

공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구

Strategic Asset Management Policy Proposal for Enhancing Utilization of Public Buildings

임현성 Lim, Hyun Sung
엄운진 Um, Woon Jin

(a u r i

AURI-기본-2013-4

공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구

Strategic Asset Management Policy Proposal for Enhancing Utilization of Public Buildings

지은이: 임현성, 엄운진

펴낸곳: 건축도시공간연구소

출판등록: 제385-3850000251002008000005호

인쇄: 2013년 10월 31일, 발행: 2013년 10월 31일

주소: 경기도 안양시 동안구 관양동 1591 아크로타워 B동 301호

전화: 031-478-9600, 팩스: 031-478-9609

<http://www.auri.re.kr>

가격: 24,000원, ISBN: 978-89-97468-75-1

* 이 연구보고서의 내용은 건축도시공간연구소의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

연구진

Ⅰ 연구책임	임현성 연구원
Ⅰ 연구진	엄운진 연구원
Ⅰ 외부 연구진	이상준 수도권교대학 교수
Ⅰ 시뮬레이션 지원	aandd 건축사사무소(조준배) 플로어인더스트리(김수희)
Ⅰ 설문 조사	두잇서베이
Ⅰ 연구보조원	최문영, 이경재, 조시은, 이보배, 박설미, 김꽃송이, 김민아, 이종진, 이수빈

Ⅰ 연구심의위원	유광흠 선임연구위원 조상규 연구위원 강인호 한남대학교 교수 박인석 명지대학교 교수 조현환 국토교통부 건축기획과 사무관
Ⅰ 연구자문위원	안재락 경상대학교 교수 이상호 한밭대학교 교수 변세일 국토연구원 책임연구원 김혜경 한국에스리

연구요약

1. 서론

공공건축은 시민의 일상적 장소를 제공하는 공공재로서 급변하는 시대적 요구에 대응하여 서비스의 질적 향상이 시급히 요구되는 대표적 사회기반시설이다. 특히, 사회 전반에 저성장(low growth)이 지속되고 있다는 점을 고려하면 신축을 통한 시설의 대량 공급보다는 기존 시설을 적극적으로 활용하려는 노력이 더욱 중요해지고 있는 시점이다.

하지만 대다수의 공공건축물은 적극적 활용 노력의 부족과 부실한 관리로 공공서비스의 질적 수준 저하가 우려되고 있다. 지역 차원에서는 면적이 과도하게 남아돌거나 이용이 불편할 정도로 공간이 부족하여 시설 간 수급(수요-공급) 격차가 발생하고 있고, 특정 지역에 편중되거나 소외되는 등 공공서비스의 형평성이 확보되지 못하는 문제가 발생하고 있다. 개별 시설 차원에서는 노후화에 따른 이용 불편, 프로그램 부실로 인한 이용률 감소 등으로 공실·유휴 사례가 증가하고 있으며, 운영·유지 비용의 증가로 국고 낭비 가능성과 수익 위주의 운영으로 공공성 저하 가능성이 상존하고 있다.

이에 본 연구에서는 국내 공공건축 활용 및 관리 현황을 분석하여 공공건축 운영상 문제점과 한계를 도출하고 지역 별 주요사례를 선별·진단하여 활용 수준을 높일 수 있는 방안을 적용해보고자 한다. 이를 바탕으로 정책 개선방향 및 관련 제도개선 방안을 제안하고 장기적으로는 지역 차원의 “공공건축 자산관리체계” 구축 방안을 제시하는 데 연구의 목적이 있다.

연구의 진행에 앞서 공공건축물의 ‘활용’과 ‘관리’에 대한 개념과 범위를 다음과 같이 규정하고자 한다.

공공건축의 활용은 ‘최유효이용’ 가치와 더불어 공공성과 지역성을 함께 지향하고, 관련주체를 관리자·이용자·지역민으로 확대하여 이용의 관점을 복합적으로 고려할 필요가

있다. 따라서 본 연구에서는 공공건축의 활용도 제고의 개념을 “사용자 특성 및 지역의 여건에 맞는 건축환경(입지, 규모, 서비스수준, 디자인, 물리적 안정성)을 제공하고 이용의 효율, 지역 내 서비스 형평성, 사용 만족도 수준을 높게 유지하여 그 본연의 목적에 부합되도록 하는 것”으로 정의한다.

건축물의 관리는 설치·운영 성과를 평가하고 이를 개선하여 활용도를 높이는 행위로서 형평성(equity), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness) 3가지 요소를 종합적으로 판단하여야 하며, 공공자산(public asset)으로서 물리적·서비스적·재무적·사회적 측면의 관리 범위를 포괄해야 한다. 따라서 공공건축의 효율적인 관리를 위해서는 5가지 측면(물리적·서비스이용·서비스운영·재정적·지역사회적 측면)에서 3가지 성과 기준(형평성, 효율성, 효과성)의 수준 평가와 진단이 요구되며 이러한 가설을 본 연구의 시뮬레이션을 통해 적용할 예정이다.

2. 국내 공공건축 활용 동향 및 관리 한계 분석

1) 공공건축물 분포 현황 및 수급 특성

전국 단위 공공건축 분포 현황 및 지역 별 수급 특성을 파악하여 정책개선 방향을 논의하기 위한 기본 전제로 활용하고자 한다. 이를 위해 세움터(국토해양부)를 통해 파악된 전국 공공건축 규모, 노후도, 위치, 소유주체 등 정보를 한국토지정보시스템(KLIS, Korea Land Information System)과 병합하여 인구수, 지역별 면적, 인구밀도, 도시·비도시 지역별 특성 등과의 상관관계를 분석하였으며, 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 건축물 누적추이가 증가함에 따라 기존 건축물에 대한 적극적인 활용과 관리의 필요성이 요구된다. 25년 이상 노후건축물이 32%를 차지하고 있으나 전반적으로 20년 내외의 활용 가능한 시설이 다수를 차지하고 있으며, 향후 신축 건수 및 인구 감소로 기존 공공건축물의 중요성이 더욱 커질 것으로 예상된다.

둘째, 도시 및 비도시 여부에 따라 공공건축 활용과 관리를 위한 관련 정책의 추진 방향이 차별화 되어야 한다. 지자체 면적당 공공건축 수량은 지역 면적이 작고 인구수가 많은 시·자치구(도시)에서 월등히 높게 나타나고 대규모 공공건축물들이 동(도시) 지역에 많이 분포하는 있는 반면, 인구 1000명당 공공건축물 수량은 지역 면적은 넓지만 인구수

가 적은 군지역(비도시)에서 높게 나타나고 제1종근린생활시설을 비롯한 소규모 건축물이 읍면(비도시) 지역에서 높은 비중을 차지하고 있다. 또한 주요 시설유형에 있어서도 도시 지역은 업무시설, 노유자시설 등이, 비도시 지역은 1·2종근린생활시설 등의 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 이는 결국 도시 및 비도시 지역 특성에 따라 공급 양상이 서로 상이하며 공공건축의 활용 및 관리 전략이 차별적으로 적용될 필요성이 있음을 시사한다.

셋째, 근린 단위에서 공공서비스를 제공하는 소규모 공공건축물의 관리 개선이 시급하다. 수량과 면적에서 제1종근린생활시설과 교육시설이 큰 비중을 차지하고 있으며 다수를 차지하는 1·2종근린생활시설 및 단독주택은 다른 유형의 건축물보다 노후도가 높게 나타나므로 이에 대한 적절한 대처가 필요하다.

넷째, 일상적 필요 정도에 따라 도출된 시설 유형 중 필수시설이 공공건축물의 공급 양상을 결정하는 주요한 유형으로 우선 검토될 필요가 있다. 필수시설은 전체 공공건축물 중 가장 많은 수를 차지하고 있어 공공건축물의 공급에 매우 중요한 영향을 미친다.

다섯째, 국유 및 공유시설 간의 적절한 연계 및 통합적 활용 필요성이 제기된다. 국유 공공건축물이 전국적으로 가장 많은 비중을 차지하고 있으나 복합시설(국유·도유·군유)의 비중은 2% 미만으로 거의 전무한 실정이다.

2) 공공건축 활용 및 인식 현황 조사

‘공공건축’ 또는 ‘공공시설’을 대상으로 ‘시설방치·이용률저조·불편불만·운영적자·시설노후·예산낭비·폐쇄’ 등의 키워드로 검색되는 최근 3년간의 관련기사(총 101개 사례)를 바탕으로 활용도 저하 유형 및 그 발생 원인을 다음과 같이 도출하였다.

첫째, 기획 단계에서의 부적절한 수요 예측과 부실한 검증으로 활용 수준이 저하되는 경우가 많았다. 원거리 입지로 인한 접근 불편, 과도한 시설 공급으로 인한 비효율적 공간 활용, 유사시설 중복, 지역 수요와 무관한 프로그램 운영 등이 대표적인 사례이다. 따라서 공공건축의 활용 수준을 높이기 위해서는 기존 시설의 운영 개선뿐만 아니라 신축 시 타당성 검토 및 수요 예측이 내실화되고 그 결과가 운영 단계에까지 지속될 수 있도록 충분히 모니터링 되어야 한다.

둘째, 지역 여건변화에 대한 부적절한 대처와 신축 위주의 정책으로 기존 시설이 공

실·유희화되고 있다. 급격한 도시화와 인구 증감 등 다양한 지역 변화를 운영에 적극적으로 반영하지 않은 채 시설이 일방적으로 통폐합·이전됨에 따라 기존 시설이 무방비로 방치되는 경우가 다수 확인되었다. 따라서 신축에만 집중되고 있는 관련 정책과 사업을 재고하고 이전 및 신축 등 시설소요사업을 추진하기 이전에 지역 여건의 변화와 현황에 대한 면밀한 분석이 선행되어야 하며 기존 시설의 자체활용 가능성을 검토한 활용계획이 의무화 될 필요가 있다.

셋째, 시설 운영 역량이 부족하여 공공성이 저하되거나 운영비가 낭비되고 있다. 이러한 경향은 구도심, 비도시, 비수도권 지역일수록 더욱 심각하게 나타나고 있으며 지나치게 수익성 위주로 운영되거나 시설 이용료가 과다하게 책정되어 대중적인 이용에 제약이 발생하기도 한다. 따라서 비도시 지역을 주축으로 공공건축의 종합적인 시설 운영 역량 및 전문성을 강화하기 위한 제도적 지원 필요성이 제기된다.

넷째, 시설 및 프로그램 노후화에 대한 적극적인 대처와 인식이 부족했다. 특히 소규모 공공건축물은 운영·관리 주체와 책임이 명확하게 규정되지 않은 채 이용 불편사항이 시설 개선에 반영되지 못하고 있으며 개보수나 일부 리모델링을 통해 노후화에 소극적으로 대처하고 있을 뿐 다양한 활용 노력은 부족한 실정이다. 이에 이용 만족도에 대한 상시적인 실태 파악과 기존 시설의 다양한 활용 대안을 모색할 수 있는 지역 차원의 체계적인 관리시스템의 도입이 요구된다.

마지막으로 일상생활과 밀접히 관련된 시설에서 활용도 저하 가능성이 높게 나타났다. 활용 저하가 우려되는 주요 시설은 ‘문화집회시설’, ‘행정시설’, ‘교육시설’, ‘복지시설’, ‘운동시설’ 등으로 일상생활 공간으로서 이용되는 공공건축이 상당수를 차지하고 있다.

활용 현황의 분석과 함께 전국 20세 이상 일반인 1000명을 대상으로 설문조사를 실시하고 공공건축물의 이용 현황과 이유, 만족 정도, ‘활용’을 바라보는 인식 등을 조사하였으며, 지역별, 행정구역(동 지역, 읍면 지역)별, 연령대별로 공공건축 활용 양상 및 관리 개선에 대한 필요성 등에 대해 의견을 분석하였다. 결과를 요약하면 다음과 같다.

시민들이 주로 이용하는 주요 공공건축물로 행정시설, 교육시설, 운수시설 등이 집계되었으며 건축물의 위치와 수량은 비교적 적정하다고 생각하고 있다. 비도시 지역이 도시 지역보다 수량이 더 적다라는 의견이 높게 나타나 실제로 인구 대비 공급수량이 많은 현실과는 상반된 결과를 보이고 있어 지역민의 인식 여부가 활용도에 큰 영향을 끼칠 수

있음을 확인하였다.

공공건축의 이용률을 좌우하는 가장 중요한 요소로 접근성(입지)이 꼽히고 있으며 공공건축물은 민간에 비해서는 관리 수준과 서비스 운영 측면에서의 전문성이 떨어진다는 의견이 많아 운영 역량 강화 필요성이 제기된다.

개선 필요성과 중요도가 높은 시설 유형으로 행정시설, 의료시설, 교육시설이 공통적으로 꼽혔으며 활용 수준을 높이기 위해서는 경제적인 운영(효율성)과 적정 입지(형평성)가 중요하다는 의견이 다수를 차지하였다.

공공건축물을 잘 활용하기 위한 방법으로는 ‘시민의견이 적극적으로 반영될 수 있는 창구 마련’(34.0%), ‘운영 효율화를 위한 정부차원의 체계적 관리 시스템 마련’(28.3%)이 높은 순으로 조사되어 정부 위주의 하향식 조치가 아닌 주민과의 협력 및 상향식 개선 방향을 선호하고 있음을 알 수 있다.

3) 공공건축 관련 관리 정책 동향 분석

국내 관련 법령·업무·조직을 조사하여 공공건축의 적극적 활용을 저해하는 제도적 한계를 분석하였으며 결과는 다음과 같다.

첫째, 관리 유형별로 근거 법령이 개별화되어 있는 가운데 건설의 일부로 신축 위주의 수급관리 법령과 처분·매각 위주의 재산 관리 법령이 주요하게 적용되고 있어 기존 시설을 적극적으로 활용하기 위한 제도적 근거가 미약하다. 「건설기술관리법」에 의거한 공공건설공사 및 「정부청사관리규정」에 의거한 청사는 신축이나 시설의 취득·처분 위주의 수급관리에만 초점이 맞춰져 있다. 이외 청사의 범위에 포함되지 않는 상당수의 건축물은 포괄적으로 국공유재산으로만 관리될 수밖에 없는데, 「국유재산관리법」과 「공유재산 및 물품관리법」은 재산가치의 유지와 보전이 우선되어 활용 수준이 떨어지는 건축물을 적극적으로 개선하기 보다는 소극적인 보전이나 처분에 치중될 수밖에 없다.

둘째, 공공건축 관리 조직의 전문성이 부족하다. 중앙정부 차원에서는 정부청사관리소를 통해 청사 관리를 전담하고 있으나 주요 업무가 시설의 물리적 유지보수에만 치중되어 있으며 일부 대형 국유 공공건축물에 한정되어 있다. 지방에서는 「공유재산 및 물품관리법」에 의해 관리 권한을 갖는 재산관리관의 상당수가 회계과에 일임되다 보니 건축

적인 관점보다는 재산의 일부로서 소홀히 관리되는 경우가 많다. 일부에서는 전문적인 관리 필요성을 실감하여 전문기관에 위탁운영을 시행하고 있으나 국유재산의 경우 한국자산관리공사를 중심으로 ‘일반재산’의 처분과 개발에 치중되어 있고, 공유재산의 경우 시설관리공단이 수익성 위주의 시설 운영에만 치중되어 있어 종합적인 시설관리와는 거리가 멀다.

셋째, 공공건축물 관리 정책과 관련 업무가 개별 시설 위주로 이루어지고 있어 지역 차원에서의 통합적인 관리가 어렵다. 국유 재산과 공유 재산 공공건축물의 법적 근거가 상이하여 관리시스템이 단절되어 있어 동일 지역 내에서도 지역민의 편의를 위한 시설 간 연계 운영이나 협력 효과를 기대하기 어렵다. 또한 실태조사, 현황정보체계 구축, 지원사업 등이 특정 유형별로(특히 문화복지시설을 중심으로) 추진되고 있으나 운영주체, 관리인력 및 예산이 서로 연계되지 못하여 시설 복합화나 시설 간 통합 활용에는 큰 도움이 되지 못한다. 무엇보다도 지역 차원에서 공공건축물의 실태 조사 및 현황 관리체계가 부실하게 운영되고 있다는 점은 공공건축 활용 수준이 저하되는 큰 한계로 지적된다.

3. 지역 기반의 공공건축 활용 실태 진단 및 시뮬레이션

1) 지자체 선정 및 지역 여건 분석

현황 조사 결과 도시와 비도시 간 공공건축 수급 특성이 상이하게 나타나므로, 대상 지자체는 도시 지역, 도농통합지역(도시+비도시 지역), 농촌 지역으로 구분하였다. 지자체 공공건축물의 평균 수량인 595개에서 표준편차 ± 388.1 을 적용한 207개 ~ 983개 구간에 해당하는 지자체를 1차적으로 선정하고 이 중 공공건축 관련 정책의 추진 여부, 자료 취득의 용이성 등을 기준으로 도시지역을 대표하는 ‘대구시 달서구’, 도농통합지역(도시+비도시)을 대표하는 ‘경북 영주시’, 농촌지역을 대표하는 ‘경남 하동군’을 선정하였다.

대상지 현황 조사 결과 인구 1000명당 공공건축물의 수는 농촌 지역인 하동군으로 갈수록 높아지고 있으며 달서구는 인구수에 비해서 절대적으로 공공건축물의 수가 부족한 상황이다.

구분	대구시 달서구	영주시	하동군
인구(인)	606,557	113,547	50,806
면적(km ²)	62.34	669.03	675.23
인구밀도(인/km ²)	9,729.8	169.7	75.2
행정구역	24동	13동 1읍 9면	1읍 12면
공공시설수(개)	566	671	756
재정자립도(%)	29.0(대구평균:52.8)	18.6(경북평균:28.3)	13.4(경남평균:43.3)

2) 도시적 차원에서의 공공건축 활용 현황 분석

세움터, KLIS 등 기존 자료를 활용하여 효율성 측면에서는 노후도, 지가 현황(개별 공시지가/ 표준지공시지가), 용적률 확보 상태(現용적률/ 법정용적률), 접근성 측면에서는 입지 상황(도로와의 거리, 도로접면, 고저, 필지형상), 형평성 측면에서는 공급기준 등과의 차이 등을 검토하고 중첩성 체크를 통해 각 지자체별 활용 현황을 분석하고자 한다.

분석 결과 제1종근린생활시설과 단독주택 등 소규모 공공건축물의 노후도가 높았으며 대부분 주변보다 낮은 지가를 형성하고 있는 것으로 파악되었다.

입지 상태를 검토하기 위한 도로와의 거리, 접도조건 등은 자료 누락의 비율이 높아 객관적인 분석에는 한계가 있었으나 분석된 자료들은 비교적 양호한 조건을 유지하고 있었다. 하지만 달서구를 제외한 비도시 지역에서 필지형상이 부정형에 가까운 대지들이 많은 수를 차지하여 비도시 지역의 필지 조건이 상대적으로 열악함을 확인할 수 있다.

수급 적정성을 파악하기 위해 해당 용도지역의 용적률 상한 기준과 실제 용적률을 비교(現용적률/법정용적률)한 결과 과반수 이상의 건축물이 0.5 이하의 낮은 비율을 유지하고 있어 증축이나 리모델링 등의 적극적인 물리적 개선이 가능한 것으로 예측된다. 또한 공급기준을 실제 설치 수량과 비교한 결과 도서관이 부족한 시설로 분류되었는데 특히 달서구 지역이 인구 수요에 비해 절대적으로 부족한 양상을 보이고 있다.

달서구의 경우 비교적 양호한 접근성과 효율적 운영(노후도, 자산액 보유 비율)에도 불구하고 지역 수요에 비해 부족한 시설, 영주시의 경우 행정시설(동지역), 마을공동시설(읍면지역) 등 근린단위 소규모 공공건축물의 이전에 따른 시설 유휴 및 이용 저하와 동-읍면 지역 간 서비스 불균형, 하동군의 경우 최근 증가하고 있는 문화·집회시설, 판매시설 등 신축 공공건축물의 접근성 저하 및 비효율적인 운영 문제 등이 지역별 현안으로 도출되었다.

3) 활용 실태 진단 및 시뮬레이션 적용

지역별 주요 건축물을 선정하고 활용도 진단 기준(‘부록5. 공공건축 활용실태 조사 양식’ 참조)을 활용하여 건축물의 운영 현황 조사 및 지역민·이용자·관리자 설문을 진행하였다. 이러한 진단 결과를 바탕으로 지역 여건과 특성을 고려하여 프로그램의 확대 및 복

합화(도서관), 용도 전환 및 전용(수도사업소, 서천1리 마을회관), 연계(이산면사무소), 물리적 개선(하동명품센터)과 같은 활용 전략을 적용한 5개의 시물레이션을 수행하였다.

시물레이션 적용 결과, 물리적 개보수 비용에 대해서는 짧게는 6년 길게는 15년 이내에 회수가 가능하며 시설의 효율적 활용을 통한 유지비용의 절감이 가능하다는 점이 검증되었다. 또한 지역의 부족한 공공서비스를 제공하는 동시에 지역 주민의 만족도를 높여 공공건축 활용 실태 진단과 지역 차원에서의 체계적인 자산 관리 필요성을 재확인할 수 있었다.

지역	특성	시물레이션 방향	대상	활용 전략 및 효과
대구시 달서구	도시	<ul style="list-style-type: none"> 수요에 비해 공급이 부족한 시설을 추가 확보하기 위해 시설 증축 및 복합화 검토 	두류도서관	<p>노후 시설의 증개축 및 복합화를 통한 공공서비스 확충</p>  <p>건립비용 25% 절감 두류공원 내 인접 시설 간의 시너지 효과</p>
영주시	도시 + 비도시	<ul style="list-style-type: none"> 도시 지역과 비도시 지역의 성격을 공유하고 있어 두 지역 간의 유사시설의 이용률, 사용현황 등을 분석하여 네트워크 가능성 검토 필요 도시, 비도시적인 특성을 대변할 수 있는 시설 중복, 이용률 저하 등의 문제가 초래되고 있는 사례 발굴 	수도사업소	<p>유휴시설의 지역 요구 프로그램으로 용도 전환</p>  <p>사회적 협동조합 주도의 운영으로 15년 이후 비용 편익 확보 저소득층 주거 지역의 청소년 문화공간 확보로 지역 공공성 확보</p>
			이산면사무소	<p>도농 지역 간 시설 연계 및 프로그램 통합 운영</p>  <p>회원제 운영으로 6년 이후 비용 편익 확보 시설 간 예산 통합으로 운영 효율성 증대</p>
			사천1리 마을회관	<p>유사 중복시설의 주민편의 프로그램으로의 전용</p>  <p>주민주도 수익 사업을 통한 8년 이후 비용 편익 확보 주민 편의 프로그램 도입 및 마을 기업화를 통한 커뮤니티 증진</p>
하동군	비도시	<ul style="list-style-type: none"> 외곽 입지, 접근성 저하 등, 과시성 건축물을 발굴하여 개선방향을 모색 	하동명품센터	<p>판매시설의 접근성 및 공공성 개선</p>  <p>지역 내 관련사업 연계로 외부공간 개선 비용 지원 차량 접근 향상 및 휴게공간 설치 등 공공성 수직성 증대에 기여</p>

4. 공공건축 활용성 증대를 위한 정책 개선 방안

1) 정책 개선 방향

첫째, 재산가치나 신축에만 치중되어 온 국내 공공건축 공급 정책은 기존 공공건축물이 갖는 물리적·경제적·사회적 가치를 인정하고 이를 적극적으로 활용하려는 정책으로 전환되어야 한다. 특히 급격한 사회 변화와 지역사회의 요구가 다양화해지고 있는 여건 속에서 원활한 공공 서비스 공급을 위해서 정부의 개입은 피할 수 없는 의무라는 점을 인식해야 할 것이다.

이를 위해서는 공공건축에 대한 법적 근거를 명시하고 관리 유형 및 시설 대상별로 개별화 되어 있는 관련 법령을 통합적으로 운영할 수 있도록 관련 제도의 개선이 필요하다. 또한 이를 바탕으로 시설 운영에 관한 명확한 관리 책임권한의 부여와 합리적인 관리 비용의 책정이 부가적으로 추진될 필요가 있다.

둘째, 운영·수급·재무 현황, 이용률, 공실률, 이용 만족도 등 시설의 활용 정도를 가늠할 수 있는 다양한 측면의 관련 자료를 수집하여 활용 실태를 면밀하게 진단할 필요가 있다. 도시와 비도시 간 공공건축의 수급 양상 및 활용 수준의 격차가 발생하고 지역의 여건에 따라 공공건축물의 활용 저하 원인이 다양하게 나타나 지역 차원에서의 실태 분석은 무엇보다도 중요한 선결과제이다. 따라서 지역 차원에서 시설의 활용 실태를 정확하게 파악할 수 있는 기존 관련 자료의 고도화 및 이를 바탕으로 지리기반의 현황 정보체계가 구축되어야 한다.

셋째, 단순 유지보수 및 재산처분에 관한 사항만을 언급하고 있는 관리 업무를 전생애주기 또는 공공자산으로서의 종합적인 관리 업무를 포괄할 수 있도록 재정비하여야 한다. 또한, 비도시 지역을 중심으로 근린단위에서 서비스를 제공하는 소규모 공공건축물의 체계적인 관리를 위해 관련 전문가나 전담조직의 운영관리 역량이 강화되어야 한다.

2) 추진방안

첫째, 공공건축 범위 및 활용 원칙 등에 관한 법적 근거를 마련해야 한다. ‘청사’(「정부청사관리규정」) 또는 ‘공공건축’(「건축서비스산업진흥법」)의 구체적인 대상 범위 및 유형을 세분화하여 공공건축이 제도적 관리 대상으로 명확하게 정립한다. 또한 공공

자산으로서 공공건축물이 활용·관리되기 위해 「공유재산관리계획 작성기준」, 「국유재산법」 시행령을 통해 재산의 처분 기준, 유희 행정재산의 보고, 유희재산의 정의 등의 항목을 보완하여 행정재산(공공건축물)에 대한 적극적인 활용 근거를 강화할 필요가 있다.

둘째, 지역 차원의 공공건축 현황정보 체계를 구축해야 한다. 기존 자료를 고도화하기 위해 세움터 정보는 오기나 누락된 항목들을 개선하고 공유재산관리대장은 시설의 활용 상태를 점검하고 진단에 적용할 수 있는 관련 항목들로 대대적으로 수정·보완해야 한다. 또한 공공건축의 운영에 관한 비용 내역 및 회계시스템과 지리기반의 현황정보체계를 구축하고 자료 간 원활한 연계 및 시스템을 일원화해야 한다.

셋째, 상시적인 활용·관리 실태진단 체계가 마련되어야 한다. 우선 공공건축물에 공통적으로 적용될 수 있는 진단 절차를 마련하여 현황 분석 및 실태 진단의 기본 틀을 제공하고 각 시설별·유형별로 진단 기준을 구체화할 필요가 있다.

넷째, 지역 단위 공공건축 자산관리 전략계획이 수립되어야 한다. 시설 활용 저하에 대한 단발적·개별적 대응보다는 향후 중장기적인 활용 가능성과 지역의 여건 및 발전방향과 부합될 수 있는 전략적 대처가 중요하다. 공공건축 자산관리 전략계획은 지역 차원의 공공건축 활용·관리 절차를 크게 5단계(전략, 계획, 실행, 검토, 변화)의 선순환 과정으로 볼 때, ‘전략’ 단계에서 수행될 수 있는 최종업무로 지역 차원의 전략을 도출하는 과정이라 할 수 있으며 주요 관리방향, 추진 우선순위 및 시기별(단·중·장기) 중점 추진대상, 시설별 활용 방향(폐지, 처분, 계속사용, 개보수 등), 신축을 포함한 시설 수급계획, 연계가 능한 지원 가능사업, 시기별 예산 소요계획을 포함한다.

다섯째, 공공건축 자산 관리 전문역량을 강화해야 한다. 공공건축 자산 활용 및 관리 매뉴얼을 제작·배포하여 지자체 및 관리청에서 활용하도록 하고 관련 분야 별 전문가와 담당자 간의 원활한 협조체계를 구축할 필요가 있다.

이러한 공공건축 자산 관리체계의 중장기적인 구축을 위해서는 관련 조직·법률의 적극적인 제·개정이 필요하다. 단기적으로는 국공유재산 관련법의 통합개편이나, 「정부청사 관리규정」 및 「건축서비스산업진흥법」의 개정이 가능하며 장기적으로는 ‘공공건축 활용 및 관리 법률(가칭)’의 신설이 필요할 것으로 예상된다.

6. 결론

성장을 지나 관리의 시대를 맞이하고 있는 현 시점에서 기존 공공건축물의 적극적 활용과 이를 위한 관리 정책의 모색은 공공건축의 사회적 가치를 높이기 위해 가장 시급히 선결되어야 할 사안이라 할 수 있다.

본 연구는 이러한 시의성 있는 주제를 다룸으로써 실제 공공건축물을 관리하는 담당 공무원, 공공건축물을 이용하는 시민, 공공건축 분야 관련 연구자들에게 운영 단계에서의 관리체계 마련 필요성과 기존 시설의 적극적인 활용 효과를 공유하는 데 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

또한 공공건축지원센터 등을 통해 추진되고 있는 공공건축 기획업무 내실화 정책이 본 연구에서 제안하고 있는 운영단계의 정책개선 방안과 유기적으로 연동됨으로써 공공건축의 효율적 조성과 지역의 활력을 도모하는 거점으로서의 역할을 강화하는데 일조할 것이다.

더불어 공공건축물의 다양한 활용 방안이 발굴되고 그 효과가 전국적으로 확산되기 위해서는 지역 여건 및 특성을 달리하는 지자체를 대상으로 공공건축 활용 실태 진단과 자산관리전략계획이 선도적으로 추진되어 그 축적된 성과를 충분히 모니터링 할 필요가 있으며 향후 이를 위한 중장기적인 시범사업의 추진이 요구되는 바이다.

주제어 : 공공건축, 활용가치, 관리정책, 공공자산, 전략계획

1장. 서론	2장. 국내 공공건축 활용 동향 및 관리정책 한계 분석	3장. 지역 기반의 공공건축 활용도 진단 및 시뮬레이션	4장. 공공건축 활용성 증대를 위한 정책 개선 및 관리 체계 구축	5장. 결론	부록
<div>연구의 배경 및 필요성</div> <div>공공서비스에 대한 질적·양적 요구 +자산장에 따른 시설의 효율적 활용 필요</div> <div>연구의 목적</div> <div>1. 공공건축 지역간 공급 특성 및 활용·관리 동향 분석(2장) 2. 시뮬레이션을 통한 지역 단위 공공건축 효율적 활용 가능성 검증(3장) 3. 활용 증대를 위한 자산관리 정책방향 및 개선방안 제시(4장)</div> <div>연구의 전제 및 개념 정립</div> <div>"활용도 제고"</div> <div>효율성 효과성 형평성 지속성 지역성</div> <div>"자산으로서 관리"</div> <div>물리적 측면 서비스 측면 사회적 측면 경제적 측면 효율성(efficiency) 형평성(equity)</div> <div>"공공건축 범위 및 유형"</div> <div>국공유재산으로서 행정재산</div> <div>공공재로서 '비순수공공재' & '지방재' 우선 고려 건축물 용도 2종 & '필수', '필요', '희망'</div>	<div>공공건축 분포 현황 및 공급 특성</div> <div>기존 시설의 활용 및 관리 필요증가 20년 내외 시설 비중이 높은 가운데, 누적추이 지속 증가 예상</div> <div>도시 vs 비도시 간 공급 특성 상이 (도시지역) 인구당 수량 적, 대규모 건축물 비중 높음 (비도시지역) 인구당 수량 많, 소규모 건축물 비중 높음</div> <div>소규모 및 필수시설의 중요성 1,2종근린생활시설 > 단독주택 > (교육시설) 필수(희망) 시설, 필수시설 ∝ 공공건축 공급 수량</div> <div>국공유 시설 간 통합적 활용 필요 다중소유시설 (국유&도유&군유) 2% 미만</div> <div>공공건축 활용 동향 및 인식 현황</div> <div>사례조사를 통한 활용 동향 (주요시설 유형) 문화(정화) 행정(교육) 복지(운동)... → 시설의 적극적인 활용 중요성 인식 및 공간대 형성 (활용도 저하 원인 및 개선 방향) 1. 신속 당시 부실한 기획 → 전 생애주기 시설 관리체계 도입 2. 지역 여건 변화에 대한 부적절한 대처 → 지역 차원의 종합적인 운영현황 관리 및 계획 지원 3. 시설 운영 역량 및 적극적 개선 노력 부족 → 자산으로서의 전문 관리를 위한 운영 전문성 확보 4. 시설 및 프로그램 노후화에 대한 관리 책임 부재 → 기존 시설의 우선 활용을 위한 정책 기조 확립</div> <div>전국 일반인 인식 조사</div> <div>(주요 이용시설) 행정, 교육, 문화시설... (중요 및 개선 필요 시설) 행정, 의료, 복지, 교육시설... (민간에 비해 취약한 측면) 서비스 > 시설 환경 (활용도 제고 우선 고려요소 1,2순위) 접근성 확보, 경제적 운영 (이용 불편 원인) 접근 불편 > 프로그램 부실 > 규모·합소·연의공간 부족... (활용도 제고 방법) 시민의견 창구 마련 > 체계적 관리 시스템 > 정보공개 ...</div> <div>공공건축 관리 정책 한계 분석</div> <div>관련 법령 분석 (공공건축에 대한 법령 근거 부족) 정부청사관리규정 (재산으로서 차등 배려·우주의 관리) 국유재산법, 공유재산 및 물품관리법</div> <div>관리 주체 및 업무</div> <div>(자산으로서 종합적인 관리 역량 부족) 1. 한국자산관리공사 → 대각 및 재개발 2. 조달청 → 토지 및 국유재산 위주의 현황 조사 3. 정부청사관리소 → 물리적 유지보수 및 일부 대형 공공행사 관리 4. 재산관리관(지자체) → 회계과 중심의 재산 관리</div> <div>관련 지원 사업</div> <div>(관련 정보 및 사업 간 단절) 1. 실태조사 → 국공유재산 실태조사, 시설별 총량 2. 현황관리시스템 → 국유재산통합관리시스템, 공공건축유지관리시스템 등 3. 시설 운영 평가 및 지원 → 전국도시관리운영평가, 공공문화시설운영가이드라인 4. 관련사업 → 나라키움(캠코), 유류공간 개방, 청사 재활용 등</div>	<div>지자체 선정 및 지역 여건 분석</div> <div>선정 기준 (공공건축 수량) 전국 평균 수량 595 ± 388.1 내외 (지역별 대표성) "도시", "도시+비도시", "비도시" (기타) 관련 정책 추진 여부, 자료 취득의 용이성 등</div> <div>선정 지자체</div> <div>(도시) 대구시 달서구 인구1000명당 수량 0.93, 인구1명당 면적 0.75, 평균 면적 801.19 (도시 + 비도시) 경북 영주시 인구1000명당 수량 5.91, 인구1명당 면적 1.76, 평균 면적 298.1 (비도시) 경남 하동군 인구1000명당 수량 14.88, 인구1명당 면적 3.84, 평균 면적 257.95</div> <div>도시적 차원</div> <div>공공건축 활용 수준 및 양상 분석</div> <div>효율성 (노후도) 영주시 > 하동군 > 달서구, 교육시설, 행정시설... (개발공시지가/표준지 공시지가) 구도심 지역 높음</div> <div>형평성 (도로와의 거리) 비도시 지역(하동군, 영주시 외곽) 낮음 (고저 및 형상) 대체로 양호(평지 및 완경사 96%)</div> <div>효과성 (대구시 달서구) 부족 시설에 대한 공급 확대 요구 (영주시) 이전 행정시설 및 노후 근린생활시설의 재활용 (대구시 달서구) 신규 시설의 운영 효율 개선</div> <div>→ 거점 사례 선별 및 시뮬레이션 방향 설정</div> <div>5개 거점 사례</div> <div>활용 실태 진단 및 제고 시뮬레이션</div> <div>시설 선정</div> <div>(대구시 달서구) 두류도서관 (영주시) 이산면 주민자치센터 (하동군) 하동명품센터</div> <div>실태 진단</div> <div>시뮬레이션</div> <div>효과</div> <div>비용 회수 가능성, 편익분석, 시민만족도</div>	<div>정책 개선방향</div> <div>기존 시설의 우선 활용 원칙으로 정책기조 전환</div> <div>전생애주기 관리시스템 구축 및 운영 역량 강화</div> <div>지역 차원에서의 종합적인 현황 관리 및 전략계획 마련</div> <div>자산관리전략계획</div> <div>지역 내 시설 수급 및 활용 방향 설정 시설별 운영 방안 및 대응 조망 계획 마련</div> <div>지역별 현황 통합 DB</div> <div>추진방안</div> <div>실효성 확보 및 제도 개선 방안</div> <div>공공건축 범위 및 활용 원칙 등에 관한 법적 근거 마련 공공건축 대상 범위, 유형, 활용관리에 관한 기본원칙 확립</div> <div>지역 차원의 공공건축 현황정보체계 구축 기존자료의 고도화, 운영 현황 정보 연동, 자리기반의 자료 연동체계 구축</div> <div>상시적인 활용 관리 실태진단 체계 마련 국공유 실태조사 내실화, 활용 실태 진단 수행 절차 및 진단 기준 마련</div> <div>관련 기관 간 협조체계 구축 및 전문기관 지원 중앙정부 차원의 코디네이션 조직, 지역 차원의 공공건축 총괄 TFT</div> <div>지역 단위 공공건축 자산관리전략 계획 수립 전생애주기 자산관리체계 구축, 지역 단위 신속 및 기존 공공건축을 통합 관리</div> <div>공공건축 자산 활용 및 관리 매뉴얼 제작 배포 자산 활용 및 관리 매뉴얼 제작, 선도사례 발굴 보급</div> <div>관련 법령 및 제도 개선</div> <div>(법적 근거) 국공유재산관리법, 청사관리규정, 건축서비스산업진흥법 개정 확대 공공건축 활용 및 관리에 관한 법률(제정) (관련 제도) 국유재산관리계획, 청사수급계획, 공유재산관리계획, 유류행정재산 실태조사 등</div> <div>연구 성과 및 정책 제언</div> <div>연구의 한계 및 향후 연구과제</div>	<div>해의 정책 및 선도사례</div> <div>일본</div> <div>(중앙정책) 청사 장기 수명화 정책, 국가공무원 숙소 사업 계획, 재무실행계획을 통한 자산 관리... 국토교통성 (지방정책) 자산관리계획... 가와사키 (현황DB) BIMMS-N... 국토교통성, BIMMS, 시설에서... 타마시 등 (지침제도) PRE (public real-estate) 전략, 매뉴얼, 안내서... 재무성, 국토교통성</div> <div>영국</div> <div>(중앙정책) HPP (High Performing Property Initiative)... OGC (지방정책) 조직자산관리계획 (Corporate Asset Management Plan)... Birmingham city (현황DB) e-PIMs... OGC (지침제도) 비물리적 공공자산 관리 수능능력 평가모델 (Property Asset Management Capability Assessment Model)... OGC 공공자산 관리 가이드라인 (Public Sector Asset Management Guidelines)... RICS 지자체 자산관리 및 예산계획을 위한 가이드 (A Guide to Asset Management and Capital Planning in Local Authorities)... CIPFA 성과지표 (Performance Indicators)... Birmingham city</div> <div>호주</div> <div>(중앙정책) 자본관리계획 (Capital Management Plan)... ANAO (지방정책) 건축자산관리계획 (Building Asset Management Plan)... Indigo-shire (현황DB) 건축자산관리계획, Coquest 자산관리 프로그램... Indigo-shire (지침제도) 자산관리의 효율적 운영 가이드 (Better Practice Guide on the Strategic and Operational Management)... ANAO 자산관리시리즈 (Asset Management Series)... Government of Victoria 건축자산 실태평가 (assessing the condition of constructed assets)... Government of Victoria</div>	

차 례

제1장 서 론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
1) 연구의 배경	1
2) 연구의 필요성	6
2. 연구의 목적	7
3. 연구의 전제 및 개념 정립	9
1) 공공건축 활용도 제고의 의미	9
2) 자산으로서 공공건축 성과 기준 및 진단 지표	10
3) 공공건축의 대상 범위 및 유형	15
4. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성	20
1) 선행연구 현황 및 특징	20
2) 본 연구의 차별성	23
5. 연구 추진과정 및 방법	25
제2장 국내 공공건축 활용 동향 및 관리 정책 한계 분석	27
1. 공공건축 분포 현황 및 수급 특성	28
1) 조사개요	28
2) 조사결과	29
3) 소결	46
2. 공공건축 활용 및 인식 현황 분석	48
1) 사례 조사를 통한 활용 동향 분석	48
2) 공공건축 활용에 관한 인식 조사	61
3. 국내 공공건축 관리 정책 현황	67

1) 관련 법령 분석	67
2) 관련 주체 및 업무	73
3) 관련 정책 및 사업	80
4) 소결	92

제3장 지역 기반의 공공건축 활용 실태 진단 및 시뮬레이션 95

1. 지자체 선정 및 대상지 개요	96
1) 3개 지자체 공공건축 현황	97
2) 분석 방향	100
2. 도시적 차원의 공공건축 활용 현황 분석	102
1) 분석 개요	102
2) 도시적 차원의 분석	110
3) 소결	122
3. 주요 사례별 활용 실태 진단 및 시뮬레이션 적용	125
1) 실태 진단 및 시뮬레이션 개요	125
2) 주요 사례 선정	127
3) 활용 실태 진단 및 시뮬레이션 적용	130
4. 소결	157

제4장 공공건축 활용성 증대를 위한 정책 개선 방안 161

1. 지역 기반의 공공건축 자산 관리 정책 마련을 위한 기본방향	161
1) 기존 시설의 우선 활용 원칙으로 정책기조 확립	161
2) 공공 자산으로서 전생애주기에 걸친 관리시스템 구축 및 운영 역량 강화	162
3) 지역 차원에서의 종합적인 현황 관리 및 전략계획 마련	164
2. 추진방안	166
1) 공공건축 유형 구체화 및 활용 원칙 등에 관한 제도적 근거 확립	166
2) 지역 차원의 공공건축 현황정보 체계 구축	172
3) 상시적인 활용·관리 실태진단 체계 마련	177
4) 관련 기관 간 협조체계 구축 및 전문기관 지원	181
5) 지역 단위 공공건축 자산 관리전략 계획 수립	185
6) 공공건축 자산 활용 및 관리 매뉴얼 제작·배포	189
3. 소결	191

제5장 결 론 195

1. 연구 성과 및 정책 제언	195
1) 연구 성과	195
2) 정책 제언	197
2. 연구의 한계 및 향후 연구과제	198

참고문헌	201
1. 단행본 및 보고서	201
2. 학술지 및 전문지	202
3. 국외 문헌	204
SUMMARY	207

부록1. 분석대상 기초지방자치단체	213
부록2. 지방자치단체 구분표	214
부록3. 공공건축물 동수 및 연면적과 시설 용도 간의 상관성(spss)	215
부록4. 공공건축 활용 및 관리에 관한 인식조사_전국구	217
부록5. 공공건축 활용 실태조사 양식	220
부록6. 국내 언론보도 조사 사례 목록	225
부록7. 일본 PRE(public real-estate) 전략 및 활용 수법	227
부록8. 공공건축물 공급기준	233
부록9. 토지특성 자료 세부 설명	234
부록10. 행정재산/ 세입터 자료 차이	236
부록11. 5개 공공건축 활용실태 진단 결과	241
부록12. 시뮬레이션 결과 실효성 검증을 위한 수익분석(예산흐름표)	255
부록13. 국공유재산관리 관련 대장 양식	257
부록14. 해외 공공건축 자산 관리 정책	260
1) 영국	260
2) 호주	272
3) 일본	280

표차례

[표 1-1] 대구시내 지역별 초등학교 입학생 편차	6
[표 1-2] 건축 자산의 관리 유형	13
[표 1-3] 선행연구(Brackertz, 2000, 2002)를 통해서 본 건축물 평가 및 성과 진단 대상의 구분	14
[표 1-4] 선행연구에서의 공공건축 분류와 그 대상시설	15
[표 1-5] 공익성과 필요성에 의한 공공서비스시설의 분류 및 연구 대상	17
[표 1-6] 건축물 용도 분류 및 수혜 범위에 따른 유형 구분	17
[표 1-7] 일상적 요구 수준에 따른 유형 구분	19
[표 1-8] 활용 및 관리 유형별 관련 선행연구	20
[표 1-9] 개선방안별 관련 선행연구	21
[표 1-10] 주요 선행연구 및 본 연구와의 차별성	23
[표 1-11] 연구방법론	26
[표 2-1] 10년단위 공공건축물 누적 수량	30
[표 2-2] 공공건축물 동수, 연면적 상하위 10위 지자체	32
[표 2-3] 공공건축의 용도별 1동당 평균면적	35
[표 2-4] 공공건축의 소유구분별 연면적·동수 현황	36
[표 2-5] 상하위 50개 지자체와 공공건축물 수량 및 연면적 상하위 중복 개수	37
[표 2-6] 인구 1,000명당 공공건축물 수량 및 연면적 상하위 10곳	39
[표 2-7] 지자체 면적당 공공건축물 수량 및 연면적 상하위 10곳	40
[표 2-8] 도시 및 비도시 지역별 공공건축 용도별 동수 및 연면적	41
[표 2-9] 주체별 도시/비도시 공공건축물 현황(%)	44
[표 2-10] 도시 vs 비도시 지역 간 일상적 필요성에 의한 공공건축 유형별 설치 현황	45
[표 2-11] 일상적 필요성에 의한 공공건축 유형과 건축물 동수 합계와의 상관성 분석(spss)	45

[표 2-12] 도시유형별 공공건축물 동수관계	46
[표 2-13] 도시유형별 공공건축물 동수	46
[표 2-14] 공공건축 활용도 저하 사례 수집 결과 및 유형 구분	48
[표 2-15] 공공건축 활용 저하 유형별 문제점과 원인 분석	59
[표 2-16] 응답자 특성별 주요 이용시설(1순위 기준)	62
[표 2-17] 주 이용 공공건축물의 적절성	63
[표 2-18] 공공건축물 활용도 제고를 위한 우선조건	66
[표 2-19] 공공건축물의 물리적 관리 관련 법령 및 내용	68
[표 2-20] 공공건축물의 서비스운영 관리 관련 법령 및 내용	68
[표 2-21] 공공건축물의 수급 관리 관련 법령 및 내용	69
[표 2-22] 공공건축물의 재산 관리 관련 법령 및 내용	70
[표 2-23] 공공건축 관리 유형별 관련 법령과 그 주요 내용	71
[표 2-24] 전국 공공건축물 운영 관리 조례 현황(2013년 현재)	72
[표 2-25] 한국자산관리공사 및 조달청의 주요 업무	75
[표 2-26] 전국 지자체 공공시설 통합관리조직 설립 현황(2013년 현재)	77
[표 2-27] 국유재산 실태조사 관련 내용	81
[표 2-28] 2013년 국유재산 현황조사 및 관리실태 주요 점검계획 항목	82
[표 2-29] 전국문화기반시설총람 조사 내용	84
[표 2-30] 공공건축 유형별 운영 평가 및 지침 사업	87
[표 2-31] 공공문화시설 운영가이드라인 주체별 역할	88
[표 2-32] 공공건축 활용 제고 관련 지원사업	90
[표 2-33] 국유재산 종류별 현재액(2009년말)	92
[표 3-1] 도시유형별 공공건축물 동수	96
[표 3-2] 심층 조사 지자체별 공공건축 현황	96
[표 3-3] 지자체별 공공건축 관련 현황	97
[표 3-4] 공공건축물 성과 진단시 도시·건축 차원에서의 점검 가능 항목	101
[표 3-5] 분석을 위한 자료 수집항목	102
[표 3-6] 분석 대상자료 유형과 내용	102
[표 3-7] 분석 자료 결합개수 및 결합률	103

[표 3-8] 도시적 차원에서 분석 가능 항목 및 분석 방법	104
[표 3-9] 3개 지자체 공공건축물의 도로와의 거리 현황	110
[표 3-10] 3개 지자체 공공건축물의 접면 현황	110
[표 3-11] 3개 지자체 공공건축물의 고저 현황	112
[표 3-12] 3개 지자체 공공건축물의 형상 현황	112
[표 3-13] 3개 지자체 공공건축물의 노후도 현황	114
[표 3-14] 3개 지자체 공공건축물의 지가 현황	117
[표 3-15] 3개 지자체 공공건축물의 용적률 현황	118
[표 3-16] 현장조사 및 인터뷰를 통한 3개 지자체 내 개선이 요구되는 시설	120
[표 3-17] 도시적 차원에서 공공건축 활용도 분석	122
[표 3-18] 본 연구에서의 공공건축 성과 진단 범위 및 기준 항목	126
[표 3-19] 달서구내 국공립 도서관 현황	128
[표 3-20] 각 지역별 시뮬레이션 적용 대상 시설	129
[표 3-21] 두류도서관 건축물 현황	130
[표 3-22] 두류도서관 활용도 진단 결과 종합	131
[표 3-23] 두류도서관 시뮬레이션 적용 방안	132
[표 3-24] 달서구내 국공립 어린이집 현황	132
[표 3-25] 개별 신축 및 증개축 시 최소 건립 추정비용 비교	134
[표 3-26] 수도사업소 건축물 현황	136
[표 3-27] 수도사업소 활용도 진단 결과 종합	137
[표 3-28] 수도사업소 시뮬레이션 적용 방안	138
[표 3-29] B/C 분석시 비용 투입 부문(수도사업소)	140
[표 3-30] B/C 분석시 수입 부문(수도사업소)	140
[표 3-31] 이산면사무소 주민센터 건축물 현황	141
[표 3-32] 이산면사무소 활용도 진단 결과 종합	142
[표 3-33] 이산면사무소 프로그램 이용률	143
[표 3-34] 2013년 상반기 이산면사무소 주민자치센터 운영보조금 정산보고서 중 예산 집행현황	143
[표 3-35] 이산면사무소 활용도 제고 방안	143
[표 3-36] B/C 분석시 비용 투입 부문(이산면사무소)	145

[표 3-37] B/C 분석시 수입 부문(이산면사무소)	145
[표 3-38] 이산면사무소 프로그램 개선을 통한 예산 효율 수준	146
[표 3-39] 사천1리 마을회관 건축물 현황	147
[표 3-40] 사천1리 마을회관 활용도 진단 결과 종합	148
[표 3-41] 사천1리 마을회관 활용도 제고 방안	151
[표 3-42] B/C 분석시 비용 투입 부문(사천1리 마을회관)	151
[표 3-43] B/C 분석시 수입 부문(사천1리 마을회관)	151
[표 3-44] 하동명품센터 건축물 현황	153
[표 3-45] 하동명품센터 활용도 진단 결과 종합	154
[표 3-46] 하동명품센터 시뮬레이션 적용 방안	155
[표 4-1] 공공건축 대상 관련 법령 및 조항	166
[표 4-2] 시설별 대차대조표 및 행정비용계산서의 예(일본)	173
[표 4-3] 공공건축 자산관리전략계획(예)	187
[표 4-4] 공공건축 활용 수준 제고를 위한 제도적 개선방안	192

그림차례

[그림 1-1] 지방자치단체 연도별 재정자립도	2
[그림 1-2] 용도별 건축물 변동 추이(2005~2011) 중 문교·사회용 감소 추세	2
[그림 1-3] 선사 유물을 전시하기 위한 시설이지만 지금은 세금 낭비의 상징이 된 산청박물관 4	
[그림 1-4] 매년 운영비가 5억원 이상 지원되고 있는 제주민속관광타운	4
[그림 1-5] 매년 40억~60억원의 적자로 폐쇄된 진주의료원	4
[그림 1-6] 공공의료 배제로 인한 저소득층 경제적 부담 우려로 진주의료원 폐업 결정 철회 시위 4	
[그림 1-7] 애물단지로 전락한 농촌 마을 방치 폐교	6
[그림 1-8] 연구의 배경·필요성·목적	8
[그림 1-9] 부동산으로서 건축물의 법률적이용가치·최유효이용가치·활용가치 비교	10
[그림 1-10] 공공건축의 활용 가치와 공공서비스 성과 진단기준	12
[그림 1-11] 자산으로서 공공건축의 관리 범위 및 공공건축 성과 진단시 고려 요소	15
[그림 1-12] 국공유재산 중 행정재산의 일부로서 연구의 대상(공공건축) 한정	16
[그림 2-1] 2장의 연구흐름	27
[그림 2-2] 수집 정보 및 분석 항목	29
[그림 2-3] 공공건축물 연간 신축 건수(1950~2012)	29
[그림 2-4] 신축 대비 노후 공공건축물 증가 추이(1960~2012)	31
[그림 2-5] 공공건축물 누적 수량 증가추이	31
[그림 2-6] 인구증가율과 인구천명당 공공건축물수	31
[그림 2-7] 공공건축물 수	32
[그림 2-8] 공공건축물 연면적	32
[그림 2-9] 공공건축물 용도별 동수(많은순)	33
[그림 2-10] 제1종근린생활시설(동수)	33

[그림 2-11] 교육연구시설(동수)	33
[그림 2-12] 단독주택(동수)	33
[그림 2-13] 제2종근린생활시설(동수)	33
[그림 2-14] 노유자시설(동수)	33
[그림 2-15] 업무시설(동수)	33
[그림 2-16] 공공건축물 용도별 연면적(넓은 순)	34
[그림 2-17] 공공건축물 용도별 1동당 평균면적(넓은 순)	34
[그림 2-18] 교육연구시설(연면적)	35
[그림 2-19] 업무시설(연면적)	35
[그림 2-20] 제1종근린생활시설(연면적)	35
[그림 2-21] 문화 및 집회시설(연면적)	35
[그림 2-22] 운동시설(연면적)	35
[그림 2-23] 노유자시설(연면적)	35
[그림 2-24] 공공건축물 수-인구 상하위50위 중복지역	37
[그림 2-25] 공공건축물 수-지자체 면적 상하위50위 중복지역	37
[그림 2-26] 공공건축물 연면적-인구 상하위50위 중복지역	37
[그림 2-27] 공공건축물 연면적-지자체 면적 상하위50위 중복지역	38
[그림 2-28] 인구(1000명)당 공공건축물 수량	39
[그림 2-29] 인구(1000명)당 공공건축물 연면적	39
[그림 2-30] 지자체 면적당 공공건축물 수	40
[그림 2-31] 지자체 면적당 공공건축물 연면적	40
[그림 2-32] 노유자시설 및 근린생활시설 수량 분포	42
[그림 2-33] 교육연구시설(연면적)	43
[그림 2-34] 업무시설(연면적)	43
[그림 2-35] 제1종근린생활시설(연면적)	43
[그림 2-36] 문화 및 집회시설(연면적)	43
[그림 2-37] 운동시설(연면적)	43
[그림 2-38] 노유자시설(연면적)	43
[그림 2-39] 필수시설 수	44

[그림 2-40] 필요시설 수	44
[그림 2-41] 희망시설 수	44
[그림 2-42] 도시-비도시 지역 간 공공건축 활용 저하 사례 유형 및 비중	49
[그림 2-43] 면소재지에서 멀어 주민 이용에 불편이 큰 충북 진천군의 초평 생활체육시설 ..	49
[그림 2-44] 주요 지자체 청사면적 기준 초과 현황	50
[그림 2-45] 주변 유사시설과의 중복으로 저조한 사용률을 보이고 있는 전라남도 ‘수리채’	50
[그림 2-46] 제 기능을 하지 못하고 관광객들에게 외면받고 있는 청풍호 수상아트홀	51
[그림 2-47] 입주유치 난조로 인해 심각한 지방재정악화를 초래하고 있는 송도팍콘시티	51
[그림 2-48] 치안센터로 전환된 이후 상주하는 경찰없이 방치되고 있는 달동치안센터	52
[그림 2-49] 외곽 이전으로 구도심 중앙에 방치된 舊 송탄보건소(평택시)	53
[그림 2-50] 시설 통폐합으로 근린지역 내 방치된 舊 팽성보건소(평택시)	53
[그림 2-51] 박물관은 증가 추세(전국 312개소 난립) 및 부실 운영관리로 재정낭비	54
[그림 2-52] 방치되고 있는 마을회관	56
[그림 2-53] 불법 임대사업을 벌여 온 경로당	57
[그림 2-54] 소유권 분쟁으로 빈 공간으로 방치 된 ‘연수 문화의 집-아트 플러그’	57
[그림 2-55] 공공건축 활용도 저하 양상 및 개선 방향	60
[그림 2-56] 주요 이용시설	62
[그림 2-57] 이용 빈도	62
[그림 2-58] 공공건축물 이용시 만족 사유	63
[그림 2-59] 공공건축물 이용시 불만족 사유	64
[그림 2-60] 공공건축 활용 정도에 대한 평가 및 민간시설과의 비교	64
[그림 2-61] 개선이 요구되는 공공건축물 유형과 중요도	65
[그림 2-62] 공공건축 활용도 제고를 위한 관리 방향	66
[그림 2-63] 공공건축 관리 관련 조직	73
[그림 2-64] 국유재산 관리체계	74
[그림 2-65] 공유재산 공공건축물 관리를 위한 조직 체계	75
[그림 2-66] 중앙정부 청사수급관련기관 및 역할	79
[그림 2-67] 전국 문화기반시설 연도별 현황(개소)	84
[그림 2-68] 문화기반시설 지역별 비율 비교	84

[그림 2-69] 원하는 지역 내 국유재산 검색 화면	85
[그림 2-70] 다양한 공간 정보의 비교 분석 화면	85
[그림 2-71] 울산광역시 남구 ××동 유휴 국유지	86
[그림 2-72] 공공건축 관련 정책 체계 및 한계	94
[그림 3-1] 3장 연구흐름	95
[그림 3-2] 3개 지자체 인구수 비교	99
[그림 3-3] 3개 지자체 공공건축물 평균 면적 비교	99
[그림 3-4] 3개 지자체 인구밀도 비교	99
[그림 3-5] 3개 지자체 인구1명당 공공건축물 면적	99
[그림 3-6] 3개 지자체 인구1000명당 공공건축물 수	99
[그림 3-7] 대구 달서구 공공건축물 주용도×소유별 현황	100
[그림 3-8] 영주시 공공건축물 주용도×소유별 현황	100
[그림 3-9] 하동군 공공건축 주용도×소유별 현황	100
[그림 3-10] 대구시 달서구 분석 구역	104
[그림 3-11] 영주시 분석 구역	104
[그림 3-12] 하동군 분석 구역	104
[그림 3-13] 대구시 달서구 공공건축 용도별·주체별 현황	105
[그림 3-14] 영주시 풍기읍 일대 공공건축 용도별·주체별 현황	106
[그림 3-15] 영주시 영주동 일대 공공건축 용도별·주체별 현황	107
[그림 3-16] 하동군 하동읍 일대 공공건축 용도별·주체별 현황	108
[그림 3-17] 하동군 옥종면·진교면 일대 공공건축 용도별·주체별 현황	109
[그림 3-18] 대구 달서구 도로거리 및 접면	111
[그림 3-19] 영주시 영주동 일대 도로거리 및 접면	111
[그림 3-20] 영주시 풍기읍 일대 도로거리 및 접면	111
[그림 3-21] 하동군 하동읍 일대 도로거리 및 접면	111
[그림 3-22] 하동군 진교면 일대 도로거리 및 접면	111
[그림 3-23] 하동군 옥종면 일대 도로거리 및 접면	111
[그림 3-24] 대구 달서구 고저 및 형상	113
[그림 3-25] 영주시 영주동 일대 고저 및 형상	113

[그림 3-26] 영주시 풍기읍 일대 고저 및 형상	113
[그림 3-27] 하동군 하동읍 일대 고저 및 형상	113
[그림 3-28] 하동군 진교면 일대 고저 및 형상	113
[그림 3-29] 하동군 옥종면 일대 고저 및 형상	113
[그림 3-30] 대구시 달서구 공공건축물 노후도 현황	114
[그림 3-31] 영주시 공공건축물 노후도 현황	114
[그림 3-32] 하동군 공공건축물 노후도 현황	114
[그림 3-33] 대구 달서구 노후도	115
[그림 3-34] 영주시 영주동 일대 노후도	115
[그림 3-35] 영주시 풍기읍 일대 노후도	115
[그림 3-36] 하동군 하동읍 일대 노후도	115
[그림 3-37] 하동군 진교면 일대 노후도	115
[그림 3-38] 하동군 옥종면 일대 노후도	115
[그림 3-39] 대구시 달서구 공공건축물 주용도별 건축물 노후도 현황	116
[그림 3-40] 영주시 공공건축물 주용도별 건축물 노후도 현황	116
[그림 3-41] 하동군 공공건축물 주용도별 건축물 노후도 현황	116
[그림 3-42] 대구 달서구 지가	117
[그림 3-43] 영주시 영주동 일대 지가	117
[그림 3-44] 영주시 풍기읍 일대 지가	117
[그림 3-45] 하동군 하동읍 일대 지가	118
[그림 3-46] 하동군 진교면 일대 지가	118
[그림 3-47] 하동군 옥종면 일대 지가	118
[그림 3-48] 대구시 달서구 용적률	119
[그림 3-49] 영주시 영주동 일대 용적률	119
[그림 3-50] 영주시 풍기읍 일대 용적률	119
[그림 3-51] 하동군 하동읍 일대 용적률	119
[그림 3-52] 하동군 진교면 일대 용적률	119
[그림 3-53] 하동군 옥종면 일대 용적률	119
[그림 3-54] 3개 지자체 도시적 차원의 활용 양상 분석	124

[그림 3-55] 활용도 제고 시뮬레이션 적용 방안	125
[그림 3-56] 대구시 달서구 주요 공공건축 수급 현황	127
[그림 3-57] 두류도서관 위치	130
[그림 3-58] 수도사업소 위치	136
[그림 3-59] 이산면사무소 위치	141
[그림 3-60] 서천1리 마을회관 위치	147
[그림 3-61] 주민 인식 및 설문조사	149
[그림 3-62] 서천1리 마을 주민들의 선호 프로그램 조사 결과	149
[그림 3-63] 하동명품센터 위치	153
[그림 3-64] 공공건축 활용도 진단 및 시뮬레이션 종합	159
[그림 4-1] 공공건축의 대상 범위 및 활용가치 확립	162
[그림 4-2] 전생애주기를 고려한 통합적 자산 관리	164
[그림 4-3] 지역 기반의 공공건축 통합 전략 자산 관리	165
[그림 4-4] 공공건축 대상 분류 및 법적 근거 일원화	167
[그림 4-5] 국유재산 및 공유재산 관리계획 작성 시점의 조정	171
[그림 4-6] 시뮬레이션으로 도출된 3개 지자체 지리 정보 기반 공공건축 현황 MAP	175
[그림 4-7] 공공건축 현황정보 Database 구축 및 시스템 연동 체계	176
[그림 4-8] 유형별·지역별 자산 평가의 구분	179
[그림 4-9] 공공건축 활용 현황분석 및 실태진단(research) 절차	180
[그림 4-10] 지자체 공공건축 총괄조직 및 관리부서 간 전담업무 구분	183
[그림 4-11] 공공건축 총괄관리부문 운영 대안	183
[그림 4-12] 공공건축 자산 관리를 위한 중앙-지방 정부 관련 조직 간 연계 및 협업 체계	184
[그림 4-13] 일본 하마마츠시 문화센터의 폐지 및 구 청사로의 기능 이전	186
[그림 4-14] 공공건축 관리 순환 구조 및 전략계획	186
[그림 4-15] 자산활용전략 주요 추진방향 도출(예)	187
[그림 4-16] 공공건축 현황 map 및 우선순위(예)	187
[그림 4-17] 영주시 공공건축 통합화 전략	188
[그림 4-18] 영주시 공공건축 통합화 거점 프로젝트	189
[그림 4-19] 공공건축 활용성 증대를 위한 관리체계 마련 방안	194

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 필요성
2. 연구의 목적
3. 연구의 전제 및 개념 정립
4. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성
5. 연구 추진과정 및 방법

1. 연구의 배경 및 필요성

1) 연구의 배경

① 저성장으로 인한 기존 건축물의 적극적인 활용 요구 증대

최근 건축의 공공적 가치¹⁾가 새롭게 주목받게 되면서 그 역할을 선도하는 공공건축에 대한 사회적 관심 또한 고조되고 있다. 특히 여성의 사회 활동이 확대되고 맞벌이 가구와 노인 인구가 증가하고 있는 등 여건이 변화함에 따라 일상생활공간으로 애용되는 보육시설, 노인복지시설, 문화시설, 행정시설 등에 대한 시대적 요구는 날로 높아지고 다양해지고 있다²⁾. 공공정책 또한 수요자 중심의 접근이 강조³⁾되고 있어 시민 복지와 생활 편의의 향상을 위한 공공건축의 필요성은 점차 확대될 것으로 전망된다.

하지만 사회 전반에 저성장(low growth)이 지속⁴⁾되고 있다는 점을 고려할 때, 신축을 통한 시설의 대량 공급보다는 기존 시설의 효율적인 관리와 적극적인 활용 노력이 더욱 요구되는 시점이다. 추진 여부가 불투명해지고 있는 대규모 개발사업과 부동산시장의

1) 「건축기본법」 제7조 ‘건축의 생활공간적 공공성 구현’, 제8조 ‘건축의 사회적 공공성 확보’

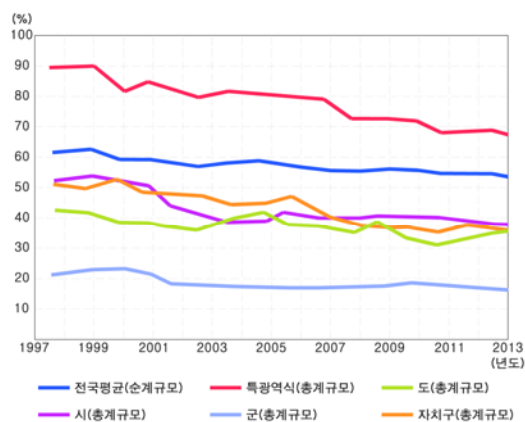
2) 이재수 외(2011), 서울시 공공문화복지시설의 입지실태와 공급방식 개선방향, 서울시정개발연구원, p3

3) 김영오(2004), 지방자치단체의 공공서비스에 대한 주민만족도에 영향을 미치는 요인분석, 한국지방자치학회 논문집, p70

4) 최성환(2013), 저성장의 원인과 국가경쟁력, 한국경제연구원, KERI Column, p1

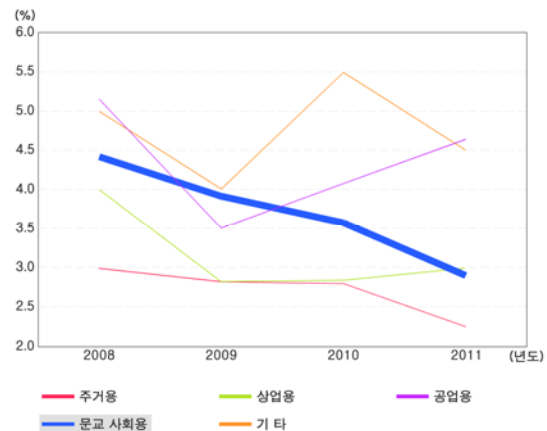
위축⁵⁾으로 인해 건축도시정책의 패러다임은 ‘성장’에서 ‘정체’로 전환되고 있으며⁶⁾ 인구 증가를 전제로 지속해 온 ‘양적 개발’과 ‘신축’보다는 ‘질적 재생’과 ‘정비’의 중요성이 더욱 강조⁷⁾되고 있기 때문이다. 특히 건축물의 경우 전국적으로 공가(空家)와 오피스 공실률이 급증하고 있어 이제는 단순 공급에서 벗어나 전(全)생애주기 차원의 관리 기법이 도입·확대되고 있으며 공공건축 또한 이러한 패러다임의 전환과 큰 맥락을 같이 한다.

기존 공공건축물의 적극적인 활용이 부각되고 있는 배경을 살펴보기 위해서는 우선 공공건축의 건립과 운영에 투입될 수 있는 재정 여력이 부족하다는 점에 주목할 필요가 있다. 지방자치단체(이하 지자체)의 재정자립이 취약⁸⁾해지고 사회기반시설에 투입되는 정부 예산도 꾸준히 감소⁹⁾하고 있어 재정 부담을 가중시키는 공공건축의 신축 비중은 점차 줄어드는 추세이다. 또한 전국적으로 도심지 및 상업구역의 대다수가 개발을 완료한 상태로 개발 가능지는 상당수 감소하였고 접근과 이용이 유리한 입지를 확보하기 위해서는 많은 비용이 소요¹⁰⁾되어 공공건축의 신축 가능성은 점차 낮아질 수밖에 없다.



[그림 1-1] 지방자치단체 연도별 재정자립도

* 안전행정부 「지방자치단체 통합재정개요」



[그림 1-2] 용도별 건축물 변동 추이(2005~2011) 중 문교·사회용 감소 추세

* 건축물 현황통계(2011년 말 기준), 국토해양부

5) 서울시의 2009년 부동산 관련 국세청 담당세수는 154조 3,000억 원으로 전년에 비해 3조 2,000억 원 감소, 조명래 외(2011), 저성장 시대의 도시정책, 한울아카데미, p12

6) 도시재생사업단(2012), 새로운 도시재생의 구상, 한울, p43

7) 조명래 외(2011), 전거서, p27

8) 전국 평균 51.1%...지자체 10곳 중 9곳 재정자립도 50% 미만, '지자체 재정자립도 51.1%로 '뚝'...역대 최악', 한국경제(2013. 4. 29)

9) 2014년도 SOC 예산은 전년 대비 4.1% 감소한 23조 3000억원이며, 공약가계부를 통해 제시된 향후 5년간 SOC 투입 예산은 11조 6000억원이 감소하는 것으로 전망, 2014년 정부예산안(2013. 9. 26)

10) 김현아(2003), 개발가능하고 '쓸만한' 택지 공급... 대안은 없는가, 건설경제, pp.16~17

2 공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구

노후화가 가속화되고 있다는 점 또한 시설의 적극적인 활용과 관리의 중요성이 강조되는 이유이다. 국내 기존 건축물 총 680만동 중 15년 이상 건축물이 74.1%를 차지¹¹⁾하고 있는 가운데 노후 공공건축물의 누적 수량 또한 계속해서 증가¹²⁾하고 있다. 특히 급격한 도시 성장과 함께 많은 공공시설이 한꺼번에 공급되어 왔기 때문에 향후 시설의 노후와 쇠퇴에 따른 사회적 문제가 일시적으로 제기될 가능성이 크다¹³⁾. 이에 비해 사회기반시설 전반에서 절대적으로 부족한 유지관리 비용과 체계적이지 못한 관리 방식의 문제가 지속적으로 제기되고 있다¹⁴⁾.

② 관리 노력 부족으로 공공서비스의 질적 저하 우려

기존 시설의 적극적인 활용 필요에도 불구하고 대다수의 공공건축물은 시민들이 희망하는 수준의 서비스를 충분히 제공하지 못하고 있다. 시설 노후화 및 희망 시설 부족으로 이용 불편·불만이 제기되고 있으며, 일부 공공건축물은 프로그램 부실로 인한 이용률 감소와 지역 수요 급감으로 공실·유휴화 문제가 심각하게 발생하고 있다. 하지만 시설 자체 활용도를 높이거나 지역에서 긴요하게 필요한 시설로 재사용되기 보다는 민간 매각 처분이나 상투적인 프로그램으로 전용되는 등¹⁵⁾ 단일한 대처에 치중하고 있는 실정이다.

특히, 상당수의 공공건축은 비순수공공재¹⁶⁾로서 운영 프로그램이 부실할 경우 이용률이 저하되고 단순 유휴를 넘어 방치¹⁷⁾로 이어질 가능성이 크다. 더욱이 운영 비용을 주로 방문 수입에 의존하는 경우 이용객이 감소하면 운영비의 상당액을 지방재정으로 충당하게 되고 이는 지자체에 큰 부담으로 작용¹⁸⁾한다.

11) 국토해양부 녹색건축과(2013. 3. 17), ‘노후 공공건축물의 변신, 그린리모델링으로 재탄생’

12) 건축연한 15년 이상 공공건축물의 비중이 60% 이상을 차지(8만 7천동/ 14만 7천동, 2009년도 기준)하고 있으며 이는 신축건수가 감소하고 있는 현실을 감안할 때 시간이 경과할수록 급속도로 증가할 것으로 예상, 국토해양부 세움터 자료(2011)

13) 안병철 외(2009), 공공서비스의 역사적 변천과 특성, 한국거버넌스학회보 제16권 제2호, p296

14) 국내 인프라 유지관리 투자규모는 신규건설의 8%로 일본의 1/3 수준이며, 노후화의 급진전으로 인프라의 체계적인 유지·관리 필요성이 증대, 이영환(2013), 선진국의 사회간접시설(SOC) 시설물 평가체계 이해와 도입 방향, ‘행복 시설안전에서 길을 묻다-시설물 관리의 패러다임 전환’ 토론회 발제자료, 건설산업연구원

15) 폐교는 대부분 민간 매각임대 등으로 활용되고 공공시설로의 활용은 23%에 불과, 폐동사무소는 일반적으로 주민자치센터로 재활용되고 있으나, 공공보육시설·노인요양시설·청소년 공부방 등 보다 긴요한 공공시설 용도로 미활용, 기획예산처(2007.12.04) 보도자료, ‘유휴화된 학교·동주민센터를 주민 복지문화시설로 재활용’

16) 공공재 중에서 비경합성(非競合性, non-rivalry)과 비배제성(非排除性, non-excludability) 중 어느 하나만 해당하는 재화와 서비스를 지칭, 서울도시계획포럼 용어정의

17) 경남 산청 박물관의 경우 46점에 불과한 유물보유로 개관도 못한채 5년째 방치, 휴관중임에도 운영비로 2000여만원이 배정됨, 중앙일보(2011. 2.7)



[그림 1-3] 선사 유물을 전시하기 위한 시설이지만 지금은 세금 낭비의 상징이 된 산청박물관
(중앙일보, 2011. 2. 7)



[그림 1-4] 매년 운영비가 5억원 이상 지원되고 있는 제주민속관광타운
(제주포커스, 2011. 3. 25)

반대로 지나친 경제적 운영으로 인해 공공성 저하라는 문제점이 초래될 여지도 있다. 수익성 확보에만 치중한 시설 운영으로 발생 수익이 재투자되지 않아 공공서비스의 질이 점차 저하될 수 있다. 또한 수익 확보를 위한 과다한 이용료 부과는 저렴한 이용 금액을 중시¹⁹⁾하는 시민들의 시설 만족도를 저해하고 공공재로서의 본연의 기능을 제공하지 못함으로써 오히려 사회적 비용편익의 손실로 이어지게 되고, 적자 운영을 이유로 일방적으로 폐쇄·이전될 경우 지역민의 복지와 생활 편의에 심각한 문제가 발생한다²⁰⁾.



[그림 1-5] 매년 40억~60억원의 적자로 폐쇄된 진주의료원
(한국경제, 2013. 5. 29)



[그림 1-6] 공공의료 배제로 인한 저소득층 경제적 부담 우려로 진주의료원 폐업 결정 철회 시위
(농민신문, 2013. 3. 18)

18) 제주도는 공공시설 운영에 따른 연간 고정비(2009년 예산 기준)가 총 603억원이 소요되며 연간 314억 적자가 발생, 제주일보(2011. 3. 25)

19) 문화시설을 이용하는 주민 만족도 조사 결과 ‘공공시설이라 믿을 수 있어서(34.6%)’, ‘이용요금이 저렴해서(24.7%)’, ‘프로그램이 좋아서(15.5%)’ 순으로 나타났으며, 세부항목별 만족도 조사에서는 이용 요금의 적정성(61.29점)이 가장 많은 의견으로 나타나 문화시설은 공공성과 낮은 이용금액이 사용자의 만족도에 큰 영향을 미침, 문화체육관광부 보도자료(2012. 4. 16), ‘지역 공공문화시설 운영 활성화를 위한 가이드라인 제공’

20) 경남 진주의료원과 같이 막대한 부채와 운영 적자로 인해 의회로부터 폐업을 결정됨에 따라 이러한 부채와 적자는 지역거점공공병원의 역할을 수행하면서 발생한 ‘건강한 적자’로 폐업을 반대하는 의견이 비등

4 공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구

결국 공공서비스의 질적 수준을 확보하기 위해서는 수요 변화를 감지하여 효율적인 운영방안을 마련하고 동시에 사회기반시설로서 갖춰야 할 공공성을 충분히 확보하여야 하나 공공건축 운영 역량과 관리 의지는 그러한 수준에 크게 못 미치는 실정이다.

③ 지역 별 공공서비스 혜택 격차 심화

공공건축의 관리 부실로 인한 문제는 개별 시설에 그치지 않고 지역적 차원에서도 발생된다. 일상생활의 편의를 위해 제공되는 공공서비스는 공공재로서 그 영향력을 미치는 범위가 지리적으로 제한되고 서비스 구현을 위해 토지점거의 필요성을 배제수단으로 특정지구에 공급²¹⁾된다. 따라서 공공건축은 주민들에게 필요한 제반 서비스를 제공하는 광의의 공공시설²²⁾로서 지역의 경제·사회·인문적인 문맥과 환경을 고려하지 않을 수 없으며 지역의 특수성을 적극적으로 반영해야 한다.

지역의 여건을 대변하는 재정자립도, 인구 규모 및 가구 특성, 소득·소비·복지 수준, 도시쇠퇴 정도 등은 수도권과 비수도권, 도시와 비도시, 대도시와 중소도시 등 지역에 따라 재편되고 있으며 그 격차도 점차 커지고 있다.

하지만 급변하는 지역의 특성을 충분히 고려하지 않은 채 일률적으로 공급·설치된 공공건축물이 적절히 관리되지 못할 경우 공공서비스의 수급 불균형을 야기하거나 공공서비스 혜택의 격차를 더욱 심화시키게 되며 지역 간 격차뿐만 아니라 지역 내에서도 균등한 공공서비스가 제공되지 못할 가능성이 크다. 따라서 면적이 과도하게 남아돌거나 이용이 불편할 정도로 공간이 부족한 사례들과 시설이 특정 지역에 편중·중복되거나 소외되는 경우가 다수 발생하게 된다.

실제로 복지시설의 수급 실태를 조사한 결과, 유사한 서비스를 제공하는 재가서비스 기관, 지역아동센터, 건강가정센터 등의 시설 공급이 계속 증가하고 있어 서비스 중복 우려가 제기되고 있다²³⁾. 공공문화복지시설의 경우에도 지방자치제(1995) 도입 이후 시설수와 연면적 공급이 전반적으로 증가하고 있어 자치구 간 공급격차는 감소하였으나, 시설 간 격차는 여전히 존재하며 유사 프로그램의 중복 문제가 발생하고 있다고 조사²⁴⁾된 바가

21) 유훈(1996), 효율적인 공공시설 배분계획, 경기개발연구원, p29

22) 박희정(1997), 편익분석을 통한 지방공공시설의 투자 결정, 한국지방행정연구원, p9

23) 김경혜(2006), 복지시설간 서비스 중복 실태와 개선방안, 서울시정개발연구원, p v

24) 이재수 외(2011), 전거서, p3

있다.

결국 공공건축물이 합리적인 규모와 적절한 입지를 갖추기 위해서는 지역 차원에서 공공서비스 혜택의 불균형 정도를 파악하고 형평성을 확보하려는 노력이 전제되어야 한다.



[그림 1-7] 애물단지로 전락한 농촌 마을 방치 폐교
(매일신문, 2012. 8. 16)

[표 1-1] 대구시내 지역별 초등학교 입학생 편차

구 분	학교명(소재)	1학년 수
신입생이 많은 초교	칠성초(북구 침산동)	246명
	동평초(북구 동천동)	228명
	월서초(달서구 상인동)	228명
	한샘초(달서구 대천동)	225명
	중앙초(수성구 만촌동)	217명
신입생이 적은 초교	공산초(동구 백안동)	7명
	조야초(북구 조야동)	7명
	하빈초(달성군 하빈면)	8명
	삼영초(북구 노원동)	10명
	수장초(중구 수창동)	12명

* 출처 : 매일신문(2013. 3. 4), '텅텅빈 교실' '콩나물 학급'... 초등학교 입학식 극과 극

따라서 공공서비스를 효과적으로 제공하기 위해서는 개별 시설의 운영 효율을 높이는 것뿐 아니라 지역 차원의 종합적인 관리를 통해 과대수량·과다규모를 검증하여 편중이나 소외되는 공공건축물²⁵⁾ 간의 연계와 통합적인 활용을 적극적으로 유도할 필요가 있다.

2) 연구의 필요성

현재 공공건축물의 관리는 단순 개보수 수준의 외관 유지에만 치중되고 있을 뿐 적극적인 활용 노력 및 개선 의지는 부족하며 이마저도 시설관리공단 등을 통한 위탁운영으로 관리 책임을 회피하려는 경향이 크다.

제주특별자치도 직영 공공시설물의 눈덩이 적자 문제를 해결하기 위한 방안으로 시설관리공단 설립이 유력하게 검토되면서 논란이 예고되고 있다. **지방공단 설립 필요성에 대한 부정적 시각**과 다른 지역 시설공단인 경우 흑자·적자 운영 상황이 엇갈리고 있는가 하면 결과적으로 요금 인상과 인력 감축 등의 후유증도 우려되면서 신중론이 제기되고 있기 때문이다. ~(후략)

제주 공공시설물 적자 해결방안 '논란' (제주일보, 2013. 10. 20)

25) 어떤 부처는 유류재산을 보유하고 있는 반면, 다른 부처는 청사부지가 없어 임대청사를 사용, 기획재정부(2010), '국유재산 관리제도 개선 방안' 보도자료

또한 지금까지 공공건축에 대한 지역 차원의 종합적인 현황 파악 및 실질적인 활용 실태 진단이 이루어지지 못하여 적극적인 대처가 불가능했다. 공공건축물이 체계적으로 관리되고 다양한 활용 방안이 검토되기 위해서는 단순 시설 정보를 파악하는 수준에서 나아가 이용률, 서비스 운영 방식 및 수준²⁶⁾, 접근성²⁷⁾, 시설 수급 현황, 이용 만족도, 인접 유사시설의 중복 여부 등 지역 여건을 고려한 객관적인 조사와 분석이 전제되어야 한다. 하지만 운영·관리 권한의 개별화로 관리 주체가 상이한 시설 간의 정보 수집과 교환에 제약이 있어 관련 건축물대장·지적(地籍)·국공유재산 정보 등을 한꺼번에 확보하기 어렵고 자료들 간의 정합성도 부족하다는 점이 한계로 지적되어 왔다.

따라서 이제 종합적인 정보 수집과 분석을 통해 지역 차원에서의 공공건축물의 활용 실태를 파악하고 운영 효율성 여부를 진단할 필요가 있다. 또한 이를 바탕으로 시설별 운영 효율 제고 및 시설 간 유기적인 연계 등 활용성 증대 가능성을 검증하여 관리 정책 개선방향을 제시함으로써 공공서비스의 질적 향상과 도시 관리기능 강화에 토대를 마련할 시점이다.

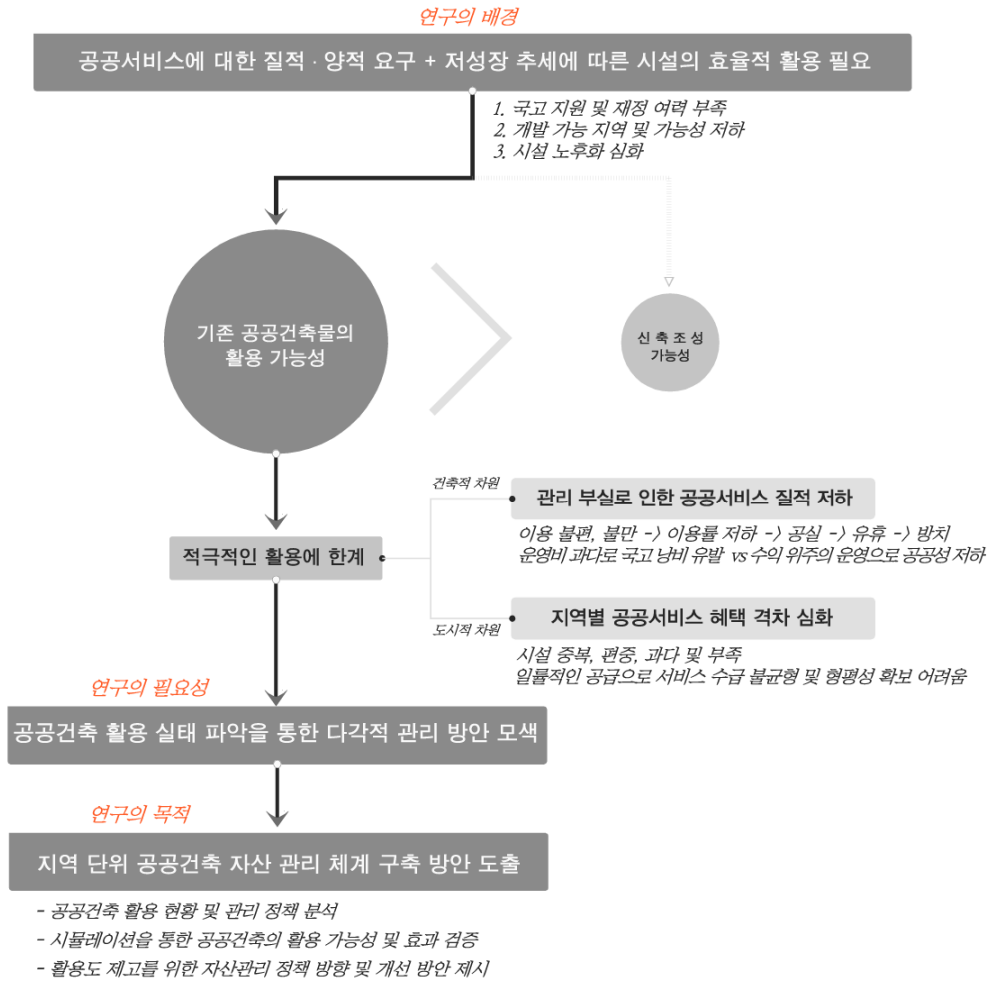
2. 연구의 목적

본 연구에서는 국내 공공건축 활용 및 관리 현황을 분석하여 지역 별 공공건축의 수급 특성과 활용·관리 현황의 한계를 도출하고, 지역의 여건을 대표하는 공공건축 사례를 선별·진단하여 시뮬레이션을 통해 활용 수준의 제고 가능성과 효과를 검증해보자 한다. 이를 바탕으로 공공건축의 활용성 증대를 위한 “공공건축 자산관리체계” 구축 방향과 개선 방안을 제시하는 데 본 연구의 목적이 있다.

1. 공공건축물의 지역 간 수급 특성 도출 및 활용 현황·관리 현황 분석
2. 시뮬레이션을 통한 지역 단위 공공건축의 효율적 활용 가능성 검증
3. 활용성 증대를 위한 자산관리 정책 방향 및 개선 방안 제시

26) 경로당 활성화 위해 폐쇄적인 운영방식 개선해야 되고 수요자 요구에 맞는 다양한 프로그램 지원방안 모색 필요, ‘경로당 이용하지 않는 유휴공간 활용방안 모색’, 관악저널(2011. 6. 27)

27) 종로구의 체육시설의 경우 접근성이 낮은 곳에 있지만 지역 내 유사시설이 부족한 경우 높은 활용도를 보이고, 강남구의 경우 접근성이 높은 곳에 위치하지만 관련 시설들이 많아 낮은 활용도를 보이고 있다는 조사 결과는 접근성과 중복성은 활용도에 영향을 동시에 미친, 송원영(2012), space syntax를 활용한 공공체육시설 입지와 활용도와의 상관성 연구, 대한건축학회 춘계학술발표대회논문집



[그림 1-8] 연구의 배경·필요성·목적

3. 연구의 전제 및 개념 정립

1) 공공건축 활용도 제고의 의미

일반적으로 건축물이 쓰인다는 것은 기능의 활용²⁸⁾이자 부동산으로서 법률적이용가치(法律利用價值²⁹⁾)를 의미한다. 건축물은 (법률적)이용가치의 측면에서 유희로부터 공실, 미이용, 이용, 유효이용 등 다양한 수준으로 구분되지만 궁극적으로는 최대 효율을 확보하려는 ‘최유효이용³⁰⁾’ 상태를 지향한다. 최유효이용이란 “환경 친화적이면서도 독창성이 있는 물리적 이용이자, 중장기적으로 지속가능하고 지역사회에 적합한 사회적 이용, 동시에 수익을 극대화 할 수 있는 재무적 이용”이라고 정의³¹⁾된다.

공공건축은 부동산으로서의 최유효이용 가치 확보에서 나아가 지역의 여건과 특성을 고려한 사회적 요구를 더욱 반영하고 공공의 사용을 전제로 일상적인 편의를 충분히 제공할 수 있도록 계획·운영되어야 한다.

이러한 이유는 공공건축 설치·운영의 목적과 관련 주체의 복잡성에 있다고 할 수 있다. 공공건축은 이용 주체가 특정 소수가 아닌 대중으로 확대되고, 관리주체는 중앙부처·지방자치단체·위탁운영기관 등으로 복잡하게 얽혀있다. 또한 설치·운영을 위해서는 국고 및 지역 세금이 투입되어야 하므로 직접적인 이용자가 아니더라도 일반시민 또는 지역민의 의견과 견해는 중요한 고려요소가 되어야 한다.

따라서 공공건축은 단순 이용가치를 넘어서 시설 설치·운영의 목적과 관련주체의 복잡성을 반영한 ‘지속가능한 발전’, ‘적응적 재사용(adaptive reuse)³²⁾’의 관점으로 확대되

28) 노정은(2008), 건축공간의 재생·활용을 위한 컨버전디자인의 전략과 방법에 관한 연구, 건국대학교 박사학위 논문, p29

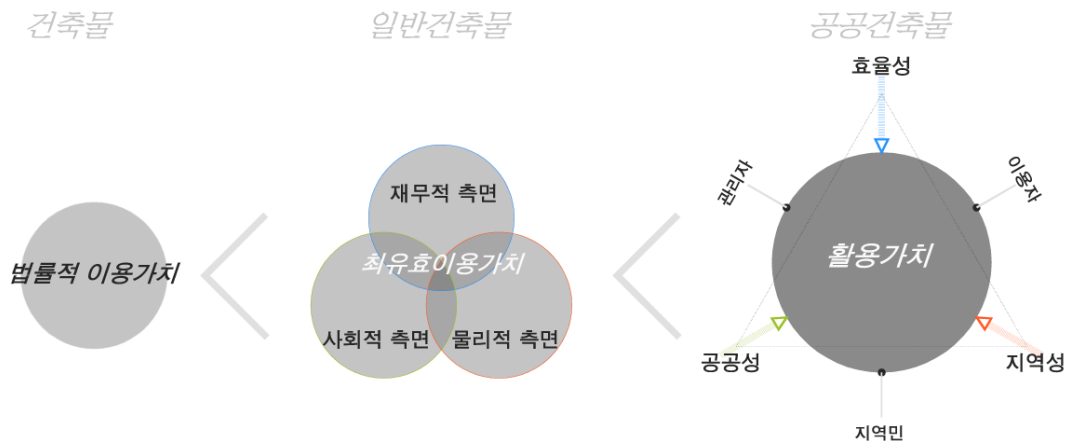
29) 대상 부동산이 실질적으로 어느 용도에 어느 범위내로 이용되는가(이용 가능한 범위)에 대한 관념(예 : 용도지역제, 용적률, 건폐율 기타)으로, 대상 부동산의 이용상 공·사법으로 인정되는 실질적 불이익 또는 이익의 정도, 방경식(2011), 부동산용어사전, 부연사

30) 건물이나 토지를 합리적이고 합법적으로 개발 가능한 대안 중 물리적으로 가능하면서 현실적으로 실현가능하며 경제적으로도 타당성이 있도록 최고의 가치를 창출하여 이용하는 것, "The reasonably probable and legal use of vacant land or an improved property that is physically possible, legally permissible appropriately supported, financially feasible, and that results in the highest value", Appraisal Institute(2001), 'The Appraisal of Real Estate'

31) 김소연, 박영기(2007), 건축물의 최유효 개발계획 수립을 위한 기획업무 절차에 관한 연구, 한국생태환경건축학회 논문집, v.7 n.5(통권 27호)(2007-10)

32) 사용되지 않거나 효과적이지 못한 상태를 사용이 가능하거나 또 다른 목적을 위해 효과적으로 사용하도록 변화시키는 과정, Australian Government(2004), 'Department of the Environment and Heritage', p3

어야 하며 이를 ‘활용³³⁾’이라는 개념으로 정의하고자 한다. 이에 본 연구에서는 공공건축의 활용도 제고란 “사용자 특성 및 지역의 여건에 맞는 건축환경(입지, 규모, 서비스수준, 디자인, 물리적 안정성)을 제공하고 이용의 효율, 지역 내 서비스 형평성, 사용 만족도 수준을 높게 유지하여 그 본연의 목적에 부합되도록 하는 것”으로 정의하고자 한다.



[그림 1-9] 부동산으로서 건축물의 법률적이용가치·최유효이용가치·활용가치 비교

* Fayad, Ahmed, et al.(2012), "Continuous rescheduling optimization approach for successful real estate projects." Engineering Project Organization Journal 3.3, p22 일부참고

2) 자산으로서 공공건축 성과 기준 및 진단 지표

- 공공건축 성과 진단기준 설정 ; 형평성(equity), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness)

건축물의 관리는 설치·운영 성과를 평가하고 이를 개선하여 활용도를 높이는 행위라고 할 수 있다. 이 때 성과의 평가는 실제 상태와 요구 상태 사이 간격의 성격과 범위를 측정하여 그 격차를 줄이는데 필요한 조치를 결정³⁴⁾한다. 또한 공간성능 평가를 통한 결과는 중요한 자원과 인력을 배분하는 결정을 내릴 때 우선순위를 정하도록 도와주며 조직의 목적에 따라 현 상태를 진단함으로써 향후 운영계획의 방향을 설정³⁵⁾할 수 있도록 한다.

건축물의 성능(performance)이 건물의 기술적(technical), 기능적(functional), 행태적(behavior)인 측면으로 단순 구분되는 반면, 성과는 다차원성(multi-dimensionality)으

33) 사전적 정의 : 충분히 잘 이용함.

34) Melbourne: Office of Building, Dept. of Planning and Development(1996), ‘Assessing the Condition of Constructed Assets – An Asset Management Guideline for the Victorian Public Sector’, pp. 7~8

35) Dilanthi Amaratunga, David Baldry(2002), ‘Moving from performance measurement to performance management’, Facilities, Vol. 20 Iss: 5/6, pp.217~223

로 인해 단일하고 일반적인 지표로 정립이 불가능³⁶⁾하다.

따라서 성과 평가를 위한 기준을 설정하기 위해서는 공공건축을 단순한 건축물에서 벗어나 도시정부가 제공하는 공공서비스 시설로서 상정할 필요가 있으며 이때 형평성(equity), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness)(Ross & Stedman, 1985:137 : Sava, 1987:122)³⁷⁾ 3가지 요소에 대한 종합적인 고려가 필요하다.

첫째, 형평성(equity)은 기회의 균등성(equal opportunity), 시장형평성(market equity), 결과의 균등성(equal results), 의사결정예의 동등한 참여(equal access)로 구성³⁸⁾된다. 형평성 평가와 관련하여 비교의 틀로 제시될 수 있는 기준은 평등·수요·소요·노력·투입비용·결과·속성·절차의 7가지를 들 수 있는데(Blanchard, 1986), 공공시설의 형평성을 추정하는 방법으로는 물리적인 입지분포를 바탕으로 공공시설의 입지와 접근정도를 추정하고 수요(인구, 소득), 시설 수, 시설 면적, 서비스의 질과의 상관성을 2차적으로 분석하는 것이 일반적이다.

공공서비스의 지역 간 형평성을 논의하기 위해서는 투입자원의 균등 배분보다는 지역수요에 따른 서비스의 적정 차등배분에 대한 검토가 필요³⁹⁾하며 최적입지 결정시 접근성과 유사 시설과의 중복성이 함께 검토되어야 한다⁴⁰⁾.

둘째, 효율성(Efficiency)은 경영학적인 측면에서 “투입량에 대한 산출물의 비율⁴¹⁾”을 나타내지만 공공서비스 측면에서는 지역사회와 고객의 수요, 욕구, 자원에 대한 대응 정도를 의미하는 것으로 국민의 수요에 부응하는 정도⁴²⁾로 인식할 수 있다.

규모의 효율성 측면에서는 수요(인구수, 세대특성, 거주자 특성 등)에 적합한 입지에 적정 기능(서비스 면적, 유형 등)을 제공해야 한다. 공급 측면에서 인구와 경제기반의 쇠

36) 허은영(2010), 문화시설 운영 효율성 지표 개발 연구, 한국문화관광연구원, p32

37) 송광태(1999), 도시공공서비스의 효율적 제공을 위한 공공시설의 관리운영방안—공공체육시설을 중심으로, 한국지방정부학회 학술지, p3

38) 송광태(1999), 전거서, p12

39) 이상미(2011), 지방이양 복지서비스의 형평성 평가에 관한 연구 : 지역 간 형평성과 이양효과의 분석, 성균관대학교 박사학위 논문, p4

40) 종로구의 체육시설의 경우 접근성이 낮은 곳에 있지만 지역 내 유사시설이 부족한 경우 높은 활용도를 보이고, 강남구의 경우 접근성이 높은 곳에 위치하지만 관련 시설들이 많아 낮은 활용도를 보이고 있어 접근성과 중복성은 활용도에 영향을 동시에 미침, 송원영(2012), 전거서

41) Anthony, R. N.(1984), 'Management control systems', Irwin, p8

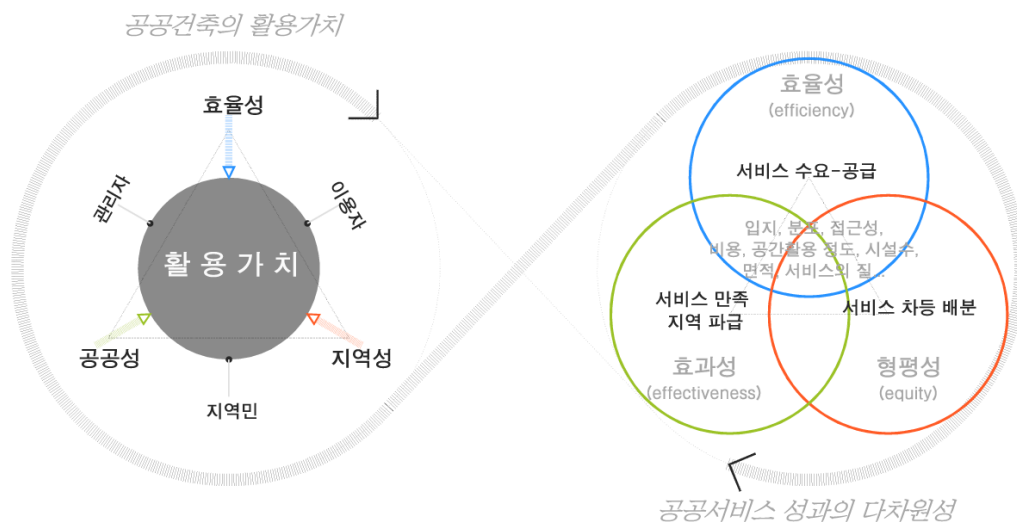
42) 배정환(2007), 도시공공서비스의 효율성 측정에 관한 연구, 충북대학교 박사학위 논문, p23

퇴, 비용증가, 재정수입 둔화, 서민조세저항, 불합리적 재정 관리가 발생(David R. Morgan & Robert E. England, 1988:73)하는 반면 수요 측면에서 인구증가, 생활수준의 향상에 따른 서비스 욕구 및 무상수혜로 인한 초과 수요가 발생하면 공공서비스의 수급 불균형이 초래된다⁴³⁾ 점을 이해해야 한다.

공공서비스의 효율성 여부는 비용 투입요소로서 운영예산과 산출물로서 운영비 또는 운영수익, 공간 활용의 효율성 여부는 시설 활용 여부 및 공실 정도, 가동률, 조직의 효율성 여부는 전담인력 당 이용객수 등의 검토로 추정할 수 있다.

셋째, 효과성(effectiveness)은 궁극적으로 프로그램이 목표들을 성취하는 정도와 관련(Anthony & Herzlinger, 1975:19)있는 것으로 공공서비스 목표달성의 적합 정도를 의미한다. 이는 시설의 설립 목적, 서비스 만족도, 시설 이용의 편의성 등과 같이 공공서비스가 갖는 사회적 가치를 얼마나 잘 달성하고 있는 가를 의미한다. 공공성을 확보하고 커뮤니티 거점으로서의 역할을 담당해야 하는 공공건축의 본연의 목적상 지역에서의 경제·사회적 파급효과 등으로 검토될 수 있다.

공공서비스 성과의 다차원성으로 도출된 이상 3가지 측면의 성과 진단기준은 결국 공공건축의 활용 가치와 밀접한 관계를 갖게 된다.



[그림 1-10] 공공건축의 활용 가치와 공공서비스 성과 진단기준

43) 배정환(2007), 전게서, p26

- 공공자산으로서 관리 범위 및 진단 지표의 구체화

공공건축의 활용·관리는 물리적 요소와 비물리적인 서비스 요소 간의 적절한 균형과 조정을 필요⁴⁴⁾로 하며 단위 건축물의 가치 극대화뿐만 아니라 건축물 간의 종합적인 관리로 시설의 효용을 유도하고 지역 및 사회적인 가치를 지속적으로 구현해야 한다. 따라서 이러한 개념을 전반적으로 포괄하는 ‘자산(asset)’이라는 개념을 통해 접근할 필요가 있다.

자산관리는 물리적 개보수 위주의 시설관리에서 건축물의 운영과 수요변화에 대응한 건축물의 물리적·프로그램적 요소까지 포함하는 적극적인 관리 개념으로서 시장경제·지역경제·수요분석 등을 통한 경쟁력 제고, 임대전략 및 재무·법무·세무 관리 등을 포괄하는 총체적 운영관리 수준으로 규정(R.D.Allen & T.E.Wolfe)⁴⁵⁾된다.

[표 1-2] 건축 자산의 관리 유형

구분	건축물 관리 (Building Maintenance)	시설관리 (Facility anagement)	부동산관리 (Property Management)	자산관리 (Asset Management)
단계	가장 기초적인 수준의 관리	건축물 관리의 도입기	건축물 관리의 중간적, 이행적 단계	건축물 관리 기반의 종합서비스업적 성격
개념	물리적 측면에서의 기본적인 유지보수	시설사용자나 기업 내 타부문의 요구에 단순히 부응하는 정도의 소극적 관리	건축물 관리·보유와 관련하여 통상적으로 발생하는 서비스의 제공	건축물 투자 전 과정에서 전략적 의사결정을 통해 부동산 가치의 증대와 사회적 가치를 동시에 충족
주요 업무	디자인 및 외형의 보존, 물리적 성능의 유지	건물의 물리적 관리 설비·설계의 운영 예방적 유지·보수 에너지 관리 일부 프로그램 운영 관리	경기보고 임대실행 및 임차인 관리 일상적인 건물 운영 및 관리(시설물, 청소, 보안경비 등 협력사 관리)	시장 및 지역경제 분석 경쟁요인 및 수요분석 증개축을 통한 경쟁력 제고방안 검토 임대전략 및 임차인 유지 재무·법무·세무관리
관리 범위	물리적 요소	물리적 요소 + 서비스운영 요소	물리적 요소 + 서비스운영 요소 + 재무적 요소	물리적 요소 + 서비스운영 요소 + 재무적 요소 + 사회적 요소
중점 목표	현상 유지	단기 생산성 향상 및 유용성 극대화	비용절감 및 수익 극대화	가치 극대화

* 이창성(2007), 부동산 관리론, 신광문화사, p36, 수정보완

44) 이소영(2009), 공공서비스시설에서의 시설성능 요인에 대한 탐색적 연구, 한국주거학회논문집, p285

45) 오인철(2010), 빌딩 자산관리의 전문화 방안에 관한 연구, 강남대학교 박사학위논문, p31

자산관리의 원리는 공공 부문에서 상업적 원칙과 결합되어 ‘공공자산관리(public asset management)’ 개념으로 구체화되고 있다. 공공자산관리는 포괄적인 접근이 필요하며 전략적·운영적·재정적 문제를 고려해야 하기에 복잡하지만 공공서비스를 제공하는 사업의 성공적인 수행(practice)을 위해 필수요소⁴⁶⁾이다. 또한 부동산 관리(property management⁴⁷⁾)와 개념 및 프로세스 측면에서 구별되며, 그 개념은 과거 다수의 보고서들을 통해 다음과 같이 정의된 바 있다.

- 공공자산관리는 경제적 가치(value for money)를 확보함과 동시에 관리주체의 전략적 필요들을 충족시키는 체계로서, 공공시설은 예산 규모가 크고 시설의 전생애주기와 같이 장기간에 걸친 관리가 필요하기 때문에 자산측면에서의 관리가 중요(Local Government Asset Management Guidelines, RICS/ODPM⁴⁸⁾, 2005)
- 넓은 의미의 공공자산관리는 관리주체의 물리적 자산 베이스가 조직의 목표와 정렬되어 핵심 비즈니스 자원 계획(business resource planning)의 일부로서 기여하는 것을 의미(Report on Improving the Capability and Capacity of Managing Property Assets in Central Civil Government, OGC, 2006)
- 공공자산관리는 공공서비스 혜택과 재정 수익률이 균형을 이루는 자산 활용의 최적화 과정으로 설명할 수 있으며, 공공자산관리는 일상적인 부동산 관리 및 서비스와는 차별화된 것으로 기본적으로 지자체 시설 활용의 장기적 안목 및 전략과 관련이 있음(Measuring Performance in the Management of Local Authority Property, DETR⁴⁹⁾, 1999)

점차 전문화⁵⁰⁾되고 있는 공공자산관리에서 채택하고 있는 성과 지표는 물리적·서비스적·재무적·사회적 측면으로 적용 범위가 구분(Brackertz, 2002; 2004)되며 물리적 측면에서는 건축물 유지, 친환경성능, 서비스 측면에서는 이용자와 운영자의 관점으로 세분화될 수도 있다.

[표 1-3] 선행연구(Brackertz, 2000, 2002)를 통해서 본 건축물 평가 및 성과 진단 대상의 구분

구분	물리적 측면		서비스 측면		재무적 측면	사회적 측면
Brackertz & Pontikis(2002) ⁵¹⁾	Building perspective		Service perspective		Financial perspective	Community/customer perspective
Brackertz & Kenley(2004) ⁵²⁾	Physical	Environment	Utilization	Service		

46) Melbourne: Office of Building, Dept. of Planning and Development(1996), ‘Assessing the Condition of Constructed Assets – An Asset Management Guideline for the Victorian Public Sector’, p7

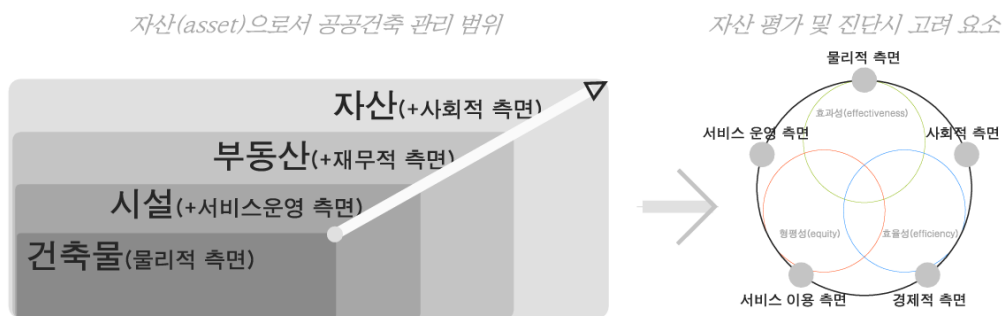
47) 부동산 관리(property management)는 관리주체의 토지 및 공공건축의 운영을 위한 관리(예 시설 보수 및 유지, 공공시설의 입지 및 레이아웃의 최적화, 공공시설의 신축 및 매입 등)를 의미하므로 체계적인 부동산 관리는 공공자산 관리의 전략적 목표 수립에 있어서 필요한 업무로 이해

48) 영국 부총리실(Office of the Deputy Prime Minister)

49) 환경교통지자체부(Department of Environment, Transport and the Regions)

50) Government of Victoria(1995) ‘1.0 Key concepts in asset management’ in ‘The Asset Management Series, Part 2 Policy and Practices’, p5

이를 본 연구에서는 국내 여건에 적용될 수 있도록 5가지 측면(물리적·서비스이용·서비스운영·재무적·사회적 측면)의 관리 범위로 구분⁵³⁾하고 각각 3가지 기준(효율성·형평성·효과성)의 달성⁵⁴⁾ 수준을 분석하여 공공건축의 성과(또는 활용 수준) 진단에 활용하고자 한다.



[그림 1-11] 자산으로서 공공건축의 관리 범위 및 공공건축 성과 진단시 고려 요소

3) 공공건축의 대상 범위 및 유형

본 연구에서는 심층적인 분석을 위해 선행 연구(조준배 외, 2008)에서 정하고 있는 분류 기준에 다양한 관점을 반영하여 공공건축의 대상 범위를 좀 더 구체화하고자 한다.

[표 1-4] 선행연구에서의 공공건축 분류와 그 대상시설

분 류		시설 분류
공공	정부시설	법무시설, 청사, 외교시설, 연구시설, 우편시설, 군시설, 항공항만시설 등
	기초생활시설	공공행정시설, 주거시설, 금융시설, 방송시설, 보건위생시설, 기반시설 등
	여가생활시설	문화시설, 도서관, 박물관 및 미술관, 청소년수련시설, 체육시설, 공간시설 등
	생활복지시설	아동복지시설, 노인복지시설, 장애인복지시설 등
	교육시설	유치원, 학교시설 등

* 서수정 외(2007), 공공건축 가치향상을 위한 정책개발 및 추진방안, 건축도시공간연구소, p39

51) Nicola Brackertz and Russell Kenley(2002), 「service delivery approach to measuring facility performance in local government」, Swinburne University of Technology, Institute for Social Research, CABER, Glasgow Caledonian University

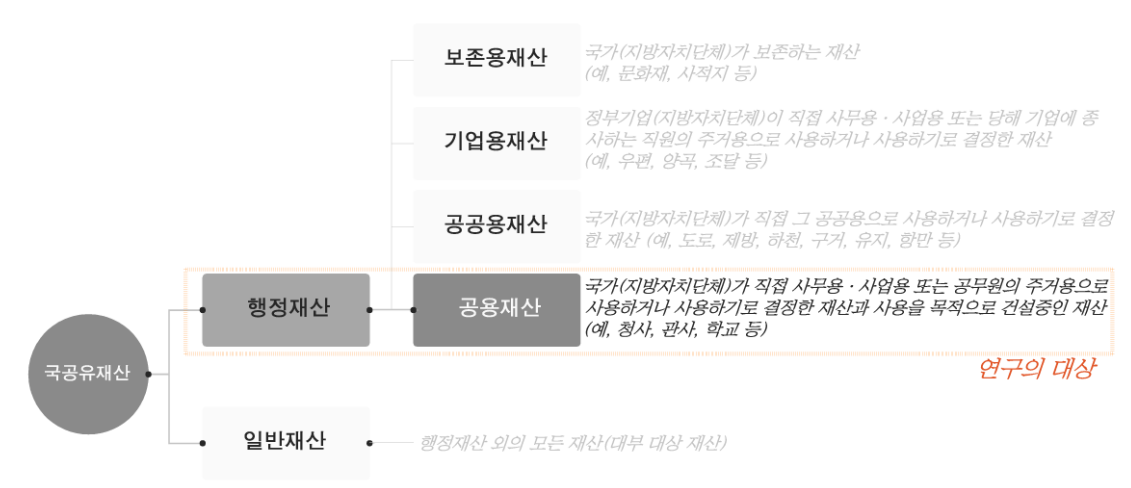
52) Brackertz, Nicola(2004), 「A framework for the strategic management of facilities, balancing physical and financial considerations with service, customer, utilisation and environmental requirements」, Swinburne University of Technology, Institute for Social Research, Pacific Rim Real Estate Society

53) 물리적 측면의 친환경성능(Environment)은 기존 건축물에 독립항목으로 적용하기에는 어려운 점을 감안하여 제외하고자 함

54) 자산을 관리하는 책임권한(Asset Management Responsibilities)의 측면에서도 이와 유사한 적절성(Appropriateness), 효과성(Effectiveness), 효율성(Efficiency)의 3가지 측면이 고려된다, Department of Treasury and Finance, State of Victoria(2000), 「Government Asset Management Policy Statement – Sustaining Our Assets」, Melbourne, p9

- (국공유재산으로서의 관점) 행정재산 중 공용재산

관련 정보의 용이한 취득·분석과 정책 제안의 효과적인 적용을 위하여 중앙 및 지방 정부가 소유하고 관리하는 건축물로 연구 대상을 한정하고자 하며, 이는 국공유재산⁵⁵⁾ 중 공용재산(행정재산)에 속하는 건축법에 의해 허가 및 신고된 건축물에 해당한다.



[그림 1-12] 국공유재산 중 행정재산의 일부로서 연구의 대상(공공건축) 한정

* 「국유재산관리법」, 「공유재산 및 물품관리법」 참고

- (공공재로서의 관점) 비순수공공재이자 지방공공재를 우선 고려

공공서비스는 일반적 공공재로서의 특성 외에 물리적 특성, 이용범위, 설치주체 등 여러 가지 기준에 의해 다양하게 분류⁵⁶⁾된다. 다만 본 연구에서는 공공시설⁵⁷⁾, 지방공공시설⁵⁸⁾ 등과 유사한 개념을 적용하여 생활권역 내 공공부문/영역에서 지역주민이 직접 이

55) 국유재산은 광의의 개념으로 일정한 국가목적 수행하기 위하여 필요로 하는 재산으로서 국가가 소유하고 있는 일체의 재산을 말하며, 협의의 개념으로 광의의 국유재산 중 설정법이 국유재산법의 적용을 받게 되는 재산을 지칭

56) Lucy 등은 공공서비스를 사회적 기능에 따라 일상적 서비스(routine services), 보조적 서비스(protective services), 발전적 서비스(developmental services), 사회적 기본서비스(social minimum services)로 구분 (William H. Lucy et al, 1977 : 689-694), Smith(Wallace F, Smith, 1975 : 306)는 공공서비스의 공급비용과 혜택범위에 따라, Roth(G, Roth, 1987 : 13)는 생산주체와 구매주체에 따라, Barlow, M. Barlow, 1981 : 81-84)는 파급효과의 크기에 따라 공공서비스를 분류. 박희정(1997), 전개서, p8

57) 국가나 지방자치단체 및 이에 준하는 공공단체(공사, 공단)가 직접 국민이나 주민의 복지를 증진시킬 목적으로 그 이용에 제공하기 위하여 설치·관리하는 시설을 말하지만 학문적으로 확립되지 못한 개념임, 권영덕 (2003), 기성시가지내 정비사업의 공공시설 확보방안 연구, 시정개발연구원, p18

58) 도시계획법상의 공공시설뿐만 아니라 주민들이 사회적 공동생활을 영위하는 데 필요한 제반 서비스를 제공하는 광의의 공공시설, 박희정(1997), 전개서, p9

용하거나 서비스를 제공받는 건축물로 한정⁵⁹⁾하며 민간부분이 공급 운영하는 사익적·혜택적 서비스 시설은 대상에서 제외한다. 또한 공공건축은 지역민들 또는 이용자에게 상대적으로 유연하게 개방되고 시장과의 적절한 조화를 통해 접근성과 이용도가 높은 일상적 생활공간이자 공공서비스⁶⁰⁾로서 비순수공공재이자 지방공공재(경찰, 소방, 교육, 사회복지 서비스)를 우선적으로 고려⁶¹⁾하며 순수국가공공재⁶²⁾인 국방시설(공익적·필수적 서비스) 등은 대상에서 제외한다.

[표 1-5] 공익성과 필요성에 의한 공공서비스시설의 분류 및 연구 대상

유형	내용	공공시설의 예	포함 여부
공익적·필수적 서비스	공공부문이 공급, 조세를 통해 재원 충당	소방, 경찰, 도로, 공원, 교육 등	일부 제외
사익적·필수적 서비스	다양한 공급주체, 응능부담원칙 적용	공공주택, 의료, 요양시설, 보육시설 등	포함
공익적·혜택적 서비스	준공공부문이 공급, 응익부담원칙 적용	시민회관, 아동복지회관 등	
사익적·혜택적 서비스	민간부문이 공급, 개인이 서비스비용 부담	주차장, 수영장 등	제외

* 박희정(1997), 전게서, p10

• 건축물 용도 분류 및 수혜 범위에 따른 유형 구분

건축법상 건축물 용도(28종)에 따른 공공서비스를 근린단위를 기준으로 제공되는 시설과 지역 전체를 기준으로 제공되는 시설로 구분하여 근린단위에서는 1·2종근린생활시설, 수련시설 중 일부, 단독주택 및 공동주택, 일반숙박시설 등으로, 나머지는 지역단위에서 제공되는 서비스로 분류한다.

[표 1-6] 건축물 용도 분류 및 수혜 범위에 따른 유형 구분

구 분		근 린 단 위		지 역 단 위
주 거 업 무 시 설 군	주 거	단독주택, 아파트, 기숙사		
	행 정	일반행정	지역자치센터(1000㎡미만)(1종)	업 무 시 설
		특수행정	우체국, 소방서, 방송국, 피출소, 지구대(1000㎡미만)(1종)	

59) 서수정 외(2007), 전게서, p28

60) 국가 사회 내 구성원의 문제를 해결하고 보다 바람직한 환경을 공급하기 위하여 한 사회내의 편익을 배분하는 정부의 활동으로 정의, 김영오(2004), 지방자치단체의 공공서비스에 대한 주민만족도에 영향을 미치는 요인분석, 한국지방자치학회보, 제16권 제3호(통권47호) 2004. 9

61) 공공주택, 공립학교, 양로원, 병원, 경찰, 소방서, 공원, 체육시설, 도서관 등

62) 안병철 외(2009), 전게서, p289

구 분		근린 단위	지역 단위
교육 및 복지	의료	의원, 치과의원, 한의원, 침술원, 접골원, 조상원, 안마원 등(1종) 동물병원(2종)	병원, 격리병원
	교육	학원, 직업훈련소 등(500㎡ 미만)(2종) 공공도서관(1000㎡ 미만)(1종)	학교, 교육원, 연구소, 도서관(교육 및 연구시설)
	수련	청소년 수련관, 청소년 문화의 집, 청소년 특화시설(수련시설)	청소년수련원, 청소년야영장, 유스호스텔(수련시설)
	복지	아동센터(1종) 가정보육시설, 공동생활가정, 지역아동센터, 노인복지시설(단독주택, 공동주택)	아동복지, 노인복지, 사회복지, 근로복지(노유자시설)
영업 시설 군	판매	소매점(1000㎡ 미만)(1종) 음식점, 서점, 의약품 판매소 (2종) 마을공동구판장(1종)	도소매 시장, 상점(판매)
	운동	체육도장(500㎡ 미만)(1종) 테니스장, 체력단련장, 에어로빅장, 볼링장, 당구장, 실내낚시터, 골프연습장, 물놀이시설 등(500㎡ 미만)(2종)	탁구장, 체육도장, 테니스장, 체력단련장, 에어로빅장, 볼링장, 당구장, 실내낚시터, 골프연습장, 물놀이형 시설, 체육관(1000㎡ 미만), 운동장(운동시설)
	숙박	일반숙박시설	관광숙박시설
문화 집회 시설 군	문화 및 집회	극장, 영화관, 음악당 등(300㎡ 미만)(2종) 마을회관(1종)	공연, 관람, 전시, 동식물원(문화 및 집회) 야외음악당, 야외극장, 어린이회관, 휴게소, 공원 및 유원지 관련 시설(관광휴게) 유원시설업, 무도학원, 카지노 등(위락)
	종교	교회, 성당, 사찰 등(300㎡ 미만)(2종)	종교집회장(종교)
운수 및 작업	운수	-	여객자동차터미널, 철도시설, 공항시설, 항만시설 등(운수)
	창고	창고	하역장, 물류터미널, 집배송시설(창고)
	작업	마을공동작업소(1종)	공장(공장)
사회기반		변전소, 양수장, 정수장, 대피소, 가스배관 시설(1종)	위험물 저장 및 처리시설, 자동차 관련시설, 동물 및 식물관련 시설, 분노 및 쓰레기 처리 시설, 교정 및 군사시설, 방송통신시설, 발전시설, 묘지관련시설, 장례식장 등

• 건축물 용도 분류 및 일상적 요구 수준에 따른 유형 구분

공공서비스를 일상적 요구수준에 의해 필수·필요·희망⁶³⁾시설로 구분할 때 건축물 용도 기준과 병합하여 다음 [표 1-7]과 같이 공공건축 유형을 규정할 수 있다.

63) 필수시설(Needs)은 도로·교통·상하수도 등 도시생활에 꼭 있어야 할 시설, 필요시설(Wants)은 공원·문화 시설·체육시설 등 도시생활의 복지를 위해 요구되는 시설, 희망시설(Desires)은 동물원·수목원·테마공원 등 보다 윤택한 도시생활에 요구되는 시설 지칭, 박상필(2011), 공공시설의 효율적 운영과 활성화의 조건, BDI정책 FOCUS

[표 1-7] 일상적 요구 수준에 따른 유형 구분

일상적 요구 수준	성격 구분	건축물 용도 구분	해당 공공건축물	담당기관	담당 영역	주 이용 자	수익 창출	사유 대체
필수	행정	업무시설 제1종근린생활시설	지방행정관서	지자체	필수 행정 업무	일반 주민	x	x
			중앙공공기관 및 업무시설(교육청, 우체국, 세무서 등)	각 담당 부처				
			법원검찰관서	법무부				
			경찰관서	경찰청	안전 및 치안 유지		x	x
			소방관서	소방방재청				
	교육	교육연구시설	유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학교	교육부, 지자체	교육	교사 및 학생	x	△
사회 기반	운수시설, 묘지시설, 발전시설, 방송통신시설, 분노및쓰레기처리시설 제1종근린생활시설	역사, 터미널, 발전소, 방송국 등			일반 주민			
주거	단독주택, 공동주택	주택						
필요	의료	의료시설, 장례식장 제1종근린생활시설	보건소, 보건지소, 보건진료소, 국립 및 도립병원	보건복지부, 지자체	건강 및 복지	일반 주민	△	o
	복지 수련	노유자시설, 수련시설 제1종근린생활시설	사회복지시설 및 노유시설 (노인, 아동, 장애인등)			일반 주민 (사회 보호 대상)		
	생활 기반	창고, 동물및식물관련시설	농기구보관창고, 농산물보관소, 축사, 도축장 등					
희망	체육	운동시설 제1종근린생활시설 제2종근린생활시설	공공체육시설, 학교체육시설	문화체육관광 부, 지자체	문화 및 예술활 동	일반 주민	△	△
	문화 관광	문화및집회시설, 관광휴게시설, 종교시설 제1종근린생활시설, 교육연구시설	도서관, 박물관, 미술관, 문화집회시설, 관광시설	문화체육관광 부, 지자체				
	판매 영업	판매시설, 자동차관련시설, 공장, 숙박시설, 위락시설, 제1종근린생활시설, 제2종근린생활시설	판매·영업시설 및 유통단지, 공장	국토교통부 및 해양수산부, 지자체	경제활 동		o	△

4. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성

1) 선행연구 현황 및 특징

□ 선행연구 현황

공공 자산(공공건축, 국공유재산, 공공시설 등)의 활용과 관리를 주제로 한 총 142개의 관련 학·협회지 및 연구보고서, 학위논문을 대상으로 연구의 대상·관리활용의 유형·개선방향에 따라 다음과 같이 선행연구를 구분할 수 있다.

첫째, 활용·관리의 대상으로서 국공유재산에 관한 연구가 다수 진행되고 있다. 국공유 재산(42건)이 가장 많은 비중을 차지하였으며 용도별 공공시설물(36건), 공공서비스(15건)와 관련한 주제 순으로 조사되었다.

둘째, 활용·관리의 유형으로서 건축물의 물리적 유지보수에 관련한 연구가 다수 진행되고 있다. 관련 건수 순으로는 건축물의 물리적 유지보수(76건), 시설의 운영 관리(40건), 수급 관리(9건)로 구분된다. ‘물리적 유지보수’와 관련하여 건축물의 효율적 유지 관리를 위한 합리적 수선 비용의 산출 및 관련 업무의 체계화에 관한 연구, ‘서비스 운영 관리’와 관련하여 프로그램 운영을 통한 경제적 수익 가능성 및 공공서비스의 품질 측정에 관한 연구, ‘재산 관리’와 관련하여 국공유 재산에 대한 적정 자산 가치를 유지하기 위한 종합적인 관리 및 전문성 확보 방안을 제시하는 연구, ‘수급 관리’와 관련하여 현황 평가 및 계량적 분석방법에 따른 공공시설의 효율적인 입지와 공급량을 제안하는 연구가 다수를 차지하였다.

[표 1-8] 활용 및 관리 유형별 관련 선행연구

활용 및 관리 유형	관련 선행연구
물리적 관리	<ul style="list-style-type: none"> · 건축물 유지관리시스템의 방향 설정에 대한 기초적 근거로 활용(윤효진, 2011)⁶⁴⁾ · 수선·교체업무 및 비용 관리 시스템 개발(최민찬 외, 2011)⁶⁵⁾ · 체계적 건축물 유지관리가 가능한 선진화 된 유지관리시스템 제안(정승용, 2011)⁶⁶⁾ · 공공시설물의 수선비 구성요소에 대한 중요도 측정 및 효율적 수선비용 편성(최석규 외, 2008)⁶⁷⁾ 등
서비스 운영 관리	<ul style="list-style-type: none"> · 합동화사업의 경제성 평가의 필요성과 효율 증대방안 제시(임정빈, 2009)⁶⁸⁾ · 기존 공공시설관리 및 경영 분야의 평가항목을 비교 분석하여 공공시설에 합당한 평가 요인을 개발(이소영, 2009)⁶⁹⁾

활용 및 관리 유형	관련 선행연구
재산 관리	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체의 공공시설물 사용료에 대한 합리적인 기준을 제시(강황선 외, 2009)⁷⁰⁾ · 국유재산관리의 법·제도적·행정적 문제점과 효율적 국유재산관리에 대한 방안을 제시(임이택 외, 2005)⁷¹⁾
수급 관리	<ul style="list-style-type: none"> · 공공서비스센터(PSC)의 위치결정과 각 공공서비스센터의 시설 운영 타당성을 0-1 정수계획법 문제로 모델링하여 해법 제시(김채복 외, 2007)⁷²⁾ · 서울시 소재 공공문화복지시설의 공급 및 입지실태와 공급방식의 문제점을 진단하여 효율적 공급방향을 제시(이재수 외, 2011)⁷³⁾ · 재산유형별 적정규모분석 및 유휴 행정재산 활용방안 검토(장운순 외, 2010)⁷⁴⁾ · 지역별 공공공공시설의 공급격차 수준 검토(이종수 외, 2005)⁷⁵⁾ 등

셋째, 활용·관리의 개선 방안으로 정보수집 및 전산화 시스템 구축하여 현황관리를 고도화하는 연구, 시설관리 평가기준 및 지표를 개발하는 연구, 위탁개발 방식을 도입하여 관리 조직의 전문화를 꾀하는 연구 등이 있다.

[표 1-9] 개선방안별 관련 선행연구

개선방안 유형	관련 선행연구
현황관리	<ul style="list-style-type: none"> · 국공유재산과 관련하여 작성되고 있는 통계의 문제점을 진단하고 이를 기반으로 정책수립과 의사결정에 필요한 통계를 제안(장운순 외, 2010)⁷⁶⁾ · 유지관리 이력정보의 효율적인 관리 및 활용을 도모하기 위하여 IT 기술을 활용한 웹기반 유지관리 시스템을 개발(조용민, 2009)⁷⁷⁾하는 등의 관리 정보 시스템 고도화 연구가 다수

64) 윤효진(2011), 국내외 건축물의 유지관리 운영실태의 비교분석에 의한 건축물 유지관리 제도화 방안 연구, 대한토목학회논문집

65) 최민찬 외(2011), 공공시설관리 예산수립을 위한 수선교체비 관리시스템 개발, 대한건축학회 학술발표대회 논문집

66) 정승용(2011), 소규모 공공연구시설의 웹기반 유지관리시스템에 관한 연구, 전남대학교 석사학위 논문

67) 최석규 외(2008), 공공업무시설의 수선비 항목별 중요도 분석, 한국부동산학회 학술지

68) 임정빈(2009), 공공기관시설의 효율적 관리를 위한 경제성 분석-광주지방합동청사를 중심으로, 건국대학교 부동산정책연구소 논문집

69) 이소영(2009), 전거서

70) 강황선 외(2009), 공공시설의 합리적인 운영방안에 관한 연구, 한국지방정부학회 학술지

71) 임이택 외(2005), 지방자치단체소관 국유재산관리 효율화에 관한 방안-광양시, 여주시, 순천시를 중심으로, 한국지적정보학회 학술발표대회논문집

72) 김채복 외(2007), 예산의 제약을 고려한 공공서비스 센터의 위치선정 및 시설배정, 한국산업경영학회 학술지

73) 이재수 외(2011), 전거서

74) 장운순 외(2010), 행정재산의 효율적 활용방안에 관한 연구, 한국감정원, 기획재정부 정책연구보고서

75) 이종수 외(2005), 새행정학, 대영문화사

개선방안 유형	관련 선행연구
기준	· 건축디자인 평가 및 향상 도구(ADEET)를 개발(류수훈, 2002) ⁷⁶⁾ · 국내 공공건축물의 타당성 평가기준을 실태조사 후 문제점을 분석하여 개선 방향 모색(노병옥, 2011) ⁷⁹⁾ 하는 연구
관련조직	· 공유재산관리의 효율화를 위해 위탁개발 선진화(강경민 외, 2011) ⁸⁰⁾ · 지방공공서비스의 효율적인 공급방식(직영, 공단위탁, 민간위탁) 분석(김효주, 2011) ⁸¹⁾

□ 선행 연구의 특징

첫째, 국공유 재산을 대상으로 하는 연구의 경우 자체적인 관리·활용보다는 토지(국공유지) 위주의 일반재산을 매각하여 국가 재정 수입을 확대하는 방안과 위탁관리의 필요성을 제안하는 데 집중하고 있다.

둘째, 합리적인 수선 비용의 마련 및 수선 업무의 체계화를 위해 에너지 절감 및 진단 기준을 도출하는 연구가 다수를 차지하나 부속품 교체 및 물리적 개보수 위주의 개선 방안에 그치고 있다.

셋째, 시설별·유형별 관리 개선에 치중되어 지역 차원에서의 종합적인 접근은 부족하다. 특정 유형별 대상(학교, 공공업무시설, 체육시설, 문화시설, 노인의료시설, 연구시설, 구민회관 등)을 다루거나 유사 용도의 시설을 통합(문화체육복지시설, 공공서비스시설 등)하여 분석하는 경우가 있으나 지역 단위에서 공공건축물의 종합적인 자산 관리 필요성에 관한 연구는 일부(농촌 공동시설, 지역 공공문화기반시설 등)에 불과하다.

넷째, 신축 건축물을 대상으로 기획단계(타당성 조사 등)에서 활용 및 관리의 필요성을 강조하고 있어 기존 건축물에 대한 평가와 분석은 부족하다. 타당성 조사에서 수급의 적정성 판단의 중요성을 강조(노병옥, 2011)하거나 기획단계에서 지역 차원의 종합적인 활용을 위해 중장기적인 마스터플랜의 수립(조준배, 임현성 외, 2008)에 관한 연구 등이 이에 해당한다.

76) 장운순 외(2010), 국유재산 통계정보의 체계적 관리방안에 관한 연구, 한국감정원, 기획재정부 정책연구보고서

77) 조용민(2009), 공공건축물 유지관리시스템 개발에 관한 연구, 목원대 박사논문

78) 류수훈(2012), 공공건축물의 건축디자인 평가 및 향상 도구 개발에 관한 연구, 대한건축학회논문집

79) 노병옥(2011), 생애주기를 고려한 공공건축의 유형별 타당성평가모델 제안, 동의대학교 박사학위논문

80) 강경민 외(2011), 위탁개발에 의한 지방자치단체 공유재산의 효율적인 관리방안, 한국재정정책학회논문집

81) 김효주(2011), 지방공공서비스 유형에 따른 공급방식의 효율성 분석, 연세대학교 박사학위논문

2) 본 연구의 차별성

본 연구는 선행연구와 건축물 생애주기에서의 적용 시점, 국공유 재산으로서 물리적 대상 및 주요수단, 관리의 주요관점, 관리의 범위 측면에서 차별성을 갖는다.

첫째, 공공건축과 관련한 선행연구에서 건축물 생애주기에서의 적용시점이 신축 건축물의 ‘기획’ 단계의 관리에 집중되고 있는 반면, 본 연구는 시설 운영관리의 중요성을 인식하고 기존 건축물의 운영 단계에서 적용 가능한 효율적 활용·관리 방안에 초점을 맞추고 있다.

둘째, 물리적 대상 및 주요 수단에 있어서는 국공유 재산 중 일반재산에 해당하는 국공유지(토지)를 처분하는 조치가 아닌 공공의 목적으로 활용되고 있는 건축 행정재산의 재사용을 통해 자체적인 이용가치를 높이는 방안에 주목한다.

셋째, 관리의 주요 관점에 있어서는 개별화 된 관리 방안의 모색에서 벗어나 물리적 유지보수·디자인·수급·운영·재산 등 ‘자산(asset)’으로서 다각적인 가치를 고려하여 활용 수준의 진단과 활용성 증대 방안을 검토하고자 한다.

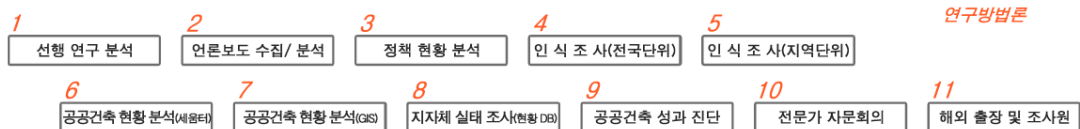
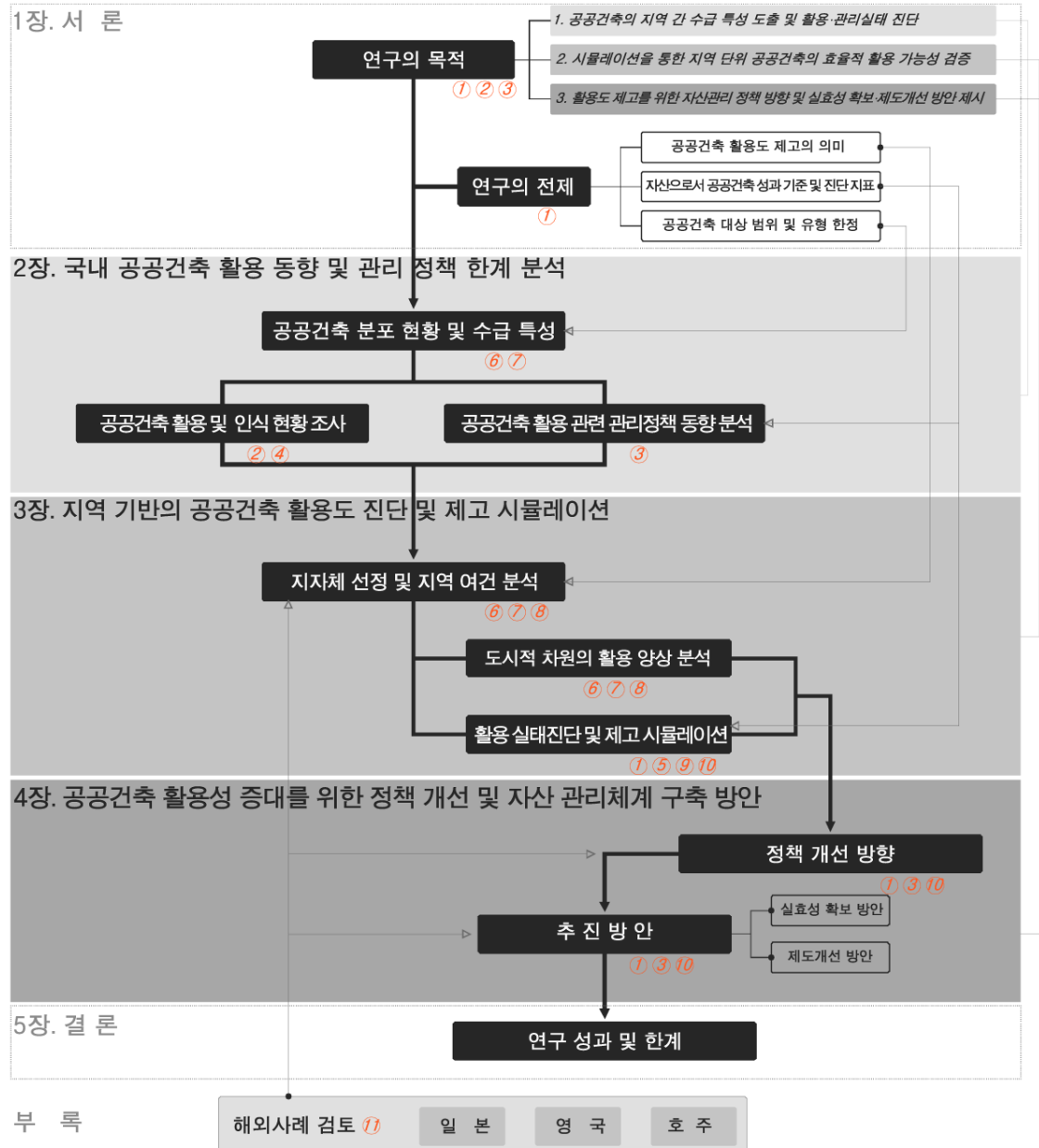
넷째, 관리의 범위에 있어서는 선행 연구들이 소유 주체(국유재산, 공유재산)나 건축물의 용도(문화, 행정, 복지 시설 등)별 대안의 모색에서 벗어나 수요자 측면에서 이용가능한 시설을 지역이라는 단위에서 접근하고자 한다.

[표 1-10] 주요 선행연구 및 본 연구와의 차별성

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구개요	연구방법	주요 연구내용
선행연구	<ul style="list-style-type: none"> · 과제명 : 국유재산 관리제도의 개선 방안에 관한 연구 · 연구자(년도) : 이귀택 외(2011) · 연구목적 : 새로운 여건변화에 적극적·능동적으로 대응해 나가기 위한 효율적 국유재산관리제도의 개선방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> · 국유재산관리제도 현황 분석 · 해외 국유지 관리제도 비교분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 중장기적인 활용계획의 수립 - 국유재산 인력의 확충 및 전담 기관 설치 - 토지비축 및 공급의 활성화 - 유휴행정재산의 관리강화 - 전수실태조사 및 종합정보시스템의 구축 등
	<ul style="list-style-type: none"> · 과제명 : 공공시설물의 생애주기비용 평가기준 개발 · 연구자(년도) : 김태희 외(2008) · 연구목적 : LCC의 체계적 평가를 위하여 선진국의 사례 및 국내 	<ul style="list-style-type: none"> · 관련 문헌 및 선행연구 검토 · LCC 관련 보고서 분석 및 전문가 의견수렴 · 설문분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 국내외 LCC활용 현황 분석 - LCC관련 보고서 분석 및 전문가 의견수렴을 통한 평가지표 및 평가기준 도출 - 설문분석을 통한 도출 평가기준

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구개요	연구방법	주요 연구내용
	LCC평가관련 사례를 바탕으로 LCC 평가기준을 개발하고, 활용방안을 제시		검증 및 검토 - LCC를 체계적으로 평가하기 위한 평가기준 및 활용방안 제시
3	· 과제명 : 공공서비스시설에서의 시설 성능 요인에 대한 탐색적 연구 · 연구자(년도) : 이소영(2009) · 연구목적 : 기존 공공시설관리 및 경영 분야의 평가항목을 비교 분석하여 공공시설에 합당한 주요 시설 평가요인을 개발	· 관련문헌 고찰 · 전문가 워크숍을 통한 성능 평가 실태 분석	- 시설관리공단 시설관리의 재무적 측면(운영수지, 시설활용정도), 사용자 측면(운영방식, 사용자 서비스 평가) - 공공성과 서비스 특징, 물리적 환경특징)으로 나누어 시행 현황 조사
4	· 과제명 : 생애주기를 고려한 공공건축의 유형별 타당성평가모델 제안 · 연구자(년도) : 노병옥(2011) · 연구목적 : 국내 공공건축물의 타당성 평가기준 개선 방안 제시	· 선행연구 고찰 · 관련 담당 공무원, 평가위원 설문조사	- 국내 공공건축사업 타당성 평가 기준의 한계 - 공공건축시설 생애주기 타당성 평가항목 - 생애주기를 고려한 공공건축의 유형별 타당성 평가기준의 제안
5	· 과제명 : 장소 가치 향상을 위한 공공건축 통합화 방안 연구 · 연구자(년도) : 조준배, 임현성 외 (2008) · 연구목적 : 지자체 차원에서 공공건축에 대한 통합적인 계획에 대한 개념 및 필요성, 정책 기본방향과 추진방안을 모색	· 문헌연구 · 전문가 인터뷰 · 지자체 공공건축 현황 조사 · 통합전략 마스터플랜 제시	- 지자체 차원에서 공공건축 통합 계획에 대한 개념 및 필요성, 정책 기본방향과 추진방안을 모색 - 시범사업 대상지(영주, 제천) 시뮬레이션 적용을 통한 통합 계획 가능성 검토
본 연구	· 기존 연구는 조성 절차상 신축 시 계획단계에, 관리 유형상 물리적 측면의 유지보수, 활용의 수단으로 토지 위주의 매각 임대 등 처분 위주, 개별 건축유형별 대안으로 이루어지고 있음 · 반면 본 연구는 기존 공공건축물을 대상으로 지역의 여건을 반영할 수 있는 활용성 증대 방안을 다각적인 측면(물리적, 서비스 운영, 수급 관리 등) 고려하여 지역 차원의 종합적인 자산 관리 정책을 제안하는 데에 연구의 차별성이 있음	· 선행 연구 분석 · 관련 언론보도 수집/ 분석 · 관련 정책 현황 파악 · 인식조사(전국구, 지자체) · 공공건축 현황 조사(세움터 통계분석, GIS 분석) · 지자체 실태 조사 및 시뮬레이션 · 전문가 인터뷰 및 자문회의 · 해외 출장 및 사례조사	- 국내 공공건축 분포 현황 및 수급 특성 - 공공건축 활용 및 관리 현황 분석 - 공공건축 활용에 관한 인식 현황 조사 - 지역별 공공건축 활용 현황 분석 - 거점 사례에 대한 활용 실태 진단 및 제고 시뮬레이션 - 공공건축의 효율적 활용을 위한 실효성 확보 및 제도개선 방안 - 지역 차원의 공공건축 자산 관리전략 방안

5. 연구 추진과정 및 방법



[표 1-11] 연구방법론

구 분		내 용
1. 선행 연구 분석		· 보도자료, 정책보고서 등을 통해 국공유재산, 공공시설, 공공건축 등에 관한 자산관리 정책 동향 파악
2. 언론보도 수집/ 분석		· 최근 언론보도를 통해 공개된 공공건축 활용도 저하 사례를 수집 분석하여 공공건축 활용도 저하 유형을 도출
3. 관련 정책 현황 파악		· 관련 제도·계획·사업·예산 등의 중복 또는 배제 현황 파악 · 공공건축의 효율적인 자산 관리를 위한 관련 정책 및 제도 도출 · 관련 기준 수집 및 항목 분석을 통한 스톡 관리 기준안 및 운영 매뉴얼 마련(세움터 및 국공유재산관리시스템 등)
인식조사	4. 전국구	· 지역별, 행정구역(동지역, 읍면지역)별, 연령대별로 공공건축 수급 유형, 만족 정도, ‘활용’을 바라보는 인식 등을 조사 상관분석등을 통해 도출하고자 전국단위 일반인 인식조사를 수행
	5. 지자체	· 심층 조사 지역인 ‘대구시 달서구’, ‘영주시’, ‘하동군’의 일반인을 대상으로 활용도를 진단하고자 하는 대상 공공건축물의 이용 현황과 원인, 만족 정도, ‘활용’을 바라보는 인식 등을 조사
공공건축 현황 분석	6. 세움터 통계분석	· 전국단위 분포, 노후도, 지역별 수급 특이성 등 전국단위 공공건축 공급 특성 도출을 위한 세움터 관련 항목 분석
	7. GIS 분석	· 세움터 정보를 기반으로 전국 지자체(251개)의 공공건축 현황 맵핑 및 중첩성 분석 등을 실시
지자체 실태 조사	8. 지역별 공공건축 현황DB 구축	· 3개 지자체(‘대구시 달서구’, ‘영주시’, ‘하동군’)를 선정하여 세움터, KLIS, 국가공간정보 등을 활용하고 실태조사를 통해 파악된 관리 기준 항목 들을 반영하여 시범 지역의 기초적인 공공건축 자산 DB 구축 · 공공건축 현황을 바탕으로 지역 단위 전략적 자산 관리 시스템 시범 구축
	9. 공공건축 성과 진단	· 공공건축 설치 유형, 관리주체, 운영실태 등 관리 현황에 관한 심층 조사 · 활용도 저하 사례를 발굴하여 이를 개선하기 위한 공간계획을 통해 실현가능성을 검증하고 정책적 한계를 발굴
10. 전문가 인터뷰 및 자문회의		· 시설 관리자(회계과, 시설관리공단, 시설사업소 등) 심층면담 및 설문조사를 통해 건축물 관리의 실질적인 어려움 및 개선사항 검토 · 관리자의 요구사항 반영 및 관련자 협의를 통해 관리 기준안 및 운영 매뉴얼을 수립하고 추후 적용 가능성 및 효용성 검증 · 공공건축 진단 지표 마련 및 시뮬레이션을 적용을 통한 경제적 효과(비용편익, 수지분석 등) 검증
11. 해외 출장 및 조사원		· 해외 현지 조사원(영국, 미국, 일본 등)을 통해 지역 단위 공공 건축 관리 지원 정책 및 제도, 전담조직, 관련 지침 및 기준 등 조사 · 해외 선도사례 발굴 및 공공건축 관리에 관한 사회적 동향 분석 · 관련 전담조직의 방문조사 및 인터뷰를 통해 지원체계 파악 및 조직 운영현황 파악

제2장 국내 공공건축 활용 동향 및 관리 정책 한계 분석

1. 공공건축 분포 현황 및 수급 특성
2. 공공건축 활용 및 인식 현황 분석
3. 공공건축 관리 정책 현황

본 장에서는 공공건축 활용 동향과 관리 정책의 한계를 분석하고자 한다. 1차적으로 세움터 및 한국토지정보시스템(KLIS) 자료 등을 활용하여 지역별·유형별·용도별 전국적인 공공건축 분포 현황과 수급 특성을 도출하고 연구의 기본 전제로 활용한다. 2차적으로 언론보도 사례를 분석하여 공공건축 이용 형태 및 활용 저하 원인 등을 정리하고, 전국단위 일반인 설문조사를 통해 공공건축 활용에 관한 인식과 관리 개선 방향에 관한 의견을 조사한다. 마지막으로 공공건축 관리 관련 정책·조직·평가제도 등을 분석하여 시설의 적극적 활용을 저해하는 관리 정책의 한계와 문제점을 살펴본다.



[그림 2-1] 2장의 연구흐름

1. 공공건축 분포 현황 및 수급 특성

1) 조사개요

‘세움터(국토해양부, 2013년 5월 기준)’ 정보를 활용하여 건축물의 소유 주체가 국유⁸²⁾, 도유⁸³⁾, 군유⁸⁴⁾로 명시되거나 이들 간의 다중 소유(국유·도유, 도유·군유, 국유·군유, 국유·도유·군유) 건축물 중 주건축물을 대상으로 한다.

세움터로부터 수집된 위치, 건축물명, 면적정보(대지면적, 건축면적, 건폐율, 연면적, 용적률), 주용도, 사용승인, 소유주체 정보 중에서 누락 건수가 적고 신뢰도가 높은⁸⁵⁾ 항목인 연면적, 사용승인일, 소유주체를 분석의 기초 정보로 활용하였다.

분석의 적용 범위는 227개 법정 기초지방자치단체(2012년 7월 안전행정부 기준)와 비법정 기초지방자치단체 24⁸⁶⁾개를 추가하여 총 251개 기초지방자치단체로 규정한다.

분석 순서는 먼저 세움터 관련 항목의 오류를 보정⁸⁷⁾하고 공공건축물 주용도와 지역별 분포현황(동수, 면적)을 분석한 뒤 마지막으로 지역차원의 인구수, 면적, 도시특성 등과의 상관관계를 검토하여 인구수⁸⁸⁾, 지역별 면적⁸⁹⁾, 인구밀도, 도시·비도시 지역별 특성 등을 고려하여 공공건축 수급에 영향을 미치는 인자 및 특성을 도출하였다.

82) 소유자 정보가 국가인 건축물

83) 소유자 정보가 광역시도인 건축물

84) 소유자 정보가 시군구인 건축물

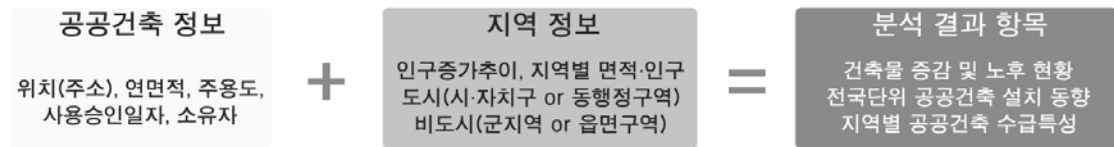
85) 건축물명, 세부건축물, 사용승인일은 데이터값이 누락된 항목을 제외하였고 면적정보(대지면적, 건축면적, 건폐율, 연면적, 용적률)의 신뢰도 값은 데이터값이 0이거나 값이 없는 개수를 제외하고 산정함, 최종 분석에 적용된 각 항목별 자료 신뢰 수준은 건축물명 39.8%, 세부건축물명 34.5%, 대지면적 41.5%, 건축면적 91.2%, 건폐율 38.9%, 연면적 99.5%, 용적률 39.4%, 사용승인 77.2% 임

86) 청주시 2개 구(상당구, 흥덕구), 천안시 2개 구(동남구, 서북구), 연기군 1 생략, 전주시 2개 구(덕진구, 완산구), 포항시 2개 구(남구, 북구), 창원시 5개 구(마산합포구, 마산회원구, 성산구, 의창구, 진해구)가 반영되어 총 251개로 산정(부록1 참고)

87) 세움터 원본 데이터에서 주용도 표기가 잘못된 항목들을 공공건축물 분류에 따라 세부내용을 검증하여 수정하였으며 오기율은 평균 7.1%, 띄어쓰기나 어순에 차이가 있는 항목들은 통일하여 단순교체, 공공건축물의 연면적 오차율이 큰 경기 고양시 일산서구, 울산 울주군(요지관련시설, 하늘공원), 광주시 북구, 인천시 부평구 등 4개소를 추출하여 공공건축물의 각 시설 홈페이지를 참고하여 오류값을 수정((경기 고양시 일산서구 오마중학교 연면적 8559725 → 12509, 울산 울주군 하늘공원 내 장례식장 연면적 111028404 → 13225, 광주 북구 광주공업고등학교 연면적 40612195 → 77153, 인천 부평구 은광원 연면적 5665510 → 1842)하였음

88) e-나라지표(2012년도 기준)

89) 안전행정부(2009년도 기준)



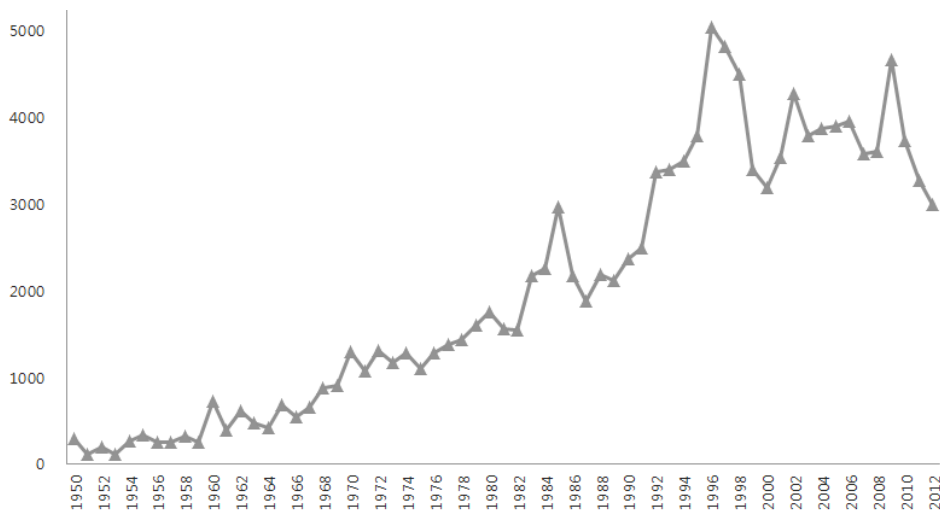
[그림 2-2] 수집 정보 및 분석 항목

2) 조사결과

□ 증감 추이 및 건축물 노후 현황

- 전반적으로 증가하다 1997년도를 기점으로 감소로 전환⁹⁰⁾

연간 신축건수(사용승인)를 살펴보았을 때 1950년 이후로 지속적인 증가를 이어오다 1997년도를 전후하여 급격히 감소하는 시점을 맞이한다. 이는 1998년을 전후하여 국내 건설수주가 장기간의 침체를 기록하는 IMF 경제위기 영향으로 추정⁹¹⁾된다. 이후 등락을 반복하나 2012년 현재 신축건수는 1996년의 시점과 비슷한 수준으로 감소한 상황이다.



[그림 2-3] 공공건축물 연간 신축 건수(1950-2012)

90) 세움터 정보 중 사용승인 항목 중 데이터가 누락되어 신뢰도는 77.2%정도 수준임

91) 1997년 11월부터 1999년 3월까지 17개월 연속하여 장기간의 침체를 기록함, 한국건설산업연구원 (2013.08.19) 건설동향브리핑 제 425호

- 평균 노후도가 20년 내외로 대다수 건축물이 활용 가능 상태를 유지

노후 공공건축물(25년 이상 기준)은 총 43,409동으로 전체 공공건축물의 31.5%를 차지하고 있으며 용도별로는 단독주택 72.7%, 제2종근린생활시설 40.2%, 교육연구시설 29.2%, 제1종근린생활시설 27.4%, 노유자시설 15.2%로 나타나고 있다. 특히 근린단위에서 운영되는 소규모 공공건축물(단독주택, 1·2종근린생활시설 등)의 노후도가 높게 나타나고 있어 체계적인 관리가 시급한 상황이다.

가장 많은 비중을 차지하는 노후도는 20년 미만이며 40년 이상 경과한 건축물은 전체 건축물의 10%에 미치지 못하여 건축물의 내구연한을 50년(콘크리트 건축물 기준)으로 가정할 경우 아직까지 대부분의 건축물이 활용 가능한 시설에 해당한다.

[표 2-1] 10년단위 공공건축물 누적 수량

노후도	동수	비율
10년미만	37,766	28.9%
10년~20년	39,369	30.0%
20~30년	23,927	18.2%
30~40년	14,072	10.8%
40~50년	8,182	6.3%
50년 이상	7,548	5.8%
합 계	130,864	100%

* 준공년도는 공공건축물 전체 수량 중 77%만이 기입됨에 따라 전체수량과 차이발생

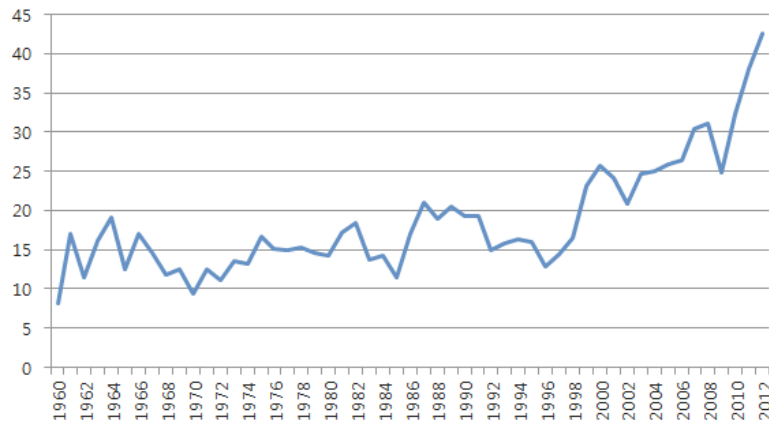
- 인구 증가 및 사회 변화를 감안할 때 적극적인 기존 공공건축물 관리 필요

2012년 공공건축물의 신축건수가 향후 동일하게 유지된다고 가정할 경우 2020년에는 25년 이상의 건축물이 약 16만동으로 전체 건축물의 약 44%까지 이를 전망이며 기존 공공건축물 수량은 계속 증가할 것으로 예상된다.

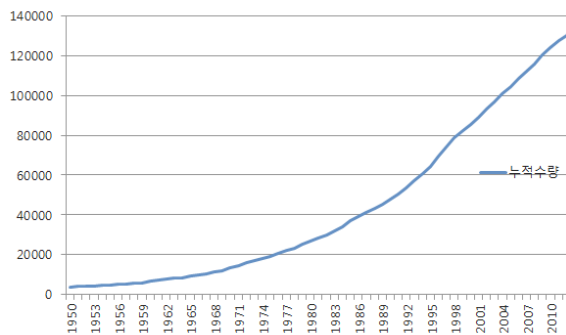
반면 장래인구추계⁹²⁾에 따르면 인구성장률은 2030년 이후로는 0이하로 수치가 떨어져 전체 인구수는 감소할 예정이므로 인구 1000명당 공공건축물수⁹³⁾는 꾸준히 증가할 것으로 예측된다. 따라서 과잉 설치되거나 비효율적 운영이 예상되는 기존 건축물에 대한 사전 대비가 필요한 상황이다.

92) 장래인구추계 전국편(2010년 기준), 총인구, 성비 및 인구성장률, 통계청 <http://kostat.go.kr>

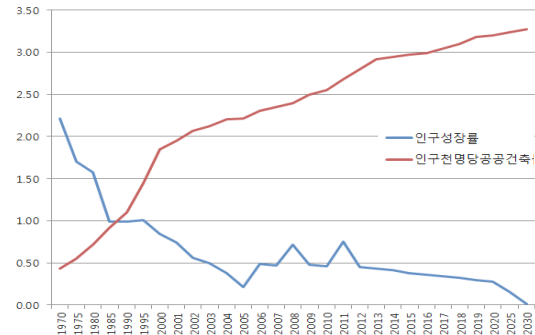
93) 인구 1000명당 공공건축물수량은 평균 6.7이나, 세움터 정보 중 건립년도가 등록된 데이터로만 산정하여 2012년 기점으로 인구 1000명당 공공건축물수량은 평균 2.9



[그림 2-4] 신축 대비 노후 공공건축물 증가 추이(1960-2012)



[그림 2-5] 공공건축물 누적 수량 증가추이



[그림 2-6] 인구증가율과 인구천명당 공공건축물수

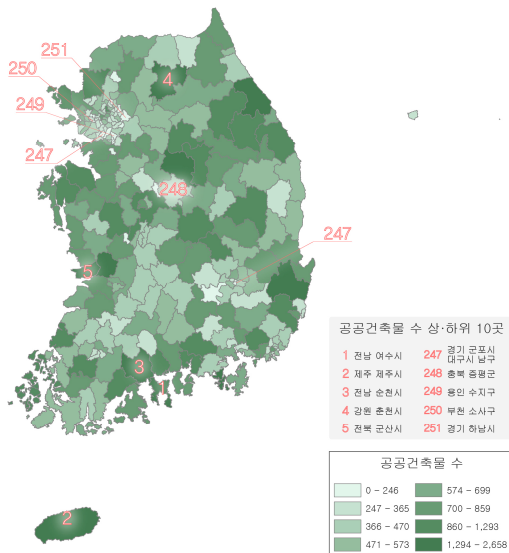
□ 전국단위 공공건축 공급 현황 및 수급 특성

- 지역 간 수량보다는 연면적 격차가 크게 발생

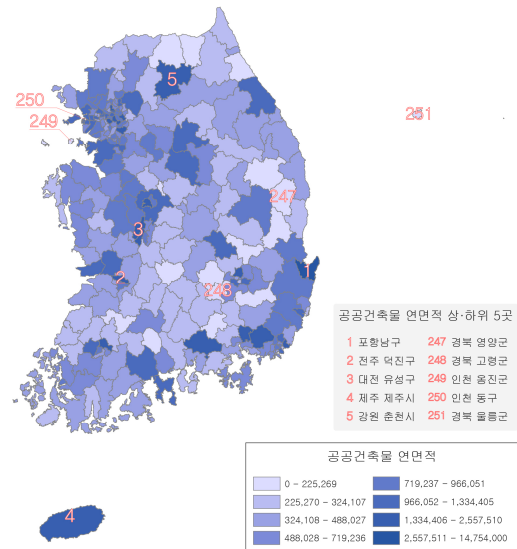
전국적으로 공공건축물은 총 150,107동, 176,463,133㎡로 파악⁹⁴⁾되며, 지자체별로 평균 595동, 703,422㎡의 공공건축물이 설치되어 있다.

지역 간 동수 표준편차는 388.1동(최대 전남 여수 2,658여개, 최소 경기도 하남시 120개), 연면적 표준편차는 1,127,370㎡(최대 경북 포항시 남구 14,753,584㎡, 최소 경북 울릉군 112,207㎡)로 수량보다는 연면적의 격차가 크게 나타나 지역 간 건축물의 입지나 분포보다 규모나 공급량에 대한 형평성 확보 여부가 우선 고려되어야 할 것으로 판단된다.

94) 교정 및 군사시설 제외한 결과로 교정 및 군사시설을 포함한 공공건축물 동수는 168,794동이며 면적은 189,530,198㎡임



[그림 2-7] 공공건축물 수



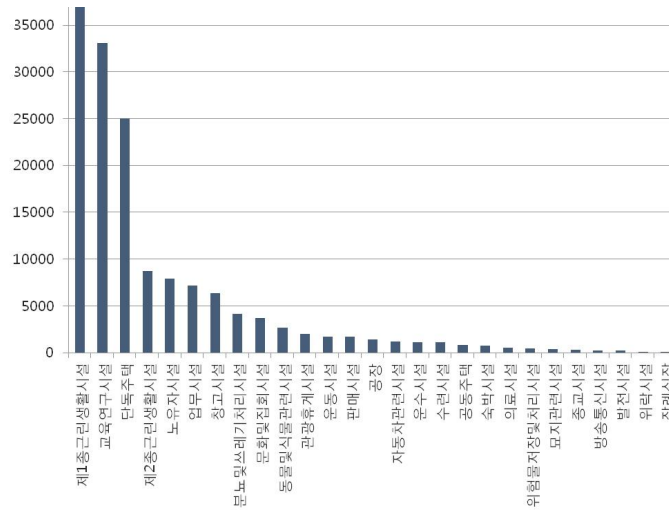
[그림 2-8] 공공건축물 연면적

[표 2-2] 공공건축물 동수, 연면적 상하위 10위 지자체

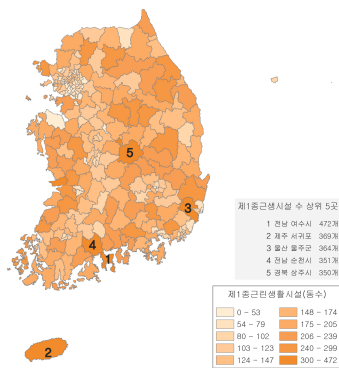
동수						연면적					
순위	지역	동수	순위	지역	동수	순위	지역	연면적	순위	지역	연면적
1	전남 여수시	2658.0	242	수원시 영통구	214	1	포항시 남구	14753583.5	242	강북 양구군	198824.4
2	제주시	2390.0	243	성남시 중원구	203	2	전주 덕진구	2557510.0	243	경북 군위군	197604.5
3	전남 순천시	1836.0	244	부천시 오정구	201	3	대전 유성구	2472104.8	244	전남 구례군	196734
4	강원 춘천시	1776.0	245	인천시 동구	198	4	제주시	1770772.3	245	경북 성주군	187956.4
5	전북 군산시	1687.0	246	대구시 남구	191	5	강원 춘천시	1705998.8	246	충북 증평군	177763.3
6	충북 충주시	1601.0	247	경기 군포시	191	6	경남 진주시	1655281.6	247	경북 영양군	177631.4
7	경북 경주시	1535.0	248	충북 증평군	163	7	서울 서초구	1630147.9	248	경북 고령군	160372.6
8	강원 강릉시	1533.0	249	용인시 수지구	154	8	청주 흥덕구	1623785.0	249	인천시 옹진군	159182.2
9	경남 통영시	1436.0	250	부천시 소사구	145	9	성남 분당구	1592646.2	250	인천시 동구	141666.4
10	경남 진주시	1293.0	251	경기 하남시	120	10	대전시 서구	1589708.7	251	경북 울릉군	112206.5

- 동수를 기준으로 ‘1종근린생활시설’ 수량이 가장 큰 비중을 차지

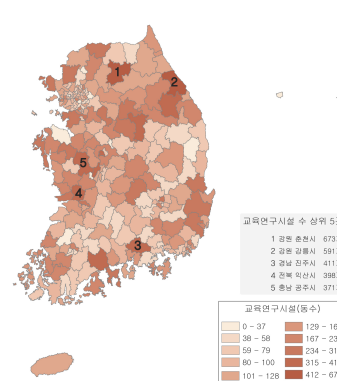
공공건축물 중 많은 비중을 차지하는 용도는 제1종 근린생활시설(37,054동, 21.95%), 교육연구시설(33,114동, 19.62%), 단독주택(25,072동, 14.85%) 순으로 나타났다. 이 중 상위 6개(전체의 약 79.4%)의 용도를 살펴본 결과 노유자시설, 업무시설은 지역별 편차가 상대적으로 크게 나타나고 있는 반면, 제1종근린생활시설은 지역에 관계없이 근린 단위에서 비교적 균등하게 분포되고 있으며 전체 공공건축 공급 수량과도 높은 상관성을 갖는 것으로 분석(spss 상관계수 0.854)되었다. 이외 2종근린생활시설(spss 상관계수 0.739), 단독주택(spss 상관계수 0.787) 등 소규모 공공건축물이 공공건축 전체 동수에 미치는 영향이 매우 큰 것으로 판단된다⁹⁵⁾.



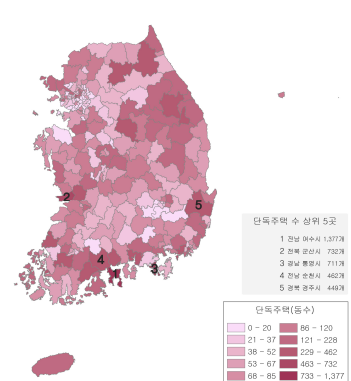
[그림 2-9] 공공건축물 용도별 동수(많은순)



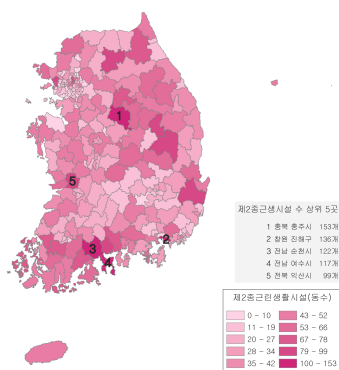
[그림 2-10] 제1종근린생활시설(동수)



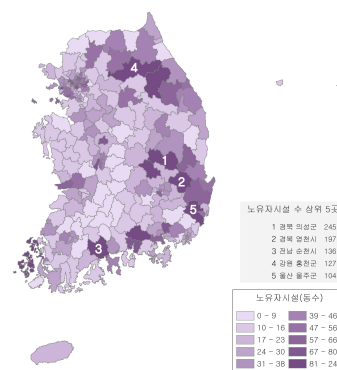
[그림 2-11] 교육연구시설(동수)



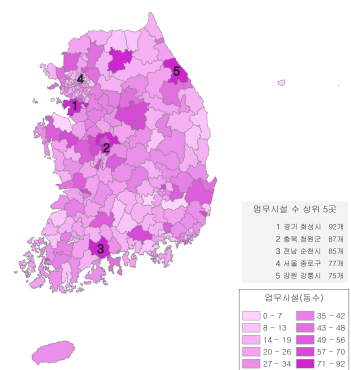
[그림 2-12] 단독주택(동수)



[그림 2-13] 제2종근린생활시설(동수)



[그림 2-14] 노유자시설(동수)



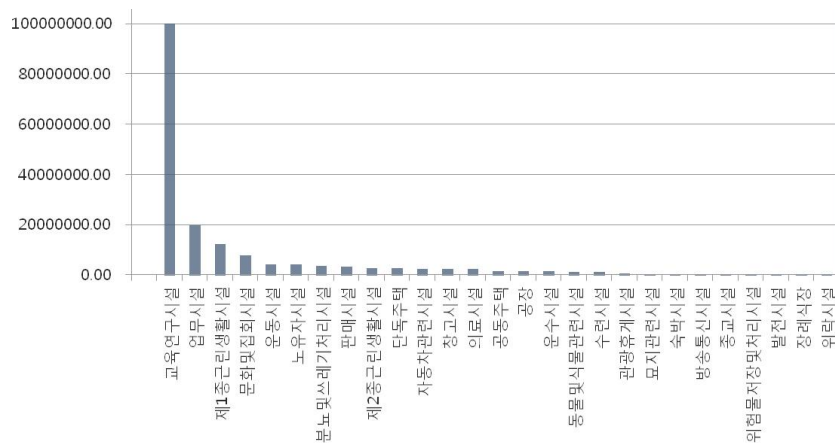
[그림 2-15] 업무시설(동수)

95) '부록3. 공공건축물 동수 및 연면적과 시설 용도 간의 상관성 분석(spss)' 참조

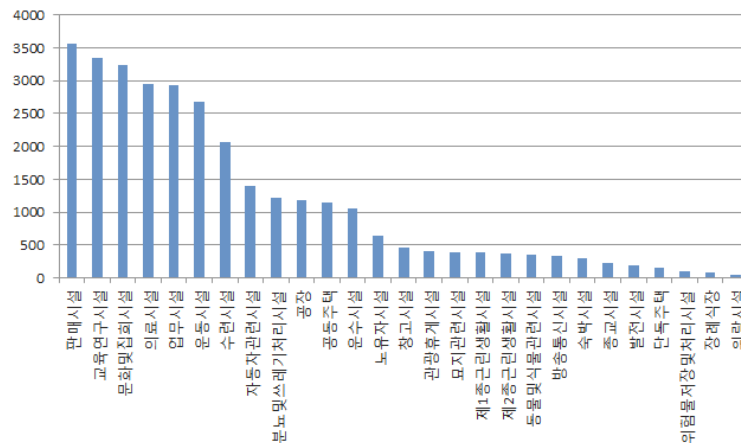
- 면적을 기준으로 '교육연구시설' 이 가장 큰 비중을 차지

공공건축물 중 가장 넓은 연면적을 차지하는 용도는 교육연구시설(99,990,657m², 56.66%), 업무시설(19,798,627m², 11.22%), 제1종근린생활시설(12,309,890m², 6.98%), 문화및집회시설(7,743,408m², 4.39%) 순으로 나타났다.

공공건축물의 1동당 평균 면적은 1,141m²로 나타난 가운데 교육연구시설의 경우 설치 수량(33,114개)이 제1종근린생활시설(37,054개)과 유사하지만, 면적으로는 약 8배 차이가 나고 있어 수량과 규모에 있어 가장 큰 비중을 차지하는 시설로 조사⁹⁶⁾되었다.



[그림 2-16] 공공건축물 용도별 연면적(넓은 순)



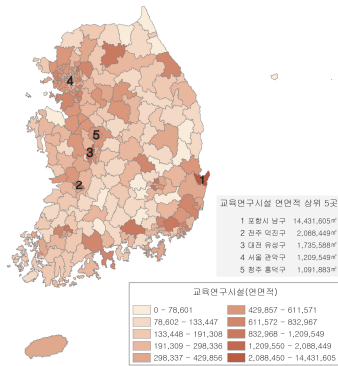
[그림 2-17] 공공건축물 용도별 1동당 평균면적(넓은 순)

96) 1동당 평균 면적이 큰 순서로 판매시설(3558m²), 교육연구시설(3340m²), 문화 및 집회시설(3242m²), 의료시설(2956m²), 업무시설(2925m²) 순으로 크고, 작은 순서로 위락시설(49m²), 장례식장(79m²), 위험물저장 및 처리시설(103m²)

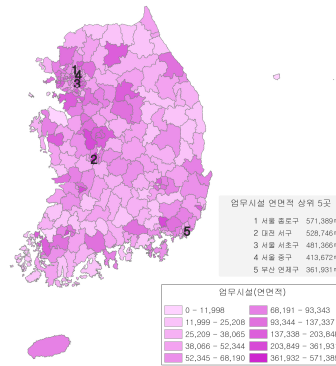
[표 2-3] 공공건축의 용도별 1동당 평균면적

단독주택	162㎡	숙박시설	299㎡	운수시설	1054㎡	분뇨및쓰레기처리시설	1224㎡
공동주택	1143㎡	위락시설	49㎡	의료시설	2956㎡	방송통신시설	334㎡
제1종근린생활시설	389㎡	공장	1177㎡	교육연구시설	3340㎡	발전시설	186㎡
제2종근린생활시설	378㎡	창고시설	467㎡	노유자시설	643㎡	묘지관련시설	391㎡
문화및집회시설	3242㎡	위험물저장및처리시설	103㎡	수련시설	2063㎡	장례식장	79㎡
종교시설	224㎡	자동차관련시설	1391㎡	운동시설	2673㎡	관광휴게시설	398㎡
판매시설	3558㎡	동물및식물관련시설	350㎡	업무시설	2925㎡		

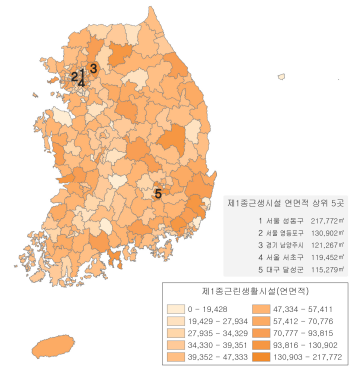
연면적 상위 6개(전체의 약 83.9%)의 시설을 살펴본 결과 제1종근린생활시설만이 지역별 편차 없이 비교적 골고루 분포되어 있음을 확인할 수 있다.



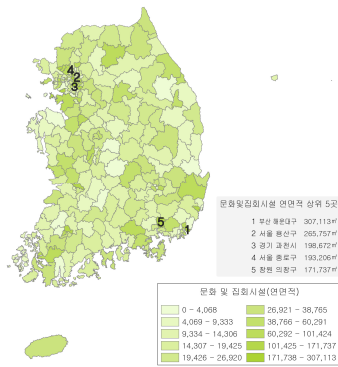
[그림 2-18] 교육연구시설(연면적)



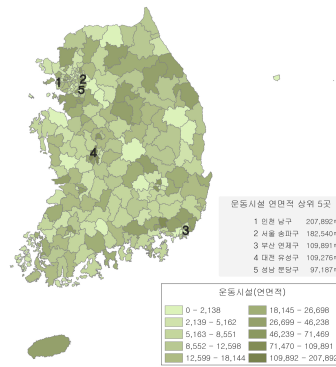
[그림 2-19] 업무시설(연면적)



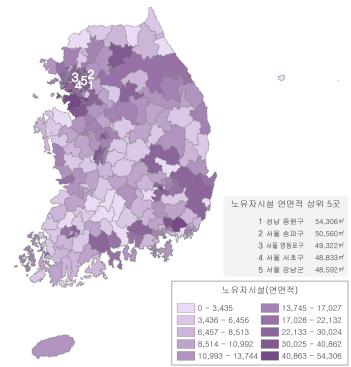
[그림 2-20] 제1종근린생활시설(연면적)



[그림 2-21] 문화 및 집회시설(연면적)



[그림 2-22] 운동시설(연면적)



[그림 2-23] 노유자시설(연면적)

- 국유시설의 비중이 높고 도유·군유 시설은 각각 대규모 및 소규모 건축물 비율이 큼

공공건축물의 소유 주체(국유·도유·군유)를 분석한 결과, 국유시설의 수량은 65,957동(44%)으로 타 주체에 비해 월등히 높은 비율을 차지하였고 연면적은 75,006,055m²(43%)로 도유시설보다 근소한 차이로 앞서고 있어 가장 비중이 높은 시설 유형이라고 할 수 있다.

도유시설은 수량(23%)에 비해 연면적이 높아(42%) 대규모시설이, 군유시설은 수량(31%)에 비해 연면적이 낮아(14%) 소규모시설이 차지하는 비중이 큰 것으로 추정된다.

이 중 복합시설(국유·도유·군유, 국유·도유, 도유·군유, 국유·군유)은 전체 공공건축물 수량의 2%이내에 불과하여 주체 간 공동 개발 및 관리를 저해하는 현실적인 한계에 대해 추가적인 조사가 필요할 것으로 예상된다.

[표 2-4] 공공건축의 소유구분별 연면적·동수 현황

소유구분	연면적(m ²) / 비율	동수 / 비율
국유	75,006,054.8 / 43%	65,957 / 44%
도유	73,964,719.4 / 42%	35,099 / 23%
군유	25,082,317.6 / 14%	46,854 / 31%
복합(국유, 도유, 군유)	2,410,040.8 / 1%	2,197 / 2%
총합계	176,463,133 / 100%	150,107 / 100%

□ 지자체 별 공공건축 수요-공급 특성

- 지역(면적, 인구수)과 공공건축 공급(수량, 연면적) 현황과의 상관성 분석

공공건축물 수와 지자체 면적 간의 상관성을 파악한 결과, 상위 50곳 가운데 23곳이 일치하고, 하위 50곳 가운데 24곳이 일치하고 있어 공공건축물 수는 지자체 면적과 높은 관계가 있는 것으로 추정된다.

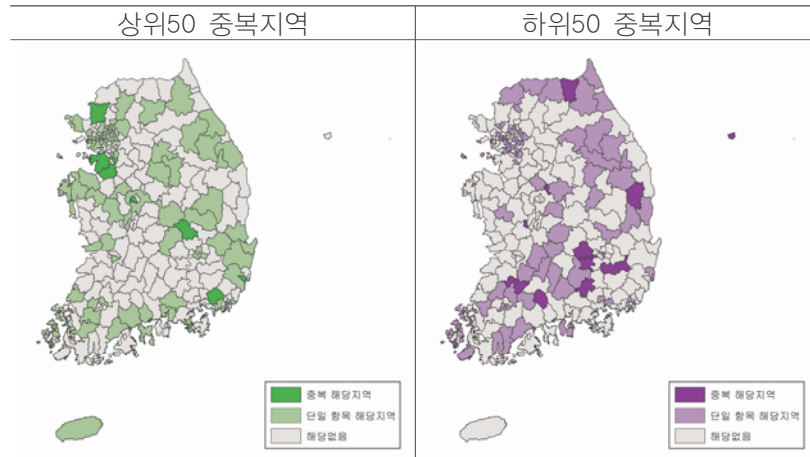
반면 공공건축물 연면적과 인구수와의 상관성을 파악한 결과, 상위 50곳 가운데 30곳이 일치하였으며, 하위 50곳 가운데 40곳이 일치하고 있어 공공건축물 연면적은 인구수와 관계가 높은 것으로 추정된다.

이러한 결과는 지역의 면적이 작고 인구가 많은 도시 지역과 지역의 면적이 넓고 인구가 적은 비도시 지역 간의 공공건축 공급 특성이 상이함을 예상할 수 있는 근거가 된다.

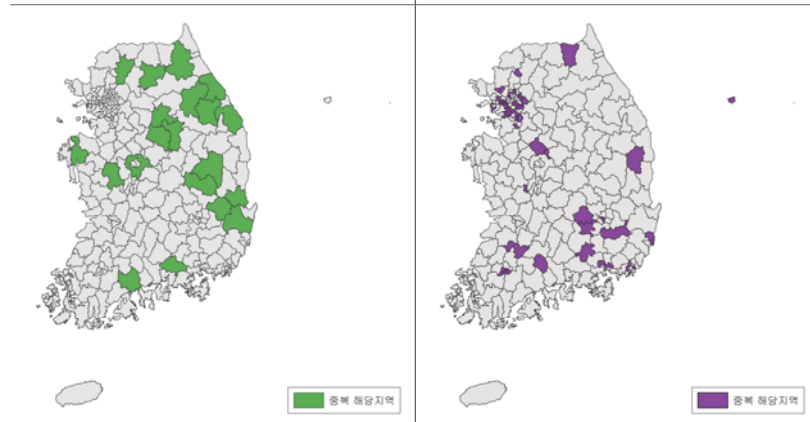
[표 2-5] 상하위 50개 지자체와 공공건축물 수량 및 연면적 상하위 중복 개수

	상위		하위	
	인구	지자체 면적	인구	지자체 면적
공공건축물 수	9	23	7	24
공공건축물 연면적	30	7	40	3

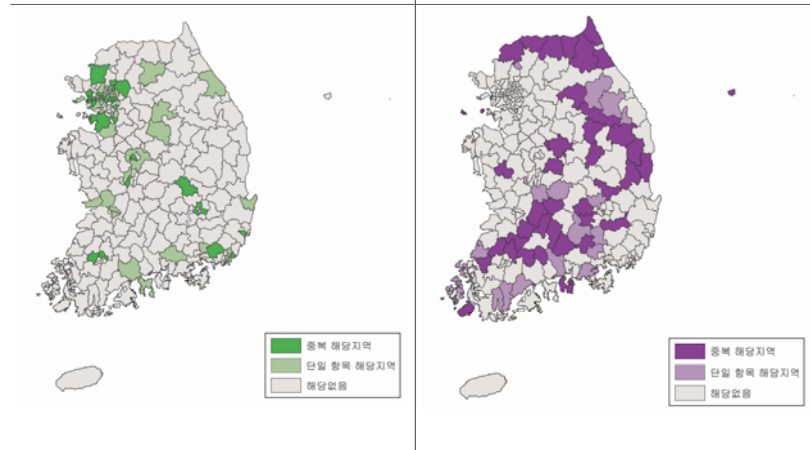
[그림 2-24]
공공건축물 수-인구
상하위50위 중복지역▶

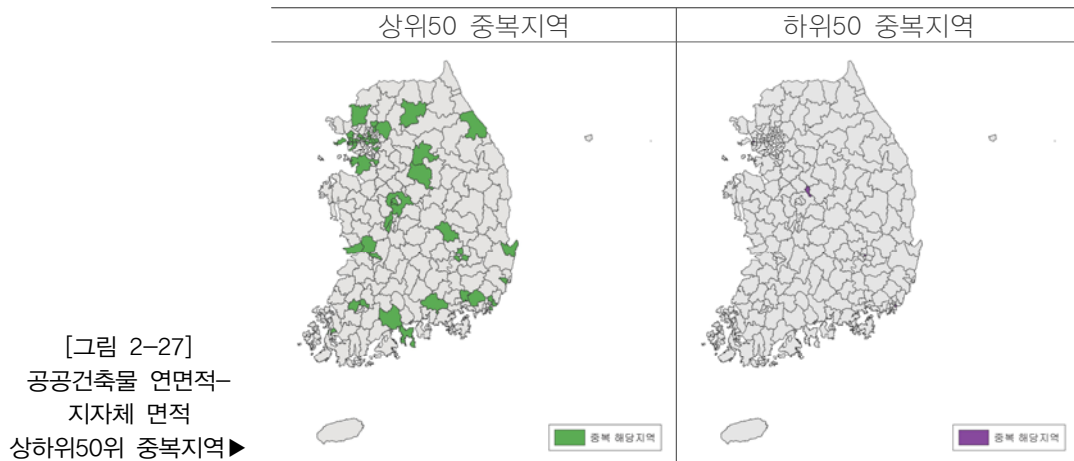


[그림 2-25]
공공건축물 수-
지자체 면적
상하위50위 중복지역▶



[그림 2-26]
공공건축물 연면적-인구
상하위50위 중복지역▶





□ 도시 vs 비도시 지역 간 공공건축 공급 특성 비교

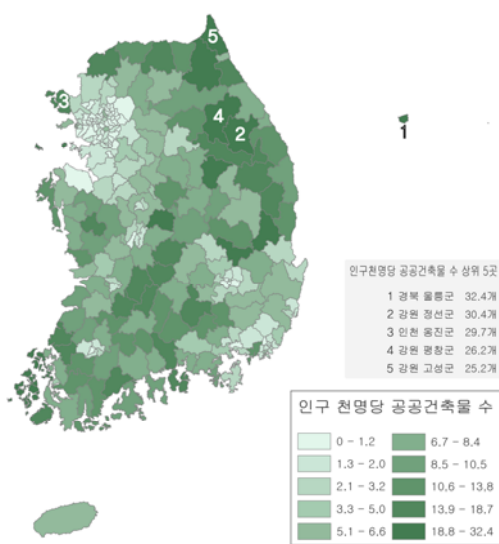
- 시·자치구(도시) 지역과 군(비도시) 지역 간 비교

비도시 지역의 경우 인구 대비 공공건축물의 수가 도시 지역보다 많은 것으로 분석되었다. 인구 1,000명당 평균 공공건축물 수는 6.7개(최대 32.4개, 최소 0.5개), 평균 연면적은 4,702.62㎡(최대 58,677.76㎡, 최소 1,159.39㎡)로 나타났다.

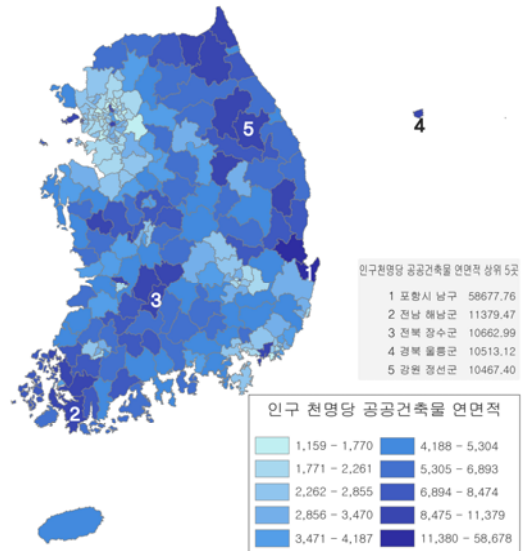
인구 1,000명당 공공건축물 수량을 기준으로 상위 지역을 살펴보면 경북 울릉군(32.4), 정선군(30.4), 인천 옹진군(29.7) 등과 같이 군지역이 다수를 차지하였으며 서울시 강남구, 강동구, 양천구, 은평구, 군포시, 광명시 등이 1.0이하로 낮은 수치를 나타내고 있다.

인구 1,000명당 연면적을 기준으로 상위 지역을 살펴보면 포항시 남구(58,677.76), 전남 해남군(11,379.47), 전북 장수군(10,662.99) 등이, 하위 지역은 서울시 구로구, 서대문, 은평구, 강동구, 경기 광주시가 선정되었다.

이러한 분석을 통해 인구 1,000명당 공공건축물의 수량이 도시(시·자치구) 지역과 비도시(군) 지역을 구분하는 중요한 기준이 되며 비도시 지역에서 인구 대비 공공건축물의 수가 도시 지역보다 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.



[그림 2-28] 인구(1000명)당 공공건축물 수량



[그림 2-29] 인구(1000명)당 공공건축물 연면적

[표 2-6] 인구 1,000명당 공공건축물 수량 및 연면적 상하위 10곳

순위	인구 1,000명당 공공건축물 수 상하위 10곳		인구 1명당 공공건축물 연면적 상하위 10곳	
	지자체	공공건축물 수/인(‰)	지자체	공공건축물 연면적/인
1	경북 울릉군(비도시)	32.42	포항시 남구(도시)	58.68
2	강원 정선군(비도시)	30.44	전남 해남군(비도시)	11.38
3	인천 옹진군(비도시)	29.69	전북 장수군(비도시)	10.66
4	강원 평창군(비도시)	26.18	경북 울릉군(비도시)	10.51
5	강원 고성군(비도시)	25.16	강원 정선군(비도시)	10.47
6	강원 인제군(비도시)	25.11	인천시 중구(도시)	10.35
7	충북 단양군(비도시)	24.00	서울시 중구(도시)	9.90
8	전남 신안군(비도시)	20.98	부산 강서구(비도시)	9.86
9	경북 군위군(비도시)	20.52	경기 과천시(도시)	9.81
10	경북 청송군(비도시)	20.05	경북 영양군(비도시)	9.76
242	안산시 상록구(도시)	0.70	부산시 사하구(도시)	1.58
243	부천시 원미구(도시)	0.69	서울시 강북구(도시)	1.55
244	서울시 도봉구(도시)	0.68	부산시 수영구(도시)	1.49
245	경기 군포시(도시)	0.67	안산시 상록구(도시)	1.48
246	서울시 은평구(도시)	0.64	서울시 성북구(도시)	1.43
247	부천시 소사구(도시)	0.63	서울시 구로구(도시)	1.43
248	서울시 양천구(도시)	0.57	경기 광주시(도시)	1.40
249	서울시 강남구(도시)	0.57	서울시 서대문구(도시)	1.33
250	서울시 강동구(도시)	0.54	서울시 은평구(도시)	1.19
251	용인시 수지구(도시)	0.47	서울시 강동구(도시)	1.16

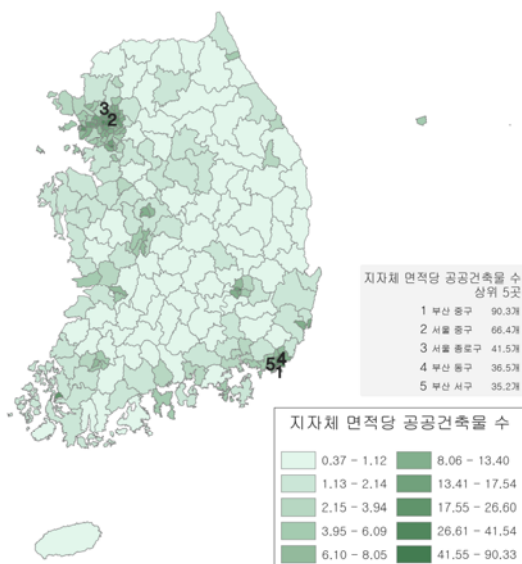
반대로, 도시(시 또는 자치구) 지역의 경우 지자체 면적 대비 공공건축물의 공급량이 크게 나타나고 있다.

면적 1km² 당 평균 공공건축물 수는 6.5개(최대 90.3개, 최소 0.37개), 평균 공공건축물 연면적은 11,466.5m²(최대 132,039.1m², 최소 175.8m²)로 조사되었다.

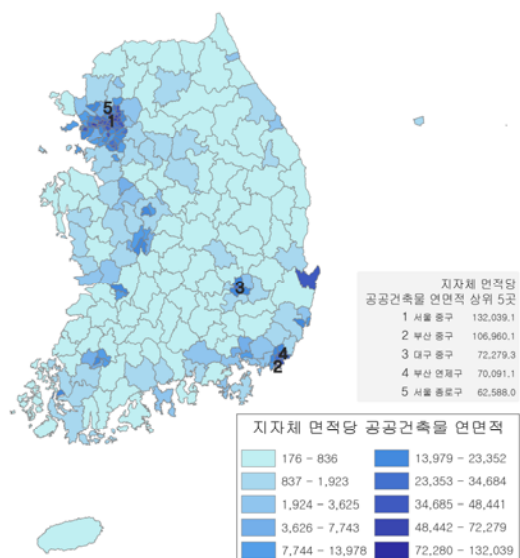
면적 1km² 당 공공건축물 수량을 기준으로 상위 지역을 살펴보면 부산시 중구(90.3), 서울시 중구(66.4), 서울시 종로구(41.54) 등과 같은 광역시 자치구가 집계되었으며, 강원도 화천군, 경북 청도군, 경북 영양군 등과 같은 군 지역이 하위 지역으로 편성되었다.

면적 1km² 당 공공건축물 연면적 또한 수량과 마찬가지로 상위 지역을 살펴보면 서울시 중구, 부산시 중구, 대구시 중구 등과 같은 광역시 자치구가, 강원도 인제군, 경북 봉화군, 경북 영양군 등이 하위 지역으로 나타났다.

이는 절대 수량은 시·자치구(도시) 지역과 군(비도시) 지역이 비슷하더라도 시·자치구 평균 수량 602.9개, 군 지역 평균 수량 578.3개), 시·자치구(도시) 지역이 군(비도시) 지역에 비해 지역의 면적이 작기 때문에 상대적으로 공공건축물 수와 연면적이 크게 나타나는 것으로 추정된다.



[그림 2-30] 지자체 면적당 공공건축물 수



[그림 2-31] 지자체 면적당 공공건축물 연면적

[표 2-7] 지자체 면적당 공공건축물 수량 및 연면적 상하위 10곳

순위	지자체 면적당 공공건축물 수량 상하위 10곳		지자체 면적당 공공건축물 연면적 상하위 10곳	
	지자체	공공건축물 수/면적	지자체	공공건축물 연면적/면적
1	부산시 중구(도시)	90.33	서울시 중구(도시)	132,039.10
2	서울시 중구(도시)	66.40	부산시 중구(도시)	106,960.14
3	서울시 종로구(도시)	41.54	대구시 중구(도시)	72,279.30
4	부산시 동구(도시)	36.50	부산시 연제구(도시)	70,091.11
5	부산시 서구(도시)	35.21	서울시 종로구(도시)	62,587.98
6	대구시 중구(도시)	33.86	서울시 동대문구(도시)	60,522.97
7	서울시 동작구(도시)	32.69	서울시 양천구(도시)	58,375.49
8	부산시 영도구(도시)	32.64	부천시 원미구(도시)	51,995.00
9	서울시 용산구(도시)	31.59	서울시 성동구(도시)	51,782.66
243	강원 횡성군(비도시)	0.51	경북 의성군(비도시)	275.60
244	전북 진안군(비도시)	0.50	강원 횡성군(비도시)	272.83
245	강원 인제군(비도시)	0.50	강원 영월군(비도시)	257.31
246	전남 장흥군(비도시)	0.50	경북 청송군(비도시)	242.56
247	강원 양구군(비도시)	0.45	강원 홍천군(비도시)	241.74
248	경북 봉화군(비도시)	0.43	강원 화천군(비도시)	233.49
249	경북 영양군(비도시)	0.39	경북 영양군(비도시)	217.95
250	경북 청도군(비도시)	0.38	경북 봉화군(비도시)	182.49
251	강원 홍천군(비도시)	0.37	강원 인제군(비도시)	175.84

• 동(도시) 지역과 읍면(비도시) 지역 간 비교

지역 간 건축물 주용도를 비교한 결과, 동(도시) 지역에서는 단독주택, 교육연구시설, 노유자시설, 업무시설, 자동차관련시설이 읍면(비도시) 지역보다 높은 비중을 차지하고 있다. 반면 읍면(비도시) 지역에서는 제1종근린생활시설, 문화및집회시설, 수련시설, 창고시설, 동물및식물관련시설, 관광휴게시설이 동(도시) 지역보다 더 큰 비중을 차지한다.

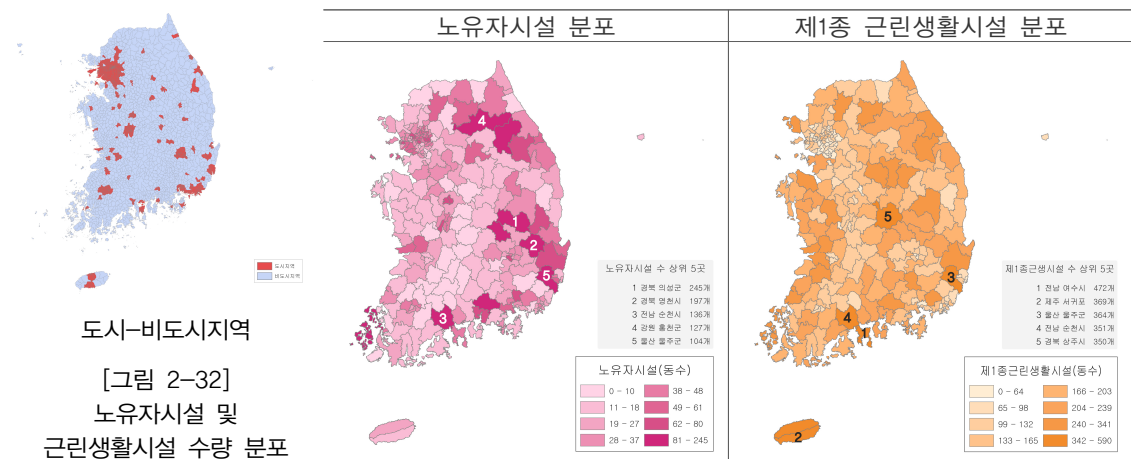
용도별 연면적 상위에 집계된 시설 중 노유자시설은 동(도시) 지역에, 제1종근린생활시설은 읍면(비도시) 지역에 집중되어 상반된 경향을 나타내고 있다.

[표 2-8] 도시 및 비도시 지역별 공공건축 용도별 동수 및 연면적

	도시				비도시			
	동수	비율	연면적	비율	동수	비율	연면적	비율
단독주택	14,061	20%	1509242.0	1%	11,011	14%	1070353.5	2%
공동주택	450	1%	1032053.4	1%	389	0%	595390.9	1%
제1종근린생활시설	14,235	20%	6731582.4	5%	22,819	29%	5578308.3	12%
제2종근린생활시설	3,928	6%	1556602.7	1%	4,818	6%	1264344.6	3%
문화및집회시설	1,741	2%	5789276.1	4%	1,949	2%	1954132.3	4%
종교시설	162	0%	43627.0	0%	159	0%	63516.5	0%
판매시설	669	1%	2554331.4	2%	1,009	1%	617918.5	1%
운수시설	648	1%	1115622.2	1%	501	1%	386616.4	1%

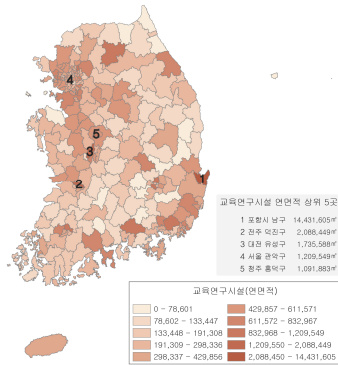
	도시				비도시			
	동수	비율	연면적	비율	동수	비율	연면적	비율
의료시설	295	0%	1818640.7	1%	241	0%	557921.1	1%
교육연구시설	16,858	24%	78803681.9	60%	16,256	21%	21186975.1	47%
노유자시설	4,941	7%	3036280.9	2%	2,992	4%	1063920.0	2%
수련시설	276	0%	705337.5	1%	815	1%	548148.1	1%
운동시설	848	1%	3049954.7	2%	875	1%	1100423.6	2%
업무시설	4,440	6%	15821932.1	12%	2,760	4%	3976695.7	9%
숙박시설	181	0%	96892.4	0%	589	1%	126777.5	0%
위락시설	44	0%	15600.7	0%	14	0%	2991.6	0%
공장	664	1%	981825.4	1%	768	1%	637671.9	1%
창고시설	1,976	3%	1194369.4	1%	4,359	6%	1293388.9	3%
위험물저장및처리시설	253	0%	72704.1	0%	226	0%	31702.1	0%
자동차관련시설	887	1%	2386533.9	2%	339	0%	121823.1	0%
동물및식물관련시설	838	1%	360353.3	0%	1,858	2%	903299.5	2%
분뇨및쓰레기처리시설	1,832	3%	2076022.7	2%	2,290	3%	1467775.9	3%
방송통신시설	81	0%	73760.5	0%	179	0%	67450.5	0%
발전시설	53	0%	28855.0	0%	145	0%	48858.1	0%
묘지관련시설	200	0%	178557.1	0%	172	0%	120762.7	0%
관광휴게시설	706	1%	311706.0	0%	1,290	2%	309885.2	1%
장례식장	1	0%	2863.5	0%	16	0%	17871.9	0%
합계	71,268	100%	131348209.1	100%	78,839	100%	45114923.6	100%

특히 제1종근린생활시설은 읍면(비도시) 지역에서 월등히 높은 비중을 차지하고 있어 비도시 지역일수록 근린단위에서 제공되는 소규모 공공건축물의 영향력이 더욱 클 것으로 추정된다.

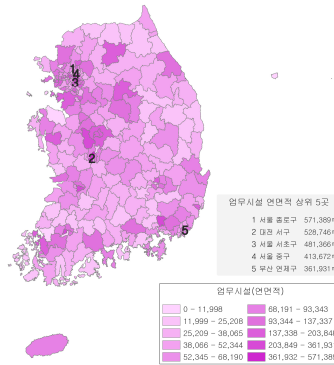


하지만 연면적이 높은 상위 6개 용도의 대부분(제1종 근린생활시설 제외)이 동(도시) 지역에 더욱 많이 집중되고 있음을 확인할 수 있다.

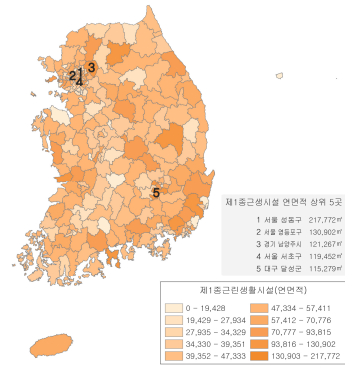
이는 앞서 밝힌 바와 같이 인구수가 공공건축물의 규모에 직·간접적인 영향을 미치고 있는 것으로 보이며 도시 지역일수록 상대적으로 가용용지의 확보 및 신규 개발이 제약되어 대규모 단일 시설을 통해 공공서비스를 제공하고 있음을 증명하는 결과라고 할 수 있다.



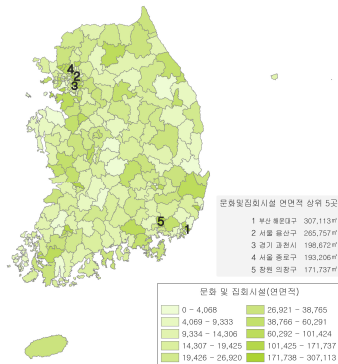
[그림 2-33] 교육연구시설(연면적)



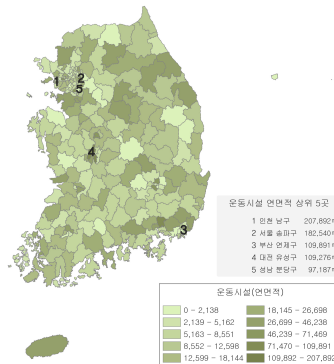
[그림 2-34] 업무시설(연면적)



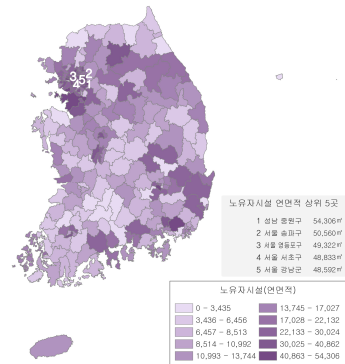
[그림 2-35] 제1종근린생활시설(연면적)



[그림 2-36] 문화 및 집회시설(연면적)



[그림 2-37] 운동시설(연면적)



[그림 2-38] 놀이시설(연면적)

공공건축 소유 주체를 비교한 결과, 도시와 비도시 지역 모두 국유시설이 49% 내외로 비슷한 비중을 차지하였으며 도시 지역은 도유시설이, 비도시 지역은 군유시설이 다소 높은 비중을 나타내고 있다.

앞서 밝힌 바와 같이 도유시설과 군유시설은 각각 대규모 및 소규모 공공건축물이 차지하는 비중이 큰 것으로 파악되므로 도시 지역일수록 대규모 공공건축물이, 비도시 지역일수록 소규모 공공건축물의 비율이 높을 것으로 추정할 수 있다.

[표 2-9] 주체별 도시/비도시 공공건축물 현황(%)

구 분	국유	도유	군유	국유군유	국유도유	도유군유	국유도유군유
도 시	49.5	25.3	24.3	0.5	0.4	0.1	0.0
비도시	49.2	15.6	33.5	1.1	0.5	0.1	0.0

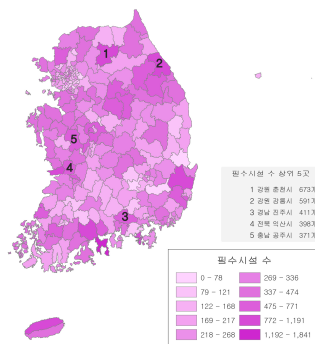
□ 공공건축 유형별 수급 특성 분석

- 필수시설의 수량과 면적 비중이 높으며 도시 지역일수록 대규모 경향

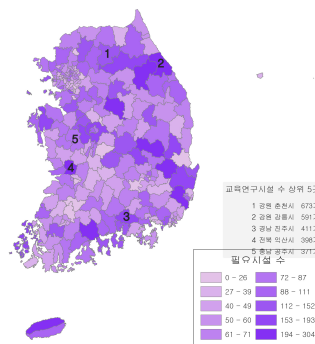
일상적 필요성에 의한 공공건축(필수⁹⁷⁾, 필요⁹⁸⁾, 희망⁹⁹⁾) 유형을 각 지역별로 분석한 결과 필수시설이 가장 많은 수량과 면적을 보유하고 있는 것으로 파악된다.

유형별 수량은 필수시설이 동(도시) 지역에, 필요 및 희망시설은 읍면(비도시) 지역에 다소 많은 것으로 조사되었으나 모든 유형에서 도시 지역이 비도시 지역에 비해 절대적으로 많은 연면적을 확보하고 있다.

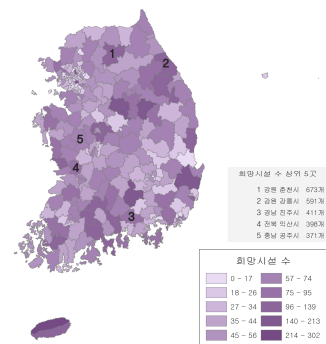
도시 지역은 비도시 지역에 비해 건축물 수량 대비 연면적의 비율이 필수시설과 희망시설은 3배 이상, 필요시설은 1.5배 이상 크게 나타나 1동당 설치 규모가 도시 지역이 비도시 지역에 비해 대규모 시설의 비중이 높다는 것을 알 수 있다.



[그림 2-39] 필수시설 수



[그림 2-40] 필요시설 수



[그림 2-41] 희망시설 수

97) 관공서 및 공공기관(업무시설), 학교시설(교육시설), 사회기반시설(운수시설, 묘지시설, 발전시설, 방송통신 시설, 위험물저장및처리시설, 분료및쓰레기시설), 주거시설(단독주택, 공동주택)

98) 보건의료시설(의료시설, 장례식장), 사회복지시설(노유자시설, 수련시설), 생활기반시설(창고, 동물 및 식물 관련시설)

99) 체육시설(운동시설), 문화관광기반시설(문화및집회시설, 관광휴게시설), 경제시설(판매시설, 자동차관련시설, 공장, 숙박시설, 위락시설), 종교시설

[표 2-10] 도시 vs 비도시 지역 간 일상적 필요성에 의한 공공건축 유형별 설치 현황

구 분	필수		필요		희망	
	동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적
도시	38,876	100,712,431	8,327	7,117,845.3	5,902	15,229,747.7
비도시	33,929	28,952,581	10,281	4,384,549.5	6,992	4,935,140.2
합 계	72,805	129,665,012	18,608	11,502,394.8	12,894	20,164,887.9

- 필수시설과 근린생활시설이 공공건축 전체 공급 수량과의 상관성이 높게 나타남

공공건축물 전체 수량과 유형별 상관성을 분석한 결과 필수시설(상관계수 0.95)이 매우 큰 연관성이 있는 것으로 파악되었다. 또한 서비스 수혜 거리 측면에서는 근린 단위에서 서비스를 제공하는 1·2종근린생활시설이 전체 공공건축물 공급 수량에 미치는 상관성이 큰 것(상관계수 0.887)으로 나타났다.

[표 2-11] 일상적 필요성에 의한 공공건축 유형과 건축물 동수 합계와의 상관성 분석(spss)

구 분		지역단위			근린단위
		필수시설	필요시설	희망시설	1·2종근린생활시설
건축물 동수 합계	Pearson 상관계수	.950	.700	.641	.887
	유의확률(양쪽)	.000	.000	.000	.000
	제곱합 및 교차곱	17433029.462	2977851.781	2155918.665	7418592.769
	공분산	69732.118	11911.407	8623.675	29674.371
	N	251			

* 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에 유의함, ± 0.9 이상 매우 높은 상관관계, $\pm 0.7 \sim \pm 0.9$ 미만 높은 상관관계, $\pm 0.4 \sim \pm 0.7$ 미만 다소 높은 상관관계, $\pm 0.2 \sim \pm 0.4$ 미만 낮은 상관관계, ± 0.2 미만 상관관계가 거의 없음

□ 공공건축물 수급 특성을 고려한 기초지방자치단체 구분

지방자치단체 분류¹⁰⁰⁾에 의한 5가지 유형의 기초지방자치단체 분류를 3가지 기준으로 재분류하여 공공건축물의 동수와 각 지역별 관계를 살펴본 결과, 도시형(대도시형, 중소도시형, 제한도시형)은 평균 467동, 도시와 비도시 지역이 결합된 도농형은 평균 1,039동, 비도시 지역인 농촌형은 평균 578동으로 구분된다.

공공건축물 설치 수량을 200동을 구간으로 지방자치단체를 구분하였을 때, 공공건축 설치 수량이 600~800동, 400~600동 인 지자체가 다수를 차지하고 있다.

100) 1. 도시형 광역단체(7개) 2. 농촌형 광역단체(9개) 3. 대도시형 기초단체(15개, 인구50만 이상 시) 4. 중소도시형 기초단체(24개, 인구50만 이하 시) 5. 제한 도시형 기초단체(69개, 자치구) 6. 도농형 기초단체(34개, 도농복합시) 7. 농촌형 기초단체(86개, 군), 행정안전부(2012), 지방자치단체예산편성운영기준 지방자치단체 구분('부록 2. 지방자치단체 구분표' 참조)

[표 2-12] 도시유형별 공공건축물 동수관계

유형	세부유형	공공건축물 평균동수
도시적 특성	대도시형	483
	중소도시형	489
	제한도시형(자치구)	452
	평균	467
도시+비도시	도농형	1039
비도시적 특성	농촌형(군지역)	578

[표 2-13] 도시유형별 공공건축물 동수

공공건축물 동수	도시형			도농형	농촌형	합계
	대도시형	중소도시형	제한도시형			
200이하	2	2	1	0	0	3
200~400	14	5	29	0	12	46
400~600	8	8	17	1	30	56
600~800	7	4	16	9	25	57
800~1000	3	2	3	8	9	22
1000~1200	2	3	1	6	2	15
1200~1400			1	1	5	10
1400~1600			0	4	0	4
1600~1800			1	1	0	3
1800~2000			0	3	0	6
2000이상			0	2	1	4
지자체 합계	36	24	69	35	84	248 ¹⁰¹⁾

3) 소결

첫째, 건축물 누적추이가 증가함에 따라 기존 시설에 대한 적극적인 활용과 관리의 필요성이 요구된다. 25년 이상 노후건축물이 32%를 차지하고 있으나 전반적으로 20년 내 외의 활용 가능한 시설이 다수를 차지하고 있으며, 향후 신축 건수 및 인구 감소로 현재 건립된 기존 공공건축물의 중요성이 커질 것으로 예상된다.

둘째, 도시 및 비도시 지역에 따라 공공건축 활용 실태 파악 및 관련 정책의 방향이 차별화 되어야 한다. 공공건축물의 연면적은 기초지자체의 인구수와 비례하며, 공공건축물의 수량은 기초지자체 면적과 비례하는 것으로 파악된다. 이러한 사실은 지자체 면적당 공공건축 수량이 지역의 면적이 작고 인구수가 많은 시·자치구(도시)에서 월등히 높게 나타나고 대규모 공공건축물들이 동(도시) 지역에 많이 분포하는 있는 반면, 인구 1000명당

101) 제주특별자치도와 세종특별시는 지방자치단체 구분표(안전행정부, '부록 2. 지방자치단체 구분표 참조)에서 위의 기초자치단체 분류(5가지)에 포함되지 않아 제외

공공건축물 수량이 지역의 면적은 넓지만 인구수가 적은 군(비도시) 지역에서 높게 나타나고 제1종근린생활시설을 비롯한 소규모 건축물이 읍면(비도시) 지역에서 높은 비중을 차지하고 있다는 분석 결과를 통해 증명된다. 또한 주요 시설유형에 있어서도 도시 지역은 업무시설, 노유자시설 등이, 비도시 지역은 1·2종근린생활시설 등의 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 결국 도시와 비도시 지역의 특성에 따라 공급의 양상이 서로 상이하며 공공건축의 활용 및 관리 전략이 차별적으로 적용될 필요성이 있음을 시사한다.

셋째, 근린 단위에서 공공서비스를 제공하는 소규모 공공건축물에 대해 우선적인 관리 방안의 모색이 필요하다. 수량과 면적에서 제1종근린생활시설과 교육시설이 큰 비중을 차지하고 있으며 다수를 차지하는 1·2종근린생활시설 및 단독주택은 다른 유형의 건축물보다 노후도가 높게 나타나므로 이에 대한 적절한 대처가 필요하다.

넷째, 일상적 필요 정도에 따라 도출된 시설 유형 중 필수시설이 공공건축물의 공급 양상을 결정하는 주요한 유형으로 우선 검토될 필요가 있다. 필수시설¹⁰²⁾은 전체 공공건축물 중 가장 많은 수를 차지하고 있으며 공공건축물의 공급에 매우 중요한 영향을 미친다.

다섯째, 국유 및 공유시설 간의 적절한 연계 및 통합적 활용 필요성이 제기된다. 국유 공공건축물이 전국적으로 가장 많은 비중을 차지하고 있는 가운데 공유 공공건축물은 도시 지역에서는 도유시설이 비도시 지역에서는 군유시설이 각각 다소 비율을 보이고 있으나 복합시설(국유·도유·군유)의 비중은 2% 미만으로 거의 전무한 실정이다.

102) 관공서 및 공공기관(업무시설), 학교시설(교육시설), 사회기반시설(운수시설, 묘지시설, 발전시설, 방송통신시설, 위험물저장및처리시설, 분료및쓰레기시설), 주거시설(단독주택, 공동주택)

2. 공공건축 활용 및 인식 현황 분석

1) 사례 조사를 통한 활용 동향 분석

국내 언론보도, 기사, 보도자료 등에서 활용도 저하 사례를 수집하고 이를 지역별·원인별·문제 양상별로 유형화하여 공공건축물 활용 동향을 분석하고자 한다¹⁰³⁾. 자료 수집은 ‘공공건축’ 또는 ‘공공시설’을 대상으로 ‘시설방치·이용률저조·불편불만·운영적자·시설노후·예산낭비·폐쇄’ 등으로 검색되는 최근 3년간의 관련 기사를 선별하였다.

① 사례 유형 분류 및 지역별(도시-비도시) 발생 비율

조사 결과 총 101개의 사례가 수집¹⁰⁴⁾되었으며 10개 내외의 시설 유형(문화 및 집회, 행정, 교육, 운동, 수련, 복지, 의료, 판매, 운수, 사회기반시설)으로 구분된다. 이 중 문화및집회시설이 가장 많은 비중(31건, 30.7%)을 차지하였으며, 교육시설이 21건(20.8%), 행정시설 20건(19.8%), 운동시설 16건(15.8%) 순으로 집계되어 일상생활 공간으로서 활용되는 공공건축이 상당수를 차지하고 있다.

공공건축 활용 저하의 문제점으로 ‘시설방치’가 45건(44.6%)으로 가장 많았으며, ‘이용률 저조’ 19건(18.8%), ‘불편·불만’ 및 ‘운영적자’가 각 15건(14.9%) 등으로 나타났다. 하지만 대다수의 사례들은 문제의 발생 양상이 단일하게 발생하지 않고 2가지 이상의 문제가 동시다발적으로 발생하는 특성을 보이고 있다.

[표 2-14] 공공건축 활용도 저하 사례 수집 결과 및 유형 구분

용도 구분		문제의 유형	
구분	건수	구분	건수
문화 및 집회시설	31 (30.7%)	시설방치	45 (44.6%)
교육시설	21 (20.8%)	이용률 저조	19 (18.8%)
행정시설	20 (19.8%)	불편·불만	15 (14.9%)
운동시설	16 (15.8%)	운영적자	15 (14.9%)
수련시설	5 (5.0%)	시설노후	3 (3.0%)
복지시설	3 (3.0%)	예산낭비	2 (2.0%)
의료시설	2 (2.0%)	폐쇄	2 (2.0%)
판매시설	1 (1.0%)	합계	101 (100%)
운수시설	1 (1.0%)		
사회기반시설	1 (1.0%)		
합계	101 (100%)		

103) 수집된 사례는 언론을 통해 보도된 결과로서 언론의 노출이 용이한 지역(도시)이나 일부 시설유형(문화 및 집회, 교육시설 등)에 치중되어 있음을 전제로 분석을 실시함

104) ‘부록6. 국내 언론보도 조사 사례 목록’ 참조

도시가 비도시 지역보다 공공건축 활용 저하와 관련된 사례들이 보다 많이 보도되고 있으며 공통적으로 문화및집회시설, 교육시설, 운동시설 등이, 도시 지역의 경우 행정시설이 특히 문제 사례로 언급되고 있다.



[그림 2-42] 도시-비도시 지역 간 공공건축 활용 저하 사례 유형 및 비중

② 활용도 저하의 원인 분석

□ 신축 당시 부실한 기획으로 비효율적인 운영 야기

건립 초기 지역 수요와 상관없는 위치에 과도한 규모로 건립된 경우 운영 단계에까지 영향을 미쳐 활용 수준을 낮추는 원인으로 작용한다. 원거리 입지로 인한 접근 불편, 수요예측 실패로 인한 공간의 비효율적 활용 및 시설 중복, 부적절한 프로그램 선정 등이 그 대표적인 유형이라고 할 수 있다.

첫째, 원거리 입지로 인한 접근이 불편한 경우¹⁰⁵⁾이다. 대부분 대지매입이 용이한 외곽에 지어지는 체육시설이나 관광시설, 수련시설 등에서 주로 발생하고 있으며 기획 당시 이용자들의 접근 편의성을 충분히 고려하지 않아 이용률 저조와 함께 교통대책이나 시설 전용 등의 추가적인 비용 소요를 일으



[그림 2-43] 면소재지에서 멀어 주민 이용에 불편이 큰 충북 진천군의 초평 생활체육시설

105) 충북 진천군의 초평 생활체육시설에 대해 군민들은 시설이 면소재지에서 떨어진 외곽에 계획되어 주민 이용에 불편이 크다는 지적, '진천 초평생활체육시설 애물단지될라', 충청투데이(2012.11.19)

켜 지방재정에 악영향을 끼친다.

둘째, 안일한 수요예측으로 시설이 비효율적으로 활용되거나 시설 간 중복이 발생하는 경우이다. 생활편의 지원이나 관광 활성화를 위해 설치되는 마을회관, 행정시설, 전시장 등의 기획 부실로 공간의 낭비와 운영 부담을 초래하거나 유사 시설의 중복으로 이용률 저하 문제가 발생하고 있다. 과대 규모의 시설은 신축 공공청사 및 주민 커뮤니티 시설 등에서 두드러지게 나타나고 있는데 비효율적인 공간 낭비로 문제가 된 과대청사는 여전히 근본적인 해결책을 찾지 못한 채 지방자치단체 건물 중 6.5%가량은 법정 기준면적을 초과하여 공실화 되고 있는 상황¹⁰⁶⁾이다.



[그림 2-44] 주요 지자체 청사면적 기준 초과 현황(2010년 기준 전국 24개 지자체 본청 청사 중 16곳, 의회 청사 14곳, 단체장 집무실 6곳 법정 기준 초과)

* <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005796452>

시설의 규모뿐만 아니라 유사시설의 운영 상황이 기획단계에서 충분히 반영되지 않을 경우 시설 중복으로 예산 낭비를 초래할 수 있다. 국내·외 투자유치나 국제 교류, 외빈 영접 등을 위해 설치된 전라남도 수리채의 경우 비슷한 시기에 문을 연 목포의 특1급 호텔에서 귀빈 영접이나 컨벤션 기능이 진행됨에 따라 개관 이래 사용횟수가 월 평균 1~2건에 불과(2006년 5건, 2007년 12건, 2008년 4건, 2009년 58



[그림 2-45] 주변 유사시설과의 중복으로 저조한 사용률을 보이고 있는 전라남도 '수리채'

* http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20110413_0007923250&cID=10809&pID=10800

106) 주요지자체 청사면적 기준 초과 현황, 행정안전부 발표자료(2012. 9. 5)

건, 2010년 30건 등)해 도청 소회의실로 전락했다는 비판과 함께 전기·수도·가스 등 공공 요금으로 매달 소요되는 예산 낭비가 문제점으로 지적¹⁰⁷⁾되고 있다.

셋째, 지역 여건에 적합하지 않은 시설 건립으로 효과적인 시설 운영이나 경영이 어려운 경우이다. 경인 아라인천(김포)여객터미널의 경우 내륙 수상 운송 및 레저 문화 제공을 위해 건립되었으나 국내 여건과는 맞지 않아 개통 1년 동안 운송된 컨테이너 물량은 과거 경제성 평가 예상수치의 7.3%, 일반 화물은 1.8%, 관광객은 28.7%에 불과하며 국회 예산정책처는 앞으로 유지관리비에 정부가 1조원을 더 투입해야 할 것으로 예상¹⁰⁸⁾하고 있다. 이러한 신설 프로그램에 대한 면밀한 수요분석이 전제되지 않아 효율적인 운영이 어려워진 사례는 청풍호 수상아트홀¹⁰⁹⁾, 송도팝콘시티¹¹⁰⁾ 등 수익을 염두에 둔 문화및집회시설, 기반시설 등에서 유사하게 나타나고 있다.



[그림 2-46] 제 기능을 하지 못하고 관광객들에게 외면받고 있는 청풍호 수상아트홀

* http://www.jcinews.co.kr/bbs/board.php?bo_table=j_1&wr_id=8564&page=88



[그림 2-47] 입주유치 난조로 인해 심각한 지방재정악화를 초래하고 있는 송도팝콘시티

* <http://www.asiae.co.kr/news/election/president/view.htm?idxno=2011072608511457494>

부실한 기획으로 인해 야기되는 공공건축의 활용 저하 문제는 결국 기존 시설의 운영 개선뿐만 아니라 신축시 타당성 검토 및 수요 예측이 내실화되고 그 결과가 운영 단계까지 지속될 수 있도록 체계적으로 모니터링 될 필요가 있음을 시사한다.

107) '17억 전남도 '호화 BIZ센터' 예산 낭비 논란', 뉴시스(2011. 4. 13)

108) [내일신문-경실련 공동기획 | 부실투성이 대형국책사업 1 경인운하] 경제성 '없다'에서 '크다'까지 ... 13년간 '넌뛰기 분석', 내일신문(2013. 10. 10)

109) 애물단지 공공시설물 활용대책 필요, 충청일보(2011. 8. 8)

110) 30억 혈세 송도국제도시 '팝콘시티' 철거, 경인일보(2011. 7. 26)

□ 지역 여건 변화에 대한 신축 위주의 대처로 기존시설의 활용 가치 인식 부족

지역에서 발생하고 있는 다양한 수요 변화가 시설 운영에 적극적으로 반영되지 않거나 신축 위주의 정책으로 일방적으로 통폐합 또는 이전이 결정됨에 따라 기존 시설이 무방비로 방치되는 경우이다. 급격한 도시화와 도심 이동, 인구 변화 등으로 행정청사, 교육 시설, 파출소, 마을회관 등의 소규모 근린생활시설의 증·개축·이전·신축 사례가 증가하고 있는 만큼 기존 시설의 방치와 유희화도 함께 증가하는 추세이다.

대표적으로 ‘파출소 통폐합으로 인한 기존 시설 방치’ 사례를 들 수 있는데, 꾸준히 증가하던 파출소를 지역별 인구 변화와 그에 따른 행정수요를 반영하여 1998년부터 통폐합하기로 결정한 후 2000년대 초반까지 총 233개(전국 3,422개의 6.8%)의 파출소를 지속적으로 정리해왔다. 하지만 2003년까지 폐지된 317개 파출소 중 173개는 지자체양도, 32개는 민간임대, 나머지 110개는 서장의 재량으로 임시 교통·방법초소나 독신경찰 숙소 등으로 사용하고 있으나 다수의 시설은 권한 이양 후 양도나 임대, 활용에 대한 구체적 대안없이 폐쇄된 채 방치되고 있는 상황이다. 이는 지역 경관 훼손¹¹¹⁾, 경제활동에 부정적 영향을 끼치며 건축물 재산가치 하락, 지역 슬럼화 및 공동화를 유발하여 주민들의 불편을 초래하는 동시에 치안 불안을 고조시키는 원인으로 작용한다.



[그림 2-48] 치안센터로 전환된 이후 상주하는 경찰없이 방치되고 있는 달동치안센터

* <https://www.iusm.co.kr/news/articleView.html?idxno=249936>

- 강원 춘천시 후평동 옛 보안파출소 4년째 방치, 토지 원상회복 놓고 시·한국자산관리공사 의견 대립(강원일보 2013.4.5.)
- 경남 진주에서 활용하지 않고 있는 치안센터는 봉수·동부·역전 등을 포함해 9개소, 한국자산관리공사를 통해 매각 추진 예정(경남일보 2013.6.11.)
- 제주시 이도2동 남광치안센터, 서귀포시 동홍동 옛 서귀포경찰서 중동지구대 건물 등 상주 인력 없이 출입문 잠기고 건물 녹슨 채 방치(제주일보 2011.10.7)

지역의 인구 변화 및 행정체계 개편과 밀접하게 연관되어 있는 교육시설과 업무시설 또한 같은 이유로 시설 유희화가 우려되고 있다. 취학아동의 감소로 발생하는 폐교¹¹²⁾나

111) 빈 공공건물 홍물로 방치 ‘눈살’, 충북일보(2012. 12. 4)

112) 전국 3,349개 폐교 중 매각처리 2,056개, 대부활용 830개, 463개는 방치, 교육과학기술부 교육복지국 지

행정기관 통폐합으로 용도폐지되는 업무시설¹¹³⁾은 구체적인 활용계획¹¹⁴⁾이나 사후대책이 마련되지 않은 채 새로운 곳으로 우선 이전하려는 주먹구구식 행정¹¹⁵⁾으로 일부 지역에서는 그 유희화 정도가 심각한 수준에 이르고 있으며, 구도심의 경우 기존의 도심 쇠퇴가 가속화되는 악순환으로 이어진다.

충남 당진시의 경우, 주민이 요구할 때마다 새 마을회관을 지어주면서 기존 마을회관에 대한 후속관리나 정비가 없어 마을마다 여러 개의 옛 공동시설이 방치되거나 개인에게 임대되는 문제점이 지속되지만 여전히 시설신축에만 예산이 집중¹¹⁶⁾되고 있다. 또한 평택시의 경우, 기존 공공건축물에 대한 활용계획이 부재한 상황에서 신규사업이 추진됨에 따라 기존 시설이 방치(舊 평택시 북부노인복지회관, 송탄보건소, 오성복지관, 북부노인복지관, 평택군청 터, 평성보건지소 등)되고 있는 상황¹¹⁷⁾이다.



[그림 2-49] 외곽 이전으로 구도심 중앙에 방치된
舊 송탄보건소(평택시)



[그림 2-50] 시설 통폐합으로 근린지역 내 방치된
舊 평성보건소(평택시)

따라서 신축에만 집중되고 있는 관련 정책과 사업을 재고하고 이전 및 신축 등 시설 소요사업을 추진하기 이전에 지역 여건의 변화와 현황에 대한 면밀한 분석이 선행되어야 하며 기존 시설의 자체활용 가능성을 검토한 활용계획의 수립을 의무화 할 필요가 있다.

방교육재정과('09.7.31)

113) 공간의 효율적 활용을 위해 청사를 폐지하는 경우가 서울시에서만 100여 개소 이상 발생, 최재필 외(2010), 사회통합 구현을 위한 유희 공공시설 활용 방안에 관한 연구 - 유희 동사무소 및 유희 학교시설에 대한 '사회통합적 복합시설'로의 재활용을 중심으로, 한국주거학회논문집, v.21 n.5(2010-10)

114) 건물 신축 '신속', 기존 건물 활용계획 '먼 산', 평택시사신문(2012. 8. 29)

115) 공공기관 신청사로 옮기기만하면 끝?, 세계일보(2009. 10. 25)

116) '마을회관에 선심성 예산 집행, 혈세 낭비', 당진시대(2010. 3. 15)

117) 평택시 유희 건축물 자산 활용 긴급진단, 평택시사신문(2012. 10. 25)

□ 단편적인 시설 관리 치중 및 운영 역량 부족

주민 복지 증진과 일상적 문화혜택 확산을 위한 문화및집회시설, 교육시설, 의료시설 등이 점차 확대되면서 전문적인 경영과 운영 관리의 필요성이 더욱 요구된다. 하지만 단편적인 시설 운영 및 전문성 부족으로 국고 낭비가 우려되는 사례들이 발생하고 있으며 이러한 경향은 구도심, 비도시, 비수도권 지역일수록 더욱 심각하게 나타나고 있다.

특히 문화및집회시설은 대부분 시설의 건립에만 치중하여 운영 전문인력이나 시스템이 부실한 경우가 많아 좋은 시설과 프로그램에도 불구하고 질 낮은 서비스로 관람객들의 불만이 제기되고 있으며 지속적인 운영적자 누적으로 지방재정이 악화되고 있다. 울진군 직영으로 공무원 10여명이 관리 중인 울진군 친환경엑스포공원의 경우, 해양생태관의 희귀어류(6억1000천만원 가량)가 상위포식자에게 모두 잡아먹히는 등 미숙한 운영으로 시설의 정상적인 유지가 어려운 상황이며, 막대한 운영 비용에 비해 이용객이 많지 않아 재정적자가 심각¹¹⁸⁾하다.



[그림 2-51] 박물관은 증가 추세(전국 312개소 난립)지만 68곳이 하루 방문자 50명 미만이며 부실 콘텐츠 및 운영관리로 재정낭비

* ‘관람객 하루에 10명 … 돈 줄줄 새는 지자체 박물관들’, 중앙일보(2013. 3. 28)

의료시설 또한 시설 노후, 전문인력 부족 등으로 인해 운영 적자와 재정 건정성이 취약한 것으로 지적¹¹⁹⁾되고 있으며, 도서관 등의 교육시설은 운영 예산의 편성이 어려워 정상적인 운영이 어렵거나¹²⁰⁾ 장서 점검 및 서가 관리 부실 등 실질적인 운영 관리 역량의 부족으로 이용률 저조와 예산낭비가 초래¹²¹⁾ 되고 있다.

118) 엑스포공원 유지·관리 운영비로만 한해 평균 24여억원의 예산이 투입되며 이로 인해 순수적자와 시설투자금을 합쳐 매년 손실금 40여억원으로 추정되고 있다, 울진엑스포공원 ‘지방재정 블랙홀’, 경북일보(2012. 2. 27)

119) 작년 전국 34개 지방의료원 모두 적자, 서울경제(2013. 7. 3)

120) 170억들인 용인시 도서관 18억없어 개관 불투명, 연합뉴스(2013. 8. 14)

121) 도립중앙도서관 관리 부실·예산 낭비 뼈격, 기호일보(2013. 6. 4)

이러한 관리의 부실은 지방재정 전반에 심각한 위협을 가할 정도로 확대되고 있어 일부 지자체를 중심으로 지역 단위의 종합적인 전문운영 기법의 도입 및 전문가 활용 대책이 강구되고 있다.

· 대전시설관리공단에 한발종합운동장·대전월드컵경기장·국민생활관·용운국제수영장 유지관리비용(인건비 포함) 등 위탁대행사업비 121억 원(추경 26억 원)을 투입했지만, 수익은 이에 못 미쳐 지난 한 해 동안 58억 원의 적자를 냈다.

‘대전시 공공체육시설 60여억 적자’, 충청투데이(2012. 7. 3)

· 제주지역 공공시설물이 매년 수 백억원의 적자 운영을 면치 못하면서 ‘돈 먹는 하마’로 전락하고 있는 가운데 오는 2017년 이후에는 매년 600억원 이상의 적자를 낼 것으로 전망됐다. 제주특별자치도가 직영 공공시설물에 대한 재정진단을 벌인 결과 도내 운영 중인 직영 공공시설물은 174개소로 2011년 기준 연간 유지관리비가 555억원이 소요된 것으로 나타났다.

‘공공시설물 재정 적자 감당하기 힘들다’, 제주일보(2013. 3. 8)

· 경남 진주시가 거액의 예산을 들여 완공한 공공시설물들을 적게는 수개월에서 많게는 수년씩 그냥 놀리고 있어 비난의 소리가 높다.대표적으로 여성웰빙센터와 공영차고지, 성격은 조금 다르지만 보건소 신축부지를 들 수 있는데 대개 전임시장 시절 시작한 사업을 현 시장 체제에서 넘겨 받은 공통점이 있다.

‘진주 거액 들인 공공시설 방치…행정력 발휘해야’, 뉴시스(2011.11.28)

하지만 지나친 수익 위주의 운영으로 시설 이용료가 과다하게 책정되어 대중적인 이용에 제약이 발생하기도 한다. 제주특별자치시가 ‘지주권역재활병원’을 민간위탁으로 운영하겠다고 공표함에 따라 공공의 목적을 위해 지역 재정이 400억 이상 투입된 시설이 영리추구의 수단으로 전락할 것이라는 시민단체들로부터 우려와 비판이 제기되고 있다¹²²⁾. 또한 공연장 등이 운영 적자를 만회하기 위해 손쉬운 방법으로 관람료를 인상하는 것은 양질의 공연을 경제적 이용금액으로 시민들에게 제공해야 할 공공 문화시설로서의 의무와 책임을 저버리는 행위라는 의견¹²³⁾ 또한 분분하다.

한편 시설의 관리를 물리적인 개보수 정도의 수준으로만 단편적으로 운영할 경우 활용도는 저하될 수밖에 없다. 충분한 운영계획 없이 수십억원을 들여 대규모 리모델링을 실시한 고양 현충공원이 결국 전시물 없는 전시관으로 준공 8개월이 넘도록 텅텅 비어 방치¹²⁴⁾되고 있는 사례를 통해 단순 유지보수 위주의 시설 관리의 한계를 확인할 수 있다. 또한 물리적 유지보수가 시설 운영에 대한 종합적인 이해없이 안일하게 수행될 경우 생활환경이 악화¹²⁵⁾되거나 주변 경관에 악영향을 끼칠 있는 여지가 크다.

122) 재활병원 수탁에 들끓는 시민사회 “민간업자 배불리기”, 헤드라인제주(2012. 12. 24)

123) 경주 예술의전당 돈 먹는 하마?, 매일신문(2013. 5. 22)

124) 리모델링에만 수십억원... 유물 하나 없는 전시관, 경인일보(2011. 8. 22)

· ‘다큐멘터리 영화 ‘말하는 건축가’에 나오듯 안성면 주민자치센터 옥상엔 위압적인 태양열 집열판이 설치됐고, 공설운동장 한쪽 면에도 등나무가 낮 동안 햇빛을 볼 수 없을 만큼 큰 태양열 집열판이 자리 잡았다.”

한국일보(2012. 5. 6)

따라서 공공건축의 활용도 제고를 위해서는 단순 수익 위주의 관리 및 단편적인 유지보수에서 벗어나 종합적인 관점에서의 운영관리 전문성이 확보될 필요가 있다. 이를 위해 효율적인 재무 관리와 경제적 경영, 공공성을 고려한 프로그램의 운영, 주변 경관과의 조화 및 시설의 운영 목적을 고려한 개보수 등 시설 운영에 필요한 다양한 고려요소들을 다각적으로 판단할 수 있는 자산으로서의 관점 및 평가시스템이 도입되어야 한다. 또한 이를 지원하기 위한 전문가 또는 담당 관리자의 전문역량의 강화가 필수적으로 요구되는 바이다. 특히 비도시 지역을 주축으로 시설 운영의 전문성을 강화할 수 있는 제도적 지원 필요성이 더욱 제기된다.

□ 시설 노후화에 대한 관리 책임 및 활용·지원 정책 부재

건축물의 노후도가 증가하고 프로그램의 당초 쓰임새가 생활양식의 변화로 시대적 요구와 맞지 않아 이용이 기피되고 있으나 시설 노후화나 이용률 저하에 대한 적극적인 대처 부족으로 시설이 방치되거나 과부족이 발생하기도 한다.

특히 농어촌 등 비도시 지역에서 공동작업시설, 마을회관, 교육시설, 공공 기반시설 등 소규모 근린생활시설의 노후화 수준은 심각하여 거의 비어있기 일췌¹²⁵⁾이나 기껏해야 마을회의 장소로 일시적으로 이용될 뿐 주민들의 실생활에 도움을 줄 수 있는 용도로 활용되는 사례는 드물다.



[그림 2-52] 방치되고 있는 마을회관

* http://www.kyongbuk.co.kr/main/news/news_content.php?id=622666&news_area=080&news_divide=&news_local=25&effect=4

마을회관은 대표적으로 활용도가

125) 화성남부노인복지관'은 지하주차장 일부를 가설 운동시설로 전용하여 안전사고 및 이용자 건강에 악영향 우려 제기, 기호일보(2009. 8. 31)

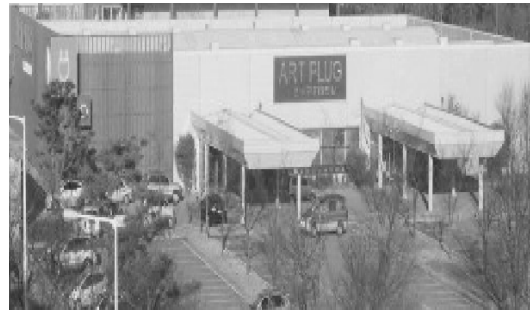
126) 강릉 농·어촌복지관 '애물단지', 강원도민일보(2012. 11. 7)

저하되고 있는 시설로서 일부 지역에서는 전체의 7.7%인 10곳만이 본래의 용도로 사용되고 있을 뿐 대부분 건물노후에 따른 안전진단과 시설보완이 시급한 것으로 조사되었으며 농어촌 시·군(144개)을 대상으로 유휴정도가 높은 시설을 파악한 결과 1002개소 중 마을회관(24.4%), 폐교(20%) 농산물창고(16.2%)의 순으로 집계¹²⁷⁾되었다. 농촌지역 공동창고의 경우 1970년대 새마을운동의 일환으로 대량 설치된 후 현재 건축연한인 40년이 도래하면서 사용되지 못하고 방치되고 있는 사례¹²⁸⁾가 빈번하며 개인에게 무단으로 임대·불법 전용 되거나 시설 사용에 대해 분쟁을 일으키기도 한다.

시설의 관리 소홀 문제는 비단 비도시 지역에만 국한되지 않고 도시 지역의 많은 소규모 근린생활시설에서도 발생되고 있다. 일부 경로당 등은 매달 지자체로부터 운영비를 지원받고 있음에도 이용자가 많지 않아 일부 시설의 경우 30평형 면적을 1명이 쓰고 있는 실정¹²⁹⁾이다. 또한 ‘문화의집’은 획일화 된 프로그램, 시민들의 무관심 등으로 소규모 문화복지시설로서 제 역할을 못한 채 한편에서는 문화복지의 위기라는 자성의 목소리가 높아지고 있다¹³⁰⁾.



[그림 2-53] 불법 임대사업을 벌여 온 경로당
* <http://www.cbnews.co.kr/news/quickViewArticleView.html?idxno=51122>



[그림 2-54] 소유권 분쟁으로 빈 공간으로 방치된 ‘연수 문화의 집-아트 플러그’
* <http://news.donga.com/3/all/20140206/60604865/1>

또한 노인복지시설의 경우 사회복지사업 경비를 지원하는 분권교부세의 폐지로 노인 및 장애인복지시설의 운영에 어려움이 크며 실제로 전국 1194개 장기요양기관(입소시설)을 대상으로 관리 현황을 평가한 결과 C등급 이하 비율이 70% 이상 차지(국민건강보험공

127) 유휴화 원인으로는 농어업시설의 경우 ‘노후 및 고장으로 방치(65.5%)’, ‘주민생활시설의 경우 ‘신축으로 기존시설 방치(67.3%)’ 등이 꼽힘, 김광선·이규천(2012), 농촌 공동시설의 유휴화 실태와 활용 증대 방안, 한국농촌경제연구원

128) 마을 만들기 날개를 달아라 3. 공간의 질, 이미지를 바꾸다, 서울신문(2008. 5. 19)

129) 경로당 이용하지 않는 유휴공간 활용방안 모색, 관악저널(2011. 6. 27)

130) 문화의 집 정책파행 원인 분석과 제도개혁 긴급토론회, 한국문화의집협회, 2011. 10. 14

단, '10. 9.~10)하고 있어 개선의 여지가 필요한 상황이다.

반면, 시대적 요구에 따라 보육 및 노인복지시설 등과 관련한 특정 공공서비스 수요는 증가하여 시설이나 공간의 확충이 시급하나 신축 위주의 정책에만 치중되어 적정한 공공서비스 제공에 한계를 보인다. 맞벌이 가구 증가 등으로 보육수요가 증가하여 질 높은 보육시설에 대한 수요가 꾸준히 확대되고 있지만 국공립 어린이집의 비율은 전체 보육시설의 5%대에 불과하다. 하지만 관련 정책은 대규모 예산 부담을 무릎쓰고 신축을 통한 시설 확충에만 집중¹³¹⁾되고 있어 서비스 공급에 한계와 함께 실효성 또한 미약할 것으로 예상된다.

이러한 문제는 결국 건축물의 소유·운영·관리 주체의 개별화와 다양한 주체의 관여¹³²⁾로 인해 관리 책임 주체가 명확하지 않으며, 효율적인 관리를 위한 비용 지원 및 시설 간 적극적인 프로그램 전환 등을 유도할 만한 제도적인 유인책이 부족하기 때문이다. 특히 개별 시설물 위주와 개보수 중심의 소극적인 관리 방식은 시설의 효용이 점차 떨어지고 있는 소규모 노후 공공건축물을 새로운 주민 편의 시설로 전환하거나 복합적으로 재 활용하는 데에 한계로 작용한다.

따라서 소규모 공공건축물을 중심으로 시설의 효율적인 관리를 위한 비용 지원 및 관리 책임을 제도적으로 명확하게 규정하고 시설 이용 상황을 지역 차원에서 객관적으로 검토할 수 있는 현황 관리 및 지역민의 의견청취 과정이 요구된다. 또한 지역의 현황을 바탕으로 시설 간 용도전환이나 복합활용 등과 같은 기존 시설을 적극적으로 활용할 수 있는 지원 정책의 도입이 요구되는 바이다.

③ 소결

일상생활에서 주로 이용되는 근린생활시설, 문화및집회시설, 행정시설, 교육시설 등을 중심으로 크게 시설의 안전 위험 증가, 이용불편 및 이용률 저하, 예산낭비 및 지역재정 부담, 주변지역 슬럼화 및 공동화 유발 등이 야기되고 있다. 공공건축의 활용 저하 사례는 전국적으로 발생되고 있지만 발생 원인과 시설 유형에 따라 구도심, 비수도권, 비도시 지역으로 갈수록 문제의 심각성이 크다는 점에서 관리체계의 개선이 시급하다.

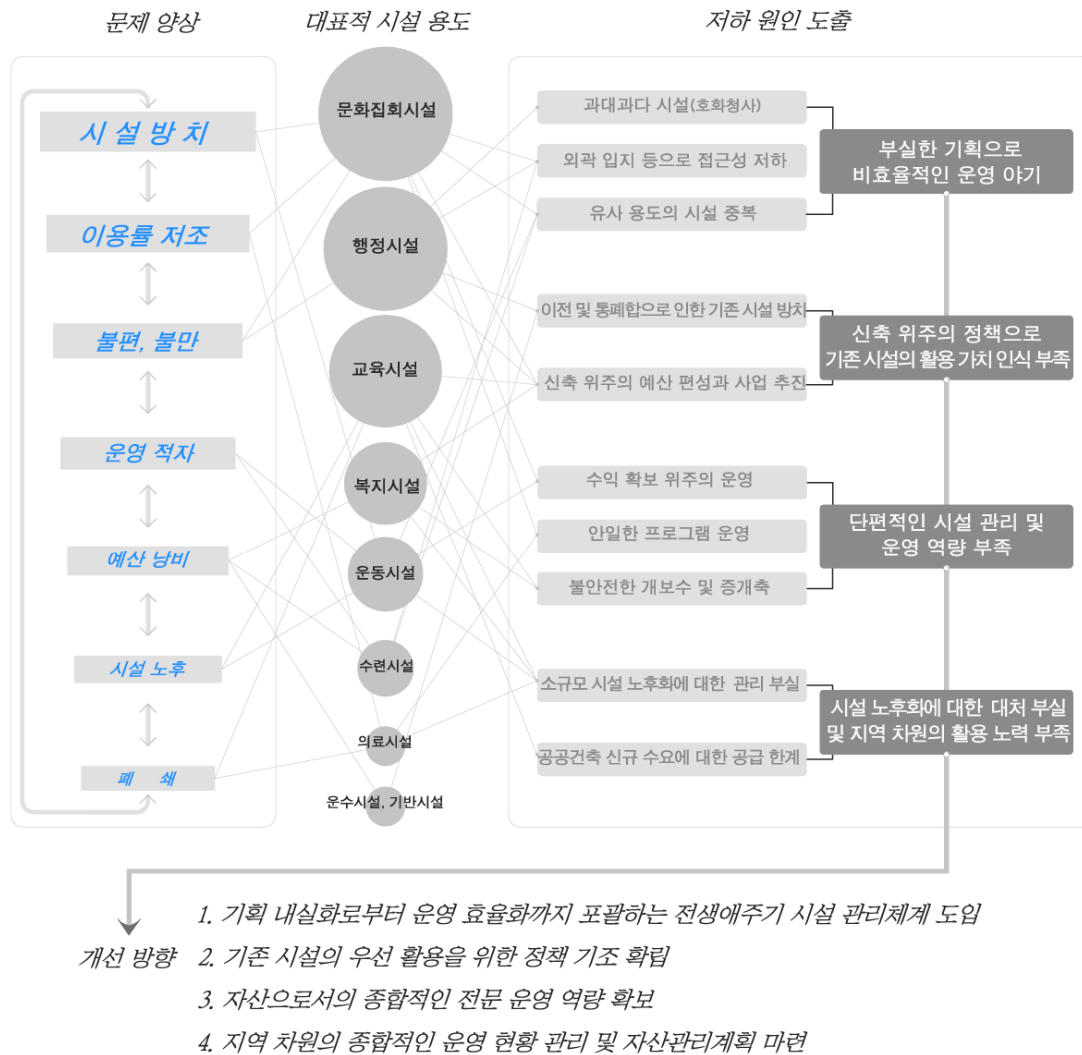
131) 확충 대상 96건 중 75건이 신축 대상, 2013 국공립 어린이집 확충 계획, 아이사랑보육포털

132) 예를 들어 마을회관의 경우, 지자체 담당부서, 마을공동체, 이장, 새마을회, 노인회, 부녀회, 개인위탁 등으로 구분

[표 2-15] 공공건축 활용 저하 유형별 문제점과 원인 분석

주요원인		내용	주요 발생지역	주요 시설유형	지역에의 영향
기획부실로 인한 비효율적인 운영 야기	유사 용도의 시설 중복	치적성 위주의 시설 건립에 치중, 시설의 필요성 및 타당성 검토 미흡	전국적	마을회관, 전시관, 행정 편의시설 등	시설의 안전 위험도가 증가 + 이용불편 및 이용률 저하 + 예산낭비 및 지역재정 부담 + 주변지역 슬럼화 및 공동화 유발
	외곽 입지 및 접근성 저하	실질적 시설 이용자들의 접근 편의성에 대한 충분한 고려 부족	교외지역	대규모 체육시설, 관광시설, 문화시설 등	
	부적절한 프로그램	프로그램 필요성과 타당성 검토 및 수요예측 부적절, 성급한 시설 건립	쇠퇴지역	여가지원 및 지역경제 선도 시설 등	
	비효율적인 공간 활용	필요이상으로 공간을 과다하게 확보하거나 향후 수요 증가에 대한 과장된 예측	대도시, 도심지역	공공청사 및 커뮤니티 시설 등	
공공서비스 수요 변화에 대처 부족		급격한 도시화와 인구변화, 지역변화로 시설 신·증축, 이전 등이 발생하면서 기존 시설 유풀화	쇠퇴지역, 구도심	행정청사, 교육시설, 파출소 등	
운영 전문성 미흡		단편적인 시설관리에 치중한 채 자산으로서 종합적인 운영관리를 수행할 인력이나 시스템 부족	구도심, 비도시, 비수도권	전문적인 운영 및 관리가 필요한 문화·상업시설 등	
시설 노후화에 대한 관리 책임 및 우선 활용 정책 부재		지속적 운영 및 관리에 대한 필요성 인식 부족과 운영관리 주체의 불분명	농촌지역, 구도심	소규모 근린생활시설, 교육시설 등	

활용도 저하 사례의 발생 양상을 바탕으로 시사점을 정리하자면, 신축보다는 기존 시설을 우선적으로 활용할 수 있도록 명확한 관리 책임의 부여 및 합리적인 운영 비용의 확보 등 제도적 보완이 요구된다. 시설별로는 자산으로서의 종합적인 관리 역량을 확보하고 운영단계만이 아닌 기획의 내실화로부터 운영의 효율화로 이어지는 전생애주기 차원의 관리가 필요하다. 지역 차원에서는 소규모 공공건축을 중심으로 운영 현황을 종합적으로 관리하고 이를 바탕으로 지역 여건을 반영한 시설 자체활용계획의 필요성이 제기되는 바이다.



[그림 2-55] 공공건축 활용도 저하 양상 및 개선 방향

2) 공공건축 활용에 관한 인식 조사

① 조사 개요

공공건축의 활용과 관리 실태를 바라보는 일반인의 인식 경향을 조사하여 개선방향을 도출하는데 참고하고자 한다. 공공건축물의 이용 현황과 이유, 만족 정도, ‘활용’을 바라보는 인식 등을 조사하고 지역별·도시 및 비도시 행정구역(동지역, 읍면지역)별·연령대별로 공공건축 활용에 관한 인식 정도 및 이용 양상을 분석한다.

- 조사대상 : 전국단위 20세 이상 일반인 1000명
 - (전국 인구 분포 대비 설문자 비율) 서울특별시 25%, 부산광역시 7%, 인천광역시 6%, 대전광역시 4%, 대구광역시 5%, 광주광역시 3%, 울산광역시 2%, 경기도 24%, 강원도 3%, 충청북도 2%, 충청남도 3%, 경상북도 4%, 경상남도 5%, 전라북도 3%, 전라남도 2%, 제주도 1%
 - (연령대별 인구 대비 설문자 비율) 20대(23%), 30대(28%), 40대(29%), 50대(20%) 이상
- 조사방법 : 온라인 위치 기반 전국단위 일반인 설문
- 조사기간 : 2013. 7. 29 ~ 8. 9(2주)
- 주요내용¹³³⁾
 - 이용률이 높은 공공건축 유형
 - 공공건축 이용 빈도, 이용 만족도, 만족 이유, 불만족 이유
 - 개선이 요구되는 공공건축 유형, 공급 정도 및 인접 정도
 - 생활편의를 위한 공공건축물을 이용하지 않는 이유
 - 공공건축 활용도 제고를 위한 우선 조건
 - 공공건축 활용 정도에 대한 인식 정도
 - 공공건축 활용도 제고를 위한 대책의 적극성 정도

② 분석 결과

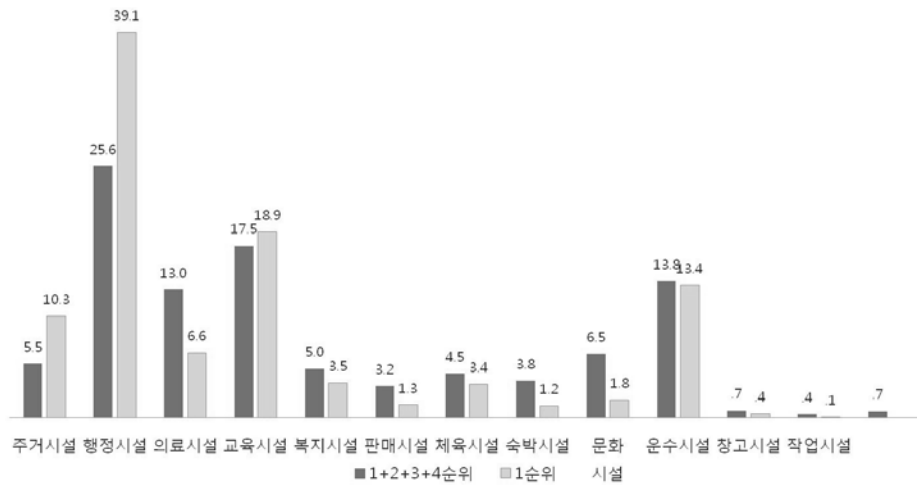
□ 이용 현황 및 빈도

- 주요 이용시설 ‘행정시설’, ‘교육시설’

주로 이용하는 공공건축물 유형으로는 중복응답 기준(1+2+3+4 순위)¹³⁴⁾으로 ‘행정시설’(25.6%), ‘교육시설’(17.5%), ‘운수시설’(13.8%), ‘의료시설’(13.0%) 순으로 나타나고 있다. 특히 연령대별 주 이용시설 중 20대가 교육시설과 운수시설에 가장 많은 이용률을 보이고 있어 학교 통학 및 출퇴근 등 일상생활과 연관이 있을 것으로 예상된다.

133) 설문문항은 ‘부록4. 공공건축 활용 및 관리에 관한 인식조사’ 참조

134) 가중치는 1순위에 4, 2순위에 3, 3순위에 2, 4순위에 1의 가중치를 부여하여 계산함



[그림 2-56] 주요 이용시설

[표 2-16] 응답자 특성별 주요 이용시설(1순위 기준)

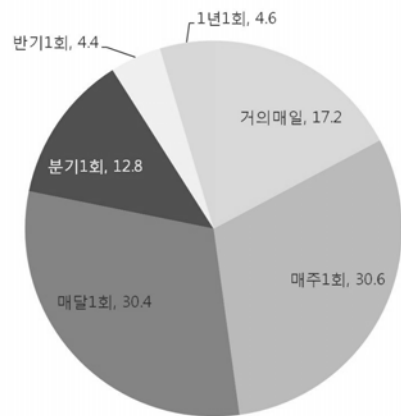
(단위: %)

	사례수	주거 시설	행정 시설	의료 시설	교육 시설	복지 시설	판매 시설	체육 시설	숙박 시설	문화 시설	운수 시설	창고 시설	작업 시설
전체	(1000)	10.3	39.1	6.6	18.9	3.5	1.3	3.4	1.2	1.8	13.4	0.4	0.1
연령	20대 (250)	13.6	24.8	5.2	30.0	0.0	0.8	1.6	0.4	1.2	22.4	0.0	0.0
	30대 (250)	9.2	42.8	8.4	17.2	4.4	0.4	3.2	1.2	2.4	10.4	0.0	0.4
	40대 (285)	7.0	42.8	6.3	18.6	4.9	1.1	3.9	1.8	2.5	9.8	1.4	0.0
	50대 (186)	11.8	49.5	5.9	8.1	4.3	1.6	5.9	1.1	1.1	10.8	.0	.0
	60대 (29)	13.8	27.6	10.3	10.3	6.9	13.8	.0	3.4	.0	13.8	.0	.0

- 이용 빈도 매주 1회 또는 매달 1회

공공건축물의 이용 빈도는 ‘매주 1회 정도’(30.6%), ‘매달 1회 정도’(30.4%), ‘거의 매일’(17.2%) 순으로 나타났다. 이용 빈도별로 시설 용도를 살펴보면 거의 매일 이용한다는 응답자는 주로 주거시설(27%), 교육시설(22.6%), 운수시설(16.5%)을 이용하는 것으로, 주1회 이용자는 행정시설(44.2%), 교육시설(22.1%), 주거시설(12.2%)을 이용하는 것으로, 매월 1회 이용자는 행정시설(48.6%), 교육시설(15.4%), 운수시설(13.6%)을 이용하는 것으로 답변하였다.

[그림 2-57] 이용 빈도



- 공공건축물의 위치·수량은 비교적 적정하며 거리에 대한 만족도가 다소 높음

주이용 공공건축물까지의 거리와 적정 수량에 대해 부정적인 의견(수량 적고 거리가 멀다)은 비교적 적게(21.2%) 조사되었으며 도달 거리에 대한 만족도(총 59.8%)보다 수량에 대한 만족도(총 44.6%)보다 다소 높았다.

이를 도시/비도시 별로 비교 분석해본 결과 비도시 지역에서 공공건축물의 절대적 수량이 적다라는 의견(총 70.3%)이 도시 지역(55.1)에 비해 높게 나타나 실제 1인당 공공건축물수가 비도시 지역이 더 많다는 분석결과와는 상당한 인식 차이를 보이고 있다.

[표 2-17] 주 이용 공공건축물의 적절성

(단위:%)

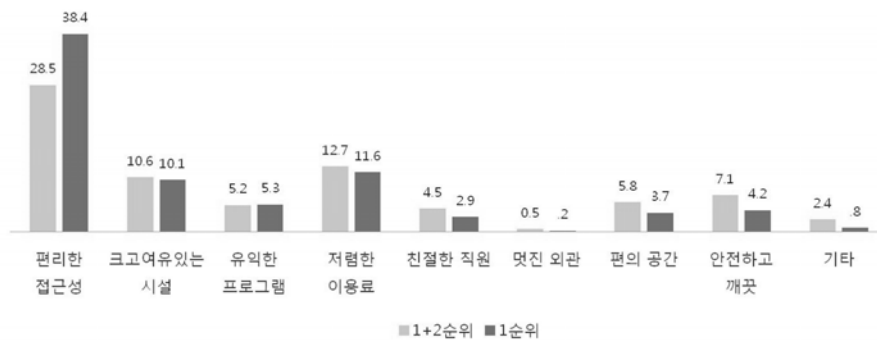
구 분	사례수	수량많고 거리가깝다	수량많고 거리멀다	수량적고 거리가깝다	수량적고 거리멀다
전체	(1000)	24.1	19.5	35.2	21.2
행정구역	동	(916)	25.2	19.7	34.6
	읍면	(84)	11.9	17.9	41.7

□ 이용 만족도 및 개선 방향

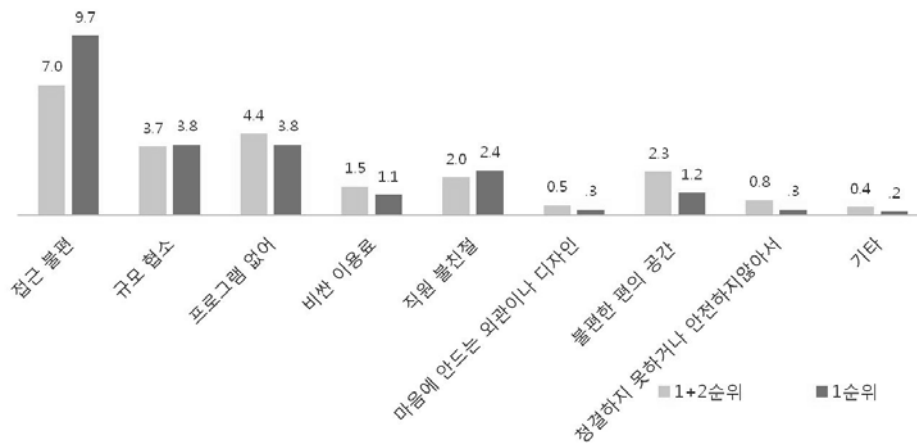
- 공공건축물 이용 만족 및 불만족 사유로 ‘접근성’이 중요한 원인

공공건축물 이용시 만족하는 이유로 ‘편리한 접근성’(28.5%, 중복응답 기준)이 가장 많았고, ‘저렴한 이용료’(12.7%), ‘크고 여유있는 시설’(10.6%) 순으로 나타났다.

반면, 불만족하는 이유로 ‘불편한 접근성’(7.0%), ‘유익한 프로그램이 없어서’(4.4%), ‘규모가 협소해서’(3.5%) 순으로 나타나 만족하거나 불만족하는 응답자 모두 접근성을 중요한 기준으로 판단하고 있다.



[그림 2-58] 공공건축물 이용시 만족 사유

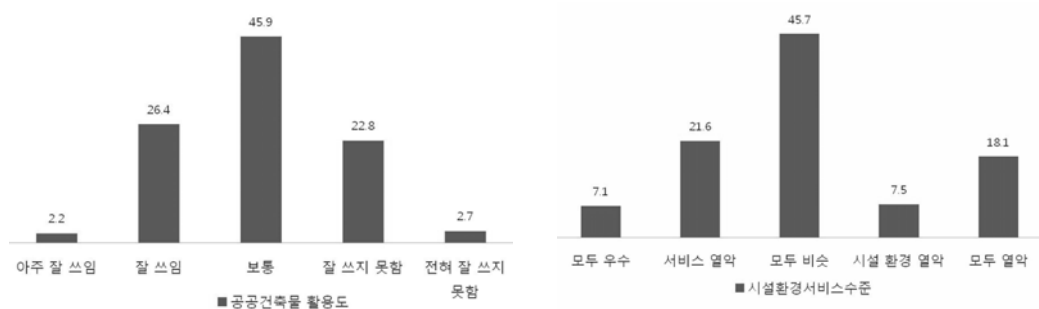


[그림 2-59] 공공건축물 이용시 불만족 사유

- 공공건축물의 적극적인 활용을 위해서 운영 서비스에 대한 보완이 필요

공공건축물 활용 정도에 대한 평가는 ‘잘 쓰인다’는 의견과 ‘잘 쓰이지 않는다’는 의견이 비슷하게 양분되고 있다.

민간시설과 비교했을 때 공공건축물의 시설 환경과 서비스 수준이 모두 비슷하다는 의견이 가장 높은 비율로 조사(45.7%)되었다. 하지만 물리적 측면(모두 열악+시설환경 열악 25.1%) 보다는 서비스 운영 측면(모두 열악+시설환경 열악 39.7%)이 민간시설 수준에 비해 떨어진다고 의견이 다소 높게 집계되고 있어 공공서비스의 질적 개선에 집중할 필요가 있다.



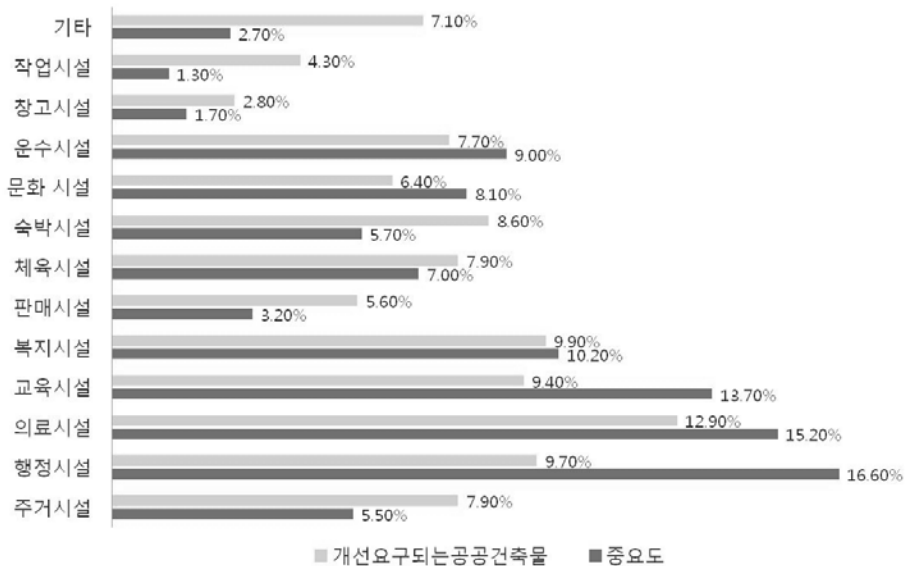
[그림 2-60] 공공건축 활용 정도에 대한 평가 및 민간시설과의 비교

□ 생활 편의 증진을 위한 공공건축 주요 유형 및 활용도 제고 방향

- ‘행정시설’, ‘교육시설’, ‘복지시설’, ‘의료시설’

생활의 편의를 위해 중요한 공공건축물로는 행정시설(16.6%, 중복응답기준), 의료시설(15.2%), 교육시설(13.7%)순으로 조사되었으며, 이용이 불편하여 개선이 요구되는 시설로는 의료시설(12.9%)이 가장 높고 행정시설, 복지시설, 교육시설이 9% 내외의 결과를 보이고 있다.

이 중 중요 공공건축물 유형과 개선이 요구되는 시설의 항목 중 중복되는 행정시설, 의료시설, 교육시설 등은 일상적 필요성에 의한 공공건축 분류 중 ‘필수시설’에도 해당하고 있어 생활의 편의의 증진을 위해 운영관리의 중요성이 더욱 클 것으로 판단된다.



[그림 2-61] 개선이 요구되는 공공건축물 유형과 중요도

- 공공건축물 활용도 제고를 위해 적절한 입지 확보와 경제적 시설 운영이 중요

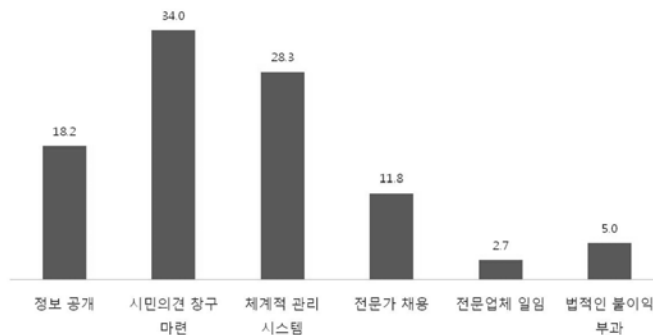
공공건축물의 활용도 제고를 위해서 우선적으로 고려해야 할 조건으로 편리한 접근성(24.0%), 경제적인 운영으로 관리비용 절감(20.9%)등이 높게 나타나고 있어 공공서비스의 활용 목표 중 입지의 적정성과 경제적 효율성에 대해 시민들이 높은 공감을 보이고 있음을 알 수 있다.

[표 2-18] 공공건축물 활용도 제고를 위한 우선조건

구분	문항	응답	
		N	퍼센트
효율성	공간 낭비되는 공간없이 시설을 효율적으로 사용	344	17.2%
	경제 경제적인 운영으로 관리비용 절감	418	20.9%
적정성	위치 가까운거리와 편리한 접근성	480	24.0%
	수량 인구대비 적절한 시설수 확보	276	13.8%
효과성	만족도 시설환경이나 서비스에 대한 사용자들의 만족도	335	16.8%
	장소성 지역민에게 중요한 시설이라고 공감	147	7.4%
합 계		2000	100.0%

* a. 값q에서표로작성된이분형집단

또한 공공건축물을 잘 활용하기 위한 적절한 방법으로는 ‘시민 의견이 적극적으로 반영될 수 있는 창구 마련’(34.0%), ‘운영 효율화를 위한 정부차원의 체계적 관리 시스템 마련’(28.3%)이 높은 순으로 조사되고 있어 정부 위주의 하향식 조치가 아닌 주민과의 협력 및 상향식 개선 방향을 선호하고 있음을 알 수 있다.



[그림 2-62] 공공건축 활용도 제고를 위한 관리 방향

3. 국내 공공건축 관리 정책 현황

1) 관련 법령 분석

중앙정부 차원의 관련 제도는 크게 물리적·서비스 운영·수급·재산 관리 유형으로 구분된다.

물리적 관리와 관련하여 특수시설¹³⁵⁾을 제외하면 일반적으로 「건축법」, 「시설물 안전관리에 관한 특별법」, 「녹색건축물 조성 지원법」 등에 의거 시설의 장기 사용을 위한 안전 유지 및 성능 개선 등¹³⁶⁾¹³⁷⁾에 대한 관리 권한과 이를 위한 점검 및 실태조사의 실시를 명시하고 있다. 하지만 민간건축물을 포함한 건축물 전반을 대상으로 시설 소유자 또는 관리자의 안전유지에 관한 법적 책임 정도를 규정하고 있어 기존 공공건축의 전반적인 운영 관리 원칙이나 성능 개선을 위한 세부 지침으로 적용하기에는 한계가 있다.

[표 2-19] 공공건축물의 물리적 관리 관련 법령 및 내용

법령	관리대상	관리방법	관리내용	관리목적
건축법	사용 승인된 건축물	▪ 건축물 유지·관리 정의	▪ 건축물의 용도 등을 지속적으로 유지하기 위해 관리하는 행위	물리적 기본 현황 유지 및 시설물 성능·안전 관리
		▪ 건축물 유지·관리 의무 및 절차	▪ 소유자의 유지·관리 의무 ▪ 건축물 유지·관리의 기준과 절차	
		▪ 건축물대장	▪ 유지·관리에 관한 사항 기록	
시설물 안전관리에 대한 특별법	1,2종 시설물 ¹³⁸⁾	▪ 시설물의 안전 및 유지관리 기본계획	▪ 기본계획의 항목 ▪ 수립 및 시행	
		▪ 안전점검 및 정밀안전진단	▪ 안전점검 실시 의무 및 기준 ▪ 정밀안전진단 실시 의무 및 기준 ▪ 안전점검 및 정밀안전진단지침	
		▪ 시설물의 안전등급	▪ 안전등급의 기준 및 지정	
		▪ 시설물정보관리 종합시스템	▪ 시설물의 안전 및 유지관리에 관한 총괄적인 정보관리	
		▪ 한국시설안전 공단	▪ 한국시설안전공단의 설립과 사업내용	

135) 「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」 등

136) 기능측면에서 장기간 사용하도록 한다, 환경, 위생 측면에서 양호한 상태로 보전하여 거주자의 쾌적성을 높인다, 항상 보수하여 대수선을 미연에 방지하고 비경제적인 비용지출을 방지한다, 재해를 미연에 방지한다, 재산으로서 가치를 보전한다, 임상돈 외(1993), 기존건축물의 유지관리 지침개발, 한국건설기술연구원, pp.5~6
137) 시설물 유지관리는 “완공된 시설물의 기능을 보전하고 시설물 이용자의 편의와 안전을 높이기 위하여 시설물을 일상적으로 점검·정비하고 손상된 부분을 원상 복구하며 경과시간에 따라 요구되는 시설물의 개량·보수·보강에 필요한 활동을 하는 것(「시설물의 안전관리에 관한 특별법」 제2조 9호)

법령	관리대상	관리방법	관리내용	관리목적
녹색건축물 조성 지원법	연면적 3000㎡ 이상 정부 ¹³⁹⁾ 신축 건축물	■ 녹색건축인증 ¹⁴⁰⁾ 에 관한 규칙	<ul style="list-style-type: none"> ■ 건축물의 온실가스 배출량 관리 ■ 인증 신청 심사 및 기준 ■ 인증서 발급 및 사후관리 ■ 녹색건축 인증 취득에 관한 의무 	에너지 성능 개선을 위한 건축물의 성능관리
	단독·공동주택, 업무시설 및 냉난방면적 500㎡ 이상 건축물	■ 건축물 에너지 효율등급 인증에 관한 규칙	<ul style="list-style-type: none"> ■ 건축물의 에너지성능 관리 ■ 인증기관 및 인증제도 운영 ■ 인증 신청 및 평가기준 ■ 인증서 발급 및 사후관리 	

서비스 운영 관리와 관련한 법령으로는 「공공기관의 운영에 관한 법률」, 「정부업무평가 기본법」, 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 등이 있으며 조직의 책임있는 경영 및 행정 서비스의 질적 향상을 위한 운영 책임을 명시하고 있다. 특히 「정부업무평가 기본법」에서 규정하고 있는 합동조사는 지방자치단체와 공공기관 및 그와 관련된 책임운영기관을 대상으로 그 운영 현황을 평가·점검¹⁴¹⁾하여 전반적인 운영 상황을 확인할 수 있는 제도적 근거가 된다. 하지만 평가·점검의 주요 목표는 조직 및 예산 운영 성과를 파악하는 것으로 시설별 구체적인 운영 현황 파악은 한계가 있으며 매년 정책현안과 관련성이 높은 시설 운영 성과만을 평가하므로 그 적용 대상이 일부 시설에 한정된다.

[표 2-20] 공공건축물의 서비스운영 관리 관련 법령 및 내용

법령	관리대상	관리방법	관리내용	관리 목적
공공기관의 운영에 관한 법률	공공기관 ¹⁴²⁾	■ 공공기관의 운영에 관한 사항 규정	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자율적 운영의 보장 ■ 경영공시 의무사항 및 내용 ■ 고객현장과 고객만족도 조사 ■ 경영평가와 감독 	공공기관의 자율경영 및 책임운영체계 확립
책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률	정부가 지정한 책임운영 기관 ¹⁴³⁾	■ 책임운영기관의 설치 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> ■ 책임운영기관의 운영원칙 ■ 관리계획의 수립 ■ 기관장의 채용과 책무 ■ 사업 계획 및 운영, 평가 ■ 조직, 정원, 인사, 예산, 회계 등 	행정운영의 효율성과 행정서비스의 질적 향상

138) "1,2종시설물"이란 국가가 지정한 도로·철도·항만·담·교량·터널·대형건축물 등을 지칭하며 이중 대형건축물은 연면적 5천㎡ 이상 다중이용시설에 해당

139) 중앙행정기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공사 또는 지방공단, 「초·중등교육법」 제2조 또는 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 중 국·공립 학교

140) 친환경건축인증에서 녹색건축인증으로 명칭변경

141) 지방자치 평가는 노인의료·복지시설(노안·장애인 복지서비스), 도서관(지자체 도서관 운영 활성화), 공공문화기반시설(지역문화예술프로그램 운영 활성화), 공립박물관, 공립미술관, 문예회관(문화기반시설 운영 활성화), 운동시설(체육시설 운영 활성화)을 대상으로 함, 안전행정부(2013), ('12년 실적) 지방자치단체 합동평가 평가지표 및 매뉴얼

142) 국가·지방자치단체를 포함하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에서 지정한 공공기관, 2013년에

법령	관리대상	관리방법	관리내용	관리 목적
정부업무평가 기본법	중앙행정기관 및 지방자치단체와 그 소속기관, 공공기관	▪ 공공기관 업무에 대한 총괄적 평가	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 통합적 정부업무평가제도 운영 ▪ 성과관리 ▪ 정부업무평가위원회 구성 ▪ 정부업무평가의 종류 및 절차 ▪ 평가결과의 활용 	국정운영 능률성·효과성 및 책임성 향상

수급 관리와 관련한 법령으로 「건설기술관리법」, 「국가 및 지방재정법」, 「정부청사관리규정」은 건축물 신축 시 초기 기획단계에서 수급 조정 업무를 규정(타당성 조사, 예비타당성조사, 투융자심사)하고 있어 운영관리를 위한 법적 근거로 적용되기 어렵다. 다만 「정부청사관리규정」에서만 중앙행정청사를 대상으로 운영 단계에서의 ‘청사의 배정’, ‘실태조사’ 등을 일부 명시하고 있다.

[표 2-21] 공공건축물의 수급 관리 관련 법령 및 내용

법령	관리대상	관리방법	관리내용	관리 목적
건설기술 관리법	공공기관이 발주한 건설공사	▪ 타당성 조사	▪ 타당성 조사 상의 수요예측과 실제 이용실적의 과다오차 방지	사업 필요성과 타당성
지방재정법	공유재산 중 50억 이상 공공청사 및 공공용 청사	▪ 투융자 심사지침	▪ 투입비용의 적절성	
국가재정법	총사업비 500억원 이상 사업 (국가지원 300억원 이상)	▪ 대규모사업 예비타당성 조사	▪ 국가의 대규모 사업의 필수 예비타당성조사에 대한 규정	대규모 사업의 경제적 타당성
정부청사 관리규정	청사	▪ 청사수급관리 계획 수립	▪ 청사수급의 타당성 및 적정성 검토	사업효율 극대화 및 적정규모 산출을 통한 예산절감
		▪ 청사의 배정	▪ 청사의 추가배정 요청	
		▪ 실태조사	▪ 청사수급관리계획의 이행실태 및 청사의 관리실태 조사	
		▪ 청사의 합동화	▪ 유관기관청사의 합동화 도모	

재산 관리와 관련한 법령으로는 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품관리법(이하 공유재산법)」 등이 있으며 국가 및 지방자치단체가 소유한 대부분의 공공건축물에 적용된다. 특히 "관리"라는 용어를 국유재산의 취득·운용과 유지·보존을 위한 모든 행위로 정의

는 법률에 의거 총 295개의 중앙 공공기관을 지정

143) 2013년에 지정된 책임운영기관은 연구형·의료형·시설관리형 등을 비롯하여 총 38개

하고 국유(공유)재산의 범위 및 종류, 관리에 관한 총괄적인 업무 사항과 처리 방법을 규정하며 재산의 보호와 취득·유지·보존 및 운용과 처분을 명시하고 있다. 하지만 국유재산에는 건축물 외에도 토지, 사물, 증권, 권리 등을 모두 포함하고 있어 건축물에 한정된 관리 규정이라고는 보기 어렵고 주로 부동산으로서의 재산 처분에 주목하고 있다는 점에서 관리의 전반적인 업무를 포괄하기에는 한계가 있다.

[표 2-22] 공공건축물의 재산 관리 관련 법령 및 내용

법령	관리대상	관리방법	관리내용	관리 목적
국유재산법	국유재산	▪ 관리 기본원칙	▪ 국유재산의 정의 및 범위, 구분 ▪ 재산관리사무 총괄 지정 ▪ 취득·운용과 유지·보존 처리방법	국유재산 보호 및 효율적 관리
		▪ 국유재산대장	▪ 재산등기 및 지적현황 ▪ 이용 현황, 가격평가 ▪ 그밖에 재산의 보존·관리 등에 필요한 사항	
		▪ 유휴 행정재산 보고	▪ 유휴 행정재산 총괄 현황 및 세부 재산 명세 ▪ 발생사유 및 향후 활용계획	
공유재산 및 물품관리법	공유재산	▪ 관리 기본원칙	▪ 공유재산의 정의 및 범위, 구분 ▪ 재산관리사무 총괄 지정 ▪ 취득·운용과 유지·보존 처리방법 ▪ 관리위탁 방법	재산운용 현황 관리 및 수익성 평가
		▪ 공유재산 관리대장	▪ 등기·등록이나 권리보전 ▪ 도면 및 증명서류 ▪ 공유재산 현황·관리실태 조사 ▪ 재산관리 및 변동에 관한 사항 기록·유지	
정부청사 관리규정	청사	▪ 청사의 취득 및 처분	▪ 청사의 취득 및 처분방법 결정	효율적인 청사 수급

이의 재산 운영과 관련한 「국가재정법」, 「금융회사 부실자산 등의 효율적 처리 및 자산관리공사의 설립에 관한 법률」은 자산의 적극적 운영을 명시하고 있지만 한국자산관리공사가 주도하여 공공의 목적으로 사용되지 않는 일반재산(건축물 포함)을 매각·개발하는 것으로 한정되어 본 연구의 대상인 행정재산 건축물의 관리와는 거리가 멀다.

정리하자면, 관리 유형별로 공공건축과 관련성이 높은 근거 법령은 수급 관리와 관련한 「건설기술관리법」, 「청사수급관리규정」과 재산 관리와 관련한 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」을 들 수 있는데, 수급 관리는 주로 신축 시 기획단계에서의

고려되는 규정들로 운영단계에서 적용하기 어렵고, 재산 관리는 부동산 유지·보존 등에 치중되어 기존 시설의 적극적인 활용을 위한 근거로 미약하다. 「국유재산법」(또는 「공유재산 및 물품관리법」)은 관리의 범위와 업무를 비교적 명확하게 규정하고 있으나 협의로는 부동산을 유지·보존·운용하는 행위로서 현황유지, 보수·권리확보, 대장관리, 실태파악, 사용허가, 대부 등을 지칭하며, 광의의 관리는 협의의 관리에 취득을 포함¹⁴⁴⁾하는 개념으로 주로 재산 가치 산정과 부동산 처분 등에 치중되고 있다.

[표 2-23] 공공건축 관리 유형별 관련 법령과 그 주요 내용

관련법령	관련 조항	대상	주요내용
1. 물리적 유지 관리			
건축법	• 법 [제35조] 건축물 유지·관리 [제38조] 건축물대장	모든 건축물 (민간건축물 포함)	물리적 현상 유지 및 현황 관리를 위한 기본적 법률 근거
2. 서비스 운영 관리			
정부업무 평가기본법	• 법 [제4조] 성과관리의 원칙 [제7조] 정부업무평가의 원칙 [제8조] 정부업무평가기본계획의 수립	정책현안과 관련성이 높은 시설 ¹⁴⁵⁾	국정 운영 효율성(조직, 예산 등) 및 운영 성과 파악
3. 수급관리			
건설기술 관리법	• 법 [제47조] 건설공사의 타당성 조사	공공기관에서 발주한 건설공사	건설공사 발주 전 사업의 적정성 분석
정부청사 관리규정	• 법 [제3조] 청사의 수급 및 관리 [제4조] 청사수급관리계획 [제9조] 실태조사 등	정부청사	청사 신축시 체계적인 수급관리
4. 재산관리			
공유재산 및 물품관리법	• 법 [제3조의2] 공유재산 및 물품 관리·처 분의 기본원칙 [제10조] 공유재산의 관리계획 [제19조] 처분 등의 제한 [제20조] 사용·수익허가) [제22조] 사용료 [제27조] 행정재산의 관리위탁 [제44조] 대장과 실태조사 [제47조] 공유재산의 현황 작성 등	공유재산	재산 운용 현황 파악 및 경제적 시설 운영
국유재산법	• 법 [제3조] 국유재산 관리·처분의 기본원칙 [제9조] 국유재산종합계획 [제27조] 처분의 제한 [제29조] 관리위탁 [제32조] 사용료 [제66조] 대장과 실태조사 [제69조] 국유재산관리운용보고서	국유재산	재산 운용 현황 파악 및 경제적 시설 운영

144) 조달청(2011), 국유재산관리기본과정 교재, p12

145) 노인의료·복지시설, 도서관, 박물관, 미술관, 문예회관, 운동시설 등

법령 이외에도 조례를 통해 시설 유형마다 각기 다른 방식의 운영관리 규정이 적용되고 있다. 조례에서는 일반적으로 시설 운영의 목적 및 관리주체, 책무사항 등이 명시되거나 물리적인 유지보수 및 안전관리 책임 등이 주를 이루고 있으며 건축물별로 관리 방식과 조직이 달라 지역 단위에서의 효율적이고 체계적인 관리는 어려운 상황이다.

[표 2-24] 전국 공공건축물 운영 관리 조례 현황(2013년 현재)

광역지자체	회관*	공공시설**	도서관	박물관***	경로당	기타****	소계
서울	53	36	29	4	0	129	251
부산	63	14	28	8	4	41	158
대구	33	8	11	2	7	45	106
인천	30	25	16	9	5	72	157
광주	28	9	9	4	6	47	103
대전	19	10	12	5	6	20	72
세종	5	1	1	1	1	5	14
울산	21	10	10	5	3	29	78
경기	99	86	32	29	9	176	431
강원	81	54	12	25	13	92	277
충북	56	31	17	22	6	96	228
충남	77	40	30	15	9	104	275
전북	66	56	16	30	8	128	304
전남	95	84	34	39	13	140	405
경북	98	36	20	42	12	116	324
경남	108	58	33	35	12	156	402
제주	11	1	3	5	1	14	35
소 계	943	559	313	280	115	1410	3620

* 자치, 시민, 구민, 군민, 문화예술, 마을, 장애인, 여성, 보훈, 복지관 등

** 공공청사 및 체육·관광시설, 공동작업시설 등

*** 전시관, 미술관, 기념관 등 포함

**** 각종생활지원센터(사회·복지·교육 관련), 특산물판매장 등

관련 법령 및 개별 조례의 적용을 받지 않는 기타 공공건축물은 시설관리 규정으로 운영되어오던 「영조물 관리규정¹⁴⁶⁾」에 의해 가장 기본적인 안전 관리 책임만을 적용받게 되며 현재 157개 지자체에서 관련 규정을 운영하고 있다.

146) 영조물(행정주체에 의해 공적 목적으로 설립된 종합시설을 총칭)의 관리책임 및 주체 등을 명시한 규정

2) 관련 주체 및 업무

공공건축 관리 조직은 재산 소유주체에 따라 크게 중앙정부와 지방정부로 나뉘고 이중 ‘청사¹⁴⁷⁾’만이 별도의 수급관리체계가 마련되어 있다. 관련 주체는 그 역할에 따라 크게 총괄과 관리 업무로 구분되는데, 중앙정부 공공건축물의 경우 기획재정부와 각 부처, 지방정부 공공건축물의 경우 지방자치단체장(또는 지방의회)와 재산관리관(또는 전문관리기관)이 각각 총괄과 관리 책임을 갖는다. 다만 청사는 수급관리 총괄업무에 안전행정부 가 중요하게 관여하고 있으며 일부 중앙정부 청사의 시설 관리업무를 정부청사관리소에서 전담하고 있다. 관련 관리 계획으로서 ‘국유재산종합계획’, ‘청사수급관리계획’, ‘공유재산 관리계획’ 등과 관련 기준으로 ‘관리처분 기준’, ‘취득 및 배정면적’ 등이 있다.



[그림 2-63] 공공건축 관리 관련 조직

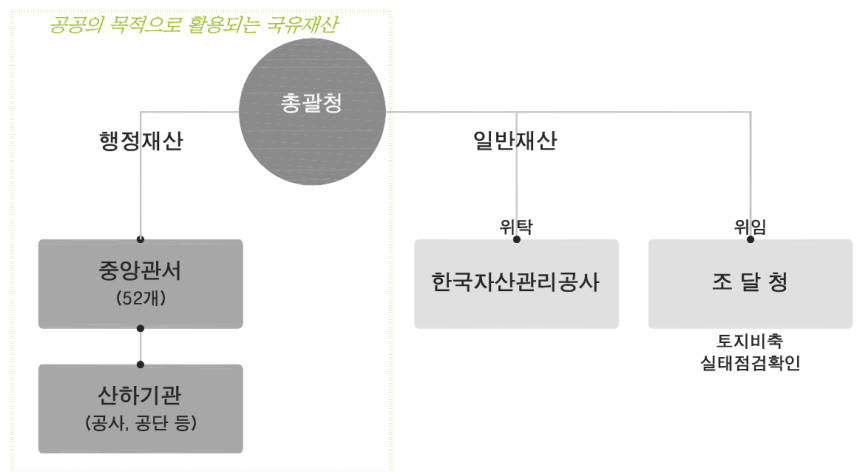
① 중앙정부 소유의 공공건축물

「국유재산법」에 의거 총괄청¹⁴⁸⁾(기획재정부)은 공공건축물을 포함한 국유재산 전반을 관리·총괄하고, 관리청¹⁴⁹⁾(각 기관장)은 관리권한을 위임받은 각 시설에 대해 관리·처분에 관한 계획과 현황을 보고하는 역할을 한다.

147) 청사란 국가가 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용과 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 건물·부대시설 및 그 대지를 말한다.(「국유재산법」 제2조) 다만 ‘국방 또는 군사시설, 행정시설, 교육시설, 의료시설, 재외공관용 청사, 시험·연구시설, 관람집회 또는 전시시설, 그 밖에 시설 사용의 주목적이 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용 또는 공무원의 주거용이 아닌 시설’은 제외한다(「국유재산법」 별표)

148) 총괄청은 국유재산에 관한 사무를 총괄하고 그 국유재산(제3항에 따라 중앙관서의 장이 관리·처분하는 국유재산은 제외한다)을 관리·처분한다.(「국유재산법」 제8조)

149) 국유재산의 관리청은 “「국유재산법」 제2조제11호에 따른 국유재산의 중앙관서의 장”으로 한다.(「국유재산법」 제11조) “중앙관서의 장등”이란 「국가재정법」 제6조에 따른 중앙관서의 장(이하 “중앙관서의 장”이라 한다)과 제42조제1항에 따라 일반재산의 관리·처분에 관한 사무를 위임·위탁받은 자를 말한다.(「국유재산법」 제2조)



[그림 2-64] 국유재산 관리체계

* 중앙관서 위탁 국유재산 감사결과, 기획재정부(2012) 재구성

총괄청은 관리청으로부터 보고받은 관리·처분 현황을 바탕으로 중장기적·전정부적 관점에서 ‘국유재산종합계획’을 작성¹⁵⁰⁾하여 정부의 국유재산 취득·처분 업무를 조정한다. 또한 국유재산 관련 중요 정책방향과 행정재산의 사용승인 철회 등에 관한 사항을 심의하기 위해 국유재산정책심의위원회의 구성과 기능을 확대¹⁵¹⁾하고 있다.

하지만 국유재산의 관리·처분 기준은 재산 소요 현황 및 재산 처리 유형(취득, 관리 전환, 매각, 교환, 양여, 신탁, 대부 등¹⁵²⁾)을 파악·보고하는 것으로 건축물의 활용 수준을 파악하여 시설의 자체 활용도를 높이는 방법이 아니라 주로 민간에 의한 개발이나 임대치중되고 있다는 점이 한계로 지적¹⁵³⁾된다. 또한 국유재산정책심의위원회는 국유재산 특례 운영 규모, 재정지원액 등을 검토¹⁵⁴⁾하는 상위 심의조직으로서 공공건축물에 한정되어 구체적인 활용 방향을 논의하기는 현실적으로 어렵다.

국유재산 관련 전문기관으로는 한국자산관리공사, 조달청 등이 있으나 한국자산관리

150) 국유재산의 취득·관리전환·무상대부(총괄청 소관의 재산으로 한정한다)·처분(매각, 교환, 양여, 신탁을 말한다)에 관한 계획(「국유재산법」 제9조)

151) 기획재정부 국유재산과(2011. 3), 「국유재산법」 시행령(안) 주요내용 보도자료

152) 재정경제부(2010), 국유재산 관리처분지침

153) 1. (적극적 개발·매각) 불요불급한 국유지를 매각하여 민간부분의 국유지 활용기회를 확대하고 다양한 개발방식을 통하여 국유재산의 가치를 제고하고자 함. 2. (임대 활성화) 임대료율 다양화 및 임대보증금 제도를 도입하여 공공재로서의 국유재산 기능을 강화하고 이용자의 편의를 도모함. 특히 소상공인 등 취약계층과 복지사업 대상 소외계층을 지원할 수 있도록 임대료율을 다양화하고자 함. 그 결과 총괄청 소관 일반재산 국유지의 매각임대 등 연간 약 8천억원 수준으로 연간수입의 87%('09년 수입구성 : 매각수입 87%, 임대료 5%, 변상금 등 8%) 내외가 매각수입. 국유재산관리계획, 기획재정부(2011)

154) 기획재정부(2012.9.17), 2013년도 국유재산종합계획 마련(제7차 국유재산정책심의위원회 심의 의결) 참조

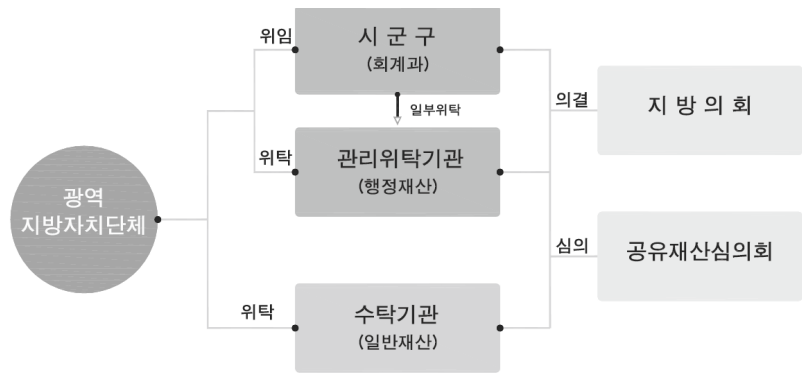
공사는 일반재산의 관리·개발이 주요업무로 행정재산에 대한 관리 권한은 없으며, 조달청은 국유재산 통합관리 시스템을 구축(국유재산 특례제한법)하여 관련 정보를 제공하고 행정재산의 조사 평가에 참여하고 있으나 주요 대상이 국유지(토지)에 집중되어 있다.

[표 2-25] 한국자산관리공사 및 조달청의 주요 업무

조 직	주요 업무	세 부 내 용
한국자산 관리공사	일반재산의 관리 및 개발	<ul style="list-style-type: none"> 국유재산의 임대나 매각, 개발의 확대·발전 공유(일반)재산의 관리·처분에 관한 행정사무(대부, 매각, 변상금 부과, 채납처분 등) 위탁관리 위탁받은 재산에 자체 자금으로 시설물을 개발(신축 또는 리모델링)한 후 일정기간 관리·운영을 통해 임대 또는 분양 수익으로 개발비용을 회수
조달청	국유재산 실태 조사 및 현황 관리	<ul style="list-style-type: none"> 국유재산 현황의 조사 및 관리 실태의 확인·점검 신축에 필요한 토지·건물의 조사 총괄청 소관 일반재산에 대한 도시관리계획 협의 은닉재산, 무주(無主)부동산의 국가환수 및 귀속

② 지방정부 소유의 공공건축물

「공유재산 및 물품관리법」에 의거 광역 지자체는 관리권한을 시군구 및 관리기관에 위임·위탁하여 (총괄)재산관리관¹⁵⁵⁾을 주축으로 관리 업무가 이루어지고 있으며 수급 관리의 측면에서 공유재산관리계획¹⁵⁶⁾을 공유재산심의회¹⁵⁷⁾가 심의, 지방의회가 승인·확정하는 관리 시스템을 갖는다.



[그림 2-65] 공유재산 공공건축물 관리를 위한 조직 체계

155) 지방자치단체의 장이 소관 공유재산을 관리·처분을 위해 권한을 위임한 공무원(「공유재산 및 물품 관리법」 제14조), 대다수 지지체 회계과가 일반적임

156) 지방자치단체가 공유재산의 취득과 처분을 결정하기 전에 지방의회의 의결을 받는 것을 말함(「공유재산 및 물품 관리법」 제10조)

157) 공유재산과 관련, 단체장의 자문을 위해 지방자치단체에 구성·운영(「공유재산 및 물품관리법」 제16조)

하지만 ‘공유재산관리계획’은 그 대상이 중요재산¹⁵⁸⁾으로 한정되어 소규모 건축물은 수급관리의 대상에서 제외되며, 조례로 정하고 있는 공공시설¹⁵⁹⁾의 범위 또한 지자체에서 자율적으로 규정¹⁶⁰⁾할 수 있어 특정 공공건축 유형이 관리계획의 대상에서 제외될 가능성이 있다. 또한 공공건축(재산)의 취득·처분 및 행정재산의 용도폐지 시 재산변동에 대한 투자계획과 예산현황만 중점 기술하고 있어 건축물의 활용 실태 및 관리 결정의 합리적인 판단 사유를 확인하기는 어렵다.

〈2010년 00군 공유재산관리계획(△△군 사례)〉

1. 제안사유
핵심 단위사업으로 산·학·연·관 협력 체제가 되도록 00단지와 연계한 00센터를 건립하여 신기술개발 촉진과 기업의 연구개발 역량을 극대화 하고자 00센터 건립하고자 함

2. 취득재산의 표시

사업명	재산종별	재산소재지	물건 및 지목	수량	공시지가/시간표준액/사업비	비고
00센터건립	건축	1347 일원	건물	495㎡	1,450,000천원	

〈행정재산용도폐지 및 철거승인 신청서(00시 사례)〉 ○○중학교장

1. 재산의 표시

기관명	소재지	구조	면적	대장가격	비고
○○중학교	○○구 ○○동 123-4	조적스라브	36㎡	340,000	체육창고

2. 재산의 현황

종별	당초재산조정 및 취득내역			현용도	관리상태	연고자유무
	년월일	목적	취득당시가격			
건물	1984.11.23	창고	5,000,000	체육창고	노후	없음

3. 용도폐지 및 철거사유
-건물이 노후 되었음
-체육창고 철거 후 국민체육진흥공단에서 시행하는 운동장잔디조성사업으로 잔디운동장을 조성할 계획임

4. 용도폐지후의 활용방안 : 철거

5. 철거자재처리에 대한 의견 : 건축물폐자재로 처리

6. 철거비부담 : 자체부담

7. 소유권증명 : 따로붙임(건축물대장등본)

8. 위치도 및 지적도 : 따로붙임(건물현황도)

9. 사진 : 따로붙임

공유재산심의회 및 지방의회의 관리계획 심의·의결은 개별 시설 중심의 재산 변동을 확인·심사하는 데 치중되고 있으며 일부 시설¹⁶¹⁾을 제외하면 시설의 적정 규모 및 공급

158) 취득시 시도는 20억원 이상, 시군구는 10억원 이상, 처분시 서울시·경기도 20억원이상 그 외 시도와 시군구는 10억원 이상의 토지(개별공시지가) 및 건물(시가표준액)(「공유재산 및 물품 관리법」 시행령 제7조제1항 제1호·제2호)

159) 공공시설의 설치와 관리에 관하여 다른 법령에 규정이 없으면 조례로 정한다(「지방자치법」 제144조)

160) 행정안전부 선거의회과(2012), 2012 지방의회 운영 가이드북, p36

161) 안전행정부는 호화청사의 문제를 해결하기 위하여 지역 인구규모를 고려한 적정 시설 규모 기준을 마련 (「공유재산 및 물품관리법」 시행령 별표1, 별표2, 별표3)

수를 판단할 수 있는 기준이 없어 지역 차원에서의 시설 중복 및 수급달성 여부, 시설 전반의 활용 현황, 시설 간 연계 가능성을 고려하기 어렵다.

또한 공유재산의 관리권한을 담당하고 있는 (총괄)재산관리관은 대다수 지자체 회계과에서 수행하는 경우가 많아 공공건축물은 단순히 예산 배정 수단 및 재산재로 관리되고 있다. 따라서 시설의 정기적인 유지보수를 위한 노력과 이를 위한 전문성이 부족하여 민원이 제기될 때 기본적인 개보수 예산만을 투입하는 등 소극적인 관리에만 치중하고 있다 (지자체 인터뷰 결과).

전문관리기관 위탁 여부는 조례를 통해 전담조직을 두는 곳과 특별한 부서 없이 담당부서가 관리 및 운영을 책임지는 곳도 있는 등 지역별로 상이¹⁶²⁾하다. 하지만 최근 시장경쟁원리를 접목시킨 시설물의 책임경영 및 지방정부의 수입 증대를 목표로 하는 공공시설의 통합적·전문적 운영관리가 요구되는 가운데, ‘총액인건비 제도’로 인한 인력증원이 어렵기 때문에 시설관리의 전문화라는 측면에서 시설관리공단 등의 기관을 별도로 설립하는 추세¹⁶³⁾이다. 특히 대도시 지역을 중심으로 공공성과 민간의 전문성 및 합리적 경영체계를 접목한 시설관리공단, 환경관리공단 등이 증가하고 있으며 지자체로부터 관련 업무를 위탁받거나 또는 대행하는 형태로 주로 주차장, 체육시설 등 지방자치단체의 공공시설물을 관리·운영한다.

[표 2-26] 전국 지자체 공공시설 통합관리조직 설립 현황(2013년 현재)

광역시·지자체명	공단 수	시설관리공단 설립	도시관리공단 설립
서울	24	서울시*, 강서구, 관악구, 광진구, 구로구, 금천구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 동작구, 마포구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 은평구, 종로구, 중구, 중랑구	성동구, 강북구, 서대문구, 강남구, 강동구
부산	2	부산시*	기장군
대구	1	대구시	
인천	9	인천시, 중구, 남구, 부평구, 연수구, 계양구, 서구, 강화군	남동구
광주	1	광주시	
대전	1	대전시	
세종	0	-	

162) 서수정 외(2011), 국가공공건축 지원센터 구축 및 운영방안 연구, 건축도시공간연구소

163) 지자체가 시설관리공단을 추진하는 배경은 전문성 제고와 서비스 질 향상이라는 목적도 있지만 행안부의 총액인건비 제도 때문에 정원을 늘릴 수 없자 시설관리에 어려움을 겪고 있기 때문이다. 현재 시설관리공단이 설립된 기초지자체는 모두 67개로 전체 228개 지자체 중 30%에 육박한다. 그러나 이 같은 시설관리공단 추진에 반대 목소리도 만만치 않다. ‘인력증원 막힌 지자체, 너도나도 시설공단 설립’, 연합뉴스(2012. 8. 2)

광역 지자체명	공단 수	시설관리공단 설립	도시관리공단 설립
울 산	4	울산시, 울주군	남구, 중구
경 기	19	가평군, 과천시, 군포시, 김포시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안성시, 안양시, 양주시, 여주군, 연천군, 오산시, 의왕시, 의정부시, 이천시, 파주시, 포천시	
강 원	6	춘천시, 동해시, 속초시, 삼척시, 영월군, 정선군, 양구군**	
충 북	2	청주시	단양군(관광관리공단)
충 남	5	천안시, 공주시, 보령시, 부여군, 청양군(공공시설사업소)	
전 북	1	전주시	
전 남	0	-	
경 북	5	구미시*, 포항시, 안동시, 문경시, 울릉군	
경 남	5	김해시, 밀양시, 거제시, 양산시, 창원시	
제 주	0	-	
합 계	86		

* 명칭이 “시설공단”임

** 명칭이 “시설관리사업단”임

하지만 공단 등을 설립하여도 수익창출을 위한 시설에 한정되거나 관리업무의 범위는 제한적이다. 특정 공공건축(창업센터, 복지회관, 도서관 등)은 시설 운영사항이 공공성을 기반으로 한 전문영역이라 위탁을 통해 운영하기 어렵고 체육시설과 같은 일부 수익을 목적으로 하는 시설마저 공간의 비효율적 운영과 경영 부실로 전문관리 효과를 발휘하지 못하는 경우도 다수이다¹⁶⁴⁾¹⁶⁵⁾. 예산이나 회계적인 문제에 있어서도 절차가 복잡하고 중앙 부처나 상급기관 등의 엄격한 규제를 받는 경우 위탁업무의 성격상 한계로 작용한다.

〈비효율적인 인력 운영 및 부적절한 인사관리 사례〉

- 부평시설관리공단 부실운영 난타(2013. 9. 5)
- 대전 시설관리공단 ‘부실 덩어리’(2013. 4. 29)
- ‘돈먹는 하마’ 성남시설공단 비대한 조직규모…인건비 153억원(2010. 10. 4)
- 대구시설관리공단 2억여원 손실 드러나(2013. 8. 23)
- 전주시, 시설관리공단 불협화음… 공단, 인사문제 ‘시끌’(2013. 7. 4)

시설위탁이 아닌 직영 전담조직을 설치하여 관리의 효율화를 꾀하는 경우도 있다. 청양군과 같은 소도시의 경우 내부 전담조직으로 공공시설사업소 등을 설치하여 신속한

164) 관리방식이 크게 사업소 직영체제와 위탁운영으로 나누어지는데 직영의 경우 상업을 추구하기보다는 소극적 관리·유지에 초점이 맞춰져 있으며, 위탁 운영의 경우는 경쟁성이 없는 가운데 체육단체 위주의 수익계약으로 이루어지고 있으며, 두 가지 방식 모두 시설의 효율 향상에 만족스런 기여를 못하는 것으로 평가, 이영현 (2009), 시설관리의 운영주체에 따른 조직 효과성의 비교, 한국지방공기업학회보 vol.1 no.1 (2009. 6) pp.125-159

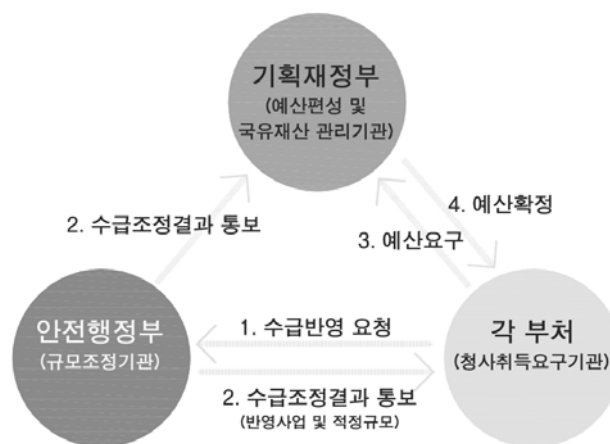
165) 송광태(1999), 도시공공서비스의 효율적 제공을 위한 공공시설 관리운영방안, 한국지방정부학회, p9

시설 유지보수와 함께 체육시설 및 관광시설 통합운영 관리를 통하여 공공시설 이용객이 급증하는 등 가시적 성과¹⁶⁶⁾를 보이기도 한다. 하지만 시설관리공단과 마찬가지로 수익이 발생하는 일부 대형 공공건축물에 한정되어 있으며 지역 전반의 공공건축 운영을 지원하기 위해서는 전문역량의 확보와 체계적인 관리 시스템의 확보가 필요한 상황이다.

③ 중앙 및 지방청사

청사의 경우 안전행정부¹⁶⁷⁾가 관리 업무를 총괄하여 청사 수급·신축·이전 사업 및 공정 관리, 정부 청사의 안전·유지·관리 및 시설환경 개선, 지방 소재 국가기관의 청사 합동화 사업, 청사수급관리계획의 수립 및 집행 등의 업무를 수행한다.

중앙정부 소유의 청사에 대해서는 ‘청사수급관리계획¹⁶⁷⁾’의 검토·승인을 통해 ‘국유재산종합계획’(기획재정부)을 협의·조정하는 역할을 하고, 지방정부 소유의 청사에 대해서는 공유재산 공공건축물의 타당성 의무화(지방재정법) 및 면적 기준(공유재산관리지침) 수립, 지방채 발행을 통한 청사 지원금을 배정(지방재정법)하는 등 주요 수급관리 권한을 갖는다.



[그림 2-66] 중앙정부 청사수급관련기관 및 역할

* 청사수급관리의 이해, 행정안전부 청사관리소(2008)

166) ‘청양군 공공시설사업소 출범 7개월 성과 보여’, 중도일보(2011. 8. 19)

167) 청사의 취득을 위해 관리청이 그 타당성 및 적정성 등을 검토하여 안전행정부장관에게 제출하는 관리계획(「정부청사관리규정」 제4조)

하지만 ‘청사수급관리계획’은 주로 신축 및 매각에 따른 청사의 취득·처분에 관한 내용으로 기존 시설의 운영 및 재활용 가능성 등은 검토되지 않고 부동산으로서 재산의 취득 및 매각에 치중되고 있으며, 관리계획에 적용되는 산출기준¹⁶⁸⁾, 규정서식¹⁶⁹⁾, 사업설명자료¹⁷⁰⁾에는 사업 필요성과 예상소요 산출액을 제시하게 되어 있으나 간략한 처분사유만으로는 적정 수급 여부, 기존 시설의 활용 현황 및 가능성을 검토하기 어렵다.

‘청사관리소’는 중앙정부 청사 관리 총괄기관으로 안전행정부로부터 권한을 위임¹⁷¹⁾받아 정부청사유지·보수, 청사공간·시설관리, 에너지·안전점검, 정부청사 건축사업을 기획·수급·배정하는 역할을 한다. 하지만 관리의 대상은 전체 공공건축 관련 예산의 11.1%에 해당되는 대규모 업무시설인 정부청사¹⁷²⁾에 한정되어 있어 전시시설, 교육시설, 우체국 등 일상적 근린생활시설은 제외된다¹⁷³⁾. 또한 주요 관리 사항이 시설 보안의 확보 및 물리적 유지보수 업무가 주를 이루며 수급 조정 기능은 일부 중앙·지방 이전청사의 신축 합동화 사업에만 적용되고 있어 수급 관리의 역할 또한 한정적임을 알 수 있다.

3) 관련 정책 및 사업

① 실태조사

실태조사는 크게 국공유재산 조사와 특정 시설 유형별 총람으로 구분된다.

중앙정부 차원에서 관리청 등은 매년 소관 국유재산의 실태를 조사할 의무¹⁷⁴⁾가 있으나 형식적인 관리로 재산의 실제현황과 공부상 지목이 불일치하는 경우가 많고 재산의 상태파악이 소홀¹⁷⁵⁾하여 총괄청인 기획재정부가 주도적으로 국공유재산 실태조사를 실시¹⁷⁶⁾하고 있다.

168) 청사취득 및 배정면적(「정부청사관리규정」 시행규칙 별표), 청사시설 기준표(「정부청사관리규정」 시행규칙 부록), 지자체 주차장 조례 기준 등

169) 청사보유현황표, 청사취득계획총괄표, 사업별 청사취득계획명세서, 사업별 청사임차계획명세서, 청사처분계획명세서, 청사배정계획명세서(「정부청사관리규정」 시행규칙 별지1~6호)

170) 사업개요(사업개요, 청사현황, 인원현황 등), 사업필요성(직제제개정, 임차, 노후, 부족 등), 사업규모(적정면적산출 및 산출근거), 소요예산(소요예산산출, 연도별투입계획) 등, 행정안전부 청사관리소(2008), 정부청사수급관리의 이해

171) 「정부청사관리규정」 제10조(권한의 위임·위탁)

172) 서울·과천·대전·세종청사 및 지방합동청사, 정부청사관리소 홈페이지 참조

173) 서수정 외(2011), 전게서, 건축도시공간연구소

174) 1 재산 등기 및 지적 현황, 2 주위 환경, 3 이용 현황, 4 그 밖에 재산의 보존·관리 등에 필요한 사항, 「국유재산법」 시행령 제69조(대장정리)

175) 기획재정부(2012), 중앙관서 위탁 국유재산 감사결과, pp.3~4

특히, 소관부처의 자발적인 용도폐지 노력이 부진함에 따라 국유재산실태조사를 통해 행정재산에 대한 점유현황, 활용여부 및 운영실태 등을 점검하여 취득 후 5년이 경과한 재산 또는 행정용으로 활용하지 않고 구체적인 활용계획이 없는 재산 등을 발굴, 총괄청 직권¹⁷⁷⁾으로 용도폐지 하게 된다¹⁷⁸⁾.

[표 2-27] 국유재산 실태조사 관련 내용

조사명		주체	기간	조사대상	조사내용
국유재산 실태조사		감사원	'04, '07, '08	정부보유 행정재산 및 잡종재산	•현재 이용상황, 공법상 규제사항, 점유현황(점유자 면담 포함), 교통 편의성, 특기사항 및 향후 이용상황 등 조사
유휴 행정 재산 조사	표본 조사	기획재정부, 조달청, KAMCO 등 3기관	'09.4 ~ '09.5	대상기관: 교육과학기술부 등 36개 부처 대상재산: 5,204필지	•취득후 5년 경과한 재산 또는 행정용으로 활용하지 않고 구체적인 활용계획도 없는 재산 •국가 이외의 자에게 5년 이상 사용 허가 하고 있는 재산 •교환용으로 2년 이상 교환하지 않거나 교환이 무산된 재산 •기타 용도폐지가 필요하다고 판단되는 재산
	자체 조사	각 중앙행정 부처 (관리청)	'09.6 ~ '09.11	대상기관: 교육과학기술부 등 36개 부처 대상재산: 표본조사에 제외된 41만 3천 필지	
	실태 조사	조달청	'12.3 ~ '12.06	대상기관: 국토해양부 등 39개 중앙관서	
2013년도 국유재산 현황조사 및 관리실태 점검		조달청	매년 '13.3 ~ '13.12	•사용 중인 사무용, 사업용, 주거용 건물 •건물이 없는 행정재산 34,234필지 •우정사업본부 소관 행정재산(대지) •유휴행정재산 중 활용계획이 있는 재산 •위탁 행정재산 중 국토해양부 소관 재산을 제외한 행정재산 5,226필지 전수조사 •지자체 및 캠퍼스 위임, 위탁 국유재산 특례 운용실태 점검	•국유건물 현황 전수 조사 •행정재산 활용실태 점검 •활용계획 재산 점검 •공공기관 위탁관리 재산점검 •국유재산특례 운영실태점검

실태조사는 제한된 조사인력, 기간, 예산 등을 감안하여 GIS기반의 국유재산조사관리시스템, 항공사진, 지적도, 재산자료 등을 활용해 1차 도상조사 후 유휴 의심 토지에 한

176) 「국유재산법」 제25조 및 동법 시행령 제16조

177) 「국유재산법」 제21조 및 제22조

178) 1,487건, 2,042,237㎡, 147,874백만원을 총괄청(기획재정부) 직권으로 용도폐지, 기획재정부(2012. 9.17), 「2013년도 국유재산종합계획」 마련

해 모바일 장비를 활용하여 2차 현장조사를 실시¹⁷⁹⁾하고 있는데, 조사 항목인 건축물 규모·위치·종류·임차여부 및 기본 건물 현황(용적률·건폐율·관리인원 등)만으로는 건축물의 활용 수준 및 정도를 파악하기에 한계가 있다.

[표 2-28] 2013년 국유재산 현황조사 및 관리실태 주요 점검계획 항목

조사·점검 항목	주요 내용	일정
국유건물 현황 전수 조사	<ul style="list-style-type: none"> • (대상 및 범위) 국가재정법 제6조에 따른 독립기관 및 중앙관서가 사용 중인 사무용·사업용·주거용 건물 현황 • (조사사항) 주거용 재산(관사) 규모·위치·종류·임차여부 등 조사, 사무용·사업용 건물 현황(용적률·건폐율·관리인원 등) 조사 	~9월
행정재산 활용실태 점검	<ul style="list-style-type: none"> • (대상 및 범위) 국토해양부 소관 행정재산 중 '12년에 조사하지 않은 지목이 대지로서 건물이 없는 행정재산(나대지) 34,234필지, 우정사업본부 소관 행정재산(대지) 2,161필지 • (조사사항) 활용실태, 유희 및 활용계획 여부 등 확인·점검 	~12월
활용계획 재산 점검	<ul style="list-style-type: none"> • (대상 및 범위) 종전에 파악된 유희행정재산 중 활용계획이 있는 재산 • (점검사항) 활용계획 이행여부 및 활용실태 확인·점검 	~7월
공공기관 위탁관리 재산 점검	<ul style="list-style-type: none"> • (대상 및 범위) 중앙관서가 소관 공공기관 등에 위탁한 행정재산 중 국토해양부 소관 재산을 제외한 행정재산 5,226필지 전수조사 • (주요 내용) 위탁관리 실태 및 활용여부 등 확인·점검 	~11월
국유재산특례 운영실태 점검	<ul style="list-style-type: none"> • (대상 및 범위) 지자체 및 캠프 위임·위탁 국유재산 특례 운영실태 점검 • (주요 내용) 국유재산특례 목적에 맞게 운용되는지 여부 등 확인·점검 	~11월

* 기획재정부(2013.2.27), 국유재산 일제점검 보도자료(안)

따라서 국유재산 중에서도 위성사진이나 유관으로 그 활용 여부가 쉽게 파악될 수 있는 유희 및 무상사용 토지가 주를 이루고 있다.

〈토지 위주의 직권용도폐지 사례〉¹⁸⁰⁾

- 안산시 대부북동 1958(10,746m², 16,656백만원): 국토부 인천지방해양항만청에서 5년이상 활용하지 않고 나대지로 방치중이며, 향후 활용계획도 없음
- 인천광역시 서구 불노동 489-9(33,873m², 9,993백만원): 과거 농식품부 국립수목과학검역원에서 당나귀 검역소로 활용해 왔으나, '12.8월 현재 나대지로 방치중
- 서초구 우면동 140(4,331m², 8,531백만원): '95년 법무부가 서울보호관찰소 청사 신축을 위해 재경원(위임: 서초구청)으로부터 전환을 받았으나, '78년 이후 사인이 주거지로 무단점유가 지속, 이 후 법무부의 다양한 계획안이 무산되면서 용도폐지 의사표시

국유재산실태조사와 마찬가지로 지방정부는 공유재산에 대한 실태조사 의무¹⁸¹⁾를 갖게 되는데 지역 내 토지·건물을 대상으로 토지대장과 건축물관리대장 및 공유재산관리대장과 일치여부, 공유재산의 무단 점유·사용 및 불법사용 여부 등을 조사하게 된다.

179) 기획재정부(2013.02.27), 국유재산 일제점검 보도자료(안) 최종

180) 기획재정부(2012.09.17), 2013년도 국유재산종합계획 마련(제7차 국유재산정책심의위원회 심의 의결), p7

181) 「공유재산 및 물품관리법」 제44조(대장과 실태조사), 「공유재산 및 물품관리법」 시행령 제49조(공유재산 대장의 관리 등)

관련 공부를 대조하여 일차적으로 실태조사 대상을 선별하고 현장조사를 통해 토지 이용계획 확인원, 위치도, 지형도, 지적도, 위성사진, 측량도면 등과 공유재산 관리대장과 일치 여부를 확인하며 기존 현황과의 변동사항(건축물의 경우 용도의 변경이나 면적의 증감 등을 파악)이 파악될 경우 불법 사용에 따른 변상금 등을 부과하게 된다. 따라서 건축물 전반의 활용 현황을 파악하기 보다는 보존부적합 재산을 매각하거나 나대지 등의 토지에 대한 사용·대부 권한을 강화하는데 치중되어 있다.

이와 더불어 관련 자료의 부실한 현황으로 체계적인 실태조사가 어렵다는 점도 문제로 지적된다. 현재 공유재산관리대장¹⁸²⁾에서는 건축물 기본정보(건축년월일, 건축가격, 구조, 용도, 면적 등)와 함께 연혁, 현황 및 상태, 유지관리비 투자상황 등을 기입하게 되어 있으나 항목에 대한 구체적인 판단 기준이 없어 객관적인 현황 기술이 어렵다. 또한 부속 서류인 등기부등본, 건물관리대장등본, 배치도 등은 공유재산관리대장 정보와 연계하여 지리기반으로 교차분석을 하기 어렵다.

일부 지자체에서는 이러한 문제를 해결하고자 자체적으로 통합관리시스템을 구축하고 있는 곳¹⁸³⁾도 있으나 실제 지자체 재산관리자(통상 회계과)를 면담한 결과 다수의 지자체에서는 주소지, 재산 유형, 규모, 재산가액 정도의 간략한 관련 현황만을 관리하고 있었으며 세움터(전국 45,530동)와 공유재산 건축물(전국 55,581동) 자료 간 큰 오차¹⁸⁴⁾를 보이고 있어 정보의 관리 노력과 자료의 신뢰도 수준이 지역마다 차이가 큰 것으로 파악되었다. 이외 부정확한 공부자료, 지적정보와의 불일치 등¹⁸⁵⁾이 지역에서의 부실한 시설 정보 및 현황 관리의 문제점으로 지적되고 있다.

국공유재산 실태조사와는 달리 시설 총람의 경우, 각 시설별 특성을 충분히 고려하여 운영현황을 파악하기 위해 매해 문화기반시설·학교시설·연구시설 등을 대상¹⁸⁶⁾으로 조사가 진행된다.

대표적으로 전국문화기반시설총람은 2003년도부터 전국의 문화기반시설에 대한 각종 정보를 제공함으로써 이용자들의 문화향유 기회를 확대하고 궁극적으로 국민들의 문화

182) 인천시 「공유재산관리조례」 시행규칙 별표 제5호의2서식 참조

183) 인천시 ‘공유재산 One-Click 시스템’ 등

184) ‘부록10. 행정재산-세움터 자료 차이’ 참조

185) 이재우·신동호(2009), 충남 공유재산의 효율적 관리방안, 충남발전연구원, pp.62~66

186) 학교시설유지관리총람, 국가대형연구시설총람 등

기본권을 신장하는 데 기여하고 있다¹⁸⁷⁾. 전국문화기반시설총람에서는 「도서관법」 상 도서관, 「박물관 및 미술관 진흥법」 상 박물관·미술관, 문예회관(중전 「문화예술진흥법」 상 문화예술회관) 및 「지방문화원진흥법」 상 지방문화원 등을 대상으로 각 시설의 증감, 지역별 분포, 지역인구 당 시설 현황 등을 파악한다.

[표 2-29] 전국문화기반시설총람 조사 내용

조사대상	조사내용
공공도서관	시설규모, 자료현황, 직원현황, 운영예산, 이용현황 등
등록박물관	인력현황, 시설현황, 자료현황, 관람료, 운영프로그램 등
등록미술관	인력현황, 시설현황, 자료현황, 운영프로그램 등
문예회관	공연장 및 전시장 규모, 인력현황, 공연일수, 운영실적 등
지방문화원	인력현황, 예산현황, 시설현황, 운영프로그램 등
참고자료	문화의집 및 문화재단 현황

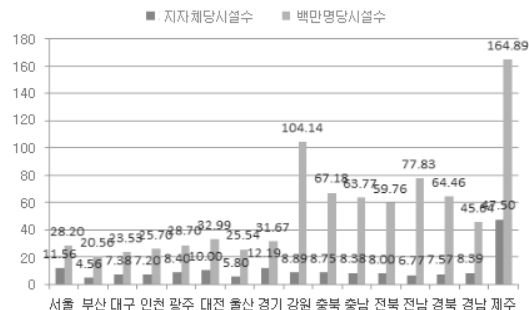
* 문화체육관광부(2013), 전국문화기반시설총람

총람에서는 문화기반시설이 매년 꾸준히 증가하나 증가율은 지속적으로 감소하고 있으며, 상대적으로 인구가 적은 지역에 다수 분포하고 있는 가운데 실질적인 관람객은 축소되고 있어 문화시설의 양적 확대가 문화수요의 증가와 운영활성화로 이어지는 선순환 구조를 구축하지 못하는 문제점을 지적하고 있다¹⁸⁸⁾.

연도별	총계	증가율 (개수)	공공도서관	등록박물관	등록미술관	문예회관	지방문화원
2011	2,072	4.7%(93)	786	694	154	209	229
2010	1,979	5.1%(96)	759	655	145	192	228
2009	1,883	8.2%(142)	703	630	141	182	227
2008	1,741	8.0%(129)	644	579	128	167	223
2007	1,612	27.8%(351)	600	511	115	161	225
2006	1,261	11.3%(128)	572	431	103	155	-
2005	1,133	-	526	364	93	150	-

[그림 2-67] 전국 문화기반시설 연도별 현황(개소)

* 정광렬(2012), 문화시설 양적 확대에 따른 실질적인 운영활성화 필요, 예술경영



[그림 2-68] 문화기반시설 지역별 비율 비교

* 정광렬(2012), 문화시설 양적 확대에 따른 실질적인 운영활성화 필요, 예술경영

하지만 매해 조사되는 총람의 축적된 결과는 전국단위 수급 및 운영 현황을 파악하여 중앙정부 차원에서의 중장기적인 자산 관리 방향을 결정하는 자료로만 그치고 있어 실질적인 시설 운영 책임을 갖는 지자체의 관리 전문성을 높이기 위한 제도적 근거로 적극적으로 활용될 필요가 있다.

187) 문화체육관광부(2011), 2011 전국기반시설 총람

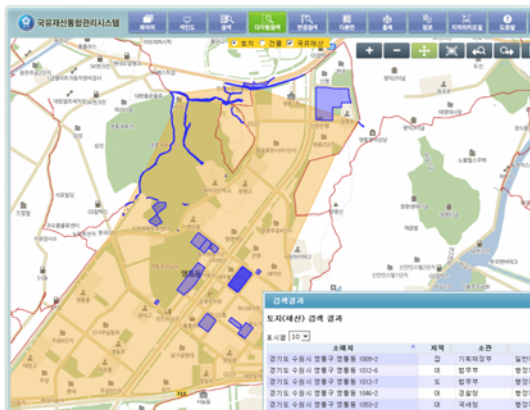
188) 정광렬(2012), 문화시설 양적 확대에 따른 실질적인 운영활성화 필요, 예술경영

② 현황 정보체계 구축

중앙정부 차원에서는 국유재산 통합관리 시스템(기획재정부)이, 지방정부 차원에서는 일부 지자체를 중심으로 공공건축 유지 관리 시스템이 운영되고 있다.

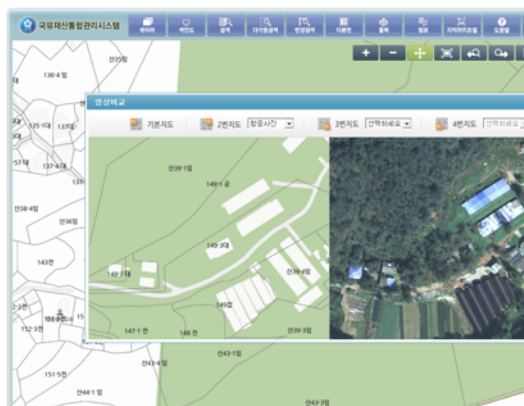
지금까지 국유재산 조사 시 부동산 등기, 지적(地籍) 정보 등 각종 공부(公簿)의 확인을 위해 개별 시스템에 접속해야 하는 불편이 따르고, 현장확인 인력과 비용이 과다 소요되어 왔다¹⁸⁹⁾. 이에 국유재산의 종합적·체계적 관리 필요성이 제기되어 기획재정부, 국토해양부 등 10여개 기관이 디지털예산회계시스템(dBrain)과 지리정보시스템(GIS : Geographic Information System) 기반으로 관련 자료를 상호 연계·통합하는 국유재산 통합관리 시스템을 구축하게 된다.

GIS를 통해 행정재산(공용·공공용·보존용) 및 일반재산이 세부 유형별로 각기 다른 색깔로 표시돼 한 눈에 알아볼 수 있으며 지적도에 항공사진 또는 용도지역지구 정보를 중첩하여 볼 수 있는 기능을 탑재하여 현지조사 없이 도상조사만으로도 국유지의 활용 여부, 현황지목 등을 판별할 수 있다. 아울러, 면적, 대장가액, 취득시기, 소관부처, 토지·건축물대장, 등기부등본, 공시지가, 항공사진 영상, 유희행정재산 DB 등을 구축하여 중앙관서 및 지자체와 국유재산관리와 관련된 문서를 전자적으로 송수신할 수 있도록 하여 국유재산 관련정보의 공동 활용은 물론 업무처리를 효율화¹⁹⁰⁾를 지원한다.



[그림 2-69] 원하는 지역 내 국유재산 검색 화면

* 기획재정부 보도자료(2013. 5. 9)



[그림 2-70] 다양한 공간 정보의 비교 분석 화면

* 기획재정부 보도자료(2013. 5. 9)

189) 기획재정부(2012.06.07), 국유재산 통합관리 시스템을 3년에 걸쳐 구축할 계획

190) 기획재정부(2012.04.26), 국유재산관리에 첨단 시스템 활용(최종)

하지만 현재 시스템에 등록된 국유재산 관련 정보만으로는 토지의 이용 현황을 파악하는 데에 초점이 맞춰져 건축물의 이용 수준을 구체적으로 판단하기에는 한계가 있다.



공공건축물의 유지 관리 시스템은 일부 지자체에서 공공건축물의 유지 관리 업무의 효율성을 높이하고자 추진하고 있는 사업이다. 대표적으로 ‘공공건축물 건립 및 유지 관리 업무 개선 방안(서울시 중구)¹⁹¹⁾’, ‘공공건축물 유지 관리 로드맵(대전시 서구)¹⁹²⁾’ 등을 들 수 있다.

서울시 중구는 시설 사용 부서들의 전문성 부족으로 체계적인 하자 검사가 이뤄지지 않는 문제점을 개선하고자 공공건축물 유지관리 업무와 이력정보를 함께 관리하는 건축물 건립 및 유지 관리 업무 개선 방안을 추진하게 된다. 관내 46개 공공건축물을 대상으로 건물의 보수·점검 내역 등을 한눈에 볼 수 있도록 이력을 관리하고 정보를 공유하며 건축사·기술사·공무원으로 전담팀을 구성하여 시설 관리의 전문성을 꾀하고 있다. 대전시 서구 또한 건축물 관내 공공건축물 39개소에 대해 유지관리카드 표준서식을 마련하여 유지관리 현황 및 보수점검 내역을 한꺼번에 관리하여 체계적인 유지관리 시스템을 마련하고 있다.

이러한 유지관리 시스템은 지역 차원에서 공공건축물에 대한 중점적인 관리를 추진하고 있다는 점에서 고무적이나 법정 보수책임의무 수행과 시설의 하자 관리에 집중되고 있다는 점이 한계이다. `

191) 중구 공공건축물 설계~관리 일원화, 서울신문(2012. 11. 30)

192) 서구, 공공건축물 로드맵 시행, 충청매일(2013. 2. 27)

③ 시설 운영 평가 및 지침 마련

전문 경영 및 운영 역량이 요구되는 문화 및 집회시설, 의료시설, 교육연구시설, 노유자시설, 수련시설, 운동시설 등을 대상으로 관련 법령을 근거로 정기적인 평가 사업이 추진되고 있다.

[표 2-30] 공공건축 유형별 운영 평가 및 지침 사업

평가명	세부대상	근거법령	수행주체	목표	비고
의료기관 인증제도	의료기관	의료법 제 58조	의료기관평가인증원 보건복지부	의료기관의 의료서비스 향상, 조직 인력 관리 및 운영 효율화	
대학자체 평가	고등교육법 제2조 ¹⁹³⁾ 에 해당하는 학교	고등교육기관의 자체평가에 관한 규칙 제3조	자체평가연구위원회 (교육인적자원부)	교육·연구, 조직·운영, 시설·설비 등 학교운영의 전반에 대한 종합적 평가	
전국 도서관 운영평가	도서관	도서관법 제12조 제4항	도서관정책 정보위원회	운영평가·통계관리 체계 기반 마련, 운영 및 업무 기준 마련 및 정책 기초 데이터 제공	
사회복지 시설평가	사회복지관 노인복지관 한부모가족 복지시설 노인양로시설	사회복지사업법 제43조의 2 사회복지사업법 시행규칙 제27조	사회복지평가원	예산집행의 효율화 및 합리성 유도 운영의 선진화 지원 및 평가 신뢰도 향상	3년 마다 최소 1회
청소년수련시설 종합평가	청소년수련원 유스호스텔	청소년기본법 제47조 청소년활동진흥법 제5조	한국청소년 수련시설협회 여성가족부	프로그램 및 서비스 수준 향상, 우수 운영사례 발굴 및 확산	3년 주기
우수 공공체육 시설 선정	지방자치단체 공공체육시설		문화체육관광부, 국민체육진흥공단 공동주관	시설활용도 제고 및 운영 활성화 도모	
공공문화 시설 운영 가이드라인	도서관 박물관 미술관 문예회관 문화원		문화체육관광부	공공문화시설의 무분별한 건립 방지 및 운영 내실화 유도	2012 년도

193) 제2조(학교의 종류) 고등교육을 실시하기 위하여 다음 각 호의 학교를 둔다.[전문개정 2011.7.21]

1. 대학 2. 산업대학 3. 교육대학 4. 전문대학 5. 방송대학·통신대학·방송통신대학 및 사이버대학(이하 "원격대학"이라 한다) 6. 기술대학 7. 각종학교

평가의 주체는 관련부처 및 전문평가 기관이 공동으로 추진하게 되며 시설 평가 결과를 바탕으로 인센티브 및 컨설팅 등을 제공하여 자발적인 서비스 개선을 유도한다.

공공건축 관련 운영 평가 사업은 전국적 운영 정보의 수집과 비교분석을 통해 신뢰도 높은 통계 자료 및 운영 지침으로 활용된다.

특히, 공공문화시설 운영 가이드라인의 경우 매해 추진되고 있는 전문문화기반시설 총람을 통해 축적된 자료를 바탕으로 시설의 기획단계에서 운영단계까지 관련 주체별 역할을 정립함에 따라 효율적인 운영 가능성을 더욱 높이고 있다.

[표 2-31] 공공문화시설 운영가이드라인 주체별 역할

구분	기초 지자체	광역 지자체	중앙부처
구상 계획	<ul style="list-style-type: none"> -지역여건 부합성 검토 -문화시설수요 예측 분석 -관련법규 부합성 검토 -중복방지 및 협력 가능 -시설운영계획수립, 질적 향상 	<ul style="list-style-type: none"> -중복투자 조정 -협력투자, 운영의 지자체 연계 *광역시설의 경우 지역여건 부합성 검토 	<ul style="list-style-type: none"> -지자체별 과부족 현황 -지역별 투자현황 -중복방지 및 협력권고
운영	<ul style="list-style-type: none"> -내실있는 문화시설 투자심사 -운영과 관련된 전문 인력, 예산의 확보 -프로그램 및 콘텐츠 강화 -운영점검시스템 구축 및 가동 	<ul style="list-style-type: none"> -협력적 운용 지원 -중복투자 방지권고 -통합적 운영점검시스템 구축 및 가동 	<ul style="list-style-type: none"> -투자사업심사 -재원지원 -운영단계 관리
사후 관리	<ul style="list-style-type: none"> -지자체 주민만족도 조사 -지자체의 자체평가 시행 -운영인력의 교육 및 연수 -문화시설 대외 홍보 강화 -지자체의 총괄적인 관리노력 	<ul style="list-style-type: none"> -지자체 자체평가 -운영인력 교육연수 -통합적 대외홍보 	<ul style="list-style-type: none"> -평가, 점검시행 -인센티브 제공 -우수 지자체 시상 -통합운영체계 구축

하지만 이러한 평가 사업은 단일 유형의 시설에 국한되고 있으며 민간이 운영하는 시설을 포함하는 경우도 많아 중앙 및 지방정부의 운영의 특수성을 고려하지 못할 가능성이 있다. 또한 시설별로 평가 기준이 산발적으로 적용되어 지역 차원에서는 시설을 종합적으로 관리하고 시설 복합화나 시설 간 통합 활용에는 큰 도움이 되지 못한다.

또한 고난이도 전문 경영이 필수적으로 요구되지 않는 대다수의 시설(특히 소규모 공공건축물)에는 이러한 평가 시스템이 적용되지 않아 다수의 시설에 공통적으로 적용될 수 있는 일반 평가기준의 도입이 선행될 필요가 있다.

④ 활용 제고 관련 지원 사업

중앙정부 차원에서는 노후 공공건축물을 리모델링하여 시설 환경을 개선하고 재건축을 통해 민간에 임대하는 등 운영 효율을 높이는 지원사업 등이 주로 추진되고 있으나 일률적인 비용 지원과 물리적인 공간 개선에 치중¹⁹⁴⁾하고 있다는 한계가 있다.

반면, 지방정부 차원에서는 행정개편 및 이전, 인구감소 등에 따라 방치, 유휴(부분 유휴)된 ‘업무시설’, ‘교육시설’, ‘근린생활시설’ 및 ‘의료시설’ 등을 대상으로 지역민 요구 및 지역의 여건에 맞는 프로그램 등으로 리모델링하거나 용도전환하는 사업들이 추진되고 있다.

이 중 도시 지역에서는 시설 목적이 변경(용도폐지, 청사 통합 등)되거나 운영 효율이 낮은 시설을 용도전환하여 지역에서 요구하는 시설을 확충하고, 도심 내 개발 가능성이 높은 시설은 재건축(나라키움 저동 빌딩)하는 등의 적극적인 조치가 이루어지고 있다. 반면 비도시 지역에서는 시설의 활용 사례가 도시 지역에 비해 많지 않은 가운데 폐교, 마을공용시설 등의 이용 저하로 인한 유휴와 방치 등의 문제를 일부 프로그램 개선이나 관리책임 강화 등을 통해 소극적으로 대처하고 있는 상황이다. 이는 곧 비도시 지역을 중심으로 활용 저하 문제가 표면적으로 드러나지 않은 공공건축물에 대해 적절한 대처가 이루어지지 않고 있음을 시사한다.

관련 사업들의 대다수는 일부 시설에 단발적으로 적용되고 있으며 사회적으로 문제가 부각되고 있는 방치·유휴시설을 일률적으로 문화·복지시설로 전환하여 확충하는 방안에 치중되고 있다. 따라서 지역 차원에서의 수급 현황과 활용 실태를 면밀하게 분석하여 다양한 활용 저하 사례들을 발굴하고 이에 대한 다각적인 활용 방안이 검토될 수 있도록 제도적 보완이 필요하다.

또한 일부의 경우 유휴시설에 대한 지자체 차원의 해결이 어려워 민간 매각을 통해 효율적 운영 방안을 모색하는 사례(춘천 어린이회관)가 있으나 이외에는 민간에 의한 참여나 협업은 이루어지지 않고 있다. 따라서 유휴나 방치가 이루어지기 이전에 사전적인 예방이 가능한 검토체계와 함께 시설의 이용 현황 및 활용 방안에 대한 지역민 또는 비영리민간단체와의 적극적인 교류와 협력이 요구된다.

194) 임유경, 임현성(2012), 근린 재생을 위한 도시 내 유휴공간 활용정책 방안 연구, 건축도시공간연구소, pp.80~82

[표 2-32] 공공건축 활용 제고 관련 지원사업

구분	사업명(일시)	주체	시설 유형	문제	사업 유형	주요내용
중앙 정부	녹색 공공건축 리모델링 사업('12)	국토부	공공건축	시설노후	리모델링	녹색건축물 조성 활성화 및 민간부문 확산을 유도하기 위한 선도적인 공공건축물 그린리모델링 성공모델 창출
	문화디자인 프로젝트 (간이역)('11)	문체부	운수시설	방치		전국의 간이역 2곳과 분교·지하보도 등 5곳을 선정해 디자인 리모델링을 지원
	공공청사 리모델링 우수사례 선정('10)	안행부	공공청사	시설노후	리모델링	공공청사 건립에 절약과 효율의 새 모델을 제시한 모범 지방자치단체가 선정
	나라키움 저동빌딩('07)	캠코	업무시설	효율저하	재건축	국유지 위탁개발 사업으로 옛 남대문세무서를 지상 15층, 지하 4층짜리 현대식 건물로 재건축
	생활친화적 문화공간조성 ('04~'07)	문체부	학교, 마을회관 등	유헴	리모델링	문화 소외지역의 유헴시설(폐교, 마을회관 등)을 리모델링하여 주민수요에 부합하는 문턱 낮은 문화공간을 조성
지방 정부	서울시 상수도 폐가압장('13)	서울시	근린생활시설	용도폐지	용도전환	버려진 상수도가압장을 시민을 위한 예술공간 및 박물관(윤동주문학관, 청소년아동센터, 사회적기업 지원센터 등)으로 전환
	창작공간 조성사업 ('08~'09)		공공청사	유헴		도시산업구조의 변화로 용도를 잃게 된 공장, 지하상가의 빈 점포, 빈 청사 등 도심 내 유헴공간을 예술가를 위한 창작 및 교류의 공간, 시민을 위한 문화예술 향유 공간으로 되살려내는 사업
	폐지 동사무소 문화및복지시설 리모델링('10~'12)		공공청사	유헴		동주민센터 통폐합으로 생긴 유헴 청사가 복지·보육·문화·도서관 등 다양한 편의시설로 전환
	유헴공간 개방('13)		공공청사	유헴	시민개방	25개 자치구는 시민이 동호회나 스터디 등 각종 모임을 저렴하게 이용할 수 있도록 공공시설 유헴공간 736곳을 개방
	마을북카페 (강동구청)('12)	용도전환			명일1동 주민센터내 마을문고를 리모델링하여 문화공간인 북카페로 전환	
	창원시 구 청사 재활용('10)				창원시	통합 창원시 출범 후 발생한 유헴청사를 다양한 주민편의시설로 재배치 (옛 진해시의회, 옛 마산시의회)

구분	사업명(일시)	주체	시설 유형	문제	사업 유형	주요내용
	전라북도 청사내 주민시설 설치('12)	전라북도			프로그램 개선	호화청사 전북도청사의 초과면적 해소를 위해 내부를 용도 전환하여 주민들이 원하는 공연장 및 도서관 등으로 활용, 각종 주민지원기관에 임대
	초교 유휴교실 보육교실화('12)	안양시	교육 시설	부분 유휴	프로그램 개선	지역내 초등학교 유휴교실과 관공서의 유휴 공간을 리모델링해 어린이집으로 개원
	초교 유휴교실 보육시설화('11)	인천시				유휴교실을 무상 임대, 리모델링한 뒤 민간에 위탁 운영하는 국공립보육시설 설치
	거점 초등학교 '영어체험센터'('08)				프로그램 개선	초등학교의 유휴교실을 리모델링하여 방과 후 또는 정규교육과정 중에 필요한 영어체험센터로 개조
	창의문화촌 조성 사업('12)	부산시		유휴	용도 전환	폐교인 동천초교에 커뮤니티 공간, 전시공간, 다목적홀, 창작공간, 창작보육실, 복지공간, 자활사업장 등을 설치
	유휴공공시설 창조공간 재생('11~12)		공공 시설			폐가압장, 동천초등학교 주민친화적 문화예술공간 재생
	감천화력발전소 유휴지 활용 공원화 사업('11)		발전 시설			발전소 내 유휴지를 문화휴게시설로 조성
	소규모 도서관 조성 지원 사업('13)	전라남도	근로생활 시설	이용 저하	운영 개선	도서관 이용이 어려운 지역의 경로당과 마을회관, 초등학교 등 유휴공간을 활용한 소규모 도서관 조성을 지원
	마을공용시설 환경관리책임제('11)	강원양구				마을회관이나 경로당 등의 시설물을 대상으로 읍·면 마을별 이장 및 노인회장 책임제로 실시되는 사용자 환경관리 책임제 실시
	경기도의료원 안성병원 운영 개선('12)	경기도	의료 시설			장기간 지역의 환경적 특성과 환자 내원 원인 등을 분석, 주민이 필요로 하는 공공 의료사업을 기획하여 운영 효율 개선
	춘천 어린이회관 상상마당으로 개관('13)	강원춘천	문화 및 집회 시설	이용 저하	매각	어린이회관을 KT&G에 매각, 건물의 리모델링 후 상상마당 개관

* 임유경, 임현성(2012), 전계서, pp.66~77 일부 참조

4) 소결

최근 들어 공공건축물의 활용 수준을 높이기 위한 사업들이 증가하고 있으며 특히, 리모델링과 용도전환, 프로그램 및 운영책임 강화 등 소프트웨어 측면에서의 개선 노력이 지역을 중심으로 활발하게 추진되고 있다. 하지만 이러한 사업 효과가 확산하기 위해서는 다음과 같은 3가지 측면에서 관련 정책의 한계를 인식하고 개선방향을 모색할 필요가 있다.

첫째, 관리 유형별로 근거 법령이 개별화되어 있는 가운데 건설의 일부로서 신축 위주의 수급관리 법령과 재산으로서 처분·매각 위주의 법령만이 적용되고 있어 기존 시설을 적극적으로 활용하기 위한 제도적 근거가 미약하다. 「건설기술관리법」에 의거한 공공건설공사 및 「정부청사관리규정」에 의거한 청사는 신축이나 시설의 취득·처분 위주의 수급 관리에만 집중되어 적정 활용 수준의 유지를 위한 법률적 근거로 적용되지 못한다. 청사의 범위에 포함되지 않는 상당수의 건축물은 포괄적으로 국공유재산으로만 관리될 수밖에 없는데, 「국유재산관리법」과 「공유재산 및 물품관리법」에 의거한 관리 개념은 재산 가치의 유지와 보전이 우선될 수밖에 없어 활용도가 떨어지는 건축물을 적극적으로 개선하기 보다는 재산의 관리 권한을 유지하기 위해 소극적인 보전에 치중할 수밖에 없다. 또한, 건축 재산의 3배에 달하는 토지분¹⁹⁵⁾과 일반재산의 개발이 주요 정책으로 추진되고 있는 반면 공공건축물은 방치되어 유희행정재산으로 판별되지 않는 이상 관리의 주요 대상으로 여겨지지 못한다.

더불어 수급관리 수단으로 수립되는 ‘청사수급관리계획’, ‘공유재산관리계획’은 건축물의 운영 현황 및 활용 수준을 면밀히 파악하기 어려워 단순 시설 소요 및 예산 확보에만 치중되어 있으며, 운영 평가 제도 등은 특정 건축물을 대상으로 한정되어 있어 운영 관리와 관련한 제도의 종합적인 개선이 필요한 상황이다.

둘째, 공공건축 관리 조직의 전문성이 부족하다. 중앙정부 차원에서는 정부청사관리소를 통해 청사 관리를 전담하고 있으나 주요 업무가 시설의 물리적 유지보수에만 치중되

[표 2-33] 국유재산 종류별 현재액(2009년말)

	토지	유가증권	건물	공작물	입목	선박항공	기타	총계
금액(조원)	108.9	114.2	37.8	26.5	6.5	1.6	1.3	296.8
비중(%)	36.7	38.5	12.8	8.9	2.2	0.5	0.4	100

195)

* 국유재산관리기본과정 교재(2011), p7

어 있으며 일부 대형 국유 공공건축물에 한정되어 있다. 지방에서는 「공유재산 및 물품 관리법」에 의해 관리 권한을 갖는 (총괄)재산관리관의 상당수가 회계과에 일임되다 보니 건축적인 관점보다는 공공건축물은 공유재산의 일부로서 소홀히 여겨질 수밖에 없으며 민원이 제기될 때에만 필요에 따라 시설관리 업무를 수행하고 있다.

일부에서는 전문적인 관리 필요성을 실감하여 전문기관에 위탁운영하고 있으나 국유 재산의 경우 한국자산관리공사가 ‘일반재산’의 처분과 개발에 치중되어 있고, 공유재산의 경우 시설관리공단인 수익성 위주의 시설 운영에만 치중되어 있어 종합적인 시설관리와는 거리가 멀다.

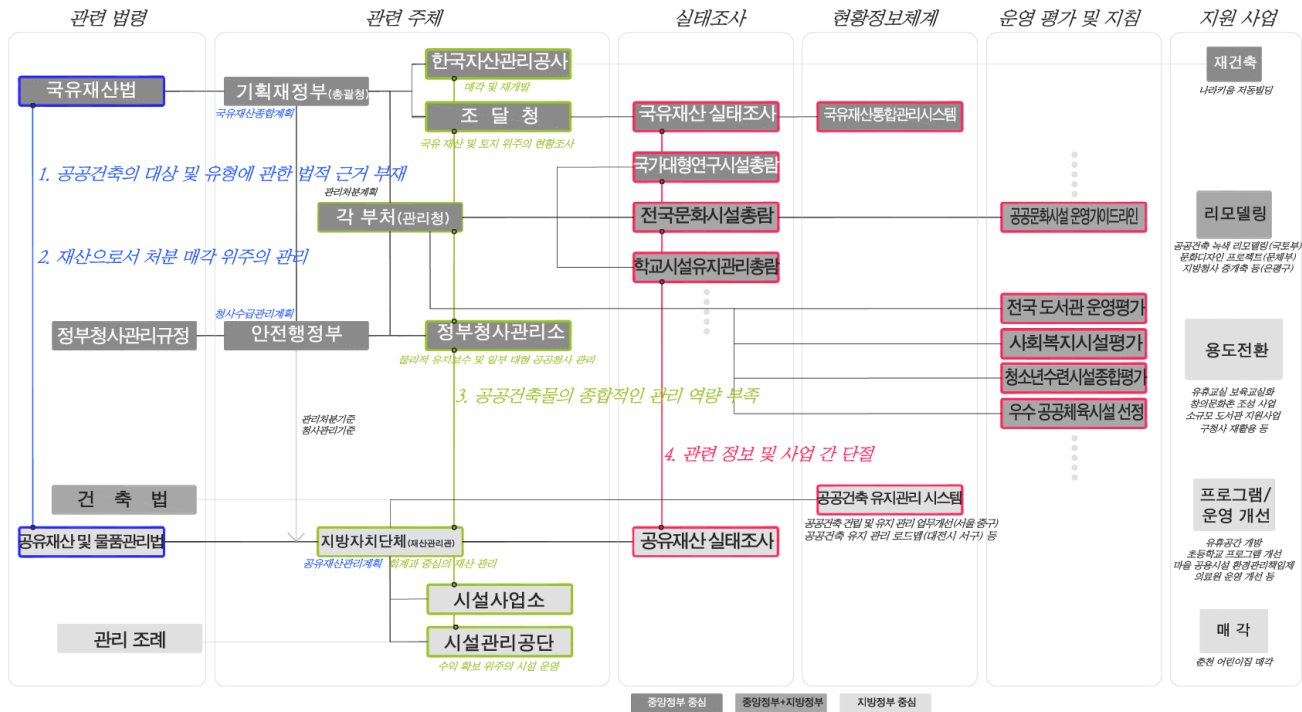
셋째, 공공건축물 관리 정책이 특정 시설에만 한정되어 추진되고 있으며 지역 차원에서의 종합적인 고려와 관리가 어렵다. 지역에서의 공공건축물의 실태조사 및 현황 관리 체계가 중앙정부의 정보체계(국유시설 통합관리시스템)에 비해 부실하게 운영되고 있으며, 국유 재산과 공유 재산 공공건축물의 법적 근거가 상이하여 관리시스템이 단절되어 동일한 지역 내에 위치한 공공건축물이라 할지라도 지역민의 편의를 위해 시설 간 연계 운영이나 협력 효과를 기대하기 어렵다. 특히, 국유 공공건축에 대해 이용률 및 편의성 저하 등의 문제는 지역 차원에서 접근할 필요가 있으나 개선을 위한 지자체의 개입이나 협의는 원천적으로 불가능하며 관련 부처와 지자체간 갈등을 야기할 수 있는 여지가 있다.

더불어 특정 시설유형별(특히 문화복지시설을 중심으로)로 실태조사, 현황정보체계 구축, 지원사업 등이 활발히 추진되고 있으나 운영주체, 관리 인력 및 예산이 서로 달라 연계되지 못하고 대다수의 소규모 공공건축물은 관리의 대상에서 배제되고 있어 복합화나 시설 간 통합 활용에는 큰 도움이 되지 못한다.

활용도 제고와 관련한 사업들은 일부 시설 유형에 ‘방치’나 ‘유헴’와 같이 사회적 문제가 심각하게 제기된 이후, 이를 리모델링하거나 용도전환하는 사후 대처 위주의 단편적인 정책들이 주를 이루고 있다.

이러한 한계를 극복하기 위해서는 공공건축물의 범위와 자산으로서 활용에 관한 명확한 제도적 근거와 이를 바탕으로 재산별, 시설별, 관리 유형별로 개별화되어 있는 관리 체계를 연계 및 통합할 수 기반을 마련한다. 그리고 유헴나 방치가 이루어지기 이전에 사전적인 예방이 가능한 검토체계와 함께 시설의 이용 현황 및 활용 방안에 대한 지역민 또는 비영리민간단체와의 적극적인 교류와 협력이 요구된다.

지역 차원에서는 공공건축물의 적극적인 활용을 위해 관련 정보의 상호 교환과 현황 정보관리체계의 구축이 필수적으로 전제되어야만 한다. 또한 시설의 다각적인 활용방안이 상시적으로 검토될 수 있도록 지역 차원의 종합적인 관리체계가 마련될 필요가 있다.

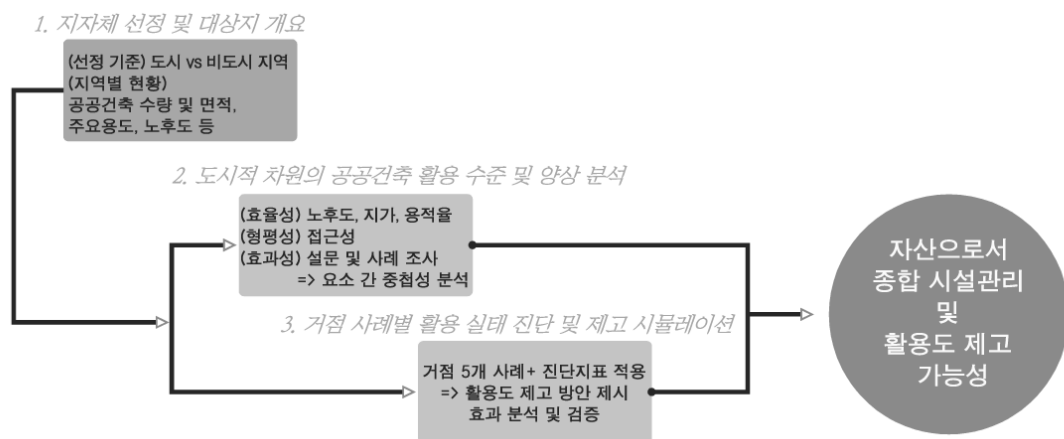


[그림 2-72] 공공건축 관련 정책 체계 및 한계

제3장 지역 기반의 공공건축 활용 실태 진단 및 시뮬레이션

1. 지자체 선정 및 대상지 개요
2. 도시적 차원의 공공건축 활용 현황 분석
3. 주요 사례별 활용 실태 진단 및 시뮬레이션 적용
4. 소결

본 장에서는 앞서 제기된 공공건축 전반의 문제점과 한계를 실제 지자체를 통해 구체적으로 검증하고 주요 사례별 공공건축 활용 현황과 실태를 진단하여 지역 차원에서 공공건축물의 종합적인 관리의 한계와 활용 수준 제고 가능성을 살펴보고자 한다. 시뮬레이션 적용 순서는 우선 지역별 수급 양상을 대표할 만한 지자체를 선별하여 각 지자체에 대한 도시적 차원의 공공건축 현황을 분석한다. 이를 바탕으로 각 지역별 주요 적용 사례를 발굴하여 활용 실태를 진단하고 개선 방안을 도출하여 그 효과를 분석할 예정이다.



[그림 3-1] 3장 연구흐름

1. 지자체 선정 및 대상지 개요

2장 1절의 현황 분석을 통해 공공건축 수급 특성이 도시와 비도시 지역 간 차이가 있는 것으로 파악되므로 이를 반영하여 도시 분류상 크게 도시 지역, 도농통합지역(도시+비도시 지역), 비도시(농촌) 지역으로 대상지의 범위를 한정하고자 한다.

[표 3-1] 도시유형별 공공건축물 동수

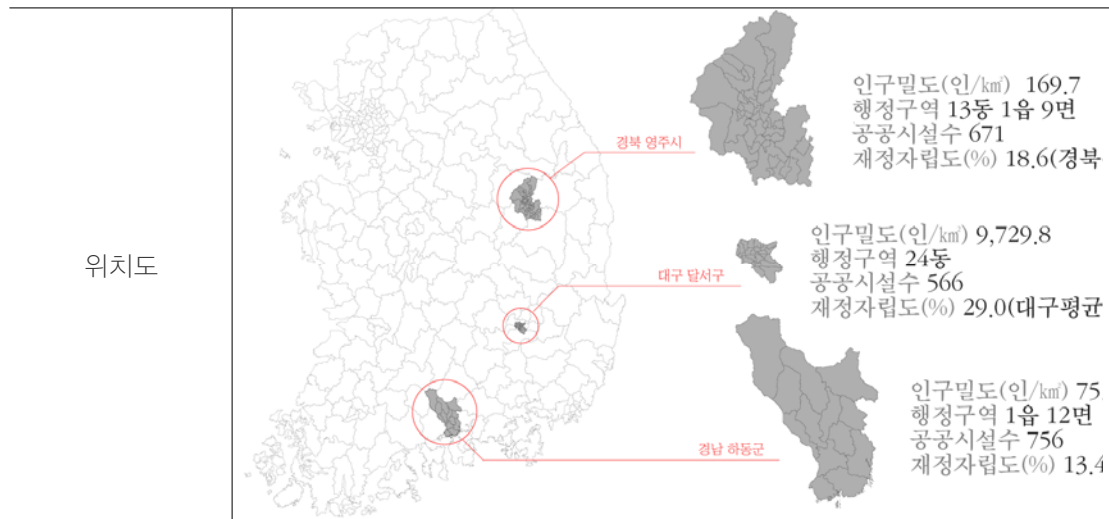
공공건축물 동수	도시형			도농형	농촌형	합계
	대도시형	중소도시형	제한도시형			
200이하	2	2	1	0	0	3
200~400	14	5	29	0	12	46
400~600	8	8	17	1	30	56
600~800	7	4	16	9	25	57
800~1000	3	2	3	8	9	22
1000~1200	2	3	1	6	2	15
1200~1400			1	1	5	10
1400~1600			0	4	0	4
1600~1800			1	1	0	3
1800~2000			0	3	0	6
2000이상			0	2	1	4
지자체 합계	36	24	69	35	84	248

지자체 공공건축물의 평균 수량인 595개에서 표준편차 ± 388.1 을 적용한 207개 ~ 983개 구간 중 지자체 수가 가장 많은 600개 내외 지자체를 1차적으로 선정하고 이 중 공공건축 관련 정책의 추진 여부, 자료 취득의 용이성 등을 판단하여 도시 지역을 대표하는 ‘대구시 달서구’, 도농통합 지역(도시+비도시)을 대표하는 ‘경북 영주시’, 비도시 지역을 대표하는 ‘경남 하동군’을 선정하였다.

[표 3-2] 심층 조사 지자체별 공공건축 현황

구분	대구시 달서구	영주시	하동군
인구(인)	606,557	113,547	50,806
면적(km ²)	62.34	669.03	675.23
인구밀도(인/km ²)	9,729.8	169.7	75.2
행정구역 ¹⁹⁶⁾	24동	13동 1읍 9면	1읍 12면
공공시설수(개)	566	671	756
재정자립도(%)	29.0(대구평균:52.8)	18.6(경북평균:28.3)	13.4(경남평균:43.3)
행정조직 및 공공건축 관리조직	- 도시건설국 건축과 - 주민생활지원국 주민복지과, 문화체육과, 도서관과 - 웃는얼굴 아트센터 - 대구 시설관리공단(外)	- 도시디자인관리단 - 지역개발국 건축지적과 - 문화예술회관 - 체육시설 관리사무소	- 도시건축과 도시디자인 - 체육시설사업소

196) 법정동 기준



1) 3개 지자체 공공건축 현황

공공건축물의 수량은 도시 지역(대구시 달서구)에서 농촌 지역(하동군)으로 갈수록 다소 비슷한 수준을 유지하고 있으나(566<671<756) 인구 1,000명당 공공건축물의 수량은 절대적으로 높은 비율로 증가(0.93<5.91<14.88)하고 있다.

[표 3-3] 지자체별 공공건축 관련 현황

달서구

인구 1,000명당 공공건축물 수	공공건축물				소유주체		
0.93	주용도	동수	비율	면적	국유	공유	국공유
	교육연구시설	208	36.7	283,148	76	128	4
	제1종근린생활시설	129	22.8	33,121	28	100	1
	노유자시설	65	11.5	12,462	14	50	1
	단독주택	33	5.8	2,206	6	27	
인구 1인당 공공건축물 면적 (㎡)	업무시설	32	5.7	28,060	17	15	
	운동시설	20	3.5	26,499	7	13	
	창고시설	16	2.8	11,644	3	13	
	자동차관련시설	14	2.5	7,969	1	13	
	제2종근린생활시설	13	2.3	1,685	4	9	
0.75	분뇨및쓰레기처리시설	11	1.9	10,902	3	8	
	문화및집회시설	11	1.9	17,750	3	8	
	공장	3	0.5	4,477	2	1	
	공동주택	3	0.5	1,270	3		
	동물및식물관련시설	3	0.5	1,142		3	
공공건축물의 평균 면적 (㎡)	판매시설	2	0.4	7,189	1	1	
	수련시설	1	0.2	1,477		1	
	의료시설	1	0.2	703		1	
	관광휴게시설	1	0.2	1,767		1	
	합계	566	100	453,471	168	392	6
801.19							

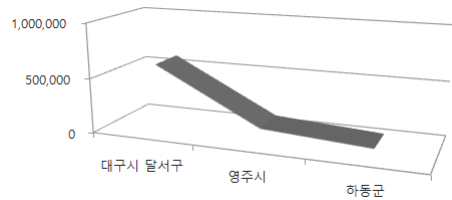
		공공건축물				소유주체		
		주용도	동수	비율	면적	국유	공유	국공유
영주시	인구 1,000명당 공공건축물 수	제1종근린생활시설	126	18.8	23,913	61	65	
		단독주택	106	15.8	6,909	71	35	
		제2종근린생활시설	83	12.4	14,812	36	47	
		문화및집회시설	75	11.2	12,876	9	66	
		교육연구시설	67	10.0	60,714	7	59	1
		동물및식물관련시설	44	6.6	21,641	9	33	2
		노유자시설	41	6.1	6,470	8	33	
		업무시설	34	5.1	17,164	23	11	
		창고시설	34	5.1	15,509	14	20	
		분뇨및쓰레기처리시설	21	3.1	5,765	1	20	
		수련시설	8	1.2	2,810	1	6	1
		운동시설	7	1.0	5,433	1	6	
		공동주택	4	0.6	931	2	2	
		관광휴게시설	4	0.6	839	1	3	
		위험물저장및처리시설	4	0.6	159	3	1	
		의료시설	4	0.6	2,107	2	2	
		공장	2	0.3	875	2		
		숙박시설	2	0.3	359	2		
		자동차관련시설	2	0.3	262	1	1	
		발전시설	1	0.1	19	1		
		종교시설	1	0.1	226	1		
		판매시설	1	0.1	231		1	
		합계	671	100	200,024	256	411	4
하동군	인구 1,000명당 공공건축물 수	제1종근린생활시설	237	31.3	34,254	66	167	4
		교육연구시설	92	12.2	75,331	13	79	
		문화및집회시설	85	11.2	9,385	53	26	6
		단독주택	74	9.8	6,469	48	25	1
		창고시설	71	9.4	11,059	20	51	
		제2종근린생활시설	69	9.1	14,219	34	34	1
		판매시설	20	2.6	5,393		20	
		운동시설	20	2.6	10,518	6	12	2
		업무시설	16	2.1	12,510	7	8	1
		노유자시설	14	1.9	2,212	1	13	
		동물및식물관련시설	13	1.7	1,951	5	8	
		발전시설	11	1.5	3,113	11		
		분뇨및쓰레기처리시설	8	1.1	1,660		8	
		관광휴게시설	6	0.8	890	4	2	
		운수시설	6	0.8	1,213	6		
		방송통신시설	3	0.4	482	3		
		공장	3	0.4	2,073		3	
		묘지관련시설	2	0.3	263		2	
		수련시설	2	0.3	1,101	1		1
		숙박시설	2	0.3	497	2		
		장례식장	1	0.1	351	1		
		자동차관련시설	1	0.1	66		1	
		합계	756	100	195,010	281	459	16
	인구 1인당 공공건축물 면적 (㎡)	5.91						
	인구 1인당 공공건축물 면적 (㎡)	1.76						
	공공건축물의 평균 면적 (㎡)							
	공공건축물의 평균 면적 (㎡)							
	공공건축물의 평균 면적 (㎡)							
	인구 1,000명당 공공건축물 수	14.88						
	인구 1인당 공공건축물 면적 (㎡)	3.84						
	공공건축물의 평균 면적 (㎡)							
	공공건축물의 평균 면적 (㎡)							
	공공건축물의 평균 면적 (㎡)							
	인구 1,000명당 공공건축물 수	298.10						
	인구 1인당 공공건축물 면적 (㎡)							
	공공건축물의 평균 면적 (㎡)							
	공공건축물의 평균 면적 (㎡)							
	공공건축물의 평균 면적 (㎡)							

도시 지역을 대표하는 대구시 달서구는 건축물의 면적 합계(195,010㎡<200,024㎡<453,471㎡) 및 평균 면적(257.95㎡<298.1㎡<801.19㎡)이 가장 크게 나타나고 있어 1동당 면적이 넓은 대구 모 시설의 비중이 클 것으로 판단된다. 또한 수량·면적·국공유 및 복합시설(국유·도유·군유) 비율 모든 측면에서 교육시설의 비중이 월등히 높게 나타났다.

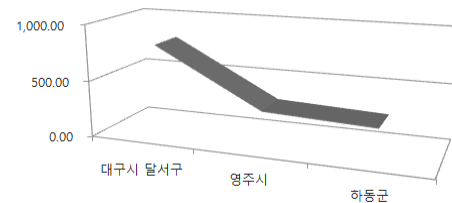
반면 비도시 지역을 대표하는 하동군은 1000명당 공공건축물의 수가 가장 많고 다른 유형에 비해 제1종근린생활시설이 절대적으로 많은 비중을 차지하고 있어 소규모 공공건축물의 비중이 클 것으로 예상된다.

도농통합지역을 대표하는 영주시는 제1종근린생활시설이 가장 많은 수량을 차지하나 다른 지역에 비해 용도별로 비교적 고른 수량 분포를 보이고 있다. 다만 교육연구시설이 다른 두 지역에 비해 비교적 적게 나타나고 있어 교육시설의 공급 특성은 인구수(도시_대구시 달서구) 및 지역면적(비도시_하동군)과 상관성이 높을 것을 유추할 수 있다.

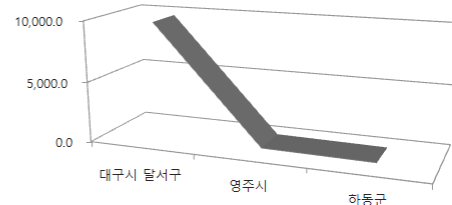
교육연구시설은 3개 지자체 모두에서 가장 많은 면적을 보이고 있으며 문화및집회시설은 인구수가 많은 대구시 달서구보다 인구수가 적은 영주시와 하동군으로 갈수록 많아지고 있어 도시 지역은 문화및집회시설의 공급 확대 가능성, 비도시 지역은 현재 시설의 운영 현황 및 적정 수급 여부를 확인해 볼 필요가 있다.



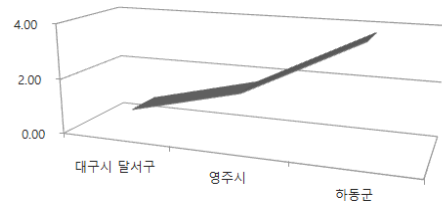
[그림 3-2] 3개 지자체 인구수 비교



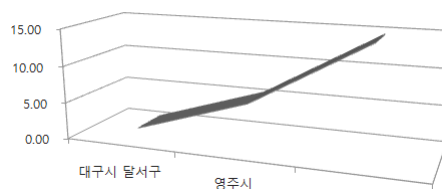
[그림 3-3] 3개 지자체 공공건축물 평균 면적 비교



[그림 3-4] 3개 지자체 인구밀도 비교

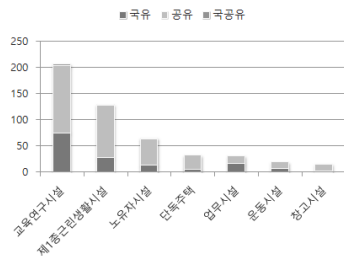


[그림 3-5] 3개 지자체 인구1명당 공공건축물 면적

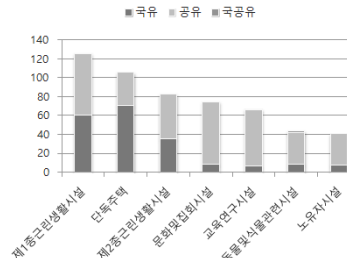


[그림 3-6] 3개 지자체 인구1000명당 공공건축물 수

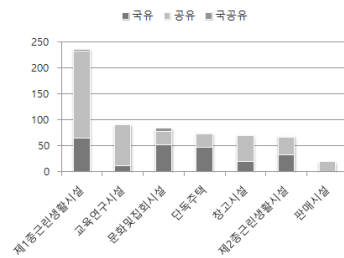
소유주체 유형을 분석한 결과 모든 대상 지자체에서 공유건축물이 국유건축물에 비해 약 1.8배 많은 것으로 나타났으며 대구시 달서구는 업무시설이, 영주시는 업무시설과 단독주택, 하동군은 문화 및 집회시설과 단독주택에서 공유건축물의 비중이 높은 것으로 나타났다.



[그림 3-7] 대구 달서구 공공건축물 주용도×소유별 현황



[그림 3-8] 영주시 공공건축물 주용도×소유별 현황



[그림 3-9] 하동군 공공건축물 주용도×소유별 현황

따라서 도시 지역을 대표하는 대구시 달서구는 비중이 높은 대규모 교육연구시설을 중심으로 시설의 적극적인 활용 방안의 모색이 필요할 것으로 보이며, 도농통합지역인 영주시의 경우는 소규모 공공건축물의 비중이 높아 이에 대한 재활용 및 처분 여부의 판단이 필요할 것으로 보인다. 하동군 또한 소규모 공공건축물에 대한 진단과 함께 지역의 역점사업으로 추진되고 있는 문화집회시설 및 판매시설 등에 대한 검토가 요구된다.

2) 분석 방향

공공건축물의 활용 현황 및 성과의 진단은 1장에서 밝힌 바와 같이 크게 효율성, 형평성, 효과성의 달성 수준 및 정도를 측정할 예정이며 관련 선행연구¹⁹⁷⁾ 등을 참고하여 [표 3-4]와 같이 도시적 차원과 건축적인 차원으로 구분하여 분석을 실시하고자 한다.

197) 정일훈 외(2009), 'GIS 기반의 다기준의사결정모형(MCDM)을 활용한 도시공공시설의 적지분석', 수도권연구 제 6호 pp.121~147, 문화체육관광부(2012), '지역 공공문화시설 운영 가이드라인', 허은영(2010), '문화시설 운영 효율성 지표 개발 연구', 한국문화관광연구원, 이원태 외(2004), '전국문화기반시설 관리운영평가 개선방안 연구', 문화체육관광부(2013), '전국문화기반시설총람', 김상조 외(2008), '공공성을 고려한 도시계획시설의 합리적 공급방향', 국토연구원, 최기원(2005), '지역문화시설의 공공성과 계획요소에 관한 연구', 서울대 석사학위 논문 등

[표 3-4] 공공건축물 성과 진단시 도시·건축 차원에서의 점검 가능 항목

	도시 단위	건축 단위
형평성	균형적인 수급 달성 및 이용편의 확보, 입지 · 유사 프로그램과의 중복성 · 입지조건 및 접근성(도보 접근성, 차량 접근성, 경사 및 표고)	배치, 내외부 공간의 공공성 · 개방성(개방시간, 이용자 배제 여부) · 공공성 ¹⁹⁸⁾ (시각적 개방, 보도에 인접방식, 보차분리, 휴게공간의 유무, 외부공간의 관계) · 이용자 배제 및 공개 여부 등
효율성	조직의 투입 대비 1차적 산출물의 비율, 인력·재정·시설 운용 효율성 · 용적률 달성 정도 · 수요(인구밀도, 이용가능자수)-공급(면적, 규모 등) 적정성, 수급기준 달성 정도 · 노후도 · 자산액 규모 및 수준	· 운영수익(개보수 투입 비용 등) · 이용률(이용객수, 이용시간 운영 횟수 및 시간 등) · 공간활용도(유휴도, 공실률 등) · 관리비용(신축 비용, 유지관리 비용 등) · 시설 관리 상태
효과성	이해관계자들의 요구 충족의 충실성, 지역 · 시설 만족도 및 지역 사회 인식(주민 요구 수준과 프로그램과의 일치 정도) · 시설간 연계성(주변 시설물 또는 공간과의 관계)과 장소성 반영 정도	사회와의 관계 · 쾌적성 · 이용 만족도 및 편의성(주차유무, 편의시설 유무 및 수준) · 지역에서의 중요도 및 인식(장소성, 역사성 등)

도시적 차원의 분석은 상기 표에서 제시되고 있는 항목들 중 3개 지자체의 세움터 및 한국토지정보시스템(KLIS, Korea Land Information System) 등의 관련 자료를 복합 활용하여 분석 가능한 항목을 위주로 선별하여 실시한다.

또한 건축적 차원의 분석은 5가지 측면¹⁹⁹⁾에서의 진단 지표를 구체화하고 선정된 거점 사례별로 자료분석·현장조사·설문조사 등을 통해 시설별 활용 정도 및 양상을 객관적으로 진단하고자 한다.

이를 바탕으로 각 거점 사례의 활용도 제고 대안을 제시하고 그 효과에 대한 경제적·사회적 가치를 추정할 예정이다.

198) 공공성은 사회구성을 포함하는 어떤 분야 또는 공간에서 발생하는 경제적·사회적 활동에 의하여 발생하는 것들이, 모든 사회구성원과 두루 관계되어, 공동체적 이익을 위하여, 공정하게 나눌 수 있는 성질로 볼 수 있음, 김상조 외(2007), 전거서

199) 물리적 측면, 서비스 운영 측면, 서비스 이용 측면, 경제적 측면, 사회적 측면, [그림 1-11] 참조

2. 도시적 차원의 공공건축 활용 현황 분석

1) 분석 개요

① 관련 자료의 취합 및 분석 준비

분석을 위해 3개 지자체의 인구정보, 새주소 자료, 연속주제도, 세움터 정보(국유·도유·군유시설, 총 1,993동), 토지특성자료, 연속지적도를 결합하여 지리기반의 공공건축 현황 자료를 구축하고자 한다. KLIS 자료는 3개 지자체로부터 수령하였으며 인구, 새주소, 세움터 정보는 각각 통계청(2010년 인구주택총조사), 안정행정부(2012년 기준), 국토해양부의 자료(2013년 5월 기준)를 활용하였다.

[표 3-5] 분석을 위한 자료 수집항목

구분	내용	세부사항	필요자료	출처
도시 일반 현황	도심현황	인구, 산업, 도심지 범위, 면적 등	집계구(통계구) 단위 인구, 산업	통계청
	행정구역	시도경계, 시군구 경계, 동경계	행정경계(시도, 시군구, 읍면동, 리) : LP_AA_SID, LP_AA_SGG, LP_AA_EMD, LP_AA_RI	KLIS
	용도지역, 토지특성, 지적도	주거(전용주거, 일반주거, 준주거)	연속주제도(용도지역지구도) : LT_C_U****, ANVM_LAND, LP_PA_CBND	
		상업(중심, 일반, 근린, 유통)		
		공업(전용, 일반, 준)		
	녹지(보전, 생산, 자연)			
도로 및 교통현황	철도, 고속도로, 지역간도로, 주간선도로, 보조간선도로 등	GIS 데이터(Point, Line, Polygon)	새주소	
공공 건축 현황	주건축물 정보	위치, 분포, 수량, 면적, 소유주체 등	건축물대장:DJY_BLDRGST 건축물대장_표제부:DJY_TITLE 층별_개요:DJY_FLR_OULN	세움터 (e_AIS)

다만, 영주시의 토지특성 자료가 다른 지역에 비해 현저히 적게 나타나 자료의 신뢰도 및 분석의 객관성에 영향을 미칠 것으로 판단된다.

[표 3-6] 분석 대상자료 유형과 내용

자료 유형	주제	달서구	영주시	하동군
KLIS	연속주제도	37종	52종	46종
	행정경계	3종	2종	2종
	토지특성	41,483	671	281,410
	연속지적도	54,157	214,364	281,947
세움터	건축물(동)	566	671	756
인구주택총조사(2010)	연령별 인구수(인)	600,509	108,268	41,668

* 새주소 정보는 분석결과를 위한 베이스맵(base-map)으로 활용

관련 자료를 지리기반의 현황정보로 나타내기 위해 우선 공공건축물 속성값(1,993개)과 지적도의 형상(도형)을 결합하고 이를 다시 토지특성 자료 값과 결합한다. 이 과정에서 연속주제도는 좌표변환시 원본에서 일부 탈락 정보²⁰⁰⁾가 발생하였으며 영주시의 경우 다른 지역에 비해 지적도와 토지특성의 결합률 또한 낮게 나타났다²⁰¹⁾. 공공건축물과 KLIS의 자료 결합률은 데이터 중복행²⁰²⁾을 포함할 경우 94.17%이다.

[표 3-7] 분석 자료 결합개수 및 결합률

시군구	전체 개수	미결합개수	결합결과		중복행 자료 개수	중복행 자료 포함 결합개수	최종 결합률
			결합개수	결합률			
달서구	566	259	307	54.2%	211	518	91.52%
영주시	671	244	427	63.6%	207	634	94.49%
하동군	756	260	496	65.61%	229	725	95.90%
합계	1,993	763	1,230	61.72%	647	1,877	94.17%

② 분석 항목 도출

[표 3-4]에서 제시하고 있는 도시적 차원의 분석 항목 중에서 수집된 현황정보만으로 분석이 불가능한 항목을 우선 제외하고자 한다.

형평성 여부를 판단하기 위한 유사 프로그램의 중복성은 공공건축의 구체적인 용도 분류가 자료에 반영되지 않고 기존 자료에서 건축물 용도가 누락되는 항목들이 많아 분석의 대상에서 제외한다. 효율성 여부를 판단하기 위한 수요-공급의 적정성은 시설의 종류에 따라 서비스의 영향력이 미치는 범위를 일괄적으로 적용하기 어렵고, 효과성 여부를 판단하기 위한 연계성 정도는 공공건축 인근 시설의 구체적인 프로그램 운영 정보가 수집되지 않아 마찬가지로 분석의 대상에서 제외한다.

나머지 항목들은 준공년도, 용적률(이상 세움터), 지가, 도로와의 거리, 접면, 고저 및 형상 항목(이상 KLIS 토지특성)을 활용하여 분석²⁰³⁾할 예정이며, 지역 내 프로그램 유용성은 현장조사 및 인터뷰 등을 통해 진행하고자 한다.

각 항목에 대한 빈도 및 분포를 조사한 이후 이를 종합하여 지역 내 활용도 저하 경

200) 달서구 45종→37종, 영주시 63종→ 52종, 하동군 57종→46종

201) 3개 지자체 연속주제도의 결합률은 각각 달서구 98.67%(40,933/ 41,483), 영주시 63.64%(427/ 671), 하동군 99.61(281,410/280,949)로 산출

202) 중복행이 발생하는 이유는 공공건축물 현황에서 하나의 필지에 여러개의 건물(레코드)이 존재하며 같은 필지 안에 들어오는 새주소의 모든 건물들은 하나의 PNU로 계산하기 때문임

203) 관련 항목에 대한 설명은 '부록9. 토지특성 자료 세부 설명' 참조

향 및 관리 필요성이 요망되는 사례들을 선별한다.

[표 3-8] 도시적 차원에서 분석 가능 항목 및 분석 방법

구 분	분석 불가능		분석 가능	
	항목	이유	항목	방법(자료출처)
형평성	· 유사 프로그램과의 중복성	공공건축 용도 기준 및 세분화 자료 부재	· 입지조건 및 접근성	도로와의 거리 및 접면 현황(토지특성) 고저 및 형상(토지특성)
효율성	· 수요-공급 적정성 및 수급기준 달성 정도	시설 유형별로 서비스 도달 기준 상이하며, 관련 수급 기준 부재	· 용적률 달성 정도	현 용적률/ 법정 용적률(세움터)
			· 노후도	세움터 준공연도(세움터)
			· 주변지가 및 자산액 규모	개별공시지가/해당지역 표준지 공시지가(토지특성)
효과성	· 시설 간 연계성	인접 시설들의 프로그램 운영 정보 확보 불가	· 프로그램 유용성	언론 보도 분석 지역 주민 및 전문가 인터뷰

③ 분석 구역의 한정

3개의 지자체는 각각 지역 면적이 상이하며 공공건축물이 집중된 구역 또한 다양하게 나타난다. 대구시 달서구의 경우 많은 인구가 좁은 지역에 상주하기 때문에 지역 전체에 대한 공공건축 현황 분석이 가능할 것으로 판단되지만 적은 인구가 넓은 지역에 산발적으로 분포하고 있는 영주시의 읍면 지역과 하동군 전 지역은 공공건축의 밀집도가 일정 이상(80%) 발생하고 있는 구역으로 분석의 대상을 한정할 필요가 있다.

따라서 분석 구역은 대구시 달서구는 전체지역, 영주시는 ① 풍기읍 일대, ② 영주동 일대, 하동군은 ① 하동읍 일대, ② 옥종면 일대, ③ 진교면 일대로 제한한다.



[그림 3-10] 대구시 달서구 분석 구역

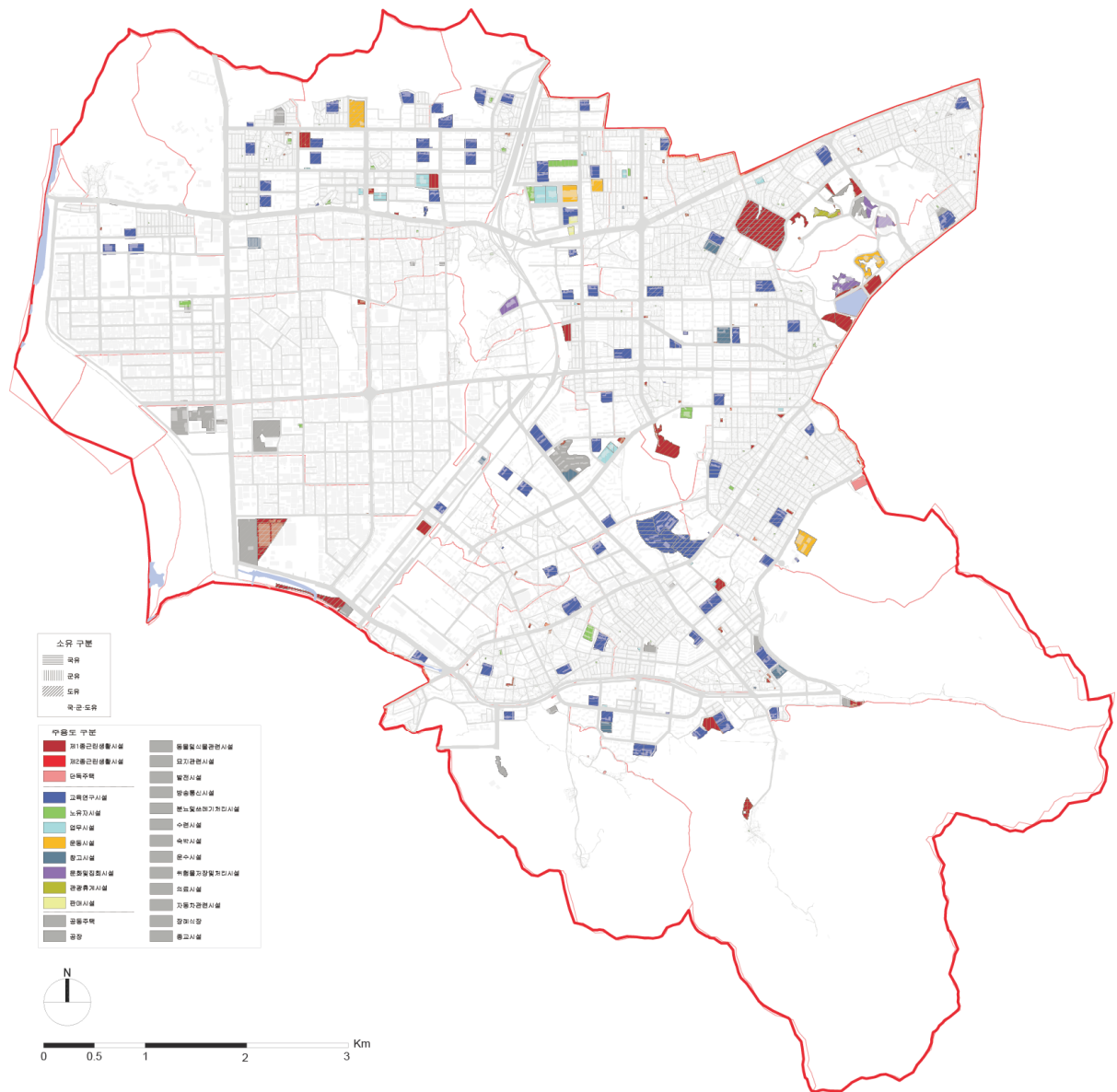


[그림 3-11] 영주시 분석 구역



[그림 3-12] 하동군 분석 구역

□ 3개 지자체 공공건축 분포 현황



[그림 3-13] 대구시 달서구 공공건축 용도별 · 주체별 현황

This map displays the geographical distribution of various facilities in Yeosu City, categorized by their ownership status. The city's layout includes major roads, rivers, and surrounding areas.

소유구분 (Ownership Type) Legend:

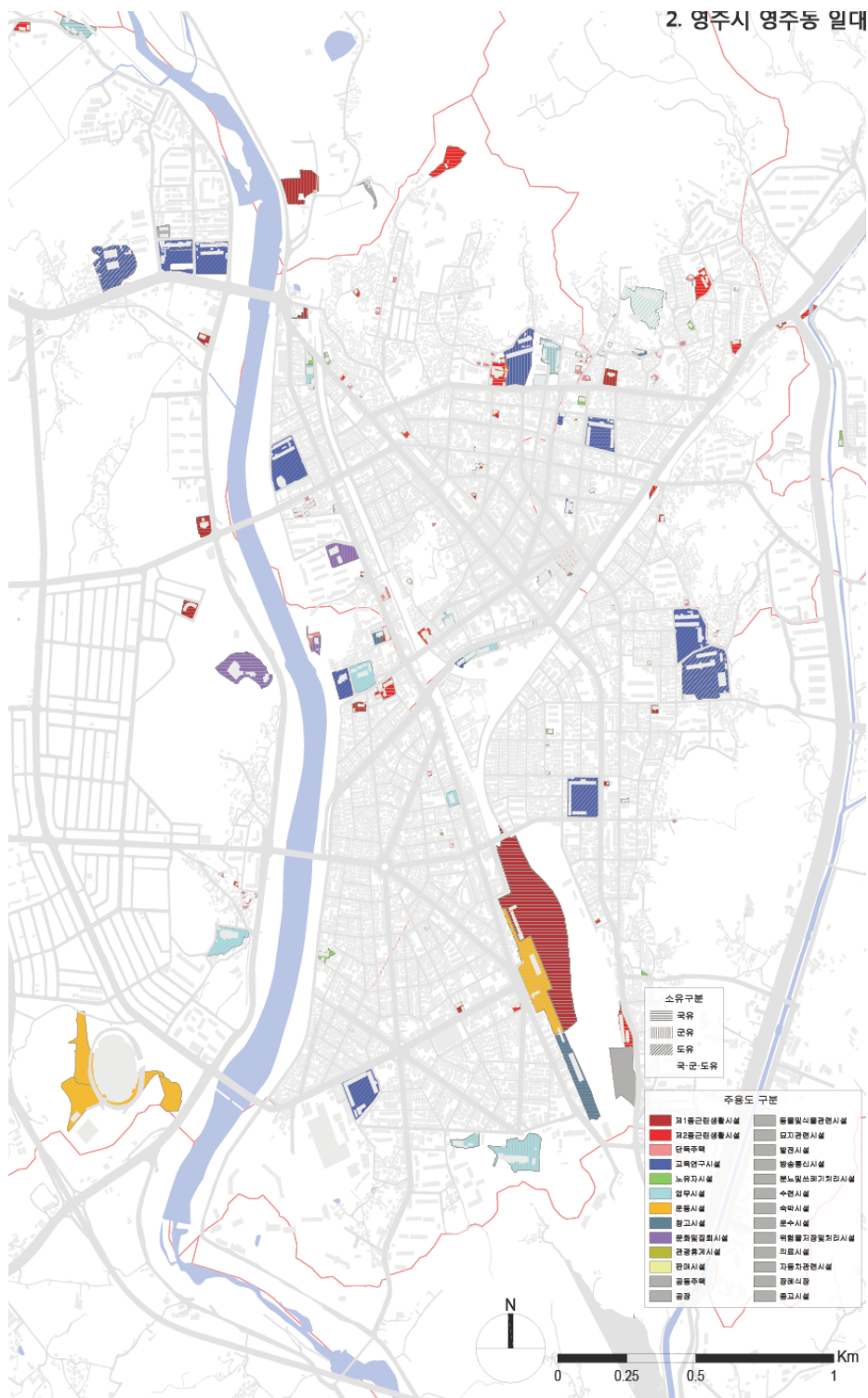
- 국유 (National): Represented by horizontal grey lines.
- 군유 (Municipal): Represented by vertical grey lines.
- 도유 (Provincial): Represented by diagonal grey lines.
- 국·군·도유 (Joint National-Municipal-Provincial): Represented by cross-hatched grey lines.

주요시설구분 (Facility Type) Legend:

제1종근린생활시설 (Type 1 Neighborhood Facility)	문화및식물관람시설 (Cultural and Plant Viewing Facility)
제2종근린생활시설 (Type 2 Neighborhood Facility)	요양기관시설 (Nursing Institution Facility)
연락주거 (Contact Housing)	발견시설 (Discovery Facility)
고학연구시설 (Advanced Research Facility)	방송통신시설 (Broadcasting and Communication Facility)
노후자시설 (Elderly Care Facility)	문화및쓰레기처리시설 (Cultural and Waste Treatment Facility)
업무시설 (Business Facility)	수련시설 (Training Facility)
운동시설 (Sports Facility)	숙박시설 (Accommodation Facility)
경기시설 (Competition Facility)	전시시설 (Exhibition Facility)
문화및감각시설 (Cultural and Sensory Facility)	위험물저장및처리시설 (Hazardous Material Storage and Processing Facility)
관광휴게시설 (Tourism Rest Facility)	의료시설 (Medical Facility)
관리시설 (Management Facility)	가동관련시설 (Mobile Related Facility)
공원주거 (Park Housing)	경매시장 (Auction Market)
공정 (Fairness)	통과시설 (Throughway Facility)

The map also includes a north arrow and a scale bar ranging from 0 to 0.8 Km.

106 공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구



[그림 3-15] 영주시 영주동 일대 공공건축 용도별 · 주체별 현황

[illegible]

108 공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구



2) 도시적 차원의 분석

① 형평성(접근성)

- 도로와의 거리 및 접면 현황²⁰⁴⁾

‘값없음’을 제외하면 ‘당해지역’이 다른 항목보다 다소 높은 비율(15.72%)을 차지하고 있으며 달서구와 영주시에 비해 하동군이 오히려 도로와의 거리가 가까운 지역이 많은 것으로 분석되고 있다. 하지만 도로와의 거리 값은 공공건축물의 절반 이상이 누락(50.6%)되어 있으며 특히, 달서구는 대부분의 값이 누락(89.58%)되어 수집된 정보만으로 분석 결과를 객관적으로 신뢰하기는 어렵다.

[표 3-9] 3개 지자체 공공건축물의 도로와의 거리 현황

도로와의 거리	달서구		영주시		하동군		합계	
	동수	비율(%)	동수	비율(%)	동수	비율(%)	동수	비율(%)
당해지역*	24	4.63	45	7.10	226	31.17	295	15.72
50m 이내	9	1.74	43	6.78	108	14.90	160	8.52
100m 이내	7	1.35	20	3.15	43	5.93	70	3.73
500m 이내	9	1.74	50	7.89	124	17.10	183	9.75
그 이상	5	0.97	92	14.51	122	16.83	219	11.67
값없음	464	89.58	384	60.57	102	14.07	950	50.61

*당해지역은 개별필지와 접한 경우를 말함

도로와의 접면 현황에서는 전반적으로 ‘소로’와 ‘세로’에 접하고 있는 대지들이 많은 비중을 차지하고 있는 가운데, 대구시 달서구는 ‘중로’에 접하고 있는 대지가 많은 수를 차지(20.85%)하고 있어 다른 지역에 비해 다소 양호한 접면 현황을 보이고 있다. 이에 비해 하동군의 경우 ‘광대한 면’에 접하고 있는 대지가 전혀 없고 맹지에 위치하고 있는 건축물²⁰⁵⁾도 많아 접면 현황은 타 도시에 비해 불량한 것으로 파악 된다.

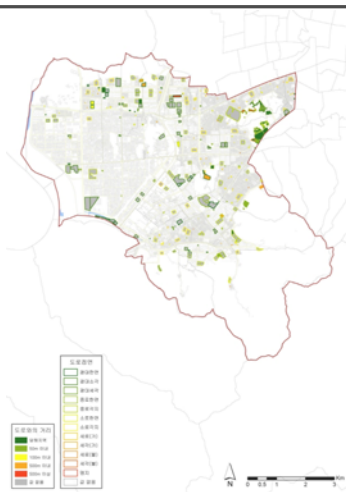
[표 3-10] 3개 지자체 공공건축물의 접면 현황

도로 접면	달서구		영주시		하동군		합계	
	동수	비율(%)	동수	비율(%)	동수	비율(%)	동수	비율(%)
광대한면	63	12.16	14	2.21	0	—	77	4.10
광대소각	88	16.99	2	0.32	0	—	90	4.79
광대세각	13	2.51	1	0.16	0	—	14	0.75
중로한면	77	14.86	40	6.31	32	4.41	149	7.94
중로각지	108	20.85	22	3.47	13	1.79	143	7.62

204) 총 1,877개(대구 달서구 518개, 영주시 634개, 하동군 725개)의 자료 중에서 도로와의 거리 값이 누락된 건축물은 총 950개 50.6%(대구시 달서구 464개 89.6%, 영주시 384개 60.6%, 하동군 102개 14.1%)이며, 접면 값이 누락된 건축물은 총 52개 2.8%(대구시 달서구 7개 1.4%, 영주시 45개 7.1%, 하동군 0개 0%) 임

205) 고전초등학교, 추동경로당, 금남면 복지회관, 농업기술센터, 하동고남우체국, 고하보건진료소 등

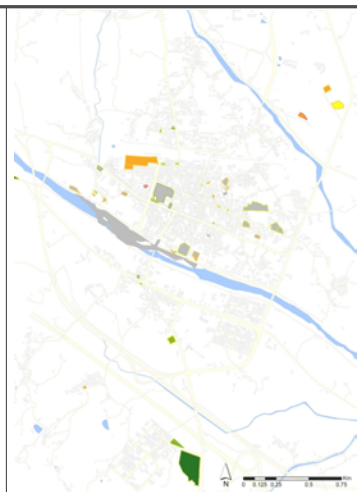
도로 접면	달서구		영주시		하동군		합계	
	동수	비율(%)	동수	비율(%)	동수	비율(%)	동수	비율(%)
소로한면	35	6.76	122	19.24	229	31.59	386	20.56
소로각지	79	15.25	25	3.94	17	2.34	121	6.45
세로(가)	26	5.02	190	29.97	235	32.41	451	24.03
세각(가)	9	1.74	20	3.15	25	3.45	54	2.88
세로(불)	7	1.35	109	17.19	105	14.48	221	11.77
세각(불)	0	—	2	0.32	12	1.66	14	0.75
맹지	6	1.16	42	6.62	57	7.86	105	5.59
값없음	7	1.35	45	7.10	0	—	52	2.77



[그림 3-18] 대구 달서구 도로거리 및 접면



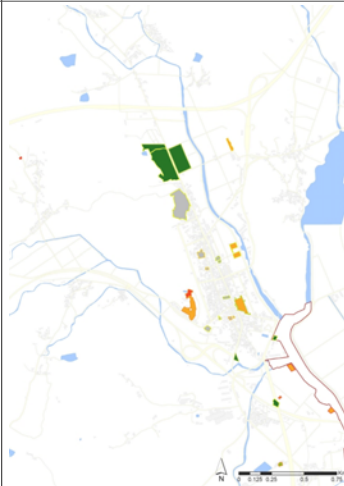
[그림 3-19] 영주시 영주동 일대 도로거리 및 접면



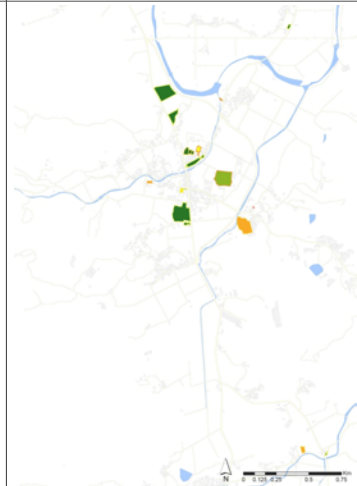
[그림 3-20] 영주시 풍기읍 일대 도로거리 및 접면



[그림 3-21] 하동군 하동읍 일대 도로거리 및 접면



[그림 3-22] 하동군 진교면 일대 도로거리 및 접면



[그림 3-23] 하동군 옥종면 일대 도로거리 및 접면

• 토지특성(고저 및 형상)²⁰⁶⁾ 현황

고저 현황의 경우 ‘평지’에 입지하고 있는 경우가 다수를 차지(66.6%)하고 있으며 도시 지역일수록(달서구>영주시>하동군) ‘평지’에 위치하고 있는 시설 비중이 높게 나타나고 있다. ‘완경사’에 위치하는 경우가 2순위(28.13%)를 차지하고 있어 3개 지자체 모두 비교적 접근이 원활한 지대에 위치하고 있음을 예상할 수 있다. 다만 하동군의 경우 고지에 해당되는 사례가 일부²⁰⁷⁾ 나타나고 있어 접근성에 대한 세부적인 분석이 요구된다.

[표 3-11] 3개 지자체 공공건축물의 고저 현황

고저	달서구		영주시		하동군		합계	
	동수	비율(%)	동수	비율(%)	동수	비율(%)	동수	비율(%)
저지	0	—	5	0.79	20	—	25	1.33
평지	394	76.06	438	69.09	418	57.66	1,250	66.60
완경사	116	22.39	151	23.82	261	36.00	528	28.13
급경사	1	0.19	4	0.63	20	2.76	25	1.33
고지	0	—	3	0.47	6	0.83	9	0.48
값 없음	7	1.35	33	5.21	0	—	40	2.13

형상 현황의 경우 전반적으로 ‘부정형’에 해당하는 필지가 가장 많은 비율(59.99%)을 차지하고 있는 가운데 비도시 지역으로 갈수록(하동군>영주시>달서구) 필지의 형상이 부정형에 가까운 비율이 높게 나타났다. 또한 비도시 지역에서도 필지 형상이 양호한 ‘정방형’인 경우 영주시는 76%(19/25)가 동 지역에 위치하고 있으며 하동군의 경우 대다수가 2000년대 이후에 건립된 건축물이어서 도시 지역으로 갈수록 또는 노후도가 낮을수록 필지 형상이 양호한 것으로 예측할 수 있다. 반대로 비도시(읍면) 지역일수록 자연취락 지구에 위치할 가능성이 커서 필지 형상 또한 다소 불량한 것으로 예측된다.

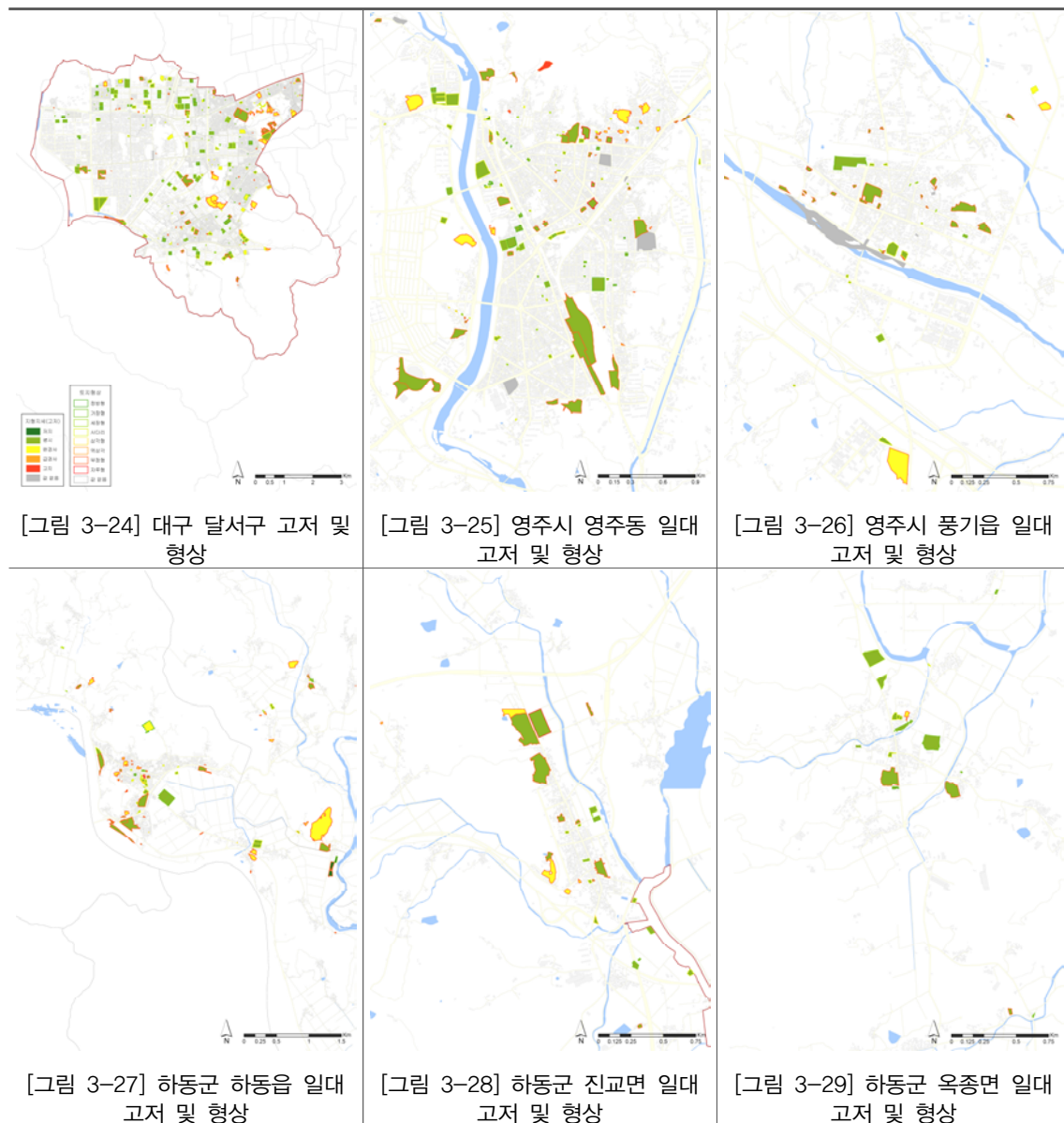
[표 3-12] 3개 지자체 공공건축물의 형상 현황

형상	달서구		영주시		하동군		합계	
	동수	비율(%)	동수	비율(%)	동수	비율(%)	동수	비율(%)
정방형	45	8.69	25	3.94	10	1.38	80	4.26
가장형	81	15.64	26	4.10	50	6.90	157	8.36
세장형	79	15.25	33	5.21	29	4.00	141	7.51
사다리	116	22.39	75	11.83	72	9.93	263	14.01
삼각형	2	0.39	12	1.89	12	1.66	26	1.39
역삼각	0	—	1	0.16	1	0.14	2	0.11

206) 총 1,877개(대구 달서구 518개, 영주시 634개, 하동군 725개)의 자료 중에서 토지특성 고저 및 형상 값이 누락된 건축물은 총 40개 2.1%(대구시 달서구 7개 1.4%, 영주시 33개 5.2%, 하동군 0개 0%)

207) 이병주 기념관, 쌍계사 부속건물 등

형상	달서구		영주시		하동군		합계	
	동수	비율(%)	동수	비율(%)	동수	비율(%)	동수	비율(%)
부정형	187	36.10	398	62.78	541	74.62	1,126	59.99
자루형	1	0.19	31	4.89	10	1.38	42	2.24
값 없음	7	1.35	33	5.21	0	—	40	2.13



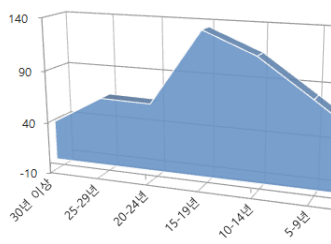
□ 효율성 분석

• 노후도 현황²⁰⁸⁾

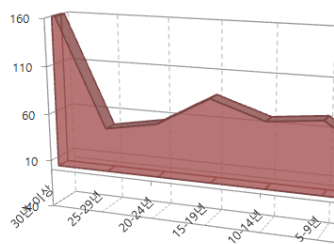
전반적으로 30년 이상의 노후 공공건축물이 가장 큰 비율을 차지(19.22%)하고 있으며 이 중 대구시 달서구의 경우 건축연한이 15~19년인 건축물이 가장 많은 비율(23.9%)을 차지하고 있어 아직까지는 건축물 노후의 문제가 심각하게 제기되지는 않을 것으로 예상된다. 영주시는 30년 이상 된 노후건축물이 많은 비율(25%)을 차지하고 있으며 자료가 없는 비율(19.6%) 중 상당수가 준공연한이 높은 건물로 추정되어 타 지역보다는 건축물의 노후로 인한 시설의 대대적인 개보수가 예측된다. 하동군은 30년 이상 건축물(19.22%)과 5년 미만의 건축물(16.31%)이 1·2순위를 차지하고 있어 노후 건축물과 신축 건축물이 비슷한 비중으로 섞여 있으며 노후 건축물이 신축으로 교체되고 있는 상황으로 판단되어 노후시설의 활용 현황 및 추후 관리 방향에 대한 세부적인 진단이 필요할 것으로 보인다.

[표 3-13] 3개 지자체 공공건축물의 노후도 현황

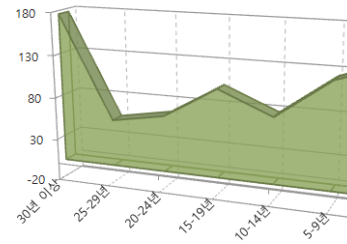
건축연한	달서구		영주시		하동군		합계	
	동수	비율(%)	동수	비율(%)	동수	비율(%)	동수	비율(%)
5년 미만	46	8.1	37	5.5	144	19.0	227	11.39
5~9년	81	14.3	75	11.2	123	16.3	279	14.00
10~14년	115	20.3	69	10.3	77	10.2	261	13.10
15~19년	135	23.9	87	13.0	103	13.6	325	16.31
20~24년	64	11.3	56	8.3	66	8.7	186	9.33
25~29년	65	11.5	46	6.9	55	7.3	166	8.33
30년 이상	38	6.7	169	25.0	176	23.3	383	19.22
자료없음	22	3.9	124	19.6	12	1.6	166	8.33



[그림 3-30] 대구시 달서구 공공건축물 노후도 현황



[그림 3-31] 영주시 공공건축물 노후도 현황

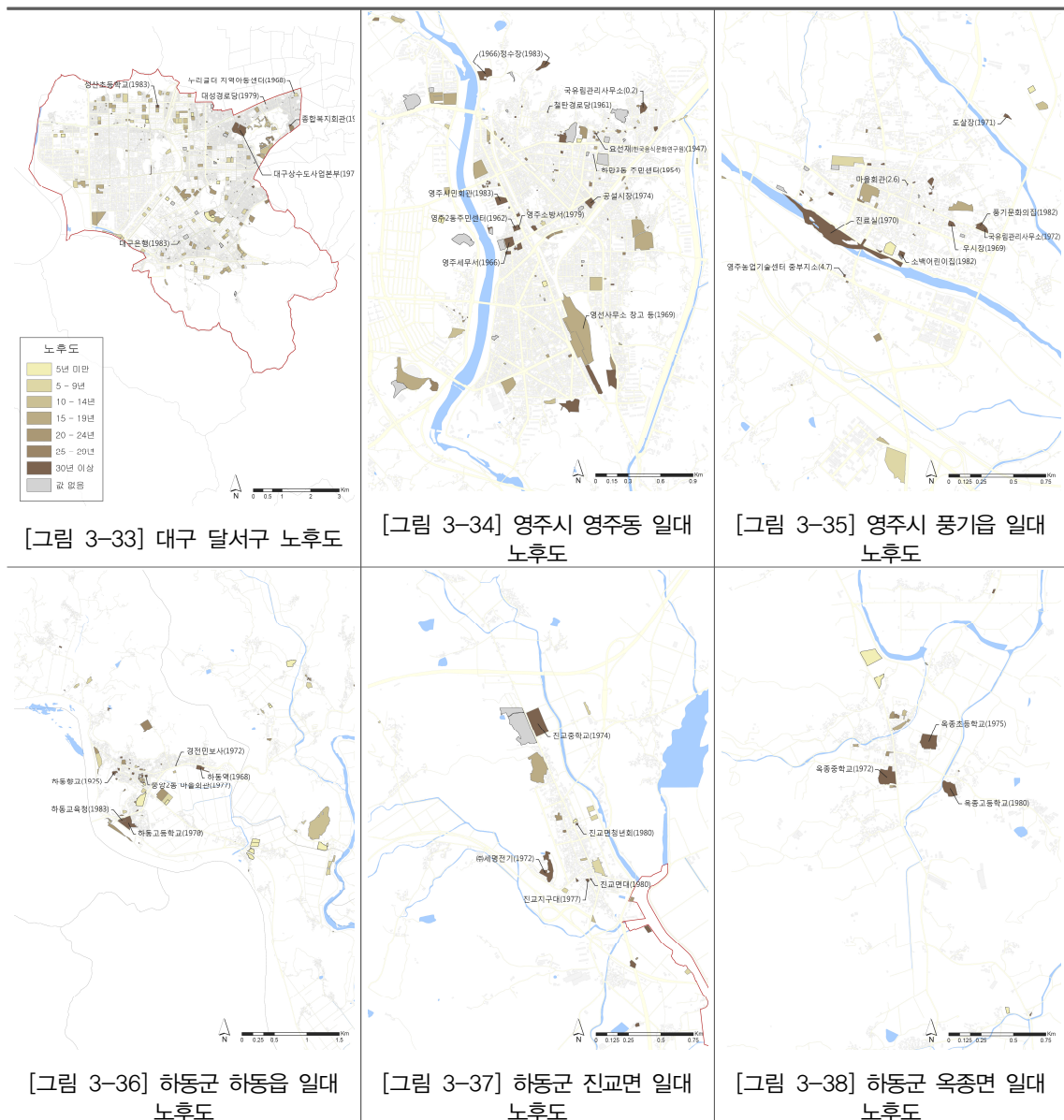


[그림 3-32] 하동군 공공건축물 노후도 현황

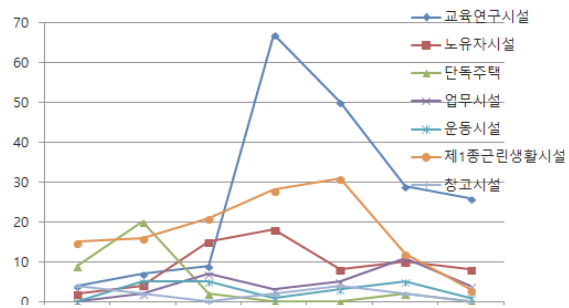
208) 총 1,877개(대구시 달서구 518개, 영주시 634개, 하동군 725개)의 자료 중에서, 건축물 노후도가 누락된 건축물은 총 158개 8.4%(대구시 달서구 22개 4.2%, 영주시 124개 19.6%, 하동군 12개 1.6%)임

건축연한이 30년 이상의 시설은 영주시의 경우 동지역(23동) 보다 읍면지역(146동), 하동군의 경우 읍지역(11동)보다 면지역(165동)에서 더욱 많은 수량을 보이고 있어 비도시 지역의 시설 노후도가 더욱 크게 나타나 이에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다.

노후도가 높은 시설 유형은 주로 마을회관, 학교, 교육청, 세무서 등 일상생활시설로 활용되는 소규모 공공건축의 비중이 높게 나타나고 있다.



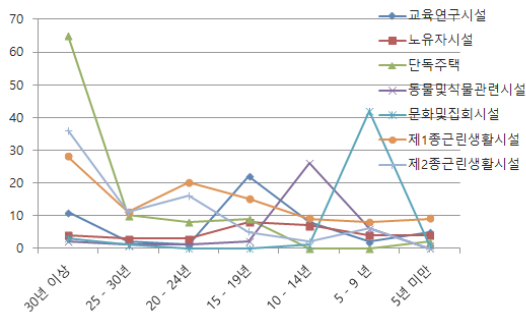
지자체별 공공건축물 수량 상위 7개 용도별 노후도를 살펴보았을 때, 교육연구시설은 20년 내외의 시점에서 폭발적으로 수가 증가하고 있어 이에 대한 운영 현황 및 지역 내 수급 적정성 분석이 필요할 것으로 판단된다.



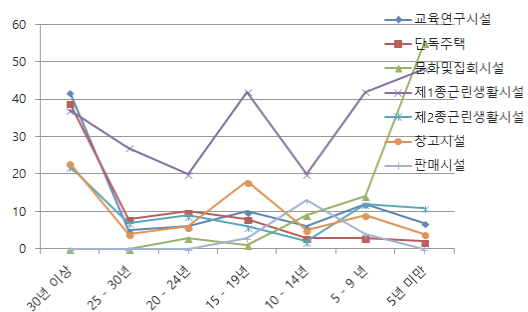
[그림 3-39] 대구시 달서구 공공건축물 주용도별 건축물 노후도 현황

영주시는 단독주택 및 1·2종근린생활시설 등 소규모 공공건축물의 노후도가 높게 나타나고 있어 공공시설의 용도변경 및 재건축의 필요성이 제기되며, 최근 10년 이내 문화및집회시설들이 다수(43건) 건립되고 있어 세부적인 운영 현황 파악이 요구된다.

하동군은 1종근린생활시설의 노후도가 높게 나타나고 있어 재건축 및 개보수 여부를 판단할 필요가 있다. 15년 주기로 공급 증감이 반복되고 있는 가운데 문화및집회시설을 중심으로 5년 미만의 신축건축물이 약 20%를 차지하고 있어 최근 시설의 공급이 급증하고 있음을 알 수 있다. 이는 주로 하동군이 역점시책으로 추진하는 읍면소재지 개발, 농촌마을종합개발 등과 관광·레저시설 도입 때문으로 예상되며 시설의 효율적인 운영 여부에 대한 검토가 요구된다.



[그림 3-40] 영주시 공공건축물 주용도별 건축물 노후도 현황



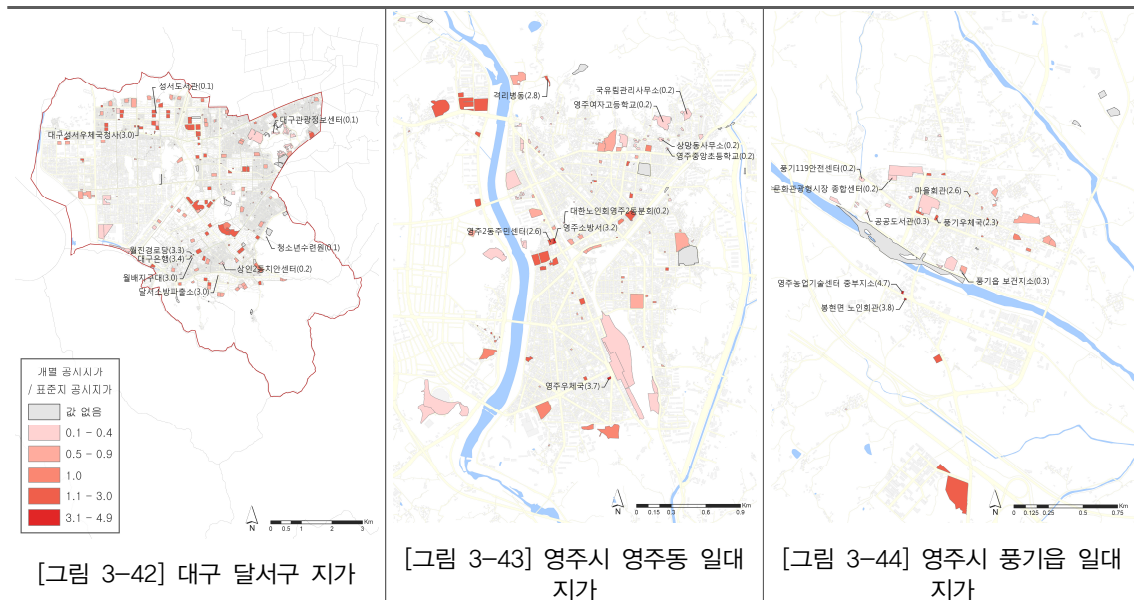
[그림 3-41] 하동군 공공건축물 주용도별 건축물 노후도 현황

• 지가 현황²⁰⁹⁾

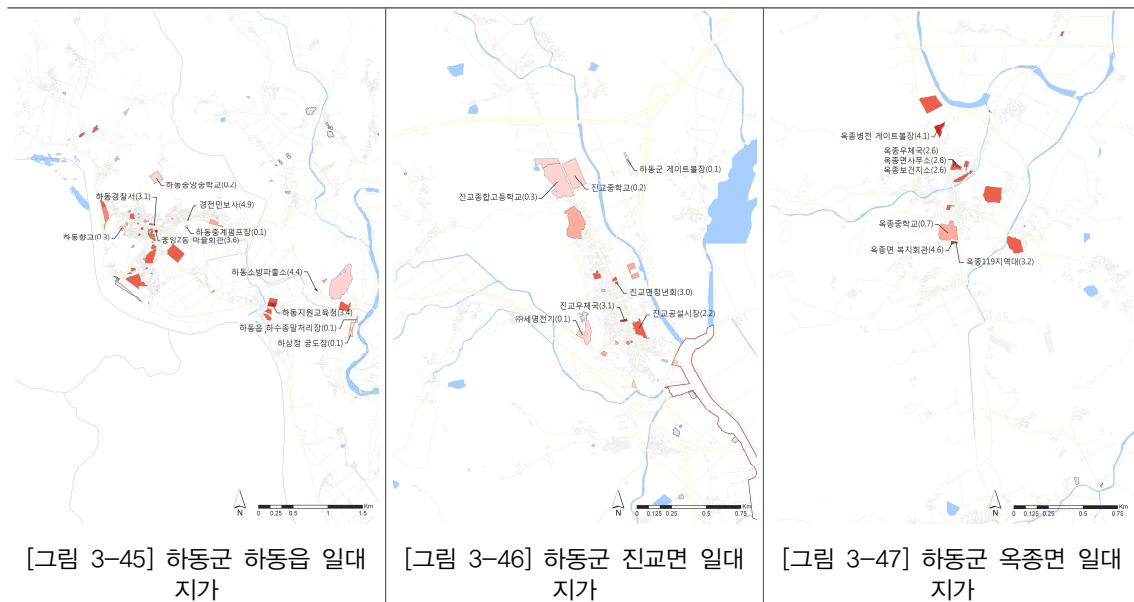
대구시 달서구는 지가 비율이 '0.5~0.9'인 공공건축물(37.64%)과 '1.1~3.0'인 공공건축물(33.98%)이 비슷한 비율로 나타나고 있으며, 지가가 높은 건축물은 주로 최근 건립된 근린생활시설이 다수를 차지하고 있다. 세 지역 모두 지가가 높은 구역이 관공서 등이 몰려있는 구도심이거나 택지개발로 인해 개발된 주거지역이 다수를 차지하고 있음을 지도를 통해 확인할 수 있다. 하지만 영주시와 하동군은 '값없음'(영주시 60.57%, 하동군 75.59%)이 다수를 차지하여 분석 결과의 신뢰도는 낮을 것으로 판단된다.

[표 3-14] 3개 지자체 공공건축물의 지가 현황

지가	달서구		영주시		하동군		합계	
	동수	비율(%)	동수	비율(%)	동수	비율(%)	동수	비율(%)
3.1~4.9	2	0.39	5	0.79	12	1.66	19	1.01
1.1~3.0	176	33.98	60	9.46	91	12.55	327	17.42
1.0	19	3.67	23	3.63	6	0.83	48	2.56
0.5~0.9	195	37.64	52	8.20	31	4.28	278	14.81
0.1~0.4	84	16.22	110	17.35	37	5.10	231	12.31
값없음	42	8.11	384	60.57	548	75.59	974	51.89



209) 총 1,877개(대구시 달서구 518개, 영주시 634개, 하동군 725개)의 자료 중 지가가 누락된 건축물은 총 974개 51.9%(대구시 달서구 42개 8.1%, 영주시 384개 60.6%, 하동군 548개 75.6%)임. 지역 표준지 공시지가는 행정구역단위(동 또는 리)를 기준으로 하였으며, 공공건축물이 2개 이상의 행정구역에 분포되어 있을시 각 행정구역별로 지가를 적용함



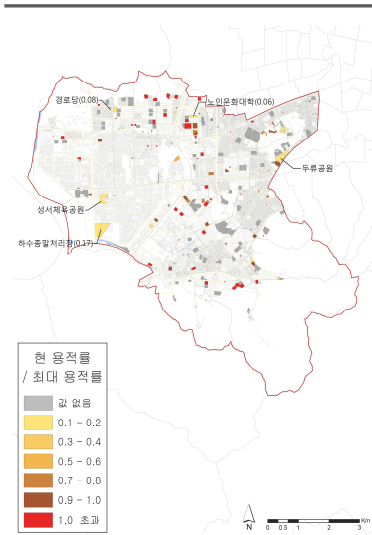
• 용적률 현황²¹⁰⁾

용적률은 ‘값없음’과 ‘1.0초과’에 해당하는 불법건축물의 비중이 전체의 80%를 상회하고 있어 분석 결과의 신뢰성을 확보하기 어렵다. 다만 용적률이 ‘0.2 이하’에 해당하는 건축물은 대구모 공원부지 내의 건축물이나 구도심 내에 건축연한이 오래된 건축물일 가능성이 큰 것으로 보인다.

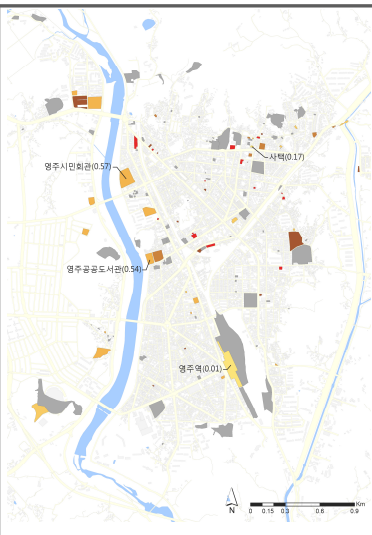
[표 3-15] 3개 지자체 공공건축물의 용적률 현황

용적률	달서구		영주시		하동군		합계	
	동수	비율(%)	동수	비율(%)	동수	비율(%)	동수	비율(%)
1.0 초과	127	24.52	65	10.25	181	24.97	373	19.87
0.8초과 ~ 1.0이하	25	4.83	29	4.57	33	4.55	87	4.64
0.6초과 ~ 0.8이하	12	2.32	22	3.47	31	4.28	65	3.46
0.4초과 ~ 0.6이하	7	1.35	29	4.57	30	4.14	66	3.52
0.2초과 ~ 0.4이하	1	0.19	18	2.84	26	3.59	45	2.40
0초과 ~ 0.2이하	29	5.60	16	2.52	23	3.17	68	3.62
값없음	317	61.20	455	71.77	401	55.31	1173	62.49

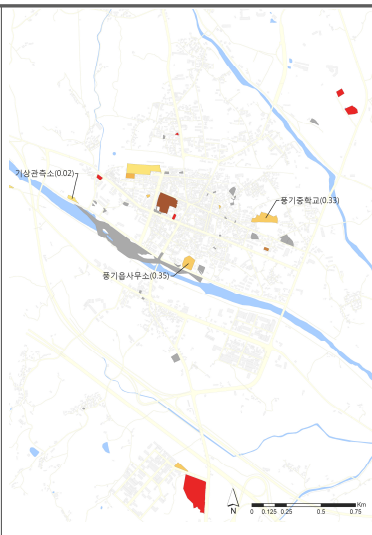
210) 총 1,877개(대구 달서구 518개, 영주시 634개, 하동군 725개)의 자료 중에서 용적률이 누락된 건축물은 총 1,173개 62.5%(대구 달서구 317개 61.2%, 영주시 455개, 71.8%, 하동군 401개, 55.3%)임, 용적률 산출방법은 ‘해당 건축물 용적률/허용 용적률’로 허용 용적률은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 제85조(용도지역 안에서의 용적률)을 기준으로 함



[그림 3-48] 대구시 달서구 용적률



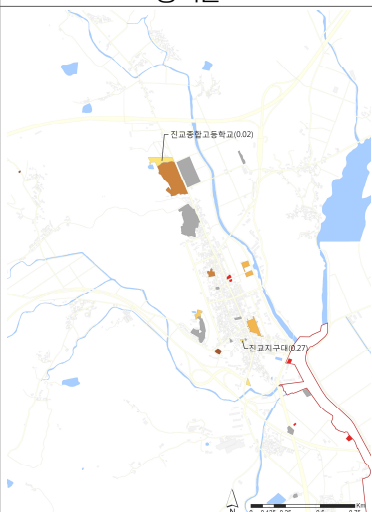
[그림 3-49] 영주시 영주동 일대 용적률



[그림 3-50] 영주시 풍기읍 일대 용적률



[그림 3-51] 하동군 하동읍 일대 용적률



[그림 3-52] 하동군 진교면 일대 용적률



[그림 3-53] 하동군 옥종면 일대 용적률

□ 효과성

지역 주민과 전문가 인터뷰²¹¹⁾를 통해 지역 내 공공건축물에 대한 만족도 및 인식 정도를 살펴보고 활용도 저하가 우려되는 시설들을 현장조사를 통해 발굴하였으며, 다음

211) 3개 지자체 관련 전문가, 담당공무원의 인터뷰와 지역 주민 또는 시설 이용자에 대한 설문조사 결과 반영

과 같이 지역 내 공공건축에 대한 전반적인 이용 만족도와 요구 사항들을 정리하였다.

달서구의 경우, 일부 노후시설의 이용 불편을 제외하면 전반적으로 시설 이용 만족도는 높은 편이나 여가 편의를 위한 운동시설, 도서관, 예술회관 등 문화및집회시설에 대한 시설 개선 필요성을 다수 제기하고 있다. 다만 현 시설에 대한 불만족보다는 보육시설이나 교육시설 등의 추가적인 시설 확대를 더욱 요구하고 있는 것이 특징이다. 문제로 제기되는 사례들은 도유시설(대구광역시 소유)의 비중이 높아 개선을 위해서는 달서구와의 관리 권한 분담과 적극적인 협조가 요구되는 상황이다.

영주시의 경우, 도시 지역과 비도시 지역의 문제 양상이 상이하게 나타나고 있다. 도시(동) 지역은 이전이 예정되거나 완료된 구(舊)행정청사들의 부적절한 활용 및 방치, 읍면(비도시) 지역에서 인구 감소로 인해 마을회관 등 마을공동시설의 이용 저하 문제가 언급되고 있다. 특히, 읍면 지역마다 마을회관 등이 다수 설치되고 있으나 지속적인 유지관리나 주민 편익을 제공하지 못하고 가동률이 떨어지고 있는 점이 부각되고 있으며 이외 최근 건립되고 있는 문화·집회시설의 기획·운영 부실로 인한 비효율적인 운영 문제들이 다수 발생하고 있다. 문제로 언급되는 사례의 다수가 군유시설로서 지역민과의 협의와 지자체의 적극적인 대처로 개선이 가능한 상황이다.

하동군의 경우, 영주시의 읍면 지역(비도시)과 유사하게 무리한 기획으로 비교적 근래에 들어선 판매·전시시설의 운영 적자 및 시설방치 문제가 제기되며 각종 시설 이전으로 유희화가 우려되고 있다. 주요하게 언급되는 사례들은 소유 주체가 국유·도유·군유 시설들이 고루 섞여 있으며 이용 대상이 지역민으로 국한되지 않는 시설도 있어 활용 수준을 높이기 위해서는 중앙 및 지방정부의 적극적인 협의가 필요할 것으로 예상된다.

[표 3-16] 현장조사 및 인터뷰를 통한 3개 지자체 내 개선이 요구되는 시설

시설명		지역	시설 유형	건축 년도	소유 구분	원인	문제 양상
대구 시 달 서 구	두류수영장	도시	운동시설	1984	도유	시설노후	운영적자
	대덕승마장		문화 및 집회시설	1999	도유	시설노후	운영적자
	YMCA 올림픽기념국민생활관		운동시설	1991	도유	접근성 취약	운영적자
	두류도서관		교육시설	1981	도유	시설노후	이용불편
	대구문화예술회관		문화 및	1990	도유	시설노후	이용률 저하

시설명	지역	시설 유형	건축 년도	소유 구분	원인	문제 양상
		집회시설				
대구 서부 시외버스 터미널		운수시설		법인	시설노후	이용률 저하
상인종합사회복지관		복지시설	1994	도유	운영역량 부족	이용률 저하
장애인복지센터		복지시설	2000	군유	운영주체간 갈등	이용자 배제
구. 동사무소 (상망동, 휴천동, 영주1동)		행정시설		군유	활용계획 부재	무단점용 및 특혜 시비
영주시 경찰서		행정시설	1987	국유	(이전 예정)	교육문화 편익시설 도입
삼판서고택	도시 (동지역)	교육시설 (수련시설)		군유	운영비 부족	폐쇄
영주시립도서관		교육시설	2003	군유	접근성 취약	이용률 저조
수도사업소 미활용사무실		행정시설		군유	시설 노후	시설방치
부석사박물관	비도시 (부석면)	문화 및 집회시설	2009	군유	접근성 취약	이용률 저조
부석사과홍보관		문화 및 집회시설	2009	군유	운영역량 부족	이용률 저조 운영 적자
사천1리 마을회관/노인회관	비도시 (단산면)	복지시설		군유	지역쇠퇴 (인구감소)	이용률 저조 임시 폐쇄
무섬마을 고택체험시설	비도시 (문수면)	관광시설		군유	운영역량 부족	운영적자
하동명품센터		근린생활 시설(판매)	2008	국유	운영부실	이용률 저조
하동예인촌		근린생활 시설(전시)	2010	국유	기획부실	방치
하동역	비도시 (하동읍)	운수시설	1968, 1987	국유	노선 폐쇄	이전 예정
하동터미널		운수시설	1973	개인	시설노후	이용률 저조 운영적자
하동도서관		교육시설	1959	도유	시설노후	이전 예정
하동청소년수련원	비도시 (금남면)	수련시설	1992	군유	시설노후 운영부실	이용률 저조 운영적자
공설운동장	비도시 (적량면)	운동시설	2000	국유 군유	접근성 취약	이용률 저조
삼화초등학교 (폐교)		교육시설	1938	국유	활용계획 부재	방치

3) 소결

도시적 차원에서의 분석을 통해 도출된 지역 내 공공건축 전반의 형평성, 효율성, 효과성의 달성 수준 및 동향을 요약하면 다음과 같다.

[표 3-17] 도시적 차원에서 공공건축 활용도 분석

구 분	대구시 달서구	영주시	하동군	비고
형 평 성	도로와의 거리 (1순위)	분석불가 (값없음 89.58%)	분석불가 (값없음 60.57)	당해지역 31.17%
	접면 현황 (1순위)	중로中路 20.85%	세로細路 29.97%	세로細路 32.41%
	고저 (1순위)	평지 76.06%	평지 69.09%	평지 57.66% * 고지 6건
	형상 (1순위)	부정형 36.1%	부정형 62.78%	부정형 74.62%
효 율 성	노후도 (1순위)	15~19년 23.9%	30년 25%	30년 25% * 2순위 5년 미만 19%
	지가 (1순위)	0.5~0.9 37.64% 1.1~3.0 33.98%	분석불가 (값없음 60.57%)	분석불가 (값없음 75.59%)
	용적률 (1순위)	분석불가 (값없음 61.20%)	분석불가 (값없음 71.77%)	분석불가 (값없음 55.31%)
효 과 성	유용성 저하 의심시설 유형	교육시설, 문화및집회시설, 운동시설	(동지역) 행정시설 (읍면지역) 근린생활시설, 문화및집회시설	소규모 판매및전시시설, 운수시설, 교육시설
	문제 인식 양상	일부 시설 노후화에 따른 이용 불편, 시설부족 등 추가 시설 소요 요구 증대(복지시설, 교육시설 등)	청사이전에 따른 유희시설 및 인구감소 등에 따른 이용 저하 운영 부실	기획 및 운영부실 및 인구감소에 따른 기능 저하 (역, 터미널, 폐교)
	주요 소유 주체	도유, 군유	군유	국유, 도유, 군유

시설의 접근성은 도로와의 거리, 접면, 고저, 형상 등의 토지특성 자료를 분석한 결과 전반적으로 비도시, 구도심 및 외곽 지역에 위치하거나 노후시설일수록 불량하였으며 대구시 달서구가 영주시나 하동군보다는 유리한 것으로 나타났다.

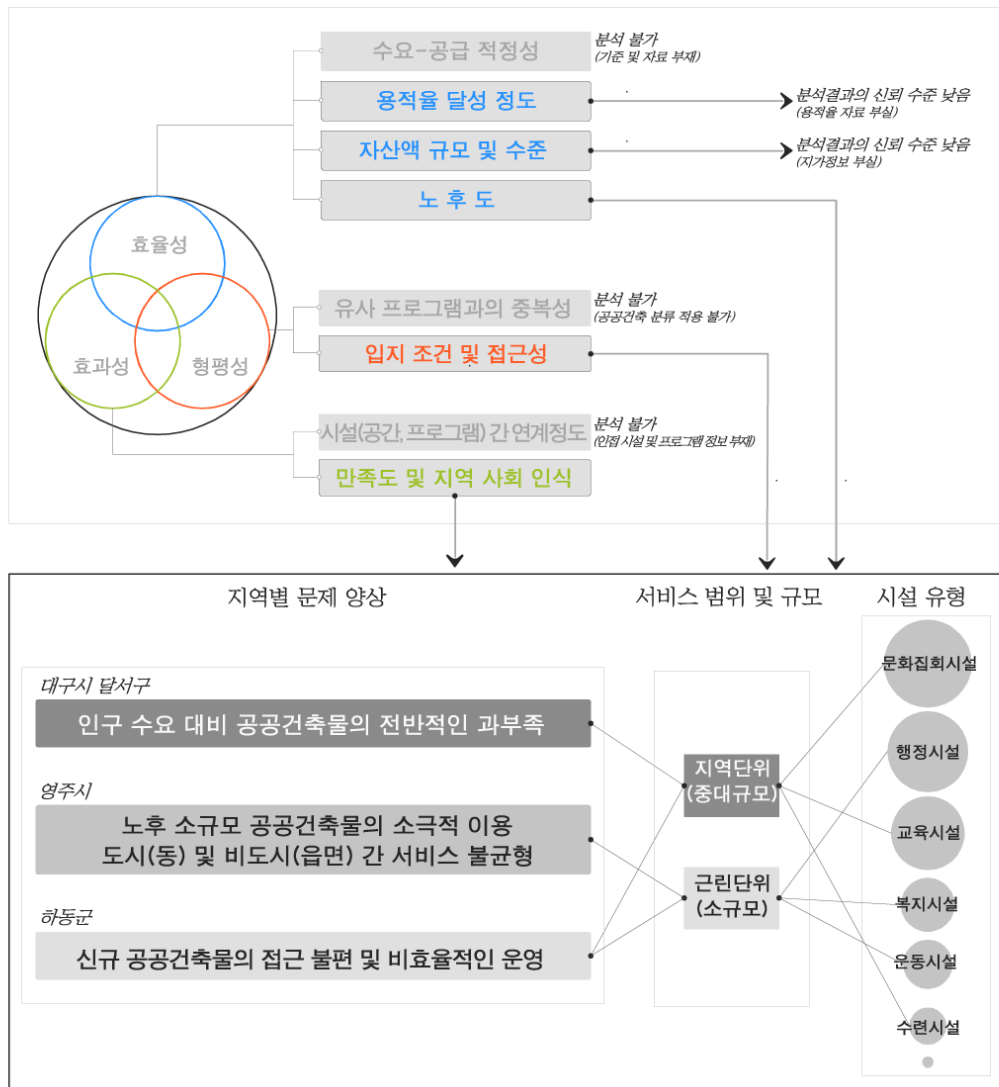
노후도는 비도시 지역일수록 또는 소규모 공공건축일수록 높은 것으로 나타나고 있다. 달서구의 노후 시설 비율이 비교적 낮은 반면, 영주시와 하동군의 노후도가 높게 나타났다. 특히 도심 지역보다는 외곽 지역에서 소규모 근린생활을 중심으로 노후도가 높은 것으로 나타나고 있다. 하지만 자산액 규모 및 수준(표준지가 대비 개별지가의 비율), 용적률 달성 정도는 자료 부실로 분석이 불가능하였다.

지역 전문가 인터뷰 및 지역민 설문조사를 통해 프로그램의 유용성이 의심되는 대표적 시설 유형을 정리한 결과 달서구는 교육시설, 문화및집회시설 등이, 영주시는 행정시설(동 지역), 소규모 근린생활시설 및 문화및집회시설 등(읍면 지역)이, 하동군은 소규모 판매 및 전시시설, 운수시설 등이 꼽히고 있다. 프로그램 개선 요구사항으로 달서구는 시설부족으로 인한 추가 시설 확보(복지시설, 교육시설 등), 영주시는 이전에 따른 유희시설 및 이용 저하 시설의 적극적인 재활용, 하동군은 기획 및 운영 부실이 제기되는 시설의 효율적인 활용을 희망하고 있다.

분석 불가능한 진단 항목들을 제외²¹²⁾하였음에도 불구하고 자료 누락 및 부실로 분석 결과를 신뢰하기 어려운 항목들이 추가 발생하여 중첩성 분석과 활용 양상에 대한 정량적인 수치를 도출하여 특정 공공건축을 선별해내는 데에는 한계가 있었다.

그럼에도 불구하고 3개 지자체별로 지역 내 공공건축 활용 현황과 시민들이 문제를 바라보는 인식 및 요구사항이 상이하게 나타나고 있어 활용 전략도 차별화 될 필요가 있음을 확인할 수 있다. 달서구의 경우 비교적 양호한 접근성과 효율적 운영(노후도, 자산액 보유 비율)에도 불구하고 지역 수요에 비해 부족한 시설 문제가, 영주시의 경우 행정시설(동지역), 마을공동시설(읍면지역) 등 근린단위 소규모 공공건축물의 이전에 따른 유희 및 이용 저하와 동-읍면 지역 간 서비스 불균형 문제가, 하동군의 경우 최근 증가하고 있는 문화·집회시설, 판매시설 등 신축 공공건축물의 불량한 접근성 및 운영 효율 저하 등이 지역별 현안으로 도출되었다.

212) 유사시설의 중복성 여부, 수급 적정성 여부, 시설 간 연계 정도 등



[그림 3-54] 3개 지자체 도시적 차원의 활용 양상 분석

3. 주요 사례별 활용 실태 진단 및 시뮬레이션 적용

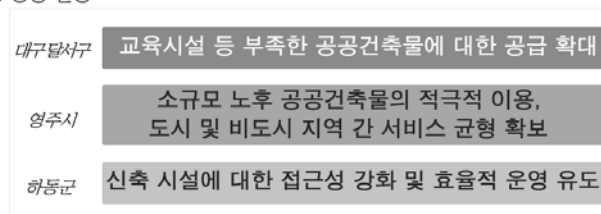
1) 실태 진단 및 시뮬레이션 개요

□ 시뮬레이션 적용 방법

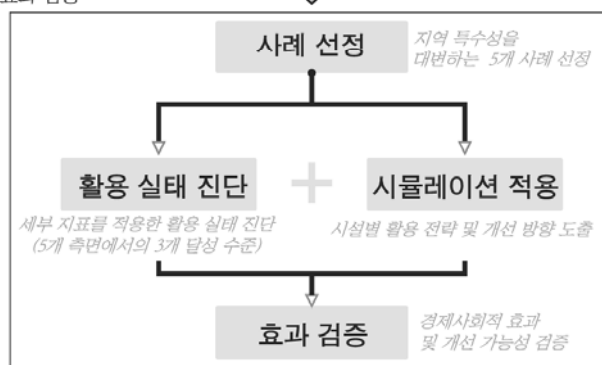
지자체 공공건축 현황 및 도시적 차원에서의 분석을 통해 각 지역별 시설 활용 양상 및 저하 문제점을 도출하였으며 이를 통해 대구시 달서구의 경우 ‘교육시설 등 부족한 공공건축물의 공급 확대’, 영주시의 경우 ‘소규모 노후 공공건축물의 적극적 이용’, ‘도시 및 비도시 지역 간 서비스 균형 확보’, 하동군의 경우 ‘최근 신축된 문화집회, 판매시설 등에 대한 접근성 강화와 효율적 운영 유도’로 시뮬레이션 방향을 설정하고자 한다.

이를 바탕으로 지역 특성 및 여건을 대표할 수 있는 사례를 선정하고 시설물 별로 활용 실태를 심층 진단하여 도출된 개선 방향과 대안의 경제적·사회적 효과와 개선 가능성을 검증한다. 활용 대안은 기존 선도사례²¹³⁾의 사업 유형 및 일본 PRE 전략²¹⁴⁾을 참고하여 적용할 예정이다.

지역별 공공건축 주요 활용 방향 설정



활용 제고 시뮬레이션 및 효과 검증



[그림 3-55] 활용도 제고 시뮬레이션 적용 방안

213) '[표 2-32] 공공건축 활용 제고 관련 지원사업' 참조

214) '부록7. 일본 PRE(public real-estate) 전략 및 활용 수법 구분' 참조

□ 진단 지표 구체화 및 조사 방법

활용 실태 진단 지표는 [표 3-4]를 바탕으로 물리적·서비스 이용·서비스 운영·재정적·지역(주민)적 측면에서 검토될 수 있는 사항들을 선행연구 등을 참고하여 [표 3-18]과 같이 정리하였다.

실태 진단 항목은 되도록 정량화하여 작성하며 5가지 측면의 활용 수준을 분석하기 위해 기본적인 시설 현황 및 운영 정보에 관한 지자체 자료를 취득·분석하였고, 현지 조사원을 통해 물리적 상태 및 이용 현황에 관한 유관조사를 실시하였다. 더불어 이용자·운영자·지역민의 의견을 조사하기 위해 시설 이용자(주민), 관리자 및 관련 공무원과의 심층 인터뷰, 지역민 설문조사²¹⁵⁾를 진행하였다.

[표 3-18] 본 연구에서의 공공건축 성과 진단 범위 및 기준 항목

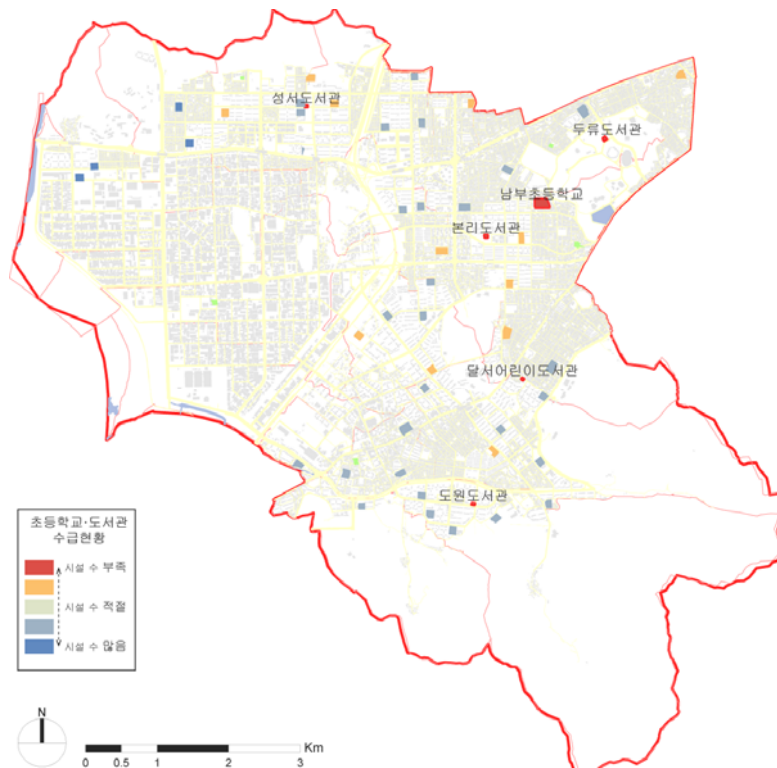
활용도진단 기준	물리적 측면	서비스 이용 측면	서비스 운영 측면	재정적 측면	지역(주민)적 측면
형평성 (적정성) equity, Appropriateness	·노후도 및 유지(준공년도, 마감 및 청소 상태 등) ·성능(시설 안전 등급, 친환경 성능 기준, 조명, 소음, 온도 등) ·규모(시설 공급기준 대비 면적) ·필지 및 외부환경(필지 형상, 경사도 등) ·입지 접근성(차량, 대중교통, 도보 등)	·시설 규모 대비 주변 인구수요(연령, 성별, 밀집도)	·서비스 중복성(인접거리 내 유사시설 유무)	·공시지가(자산평가액)	(인식조사) 1.이용 만족도 2.근무 만족도 3.공공성 및 장소성
효율성 (수익성) Efficiency	·동선 ·공간 활용(중축 및 리노베이션) ·배치 ·건물 또는 건물과 외부공간 간의 관계	·이용률(개방 가능시간, 실제 개방시간, 실제 사용시간) ·매해 서비스 이용객수	·면적 대비 관리인원 ·관리방식(직영, 위탁 등)	·시설운영비용(유지보수+프로그램 운영-운영수익)	
사회성 (효과성, 공공성) Effectiveness Publicness	·디자인(식별성, 상징성 등) ·편의성(사회적 약자에 대한 배려, 편의시설 유무 및 상태, 공용공간의 충분성) ·외부와와의 관계(인접대지 및 외부공간 간의 연계성)	·이용자 만족도 ·서비스의 종류 및 유형 ·서비스 이용 커뮤니티 그룹의 수	·유사시설 및 관련 시설과의 서비스 연계	·지역 내 고용효과 및 경제적 파급 효과	

* 세부 진단지표는 '부록5.공공건축 활용 실태조사 양식' 참조

215) 설문조사의 경우 도시(동) 지역의 시설로 한정하고 비도시(읍면) 지역의 경우 유효 설문자수를 확보하지 못하여 이용자 및 주민 인터뷰로 대체함

2) 주요 사례 선정

달서구는 인구 수요에 비해 부족한 시설 유형을 파악하기 위해 공급 기준이 비교적 명확하게 제시되고 있는 교육시설을 비롯한 일부 공공건축물²¹⁶⁾에 대해 지역 인구와의 교차분석을 실시하였다.



[그림 3-56] 대구시 달서구 주요 공공건축 공급 현황

분석 결과, 교육시설 용도의 도서관이 지역 수요(인구)에 비해 절대적으로 부족한 시설로 도출되었다. 달서구내 도서관(국공립)은 총 5개소로 합계 연면적은 10,000㎡이나 공급기준²¹⁷⁾에 따르면 달서구 인구를 고려했을 때 확보해야 할 총 서비스 면적이 최소 60,000㎡이상 확보되어야 하므로 현재는 수요에 비해 1/6에도 못 미치는 상황이다. 더욱이 이 중 4개소는 국유시설로서 대구광역시 전체를 대상으로 서비스를 제공하므로 달서구 민을 위한 도서관의 공급량은 절대적으로 부족함을 알 수 있다.

216) 행정시설(주민센터, 보건소, 경찰서(파출소), 소방서(소방파출소)), 교육연구시설(초등학교, 도서관), 국토해양부(2010) 「지속가능한 신도시 계획기준」, 대한국토도시계획학회(2008), 「도시계획론 5판」, '첨부8 공공건축 공급기준' 참조

217) 인구 20,000~30,000명 당 연면적 3,000~5,000㎡, 국토해양부(2010) 「지속가능한 신도시 계획기준」

이 중 건축연한이 30년 이상이며 달서구의 외곽인 두류공원 내에 위치하고 있는 ‘두류도서관’이 타 시설에 비해 활용 진단의 필요성과 시뮬레이션 가능성이 높다고 판단된다. 특히 도시적 차원에서의 분석에서도 두류도서관은 달서구내 가장 오래된 도서관으로 장서수에 비해 열람공간이 절대적으로 부족(정상기준의 1/3 수준)하여 확장이 요구되며 이용 불편으로 시설의 개보수 요구가 제기되고 있다.

[표 3-19] 달서구내 국공립 도서관 현황

도서관명	위치	건축면적	연면적	건폐율	용적률	준공년도	소유구분
성서도서관	이곡동 1306-8	617.73	1,979.48	4.12	11.03	2008	국유
본리도서관	본리동 88-6	650.77	2,040.29	49.96	125.12	2010	국유
달서어린이도서관	상인동 806-1	261.29	1,380.76	49.92	198.60	2006	국유
도원도서관	도원동 1438-3	365.85	1,229.84	49.61	147.02	2006	국유
두류도서관	두류동 152		3,461.60		33.58	1981	도유

영주시는 전반적으로 소규모 공공건축물인 근린생활시설의 비중과 노후도가 높은 가운데 동 지역의 경우 행정청사의 이전(혹은 이전 예정) 및 운영체계 미흡 등으로, 읍면 지역의 경우 유사시설의 중복 및 이용 인구 감소 등으로 이용저하·유휴·방치가 우려되는 마을공동시설이 다수 발견되었다. 이와 더불어 도농통합도시의 특성상 인접하는 동 지역(도시)과 읍면 지역(비도시) 사이에 공공건축 수급의 양상 및 활용 수준의 격차는 큰 것으로 분석된다.

따라서 지역 전문가 및 공무원과의 인터뷰를 통해 동(도시) 지역에서는 소규모 노후 행정청사 중 ‘수도사업소 부속 건물’로 방치되고 있는 업무시설을, 읍면(비도시) 지역에서는 유사 시설(노인회관)의 중복으로 이용률 저조와 유휴화가 진행되고 있는 ‘사천1리 마을회관’, 동 지역과 읍면 지역 간 경계에 가까이 위치하고 있으며 농번기 동안 한시적으로 이용률이 급감하는 ‘이산면사무소 주민자치센터’를 시뮬레이션 대상 시설로 선정하였다.

하동군은 영주시의 읍면 지역(비도시)에서 제시되는 문제점과 유사하게 소규모 근린생활의 노후화로 인한 이용 불편과 인구 감소로 유휴화가 예정되는 시설의 대책이 필요한 상황이며, 부실한 기획과 운영으로 접근이 불편한 외곽에 위치하여 운영 적자를 발생시키고 있는 문화·집회시설, 판매시설 등이 주요한 문제점으로 지적되고 있다.

이 중 사례의 다양성을 위해 영주시 읍면 지역과 중복되는 경향을 제외하고 접근이 불편한 입지와 시설 운영 부실로 이용 저하 및 운영 적자가 의심되는 시설을 선별하여 적용하고자 한다. 지역 전문가 인터뷰와 실태조사 등을 통해 지역 특산품을 판매하기 위해

건립된 ‘하동명품센터’를 시뮬레이션 대상으로 최종 결정하였다.

[표 3-20] 각 지역별 시뮬레이션 적용 대상 시설

지역	선정 이유 및 대상	대상 시설 위치
대구시 달서구 (도시)	시설 부족 및 노후화로 인한 이용 불편 (대구 두류도서관)	<div> <div> <div>대구 CITY 2,431,774 인 2,767.4 인/k㎡</div> <div> <div>달서구 TOWN 614,437 인 9856 인/k㎡</div> <div> <div>대구시립 두류도서관</div> <div>달서구</div> </div> </div> </div> </div>
영주시 (도시 + 비도시)	행정수요 변화 등으로 이용 저하 및 방치 (수도사업소)	<div> <div> <div>영주 CITY 115,016 인 171.9 인/k㎡</div> <div> <div>영주시 동지역 TOWN 77,060 인 1,273.7 인/k㎡</div> <div> <div>수도사업소 미활용사무실</div> <div>영주시 동지역 (도시지역)</div> </div> </div> </div> </div>
	도시-비도시 간 시설 활용 격차 발생 (이산면사무소 주민자치센터)	<div> <div> <div>이산면 TOWN 3,149 인 59.1 인/k㎡</div> <div> <div>이산면사무소 주민자치센터</div> <div>이산면</div> </div> </div> </div>
	시설 중복으로 인한 이용 저하 (사천1리 구 마을회관)	<div> <div> <div>단산면 TOWN 2,271 인 24.6 인/k㎡</div> <div> <div>사천1리 마을회관</div> <div>단산면</div> </div> </div> </div>
하동군 (비도시)	접근 불편 및 운영 비효율 (하동명품센터)	<div> <div> <div>하동 CITY 54,332 인 80.5 인/k㎡</div> <div> <div>하동읍 TOWN 11,634 인 394 인/k㎡</div> <div> <div>하동명품센터</div> <div>하동읍</div> </div> </div> </div> </div>

3) 활용 실태 진단 및 시뮬레이션 적용

① 대구시 두류도서관

□ 활용 실태 진단

• 건축물 일반 현황

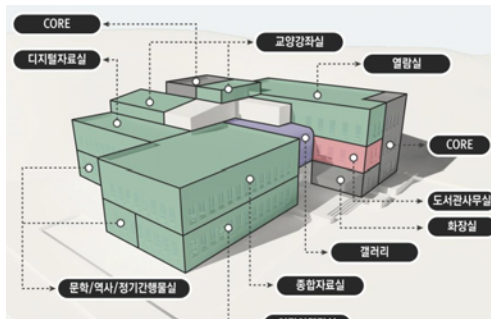
두류도서관은 지하철 2호선 두류역에서 도보로 10분 거리에 위치하고 있으며 대구시 문화예술회관, 두류야구장, 두류축구장, 두류수영장, 이월드(놀이공원), 눈썰매장 등 다양한 문화및집회시설 등과 함께 두류공원 산책로가 주변에 있어 쾌적한 입지환경을 유지하고 있다. 현재 토지는 국유, 건물은 도유로 소유권환이 구분되어 있다.



[그림 3-57] 두류도서관 위치

[표 3-21] 두류도서관 건축물 현황

시설분류	교육 및 연구시설		
소유주체	도유(토지는 군유)		
주 소 지	대구광역시 달서구 두류동 152		
건축년도	1981. 08		
용도지역	녹지지역		
건물용도	도서관		
대지면적	10,308.00㎡		
건축면적	-	건 폐 율	-
연 면 적	3,461.60 ㎡	용 적 륜	33.58 %
건 물 수	1 동	층 수	4층
구 조	철근콘크리트조		










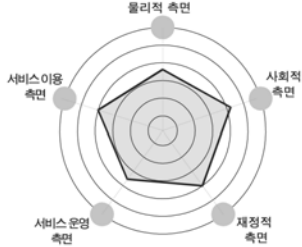


• 활용 실태 진단 결과²¹⁸⁾

1981년에 완공한 건물로서 시설 노후 정도에 비해 이용률은 비교적 양호하나 규모 협소 및 편의시설 등에 대한 만족도가 떨어진다. 또한 주변 산책로 및 외부공간에서 음주 및 도박행위 등으로 인한 세대 간 갈등이 야기되고 있다. 반면 지역에서의 건축물이 갖는 중요성과 장소성은 높아 기존 시설을 유지하여 적극적으로 활용할 필요가 있을 것으로 판단된다.

218) 활용도 진단 결과는 누락 자료를 제외한 조사 결과의 단순 산술평균 값으로 시설 간 비교는 불가능

[표 3-22] 두류도서관 활용도 진단 결과 종합

구 분	내 용	
물리적 측면	<ul style="list-style-type: none"> 일부 리모델링을 통해 프로그램이 지속적으로 추가(갤러리, 어린이도서관 등)되어 왔으나 통풍 및 환기 성능이 미흡 증가하는 장서와 프로그램 추가에 따른 시설 증축이 이루어지지 않아 다양한 프로그램(평생교육관 강좌실, 갤러리, 자료실 및 열람실, 어린이도서관 등)이 혼재되어 시설의 이용 및 관리가 불편 공원과 연계된 외부 산책로 및 휴게공간 상태는 양호하나 진입시 주차차 차량 등에 의한 보행환경이 불량하고 노인들의 음주, 도박 등으로 인한 교육환경이 저해 	
	   	<p>열람실 내부 옥상 휴게공간 전면 주차장 자유열람실</p>
서비스 이용 측면	<ul style="list-style-type: none"> 서비스 도달지역의 인구밀도/대구시 인구밀도'는 399.45%로 매우 높으며 주요 프로그램별 이용률도 80%를 상회함 이용자 만족도는 전반적으로 높고 운영프로그램의 수도 비교적 다양했으며 이용 계층이 주로 어린이와 주부에 한정되어 있다는 점이 특징 	
서비스 운영 측면	<ul style="list-style-type: none"> 수요에 비해 제공 가능한 서비스 면적이 작아 시설 운영의 애로점과 함께 취객들로 인해 관리의 어려움 호소 시설의 가동률은 89.04%로 추정되며, 연단위 공실률을 12%대를 유지하고 있어 운영 효율성이 높은 것으로 판단 	
재정적 측면	<ul style="list-style-type: none"> 주변 지가에 비해 다소 높은 자산규모(87,500/ 64,350)를 유지 시설 유지·관리 및 프로그램 가동을 위한 비용은 시보조금으로 전체 충원되고 있으나 시설운영비용 및 재산세액 등의 구체적인 자료를 취득할 수 없어 재정적 효율 여부를 판단하기 어려움 	
사회적 측면	<ul style="list-style-type: none"> 이용자 및 시민들의 시설 인지도 및 만족도는 비교적 높은 편이나 이용료가 싸고 접근이 편리하다는 점이 만족의 이유로 꼽힘 하지만 편의시설의 부족, 규모 과소 등이 불편사항이 불만족 요인으로 제기 	
종합	<ul style="list-style-type: none"> 전반적으로 활용도가 높은 편이나 시설 노후에 따른 다소의 이용 불편과 장서수 확대 및 다양한 문화 프로그램의 운영을 위한 증축의 필요성이 제기 공원내에 위치하고 있는 도서관은 시설면적의 확보를 위한 대지 공간이 여유있게 확보될 수 있어 수평 증축을 통한 공간 확보 및 내외부 편의시설의 보완이 가능할 것으로 판단 	

* 세부 진단결과는 부록 참조

□ 시뮬레이션 적용 방향 ‘노후 시설의 증개축 및 복합화를 통한 공공서비스 확충’

지역 내 주요한 시설로 높게 평가받고 있는 장소성을 적극 반영하여 모든 세대가 화합하고 소통할 수 있는 커뮤니티 복합시설로 계획하고 어린이 도서관과 연계하여 어린이집을 추가 설치하고자 한다. 어린이집은 지역 내 절대부족 시설로서 특히 인근의 ‘금봉 어린이집’은 1986년에 조성된 구립보육시설로 노후도가 높아²¹⁹⁾ 두류도서관으로의 시설 편입 및 복합화를 통해 활용성 증대 가능성이 높을 것으로 예상된다.

[표 3-23] 두류도서관 시뮬레이션 적용 방안

구분	내 용
계획 방향	 <p>● 추진 전략 “주민 커뮤니티시설로서 복합 가족도서관”</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지역사회에 부족한 아동복지프로그램과의 복합화를 통해 엔터테인먼트형 ‘가족도서관’을 조성 - 가족 단위로 방문하여 여가생활을 할 수 있는 형태의 도서관을 조성하여 두류공원 내 다른 시설과의 프로그램적 연계를 강화 <p>● 단계별 추진 방안</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 차량동선 및 보행동선 분리 ② 리모델링을 통한 서고 및 행정 공간 추가 확보 ③ 디지털도서관 및 갤러리, 편의시설 조성 ④ 어린이도서관 조성 ⑤ 시설 증축 ; 어린이 보육시설 조성

219) 두류도서관 인근에 있는 금봉어린이집은 노후연한이 두류도서관과 유사한 30년 가량으로 추가적인 확대 및 개선 가능성이 함께 고려될 필요

[표 3-24] 달서구내 국공립 어린이집 현황

어린이집명	정원	위치	연면적	건폐율	용적률	준공년도	소유구분
고운별어린이집	30	달서구 본리동				2008	법인
금봉어린이집	67	달서구 두류동	146.69	46.08	76.08	1986	군유
달서어린이집	123	달서구 성당동	700.18	43.27	96.31	2010	국유
한아름어린이집	105	달서구 성당동				1989	사·도유
성서어린이집	138	달서구 월암동	1,074.46	25.20	58.29	1993	군유
월배어린이집	97	달서구 진천동	509.71	29.91	53.37	2009	국유
큰별어린이집	70	달서구 이곡동	450.70	44.57	79.54	2006	군유

구분	내 용
공간 계획	<div> </div> <div> <ul style="list-style-type: none"> ● 접근동선계획 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 차량 및 보행동선을 분리하여 보행 안전성을 확보 - 두류공원 산책로와의 연계 강화 ● 시설의 증축 및 복합화 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 도서관을 리모델링하여 부족한 서고공간 확보 - 증축을 통해 디지털도서관, 어린이보육시설, 편의시설, 어린이도서관 등으로 복합화 </div>

투시도	<div> <p>현재</p> <p>시뮬레이션 적용</p> </div>
-----	--

프로 그램	증축여부	기존 프로그램	신설 프로그램	면 적
	기존 도서관	자료실 (일반자료실, 간행물실, 디지털자료실)	서고(일반자료실) 간행물자료실 (지난 간행물 보관) 행정실	3,461.60 m ²
		갤러리		
		교양강좌실		
		어린이도서관		
		식당 및 매점		
	복합 도서관 증축		디지털도서관	1,800.00 m ²
			간행물실(최신간행물)	840.00 m ²
			열람실	900.00 m ²
			어린이도서관	900.00 m ²
어린이보육시설			240.00 m ²	
편의시설			320.00 m ²	
			3,000.00 m ²	
총면적 합계 : 8,461.60 m ² (증축면적 5,000 m ² 포함)				

□ 시뮬레이션 효과 분석

- 기초지자체와 광역지자체의 공동 증축·운영을 통한 건축비용 절감

두류공원은 달서구(군유) 소유로 대구광역시와 달서구 간 협의를 통해 증축에 의한 대지매입비 절약이 가능하다. 신축시 요구되는 대지면적은 약 3,000㎡(건축면적 600㎡, 녹지지역 건폐율 20% 적용시)으로 기반시설 설치에 따른 개별공시지가 기준(677,000원/㎡)²²⁰⁾을 적용한 결과 최소 20억 이상의 대지매입비용의 절감이 가능할 것으로 예측된다.

증축 면적에 해당하는 5,000㎡의 신축 비용은 약 100억으로 추정²²¹⁾된다. 하지만 ‘생활문화센터 조성’ 사업(문화체육관광부)으로 6억²²²⁾, 공공도서관 건립지원으로 40%(최대 16억원)까지 국고지원²²³⁾이 가능하다. 또한 어린이집의 경우 국공립 어린이집 설치시 기능보강비로 약 2억 5천만원의 국비 지원²²⁴⁾이 가능하다. 최종 시설 건립비용은 75억원 가량으로 이는 도서관과 어린이집 등을 단독 건물로 신축할 경우에 비해 약 75% 가량 절감된 금액이다.

[표 3-25] 개별 신축 및 증개축 시 최소 건립 추정비용 비교

구 분		개별 신축	증개축
시 설 비 지 원	① 대지매입비용 추정액	2,031,000,000원 (677,000원/㎡(달서구 기반시설 설치에 따른 개별공시지가) × 3,000㎡)	-
	② 건축비용 추정액	10,000,000,000원 (도서관 공사비 분석 결과 평균 기준, 조달청)	10,000,000,000원 (좌동)
	③ 소계(①+②)	12,031,000,000원	10,000,000,000원
	④ 생활문화센터조성	-	600,000,000원 (문화체육관광부)
	⑤ 공공도서관 건립지원	1,600,000,000원	1,600,000,000원
	⑥ 보육시설 기능보강비	250,000,000원	250,000,000원
	⑦ 합계(③-(④+⑤+⑥))	10,181,000,000원	7,550,000,000

220) 기반시설부담금 산정을 위한 개별공시지가 달서구 평균, 대구광역시(2007년도)

221) 2,000,000/㎡ 적용, 조달청(2012), 공공건축물 유형별 공사비 분석

222) 문체부는 지역 유희시설 및 노후 문화시설을 도서관·공연장·연습실 등으로 바꾸는 작업으로 올해 총 20개소에, 120억원을 투입할 예정, 문화체육관광부(2014), 업무보고

223) 「도서관법」 제27조, 「도서관법」 시행령 제3조

224) 개소당 330㎡ 지원가능, 국비의 경우 1,270,000원/㎡ 기준(국비, 지방비 포함) 최대 지원액 251,460천원 한도, 중앙육아종합지원센터 어린이집 기능보강비 지원(<http://central.childcare.go.kr>)

- 시설 증축 및 복합화를 통한 두류공원 내 시설과의 시너지 효과

시설의 증축을 통해 부족한 서고 공간과 열람실을 확대함에 따라 이용자 편의성이 높아지고, 어린이 도서관과 함께 추가 된 보육시설은 어린이프로그램을 통해 세대 간 소통의 장 마련하는데 일조할 수 있을 것으로 예상된다.

차량과 보행동선이 혼재되고 불법주차 차량에 의해 시설 접근이 용이하지 않았던 문제점은 보행로와 차량동선을 물리적으로 분리하고 지하주차장 설치를 통해 외부 불법차량을 건물 내부로 이동시킴에 따라 쾌적한 시설 접근과 외부공간의 조성이 가능할 것으로 보인다.

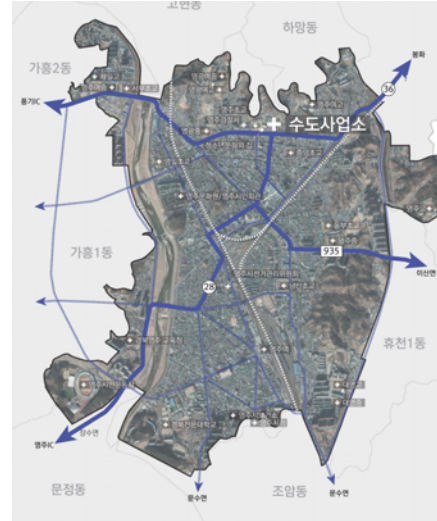
더불어 두류공원내에 있는 공공건축물이 가족형 교육프로그램으로 전면적인 시설 리모델링이 예정되어 있어 건축물 단위뿐만 아니라 도시적 차원에서 일관적인 공공서비스를 제공하는 데 기여하고 두류공원 내 시설들과 집객효과를 더욱 높이는 시너지 효과를 가질 것으로 예상된다.

② 영주시 수도사업소 창고²²⁵⁾

□ 활용 실태 진단

• 건축물 일반 현황

수도사업소가 위치하고 있는 구도심(36번 국도)은 ‘역사문화가로’를 중심으로 공공건축이 집중 분포되어 있으며, 특히 학교가 밀집한 지역이다. 1995년 영주시와 영풍군이 통합되면서 1996년 영주시청이 현재의 휴천동으로 이전하고 수도사업소 건물동에 있던 영주시선거관리위원회가 2010년 신축·이전함에 따라 2012년 리모델링 이후 사무공간으로 사용되지 않고 있다.



[그림 3-58] 수도사업소 위치

[표 3-26] 수도사업소 건축물 현황

시설분류	행정시설		
소유주체	국유		
주 소 지	경상북도 영주시 영주1동 19-1		
건축년도	1992.04		
용도지구	일반주거지역		
건물용도	업무시설		
대지면적	-		
건축면적	90.00㎡	건 폐 율	-
연 면 적	169.74 ㎡	용 적 률	-
건 물 수	1 동	층 수	2층
구 조	철근콘크리트조		



• 활용 실태 진단 결과

도심의 중요 가로에 위치하고 인접 학교시설(초등학교 3개, 중학교 2개, 고등학교 2개 등)과 ‘청소년 문화의 집’ 신축 등으로 청소년 프로그램의 전환을 지역에서 요구하고 있으나 국유시설로서 현재 창고로 이용될 뿐 적극적인 개선이 이루어지고 있지 않다.

225) 해당 시설은 2013년 3월에 농림수산물식품부에서 지원하는 <광특회계 일반농산어촌개발사업 ; 2014년도 신규사업> 중 「지역창의사업」에 제안하였으며, 제안내용은 청소년들을 위한 문화활동공간 조성을 목표로 함

[표 3-27] 수도사업소 활용도 진단 결과 종합

구 분	내 용	
물리적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 적치물을 보관하는 창고로 사용되고 있으며 주진입로에서 차량과 보행동선이 혼재되어 안전한 보행환경을 위협 - 건물 외관 상태는 열악하나, 주요구조부는 양호하여 일부 개보수를 통해 시설 개선이 가능할 것으로 판단 	
	  	
서비스 이용 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 사무공간으로 이용되지 않으며 창고로 쓰임 	
서비스 운영 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 운영과 관리가 이루어지고 있지 않음 	
재정적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 영주시 평균지가보다 높은 입지로 건축물 운영비용에 관한 자료는 확보하지 못하였으나 별도의 운영비가 투입되지 않는 것으로 조사 	
사회적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 지역민들에게 많이 알려져 있지 않은 시설로서 이용자들의 설문 및 이용자 평가에 한계 	
총 합	<ul style="list-style-type: none"> - 실태진단에 필요한 자료 취득과 설문 진행에 어려움이 있어 주로 유관조사에 의지하여 조사를 진행함 - 본래의 사무 용도로 이용되지 않고 창고로 방치되고 있으나 물리적으로 충분히 활용 가능한 상태로 새로운 용도로의 전환이 요구됨 - 구도심의 중심가로에 위치하고 있고 '청소년문화의 집' 조성(2010년 6월 완공)을 비롯한 다양한 공공사업이 진행되고 있어 청소년 유동량이 증가 - 국유시설로서 지자체와의 적극적인 협의가 필요 	

* 세부 진단결과는 부록 참조

□ 시뮬레이션 적용 방향 ‘유희·방치 시설의 문화 프로그램으로의 용도 전환’

저소득층 불량주거지 밀집지역인 구도심에 거주하고 있는 청소년이 이용할 만한 문화시설이 부족하여 현재 시민단체 및 활동가들로부터 청소년들의 動的 문화 창작공간에 대한 요구가 제기되고 있다. 따라서 인접하고 있는 ‘청소년문화의 집’에서 수용하지 못하는 청소년을 대상으로 자기주도적인 문화창작공간을 조성하고 비행청소년과 결손가정 청소년들에게 ‘문화체험’이라는 프로그램을 제공할 수 있는 시설로 용도 전환하고자 한다.

[표 3-28] 수도사업소 시뮬레이션 적용 방안

구분	내 용
<p>계획 방향</p>	<div data-bbox="327 824 917 1400"> </div> <div data-bbox="917 824 1343 1265"> </div> <div data-bbox="327 1411 917 1568"> <p>● 추진 전략 ‘지역 요구를 반영한 문화 프로그램으로 전용’</p> <ul style="list-style-type: none"> - ‘청소년문화의 집’에서 수용하지 못하는 청소년을 대상으로 자기주도적인 문화창작공간을 조성함 - 비행청소년과 결손가정 청소년들에게 ‘문화체험’이라는 여가프로그램을 제공하여 문화적 소외 및 불평등을 해소하고 지역이 갖는 장소적 의미를 유지 발전 </div> <div data-bbox="917 1411 1343 1568"> <p>● 단계별 추진 방안</p> <ol style="list-style-type: none"> ① ‘청소년문화의 집’과의 보행로 조성을 통한 프로그램 이용 및 관리를 위한 연계 강화 ② 기존 건물의 증축을 통한 시설계획 ③ 수도사업소 본관건물과의 사이공간을 활용한 창고 공간 마련 </div> <div data-bbox="327 1590 1343 1827"> <div data-bbox="327 1590 766 1827"> <p>역사문화가로와 4개의 골말 3개 지역의 주거환경개선사업</p> </div> <div data-bbox="766 1590 1343 1827"> <p>3개 지역의 주거환경 개선사업</p> <p>VS</p> <p>저소득층의 불량주거지에 노출된 청소년</p> <p>인근 5개의 학교</p> </div> </div>

구분	내 용
공간 계획	<div>  </div>

- 청소년문화시설 및 수익시설 조성
 - 청소년 문화시설(댄스연습실, 연극연습실, 합창연습실, 악기연주실) 및 수익시설(카페테리아) 조성
 - 기존시설과의 사이공간에 창고를 조성하여 수도사업소 창고 공간 마련

- 보행환경 개선
 - 보행로 조성공사를 통한 보행환경 개선 및 ‘청소년문화의 집’과의 연계 강화
 - 기존시설의 증축을 통한 청소년문화시설 조성

투시도	<div>  </div>
	시뮬레이션 적용

구 분		내 용		세 부 구 분
사 업 명		수도사업소 미활용사무실		
계획 토지	부지대표지번			
	용도지구			
	토지면적	0㎡	0 평	
계획	연면적	건축면적	181.00 ㎡	54.75 평
		지상	362.00 ㎡	109.51 평
		지하	- ㎡	- 평
	전체		362.00 ㎡	109.51 평
건 물	건축비		1,933,702원	
	층수		2 층(1F~2F)	
	용적률		0.00%	
	건폐율		0.00%	
공사기간		12 개월		
물가상승률		3.3%(2013년)		
적용이자율		3.0%+1/년		
연사무소 : (1F~2F)				
프로그램(4) : 댄스연습실, 연극연습실, 합창연습실, 악기연습실				
위탁운영(1) : 카페테리아				

□ 시뮬레이션 효과 분석

- 운영 수익 등으로 15년 이후 비용편익 확보 가능

‘청소년 문화의 집’ 및 영주시 NGO단체인 ‘이사모(이웃을 사랑하는 모임)’의 사회적

협동조합을 통해 공동 운영될 경우 연간 1,000만원 정도의 보조금 투입이 가능하다. 이를 바탕으로 투입 자금과 발생 수익에 대한 사업성을 판단하고자 운영기간을 20년으로 수익률을 분석한 결과 운영기간 20년의 총 수입액은 1,076,795,941원, 지출액은 1,068,055,839원으로 나타났으며, 이에 따른 세전 이익은 8,740,102원, 수익률은 0.81%로 분석²²⁶⁾되었다.

[표 3-29] B/C 분석시 비용 투입 부문(수도사업소)

초 기 비 용		착 공, 준 공 1y	산 출 내 역
건 축 비	직접공사비 (리모델링 등)	700,000,000 원	전체 연면적 362.00 x 1,933,702 원/㎡(㎡당 단가)
운 영 비 용		비 용	산 출 내 역
관 리 운 영	시설운영비(전기,가스 등)	10,000,000 원	27,624 원 x 362,00㎡
	사업운영비(강사비 등)	-	- 원 x - 인
	감가상각비	4,550,000 원	직접공사비 700,000,000 원/20년 x 13%
	수선비	-	10년마다 대수선비는 정부에서 지원
	소 계	14,550,000 원	(고 정 비)

[표 3-30] B/C 분석시 수입 부문(수도사업소)

고 정 수 입		수 입	산 출 내 역
정 부	초기자본금	700,000,000 원	초기 정부지원금 700,000,000원 x 100%
	정부지원금	10,000,000 원	연간 정부지원금 10,000,000원 x 100%
	소 계	710,000,000 원	(고정수입)
운 영 수 입		수 입	산 출 내 역
임 대 료		3,600,000 원	96,618원 x 37,26㎡
소 계		3,600,000 원	(운영수입)

사업에 대한 투자안의 상대적인 위험을 측정하기 위해 결과 값을 현재가치로 변환하여 비용편익비(B/C), 순현재가치(NPV), 내부수익률(IRR)을 분석하였을 때, 비용편익비 1.00, 순현재가치 916,491원 내부수익률은 9.13%²²⁷⁾로써, 경제적 타당성을 가지고 있는 것으로 평가된다. 연도별 발생하는 비용액과 수입액을 운영기간 20년 동안 물가상승률 3.3%와 할인율 3.0%를 적용하여 현금흐름을 분석한 결과 손익분기점은 운영 15년차부터 발생하는 것으로 나타났으며, 197,933원의 수익 발생²²⁸⁾이 예상된다.

226)	수입계획	지출계획	세전이익	수익률
	1,076,795,941 원	1,068,055,839 원	8,740,102 원	0.81%
227)	비용편익비 (B/C)	순현재가치 (NPV)	내부수익률 (IRR)	
	1.00	916,491 원	9.13%	

228) '부록12. 시뮬레이션 결과 실효성 검증을 위한 수익분석' 참조

③ 이산면사무소 주민센터

□ 활용 실태 진단

• 건축물 일반 현황

증축 및 리모델링을 통해 2013년 2월에 개원하였으며 주민센터로서 행정업무와 함께 다양한 주민 편의 프로그램을 제공하고 있는 소규모 복합행정시설이다. 하망동 및 휴천동과 연결된 전면도로로 버스로 이동이 가능해 읍면 지역임에도 불구하고 동(도심) 지역으로부터 접근이 용이하다.



[그림 3-59] 이산면사무소 위치

[표 3-31] 이산면사무소 주민센터 건축물 현황

시설분류	행정시설		
소유주체	군유		
주 소 지	경상북도 영주시 이산면 원리 445		
건축년도	1992.05 (2013년 2월 증축 및 리모델링 공사 완료)		
용도지구	계획관리지역/자연취락지구		
건물용도	제2종근린생활시설		
대지면적	2,946.00 m ²		
건축면적	521.94 m ²	건 폐 율	17.72 %
연 면 적	988.06 m ²	용 적 륜	33.54 %
건 물 수	1 동	층 수	2 층
구 조	철근콘크리트조		



• 활용 실태 진단 결과

물리적 측면에서 시설 상태가 매우 양호하며 지역 내 주요 시설로 인식되고 있으나 서비스 이용·운영·재정적 측면에서 활용이 저조한 것으로 나타나고 있다.

이러한 이유는 농번기(4월~10월) 동안 지역 주민의 농작물 경작 등으로 일과시간 중 시설 이용이 어려워 이용률이 떨어지고 있으며, 이에 따라 운영 및 재정의 효율성도 함께 저하되고 있다. 따라서 농번기(4월~10월)에 새로운 활용방안을 고려하여 농촌 주민들을 위한 적정 프로그램의 확대 및 시간대의 조정이 검토될 필요가 있다.

[표 3-32] 이산면사무소 활용도 진단 결과 종합

구 분	내 용	
물리적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 시설 성능을 비롯한 물리적 상태는 양호, 건물 후면의 마을길 및 산책로(이산 돛밤길 돌레길)와 연계되어 도보 접근성이 우수 - 버스 주차장과 인접하고 주차 공간이 충분히 확보되어 있으며 차량으로 인한 접근이 용이하며 주변 외부공간 또한 양호 	
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>다목적 강당</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>체력단련실</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>태양열 지붕 주차장</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>전면도로</p> </div> </div>		
서비스 이용 ²²⁹⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 농번기(4월~10월) 동안 이용률이 급감하여 풍물교실 등 일부 프로그램은 폐강 - 헬스교실은 연중 무휴로 개방하고 있으나 이용률은 매우 저조(2013년 9월 기준) - 지역 내 이용 대상의 대다수가 노인인구이나 운영 프로그램은 주부를 대상으로 하는 경우가 많아 이용 만족도가 낮은 것으로 분석²³⁰⁾ 	
서비스 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 농번기 기간의 이용률 저하에 대한 적극적인 대처가 어려움 - 시설의 가동률에 비해 프로그램이 운영되지 않는 경우가 많아 운영 효율과 공실을 증가 - 인근 동 주민들이 실제로 시설을 이용하고 있으나 이를 위한 정식 프로그램 운영은 검토하지 않고 있음 	
재정적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 주민자치센터의 시설 유지·관리 및 프로그램 가동을 위한 비용은 시보조금으로 전체 충원되고 있음 - 농번기에는 프로그램 운영이 원활하지 않아 미집행 운영비가 발생²³¹⁾ 	
사회적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 시설에 대해 만족도가 비교적 높으나 주로 행정업무 등에 의한 것으로 조사 	
종 합	<ul style="list-style-type: none"> - 신축 건물로서 시설의 물리적 상태는 매우 양호하나 그에 비해 행정업무를 제외한 주민 편의 프로그램의 이용률이 매우 떨어지고 있어 이에 대한 운영의 어려움과 재정적인 비효율성이 초래되고 있음 - 따라서 주민들의 이용 특성을 면밀히 분석하여 주민 참여를 높일 수 있는 프로그램 강화 방안이 요구 	

* 세부 진단결과는 부록 참조

229) 프로그램 이용률은 '(연간이용객/365일)/1일 수용가능인원'으로 계산하여야 하나 주민자치센터가 개원한 지 얼마 되지 않아 연간 이용률 계산이 불가능하여 현재 참여인원으로 이용률을 산정

□ 시뮬레이션 적용 방향 ‘도농都農 간 프로그램 통합 운영 및 시설 간 연계’

시설 상태 및 프로그램 운영 수준은 높게 평가되지만 지역의 특성상 농번기 동안 이용률은 저하되고 있다. 반면, 인접하고 있는 동(도시) 지역은 지역 수요에 비해 이용 시설이 부족하고 시설이 노후하여 만족도가 낮아(이용자 설문 결과) 지역 간 수급 격차가 발생하고 있는 상황이다. 따라서 동 지역과 인접하여 대중교통으로도 접근이 용이한 입지적 특성을 충분히 활용하여 농번기 동안 동 지역 주민의 적극적인 시설 이용을 허용하고 프로그램을 시간대별로 특화하여 운영의 효율화를 꾀할 필요가 있다. 따라서 인접 동-읍면 지역 간 유사시설의 프로그램 공유를 통한 활용도 제고 방안을 적용하고자 한다.

[표 3-35] 이산면사무소 활용도 제고 방안



230)

[표 3-33] 이산면사무소 프로그램 이용률

이 용 률	주요 프로그램	참여인원	모집인원	회 수	장 소	이용률
	스포츠댄스	8	20	주2회	다목적실	40%
	사군자교실	3	20	주2회	회의실	15%
	풍물교실	-	20	주2회	다목적실	0%
	노래교실	8	20	주1회	다목적강당	40%
	찾아가는 웃음건강교실(외부수업)	30	30	주2회	원리, 용상2리 노인회관	100%
	헬스교실	-	제한없음	365일 개방	체력단련실	-

231)

[표 3-34] 2013년 상반기 이산면사무소 주민자치센터 운영보조금 정산보고서 중 예산 집행현황

구분	총예산액			집행액			집행잔액		
	계	보조금	자부담	계	보조금	자부담	계	보조금	자부담
총계	23,730,000	23,730,000		9,267,170	9,267,170		14,462,830	14,462,830	
운영비	8,770,000	8,770,000		4,251,170	4,251,170		4,518,830	4,518,830	
사업비	14,960,000	14,960,000		5,016,000	5,016,000		9,944,000	9,944,000	

□ 시뮬레이션 효과 분석

- 회원제 운영으로 6년 이후 초기시설투자비용 회수

운영기간을 20년으로 하여 총 분석기간에 대한 수익률을 분석한 경우 총 수입액은 992,164,665원 지출액은 42,397,694원으로 나타났으며, 이에 따른 세전이익은 49,766,971원 수익률은 5.02%로 분석²³²⁾되었다.

수지분석의 결과 값을 현재가치로 변환하여 비용편익비(B/C), 순현재가치(NPV), 내부수익률(IRR)을 분석할 경우 비용편익비 1.04, 순현재가치 23,856,246원 내부수익률은 17.47%로써, 경제적 타당성을 가지고 있는 것으로 평가²³³⁾된다.

[표 3-36] B/C 분석시 비용 투입 부문(이산면사무소)

초 기 비 용		작 공, 준 공 1y	산 출 내 역
건 축 비	직접공사비(리모델링 등)	15,000,000 원	전체 연면적 988.06 x 15,181 원/㎡ (㎡당 단가)
운 영 비 용		비 용	산 출 내 역
관 리 비 용	시설운영비(전기,가스 등)	5,999,500 원	6,072 원 x 988.06 ㎡
	사업운영비(강사비 등)	26,334,000 원	188,100 원 x 140 인
	감가상각비	750,000 원	직접공사비 15,000,000 원/20 년
	수선비	450,000 원	직접공사비 15,000,000 원 x 3%(10년마다 대수선비 :15%)
	소 계	33,533,500 원	(고 정 비)

[표 3-37] B/C 분석시 수입 부문(이산면사무소)

고 정 수 입		수 입	산 출 내 역
정 부 소 계	정부지원금	16,611,000 원	연간 정부지원금 23,730,000 원 x 70%
		16,611,000 원	(고정수입)
운 영 수 입		수 입	산 출 내 역
프 로 그 램	스포츠 댄스	2,400,000 원	10,000 원 x 20명 x 12개월
	사군자 교실	2,400,000 원	10,000 원 x 20명 x 12개월
	풍물 교실	2,400,000 원	10,000 원 x 20명 x 12개월
	노래 교실	2,400,000 원	10,000 원 x 20명 x 12개월
	헬스 교실	6,000,000 원	10,000 원 x 50명 x 12개월
	웃음건강 교실	- 원	- 원 x 30명 x 12개월
	요가·필라테스	2,400,000 원	10,000원 x 20명 x 12개월
	컴퓨터 강좌	1,200,000 원	10,000 원 x 10명 x 12개월
소 계		19,200,000 원	(운영수입)

232)	수입계획	지출계획	세전이익	수익률
	992,164,665 원	942,397,694 원	49,766,971 원	5.02%
233)	비용편익비 (B/C)	순현재가치 (NPV)	내부수익률 (IRR)	
	1.04	23,856,246 원	17.47%	

연도별 발생하는 비용액과 수입액을 운영기간 20년 동안 물가상승률 3.3%와 할인율 3.0%를 적용하여 현금흐름을 분석한 결과, 손익분기점은 준공 후 운영 6년차부터 발생하는 것으로 나타났으며 76,005원의 수익이 발생하는 것으로 분석²³⁴⁾된다.

- 시설 간 예산 통합을 통한 재정운영의 효율성 증대

휴천1동 주민자치센터의 프로그램을 이산면 주민자치센터 프로그램과 통합하여, 중복프로그램을 재편하고 3개의 프로그램을 신설할 경우 상대적으로 시설규모가 협소한 휴천1동 주민자치센터의 1인당 점유면적을 높일 수 있다. 따라서 시 보조금에 따른 예산을 이산면은 30%, 휴천1동은 47% 절약²³⁵⁾할 수 있는 것으로 분석된다.

[표 3-38] 이산면사무소 프로그램 개선을 통한 예산 효율 수준

구 분		이산면사무소 주민자치센터		휴천1동사무소 주민자치센터	
분리	시보조금	23,730,000원		31,150,000원	
	운영프로그램	내부강좌프로그램	4	내부강좌프로그램	7
		외부강좌프로그램	1	외부강좌프로그램	0
		시설이용프로그램	1	시설이용프로그램	1
	운영수익	0원		0원	
	참가인원	49명		170명	
	1인당 운영비용	484,286원/인		183,235원/인	
통합	시보조금	16,611,000원		16,611,000원	
	운영프로그램	내부강좌프로그램	6	내부강좌프로그램	5
		외부강좌프로그램	1	외부강좌프로그램	0
		시설이용프로그램	1	시설이용프로그램	1
	운영수익	19,200,000원		18,000,000원	
	참가인원	200명		180명	
	1인당 운영비용	179,055원/인		192,283원/인	

- 시설 이용 만족도 향상에 기여

시설이 부족한 동 지역 주민들은 별도의 시설확충 없이 인접 시설을 이용할 수 있으며 농번기동안 시설 이용이 어려운 읍면 지역 주민은 농한기 동안 특화 프로그램을 이용할 수 있어 도시 및 비도시 지역 주민 모두 이용 만족도를 높일 수 있다.

234) '부록12. 시뮬레이션 결과 실효성 검증을 위한 수익분석(예산흐름표)' 참조

235) 통합 운영할 경우 이산면 주민자치센터는 2013년 시보조금의 70%를 적용, 휴천1동 주민자치센터는 2013년 시보조금의 53%를 적용하여 연간 16,611,000원의 동일 금액을 보조받는 것으로 전제하였고, 운영수익은 한 달에 1만원의 참가비용으로 프로그램 통합을 통해 참여비율을 100%로 전제하여 분석

④ 사천1리 마을회관

□ 활용 실태 진단

• 건축물 일반 현황

1995년에 설치된 후 소규모 주민공동시설로 이용되어 오다가 인근 지역에 유사 기능의 노인회관이 신축됨에 따라 활용도가 급격하게 떨어져 잠정적인 유휴 및 방치 상태에 처해있다.



[그림 3-60] 서천1리 마을회관 위치

[표 3-39] 사천1리 마을회관 건축물 현황

시설분류	제1종근린생활시설		
소유주체	군유		
주 소 지	경상북도 영주시 단산면 사천리 458-4		
건축년도	1995.01		
용도지구	계획관리지역/자연취락지구		
건물용도	제1종근린생활시설		
대지면적	367.00 m ²		
건축면적	84.21 m ²	건 폐 율	22.95%
연 면 적	84.21 m ²	용 적 률	22.95%
건 물 수	1 동	층 수	1층
구 조	철근콘크리트조		



• 활용 실태 진단 결과

유지관리 상태가 불량하고 관리책임 주체가 명확하지 않은 채 특별한 활용계획 없이 장기간 유휴를 거쳐 방치되고 있다. 그럼에도 불구하고 시설 운영을 위한 비용은 꾸준히 지원받고 있어 예산의 낭비가 우려되는 상황이나 현재의 주민 커뮤니티 기능은 인근 노인회관에서 주로 이루어지고 있어 동일 기능으로의 존속이 어려운 상황이다. 따라서 노인회관과의 시설 중복을 피하고 주민들이 요구하는 프로그램으로 기능이 전환될 필요가 있으며 책임있는 관리를 위해 주민들의 적극적인 참여가 전제될 수 있는 개선방안의 모색이 요구된다.

[표 3-40] 사천1리 마을회관 활용도 진단 결과 종합

구 분	내 용	
물리적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 오랫동안 방치되고 사용하지 않아 노후된 부분(지붕, 마감재 등)이 있으나 구조적 성능 및 실내외 상태는 양호함 - 전면에 비교적 큰 공지가 있어 다양한 외부활동 공간으로의 활용과 시설 후면에 위치하고 있는 백산서원으로 관광 프로그램과의 연계가 가능 	
	   	
	비어있는 내부 공간 외관 노후화 외부 적치물 외부 전면공터	
서비스 이용	<ul style="list-style-type: none"> - 사천1리 노인회관이 건립된 이후 커뮤니티 활동은 노인회관(노래교실, 종이공작, 마을도예 등)에서 이루어지며 마을회관은 전혀 이용되지 않고 있는 상태 	
서비스 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 마을 주민들에 의해 공동관리되고 있으나 관리주체가 명확하지 않으며 주민들의 활용 의지나 관심 또한 부족 	
재정적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 노인회관과 마을회관은 유사 기능을 제공하고 있음에도 불구하고 시설 운영에 대한 보조금을 지원받고 있어 예산낭비 우려(2012년 기준 단일 시설에 운영비 및 냉난방비용 포함 총 3,240,000원과 정부양곡 7포대(20kg)를 시로부터 지원) 	
사회적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 가까운 노인회관에 비해 사천1리 마을회관은 시설 자체에 대한 인식 정도가 매우 부정적인 것으로 나타났음 	
종 합	<ul style="list-style-type: none"> - 유사 시설의 건립으로 본래의 기능이 상실되어 방치 - 운영을 책임지는 관리 주체가 명확하지 않아 운영의 효율성도 매우 떨어지나 시설 운영비용을 꾸준히 지원받고 있어 예산 낭비가 우려 - 시설을 바라보는 지역민의 인식이나 애착 또한 크게 떨어져 적극적인 프로그램 전환이나 수익시설로의 전용 등을 고려 	

* 세부 진단결과와 부록 참조

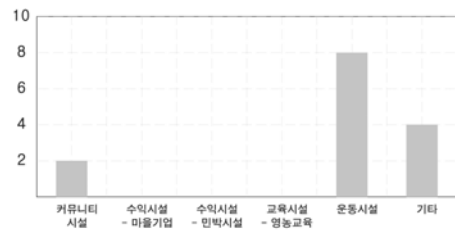
□ 시뮬레이션 적용 방향 ‘기능 중복으로 인한 이용 저하 시설의 주민 편의 프로그램으로 전환’

현재 활발히 이용되고 있는 인근 노인회관은 외부공간이 협소하여 마을 내 잔치 및 행사를 진행하기에 어려움이 있어 마을회관과 전면 공터의 적극적인 활용 필요성이 제기된다. 또한 노년층이 증가함에 따라 실내체력단련실에 대한 요구가 높아지고 있으나 사천1리 지역에서는 이러한 기능을 담당하는 보건진료소의 역할이 없는 상황이다.

더불어 주민들이 자발적으로 운영관리하기 위해 ‘마을 도움이 센터’ 설치를 고려할 수 있다. 지역 추진사업(「영주 전통한옥마을(새내마을) 조성계획」)으로 예정된 ‘마을 도움이 센터’는 관광자원으로서의 마을의 공동 수익을 확보할 수 있다. 이에 따라 방문객이 적은 평일에는 체력단련 및 방문교육프로그램 등 일상프로그램을 운영하고 방문객이 많은 특정일에는 ‘마을 도움이 센터’로 이용할 수 있는 유연하고 가변적인 공간계획을 수립하고자 한다.



[그림 3-61] 주민 인식 및 설문조사



[그림 3-62] 사천1리 마을 주민들의 선호 프로그램 조사 결과

[표 3-41] 사천1리 마을회관 활용도 제고 방안

구분	내 용
계획 방향	 <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div> <p>● 추진 전략 “주민 주도의 수익 및 운동시설로 전환”</p> <ul style="list-style-type: none"> - 현재 사용하고 있는 노인회관은 외부공간이 협소하여 마을 내 잔치 및 행사를 진행하기에 어려움이 있으며 이는 마을회관과 전면 공터의 연계·활용을 통해 가 능할 것으로 판단됨 - 건강한 노년층이 증가함에 따라 실내체력단련실에 대한 요구도 높아지고 있으며, 농촌지역은 행정구역상 ‘리’의 지역주민을 대상으로 보건진료소가 그러한 역할을 겸함 </div> <div> <p>● 단계별 추진 방안</p> <ol style="list-style-type: none"> ① ‘마을 도움이 센터’ 조성하여 캠프장 및 전면 주차장에서 점근성 확보 ② 마을주민들을 위한 체력단련시설을 조성을 통한 활용성 증대 효과 ③ 전면 마당조성을 통한 마을 행사 및 체험프로그램에 활용 </div> </div>

구분	내 용																		
공간 계획	<div> </div> <div> <p>● 외부공간과의 연계계획</p> <ul style="list-style-type: none"> - 새내마을 조성계획에 따른 외부공간 프로그램과의 연계 - 개폐 가능한 입면을 계획하여 외부와의 연계 강화 </div> <div> </div> <div> <p>● 증축을 통한 운영 및 수익시설 계획</p> <ul style="list-style-type: none"> - 리모델링을 통한 체력단련실 및 새내마을 자료실 조성 - 수평 증축을 통한 마을도움이센터 조성 </div> <div> <p>‘영주 전통한옥마을(새내마을) 조성계획’ 과 연계하여 마을 도움이 센터를 설치</p> <p>‘새내마을 조성계획’은 총 60여억원의 사업비용을 추정하고 있으며 현재 10억원의 사업비가 집행 예정임</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>구 분</th><th>시 비</th><th>도 비</th><th>국 비</th><th>총사업비</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>비 율</td><td>35%</td><td>15%</td><td>50%</td><td>100%</td></tr> <tr> <td>금액(단위:천원)</td><td>2,100,960</td><td>900,411</td><td>3,001,371</td><td>6,002,742</td></tr> </tbody> </table> <p>* 출처 : 영주 전통한옥마을(새내) 조성계획 2013</p> </div>				구 분	시 비	도 비	국 비	총사업비	비 율	35%	15%	50%	100%	금액(단위:천원)	2,100,960	900,411	3,001,371	6,002,742
구 분	시 비	도 비	국 비	총사업비															
비 율	35%	15%	50%	100%															
금액(단위:천원)	2,100,960	900,411	3,001,371	6,002,742															
시설 계획	<div> <p>현재</p> <p>시뮬레이션 적용</p> </div> <div> <p>시뮬레이션 적용</p> </div>																		
	구 분	내 용		세 부 구 분															
계획 토지	사 업 명	사천1리 마을회관																	
	부지대표지번																		
	용도지구																		
계획 건물	토지면적	367.00 m ²	111.02 평																
	건축면적	170.00 m ²	51.43 평																
	연면적	지상	170.00 m ²	51.43 평															
		지하	- m ²	- 평															
		전체	170.00 m ²	51.43 평															
	건축비	1,764,706원																	
	층수	2 층(1F)																	
	용적률	46.32%																	
	건폐율	46.32%																	
	공사기간	12 개월																	
	물가상승률	3.3% (2013년)																	
	적용이자율	3.0% + 1/년																	
				마을회관 : (1F)															
				프로그램(3) : 팜핑 공간대여, 경작체험, 마을고택 및 서원탐사															

□ 시뮬레이션 효과 분석

- 예정사업과의 연계를 통한 수익형 프로그램으로 8년차 이후 운영 수익 발생

새내마을 조성계획을 위한 지원금(10억원)을 활용하여 시설을 조성할 경우 분석 운영기간(20년) 중 총 수입액은 765,453,810원, 지출액은 725,973,605원으로 나타났으며, 이에 따른 세전이익은 39,480,204원, 수익률은 5.16%로 분석²³⁶⁾되었다.

[표 3-42] B/C 분석시 비용 투입 부문(사천1리 마을회관)

초 기 비 용	작 공, 준 공	산 출 내 역
	1 y	
직접공사비 (리모델링 등)	300,000,000 원	전체 연면적170.00 x 1,764,706 원/㎡(㎡당 단가)
운 영 비 용		
시설운영비(전기, 가스 등)	60,000,000 원	27,624 원 x 362.00 ㎡
사업운영비(감사비 등)	3,600,000 원	-원 x - 인
관리감가상각비	3,000,000 원	직접공사비700,000,000원/20 년 x 20%
수선비	- 원	10년마다 대수선비는 정부에서 지원
마을지원비	5,000,000원	5,000,000원 x 1 년 x 100%
소 계	17,600,000 원	(고 정 비)

[표 3-43] B/C 분석시 수입 부문(사천1리 마을회관)

고 정 수 입	수 입	산 출 내 역
초기자본금	300,000,000 원	초기 정부지원금 300,000,000 원 x 100%
정부지원금	- 원	연간 정부지원금 10,000,000 원 x 0%
소 계	300,000,000 원	(고정수입)
운 영 수 입		
팜핑 공간대여	7,200,000 원	15,000 원 x 40명 x 12개월
경작 체험	9,600,000	20,000 x 40명 x 12개월
마을고택 및 서원답사	-	x 0명 x 12개월
소 계	16,800,000 원	(운영수입)

사업에 대한 투자안의 상대적인 위험을 측정하기 위해 수지분석의 결과 값을 현재가치로 변환하여 비용편익비(B/C), 순현재가치(NPV), 내부수익률(IRR)을 분석한 결과, 비용편익비 1.03, 순현재가치 16,315,712원, 내부수익률은 31.97%로 경제적 타당성을 가지고 있는 것으로 평가²³⁷⁾된다.

연도별 발생되는 비용액과 수입액을 20년 동안 물가상승률 3.3%와 할인율 3.0%를 적용하여 현금흐름을 분석한 결과 손익분기점은 운영 8년차부터 발생하는 것으로 나타났으며, 710,483원의 수익이 발생하는 것으로 분석²³⁸⁾된다.

236)	수입계획	지출계획	세전이익	수익률
	765,453,810원	725,973,605 원	39,480,204 원	5.16%
237)	비용편익비 (B/C)	순현재가치 (NPV)	내부수익률 (IRR)	
	1.03	16,315,712	31.97%	

- 주민 편의프로그램 도입 및 마을기업화를 통한 커뮤니티 증진

노인회관 프로그램과 차별화하여 지역 주민들이 요구하는 실내체력단련 프로그램을 도입함에 따라 지역민의 이용 효율과 만족도를 높일 수 있다. 또한 여유있는 외부공간을 마을의 각종 행사개최 장소로 활용하여 시설에 대한 부정적 인식을 개선하고 새로운 장소 가치를 창출할 수 있다.

특히, ‘마을 도움이 센터’의 운영을 통해 마을의 역사관광자산을 활용한 다양한 체험 프로그램을 마을조합 주도로 추진하게 됨으로써 지역민의 자발적인 참여뿐만 아니라 시설의 운영 관리 책임을 강화하는 역할을 한다. 또한 시설의 운영을 통해 수익이 확보되어 시설의 유지·관리비를 충당할 수 있으며 장기적으로는 마을 커뮤니티 프로그램 증설을 통한 주민 결속력 및 자생 기반의 마련이 예상된다.

238) ‘부록 12. 시뮬레이션 결과 실효성 검증을 위한 수익분석(예산흐름표)’ 참조

⑤ 하동명품센터

□ 활용 실태 진단

• 건축물 일반 현황

하동명품센터는 지역 특산품을 판매하는 판매시설로서 국가의 지원을 받아 일부 사무실과 창고공간, 전시 프로그램 등을 포함하고 있다. 군 중심에서 약 4.5km 자동차로 10분 거리인 섬진강대로 및 섬진강변에 입지하여 관광객의 유동량이 비교적 많은 편이다.



[그림 3-63] 하동명품센터 위치

[표 3-44] 하동명품센터 건축물 현황

시설분류	판매시설		
소유주체	국유		
주 소 지	경상남도 하동군 하동을 화심리 1680외 3필지		
건축년도	2008. 12		
용도지구	계획관리지역/자연취락지구		
건물용도	제1종근린생활시설		
대지면적	6,204.00㎡		
건축면적	639.00㎡	건 폐 율	10.30%
연 면 적	762.75 ㎡	용 적 률	12.30%
건 물 수	1 동	층 수	2층
구 조	철근콘크리트조		



• 활용도 진단 결과

건물의 물리적 성능은 우수하나 전면도로를 통한 차량 및 섬진강변을 통한 보행 접근이 원활하지 않다. 특히 많은 관광객이 드나드는 섬진강대로에는 공원 및 휴게공간이 거의 조성되어 있지 않아 공공휴게시설의 기능이 요구되나 외부공간은 공공공간으로 활용되지 못하고 있다. 내부 공간 또한 전시기능이나 업무기능으로서 이용률은 낮으며 인터넷 판매를 위한 상품 보관 창고시설로만 활용되고 있다.

기획 초기부터 판매시설로서 운영계획이 면밀하게 검토되지 않아 방문객 수가 많지 않으며 공공시설로서 지역에 대한 기여가 높지 않아 공공성을 확보하기 위한 추가적인 시설 계획이 필요할 것으로 예상된다.

[표 3-45] 하동명품센터 활용도 진단 결과 종합

구 분	내 용	
물리적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 2008년에 신축한 건물로 시설 성능은 매우 양호한 상태 - 1층 제품 진열상태나 공간관리가 전시 및 판매기능에 적합하지 않고 2층 회의실은 사용되지 않은 채 물품 등이 적재됨 - 건물이 전면도로를 등지고 있어 외관이나 주차장 입구에 대한 인지성이 떨어짐 - 시설 주변의 보차분리가 되어있지 않는 등 보행환경이 열악 	
서비스 이용 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 방문자는 극히 저조(2012년 기준 방문인원은 908명으로 월 75명 정도)하며 외부휴게공간들도 이용되지 않아 상태가 불량 	
서비스 운영 측면	<ul style="list-style-type: none"> - '슬로푸드영농조합법인' 및 '하동벤처농업협회'에서 공동 운영·관리하고 있으며 시설 가동률이 높게 유지되고 있으나 상주 인원(관리자)은 1명에 의존하고 있어 운영 부실이 예상 - 주변 지역에 민간 및 공공의 유사시설이 다수 입지하고 있어 시설 운영의 적정성이 취약한 것으로 파악 	
재정적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 2012년 기준 연 매출은 약 11억5천만원 가량이나 주로 인터넷 판매를 통한 수입으로 파악 - 운영비용 및 자산액 규모가 파악되지 않아 수익구조 분석 불가 	
사회적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 시설의 유무는 인식하고 있으나 지역에 적합하거나 중요한 시설로 인식하지 않고 있음 	
종 합	<ul style="list-style-type: none"> - 기획 초기부터 시설의 필요성 및 타당성에 대한 면밀한 검토 부족으로 지역민 또는 관광객들에 의한 이용이 활발하지 않은 상태임 - 본래 기능인 판매 및 전시기능보다는 창고로서 사용되고 있어 방문객의 시설 이용에 불편이 예상 - 지역민뿐만 아니라 외부 방문객에게 휴게시설로서의 기능을 부여하여 공공성을 강화함으로써 활용도 제고 가능성을 강화할 필요 	

* 세부 진단결과는 부록 참조

□ 시뮬레이션 적용 방향 ‘농촌 지역 대규모 판매시설의 접근성 및 공공성 개선’

최근 건립된 다목적 시설임에도 불구하고 운영 목적(방문자 판매)에 맞지 않는 시설 계획으로 효율적인 활용에 한계가 있는 것으로 판단된다. 따라서 물리적 공간계획 개선을 통한 공공성·수익성 증진하기 위해 차량 및 보행 동선을 개선하고 전면도로에서의 시설에 대한 인지성을 강화할 필요가 있다. 또한 외부 휴게공간 조성 및 섬진강변 신설도로로의 연계계획을 통한 공공성을 확보하여 지역에서의 장소성을 강화하고자 한다.

[표 3-46] 하동명품센터 시뮬레이션 적용 방안

구분	내 용
계획 방향	<div style="display: flex; justify-content: space-around;">   </div> <ul style="list-style-type: none"> ● 추진 전략 ‘쌍계사 가는 길 (섬진강대로)’의 공공성 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 입면과 측면 디자인의 인지성을 높여 집객효과를 높임 - 산책로 조성 및 함께 공공공간을 조성하여 도보 및 자전거의 접근성 향상 - 거의 활용되지 않고 있는 2층을 섬진강과의 입체 동선계획을 통해 휴게공간으로 설치 ● 단계별 추진 방안 <ol style="list-style-type: none"> ① 차량진입로 추가계획을 통한 차량 접근성 향상 ② 시설입면 개선을 통한 시설 인지성 향상 ③ 2층 카페테리아 조성을 통한 수익성 및 이용 편의성 증대 ④ 외부 소공원 조성을 통한 공공성 확보 ⑤ 산책로로의 동선계획(경사로)을 통한 연계성 확보
공간 계획	<div style="display: flex; justify-content: space-around;">   </div> <ul style="list-style-type: none"> ● 접근성 향상 및 산책로 연계 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 후면 차량 진입로를 추가 설치하여 시설 인지도 향상 및 자연스러운 진입 유도 - 아일랜드 유형의 배치계획을 통해 4면의 접근성을 강화하고 1층의 판매시설로서의 기능을 강화함 - 신설되는 건축물 전면 도로 방향으로 경사로를 설치하여 섬진강변 산책로 및 자전거도로와의 연계를 모색함 - 1층의 입면 전체를 유리로 교체하여 섬진강대로 측에서도 출입이 가능하도록 하여 판매시설로서의 기능을 강화함 ● 공실 공간을 활용한 수익 프로그램 설치 <ul style="list-style-type: none"> - 2층에 카페테리아를 설치하고 외부 데크공간을 적극적으로 활용하여 섬진강 조망공간 조성 - 지역특산품(녹차, 배 등)으로 가공한 음료와 스낵 판매를 통해 하동 특산품 홍보 및 휴게 용도의 수익형 프로그램을 도입

구분	내 용
투시도	<div data-bbox="327 398 678 660" data-label="Image"> </div> <div data-bbox="327 660 678 683" data-label="Caption"> <p>현재</p> </div> <div data-bbox="678 398 1347 891" data-label="Image"> </div> <div data-bbox="678 891 1347 920" data-label="Caption"> <p>시뮬레이션 적용</p> </div>

□ 시뮬레이션 효과 분석

- 지역 내 관련사업 연계로 외부공간 개선 비용 지원

현재 섬진강변을 따라 보행로와 자전거 도로가 조성되고 있고 하동군에서도 이를 중심으로 휴게공간 조성 계획을 마련하고 있어, 공공의 목적으로 활용되는 외부공간 개선 비용은 지자체 지원을 통해 절감이 가능할 것으로 보인다.

- 차량접근 향상 및 휴게공간 설치를 통해 공공성·수익성 증대에 기여

차량 접근 및 입면계획 개선을 통해 시설의 인지도가 향상되고 소공원 및 섬진강변 신설도로의 산책로와의 연계를 통해 지역주민들의 활용도는 증가할 것으로 판단된다. 특히 휴게공간의 설치에 집객효과뿐만 아니라 특산품의 전시 및 판매 강화에 도움이 될 것으로 기대되며, 2층 카페테리아를 통해 특산품을 가공한 음료 등을 판매함으로써 지역소득 증대에 일부 기여할 수 있을 것이다.

하지만 명품센터의 재무적 상황 및 운영 비용이 명확하게 파악되지 않고 섬진강변을 방문하는 방문객의 수요가 분석되지 않아 실질적인 비용 편익 및 경제적 효과를 분석하는 데에는 한계가 있다.

4. 소결

본 장에서는 도시적 차원의 현황 분석을 통해 지역 공공건축 수급 특성 및 활용 현황을 1차적으로 살펴보고 도시별 여건을 대표하는 총 5개 사례를 선정하여 건축적 차원에서 기존 시설의 활용 수준 및 실태를 점검·진단하였으며 활용도 제고 방향과 그 효과를 검증하였다.

도시의 경우 대규모 교육시설(도서관), 비도시의 경우 소규모 행정·문화집회·복지시설 등이 발굴되었다. 활용 실태 진단 결과 비교적 활용 수준이 양호한 경우(진단 지표의 색면적이 넓은 사례) 기존 시설을 유지한 채 증축을 통한 확장이나 운영 프로그램의 일부 교환 등으로 충분히 활용도 제고가 가능한 것으로 파악된다. 반대로 활용 수준이 불량한 경우(진단 지표의 색면적이 작은 사례) 적극적인 용도전환 및 전용 등과 함께 전반적인 물리적 개보수·리모델링이 적용될 필요가 있음을 확인할 수 있다.

시뮬레이션 결과 다수가 기존 시설 상태보다 공간 활용 및 재무적 측면(신축비용, 운영비용 등)에서의 운영 효율성이 증가하는 것으로 분석되었고, 지역 차원에서 공공성과 이용자 만족도도 증가할 것으로 예상된다.

다만 하동 명품센터의 경우 재무적 측면에서의 운영 수익구조 등을 분석하고 실태를 진단하는 데 한계가 있어 운영의 비효율성을 개선하기 위한 대안의 모색이 어려웠다. 따라서 기획의 부실로 인해 운영 효율이 저하되는 공공건축물의 경우에는 예산소요 및 회계현황을 확보하여 좀 더 전문적인 진단과 심층적인 분석이 도입될 필요가 있을 것으로 판단된다.

또한 관련 자료의 누락·오기·수집의 어려움 등으로 활용 수준을 정량적인 지표로 도출하기 어려웠으며, 개선 방안을 도출하는 과정에서도 지역의 여건을 이해하고 관련자(시설운영자, 관리자, 이용자 등)들의 의견을 조율하여 진단과 함께 적절한 대안을 모색할만한 지역 전문가가 부족하다는 점도 분석의 한계로 지적된다.

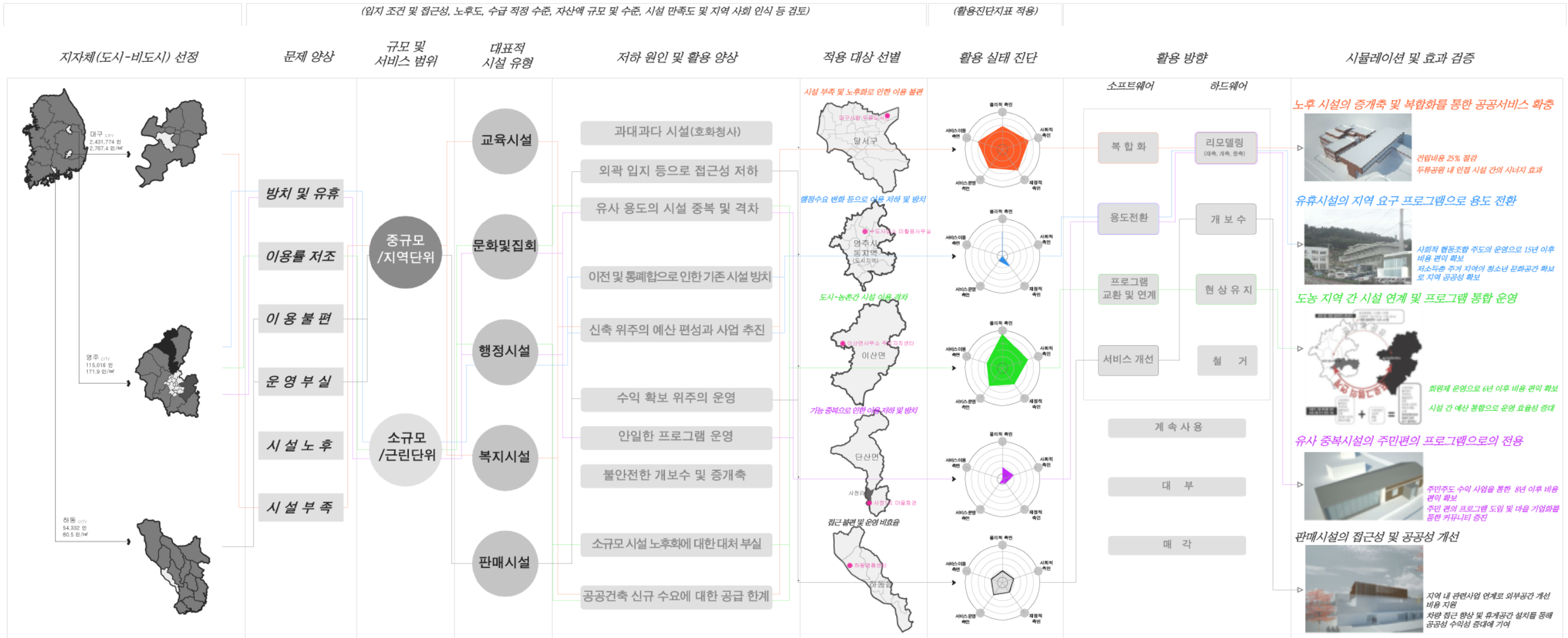
향후에는 지역 차원에서의 적극적인 협조를 바탕으로 현황 자료의 신뢰도를 높이고 시설 공급기준 마련과 실태 진단 지표의 고도화를 통해 활용 수준의 정량적인 분석 결과를 도출하여 시설 간 또는 지역 간 활용 실태의 상호 비교가 적용될 필요가 있다.

지역 여건에 따른 수급 특성 고려

도시적 차원의 공공건축 현황 분석

건축적 차원의 실태 진단

활용도 제고 시뮬레이션



[그림 3-64] 공공건축 활용도 진단 및 시뮬레이션 종합

제4장 공공건축 활용성 증대를 위한 정책 개선 방안

1. 기본방향
2. 추진방안
3. 소결

1. 지역 기반의 공공건축 자산 관리 정책 마련을 위한 기본방향

1) 기존 시설의 우선 활용 원칙으로 정책기조 확립

공공건축은 그 유형과 대상이 법적으로 명확하게 규정되지 않은 채 국공유재산의 일부로서 보전·유지의 대상이자 건설의 일부로서 신축의 대상으로만 여겨져 왔다. 또한 토지와 같이 이용 현황이 유관으로 손쉽게 확인되지 않아 표면적으로 문제가 드러나지 않는 이상 시설 활용에 문제가 없다고 인식하는 경향이 크다.

따라서 공공건축 활용 저하가 단순 이용 불편이나 이용률 감소에 그치지 않고 과도한 운영비로 인한 국가재정의 낭비, 공공서비스의 지역 불균형, 도심 공동화 및 지역 쇠퇴로 확대될 수 있다는 문제의 심각성을 자각할 필요가 있다.

반면 해외의 경우는 공공건축물의 활용 필요성에 대한 사회적 인식이 확산되고 제도적 지원이 활발히 이루어지고 있다. 일본은 2006년을 기점으로 20년 이상 경과한 지자체 건축물이 56%에 달하고 대규모 지방채와 장기불황으로 세입 감소가 더해져 재정 악화가 가속화되고 있어 공공건축 스톡(stock)에 대한 관리 필요성을 절감하고 있으며, 영국 또한 자산으로서 공공건축의 효율적인 운영을 위해 AMP(Asset Management Plan), HPP(High Performance Property initiative) 등의 지원 정책을 추진하고 있다. 호주는

효율적인 공공서비스 운영을 통해 최대 다수의 사회경제적인 이익을 도모할 수 있는 주요한 필수 자산²³⁹⁾으로 공공건축을 인식하고 있다.

따라서 국내 또한 공공건축이 갖는 물리적·경제적·사회적 가치를 인정하고 기존 시설의 우선 활용을 원칙으로 정책 기조가 전환될 필요가 있다. 특히 급격한 사회 변화와 지역사회의 요구가 다양화해지고 있는 여건 속에서 원활한 공공서비스 공급과 적절한 생산을 위해 정부의 개입은 피할 수 없는 의무²⁴⁰⁾라는 점을 인식해야 한다.

우선 공공건축에 대한 법적 근거를 일원화하여 세부 유형과 대상을 명시하고 관련 법령 간 상호 연계 또는 준용할 수 있도록 제도적 개선이 요구된다. 이를 바탕으로 공공건축 활용 수준에 대한 가치 기준을 정립하고 시설의 신축과 매각 이전에 자체 활용을 우선적으로 검토할 수 있도록 관련 규정을 개선하며 활용계획의 수립 등을 의무화할 필요가 있다. 또한 시설 운영에 관한 명확한 관리 책임권한의 부여와 합리적인 관리 비용의 책정이 부가적으로 추진되어야 한다.



[그림 4-1] 공공건축의 대상 범위 및 활용가치 확립

2) 공공 자산으로서 전생애주기에 걸친 관리시스템 구축 및 운영 역량 강화

공공건축은 민간시설에 비해 운영 전문성이 떨어지고 적극적인 활용 의지나 관리 노력도 부족한 실정이다. 특히 기획 부실로 인해 활용 수준이 저하되고 있는 사례가 많다는

239) Shah, Ashish, Tan, TengHee, & Kumar, Arun(2001) Comparative study of guidelines and practices for building infrastructure asset management, Icon.Net Pty Ltd

240) 안병철 외(2009), 전게서, p290

점은 운영 단계에서의 전문 역량 확보만으로는 시설 활용도를 높이는 데 한계가 있음을 방증한다. 기획으로부터 운영 단계에 이르기까지 전생애주기 관리체계의 도입이 요구되는 이유이다.

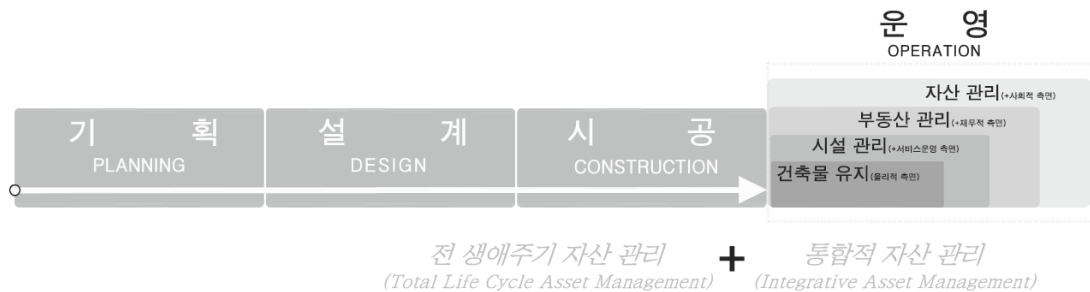
또한 수급, 설치, 재산, 운영, 안전, 유지 등 관리 유형별로 업무가 개별 수행되고 있어 공공자산(public asset)으로서 종합적으로 관리되지 못하고 단편적인 관리로 한정될 수밖에 없다. 전문관리를 위해 도입된 시설관리공단 등은 관리의 목적이 주로 운영 수익 확보에 치중되고 지자체의 재산관리책임은 주로 회계과로 일임되어 공공건축물 활용 현황을 다각적으로 검토·분석하고 활용 저하에 따른 문제에 대처하는데 한계가 있다.

이러한 문제점을 극복하기 위해 일본에서는 지자체 차원에서 통합 부서의 신설 등을 통해 관련 부서들 간의 업무(소관부문, 관재부문, 영선부문, 재정부문 등)를 효율적으로 연계²⁴¹⁾하고, 영국 또한 개별관리부서와 지원부서 등이 협력²⁴²⁾하여 종합적이면서 전문적인 자산 관리 업무를 수행하고 있다. 이외에도 ‘PRE(public real estate) 전략 매뉴얼’(일본), ‘자산관리가이드라인(Public Sector Asset Management Guidelines, RICS)’(영국), ‘지자체 자산관리 및 예산계획을 위한 가이드(A Guide to Asset Management and Capital Planning in Local Authorities, CIPFA)’(영국) 등 공공건축 관리를 위한 각종 가이드라인을 제공하는 등 관리 역량을 강화하기 위한 중앙정부 차원의 지원 정책이 병행되고 있는 추세이다.

따라서 시설 유형 및 공정별로 개별화되어 있는 관리 업무의 연속성을 확보하고 관리자들 간의 의견 공유와 분야별 전문 업무를 공조하기 위한 협업체계가 마련되어야 한다. 이와 더불어 공공건축 자산 관리 기법 등에 관한 다양한 교육 및 지침서를 마련하고 활용 실태 진단 기준 등을 정부 주도로 개발·배포할 필요가 있으며, 시설 관리업무에 대한 전문가 지원·육성이 요구된다.

241) ‘부록14. 해외 공공건축 자산관리 정책(일본)’ 참조

242) 버밍햄시(Birmingham city)의 모든 자산은 시설목적에 따른 구분을 바탕으로 개별 부서(Directorate level)에 의해 관리되며, 개별부서는 시설의 일상적인 운영과 예산운영에 대한 책임이 있다. 반면 조직지원 부서(Corporate Support level)로서 버밍햄자산서비스(Birmingham Property Services, BPS)와 도시디자인(Urban Design)이 있는데, 버밍햄 자산 서비스는 버밍햄시 내 자산 컨설팅을 제공하는 조직으로 시설평가, 개발, 매입 및 처분 관련 자문 등을 제공하고 도시디자인은 건축, 건축측량보수 관리 서비스 제공한다. ‘부록14. 해외 공공건축 자산관리 정책(영국)’ 참조



[그림 4-2] 전생애주기를 고려한 통합적 자산 관리

3) 지역 차원에서의 종합적인 현황 관리 및 전략계획 마련

일부 지자체(특히, 비도시)의 경우 공공건축 활용 저하로 인한 사회적 손실이 심각하게 우려되고 있어 지역 차원의 적극적인 노력이 수반될 필요가 있다²⁴³⁾. 하지만 시설의 개별 관리와 현황정보의 부실로 시설의 활용·관리 노력은 단발적인 성과로 그치고 있으며 도시적 차원에서의 수급 적정성, 유사 시설 간의 중복성, 접근성, 편중 여부 등은 관리되지 못하고 있다. 이러한 지역 차원의 체계적·상시적 현황파악의 부족과 중앙부처·지자체간 연계시스템 부재 문제는 관련 선행연구에서도 이미 수차례 지적되어 왔다²⁴⁴⁾.

반면 해외에서는 중앙 및 지방정부 차원에서 공공건축 현황정보를 수집하고 이를 체계적으로 관리하고 있다. 영국은 자산관리 효율성을 진단하기 위한 데이터 수집 기준과 측정 방법 등 가이드라인을 제시²⁴⁵⁾하며 현황정보를 구축하는 지자체를 대상으로 예산을 지원하고 있다. 일본에서는 관련 법률²⁴⁶⁾을 근거로 정기 점검에 관한 방법을 고시하고 인터넷을 활용한 보전정보시스템(BIMMS) 등 공공건축물 정보를 전산화·일원화하는 시스템을 마련하고 있다. 더불어 지역에서는 이러한 현황 정보를 바탕으로 중장기적인 활용 전

243) 서울시 실태조사를 통해 도출한 현재 공급방식의 문제점을 종합적 시설 공급 및 운영계획의 부재, 수요 변화와 지역특성에 대한 고려 부족, 시설 공급 및 입지에 대한 체계적 검토 미흡, 정책집행의 일관성과 담당부서 간 연계 및 협력 부족, 공공의 시설건립 및 운영비 부담 가중을 들고 있음. 이재수 외(2011), 전거서, p13

244) 기획예산처가 관계기관과 합동으로 유휴시설에 대한 실태조사를 수행하여, 공공시설용도로의 활용이 저조한 원인을 파악, 기획예산처(2007.12.04), 유휴화된 학교·동주민센터를 주민 복지·문화시설로 재활용

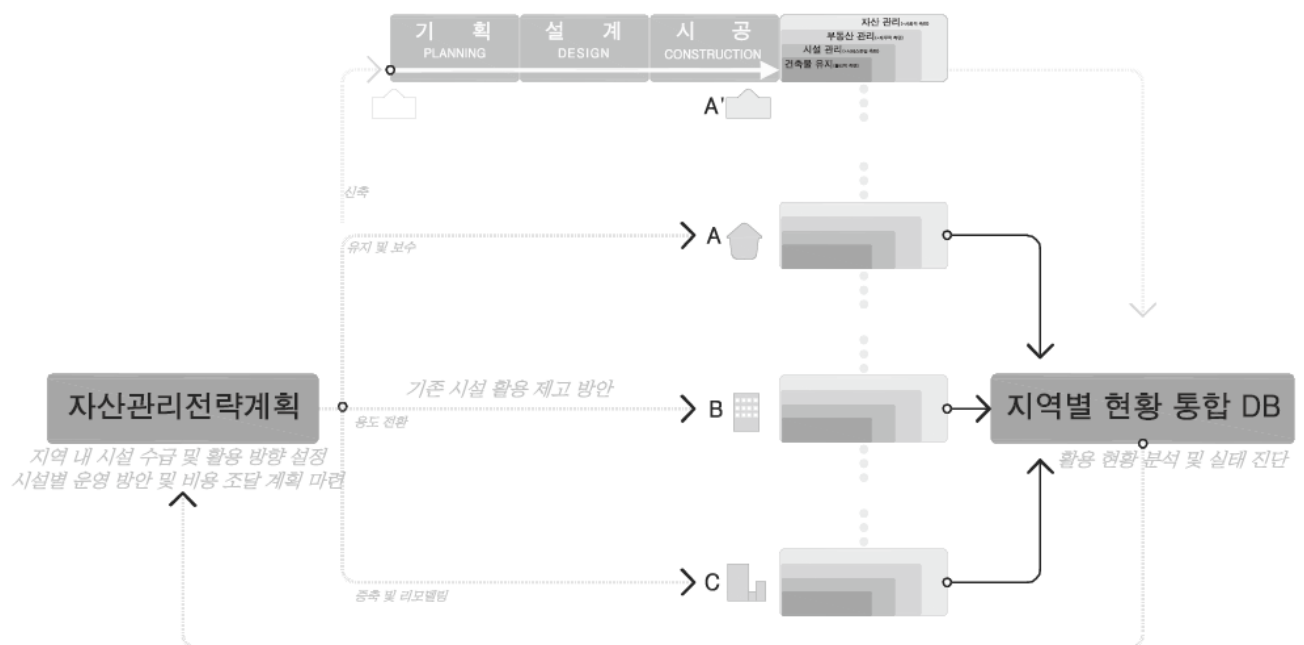
245) 효율적인 자산관리계획을 위한 수집이 필요한 데이터 ① 자산등록(Registration of assets) : 주소, 규모, 빌딩유형, 노후도, 거주권, ② 전략적 자산관리(Strategic asset management) : 가치, 시설 컨디션, 필요한 시설 보수작업, 위치(매핑), ③ 일상적 시설관리(Day-to-day property management) : 층별 면적, 사용정도(총 사용가능한 면적 대비 현재 사용공간), 시설운영비용(물, 전기, 청소, 보수 등), 출처 : 감사위원회(AC, 2000), 『Hot Property: Getting the Best from Local Authority Assets』 p.45, DETR(2000), 『Asset Management of Local Authority Land and Buildings: Good Practice Guidelines』

246) 「관공청 시설의 건설 등에 관한 법률」 13조

략 등을 마련하여 지역별 중장기 수요변화와 시설 노후화에 대처하고 있다.

따라서 국내에서도 지역을 기반으로 기존의 관련 현황 자료를 고도화하고 상호 교환·공유될 수 있는 지리 기반의 연동체계를 마련하여 지자체 차원의 상시적인 운영 현황 분석 및 실태 진단 체계를 마련할 필요가 있다.

또한 지역별로 공공건축의 수급 양상이 상이하고 활용 저하 수준과 유형 또한 다양하게 나타나고 있으므로 구축된 현황정보체계를 바탕으로 지역의 여건과 관련 계획 등을 고려한 공공건축 자산관리계획을 수립할 필요가 있다. 이를 통해 지역별 공공건축물의 장소 단위 활용 전략²⁴⁷⁾을 도출하고 공공건축물의 활용가치가 지역 차원으로 확산될 수 있을 것이다.



[그림 4-3] 지역 기반의 공공건축 통합 전략 자산 관리
(Strategic Asset Management)

247) 영국의 HPP 전략의 경우에도 최초 시설의 합리화에서 시설 현대화로 최근에는 장소단위(place-based solutions)를 강조하는 성장(growth)를 지향하고 있음, ‘부록14. 해외 공공건축 자산관리 정책(영국)’ 참조

2. 추진방안

1) 공공건축 유형 구체화 및 활용 원칙 등에 관한 제도적 근거 확립

① 시설 유형 구체화

국내의 공공건축에 대한 법적 근거는 발주청²⁴⁸⁾에 의해 수행되는 건설공사, 기반시설, 국유 및 공유재산 중 행정(공용)재산, 영조물 등의 일부로 개별 정의되어 일원화 된 법적 근거가 없다. 다만 공공건축의 대상 및 범위와 직접적으로 관련한 법령으로 「정부청사관리규정」과 「건축서비스산업진흥법」을 들 수 있는데, 「정부청사관리규정」에서는 청사의 대상 중 일부 공공건축물은 제외²⁴⁹⁾되어 공공건축 전반을 정의하기에는 어렵고 「건축서비스산업진흥법」에서는 구체적인 유형을 명시하지 않고 있다.

[표 4-1] 공공건축 대상 관련 법령 및 조항

관련 법령	대상 규정
건축서비스산업진흥법 제2조(정의)	"공공건축"이란 공공기관이 건축하거나 조성하는 건축물 또는 공간환경을 말한다.
정부청사관리규정 제2조(정의)	"청사"란 국가가 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용과 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 건물·부대시설 및 그 대지를 말한다.
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제1조(정의)	"기반시설"이란 다음 각 목의 시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다. 가. 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설 나. 광장·공원·녹지 등 공간시설 다. 유통업시설, 수도·전기·가스공급시설, 방송·통신시설, 공동구 등 유통·공급시설 라. 학교·운동장·공공청사·문화시설 및 공공필요성이 인정되는 체육시설 등 공공·문화체육시설 마. 하천·유수지(遊水池)·방화설비 등 방재시설 바. 화장시설·공동묘지·봉안시설 등 보건위생시설 사. 하수도·폐기물처리시설 등 환경기초시설
건설기술관리법 제2조(정의)	"건설공사"란 「건설산업기본법」 제2조제4호에 따른 건설공사(4. "건설공사"란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등을 말한다)를 말한다.
국유재산법 제5조(국유재산의 범위)	"국유재산"이란 국가의 부담, 기부채납이나 법령 또는 조약에 따라 국가 소유로 된 제5조제1항 각 호(부동산과 그 중물)의 재산을 말한다.
공유재산 및 물품관리법 제2조(정의)	"공유재산"이란 지방자치단체의 부담, 기부채납(寄附採納)이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 제4조제1항 각 호(부동산과 그 중물)의 재산을 말한다.
영조물 관리 규정(조례)	행정주체에 의해 공적 목적에 공용된 인적·물적종합시설을 말한다. 영조물에는 관용차와 같은 개개의 유체물 뿐만 아니라 도로·하천·항만·지하수도·관공서청사·국립학교교사·도서관 등 물건의 집합체인 유체적인 설비도 포함된다. 법제처(한국법제연구원), 법령용어사례집

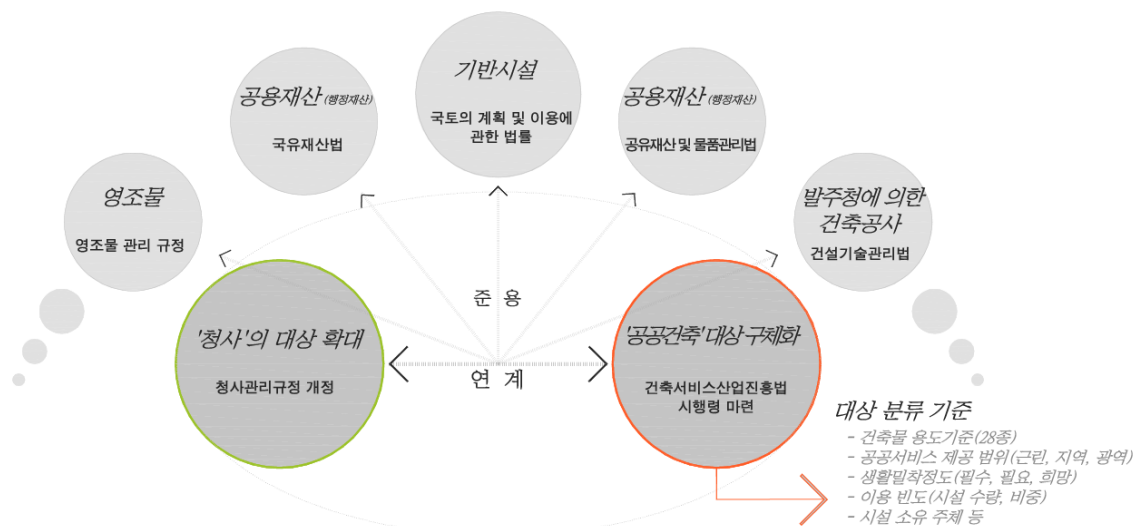
248) 발주청(發注廳)"이란 건설공사 또는 건설기술용역을 발주(發注)하는 국가, 지방자치단체, 국가 또는 지방자치단체가 납입자본금의 2분의 1 이상을 출자한 기업체의 장, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관의 장을 말한다. 「건설기술관리법」 제2조 5항

249) 「정부청사관리규정」 별표1. 청사의 수급 및 관리 대상이 되지 아니하는 시설(제3조제1항, 제9조 및 제11조 관련) 1. 국방 또는 군사시설, 2. 행형시설, 3. 교육시설, 4. 의료시설, 5. 재외공관용 청사, 6. 시험·연구시

공공건축의 유형 분류를 위해 건축법에 의한 용도기준(28종)을 적용할 수 있으나 수량 비중이 높은 1·2종근린생활시설은 구체적인 용도를 파악할 수 없으며 시민들의 생활에 미치는 영향력과 밀착정도를 나타낼 수 없는 점 등이 한계이다.

반면, 해외의 경우에는 일상생활 공간으로서 시설 활용 가치라는 점을 중요한 유형 분류의 기준으로 삼고 있으며 이를 통해 현황 관리 및 관련 통계를 마련²⁵⁰⁾²⁵¹⁾하고 있다. 따라서 국내의 여건을 고려하여 건축물 용도기준, 공공서비스 제공범위(근린, 지역, 광역), 생활밀착정도(필수, 필요, 희망), 시민들의 이용 빈도(수량, 비중) 등을 복합적으로 고려하여 별도의 유형 분류 체계를 마련해야 한다.

또한, 「정부청사관리규정」을 개정하여 청사의 범위를 확대 적용하거나 「건축서비스산업진흥법」 시행령을 통해 공공건축의 시설 유형을 구체화하고 관련 법령들에서 정하고 있는 다양한 공공건축 관련 대상 및 범위를 하나의 법률로 일원화하거나 준용할 수 있도록 법률 간 조정이 이루어져야 한다.



[그림 4-4] 공공건축 대상 분류 및 법적 근거 일원화

설, 7. 관람집회 또는 전시시설, 8. 그 밖에 시설 사용의 주목적이 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용 또는 공무원의 주거용이 아닌 시설

250) 건설자산(Constructed Assets)의 유형은 지역(Government of Victoria)의 생활환경에 미치는 중요성과 영향력을 기준으로 구분, Melbourne: Office of Building, Dept. of Planning and Development(1996), 'Assessing the Condition of Constructed Assets - An Asset Management Guideline for the Victorian Public Sector'

251) 시설의 비중과 일상생활과의 밀착 정도를 기준으로 구분, 감사위원회(AC)(2000), 'HOT Property : Getting the Best from Local Authority Assets', p5

② 공공건축 활용에 관한 기본원칙 및 활용 수준 판단 근거 강화

- 공공건축 ‘활용가치’에 대한 원칙 및 개념 정립

공공건축의 ‘활용’에 관한 제도적 근거가 불분명하고 활용 수준을 판단할 수 있는 법리적 해석이 없어 건축물의 활용 정도 및 가능성을 공론화하기 위해 활용 원칙을 명확하게 규정할 필요가 있다.

국유재산의 관리·처분 기본원칙(「국유재산법」 제3조, 「공유재산 및 물품관리법」 제3조의 2)에서는 국유재산의 관리 시 ‘공공가치’와 ‘활용가치’를 고려하도록 규정하고 있으나 ‘활용가치’에 대한 부가 설명이나 원칙이 제시되지 않아 별도의 항목으로 공공건축의 ‘활용가치’의 명시가 가능할 것으로 판단된다.

<p>「국유재산법」 제3조(국유재산 관리·처분의 기본원칙) 국가는 국유재산을 관리·처분할 때에는 다음 각 호의 원칙을 지켜야 한다. <개정 2011.3.30.> 1. 국가전체의 이익에 부합되도록 할 것 2. 취득과 처분이 균형을 이룰 것 3. 공공가치와 활용가치를 고려할 것 3의2. 경제적 비용을 고려할 것 3의3. 공공건축의 활용가치란 사용자 특성 및 지역의 여건에 맞는 건축환경을 제공하고 이용의 효율, 지역 내 서비스 형평성, 사용 만족도 수준을 높게 유지하여 그 본연의 목적에 부합되는 것을 의미(추가)하며, ‘물리적 측면’, ‘재무적 측면’, ‘서비스 이용·운영 측면’, ‘지역 사회적 측면’에서의 효율성, 형평성, 효과성의 정도로 진단됨 4. 투명하고 효율적인 절차를 따를 것</p>	<p>「공유재산 및 물품관리법」 제3조의2(공유재산 및 물품 관리·처분의 기본원칙) 지방자치단체가 공유재산을 관리·처분하는 경우에는 다음 각 호의 원칙을 지켜야 한다. 1. 해당 지방자치단체 전체의 이익에 맞도록 할 것 2. 취득과 처분이 균형을 이룰 것 3. 공공가치와 활용가치를 고려할 것 3의2. (상동) 4. 투명하고 효율적인 절차를 따를 것</p>
--	--

- 공공건축 활용 현황 및 수준 파악을 위한 관련 규정 구체화

첫째, 건축물의 활용 현황과 수준을 충분히 검토할 수 있도록 ‘유휴 행정재산의 보고’, ‘재산의 처분 기준’ 등의 항목(「국유재산법」 시행령, 「공유재산 및 물품관리법」 시행령, 「공유재산관리계획 작성기준」 등)을 보완할 필요가 있다.

현재 ‘유휴행정재산’은 사용되지 않거나 사용할 필요가 없다는 정도의 모호한 기준으로 정의되고 있으며 공공건축물의 처분 시 단순히 활용계획이 없거나 방치된 시설만을 대상으로 처분 여부를 판단한다. 따라서 부분 공실, 임시 유휴, 잠정 사용중단 등 다양한 유형의 활용 저하 문제를 포괄할 수 있도록 공공건축물에 대한 ‘유휴행정재산’의 대상 기

준과 범위를 구체화할 필요가 있다.

특히 시설 활용계획에 관한 작성 원칙과 기준이 없어 법률에서 언급하고 있는 활용계획의 작성을 의무화하고 활용계획에서 검토해야 하는 항목들과 이를 위한 진단의 필요성을 명시해야 한다.

「국유재산법」시행령
14조(유휴 행정재산의 보고) ① 법 제21조제2항에서 "대통령령으로 정하는 유휴 행정재산"이란 법 제5조제1항제1호에 해당하는 행정재산으로서 법 제6조제2항 각 호의 행정재산으로 사용되지 아니하거나 사용할 필요가 없게 된 재산을 말한다.

→ 공공건축물에 대한 유휴 및 활용 수준을 하부 법령 등을 통해 구체적으로 명시

「공유재산관리계획 작성기준」(안전행정부, 2008)

5. 재산의 처분기준

나. 재산의 매각기준

⑤ 지방자치단체가 활용계획이 없는 건물이 있는 토지로서 건물관리가 극히 어려울 뿐만 아니라 계속보유할 경우에 건물의 노후화로 재산의 가치가 감소하여 매각이 불가피한 경우, 다만, 이 경우 상기 (가) ①호 규정을 준용한다.

→ 활용계획에 대한 작성원칙·기준·실태진단 실시 의무화 등 추가 명시

둘째, 미활용되고 있는 공공건축물에 대해서는 ‘용도변경 및 폐지’ 근거를 구체화 할 필요가 있다. 공공재산의 ‘용도변경 및 폐지’는 행정목적으로 사용되지 않게 되거나 타 용도로의 사용 또는 신탁·위탁 개발이 필요한 경우 ‘공유재산심의위원회’의 권한²⁵²⁾으로 결정된다. 하지만 건축물의 활용 유형이나 수준에 대한 명확한 기준이 없어 객관적인 판단이 어렵다는 점이 한계이다.

일부에서는 행정재산의 이용실태를 법률 부합 여부를 기준으로 유효이용재산, 공법상제한재산, 유휴재산, 비효율이용재산, 용도폐지대상재산, 보유 및 활용 부적정재산, 미등기·미지정재산 등의 유형으로 구분하나 토지의 유휴 상황을 판단하는데 초점이 맞춰져 있어 건축물의 활용 수준에 따른 별도의 유형의 정립이 필요할 것으로 보인다.

‘과대과다 규모’, ‘공실’, ‘유휴’, ‘방치’, ‘노후’, ‘이용 저하’, ‘이용 불편’, ‘운영 부실 및 적자’ 등 활용 저하 유형을 기준으로 공공건축물의 ‘용도변경 및 폐지’의 결정 근거를 구체화할 수 있다.

「공유재산 및 물품관리법 제8조」

제8조(용도의 변경 또는 폐지) 법 제11조제1호에 따라 지방자치단체의 장은 행정재산이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 재산의 일부 또는 전부에 대하여 그 용도를 변경하거나 폐지할 수 있다. <개정 2010.8.4.>

1. 행정재산이 사실상 행정 목적으로 사용되지 않게 된 경우

252) 「공유재산 및 물품관리법」 제8조 용도의변경 또는 폐지

2. 행정재산인 국제경기장 등 체육시설, 국제회의장 등 회의시설, 국제전시장 등 전시장, 그 밖의 공공시설로서 그 일부를 원래 용도로 사용하지 아니하기로 한 경우

3. 법 제43조의3에 따른 위탁재산의 개발을 위하여 필요한 경우

→ 결정근거 합리화 공공건축물에 대한 용도 전환 및 폐기의 기준을 구체화

(‘과대과다 규모’, ‘공실’, ‘유휴’, ‘방치’, ‘노후’, ‘이용 저하’, ‘이용 불편’, ‘운영 부실 및 적자’)

③ 시설의 자체 활용 우선 정책 마련

- 기획단계에서의 활용 여부 우선 검토

신축에 앞서 기존 건축물의 재활용 및 연계 가능성을 우선적으로 검토할 필요가 있다. 기획단계에서 사전검토 항목으로 지역 내 유사시설에 대한 중복성 여부, 인접 시설 활용 가능 여부 등을 추가하고, ‘타당성 조사’에서도 이러한 사항을 검토하도록 한다.

또한 신축을 위해 국유지를 우선 활용하도록 관련 규정을 개선하여 신축 이전에 국공유 건축물의 임대 및 부분 활용 등을 선(先)검토할 수 있도록 한다.

「건축서비스산업진흥법」

제23조(공공건축 사업계획에 대한 사전검토 등) ① 공공기관은 건축물등이 건축의 공공적 가치를 구현하고, 적절한 수준의 품격을 갖추며, 합리적인 기준에 맞게 건축될 수 있도록 노력하여야 한다.

② 공공기관이 대통령령으로 정하는 공공건축 사업을 하고자 할 때에는 다음 각 호의 내용을 포함한 사업계획서를 작성하고, 이를 제24조에 따른 공공건축지원센터(이하 "공공건축지원센터"라 한다)에 제출하여 검토를 요청하여야 한다.

1. 사업의 규모와 내용, 사업기간, 자원조달계획 등 사업의 추진에 관한 사항
2. 발주방식
3. 디자인관리방안
4. 에너지 효율화 등 지속가능성 제고방안
5. 그 밖에 공공적 가치 및 품격 제고를 위한 사항

→ 지역 내 유사시설의 중복 여부, 인접 시설 활용 가능 여부 등(추가)

‘국유재산관리·처분기준’ 제5조4항(기획재정부, 2011)

관리청은 국유건물의 신축을 위해 토지를 매입하고자 하는 경우 미리 총괄청과 협의하여 기존의 국유지를 우선하여 활용하여야 한다.

→ 신축 이전에 주변 공공건축물의 활용 현황 및 가능 여부를 파악하여 그 결과를 첨부(추가)

- 국공유 행정재산의 시설 교환 및 복합 활용 유도

국가와 지자체간 상호점유²⁵³⁾재산의 우선교환 원칙이 적용²⁵⁴⁾되어 재산을 교환하는 사례²⁵⁵⁾가 일부 있으나 그 대상이 일반재산으로 한정되어 있어 소규모 행정재산을 효율적

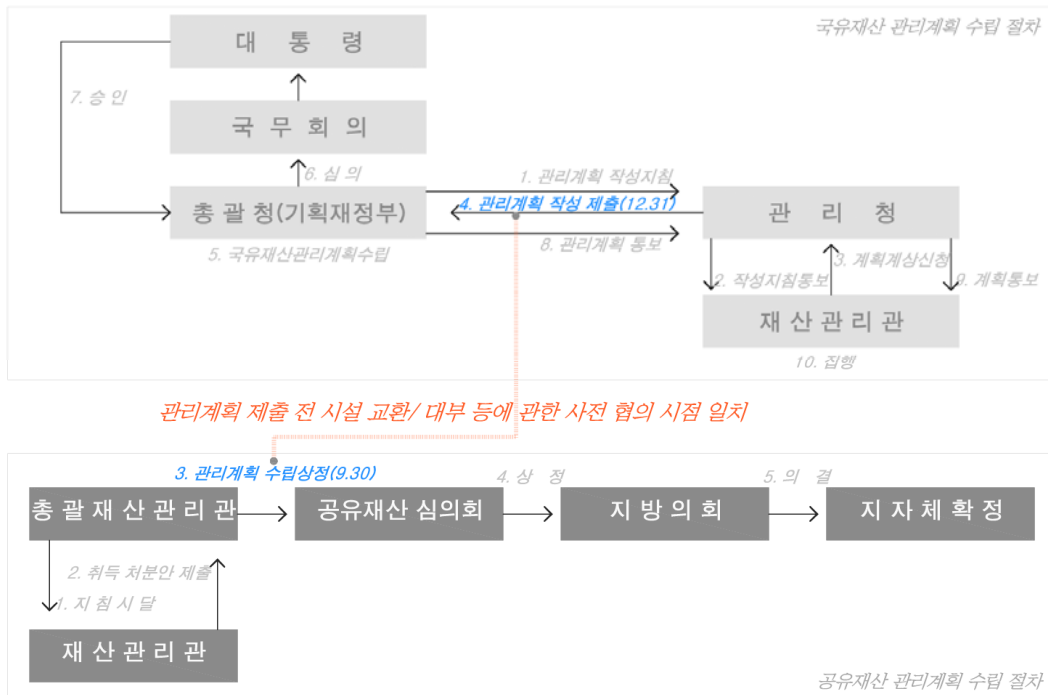
253) 국가가 지자체의 재산(국유재산)을 사용하거나, 지자체가 국가의 재산(국유재산)을 사용하는 상황

254) 국유재산관 관리·처분기준 제12조제3항

으로 관리하기 위한 경우를 포함할 수 있도록 적용 범위를 확대할 필요가 있다.

「공유재산 및 물품관리법」
39조(교환) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 일반재산(삭제)인 토지, 건물, 그 밖의 토지의 정착물을 국유재산, 다른 지방자치단체의 공유재산 또는 사유재산과 교환할 수 있다.

또한 재산의 교환 시 점유 기관과의 사전 협의를 통해 국유재산 및 공유재산 관리계획을 병행하도록 규정²⁵⁶⁾하고 있으나 계획 간 제출 및 상정 시기가 상이하여 실효성 확보를 위해서는 협의 시점을 동일하게 조정할 필요가 있다.



[그림 4-5] 국유재산 및 공유재산 관리계획 작성 시점의 조정

255) 국가소유의 토지를 대전시에서 한밭도서관부지로 사용하거나, 대전시 소유의 토지를 국립대인 충남대학교에서 사용하는 경우임, 기재부는 각 광역자치단체와 약 3년간의 노력 끝에 국가소유 1,021필지(약 823억원)와 지자체 소유 561필지(약 782억원)의 재산을 '13년도 안에 교환하기로 결정하였음, 기획재정부(2013. 5. 22), 국가와 지자체의 얽힌 재산관계, 교환을 통해 실마리를 풀다!

256) '공유재산관리계획 작성기준'(2008년) (5. 재산의 처분기준) 다. 재산의 교환기준

(3) 지방자치단체는 국가 또는 다른 지방자치단체가 점유하는 공유재산과 당해 지방자치단체가 소유하고 있는 점유기관의 국공유재산을 우선적으로 교환하여야 한다.

－ 사전에 점유기관의 장과 합의하여 교환물건을 잠정확정후 당해 지방자치단체 공유재산관리계획과 점유기관의 국공유재산관리계획을 병행하여 추진

2) 지역 차원의 공공건축 현황정보 체계 구축

□ 물리적 현황 자료(세움터, KLIS)의 고도화

현황정보 체계 구축을 위해서는 우선 정보의 고도화를 통해 기존 자료의 신뢰수준을 높일 필요가 있다. 세움터 자료(국토해양부)는 건축물 현황 정보 파악을 위해 가장 핵심이 되는 자료이나 항목별 오기 및 누락 정도가 높고²⁵⁷⁾ 지번이 없거나 현황을 알 수 없는 정보들이 상당수 포함되어 있어 개선이 시급하다. 특히, (세부)건축물명, 주용도, 면적(연면적, 건축면적, 건폐율, 용적률), 사용승인 등의 항목은 필수적으로 보완되어야 할 항목이다.

KLIS 지적 및 토지 특성 정보 또한 시물레이션 과정에서 자료의 지역별 편차(토지특성 현황 : 달서구 54,157, 영주시 671, 하동군 281,947), 자료 변환시 탈락률(연속주제도 : 달서구 45종→37종, 영주시 63종→52종, 하동군 57종→46종), 중복 수준 등이 높게 나타나²⁵⁸⁾ 세움터 자료와 함께 자료의 신뢰도를 높이는 작업이 병행될 필요가 있다.

전수조사를 통한 기존 자료의 대대적인 보완이 가능하다면 공공건축물의 수가 15만동 내외임을 감안할 때 시설의 비중과 파급력을 고려하여 노후도가 높고 시설 수량이 많은 소규모 공공건축(제1·2종종근린생활시설), 교육시설, 행정시설 등의 순으로 단계별로 추진하거나 활용 저하에 따른 사회적 문제가 심각한 비도시 지역 등을 중심으로 우선 시행이 가능하다.

하지만 별도의 전수조사가 어려울 경우, 기존 ‘건축물유지관리점검’ 대상에 공공건축 유형을 추가하여 10년 이상의 시설 현황을 세부 파악하거나, ‘국공유실태조사’를 통해 파악된 건축물 정보를 세움터 자료에 반영하는 방법 등이 고려될 수 있다.

「건축물유지관리점검제도」 대상
- 다중이용건축물(「건축법」 시행령 제5조의5제1항제4호)
(문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설, 여객자동차터미널, 종합병원, 관광숙박시설의 용도 바닥면적의 합계가 5천제곱미터 이상인 건축물/16층 이상인 건축물)
- 연면적 3천제곱미터 이상인 집합건축물(주택법43조 관리대상 제외)
- 조례로 정하는 건축물(2014년 하반기 서울시건축조례 개정 예정)
→ **점검대상에 공공건축 추가**

병행하여 현재 추진 중인 ‘GIS 기반 건물통합정보 구축사업’(2010~, 국토해양부·한

257) 항목별 오기 및 누락을 제외한 자료 신뢰 수준은 건축물명 39.8%, 세부건축물명 34.5%, 대지면적 41.5%, 건축면적 91.2%, 건폐율 38.9%, 연면적 99.5%, 용적률 39.4%, 사용승인 77.2%, p28 참조

258) pp.103~104 참조

국토지주택공사)에 선정된 지자체에 우선적으로 공공건축 현황 정보를 고도화하는 사업을 지원할 수 있는 방안이 검토될 수 있다.

□ 재무회계 시스템의 연동 및 일원화

기존 시설의 운영 효율성을 검토하기 위해서는 재무회계 및 운영비용 정보가 필수적으로 요구²⁵⁹⁾된다. 회계정보의 분석을 통해 적절한 자산 규모를 토대로 한 부동산의 효율적인 활용 대안의 모색과 계획적인 지출에 기초한 효과적인 주민 서비스의 제공이 가능하기 때문이다.

일본의 경우 재무제표를 적극적으로 이용하여 유사시설 간의 활용 상태를 직간접적으로 비교 분석하고 있으며 호주에서도 전산화 된 회계/ 재무 시스템을 활용하여 건축 자산과 관련한 유지·보수, 갱신/개축, 신축 및 업그레이드에 관한 재정 변화와 지출(Financial Statements and Projections)을 일정기간 마다 지속적으로 모니터링 하고 있다²⁶⁰⁾.

[표 4-2] 시설별 대차대조표 및 행정비용계산서의 예(일본)

시설별 대차대조표								
정리 No.	6-1	6-2	6-3	6-4	6-5	6-6	6-7	6-8
시설명칭	카와보육소	시라노이보육원	토요노보육원	마츠하시보육원	치하이보육원	토박세보육원	오오다케보육원	미스미유치원
[자산]								
건물등			287,675	32,945				32,062
토지	81,708	64,665	26,400	96,459	26,084	19,574	17,966	63,168
자산합계	81,708	64,665	314,075	129,404	26,084	19,574	17,966	95,230
[부채]								
시 채권								
[순자산]								
순자산	81,708	64,665	314,075	129,404	26,084	19,574	17,966	95,230
부채-순자산 합계	81,708	64,665	314,075	129,404	26,084	19,574	17,966	95,230
시설별 행정비용계산서								
[행정비용]								
인건비	95,873	83,063	120,849	150,707	58,958	57,112	41,989	24,456
퇴직수당비용	8,100	6,300	9,000	13,500	6,300	6,300	4,500	2,700
위탁료	525	501	480	404	73	81	171	378
수요자비용	14,064	4,086	5,822	20,228	5,520	5,067	4,085	895
감가상각비용			11,507	1,126				1,886
기타	1,364	2,374	2,750	3,306	1,101	1,168	1,061	426
행정비용합계	119,926	96,324	150,408	189,271	71,952	69,728	51,806	30,741
[수입]								
임대료								
기타	20,225	20,180	26,270	31,916	6,653	6,279	3,573	1,620

259) '부록14. 해외 공공건축 자산관리 정책(영국 CIPFA)' 참조

260) Indigo Shire Council(2011), 'Building Asset Management Plan', pp.31~37

시설별 대차대조표								
정리 No.	6-1	6-2	6-3	6-4	6-5	6-6	6-7	6-8
시설명칭	카와보육소	시라노이보육원	토요노보육원	마츠하시보육원	침향이보육원	토박센보육원	오오다케보육원	미쓰미유치원
수익합계	20,225	20,180	26,270	31,916	6,653	6,279	3,573	1,620
수익자부담비율	16.9%	21.0%	17.5%	16.9%	9.2%	9.0%	6.9%	5.3%

* 출처 : 구마모토 현 우키시 「시설 백서」(2008년 3월)

하지만 국내의 경우는 회계시스템이 공개되지 않거나 회계기준이 지자체마다 상이하며 건축물의 운영·유지에 투입되는 관리예산은 별도 항목으로 구체화되지 않아 예산소요를 파악하기 어렵다.

따라서 단기적으로는 국공유재산관리대장에서 ‘유지관리비 투자상황’, ‘자산재평가’, ‘증감 이동상황’, ‘대부 및 사용상황’ 등의 항목²⁶¹⁾을 주기적으로 기입·관리할 수 있도록 하고 장기적으로는 공공건축의 운영에 관한 비용 내역 및 회계시스템을 모든 공공건축물에 공통적으로 적용할 수 있도록 표준화·일원화해야 한다.

또한 세입과 복식부기 연계관리, 국공유재산관리를 지원하는 ‘세외수입정보시스템’의 전산화 된 정보를 건축물 현황 등과 함께 검토할 수 있도록 연동할 수 있는 방안이 검토될 필요가 있다.

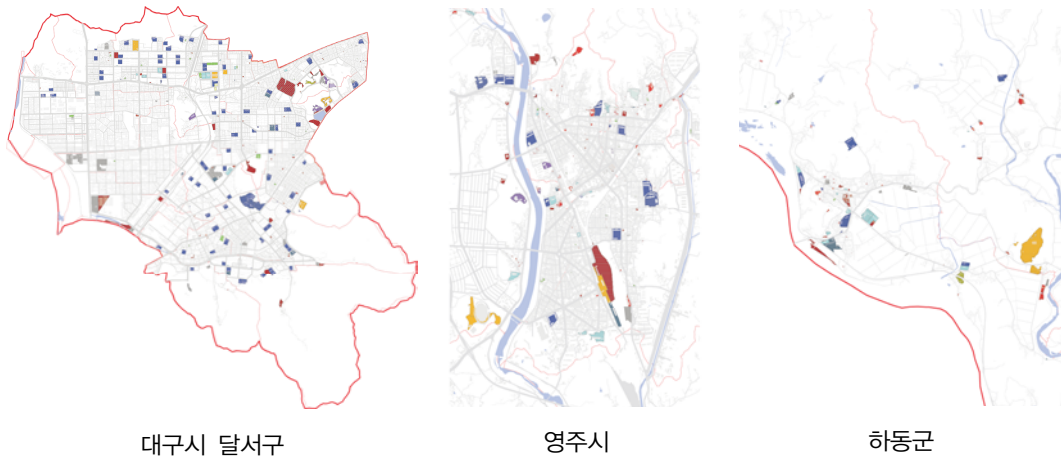
□ 지리기반의 현황정보 플랫폼(platform) 구축 및 관련 자료의 전산시스템 간 연동

활용 현황의 파악과 실태 분석을 위해서는 유사시설과의 인접거리 및 중복여부, 수요-공급의 적정성, 시설 간 연계성, 입지조건 및 접근성 등이 함께 파악 되어야 한다. 하지만 웹(web)상에서 지리 위치 기반으로 공공시설을 검색 할 수 있는 해외의 사례(영국 ‘e-PIMS 시스템’, 버밍햄시 ‘Technology Forge’ 등²⁶²⁾)와 달리 기존 세움터 정보 등은 주변과의 관계를 파악하기 어렵다.

특히, 시뮬레이션 과정에서 세움터 정보와 KLIS 정보를 연동하여 지리 기반으로 통합하는 과정에서 관련 정보들이 탈락하거나 병합되지 않은 문제들이 발생한 바 자료 상호 간 검증과 조정이 필요한 상황이다.

261) ‘부록13. 국공유재산관리 관련 대장 양식’ 참조

262) ‘부록14. 해외 공공건축 자산관리 정책(영국)’ 참조



[그림 4-6] 시뮬레이션으로 도출된 3개 지자체 지리 정보 기반 공공건축 현황 MAP

또한 관련 자료의 효율적인 활용을 위해서는 기존 자료를 전산화하여 상시적으로 확인할 수 있는 별도 시스템 마련이 필요하다. 실제 호주의 인디고셔(Indigo shire)에서는 정기적(3년)으로 수집·조사되는 기존 시설의 현황 정보를 Conquest 자산관리시스템²⁶³⁾를 통해 통합적으로 관리²⁶⁴⁾하고 있는데, 건축 자산의 지역성, 기능, 전략적 경영 관리, 소유권, 물적 특성²⁶⁵⁾, 상태, 가치 등을 상세히 전산 기록하여 이를 통해 시설의 유지 프로그램과 갱신 시점을 파악하고 있다.

국내의 경우 이와 유사한 목적으로 활용될 수 있는 기존 관리시스템으로 기획재정부를 중심으로 추진 중인 ‘국유재산통합관리시스템’을 들 수 있다. 하지만 아직까지는 토지 위주의 현황 관리 및 개발이나 매각에 초점이 맞춰져 있어 기존 건축물의 활용도를 높이는 측면에서 현황 관리 기법이 보완될 필요가 있다. 특히 해외(영국의 감사위원회AC 등)에서는 건축자산의 효율적인 활용을 위한 필요 정보의 유형과 관리 수준을 정하고 있다²⁶⁶⁾는 점에서 시스템의 개선이 요구된다.

따라서 현재 추진 중인 ‘국유재산통합관리시스템’을 바탕²⁶⁷⁾으로 건축행정시스템 세

263) 자산관리 시리즈(Asset Management Series)와 장관이 발행 한 재무 가이드라인을 지원하기 위해 제작 (건축법 제 220에 의거)

264) Indigo Shire Council(2011), ‘Building Asset Management Plan’, p25

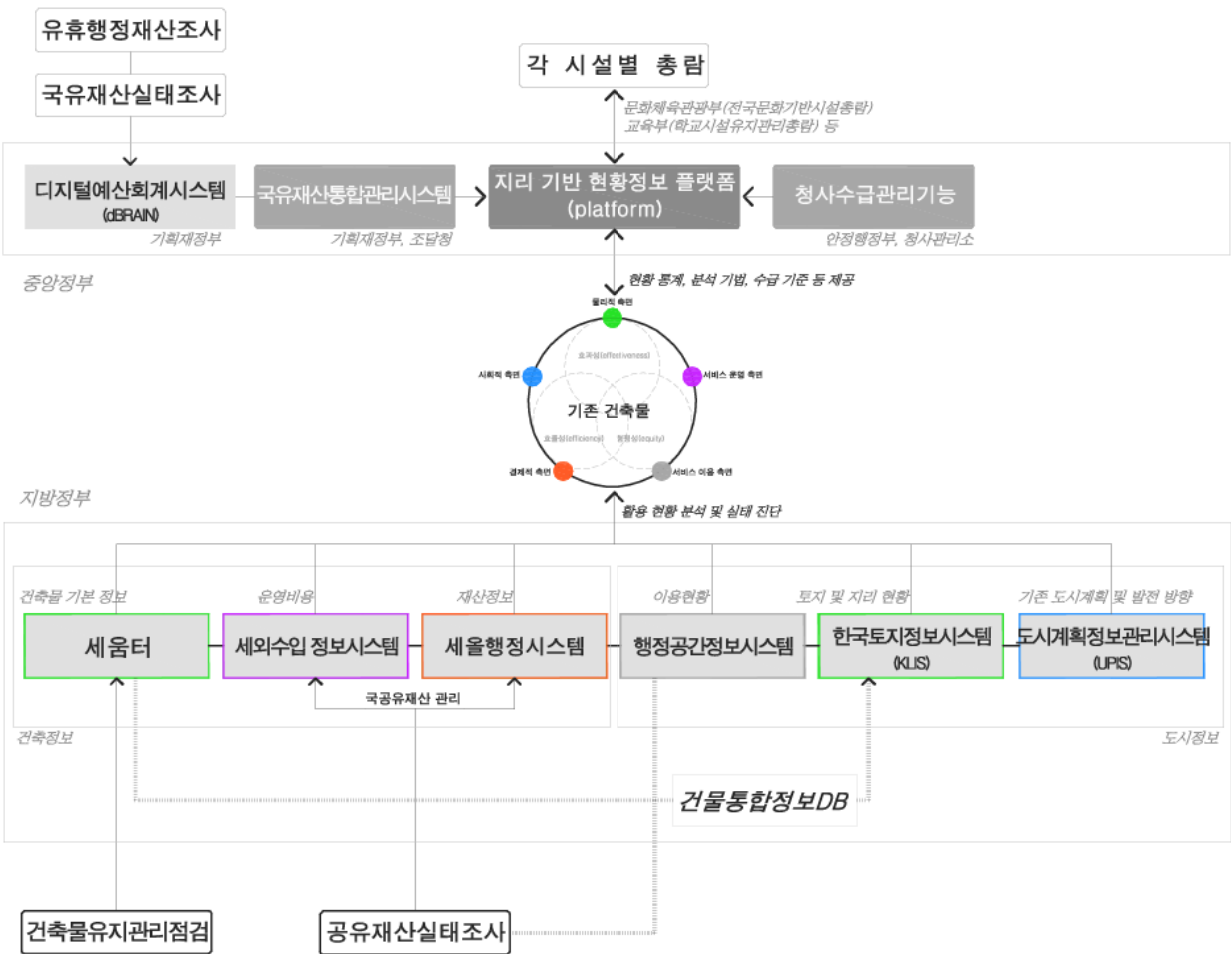
265) 벽 구조 외장, 지붕 외장, 바닥 구조, 바닥 외피, 벽 구조 내장, 천장, 기계제품, 전기제품, 비상구/출구 가구, 환통 및 수직 낙수 환통, 외부 도장상태, 내부 도장상태 등을 10단계로 평가

266) ‘부록14. 해외 공공건축 자산관리 정책(영국)’ 참조

267) 영국의 경우에도 기관 별 자체적인 DB 시스템 구축을 지양하고, e-PIMS와 연동을 적극적으로 권장, ‘부

움터(건축물 기본 현황), 세외수입정부시스템(운영비용 등), 세율행정시스템(재산정보 등), 행정공간정보시스템(이용현황 등), 도시계획정보관리시스템(도시계획 및 발전 방향) 등의 관련 정보를 연계할 수 있도록 중앙정부 차원에서의 ‘공공건축 현황 관리 플랫폼(platform)’을 제작할 필요가 있다.

플랫폼의 구축은 영국의 ‘정부자산유닛(GPU)’ 과 같이 중앙부처 간 자산관리 코디네이팅 역할을 담당하는 독립조직을 중심으로 국유재산 정보를 총괄하는 ‘조달청’(기획재정부)과 청사 수급관리기능과 및 공유재산을 총괄하는 ‘청사관리소’(안정행정부)의 적극적인 협조를 통해 추진되어야 한다.



[그림 4-7] 공공건축 현황정보 Database 구축 및 시스템 연동 체계

록14. 해외 공공건축 자산관리 정책(영국) 참조

3) 상시적인 활용·관리 실태진단 체계 마련

□ 국공유 실태조사의 내실화

기존 현황 정보만으로는 시설 상태, 이용 및 공실 정도, 주변과의 연계 수준 등 현장에서 파악할 수 있는 정보들을 확인하기 어려워 활용 실태를 객관적으로 진단하는 데 한계가 있다. 또한 시설 관련 정보를 완벽하게 DB로 구축하고 이를 정량적으로 분석하기 위해서는 많은 시간과 노력이 소요²⁶⁸⁾된다. 주기적인 실태진단이 필요한 이유이다.

하지만 기존 ‘국유재산 실태조사²⁶⁹⁾’, ‘공유재산 실태조사’, ‘유희행정재산조사’ 등은 주로 토지의 이용 여부 및 활용 상황을 파악하는 데 초점이 맞춰져 있으며, 관리 대장은 기관마다 양식과 세부 정보(사용현황, 주위환경, 현장사진, 관리이력, 담당자 변동사항, 책임자 결재, 향후 관리방향 등)가 상이하고 점진 또한 소홀이 이루어지고 있어 체계적인 실태점검 및 정보의 관리가 요구²⁷⁰⁾된다. 더불어 ‘국유재산관리대장’과 ‘공유재산관리대장’은 관리주체 간 자료의 교환·공유 등을 통한 종합적인 분석이 가능할 수 있도록 모든 지자체 및 관리청에 동일한 양식으로 배포·보급될 필요가 있다.

일본의 경우 시설의 체계적 관리 점검을 위해 시설(하드웨어)과 서비스(소프트웨어)를 구분한 ‘시설백서’를 마련하여 이용 상황, 준공연한 및 구조, 운영경비 등 개별시설 정보와 지역의 변화 및 정비 상황 등을 기록·관리하고 있다²⁷¹⁾. 더불어 영국의 버밍햄시에서는 다수의 정보 취득과 분석을 위해 성과지표(Performance Indicator, PMI²⁷²⁾)와 같은 건축물에 특화된 주요 검토항목을 설정하고 있다.

이와 같이 국내의 경우에도 공공건축물의 실태조사에 적용될 수 있는 종합적인 조사 방법과 항목이 구체적으로 정립될 필요가 있다. 따라서 현재 ‘재산 등기 및 지적 현황’ ,

268) ‘부록14. 해외 공공건축 자산관리 정책(일본)’ 참조

269) 「국유재산법」 시행령 제68조(대장과 실태조사) ①법 제66조 제1항에 따른 국유재산의 대장은 국유재산의 구분과 종류에 따라 총괄청이 정하는 서식으로 작성하여야 한다. 「국유재산법」 시행령 제69조(대장정리) ① 관리청등은 국유재산의 취득, 관리전환, 처분 및 그 밖의 사유로 증감·이동이 있을 때에는 지체없이 그 내용을 대장에 적고, 부속도면을 정리하여야 한다.

270) 기획재정부(2012), 중앙관서 위탁 국유재산 감사결과, p4

수탁기관	대장 관리 실태
LH 00지역본부	'09년 이후 대장관리 소홀, 현황사진 미첨부, 재산가액 변동사항 미정리
한국철도시설공단 00지역본부	전산 파일로만 관리, 교통·주변여건·향후 이용방안 등의 관리상황 미흡
LH 00지역본부	전체 대상토지 현황 정리 및 이력관리 미흡
국립공원 관리공단00000국립공원사무소	필지별 대장관리 미흡

271) 타마시(2011), 공공건축물 보전계획 보고서, p2

272) ‘부록14. 해외 공공건축 자산관리 정책(영국)’ 참조

‘주위 환경’, ‘이용 현황’, ‘그 밖에 재산의 보존·관리 등에 필요한 사항’으로만 개괄적으로 구분되어 있는 국유재산(공유재산) 실태조사 항목을 건축물에 한하여 ‘물리적 환경’, ‘재무적 현황’, ‘서비스 운영·이용 현황’, ‘지역 사회적 영향’ 등으로 재조정하고 각 항목에 대한 필수 검토 사항 등²⁷³⁾과 실태진단의 절차와 업무에 대한 별도의 지침 마련을 명시할 필요가 있다.

<p>「국유재산법」 시행령 제68조(대장과 실태조사) ④ 중앙관서의 장등은 국유재산의 특성 및 이용 상태 등을 고려하여 실태조사 대상재산을 선정하고, 해당 국유재산에 대해서는 1년에 한 번 이상 실태조사를 하여야 한다. 이 경우 실태조사할 내용은 다음 각 호와 같다.〈개정 2011.4.1〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재산 등기 및 지적 현황 2. 주위 환경 3. 이용 현황 4. 그 밖에 재산의 보존·관리 등에 필요한 사항 <p>⑤ (추가안) 다만 공공건축물의 경우 실태조사항 내용은 다음 각호와 같으며, 구체적인 내용은 별표로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 물리적 환경 2. 재무적 현황 3. 서비스 운영·이용 현황 4. 지역 사회적 영향 5. 기타 	<p>「공유재산 및 물품관리법」 시행령 제49조(공유재산 대장의 관리 등) ③ 재산관리관은 법 제44조제2항에 따라 그 소관 공유재산의 실태를 조사하려는 경우에는 1년에 한 번 이상 다음 각 호의 사항에 관한 실태조사를 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공유재산의 등기 및 지적 현황 2. 주위 환경 3. 이용 현황 4. 그 밖에 공유재산의 보존·관리 등에 필요한 사항 <p>④ 상동</p>
--	--

□ 활용 실태 진단 수행 절차 및 진단 기준 마련

공공건축물의 활용 실태 진단은 과도한 예산과 인력의 투입을 줄이고 조사원의 판단 착오와 오류를 방지하기 위해 수집 항목과 분석 과정을 일목요연하게 정리할 필요가 있다.

분석과정을 개괄적으로 정리하자면, 우선 각 기관 및 지자체는 ‘공공건축 현황 관리 플랫폼(platform)’을 바탕으로 전산화 된 관련 현황을 기초자료로 활용하여 1차적으로 도시적 차원에서의 수급 적정성, 유사시설 간의 중복성, 인접 시설 간 연계 가능성, 입지조건 및 접근성, 용적률 달성 정도, 노후도, 주변지가 및 자산액 규모 등²⁷⁴⁾을 검토한다.

273) ‘부록5. 공공건축 활용 실태조사 양식’ 참조

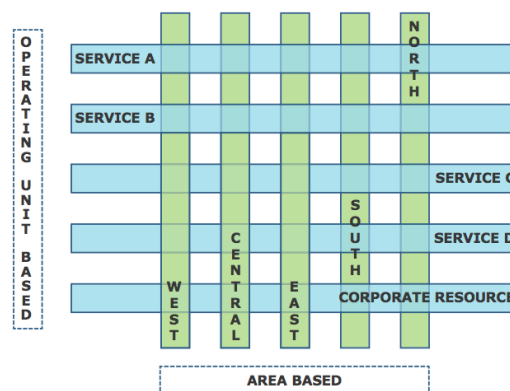
274) [표 3-4] 참조

이를 바탕으로 잠재적인 활용 저하 우려 시설을 구분하고 부가적으로 필요한 정보는 현장 방문을 통한 유관 조사와 인터뷰로 물리적 노후 정도, 접근 및 이용 편의성, 공간 활용 정도, 공실 및 이용률, 이용 만족도, 지역 사회와의 밀착 정도 등을 조사한다.

지역 단위 현황정보와 실태조사 결과를 종합하여 자산으로서 활용 정도를 진단하고 시설(하드웨어)과 서비스(소프트웨어) 수준에 따라 시설의 자체활용 가능성(계속사용, 전용, 철거, 매각, 재건축 등)을 검토한다. 더불어 인접 및 유사시설과의 연계 가능성(복합화, 시설교환, 대부, 임대 등)을 추가 검토하여 최종적인 활용 전략을 도출한다.

이때 시설의 공급·설치 기준이 지역 차원의 활용 현황을 검증하는 중요한 기준으로 작동한다. 하지만 공급·설치 기준은 개별 법령에 근거하여 분산 정의되어 있고 기준이 명확하지 않은 경우가 대다수를 차지하고 있다²⁷⁵⁾. 따라서 중앙정부 차원에서 지역 내 시설의 적정 수급 현황 파악을 위한 최소한의 시설 공급기준을 유형별로 정립하여 보급할 필요가 있다.

또한 자산 실태진단은 시설의 유형이나 지역의 여건에 따라 차별적으로 적용될 필요가 있다. 개별 시설과 유형은 설치·운영의 목표가 상이하여 동일한 진단기준을 일률적으로 적용하는 데에 한계가 있기 때문이다. 국내의 경우 문화기반시설이 그 운영 목적에 부합하는 평가지표를 선정하고 평가지표체계²⁷⁶⁾를 적용하고 있으나 다수의 시설은 개별 평가지표와 절차가 부재한 상황이다. 따라서 유사 시설 및 유형별로 시설의 성격과 운영 목적에 맞도록 1차 진단결과에 가중치를 적용하거나 특정 검토항



[그림 4-8] 유형별·지역별 자산 평가의 구분

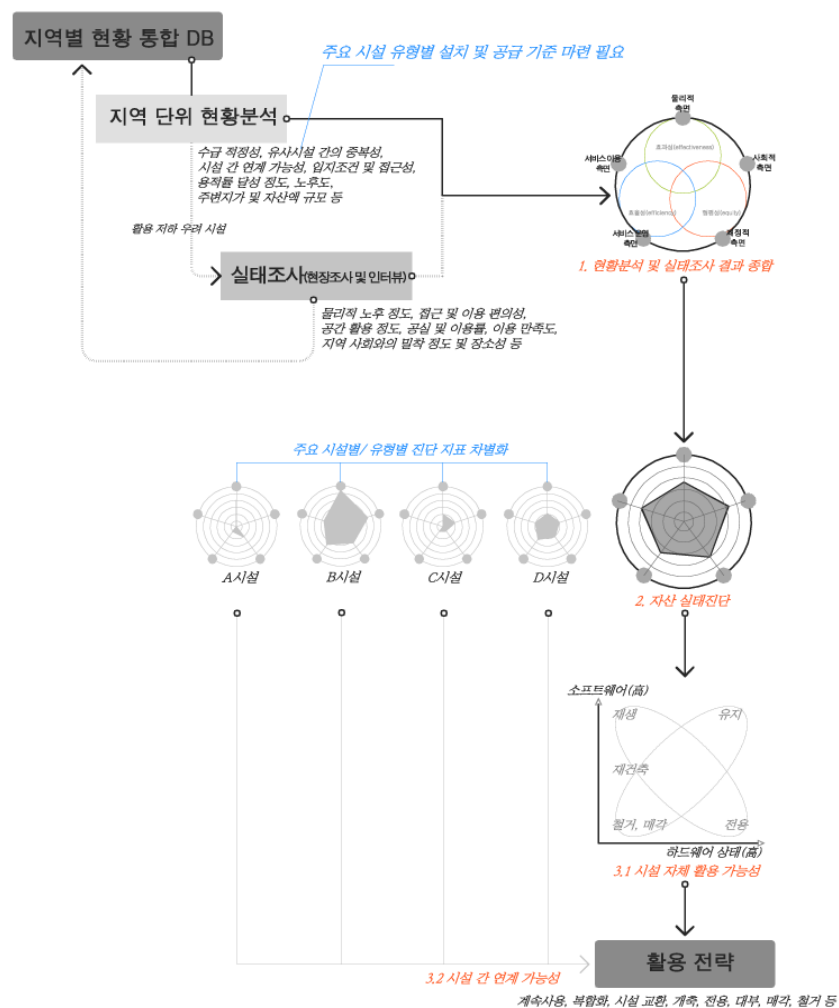
* RICS(2008), Ibid, p18

275) 현재 명확한 공급기준이 제시되고 있는 시설은 동사무소, 파출소, 소방파출소, 우체국, 도서관, 종합병원, 일반병원, 스포츠센터, 주민복합센터, 순찰지구대, 6급우체국, 119안전센터, 도시보건지소, 시청/시의회, 경찰서 청사경비대, 소방서, 4급우체국, 보건소, 법원, 검찰청, 교육청, 도시통합 정보센터, 도시행정지원시설, 사회복지시설, 청소년수련시설, 유통업무설비 등, '부록8. 공공건축물 공급 기준' 참조

276) 지표는 양적 지표와 질적 지표, 객관적 지표와 주관적 지표로 구성, 평가영역은 크게 조직평가(제도와, 전문성, 의사결정구조), 인력평가(인력구조, 책임자, 교육 및 후생복지제도), 시설평가(시설확보수준, 활용도, 시설관리), 프로그램평가(프로그램 기획실태, 문화향수 기회 확대 기여, 지역 문화 활성화 기여), 재정평가(재정규모, 자원 활용의 공공성), 발전계획평가(경영혁신, 노력도, 성과), 특성화 사례 및 프로그램

목 등을 추가할 수 있도록 별도의 지표 설정이 필요하다.

그럼에도 불구하고 현황DB의 구축과 진단 절차 및 기준의 고도화는 많은 시간이 소요되는 만큼 조속히 적용하기에는 한계가 있다. 따라서 일본의 사례²⁷⁷⁾와 같이 특정 시설 유형을 선정하여 유사 시설 간 또는 유형 간 벤치마킹을 통해 공간 활용의 효율성, 운영 비용의 적절성 등을 비교분석하여 실태조사의 효과를 단기적으로 증명하는 것이 효과적일 수 있다. 이러한 성과를 바탕으로 각 비교 항목들을 지속적으로 축적하여 진단 기준으로 활용하는 것이 현실적인 대안이 될 수 있을 것이다.



[그림 4-9] 공공건축 활용 현황분석 및 실태진단(research) 절차

277) '부록14. 해외 공공건축 자산관리 정책(일본)' 참조

4) 관련 기관 간 협조체계 구축 및 전문기관 지원

자산(asset)이라는 종합적인 측면에서 공공건축물을 관리하기 위해서는 단순 기계, 설비 교체 업무 중심에서 탈피하여 건축물 리모델링과 연계한 기술지도, 운영 효율화, 수급 점검, 디자인, 재산가치 등을 고려한 건축·도시·행정·재무·부동산 등 다양한 전문 분야가 관여될 수밖에 없다.

따라서 이러한 종합적인 역량을 특정 기관이나 부서에서 단독으로 수행하기 어려우며 관리책임의 부담과 과중한 업무로 적절한 관리가 이루어지지 못할 가능성이 크다. 특히 지자체 차원에서는 공공건축물에 관한 종합관리 필요성에 공감하더라도 인력과 재정 규모의 제약이 심하고 제한된 정원 내에서 업무를 수행함에 따라 새로운 업무에 대한 거부감이 크다²⁷⁸⁾.

해외의 경우에는 이러한 문제점을 극복하기 위해서 관리 책임부서(부처)와 관련 분야 별 전문가 간의 원활한 협조체계를 유지하고 있다. 영국의 정부자산 유닛(Government Property Unit, GPU²⁷⁹⁾)은 e-PIMS를 통해 공공자산의 현황관리체계를 제공하고 있으며 관리권한이 개별화되어 있는 주체들 간의 의견 조율과 정책결정시 코디네이터 역할을 담당하고 있다. 또한 관련 전문기관으로서 영국 왕립평가사협회(Royal Institution of Chartered Surveyors, RICS)는 건축 자산의 운영 평가기준을 수립하고 영국 공인 공공 재정·회계사협회(The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, CIPFA)에서는 국가 및 지역 단위의 자산 현황을 조사한다.

지역 차원(버밍햄시의 경우)에서는 의사결정 부서로 조직자산그룹(Corporate Property Group)과 조직자산관리그룹(Corporate Asset Management group)이 있으며, 시설의 일상적인 운영과 예산 책임을 갖는 개별 부서(Directorate level)와 관련 전문업무를 지원하는 조직지원 부서(Corporate Support level)로 구분되는데, 지원부서(버밍햄자산서비스(Birmingham Property Services, BPS), 도시디자인(Urban Design))에서는 시

278) 조직내에도 공공건축 담당자가 한해 처리해야 할 건축사업만 80여건 정도인데, 이것에 대한 처리만으로도 업무가 과중하며, 실제적인 예로 2012년에 건축과에서만 행정문서가 3만건 정도에 이를 정도로 각종 민원 해결도 많은 상황임, 지자체 담당자 인터뷰 결과

279) 2010년에 결성된 국무조정실(Cabinet Office)내 공공자산관리 업무를 전담하는 조직으로 중앙부처 자산의 효율성 제고와 관리체계 개선을 도모, 자산관리의 일반적 특성상 관리책임이 지자체, 독립 공공기관(Arm's Length Bodies, ALBs) 등 다양한 기관에게 양도되어 있으므로, 정부자산유닛은 다양한 위계의 공공기관들이 협력할 수 있는 코디네이팅 역할 담당

설평가, 개발, 매입 및 처분, 건축, 건축측량보수 등의 컨설팅을 담당한다.

이러한 관련 조직 간 수평적이고 유기적인 협력 체계는 일본의 사례에서도 확인할 수 있듯이²⁸⁰⁾ 관리업무를 별도로 유지하는 조직에 비해 업무의 효율성과 성과가 높다. 더욱 적극적이고 효과적인 관리를 위해서는 관련 부서들 간의 의견 조율을 원활히 중재하기 위한 지자체장 직속의 ‘자산관리 총괄부서’ 설립이 최적의 대안이 될 수 있다.

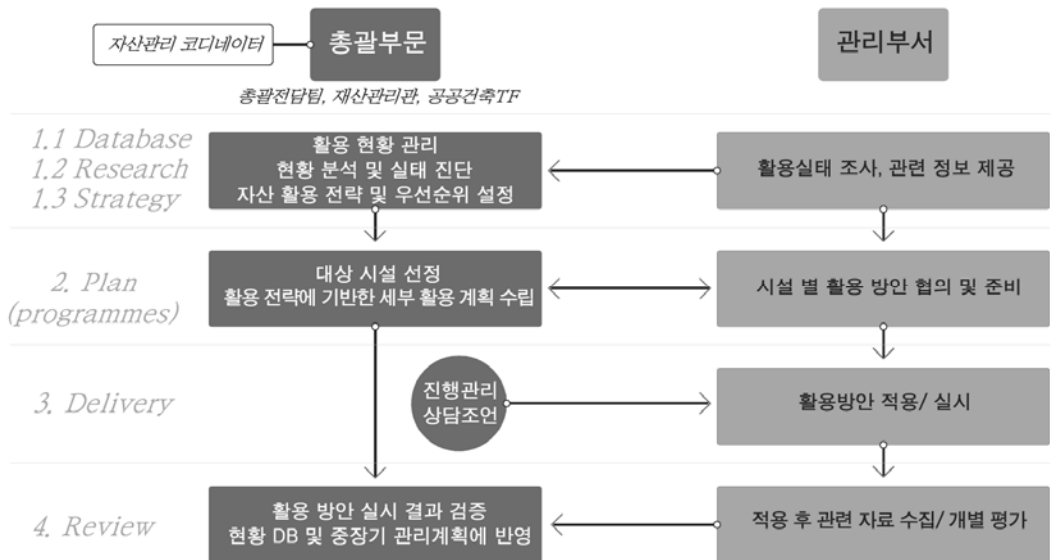
따라서 관리 담당자와 관련 전문가 간의 원활한 협조체계는 크게 중앙정부 차원과 지방정부 차원으로 구분하여 접근할 필요가 있다.

먼저 중앙정부 차원에서는 국유재산 및 공유재산의 총괄 권한을 갖는 기획재정부와 안전행정부의 협력과 함께 건축물 정보를 관리하는 국토해양부 간의 업무 연계가 필요하다. 이와 더불어 재산의 가치 평가 기준 정립을 위한 ‘감정평가원’, 시설의 운영 위탁 및 관리 지원을 위한 ‘한국자산관리공사’, 청사의 유지 및 수급관리 업무 지원을 위한 ‘청사관리소’, 국유재산통합관리시스템 등 시설 현황 관리 지원을 위한 ‘조달청’ 등이 전문분야별 지원기관으로 공조가 가능할 것이다.

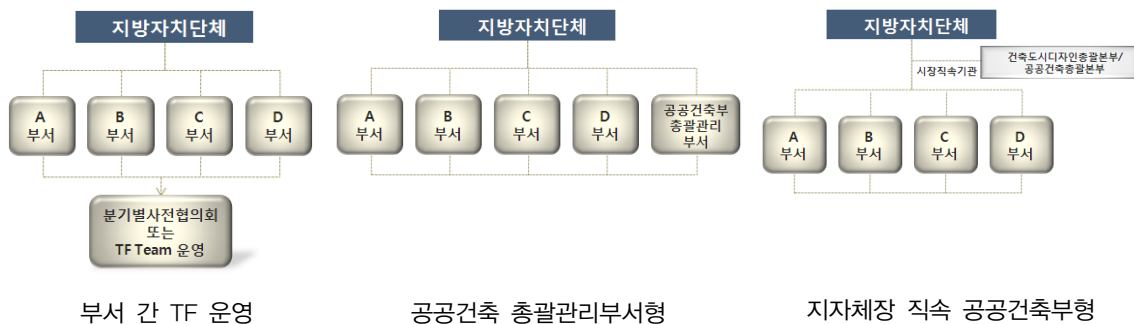
지방정부 차원에서는 관리 소관부서를 주축으로 회계과, 도시과, 건축과 등이 TFT(Task Force Team)의 형식으로 관리업무를 수행하여 책임을 공유하고 총괄조직으로서 지자체 직속의 ‘공공건축 전담팀’ 신설을 통해 ‘재산관리관’의 업무를 대체하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이때 각 소관부서는 총괄조직에 자산 현황 자료를 제공하고 자산의 계획 및 실행사항을 협의를 통해 진행한다. 총괄조직은 현황DB를 관리하여 활용현황 분석 및 실태진단의 수행을 돕고 대상 시설의 선정과 세부 활용계획을 수립한다.

이때 외부전문가로서 자산관리 코디네이터의 지원이 병행될 필요가 있다. 지역 차원에서 건축물의 종합적인 자산 관리가 이루어지기 위해서는 소유 및 관리권한이 개별화되어 있는 관리자들 간의 정보 수집과 의견 공유, 협의 등을 수행할 수 있는 코디네이터의 역할이 필수적으로 요구된다. 시뮬레이션 과정에서도 공무원, 이용자, 시민, 관련분야 전문가들 간에 시설에 대한 관점과 요구가 상이하여 이를 객관적으로 인식하고 건축물의 목적에 맞는 운영 방향을 결정하기 위한 전문가의 필요성이 확인되었다.

280) ‘부록14. 해외 공공건축 자산관리 정책(일본)’ 참조



[그림 4-10] 지자체 공공건축 총괄조직 및 관리부서 간 전담업무 구분



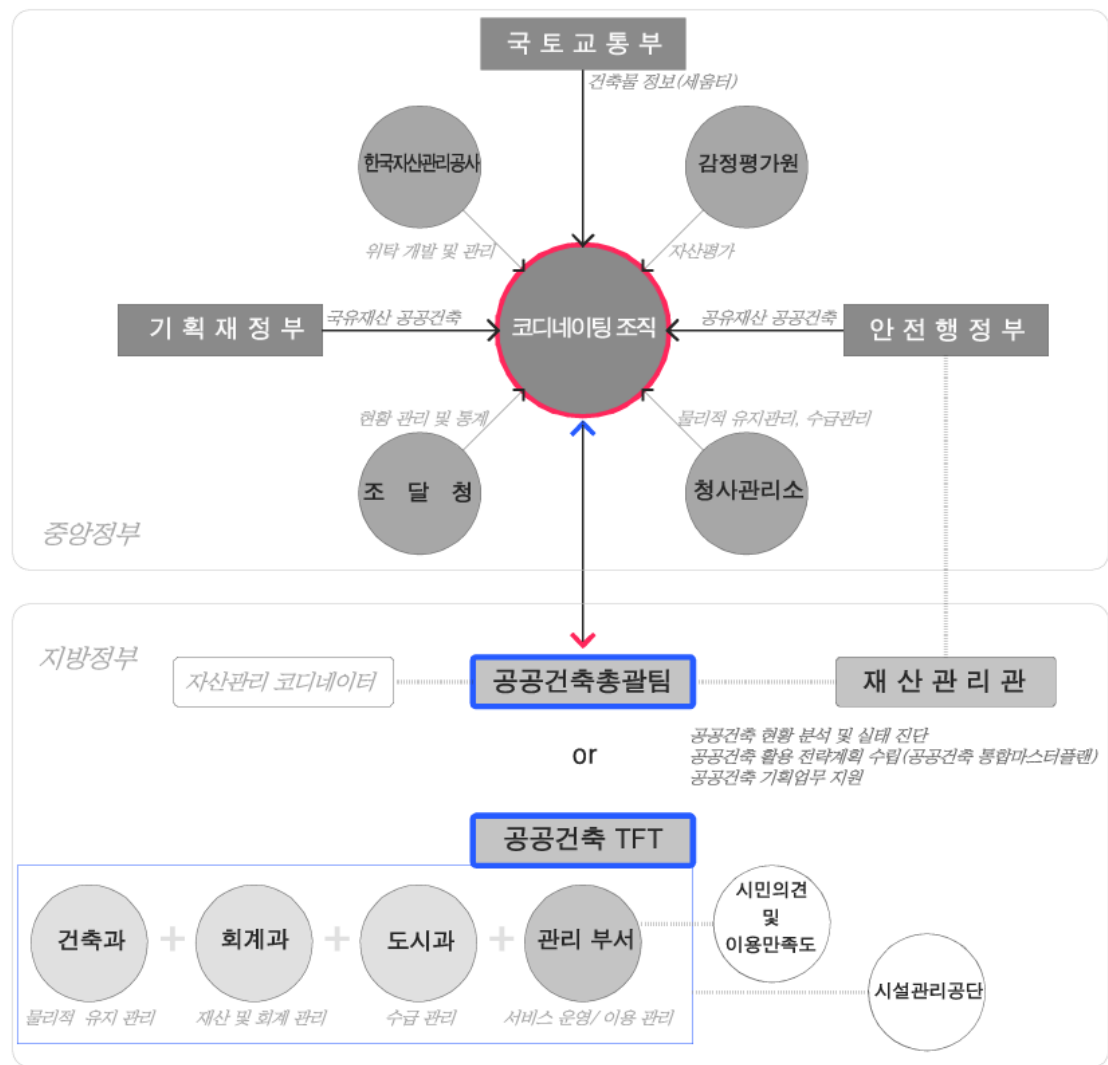
[그림 4-11] 공공건축 총괄관리부문 운영 대안

* 조준배, 임현성 외(2008), 전게서, p177

중앙과 지방정부 간의 협력은 일부 사례²⁸¹⁾를 제외하면 업무 협의가 실질적으로 불가능한 경우가 많아 공공건축의 적극적인 활용을 위해서는 중앙정부와 지방정부 간 자산 관리 정책의 공유와 협력 또한 필요하다. 이때 중앙과 지방정부 간 협의체계는 중앙정부 코디네이팅 조직과 지역 별 공공건축 총괄팀(또는 재산관리관)과의 긴밀한 업무 협조를

281) 국공유재산 상호점유 해소, 국유지에 대한 도시계획시설 결정시 사전협의 등 국유재산 관리 협력체계 구축을 위한 MOU 체결된, 기획재정부(2011), 국유재산관리계획 보도자료, 부산시(7.20일)·서울시(10.27일)·경기도(11.4일)와 MOU 체결

바탕으로 추진이 가능하다. 이러한 별도의 코디네이팅 조직은 중앙정부 부처 및 전문분야
 관련기관 간의 업무 연계, 지방정부 공공건축 자산관리 자문 및 지원을 위해서 영국의 정
 부자산 유닛(GPU)과 같이 독립지원조직으로 운영될 필요가 있다.



[그림 4-12] 공공건축 자산 관리를 위한 중앙-지방 정부 관련 조직 간 연계 및 협업 체계

5) 지역 단위 공공건축 자산 관리전략 계획 수립

자산관리는 일회적 조치로 종료되는 것이 아니라 기획으로부터 소멸까지 전생애주기로 확대되어 초기 기획의도가 운영 단계에서 충분히 성취되고 그 효과가 장기적으로 유지될 수 있어야 한다. 더불어 지역 내 공공서비스 제공의 거점으로서 시설 간 연계와 유기적 관계 설정이 함께 검토될 필요가 있다. 따라서 시설에 대한 단발적·개별적 대응보다는 향후 중장기적인 활용 가능성과 지역의 여건 및 발전 방향과 부합할 수 있는 전략적 대처가 중요하다.

해외의 경우 시설 단위의 단기적인 개선을 넘어 공공건축의 활용 가능성을 지역 차원으로 확대하고 장기적으로 지속시키기 위한 지역 단위 자산관리 정책과 관리체계를 마련하고 있다. 호주 인디고셔(Indigo-shire council)는 BAMP(Building Asset Management Plan)를 통해 건축물의 발주, 유지관리, 재생, 처분 등 전생애주기에 걸쳐 효율적인 활용을 위한 공공서비스와 물리적 자산관리를 통합²⁸²⁾하고 있다. 특히, 지자체 소유의 공공건축을 대상으로 자본·운영·유지예산의 단기·중기·장기계획을 마련하고 지역의 도시계획 및 사업²⁸³⁾들을 연계하고 있으며, 개선 필요 자금의 확보, 장기 관리방안 등으로 실천방안을 제시한다.

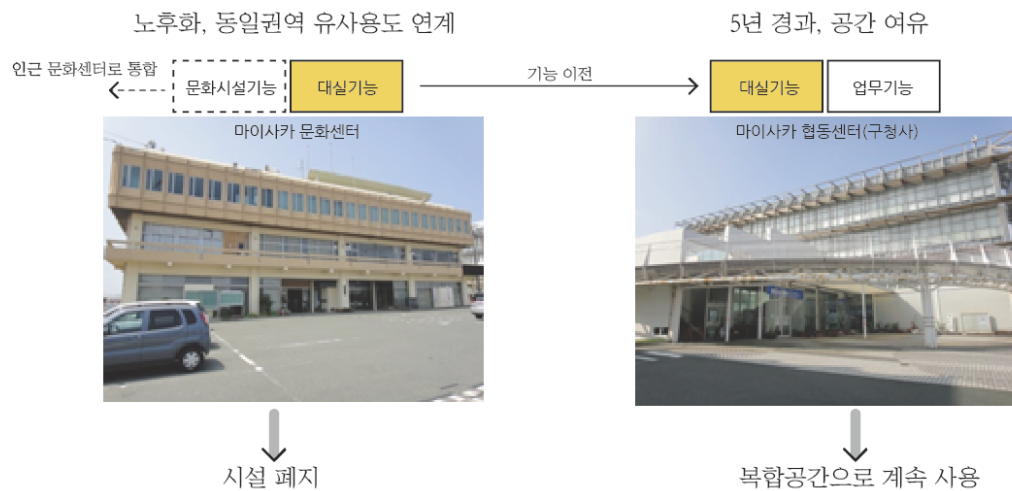
또한 일본의 가와사키는 지역의 도시 정비 관점을 바탕으로 효율적인 부동산 투자 및 보유 자산의 최적 관리를 위한 자산관리계획(Public Real-Estate)을 수립하고 주요 전략으로 시설의 재편(통폐합, 기능전용 등)을 통한 자산보유 최적화 방안을 설정하고 있으며, 타마시는 기존 시설의 적극적 활용을 위한 투입비용과 수행시기 등을 지역 차원에서 통합적으로 수립·관리하고 있는 등 적극적인 종합관리에 힘쓰고 있다.

이러한 지역 차원에서의 종합 관리는 시설 자체 활용 가능성뿐만 아니라 시설 간 연계 및 용도전환 등이 원활하게 이루어져 지역 수급 상황에 유연하게 대처할 수 있고 경제적인 측면에서 유리하다는 장점이 있다. 또한 지자체 간 유사시설의 운영 효율을 비교하

282) BAMP의 목적 : 지자체 건축 서비스 이용의 주요 역할 확인, Indigo Shire Council의 건축 관리에 대한 명확하고 일관된 접근법 제시, 건축 서비스 및 서비스수준 관련, 지속가능한(sustainable) 규정에 대한 지역사회의 주요 역할 및 책임, 지자체 계획(Plan), 지자체 자산관리정책 및 자산관리전략, 규제요건을 따르는 Indigo Shire Council 건축물의 지속가능한 관리체제 제공, Indigo Shire Council의 우선순위 선정 노력, 지자체 건축자산관리 실천의 핵심 수준/단계 제공, Indigo Shire Council(2011), 'Building Asset Management Plan', p5

283) Indigo Shire Council 지자체 계획(2010-13), Indigo Shire Council 자산관리정책 및 자산관리전략, Indigo Shire Council 2030년 전략적 장기계획, 장기재무계획, Indigo Shire Council 위험요소 기록부 등

여 활용도가 저하되는 시설의 개선 방향 검토가 가능하다.

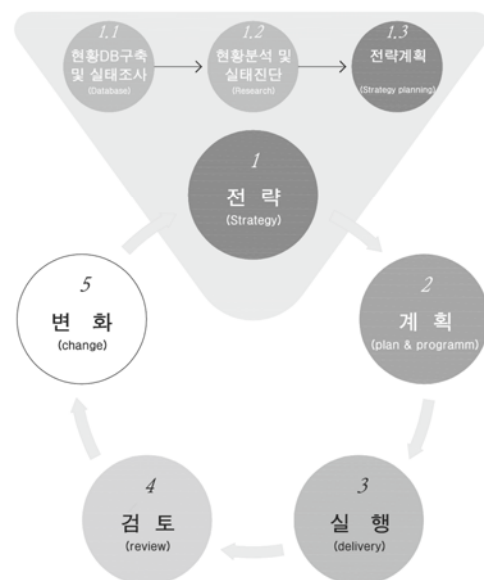


[그림 4-13] 일본 하마마츠시 문화센터의 폐지 및 구 청사로의 기능 이전

실제 시뮬레이션 수행 과정에서도 영주시에서 진행하고 있는 도립도서관과 시립도서관 간 기능 연계 사업이 관리주체 간 협의의 어려움으로 인해 추진에 난항을 겪고 있어 지역 차원에서 추진사업을 공유하고 추진할 수 있는 제도적 필요성이 재차 확인되었다.

따라서 이러한 지역 차원의 종합적인 공공건축 관리를 위해 ‘공공건축 자산관리 전략계획’을 수립할 필요가 있다. 자산관리 전략계획은 지역 차원의 공공건축 활용·관리 절차를 크게 5단계(전략, 계획, 실행, 검토, 변화)의 선순환 과정으로 볼 때 ‘전략’ 단계에서 수행될 수 있는 최종 업무로 현황DB의 구축과 분석·진단 결과를 바탕으로 지역 차원의 전략을 도출하는 과정이라 할 수 있다.

전략계획에서는 지역 내 공공건축 자산 관리방향이 정립되어야 한다. 주요 추진방향은 공공건축의 현황과 실태, 지역의 여건, 관련 도시계획 등과의 정합성 등을 확보하여야 한다.



[그림 4-14] 공공건축 관리 순환 구조 및 전략계획

* RICS(2008), Ibid, 일부 수정

행정시설
교육시설
복지시설
운동시설
수련시설

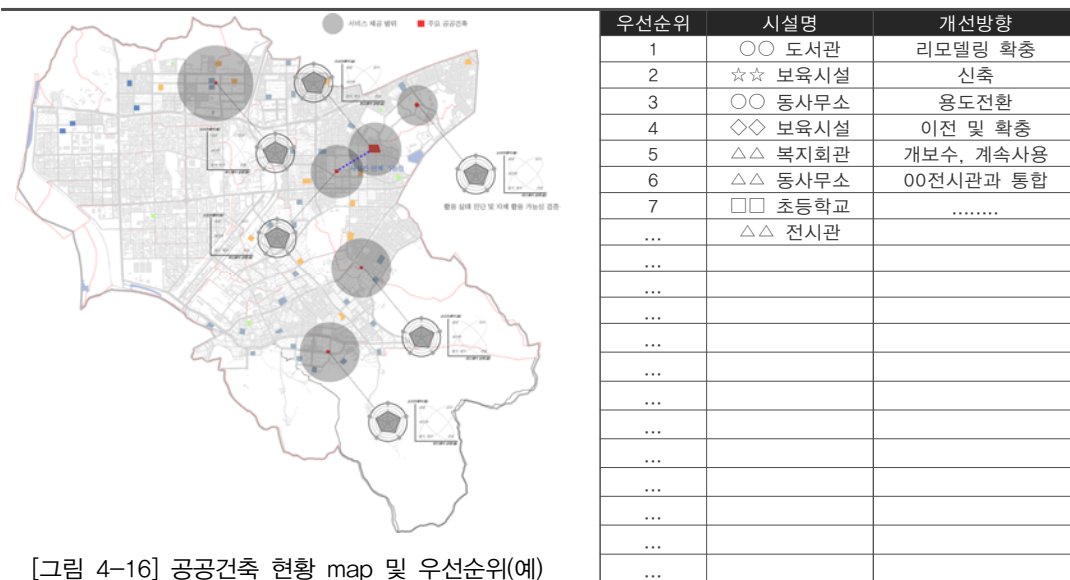
지역단위 (중대규모)
근린단위 (소규모)

인구 수요 대비 공공건축물의 과부족
소규모 노후 시설의 노후·유휴화 심각

교육시설 등 부족한 공공건축물의 공급 확대
소규모 행정시설 등의 리모델링 및 용도 전환

시설 유형 서비스 범위 (규모) 지역 문제 양상 주요 자산활용 방향

[표 4-3] 공공건축 자산관리전략계획(예)



[그림 4-16] 공공건축 현황 map 및 우선순위(예)

제 4 장 공공건축 활용성 증대를 위한 정책 개선 방안 • 187

이러한 자산관리계획은 선행연구에서 제안된 공공건축 통합 마스터플랜²⁸⁴⁾과 연계·보완을 통해 실질적인 적용이 가능할 것으로 보인다.



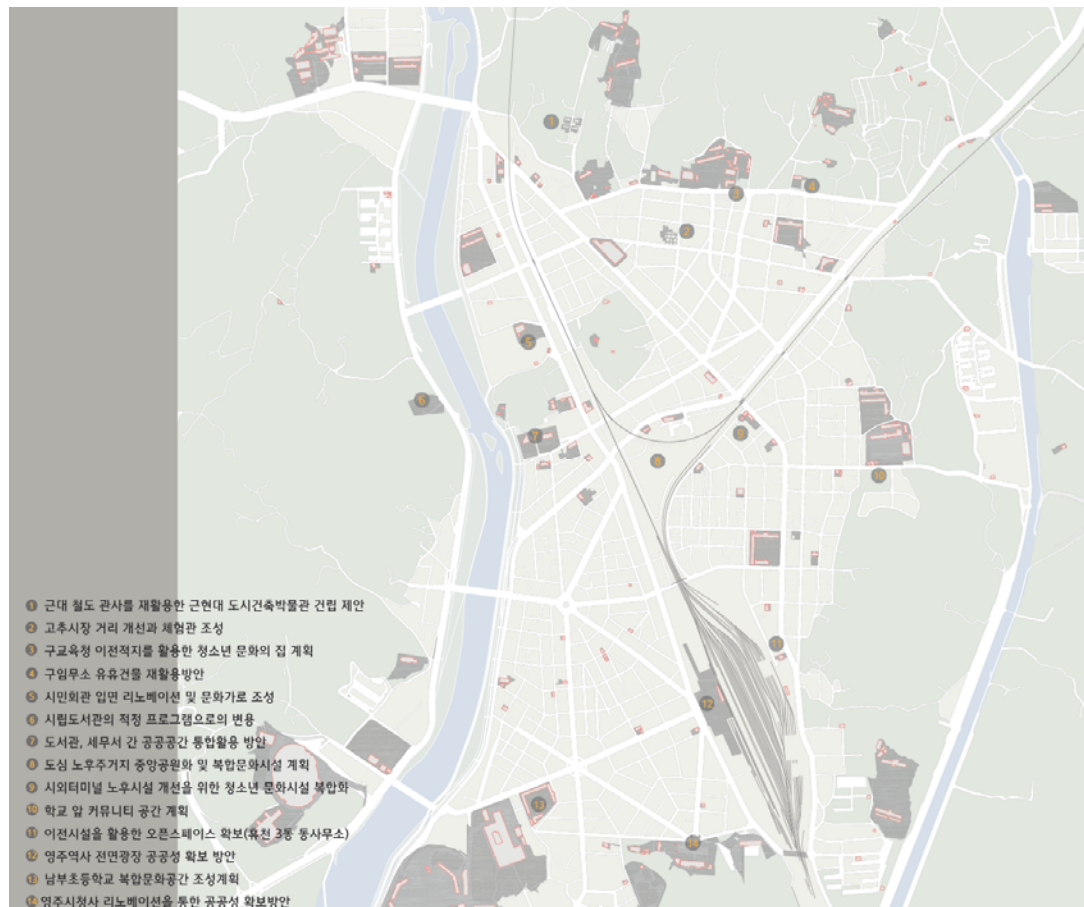
[그림 4-17] 영주시 공공건축 통합화 전략

* 조준배, 임현성 외(2008), 전게서, 별책 영주시 공공건축 통합 master plan, p55

Band	
Urban Band	핵심 및 지정지역
Green Band	녹지 및 지정지역
Public space Band	녹지 및 지정지역
Network	
Regional place network	광역권역 공공공간 체계
Public place network	도시권역 공공공간 체계
Scope	
Consolidation scope	핵심 공공시설 집중
Consolidation scope	광역 공공시설 집중
Urban void	
Urban void	핵심 공공공간

284) 조준배, 임현성(2008)외, 전게서

특히, 기존 공공건축 통합 마스터플랜은 공공건축의 물리적 개선 방안에 초점이 맞춰진 만큼 시설의 재무적 상황, 이용·운영 현황 등을 추가적으로 분석하여 종합적인 시설 진단 및 다양한 추진전략의 모색이 가능할 것으로 판단된다.



[그림 4-18] 영주시 공공건축 통합화 거점 프로젝트

* 조준배, 임현성 외(2008), 전게서, 별책 영주시 공공건축 통합 master plan, p58

6) 공공건축 자산 활용 및 관리 매뉴얼 제작·배포

공공건축의 관리 효과는 관리자의 경험과 노력 등에 의해 좌우될 수밖에 없으며 관련 기준과 업무의 다양화로 일선 담당자가 독립적으로 수행하는 데 한계가 있다. 특히, 순환보직으로 일정기간마다 자리를 이동하는 공무원 조직의 특성상 지속적인 업무 유지를 위한 지원이 요구된다. 따라서 공공건축 관리 담당자가 실무에 적용할 수 있는 매뉴얼을 통해 업무의 전문성과 연속성을 유지할 수 있어야 한다.

영국은 공공영역 자산관리 가이드라인(Public Sector Asset Management Guidelines : A guide to best practice, RICS²⁸⁵)을 통해 공공영역의 자산관리를 전담하는 중앙 및 지자체 인력을 대상으로 전략적 공공자산 관리와 관련한 내용을 체계적으로 정리하여 실제 업무 수행자들에게 자산관리 단계별 주요과제들과 원칙²⁸⁶ 소개하고 있다. 또한 일본에서도 재무성과 국토교통성을 주축으로 공공 부동산에 대해서 공익적 활용을 목적으로 효율적인 시설 운영 관리를 추진하고자 PRE(Public Real Estate)전략을 마련하고 'PRE 전략을 실천하기 위한 안내서(2010)'를 발간·배포하고 있다.

이러한 관련 업무매뉴얼과 안내서 등에서는 자산관리의 기본원칙, 절차별 주요 업무, 정보관리 및 활용, 관련 전문업무, 조직 간 협력, 실천 및 선도 사례 등을 소개²⁸⁷하고 있는데, 특히 선도 사례는 적용 가능한 다양한 활용·관리방안을 공유하여 관리 업무에 익숙하지 않은 실무자에게 매우 중요한 자료로 활용²⁸⁸된다.

따라서 중앙정부 차원(자산관리 코디네이팅 조직)에서 관련 법령, 지침, 기준 등 중복·분산되어진 관련 근거를 수행업무 절차를 중심으로 주요 업무사항들을 매뉴얼의 형식으로 지자체에 배포하여 관련 업무를 통합적으로 수행하는 데 도움을 줄 필요가 있다. 부가적으로 공공건축 현황 정보를 활용한 관련 통계, 실태 분석 기법, 공공건축 시설 유형별/ 지역 규모별 진단 기준 등을 개발 보급해야 한다.

또한 선도 사례들을 지속적으로 발굴하고 이를 조성·지원하기 위해 '국토환경디자인 시범사업', '공공건축물 녹색 리모델링 사업', '유휴 공공시설 활용 사업' 등 관련한 기존 시범사업의 성과를 종합·정리하여 사례집으로 발간하고, 기존 시설을 활용하고자 할 때 '자산관리 코디네이터'로서 전문가를 지원할 수 있도록 관련 전문가의 양성과 교육이 이루어져야 한다.

285) 영국 왕립평가사협회(Royal Institution of Chartered Surveyors)

286) 전략적 공공자산관리(strategic asset management)의 공통적 개념으로 조직의 비즈니스, 조직적(corporate)구조적 목표와 긴밀히 연계, 수익성 및 비수익성 모두 고려, 부동산 관리와 연계, 추진 체계 및 코디네이션 필요, 조직적 업무이기 때문에 부동산, 시공 및 시설 운영 관련 업무로서만 한정되어 인식하지 않도록 유의, 공공시설과 같은 물리적 자산을 관리주체의 중요 전략적 자산(key strategic resource)으로 인식하여 운영되는 관리체계 등

287) '부록7. 일본 PRE 전략 및 활용 수법', '부록14. 해외 공공건축 자산관리 정책(영국)' 참조

288) 일본 PRE전략에서도 지방 공공 단체가 요구한 것은,"자산의 유효 활용, 정보 시스템의 구축 등의 사례에 관한 정보 제공"이라는 응답이 가장 많았으며(52.1%), 부동산의 활용도를 높이기 위한 유효한 정보로는 "부동산 유효 활용 방법의 상세 및 사례의 소개"라는 응답이 가장 많아(48.9%) 관리 실무자들을 위한 가이드의 필요성을 언급하고 있다.

3. 소결

본 장에서는 국내외 현황 및 시뮬레이션 결과를 바탕으로 공공건축의 활용성을 증대할 수 있는 추진방향과 이에 따른 다양한 개선방안을 도출하였다.

이를 제도적 개선 사항과 실효성 확보 방안으로 구분하여 정리하면 다음과 같다.

① 제도적 개선 사항

「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」, 「정부청사관리규정」, 「건축서비스산업진흥법」 등의 개정 사항으로 요약 된다.

「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」은 공공건축물을 재산의 범주로 포함하고 유지·처분·매각 등에 관한 관리 근거를 제시하고 있어 가장 우선적으로 검토될 수 있는 법률이라 할 수 있다. 특히 관리의 범위 및 실태조사, 유희 행정재산 등의 기준을 마련함으로써 공공건축의 활용 가치를 정립할 수 있다는 점에서 유리하다.

하지만 국공유재산법은 재산의 용도와 목적으로 대상을 구분하고 있어 공공건축의 대상 범위를 일상적 필요정도에 따라 구체적으로 규정하기 어렵고 국유재산과 공유재산은 그 관리총괄 권한이 기획재정부와 지자체(안전행정부)로 근본적으로 구분되어 있어 이를 지역 차원에서 통합적으로 적용하는 데에는 한계가 있을 것으로 예상된다.

「정부청사관리규정」은 공공건축의 대상 범위를 ‘청사’로 한정하고 있어 이 범위를 확대 적용함으로써 공공건축의 대상 규정 및 세분화가 가능할 것으로 판단된다. 또한 청사의 면적 기준, 설치 기준 등을 규정할 수 있어 수급 적정성 및 물리적 유지관리에 대한 심층적인 개선이 가능하다. 하지만 청사를 대상으로 하는 현황 조사, 실태진단 등에 대한 관련 규정이 미흡하고 공공서비스 운영 역량 및 재무적인 관점에서 관리를 포괄하기에는 대상의 범위와 주요 역할이 한정적이다.

「건축서비스산업 진흥법」은 ‘공공건축’을 법적으로 정의하고 공공건축의 기획과 관련한 전문 업역과 공공건축지원센터의 업무를 명시하고 있어 법적 근거로 활용하기에 유리하다. 특히 공공건축지원센터를 통해 데이터베이스 구축, 유지관리 방안에 관한 자문 등이 법적으로 허용된다. 하지만 공공건축에 대한 구체적인 대상 범위가 아직 규정되지 않았고 공공건축의 관리 업무의 범위가 명확하지 않아 차후 시행령을 통한 제도적 보완이

필요할 것으로 보인다. 다만, 공공건축에 관한 지원 업무로서 실태조사, 진단, 매뉴얼 등의 제작 배포 등이 수행업무로 추가되어야 하고, 국공유재산을 책임 부처인 기획재정부, 안정행정부 및 지자체와의 역할 및 권한이 명확하게 정립되어야 할 필요가 있다.

[표 4-4] 공공건축 활용 수준 제고를 위한 제도적 개선방안

구 분	내용	관련법령
시설 유형 구분 구체화	· 건축물 용도기준, 공공서비스 제공범위(근린, 지역, 광역), 생활밀착정도(필수, 필요, 희망), 시민들의 이용 빈도(수량, 비중) 등의 복합적인 고려	「건축서비스산업진흥법」 「정부청사관리규정」 「국토의계획및이용에관한법률」 「국유재산법」 「공유재산및물품관리법」 등
활용 기본원칙 및 활용 수준 판단 근거 강화	· (공공건축 활용가치 개념) 사용자 특성 및 지역의 여건에 맞는 건축환경을 제공하고 이용의 효율, 지역 내 서비스 형평성, 사용 만족도 수준을 높게 유지하여 그 본연의 목적에 부합되는 것 · 유희행정재산에 대한 규정 및 유형 구체화 · 시설 활용계획 작성 기준 마련 및 의무화 · 용도변경 및 폐지 근거의 구체화 · 국유재산 실태조사이시 공공건축 활용 현황 및 진단 절차 강화 · ‘건축물유지관리점검’ 대상에 공공건축 추가	「건축법」 시행령 「국유재산법」 「국유재산법」 시행령 「공유재산및물품관리법」 「공유재산및물품관리법」 시행령 등
시설의 자체 활용 우선 정책 마련	· 기획단계 사전검토시 기존 시설 활용여부 포함 · 타당성 조사시 시설 활용현황 및 중복 가능성 검토 · 신축이전 국공유건축물 임대 및 부분활용 검토 · 국공유 행정재산의 교환 및 복합활용 유도	「건축서비스산업진흥법」 「공유재산 및 물품관리법」

상기의 법령 개선 사항들은 공공건축의 관리를 위한 필수적인 사항들을 포함하고 있으나 개별 법률의 취지와 목적상 공공건축에 관한 사항을 단일 법률로 모두 포괄할 수 없다는 한계가 있다. 따라서 장기적으로는 별도 법률((가칭) 「공공건축 활용·관리에 관한 법률」)을 제정하여 공공건축 활용·관리 업무 전반에 대한 법적 근거로 활용할 필요가 있다.

법률 제정을 통해 기획으로부터 운영관리에 이르기까지 조성 전반의 업무와 전반적인 제도적 정의 및 관리체계를 명시하여 「국유재산법」(국공유재산 중 행정재산), 「정부청사관리규정」(청사), 「건설기술관리법」(발주청에 의한 건축공사), 「건축서비스산업진흥법」(공공건축), 「국토의계획및이용에관한법률」(기반시설) 등에 제시하고 있는 유사대상과 개념을 일원화 할 수 있도록 한다. 더불어 공공건축 관리의무 및 권한, 현황관리 및 실태진단, 협업체계 및 관리조직, 생애주기 자산관리 원칙, 자산관리전략계획의 위상 및 역할 등의 법적 근거로 활용될 수 있다.

② 실효성 확보 방안

건축물의 생애주기 및 지역 차원의 종합적인 자산 관리를 위해서 크게 지방정부의 주도적인 노력과 중앙정부 차원의 지원이 병행되어야 한다.

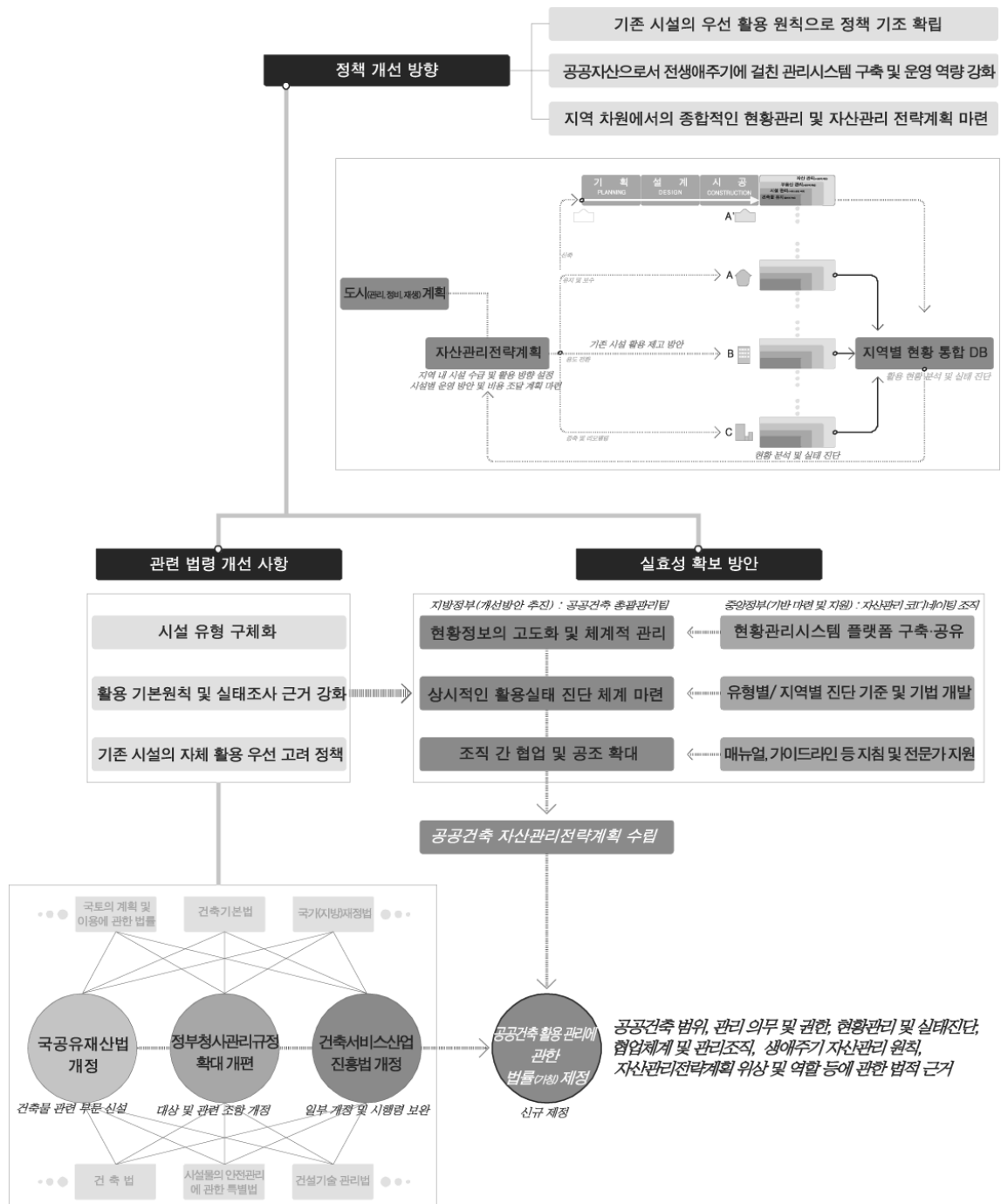
먼저 지방정부에서는 중앙정부 차원에서는 현황 자료의 체계적인 관리를 위해 관련 정보를 고도화하고 상시적인 실태 조사를 통해 건축물의 활용 상태를 정확하게 진단해야 한다. 이러한 현황정보 및 실태진단을 통해 지역 차원에서의 공공건축 자산관리 전략계획을 수립하여 중장기적인 공공건축 관리 방향과 전략을 마련할 수 있다.

중앙정부에서는 지역에서의 공공건축 현황관리 업무를 지원하기 위해 관련 시스템을 통합적으로 운영할 수 있는 ‘공공건축 활용 현황 DB 플랫폼’을 개발·보급할 필요가 있으며, 공공건축 유형별/ 시설별 진단 지표 등을 마련하여 실태진단 업무에 기준으로 활용할 수 있도록 한다. 이외에도 공공건축 관리업무에 관한 매뉴얼, 전국적인 공공건축 현황 통계, 공공건축 활용 선도사례 등을 축적하여 지자체의 교육 자료로 보급해야 한다.

상기의 역할을 위해서는 중앙정부 차원에서는 관련 부처 및 공공기관 간 ‘공공건축 자산관리 코디네이팅 조직’ 전담기관, 지방정부 차원에서는 공공건축 총괄팀(또는 TFT)과 관리 업무를 전문적으로 자문·지원할 수 있는 ‘자산 관리 코디네이터’와 같은 전문가가 필요하다.

‘공공건축 자산관리 코디네이팅 조직’은 관련 기관의 업무를 연계하고 중앙정부와 지방정부의 관리 업무를 지원하기 위해 독립기관으로 신설될 필요가 있으나 기존 ‘공공건축 지원센터’(「건축서비스산업진흥법」)의 업무를 ‘기획’ 지원에서 ‘관리’ 지원까지 확대하여 편성하는 방법도 현실적인 대안이 될 것이다.

‘자산 관리 코디네이터’는 공공 자산(asset)에 대한 이해도와 전문적인 식견을 갖춘 전문가로서 지역의 현안과 여건을 이해할 수 있는 종합적인 능력을 갖추어야 하므로 기존 도시계획가, 공공건축가, 부동산전문가 등을 선별하여 교육·육성하고 이를 지역의 요구에 따라 파견·지원하여 운영할 수 있다.



[그림 4-19] 공공건축 활용성 증대를 위한 관리체계 마련 방안

제5장 결 론

1. 연구 성과 및 정책 제언
2. 연구의 한계 및 향후 연구과제

1. 연구 성과 및 정책 제언

1) 연구 성과

최근 공공건축을 주제로 다수의 정책 연구가 진행되고 있으나 대다수의 논의는 기획 단계의 내실화와 창의적인 설계업무의 개선에 집중되고 있다. 하지만 성장의 시대를 지나 관리의 시대를 맞이하고 있는 현 시점에서 기존 건축물의 적극적 활용과 이를 위한 효율적인 관리방안에 대한 고민은 공공건축의 사회적 가치를 높이기 위해 가장 선결되어야 할 사안이라 할 수 있다.

본 연구는 이러한 시의성 있는 주제를 다룸으로써 실제 공공건축물을 관리하는 담당 공무원, 공공건축물을 이용하는 시민, 공공건축 분야를 연구하는 연구자들에게 운영 단계에서의 관리체계 마련 필요성과 기존 공공건축물의 적극적인 활용을 통한 효과를 공유하는 데 기초자료가 될 것으로 예상된다. 특히 비효율적인 운영으로 과도한 재정이 투입됨에 따라 초래되는 국고의 낭비를 줄이고 재정을 공공서비스의 질적 개선에 투입하는 데 주요한 정책 자료로 활용될 수 있다.

또한 선행연구에서 제안하고 있는 기획의 내실화 방안과 본 연구에서 제안하고 있는 운영단계의 정책개선 방안이 유기적으로 연동될 때 전생애주기 측면에서 공공건축의 효율적 조성과 지역 커뮤니티 강화 및 활력을 도모하는 거점으로서의 공공건축의 역할을 더욱

강화할 수 있다.

본 연구를 통해 도출된 성과를 간략히 정리하면 다음과 같다.

- 공공건축에 대한 ‘활용’ 가치의 정립

일반적으로 효율적이고 경제적인 이용을 목적으로 ‘최유효이용’의 관점이 적용되는 것과 달리 공공건축은 공공성의 확보, 지역성의 실현 등과 같은 사회적 가치의 실현이 더욱 적극적으로 고려되어야 할 필요가 있다는 점과 다양한 주체들이 관여한다는 점을 종합적으로 고려하여 ‘활용’ 가치라는 개념을 새롭게 정립하였다.

따라서 공공건축의 활용은 지역에서의 여건 변화와 수요자들의 요구를 반영할 수 있어야 하며 공공서비스의 일부로서 형평성, 효율성, 효과성을 달성할 필요가 있음을 다양한 선행 연구와 이론을 통해 도출하였다. 더불어 ‘활용’ 가치를 진단하기 위한 구체적인 체크리스트를 제안함으로써 공공건축물의 활용도를 검증할 수 있는 기초 자료를 제공한다.

- 공공건축 현황정보 수집·분석을 통한 활용 및 관리 방향 제시

세움터 정보를 기반으로 전국 단위 공공건축물의 연면적, 수량, 노후도 등의 기본현황을 파악하고 이를 분석하여 국내 공공건축 수급 특성을 도출하였다. 공공건축은 신축건수가 감소하고 노후도가 증가하고 있어 기존 시설의 관리 필요성이 대두되며 일상생활을 지원하는 소규모 공공건축물로서 근린생활시설과 교육시설, 행정시설, 복지시설 등이 적극적으로 활용·관리될 필요가 있는 우선 대상시설로 도출되었다.

무엇보다도 도시와 비도시 지역 간 나타나고 있는 상이한 수급 특성을 밝힘으로써 도시 지역에서는 시설의 부족으로 인한 대규모 공공건축의 확충 및 기존 시설과의 복합화 방안을, 비도시 지역에서는 이용 효율이 저하되고 있는 소규모 공공건축의 전용 및 연계 활용 방안이 필요하다는 결론을 도출하였다.

전국 단위로 구축된 공공건축 현황 정보는 향후 공공건축 통계 및 DB를 구축하는데 기초 자료로 활용될 수 있을 것으로 예상된다.

- 활용도 진단 및 시뮬레이션을 통한 공공건축 활용 효과 검증

도시적 차원과 개별 건축물 단위에서 공공건축물의 현황 분석 및 실태 진단을 실시함으로써 운영 단계에서 공공건축물이 효율적으로 관리되기 위해 필요한 정보와 자료의 활용기법을 제시하였다. 또한 지역별 대표 공공건축물을 선별·시뮬레이션을 적용하여 지

역 간 상이한 여건을 반영한 다양한 활용 전략의 도입과 개선 가능성을 사회적·경제적 효과로 검증하였으며 이를 통해 기존 시설의 활용 전략이 충분히 유효함을 확인하였다.

- 자산(asset)으로서 공공건축의 관리 정책 방향 및 제도 개선안 제시

재산으로서 유지·보전에만 치우쳐 온 공공건축 관리 정책에서 물리적·서비스·재무적·사회적 측면을 고루 고려한 ‘자산(asset)’으로서의 관리 방안을 제시하였다. 공공건축물의 대상 범위와 유형, ‘활용’의 개념을 법적으로 명시하여 지역 단위에서의 공공건축 자산관리 전략과 전문역량의 확보 필요성을 제안하였다. 이와 더불어 관련 정보의 고도화 및 DB체계, 상시적인 실태진단, 관련 조직 간 공조 및 협조 체계, 전문가 양성 및 지원, 운영관리 매뉴얼 작성/ 배포, 활용도 진단 기준 마련 등의 추진 방안을 검토하였다.

제도적 실천방안으로는 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품관리법」, 「정부청사 관리규정」, 「건축서비스산업 진흥법」 등 기존 법률을 통한 단기적인 대안과 「공공건축물의 활용·관리를 위한 법률(가칭)」 제정을 통해 관련 제도를 일원화 할 수 있는 장기적인 대안으로 구분하여 제안하였다.

2) 정책 제언

공공건축의 관리 정책이 조속히 정착·실행되기 위해서는 무엇보다도 지자체의 노력이 우선되어야 한다. 특히, 지역 내 발생하는 공공건축 관련 정보와 상황을 꾸준히 모니터링 하고 공공건축의 운영 단계에서 지역의 수요를 반영할 수 있도록 전문적인 관리체계를 마련하여 각 시설별 관리 주체들과 상시적인 협조를 유지해야 한다.

하지만 지자체는 전문 인력이나 예산 등의 부족으로 공공건축물의 체계적인 관리를 수행할만한 여력이 부족한 것이 사실이다. 또한 공공건축의 활용 가능성이 높아지고 이를 위한 체계적인 관리 시스템이 도입되기 위해서는 일반인들과 관련 전문가들이 공감할 수 있는 기존 시설 활용의 이득과 장점이 검증·확산되어야 한다. 이러한 점에서 영국의 「One Public Estate」 시범사업²⁸⁹⁾이 주는 시사점은 크다.

289) 정부자산유닛과 지자체협회(Local Government Association, LGA)가 협력하여 2013/14년 기간 동안 영국의 12개 지역을 대상으로 중앙부처 과잉자산을 처분하거나 활용도를 제고하는 시범사업, 본 시범사업은 중앙 및 지자체 자산 관리주체들 간 협력하여 자산관리의 통합적인 접근방식을 도모하기 위해 운영, 시범사업을 통한 예상 결과로는 토지 처분, 지자체 내 중앙부처 기능이 통합되기 위한 공공서비스의 재편성, 주택 및 도시성장 사업을 위한 토지 제공, 시설운영비 절감 등

따라서 공공건축물의 다양한 활용 방안이 발굴되고 그 효과가 전국적으로 확산되기 위해서는 지역 여건 및 특성을 달리하는 지자체를 대상으로 공공건축 활용 실태 진단과 자산관리 전략계획을 수립하는 시범사업의 추진과 성과의 축적이 요구되는 바이다.

특히 공실률이 높은 비도시 지역이나 시설 수와 공급대지가 부족한 도시 지역 등을 대상으로 ‘유허 공공건축 활용’, ‘기존 시설의 활용 전략 수립’, ‘국공유 복합·통합 활용’ 등과 같은 시범사업을 추진·지원함으로써 지자체에서 활용 가능한 관리 기반을 구축하고 공공건축물 활용의 중요성에 관한 인식을 강화할 수 있을 것으로 예상된다.

또한 공공자산의 관리를 위해 지역 차원에서 관련 현황DB를 구축하는 경우 단기적으로 예산이나 인력 등을 지원할 필요가 있으며 이를 위해 국공유 재산의 총괄청인 기획재정부와 안전행정부의 적극적인 협력과 실천이 요구된다.

2. 연구의 한계 및 향후 연구과제

연구에서 현황자료로 활용한 세움터 정보는 실제 지역 정보 또는 국공유 재산 정보와 비교하였을 때 오차가 크게 발생하고 있다. 또한 KLIS, 새주소 정보와의 결합률도 지역에 따라 큰 차이를 보이고 있어 분석 결과가 실제 여건과는 다소 차이가 있을 것으로 예상된다. 향후 세움터를 포함한 관련 정보의 고도화가 이루어질 때 이러한 분석결과의 신뢰도는 높아질 수 있을 것이다.

특히 수집 자료의 한계로 「건축법」에서 정의하는 28개의 용도 분류체계를 기준으로 일차적인 공공건축 대상을 구분할 수밖에 없었다는 점에서 차후 공공건축에 대한 대상 분류 기준이 법적으로 명시되어 이를 기준으로 전국적으로 공공건축물에 적용된다면 보다 정확한 자료의 구축과 분석이 가능할 것으로 보인다.

또한 본 연구의 대상이 중앙정부 및 지방정부 소유의 건축물로 한정되다보니 민간 건축물로서 공공성을 지닌 공공건축물(사적재)은 제외될 수밖에 없었다. 하지만 공공건축물의 수급 현황 및 지역적 차원의 종합적인 고려를 위해서는 민간건축물로서 공공건축의 기능을 제공하는 건축물을 포함하여 향후 분석의 대상을 확대할 필요가 있겠다.

본 연구의 시뮬레이션이 적용된 지자체와 시설 유형은 국내 여건을 대표할 만한 사

례들로 선별하였으나 이를 모든 지자체에 일반화하여 적용하기에는 한계가 있다. 따라서 지역의 여건 또는 유형별 특성에 따라 자산 활용 상태의 진단 및 제고 전략이 다양하게 발굴·적용될 수 있도록 지속적인 연구와 사업이 추진되어야 한다.

이에 후속 연구로는 공공건축 시설 유형을 정립하고 각 유형별 공공건축을 대상으로 활용 현황의 파악과 문제점을 분석하여 그에 맞는 활용도 진단 지표를 구체화하는 연구가 진행될 필요가 있다. 또한 지역 단위에서 공공건축 활용 현황을 관리할 수 있는 지리 기반의 ‘현황 관리 플랫폼’을 구축하는 사업과 이를 통해 각 지역별 공공건축 자산활용 전략 계획(공공건축 통합 마스터플랜 등)을 수립하는 계획 연구를 꾸준히 추진하여 축적된 성과를 시설별·지역별로 상호 비교·검증할 수 있는 기준이자 선도사례로서 전국적으로 보급·확대할 수 있어야 하겠다.

참고문헌

1. 단행본 및 보고서

- 국토해양부(2010) 「지속가능한 신도시 계획기준」
- 권영덕(2003), 「기성시가지내 정비사업의 공공시설 확보방안 연구」, 시정개발연구원
- 김광선·이규천(2012), 「농촌 공동시설의 유희화 실태와 활용 증대 방안」, 한국농촌경제연구원
- 김상조 외(2008), 「공공성을 고려한 도시계획시설의 합리적 공급방향」, 국토연구원
- 김경혜(2006), 「복지시설간 서비스 중복 실태와 개선방안」, 서울시정개발연구원
- 김홍규 외(2011), 「공공문화시설 건립타당성 사전평가제 세부운영방안 연구」, 한국문화관광연구원
- 대한국토도시계획학회(2008), 「도시계획론 5판」
- 도시재생사업단(2012), 「새로운 도시재생의 구상」, 한울
- 문화체육관광부(2012), 「지역 공공문화시설 운영 가이드라인」
- 문화체육관광부(2013), 「전국문화기반시설총람」
- 박희정(1997), 「편익분석을 통한 지방공공시설의 투자 결정」, 한국지방행정연구원
- 방경식(2011), 「부동산용어사전」, 부연사
- 서수정 외(2007), 「공공건축의 가치향상을 위한 정책방향 및 추진방안」, 건축도시공간연구소
- 서수정 외(2011), 「국가공공건축 지원센터 구축 및 운영방안 연구」, 건축도시공간연구소
- 안전행정부(2013), 「('12년 실적) 지방자치단체 합동평가 평가지표 및 매뉴얼」
- 유훈(1996), 「효율적인 공공시설 배분계획」, 경기개발연구원
- 이원태 외(2004), 「전국문화기반시설 관리운영평가 개선방안 연구」, 한국문화관광연구원
- 이재수 외(2011), 「서울시 공공문화복지시설의 입지실태와 공급방식 개선방향」, 서울시정개발연구원

이재우·신동호(2009), 「충남 공유재산의 효율적 관리방안」, 충남발전연구원

이준우 외(2009), 「국유재산관리체계 개선방안에 관한 연구」, 한국법제연구원, 기획재정부

이종수 외(2005), 「새행정학」, 대영문화사

이창성(2007), 「부동산 관리론」, 신광문화사,

임상돈 외(1993), 「기존건축물의 유지관리 지침개발」, 한국건설기술연구원

임유경, 임현성(2012), 「근린 재생을 위한 도시 내 유휴공간 활용정책 방안 연구」, 건축도시공간연구소

장온순 외(2010), 「행정재산의 효율적 활용방안에 관한 연구」, 한국감정원, 기획재정부

장온순 외(2010), 「국유재산 통계정보의 체계적 관리방안에 관한 연구」, 한국감정원, 기획재정부

조경희(2012), 「일본의 건축물 유지관리 관련 제도」, 법제정책연구소

조달청(2011), 「국유재산관리기본과정 교재」

조명래 외(2011), 「저성장 시대의 도시정책」, 한올아카데미

조준배, 임현성 외(2008), 「장소가치 향상을 위한 공공건축 통합화 방안 연구」, 건축도시공간연구소

재정경제부(2010), 「국유재산 관리처분지침」

최재필 외(2008), 「정부청사의 효율적인 수급 및 관리를 위한 전산시스템 구축 타당성 분석」, 서울대학교 산학협력단

최준영 외(1999), 「건축물 노후도 평가방안에 관한 연구」, (주)화성산업 기술연구소

허은영(2010), 「문화시설 운영 효율성 지표 개발 연구」, 한국문화관광연구원

행정안전부 선거의회과(2012), 「2012 지방의회 운영 가이드북」

행정안전부 청사관리소(2008), 「정부청사 수급관리의 이해」

황혜신 외(2011), 「효율적인 국유재산관리를 위한 연구」, 한국행정연구원

2. 학술지 및 전문지

강경민 외(2011), 「위탁개발에 의한 지방자치단체 공유재산의 효율적인 관리방안」, 한국재정정책학회 논문집

강황선 외(2009), 「공공시설의 합리적인 운영방안에 관한 연구」, 한국지방정부학회 학술지

김소연, 박영기(2007), 「건축물의 최유효 개발계획 수립을 위한 기획업무 절차에 관한 연구」, 한국생태환경건축학회 논문집

김영오(2004), 「지방자치단체의 공공서비스에 대한 주민만족도에 영향을 미치는 요인분석」, 한국지방자치학회보

- 김채복 외(2007), 「예산의 제약을 고려한 공공서비스 센터의 위치선정 및 시설배정」, 한국산업경영학회 학술지
- 김태희 외(2008), 공공시설물의 생애주기비용 평가기준 개발, 한국건설관리학회지
- 김현아(2003), 「개발가능하고 ‘쓸만한’ 택지 공급... 대안은 없는가」, 건설경제
- 김효주(2011), 「지방공공서비스 유형에 따른 공급방식의 효율성 분석」, 연세대학교 박사학위논문
- 노병옥(2011), 「생애주기를 고려한 공공건축의 유형별 타당성평가모델 제안」, 동의대학교 박사학위논문
- 노정은(2008), 「건축공간의 재생·활용을 위한 컨버전디자인의 전략과 방법에 관한 연구」, 건국대학교 박사학위논문
- 류수훈(2012), 「공공건축물의 건축디자인 평가 및 향상 도구 개발에 관한 연구」, 대한건축학회논문집
- 박상필(2011), 「공공시설의 효율적 운영과 활성화의 조건」, BDI정책 FOCUS
- 배정환(2007), 「도시공공서비스의 효율성 측정에 관한 연구」, 충북대학교 박사학위논문
- 송광태(1999), 「도시공공서비스의 효율적 제공을 위한 공공시설의 관리운영방안-공공체육시설을 중심으로」, 한국지방정부학회 학술지
- 송원영(2012), 「space syntax를 활용한 공공체육시설 입지와 활용도와의 상관성 연구」, 대한건축학회 춘계학술발표대회논문집
- 안병철 외(2009), 「공공기관을 통해 공급되는 재화와 서비스, 공공서비스의 역사적 변천과 특성」, 한국거버넌스학회보
- 윤효진(2011), 「국내외 건축물의 유지관리 운영실태의 비교분석에 의한 건축물 유지관리 제도화 방안 연구」, 대한토목학회논문집
- 오인철(2010), 「빌딩 자산관리의 전문화 방안에 관한 연구」, 강남대학교 박사학위논문
- 이귀택 외(2001), 「국유재산 관리제도의 개선방안에 관한 연구」, 한국전자통신학회 논문지
- 이상미(2011), 「지방이양 복지서비스의 형평성 평가에 관한 연구 : 지역 간 형평성과 이양효과의 분석」, 성균관대학교 박사학위논문
- 이소영(2009), 「공공서비스시설에서의 시설성능 요인에 대한 탐색적 연구」, 한국주거학회논문집
- 이영현(2009), 「시설관리의 운영주체에 따른 조직 효과성의 비교」, 한국지방공기업학회보
- 이영환(2013), 「선진국의 사회간접시설(SOC) 시설물 평가체계 이해와 도입방향」, 「행복 시설안전에서 길을 묻다-시설물 관리의 패러다임 전환」 토론회 발제자료
- 임이택 외(2005), 「지방자치단체소관 국유재산관리 효율화에 관한 방안-광양시, 여수시, 순천시를 중심으로」, 한국지적정보학회 학술발표대회논문집
- 임정빈(2009), 「공공기관시설의 효율적 관리를 위한 경제성 분석-광주지방합동청사를 중심으로」, 건국대학교 부동산정책연구소논문집

정광렬(2012), 「문화시설 양적 확대에 따른 실질적인 운영활성화 필요」, 예술경영
 정승용(2011), 「소규모 공공연구시설의 웹기반 유지관리시스템에 관한 연구」, 전남대학교 석사학위논문
 정일훈 외(2009), 「GIS 기반의 다기준의사결정모형(MCDM)을 활용한 도시공공시설의 적지분석」, 수도권연구
 조용민(2009), 「공공건축물 유지관리시스템 개발에 관한 연구」, 목원대학교 박사학위논문
 최기원(2005), 「지역문화시설의 공공성과 계획요소에 관한 연구」, 서울대학교 석사학위 논문
 최민찬 외(2011), 「공공시설관리 예산수립을 위한 수선교체비 관리시스템 개발」, 대한건축학회 학술발표대회논문집
 최석규 외(2008), 「공공업무시설의 수선비 항목별 중요도 분석」, 한국부동산학회 학술지
 최성환(2013), 「저성장의 원인과 국가경쟁력」, 한국경제연구원, KERI Column
 최재필 외(2010), 「사회통합 구현을 위한 유휴 공공시설 활용 방안에 관한 연구 - 유휴 동사무소 및 유휴 학교시설에 대한 '사회통합적 복합시설'로의 재활용을 중심으로」, 한국주거학회 논문집

3. 국외 문헌

AC(1988), *Local Authority Property : A Management Overview*
 AC(2000), *Hot Property: Getting the Best from Local Authority Assets*
 Anthony, R. N. (1984), *Management control systems*
 Appraisal Institute(2001), *The Appraisal of Real Estate*
 Australian Government(2004), *Department of the Environment and Heritage*
 Australian National Audit Office(ANAO, 2010), *Better Practice Guide on the Strategic and Operational Management of Assets by Public Sector Entities*
 Audit Commission(2000), *Management paper on target the practice of performance indicators*
 Bernard Marr(2010), *Measuring and Managing Performance in Local Government: Best Practice at Belfast City Council*
 Birmingham city(2007), *Corporate Asset Management Plan*
 Davies C(1982), *Underused and Surplus Property in the National Health Service*
 Dilanthi Amaratunga, David Baldry(2002), *Moving from performance measurement to performance management*
 Department of Treasury and Finance, State of Victoria(2000), *Government Asset*

Management Policy Statement – Sustaining Our Assets

- Department of Management and Budget(2007), A manual for performance measurement, Fairfax County, Eleventh Edition
- Department of Planning and Community Development, State Government Victoria(2013), *Draft Local government Performance Reporting & Indicators*
- DETR(2000), *Asset Management of Local Authority Land and Buildings: Good Practice Guidelines*
- Falkirk Council Development Services(2010), *Property Asset Management Plan 2011 – 2014*
- Fayad, Ahmed, et al.(2012), *Continuous rescheduling optimization approach for successful real estate projects*
- Melbourne: Office of Building, Dept. of Planning and Development(1996), *Assessing the Condition of Constructed Assets – An Asset Management Guideline for the Victorian Public Sector*
- Government of Victoria(1995), *The Asset Management Series*
- Gowrie, Lord(1985), *Office Accommodation: A Review of Government Accommodation Management*, HMSO(Her Majesty's Stationery Office)
- Indigo Shire Council(2011), *Building Asset Management Plan*
- Nicola Brackertz, Russell Kenley, (2002) *A service delivery approach to measuring facility performance in local government*
- Nicola Brackertz, Russell Kenley(2002), *Moving towards an integrated facilities management tool to evaluate facilities for service performance in local government*
- Nicola Brackertz(2004), *A framework for the strategic management of facilities, balancing physical and financial considerations with service, customer, utilisation and environmental requirements*
- Patricia Lichiello(2009), *Guidebook for Performance Measurement*, TurningPoint Collaborating for a New Century in Public Health
- Richard Boyle(2000), *PERFORMANCE MEASUREMENT IN LOCAL GOVERNMENT*, CPMR DISCUSSION PAPER 15
- RICS(2008), *Public Sector Asset Management Guidelines : A guide to best practice*
- Shah, Ashish, Tan, TengHee, & Kumar, Arun(2001), *Comparative study of guidelines and practices for building infrastructure asset management*, Icon.Net Pty Ltd
- STEWART, J. and WALSH, K.(1992), *CHANGE IN THE MANAGEMENT OF PUBLIC SERVICES, Public Administration*
- U Kulatunga, RDG Amaratunga, RP Haigh, D Baldry(2005), *Performance Measurement*

Applications in Facilities Management: An Investigation into the Future

Vivian Loftness(2009), *The value of post-occupancy evaluation for building occupants and facility managers*, Intelligent Buildings International

일본 총무성(2010), 「지방재정백서」

일본 국토교통성(2012), 「국토교통백서」

일본 국토교통성, 재무성(2010), 「PRE 전략을 실천하기 위한 매뉴얼(개정판)」

Strategic Asset Management Policy Proposal for Enhancing Utilization of Public Buildings

Lim, Hyun Sung
Um, Woon Jin

Due to the continuing economic recession and unstable local government finances it is becoming increasingly difficult to secure large-scale public facilities, hence active utilization of existing public buildings is required. Despite such conditions, there is currently little effort made towards active utilization and management of public facilities which is causing an overall deterioration in public service quality. This study aims to analyze the causes behind this lack of efficiency in public facility utilization and also identify legislative limitations, in order to set up a general framework for public facility utilization policy which would effectively respond to local conditions and demands.

First, the study analyzed the nationwide public building stock. It then conducted case studies and an awareness survey in order to accurately understand the current state of public facilities.

Through analyzing the Architectural Information System(AIS, provided by the Ministry of Land Transport and Maritime Affairs) the study identified that the majority of public facilities in Korea were built within the last 20 years and of these facilities there was a high proportion of small-scale buildings, reinforcing the need for effective utilization and management strategies. There were also notable differences in the level of public facility provisions amongst city and non-city areas. In terms of city 'dong' areas, public facility space per person and proportion of large-scale buildings were high. However, in non-city areas the number of facilities per person

and proportion of small-scale buildings were found to be high. Such differences suggest that separate utilization and management strategies need to be appropriated.

By selectively investigating newspaper reports and articles written within the past three years, the study derived the following reasons for under-utilization of public facilities. First, there is a lack of understanding of local conditions and demands. Second, there is insufficient capability and effort in efficient facility operation. Furthermore, there is inept handling of aged buildings and adaptation to changing working conditions is slow.

Based on an awareness survey of 1,000 people, quality of public facilities' service operation was found to be lower than the private sector. The types of facilities which need improvement were identified as administrative facilities, health facilities and educational facilities. The prevailing opinions on ways to enhance public facility utilization were improved economic operation and refined site-selection processes. However, the survey also revealed that there are discordances between the actual state of provision of public facilities and the awareness of local residents, indicating that user tendency and satisfaction needs to be taken into account as well as the more general supply and demand circumstances.

In conjunction with understanding the public facility utilization conditions, the research also investigated both Korean and overseas legislation, organizations, and scope of work related to public facility operation. The study deducted the following implications in regards to the current state of public facility utilization in Korea.

First, there is very little effort put into the efficient operation of public facilities and the significance of such efforts is neglected. In other words, development of disposable land and general properties are considered as priorities whilst effective building management is less emphasized.

Second, there is a division between central and local governments' public property management systems. This causes difficulties in coordinating facilities which can potentially increase convenience for local users. It also hinders successful co-operation between different levels of government institutions.

Third, there is an absence of an area-based comprehensive public building operation system. Inconstant individual improvements and revisions of unused

buildings are being made but are in many cases inefficient.

Fourth, there is a lack of professional capability in public property management organizations. In terms of central government, KAMCO(Korea Asset Management Corporation) concentrates its efforts on the disposal and development of 'civil estates', and for local governments the main occupation is related to profitability of facility operation, hence limiting a comprehensive management strategy.

On the other hand, the study identified from overseas case studies that public facilities were viewed as public assets and was under systematic management processes with concrete policy support. The attributes of the overseas case studies are as follows.

First, issues surrounding public facilities management were strongly identified on a policy-making level. There was strong leadership set by the government on 'public asset' or 'public real estate' policies, and public buildings were recognized as key assets. Consequently, public property management processes were outlined in detail.

Second, extensive policy support was available in order to effectively manage public property. Policies and pilot programs were established, as well as related guidelines and manuals. In number of cases, comprehensive database systems were also in operation.

Third, co-operation between different public bodies were emphasized in order to effectively implement area-based public property management policies. Central government supports local government public property utilization strategies and projects, whilst proposing alternative uses for under-used facilities. There is also strong advocacy expressed by the central government to collaborate with private sector organizations.

Following the above-mentioned conclusions, the study conducted simulations on three cities in order to devise ways that will help overcome limitations of public facilities and verify various operating possibilities. Considering the distinct attributes of city and non-city areas, three cities were selected under the categories of urban area, urban and rural mixed area, and rural area. Dalseo Gu of Daegu Metropolitan City was selected as the urban case, Yeongju within Gyeong Buk regional area as

the urban and rural mixed area case, and Hadong Gun within Gyeong Nam regional area as the rural area case.

Various utilization strategies such as 'mixed and expanded uses(Daegu Duryu public library)', 'designation of an exclusive use(Yeongju city water agency storage, Yeongju Sacheon 1-li village hall)', 'connected uses(Yeongju Isan office)', 'physical building improvement(Hadong Gun local products center)' were applied. As a result, in the instance of urban cases where mixed and expanded uses were implemented, comprehensive management and efficient operation between central and local government facilities were proved to be possible. In non-city area cases(Yeongju, Hadong Gun) where either the building program was changed or physical improvements were made, satisfaction levels of local residents improved. Each case also displayed economic benefits where by analyzing cost benefits and social values, investment cost could be recovered within six to 15 years.

In final consideration of the various case studies and simulation, the research recognized a strong need for social agreement in acknowledging public facilities as a strategic asset. Such recognition needs to be the basis for policies regarding the active utilization of existing properties. In line with such thought, the study recommends the following plan of action.

First, there needs to be a firm legislative basis regarding public facility 'utilization'. Clauses such as 'asset disposal standard', 'report of unused civil estate', 'definition of unused estate' in existing legislations needs revision to define specifically the term 'utilization' and differentiate between different levels of civil estate utilization. Additionally, existing legislation needs to be amended so that individual reporting items can be refined. Also, the central and local government management plan reporting periods need to be synchronized so that discussion between various levels of government organizations is possible allowing for the exchange and integration of public facilities.

Second, to secure professional support and collaboration, in terms of central government, KAMCO, Public Procurement Service, and the National Public Architecture Center need to co-operate more closely, and on local government level, the establishment of task forces or public architecture teams which combine financial

and architectural departments' expertise is suggested.

Third, the existing public facility asset management and utilization standards need to be scrutinized in order to eliminate overlapping and conflicting issues. A revised and comprehensive public facility management manual needs to be propagated.

Fourth, the credibility of AIS needs improvement. Such refinement can aid proper asset evaluation, decision-making and planning processes, and monitoring.

Last, in order to accurately evaluate architectural assets, an asset assessment tool should be developed by the central government. This can be used for periodic architectural asset evaluation, and would also be instrumental in devising strategies for areas where there is high level of empty buildings or are suffering from a general lack of facilities.

This study, intended for both government officials and researchers, provides the basis for a refined public facility management system and the active utilization of existing properties. The study also anticipates its contribution towards emphasizing the efficient formation of public buildings and the significance of public buildings in its local environment.

Keyword : public building facility, national public property, local government public property, utilization, availability, public building asset management

부록1. 분석대상 기초지방자치단체

지역	세 부 자 치 단 체 명
서울특별시 (25개)	강남구, 강동구, 강북구, 강서구, 관악구, 광진구, 구로구, 금천구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 서초구, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 은평구, 종로구, 중구, 종로구
부산광역시 (16개)	강서구, 금정구, 남구, 동구, 동래구, 부산진구, 북구, 사상구, 사하구, 서구, 수영구, 연제구, 영도구, 중구, 해운대구, 기장군
대구광역시 (8개)	남구, 달서구, 동구, 북구, 서구, 수성구, 중구, 달성군
인천광역시 (10개)	계양구, 남구, 남동구, 동구, 부평구, 서구, 연수구, 중구, 강화군, 옹진군
광주광역시 (5개)	광산구, 남구, 동구, 북구, 서구
대전광역시 (5개)	대덕구, 동구, 서구, 유성구, 중구
울산광역시 (5개)	남구, 동구, 북구, 울주군, 중구
경기도 (44개)	가평군, 고양시 덕양구, 고양시 일산동구, 고양시 일산서구, 과천시, 광명시, 광주시, 구리시, 군포시, 김포시, 남양주시, 동두천시, 부천시 소사구, 부천시 오정구, 부천시 원미구, 성남시 분당구, 성남시 수정구, 성남시 중원구, 수원시 권선구, 수원시 영통구, 수원시 장안구, 수원시 팔달구, 시흥시, 안산시 단원구, 안산시 상록구, 안성시, 안양시 동안구, 안양시 만안구, 양주시, 양평군, 여주군, 연천군, 오산시, 용인시 기흥구, 용인시 수지구, 용인시 처인구, 의왕시, 의정부시, 이천시, 파주시, 평택시, 포천시, 하남시, 화성시
강원도 (18개)	강릉시, 동해시, 삼척시, 속초시, 원주시, 춘천시, 태백시, 고성군, 양구군, 양양군, 영월군, 인제군, 정선군, 철원군, 평창군, 홍천군, 화천군, 횡성군
충북 (13개)	괴산군, 단양군, 보은군, 영동군, 옥천군, 음성군, 제천시, 증평군, 진천군, 청원군, 청주시 상당구, 청주시 흥덕구, 충주시
충남 (16개)	계룡시, 공주시, 금산군, 논산시, 당진시, 보령시, 부여군, 서산시, 서천군, 아산시, 예산군, 천안시, 동남구, 천안시 서북구, 청양군, 태안군, 홍성군
전북 (15개)	고창군, 군산시, 김제시, 남원시, 무주군, 부안군, 순창군, 완주군, 익산시, 임실군, 장수군, 전주시 덕진구, 전주시 완산구, 정읍시, 진안군
전남 (22개)	강진군, 고흥군, 곡성군, 광양시, 구례군, 나주시, 담양군, 목포시, 무안군, 보성군, 순천시, 여수시, 신안군, 영광군, 영암군, 완도군, 장성군, 진도군, 함평군, 해남군, 장흥군, 화순군
경북 (24개)	경산시, 경주시, 구미시, 고령군, 군위군, 김천시, 문경시, 봉화군, 상주시, 안동시, 성주군, 영덕군, 영주시, 영천시, 영양군, 예천군, 울릉군, 울진군, 의성군, 청도군, 청송군, 칠곡군, 포항시 남구, 포항시 북구
경남 (22개)	거제시, 거창군, 고성군, 김해시, 남해군, 밀양시, 사천시, 산청군, 양산시, 의령군, 진주시, 창녕군, 창원시 마산합포구, 창원시 마산회원구, 창원시 성산구, 창원시 의창구, 창원시 진해구, 통영시, 하동군, 함안군, 함양군, 합천군
제주 (2개)	서귀포시, 제주시
세종특별시 (1개)	세종시

부록2. 지방자치단체 구분표

출처 : 지방자치단체 예산편성 운영기준, 행정안전부 훈령 제1호(2013.3.25.), p27

표 1 *지방자치단체 예산편성 운영기준, 행정안전부 훈령 제1호(2013.3.25.), p27

광역자치단체 (17)					
도시형		8	농촌형		9
서울 본 청, 부산 본 청, 대구 본 청, 인천 본 청, 광주 본 청, 대전 본 청, 울산 본 청, 세종 본 청			경기 본 청, 강원 본 청, 충북 본 청, 충남 본 청, 전북 본 청, 전남 본 청, 경북 본 청, 경남 본 청, 제주 본 청		
기초자치단체 (227)					
대도시형		15	중소도시형		24
수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 안산시, 고양시, 남양주, 용인시, 화성시, 청주시, 천안시, 전주시, 포항시, 창원시, 김해시			의정부, 광명시, 동두천, 과천시, 구리시, 오산시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 하남시, 파주시, 이천시, 안성시, 김포시, 광주시, 양주시, 포천시, 동해시, 태백시, 속초시, 논산시, 계룡시, 목포시, 양산시		
제한도시형		69	농촌형		84
서울 종로구, 서울 중 구, 서울 용산구, 서울 성동구, 서울 광진구, 서울 동대문, 서울 중랑구, 서울 성북구, 서울 강북구, 서울 도봉구, 서울 노원구, 서울 은평구, 서울 서대문, 서울 마포구, 서울 양천구, 서울 강서구, 서울 구로구, 서울 금천구, 서울 영등포, 서울 동작구, 서울 관악구, 서울 서초구, 서울 강남구, 서울 송파구, 서울 강동구, 부산 중 구, 부산 서 구, 부산 동 구, 부산 영도구, 부산 부산진구, 부산 동래구, 부산 남 구, 부산 북 구, 부산 해운대, 부산 사하구, 부산 금정구, 부산 강서구, 부산 연제구, 부산 수영구, 부산 사상구, 대구 중 구, 대구 동 구, 대구 서 구, 대구 남구, 대구 북 구, 대구 수성구, 대구 달서구, 인천 중 구, 인천 동 구, 인천 남 구, 인천 연수구, 인천 남동구, 인천 부평구, 인천 계양구, 인천 서 구, 광주 동 구, 광주 서 구, 광주 남 구, 광주 북 구, 광주 광산구, 대전 동 구, 대전 중 구, 대전 서 구, 대전 유성구, 대전 대덕구, 울산 중 구, 울산 남 구, 울산 동 구, 울산 북 구,			부산 기장군, 대구 달성군, 인천 강화군, 인천 옹진군, 울산 울주군, 여주군, 연천군, 가평군, 양평군, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 강원고성군, 양양군, 청원군, 보은군, 옥천군, 영동군, 진천군, 괴산군, 음성군, 단양군, 증평군, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군, 의령군, 함안군, 창녕군, 경남 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군		
도농형		35			
평택시, 춘천시, 원주시, 강릉시, 삼척시, 충주시, 제천시, 공주시, 보령시, 아산시, 서산시, 당진시, 군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 김제시, 여주시, 순천시, 나주시, 광양시, 경주시, 김천시, 안동시, 구미시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 경산시, 진주시, 통영시, 사천시, 밀양시, 거제시					

부록3. 공공건축물 동수 및 연면적과 시설 용도 간의 상관성(spss)

구분	공공건축물 동수합계				공공건축물 연면적합계				N
	Pearson 상관 계수	유의확 률 (양쪽)	제곱합 및 교차곱	공분산	Pearson 상관 계수	유의확 률 (양쪽)	제곱합 및 교차곱	공분산	
1종근린생활시설	.854**	0	5871961.371	23487.845	.141*	.026	8.433E11	3.373E9	251
2종근린생활시설	.739**	0	1546631.398	6186,526	.099	.118	2,248E11	8,994E8	
업무시설	.619**	0	982445.83	3929,783	.220**	0	4,24E+12	1,70E+10	
교육연구시설	.784**	0	6562594.6	26250,379	.958**	0	2,18E+14	8,71E+11	
운수시설	.340**	0	233306.8	933,227	.159*	0.012	5,70E+11	2,28E+09	
묘지관련시설	.211**	0.001	58663.661	234,655	0.086	0.173	6,30E+10	2,52E+08	
발전시설	.304**	0	60503.9	242,016	-0.024	0.707	-6,34E+09	-2,54E+07	
방송통신시설	.181**	0.004	48072.677	192,291	0.057	0.367	2,09E+10	8,35E+07	
위험물저장및처리시설	.291**	0	66810.825	267,243	0.104	0.099	4,45E+10	1,78E+08	
분뇨및쓰레기처리시설	.504**	0	625944.2	2503,777	0.077	0.223	2,79E+11	1,12E+09	
단독주택	.787**	0	8646162	34584,648	0.083	0.188	2,39E+11	9,56E+08	
공동주택	.255**	0	148524.92	594,1	0.08	0.208	3,51E+11	1,40E+09	
의료시설	.202**	0.001	53527.781	214,111	0.062	0.326	3,03E+11	1,21E+09	
장례식장	-0.002	0.975	-45,61	-0,182	-0.055	0.386	-5,15E+09	-2,06E+07	
노유자시설	.261**	0	635272.55	2541,09	.199**	0.002	5,66E+11	2,27E+09	

구분	공공건축물 동수합계				공공건축물 연면적합계				N
	Pearson 상관 계수	유의확 률 (양쪽)	제공합 및 교차곱	공분산	Pearson 상관 계수	유의확 률 (양쪽)	제공합 및 교차곱	공분산	
수련시설	.319**	0	219894. 88	879.58	0.006	0.921	8.24E+0 9	3.30E+07	
창고시설	.624**	0	1375047. 8	5500.191	0.032	0.619	1.32E+11	5.28E+08	
동물및식물 관련시설	.515**	0	694154. 33	2776.617	-0.018	0.773	-3.71E+ 10	-1.48E+0 8	
운동시설	.573**	0	278338. 22	1113.353	.181**	0.004	1.07E+12	4.27E+09	
문화및집회시설	.314**	0	629293. 69	2517.175	.169**	0.007	1.66E+12	6.64E+09	
관광휴게시설	.381**	0	357324. 43	1429.298	0.04	0.526	3.94E+1 0	1.58E+08	
판매시설	.307**	0	287832. 83	1151.331	0.079	0.213	4.27E+11	1.71E+09	
자동차관련시설	.255**	0	120645. 04	482.58	0.121	0.055	7.35E+11	2.94E+09	
공장	.493**	0	319333. 65	1277.335	0.055	0.385	1.76E+11	7.03E+08	
숙박시설	.214**	0.001	126916.4 5	513.832	-0.046	0.469	-2.15E+ 10	-8.60E+ 07	
위락시설	0.078	0.216	6796.92	27.188	-0.015	0.81	-1.40E+ 09	-560476 0	
종교시설	0.11	0.083	28471.49	113.886	0.037	0.561	9.62E+0 9	3.85E+07	

* 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에 유의함.

* ± 0.9 이상 매우 높은 상관관계, $\pm 0.7 \sim \pm 0.9$ 미만 높은 상관관계, $\pm 0.4 \sim 0 \pm 0.7$ 미만 다소 높은 상관관계, $\pm 0.2 \sim \pm 0.4$ 미만 낮은 상관관계, ± 0.2 미만 상관관계가 거의 없음

부록4. 공공건축 활용 및 관리에 관한 인식조사_전국구

1. 공공건축 활용성 관리에 관한 인식조사_전국구

‘공공건축’이란 통상적으로 공공의 목적을 위해 국가나 지자체에서 소유하거나 운영되고 있는 시설을 지칭합니다.
대표적인 시설로는 동사무소, 자치센터, 우체국, 소방서, 파출소, 국공립 박물관·미술관·도서관, 시청사, 보건소, 복지센터, 마을회관 등이 있습니다.
이러한 시설은 주민들이 위해 직접 이용되기도 하고, 특수한 목적을 위해 활용되기도 합니다.

1. 당신이 살고 있는 지역은 어디입니까 ?

① 서울특별시 ② 세종특별자치시 ③ 부산광역시 ④ 대전광역시 ⑤ 광주광역시 ⑥ 대구광역시 ⑦ 울산광역시 ⑧ 인천광역시 ⑨ 경기도 ⑩ 강원도 ⑪ 충청북도 ⑫ 충청남도 ⑬ 경상북도 ⑭ 경상남도 ⑮ 전라북도 ⑯ 전라남도 ⑰ 제주도

2. 당신이 살고 있는 행정구역은 ?

① 동 지역 ② 읍면 지역

3. 당신의 연령대는 어디에 해당하십니까 ?

① 만 20 세 이상 ~ 만 30 세 미만
② 만 30 세 이상 ~ 만 40 세 미만
③ 만 40 세 이상 ~ 만 50 세 미만
④ 만 50 세 이상 ~ 만 60 세 미만
⑤ 만 60 세 이상

4. 정부나 지자체가 직접 또는 위탁 운영하고 있는 다음의 공공건축물 중 당신이 주로 이용하는 시설은 무엇입니까? (1순위, 2순위, 3순위, 4순위)

① (주거시설) 공공임대주택, 관사 등
② (행정시설) 동사무소, 자치센터, 우체국, 소방서, 파출소, 시청 등
③ (의료시설) 보건소, 시립병원 등
④ (교육시설) 학교, 도서관, 교육원, 청소년 수련시설 등
⑤ (복지시설) 어린이집, 아동센터, 경로당, 장애인 복지시설, 사회복지센터 등
⑥ (판매시설) 마을구판장, 공판장, 도소매시장 등
⑦ (체육시설) 체육도장, 실내체육관 등

- ⑧ (숙박시설) 자연휴양림, 체험 숙박시설 등
- ⑨ (문화 및 집회시설) 공연장, 미술관, 박물관, 동식물원, 경기장, 마을회관 등
- ⑩ (운수시설) 버스터미널, 철도역, 공항, 항만 등
- ⑪ (창고시설) 창고, 물류터미널, 우편 집배송시설
- ⑫ (작업시설) 마을공동작업소, 직업재활시설, 재활작업장
- ⑬ (기 타) 변전소, 양수장, 대피소, 쓰레기 처리시설, 방송통신시설, 묘지시설 등

5. '4번'에서 1순위로 선택한 공공건축물을 평균적으로 얼마나 자주 이용하시나요?

- ① 거의 매일
- ② 매주 1회 정도
- ③ 매달(1개월) 1회 정도
- ④ 분기별(3개월) 1회 정도
- ⑤ 반기별(6개월) 1회 정도
- ⑥ 1년에 1회 정도

6. '4번'에서 1순위로 선택한 공공건축물은 지역의 여건에 비해 수량과 위치가 어느 정도 적절하다고 생각하십니까?

- ① 수량도 많고 거리도 가깝다.
- ② 수량은 많지만 거리는 멀다.
- ③ 수량은 적지만 거리는 가깝다.
- ④ 수량도 적고 거리도 멀다.

7. '4번'에서 1순위 ~ 4순위로 선택한 공공건축물의 전반적인 이용 만족도는?

- ① 매우 만족
- ② 만족
- ③ 불만족
- ④ 매우 불만족

8. (7번 문항 ①, ② 답변자만) 만족하는 이유는? (1순위, 2순위)

- ① 위치가 가깝거나 접근이 편리해서
- ② 시설이 크고 여유 있어서
- ③ 프로그램이 유익해서
- ④ 이용료가 저렴해서
- ⑤ 직원들이 성실하고 친절해서
- ⑥ 외관이 멋있고 독특해서
- ⑦ 편의공간(주차장, 휴게실, 매점 등)이 잘 갖추어져 있고 이용하기 편리해서
- ⑧ 사용하기에 안전하고 내외부가 깨끗해서
- ⑨ 기타

9. (7번 문항 ③, ④ 답변자만) 불만족하는 이유는? (1순위, 2순위)

- ① 위치가 멀거나 접근이 불편해서
- ② 규모가 협소해서
- ③ 유익한 프로그램이 없어서
- ④ 이용료가 비싸서
- ⑤ 직원들이 불친절해서
- ⑥ 외관이나 디자인이 마음에 들지 않아서
- ⑦ 편의공간(주차장, 휴게실, 매점 등)이 부족하고 노약자가 이용하기 불편해서
- ⑧ 청결하지 못하거나 안전하지 않아서
- ⑨ 기타

10. 생활의 편의를 위해 가장 중요하다고 생각하는 공공건축물이 있다면 다음 중 무엇이라고 생각하십니까? (다중선택)

- ① (주거시설) 공공임대주택, 관사 등
- ② (행정시설) 동사무소, 자치센터, 우체국, 소방서, 파출소, 시청 등
- ③ (의료시설) 보건소, 시립병원 등
- ④ (교육시설) 학교, 도서관, 교육원, 청소년 수련시설 등
- ⑤ (복지시설) 어린이집, 아동센터, 경로당, 장애인 복지시설, 사회복지센터 등

- ⑥ (판매시설) 마을구판장, 공판장, 도소매시장 등
- ⑦ (체육시설) 체육도장, 실내체육관 등
- ⑧ (숙박시설) 자연휴양림, 체험 숙박시설 등
- ⑨ (문화 및 집회시설) 공연장, 미술관, 박물관, 동식물원, 경기장, 마을회관 등
- ⑩ (운수시설) 버스터미널, 철도역, 공항, 항만 등
- ⑪ (창고시설) 창고, 물류터미널, 우편 집배송시설
- ⑫ (작업시설) 마을공동작업소, 직업재활시설, 재활작업장
- ⑬ (기 타) 변전소, 양수장, 대피소, 쓰레기 처리시설, 방송통신시설, 묘지시설 등

11. 이용이 불편하여 개선이 필요한 공공건축물이 있다면 다음 중 무엇이라고 생각하십니까? (다중선택)

- ① (주거시설) 공공임대주택, 관사 등
- ② (행정시설) 동사무소, 자치센터, 우체국, 소방서, 파출소, 시청 등
- ③ (의료시설) 보건소, 시립병원 등
- ④ (교육시설) 학교, 도서관, 교육원, 청소년 수련시설 등
- ⑤ (복지시설) 어린이집, 아동센터, 경로당, 장애인 복지시설, 사회복지센터 등
- ⑥ (판매시설) 마을구판장, 공판장, 도소매시장 등
- ⑦ (체육시설) 체육도장, 실내체육관 등
- ⑧ (숙박시설) 자연휴양림, 체험 숙박시설 등
- ⑨ (문화 및 집회시설) 공연장, 미술관, 박물관, 동식물원, 경기장, 마을회관 등
- ⑩ (운수시설) 버스터미널, 철도역, 공항, 항만 등
- ⑪ (창고시설) 창고, 물류터미널, 우편 집배송시설
- ⑫ (작업시설) 마을공동작업소, 직업재활시설, 재활작업장
- ⑬ (기 타) 변전소, 양수장, 대피소, 쓰레기 처리시설, 방송통신시설, 묘지시설 등

12. 민간시설과 비교했을 때, 공공건축물의 시설 환경과 서비스 수준은 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 시설 환경과 서비스 모두 우수하다.
- ② 시설 환경은 우수하나 서비스는 열악하다.
- ③ 시설 환경과 서비스 모두 비슷한 수준이다.
- ④ 시설 환경은 열악하나 서비스는 우수하다.
- ⑤ 시설 환경과 서비스 모두 떨어진다.

13. 공공건축물이 잘 쓰이기 위해(활용되기 위해) 우선적으로 고려해야 할 조건이 있다면 무엇이라고 생각하십니까? (2개 선택)

- ① 낭비되는 공간없이 시설을 효율적으로 사용
- ② 경제적인 운영으로 관리 비용(세금) 절감
- ③ 가까운 거리와 편리한 접근성
- ④ 인구 대비 적정한 시설 수 확보
- ⑤ 시설 환경이나 서비스에 대한 사용자들의 만족도
- ⑥ 지역민들에게 중요한 시설이라고 공감

14. 우리나라에서 공공건축물은 잘 쓰이고 있다고 생각하십니까?

- ① 아주 잘 쓰이고 있다.
- ② 비교적 잘 쓰이고 있다.
- ③ 보통이다.
- ④ 잘 쓰이지 못한다.
- ⑤ 아주 잘 쓰이지 못한다.

15. 공공건축을 잘 활용하기 위한 가장 적절한 방법은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 주변의 시설 정보와 활용 현황에 대한 정보를 공개
- ② 사용 만족도와 의견이 적극적으로 반영될 수 있는 창구 마련
- ③ 운영 효율화를 위한 정부 차원의 체계적인 관리 시스템 마련
- ④ 운영 전문화를 위해 시설별로 전문가 채용 및 교육
- ⑤ 시설의 운영을 민간 전문업체에게 일임
- ⑥ 활용 정도에 따라 운영비를 지원하거나 법적인 불이익 부과

부록5. 공공건축 활용 실태조사 양식

기 본 정 보			
건축물명		주 용 도	
주 소 지		건축면적	m ²
동 수		대지면적	m ²
건축년도		연 면 적	m ² (층별 면적 m ² , 동별 면적 m ²)
소유주체	① 국유() ② 도유() ③ 군유()	건 폐 율	%
조사일시		용 적 륜	%
배 치 도			
내외부 사 진			

물리적 측면(physical perspective)

적 정 성	노후도 및 유지실태		건립년도(자료조사) 구조안전진단 등급(있는경우)(자료조사) 유관점검(현장관찰) ① 철거 요망 ② 대대적 개보수 요망 ③ 경미한 보수 요망 ④ 양호 1. 철거 요망 : 지붕과 벽체 등이 주요구조부가 파손된 경우 2. 대대적인 개보수 요망 : 지붕과 벽체 등은 파손되지 않았으나, 손상 정도가 심각한 경우 3. 경미한 보수 요망 : 건축물의 일부가 노후·파손되어 약간의 보수만으로 용이한 활용이 가능한 경우 4. 양호	
	성 능		연간 유지보수 비용 / 건축물 전체 관리비용(자료조사 및 공무원 문의)	
	규 모		친환경 성능 및 에너지 효율 등급(있는경우)(자료조사 및 공무원 문의)	
	필지형상 (토지특성자료)		1 정방형, 2 가장형, 3 세장형, 4 사다리, 5 삼각형, 6 역삼각, 7 부정형, 8 자루형	
	접근성	도보	고저(토지특성자료)	1 저지, 2 평지, 3 완경사, 4 급경사, 5 고지
			대중교통과의 거리(현장관찰)	정류장 m, 지하철역 m
			보도 인접방식(현장관찰)	
		차량	보차분리 여부(현장관찰)	
			도로접면(토지특성자료)	01(광대한면) ~ 12(매지)
	도로거리(토지특성자료)		1 당해지역, 2 50m 이내, 3 100m 이내, 4 500m 이내, 9 그이상	
		주차장면적 / 건축면적 (현장관찰)		

효 율 성	동 선	(현장관찰)
	공간 활용	증축 여부(), 용도변경 여부(), 리노베이션 여부()(현장관찰 및 공무원 문의)
	배 치	(자료조사 및 현장관찰)
	주요 면적	주이용공간면적 / 연면적(자료조사 및 현장관찰)
	연 계 성	건물 간(현장관찰)
건물과 외부공간(현장관찰)		

효 과 성	디자인 창의성		(현장관찰)
	편의성	공용공간 / 연면적(도면검토 및 현장관찰)	
		휴게공간의 종류 및 면적	내부 (유형, m ² / 연면적) 외부 (유형, m ² / 연면적)
		기타 편의시설	수익시설
	외부와 의 관계	유관점검(현장관찰) ①우수 ②양호 ③불량	
		1. 우수 : 건축 및 기반시설의 상태가 우수하고 주변 도시 기능이 활발하게 작동하고 있는 경우 2. 양호 : 건축 및 기반시설 상태가 대체로 양호하나 시간대별 또는 지역별로 일시적 침체 3. 불량 : 건축 및 기반시설 상태가 낙후되어 활력을 잃어가는 경우	
		유관점검(현장관찰) ① 밀집 ② 근접 ③ 격리	
		1. 밀집 : 물리적인 장애물이 없이 인접 필지로의 이동과 교류가 원활하게 이루어지는 경우 2. 근접 : 비교적 작은 도로나 울타리 등으로 둘러싸여 인접 필지로 이동이 다소 불편한 경우 3. 격리 : 대규모 도로나 지형 등으로 둘러싸여 건축물이 있는 인접 필지로 이동이 어려운 경우	
	개방성	(현장관찰)	
	공공성	(현장관찰)	
	지역계획과의 관계	(자료조사, 공무원 문의, 현장관찰)	

서비스 측면(service perspective)

이용 관점(utilization perspective)

적 정 성	인구 수요	서비스 도달 지역의 일구밀도(자료조사)
	수용가능면적-인구	서비스 도달 지역의 인구수/365 : 1일 수용가능인원(1인당 소요면적 × 연면적)(자료조사)

효 율 성	전체 이용률	상주인원(근무자 등) 인/1년, 방문인원 인/1년(자료조사 및 공무원 문의)
		연간 이용객(상주인원+방문인원) / 365일 : 1일 수용가능인원(1인당 소요면적 × 연면적) (자료조사 및 공무원 문의)
	프로그램별 이용률	관리공간(사무실 등) 연간 이용객 / 365일 : 1일 수용가능인원 (자료조사 및 공무원 문의)
		서비스 유형 1 연간 이용객 / 365일 : 1일 수용가능인원 (자료조사 및 공무원 문의)
		서비스 유형 2 연간 이용객 / 365일 : 1일 수용가능인원 (자료조사 및 공무원 문의)
		서비스 유형 3 연간 이용객 / 365일 : 1일 수용가능인원 (자료조사 및 공무원 문의)
	

효 과 성	이용자 만족도	지역 설문조사와 동일(①, ③ 문항 제외)(현장설문)
	이용 가능 서비스의 수	행정, 문화, (자료조사 및 현장관찰)
	개방성	개방시간/24h (현장관찰 및 공무원 문의) 배리어프리(barrier-free) 유무 및 이용자배제 여부 (현장관찰)
	서비스 이용 커뮤니티 그룹수	(자료조사 및 현장관찰)

운영 관점(operation perspective)

적 정 성	서비스 중복성	서비스 반경내 유사 기능 공공건축물의 수 (자료조사 및 현장관찰)
		서비스 반경내 유사 기능 민간건축물의 수 (자료조사 및 현장관찰)

효 율 성	관리 전문성	관리면적 비율(연면적 / 전달 관리인력수) (자료조사 및 공무원 문의)
		운영방식(직영, 위탁 등) (자료조사 및 공무원 문의)
	가 동 료	관리 만족도(관련 공무원 면담 조사)
	운영시간	(365일 - (휴관일 + 정비·점검일)) / 365 × 100 (자료조사 및 공무원 문의)
	공 실 른	프로그램 연간 프로그램 운영 횟수, 시간, 활용일수 일단위 : 개방시간(1일) - 프로그램 운영 시간 (자료조사 및 현장관찰) 년단위 : 프로그램 운영정지 기간 / (365일 - (휴관일 + 정비·점검일)) × 100 (자료조사 및 공무원 문의)

효 과 성	유사시설 및 관련 시설간의 서비스 연계 여부	(현장관찰 및 공무원 문의)
	시설활용계획의 유무 (향후 발전방향 고려)	(자료조사 및 공무원 문의)
	시민 수요 조사 및 의견 반영 여부	(자료조사 및 공무원 문의)

재정적 측면(financial perspective)

적 정 성	공시지가(자산평가액)	결정지가(토지특성) / 지역 평균지가
	이 용 요 금	이용 요금 / 유사 공공시설의 평균 이용 요금 (자료조사, 공무원 문의, 현장관찰)
효 율 성	시설운영 비용	수입(외부지원금+자체수입) - 지출(인건비+유지보수비+프로그램운영비) (자료조사 및 공무원 문의)
	재 산 세	건축분 / 토지분 (자료조사 및 공무원 문의)
	연간 개보수비용	(자료조사 및 공무원 문의)
효 과 성	지역 내 고용효과	해당지역민 / 관리자수 (공무원 문의)
	경제적 효과	수익시설 입점 여부 (현장관찰 및 공무원 문의)
		인접 지역 상업시설 수 (자료조사 및 현장관찰)

지역적 측면(community perspective)

(지역민 무작위 설문)

적 정 성	<p>1. (인지도) 상기의 공공건축물에 대해서 알고 계십니까?</p> <p>① 네 ② 아니오</p> <p>2. (필요성 및 중요도) 상기의 공공건축물은 지역에서 갖는 중요성은 어느 정도입니까?</p> <p>① 지역에 미치는 영향이 매우 큰 필수적인 시설 ② 주민 생활 편의를 위해 다소 중요한 시설 ③ 있으면 좋지만 유사한 시설들이 많아 없어도 무관한 시설 ④ 시설의 유무가 나의 생활편의와 크게 상관이 없음</p> <p>9. (시설 및 서비스 수준) 지역 내 유사한 용도의 시설과 비교했을 때 시설 환경과 서비스 수준은 어느 정도라고 생각하십니까?</p> <p>① 시설 환경과 서비스 모두 우수하다. ② 시설 환경은 우수하나 서비스는 열악하다. ③ 시설 환경과 서비스 모두 비슷한 수준이다. ④ 시설 환경은 열악하나 서비스는 우수하다. ⑤ 시설 환경과 서비스 모두 떨어진다.</p>
	<p>3. (이용률) 이용해본 적이 있으십니까?</p> <p>① 네 ② 아니오</p>
효 율 성	<p>4. (이용빈도) (3번 문항 ① 답변자만) 평균적으로 얼마나 자주 이용하시나요?</p> <p>① 거의 매일 ② 매주 1회 정도 ③ 매달(1개월) 1회 정도 ④ 분기별(3개월) 1회 정도 ⑤ 반기별(6개월) 1회 정도 ⑥ 1년에 1회 정도</p>

5. (이용 만족도) (3번 문항 ① 답변자만) 이용 만족도는 ?

- ① 매우 만족
- ② 만족
- ③ 보통
- ④ 불만족
- ⑤ 매우 불만족

6. (만족요인) (5번 문항 ①, ② 답변자만) 만족하는 이유는? (1순위, 2순위)

- ① 위치가 가깝거나 접근이 편리해서
- ② 시설이 크고 여유 있어서
- ③ 프로그램이 유익해서
- ④ 이용료가 저렴해서
- ⑤ 직원들이 성실하고 친절해서
- ⑥ 외관이 멋있고 독특해서
- ⑦ 편의공간(주차장, 휴게실, 매점 등)이 잘 갖추어져 있고 이용하기 편리해서
- ⑧ 사용하기에 안전하고 내외부가 깨끗해서
- ⑨ 기타

7. (불만족 요인) (5번 문항 ③, ④ 답변자만) 불편하다면 그 이유는? (1순위, 2순위)

- ① 위치가 멀거나 접근이 불편해서
- ② 규모가 협소해서
- ③ 유익한 프로그램이 없어서
- ④ 이용료가 비싸서
- ⑤ 직원들이 불친절해서
- ⑥ 외관이나 디자인이 마음에 들지 않아서
- ⑦ 편의공간(주차장, 휴게실, 매점 등)이 부족하고 노약자가 이용하기 불편해서
- ⑧ 청결하지 못하거나 안전하지 않아서
- ⑨ 기타

8. (활용도에 관한 인식 정도) 잘 쓰이고 있다고 생각하십니까?

- ① 아주 잘 쓰이고 있다.
- ② 비교적 잘 쓰이고 있다.
- ③ 보통이다.
- ④ 잘 쓰이지 못한다.
- ⑤ 아주 잘 쓰이지 못한다.

부록6. 국내 언론보도 조사 사례 목록

	기사제목	기사내용				매체	날짜	지역
		지역	유형	대상	문제점			
1	고성 탈박물관, 이름만 박물관	경남 고성	문화 및 집회시설	박물관	이용률 저조	경남신문	2013.07.03	비도시
2	위미영상관광지구 세트장 방치 언제까지	제주 서귀포	문화 및 집회시설	촬영세트장	방치	제민일보	2013.06.09	도시
3	“제주마사박물관 경영진 의지부족으로 방치”	제주 서귀포	문화 및 집회시설	박물관	방치	뉴시스	2009.10.19	도시
4	“건물만 덩그러니..” 방치된 상주 명주박물관	경북 상주	문화 및 집회시설	박물관	방치	연합뉴스	2008.07.14	도시
5	장애인 차별하는 춘천 애니메이션박물관	강원 춘천	문화 및 집회시설	박물관	이용률 저조	에이블뉴스	2013.08.08	도시
6	매 주말 소극장 전락한 ‘김치박물관’	광주 남구	문화 및 집회시설	박물관	이용률 저조	광주드림	2013.05.29	도시
7	근대문화유산 등록된 간이역 상당수 방치	경기 일산 등	문화시설	간이역	방치	서울신문	2013.01.30	도시
8	동해 임바엑스포 전시관 4년째 방치	강원 동해	문화 및 집회시설	전시관	방치	강원도민일보	2013.05.09	도시
9	서울과학전시관 9년간 가건물로 방치...서울교육청 '나몰라라'	서울 관악구	문화 및 집회시설	전시관	방치	뉴스1	2013.01.04	도시
10	거액 투자한 유명 화가 전시관 방치라니	전남 화순 등	문화 및 집회시설	전시관	이용률 저조	광주일보	2012.08.17	비도시
11	논산 김경깃갈 전시관 애물단지 방치	충남 논산	문화 및 집회시설	전시관	이용률 저조	로컬세계	2011.10.14	도시
12	1300억원 쏟아부은 '강릉' 전시관, 명품이 폐품으로	인천 연수구	문화 및 집회시설	전시관	방치	아시아경제	2012.08.03	도시
13	리모델링에만 수십억원... 유물 하나 없는 전시관	경기 고양	문화 및 집회시설	전시관	방치	경인일보	2011.08.22	도시
14	진부공예전시관방치장기화	강원 평창	문화 및 집회시설	전시관	방치	강원일보	2009.02.13	비도시
15	'울릉도·독도해양연구기지' 애물단지로 전락?	경북 울릉	교육시설	연구시설	방치	머니투데이	2013.06.20	비도시
16	여주도자박물관 수년째 흉물 방치	경기 여주	문화 및 집회시설	전시관	방치	연합뉴스	2012.07.30	도시
17	'막대한 예산 허공에' 테마관 방치 논란	경남 거창, 함양	문화 및 집회시설	과학관	이용률 저조	SBS	2012.08.27	비도시
18	'세금 26억' 투입된 박물관, 텅 빈채 방치...왜?	경북 상주	문화 및 집회시설	박물관	방치	SBS	2011.02.13	도시
19	[현장24] 방치되는 지역 박물관, 향토유물전시관	충북 괴산, 음성	문화 및 집회시설	전시관	이용률 저조	YTN	2009.11.03	비도시
20	'부자도시' 울산 청동기유물 전시관...관람객은 고작 15명	울산 남구, 중구	문화 및 집회시설	전시관	이용률 저조	뉴시스	2012.02.13	도시
21	상주 자연생태교육원 3년 넘게 방치	경북 상주	교육시설	생태교육원	방치	영남일보	2012.07.31	도시
22	관람객 하루에 10명 ... 돈 줄줄 새는 지자체 박물관들	경남 함양, 경북 청송	문화 및 집회시설	박물관	이용률 저조	중앙일보	2013.03.28	비도시
23	작년 전국 34개 지방의료원 모두 적자	전국	의료시설	의료원	운영적자	서울경제	2013.07.03	도시
24	육천군, 폐교 사들여 5년 방치 후 철거...예산낭비	충북 옥천	교육시설	폐교	방치	연합뉴스	2013.04.10	비도시
25	[폐교 임대정책 허와 실] 1. 폐교 관리	강원 춘천 등	교육시설	폐교	방치	강원도민일보	2013.03.19	도시
26	[폐교 임대정책 허와 실] 2. 미숙한 활용 계획	강원 춘천 등	교육시설	폐교	방치	강원도민일보	2013.03.20	비도시
27	'운동장에 집조만...' 농촌 폐교 애물단지 전락	경북 청송	교육시설	폐교	방치	매일신문	2012.08.16	비도시
28	함양군, 관내 폐교 활용 방치	경남 함양	교육시설	폐교	방치	뉴시스	2010.08.19	비도시
29	[양양]붕괴위험 흉물로 변한 채 4년간 방치	강원 양양	교육시설	폐교	방치	강원일보	2012.04.30	비도시
30	[춘천]파출소 빈 건물 불량학생 음주장소 전락	강원 춘천	행정시설	파출소	방치	강원일보	2013.04.05	도시
31	'홍물' 방치 치안센터 일반에 매각	울산 중구	행정시설	파출소	방치	울산매일	2012.06.08	도시
32	[현장24] 폐쇄된 파출소 방치...도심 흉물	강원 동해 등	행정시설	파출소	방치	YTN	2010.08.23	도시
33	지구대 통합후 수개월 방치 혈세낭비	충남도 천안	행정시설	파출소	방치	대전일보	2008.06.17	도시
34	옛지구대 건물 1년6개월째 방치 '홍물'	대구 달서구	행정시설	파출소	방치	매일신문	2010.07.24	도시
35	불꺼진 치안센터 '도심 흉물'	인천 남구	행정시설	파출소	방치	경인일보	2011.07.27	도시
36	전북경찰 빈 치안센터 관리허술	전북 전주	행정시설	파출소	방치	뉴시스	2011.03.08	도시
37	[경남] 빈 치안센터 어떻게?	경남 진주	행정시설	파출소	방치	YTN	2009.06.29	도시
38	[부산/경남]부산 공공청사 주민이용 저조	부산	행정시설	구청	이용률 저조	동아일보	2005.06.03	도시
39	고성읍 옛청사 활용방안 3년 넘도록 '제자리'	경남 고성	행정시설	군청	방치	경남신문	2013.08.13	비도시
40	석면 검출 옛 성남시청사 폐건을 방치	경기 성남	행정시설	시청	방치	경향신문	2011.12.12	도시
41	옛 군산해경 청사 2년째 방치...홍물로 변해	전북 군산	행정시설	경찰서	방치	연합뉴스	2011.09.02	도시

	기사제목	기사내용				매체	날짜	지역
		지역	유형	대상	문제점			
42	보은 곳곳 폐건을 흉물 전락	충북 보은	행정시설	교육청	방치	충청일보	2013.06.18	비도시
43	달성군 옛청사 5년째 방치	대구 달성	행정시설	군청	방치	서울신문	2010.07.30	도시
44	새마을문고, '돈 먹는 하마' 추락	서울	행정시설	동사무소	예산낭비	MBN	2012.07.03	도시
45	170억돌인 용인시 도서관 18억달러 개관 불투명	경기 용인	교육시설	도서관	방치	연합뉴스	2013.08.14	도시
46	300억 들인 동네 '미니도서관' 텅 비어	전국	교육시설	도서관	이용률 저조	한국경제	2013.08.06	도시
47	도립중앙도서관 관리 부실-예산 낭비 빼격	경기	교육시설	도서관	예산낭비	기호일보	2013.06.04	도시
48	[고성]공공건물에 수백억 퍼붓고는 무단 방치	강원 고성	판매시설	수산물시장 등	방치	강원일보	2012.07.25	비도시
49	진주 거액 들인 공공시설 방치-행정력 발휘해야	경남 진주	복지시설	사회복지시설	방치	뉴시스	2011.11.28	도시
50	경주 예술의전당 돈 먹는 하마?	경북 경주	문화 및 집회시설	공연장	운영적자	매일신문	2013.05.22	도시
51	논덩이처럼 불어나는 공공시설물 적자	제주	문화 및 집회시설	미술관 등	운영적자	제주일보	2013.03.11	도시
52	강릉 농어촌복지관 '애물단지'	강원 강릉	복지시설	복지관	노후	강원도민일보	2012.11.07	도시
53	61억짜리새건물도로자복지연수원아썩고있다	경북 청도	수련시설	연수원	이용률 저조	매일신문	2008.05.01	비도시
54	만년적자 500억 한방엑스포공원 애물단지 전락	충북 제천	문화 및 집회시설	엑스포공원	운영적자	뉴시스	2012.10.26	도시
55	[홍천]42억 들인 생령건강과학관	강원 홍천	문화 및 집회시설	과학관	운영적자	강원일보	2009.05.12	비도시
56	만성적자' 대전월드컵경기장, 흑자전환 안간힘	대전시	운동시설	경기장	운영적자	뷰스앤뉴스	2008.07.23	도시
57	천문과학관 적자 마인드가 문제다	제주 서귀포	문화 및 집회시설	과학관	운영적자	제민일보	2012.11.09	도시
58	옛 탐라대 '방치' 유령학교로 전락하나?	제주 서귀포	교육시설	대학교	방치	시사저주	2012.09.12	도시
59	"강릉 실내체육관 이용 불편"	강원 강릉	운동시설	체육관	노후	강원도민일보	2011.09.21	도시
60	[영월]영월 스포츠파크 헤마다 5억 적자 운영 논란	강원 영월	운동시설	스포츠파크	운영적자	강원일보	2012.11.08	비도시
61	경기도내 대형 체육시설 '속타는' 적자운영... 방법은?	경기	운동시설	체육관	운영적자	파이낸셜뉴스	2012.07.25	도시
62	대전시 공공체육시설 60여억 적자	대전	운동시설	체육관	운영적자	충청투데이	2012.07.03	도시
63	정선종합경기장 적자운영 예상 논란	강원 정선	운동시설	경기장	운영적자	강원도민일보	2011.10.31	비도시
64	영종하늘문화센터 운영 첫째 10억대 적자	인천 중	운동시설	북한문화센터	운영적자	뉴스와이	2013.02.18	도시
65	경기 광주시 문화스포츠센터 작년 60억원 적자	경기 광주	운동시설	북한문화센터	운영적자	연합뉴스	2013.02.05	도시
66	DMZ박물관 등 안보관광시설 적자운영 골머리	강원 고성	문화 및 집회시설	박물관	운영적자	경향신문	2010.12.19	비도시
67	용문산수련원 운영 실패... 책임은 흥성군민이?	충남 홍성	수련시설	수련원	폐쇄	충청투데이	2013.04.29	비도시
68	홍천 청소년수련원 '천덕꾸러기' 전락	강원 홍천	수련시설	수련원	운영적자	강원일보	2011.07.21	비도시
69	만성 적자 안산 영어마을캠프 폐쇄	경기 안산	교육시설	영어마을	폐쇄	경기신문	2012.11.06	도시
70	단양 금강수련원 '홍물'로 방치	충북 단양	수련시설	수련원	방치	충청일보	2012.10.21	비도시
71	제주 비자림청소년수련원 3년째 개점휴업	제주시	수련시설	수련원	방치	연합뉴스	2011.02.05	도시
72	건물 신축 '신속', 기존 건물 활용계획 '먼 산'	경기 평택	의료시설	보건소 등	방치	평택시민신문	2012.08.29	도시
73	공공기관 신청사로 옮기기만하면 끝?	충북 청주	행정시설	검찰청 등	방치	세계일보	2009.10.25	도시
74	"문 닫고 6년째 방치...애물단지조"	충북 논산	복지시설	복지회관	방치	대전일보	2006.12.15	도시
75	[원주]학생동 법원 검찰 구청사 흉물로 전락	강원 원주	행정시설	검찰청 등	방치	강원일보	2013.08.02	도시
76	마을회관 대부분 관리 부실	강원 원주	문화 및 집회시설	마을회관	방치, 노후	국민일보	2009.12.29	도시
77	시민 무료 이용 불편한 공공시설물	제주 서귀포	운동시설	수영장	불편, 불만	제민일보	2013.08.07	도시
78	정선 공공체육시설 이용률 인상	강원 정선	운동시설	체육관	불편, 불만	강원도민일보	2013.04.01	비도시
79	대전평생학습관은 공무원들 위한 시설인가?	대전 중구	교육시설	학습관	불편, 불만	디트뉴스24	2013.06.11	도시
80	장애인 이용할 수 없는 '강남도서관'	서울 강남구	교육시설	도서관	불편, 불만	에이블뉴스	2011.08.26	도시
81	공공 풋살경기장 위탁단체 시민대상 '명목없는 이용료'	경기 수원	운동시설	풋살장	불편, 불만	경인일보	2013.07.22	도시
82	양산시, 체육-문화시설로 돈벌이 하나	경남 양산	운동시설	체육관	불편, 불만	국제신문	2013.07.02	도시
83	가난한 지자체, 가까이 하기엔 너무 먼 도서관	대구 남구	교육시설	도서관	불편, 불만	영남일보	2013.08.16	도시
84	읍·면·동사무소 이용 장애인은 어렵다	경기 광주	행정시설	동사무소	불편, 불만	국민일보	2012.09.09	도시
85	상록수체육관 준공, 장애인 이용 '불편'	경기 안산	운동시설	체육관	불편, 불만	에이블뉴스	2013.06.17	도시
86	공공시설물 접근성 대책 시급	강원 홍천	문화 및 집회시설	노인회관	불편, 불만	강원일보	2009.02.26	비도시
87	동계올림픽 시설이 애물단지로 전락	강원 평창	운동시설	경기장	이용률 저조	강원일보	2009.07.28	비도시
88	애물단지 공공시설물 활용대책 필요	충북 제천, 단양	문화 및 집회시설	전시관	이용률 저조	충청일보	2011.08.08	도시
89	서울시 유흥공간 개방, 은평구 이용 실적은?	서울 은평	행정시설	동사무소	이용률 저조	은평시민신문	2013.04.13	도시
90	공공체육센터 주민들 눈높이에 맞춰야	경기 가평	운동시설	체육관	불편, 불만	가평저널	2013.08.01	비도시
91	'울산여성회관 어디 있어요'...구석지고 시설 낡아	울산 중구	문화 및 집회시설	여성회관	불편, 불만	파이낸셜뉴스	2013.07.30	도시
92	웅진백제역사관, 장애인 이용 '불편'	충남 공주	문화 및 집회시설	역사관	불편, 불만	에이블뉴스	2013.08.06	도시
93	"광주 일선 학교 유흥교실 180실 방치"	광주	교육시설	학교	방치	뉴시스	2011.11.22	도시
94	경기도 학교 '남아도는 교실' 1천300여개	경기	교육시설	학교	방치	연합뉴스	2011.11.10	도시
95	신도심 초등학교 빈교실 넘친다	대전 서구	교육시설	학교	방치	대전일보	2008.08.24	도시
96	[전문가 칼럼] 이용자 수 줄어드는 마을회관, 용도 재검립할 때	전국	문화 및 집회시설	마을회관	이용률 저조	중앙일보	2012.12.07	도시
97	경기도 공설 자연장지 이용실적 저조	경기 광주 등	사회기반시설	장례식장	이용률 저조	연합뉴스	2012.02.21	도시
98	강원지역 학교시설 복합화사업 저조	강원	교육시설	학교	불편, 불만	연합뉴스	2009.04.20	비도시
99	이름만 '장애인 전용 체육시설'	서울	운동시설	체육관	불편, 불만	경향신문	2007.07.01	도시
100	"도서관 늘면 뭐 하나 ?"...이용자는 '제자리'	전국	교육시설	도서관	이용률 저조	아시아경제	2013.05.10	도시
101	주민자치센터 '체질 개선' 시급	제주	행정시설	동사무소	이용률 저조	제주일보	2007.01.07	도시

부록7. 일본 PRE(public real-estate) 전략 및 활용 수법

P R E 研究会(2012), P R E 戦略を実践するための 手引書 참고

PRE(Public Real Estate)전략이란 공공 부동산에 대해서 공익적 목적을 바탕으로 경제의 활성화 및 재정 건전화를 염두에 효율적인 시설 운영 관리를 추진하려는 정책이다.

특히 국토교통성은 지방정부가 관할하는 부동산의 합리적인 이용을 목적으로 "공적 부동산의 합리적인 소유이용에 관한 연구회"를 발족(2008)시켜 공공 영역에 합리적인 PRE전략을 구축하기 위한 논의를 시작한다. 이는 공공이 보유하는 약 454조엔의 부동산의 저·미이용지의 증가 등의 문제를 해결하기 위해 마련된 지방공공단체 재정건전화법(조기의 재무서류 정비), 공공회계 제도개혁(공유재산의 자산평가에 의해 밸런스 시트의 정수화) 등의 후속 조치이다²⁹⁰⁾.

연구회에서는 지방공공단체, 지방공기업, 지방3공사(주택공급공사, 토지공사, 도로공사), 제3섹터가 소유하는 부동산을 검토 대상²⁹¹⁾으로 공공 부동산 전략적 관리(PRE)의 구축에 필요한 정보 및 노하우, PRE를 진행할 때의 자치단체의 체제정비와 인재 육성, 정부·지자체·민간과의 제휴 등을 검토한다.

PRE전략에서 지역 공공자산의 적극적인 활용 정책은 공동화된 지방의 중심 시가지와 고령화한 뉴타운 등의 활성화를 위해 지역 전반의 부동산 가치를 함께 가치를 높여갈

290) 국토교통성 홈페이지 참조, <http://tochi.mlit.go.jp/jitumu-jirei/pre-tebikisho>

291) 재무부가 관할하는 국유재산은 제외

필요가 있다는 점을 강조하고 있다.

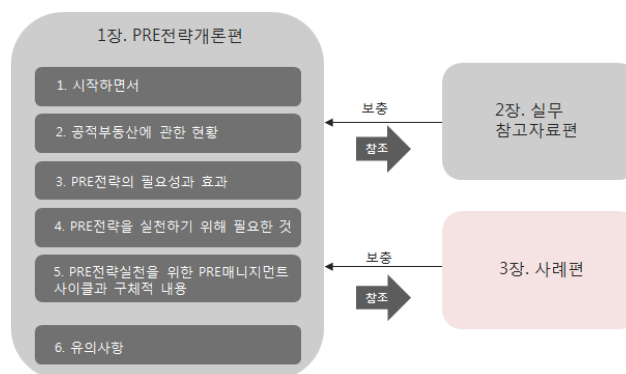
따라서 부동산 관련 주체가 독립적으로 대응을 하는 것이 아니라 지역 단위의 민간과 정부의 일체적 대응을 추진하는 것이 필수적이다.

특히 기존의 유지·수선 관리 등의 보전의 측면의 관리에 치중되어 이용 효율이나 자산 가치 등도 포함한 부동산의 정보를 일원화하려는 노력과 대처는 부족하였다. 또한 많은 지방 공공 단체가 공적 부동산 관리의 필요성을 느끼고 있지만, 신청적·계획적인 부동산 관리, 부동산의 활용 방침 등의 책정, 부동산 정보 정비, 자산의 활용에 관한 노하우, 아이디어 부족, 부동산을 관리하기 위한 인재의 확보 및 체제 정비 부실 등의 한계가 있다.

이에 "공적 부동산의 합리적인 소유·이용에 관한 연구회(PRE연구회)"를 주축으로 지방 공공 단체의 공적 부동산의 적절한 관리(Public Real Estate 전략) 방향을 모색한 결과로 PRE(Public Real Estate) 전략을 실천하기 위한 매뉴얼을 제작(2009)하고 이를 보완 발전시킨 'PRE 전략을 실천하기 위한 안내서(2010)'를 발간·배포하게 된다.

이 매뉴얼은 PRE전략에 관한 이해를 높이고 PRE전략에 관한 각종 정보를 정리하여 지방 공공 단체가 PRE전략을 입안·실천할 때 실무적인 참고서가 된다.

이 매뉴얼은 3장 구성으로 제1장은 PRE전략 도입 필요성 및 효과를 나타내는 동시에 PRE전략을 입안·실천시 기본 방향, 업무 절차 등을 정리하였다. 제2장은 PRE전략을 실천할 때 실무적으로 참고 해야 할 사항이나 부동산 전반에 관한 기초적인 지식·정보 등을 항목별로 정리한 자료집이고, 제3장은 PRE전략의 실천에 관련한 실제 사례집이다.



* PRE 전략을 실천하기 위한 매뉴얼(개정판), p4

PRE 전략에서는 특히, 지방 공공재산의 효율적 활용을 위해서는 유지·수선 업무의 개선, 시설의 적정 배치, 부동산의 유효 활용 측면을 강조하고 있으며 실천을 위한 필요 요소로 조직 및 관리체제의 개선, 부동산 정보 공유화, 회계정보 파악 및 연계, 노하우 전파, 인재육성과 민간과의 적극적인 협력 등을 제시한다.

[지방 공공 단체에 요구되고 있는 것]

- 공공 시설의 효율적·계획적인 유지·수선 관리 : 공공 시설의 노후화나 공공 시설 요구 변화, 도시 구조 변화 대응
- 시설의 적정 배치 : 주민의 요구에 합치한 시설로의 전환, 시설 배치, 시설 수 등의 실현
- 소유 부동산의 유효 활용 : 저·미이용지의 유효 활용, 공공 시설의 적절한 활용

* PRE 전략을 실천하기 위한 매뉴얼(개정판), p16

필요 요소	내용
바람직한 조직체제와 관리체제	<ul style="list-style-type: none"> · 일원적으로 부동산 관리 운영을 수행하는 분야의 설치 방침을 입안하는 총괄적인 부문이 관련 부문과 조정하는 형태, 조직 횡단형의 태스크 팀의 조성 등, 각각의 지방 공공 단체의 목적과 실정에 맞는 것을 검토하는 것이 중요 · PRE전략을 담당하는 부문 등은 관청 내의 부동산 정보를 일원적으로 파악한 후 부동산 관리 운용 업무를 집중적으로 추진하는 입장이 규정되는 것이 바람직 · 재무 부문, 재산 관리 부문 등의 각 부문이 가진 정보·노하우 등을 살리면서, 장기적 시각에서 추진해야 할 행정 운영의 목표와 연동하여 부동산의 소유·이용 방식을 전략적으로 판단하고 실천할 필요
부동산 정보의 집약, 공유화, IT화	<ul style="list-style-type: none"> · 우선 부동산의 입지 상황, 총량, 금액 등의 정보를 전청적으로 추진하며, 집약된 정보를 관청 내에서 공유와시간의 경과와 함께 변화하기 위해 정기적인 갱신이 필요 · 정보의 가공, 분석을 쉽게 하려면 IT의 활용이 효과적 · 부동산을 "위치"에 관한 속성에 의해 관리하는 GIS(Geographic Information System:지리 정보 시스템)과 공용 공간 데이터를 활용하여 정보를 공유하고, 업무의 효율화·고도화를 도모하는 통합형 GIS의 활용 등이 필요
회계정보의 활용에 의한 재정상황의 파악	<ul style="list-style-type: none"> · (PRE전략에 대한 회계정보 활용의 중요성) 결정된 회계 규칙에 따라 그것을 올바르게 적용해 정확한 회계 정보를 이해 관계자에게 개시하는 것과 조직의 경영 또는 운영의 상황을 제대로 판단해, 정확한 조직 운영을 하는 것 · (미이용재산에 관한 회계정보) 신 지방 공공 회계모델에서는 매각 가능 자산의 구분 표시에 표시되도록 미이용 재산의 매각 촉진에 이바지하는 정보 공개
활용에 관한 노하우	<ul style="list-style-type: none"> · 매각, 대출, 개축(취득·임차를 포함), 전용, 계속 사용 등의 기본적인 활용 유형 15에 대해 그 구체적인 실시 방법, 방법의 변화, 각 방법의 특성과 과제 등에 관한 노하우가 필요 · 법 제도·관련 기법, 부동산 평가, 부동산 리스크 등 다양한 정보와 노하우가 필요하다. 특히 부동산 리스크 16에 대해서는 토양 오염, 건물 내진, 석면·PCB가 대표적
인재육성과 민간활동	<ul style="list-style-type: none"> · (인재육성) 재정, 금융, 법률, 건축 설비, 자산 평가 등 부동산 관련된 복수 분야에 걸친 전문적 지식이 필요하며 지방 공공 단체에서는 부동산에 관한 지식이나 노하우가 충분히 축적해 나가는 것이 중요 · (민간활동) 복잡한 부동산 관련 업무는 아웃 소싱에 의한 민간의 노하우를 활용하는 것이 유용

* PRE 전략을 실천하기 위한 매뉴얼(개정판), pp.18~20

PRE전략을 실천하기 위한 매뉴얼에서 제시하는 PRE 관리의 추진 과정은 총괄 부문과 실시 부문으로 구분되는데 각각 조사(Research), 계획(Planning), 실행(Practice), 검토(Review)로 구성된다.

구분		세부내용
총괄	조사(Research)	<ul style="list-style-type: none"> 모든 청사를 총괄하는 기초정보의 집적과 공유화 수집 정보를 바탕으로 부동산 현황의 기초적인 분석
	계획(Planning)	<ul style="list-style-type: none"> 부동산의 이·활용에 관한 기본적인 방침의 책정(PRE전략의 목표와 검토, 이·활용 유형 검토, 이·활용 유형별 목표 등의 대응방침 책정) 이·활용 유형별 실시기준 책정 실시에 관련한 프로그램의 책정
	실행(Practice)	
	검토(Review)	
실시	조사(Research)	<ul style="list-style-type: none"> 매각·대출 실시에 필요한 조사항목(경제가치·리스크 관리, 권리관계, 실시순서·시기·방법 등의 검토를 위해 필요한 조사항목) 시설의 신규도입(전용·개축·취득 등)의 실시에 필요한 조사항목 시설의 계속사용(전용·개축·취득 후의 시설을 포함)에서 필요한 조사항목
	계획(Planning)	
	실행(Practice)	<ul style="list-style-type: none"> 매각, 대부, 개축(취득·임차), 전용, 계속사용
	검토(Review)	

또한 실무를 위해 필요한 사항으로 회계·재정관련 정보²⁹²⁾와 법제도·관련수법 정보²⁹³⁾, 부동산 평가 관련 정보²⁹⁴⁾, 부동산 리스크 정보²⁹⁵⁾, 토지 및 시설의 이·활용방법 관련 정보, 공민(公民) 제휴 관련 정보(ppp 등), 관리운영 관련 정보²⁹⁶⁾, IT 관련 정보²⁹⁷⁾ 등을 제시하고 있다.

이러한 PRE전략은 지방 공공재산뿐만 아니라 재무성을 중심으로 "신성장 전략의 국유 재산의 유효 활용" 정책을 발전시키기 위해 "국유 재산 행정에서의 PRE전략에 대해(2010)²⁹⁸⁾"를 정리/ 공표하게 되고 청사의 장기 수명화 추진, 국가 공무원 숙소의 삭감계획의 수립(2012. 12) 및 국가 공무원 숙소의 삭감 계획(2013)등 청사·숙소 등 국유 재산 관리 정책에 반영된다²⁹⁹⁾.

292) 지방 공공단체 재정 건전화 법, 지방 공공단체 재정 건전화 법에서의 자산 평가,)지방 공공단체 회계 제도 개혁, 신 지방 공공단체 회계 모델에서의 자산 평가, 지방 공공단체의 내부 통제 등

293) 지방자치 법·국유재산 법, 공유 재산에 관한 조례 및 규칙 등, 상위 계획, 공적 부동산의 매각·대출 조건과 담보 방법

294) 부동산 평가 설명, 부동산 감정 평가의 의뢰와 가격 임대료 정보, 부동산 관련 지표

295) 토양오염, 건물내진, 석면, PCB

296) 설비비용, 관리운영에 관한 기준, 유지 및 보전, 운용관리, 라이프 사이클 코스트(LCC), 관리운영의 벤치마킹, 환경대책 등

297) PRE 정보 관리의 요건, 데이터베이스 구축 및 유지관리, 소프트웨어에 요구되는 기본 기능 등

298) 재무성 보도발표http://www.mof.go.jp/national_property/councils/pre/221208.htm(2010년 12월8일)

		활용수법												
		1. 매각							2. 대부					
		일반적 매각	조건부 매각	일괄 매각	부동산 증권화	세일 & 리스백	토지신탁 (처분형)	인터넷음션	대지			대가		
									보통 토지임대권	일반정기토지임대권	건물양도특약부토지임대권	사업용정기토지임대권	보통차가권	정기차가권
												일시대부·사용허가	조건부 대지·대가	토지신탁 (임대형)
1. PRE전략 총괄부문 (조사, RESEARCH)	1. 소유자산의 전자정보화													
	2. 시설백서의 정비와 시설 시책 결정에의 활용													
	3. 소유 자산의 전자 정보화													
	4. 재무제표 작성으로 재무 행정 개혁의 실행													
	5. 공공회계의 재무제표의 활용													
2. PRE전략 총괄부문 (계획, PLANNING)	6. 시유재산 현황과 과제를 조사표에서 파악													
	1. 현 소유 시설 활용 방침 책정과 그 정착을 위한 대응													
	2. 가외사(가외) PRE 전략 7외사(가외) 자산 관리 계획 수립													
	3. 자산 관리 기본 방침													
	4. 내진화 계획에 따른 시설 재배치													
	5. 시설재배치 계획													
	6. 공공시설 재배치에 관한 방침의 책정													
	7. 공무원 숙소의 이관재배치 및 PFI에 의한 개축입찰	○	○											
	8. 시 전체적인 기본 방침의 책정과 관련 부서의 연계													
3. 이익활용 실시부문 (조사, Research ~ 실행, Practice)	9. 시 소유시설 활용 계획 책정에 대한 대응													
	1. 공익용지매각		◎											
	2. 직원숙소 용지매각(증권)		○		◎									
	3. 행정재산의 대부										◎			
	4. PFI방식에 의한 개축													
	5. 초등학교부지의 신탁													○
	6. 학교부지 활용													
	7. 인터넷 옥션에 의한 공유지의 매각						◎							
	8. PFI방식에 따른 청사의 개축													
	9. 국가와 지방 공공단체의 청사의 준공													
	10. 청사 스페이스의 활용													
	11. 학교 부지와 주변 지역과의 일체적인 재개발			◎										
	12. 점포 철거지에 공공시설을 집약·정비													
	13. 공공시설의 연쇄적 재개발과 철거활용에 의한 중심 시가지 활성화													
	14. 사업용 정기토지임대의 공모 제도에 의한 민간 사업자의 사업 참여										◎		○	
	15. 초등학교 폐교사의 컨버전													
	16. 옛 회의를 민간시설로서 활용											◎		
	17. 학교부지를 민간에게 처분		◎											
	18. 처분형 토지신탁에 의한 대규모 땅 처분						◎							
	19. 처분·준공형 토지신탁에 의한 직원 숙소의 재정비													
	20. 민간활동에 의한 공익복합시설정비와 운영								◎					○
	21. 도로 예정지의 사업용 정기 토지임대										◎			○
	22. 본 청사 주차장 등의 대량 대출												◎	
	23. 수도시설 상부의 재정비													
4. PRE전략 실시체제의 구축	1. 각 국의 활용을 지원하는 조직의 조성													
	2. 민간 전문가의 등용													
	3. 공창 추진 사업 본부													

299) 재무성은 PRE 전략 검토회와 신성장 전략의 국유재산 활용방법에 관한 민간전문가 회의 등을 통해 다양한 공공재산의 활용 전략을 마련 중, http://www.mof.go.jp/national_property/

		활용수법											기타									
		3. 전용	4. 개축(建替)·취득(임차포함)					5. 계속사용														
		컨버전	자기건설방식	PFI	특가교환방식	교환(민유지와 교환)	토지신탁(처분·준공형)	임차	광고사업	명명권	비용삭감	장수명화	시설스페이스의 활용	공공시설의 정비·재배치	시설백서	시설폐지	전자정보화	기본방침	민간과의 공공사업	체제정비	양케이트	재무재표 활용
1. PRE전략 총괄부문 (조사, RESEARCH)	1. 소유자산의 전자정보화									○	○		◎									
	2. 시설백서의 정비와 시설 시책 결정에의 활용									○	○		◎	○								
	3. 소유 자산의 전자 정보화									○						◎						
	4. 재무제표 작성으로 재무 행정 개혁의 실행									○				○					○		◎	
	5. 공공회계의 재무제표의 활용									○						○			○		◎	
	6. 시유재산 현황과 과제를 조사표에서 파악									○											◎	
2. PRE전략 총괄부문 (계획, PLANNING)	1. 현 소유 시설 활용 방침 책정과 그 정착을 위한 대응									○	○					○	◎			○	○	
	2. 기업사(社) PRE 전략 7차(次) 자산 관리 계획 수립																◎			○		
	3. 자산 관리 기본 방침									○	○						◎					
	4. 내진화 계획에 따른 시설 재배치									○	○		○				◎					
	5. 시설재배치 계획									○		○					◎					
	6. 공공시설 재배치에 관한 방침의 책정									○		○					◎			○		
	7. 공무원 숙소의 이전·재배치 및 PFI에 의한 개축집약			○						○		○					◎					
	8. 시 전체적인 기본 방침의 책정과 관련 부서의 연계									○						○	◎			○		
	9. 시 소유시설 활용 계획 책정에 대한 대응															○	◎			○		
3. 이익활용 실시부문 (조사, Research ~ 실행, Practice)	1. 공익용지매각																					
	2. 직원숙소 용지매각(증권)							○											○			
	3. 행정재산의 대부									○		○										
	4. PFI방식에 의한 개축			◎									○						○			
	5. 초등학교부지의 신탁																		○			
	6. 학교부지 활용	◎																				
	7. 인터넷 옥션에 의한 공유지의 매각																					
	8. PFI방식에 따른 청사의 개축			◎															○			
	9. 국가와 지방 공공단체의 청사의 준공			◎																		
	10. 청사 스페이스의 활용									○		◎	○									
	11. 학교 부지와 주변 지역과의 일체적인 재개발																		○			
	12. 점포 철거지에 공공시설을 집약·정비		◎										○						○			
	13. 공공시설의 연쇄적 재개발과 철거활용에 의한 중심 시가지 활성화		◎										○									
	14. 사업용 정기토지임대의 공모 제안에 의한 민간 사업자의 사업 참여																					
	15. 초등학교 폐교사의 컨버전	◎											○									
	16. 옛 회의장을 민간시설로서 활용									○												
	17. 학교부지를 민간에게 처분												○									
	18. 처분형 토지신탁에 의한 대규모 땅 처분																		○			
	19. 처분·준공형 토지신탁에 의한 직원 숙소의 재정비						◎			○			○						○			
	20. 민간활동에 의한 공익복합시설정비와 운영												○									
	21. 도로 예정지의 사업용 정기 토지임대									○												
	22. 본 청사 주차장 등의 대량 대출																					
	23. 수도시설 상부의 재정비												○						○			
4. PRE전략 실시체제의 구축	1. 각 국의 활용을 지원하는 조직의 조성									○								○		◎		
	2. 민간 전문가의 등용																		○	◎		
	3. 공창 추진 사업 분부																		○	◎		

부록8. 공공건축물 공급기준

공공시설의 시설별 규모

구분	시설분류	인구(명)	규모(m ²)
근린공공시설	동사무소	9,000~30,000	600~700
	파출소	15,000~30,000	600~700
	소방파출소	15,000~30,000	800~1,200
	우체국	15,000~30,000	600~800
지역시설	도서관	20,000~30,000	3,000~5,000
	종합병원	도시인구전체	25,000~30,000
	일반병원	9,000~12,000	500~1,500
	스포츠센터	25,000~40,000	-

* 출처 : 「지속가능한 신도시 계획기준」 (국토해양부, 2010)

생활권별 공공청사 및 기타 기반시설 계획

구분			소요개수	개소 당 부지면적(m ²)
공공청사	기초생활권	주민복합센터	21	8,000~11,000
		순찰지구대	6	1,500~2,000
	지역생활권	6급우체국	6	700~1,000
		119안전센터	6	500~700
		도시보건지소	1	500~700
	도시생활권	시청/시의회	1	20,000~40,000
		경찰서	1	15,000~20,000
		청사경비대	1	10,000~15,000
		소방서	1	4,000~5,000
		4급우체국	1	15,000내외
		보건소	1	4,000~5,000
		법원	1	20,000내외
		검찰청	1	55,000내외
		교육청	1	5,000~10,000
		도시통합 정보센터	1	14,000내외
		도시행정지원시설	2	10,000~20,000
	기타시설	사회복지시설	1	15,000~20,000
		청소년수련시설	1	15,000~20,000
		유통업무설비	1	35,000~40,000

* 출처 : 「도시계획론 5판」 (대한국토·도시계획학회, 2008)

부록9. 토지특성 자료 세부 설명

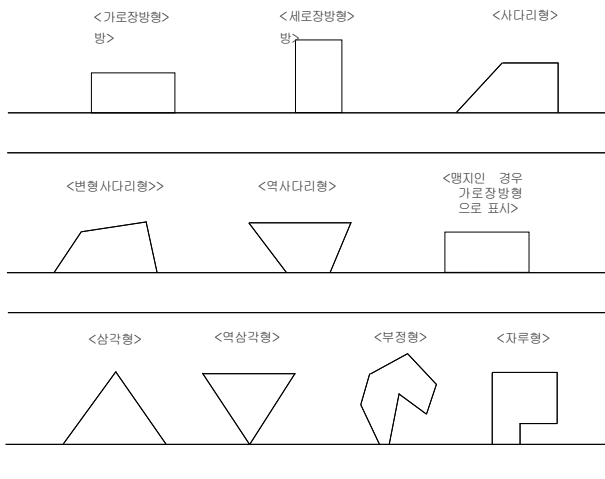
지형지세구분 : 고저

전산 코드	약 어	적 용 범 위
1	저 지	간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 낮은 지대의 토지
2	평 지	간선도로 또는 주위의 지형지세와 높이가 비슷하거나, 경사도가 미미한 토지
3	완경사	간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15°이하인 지대의 토지
4	급경사	간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15°를 초과하는 지대의 토지
5	고 지	간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 높은 지대의 토지

* 간선도로라 함은 국도·지방도 및 대중교통수단이 통과하는 현행 도로를 말하며 대중교통수단이 1일 1~2회 통과하는 도로는 간선도로에서 제외함

지형지세구분 : 형상

전산 코드	약 어	적 용 범 위
1	정방형	정사각형 모양으로서 긴변과 짧은변의 길이가 비슷한 모양의 토지(양변의 길이 비율이 1 : 1.1 내외인 토지)
2	가장형	장방형의 토지로 넓은 면이 도로에 접하거나 도로를 향하고 있는 토지(가로장방형)
3	세장형	장방형의 토지로 좁은 면이 도로에 접하거나 도로를 향하고 있는 토지(세로장방형)
4	사다리	사다리꼴 모양의 토지(변형사다리형, 다각형의 불규칙한 형상이나 그로 인하여 최유효이용에 상당한 제약을 받지 않는 토지 포함)
5	삼각형	삼각형의 토지로 그 한면이 도로에 접하거나 도로를 향하고 있는 토지
6	역삼각	삼각형(역사다리형을 포함)의 토지로 꼭지점 부분이 도로에 접하거나 도로를 향하고 있는 토지
7	부정형	불규칙한 형상으로 인하여 최유효이용에 상당한 제약을 받는 다각형 또는 부정형의 토지
8	자루형	출입구가 자루처럼 좁게 생긴 토지



* 다각형의 경우 토지의 효용도를 감안하여 형상을 파악하여야 하며, 특히 각지에 위치한 토지는 각각 정리된 부분이 있을 경우에는 각각이 없는 것으로 보고 판단함

도로접면

전산 코드	도로접면	약 어	적 용 범 위
01	광대로운면	광대한면	폭 25m이상의 도로에 한면이 접하고 있는 토지
02	광대로-광대로 광대로-중로 광대로-소로	광대소각	광대로에 한면이 접하고 소로(폭 8m이상 12m미만)이상의 도로에 한면 이상 접하고 있는 토지
03	광대로-세로(가)	광대세각	광대로에 한면이 접하면서 자동차 통행이 가능한 세로(폭 8m미만)에 한면 이상 접하고 있는 토지
04	중로운면	중로운면	폭 12m이상 25m미만 도로에 한면이 접하고 있는 토지
05	중로 - 중로 중로 - 소로 중로 - 세로	중로각지	중로에 한면이 접하면서 중로, 소로, 자동차 통행이 가능한 세로(가)에 한면이상 접하고 있는 토지
06	소로운면	소로운면	폭 8m이상 12m미만의 도로에 한면이 접하고 있는 토지
07	소로-소로	소로각지	소로에 두면 이상이 접하거나 소로에 한면이 접하면서 자동차 통행이 가능한 세로(가)에 한면이상 접하고 있는 토지
08	세로운면(가)	세로(가)	자동차 통행이 가능한 폭 8m미만의 도로에 한 면이 접하고 있는 토지
09	세로(가)-세로(가)	세각(가)	자동차 통행이 가능한 세로에 두면 이상이 접하고 있는 토지
10	세로운면(불)	세로(불)	자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 한면이 접하고 있는 토지
11	세로(불)-세로(불)	세각(불)	자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 두면이상 접하고 있는 토지
12	맹지	맹지	이륜자동차의 통행이 불가능한 도로에 접한 토지와 도로에 접하지 아니한 토지

- * 1) 광·대로에 한면이 접하면서 세로운면(불)에 접하는 토지는 광대로 한면으로 조사함
 2) 중로에 한면이 접하면서 세로운면(불)에 접하는 토지는 중로운면으로 조사함
 3) 소로에 한면이 접하면서 세로운면(불)에 접하는 토지는 소로운면으로 조사함
 4) 세로운면(가)에 한면이 접하면서 세로운면(불)에 접하는 토지는 세로운면(가)로 조사함
 5) 계단도로는 통상적인 도로에 비해 그 기능이 저하됨을 감안하여 해당 도로보다 한단계 낮은 도로로 조사함. 세로인 계단도로는 세로(불)로, 소로인 계단도로는 세로(가)로 조사함
 6) 동일노선의 도로폭이 일정하지 않는 경우에는 그 도로의 많은 부분을 차지하는 도로폭을 기준으로 조사함
 7) 이면(二面)가로획지는 각지로 조사함
 8) 준각지(準角地)는 각지로 보지 아니하고 한면으로 조사한다. 다만, 접면도로폭이 승용차가 원활하게 교차할 수 있는 정도인 경우에는 각지로 조사함

거리구분

전산코드	1	2	3	4	9
구 분	당해지역	50m이내	100m이내	500m이내	그이상

부록10. 행정재산/ 세움터 자료 차이

	지자체명	2011년 평가액	2011년 수량	세움터 수량	수량차이
서울특별시	강남구	327,023,000	169	127	42
	강동구	109,392,000	137	113	24
	강북구	128,273,000	102	118	(16)
	강서구	133,190,000	162	141	21
	관악구	205,266,000	168	137	31
	광진구	160,933,000		133	(133)
	구로구	94,849,000	139	118	21
	금천구	169,728,000	83	53	30
	노원구	163,699,000	153	124	29
	도봉구	231,353,000	111	82	29
	동대문구	183,591,000	117	115	2
	동작구	84,579,000	154	102	52
	마포구	208,848,000	151	124	27
	서대문구	78,571,000	115	64	51
	서초구	266,750	130	86	44
	성동구	147,846,000	126	105	21
	성북구	184,531,000	202	97	105
	송파구	183,030,000	197	157	40
	양천구	146,307,000	150	122	28
	영등포구	196,081,000	162	57	105
	용산구	265,621,000	127	115	12
	은평구	112,481,000	111	42	69
	종로구	90,609,000	158	138	20
	중 구	173,065,000	133	120	13
	중랑구	192,640,000	129	37	92
부산광역시	강서구	196,365,000	74	16	58
	금정구	36,574,000	71	74	(3)
	남 구	68,863,000	104	67	37
	동 구	55,124,000		34	(34)
	동래구	23,034,000	74	41	33
	부산진구	113,343,000	107	109	(2)
	북 구	45,040,000	67	43	24
	사상구	50,862,000	57	45	12

	지자체명	2011년 평가액	2011년 수량	세움터 수량	수량차이
	사하구	38,746,000	173	129	44
	서 구	27,796,000	102	167	(65)
	수영구	17,715,000	62	44	18
	연제구	17,854,000	49	27	22
	영도구	43,334,000		54	(54)
	중 구	22,511,000	44	31	13
	해운대구	72,356,000	109	81	28
	기장군	79,785,000	75	137	(62)
	남 구	42,468,000	79	44	35
대구광역시	달서구	86,921,000		104	(104)
	동 구	114,007,000	262	106	156
	북 구	56,834,000	115	100	15
	서 구	49,230,000		65	(65)
	수성구	67,169,000		52	(52)
	중 구	53,166,000	55	48	7
	달성군	136,993,000	214	163	51
	계양구	81,460,000	75	30	45
	남 구	56,077,000		152	(152)
	남동구	116,544,000		65	(65)
	동 구	30,801,000		78	(78)
	부평구	135,084,000	104	90	14
	서 구	138,555,000	139	100	39
	연수구	89,064,298	80	21	59
	중 구	86,797,000	153	91	62
인천광역시	강화군	108,693,000	418	390	28
	옹진군	95,061,000	470	316	154
	광산구	80,127,000	151	186	(35)
	남 구	41,042,000	148	74	74
	동 구	47,728,000	73	76	(3)
	북 구	26,131,000	127	124	3
	서 구	90,449,000	126	65	61
	대덕구	54,425,000	115	17	98
광주광역시	동 구	56,319,000	140	13	127
	서 구	98,477,000		9	(9)
	유성구	55,904,000	120	17	103
	중 구	61,491,000		12	(12)
대전광역시청	남 구	84,511,000	134	14	120
	동 구	65,628,000	58	13	45
	북 구	86,827,000	99	9	90
	울주군	125,665,000	427	84	343
	중 구	36,616,000	91	3	88
울산광역시	가평군	111,369,000	229	179	50
	고양시	884,314,000	393	307	86
	과천시	240,593,000	107	70	37
	광명시	238,696,000	139	82	57
	광주시	140,593	294	121	173
경기도	구리시	282,653,000	92	135	(43)
	군포시	315,086,000	152	58	94
	김포시	211,553,000	221	211	10
	남양주시	210,251,000	241	161	80
	동두천시	87,953,000	185	151	34
	부천시	635,785,000		182	(182)
	성남시	1,357,069,000	851	372	479
	수원시	679,283,000	427	446	(19)
	시흥시	144,845,000	137	161	(24)
	안산시	512,198,000	377	232	145

	지자체명	2011년 평가액	2011년 수량	세움터 수량	수량차이
	안성시	158,920,000	214	244	(30)
	안양시	518,461,000	469	127	342
	양주시	177,422,000	182	172	10
	양평군	128,322,000		203	(203)
	여주군	104,037,000	364	183	181
	연천군	169,945,000	439	246	193
	오산시	203,824,000		10	(10)
	용인시	727,940,000	393	157	236
	의왕시	100,757,000	136	91	45
	의정부시	177,013,000	171	222	(51)
	이천시	353,317,000		213	(213)
	파주시	345,452,000	262	315	(53)
	평택시	182,817,000	367	141	226
	포천시	200,712,000	372	244	128
강원도	하남시	191,461,000	59	32	27
	화성시	170,115,000	222	225	(3)
	강릉시	143,858,000	452	285	167
	동해시	113,140,000	283	309	(26)
	삼척시	209,805,000	302	304	(2)
	속초시	58,092,000	196	203	(7)
	원주시	175,482,000	553	242	311
	춘천시	220,721,000	494	562	(68)
	태백시	156,788,000		331	(331)
	고성군	156,765,000	397	396	1
	양구군	89,086,000		122	(122)
	양양군	90,593,000	214	120	94
	영월군	147,273,000		248	(248)
	인제군	132,885,000	620	312	308
충청북도	정선군	198,697,000	646	587	59
	철원군	114,269,000	250	155	95
	평창군	280,600,000	514	302	212
	홍천군	218,890,000	804	379	425
	화천군	82,341,000	297	315	(18)
	횡성군	84,991,000		191	(191)
	괴산군	89,349,000	400	193	207
	단양군	108,623,000	319	416	(97)
	보은군	107,558,000	321	341	(20)
	영동군	128,118,000	218	238	(20)
	옥천군	120,624,000	218	173	45
	음성군	87,425,000	268	266	2
	제천시	234,803,000	451	397	54
	증평군	67,955,000	68	70	(2)
충청남도	진천군	116,406,000		154	(154)
	청원군	160,322,000	339	256	83
	청주시	447,694	532	503	29
	충주시	289,994,000	550	524	26
	계룡시	63,407,000	67	22	45
	공주시	93,018,000		271	(271)
	금산군	147,149,000	214	183	31
	논산시	192,323,000		163	(163)
	당진시	158,380,000	288	424	(136)
	보령시	170,573,000	540	302	238
	부여군	53,638,000	483	264	219
	서산시	132,012,000	468	346	122
	서천군	121,791,000	390	275	115
	아산시	177,281,000	300	277	23

	지자체명	2011년 평가액	2011년 수량	세움터 수량	수량차이
	예산군	154,539,000	432	294	138
	천안시	522,942,000	712	448	264
	청양군	55,775,000	351	198	153
	태안군	147,925,000	399	223	176
전라북도	홍성군	111,002,000	372	350	22
	고창군	123,635,000	295	214	81
	군산시	214,773,000	768	422	346
	김제시	216,651,000	317	314	3
	남원시	107,197,000	525	248	277
	무주군	127,694,000	196	128	68
	부안군	177,452,000	423	280	143
	순창군	157,405,000	238	188	50
	완주군	62,403,000	366	235	131
	익산시	183,344,000		309	(309)
	임실군	62,101,000	200	230	(30)
	장수군	173,094,000	269	200	69
	전주시	381,441,000	423	228	195
	정읍시	172,397,000	514	269	245
	진안군	105,897,000		188	(188)
전라남도	강진군	152,699,000	399	175	224
	고흥군	103,462,000	398	295	103
	곡성군	92,290,000	276	248	28
	광양시	198,013,000	384	444	(60)
	구례군	82,985,000	242	153	89
	나주시	107,163,000	307	226	81
	담양군	64,467,000	307	262	45
	목포시	227,679,000	337	172	165
	무안군	160,049,000	232	203	29
	보성군	180,780,000	591	482	109
	순천시	168,249,000		857	(857)
	여수시	253,575,000	486	1,292	(806)
	신안군	79,175,000		455	(455)
	영광군	29,157,000	219	378	(159)
	영암군	79,648,000		311	(311)
	완도군	121,840,000	347	263	84
	장성군	95,520,000	417	167	250
	진도군	67,321,000	254	246	8
	함평군	64,247,000	363	274	89
	해남군	80,027,000	413	215	198
경상북도	장흥군	91,357,000	363	266	97
	화순군	112,255,000	529	380	149
	경산시	159,511,000	408	176	232
	경주시	205,300,000	512	348	164
	구미시	126,057,000		290	(290)
	고령군	33,922,000	65	133	(68)
	군위군	70,464,000	334	277	57
	김천시	149,440,000	322	166	156
	문경시	206,703,650	572	321	251
	봉화군	69,048,000	294	217	77
	상주시	209,945,000		396	(396)
	안동시	271,148,000	490	362	128
	성주군	80,216,000	94	189	(95)
	영덕군	66,482,000		285	(285)
	영주시	159,125,000	657	310	347
	영천시	63,799,000	636	360	276
	영양군	68,855,000	178	175	3
	예천군	73,925,000		180	(180)

	지자체명	2011년 평가액	2011년 수량	세움터 수량	수량차이
	울릉군	68,493,000	191	169	22
	울진군	111,236,000	238	257	(19)
	의성군	94,658,000	515	573	(58)
	청도군	73,706,000	132	149	(17)
	청송군	65,771,000	423	282	141
	칠곡군	110,820,000	166	191	(25)
경상남도	포항시	365,443,000		302	(302)
	거제시	230,527	295	108	187
	거창군	87,290,000	256	119	137
	고성군	103,576,000	376	130	246
	김해시	486,776,000	424	56	368
	남해군	37,403,000	270	145	125
	밀양시	74,437,000	270	63	207
	사천시	122,762	322	157	165
	산청군	89,317,000	248	121	127
	양산시	320,242,000	265	57	208
	의령군	63,599,000	236	163	73
	진주시	184,237,000	690	231	459
	창녕군	94,613,000		145	(145)
	창원시(마산, 진해)	1,299,168,000	1,432	215	1,217
	통영시	144,888,000	337	129	208
	하동군	120,117,000	550	195	355
	함안군	62,594,000	263	70	193
	함양군	51,026,000	245	147	98
	합천군	111,425,000		160	(160)
제주시		1,019,860,000		531	(531)
세종시			207	152	55
	합계	36,536,407,274	55,581	45,503	10,078

부록11. 5개 공공건축 활용실태 진단 결과

1. 달서구 두류도서관

				매우 좋음(5)	좋음(4)	보통(3)	나쁨(2)	매우 나쁨(1)		
■ 물리적 측면의 활용도 진단 결과										
적 정 성	노후도 및 유지실태	사용연한					○			
		구조안전진단 등급				자료 없음				
		유관점검	주요구조부				○			
			외부마감				○			
			내부마감				○			
	성능	전체관리비용 / 연간유지보수비용				자료 없음				
		친환경 성능 및 에너지 효율등급				자료 없음				
		유관점검	냉방설비				○			
			난방설비				○			
			통풍 및 환기				○			
			조도 및 조명			○				
			소음			○				
	규모	시설규모 / 설치기준상 공급면적		3,461.6㎡ / 4808.0㎡(미국 권장 공공도서관 규모)						
		유관점검	각 실의 규모의 적정성					○		
	필지형상		토지형상 기준			○				
	접 근 성	도보	고저			○				
			대중교통과의 거리	버스		○				
				도보 편의성				○		
				유관점검	보도 인접방식			○		
			보차 분리 여부					○		
			시설 주변 가로 안전성			○				
			차량	도로접면				○		
		도로거리				○				
		주차장 면적 / 건축면적					○			
		합 계						○		
효 율 성	동선	유관점검	로비로부터 이동성		○					
			계단실/ 엘리베이터 식별성		○					
			건축 입구로의 접근성			○				
			안내 표지판의 충분성				○			
	공간활용 노력	유관점검	증축 여부				○			
			용도변경 여부				○			
			리노베이션 여부			○				
				내부공간의 활용성					○	

				매우 좋음(5)	좋음(4)	보통(3)	나쁨(2)	매우 나쁨(1)	
효과성	배치	유관점검	전면가로와 입구			○			
			전면가로와 주차장				○		
			전면가로와 외부공간	○					
	주요면적	주이용공간면적 / 연면적							
	연계성	유관점검	건물 내부 - 건물 간			○			
			로비-외부공간		○				
	합 계					○			
	효과성	디자인	일반인이 친근하게 접근할 수 있는 외관을 갖추었는가?			○			
			건물 및 외부공간은 멀리서 보았을 때 방문하고 싶은 마음이 드는가?			○			
			해당 부지에 들어서면서 머물고 싶은 마음이 드는가?			○			
외부에서 볼 때 건물의 용도가 명확히 드러나는가?				○					
시설의 명칭은 눈에 띄게 표기되어 있는가? 멀리에서도 건물이 눈에 띄는가?					○				
내부의 인테리어 및 표지판은 잘 디자인되어 있는가?					○				
편의성		공용공간 / 연면적				○			
		휴게공간 면적및개소	내부					○	
			외부	○					
		유관점검	휴게시설 유무		○				
			편의시설 유무			○			
			탈의실, 화장실 등		○				
장애인 및 노약자 편의시설				○					
외부와의 관계		유관점검	인접필지상태		○				
			인접필지와의 관계		○				
			외부공간과 인근 휴게시설과의 연계성	○					
			주변에의 영향(우범 발생여부 등)	○					
개방성 및 공공성		외부공간은 공공의 용도로 사용가능한가?			○				
		외부공간에는 앉아 쉴 장소가 다양하게 마련되어 있는가?			○				
		외부공간은 쾌적하게 유지되고 있는가?			○				
		외부공간은 다양한 이벤트 등의 장소로 기능할 수 있는가?					○		
		로비는 오픈되어 있는가?			○				
		방문이 자유로운가?		○					
		1층의 공공프로그램은 눈에 잘 띄는가?		○					
지역계획과의 관계			○						
합 계				○					
■ 서비스 이용 측면의 활용도 진단 결과									
적정성	인구수요		서비스 도달 지역의 인구 밀도 / 대구시 밀도					○ (399%)	
	수용가능면적 - 인구		(서비스도달지역의인구수/365)/ 1일수용가능인원(1인당소요면적×연면적)					○	
	합 계							○(부족)	
효율성	전체이용률		(연간이용객(상주인원+방문인원)/365일)/ 1일수용가능인원(1인당소요면적×연면적)	320/1153.9, 27.73%					
	주요 프로그램별 이용률 (연간이용객/365일)/ 1일수용가능인원)	한자급수길잡이		28/30, 93.33%					
		전서&에서		25/30, 83.33%					
		문인수목화		30/30, 100%					
		생활영어 초급		30/30, 100%					
		생활일본어 초급		28/30, 93.33%					
		중국어 초급		25/3, 83.33%					
		실버생활영어		30/30, 100%					
		어르신 풍수지리		20/30, 66.67%					
		한지공예		28/30, 93.33%					
		디지털사진 활용법		26/30, 86.67%					
		천연화장품		29/30, 96.67%					
		POP자격증 대비반		25/30, 83.33%					
		수필창작반		20/30, 66.67%					
		미술과 함께하는 역사여행		25/30, 83.33%					
		행복을 열어주는 독서치료 이론과 실제		24/30, 80%					
		학부모를 위한 자녀독서논술		30/30, 100%					
		작은소리로 시작하는 부모자녀 대화법		22/30, 73.33%					
		전통문화아카데미		24/30, 80%					
		합 계				○			

			매우 좋음(5)	좋음(4)	보통(3)	나쁨(2)	매우 나쁨(1)
효 과 성	이용자 만족도	설문조사 결과		○			
	이용 가능 서비스의 수	운영 프로그램의 수			○		
	개방성	개방시간 / 24H		○			
		이용자 배제 여부(외부인 출입금지 등)	○				
	이용자 커뮤니티 그룹의 수	청소년, 노인, 주부, 대학생 등				○	
합 계				○			
■ 서비스 운영 측면의 활용도 진단 결과							
적 정 성	서비스 중복성	1/서비스제공반경내 유사기능의공공건축물의수				○	
		1/서비스제공반경내 유사기능의민간건축물의수				○	
합 계						○	
효 율 성	관리전문성	관리면적 비율	연면적 / 전담관리 인력수	182.19			
		운영방식	직영, 위탁, 전문관리	직영			
	가동률	(365일 - (휴관일 + 정비·점검일)) / 365 × 100		89.04%			
		평생교육 프로그램	연간 프로그램 운영 횟수	상,하반기(2회)			
	운영 시간		1과목당 매주 2시간				
	활용 일수		매주 화~목 프로그램 별 순환운용				
	학부모 역량개발 프로그램		연간 프로그램 운영 횟수	상,하반기(2회)			
			운영 시간	1과목당 30시간			
	전통문화 이야기터미		활용 일수	매주 화~목 프로그램 별 순환운용			
		연간 프로그램 운영 횟수	상,하반기(2회)				
		운영 시간	2~3시간				
		활용 일수	1회				
		북샬트 운동	연간 프로그램 운영 횟수	상설프로그램			
			운영 시간	1~1시간30분			
	공실률	일단위	개방시간(1일) - 프로그램 운영 시간	자료 없음			
		년단위	프로그램운영정지기간/ (365일-(휴관일+정비·점검일))	12.31%			
		합 계			○		
효 과 성	관리자 만족도	설문조사 결과			○		
	유사시설 및 관련 시설간의 서비스 연계 여부				○		
	시설활용계획의유무(향후발전방향고려)					○	
	시민수요조사및의견반영여부					○	
	합 계					○	
■ 재정적 측면의 활용도 진단 결과							
적 정 성	공시지가(자산평가액)	결정지가(토지특성) / 지역 평균지가	87,500 / 64,350				
	이용요금	이용요금/유사공공시설의평균이용요금	○				
	합 계			○			
효 율 성	시설운영비용	수입(외부지원금+자체수입)- 지출(인건비+유지보수비+프로그램운영비)	자료 없음				
	재 산 세	건축분 / 토지분	자료 없음				
	연간 개보수비용		자료 없음				
	합 계		-				
효 과 성	지역내고용효과		자료 없음				
	경제적효과	수익시설 입점 여부				○	
		인점 지역 상업시설 수					○
		합 계					○
■ 사회적 측면의 활용도 진단 결과(지역민 설문)							
적 정 성	인지도	상기의 공공건축물에 대해서 알고 계십니까?		○			
	필요성 및 중요도	지역에서 갖는 중요성은 어느 정도 일니까?		○			
	시설 수준	지역 내 유사한 용도의 시설과 비교했을 때 시설 환경은 어느 정도라고 생각하십니까?				○	
	서비스 수준	지역내유사한용도의시설과비교했을때서비스수준은 어느 정도라고 생각하십니까?				○	

			매우 좋음(5)	좋음(4)	보통(3)	나쁨(2)	매우 나쁨(1)
합 계						○	
효 율 성	이용률	이용해본 적이 있으십니까?			○		
	이용빈도	평균적으로 얼마나 자주 이용하시나요?			○		
	합 계				○		
효 과 성	이용 만족도					○	
	만족요인	위치가 가깝거나 접근이 편리해서	20.6%(7명)				
		시설이 크고 여유 있어서	20.6%(7명)				
		프로그램이 유익해서	11.8%(4명)				
		이용료가 저렴해서	23.5%(8명)				
		편의공간이 잘 갖추어져 있어서	14.7%(5명)				
	불만족 요인	사용하기에 안전하고 내외부가 깨끗해서	8.8%(3명)				
		위치가 멀거나 접근이 불편해서	16.7%(1명)				
		규모가 협소해서	16.7%(1명)				
		유익한 프로그램이 없어서	16.7%(1명)				
		편의공간이 부족하고 노약자가 이용하기 불편해서	33.3%(2명)				
		기타 - 1명	16.7%(1명)				
	활용도에 관한 인식 정도	잘쓰이고있다고생각하십니까?			○		
	합 계				○		

2. 영주시 수도사업소

			매우 좋음(5)	좋음(4)	보통(3)	나쁨(2)	매우 나쁨(1)			
■ 물리적 측면의 활용도 진단 결과										
적 정 성	노후도 및 유지실태	사용연한						○		
		구조안전진단 등급		자료 없음						
		유관점검	주요구조부							
			외부마감					○		
			내부마감					○		
	성능	전체관리비용 / 연간유지보수비용			연간유지비용(전기세 추정-월 20만원) = 2,400,000원					
		친환경 성능 및 에너지 효율등급			자료 없음					
		유관점검	냉방설비						○	
			난방설비						○	
			통풍 및 환기						○	
			조도 및 조명						○	
			소음				○			
	규모	시설규모 / 설치기준상 공급면적								
		유관점검	각 실의 규모의 적정성						○	
	필지형상		토지형상 기준				○			
	접 근 성	도보	고저				○			
			대중교통과의 거리				○			
			버스			○				
			도보 편의성				○			
			유관점검	보도 인접방식					○	
				보차 분리 여부					○	
				시설 주변 가로 안전성					○	
		차량	도로접면			○				
			도로거리			○				
	주차장 면적 / 건축면적			○						
합 계					○					
효 율 성	동선	유관점검	로비로부터 이동성			○				
			계단실/ 엘리베이터 식별성		○					
			건축 입구로의 접근성				○			
			안내 표지판의 충분성				○			
	공간활용 노력	유관점검	층축 여부					○		
			용도변경 여부					○		
			리노베이션 여부					○		
			내부공간의 활용성					○		
	배치	유관점검	전면가로와 입구			○				
			전면가로와 주차장			○				
			전면가로와 외부공간				○			

			매우 좋음(5)	좋음(4)	보통(3)	나쁨(2)	매우 나쁨(1)		
	주요면적	주이용공간면적 / 연면적					○		
	연계성	유관점검	건물 내부 - 건물 간		○				
			로비-외부공간		○				
합 계					○				
효 과 성	디자인	일반인이 친근하게 접근할 수 있는 외관을 갖추었는가?					○		
		건물 및 외부공간은 멀리서 보았을 때 방문하고 싶은 마음이 드는가?				○			
		해당 부지에 들어서면서 머물고 싶은 마음이 드는가?					○		
		외부에서 볼 때 건물의 용도가 명확히 드러나는가?					○		
		시설의 명칭은 눈에 띄게 표기되어 있는가? 멀리에서도 건물이 눈에 띄는가?			○				
	편의성	공용공간 / 연면적	내부의 인테리어 및 표지판은 잘 디자인되어 있는가?					○	
			휴게공간 면적및개소	내부					○
				외부					○
		휴게시설 유무					○		
		편의시설 유무					○		
		유관점검	탈의실, 화장실 등				○		
			장애인 및 노약자 편의시설					○	
	외부와의 관계	유관점검	인접필지상태			○			
			인접필지와의 관계			○			
			외부공간과 인근 휴게시설과의 연계성					○	
			주변예의 영향(우범 발생여부 등)			○			
	개방성 및 공공성	외부공간은 공공의 용도로 사용가능한가?						○	
		외부공간에는 앉아 쉴 장소가 다양하게 마련되어 있는가?					○		
		외부공간은 쾌적하게 유지되고 있는가?			○				
		외부공간은 다양한 이벤트 등의 장소로 기능할 수 있는가?						○	
		로비는 오픈되어 있는가?						○	
		방문이 자유로운가?						○	
		1층의 공공프로그램은 눈에 잘 띄는가?						○	
	지역계획과의 관계							○	
	합 계						○		
	■ 서비스 이용 측면의 활용도 진단 결과								
적 정 성	인구수요	서비스 도달 지역의 인구 밀도 / 영주시 밀도		기준 없음					
	수용가능면적 - 인구	(서비스도달지역의인구수/365)/ 1일수용가능인원(1인당소요면적×연면적)		기준 없음					
	합 계								
효 율 성	전체이용률	(연간이용객(상주인원+방문인원)/365일)/ 1일수용가능인원(1인당소요면적×연면적)					○(미이용)		
합 계							○		
효 과 성	이용자 만족도	설문조사 결과		이용 없음					
	이용 가능 서비스의 수	운영 프로그램의 수		이용 없음					
	개방성	개방시간 / 24H		이용 없음					
		이용자 배제 여부(외부인 출입금지 등)					○		
	이용자 커뮤니티 그룹의 수	청소년, 노인, 주부, 대학생 등		이용 없음					
합 계							○		
■ 서비스 운영 측면의 활용도 진단 결과									
적 정 성	서비스 중복성	1/서비스제공반경내 유사기능의공공건축물의수		자료 없음					
		1/서비스제공반경내 유사기능의민간건축물의수		자료 없음					
	합 계								
효 율 성	관리전문성	관리면적 비율	연면적 / 전담관리 인력수				○		
		운영인력 비율	직영, 위탁, 전문관리	자료 없음					
	가동률	(365일 - (휴관일 + 정비·점검일)) / 365 × 100					○		
	운영률	프로 그램1	연간 프로그램 운영 횟수					○	
운영 시간						○			

			매우 좋음(5)	좋음(4)	보통(3)	나쁨(2)	매우 나쁨(1)
공실률		활용 일수					○
	일단위	개방시간(1일) - 프로그램 운영 시간					○
	년단위	프로그램운영정지기간/ (365일-(휴관일+정비·점검일))					○
	합 계						○
효 과 성	관리자 만족도		설문조사 결과		자료 없음		
	유사시설 및 관련 시설간의 서비스 연계 여부						○
	시설활용계획의유무(향후발전방향고려)						○
	시민수요조사및의견반영여부						○
	합 계						○
■ 재정적 측면의 활용도 진단 결과							
적 정 성	공시지가(자산평가액)		결정지가(토지특성) / 지역 평균지가		273,000 / 184,000		
	이용요금		이용요금/유사공공시설의평균이용요금		없음		
	합 계					○	
효 율 성	시설운영비용		수입(외부지원금+자체수입)- 지출(인건비+유지보수비+프로그램운영비)		자료 없음		
	재 산 세		건축분 / 토지분		자료 없음		
	연간 개보수비용				자료 없음		
	합 계						○
	효 과 성	지역내고용효과				자료 없음	
경제적효과		수익시설 입점 여부					○
		인접 지역 상업시설 수				○	
합 계					○		
■ 사회적 측면의 활용도 진단 결과(지역민 설문)							
적 정 성	인지도		상기의 공공건축물에 대해서 알고 계십니까?				
	필요성 및 중요도		지역에서 갖는 중요성은 어느 정도 입니까?				
	시설 수준		지역 내 유사한 용도의 시설과 비교했을 때 시설 환경은 어느 정도라고 생각하십니까?				
	서비스 수준		지역내유사한용도의시설과비교했을때서비스수준은 어느 정도라고 생각하십니까?				
	합 계				설문불가		
효 율 성	이용률		이용해본 적이 있으십니까?				
	이용빈도		평균적으로 얼마나 자주 이용하시나요?				
	합 계				설문불가		
효 과 성	이용 만족도						
	만족요인						
	불만족 요인						
	활용도에 관한 인식 정도						
	합 계				설문불가		

3. 영주시 이산면사무소

				매우 좋음(5)	좋음(4)	보통(3)	나쁨(2)	매우 나쁨(1)		
적 정 성	■ 물리적 측면의 활용도 진단 결과									
	노후도 및 유지실태	사용연한			○					
		구조안전진단 등급			자료 없음					
		유관점검	주요구조부			○				
			외부마감			○				
			내부마감			○				
	성능	전체관리비용 / 연간유지보수비용			총 예산액(23,730,000)					
		친환경 성능 및 에너지 효율등급								
		유관점검	냉방설비			○				
			난방설비			○				
통풍 및 환기				○						

				매우 좋음(5)	좋음(4)	보통(3)	나쁨(2)	매우 나쁨(1)	
효 율 성	규모		조도 및 조명	○					
			소음		○				
		시설규모 / 설치기준상 공급면적			988.06㎡ / 1273.63㎡				
	필지형상	유관점검	각 실의 규모의 적정성		○				
		토지형상 기준			○				
	접근성	도보	고저	○					
			대중교통과의 거리		○				
			유관점검	버스		○			
				도보 편의성		○			
				보도 인접방식			○		
		차량	보차 분리 여부				○		
	시설 주변 가로 안전성			○					
	도로접면			○					
	도로거리				○				
	주차장 면적 / 건축면적			○					
합 계				○					
효 과 성	동선	유관점검	로비로부터 이동성	○					
			계단실/ 엘리베이터 식별성	○					
			건축 입구로의 접근성		○				
			안내 표지판의 충분성			○			
	공간활용 노력	유관점검	층축 여부	○					
			용도변경 여부	○					
			리노베이션 여부	○					
			내부공간의 활용성				○		
	배치	유관점검	전면가로와 입구		○				
			전면가로와 주차장		○				
			전면가로와 외부공간			○			
	주요면적	주이용공간면적 / 연면적					○		
	연계성	유관점검	건물 내부 - 건물 간	○					
			로비-외부공간	○					
	합 계				○				
효 과 성	디자인	일반인이 친근하게 접근할 수 있는 외관을 갖추었는가?		○					
		건물 및 외부공간은 멀리서 보았을 때 방문하고 싶은 마음이 드는가?		○					
		해당 부지에 들어서면서 머물고 싶은 마음이 드는가?		○					
		외부에서 볼 때 건물의 용도가 명확히 드러나는가?		○					
		시설의 명칭은 눈에 띄게 표기되어 있는가? 멀리에서도 건물이 눈에 띄는가?		○					
		내부의 인테리어 및 표지판은 잘 디자인되어 있는가?		○					
	편의성	공용공간 / 연면적			○				
		휴게공간 면적및개소	내부			○			
			외부		○				
		유관점검	휴게시설 유무					○	
			편의시설 유무					○	
			탈의실, 화장실 등	○					
	장애인 및 노약자 편의시설			○					
	외부와 의 관계	유관점검	인접필지상태		○				
			인접필지와의 관계	○					
			외부공간과 인근 휴게시설과의 연계성	○					
			주변에의 영향(우범 발생여부 등)	○					
	개방성 및 공공성	외부공간은 공공의 용도로 사용가능한가?			○				
		외부공간에는 앉아 쉴 장소가 다양하게 마련되어 있는가?			○				
		외부공간은 쾌적하게 유지되고 있는가?			○				
		외부공간은 다양한 이벤트 등의 장소로 기능할 수 있는가?				○			
		로비는 오픈되어 있는가?		○					
		방문이 자유로운가?			○				
		1층의 공공프로그램은 눈에 잘 띄는가?			○				
	지역계획과의 관계			○					
합 계				○					
■ 서비스 이용 측면의 활용도 진단 결과									
적 정	인구수요		서비스 도달 지역의 인구 밀도 / 영주시 밀도				○		

			매우 좋음(5)	좋음(4)	보통(3)	나쁨(2)	매우 나쁨(1)
성	수용가능면적 - 인구	(서비스도달지역의인구수/365)/ 1일수용가능인원(1인당소요면적×연면적)	자료 없음				
	합 계					○	
효 율 성	전체이용률 주요 프로그램별	(연간이용객(상주인원+방문인원)/365일)/ 1일수용가능인원(1인당소요면적×연면적)					○
		스포츠댄스				○	
		사군자교실				○	
		풍물교실					○
		노래교실				○	
		찾아가는 웃음건강교실(외부수업)				○	
	헬스교실	자료 없음					
합 계					○		
효 과 성	이용자 만족도	설문조사 결과		○			
	이용 가능 서비스의 수	운영 프로그램의 수		○			
	개방성	개방시간 / 24H		○			
		이용자 배제 여부(외부인 출입금지 등)	○				
	이용자 커뮤니티 그룹의 수	청소년, 노인, 주부, 대학생 등				○	
합 계				○			
■ 서비스 운영 측면의 활용도 진단 결과							
적 정 성	서비스 중복성	1/서비스제공반경내 유사기능의공공건축물의수				○	
		1/서비스제공반경내 유사기능의민간건축물의수	○				
	합 계				○		
효 율 성	관리전문성	관리인원 연면적	연면적 / 전담관리 인력수		○		
		운영인원	직영, 위탁, 전문관리		○		
	가동률	(365일 - (휴관일 + 정비·점검일)) / 365 × 100			○		
	운영률	스포츠 댄스1	연간 프로그램 운영 횟수			○	
			운영 시간			○	
			활용 일수			○	
		사군자 교실	연간 프로그램 운영 횟수			○	
			운영 시간			○	
			활용 일수			○	
		풍물 교실	연간 프로그램 운영 횟수			○	
			운영 시간			○	
			활용 일수			○	
		노래 교실	연간 프로그램 운영 횟수			○	
			운영 시간			○	
			활용 일수			○	
		헬스 교실	연간 프로그램 운영 횟수		○		
			운영 시간		○		
			활용 일수		○		
	공실률	일단위	개방시간(1일) - 프로그램 운영 시간			○	
		년단위	프로그램운영정지기간/ (365일-(휴관일+정비·점검일))			○	
합 계					○		
효 과 성	관리자 만족도	설문조사 결과			○		
	유사시설 및 관련 시설간의 서비스 연계 여부					○	
	시설활용계획의유무(향후발전방향고려)			○			
	시민수요조사및의견반영여부					○	
	합 계				○		
■ 재정적 측면의 활용도 진단 결과							
적 정 성	공시지가(자산평가액)	결정지가(토지특성) / 지역 평균지가	45300 / 31714				
	이용요금	이용요금/유사공공시설의평균이용요금	○				
	합 계		○				
효 율	시설운영비용	수입(외부지원금+자체수입)- 지출(인건비+유지보수비+프로그램운영비)	총예산액-영주시보조금(23,730,000)-상반기집행액(9,267,170)=집행잔액(14,462,830)				

			매우 좋음(5)	좋음(4)	보통(3)	나쁨(2)	매우 나쁨(1)
성			(시보조금외지원금및수익없음)				
	재 산 세	건축분 / 토지분	자료 없음				
	연간 개보수비용		자료 없음				
	합 계					○	
효 과 성	지역내고용효과		자료 없음				
	경제적효과	수익시설 입점 여부					○
		인접 지역 상업시설 수					○
	합 계						○
■ 사회적 측면의 활용도 진단 결과(이용자 설문)							
적 정 성	필요성 및 중요도	지역에서 갖는 중요성은 어느 정도 일니까?		○			
	시설 수준	지역 내 유사한 용도의 시설과 비교했을 때 시설 환경은 어느 정도라고 생각하십니까?		○			
	서비스 수준	지역내유사한용도의시설과비교했을때서비스수준은 어느 정도라고 생각하십니까?		○			
	합 계			○			
효 율 성	이용률	이용해본 적이 있으십니까?			○		
	이용빈도	평균적으로 얼마나 자주 이용하시나요?				○	
	합 계					○	
효 과 성	이용 만족도			○			
	만족요인	위치가 가깝거나 접근이 편리해서	36.4%(4명)				
		시설이 크고 여유 있어서	9.1%(1명)				
		프로그램이 유익해서	18.2%(2명)				
		이용료가 저렴해서	18.2%(2명)				
	불만족 요인	위치가 멀거나 접근이 불편해서	50%(2명)				
		규모가 협소해서	50%(1명)				
	활용도에 관한 인식 정도	잘쓰이고있다고생각하십니까?			○		
합 계			○				

4. 영주시 사천1리 마을회관

			매우 좋음(5)	좋음(4)	보통(3)	나쁨(2)	매우 나쁨(1)		
■ 물리적 측면의 활용도 진단 결과									
적 정 성	노후도 및 유지실태	사용연한					○		
		구조안전진단 등급		자료 없음					
		유관점검	주요구조부					○	
			외부마감					○	
			내부마감					○	
	성능	전체관리비용 / 연간유지보수비용			현재 사용하고 있지 않음				
		친환경 성능 및 에너지 효율등급			자료 없음				
		유관점검	냉방설비						○
			난방설비					○	
			통풍 및 환기				○		
			조도 및 조명					○	
	규모	시설규모 / 설치기준상 공급면적			84.21㎡ / 93.55㎡(마을회관 평균면적)				
		유관점검	각 실의 규모의 적정성				○		
	필지형상		토지형상 기준				○		
	접 근 성	도보	고저			○			
			유관점검	대중교통과의 거리					
				버스		○			
				도보 편의성		○			
				보도 인접방식				○	
				보차 분리 여부					○
		시설 주변 가로 안전성					○		
		차량	도로접면				○		
			도로거리				○		
주차장 면적 / 건축면적						○			
합 계						○			

				매우 좋음(5)	좋음(4)	보통(3)	나쁨(2)	매우 나쁨(1)	
효 율 성	동선	유관점검	로비로부터 이동성			-			
			계단실/ 엘리베이터 식별성			-			
			건축 입구로의 접근성		○				
			안내 표지판의 충분성			○			
	공간활용 노력	유관점검	층축 여부					○	
			용도변경 여부					○	
			리노베이션 여부					○	
			내부공간의 활용성					○	
	배치	유관점검	전면가로와 입구		○				
			전면가로와 주차장				○		
전면가로와 외부공간							○		
주요면적	주이용공간면적 / 연면적			시설 폐쇄로 이용공간 면적 없음					
연계성	유관점검	건물 내부 - 건물 간			○				
		로비-외부공간			-				
합 계							○		
효 과 성	디자인	일반인이 친근하게 접근할 수 있는 외관을 갖추었는가?		○					
		건물 및 외부공간은 멀리서 보았을 때 방문하고 싶은 마음이 드는가?		○					
		해당 부지에 들어서면서 머물고 싶은 마음이 드는가?			○				
		외부에서 볼 때 건물의 용도가 명확히 드러나는가?				○			
		시설의 명칭은 눈에 띄게 표기되어 있는가? 멀리에서도 건물이 눈에 띄는가?						○	
		내부의 인테리어 및 표지판은 잘 디자인되어 있는가?						○	
	편의성	공용공간 / 연면적							○
		휴게공간 면적및개소	내부					○	
			외부			○			
		유관점검	휴게시설 유무					○	
			편의시설 유무						○
			탈의실, 화장실 등	시설 폐쇄로 이용공간 면적 없음					
	장애인 및 노약자 편의시설							○	
	외부와의 관계	유관점검	인접필지상태				○		
			인접필지와의 관계				○		
			외부공간과 인근 휴게시설과의 연계성	○					
			주변에의 영향(우범 발생여부 등)	○					
	개방성 및 공공성	외부공간은 공공의 용도로 사용가능한가?			○				
		외부공간에는 앉아 쉴 장소가 다양하게 마련되어 있는가?			○				
		외부공간은 쾌적하게 유지되고 있는가?			○				
		외부공간은 다양한 이벤트 등의 장소로 기능할 수 있는가?				○			
		로비는 오픈되어 있는가?		○					
		방문이 자유로운가?			○				
		1층의 공공프로그램은 눈에 잘 띄는가?			○				
	지역계획과의 관계		○						
합 계						○			
■ 서비스 이용 측면의 활용도 진단 결과									
적 정 성	인구수요		서비스 도달 지역의 인구 밀도 / 영주시 밀도			○			
	수용가능면적 - 인구		(서비스도달지역의인구수/365)/ 1일수용가능인원(1인당소요면적×연면적)				○		
	합 계						○		
효 율 성	전체이용률		(연간이용객(상주인원+방문인원)/365일)/ 1일수용가능인원(1인당소요면적×연면적)					○	
효 과 성	이용자 만족도		설문조사 결과					○	
	이용 가능 서비스의 수		운영 프로그램의 수					○	
	개방성		개방시간 / 24H					○	
			이용자 배제 여부(외부인 출입금지 등)					○	
	이용자 커뮤니티 그룹의 수		청소년, 노인, 주부, 대학생 등					○	
합 계								○	
■ 서비스 운영 측면의 활용도 진단 결과									
적 정 성	서비스 중복성		1/서비스제공반경내 유사기능의공공건축물의수					○	

			매우 좋음(5)	좋음(4)	보통(3)	나쁨(2)	매우 나쁨(1)
성		1/서비스제공반경내 유사기능의민간건축물의수		○			
	합 계					○	
효 율 성	관리전문성	관리자수	연면적 / 전담관리 인력수				○
		운영방식	직영, 위탁, 전문관리				○
	가동률	(365일 - (휴관일 + 정비·점검일)) / 365 × 100					○
	운영률	프로그램	연간 프로그램 운영 횟수				○
			운영 시간				○
			활용 일수				○
	공실률	일단위	개방시간(1일) - 프로그램 운영 시간				○
		년단위	프로그램운영정지시간/ (365일-(휴관일+정비·점검일))				○
합 계						○	
효 과 성	관리자 만족도	설문조사 결과			-		
	유사시설 및 관련 시설간의 서비스 연계 여부						○
	시설활용계획의유무(항후발전방향고려)						○
	시민수요조사및의견반영여부						○
	합 계						○
■ 재정적 측면의 활용도 진단 결과							
적 정 성	공시지가(자산평가액)	결정지가(토지특성) / 지역 평균지가		12,100 / 11,400			
	이용요금	이용요금/유사공공시설의평균이용요금		이용 금액 없음			
	합 계			○			
효 율 성	시설운영비용	수입(외부지원금+자체수입)- 지출(인건비+유지보수비+프로그램운영비)		자료 없음			
	재 산 세	건축분 / 토지분		자료 없음			
	연간 개보수비용		자료 없음				
	합 계						
효 과 성	지역내고용효과		자료 없음				
	경제적효과	수익시설 입점 여부					○
		입점 지역 상업시설 수					○
	합 계						○
■ 사회적 측면의 활용도 진단 결과(지역민 설문)							
적 정 성	필요성 및 중요도	지역에서 갖는 중요성은 어느 정도 일니까?				○	
	시설 수준	지역 내 유사한 용도의 시설과 비교했을 때 시설 환경은 어느 정도라고 생각하십니까?				○	
	서비스 수준	지역내유사한용도의시설과비교했을때서비스수준은 어느 정도라고 생각하십니까?					○
	합 계					○	
효 율 성	이용률	이용해본 적이 있으십니까?					○
	이용빈도	평균적으로 얼마나 자주 이용하시나요?					○
	합 계						○
효 과 성	이용 만족도						○
	만족요인						
	불만족 요인	편의공간이 부족하고 노약자가 이용하기 불편해서 -		3명 / 60%			
		청결하지 못하거나 안전하지 않아서		2명 / 40%			
	활용도에 관한 인식 정도	잘쓰이고있다고생각하십니까?				○	
합 계					○		

5. 하동군 명품센터

				매우 좋음(5)	좋음(4)	보통(3)	나쁨(2)	매우 나쁨(1)	
■ 물리적 측면의 활용도 진단 결과									
적 정 성	노후도 및 유지실태	사용연한		○					
		구조안전진단 등급		자료 없음					
		유관점검	주요구조부	○					
			외부마감		○				
	내부마감			○					
	성능	전체관리비용 / 연간유지보수비용		자료 없음					
		친환경 성능 및 에너지 효율등급		자료 없음					
		유관점검	냉방설비			○			
			난방설비			○			
			통풍 및 환기			○			
			조도 및 조명		○				
	소음		○						
	규모	시설규모 / 설치기준상 공급면적							
		유관점검	각 실의 규모의 적정성					○	
	필지형상		토지형상 기준		○				
	접 근 성	도보	고저			○			
			대중교통과의 거리	버스					○
				도보 편의성					○
			유관점검	보도 인접방식				○	
				보차 분리 여부					○
				시설 주변 가로 안전성				○	
		차량	도로접면		○				
			도로거리		○				
			주차장 면적 / 건축면적		○				
			합 계				○		
효 율 성	동선	유관점검	로비로부터 이동성		○				
			계단실/ 엘리베이터 식별성		○				
			건축 입구로의 접근성					○	
			안내 표지판의 충분성			○			
	공간활용 노력	유관점검	증축 여부					○	
			용도변경 여부					○	
			리노베이션 여부					○	
			내부공간의 활용성				○		
	배치	유관점검	전면가로와 입구					○	
			전면가로와 주차장		○				
			전면가로와 외부공간					○	
	주요면적		주이용공간면적 / 연면적		639/762.75				
	연계성	유관점검	건물 내부 - 건물 간			○			
			로비-외부공간					○	
합 계						○			
효 과 성	디자인	일반인이 친근하게 접근할 수 있는 외관을 갖추었는가?					○		
		건물 및 외부공간은 멀리서 보았을 때 방문하고 싶은 마음이 드는가?						○	
		해당 부지에 들어서면서 머물고 싶은 마음이 드는가?						○	
		외부에서 볼 때 건물의 용도가 명확히 드러나는가?						○	
		시설의 명칭은 눈에 띄게 표기되어 있는가? 멀리에서도 건물이 눈에 띄는가?						○	
		내부의 인테리어 및 표지판은 잘 디자인되어 있는가?				○			
	편의성	공용공간 / 연면적				○			
		휴게공간 면적및개소	내부			○			
			외부			○			
		유관점검	휴게시설 유무					○	
			편의시설 유무					○	
			탈의실, 화장실 등			○			
			장애인 및 노약자 편의시설						
	외부와의 관계	유관점검	인접필지상태			○			
			인접필지와의 관계					○	
			외부공간과 인근 휴게시설과의 연계성					○	
			주변에의 영향(우범 발생여부 등)					○	

			매우 좋음(5)	좋음(4)	보통(3)	나쁨(2)	매우 나쁨(1)
개방성 및 공공성	외부공간은 공공의 용도로 사용가능한가?				○		
	외부공간에는 앉아 쉴 장소가 다양하게 마련되어 있는가?				○		
	외부공간은 쾌적하게 유지되고 있는가?				○		
	외부공간은 다양한 이벤트 등의 장소로 기능할 수 있는가?					○	
	로비는 오픈되어 있는가?			○			
	방문이 자유로운가?					○	
1층의 공공프로그램은 눈에 잘 띄는가?						○	
지역계획과의 관계						○	
합 계						○	
■ 서비스 이용 측면의 활용도 진단 결과							
적 정 성	인구수요	서비스 도달 지역의 인구 밀도 / 하동군 밀도				자료 없음	
	수용가능면적 - 인구	(서비스도달지역의인구수/365)/ 1일수용가능인원(1인당소요면적×연면적)				자료 없음	
합 계					-		
효 율 성	전체이용률	(연간이용객(상주인원+방문인원)/365일)/ 1일수용가능인원(1인당소요면적×연면적)				○	
	합 계					○	
효 과 성	이용자 만족도	설문조사 결과				○	
	이용 가능 서비스의 수	운영 프로그램의 수				○	
	개방성	개방시간 / 24H			○		
		이용자 배제 여부(외부인 출입금지 등)	○				
	이용자 커뮤니티 그룹의 수	청소년, 노인, 주부, 대학생 등		○			
합 계					○		
■ 서비스 운영 측면의 활용도 진단 결과							
적 정 성	서비스 중복성	1/서비스제공반경내 유사기능의공공건축물의수					○
		1/서비스제공반경내 유사기능의민간건축물의수			○		
합 계						○	
효 율 성	관리전문성	연면적 / 전담관리 인력수				○	
		직영, 위탁, 전문관리			○		
	가동률	(365일 - (휴관일 + 정비·점검일)) / 365 × 100				○	
	운영률	프로그램1	연간 프로그램 운영 횟수	○			
			운영 시간	○			
	공실률	일단위	개방시간(1일) - 프로그램 운영 시간			자료 없음	
			년단위	프로그램운영정지기간/ (365일-(휴관일+정비·점검일))			자료 없음
합 계					○		
효 과 성	관리자 만족도	설문조사 결과	○				
	유사시설 및 관련 시설간의 서비스 연계 여부						○
	시설활용계획의유무(향후발전방향고려)					○	
	시민수요조사및의견반영여부					○	
합 계						○	
■ 재정적 측면의 활용도 진단 결과							
적 정 성	공시지가(자산평가액)	결정지가(토지특성) / 지역 평균지가	61100 / 55270				
	이용요금	이용요금/유사공공시설의평균이용요금	○				
합 계					○		
효 율 성	시설운영비용	수입(외부지원금+자체수입)- 지출(인건비+유지보수비+프로그램운영비)	판매시설 연간 판매액 1,149,177,000원				
	재 산 세	건축분 / 토지분	자료 없음				
	연간 개보수비용		자료 없음				
합 계						○	
효 과 성	지역내고용효과		자료 없음				
	경제적효과	수익시설 입점 여부				○	

			매우 좋음(5)	좋음(4)	보통(3)	나쁨(2)	매우 나쁨(1)
성		인접 지역 상업시설 수				○	
	합 계					○	
■ 사회적 측면의 활용도 진단 결과(이용자 설문)							
적 정 성	필요성 및 중요도	지역에서 갖는 중요성은 어느 정도 입니까?				○	
	시설 수준	지역 내 유사한 용도의 시설과 비교했을 때 시설 환경은 어느 정도라고 생각하십니까?				○	
	서비스 수준	지역내 유사한용도의 시설과비교했을때서비스수준은 어느 정도라고 생각하십니까?				○	
	합 계					○	
효 율 성	이용률	이용해본 적이 있으십니까?				○	
	이용빈도	평균적으로 얼마나 자주 이용하시나요?					○
	합 계					○	
효 과 성	이용 만족도					○	
	만족요인	위치가 가깝거나 접근이 편리해서	33%				
		사용하기 안전하고 내부가 깨끗해서	33%				
		기타	33%				
	불만족 요인	이용료가 비싸서	1명 / 50%				
	활용도에 관한 인식 정도	잘쓰이고있다고생각하십니까?				○	
합 계					○		

부록12. 시뮬레이션 결과 실효성 검증을 위한 수익분석(예산흐름표)

■ 영주시 수도사업소 용도전환시 20년간 현금흐름표

구 분		합 계	착공,준공 DAY	1y	2y	3y	4y	5y	6y	7y	8y	
계획공정률			100%									
공정률누계			100%									
비 용	건 축 비	직접공사비	700,000,000	700,000,000								
		소 계	700,000,000	700,000,000								
	관 리 운 영	시설운영비	277,055,839		10,000,000	10,330,000	10,670,890	11,023,029	11,386,789	11,762,553	12,150,718	12,551,691
		사업운영비	-		-	-	-	-	-	-	-	-
		감가상각비	91,000,000		4,550,000	4,550,000	4,550,000	4,550,000	4,550,000	4,550,000	4,550,000	4,550,000
		수선비	-		-	-	-	-	-	-	-	-
		소 계	368,055,839	-	14,550,000	14,880,000	15,220,890	15,573,029	15,936,789	16,312,553	16,700,718	17,101,691
지 출 합 계		1,068,055,839	700,000,000	14,550,000	14,880,000	15,220,890	15,573,029	15,936,789	16,312,553	16,700,718	17,101,691	
수 입	초 기 자 본		700,000,000	700,000,000								
	정 부 지 원		277,055,839	-	10,000,000	10,330,000	10,670,890	11,023,029	11,386,789	11,762,553	12,150,718	12,551,691
	임 대 수 입		99,740,102		3,600,000	3,718,800	3,841,520	3,968,291	4,099,244	4,234,519	4,374,258	4,518,609
	매 출 합 계		1,076,795,941	700,000,000	13,600,000	14,048,800	14,512,410	14,991,320	15,486,034	15,997,073	16,524,976	17,070,300
당기수지자		3,008,837	0	-950,000	-831,200	-708,480	-581,709	-450,756	-315,481	-175,742	-31,391	
누적수지자		-35,220,353	0	-950,000	-1,781,200	-2,489,679	-3,071,389	-3,522,145	-3,837,625	-4,013,367	-4,044,758	

9y	10y	11y	12y	13y	14y	15y	16y	17y	18y	19y	20y
12,965,897	13,393,772	13,835,766	14,292,347	14,763,994	15,251,206	15,754,496	16,274,394	16,811,449	17,366,227	17,939,312	18,531,309
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4,550,000	4,550,000	4,550,000	4,550,000	4,550,000	4,550,000	4,550,000	4,550,000	4,550,000	4,550,000	4,550,000	4,550,000
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17,515,897	17,943,772	18,385,766	18,842,347	19,313,994	19,801,206	20,304,496	20,824,394	21,361,449	21,916,227	22,489,312	23,081,309
17,515,897	17,943,772	18,385,766	18,842,347	19,313,994	19,801,206	20,304,496	20,824,394	21,361,449	21,916,227	22,489,312	23,081,309
12,965,897	13,393,772	13,835,766	14,292,347	14,763,994	15,251,206	15,754,496	16,274,394	16,811,449	17,366,227	17,939,312	18,531,309
4,667,723	4,821,758	4,980,876	5,145,245	5,315,038	5,490,434	5,671,618	5,858,782	6,052,122	6,251,842	6,458,152	6,671,271
17,633,620	18,215,530	18,816,642	19,437,591	20,079,032	20,741,640	21,426,114	22,133,176	22,863,570	23,618,068	24,397,465	25,202,581
117,723	271,758	430,876	595,245	765,038	940,434	1,121,618	1,308,782	1,502,122	1,701,842	1,908,152	2,121,271
3,927,035	-3,655,277	-3,224,402	-2,629,157	-1,864,119	-923,685	197,933	1,506,715	3,008,837	4,710,678	6,618,831	8,740,105

■ 영주시 이산면사무소 프로그램 교환시 8년간 현금흐름표

구분	합계	착공, 준공 DAY	1y	2y	3y	4y	5y	6y	7y	8y
계획공정률		100%								
공정률누계		100%								
비건 비비	직접공사비	15,000,000	15,000,000							
	소계	15,000,000	15,000,000							
영관	시설운영비	166,219,659	5,999,500	6,197,484	6,402,001	6,613,267	6,831,505	7,056,944	7,289,823	7,530,388
	사업운영비	729,598,846	26,334,000	27,203,022	28,100,722	29,028,046	29,985,971	30,975,508	31,997,700	33,053,624
	감가상각비	20,779,188	750,000	774,750	800,317	826,727	854,009	882,192	911,304	941,377
	수선비	10,800,000	450,000	450,000	450,000	450,000	450,000	450,000	450,000	450,000
	소계	927,397,694	33,533,500	34,625,256	35,753,039	36,918,040	38,121,485	39,364,644	40,648,827	41,975,388
지출합계	942,397,694	15,000,000	33,533,500	34,625,256	35,753,039	36,918,040	38,121,485	39,364,644	40,648,827	41,975,388
수정부지	460,217,454	-	16,611,000	17,159,163	17,725,415	18,310,354	18,914,596	19,538,777	20,183,557	20,849,614
사업운영	531,947,211		19,200,000	19,833,600	20,488,109	21,164,216	21,862,636	22,584,103	23,329,378	24,099,247
매출합계	992,164,665	-	35,811,000	36,992,763	38,213,524	39,474,570	40,777,231	42,122,880	43,512,935	44,948,862
당기수지차	36,432,973	-15,000,000	2,277,500	2,367,507	2,460,485	2,556,531	2,655,746	2,758,236	2,864,108	2,973,473
누적수지차	149,295,942	-15,000,000	-12,722,500	-10,354,993	-7,894,508	5,337,977	-2,682,231	76,005	2,940,113	5,913,586

■ 사천1리 구마을회관 용도전환시 20년간 현금 흐름도

구분	합계	착공, 준공 DAY	1y	2y	3y	4y	5y	6y	7y	8y
계획공정률		100%								
공정률누계		100%								
비건 비비	직접공사비	300,000,000	300,000,000							
	소계	300,000,000	300,000,000							
영관	시설운영비	166,233,503	6,000,000	6,198,000	6,402,534	6,613,818	6,832,074	7,057,532	7,290,431	7,531,015
	사업운영비	99,740,102	3,600,000	3,718,800	3,841,520	3,968,291	4,099,244	4,234,519	4,374,258	4,518,609
	감가상각비	60,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000
	수선비	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	마을지원비	100,000,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000
	소계	425,973,605	17,600,000	17,916,800	18,244,054	18,582,108	18,931,318	19,292,051	19,664,689	20,049,624
지출합계	725,973,605	300,000,000	17,600,000	17,916,800	18,244,054	18,582,108	18,931,318	19,292,051	19,664,689	20,049,624
수정부지	300,000,000	300,000,000								
정부지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
운영수입	465,453,810		16,800,000	17,354,400	17,927,095	18,518,689	19,129,806	19,761,090	20,413,206	21,086,841
매출합계	765,453,810	300,000,000	16,800,000	17,354,400	17,927,095	18,518,689	19,129,806	19,761,090	20,413,206	21,086,841
당기수지차	24,717,673	0	- 800,000	- 562,400	- 316,959	- 63,419	198,488	469,038	748,517	1,037,218
누적수지차	97,859,289	0	- 800,000	- 1,362,400	- 1,679,359	- 1,742,778	- 1,544,290	- 1,075,251	- 326,735	710,483

9y	10y	11y	12y	13y	14y	15y	16y	17y	18y	19y	20y
7,779,538	8,036,263	8,301,460	8,575,408	8,858,396	9,150,723	9,452,697	9,764,636	10,086,869	10,419,736	10,763,587	11,118,786
4,667,723	4,821,758	4,980,876	5,145,245	5,315,038	5,490,434	5,671,618	5,858,782	6,052,122	6,251,842	6,458,152	6,671,271
3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5,000,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000
20,447,261	20,858,021	21,282,336	21,720,653	22,173,434	22,641,158	23,124,316	23,623,418	24,138,991	24,671,578	25,221,740	25,790,057
20,447,261	20,858,021	21,282,336	21,720,653	22,173,434	22,641,158	23,124,316	23,623,418	24,138,991	24,671,578	25,221,740	25,790,057
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
21,782,707	22,501,537	23,244,087	24,011,142	24,803,510	25,622,026	26,467,552	27,340,982	28,243,234	29,175,261	30,138,044	31,132,600
21,782,707	22,501,537	23,244,087	24,011,142	24,803,510	25,622,026	26,467,552	27,340,982	28,243,234	29,175,261	30,138,044	31,132,600
1,335,446	1,643,516	1,961,752	2,290,489	2,630,076	2,980,868	3,343,237	3,717,564	4,104,243	4,503,683	4,916,305	5,342,543
2,045,929	3,689,445	5,651,197	7,941,686	10,571,762	13,552,630	16,895,867	20,613,430	24,717,673	29,221,357	34,137,661	39,480,204

부록13. 국공유재산관리 관련 대장 양식

1. 「공유재산 및 물품관리법」의 공유재산관리대장(건축)

출처: 인천광역시(「인천광역시 공유재산 관리 조례 시행규칙」 별지 제5호의 2서식)

공유재산관리대장

CODE NO :													
회 계 명 :				(건 물)				작성 자		확 인			
관리자 : 소재지 :	구 분	대분류		부 속 재 산		부 속 서 류	구	부	색 인				
		중분류					등기부등본						
		소분류					건물관리대장등본						
		세분류					배 치 도						
연 면 적		취득시 : ㎡	용 도	연 혁	현황및상태	유지관리비 투자상황							
		현 재 : ㎡				년 도	내 용		금 액				
건축년월일		년 월 일											
건축 가격		원											
구 조	구성재료												
	지급종류												
	종 수	단 면적											

임 대 상 황		권리취득상황		권리변동상황		수익상황	비 고
소 유 자		취득년월일		년 월 일			
수 량		취득원인		상 대 방			
임대연월일		취득금액		변동사항			
임대기간		전소유자		관 리 청			
		등기년월일		가 액			
		등기번호					
		등기목적					

자산재평가

년월일	재평가액	재평가금액	과표또는평가액	평가자	기록	대조	비고

증감 이동상황

년월일	증감사유	증감내용	증 액		감 액		현재액		등 기		기록	대조	비고
			수량	가격	수량	가격	수량	가격	수량	가격			

대부 및 사용상황

년월일	주소	성명	대부내용	대부목적	계약년월일	대부기간	대부료	기록	대조	비고

2. 공유재산 실태 조사표

출처 : 행정자치부, 2006년 공유재산관리 지침, p150

공유재산 실태 조사표

(00도 00시 00구 00동)

(단위 : 백만원)

일련 번호	재산현황				점유, 사용현황										기타사항				비고	
	소재지 지번	공부상			대 부 가 능 여 부	사용허가, 대부					지상시설물					용 도 지 역	공 유 지 분 율 (%)	사권설정 여부		
		지 목	면적 (㎡)	재산 종류		사용자		기간	용도	면적	유		건축물 대장 등재여 부	건축 년월일	건수			금액		
						성명	전화				종류	소유자								
1,000	000-00	대지	100.00	행정	홍길동	111-1111	00,01,01- 01,12,31	주택	50.00	주택	홍길동	부	70,12,31	일반주거	0					

3. 유휴 행정재산 보고
 _ 출처 : 국유재산법 시행규칙 [별지 제1호의2서식] <신설 2011.4.27.>

유휴 행정재산 보고

(앞 쪽)

○ 유휴 행정재산 총괄

번호	관 서 명	회 계	재산 관리관	토지			건물			사용허가 (건물 포함)		전화 번호	담당자
				필지수	면적	대장 가액	건수	면적	대장 가액	필지수	금액		

○ 유휴 행정재산 명세

※ ① ~ ⑩란에는 뒤쪽의 유휴 행정재산 현황 전자정보시스템 입력 코드를 참조하여 해당 번호를 적습니다.

대장 번호	관 서 명	회 계 명	재 산 관 리 관	소 재 지	토지				건물(유, 무)				③ 취 득 목 적	전(20)년도 이용현황							금년도 활용계획		⑩ 전 년 도 유휴 재산 사유	⑪ 전 년 도 유휴 재산 사유	
					① 재 산 종 목	면 적	대 장 가 액	취 득 일	② 재 산 종 목	면 적	대 장 가 액	신 속 연 도		지 상 종 수	④ 현 황 지 목	⑤ 이 용 현 황	⑥ 추 진 내 용	사용허가 명세 (⑤ 이용현황란에 "1,2"를 기재한 경우 에만 작성)				⑧ 추 진 계 획			⑨ 추 진 완 료 시 기
																		기간	면적	계약금액	⑦ 사 용 허 가 대 상 최초 사용 허가 일				

210mm × 297mm(인쇄용지(2급) 60 g / m²)

부록14. 해외 공공건축 자산 관리 정책

- 1) 영국
- 2) 호주
- 2) 일본(수도도쿄대학 이상준 교수 외부원고)

1) 영국

① 공공건축의 자산 관리 배경 및 주요 정책

□ 공공시설 운영의 효율성 제고를 위한 공공자산 관리기법 도입

1980년대 감사위원회(AC)는 공공부문 자산관리의 비효율성을 지적³⁰⁰⁾³⁰¹⁾하고 공공재정의 경제적 가치를 확보하기 위해 시설운영 비용을 보다 면밀하고 체계적으로 파악(예 _부동산 포트폴리오의 세분화 등)하여 자산 가치를 제고하기 시작한다³⁰²⁾.

이후 1990년대 경기 침체를 배경으로 단순한 시설의 운영비용 절감에서 나아가 급변하는 사회변화에 대응할 수 있는 효율적인 시설 관리를 모색하게 된다. 이와 관련하여 ‘예산관리 제도(Financial Management Initiative, 1982)’와 ‘넥스트 스텝 프로그램(Next Step Programme)’ 등이 실시된다.

2000년대 들어서면서 IT 보급 등과 같이 급변하는 업무환경과 공공서비스 품질에 대한 요구 증가로 공공자산의 효율적 운영의 개념이 차츰 시설과 서비스 두 가지 측면의

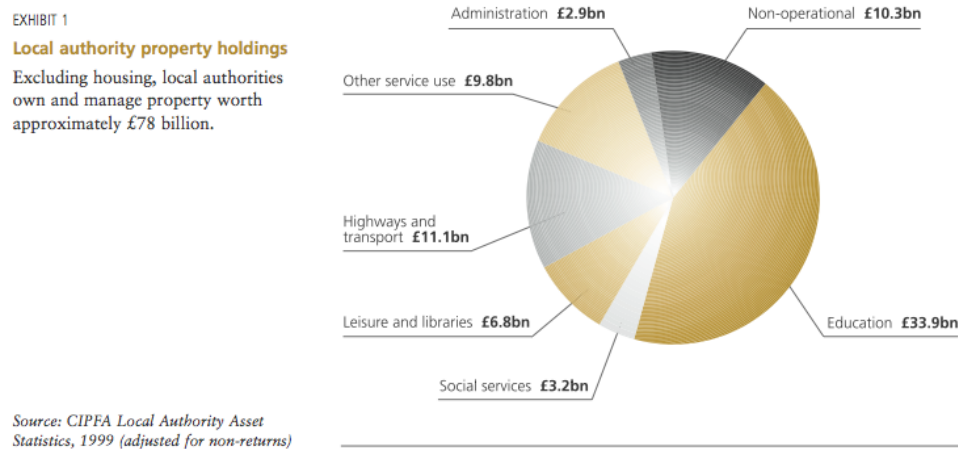
300) Davies C(1982), 「Underused and Surplus Property in the National Health Service」, HMSO(Her Majesty's Stationery Office)

301) Gowrie, Lord(1985), 「Office Accommodation: A Review of Government Accommodation Management」, HMSO(Her Majesty's Stationery Office)

302) 감사위원회(AC, 1988), 「지자체 공공자산 관리를 위한 개요(Local Authority Property : A Management Overview)」

상호 보완적인 관계로 확대³⁰³⁾되면서 자산의 처분이나 공공시설의 복합화와 같은 적극적인 시설 운영이 시작되었다. 특히 사무공간의 효율적인 공간 활용이 강조되어 업무공간 효율성(floorspace efficiency)에 대한 기준이 제시³⁰⁴⁾되고, 면밀한 평가와 타당성 검토를 통해 불필요한 시설과 토지는 처분되었다.

효율적인 업무 수행과 효과적인 공공서비스 제공을 위해 공공건축이 관리됨에 따라 이러한 정책적 기초를 바탕으로 공공건축을 포함한 지방정부의 공공자산의 물리적 자산 현황이 수집·관리되기 시작³⁰⁵⁾한다.



[그림 해외사례-1] 영국 지자체 소유 자산 규모(1999년)

* 출처 : 감사위원회(AC, 2000), 「Hot Property: Getting the Best from Local Authority Assets」 p5(CIPFA 지자체 자산 통계(Local Authority Asset Statistics, 1999) 내용을 원용)

303) 중앙부처 자원의 효율성과 효과(efficiency and effectiveness)가 담보되어야 함을 강조하고 있으며, 공공 시설, 건물, IT, 재정, 인사 등 조직을 구성하고 있는 모든 자원 요소들(resources)이 총체적으로 조직의 목표를 달성하는데 활용되어야 함을 설명, 조달청(OGC, 2004), 「Working without walls: An insight into the transforming government workplace」

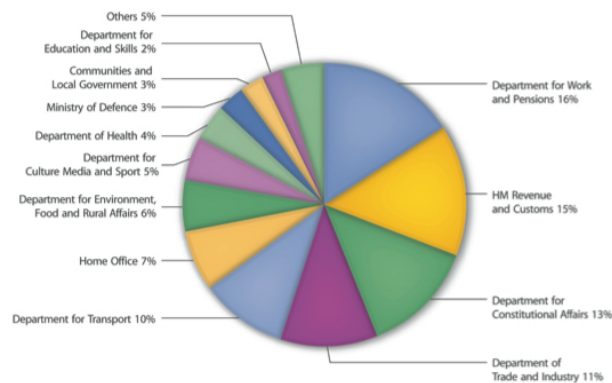
304) 오피스 내부면적 기준(Office Floorspace Standard)은 「High Performing Property」 제도의 일부로 공공자산 행정시설의 내부면적 효율성에 대한 기준을 뜻하며, 1인당 사용가능한 최대 면적을 12㎡로 설정하고 있으나 시설의 노후도, 내부공간 평면, 형태, 역사적 보존가치성 등 다양한 조건들이 고려되어야 하므로 업무 공간 면적기준은 획일적으로 적용할 수 없으며, 이 기준이 달성되지 않는 기관은 그 사유를 설명하고 해당시설 관리주체에 의해 개별적 목표치를 설정하여 준수해야 함. 조달청(OGC, 2007) IPD Occupiers, 「Efficiency Standards for Office Space: A report to Office of Government Commerce」

305) 지자체 소유 공공시설 현황, 효율적인 자산관리의 장애 요소 및 극복방안을 주요 내용으로 다루고 있으며, 지자체 물리적 자산을 공공서비스 제공 기여도에 ①공공서비스의 직접적인 제공과 관련된 토지 및 빌딩(예_학교, 공원, 노인돌봄센터 등), ②공공서비스 제공을 지원하는 시설(예_지자체 사무소 등), ③미사용 시설(예_처분과정에 있는 시설, 현재 공사 중인 시설 등)으로 구분, 감사위원회(AC, 2000), 「Hot Property: Getting the Best from Local Authority Assets」

□ 자산관리 계획으로서 AMP(Asset Management Planning)와 HPP(High Performance Property initiative) 정책

감사위원회(AC)는 자산의 효율적 관리를 위해 중앙정부 차원의 적극적인 개입 필요성을 인식하고 공공시설에 투자되는 재정의 효율성을 확보하기 위해 자산관리계획(Asset Management Planning, AMP)의 도입을 적극적으로 추진한다. 또한 지자체의 참여를 유도하기 위해 자산관리 효율성을 측정하기 위한 데이터의 수집과 측정 방법 등 정보 수집 기준과 가이드라인을 제시³⁰⁶⁾하고 공공자산 관리를 위한 데이터 구축하고자 희망하는 지자체를 대상으로 단기적 예산을 지원하고 있다.

한편 조달청(OGC, 2006년)에서는 ‘하이 퍼포먼스 자산 프로그램(High Performing Property initiative, HPP)’이라고 하는 중앙부처 공공시설의 자산 관리를 위한 정책을 실시한다. 추진 당시 중앙정부는 총 면적 약 1억 3천m², 10,000여개의 자산이 약 300개의 자산센터(property centre)에 의해 운영되고 있었으며 자산의 총 가치는 약 300억 파운드(한화 약 51조 8,700억 원), 한해 시설 운영비용은 약 60억 파운드(한화 약 10조 3,700억 원)로 추정된다. 영국은 HPP정책을 통해 2013년까지 매년 약 10억~15억 파운드(한화 약 1조 7,300억~2조 5,900억 원) 예산 감축을 목표로 한다.



[그림 해외사례-2] 관리주체별 자산면적 비율

* 출처 : 조달청(OGC), ‘HPP 실행계획(High Performing Property Implementation Plan)’, p4

306) 효율적인 자산관리계획을 위한 수집이 필요한 데이터 ① 자산등록(Registration of assets) : 주소, 규모, 빌딩유형, 노후도, 거주권, ② 전략적 자산관리(Strategic asset management) : 가치, 시설 컨디션, 필요한 시설 보수작업, 위치(매핑), ③ 일상적 시설관리(Day-to-day property management) : 총별 면적, 사용정도(총 사용가능한 면적 대비 현재 사용공간), 시설운영비용(물, 전기, 청소, 보수 등), 출처 : 감사위원회(AC), 2000, 『Hot Property: Getting the Best from Local Authority Assets』 p.45(DETR, 2000, 『Asset Management of Local Authority Land and Buildings: Good Practice Guidelines』

HPP제도의 실행체계(Framework for action)는 4가지 부문으로 ‘리더십 및 통합적 관리 (Leadership & Integration)’, ‘벤치마킹 및 기준 활용(Benchmarks & Standards)’, ‘능력 및 역량 확보(Skills & Capacity)’, ‘평가 및 개선(Review & Challenge)’ 이다.

[표 해외사례-1] HPP제도의 실행체계

구 분	내용	세부 역할
리더십 및 통합적 관리 (Leadership & Integration)	해당부처 내 중앙조직을 통해 분산되어 있는 공공자산 관리 통합, 공공자산관리위원회(Property Asset Management Board) 활용 등	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중앙센터 업무 <ul style="list-style-type: none"> · 기준설정 및 기준설정의 개선 · 중앙부처별 전략과 범부처 전략의 통합 · 거버넌스 체계의 재검토 ■ 개별 중앙부처별 조직 업무 <ul style="list-style-type: none"> · 위원회 위계의 HPP 프로그램을 강력히 추진할 인사 임명 · 자산관리위원회 설립 · 공공자산과 공공서비스 제공 간 직접적인 연관성 정립
벤치마킹 및 기준 활용 (Benchmarks & Standards)	모범사례의 벤치마킹과 기준 참조, 효율적 자산관리를 위해 각종 톨과 가이드 (예_e-PIMS, PAM Plans, PAM Maturity Matrix 등) 개발 및 사용	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자산관리 기준설정 <ul style="list-style-type: none"> · 자산관리전략에 대한 품질기준 개발 · 자산관리 능력 평가기준 개발 · 자산관리 업무수행 기준, 벤치마킹 정립 · 자산관리실적 목표 설정 ■ 톨 및 가이드 제공 <ul style="list-style-type: none"> · 자산 벤치마킹 서비스 정립 · e-PIMS의 유지 및 확대 · 중앙부처 자산 코디네이팅 유지 및 확대 · 우수 업무수행 가이드 및 지원 제공
능력 및 역량 확보 (Skills & Capacity)	모든 고위직 인사들이 자산관리를 핵심기량(core skill)으로 확보, 충분한 자산관리 전문인력 확보 등	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중앙센터 업무 <ul style="list-style-type: none"> · 자산관리 업무를 고위급 공무원의 주요능력 중 하나로 인식하도록 개선 ■ 개별 중앙부처별 조직 업무 <ul style="list-style-type: none"> · 최적화된 자산관리 능력 보유 · 자산관리 경력개발 촉진
평가 및 개선 (Review & Challenge)	증거에 기초한 평가제도 (evidence based review) 운영, 이를 바탕으로 지속적인 개선과제 도출, 공공 자산 관리 의사결정체계의 투명성 제고 등	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중앙센터 업무 <ul style="list-style-type: none"> · 자산관리 실적 및 능력 점검 · 영국 감사원(National Audit Office) 지원 · 매년 자산관리 실적 트렌드 보고서 발행 ■ 개별 중앙부처별 조직 업무 <ul style="list-style-type: none"> · 성과지표 활용을 통한 모니터링 · 내부감사를 통한 실적 검토

* 출처 : 조달청(OGC), ‘HPP 실행계획(High Performing Property Implementation Plan)’, pp.10~11, 재작성

최근 HPP 정책은 좀더 적극적으로 「정부 사유지/자산 전략(Government's Estate Strategy)」 (국무조정실, Cabinet Office)로 확대되고 있다. 이는 1차적으로 정부시설의 사무공간 기준 면적을 감소하여 불필요한 면적을 줄이고(Rationalisation), 시대적 요구에

맞게 업무 환경을 현대화(Modernisation)하여, 궁극적으로는 지역 및 민간으로의 효율적인 자산의 활용을 유도(Growth)하는 장소 단위의 관리 정책이다.

[표 해외사례-2] HPP 정책의 단계별 전략 목표

구분	내 용
전략목표 1. 합리화 추진 (Rationalisation)	<ul style="list-style-type: none"> · 시대적 변화와 업무형태의 변화를 반영하여 시설의 합리적인 사용을 도모하고 가속화 시킬 것을 목표 · 중앙부처 사무공간 사용 기준을 현재 13㎡/FTE³⁰⁷⁾에서 2015년까지 10㎡/FTE로 축소 · 사무공간 사용 기준을 10㎡/FTE로 감소시키는 것은 현재 사용되는 사무공간의 25-30%를 줄이는 것으로 2백만㎡ 이상의 사무공간이 다른 용도로 활용 가능
전략목표 2 시설 현대화 (Modernisation)	<ul style="list-style-type: none"> · 핵심업무 시설들은 변화하는 업무환경 필수조건(예_우수 사무공간 설계, IT 환경 개선, 보안환경 개선 등)들을 충족시켜야 함 · 2020년까지의 수요 예측도 향상을 통해 다수의 시설관리 시나리오를 검토 · 런던 중심부 외 10개 지역의 중앙부처 임대시설 규모를 2020년 초반까지 46% 감소를 목표 · 에너지 효율성 제고 등 시설 효율성 확보와 현대화 추진
전략목표 3. 성장(Growth)	<ul style="list-style-type: none"> · 공공의 과잉자산이 민간영역으로 이전됨에 따라 도시재생과 경제활동 증가의 기회를 제공할 것으로 전망 · 과잉토지 및 공공시설의 효과적인 처분, 중앙 및 지자체 자산의 패키징을 통한 대안 모색 · 장소단위 해법(place-based solutions) 강조

② 공공건축 자산 관리를 위한 지원 시스템

□ 공공영역 자산관리 가이드라인(Public Sector Asset Management Guidelines : A guide to best practice, RICS³⁰⁸⁾)

2008년 RICS에 의해 공공영역의 자산관리를 전담하는 중앙 및 지자체 인력을 대상으로 전략적 공공자산 관리와 관련한 내용을 체계적으로 정리하여 실제 업무 수행자들에게 자산관리 단계별 주요과제들과 테크닉을 소개하는데 목적을 두고 기타 가이드라인들의 토대가 되고 있다. ① 전략적 공공자산 관리 단계별 내용, ② 업무 수행자들을 위한 간략 지침 ‘Getting Started Quickly Guide for Surveyors’, ③ 고위직 의사결정권한을 갖고 있는 인사를 위한 ‘Senior Decision Makers’ Guide’, ④ 자산관리 실천방안 및 사례들로 구성되어 있다.

307) Full Time Employment의 준말인 FTE는 노동 투입과 관련된 것으로, 임의의 업무에 투입된 노동력을 전일종사 노동자 수로 측정하는 방법임(네이버 지식백과)

308) 영국 왕립평가사협회(Royal Institution of Chartered Surveyors)

[표 해외사례-3] 공공영역 자산관리 가이드라인 주요내용

구 성	내용
1. 공공자산 관리의 정의(What is public sector asset management?)	개념적 정의, 컨셉 다이어그램, 가이드라인의 구성 소개
2. 공공자산관리 전략 및 비전의 수립(Stratgy and Vision Development)	공공자산관리 전략 수립의 목적 및 역할, 공공자산관리계획(Asset Management Plan, AMP ³⁰⁹⁾)의 내용, 공공자산관리 전략 수립을 위한 주요요소 소개, 공공자산관리 전략 및 공공자산관리계획(AMP)의 주요 역할
3. 자산 프로그램(Asset Programmes ³¹⁰⁾) 수립	자산 프로그램 수립 준비 단계, 자산베이스(asset base ³¹¹⁾)의 리뷰, 프로젝트 평가방안, 자산 프로그램 개발 및 평가방안, 공공자산 관리를 위한 재정계획 수립
4. 자산관리 실행방안(Delivery)	자산관리 실행업무의 개관 및 방향, 자산관리 실행에 필요한 자원 및 능력, 자산관리 실행방안, 프로젝트 구조·거버넌스와 계획, 소통방안, 모니터링 및 인센티브, 리스크, 결론
5. 평가 및 실적관리(Review and Performance Management)	실적관리, 공공자산관리 시스템의 평가, 자산베이스를 위한 실적관리체계 개발, 결론
6. 공공자산관리의 개선(Change Management)	개요 및 범위, 공공자산관리 개선의 이해, 자산관리의 건설적 개선의 특징
7. 리더십과 고객(Leadership and Customers)	리더십 능력, 이해당사자들의 협력
8. 조직(Organisation)	주요단계, 조직 내 문화 및 프로세스, 역할 및 책무, 조직 구조
9. 자원 및 업무 수용력(Resources and Capacity)	공공자산관리에 있어서 자원 및 업무 수용력의 역할, 공공자산관리를 위한 자원 및 업무 수용력의 정의 등
10. 지속가능성(Sustainability)	지속가능성의 컨텍스트 및 정의, 영향, 공공자산관리의 지속가능성을 기반으로 하는 기준 소개, 지속가능성 원칙
11. 데이터 및 정보 관리체계(Data and Information Management)	개요, 시스템 옵션, 시스템의 실행, 데이터 관리 및 유지 등
12. 해외 공공자산관리 사례(Asset Managemet - An International Discipline)	해외사례 개관, 호주, 뉴질랜드, 미국 사례, 해외사례 정책비교 등

□ 지자체 자산관리 및 예산계획을 위한 가이드(A Guide to Asset Management and Capital Planning in Local Authorities, CIPFA³¹²⁾)

2008년 CIPFA에 의해 스코틀랜드 지자체의 공공자산관리 업무를 담당하는 관계자

309) 공공자산관리계획(Asset Management Plan, AMP)은 관리주체의 공공자산관리 전략과 이와 관련된 주요 정보들(예_관리주체 조직도 및 거버넌스 체계, 역할 및 책임, 데이터 및 실적관리 체계 등)을 포함하는 계획을 뜻함

310) 자산 프로그램(Asset Programme)은 자산관리 전체 또는 일부를 실천하기 위한 실행 업무 프로그램(action of programme)을 지칭

311) 자산베이스(asset base)는 특정 관리주체가 소유하고 있는 모든 토지와 공공건축(land and building)을 의미

312) 영국 공인 공공재정회계사협회(The Chartered Institute of Public Finance & Accountancy)

들을 대상으로 효율적 공공자산관리를 위한 최신 자산관리 방안과 스코틀랜드 지자체가 갖춰야할 시스템 구축 등을 설명하고 있다.

본 가이드는 자산관리와 예산계획이 조직의 전반적인 체계 안에 어떻게 작용하는지를 설명하고 자산관리를 위해 필요한 데이터의 수집과 해석에 관한 사항을 구체적으로 제시하며 조직적 자산관리 및 예산계획체계의 통합 원칙을 소개하고 있다. 자산관리의 기준을 제시하기보다는 기본 원칙들을 설명함으로써 가이드를 활용하는 지자체마다 해당기관 특성에 맞는 자산관리체계를 구축할 것을 권유한다.

이 중에서도 특히 자산관리를 위한 데이터의 수집과 현황 관리를 강조 하고 있으며 부록으로 자산관리 데이터 시스템 모델을 제시한다.

지자체 자산관리 및 예산계획을 위한 가이드 주요내용

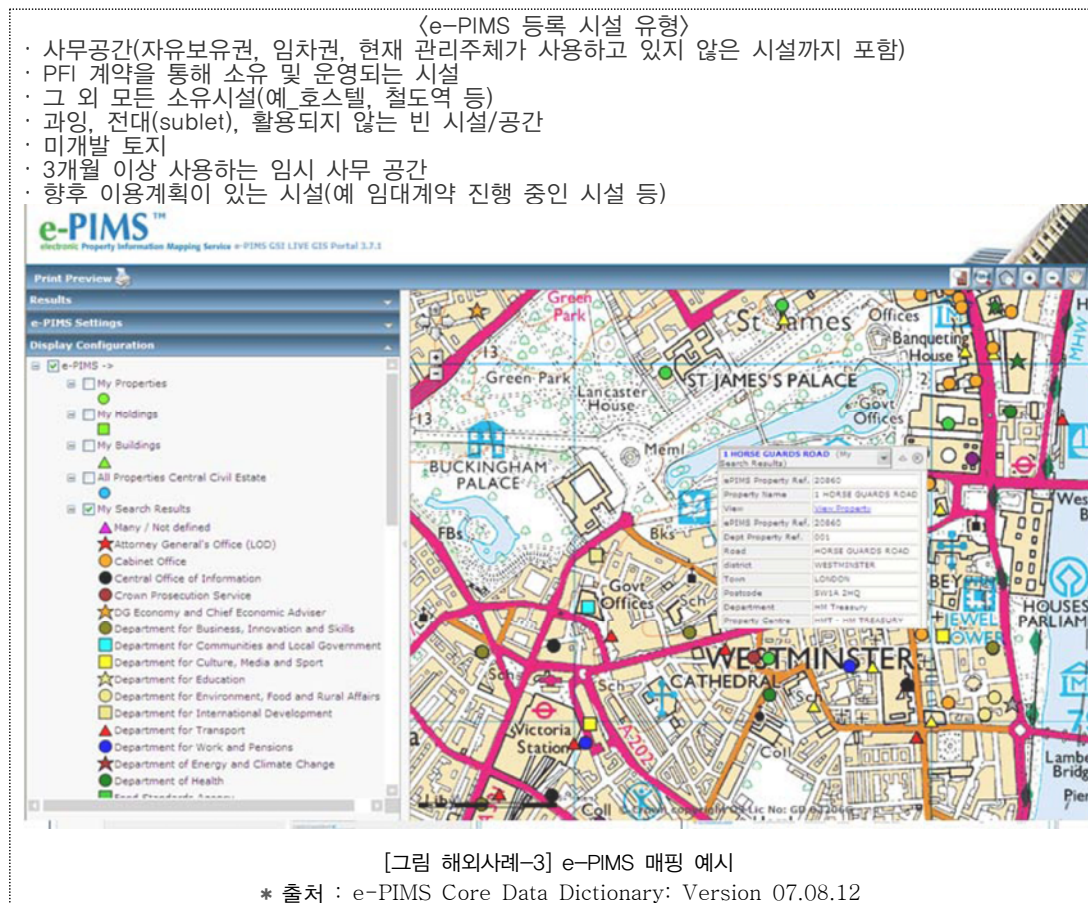
1. 조직적 측면에서의 자산관리(Asset Management: The Corporate Dimension)
 2. 자산관리를 위한 데이터의 수집(Asset Management: Data Gathering)
(개요, 자산관리의 기초(현황, 적합성, 충분성), 자산관리의 기초 정보(접근성, 시설운영비 및 가치) 등)
 3. 자산관리를 위한 기본 데이터의 이해(Asset Management: Interpreting the Main Data) :
(데이터 기록, 데이터의 품질 보증 등)
 4. 의사결정체계 구축(Developing a Decision Making Framework)
(자산관리계획(AMP)의 수립, 투자를 위한 전략적 비즈니스 케이스(Strategic Outline Business Case) 작성, 조직적 자산관리 계획 등)
 5. 자산관리 및 예산계획체계의 통합(Developing an Integrated Asset Management and Capital Planning System)
(개관, 통합적 체계, 거버넌스 체계 등)
 6. 결론(Conclusion)
- 부록 (자본계획 수립 프로세스(안) 제시, 바람직한 조직 비전 수립의 특징 및 방법, 사무공간 활용을 위한 기준, 자산관리 데이터 시스템의 모델, 자산유형 체크리스트, 주요 자산관리 동인 예시 등)

□ e-PIMS_중앙부처 DB 시스템

e-PIMS는 영국 조달청에 의해 개발된 중앙 데이터베이스로서 중앙부처 부동산 및 토지 관련 정보를 비롯하여 향후 수요, 현재 활용되지 않는 시설, 과잉 자산 등을 포함한다. e-PIMS의 관리주체는 정부자산유닛(Government Property Unit, GPU)이며, 이 조직은 e-PIMS의 이용자들을 위해 시스템 개요, 보안, 정보의 검색 및 열람 방식 등을 이해하도록 교육시킨다. e-PIMS 적용대상 조직은 중앙부처, 책임운영기관(Executive Agencies), 준정부기관(Arms Length Bodies), 독립조직(Non-departmental Public

Bodies)이며, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드에서도 활용³¹³⁾된다.

영국정부는 자체적인 DB 시스템 구축은 지양하고 별도의 시스템의 개발이 필요한 조직은 반드시 조달청과의 컨설팅을 통해 e-PIMS와 연동하도록 하고 있으며, e-PIMS 이용자는 온라인 또는 유선으로 등록하고 웹상에서 매뉴얼을 다운받아 활용방안을 숙지하여 소유자산, 임대시설, 등기시설 등의 카테고리로 공공시설을 검색 할 수 있다.



e-PIMS의 풀버전은 약 250개이상의 항목을 채우도록 설정되어 있는데 이 중 1/3은 필수 입력 항목, 1/3은 시스템에 의해 자동으로 입력되는 항목, 나머지 1/3은 선택항목이다. e-PIMS의 데이터는 정보 투명성 아젠다(transparency agenda)에 의해 웹상

313) e-PIMS 적용대상에서 제외되는 조직은 지자체, 국민보건서비스(NHS), 공사(Public Corporation), 사유화된 철도시설, 영국 왕립토지위원회(The Crown Estate), 국방조직(Defence Infrastructure Organisation, 기존의 Defence Estates)임

(data.gov.uk)에 공개하고, 공공자산 소유기관(owner)에 의해 승인된 정보에 한해서만 매 분기별 업데이트 되어 공개된다.

e-PIMS 간소화 버전인 LITE 버전은 최소한의 데이터 입력으로 GIS 매핑이 가능하게 하며, e-PIMS 풀버전을 숙달하기 위한 용도로 활용되고 있다. LITE 버전 사용자들은 문서, 사진, 메모, 현재 사용되고 있지 않은 공간의 정보 등을 입력할 수 있으며, 주요 데이터 항목은 아래 표와 같이 기본 및 기타 크게 2가지 부문으로 구분된다.

[표 해외사례-4] e-PIMS LITE의 데이터 항목

구 분		주요 데이터 항목
기 본		<ul style="list-style-type: none"> • 공공자산 명칭(Property Name) • 정보의 시점(Record State) - 현재(current), 과거(historic) 등 • e-PIMS 레퍼런스 넘버, 소유기관 레퍼런스 넘버 • 상세 주소관련 정보 - 번지, 도로명, 지역 등 • 공공시설을 설명하는 키워드(최대 255자까지 입력) • 조달청 내 시설 관리주체(Professional Adviser), 해당부서 등 • 역사보존가치 등기 건물 여부 확인 • 영국 지도서비스(Ordnance Survey, OS) 레퍼런스 및 정확도 레벨 • 임대여부 및 현황, 임대유형 등 • 자산형태 및 면적 - 토지, 빌딩, 토지 및 빌딩 복합 • 자산활용의 중요성 - 핵심/비핵심 업무를 위해 사용하는 지에 대한 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 핵심 및 변동할 수 없는 자산(Core-Inflexible) : 최소 10년간 관리주체의 핵심업무를 담당하는 변동 불가한 토지/빌딩 - 핵심 및 변동가능한 자산(Core-Flexible) : 관리주체의 핵심업무를 담당하는 장소이나 매년 리뷰를 통해 향후 10년 이내 처분 등이 가능한 토지/빌딩 - 비핵심(Non-core - Held pending use) : 향후 도로 및 철도 건설 등의 공사 이유로 용도가 변경 될 수 있는 토지/빌딩 - 비핵심 과잉자산(Non-core - Surplus) : 관리주체의 비핵심 업무를 담당하며 향후 시설처분 및 양도를 계획하고 있는 토지/빌딩 - Not Set : PFI를 통해 확보한 시설 • 공공건축 유형 - 사무실, 클리닉, 철도역, 소방서, 병원, 도서관, 복합공간 등
	물리적 항목	<ul style="list-style-type: none"> • 내부공간 구성에 따른 면적 입력 - 사무, 전문적인 업무를 위한 공간, 거주 등
기 타	사용현황 항목	<ul style="list-style-type: none"> • 시설 사용목적에 따른 항목 체크 - 행정업무, 비즈니스 실행, 지역 공동체 등

③ 지방정부 차원의 공공자산 관리 정책_버밍햄(Birmingham)

- 조직자산관리계획(Corporate Asset Management Plan)

1994년부터 버밍햄시는 매년 자산관리실행계획(Property Action Plans, PAPs)을 수립하고 있으며, 버밍햄시의 자산관리 중앙조직인 'Property Section'에 의해 자산관리 평가방법 등에 대한 가이드라인을 제공한다. 자산관리실행계획인 PAP는 1999/2000년부터

터 자산관리계획(AMP)으로 변경되었고, 조직자산관리계획(CAMP)은 3년 단위로 수립, 1년 단위로 리뷰되며, 주택, 교통, 학교시설을 제외한 지자체 자산을 대상으로 수립된다. 버밍햄시 조직자산관리계획(CAMP)을 수립하기 위해서는 개별 서비스 AMP가 각 부서에 의해 수립되며, 조직자산팀(Corporate Property Team)은 서비스 AMP 내용과 버밍햄시 자산 전략 정책들을 감안하여 조직자산관리계획을 수립한다.

- 조직 구성

버밍햄시는 자산관리의 전략적 측면과 일상적인 시설운영 관련 업무가 구분되어야 함을 강조하며, 조직체계를 자산 포트폴리오 담당 개별 부서, 자산관리 전문성 지원을 위한 조직, 자산관리 전략 수립을 담당하는 조직으로 구분한다.

모든 자산은 시설목적에 따른 구분을 바탕으로 개별 부서(Directorate level)에 의해 관리되며, 개별부서는 시설의 일상적인 운영과 예산운영에 대한 책임이 있다. 반면 조직 지원 부서(Corporate Support level)로서 버밍햄자산서비스(Birmingham Property Services, BPS)와 도시디자인(Urban Design)이 있는데, 버밍햄 자산 서비스는 버밍햄시 내 자산 컨설팅을 제공하는 조직으로 시설평가, 개발, 매입 및 처분 관련 자문 등을 제공하고 도시디자인은 건축, 건축측량보수 관리 서비스 제공한다.

자산관련 의사결정체계에 상위 단계에 있는 조직으로는 조직자산그룹(Corporate Property Group)과 조직자산관리그룹(Corporate Asset Management group)이 있으며, 특히 조직자산관리그룹은 버밍햄시 자산의 전략적 활용과 관련한 의사결정권한을 갖는다.

- 자산관리 DB 구축

버밍햄시는 현재 ‘Technology Forge’라는 DB시스템을 활용하고 있으며, 기존 IPMS 시스템의 핵심 데이터, 소유권 정보, 매핑 정보를 그대로 도입하고 중복 항목 등을 삭제하여 데이터 포맷의 일관성을 확보하였다.

5년에 걸쳐 약 100만 파운드(한화 약 17억 1,019만 원)를 투자하여 자체 자산관리 DB 시스템을 도입하였으며, 새롭게 도입된 GIS는 자산관련 정보가 시 내에서 운영되고 있는 타 DB 시스템(예_예산 시스템에서 열람 가능한 시설 운영비 등)과도 연동되고 있다. 자산관리의 기초 데이터는 중앙에서 관리되며, 시설 운영 개별부서는 정보 보완 및 수정(예_시설 컨디션, 활용방안 등)이 가능하고 사이트 관련 사진도 등록이 가능하다.

Technology Forge의 자산관리 관련 추가적인 정보로는 영국지도서비스 좌표 (Ordnance Survey Eastings & Northings), 고정자산대장(Fixed Asset Register)이 있으며, 향후 임대 및 투자 포트폴리오 DB인 ‘Manhattan Investment Portfolio’ 와도 통합할 예정이다.

■ 버밍햄시 자산관리 DB 등록시설(공공시설유형/서비스)

8.2 NUMBER OF OPERATIONAL INTERESTS BY TYPE / SERVICE

(Data taken from the Technology Forge Database August 2007):

Property Type	Number	
Adult Education Centres	11	성인교육센터(Adult Education Centres)
Allotments (leisure gardens and small holdings)	119	시민농원(allotments)
Car Parks - Multi-storey	9	주차시설
Cemeteries	11	공동묘지
Cemetery & Crematorium	2	공동묘지 및 화장터
Central Administration Buildings (CABs)	36	중앙부처 시설(CABs)
Children & Family Residential	25	유아, 가정 거주시설
Church Yards	24	교회마당
Community Centres / Halls	60	커뮤니티 센터
Community Day Nurseries	21	커뮤니티 보육시설
Depots	31	철도 간이역
Education Establishments (schools) check with DP	456	교육 관련 시설
Elderly Persons Home Day Care	9	노인돌봄시설
Elderly Persons Home Residential	18	노인거주시설
Elderly Persons Home Residential & Day Care	10	환경거주센터
Environmental Residential Centres	12	골프장
Golf Courses	6	학습장애우를 위한 거주시설
Homes for Persons with Learning Difficulties	7	학습장애우 돌봄시설
Learning Difficulties Day Care	18	레저센터
Leisure Centres	31	도서관
Libraries	39	시장
Markets	3	정신장애우 거주시설
Mental Health Residential	7	박물관 및 아트센터
Museums & Arts	12	지자체 사무소
Neighbourhood Offices	35	사무시설
Offices	80	공원
Parks (inc public open space and nature conservation)	312	공원시설(빌딩)
Park Buildings	8	장애우돌봄시설
Physical Disabilities Day Care	4	유아놀이센터
Play Centres	7	수영장
'Sons of Rest'	2	청소년센터 등
'Sure start' Properties	12	
Swimming Pools	11	
Tenants Halls	23	
Youth Centres	25	
Youth Offending Team	4	
Total	1500	

[그림 해외사례-4] Technology Forge Database 2007 자료

• 버밍햄시 자산관리 평가 및 활용결과

버밍햄시의 자산관리 평가는 공공서비스 유형별로 2년마다 시행되며, 또한 구역별 (ward-based) 토지 및 공공시설의 평가도 이루어지고 있다. 자산관리 평가는 자산 활용의 합리성을 검토하며 총 7가지의 성과지표(Performance Indicator, PMI)를 통해 평가된다. 버밍햄시는 초기 자산관리 평가를 통해 저활용 또는 활용되고 있지 않은 216개 공공시설과 토지 316 에이커(약 1,278,806m²)를 확인하였으며, 체계적인 관리를 통해 현재는

16개 공공시설 및 4 에이커(약 16,187m²)로 감소하였다.

[표 해외사례-6] 버밍엄 자산 성과 지표(PMI) 항목

구분	내용
PMI 1	1A 시설컨디션(Condition Categories),
	1B 시설노후도에 따른 보수 필요성(Required Maintenance – Priorities),
	1C 시설유지보수 총 예산의 전년도 대비 % 변화(Annual percentage change to total required maintenance figure over previous year),
	1D 시설유지비용(Maintenance Spend)
PMI 2	에너지 효율성(Environmental Property Issues – Revenue Expenditure, 에너지 효율성 제고를 위한 노력에 대한 평가)
PMI 3	적합성(Suitability Surveys, 효과적인 공공서비스 제공에 대한 시설의 기여도)
PMI 4	장애우 배려(Best Value Key Performance Indicator 156 – disability access audits, 공공을 위한 전체시설 중 장애우 접근성이 용이한 시설이 차지하는 %)
PMI 5	시설활용도(Sufficiency, Capacity & Utilisation, 활용도 원칙은 최소한의 공간으로 공공서비스를 제공하는 것임)
PMI 6	시설비용(Spend, 시설 운영 및 향후 변화 대응을 포함한 전체 시설 비용)
PMI 7	일정 및 비용 예측가능성(Time & Cost Predictability, 시공사업 착수 전과 후의 일정 및 예산 예측가능성)

* 버밍엄시 조직자산관리계획(Corporate Asset Management Plan, 2007)의 ‘8. 자산 데이터(Property Data)’ 부분(p.100-110)

Property Category	A Good	B Satisfactory	C Poor	D Bad	TOTAL
Operational 2006/7	2,400m ²	427,310m ²	139,750m ²	5,665m ²	575,125m ²
	0.42%	74.30%	24.30%	0.98%	100%
Operational 2005/6	0	321,630	168,723	5,190	495,543
	0	64.90%	34.05%	1.05%	100%
Operational 2003/4	100,998m ²	489,800m ²	193,123m ²	5,519m ²	789,440m ²
	12.79%	62.04%	24.46%	0.70%	100%

[그림 해외사례-5] PMI 1A 시설컨디션 평가 결과표

Property Category	1 Urgent	2 1-2 years	3 3-5 years	Total exc priorities 4,5 & 6
Operational 2006/7	£2,431,825	61,062,045	106,983,644	£170,477,514
As a % of the total GIA m ²	1.4%	35.8%	62.8%	
Operational 2005/6	£2,206,125	£46,592,087	£71,051,987	£119,850,198
As a % of the total	1.84%	38.86%	59.30%	
Operational 2003/4	£1,311,363	£29,072,633	£41,339,558	£71,723,554
As a % of the total	1.83%	40.53%	57.64%	

[그림 해외사례-6] PMI 1B 시설노후도에 따른 보수 필요성 평가 결과표

* 버밍엄시 조직자산관리계획(Corporate Asset Management Plan, 2007), pp.101~102

2) 호주

① 공공건축의 자산 관리 배경³¹⁴⁾

국가의 예산으로 조성되는 도시기반시설(인프라)은 쾌적한 생활의 영위를 위해 필수적이며 특히 도시기반시설 중에서도 건축물은 효율적인 공공 서비스 운영을 통해 최대 다수의 사회경제적인 이익을 도모할 수 있는 주요한 필수 자산이다.

특히 빠르게 변하는 지역사회의 다양한 요구에 따라 공공 서비스의 신규 수요는 커져가는 반면, 취득 가능한 자본은 제한적이어서 한정된 자원을 보존하고 삶의 질을 향상시키기 위해서는 공공 부문이 경제적 측면을 함께 고민하여 지속적으로 개선할 필요³¹⁵⁾가 있다.

이러한 배경으로 공공건축을 포함한 공공재산에 대한 자산관리 개념이 도입된다. 자산관리(Asset Management)는 정부가 효과적으로 서비스를 제공하고 경제 성장을 위한 기반을 제공하는 것을 목표³¹⁶⁾로 공공 서비스를 최대한 제공하는 동시에 전 생애에 걸쳐 관련 위험요소와 비용을 관리 및 자산의 취득, 사용, 처분을 안내하는 과정으로 정의³¹⁷⁾된다.

더불어 지역 단위에서는 자산 관리 예산의 최적화, 이용자의 높은 서비스 기대 수요, 자산관리 실패로 인한 초기 진단 필요, 자산 노후화 및 재개발 문제에 대한 적정 대처 등을 위해 주요 건축물(민간건축물을 포함)에 대한 효과적인 건축물 관리 기반을 마련하게 된다. 건축 자산 관리(BAM)의 기능은 건축 자산을 시장 요구에 맞춰 전생애주기동안 효과적이고 통합적으로 이용(조달, 지속적인 지원, 재건 및 처리활동 포함)하는 것이다.

314) Shah, Ashish, Tan, TengHee, & Kumar, Arun(2001), Comparative study of guidelines and practices for building infrastructure asset management, Icon.Net Pty Ltd

315) Government of Victoria(1995), '1.0 Key concepts in asset management' in 'The Asset Management Series, Part 2 Policy and Practices', p5

316) Department of Treasury and Finance, State of Victoria(2000), 'Government Asset Management Policy Statement – Sustaining Our Assets', Melbourne, p6

317) Government of Victoria(1995), 'What is asset management about? – Definition' in 'The Asset Management Series Part 1', p2

② 공공건축 자산 관리를 위한 지원 시스템

□ 자산 관리 가이드라인(Asset Management Guideline, 호주 정부)

‘자산관리의 효율적 운영 가이드(Better Practice Guide on Asset Management, ANAO(Australian National Audit Office), 1996. 6)’는 정부기관 자산의 효율적인 관리와 유지·보수 및 운용을 지원하기 위해서 호주 정부기관(Australian Government entities)들이 활용할 수 있는 실질적인 자산관리의 기본틀이자 가이드라인이다³¹⁸⁾.

자산 관리의 대상은 모든 물리적 자산에 동일하게 적용(인프라, 재산, 유산, 식재 및 시설물)되는데 각 기관의 ‘핵심(key)’ 자산에 포함되느냐의 유무에 따라 관리의 수준이 결정된다.

특히, 각 기관 자산의 최적의 효율성 확보와 관리에 필요한 조치 수준을 나타내기 위해 자산성과지표 개념을 도입하여 주요 자산의 상태와 유지·보수의 필요수준 및 빈도를 설정한다. 또한 주요 자산의 관리를 위한 전략적 방향을 설정하기 위해 ‘자본관리계획(Capital management Plan)’을 마련하여 자산의 상태와 자산관리 운영 성과에 관한 문서로 제작되어 경영진들에게 제공한다.

자산은 직·간접적으로 공공서비스를 수행하기 위해 존재하며, 다섯 가지 자산관리 ‘원칙³¹⁹⁾’을 설정한다.

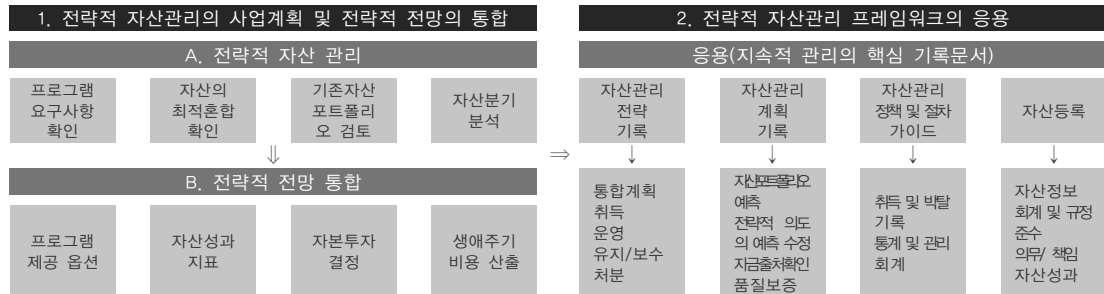
- 자산 취득, 처분 및 수명주기 관리결정은 기관의 전략적 조직적 계획과 통합된다.
- 자산 계획 결정은 여러 대안의 평가(위험요소와 혜택을 평가함)를 기반으로 하고, 자산의 수명/생애주기에 걸쳐 자금 대비 가치에 대한 정부의 핵심 조달 원칙을 적용한다.
- 효과적인 규제/제어 구조는 자산관리를 위해 설립된다.
- 의무/책임은 자산의 상태, 사용 및 성능을 위해 설립된다.
- 처분 결정은 최고 순이익 달성법의 분석을 기반으로 한다.

전략적 자산관리 기본틀은 공공서비스의 효율적인 제공을 달성할 수 있도록 사업계획과 자산 포트폴리오를 통합하여 추진한다.

318) Australian National Audit Office(ANAO, 2010), Better Practice Guide on the Strategic and Operational Management of Assets by Public Sector Entities, p8

319) Australian National Audit Office(ANAO, 2010), Ibid., p9

[표 해외사례-8] 전략적 자산관리 기본틀



* Australian National Audit Office(ANAO, 2010), Ibid., p14

□ 주정부 차원의 관련 정책

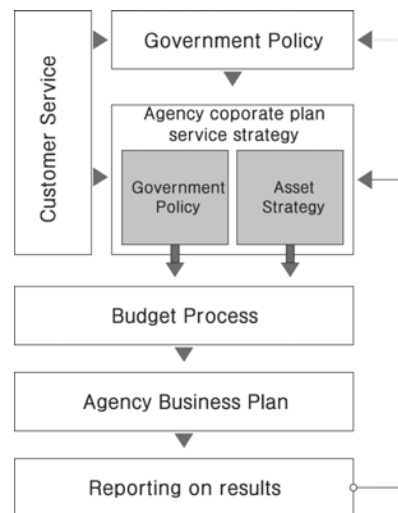
- Asset Management Series(Government of Victoria, 1995)³²⁰⁾

기관(Agency)이 효율적이고 효과적으로 공공서비스를 제공할 수 있도록 자산을 적절하게 사용·유지·관리함으로써 새로운 자산에 대한 필요성(수요)을 줄이고 비용을 절감하고자 제작되었다. 이를 위해 기관이 필요한 주요 업무와 활동을 정의하고 통합적인 자산관리를 위한 업무 프레임워크를 제공한다.



[그림 해외사례-7] 주요 업무/ 활동

* Government of Victoria(1995), 'Framework for an integrated approach' in 'The Asset Management Series Part 1', p4



[그림 해외사례-8] 통합 접근 방식을 위한 프레임 워크

* Government of Victoria(1995), 'Framework for an integrated approach' in 'The Asset Management Series Part 1', p8

320) Government of Victoria(1995), 'The Asset Management Series'

- Assessing the Condition of Constructed Assets (1996)³²¹⁾

건축자산 상태평가는 자산관리 시리즈(Asset Management Series)와 장관이 발행한 재무 가이드라인을 지원하기 위해 제작(건축 법 제 220에 의거)되었다. 특히 자산 중에서도 건축/건설 자산(Constructed Assets)³²²⁾에 대한 상태 평가가 주요 목적이다.

이러한 건설자산 중 자산의 유형은 지역(Government of Victoria)의 생활환경에 미치는 중요성과 영향력을 기준으로 구분된다.

[표 해외사례-9] 건축자산의 유형

범주	설명	예제
Superior	국가적으로 중요한 자산으로 주(州)에 중요한 기능 국가적 아이콘인 주요 국가 및 주(州) 사회 기반시설 및 유산	주요 국영 고속도로, 주요 댐 및 대교
High	주(州)에 중요한 주요 자산; 주요 문화 유산 엄격한 특별사항을 충족해야 하는 자산	주요 인프라 - 주요 하수구, 국가 철도, 주요 전송 타워, 주요 상수도, 주요 대교, 주(州)간 고속도로 주요 병원, 교도소 (고도 보안), 빅토리아 아트 센터 (VAC)
Above Average	주(州) 운영에 매우 중요한 자산 - 주요 인프라 및 문화 유산 특별 요구사항을 충족시켜야 하는 자산	주요 전력 공급계통, 간선 배수관, 고속도로, 주요 가스공급관 빅토리아 주립도서관, 주(州)간 기차역, 감옥
Average	일반 정부 서비스 제공기능을 지원하는 대부분의 건물 등 비 핵심 자산. 중요한 인프라와 문화 유산에 대한 가장 낮은 범주	하수도, 철도 및 판자벽, 배전 개통 주요 교각, 가스관, 주요 도로(대로), 교량 정부 건물 - 사무실, 학교, 고등 교육기관, 병원 등 공공 주택
Below Average	순수 기능적 성능이 대중에게 수용되는 중요하지 않은 자산	교각, 기차역, 버스 정류소, 도로(작은)
Low	매우 기본적인 조건에서 수행이 가능한 자산	워크샵, 자동차 공원, 골목길(Lanes), 보관소 (sheds)

* Melbourne : Office of Building, Dept. of Planning and Development(1996), 'Assessing the Condition of Constructed Assets - An Asset Management Guideline for the Victorian Public Sector', pp. 11~12

상태평가(Condition Assessment)는 '보건/ 안전', '보안', '기능', '편의시설' 측면에 대한 경제성 등의 확보 여부를 기준으로 크게 다음과 같은 세 단계로 추진³²³⁾된다.

321) Melbourne: Office of Building, Dept. of Planning and Development(1996), 'Assessing the Condition of Constructed Assets - An Asset Management Guideline for the Victorian Public Sector'

322) 도로, 수도관 및 하수도 등 인프라, 교량 등의 구조물, 공공 주택, 학교, 교도소, 병원 등의 건물, 유산과 문화재 등

323) Melbourne : Office of Building, Dept. of Planning and Development(1996), Ibid., pp.4~5

[1단계: 데이터베이스 수집]	
다음 두 단계에 필수적인 데이터베이스를 수립하기 위한 정보 수집 및 조합의 단계이다.	
1-a 단계:	자산 부류 파악 - 6개의 자산 카테고리가 수립되어 있다.
1-b 단계:	요구 상태 파악 - 자산 부류간에 요구상태가 다르고, 같은 자산 부류 안에서도 자산의 이용과 특수 상태 또는 요건에 따라 다를 수 있다.
1-c 단계:	실태 파악 - 직접 검사, 예측, 샘플링, 그 외의 적절한 방법으로 실제상태를 파악한다.
[2단계: 데이터베이스 분석]	
이 단계에서 데이터베이스를 분석한다. 실태와 요구 상태의 차이/간격, 그리고 그 차이의 영향을 판단하여 평가된다. 평가치는 차이를 좁히는데 필요한 조치의 성격, 시기 및 우선순위를 결정하는 데 사용된다.	
2-a 단계:	상대적 상태수준의 설정(수립)
2-b 단계:	상태 영향 설정(수립)
2-c 단계:	적절한 조치 파악
[3단계: 경영 보고]	
이 단계에서 정보가 집계되고 자산관리의 효율성을 나타내는 지표가 분명해졌다. 이 수준의 정보는 내부 관리 도구를 제공하고, 재무·금융부 (Department of Treasury and Finance) 보고에 뒷받침된다.	
3-a 단계:	상태 지수 계산
3-b 단계:	상태 동향 결정

* Melbourne : Office of Building, Dept. of Planning and Development(1996), Ibid., p3

③ 지방정부 차원의 공공자산 관리 정책_인디고셔(Indigo Shire Council)

Indigo Shire Council은 1995년 Beechworth와 Yackandandah, Chiltern, Rutherglen Shires과 병합되면서 각 지자체의 소유 자산을 승계받아³²⁴⁾ 커뮤니티 서비스를 지원하기 위한 방대한 지역 건축 자산을 관리하고 있다.

특히 Indigo Shire Council은 건축문화유산으로서 가치가 높은 벽돌 및 석조 건축물(1930년~1980년대)과 조적조이나 다양한 외장재 및 건축기술을 접목된 비교적 상태가 양호한 건물들(1950년~2000년대)이 큰 비중으로 차지하고 있어 이러한 시설들이 지역민들의 필요를 충족시킬수 있는 서비스를 제공하기 위해서는 건축적인 재생이 요구되는 상황이다.

이러한 건축 자산의 효율적인 활용과 관리를 위해 건축 자산 기록부(building asset register, 2004)³²⁵⁾, Conquest 자산관리 프로그램³²⁶⁾, 지자체 건축물의 상태(현황)평가(2008)가 시행된다.

이러한 배경위에서 건축자산관리계획(Building Asset Management Plan, 2010)이

324) Indigo Shire Council(2011), 'Building Asset Management Plan', p9

325) 지자체의 건축 재질형태(fabric)의 시각적 자료(스냅사진)를 제공하기 위한 문서로 제작

326) 건축자산 상세정보와 현장정보를 포함한 현 건축물 재고 현황 기재

마련됨으로써 자산 목록과 소유권, 현상검토 및 지자체 건축자산 기록의 갱신이 집중적으로 이루어졌다. 이후 정기적인 검사가 최대 4년 주기로 이루어질 예정이다.

- BAM(Building Asset Management) Plan

건축자산관리계획이란 건축물의 발주, 유지관리, 재생, 처분 등 전생애주기에 걸쳐 효율적인 활용과 적절한 공공서비스를 물리적 자산과 통합적으로 고려하는 것이다.

BAMP의 목적³²⁷⁾

- 지자체 건축 서비스 이용의 주요 역할 확인
- Indigo Shire Council의 건축 관리에 대한 명확하고 일관된 접근법 제시
- 건축 서비스 및 서비스수준 관련, 지속가능한(sustainable) 규정에 대한 지역사회의 주요 역할 및 책임
- 지자체 계획(Plan), 지자체 자산관리정책 및 자산관리전략, 규제요건을 따르는 Indigo Shire Council 건축물의 지속가능한 관리체제 제공
- Indigo Shire Council의 우선순위 선정 지원
- 지자체 건축자산관리 실천의 핵심 수준/단계 제공

이는 건축자산 관리의 필수 과정으로 자본·운영·유지예산의 단기·중기·장기계획의 기반을 마련하고 기타 지역의 도시계획 및 사업³²⁸⁾들과 연계된다. BAM은 지자체가 소유하거나 지역사회를 대표하여 관리하는 건축 자산에 대한 서비스수준 유지 재원/자금, 시설물 요청과 건축 시설물의 장기적인 최선의 관리법 등을 계획의 대상으로 한다.

주요 건축물(민간 자산 포함)은 232개로 집계되었으며 지자체 건축 자산의 개축예상비용은 2011년 6월 기준 약 \$64,000,000에, 총괄 시설 기준의 지자체 소유 147개 건축물의 개축 비용은 \$41,000,000에 이른다.

[표 해외사례-10] 지역 내 주요 건축물 수량 및 개축 비용

건물 용도	수		개축 비용 (\$)	
	총 건축물	지자체소유	총 건축물	지자체 소유
Beechworth Historic Precinct (역사 지구) 건물	11	0	4,257,400	-
Caravan(캠핑카) 공원 건물	16	16	1,863,500	1,863,500
Community Halls (마을회관)	23	14	12,992,500	9,282,500
지자체 행정실/ 행정국	8	8	3,244,750	3,244,750
지자체 보급소 및 운영국 (구치소 포함)	18	18	1,003,000	1,003,000
유치원/ 보육원/ 아동보호센터	8	8	2,571,000	2,571,000
도서관	2	2	1,163,000	1,163,000
모자간간관리센터	2	2	387,000	387,000
박물관 및 학술 진흥 기관 (역사적 건물 포함)	10	6	4,999,000	2,846,000

327) Indigo Shire Council(2011), Ibid., p5

328) Indigo Shire Council 지자체 계획(2010-13), Indigo Shire Council 자산관리정책 및 자산관리전략, Indigo Shire Council 2030년 전략적 장기계획, 장기재무계획, Indigo Shire Council 위험요소 기록부 등

건물 용도	수		개축 비용 (\$)	
	총 건축물	지자체 소유	총 건축물	지자체 소유
노인정	6	5	1,980,000	1,827,000
스포츠/오락 별관 및 집회실	85	27	22,666,290	10,470,640
수영장	15	15	2,400,000	2,400,000
공중 화장실	21	20	2,156,600	2,129,000
관광 안내소	3	3	1,732,750	1,732,750
폐기물 관리소	3	3	133,000	133,000
청년 센터	1	0	385,000	-
총	232	147	\$63,934,790	41,053,140

* Indigo Shire Council(2011), Ibid., pp.5-6

이중 BAMP에 해당하는 물리적 자산은 총 85개 지자체 소유 27개 건축물이다.

[표 해외사례-11] BAMP 대상 시설

자산 종류	계획에 포함된 모든 건축물	지자체 소유 건물
Beechworth Historic Precinct (역사 지구) 건물	11	0
Caravan(캠핑카) 공원 건물	16	16
Community Halls (마을회관)	23	14
지자체 행정실/ 행정국	8	8
지자체 보급소 및 운영국 (구치소 포함)	18	18
유치원/ 보육원/ 아동보호센터	8	8
도서관	2	2
모자건간관리센터	2	2
박물관 및 학술 진흥 기관 (역사적 건물 포함)	10	6
노인정	6	5
스포츠/오락 별관 및 집회실	85	27
수영장	15	15
공중 화장실	21	20
관광 안내소	3	3
폐기물 관리소	3	3
청년 센터	1	0
총	232	147

* Indigo Shire Council(2011), Ibid., pp.24~25

BAMP에서는 체계적인 회계/재무 시스템을 활용하고 있으며 건축 자산과 관련한 예산정리, 재무결산, 재무 평가 등을 전산화³²⁹⁾하고 있다.

PowerBudgets 소프트웨어 - 예산정리, 예산 전망 및 제어, 회계 및 자금유동 모니터링. 연례 재무 결산보고
 Lynx and Axis One 소프트웨어 - 관리 등급을 매기고, 채무자와 채권자의 계좌를 진행
 Moloneys Modelling 소프트웨어 - 자산갱신의 필요를 충족시키기 위한 장기 필수 자금의 구축

329) Indigo Shire Council(2011), Ibid., p31

이를 통해 유지·보수, 갱신/개축, 신축 및 업그레이드에 관한 재정 변화와 지출 (Financial Statements and Projections³³⁰))에 관해 지속적인 모니터링이 가능하다.

[표 해외사례-12] 건축 지출(2009~2010)

예산 년	유지·보수	갱신/개축	신축/ 업그레이드	총계 (지자체의 예산 지출)
2009 -2010	\$185,000	\$787,500 (2008-09년과 2009-10년의 평균)	\$1,309,500 (2008-09년과 2009-10년의 평균)	약 \$2,282,000

* Indigo Shire Council(2011), Ibid., p37

또한 인디고 건축물의 주요 현황정보를 제공하는 자료로서 Conquest 자산관리시스템을 운영하여 건축 자산 각각의 지역성, 기능, 전략적 경영 관리, 소유권, 물적 특성, 상태, 가치 등을 상세히 열거하고 있다. 이를 위해 수행하는 건축상태평가는 태블릿 컴퓨터(현장에서 정보 수집을 위해 사용)를 통해 Conquest 시스템에 즉각 기입되며, 다양한 포맷(과 조건 입력 값의 조합)으로 보고가 가능(엑셀 시트로 호환 다운이 가능한 리포트 데이터)하도록 되어 있다.

건축자산의 상태평가는 2008년에 시작하여 정기적(3년)으로 이루어지고 있으며 시설의 상태를 파악하고 유지하는 중요한 역할을 한다. 건축물의 구성부³³¹)를 10단계로 평가(0이 새 자산요소이고 10이 수명이 다한 자산)하고 전자파일로 Conquest 데이터베이스에 기록되는데, 크게 건축시설물 유지 프로그래밍과 자산의 갱신 시점을 파악하기 위한 Moloney 소프트웨어 입력 값에 사용된다³³²).

상태평가와 더불어 매 3년마다 감가상각과 보험요건에 따라 자산 교체비용, 보험비용, 생애주기를 측정하는 자산평가가 이루어진다³³³). 건축자산 예상개축사항을 감정하여 관련자산 교체비용으로 반영하게 되는데 2010년 6월에 검토된 건축자산의 가치 비용은 현 교체 비용 \$69,449,000, 감가상각 대체비용 \$44,375,000, 연간 감가상각비 \$1,032,000으로 집계되었다.

330) Indigo Shire Council(2011), Ibid., p37

331) 벽 구조 외장, 지붕 외장, 바닥 구조, 바닥 외피, 벽 구조 내장, 천장, 기계제품, 전기제품, 비상구/출구 가구, 환통 및 수직 낙수 환통, 외부 도장상태, 내부 도장상태

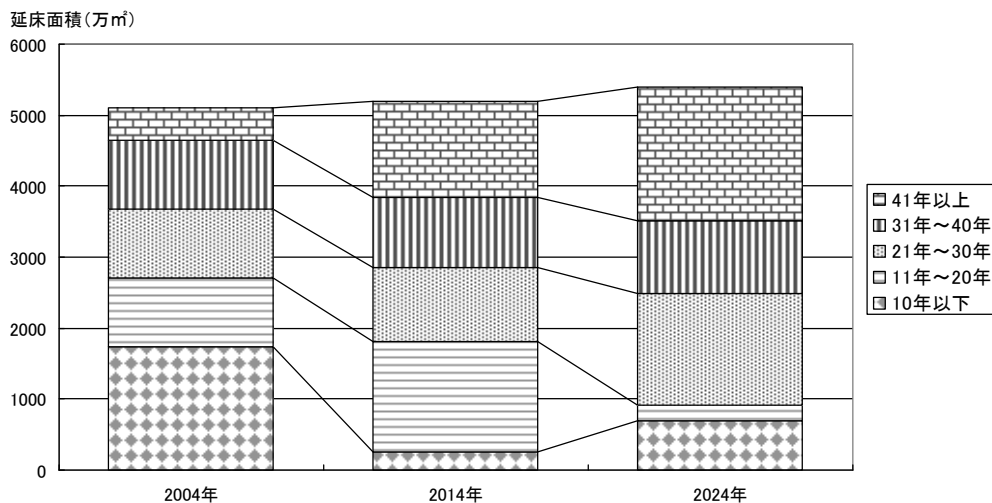
332) Indigo Shire Council(2011), Ibid., p25

333) Indigo Shire Council(2011), Ibid., p26

3) 일본³³⁴⁾

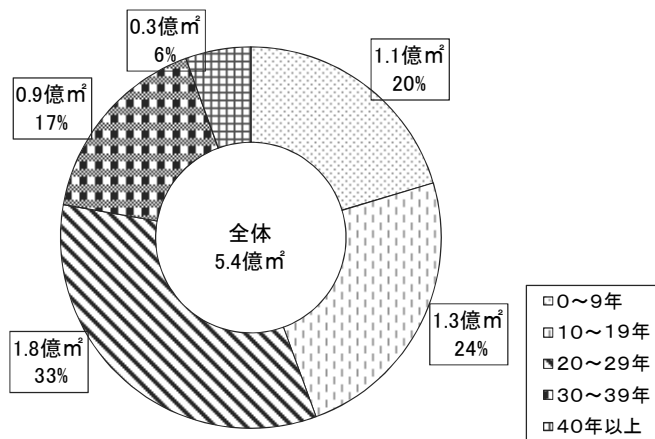
① 배경 및 목적

일본에서는 제2차대전 패전 후 국가 및 지방자치체를 중심으로 사회인프라 및 시설 정비가 급선무로서 행하여져 왔다. 특히 1955년 이후 고도의 경제성장과 급격한 인구증가로 인하여, 학교시설, 공영주택, 청사, 복지문화시설 등의 각종 공공시설의 정비도 서두르지 않으면 안되었다. 그리고 급속한 공공시설정비의 결과 일본은 방대한 양의 공공시설스톡을 가지게 되었다. 현재는 이러한 시설이 갱신시기를 맞이하고 있고 유지관리의 문제가 심각한 실정이다. 2004년의 시점으로 전국에 있는 국가기관 건축물의 연면적에서 이미 30%정도가 신축 후 30년 이상 경과하고 있어 2014년에는 45%의 건축물이 경과된 30년을 넘어버리게 된다. 대체로 신축 후 20년을 전후로 하여 건축물의 성능유지를 위해서 비용이 투입되는 케이스가 많아 2014년에는 약 65%의 건축물에 대한 유지관리대책을 세우지 않으면 안되는 상황에 놓여있다. 그리고 이것은 지방자치단체의 경우도 마찬가지여서 국가기관의 건축물보다 스톡의 규모는 약 10배이상 많고 2006년 시점에서 이미 20년이상 경과된 시설이 56%에 달하고 있어 보다 심각한 상황에 놓여 있다고 말할 수 있다.



[그림 해외사례-9] 국가기관의 건축물 스톡의 추계
* 출처: 국토기술정책종합연구소 프로젝트연구보고(2006.1)

334) 수도권교대학 이상준 교수의 외부원고로 집필



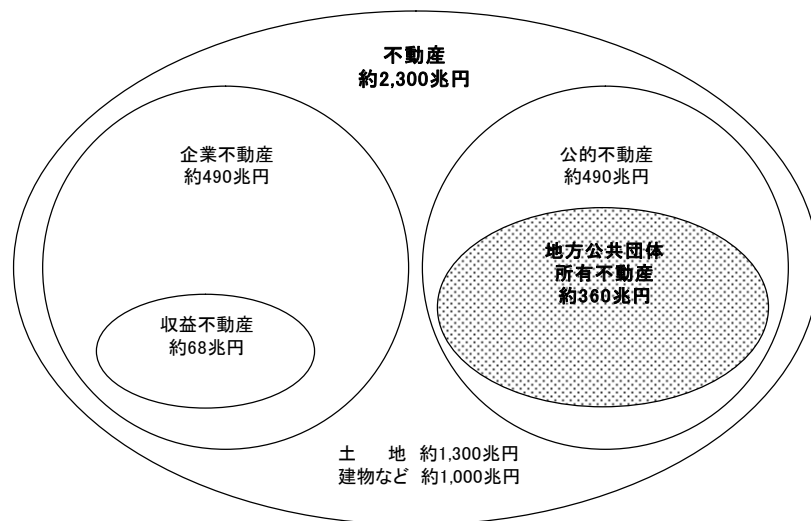
[그림 해외사례-10] 지방자치체의 경년별 연면적
* 출처: 국토기술정책종합연구소 프로젝트연구보고(2006.1)

이러한 상황에서 출산을 저하로 인한 인구의 감소, 특히 생산연령인구의 감소는 세입의 감소와 직결되어 국가 및 지방자치단체의 재정상황은 더욱더 악화될 것으로 예상된다. 이는 노후 스톡에 충당가능한 비용도 점점 감소할 수 밖에 없는 상황을 예측할 수 있어 유지보전/갱신의 효율화만으로는 문제해결에 한계가 있다고 말할 수 있다.

거품경제 붕괴후 1990년대부터 시설의 운영이나 장수명화에의 관심이 높아지고 있고, 유지보전이나 LCC전반의 이론, 수법, 혹은 시설의 진단이나 개수, 적절한 유지보전수법의 검토 등이 행하여 왔다. 그렇지만 이것들은 주택이나 민간오피스 등을 대상으로 한 것이 많아 공공시설에 관해서는 국가 및 지방자치단체의 스톡량 조사, 유지 보전에 관한 사고방식의 제시에 머무는 것이 대부분이며, 특히 지방자치체의 공공시설에 대해서는 간과해 버리는 경향이 있었다. 다음의 그림을 보면 일본전체의 부동산 규모는 약 2300조엔이고 그 중에서 민간소유의 기업부동산과 공공소유부동산의 규모는 각각 490조엔으로 동일한 규모를 보이고 있다. 특히, 지방자치단체가 소유한 부동산은 약 360조엔 규모로 전체의 약 70%를 차지하고 있다. 그러나, 기업부동산은 부동산을 활용한 이윤창출을 위하여 적극적으로 운영관리의 효율화와 성능의 유지를 실천해 왔으나 공공소유부동산의 경우는 이윤창출이 목적이 아니고 공적서비스의 제공이 중요과제이며 필요하면 예산집행으로 재건축하는 것이 가능하였기에 운영관리의 효율화를 간과해 왔고 장수명화 및 유지관리에 관한 의식조차 희박했던 것이 사실이다.

시대는 경제성장기에서 스톡시대로 들어서고 사회전체가 성숙기에 접어들어, 과거와 동일한 방식으로는 당면과제를 해결할 수 없는 상황에 이르렀다. 즉, 막대한 규모의 부동산자산을 보유하고 있지만 이를 활용하는 것에 대해서는 소홀히 해왔기 때문에 향후의 과제는 한정된 예산을 효율적으로 활용하여 보유 공공부동산 자산을 어떻게 컨트롤 해 나갈 것인가가 중요한 과제가 된다.

이에 본 고에서는 아시아에서 가장 먼저 스톡시대로 들어선 일본의 2차 세계대전 후부터 현재까지의 사회경제의 변화를 되짚어 가면서 공공시설이 어떻게 만들어져서 사용되어 왔고 그리고 현재 어떠한 상황에 놓여있는지를 확인하고자 한다.



[그림 해외사례-11] 공공 및 민간 소유 부동산자산의 규모

* PRE戦略を実践するための手引書参照：PRE研究会(2010.5)

② 공공시설 매니지먼트란?

□ 공공시설의 정의

「공공(公共)시설」은, 도시계획법 제4조 14에 「도로, 공원 기타 법령으로 정하는 공공의 용도로 제공되는 시설」로 정의되어 있고, 도시재개발법 제2조에서는, 「도로, 공원, 광장, 기타 법령으로 정하는 공공의 용도로 제공되는 시설」로 정의되어 있으며, 기타 법령으로 정의되어 있는 것은 「녹지, 하수도, 하천, 운하, 수로 및 학교교육법에서 규정하는 공립 초/중학교」로 기재되어 있다.

유사한 용어로서 「공(公)의 시설」이 있어, 지방자치법 제244조에 「지방공공단체는, 주민의 복지를 증진할 목적을 가지고, 그 이용을 위하여 제공하는 시설(공의 시설)을 마련하도록 한다.」로 규정하고 있다. 청사 및 관사 등은 행정목적의 시설이기 때문 「공의 시설」에는 포함되지 않고, 「공용(公用)시설」로 되어있다. 지방자치법에서는 「공유(公有)재산」이 정의되어 있는데, 공공시설은 제238조1의 「부동산」에 포함된다. 동(同)조3에서 공유재산은 「행정재산」과 「보통재산」으로 분류되어 있다. 동(同)조4에서는 「행정재산이란, 지방공공단체에 있어서 공용(公用) 또는 공공용(公共用)으로 제공하는 것, 또는 제공하기로 결정한 재산을 말하며, 보통재산이란, 행정재산 이외의 모든 공유재산」을 말한다.

이상과 같이 엄밀히 하자면, 「공공시설」의 정의는 여러가지가 있을 수 있으나, 일반적으로 광의적으로 이해하자면 「공공건축」이라고 하는 말이 가장 가까운 것으로 사료된다. 일반적으로 「공공시설」은 공공건축과 동일한 의미로 사용되는 것이 대부분이기 때문에 본 고에서도 이후 「공공시설」은 공공건축과 동등한 광의의 의미로 이해한다.

□ 공공시설 매니지먼트의 개념

지금까지 지방자치단체에서는 매니지먼트의 개념이 결여되어 있었다. 그 큰 원인으로 새해가 되면 자연스레 들어오는 세금수입과 단년도 회계결산제도를 들 수 있겠다. 그러나, 스톡시대의 돌입 후 부터 급격히 노후화 되는 막대한 규모의 공공시설의 운영 유지는 조속히 해결해야할 과제가 되었으나 매년 줄어드는 세입으로는 증가하는 갱신비용부담을 감당할 수 없는 상황에 이르렀다. 이러한 공공시설을 둘러싼 심각한 주변 여건을 고려하면 지방자치단체는 지금까지와는 다른 보다 전략적인 관점에서 공공시설을 매니지먼트하는 것이 필요하게 되었다.

건축물을 유지보전·갱신등의 성능 최적화에는 다양한 수법을 생각할 수 있다. 대수선 및 개보수공사에 있어서는 공사시기를 한꺼번에 실시하거나 혹은 조금씩 시기를 달리 하여 실시하는 것으로 비용을 절감해 가는 방법, 일상적인 유지관리비용(청소비·경비비·에너지비 등)을 벤치마킹수법에 의해 최적화하는 방법, 일상점검을 철저히 실시하여 잠재적인 리스크를 미리 발견해 예방보전을 하는 방법, 이용율·입주율 등을 판단기준으로 하여 시설의 매각·용도변경·폐지를 검토하는 방법 등 그 이외에도 다양한 방법을 들 수 있다.

그러나 수많은 시설을 소유하고 그것들을 운영·관리하고 있는 단체에서는 시설의 현황을 파악하고 문제점을 개선하려고 해도 재정상황이나 조직내부의 구조적인 문제때문에 해결하기 어려운 부분이 있다. 따라서 공공시설의 운영·관리 효율화를 위해서는 건축의 영역을 넘은 시야의 확보가 요구된다.

민간분야에서 건축물·시설을 활용한 경영활동의 최적화에 관한 수법전반을 퍼실리티 매니지먼트(facility management; FM)이라고 한다.

일본FM추진협회(JFMA)의 정의에 의하면, 「기업/단체가 조직활동을 위하여 시설과 그 환경을 종합적으로 기획/관리/활용하는 경영활동」이라 하고, 토지/건물/설비 등을 최적의 상태(비용대비 효과의 최대화)로 보유/임대/사용/운영/유지하는 경영활동을 총칭하고 있다. 그러나 공공분야에 있어서는 기업체가 추구하는 것과 다른, 공공서비스의 제공, 공공성/공익성을 배려해야 하기때문에 민간 기업체와는 다른 FM수법을 적용할 필요가 있다.

따라서 본 고에서는 공공에 있어서의 FM을 공공시설 매니지먼트라고 부르기로 한다. 즉, 경영적이고 전철적인 시점에서 재정건전화, 시설성능향상, 비용 및 수량의 적정화, 공공서비스 수준의 향상 등에 관련된 모든 활동이라고 말할 수 있다.

③ 공공시설매니지먼트시대 도래의 배경

본 장에서는 공공시설매니지먼트가 필요하게 된 배경에 대하여 일본 사회/경제의 전반적인 분야에 걸쳐서 살펴보고자 한다.

메이지(明治)유신 이후, 일본이 근대국가로서 발전하는 중에서 다양한 근대건축이 세워졌다. 그러나 제2차 세계대전의 참전 등 전쟁 전에 세워진 많은 건물들은 대부분이 전쟁으로 파괴되었고 남겨진 건물도 전 후의 경제발전 속에서 그 기능을 끝내거나 현존하는 역사적인 가치가 있는 건물은 보존의 대상이 되고 있다. 따라서 본 연구에서는 시설매니지먼트의 대상이 되는 시설의 대부분은 2차세계대전 패전 후에 세워진 건물이 해당된다.

□ 2차세계대전 후의 건축시설정비의 년대구분

전 후의 사회경제 발전단계에서는 정치·경제·문화·인구구조 등 각각의 관점에서 그

기간이나 호칭에는 다양한 사고방식이 존재한다.

건축사회학적으로 보면 전 후의 부흥 기 1973년 전후의 제1차 부동산 붐(열도개조 붐)과 1990년 전후의 제2차 부동산 붐(부동산 버블)이 그 전환의 구분점이 된다. 또한 2004년 전후의 인구증가에서 감소에의 전환도 공공건축시설의 요구나 건설활동의 변화를 이해하는 데 참조할 수 있다.

따라서 여기에서는 그림과 같이 1945년부터 1960년경까지를 패전 후의 부흥기, 1960년부터 1975년까지를 경제의 고도성장기, 1975년부터 1990년까지를 사회경제의 안정 성장기, 1990년부터 2005년까지를 사회경제의 조정기, 그리고 2005년 이후 오늘에 이르는 기간을 전환기라고 부르기로 한다.

본 고에서는 이 5개의 기간을 중심으로 공공시설에 대한 시대적 요구와 그에 대한 행정측의 대응에 대하여 기술한다.

年代区分	1945	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
ムンベ	復興期		高度成長期		発展期		調整期	転換期
主要事件	1945: 敗戦 1951: 平和条約		1964: オリンピック 1970: 大阪万博		1975: 第一次オイルショック		1991: バブル崩壊 1997: 通貨危機	2011: 東日本大震災
主要政策	住宅や産業基本施設の量の確保		経済発展に対応した質・量の充実		施設の高級化・多様化・付加価値化		公共主導によるバブル後の再建	コスト重視の施設経営
経済・施設整備の概要	朝鮮動乱の特需による経済の復活を受け、住宅や学校など基本的施設の整備が進行		経済発展による国民生活の向上を受け、公共施設の質と量の向上を目指した整備を推進		経済発展による生活レベルの一段の上昇を受け、文化・高級志向のハコモノ施設の整備競争		バブル崩壊後の景気下支えのため、大型の公共投資を継続的に実施⇒公共財政の悪化	公共財政の立て直しのため、先進的自治体等によるCRE戦略の取り組みが始まる
特筆すべき政策	1951: 公営住宅法		1960: 所得倍増計画(池田内閣) 1961: ILO勧告受入(持ち家制度促進)		1972: 列島改造計画(田中内閣)		1986: 民間活力活用(中曽根内閣) 1985: プラザ合意⇒円高進行	2001: 小泉構造改革 2006: 公会計制度整備⇒PRE戦略

次世代建設産業モデル研究会五十嵐健作成

[그림 해외사례-12] 패전 후 발전과 공공시설니즈의 변화

* 차세대건설산업모델연구회자료 참조

□ 패전 후의 부흥기(1945년-1960년)

이 시기는 일본이 2차대전 패전 후의 초토화로부터 부흥을 이루고 정치경제가 자립할 때까지의 시기에 해당한다. 이 시기에 건설된 시설은 전쟁으로 파괴된 주택과 산업시설의 재정비가 주된 목적이었다. 이 중에서 공장이나 상업시설 등의 산업시설은 주로 민간에 의해 지어졌으나 주택과 학교는 공공이 주도하여 정비를 실시하였다.

특히, 부흥의 초기단계인 1945년부터 1950년경까지는 전화로 소실된 주택의 재건이 급선무로, 사람들은 당장의 살 장소를 확보하기 위하여 불타고 남은 재료를 주워서 만든, 일명 배럭(barrack)건축이라 불리는 응급주택을 세워서 살았다. 이와 동일한 시기에 대도시의 역앞이나 중심시가지에는 배럭건물의 목조점포가 밀집해서 늘어서는 암시장이 자연적으로 발생하였다.

그러한 중에서, 공공건축으로서 가장 우선적으로 정비된 건물은 전화로 소실된 학교 시설이었는데 일단은 교실수를 충족시키는 것이 급선무였기에 조악한 목조규격형교사가 전국각지에 세워졌다.

이러한 상황에서 1950년 한국전쟁의 발발을 계기로 공장생산활동은 활발해 지고 이에 따른 생산활동의 확대에 대규모공업단지의 형성 인구의 대이동에 따른 대도시의 형성이 시작된다.

급격히 늘어난 수요에 대응하고자 1955년에 일본주택공단(현 도시재생기구)이 창설되어, 1960년대가 되면서 도시근교에는 4층 전후의 중층집합주택의 형태로 많은 대규모 단지가 형성되었다. 1951년에 시행된 공영주택법에 의해 이러한 흐름은 지방자치단체가 만드는 공영주택이나 그 후에 민간에 의해 공급된 맨션주택에도 계승되어 소위 n-LDK라고 불리는 현재의 집합주택의 기본형이 되었다.

□ 경제의 고도성장기(1961년-1975년)

1950년대 후반부터 일본경제는 성장궤도에 오르기 시작하였고 약 20여년을 평균경제성장률 9%에 이르는 경이적인 고도성장기를 맞이한다. 이러한 경제발전에 따라 민관을 막론하고 대대적인 건설투자가 이루어지면서 양적인 성장뿐만이 아니라 질적인 성장도 이룩하게 된다.

공공건축에 있어서는 전 후의 부흥기에 급조된 청사나 학교시설의 개축이 실시되었

고, 또한 시민생활수준의 향상으로 인한 향상된 문화 시설이나 고등교육시설, 의료 및 복지시설 등의 공공시설도 각지에 만들어졌다. 이와 함께 1964년의 동경올림픽, 1970년의 오사카 만국박람회 개최를 계기로 세계 속의 일본이라는 의식이 국민들 사이에 생겨나기 시작하면서 전반적인 분야에 걸친 품질향상에 대한 인식은 더욱더 높아지게 된다.

1970년대에 들어서면서 열도개조 붐이라고 불리는 개발·건설의 기운이 전국규모로 일어나고 고급지향의 주택이나 관광레저시설이 많이 개발되었다.

이 시기는 건축뿐만 아니라 도로, 교량, 터널, 신칸센 등 많은 인프라시설의 건설이 동시에 진행되어 콘크리트 골재부족으로 인한 바다모래의 사용 및 일손부족으로 인하여 저품질의 구조물도 만들어져 이 후 사회문제화가 되는 원인을 제공하기도 한다. 이 시기에 만들어진 대부분의 열악한 성능의 시설이 현재, 갱신기를 맞이하고 있어 공공시설 매니지먼트의 중요한 대상이 되고 있다.

□ 사회경제의 안정성장기(1975년-1990년)

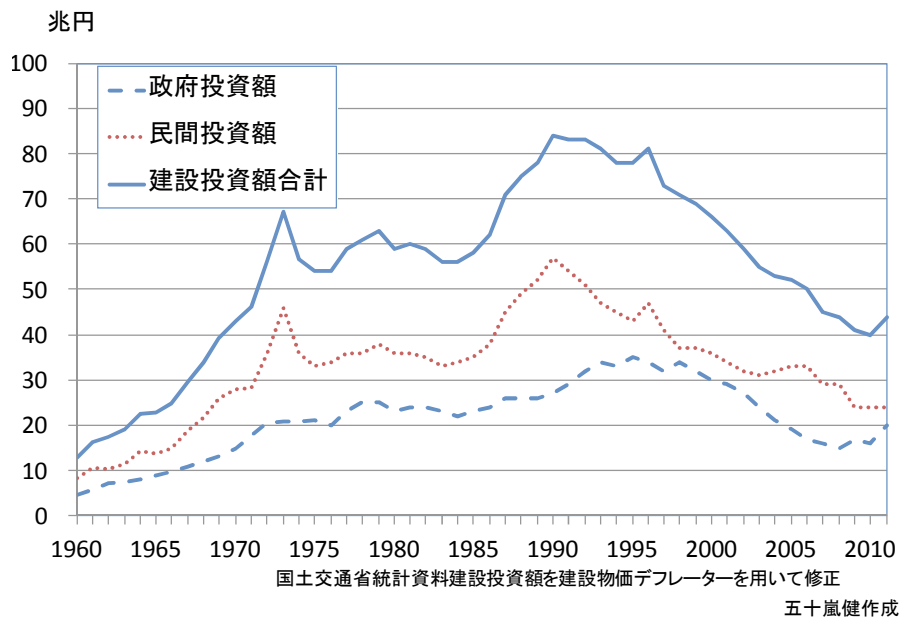
이 기간은 고품질/고부가가치상품으로의 전환에 성공하여, 1990년대의 거품경제의 붕괴가 도래하기 전까지 안정적으로 경제가 성장한 시기이다. 한편으로는 석유가격의 폭등 및 환경문제의 대두와 같은 위기도 있었으나, 일본의 상품만들기 산업은 기능과 품질의 추구에 노력한 결과 수출이 늘어나고 경제활동은 비교적 순조롭게 이루어진 시기다.

다음 그림은 국토교통성의 년도별 건설투자액규모 데이터를 건설물가디플리에터를 활용하여 실질치로 환산한 그래프이다. 건설투자규모를 보면 이 시기의 경우, 1970년대의 열도개조 붐 이후의 상승곡선과는 다른 형태를 띠고 있다. 큰 변화없는 소폭감소 혹은 완만한 상승경향을 이루고 있는데, 이는 건축이나 인프라시설이 고도성장기에 대대적인 정비비를 마쳐서 새로운 시설에 대한 요구가 적었기 때문이다. 그러나 이 시기의 민간기업체는 이미 덩치가 거쳤기에 지속적인 수요를 창출하고자, 테마파크나 리조트시설 등 대형개발사업을 전국적으로 전개한다. 또한, 세입의 증가로 인하여 재정적인 여유가 많았던 지방자치단체도 주민서비스나 지역진흥을 목적으로 한 미술관, 박물관, 과학관, 리조트시설 등의 발주하는 소위 박스 만들기 행정에 주력하였다.

그러나 이 시기의 많은 시설들은 필요한 수요에 대응하고자 건설된 것이 아니기에 그 이용도에서 많은 문제점을 안게 되었고, 마구잡이로 건설된 시설의 규모가 막대하여

후에 재정난을 겪는 지방자치단체의 큰 골치거리로 전락하게 된다.

1980년대 후반에는 프라자합의 결과의 반사적 이익으로 인한 무역수지흑자의 폭등과 지속적인 개발지향의 고조 및 금융경제의 활황에 의하여, 경쟁적으로 금융상품이나 부동산의 투자에 자금이 몰리면서 거품경제라고 불리는 상황을 낳게 된다. 그러나 1990년의 긴축금융을 계기로 부동산가격은 폭락하고 많은 기업체의 도산과 대량실업이 발생하게 된다.



[그림 해외사례-13] 건설투자의 추이

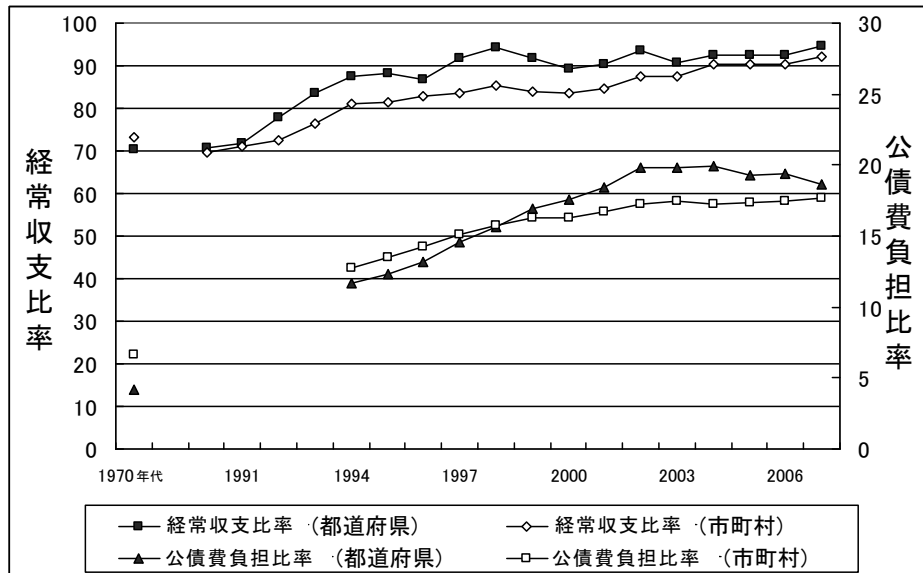
□ 사회경제의 조정기(1990년-2005년)

1990년대 전반기에는 은행등 금융기관을 중심으로 거품경제 파탄 후의 부실유산처리가 대대적으로 이루어지고 대대적인 정리해고가 일단락된 1990년대 중반이 되어서야 일본은 위기적인 경제상황에서 탈출하게 된다. 또한 이 시기에 많은 제조업체들이 생산 및 판매의 거점을 해외로 옮기게 된다.

한편 지방자치단체측은 경제성장기에 축적된 재정적인 여력도 있어 거품경제 후에 경영위기를 맞은 기업체를 대신하여 지역경제를 지키기 위하여 적극적인 공공공사발주를 실시하게 된다. 그 결과 건설 산업에서는 공공거품경제라고 불리는 수요가 생겨서 경영적으로는 구제되지만 한편으로는 금융기관이 행하였던 것 같은 대대적인 불량채권의 처분이나

체질개선의 기회를 놓쳐버리게 되어 2000년 이후의 과당경쟁 시대를 초래하게 된다.

이 시기의 국가와 지방자치단체는 적극적인 공공공사발주로 인하여 재정상태가 급속히 악화된다. 1992년부터 2000년 동안에 집행된 경기부양대책비용은 총 130조엔에 달하고, 그 결과 2000년도의 국채채무잔고는 367조엔에까지 이르게 되었다. 이러한 상황은 지방자치단체도 마찬가지여서 대량의 지방채잔고를 안으면서 한편으로는 장기불황으로 인한 세입의 감소가 겹쳐져 재정상황의 악화를 가속시키게 된다. 다음의 그림은 지방자치단체의 경상수지비율과 공채비부담비율을 나타낸 추이이다. 경제성장이 안정적으로 이루어지던 1970년대의 평균치를 보면, 경상수지비율 70%로 약 30%의 여력이 남아 있는 것을 알 수 있다. 그에 비하여, 거품경제가 붕괴하던 1990년대 초반부터 경상수지비율이 급격히 증가하여 100%에 육박하고 있는 실정이다. 이는, 이미 지방자치단체의 재정적인 여유는 없어졌고 바꿔 말하면 막대한 규모의 노후시설에 대응할 만한 능력을 상실하고 있다고 할 수 있다. 그 근본적인 원인으로 무책임한 지방채의 발행을 들 수 있는데 그림에서 공채비부담비율의 상승패턴이 경상수지비율곡선과 동일한 패턴으로 상승하는 것으로부터 알 수 있듯이 경상수지비율 상승의 원인이 공채비부담의 가중인 것이다.



[그림 해외사례-14] 지방자치단체의 경상수지비율 및 공채비 부담비율

* 출처: 총무성[지방재정백서]를 참고로 작성

한편으로, 1990년대 중반 이 후 부동산 보유에 대한 리스크의 경험, 정부주도에 의

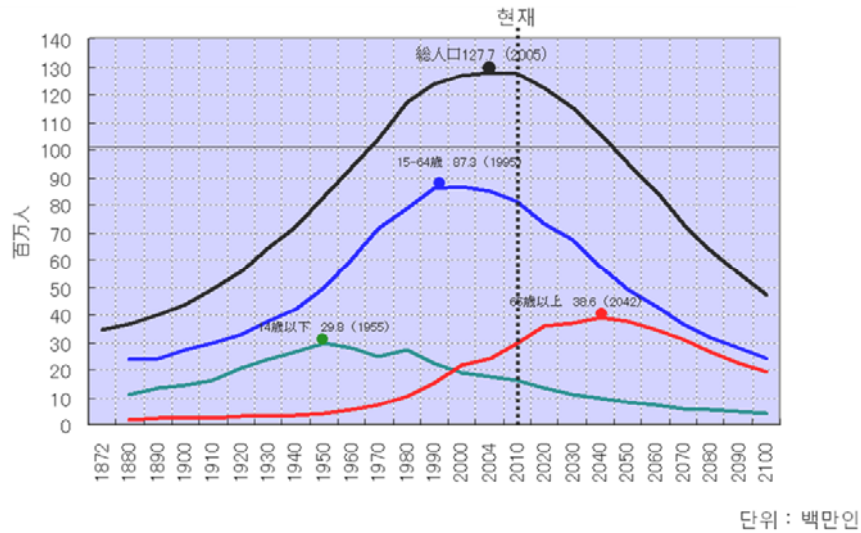
한 금융기관의 불량채권처리, IT산업의 대두와 제조업의 해외전개 등이 이루어져 일본경제는 서서히 안정을 되찾게 된다. 그리고 2000년에 시행한 「자산의 유동화에 관한 법률」의 시행을 기점으로 하여, 민간에서는 부동산보유보다는 운영이율을 중요시하는 부동산투자의 사업스타일이 정착해 간다.

□ 성숙형 사회로의 전환기(2005년-현재)

일본사회는 2005년을 전후로 하여 인구감소사회로 들어서게 된다. 패전 후의 일본의 인구구성은 베이비붐세대라고 불리는 1945년부터 1950년에 태어난 인구가 가장 많아 그 이후의 세대인구는 점차로 저하되어 갔으나 평균수명이 급격히 증가하여 총인구의 측면에서는 증가경향이 있었다. 그러나 이 세대가 정년을 맞이하여 경제 활동으로부터 은퇴한 2005년 경부터 노동인구의 감소와 고령인구의 증가가 현저해진다. 그로 인하여 경제활동이 저하되는 반면에 연금 및 의료 등 사회부담은 증가하는 인구구조적으로 위기적인 상황을 맞이하게 된다. 실제로 다음 그림을 보면, 아동인구는 1955년부터 감소추세에 있고 일본의 경제를 지지하고 있는 생산연령인구의 경우 이미 1995년부터 감소하기 시작한 것을 알 수 있다. 인구의 감소속도는 향후 더욱더 빨라져 2045년경에는 총인구 1억 이하로 떨어질 것으로 추산되고 있다. 이는 1인당 생산능률이 증가한다고 보더라도 극적인 변화가 생기지 않는 한 국가 및 지방자치단체의 재정수입은 점점 줄어들 수밖에 없는 상황을 보여주는 것이다.

이러한 상황하에서 과거에 건설된 막대한 규모의 시설은 노후화 되어 재투자를 하지 않으면 안되는 시기가 되었으나 과거에 행하여 왔던 유지관리방식으로는 대응할 수 없는 시대가 되었다.

경제발전의 피크를 넘어서 하향곡선을 겪으면서 동시에 스톱시대가 도래한 것은 단지 일본만의 문제가 아니다. 1970년대 이후의 유럽선진국이나 1980년대 이후의 미국도 이와 동일한 상황에 있었다. 그러나 유럽선진국은 고도성장기에 형성된 사회의 시스템을 성숙형 사회로 전환해 가는 것으로 이러한 위기를 극복할 수 있었다. 현재의 일본이 놓여있는 상황도 구미선진국의 고도성장의 뒤를 닮은 성숙형사회상황에 놓여있다고 볼 수 있다.



[그림 해외사례-15] 일본의 인구변동 추이

④ 공공시설을 둘러싼 일본의 유지관리 현황

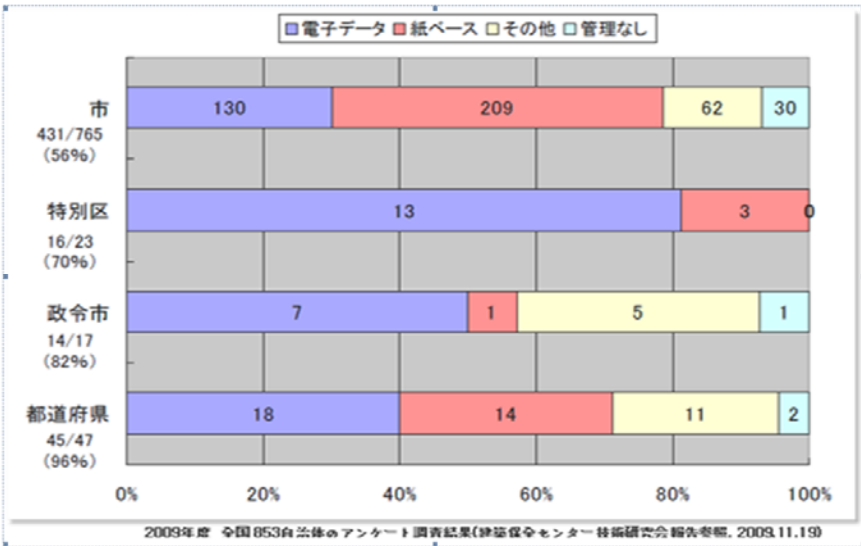
□ 시설관련 대장관리 현황

본장에서는 유지관리로서의 공공시설의 유지관리현황을 확인한다.

다음 그림은 지방자치단체의 시설보전과 관련한 대장관리상황을 나타낸 것이다. 동경도내의 특별구는 약80%정도가 전산화 된 데이터로 관리되고 있는 것에 비하여, 정령시는 약50%, 도도부현(都道府県)은 약40%, 시읍면은 약30% 순으로 전자 데이터로서 관리되고 있는 비율은 적어지고 있다. 그 이외에는 여전히 종이로 된 장부에 기록하거나 기타 혹은 전혀 관리하고 있지 않은 지방자치단체도 존재한다. 시설과 관련한 관리대장이 전자 데이터화가 되지 않고 있는 대장은 기록하는 것 이상의 의미를 가지지 못하고, 향후에 이들 관리대장을 활용하는 것은 불가능하다는 것이다. 즉, 대장에 기록하는 것으로 업무를 수행한 증거를 남기는 것이 주요 목적이기에 데이터를 축적하여 활용한다는 것은 고려되지 못하고 있는 것이다. 하지만 전자 데이터로 대장을 관리하는 지방자치단체 중에도 근본적으로 잘못된 문제를 안고 있는 곳이 의외로 많다. 즉, Microsoft excel로 파일을 만들어서 대장을 관리하고 있는 지방자치단체가 많다는 것이다. 엄밀한 의미에서 이는 전자 데이터라고 할 수 없다. 데이터는 보존하기 위한 것이 아니라, 축적된 데이터를 활용하여 검토하고 분석하여 현황을 파악하고 문제점을 발견하는 등 다음의 계획에 반영하여 개선

을 폐하는 것이 중요하다. 하지만, Microsoft excel로 대장을 관리하는 경우, 그것들을 데이터로서 활용하기는 쉽지 않다. 또한, 정기적으로 담당보직이 변경되는 공무원사회의 특징으로 새로운 담당자는 전임자가 구성한 파일에 손을 더하여 항목 및 양식의 일부를 변경하는 경우도 있다. 이는 이전의 모든 파일을 무용지물로 만드는 일이지만 이에 대한 인식은 상당히 부족한 것이 현실이다.

즉, 일원화 된 데이터베이스로 구축되어 있지 않은 한 전자 데이터로서 본연의 기능을 활용할 수는 없다. 매니지먼트에서는 데이터의 활용이 필수적이기 때문에 시설관련대장이 데이터베이스화가 되어 있지 않은 지방자치단체에서는 시설 매니지먼트를 추진함에 있어서도 큰 어려움을 겪을 것으로 예상된다.



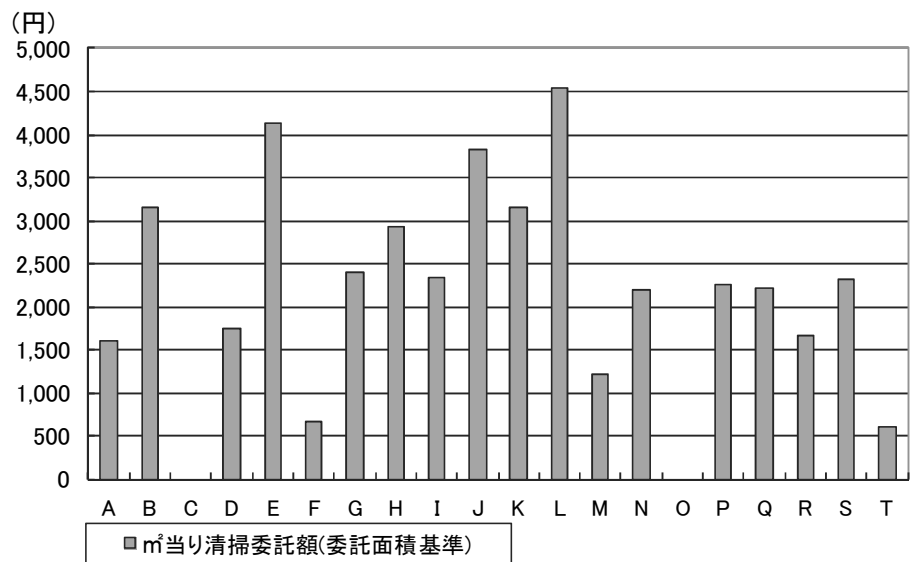
[그림 해외사례-16] 2009년도 전국 853자치단체의 양케이트 조사 결과 자치단체의 보전 대장관리 상황

* 건축 보전 센터 기술연구회보고 참조(2009.11.19.)

□ 위탁관리업무현황

공공시설의 유지관리 업무는 시설의 모든 유지관리업무를 일괄적으로 맡기는 지정관리자제도가 있으나 청소/경비/설비관리업무를 각각 입찰을 통한 위탁관리가 일반적으로 이루어지고 있다. 계약방식은 지정관리자제도든 각각의 업무별 위탁관리든 시설개수만큼 계약서가 존재하고, 짧게는 1년 길게는 몇 년 정도의 단위로 계약이 이루어지고 있다. 다음의 그림은 지방자치단체의 커뮤니티관련 시설의 청소위탁계약액의 단가를 조사한 결과

이다. 청소위탁계약은 주로 시설단위별로 계약이 이루어지는 것이 일반적으로 시설의 숫자만큼 계약서도 존재한다. 그림에서는 조사대상 지방자치단체의 시설별 계약단가의 평균치를 그래프를 작성한 것이다. 청소업무의 내용은 바닥의 청소를 정기적으로 하는 것으로 자치단체별로 큰 차이는 없지만, 평균계약단가에는 큰 차이가 나타난다. F자치단체, T자치단체는 약700엔의 단가계약을 한 것에 비하여, E자치단체, L자치단체는 4,000엔 이상의 단가계약을 체결하였다. 즉, 위탁내용이 동일함에도 불구하고 약6배의 단가차이가 존재하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 타자치단체와 비교분석을 시도해 봄으로써 비로소 밝혀지는 것으로 내부에서 아무리 데이터를 모으고 분석한다고 하여 밝혀질 수 있는 것이 아니다. 그래프를 작성하는 것은 누구나 할 수 있는 간단한 일이지만, 이 그래프를 만들기까지 데이터를 수집하고 동일한 기준으로 재구성하는 일은 결코 단시간에 이루어질 수 없다. 실제로 그래프를 작성하기 위하여 소요된 기간은 약10개월 정도로, 전시설의 데이터를 수집하는 것이 불가능하여 커뮤니티관련 시설만 대상을 좁혀서 수집한 결과이다. 또한, 계약기간이 단기적이고 시설개수만큼 계약서가 존재하기 때문에 계약업무에만 종사하는 인력만 상당수가 필요하게 되는 비효율적인 업무형태라고 할 수 있다. 이러한 현상은 청소위탁뿐만 아니라 다른 대부분의 위탁업무에서 동일한 문제들이 존재하고 있어 우선적으로 개선해야 할 부분이라고 할 수 있다.



[그림 해외사례-17] ㎡당 청소위탁비용

□ 시설관련 데이터 및 관련자료 보유현황

다음 표는 동경도내의 26개 지방자치단체를 대상으로 하여 2008년에 실시한 데이터 관리상황 조사결과의 일부이다. 대상 지방자치단체가 소유하고 있는 전시설의 데이터를 수집하는 것이 불가능한 관계로 표에 기입한 최소한의 기본정보데이터의 유무를 조사하여, 그 결과를 「○」, 「×」, 「△」 표기하였다. 「시설의 명칭」, 「연면적」, 「준공년」의 3개 항목은 대상 지방자치단체 모두가 보유시설의 정보를 가지고 있는 것으로 확인되었으나, 시설의 주소, 시설용도, 부지면적, 건축면적, 구조, 층수, 관리담당부서의 항목에 대해서는 모두 파악하지 못하고 있는 지방자치단체가 다수 있다는 것을 확인하였다. 최소한의 기본정보도 전부 관리되지 못하고 있는 실정에서 전 시설의 데이터를 수집하여 분석을 하여 현황을 파악한다는 것은 많은 시간을 필요로 하거나 혹은 불가능 할 수도 있다는 것을 의미한다. 또한 시설관리와 관련되 자료의 유무에서는 상황이 더욱더 심각하여, 도면, 시설대장, 수선공사이력, 시설이용상황기록의 대부분이 제대로 관리되고 있지 못하는 것을 알 수 있었다. 현재와 같은 상태로는 데이터 분석을 통한 시설매니지먼트 효율화가 불가능할 수밖에 없고 동경도내에 위치한 지방자치단체의 결과가 이렇다면 지방의 경우는 이보다 더 심각할 수도 있다는 것을 의미한다.

[표 해외사례-13] 지방자치단체의 시설관련 데이터의 관리상황

지방자치단체		A	D	F	G	K	M	N	R	T	U	V	W	X	Y
데이터의 유무	시설명칭	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	주소	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○
	시설용도	○	○	○		○	○	○	○	○	○		○	○	○
	용도의 복합상황	○	○	○		×	○	○	○	○			○		○
	부지면적 (㎡)		○	○	○	○	○	○	○	△			○		△
	건축면적 (㎡)	○		○		○	○	○	○	△		○	○		
	연면적 (㎡)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	준공년	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	◎
	시설구조	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○
	층수	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○		○
자료의 유무	담당부서	○	○	○	○	○	○	○		○		○	○		○
	도면		○	○		×	○	○	○	△		△	○		
	시설대장	○	○	△		○	×	○	○	○			○		
	수선공사이력	○	○	△		○	○	×	×				×		
	시설이용상황기록		△	△		○	×	×	○				×		

* 전시설의 데이터가 있으면 「○」, 전혀 없으면 「×」, 데이터가 시설 수의 반 이하이면 「△」로 표기. 현황을 파악할 없는 상황 혹은 무회답의 경우 「공란」.

* ◎시설취득년도 기록

□ 공공시설의 노후화 상황

다음의 그림은 2008년도에 공공시설의 노후화 상황과 지방자치단체의 대응상황을 조사한 결과의 일부이다.

그림은 1973년에 준공한 RC조건물로서 누수에 의한 외벽부분 개수 이력이 있었다. 경과년수 35년 임에도 불구하고 옥상방수 수선 공사가 행하여지지 않고 있었고 옥상의 상황은 방수층의 열화가 진행되어 천장누수로 인하여 형광등의 전기설비에 영향을 주고 있는 심각한 상황이었다. 이 건물은 2003년에 지하에 있던 공조설비를 옥상에 이설 갱신하는 공사를 하였는데 당시까지만 해도 옥상방수에는 아무런 문제가 없었다고 한다. 하지만, 경과년수 30년이면 충분히 옥상방수 개수공사를 고려해야 할 시기이기에 이를 무시하고 그 위에 공조설비공사를 실시해 버렸기 때문에 결국에는 옥상방수공사의 개수공사비용은 더욱 높아지는 원인이 되었다. 만일 이 시설의 장기수선계획이 세워져 있었다면 쓸데없는 수선공사비용의 증대는 막을 수 있었다고 생각된다. 또한 지방자치단체의 영선 부문은 건축적인 전문지식을 가지고 있으므로 30년정도 경과한 시설에서 옥상방수공사가 필요하다는 것은 당연히 알고 있는 지식이지만 실제로 그러한 지식을 제대로 활용할 수 없는 구조적인 모순을 가지고 있다. 그것은 지방자치단체의 공사진행의 프로세스상 영선 부문은 시설에 관한 대부분의 데이터를 가지고 있지 않고 시설을 운영하고 있는 소관부문에서 공조설비갱신 공사를 의뢰하면 그 공사만을 위한 입찰자료를 만드는 것이 주요업무이기 때문이다. 만일 영선부문이 이 시설에 관한 시설정보, 공사 이력 등을 가지고 있었다면 이러한 예산의 낭비는 막을 수 있었을 것으로 사료된다.



[그림 해외사례-18] 현지조사 대상시설 사진

다음 그림은 옥상의 배관부분이 녹슬고 부식이 진행되어 구멍이 뚫려버린 케이스다. 배관의 열화는 대부분이 안쪽의 부식 및 스케일·슬라임 퇴적장해가 많으며 일상적인 유지 보수상황에 따라서는 강관의 교환주기는 25년부터 40년까지 연장시키는 것도 가능하다. 그렇지만 본 사례와 같이 외측에서 배관의 열화가 진행되는 것은 최저 10년에 1회의 방청 도장을 하는 것으로 충분히 방지할 수 있다. 방청도장만을 공사발주하면 공사규모가 작아 지므로 단가가 높아진다는 이유로 지방자치단체에서는 옥상방수나 외벽보수와 같이 다른 개보수공사를 하는 시기까지 공사시기를 늦추는 경향이 있다. 공사 규모가 커지면 단가는 싸지지만 그림과 같이 방청도장으로만 막을 수 없는 상태가 되어버리기 때문에 수명이 짧아진다. 결국 장기적인 시점에서 보면 비용의 절감이 안된다고도 말할 수 있다.



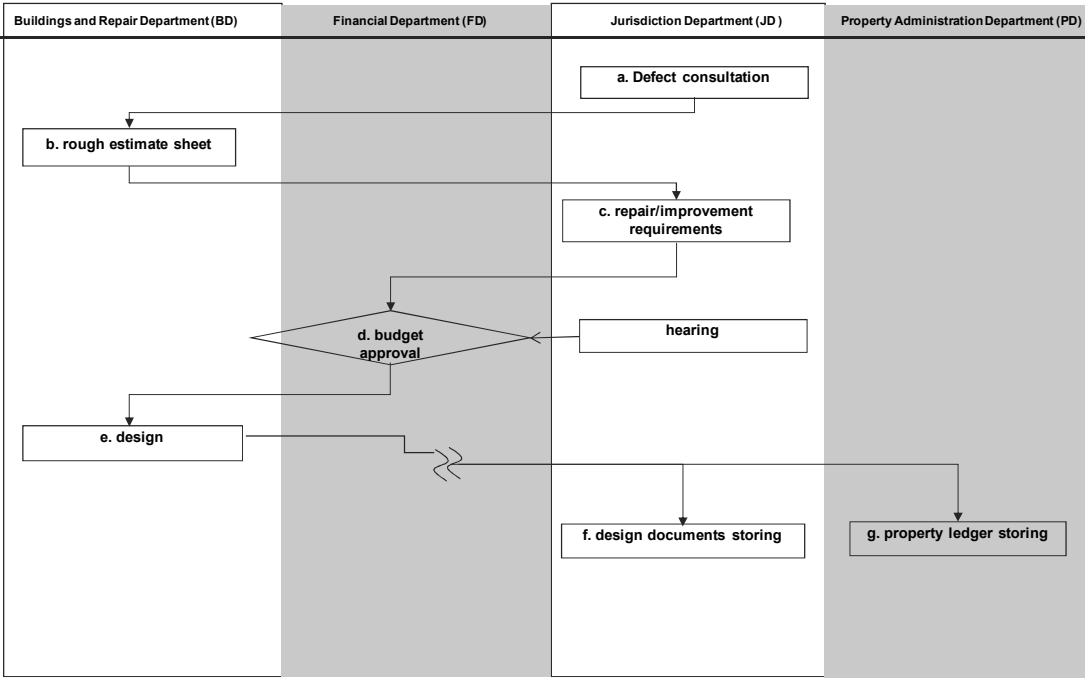
[그림 해외사례-19] 현지조사 대상시설 사진

□ 개보수공사업무의 프로세스 실태

다음의 그림은 개보수공사를 실시할때 일반적으로 진행되는 업무의 프로세스를 나타 낸 것이다. 공사가 시작되는 것은 기본적으로 시설을 소관하여 운영하고 있는 부문에서 영선부문에 개보수공사를 실시하고자 하는 의향을 전달하고 예산신청을 위한 자료작성을 요청하는 것에서 시작한다. 영선부문은 이에 응하여 소관부문에서 요구한 공사를 실시하 기 위한, 견적 및 설계도서를 작성하여 소관부문에 보낸다. 소관부문은 영선부문에서 작 성한 자료를 바탕으로 재정부문에 예산요구를 하고 재정부문은 타부문에서 올라온 모든 예산요구를 확인한 후 차년도 전체 예산규모 안에서 적정히 예산을 배분하여 집행한다. 이 때, 소관부문에 해당 안전에 대하여 의견청취를 하기도 한다. 예산집행이 확정되면 이

안전에 대하여 영선부문은 공사실시를 위한 설계도서의 준비 및 입찰관련서류 작성을 한다. 영선부문은 공사실시 중에는 공사의 관리감독도 실시하고 공사완료 후에는 모든 공사 관련 자료는 소관과에 보내어진다.

대부분의 지방자치단체는 이와 같은 프로세스를 따르고 있는데 구조적으로 사후보전이 기본전제로 이루어지고 있고 소관부문의 요구가 없으면 공사자체는 실시되지 않는다. 즉, 목소리가 큰 곳에 예산배정이 주로 되는 폐해가 발생하는 배경이 되는 구조이다. 또한 요구된 공사가 과연 적절한 시기에 이루어지는지 지방자치단체의 전 시설중에서 우선 순위적으로 타당한지를 확인할 길이 없다. 재정부문이 예산배정을 위한 의견청취시에는 건축전문기술자가 있는 영선부문이 관여하지 않고 소관부문과 하기 때문에 기술적인 내용의 청취는 이루어지지 못한다. 공사가 완료되고 나서 관련된 모든 자료가 소관부문으로 보내어 지기에 모든 공사관련자료는 일원화관리 되지 못하는 구조를 가지고 있으며 설계도서의 중요성을 인식하지 못하는 소관부문에서는 수년이내에 설계도서가 사라지고 마는 악순환이 계속된다.



[그림 해외사례-20] 개보수공사의 일반적인 업무진행 프로세스

□ 정리

이상으로 몇가지의 조사사례를 바탕으로 하여, 지방자치단체의 유지관리현황에 대하여 알아 보았는데, 문제점을 정리하자면 다음과 같다.

노후시설의 급증으로 인한 공공서비스제공에 차질이 생기고 있기에, 이를 해결하기 위해서는 예산의 배정이 있어야 하지만 현재의 지방자치단체의 재정상황으로는 제대로 대응하기가 어려운 실정이다.

유지관리비의 예산이 없어서 제대로 시설노후화에 대응하지 못하고 있다고 지방자치단체에서는 말하고 있으나 실제로는 배정되는 유지관리조차 효율적으로 활용하지 못하고, 예산낭비를 하는 경우가 많다. 우선, 장기수선계획을 세우고 공사의 우선순위를 정한 후 시설관련 정보를 일원화 관리 한다면 이와 같은 문제를 해결 할 수 있다.

시설에 관한 정보가 없거나 있다고 하더라도 통합관리되지 못하고 있는 실정이기에 데이터로서의 제 기능을 하지 못한다. 따라서 모든 시설관련정보를 통합하여 일원화된 데이터베이스 관리체계를 구축한 후 이러한 정보를 공유하는 것이 필요하다.

현재의 시설관리상태가 양호한지 그렇지 못한지를 파악할 수 있는 평가기준이 없다. 따라서, 우선은 지방자치단체 내부의 시설들을 정기적으로 비교분석하고, 나아가서는 주변지방자치단체들과 협력하여 데이터분석을 공동으로 실시하여 상호간 벤치마킹할 수 있는 체제의 구축이 필요하다.

지방자치단체의 현재상황을 파악하는 것이 불가능하거나 가능하더라도 비용, 시간, 노동력이 너무나 많이 투입된다. 데이터가 없는 상황에서 외부의 노후도 진단전문가에 진단을 위탁하는 등의 방법으로는, 전시설의 확인도 불가능하고, 중도에 포기해버리는 경우가 많다. 좀 더 효율적인 현황파악수법의 개발이 필요하고 이는 단계를 나누어 실시할 필요가 있다.

현재의 위기상황을 인식은 하고 있으나, 적극적으로 해결하려고 하기 보다는 누군가가 해 주기를 바라는 방관자적인 공무원들의 의식개혁이 필요하다.

공공시설의 운영관리와 관련한 지방자치단체의 조직구성체계와 업무프로세스의 불합리화로 개개인의 능력이 발휘되지 못하고 있다. 즉, 조직구성체계 및 업무프로세스의 재정비 없이는 아무리 노력한다고 하더라도, 효율성을 높이기는 어렵다.

⑤ 공공시설 매니지먼트로서의 대응

□ 유지관리와 매니지먼트의 차이

지금까지 지방자치단체의 공공시설에 대한 대응은 유지관리의 사고방식에 그 기반을 두고 있다. 유지관리는 최저한의 비용으로 현재상황을 더 이상 악화시키지 않는 것에 초점을 두고 있어, 문제가 발생하면 사후 대응을 하는 것이 일반적이고, 또한 다른 문제들과 합쳐서 생각하지 않는다. 이에 비하여 매니지먼트의 이미지는 지향하는 목표를 명확히 하고, 이를 실현하기 위하여 계획적으로 행동하는 것이 큰 차이라고 할 수 있다. 즉, 목표로 한 바를 달성하기 위해서는 분야를 막론하고 서로 협력하면서 행동하는 것을 중시하고 있다. 비용을 투입하는 것에 있어서도, 매니지먼트의 사고방식에서는, 필요하면 적극적인 투자를 하고, 필요없는 것에 관해서는 1엔도 사용하지 않는 것을 중요시 하며, 그 의사결정을 위해서는 축적된 데이터와 분석이 요구된다.

지금까지 일본의 지방자치체에서는, 유지관리의 사고방식에 의한 대응이 대부분이었다. 과거의 경제성장기에는 탄탄한 재정적 여유아래에서 scrap and build가 공공시설재정의 기본이었기에 유지관리의 사고방식에 근거한 대응으로도 문제될 것이 별로 없었다. 그러나 스톡시대로 들어선 사회의 성숙기에는 한계를 드러내게 된다.

[표 해외사례-14] 유지관리와 매니지먼트의 차이

유지관리의 이미지	매니지먼트의 이미지
현재상황으로부터 더이상 악화 되지 않도록 하는 것이 목표 발생한 문제만을 대상으로 하여 대응 (수동적·정보의 일회성) 비용지출은 가능한 한 최소한	지향하는 목표를 명확하게 설정 계획적으로 대응 (능동적·정보의 축적과 활용) 비용대비효과를 중시

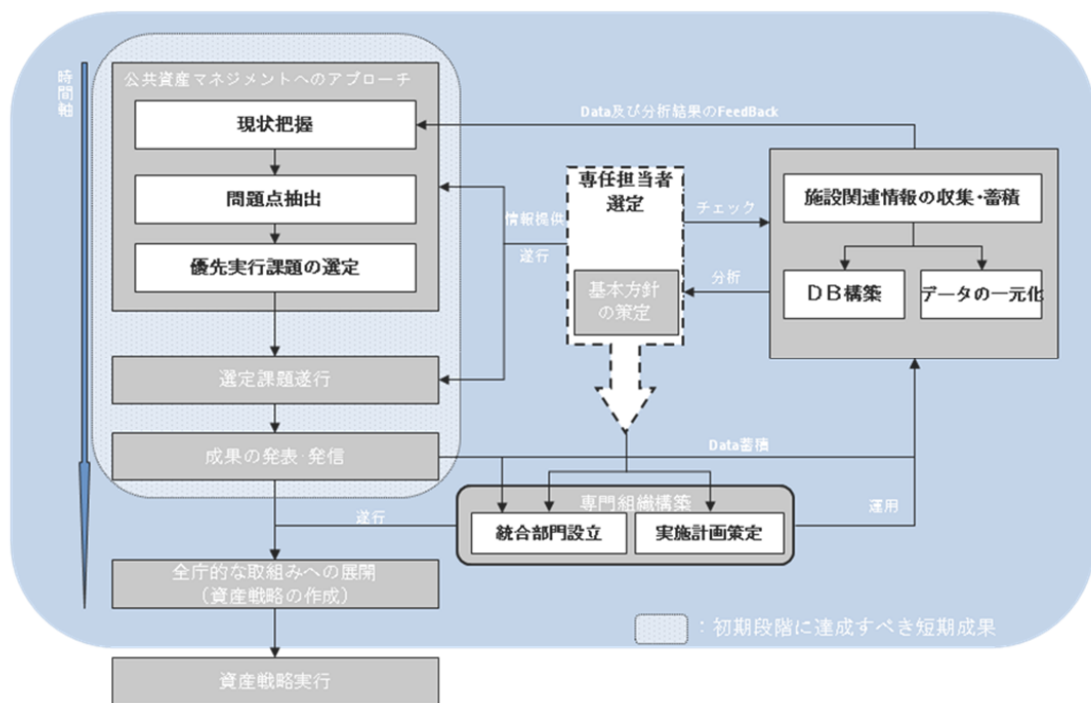
유지관리현황에서 몇 가지 사례를 소개한 것과 같이 지방자치단체에서는 힘든 재정적 여건 속에서 유지관리비용 절감을 위하여 또는 노후 시설의 갱신을 위하여 노력하고 있음에도 불구하고 많은 낭비가 발생하고 있다. 그것은 매니지먼트의 사고방식에 근거하지 않고 있는 것이 큰 원인의 하나라고 말할 수 있다. 또한 지향해야할 목표라고 하는 것은 지방자치단체가 하나가 되어 전청적인 차원에서 보았을 때, 해야 할 것이 무엇인지를 정하는 것이 필요하기 때문에 조직 내부의 부서간의 벽을 넘어선 횡적인 연계가 무엇보다 중요하다. 이미 일본사회에는 이러한 사고방식으로 전환하여 공공시설매니지먼트를 적극

적으로 추진하고 있는 지방자치단체가 나타나고 있다.

이상과 같이 매니지먼트적인 사고방식을 기반으로 향후, 공공시설문제에 대응해 나가기 위해서 필요한 중요한 사항들이 몇가지 존재한다. 대표적인 것으로는 자신의 단계에 맞는 적절한 공공시설매니지먼트의 추진, 횡적인 연계가 가능한 조직의 구성, 적절한 목표설정, 정보의 데이터베이스화 및 일원화, 벤치마칭체제의 구축, PDCA사이클의 구축 등을 들 수 있다. 이에 대하여, 본 장에서는 각 항목에 대한 내용을 좀 더 구체적으로 기술한다.

□ 공공시설매니지먼트 초기단계에서의 추진 프로세스

지방자치단체가 공공시설매니지먼트를 추진하기 위해서는 적절한 단계가 필요하다. 무작정 선진사례를 참고하여 그대로 따라하면, 실패하는 경우가 많다. 따라서 본 고에서는 실패를 최소화 하기 위한 초기단계의 프로세스를 설명하고자 한다.



[그림 해외사례-21] 초기단계의 공공시설매니지먼트 추진 프로세스

- 현황파악

지금까지의 연구를 통해서 밝혀진 것은, 지방자치단체의 공공시설매니지먼트추진을 위한 최초의 어프로치는 현황파악이다. 자신의 현재 위치를 파악하지 못하면 올바른 방향으로의 전진을 하기 어렵기에 현재의 자신의 상황을 이해하고 문제점을 찾는 것이 중요하다. 그러나 이 중요한 첫단계인 현황파악에 실패하는 지방자치단체가 많은데 그 이유는 두가지가 있다. 현황파악이라고 하면 보유시설의 노후도 진단이라고 착각하는 것과 전 시설의 노후도 진단을 위탁하여 실시하려고 하는 것이다. 지방자치단체가 보유한 시설은 규모에 따라 수백에서 수천개에 이른다. 이 많은 시설을 위탁하여 진단하려는 시도는 경제성장기라고 하더라도 재정적인 부담이 크기 때문에 실현하기가 어렵다. 또한 노후도 진단은 일회성으로 끝나는 것이 아니라 정기적으로 실시하는 것이 중요하기에 지속적인 시행이 불가능한 진단수법은 시도하지 않는 것이 좋다. 시설에 관한 데이터를 제대로 관리하지 않고 있는 현재 상황에서 데이터를 제대로 수집하고 분석하여 현황분석을 하는 시도도 생각은 좋으나 바람직하지는 않다. 왜냐하면 시간/비용/노동력의 소모가 큰 반면에 효과가 크지 않기 때문이다. 과거에 묻혀버린 데이터를 찾는 것보다 없는 상태를 순순히 인정하고 있는 것을 제대로 관리해 나가는 것이 중요하다.

초기단계의 현황파악으로 필요한 것은 지방자치단체의 재정상황, 보유시설의 노후도 상황, 내부조직의 구조 및 업무진행프로세스라고 할 수 있다. 이 들 세가지를 동시에 파악하지 않으면 문제점 파악이 어렵고 실천 불가능한 계획을 세우게 되거나 진정한 문제해결이 아닌 단발적인 성과성 프로젝트로 끝나기 쉽다.

보유시설의 노후도상황파악은 초기단계에는 개략적인 파악으로도 충분하다. 한꺼번에 모든 문제들을 동시해결하는 것이 어렵기에 가장 우선적으로 해결해야할 문제가 무엇인지를 찾아내는것이 중요하고, 이를 찾아내는 작업으로는 가능하면 시간/비용/노동력의 소모가 적은 방법을 찾는 것이 필요하다. 현황파악문제를 해결하기 위하여 본 연구자는 공회계재무제표를 활용한 현황파악수법을 제안하고 있다.

- 우선실행과제의 선정 및 전임자 선정

현황파악을 통하여 발견된 문제점 중에서 단기간에 개선이 가능하고 소속부서의 시

점이 아닌 전청적이고 경영적인 시점에서 우선실행과제를 선택한다. 공공시설매니지먼트는 전청적인 매니지먼트로 확대하지 않으면 현재의 당면한 위기를 극복하기 어렵기에 초기단계에는 주변인을 끌어들이기 위한 가시적 성과가 중요하다. 가시적 성과로는 비용절감이 가장 효과적이고 참여 인원수에 따라 실현가능한 것이 다르기 때문에 신중히 선택할 필요가 있다. 이러한 업무를 수행하기 위하여 필수적인 요소는 전임 담당자를 임명하는 것이다. 겸임 담당자를 임명하는 경우, 바쁜 본연의 업무시간 이외의 시간을 할애 할 수 밖에 없기에 실패로 끝나는 경우가 많다.

전임 담당자는 우선실행과제를 반드시 성공시킨 후 성과의 보고 및 홍보를 적극적으로 실시하여 전담조직이 탄생할 때까지 이러한 활동을 반복한다. 전임담당자선정에서 전담조직의 형성에 까지 도달하지 못하면 단기성과 부분만으로 끝날 수도 있다. 매니지먼트는 성과를 다시 철저히 분석하여 다음의 계획에 반영하는 사이클의 구축이 되지 않으면 안된다.

한편으로 시설관련 정보의 수집 및 데이터베이스의 구축을 병행한다. 처음부터 데이터베이스를 활용하기는 어려우니 초기단계의 목표는 데이터를 일원화관리하는 체계를 구축하는 것에 두고 계속적으로 데이터를 축적해 간다.

공공시설매니지먼트를 전담하여 실시하는 조직의 형태는 지방자치단체의 상황에 따라 다양하게 전개 될 수 있으나, 조직형성 단계부터는 전청적인 시도를 목표로 하여 그 기반이 될 수 있는 공공시설자산전략을 책정하거나 향후의 시설자산운영관리를 위한 기본 방침을 책정하는 것이 필요하다.

[표 해외사례-15] 초기단계의 과제

항 목	내 용
시설관련정보의 수집 및 현황파악	현재상태를 조사하여, 문제점을 파악(재정, 시설노후화, 조직구조 및 업무프로세스)
정보의 데이터베이스화 및 일원화	수입한 데이터의 전청적인 관리가능한 시스템구축 (비용의 최소화)
전임담당자의 선정	겸임자가 아닌 전임자일 것. 전청적이고 경영적 시점을 가질 것
단기의 가시적인 성과를 목표로 할 것.	실현가능한 목표설정 및 목표 달성 후, 성과를 바탕으로 한 전청적인 매니지먼트로의 확대

□ 내부조직구성의 중요성

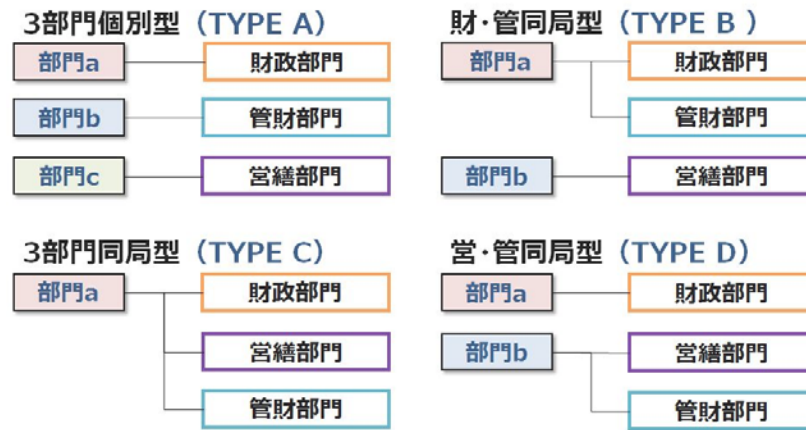
초기단계의 시설매니지먼트 추진 프로세스에서 조직구성에 관한 언급을 하였는데, 그 조직이란 어떤 형태로 존재하여야 하는지를 구체적으로 기술하고자 한다.

다음의 그림은 시설운영관리에 직접적인 연관성을 가지고 있는 지방자치단체의 부서들을 추출하여 각 부서의 구조체계와 수행업무성과를 확인한 연구의 일부이다. 시설운영관리와 관련된 부서를 소관부문, 관재부문, 영선부문, 재정부문으로 구분하고, 공사집행에 관여하는 관재부문, 영선부문, 재정부문을 관련3부문으로 명명하였다. 이들 관련3부문은 지방자치단체 내부의 모든 공사에 관여를 하고 있기에 상호간에 유기적으로 관계를 가질 필요가 있다.

실제로 관련3부문의 조직구조는 그림과 같이 4가지 타입으로 구분되는데, 타입의 차이에 따라, 시설매니지먼트와 관련된 업무수행의 성과에 차이를 나타낸다.

타입A는, 관련3부문이 별도의 조직으로 구성되어 있으나, 타입B, 타입C, 타입D는 둘 혹은 3부문 모두가 하나의 조직형태로 통합되어 있다. 조사대상의 모든 지방자치단체가 시설매니지먼트 추진을 위해서 다양한 시도를 하고 있으나 타입A의 형태의 지방자치단체는 예산배정 및 합의 형성에 많은 어려움이 있어 계획에 비하여 실행되고 있는 것이 적다. 타입B, 타입C, 타입D는 대부분이 원래 제각각이었던 부서를 시행착오를 겪으면서 변경시킨 경우이다. 또한, 3부문의 담당자 일부를 모아서 별도의 부서를 창설한 경우도 있다.

즉, 공공시설매니지먼트를 수행함에 있어 전청적인 조직이 중요하다는 언급을 하였는데, 이는 의사결정을 할 수 있는 능력과 타 부문간 횡적인 연계성이 강하여 커뮤니케이션 자유롭게 이루어 질 수 있는 조직을 말한다. 조직을 재편성하지 않고도 이것이 가능하면 그림과 같이 반드시 조직을 재편성 할 필요는 없으나 가능하다면 조직을 재편성하는 것을 추천하고 싶다. 그 이유는 스톡시대의 공공시설문제는 시설문제이기에 앞서서 재정적인 위기에서 출발하여 지방자치단체를 파산으로까지 몰아갈 수 있는 심각한 사항이기 때문이다. 따라서 조직을 재편성하여 지방자치단체장의 직속보고기관으로 삼아서 전청적이고 경영적인 배경을 구축해 나가면서 실시하는 것이 효과적이다.



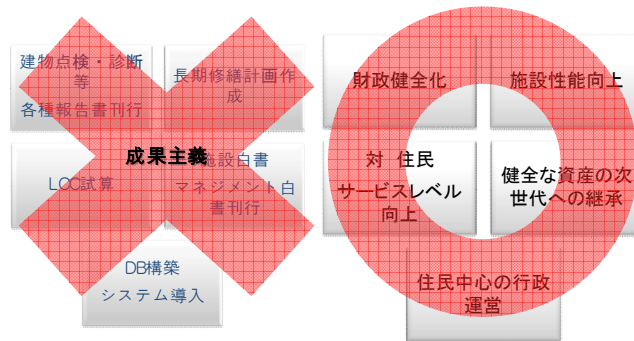
※TYPE A,Bは自治体設立当時の組織形態、
TYPE Cは施設マネジメントを目的とした組織体制の変更あり、
TYPE Dは職員適正化の観点から改正数市、1市FM推進班創設、設立当時からなど

[그림 해외사례-22] 조직체계의 타입별 분류

□ 구체적이고 전칭적인 목표의 설정

공공시설 매니지먼트의 목표는 몇년에 한번씩 담당보직이 변경되는 공무원 사회에서 계속적으로 유지하기가 쉽지 않은 것이 현실이다. 또한, 담당하고 있는 임기 중에 무엇이든 간에 만들던가 아니면 아예 처음부터 손을 대지 않아 왔던 풍조에 익숙해져 있기 때문에 처음부터 잘못된 목표를 설정하는 지방자치단체가 대부분이다.

그들이 목표라고 설정하는 것은, 시설백서 혹은 시설매지니먼트백서의 작성, 장기수선계획의 수립, 유지관리 혹은 대장관리시스템의 도입, 데이터베이스의 구축, 시설점검 및 진단의 실시와 그 보고서의 작성 등과 같은 것이 대부분이다. 이러한 목표를 수립한 단체는 빠르게는 1년 길게는 3년 정도의 기간을 두고 예산을 투입하여 열심히 목표를 달성하기 위한 노력을 하게 된다. 결과물은 목표한 바대로 나오지만 다음으로 연결되는 것은 거의 없다. 처음부터 정해진 기간 이후의 계획에 대해서는 고려하지 못했고, 그들이 목표한 것이 거기까지이기 때문이다. 그러나 이 모든 것은 그들의 성과일수는 있으나 최종적인 목적달성을 위한 수단에 불과하다. 수단을 목표로 착각하기 때문에 처음부터 그릇된 방향으로 갈 수 밖에 없는 것이다. 외부에 위탁하여 열심히 만든 보고서는 상부에 보고하는 것으로 끝나고 자체적으로 구축한 시스템과 데이터베이스는 너무나 많은 기능과 입력항목 등으로 인하여 거의 활용되지 못하고 5년이 지나지 않아 애물단지로 전락하고 만다.



[그림 해외사례-23] 공공시설매니지먼트에서 추구하는 목표

공공시설매니지먼트에서 추구해야만 하는 목표는 재정건전화, 시설의 성능향상, 공적서비스레벨의 향상, 건전한 자산의 후세대에의 계승, 주민중심의 행정운영 등과 같은 것이다. 이를 위해서는 장기적인 계획아래에서 단계적으로 필요한 구체적인 계획이 필요하다. 그림에서 좌측에 해당하는 부분은 수단으로써 매우 중요하지만, 목표로 해서는 안 된다. 왜냐하면, 해당단체의 문제점을 해결할 수도 없을 뿐더러 목표로 하면 필요에 따라서 예산을 대거 투입하기도 하는데 그럴 필요가 없는 항목이기 때문이다. 즉, 재정적으로 힘들기 때문에 공공시설매니지먼트를 추진하려고 하는 현실에서 단지 수단에 지나지 않는 것에 예산을 투입하는 것은 바람직하지 않다.

□ 정보의 데이터베이스화 및 일원화

「공공시설을 둘러싼 일본의 유지관리 현황」에서 시설관련정보에 대한 데이터베이스 구축실태, 정보의 일원화 실태, 장기수선계획수립상황 등에 대하여 확인하였는데 매니지먼트를 실시하기 위해서 축적된 정보의 활용은 필수적이다. 이를 위해서는 데이터베이스의 구축이 필요하고 또한 관할부문별로 별도로 관리되고 있는 데이터를 통합하여 일원화시키는 것도 중요하다. 많은 사람들이 이에 대하여서는 공감하고 있는 것이 사실이나, 제대로 지켜지고 활용되는 곳은 거의 없는 것이 현실이다. 왜 그런것일까? 그 이유는 크게 두 가지를 들 수 있는데, 첫 번째는 정보를 모으는 작업이 힘들어서 애초부터 시도하지 않거나 중도에 포기하는 것이다. 두 번째로는 구축된 데이터베이스와 시스템에 대한 과신이다.

전자의 경우, 시설관련 정보를 수집하는 과정에서 지방자치단체가 보유한 모든 시설

에 대한 정보를 전부 파악하기는 불가능에 가까운 일이기 때문이다. 시설의 면적, 위치, 준공년 정도 를 파악할 수 있으면 양호 한 것이고, 그 이상의 것은 전수조사를 통하여 새롭게 작성하지 않으면 안된다. 또한, 신축 및 개수공사에 관한 설계도서의 존재여부나 공사사이력정보와 같은 과거의 정보는 찾아 낼 수 없는 것이 더 많다. 이러한 상황에서, 전시설의 정보를 수집하여 일원화된 데이터베이스를 구축한다는 것은 불가능한 일인 것이다. 하지만 많은 지방자치단체 및 기업체 등에서는 없는 정보를 찾아내기 위하여 비용과 시간과 인력을 투입하여 열심히 노력을 기울였고 결국은 실패하고 만다.

후자의 경우, 데이터베이스와 시스템에 대한 기대가 너무 커서, 구축할 당시에 막대한 양의 항목과 다양한 인터페이스, 버튼하나만 클릭하면 모든 분석이 다 이루어지는 것을 지향하는 것에 문제가 있다. 발주자 측인 지방자치단체는 제작자에 대하여 구체적인 검증을 거치지도 않은 사항에 대하여 생각나는 대로 요구한다. 제작자는 발주자 측의 요구를 가능한 실현하기 위하여 데이터베이스와 시스템을 구축해 주지만 여기서 무시되는 것이 사용자의 활용도이다. 결국, 요구사항을 전부 실현하기 위해서는 복잡한 데이터베이스 구조를 가지게 되고 입력해야하는 항목도 많아지게 되면서 구축가격도 높아지게 된다. 그러나 이러한 시스템은 사용자입장에서 활용하기 어려운 것이 대부분이기에 제대로 된 역할을 해 보지도 못한 채 몇 년 후에는 애물단지로 전락하게 된다. 데이터베이스와 시스템은 구축한 후에 어떻게 효율적으로 활용할지 극히 일부담당자가 아니라 모두가 사용자가 되는 시스템을 지향하는 것이 중요하지만 대부분의 경우는 구축하는 것 자체가 목적이기에 이 후에 관해서는 거의 고려되지 못하기 때문에 이러한 일이 발생한다. 또한, 데이터베이스와 시스템은 이를 운영하는 사람의 능력에 달려있기 때문에 운영하는 사람이 아무것도 하지 않는 한 데이터베이스와 시스템은 단지 바보상자에 지나지 않는다. 데이터를 활용하여 어떠한 분석을 할까? 분석한 결과를 어떻게 활용할까? 운영자는 늘 데이터의 분석방법을 찾고, 분석결과를 활용하기 위한 궁리를 해야만 한다. 따라서 아무리 다양한 분석이 가능한 시스템도 필요없다. 분석은 버튼클릭으로 하는 것이 아니라 운영자가 본인이 하고자하는 분석을 위하여 데이터를 가공하여 직접 실시하는 것이 바람직하다.

즉, 정보의 데이터베이스화 및 일원화의 성공열쇠는 사람에 있고, 잘못되면 모든 책임은 사람에게 있기에 시스템을 탓해서는 안 된다. 이러한 관점에서 지금까지 많은 곳에서 구축한 복잡하고 값비싼 시스템은 그만한 값어치를 해내지 못했다. 데이터베이스와 시

시스템은 단순하고 조작이 간단할수록 활용도가 높고, 앞서 지적한 바와 같이 목적이 아닌 수단이기 때문에 많은 예산을 투입하는 것도 바람직하지 않다.

□ 벤치마킹의 중요성과 PDCA사이클의 구축

수집된 데이터의 비교분석은 매우 효과적인 벤치마킹 수법이다. 「위탁관리업무현황」에서도 언급된 바와 같이 결과물은 매우 간단해 보이지만, 그 과정은 매우 힘들다. 비교분석을 하기 위해서는 동일한 기준으로 데이터를 정리할 필요가 있다.

공공시설매니지먼트에서도 벤치마킹 수법을 활용한 개선은 매우 효과적이다. 단, 일회성으로 끝나는 것이 아니라 지속적인 활동을 통하여 끊임없이 반복함으로써 개선을 추구하는 과정이 중요하므로, 벤치마킹은 PDCA사이클과 밀접하게 연계되어 있다고도 말할 수 있다. PDCA사이클에서 무엇보다 중요한 것은 전체를 컨트롤 할 수 있는 매니지먼트 능력이다. 즉, PDCA의 각 단계에 전부 관여하면서, 제어를 할 수 있는 부문을 두어 매니지먼트를 추진해 나가는 것이 필요하다.

• Plan

Plan단계에서는 테마, 수행팀, 대상을 선정할 필요가 있다. 모든 것은 가변적으로 보고, 초기단계부터 거창하게 출발 할 필요는 없고, 작은 성공을 거둔 후 점차적으로 확대 실시하는 것이 바람직하다. 이러한 사고방식을 기반으로 테마를 선정할 때, 전략적 목표로는 거시적인 시점에서의 목표를 설정할 수 있으나 실질적으로 실현가능한 목표를 설정하는 것이 성공하기 쉽다. 즉, 「무엇을 벤치마킹할 것인가?」가 매우 중요한데 첫 단계에서는 가능한 한 간단하고 빠른 시일내에 성과를 낼 수 있는 테마를 선정하는 것이 장기적인 전략수립에도 도움이 된다. 왜냐하면 첫 단계에서 실패하면 더 이상은 진행하기 어렵기 때문이다. 또한, 「벤치마킹은 누가 수행하는가?」를 정하는데 이는 지방자치단체의 상황에 따라서 다양할 수 있다. 크게 욕심내지 않고 공공시설매니지먼트를 수행하는 전임담당자 혹은 팀이 여기에 해당 할 수 있겠고 그 인원수에서 해결할 수 있는 테마가 선정되었을때 실현가능성은 더욱더 높아진다고 볼 수 있다. 벤치마킹의 대상은 목표로 하는 지방자치단체의 업적이 있으면 그것을 대상으로 해도 되고 뜻을 같이하는 지방자치단체들끼리 서로를 비교분석하여 상호간 개선을 도모하는 것도 좋지만 그 이전에 내부적으로 할수 있는 벤치마킹이 있으면 우선적으로 수행하는 것을 추천한다. 외부기관과 벤치마킹을 위한 준비작업은 의견조율, 분석항목의 통일 등 상상을 초월할 정도로 힘든 작업이

기 때문이다.

- Do

Do의 단계는 말 그대로 실행하는 것이다. 첫 번째 시도에서는 많은 시행착오가 있을 수 있기에 내부적인 벤치마킹을 통하여 시행착오를 겪으면서 벤치마킹수법의 수행에 익숙해질 필요가 있고 수행한 결과는 반드시 수익 혹은 비용절감과 같은 성과로 연결되도록 하는 것이 중요하다. Do의 과정으로는 벤치마킹에 필요한 자료를 수집하고 정리하여 분석하는 과정이 되겠는데 이 과정에서 자신들의 현재상황도 파악할 수 있다. 자료가 있는지 없는지, 수집한 자료는 어떻게 정리하는지, 분석능력은 되는지 어떤지 등과 같은 문제에 부딪히게 되고, 자체적으로 해결할 수 없으면 외부전문가의 자문을 구하는 것이 효과적이다.

- Check or SEE

Check단계에서는 분석된 결과에 대하여 왜 그런지를 원인이 파악될 때까지 추궁하는 부분이 된다. 단순히 데이터의 입력 실수일수도 있고, 실제로 문제가 있을 수도 있다. Check하는 방법도 시간/기술/비용의 관점에서 하기 쉬운 방법부터 단계를 나누어서 실시하는 것을 추천한다.

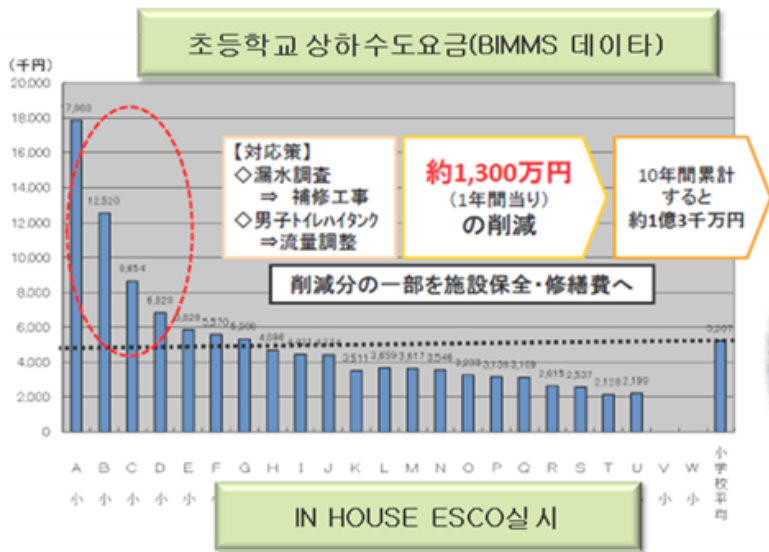
- Action

Action에서는 Check단계에서 확인된 원인을 해결하는 과정이다. 단순 데이터의 입력실수라면 수정하면 되지만 경우에 따라서는 막대한 비용이 소요되는 경우도 있으나 문제점을 발견하여 개선함으로써 향후에 발생하는 손실을 감안한다면 그 효과를 크다고 볼 수 있다.

벤치마킹의 효과는 목표설정, 인원, 대상 등에 따라 다양하게 나타날 수 있는데 여기에서는 몇 가지 사례를 소개하고자 한다.

다음 그림은 S시의 공립초등학교의 연간 상하수도요금을 나타낸 것이다. S시는 시설매니지먼트수법의 도입 첫해에 전임담당자 2명이 선정 되었다. 이들 두 명이 과연 무엇을 할 수 있을까 고민한 끝에 전시설의 기본정보데이터를 수집하고 초등학교시설에 한하여 전년도 상하수도 요금에 대한 데이터를 수집하였다. 약 6개월에 걸쳐서 데이터의 수집

과 입력오류에 대한 검토를 거쳐 그림과 같은 연간 상하수도요금을 비교할 수 있는 막대 그래프를 작성하였다. 그림에서 보는 바와 같이 전체평균비용을 크게 상회하는 학교가 있어 이에 대한 원인규명을 실시한 결과, 땅속에 매설된 상수도관의 파열을 확인하고 수세식 세정방식의 차이에 따른 낭비 등과 같은 원인을 찾아내어 개선함으로써 연간 1,300만 엔의 상하수도요금을 절감할 수 있었다. 이를 몰랐다면, 매년1,300만엔의 세금이 땅속에 버려지는 문제를 해결한 것이다. 이를 계기로 하여, S시는 시장의 전폭적인 지지 하에 시장직속의 조직을 창설하게 되었고 전청적인 공공시설매니지먼트를 보다 공격적으로 실시하게 되었다.



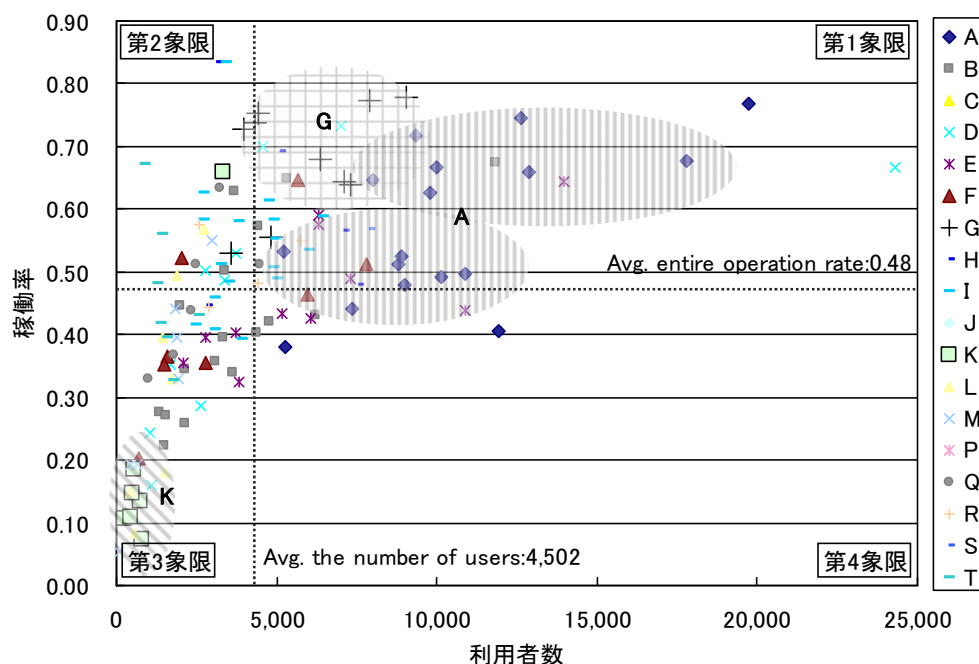
[그림 해외사례-24] s시의 공립초등학교 연간 상하수도 요금

다음의 그림은, 동경도내 18개 지방자치단체가 소유한 194개의 커뮤니티 관련시설의 이용 상황과 광열수도의 사용상황을 나타낸 것이다. 본 연구자는 18개 지방자치단체의 해당 담당자들의 전폭적인 지원을 얻어, 194개 시설의 데이터 수집에 2개월이 걸렸으나, 분석가능한 단계까지 수집한 데이터를 확인하고 수정하는데 10여개월이 걸렸다.

그림은 시설의 이용인원수와 시설내의 각종 공간의 가동율을 나타낸 것이다. 가장 이상적인 것은 공간의 가동율이 높고 이용인원수도 많은 것이 좋으니, 우측상단에 위치하는 것이 양호하다고 볼 수 있다. 여기서는 지자체A와 지자체G의 시설들이 주로 우측상단에 위치하고 있어 조사대상시설중에서 양호한 경우에 속한다. 이에 비하여 좌측하단에는

지자체 K의 시설들이 모여있는 것을 확인 할 수 있다. 이는 다른 시설들에 비하여 가동율과 시설이용인원수가 상당히 불량하다고 말할 수 있다. 동일한 용도의 시설이지만, 이와 같은 차이가 나는 것이 대하여 지자체 K의 담당자는 놀라움을 감출 수 없었다.

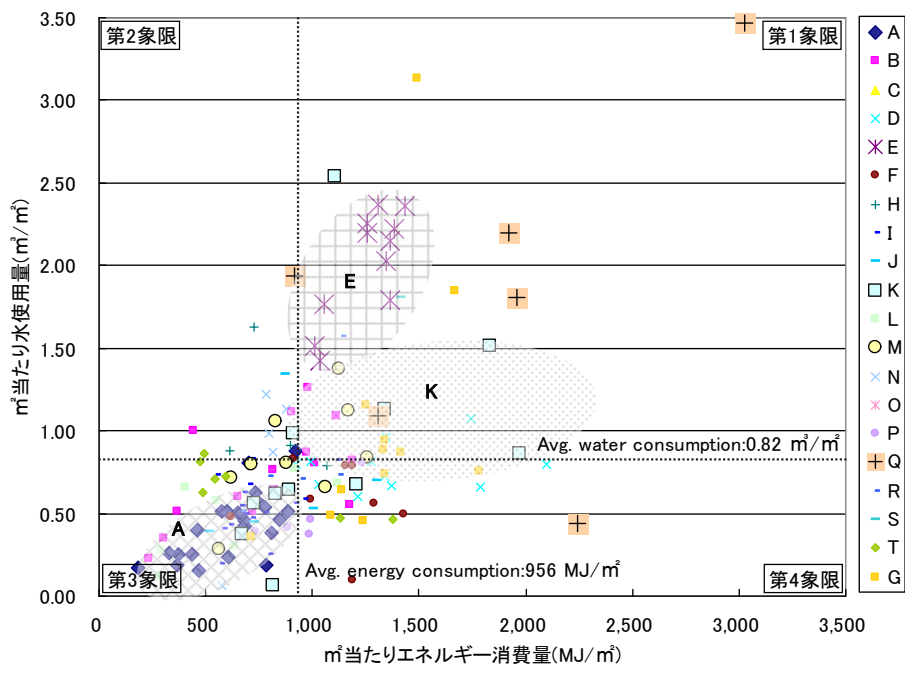
공공시설이란 원래부터 뚜렷한 목적과 절실한 필요성에 의하여 설치된 것이 아니라, 정치적인 목적에 의해 건설되는 경우가 대부분이라, 짓는 것에 목적이 있는 것이지 운영 관리는 신경쓰지 않는 경우가 대부분이다. 여기서, 지자체A, 지자체G와 지자체K의 차이도 여기서 오는 것으로, 문을 개방하고 시민에게 공간을 제공하는 것 이상의 운영관리에 관한 시도는 전혀 없었기에 방치된 빈 건물과 같은 존재로 있었던 것이다.



[그림 해외사례-25] 시설이용인수와 가동율

다음 그림은 동일한 시설들의 m^2 당 에너지소비량과 m^2 당 물사용량을 나타낸다. 여기서는 단위면적당 에너지소비량과 물사용량이 적으면 적을수록 양호하다고 판단하기에 좌측하단에 위치한 시설들이 양호하다고 볼 수 있다. 그런데, 여기서는 시설이용상황이 양호한 지자체A와 시설이용상황이 불량한 지자체K가 반대방향에 위치한 것을 확인할 수 있다. 즉, 많은 공간이 활용되고 많은 시민이 이용하는 지자체A의 시설이 효율적인 에너지 소비상황을 보이고 있는 것에 반하여 지자체 K의 시설들은 에너지소비상황에서도 불량한

결과를 나타내고 있다. 이 결과 역시, 지자체 K는 시설을 개방하고 있을 뿐 해당 시설들이 어떤 식으로 사용되고 있는지 전혀 관리하고 있지 않기에 사람이 없는데도 불구하고 냉난방이 돌아가고 전등이 켜져 있는 경우가 많고 경우에 따라서는 범죄의 공간으로 활용될 수도 있는 상황에 놓여 있었던 것이다. 이러한 상황은 곧 내부조율을 거쳐, 운영방침을 재정비하는 것으로 개선되었다.



[그림 해외사례-26] m²당 에너지소비량과m²당 물사용량

⑥ 일본의 공공시설매니지먼트 추진 사례

□ 아오모리현

• 기본정보

인구	1, 395, 886명 (2011년 3월 31일)
면적	9644.55 k.m ²
재정·자산상황	보통회계결산액:6552억엔 (2010년도) 유지보수비용:96억엔 (2010년도) 유형고정자산:3조3821억엔 (1인당 약242만엔) 공공자산(무형·매각가능자산포함): 3조3873억엔 (1인당 약244만엔) ※아오모리현HP, 2011년도 아오모리현 재무제표를 참조하여 작성)

• 배경

아오모리현이 소유하는 시설은 2006년도 말에 약4,400동, 연면적 약230만㎡로 방대한 양에 달하고 있었고 2012년도에는 30년을 경과한 시설이 전체의 반수를 넘는 등 시설노후화가 급격하게 진행되고 있어 이에 대응하기 위한 유지관리비가 폭증하는 상황이었다. 재정상황도 점점 악화되고 있는 상황이어서 방대한 양의 보유시설을 효율적으로 관리하고 활용하는 것이 긴급한 과제가 되고 있었다. 또한, 보유시설에 대한 관리 업무는 소관부서 및 시설 개별적으로 이루어지고 있어서 표준화 되지 못한 비효율적인 관리 및 수선 일원화된 시설정보의 부재로 인한 유휴시설의 방치 등 많은 문제들이 안고 있는 상황이었다.

이러한 과제를 해결하기 위해서 아오모리현에서는 2007년 3월에 「아오모리현유시설 활용방침」을 책정하였는데 이는 시설·설비 등을 비롯한 재산을 경영자산으로 보고, 경영적시점에 근거하여 종합적이고 장기적인 관점에서 비용과 편익의 최적화를 도모하며, 자산을 전략적으로 적절하게 관리·활용한다는 내용을 기반으로 하고 있다.

• 개요

- (유효활용에 대한 사고방식의 공유화) 현유시설 활용방침을 책정함으로써, 전체적으로 시설의 유효활용에 대한 사고방식을 공유하게 되었다.
- (공무원의 비용에 대한 의식조성) 현유시설 활용방침이 책정됨으로써, 장기적인 비용절감의 중요성등에 대해서 공무원의 비용의식이 높아졌다.
- (추진체제의 정비) 현유시설 활용방침이 책정된 것으로, 활용을 진척시키기 위한 총괄 조직인 재산관리과의 신설과 전청적이고 횡단적인 조정회의의 설치 등과 같은 추진 체제를 정비하였다.

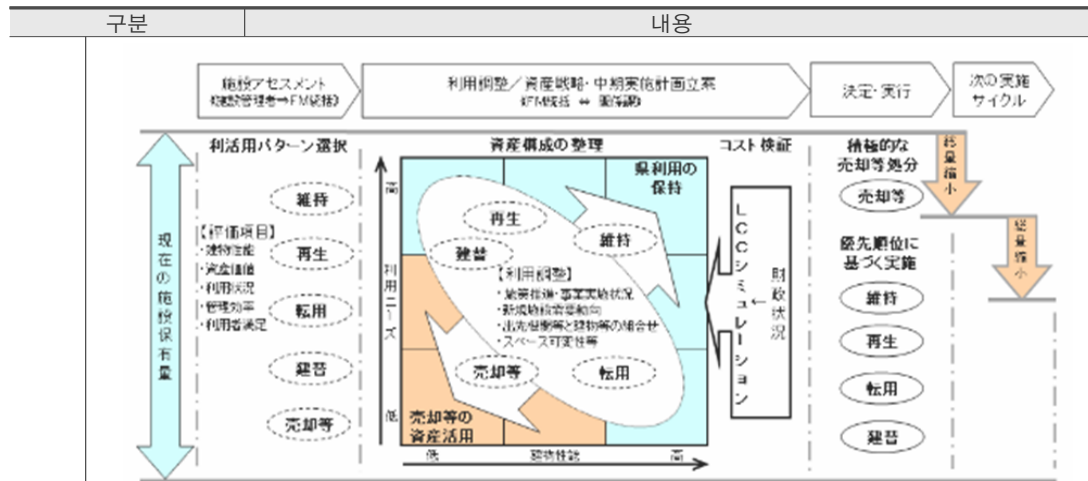
• 효과

- 보유자산총량의 축소
 - 자산가치·이용도·가변성의 파악을 목적으로 한 시설 어세스먼트 평가(건물성능, 외부수요, 이용상황, 관리효율, 내부수요)를 실시하고, 평가결과로서 얻는 이/활용 패턴을 자산전략과 중기실시계획의 입안에 활용
 - 청사등의 이/활용과 이용조정
 - 부동산매매의 촉진
 - 새로운 시설경영수법의 검토

- 보유총량축소의 추진
 - 직원숙사의 집약
 - 공동으로 이용하는 업무 스페이스의 표준화
 - 청사등의 여유공간의 임대
- 장수명화의 추진
 - 시설정비방침등의 책정
 - 시설 유지관리업무적정화
 - 보급 및 계발 활동
 - 시설정보시스템의 정비

• 수법

구분		내용																																																							
현황 파악	시설 어세스먼트 평가의 실시	<ul style="list-style-type: none"> · 시설기본정보, 비용, 토지정보, 시설이용상황, 관리효율, 행정 서비스, 시책에 관한 효과, 장수명화의 상황, 시설의 안전성, 가변성, 투자효과, 자산가치 등, 시설에 대한 다면적으로 현재상황을 파악하여, 분석·평가정보를 집약하고, 시설별 향후의 매니지먼트 계획설정에 필요한 의사결정에 활용한다. · 아오모리현에서는, 보유시설 스톡의 정리를 위하여 2005년도에 개발한 「시설평가수법」을 활용하였고, 2007년도부터 2009년도로 걸쳐서, 제1기 시설 어세스먼트평가(177시설)를 실시하였다. · 시설 어세스먼트평가는, 자산가치·이용도·가변성의 파악을 주요목적으로 하고 있어, 평가의 관점은, 1)건물성능, 2)외부수요, 3)이용상황, 4)관리효율, 5)내부수요의 5가지이다. 평가결과로서는 얻게되는 이/활용패턴(재건축, 전용, 재생, 운용, 매각, 해체)은 자산전략과 중기실시계획의 입안에 활용한다. 																																																							
	<p>[표 해외사례-16] 시설 어세스먼트 평가의 관점 및 항목</p> <table> <tr> <th>計画の観点</th><th>性能等</th><th>項目(例)</th><th>指標(例)</th></tr> <tr> <td rowspan="4">建物性能</td><td>安全性</td><td>違法性、防災対策、防災・防犯</td><td>建築年、耐震補強等を定量化</td></tr> <tr> <td>機能性</td><td>バリアフリー対応、情報化対策</td><td>基準適合率等</td></tr> <tr> <td>可変性</td><td>フレキシビリティ</td><td>用途別積載荷重計画上の床荷重等</td></tr> <tr> <td>環境対応性</td><td>省エネルギー</td><td>環境調和性の達成度</td></tr> <tr> <td rowspan="8">外部需要</td><td>耐久性</td><td>残存年数値、建築劣化度、設備劣化度</td><td>仕様目標年数の残存年数等</td></tr> <tr> <td>物理的価値</td><td>敷地面積、延床面積、最大増床可能面積</td><td>用途別の偏差値等</td></tr> <tr> <td>地域インフラ</td><td>駐車場、道路アクセス</td><td>クレームの頻度等</td></tr> <tr> <td>周辺施設</td><td>近隣の公共施設の数</td><td>近隣の公共施設の数</td></tr> <tr> <td>経済的価値</td><td>立地条件、施設全体劣化度</td><td>利便性等の定量化</td></tr> <tr> <td>違法性</td><td>集団規定適合</td><td>不適合既定の定量化</td></tr> <tr> <td>地域特性</td><td>雪対策</td><td>対応項目の数</td></tr> <tr> <td>文化的価値</td><td>施設の文化的側面</td><td>文化財指定、保存活動の定量化</td></tr> <tr> <td rowspan="3">利用状況</td><td>利用度</td><td>施設利用状況</td><td>オフィス標準面積等</td></tr> <tr> <td>管理効率</td><td>効率性</td><td>維持管理費効率、光熱水費効率</td></tr> <tr> <td>内部需要</td><td>満足度</td><td>単位面積あたり金額の標準偏差</td></tr> <tr> <td colspan="2"></td><td>利用者満足度、職員満足度</td><td>アンケート点数の平均</td></tr> </table>		計画の観点	性能等	項目(例)	指標(例)	建物性能	安全性	違法性、防災対策、防災・防犯	建築年、耐震補強等を定量化	機能性	バリアフリー対応、情報化対策	基準適合率等	可変性	フレキシビリティ	用途別積載荷重計画上の床荷重等	環境対応性	省エネルギー	環境調和性の達成度	外部需要	耐久性	残存年数値、建築劣化度、設備劣化度	仕様目標年数の残存年数等	物理的価値	敷地面積、延床面積、最大増床可能面積	用途別の偏差値等	地域インフラ	駐車場、道路アクセス	クレームの頻度等	周辺施設	近隣の公共施設の数	近隣の公共施設の数	経済的価値	立地条件、施設全体劣化度	利便性等の定量化	違法性	集団規定適合	不適合既定の定量化	地域特性	雪対策	対応項目の数	文化的価値	施設の文化的側面	文化財指定、保存活動の定量化	利用状況	利用度	施設利用状況	オフィス標準面積等	管理効率	効率性	維持管理費効率、光熱水費効率	内部需要	満足度	単位面積あたり金額の標準偏差			利用者満足度、職員満足度
計画の観点	性能等	項目(例)	指標(例)																																																						
建物性能	安全性	違法性、防災対策、防災・防犯	建築年、耐震補強等を定量化																																																						
	機能性	バリアフリー対応、情報化対策	基準適合率等																																																						
	可変性	フレキシビリティ	用途別積載荷重計画上の床荷重等																																																						
	環境対応性	省エネルギー	環境調和性の達成度																																																						
外部需要	耐久性	残存年数値、建築劣化度、設備劣化度	仕様目標年数の残存年数等																																																						
	物理的価値	敷地面積、延床面積、最大増床可能面積	用途別の偏差値等																																																						
	地域インフラ	駐車場、道路アクセス	クレームの頻度等																																																						
	周辺施設	近隣の公共施設の数	近隣の公共施設の数																																																						
	経済的価値	立地条件、施設全体劣化度	利便性等の定量化																																																						
	違法性	集団規定適合	不適合既定の定量化																																																						
	地域特性	雪対策	対応項目の数																																																						
	文化的価値	施設の文化的側面	文化財指定、保存活動の定量化																																																						
利用状況	利用度	施設利用状況	オフィス標準面積等																																																						
	管理効率	効率性	維持管理費効率、光熱水費効率																																																						
	内部需要	満足度	単位面積あたり金額の標準偏差																																																						
		利用者満足度、職員満足度	アンケート点数の平均																																																						
전략 구상	자산전략 및 중기실시계획	<ul style="list-style-type: none"> · 아오모리현의 보유시설 전체의 활용방향을 결정짓는 「자산전략」과 개별시설의 구체적 활용계획을 결정짓는 「중기 실시계획」을 2010년도에 책정하고, 2011년도부터 실시하고 있다. · 「자산전략」은, 인구동태와 재정상황을 감안하여, 「공급목표」 「재무목표」 「품질목표」를 설정하고, 향후 30년간의 장기 프레임으로서 책정하고 있다. 또한, 「자산전략」을 바탕으로, 시설 어세스먼트평가에서 얻은 이/활용패턴, 청내부의 의견조율, LCC시물레이션에 의한 보유비용을 검증한 후, 향후 5년안에 집약·정비를 실시하는 개별시설에 대한 「중기실시계획」을 책정하고 있다. 또한, 책정후 5년이 경과하면, 「중기실시계획」을 검증하고 이 결과를 바탕으로 그 시점부터 30년간의 「자산전략」 재정비 및 「중기실시계획」을 책정한다. 이를 반복하는 것으로 PDCA사이클을 도모한다. 																																																							



[그림 해외사례-27] 아오모리현의 공공시설매니지먼트 계획의 플로우

- 아오모리현에서는 2001년도에 행정개혁대망에 FM(퍼실리티 매니지먼트)도입을 결정하고, 2003년도에 청내벤처제도를 활용하여 FM도입에 대한 제안을 공모하여 지사가 직접 채택하였다. 2004년도부터 2년간은 청내벤처사업으로서, FM도입을 위한 시설정보시스템의 정비, 시설유지관리업무의 적성화에 착수하였다.
- 2006년도부터는, FM의 필요성과 효과가 인정을 받아, FM추진 단계로서, 1)유지관리비용의 비용절감, 2)시설관리의 적정운용, 3)전략적인 자산활용 등을 적극적으로 실시하고, 용도폐기된 청사 등의 활용방안 책정 등, 부서간의 벽을 넘은 종합적인 보유시설 관리시스템의 구축을 실시하였다.
- 2007년도에는, 공유재산관리의 강화와 효율적인 FM을 추진하기 위하여, 분산되어있던 FM, 재산관리 및 시설관리의 각부문을 통합하여, 총무부산하에 재산관리과를 신설하고, 총무부장이 공유재산을 총괄하는 등의 조직기반을 재정비하였다.

체제
구축

[假説シナリオによる保有コストと効果額のイメージ]

LCCシミュレーションの設定条件		30年間の保有コスト (単純平均)	効果額(Aとの比較) (単純平均)
シナリオA : 現状(現在の施設量保持)	40年 改築	5,771億円 (192億円/年)	
シナリオB : Aに加え、施設合(行庫等による施設減)	施設減	5,567億円 (185億円/年)	△204億円 (△7億円/年)
シナリオC : Bに加え、延長寿命化(60年または88年使用)	延長改修 60年改築 88年の場合	4,908億円 (163億円/年)	△663億円 (△29億円/年)
シナリオD : Cに加え、容量縮小(人口推計をベースに5%縮小)	容量縮小	4,575億円 (152億円/年)	△1,196億円 (△40億円/年)

[그림 해외사례-28] 가설시나리오에 의한 보유비용과 효과액의 이미지

구분

내용

청사등의 이/활용

- 현의 보유부동산추진회의의 의결로, 토지·건물정보를 공유하고, 통폐합·유희시설의 활용방안의 결정, 민간임대시설 등이 있는 모든 단독청사를 집약 및 복합화하여 공동이용하는 것을 추진하고 있다.

부동산매각의 촉진

- 이용예정이 없는 보유재산은, 홍보활동이나 예정가격공표 등 다각적인 방안을 강구하여, 일반경쟁입찰을 원칙으로서 연간 10건정도의 매각을 추진하여, 약60%의 성약율을 기록하고 있다.
- 2007년에는, 매각부진물건에 대하여, 4건의 택지건물거래업자와의 전속전매계약, 1건의 인터넷 공유재산매각시스템에 의한 매각을 시행하였다.
- 2008년부터는, 매각창구단일화와 이/활용의 추진 및 홍보효과 등에 의하여 매각 대상물건이 연간 50건이상에 급증하였다. 토지건물 일괄매각은 물건조사의 전문성이 높고, 관련업무를 개별적으로 위탁 할 필요가 있기때문에, 물건조사나 현지안내 등 매각업무의 많은 부분을 택지건물전문거래업자에게 일괄위탁하여 매각촉진을 도모하고 있다.

새로운 시설경영수법의 검토

- 주민에 대한 공공서비스수준의 향상과 현의 시책전개에 기여하는 사업실시에 주요 목적을 두고, 「공공영역」의 부담을 짊어지는 민간업자에 대해서는, 현의 유희·불필요시설을 통상적인 거래가격보다 낮은가격으로 매각 및 임대가 가능하도록 하는 「공민연계형의 현유재산이/활용」의 도입을 검토하고 있다.

年度	区分	対象件数	売却件数	売却金額(千円)	平均落札率
2005	直営	9	6	260,161	101.4%
2006	直営	9	4	326,460	107.9%
2007	直営	13	6	285,851	101.1%
2008	委託	46	20	178,989	111.6%
	直営	6	2	22,419	
	計	52	22	201,408	
2009	委託	70	36	315,045	124.3%
	直営	1	1	13,250	
	計	71	37	328,295	

[그림 해외사례-29] 현유재산의 매각실적

직원숙사의 집약·공동이용

- 직원숙사는, 전체적으로 공실율이 높고 부서별/지구별로 입주상황의 편차가 심하여, 관련부서별과 제휴하여 「직원숙사집약·공동이용계획(2008~2013년도)」을 책정하였다. 또한, 책정 후, 공실율이 높은 직원숙사를 점차적으로 폐지하기로 결정하고, 2010년3월에 2차폐지예정 244호 중에서, 94호를 매각폐지하였다.

집무스페이스의 표준화

- 본청사의 집무실 배치시에 적용하는 공통의 원칙 및 표준지표를 지정하고, 불균형의 지정이나 공실의 집약 등, 기능적인 오피스 레이아웃과 공간절약을 도모하는 것을 목적으로 2009년3월에 「본청사 오피스 스탠다드」를 책정하였다. 오피스만들기의 비전으로서 아래의 3가지를 정하고 있다.
1)안전하고 건강하게 일할 수 있는 오피스,
2)지적생산성을 향상시켜 커뮤니케이션을 활성화하는 오피스,
3)방문자에게 좋은 인상을 주어 현의 이미지업에 공헌하는 오피스
또한, 합동청사는 2009년도부터 일반임대를 공고하고 있다.

매각 곤란시설의 공민연계형 현유재산이/활용

- 입지조건은 좋지만 부지형상이나 인접도로조건등에 의해 매각이 곤란한 시설에 대해서는, 이/활용의 아이디어를 모집하고 있다. 제안된 아이디어에 공공·공익성이 있으면 공민연계형의 이/활용을 본격적으로 검토한다. 대도시권에서는 부동산 가치가 높기 때문에, 등가교환, 증권화, 정기임대 등 다채로운 수법이 가능하지만, 지방권에서도 실정에 맞는 다양한 이/활용안을 검토하고 있다.

구분	내용
장수명화의 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 시설 정비 방침등의 책정(2008년 3월) <ul style="list-style-type: none"> - 장기에 걸쳐 사용하는 시설의 목표사용연수의 설정 - 유지해야 할 성능수준 및 장기수선계획의 책정방법 등의 기술적 항목의 안내서로써 「현유시설 장수명화지침」 - 시설관리담당자에게 보전업무를 설명하는 「보전메뉴얼」 작성
	<ul style="list-style-type: none"> • 시설 유지관리업무의 적정화 <ul style="list-style-type: none"> - 현유시설의 유지관리업무실태조사(2003년 계약 분)을 실시하고, 위탁계약비용의 약30%를 차지하는 청소업무위탁에 대하여, 사양·적산기준의 표준화, 적산프로그램 작성 및 참고수량의 공개 등에 의한 적정화를 실시하였다. - [비용절감액수] 2005년도 계약:약 1억1000만엔 (37시설), 2006년도 계약:약 1억5000만엔 (70시설, 설비 등) - 위의 성과를 바탕으로 2007년부터 전시설의 위탁계약업무로의 점차적인 확대를 진행하고 있다.
	<ul style="list-style-type: none"> • 보급 및 계발활동 <ul style="list-style-type: none"> - FM의 중요성 및 필요성에 대하여 이해를 촉진시키는 것을 목적으로, 현내의 민간사업자, NPO, 시읍면·현의 직원을 대상으로 정기적인FM강연회를 실시하고 있다. 또한, 시설관리 담당직원에게 대한FM실무연수회를 실시하는 등, 각 시설에 있어서의FM에 입각한 관리업무를 지원하고 있다.
	<ul style="list-style-type: none"> • 시설정보시스템의 정비 <ul style="list-style-type: none"> - 각시설의 개요, 기본정보, 광열수도비용등의 유지관리정보의 일원적관리와 정보공유를 꾀하기 위한 시설정보시스템을, 2006년도부터 전시설(현영주택 및 직원숙사는 제외)을 대상에 가동하였다. - 도입에 즈음하여서는, 시설정보를 적절하면서도 적당히(세밀하지 않게) 파악하고, 시스템운영비를 최대한 억제하기 위하여, 건축보전센타에서 지원하는 ASP방식의 보전정보시스템(BIMMS)을 채용하였다. - 각시설의 입력데이터를 비교분석한 벤치마킹, 보전업무FAQ, 그 밖에 시설관리업무에 도움이 되는 자료의 정보제공도 실시하고 있다.

□ 하마마츠시

• 기본정보

인구	791, 710명 (2012년3월31일 현재)
면적	1, 558km ²
재정·자산상황 (2011년도)	보통회계결산액: 약2, 867억엔 유지보수비용: 약45억엔 유형고정자산(토지): 약5, 216억엔 (1인당 약64만엔) 유형고정자산(건물등): 약9, 084억엔 (1인당 약111만엔) 공공자산(무형·매각가능자산포함) 약1조4, 481억엔 (1인당 약177만엔) ※결산카드, 하마마츠시의 재정모습을 참조하여 작성

• 배경

하마마츠시는, 2005년 7월에 12개의 시읍면이 합병하고, 2007년 4월에 정령지정도시로 이행하는 과정에서 막대한 자산을 보유하게 되었다. 1970년대를 중심으로 정비된 시설은 노후화 및 내진 부족에 따른 갱신시기를 맞게 되었다. 사회적으로는 저출산고령화의 가속화로 인하여 기존시설의 이용율저하 및 잉여공간의 증가, 시민활동변화에 따른 대응이 필요하게 되었다. 또한, 합병후의 각 지역별 인구 및 연령분포의 불균형과 시설규모나 필요기능의 차이가 생기는 등 여러가지 면에서 불균형이 발생하고 있었다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 시장의 판단하에 2008년도 부터 자산경영과와 전청적인 협의조직인 「자산경영 추진회의」를 설치하고 일원화된 데이터를 바탕으로한 자산경영을 실시하게 되었다.

• 효과

용도별·이용 권역별 구분에 의한 시설의 재정비와 통폐합, 이용 목적의 복합화와 시민협동에 의한 시설의 활성화, 지역의 실정에 맞는 시설의 설치 등에 의하여 2014년도까지 전시설량의 약20% 삭감을 수치목표로 내세웠다. 시설재정비 대상시설인1,496개의 시설 중에서 383개의 시설을 삭감 예정시설로 선정하고, 2012년도까지의 시설 삭감율은 25.6%에 도달할 예정이다.

• 개요

보유자산 (2012년3월31일 기준)	[표 해외사례-4] 2012년도 시설평가결과표							
	계속	폐지					대상의 (간이창고 및 관측시설 등)	계
		폐쇄	해체	관리주체 변경	양도	임대		
		1113						
		383					454	1950
	<ul style="list-style-type: none">• 토지:2,196만㎡ (도로, 하천, 상하수도등의 인프라, 기업회계시설은 제외)• 건물:263만㎡ (교량, 상하수도, 병원 등의 기업회계시설은 제외)• 시설수:2,001개							
연혁	<ul style="list-style-type: none">• 2008년도 : 자산경영과, 시설경영회의 설치,대장의 일원화 및 전산화 완료• 2009년도 : 전시설의 약40%를 「시설평가」 실시, 하마마츠시자산경영추진방침」 결정• 2010년도 : 나머지 약60%의 시설에 대한 「시설평가」 실시, 「하마마츠시공공시설재배치 계획·기본방침」 책정• 2011년도 : 「개별개획 (시설별 구체적 계획)」 책정							

• 수법

구분	내용
시설 정보의 수집 및 정비	<ul style="list-style-type: none"> • 2005년의 합병당시에 일원화한 공유 재산정보를 바탕으로, 2008년에 재산에 관한 모든 정보를 망라한 자산경영시스템을 구축하였다. • 시스템에 포함된 정보로는 시설의 설치목적 및 보조금정보, 품질정보, 재무정보(운영비용 등), 공급정보(이용자현황 등), 활용을 위한 용도지역이나 건폐율 등의 부동산정보, 시설의 레이아웃 도나 건물·방 등의 이미지, GIS화 된 토지정보, 인구증감의 레이어화 등이 있다. • 자산경영시스템으로부터의 정보를 활용하여 시설별 매니지먼트 계획을 검토하기 위한 시설 카르테를 작성한다. 또한, 자산경영시스템은 공회계 등을 관리하는 행정경영기간시스템과, 시설ID를 공유화함으로써, 시설별 대차대조표(BS), 손익계산서(PL)의 작성을 가능하게 하였다.
시설의 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 품질과 이용상황을 중심으로 개별시설의 상황을 지표화하여, 5단계로 평가하는 「1차평가」, 동일종류의 용도별로 시설의 경년 열화에 대한 대책의 필요성을 평가하는 「2차평가A」, 시설의 하드적인 평가와 소프트적인 평가의 밸런스를 평가하는 「2차평가B」를 자산경영시스템에서 실시한다. 평가결과, 소관 부서 및 해당시설에 대한 현지조사와 상세조사를 실시하여, 시설을 「계속」, 「개선」, 「재검토」, 「관리주체변경」, 「폐지」의 선택을 한다.
정보의 갱신	<ul style="list-style-type: none"> • 매년 각 부서에 조화를 의뢰하여, 데이터를 갱신하고, 계획의 검증·재검토를 실시하고 있다.
현황 파악 정보의 공개:	<ul style="list-style-type: none"> • 홈페이지상에, 전체의 진척도를 정리한 「하마마츠시(浜松市)의 모습」을 매년 공표하고 있다. 시설별 평가결과, 시설적정화 계획이나 폐지계획에 대해서도 모두 공표하고 있다.
<div data-bbox="411 1294 1241 1800"> </div> <p data-bbox="619 1818 1040 1845">[그림 해외사례-31] 자산경영시스템의 개략도</p>	

구분	내용
구 청사의 이/활용	<ul style="list-style-type: none"> 구 청사의 임대 및 목적외 사용허가를 방침으로 책정 (사례) 외국인학습지원센터의 사무실 임대, 농협에의 임대, 용도폐지된 문화센터의 대실기능을 이전
	<div style="text-align: center;"> </div> <p>[그림 해외사례-34] 문화센터의 폐지 및 구 청사에의 기능이전</p>
폐교·폐원의 이/활용	<ul style="list-style-type: none"> 이/활용 및 처분에 대한 기본방침을 책정한 후 이/활용 실시 (사례)·목공제품공장, 정주촉진시설, 공민관등으로 재활용
임차지의 재정비	<ul style="list-style-type: none"> 기존의 임차계약해소를 방침으로 정하여, 점차적으로 임차를 해소한다.
시설장수명화	<ul style="list-style-type: none"> 시설장수명화에 관한 기본방침을 책정하고, LCC시뮬레이션에 의한 중장기 수선 계획, 개수대장을 재정비한다.
민간위탁	<ul style="list-style-type: none"> 시유시설의 관리운영을 지정관리자제도를 활용하여 위탁 <ul style="list-style-type: none"> - 도입율: 2008년도의 30%에서 2012에는 40%까지 확대 - 청소공장을 PFI방식에 의한 신규정비 행정재산의 유효활용 <ul style="list-style-type: none"> - 청사건물 내외부의 각종 물품에 대한 광모사업권인정(청사내의 모니터, 매트, 접객 카운터 의자 등) - 자동판매기설치장소의 임대 토지의 매각 <ul style="list-style-type: none"> - 정보의 일원화, 민간에의 포괄적 위탁도입 등에 의하여, 매각 물건을 확대 - 토지매각에 의한 수입을 「자산관리기금」으로 적립

□ 고베시

• 기본정보

인구	1, 512, 109명 (2012년3월31일 현재)
면적	552.8km ²
재정·자산상황 (2011년도)	보통회계결산액: 약7, 423억엔 유지보수비용: 약26억엔 유형고정자산(토지): 약3조2, 062억엔 (1인당 약212만엔) 유형고정자산(건물등): 약2조805억엔 (1인당 약138만엔) 공공자산(무형·매각가능자산포함) 약5조3, 119억엔(1인당 약351만엔) ※결산카드, 고베시의 재정서류를 참조하여 작성

• 배경

고베시(神戸市)는 1995년의 고베/한진 대지진의 막대한 피해를 입은 곳으로, 지진재해로부터의 복구·부흥 때문에 위기적인 재정상황에 직면하게 되어, 이후 일관적으로 철저한 행정 및 재정개혁을 단행하였다. 그러나, 출생률감소와 고령화에 의한 세입세출구조의 변화로 인하여, 재정적인 제약은 점점 심해져가고, 신축 후 40년을 경과한 시설이 2016년에는 20%에 달하게 되어, 시설관리비용을 전부 충당할 수 없는 상황에 이르게 되었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 퍼실리티매니지먼트의 추진을 실시하게 된다. 이를 위하여 2009년도부터 퍼실리티매니지먼트추진담당을 설치하고, 일원화한 데이터를 바탕으로 한 퍼실리티매니지먼트를 실시하고 있다.

• 효과

• “2011년도~2015년도의 수치목표”

- 일상적인 관리비용절감으로 5개년에 걸쳐서 약5%의 절감효과
- 개축주기를 65년으로 한 장수명화: LCC비용을 30% 절감 (40년에 개축하는 경우와 비교)
- 내진개수의 촉진: 2015년도까지 내진화율100% 달성
- 에너지소비량의 절감: 에너지소비원단위를 매년평균 1%절감
- 단계적인 시설총량의 축소: 30년간에 10% 축소목표

• 개요

- 보유자산 (2012년3월31일 시점) : 토지 9, 738만m²/ 건물 830만m²/ 시설수 7, 297
- 대상:청사 등 일반시설 221만m², 1386시설 (2009년 당시 기록) : 시영주택, 기업용시설, 학교 및 유치원 등은 별도로 매니지먼트되고 있어서 제외

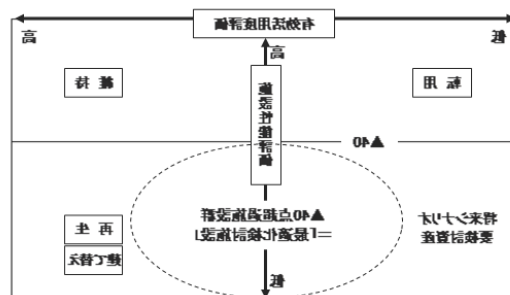
• 연혁

- 2009년도: 퍼실리티매니지먼트 추진담당의 설치
- 2010년도: 시설관리대장의 일원화·전자화를 완료
- 「행정재정개혁2015」 및 「퍼실리티매니지먼트 추진을 위한 기본 개념」의 책정
- 2011년도: 「2011년도의 실적·2012년도의 계획」의 발표
- 2012년도: 「2013년도의 계획」의 발표

- 수법

구분	내용
<p>시설정보의 수집 및 정비</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2009년도부터 2010년도에 걸쳐서 「공유 재산대장」을 바탕으로 퍼실리티매니지먼트 추진담당이 현황조사를 실시한 후 엑셀베이스의 「공공시설 어세스먼트 시트」 및 「시설 카르테」의 형식으로 정보를 집약·관리하고 있다. - 「공공시설 어세스먼트 시트」:기본정보, 비용, 토지정보, 이용상황, 관리효율, 행정서비스, 정책에 관한 효과, 장수명화의 상황, 시설안전성, 가변성, 투자효과, 자산가치 등 다면적인 상황을 파악하고, 분석·평가 정보를 집약하여 의사결정의 판단자료로 활용한다. - 「시설카르테」:부위, 설비의 종류별로 열화나 불량정보 등을 파악하여 정량적으로 평가한다.
<p>현황 파악</p> <p>시설의 평가</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 공공시설 어세스먼트 시트 및 시설 카르테를 바탕으로 실시한다. - 「시설성능평가」:시설의 하드면의 상황을 6개의 지표에 대해서 3단계로 평가하고, 합계를 0로부터 -100점의 범위에서 산출한다. -40점을 초과하는 시설은, 우선적으로 자산·운영상의 검토를 필요로 하는 「최적화검토시설」로 분류하고, 시설의 적절한 활용방침이나 이용형태를 재검토한다. - 「유효활용도평가」:시설전체가 유효하게 활용되고 있는지를 평가하기 위하여, 이용자 1인당비용, 1㎡당비용, 이용자1인당 시설면적 등, 시설용도에 따른 퍼포먼스지표와 유효활용도를 측정하는 파라미터를 설정한다. - 「시설성능평가」와 「유효활용도평가」를 양측으로 하여, 유지/ 재생/ 재건축/ 전용 등의 시나리오를 검토한다.
<p>정보의 공개:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 홈페이지상에, 매년 전체의 진척도와 단기적인 진행목표를 공표하고 있다.

公共施設アセスメントシート		
施設名（名称）		施設所管課
1) ストック情報		
所在地		1
保有形態	□公有所有 □公営施設 □その他()	2
施設規模	延床・階下 階上 階下 階上 階下 階上 階下 階上 階下 階上 階下 階上	3
主な施設の内容 (定員・収容・収容年数)		4
設置年・年月 (経過年数)	設置目的	5
近隣施設施設など	施設法令・条例等	6
施設で実施している 主な事業	事業名	7
施設の機能	事業内容	8
利用対象者	利用人数 (利用件数)	9
利用状況	利用時間	10
管理運営実態 及び管理者	管理運営者	11
開館日・開館時間	開館回数	12
職員員数	職員員数	13
修繕履歴	修繕履歴	14
土地利用の経緯	特記事項	15
2) コスト情報		
区分	金額(単位:千円)	
施設に係るコスト	管理運営費	16
	水光熱費	17
	修繕費、その他	18
事業運営に係るコスト	人件費	19
	その他コスト	20
経路コスト (金利負担、減価償却費等)		21
今後5年間で予想されるコスト		22
収入 (庫庫補助金、使用料、手数料、財産収入、その他収入)		23
3) 土地情報		
地所所在地	□公有所有 □他種	24
地所面積	□公有所有 □他種	25
形状	□公有所有 □他種	26
隣接状況	□公有所有 □他種	27
利用状況	□公有所有 □他種	28
交通アクセスのしやすさ	□公有所有 □他種	29
防災施設としての整備状況	□公有所有 □他種	30
その他環境条件	□公有所有 □他種	31
区域区分	□公有所有 □他種	32
用途地域	□公有所有 □他種	33
防火地域、その他防災指定等	□公有所有 □他種	34
特記事項		35



[그림 해외사례-36] 시설성능평가와 유효활용도평가를 활용한 시나리오의 검토

[그림 해외사례-35] 공공시설 어세스먼트 시트의
일부

구분		내용									
判定区分表	区分	健全度			耐震性能	法適合性	防災安全性	環境保全性	バリアフリー	<div>判定区分の考え方</div> <div>健全度の場合⇒改修の必要性が A:ない程度の健全な状態 B:いずれ発生するため点検などにより状態を監視する C:高い状態 耐震性能の場合⇒倒壊または倒壊危険性が A:低い B:ある C:高い 法適合性の場合⇒建築基準法に A:適合 B:対策が比較的容易 C:対策困難 など</div>	
		建築	電気	機械							
	A	0	0	0	0	0	0		0		
	B	▲ 10	▲ 5	▲ 5	▲ 30	▲ 8	▲ 3		▲ 3		
	C	▲ 20	▲ 10	▲ 10	▲ 35	▲ 15	▲ 5	(▲ 10)	▲ 5		

整備優先順	調査年月	施設名	建築年	延床面積 [千㎡]	健全度			耐震性能	法適合性	防災安全性	環境保全性	バリアフリー	合計
					建築	電気	機械						
1	H21.9	○○センター	1973年	2	B	C	C	C	B	A		—	▲ 73
2	H21.11	○○公民館	1969年	2	B	C	C	C	B	A		—	▲ 73
3	H21.10	○○庁舎	1977年	10	C	B	A	C	B	A		B	▲ 71
4	H21.10	○○センター	1969年	12	C	C	C	B	B	A		B	▲ 69
5	H21.11	○○体育館	1933年	3	C	B	C	B	C	A		—	▲ 68
6	H21.7	○○庁舎	1965年	4	B	B	A	C	C	A		B	▲ 68
7	H21.10	○○センター	1978年	9	C	C	B	B	B	A		C	▲ 66
8	H21.9	○○公民館	1973年	6	C	B	B	B	B	C		B	▲ 69
9	H21.11	○○庁舎	1979年	1	C	C	B	B	B	C		—	▲ 61
10	H21.9	○○センター	1977年	2	C	B	C	B	B	A		—	▲ 61
...

[그림 해외사례-37] 시설평가기준과(상) 평가결과례(하)

전략구상	<ul style="list-style-type: none">2011년 3월 「퍼실리티매니지먼트의 추진을 위한 기본개념」을 책정하여, 안전/안심인 공공시설군의 형성과, 자산으로서의 공공시설 유효활용방안을 전개하는 것을 기본 골자로 하고 있다.「일상관리」 「보전정비」 「자산관리」의 실시중장기적인 시점 및 분야횡단적인 시점의 도입「현황조사(Research) → 최적화방책의 검토(Plan) → 최적화방책의 실천(Do) → 검증(Review)」의 매니지먼트사이클 구축	
체제구축	<ul style="list-style-type: none">2009년도, 행정재정국내에 「퍼실리티매니지먼트 추진담당」의 지정 및, 경영과, 재무과, 관재과, 건축과, 설비과 등의 멤버로 구성된 「퍼실리티매니지먼트 추진 프로젝트팀」을 설치하고, 퍼실리티 매니지먼트에 대하여 전청적으로 검토, 조정, 공정관리를 하는 체제를 구축퍼실리티매니지먼트추진담당은, 공공시설의 최적화에 필요한 각종 정보를 제공하고, 조직전체의 공유화를 도모한다. 2013년도에는 기획조정국내에 「공민연계추진실」을 설치하고, PFI사업이나 지정관리자제도, 공설민영, 포괄적 민간위탁 등의 민간사업자를 대상으로 하는 창구를 단일화하였다.	

실천	시설총량의 축소 (목표:향후 30년간에 10% 축소)	<ul style="list-style-type: none">인구·재정의 예측과 장래비전에 근거하여 시설의 적정재배치 등을 검토. (사례)종합복지센터의 유효활용에 의한 심신장애복지센터 등 3시설의 이전 및 집약 (2015년도 말 예정)보육원의 재편: 보육원 1시설의 폐지, 4시설의 통합양로원의 재편:양로원 1시설, 특별보호양로원 1시설 폐지학교의 재편: 초등학교 4개의 통합, 고등학교 2개의 통합, 양호학교 2개의 통합 (2015~2016년도 개교 예정)
----	----------------------------------	--

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 유치원의 재편: 유치원 2개의 폐원 - 노인 쉼터의 집의 단계적 폐지: 2시설의 폐지 - 지능장애자 시설의 민간법인에 의한 재건축·운영 위탁: (2015년도 사업시작 예정) - 공립보육원의 사립보육원에 의한 재건축·운영위탁: 보육원4개
민간활용	<ul style="list-style-type: none"> • 지정관리자제도의 도입: 2013년 4월 시점으로 998시설 • 보육원재편 사업에 있어서의 PFI활용
시설의 장수명화 (목표:5개년 으로 LCC 30% 저감)	<ul style="list-style-type: none"> ① 「장수명화 대상시설」에 한하여 중장기 보전계획을 책정하고, 시설카르테에 의한 시설성능평가에 근거하여, 실정에 맞는 경제적이고 효과적인 계획보전을 실시 ② 공공시설의 건축·개수지침을 책정하고, 저탄소사회에서 요구되는 공공건축물의 장수명화나 자원절약에 이바지하는 기술을 적극적으로 도입 (사례) 중앙도서관·박물관·고베문화홀·구청·종합복지센터·학교·시영주택·기업회계가 소관하는 시설 등
내진화 (목표:2015년 도까지 내진화율 100%)	<ul style="list-style-type: none"> • 고베시 내진개수 촉진계획이 지정하는 일반영선시설에 대하여, 계획적·효과적으로 내진화를 실시한다. 시설평가에 근거하여 해 우선과제로 삼아서 실시한다.
에너지소비량 의 절감 (목표:연평균 1% 절감)	<ul style="list-style-type: none"> • 에너지절약의 안내서 등에 의한 운용개선, 에너지절약진단, 에너지절약개선계획의 책정 등을 단속적으로 실시한다.
일상적인 관리비용의 절감(목표:5 개년에 5% 절감)	<ul style="list-style-type: none"> • 시설관리비용(보수점검·경비·청소·광열수도비용 등)의 표준화 <ul style="list-style-type: none"> - 벤치마킹(유지관리업무·광열수도비용의 분포, 건축연차별 비용 비교) - 퍼포먼스 평가(유지관리업무·광열수도비용과 이용율)등에 의하여 요인분석을 실시하고, 표준화 - 시설관리수준을 작성하고, 업무수준의 적정화를 도모 • 시설관리수준의 설정·평가에 의한 업무의 적성화 및 효율화 <ul style="list-style-type: none"> - 표준사양서를 채용한 입찰이나 건적맞춤의 추진 - 새로운 유지관리수법(군관리·거점관리 수법)의 도입 - 모든 공공시설을 대상으로 한, 정기적 또는 수시로 일상 점검을 실시하고, 유지관리 및 에너지절약에 관한 정보의 데이터베이스화 - 관리효율·건전도평가 등에 의하여 해결과제가 발견된 시설은 정기적인 모니터링을 계속적으로 실시
행정재산의 유효활용	<ul style="list-style-type: none"> • 네이밍라이츠의 도입: 2011년도 23시설 • 자동판매기설치 요금에 있어서의 경쟁성의 도입: 2011년도 128대를 설치하여 전년대비 4200만엔의 수입증대
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 일반경쟁입찰에 의한 전력공급업자의 조달

참고문헌

- 国土交通省国土技術政策総合研究所、国土技術政策総合研究所プロジェクト研究報告、2006.1.
- PRE戦略を実践するための手引書、PRE研究会、2010.5
- 2007年度ストックマネジメント白書、東京都市建設行政協議会ストックマネジメント研究会、2008.4
- 2008年度ストックマネジメント白書、東京都市建設行政協議会ストックマネジメント研究会、2009.5
- 2009年度ストックマネジメント白書、東京都市建設行政協議会ストックマネジメント研究会、2010.4
- PRE戦略実践のための、公共不動産の合理的な所有・利用に関する研究会、住宅新報社、2011.1
- 国民総算年報 内閣府SNA(System of National Accounts:国民総算)サイト(http://www.esri.cao.go.jp/sna/kakuhou/kekka/h22_kaku/h22_kaku_top.html)
- 地方財政白書、総務省、平成15年度版～平成22年度版
- 日本の将来推定人口、国立社会保障・人口問題研究所、2007
- 国家機関の建築物の保全の現状、国土交通省大臣官房官庁営繕部、2004.7.
- 公共ファシリティマネジメント戦略：社団法人 日本ファシリティマネジメント推進協会、2010.9
- 公共施設資産を次世代に継承するファシリティマネジメントの提言、JFMA、2008
- Study for Improving the Efficiency of Public Facilities Management: Determining the Current State of a Municipality Using Publicly Available Information、日本建築学会計画系論文集第76巻第665号pp1285～pp1292、2011年7月、Sangjun YI・Hiroki TSUTSUMI・Kenji HIRAI・Yukio KOMATSU
- Improving the Efficiency of Public Facilities Management: Organizational Structures And Management Process In Municipalities、日本建築学会計画系論文集第77巻第673号pp667～pp674、2012年3月、Sangjun YI・Kenji HIRAI・Hiroki TSUTSUMI・Yukio KOMATSU
- 青森県県有施設利活用方針、青森県、2008.3
- 施設マネジメントの再構築、公職研、2010.3
- 公共ファシリティマネジメント戦略ー施設資産の量と質を見直す、社団法人 日本ファシリティマネジメント推進協会、2010.9
- 浜松市資産経営推進方針 輝く浜松市の未来へ～持続可能な行財政運営のために～、浜松市、2009.4
- 浜松市公共施設再配置計画・基本方針、浜松市、2010.9
- 浜松市公共施設再配置計画・個別計画、浜松市、2012.3
- 平成24年度浜松市の資産のすがた～持続可能な行財政運営を目指して～、浜松市、2012.
- 浜松市における一元化データを活用した資産経営の取組み、松野英男（浜松市）、日本建築学会建築社会システム委員会「公共施設管理における情報管理のあり方」p11-36、2012.9
- ファシリティマネジメントによる浜松市における資産経営への取組み 輝く浜松市の未来へ～持続可能な行財政運営のために～、松野英男（浜松市）、全国建設研修センター平成25年度建設研修、2013.6
- 神戸市行財政改革2015、神戸市、2011.2
- 安全安心な公共施設を次世代に継承していくために ファシリティマネジメントの推進について基本的な考え方、神戸市、2011.3
- 「神戸市行財政改革2015」に基づく断固たる行財政改革の実行～平成23年度の実績～、神戸市、2012.8
- 明日の暮らしを守る仕組みづくりー「神戸市行財政改革2015」に基づく断固たる取り組みの実行ー、神戸市、2013.8