

지방자치 정책브리프

지방자치단체 생활SOC 운영이 더 중요하다 - 문화·체육시설 중심으로 -

생활SOC 투자확대 기초

정부는 '보다 나은 삶'에 대한 국민의 관심에 부응하여 생활SOC 3개년 계획을 수립하였고 생활SOC 예산안을 예년 대비 대폭 확대 편성

- 생활SOC(생활밀착형 사회기반시설)는 일상생활에서 국민의 편익을 증진시키는 모든 시설로 정의
 - 「생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정」 제2조
- 정부는 2022년까지 총 30조원(지방비 포함 시 48조원)을 투자해 체육관, 도서관, 보육시설 등 생활밀착형 SOC(사회간접자본)를 획기적으로 확충하고자 하며 '19년 예산(안)은 8.0조원 144개 사업으로 '18년(5.8조원) 대비 약 137% 수준으로 증가
- 이 중 여가·건강 활동에 해당되는 문화·체육등의 인프라에는 '19년에 1.6조원이 계획되며 주요 시설로는 체육센터(수영장 포함), 실내체육관, 공공도서관, 생활문화센터가 해당

정부의 생활SOC 문화·체육 분야의 비전은 “활기차고 품격있는 삶터”로 제시됐으며 아래와 같이 정량적 목표를 수립

- 정량적 측면에서 체육관은 963(5.3만명당 1개)→1,400여개소(3.4만명당 1개)을 목표로 하며, 문화시설 중 공공도서관은 1,042(5만명당 1개)→1,200여개소(4.3만명당 1개), 생활 문화센터는 141→300여개소를 목표
- 접근성 측면에서 체육시설 중 체육관은 13분(5.5km)→10분(4km), 수영장은 22분(9.1km)→15분(6km) 수준으로 단축하고자 하며, 문화시설 중 공공도서관에 대한 접근시간을 12분(5km)→10분(4km) 수준으로 단축 목표

여가 활력 활기차고 품격있는 삶터

* 목표 : '22년 착수 기준

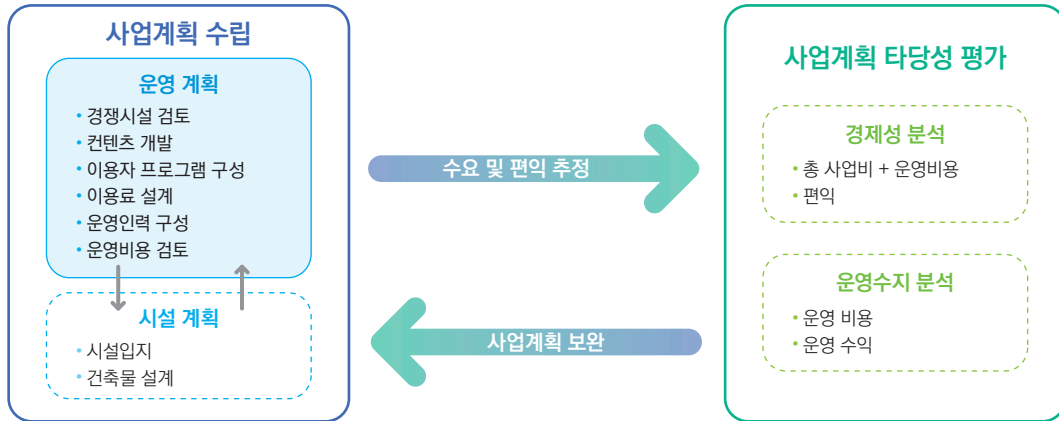


자료 : 정부 관계부처합동(2019. 4. 15.), 생활SOC 3개년계획(안)

사업계획 수립 · 투자심사 · 시설 가동단계에서 운영의 중요성

문화·체육 시설 사업계획 수립 시 운영계획은 핵심적 요소로 시설계획과 유기적으로 고려되어야 하며 경제적 타당성 및 운영수지 전반에 걸쳐 영향

- 시설계획(입지, 건축물의 규모)은 시설을 통해 제공하고자 하는 서비스 및 콘텐츠를 위한 운영계획과 상호 유기적으로 고려되어 결정 필요
- 수립된 사업계획의 타당성은 경제성 및 운영수지 분석을 통해 평가할 수 있으며 반복적인 사업계획(운영계획 및 시설계획) 보완을 통해 다양한 대안을 비교하고 사업구상 단계에서 최적의 사업계획 도출



■ 사업계획 수립 절차 및 운영계획의 고려사항

중앙투자심사에 있어서도 문화·체육 시설은 사업 시행 후 운영에 관한 심사의견이 높은 빈도로 확인

- 2008년~2018년에 심사된 문화·체육 생활SOC에 해당되는 사업은 총 159건이며 이 중 체육시설이 절반이상을 차지함, 심사의견을 검토 시 운영계획 수립에 관련된 의견이 가장 빈도가 높으며 다음으로 자원부분 및 사업규모 조정에 관한 의견 순
- 운영계획에 관한 주요 심사의견은 프로그램 마련 등을 통한 콘텐츠 확충, 운영수지를 고려하여 향후 장기적 관점에서 재정영향력 검토 등

	문화시설	체육시설	문화·체육 복합시설	합계
반려 및 재검토	21(37.5%)	31(38.3%)	12(54.5%)	64(40.3%)
조건부 및 적정	35(62.5%)	50(61.7%)	10(45.5%)	95(59.7%)
총계(중복)	56	81	22	159

주 : 동일사업 재심사시 별건으로 산정

	문화시설	체육시설	문화·체육 복합시설
자원	15	12	5
규모조정	4	8	4
운영계획	30	30	7

운영계획
주요의견

- 인근시설과 차별화된 운영프로그램 구성 및 다양한 교육프로그램 개발 필요
- 유지관리 비용을 구체화하고 다양한 교육 프로그램 운영 등 구체적인 수익 창출 방안 마련하여 적자 최소화
- 대회목적 체육시설의 대회 종료 후 운영방안 마련
- 이용객 전망을 객관적으로 재추정하여 향후 운영수지 객관적 추정
- 조성시설의 효율적인 운영을 위한 구체적인 시설 및 인력 운영방안 마련

기존 건립된 공공 문화·체육 시설의 운영현황을 검토 시 수입대비 운영비용 지출이 커 재정 손실금이 장기적으로 발생할 가능성 우려

- 공공시설 운영현황 공개자료를 바탕으로 검토 시 흑자 상태로 운영되는 시설들은 그 비율이 매우 낮은 수준임을 알 수 있으며, 평균 순수익 규모 측면에서도 문화시설은 약 17억원/년, 체육시설은 평균 약 5억원/년 적자
- 지출액 대비 자체적인 수입을 통해 보전되는 비율인 운영수지비율을 검토시에도 유료 프로그램이 적은 도서관이나 무료공연이 많은 문화예술회관의 경우 유료 이용 프로그램이 많은 체육시설보다 운영수지 비율이 낮은 상황
* 연간 운영수지 비율 = 연간 운영수입 / 연간 운영비용
- 공공시설의 주 목적이 이윤창출이 아닌 국민들의 삶의 질 향상이지만 시설 운영 중 발생하는 적자로 인한 재정적 영향을 고려할 필요가 있음

시설구분	문화시설		체육시설	
	공공도서관	문화예술회관	체육관	수영장
분석대상 시설 수	61	132	163	17
흑자운영 시설 수 (분석대상 시설 수 대비 비율)	0(0%)	12(9.0%)	18(11.0%)	3(17.6%)
평균 연간 순수익(억원/년)	-18.02	-17.02	-4.77	-4.93
평균 연간 운영수지 비율 (운영수입/운영비용)	0.047	0.321	0.513	0.735

자료 : 지방재정365(지방재정통합공개시스템) - 공공시설운영현황(<http://lofin.mois.go.kr/portal/service/openInfPage.do?infId=9YJW08ESQV63PIUNS62Q1211398&srvCd=>)

문화·체육 생활SOC 운영계획 수립에 관한 제언

지방자치단체는 지역 여건에 부합하는 생활SOC 확충을 위해 하드웨어적인 건립계획 뿐만 아니라 소프트웨어적인 운영계획 수립 필요

- 사업 규모대비 수요가 적을 경우 건축비의 과투자 및 운영비 측면의 지속적인 재정적 손실금 발생 우려되므로 객관적이고 합리적인 수요추정을 기반한 계획 수립 필요
- 향후 인구구조 변화를 고려하여 해당 시설의 주요 이용층을 명확히 판단하고 지역특색에 맞는 프로그램(컨텐츠) 구성이 필요, 특히 문화시설은 컨텐츠의 영향력이 체육시설 대비 상대적으로 중요하므로 주변 경쟁시설을 고려하여 차별화된 컨텐츠 제공 고려
- 운영전문 인력(문화 컨텐츠 기획 및 체육강습 등) 및 유지관리(시설물 관리) 인력등에 관한 구체적인 계획 수립을 바탕으로 계획단계부터 운영수지 검토를 수행하여 향후 장기적인 재정영향력 검토 필요
- 운영 방안은 지방자치단체가 직접 인력채용 및 조직 구성을 하거나 산하의 시설관리공단 및 외부 전문업체의 위탁운영 방안 등 여러 가지 방법 중에서 각 지자체의 여건을 고려하여 선정 필요
- 또한 노후에 따른 10~15년 단위의 내부시설 대보수 및 설비 재투자 계획 수립 등 장기적 관점의 운영비용 또한 고려 필요

생활SOC 확대기조와 함께 정부차원의 문화·체육 시설 계획의 가이드라인을 마련 후 활용권고 필요, 또한 표준화 지표를 통한 시설들의 운영수준에 대한 비교·평가 및 지속적 관리체계 마련 필요

- 지방자치단체가 생활SOC 구상 시 참고할 수 있도록 유사시설의 운영현황 등에 대한 세부 정보 제공이 필요 및 자료의 정확도 제고 필요
- 생활SOC 시설 유형 별 계획 및 운영 시 고려할 구체적 요소들이 정리된 가이드라인 제시 필요
 - 체육시설은 가이드라인으로 생활밀착형 국민체육센터 건립·운영 가이드라인(문화체육관광부, 2018.05.) 존재
- 생활SOC 추진 시 비용효율성 및 시너지효과 증대를 위해 복합화를 권고하고 있는만큼 복합화 수행에 따른 운영·관리상의 실질적인 시너지효과 모범사례 홍보를 통해 사업계획 시 참고 도모
 - 정부 관계부처합동(2019. 6. 12.), 생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인
- 장기적으로는 생활SOC 확충 후의 운영에 관한 비교·평가 관리 체계 구축을 통해 지속적으로 국민 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 시설유지 및 서비스 제공 도모

▶ 내용문의 : 황재민(한국지방행정연구원 부연구위원, 02-3488-5720, jmhwang@krila.re.kr)

지난호 보기 : 저출산 정책, 정책설계만 문제인가? – 전달체계 평가 및 개선방안(강영주 부연구위원)

[원문보기](#) ▶

✉ 본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.