

농어촌의 삶의 질 향상을 위한 생활SOC 확충 전략

정도채
한국농촌경제연구원
부연구위원

농어촌 주민 삶의 질 향상 정책 및 농어촌서비스기준

농어촌 지역은 인구 감소와 산업기반의 축소로 정주 환경이 지속적으로 악화되었고, 이는 주민들의 삶의 질에도 영향을 미쳐왔다. 정주환경 낙후 및 주민 삶의 질 저하와 그에 따른 인구 감소·유출의 악순환을 타개하고자 2004년 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발촉진에 관한 특별법」(이하 「농어업인삶의질법」)이 제정되어, 관계부처를 중심으로 농어촌 주민의 삶의 질 향상 및 정주여건 개선을 위한 정책을 추진해오고 있다. 「농어업인삶의질법」은 ‘농어촌과 도시 간의 격차를 해소하고, 교류를 활성화하여 농어촌 주민이 도시민과 균등한 생활을 할 수 있도록 하고, 농어촌이 지속적인 발전을 이루기 위한 기틀을 마련하는 것’^{*}을 기본 이념으로 삼는다. 「농어업인삶의질법」은 삶의 질 정책 추진을 위한 수단들을 포함한다. 대표적으로 국무총리가 위원장을 맡고 관계부처 장관 및 민간 위원이 참여하여 삶의 질 정책 전반을 총괄하는 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회’와 5년 단위 법정 계획인 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획(이하 삶의 질 기본계획)’이 포함되어 있다. 현재 추진 중인 제3차 삶의 질 기본계획(2015~2019)은 농어촌 주민과 국민이 체감하는 삶의 질 향상을 목표로 설정하고 삶의 질 정책의

* 「농어업인삶의질법」 제2조(기본이념)

범위를 확대한 것이 특징이다. 아울러 여전히 열악한 농어촌 지역의 정주 환경 개선을 위해 인프라와 관련한 성과 지표를 제시하고 있다.

이와 더불어 농어촌 지역의 생활 인프라와 관련한 정책 수단으로 ‘농어촌서비스기준’이 있다. 농어촌서비스기준은 농어촌 주민이 누려야 할 최소한의 공공서비스 수준을 정해 놓은 것으로 「농어업인 삶의 질법」에서는 ‘농어업인 등이 일상생활을 하는 데에 요구되는 공공서비스 중 대통령령으로 정하는 서비스 항목과 그 항목별 목표치’로 정의하고 있다.* 농어촌 지역의 특수성과 주민의 정책 수요에 대한 충분한 검토 없이 공공서비스 부문의 투자가 이루어진 것에 대한 반성에서 선진국의 사례를 참고하여 2011년부터 도입하였다. 도입 당시 전문가, 주민, 담당부처 등이 참여하는 논의과정을 거쳐 항목의 내용을 정하였다(김광선·정도채·유은영·민경찬, 2016).** 현재는 중앙정부가 운영하는 핵심항목과 지자체가 자율적으로 선정·운영하는 선택항목으로 이원화하여 운영 중에 있다. 농어촌서비스기준의 17개 국가 핵심항목 중 다수의 항목이 주민의 생활에 영향을 미치는 기초생활인프라의 공급과 관련이 있다. 예를 들어 문화시설 및 프로그램 항목의 경우 전문 문화예술 프로그램의 관람 여부를 국가최소기준으로 제시하고 있으며, 이는 문화예술회관 및 지방문화원의 설립·운영 유무로 측정한다. 농어촌서비스기준은 농어촌 지역의 정주 여건을 객관적으로 파악하기 위해 한국농촌경제연구원에서 매년 그 이행실태를 점검하고 있다. 이 글에서는 한국농촌경제연구원의 농어촌 서비스기준 이행실태 분석 및 관련 분석 결과를 토대로 농어촌 주민의 삶의 질 향상을 위해 필요한 생활SOC 전략을 제시하고자 한다.

농어촌서비스기준을 통해 살펴본 농어촌 기초생활인프라 실태

농어촌서비스기준에서는 각 항목별로 제3차 삶의 질 기본계획이 종료되는 시점인 2019년도까지 달성해야 할 중기 목표치를 설정하였다. 매년 항목별 목표치 달성 정도를 국가 통계 및 지자체 행정조사 자료 등을 활용하여 점검하며, 시·군 단위로 이행실태를 점검하여 지역별 정주여건의 변화 양상을 분석한다. 농어촌서비스기준 핵심항목 이행실태 점검 결

* 「농어업인 삶의 질법」 제44조(농어촌서비스기준)

** 김광선·정도채·민경찬·유은영(2016), 「2016 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가」, 한국농촌경제연구원.

농어촌서비스기준 핵심항목 내용 및 점검방법

부문	핵심항목	국가 최소기준	점검 방법
보건복지	1) 진료서비스	시·군내에서 내과, 한방과, 정형외과, 산부인과 등 중요과목 진료가 가능한 비율을 80% 이상으로 한다.	(일반 병의원, 한방병원, 산부인과, 치과, 물리치료 등 1차 진료 가능한 시·군 수 / 총 시·군 수) × 100
	2) 응급서비스	응급환자 발생 시 기본적인 응급장비가 마련되고 전문인력이 동승한 구급차가 30분 이내 도착하여 응급처치 서비스를 받을 수 있는 비율을 97% 이상으로 한다. 도서지역의 경우 헬기·선박을 이용한 환자 이송체계를 구축한다.	(응급환자 현장도착시간 30분 이내 건수 / 총 건수) × 100
	3) 노인	도움이 필요한 노인의 주 1회 이상 재가노인복지서비스를 받을 수 있는 비율을 80% 이상으로 한다.	{(노인장기요양보험 급여자 수 + 노인돌봄종합서비스 이용자 수 + 재가노인지원서비스 이용자 수) / (도움이 필요한 노인 수)} × 100
	4) 영유아	일정한 수요가 있는 지역에서는 읍·면내에서 영유아 보육시설을 이용할 수 있는 비율을 80% 이상으로 한다.	(보육시설이 1개소 이상 있는 읍·면 수 / 영유아 3명 이상 읍·면 수) × 100
교육	5) 초·중학교	지역 여건에 맞는 농어촌 학교를 육성하고 통학 지원이 필요한 학생에게 적절한 통학수단을 제공한다.	(운영 학교가 있는 읍·면 수 / 총 읍·면 수) × 100 위 학교 중 스쿨버스 등 적절한 통학수단을 제공하는 학교 비율
	6) 평생교육	읍·면내 평생교육 거점시설에서 평생교육을 받을 수 있는 비율을 40% 이상으로 한다.	(비형식 평생교육시설이 있는 읍·면 수 / 총 읍·면 수) × 100
정주생활기반	7) 주택	주민 누구나 최저주거기준 이상 주택에서 거주할 수 있는 가구의 비율을 95% 이상으로 한다.	(시·군별 최저주거기준 이상 가구 수 / 총 가구 수) × 100
	8) 상수도	면지역 상수도 보급률을 82% 이상으로 한다.	(시·군별 면지역 광역 및 지방 상수도 급수인구 / 시·군별 면지역 주민등록인구) × 100
	9) 난방	읍지역 도시가스 주택보급률을 65% 이상으로 한다. 도시가스 보급이 어려운 지역에서는 LPG 소형저장탱크 등 난방비 저감정책을 추진한다.	(읍 내 도시가스 보급 가구 수 / 읍 전체 가구 수) × 100 {소형LPG저장탱크 공급마을 가구 수 / (읍·면지역 총 가구 수 - 읍·면지역 도시가스 보급 가구)} × 100
	10) 대중교통	마을 내에서 대중교통을 하루 3회 이상 이용할 수 있다. 대중교통 운행이 어려운 지역은 준대중교통 프로그램을 도입한다. 도서지역의 경우 모든 본도에 1일 왕복 1회 이상의 여객선이 운항된다.	(도보 15분 내 정류장에서 하루 버스 운행 3회 이상인 행정리 수 / 총 행정리 수) × 100 준공공교통 프로그램의 유무 검토
	11) 광대역통합망	광대역통합망 구축률을 90% 이상으로 한다.	(광대역통합망 행정리 수 / 총 행정리 수) × 100
경제활동·일자리	12) 농어촌 창업 및 취업컨설팅·교육	시·군내에서 사업체 창업 및 취업에 관한 전문적인 컨설팅 또는 교육서비스를 받을 수 있다.	시·군별 사업체 창업 및 취업에 관한 컨설팅 교육 지원 프로그램 운영 여부
문화·여가	13) 문화시설 및 프로그램	시·군내 문화예술회관 등 문화시설에서 월 1회 이상 문화 프로그램과 분기별 1회 이상 전문 공연 프로그램을 관람할 수 있다.	문화예술회관 또는 지방문화원 운영 여부 점검 (공연프로그램 공연 횟수 + 전시프로그램 전시 일수) / 12 * 1 이상일 경우 해당 기준 달성한 것으로 간주 (공연예술 공연 횟수) / 4 * 1 이상일 경우 해당 기준 달성한 것으로 간주
환경·경관	14) 하수도	하수도보급률을 85% 이상으로 한다.	(시·군별 공공하수처리 인구 수 / 시·군별 인구 수) × 100
안전 (생활안전)	15) 방범설비	범죄 예방을 위해 마을 주요지점과 주요 진입로의 방범용 CCTV 설치율을 60% 이상으로 한다.	(방범용 CCTV 설치 행정리 수 / 총 행정리 수) × 100
	16) 경찰출동	범죄취약 지역은 마을별로 1일 1회 이상 순찰을 실시한다.	범죄취약 지역 마을 별 1일 1회 이상 순찰 여부
	17) 소방출동	화재 발생 신고 접수 후 5분 내에 소방차가 현장에 도착하는 비율을 55% 이상으로 한다.	(시·군별 도착소요시간 5분 이내 건수 / 총 건수) × 100

과를 살펴보면, 2019년까지의 목표치 달성이 요원한 항목뿐만 아니라, 이행 수준이 점차 하락하는 항목들도 있다. 이행실태 점검·분석이 가능한 15개 항목 중* 2016년 대비 2017년 목표 달성률이 하락한 항목이 6개 이르는 것으로 나타났다. 진료서비스, 초·중학교, 평생교육, 대중교통, 문화시설 및 프로그램, 소방출동의 항목이 하락한 것으로 나타났다. 이들 항목의 하락 원인은 농어촌 지역에서 관련 인프라의 감소와 관련이 있다. 진료서비스의 경우 농어촌 시·군 지역에서 의료기관, 특히 산부인과가 감소하면서 이행 수준이 낮아진 것으로 나타났다. 교육 항목의 경우 소규모 학교 통폐합 정책 기조의 영향을 받아 문을 닫는 학교가 증가하면서 목표 달성률이 낮아지고 있다. 평생교육 항목은 주민자치센터 외 별도의 비형식 평생교육시설이 운영되는 읍·면의 수가 감소하여 핵심항목들 중 가장 낮은 목표 달성률을 보여준다. 대중교통 항목은 농어촌 지역 내 버스의 운행 감축으로 하루에 대중교통을 3회 이상 이용할 수 있는 마을의 수가 감소하면서 이행 수준이 낮아졌다. 문화시설 및 프로그램의 경우 문화프로그램 및 전문 공연 프로그램 관람이 가능한 시·군의 수가 감소하였다(정도채·민경찬·박지숙, 2017).** 목표치 달성률이 하락한 6개 항목 소방출동을 제외한 5개 항목이 모두 기초생활인프라의 유무와 관련이 있다.

농어촌서비스기준 이행실태가 개선되고 있지만, 2019년까지의 목표치 달성이 어려워 보이는 항목도 다수 있다. 상수도의 경우 2017년 기준 보급률은 71.3%로 목표치 82%와 차이를 보인다. 이는 도시의 상수도 보급률을 고려하면 여전히 도농 간 기초생활인프라의 격차가 크게 나타남을 보여준다. 하수도·난방 항목의 경우도 이행실태가 개선되었지만, 여전히 다수의 농어촌 지역에서 관련 인프라 부족으로 농어촌 주민이 어려움을 겪을 것으로 예상된다.

농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가 시 농어촌 지역 간 특성을 파악하기 위하여 농어촌 시·군별 목표치 달성 여부를 함께 분석한다. 2017년도 농어촌서비스기준 시·군별 이행실태 점검 결과, 2019년도까

* 주택 항목, 경찰 순찰 항목의 경우 통계 방식의 변화 등으로 인해 시·군 단위의 분석이 불가능하여, 이행실태 점검·분석에서 제외되었음.

** 정도채·민경찬 박지숙(2017), 「2017 농어촌서비스기준 이행실태 점검 평가」, 한국농촌경제연구원, pp.49-50.

부문	핵심 항목	측정방법	목표 (2019)	목표치 달성률		증감
				2016	2017	
보건복지	1) 진료서비스	(일반 병의원, 한방병의원, 산부인과, 치과, 물리치료 등 1차 진료 가능한 시·군 수 / 총 시·군 수) × 100	80	73.9	71.7	↘
	2) 응급서비스	(응급환자 현장도착시간 30분 이내 건수 / 총 건수) × 100	97	98.6	98.6	-
	3) 노인	{(노인장기요양보험 급여자 수 + 재가노인지원서비스 이용자 수 + 노인돌봄종합서비스 이용자 수) / (노인장기요양보험 신청자 수)} × 100	80	70.1	71.1	↗
	4) 영유아	(보육시설이 1개소 이상 있는 읍·면 수 / 영유아 3명 이상 읍·면 수) × 100	80	69.2	69.6	↗
교육	5) 초·중학교	(운영 학교가 있는 읍·면 수 / 총 읍·면 수) × 100, 위 학교 중 스쿨버스 등 적절한 통학수단을 제공하는 학교 비율	100	71.8	70.2	↘
	6) 평생교육	(비형식 평생교육시설이 있는 읍·면 수 / 총 읍·면 수) × 100	40	19.7	18.9	↘
정주 생활 기반	7) 주택	(시·군별 최저주거기준 이상 가구 수 / 총 가구 수) × 100	95	-	-	×
	8) 상수도	(시·군별 면지역 광역 및 지방 상수도 급수인구 / 시·군별 면지역 주민등록인구) × 100	82	69.3	71.3	↗
	9) 난방	(읍 내 도시가스 보급 가구 수 / 읍 전체 가구 수) × 100, {소형LPG저장탱크 공급마을 가구 수 / (읍·면지역 총 가구 수 - 읍·면지역 도시가스 보급 가구)} × 100	70	57	60	↗
	10) 대중교통	(도보 15분 내 정류장에서 하루 버스 운행 3회 이상인 행정리 수 / 총 행정리 수) × 100, 도서지역 여객선 운항현황	100	90.4	88.6	↘
	11) 광대역통합망	(광대역통합망 행정리 수 / 총 행정리 수) × 100	90	92.8	96.4	↗
경제 활동·일자리	12) 창업 및 취업컨설팅·교육	시·군별 사업체 취·창업 컨설팅 교육 지원 프로그램 운영 여부	100	67.4	75.4	↗
문화·여가	13) 문화시설 및 프로그램	문화예술회관 또는 지방문화원 운영 여부 점검 (지역문화행사 프로그램 횟수) / 12 * 1 이상 여부	100	92	91.3	↘
환경·경관	14) 하수도	(시·군별 공공하수처리 인구 수 / 시·군별 인구 수) × 100	85	81	82	↗
안전	15) 방범설비	(방범용 CCTV 설치 행정리 수 / 총 행정리 수) × 100	60	43.2	49.3	↗
	16) 경찰순찰	범죄취약 지역 마을별 1일 1회 이상 순찰 여부	100	-	-	×
	17) 소방출동	(시·군별 도착소요시간 5분 이내 건수 / 총 건수) × 100	55	25.2	24.6	↘

주: 각 세부기준에 대하여 향상된 경우 ↗, 변동이 없는 경우 —, 하락한 경우 ↘, 비교가 불가능한 경우 X로 나타냄.
 자료: 정도재·민경찬·박지숙(2017), 「2017 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가」, p.51.

지의 중기 목표치를 달성한 농어촌 시·군의 수는 소폭 증가하였으나, 핵심항목별로 큰 편차를 보이고 있다. 특히, 전체 이행수준이 하락한 진료 서비스, 초·중학교, 평생교육, 문화·여가 항목의 경우 중기 목표치를 달성한 농어촌 시·군의 수가 전년대비 감소하였다. 이는 해당 시·군에서 관련 서비스를 제공하는 주체들이 줄어들었음을 의미한다.

농어촌서비스기준 대부분 항목에서 중기 목표치를 기 달성한 시·군이 소수에 불과하다는 점에 주목할 필요가 있다. 상수도, 난방, 하수와 같이 주민 주거에 필수적인 인프라 관련 항목의 경우 이행실태가 지속

적으로 향상은 되고 있으나, 여전히 모든 농어촌 시·군에서 해당 인프라의 사각지대가 존재함을 의미한다. 특히 대중교통, 소방출동 항목의 경우 핵심항목 목표치를 달성한 시·군이 거의 없는 것으로 나타났다. 농어촌 시·군 간 격차를 확인하기 위하여, 도농복합시와 군지역을 비교하였다. 상대적으로 정주여건이 좋은 도농복합시에 비해 농어촌서비스기준을 충족한 군지역의 비율이 현저하게 낮게 나타난다. 이는 농어촌 지역 내에서도 정주여건의 지역 간 편차가 있다는 것을 보여준다(정도채·민경찬·박지숙, 2017).*

공공서비스 외에 주민들의 일상생활과 밀접한 관련 있는 생활서비스의 실태에 대해 살펴보면, 공공서비스와 마찬가지로 인구감소로 인해 농어촌 지역의 생활서비스 공급 주체 또한 점차 감소하는 추세를 보인다.

농어촌서비스기준 핵심항목 목표달성 시·군 현황

(단위: 개)

부문	핵심항목	군(82개)		도농복합시(56개)		전체 농어촌 시·군(138개)	
		2016	2017	2016	2017	2016	2017
보건복지	1) 진료서비스	47	44	55	55	102	99
	2) 응급서비스	42	49	55	55	97	104
	3) 노인	9	14	2	5	11	19
	4) 영유아	26	32	31	31	57	63
교육	5) 초·중학교	12	11	9	9	21	20
	6) 평생교육	7	8	14	12	21	20
정주 생활기반	7) 주택	-	-	-	-	-	-
	8) 상수도	16	16	16	23	32	39
	9) 난방	9	9	22	24	31	33
	10) 대중교통	0	0	1	1	1	1
	11) 광대역통합망	59	70	41	48	100	118
경제활동· 일자리	12) 창업 및 취업컨설팅·교육	43	56	50	48	93	104
문화·여가	13) 문화시설 및 프로그램	73	73	54	53	127	126
환경·경관	14) 하수도	6	7	30	31	36	38
안전	15) 방범설비	21	31	8	13	29	44
	16) 경찰순찰	-	-	-	-	-	-
	17) 소방출동	0	0	0	0	0	0

주1: 핵심항목 목표달성 시·군은 농어촌서비스기준 각 핵심항목에 대하여 2019년도 목표치를 기 달성한 시·군을 의미함

주2: 음영 표시는 전년 대비 감소한 수치임

주3: 응급서비스의 경우 소방서가 위치한 시·군에 대한 평가가 이루어짐(2016년 114개, 2017년 117개 시·군 대상)

주4: 난방 항목은 읍지역이 없는 3개 시·군(웅진군, 계룡시, 거제시)을 제외한 135개 시·군에 대한 평가가 이루어졌음

주5: 주택, 경찰순찰 항목은 데이터 부재로 점검 불가함

자료: 정도채·민경찬·박지숙(2017), 「2017 농어촌서비스기준 이행실태 점검 평가」, p.53.

* 정도채·민경찬·박지숙(2017), 「2017 농어촌서비스기준 이행실태 점검 평가」, 한국농촌경제연구원, p.52.

농어촌 중심지에 입지한 생활서비스 주체의 증감 분석 결과 소매, 이·미용, 학원, 의료, 목욕탕 등 일상생활과 밀접한 관련이 있는 필수 생활서비스의 주체가 없는 농어촌 지역(읍·면)이 증가하고 있다. 세탁소, 목욕탕, 학원, 병·의원, 약국 등 도시의 경우 쉽게 이용할 수 있는 생활서비스 주체가 없는 면의 비율이 70%를 넘는 것으로 나타났다(김정섭·정도채·민경찬, 2018).* 이 외에도 소매 및 이·미용 시설과 같은 생활서비스 주체가 없는 면의 비율도 절반에 육박하는 것으로 나타났다. 무엇보다 중요한 점은 농어촌 중심지에서 해당 생활서비스를 공급하는 주체의 감소 폭이 크다는 점으로, 단기간에 이러한 추세가 반등할 가능성은 낮아 보인다.

농어촌서비스기준상의 공공서비스와 농어촌의 열악한 생활서비스 여건은 농어촌 주민이 느끼는 실제 삶의 만족도와도 관련이 있다. 한국농촌경제연구원에서는 농촌 주민이 체감하는 삶의 만족도를 도시 주민의 만족도와 비교하여 측정하고 있다. 2017년의 경우 삶의 질 정책 7대 부문별 만족도와 31개의 세부항목에 대한 만족도를 조사하였는데, 도시 주민의 만족도에 비해 농촌 주민의 만족도가 낮은 부문은 문화·여가 프로그램, 대중교통, 의료서비스, 교육서비스, 생활서비스(목욕탕, 이·미용, 소매 등) 부문인 것으로 나타났다. 이들 항목은 농어촌서비스기준 이행수준이 하락하는 항목이거나, 생활서비스 공급주체가 하락하는 부문인 것으로 나타났다.

농어촌 읍·면 중심지 행정리에 생활서비스 공급업체가 없는 읍·면의 비율

생활서비스	읍		면	
	2008	2017	2008	2017
슈퍼마켓, 편의점	21.1%	19.7%	41.8%	45.0%
금융기관(우체국 포함)	5.6%	8.5%	5.0%	4.7%
세탁소	49.3%	54.9%	73.0%	76.7%
음식점	1.4%	2.8%	3.5%	4.2%
주점	32.4%	57.7%	50.2%	73.0%
이·미용실	23.9%	23.9%	34.2%	42.8%
목욕탕	70.4%	69.0%	77.7%	80.7%
찻집	38.0%	42.3%	24.5%	39.9%
병의원	15.5%	15.5%	71.5%	76.0%
치과의원	78.9%	76.1%	83.9%	82.7%
약국	33.8%	32.4%	51.2%	58.7%
학원	43.7%	59.2%	61.6%	72.8%

주: 전국 전화번호부 자료 분석 결과
 자료: 김정섭·정도채·민경찬(2018), 농촌 사회적 경제에 거는 기대, 삶의 질과 일자리, 농업전망 2018 발표자료집, p.6.

농어촌 읍·면 중심지 행정리 소재 생활서비스 공급업체 수 변화

(단위: 개)

사업체 종류	1998		2008		2017		증감율
	읍·면 평균	합계	읍·면 평균	합계	읍·면 평균	합계	
버스터미널	0.2	87	0.1	60	0.2	77	-11.5%
상점	6.6	3,130	4	1,912	3.4	1,593	-49.1%
금융기관 (우체국 제외)	2.6	1,223	1.7	816	1.4	674	-44.9%
세탁소	1.3	629	1.1	543	0.8	364	-42.1%
음식점	26.5	12,580	23.1	10,979	21.2	10,080	-19.9%
주점	5.2	2,478	3.4	1,618	1.2	589	-76.2%
아·미용실	5.1	2,432	4.1	1,935	3.5	1,667	-31.5%
목욕탕	0.5	236	0.5	217	0.4	188	-20.3%
찻집	6.4	3,050	3.6	1,690	2.5	1,207	-60.4%
치과의원	0.4	198	0.4	194	0.5	259	30.8%
약국	1.6	746	1.3	618	1.2	564	-24.4%
병의원	2.3	1,090	2.6	1,239	2.4	1,157	6.1%
학원	3.1	1,467	2.6	1,258	1.6	782	-46.7%
문화여가 시설	0.1	53	0.1	38	0.1	46	-13.2%
총계	68.1	32,368	54.6	25,934	46.2	21,968	

자료: 김정섭·정도채·민경찬(2018), 농촌 사회적 경제에 거는 기대, 삶의 질과 일자리, 농업전망 2018 발표자료집, p.6.

도농 주민 간 정주만족도 차이가 큰 분야

정주 만족도 세부항목	도시	농촌	차이
문화·여가프로그램 구축	6.62	4.98	1.64
대중교통 이용	7.33	5.76	1.57
문화·여가시설 이용	6.67	5.16	1.51
의료서비스 수준	7.29	5.81	1.48
응급상황 의료서비스	7.1	5.74	1.36
방과 후 교육 기회	6.86	5.58	1.28
어른들의 평생학습기회	6.58	5.43	1.15
의료서비스 접근성	7.56	6.41	1.15
양육·보호지원	6.74	5.61	1.13
생활서비스 이용	7.35	6.23	1.12

주: 만족도는 10점척도로 측정(1-10점)

자료: 유은영·박지숙(2017), 「농어촌의 삶의 질 실태와 주민 만족도」, 한국농촌경제연구원.

- * 김정섭·정도채·민경찬(2018), “농촌 사회적 경제에 거는 기대, 삶의 질과 일자리”, 농업전망 2018 발표자료집, p. 6.

농어촌 지역의 주민의 공공서비스 공급 여건 개선을 목적으로 도입된 농어촌서비스기준 제도는 농어촌 주민의 기초생활인프라와 관련한 다양한 정책 영역을 아우르고 있다. 하지만 이행실태 점검 결과에서 확인한 바와 같이 농어촌 공공서비스 관련 여건 개선이 필요함에도 불구하고, 실제 이를 위한 별도의 예산 지원이나 정책·사업의 추진 없이 제도가 운영되고 있다. 농어촌서비스기준의 각 항목은 주민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있으며, 실제 주민 만족도에도 영향을 미치고 있다. 목표치를 달성하고 주민 삶의 질 향상으로 이어지기까지는 각 항목과 관련한 재정 투입이 불가피하다. 삶의 질 위원회의 위원장을 국무총리로 한 까닭도, 부처 간 정책 조정 기능이 필요했기 때문으로 볼 수 있다(김정섭, 2017, p.90). 농어촌서비스기준 이행실태 점검 결과를 통해 살펴본 농어촌 주민 삶의 질 실태는 여전히 생활인프라 개선을 통해 주민 삶의 질 만족도 개선을 위한 정책 추진이 시급함을 시사한다.

농어촌 생활SOC 구축 전략

문재인 정부는 국가 미래 비전인 포용국가로 가기 위해 ‘국민 삶의 질 개선’을 최우선 국정목표로 제시하고 관련 정책을 펼치고 있다. 국토 균형 발전 차원에서 소외되었던 농어촌을 끌어안고, 도농 간 삶의 질 격차를 해소하는 것은 포용국가로 가기 위한 과제 중 하나이다. 더 나아가, 농어촌 지역의 가능성과 잠재력을 되살려서 새로운 생활을 추구하는 국민들이 정착하고 활동하는 공간으로 농어촌을 발전시키는 방향을 추구할 필요가 있다. 농어촌 삶의 질 향상 정책은 이런 의미에서 포용사회라는 국가 비전을 실현하는 데 중요한 과제이며, 여전히 열악한 농어촌 주민 삶의 질 개선을 위한 생활인프라 구축이 시급한 이유이다.

농어촌서비스기준 등을 통해 살펴본 농어촌 지역의 현황을 고려할 때, 농어촌 주민의 삶의 질을 높이기 위한 SOC 확충 전략은 도시 지역의 그것과 구분될 필요가 있다. 첫째, 여전히 부족한 것으로 나타난 기초 공공 인프라의 지속적인 확충이 요구된다. 상하수도·난방·주택·대중교통 등 도시 지역에서는 더 이상 문제가 되지 않는 공공시설이라 할지라도, 농어촌 지역에서는 여전히 부족한 지역이 존재한다. 해당 시설에 대해서는 꾸준한 재정 집행을 통해 사각지대를 해소하는 노력이 계속되어야 할

것이다. 농어촌 공공 인프라 관련 이행실태가 부진한 농어촌서비스기준 항목과 지역에 대하여 우선적으로 시설을 구축하거나 개선할 수 있는 별도의 정책 도입을 검토해볼 수 있다.

둘째, 농어촌의 특수한 상황을 고려한 생활서비스 인프라의 확충이 필요하다. 농어촌 지역은 공공서비스뿐만 아니라 생활서비스 측면에서도 공급주체의 감소, 부족의 문제를 겪고 있으며, 이는 실제 농어촌 주민의 정주 만족도에도 영향일 미친다. 목욕탕, 이·미용시설, 문화시설, 방과 후 교육(학원) 및 평생학습 등 도시 지역에서는 쉽게 접근할 수 있는 시설들을 이용하는 것 또한 어렵다. 몇몇 지자체에서 실시하였던 작은 목욕탕, 작은 영화관, 도서관 등의 인프라가 주민들에게서 만족도가 높았다는 사실을 상기할 필요가 있다. 주민들의 수요와 지역의 다양한 여건을 고려한 지역 맞춤형 생활서비스 인프라 구축이 중요하다.

셋째, 농어촌의 지리적 특성을 반영한 인프라 구축 방식을 도입해야 한다. 생활 인프라의 수요가 지역에 분산되어 있기 때문에 시설의 복합화, 다기능화 등 효율적인 인프라 구축, 운영 방식을 검토해야 한다. 또한 농어촌 개발 사업을 통해 기 구축된 기존의 시설들을 활용하는 방식으로 재정 투입을 최소화하는 가운데, 인프라의 활용 범위를 넓히는 전략이 유효하다. 이와 관련하여 농촌 마을에서 상점, 병원, 공공시설 등 일상생활에 필수적인 시설·기능과 지역 활동 장소를 집약하고, 여러 정부부처의 시책을 연계하여 농어촌 지역의 공공·생활인프라 거점을 조성한 일본의 작은 거점 사례를 참고할 필요가 있다.

마지막으로 인프라 구축 단계에서부터 이용자의 접근성을 함께 고려할 필요가 있다. 농어촌서비스 기준 이행실태에서도 나타났듯이 농어촌 지역의 대중교통은 여전히 취약하며, 농어촌 지역의 특성상 대부분의 주민이 도보로 시설에 접근하는 것이 불가능하다. 따라서 인프라 구축 시 이용자의 접근성과 교통수단에 대한 고민이 함께 이루어져야 한다. 최근 활발하게 추진되고 있는 농촌형 교통모델 사업과의 연계도 검토할 수 있다.

참고문헌

- 1 김광선·정도채·민경찬·유은영(2016), 「2016 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가」, 한국농촌경제연구원.
- 2 김정섭·정도채·민경찬(2018), 「농촌 사회적 경제에 거는 기대, 삶의 질과 일자리」, 농업전망 2018 발표자료집, 한국농촌경제연구원.
- 3 유은영·박지숙(2017), 「농어촌의 삶의 질 실태와 주민 만족도」, 한국농촌경제연구원.
- 4 정도채·민경찬·박지숙(2017), 「2017 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가」, 한국농촌경제연구원.