

지역 공공시설의 효율적 조성·활용을 위한 종합적 자산관리계획 수립방안 연구

Guidelines and Process for Establishing Comprehensive Asset Management Plan
for Efficient Development and Utilization of Public Facilities in Local Areas

염철호 Youm, Chirlho
이여경 Lee, Yeokyung
이경재 Lee, Kyungjae
주소현 Joo, Sohyeon

(a u r i

기본연구보고서 2019-3

지역 공공시설의 효율적 조성·활용을 위한 종합적 자산관리계획 수립방안 연구

Guidelines and Process for Establishing Comprehensive Asset Management Plan
for Efficient Development and Utilization of Public Facilities in Local Areas

지은이	염철호, 이여경, 이경재, 주소현
펴낸곳	건축도시공간연구소
출판등록	제2015-41호 (등록일 '08.02.18)
인쇄	2019년 10월 26일, 발행: 2019년 10월 31일
주소	세종특별자치시 절재로 194, 701호
전화	044-417-9600
팩스	044-417-9608

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

가격: 26,000원, ISBN: 979-11-5659-232-7

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

연구진

연구책임	염철호	연구위원
연구진	이여경	부연구위원
	이경재	연구원
	주소현	연구원
연구심의위원	유광흠	기획조정실장
	조상규	스마트·녹색연구단장
	김명수	국토연구원 도시연구본부장
	나혜숙	한국건설기술연구원 선임위원
	조현준	생활SOC추진단 사업기획팀 과장
연구자문위원	강부성	서울과학기술대학교 교수
	강인호	한남대학교 교수
	권문성	성균관대학교 교수
	권혁삼	한국토지주택공사 책임연구원
	김범식	(주)비엠도시건축사사무소 소장
	김소라	서울시립대학교 교수
	김영경	(주)프롬 대표
	김지엽	성균관대학교 교수
	김지영	정립건축종합건축사사무소 소장
	김진욱	(주)예지학 대표
	김혜련	오드팩토리 대표
	민범식	(전)국토연구원 선임연구위원
	박진아	한국퍼실리티매니지먼트학회 소장
	박충훈	경기연구원 선임연구위원
	변나향	충북대학교 조교수
	송준환	국립야마구치대학 조교수
	원세용	청주대학교 교수
	이명식	동국대학교 교수
	이보람	경남연구원 연구위원
	이영범	경기대학교 교수
	이운용	중앙대학교 강의전담교수
	이정형	중앙대학교 교수
	임정민	토지주택연구원 연구위원
	임현성	공간연구소올림 대표
	전영훈	중앙대학교 교수
	정기정	유오에스건축사사무소 대표
	차주영	(주)예지학 이사
	최유종	충북대학교 교수

제1장 서론

최근 정부는 국민 삶의 질 제고를 위한 생활SOC 확충을 위하여 ‘공간·개발’ 중심의 대규모 SOC에서 탈피하며, ‘사람·이용’ 중심의 소규모 생활인프라에 대한 투자 비중을 확대하는 것을 투자전략으로 설정하고 향후 3년간 40조원 이상의 예산을 투입하는 ‘생활SOC 3개년 계획’을 발표하였다. 국민체육센터, 도서관, 커뮤니티 센터, 어린이박물관 등 지역 공공시설은 각 시설을 소관하는 각 부처와 관련 법령에 따른 개별적 공급방식으로 인해 인구 규모 또는 지자체별 균등배분 방식으로 획일적으로 공급되면서 생활권 단위의 지역 수요에 대응하지 못하는 한계가 지적되어 왔다. 지자체에서도 시설 복합 또는 기능 연계 등을 고려하거나 기존 유휴시설을 활용하거나 기능 전환 등을 통해 시설을 공급하기 보다는 대부분 정부 예산확보를 통한 신축 중심의 사업을 추진해 왔다.

지역 수요에 대한 충분한 파악 없이 단기간 내 공급목표 달성에 치우쳐 사업이 추진될 경우 조성 후 시설 이용률 저하 및 이용률 제고를 위한 추가적인 비용 발생이 우려된다. 미국, 캐나다, 영국, 일본 등에서는 공공시설의 유지관리비용 상승과 급격한 노후화로 재정 부담이 가중됨에 따라 공공시설의 장수명화와 가치 향상을 위해 중장기적이고 총괄적인 자산관리(Asset Management) 정책의 중요성이 증대되고 있고, 자산의 정량적 평가, 시설물 상태 및 성능수준에 대한 기초데이터를 구축하여 체계적이고 효율적인 관리와 신규시설 조성을 수행하는 사전예방형 자산관리가 추진되고 있다. 자산관리는 기본적으로 개별 시설물 단위의 상태평가와 생애주기 비용분석을 바탕으로 일정 수준을 유지하기 위한 비용 효율적 관리방안을 수립하는 과정을 의미한다. 하지만 최근에는 개별 시설물 단위를 넘어서 지역 차원에서 현재와 미래의 사용자가 원하는 서비스 수준과 수

요 등을 파악·예측하고, 재정상황 및 시설물의 여건을 분석하여 기능 연계, 재배치, 시설 간 통폐합, 민관협력 등 공공시설의 종합적인 관리·활용·확충 등 효율화 방안으로 자산 관리의 개념이 확대되고 있다.

따라서 지역 공공시설에 대한 종합적인 자산관리 개념에서 지역밀착형 생활SOC의 정책목표를 극대화하고 지역의 상황을 고려한 선택과 집중을 위해서는 지역 공공시설에 대한 종합적 자산관리계획을 수립한 다음, 이를 바탕으로 필요한 공공시설의 신규 조성 과 기존 시설의 용도변경, 통폐합 및 복합화 등의 사업을 추진할 수 있는 기반 마련이 요구된다.

본 연구는 생활SOC 3개년 계획에 따른 지역 공공시설의 확충 추진을 정책적 배경으로, 그간 개념적으로 검토된 지역 공공시설의 자산관리계획 수립방안을 구체적으로 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 지역 공공시설 조성에서의 종합적 자산관리 개념 도입의 필요성 검토를 바탕으로, 국내외 자산관리계획에 대한 사례분석과 자산관리 전략의 시범수립을 통해 최종적으로 '지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 수립방안'을 제시하고, 종합적 자산관리계획의 실효성 제고와 종합적 자산관리계획에 기반한 지역 공공시설의 효율적 조성·활용을 위한 실천방안을 제시하고자 한다.

제2장 지역 공공시설의 종합적 자산 관리계획 도입 필요성

해외 선진국들의 상황과 마찬가지로 우리나라의 경우에도 급격한 저출산 고령화에 따른 인구사회구조의 변화로 인해, 인구감소의 지속과 지역별 인구구조의 편차 등이 심화되면서, 콤팩트시티 개념 등 과거의 지역 배분형 공공시설의 공급 및 운영에 대한 방식 전환의 필요성이 높아지고 있다. 또한, 고령인구 증가에 따른 의료·복지 수요의 확대로 관련 시설의 필요성은 더욱 커지는 한편, 일반적인 공공행정 시설 등의 수요는 지역별 편차가 발생하고 있다. 이러한 지역별, 장소별 수요변화에 대하여 기존 공공시설의 운용 및 수요에 대한 면밀한 진단을 바탕으로 적재적소(適材適所)에 시설을 공급하는 전략적 접근이 필요하다.

2017년 12월 현재 우리나라 공공건축물 중 20년 이상 경과한 건축물의 비중은 46.9%이며, 노후 건축물의 비중은 향후 급격히 증가할 것으로 전망된다. 인구가 급격하게 증가하던 70년대, 80년대에 도시지역에 집중적으로 공급한 지역 공공시설이 일시에 노후

화의 시기를 맞음에 따라 시설의 정비와 재건축에 천문학적인 비용이 소요될 것으로 전망된다. 생산연령 인구의 감소 및 열악한 지자체 재정여건으로 노후화한 공공시설의 정비 등에 충분한 재정을 투자할 여력이 없는 지역이 상당수 일 것으로 예측되어 이에 대한 종합적인 대책 마련과 선택과 집중을 통한 재정 투입의 효율성 제고가 필요하다.

정부의 생활SOC 확충 정책에 따라 향후 3년간 상당수의 공공시설이 지역에 공급될 것으로 예측되나, 일부 복합화 대상 시설을 제외하고는 여전히 시설별 소관 중앙부처 중심의 칸막이 방식과 Top-Down 방식의 시설 공급체계가 지속될 것으로 예측된다. 생활SOC 확충의 정책목표를 극대화하고 지역의 상황을 고려한 선택과 집중을 위해서는 기존의 top-down식의 사업결정과 예산전달체계가 아닌, 보다 유연하고 포괄적인 의사결정시스템과 정책집행 방식이 필요하다. 국가 차원의 공급물량 결정과 함께 지역별로 지역 생활SOC의 현황과 향후 운영여건을 종합적으로 감안하여 현실적인 사업계획을 제시하고 이에 따라 지역별 예산을 배분·편성하는 방식이 필요하다. 이를 통해, 정부 예산 배정과 지역에 필요한 시설의 미스매칭을 해소하는 등 예산의 효율적 활용과 운영 측면에 대한 고려 및 전략 설정을 선제적으로 시행하여 시설 활용도를 제고할 수 있다.

그동안 공공시설은 대부분 제도적·정책적 수요에 따라 특정 행정서비스나 복지서비스 등을 제공하기 위한 시설로 여겨지고 공급되면서 소위 소유가치 중심으로 다루어져 왔다. 따라서 민간의 자산처럼 경영적인 측면에서 해당 시설에 투입되는 비용이나 효과를 측정하여 최소 비용으로 최대 효과를 얻기 위한 전략적 검토는 관심을 가지지 않은 것이 사실이다. 그 결과 그다지 효용가치가 없는 시설이 유휴공간으로 그대로 남아 있거나 이용 수요가 낮음에도 불구하고 여전히 일정 비용과 인력을 투입하는 비경제성이 허용되고 있다. 공공시설이 담당하고 있는 역할과 기능에 대한 진단을 바탕으로 필요성이 인정되나 기능이 충분치 못한 시설에 대해서는 리모델링, 재건축 등의 적극적인 조치를 통해 질적인 향상을 도모하고, 필요성이 부족한 시설에 대해서는 용도변경, 재배치, 통폐합 등 과감한 조치를 취할 필요가 있다. 또한, 시설 이용측면에서 민간의 노하우를 적극 활용할 수 있는 과감한 민관협력방식을 채용하고 필요하다면 민간시설과 공공시설을 복합화 하는 등 토지와 건축물의 이용 측면에서의 활용 극대화를 공공시설 공급과 정비에 적극적으로 고려할 필요가 있다.

본 연구에서는 이상의 지역 공공시설의 자산관리의 종합적 자산관리의 필요성을 바탕으로 “지역 공공시설의 종합적 자산관리”를 “지역 공공시설의 이용 실태, 노후도, 유지·정비 비용 등을 조사·분석하고, 지역 정책과 연계하고 사회적 요구와 재정 여건 등을 고려하여 경제성, 서비스, 성능 측면에서 모든 공공시설을 대상으로 하는 적정용량 산정,

유지관리 최적화, 용도변경, 통폐합, 재배치 등 중장기적인 정비 방안을 설정하고 이를 바탕으로 시설을 관리(management)하는 것”으로 정의하고자 한다.

제3장 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획의 주요 내용 설정

제3장에서는 본 연구에서 제안하고자 하는 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획의 주요내용 초안을 설정하기 위하여 지역 공공시설 자산관리계획과 관련한 국내외 관련 지침과 사례들을 살펴보았다.

우선 국내 사례에서는 자산관리와 관련한 이론적인 연구와 지역 대상 사례를 조사하였다. 첫째, 공공시설 자산관리계획에 포함하여야 하는 사항에 대해서는 본 연구의 직접적인 선행연구의 성격을 가지는 ‘지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초 연구’의 내용을 검토하였다. 해당 연구에서는 지역 공공시설 자산관리계획의 주요내용 구성방향을 다음과 같이 제시하고 있다. 우선, 계획수립의 일반원칙으로써 기본방향, 계획 대상구역, 계획 수립주기, 계획 수립절차를 정하고, 지역 공공시설 자산 실태조사를 위한 조사계획 수립방법 등을 정하며, 계획 수립내용 및 기준에 관해 자산관리 대상 시설유형, 계획 수립기준, 참여주체별 역할 등의 내용을 정한다. 이에 추가하여 관련 계획 수립 사례에서는 자산관리계획에서 지역의 여건, 관련 도시계획 등과의 정합성 등을 확보하여야 한다고 제시하고 있다.

둘째, 자산관리계획의 대상이 되는 시설 조사는 시설의 물리적 측면과 서비스 운영 및 이용 측면, 경제적 측면에서 진행된다. 물리적 실태조사는 일반정보, 토지정보, 건축물정보로 구분된다. 일반정보에는 주소, 시설명, 자산고유번호 등으로 구성되며, 토지는 면적, 지목, 공시지가 등이다. 건축물은 전체 건축물의 정보(주용도, 건폐율/용적률, 층수, 연면적, 사용승인일, 건물가액 등)와 층별 정보로 이루어진다. 서비스 운영 및 이용은 시설에서 운영되고 있는 공공서비스(프로그램), 시설이용률, 시설 이용자 및 관리자 설문조사 및 만족도, 지역주민의 요구 사항 등이 포함된다. 또한 경제적 측면은 시설의 취득, 처분, 운영 및 유지관리에 필수적인 요소로 예산과 밀접한 관련이 있으며, 유지관리 이력 및 비용, 재산가액, 자산가치 평가, 자산의 사회적 이용가치 측정 등이 포함된다.

셋째, 시설 외 조사 사항으로서 사회적 측면과 제도적·정책적 측면의 조사가 있는데, 사회적 측면은 지역의 연혁, 인구, 산업, 생활권 등 일반현황과 지역에 위치한 유·무형자산

분포 현황, 공공시설 현황 등 자산의 분포현황, 지역주민의 요구를 파악할 수 있는 수요 조사, 시설로의 접근성 등으로 구성된다. 사회적 측면은 공공시설의 수량, 규모, 위치를 결정하는데 참고할 수 있으며, 연계할 수 있는 자산을 파악하는데 활용할 수 있다. 정책적·제도적 측면은 해당 지역의 법정계획과 비법정계획 등 향후 공공시설 관련 계획과 자산관리에 영향을 미치는 법 제도를 포함한다.

다음으로 시사점을 줄 수 있는 해외사례로서 일본과 영국을 대상으로 자산관리계획 수립 체계, 국가 차원의 자산관리계획 수립지침, 지자체 자산관리계획 수립 사례에 대해 조사·분석하였다. 일본의 경우, 총무성에서 지역 공공시설의 노후화 및 인구 감소 등 여건 변화에 대응하기 위해 2014년 「공공시설 등 종합관리계획 책정에 관한 지침」을 발표하였다. 공공시설 종합관리계획은 지역의 공공시설을 종합적으로 관리하기 위해 수립하는 계획으로, 자산관리 개념이 포함되어 있다. 본 지침에서는 지자체에서 수립하는 공공시설 종합관리계획에 포함하여야 하는 사항과 계획 책정 및 개정 시 유의사항 등을 제시하고 있다. 한편, 국토교통성에서는 2012년부터 공적부동산(Public Real Estate, 이하 PRE)의 매니지먼트를 위한 PRE 전략을 수립하도록 유도하기 위해 「PRE 전략을 실천하기 위한 편람」을 제시하고 있고, 기존의 PRE 전략에서 한 발 더 나아가 마을만들기 개념을 접목시켜 PRE 전략을 수립하는데 참고할 수 있도록 「마을만들기를 위한 공적부동산(PRE) 유효활용 가이드라인(2014)」을 배포하였다. 아울러 실제 지역 자산관리계획 수립 사례로 “사이타마시의 공공시설 매니지먼트 계획”을 살펴보았다. 사이타마시 공공시설 매니지먼트 계획은 크게 공공시설 매니지먼트 백서, 공공시설 매니지먼트 계획, 1차 액션플랜으로 구성된다.

영국의 경우, 중앙정부는 공공시설과 자산 관리를 위한 기본적 틀을 작성하여 지방정부가 참고하도록 가이드라인을 제시하고 있다. 연방정부의 커뮤니티 및 지방자치 담당부서는 「지방정부의 공공자산 관리 강화를 위한 기본방침(Building on strong foundations, A Framework for Local Authority Asset Management, February 2008)」을 제시하고 있으며, 왕립공인평가기관 RICS(Royal Institution of Chartered Surveyors)는 공공부문 자산관리 지침 및 지방정부 자산관리 지침 개정안(RICS Public Sector Asset Management Guidelines and the revised Local Authority Asset Management Guidance, January 2008)을 발표하였다. 실제 지역 자산관리계획 수립 사례로 런던시의 “Property Asset Strategy” 사례를 살펴보았는데, 목표와 포트폴리오 구축, 사업방식 검토, 협동체계 구성, 운영자산 개발, 자산관리의 원칙으로 크게 구성된다. 이에 추가하여 살펴본 런던 캠턴구의 “Building Asset Management Plan” 사례는

서비스 기대치 파악, 서비스 수준 분석방법 설정, 미래 수요 대응방안 설정, 생애주기 관리방안, 리스크 관리방안, 재정 관리방안, 자산관리 실행계획으로 구성되어 있다.

이상을 바탕으로 지역 공공시설에 대한 종합적 자산관리 절차로서 ①도시 제반 여건 및 공공시설 현황에 대한 분석, ②현황분석을 토대로 한 주요 과제 도출 및 공공시설 자산관리 기본방침 설정, ③시설 유형별 실행계획 수립, ④자산관리계획 및 실행계획 검토 및 평가의 4단계를 설정하였다. 그리고 종합적 자산관리계획의 주요 내용을 ①도시 여건 및 공공시설 현황 분석, ②지역 공공시설 자산관리 기본방침, ③개별 시설유형별 시행계획 부문으로 설정하였다.

제4장 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 수립방안

제4장에서는 제3장에서 설정한 지역 공공시설의 종합적 자산관리 계획의 주요 내용을 바탕으로 전담조직 설치, 총괄건축가 도입, 각종 시범사업 및 시범계획 수립 등 최근 공공건축과 관련한 다양한 정책을 추진하고 있는 충남 당진시를 대상으로 공공시설의 종합적 자산관리계획을 시범수립하고, 그 결과를 바탕으로 공공시설의 종합적 자산관리 수립방안을 도출하였다. 당진시 자산관리계획에서 제시한 자산관리 5대 전략은 ①수요 대응형 공공시설 총량 적정화 추진, ②복합화 및 다기능화의 적극적 추진, ③미이용·저이용 토지 및 건축물의 적극적 활용, ④기존시설 성능 제고 및 장수명화를 위한 체계적인 정비사업 추진, ⑤공공시설 자산관리의 효율화, ⑥당진시 교육시설 및 국유시설과의 연계성 강화이다.

당진시 자산관리계획 시범수립을 통하여 다음과 같은 사항을 시사점으로 도출하였다. 첫째, 공공시설에 대한 구체적이고 정확한 정보 구축이 무엇보다도 중요하다. 시설 관련 정보가 전반적으로 미흡하여 정보 구축에 난항을 겪었으며, 시설 운영에 대해서는 기존 구축된 정보가 없는 실정이며, 시설 유형별 특성에 따른 조사 항목 차별화도 필요함을 확인하였다. 둘째, 도시기본계획 등 공공시설 공급 관련 계획의 비현실성 및 정보 오류 등 개선이 필요하다. 도시기본계획에서 기존에 설정한 계획인구가 현실적이지 않아 이를 기반으로 산정한 공공시설 등 도시기반시설의 확충 목표 또한 전면 재검토가 필요하였다. 게다가 도시기본계획에서 검토한 공공시설의 현황 또한 시설수가 실제와 다른 부분이 여러 곳에서 발견되어 전체적으로 관련 정보의 신뢰성 문제가 발생하였다. 셋째, 지자체 특성에 따른 공공시설 유형화가 필요하다. 소규모 공공시설의 경우, 「건축법」상

의 근린생활시설에 해당하고, 공공시설 소관 법령에서의 시설 구분 또한 상이하며, 복합 커뮤니티 시설 등 복합시설의 경우도 유형화에 난항이 있었다. 넷째, 지자체 내 총괄적인 자산관리 수립 주체 설정이 필요하다. 건축 담당 부서, 예산 담당 부서, 공유재산 담당 부서의 적극적인 참여와 협조가 필요하며, 중심적인 역할을 담당할 부서를 사전에 지정하고 이를 중심으로 실태조사와 의사결정이 이루어질 필요가 있다. 다섯째, 공공시설 관련 비용 산출 근거 마련이 필요하다. 지자체 전체 세출예산 중 공공시설에 소요되는 비용을 별도로 산출하기가 어렵고, 공공시설별 자산평가에 대한 지침도 내용이 구체적이지 못하며, 공공시설의 자산관리에 소요되는 비용 산출 근거 또한 미흡함을 확인하였다.

이상을 바탕으로 제3장에서 조사한 국내외 사례 및 지역 공공시설의 종합적 자산관리 계획의 주요 내용, 제4장에서 당진시를 대상으로 시범 수립한 종합적 자산관리계획의 진행과정과 결과 등을 바탕으로 종합적 자산관리계획의 수립을 위한 절차와 세부내용을 제시하였다.

지역 공공시설의 종합적 관리계획 수립 방안

구분	세부내용	조사 및 검토 내용	활용 자료 및 유의사항
1. 지자체 내 자산관리계획 수립 추진체계 마련			
1-1. 공공시설 관련 정보의 수집 및 정리를 위한 조사체계	공공시설 관련 부서 및 담당자 파악	공유재산 관리 부서, 예산 부서, 건축 부서, 주요 공공시설 유형별 소관 부서 등 부서별 소관 업무	
	공공시설과 관련한 지자체 내 입수 가능한 기초 정보 수집		공유재산 관리대장 건축물 및 토지 대장
	공공시설 자산관리 전략 수립을 위한 별도의 위탁용역 시행 필요성 검토 및 용역 발주 준비	과업 기간, 과업 내용, 용역비 규모 등	국내외 유사 사례
1-2. 공공시설 관련 부서 간 의견조율 및 의사결정을 위한 협의 및 조정체계	공공시설 자산관리 주관 부서 및 협력 부서 지정	주관부서 : 기획부서, 공유재산 담당 부서, 공공건축 담당 부서 등 협력부서 : 개별 시설 유형별 소관부서, 건설사업소, 시설관리공단 등 산하기관	
	자산관리 계획 수립을 위한 협의체 또는 TFT 구성 및 역할 분담 방안 마련	추진일정 외부 전문가 등 참여방안	
	협의체 또는 TFT 운영 방식 결정	협의 및 의사결정 방식	
1-3. 자산관리전략 및 실행계획 수립 등을 위한 전문가 지원체계	공공시설 자산평가 및 건축 분야 전문가 활용 방안 마련	관련 분야 전문가 및 기관 pool	
	필요 시 공공시설 자산관리 전략 수립을 위한 별도의 위탁용역 시행		* 실태조사는 해당 지자체의 역할이므로 수행업체의 역할 최소화
	지자체 내 총괄건축가 및 전담조직 기 운영 시 활용방안 검토	총괄건축가 및 전담조직의 역할 및 권한 등 관련 부서와의 역할 분담	* 총괄건축가에게는 전체적인 방향 설정 및 조정 역할(권한) 부여

구분	세부내용	조사 및 검토 내용	활용 자료 및 유의사항
2. 공공시설 관련 정보의 조사 및 구축			
2-1. 공공시설의 기본 현황정보 구축	지자체 내 공공시설 관련 기존 정보 수집 및 분석	공공재산관리계획, 토지 및 건축물 대장, 소관 부 서별 관리시설 정보 등 지역 특성에 따른 공공시설 유형화 공공시설 총량 파악 및 누락 정보 확인	공공재산 관리대장 건축물 및 토지 대장 부서별 소관시설 관련 정보
	지자체 내 공공시설 기본 현황 정보 구축	시설명, 용도, 토지정보, 위치, 규모, 준공시기, 운 영주체 등 기본정보가 탑재된 공공시설 기본 현황 정보 구축	공공시설 현황조사 결과 * 필요 시 추가조사 및 현장 확인 필요
2-2. 관련 시설 및 토지 정보 파악	국가 소유 토지 및 시설 정보	국가 청사 등 국가가 소유·관리하고 있는 건축물 및 토지에 대한 정보 파악	건축물 및 토지 대장 건축 인허가 정보시스템 정보
	학교시설 관련 정보	지방교육청 소관 학교시설에 대한 건축물 및 토지 정보 파악	건축물 및 토지 대장 건축 인허가 정보시스템 정보 학교시설 정보시스템 활용(협조)
2-3. 개별 공공시설 현황 파악	기본정보 개요	건물명, 주소, 소관부서, 건물 주용도	* 지역 특성에 따른 공공시설 유형화에 따라 용도구분방식 설정 * 복합화 시설 및 단지형 시설에 대한 정보기입방식 설정
	토지 정보	토지면적, 지목, 공시지가 (기준일 포함)	
	건축 정보	건폐율, 용적률, 총 연면적, 지상층수, 지하층수, 사용승인일, 건물가액 (기준일 포함), 층별 정보	
	운영 현황	운영관리방식, 운영관리주체, 직원수 / 정원수, 방문자수	* 시설 유형별로 방문자수 산정방식 차별화 필요
	이용 현황	개관일수, 시설활용도, 이용자 만족도 조사 유무	
	비용현황 수입	사용·임대료, 보조금, 기타 수입	
		운영관리위탁비, 개보수 등 수선비, 감가상각비, 기타 지출	* 비용 산정 기준 제시 필요
	품질 정보 안전	내진성능평가 유무, 안전진단 유무, BF 인증 여부	
		에너지 성능	에너지성능 관련 인증 유무 및 등급
		민원	민원 발생수 (건/연) * 시설 관련 민원에 한함
	기타 향후 계획	성능개선 필요성, 필요한 성능 개선사항	* 선택가능 항목 제시 필요
		데이터정보	데이터 작성자 소속, 데이터 작성자명
	공공시설 현황 조사 결과 취합 및 정보 일원화		부서별, 용도별 관련 정보체계 상이 사항 확인 * 필요 시 추가조사 시행
2-4. 개별 공공시설 자산가치 평가	공공시설 자산가치 평가기준 설정	자산상태 평가, 사회적 이용가치, 생애주기 비용, 자산가치 산출	* 사회기반시설 회계처리지침
	공공시설 자산가치 평가 및 시설별 자산관리 방향 우선순위 도출	현행 유지, 리모델링, 용도변경, 용도폐기 후 매 각, 철거 후 신축, 재배치 등	* 실태조사 및 자산가치 평가에 따른 결과로 자산관리방침 및 시설 용도별 실행계획에 따라 재조정

구분	세부내용	조사 및 검토 내용	활용 자료 및 유의사항
3. 지역 현황 및 지역의 중장기 발전방향 파악·설정			
3-1. 지역현황 파악	도시 일반현황	위치, 면적, 공간구조, 주요 시설 분포도	도시기본계획 등 관련계획
	인구변화 추이	전체, 지역별, 계층별 과거·미래의 인구변화 추이	통계청 인구조사
	지역 개발동향	과거 및 현재의 지역개발 관련 사항	도시기본계획 등 관련계획
	재정상황 파악	연간 세입·세출 현황 공공시설 건립 및 운영 관련 국고보조금 현황	재정 관련 통계 자료
3-2. 지역의 중장기 발전방향 파악 및 설정	도시기본계획 및 도시재생전략계획 등 법정계획의 내용 파악	도시기본계획 상의 지역발전 방향 도시재생전략계획 상의 지역발전 방향	도시기본계획, 도시재생전략계획
	지역개발 관련 비법정계획의 내용 파악	중심지 활성화 방안, 지속가능 발전계획 등	지자체 내 관련 개발계획(안)
	주요 생활권별 발전방안 및 공공시설 조성·활 용 방향 설정	주요 생활권별 발전방안 설정 및 조정 주요 생활권별 발전방안에 따른 공공시설 배치 및 특화 방향 구체화	도시기본계획 등 관련계획 지자체 내 관련 개발계획(안) * 필요 시 도시기본계획 상의 생활권 구분 세분화 * 공공시설을 활용한 발전전략 검토, 발전방안에 따른 공공시설 소요 검토 필요
4. 지역 공공시설 조성 및 관리를 위한 재정소요 추산			
4-1. 기존 시설의 유지관리, 정비, 재건축 등에 소요되는 재정규모 파악	현재 연간 지역 공공시설 조성 및 관리에 소요되는 재정규모 파악	최근 3년간 공공시설의 신축, 리모델링, 유지관리 등에 소요되는 비용 평균치 도출	세출예산 관련 통계 중기재정계획
	계획기간 동안 시설 유지관리 및 운영에 소요 되는 비용 산출	시설별 유지관리 및 운영방식 노후 시설의 경우 구조안전 보강 필요성	* 사회기반시설 회계처리지침 * 조달청 자료 등 유사사례 파악 * 직영·위탁 등 운영방식에 따른 유지관리 및 운영비용 차별화
	준공 후 20년 등 대규모 리모델링이 필요한 시 기 도래 시 소요비용 산출	시설별 대규모 리모델링 필요 시기 산정 시설별 대규모 리모델링 소요 비용 산정	* 사회기반시설 회계처리지침 * 조달청 자료 등 유사사례 파악
	사용연한이 다하여 재건축이 필요한 경우의 재 건축 비용 산출	공공시설 유형별 사용연한	* 사회기반시설 회계처리지침 * 조달청 자료 등 유사사례 파악 * 현재의 대지에 유사한 규모로 재건축할 경우로 산정 (재건축 시기 시의 물가상승률 등 고려)
4-2. 공공시설 조성 및 관리에 투입 가능한 재정규모 수준 설정	향후 공공시설 정비 등 관련 예산확보 규모 산정	향후 인구추이 및 중기재정계획 등에 따른 세입 및 국가보조금 등 검토	
	계획기간 동안 공공시설의 조성 및 관리에 투 입 가능한 재정규모 수준 설정	4-1에서 도출한 공공시설 정비 등에 소요되는 재정규모 종합 신규 공공시설 조성에 투입 가능한 재정규모 확인	
5. 지역 공공시설 자산관리 기본방침 설정			
5-1. 공공시설 자산 관리를 위한 주 요 전략 설정	분석결과에 따라 도출된 자산관리의 주요 과제	자산관리를 위해 도입 및 개선이 필요한 과제 중장기적인 자산관리의 목표 (성과지표)	
	주요 과제의 해결·실행을 위한 실천전략 설정		

구분	세부내용	조사 및 검토 내용	활용 자료 및 유의사항
5-2. 계획기간에서 의 공공시설 적정 보유량 목표 설정	계획기간 동안 목표로 하는 공공시설 적정 보유량 설정	지역개발 방향, 시설 유형별 수요 예측 등을 바탕으로 공공시설 적정 보유량 (시설수, 수용 용량 등)추산	* 4-2의 재정규모 수준 고려
	추가 공공시설 공급 대상 생활권 및 공급 규모 설정	생활권별 적정 공공시설 규모 산출 추가적으로 필요한 공공시설 수 및 규모	* 4-2의 재정규모 수준 고려
5-3. 공공시설 자산관리를 위한 실천과제 설정	공공시설 적정 보유량 실현을 위한 재정소요 산출 및 재정 확보 방안	지역개발 방향, 시설 유형별 수요 예측 등을 바탕으로 공공시설 적정 보유량 (시설수, 수용 용량 등)추산	* 4-2의 재정규모 수준 고려
	기존시설 성능제고 및 장수명화 방안	중점 대상 설정 : 20년 이상 경과 시설 등 에너지절감 및 배리어프리 성능 제고 시민 이용 편의성 제고 등	
	미이용·저이용 토지 및 건축물의 적극적 활용 방안	이용률이 낮은 공공시설의 시설 활용도 제고 방안 국유지, 도유지의 활용 및 연계 방안 입지조건, 용적률 등 개발 잠재력이 높은 공공시설 및 토지 활용 우선순위	
	복합화, 다기능화, 집약화 등 공공시설 효율성 극대화 방안	신규 시설 등 복합화 원칙 설정 복합화 및 다기능화 적용 우선순위 설정	
	공공시설 자산관리체계 개선 방안 등	공공시설 정보 구축 체계화 및 고도화 방안 민간위탁 활성화 방안 지자체 내 공공시설 관리체계 강화 방안	
6. 시설 유형별 실행계획 설정			
6-1. 시설 개요 및 현황	시설 세부유형, 시설명, 설치 목적, 규모 등	시설 관련 국가 공급 정책 방향 시설별 세부기준	관련 법령 및 정책에 따른 지침 및 가이드라인 등
	건립 시기, 규모, 운영주체, 물리적 성능 등	각 시설별 정보의 구체적 내용 (운영 실태, 내진성능, 배리어프리, 에너지 성능 등, 공간별 사용 및 유희공간 현황)	2-3 개별 공공시설 현황파악 자료
	시설별 자산가치 평가 결과	자산가치 평가 결과에 따른 대응 전략	2-4. 자산가치 평가 결과
6-2. 자산관리 방침	적정 보유량 목표 설정에 따른 세부 공급 및 정 비 계획	시설별 서비스 범위 및 이용자 규모 리모델링, 용도변경, 증축, 재건축, 신축 등 타 시설과의 복합화 여부	
	목표 면적 및 수선·개보수·갱신비용 등 추계	계획기간 동안의 유지관리 및 운영비 산출 리모델링, 신축 비용 산출	
6-3. 연차별 실행계획	계획기간 동안의 연차별 자산관리 추진계획 설 정	대규모 수선, 기능 개선, 폐지, 신축 등 연차별 계획 구체화	

출처 : 연구진 작성

제5장 종합적 자산관리에 기반한 공공시설 조성·활용을 위한 실천방안

제5장에서는 이상의 연구결과를 바탕으로 종합적 자산관리에 기반한 공공시설 조성·활용을 위한 실천방안을 제시하였다. 첫째, 공공시설 자산관리를 위한 정보체계 구축·운영이다. 지역 공공시설의 종합적 자산관리 전략 수립을 위해서는 지역 공공시설의 면밀한 실태조사에 따른 정확한 현황자료 구축이 필수적이며, 지역 공유재산 담당부서의 역량 강화 또한 필요하다. 국가는 지역 공공시설 관련 실태조사, 가치평가, 정보체계와 관련한 기준이나 표준 지침 등을 마련하여 중요한 관련 정보가 누락되거나 지역별로 상이점이 크지 않도록 할 필요가 있으며, 정기적으로 지역 공공시설 관련 정보를 취합하여 종합적인 분석을 실시하고 이를 바탕으로 공유재산 또는 자산관리 관련 정책 등에 반영할 필요가 있다.

둘째, 지역 공공시설의 종합적 자산관리 계획 수립 시범사업 추진이다. 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획의 법제화에 앞서 지역 공공시설에 대한 지자체의 관심을 제고하고, 선도사례 발굴을 위하여 자산관리계획 수립 시범사업을 추진하는 방안이 필요하며, 본 연구에서는 국토교통부가 추진 중인 “공간환경전략계획 수립 지원사업”과 연계하는 방안을 검토하였다. 현재 단년도 시범사업으로 추진하고 있는 공간환경전략계획 수립 시범사업을 2개년 시범사업으로 개편하고, 1차년도에는 지역 공공시설의 종합적인 자산관리계획 수립한 다음, 2차년도에 중점추진권역을 도출하고 공공시설 등의 공급 및 정비에 관한 세부 사업계획을 수립하도록 하는 방안을 제안하였다.

셋째, 공공시설 리모델링, 증개축 등에 대한 국가 예산의 지원 확대이다. 현행 균특회계 등 신축 중심의 국고 보조금 제도를 개편하여 지역 공공시설 자산관리 전략의 수립을 위한 조사·연구 등에 필요한 경비, 공공시설 자산관리 전략에 근거한 리모델링, 증개축 등에 대한 국조 보조금의 지원을 확대할 필요가 있다. 또한, 공공시설 자산관리 전략에 근거한 공공시설 정비 등에 지방채를 충당할 수 있도록 하거나, 해당 사업에 대한 지방채 발행 한도액을 완화하는 방안을 제시하였다.

넷째, 복합화, 민관협력, 용도변경, 통폐합 등의 원활한 추진을 위한 제도 개선 방안이다. 지역 공공시설의 종합적 자산관리 전략에 따른 원활한 공공시설의 복합화, 민관협력, 용도변경, 재배치 및 통폐합 등을 추진하기 위해서는 관련 사업 및 방식에 대한 법령

및 절차가 구비될 필요가 있다. 민관협력을 통한 노후 공공시설의 복합화 사업추진 방식 도입을 적극적으로 검토하고, 자산관리 전략을 바탕으로 해당 시설의 용도변경이나 재 배치, 통폐합 등을 추진할 경우 균특회계 예산이나 국가 보조금과 관련한 규정이 걸림돌 이 되지 않도록 관련 제도나 지침 등의 유연화가 필요하다.

다섯째, 지역 공공시설의 종합적 자산관리 계획의 법적근거 마련이다. 현재 정부에서는 공공건축에 관한 종합적인 관리체계 구축과 함께 디자인 개선, 사업 내실화 등을 담은 (가칭)「공공건축 특별법」 제정을 추진 중이다. 「공공건축 특별법」에 「지역 공공건축 관리계획」의 수립을 규정하여, 지역 공공건축물에 대한 진단, 정비 및 재건축 등에 소요되는 비용 추산, 수요변화 및 재정여건 예측 등을 바탕으로 지역 공공건축물에 대한 종합 적인 자산관리계획 수립 및 이에 따른 정책 및 사업을 추진할 수 있도록 근거를 마련하는 방안을 제시하였다. 장기적으로는 현재 행정안전부가 추진 중인 「공유재산 종합운영계획」과 연계하여 「공유재산 및 물품관리법」체계를 바탕으로 현행 공유재산관리계획을 10년 이상을 단위로 하는 공유재산 종합계획과 연 단위의 공유재산 관리계획으로 이원 화하고, 공유재산종합계획에 지역 공공시설(공유재산)에 대한 종합적 자산관리 전략을 포함하도록 하는 방안을 제시하였다.

여섯째, 지역 공공시설 자산관리 계획에 기반한 공공시설의 조성 및 정비이다. 관련 법령 에 지역 공공시설 자산관리계획 법제화를 전제로 자산관리계획 수립을 활성화하고, 이 에 따른 체계적인 사업추진을 유도하기 위한 방안으로서, 국고보조사업 선정 시 지역 공 공시설 자산관리 계획을 수립하고 이에 기반하여 신규사업을 신청한 경우에는 선정 시 가점을 부여하거나 국고보조율을 상향 조정하는 방안과 지방재정투자사업 심사 및 타당 성 조사 시 지역 공공시설 자산관리 계획과의 관련성을 검토하는 방안을 제안하였다.

주제어

공공시설, 자산관리, 자산관리계획, 공공건축

차례 CONTENTS

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구의 배경	1
2) 연구의 목적	5
2. 연구의 범위 및 방법	6
1) 본 연구에서의 지역 공공시설 및 자산관리계획의 범위	6
2) 연구의 방법	10
3. 기존연구와의 차별성	11
4. 연구의 흐름	14

제2장 지역 공공시설에 대한 종합적 자산관리 도입 필요성과 개념 정립

1. 자산관리 측면에서의 지역 공공시설 정책의 한계 및 문제점	15
1) 우리나라의 지역 공공시설 자산관리 정책 현황	15
2) 생활SOC 확충 정책의 자산관리 측면에서의 문제점	17
3) 지자체 공유재산 담당자 설문조사를 통한 지역 공공시설 관리의 문제점	22
2. 지역 공공시설의 종합적 자산관리의 도입 필요성	25
1) 지역 공공시설 자산관리의 패러다임 변화 필요	25
2) 지역 공공시설의 종합적 자산관리의 도입 필요성	29
3. 지역 공공시설의 종합적 자산관리의 개념 정립	31

제3장 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획의 주요내용 설정

1. 국내 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 관련 사례 분석	35
1) 공공시설 자산관리계획의 구성과 주요 내용	37
2) 공공시설 현황조사 항목과 방법	39
2. 해외 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 지침 및 사례 분석	45
1) 일본	46
2) 영국	65
3. 국내외 지침 및 사례 분석을 통한 시사점	75

1) 자산관리계획 수립체계 : 국가 차원의 계획수립지침 제시	75
2) 자산관리계획의 구성 : 전략계획 + 실행계획	76
3) 자산관리계획의 전략부문 : 지역 공공시설 전반에 대한 자산관리 방침 설정	77
4) 자산관리계획의 실행계획 부문 : 자산관리전략 실현을 위한 시설유형별 실천계획 수립	79

제4장 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 수립방안

1. 종합적 자산관리계획 시범수립의 개요	81
2. 당진시 공공시설 종합적 자산관리계획(안) 시범 수립	85
1) 도시 제반여건	85
2) 공공시설 현황	89
3) 공공시설 공급목표량 산정 및 소요예산 산출	94
4) 공공시설 자산관리 기본방침 설정	101
5) 자산관리 실행계획 도출 : 노인복지시설	106
3. 지역 공공시설 종합적 자산관리계획 수립방안	109
1) 당진시 자산관리계획 시범수립 결과 분석	109
2) 지역 공공시설 종합적 관리계획 수립 방안	111

제5장 종합적 자산관리에 기반한 공공시설 조성·활용을 위한 실천방안

1. 공공시설 자산관리를 위한 정보체계 구축·운영	115
2. 지역 공공시설의 종합적 자산관리 계획 수립 시범사업 추진	120
3. 공공시설 리모델링, 증개축 등에 대한 국가 예산 지원 확대	122
4. 복합화, 민관협력, 용도변경, 통폐합 등의 원활한 추진을 위한 제도 개선	124
5. 지역 공공시설의 종합적 자산관리 계획의 법적근거 마련	127
1) (가칭) 「공공건축특별법」에 공공건축 자산관리계획의 법적 근거 마련	127
2) 「공유재산 및 물품관리법」에 법적 근거 마련	130
6. 지역 공공시설 자산관리 계획에 기반한 공공시설의 조성 및 정비 유도	135

차례 CONTENTS

제6장 결론

- 1. 연구결과 종합 ————— 139
- 2. 연구의 의의 및 한계 ————— 143

참고문헌 ————— 145

Summary ————— 149

부록 ————— 153

- 1. 지자체 공유재산 담당자 설문 내용 및 결과 ————— 153
- 2. 당진시 공공시설 자산관리계획(안) ————— 165

표차례 LIST OF TABLES

[표 1-1] 「국토계획법」 제2조에 따른 기반시설별 공급 및 설치 관련 법제도 일부	2
[표 1-2] 관련 법령 및 정책에서의 공공시설 유형	6
[표 1-3] 선행연구에서의 지역 공공시설 자산관리 실태조사 대상시설 및 유형	8
[표 1-4] 선행연구 현황	11
[표 1-5] 선행연구 6과 본 연구의 주요내용 비교	13
[표 2-1] 지자체 공유재산관리 담당자 설문조사 내용	22
[표 2-2] 해외의 공공시설 자산관리 용어 정의	33
[표 3-1] 지역 공공시설 자산관리 관련 연구 분류	36
[표 3-2] 선행연구에서 제안한 공공시설 자산관리계획의 구성과 주요 내용	37
[표 3-3] 공공건축 자산관리전략계획 (예)	38
[표 3-4] 물리적 측면 조사 항목	39
[표 3-5] 공공시설 물리적 측면 조사(예시)	40
[표 3-6] 서비스 운영 및 이용 측면 조사 항목	41
[표 3-7] 공공시설 서비스 운영 및 이용 측면 조사(예시)	41
[표 3-8] 경제적 측면 조사 항목	42
[표 3-9] 사회적 측면	43
[표 3-10] 제도적·정책적 측면	43
[표 3-11] 해외 사례분석의 개요	45
[표 3-12] 「공공시설 등 종합관리계획 책정에 관한 지침(2014)」의 구성 및 세부 내용	47
[표 3-13] 「PRE전략을 실천하기 위한 편람(2012)」의 구성 및 세부 내용	48
[표 3-14] <1단계 : 마을만들기 방향성 정리>의 주요 검토항목 및 내용	53
[표 3-15] <2단계 : PRE 정보의 정리 일원화>의 주요 검토항목 및 내용	54
[표 3-16] <3단계 : 공적부동산에 관한 기본방침 정리>의 주요 검토항목 및 내용	55
[표 3-17] <4단계 : 공적부동산의 구체적인 방안 검토>의 주요 검토항목 및 내용	55
[표 3-18] <5단계 : 개별사업 내용 검토>의 주요 검토항목 및 내용	56
[표 3-19] 사이타마시 공공시설 매니지먼트 계획 체계	56
[표 3-20] 사이타마시 공공시설 매니지먼트 백서에 포함된 현황조사 항목 및 주요 내용	57
[표 3-21] 사이타마시 공공시설 매니지먼트 관리대상	61
[표 3-22] 사이타마시 공공시설 매니지먼트의 목표	62
[표 3-23] 사이타마시 공공시설 매니지먼트를 위한 5대 중점고려사항	62
[표 3-24] 「지방정부의 공공자산 관리 강화를 위한 기본방침(2008)」의 주요 내용	66
[표 3-25] 자산관리 우수사례에서 나타난 단계별 특징	66
[표 3-26] RICS가 제시한 자산관리계획 내용 (자산관리전략 포함)	69

표차례 LIST OF TABLES

[표 3-27] 지자체 공공시설 자산관리계획의 주요 구성	76
[표 3-28] 지자체 공공시설 자산관리계획 전략부문의 주요 내용과 방법	77
[표 3-29] 지자체 공공시설 자산관리계획 중 실행계획 부문의 주요 내용과 활용자료	79
[표 4-1] 공공시설 종합적 자산관리계획(안) 시범 수립에 대한 추진 일정	84
[표 4-2] 최근 5년간 당진시 전체 인구	87
[표 4-3] 최근 5년간 당진시 읍면동별 인구	87
[표 4-4] 최근 5년간 당진시 재정자립도 및 재정자주도	88
[표 4-5] 최근 5년간 당진시 재정(세입·세출) 현황	88
[표 4-6] 공공시설 현황자료 입력 항목 및 양식	90
[표 4-7] 당진시 공공시설 현황조사 일정	91
[표 4-8] 제출된 공공시설 현황자료 항목 기입률	91
[표 4-9] 당진시 자산관리 대상 공공시설	92
[표 4-10] 당진시 자산관리 대상 공공시설 노후 현황	92
[표 4-11] 2030년 당진시 공공시설 공급목표량	95
[표 4-12] 공공건축물 유형별 소요예산 산출기준(안)	97
[표 4-13] 연도별 2030년 당진시 공공시설 공급계획안	98
[표 4-14] 공공시설 공급목표량에 따른 소요예산(안)	99
[표 4-15] 당진시 공공시설 적정 공급량 목표 (2030년 기준)	102
[표 4-16] 용적률 충당률 하위 30위 공공시설 리스트	103
[표 4-17] 각종 성능 관련 인증 미적용 시설 현황	104
[표 4-18] 민간위탁 운영시설 현황(예시)	105
[표 4-19] 당진시 노인복지시설의 위치	106
[표 4-20] 노인복지시설 자산관리 실행계획	108
[표 4-21] 지역 공공시설의 종합적 관리계획 수립 방안	111
[표 5-1] 서울시 재무국 자산관리과 주요 업무	117
[표 5-2] 공간환경전략계획의 주요 내용	121
[표 5-3] 공유재산 종합운영계획의 주요 내용	131
[표 5-4] 「공유재산 및 물품관리법」 개정안	134
[표 5-5] 지방재정투자사업 투자심사기준	136
[표 6-1] 지역 공공시설의 종합적 관리계획 수립 방안	140
[표 6-2] 종합적 자산관리에 기반한 지역 공공시설 조성·활용을 위한 실천방안	142

그림차례 LIST OF FIGURES

[그림 1-1] 본 연구에서의 지역 공공시설과 자산관리계획의 검토 범위	9
[그림 1-2] 본 연구에서의 지역 공공시설 자산관리계획 검토 프로세스	10
[그림 1-3] 연구의 흐름	14
[그림 2-1] 생활SOC 3개년계획의 비전과 분야	18
[그림 2-2] 생활SOC 3개년계획의 성과목표	19
[그림 2-3] 국가별 공공시설 자산관리 개념의 적용 범위 (대상 및 목적 측면)	25
[그림 2-4] PRE/FM 전략의 배경이 된 사회변화와 과제	27
[그림 2-5] 노후 공공건축물 동수 및 연면적	29
[그림 3-1] 공공시설 접근성 분석 및 결과(예시)	43
[그림 3-2] 지역 기반의 공공건축 통합 자산 관리	44
[그림 3-3] PRE 매니지먼트 사이클	49
[그림 3-4] PRE 매니지먼트 사이클별 세부 내용	50
[그림 3-5] 기존 계획 체계와 연계된 가이드라인의 역할	51
[그림 3-6] 가이드라인의 주요 구성	52
[그림 3-7] 지역별 인구 추이 조사 사례	53
[그림 3-8] 도시기본계획을 토대로 한 마을만들기 방향성 정리 사례	53
[그림 3-9] 영국 지방정부 자산관리 기본방침의 구조	67
[그림 3-10] RICS가 제시하는 공공시설 자산관리 프로세스	68
[그림 3-11] 런던 캠턴구의 「Building Asset Management Plan」의 주요 내용	72
[그림 3-12] 향후 유지보수 지출예산 추이	74
[그림 3-13] 계획된 리뉴얼 예산과 실제 지출과의 차이(gap)	74
[그림 4-1] 당진시 중심지 체계	86
[그림 4-2] 당진시 생활권 설정도	86
[그림 4-3] 충청남도 시·군의 압축성 지수(좌) 및 크기(우)	86
[그림 4-4] 당진시 읍면동별 인구밀도	88
[그림 4-5] 업무시설 분포도	93
[그림 4-6] 당진시 노인복지시설 배치도	106
[그림 4-7] 당진시 노인복지시설 확충계획(안)	107
[그림 5-1] 공공건축 디자인 개선방안	128
[그림 5-2] 공유재산관리계획 개선방안	132
[그림 5-3] 생활SOC 복합화 인센티브 대상시설 사업	135

제1장 서론

- 1. 연구의 배경 및 목적
 - 2. 연구의 범위 및 방법
 - 3. 기존 연구와의 차별성
 - 4. 연구의 흐름
-

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

□ 정부는 국민 삶의 질 제고를 위한 생활SOC 확충을 추진

최근 정부는 ‘공간·개발’ 중심의 대규모 SOC에서 탈피하며, ‘사람·이용’ 중심의 소규모 생활인프라에 대한 투자 비중을 확대하는 것을 투자전략으로 설정하고, ‘20년부터 ‘22년까지의 향후 3년간 40조원 이상의 예산을 투입하는 ‘생활SOC 3개년 계획’을 발표하였다.¹⁾ 정부가 생활SOC 확충 정책을 추진하게 된 것은 주 52시간 근로시간 도입, 워라밸(work-life balance) 문화 등으로 보다 나은 삶에 대한 기대와 관심이 고조되고 있으나, 인프라 부족 등으로 국민이 실제 체감하는 삶의 질은 여전히 미흡하다는 문제에서 출발하였다.²⁾ 정부가 중점적으로 확충을 하게 되는 생활SOC는 공공체육관, 공공수영장, 공공도서관, 생활문화센터, 주차장, 공공부문 어린이집, 국공립 유치원, 고령자 복지주택, 공공요양시설 등 대부분이 공공건축물에 해당하는 시설이다. 이에 따라 향후 3년간 전국에 상당수의 공공건축물이 일시에 조성될 것으로 예측된다.

1) 관계부처합동(2019), 「생활SOC 3개년계획(안)(2020~2022)」, 국무조정실생활SOC추진단.

2) 관계부처합동(2018), 「국민의 삶의 질 제고를 위한 지역밀착형 생활SOC확충방안」, 경제관계장관 회의자료(‘18.8.27).



[그림 1-1] 생활밀착형 SOC 관련 정부 제공 이미지 (일부)

출처 : 국무총리실 블로그, <https://primeministerkr.blog.me/221354195821>(검색일: 2018.09.16.).

□ 지자체별 균등배분 방식의 지역 공공시설 조성의 한계

국민체육센터, 도서관, 커뮤니티 센터, 어린이박물관 등 지역 공공시설은 지금까지 대부분 인구 규모 또는 지자체별 균등배분 방식으로 획일적으로 공급되면서 생활권 단위의 지역 수요에 대응하지 못하는 한계가 지적되어 왔다. 시설별 공급이 각 소관부처에서 운영하고 있는 시설기준에 따라 개별적으로 이루어지면서 지자체 차원의 시설 복합이나 기능 연계 등은 미흡하고, 기존 유휴시설을 활용하거나 기능전환 등을 통해 시설을 공급하기 보다는 정부 예산확보를 위한 신축 중심의 사업 신청이 대부분을 차지하여 왔다.

[표 1-1] 「국토계획법」 제2조에 따른 기반시설별 공급 및 설치 관련 법제도 일부

시설군	시설종류	세부시설명	관련 법제도명
학교	학교	유치원	「유아교육법」 제2조제2호
		초등학교	
		중학교	「초·중등교육법」 제2조
		고등학교	
		특수학교	
		대학(교)	「고등교육법」 제2조제1호부터 제5호
		각종학교	「고등교육법」 제2조제7호
공공·문화체육 시설	공공청사	청사	
		공관	
		교도소	「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제94조
		구치소	
		소년원	
	문화시설	소년분류심사원	
		공연장	「공연법」 제2조제4호
		박물관	「박물관 및 미술관 진흥법」 제2조제1호 및 제2호
		미술관	
		과학관	「과학관육성법」 제2조제1호
		문화산업단지	「문화산업진흥 기본법」 제2조제17호 및 제18호

시설군	시설종류	세부시설명	관련 법제도명
		문화산업진흥시설	
		지방문화원	「지방문화원진흥법 시행령」 제4조
		문화시설	「문화예술진흥법」 제2조제1항제3호
		전시시설	「전시산업발전법」 제2조제4호
		국제회의시설	「국제회의산업 육성에 관한 법률」 제2조제3호
		도서관	「도서관법」 제2조제4호 및 제7호
	체육시설	전문체육시설	「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제5조 및 제6조
		생활체육시설	
	연구시설	연구시설	「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제105조
	사회복지시설	사회복지시설	「사회복지사업법」 제34조
보건위생시설	종합의료시설	종합병원	「의료법」 제3조제2항제3호가목·다목·라목 및 마목

출처 : 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소, pp.38~39, 일부 재인용.

이미 일부 지자체의 경우 생활 SOC 예산확보를 위하여 관련 예산과 사업의 우선순위를 조정하고 있고, 생활 SOC 확충이 단기간의 성과위주로 추진된다면 정부 예산배정과 지역에 필요한 시설의 미스매칭이 우려된다. 지역 수요에 대한 충분한 파악 없이 단기간 내 공급목표 달성에 치우쳐 사업이 추진될 경우 조성 후 시설 이용률 저하 및 이용률 제고를 위한 추가적인 비용 발생 또한 우려되는 것이 사실이다.

□ 공공시설 자산관리에 대한 관심 고조 및 종합적 자산관리정책 강화 필요성 증대

미국, 캐나다, 영국, 일본 등 선진국에서는 공공시설의 유지관리비용 상승과 급격한 노후화로 재정 부담이 가중됨에 따라 공공시설의 장수명화와 가치향상을 위해 중장기적이고 총괄적인 자산관리(Asset Management)정책의 중요성이 증대되어 왔다.³⁾ 기존의 신축 중심의 시설 건립 중심에서 자산의 정량적 평가, 시설물 상태 및 성능수준을 기초 데이터로 구축하여 체계적이고 효율적인 관리와 신규시설 조성을 수행하는 사전 예방형 자산관리로 전환되고 있다.⁴⁾

자산관리는 기본적으로 개별 시설물 단위로 상태평가와 생애주기 비용분석을 바탕으로 일정 수준을 유지하기 위한 비용 효율적 관리방안을 수립하는 과정을 의미한다. 하지만 최근에는 개별 시설물 단위를 넘어서 지역 단위 차원에서 현재와 미래의 사용자가 원하는 서비스 수준과 수요 등을 파악·예측하고, 재정상황 및 시설물의 여건을 분석하여 기

3) 엄철호·이여경·최진희(2016), 「중앙정부 공공건축물 수급관리 정책방향 연구」, 국가건축정책위원회·건축도시공간연구소, pp.83~86.

4) 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지자체 공공시설 자산관리계획에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소 내부 자료(2차 사업평가 별첨자료), p.108.

능 연계, 재배치, 시설 간 통폐합, 민관협력 등 공공시설의 종합적인 관리·활용·확충 등 효율화 방안으로 자산관리의 개념이 확대되고 있다.

우리나라에서도 최근 들어 공공시설의 자산관리에 대한 연구 및 정책적 관심이 증가되는 추세이다. 2000년대 후반부터 공공시설의 자산관리를 위한 연구가 추진되면서, 도로, 철도 등 기반시설물을 대상으로 국가 차원의 자산관리체계 도입이 검토된 바 있고, 일부 연구 등에서 공공건축물을 대상으로 지역단위의 자산관리, 시설 재배치 등을 위한 실천방안이 제시된 바 있다. 하지만 기존의 연구 등에서는 토목 SOC나 개별 시설 단위의 자산관리에 초점이 맞추어져 있어 해외의 경우처럼 공공건축물을 중심으로 중장기적인 공공시설의 자산관리전략을 수립하고 이를 바탕으로 공공건축물을 종합적으로 정비하고 재배치하는 등의 체계 구축까지는 이르지 못하고 있다.

□ 지역 공공시설의 효율적 조성 및 활용을 위한 종합적인 자산관리 방안 필요

생활SOC 확충 정책은 지자체별로 종합적인 자산관리 계획을 수립한 다음, 이에 기반하여 사업을 신청하고 정부는 이를 근거로 관련 생활밀착형 SOC 예산을 지원하는 방식이 이상적이라고 할 수 있을 것이다. 하지만 정부 예산구조 및 정책추진 여건을 고려할 때 이러한 체계를 갖춘 뒤 생활밀착형 SOC 확충을 추진하는 것은 비현실적인 한계가 있다. 따라서 정부의 생활밀착형 SOC 정책의 실행을 어느 정도 담보하면서도 지역 입장에서는 공공시설 자산관리 측면에서 실효성을 확보할 수 있는 현실적인 실천방안 마련이 필요한 상황이다. 지역 공공시설에 대한 종합적인 자산관리 개념에서 지역밀착형 생활SOC의 정책목표를 극대화하고 지역의 상황을 고려한 선택과 집중을 위해서는 기존의 top-down식의 사업결정과 예산전달체계가 아닌, 보다 유연하고 포괄적인 의사결정시스템과 정책집행 방식이 필요하다. 이를 위해서는 지역 공공시설에 대한 종합적 자산관리계획을 수립한 다음, 이를 바탕으로 필요한 공공시설의 신규 조성과 기존 시설의 용도변경, 통폐합 및 복합화 등의 사업을 추진할 수 있는 기반 마련이 필요하다.

2) 연구의 목적

본 연구는 생활SOC 3개년 계획에 따른 지역 공공시설의 확충 추진을 정책적 배경으로, 그간 개념적으로 제시 및 검토된 지역 공공시설의 자산관리계획 수립방안을 구체적으로 제시하는 것을 목적으로 한다.

이를 위해 지역 공공시설 조성에서의 종합적 자산관리 개념 도입의 필요성 검토를 바탕으로, 국내외 자산관리계획에 대한 사례분석과 자산관리 전략의 시범수립을 통해 최종적으로 ‘지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 수립방안’을 제시하고, 종합적 자산관리 계획의 실효성 제고와 종합적 자산관리계획에 기반한 지역 공공시설의 효율적 조성·활용을 위한 실천방안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 본 연구에서의 지역 공공시설 및 자산관리계획의 범위

□ 관련 법령 및 정책에서의 지역 공공시설의 유형 및 범위

본 연구의 대상인 지역 공공시설과 관련된 개념은 우선 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에서 규정하고 있는 기반시설이 있다. 동법에서 기반시설은 교통시설, 공간시설, 유통·공급시설, 공공·문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설로 구분된다.

또한, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제11호에서 규정하고 있는 기초생활인프라도 지역 공공시설과 관련된 개념이다. 동법에서는 기초생활인프라를 도시재생기반시설 중 도시주민의 생활편의를 증진하고 삶의 질을 일정한 수준으로 유지하거나 향상시키기 위하여 필요한 시설로 규정하고 있다.

아울러, 지역 공공시설과 관련된 개념으로 최근 정부가 추진 중인 생활SOC가 있다. 생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정(총리훈령 제727호) 제2조에서 "생활밀착형 사회기반시설"(이하 "생활SOC"라 한다)이란 보육시설·의료시설·복지시설·교통시설·문화시설·체육시설·공원 등 일상생활에서 국민의 편익을 증진시키는 모든 시설로 규정하고 있다. 이에 따라 "생활SOC 3개년 계획"에서는 국고보조금 지원 시설을 대상으로 체육, 문화, 기반시설, 자녀돌봄, 취약계층, 공공의료, 안전의 7대 분야에 해당하는 구체적인 중점 공급시설을 제시하고 있다.

[표 1-2] 관련 법령 및 정책에서의 공공시설 유형

시설군	「국계법」의 기반시설	「도시재생특별법」의 기초생활인프라	생활SOC
교통시설	도로, 철도, 항만, 공항, 주차장, 자동차 정류장, 궤도, 운하, 자동차 및 건설기계 검사시설, 자동차 및 건설기계운전학원	마을주차장	교통시설 : 주차장
공간시설	광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지	근린공원, 지역거점공원(10만㎡이상)	
유통/공급시설	유통업무설비, 수도/전기/가스/열공급설비, 방송/통신시설, 공동구/시장, 유류저장 및 송유설비		LPG배관망
공공/문화체육시설	학교, 운동장, 공공청사, 문화시설, 체육시설, 도서관, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설	유치원, 초등학교, 도서관 및 공공도서관, 어린이집, 마을노인복지시설, 생활체육시설, 사회복지시설, 공공문화시설, 복지시설	문화시설 : 공공도서관, 생활문화센터 체육시설 : 공공체육관, 공공수영장 복지시설 : 고령자복지주택, 공공요양시

시설군	「국계법」의 기반시설	「도시재생특별법」의 기초생활인프라	생활SOC
		공공체육시설	설, 주민건강센터 보육시설 : 공공부문 어린이집, 온종일 돌봄
방재시설	하천, 유수지, 저수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비		안전 : 우수저류시설
보건위생시설	화장시설, 공동묘지, 불안시설, 자연장 치, 장례식장, 도축장, 종합의료시설	기초의료시설, 응급실 운영 의료기관, 보건소	보건위생시설 : 지역책임의료기관
환경기초시설	하수도, 폐기물처리시설, 수질오염방지 시설, 폐차장		
기타		주거편의시설, 소매점	

※출처 : 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소, p.8.을 바탕으로 일부 내용 추가

□ 선행연구에서의 지역 공공시설의 범위

본 연구에 앞서 진행한 “공공시설물 자산관리 통합프레임워크 및 정책개발”(한국건설기술연구원, '09~'11)에서는 도로, 교량 등 “사회기반시설”을 주요 대상으로 설정하였다. 기획재정부의 「국가회계기준에 관한 규칙」 제14조에서 사회기반시설을 규정하고 있는데, 여기에서는 “국가의 기반을 형성하기 위하여 대규모로 투자하여 건설하고 그 경제적 효과가 장기간에 걸쳐 나타나는 자산으로서, 도로, 철도, 항만, 댐, 공항, 하천, 상수도, 국가어항, 기타 사회기반시설 및 건설 중인 사회기반시설”로 정의하고 있다.

또한 본 연구의 직접적인 선행연구인 “지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초연구”에서는 자산관리 조사 대상을 필수시설과 권장대상으로 구분하고 있으며, 필수시설을 「국토계획법」 제2조 및 동법 시행령 제2조에서 정하는 기반시설 중 공간시설군의 광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지, 유통/공급시설군의 시장, 공공/문화체육시설군의 학교, 운동장, 공공청사, 문화시설, 체육시설, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설, 보건위생시설군의 종합의료시설과 국가도시재생기본방침에서 정하는 기초생활 인프라로 정의하고 있다.⁵⁾ 해당 연구에서 중점적으로 고려하는 대상은 주민의 이용도가 높고 지역의 생활환경 및 삶의 질에 미치는 영향력이 큰 공간시설군, 공공/문화체육시설군과 이외 시설군의 종합의료시설 및 기타 생활밀착형 공공시설로 하고, 이러한 시설은 총량적 공급 뿐만 아니라 시설의 위치가 서비스 수준에 미치는 영향이 커서 장소 중심적 관점에서 관리되어야 하는 시설이기 때문으로 설명하고 있다.⁶⁾

5) 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소, p.135.

[표 1-3] 선행연구에서의 지역 공공시설 자산관리 실태조사 대상시설 및 유형

시설군	세부시설	대상	
		필수	권장
공간시설	광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지	■	
	시장	■	
유통·공급시설	유통 업무설비, 수도/전기/가스/열공급 설비, 방송/통신시설, 공동구, 유류저장 및 송유설비		■
공공·문화체육시설	학교, 운동장, 공공청사, 문화시설, 체육시설, 도서관, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설	■	
	종합의료시설	■	
보건위생시설	화장시설, 공동묘지, 보안시설, 자연장치, 장례식장, 도축장,		■
	도로, 철도, 항만, 공항, 주차장, 자동차 정류장, 궤도, 운하, 자동차 및 건설기계 검사시설, 자동차 및 건설기계운전학원		■
방재시설	하천, 유수지, 저수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비		■
환경기초시설	하수도, 폐기물처리시설, 수질오염방지시설, 폐차장		■

※출처 : 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소, p.135.

□ 본 연구에서의 지역 공공시설의 범위

지역 공공시설의 범위에 대한 가장 기본적인 근거는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에서 규정하고 있는 기반시설이라 할 수 있다. 기초생활인프라와 생활SOC는 관련 법령 및 정책의 성격에 따라 기반시설 중 일부를 포함하고 있으며, 주로 공공·문화체육시설에 해당한다.

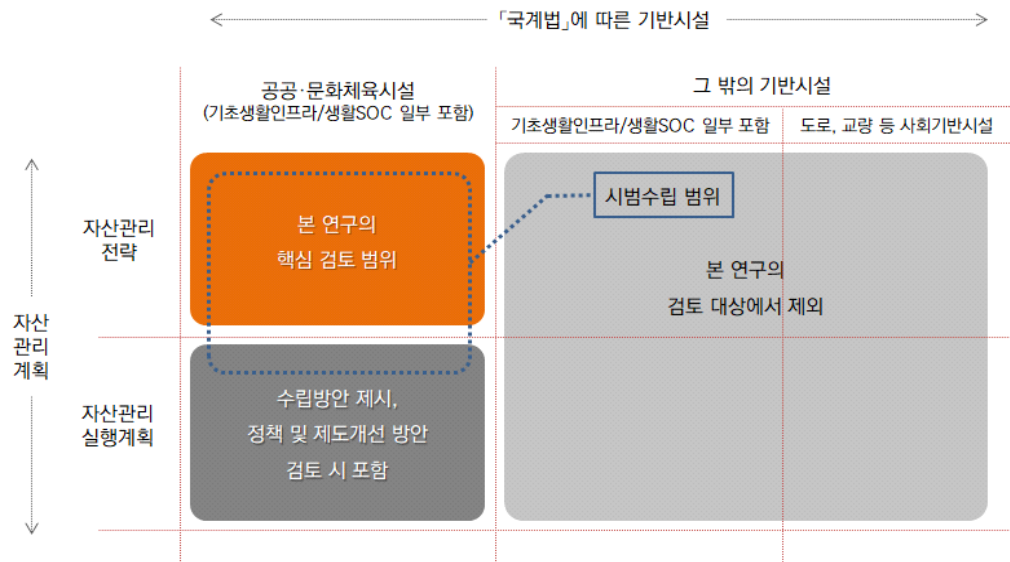
사회기반시설로 정의되는 도로, 교량 등 교통시설, 유통·공급시설 등은 선행연구인 “공공시설물 자산관리 통합프레임워크 및 정책개발”에서 자산관리에 대한 연구가 진행된 바 있으나 공공·문화체육시설에 대해서는 자산관리의 관점에서 본격적인 연구가 진행된 바 없다. 또한, 도로, 교량 등 교통시설, 유통·공급시설 등 토목 SOC는 국민의 일상생활과의 관련성과 시설 위치에 따른 장소중심적 관점에서 공공·문화체육시설과 같은 생활밀착형 공공시설과는 자산관리의 접근방식이 다르다고 할 수 있다.

6) 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소, p.9.

따라서 본 연구에서는 국민의 일상생활 편의와 직접적으로 관련되면서 토목 SOC에 해당하지 않는 공공시설로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에서 규정하고 있는 기반시설 중 공공·문화체육시설을 주된 검토대상으로 다룬다.

□ 본 연구에서의 자산관리계획의 범위

국내외 자산관리계획과 관련된 지침·사례 등을 살펴볼 때, 자산관리계획(Asset Management Plan)은 개념적으로 크게 자산관리전략(Asset Management Strategy)과 자산관리 실행계획(Asset Management Action Plan)으로 구분된다. 자산관리전략은 지역 공공시설에 대한 현황 및 전망을 바탕으로 중장기적인 목표 및 주요 방침을 설정하는 것이며, 자산관리 실행계획은 자산관리전략을 실천하기 위한 구체적인 사항을 담는 것이다. 본 연구에서는 제3장에서 국내외 자산관리계획과 관련한 사례 및 지침을 분석하는데 여기에서는 자산관리계획의 전반적인 내용을 파악·검토하기 위하여 자산관리전략과 자산관리 실행계획을 모두 다루고자 한다. 제4장에서는 특정 지자체를 대상으로 지역 공공시설에 대한 종합적 자산관리계획을 시범적으로 수립하되, 자산관리 전략을 중심으로 하고 특정 유형을 선정하여 이에 대해서는 보다 구체적인 자산관리 실행계획을 함께 검토하는 것으로 한다. 시범적용 결과를 바탕으로 자산관리전략과 자산관리 실행계획을 아우르는 ‘지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 수립방안’을 제시한다.



[그림 1-1] 본 연구에서의 지역 공공시설과 자산관리계획의 검토 범위
출처 : 연구진 작성

2) 연구의 방법

□ 국내외 자산관리 관련 문헌 조사

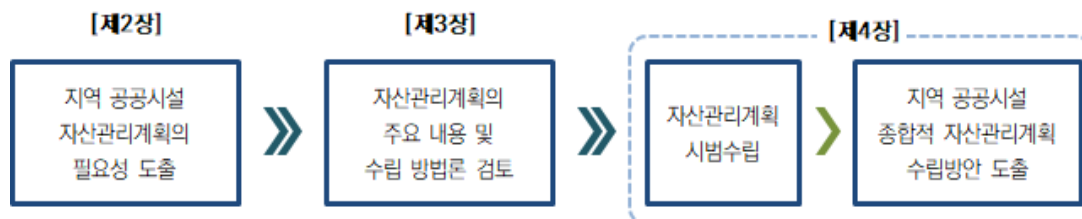
국내에서는 자산관리와 직접 관련되는 법령이나 정책은 거의 없는 실정이므로 최근의 선행연구를 중심으로 자산관리계획의 구성과 주요내용, 공공시설 현황조사의 방법 등을 살펴보았다. 해외에서는 우리나라에 있어 시사점을 줄 수 있는 사례로 일본과 영국을 선정하여 우선 지역 공공시설 자산관리를 위한 국가 차원의 지침사례를 살펴보았다, 아울러, 지역 공공시설의 자산관리계획 사례를 조사·분석하여 국가 차원의 방침과 가이드라인이 실제 계획에 어떻게 작용하는지와 실질적인 내용을 파악하였다.

□ 지자체 공유재산관리 담당자 설문조사

지역의 공공시설에 대한 관리 실태와 자산관리계획의 필요성에 대한 담당자의 의견을 살펴보기 위하여 지자체의 공유재산 담당자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 우선 지자체 홈페이지를 조사하여 공유재산 담당자를 파악한 다음, 설문조사 참여 의사를 확인하였고 참여의사를 밝힌 담당자를 대상으로 인터넷 설문조사 툴을 활용하여 설문조사를 실시하였다. 설문조사 항목은 크게 지자체 자산관리 현황, 지자체 공공시설의 개략적인 실태, 자산관리와 관련한 정책 추진 방향에 대한 의견 등으로 구분된다.

□ 지역 공공시설 종합적 자산관리계획 시범 수립

지역 공공시설 자산관리계획의 수립방안을 도출하기 위하여 국내외 사례를 바탕으로 개략적인 자산관리계획의 수립 방법론을 살펴본 다음, 충남 당진시를 대상으로 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획을 시범적으로 수립하였다. 이를 통해 자산관리계획의 수립 시의 한계 및 문제점, 주안점, 추가적인 검토 사항 등을 도출하였다. 본 시범적용을 결과를 바탕으로 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 수립방안을 제시하였다.



[그림 1-2] 본 연구에서의 지역 공공시설 자산관리계획 검토 프로세스

출처 : 연구진 작성

3. 기존연구와의 차별성

표1-4의 선행연구 1, 2, 3에서는 공공건축물 등의 효율성 및 이용도 제고를 위하여 정부 정책 및 지자체 현황을 분석하여 체계적인 자산관리 정책 및 체계구축의 필요성을 제시하고 있으나, 구체적인 자산관리정책이나 체계의 도입방안까지는 다루지 못하였다. 표 1-4의 선행연구 4, 5에서는 구체적으로 자산관리 정보시스템을 구축하고, 지자체 차원의 자산관리계획을 수립하기 위한 방법론을 도출하고 있으나, 아직까지 시범적용 단계에 그쳐 이를 곧바로 활용하기에는 한계가 있다. 또한 자산관리 대상을 토목 SOC로 하고 있어 본 연구에서 다루는 지역 공공건축물에 적용하기에는 시설 성격, 규모, 접근 방식 등에 차이가 있다. 표1-4의 선행연구 6은 본 연구의 가장 직접적인 선행연구라 할 수 있으며, 지역 공공시설 자산관리의 필요성, 해외 공공시설 자산관리체계 운영현황 분석, 우리나라 지역 공공시설 자산관리 도입 및 자산관리계획 수립방향은 모두 본 연구의 검토에 있어서 많은 참고가 되었다. 다만, 선행연구 6에서는 해외사례 분석을 바탕으로 지역 공공시설에 대한 개별 시설 단위의 자산관리계획 수립방안을 제시한 반면, 본 연구는 이를 발전시켜 국내의 사례분석과 실제 지역을 대상으로 시범 수립한 자산관리계획을 바탕으로 지역 전체의 현황 및 여건변화 등을 고려한 중장기적이고 종합적인 자산관리 전략과 실행계획의 수립방안을 도출하였다는 점에서 차별성을 가진다.

[표 1-4] 선행연구 현황

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요연구내용
주요 선행 연구	1 - 과제명: 중앙정부 공공건축물 수급관리 정책방향 연구 - 연구자: 엄철호·이여경·최진희(2016), 국가건축정책위원회화건축도시공간연구소 - 연구목적: 국가 공공건축물의 총괄관리 체계 구축을 위한 실천방안 제시	- 국가 공공건축 관련 문헌 및 제도 조사 - 해외 공공건축 총괄조정체계 분석 - 자문회의 및 워크숍	- 국가 공공건축의 효율적 수급관리를 위한 총괄조정체계의 필요성 제시 - 국가 공공건축 수급관리 기본계획 도입 기본방향 도출 - 국가 공공건축 수급관리 기본계획 도입을 위한 제도개선 및 실천전략 제시
	2 - 과제명: 노후주거지의 기초생활인프라 공급 현황 및 수준 분석 - 연구자: 성은영·임유경·임현성(2013), 건축도시공간연구소 - 연구목적: 정비구역 해제지역을 중심으로 기초생활인프라 현황을 분석하고, 노후주거지 기초생활인프라 확충을 위한 정책과제 제시	- 기초생활인프라 분석 지표 도출을 위한 문헌 및 자료 분석 - 공간 및 시설 격차 분석 이론 검토 - 기초생활인프라 현황 파악을 위한 GIS 및 통계 분석	- 주거지의 기초생활인프라 범위 설정 - 기초생활인프라 현황분석 지표 및 틀 설정 - 노후주거지 기초생활인프라 공급 현황 분석 - 기초생활인프라 공급을 위한 정책방향 도출

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요연구내용
3	- 과제명: 공공시설 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구 - 연구자: 임현성·엄운진(2013), 건축도시공간연구소 - 연구목적: 공공건축 활용성 증대를 위한 지역 차원의 공공건축 자산관리체계 구축방안 제시	- 관련 문헌 및 정책 현황 조사 - 공공건축 현황조사 - 지자체 실태조사 및 시뮬레이션 - 관련 주체 인식조사	- 공공건축 활용 동향 및 관리 정책 한계 분석 - 지역 기반의 공공건축 활용도 진단 및 제고 시뮬레이션 - 공공건축 활용도 증대를 위한 정책 개선 및 자산 관리체계 구축
4	- 과제명: 도로, 철도 등 기반시설물 자산관리체계 도입방안 연구 - 연구자: 이교선 외(2008), 국토해양부/건설기술연구원 - 연구목적: 기반시설물에 대한 다양한 투자 의사결정을 체계적으로 지원할 수 있는 자산관리체계 도입방안 수립	- 국내외 문헌 조사 및 분석 - 국가별 자산가치 평가시스템 비교 분석 - 공공시설물 자산 통계 수집분석	- 선진국의 공공시설물 자산관리 현황 및 정책방향, 자산가치 평가기법과 절차 분석 - 우리나라 공공시설물 자산관리 현황 및 문제점 파악 - 자산관리체계 도입방안 제시
5	- 과제명: 공공시설물 자산관리 정보시스템 개발 - 연구자: 한국건설기술연구원(2008~2012) - 연구목적: 공공시설물을 유지하는 업무의 효율성을 증대하고 예방적 유지관리를 위한 종합적인 자산관리체계 구축방안 도출	- 국내외 자산관리 관련 정보시스템 개발사례 조사 - 파일럿 시스템 개발 및 시험운영 - 사용자 요구사항 검증 및 시스템 등 보완	(08) 공공시설물 자산관리 정보시스템 개발전략 수립 (09) 공공시설물 자산관리 파일럿시스템 개발 및 자산관리 아키텍처 수정·확장 (10) 자산관리 아키텍처 보완 및 자산관리 정보시스템 구축 지침서 개발 (11/12) 시스템 등 보완
6	- 과제명: 지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초연구 - 연구자: 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 건축도시공간연구소 - 연구목적: 지자체 공공시설 자산관리계획 수립 방법을 마련하고, 향후 시범사업 운영을 위한 공공시설 자산관리계획 수립 매뉴얼(안) 도출	- 국내외 관련 정책 및 법제도 분석 - 공공시설 데이터 인벤토리 구축 - 국내외 자산관리계획 수립 사례 분석	- 국내외 자산관리정책 및 자산관리계획 수립기준 분석 - 지자체 공공시설 자산관리계획 수립방법 구축 및 타당성 검토 - 지자체 공공시설 자산관리계획 수립 시범사업 운영방안 마련
본 연구	- 과제명: 지역 공공시설의 효율적 조성·활용을 위한 종합적 자산관리계획 수립방안 연구 - 연구목적: 생활SOC 3개년 계획에 따른 지역 공공시설의 확충 추진을 정책적 배경으로, 그간 개념적으로 제시 및 검토된 지역 공공시설의 자산관리계획 수립방안을 구체적으로 제시	- 문헌조사 (지역공공시설, 생활SOC 및 자산관리 관련 법령, 보고서, 통계 등) - 시설별 조성현황 등 실태조사 (지자체 대상) - 관계자, 전문가 대상 FGI 실시 및 워크숍 개최	- 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 도입 필요성 - 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획의 주요내용 설정 - 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 수립방안 - 종합적 자산관리에 기반한 공공시설 조성방식 마련

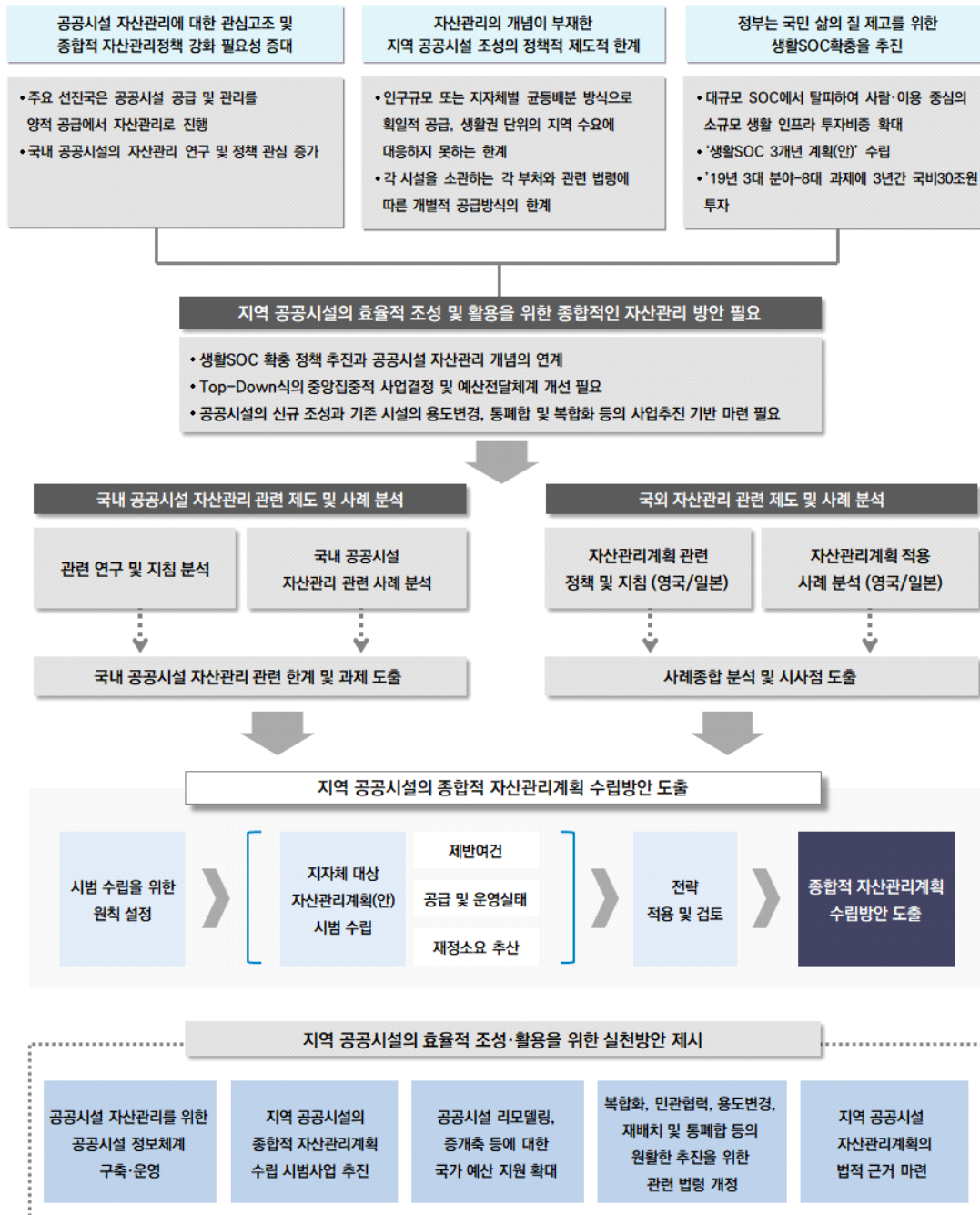
출처: 연구진 작성

[표 1-5] 선행연구 6과 본 연구의 주요내용 비교

구 분	지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초연구	본 연구	본 연구의 차별성
사례분석	- 일본, 미국, 영국, 캐나다의 국가시설 자산관리 지침 및 수립체계 - 일본, 미국, 영국, 캐나다의 지역 자산관리계획 수립사례	- 일본과 영국의 지역 공공시설 자산관리계획 수립지침 - 일본과 영국의 지역 공공시설 자산관리계획 수립 사례	국가시설에 대한 자산관리 지침을 제외하고 지역 공공시설 자산관리와 관련한 국가 차원의 방침 및 가이드라인에 초점
시범적용	해당사항 없음	충남 당진시를 대상으로 지역 공공시설에 대한 종합적 자산관리계획 시범 수립	선행연구와 본 연구의 분석결과를 바탕으로 실제 지역을 대상으로 자산관리계획을 시범적으로 수립하여 자산관리계획 수립방안을 도출
자산관리계획 수립방안	- 개별시설 단위의 자산관리계획 - 계획의 주요내용, 조사내용, 자산가치 평가기준, 자산관리 의사결정 흐름 등 제시	- 전체 시설에 대한 종합적 자산관리 계획+시설 유형별 실행계획 - 자산관리전략과 실행계획으로 구분하여 구체적인 수립방안 제시	선행연구에서 제시한 방법론 등을 바탕으로 개별 시설 단위가 아닌 지역의 현황 및 여건변화 등을 고려한 총량적 개념에서의 자산관리방침 등 계획수립방안 제시
정책 제언	자산관리계획의 법적 기반마련, 실태 및 수요파악, 전략 및 계획수립 기준 마련, 의사결정체계 구축 등을 위하여 관련 법령 개선의 필요성 및 방향 제시	종합적 자산관리계획의 수립 및 이에 근거한 공공시설의 조성 및 활용을 위한 구체적인 실천방안 제시	- 선행연구에서 제시한 정책 제언의 방향을 바탕으로 본 연구에서는 보다 구체적인 실천방안을 제시 - 세부 법령 개정(안) 제시

출처 : 연구진 작성

4. 연구의 흐름



[그림 1-3] 연구의 흐름

출처 : 연구진 작성

제2장 지역 공공시설에 대한 종합적 자산관리 도입 필요성과 개념 정립

1. 자산관리 측면에서의 지역 공공시설 정책의 한계 및 문제점
 2. 지역 공공시설의 종합적 자산관리의 도입 필요성
 3. 지역 공공시설의 종합적 자산관리의 개념 정립
-

1. 자산관리 측면에서의 지역 공공시설 정책의 한계 및 문제점

1) 우리나라의 지역 공공시설 자산관리 정책 현황

지자체 관련 제도와 정책을 총괄하는 행정안전부 차원에서 지역 공공시설에 대한 본격적인 자산관리 정책을 발표하거나 추진한 경우는 없다. 우리나라에서 지역 공공시설은 공유재산에 해당하며, 지자체가 소유하고 있는 공용재산 및 공공용재산 등의 취득, 유지, 보존 및 운영과 처분 등을 다룬 「공유재산 및 물품관리법」이 지역 공공시설의 자산관리와 관련성이 높다. 국유재산의 경우, 「국유재산법」 제9조에 따라 매년 「국유재산종합계획」을 수립하고 있으나, 공유재산의 경우 「공유재산 및 물품관리법」에서 정부 차원의 종합적인 정책방향을 담을 수 있는 종합계획의 근거를 두고 있지 않다.

각 지자체는 「공유재산 및 물품관리법」 제10조에 따라 매년 관리계획을 수립하고 있으나, 법에서 공유재산 관리계획에 공유재산의 취득과 처분에 관한 사항만을 담도록 하고 있어 자산관리를 체계적으로 할 수 있는 제도적 장치는 부재한 실정이다.

「공유재산 및 물품관리법」 제10조(공유재산의 관리계획의 수립·변경 등)

- ① 지방자치단체의 장은 예산을 지방의회에서 의결하기 전에 매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획(이하 "관리계획"이라 한다)을 세워 그 지방의회의 의결을 받아야 한다. 이 경우 관리계획을 수립한 후 부득이한 사유로 그 내용이 취소되거나 일부를 변경할 때에도 또한 같다.
- ② 지방자치단체의 장은 관리계획을 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군·구(자치구를 말한다)는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다. (이하 생략)

지자체는 지역 공공시설 운영과 시설의 유지관리 부담을 줄이기 위한 인식이 부족한 편이다. 지자체에서는 예산을 신규 시설의 신축 위주로 편성하고 있다. 이것은 인구감소로 인해 지자체의 예산과 공공시설 수요의 요구가 감소됨에도 불구하고, 개발을 통해 인구 증가를 긍정적으로 바라보는 도시계획을 수립하는 관행에 따른 것으로 보여 진다. 또한 계획 수립을 위한 기준이 명확하지 않고, 국가통계 또는 공공부문의 정보가 구축되지 않아 활용이 어렵다. 특히, 지역 공공시설의 공간, 상태, 재정 관련 정보는 자료가 불명확하며, 관련 정보의 체계적인 구축 및 관리의 추진 가능성은 상당히 낮은 실정이다.¹⁾

1) 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소, pp.64~65.

2) 생활SOC 확충 정책의 자산관리 측면에서의 문제점

□ 생활SOC 3개년 계획의 투자 규모와 내용²⁾

정부는 2019년도에만 생활 SOC 확충에 총 8.6조원을 투자하여 일상생활과 밀접한 관련이 시설뿐만 아니라 노후 산단, 스마트팜, 수소 충전 인프라, 태양광 등 매우 포괄적으로 관련 사업을 추진하고 있다. 2019년 4월 15일 발표된 생활SOC 3개년 계획에 따르면 정부는 향후 3년간(2020년~2022년) 총 30조원을 투자할 계획이며, 지방비를 포함할 경우 총 투자규모는 48.3조원에 달한다.

생활SOC 3개년 계획에서는 “국민 누구나 어디에서나 품격 있는 삶을 사는 대한민국”을 비전으로, 여가활력, 생애돌봄, 안전·안심의 3대 분야에서 8대 핵심과제를 설정하였다. 첫째, 공공체육인프라 측면에서 “100세 시대에 대응하고 국민의 활기찬 삶을 위하여 생활체육 수요 충족을 위한 생활밀착형 체육시설 공급 확대”하는 것이다. 둘째, 문화시설 측면에서 “도서관, 생활문화센터 등 생활문화시설 확충으로 국민들의 문화적 욕구충족과 문화시설의 지역격차 해소”하는 것이다. 셋째, 취약지역 기반시설 측면에서 “취약지역의 기초인프라를 확충하여 국민 누구나 어디에 살든 균질한 삶을 살 수 있도록 정주여건 개선”하는 것이다. 넷째, 어린이 돌봄시설 측면에서 “질 높은 보육서비스 제공을 위해 공공보육 인프라를 확충하고, 초등학생에 대한 공적 돌봄 지원을 확대”하는 것이다. 다섯째, 취약계층 돌봄시설 측면에서 “노인·장애인 등에게 주간보호·재활치료·보건의료 등 건강관리 서비스 제공 및 양질의 공립요양시설을 확충”하는 것이다. 여섯째, 공공 의료시설 측면에서 “국민의 건강한 삶을 위해, 필수 의료분야의 지역 격차 해소 및 생활권 기반으로 육체적·정신적인 건강증진기반 마련”하는 것이다. 일곱째, 안전한 삶터 구축 측면에서 “보행안전 및 사고위험도로를 개선하고, 지하매설물 안전을 강화하고 화재안전을 확보”하는 것이다. 여덟째, 깨끗한 생활환경 조성 측면에서 “미세먼지 등 공기질 개선과 함께 국립공원, 숲속 등의 다양한 야영장에 집중적으로 투자”하는 것이다.

2) 관계부처 합동(2019), 「생활SOC 3개년계획(안)(2020~2022)」, 국무조정실생활SOC추진단. pp.10~11.

비전

국민 누구나 어디에서나 품격 있는 삶을 사는 대한민국

목표

'22년까지 국가 최소수준 이상의 핵심 생활인프라 구축

3 대 분 야 · 8 대 핵 심 과 제

01 여가 활력

활기차고 품격 있는 삶터

- 1 공공체육인프라 확충 (국민체육센터, 실외체육시설)
- 2 문화시설 확충 (도서관, 생활문화센터, 꿈꾸는 예술터)
- 3 취약지역 기반시설 확충 (도시재생, 농산어촌개발, 어촌뉴딜)

02 생애 돌봄

따뜻하고 건강한 삶터

- 4 어린이 돌봄 시설 확충 (어린이집, 유치원, 온종일 돌봄체계)
- 5 취약계층 돌봄 시설 확충 (노인요양시설, 고령자복지주택)
- 6 공공의료 시설 확충 (지역책임의료기관, 주민건강센터)

03 안전·안심

안전하고 깨끗한 삶터

- 7 안전한 삶터 구축 (교통, 지하매설물, 화재 및 재난 안전)
- 8 깨끗한 생활환경 조성 (미세먼지저감숲, 휴양림, 야영장)

추진방식혁신(제도개선)



(소과정) 지역주도 - 중앙지원, 주민참여

총 투자규모

3년간 총 30조원(지방비 포함시 48조원) 수준 투자

[그림 2-1] 생활SOC 3개년계획의 비전과 분야

출처: 관계부처 합동(2019), 「생활SOC 3개년계획(안)(2020~2022)」, 국무조정실생활SOC추진단, p.6.

분야	시설	현재('18년말)	미래('22년 착수기준)
체육	공공체육관	· 13분내 접근(963개, '17) * 53만명/개소, 선진국 40% 내외	· 10분내 접근(1,400여개) * 34만명/개소, 선진국 60% 내외
	공공수영장	· 22분내 접근(406개, '17) * 126만명/개소, 선진국 25% 수준	· 15분내 접근(600여개) * 8.5만명/개소, 선진국 55% 수준
문화	공공도서관	· 12분내 접근(1,042개, '17) * 51만명/개소, 선진국 70% 수준 · 열람실 위주, 노후 * 20년 이상 34%	· 10분내 접근(1,200여개) * 43만명/개소, 선진국 90% 수준 · 문화·돌봄 등과 복합, 노후시설 리모델링
	생활문화센터	· 시군구당 0.6개(141개)	· 시군구당 1.3개(300여개)
기반시설	LPG배관망	· 1.3만세대 * 3개군, 136개 마을	· 5.5만세대 * 13개군, 320여개 마을
	주차장	· 연평균 1천면 공급	· 3년간 1.1만여면 공급 * 110여개소
자녀돌봄	공공부문어린이집	· 공보육 25.2% * 6,090개(수해아동 35.4만명)	· 공보육 40% * 8,600여개(수해아동 50.2만명)
	국공립유치원	· 국공립 취원율 25.4% * 10,896학급	· 국공립 취원율 40% * 12,900여학급
	온종일돌봄(초등돌봄)	· 수해아동 36.2만명 * 초등돌봄교실 1.24만개소 * 다함께돌봄센터 17개소	· 수해아동 53만명 * 초등돌봄교실 1.5만여개소 * 다함께돌봄센터 1800여개소
취약계층	고령자복지주택	· 2,426호	· 4,000여호
	공공요양시설	· 시군구당 0.5개(110개)	· 시군구당 1.1개(240여개)
공공의료	지역책임의료기관	· 없음	· 40여개 지정
	주민건강센터	· 시군구당 0.3개(66개)	· 시군구당 0.5개(110여개)
안전	교통	· 교통사고사망 3,781명 * OECD 32위/35개국('15)	· 교통사고사망 2천명대 * OECD 상위 30% 수준
	화재	· 다중시설보강필요대상조사	· 720여동 보강 (필요대상의 약50%)
	지하매설물	· 지하공간지도 15개 도시	· 지하공간지도 160여개 도시
	재난	· 우수저류시설 91곳 * 침수피해우려지역의 47.4%	· 우수저류시설 127여곳 * 침수피해우려지역의 66.1%

[그림 2-2] 생활SOC 3개년계획의 성과목표

출처: 관계부처 합동(2019), 「생활SOC 3개년계획(안)(2020~2022)」, 국무조정실생활SOC추진단, p.7.

□ 생활SOC 확충 정책에 따른 공공시설의 일시 대량 공급

생활SOC 확충 정책은 도시재생사업 등 지역개발사업과 같이 별도의 사업을 새로이 마련한 것이 아니라 기존에 추진되던 각종 지역 보조사업 중 생활SOC와 관련된 사업들의 투자규모를 확대 편성하는 성격이 강하다고 볼 수 있다. 정부는 생활SOC 3개년 계획을 통해 '22년까지의 투자계획을 설정하게 되는데, 기초생활인프라 국가 최저기준, 지자체의 수요와 운영 여력, 시설별 서비스 용량 등을 종합적으로 고려하여 공급기준 및 목표를 설정할 예정이다. 아울러, 생활SOC 운영의 지속가능성 담보와 지자체 부담 경감 등을 위하여 추진방식 다변화, 복합화 등을 함께 추진할 계획을 가지고 있다.

3개년 계획 수립 후 전체 공급 규모 등이 확정되면, '20년도 정부예산(안)에 해당 생활SOC 유형별로 소관부처 예산이 편성되고, '20년부터 3개년간 개별 부처 단위로 사업이 진행될 것이다. 정부는 생활SOC 사업을 향후 4년간 집중 투자하기 위하여 집행실적을 가속화하고, 지자체는 생활SOC 관련 예산을 최대한 확보하기 위하여 실질적 수요나 운영 역량과 부합하지 않는 사업계획을 제시할 가능성이 크다.

생활SOC에 포함되는 국민체육센터, 도서관, 커뮤니티 센터, 어린이박물관 등의 시설은 지금까지 대부분 인구규모 또는 지자체별 균등배분 방식으로 획일적으로 공급되어 왔다. 시설별 공급이 각 소관부처에서 운용하고 있는 시설기준에 따라 개별적으로 이루어지면서 지자체 차원의 시설 복합이나 기능 연계 등은 미흡한 실정으로 기존 유휴시설을 활용하거나 기능전환 등을 통해 시설을 공급하기 보다는 정부 예산확보를 위한 신축 중심의 사업 신청이 대부분이다. 결과적으로 수요에 부합하지 않는 과다·과대시설 또는 예산조기 집행을 위해 부지확보의 용이성을 감안하여 적절하지 않은 입지에 생활밀착형 SOC가 공급될 우려가 있다.

□ 생활SOC 복합화 정책의 가능성과 한계

생활SOC 확충 정책에서는 부처별 칸막이식 공급의 한계를 개선하기 위하여 생활SOC 복합화 정책을 추진한다. 균형위를 중심으로 각 부처가 설정한 복합화 대상사업 중 지자체가 희망사업을 선정하여 제출한 사업계획을 검토·조정한 다음 관계부처와 지자체간 투자협약을 체결하여 3년간의 복합화 사업 추진하는 방식이다. 다수의 국고보조사업으로 단일 복합건물을 신축하게 되기 때문에 지방투자심사 및 집행과 정산 절차를 간소화할 수 있으며, 이를 통해 그간 단일 건물-단일 용도 위주의 공공시설 건립방식이 개선되면서 시설 복합화가 활성화되어 토지매입이나 공용공간 등에 대한 건축비를 절감할 수

있을 것으로 예측한다. 아울러 다양한 기능이 하나의 건축물에 복합되면서 시민의 이용 편의성 또한 제고될 것으로 기대하고 있다.³⁾

생활SOC 복합화 정책은 그간의 문제점을 해결하고 재정투자의 효율성과 이용 편의성을 제고한다는 측면에서는 매우 바람직한 정책이라고 할 수 있으나 지역 공공시설의 자산관리 개념을 적용하기에는 한계를 가진다. 부처별 복합화 메뉴를 미리 설정하고 지자체가 제출한 사업계획서를 바탕으로 복합화 사업의 타당성을 평가하기 때문에 일부 시설의 중복성 여부를 검토할 수는 있으나, 지자체가 지역 공공시설의 현황과 향후 수요를 종합적으로 검토하여 실질적으로 필요한 시설을 결정한 다음, 그 중 복합화가 가능한 시설을 선정하여 부처 보조금을 자율적으로 신청하고 배정 받는 형식이 되지는 못하는 것이다. 또한 사업 가이드라인에 따라 사업 신청서를 지자체가 균형위에 제출하면 사업신청서를 관련 개별부처로 송부하여 소관 사업별로 검토를 하게 되므로, 본 복합화 정책을 통해 지역 공공시설의 효율적이고 종합적인 자산관리를 유도하기에는 시간적·절차적 한계가 있다.

□ 지역 공공시설 조성체계에 자산관리 측면에 대한 개념 부재

생활SOC 복합화 정책에 포함되는 공공시설을 제외하고는 개별 부처별 칸막이식 공급체계는 여전히 과거의 방식을 준용하고 있다. 지자체 또한 부서별 칸막이식 행정체계와 자산관리에 대한 인식 부족으로 지역 공공시설에 대한 종합적인 진단이나 향후 수요 등에 대한 검토 없이 단기적인 시설 공급에 치중하고 있다. 특히 지역 공공시설에 대한 근본적인 근거법령인 「공유재산 및 물품관리법」에서는 매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획을 수립하여 지방의회의 의결을 받도록만 규정하고 있어 「지방재정법」 제37조에 근거하여 시·도의 경우 총사업비 40억원 이상 신규 투자사업, 시·군·구의 경우 총사업비 20억원 이상 신규 투자사업에 대하여 투자심사를 시행하고 있으나 개별 사업 단위로만 심사가 이루어지는 한계를 가진다.

일본, 영국, 미국 등 해외 국가의 경우, 정부의 정책 추진 또는 지역의 자체적인 필요성에 의해서 현재의 지역 공공시설에 대한 현황을 분석하고 향후의 수요와 지자체 재정 여건을 예측 및 고려하여 장기간에 걸쳐 시설 운용계획과 투자계획 등을 마련하고 있다. 그러나 우리나라의 경우, 중앙부처 차원 또는 지자체 차원에서 지역 공공시설의 자산관리를 유도하거나 시행할 수 있는 제도적·정책적 근거나 견인책이 부재한 실정이다.

3) 관계부처 합동(2019), 「생활SOC 3개년계획(안)(2020~2022)」, 국무조정실생활SOC추진단, pp.30~32.

3) 지자체 공유재산 담당자 설문조사를 통한 지역 공공시설 관리의 문제점

우리나라 지자체 공유재산 관리와 관련 제도 및 업무 체계의 문제점을 파악하고 개선방안을 모색하기 위해 지자체 공유재산관리 담당자에게 설문조사를 실시하였다. 조사 대상은 특·광역시와 자치시를 대상으로 진행하였으며, 총 26명의 담당자가 설문에 응답하였다. 조사내용은 지역 공공시설의 현황 및 문제점, 공공시설 자산관리의 필요성, 정책·제도 개선방향 등의 내용으로 구성되어 있다.⁴⁾

[표 2-1] 지자체 공유재산관리 담당자 설문조사 내용

구분	항목
지역 공공시설 현황 및 문제점	공공시설 관리상황
	공공시설 정보관리 일원화 정도
	공공시설 조사 및 정보구축 정도
	공공시설의 문제점
공공시설 자산관리 관련	재정 상황
	자산관리의 필요성
	자산관리 개념 도입 정도
	공공시설 자산관리 내실화 필요사항
공공시설 자산관리 건의사항	정부의 제도·정책 개선방향
	자율의견기입

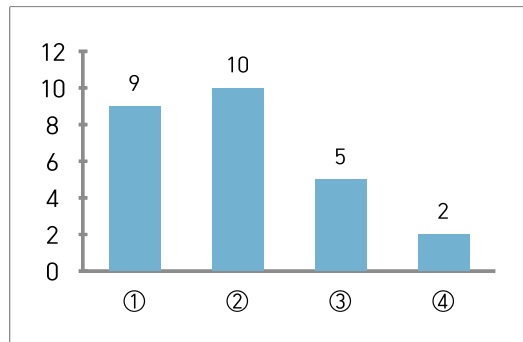
출처 : 연구진 작성

□ 지역 공공시설에 대한 제한적·소극적 관리

지역 공공시설의 관리 상황에 대해서 ‘모든 공공시설에 대해 계획적인 시설관리 및 점검을 실시하고 있다’고 응답한 경우는 전체의 35%(9명)에 불과하며, ‘우선순위가 높은 공공시설에 한하여 시설 관리 및 점검을 실시하고 있다’는 의견이 가장 많았으며(10명/38%), ‘최소한의 범위에서 실시하고 있다’와 ‘특별한 관리대책을 실시하고 있지 않다’라는 의견도 27%(7명)으로 나타났다. 공유재산 관리를 제한적으로 실시하고 있거나 소극적인 지자체가 상당수 있는 것으로 파악됐다. 지역 공공시설에 대한 정보관리 또한 모든 공공시설을 일괄적으로 관리하고 있는 곳은 12%(3명)에 그쳐 대부분이 각 소관부서가 개별적으로 관리하고 있음을 확인하였다. 또한, 공공시설의 시설이용 실태, 유지관리 실태 등을 파악하고 있는 지자체는 전체 응답자의 과반에 미치지 못하는 실정이다.

4) 설문조사 전체 결과는 부록 참조

구분	사 례 수 (명)	비율(%)
① 모든 공공시설에 대해 계획적인 시설 관리 및 점검을 실시하고 있다.	9	35
② 우선 순위가 높은 공공시설에 한하여 시설관리 및 점검을 실시하고 있다.	10	38
③ 노후화에 대한 개보수 등 최소한의 범위에서 실시하고 있다.	5	19
④ 특별한 관리대책을 실시하고 있지는 않다.	2	8

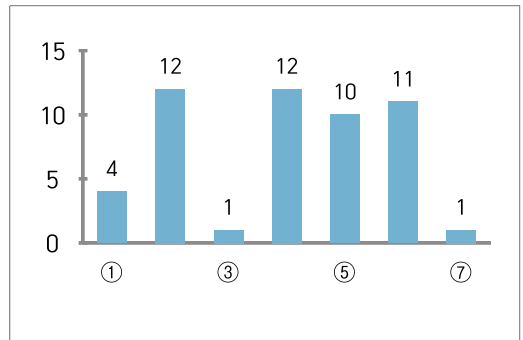


〈지역 공공시설의 관리 상황에 대한 설문 결과〉 ※ 출처 : 연구진 작성

□ 지역 공공시설의 수요 변화에 대한 대응체제 미흡

지역 공공시설관리 담당자로서 자산관리에 있어 직면한 문제점에 대해서는 ‘공공시설 노후화(12명/24%)’, ‘공공시설 운영부담 가중(12명/24%)’을 가장 많이 응답하였으며, 그 밖에 ‘공공시설 관리인력 부족(11명/22%)’, ‘공공시설 확충을 위한 토지 비축 부족(10명/20%)’ 또한 높은 수준으로 비중을 차지하였다. 공공시설 중 청사 등 공공업무시설과 문화 및 집회시설의 신축 수요가 높은 반면에 청사 등 공공업무시설의 정비 수요 또한 가장 크다고 응답하였다. 현재의 공공시설이 앞으로의 수요변화에 충분히 대응 가능한지에 대해서는 ‘어느 정도 대응가능하다’는 의견(16명/62%)이 가장 많았으나, ‘조금 또는 매우 미흡하다’는 의견도 많았다.(9명/35%)

구분	사 례 수 (명)	비율(%)
① 공공시설 부족	4	8
② 공공시설 노후화	12	24
③ 유휴 공공시설의 증가	1	2
④ 공공시설 운영부담 가중	12	24
⑤ 공공시설 확충을 위한 토지 비축 부족	10	20
⑥ 공공시설 관리인력 부족	11	22
⑦ 디자인 등 공공시설의 낮은 품질 개선	1	2



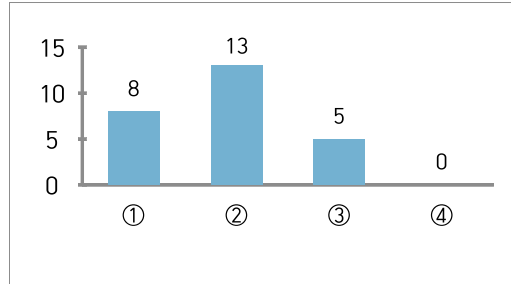
〈지역 공공시설의 문제점에 대한 설문 결과〉 ※ 출처 : 연구진 작성

□ 지역 공공시설의 자산관리에 대한 준비 부족

지역 공공시설의 효율적 관리 및 확충을 위한 재정여건에 대해서는 부족하다는 의견이 다수(21명/81%)를 차지하였으며, 조금 충분하다는 의견이 일부(5명/19%) 있었다. 공공시설 자산관리 개념의 도입 정도를 묻는 질문에는 ‘전혀 도입되어 있지 않다(15명

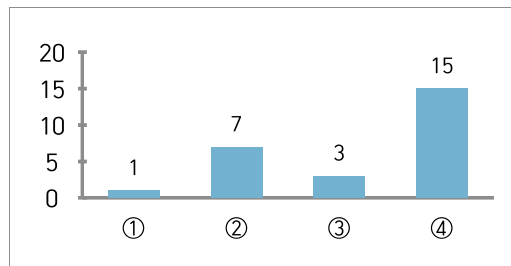
/58%)'고 응답한 비율이 가장 높았고, '조금 도입되어 있다(7명/27%)', '현재 도입을 검토 중이다(3명/12%)' 순으로 나타났다. 하지만 종합적 자산관리계획의 필요성을 묻는 질문에는 '매우 필요하다(16명/62%)'고 응답한 비율이 가장 높았고, '조금 필요하다(9명/35%)', '별로 필요없다(1명/4%)'고 응답한 것으로 나타나 공유재산 관리 담당자는 자산관리계획의 필요성을 느끼고 있다.

구분	사 례 수 (명)	비율(%)
① 매우 부족하다.	8	31
② 조금 부족하다.	13	50
③ 조금 충분하다.	5	19
④ 매우 충분하다.	0	0



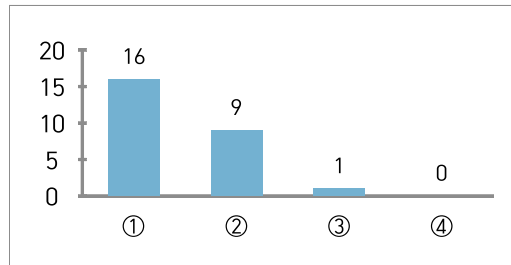
〈지역 공공시설의 효율적 관리 및 확충을 위한 재정여건에 대한 설문 결과〉 ※ 출처 : 연구진 작성

구분	사 례 수 (명)	비율(%)
① 충분히 도입되어 있다.	1	4
② 조금 도입되어 있다.	7	27
③ 현재 도입을 검토 중이다.	3	12
④ 전혀 도입되어 있지 않다.	15	58



〈지역 공공시설 자산관리 개념의 도입 정도에 대한 설문 결과〉 ※ 출처 : 연구진 작성

구분	사 례 수 (명)	비율(%)
① 매우 필요하다.	16	62
② 조금 필요하다.	9	35
③ 별로 필요없다.	1	4
④ 전혀 필요없다.	0	0



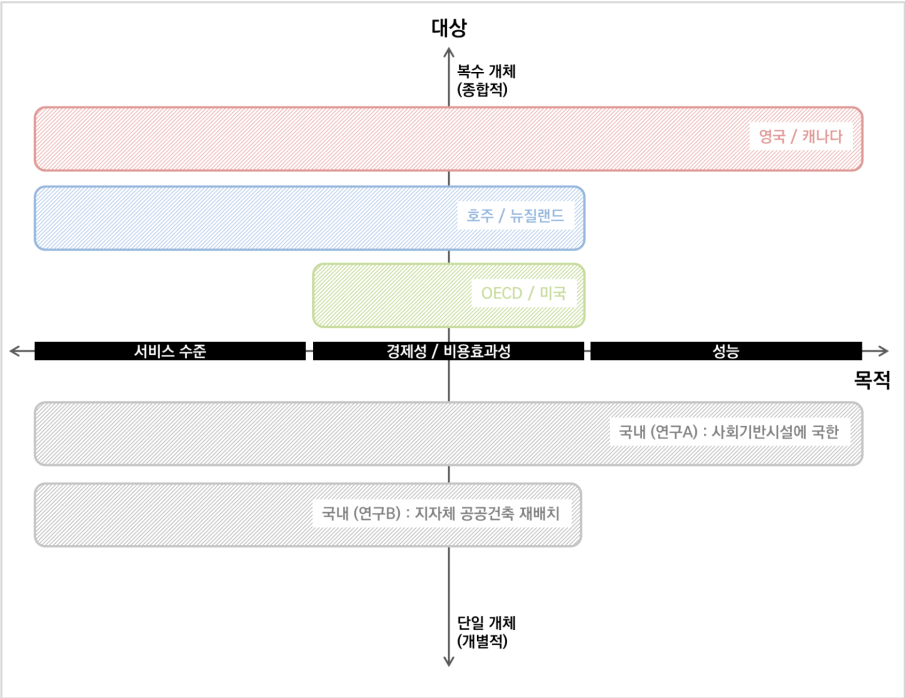
〈종합적 자산관리계획의 필요성에 대한 설문 결과〉 ※ 출처 : 연구진 작성

2. 지역 공공시설의 종합적 자산관리의 도입 필요성

1) 지역 공공시설 자산관리의 패러다임 변화 필요

□ 경제성과 서비스수준 중심의 우리나라 공공시설 자산관리의 개념

우리나라는 국·공유재산 관리와 관련한 법령 및 정책 내 공공시설 자산관리에 대한 개념이 미흡하다. 또한 자산관리와 관련한 일부 연구가 이루어졌으나, 자산관리 대상이 도로, 하천 등 대규모 SOC시설이나 특정 공공건축물 등 “개별시설 또는 특정 유형의 시설”에 한정되어 있다. 우리나라의 공공시설 자산관리는 개별시설 단위에서 특히 경제성과 서비스수준(특히 접근성) 중심의 자산관리에 치중하고 있다고 볼 수 있다. 이에 비해 공공시설의 자산관리를 일찍이 도입한 해외 국가에서는 자산관리의 대상이 단일 시설이 아닌 복수 시설을 대상으로 하고 있으며, 목적 또한 종합적인 서비스 수준, 경제성, 비용효과성, 성능을 포괄하는 것이 특징이다.



[그림 2-3] 국가별 공공시설 자산관리 개념의 적용 범위 (대상 및 목적 측면)

출처: 연구진 작성

□ 선행연구에서의 지역 공공시설 자산관리 도입 필요성

본 연구의 선행연구인 ‘지역 공공시설 자산관리에 관한 기초 연구’에서는 지역 공공시설 자산관리 도입의 필요성을 다음과 같이 크게 3가지로 제시하고 있다. 첫째, 급변하는 지역의 요구에 따라 공공시설 및 공공서비스를 공급하기 위해서이다. 부처별로 결정하는 건축물 단위의 시설 공급과 관리에 따른 예산낭비를 해소하기 위해 공공시설의 통합적인 자산관리에 기반하여 공급을 결정함으로써 저성장 및 인구감소시대의 주민에게 필요한 신규 공공서비스를 적절한 수준으로 제공할 수 있다. 둘째, 장소 중심의 계획적 관리를 통해 지역 공공시설의 이용효율을 높이기 위해서이다. 지역적 특성을 고려한 자산관리계획을 수립하여 공공서비스의 양과 질을 조정함으로써 신규 시설을 공급하기 전 지역의 유헴 공공시설에 대한 이용도를 검토함으로써 기존 시설의 활용도를 높이고 신규 시설 공급으로 인한 예산 낭비를 막을 수 있다. 셋째, 지역 재정수준에 맞추어 공공시설의 효율적인 관리기반을 구축하기 위해서이다. 지방 중소도시가 소멸의 위기를 맞음에 따라 공공시설을 운영하고 유지관리하는 재정 확보에도 어려움이 있다. 관할구역에 설치되는 모든 공공시설의 종합적 관리와 관리의 고도화를 통해 공공시설의 질적 수준을 유지하고 지속적으로 제공될 수 있다.⁵⁾

이상과 같이 선행연구에서도 지역 공공시설의 자산관리의 목적과 필요성이 개별 시설 단위의 효율성 제고에서 나아가 지역 전체 차원에서 지역 공공시설을 종합적으로 살펴볼 필요가 있음을 지적하고 있다.

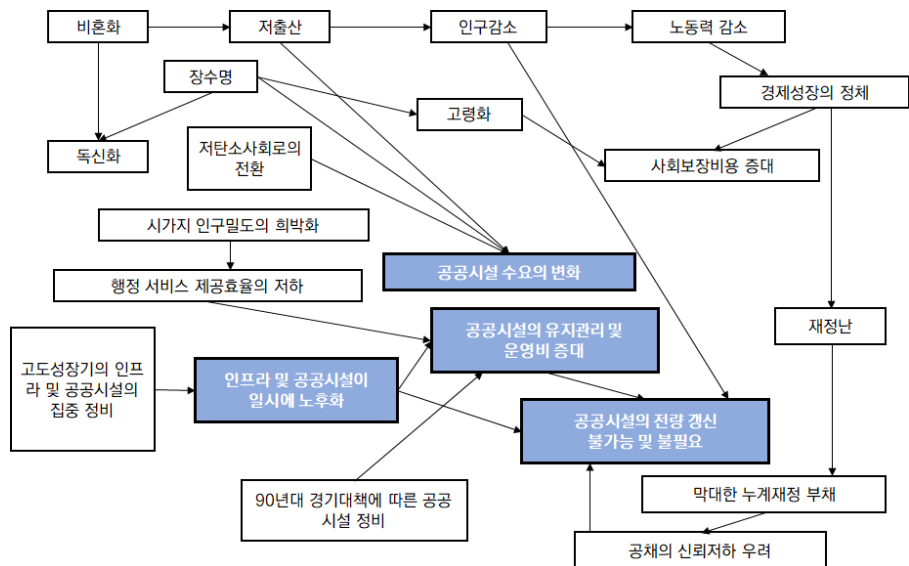
□ 지역재생·지역발전과 지역 공공시설 자산관리의 연계 (일본 사례를 중심으로)

우리나라에 앞서 인구의 급격한 감소 및 고령화와 함께 지역 공공시설의 노후화 문제에 직면하고 있는 일본의 경우, 최근 들어 지역 공적부동산의 효율적인 자산관리에서 나아가 지역재생 및 지역발전과 연계한 자산관리의 필요성이 강조되고 있다. 일본 국토교통성의 ‘마을만들기를 위한 공적부동산(PRE) 유효활용 가이드라인’에서는 현재의 공적부동산의 현황과 과제를 다음과 같이 정리하고 있다. 많은 대도시에서는 급격한 인구감소가 이루어지면서 그동안 확산되었던 생활 지원 서비스의 제공이 앞으로 곤란하게 될 우려가 있으며, 특히 교외지역을 중심으로 고령자에 대한 의료와 개호 수요가 급증하여 의료·복지서비스의 제공이나 지역의 활력 유지가 만족스러운 수준을 유지하지 못 할 우려가 있으며, 지방재정은 저출산 고령화와 생산연령 인구의 감소에 따라 세수는 감소하는

5) 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소, p.63.

반면 세출비용은 증가하게 되는 등 향후 지방재정은 점차 악화될 것으로 예측하고 있다. 또한 공공시설은 약 43%가 노후화하는 등 다른 인프라에 비해 노후화가 급격하게 진행되고 있고, 장래에는 공공시설의 갱신비용으로 현재의 약 2.6배가 소요될 것으로 예측되는 등 현재의 공공시설의 유지와 갱신을 지속하기가 어려운 상황에 직면할 것으로 예상된다.⁶⁾

또한, 인구감소 시대의 도래에 따른 공공시설의 PRE/FM(Public Real Estate / Facility Management) 전략의 필요성을 제기한 문헌에서는 민간의 CRE(Corporate Real Estate) 전략의 개념을 모델로 삼아 그 개념을 공적 부동산(Public Real Estate: PRE)로 확장하여 정부와 지자체 모두가 공공시설 운영의 합리화와 도시·지역재생을 목표로 PRE전략에 본격적으로 나설 필요가 있음을 주장하였다.⁷⁾



[그림 2-4] PRE/FM 전략의 배경이 된 사회변화와 과제

출처: 内藤伸浩(2015), 「人口減少時代の公共施設改革: まちづくりがキーワード」, p.52.

아울러, 공공시설 매니지먼트의 추진 절차를 제시한 문헌에서는 민간부동산과 공적부동산을 비교하면서 시설의 집약화·복합화 등 지역 공공시설의 정비를 개별시설에서 지역정비로 전개할 필요성을 다음과 같이 언급하고 있다. 공공 부동산과 민간 부동산 사이

6) 国土交通省(2014), 「まちづくりのための公的不動産(PRE)有効活用ガイドライン」, p.2.

7) 内藤伸浩(2015), 「人口減少時代の公共施設改革: まちづくりがキーワード」, 時事通信出版局, pp.42~43.

에는 결정적으로 다른 부분이 있는데, 민간의 경우에는 이익이 발생하지 않으면 그 서비스와 지역에서 철수 할 수 있지만 공공 서비스의 공평성이라는 관점에서도 지자체의 사정만으로 재산이 맞지 않는 공공 서비스를 폐지하는 것은 기본적으로 허용되지 않는다는 것이다. 그러나 공공시설에서 제공하고 있는 공공 서비스의 '품질'을 지역 전체에서 검증할 수 있게 되면 편의성 문제는 새로운 전개가 가능해진다. 기존처럼 공공시설의 '공급' 면에서 공평성을 중시하면 '공급'량을 줄이기 어려우나, 집약·복합화를 통한 '공급'과 '재무'의 감축분을 공공 서비스의 '품질'로 돌린다면 편의성이 높아진 주민은 물론이고 편의성이 낮아진 주민의 입장에서조차 집약·복합화의 메리트가 발생한다. 또한 지역 전체에서 볼 때 집약·복합화를 통해 기존보다도 많이 지역주민의 편의성이 높아지도록 시설정비를 진행한다면 본인의 이익만을 강경하게 주장하는 일부를 배제할 수 있게 되어 반발행동은 일어나기 어려워질 것이다. 이처럼 향후 시설정비는 각 시설의 범위 안에서 완결 짓는 개별정비가 아니라 지역 전체에서 조율하는 지역정비의 개념이 필수적이다. 이 개념은 에어리어 매니지먼트로 최근 들어 주목을 받고 있는데, 지역에 뿌리내린 다양한 시설을 보유하고 있는 지자체야말로 먼저 지역정비를 실시할 필요가 있다.⁸⁾

8) 小松幸夫・堤洋樹・池澤龍三(2017), 「公共施設マネジメントのススメ」, 建築資料研究社, pp.113~114.

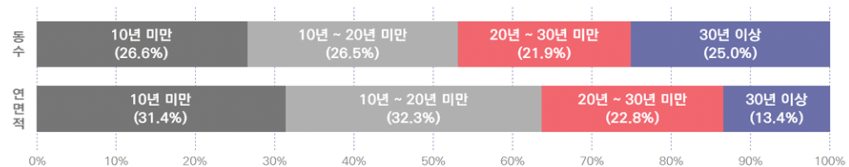
2) 지역 공공시설의 종합적 자산관리의 도입 필요성

□ 지역 공공시설에 대한 수요 변화 대응 필요

우리나라의 경우에도 급격한 저출산 고령화에 따른 인구사회구조의 변화로 인해, 인구 감소의 지속과 지역별 인구구조의 편차 심화 등이 심화되었다. 이에 따라 콤팩트시티 개념 등 과거의 지역 배분형 공공시설의 공급 및 운영에 대한 방식 전환의 필요성이 높아지고 있다. 또한 고령인구 증가에 따른 의료·복지 수요의 확대로 관련 시설의 필요성은 더욱 커지는 반면, 일반적인 공공행정 시설 등의 수요는 지역별 편차가 발생해왔다. 이러한 지역별, 장소별 수요변화에 대하여 기존 공공시설의 운용 및 수요에 대한 면밀한 진단을 바탕으로 적재적소(適材適所)에 시설을 공급하는 전략적 접근이 필요한 시점이다.

□ 지역 공공시설의 노후화와 재정 여건 악화 대응 필요

2017년 12월 현재 우리나라 공공건축물 중 20년 이상 경과한 건축물의 비중은 46.9%이며, 노후 건축물의 비중은 향후 급격히 증가할 것으로 전망되고 있다.⁹⁾ 1970~1980년대 급격한 인구증가에 따라 도시지역에 집중적으로 공급된 지역 공공시설이 일시에 노후화의 시기를 맞음에 따라 시설의 정비와 재건축에 천문학적 비용이 소요될 것으로 전망된다. 그러나 생산연령 인구의 감소 및 열악한 지자체 재정여건으로 노후화된 공공시설의 정비 등에 충분한 재정을 투자할 여력이 없는 지역이 상당수 일 것이다. 따라서 종합적인 대책 마련과 선택과 집중을 통한 재정 투입의 효율성 제고가 필요하다.



[그림 2-5] 노후 공공건축물 동수 및 연면적

출처: 국가 공공건축지원센터(2018), 「숫자로 보는 공공건축 2017」, 건축도시공간연구소, p.10.

□ 기존 부처별 칸막이와 Top-Down 방식의 생활SOC 조성 체계 전환 필요

정부가 추진 중인 생활SOC 확충 정책에 따라 향후 3년간 상당수의 공공시설이 지역에 공급될 것으로 예측되나, 일부 복합화 대상 시설을 제외하고는 여전히 시설별로 소관 중

9) 국가 공공건축지원센터(2018), 「숫자로 보는 공공건축 2017」, 건축도시공간연구소, p.10.

양부처 중심의 칸막이 방식과 Top-Down 방식으로 시설이 공급될 확률이 높다.

생활SOC의 정책목표를 극대화하고 지역의 상황을 고려한 선택과 집중을 위해서는 기존의 top-down식의 사업결정과 예산전달체계가 아닌, 보다 유연하고 포괄적인 의사결정시스템과 정책집행 방식이 필요하다. 국가 차원의 공급물량 결정과 함께 지역별로 지역 생활SOC의 현황과 향후 운영여건을 종합적으로 감안하여 현실적인 사업계획을 제시하고 이에 따라 지역별 예산을 배분·편성하는 방식을 적용해야 한다. 이를 통해 정부 예산배정과 지역에 필요한 시설의 미스매칭을 해소하는 등 예산의 효율적 활용과 운영 측면에 대한 고려 및 전략 설정을 선제적으로 시행하여 시설 활용도를 제고할 수 있다.

□ 지역 정책과 공공시설의 연계 강화 필요

그동안 도시기본계획 및 도시관리계획, 도시재생전략계획 등의 법정계획, 지역 활성화 전략 등 각종 비 법정계획 등에서 지역 개발 및 활성화의 수단으로 공공시설이 다루어져 왔다. 그러나 해당 계획에서 공공시설은 관련 정책이나 사업을 실현하기 위한 장치로만 다루어져 왔을 뿐, 공공시설의 노후화나 지역 수요 변화에 따른 시설 통·폐합 등과 지역의 마을만들기 등을 연계하는 경우는 거의 없었다. 공공시설의 통합이나 재배치 등은 일부 해당 지역 주민에게 있어 자칫 소외감과 공공서비스의 감소라는 우려를 자아내게 되므로, 공공시설의 정비는 지역의 향후 개발 및 정비에 대한 구체적인 시나리오와 함께 검토되고 제시되어 지역 주민의 공감대를 얻어야 한다.

□ 소유가치 중심에서 이용가치 중심으로 전환 필요

그동안 공공시설은 대부분 정책적 수요에 따라 특정 행정서비스를 제공하기 위한 시설로 여겨지고 공급되면서 소위 소유가치 중심으로 다루어져 왔다. 따라서 민간의 자산처럼 경영적인 측면에서 해당 시설에 투입되는 비용이나 효과를 측정하여 최소 비용으로 최대 효과를 얻기 위한 전략적 검토는 관심을 가지지 않은 것이 사실이다. 그 결과 그다지 효용가치가 없는 시설이 유휴공간으로 그대로 남아 있거나 이용 수요가 낮음에도 불구하고 여전히 일정 비용과 인력을 투입하는 비경제성이 허용되어 왔다. 공공시설이 담당하고 있는 역할과 기능에 대한 진단을 바탕으로 필요성이 인정되거나 기능이 충분치 못한 시설에 대해서는 리모델링, 재건축 등의 적극적인 조치를 통해 질적인 향상을 도모하고, 필요성이 부족한 시설에 대해서는 용도변경, 재배치, 통폐합 등 과감한 조치를 취해야 한다. 또한, 시설 이용측면에서 민간의 노하우를 적극 활용할 수 있는 과감한 민관협력방식을 채용하고 필요하다면 민간시설과 공공시설을 복합화 하는 등 토지와 건축물의 이용 측면에서의 활용 극대화를 공공시설 공급과 정비에 적극적으로 고려해야 한다.

3. 지역 공공시설의 종합적 자산관리의 개념 정립

□ 자산관리의 학술적 정의

자산관리는 일반적으로 “개인이나 법인이 소유하고 있는 경제적 가치가 있는 유형·무형의 재산의 관리하는 일”로 정의할 수 있다.¹⁰⁾ 학자에 따라 자산관리의 개념을 조금씩 다르게 설정하고 있는데, Vanier, D.(2001)는 자산관리(asset management)란 “개인 또는 법인이 무엇을 소유하고 있고, 무엇이 가치가 있어 유지·관리해야 하는지 파악하고, 그 상태는 어떠한지, 서비스수명을 얼마나 남았는지 분석하여, 무엇을 우선적으로 개선해 나가야 하는지 결정하는 것”으로 정의하였다.¹¹⁾ Hooper, R 외(2009)는 자산관리는 “체계적이고 협동적인 행위와 실행을 말하며, 이를 통해 조직은 그들의 전략적 계획을 달성하기 위해 자산의 생애주기 동안 자산과 자산시스템, 관련 성과, 리스크, 지출을 가장 적합하고 지속적으로 관리”하는 것으로 정의하였다.¹²⁾ 종합하면 자산관리는 현재 보유하고 있는 자산에 대한 실태분석과 가치평가를 통해 향후의 지속가능 여부를 판단하고 관리·개선하는 것이라 정리할 수 있다.

□ 자산관리에 대한 국제기관의 정의

국제표준화기구(ISO)에서는 자산관리에 대한 국제표준 ISO55000(Asset Management)을 발표하고 종합적인 관리기술 차원에서 자산관리 개념을 “자산의 가치를 구체화(실현)하는 조직의 활동”이며, “가치의 실현은 일반적으로 비용, 리스크, 기회 혹은 성능의 편익 최적화를 포함하는 의미”로 정의한다.¹³⁾

Institute of Public Works Engineering Australasia(IPWEA)는 ISO55000 내용에 맞춰 International Infrastructure Management Manual(IIMM)을 발표하였으며, 가장 범용적이고 포괄적으로 “자산관리는 자산에 요구되는 서비스 수준을 유지하기 위해서 가장 경제적으로 효과적인 관리를 통해 현재와 미래의 소비자를 위해 자산의 서비스 수

10) 국립국어원(2019), “자산 관리”, 우리말샘 홈페이지, https://opendict.korean.go.kr/dictionary/view?sense_no=710259&viewType=confirm (검색일: 2019.2.10.)

11) Vanier, D. (2001), “Why Industry Needs Asset Management Tools”, *ASCE Journal of Computing in Civil Engineering*, v15, p.5.

12) 레베카 후퍼·스콧 윌슨·로버트 아미타케·앤드류 칼라허·톰 오소토(2012), 「사회기반시설자산관리 (Whole-life infrastructure asset management: good practice guide for civil infrastructure)」, 유인균·박미연·배성기 역, 한국민간위탁경영연구소.

13) 한국도로학회 자산관리분과위원회(2018), 「사회기반시설의 자산관리와 ISO55000」, 씨아이알, p.8.

준을 유지시키는 것”으로 정의한다.¹⁴⁾

영국표준연구소(British Standards Institute)에서는 “유형 자산들과 그들의 성능, 위험도와 비용 등을 자산의 생명주기 관점에서 조직의 전략적 계획에 맞게 최적으로 관리할 수 있는 시스템적이며 조율된 활동과 업무 등”¹⁵⁾으로 정의한다.

□ 공공시설 자산관리의 개념

일반화된 공공시설 자산관리에 대한 개념은 없으나, 해외에서는 각 주체별로 자산관리의 대상과 목적에 따라 다양하게 정의한다. 특히 지역 공공시설 자산관리를 적극적으로 도입하여 운영 중인 일본, 영국 등은 각국의 사회적·경제적·문화적 상황, 유지관리 체계, 재정지원체계, 유관기관 관리감독체계 등 여러 요인에 따라 공공시설의 자산관리 개념을 다양하게 정의하고 있다.¹⁶⁾

영국, 뉴질랜드, 캐나다 등은 토지, 건물 등을 모두 자산관리 대상으로 포괄하고, 물리적 자산의 「성능」, 「위험도」, 「비용」, 「서비스」 등의 측면을 종합적으로 고려하고 있다. 또한 일본은 「공공시설 등의 종합관리 정책」 및 「공공시설 등 종합관리계획의 책정에 관한 지침」 등에 근거하여 “공공시설 자산관리”와 “공공시설 매니지먼트”에 대한 개념을 구분하여 사용하는 특징을 가지고 있다.

반면 우리나라는 제도적·정책적으로 공공시설에 대한 자산관리 개념이 명확하지 않아, 관련 연구에서 “공공 및 이용자가 요구하는 서비스를 제공하기 위해 최소의 비용으로 시설의 성능 및 가치를 유지/향상하기 위한 관리전략¹⁷⁾”, 지역 공공시설이 제공하는 서비스와 생애주기 관리를 비용효율 측면에서 최적화하면서 유지관리, 개발, 운용하기 위한 의사결정 프로세스¹⁸⁾ 등으로 공공시설 자산관리 개념을 정의하고 있다.

14) 조문영 외(2008), 「자산관리 통합프레임워크 및 정책 개발(I)」, 한국건설기술연구원, p.30.

15) BSI, National Asset Management Steering(NAMS) Group(2006), *International infrastructure management Manual*; 이교선 외(2008), 「도로, 철도 등 기반시설물 자산관리체계 도입방안 연구」, 한국건설기술연구원, p.13 재인용.

16) 채명진 외(2011), 「자산관리 통합 프레임워크 및 정책 개발(VI)」, 한국건설기술연구원, p.17, 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소, p.28 재인용.

17) 채명진·윤원건(2014), 「사회기반시설 자산관리 입문서」, p.VIII 직접인용.; 채명진 외(2011), 전계서, p.17 직접인용.; 조상욱 외(2015), 「공공건축물 자산관리 프레임워크 개발」, p.133~134 참고 정리.; 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소, p.28 재인용.

18) 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 상계서, p.28.

[표 2-2] 해외의 공공시설 자산관리 용어 정의

구분	근거 법령 또는 정책/지침	자산관리의 정의
일본	공공시설 자산관리	공공시설인 건축물, 도로, 교량, 상하수도, 토지 등을 자산으로 보며, 이러한 시설의 상태를 파악·평가하고, 라이프사이클코스트를 고려해, 비용 대비 효과를 높이는 유지관리, 처분 등을 하는 것
	공공시설 매니지먼트	시(市)가 보유하거나 임대한 공공시설을 중요한 경영자원으로 보고, 시민 니즈나 인구 동태 등을 고려해 시설의 운영상태, 이용현황, 노후화도 및 토탈 코스트 등을 조사·분석하고, 최적의 보유량의 검토, 유지관리의 최적화, 유효활용, 효과의 검증을 정기적으로 하고, 시 전역의 종합적 시점에서 효과적·효율적인 관리운영을 추진하는 것
영국	Asset Management of Local Authority Land and Buildings-Good Practice uidelines(2000)	자산관리란 토지 및 건물의 전략적인 관리이며, 서비스 제공에 수반한 편익이나 금전적인 수익을 위해 자산이용을 최적화하는 것
	National Asset management Steerig, International Infrastructure Management Manual(2006)	조직의 전략적 계획을 성취하기 위한 목적으로 물리적 자산들과 자사의 성능, 위험도와 비용 등을 자산의 생애주기 관점에서 조직이 최적으로 관리할 수 있는 시스템적이고 조정되어진 활동과 일상적 행위
호주	Strategy for Improving Asset management Practice(1997)	지역사회의 이익에 대한 효과적이고 효율적인 조달 및 구매도구로서 자산의 장기적인 관리를 위해 이해하기 쉽고 구조화된 방법론
뉴질랜드	International Infrastructure Management Manual	현재와 미래 세대의 고객(국민)을 위해서 자산을 관리함에 있어서 가장 비용효과적인 방법으로 고객이 요구하는 서비스 수준을 제공하는 것
캐나다	Partnership for Advancement of Infrastructure and its Renewal	환경 및 경제적 측면에서 지속가능한 방식으로 지역주민에게 만족스러운 서비스 제공하고 노후자산으로 인해 발생하는 위험을 절감하기 위해 요구되며, 기존 인프라와 새로운 인프라를 효과적으로 관리하기 위한 운영체계 및 기술, 계획, 재정을 포함하는 통합적인 비즈니스 접근방식
미국	재무법(GASB34)	유형 자산을 비용 효율적인 방법으로 유지관리, 개선, 운용하는 체계적인 절차

출처: 채명진 외(2014), 「사회기반시설 자산관리 입문서」, p.10; 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소, p.29; さいたま市(2012), 「さいたま市公共施設マネジメント計画(方針編)」, p.用語集.; ReNew Canada Website, <https://www.renewcanada.net/modern-public-infrastructure-project-delivery/> (검색일: 2019.2.10.)

□ 지역 공공시설의 종합적 자산관리의 개념

선행연구에서는 지역 공공시설 자산관리를 “지방자치단체가 관할하거나 지역민이 이용하는 모든 지역 공공시설을 생애주기 관점에서 최적으로 관리하도록 함으로써 현재와 미래의 지역사회 및 이용자에게 만족스러운 공공서비스를 지속가능한 방식으로 공급하기 위한 소유권 및 이용 변동과 관련된 일체의 행위”¹⁹⁾로 정의하고 있다. 이것은 기존의 자산관리 개념에서 나아가 개별 시설 단위가 아닌 모든 시설을 대상으로 하면서 소유권 및 이용 변동 등을 포함하는 것이다. 또한, 지역 공공시설 자산관리를 지자체가 보유하

19) 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소, p.61.

거나 임대한 공공시설을 중요한 경영자원으로 보고, 시민 니즈(Needs)나 인구 동태 등을 고려해 시설의 운영상태, 이용현황, 노후화도 및 토탈 코스트 등을 조사·분석하고, 정기적으로 최적의 보유량, 유지관리의 최적화, 유효활용, 효과를 검증하면서 시 전역의 종합적 시점에서 효과적·효율적인 관리운영을 추진하는 것으로 정의하기도 한다.²⁰⁾

이상과 같이 선행연구와 일본 사례의 경우, 공공시설의 자산관리를 개별 시설 단위를 넘어 보다 포괄적 개념으로 설정하고 있다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 “지역 공공시설의 종합적 자산관리”를 “지역 공공시설의 이용 실태, 노후도, 유지·정비 비용 등을 조사·분석하고, 지역 정책과 연계하고 사회적 요구와 재정 여건 등을 고려하여 경제성, 서비스, 성능 측면에서 모든 공공시설을 대상으로 하는 적정용량 산정, 유지관리 최적화, 용도변경, 통폐합, 재배치 등 중장기적인 정비 방안을 설정하고 이를 바탕으로 시설을 관리(management)하는 것”으로 정의한다.

20)さいたま市(2012),「さいたま市公共施設マネジメント計画(方針編)」, p.用語集.

제3장 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획의 주요내용 설정

1. 국내 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 관련 사례 분석
 2. 해외 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 지침 및 사례 분석
 3. 국내외 지침 및 사례 분석을 통한 시사점
-

1. 국내 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 관련 사례 분석

최근에 국내에서 지역 공공시설의 종합적 자산관리에 대한 관심 증가, 필요성 인식, 공감대 형성으로 관련 연구가 활발히 진행되고 있다. 도로, 철도, 상하수도 등 사회기반시설에 대한 종합적 자산관리 연구는 비교적 많이 진행되었고 그 결과도 자세하지만, 공공건축물에 대한 자산관리는 시작 단계라고 할 수 있다. 관리대상을 기준으로 구분하면, 토목시설 자산관리에 중점을 둔 연구로는 대표적으로 「자산관리 통합프레임워크 및 정책 개발(I), (II), (III), (IV)('08~'11)」 R&D 연구가 있다. 한편 토목시설과 건축물을 모두 다루고 있는 연구로는 「지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초연구(2018)」가 있으며, 공공건축물만을 대상으로 자산관리 필요성 및 방안을 제시한 연구로는 「조치원을 공공건축물 재배치 연구(2017)」, 「공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구(2013)」, 「영주시 공공건축 통합계획(2008)」이 있다.

내용적으로는 자산관리 체계 및 계획, 공공시설 실태조사 방법, 자산가치 평가방법, 자산관리를 위한 의사결정방법 등 공공시설 전반에 적용가능한 계획·조사·분석 방법을 다루고 있는 연구와 실제 특정지자체를 대상으로 시설 재배치계획을 수립한 연구가 있다.

앞서 언급한 지역 공공시설 자산관리 관련 연구를 다루는 공공시설의 범위와 연구 내용을 기준으로 분류하면 [표 3-1]과 같다. 이 중에서 본 연구에서 주로 다루고 있는 공공건축물을 대상으로 한 4가지 선행연구를 대상으로 각 연구에서 제안하는 자산관리계획의 요소나 내용, 조사나 평가 방법 등에 대해 분석하여, 지역 공공시설 자산관리계획의 주요 내용을 설정하는데 시사점을 도출하고자 한다.

[표 3-1] 지역 공공시설 자산관리 관련 연구 분류

공공시설의 범위	연구 내용		공공시설 실태조사방법	자산가치 평가방법	자산관리를 위한 의사결정방법	특정지자체 시설 재배치계획
	자산관리 체계 및 계획 수립방향 설정	자산관리 수립지침 마련				
토목시설	자산관리 통합프레임워크 및 정책 개발(Ⅰ) (2008)	자산관리 통합프레임워크 및 정책 개발(Ⅲ) (2010)	자산관리 통합프레임워크 및 정책 개발(Ⅱ), (Ⅲ) (2009-2010)	자산관리 통합프레임워크 및 정책 개발(Ⅲ) (2010)	자산관리 통합프레임워크 및 정책 개발(Ⅲ), (Ⅳ) (2010-2011)	
토목시설 + 공공건축물	지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초연구* (2018)					
공공건축물	공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구** (2013)		공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구** (2013)			조치원을 공공건축물 재배치 연구(2017) / 영주시 공공건축 통합계획 (2008)***

* 「지역 공공시설 자산관리계획에 대한 기초연구(2018)」는 지역 공공시설 자산관리의 필요성을 제기하고 해외사례 조사를 중심으로 공공시설 자산관리계획의 수립방향을 제시하였다. 다만 단계별로 구체적인 계획 수립지침까지는 제시하지 못하였다.

** 「공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구(2013)」에서는 자산관리 전략계획의 주요 구성과 공공시설의 실태진단방법을 제안하고, 4개 지자체의 일부 구역을 대상으로 해당 조사방법을 시뮬레이션하였다.

*** 「조치원을 공공건축물 재배치 연구(2017)」에서는 세종시 조치원을 내 공공건축물의 효율적 활용을 위해 재배치계획을 수립하였으며, 「영주시 공공건축 통합계획 (2008)」에서는 영주시 도심부 내 공공건축물의 통합적 계획 및 활용을 위한 마스터플랜을 수립하였다.

출처 : 연구진 작성

1) 공공시설 자산관리계획의 구성과 주요 내용

「지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초 연구(2018)」에서는 지역 공공시설 자산관리 계획에 ①일반원칙, ②공공시설 자산 실태조사, ③ 계획 수립내용 및 자산평가 기준, ④ 자산관리계획 운영방향을 포함하도록 제안하였다. 반면, 「공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구(2013)」에서는 공공건축 자산관리 전략계획에 담겨야 할 사항으로서 ① 공공건축의 현황과 실태, 지역의 여건, 관련 도시계획 등과의 정합성 여부, ②추진 우선 순위 및 시기별(단·중·장기) 중점 추진 대상, ③시설별 활용 방향(폐지, 처분, 계속사용, 개보수 등), ④신축을 포함한 시설 수급계획, ⑤연계 가능한 지원사업, ⑥시기별 예산 소요 계획을 포함하도록 하였다.¹⁾ 한편 「조치원을 공공건축물 재배치 연구(2017)」에서는 시설 재배치에 초점을 두고 ①인구·사회·경제 여건 분석, ②공공건축물 현황 분석, ③재 배치 기본계획 수립, ④우선 추진 프로젝트 제안 등의 내용을 포함하도록 하였다.

[표 3-2] 선행연구에서 제안한 공공시설 자산관리계획의 구성과 주요 내용

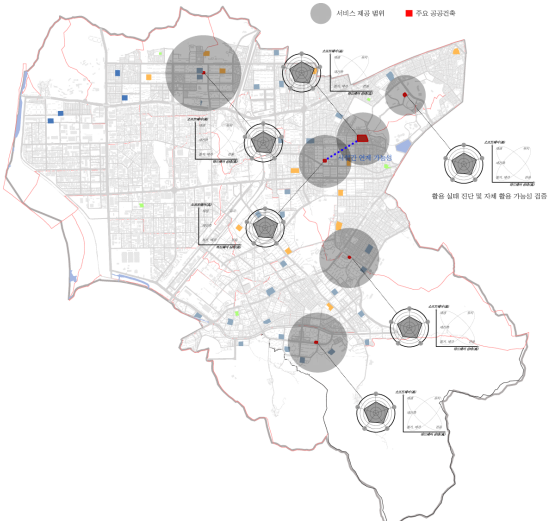
구분	지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초 연구 (2018)	공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구 (2013)	조치원을 공공건축물 재배치 연구 (2017)
일반원칙	제1절 계획수립 일반원칙 - 기본방향, 대상구역, 수립주기, 업무흐름		
실태조사	제2절 공공시설 자산 실태조사 - 실태조사의 방법, 실태조사계획 수립, 자산정보 시스템의 구축 및 운영	- 공공건축의 현황과 실태조사 - 지역의 여건 분석 - 관련 도시계획 등과의 정합성 여부 판단	조치원을 인구사회경제 여건 및 공공건축물 일반현황 분석 - 인구사회경제 여건 분석, 기 수행 사업 현황 분석, 공공건축물 일반현황 분석 조치원을 공공건축물 현황 분석 - 공급수준, 접근성 분석, 활용현황, 이용자 만족도 조사
자산관리 전략/계획	제3절 계획 수립내용 및 자산평가 기준 - (계획 수립내용) 자산관리목표, 현황분석, 상태평가, 사회적 이용가치 측정, 갭분석, 생애주기비용분석, 자산가치 평가, 예산편성 - (자산평가 기준) 취득원가, 대체원가, 상각 후대체원가, 재조달원가, 잔존가치, 사용수명 등	- 시설별 활용 방향 설정 (폐지, 처분, 계속사용, 개보수 등) - 신축을 포함한 시설 수급계획	조치원을 공공건축물 재배치 기본계획 수립 - 재배치 기본원칙 수립, 재배치 기본방향 설정, 재배치 기본계획(안) 제시
실행계획	제4절 자산관리계획 운영방향 - 단계별 운영방향, 참여주체별 역할	- 연계 가능한 지원사업 - 시기별 예산 소요 계획	공공건축물 개선 우선 추진 프로젝트 도출 및 계획방향 제시 - 공공건축물 개선 우선 추진 프로젝트 도출 - 우선 추진 프로젝트 계획방향 제시

출처 : 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리에 관한 기초 연구」, 건축도시공간연구소, p.134.; 임현성·엄운진(2013), 「공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구」, 건축도시공간연구소, pp.186~187.; 임유경 외(2017), 「조치원을 공공건축물 재배치 연구」, 세종특별자치시·건축도시공간연구소, 참고 정리; 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소, p.24, 재인용.

1) 임현성·엄운진(2013), 「공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구」, 건축도시공간연구소, pp.186~187.

이를 종합하면 공통적으로 선행연구에서는 △일반 원칙, △공공시설 자산과 지역 여건에 대한 실태조사, △자산관리전략 수립, △자산관리계획 실현을 위한 단계별 실행계획 수립 등을 공공시설 자산관리계획의 주요 구성요소로 설정한 것을 알 수 있다.

[표 3-3] 공공건축 자산관리전략계획 (예)

	우선순위	시설명	개선방향
	1	○○ 도서관	리모델링 확충
	2	☆☆ 보육시설	신축
	3	○○ 동사무소	용도전환
	4	◇◇ 보육시설	이전 및 확충
	5	△△ 복지회관	개보수, 계속사용
	6	△△ 동사무소	00전시관과 통합
	7	□□ 초등학교	
	...	△△ 전시관	
	...		
	...		
	...		
	...		
	...		
	...		
	...		
	...		
	...		

공공건축 현황 map 및 우선순위(예)

착수시기(추진기간)	연계사업	예산소요액	관련 상위계획 유무
2014~2016(중기)	도서관 지원사업(문화체육부)	200억원 (국비 100억, 지방비 100억) 1년 : 설계 30억 2년 : 시공 150억 3년 : 운영 20억	
2015~2017(중기)	보육시설 확충계획(보건복지부)		보육시설 확충 (도시관리계획)
2015(단기)	유희시설의 문화시설 전환(문화체육관광부)		
2015~2020(장기)			
2014~(단기)			

출처 : 임현성·엄운진(2013), 「공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구」, 건축도시공간연구소, p.187, 직접인용.

2) 공공시설 현황조사 항목과 방법

□ 시설 조사

자산관리전략(계획)의 대상이 되는 공공시설에 대한 조사는 ‘시설의 물리적 측면’, ‘서비스 운영 및 이용 측면’, ‘경제적 측면’의 조사로 나누어진다.

• 물리적 측면의 시설조사

물리적 실태조사는 자산관리의 대상이 되는 시설물의 이름, 위치, 규모, 노후도 등을 말한다. 자산의 물리적 정보는 크게 3가지(일반정보, 토지정보, 건축물정보)로 구분된다. 일반정보는 주소, 시설명, 자산고유번호 등으로 구성되며, 토지는 면적, 지목, 공시지가 등이다. 건축물은 전체 건축물의 정보(주용도, 건폐율/용적률, 층수, 연면적, 사용승인 일, 건물가액 등)와 층별 정보(층별 용도, 면적, 운영관리방식, 직원수, 방문자수 등)로 이루어진다. 지역 공공시설(공공건축물)의 자산관리 수립과 관련된 연구들에서 자산의 물리적 측면의 조사·분석방법을 살펴보면 다음과 같다.

「지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초 연구(2018)」에서는 사전조사 및 현장조사를 통해 토지대장 및 건축물대장상 정보, 자산의 위치, 수량 및 규모, 노후도, 유지이력비용 및 이력관리 등을 살펴보도록 하고 있으며, 「공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구(2013)」에서는 형평성, 효율성 측면에서 입지조건, 용적률, 노후도 등을 조사하였다. 「조치원을 공공건축물 재배치 연구(2017)」에서는 공공건축물 위치, 접근성, 규모, 노후도 등을 조사하였다.

[표 3-4] 물리적 측면 조사 항목

연구명(연도)	조사·분석 항목
지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초 연구(2018)	위치, 규모, 노후도, 용도, 토지정보, 소유주체, 개보수 이력 등
조치원을 공공건축물 재배치 연구(2017)	위치, 규모, 노후도, 시설용도, 층별용도, 토지정보, 소유주체, 공용공간, 접근성, 외부공간 개방성·패작성, 건축물 저층부 프로그램·공간구성·투명성 등
공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구(2013)	위치, 규모, 노후도, 용도, 주변지가, 토지정보, 소유주체 등
영주시 공공건축 통합계획(2008)	공공시설 분포 현황, 용도, 구조, 규모, 노후도, 개보수 등

출처 : 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소, p.136.; 임유경 외(2017), 「조치원을 공공건축물 재배치 연구」, 세종특별자치시·건축도시공간연구소, pp.97~98.; 임현성·엄운진(2013), 「공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구」, 건축도시공간연구소, p.221.; 조준배 외(2008), 「영주시 공공건축 통합 계획」, 건축도시공간연구소, p.31.

[표 3-5] 공공시설 물리적 측면 조사(예시)

주소	○○○읍 ◇◇리 0-0	대지면적(㎡)	4,866.5		
주용도	업무시설	건축면적(㎡)	850.5		
건축년도	2005	연면적(㎡)	3,140.3		
층수	지상3층, 지하1층	용적률	건폐율	47.9	17.5
층별 용도	지하1층	조치원읍대	소리교실	-	-
	1층	복지행정과	민원행정과	-	-
	2층	안전도시과	건설산업과	소회의실	후생관
	3층	대회의실	취미교실1	취미교실2	취미교실3
구분	세부항목	현황			
		매우 좋음	좋음	보통	나쁨
쾌적성과 이용 편의	시설 노후		○		
	유지·관리 현황		○		
	공용공간 비율 : 00%				
	공용공간 현황			○	
접근성	대중교통 접근		○		
	보도 인접방식				○
	대지 내 보행자 안전(보차 분리 등)				○
	주차대수				
개방성과 공공성	외부공간 개방성			○	
	외부공간 쾌적성(휴게공간 등)				○
	건축물 저층부 프로그램과 공간구성		○		
	건축물 저층부 입면 투명성		○		



출처 : 임유경 외(2016), 「조치원읍 공공건축물 재배치 연구」, 건축도시공간연구소, p.100, 직접인용.

- 서비스 운영 및 이용 측면의 시설조사

서비스 운영 및 이용 측면의 조사에는 운영되는 공공서비스(프로그램) 현황, 시설이용률, 시설 이용자 및 관리자 만족도, 지역주민의 요구 사항 등이 포함된다. 이러한 항목들에 대한 조사는 주로 현장조사, 설문조사 형태로 이루어진다. 정성적인 내용이 주를 이루고 있어 단순 조사로 끝나는 경우가 많으며, 서류상으로 확인되는 정보가 아닌 실제 현장에서 확인해야하는 정보이므로 정보 수집에 상당한 시간과 비용이 소요된다.

[표 3-6] 서비스 운영 및 이용 측면 조사 항목

연구명(연도)	조사·분석 항목
지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초 연구(2018)	운영프로그램, 이용수준, 운영방법, 관리·이용 애로사항, 관리자·이용자 설문조사 등
조치원을 공공건축물 재배치 연구(2016)	운영프로그램, 운영방법, 향후 시설활용계획, 운영현황, 이용현황, 이용자 만족도 등
공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구(2013)	언론보도, 지역주민 및 전문가 인터뷰, 운영프로그램, 이용 만족도 조사, 이용률, 공실률, 공간활용도(유희도, 공실률 등), 시설 관리 상태, 개방성, 서비스 중복성, 관리자만족도 등
영주시 공공건축 통합계획(2008)	시설이용률, 주이용계층, 접근범위, 운영프로그램, 이용자 만족도 조사, 관리자 인터뷰 등

출처 : 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소, p.137.; 임유경 외(2017), 「조치원을 공공건축물 재배치 연구」, 세종특별자치시·건축도시공간연구소, p.99.; 임현성·엄운진(2013), 「공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구」, 건축도시공간연구소, p.222. ; 조준배 외(2008), 「영주시 공공건축 통합계획」, 건축도시공간연구소, p.31.

[표 3-7] 공공시설 서비스 운영 및 이용 측면 조사(예시)

항목	산정방법	항목	산정방법
이용률	(연간이용객(상주인원+방문인원)/365일)/1일수용가능인원(1인당소요면적×연면적)	공실률	프로그램운영정지기간/(365일-(휴관일+정비·점검일))
이용자 만족도	설문조사 결과	관리자 만족도	설문조사 결과
이용 가능 서비스의 수	운영 프로그램의 수	운영률	연간 프로그램 운영 횟수
개방성	개방시간 / 24H	관리전문성	연면적 / 전담관리 인력수
서비스 중복성	1/서비스제공 반경 내 유사기능의 공공건축물 수	가동률	(365일 - (휴관일 + 정비·점검일)) / 365 × 100

출처 : 임현성, 엄운진(2013), 「공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구」, 건축도시공간연구소, p.251, 재구성.

- 경제적 측면의 시설조사

경제성 측면에서의 시설조사는 시설의 취득, 처분, 운영 및 유지관리에 필수적인 요소로 예산과 밀접한 관련이 있다. 공공시설의 운영 및 유지관리는 지속적으로 재정이 소요되므로 경제적 측면은 매우 중요한 요소이다. 하지만 선행연구에서 제안한 공공시설의 경제성 평가항목은 재산가액, 연간 운영 및 유지관리비 등으로 단순하게 구성되어 있다. 대부분의 공공시설은 수익 창출을 목적으로 하지 않으므로 비용 대비 수익이 발생하지 않아 이를 대체할 수 있는 경제적 산출방법이 필요한데, 이를 위해 자산의 사회적 이용 가치 측정 방법을 제시하기도 하였다.

[표 3-8] 경제적 측면 조사 항목

연구명(연도)	조사·분석 항목
지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초 연구(2018)	유지관리 이력 및 비용, 재산가액, 자산가치평가, 자산의 사회적 이용가치 측정 등
조치원을 공공건축물 재배치 연구(2016)	시설 수입·지출 이력 등
공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구(2013)	공시지가, 재산가액, 운영수익(개보수 투입 비용 등), 관리비용(신축·유지관리비용 등) 등
영주시 공공건축 통합계획(2008)	-

출처 : 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소, p.138.; 임유경 외(2017), 「조치원을 공공건축물 재배치 연구」, 세종특별자치시·건축도시공간연구소, p.99.; 임현성·엄운진(2013), 「공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구」, 건축도시공간연구소, p.223.

□ 시설 외 조사

시설 외 조사로는 대상 지역의 사회적 여건 조사, 이용성 조사(지역주민 수요조사, 접근성 및 개방성(공공성) 등) 등 사회적 측면의 조사와 정책적 측면의 조사로 구분할 수 있다.

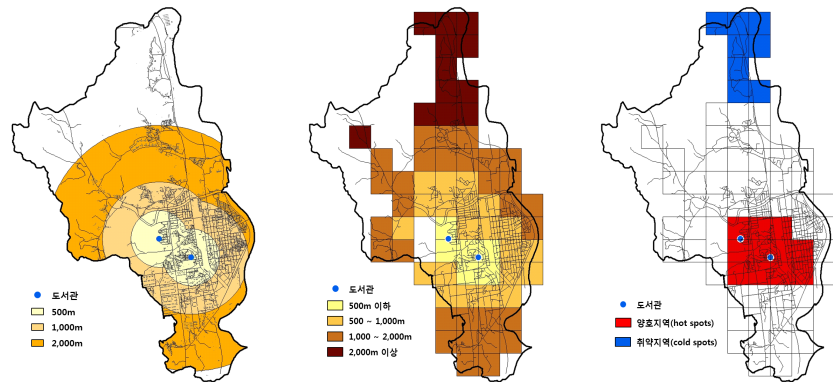
- 사회적 측면의 조사

선행연구에서 제안한 조사내용에 따르면, 공공시설 자산관리계획 수립 이전에 해당 지자체의 연혁, 인구 동향, 산업, 생활권 등의 일반현황과 지역에 위치한 유·무형자산 분포 현황, 공공시설 현황 등 자산의 분포현황 등 사회적 여건 조사가 선행되어야 한다. 그 외에도 지역주민의 요구를 파악할 수 있는 수요조사, 시설로의 접근성 등의 조사항목이 포함된다. 사회적 측면은 공공시설의 수량, 규모, 위치를 결정하는데 참고할 수 있으며, 연계할 수 있는 자산을 파악하는데 활용할 수 있다.

[표 3-9] 사회적 측면

연구명(연도)	조사·분석 항목
지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초 연구(2018)	서비스 수요조사 등
조치원을 공공건축물 재배치 연구(2016)	지역 연혁, 입지, 인구, 경제활동, 공공시설 분포현황, 접근성, 지역민 설문(수요)조사 등
공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구(2013)	접근성, 주변과의 관계, 개방성, 공공성 등
영주시 공공건축 통합계획(2008)	지역 연혁, 문화유산 현황, 기반산업, 인구, 공공시설 및 공공공간분포현황, 가로체계 현황, 지역주민 요구사항 등

출처 : 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소, p.137.; 임유경 외(2017), 「조치원을 공공건축물 재배치 연구」, 세종특별자치시·건축도시공간연구소, pp.9~34, 93.; 임현성·엄운진(2013), 「공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구」, 건축도시공간연구소, p.221.; 조준배 외(2008), 「영주시 공공건축 통합 계획」, 건축도시공간연구소, pp.8~27.



[그림 3-1] 공공시설 접근성 분석 및 결과(예시)

출처 : 임유경 외(2016), 「조치원을 공공건축물 재배치 연구」, 세종특별자치시·건축도시공간연구소, p.89, 직접인용.

• 정책적 측면의 조사

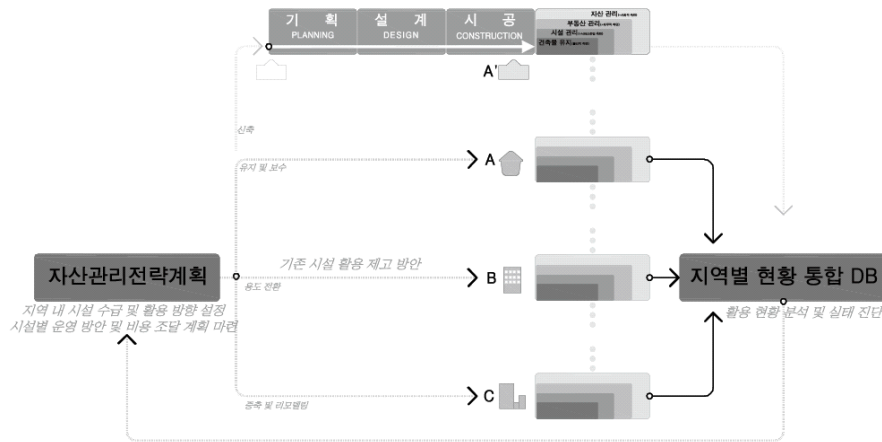
제도적 측면은 해당 지역의 법정계획과 비법정계획 등 향후 공공시설 관련 계획과 자산 관리에 영향을 미치는 법제도를 포함한다.

[표 3-10] 제도적·정책적 측면

연구명(연도)	조사·분석 항목
지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초 연구(2018)	-
조치원을 공공건축물 재배치 연구(2016)	법정계획, 비법정계획, 시설 관련 사업 등
공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구(2013)	관련 법령, 정책 및 사업 등
영주시 공공건축 통합계획(2008)	법정계획, 비법정계획, 공공시설 관련 사업 등

출처 : 임유경 외(2017), 「조치원을 공공건축물 재배치 연구」, 세종특별자치시·건축도시공간연구소, pp.39~51.; 임현성·엄운진(2013), 「공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구」, 건축도시공간연구소, pp.67~80.; 조준배 외(2008), 「영주시 공공건축 통합 계획」, 건축도시공간연구소, pp.12~13.

선행연구에서는 이러한 공공시설에 대한 실태조사 결과에 대해서는 이력관리를 위해 통합 DB를 구축하는 것을 제안하기도 하였다.



[그림 3-2] 지역 기반의 공공건축 통합 자산 관리

출처 : 임현성·엄운진(2013), 「공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구」, 건축도시공간연구소, p.165, 직접인용.

2. 해외 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 지침 및 사례 분석

지역 공공시설의 종합적 자산관리 전략 수립방안 도출을 위해 국내에 시사점을 줄 수 있는 일본과 영국의 사례를 분석하였다. 두 국가를 사례분석 대상으로 선택한 이유는 첫째, 지역 공공시설의 종합적 자산관리를 위해 국가 차원의 방침이나 원칙을 제시하고, 둘째, 국가 방침을 토대로 지자체에서 지역맞춤형 전략을 수립하여 체계적으로 실행하고 있기 때문이다. 다만, 사례조사 대상인 두 국가 모두 공공시설 자산관리를 위한 별도의 법제도에 근거하지 않고 국가 차원의 방침이나 가이드라인에 따라 자산관리정책을 추진하는 것이 특징이다. 법적 근거 없이는 계획 수립 예산을 확보하기 어려운 우리나라와 상황이 달라 제도적 시사점을 도출하기는 어렵지만, 공공시설에 대한 종합적 자산관리계획의 주요 내용을 파악하는 목적으로 해외 사례조사를 진행하였다.

사례분석은 본 연구의 주안점인 “지역 공공시설의 종합적 자산관리”에 초점을 두었다. 그리고 국가별로 ①자산관리계획 수립체계, ②국가 차원의 자산관리계획 수립지침, ③지자체 자산관리계획 수립 사례에 대해 조사하였다.

첫 번째, <자산관리계획 수립체계>에서는 일본과 영국에서 지역 공공시설의 관리를 위한 국가, 지자체 등 관련 주체의 역할과 관계를 검토하였다. 두 번째, <국가 차원의 자산관리계획 수립 방침>에서는 국가 차원에서 제시하는 지자체 자산관리계획 수립의 기본방향이나 원칙의 유무와 관련 내용을 살펴보았다. 마지막으로 <지자체 자산관리계획 수립 사례>에 대해 검토하였다. 해외 지자체 자산관리계획은 크게 자산관리 전략(총괄부문)과 시설별 실행계획(액션플랜)으로 구분되어 있으며, 실제 지자체에서 수립한 자산관리 전략과 실행계획의 사례를 토대로 주요 내용과 조사·분석 방법에 대해 분석하였다.

[표 3-11] 해외 사례분석의 개요

분석 항목	분석 내용
1. 자산관리계획 수립체계	- 관련 주체별 역할 - 주체별 수립 방침·전략 간 관계
2. 국가 차원 : 자산관리계획 수립 방침	- 지침의 구성 - 지침의 주요 내용
3. 지자체 차원 : 자산관리계획(전략+실행계획) 수립 사례	- 자산관리계획 수립 체계 및 프로세스 - 「지자체 자산관리 전략」의 주요 내용 및 조사·분석 방법 - 「지자체 자산관리 실행계획」의 주요 내용

출처 : 연구진 작성

1) 일본

① 자산관리계획 수립체계

일본에서 지역 공공시설 자산관리계획을 수립하는 실질적 주체는 각 자치단체장이다. 하지만 지자체의 공공시설 자산관리계획 수립에 대한 기본방향과 원칙은 총무성, 국토교통성 등 중앙부처에서 제시하고 있다.

□ 국가 차원의 방침 제시

일본 총무성에서는 지역 공공시설의 노후화 및 인구 감소 등 여건 변화에 대응하기 위해 2014년 「공공시설 등 종합관리계획 책정에 관한 지침」을 발표하였다.²⁾ 공공시설 종합관리계획³⁾은 지역의 공공시설을 종합적으로 관리하기 위해 수립하는 계획으로, 자산관리 개념이 포함되어 있다. 본 지침에서는 지자체에서 수립하는 공공시설 종합관리계획에 포함하여야 하는 사항과 계획 책정 및 개정 시 유의사항 등을 제시하고 있다.

한편, 국토교통성에서는 2009년부터 공적부동산(Public Real Estate, 이하 PRE)의 매니지먼트를 위한 PRE 전략을 수립하도록 유도하고, 「PRE 전략을 실천하기 위한 편람」을 제시하고 있다.⁴⁾ 아울러, 국토교통성은 기존의 PRE 전략에서 한 발 더 나아가 마을만들기 개념을 접목시켜 PRE 전략을 수립하는데 참고할 수 있도록 「마을만들기를 위한 공적부동산(PRE) 유효활용 가이드라인(2014)」을 배포하였다.⁵⁾

□ 지자체 차원의 자산관리계획 수립

광역자치단체와 기초자치단체는 총무성, 국토교통성에서 제시하는 방침에 따라 공공시설 자산관리 전략을 수립한다. 또한 광역자치체인 도도부현과 기초자치체인 정령시,

2) 총무성은 2014년 「공공시설 등 종합관리계획 책정에 관한 지침」을 제정하고 2018년 지침을 개정하였다. 総務省(2014), 「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」, 표지; 総務省(2018), 「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」, 표지.

3) 공공시설 종합관리계획은 「인프라 장수명화 기본계획」의 행동계획에 해당된다. 「인프라 장수명화 기본계획」에는 인프라 유지관리·리뉴얼 등을 착실하게 추진하기 위한 중기적인 활동의 방향성을 명확히 밝힌 인프라 장수명화 계획(행동계획)과 개별시설별 구체적인 대응방향을 정한 개별시설별 장수명화 계획(개별시설계획)을 포함한다.

4) 여기서 공적부동산(PRE)에는 국가와 지자체가 소유하는 부동산을 의미하므로, PRE 전략은 공공시설 전반에 대한 자산관리 전략이라 할 수 있다. 총무성은 2009년 지침 제정 이후 개정된 지침을 발표하고 있다. 출처: 国土交通省(2009), 「PRE戦略を実践するための手引書」の公表について, https://www.mlit.go.jp/report/press/land03_hh_000052.html (검색일: 2019.9.9.).

5) 国土交通省(2014), 「まちづくりのための公的不動産(PRE)有効活用ガイドライン」, 표지.

시정촌 등은 상하관계를 가지지 않고 각 행정청 소유 공공시설에 대한 중장기 관리 전략을 수립하고 있다.

② 국가 차원 : 자산관리계획 수립 방침

□ 총무성 : 공공시설 등 종합관리계획 책정에 관한 지침(2014)

총무성은 자치단체에 가이드를 주는 「공공시설 등 종합관리계획 책정에 관한 지침」을 통해 ‘종합관리계획에 기재하여야 하는 사항’과 ‘계획 책정 및 개정 시 유의사항’을 제시한다.⁶⁾ 종합관리계획에 포함하여야 하는 주요 내용은 공공시설 등의 현황과 미래 전망, 공공시설 관리 기본방침, 시설유형별 관리방침 등이며, 지자체가 계획을 수립·개정할 때 고려해야 하는 사항들, 기타 관련 계획 및 정보 등과의 연계에 대한 방침 등도 함께 제시하였다.⁷⁾

[표 3-12] 「공공시설 등 종합관리계획 책정에 관한 지침(2014)」의 구성 및 세부 내용

구분	주요 구성	세부 내용
1. 종합관리계획에 기재하여야 하는 사항	공공시설 등의 현황 및 미래의 전망	① 노후화 상황과 이용 상황을 비롯한 공공시설 등의 상황 ② 총인구와 연대별 인구에 대한 미래의 전망 ③ 공공시설 등의 유지관리·리뉴얼 등에 관련된 중장기적인 예산 전망과 이러한 경비에 충당할 수 있는 지방채·기금 등의 자원 전망 등
	공공시설 등의 종합적이고 계획적인 관리에 관한 기본 방침	① 계획기간 / ② 활동체제 구축 및 정보관리·공유방책 / ③ 현상과 과제에 관한 기본인식 / ④ 공공시설 등의 관리에 관한 기본 개념 : 점검·진단 등의 실시방침, 유지관리·리뉴얼 등의 실시방침, 안전확보 실시방침, 내진화 실시방침, 장수명화 실시방침, 유니버설 디자인화 추진방침, 통합과 폐지 추진방침, 종합적이고 계획적인 관리를 실현하기 위한 체제 구축 방침 / ⑤ PDCA 사이클 추진방침
	시설유형별 관리에 관한 기본방침	공공시설 등의 종합적이고 계획적인 관리에 관한 기본 방침 중 ③ 및 ④의 각 항목 중 필요한 사항에 대하여, 시설유형(도로, 학교 등)의 특성을 고려하여 정할 것, 또한 개별시설계획과의 정합성에 유의
2. 종합관리계획 책정·개정 시의 유의사항	행정 서비스 수준 등의 검토, 공공시설 등의 실태 파악 및 종합관리계획 책정·총실, 수치목표 설정과 PDCA사이클의 확립, 의회와 주민간의 정보공유 등, PPP/PFI 활용에 대하여, 기초자치단체 범위를 초월한 광역적인 검토 등에 대하여, 합병 지자체 등에 대하여	
3. 기타사항	「인프라 장수명화 기본계획」 및 「공영기업 분야에 관계된 시설」과의 관계, 공공시설 매니지먼트 활동상황 등에 관계된 정보, 리뉴얼 비용 시산 프로그램 등의 활용, 종합관리계획에 따른 활동에 관련된 재정 조치, 지방 공회계(고정자산대장) 활용	

출처 : 総務省(2014), 「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」, pp.1~6 내용을 요약하여 표로 정리; 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산 관리계획에 관한 기초연구」, p.71, 일부 재인용.

6) 총무성은 지자체의 공공시설 등 종합관리계획 수립에 관한 별도의 법적 근거를 마련하지 않고, 기존에 「지방자치법」 제245조의4(기술적 조언 및 권고 등에 대한 자료 제출 요구) 조항에 근거해 지자체에 계획을 수립하도록 요구하였다. 출처 : 総務省(2014), 「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」, p.1.

7) [표 3-12]의 내용을 토대로 작성 (※ 출처는 [표 3-12]의 출처와 동일).

□ 국토교통성 : PRE전략을 실천하기 위한 편람(2012)

국토교통성은 「PRE전략을 실천하기 위한 편람(2012)」을 통해 지방자치단체가 PRE 전략을 입안·실천하는데 참고할 수 있도록 PRE 전략에 관한 기본적인 사고방식과 PRE 전략에 관한 각종 정보를 정리하여 제공한다. 이는 법적 근거를 가지는 지침은 아니지만, PRE 전략 수립과 실행의 실무적인 참고서로 운용되고 있다.

「PRE전략을 실천하기 위한 편람(2012)」은 1장 PRE 전략 개론, 2장 실무 참고 자료, 3장 사례, 4장 PRE전략 실시체제 구축으로 구성되며, 세부 내용은 다음과 같다.

[표 3-13] 「PRE전략을 실천하기 위한 편람(2012)」의 구성 및 세부 내용

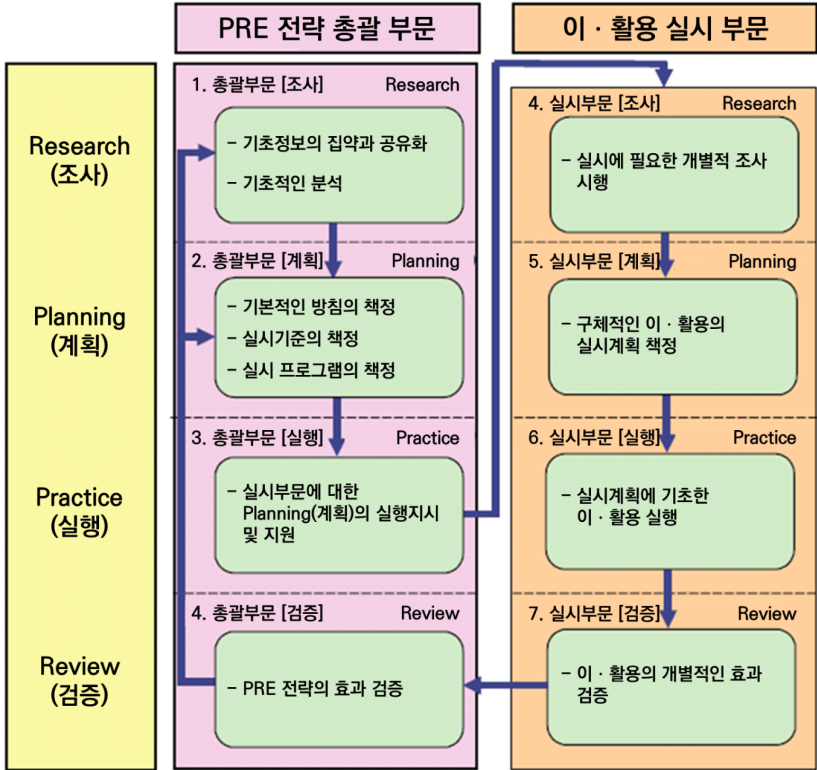
구분	주요 구성	세부 내용
제1장 PRE 전략 개론	들어가며	- 공적부동산과 PRE 전략, 편람의 목적, 편람의 전체 개요
	공적 부동산의 상황	- 공적 부동산을 둘러싼 상황, 공적 부동산의 매니지먼트에 대한 지방자치단체의 인식
	PRE 전략의 필요성과 효과	- PRE 전략의 필요성 - PRE 전략의 효과 : 지역경제 활성화에 공헌, 지방재정 건전화에 공헌, 부동산 특유의 환경 리스크 회피
	PRE 전략의 실천을 위해 필요한 사항	- 바람직한 조직체제와 매니지먼트 체제, 부동산 정보의 집약·공유화·IT화, 회계정보의 활용을 통한 재정상황 파악, 이·활용 등에 관한 노하우, 인재 육성과 민간 활용
	PRE 전략 실천을 위한 PRE 매니지먼트 사이클과 구체적 내용	- PRE 매니지먼트 사이클의 구축, PRE 매니지먼트 사이클의 구체적 내용, 유의사항
제2장 실무 참고 자료	회계·파이낸스 관련 정보	- 지자체 재정건전화법, 지자체 재정건전화법에 따른 자산평가, 지방공회계 제도 개혁, 신 지방공회계 모델에서의 자산평가, 지자체 내부 통제
	법제도·관련 수법 정보	- 지방자치법·국유재산법 등 / 공적재산에 관한 조례 및 규칙 등 / 상위계획 / 공적부동산의 매각·대부조건과 담보방법
	부동산 평가 관련 정보	-
	부동산 리스크 정보	- 토양 오염, 건물 내진, 아스베스트, PCB
	이·활용 수법 관련 정보	- 이·활용 방법, 관리자 등 선정방식, 보조 등 지원메뉴
	공민연계 관련 정보	-
	관리운영 관련 정보	- 퍼실리티 코스트, 관리운영에 관한 기준, 유지보전, 운영관리, LCC, 관리운영에 있어서 벤치마킹, 환경대책
제3장 사례	IT 관련 정보	- PRE 정보 관리의 요건, 데이터베이스 구축과 유지관리, 소프트웨어에 요구되는 기본기능 등
	제3장 사례	- PRE 전략 총괄 부문 : 조사 사례 - PRE 전략 총괄 부문 : 계획 사례 - 이·활용 실시 부문 : 조사~실행 사례 - PRE 전략 실시체제의 구축 사례
	제4장 PRE전략 실시체제의 구축	- 각 국에서의 유효활용을 지원하는 조직의 조성 (동경도) - 민간전문가 등용 (치바현 우라야스시) - 공창(공동 가치 창출) 추진사업본부 (가나가와현 요코하마시)

출처 : 国土交通省 公的不動産の合理的な所有・利用に関する研究会(2012), 「PRE戦略を实践するための手引書」, p.目次 및 주요 내용을 요약 정리.

본 편람에서는 PRE 매니지먼트를 위해 'PRE 전략 총괄 부문'과 '이·활용 실시 부문'으로 구분하여, 각각 조사(research) - 계획(plan) - 실행(practice) - 검증(review) 4단계를 거치도록 하고 있다. 'PRE 전략 총괄 부문'은 전체 공공시설에 대한 종합적 전략에 해당 되고, '이·활용 실시 부문'은 개별 시설 관리에 필요한 추가적 절차라고 할 수 있다.

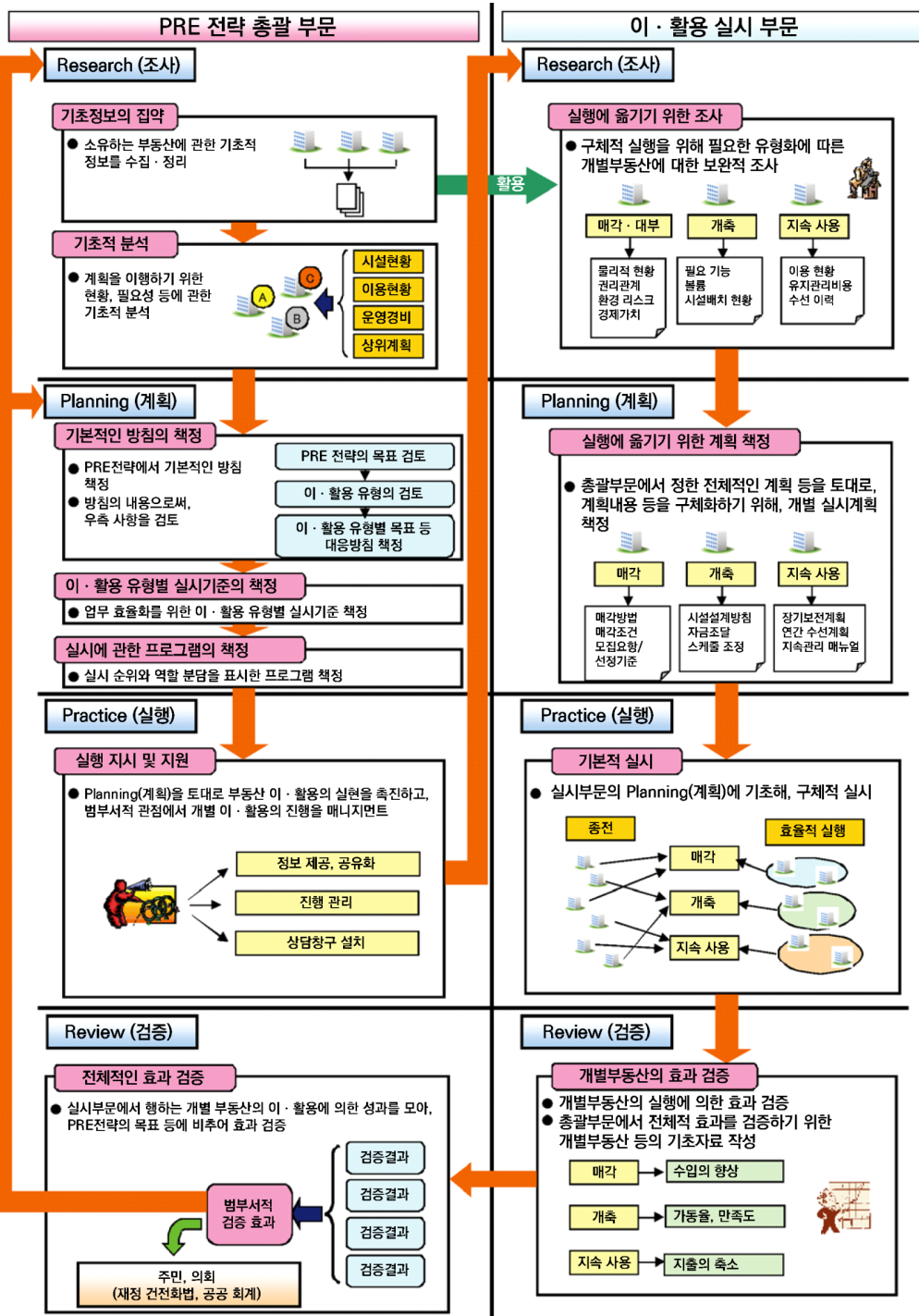
'PRE 전략 총괄 부문'의 단계별 내용을 요약하면, 지자체는 공공시설 및 지역 여건 등 기초 정보를 수집·분석하고 이를 토대로 기본적인 방침, 실시 부문에 대한 원칙(기준)과 세부 프로그램을 책정하여, 이를 실행하도록 지시·지원하고 추후 전략 효과를 검증하도록 하여야 한다. '이·활용 실시 부문'에서는 이·활용 단계에서 개별 시설별 조사를 토대로 실시계획 책정하도록 하고, 계획에 기반에 이·활용을 실행하고 효과를 검증하도록 한다.

특징적인 점은 총괄 부문의 조사·계획·실행 이후 이·활용 실시 부문의 조사·계획·실행·검증 절차가 이어지고 이·활용 효과 분석의 결과를 종합하여 총괄 부문의 전략을 검증하여 이를 다시 총괄부문 조사·계획 파트에 반영하는 환류체계를 가진다는 점이다.



[그림 3-3] PRE 매니지먼트 사이클

출처 : 국토교통省 公的不動産の合理的な所有 · 利用に関する研究会(2012), 「PRE戦略を実践するための手引書」, p.22.



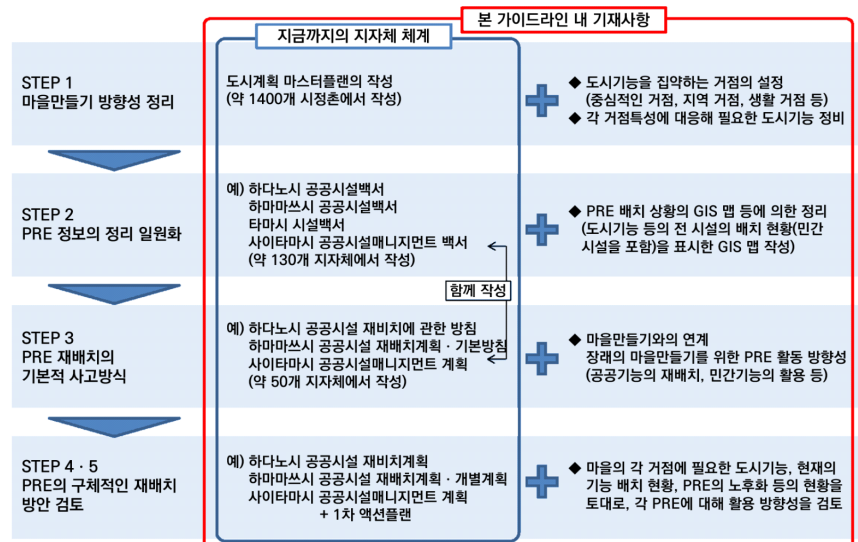
[그림 3-4] PRE 매니지먼트 사이클별 세부 내용

출처 : 국토교통부 公的不動産の合理的な所有・利用に関する研究会(2012), 「PRE戦略を实践するための手引書」, p.23.

□ 국토교통성 : 마을만들기를 위한 공적부동산(PRE) 유효활용 가이드라인(2014)⁸⁾

일본은 지방도시의 인구 감소나 대도시 내 고령자 급증 등의 문제로 인해 지속가능한 도시 형성을 위해 콤팩트시티를 추진하는 등 도시 중심부나 생활거점에 공공서비스·의료·복지·상업 등의 생활 필요기능을 유도하는 것이 필요해졌다. 또한 이를 실현하기 위해 일본 전체의 약 1/4 정도로 큰 비중을 차지하는 공적 부동산을 유효하게 활용하는 것이 중요해졌다. 이에 국토교통성은 2013년 6월 「도시 리노베이션을 위한 공적부동산 활용 검토위원회(PRE 위원회)」를 설치하고, 지방자치단체에서 공적부동산의 마을만들기 유효활용방책에 대해 검토하였다. 이후 국토교통성은 검토결과를 종합하여 「2014년 마을만들기를 위한 공적부동산(PRE) 유효활용 가이드라인(2014)」을 공표하였다.⁹⁾

가이드라인은 사회적 변화에 대응하기 위해 지방자치단체가 마을만들기 관점에서 공적 부동산(PRE)을 효과적으로 활용하기 위해 검토해야 할 항목들을 제시하는 것으로 한다.¹⁰⁾ 가이드라인의 법적 근거는 없으며, 지방자치단체에서 마치즈くり 측면에서 공적부동산(PRE)을 유효 활용하고자 할 때 참고자료로 활용된다.



[그림 3-5] 기존 계획 체계와 연계된 가이드라인의 역할

출처 : 국토교통성(2014), 「まちづくりのための公的不動産(PRE)有効活用ガイドライン」, p.5.

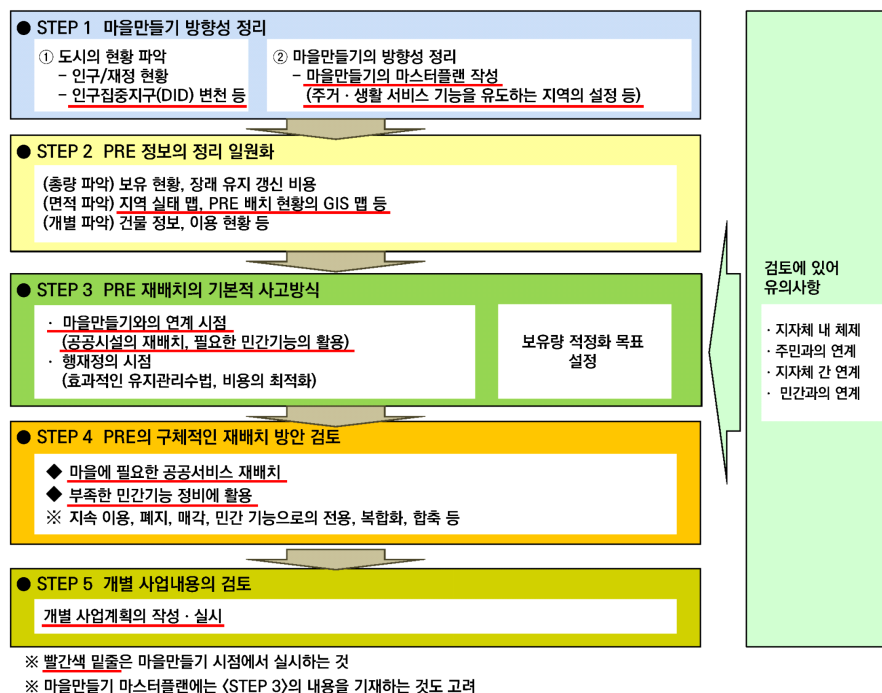
8) 国土交通省(2014), 「まちづくりのための公的不動産 (PRE) 有効活用ガイドライン」

9) 国土交通省 홈페이지, “まちづくりのための公的不動産(PRE) 有効活用ガイドライン”, https://www.mli.go.jp/toshi/city_plan/PRE.html (검색일: 2019.05.30.).

10) 国土交通省(2014), 「まちづくりのための公的不動産 (PRE) 有効活用ガイドライン」, p.5.

기존에는 지자체별로 지역 내 공공시설을 관리하기 위해 △도시계획 마스터플랜 수립, △공공시설백서 작성, △공공시설 재배치 방침 마련, △공공시설 재배치계획 수립 등의 업무를 시행하였다. 이와 더불어 본 가이드라인에서는 마을만들기 관점에서 공공시설 유효활용에 필요한 사항들을 추가적으로 제시하고 있다.

가이드라인의 주요 내용은 마을만들기를 위한 공적부동산(PRE)을 유효하게 활용하기 위한 프로세스와 단계별 추진사항이다. 프로세스는 총 5단계로 구분되며, ①마을만들기 방향성 정리, ②PRE정보의 정리·일원화, ③PRE에 관한 기본적 사고방식의 정리, ④PRE의 구체적인 방안 검토, ⑤개별사업내용의 검토 순으로 추진된다.



[그림 3-6] 가이드라인의 주요 구성

출처 : 국토교통부(2014), 「まちづくりのための公的不動産 (PRE) 有効活用ガイドライン」, p.6.

가이드라인에서 제시한 단계별 주요 조사나 계획 항목, 세부 요소 등을 종합 정리하면 다음과 같다.

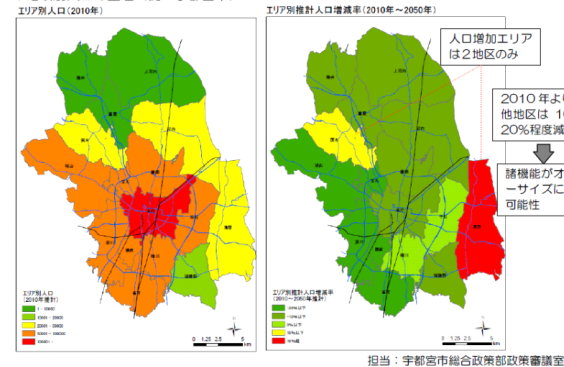
먼저, <1단계: 마을만들기 방향성 정리>를 위해 도시의 위치, 면적 등 기본적인 개요와 인구 동태, 개발동향, 재정상황 등의 사회경제적 상황을 검토하며, 이를 위해서는 기수립된 관련 계획, 장래인구추이 결과, 국세조사, 지도 데이터 등을 활용한다.

[표 3-14] <1단계 : 마을만들기 방향성 정리>의 주요 검토항목 및 내용

주요 검토 항목		검토목적·내용	주요 검토요소	사용 자료
1-1 도시의 현황	도시 개요	검토의 기본정보로서 도시의 기초적 사항을 정리	- 위치, 면적, 교통 인프라, 연혁 등	- 종합계획 - 도시계획 마스터플랜 등
	도시의 사회경제적 상황	①인구 동태 향후 필요한 공공서비스의 종류 및 용량의 변화, 지역별 필요한 서비스 차이 등을 제시하기 위하여 도시 총인구 및 연령구성, 추이, 지역별 인구동태 등을 정리	- 총 인구의 추이, 연령계층별 인구, 지역별 인구 등	- 국제조사 - 국립사회보장인구문제연구소 「장래인구추이」 등
		②지역 개발동향 지금까지의 지역의 발전을 정리하기 위하여 DID 지구(인구집중지구) 추이 등을 정리	- DID 지구의 추이, 인구밀도 추이 등	- 국제조사 DID 지구 데이터 - 경계도 - 지도 데이터 등
		③재정상황 향후 생산연력인구의 감소 등에 따른 재정 상황을 정리하기 위하여 세입·세출 추이 등을 정리	- 세입내역 추이, 세출내역 추이 등	- 결산통계 등
1-2 마을 만들기 방향성 정리	기본적 방향성 검토	도시전체의 구조를 보며, 장래 인구 감소나 고령자 급증 등을 토대로 지역의 미래상을 검토하고 기본적인 방향성을 정리	- 검토대상이 되는 지역 - 지역이 가지는 과제(교통, 상업, 보육 등) - 다극 네트워크형 컴팩트 시티 등의 지역 미래상	- 기존계획(종합계획, 도시계획 마스터플랜 등) - 도시 현황 자료 (1-1 자료)
	거주를 유도하는 구역 설정	미래의 생활서비스나 커뮤니티를 지속적으로 확보하기 위해, 일정한 인구 밀도를 유지하도록 거주를 유도하는 구역 설정	- 거주를 유도하는 구역 설정	- 기존계획(종합계획, 도시계획 마스터플랜 등) - 도시 현황 자료 (1-1 자료)
	생활서비스 기능을 유도하는 구역 설정	의료, 복지, 상업, 공공시설 등의 생활서비스의 효율적 제공을 위해, 이러한 생활서비스 기능을 유도하는 구역을 설정	- 생활서비스 기능을 유도하는 구역의 설정 - 각 구역에 필요한 생활서비스 기능 검토	- 기존계획(종합계획, 도시계획 마스터플랜 등) - 도시 현황 자료 (1-1 자료)

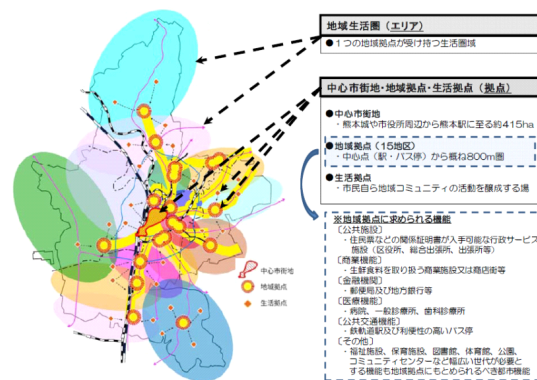
출처 : 국토교통부(2014), 「まちづくりのための公的不動産 (PRE) 有効活用ガイドライン」, p.10.

◆地域別人口の整理 (例 : 宇都宮市)



[그림 3-7] 지역별 인구 추이 조사 사례

출처 : 국토교통부(2014), 「まちづくりのための公的不動産 (PRE) 有効活用ガイドライン」, p.10.



[그림 3-8] 도시기본계획을 토대로 한 마을만들기 방향성 정리 사례

출처 : 국토교통부(2014), 「まちづくりのための公的不動産 (PRE) 有効活用ガイドライン」, p.14.

〈2단계 : PRE 정보의 정리 일원화〉를 위해서는 공공시설에 대한 총량, 면적, 개별사항을 파악한다. 공공시설의 총량 파악을 위해 시설 보유 현황, 장래 유지·갱신 비용 추계 등을 조사하며, 면적 파악을 위해 시설 배치 현황 및 배치가 포함된 공공시설 ‘지역실태 맵’을 작성한다. 총량 및 면적 조사에는 공유자산대장이 활용되며, 유지·갱신 비용 추계에는 총무성과 민간에서 개발한 갱신비용 추정 프로그램이 활용된다.

아울러 개별 공공시설의 정보들을 조사하기 위해서는 시설 개요, 건물 현황, 이용 상황, 운영 상황, 비용 현황 등을 포함한 조사표를 소관부서에 배포하여 결과를 종합하고, 추진과제를 도출한다.

[표 3-15] 〈2단계 : PRE 정보의 정리 일원화〉의 주요 검토항목 및 내용

주요 검토 항목	검토목적·내용	주요 검토요소	사용 자료
2-1 PRE의 보유 현황 총량 파악	PRE의 기본적인 정보를 일원화·정리하고, 그룹화하는 등 알기 쉽게 정리	- 토지용도별 보유량, 건물용도별 보유량, 건축연도별 보유량, 인구 1인당 PRE 보유량 등	- 공유자산대장 등
	장래 유지·갱신 비용 추계	현재의 투자적 경비와 장래의 유지·갱신 비용을 비교분석하여, 재정적 시점에서 보유 제약을 파악	- 투자적 경비, 장래 유지·갱신 비용 등 - 공유자산대장 등 - 소프트 웨어 1) 총무성 공공시설의 갱신비용 추정 소프트웨어 2) 동양대학 사회자본 갱신투자 계산 간략판 소프트웨어 등
2-2 PRE 배치 상황의 간이 정리 면적 파악	시설과 지역의 매트릭스 표(이하 지역실태 맵)을 작성하고, 지역의 PRE 보유량 균형이나 노후화 상황 등, 도시 전체의 PRE 배치를 정리	- 시설, 명칭, 연면적, 복합화 상황 등	- 공유자산대장 등
	PRE 배치 상황의 GIS 맵 등에 의한 정리	GIS 맵 등에 있어 도시 기능별 시설 배치 상황, 인구 분포 등	- 공유자산대장 등
2-3 개별 PRE의 정보 정리 개별 파악	각 PRE의 소관 부서에 조사표를 배포하고, 관련 정보를 일원화하여 정리	- 시설 개요, 건물 상황, 이용상황, 운영상황, 비용 상황 등	- (조사)
	개별 PRE의 현황 분석 및 과제 정리	각 PRE에 대한 비용 대비 효과 등을 분석하고, 지자체 간 비교 등에 의해 현황을 파악	- 이용당 비용, 면적당 비용, 수익자 부담률, 용도별 인구당 시설수, 인구당 도시관 장서수, 이용자 1인당 비용 등 - (조사)

출처 : 국토교통부(2014), 「まちづくりのための公的不動産(PRE)有効活用ガイドライン」, pp.15~28 내용을 토대로 작성.

〈3단계 : 공적부동산에 관한 기본방침 정리〉에 있어서는 앞서 1~2단계에서 조사한 내용을 토대로 현상과 과제를 정리하고, PRE 관리를 위한 기본방침을 수립한다. 또한 이를 토대로 공공시설 보유량의 적정 목표를 구체적으로 설정하게 된다.

[표 3-16] 〈3단계 : 공적부동산에 관한 기본방침 정리〉의 주요 검토항목 및 내용

주요 검토 항목	검토목적·내용	주요 검토요소	사용 자료
3-1 현상과 과제의 정리	STEP 1, STEP 2에서 검토한 내용을 토대로, 재정 상황과 PRE 보유상황에 관한 현상과 과제를 정리	- PRE 보유량, 재정상황, 마을만들기 마스터플랜과의 정합성	-
3-2 PRE에 관한 기본방침 정리	현상, 과제를 토대로 PRE에 관한 기본방침 정리	- 마을만들기와의 연계, 재정을 고려한 공공서비스, 계획의 실행	-
3-3 보유량 적정화 목표의 설정	PRE 보유량의 적정화를 향해, 재정 제약부터 이후 PRE 보유 가능량을 계산	- 구체적인 목표 설정 (예) 시설수, 연면적, 비용 등	- 장래의 유지·갱신 비용 (STEP2의 2-1) - 개별시설 데이터 (STEP2의 2-3)

출처 : 국토교통省(2014), 「まちづくりのための公的不動産(PRE) 有効活用ガイドライン」, pp.30~32 내용을 토대로 작성.

〈4단계 : 공적부동산의 구체적인 방안 검토〉에서는 마을의 각 거점에 필요한 도시기능을 확인하고, 도시기능 배치 현황을 분석하여 필요시설의 과부족 현황을 검토하여, 최종적으로 해당 공공시설의 활용방책(유지, 개수·개축, 복합화, 폐지 등)을 도출한다. 이러한 방안 도출을 위해서는 마을만들기 마스터플랜, GIS 지역실태 맵, 개별 공공시설 정보 등 STEP 1~2에서 검토하거나 작성한 자료들을 활용한다.

[표 3-17] 〈4단계 : 공적부동산의 구체적인 방안 검토〉의 주요 검토항목 및 내용

주요 검토 항목	검토 내용	사용 자료
4-1 마을의 각 거점에 필요한 도시기능 확인	- 마을만들기 마스터플랜에 기초해, 중심거점, 지역거점, 생활거점 등의 거점 특성과 각 거점의 위치를 확인 - 각 거점에 요구되는 도시기능 및 필요한 시설을 정리	- 마을만들기 마스터플랜 (STEP 1의 1-2)
4-2 도시기능 배치 상황의 확인	- 대상 지역의 생활서비스 시설(공공시설, 민간시설 모두)의 배치 상황을 정리하고, 각 거점 특성에 대응해 필요한 시설 과부족을 확인	- 공공시설, 민간시설을 정리한 GIS 맵 등 (STEP 2의 2-2)
4-3 각 PRE의 활용방책 검토	- 각 PRE에 대해 4-2의 검토 결과, 건물 노후화 정도, 유지관리 비용 등을 종합적으로 감안하여, 활용 방향성을 검토 (※ 유지, 개수·개축, 복합화, 관민합축, 민간기능의 전용, 폐지 등)	- 개별 PRE 정보 (STEP 2의 2-3) ※ 유의사항 : PRE 전체의 감축 목표 등을 참고로 검토

출처 : 국토교통省(2014), 「まちづくりのための公的不動産(PRE) 有効活用ガイドライン」, pp.34~36 내용을 토대로 작성.

〈5단계 : 개별사업 내용 검토〉 단계에서는 세부 사업 내용과 전체 사업 체계 및 추진수법 (자금조달, 시설 정비, 관리·운영, 리스크 분석)에 대해 검토하고, 사업협력자 선정을 위한 방법과 심사기준을 마련한다.

[표 3-18] 〈5단계 : 개별사업 내용 검토〉의 주요 검토항목 및 내용

주요 검토 항목	검토 내용	주요 검토요소	사용 자료
5-1 사업내용의 검토	STEP 4까지 검토한 내용을 토대로, 기본적인 사업내용에 대해 검토	- 건축계획(구체적인 건물 용도 및 각 용도의 필요 면적, 층수 등의 조건) - 개산 수지 계획, 사업 일정 등	-
5-2 사업수법의 검토	사업실시에 있어 구체적인 사업 체계를 검토	- 자금조달수법, 시설의 정비수법, 관리운영수법, 리스크분석 등	-
5-3 사업협력자의 선정	사업협력자의 선정수법을 검토	- 선정수법(경쟁 입찰, 수의계약 등), 심사기준 등	-

출처 : 국토교통부(2014), 「まちづくりのための公的不動産(PRE)有効活用ガイドライン」, p.40 내용을 토대로 작성.

③ 지자체 차원 : 사이타마시 자산관리계획 수립 사례¹¹⁾

□ 계획수립 체계

사이타마시 공공시설 매니지먼트 계획은 크게 ① 공공시설 매니지먼트 백서, ② 공공시설 매니지먼트 계획 및 ③ 1차 액션플랜으로 구성되며, 이는 계획 수립 절차와 일치한다. 앞서 총무성 및 국토교통성 방침과 비교하면, 현황 조사 부문의 대부분은 공공시설 매니지먼트 백서에 담기고, 이를 토대로 한 추진과제 도출, 기본방침 설정까지의 내용이 공공시설 매니지먼트 계획에 포함된다. 또한 공공시설 매니지먼트 계획을 토대로 개별 시설에 대한 단계별 시행계획이 작성된다.¹²⁾

[표 3-19] 사이타마시 공공시설 매니지먼트 계획 체계

구분	계획명
조사 단계	사이타마시 공공시설 매니지먼트 백서
계획 단계	사이타마시 공공시설 매니지먼트 계획
실행 단계	사이타마시 공공시설 매니지먼트 액션플랜(1차)

출처 : 연구진 작성

11) 사이타마시 사례는 본 연구의 가장 직접적인 선행연구인 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소, pp.83~90. 에서도 다루어졌다. 본 연구에서는 해당 사례에서 주로 자산관리계획 수립을 위한 실태조사에 초점을 두고 있으나, 사이타마시 자산관리계획의 전체적인 맥락에 대한 이해를 돕기 위해 선행연구와 중복되는 사항을 일부 함께 답았음을 밝혀 둔다.

12) 사이타마시의 1차 액션플랜은 공공시설 매니지먼트 계획과 함께 수립되었다.

□ 자산관리전략의 주요 내용

- 조사 단계 : 도시 여건 및 시설 현황 분석

조사 단계에서 작성되는 「사이타마시 공공시설 매니지먼트 백서」는 진행관리편과 데이터편으로 구성된다. 진행관리편에서는 공공시설 총량 현황, 건물 비용 현황, 개수·갱신 비용 현황 등의 내용이 포함된다. 이어 데이터편에서는 시민이용시설, 행정시설, 도시관련시설, 기업회계시설 등 시설별 현황 데이터가 수록된다.¹³⁾

[표 3-20] 사이타마시 공공시설 매니지먼트 백서에 포함된 현황조사 항목 및 주요 내용

구분	항목	주요 내용	
진행관리편 (전체 시설)	시설 총량 현황	시설총량 현황, 시설 분야(중분류)별 바닥면적 현황, 시설분야별 시설수의 전년도 대비, 시설 분야별 바닥면적의 전년도 대비, 건축물 시설 총량 추이	
	건물 비용 현황	총 비용 현황(유지관리비, 사업운영비, 감가상각비 등), 유지관리비 현황	
	개수·갱신 비용 현황 등	건축물 개수·갱신 비용 현황, 인프라 개수·갱신 비용 현황	
데이터편 (개별 시설별)	[1] 시설 현황	소재지	시설 소유지를 번호까지 기재
		개설연도	시설 공을 개시한 연도 기재
		연면적	시설의 연면적을 기재 (복합시설은 원칙적으로 복합시설 전체의 연면적을 전유면적으로 나눈 면적을 기입)
		부지면적	토지 소유 상황에 관계없이, 외형상의 부지면적을 표기 (복합시설 등으로 부지를 관리하지 않는 시설에는 「-」으로 표시)
		소유면적	시가 소유권을 가지는 토지의 면적을 기재
		복합시설 구분	단독, 복합, 병설로 구분하여 표기 - 단독 : 단일의 건물 내에 단일의 시설만 존재 - 복합 : 동일한 건물 내 복수의 시설이 같이 위치 - 병설 : 동일한부지내 단일의시설이복수의건물로 구분되어 존재
		건물보유현황	건물의 보유현황에 대해, 다음과 같이 구분하여 표기 - 소유 : 건물 전체를 시가 보유하고 있는 것 - 구분 소유 : 건물 중 시설 바닥에 대해 시가 구분 소유 - 임대 : 건물의 전부 또는 일부를 빌린 것
		토지보유현황	부지의 보유현황에 대해, 다음과 같이 구분하여 표기 - 소유 : 부지 전체를 시가 보유하고 있는 것 - 일부 소유 : 부지의 일부를 시가 보유하고 있는 것 - 임대 : 부지 전체를 빌린 것
		주차가능대수	시민이 방문 시에 주차가능한 대수 (공무차량 분은 포함하지 않음)

13)さいたま市(2014),「さいたま市公共施設マネジメント白書」.
 시민이용시설 데이터 : 커뮤니티관련 시설, 시민관, 시민문화시설, 도서관, 박물관 등
 행정시설 : 청사 등, 교육시설, 소방시설, 환경시설, 공중화장실 등
 도시관련시설 : 도로, 교각, 하천, 공원, 주차장, 시영주택
 기업회계시설 : 상수도시설, 하수도시설, 병원시설

구분	항목	주요 내용
[2] 건물 현황	건축연도	시설이 준공된 연도 (동일 시설에 복수의 건축물이 있는 경우에는 대표건물이 착공된 연도를 기재)
	축연수	백서가 작성된 2017년을 기준(축 1년)으로 산출
	구조	건물의 구조 구분을 다음과 같이 표기 - RC : 철근콘크리트조 - SRC : 철골철근콘크리트조 - PC : 프리캐스트콘크리트조 - S : 철골조 - CB : 콘크리트블럭조 - W : 목조 - 기타
	내진성	여러 건물이 있는 시설은 필요한 모든 건축물에 대해 내진진단 또는 내진보강이 종료된 경우에 「실시 완료」라고 표기
	기능 개선 (석면 대책)	석면의 유무 및 제거 또는 봉쇄 대책 현황 - ● : 대응 완료 / ▲ : 대응 중 / - : 대응 불필요 / X : 미대응
	기능 개선 (배리어프리)	휠체어용 엘리베이터, 장애인용 화장실, 휠체어용 로프, 자동 문, 손잡이, 점자 등의 설치 또는 도입 현황 - ● : 대응 완료 / ▲ : 대응 중 / - : 대응 불필요 / X : 미대응
[3] 이용 현황	환경부하저감	자연에너지(풍력, 수력 등), 태양광 등을 이용해 발전한 설비 도입 현황
		- 매일 이용자가 다른 시설 : 2017년 1년간의 이용자수, 이용건수 - 동일한 이용자가 일정기간 지속적으로 이용하는 시설 : 원칙적으로 2017년 4월 1일 시점으로 이용자수 등을 기재 (기재사항은 시설 유형별로 상이)
[4] 운영 현황	운영 방법	다음의 시설운영방법의 구분을 표시 - 직영 : 아래 사항 이외 - 지정관리(이용요금) : 지정관리자를 지정하는 시설 중에서 이용요금제도를 도입한 시설 - 지정관리(사용료) : 지정관리자를 지정한 시설 중에서 이용요금제도를 도입하지 않은 시설 - 포괄위탁 : 지정관리제도를 도입하지 않은 시설 중에서 시가 직접 급여, 임금 등을 지급하는 직원이 한 명도 상주하지 않고, 일상업무 운영을 모두 업무위탁으로 대응하는 시설 - 임대 : 시가 소유하는 시설의 전체를 법인 등에 빌려주고, 법인 등이 사업을 시행하는 시설
	운영인원	- 상근직원 : 각 시설의 관리직 인원을 포함 - 재임용직원 : 지방공무원법 제28조의4부터 제28조의6까지 규정한 재임용직원 - 비상근직원 : 상근직원 및 재임용직원 이외의 직원으로, 월급이 지급된 직원 (인원수는 1년간 주 38시간 45분 근무한 경우를 1인으로 계산) - 임시직원 : 상근직원 이외의 직원으로, 시급이 지급된 직원 (인원수는 1년간 주 25시간 근무한 경우를 1인으로 계산)

구분	항목	주요 내용
		- 위탁직원 : 시설운영에 관계된 인원 (사이타마시가 직접 고용하지 않은 인원, 인원수는 1년간 주 38시간 45분 근무한 경우를 1인으로 계산)
	운영시간	- 연간 운영일수 : 시민이 이용가능한 1년간의 운영일수 - 정기 휴무일 - 개시시간 - 종료시간
	스페이스 구성	- ● : 평일·휴일 개방 / ○ : 휴일만 개방 / △ : 평일만 개방 / 無印 : 개방없음 / - : 시설없음
[5] 방재현황	지역방재계획에서의 위상	다음의 대상시설로써 지정현황 표시 - 재해대책본부, 피난처, 응급 급수 장소, 의료 구조소, 거점 비축 창고, 가설주택
	피난처 등으로서의 기능	다음의 항목의 정비상황을 표시 - 피난처 운영위원회 유무 : 피난장소지정시설만 - 비축 유무 : 피난처 등의 지정에 관계없이, 비상용 물자비축 유무 - 통신설비 : 위성 통신, 위성휴대전화, 방재행정무선(이동계) 등 - 간이화장실 : 맨홀 화장실 이외의 비상용 화장실 - 맨홀 화장실 - 조리설비 : 「조리실」, 「급식실」 등 비상시에 조리하는 설비의 보유 상황 - 대체전원설비 : 자가용 발전시설, 휴대용 발전기, 태양광발전설비 등 - 냉난방설비 : 시설전반(○), 시설의 일부(▲) 구분 - 입욕시설 : 입욕시설(○), 온수 샤워(▲) - 수용가능 공간 : 다목적홀, 체육관 등 (통상적으로는 비품설치만으로 이용하는 400㎡ 이상의 내부 공간을 보유하는 경우, 그 면적의 합계)
	내풍수해성	하천 등에 의한 홍수 위험성 (사이타마시가 작성한 홍수 긴급대피 경로도에서 각 시설의 침수도 구분에 따라 표기) - A : 침수 없음 - B : 침수깊이 0.5m 미만 - C : 침수깊이 0.5m ~ 5.0m - D : 침수깊이 5.0m 이상
	[6] 비용 현황	수입 - 사용료 : 공공시설 설치 조례에 근거한 사용료 등 (공간 등의 제공 대가, 지정관리자제도에 의한 이용요금 포함) - 수수료 : 각 종 증명서 발생수수료 등 (수수료 조례를 근거로 한 수수료 등, 서비스 등의 제공 대가) - 기타 수입 : 전주, 자동판매기 등의 행정재산 목적 외의의 사용에 의한 수입, 잡비 등 유지관리비 - 연료비(경상) : 시설 유지관리에 관계된 연계비 (공용차 등) - 광·열·수비(경상) : 전기, 가스, 상하수도 비용 - 수선료(경상/임시) : 대규모 수선 등으로 대폭 증가한 경비는 임시로 계상 - 역무비(경상) : 건물보험료 - 시설 등 보존 관리위탁료(경상)

구분	항목	주요 내용
		- 건물 설계 등 위탁료(임시) - 기타 위탁료(경상/임시) - 사용료 및 임대료(경상/임시) - 공사 청부비(임시) - 공유재산·비품구입비(경상/임시) - 부담금 등(경상/임시)
	인건비	각 시설별 인건비를 지출하지 않는 직원에 대해서는 인건비 단가를 설정하여 인건비를 개략 산정
	기타 사업 운영비	유지관리비 및 인건비 이외의 일체 경비
	감가상각비	통일적인 기준에 의한 지방공회계에 기초해 작성
	지정관리비	지정관리자의 관리에 요구되는 비용
[7] 비용 지표	임시적 비용을 제거한 총 비용	
	이용 1인당 총 비용	
	이용 1건당 총 비용	
	바닥면적 당 총 비용	
	총 비용에서 차지하는 사용료 등 수입 비중	
	임시적 경비를 제외한 유지관리비	
	바닥면적당 유지관리비	

출처 : 사이타마市(2014), 「さいたま市公共施設マネジメント白書」, pp.4~9.

• 계획 단계 : 지역 공공시설 매니지먼트 방침 마련¹⁴⁾

사이타마시는 「공공시설 매니지먼트 계획」에서 백서 작성을 통해 공공시설 관련 조사 데이터를 구축한 결과를 토대로 현재 상황을 파악하여 주요 과제를 정리하고, 공공시설 매니지먼트 기본방침을 설정하였다.

공공시설 매니지먼트를 위한 주요 과제는 △시설, △인구 등 사회여건, △재정 등 3가지 측면에서 도출하였으며, 이를 토대로 공공시설 매니지먼트의 필요성을 강조하였다. 다음으로 「공공시설 매니지먼트 계획」의 주요 내용인 공공시설 매니지먼트 방침에서는 대상시설을 설정하고, 기본방침(대방침), 세부 목표, 5대 중점고려사항을 제시하였다.

사이타마시는 시가 보유 혹은 차용한 전 시설(토지 포함)을 공공시설 매니지먼트 대상으로 설정하였다. 건축물과 인프라가 모두 포함되며 세부 관리대상시설은 다음과 같다.

14) 사이타마市(2014), 「さいたま市公共施設マネジメント計画・第一次アクションプラン」.

[표 3-21] 사이타마시 공공시설 매니지먼트 관리대상

구분	대분류	중분류	소분류
A. 건축물	A1. 시민이용시설	A1-1. 시민문화·사회교육계 시설	A1-1-1. 커뮤니티 관련 시설
			A1-1-2. 시민문화시설
			A1-1-3. 도서관 등
			A1-1-4. 박물관 등
			A1-1-5. 사회교육계 그 외 시설
		A1-2. 스포츠 레크리에이션 시설	A1-2-1. 체육관 등
		A1-2-2. 레크리에이션, 보양시설	
		A1-3. 산업계 시설	A1-3-1. 산업 진흥 시설
		A1-4. 학교교육계 시설	A1-4-1. 학교 등
		A1-4-2. 소년 자유의 집	
A1-5. 보건복지계 시설	A1-5-1. 보건위생시설		
	A1-5-2. 사회복지시설		
	A1-5-3. 고령자 복지시설		
	A1-5-4. 장애복지시설		
	A1-5-5. 아동복지시설		
	A1-5-6. 공공화장실		
A2. 행정시설	A2-1. 행정계시설	A2-1-1. 도청 등	
A2-1-2. 교육시설			
A2-1-3. 소방시설			
A2-1-4. 환경시설			
A2-1-5. 그 외 시설			
B. 인프라	B1. 도시관련시설	B1-1. 도시기반계 시설	B1-1-1. 도로/교각
			B1-1-2. 하천
			B1-1-3. 공원
			B1-1-4. 주차장
			B1-1-5. 구획 정리 등
	B1-2. 시영주택 등	B1-2-1. 시영주택 등	
	B2. 기업회계시설	B2-1. 상수도 시설	B2-1-1. 상수도시설
		B2-2. 상수도 시설	B2-2-1. 하수도시설
		B2-3. 병원 시설	B2-3-1. 병원시설 (시립병원, 간호병원)

출처 :さいたま市(2014), 「さいたま市公共施設マネジメント計画・第一次アクションプラン」, p.14.; 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소, p.84 재인용.

이와 같은 지역 공공시설을 관리하기 위해 사이타마시가 설정한 기본방침(대방침)은 “사이타마 방식의 차세대형 공공시설 매니지먼트 확립·발진”¹⁵⁾이다. 여기서 사이타마 방식이란 사이타마시 지역특성과 여건을 반영하는 것이다. 사이타마 방식에는 모든 공공시설을 대상으로 할 것, 탑 매니지먼트에 의해 추진할 것, 수치 목표를 명확히 할 것, 재정을 연동시킬 것, 모델케이스를 추진력으로 사용할 것, 시민과의 문제의식 공유하고

15)さいたま市(2014), 「さいたま市公共施設マネジメント計画・第一次アクションプラン」, p.15.

협력할 것 등이 있다.¹⁶⁾ 이와 같은 기본방향 아래 건축물과 인프라에 대해 다음과 같이 각각 3가지 목표를 설정하였다.

[표 3-22] 사이타마시 공공시설 매니지먼트의 목표

구분	목표
건축물 3원칙	1. 신규 조성은 원칙적으로 총량규제의 범위 내에서 추진 (시의 성장 및 발전을 지원하기 위한 공공시설은 총량규제의 대상 외로 함)
	2. 시설정비, 개수·갱신(재건축)에는 공민연계수법을 적극적으로 도입
	3. 시설 갱신은 복합화를 검토하는 등 시설총량(총연면적)을 감축 (60년간 15% 정도)
인프라 3원칙	1. 현재의 투자액(일반재원)을 유지
	2. 라이프사이클 코스트를 감축
	3. 효율적으로 새로운 니즈에 대응

출처 :さいたま市(2014), 「さいたま市公共施設マネジメント計画・第一次アクションプラン」, p.16.; 여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초연구」, p.85 재인용.

또한 사이타마시는 공공시설 매니지먼트를 위한 5대 중점고려사항을 제시하고 있는데, 이는 ①중장기적 시점 반영, ②전 부처 차원의 체제 정비, ③재정과 연동한 효율 증진, ④시설 실태를 바탕으로 한 ‘기능중시형’ 및 ‘네트워크형’으로의 전환, ⑤시민·민간 사업자와의 문제 공유 및 협동이다.

[표 3-23] 사이타마시 공공시설 매니지먼트를 위한 5대 중점고려사항

5대 중점고려사항	세부 내용
1. 중장기적인 시점에서 매니지먼트	- 라이프사이클 코스트의 파악·관리를 바탕으로 한 장기적인 매니지먼트 - 인구동태·인구구성 변화에 따른 수요·니즈의 변화에 대응한 매니지먼트 - 시대의 요청에 대응한 매니지먼트 - 바람직한 모습을 고려한 계획적·전략적 매니지먼트 - 공공시설 매니지먼트 기초조례의 책정 등을 포함한 중장기적 체제에 의한 매니지먼트
2. 전 부처 차원의 문제의식 공유와 체제정비에 의한 매니지먼트	- 톱 매니지먼트에 의한 매니지먼트 - 수차목표의 명시, 시설 현황 파악과 문제의식 공유, PDCA를 전제로 한 매니지먼트 - 개별계획과의 정합·조정을 바탕으로 한 매니지먼트
3. 재정과 연동한 효율성 높은 매니지먼트	- 시설 유지관리·개수·갱신에 소요되는 비용 실태를 바탕으로 한 매니지먼트 - 향후 개수·갱신에 소요되는 비용 시산이 재정에 미치는 영향을 바탕으로 한 매니지먼트 - 예산편성방식을 포함한 실효성 높은 매니지먼트
4. 시설실태를 바탕으로 한 ‘기능중시형’·‘네트워크형’으로 전환하는 매니지먼트	- ‘시설중시형’에서 ‘기능중시형’으로 전환하는 매니지먼트 - ‘폴 스펙형’에서 ‘네트워크형’으로 전환하는 매니지먼트 - 시설실태를 바탕으로 한 매니지먼트 - 적절한 평가지표를 사용한 매니지먼트 - 시스템화에 의한 일원화된 매니지먼트 - ‘기능복합화’·‘용도재검토’를 포함한 매니지먼트

16)さいたま市(2014), 「さいたま市公共施設マネジメント計画・第一次アクションプラン」, p.15 내용 요약.

5대 중점고려사항	세부 내용
5. 시민·민간사업자와의 문제의식 공유·협동을 추진하는 매니지먼트	- 백서 발행에 의한 시민 등과의 문제의식 공유를 바탕으로 한 매니지먼트 - 수익자 부담과 관리방법의 균형을 도모하는 매니지먼트 - 시설 유지관리·운영에 시민의 참가를 촉진하는 매니지먼트 - PPP 추진에 의한 매니지먼트

출처 : さいたま市(2014), 「さいたま市公共施設マネジメント計画・第一次アクションプラン」, pp.18~20.; 여혜진·김꽃송아·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초연구」, p.89 재인용.

□ 시행계획(액션플랜)의 주요 내용¹⁷⁾

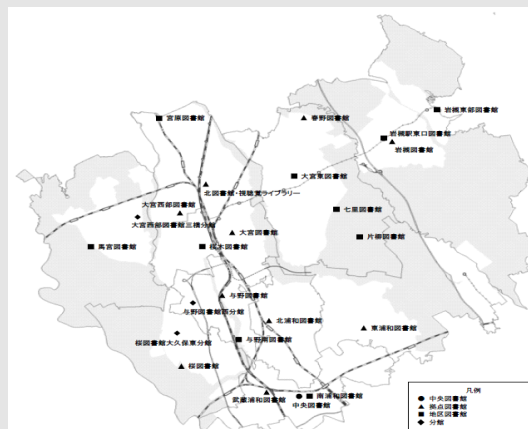
사이타마시는 「공공시설 매니먼트 계획」 실행을 위해 시설별 액션플랜을 수립한다. 앞서 설정한 관리대상 시설별로 액션플랜을 작성하는데, 액션플랜의 주요 내용으로는 시설 개요(시설유형, 시설수 등), 위치도, 시설별 매니지먼트 개별방침, 목표 면적, 수선·개보수·갱신비용추계, 공정표 등이 포함된다.

「도서관 액션플랜」 주요 내용

1. 시설 개요

구분	개요	현행 시설 수
중앙도서관	조서, 기록, 기타 필요한 자료를 수집하고,	1 시설
거점도서관·지구도서관·분관	정리하여 보존하고 일반 공중의 이용에 제공하며, 교양, 조사연구, 레크레이션 등에 기여하기 위한 시설	총 23시설 - 거점도서관 10개소 - 지구도서관 10개소 - 분관 3개소

2. 위치도



출처 : さいたま市(2014), 「さいたま市公共施設マネジメント計画・第一次アクションプラン」, pp.38~41.

17) さいたま市(2014), 「さいたま市公共施設マネジメント計画・第一次アクションプラン」.

3. 개별 방침

3-1) 중앙도서관 방침

구분	내용
갱신 시의 방향성	(갱신 시의 방향성) 규모를 15% 감축 ※ 현재 연면적 : 5,820㎡
	(복합화 방향) 핵심이 되는 시설로서 갱신 시 주변의 공공시설과의 복합화를 검토
배치 방향	(배치) 시 전체 1개소 배치
	(종합·정리의 검토 조건) 연간 이용자수가 3년 연속 전년도를 밑도는 경우, 기한을 정하여 대책을 강구한 후, 개선이 되지 않는 경우
주요 기능의 방향	개가열람실, 서고, 회의실, 사무실, 작업실 등
특기사항	지정관리자 제도 등의 민간역량 활용을 검토하면서 단계적으로 업무위탁을 진행하여 효과적·효율적인 운영을 도모

3-2) 거점도서관·지구도서관·분관 방침 (내용 생략)

구분	내용
갱신 시의 방향성	(갱신 시의 방향성) 거점도서관은 1시설 당 기준면적 2,400㎡, 지구도서관은 1시설 당 기준면적 600㎡, 분관은 1시설 당 기준면적 300㎡를 상한으로 검토 (현재 연면적 : 거점도서관 2,566㎡, 지구도서관 705㎡, 분관 422㎡)
	(복합화 방향) 집약시설로서 갱신 시에 주변의 공공시설과의 복합화를 검토
배치 방향	(배치) 중앙도서관을 포함하여 DID 및 시가화구역 반경 2km권 1개소 배치
	(종합·정리의 검토 조건) 연간 이용자수가 3년 연속 전년도를 밑도는 경우, 기한을 정하여 대책을 강구한 후, 개선이 되지 않는 경우 이용권이 중시되는 시설에 대해서는 갱신시기가 도래한 경우
주요 기능의 방향	개가열람실, 서고, 회의실, 사무실, 작업실 등
특기사항	거점도서관은 각 구별로 1개소씩 배치 (이하 생략)

4. 목표 면적 (기준 면적 2013년 현재 39,800㎡)

제1기 (2020년)	제2기 (2030년)	제3기 (2040년)	제4기 (2050년)	감축률 (2013~)2050)
39,279㎡	39,279㎡	39,087㎡	38,908㎡	-2.2%

5. 수선·개수·갱신 비용 (사업비 기준)

제1기 (2014~2020)	제2기 (2021~2030)	제3기 (2031~2040)	제4기 (2041~2050)	총계 (연평균)
36.5억엔 (5.2억엔/연)	38.4억엔 (3.8억엔/연)	30.6억엔 (3.1억엔/연)	41.4억엔 (4.1억엔/연)	147억엔 (4억엔/연)

출처 :さいたま市(2014),「さいたま市公共施設マネジメント計画・第一次アクションプラン」, pp.38~41.

2) 영국¹⁸⁾

① 자산관리계획 수립체계

영국 중앙정부는 공공시설과 자산 관리를 위한 기본적 틀을 작성하여 지방정부가 참고하도록 가이드라인을 제시하고 있다. 연방정부의 커뮤니티 및 지방자치 담당부서에서 「지방정부의 공공자산 관리 강화를 위한 기본방침(Building on strong foundations, A Framework for Local Authority Asset Management, February 2008)」을 제시하고 있으며, 왕립공인평가기관 RICS(Royal Institution of Chartered Surveyors)는 공공부문 자산관리 지침 및 지방정부 자산관리 지침 개정안(RICS Public Sector Asset Management Guidelines and the revised Local Authority Asset Management Guidance, January 2008)을 발표하였다.

이 두 가지 가이드는 모두 지침적 성격을 가지며 법적 효력은 없지만, 지자체에서는 자산관리계획을 수립하는데 있어 실질적 수립지침으로 활용하고 있다.

② 국가 차원의 자산관리계획 수립 방침

□ 연방정부의 「지방정부의 공공자산 관리 강화를 위한 기본방침(2008)」¹⁹⁾

「지방정부의 공공자산 관리 강화를 위한 기본방침(2008)」은 지방정부가 자산관리전략을 수립할 때 고려해야 하는 정책 방향을 제공함으로써 지방정부의 자산관리 필요성에 대한 인식을 제고하는 것을 목표로 한다. 본 지침은 여러 여건에 직면하고 있는 지방정부마다 맞춤형으로 연방정부에서 전략을 제공해 줄 수 없으므로, 자산관리에 필요한 주요 정책을 지방정부에서 마련할 수 있도록 기본방향을 제시한다.

「지방정부의 공공자산 관리 강화를 위한 기본방침」은 지방정부 자산관리의 개념과 성과, 자산관리 프로세스, 자산관리를 통한 혜택, 지방정부 자산 유형 분류 등의 내용을 포함한다. 지침에서는 자산관리를 위해 지방정부가 ①보유 자산 규모와 성격 파악, ②자산관리 우선순위 설정, 조직 간 협력체계 구축, 우선순위에 따른 자산 재배치, ③ 자산관리 성과 평가, ④자산의 효율적 활용방안 강구 등의 프로세스를 거쳐야 한다고 제안하고 있다.

18) 영국사례는 이운용 중앙대학교 강의전담교수의 원고를 토대로 재정리하였다.

19) Department for Communities and Local Government(2008), 「BUILDING ON STRONG FOUNDATIONS : A Framework for Local Authority Asset Management」.

그 외에도 자산관리를 통해 지방정부가 얻을 수 있는 다양한 혜택들을 나열함으로써 자산관리 필요성을 인식하도록 하고 한편으로는 공통의 목표 지향점을 제시하고 있다.

[표 3-24] 「지방정부의 공공자산 관리 강화를 위한 기본방침(2008)」의 주요 내용

구분	세부 항목	세부 항목별 내용
1. 지방정부의 자산관리 개념과 성과, 관련 데이터, 효율적 자산관리를 위한 프로세스	공공부문 자산관리 정의	① 지방정부의 자산관리는 자산을 기반으로 정부(조직, 기업)가 수립한 목표를 달성하고, 자산관리 전략을 통해 관리활동을 수행 ② 정부의 토지 및 건물 자산을 기반으로 해당 정부(조직, 기업)가 최상의, 최적의 이익을 달성하도록 하는 것을 말한다.
	중앙정부의 과제	① 지방정부가 시민과 지역사회의 필요를 이해하는 가장 적합한 단위임을 이해 ② 2003년 지방정부법, 2006년 지방정부 백서 및 2007년 발의된 지방정부 보건법과 같이 최근의 정책 구상을 실현하여 지방정부의 관리활동에 자유와 유연성을 부여하면서 독창적인 기준을 제공
	지방정부의 과제	① 개별 지방정부는 보유하고 있는 자산의 규모와 성격이 다양하고 광범위하여 서비스 제공의 현대화와 자원 활용을 극대화하는 한계에 직면 ② 자산 관리의 우선순위 지정, 지방정부 내 조직간 협력관계 단순화, 다양한 파트너와의 협력, 우선순위에 따른 자산의 재배치 필요 ③ 자산을 기반으로 해당 지방정부가 최적의 성과로 운영 중인지 평가 ④ 자산의 효율적인 활용방안 강구
2. 지방정부 자산관리의 과제 해결을 통해 얻을 수 있는 혜택	- 우선권을 가지는 지역민을 위해 탁월한 서비스를 제공하면서 필요에 따라 투자를 명확하게 집중 - 지역사회에 권한을 부여하고 논의를 도모 - 지역의 경제적 복지 증진 - 조성 후 자산이 목적에 부합되도록 유지되고 있는지 확인 가능 - 새로운 작업 관행을 소개하고 문화적 조직 변화를 촉발 - 탄소 배출을 줄이고 환경적 지속 가능성을 향상 - 공동 입지 확대, 파트너쉽 작업 및 지식 공유 - 서비스로의 접근성을 향상시키고 2005 장애인 차별금지법(DDA) 준수를 보장 - 효율성 향상, 자본 또는 수익의 흐름을 창출 - 공공공간의 질을 향상	
3. 지방정부의 운영 자산 분류	- 일반에게 직접적 서비스를 제공하기 위해 사용되는 토지 및 건물 (예 : 학교, 노인주택 및 공공 공원) - 서비스 제공을 지원하는 자산 (예 : 시청, 기타 행정 사무소 및 차고) - 비운영 자산 (예 : 매각 대기 중인 잉여자산, 또는 판매 또는 상업 및 산업 자산) - 교통 자산 (예 : 고속도로 5, 항구, 지자체 공항, 버스 정류장, 주차장 및 파크앤라이드)	

출처 : Department for Communities and Local Government(2008), 「BUILDING ON STRONG FOUNDATIONS : A Framework for Local Authority Asset Management」, p.26.

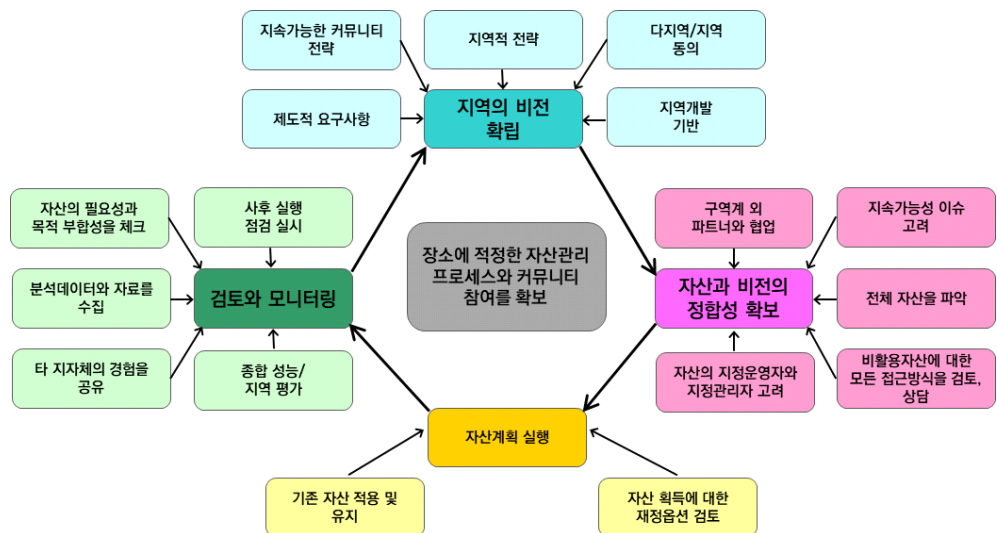
아울러 본 방침에서는 기존의 자산관리 우수사례에서 나타난 특성을 도출하여 다음과 같이 단계별 프로세스와 자산관리 방침을 종합·제시하였다.

[표 3-25] 자산관리 우수사례에서 나타난 단계별 특징

단계	특징
1단계	- 고위직에서 자산 관리 우선순위 지정
지방정부의 자산관리 프로세스	- 자산관리를 적절하게 자원화 및 보장 - 조직적(기업적) 측면에서 자산관리 인식

단계	특징
	- 회원들을 선별하여 참여시키고 내각의 구성원으로 지정하여 자산 포트폴리오를 유지 - 프로젝트 관리시스템의 위치 확인 - 시민들과 소통하고 관련 자산 데이터를 수집, 분석 및 저장하기 위한 공식적 절차가 마련되어 있는지 확인
2단계 자산과 비전을 조정	- 자산 관리계획이 중장기적 비전을 수용하고 있는 계획인지 확인 - 자산관리를 다른 모든 전략과 연결 - 자산 관리계획을 지방정부의 비전 및 법적 조건에 연계 - 각 자산의 목표를 명확히 설정 - 모든 자산에 관한 모든 옵션을 고려 - 경계에 국한되지 않고 자산관리전략을 조정
3단계 자산관리계획의 이행	- 공간 활용 및 유연한 업무에 대한 명확하고 전략적인 접근 방식을 확립하고, 파트너 및 이해 관계자와 동등한 위치 설정 - 미활용 자산에 대한 대안을 고려 - 새로운 자산에 대한 금융을 발생시킬 수 있는 옵션을 고려 - 필요에 따라 기존 자산 유지 또는 조정
4단계 프로세스 검토 및 모니터링	- 자본 자산계획에 대해 조직적 관리가 약정대로 이루어지고 있는지 정기적으로 검토하고, 목적에 부합하는지 확인 - 착수한 모든 지방정부의 자본이 투입된 프로젝트에 대해 사후 실행 검토를 실시 - 포괄적인 성과/지역 평가에 따른 프로세스 검토 - 다른 조직과 협력하고 교육을 수행하여 지속적으로 프로세스를 개선

출처 : Department for Communities and Local Government(2008), 『BUILDING ON STRONG FOUNDATIONS : A Framework for Local Authority Asset Management』, p.11.



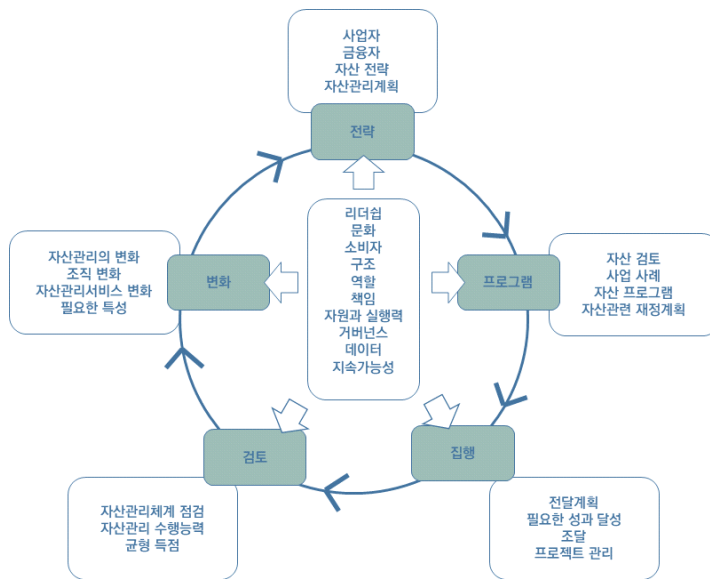
[그림 3-9] 영국 지방정부 자산관리 기본방침의 구조

출처 : Department for Communities and Local Government(2008), 『BUILDING ON STRONG FOUNDATIONS A Framework for Local Authority Asset Management』, p.32.

□ RICS의 「공공부문 자산관리 지침(2008)」²⁰⁾

영국은 공공부문(public sector)의 자산관리 방식에 대한 관심이 증가함에 따라 자산관 토지 및 건물에 대한 전략적 자산관리가 필요하게 되었다. 이를 위해 왕립공인평가기관(RICS)은 공공부문(public sector) 전체에 적용가능한 자산관리의 기본적인 방법론을 제시하는 「공공부문 자산관리 지침(2008)」을 제정하였다. 단순한 교과서적 접근이 아닌 관리자 실무에 필요한 주요 전략 단계와 활용기법을 설명하는 것이 이 지침의 특징이다.

「공공부문 자산관리 지침(2008)」은 공공부문의 전략적 자산관리 가이드라인과 실무자를 위한 간략한 안내서(조사자 실행매뉴얼, 의사결정권자를 위한 지침, 실무 정보 및 사례 연구 가이드로 구성되어 있다. 지침에는 공공시설 자산관리를 위해서 전략, 프로그램, 집행, 검토, 변화의 5단계 절차가 필요하며, 각 단계별로 자산관리 담당자들이 다음과 같은 업무를 수행하도록 제안한다.



[그림 3-10] RICS가 제시하는 공공시설 자산관리 프로세스

출처: RICS(2008), 「Public Sector Asset Management Guidelines : A guide to best practice」, p.5.

이 중에서 자산관리계획에 포함해야 할 사항으로 11가지 계획요소를 제시한다. 11가지 계획 요소는 ①자산관리전략의 목적과 기대효과, ②지자체의 목표와 주요 사업 주체, ③

20) RICS(2008), 「Public Sector Asset Management Guidelines : A guide to best practice」.

지자체의 재정 현황, ④현재 자산 현황과 지자체가 추구하는 자산 목표 간의 차이(gap), ⑤향후 10년간의 자산관리 목표 및 지자체 비전, ⑥자산관리의 주요 성공요인 분석, ⑦자산 유형별 접근방식, ⑧자산관리 전략을 둘러싼 영향요인 분석, ⑨자산의 성능관리, ⑩여러 이슈를 고려한 자산의 적정 배치, ⑪자산관리전략의 실행계획이다. 11가지 계획 요소별 세부 내용은 다음 표와 같다.

[표 3-26] RICS가 제시한 자산관리계획 내용 (자산관리전략 포함)

목차	내용
1. 자산관리전략의 목적과 기대효과	■ 자산관리 전략의 수립 이유와 목적 (지자체 내 다른 계획 및 사업 프로세스와의 정합성 확보)
2. 지자체의 목표와 주요 사업 주제	■ 지자체의 미션, 비전, 가치 ■ 조직적 대내외적 목표
3. 지자체의 재정 현황	■ 지자체 재정 현황 ■ 지자체 재정 추이 전망 ■ 자산관리 결정을 위한 재정 상황
4. 현재 자산 현황과 지자체가 추구하는 자산 목표 간의 차이(gap)	■ 현재 자산 현황과 지자체가 추구하는 자산 목표 간의 차이(gap) 분석 ■ 격차(gap) 해소를 위한 접근방법
5. 향후 10년의 자산관리 목표 및 지자체 비전	■ 자산관리 목표 ■ 자산의 이용에 대한 접근방식 ■ 자산관리의 주요 테마 ■ 지자체 자산관리의 주요 사업 목표 달성을 위한 기여방법 (※ 주요 목표 달성을 위한 자산 전달체계)
6. 주요 성공 요인	■ 자산관리의 목표와 비전으로부터 주요 성공요인 도출 (미래의 자산성능 측정의 기반)
7. 자산 유형별 접근방식	■ 시설 유형별 향후 자산관리 접근방향 설정
8. 자산관리 전략을 둘러싼 영향요인	■ 재원 영향 ■ 지출 영향 ■ ICT 영향 ■ HR 영향 ■ 자산관리 전략을 위한 투자와 투자 회수 ■ 소싱과 구매에 대 접근
9. 자산의 성능관리	■ 성능 측정 ■ 성능관리 시스템 ■ 현재의 성능과 주요 역사적 트렌드
10. 자산의 배치	■ 구조적 이슈 ■ 역할과 책임 ■ 거버넌스와 결정권 ■ 이해관계자와의 관계 ■ 자산관리 프로세스 ■ 데이터 관리 ■ 용량 관리
11. 자산관리전략의 실행계획	■ 자산관리전략 달성을 위한 주요 실행계획 ■ 자산전략 개발을 위한 계획 ■ 자산 변화에 따른 변경계획 ■ 조직 변화에 따른 실행계획

출처 : RICS(2008), 「Public Sector Asset Management Guidelines : A guide to best practice」, p.12.

□ 지자체 차원의 자산관리 전략 수립 사례

- 광역지자체 사례 : 런던시(GLA)의 「Property Asset Strategy」

• 자산관리계획의 개요

런던시²¹⁾는 600ha이상의 토지 및 공공자산을 보유하고 있으며, 공공자산 운영을 통해 신규 주택 공급, 도시재생 및 경제 성장에 긍정적 영향을 도출하고자 자산관리전략을 수립하고 있다.²²⁾ 전략 수립의 주요 목표는 런던시 자산보유기업인 GLAP(GLA Land and Property Ltd)²³⁾가 보유하고 있는 토지의 활용방안 마련과 잉여 공공자산을 공공기관이 임대 및 활용하도록 자산 활용 범위를 확대하는 것이다.²⁴⁾

• 자산관리계획의 주요 내용

1) 목표와 포트폴리오 구축

런던시의 자산활용 목표는 런던시 인구 수요를 충족하기 위해 신규 주택을 건설하고 상업용 자산을 신규로 공급하여 건설업을 활성화하고 일자리를 창출하는 것이다. 목표 달성을 위해 런던시는 보유하고 있는 토지에 대한 포트폴리오를 구성하고, 단계적으로 사업을 추진한다.²⁵⁾ 포트폴리오 내에서 공공자산은 5가지 유형으로 구분되는데, 각각 매각자산, 투자자산, 매각절차 예측자산, 운영자산, 시장성 한정자산이다. 이 자산들에 대한 자산 포트폴리오는 정기적으로 검토하고, 필요시 매각자산을 우선 처분하도록 한다.²⁶⁾

2) 사업방식 검토

목표를 전략적으로 달성하기 위해 사업방식을 검토하여 최적화된 사업 여건을 조성하도록 한다. 런던시가 추진할 수 있는 사업방식은 자산처분, 토지 구획과 기반시설 제공,

21) 런던시는 GLA(Greater London Authority)로 통칭되며 런던(Greater London)과 런던시티(London City) 두 카운티를 관할하는 행정당국이다.

22) Greater London Authority(2013), 「GLA - Property Asset Strategy」, p.1.

23) 런던시는 런던개발청(London Development Agency)과 런던 템즈 게이트웨이 개발 공사(London Thames Gateway Development Corporation)의 폐쇄로 상당한 자산 포트폴리오를 계승하였고, HCA가 보유하고 있던 런던시 내 자산도 취득하여 현재 보유분을 확보하였다. 자산의 대부분은 GLAP에서 보유하고 런던시가 전략적으로 운영하고 있다.

24) Greater London Authority(2013), 「GLA - Property Asset Strategy」, p.1.

25) 상계서, pp.1~2 내용 요약.

26) 상계서, pp.2~4 내용 요약.

토지 및 건물 매입이다. 런던시는 계획, 법령, 환경 및 부지 조건 등을 고려하여 일부 자산을 사전 처분하거나 개발을 촉진한다. 또한 시장상황을 반영하기 위해 대규모 필지를 세분하고 기반시설을 설치하여 사업기반을 마련할 수 있다. 대규모 개발 프로젝트 추진이 필요할 때는 토지를 취득하는 등 사업 촉진에 적합한 사업방식을 고려한다.²⁷⁾

런던시의 공공자산의 개발 및 처분 원칙

- 토지는 경제, 주택 및 공동체 활동을 촉진시키는데 중요 자산으로 관리한다.
- 런던시는 부동산 자산(특히 개발에 적합한 토지)을 필요 이상 보유하지 않는다.
- 토지는 지역계획과 전략 달성을 지원하기 위해 처분하는 대상이다.
- 런던시는 전략 부지에서 최상의 성과를 달성하기 위해 기능 조직(교통국, 런던 자산 개발공사, 런던 소방국 및 경찰국), 자치구, 공공기관 및 외부 관계자와 긴밀하게 협력한다.
- 본질적으로 처분은 가장 경쟁력 있는 방법으로 추진한다. 특히, 주거개발은 런던 개발 패널(London Development Panel)을 통해 실시한다.
- 시장은 자산 포트폴리오를 시민에게 공개한다.
- 시장은 양질의 건물 및 환경을 제공하기 위해 해당 토지의 개발계획 및 설계에 적극적으로 관여한다.

※ 출처 : Greater London Authority(2013), 「GLA - Property Asset Strategy」, p.4.

3) 협동체계 구성

런던시는 공공자산 관리를 토대로 시 전역의 주요 개발 기회를 창출하기 위해 런던시 내 자치구, 공공자산을 소유하고 있는 공공기관, 상업자산 개발사, 런던시 내부 전략팀과 협동체계를 구성하며, 각 주체 간 긴밀한 협력 관계가 유지되도록 지원한다. 또한 조달, 개발 전략 마련, 자산처분 절차 합리화, 비용 절감을 위한 목표 설정 및 투명한 자산운영을 지원하는 독자적 자산관리기구(Single Property Unit)를 설립하여 운영하고 있다.²⁸⁾

4) 운영자산 관리

런던시는 보유한 다양한 공공자산 중 대부분의 토지를 개발하고, 이 외에 공공시설 운영에도 직접 관여하고 있다. 런던시가 운영하는 공공시설은 크리스탈 팰리스(Crystal Palace)와 템스 배리어 파크(Thames Barrier Park)의 국립 스포츠 센터(National Sports Centre) 등이며 공공시설 운영을 강화하여 전략사업화하고 있다. 런던시 내부 팀에서 포트폴리오 운영 모델을 개발하고 기존 서비스 공급업체가 이 모델 운영을 지원하도록 하며, 자산평가는 매년 수행한다.²⁹⁾

27) Greater London Authority(2013), 「GLA - Property Asset Strategy」, p.5.

28) 상계서, p.5.

29) 상계서, p.6.

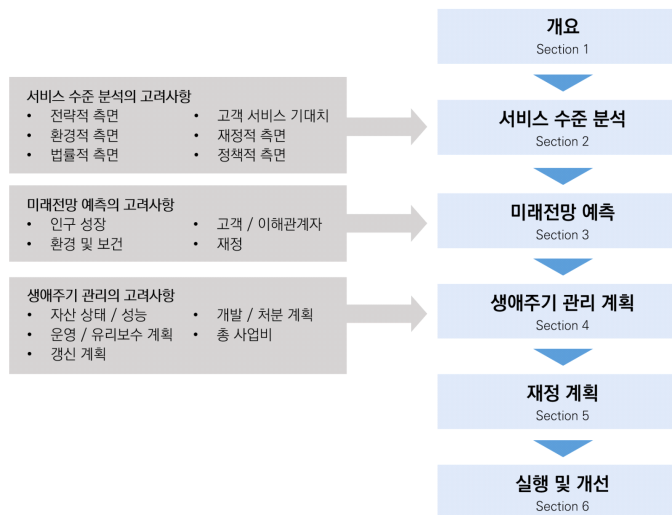
- 기초지자체 사례 : 런던 캠던구의 「Building Asset Management Plan(2011)」

• 자산관리계획의 개요

캠던구는 공공건축물과 이와 연계된 각종 서비스를 관리하기 위한 틀을 마련하기 위해 「Building Asset Management Plan(2011)」을 수립하였다. 2040년을 목표(약 30년 간 비전 설정)로 하며 4년 마다 실행계획이 수립된다.³⁰⁾ 이 계획은 자산관리를 위한 정보와 틀을 제공함으로써 공공건축물의 관리 향상을 설정하기 위한 기초자료로 활용된다.

• 자산관리계획의 주요 내용

「Building Asset Management Plan」에서 제시한 자산관리를 위한 주요 계획요소는 총 7가지이다. 계획 수립의 첫 단계는 공공서비스에 대한 기대치를 파악하는 일이다. 다음으로는 현재 제공되는 서비스와 관련하여 자산 품질, 상태 등 현황 분석을 한다. 이후 향후 공공서비스 전달체계와 방법을 구축하고 대응방안을 설정하게 된다. 또한 기존 자산과 미래 자산에 대해 생애주기를 고려하여 관리방안을 모색한다. 그 외에도 자산관리 실패에 대한 검토와 리스크 관리, 재정 관리방안을 모색한다. 최종적으로는 공공자산에 대한 취득, 운영, 유지보수, 리뉴얼, 처분 등 구체적인 실행계획을 수립하게 된다.³¹⁾



[그림 3-11] 런던 캠던구 「Building Asset Management Plan」의 주요 내용

출처 : Camden Council(2011), 「Building Asset Management Plan」, p.14.

30) Camden Council(2013), 「Building Asset Management Plan」, p.4.

31) 상계서, p.13.

런던 캠던구의 「Building Asset Management Plan」 주요 내용(요약)

1. 자산관리의 목표 설정

- 공공건축 자산의 책임있고 지속가능한 관리
- 통합적인 건축물 자산관리 시스템 개발
- 서비스 수준의 목표에 대한 이해 향상
- 자산 실패 위험 최소화
- 공공건축 생애 비용 최적화 및 비용 절감
- 중장기 재정계획 지원

2. 서비스 수준 분석방법 설정

구분	전략 요소	성능 성과
신뢰도	사람들이 필요한 곳에 접근할 수 있게 할 것	서비스, 정보, 시설의 적정 배치
품질	사람들이 깨끗한 공기로 숨쉴 수 있게 할 것	에너지 효율형 디자인의 공공자산의 비율
	적정 시설을 투입할 것	서비스, 정보, 시설에 접근하는 지원 인프라의 적정 배치
용량	사람들이 필요한 곳에 접근할 수 있게 할 것	서비스, 정보, 시설에 접근하는 지원 인프라의 적정 배치
	사람들에게 소속감을 갖게 할 것	커뮤니티 이벤트, 문화 행사, 지자체 행사에 대한 참여
상태	사람들이 필요한 곳에 접근할 수 있게 할 것	공공건축물에 대한 중장기적인 자산관리 계획
	잘 관리할 것	자산의 유지보수, 리뉴얼 등을 위한 효과적 계획을 통한 자산 보유

3. 미래 수요 대응방안 설정

- 미래 인구 추이, 주택개발 현황, 상업, 산업, 관광업 성장 현황, 인구사회학적 변화, 증가하는 서비스 수요, 공공건축물 네트워크의 전략적 확대 등을 고려

4. 생애주기 관리방안 (기존 및 미래 자산 관리방법)

- 자산의 위계 설정
: 자산 등급(Asset Class), 자산 분류(Asset Category) 및 세부 분류(Asset Sub-Category), 자산 유형(Asset Type), 자산 구성(Asset Component) 등을 고려
- 생애주기 유형 정의
: 취득, 처분, 유지보수, 신축, 운영, 리뉴얼
- 자산별 대체가치 산출

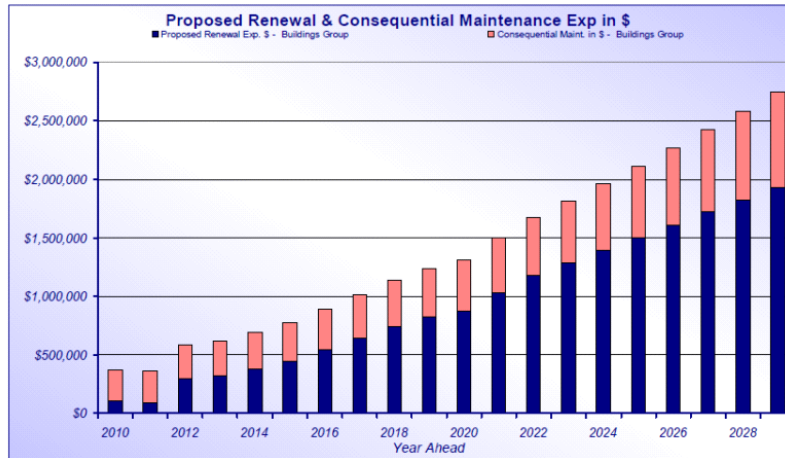
5. 리스크 관리방안

- 리스크에 대한 등급 부여
- 리스크 유발요인에 대해 데이터 개선, 리뉴얼 사업 개발 등 적정 대처방안 마련

출처 : Camden Council(2011), 「Building Asset Management Plan」, p.11, pp.18~19, pp.25~26, p.34.

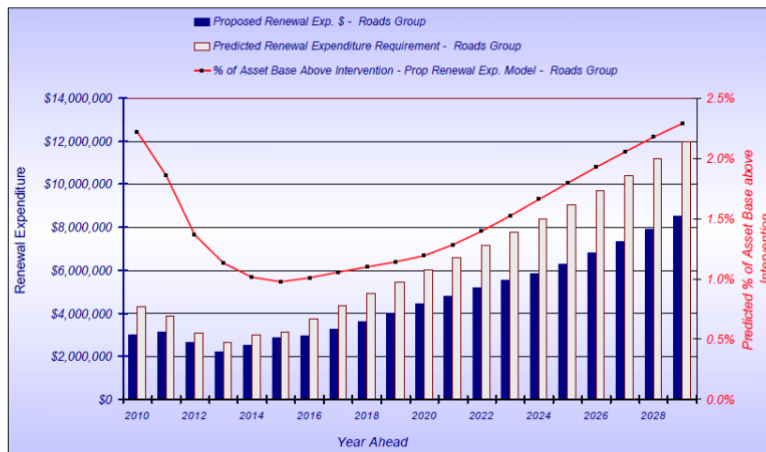
6. 재정 관리방안

- 소요예산을 반영한 △유지보수계획, △리뉴얼 계획, △처분 계획 수립
- 자원조달 전략 수립



[그림 3-12] 향후 유지보수 지출예산 추이

출처 : Camden Council(2011), 「Building Asset Management Plan」, p.37.



[그림 3-13] 계획된 리뉴얼 예산과 실제 지출과의 차이(gap)

출처 : Camden Council(2011), 「Building Asset Management Plan」, p.43.

7. 자산관리 실행계획

- 자산관리 전략 실행을 위한 계획 수립
 - : 업무(Task) - 담당자(Responsibility) - 필요 자원(Resources required) - 일정(Timeline)

출처 : Camden Council(2011), 「Building Asset Management Plan」, p.37, p.43, p.50.

3. 국내외 지침 및 사례 분석을 통한 시사점

앞서 살펴본 바와 같이 국내에서 실제 지역 공공시설(공공건축물)에 대한 종합적 자산관리계획을 수립한 사례는 없다. 영주, 조치원 등 일부 지자체를 중심으로 공공건축물의 효율적 조성 및 활용을 위한 재배치계획을 수립하고 있지만, 특정 공간이나 자산관리 내용 중 일부를 적용한 시도들이 전부다. 자산관리계획의 필요성과 주요 구성 등을 제안하거나 공공건축물에 대한 실태조사에 대해 연구한 일부 연구도 있지만, 구체적인 계획 수립 방법이나 실행방법에 대한 구체적 논의는 부족한 실정이다. 반면, 해외에서는 공공시설의 종합적 자산관리를 위한 국가 차원의 방침을 제시하는 등 적극적으로 정책을 추진하는 것을 확인할 수 있었다.

앞서 살펴본 국내외 지침 및 사례 분석의 결과를 종합하여, 지역 공공시설 자산관리계획 수립방안에 모색하는데 도움이 되는 몇 가지 시사점을 도출하였다.

1) 자산관리계획 수립체계 : 국가 차원의 계획수립지침 제시

해외 사례로 조사한 일본과 영국은 지자체의 공공시설 자산관리계획 수립 및 실행의 올바른 정착을 위해 국가 차원에서 공공시설 자산관리계획 수립지침을 제시하고 있다. 지자체 공공시설 자산관리계획 수립지침에는 계획 수립의 기본 원칙, 계획의 주요 내용과 방법, 실행방법들을 포함한다.

하지만 일본과 영국 모두 공공시설 자산관리계획의 수립을 위한 별도의 법적 근거를 마련하고 있지는 않다. 영국과 일본의 자산관리계획 수립지침은 모두 참고적 성격의 가이드라인이다. 다만, 일본 총무성은 「지방자치법」에 지자체에 관련 업무를 권고할 수 있다는 기존 규정에 근거해 지자체에 계획 수립을 권장하고 있다.

국가가 제시하는 지침에 따라 지자체는 지역 공공시설에 대한 자산관리계획을 수립하는 것으로 나타났다. 또한 광역 및 기초 지자체는 각각 소유하는 시설을 중심으로 관리계획을 수립하는 것이 특징이다.

현재 우리나라는 몇몇 특정 지자체에서 공공건축물의 효율적 조성 및 활용에 대한 필요성을 인식하고 개별적으로 유사한 계획을 수립하고 있는 실정이다. 이러한 상황 속에서 자산관리계획에 대한 국가 차원의 방침을 마련하고 이를 지자체에 제시하여 지자체 계획 수립을 지원하는 해외사례는 국내에 많은 시사점을 준다.

2) 자산관리계획의 구성 : 전략계획 + 실행계획

□ 자산관리계획의 구성

일본과 영국의 종합적 자산관리계획 수립사례를 보면 계획 내용이 크게 전략계획과 실행계획으로 구분된다. 전략계획에서는 인구, 재정 등 지자체 여건 조사나 공공시설 전반에 대한 실태조사를 토대로 공공시설을 둘러싼 현안 과제를 도출하고 지역 전체 공공시설에 대해 종합적 관점에서 관리 전략을 수립한다.

전략 수립 이후에는 실행계획을 수립하도록 하고 있다. 초기에는 전략부문과 실행계획 부문을 함께 수립하지만 이후에는 실행계획만 매년 또는 3년 주기로 수행되고 있다. 실행계획에서는 유형별 또는 개별 공공시설에 대해 구체적으로 실태조사를 다시 시행하고, 분석결과를 토대로 개별 공공시설에 대해 자산관리전략 실행방안을 마련한다. 또한 수립한 자산관리전략과 실행계획에 대해서는 정기적으로 검토하고 평가함으로써 보완해 나간다.

이러한 계획의 구성은 해외 뿐 아니라 국내 관련 계획사례에서도 유사한 특징을 보인다. 계획 수립의 목적이 시설 재배치에 한정되어 있긴 하지만 영주나 조치원에서 수립한 공공건축물 재배치계획에서도 도시의 여건, 공공시설에 대한 현황 분석을 토대로 재배치 방침을 마련하고 이를 실행하기 위한 방안을 제안하였다.

국내외 사례 분석의 결과를 종합하여 지자체 공공시설 자산관리계획에 포함되어야 할 계획요소들을 정리하면 다음과 같다.

[표 3-27] 지자체 공공시설 자산관리계획의 주요 구성

구분	공공시설 자산관리계획의 주요 구성
자산관리전략	1. 도시 제반 여건 분석 2. 전체 공공시설에 대한 현황 분석 3. 공공시설을 둘러싼 주요 현안과 과제 도출 4. 공공시설 자산관리 기본방침 설정
실행계획	1. 시설유형별 공공시설 실태분석 2. 시설유형별 자산관리방침 3. 목표 면적 산정 4. 수선·개수·갱신 비용 추산 5. 추진일정 계획

출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

3) 자산관리계획의 전략부문 : 지역 공공시설 전반에 대한 자산관리 방침 설정

앞서 언급한 바와 같이 공공시설 자산관리계획 전략 부문은 도시 제반여건 분석, 공공시설 현황 분석, 공공시설 자산관리 기본방침 설정으로 구성된다. 먼저, 도시 제반여건 분석에서는 도시의 위치나 면적, 공간구조, 인구 추이, 재정 여건 등 일반적인 도시 현황에 대해 분석한다. 이를 통해 현재 도시의 여건 뿐 아니라 향후 도시의 발전 방향이나 여건에 대한 대응방향을 예측한다. 이러한 조사·분석은 도시기본계획 등 기 수립된 유사 계획, 통계자료 등에 대한 문헌조사 방식으로 진행된다.

두 번째, 공공시설 현황 분석은 시설에 대한 기본정보, 운영현황, 이용현황, 비용현황, 품질 현황 등에 대한 실태조사가 포함된다. 기본정보에는 각각의 공공시설에 대한 토지 정보, 건축정보 등이 포함되며, 건축물 대장이나 토지대장을 토대로 조사한다. 운영 현황에는 각각의 공공시설의 운영관리방식, 운영관리주체 등의 조사항목이 포함되며, 기본에 관련 데이터가 구축되어 있을 경우에 이를 활용하며 그 외에는 지자체에서 자체적으로 조사를 시행한다. 이용현황의 경우 시설의 개관일, 시설 활용도, 이용자 만족도 등의 조사항목이 포함되며, 기존에 구축된 시설별 데이터를 활용하거나 지자체에서 자체 조사를 시행하여야 한다. 마지막으로 품질 정보는 안전, 배리어프리 등 공공성 차원에서 공공시설의 품질을 결정짓는 몇 가지 요소들이 포함되며, 이는 관련 법령 조사, 관련 문헌조사 등을 통해 파악한다.

자산관리계획의 전략부문의 마지막은 공공시설의 현안과 과제를 도출하고 자산관리의 방향과 원칙을 정하는 공공시설 자산관리 기본방침이다. 기본방침을 설정하는데 있어서는 각종 현황분석의 결과가 종합적으로 판단근거로 활용된다.

[표 3-28] 지자체 공공시설 자산관리계획 전략부문의 주요 내용과 방법

구분	주요 내용	활용 자료
1. 도시 제반여건 분석	도시 일반현황 - 위치, 면적 - 공간구조 - 주요 시설 분포도	- 법정계획: 도시기본계획 등 관련계획 - 비법정계획: 발전계획, 각종 마스터플랜
	도시 여건 - 인구변화 추이 - 내외부 개발 동향 - 재정 여건	- 통계청 인구조사 - 지자체 내 관련 개발계획(안) - 재정통계
2. 공공시설 현황 분석	기본 개요 - 건물명 - 주소 - 소관부서 - 건물 주용도	- 건축물대장 - 지자체 자체 데이터

구분	주요 내용		활용 자료
	토지 정보	- 토지면적 - 지목 - 공시지가 (기준일 포함)	- 토지대장 - 지자체 자체 데이터
	건축 정보	- 건폐율, 용적률 - 총 연면적 - 지상층수, 지하층수 - 사용승인일 - 건물가액 (기준일 포함)	- 건축물대장 - 지자체 자체 데이터
	층별 정보	- 지상/지하층 - 면적 - 용도	- 건축물대장 - 지자체 자체 데이터
	운영현황	- 운영관리방식 - 운영관리주체 - 직원수 / 정원수 - 방문자수	- 지자체 자체 데이터 - 지자체 자체 조사
	이용 현황	- 개관일수 - 시설활용도 - 이용자 만족도 조사 유무	- 지자체 자체 데이터 - 지자체 자체 조사
	비용 수입 현황	- 사용·임대료 - 보조금 - 기타 수입	- 지자체 자체 데이터 - 지자체 자체 조사
	지출	- 운영관리위탁비 - 개보수 등 수선비 - 감가상각비 - 기타 지출	- 지자체 자체 데이터 - 지자체 자체 조사
	품질 정보	- 내진성능평가 유무 - 안전진단 유무	- 안전 기준 관련 법제도 조사 - 지자체 자체 데이터 - 지자체 자체 조사
	민원	- 민원발생수 (건/연)	- 지자체 자체 데이터 - 지자체 자체 조사
	기타	- 향후 계획 - 성능개선 필요성 - 필요한 성능개선사항 - 데이터 정보 - 데이터 작성자 소속 - 데이터 작성자명	- 지자체 자체 데이터 - 지자체 자체 조사 - 지자체 자체 데이터 - 지자체 자체 조사
3. 공공시설 자산관리 기본방침 설정	1. 주요 과제 도출	- 도시 여건 분석 및 공공시설 현황 분석 결과를 토대로 자산관리계획에서 다루어야 할 쟁점사항 및 주요 과제 도출	
	2. 자산관리 기본방침 설정	- 도출된 주요 과제들을 해결하기 위해 지자체별 자산관리의 기본방향 및 원칙 설정 - 시설 유형별 보유 목표량 설정	

출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

4) 자산관리계획의 실행계획 부문: 자산관리전략 실현을 위한 시설유형별 실천계획 수립

일본과 영국의 사례에서 확인한 특징 중 하나는 상당히 구체적인 실행계획을 수립하고 있다는 점이다. 공공시설 자산관리계획 중 실행계획은 구체적으로 공공시설 자산관리 전략을 실현하기 위한 계획이다. 자산관리전략에서 지역 내 전체 공공시설을 대상으로 한 전반적인 자산관리 원칙과 방침을 설정했다면, 실행계획에서는 시설유형별로 구체적인 실행방안을 수립한다.

실행계획은 시설별로 구체적인 현황을 분석하는 것부터 다시 시작된다. 시설별로 시설 유형을 세분화하여 시설수, 배치, 규모 등을 면밀히 분석하고, 이를 토대로 시설별 주요 기능을 재검토하며 현행 규모의 유지, 감축, 복합화, 철거 등에 대한 향후 관리방안을 수립한다. 또한 인구, 재정 여건 등을 고려하여 향후 10년 또는 30년간의 해당 시설의 목표 면적을 설정하고, 시설 확충 또는 조정계획을 수립한다. 아울러 이러한 목표면적을 고려하여 향후 소요되는 운영관리 비용을 산출하여 재원조달방법, 시설정비방법, 관리운영 수법 등을 마련한다.

우리나라 지자체의 공공건축물 재배치계획에도 일부 실행계획이 포함되어 있기는 하지만 목표 면적 설정이나 향후 운영관리 비용 추산 등 구체적인 계획까지는 수립하지 않았다. 구체적인 공급량 설정, 조성 비용 뿐 아니라 운영관리 비용 추산 등을 토대로 앞으로의 구체적인 목표와 실행방안을 마련하는 해외 국가들의 자산관리 실행계획은 향후 우리나라에서 공공시설 자산관리계획을 수립한다면 반영해야 할 중요한 계획요소라 할 수 있다.

[표 3-29] 지자체 공공시설 자산관리계획 중 실행계획 부문의 주요 내용과 활용자료

구분	주요 내용	활용 자료
1. 시설유형별 세부 현황 파악	- 자산관리계획에서 다루는 각 시설 유형별 시설수 - 시설별 규모 및 배치 현황(배치도 포함)	- 건축물대장 - 지자체 자체 데이터
2. 시설별 개별방침 제시	- 주요 기능 재검토 및 조정 - 시설유형별 관리방안 제시 : 규모 유지/감축, 복합화, 철거 등	- 기 분석 데이터
3. 목표 면적 산출	- 개별시설별 총 목표 면적, 1인당 목표 면적 등 산출	- 기 분석 데이터
4. 운영관리 비용 산출	- 개보수, 운영비 등 소요 비용 산출	- 기 분석 데이터
5. 기타	- 사업 추진체계(자금조달방법, 시설정비방법, 관리운영수법 등) - 사업협력자 참여 방법(민간 등)	

출처 : 연구진 작성

제4장 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 수립방안

1. 종합적 자산관리계획 시범수립의 개요
 2. 당진시 공공시설 종합적 자산관리계획(안) 시범 수립
 3. 지역 공공시설 종합적 자산관리계획 수립방안
-

1. 종합적 자산관리계획 시범수립의 개요

제4장에서는 제3장에서 설정한 종합적 자산관리계획의 주요 내용을 바탕으로 실제 지자체를 대상으로 종합적 자산관리계획과 자산관리 실행계획(action plan)을 시범 수립하고, 그 결과를 바탕으로 공공시설의 종합적 자산관리계획 수립방안을 도출한다.

□ 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 시범수립의 주요내용

공공시설의 종합적 자산관리계획을 수립하는 방식은 지자체의 환경, 입지, 정책 방향 등 여러 변수에 의해 달라질 수 있다. 그러나 자산관리계획을 수립하기 위한 순서는 지자체의 현황 파악을 시작해야 할 수 있다. 계획을 수립하기 전에 현황 파악, 공공시설 평가를 통해 방향성을 설정할 수 있기 때문이다.

- 지역 제반여건 파악

제반여건은 지자체 또는 도시의 일반현황(위치, 면적, 공간구조, 주요 시설 분포도 등)과 도시 여건(인구 및 사업체 변화, 관련 개발계획, 재정 여건 등)을 포함한다. 도시의 현황과 여건을 살펴보고 지역의 공공시설 종합적 자산관리계획 기본방침이나 비전, 목표를 수립할 수 있다. 최근 공공데이터 개방으로 관련 정보를 쉽게 이용할 수 있으며, 타 지자체와 비교도 가능하기 때문에 대상지의 상황을 객관적으로 파악할 수 있다.

- 공공시설 현황 파악 및 분석

종합적 자산관리계획의 대상이 되는 공공시설의 기본정보는 자산을 파악하는데 가장 기초적이면서 중요한 데이터다. 우선 공공시설의 개요(시설명, 주소(위치), 소관부서, 주용도), 토지정보, 건축물정보, 층별정보로 구분할 수 있다. 토지는 건축물이 위치해 있는 토지를 말하며 면적, 지목, 공시지가 등을 조사한다. 건축물정보는 공부상 확인 가능한 정보(건폐율, 용적률, 연면적, 지상/지하층수, 사용승인일, 건물가액 등)다. 단일용도로 이루어진 건축물의 경우는 해당되지 않으나, 복합용도로 사용되고 있는 건축물은 층별정보(면적, 지상/지하층수, 용도 등)가 필요하다. 공공시설의 기본정보 역시 관련 정보를 비교적 용이하게 사용할 수 있다.

공공시설의 운영현황은 운영방식(직영/위탁 등), 운영주체, 직원 및 정원 수, 방문자 수 등의 정보로 구성되며, 이용현황은 연간 개관일수, 시설활용도(활용/저활용/미활용/기타활용), 이용자 만족도 조사 유무 등 공공시설 이용 현황을 파악할 수 있는 정보로 구성된다. 운영 및 이용현황 정보는 관리주체인 지자체만 소유하고 있는 정보이며, 대부분은 자산관리 부서(회계부서)가 아닌 자산관련 부서에서 관리하고 있다.

- 공공시설 공급목표 산정 및 소요예산 산출

상위 및 관련계획과의 정합성 확보를 위해 검토하는 계획 중 도시기본계획상 목표 인구 및 공공시설에 대해서 현실적인 목표량인지 우선적으로 확인이 필요하다. 대부분의 도시기본계획에서 산정한 목표 인구가 비현실적이기 때문에 이를 재산정하는 과정이 필요하며, 재산정한 목표 인구에 따른 공공시설 목표량도 재설정한다. 이렇게 재설정된 공공시설 목표량을 위한 소요예산을 산출한다. 소요예산 산출근거로 활용할 수 있는 자료는 많지 않으나, 대표적인 자료는 쉽게 찾아볼 수 있다.

- 제반여건, 공공시설 현황, 재산정한 공급목표 및 소요예산을 고려한 자산관리계획(안) 도출

지역 공공시설의 종합적 자산관리계획이 중장기 계획으로서의 성격과 관련 계획과의 정합성을 고려하여 목표연도를 설정하고, 앞서 분석했던 내용을 바탕으로 자산관리 전략을 수립한다.

- 자산관리계획(안)을 바탕으로 자산관리 실행계획(안) 도출

본 연구에서는 앞에서 살펴본 공공시설 중에서 해당 지자체에서 시급하게 검토를 요청한 시설이면서 자산관리전략을 실천할 수 있는 시설유형을 선정하여 구체적인 자산관리 실행계획(action plan)을 시범 수립한다.

□ 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 시범수립 대상 지자체 선정 : 충남 당진시

앞서 설명한 종합적 자산관리계획의 주요 내용을 바탕으로 시범수립 대상 지자체를 선정해야 하는데, 다음의 몇 가지 조건을 염두하고 대상지를 선정하였다. 공공건축과 관련한 정책·사업에 역점을 두고 있는 지자체로서, 공공건축을 담당하는 주무부서가 있으며, 공공건축과 관련된 지원사업 또는 시범사업을 추진 중인 지자체를 대상으로 고려하였다. 아울러 재정자립도가 너무 낮거나 높지 않으며, 인구추이가 극단적으로 감소하거나 증가하고 있지 않아 공공시설의 신규 수요가 어느 정도 있는 지역이면서, 제반여건, 공공시설 현황 등 실태파악을 위한 자료 협조가 가능한 지를 고려하였다.

종합적 자산관리계획 시범수립의 공간적 범위가 되는 지역이란 일반적으로 기초지자체를 의미하므로, 위 조건을 모두 만족하는 기초지자체는 몇몇이 있었으며, 그 중에서 자료 협조가 가능한 지자체를 찾아 최종적으로 충청남도 당진시를 선정하였다. 당진시는 역점 시책 중 하나로 역사문화, 평생학습, 인문, 교육, 체육 관련 시설 조성 및 확충을 추진하고 있다. 또 다양한 사업추진을 위해 건축과 내에 공공건축팀을 신설하였으며, ‘총괄·공공건축가 지원 시범사업에 선정’되어 공공건축 디자인 선도사업을 추진 중이다. 2018년에는 건축도시공간연구소 ‘공공건축 지원사업’의 ‘소규모 공공건축 민간전문가 지원 시범사업’에 참여한 바 있고, 2019년에는 ‘지역 공공건축 디자인 관리체계 컨설팅’ 사업에 신청하여 선정되었다.

2019년 현재 당진시의 재정자립도는 33.52%로 전국 243개 지자체 중 60위권을 차지하고 있어 상대적으로 높은 순위에 해당하며, 인구는 167,260명¹⁾으로 지속적으로 증가 추세를 유지하고 있는 등 유사한 규모의 지역과 비교할 때 공공시설의 신규 조성 수요가 어느 정도 있는 것으로 판단되었다. 또 주무부서(건축과 공공건축팀)에서 관련 자료를 협조해주기로 하여 최종적으로 당진시를 종합적 자산관리계획 시범수립의 대상 지자체로 선정하였다.

□ 추진 일정

종합적 자산관리계획 시범수립은 지자체 선정을 위한 자료검토부터 자산관리 실행계획(안) 도출 및 결과 분석까지 다음과 같은 일정으로 진행되었다. 대부분의 일정은 예상대로 진행되었으나, 공공시설 현황 자료를 각 실과에 요청하고 회신 받는데 매우 많은 시간이 소요되었다. 또 회신 받은 자료의 완성도 및 정확도가 매우 낮아 자료 자체의 신뢰

1) 주민등록 인구통계, <http://27.101.213.4>, 행정안전부(검색일:2019.10.22.).

도에 문제가 있었다. 결과적으로 자료 재요청을 통해 일부 보완하긴 하였으나, 소요된 시간에 비해 데이터의 질적 수준에 한계가 있었다.

[표 4-1] 공공시설 종합적 자산관리계획(안) 시범 수립에 대한 추진 일정

구분	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월
지자체 후보군 설정 및 대상 지자체 선정, 담당자 협의 진행								
제반여건 분석, 공공시설 현황·운영실태 조사양식 작성								
공공시설 현황·운영실태 조사양식 배포(각 실과)								
공공시설 현황·운영실태자료 취합, 미제출·미입력 자료 보완 요청								
미제출·미입력 자료 추가 취합								
종합적 자산관리계획(안) 도출								
자산관리 실행계획(안) 도출, 결과 분석 등								

2. 당진시 공공시설 종합적 자산관리계획(안) 시범 수립

1) 도시 제반여건

□ 조사 자료

당진시 일반현황은 당진시 홈페이지에 있는 기본적인 자료와 당진 도시기본계획, 도시 재생활성화계획, 지구단위계획 등 각종 법정계획과 개발사업, 각종 마스터플랜 등의 비 법정계획으로 확인할 수 있다. 도시여건에 대해서는 당진 통계연보나 통계청 인구조사, 행정안전부 주민등록 인구통계 등의 자료로 인구·사업체·종사자 현황 및 변화추이를 확인할 수 있다. 상위 및 관련계획과 개발계획 동향은 당진시청 홈페이지에서 확인할 수 있으며, 재정 현황은 당진통계연보나 지방재정365 사이트에서 확인이 가능하였다. 이처럼 대부분의 도시 제반여건 자료는 인터넷으로 용이하게 확인이 가능하다. 다만, 비법정계획은 공개된 자료가 아닌 경우 지자체에 별도의 요청을 통하여 구득하여야 한다.

□ 검토 과정

일반현황은 기존 자료를 활용할 수 있어 추가 분석 없이 문헌조사로 가능하다. 참고자료로는 2030 당진 도시기본계획이 있으며, 여기서 도시 제반여건의 일부 항목을 확인할 수 있다. 그 외 계획은 공간적 범위가 한정적이거나, 당진 도시기본계획의 내용을 인용하고 있어 참고할만한 내용은 발견하지 못하였다. 2030 당진 도시기본계획에서는 위치, 면적, 행정구역 등 일반현황과 공간구조, 생활권 설정에 대한 내용을 확인할 수 있었다. 이 중에서 공간구조와 생활권은 향후 도시의 개발방향과 인구배분의 근거로 참고할 수 있는 자료이다. 당진시 중심지 체계는 1주핵 6부핵으로 설정하고 있으며, 각 중심지마다 고유의 기능을 담당하도록 하고 있으며, 생활권은 3생활권(서북, 중심, 동남)으로 구분되는데, 여기서도 생활권별 인구 설정, 개발방향을 설정하고 있다.²⁾

지역연구원에서 진행한 연구³⁾에서는 압축-분산도 수준을 측정하여 도시의 압축성을 분석한 결과, 당진시는 충청남도 15개 시·군중 13위로 도시압축성이 낮은 것으로 나타났다. 도시압축성을 측정한 지표인 인구분산지수, 인구군집지수, 인구집중지수를 개별적으로 봐도 당진시는 인구가 과하게 집중 또는 분산되어 있지 않는 것을 알 수 있다.

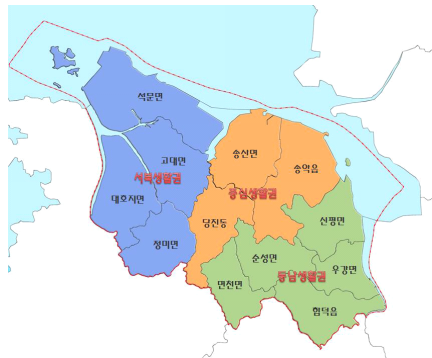
2) 당진시(2010), 2030 당진 도시기본계획, pp.75~83.

3) 충청남도(2018), 「지속가능한 충남형 도시계획 수립방안 연구」, 충남연구원, pp.106~107.



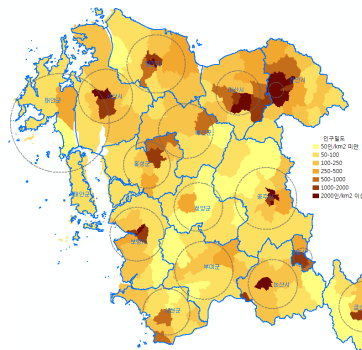
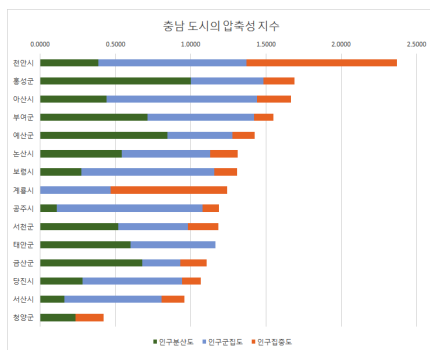
[그림 4-1] 당진시 중심지 체계

출처 : 2030 당진 도시기본계획, p.75.



[그림 4-2] 당진시 생활권 설정도

출처 : 2030 당진 도시기본계획, p.81.



[그림 4-3] 충청남도 시·군의 압축성 지수(좌) 및 크기(우)

출처 : 충청남도(2018), 「지속가능한 충남형 도시계획 수립방안 연구」, 충남연구원, pp.106~107.

2030 당진 도시기본계획에서는 목표 연도의 계획 인구를 450,000인으로 설정하고 있다. 하지만 이는 각종 모형에 의한 추정결과(최소 192,136인부터 최대 202,768인)나 자연증가분(152,220인), 사회적 증가인구(288,721인)에 의한 추정 결과를 초과한 값⁴⁾으로, 현실적으로 불가능한 목표로 판단된다. 당진시 역시 기존 설정된 계획인구 및 목표 인구의 비현실성을 인식하고, 도시기본계획 수정계획을 수립 중에 있다.

이처럼 기존 도시기본계획은 공공시설 공급목표량의 산출 근거가 되는 계획 인구를 이상적으로 추정하고 있다. 앞서 언급한 것처럼 계획인구를 토대로 공공시설 공급목표량을 산정하기 때문에 계획인구 추정은 가능한 정확해야 하며, 그래야만 지역 수요에 적합한 공공시설 공급목표량을 산정할 수 있다. 통계기관인 통계청에서도 이러한 문제점을 인식하고 전국 시도 및 시군구의 장래인구추계 프로그램(KOSTAT-SPP)⁵⁾을 제공하고

4) 당진시(2010), 2030 당진 도시기본계획, pp.59~64.

있으며, 이를 통해 현실적인 인구추계가 가능하도록 지원하고 있다.

□ 주요 검토결과

도시 여건 중 인구 현황 및 변화추이, 재정 현황의 검토결과는 다음과 같다.

인구 현황 및 변화 추이

최근 5년간 당진시 전체 인구는 지속적으로 증가하고 있으며, 증가폭은 감소하고 있다.

[표 4-2] 최근 5년간 당진시 전체 인구

구분	2014	2015	2016	2017	2018
인구(명)	167,892	170,259	171,870	172,816	173,544
증감추이(전년대비)	+ 3,971	+ 2,367	+ 1,611	+ 946	+728

출처 : 당진통계, <https://www.dangjin.go.kr/stat.do>(검색일:2019.08.23.)

읍면동별 인구 변화 추이

당진시 읍면동 중 최근 5년간 인구가 계속적으로 증가하고 있는 지역은 당진2동이 유일했으며, 계속적으로 감소한 지역은 총 7곳(합덕읍, 대호지면, 정미면, 면천면, 순성면, 우강면, 당진1동)으로 나타났다. 인구가 감소하다가 증가로 돌아선 지역은 송악읍과 석문면, 증가하다가 감소로 돌아선 지역은 4곳(고대면, 신평면, 송산면, 당진3동)으로 나타났다.

[표 4-3] 최근 5년간 당진시 읍면동별 인구

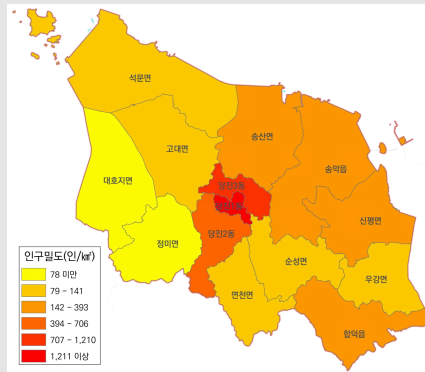
읍면동	2014	2015	2016	2017	2018	증감추이
합덕읍	11,077	11,039	10,801	10,683	10,546	-
송악읍	27,611	27,525	28,294	28,851	31,418	- → +
고대면	6,086	6,089	5,974	5,906	5,810	+ → -
석문면	8,367	8,323	9,054	9,793	9,917	- → +
대호지면	2,762	2,736	2,651	2,612	2,552	-
정미면	4,002	3,987	3,951	3,918	3,878	-
면천면	4,132	4,039	4,039	4,016	3,967	-
순성면	6,105	6,108	5,876	5,785	5,643	-
우강면	5,980	5,976	5,845	5,700	5,485	-
신평면	17,958	18,116	17,802	17,395	17,083	+ → -
송산면	12,236	12,863	12,682	12,694	12,426	+ → -
당진1동	22,981	24,189	25,335	25,629	25,054	-
당진2동	18,729	19,203	20,303	20,441	20,886	+
당진3동	19,866	20,068	19,263	19,393	18,879	+ → -

출처 : 당진통계, <https://www.dangjin.go.kr/stat.do>(검색일:2019.08.23.)

- 5) 통계청에서 운영 중인 '시군구 장래인구추계 프로그램(KOSTAT-SPP, <http://spp.kostat.go.kr>)'은 광역지자체가 해당 기초지자체의 인구를 추계할 수 있도록 만들어졌으며, 광역지자체 담당자에게 접근권한이 있음

읍면동별 인구밀도

당진1동이 4,155인/km²로 인구가 가장 밀집되어 있으며, 다음으로 당진3동(1,210인/km²), 당진2동(706인/km²), 송악읍(393인/km²), 신평면(314인/km²) 순으로 나타났다. 인구밀도가 가장 낮은 지역은 대호지면으로 39인/km²이며 당진1동과 약 107배 차이가 나타났다. 인구밀도가 가장 낮은 대호지면과 정미면은 당진시의 남서쪽에 위치하고 서산시와 접해있는데 이곳은 주거시설이나 산업단지, 상업, 업무시설이 없는 지역으로 거주인구가 매우 낮기 때문인 것으로 판단된다.



[그림 4-4] 당진시 읍면동별 인구밀도

출처 : 당진통계를 활용하여 연구진 작성

재정 현황

2018년 당진시의 재정자립도(세입과목개편전)는 33.5%로 전국 평균 53.4%, 충청남도 평균 38.9%보다 낮은 수준이다. 최근 5년간 재정자립도는 33% 내외로 상승-하락을 반복하고 있으며, 재정자주도(세입과목개편전)는 67.9%로 전국 평균 75.3%, 충청남도 평균 72.3%보다 낮은 수준이다. 최근 5년간 재정자주도는 65% 내외로 상승-하락을 반복하고 있다.

[표 4-4] 최근 5년간 당진시 재정자립도 및 재정자주도 (단위 : %)

구분	재정자립도(%)					재정자주도(%)				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
전국	50.3	50.6	52.5	53.7	53.4	74.7	73.4	74.2	74.9	75.3
충청남도	35.6	35.2	38.7	39.3	38.9	71.3	70.3	71.8	72.2	72.3
당진시	31.6	32.9	34.8	37.6	33.5	64.8	64.6	67.6	69.5	67.9

출처 : 국가통계포털, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20921&checkFlag=N
(검색일:2019.09.18.)

2017년 당진시 세입결산 총액은 862,820백만원, 세출결산 총액은 702,614백만원으로 잉여액은 약 160,205백만원이다. 최근 5년간 세입액은 연평균 7.8%씩 증가하였으며, 세출액은 7.5%씩 증가하였다. 세입 및 세출 모두 2016년 이후로 증가폭이 감소하였다.

[표 4-5] 최근 5년간 당진시 재정(세입·세출) 현황 (단위 : 백만원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
세입	637,904	677,747	731,768	837,088	862,820
세출	525,481	559,966	589,464	652,958	702,614

주: 세입, 세출은 일반회계 결산액 기준

출처: 당진시 통계정보 홈페이지, “연도별 통계연보”, https://www.dangjin.go.kr/prog/statsDatabase/stat/sub04_02/list.do (검색일: 2019.8.31.)

□ 한계 및 문제점

도시 제반여건은 종합적 자산관리계획 수립을 위한 첫 단계로 지역의 일반적인 현황과 상위·관련 계획, 재정 현황 등을 파악하는 것이 목적이다. 특히 인구 현황은 공공시설 목표량을 산정하는 중요한 지표이며, 재정 현황은 공공시설의 운영·관리방향을 판단할 수 있는 근거가 된다. 제반여건과 관련된 대부분의 자료는 지자체 홈페이지, 통계청 등 온라인으로 수집할 수 있었다. 공간구조, 인구, 사업체, 관련계획은 자료가 구체적이기 때문에 지역 현황을 이해하는데 어려움이 없었으나, 재정 현황 자료는 구체적인 자료(공공시설 관련 예산자료)를 구하기 어렵다. 현재 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제6조에 따라 세입(별표8) 및 세출(별표9-11)예산을 분류하고 있는데, 이 분류표만으로 공공시설에 대한 예산을 한눈에 파악하기는 불가능하다.

2) 공공시설 현황

□ 조사 자료

공공시설 현황 자료는 자산관리의 대상이 되는 공공시설의 실태를 파악하기 위해 반드시 필요한 자료로서 시설의 실태파악 없이 수립한 자산관리계획은 실효성을 담보할 수 없다. 공공시설 현황을 파악하기 위해서 필요한 자료는 방대하고, 자료를 생산·관리하는 주체도 다양하기 때문에 수집하는데 많은 시간과 노력이 소요된다. 특히 시설의 기본정보를 제외한 운영현황, 이용현황, 비용현황, 품질정보, 기타정보는 자산을 관리하는 관계 부서의 협조가 반드시 필요하다. 다음은 당진시 소유의 공공시설 현황 자료를 구득하는 과정을 서술한 내용이다.

우선 당진시에서 소유·관리하고 있는 시설 목록을 확보하고자 하였다. 일반적으로 공유재산 목록은 회계부서에서 관리하고 있다. 공유재산 목록을 활용하여 시설의 기본정보를 조사해야 하는데, 구득한 자료에는 시설명, 재산용도, 위치, 취득일자, 건물용도, 규모(지상/지하층수, 건축면적, 연면적) 정보가 있었다. 이 자료의 위치정보로 건축물대장과 토지대장을 조사하여 시설의 기본정보는 수집이 가능했다. 다음으로 공공시설 현황 중 운영현황, 이용현황, 비용현황, 품질정보, 기타정보를 조사하는 일이다. 이 과정이 실태조사에서 가장 어려운 부분이며, 그 이유는 소요 시간과 노력에 비하여 파악할 수 있는 정보의 수준이 낮을 수 있기 때문이다. 본 조사를 위해 당진시 담당자와 협의를 거쳐 수정·보완한 공공시설 현황 자료 입력양식을 36개 실과(읍면동 포함)에 배포하였다.

[표 4-6] 공공시설 현황자료 입력 항목 및 양식

구분		항목
자산 기본정보	개요	자산번호, 건물명, 주소, 소관부서, 건물용도
	토지정보	면적, 지목, 공시지가 등
	건물정보	건폐/용적률, 지상/지하층수, 면적, 사용승인일, 건물가액 등
	층별정보	용도, 운영관리방식 및 주체, 직원/정원/방문자수, 수도/가스/전기사용량
자산 운영정보	이용현황	설치근거법, 개관일수, 이용자만족도조사 유무, 시설활용도
	예산(수입)	최근 3년간 임대료, 보조금, 기타 수입
	예산(지출)	최근 3년간 운영관리위탁비, 유지관리비, 수선비, 감가상각비, 기타 지출
시설 품질정보	안전	내진평가/안전진단 유무
	민원	연간 민원발생수
	향후 계획	성능개선 필요성, 필요한 성능개선
데이터 정보	데이터 작성자 소속	
	데이터 작성자명	

[당진시 공공건축물 자산정보 입력 양식]

1. 자산 기본정보

개요	자산번호	건물명	주소	소관부서	건물주용도
토지정보	지번주소	도로명주소	면적	지목	공시지가
토지정보	면적	㎡	지목	㎡/원	㎡/원
건물정보	건폐율	%	용적률	%	지상층수
층별정보	지하층수	층	지상층수	층	건물가액
층별정보	지하층수	층	지상층수	층	건물가액

★ 건축물 용도별 정보를 아래에 기입해주세요 ★

용도	운영관리방식	운영관리주체	직원수	정원수	방문자수	수도사용량	가스사용량	전기사용량
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								

2. 자산 운영정보

설치근거법	개관일수	시설활용도	예산(수입)	예산(지출)	2018년	2017년	2016년	2015년
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								

3. 시설 품질정보

안전	민원	향후 계획	예산(수입)	예산(지출)	2018년	2017년	2016년	2015년
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								

4. 데이터 정보

데이터 작성자 소속	데이터 작성자명

출처 : 연구진 작성

□ 검토 과정

당진시에서 제공받은 공공시설 목록의 정제작업을 시작하였다. 정제작업은 데이터가 불완전하거나 기존 형식과 맞지 않는 데이터를 보완하여 유의미한 데이터로 변환하는 작업을 말한다. 여기서 수정·보완은 작업자가 판단하는 것이 아니라 기존 데이터가 있을 때만 가능하며, 데이터가 없는 빈칸에 임의로 값을 부여하진 않는다. 빈칸에 해당하는 데이터는 주소정보를 기준으로 다른 자료(건축물대장, 토지대장 등)를 참고하여 입력하였다. 구축된 자산기본정보를 바탕으로 공공시설을 용도별, 읍면동별, 노후도별, 규모별로 분석하고, 그 결과를 도면화하였다.

당진시 각 실과에 배포했던 공공시설 현황자료 양식을 취합하는 데에는 계획했던 일정(1개월)보다 더 많은 시간(2개월)이 소요되었다. 또 수집된 데이터의 정확성, 완결성이 매우 낮아 분석에 사용하기 어려웠다. 이에 2차 현황조사를 실시하였으며 추가적으로 2개월 이상의 시간이 소요되었다. 결과적으로 공공시설 현황자료를 조사하는데 약 4개월의 기간이 소요되었다.

작성해야 하는 데이터는 항목별로 자산 기본정보 4개, 자산 운영정보 3개, 시설 품질정

보 3개, 데이터정보 2개인데, 제출된 자료를 살펴보면 자산 기본정보는 95%, 자산 운영 정보 33.3%, 시설 품질정보 40%, 데이터정보는 85%가 작성되었다. 특히 자산 운영정보의 예산 부문 기입률이 매우 낮았다. 결과적으로 자산 기본정보는 대장정보를 활용하여 사용하였으며, 자산 운영정보와 시설 품질정보는 제출된 자료 중 기입되어 있는 항목만 사용할 수밖에 없었다.

[표 4-7] 당진시 공공시설 현황조사 일정

일시	내용	제출비율
2019.03.28.	현황자료 작성양식 초안 작성 및 협의	-
2019.04.12.	수정된 현황자료 작성양식 공유 및 실과(36개) 배포	-
2019.06.13.	실과에서 작성한 자료 제출 및 취합(1차)	70.9% (232/327)
2019.08.01.	실과에서 작성한 자료 제출 및 취합(2차)	85.2% (277/327)

출처: 연구진 작성

[표 4-8] 제출된 공공시설 현황자료 항목 기입률

구분	자산 기본정보	자산 운영정보	시설 품질정보	데이터 정보
기입률	95%	33.3%	40%	85%

출처: 연구진 작성

□ 주요 검토결과

앞서 언급한 자료 조사와 검토 과정을 거친 주요 검토결과는 다음과 같다.

당진시 자산관리 대상 공공시설

공공시설 유형은 기본적으로 「건축법 시행령」[별표1]에 따르며 건축법 상 구분이 어려운 시설에 대해서는 이용목적, 대상에 따라 재정리 하였다. 최근에는 복합용도로 사용되는 시설이 증가하고 있으며, 공부상 용도, 건물 명칭과 상이한 용도로 사용되는 경우도 많기 때문에 시설유형의 명확한 구분은 어렵다.

지역 공공시설 중 지자체가 소유하지 않은 시설은 직접적인 자산관리 대상이 아니므로 자산관리 대상 시설의 재조정이 필요한데, 예컨대 경찰서, 파출소, 우체국 등 국유시설, 초·중·고등학교 등 학교시설, 일부 의료시설 및 운동시설은 제외해야 하며, 「건축법 시행령」에 따른 건축물 용도 중 도시계획시설에 해당하지 않으나 자산관리 대상이 되는 시설인 근린시설, 생활SOC 관련 시설은 추가가 필요하다.

당진시에서 소유·운영하고 있는 공공시설 목록을 제공받아 「건축법 시행령」에 따라 유형(용도)을 구분하였으며, 시민들에게 공공서비스를 제공하는 시설(건축물) 중심으로 살펴보기 위해 그 외 시설들은 따로 분류하였다.

[표 4-9] 당진시 자산관리 대상 공공시설

용도	세부용도	시설 수
근생시설	제1·2종 근린생활시설(소규모 시설로서 문화및집회시설, 교육연구시설, 노유자시설, 수련시설, 운동시설, 업무시설에 포함되지 않는 시설)	61
문화및집회시설	문화·예술회관, 박물관, 미술관, 공연장, 기념관, 전시장 등	19
의료시설	보건소, 보건지소, 보건진료소	36
교육연구시설	폐교, 도서관, 연구소 등 (운영 중인 초·중·고교 제외)	9
노유자시설	어린이집, 마을·복지회관, 노인정 등	31
수련시설	청소년문화의집, 수련원 등	18
운동시설	스포츠센터, 체육관, 게이트볼장 등	18
업무시설	주민센터, 청사, 공공업무시설, 소방서 등	75
그 외 시설	단독/공동주택, 판매시설, 운수시설, 공장, 창고 등	60
합계		327

출처 : 당진시청 내부자료를 연구진 정리

공공시설 노후도 현황

당진시 공공시설의 평균 노후도는 약 16년이며, 사용승인일을 기준으로 10년 미만의 건축물이 전체의 41.6%, 20년 미만 건축물은 70.0%를 차지하여 당진시의 공공시설은 비교적 노후 건축물의 비중이 크지 않은 것으로 나타났다.

용도별 노후도는 교육연구시설이 8.0년으로 가장 낮으며, 근생시설(9.3년), 수련시설(10.1년), 운동시설(11.2년) 순이었으며, 업무시설이 23.3년으로 가장 노후한 용도이며, 문화 및 집회시설(17.9년), 노유자시설(16.4년)이 뒤를 이었다. 30년 이상 된 노후건축물은 전체의 15%(49동)로 향후 적극적인 운영 및 유지관리가 필요하며, 10년 후에는 현재의 2배인 약 100동으로 늘어나게 된다.

[표 4-10] 당진시 자산관리 대상 공공시설 노후 현황

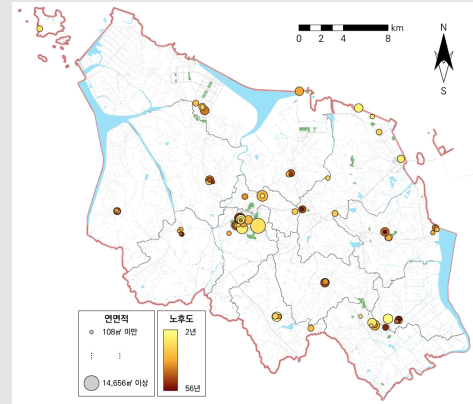
용도	5년 미만	5-9년	10-19년	20-29년	30-39년	40년 이상	합계
근생시설	14	29	12	3	3		61
문화및집회시설	3	6	5	3		2	19
의료시설		9	20	3	3	1	36
교육연구시설	1	7		1			9
노유자시설	4	5	9	10	3		31
수련시설		13	2	3			18
운동시설	1	6	10	1			18
업무시설	4	9	17	21	13	11	75
그 외 시설	3	22	18	4	6	7	60
합계	30	106	93	49	28	21	327

출처 : 당진시청 내부자료를 연구진 정리

유형별(업무시설) 현황

당진시의 업무시설은 총 76동(전체의 23.2%)이 있으며 생활권 및 읍면동별로 비교적 골고루 분포되어 있다. 세부용도에는 시청사, 읍면동사무소, 소방서, 119 안전센터, 주요시설의 관리사업소 등이 있다.

규모가 가장 큰 업무시설은 당진시청 및 의회 건물로 연면적 36,957㎡이며, 업무시설의 전체 평균 연면적은 1,074㎡, 표준 편차는 4,214㎡로 가장 컸다. 앞서 말한 것처럼 업무시설의 평균 노후도는 23.3년으로 가장 노후한 용도로 나타나 자산관리가 필요한 용도이다. 업무시설의 총 연면적은 81,661㎡로 전체의 32.3%를 차지하며, 규모가 크고 노후도가 오래된 만큼 업무시설 관련 비용이 증가할 것으로 예상된다.



[그림 4-5] 업무시설 분포도

출처 : 당진시 공유재산 목록을 이용하여 연구진 작성

□ 종합분석

공공시설 자산관리에 있어 공공시설 현황에 대한 실태파악은 자산관리계획 수립을 위한 가장 기본적인 자료이자 중요한 자료이다. 하지만, 우리나라의 공공시설 현황에 대한 정보체계 구축은 매우 미흡한 수준이다. 본 연구에서는 당진시의 공공시설 현황을 파악하기 위하여 자산 기본정보, 자산 운영정보, 시설 품질정보를 파악하는 데 상당한 시간이 소요되었으며, 결과적으로도 당초에 목표한 충분히 정보량을 얻어내지 못하였다. 다만, 이 문제는 당진시 뿐만 아니라 대부분의 지자체도 비슷할 것으로 판단된다.

지자체 내에서 공유재산을 관리하는 부서가 있으나, 각 시설별로 관리를 담당 부서별로 주관하고 있기 때문에 특정 부서에서 공공시설의 현황을 상세하게 파악하지 못하고 있는 것이 현실이다.⁶⁾

6) 지자체 공유재산 관리 담당자 설문조사(부록 1)에서도 응답자의 85%가 지역 공공시설의 정보관리를 각 소관부서가 개별적으로 관리한다고 응답하였으며, 지역 공공시설의 조사와 정보구축 정도를 묻는 질문에서도 공공시설 개요(1순위) 및 건축정보(2순위)는 높은 응답률을 보였으나, 유지관리비, 개보수 등 실태(5순위), 공공시설에 대한 이용자 평가(6순위)는 낮은 것으로 나타났다.

3) 공공시설 공급목표량 산정 및 소요예산 산출

□ 조사 자료

지역 공공시설의 공급목표량은 도시기본계획에서 확인할 수 있는데, 이를 산출하는 근거는 계획인구다. 계획인구는 현재 인구를 기준으로 증감추이, 여러 가지 모형 등으로 추정하게 되는데, 이렇게 추정된 계획인구를 바탕으로 지역 공공시설의 공급목표량을 정하게 된다. 앞서 살펴본 생활권별 인구밀도, 공간구조에 따른 개발방향 등에 의해서 공공시설이 지역에 배분되므로, 도시기본계획은 공공시설 공급목표량을 산정하는 중요한 자료임에는 분명하나, 계획인구의 추정 방식이나 결과 값이 신뢰할만한지는 검토가 필요하다.

2030 당진 도시기본계획에서는 2030년 계획인구를 45만 명, 목표인구를 50만 명으로 추정하고 있는데, 이는 2019년 기준 충청남도 인구의 약 23.5%를 차지하는 수치로 현실성이 떨어진다. 비현실적인 인구추정 값으로 공공시설 공급목표량을 정한다면, 그 결과 값 역시 비현실적일 수밖에 없으므로, 현실적인 인구추계가 필요하다. 충청남도에서 5년마다 발간하는 「충청남도 시군 장래인구추계(2015)」에서 당진시의 2030년 인구를 195,225명으로 산정하고 있다. 이처럼 장래인구는 자료에 따라 편차가 크므로 가능한 여러 자료를 확인하는 것이 바람직하다.

공공시설 공급 목표량 산정에 있어 유형별로 공급기준, 설치기준이 존재하고 이를 활용하여 공급목표량을 산정할 수 있다. 일반적으로 필수시설은 행정구역당 설치기준이 있으며, 그 외 시설은 단위인구당 공급기준이 있다.

다음은 공공시설의 설치에 소요되는 예산을 산출하기 위해 단위면적당 소요예산 근거 자료를 마련해야 한다. 건축물의 공사비 단가는 조달청이나 서울시의 자료를 활용할 수 있으나, 일상적인 유지관리비용은 근거자료를 찾기 어렵다. 본 연구에서는 각 실과에서 제출한 자료 중 예산항목이 작성된 자료를 활용하여 사용하였다.

□ 검토 과정

앞서 언급한 여러 자료들을 통해 계획인구를 산정함에 있어, 본 연구에서는 「2035 당진 도시기본계획」에서 계획한 2030년 계획인구인 278,000명을 이용하기로 한다. 이 계획인구를 바탕으로 용도별 공급목표량을 산정하였다.

(업무시설) 읍면동사무소는 현재 14개소를 유지하되, 당진시가 수립한 ‘청사정비계획’

에 따라 연차별로 진행한다. 소방서는 현행 1개소 유지, 119안전센터는 2개소 추가, 소방정대도 1개소 추가한다.

(의료시설) 「지역보건법」에 따라 보건소는 시군구별로 1개소, 보건지소는 읍면마다 1개소씩 설치할 수 있는 설치규정이 있으므로 이를 따른다. 현재 보건소는 1개소, 보건지소 11개소, 보건진료소 19개소가 있으므로 추가 설치 없이 유지하는 방향으로 한다.

(문화시설) 문화시설은 당진 도시기본계획의 공급기준을 참고하여 산정하였다. 종합문화회관은 40만인 당 1개소, 박물관·미술관은 20만인 당 1개소, 시민회관·문화원은 30만인 당 1개소를 기준으로 설정했다. 이를 토대로 총 6개의 문화시설을 추가 설치한다.

(운동시설) 운동시설도 당진 도시기본계획의 공급기준을 참고하여 산정하였다. 종합경기장은 50만인 당 1개소, 실내체육관은 20만인 당 1개소로 산정하였다. 이를 바탕으로 2030년까지 운동시설 4개를 추가 설치한다.

(사회복지시설) 사회복지시설은 이용자를 중심으로 시설 종류, 규모 및 시설수를 감안하여 계획하였는데, 아동복지시설은 송악읍, 합덕읍, 신평면에 각 1개소 추가, 청소년수련시설은 생활권별 각 2개소 추가, 여성·장애인·노인복지시설은 생활권별 각 1개소를 추가하는 것으로 산정하였다. 보육시설은 읍면동별로 1~2개소로 산정하였으며, 이를 바탕으로 사회복지시설 15개소를 추가하는 것으로 하였다.

공급총량을 정한 다음 계획연도인 2030년까지 사업량을 분배함에 있어, 수요가 높은 용도인 기초생활인프라에 해당하는 시설(도서관, 어린이집, 노인복지시설)을 사업 초기에 분배하였으며, 전체적으로 연도별 공급량을 동일하게 분배하였다.

[표 4-11] 2030년 당진시 공공시설 공급목표량

구분	2019년 현재	기존 2030 당진도시기본계획 계획 인구	수정 2030 당진도시기본계획 계획 인구	산출근거
계획인구	167,200	450,000	278,000	
업무시설	읍·면·동사무소	14	14	현행 유지
	소방서	1	1	현행 유지
	119 안전센터	6	5	2020년 기준 공공시설 지표
	소방정대	0	1	현행 유지
의료시설	보건소	1	1	현행 유지
	보건지소	11	12	현행 유지
	보건진료소	19	19	현행 유지

구분		2019년 현재	기준 2030 당진도시기본계획 계획 인구	수정 2030 당진도시기본계획 계획 인구	산출근거
문화시설	종합문예회관	1	1	1	현행 유지
	기타 공연장	3	-	5	신규 추가
	도서관	3	-	5	신규 추가
	박물관	2	3	2	2020년 기준 공공시설 지표
	전시시설(박물관 제외)	1	-	2	신규 추가
	시민회관	1	1	1	현행 유지
	생활문화센터	0	-	1	신규 추가 (시군구당 1.3개)
	종합경기장	1	1	1	현행 유지
체육시설	실내체육관	1	3	1	2020년 기준 공공시설 지표
	공공수영장	2	-	3	신규 추가 (8.5만 명/개소)
	지역아동센터	10	-	11	신규 추가
사회복지 시설	국공립 어린이집	11	-	15	신규 추가
	청소년수련시설	3	6	7	2020년 기준 공공시설 지표
	노인복지시설	3	4	7	2020년 기준 공공시설 지표
	장애인복지시설	2	3	4	2020년 기준 공공시설 지표
	여성복지시설	1	3	1	현행 유지

출처 : 연구진 작성

다음으로 소요예산을 산출하여야 하는데, 예산이 소요될 항목으로 크게 공공시설 신규 조성(신축, 증축) 및 추가 조성(증축), 리모델링, 개보수 그리고 시설물 유지관리로 구분하였다. 소요예산을 산출하기 위해서는 시설규모와 건축행위별 단가가 필요한데, 시설 규모는 기존 시설의 평균값을 사용하였고, 건축행위 단가는 다음의 표를 참고하여 산출하였다. 여기서 리모델링은 「건축법」 제2조제1항제10호에 따라 건축물의 노후화를 억제하거나 기능 향상 등을 위하여 대수선하는 행위로 보며, 외벽교체, 내부, 창호, 유리, 기계, 통신, 단열, 승강기설치, 기초공사를 포함하는 것으로 한다.

각 건축행위별 소요예산은 공사의 현장여건과 건물의 상태, 유지보수 정도 그리고 발주처의 요구성과 공사범위 등에 따라 차이가 많이 날 수 있으며, 리모델링 시기도 건축물의 성능과 상태에 따라 달라질 수 있다. 다만 본 연구에서는 예산 산출의 편의성을 위해 준공한 지 25년 후에 리모델링 수요가 발생하는 것으로 하였다.⁷⁾

7) 「사회기반시설 회계지침」의 건축물 내용연수 중 철근콘크리트조 건축물 내용연수(50년)의 절반인 25년을 기준으로 하였다.

[표 4-12] 공공건축물 유형별 소요예산 산출기준(안)

구분		단가(천원/㎡)					연간 유지관리
		신축	증축(수직)	증축(수평)	리모델링	개보수	
업무시설	읍·면·동사무소	2,552	2,294	2,425	2,460	1,014	175
	소방서	2,242	1,973	2,152	1,716	-	
	119 안전센터, 소방정대	2,251	2,041	2,161	1,716	-	
의료시설	보건소	2,654	2,381	2,548	1,923	-	156 ^{주2)}
	보건지소	2,654	2,381	2,548	1,923	-	
	보건진료소	2,654	2,381	2,548	1,923	-	
문화시설	종합문예회관	2,917	2,566	2,829	1,753	-	159
	기타 공연장	2,917	2,566	2,829	1,753	-	
	도서관	2,665	2,319	2,561	1,281	-	
	박물관, 전시시설	3,258	2,832	3,094	-	-	
	시민회관	2,917	2,566	2,829	-	1,047	
	생활문화센터	2,917	2,566	2,829	1,988	-	
체육시설	종합경기장	2,974	2,604	2,852	-	-	187
	실내체육관	2,974	2,604	2,852	-	881	
	공공수영장	2,974	2,604	2,852	-	-	
사회복지시설	지역아동센터	2,850	2,552	2,687	1,367	-	140
	국공립 어린이집	2,817	2,564	2,703	1,367	-	
	청소년수련시설	2,671	2,308	2,545	1,367	-	
	노인복지시설	2,476	2,252	2,398	1,933	-	
	장애인복지시설	2,715	2,389	2,620	1,315	-	
	여성복지시설	2,476	2,252	2,398	1,442	1,182	

주1) 소요예산 중 신축, 증축, 리모델링, 개보수는 '공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인 마련(안)'(서울시, 2017) 참고하였으며, 유지관리비는 당진시 각 실과별 수요조사를 통해 취합된 결과의 평균값임

주2) 의료시설의 유지관리비는 수요조사시 잘못된 응답으로 인해 유효데이터를 얻지 못하여, 타 용도의 평균값을 산정함

출처 : 서울특별시(2017), 「공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인 마련(안)」, pp.6~19.

□ 주요 검토결과

앞서 언급한 자료 조사와 검토 과정을 거친 주요 검토결과는 다음과 같다.

연도별 공공시설 공급목표량

앞서 살펴본 수정된 2030 당진 도시기본계획 계획 인구에 따라 재산정된 공급목표량을 위한 소요예산을 추산해보고자 한다. 본 연구에서 목표연도로 정한 2030년까지 공공시설 공급목표량을 배분하였으며, 기초생활인프라에 해당하는 시설(도서관, 어린이집, 노인복지시설)은 사업 초기에 배분하였다.

[표 4-13] 연도별 2030년 당진시 공공시설 공급계획안

구분		현재	공급목표량 (추가필요량)	2022	2024	2026	2028	2030
업무시설	읍·면·동사무소	14	14(0)	-	-	-	-	-
	소방서	1	1(0)	-	-	-	-	-
	119 안전센터	6	8(2)	1	-	-	1	-
	소방정대	0	1(1)	-	1	-	-	-
의료시설	보건소	1	1(0)	-	-	-	-	-
	보건지소	11	11(0)	-	-	-	-	-
	보건진료소	19	19(0)	-	-	-	-	-
문화시설	종합문예회관	1	1(0)	-	-	-	-	-
	기타 공연장	3	5(2)	1	-	-	-	1
	도서관	3	5(2)	-	1	-	1	-
	박물관	2	2(0)	-	-	-	-	-
	전시시설(박물관 제외)	1	3(2)	1	-	1	-	-
	시민회관	1	1(0)	-	-	-	-	-
	생활문화센터	0	1(1)	-	-	-	-	1
	종합경기장	1	1(0)	-	-	-	-	-
체육시설	실내체육관	1	1(0)	-	-	-	-	-
	공공수영장	2	3(1)	-	-	1	-	-
사회복지 시설	지역아동센터	10	11(1)	-	-	-	-	1
	국공립 어린이집	11	15(4)	-	1	1	1	1
	청소년수련시설	3	7(4)	1	1	-	1	1
	노인복지시설	3	7(4)	1	1	1	1	-
	장애인복지시설	2	4(2)	-	-	1	-	-
	여성복지시설	1	1(0)	-	-	-	-	-
합계		97	122(25)	5	5	5	5	5

출처 : 연구진 작성

연도별 공공시설 공급목표량에 따른 소요예산 산출(안)

2030년까지 공급목표량에 따른 소요예산은 약 4,646억 원이며, 신축 예산 1,445억 원, 리모델링 예산 648억 원, 유지관리 예산 2,553억 원으로 이는 연간 약 464.6억 원이 소요되는 것으로 나타났다. 당진시의 중기지방재정계획(2018-2022)에서는 5년간 공공건축 관련 사업예산이 1,614억 원이며, 신축 관련 예산이 1,119억 원(69%), 유지관리 예산(일부) 약 495억 원(31%)으로 연간 약 322.8억 원이 소요되는 것으로 나와 소요예산(안)과 중기지방재정계획과 연간 약 141.8억 원의 차이를 보였다.

읍·면·동사무소는 별도의 공급목표량이 정해져있지 않지만 당진시가 별도의 청사정비계획을 수립하여 진행 중이므로 이와 관련된 예산도 포함하여 산출하였다.

[표 4-14] 공공시설 공급목표량에 따른 소요예산(안)

구분	추정 소요예산(천원)				
	2022	2024	2026	2028	2030
읍·면·동사무소	8,983,592	11,275,288	11,275,288	11,275,288	11,275,288
업무					
소방서	863,450	863,450	863,450	863,450	5,096,427
시설					
119 안전센터	4,569,372	2,381,400	2,381,400	4,909,572	4,262,568
소방정대	0	2,335,698	314,300	314,300	314,300
보건소	1,430,520	1,430,520	1,430,520	1,430,520	1,430,520
의료					
보건지소	1,599,768	1,276,704	2,730,492	4,580,418	6,238,044
시설					
보건진료소	1,307,604	1,438,368	930,696	1,169,148	930,696
종합문예회관	2,412,348	2,412,348	2,412,348	2,412,348	15,709,975
기타 공연장	8,361,244	2,538,912	4,520,082	6,311,754	8,995,972
도서관	2,210,830	3,905,504	1,261,824	4,220,960	1,577,280
문화					
시설					
박물관	1,340,688	1,340,688	1,340,688	1,340,688	1,340,688
전시시설(박물관 제외)	223,554	223,554	2,737,482	447,108	447,108
시민회관	366,018	366,018	2,051,662	366,018	366,018
생활문화센터	0	0	0	0	4,852,500
종합경기장	4,872,098	4,872,098	4,872,098	4,872,098	4,872,098
체육					
시설					
실내체육관	1,622,038	1,622,038	1,622,038	1,622,038	1,622,038
공공수영장	8,495,036	8,495,036	46,518,272	12,742,554	12,742,554
지역아동센터	20,919,077	1,808,800	1,808,800	1,808,800	3,830,780
국공립 어린이집	6,856,054	13,100,713	13,191,651	13,763,691	14,335,731
사회					
복지					
시설					
청소년수련시설	5,309,665	2,528,091	869,400	2,701,971	2,875,851
노인복지시설	5,314,888	5,728,728	6,142,568	6,556,408	2,896,880
장애인복지시설	2,274,895	392,280	1,790,945	523,040	523,040
여성복지시설	2,293,900	203,000	203,000	203,000	203,000
합계	91,626,640	70,539,236	111,269,004	84,435,172	106,739,356

출처 : 연구진 작성

□ 종합분석

지역 공공시설의 공급목표량과 그에 따른 소요예산을 산출하는데 있어서 가장 중요한 자료는 공공시설의 실태를 파악하는 일이다. 실태파악을 통해 공공시설의 운영 및 관리 방향이 도출될 수 있으며, 자산의 상태에 따라 철거 후 신축, 이전 신축, 증축, 리모델링, 단순 개보수 등을 판단할 수 있기 때문이다.

소요예산 산출기준으로 참고한 단위면적당 공사비 단가도 보다 다양한 참고자료를 활용할 필요가 있다. 특히 시설 유지관리비용은 별도의 기준이나 참고할만한 사례나 정보가 부족하기 때문에 각 실과에서 작성하여 제출한 현황자료의 평균값을 사용하였는데, 시설의 규모나 성격, 이용행태에 따라 유지관리비용은 달라질 수 있으므로 이 역시 향후 보완이 필요한 부분이다.

4) 공공시설 자산관리 기본방침 설정

① 자산관리의 주요 과제 도출

□ 공공시설의 적정량에 대한 재검토 필요

2010년에 수립한 2030 당진시 도시기본계획은 2030년 계획인구를 450,000명으로 추산하여 공공시설 확충계획을 수립하였는데, 당초 2010년 대비 2020년의 인구 증가율을 72.53% 증가하는 것으로 산정하였으나, 2019년까지의 현재 인구증가율은 이에 훨씬 못 미치는 수준이다. 최근 수년간 인구 증가 추이 또한 감소하고 있어 2030년 450,000만명으로 추산하여 산정한 공공시설 확충계획을 전면적으로 재검토할 필요가 있다.

□ 인구증가·감소 및 인구 밀도에 따른 공공시설 공급 전략 차별화 필요

인구가 지속적으로 증가하고 있으면서 1주핵 및 6부핵에 포함되는 지역은 당진, 석문, 송산, 송악의 4개 지역이다. 인구밀도가 상대적으로 높으면서 1주핵 및 6부핵에 포함되는 지역은 당진, 송악, 신평, 합덕, 우강의 4개 지역이다. 향후 공공시설의 총량적인 확충이 필요한 지역은 1순위로 당진, 송악 지역이며, 2순위로 석문, 송산지역, 3순위로 신평, 합덕, 우강지역으로 설정 가능하다. 나머지 지역은 인구가 감소하고 있으면서 1주핵 6부핵에 해당하지 않으며 인구밀도도 상대적으로 높지 않아, 공공시설의 집약화 등 입지 적정성에 대한 재검토가 필요한 지역으로 설정 가능하다.

□ 생활권별 개발방향에 따른 공공시설 공급 및 정비계획 수립 필요

중심생활권(당진동, 송악읍, 송산면)은 행정, 의료, 문화, 교육 등의 서비스의 질적·양적 수준을 제고한다. 서북생활권(고대면, 석문면, 대호지면, 정미면)은 해양관광과 연계한 문화시설, 산업단지와 연계한 지원시설에 중점을 둔다. 동남생활권(합덕읍, 우강면, 면천면, 순성면, 신평면)은 역사자원과 연계한 문화시설, 당진항 개발 등과 연계한 지원시설에 중점을 둔다.

□ 시설 노후도에 대응하는 정비 방향 설정 필요

전체적으로 20년 미만 건축물이 전체의 70%를 차지하고 있어 시설 노후도는 심각한 편은 아니나, 공공업무시설의 경우 타 용도에 비해 노후도가 높고 공공서비스를 일상적으로 제공하는 시설임을 고려할 때 체계적인 장수명화 및 재건축 계획이 수립될 필요가 있다. 2030년을 기준 시점으로 볼 때, 특히 현재 사용 연한이 21년~30년에 해당하는 49개 시설은 면밀한 시설점검을 바탕으로 리모델링 등을 통한 장수명화 및 활용도를 제고하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

② 자산관리 기본방침

□ 기본방침1 : 지역 여건 및 수요 등을 고려한 공공시설 적정 공급량 목표 설정

당진시 전체 및 생활권 단위의 공공시설 용도별 적정 공급량 목표를 설정한다. 3개 생활권을 인구밀도, 증가 추이 등을 고려하여 5개 권역(중심생활권, 동남생활권① 합덕·신평·우강 / 동남생활권② 면천·순성, 서북생활권① 석문, 서북생활권② 고대·대호지·정미)으로 구분한다. 시설 유형별로 정부의 적정 기준, 도시기본계획의 목표량, 기초생활 인프라 최저기준 등을 고려한다.

[표 4-15] 당진시 공공시설 적정 공급량 목표 (2030년 기준)

구분	현재	중심 생활권	동남 생활권 ①	동남 생활권 ②	서북 생활권 ①	서북 생활권 ②	합계
공공업무시설	21	10/10	5/5	2/3	2/2	3/4	24
의료시설	31	7/7	8/8	6/6	3/3	7/7	31
문화시설	11	8/11	3/3	0/1	0/1	0/1	18
체육시설	4	2/2	0/1	0/0	0/0	2/2	5
사회복지시설	30	17/21	7/9	1/5	3/5	2/5	44

출처 : 연구진 작성

□ 기본방침2 : 복합화 및 다기능화의 적극적 추진

신규 시설 또는 재건축 시설은 복합화 및 다기능화를 원칙으로 한다. 특히 적정 공급량 목표 달성률이 상대적으로 낮고, 기존 시설의 용적률 충당률이 낮은 지역은 복합화 및 다기능화를 보다 적극적으로 추진한다. 복합화 및 다기능화를 우선적으로 적용할 시설 용도를 설정한다.

복합화 및 다기능화의 우선적용대상(안)

- 용도지역 : 상업지역, 준주거지역, 공업지역, 일반주거지역
- 대지면적 : 3,000㎡ 이상
- 용적률 총당률 : 50% 미만
- 건축물용도 : 공공도서관, 작은도서관, 국민체육센터, 생활문화센터, 국공립어린이집, 건강생활지원센터, 다함께돌봄센터, 공동육아나눔터, 주거지주차장(생활SOC 복합화 대상)

□ 기본방침3 : 미이용·저이용 토지 및 건축물의 적극적 활용

현재 이용률이 낮은 공공시설의 용도전환, 시설 개선, 관리운영방식 전환 등 시설 활용도 제고 방안을 마련한다. 당진시 내 국유지(166개소, 4,565천㎡) 및 도유지(37개소, 33천㎡)의 활용도 검토 및 당진시 활용방안을 모색한다. 미이용 사유지, 건폐율 및 용적률 총당률이 낮고 사용연한이 높은 공공시설, 또는 공공시설 주변 사유지 등을 활용 우선 토지 및 시설로 설정하여, 신규 공공시설 수요 발생 시 우선적으로 활용한다.

[표 4-16] 용적률 총당률 하위 30위 공공시설 리스트

시설명	용도	용도지역	대지면적	사용연한	이용용적률(%)	법정용적률(%)	용적률총당률
난지도캠핑장	수련시설	계획관리지역	8,833	6	3.3	100	0.033
당진 청소년수련원	수련시설	계획관리지역	52,505	11	4.0	100	0.040
당진읍의용소방대	판매시설	일반상업지역	3,260	23	68.5	1100	0.062
충남당진교육지원청	업무시설	준주거지역	9,576	6	40.2	400	0.101
가정복지회관	노유자시설	자연녹지지역	7,084	13	9.1	80	0.114
면천면 청사	업무시설	제2종일반주거	5,619	2	31.4	250	0.126
당진수산물유통센터	판매시설	계획관리지역	7,209	7	16.0	100	0.160
당진2동 주민센터	업무시설	제2종일반주거	4,269	10	42.3	250	0.169
면천면 복지회관	교육연구시설	제2종일반주거	707	17	47.5	250	0.190
문예의전당	문화집회시설	제2종일반주거	15,982	14	47.6	250	0.190
당진교육문화스포츠센터	운동시설	제2종일반주거	12,931	10	48.6	250	0.194
당진등기소	업무시설	제2종일반주거	2,111	15	48.7	250	0.195
버그네어린이집	노유자시설	제2종일반주거	661	21	53.2	250	0.213
합덕시장	판매시설	제2종일반주거	1,735	9	54.4	250	0.218
송악어린이집	노유자시설	제2종일반주거	588	13	55.9	250	0.224
당진시 평생학습관	업무시설	준주거지역	6,707	48	92.6	400	0.232
합덕우체국	업무시설	제2종일반주거	2,669	40	60.4	250	0.241
당진시 보건소	업무시설	제2종일반주거	6,580	6	72.7	250	0.291
당진도서관	교육연구시설	제2종일반주거	2,642	10	75.9	250	0.304
소들문화회관	노유자시설	제2종일반주거	1,336	19	79.8	250	0.319
당진소방서	업무시설	자연녹지지역	9,555	11	26.3	80	0.328

시설명	용도	용도지역	대지 면적	사용 연한	이용용 적용(%)	법정용 적률(%)	용적률 총당률
당진시 종합복지타운	노유자시설	제2종일반주거	12,442	7	88.0	250	0.352
송산종합사회복지관	노유자시설	계획관리지역	5,336	7	35.6	100	0.356
필경사	문화집회시설	계획관리지역	436	25	40.3	100	0.403
당진우체국	업무시설	제2종일반주거	1,996	7	102.5	250	0.410
정미면 복지회관	노유자시설	계획관리지역	950	27	43.4	100	0.434
당진 청소년문화의집	수련시설	자연녹지지역	4,054	10	37.0	80	0.462
당진시 노인요양원	노유자시설	계획관리지역	7,078	4	47.7	100	0.477
당진포2리 할머니경로당	노유자시설	계획관리지역	126	17	51.9	100	0.519
남부노인복지관	노유자시설	자연녹지지역	5,865	9	42.6	80	0.533

출처 : 연구진 작성

□ 기본방침4 : 기존시설 성능 제고 및 장수명화를 위한 체계적인 정비사업 추진

사용연한이 20년 이상 경과한 공공시설을 대상으로 내진성능에 대한 심층조사를 실시하고 필요한 보강공사를 실시하여 당진 시 공공시설의 안전성을 확보한다. 당진시는 82동, 49,204㎡의 건물이 내진설계를 하지 않은 것으로 파악된다.

에너지효율 등급 및 녹색건축 인증 등 도입 및 강화 이전 조성한 공공시설을 대상으로 에너지 성능에 대한 심층조사를 실시하고 필요한 보강공사를 실시한다. 당진시는 97동, 117,336㎡의 건물이 에너지효율등급 제도 시행 전에 지어진 것으로 파악된다.

베리어프리 인증 의무화 전 공급 시설 및 베리어프리 인증 의무화 대상 제외 공공시설 등을 대상으로 베리어프리 성능을 점검하고, 베리어프리 성능 개선을 위한 공사를 실시한다. 당진시는 99동, 122,686㎡의 건물이 BF인증 제도가 시행되기 전에 지어진 것으로 파악된다.

[표 4-17] 각종 성능 관련 인증 미적용 시설 현황

구분	내진설계		에너지효율등급 인증		베리어프리(BF) 인증	
	동수(동)	연면적(㎡)	동수(동)	연면적(㎡)	동수(동)	연면적(㎡)
업무시설	20	14,453	24	21,800	25	22,566
의료시설	32	7,382	32	7,382	33	11,967
문화시설	6	7,156	9	20,629	9	20,629
체육시설	1	7,181	4	20,031	4	20,031
사회복지시설	23	13,032	28	47,493	28	47,493
합계	82	49,204	97	117,336	99	122,686

출처 : 연구진 작성

전체 공공시설 중 시민의 이용 밀도가 높은 시설을 대상으로 1층 공간 및 외부공간의 이용도 현황 실태조사를 실시하여 저층부 및 옥외공간 이용 편의성 제고를 위한 시설 개선 사업을 추진한다. 시설 이용 편의성 제고 우선검토 대상은 시설수요 조사에서 이용자만족도 조사를 실시한 시설로 선정한다.

□ 기본방침5 : 공공시설 관리체계의 효율화 및 내실화

당진시 공공시설의 토지 및 건물 관련 정보, 운영현황, 이용현황, 유지관리 비용, 품질 등을 세부적으로 입력하고 일정 기간별로 갱신하는 공공시설 데이터베이스를 구축·운영한다. 민간위탁을 우선적으로 도입할 공공시설 유형을 설정하고, 현행 당진시 민간위탁 방식의 문제점 및 개선방안을 검토하여 공공시설의 민간위탁을 적극적으로 추진한다. 공공시설의 기획-설계-시공-유지관리와 관련한 담당부서 및 업무분장 등을 분석하여 효율적인 공공시설 자산관리를 위한 조직체계 및 업무방식을 개선한다.

[표 4-18] 민간위탁 운영시설 현황(예시)

시설명	용도	규모	위탁기관	위탁업무	운영비용
당진시청	업무시설	36,957	(주)태광종합건설	청사유지관리	967,075,710
송산종합사회복지관	노유자시설	1,989	송산종합사회복지관	운영·유지관리	552,000,000
당진북부사회복지관	업무시설	726	당진북부사회복지관	운영·유지관리	400,000,000
당진장애인복지관	노유자시설		당진시장애인복지관	운영·유지관리	1,230,000,000
노인복지관	노유자시설	1,779	****	운영·유지관리	650,000,000
송악문화스포츠센터	운동시설		주식회사 청우티에스	운영·유지관리	636,464,400
교육문화스포츠센터	운동시설		남산교육문화주식회사	운영·유지관리	1,421,000,000

출처 : 연구진 작성

5) 자산관리 실행계획 도출 : 노인복지시설

□ 대상 시설 유형 설정

당진시에서 시급하게 검토를 요청한 시설이면서 자산관리전략의 실천과 관련하여 대표성을 가질 수 있는 시설유형(노인복지시설)을 선정하여 자산관리 실행계획을 수립했다.

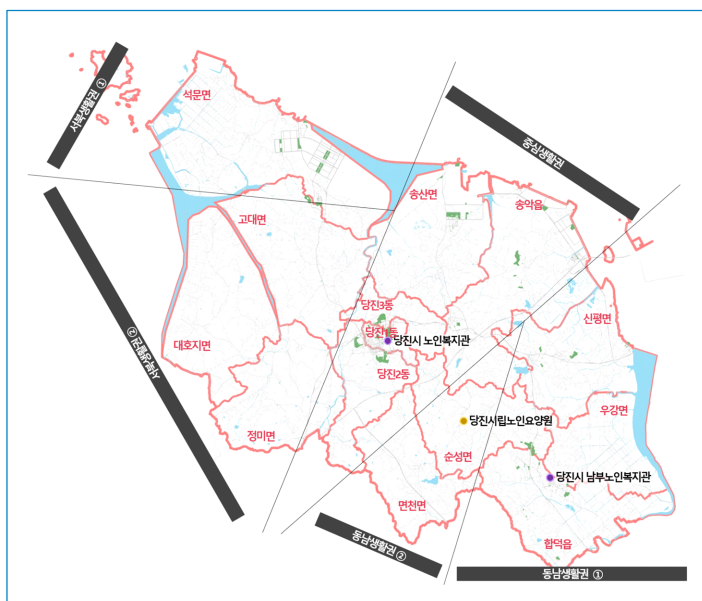
□ 위치도

당진시 내 노인복지시설은 노인 의료복지시설 1개소(당진시립노인요양원), 노인 여가 복지시설 2개소(당진시노인복지관, 당진시남부노인복지관)가 위치해있으며, 중심생활권에 1개소, 동남생활권에 2개소가 있다.

[표 4-19] 당진시 노인복지시설의 위치

시설유형	시설명	위치
노인의료 복지시설	노인요양시설 당진시립노인요양원	순성면 봉소리 609-26번지
노인여가 복지시설	노인복지관 당진시노인복지관	당진시 시청1로 38
	당진시남부노인복지관	합덕읍 운산리 675-62번지

출처 : 당진시 복지광장, “어르신-복지시설”, https://www.dangjin.go.kr/bokji/sub04_03_01.do (검색일: 2019.9.20.); 당진시(2019), 「공공건축물 현황」, 내부 자료



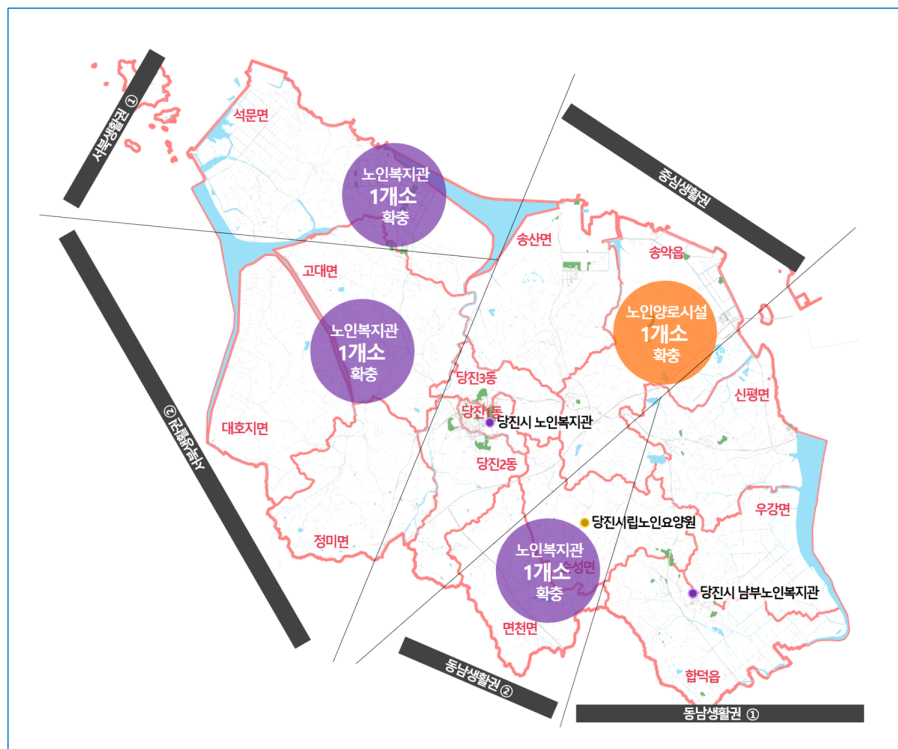
[그림 4-6] 당진시 노인복지시설 배치도

출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

□ 시설 용도별 자산관리 방침⁸⁾

• 필요 시설의 적정 입지

- (노인양로시설 : 1개소) 고령인구(65세 이상)가 가장 많이 분포한 송악읍에 입지하는 것이 타당할 것으로 판단
(※ 합덕읍, 신평면 등도 고령인구가 다수 분포하므로 입지 타당성 검토 가능)
- (노인복지관 : 3개소) 서북생활권①은 석문면만 포함되므로 석문면에 설치, 서북생활권②은 고령인구가 가장 많이 분포하는 고대면에 설치, 동남생활권② 내면 지역은 고령인구수가 큰 차이가 없으므로 순성면 또는 면천면에 설치하는 것이 타당할 것으로 판단 (다만, 다른 면 지역과의 거리를 감안하여 석문면과 고대면 경계 등에 배치하는 것을 검토)



[그림 4-7] 당진시 노인복지시설 확충계획(안)

출처 : 연구진 작성

8) 당진시 내 노인복지시설의 분포 및 시설수, 시설별 규모, 노후도, 운영 및 이용 현황, 수입·지출 현황 분석을 토대로 노인양로시설 1개소와 노인복지시설 3개소 확충이 필요하다는 결론을 도출하였음. 구체적인 내용 및 프로세스는 “부록 2. 당진시 공공시설 자산관리계획(안)”의 “7) 공공시설 유형별 자산관리 실행계획 : 노인복지시설”을 참조

- 시설규모 및 복합화 여부
 - (노인양로시설) 노인양로시설은 「노인복지법 시행규칙」〈별표2. 노인주거복지시설의 시설기준 및 직원배치기준〉에 따라 입소정원이 10명 이상이어야 하며, 입소정원 1명당 연면적 15.9㎡ 이상의 공간을 확보하여야 함 (노인주거복지시설에 속하므로 타 공공시설과의 복합화는 부적합)
 - (노인복지관) 노인복지관은 「노인복지법 시행규칙」〈별표7. 노인여가복지시설의 시설기준 및 직원배치기준〉에 따라 연면적 500㎡ 이상의 공간을 확보하여야 함. 서북생활권은 타 생활권 보다 인구수가 적으므로 최소 연면적을 충족하되, 시설 이용자수를 감안하여 시설 규모를 결정할 필요 (시설 규모를 감안하여 사회복지시설 등 타 공공시설과의 복합화 가능)

□ 공정표 (향후 10년간(2020년~2030년)의 연도별 자산관리 추진 계획)

4개 신규 시설의 건립을 위한 재정부담을 경감하기 위하여 2030년까지 순차적으로 시설을 건립한다. 1단계로 공공 노인복지시설이 없는 서북생활권 중 서북생활권①에 노인복지관을 건립한다. 2단계로 당진시 내 전무한 공공 노인양로시설 건립한다. 3단계와 4단계로 서북생활권②와 동남생활권②에 각각 노인복지시설을 건립한다.

[표 4-20] 노인복지시설 자산관리 실행계획

	2022	2024	2026	2028	2030
신축 (확충)	서북생활권① 노인복지관 (석문면)	노인양로시설 (송악읍)	서북생활권② 노인복지관 (고대면)	동남생활권② 노인복지관 (순성면 또는 면천면)	-
수선 / 리모델링 (현행 시설)	-	-	-	-	-

출처: 연구진 작성

3. 지역 공공시설 종합적 자산관리계획 수립방안

1) 당진시 자산관리계획 시범수립 결과 분석

□ 공공시설에 대한 구체적이고 정확한 정보 구축 필요

본 연구에서는 당진시가 보유하고 있는 공공시설 관련 정보로서 공유재산 정보, 건축물 인허가 시스템 정보, 도시기본계획 수립 당시의 공공시설 정보, 부서별 소관시설 정보 등을 입수 후 분석하였다. 시설 관련 정보가 전반적으로 미흡하여 정보 구축에 난항을 겪었는데, 시설 유형별로 시설 수, 시설 명칭이 상이하며, 최근 정보 업데이트도 미흡한 상황이다. 또한, 복지시설 등 민간 위탁 및 임대시설 등에 대한 정보 구분이 미흡하고, 복합화 시설 및 단지형 시설의 경우 시설 유형별 구분에도 어려움이 있었다.

시설 운영에 대해서는 기존 구축된 정보가 없는 실정이며, 시설 조사표를 배포하여 각 소관부서별로 작성을 진행하였으나, 배포 후 결과 입수에 장기간이 소요되었고, 조사결과도 시설별로 구체성이 상이하였다. 시설 개요 항목에 비해 운영실태 등은 시설 이용 형태 등에 따라 조사항목 및 기입방식 등을 차별화할 필요성이 있음을 확인하였다.

□ 도시기본계획 등 공공시설 공급 관련 계획의 비현실성 및 정보 오류 등 개선 필요

현재의 2030 도시기본계획에서는 2030년의 계획인구를 450,000명으로 산정하였으나, 2019년 현재 당진시 인구 170,000여명을 고려할 때 실현 불가능한 것으로 추정하였다.⁹⁾ 이에 따라 도시기본계획에서 설정한 공공시설 등 도시기반시설의 확충 목표 또한 전면 재검토할 필요가 있었다. 도시기본계획에서 검토한 공공시설의 현황 또한 시설수가 실제와 다른 부분이 여러 곳에서 발견되어 전체적으로 관련 정보의 신뢰성 문제가 발생하였다. 도시기본계획에서는 관련 법령·지침에 따른 시설 유형을 기반으로 하고 있어 해당 시설의 정확한 파악이 어려우며, 다용도로 활용되거나 최근 새로이 도입된 시설 유형은 도시기본계획에 미반영되어 있어 계획과 실제 간의 차이가 발생하는 경우도 있다.

□ 지자체 특성에 따른 공공시설 유형화 필요

지자체 공공시설 유형은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」에 따른 기반시설의 분류를 바탕으로 설정된다. 소규모 공공시설의 경우, 「건축법」상의 근린생활시설에 해

9) 현재 당진시에서는 2035년 당진 도시기본계획 재정비 수립 용역을 진행 중이며, 2030년 계획인구를 243,000명으로 수정

당하고, 공공시설 소관 법령에서의 시설 구분 또한 상이하여 공공시설의 유형화에 어려움이 있다. 또한, 복합 커뮤니티 시설 등 복합시설의 경우도 유형화에 난항을 겪을 수 밖에 없다.

□ 지자체 내 총괄적인 자산관리 수립 주체 설정 필요

시범적용에서는 당진시 건설도시국 건축과를 주된 협력부서로 하여, 기획예산담당관의 기획팀과 예산팀의 협조를 얻어 관련 정보 입수 및 실태조사를 진행하였다. 하지만 각 공공시설을 시설별 소관부서가 관할하고 있기 때문에 명확한 책임주체를 설정하기가 어려울 수 있다. 또한, 공유재산에 관한 관리부서도 따로 존재한다, 게다가 공공시설의 목표 보유량 설정 등에서 시설 유형별 관련 부서의 의견을 수렴하는 데에도 한계가 있었다.

□ 공공시설 관련 비용 산출 근거 마련 필요

당진시 전체 세출예산 중 공공시설에 소요되는 비용을 별도로 산출하기에는 관련 정보의 구체성이 미흡하다. 또한, 공공시설별 자산평가는 자산관리계획의 근거가 되는 주요한 사항이나 현행 「사회기반시설 회계처리지침」만으로는 산출하는데 한계가 있다. 취득원가에 대한 구체적 정보가 부재한 경우가 다수로 시설별 재조달원가 산출이 어렵고, 사용수명에 대한 근거 또한 미흡한 실정이다. 「사회기반시설 회계처리지침」에서는 철근콘크리트 건축물의 경우, 기준 내용연수를 50년으로 설정하고 있으나, 70년대에 건축된 시설과 최근 건축된 시설을 동일하게 50년으로 보는 것에는 무리가 있다. 또한, 공공시설의 유지관리 및 운영, 개보수 및 리모델링, 신축 등 자산관리에 소요되는 비용 산출 근거 또한 그간의 축적된 자료나 공인된 기준 등이 없는 상황이다.

□ 국가시설 및 학교시설에 대한 정보 구축 필요

토지 및 건축물 인허가 대장 등을 바탕으로 국유지 및 국가시설에 대한 정보를 구축하였으나, 지자체 공공시설에 비해 접근 가능한 정보에 한계가 있었다. 또한, 학교시설의 경우, 충남교육청 소관으로 담당 기관의 협조 없이는 건축물 관련정보 입수가 불가한 상황이다.

2) 지역 공공시설 종합적 관리계획 수립 방안

제3장에서 조사한 국내외 사례 및 지역 공공시설의 종합적 자산관리 계획의 주요 내용, 제4장에서 당진시를 대상으로 시범 수립한 종합적 자산관리계획의 진행과정과 결과 등을 바탕으로 종합적 자산관리계획의 수립을 위한 절차를 6단계로 구분하고, 단계별 세부내용을 도출하였다.

[표 4-21] 지역 공공시설의 종합적 관리계획 수립 방안

구분	세부내용	조사 및 검토 내용	활용 자료 및 유의사항
1. 지자체 내 자산관리계획 수립 추진체계 마련			
1-1. 공공시설 관련 정보의 수집 및 정리를 위한 조사체계	공공시설 관련 부서 및 담당자 파악	공유재산 관리 부서, 예산 부서, 건축 부서, 주요 공공시설 유형별 소관 부서 등 부서별 소관 업무	
	공공시설과 관련한 지자체 내 입수 가능한 기초 정보 수집		공유재산 관리대장 건축물 및 토지 대장
	공공시설 자산관리 전략 수립을 위한 별도의 위탁용역 시행 필요성 검토 및 용역 발주 준비	과업 기간, 과업 내용, 용역비 규모 등	국내외 유사 사례
1-2. 공공시설 관련 부서 간 의견조율 및 의사결정을 위한 협의 및 조정체계	공공시설 자산관리 주관 부서 및 협력 부서 지정	주관부서 : 기획부서, 공유재산 담당 부서, 공공건축 담당 부서 등 협력부서 : 개별 시설 유형별 소관부서, 건설사업소, 시설관리공단 등 산하기관	
	자산관리 계획 수립을 위한 협의체 또는 TFT 구성 및 역할 분담 방안 마련	추진일정 외부 전문가 등 참여방안	
	협의체 또는 TFT 운영 방식 결정	협의 및 의사결정 방식	
1-3. 자산관리전략 및 실행계획 수립 등을 위한 전문가 지원체계	공공시설 자산평가 및 건축 분야 전문가 활용 방안 마련	관련 분야 전문가 및 기관 pool	
	필요 시 공공시설 자산관리 전략 수립을 위한 별도의 위탁용역 시행		* 실태조사는 해당 지자체의 역할이므로 수행업체의 역할 최소화
	지자체 내 총괄건축가 및 전담조직 기 운영 시 활용방안 검토	총괄건축가 및 전담조직의 역할 및 권한 등 관련 부서와의 역할 분담	* 총괄건축가에게는 전체적인 방향 설정 및 조정 역할(권한) 부여
2. 공공시설 관련 정보의 조사 및 구축			
2-1. 공공시설의 기본 현황정보 구축	지자체 내 공공시설 관련 기존 정보 수집 및 분석	공유재산관리계획, 토지 및 건축물 대장, 소관 부서별 관리시설 정보 등 지역 특성에 따른 공공시설 유형화 공공시설 총량 파악 및 누락 정보 확인	공유재산 관리대장 건축물 및 토지 대장 부서별 소관시설 관련 정보
	지자체 내 공공시설 기본 현황 정보 구축	시설명, 용도, 토지정보, 위치, 규모, 준공시기, 운영주체 등 기본정보가 탑재된 공공시설 기본 현황 정보 구축	공공시설 현황조사 결과 * 필요 시 추가조사 및 현황 확인 필요
2-2. 관련 시설 및 토지 정보 파악	국가 소유 토지 및 시설 정보	국가 청사 등 국가가 소유·관리하고 있는 건축물 및 토지에 대한 정보 파악	건축물 및 토지 대장 건축 인허가 정보시스템 정보

구분	세부내용	조사 및 검토 내용	활용 자료 및 유의사항
	학교시설 관련 정보	지방교육청 소관 학교시설에 대한 건축물 및 토지 정보 파악	건축물 및 토지 대장 건축 인허가 정보시스템 정보 학교시설 정보시스템 활용(협조)
2-3. 개별 공공시설 현황 파악	기본정보 개요	건물명, 주소, 소관부서, 건물 주용도	* 지역 특성에 따른 공공시설 유형화에 따라 용도구분방식 설정 * 복합화 시설 및 단지형 시설에 대한 정보기입방식 설정
	토지 정보	토지면적, 지목, 공시지가 (기준일 포함)	
	건축 정보	건폐율, 용적률, 총 연면적, 지상층수, 지하층수, 사용승인일, 건물가액 (기준일 포함), 층별 정보	
	운영 현황	운영관리방식, 운영관리주체, 직원수 / 정원수, 방문자수	* 시설 유형별로 방문자수 산정방식 차별화 필요
	이용 현황	개관일수, 시설활용도, 이용자 만족도 조사 유무	
	비용현황	수입	사용·임대료, 보조금, 기타 수입
		지출	운영관리위탁비, 개보수 등 수선비, 감가상각비, 기타 지출
	품질 정보	안전	내진성능평가 유무, 안전진단 유무, BF 인증 여부
		에너지 성능	에너지성능 관련 인증 유무 및 등급
		민원	민원 발생수 (건/연)
	기타	향후 계획	성능개선 필요성, 필요한 성능 개선사항
		데이터정보	데이터 작성자 소속, 데이터 작성자명
	공공시설 현황 조사 결과 취합 및 정보 일원화		부서별, 용도별 관련 정보체계 상이 사항 확인
2-4. 개별 공공시설 자산가치 평가	공공시설 자산가치 평가기준 설정	자산상태 평가, 사회적 이용가치, 생애주기 비용, 자산가치 산출	* 사회기반시설 회계처리지침
	공공시설 자산가치 평가 및 시설별 자산관리 방향 우선순위 도출	현행 유지, 리모델링, 용도변경, 용도폐기 후 매각, 철거 후 신축, 재배치 등	* 실태조사 및 자산가치 평가에 따른 결과로 자산관리방침 및 시설 용도별 실행계획에 따라 재조정
3. 지역 현황 및 지역의 중장기 발전방향 파악·설정			
3-1. 지역현황 파악	도시 일반현황	위치, 면적, 공간구조, 주요 시설 분포도	도시기본계획 등 관련계획
	인구변화 추이	전체, 지역별, 계층별 과거·미래의 인구변화 추이	통계청 인구조사
	지역 개발동향	과거 및 현재의 지역개발 관련 사항	도시기본계획 등 관련계획
	지역 개발동향 및 재정상황 파악	재정상황 연간 세입·세출 현황 공공시설 건립 및 운영 관련 국고보조금 현황	재정 관련 통계 자료
3-2. 지역의 중장기 발전방향 파악	도시기본계획 및 도시재생전략계획 등 법정계획의 내용 파악	도시기본계획 상의 지역발전 방향 도시재생전략계획 상의 지역발전 방향	도시기본계획, 도시재생전략계획
	지역개발 관련 비법정계획의 내용 파악	중심지 활성화 방안, 지속가능 발전계획 등	지자체 내 관련 개발계획(안)

구분	세부내용	조사 및 검토 내용	활용 자료 및 유의사항
및 설정	주요 생활권별 발전방안 및 공공시설 조성·활용 방향 설정	주요 생활권별 발전방안 설정 및 조정 주요 생활권별 발전방안에 따른 공공시설 배치 및 특화 방향 구체화	도시기본계획 등 관련계획 지자체 내 관련 개발계획(안) * 필요 시 도시기본계획 상의 생활권 구분 세분화 * 공공시설을 활용한 발전전략 검토, 발전방안에 따른 공공시설 소요 검토 필요

4. 지역 공공시설 조성 및 관리를 위한 재정소요 추산

4-1.	현재 연간 지역 공공시설 조성 및 관리에 소요되는 재정규모 파악	최근 3년간 공공시설의 신축, 리모델링, 유지관리 등에 소요되는 비용 평균치 도출	세출예산 관련 통계 중기재정계획
기존 시설의 유지관리, 정비, 재건축 등에 소요되는 재정규모 파악	계획기간 동안 시설 유지관리 및 운영에 소요되는 비용 산출	시설별 유지관리 및 운영방식 노후 시설의 경우 구조안전 보강 필요성	* 사회기반시설 회계처리지침 * 조달청 자료 등 유사사례 파악 * 직영·위탁 등 운영방식에 따른 유지관리 및 운영비용 차별화
	준공 후 20년 등 대규모 리모델링이 필요한 시기 도래 시 소요비용 산출	시설별 대규모 리모델링 필요 시기 산정 시설별 대규모 리모델링 소요 비용 산정	* 사회기반시설 회계처리지침 * 조달청 자료 등 유사사례 파악
	사용연한이 다하여 재건축이 필요한 경우의 재건축 비용 산출	공공시설 유형별 사용연한	* 사회기반시설 회계처리지침 * 조달청 자료 등 유사사례 파악 * 현재의 대지에 유사한 규모로 재건축할 경우로 산정 (재건축 시기 시의 물가상승률 등 고려)
4-2.	향후 공공시설 정비 등 관련 예산확보 규모 산정	향후 인구추이 및 중기재정계획 등에 따른 세입 및 국가보조금 등 검토	
공공시설 조성 및 관리에 투입 가능한 재정규모 수준 설정	계획기간 동안 공공시설의 조성 및 관리에 투입 가능한 재정규모 수준 설정	4-1에서 도출한 공공시설 정비 등에 소요되는 재정규모 종합 신규 공공시설 조성에 투입 가능한 재정규모 확인	

5. 지역 공공시설 자산관리 기본방침 설정

5-1.	분석결과에 따라 도출된 자산관리의 주요 과제	자산관리를 위해 도입 및 개선이 필요한 과제 중장기적인 자산관리의 목표 (성과지표)	
공공시설 자산관리를 위한 주요 전략 설정	주요 과제의 해결·실행을 위한 실천전략 설정		
5-2.	계획기간 동안 목표로 하는 공공시설 적정 보유량 설정	지역개발 방향, 시설 유형별 수요 예측 등을 바탕으로 공공시설 적정 보유량 (시설수, 수용 용량 등)추산	* 4-2의 재정규모 수준 고려
계획기간에서의 공공시설 적정 보유량 목표 설정	추가 공공시설 공급 대상 생활권 및 공급 규모 설정	생활권별 적정 공공시설 규모 산출 추가적으로 필요한 공공시설 수 및 규모	* 4-2의 재정규모 수준 고려
5-3.	공공시설 적정 보유량 실현을 위한 재정소요 산출 및 재정 확보 방안	지역개발 방향, 시설 유형별 수요 예측 등을 바탕으로 공공시설 적정 보유량 (시설수, 수용 용량 등)추산	* 4-2의 재정규모 수준 고려
공공시설 자산관리를 위한 실천과제 설정	기존시설 성능제고 및 장수명화 방안	중점 대상 설정 : 20년 이상 경과 시설 등	

구분	세부내용	조사 및 검토 내용	활용 자료 및 유의사항
		에너지절감 및 배리어프리 성능 제고 시민 이용 편의성 제고 등	
	미이용·저이용 토지 및 건축물의 적극적 활용 방안	이용률이 낮은 공공시설의 시설 활용도 제고 방안 국유지, 도유지의 활용 및 연계 방안 입지조건, 용적률 등 개발 잠재력이 높은 공공시설 및 토지 활용 우선순위 설정	
	복합화, 다기능화, 집약화 등 공공시설 효율성 극대화 방안	신규 시설 등 복합화 원칙 설정 복합화 및 다기능화 적용 우선순위 설정	
	공공시설 자산관리체계 개선 방안 등	공공시설 정보 구축 체계화 및 고도화 방안 민간위탁 활성화 방안 지자체 내 공공시설 관리체계 강화 방안	
6. 시설 유형별 실행계획 설정			
6-1. 시설 개요 및 현황	시설 세부유형, 시설명, 설치 목적, 규모 등	시설 관련 국가 공급 정책 방향 시설별 세부기준	관련 법령 및 정책에 따른 지침 및 가이드라인 등
	건립 시기, 규모, 운영주체, 물리적 성능 등	각 시설별 정보의 구체적 내용 (운영 실태, 내진성능, 배리어프리, 에너지 성능 등, 공간별 사용 및 유희공간 현황)	2-3 개별 공공시설 현황파악 자료
	시설별 자산가치 평가 결과	자산가치 평가 결과에 따른 대응 전략	2-4. 자산가치 평가 결과
6-2. 자산관리 방침	적정 보유량 목표 설정에 따른 세부 공급 및 정비 계획	시설별 서비스 범위 및 이용자 규모 리모델링, 용도변경, 증축, 재건축, 신축 등 타 시설과의 복합화 여부	
	목표 면적 및 수선·개보수·갱신비용 등 추계	계획기간 동안의 유지관리 및 운영비 산출 리모델링, 신축 비용 산출	
6-3. 연차별 실행계획	계획기간 동안의 연차별 자산관리 추진계획 설정	대규모 수선, 기능 개선, 폐지, 신축 등 연차별 계획 구체화	

출처 : 연구진 작성

제5장 종합적 자산관리에 기반한 공공 시설 조성·활용을 위한 실천방안

1. 공공시설 자산관리를 위한 정보체계 구축·운영
 2. 지역 공공시설의 종합적 자산관리 계획 수립 시범사업 추진
 3. 공공시설 리모델링, 증개축 등에 대한 국가 예산 지원 확대
 4. 복합화, 민관협력, 용도변경, 통폐합 등의 원활한 추진을 위한 제도 개선
 5. 지역 공공시설의 종합적 자산관리 계획의 법적근거 마련
 6. 지역 공공시설 자산관리 계획에 기반한 공공시설의 조성 및 정비 유도
-

1. 공공시설 자산관리를 위한 정보체계 구축·운영

□ 자산관리를 위한 공공시설 관련 정보체계의 한계

지역 공공시설의 종합적 자산관리 전략 수립을 위해서는 지역 공공시설의 면밀한 실태 조사에 따른 정확한 현황자료 구축이 필수적이다. 본 연구에서 검토한 자산관리 관련 국내 연구 및 계획 수립 사례에서는 공통적으로 계획 진행 초기에 자산 데이터의 수집·구축에 많은 시간을 소요하였으며, 당진시를 대상으로 하는 시범적용에서도 각 부서별로 분산된 공공시설의 관련 정보를 조사·취합하는 데에만 3개월의 시간이 요구되었다.

공유재산 관리체계의 개선방안을 다룬 선행연구¹⁾에서도 공유재산 관련 정보관리의 문제점을 다음과 같이 지적하고, 데이터베이스의 고도화 필요성을 제시하고 있다. 우선 공유재산 관리 부서가 재무회계 부서와 각 사업부서로 분리되어 있어 통합자료 산출이 현실적으로 어려운 구조이다. 또한, 담당공무원의 시간적, 물리적 한계로 정확한 실태조사

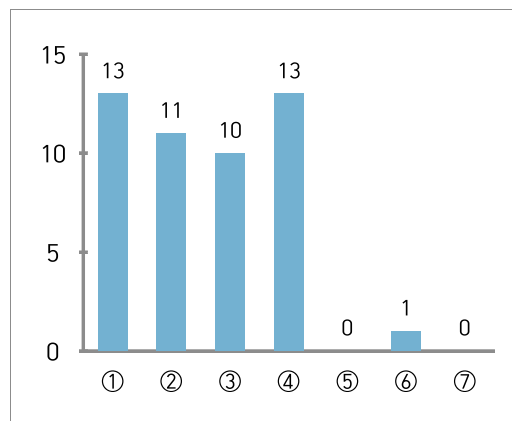
1) 이삼주·김성주(2015), “공유재산 관리체계의 개선방안”, 「국가정책연구」 제29권 제4호, p. 261.

역시 용이하지 않다. 게다가 공유재산과 관련한 현재의 정보시스템은 지번별 필지를 중심으로 한 엑셀자료 수준에 그치고 있는 실정이다.

□ 현행 지역 공유재산 관리시스템의 개선 필요²⁾

지역 공유재산 담당자들은 지역 공공시설 자산관리의 내실화를 위해 ‘공공시설 자산관리에 대한 중장기적인 종합관리계획의 수립 및 운영’(13명/27%)과 ‘공공시설에 대한 상시적인 조사 및 데이터베이스 일원화’(13명/27%)를 가장 높은 순위로 선택하였다. 그 다음으로 ‘공공시설에 대한 전문적인 관리조직의 신설 또는 확대’(11명/23%)를 필요한 사항으로 선택하였다.

구분	사 례 수 (명)	비율(%)
① 공공시설 자산관리에 대한 중장기적인 종합관리계획의 수립 및 운영	13	27
② 공공시설에 대한 전문적인 관리조직의 신설 또는 확대	11	23
③ 공공시설 관리조직의 전문성 제고	10	21
④ 공공시설에 대한 상시적인 조사 및 데이터베이스 일원화	13	27
⑤ 공공시설 관리를 위한 예산의 확대	0	0
⑥ 공공재산심의위원회의 자문역할 강화	1	2
⑦ 기타 ()	0	0

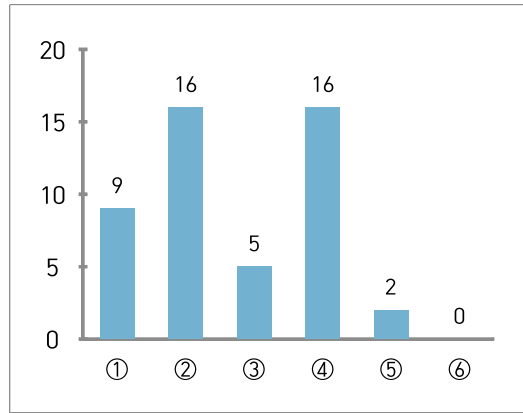


〈지역 공공시설 자산관리 내실화를 위하여 필요한 사항에 대한 설문 결과〉 ※ 출처 : 연구진 작성

또한 지역 공공시설 자산관리의 내실화를 위한 정부의 제도 및 정책의 개선방향으로서 ‘공유재산 관리시스템의 고도화 추진’(16명/33%)과 ‘지역별 공유재산관리조직의 확대 및 전문성 제고 지원’(16명/33%)을 가장 필요한 사항으로 응답하였다. 그 다음으로 ‘중장기적인 공공시설 종합관리계획의 수립근거 마련 방안’(9명/19%)을 필요한 사항으로 응답하였다.

2) 지자체 공유재산 담당자에 대한 설문조사 내용 일부를 바탕으로 작성하였으며, 전체 설문조사 개요는 p.22 참조.

구분	사 례 수 (명)	비율(%)
① 중장기적인 공공시설 종합관리계획의 수립근거 마련	9	19
② 공유재산 관리시스템의 고도화 추진	16	33
③ 지역 중심의 공유재산 관리체계 마련 및 운영을 위한 권한 위임	5	10
④ 지역별 공유재산관리조직의 확대 및 전문성 제고 지원	16	33
⑤ 공유재산의 효율적 활용을 위한 규제 개선	2	4
⑥ 기타 ()	0	0



〈지역 공공시설 자산관리 내실화를 위한 정부 정책방향에 대한 설문 결과〉 ※ 출처 : 연구진 작성

□ 지역 공유재산 담당부서의 역량 강화 필요

지역 공유재산 담당부서는 대부분 회계과가 담당하고 있으며, 계약, 경기, 물품, 청사관리 부서와 함께 3인~5인 정도의 인력으로 공유재산의 처분, 매각, 공유재산 심의, 공유재산관리계획 등 「공유재산 및 물품관리법」에서 규정하고 있는 업무를 수행 중이다. 지자체 내에서 공유재산의 전문적인 자산관리의 필요성에 대한 공감대가 형성되어 있지 않아 대부분 자산관리에 대한 전문성을 확보하지 못하고 있으며 순환직으로 조직 내에서도 자산관리에 대한 노하우를 축적할 수 없는 상황이다. 이에 비해 서울시의 경우에는 최근 재무국 내 자산관리과를 설치하고, 5개팀 25명으로 조직을 구성하여 서울시 공유재산의 체계적인 자산관리를 도모하고 있다.

[표 5-1] 서울시 재무국 자산관리과 주요 업무

구분 (인원)	주요 업무
재산정책팀 (5명)	자산관리과 총괄 업무, 주요 사업 부지매각 및 국공유지 교환 등
재산취득팀 (6명)	공유재산 매입 및 교환, 공유재산관리계획, 공유재산심의위원회 운영 등
재산활용팀 (4명)	행정재산 총괄관리, 시유재산 활용실태 관리 등
재산처분팀 (6명)	시유재산 위탁관리, 시유재산 매각승인 및 재산관리 등
재산정보팀 (4명)	공유재산관리시스템 운영(불일치 자료 개선 등), 공유재산 정밀 실태조사 등

출처 : 서울시 홈페이지 <http://org.seoul.go.kr/org/orgChartView.do> (검색일 19.09.30.)

일반적인 지자체처럼 회계과 내 한 팀 정도의 규모로는 공유재산의 체계적인 실태조사와 자산관리 전략 마련은 불가능하다. 타 지자체의 경우 서울시의 규모와 같은 조직 및 업무분장을 실행하기는 한계가 있을 수 있으나, 공유재산의 취득 및 처분, 공유재산의 활용, 공유재산의 정보구축을 전담할 수 있는 조직체계 구축과 전문성 확보가 필요하다.

□ 체계적인 실태조사를 통한 지역 공공시설 정보체계 구축·운영

현재 지역 공공시설과 관련한 종합적인 실태조사를 바탕으로 정보체계를 구축하고 매년 이를 갱신하고 있는 지자체는 거의 없다고 보여지며, 「공유재산 및 물품관리법」에 근거하여 이루어지는 실태조사가 전부이다. 하지만, 실태조사 또한 인력 및 예산 부족, 타 부서의 협조 미흡 등으로 실제 내용과 조사 내용이 상이한 경우가 많고, 매년 추가되거나 멸실되는 공공시설에 대한 정보도 실시간으로 반영되지 못하는 한계가 있다.

본 연구에서 제안하는 지역 공공시설의 종합적 관리계획은 지자체 내 공공시설에 대한 면밀한 정보가 없이는 수립과 추진이 불가능하다. 따라서 행정안전부를 중심으로 지자체별로 공공시설을 포함한 공유재산에 대한 실태조사를 실시할 수 있도록 유도하고, 이를 공유재산관리시스템에 정확한 정보로서 탑재할 수 있도록 할 필요가 있다. 아울러, 자산관리계획에 기반하여 유지, 개선, 처분 등 자산의 체계적인 관리방안 결정을 위해서는 공유재산에 대한 실태조사와 더불어 가치평가가 함께 추진될 필요가 있다.

국가는 지역 공공시설 관련 실태조사, 가치평가, 정보체계와 관련한 기준이나 표준 지침 등을 마련하여 중요한 관련 정보가 누락되거나 지역별로 상이점이 크지 않도록 하여야 하며, 정기적으로 지역 공공시설 관련 정보를 취합하여 종합적인 분석을 실시하고 이를 바탕으로 공유재산 또는 자산관리 관련 정책 등에 반영할 필요가 있다.

□ 국가시설 및 학교시설과의 정보체계 연계

지역 공공시설의 자산관리계획을 체계적으로 수립하고 이에 따른 공공시설의 효율적인 자산활용 방안을 마련·추진하기 위해서는 국가시설 및 학교시설과의 연계방안 확대가 필요하다.

국유재산의 경우, 현재 국유재산 포털(e 나라재산)이 운영 중이나, 지자체가 국유재산 포털의 지리정보 시스템을 활용하여 해당 지자체 내 활용 또는 연계 가능한 국유지나 국가시설을 찾기에는 한계가 있다. 해당 지자체에 국유재산이 어느 정도 분포하고 있고 개별 국유재산의 활용현황 및 지자체 활용 가능성 등에 대한 정보가 제공될 수 있다면, 지자체가 지역 공공시설의 활용방안 모색 시 국가시설이나 국유지와 연계방안을 모색

하는 데 도움이 될 것이다.

학교시설의 경우, 지역의 공공시설로서 많은 비중을 차지하고 있고 해외 대부분의 국가에서 지역 공공시설에 대한 자산관리의 주요한 대상으로 학교를 다루고 있으므로 지역 공공시설과 학교시설의 관계는 매우 밀접하다고 할 수 있다. 그러나 학교시설은 지자체와는 별도의 지방교육청 소관으로 규정되어 있어 지자체가 학교시설에 대한 세부적인 정보에 접근하기 어려우며, 지자체가 폐교 및 유휴시설 등 연계가 가능한 학교시설이나 공간의 유무 및 규모에 대해서도 확인할 수 있는 정보가 실시간으로 제공되지 못하고 있는 실정이다. 최근 학교시설 복합화와 관련한 법령 제정안이 발의되고³⁾, “생활SOC 3개년 계획”에서도 생활SOC와 학교시설간의 복합화 활성화를 위한 정책추진 방안이 제시된 바 있다. 단기적으로는 지방 교육청과 지자체가 공동으로 지역 공공시설과 연계가 가능한 학교시설을 발굴하고, 장기적으로는 학교시설의 정보체계 공유 또는 학교시설 자산관리계획과 지역 공공시설 자산관리계획을 연계하는 방안 검토가 필요하다.

3) 「학교복합시설 설치 및 운영에 관한 법률안」(김한표의원 대표발의, 19.05.27.), 「학교복합시설의 운영 및 관리에 관한 법률안」(안민석의원 대표발의, 19.06.21.)

2. 지역 공공시설의 종합적 자산관리 계획 수립 시범 사업 추진

지역 공공시설의 종합적 자산관리계획의 법제화에 앞서 지역 공공시설에 대한 지자체의 관심을 제고하고, 선도사례 발굴을 위하여 자산관리계획 수립 시범사업을 추진하는 방안의 추진을 검토할 수 있다. 본 연구에서는 국토교통부가 추진 중인 “공간환경전략계획 수립 지원사업”과 연계하는 방안을 제안한다.

□ “총괄·공공건축가 및 공간환경전략계획 수립 지원사업”의 개요⁴⁾

국토교통부는 2019년 4월의 “공공건축 디자인 개선방안” 발표의 후속조치로 민간전문가를 적극 활용해 공공건축의 품격을 높이고 지자체 건축·도시·경관 행정의 전문성을 강화하는 ‘총괄·공공건축가 지원 시범사업’을 2019년 6월부터 본격 추진하고 있다. 시범사업 대상으로 선정된 지자체는 전체 권역을 대상으로 이루어지고 있는 각종 사업들을 총괄·자문하는 총괄건축가와 개별 건축사업의 조성 전 과정에 대한 전문적 자문을 담당하는 공공건축가를 위촉하며, 이들은 담당 공무원들과 지속적인 협업을 통해 다양한 건축·도시·경관 사업을 기획하고 추진하는 과정에 참여하게 된다. 아울러, 이번 사업에서는 기초지자체에 위촉되는 총괄건축가가 지자체의 다양한 사업들을 효과적으로 연계하여 총괄·조정하는 계획(이하 ‘공간환경 전략계획’)을 수립하는 비용도 지원한다.

□ “공간환경전략계획”의 개념과 주요내용⁵⁾

공간환경 전략계획은 지역의 정체성 및 통합적 이미지 형성을 위해 장소중심의 장기적인 발전방향을 마련하는 계획으로, 공간환경의 효율적인 활용 및 관리를 유도하기 위한 전략을 설정하고 사업 프로그램을 제시하게 된다. 공간환경전략계획은 건축물, 가로, 공원, 녹지 등의 공간환경 요소에 대한 통합적 계획 및 사업 추진을 위해 지역특성·주민요구를 반영하고, 물리적 공간환경 관리 방향설정, 목표, 수단, 사업 프로그램 등을 포함한다. 우선 지자체 현황 및 여건분석을 통해 주요 영역을 구분하고 세부전략 및 거점사업을 설정할 중점추진권역을 설정하게 되며, 중점추진권역에 대해서는 생활SOC, 공공건축, 공공공간 등에 대한 비전 및 기본구상을 설정하고, 권역 내 공간환경 요소를 연계·활용한 거점사업의 제시 및 사업추진계획을 설정한다.

4) 국토교통부(2019), “민간건축가 참여로 (생활SOC 등) 공공건축 디자인 품질 높인다”, 6월 3일자 보도자료.

5) 국토교통부(2019), 「총괄·공공건축가 및 공간환경전략계획 수립 지원사업 관리·운영 가이드라인」, p.10.

[표 5-2] 공간환경전략계획의 주요 내용

구분	주요내용
지역 여건분석 및 중점추진권역 설정	지자체 전 지역의 현황 및 여건분석 · 지역 여건, 상위계획, 건축·도시 관련 사업 현황 및 향후 계획 검토 · 생활SOC 공급현황, 공공건축·공공공간 분포현황 파악 주요 영역 구분 및 중점추진권역 설정
중점추진권역 비전 및 기본구상	기초현황 조사 : 생활SOC, 공공건축, 공공공간 등 이용실태 및 파급효과 문제점 및 잠재력 분석 기본전략 구상 : 사업목표, 계획의 기본 방향 설정
중점추진권역의 공간구상 및 프로그램	세부전략 및 거점사업 설정 공간환경 요소 간 연계·활용을 통한 거점사업별 기본구상 및 사업계획 마련 · (생활SOC) 권역 내 필요한 생활SOC 공급·개선 · (공공건축) 디자인 개선 및 신축, 프로그램 공유 및 개발 등 · (공공공간) 공공시설물 디자인 개선, 가로환경개선, 특화거리 조성 등 · (지역유희자산) 역사·문화적 건축자산의 보전 및 활용을 위한 정비 및 개선 등
중점추진권역의 사업추진계획	소요 예산 추정 및 예산확보 방안 실효성 확보 방안 : 도시관리계획, 지구단위계획, 경관협정, 조례 등 건축·도시 관련 제도와 연계한 실행방안 및 관련 공모사업과 연계한 실행 방안 등 기대효과 : 공간환경전략계획의 기대효과, 거점 사업별 기대효과 등

출처 : 국토교통부(2019), 「총괄·공공건축가 및 공간환경전략계획 수립 지원사업 관리·운영 가이드라인」, p.10.

□ 지역 공공시설 자산관리 계획을 고려한 “공간환경전략계획” 수립 시범사업 개편

현재의 공간환경 전략계획에서는 해당 지자체 전 지역의 공공건축 등 공공시설에 대한 현황 및 여건분석 등을 바탕으로 중점추진권역을 설정한 다음 공공시설 등의 공급 및 정비에 관한 세부 사업계획을 수립하도록 하고 있어 본 연구에서의 지역 공공시설에 대한 종합적인 자산관리계획과 관련성이 크다고 할 수 있다. 다만, 현재의 공간환경 전략계획은 중점추진권역의 공간구상 및 사업추진계획에 초점이 맞추어져 있고, 시범사업 추진 일정 및 예산 등의 한계로 지역 공공시설의 종합적인 자산관리계획에 관한 부분은 구체적으로 다루어지지 못하고 있다. 현재 단년도 시범사업으로 추진하고 있는 공간환경 전략계획 수립 시범사업을 2개년 시범사업으로 개편하고, 1차년도에는 지역 공공시설의 종합적인 자산관리계획 수립한 다음, 2차년도에 중점추진권역을 도출하고 공공시설 등의 공급 및 정비에 관한 세부 사업계획을 수립하도록 하는 방안을 제안한다.

3. 공공시설 리모델링, 증개축 등에 대한 국가 예산 지원 확대

□ 현행 균특회계 등 신축 중심의 국고 보조금 제도의 한계

「균형발전특별회계 예산안 편성지침」(2019.4)에서는 지역자율계정의 대상사업을 규정하고 있는데 대부분의 공공시설 건립 사업은 신규 조성을 전제로 하고 있어 리모델링 및 증개축 비용은 원칙적으로 지자체가 부담하도록 하고 있다.⁶⁾ 향후 지역 공공시설의 신규 조성 비중은 점차 축소하고, 기존 시설의 정비 수요가 대폭 증가할 것으로 예상되며, 공공시설의 종합적 자산관리 전략을 기반으로 할 경우 기존 시설의 정비에 관한 사업의 비중은 더욱 증가할 것으로 예상되나, 국가 보조금에서 이를 지원할 수 있는 체계는 미흡한 실정이다.

□ 관련 예산 지원 방안

첫째, 「균형발전특별회계 예산안 편성지침」의 지역자율계정 또는 지역지원계정에 「공유재산 및 물품관리법」에 따른 지역 공공시설 자산관리 전략의 수립을 위한 조사·연구 등에 필요한 경비를 추가할 필요가 있다.⁷⁾ 둘째, 공공시설 자산관리 전략에 근거한 리모델링, 증개축 등에 대한 국고 보조금의 지원 규모를 확대할 필요가 있다. 셋째, 「지방재정법」 제11조(지방채의 발행) 및 동법 시행령 제10조(지방채발행 한도액의 산정 등) 등을 개정하여 공공시설 자산관리 전략에 근거한 공공시설 정비 등에 지방채를 충당할 수 있도록 하거나, 해당 사업에 대한 지방채발행 한도액을 완화할 필요가 있다.⁸⁾

「지방재정법」 제11조(지방채의 발행)

① 지방자치단체의 장은 다음 각 호를 위한 자금 조달에 필요할 때에는 지방채를 발행할 수 있다. 다만, 제5호 및 제6호는 교육감이 발행하는 경우에 한한다.

1. 공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당
2. 재해예방 및 복구사업
3. 천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던 세입결함의 보전

6) 기획재정부(2019), 「균형발전특별회계 예산안 편성지침」, pp.12~13.

7) 일본의 '공공시설 등 종합관리계획' 수립 비용 지원 사례 참고, 総務省 홈페이지 https://www.soumu.go.jp/main_content/000287575.pdf, p1(검색일:2019.9.9.).

8) 일본의 '공공시설 등 적정관리 추진 사업제' 사례 참고, 総務省 홈페이지 https://www.soumu.go.jp/main_content/000287575.pdf, p1(검색일:2019.9.9.).

4. 지방채의 차환

5. 「지방교육재정교부금법」 제9조제3항에 따른 교부금 차액의 보전

6. 명예퇴직(「교육공무원법」 제36조 및 「사립학교법」 제60조의3에 따른 명예퇴직을 말한다. 이하 같다) 신청자가 직전 3개 연도 평균 명예퇴직자의 100분의 120을 초과하는 경우 추가로 발생하는 명예퇴직 비용의 충당

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 지방채를 발행하려면 재정 상황 및 채무 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지방채 발행 한도액의 범위에서 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 다만, 지방채 발행 한도액 범위더라도 외채를 발행하는 경우에는 지방의회의 의결을 거치기 전에 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.

③~⑤ (생략)

「지방재정법」 시행령 제10조(지방채발행 한도액의 산정)

①법 제11조제2항에 따라 지방채는 총사업비가 제41조제1항제1호가목 및 같은 항 제2호가목에 따른 기준 미만일 때에는 발행할 수 없다. 다만, 청사정비기금을 차입하는 경우에는 그러하지 아니하다.

②법 제11조제2항에 따른 지방채발행 한도액은 해당 지방자치단체의 전전연도 예산액의 100분의 10의 범위에서 다음 각 호의 사항을 고려하여 행정안전부장관이 정하는 금액으로 한다.

1. 법 제11조제1항에 따라 발행한 지방채의 발행액

2. 법 제13조의 규정에 의한 보증채무부담행위액 중 채무자의 파산 등으로 인하여 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액

3. 법 제44조의 규정에 의한 채무부담행위액

4. 그 밖에 해당 지방자치단체의 채무규모, 채무상환일정, 재정부담상황 등 행정안전부장관이 정하는 사항

③~④ (생략)

4. 복합화, 민관협력, 용도변경, 통폐합 등의 원활한 추진을 위한 제도 개선

□ 공공시설의 유연한 정비를 위한 관련 법령 한계

지역 공공시설의 종합적 자산관리 전략에 따른 원활한 공공시설의 복합화, 민관협력, 용도변경, 재배치 및 통폐합 등을 추진하기 위해서는 관련 사업 및 방식에 대한 법령 및 절차가 구비될 필요가 있다. 현재 지역 공공시설의 정비와 관련한 법령은 「공유재산 및 물품관리법」, 「건축법」, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 등과 개별 시설유형별 소관 법령 등이 있다.

가장 직접적인 법령은 「공유재산 및 물품관리법」이나, 일반재산에 비해 대부분을 차지하는 행정재산에 대해서는 복합화 등 개발에 대한 규정이 불충분하거나 매우 경직되게 제도가 운영 중이다. 캠프, LH, SH 등이 수행하는 위탁개발방식이 규정되어 있어, 위탁개발을 통해 공공시설과 민간시설의 복합화가 가능하나, 위탁개발은 관련 공사의 자체 자금으로 수행하는 방식이므로 많은 사업을 동시에 추진하기 어렵고, 민간사업자는 조성된 시설을 임차하여 사업을 추진할 수밖에 없는 한계가 있다. 또한, 「건축법」은 제29조(공용건축물에 대한 특례)에서 일부 복합화 등을 추진할 수 있는 근거가 있으나, 「공유재산 및 물품관리법」을 우선적으로 준용하도록 하고 있어 복합화 추진 등에 한계가 있다. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 또한 대규모 사업에 초점이 맞추어져 있어 공공시설의 효율적 자산관리를 위한 다양한 민관협력방식을 해당 법령에 따라 추진하기에는 한계가 있다.

「건축법」 제29조(공용건축물에 대한 특례)

- ① 국가나 지방자치단체는 제11조, 제14조, 제19조, 제20조 및 제83조에 따른 건축물을 건축·대수선·용도변경하거나 가설건축물을 건축하거나 공작물을 축조하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 건축물의 소재지를 관할하는 허가권자와 협의하여야 한다.
- ② 국가나 지방자치단체가 제1항에 따라 건축물의 소재지를 관할하는 허가권자와 협의한 경우에는 제11조, 제14조, 제19조, 제20조 및 제83조에 따른 허가를 받았거나 신고한 것으로 본다.
- ③ 제1항에 따라 협의한 건축물에는 제22조제1항부터 제3항까지의 규정을 적용하지 아니한다. 다만, 건축물의 공사가 끝난 경우에는 지체 없이 허가권자에게 통보하여야 한다.
- ④ 국가나 지방자치단체가 소유한 대지의 지상 또는 지하 여유공간에 구분지상권을 설정하여 주민편의 시설 등 대통령령으로 정하는 시설을 설치하고자 하는 경우 허가권자는 구분지상권자를 건축주로 보고 구분지상권이 설정된 부분을 제2조제1항제1호의 대지로 보아 건축허가를 할 수 있다. 이 경우 구분지상권 설정의 대상 및 범위, 기간 등은 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에 적합하여야 한다.

「공유재산 및 물품관리법」 제43조의3(위탁재산의 개발)

- ① 수탁기관은 위탁받은 일반재산을 지방자치단체의 장의 승인을 받아 개발[「건축법」 제2조에 따른 건축, 대수선(大修繕), 리모델링 등을 말한다. 이하 이 절에서 같다]하고, 발생하는 수익을 지방자치단체에 낼 수 있다.
- ② 제1항에 따른 개발의 종류는 다음 각 호와 같다.
 - 1. 분양형 개발: 위탁받은 재산을 개발한 후 그 재산을 분양하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 개발
 - 2. 임대형 개발: 위탁받은 재산을 개발한 후 그 재산을 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 개발
 - 3. 혼합형 개발: 위탁받은 재산을 개발한 후 그 재산 중 일부는 분양하고, 일부는 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 개발
- ③ 제2항의 개발의 종류에 따른 위탁기간은 다음 각 호와 같다.
 - 1. 분양형 개발: 분양 종료 시까지로 하되, 5년 이내
 - 2. 임대형 개발: 30년 이내
 - 3. 혼합형 개발: 분양형 개발부분은 분양 종료 시까지로 하되, 5년 이내로 하고, 임대형 개발부분은 30년 이내
- ④ 제3항의 위탁기간은 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신기간은 갱신할 때마다 제3항에 따른 위탁기간을 초과할 수 없다.
- ⑤ 지방자치단체는 제1항에 따라 개발된 재산의 일부를 행정재산으로 사용할 수 있다. 이 경우 지방자치단체가 사용하는 부분에 대하여는 지방자치단체가 받을 수익금에서 차감하는 등의 방법으로 대가를 지불한다.

□ 민관협력을 통한 노후 공공시설의 복합화 사업추진 방식 도입⁹⁾

80년대 이전 조성된 공공시설의 경우, 허용용적률에 비해 이용용적률의 비율이 그리 크지 않고 준주거지역, 일반상업지역 등에 위치하는 등 입지조건이 좋은 경우도 많아, 재건축 시 민간시설과의 복합화를 통해 지자체의 재정 부담을 경감하고 지역활성화를 도모할 수 있는 가능성이 크다고 할 수 있다. 일본의 경우, 지자체의 노후 공공건축물을 정비하거나 유희지를 활용하는 방식으로 '정기차지권' 제도를 활용하여 민간사업자가 장기간 공유지를 임대하여 공공시설과 민간시설을 복합개발하는 방식이 활성화되어 있다. 공유지 개발에 대한 민간사업자 참여의 부작용을 최소화하면서 시급한 공공시설 재건축 문제에 대응하기 위하여 일정 기간(예 30년 이상)이 경과한 지자체 공공건축물을 대상으로, 민간사업자를 모집·선정하여 노후 공공건축물을 철거 후 공공시설과 민간시설을 복합하여 건설하는 방식 도입을 검토할 필요가 있다. 본 사업방식은 토지는 공공기관이 소유하고, 민간사업자는 민간시설의 지분에 대한 토지 임대료를 지자체에 지불하는 방식이다. 공공기관은 공공시설 준공 후 민간사업자로부터 매입하거나 임대하여 사용하게 되며, 임대기간이 종료되면 원칙적으로 민간사업자는 민간시설을 철거 후 공공

9) 본 내용은 염철호·서수정·여혜진(2018), 「노후 공공청사 복합개발을 위한 민관협력방식 활성화 방안 연구」, 건축도시공간연구소, 의 내용을 바탕으로 한 것임.

기관에 부지를 환원하게 된다. 본 사업방식의 도입을 위해서는 「공유재산 및 물품관리법」을 개정하여 사업방식의 법적 근거를 두거나, 현재 정부가 제정을 추진 중인 「공공건축특별법」에 민관협력형 공공시설 복합개발 방식을 도입하는 방안을 검토할 수 있다.

□ 용도변경, 재배치 및 통폐합 추진을 위한 관련 법령의 유연화

상당 수의 지역 공공시설의 경우, 균특회계 예산이나 국가 보조금을 통해 시설을 건립하고 있어, 자산관리 전략을 바탕으로 해당 시설의 용도변경이나 재배치, 통폐합 등을 추진할 경우 균특회계 예산이나 국가 보조금과 관련한 규정이 걸림돌이 될 우려가 있다. 「보조금 관리에 관한 법률」에서는 제15조(보조사업의 존속기간과 연장평가), 제20조(보조금의 통합운용), 제22조(용도 외 사용 금지), 제31조(보조금의 반환), 제35조(재산 처분의 제한) 등을 규정하고 있다.

일본의 경우, 지역 공공시설의 원활한 정비를 위하여 정부 보조금을 통해 건립한 지역 공공시설의 용도변경, 재배치 및 통폐합 등에 대하여 보조금의 반환 의무를 면제해주는 조치가 마련되어 있다. 다만, 이를 위해서는 처분제한 기간(예 : 철근콘크리트조의 학교 47년)을 초과한 경우, 처분제한 기간 내 유상양도 또는 대부의 경우, 준공 후 10년 이상 이 경과한 시설로 무상양도 또는 대부의 경우, 지역재생법에 따라 국가가 지자체의 지역 재생계획을 인정한 경우에 해당하여야 한다.¹⁰⁾

예를 들어, 관련법 개정 등을 통해 지역 공공시설 종합적 자산관리계획을 법정계획으로서 규정하면서 지자체가 수립한 ‘공공시설 종합적 자산관리계획’의 인정 절차 또는 지역 발전투자협약 체결 등을 근거로 「보조금 관리에 관한 법률」 등에서 규정하고 있는 관련 사항의 적용 제외 등 유연화 방안을 마련하는 것을 제안한다.

10) 국토교통부(2014), 「まちづくりのための公的不動産 (PRE) 有効活用ガイドライン」, p.60.

5. 지역 공공시설의 종합적 자산관리 계획의 법적근거 마련

지역 공공시설의 조성 및 관리와 관련한 법령과 계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군 기본계획 및 도시·군 관리계획, 「도시재생특별법」에 따른 도시재생 전략계획, 「공유재산 및 물품관리법」에 따른 공유재산관리계획 등이 있다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군 기본계획 및 도시·군 관리계획 관련 지침 및 사례에서 지역 공공시설의 공급 등에 관한 사항을 다루고는 있으나, 지역 공공시설의 자산관리 전략을 모두 담기에는 계획의 성격상 적절하지 않다. 「도시재생특별법」에 따른 도시재생전략계획에서 기초생활인프라를 다루고 있으나, 계획범위가 지역 전체를 포괄하지 않는 경우가 많고, 도시재생활성화구역 도출을 위한 선행계획으로 다루어지는 경우가 많아 도시재생전략계획에 지역 공공시설의 자산관리 전략을 담기에도 한계가 있다.

1) (가칭) 「공공건축특별법」에 공공건축 자산관리계획의 법적 근거 마련

본 연구에서 주된 자산관리 대상으로 다룬 공공·문화체육시설은 공공건축물에 해당되는데, 공공건축과 관련한 대표적인 현행 법령은 「건축기본법」과 「건축서비스산업진흥법」이 있다. 「건축기본법」에서는 국가 건축정책 기본계획과 함께 지역 차원의 건축기본계획을 수립하도록 규정하고 있는데, 주요 정책대상으로 공공건축이 다루어지고 있으나, 공공건축물의 자산관리에 대한 구체적인 내용을 담기에는 정책의 추진 방향을 주로 다루고 있는 기본계획의 성격과는 맞지 않다. 「건축서비스산업진흥법」에서는 공공건축사업의 기획과 설계 등 절차 및 업무에 대한 규정을 하고 있어 이 또한 자산관리계획의 법적근거로서 규정을 추가하기에는 전체 법체계와 부합하지 않는다.

□ “공공건축 디자인 개선방안”에 따른 「공공건축 특별법」 제정 추진

정부는 2019년 4월 국정현안점검 조정회의를 통해 공공건축 디자인 총괄기획·조정을 위한 발주기관 역량 강화, 사업절차 개선, 현장 실행력 제고를 주요 전략으로 하는 공공건축 디자인 개선방안을 발표하였다.¹¹⁾ 이에 따라 정부에서는 공공건축에 관한 종합적인 관리체계 구축과 함께 디자인 개선, 사업 내실화 등을 담은 (가칭) 「공공건축 특별법」 제정을 추진 중이다.

11) 국가건축정책위원회·국토교통부(2019), “공공건축물에 디자인과 품격 입혀 삶의 질 높여겠습니다”, 4월 18일자 보도자료.



[그림 5-1] 공공건축 디자인 개선방안

출처: 국가건축정책위원회·국토교통부(2019), “공공건축물에 디자인과 품격 입혀 삶의 질 높여드립니다”, 4월 18일자 보도 자료, p.7.

□ 「공공건축 특별법」에 지역 공공시설 종합적 자산관리 계획 도입

현재 공공건축 정책은 각 부처별로 추진되고 있으나, 이를 전체적으로 아우르는 범정부 차원의 국가계획은 부재한 상황이다. 따라서 「공공건축 특별법」에는 우선 공공건축에 관한 범정부 차원의 국가계획으로서 5년마다 공공건축의 효율적 조성과 품격향상을 위한 ‘공공건축 정책 기본계획’을 수립하도록 규정할 필요가 있다.

하지만 지자체의 경우에는 현행 「건축기본법」에 따른 지역 건축기본계획이 있기 때문에 굳이 국가계획처럼 정책방향과 주요 추진과제로 구성되는 지역 차원의 공공건축 정책 기본계획을 별도로 수립하는 것은 오히려 실효성이 떨어질 수 있으며 유사한 계획의 중복이 될 수 있다. 따라서 본 연구에서 검토한 지역 공공시설 종합적 자산관리 계획의 수립근거를 「공공건축 특별법」에 둔다면 급속한 공공건축의 노후화와 인구사회 구조 변화에 따른 공공건축 수요변화에 대응할 수 있는 지역계획으로서 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 「공공건축 특별법」에 「지역 공공건축 관리계획」의 수립을 규정하여, 지역 공공건축물에 대한 진단, 정비 및 재건축 등에 소요되는 비용 추산, 수요변화 및 재정여건 예측 등을 바탕으로 지역 공공건축물에 대한 종합적인 자산관리계획 수립 및 이에 따른 정책 및 사업을 추진할 수 있도록 근거를 마련할 수 있다. 아울러 본 법의 소관부처가 되는 국토교통부장관은 지역 공공건축물에 대한 종합적인 자산관리계획 수립을 위한 수립지침을 관계 부처인 기획재정부와 행정안전부와 협의하여 제시하여 예산 편성과 공유재산 관리 정책 등과 연계될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

(가칭) 「공공건축특별법」 제00조(지역 공공건축 관리계획의 수립)

- ① 지방자치단체의 장은 노후 공공건축물의 증가, 인구사회 구조의 변화에 따른 수요변화 및 재정여건 등에 대응하기 위하여 10년을 단위로 하는 지역 공공건축에 관한 종합적인 관리계획을 수립하여야 한다. 다만 필요한 경우 5년마다 그 내용을 재검토하여 정비할 수 있다.
- ② 국토교통부장관은 기획재정부장관 및 행정안전부장관과 협의하여 공공건축의 현황 및 운영 실태, 신규 조성 및 운영관리 등 대통령령으로 정하는 사항을 포함한 관리계획 수립지침을 제시하여야 한다.
- ③ 지역 공공건축에 관한 종합적인 관리계획의 수립 · 시행 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2) 「공유재산 및 물품관리법」에 법적 근거 마련

□ 자산관리 관련 제도로써 「공유재산 및 물품관리법」의 한계

장기적으로는 지역 공공시설의 관리와 직결되는 법령인 「공유재산 및 물품관리법」에 지역 공공시설 자산관리계획의 근거를 규정하는 것이 바람직하다. 「공유재산 및 물품관리법」은 지자체가 소유하고 있는 공유재산 및 공공용재산 등의 취득, 유지, 보존 및 운영과 처분 등을 다루고 있어 지역 공공시설의 자산관리와 관련성이 높은 법률이라고 할 수 있다. 「공유재산 및 물품관리법」 제10조에서는 공유재산관리계획을 규정하고 있으나, 현재의 공유재산관리계획은 공유재산의 단순한 운영 및 관리에 관한 내용들 외에 지방의 자산으로서 그 가치향상을 위한 내용들은 담아내지 못하고 있다.¹²⁾

「공유재산 및 물품관리법」 제10조(공유재산의 관리계획 수립·변경 등)

- ① 지방자치단체의 장은 예산을 지방의회에서 의결하기 전에 매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획(이하 "관리계획"이라 한다)을 세워 그 지방의회의 의결을 받아야 한다. 이 경우 관리계획을 수립한 후 부득이한 사유로 그 내용이 취소되거나 일부를 변경할 때에도 또한 같다.
- ② 지방자치단체의 장은 관리계획을 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군·구(자치구를 말한다)는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다.
- ③ 제2항에도 불구하고 회계연도 중에 사업계획이 변경되거나 긴급하게 공유재산을 취득·처분하여야 할 사유가 있는 때에는 그 회계연도 중에 관리계획을 수립하여 제출할 수 있다. 이 경우 제출 절차는 「지방자치법」 제46조에 따른다.
- ④ 관리계획에 포함하여야 할 공유재산의 범위, 관리계획의 작성기준 및 변경기준은 대통령령으로 정한다.
- ⑤ 관리계획에 관하여 지방의회의 의결을 받았을 때에는 「지방자치법」 제39조제1항제6호에 따른 중요 재산의 취득·처분에 관한 지방의회의 의결을 받은 것으로 본다.

선행연구¹³⁾에서는 공유재산관리계획의 문제점을 바탕으로 개선방안을 다음과 같이 제시하고 있다. 중기지방재정계획과 연계될 수 있도록 현행 단년도 계획으로 되어 있는 공유재산관리계획을 중장기계획으로 재편할 필요가 있다. 공유재산관리계획을 공유재산 종합계획으로 변경하면서, 중장기적인 공유재산 정책방향, 공유재산 관리·처분의 총괄 계획, 공유재산 처분의 기준에 관한 사항, 공유재산 특례 종합계획에 관한 사항 등을 포함하여야 한다. 지자체가 중기공유재산관리계획을 수립한 후 행정안전부 장관에게 제출하여 보고(또는 승인)하는 절차를 마련한다.

12) 이삼주·김성주(2015), “공유재산 관리체계의 개선방안”, 「국가정책연구」 제29권 제4호, p.256.

13) 상계서, p.264.

□ 행정안전부의 “공유재산 종합운영계획” 추진¹⁴⁾

행정안전부는 2019년 8월 공유재산의 효율적 활용과 관리를 통해 지역경제 활성화에 기여하고자 「공유재산 종합운영계획」을 발표하였다. 행정안전부는 본 운영계획을 기점으로 공유재산 관리의 패러다임을 유지·보전 등 행정목적에서 사회적 가치 제고·재정수입 확보·개발 잠재력 활용 등 적극적 관리로 전환할 계획이다. 더불어, 종합적인 계획(마스터플랜)을 통해 그간 단기적·임기응변적 현안처리 위주로 운영되던 공유재산의 운영·관리를 효과적이고 일관성 있게 운영할 계획이다.

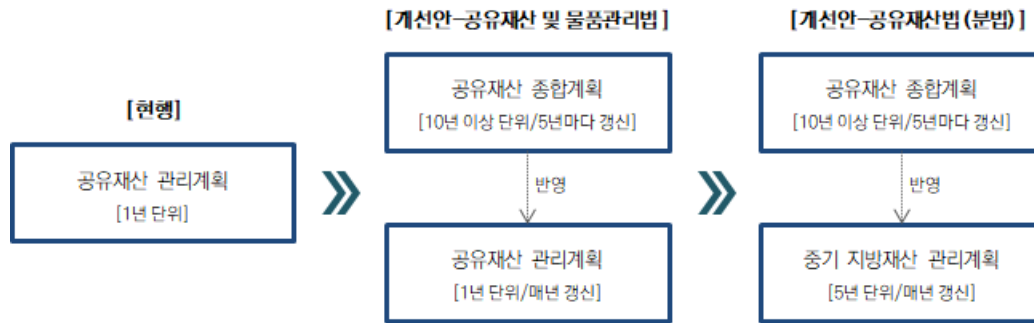
[표 5-3] 공유재산 종합운영계획의 주요 내용

구분	세부 내용
제도정비	공유재산법 분법, 공유재산특례제한법 제정, 지자체 조례정비
지역경제 활력제고	생활SOC 확대, 기업지원 확대, 지역경제위기지역 특례 허용, 신성장 산업 지원
규제개선	사용료 개선, 수의계약 범위 확대, 영구시설물 축조의 합리적 허용, 규제개혁 공모제 추진
관리의 효율화	실태조사 강화, 가치재평가 기준 정립, Best-Practice 도출을 위한 위탁관리·위탁개발 시범사업, 시스템 개선
대국민 서비스	대국민 정보공개 확대, 양질의 서비스 제공, 모바일을 통한 서비스 제공

출처 : 행정안전부(2019), “지역경제 활력제고 위한 공유재산 종합운영계획 수립되다”, 8월 28일자 보도자료, p.2, 재구성.

제도정비 측면에서는 성격과 관리방법이 상이한 「공유재산 및 물품 관리법」을 분법(分法)하고, 현행 2단계에서 3단계 체계로 정비를 추진할 계획으로, 「공유재산법」에는 체계적 재산관리 도모를 위한 5개년 중기지방재산관리계획 수립, 지방재산의 중요정책방향을 심의하는 지방재산정책협의회 설치, 지방재산 기금 신설 등이 도입될 예정이다. 또한, 지역경제 활력제고를 위하여 개별용도로 구성된 단독 공공청사 위주의 신축에서 노후청사, 폐교, 유허부지 등을 적극 활용하여 「청사+구민회관+구문화원」등과 결합된 ‘공공복합청사’로 신축 및 개발을 유도할 계획이다. 관리의 효율화를 위한 방안으로 공익목적에 부합하는 개발·활용을 위한 행정재산의 실태조사를 단계별로 실시하고, 특히 전문기관을 통한 총 조사 실시 등 공유재산 실태조사를 강화할 계획이다.

14) 행정안전부(2019), “지역경제 활력제고 위한 공유재산 종합운영계획 수립되다”, 8월 28일자 보도자료.



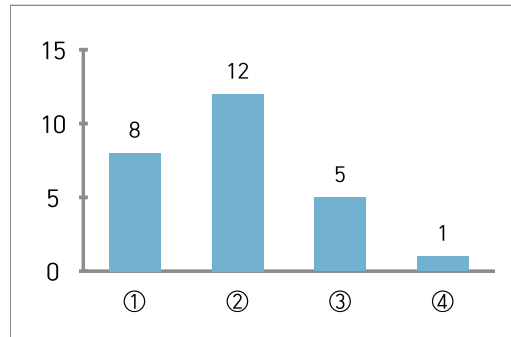
[그림 5-2] 공유재산관리계획 개선방안

출처 : 행정안전부(2019), “지역경제 활력제고 위한 공유재산 종합운영계획 수립되다”, 8월 28일자 보도자료를 바탕으로 연구진 작성.

□ 지역 공공시설 종합관리계획에 대한 지역 공유재산 담당자 의견¹⁵⁾

지역 공유재산 담당자들은 현행 공유재산관리계획을 지역 공공시설의 종합적 자산관리 계획으로서 10년 이상 단위의 중장기계획으로 개편하는 방안의 필요 여부에 대해서 조금 필요하다는 의견이 12명(46%), 매우 필요하다는 의견이 8명(31%)으로 전체의 77%가 필요성에 공감하였다.

구분	사 례 수 (명)	비율(%)
① 매우 필요하다.	8	31
② 조금 필요하다.	12	46
③ 별로 필요 없다.	5	19
④ 전혀 필요 없다.	1	4

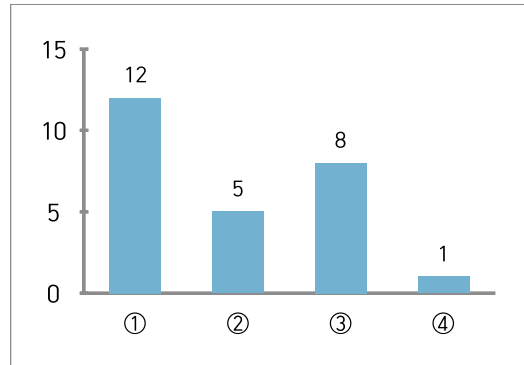


〈현행 공유재산관리계획의 종합적 자산관리계획으로의 개편 필요성에 대한 설문 결과〉 ※ 출처 : 연구진 작성

구체적인 개편방안에 대해서는 10년 이상의 중장기 자산관리계획 수립과 현행의 단년도 계획의 양립 방안을 선택한 경우가 12명(46%)으로 가장 많았으며, 그 다음으로 현행의 단년도 계획에 장기적인 자산관리 전략을 추가하고 매년 관련 내용을 보완·정비하는 방안이 8명(31%)을 차지하였다.

15) 지자체 공유재산 담당자에 대한 설문조사 내용 일부를 바탕으로 작성하였으며, 전체 설문조사 개요는 p.22 참조.

구분	사 례 수 (명)	비율(%)
① 10년 이상의 중장기 자산관리계획 수립과 현행의 단년도 계획의 양립	12	46
② 10년 이상의 중장기 자산관리계획 수립과 현행의 단년도 계획의 간소화	5	19
③ 현행의 단년도 계획에 장기적인 자산 관리 전략을 추가하고 매년 관련 내용을 보완·정비	8	31
④ 기타 (행정 수요에 맞게 탄력적으로 운영할 수 있도록 현행제도 유지)	1	4



〈현행 공유재산관리계획의 종합적 자산관리계획으로의 개편 방향에 대한 설문 결과〉 ※ 출처 : 연구진 작성

□ 공유재산관리계획에 지역 공공시설 종합적 자산관리 계획 도입

행정안전부의 「공유재산 종합운영계획」에 따라 「공유재산 및 물품관리법」이 분법되고, 5개년 중기지방재산관리계획 수립 근거가 마련된다면, 본 연구에서 검토한 지역 공공시설 종합적 자산관리 계획을 법정계획화 할 수 있는 여건이 조성될 것으로 기대된다. 5년 단위의 중기지방재산관리계획을 도입하는 취지는 「지방재정법」에 따른 5년 단위의 중기지방재정계획과 연계하기 위한 것으로 이해되므로, 중기지방재정계획과 마찬가지로 매년 5년 단위의 중기지방재산관리계획을 수립하고 행정안전부에 제출하는 방식이 될 것으로 예상된다.

본 연구에서 검토한 지역 공공시설의 종합적 자산관리 계획은 최소 10년 이상을 단위로 하는 중장기 계획으로 수립하는 것이 바람직하며, 중기지방재정계획처럼 매년 이를 10년 단위로 갱신하는 것은 취지에 맞지 않다. 다만 매년 추진성과를 모니터링하면서 5년 정도마다 성과진단과 여건변화를 바탕으로 수정계획을 수립하는 것은 필요하다.

이에 따라 본 연구에서는 우선 현행 「공유재산 및 물품관리법」체계를 바탕으로 현행 공유재산관리계획을 10년 이상을 단위로 하는 공유재산 종합계획과 연 단위의 공유재산 관리계획으로 이원화하고, 공유재산종합계획에 지역 공공시설(공유재산)에 대한 종합적 자산관리 전략을 포함하도록 하는 방안을 제시한다. 향후 「공유재산법」으로 분법이 되고 현행 공유재산관리계획이 5년 단위의 중기지방재산관리계획으로 재편된다면 10년 이상을 단위로 하는 공유재산 종합계획과 이를 바탕으로 매년 갱신을 전제로 하는 5년 단위의 공유재산관리계획으로 이원화될 수 있을 것이다.

[표 5-4] 「공유재산 및 물품관리법」 개정안

현행	개정안
제10조(공유재산의 관리계획 수립·변경 등) ① 지방자치단체의 장은 예산을 지방의회에서 의결하기 전에 매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획(이하 "관리계획"이라 한다)을 세워 그 지방의회의 의결을 받아야 한다. 이 경우 관리계획을 수립한 후 부득이한 사유로 그 내용이 취소되거나 일부를 변경할 때에도 또한 같다. ② 지방자치단체의 장은 관리계획을 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군·구(자치구를 말한다)는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다. ③ 제2항에도 불구하고 회계연도 중에 사업계획이 변경되거나 긴급하게 공유재산을 취득·처분하여야 할 사유가 있는 때에는 그 회계연도 중에 관리계획을 수립하여 제출할 수 있다. 이 경우 제출 절차는 「지방자치법」 제46조에 따른다. ④ 관리계획에 포함하여야 할 공유재산의 범위, 관리계획의 작성기준 및 변경기준은 대통령령으로 정한다. ⑤ 관리계획에 관하여 지방의회의 의결을 받았을 때에는 「지방자치법」 제39조제1항제6호에 따른 중요 재산의 취득·처분에 관한 지방의회의 의결을 받은 것으로 본다.	제10조(공유재산 종합계획 수립·변경 등) ① 지방자치단체의 장은 10년 이상을 단위로 하는 공유재산에 관한 종합적인 계획(이하 "종합계획"이라 한다)을 세워 지방의회의 승인을 거쳐 행정안전부 장관에게 제출하여야 한다. ② 제1조에 따른 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 공유재산의 현황 및 운영 실태에 관한 사항 2. 공유재산의 신규 조성 및 운영관리 등에 소요되는 비용에 관한 사항 3. 인구 추이 및 수요 변화 등에 따른 공유재산 수요 예측에 관한 사항 4. 중장기적인 공유재산 정책 방향 5. 공유재산의 종합적 자산관리 전략 5. 기타 대통령령으로 정하는 사항 ③ 종합계획은 「지방재정법」 제33조에 따른 중기지방재정계획과 상호 연계되어야 한다. ④ 지방자치단체의 장은 매년 종합계획의 추진실적을 평가하여야 하며, 5년마다 그 내용을 재검토하여 정비할 수 있다. ⑤ 종합계획의 수립 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
〈신 설〉	제10조의 2(공유재산 관리계획 수립·변경 등) ① 지방자치단체의 장은 예산을 지방의회에서 의결하기 전에 매년 제10조에 따른 공유재산 종합계획에 따라 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획(이하 "관리계획"이라 한다)을 세워 그 지방의회의 의결을 받아야 한다. 이 경우 관리계획을 수립한 후 부득이한 사유로 그 내용이 취소되거나 일부를 변경할 때에도 또한 같다. ② 지방자치단체의 장은 관리계획을 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군·구(자치구를 말한다)는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다. ③ 제2항에도 불구하고 회계연도 중에 사업계획이 변경되거나 긴급하게 공유재산을 취득·처분하여야 할 사유가 있는 때에는 그 회계연도 중에 관리계획을 수립하여 제출할 수 있다. 이 경우 제출 절차는 「지방자치법」 제46조에 따른다. ④ 관리계획에 포함하여야 할 공유재산의 범위, 관리계획의 작성기준 및 변경기준은 대통령령으로 정한다. ⑤ 관리계획에 관하여 지방의회의 의결을 받았을 때에는 「지방자치법」 제39조제1항제6호에 따른 중요 재산의 취득·처분에 관한 지방의회의 의결을 받은 것으로 본다.

출처 : 연구진 작성

6. 지역 공공시설 자산관리 계획에 기반한 공공시설의 조성 및 정비 유도

여기에서는 관련 법령에 지역 공공시설 자산관리계획 법제화를 전제로 자산관리계획 수립을 활성화하고, 이에 따른 체계적인 사업추진을 유도하기 위한 방안으로 인센티브 부여와 심사절차와의 연계방안을 제안한다.

□ 국고보조사업 선정 시 지역 공공시설 자산관리 계획을 고려하도록 규정

현재 정부의 생활SOC 복합화 사업에서는 생활SOC에 해당하는 국고보조 대상 공공시설과 타 시설 등을 복합화하는 경우 해당 시설에 대한 국고보조율을 현행 대비 10% 인상하는 인센티브를 적용하고 있다.



[그림 5-3] 생활SOC 복합화 인센티브 대상시설 사업

출처 : 균형발전위원회(2019), 「생활SOC 복합화 사업설명회 자료」, p.29.

이를 참고하여 지자체가 지역 공공시설 자산관리 계획을 적극적으로 수립하고 이를 바탕으로 체계적인 공공시설 조성 및 정비를 하도록 유도하기 위하여 국고보조사업 선정과 연계하는 방안 도입을 검토해 볼 수 있다. 공특회계, 농특회계 등 특별회계, 체육기금, 건강기금, 양평기금 등 각종 기금, 일반회계 등에 기반하여 중앙부처가 지자체를 대상으로 편성하는 공공시설 조성 관련 국고보조금 사업 선정 시 지역 공공시설 자산관리 계획

을 수립하고 이에 기반하여 신규사업을 신청한 경우에는 선정 시 가점을 부여하거나 국고보조율을 10% 상향 조정하는 방안을 제안한다.

□ 「지방재정법」에 따른 투자심사 시 지역 공공시설 자산관리 계획과의 연계 고려

「지방재정법」제37조에서는 재정투자사업에 대한 예산안 편성 시 등에 사전에 그 필요성과 타당성을 심사하여야 한다고 규정하고 사업비 규모에 따라 자체심사, 시도 의뢰심사, 중앙 의뢰심사 등을 적용하고 있다. 「지방재정법」에 따른 「지방재정투자사업 심사규칙」의 제2조(투자심사기준)에서는 국가의 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성, 중·장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성, 사업의 필요성 및 시급성, 주민숙원·수혜도 및 사업요구도 등에 따라 투자심사를 하도록 규정하고 있다. 또한, 행정안전부가 발행한 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」에서는 투자심사기준을 보다 구체적으로 제시하고 있다.¹⁶⁾ 본 연구에서 제안하는 지역 공공시설 자산관리 계획이 「공유재산 및 물품관리법」개정을 통해 법정계획이 될 경우, 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」의 투자심사기준 중 “중·장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계성”에서 지역 공공시설 자산관리 계획과의 관련성을 검토하도록 규정하여 투자심사 시 지역 공공시설 자산관리 계획과의 연계를 고려하도록 유도할 필요가 있다.

[표 5-5] 지방재정투자사업 투자심사기준

구분	주요내용
국가 장기계획 및 경제사회정책과의 부합성	- 국토종합개발계획, 국가균형발전 5개년 계획 등과의 연계성 - 국가경제사회발전계획 수립시 동 계획과의 연계성 - 각 중앙부처가 추진하는 역점시책사업과의 연계성 등
중·장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계성	- 개별 법률에 의한 지역단위 계획과의 관련성 (예) 지역종합개발계획, 도시교통정비기본계획 등 - 중·기지방재정계획에의 포함 여부
소요자금 조달 및 원리금 상환 능력	- 국고보조사업 해당여부 및 부담비율 적정성 - 지방비부담 (또는 확보) 능력 - 지방채 발행요건 해당여부 및 원리금 상환능력 등 - 민자 확보 시 민간자본 투자계획의 구체성 등
재무적·경제적 수익성	- 사업시행으로 인하여 자치단체에 미치는 재무적 수익성 (지방자치단체의 재정에 미치는 내부효과 및 외부효과) - 사업시행결과 지역에 미치는 경제적 수익성
사업의 필요성 및 시급성	- 타사업보다 시급히 추진하여야 하는 사유 또는 필요성 - 현재 현황 수요추세 등 사업의 성격분석 및 예상수요도

16) 행정자치부(2017), 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」, pp.24~25.

구분	주요내용
주민숙원·수해도 및 사업요구 도	- 사업에 대한 주민의 사업요구정도, 사업시행으로 인한 수해를 받는 지역 및 주민수 - 사업요구도 : 자치단체의 사업목표치 대비 사업성과 수준을 대비 (예) 도로포장율, 인구증가율, 상·하수도 보급율 등 - 일자리 창출 효과 : 직접·간접고용효과를 계량적으로 제시
사업규모, 사업비의 적정성	- 수해인구, 같은 조건의 사업 등과 비교분석하여 규모·사업비의 적정 산출여부 검토 - 앞으로 수요추세 등 발전전망을 종합적으로 고려하여 분석
종합적인 평가·분석	- 위 기초분석결과를 기초로 하여 종합평가결과 분석 · 상급기관 승인, 영향평가실시 등 사업시행 사전절차 이행여부 · 설계도서 작성, 토지보상금 지급상황 등 사업착수준비 · 연관사업인 경우 주된 사업의 추진 또는 진행상황 - 기타 국내·외 경기동향 및 국제 수지 전망 등

출처 : 행정자치부(2017), 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」, pp.24~25.

제6장 결론

- 1. 연구결과 종합
 - 2. 연구의 의의 및 한계
-

1. 연구결과 종합

본 연구는 생활SOC 3개년 계획에 따른 지역 공공시설의 확충 추진을 정책적 배경으로, 그간 개념적으로 제시 및 검토된 지역 공공시설의 자산관리계획 수립방안을 구체적으로 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 지역 공공시설 조성에서의 종합적 자산관리 개념 도입의 필요성 검토를 바탕으로, 국내외 자산관리계획에 대한 사례분석과 자산관리 전략의 시범수립을 통해 최종적으로 ‘지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 수립방안’을 제시하고, 종합적 자산관리계획의 실효성 제고와 종합적 자산관리계획에 기반한 지역 공공시설의 효율적 조성·활용을 위한 실천방안을 제시하고자 하였다.

우선 본 연구에서는 지역 공공시설의 자산관리의 종합적 자산관리의 필요성으로서 지역 공공시설에 대한 수요 변화 대응 필요, 지역 공공시설의 노후화와 재정 여건 악화 대응 필요, 기존 부처별 칸막이와 Top-Down 방식의 생활SOC 조성체계 전환 필요, 지역 정책과 공공시설의 연계 강화 필요, 소유가치 중심에서 이용가치 중심으로의 전환 필요의 5가지로 정리하였다. 이를 바탕으로 “지역 공공시설의 종합적 자산관리”를 “지역 공공시설의 이용 실태, 노후도, 유지·정비 비용 등을 조사·분석하고, 지역 정책과 연계하고 사회적 요구와 재정 여건 등을 고려하여 경제성, 서비스, 성능 측면에서 모든 공공시설을 대상으로 하는 적정용량 산정, 유지관리 최적화, 용도변경, 통폐합, 재배치 등 중장기적인 정비 방안을 설정하고 이를 바탕으로 시설을 관리(management)하는 것”으로 정의하였다.

본 연구에서는 기존의 국내외 지역 공공시설의 자산관리계획 사례를 분석한 다음, 전담

조직 설치, 총괄건축가 도입, 각종 시범사업 및 시범계획 수립 등 최근 공공건축과 관련한 다양한 정책을 추진하고 있는 충남 당진시를 대상으로 공공시설의 종합적 자산관리 계획을 시범수립하고, 그 결과를 바탕으로 공공시설의 종합적 자산관리 수립방안을 도출하였다. 당진시 자산관리계획 수립수립을 통하여 첫째, 공공시설에 대한 구체적이고 정확한 정보 구축의 중요성, 둘째, 도시기본계획 등 공공시설 공급 관련 계획의 비현실성 및 정보 오류 등 개선의 필요성, 셋째, 지자체 특성에 따른 공공시설 유형화의 필요성, 넷째, 지자체 내 총괄적인 자산관리 수립 주체 설정의 필요성, 다섯째, 공공시설 관련 비용 산출 근거 마련의 필요성을 확인하였다. 이상을 바탕으로 제3장에서 조사한 국내외 사례 및 지역 공공시설의 종합적 자산관리 계획의 주요 내용, 제4장에서 당진시를 대상으로 시범 수립한 종합적 자산관리계획의 진행과정과 결과 등을 바탕으로 종합적 자산관리계획의 수립을 위한 절차와 세부내용을 제시하였다.

[표 6-1] 지역 공공시설의 종합적 관리계획 수립 방안

구분	세부내용
1. 지자체 내 자산관리계획 수립 추진체계 마련	
1-1. 관련 정보의 수집 및 정리를 위한 조사체계	공공시설 관련 부서 및 담당자 파악
	공공시설과 관련한 지자체 내 입수 가능한 기초 정보 수집
	공공시설 자산관리 전략 수립을 위한 별도의 위탁용역 시행 필요성 검토 및 용역 발주 준비
1-2. 공공시설 관련 부서 간 의견조율 및 의사결정을 위한 협의 및 조정체계	공공시설 자산관리 주관 부서 및 협력 부서 지정
	자산관리 계획 수립을 위한 협의체 또는 TFT 구성 및 역할 분담 방안 마련
	협의체 또는 TFT 운영 방식 결정
1-3. 자산관리전략 및 실행계획 수립 등을 위한 전문가 지원체계	공공시설 자산평가 및 건축 분야 전문가 활용방안 마련
	필요 시 공공시설 자산관리 전략 수립을 위한 별도의 위탁용역 시행
	지자체 내 총괄건축가 및 전담조직 기 운영 시 활용방안 검토
2. 공공시설 관련 정보의 조사 및 구축	
2-1. 공공시설의 기본 현황정보 구축	지자체 내 공공시설 관련 기존 정보 수집 및 분석
	지자체 내 공공시설 기본 현황 정보 구축
2-2. 관련 시설 및 토지 정보 파악	국가 소유 토지 및 시설 정보
	학교시설 관련 정보
2-3. 개별 공공시설 현황 파악	기본정보 (개요, 토지정보, 건축정보)
	운영 현황
	이용 현황

구분	세부내용
	비용현황 (수입, 지출)
	품질 정보(안전, 에너지 성능, 민원)
	기타(향후계획, 데이터정보)
	개별 공공시설 현황 조사 결과 취합 및 정보 일원화
2-4. 개별 공공시설 자산가치 평가	공공시설 자산가치 평가기준 설정
	공공시설 자산가치 평가 및 시설별 자산관리 방향 우선순위 도출
3. 지역 현황 및 지역의 중장기 발전방향 파악·설정	
3-1. 지역현황 파악	도시 일반현황
	인구변화 추이
	지역 개발동향 및 재정상황 파악(지역 개발동향, 재정상황)
3-2. 지역의 중장기 발전방향 파악 및 설정	도시기본계획 및 도시재생전략계획 등 법정계획의 내용 파악
	지역개발 관련 비법정계획의 내용 파악
	주요 생활권별 발전방안 및 공공시설 조성·활용 방향 설정
4. 지역 공공시설 조성 및 관리를 위한 재정소요 추산	
4-1. 기존 시설의 유지관리, 정비, 재건축 등에 소요되는 재정규모 파악	현재 연간 지역 공공시설 조성 및 관리에 소요되는 재정규모 파악
	계획기간 동안 시설 유지관리 및 운영에 소요되는 비용 산출
	준공 후 20년 등 대규모 리모델링이 필요한 시기 도래 시 소요비용 산출
	사용연한이 다하여 재건축이 필요한 경우의 재건축 비용 산출
4-2. 공공시설 조성 및 관리에 투입 가능한 재정규모 수준 설정	향후 공공시설 정비 등 관련 예산확보 규모 산정
	계획기간 동안 공공시설의 조성 및 관리에 투입 가능한 재정규모 수준 설정
5. 지역 공공시설 자산관리 기본방침 설정	
5-1. 공공시설 자산관리를 위한 주요 전략 설정	분석결과에 따라 도출된 자산관리의 주요 과제
	주요 과제의 해결·실행을 위한 실천전략 설정
5-2. 계획기간에서의 공공시설 적정 보유량 목표 설정	계획기간 동안 목표로 하는 공공시설 적정 보유량 설정
	추가 공공시설 공급 대상 생활권 및 공급 규모 설정
5-3. 공공시설 자산관리를 위한 실천과제 설정	공공시설 적정 보유량 실현을 위한 재정소요 산출 및 재정 확보 방안
	기존시설 성능제고 및 장수명화 방안
	미이용·저이용 토지 및 건축물의 적극적 활용 방안
	복합화, 다기능화, 집약화 등 공공시설 효율성 극대화 방안
	공공시설 자산관리체계 개선 방안 등

구분	세부내용
6. 시설 유형별 실행계획 설정	
6-1. 시설 개요 및 현황	시설 세부유형, 시설명, 설치 목적, 규모 등
	건립 시기, 규모, 운영주체, 물리적 성능 등
	시설별 자산가치 평가 결과
6-2. 자산관리 방침	적정 보유량 목표 설정에 따른 세부 공급 및 정비 계획
	목표 면적 및 수선·개보수·갱신비용 등 추계
6-3. 연차별 실행계획	계획기간 동안의 연차별 자산관리 추진계획 설정

출처 : 연구진 작성

마지막으로 이상의 연구결과를 바탕으로 종합적 자산관리에 기반한 공공시설 조성·활용을 위한 실천방안으로서, 첫째, 공공시설 자산관리를 위한 정보체계 구축·운영, 둘째, 지역 공공시설의 종합적 자산관리 계획 수립 시범사업 추진방안, 셋째, 공공시설 리모델링, 증개축 등에 대한 국가 예산의 지원 확대 방안, 넷째, 복합화, 민관협력, 용도변경, 통폐합 등의 원활한 추진을 위한 제도 개선 방안, 다섯째, 지역 공공시설의 종합적 자산관리 계획의 법적근거 마련 방안, 여섯째, 지역 공공시설 자산관리 계획에 기반한 공공시설의 조성 및 정비 유도 방안을 제시하였다.

[표 6-2] 종합적 자산관리에 기반한 지역 공공시설 조성·활용을 위한 실천방안

구분	주요내용
공공시설 자산관리를 위한 정보체계 구축 방안	- 지역 공유재산 담당부서의 역량 강화 필요 - 체계적인 실태조사를 통한 지역 공공시설 정보체계 구축·운영 - 국가시설 및 학교시설과의 정보체계 연계
지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 수립 시범사업 추진 방안	- 국토교통부의 '공간환경전략계획 수립 지원사업'을 2개년 사업으로 개편 - 1차년도 : 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 수립 - 2차년도 : 중점추진권역에 대한 세부 사업계획 수립
공공시설 리모델링, 증개축 등에 대한 국가 예산 지원 확대	- 지역 공공시설 자산관리 전략 수립 비용 지원 - 자산관리 전략에 근거한 리모델링, 증개축 등에 대한 국고 보조금 지원 - 자산관리전략에 근거한 사업에 대한 지방채 발행 조건 완화
복합화, 민관협력, 용도변경, 통폐합 등의 원활한 추진을 위한 제도 개선	- 민관협력을 통한 노후 공공시설의 복합화 사업추진 방식 도입 - 용도변경, 재배치 및 통폐합 추진을 위한 관련 법령의 유연화
지역 공공시설의 종합적 자산관리계획의 법적근거 마련	- (1안) (가칭)「공공건축특별법」에 자산관리계획 근거 마련 - (2안) 「공유재산 및 물품관리법」 개정을 통한 자산관리계획 근거 마련
자산관리계획에 기반한 공공시설의 조성 및 정비	- 국고 보조사업 선정 시 지역 공공시설 자산관리계획 고려 - 투자심사 시 지역 공공시설 자산관리계획과의 연계 고려

출처 : 연구진 작성

2. 연구의 의의 및 한계

본 연구는 본 연구의 직접적인 선행연구인 ‘지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초연구’의 내용을 바탕으로 ‘지역 공공시설의 종합적 자산관리계획’의 필요성과 개념을 정립하고, 실질적인 자산관리계획의 내용을 도출하기 위하여 충남 당진시를 대상으로 종합적 자산관리계획을 시범 수립하여 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 수립방안을 도출하였다. 아울러 종합적 자산관리계획의 법적 근거 마련 방안을 포함하여 지역 공공시설의 종합적 자산관리에 기반한 효율적인 공공시설 사업이 추진되기 위한 정책 및 제도개선 방안을 제시하였다. 본 연구는 그간 지역 공공시설의 자산관리에 대한 제도와 정책이 거의 전무한 상황에서 선행연구에 이어서 지역 공공시설에 대한 자산관리방안을 구체적으로 제시하였다는 데에 의의가 있으며, 선행연구에서 검토한 자산관리계획의 수립 및 제도화 방향을 구체화하였다는 점에도 의의가 있다고 하겠다.

본 연구의 결과가 현재 정부가 추진 중인 생활SOC 확충을 포함하여 지역 공공시설을 보다 효율적으로 정비 및 조성하기 위한 정책 및 제도에 반영되기를 기대한다. 아울러 지역 공공시설의 자산관리를 추진하고자 하는 지자체에도 본 연구에서 제안한 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 수립방안이 참고가 되기를 기대한다.

본 연구에서 해외 공공시설 자산관리계획 관련 사례로 일본과 영국의 국가차원의 지역 공공시설 자산관리계획에 대한 지침과 실제 사례를 살펴보았지만, 실제 해당 국가를 방문하여 관련자에 대한 인터뷰를 실시하는 등 해당 지침의 실효성과 한계, 실제 자산관리계획의 적용 현황 및 개선사항 등을 구체적으로 파악하지는 못하였다. 또한, 본 연구에서 실시한 충남 당진시의 공공시설의 종합적 자산관리계획은 어디까지나 연구의 일환으로 추진한 것으로 충분한 실태조사와 지자체 및 관련자 의견수렴을 통하여 계획의 완성도를 높이기에는 기간, 비용, 인력 등의 한계가 있었다. 따라서 본 연구에서 진행한 시범적용은 어디까지나 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획 수립방안을 도출하기 위한 과정으로 이루어진 것이므로 실질적으로 지역 공공시설의 종합적 자산관리계획의 수립을 위해서는 보다 많은 조사와 시간, 비용이 소용됨을 알려준다. 그리고 본 연구에서 종합적 자산관리에 기반한 공공시설의 조성·활용을 위한 실천방안으로서 다양한 정책 및 제도개선 방안을 제시하였지만, 개별 방안에 대해 해당 정책 및 제도 담당자와의 심층적인 검토는 진행하지 못하였음을 또한 한계로 밝혀둔다.

-
- 관계부처 합동(2019), 「생활SOC 3개년계획(안)(2020~2022)」, 국무조정실생활SOC추진단.
- 관계부처합동(2018), 「국민의 삶의 질 제고를 위한 지역밀착형 생활SOC확충방안」, 경제관계장관 회의자료(18.8.27).
- 국가 공공건축지원센터(2018), 「숫자로 보는 공공건축 2017」, 건축도시공간연구소.
- 국가건축정책위원회·국토교통부(2019), “공공건축물에 디자인과 품격 입혀 삶의 질 높이겠습니다”, 4월 18일자 보도자료.
- 국가통계포털 홈페이지, “기관별 통계 - 충청남도 당진시 기본통계 - 보건 및 사회보장 - 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설”, http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_02&vwcd=MT_OTITLE&parmTabId=M_01_02 (검색일 : 2019.9.20.).
- 국가통계포털, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20921&checkFlag=N (검색일:2019.09.18.).
- 국가통계포털, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=213&tblId=DT_21303_D000006 (검색일: 2019.8.31.).
- 국립국어원(2019), “자산 관리”, 우리말샘 홈페이지, https://opendict.korean.go.kr/dictionary/view?sense_no=710259&viewType=confirm (검색일: 2019.2.10.).
- 국무총리실 블로그, <https://primeministerkr.blog.me/221354195821> (검색일: 2018.09.16.).
- 국토교통부(2019), “민간건축가 참여로 (생활SOC 등) 공공건축 디자인 품질 높인다”, 6월 3일자 보도자료.
- 국토교통부(2019), 「총괄·공공건축가 및 공간환경전략계획 수립 지원사업 관리·운영 가이드라인」.
- 균형발전위원회(2019), 「생활SOC 복합화 사업설명회 자료」.
- 기획재정부(2019), 「균형발전특별회계 예산안 편성지침」.
- 당진시 복지광장, “어르신-복지시설”, https://www.dangjin.go.kr/bokji/sub04_03_01.do (검색일: 2019.9.20.).
- 당진시 홈페이지, https://www.dangjin.go.kr/kor/sub04_01_03.do (검색일 : 2019.08.31.).

당진시(2010), 「2030 당진 도시기본계획」.

당진통계, <https://www.dangjin.go.kr/stat.do>(검색일:2019.08.23.).

보건복지부(2018), 「2019노인복지시설현황」.

서울시 홈페이지 <http://org.seoul.go.kr/org/orgChartView.do> (검색일 19.09.30.).

서울특별시(2017), 「공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인 마련(안)」.

성은영·임유경·임현성(2013), 「노후 주거지의 기초생활인프라 공급 현황 및 수준 분석」, 건축도시공간연구소.

여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소 내부자료(2차 사업평가 별첨자료).

여혜진·김꽃송이·이경재(2018), 「지역 공공시설 자산관리계획에 관한 기초연구」, 건축도시공간연구소.

염철호·이여경·최진희(2016), 「중앙정부 공공건축물 수급관리 정책방향 연구」, 국가건축정책위원회·건축도시공간연구소.

염철호·서수정·여혜진(2018), 「노후 공공청사 복합개발을 위한 민관협력방식 활성화 방안 연구」, 건축도시공간연구소.

이교선·진경호·채명진·유진옥(2008), 「도로, 철도 등 기반시설물 자산관리체계 도입방안 연구」, 한국건설기술연구원.

이삼주·김성주(2015), “공유재산 관리체계의 개선방안”, 「국가정책연구」 제29권 제4호, pp. 243~269.

임유경·성은영·이규철·박석환·엄운진·진태승·이경재(2017), 「조치원을 공공건축물 재배치 연구」, 세종특별자치시·건축도시공간연구소.

임현성·엄운진(2013), 「공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구」, 건축도시공간연구소.

조문영·채명진·김정렬·이규·박재우(2008), 「자산관리 통합 프레임워크 및 정책개발(I)」, 한국건설기술연구원.

조상욱·고규진·황정하·이찬식(2015), “공공건축물의 자산관리 프레임워크 개발”, 「한국 구조물진단 유지관리공학회 논문집」, v.19(2), 한국구조물진단학회, pp.133~142.

조준배·임현성·서수정·권미주(2008), 「영주시 공공건축 통합 계획」, 건축도시공간연구소.

채명진, 조문영, 이교선, 이규, 박재우, 오은호(2011), 「자산관리 통합 프레임워크 및 정책개발(VI)」, 한국건설기술연구원.

채명진·윤원권(2014), 「사회기반시설 자산관리 입문서」, 구미서관.

충청남도(2018), 「지속가능한 충남형 도시계획 수립방안 연구」, 충남연구원.

「학교복합시설 설치 및 운영에 관한 법률안」(김한표의원 대표발의, 19.05.27.).

「학교복합시설의 운영 및 관리에 관한 법률안」(안민석의원 대표발의, 19.06.21.).

한국도로학회 자산관리분과위원회(2018), 「사회기반시설의 자산관리와 ISO 55000」, 씨아이알.

행정안전부(2019), “지역경제 활력제고 위한 공유재산 종합운영계획 수립되다”, 8월 28일자

보도자료.

행정자치부(2017), 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」.

BSI, National Asset Management Steering(NAMS) Group(2006), International infrastructure management Manual.

Camden Council(2011), 「Building Asset Management Plan」.

Department for Communities and Local Government(2008), 「BUILDING ON STRONG FOUNDATIONS: A Framework for Local Authority Asset Management」.

Greater London Authority(2013), 「GLA - Property Asset Strategy」.

레베카 후퍼·스콧 윌슨·로버트 아미타케·앤드류 칼라허·톰 오소토(2012), 「사회기반시설자산관리(Whole-life infrastructure asset management: good practice guide for civil infrastructure)」, 유인균·박미연·배성기 역, 한국민간위탁경영연구소.

OECD Data, <https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm> (검색일:2019.10.22.).

ReNew Canada Website, <https://www.renewcanada.net/modern-public-infrastructure-project-delivery/> (검색일: 2019.2.10.).

RICS(2008), 「Public Sector Asset Management Guidelines : A guide to best practice」.

Vanier, D.(2001), “Why Industry Needs Asset Management Tools”, ASCE Journal of Computing in Civil Engineering, v15.

さいたま市(2012), 「さいたま市公共施設マネジメント計画(方針編)」.

さいたま市(2014), 「さいたま市公共施設マネジメント計画・第一次アクションプラン」.

さいたま市(2014), 「さいたま市公共施設マネジメント白書」.

国土交通省公的不動産の合理的な所有・利用に関する研究会(2012), 「PRE戦略を実践するための手引書」.

国土交通省 홈페이지, “まちづくりのための公的不動産(PRE)有効活用ガイドライン”, https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/PRE.html (검색일:2019.05.30.)

総務省 홈페이지 https://www.soumu.go.jp/main_content/000287575.pdf (검색일:2019.09.09.)

国土交通省(2009), “「PRE戦略を実践するための手引書」の公表について”, https://www.mlit.go.jp/report/press/land03_hh_000052.html (검색일:2019.9.9.)

国土交通省(2014), 「まちづくりのための公的不動産(PRE)有効活用ガイドライン」.

内藤伸浩(2015), 人口減少時代の公共施設改革: まちづくりがキーワード, 時事通信出版局.

総務省(2014), 「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」.

総務省(2018), 「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」.

小松幸夫·堤洋樹·池澤龍三(2017), 「公共施設マネジメントのススメ」, 建築資料研究社.

Guidelines and Process for Establishing Comprehensive Asset Management Plan for Efficient Development and Utilization of Public Facilities in Local Areas

SUMMARY

Youm, Chirlho
Lee, Yeokyung
Lee, Kyungjae
Joo, Sohyeon

So far, regional public facilities have been uniformly supplied in a uniform way by population size or by local governments due to the individual supply method according to the relevant laws of each facility. For local governments, most of the projects focused on new construction, rather than considering complex facilities, linking functions, and utilizing idle facilities.

In the U.S., Canada, the U.K., Japan, etc., the importance of the mid – to long-term Asset Management policy is increasing in order to make public facilities longevity and to enhance their value as they are burdened with the rising cost of maintenance and rapid aging of public facilities. Recently, the concept of asset management has expanded to include a comprehensive efficiency measure for public facilities, such as functional linkage, relocation, combined(mixed-use), and public-private cooperation by identifying and predicting service levels and demands required by current and future users at the local level, and analyzing the financial situation and the conditions of facilities. The purpose of this study is to present specific plans for asset management of

local public facilities that have been considered conceptually.

As is the case in advanced countries, Korea needs to change its way of supply and operation of locally-distributed public facilities, with the continuing population decrease and the widening gap between regional population structures. In addition, the need for related facilities is growing even greater due to the increasing demand for medical and welfare services due to the increase of the aged population, and the demand for general public administrative facilities and others is changing from region to region. Therefore, a strategic approach to providing facilities to the right place is needed based on a thorough diagnosis of the operation and demand of local public facilities. In addition, it is expected that there will be many areas where poor financial conditions for local governments can not afford to invest sufficient funds for the readjustment of aging public facilities, so a comprehensive measure should be prepared and the efficiency of fiscal input should be enhanced through selection and concentration. The need is recognized based on the diagnosis of the roles and functions of public facilities, but for those with insufficient functions, the government needs to seek qualitative improvement through active measures such as remodeling and rebuilding. In addition, drastic measures such as repurposing, redeploying, and merging the facilities that lacked the need for them should be taken.

In this study, "asset management of local public facilities" to survey and analyze the use of local public facilities, their aging, maintenance, and maintenance costs, and to establish long-term maintenance measures, such as capacity calculation, maintenance optimization, repurposing, and relocation, for all public facilities in terms of economic efficiency, service, and performance, based on the facility.

Chapter 3 looked at the relevant guidance and examples related to local and international plans for asset management of local public facilities in order to formulate a draft of the asset management plan for local public facilities to be proposed in this study. Based on this, the asset management procedure for local public facilities was set up with ① major tasks based on analysis of urban conditions and public facilities status, ② establishment of basic policies for management of public facilities, ③ establishment

of execution plan by facility type, ④ asset management plan review and assessment of execution plan. In addition, the main contents of the asset management plan were set up as ① the analysis of urban conditions and the status of public facilities, ② the basic policy for asset management of local public facilities, and ③ the execution plan by individual facility type.

Chapter 4 drawn up a pilot project on the asset management plan for public facilities in Dangjin, South Chungcheong Province and a plan to establish an asset management plan for public facilities based on the results. The five strategies presented by the Asset Management Plan in Dangjin were ① resizing the total capacity of public facilities in response to demand, ② active promotion of composite and multi-functioning, ③ active use of unused land and buildings, ④ promotion of systematic readjustment projects for enhancing existing facilities' performance and longevity, ⑤ enhancing the efficiency of public facility assets, and ⑥ enhancement of connection with education and national facilities in Dangjin. The following points were derived as suggestions by developing an asset management plan in Dangjin. First, building specific and accurate information about public facilities is paramount. Second, it is necessary to improve the unreality and information error of the plans related to the provision of public facilities, such as the basic urban plan. Third, type of public facilities according to the characteristics of local governments is required. Fourth, it is necessary to establish a general body for establishing asset management within the local government. Fifth, a basis for calculating the costs associated with public facilities is needed. Based on the above, the Chapter 3 presents procedures and details for developing an asset management plan based on the key details of the asset management plan for domestic and foreign cases and local public facilities, Chapter 4 presents procedures and details for developing an integrated asset management plan based on the progress and results of the asset management plan, which was developed for Dangjin.

In Chapter 5, asset management action plan for public facilities based on the composition and use. First, Building the Information System for public facilities, asset management and operation. In order to establish an asset management strategy for local public facilities, it is essential to develop accurate current data through a closer survey of

local public facilities. Second, the Regional Public Facilities through a pilot project's overall asset management plan. It is necessary for the government to push ahead with a pilot project for developing an asset management plan for local governments in order to enhance the local governments' interest in local public facilities and to discover leading cases. Third, to enhance the utilization of public facilities, the government should expand the budget support for remodeling and expanding the infrastructure. Fourth, combined(mixed-use), building use change, public-private partnerships, consolidation, such as the Institutional Improvement Plans for the smooth implementation. Laws and procedures concerning projects and methods need to be provided for smooth integration of public facilities, cooperation between the private and public sectors, change of usage, relocation, and consolidation of public facilities in accordance with the asset management strategy of local public facilities. It is also necessary to make some rigid systems more flexible so that the related businesses can proceed smoothly. Fifth, lay the legal basis for the asset management plan for local public facilities. Sixth, the creation and maintenance of public facilities based on the asset management plan for local public facilities. As a measure to promote the development of asset management plans and encourage systematic implementation of projects, it is necessary to consider granting incentives to select government subsidy projects.

Keywords :

public facilities, asset management, asset management plan, public buildings

- 1. 지자체 공유재산 담당자 설문 내용 및 결과
 - 2. 당진시 공공시설 자산관리계획(안)
-

1. 지자체 공유재산 담당자 설문 내용 및 결과

1) 설문 개요

□ 조사목적

- 공유재산 관리와 관련한 제도 및 업무 체계의 문제점을 파악하고 개선방안을 모색하기 위하여 지자체의 공유재산관리 담당자의 의견 조사

□ 조사기간

- 조사기간 : 2019.09.18. ~ 2019.10.03.
- 결과취합 및 분석 : 2019.10.04. ~ 2019.10.11.

□ 조사대상 및 방법

- 조사대상 : 전국 광역 및 기초지자체(자치시만)의 공유재산 관리 담당자(팀장급 이상)
 - 특·광역시(세종포함) 8개, 도(제주포함) 9개, 자치시 75개
- 조사방법 : 온라인 설문조사(사전 전화 연락 후 온라인설문 발송)

2) 설문 결과

□ 지역 공공시설의 관리 상황

- 우선순위가 높은 공공시설에 한하여 시설 관리 및 점검을 실시(10명/38%) 하는 경우가 가장 많았으며, 그 다음으로는 모든 공공시설에 대해 계획적인 시설 관리 및 점검을 실시(9명/35%)하고 있음
- 최소한으로 관리를 하거나 특별한 관리대책을 마련하지 않는 경우도 27%를 차지하고 있음

[표 부록-1] 지역 공공시설의 관리 상황

구분	사례수(명)	비율(%)
① 모든 공공시설에 대해 계획적인 시설관리 및 점검을 실시하고 있다.	9	35
② 우선 순위가 높은 공공시설에 한하여 시설관리 및 점검을 실시하고 있다.	10	38
③ 노후화에 대한 개보수 등 최소한의 범위에서 실시하고 있다.	5	19
④ 특별한 관리대책을 실시하고 있지는 않다.	2	8

출처 : 연구진 작성

□ 지역 공공시설의 정보관리 일원화

- 각 소관부서가 개별적으로 지자체의 공공시설에 대한 정보를 관리(22명/85%)하는 곳이 대부분임
- 일부 공공시설에 대해 일괄적으로 관리(1명/4%)하는 곳과 모든 공공시설에 대해 일괄적으로 관리(3명/12%)하고 있는 곳은 소수에 그침

[표 부록-2] 지역 공공시설의 정보관리 일원화

구분	사례수(명)	비율(%)
① 각 소관부서가 개별적으로 관리한다.	22	85
② 일부 공공시설에 대해 일괄적으로 관리하고 있다.	1	4
③ 모든 공공시설에 대해 일괄적으로 관리하고 있다.	3	12

출처 : 연구진 작성

□ 지역 공공시설의 조사와 정보구축 정도

- 지역 공공시설의 조사와 정보 구축 정도를 살펴보면 공공시설에 대한 이용자 평가를 정보로서 구축하고 있는 경우는 거의 없으며, 유지관리비, 전열비, 위탁관리비, 개보수비 등 실태를 파악하고 있는 경우는 30% 수준임

- 대부분 시설명, 주소, 용도, 소관부서 등 공공시설 개요, 총 연면적, 층수, 공사비, 사용승인일 등 건축 정보, 운영관리 주체, 직원 및 정원수 등 운영 실태를 주된 관련 정보로 구축하고 있음

[표 부록-3] 지역 공공시설의 조사와 정보구축 정도

구분	사례수(명)	비율(%)
① 시설명, 주소, 용도, 소관부서 등 공공시설 개요	26	100
② 총 연면적, 층수, 공사비, 사용승인일 등 건축 정보	22	85
③ 운영관리 주체, 직원 및 정원수 등 운영 실태	19	73
④ 이용자 수, 개관일 수, 시설 활용도 등 이용 실태	12	46
⑤ 유지관리비, 전열비, 위탁관리비, 개보수비 등 실태	10	38
⑥ 공공시설에 대한 이용자 평가	2	8
⑦ 기타 ()	0	0

출처 : 연구진 작성

□ 지역 공공시설의 자산실태 파악 수준

- 지역 공공시설의 자산실태 파악 수준에 대하여 응답자의 54%는 전체 시설의 80% 수준을 파악하고 있다고 응답하였고, 60% 이하로 파악수준을 선택한 응답자도 전체의 27%에 달함

[표 부록-4] 지역 공공시설의 자산실태 파악 수준

구분	사례수(명)	비율(%)
① 100%	5	19
② 80%	14	54
③ 60%	6	23
④ 40%	1	4
⑤ 20%	0	0

출처 : 연구진 작성

□ 지역 공공시설의 문제점

- 공공시설 노후화(12명/24%)와 공공시설 운영부담 가중(12명/24%)을 지역 공공시설의 가장 큰 문제점으로 인식하고 있고, 그 밖에 공공시설 관리 인력 부족(11명/22%), 공공시설 확충을 위한 토지 비축 부족(10명/20%) 또한 높은 수준으로 비중을 차지 함
- 공공시설 부족, 유휴 공공시설의 증가, 디자인 등 공공시설의 낮은 품질 개선 등을 문제점으로 인식하고 있는 경우는 소수에 그침

[표 부록-5] 지역 공공시설의 문제점

구분	사례수(명)	비율(%)
① 공공시설 부족	4	8
② 공공시설 노후화	12	24
③ 유휴 공공시설의 증가	1	2
④ 공공시설 운영부담 가중	12	24
⑤ 공공시설 확충을 위한 토지 비축 부족	10	20
⑥ 공공시설 관리인력 부족	11	22
⑦ 디자인 등 공공시설의 낮은 품질 개선	1	2

출처 : 연구진 작성

□ 지역 공공시설의 신축 수요

- 청사 등 공공업무시설(17명/33%)과 박물관, 미술관, 공연장 등 문화 및 집회시설(16명/31%)이 신축 수요가 가장 높다고 답했고, 어린이집, 노인복지시설 등 노유자 시설(12명/24%)이 그 다음 순위를 차지 함

[표 부록-6] 지역 공공시설의 신축 수요

구분	사례수(명)	비율(%)
① 청사 등 공공업무시설	17	33
② 박물관, 미술관, 공연장 등 문화 및 집회시설	16	31
③ 의료시설	1	2
④ 유치원, 초등학교 등 교육연구시설	1	2
⑤ 어린이집, 노인복지시설 등 노유자시설	12	24
⑥ 청소년수련관 등 수련시설	1	2
⑦ 운동시설	3	6

출처 : 연구진 작성

□ 지역 공공시설의 정비 수요

- 청사 등 공공업무시설(20명/41%)이 노후도가 높아 정비 수요가 있다고 판단하고 있으며, 다음으로 청소년 수련관 등 수련시설(7명/14%), 노유자 시설(6명/12%)과 운동시설(6명/12%) 이 유사한 정도를 보임

[표 부록-7] 지역 공공시설의 정비 수요

구분	사례수(명)	비율(%)
① 청사 등 공공업무시설	20	41
② 박물관, 미술관, 공연장 등 문화 및 집회시설	4	8
③ 의료시설	4	8

④ 유치원, 초등학교 등 교육연구시설	2	4
⑤ 어린이집, 노인복지시설 등 노유자시설	6	12
⑥ 청소년수련관 등 수련시설	7	14
⑦ 운동시설	6	12

출처 : 연구진 작성

□ 지역 수요변화에 대한 공공시설의 대응 정도

- 응답자의 62%는 지역 수요 변화에 대한 공공시설의 대응이 어느 정도 가능하다고 답하였으며, 지역 수요 변화에 대한 공공시설의 대응 정도가 미흡하다는 의견은 전체의 35%임

[표 부록-8] 지역 수요변화에 대한 공공시설의 대응 정도

구분	사례수(명)	비율(%)
① 충분히 대응 가능하다.	1	4
② 어느 정도 대응 가능하다.	16	62
③ 조금 미흡하다.	6	23
④ 매우 미흡하다.	3	12

출처 : 연구진 작성

□ 지역 공공시설의 효율적 관리 및 확충을 위한 재정 여건

- 지역 공공시설의 효율적 관리 및 확충을 위한 재정 여건이 충분하다고 응답한 경우는 0%이며, 부족하다고 응답한 경우가 전체의 86%를 차지

[표 부록-9] 지역 공공시설의 효율적 관리 및 확충을 위한 재정 여건

구분	사례수(명)	비율(%)
① 매우 부족하다.	8	31
② 조금 부족하다.	13	50
③ 조금 충분하다.	5	19
④ 매우 충분하다.	0	0

출처 : 연구진 작성

□ 공공시설 자산관리의 개념 도입 정도

- 현재 지역 내 공유재산 정책 및 체계에 공공시설 자산관리의 개념이 전혀 도입되어 있지 않다고 응답한 경우가 전체의 58%를 차지하였으며, 충분히 도입되어 있다고 응답한 경우는 4% 수준임

[표 부록-10] 공공시설 자산관리의 개념 도입 정도

구분	사례수(명)	비율(%)
① 충분히 도입되어 있다.	1	4
② 조금 도입되어 있다.	7	27
③ 현재 도입을 검토 중이다.	3	12
④ 전혀 도입되어 있지 않다.	15	58

출처 : 연구진 작성

□ 공공시설 종합적 자산관리의 필요성

- 응답자의 62%는 공공시설 종합적 자산관리가 매우 필요하다고 답하였으며, 별로 필요없다고 응답한 경우는 4%에 불과함

[표 부록-11] 공공시설 종합적 자산관리의 필요성

구분	사례수(명)	비율(%)
① 매우 필요하다.	16	62
② 조금 필요하다.	9	35
③ 별로 필요없다.	1	4
④ 전혀 필요없다.	0	0

출처 : 연구진 작성

□ 공유재산 관리 계획과 중기지방재정계획과의 연계성

- 응답자의 70%가 공유재산 관리계획과 중기지방재정계획과 연계성이 있다고 응답하였으며, 매우 연계성이 있다고 응답한 경우는 35% 수준임

[표 부록-12] 유재산 관리 계획과 중기지방재정계획과의 연계성

구분	사례수(명)	비율(%)
① 매우 연계성이 있다.	9	35
② 조금 연계성이 있다.	9	35
③ 별로 연계성이 없다.	6	23
④ 전혀 연계성이 없다.	2	8

출처 : 연구진 작성

□ 공유재산관리계획의 실효성

- 응답자의 77%는 현재 수립하고 있는 공유재산 관리계획이 공공시설의 자산관리 및 종합적 자산관리에 도움이 된다고 답하였으나, 매우 도움이 된다고 응답한 경우는 35%에 그침

[표 부록-13] 공유재산관리계획의 실효성

구분	사례수(명)	비율(%)
① 매우 도움이 된다.	9	35
② 조금 도움이 된다.	11	42
③ 별로 도움이 되지 않는다.	5	19
④ 전혀 도움이 되지 않는다.	1	4

출처 : 연구진 작성

□ 공유재산관리계획이 도움이 되거나 되지 않는다고 판단한 이유

- 공유재산관리계획이 공공시설의 자산관리 및 종합적 자산관리에 [도움이 된다]는 이유로는 공유재산 취득, 처분에 대한 사전 의결사항으로 각 부서에서 추진하는 사업 파악 및 중요 사업에 대한 공유재산 관리에 도움이 됨, 공유재산 관리계획을 통해 사업의 필요성과 공유재산의 취득 처분에 대한 검토와 토론을 통해 합리적 방안 도출과 문제점 해결의 방안을 한 번 더 검토할 수 있다는 점을 제시함
- [도움이 되지 않는다]는 의견에는 자치단체장이 바뀔에 따른 정책변경, 공유재산관리계획은 예산 편성 전 정기분 또는 수시분으로 이루어 지고 있음, 자치단체에서는 각 사업별로 공유재산이 관리되고 또, 그 용도에 따라 개별적으로 자산이 관리되므로 공유재산 관리계획 연계가 어려움, 지방재정이 열악하여 체계적인 공유재산의 취득이 불가하므로 라는 점을 제시함

□ 공유재산관리계획의 중장기적인 종합관리계획으로의 개편 필요성

- 응답자의 77%는 현행 공유재산관리계획을 지역 공공시설 및 공공용지의 종합적 자산관리계획으로서 10년 이상 단위의 중장기계획으로 개편하는 방안이 필요하다고 응답

[표 부록-14] 공유재산관리계획의 중장기적인 종합관리계획으로의 개편 필요성

구분	사례수(명)	비율(%)
① 매우 필요하다.	8	31
② 조금 필요하다.	12	46
③ 별로 필요 없다.	5	19
④ 전혀 필요 없다.	1	4

출처 : 연구진 작성

□ 공유재산관리계획의 개편방안

- 공유재산관리계획의 개편방향 중 가장 많은 응답자가 선택한 방식은 10년 이상의 중장기 자산관리계획 수립과 현행의 단년도 계획의 양립(12명/46%)이며, 다음으로 현행의 단년도 계획에 장기적인 자산관리 전략을 추가하고 매년 관련 내용을 보완·정비(8명/31%)임

[표 부록-15] 공유재산관리계획의 개편방안

구분	사례수(명)	비율(%)
① 10년 이상의 중장기 자산관리계획 수립과 현행의 단년도 계획의 양립	12	46
② 10년 이상의 중장기 자산관리계획 수립과 현행의 단년도 계획의 간소화	5	19
③ 현행의 단년도 계획에 장기적인 자산관리 전략을 추가하고 매년 관련 내용을 보완·정비	8	31
④ 기타 (행정 수요에 맞게 탄력적으로 운영할 수 있도록 현행제도 유지)	1	4

출처 : 연구진 작성

□ 공공시설 자산관리의 내실화를 위하여 필요한 사항

- 공공시설 자산관리의 내실화를 위해서는 ‘공공시설 자산관리에 대한 중장기적인 종합관리계획의 수립 및 운영’과 ‘공공시설에 대한 상시적인 조사 및 데이터베이스 일원화’가 가장 필요하다고 판단
- 다음으로 ‘공공시설에 대한 전문적인 관리조직의 신설 또는 확대’가 필요하다는 의견이 23%(11명), ‘공공시설 관리조직의 전문성 제고’가 필요하다는 의견이 21%(10명)임

[표 부록-16] 공공시설 자산관리의 내실화를 위하여 필요한 사항

구분	사례수(명)	비율(%)
① 공공시설 자산관리에 대한 중장기적인 종합관리계획의 수립 및 운영	13	27
② 공공시설에 대한 전문적인 관리조직의 신설 또는 확대	11	23
③ 공공시설 관리조직의 전문성 제고	10	21
④ 공공시설에 대한 상시적인 조사 및 데이터베이스 일원화	13	27
⑤ 공공시설 관리를 위한 예산의 확대	0	0
⑥ 공공재산심의위원회의 자문역할 강화	1	2
⑦ 기타 ()	0	0

출처 : 연구진 작성

□ 공공시설 자산관리의 내실화를 위한 정부의 제도·정책의 개선방향

- 지역 공공시설의 체계적이고 종합적인 자산관리를 위해서는 공유재산 관리 시스템의 고도화 추진과 지역별 공유재산관리조직의 확대 및 전문성 제고

지원이 가장 필요하다고 응답하였으며, 다음으로 중장기적인 공공시설 종합관리계획의 수립근거 마련이 19%로 3위로 제시됨

[표 부록-17] 공공시설 자산관리의 내실화를 위한 정부의 제도·정책의 개선방향

구분	사례수(명)	비율(%)
① 중장기적인 공공시설 종합관리계획의 수립근거 마련	9	19
② 공유재산 관리시스템의 고도화 추진	16	33
③ 지역 중심의 공유재산 관리체계 마련 및 운영을 위한 권한 위임	5	10
④ 지역별 공유재산관리조직의 확대 및 전문성 제고 지원	16	33
⑤ 공유재산의 효율적 활용을 위한 규제 개선	2	4
⑥ 기타 ()	0	0

출처 : 연구진 작성

□ 추가 의견

- 공공시설의 효율적 운영을 위한 제도적 마련과 함께 위탁개발 및 관리 등이 적용될 수 있는 방안 마련이 필요함
- 인력이나 관리조직이 부족하므로 국유재산의 관리처럼 일반재산은 위탁관리 했으면 좋겠으며, 재산관리의 중요성을 더 부각 시켰으면 좋겠음
- 종합적인 자산관리계획 수립을 위해서는 지자체에서 가장 기본인 부지를 신속이 확보할 수 있는 제도 개선이 필요함. 현행 제도에 근거해서 사업을 추진하기 위해 각종 행정절차를 진행하다보면 가격상승으로 사업추진이 어려운 경우가 많음. 부지매입 후 행정절차를 진행하는 제도 개선이 필요함
- 중장기 계획보다는 단 년도 계획 수립 시 자산관리 계획을 추가하여 추진하는 것이 바람직하다고 생각함
- 새울 공유재산 프로그램의 고도화가 필요함
- 공유재산 업무를 장기적으로 수행할 수 있는 근무환경 조성과 직원의 전문 지식 함양을 통한 역량 강화가 필요함

3) 설문 문항

1. 귀 지자체의 공공시설에 대한 관리 상황은 어느 정도입니까?

- ① 모든 공공시설에 대해 계획적인 시설관리 및 점검을 실시하고 있다.
- ② 우선 순위가 높은 공공시설에 한하여 시설관리 및 점검을 실시하고 있다.
- ③ 노후화에 대한 개보수 등 최소한의 범위에서 실시하고 있다.
- ④ 특별한 관리대책을 실시하고 있지는 않다.

2. 귀 지자체의 공공시설에 대한 정보 관리는 어떻게 하고 계십니까?

- ① 각 소관부서가 개별적으로 관리한다.
- ② 일부 공공시설에 대해 일괄적으로 관리하고 있다.
- ③ 모든 공공시설에 대해 일괄적으로 관리하고 있다.

3. 귀 지자체의 각 공공시설에 대하여 파악·구축하고 있는 정보에 해당하는 사항을 모두 선택해 주십시오.

- ① 시설명, 주소, 용도, 소관부서 등 공공시설 개요
- ② 총 연면적, 층수, 공사비, 사용승인일 등 건축 정보
- ③ 운영관리 주체, 직원 및 정원수 등 운영 실태
- ④ 이용자 수, 개관일 수, 시설 활용도 등 이용 실태
- ⑤ 유지관리비, 전열비, 위탁관리비, 개보수비 등 실태
- ⑥ 공공시설에 대한 이용자 평가
- ⑦ 기타 ()

4. 귀 지자체에서 전체 공공시설에 대하여 파악·구축하고 있는 정보의 수준은 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 100% ② 80% ③ 60% ④ 40% ⑤ 20%

5. 귀 지자체의 공공시설의 관리에 있어 직면하고 있는 문제점을 두 가지 선택해 주십시오.

- ① 공공시설 부족
- ② 공공시설 노후화
- ③ 유휴 공공시설의 증가
- ④ 공공시설 운영부담 가중
- ⑤ 공공시설 확충을 위한 토지 비축 부족
- ⑥ 공공시설 관리인력 부족
- ⑦ 디자인 등 공공시설의 낮은 품질 개선
- ⑧ 기타 ()

6. 귀 지자체의 공공시설 중 앞으로 신축 수요가 가장 높다고 판단되는 용도를 두 가지 선택해 주십시오.

- ① 청사 등 공공업무시설
- ② 박물관, 미술관, 공연장 등 문화 및 집회시설
- ③ 의료시설
- ④ 유치원, 초등학교 등 교육연구시설
- ⑤ 어린이집, 노인복지시설 등 노유자시설
- ⑥ 청소년수련관 등 수련시설
- ⑦ 운동시설

⑧ 기타 ()

7. 귀 지자체의 공공시설 중 노후도가 상대적으로 심각하다고 판단되는 용도를 두 가지 선택해 주십시오.

- ① 청사 등 공공업무시설
- ② 박물관, 미술관, 공연장 등 문화 및 집회시설
- ③ 의료시설
- ④ 유치원, 초등학교 등 교육연구시설
- ⑤ 어린이집, 노인복지시설 등 노유자시설
- ⑥ 청소년수련관 등 수련시설
- ⑦ 운동시설
- ⑧ 기타 ()

8. 귀 지자체의 공공시설의 전체적인 규모나 시설수, 기능, 입지 등이 앞으로의 지역 수요변화에 어느 정도 대응할 수 있을 것으로 예상하십니까?

- ① 충분히 대응 가능하다.
- ② 어느 정도 대응 가능하다.
- ③ 조금 미흡하다.
- ④ 매우 미흡하다.

9. 향후 10년간 공공시설의 노후화 및 수요변화에 따른 공공시설 정비를 위한 귀 지자체의 재정 여건은 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 부족하다.
- ② 조금 부족하다.
- ③ 조금 충분하다.
- ④ 매우 충분하다.

10. 귀 지자체의 공유재산 정책 및 체계에 이러한 자산관리의 개념이 어느 정도 도입되거나 고려 되어 있다고 생각하십니까?

- ① 충분히 도입되어 있다.
- ② 조금 도입되어 있다.
- ③ 현재 도입을 검토 중이다.
- ④ 전혀 도입되어 있지 않다.

11. 귀 지자체의 공유재산 정책 및 체계에 이러한 “공공시설의 종합적 자산관리”의 개념이 어느 정도 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다.
- ② 조금 필요하다.
- ③ 별로 필요없다.
- ④ 전혀 필요없다.

12. 귀 지자체에서 「공유재산 및 물품관리법」제10조에 따라 수립하고 있는 “공유재산 관리계획”과 「지방재정법」제33조에 따른 “중기지방재정계획”간의 연계성은 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 연계성이 있다.
- ② 조금 연계성이 있다.

- ③ 별로 연계성이 없다.
- ④ 전혀 연계성이 없다.

13. 현재 수립하고 있는 “공유재산 관리계획”은 앞서 언급한 공공시설의 자산관리 및 종합적 자산관리에 어느 정도 도움이 된다고 생각하십니까?

- ① 매우 도움이 된다.
- ② 조금 도움이 된다.
- ③ 별로 도움이 되지 않는다.
- ④ 전혀 도움이 되지 않는다.

14. 13번 문항에서 “공유재산 관리계획”이 공공시설의 자산관리 및 종합적 자산관리에 도움이 되거나 도움이 되지 않는다고 판단한 가장 큰 이유는 무엇입니까?

15. 현행 공유재산관리계획을 지역 공공시설 및 공공용지의 종합적 자산관리계획으로서 10년 이상 단위의 중장기계획으로 개편하는 방안에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다.
- ② 조금 필요하다.
- ③ 별로 필요 없다.
- ④ 전혀 필요 없다.

16. 다음의 공유재산관리계획의 개편방안 중 어느 것이 가장 적절하다고 판단하십니까?

- ① 10년 이상의 중장기 자산관리계획 수립과 현행의 단년도 계획의 양립
- ② 10년 이상의 중장기 자산관리계획 수립과 현행의 단년도 계획의 간소화
- ③ 현행의 단년도 계획에 장기적인 자산관리 전략을 추가하고 매년 관련 내용을 보완·정비

17. 귀 지자체에서 공공시설의 자산관리를 위하여 가장 필요한 사항을 두 가지 선택해 주십시오.

- ① 공공시설 자산관리에 대한 중장기적인 종합관리계획의 수립 및 운영
- ② 공공시설에 대한 전문적인 관리조직의 신설 또는 확대
- ③ 공공시설 관리조직의 전문성 제고
- ④ 공공시설에 대한 상시적인 조사 및 데이터베이스 일원화
- ⑤ 공공시설 관리를 위한 예산의 확대
- ⑥ 공공재산심의위원회의 자문역할 강화
- ⑦ 기타 ()

18. 지역 공공시설의 체계적이고 종합적인 자산관리를 위하여 정부의 제도 및 정책의 개선방향으로서 가장 필요한 사항을 두 가지 선택해 주십시오.

- ① 중장기적인 공공시설 종합관리계획의 수립근거 마련
- ② 공유재산 관리시스템의 고도화 추진
- ③ 지역 중심의 공유재산 관리체계 마련 및 운영을 위한 권한 위임
- ④ 지역별 공유재산관리조직의 확대 및 전문성 제고 지원
- ⑤ 공유재산의 효율적 활용을 위한 규제 개선
- ⑥ 기타 ()

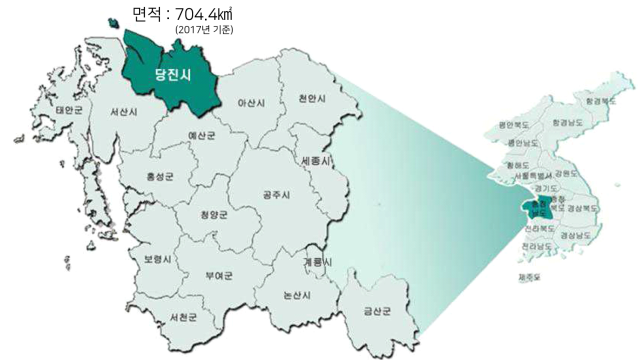
19. 추가로 의견을 제시하거나, 지역 공공시설의 효율적 조성·활용을 위한 종합적 자산관리계획 수립과 관련하여 제도개선이나 정책추진이 필요한 사항이 있다면 자유롭게 의견을 제시해 주십시오.

2) 도시 제반여건

① 도시 일반현황

□ 위치 및 면적, 행정구역

당진시는 충청남도 서북부에 위치하고 있으며, 면적은 704.4㎢로 서울특별시의 약 1.2배 크다. 2018년 말 기준 인구는 167,770명¹⁾이며 매년 증가하고 있다. 2012년에 당진군에서 당진시로 승격하였으며, 이로 인해 당진읍이 당진1, 2, 3동으로 개편되었다. 현재 행정구역은 2읍(송악읍, 합덕읍), 9면(석문면, 고대면, 송산면, 신평면, 우강면, 순성면, 연천면, 정미면, 대호지면), 3동(당진1동~3동)으로 구성되어 있다.



[그림 부록-3] 당진시 위치 및 면적

출처 : 당진시(2010), 「2030년 당진 도시기본계획」, p.14, 당진시 통계 DB 홈페이지, http://www.dangjin.go.kr/stat/sub03_01_01.do (검색일 : 2019.08.31.)



[그림 부록-4] 당진시 행정구역

출처 : 당진시 홈페이지, https://www.dangjin.go.kr/kor/sub04_01_03.do (검색일 : 2019.08.31.)

□ 2030 당진도시기본계획에서의 공간구조

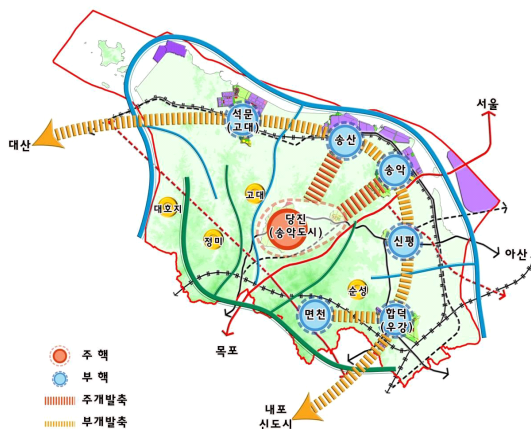
- 당진시 중심지 체계 구성

1) 주민등록 인구통계, <http://27.101.213.4>, 행정안전부(검색일:2019.10.22.)

당진시를 '1주핵 6부핵'으로 설정하고, 1주핵(당진)의 주요 기능으로 지역중심 및 행정·업무의 중심지, 교육·상업의 중심지 기능을 담당하도록 하고 있다. 6부핵은 석문(고대), 송산, 송악, 신평, 합덕(우강), 면천(순성)으로 주요 기능은 시의 주력산업인 철강·자동차 부품 클러스터 육성, 복합·자족형 생산중심기능 및 환경친화적 해양관광특화, 산업단지 배후주거기능, 당진항 및 도청이전에 따른 지원기능을 부여하고 있다. 그 외에 정미, 대호지, 고대, 순성은 기초생활권 중심기능을 담당하도록 설정하였다.

• 당진시 생활권 설정

당진시의 중심도시권 육성, 서해안고속도로 의한 개발 방향, 행정구역, 도시공간구상 등을 고려하여 1개의 대생활권과 3개의 중생활권(서북생활권, 중심생활권, 동남생활권)으로 구분하였다. 이를 통해 행정구역 정합성 확보 및 통합관리 용이, 인구배분계획 시도심기능 집적화를 통한 중심성 강화를 목표로 하고 있다.



[그림 부록-5] 당진시 중심지 체계 구상

출처 : 당진시(2010), 「2030년 당진 도시기본계획」, p.75.



[그림 부록-6] 당진시 생활권 설정도

출처 : 당진시(2010), 「2030년 당진 도시기본계획」, p.81.

3개의 중생활권 중 당진, 송악, 송산을 중심으로 한 중심생활권의 개발방향은 당진시의 중추적인 기능을 담당토록 행정, 상업, 업무 등의 중심지로 육성하며, 서북생활권은 국가산업단지, 해양복합관광지원기능의 역할 담당, 동남생활권은 중심권의 기능분담 및 당진항·내포신도시 개발에 따른 지원기능을 담당하는 방향으로 설정하고 있다.

[표 부록-18] 생활권별 개발방향

중생활권	읍면동	개발방향
중심 생활권	당진동 송악읍 송산면	• 당진시 내 경기 남부 및 충남 북부권의 핵심거점지역으로 육성 • 지역 내 행정·업무의 중심으로 당진시 전체의 중심거점으로 육성 • 기존의 도시기반시설을 활용하여 지역중심의 배후도시기능 담당 • 지역중심거점으로서 역할수행을 위해 의료·문화·교육 등 고차원 서비스시설 및 기능 육성 • 아산국가산단, 황해경제자유구역, 송산2일반산단 등 당진시 주력 산업인 철강산업의 지속적 발전을 위해 철강·자동차 클러스터 형성 • 대중국 전진기지로서 자동차 부품 공급기지 역할 수행 • 서해안고속도로 주변으로 물류·유통시설을 확충하여 당진항과 연계한 물류기지 육성 및 서해안 제1의 당진항 건설
	서북 생활권	• 환황해경제권의 도래에 부응하여 대 중국 전진기지, 임해형 신산업지대로서의 역할 담당 • 난지도, 도비도 휴양지, 왜목마을, 장고항 마리나, 석문제방도로 등과 연계한 해양복합 관광클러스터화 • 세한대학교와 연계한 해양관광레저산업 육성 • 대규모 산업단지 및 관광지 조성에 따른 환경위해를 저감시킬 수 있도록 친환경적 시설 확충, 대규모 담수호 관리, 전원적 농업지대 조성을 병행 추진
동남 생활권	합덕읍 우강면 면천면 순성면 신평면	• 당진항 개발 및 충남도청 이전 등에 따른 배후지원기능을 담당 • 서해선복선전철 및 합덕역 건설, 당진항 개발로 중국관광객 유치에 위한 전략적 관광상품 개발 • 삼교호 관광지, 천주교 성지 등 역사문화자원을 연계한 웰빙 슬로우 관광 클러스터화(서해휴먼투어랜드) • 지역특산물을 활용하여 역사 · 문화 · 관광 및 고부가가치 생태영농기능 수행

출처: 당진시(2010), 「2030년 당진 도시기본계획」, p.83.

당진시는 중심생활권인 동지역(당진1동, 당진2동, 당진3동)에 주요 상업, 업무, 관공서 등이 집중적으로 밀집해있으며, 읍면지역은 거주민들 위한 생활편의시설만 분포하고 있다. 또한 국가 및 일반산업단지가 북부해안지역과 합덕도시지역에 밀집되어 있는 등 주요시설이 편중되어 있어 도시공간구조가 불합리하다.

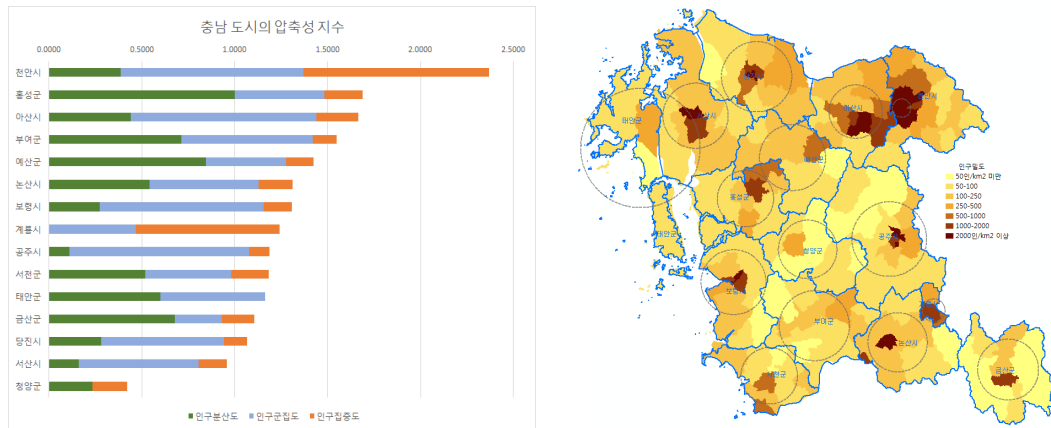
당진시는 충청남도 시·군 가운데 공장면적이 가장 넓은 지자체로 나타났는데, 이는 대규모 산업단지들이 밀집해있기 때문이다. 1980년대부터 조성되기 시작한 산업단지는 현재도 계속 조성되고 있으며, 신규 개발사업에 따라 기존 원도심 및 산업단지의 쇠퇴현상이 나타나고 있다.

[표 부록-19] 당진시 산업단지 조성 시기

구분	산업단지명
1980 ~ 2000년	석문국가산단 및 배후단지, 아산국가산단(고대지구 및 부곡지구)
2000 ~ 2019년	당진화학발전산단, 현대제철산단, 당진1 철강산단, 송산2일반산단, 합덕일반산단, 합덕인더스파크

출처 : 연구진 작성

지속가능한 충남형 도시계획 수립방안 연구(충남연구원, 2018)에서 도시의 공간구조를 알아보기 위해 압축-분산도 수준을 측정하여 도시의 압축성을 분석한 결과, 당진시는 충청남도 15개 시·군중 13위로 도시압축성이 낮은 것으로 나타났다.²⁾ 도시압축성을 측정한 지표 3가지 인구분산지수(인구분포 분산도), 인구군집지수(인구밀도의 군집도), 인구집중지수(인구밀도의 중심지 집중도)를 개별적으로 보더라도 당진시는 인구가 과하게 집중 또는 분산되어 있지 않고, 고르게 분포된 것으로 알 수 있다.



[그림 부록-7] 충청남도 시·군의 압축성 지수(좌) 및 크기(우)

출처 : 충청남도(2018), 「지속가능한 충남형 도시계획 수립방안 연구」, 충남연구원, pp.106~107.

② 도시 여건

□ 인구 변화 추이

최근 5년간 당진시 전체 인구는 지속적으로 증가하고 있으며, 증가폭은 감소하고 있다. 인구를 확인할 수 있는 여러 가지 자료(주민등록 인구통계(행정안전부), 당진 통계정보(당진시) 등)를 보아도 약간의 인구수 차이만 있을 뿐 인구 증가율이 감소하는 것은 동일한 현상으로 나타났다.

[표 부록-20] 최근 5년간 당진시 전체 인구

구분	2014	2015	2016	2017	2018
인구(명)	167,892	170,259	171,870	172,816	173,544
증감추이(전년대비)	+ 3,971	+ 2,367	+ 1,611	+ 946	+728

출처 : 당진통계, https://www.dangjin.go.kr/prog/year_pop/stat/sub02_01_04/list.do(검색일:2019.08.23.)

2) 충청남도(2018), 「지속가능한 충남형 도시계획 수립방안 연구」, 충남연구원, pp.106~107.

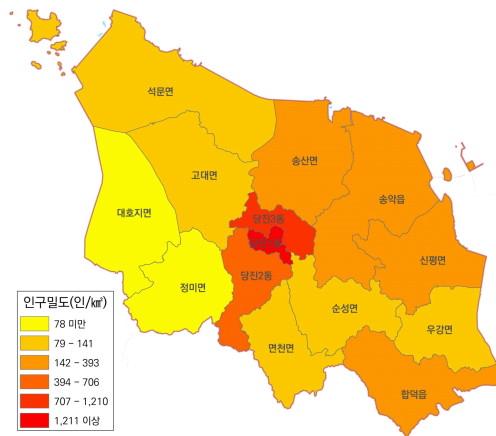
당진시 읍면동 중 최근 5년간 인구가 계속적으로 증가하고 있는 지역은 당진2동이 유일했으며, 계속적으로 감소한 지역은 총 7곳(합덕읍, 대호지면, 정미면, 면천면, 순성면, 우강면, 당진1동)으로 나타났다. 인구가 감소하다가 증가로 돌아선 지역은 송악읍과 석문면, 증가하다가 감소로 돌아선 지역은 4곳(고대면, 신평면, 송산면, 당진3동)으로 나타났다.

[표 부록-21] 최근 5년간 당진시 읍면동별 인구

읍면동	2014	2015	2016	2017	2018	증감추이
합덕읍	11,077	11,039	10,801	10,683	10,546	-
송악읍	27,611	27,525	28,294	28,851	31,418	- → +
고대면	6,086	6,089	5,974	5,906	5,810	+ → -
석문면	8,367	8,323	9,054	9,793	9,917	- → +
대호지면	2,762	2,736	2,651	2,612	2,552	-
정미면	4,002	3,987	3,951	3,918	3,878	-
면천면	4,132	4,039	4,039	4,016	3,967	-
순성면	6,105	6,108	5,876	5,785	5,643	-
우강면	5,980	5,976	5,845	5,700	5,485	-
신평면	17,958	18,116	17,802	17,395	17,083	+ → -
송산면	12,236	12,863	12,682	12,694	12,426	+ → -
당진1동	22,981	24,189	25,335	25,629	25,054	-
당진2동	18,729	19,203	20,303	20,441	20,886	+
당진3동	19,866	20,068	19,263	19,393	18,879	+ → -

출처 : 당진통계, https://www.dangjin.go.kr/prog/sen_pop/stat/sub02_01_01/list.do(검색일:2019.08.23.)

당진시 읍면동별로 인구밀도를 살펴보면 당진1동이 4,155인/㎢로 인구가 가장 밀집되어 있으며, 다음으로 당진3동(1,210인/㎢), 당진2동(706인/㎢), 송악읍(393인/㎢), 신평면(314인/㎢) 순으로 나타났다. 인구밀도가 가장 낮은 지역은 대호지면으로 39인/㎢이며 당진1동과 약 107배 차이가 나타났다. 인구밀도가 가장 낮은 대호지면과 정미면은 당진시의 남서쪽에 위치하고 서산시와 접해있는데 이곳은



[그림 부록-8] 당진시 읍면동별 인구밀도

출처 : 당진통계를 활용하여 연구진 작성

주거시설이나 산업단지, 상업, 업무시설이 없는 지역으로 거주인구가 매우 낮기 때문인 것으로 판단된다.

□ 사업체수 및 종사자수 변화 추이

자료구득이 가능한 2016년 기준으로 당진시에 위치한 사업체수는 12,279개이며, 2013년부터 꾸준히 증가하고 있다. 특히 2차 산업과 3차 산업³⁾ 사업체의 증가가 두드러지게 나타났다. 2016년 종사자수는 77,078명이며, 2013년부터 2015년까지는 증가하였으나 2016년에는 전년대비 약 1,000여명 감소하였다. 사업체 중 가장 많은 종사가자 근로하는 사업체는 광업(2차 산업)으로 전체 종사자의 약 37.8%가 종사하고 있었으며, 다음으로 전문, 과학 및 기술서비스업(3차 산업) 9.8%, 전기, 가스, 증기 및 수도사업(2차 산업, 8.5%), 부동산업 및 임대업(3차 산업, 7.1%)으로 나타났다. 이 종사자수 상위 4개의 사업체에서 전체 종사자의 63.2%가 근무하는 것으로 나타났다.

[표 부록-22] 당진시 사업체수 및 종사자수 (단위 : 인, 개)

구분	2013		2014		2015		2016	
	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수
1차	22	299	30	321	36	473	34	306
2차	1,456	30,323	1,572	35,326	1,769	36,383	1,773	36,623
3차	9,296	36,459	9,601	36,154	10,320	41,221	10,472	40,149
총합	10,774	67,081	11,203	71,801	12,125	78,077	12,279	77,078

출처 : 당진통계, https://www.dangjin.go.kr/prog/business/stat/sub02_03/list.do(검색일:2019.08.23.)

□ 재정여건

재정자립도란 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입의 비율로 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 지표다. 재정자립도가 높을수록 재정운영의 자립능력이 우수함을 의미하는데, 2018년 당진시의 재정자립도(세입과목개편전)는 33.5%로 전국 평균 53.4%, 충청남도 평균 38.9%보다 낮은 수준이다. 최근 5년간 재정자립도는 33% 내외로 상승-하락을 반복하고 있다.

3) 1차 산업 : 농업, 임업 및 어업

2차 산업 : 광업, 제조업, 전기, 가스, 증기 및 수도사업, 하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업, 건설업

3차 산업 : 도매 및 소매업, 운수업, 숙박 및 음식점업, 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업, 금융 및 보험업, 부동산업 및 임대업, 전문, 과학 및 기술서비스업, 사업 시설관리 및 사업 지원 서비스, 공공행정, 국방 및 사회보장 행정, 교육 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업, 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업, 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업

출처 : 국가통계포털, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=213&tblId=DT_21303_D000006
(검색일: 2019.8.31.)

[표 부록-23] 최근 5년간 당진시 재정자립도 (단위 : %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
전국	50.3	50.6	52.5	53.7	53.4
충청남도	35.6	35.2	38.7	39.3	38.9
당진시	31.6	32.9	34.8	37.6	33.5

출처 : 국가통계포털, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20921&checkFlag=N(검색일:2019.09.18.)

재정자주도란 전체 세입에서 지자체서 자율적으로 집행할 수 있는 재원의 비율을 나타내는 지표다. 재정자주도가 높을수록 재정운용의 자율성이 높음을 의미하는데, 2018년 당진시의 재정자주도(세입과목개편전)는 67.9%로 전국 평균 75.3%, 충청남도 평균 72.3%보다 낮은 수준이다. 최근 5년간 재정자주도는 65% 내외로 상승-하락을 반복하고 있다.

[표 부록-24] 최근 5년간 당진시 재정자주도 (단위 : %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
전국	74.7	73.4	74.2	74.9	75.3
충청남도	71.3	70.3	71.8	72.2	72.3
당진시	64.8	64.6	67.6	69.5	67.9

출처 : 국가통계포털, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20921&checkFlag=N(검색일:2019.09.18.)

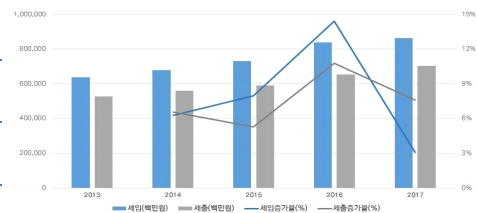
2017년 당진시 세입결산 총액은 862,820백만원, 세출결산 총액은 702,614백만원으로 잉여액은 약 160,205백만원이다. 최근 5년간 세입액은 연평균 7.8%씩 증가하였으며, 세출액은 7.5%씩 증가하였다. 세입 및 세출 모두 2016년 이후로 증가폭이 감소하였다.

[표 부록-25] 최근 5년간 당진시 재정(세입·세출) 현황 (단위 : 백만원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
세입	637,904	677,747	731,768	837,088	862,820
세출	525,481	559,966	589,464	652,958	702,614

주: 세입, 세출은 일반회계 결산액 기준

출처: 당진시 통계정보 홈페이지, “연도별 통계연보”, https://www.dangjin.go.kr/prog/statsDatabase/stat/sub04_02/list.do (검색일: 2019.8.31.)



[그림 부록-9] 최근 5년간 당진시 재정(세입·세출) 현황

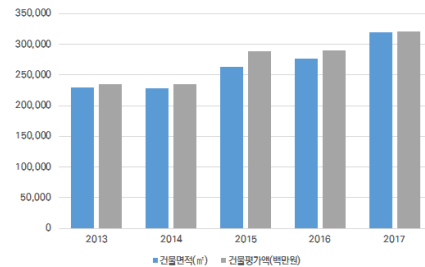
□ 당진시 소유 공유재산 면적 및 평가액

최근 5년간 공유재산(토지, 건물)의 양(量, stock)은 계속 증가하고 있으며, 관련 계획에서도 공유재산은 지속적으로 증가하는 것으로 확인되었다. 5년 전보다 건축물의 면적은 39% 증가하였고, 평가액은 36% 증가하였다. 공유재산의 증가는 운영·유지관리에 드는 비용의 증가로 이어지기 때문에 향후 공유재산 관리비용의 증가가 예상된다.

[표 부록-26] 당진시 연도별 공유재산(토지 및 건물)

연도	공유재산			
	토지면적(천㎡)	토지평가액(백만원)	건물면적(㎡)	건물평가액(백만원)
2013	13,749	629,368	229,908	235,488
2014	16,143	944,742	228,840	234,715
2015	15,997	974,630	262,565	288,033
2016	18,886	987,504	275,873	289,701
2017	19,105	1,037,918	319,067	320,361

출처: 당진시 통계정보 홈페이지, “연도별 통계연보”, https://www.dangjin.go.kr/prog/staTsDatabase/stat/sub04_02/list.do (검색일: 2019.8.31.)



[그림 부록-10] 당진시 연도별 공유재산 면적 및 평가액

③ 국·공유지 현황

□ 국·공유지의 용적률 충당률 현황

용적률 충당률이란 법적으로 사용가능한 용적률 대비 현재 사용 중인 용적률의 비율을 뜻하는데 향후 신축·증축 등을 위한 가능 후보지를 찾아볼 수 있다. 용적률 충당률은 토지 지목이 대, 잡종지이며, 소유는 국가와 지자체인 토지만 살펴보았다. 용도지역의 법 적용용 용적률은 「당진시 도시계획조례」 제39조에 따르며, 각종 법제도에 따른 용적률 완화, 인센티브는 고려하지 않았다. 또한 토지대장과 건축물대장을 일치시키기 위해 PNU 코드가 일치하는 객체만 분석에 활용하였다.

당진시에 위치한 국·공유지의 용적률 충당률을 살펴본 결과, 당진시 내에 위치한 국유지는 총 166개, 용적률 충당률은 평균 107.7%, 도유지는 37개, 용적률 충당률은 평균 47.1%였다. 당진시가 소유한 사유지는 총 396개였으며, 용적률 충당률은 평균 60.1%로 나타나 공공시설 개발 시 어느 정도 활용 가능한 토지를 확인할 수 있었다.

[표 부록-27] 당진시 내 국·공유지 용적률 총당률

소유구분	토지		평균 용적률(%)	법적허용 용적률 대비 총당률
	개수	면적(천㎡)		
국유지	166	4,565	124.4	107.7
도유지	37	33	51.3	47.1
시유지	396	1,437	93.8	60.1
합계	54,968	6,035	99.6	72.5

출처 : 연구진 작성

□ 활용 가능한 국유지 및 공유지 현황

국유지는 정부부처, 공유지는 특·광역시 또는 도 소유의 토지를 뜻하는데, 당진시 소유는 아니지만 공공자산으로 활용 가능성이 있는 자산 분포 파악하여, 필요에 따라 자산교환, 매입 등 진행할 때 우선적으로 고려하기 위함이다.

[표 부록-28] 당진시 내 국·공유지 현황

생활권	읍면동	국유지		도유지		군유지		그 외	
		개수	면적(천㎡)	개수	면적(천㎡)	개수	면적(천㎡)	개수	면적(천㎡)
중심 생활 권	당진1동	450	390	147	115	1,327	917	6,096	4,452
	당진2동	1,937	2,851	407	458	1,486	1,154	12,617	25,004
	당진3동	1,096	1,395	184	133	624	437	8,989	13,461
	송산면	2,679	9,316	773	673	1,256	1,823	25,132	51,483
	송악읍	4,366	8,091	710	410	2,738	2,702	36,554	68,503
	소계	10,528	22,043	2,221	1,788	7,431	7,032	89,388	162,902
동남 생활 권	합덕읍	4,939	7,399	560	596	1,878	1,485	24,525	41,022
	면천면	1,963	3,160	498	254	1,024	641	15,966	34,326
	순성면	2,596	3,891	575	364	1,922	656	19,847	38,583
	우강면	3,043	8,875	725	1,259	937	503	14,358	27,699
	신평면	3,633	10,420	281	792	1,796	903	25,577	40,747
	소계	16,174	33,746	2,639	3,265	7,557	4,188	100,273	182,378
서북 생활 권	고대면	2,860	8,371	392	394	1,442	1,734	24,142	51,711
	석문면	4,227	18,939	566	406	1,684	5,585	29,035	77,144
	대호지면	1,559	9,736	426	304	949	809	17,226	53,501
	정미면	2,146	3,593	686	288	1,489	704	17,295	44,332
	소계	10,792	40,640	2,070	1,393	5,564	8,832	87,698	226,689
합계		37,494	96,429	6,930	6,446	20,552	20,051	277,359	571,969

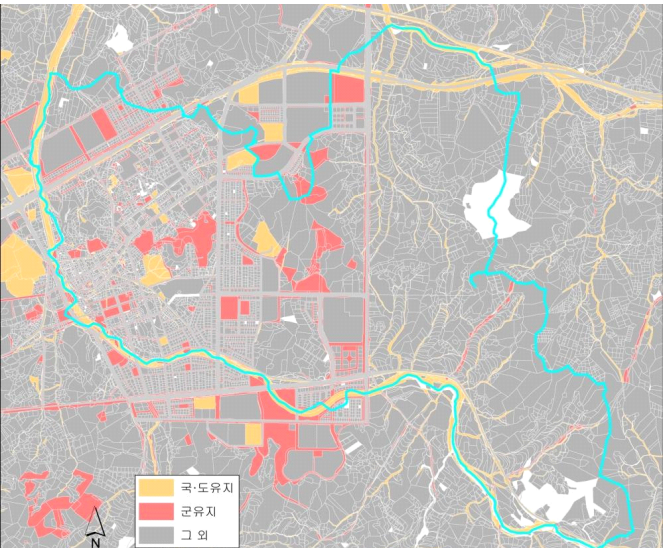
출처 : 연구진 작성

특히 토지의 이용·개발이 용이한 지목인 ‘대’와 ‘잡종지’를 살펴본 결과 다음과 같다.

[표 부록-29] 당진시 내 국·공유지(지목 대, 잡종지) 현황

생활권	읍면동	국유지		도유지		군유지		그 외	
		개수	면적(천㎡)	개수	면적(천㎡)	개수	면적(천㎡)	개수	면적(천㎡)
중심생 활권	당진1동	46	32	8	0	329	101	3,274	1,241
	당진2동	65	126	9	18	103	42	2,768	1,705
	당진3동	12	5	1	0	36	71	1,410	1,109
	송산면	53	44	52	13	60	856	3,817	4,790
	송악읍	95	294	74	18	227	323	5,376	4,275
	소계	271	502	144	48	755	1,392	16,645	13,120
동남생 활권	합덕읍	95	42	8	4	307	71	5,288	2,188
	면천면	28	8	1	0	62	38	2,195	1,226
	순성면	21	5	17	2	90	25	2,562	1,446
	우강면	123	74	9	5	78	43	2,594	1,523
	신평면	123	928	12	25	212	103	4,015	2,648
	소계	390	1,058	47	36	749	279	16,654	9,032
서북생 활권	고대면	79	150	3	0	105	54	2,904	2,185
	석문면	122	109	37	75	228	347	4,240	4,271
	대호지면	21	10	5	0	28	11	1,654	834
	정미면	13	4	13	2	68	13	2,315	1,375
	소계	235	273	58	78	429	425	11,113	8,665
합계		896	1,833	249	163	1,933	2,096	44,412	30,817

출처 : 연구진 작성



[그림 부록-11] 당진시 당진1동 국·공유지 현황도(샘플) ※ 출처 : 연구진 작성

3) 공공시설 현황

① 공공시설 유형 구분

공공시설 유형은 기본적으로 「건축법 시행령」 [별표1]에 따르며 건축법 상 구분이 어려운 시설에 대해서는 이용목적, 대상에 따라 재정리 하였다. 최근에는 복합용도로 사용되는 시설이 증가하고 있으며, 공부상 용도, 건물 명칭과 상이한 용도로 사용되는 경우도 많기 때문에 시설유형의 명확한 구분은 어렵다.

지역 공공시설 중 지자체가 소유하지 않은 시설은 직접적인 자산관리 대상이 아니므로 자산관리 대상 시설의 재조정이 필요한데, 예컨대 경찰서, 파출소, 우체국 등 국유시설, 초·중·고등학교 등 학교시설, 일부 의료시설 및 운동시설은 제외해야 하며, 「건축법 시행령」에 따른 건축물 용도 중 도시계획시설에 해당하지 않으나 자산관리 대상이 되는 시설인 근린시설, 생활SOC 관련 시설은 추가가 필요하다.

당진시에서 소유·운영하고 있는 공공시설 목록을 제공받아 「건축법 시행령」에 따라 유형(용도)을 구분하였으며, 시민들에게 공공서비스를 제공하는 시설(건축물) 중심으로 살펴보기 위해 그 외 시설들은 따로 분류하였다.

[표 부록-30] 당진시 자산관리 대상 공공시설

용도	세부용도	시설 수
근생시설	제1·2종 근린생활시설(소규모 시설로서 문화및집회시설, 교육연구시설, 노유자시설, 수련시설, 운동시설, 업무시설에 포함되지 않는 시설)	61
문화및집회시설	문화·예술회관, 박물관, 미술관, 공연장, 기념관, 전시장 등	19
의료시설	보건소, 보건지소, 보건진료소	36
교육연구시설	폐교, 도서관, 연구소 등 (운영 중인 초·중·고교 제외)	9
노유자시설	어린이집, 마을·복지회관, 노인정 등	31
수련시설	청소년문화의집, 수련원 등	18
운동시설	스포츠센터, 체육관, 게이트볼장 등	18
업무시설	주민센터, 청사, 공공업무시설, 소방서 등	75
그 외 시설	단독/공동주택, 판매시설, 운수시설, 공장, 창고 등	60
합계		327

출처 : 당진시청 내부자료를 연구진 정리

② 특성별 현황

□ 행정구역(읍면동)별 공공시설 현황

당진시 14개 읍면동별로 모든 공공시설 현황을 살펴보면 중심생활권에 126동(38.5%)으로 가장 많이 분포되어 있고, 동남생활권(118동, 36.1%), 서북생활권(83동, 25.4%) 순으로 나타났다. 다만 공공서비스를 제공하는 용도로 한정하면 동남생활권이 100동(37.5%)으로 가장 많으며, 중심생활권(89동, 33.3%), 서북생활권(78동, 29.2%) 순으로 나타난다. 이는 중심생활권에 상업, 업무 등 기능이 집중된 것에 비해 공공시설은 비교적 고르게 분포되어 있음을 알 수 있다.

3개 생활권 중 중심생활권에 가장 많이 분포한 용도는 문화 및 집회시설(42.1%), 노유자 시설(41.9%)이며, 동남생활권에는 근생시설(41.3%), 의료시설(45.5%), 교육연구시설(66.7%), 업무시설(39.5%), 서북생활권에는 수련시설(94.4%), 운동시설(44.4%)이 있다. 이 중에서 교육연구시설은 동남생활권에 집중되어 있고 서북생활권에는 없으며, 수련시설은 서북생활권에 매우 집중되어 있고 동남생활권에는 없는 것으로 나타났다.

[표 부록-31] 당진시 읍면동별 자산관리 대상 공공시설

생활권	읍면동	근생 시설	문화집 회시설	의료 시설	교육연 구시설	노유자 시설	수련 시설	운동 시설	업무 시설	그 외 시설	합계
중심 생활권	당진1동	4	3			3	1	3	8	23	45
	당진2동	4		1		4		1	4	1	15
	당진3동	4			2				4	6	16
	송산면			2		2		1	4	4	13
	송악읍	10	5	5	1	4		1	8	3	37
	소계	22	8	8	3	13	1	6	28	37	126
동남 생활권	합덕읍	1	4	2	5	4		1	7	8	32
	면천면	3	1	4	1	1		2	4	1	17
	순성면	11	1	3		4			3	6	28
	우강면	5		4		1			8		18
	신평면	5	1	3		2		1	8	3	23
	소계	25	7	16	6	12		4	30	18	118
서북 생활권	고대면	6	2	2		1		3	5	2	21
	석문면	5		5		3	17	2	5	3	40
	대호지면	1	2	2		1		2	3		11
	정미면	2		3		1		1	4		11
	소계	14	4	12		6	17	8	17	5	83
합계		61	19	36	9	31	18	18	75	60	327

출처 : 연구진 작성

□ 공공시설 노후도 현황

당진시 공공시설의 평균 노후도는 약 16년이며, 사용승인일을 기준으로 10년 미만의 건축물이 전체의 41.6%, 20년 미만 건축물은 70.0%를 차지하여 당진시의 공공시설은 비교적 젊은 것으로 나타났다.

용도별 노후도는 교육연구시설이 8.0년으로 가장 낮으며, 근생시설(9.3년), 수련시설(10.1년), 운동시설(11.2년) 순이었으며, 업무시설이 23.3년으로 가장 노후한 용도이며, 문화 및 집회시설(17.9년), 노유자시설(16.4년)이 뒤를 이었다. 30년 이상 된 노후건축물은 전체의 15%(49동)로 향후 적극적인 운영 및 유지관리가 필요하며, 10년 후에는 현재의 2배인 약 100동으로 늘어나게 된다.

당진시는 이러한 상황을 반영하여 업무시설(읍면동 청사) 정비계획을 수립하여 진행하고 있다. 노후한 읍면동 청사의 안전 확보, 효율적인 대민서비스를 위해 읍면별 청사신축수요를 파악하고, 우선순위를 선정하였다. 검토기준으로는 재해 및 붕괴위험, 신설기관, 임차여부, 노후도, 협소도, 청사신축 수요를 정량적으로 평가했으며, 준공 1건, 착공 1건, 행정추진 3건으로 진행되고 있다.

[표 부록-32] 당진시 자산관리 대상 공공시설 노후 현황

용도	5년 미만	5-9년	10-19년	20-29년	30-39년	40년 이상	합계
근생시설	14	29	12	3	3		61
문화및집회시설	3	6	5	3		2	19
의료시설		9	20	3	3	1	36
교육연구시설	1	7		1			9
노유자시설	4	5	9	10	3		31
수련시설		13	2	3			18
운동시설	1	6	10	1			18
업무시설	4	9	17	21	13	11	75
그 외 시설	3	22	18	4	6	7	60
합계	30	106	93	49	28	21	327

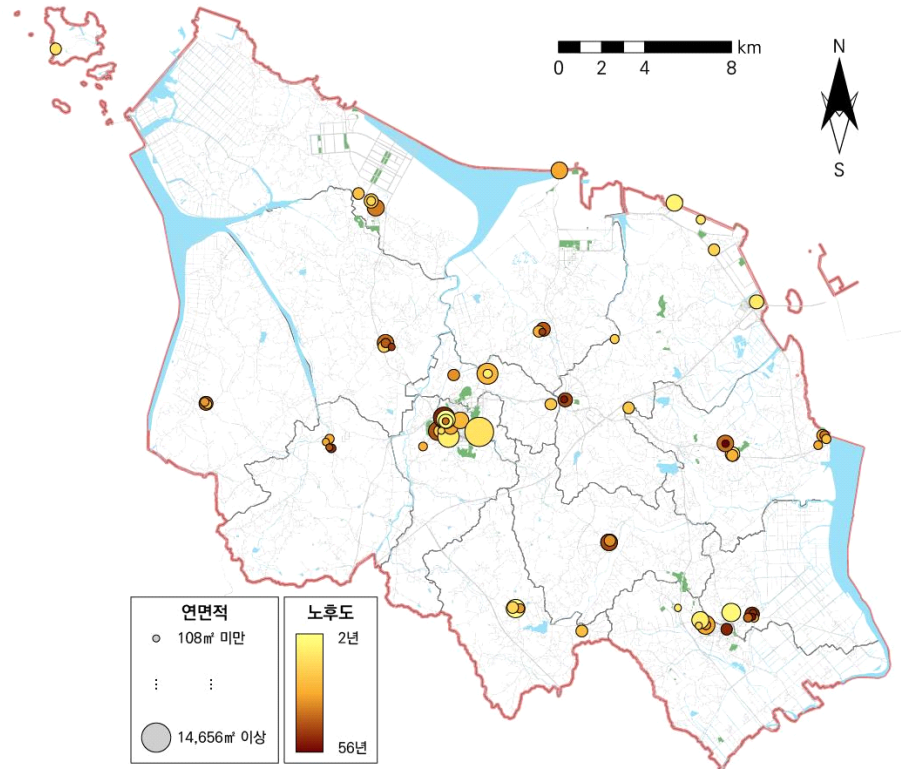
출처 : 연구진 작성

③ 유형별 현황

□ 업무시설

당진시의 업무시설은 총 76동(전체의 23.2%)이 있으며 생활권 및 읍면동별로 비교적 골고루 분포되어 있다. 세부용도에는 시청사, 읍면동사무소, 소방서, 119안전센터, 주요 시설의 관리사업소 등이 있다.

규모가 가장 큰 업무시설은 당진시청 및 의회 건물로 연면적 36,957㎡이며, 업무시설의 전체 평균 연면적은 1,074㎡, 표준 편차는 4,214㎡로 가장 컸다. 앞서 말한 것처럼 업무시설의 평균 노후도는 23.3년으로 가장 노후한 용도로 나타나 자선관리가 필요한 용도이다. 업무시설의 총 연면적은 81,661㎡로 전체의 32.3%를 차지하며, 규모가 크고 노후도가 오래된 만큼 업무시설 관련 비용이 증가할 것으로 예상된다.



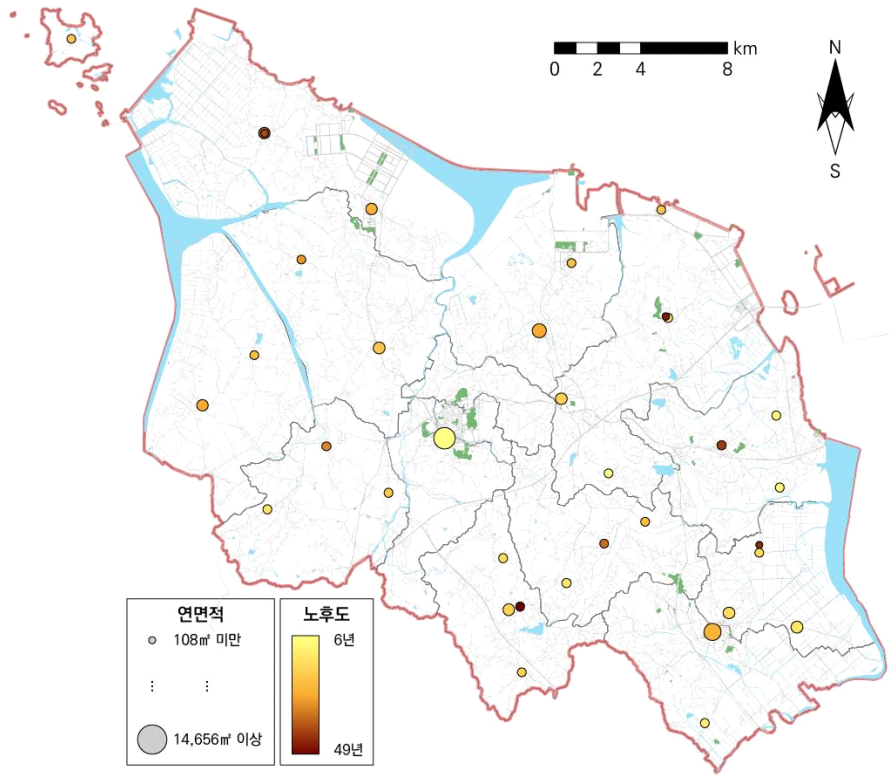
[그림 부록-12] 업무시설 분포도

출처 : 당진시 공유재산 목록을 이용하여 연구진 작성

□ 의료시설

의료시설은 총 36동(전체의 11%)이 존재하며, 보건소, 보건지소 및 보건진료소로 구성되어 있다. 지역보건법에 따라 보건소는 시군구별로 1개소, 보건지소는 읍면마다 1개소씩 설치할 수 있도록 규정하고 있다.

규모가 가장 큰 의료시설은 당진시 보건소로 연면적 4,585㎡이며, 의료시설의 전체 평균 연면적은 340.9㎡, 표준 편차는 735㎡다. 의료시설의 평균 노후도는 15.4년으로 당진시 전체 공공시설의 평균 노후도(16년)와 비슷하다.

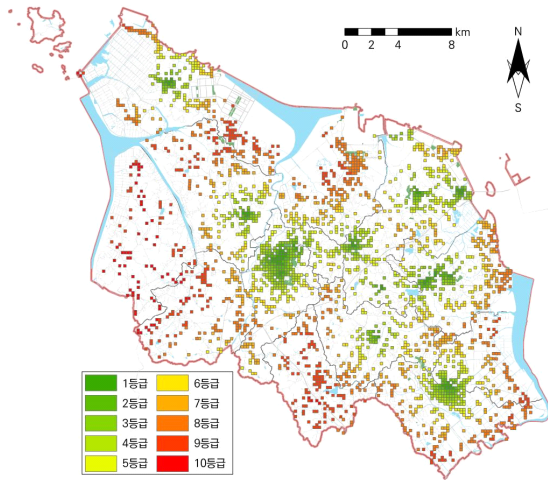


[그림 부록-13] 의료시설 분포도

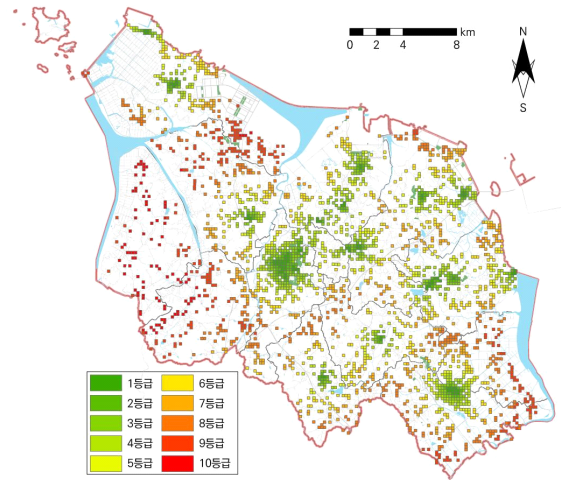
출처 : 당진시 공유재산 목록을 이용하여 연구진 작성

다음 그림은 기초생활인프라 현황조서를 통해 당진시 내 의료시설(의원 및 약국)의 위치를 토대로 의료시설까지의 접근성으로 국가적 최저기준 달성 여부를 살펴보았다. 의료시설 중 의원의 국가적 최저기준은 1,250m, 약국은 1,000m로 제시하고 있다. 이를 바탕으로 의료시설 소외지역을 살펴보면 의원 및 약국은 5등급 이하는 소외지역으로 분류된다.

분석 결과 의원 및 약국의 소외지역은 대부분 비슷하게 나타났으며, 송산면의 송산2일 반산업단지가 의원시설이 소외된 지역으로 나타났다.



[그림 부록-14] 의료시설(의원) 국가적 최저기준
출처 : 기초생활인프라 현황조서를 이용하여 연구진 작성

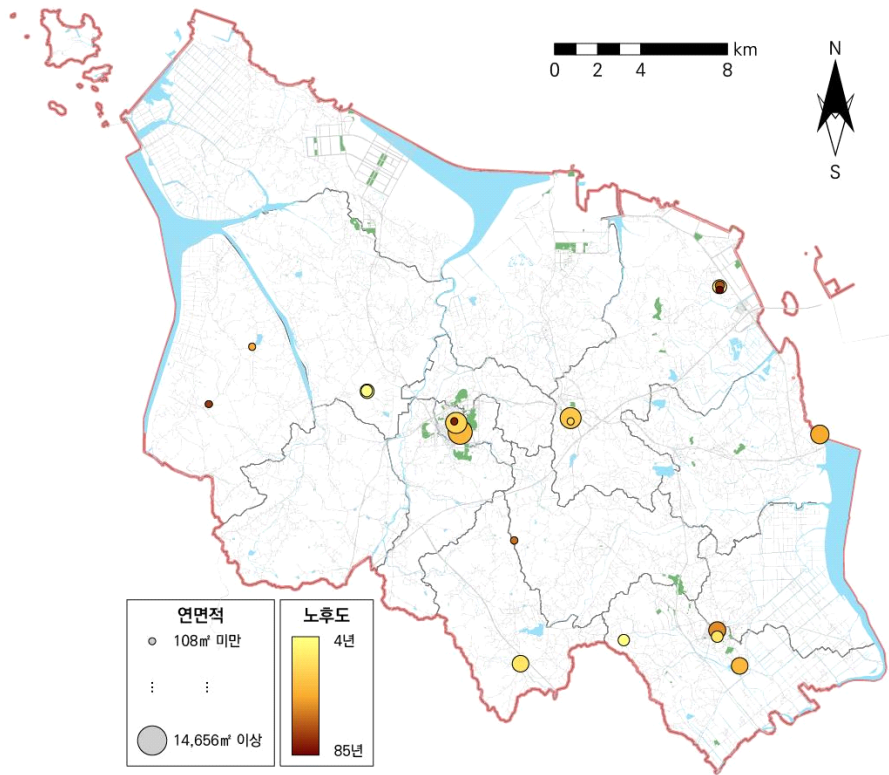


[그림 부록-15] 의료시설(약국) 국가적 최저기준
출처 : 기초생활인프라 현황조서를 이용하여 연구진 작성

□ 문화시설

문화시설은 총 19동(전체의 5.8%)이 있으며, 당진 문예의전당, 기지시 줄다리기 박물관, 심훈기념관 등 전시예술 관련 시설과 공원, 충장사, 창의사, 필경사 등 사찰 관련 시설이 포함되어 있다. 사찰 관련 시설을 제외하면 서북생활권에는 문화시설이 전혀 없으며, 전시예술 관련 시설은 동지역에 밀집해 있는 것으로 나타났다.

규모가 가장 큰 문화시설은 당진 문예의전당으로 연면적 7,586㎡이며, 문화시설의 전체 평균 연면적은 1,155.9㎡, 표준 편차는 1,782㎡다. 문화시설의 평균 노후도는 17.9년으로 업무시설 다음으로 노후한 용도로 나타났다는데, 이는 사찰 관련 시설의 노후도가 높기 때문이다.



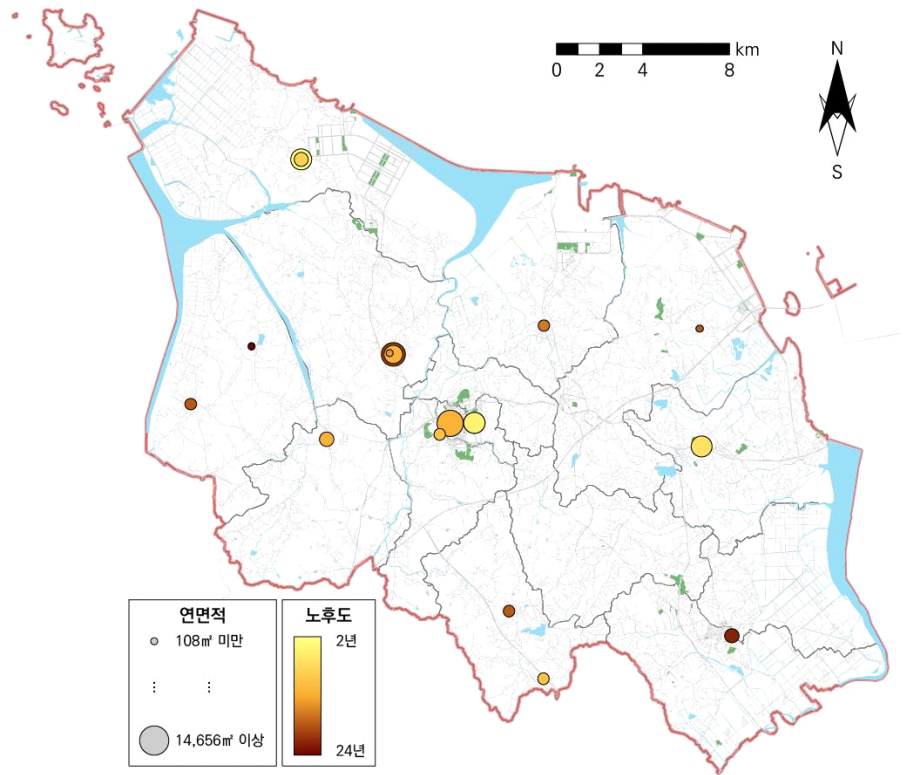
[그림 부록-16] 문화시설 분포도

출처 : 당진시 공유재산 목록을 이용하여 연구진 작성

□ 운동시설

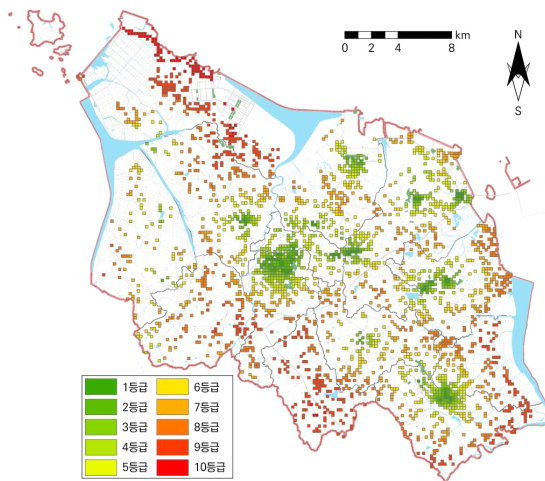
운동시설은 총 18동(전체의 5.5%)이 있으며, 당진교육문화스포츠센터, 석문문화스포츠센터 등과 같은 복합체육시설과 당진국민체육센터, 실내체육관, 게이트볼장 등 생활체육시설이 있다. 운동시설은 생활권별로 1~2개소씩 위치해있는 것으로 나타났으며, 인구밀도가 높은 지역에 위치해 있는 경우도 있으나, 인구밀도가 낮은 지역에 설치된 운동시설도 다수 존재하는 것으로 확인되었다.

규모가 가장 큰 운동시설은 당진교육문화스포츠센터로 연면적 11,356.8㎡이며, 운동시설의 전체 평균 연면적은 2,178㎡로 모든 용도 중 가장 크며, 표준 편차는 2,970㎡로 업무시설 다음으로 크다. 운동시설은 시 단위의 대규모 시설과 생활권 단위의 소규모 시설이 있기 때문에 시설간 편차가 큰 편으로 나타났다. 운동시설의 평균 노후도는 11.2년이며, 가장 오래된 시설은 국공장관리사로 24년(1995년 준공), 게이트볼장이 10~15년, 대규모 운동시설과 복합시설이 10년 미만이다.



[그림 부록-17] 운동시설 분포도

출처 : 당진시 공유재산 목록을 이용하여 연구진 작성



[그림 부록-18] 생활체육시설 국가적 최저기준

출처 : 기초생활인프라 현황조서를 이용하여 연구진 작성

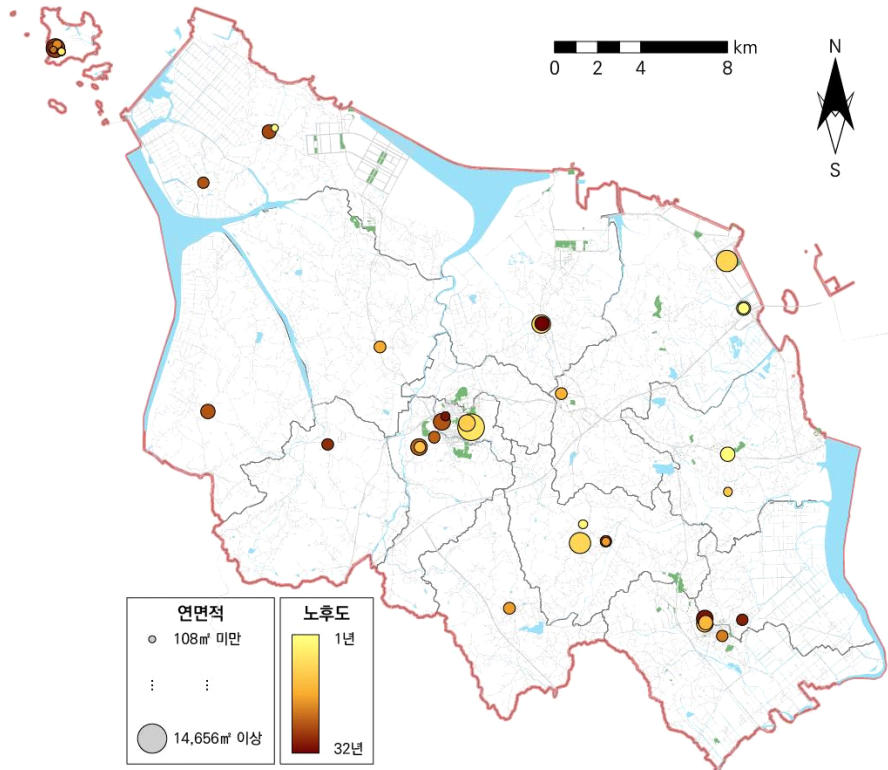
국가적 최저기준으로 활용된 운동시설에는 수영장, 간이운동장, 체육도장, 체력단련장 등과 같은 시설도 포함되었다. 운동시설의 국가적 최저기준은 750m로 제시하고 있으며, 이를 바탕으로 운동시설 소외지역을 살펴보면 5등급 이하는 소외지역으로 분류된다.

분석 결과 운동시설의 소외지역은 국가산업단지가 위치한 서북생활권과 동남생활권의 외곽지역, 면천과 합덕(우강)지역이 국가적 최저기준 미달하는 것으로 나타났다.

□ 사회복지시설

사회복지시설은 건축법상 노유자시설과 수련시설을 뜻하며, 총 49동(전체의 15%)이 있다. 세부시설로는 장애인·여성·노인복지시설, 종합복지타운, 경로당(노인정) 등 복지시설과 어린이집 등 보육시설 그리고 청소년 문화의집, 청소년 수련원 등 수련시설이 있다. 읍면별로 복지회관은 1개소 이상 존재하며, 장애인·여성복지시설은 중심생활권에 밀집, 보육시설은 중심생활권과 동남생활권에 위치, 서북생활권에는 없는 것으로 나타났다.

규모가 가장 큰 사회복지시설은 당진시 종합복지타운으로 연면적 14,656㎡이며, 사회복지시설 전체 평균 연면적은 809.3㎡(노유자시설 1,153.3㎡, 수련시설 216.9㎡), 표준편차는 2,113㎡(노유자시설 2,571.3㎡, 수련시설 464.4㎡)다. 사회복지시설의 평균 노후도는 14.1년(노유자시설 16.4년, 수련시설 10.1년)으로 나타났다.

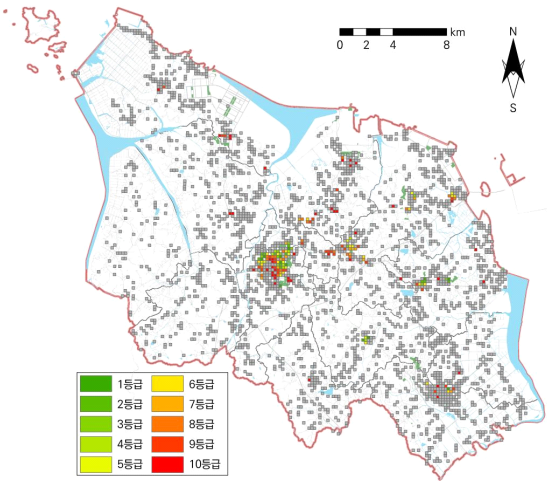


[그림 부록-19] 사회복지시설 분포도

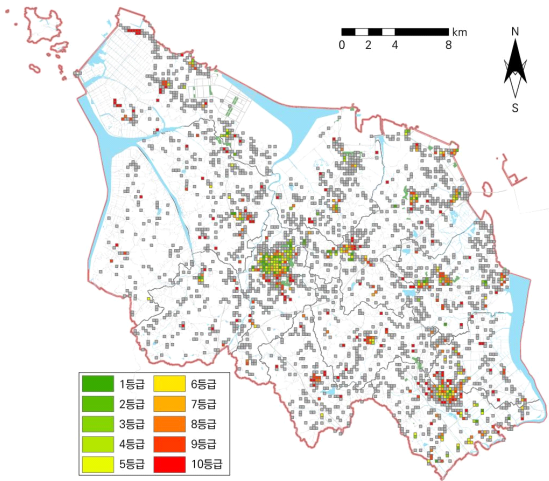
출처 : 당진시 공유재산 목록을 이용하여 연구진 작성

국가적 최저기준으로 활용된 사회복지시설은 어린이집, 경로당, 노인시설이 있다. 사회복지시설의 국가적 최저기준은 어린이집과 경로당은 250m, 노인시설은 500m로 제시하고 있으며, 이를 바탕으로 사회복지시설 소외지역을 살펴보면 어린이집은 8등급 이하, 경로당은 9등급 이하, 노인교실은 3등급 이하가 소외지역으로 분류된다. 회색 음영으로 표시된 지역은 해당 시설을 이용하는 연령대의 거주자가 없음을 의미한다.

분석 결과 어린이집 소외지역은 읍내동(법정동) 내 대전지방법원 서산지원 당진시법원 및 벽산아파트 주변지역으로 나타났으며, 경로당은 합덕읍시까지 주변지역과 당진2동 일부 지역이 소외지역으로 나타났다.



[그림 부록-20] 어린이집 국가적 최저기준
출처 : 기초생활인프라 현황조서를 이용하여 연구진 작성



[그림 부록-21] 경로당 국가적 최저기준
출처 : 기초생활인프라 현황조서를 이용하여 연구진 작성

4) 공공시설 공급목표량 산정

① 2030 당진도시기본계획에서의 공공시설 공급목표

□ 업무시설

읍면동사무소는 현재 14개소를 유지하되, 시설 노후시 신·개축 또는 이전을 통한 공공 서비스 질 향상을 위한 계획을 가지고 있으며, 인구 증가에 따라 분동하는 경우 생활권 등을 고려하여 위치를 선정하도록 계획을 수립하고 있다⁴⁾. 앞서 언급했듯이 당진시는 업무시설(읍면동사무소) 정비계획을 수립하여 진행하고 있으며, 우선순위에 따라 신·개축 또는 이전을 진행할 계획이다. 경찰 관련 시설 중 경찰서는 1개소, 지구대 3개소, 치안센터(파출소) 9개소를 유지하며, 인구 증가에 따라 2030년까지 지구대 4개소를 추가하여 총 7개소를 목표량으로 산정하였다. 소방 관련 시설은 대규모 개발 등을 고려하여 2030년까지 119안전센터 3개소를 추가 목표량으로 산정하였다. 현재 16개소인 우체국은 2030년까지 6개소 추가할 계획이며, 2개소인 전화국은 4개소를 추가할 계획이다.

[표 부록-33] 생활환경지표 중 업무시설 지표

구분	단위	2010년	2015년	2020년	2025년	2030년
계획인구	인	148,337	190,000	250,000	320,000	450,000
공공업무 시설	읍·면·동사무소	개소 12	14	14	14	14
	경찰서	개소 1	1	1	1	1
	지구대·파출소	개소 3(9)	5(9)	5(9)	6(9)	7(9)
	소방서	개소 1	1	1	1	1
	119 안전센터	개소 2	4	4	5	5
	소방정대	개소 -	1	1	1	1
	우체국	개소 16	17	20	21	22
	전화국	개소 2	3	4	5	6

주: 파출소의 ()는 치안센터

출처: 당진시(2010), 「2030년 당진 도시기본계획」, p.71 및 p.169.

□ 의료시설⁵⁾

종합병원은 당진3동에 1개소가 운영 중이며, 인구증가 및 산업단지 증가에 따라 3개소 추가 계획을 가지고 있다. 보건소는 현재 1개소 유지, 보건지소는 2개소 추가, 보건진료

4) 당진시(2010), 「2030년 당진 도시기본계획」, p.169.

5) 상계서, p.315.

소는 1개소를 추가 설치할 예정이다.

[표 부록-34] 복지환경지표 중 의료시설 지표

구분	단위	2010년	2015년	2020년	2025년	2030년
계획인구	인	148,337	190,000	250,000	320,000	450,000
의료시설	종합병원	개소	1	3	3	4
	병원(의원 제외)	개소	6	7	9	10
	보건소(자소·진료소)	개소	1(29)	1(30)	1(31)	1(31)
				1(31)	1(31)	1(32)

출처: 당진시(2010), 「2030년 당진 도시기본계획」, p.315

□ 문화 및 운동시설⁶⁾

문화시설과 운동시설은 당진시 입지여건 및 규모와 유사한 계획사례를 참고하여 단계별 적정수요를 산정하였다. 우선 문화시설 중 종합문예회관은 40만인 당 1개소, 박물관·미술관은 20만인 당 1개소, 시민회관·문화원은 30만인 당 1개소를 기준으로 설정했다. 운동시설 중 종합경기장은 50만인 당 1개소, 실내체육관은 20만인 당 1개소로 산정하였다. 이를 바탕으로 2030년까지 문화시설 6개, 운동시설 4개를 추가 설치할 계획이다.

[표 부록-35] 복지환경지표 중 문화·운동시설 지표

구분	단위	2010년	2015년	2020년	2025년	2030년
계획인구	인	148,337	190,000	250,000	320,000	450,000
문화시설	종합문예회관	개소	1	1	1	1
	미술관	개소	-	1	2	3
	박물관	개소	1	2	3	3
	시민회관	개소	1	1	1	1
	문화원	개소	1	1	2	2
	교육문화회관	개소	-	1	2	2
운동시설	종합경기장	개소	1	1	1	1
	실내체육관	개소	1	1	2	3
	사회체육센터	개소	-	1	1	1
	마리나시설	개소	-	1	1	1

주: 문화시설은 공공공예 한함

출처: 당진시(2010), 「2030년 당진 도시기본계획」, p.331

6) 당진시(2010), 「2030년 당진 도시기본계획」, p.331.

□ 사회복지시설⁷⁾

사회복지시설은 이용자를 중심으로 시설 종류, 규모 및 시설수를 감안하여 계획하였는데, 아동복지시설은 송악읍, 합덕읍, 신평면에 각 1개소를 추가하여 총 3개소 추가, 청소년수련시설은 생활권별 각 2개소로 산정하여 총 2개소 추가, 여성, 장애인, 노인복지시설은 시설수요를 고려하여 생활권별 각 1개소를 추가하여 총 3개소 추가하는 것으로 산정하였다. 보육시설은 읍면동별로 1~2개소로 산정하여 총 16개소를 추가하는 것으로 하였다.

[표 부록-36] 복지환경지표 중 사회복지시설 지표

구분	단위	2010년	2015년	2020년	2025년	2030년
계획인구	인	148,337	190,000	250,000	320,000	450,000
사회복지 시설	아동복지시설	개소	5	6	7	8
	보육시설	개소	5	12	18	21
	청소년수련시설	개소	4	5	6	6
	노인복지시설	개소	1	3	4	4
	장애인복지시설	개소	1	2	3	3
	여성복지시설	개소	-	1	2	3

주: 사회복지시설은 공공용에 한하며, 노인복지시설에 경로당 및 노인교실은 제외

출처: 당진시(2010), 「2030년 당진 도시기본계획」, p.320.

② 공공시설 공급목표량 재산정

도시기본계획에서 인구지표는 도시계획수립의 근간이 되는 기본적인 요소로 도시구조, 생활권 설정, 토지이용계획, 기반시설 및 공공시설계획, 도시행정 등 도시 전반에 중요한 영향을 미치므로 현실적이고 합리적인 산정이 필요하다. 기존에 수립된 「2030 당진 도시기본계획」에서 2030년 당진시 계획 인구를 45만 명으로 산정하고, 그에 따라 공공시설 공급 목표량을 설정하였다. 하지만 2019년 8월 현재 당진시 인구는 16만 7천여 명으로 당초 계획한 2030년 기준 계획인구에 크게 못 미칠 것으로 예측된다.

당진시도 이러한 문제점을 인식하고 수정하기 위해 현재 「2035 당진 도시기본계획」 재정비 수립 용역을 진행 중이다. 이 용역에서는 2030년 계획 인구를 27만 8천명으로 하향 조정하였으며, 이와 관련된 계획 내용을 조정 중에 있다.

이에 수정된 계획인구(27만 8천명)에 따라 당초 계획한 공공시설 공급목표량을 재산정

7) 당진시(2010), 「2030년 당진 도시기본계획」, p.320.

할 필요가 있다. 「2035 당진 도시기본계획」에서 제시한 2030년 계획 인구 27만 8천명 (2035년 계획 인구 30만 4천명)을 기준으로 공공시설 공급목표량을 재산정하였다.

여기에 공공시설의 유형을 일부 제거, 추가, 세분화하였다. 공공시설 중 국가시설에 해당하는 시설(경찰 관련 시설, 우체국, 전화국 등), 교육청 소유의 교육시설(초·중·고교)과 공공시설이 아닌 시설(종합병원 등)은 제외하였다. 「건축법 시행령」에 따른 건축물 용도 중 도시계획시설에 해당하지 않으나 공공시설에 포함되는 시설(제1종근생시설의 공공도서관, 제2종근생시설의 공연장 등)과 생활SOC의 일부 시설(공공수영장, 생활문화센터)을 추가하였다.

[표 부록-37] 2030년 당진시 공공시설 공급목표 재산정 (공공시설 유형 세분화 및 조정)

구분		2019년 현재	기존 2030 당진도시기본계획 계획 인구	수정 2030 당진도시기본계획 계획 인구	산출근거
계획인구		167,200	450,000	278,000	
업무시설	읍·면·동사무소	14	14	14	현행 유지
	소방서	1	1	1	현행 유지
	119 안전센터	6	5	8	2020년 기준 공공시설 지표
	소방정대	0	1	1	현행 유지
의료시설	보건소	1	1	1	
	보건지소	11	12	11	2020년 기준 공공시설 지표
	보건진료소	19	19	19	
문화시설	종합문화회관	1	1	1	현행 유지
	기타 공연장	3	-	5	신규 추가
	도서관	3	-	5	신규 추가
	박물관	2	3	2	2020년 기준 공공시설 지표
	전시시설(박물관 제외)	1	-	2	신규 추가
	시민회관	1	1	1	2020년 기준 공공시설 지표
	생활문화센터	0	-	1	신규 추가 (시군구당 1.3개)
체육시설	종합경기장	1	1	1	현행 유지
	실내체육관	1	3	1	2020년 기준 공공시설 지표
	공공수영장	2	-	3	신규 추가 (8.5만 명/개소)
	지역아동센터	10	-	11	신규 추가
사회복지 시설	국공립 어린이집	11	-	15	
	청소년수련시설	3	6	7	2020년 기준 공공시설 지표
	노인복지시설	3	4	7	
	장애인복지시설	2	3	4	2020년 기준 공공시설 지표
	여성복지시설	1	3	1	

출처 : 연구진 작성

5) 공공시설 조성 및 유지관리 등을 위한 비용 산출

앞서 살펴본 수정된 2030 당진 도시기본계획 계획 인구에 따라 재산정된 공급목표량을 위한 소요예산을 추산해보고자 한다. 본 연구에서 목표연도로 정한 2030년까지 공공시설 공급목표량을 배분하였으며, 기초생활인프라에 해당하는 시설(도서관, 어린이집, 노인복지시설)은 사업 초기에 배분하였다.

[표 부록-38] 연도별 2030년 당진시 공공시설 공급계획안

구분	현재	공급목표량 (추가필요량)	2022	2024	2026	2028	2030
업무시설	읍·면·동사무소	14	14(0)	-	-	-	-
	소방서	1	1(0)	-	-	-	-
	119 안전센터	6	8(2)	1	-	-	1
	소방정대	0	1(1)	-	1	-	-
의료시설	보건소	1	1(0)	-	-	-	-
	보건지소	11	11(0)	-	-	-	-
	보건진료소	19	19(0)	-	-	-	-
문화시설	종합문예회관	1	1(0)	-	-	-	-
	기타 공연장	3	5(2)	1	-	-	1
	도서관	3	5(2)	-	1	-	1
	박물관	2	2(0)	-	-	-	-
	전시시설(박물관 제외)	1	3(2)	1	-	1	-
	시민회관	1	1(0)	-	-	-	-
	생활문화센터	0	1(1)	-	-	-	1
체육시설	종합경기장	1	1(0)	-	-	-	-
	실내체육관	1	1(0)	-	-	-	-
	공공수영장	2	3(1)	-	-	1	-
사회복지 시설	지역아동센터	10	11(1)	-	-	-	1
	국공립 어린이집	11	15(4)	-	1	1	1
	청소년수련시설	3	7(4)	1	1	-	1
	노인복지시설	3	7(4)	1	1	1	-
	장애인복지시설	2	4(2)	-	-	1	-
	여성복지시설	1	1(0)	-	-	-	-
합계		97	122(25)	5	5	5	5

출처 : 연구진 작성

예산이 소요될 항목으로 크게 공공시설 신규 조성(신축, 증축) 및 추가 조성(증축), 리모델링, 개보수 그리고 시설물 유지관리로 구분하였다. 소요예산을 산출하기 위해 시설규

모와 건축행위별 단가를 필요한데, 시설규모는 기존 시설의 평균값을 사용하였고, 건축 행위 단가는 [표 부록-39]를 참고하여 산출하였다. 여기서 말하는 리모델링은 「건축법」 제2조제1항제10호에 따라 건축물의 노후화를 억제하거나 기능 향상 등을 위하여 대수선하는 행위로 보며, 외벽교체, 내부, 창호, 유리, 기계, 통신, 단열, 승강기설치, 기초공사를 포함하는 것으로 한다.

각 건축행위별 소요예산은 공사의 현장여건과 건물의 상태, 유지보수 정도 그리고 발주처의 요구성과 공사범위 등에 따라 차이가 많이 날 수 있으며, 리모델링 시기도 건축물의 성능과 상태에 따라 달라질 수 있으나, 예산 산출의 편의성을 위해 준공한 지 25년 후에 발생하는 것으로 하였다(「사회기반시설 회계지침」의 건축물 내용연수 중 철근콘크리트조 건축물 내용연수(50년)의 절반인 25년을 기준으로 함).

[표 부록-39] 공공건축물 유형별 소요예산 산출기준(안)

구분		단가(천원/㎡)					연간 유지관리
		신축	증축(수직)	증축(수평)	리모델링	개보수	
업무시설	읍·면·동사무소	2,552	2,294	2,425	2,460	1,014	175
	소방서	2,242	1,973	2,152	1,716	-	
	119 안전센터, 소방정대	2,251	2,041	2,161	1,716	-	
의료시설	보건소	2,654	2,381	2,548	1,923	-	156 ^{주2)}
	보건지소	2,654	2,381	2,548	1,923	-	
	보건진료소	2,654	2,381	2,548	1,923	-	
문화시설	종합문화회관	2,917	2,566	2,829	1,753	-	159
	기타 공연장	2,917	2,566	2,829	1,753	-	
	도서관	2,665	2,319	2,561	1,281	-	
	박물관, 전시시설	3,258	2,832	3,094	-	-	
	시민회관	2,917	2,566	2,829	-	1,047	
	생활문화센터	2,917	2,566	2,829	1,988	-	
체육시설	종합경기장	2,974	2,604	2,852	-	-	187
	실내체육관	2,974	2,604	2,852	-	881	
	공공수영장	2,974	2,604	2,852	-	-	
사회복지시설	지역아동센터	2,850	2,552	2,687	1,367	-	140
	국공립 어린이집	2,817	2,564	2,703	1,367	-	
	청소년수련시설	2,671	2,308	2,545	1,367	-	
	노인복지시설	2,476	2,252	2,398	1,933	-	
	장애인복지시설	2,715	2,389	2,620	1,315	-	
	여성복지시설	2,476	2,252	2,398	1,442	1,182	

주1) 소요예산 중 신축, 증축, 리모델링, 개보수는 '공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인 마련(안)'(서울시, 2017) 참고하였으며, 유지관리비는 당진시 각 실과별 수요조사를 통해 취합된 결과의 평균값임

주2) 의료시설의 유지관리비는 수요조사시 잘못된 응답으로 인해 유효데이터를 얻지 못하여, 타 용도의 평균값을 산정함
출처 : 서울특별시(2017), 「공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인 마련(안)」, pp.6~19.

2030년까지 공급목표량에 따른 소요예산은 약 4,646억 원이며, 신축 예산 1,445억 원, 리모델링 예산 648억 원, 유지관리 예산 2,553억 원으로 이는 연간 약 464.6억 원이 소요되는 것으로 나타났다. 당진시의 중기지방재정계획(2018-2022)에서는 5년간 공공 건축 관련 사업예산이 1,614억 원이며, 신축 관련 예산이 1,119억 원(69%), 유지관리 예산(일부) 약 495억 원(31%)으로 연간 약 322.8억 원이 소요되는 것으로 나와 소요예산(안)과 중기지방재정계획과 연간 약 141.8억 원의 차이를 보였다.

읍·면·동사무소는 별도의 공급목표량이 정해져있지 않지만 당진시가 별도의 청사정비 계획을 수립하여 진행 중이므로 이와 관련된 예산도 포함하여 산출하였다.

[표 부록-40] 공공시설 공급목표량에 따른 소요예산(안)

구분		추정 소요예산(천원)				
		2022	2024	2026	2028	2030
업무시설	읍·면·동사무소	8,983,592	11,275,288	11,275,288	11,275,288	11,275,288
	소방서	863,450	863,450	863,450	863,450	5,096,427
	119 안전센터	4,569,372	2,381,400	2,381,400	4,909,572	4,262,568
	소방정대	0	2,335,698	314,300	314,300	314,300
의료시설	보건소	1,430,520	1,430,520	1,430,520	1,430,520	1,430,520
	보건지소	1,599,768	1,276,704	2,730,492	4,580,418	6,238,044
	보건진료소	1,307,604	1,438,368	930,696	1,169,148	930,696
문화시설	종합문예회관	2,412,348	2,412,348	2,412,348	2,412,348	15,709,975
	기타 공연장	8,361,244	2,538,912	4,520,082	6,311,754	8,995,972
	도서관	2,210,830	3,905,504	1,261,824	4,220,960	1,577,280
	박물관	1,340,688	1,340,688	1,340,688	1,340,688	1,340,688
	전시시설(박물관 제외)	223,554	223,554	2,737,482	447,108	447,108
	시민회관	366,018	366,018	2,051,662	366,018	366,018
체육시설	생활문화센터	0	0	0	0	4,852,500
	종합경기장	4,872,098	4,872,098	4,872,098	4,872,098	4,872,098
	실내체육관	1,622,038	1,622,038	1,622,038	1,622,038	1,622,038
	공공수영장	8,495,036	8,495,036	46,518,272	12,742,554	12,742,554
사회복지시설	지역아동센터	20,919,077	1,808,800	1,808,800	1,808,800	3,830,780
	국공립 어린이집	6,856,054	13,100,713	13,191,651	13,763,691	14,335,731
	청소년수련시설	5,309,665	2,528,091	869,400	2,701,971	2,875,851
	노인복지시설	5,314,888	5,728,728	6,142,568	6,556,408	2,896,880
	장애인복지시설	2,274,895	392,280	1,790,945	523,040	523,040
	여성복지시설	2,293,900	203,000	203,000	203,000	203,000
합계		91,626,640	70,539,236	111,269,004	84,435,172	106,739,356

출처 : 연구진 작성

6) 공공시설 자산관리 기본방침 설정

① 자산관리의 주요 과제 도출

□ 공공시설의 적정량에 대한 재검토 필요

- 2030 당진시 도시기본계획에서는 2030년 계획인구(450,000명)를 기반으로 공공시설 확충계획을 수립하였고, 2010년 대비 2020년의 인구 증가율을 72.53% 증가하는 것으로 산정하였으나, 2019년까지의 현재 인구증가율은 이에 훨씬 못 미치는 수준
- 최근 수년간 인구 증가 추이 또한 감소하고 있어 2030년 450,000만명으로 추산하여 산정한 공공시설 확충계획을 전면적으로 재검토할 필요

□ 인구증가·감소 및 인구 밀도에 따른 공공시설 공급 전략 차별화 필요

- 인구가 지속적으로 증가하고 있으면서 1주핵 및 6부핵에 포함되는 지역은 당진, 석문, 송산, 송악의 4개 지역
- 인구밀도가 상대적으로 높으면서 1주핵 및 6부핵에 포함되는 지역은 당진, 송악, 신평, 합덕, 우강의 4개 지역
- 향후 공공시설의 총량적인 확충이 필요한 지역은 1순위로 당진, 송악 지역이며, 2순위로 석문, 송산지역, 3순위로 신평, 합덕, 우강지역으로 설정 가능
- 나머지 지역은 인구가 감소하고 있으면서 1주핵 6부핵에 해당하지 않으며 인구밀도도 상대적으로 높지 않아, 공공시설 집약화 등 입지 적정성에 대한 재검토가 필요한 지역으로 설정 가능

□ 생활권별 개발방향에 따른 공공시설 공급 및 정비계획 수립 필요

- 중심생활권(당진동, 송악읍, 송산면)은 행정, 의료, 문화, 교육 등의 서비스의 질적·양적 수준을 제고
- 서북생활권(고대면, 석문면, 대호지면, 정미면)은 해양관광과 연계한 문화시설, 산업단지와 연계한 지원시설에 중점
- 동남생활권(합덕읍, 우강면, 면천면, 순성면, 신평면)은 역사자원과 연계한 문화시설, 당진항 개발 등과 연계한 지원시설에 중점

□ 시설 노후도에 대응하는 정비 방향 설정 필요

- 전체적으로 20년 미만 건축물이 전체의 70%를 차지하고 있어 시설 노후도

는 심각한 편은 아님

- 다만, 공공업무시설의 경우 타 용도에 비해 노후도가 높고 공공서비스를 일상적으로 제공하는 시설임을 고려할 때 체계적인 장수명화 및 재건축 계획이 수립될 필요가 있음
- 2030년을 기준 시점으로 볼 때, 특히 현재 사용 연한이 21년~30년에 해당하는 49개 시설은 면밀한 시설점검을 바탕으로 리모델링 등을 통한 장수명화 및 활용도를 제고하는 방안을 적극적으로 검토할 필요

② 자산관리 기본방침

□ 기본방침1 : 지역 여건 및 수요 등을 고려한 공공시설 적정 공급량 목표 설정

- 당진시 전체 및 생활권 단위의 공공시설 용도별 적정 공급량 목표 설정
- 3개 생활권을 인구밀도, 증가 추이 등을 고려하여 5개 권역(중심생활권, 동남생활권① 합덕·신평·우강 / 동남생활권② 면천·순성, 서북생활권① 석문, 서북생활권② 고대·대호지·정미)으로 구분하여 권역별 공공시설 적정 공급량 목표 설정
- 이상을 바탕으로 시설 유형별로 정부의 적정 기준, 도시기본계획의 목표량, 기초생활인프라 최저기준 등을 고려하여 적정 공급량 목표 설정

[표 4-41] 당진시 공공시설 적정 공급량 목표 (2030년 기준)

구분	현재	중심 생활권	동남 생활권 ①	동남 생활권 ②	서북 생활권 ①	서북 생활권 ②	합계
공공업무시설	21	10/10	5/5	2/3	2/2	3/4	24
의료시설	31	7/7	8/8	6/6	3/3	7/7	31
문화시설	11	8/11	3/3	0/1	0/1	0/1	18
체육시설	4	2/2	0/1	0/0	0/0	2/2	5
사회복지시설	30	17/21	7/9	1/5	3/5	2/5	44

출처: 연구진 작성

□ 기본방침2 : 복합화 및 다기능화의 적극적 추진

- 신규 시설 또는 재건축 시설은 복합화 및 다기능화를 원칙
- 특히 적정 공급량 목표 달성률이 상대적으로 낮고, 기존 시설의 용적률 총당률이 낮은 지역은 복합화 및 다기능화를 보다 적극적으로 추진
- 복합화 및 다기능화를 우선적으로 적용할 시설 용도 설정

복합화 및 다기능화의 우선적용대상(안)

- 용도지역 : 상업지역, 준주거지역, 공업지역, 일반주거지역
- 대지면적 : 3,000㎡ 이상
- 용적률 총당률 : 50% 미만
- 건축물용도 : 공공도서관, 작은도서관, 국민체육센터, 생활문화센터, 국공립어린이집, 건강생활지원센터, 다함께돌봄센터, 공동육아나눔터, 주거지주차장(생활SOC 복합화 대상)

□ 기본방침3 : 미이용·저이용 토지 및 건축물의 적극적 활용

- 현재 이용률이 낮은 공공시설의 용도전환, 시설 개선, 관리운영방식 전환 등 시설 활용도 제고 방안 마련
- 당진시 내 국유지(166개소, 4,565천㎡) 및 도유지(37개소, 33천㎡)의 활용도 검토 및 당진시 활용방안 모색
- 미이용 사유지, 건폐율 및 용적률 총당률이 낮고 사용연한이 높은 공공시설, 또는 공공시설 주변 사유지 등을 활용 우선 토지 및 시설로 설정하여, 신규 공공시설 수요 발생 시 우선적으로 활용

[표 4-42] 용적률 총당률 하위 30위 공공시설 리스트

시설명	용도	용도지역	대지면적	사용연한	이용용적률(%)	법정용적률(%)	용적률총당률
난지도캠핑장	수련시설	계획관리지역	8,833	6	3.3	100	0.033
당진 청소년수련원	수련시설	계획관리지역	52,505	11	4.0	100	0.040
당진읍의용소방대	판매시설	일반상업지역	3,260	23	68.5	1100	0.062
충남당진교육지원청	업무시설	준주거지역	9,576	6	40.2	400	0.101
가정복지회관	노유자시설	자연녹지지역	7,084	13	9.1	80	0.114
면천면 청사	업무시설	제2종일반주거	5,619	2	31.4	250	0.126
당진수산물유통센터	판매시설	계획관리지역	7,209	7	16.0	100	0.160
당진2동 주민센터	업무시설	제2종일반주거	4,269	10	42.3	250	0.169
면천면 복지회관	교육연구시설	제2종일반주거	707	17	47.5	250	0.190
문예의전당	문화집회시설	제2종일반주거	15,982	14	47.6	250	0.190
당진교육문화스포츠센터	운동시설	제2종일반주거	12,931	10	48.6	250	0.194
당진등기소	업무시설	제2종일반주거	2,111	15	48.7	250	0.195
버그네어린이집	노유자시설	제2종일반주거	661	21	53.2	250	0.213
합덕시장	판매시설	제2종일반주거	1,735	9	54.4	250	0.218
송악어린이집	노유자시설	제2종일반주거	588	13	55.9	250	0.224
당진시 평생학습관	업무시설	준주거지역	6,707	48	92.6	400	0.232
합덕우체국	업무시설	제2종일반주거	2,669	40	60.4	250	0.241
당진시 보건소	업무시설	제2종일반주거	6,580	6	72.7	250	0.291
당진도서관	교육연구시설	제2종일반주거	2,642	10	75.9	250	0.304

시설명	용도	용도지역	대지 면적	사용 연한	이용용 적률(%)	법정용 적률(%)	용적률 총당률
소들문화회관	노유자시설	제2종일반주거	1,336	19	79.8	250	0.319
당진소방서	업무시설	자연녹지지역	9,555	11	26.3	80	0.328
당진시 종합복지타운	노유자시설	제2종일반주거	12,442	7	88.0	250	0.352
송산종합사회복지관	노유자시설	계획관리지역	5,336	7	35.6	100	0.356
필경사	문화집회시설	계획관리지역	436	25	40.3	100	0.403
당진우체국	업무시설	제2종일반주거	1,996	7	102.5	250	0.410
정미면 복지회관	노유자시설	계획관리지역	950	27	43.4	100	0.434
당진 청소년문화의집	수련시설	자연녹지지역	4,054	10	37.0	80	0.462
당진시 노인요양원	노유자시설	계획관리지역	7,078	4	47.7	100	0.477
당진포2리 할머니경로당	노유자시설	계획관리지역	126	17	51.9	100	0.519
남부노인복지관	노유자시설	자연녹지지역	5,865	9	42.6	80	0.533

출처 : 연구진 작성

□ 기본방침4 : 기존시설 성능 제고 및 장수명화를 위한 체계적인 정비사업 추진

- (내진성능) 사용연한 20년 이상 경과 공공시설 대상 내진성능 심층조사를 실시하고 필요한 보강공사를 실시하여 당진 시 공공시설의 안전성 확보 (당진시는 82동, 49,204㎡의 건물이 내진설계를 하지 않은 것으로 파악)
- (에너지 절감 성능) 에너지효율 등급 및 녹색건축 인증 등 도입 및 강화 이전 조성한 공공시설을 대상으로 에너지 성능에 대한 심층조사를 실시하고 필요한 보강공사를 실시 (당진시는 97동, 117,336㎡의 건물이 에너지효율 등급 제도 시행 전에 지어진 것으로 파악)
- (베리어프리) 베리어프리 인증 의무화 전 공급 시설 및 베리어프리 인증 의무화 대상 제외 공공시설 등을 대상으로 베리어프리 성능을 점검하고, 베리어프리 성능 개선을 위한 공사 실시 (당진시는 99동, 122,686㎡의 건물이 BF인증 제도가 시행되기 전에 지어진 것으로 파악)

[표 4-43] 각종 성능 관련 인증 미적용 시설 현황

구분	내진설계		에너지효율등급 인증		베리어프리(BF) 인증	
	동수(동)	연면적(㎡)	동수(동)	연면적(㎡)	동수(동)	연면적(㎡)
업무시설	20	14,453	24	21,800	25	22,566
의료시설	32	7,382	32	7,382	33	11,967
문화시설	6	7,156	9	20,629	9	20,629
체육시설	1	7,181	4	20,031	4	20,031
사회복지시설	23	13,032	28	47,493	28	47,493
합계	82	49,204	97	117,336	99	122,686

출처 : 연구진 작성

- (시민 이용 편의성) 전체 공공시설 중 시민의 이용 밀도가 높은 시설을 대상으로 1층 공간 및 외부공간의 이용도 현황 실태조사를 실시하여 저층부 및 옥외공간 이용 편의성 제고를 위한 시설 개선사업 추진 (시설 이용 편의성 제고 우선검토 대상은 시설수요 조사에서 이용자만족도 조사를 실시한 시설로 선정)

□ 기본방침5 : 공공시설 관리체계의 효율화 및 내실화

- (공공시설 데이터베이스 구축·운영) 당진시 공공시설의 토지 및 건물 관련 정보, 운영현황, 이용현황, 유지관리 비용, 품질 등을 세부적으로 입력하고 일정 기간별로 갱신하는 공공시설 데이터베이스 구축·운영
- (민간위탁의 적극적 추진) 민간위탁을 우선적으로 도입할 공공시설 유형을 설정하고, 현행 당진시 민간위탁 방식의 문제점 및 개선방안을 검토하여 공공시설의 민간위탁을 적극적으로 추진
- (당진시 조직 내 공공시설 관리체계 개선) 공공시설의 기획-설계-시공-유지관리와 관련한 담당부서 및 업무분장 등을 분석하여 효율적인 공공시설 자산관리를 위한 조직체계 및 업무방식 개선

[표 4-44] 민간위탁 운영시설 현황(예시)

시설명	용도	규모	위탁기관	위탁업무	운영비용
당진시청	업무시설	36,957	(주)태광종합건설	청사유지관리	967,075,710
송산종합사회복지관	노유자시설	1,989	송산종합사회복지관	운영·유지관리	552,000,000
당진북부사회복지관	업무시설	726	당진북부사회복지관	운영·유지관리	400,000,000
당진장애인복지관	노유자시설		당진시장장애인복지관	운영·유지관리	1,230,000,000
노인복지관	노유자시설	1,779	****	운영·유지관리	650,000,000
송악문화스포츠센터	운동시설		주식회사 청우티에스	운영·유지관리	636,464,400
교육문화스포츠센터	운동시설		남산교육문화주식회사	운영·유지관리	1,421,000,000

출처 : 연구진 작성

7) 공공시설 유형별 자산관리 실행계획 : 노인복지시설

① 노인복지시설에 대한 자산관리 실행계획 수립 개요

공공시설 중에서 당진시에서 시급하게 검토를 요청한 시설이면서 자산관리전략의 실천과 관련하여 대표성을 가질 수 있는 시설유형으로서 사회복지시설 중 노인복지시설로 선정하여 구체적인 자산관리 실행계획(action plan)을 수립했다.

자산관리 실행계획의 주요 내용

- 시설 개요
 - 시설 세부유형, 시설명, 설치 목적, 현행 시설수
- 시설 현황
 - 시설별 건립시기, 규모, 운영 주체, 운영실태, 물리적 성능 등
- 시설 배치도
 - 당진시 전체 및 생활권 단위 분포
- 시설 용도별 자산관리 방침
 - 1) 용도별 적정 공급량 목표 설정에 따른 세부 공급 및 정비 계획
 - : 신축 또는 리뉴얼을 하는데 필요한 시설수, 배치(위치), 규모, 복합화 여부 등
 - : 시설의 주요 기능 및 활용방안 설정
 - 2) 공정표
 - : 향후 10년간(2020년~2030년)의 연도별 자산관리 추진 계획 설정

② 시설 개요

□ 노인복지시설의 유형

노인복지시설은 「노인복지법」 제31조에 근거해 7가지 유형으로 구분되며, 유형별로 다시 시설 세분화⁸⁾된다. 7가지 유형의 노인복지시설 중에서 당진시에서 설치 가능한 시설은 ①노인주거복지시설, ②노인의료복지시설, ③노인여가복지시설, ④재가노인복지시설, ⑤노인일자리지원기관, ⑥학대피해노인 전용쉼터 6가지다.

[표 부록-45] 노인복지시설의 유형

구분	시설유형	설치목적	건립주체	시설공급기준
1	노인주거 복지시설	노인을 입소시켜 급식과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공	- 국가 또는 지방자치단체 설치 가능	- 부재
	노인공동생활가정	노인들에게 가정과 같은 주거여건과 급식, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공	- 그 외 주체도 지자체에 신고하여 건립 가능	

8) 「노인복지법」 법률 제16243호(2019. 1. 15. 일부개정) 제31조(노인주거복지시설의 종류)

구분	시설유형	설치목적	건립주체	시설공급기준
	노인복지주택	노인에게 주거시설을 임대하여 주거의 편의·생활지도·상담 및 안전관리 등 일상 생활에 필요한 편의를 제공		
2	노인의료 복지시설	노인요양시설 치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인을 입소시켜 급식·요양과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설	- 국가 또는 지방자치단체 설치 가능 - 그 외 주체도 지자체에 신고하여 건립 가능	- 부재
	노인요양공동생활 가정	치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인에게 가정과 같은 주거여건과 급식·요양, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공		
3	노인여가 복지시설	노인복지관 노인의 교양·취미생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하고, 건강증진 및 질병예방과 소득보장·재가복지, 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 서비스를 제공	- 국가 또는 지방자치단체 설치 가능 - 그 외 주체도 지자체에 신고하여 건립 가능	- 부재
	경로당	지역노인들이 자율적으로 친목도모·취미활동·공동작업장 운영 및 각종 정보교환과 기타 여가활동을 할 수 있도록 하는 장소를 제공		
	노인교실	노인들에 대하여 사회활동 참여욕구를 충족시키기 위하여 건전한 취미생활·노인 건강유지·소득보장 기타 일상생활과 관련한 학습프로그램을 제공		
4	재가노인 복지시설	방문요양서비스, 주·야간보호서비스, 단기보호서비스, 방문 목욕서비스 등을 제공	- 국가 또는 지방자치단체 설치 가능 - 그 외 주체도 지자체에 신고하여 건립 가능	- 부재
5	노인보호 전문기관	중앙노인보호전문기관 노인학대예방을 위한 정책, 연구, 프로그램 개발, 홍보, 상담원 교육, 관련 기관 협력체계 구축	- 국가	- 부재
	지역노인보호전문 기관	노인학대 신고, 현장조사, 상담, 교육	- 특별시·광역시·도 ·특별자치도	
6	노인 일자리 지원기관	노인인력개발기관 노인일자리카발·보급사업, 조사사업, 교육·홍보 및 협력사업, 프로그램인증·평가사업 등을 지원	- 국가 또는 지방자치단체 설치 가능 (법인·단체 등에 위탁 가능)	- 부재
	노인일자리지원기 관	지역사회 등에서 노인일자리의 개발·지원, 창업·육성 및 노인에 의한 재화의 생산·판매 등을 직접 담당		
	노인취업알선기관	노인에게 취업 상담 및 정보를 제공하거나 노인일자리를 알선하는 기관		
7	학대피해 노인 전용쉼터	노인학대로 인하여 피해를 입은 노인을 일정 기간 보호하고 심신 치유 프로그램을 제공	- 국가 또는 지방자치단체 설치 가능 (노인보호전문기관에 위탁 가능)	- 부재

출처 : 『노인복지법』 법률 제16243호(2019. 1. 15. 일부개정)

□ 당진시 노인복지시설 개요

2019년 9월 현재 당진시에서 건립한 노인복지시설(노유자시설)은 총 3개소가 있다. 노인 의료복지시설 중 노인요양시설로 시립요양원 1개소, 노인여가복지시설 중 노인복지관으로 2개소가 위치해 있다. 그 외에 노인여가복지시설 중 하나인 경로당이 3개소 있으나 노유자시설이 아닌 문화 및 집회시설, 제1종 근린생활시설이므로 제외하였다.

[표 부록-46] 당진시 노인복지시설 개요

시설유형	시설수	시설명	당진시 공공건축데이터 명칭	건축물용도
노인의료 복지시설	노인요양시설 1	당진시립노인요양원	노인요양원	노유자시설
노인여가 복지시설	노인복지관 2	당진시노인복지관	종합복지타운*	노유자시설
		당진시남부노인복지관	남부노인복지관 a, b, c동	노유자시설
	경로당 3	버그내회관	합덕통합경로당	문화 및 집회시설
		교동1리마을회관	합덕읍 교동1리 다목적회관 및 경로당	제1종 근린생활시설
		기지사마을회관	경로당	제1종 근린생활시설

* 종합복지타운 내에 노인·장애인 복지관, 종합복지센터, 당진시 복지재단 등이 입지하고 있음

출처 : 당진시(2019), 「공공건축물 현황」, 내부 데이터 및 「노인복지법」 제32조

당진시 내 주요 노인복지시설 현황

- 노인주거복지시설은 민간이 건립한 2개의 양로시설 뿐임
- 노인의료시설 중 노인요양시설은 시립노인요양원 1곳, 민간 건립 요양시설 10곳으로 총 11곳
- 노인여가복지시설 중 노인복지관은 당진시에서 건립한 노인복지관(종합복지타운에 위치)과 남부 노인복지관 각 1개소 뿐
- 노인여가복지시설 중 경로당은 시 소유의 경로당 3곳(문화 및 집회시설, 제1종 근린생활시설)이며, 그 외에도 총 334곳의 경로당이 행정구역 내 고루 분포
- 재가노인복지시설 및 노인일자리지원기관 중에서는 공공이 건립한 시설은 없으며, 재가노인복지시설은 총 2개소, 노인일자리지원기관은 총 1개소

구분		노인복지시설수 (개소)		
		공공 건립	민간 건립	총합
노인주거 복지시설	양로시설	0	2	2
	노인공동생활가정	0	0	0
	노인복지주택	0	0	0
노인의료 복지시설	노인요양시설	1	10	11
	노인요양공동생활가정	0	7	7
노인여가 복지시설	노인복지관	2	0	2
	경로당	3	334	337
	노인교실	0	19	19
재가노인복지시설		0	2	2
노인일자리지원기관		0	1	1

출처 : 국가통계포털 홈페이지, “기관별 통계- 충청남도 당진시 기본통계- 보건 및 사회보장- 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설”, http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_02&vwcd=MT_OTITLE&parmTabId=M_01_02 (검색일 : 2019.9.20.) 및 보건복지부(2018), 「2019 노인복지시설 현황」, p.606, 627.

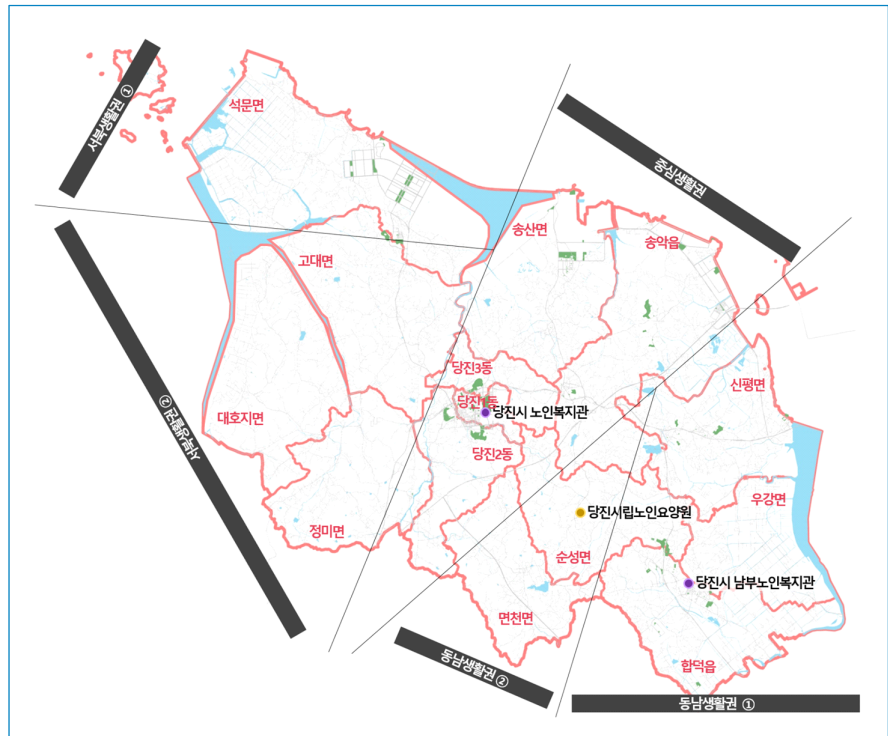
□ 위치도

당진시 내 노인복지시설은 노인 의료복지시설 1개소(당진시립노인요양원), 노인 여가 복지시설 2개소(당진시노인복지관, 당진시남부노인복지관)가 위치해있으며, 중심생활권에 1개소, 동남생활권에 2개소가 있다.

[표 부록-47] 당진시 노인복지시설의 위치

시설유형		시설명	위치
노인의료 복지시설	노인요양시설	당진시립노인요양원	순성면 봉소리 609-26번지
노인여가 복지시설	노인복지관	당진시노인복지관	당진시 시청1로 38
		당진시남부노인복지관	합덕읍 운산리 675-62번지

출처 : 당진시 복지광장, “어르신-복지시설”, https://www.dangjin.go.kr/bokji/sub04_03_01.do (검색일: 2019.9.20.) 및 당진시(2019), 「공공건축물 현황」, 내부 데이터



[그림 부록-22] 당진시 노인복지시설 배치도

출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

③ 시설 현황

□ 규모 현황

연면적이 가장 큰 시설은 당진시노인복지관이 위치한 건물로 14,656㎡, 지상 5층, 지하 1층이며, 당진시 남부노인복지관 총 연면적 2,987㎡, 당진시립노인요양원 2,683㎡이다. 용적률은 당진시립노인요양원이 35%, 당진시 남부노인복지관이 43%, 당진시노인복지관 88% 순으로 연면적 순위와는 반대로 나타났다.

[표 부록-48] 당진시 노인복지시설 규모

시설명	토지면적	연면적	건폐율	용적률	층수		용도	정원
					지상	지하		
당진시립노인요양원	약 7,100㎡	약 2,683㎡	18%	35%	2	1	지상2층 휴게실, 간호사실, 요양보호사실, 린넨실, 목욕실, 탈의실, 침실, 화장실 지상1층 방송통신실, 휴게실, 간호사실, 자원봉사자실, 프로그램실, 물리치료실, 세탁실, 사무실, 원장실, 식당, 영양사실, 침실, 화장실, 직원야근실, 보호자대기실 지하1층 -	입소정원 100명
당진시노인복지관 (당진시 종합복지타운 전체 데이터만 존재)	약 12,442㎡	약 14,656㎡	31%	88%	5	1	지상5층 사무실 지상4층 사무실, 프로그램실, 교육실 지상3층 사무실, 프로그램실, 교육실 지상2층 사무실, 프로그램실, 교육실, 대강당 지상1층 사무실, 프로그램실, 교육실 지하1층 주차장, 기계실, 저수조	-
당진시남부노인복지관								-
A동	약 5,865㎡	약 1,208㎡	20%	43%	2	1	지상2층 사회복지시설 지상1층 사회복지시설 지하1층 물탱크실/기계실	
C동	약 5,865㎡	약 1,779㎡	20%	43%	3	0	지상3층 대강당 지상2층 운동실 지상1층 식당	

출처 : 당진시(2019), 「공공건축물 현황」, 내부 데이터를 토대로 연구진 작성

□ 노후도 현황

시립노인요양원은 2010년 건립 후 9년 경과(2019년 현재)하였으며, 2030년이 되면 건립 후 20년이 경과하게 된다. 당진시 노인복지관과 남부노인복지관 역시 2019년을 기준으로 각각 7년, 12년 경과하였으며, 2030년이 되면 건립 후 18년과 23년이 경과하게 된다. 건축물 수명은 50년 정도로 보고 있으나, 일반적으로 25년이 경과되면 리모델링 수요가 발생하는 점을 감안할 때 현행 노인복지시설 3곳 모두 2030년 이후에 리모델링이 요구될 것으로 예측된다.

[표 부록-49] 당진시 노인복지시설 노후도

시설유형		시설명	사용승인일	개관일	2019년 기준 경과년수	2030년 기준 경과년수
노인의료 복지시설	노인 요양 시설	당진시립노인요양원	2010.8.6	2010.9.26	9년	20년
노인여가 복지시설	노인 복지관	당진시노인복지관	2012.8.3	2012.10.2	7년	18년
		당진시남부노인복지관	2007.5.30	2007.5.30	12년	23년

출처 : 당진시(2019), 「공공건축물 현황」, 내부 데이터를 토대로 연구진 작성

□ 운영 현황

당진시에서 건립한 3개의 노인복지시설 모두 민간위탁 방식으로 운영·관리 중이다. 시립노인요양원은 사회복지법인인 대한불교조계종 사회복지재단, 당진시노인복지관은 당진시 복지재단, 당진시남부노인복지관은 사회복지법인 솔피베네딕도의 집에서 운영하고 있다.

[표 부록-50] 당진시 노인복지시설 운영 현황

시설유형	시설명	운영관리방식	운영주체	직원수	
노인의료 복지시설	노인 요양 시설	당진시립노인요양원	민간위탁	사회복지법인 대한불교조계종사회복지재단	60명
노인여가 복지시설	노인 복지관	당진시노인복지관	민간위탁	당진시 복지재단	132명
		당진시남부노인복지관	민간위탁	사회복지법인 솔피베네딕도의 집	39명

출처 : 당진시(2019), 「공공건축물 현황」, 내부 데이터를 토대로 연구진 작성

□ 이용 현황

시립노인요양원은 시설 정원 100명 대비 89명이 입소하여 총 시설정원 대비 89% 정도가 활용 중으로 대체적으로 이용이 잘 되고 있는 편이며, 당진시 종합복지타운 내에 위치하는 노인복지관의 경우에는 2018년 기준 연간 방문자수가 1,175명인데, 이를 환산하면 매월 98명 정도, 매일 4.8명(근무일 245일 기준) 정도가 방문하여 활용이 저조한 편이다. 한편 당진시 남부노인복지관은 2018년 기준 연간 127,591명(매달 10,633명, 매일 521명)이 방문한 것으로 나타나 시설 활용도가 상당히 높은 것으로 파악되었다.

[표 부록-51] 당진시 노인복지시설 이용 현황

시설유형	시설명		이용자수			활용정도 (활용: ○, 저활용: △, 미활용: X)
			시설 정원	입소자수 (정원 대비 비율)	2018년 연간 방문자수	
노인의료 복지시설	노인 요양 시설	당진시립노인요양원	100명	89명 (89%)	-	○
노인여가 복지시설	노인 복지관	당진시노인복지관	-	-	1,175명	△
		당진시남부노인복지관	-	-	127,591명	○

출처 : 당진시(2019), 「공공건축물 현황」, 내부 데이터를 토대로 연구진 작성

□ 수입·지출 현황

- 시립노인요양원의 수입·지출 총합은 230만원으로 조사되었으나, 데이터 오류로 판단
※ 최근 3년간 수입·지출 현황 : 수입 = 지출
- 종합복지타운에 복합시설 중 하나인 당진시 노인복지관의 수입·지출 현황은 종합복지타운 전체 예산으로만 조사가 가능하고 노인복지관에 대한 별도 예산 데이터 부재
※ (수입) 2016 : 약 781백만원 → 2017 : 약 814백만원 → 2018 : 약 691백만원
(지출) 2016 : 약 711백만원 → 2017 : 약 678백만원 → 2018 : 약 680백만원
※ 종합복지타운 예산 기준으로 최근 3년간 수입·지출 현황 : 수입 > 지출
- 당진시 남부노인복지관은 총 수입이 약 10억 정도이며, 이 중 약 50%는 보조금임
수입 대비 지출은 약 7~14% 정도
※ (수입) 2016 : 약 1,007백만원 → 2017 : 약 1,070백만원 → 2018 : 약 1,205백만원
(지출) 2016 : 약 96백만원 → 2017 : 약 126백만원 → 2018 : 약 167백만원
※ 최근 3년간 수입·지출 현황 : 수입 > 지출

[표 부록-52] 당진시 노인복지시설 수입·지출 현황

시설명	연도	수입				지출				
		수입 합계	사용·임대료	보조금	기타 수입	지출 합계	운영관리 위탁비	유지관리비	수선비(개보수 등)	기타 지출
당진시립 노인요양원	2018	2,297,867	0	13,499	2,284,368	2,297,867	0	0	0	2,297,867
	2017	2,451,512	0	17,690	2,433,822	2,451,512	0	0	0	2,451,512
	2016	2,397,565	0	31,676	2,365,889	2,397,565	0	0	0	2,397,565
당진시 노인복지관 (종합복지타운 전체 예산)	2018	690,555,755	2,905,000	635,000,000	52,650,755	679,658,298	0	148,861,830	195,478,210	335,318,258
	2017	813,555,073	2,570,000	700,000,000	110,985,073	678,436,478	0	144,561,150	160,417,180	373,458,148
	2016	780,848,943	5,173,000	700,000,000	75,675,943	711,322,313	0	138,889,410	211,651,130	360,781,773
당진시 남부노인복지관	2018	1,205,307,201	0	600,000,000	605,307,201	166,641,807	0	141,841,807	24,800,000	0
	2017	1,069,691,658	0	550,000,000	519,691,658	126,044,706	0	90,844,706	35,200,000	0
	2016	1,007,312,600	0	550,000,000	457,312,600	95,824,706	0	75,824,890	20,000,000	0

출처 : 당진시(2019), 「공공건축물 현황」, 내부 데이터를 토대로 연구진 작성

④ 시설 유형별 자산관리 방침

□ 유형별 적정 공급량 목표 설정 및 세부 공급/정비 계획

• 필요 시설수

당진시 인구추계 데이터에 따르면, 2030년 총 인구는 약 19.5만명, 고령인구(65세 이상) 약 4.8만명으로 증가할 것으로 예측되며, 2035년에는 총 인구는 약 20만명, 고령인구(65세 이상) 약 5.6만명으로, 총 인구수는 큰 변화가 없지만 고령인구의 급증이 전망되고 있다.(2019년 대비 고령인구 약 2배 증가)

[표 부록-53] 당진시 인구추이 (2015년 예측값)

구분	총 인구수 (명)	유소년인구(0 ~ 14세)		생산가능인구(15 ~ 64세)		고령인구(65세 이상)	
		인구수(명)	구성비(%)	인구수(명)	구성비(%)	인구수(명)	구성비(%)
2019	172,274	25,678	14.9	117,602	68.3	28,994	16.8
2020	174,995	25,868	14.8	118,747	67.9	30,380	17.4
2021	177,611	26,072	14.7	119,787	67.4	31,752	17.9
2022	180,073	26,093	14.5	120,863	67.1	33,117	18.4
2023	182,410	26,009	14.3	121,750	66.7	34,651	19.0

구분	총 인구수 (명)	유소년인구(0 ~ 14세)		생산가능인구(15 ~ 64세)		고령인구(65세 이상)	
		인구수(명)	구성비(%)	인구수(명)	구성비(%)	인구수(명)	구성비(%)
2024	184,606	26,035	14.1	122,294	66.2	36,277	19.7
2025	186,681	26,007	13.9	122,393	65.6	38,281	20.5
2026	188,648	25,864	13.7	122,403	64.9	40,381	21.4
2027	190,492	25,763	13.5	122,582	64.4	42,147	22.1
2028	192,213	25,747	13.4	122,440	63.7	44,026	22.9
2029	193,782	25,661	13.2	122,568	63.3	45,553	23.5
2030	195,225	25,681	13.2	122,034	62.5	47,510	24.3
2031	196,509	25,691	13.1	121,762	62.0	49,056	25.0
2032	197,676	25,770	13.0	121,126	61.3	50,780	25.7
2033	198,691	25,800	13.0	120,310	60.6	52,581	26.5
2034	199,577	25,788	12.9	119,166	59.7	54,623	27.4
2035	200,320	25,733	12.8	118,133	59.0	56,454	28.2

출처 : 국가통계포털 홈페이지, “당진시 고령인구 및 구성비 추이”

2019년 8월 기준으로 당진시 총 인구는 약 16.7만명, 고령인구(65세 이상) 약 3만 명이며, 이는 인구추계 데이터 보다 약 0.5만명 정도 낮은 수준이다. 2019년 당진시 인구 및 고령인구를 기준으로 노인요양시설 1개소, 노인복지관 2개소 보유하고 있으나, 향후 고령인구 증가에 대비한 노인복지시설의 확충이 필요한 상황이다. 노인복지시설 유형 중에서 민간의 운영 수요가 높은 대상을 제외하고 공공에서 건립할 필요가 있는 시설만을 추출하면, 노인양로시설, 노인요양시설, 노인복지관을 꼽을 수 있다.

[표 부록-54] 당진시 연령별 인구수 (2019년 8월 기준)

구분	인구수 (명)	구성비 (%)
총 인구수	167,208	100
유소년인구	0 ~ 14세	24,823
생산가능인구	15 ~ 64세	112,711
고령인구	65세 이상	29,674

출처 : 당진시 홈페이지, “당진통계-연령별 인구(2019년 8월)”, https://www.dangjin.go.kr/prog/age/stat/sub02_01_03/list.do (검색일: 2019.9.20.)를 토대로 연구진 작성

[표 부록-55] 당진시 공공 건립 필요 노인복지시설

구분	시설유형	현재 개소
노인주거복지시설	노인양로시설	0
노인의료복지시설	노인요양시설	1
노인여가복지시설	노인복지관	2

출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

- 노인양로시설

노양양로시설은 노인요양시설과 다르게 노인성질환이 없는 독거 노인 등을 위한 시설이며, 현재 민간에서 건립·운영 중인 요양원이 2곳 있으나 향후 2035년을 기준으로 고령인구가 2배 증가할 것으로 예상됨에 따라 양로시설 1개소 확충이 필요할 것으로 판단하였다. 1997년 건립된 “솔피베네딕도의 집”은 수녀회만이 입소대상이며, 2004년 건립된 “당진실버하우스”는 일반인을 대상으로 하나 정원은 20명으로 실제 일반인이 입소 가능한 양로시설은 당진실버하우스 뿐이며, 고령인구 중 20명만 입소 가능한 실정이다.

[표 부록-56] 당진시 노인양로시설 현황

시설명	건립일	정원	운영주체	위치
솔피베네딕도의 집	1997.7.4	40	사회복지법인	당진시 우강면 솔피로 154
당진실버하우스	2004.12.13	20	개인	당진시 정미면 가지막길 81

출처 : 보건복지부(2018), 「2019 노인복지시설 현황」, p.100.

- 노인의료시설

당진시립노양원은 1곳이지만, 현재 정원을 채우지 못하고 있고, 민간 요양원이 10곳이나 운영 중이며 민간 요양원의 지속적 신설이 예측됨에 따라 2030년까지 공공에서 새로운 요양원 건립은 필요 없을 것으로 판단하였다.

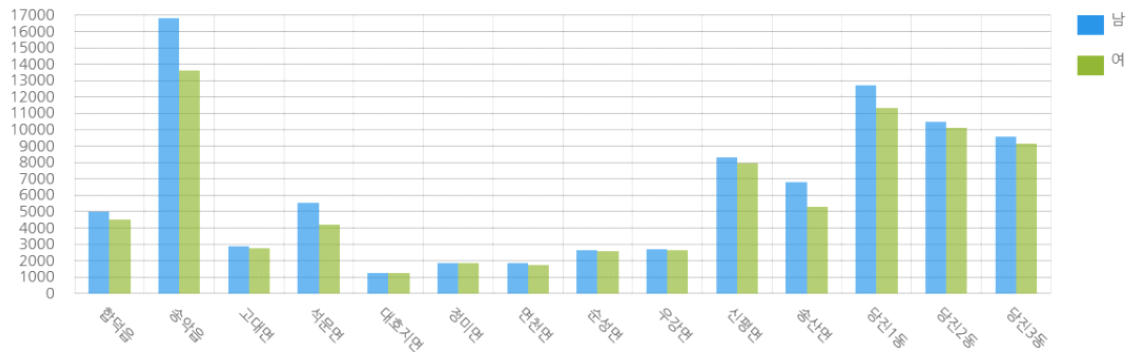
[표 부록-57] 당진시 노인요양원 현황

구분	시설명	건립일	정원	현원	운영주체	위치
공공 건립	당진시립노인요양원	2010.9.20	100	83	사회복지법인	당진시 순성면 순성로 383-2
민간 건립	평안마을	2001.6.20	46	46	사회복지법인	당진시 도곡길 8-50
	참사랑소망의집	2005.7.26	73	73	사회복지법인	당진시 면천면 엄치길 38-112
	실버프리 송악	2009.2.10	200	200	주식회사	당진시 송악읍 가청로 237-7
	당진 사랑마루	2011.3.7	47	35	프랜차이즈	당진시 신평면 거산3거리길 21, 명성프라자 301-304호
	평안실버	2012.12.28	68	67	사회복지법인	당진시 도곡길 8-48
	좋은이웃 노인전문요양원	2013.11.26	41	39	개인	당진시 합덕읍 합덕시장로 214-4
	합덕전문요양원	2015.3.25	25	24	의료법인	당진시 합덕읍 합덕시장로 174-1
	푸른요양원	2015.4.28	49	38	개인	당진시 계성3길 6(읍내동)
	효제요양원	2015.8.12	95	85	개인	당진시 고대면 온동1길 120-20
	당진전문요양원	2017.1.1	29	29	사회복지법인	당진시 순성면 버들길 55-7

출처 : 보건복지부(2018), 「2019 노인복지시설 현황」, p.233.

- 노인복지관

당진시 노인복지관은 현재 총 2개소이며, 각각 당진1동과 합덕읍에 위치함. 생활권을 기준으로 보면, 중심생활권에 1개소, 동남생활권①에 1개소 입지해 있으며, 동남생활권②와 서북생활권①, ②에는 노인복지관이 부재한 실정으로 향후 노인이 서비스 지원을 위한 생활권별 노인복지관 1개소(총 3개소) 신설 필요한 것으로 판단하였다.



[그림 부록-23] 당진시 읍면동별 인구수 (2019년 9월 기준)

출처 : 당진시 홈페이지, "당진통계", https://www.dangjin.go.kr/prog/sen_pop/stat/sub02_01_01/list.do (검색일: 2019.9.20.)

□ 필요 시설의 적정 입지

- 노인양로시설 : 1개소

고령인구(65세 이상)가 가장 많이 분포한 송악읍에 입지하는 것이 타당할 것으로 판단하였다. 합덕읍, 신평면 등도 고령인구가 다수 분포하므로 향후 입지 타당성 검토가 가능한 지역으로 판단된다.

- 노인복지관 : 3개소

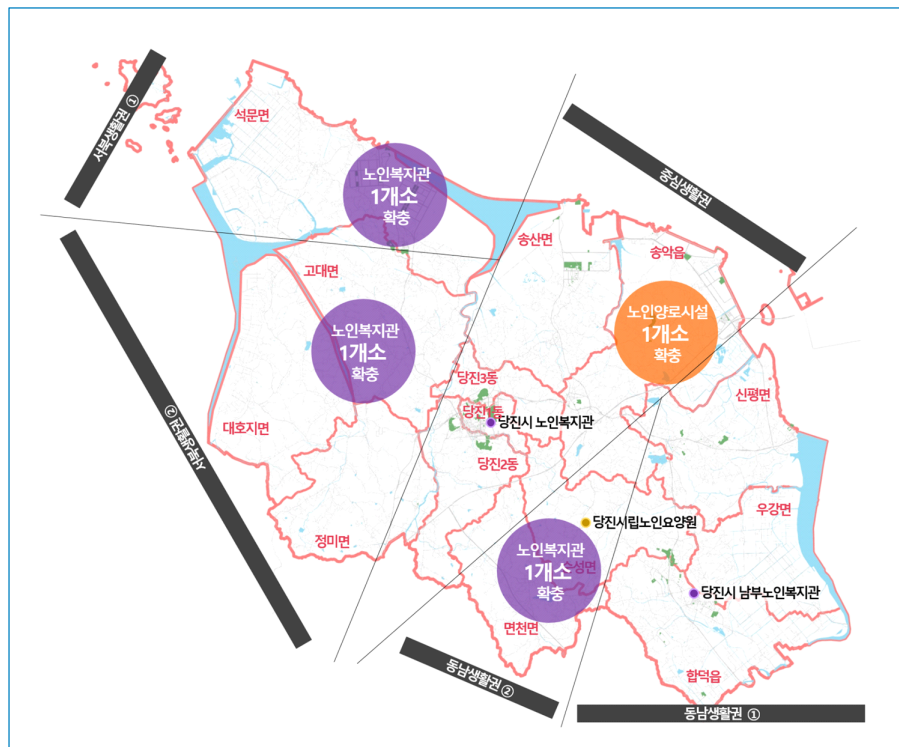
서북생활권①은 석문면만 포함되므로 석문면에 설치하며, 서북생활권②은 고령인구가 가장 많이 분포하는 고대면에 설치, 동남생활권② 내 면 지역은 고령인구수가 큰 차이가 없으므로 순성면 또는 면천면에 설치하는 것이 타당할 것으로 판단하였다. 다만, 다른 면 지역과의 거리를 감안하여 석문면과 고대면 경계 등에 배치하는 것을 검토할 필요가 있다.

[표 부록-58] 당진시 읍면동별 인구 및 고령인구 현황

구분	2013		2014		2015		2016		2017	
	인구수(명)	65세 이상 고령자수(명)	인구수(명)	65세 이상 고령자수(명)	인구수(명)	65세 이상 고령자수(명)	인구수(명)	65세 이상 고령자수(명)	인구수(명)	65세 이상 고령자수(명)

합계	163,921	25,140	167,892	25,975	170,259	26,853	171,870	27,445	172,816	28,386
합덕읍	11,092	2,880	11,077	2,658	11,039	2,774	10,801	2,811	10,683	2,900
송악읍	27,114	3,103	27,611	3,191	27,525	3,320	28,294	3,420	28,851	3,548
고대면	6,126	1,827	6,086	1,854	6,089	1,903	5,974	1,935	5,906	1,987
석문면	8,266	1,885	8,367	1,917	8,323	1,973	9,054	2,064	9,793	2,169
대호지면	2,802	954	2,762	986	2,734	1,007	2,651	1,029	2,612	1,059
정미면	3,949	1,251	4,002	1,285	3,987	1,314	3,951	1,340	3,918	1,369
면천면	4,022	1,142	4,132	1,167	4,039	1,196	4,039	1,219	4,016	1,234
순성면	6,087	1,596	6,105	1,654	6,108	1,702	5,876	1,720	5,785	1,789
우강면	6,059	1,582	5,980	1,623	5,976	1,661	5,845	1,703	5,700	1,748
신평면	17,439	2,526	17,958	2,614	18,116	2,699	17,802	2,753	17,395	2,816
송산면	11,096	1,638	12,236	1,724	12,863	1,779	12,682	1,786	12,694	1,861
당진1동	22,179	1,843	22,981	1,943	24,189	2,069	25,335	2,142	25,629	2,271
당진2동	18,307	1,869	18,729	1,963	19,203	2,055	20,303	2,136	20,441	2,197
당진3동	19,383	1,310	19,866	1,396	20,068	1,401	19,263	1,387	19,393	1,438

출처 : 국가통계포털, “당진시 - 읍·면·동 세대 및 인구” 데이터



[그림 부록-24] 당진시 노인복지시설 확충계획(안)

출처 : 연구진 작성

□ 시설규모 및 복합화 여부

• 노인양로시설

노인양로시설은 「노인복지법 시행규칙」 [별표2. 노인주거복지시설의 시설기준 및 직원 배치기준]에 따라 입소정원이 10명 이상이어야 하며, 입소정원 1명당 연면적 15.9㎡ 이상의 공간을 확보하여야 한다. 노인양로시설은 노인주거복지시설에 속하므로 타 공공 시설과의 복합화는 부적합한 것으로 판단하였다.

• 노인복지관

노인복지관은 「노인복지법 시행규칙」 [별표7. 노인여가복지시설의 시설기준 및 직원 배치기준]에 따라 연면적 500㎡ 이상의 공간을 확보해야 하며, 서북생활권은 타 생활권 보다 인구가 적으므로 최소 연면적을 기준으로 하되, 시설 이용자수를 감안하여 시설 규모를 결정할 필요가 있다. 또한 시설 규모를 감안하여 사회복지시설 등 타 공공시설과의 복합화를 염두할 수 있다.

□ 공정표 (향후 10년간(2020년~2030년)의 연도별 자산관리 추진 계획)

4개 신규 시설의 건립을 위한 재정부담을 경감하기 위하여 2030년까지 순차적으로 시설을 건립한다. 1단계로 공공 노인복지시설이 없는 서북생활권 중 서북생활권①에 노인 복지관을 건립하며, 2단계로 당진시 내 전무한 공공 노인양로시설을 건립한다. 3단계와 4단계로 서북생활권②와 동남생활권②에 각각 노인복지시설을 건립한다.

[표 부록-59] 노인복지시설 자산관리 실행계획

	2022	2024	2026	2028	2030
신축 (확충)	서북생활권① 노인복지관 (석문면)	노인양로시설 (송악읍)	서북생활권② 노인복지관 (고대면)	동남생활권② 노인복지관 (순성면 또는 면천면)	-
수선 / 리모델링 (현행 시설)	-	-	-	-	-

출처: 연구진 작성