

# 국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 456

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

## 국민행복을 위한 생활인프라 정비방향

조판기 국토연구원 연구위원, 이승욱 국토연구원 책임연구원

### 요 약

- ① 소득의 증가로 삶의 질(Quality of Life: QOL)에 대한 시민의 욕구가 증대하면서, 과거 고도성장기에 주로 공급되었던 산업기반 인프라보다는 시민생활과 관련된 기초인프라에 대한 수요가 급증하고 있어 생활인프라에 대한 정비방안 마련이 필요함
- ② 생활인프라는 사람들이 자고, 먹고, 자녀를 키우고, 노인을 부양하고, 일하고, 쉬는 등 일상생활에 필요한 모든 인프라를 지칭하며, 구체적으로 보육, 공원, 교통, 의료, 복지, 문화, 체육시설 등을 포함함
- ③ 생활인프라 정비 및 확충을 위해서는 ‘생활인프라 설정을 통한 정책우선순위 도출’, ‘생활인프라에 대한 최저기준과 적정기준 설정’, ‘생활인프라 정비를 위한 계획기반 확립’, ‘생활인프라 정비를 위한 재정지원체계를 포함한 자원확보 방안’ 등이 추진되어야 함

### 정책적 시사점

- ① 생활인프라 설정을 통한 정책우선순위 도출: 주민의 삶과 직접적으로 관련되는 생활인프라 공급 대상 선정 및 공공의 역할 정립
- ② 생활인프라에 대한 최저기준과 적정기준 설정: 최저기준은 정책의 사각지대 해소, 적정기준은 시민이면 누구나 누렸으면 하는 목표수준으로 설정
- ③ 종합적 계획체계 속에 생활인프라 정비계획을 포함: 도시기본계획 등의 공간계획에 생활인프라 공급계획을 포함
- ④ 생활인프라에 대한 정부의 재정적 지원: 최저기준, 적정기준 달성을 위한 자원확보 방안 마련
- ⑤ 최저기준의 생활인프라 충족을 위해 지자체별 재정여건에 따라 자원배분을 차등화

## 1. 생활인프라의 정비 필요성

- 국민 생활수준 향상에 따른 생활서비스에 대한 요구 증대
  - 우리의 경제력(1인당 GDP)은 세계 15위까지 상승하였으나, 국민들의 삶의 질은 아직 낮은 상태에 머물러 있음
  - MHR Consulting의 조사결과에 의하면 생활인프라의 부족으로 우리나라 대표도시인 서울의 삶의 질은 전 세계 221개 도시 중 80위 수준에 불과함<sup>1)</sup>
- 생활인프라의 지역 간 수준 불균형 극복 필요
  - 생활인프라는 국민이 공통적으로 누려야 하는 보편적 서비스라 할 수 있으나 생활인프라의 지역 간 격차는 크게 나타나고 있음
  - 생활인프라는 효율성을 고려하기보다는 어느 지역에서나 상관없이 이에 접근하여 혜택을 누릴 수 있도록 복지적 대응이 필요함
- 도시 내부의 낙후지역, 쇠퇴지역에 대한 개선 필요
  - 산업화·도시화 시대의 도시팽창기에는 신개발 위주로 도시관리 및 정책의 역량을 집중하였음
  - 도시화가 안정기에 들어서면서 기존 시가지의 낙후된 생활인프라 등 환경정비에 집중할 단계에 이르렀음
- 사회환경 변화에 따른 시민들의 물질·정서적 환경수준의 향상에 종합적 대응 필요
  - 생활환경 수준에 대한 평가지표 개발, 중앙 및 지방정부의 생활인프라 공급방안 마련이 필요함

## 2. 생활인프라의 개념 및 시설유형

### ● 생활인프라의 개념 및 시설유형 범위 설정

- 생활인프라의 정의
  - 기초적 삶을 뒷받침하는 생활인프라는 사람들이 자고, 먹고, 자녀를 키우고, 노인을 부양하고, 일하고, 쉬는 등 일상생활에 필요한 모든 물질·비물질 인프라로 정의할 수 있음
  - ‘좋은 도시’를 만들기 위한 조건으로 생활인프라는 삶의 질(QoL) 충족성, 접근성(accessibility), 이용빈도, 공공성이 만족되어야 함

1) 서울 시민의 삶의 질은 MHR Consulting 조사에 의하면 2009년 215개 도시 중 83위, 2010년 221개 도시 중 81위, 2011년 221개 도시 중 80위로 나타남

■ 생활인프라의 범위 및 충족요건

- 생활인프라의 범위와 충족요건을 설정하기 위해 전문가를 대상으로 계층화분석(Analytic Hierarchy Process: AHP)<sup>2)</sup>을 실시함
- 조사결과, 생활인프라의 가장 중요한 요건은 삶의 질 충족성으로 나타났으며, 그 다음으로 접근성, 이용빈도, 공공성 확보 순으로 분석됨

표 1 AHP 평가에 의한 생활인프라 충족요건의 상대적 중요도

| 생활인프라 개념 | 삶의 질 | 접근성  | 이용빈도 | 공공성  | 가중치   |
|----------|------|------|------|------|-------|
| 삶의 질     | 1.00 | 2.11 | 2.27 | 2.62 | 0.427 |
| 접근성      | 0.47 | 1.00 | 1.86 | 2.03 | 0.263 |
| 이용빈도     | 0.44 | 0.54 | 1.00 | 1.43 | 0.173 |
| 공공성      | 0.38 | 0.49 | 0.70 | 1.00 | 0.137 |

출처: 조판기·민범식 외, 2013, 생활인프라 도시 간 실태비교 및 정비방안, 경기: 국토연구원.

- 생활인프라의 유형별 중요도는 보육, 공원, 교통, 의료, 복지, 문화, 체육, 행정, 상하수도, 방재, 소비편익, 유통·공급 순으로 나타남

표 2 생활인프라 유형별 중요도 순위

| 구분  | 1     | 2     | 3     | 4     | 5     | 6     | 7     | 8     | 9     | 10    | 11    | 12    |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 유형  | 보육    | 공원    | 교통    | 의료    | 복지    | 문화    | 체육    | 행정    | 상하수도  | 방재    | 소비편익  | 유통공급  |
| 중요도 | 29.50 | 29.14 | 28.39 | 28.03 | 27.78 | 26.36 | 24.45 | 24.32 | 23.25 | 22.14 | 21.92 | 20.36 |

출처: 조판기·민범식 외, 2013, 생활인프라 도시 간 실태비교 및 정비방안, 경기: 국토연구원.

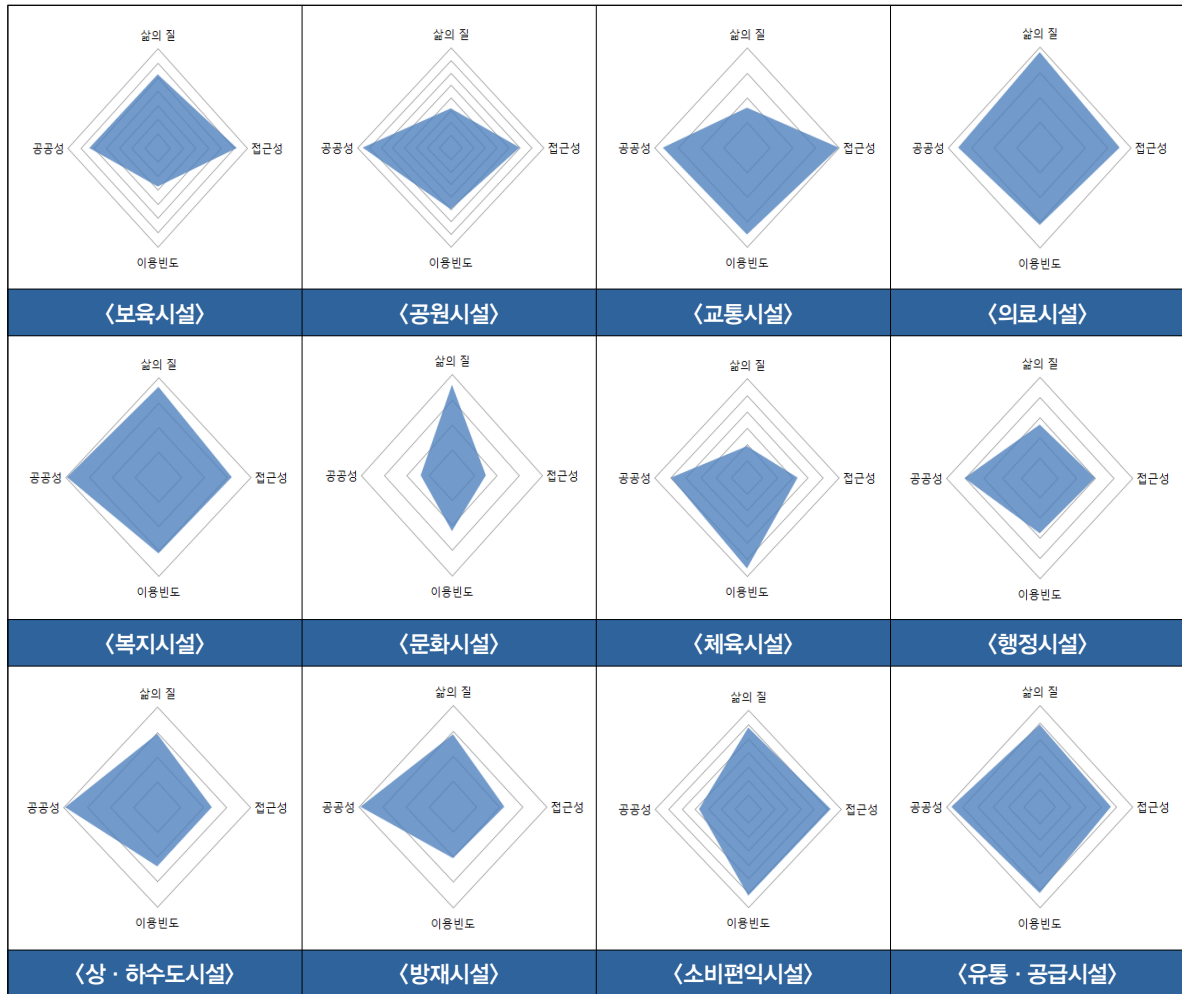
- 주민의 일상생활, 특히 개인의 자아실현 욕구를 충족시키는 시설들이 중요도에서 상위이며, 사회집단의 사회적 욕구를 충족시키는 시설들이 상대적으로 하위를 기록함

● 생활인프라 유형별 충족 요구 정도

- 복지·교육·의료·문화시설은 삶의 질 충족여부 및 접근성이 중요시됨
- 행정·상하수도·방재시설 등은 주민이 직접 찾아가서 이용하는 경우가 많지 않은 시설로 접근성보다는 공공성이 중시됨

2) 계층화분석(AHP)은 지자체 공무원 및 공공기관 근무자, 관련 연구를 수행하고 있는 정책연구원 및 학계 전문가 등을 대상으로 했음

표 3 생활인프라 유형별 충족요건의 중요도



## ● 생활인프라 세부유형

■ 생활인프라의 유형별 중요도 순위 결과를 참고하여 도보권 내(500m, 1km, 2km, 3km)의 인프라 중 생활과 밀접한 관계를 가지는 7개의 시설(보육, 공원, 교통, 의료, 복지, 문화, 체육)을 생활인프라의 유형으로 설정함

표 4 생활인프라의 세부 유형과 관련 시설

- ① 보육시설: 어린이집, 보육원
- ② 공원시설: 소공원, 어린이공원, 근린공원, 체육공원
- ③ 교통시설: 주차장, 보행편의시설
- ④ 보건의료시설: 공공의료보건시설, 지방의료원
- ⑤ 복지시설: 노인복지시설
- ⑥ 문화시설: 도서관, 공연전시시설
- ⑦ 체육시설: 생활체육시설

※ 행정시설, 상·하수도시설, 방재시설, 소비편의시설, 유통·공급시설과 같이 전국의 도시에서 어느 정도 공급의 문제가 해소된 인프라는 제외

### 3. 생활인프라 정비방향

#### ● 생활인프라 정비의 기본방향

##### ■ 생활인프라 설정을 통한 정책우선순위 도출

- 주민의 삶에 직접 만족을 주는 기반조성에 치중하는 단계에 왔으므로 일상생활에서 필요한 것으로 범위를 한정하여 정책적으로 선택과 집중에 의한 생활인프라 우선순위 설정이 필요함
- 생활인프라는 정책을 추진해 나가는 단계마다 생활인프라의 공급현황, 주민의 요구 등을 조사·평가하여 대응할 필요가 있음

##### ■ 생활인프라의 최저기준 및 적정기준 설정

- 최저기준의 경우 주로 사각지대 해소에 목적이 있으며, 생활인프라 공급관련 정부부처의 최저기준 선을 일차적으로 활용할 필요가 있음
- 적정기준의 경우 시민이면 누구나 누렸으면 하는 생활인프라 수준으로 목표수준을 의미하며, 현행 신도시계획 수준의 생활인프라 공급기준을 구시가지에도 적용하여 운용할 필요가 있음

##### ■ 생활인프라 정비를 위한 계획기반 확립

- 생활인프라에 관한 정책을 일관성 있게 추진하기 위해서는 지자체의 도시종합발전계획의 하나인 도시기본계획 속에 주요 내용으로 포함되어야 함
- ‘도시재생전략계획(기본구상)’과, ‘도시 및 주거환경정비기본계획’, ‘택지개발업무처리지침’ 등 관련계획에 도시기본계획의 계획방향을 수용하여 계획을 수립함

##### ■ 생활인프라 정비를 위한 안정적 재원확보 방안 마련

- 생활인프라 최저기준 및 적정기준 마련, 안정적인 재원확보 방안 마련 등 중앙정부의 지원 체계 수립이 필요함
- 현 단계에서는 중앙부처별로 작성된 ‘중기계획’ 속에서 생활인프라에 포함되는 시설을 중점 정비대상으로 삼아 재원을 배분하는 방안을 검토하는 것이 필요함
- 생활인프라 수준의 지역 간 격차해소 및 효율적인 공급을 위해 중앙정부의 재정지원 시 지자체 재정형편과 생활인프라 확보수준에 따라 차등적으로 재원을 배분하여야 함

● 시설유형별 세부 정비방향 제안

표 5 생활인프라 유형별 정비방향 예시

| 유형   | 문제점 및 과제                                                                                                                                                                             | 정책방향                                                                                                                                                                                                   |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 보육시설 | <ul style="list-style-type: none"> <li>국공립어린이집의 부족</li> <li>지자체별로 편향된 보육시설</li> <li>국공립시설의 편중과 중소도시에서의 국공립시설 부족</li> </ul> <p>☞ 보육시설은 질적 공급과 양적 공급이 동시에 고려되어야 하며 공공에서의 공급·관리가 필요</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>국공립어린이집의 공급 확대와 민간어린이집의 서비스 개선</li> <li>지자체별 특성을 고려한 국공립어린이집과 유치원의 확충</li> <li>보육서비스 사각지대의 해소</li> </ul>                                                        |
| 공원시설 | <ul style="list-style-type: none"> <li>공원의 양적 부족</li> <li>지자체의 열악한 재정으로 인한 공급 한계</li> </ul> <p>☞ 공원시설은 질적 공급보다는 양적 공급이 먼저 고려되어야 하며 공공에서의 공급·관리가 필요</p>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>도시공원의 양적 공급 확대와 미집행 공원시설의 조성</li> <li>지역 간, 지역 내, 계층 간 도시공원 서비스의 불균형 해소</li> <li>이용수요와 인구특성을 고려한 맞춤형 도시공원의 공급</li> </ul>                                        |
| 교통시설 | <ul style="list-style-type: none"> <li>차량중심의 보행환경과 도로구조</li> <li>대중교통의 지역 간 격차 발생</li> <li>주차시설의 부족</li> </ul> <p>☞ 교통시설은 질적 공급보다는 양적 공급이 먼저 고려되어야 하며 민간의 공급과 공공의 관리가 필요</p>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>자동차 중심의 가로공간을 통합가로형으로 개선</li> <li>대중교통 서비스 수준 및 공급 확대와 환승체계 개선</li> <li>보행권 중심의 생활도로 정비 및 생활권별 주차장 확충방안 확대</li> </ul>                                           |
| 의료시설 | <ul style="list-style-type: none"> <li>보건의료시설의 수도권 집중화</li> <li>공공보건의료 기능 취약</li> <li>보건의료시설의 관리계획 및 모니터링 체계의 부재</li> </ul> <p>☞ 의료시설은 질적 공급과 양적 공급이 동시에 고려되어야 하며 공공의 계획적 관리가 필요</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>지역 간 시설 불균형 해소를 위한 공공보건의료시설 확충</li> <li>의료시설 분포의 불균형 해소를 위한 모니터링 체계 구축</li> <li>보건의료시설 관리계획 수립</li> </ul>                                                       |
| 복지시설 | <ul style="list-style-type: none"> <li>노인복지서비스 시설운영의 개선 필요</li> <li>지역 간 서비스 격차 편중</li> <li>노인주거복지시설의 부족</li> </ul> <p>☞ 복지시설은 질적 공급과 양적 공급이 동시에 고려되어야 하며 공공에서의 공급·관리가 필요</p>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>노인복지서비스 공급 목적보다 시설운영의 편익 측면 우선 고려</li> <li>지역 간 서비스 격차 완화</li> <li>노인주거복지시설의 확충</li> </ul>                                                                      |
| 문화시설 | <ul style="list-style-type: none"> <li>문화회관의 운영과 관련된 질적 취약</li> <li>양질의 도서관 서비스 제공을 위한 전문인력도 부족</li> <li>수요맞춤형 도서관 서비스도 부족</li> </ul> <p>☞ 문화시설은 양적 공급보다는 질적 공급이 우선적으로 고려되어야 함</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>지속적인 인프라 확충 필요 및 문화시설의 운영 내실화</li> <li>세분화된 수요에 대응하는 맞춤형 전략</li> <li>지역사회와의 연계 강화</li> </ul>                                                                    |
| 체육시설 | <ul style="list-style-type: none"> <li>공공체육시설이 양적으로 매우 부족</li> <li>공공체육시설의 공간적 불균형 배치 문제</li> <li>체육시설 공급계획의 부재</li> </ul> <p>☞ 체육시설은 질적 공급보다는 양적 공급이 먼저 고려되어야 함</p>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>접근성에 우선순위를 둔 공공체육공원 조성 추진</li> <li>생애주기에 따른 차별화된 체육시설 공급정책 추진</li> <li>기반시설 복합화 및 기존 시설 개·보수를 통한 효율적인 시설 공급</li> <li>민간체육시설과의 협력을 통한 시민들의 체육참여 확대 유도</li> </ul> |

조판기 국토연구원 국토관리·도시연구본부 연구위원 (pkcho@krihs.re.kr, 031-380-0246)

이승욱 국토연구원 국토관리·도시연구본부 책임연구위원 (sylee@krihs.re.kr, 031-380-0249)