

국토정책

Brief

KRIHS ISSUE PAPER

2018/12.31

KRIHS POLICY BRIEF • No. 696

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

생활SOC 정책의 주요 이슈와 전략적 추진방향

구형수 국토연구원 책임연구원

요약

1 사람 중심의 생활SOC 공급을 통해 포용성장과 지역경제 선순환 구조 확립 필요

- 생활SOC는 국민들이 생활하는 터전에서 손쉽게 접하게 되는 지역단위의 소규모 생활인프라를 말하며, 시설 그 자체보다 사람에 초점을 두고 있다는 점에서 전통적인 SOC와 차별화됨
- 기초생활서비스에 대한 보편적 접근권 보장을 통해 포용성장을 지향하고, 생활SOC 확충과 관련한 일자리 창출을 통해 지역경제 발전의 선순환 구조를 확립할 필요가 있음

2 생활SOC 이용 측면에서 지역 간 시설 보유 격차, 접근성 취약 문제가 주요 이슈

- 개인 간 소득의 불평등보다 지역 간 생활SOC 공급의 불평등이 더 심각한 상황이며, 특히 노인여가복지 시설의 지역 간 공급 불평등 수준은 지속적으로 증가하고 있음
- 인구 감소가 심각한 도시에 거주하는 주민들이 보육시설(유치원·어린이집), 병·의원, 공공도서관 등의 생활SOC를 이용하려면 평균적으로 다른 도시보다 먼 거리를 이동해야 함

3 생활SOC 공급 측면에서 장기미집행 시설 일몰제, 시설 운영 적자 문제가 주요 이슈

- 현재 재정자립도가 낮은 지역 중심으로 장기미집행 도시·군계획시설이 많이 분포하고 있는데, 향후 이들 시설에 대한 일몰제가 시행될 경우 생활SOC사업에 적합한 부지 확보에 어려움이 예상됨
- 인구 감소가 심각한 대부분의 도시에서는 대규모 생활SOC를 운영하는 데 적자를 면치 못하고 있으므로 지역 여건(이용수요, 유희시설 유무 등)을 고려한 생활SOC 공급·운영방안을 마련할 필요가 있음

정책방안

- ① 생활SOC 접근성 향상을 위한 광역 및 기초생활권 단위의 서비스 수준 평가 및 공간계획제도 도입
- ② 생활SOC 사각지대 유형별 공급방식 차별화 및 생활SOC에 대한 다양한 접근성 강화사업 추진
- ③ 도시재생 뉴딜사업과 연계한 생활SOC 사업 추진 및 사회적 경제 조직을 활용한 시설 운영방안 마련
- ④ 생활SOC 사업에 적합한 장기미집행 시설 부지 확보 및 적합도 검토 시 사회적 가치 평가기법 활용

1. 생활SOC의 개념과 필요성

생활SOC의 개념

생활SOC는 ‘국민들이 생활하는 터전에서 손쉽게 접하게 되는 지역단위의 소규모 생활인프라’

- 사회간접자본(Social Overhead Capital: SOC)은 직접 생활 활동에 동원되지는 않으나, 간접적으로 생산력을 높이는 데 기여하는 각종 시설이나 서비스를 말하며, 통상적으로 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 정의된 사회기반시설을 지칭함
- 생활SOC는 ‘생활’과 ‘SOC’가 결합된 용어로서 국민 생활과 직결된 지역단위의 소규모 생활인프라(여가, 건강, 안전, 환경 분야 등)를 주요 정책 대상으로 하고 있음

생활SOC는 ‘시설’ 그 자체보다 ‘사람’에 초점을 두고 있다는 점에서 전통적인 SOC와 차별화

- 모든 SOC 사업이 사람들이 잘 살아갈 수 있는 여건을 조성하기 위해 추진된다는 측면에서 사람에게 초점을 맞추고 있지 않은 SOC 사업은 존재하지 않는다고 볼 수도 있음
- 하지만, 그동안의 SOC 사업은 주로 기업의 생산 활동과 관련된 대규모 인프라(철도, 항만, 댐 등)에 관심을 둔 반면에 생활SOC 사업은 국민 삶의 만족도를 높일 수 있는 인프라(학교, 보육시설, 노인복지시설, 문화·체육시설 등)에 초점을 두고 있다는 점에서 차별화될 수 있음

생활SOC 정책의 필요성

기초생활서비스에 대한 보편적 접근권 보장을 통한 포용성장(inclusive growth) 달성

- 학교, 도서관과 같은 교육서비스를 제대로 누리지 못한 아이들은 단순히 배움의 기회를 넘어 좀 더 나은 삶의 단계로 이동하기 위한 기회로부터 멀어지는 사회적 배제(social exclusion)를 경험하게 됨
- 이러한 측면에서 경제개발협력기구(OECD), 세계은행(World Bank), 유엔 인간정주회의(UN-Habitat) 등 국제기구를 중심으로 기초생활서비스에 대한 보편적 접근이 포용성장에 필수적인 요소라는 인식이 확산되고 있음

생활SOC 확충과 관련된 일자리 창출을 통한 지역경제 발전의 선순환 구조 확립

- 그동안 정부에서는 SOC 스톡이 상당 수준 축적되었다는 판단으로 2015년 이후 SOC 투자(2015년 26.1조 원 → 2018년 19조 원)를 지속적으로 줄여왔으며, 2022년에는 17.5조 원까지 축소할 예정이었음
- 지난해 3/4분기 이후 비수도권의 일자리 수가 감소세로 전환되는 상황에서 고용유발효과가 비교적 높은 생활SOC 사업을 추진하여 일자리를 창출하고, 이를 통해 다시 인구가 유입되는 지역경제 발전의 선순환 구조를 확립해야 한다는 주장이 제기되고 있음

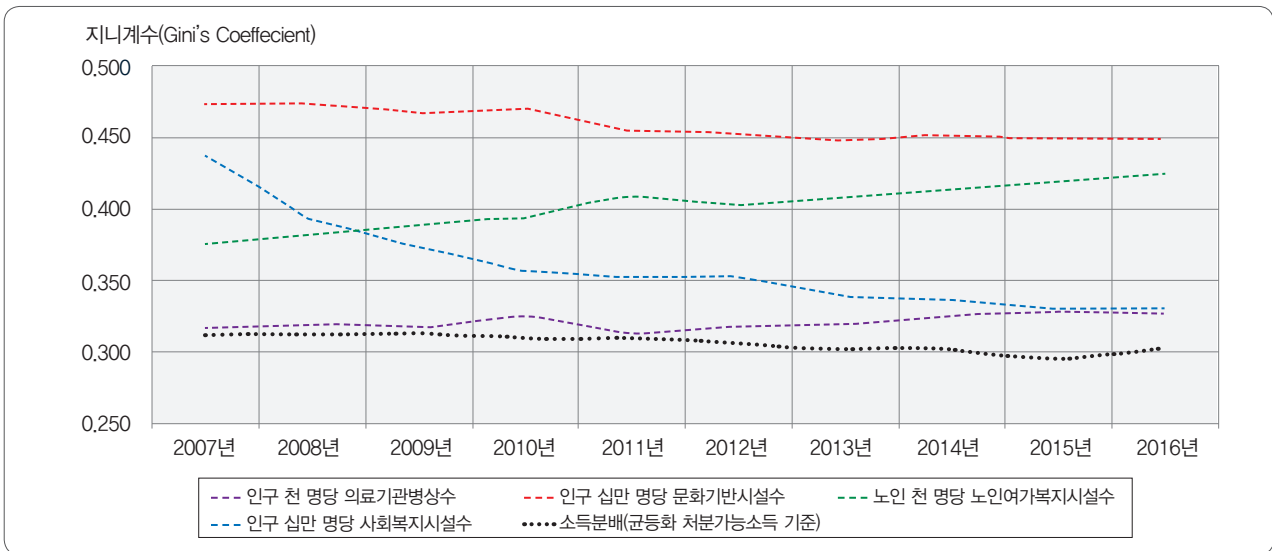
2. 생활SOC 정책 관련 이슈

생활SOC 이용 측면

개인 간 소득의 불평등보다 지역 간 생활SOC 공급의 불평등이 더 심각

- 소득분배(균등화 처분가능소득 기준)에 대한 지니계수(Gini's Coefficient)는 최근 10년(2007~2016년)간 0.295~0.314 수준에 머무르고 있는 반면, 생활SOC 공급에 대한 지니계수는 대부분 그 이상의 수치를 보여 불평등 수준이 더 심각한 것으로 나타남
- 생활SOC 중에서 문화기반시설의 지역 간 불평등 수준이 가장 심각한 상황이며, 노인여가복지시설의 지역 간 불평등 수준은 2007년 이래 지속적으로 증가하고 있음

그림 1 생활SOC 공급의 공간적 불평등 수준 변화(2007~2016년)



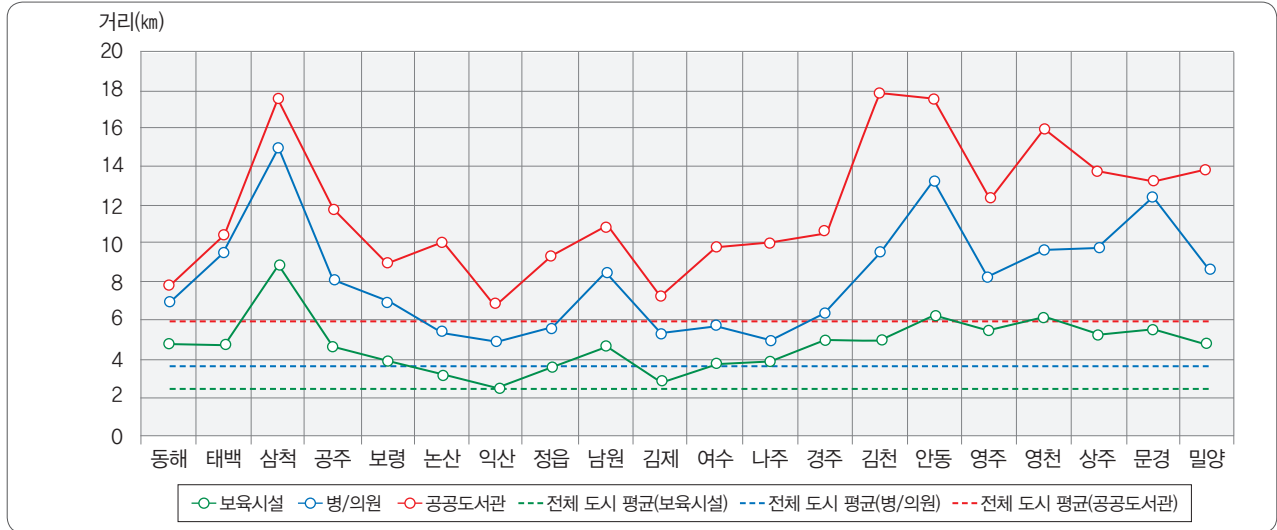
주: 생활SOC의 지니계수는 행정구역 경계가 변하지 않은 227개 시·군·구를 대상으로 산정한 것임.

출처: 통계청 국가통계포털(KOSIS)을 활용하여 저자 작성.

인구 감소가 심각한 도시가 다른 도시에 비해 생활SOC에 대한 접근성이 더 열악

- 2017년 기준 축소도시 내 근린지역(500m×500m 격자 구역)에 거주하는 주민들이 보육시설(유치원·어린이집), 병·의원, 공공도서관에 가려면 평균적으로 다른 도시보다 먼 거리를 이동해야 함
- 축소도시로 한정하여 생활SOC에 대한 접근성 수준을 비교해보더라도 보육시설에 도달하는 평균 거리는 2.5~8.9km, 병·의원에 도달하는 평균거리는 4.9~15.0km, 공공도서관에 도달하는 평균거리는 6.8~17.8km 등의 편차가 존재함

그림 2 축소도시의 생활SOC에 대한 평균도달거리(2017년)



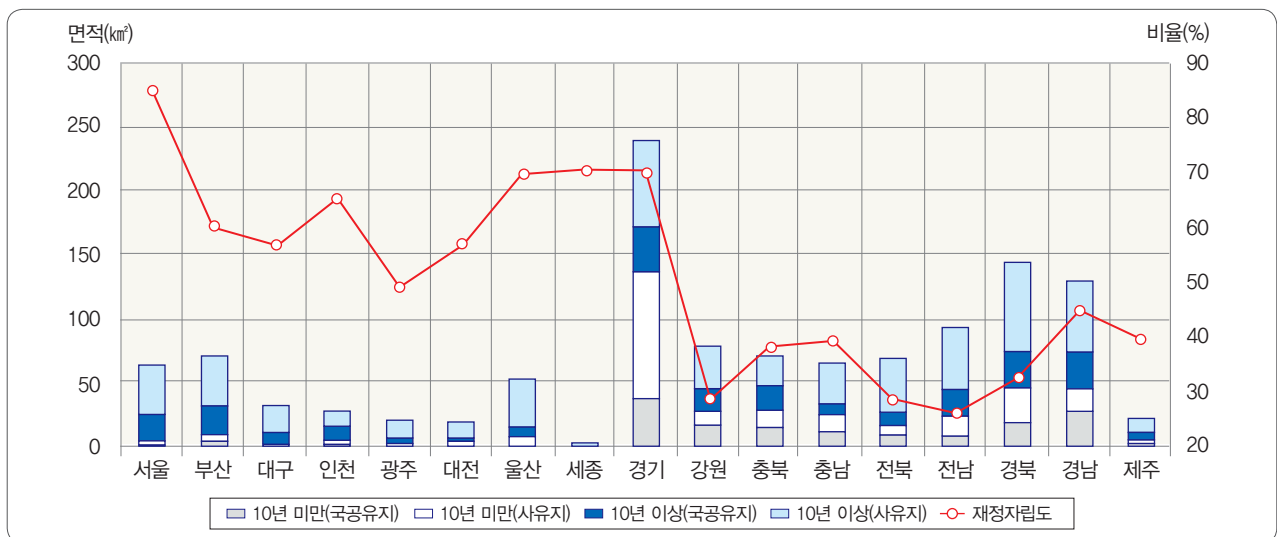
주: 전체 도시 평균은 시·구별 평균도달거리(500m×500m 격자기준)를 합산한 후, 전체 시·구의 수로 나눈 값임.
출처: 국토지리정보원, 2017년 기준 생활기반시설 접근성 자료, 구형수 2018b에서 재인용.

4 생활SOC 공급 측면

장기미집행 도시·군계획시설의 일몰제 시행에 따라 생활SOC 부지 확보는 더욱 어려워질 전망

- 2017년 기준 전국의 미집행 도시·군계획시설 면적(1,196km²)의 67.3%에 해당하는 805km²가 결정 고시 후 10년 이상 지난 장기미집행 시설이며, 이러한 부지는 주로 재정자립도가 낮은 지역에 분포하고 있음
- 2020년 7월 1일 이후 일몰제가 시행되면, 생활SOC 사업에 적합한 장기미집행 시설부지마저도 해제 이후의 가격상승분을 고려하여 매입이 이루어져야 하므로 재정 여건이 좋지 못한 기초자치단체에서는 적절한 부지를 확보하는 데 큰 어려움을 겪을 수밖에 없음

그림 3 광역자치단체별 미집행 도시·군계획시설 현황(2017년)

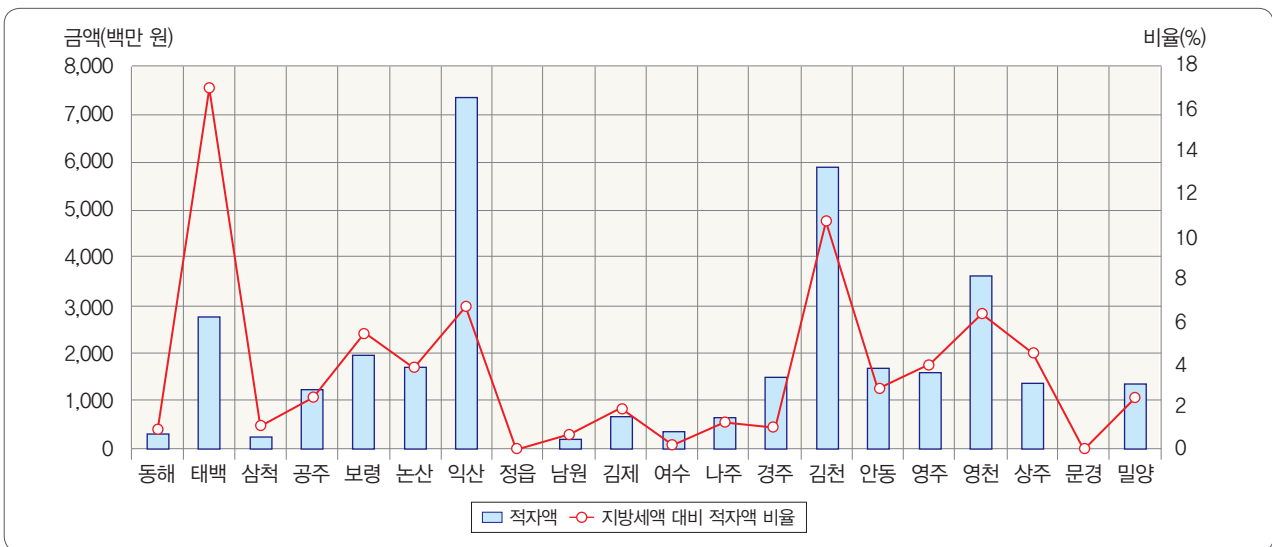


출처: 통계청 국가통계포털(KOSIS)을 활용하여 저자 작성.

인구 감소가 심각한 도시에서는 기존 생활SOC를 유지·관리하는 데에도 어려움을 겪고 있는 상황

- 2015년 기준 축소도시 18곳에서 대규모 생활SOC(설치비 100억 원 이상 공공시설)를 운영하는 데 적자를 면치 못하고 있는데, 이 중에서 5곳(태백시, 보령시, 익산시, 김천시, 영천시)은 당해 지방세징수액의 5% 이상에 해당하는 금액이 적자인 상황임
- 정부보조금을 받아 생활SOC를 건설하더라도 결국 이를 유지·관리하는 주체는 지방자치단체이기 때문에 재정력 부족으로 시설 운영을 포기하는 상황이 발생하지 않도록 지역 여건(이용수요, 유희시설 유무 등)을 고려한 생활SOC 공급·운영방안을 마련할 필요가 있음

그림 4 축소도시의 대규모 생활SOC 운영 적자액 현황(2015년)



주: 정읍시는 설치비 100억 원 이상 공공시설이 존재하지 않으며, 문경시는 흑자(1억 4,600만 원)를 내고 있음.
 출처: 행정자치부, 지방자치단체 공공시설 운영현황 자료, 구형수 외 2016에서 재인용.

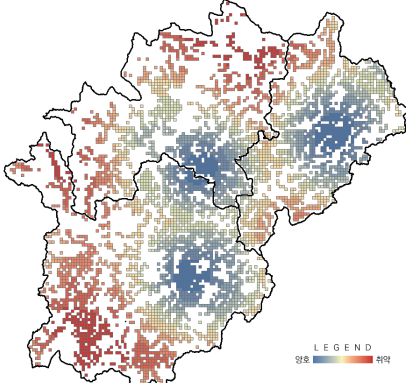
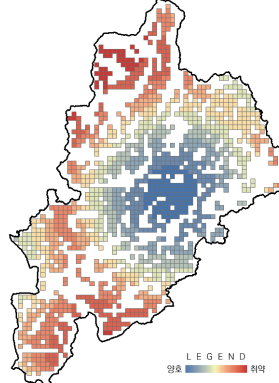
3. 생활SOC 정책의 전략적 추진방향

생활SOC에 대한 공간계획제도 도입

광역 및 기초생활권 단위의 접근성 기반 생활SOC 서비스 수준 평가 실시

- 인접 시·군·구가 공동으로 건립·활용할 수 있는 생활SOC의 경우 광역생활권 단위, 단일 시·군·구 경계 내에서 이용하는 생활SOC의 경우 기초생활권 단위로 서비스 수준을 평가함
- 광역생활권의 경우 복수 시·군·구를 500m×500m 격자 단위, 기초생활권의 경우 1개 시·군·구를 대상으로 200m×200m 격자 단위로 구획한 후, 광역 및 기초생활권별로 상대적 등급 평가방식을 적용하여 생활SOC 서비스 취약지역을 파악함

그림 5 생활SOC 서비스 수준 평가(예)

광역생활권 단위 서비스 수준 평가	기초생활권 단위 서비스 수준 평가
	
<p>광역생활권 단위에서 부족한 생활SOC 현황 분석 (예: 지역거점 공공병원 등)</p>	<p>기초생활권 단위에서 부족한 생활SOC 현황 분석 (예: 공공도서관, 어린이박물관 등)</p>

광역 및 기초생활권 단위의 생활SOC 접근성 향상을 위한 공간계획제도 도입

- 생활SOC에 대한 서비스 수준 평가, 지역별로 요구되는 생활SOC에 대한 공간배치 및 접근성 강화 전략, 자원조달계획 등의 내용을 담고 있는 계획제도 도입이 필요함
- 생활SOC에 대한 공간계획제도는 기존 광역도시계획과 도시·군기본계획을 개편하거나 새로운 계획제도(생활SOC 종합계획)를 신설하는 두 가지 방안을 검토할 수 있음

지역여건을 고려한 다양한 사업모델 개발



생활SOC 서비스 사각지대 유형별 생활SOC 공급방식 차별화

- 생활SOC 서비스 사각지대 중에서 배후인구 등을 고려했을 때 서비스에 대한 수요가 충분한 지역에 대해서는 시설 건립방식, 수요가 불충분한 지역에 대해서는 접근성을 강화하는 방식 적용을 검토함
- 생활SOC 서비스 사각지대로 분류되더라도 인근에 유희시설이 존재하는 경우 서비스에 대한 수요가 충분한 지역에 대해서는 시설 개보수 및 용도 전환, 수요가 불충분한 지역에 대해서는 해당 유희시설을 철거하고 타 시설로의 접근성을 강화하는 방식 적용을 검토함

'이용자와 생활SOC', '생활SOC와 생활SOC' 간 접근성 강화사업 추진

- 이용자와 생활SOC 간 접근성 강화를 위해 이용자가 거처에서 바로 서비스를 누리는 생활서비스 결합주택이나 거주지와 주요 생활SOC 사이를 운행하는 수요응답형 대중교통서비스를 공급하는 사업을 추진함
- 생활SOC 간 접근성 강화를 위해 한 곳에서 다양한 기능의 생활서비스를 누릴 수 있도록 생활SOC를 입체·복합화하거나, 기능적 연계가 필요한 여러 시설을 연결하는 도로를 구축하는 '(가칭)생활SOC 올레길 조성 사업'을 추진함

표 1 생활SOC 접근성 강화사업(예)

구분	이용자 ⇄ 생활SOC		생활SOC ⇄ 생활SOC	
	생활서비스 결합주택 공급	수요응답형 대중교통체계 도입	생활SOC 입체·복합화	생활SOC 올레길 조성
사업 내용	취약계층(독거노인 등)에게 공동 생활주택 등을 우선 지원하고, 돌봄·의료 등 맞춤형 생활서비스를 동시에 제공하는 주거복지모델	교통 취약지역에 거주하거나, 보행이 곤란한 주민들을 위해 거주지와 주요 생활 SOC 사이를 예약제 기반으로 운영하는 대중 교통서비스	지역공동체 거점시설(초등학교 등)에 주민들이 요구하는 다양한 기능(문화·여가·복지 등)을 복합화하여 공급하는 사업모델	산발적으로 분포하지만, 기능적 연계가 효과적인 복수의 생활 SOC 간 도로 및 보행네트워크를 구축하는 사업모델
관련 사례	<p>【김제 '한울타리 행복의 집'】</p> 	<p>【서천 '희망택시'】</p> 	<p>【화성 '동탄중앙이음터'】</p> 	<p>【런던 'Exhibition Road'】</p> 

출처: 김제시청; 서천군청; 직접 촬영; 구글맵(<https://www.google.co.kr/maps>).

도시재생 뉴딜사업과의 연계 추진

다양한 부처의 생활SOC 사업을 도시재생 뉴딜사업으로 추진하도록 유도

- 정부의 생활SOC 3대 분야 10대 투자사업 중 관련 부처(문화체육관광부, 보건복지부 등) 생활SOC 사업을 도시재생 뉴딜사업과 연계하여 추진하는 경우 지역특화재생 인정, 보조율 인상 등의 인센티브를 제공함
- 도시재생 뉴딜사업지역에 생활SOC 브랜드 사업으로 공급 예정인 '(가칭)어울림 생활센터'에 관련 부처의 사회서비스 사업을 접목하여 하드웨어(H/W)에서부터 소프트웨어(S/W)까지 아우르는 통합서비스를 제공함

사회적 경제 조직을 활용한 지속가능한 생활SOC 운영방안 마련

- 마을관리 협동조합과 같은 사회적 경제 조직에 생활SOC의 운영·관리 업무를 위탁하여 일자리를 창출하고, 시설 운영을 통한 수익금을 지역사회에 재투자하는 선순환 구조를 확립할 수 있도록 지원함

표 2 도시재생 뉴딜사업 유형에 따른 연계 가능 생활SOC 사업(예)

구분	사업유형	연계 가능 생활SOC 10대 투자사업	투자규모(2019년)
도시재생	전체	• 취약지역 도시재생(노후주거지 도시재생 등)	1.3조
부처협업	경제기반형	• 스마트 영농 확산(스마트팜 혁신밸리 등) • 노후산단 재생 및 스마트 공장	0.9조
	중심시기지형	• 문화·체육시설 등 편의시설 확충(국민체육센터 등) • 지역 관광 인프라 확충(어린이 박물관, VR·AR 체험존 등) • 농어촌 생활여건 개선(어촌·어항 통합개발 등)	3.0조
	일반근린형	• 복지시설 기능 보강(지역아동센터 등) • 미세먼지 대응 강화(도시숲, 친환경자동차 충전인프라 등) • 신재생에너지 시설 확충(태양광 설치 등)	1.1조
	주거재생형	• 생활안전 인프라 확충(노후 공공임대주택 시설 개선 등)	2.3조

출처: 관계부처 합동(2018)을 참조하여 저자 작성.

장기미집행 도시·군계획시설 부지의 적극적 활용

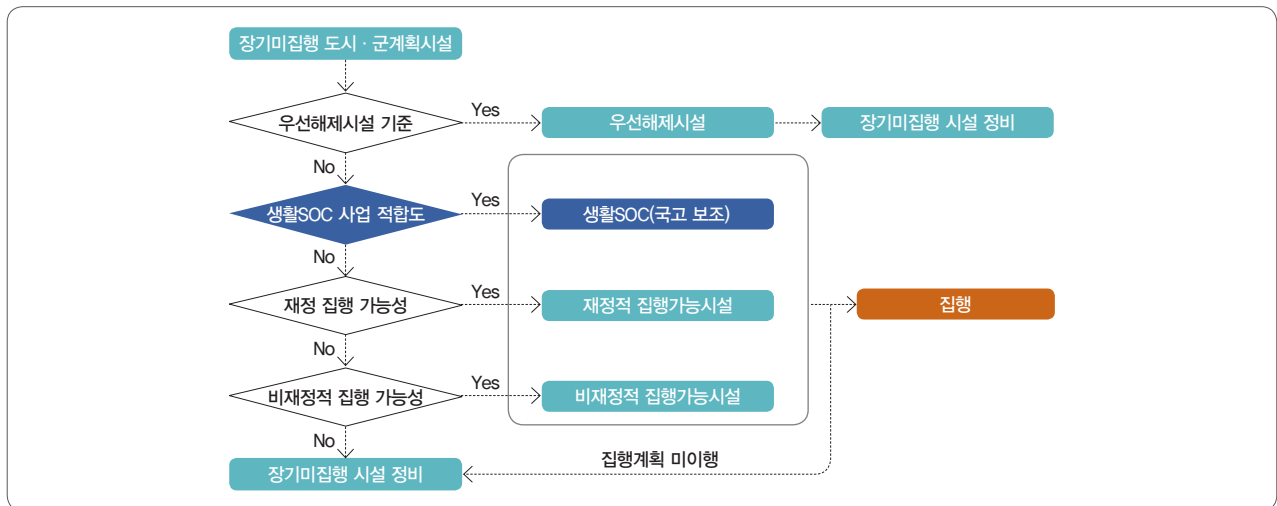
장기미집행 도시·군계획시설을 대상으로 생활SOC 사업에 적합한 부지 확보

- 2017년 6월에 개정된 「장기미집행 도시·군계획시설 해제 가이드라인(2014. 12. 26. 제정)」에 따라 장기미집행 시설에 대한 해제 및 해제 이후 관리방안을 마련하는 과정에서 생활SOC 사업 적합도를 검토함
- 우선 해제 대상이 아닌 시설 중에서 적합도가 높다고 판단되는 장기미집행 시설 부지를 생활SOC 사업에 활용하는 경우 매입비용의 일부를 중앙정부가 보조하는 방안을 마련함

생활SOC 사업 적합도 검토 과정에서 사회적 가치(SV) 평가기법 활용

- 생활SOC 사업 적합도 검토 과정에서 단순히 경제적 가치뿐 아니라, 사회 전반에 걸친 효용을 고려한 ‘사회적 가치(Social Value)’ 혹은 ‘창출가치(Value Creation)’에 대한 평가도 병행하여 지역 공동체의 삶의 질 유지·향상에 기여할 수 있는 필수 시설이 누락되지 않도록 함

그림 6 장기미집행 도시·군계획시설의 생활SOC 사업 적합도 검토 과정



출처: 한국도시계획기술사회, 대한국토·도시계획학회(2015)를 참조하여 저자 작성.

참고문헌

- 관계부처 합동. 2018. 지역밀착형 생활 SOC 투자 보완방안. 12월 12일, 경제활력대책회의 보도자료.
 구형수. 2018a. 생활 SOC 정책의 의미와 추진방향. 도시문제 11월호. 서울: 대한지방행정공제회.
 _____. 2018b. 포용성장을 위한 축소도시의 생활서비스 확보방안. Research Brief 제8호. 세종: 경제·인문사회연구회.
 구형수 외. 2016. 저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구. 안양: 국토연구원.
 국토교통부. 2018. 2019년에는 뉴딜사업 100곳 내외 선정, 기초생활인프라 국가 최저기준 확정. 12월 18일, 보도자료.
 한국도시계획기술사회, 대한국토·도시계획학회. 2015. 장기 미집행 도시·군계획시설 해소 방안 연구. 과천: 국토교통부.

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

