도서관	공립 140 사립 100	215 70	
국민체육센터	소도시형 3,000 도시형 5,000	300 250	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방공사, 시설공단 등에 위탁운영이 일반적</li> </ul>
생활문화센터	생활권형 600 거점형 2,300	580 195	<ul style="list-style-type: none"> <li>지자체 출자 문화재단 위탁운영 또는 지자체 직영</li> </ul>
국공립어린이집	400	1,500	<ul style="list-style-type: none"> <li>공모 등을 통해 위탁운영기관 선정</li> <li>교직원 인건비 등 국비 지원</li> </ul>
주민건강센터	건강생활지원센터 300	150	<ul style="list-style-type: none"> <li>건강생활지원센터의 형태로, 일반적으로 지자체 직속기관인 보건소에서 관리운영</li> <li>현재까지는 시·군별 1개소 분포가 일반적이지만, 보건복지부에서 시설 확대 추진 중</li> </ul>
	보건지소 800		
다함께돌봄센터	100~300	200	<ul style="list-style-type: none"> <li>보건복지부 주관 시설이지만, 지자체 단위에서는 여성가족 관련부서에서 관리운영 총괄을 맡으며, 시설별로 공모를 통해 위탁운영기관 선정</li> </ul>
공동육아나눔터	부속형/단독형 50~70	900	<ul style="list-style-type: none"> <li>건강가정지원센터(가족센터) 내 부속실로 설치되며, 건강가정지원센터는 공동육아나눔터 관리자를 1인 이상 배치</li> <li>건강가정지원센터 외부에 설치하는 경우(공동주택 등)에도 센터에서 운영 총괄</li> </ul>
가족센터	통합센터 500	270	<ul style="list-style-type: none"> <li>여성가족관련부서 관할이지만, 시군구별 1개소씩 설립되어 있는 건강가정지원센터(센터직원 별도 채용)에서 자체적으로 관리운영(한국건강가정진흥원 운영지원)</li> <li>여성가족부 가족사업정책에 따르면 시군구별로 복수 이상의 센터 설립 추진 중</li> </ul>
	단일센터(건가/다가) 300	590	
공립노인요양시설	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>노인복지과에서 관장하며, 공립노인요양시설의 경우에도 대부분 사회복지법인, 의료법인 등에 위탁운영(사회복지사업법에 따른 수탁자선정심의위원회 심의)</li> </ul>
로컬푸드복합센터	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>전국 469개소 로컬푸드직매장('19년)의 발전된 형태로, 가공·교육·도시농업 체험기능 등을 복합화한 로컬푸드복합센터를 확대 추진 중(65%를 농협에서 운영)</li> <li>지자체 내 다수의 직매장을 운영하는 경우 재단법인 등을 설립하여 총괄 운영</li> </ul>
주거지주차장 및 전통시장주차장	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존의 주차환경개선 지원사업에서 주거지와 이외 지역(전통시장)을 분리 추진</li> <li>주거지는 국토교통부(사실상 지자체), 전통시장은 중소기업벤처부 관할</li> <li>의무 부설주차장 설치면 수의 50% 이상을 추가 조성하는 경우에 한해 복합화 지원</li> </ul>

주 1: 생활문화센터는 운영가이드북에서 거점형을 '1천㎡ 이상'으로 설정하지만, 사례를 고려하여 거점형 규모기준 확대  
 주 2: 현행 구분상 도시보건지소가 주민건강센터에 속하지만, 보건복지부 정책상 건강생활주민센터 중심의 주민건강센터 설치를 지향하므로, 도시보건지소의 기준은 참고자료로만 활용함  
 주 3: "건가"는 건강가정지원센터, "다가"는 다문화가정지원센터(해당 용어는 여성가족부의 해당시설 가이드북에서도 사용하고 있는 용어임)

자료: 한국도시재생학회, 2020.9., 「도시재생형 생활SOC 사업화방안 연구」.

공공시설의 민간위탁 운영방식은 일부의 사익성을 가지고 있지만, 기본적으로 공공기능의 서비스를 제공한다는 측면에서 공익성도 포함하고 있으며, 공공이 직접 운영하는 방식보다는 전문성을 기반으로 운영되어 서비스의 질이 높다는 평도 나오고 있다. 일본의 다케오도서관 사례를 보면, 공공이 직접 운영·관리하면서 적자를 거듭했던 공공도서관을 지정관리자 제도라는 민간위탁으로 운영·관리해서 성공을 거두었다. 공공도서관이라는 공공시설에 민간 브랜드(츠타야)를 론칭하고 일부 수익기능을 도입하여 운영하면서, 방문객 수가 증가하고 자체적으로 운영할 수 있는 자력 기반도 마련하였다. 실제로 공공이 직접 운영하는 것보다 공공공간의 가치를 상승시켰으며, 지역주민 및 이용자들의 만족도도 높았다.

생활SOC 사업으로 건립되는 시설의 지속가능한 운영을 위해서는 수익구조를 창출할 수 있는 시설을 유치하고, 운영비를 절감하려는 노력 등도 중요하지만, 민간의 다양한 운영방식 노하우를 적극적으로 도입할 수 있는 체계와 방안도 모색할 필요가 있다.





---

서울시, 생활SOC시설 통합적 공급전략 세우고  
내부 추진체계 정비·자치구별 맞춤 컨설팅 필요

서울연 2020-OR-29

---

**발행인** 서왕진

**발행일** 2021년 2월 28일

**발행처** 서울연구원

**ISBN** 979-11-5700-574-1 93530 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.