

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 재원확보 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 재원확보 방안 마련
- ⑤ 최저기준의 생활인프라 충족을 위해 지자체별 재정여건에 따라 재원배분을 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 불과함¹⁾
- 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 물적·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 물적·비물적 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 총족요건

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

표 1 AHP 평가에 의한 생활인프라 총족요건의 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, 소비편의, 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	소비편의	유통·공급
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 총족 요구 정도

- 복지·교육·의료·문화시설은 삶의 질 총족여부 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

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

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

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

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

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