

포용국가를 향한 기초생활인프라 국가적 최저기준 재정비와 생활SOC 공급 방안

김이탁
국토교통부
도시재생사업기획단장

혁신적 포용국가의
첫 걸음,
생활SOC 공급

정부는 지난해 9월 새로운 국가비전으로 ‘혁신적 포용국가’를 제시하였다. 포용국가란 그간 우리사회의 압축성장의 이면에 존재해온 부작용을 극복하고, ‘함께 잘사는 지속가능한 발전’을 위해 국민의 삶을 전 생애에 걸쳐 책임지는 국가를 의미한다. 양극화와 불평등의 이면을 치유하는 것, 그것이 바로 포용국가의 시작이다.

실제로 우리나라의 삶의 질은 OECD 더 나은 삶의 지수 기준 29위, UN 행복지수 기준 57위를 기록 중이다. 우리 국민들이 드라마틱한 경제 성장을 통해 예전에 비하면 깔끔한 공동주택에 거주하고 풍부한 문화생활을 누리고 있다지만, 우리의 실상을 들여다보면 엄연히 삶의 질의 격차가 존재하는 것이 사실이다.

먼저 주거 유형 간에 삶의 질 격차가 존재한다. 주거실태조사에 따르면 단독 다가구주택 등 저층주거지에 거주하는 주민들은 아파트에 비해 삶의 만족도가 낮다. 저층주거지에는 아파트와 같은 주차장, 생활체육시설 등이 확충되어 있지 않아 이용이 어렵고, 공공시설까지의 거리도 더 멀다.

지역 간 격차도 존재한다. 문화예술위원회의 조사(2016년 실시)에 따르면 기준 연간 공연 전시가 개최되는 건수를 볼 때 수도권 개최 비중이 65%가 넘는다. 2017년도 기준 응급의료기관이 없는 지자체 가운데 비수도권의 비중은 64%에 이른다.

이렇게 주거 유형 간, 지역 간 존재하는 삶의 질 격차는 결국 생활SOC의 공급을 통해 보완해 나가야 한다. 생활SOC란 사람들이 먹고, 자고, 자녀를 키우고, 노인을 부양하고, 일하고 쉬는 등 일상에 필요한 생활 시설들을 의미한다. 생활SOC가 잘 갖추어져 있어야 국민들의 일상이 풍부해지고 삶의 질도 높아진다.

기초생활인프라 국가적 최저기준 재정비

포용국가의 시작은 바로 일상적인 삶의 수준을 높이는 생활SOC의 공급에서 시작한다. 정부는 그 첫 단계로 ‘기초생활인프라 국가적 최저기준’을 생활밀착형 기준으로 재정비하여 정부가 지향하는 국민들의 일상 생활수준을 제시하였다.

기초생활인프라 국가적 최저기준은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제4조에 따라 10년 단위(5년마다 재검토)의 도시재생 전략 ‘국가도시재생기본방침(2014~2023)’에 포함된 내용이다. 2013년에 수립된 기준이 공급자 위주의 인구 기반 기준으로 인구밀도가 낮은 지역에 적용하기 곤란하고, 국민들이 체감할 수 있는 기준으로 적용하기에 어려웠던 점을 감안하여 실제 적용이 쉽고 포용국가 실현에 기여할 수 있도록 개선하였다.

이번 기초생활인프라 국가적 최저기준의 재정비 방향은 국민이면 어디에 거주하든지 상관없이 적정 수준의 삶이 보장될 수 있도록 하도록 하는 데 중점을 두었다. 도시와 농촌을 구분하지 않고 하나의 동일한 최저기준을 제시하여 모든 국민들이 보편적인 생활서비스를 누려야 한다는 점을 강조하였다.

아울러 일부 지방 소도시 및 농촌과 같이 인구밀도가 낮아 신규 시설을 공급하는 것이 곤란한 지역에 대해서는 서비스 전달체계(교통 등)의 개선을 추진하는 방향성을 제시하였다.

무엇보다 국민 누구든지, 어디에 거주하든지 상관없이 적용 가능한 보편적 생활서비스의 공급 및 지원 한계선으로서 시설별 1인당 소요 시간거리를 제시하여 획기적 전환을 이루었다. 먼저 시설의 분류는 국민의 일상생활과 현실 수요를 반영할 수 있도록 생활시간조사 행동분류(통계청, 2016)를 기반으로 검토하였다. 먼저 필수적 생활행위로서 돌봄·교

육·의료 등에 대한 공공시설을 우선적으로 검토하되, 필요에 따라 민간 시설(의원, 유치원, 소매점 등)도 포함하였다. 전국 생활SOC 공급 현황은 현재의 전 국민의 90% 이상이 향유 가능한 접근거리 수준을 기초값으로 설정하여 산출하였고, 이 현황값을 기본으로 전 국민 설문조사를 통한 해당 시설들의 실제 이용자 접근거리·희망거리·만족도 등과 시설물의 소관 부처가 운영하고 있는 법 제도 및 정책목표 등을 조사하여 최종 국가적 최저기준을 정하였다. 또한 기준의 최종 보정치에 대해서는 국내외 기준 검토를 통해 상식적 수준을 도출하고, 이에 대한 전문가 자문회의, 정책협의회, 관계부처 협의 등을 통해 검증 과정을 거쳤다.

기초생활인프라 범위 및 최저기준

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

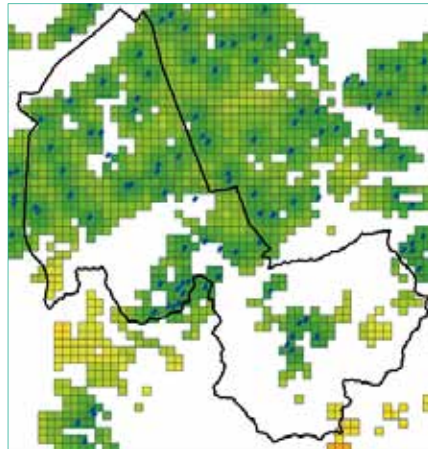
자료: 국토교통부(2018), "2019년에는 뉴딜사업 100곳 내외 선정, 기초생활인프라 국가 최저기준 확정", 12월 18일자 보도자료.

생활SOC 수준 예시(공공도서관)

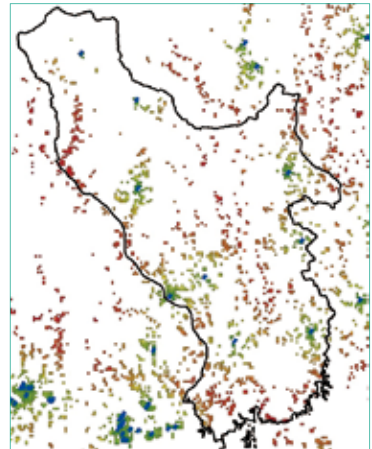
접근 양호  접근 소외

등급	거리		도보 시간거리(분)
		(m)	
1		253	5.06
2		448	8.96
3		758	15.16
4		1,275	25.5
5		1,909	38.18
6		2,637	52.74
7		3,494	69.88
8		4,625	92.5
9		6,522	130.44
10		27,753	555.06

※ 도보 3km/h 속도로 환산



수도권 대도시 A군



지방 소도시 B군

수도권과 지방, 도시의 규모에 상관없이 해당시설에 대한 접근성 수준을 비교 가능하다.

자료: 건축도시공간연구소(2018), "기초생활인프라 국가적 최저기준, 어떻게 도출되었나?", 12월 18일자 보도자료.

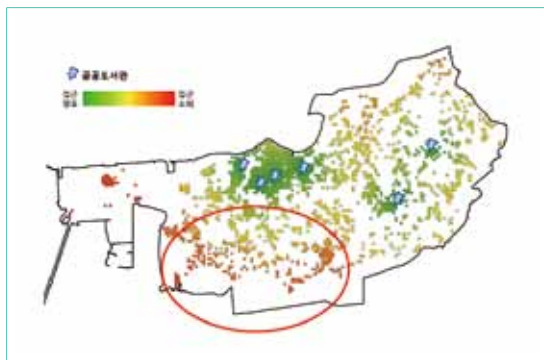
혁신적 포용국가의 핵심과제 : 생활SOC 공급과 도시재생 뉴딜사업

그렇다면, 생활SOC는 어떻게 공급할 수 있을까? 가장 먼저 생각할 것이 도시재생 뉴딜사업과의 연계이다. 위에서 말한 노후저층주거지와 쇠퇴한 지방중소도시는 도시재생 뉴딜사업의 대상이다. 대통령께서도 이미 도시재생 뉴딜사업을 통해 “동네마다 아파트 수준의 마을주차장, 어린이집, 무인택배센터 등을 지원하겠다”고 했다. 도시재생 뉴딜사업의 중요한 목표가 바로 생활 SOC의 공급이다.

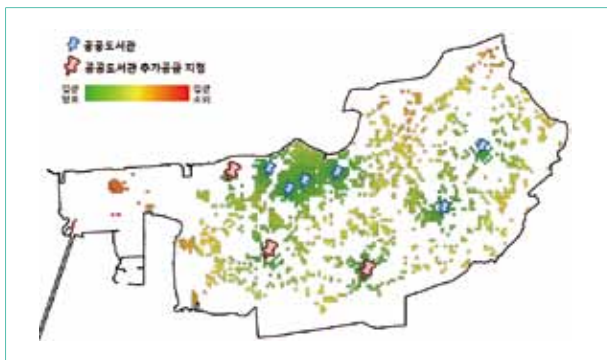
정부가 2017년도에 선정한 68개 사업에는 마을주차장 등 총 187개의 생활SOC 사업이 포함되어 있으며, 2018년도에 선정한 99개의 사업에도 생활체육시설 등 총 308개의 생활SOC 사업이 포함되어 있다. 정부는 이미 선정한 총 187곳, 495개 생활SOC 사업의 원활한 추진을 위해 재정 기금 지원, 부지 확보 지원 등을 적극 이행할 계획이다.

아울러 2018년도 선정 사업부터는 기초생활인프라 국가적 최저기준에 미달하는 시설을 집중 공급하고, 생활SOC 공급계획을 포함한 기존 도시재생사업에 대해서는 도시재생 뉴딜사업으로의 전환도 검토할 계획이다. 또한 생활SOC의 공급이 필요한 지역은 도시재생 전략계획이 수립되어 있는 경우라면, 도시재생 대상지역이 아니라고 하더라도 점 단위의 생활SOC 사업을 도시재생사업으로 인정하고 재정 주택도시기금 등을 지원할 계획이다.

도시재생사업을 통한 공공도서관 공급효과 예시(군산시)



공급 이전



공급 이후

공공기관의 참여도 중요하다. 먼저 공공기관이 생활SOC의 복합공급을 선도하는 방안이다. 생활SOC를 공급할 때 무엇보다 중요한 것이 활용성에 대한 문제이다. 즉, 생활SOC 공급 시에 지역별 인구밀도, 관리문제를 감안하여 복합공급을 추진할 필요가 있다.

지금까지 공공임대주택 등과 생활편의시설의 복합건설을 선도해 온 LH와 지방공기업들이 적극적인 역할을 할 필요가 있다. 공기업들이 뉴딜 사업지에 복합시설을 건설하면 지자체가 다양한 생활SOC 소관 부처의 지원을 받아 프로그램을 도입하는 방식을 통해 효과적인 사업 추진이 가능하다. 실제로 현재 추진 중인 도시재생 뉴딜사업에도 공기업이 복합시설을 건설하고 지자체가 필요한 생활SOC를 도입하는 사례들이 있다.

정부는 공기업이 도시재생지역에서 생활SOC 복합시설을 공급하는 경우, 기금 저리융자를 실시하고, 공공임대상가를 활용하여 약국 등 민간이 공급하는 생활SOC도 공급하는 방안을 검토할 예정이다.

아울러 공공기관이 전체 도시재생사업의 총괄사업 관리자가 되어 생활SOC의 공급과 함께 서비스 전달체계를 구축하는 방안도 있다. 민관협업형(private-public partnership: PPP) 사업을 추구하는 이 방식은 공기업이 지역 전체의 발전과 상생을 위한 공헌을 하고, 민간의 적극적인 사회적 투자를 유도한다.



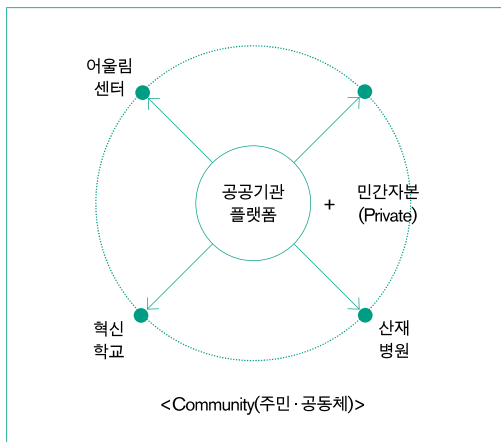
안양 박달



포항 흥해읍

공기업은 도시재생사업의 설계자로서 지역의 수요를 파악하고, 유형·무형의 생활SOC 공급체계를 구축하는 플랫폼의 역할을 수행할 수 있다. 특히 지역경쟁력을 회복하고 일자리를 확충하는 산업 상업시설을 공급하고, 저렴한 근린시설을 민간에게 제공하여 투자를 유도한다. 지역의 발전과 경쟁력 회복에 따라 민간의 투자가 증대하고 모든 참여주체가 상생하는 구조를 만드는 것이 이 사업 방식의 목표이다.

아울러 공기업은 생활SOC 공급의 주체가 되고, 동시에 생활SOC의 운영기관이 되어 지속가능한 도시재생의 기반을 마련하여야 한다. 특히 중장기적으로 해당 지역의 생활SOC 등 도시재생사업으로 공급한 시설 등의 관리를 위해 생활SOC 운영회사 또는 재단을 설립하는 방식의 준비도 필요하다.



ppp형 생활SOC 공급 방안



ppp형 생활SOC 공급 사례

생활SOC의 공급은 국민들의 일상생활을 풍족하게 하고 균형발전의 발판이 될 것이다. 정부도 올해 예산 8.6조 원을 도서관, 체육시설, 보육 문화 시설 등 생활SOC에 투입하기로 하였다. 생활SOC의 공급이 국민의 생애주기를 책임지는 포용국가, 지역 불균형의 해소, 국민 삶의 질을 높이는 수단이라고 여기기 때문이다. 특히 도시재생사업의 추진 과정에서 생활SOC의 공급 비중을 높여야 한다. 생활SOC의 공급을 통해 저층노후주거지와 원도심의 주거 여건이 개선되고, 정주인구가 늘어나 활력 넘치는 도시가 되기를 기대해 본다.