제15호(2012.4.10)

농어촌서비스기준 이행 실태와 정책 과제

김 광 선　채 종 현　윤 병 석

1. 농어촌서비스기준과 운영 현황 ····· 3
2. 농어촌서비스기준 목표 달성도 ····· 7
3. 농어촌서비스기준 이행 실태 평가 결과 ····· 11
4. 향후 정책 과제 ····· 19

한국농촌경제연구원

내용 문의: **김광선** 부연구위원 02-3299-4361 yeskskim@krei.re.kr
자료 문의: **원동환** 전문원 02-3299-4274 wondh@krei.re.kr

▪ 「KREI 농정포커스」는 농업·농촌의 주요 동향 및 정책 이슈를 분석하여 간략하게 정리한 것입니다.
▪ 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

◇ 요 약 ◇

농어촌서비스기준은 농어촌 주민이 삶의 질 향상을 실질적으로 체감할 수 있도록 설정된 정책 목표로, 2010년 7월 「삶의 질 향상 특별법」 개정을 통해 도입되었음. '농어촌서비스기준'은 농어업인의 일상생활에 필요한 공공서비스 중 대통령령으로 정하는 서비스 항목과 그 항목별 목표치를 의미하며, 현재는 주거, 교통, 교육, 보건·의료, 복지, 응급, 문화, 정보통신 등 8대 공공서비스 부문에 걸쳐 31개 항목으로 구성됨.

농어촌서비스기준은 관련법에 의해 '삶의 질 향상 계획'에 포함되어 운영되므로 각 기준 항목별 목표치는 제2차 삶의 질 향상 기본계획('10~'14)이 종료되는 2014년까지 달성해야 하는 목표임. 한국농촌경제연구원이 삶의 질 향상 위원회의 업무 위탁을 받아 매년 농어촌서비스기준의 이행 실태를 점검하고 있으며, 2011년에는 각 기준 항목별로 목표 달성도를 점검하고 서비스기준 이행지수를 개발하여 부문별·지역별 이행 실태를 평가함.

기준 항목별 목표 달성도를 점검한 결과 대부분의 기준 항목이 목표치를 밑돌고 있음. 다만 하수도, 방과후 학교, 구급차 서비스, 경찰 서비스, 초고속망 구축률 등의 일부 기준은 이미 목표를 달성하였으나, 이들 기준 역시 지자체별로는 목표 달성도가 낮은 시·군이 다수 존재함. 반면 경로당·마을회관 등 마을공동시설에 대한 프로그램 운영, 읍·면별 평생교육 거점시설 운영, 보건·의료 전문인력의 순회방문, 취약계층 노인에 대한 재가노인복지서비스, 읍·면별 도서 열람 및 대출 시스템, 문화프로그램 및 전문공연과 찾아가는 문화프로그램 운영 등 시설 설치보다는 서비스 전달체계와 관련이 깊은 기준의 달성도가 상대적으로 낮음. 농어촌서비스기준 이행지수로 이행 실태를 평가한 결과 부문별로 다소 차이는 있지만, 전체적으로 백두대간 일대 시·군의 이행 실태가 저조하며, 특히 강원도와 경상도 지역의 시·군은 핵심 서비스 항목에 대한 이행 실태도 낮게 평가되고 있음.

농어촌서비스기준의 이행을 촉진하고 농어촌 주민의 삶의 질을 개선하기 위해서는 주요 부문별로 관계 부처의 추진 전략 수립이 필요함. 지자체의 이행을 독려하기 위해서는 적절한 보상체계의 도입이 필요하며, 이행 실태가 특히 저조한 지역은 '농어촌 삶의 질 향상 촉진지역'으로 지정하여 공공서비스를 우선 공급하는 정책적 배려가 필요함. 이밖에 현실을 보다 적절히 반영할 수 있도록 농어촌서비스기준 내용에 대한 개선이 필요하며, 동 기준의 효율적·효과적 운영을 위해 추진조직의 정비도 필요함.

1. 농어촌서비스기준과 운영 현황

▢ 농어촌 삶의 질 향상을 위한 제도로 '농어촌서비스기준' 도입

○ FTA 등 시장개방 확대에 대응하고 농어촌 주민의 삶의 질을 향상시키기 위해 2004년 「삶의 질 향상 특별법」을 제정하고 2005년부터 '삶의 질 향상 계획'을 수립·추진하고 있음

- 시장개방과 함께 농어촌 인구의 지속적인 감소와 고령화, 도·농간 소득격차 확대, 농어촌 주민의 삶의 질 저하 등으로 농어촌에 대한 위기의식이 높아짐
- 농어촌 주민의 삶의 질 향상을 위해 복지, 교육, 문화 등 삶의 질 관련 분야별로 개별법에 따라 부처별로 추진하던 정책을 '삶의 질 향상 계획'으로 총괄 조정하여 범정부적인 추진체계를 마련

○ 삶의 질 향상 계획의 추진으로 농어촌에 공공서비스 공급을 위한 각종 인프라가 확충되는 등 소기의 성과를 올림

- 제1차 삶의 질 향상 기본계획('05~'09)을 통해 복지, 교육, 지역개발, 복합산업활성화 등 4대 부문 133개 과제에 총 22.8조 원 투융자
- 제2차 삶의 질 향상 기본계획('10~'14) 추진에는 보건·복지, 교육, 생활 인프라, 경제활동, 문화·여가, 환경·경관, 지역역량강화 등 7대 부문 133개 과제에 총 34.5조 원 투융자 계획
- 삶의 질 향상 정책을 통해 농어촌의 보건·의료 인프라, 생활 인프라, 문화 인프라 등이 확충되고 농어촌 주민에 대한 공공서비스 공급 및 다문화가족·고령농업인 등 취약계층에 대한 지원 강화

○ 정책의 수요자인 농어촌 주민이 삶의 질 향상을 실질적으로 체감할 수 있도록 2010년에 농어촌서비스기준을 도입함

- 삶의 질 향상 정책의 성과에도 불구하고 정책목표가 하드웨어 중심의 투입지표 위주로 설정되어 정책 수요자인 농어촌 주민들이 삶의 질 향상을 체감하기 어려웠음
- 이에 따라 공공서비스에 대한 접근성, 공공서비스 이용의 기회와 빈

도 등 정책 수요자인 농어촌 주민의 입장에서 정책목표를 설정하는 농어촌서비스기준을 도입

- 2010년 7월 「삶의 질 향상 특별법」을 개정하여 삶의 질 향상 계획에 농어촌서비스기준을 포함하였으며, 이는 2011년 1월부터 시행 중

▢ 8대 공공서비스 부문에 31개 농어촌서비스기준 설정

○ '농어촌서비스기준'이란 농어업인의 일상생활에 필요한 공공서비스 중 대통령령으로 정하는 서비스 항목과 그 항목별 목표치를 의미함

- 농어촌서비스기준은 주거, 교통, 교육, 보건·의료, 복지, 응급, 문화, 정보통신 등 8대 공공서비스 부문에 걸쳐 31개 항목으로 구성
- 각 서비스 항목과 항목별 목표치는 농림수산식품부 장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 고시하도록 함(농림수산식품부 고시 제2011-5호)

○ 농어촌서비스기준이 삶의 질 향상 계획에 포함되어 운영되는 만큼 각 기준 항목별 목표치는 제2차 삶의 질 향상 기본계획이 종료되는 2014년까지 달성해야 할 목표임

- 「삶의 질 향상 특별법」은 5년마다 수립하는 삶의 질 향상 기본계획에 농어촌서비스기준에 관한 사항을 포함하도록 규정하고 있으며, 시행계획과 시·도계획 및 시·군계획의 수립과 시행에 있어서도 농어촌서비스기준 달성을 위해 노력하도록 함
- 특히 기본계획의 추진실적 평가 시에는 농어촌서비스기준의 달성 정도를 함께 평가하도록 규정

표 1. 농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치

부문	항목	기준 내용과 목표치
1. 주거	가. 주택	최조주거기준 이상 주택(거주가구) 비율을 90% 이상으로 한다.
	나. 난방	읍지역 도시가스 보급률을 50% 수준으로 하고, 도시가스 보급이 어려운 지역은 신재생에너지 보급 등 난방비 저감 정책을 우선 추진한다.

부문	항목	기준 내용과 목표치
	다. 마을공동시설	경로당, 마을회관 등 마을공동시설의 유지관리 및 프로그램을 지원한다.
	라. 상수도	면지역 상수도 보급률을 75% 이상으로 한다. 지자체는 원수의 수질을 검사하고, 먹는 물 수질기준에 따른 수질관리를 해야 한다.
	마. 하수도	하수도 보급률을 71% 이상으로 한다.
2. 교통	가. 대중교통	도보 15분 거리 내 버스 정류장에서 노선버스, 순환버스 등 대중교통을 하루 3회 이상 이용할 수 있다. 수요부족으로 대중교통 운행이 어려운 지역은 수요대응형 준공공교통 프로그램을 도입한다.
	나. 여객선	도서지역의 경우 모든 본도에 1일 왕복 1회 이상의 여객선이 운행된다. 도서의 주민은 여객선 운임의 일부를 지원받는다.
	다. 인도(人道)	읍·면 소재지에 접근하는 주요 농어촌 생활도로 정비 시 차도와 구분된 인도를 확보하도록 노력한다.
3. 교육	가. 유치원·초등학교·중학교	지역여건에 맞는 적정 규모 학교를 육성하고 적절한 통학수단을 제공한다.
	나. 고등학교	시·군에 1개교 이상 우수 고등학교를 육성한다.
	다. 폐교	폐교 시 학생들의 통학 및 폐교시설의 재활용 대안에 대해 공청회 등을 통하여 지역주민의 의견을 수렴한다.
	라. 방과후학교	교과 과목, 특기 적성 등 방과 후 학교 프로그램 참여 비율을 70% 이상으로 한다.
	마. 의견 수렴	시·군에 지자체와 교육청, 주민 등으로 구성된 교육발전위원회를 설치한다.
	바. 평생교육	읍·면별로 평생교육 프로그램을 제공하는 서비스 거점시설이 1개 이상 운영된다.
4. 보건·의료	가. 진료 서비스	시·군 내에서 내과, 한방과, 물리치료실 등 중요과목 의사 진료가 가능하다.
	나. 순회방문	마을별로 월 1회 이상 보건소 등의 전문 인력의 순회 방문을 받는다.
	다. 의약품 구입	자동차로 20분 내에 일반의약품 구입이 가능하다.
5. 복지	가. 노인	도움이 필요한 노인은 주 1회 이상 재가노인복지서비스를 받을 수 있다.
	나. 청소년	자동차로 30분 내에 청소년센터에 도달할 수 있다.
	다. 아동	자동차로 20분 내에 초등학생들을 위한 아동센터 등 방과 후 돌봄 시설에 도달할 수 있다.
	라. 영유아	일정한 수요가 있는 지역에서는 자동차로 20분 내에 소규모 영유아 보육시설에 도달할 수 있다.
	마. 다문화가족	자동차로 30분 내에 다문화가족지원센터 등 맞춤형 서비스 제공시설에 접근할 수 있다. 교통 불편으로 센터이용이 어려운 경우 방문서비스를 받을 수 있다.

부문	항목	기준 내용과 목표치
6. 응급	가. 응급 서비스	응급환자 발생 시 기본적인 응급 장비가 마련된 구급차가 30분 내에 도착하여 응급처치를 한다.
	나. 도서·벽지에 대한 응급 서비스	낙도·벽지에 헬기·선박을 이용한 환자 이송체계를 구축한다.
	다. 소방 서비스	화재 발생 신고 접수 후 5분 내에 소방차가 현장에 도착하는 비율을 55% 이상으로 한다.
	라. 도난 방지	도난방지 등을 위한 방법용 CCTV가 주요 간선도로 길목에 설치되어 있다.
	마. 경찰 서비스	112 신고 시 출동시간을 10분 이내로 한다.
7. 문화	가. 독서	읍·면 내에서 도서 열람 및 대출이 가능하다.
	나. 문화시설 및 프로그램	자동차로 30분 내에 문화예술회관 등 문화시설에 도달할 수 있고, 월 1회 이상 문화 프로그램과 분기별 1회 이상 전문 공연프로그램을 관람할 수 있다.
	다. 찾아가는 문화프로그램	찾아가는 문화 프로그램과 지역 자체 문화 프로그램 등을 통하여 연 2회 이상 찾아가는 문화 프로그램을 향유할 수 있다.
8. 정보통신	가. 초고속망	농어촌 어디에서나 초고속망 접속이 가능하고, IPTV 시청이 가능한 광대역 통합망 구축률을 80% 이상으로 한다.

▢ 농어촌서비스기준 이행을 위해 협의회 운영 및 전문기관의 실태 점검

○ 삶의 질 향상 위원회는 농어촌서비스기준의 효율적 운영과 정책효과의 극대화를 위해 사무국을 통해 농어촌서비스기준 협의회를 운영하고 있음

- 동 협의회는 삶의 질 향상 정책을 공동으로 추진하는 10여 개 중앙행정기관의 실무자들과 전문가, 농어촌 주민 등으로 구성되며 농어촌서비스기준 운영과 관련된 제반 사항을 논의하기 위해 운영

○ 농어촌서비스기준의 달성 정도를 전문연구기관에 위탁하여 주기적으로 점검하도록 규정(「삶의 질 향상 특별법」 제44조 제5항)

- 이에 따라 한국농촌경제연구원에서 2011년부터 매년 농어촌서비스기준의 이행 실태를 점검
- 이행 실태 점검 결과를 삶의 질 향상 위원회에 보고하고 농어촌서비스기준 달성을 위한 정책 대안 제시

2. 농어촌서비스기준 목표 달성도

▢ 43개 세부 기준으로 구분하여 항목별 목표 달성 정도 점검

○ 농어촌서비스기준은 31개 항목 중 다수가 2가지 이상의 내용으로 구성되어 실제 43개의 세부 기준으로 구성됨
- 예를 들어 문화 부문의 '자동차로 30분 내에 문화예술회관 등 문화시설에 도달할 수 있고, 월 1회 이상 문화프로그램과 분기별 1회 이상 전문공연프로그램을 관람할 수 있다'는 기준 항목은 '문화시설 설치', '월1회 이상 공연프로그램 운영', '분기별 1회 전문공연프로그램 운영'이라는 세 가지 세부 기준으로 구분

○ 농어촌서비스기준의 달성 정도를 점검하기 위해 모두 50개의 통계항목을 구득하여 분석함
- 통계청 등 정부의 공표통계, 관련 중앙행정기관의 내부자료, 지자체 대상 행정조사를 통해 관련 통계 구득
- 일부 세부 기준은 관련법에 의해 기준 내용을 의무적으로 이행하도록 규정되어 있어 이미 달성한 것으로 간주

▢ 하수도, 방과후학교, 구급차 서비스, 경찰 서비스, 초고속망 구축률 등의 일부 기준 항목은 이미 목표 달성

○ 농어촌 시·군의 하수도 보급률은 현재 73.2%로 기준 목표치인 71%를 이미 달성하였음
- 그러나 140개 농어촌 시·군 가운데 동 기준을 달성한 곳은 46개 시·군에 불과

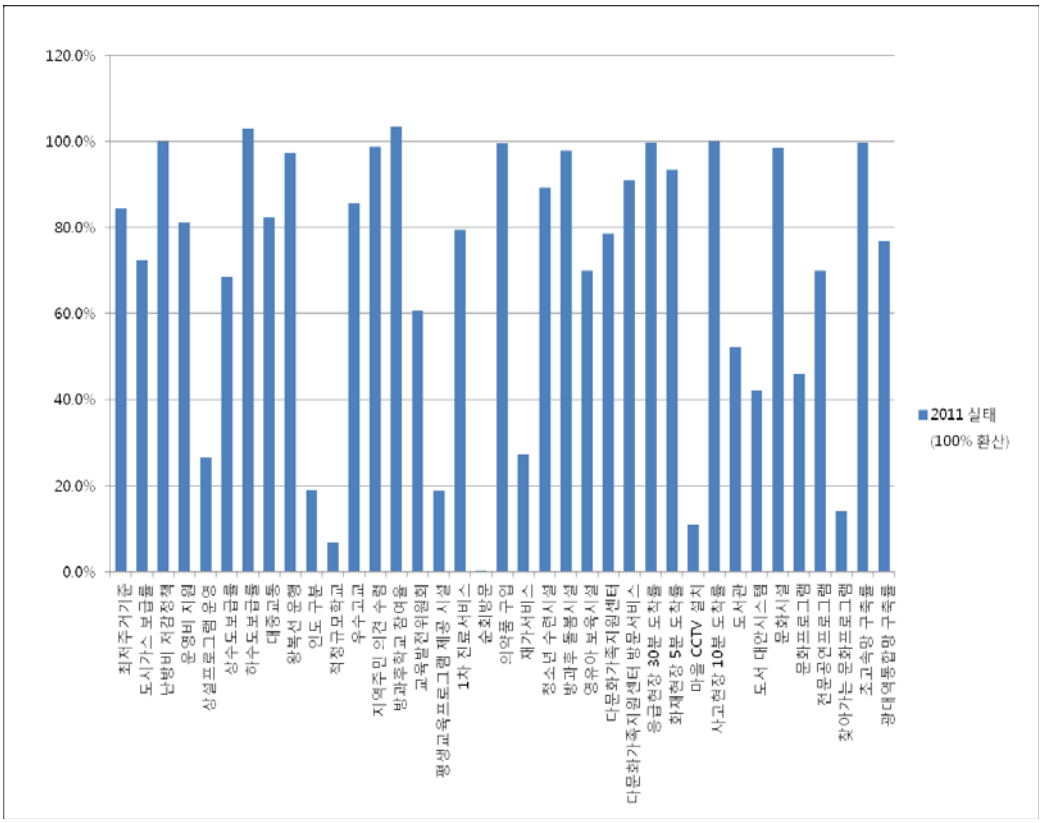
○ 농어촌 학생들의 방과후학교 프로그램 참여율은 현재 72.4%로 기준 목표치 70%를 초과 달성함
- 반면, 22개 시·군은 여전히 기준 목표치를 밑돌고 있음

○ 응급환자 발생 시 구급차의 30분 내 현장 도착 기준은 99.8%의 달성률을 보이고 있어 2014년까지 목표(100%) 달성이 가능할 것으로 보임

○ 신고 접수 후 5분 내 소방차의 화재현장 도착 기준은 51.4%로, 동 기준 항목 역시 목표치 55% 달성에 무리가 없을 것으로 사료됨

○ 인터넷 초고속망 구축률 역시 99.7%를 보여 농어촌 어디서든 초고속망 접속이 가능해짐

그림 1. 농어촌서비스기준 항목별 달성 정도



주: 기준 항목별 목표치를 모두 100으로 환산하여 현재의 달성 정도를 제시한 것임. 즉 '읍 지역 도시가스 보급률 50% 이상' 기준 항목의 경우는 목표치 50%를 100으로 환산하고 현재의 보급률인 36.2%를 72.4%로 환산함.

▢ 시설 설치가 아닌, 전달체계에 의해 공공서비스를 제공하는 프로그램 운영 기준의 목표 달성이 저조

○ 경로당·마을회관 등 마을공동시설에 대한 프로그램 지원, 읍·면별 평생교육 프로그램을 제공하는 서비스 거점시설 운영, 취약계층 노인에 대한 주1회 재가노인복지서비스 제공, 읍·면별 도서 열람 및 대출 시스템, 문화프로그램 및 전문공연, 찾아가는 문화프로그램 등의 기준 항목의 달성 정도가 상대적으로 저조함

- 경로당·마을회관이 미설치된 마을이나 문화예술회관 등 문화시설이 미설치된 시·군이 거의 없음에도 불구하고 이들 시설에서의 관련 프로그램 운영은 매우 부족한 실정

○ 보건·의료 전문인력의 순회방문, 적정규모 학교 육성 등의 기준 항목 달성 정도가 특히 저조함

- '마을별로 월1회 이상 보건소 등의 전문인력의 순회방문을 받는다'는 기준은 현재 목표 달성률이 0.2%에 불과하여 2014년까지 목표 달성이 쉽지 않을 것으로 사료됨
- '농어촌 학교의 적정규모 학교로의 육성' 기준 역시 6.7%의 낮은 달성 정도를 보이고 있지만 소규모 학교에 대한 일방적인 통폐합 추진보다는 농어촌에 적합한 규모와 형태의 학교 육성이 필요

▢ 인도 설치, CCTV 설치 등은 도시 못지않게 농어촌에도 필요하며, 도시가스 보급 기준은 대안 마련 필요

○ '차도와 구분된 인도의 설치율'이 현저히 낮아 농어촌 주민의 보행 안전이 위협받고 있음

- 읍·면 소재지로 접근하는 주요 생활도로 중 일부 위험구간에라도 차도와 구분된 인도가 설치된 비율이 18.9%에 불과
- 한국생활안전연합의 '농촌지역 노인 보행실태조사(2007)'에 의하면 농어촌 노인의 23.6%가 교통사고 경험이 있으며 이중 약 절반이 입원 및 수술이 필요한 중상이었음. 특히 보도와 차도 구분이 애매한 곳에서의 사고 발생 비율이 32.7%로 가장 높음

○ 도난 방지 등을 위한 방범용 CCTV가 마을 입구나 주요 지점에 설치된 마을(행정리)의 비율이 11.0%에 불과함

- 2009년 기준 전국 절도범죄 검거율이 69.2%인 것과 비교해 농축산물 절도범죄 검거율은 11.8%에 불과
- 농산물의 도난 방지와 농어촌 주민의 범죄로 부터의 안전을 위해 CCTV 설치 확대 필요

○ '읍지역 도시가스 보급률'은 현재 36.2%로 경기도를 제외한 대부분의 지역에서 기준 달성 목표인 50%에 미치지 못하고 있음

- 농어촌 서비스기준 달성 목표연도인 2014년까지 도시가스 보급계획이 수립되어 있지 않은 지역이 많아 지자체 간 목표 달성 정도의 차이가 큼
- 이러한 이유로 읍지역 도시가스 보급률 0%인 곳이 무려 93개 시·군이며, 50% 이상인 곳은 27개 시·군에 불과
- 반면, 모든 농어촌 시·군에서 신재생에너지 보급을 추진하고 있지만 전체 가구 대비 신재생에너지 보급률은 0.6%에 불과한 상황

3. 농어촌서비스기준 이행 실태 평가 결과

▢ 농어촌서비스기준을 종합 이행지수 및 부문별 이행지수, 핵심 이행지수로 종합적으로 평가

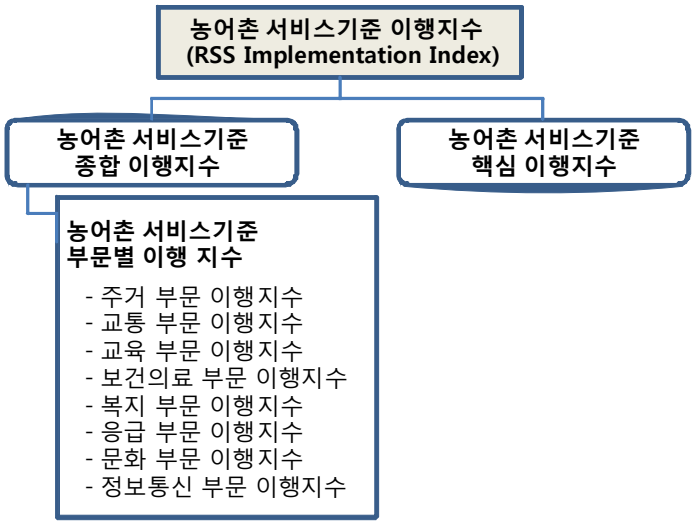
○ 농어촌서비스기준의 이행 실태 평가를 위해 각 세부 기준의 목표 달성도 점검 결과를 지수화하여 부문별 이행 실태와 종합 이행 실태를 평가하는 한편, 핵심 서비스기준을 선정하여 이행 실태 평가를 별도로 수행함

- 표준화점수(Z-score) 방법을 응용한 '농어촌 서비스기준 이행지수'를 고안하였으며, 이를 '부문별 이행지수'와 '종합 이행지수'로 적용하여 부문별, 지역별 평가 실시
- 부문별 및 종합 이행지수 산출 시 전문가 조사를 통해 도출한 각 기준항목별, 부문별 가중치 부여

○ 한편, 전문가 조사를 바탕으로 10개 핵심 서비스기준을 도출하고 해당 핵심기준에 대한 '핵심 이행지수'를 활용하여 이행 실태를 평가함

○ 종합·부문별·핵심 이행지수가 '0이거나 그 이상'이면 해당 서비스기준을 달성한 것을, '0 미만'이면 달성하지 못한 것을 의미함

그림 2. 농어촌서비스기준 이행지수 구성



▢ 종합 이행지수: 수도권 및 대도시 인근 지역에서 높고 백두대간 인근지역을 중심으로 낮음

○ 농어촌을 군과 도농복합시로 구분할 시, 농어촌 서비스기준의 이행 실태는 도농복합시가 조금 양호한 것으로 나타남

- 교육, 보건·의료 부문은 군이 도농복합시보다 이행 실태가 상대적으로 양호한데, 이는 도농복합시의 경우 교육이나 보건·의료에 대한 민간시장의 의존도가 상대적으로 높아 공공서비스 공급실태 기준으로는 이행 실태가 다소 저조한 것으로 평가되었기 때문

○ 종합 이행지수가 높은 지역은 대부분 대도시 인근 지역들임. 종합 이행지수 상위 30% 지역(42곳)은 대부분 수도권 지역과 대전광역시, 대구광역시, 부산광역시 등 대도시 인근에 분포함

- 농어촌 서비스기준 이행 정도를 종합한 종합 이행지수가 높은 상위 10개 농어촌 지역은 정선군, 계룡시, 아산시, 연기군, 이천시, 달성군, 보령시, 남양주시, 경산시, 진천군이며, 이 중 6개 지역이 도농복합시이고 4개 지역은 군 지역

표 2. 농어촌서비스기준 부문별 및 종합 이행지수

지역		주거	교통	교육	보건의료	복지	응급	문화	정보통신	종합지수
도구분	경기	-0.329	-1.683	-6.696	-62.501	-1.840	-2.451	-2.586	-0.983	-12.420
	강원	-1.067	-1.878	-6.651	-62.389	-2.124	-2.593	-3.923	-1.334	-12.675
	충북	-1.102	-1.652	-6.406	-62.407	-2.048	-1.842	-3.571	-1.647	-12.486
	충남	-0.981	-1.220	-6.150	-62.051	-1.880	-2.233	-3.984	-1.696	-12.366
	전북	-1.243	-1.397	-6.434	-62.391	-2.213	-2.255	-3.567	-2.541	-12.597
	전남	-1.264	-1.750	-6.107	-62.335	-2.021	-2.398	-3.923	-2.601	-12.594
	경북	-1.427	-1.864	-6.091	-62.333	-2.269	-2.747	-4.090	-2.498	-12.708
	경남	-1.113	-2.271	-6.457	-62.280	-2.304	-2.878	-4.070	-2.110	-12.784
	제주	-0.493	-3.122	-5.639	-62.379	-1.823	-2.311	-1.281	-1.908	-12.342
	군	-1.337	-1.901	-6.270	-62.277	-2.226	-2.409	-3.742	-2.381	-12.649
	도농복합시	-0.648	-1.550	-6.449	-62.341	-1.911	-2.558	-3.626	-1.363	-12.478
농어촌		-1.071	-1.765	-6.339	-62.302	-2.104	-2.467	-3.697	-1.988	-12.583

주: 이행지수가 '0 이상'이어야 해당 기준을 달성한 것임.

○ 반면, 종합 이행지수가 낮은 하위 30% 지역(42곳)은 대부분 경상도, 강원도 지역에 산재하여 분포. 반면 경기도와 충청도 등 수도권 인근에는 하위 30%에 속하는 지역이 거의 분포하지 않음. 전라도 지역도 경상도와 강원도에 비해 하위 30% 지역의 수가 적음

- 종합 이행지수 하위 10개 농어촌 지역은 하동군, 의령군, 철원군, 성주군, 의성군, 합천군, 함안군, 산청군, 울릉군, 거창군으로 대부분 전형적인 농어촌 오지로 평가되는 군 지역

▢ 부문별 이행지수: 종합 이행지수의 분포와 유사하나 부문별 서비스 특성에 의해 지역 분포 상이

○ 주거 부문 이행지수의 공간적 분포는 종합 이행지수와 비슷함. 지수값이 높은 상위 30% 지역은 대부분 대도시 인근 지역에 위치하고 있으며 하위 30% 지역은 경상도와 전라도에 걸쳐 산재함

- 주거 부문 이행지수가 큰 상위 10개 시·군은 김해시, 계룡시, 용인시, 남양주시, 화성시, 사천시, 구미시, 평택시, 양주시, 양산시 등 모두 도농복합시
- 주거 부문은 상당한 자본 투입이 요구되는 만큼 지역의 규모와 경제력이 부문별 이행지수에 큰 영향을 미친 것으로 보임

그림 3. 주거 부문 이행지수

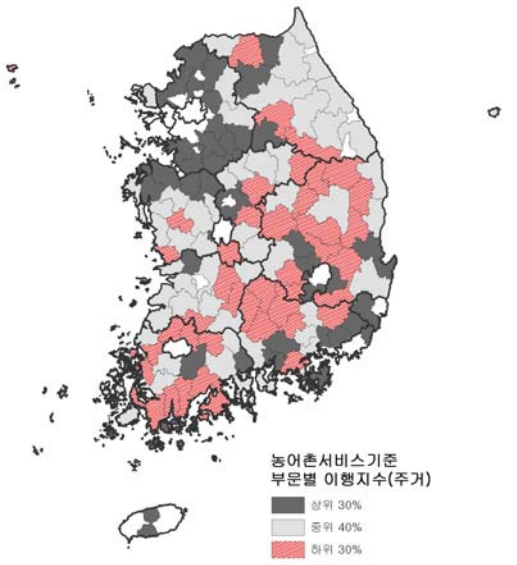
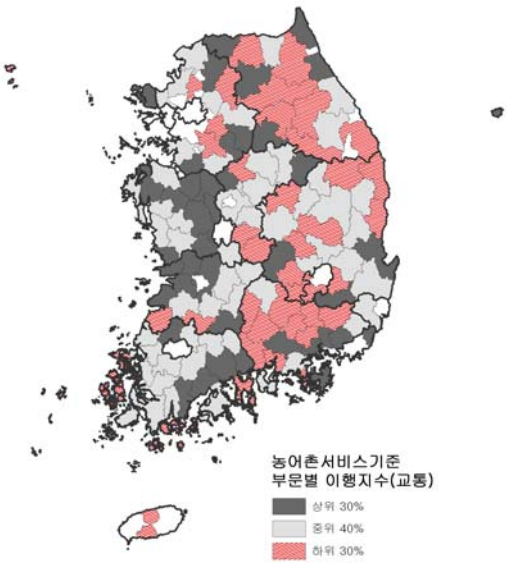


그림 4. 교통 부문 이행지수



○ 교통 부문 이행지수가 높은 상위 30% 지역은 대전시 인근 지역, 전라북도 북부 지역, 전라남도와 경상남도의 남부의 시·군인 반면, 하위 30% 지역은 강원도와 경상남도의 시·군인 것으로 나타남

- 교통 부문 상위 10개 시·군은 울릉군, 군산시, 김천시, 원주시, 아산시, 계룡시, 여주군, 김제시, 단양군, 거제시 등
- 교통서비스의 공급은 지리적 여건에 상당한 영향을 받기 때문에 산악지대가 많은 강원도와 해안 및 도서 지역에 위치한 시·군들의 이행지수가 비교적 낮은 편임. 이들 지역들은 불리한 지형 여건과 인구 및 취락의 분산으로 인해 교통 인프라에 대한 투자 증대와 함께 수요대응형 대중교통과 같은 대안적인 교통서비스 도입 필요

○ 교육 부문 이행지수 상위 30% 지역은 전국에 비교적 고르게 분포하고 있음. 대구 및 광주광역시 인근 시·군의 순위가 비교적 높은 편인 반면, 하위 30% 시·군은 수도권과 강원도에 비교적 많이 분포함

- 이행지수가 높게 나타난 상위 10개 시·군은 연기군, 무안군, 나주시, 경주시, 경산시, 문경시, 이천시, 서귀포시, 진도군, 부여군 등임. 반면, 하위 10개 시·군 중 8개 지역이 도농통합시
- 수도권 인근과 도농통합시 지역의 순위가 낮게 나타난 이유는 서비스기준 항목에 포함되지 않는 민간 부문의 교육 서비스 공급 비중이 높기 때문

그림 5. 교육 부문 이행지수

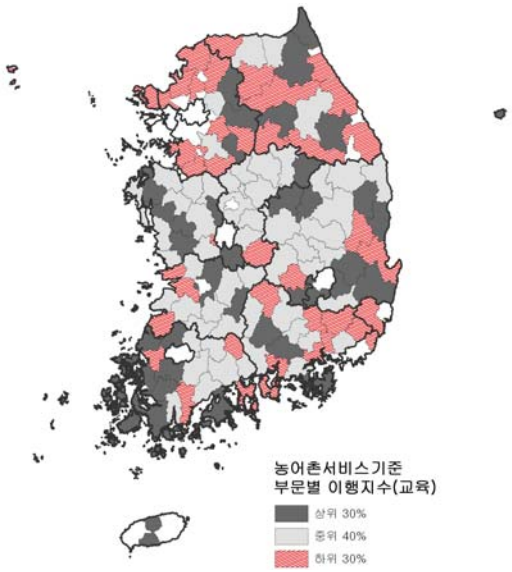
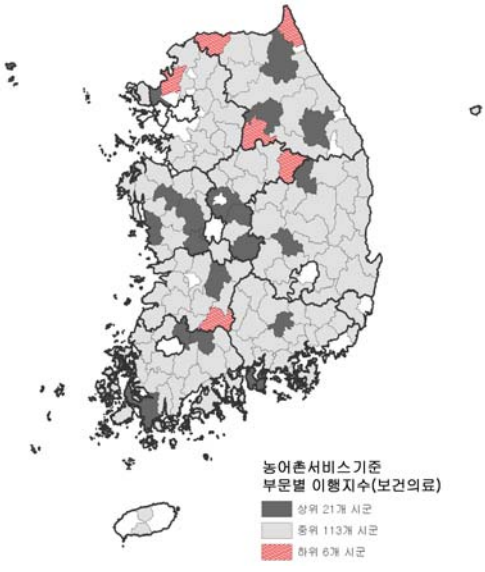


그림 6. 보건·의료 부문 이행지수



○ 보건·의료 부문에서는 수도권을 제외한 지방 대도시를 중심으로 상위권 시·군들이 위치하는 공간적 분포 패턴을 보임. 수도권에는 상위 30%에 속하는 시·군들이 하나도 없음

- 이행지수가 큰 상위 10개 시·군은 옹진군, 정선군, 보령시, 의령군, 계룡시, 남해군, 예산군, 인제군, 구미시, 해남군 등
- 수도권 지역 시·군의 순위가 다소 낮게 나타난 것은 순회방문의 필요성이 적어 부문별 이행지수가 작게 산정되었기 때문으로 사료됨. 대부분 지역에서 의약품 구입 항목은 100%를 충족하고 있기 때문에 이행지수에는 순회방문 항목이 큰 영향을 미침
- 강원도 지역에 순위가 높거나 낮은 시·군들이 일부 분포한 것은 지형조건과 인구의 분산 분포로 순회방문의 필요성이 높기 때문임. 순회방문 요구에 적극 대응할 수 있었던 지역의 이행지수가 높게 나타난 반면, 순회 방문이 어려운 지역은 이행지수가 다른 지역보다 낮게 나타남

○ 복지 부문 이행지수 상위 30% 지역은 충청도 북부, 경기도, 전라남도 남부에 주로 분포. 경상도 지역 시·군들은 대도시 인근을 제외하고 대부분 복지 부문 이행지수가 낮은 편임

- 복지 부문 이행지수가 높은 상위 10개 시·군은 아산시, 완도군, 칠곡군, 진천군, 이천시, 보성군, 여주군, 울진군, 경산시, 달성군 등임. 반면 이행지수가 낮은 하위 10개 지역은 모두 군인 것이 특징임
- 복지 부문 서비스기준에서는 아동센터, 보육시설, 청소년센터 등 복지 관련 시설의 유무가 중요하게 작용. 때문에 인구가 적고 재정 규모가 열악한 전형적인 농어촌 지역일수록 이행지수가 낮음

○ 응급 부문 이행지수 상위 30% 시·군은 충청도 북부와 주요 대도시 인근 지역에 주로 위치. 반면 하위 30% 시·군은 강원도와 경상남도의 지형 여건이 불리한 지역에 주로 분포함

- 응급 부문 이행지수 상위 10개 시·군은 청원군, 괴산군, 영동군, 증평군, 무주군, 옥천군, 순창군, 청양군, 영양군, 부여군. 모두 군 지역이지만 인근 대도시 및 중심도시와의 근접성에 영향을 받고 있음

그림 7. 복지 부문 이행지수

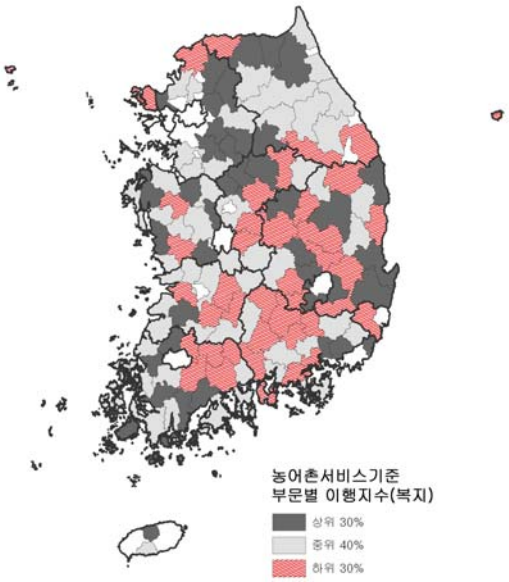
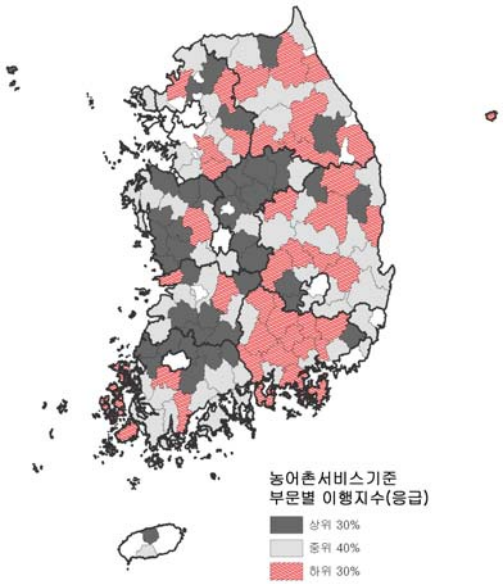


그림 8. 응급 부문 이행지수



○ 문화 부문의 이행지수 상위 30% 시·군들은 주로 수도권 인근과 주요 지방 대도시 인근에 위치. 반면 하위 30% 지역들은 전국에 걸쳐 고르게 분포

- 문화 부문 이행지수가 큰 상위 10개 지역은 완주군, 제주시, 가평군, 남양주시, 옹진군, 화성시, 포천시, 용인시, 달성군, 양산시 등
- 문화 서비스는 비교적 고차위 서비스이기 때문에 상위 중심지에서 주변 지역에 서비스를 공급. 따라서 대도시 인근 지역의 문화 부문 이행지수가 높게 나타남

○ 정보통신 부문 이행지수 상위 30% 지역은 주로 충청도 이북 지역에 위치. 반면 이행지수가 작은 하위 30% 지역은 경상도와 전라도 등 충청도 이남 지역에 집중됨

- 정보통신 부문의 이행지수가 큰 상위 10개 지역은 계룡시, 화천군, 경산시, 화성시, 함양군, 광양시, 양구군, 광주시, 천안시, 거제시 등임
- 정보 통신 기반의 보급이 힘들 것으로 생각되는 강원도 지역 시·군들이 상당수 상위권에 속하는데, 이는 그간 정부에서 농어촌 마을을 대상으로 추진한 초고속인터넷망 구축사업의 효과인 것으로 사료됨

그림 9. 문화 부문 이행지수

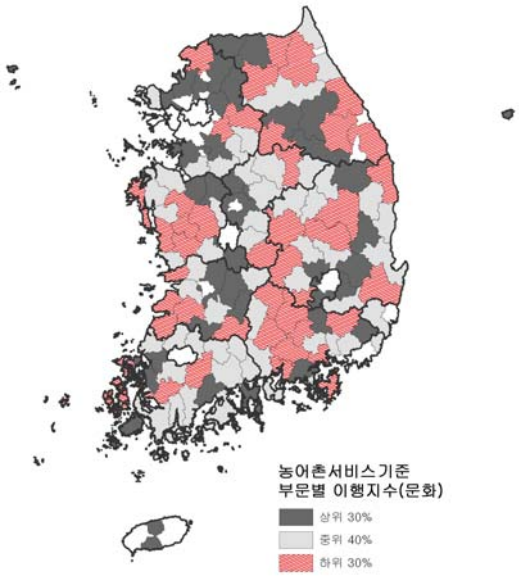
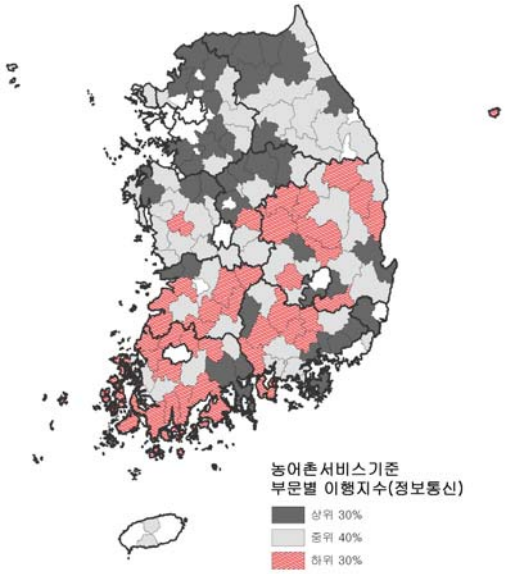


그림 10. 정보통신 부문 이행지수



▢ 핵심 이행지수: 농어촌 주민의 기초적인 삶의 질 실태를 대변

○ 전문가 설문조사 결과를 바탕으로 10개의 핵심 농어촌 서비스기준(핵심기준)을 선정함

- 주거 부문 3개 항목, 교통 부문 1개 항목, 교육 부문 2개 항목, 보건·의료 부문 1개 항목, 복지 부문 2개 항목, 응급 부문 1개 항목 선정

  * 주택, 난방, 상수도, 대중교통, 유치원·초등학교·중학교(적정규모 학교), 우수고등학교, 1차 진료서비스, 아동(방과후 돌봄), 영유아(보육시설), 구급차 응급서비스

- 문화 부문과 정보통신 부문의 항목들은 핵심기준에 미포함

○ 핵심 이행지수를 구성하는 변수는 일상생활에 보다 필요한 서비스들임. 이러한 측면에서 핵심 이행지수는 보다 기초적인 농어촌 주민의 삶의 질 실태를 반영한다고 할 수 있음

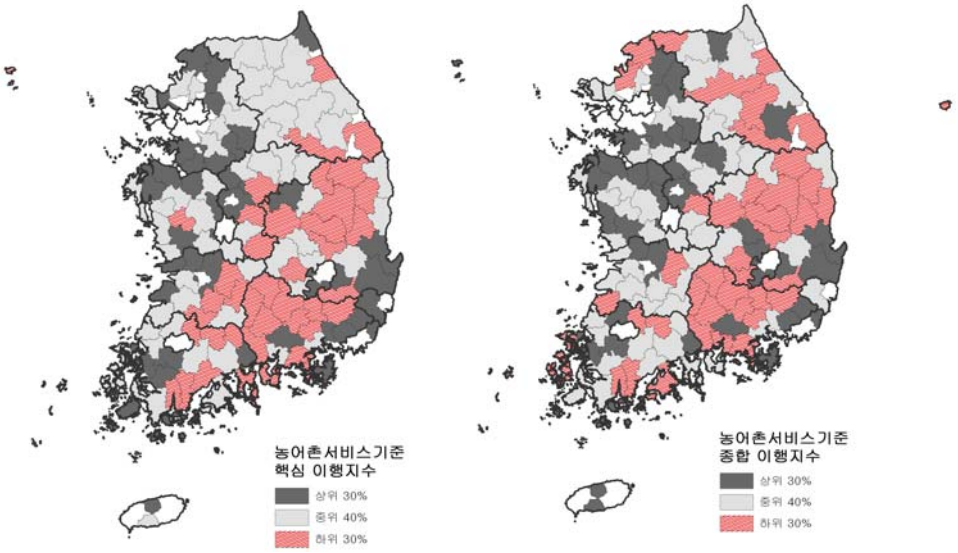
○ 핵심 이행지수의 공간적 분포는 종합 이행지수의 경우와 비슷한 패턴을 보임. 핵심 이행지수 상위 30% 시·군들은 주로 대도시 인근에 위치. 하지만 종합 이행지수의 분포와 비교할 때 수도권에 상위 지역이 집중된 현상이 다소 완화됨. 대신 부산광역시와 광주광역시 등 지방 대도시로의 집중이 보다 강화됨

- 핵심 이행지수 상위 10개 시·군은 연기군, 이천시, 진주시, 김해시, 기장군, 서산시, 아산시, 청원군, 경주시, 달성군

○ 핵심 이행지수 하위 30% 시·군들의 공간적 분포에서는 종합 이행지수와 비교할 때 경상도로의 집중 현상이 강화됨. 경상도 지역에 하위 30% 시·군이 집중적으로 분포. 반면 종합지수와 비교했을 때 강원도 지역에는 서비스기준 충족이 미흡한 지역이 소수임

- 핵심 이행지수 하위 10개 시·군은 모두 군 지역 중에서도 전형적인 오지로 평가되는 지역임

그림 11. 핵심 이행지수와 종합 이행지수의 분포 비교



<핵심 이행지수>　　<종합 이행지수>

4. 향후 정책 과제

▢ 주요 부문별 삶의 질 개선을 위한 관계 부처의 추진 전략 수립

○ 주거 부문
- 최저주거기준 이상 주택비율 목표 달성을 위해 지역 실정에 따라 공동주택의 신규 건설과 농어촌 빈집 개량 전략의 혼합 추진
- 도시가스 미보급 지역에 우드펠릿 등을 이용한 등유-화목 겸용 보일러를 지원하고, 여의치 않을 경우 산간오지 및 도서지역 등 난방유의 운송비가 난방비 부담을 크게 증가시키는 지역을 중심으로 난방유를 면세유 기준으로 공급

○ 교통 부문
- 농어촌에 대중교통 서비스 공급을 위해 다양한 준공공 교통프로그램 개발·보급
  * 일본의 NTT형 수요대응 교통서비스, 스위스의 농어촌 자동차 클럽(rural car clubs), 영국의 농어촌 교통 분야 사회적기업 지원 프로그램 등을 참고
- 농어촌 도로의 위험구간(사고다발 구간)에 인도 우선 설치

○ 교육 부문
- 통폐합에 의한 소규모 학교의 폐지보다는 지역화·다양화·특성화에 의한 농어촌학교 육성
- 주민들의 취미활동, 부업활동, 문화활동 등과 연계한 평생교육 프로그램을 개발하고 주민자치센터 등 기존 유휴시설을 평생교육 거점시설로 활용

○ 보건·의료 부문
- 1차 진료 실태가 열악한 농어촌 지역에 보건지소와 연계하여 기존의 시설·장비, 인력을 활용하는 의료생협 육성
- 오지마을 중심의 의료 취약지역 선정과 순회방문서비스 집중 지원

- ‘도움이 필요한 노인 주1회 이상 재가노인복지서비스’ 기준 목표 달성을 위해 취약지역에 방문간호기관 및 요양보호사 육성

▢ 농어촌서비스기준 이행 독려를 위한 적절한 보상체계 도입

○ 농어촌서비스기준은 「삶의 질 향상 특별법」에 강제 또는 의무 이행사항으로 명시되기보다는 권고에 가깝게 규정되어 있어 지자체의 기준 이행을 독려하기 위해서는 적절한 보상체계 마련 필요

- 전문가 평가를 실시하여 농어촌서비스기준 이행에 대한 개선 정도가 우수하거나 혁신적 복지서비스 전달체계를 도입한 지자체에 포상금을 지급하고 관계 공무원을 표창하는 방안 고려
  * 예를 들어 우수 지자체별로 1등 1억 원, 2등(2개 지역) 5천만 원, 3등(2개 지역) 3천만 원의 포상금을 지급
- 매년 2월 농어촌서비스기준 평가대회를 개최하여 이행 실태 점검·평가 결과 등 운영 성과와 모범사례를 홍보하고 포상행사 추진

○ 삶의 질 향상 계획이 내용적으로 농어촌서비스기준을 충실히 포함할 수 있도록 보완

- 관련 계획 체계 내에서 농어촌서비스기준의 이행을 촉진하기 위해서는 관계 부처가 2014년까지 기준 달성을 위한 연차별 이행 촉진계획을 삶의 질 향상 시행계획의 내용으로 구체화해야 함
- 지자체 역시 2014년까지 기준 달성을 위한 연차별 이행 촉진계획을 담은 시·도 및 시·군 계획의 수정계획 또는 보완계획 수립 필요

○ 개별 농어촌 시·군에 적합한 지역 맞춤형 공공서비스 공급 및 전달체계 발굴·확산

- 각 지자체가 지역 실정과 지역발전의 목표에 부합하는 보다 혁신적인 서비스 공급 및 전달체계 개선 필요
  * 김제시 그룹-홈 사업, 해남군 맞춤형 방문건강관리사업의 관련사업 연계 추진, 신안군 지자체 직영 공영버스 운영, 화천군 기숙형 학원인 화천학습관 운영, 옥천군 안남면의 배바우 작은도서관 운영, 진안군 마령면의 계남정미소 공동체박물관 등

▢ 핵심 공공서비스 개선 및 삶의 질 향상 촉진지역 지정

○ 농어촌 주민의 삶의 질 향상을 위해 가장 기초적으로 제공되어야 하는 핵심 서비스기준 관련 공공서비스 개선을 위한 정책 우선 추진

- 전문가 설문조사 결과 핵심 서비스기준으로서 전문가의 지지율(선정빈도)이 높은 기준 항목은 순차적으로 응급서비스(1위), 진료서비스(2위), 대중교통(3위), 적정규모 학교(4위), 상수도, 우수고교 육성(공동 5위), 주택, 난방, 영유아, 도서·벽지 응급서비스(공동 7위)
- 통계적 분석에 의하면 핵심 이행지수가 증가하면 종합 이행지수 역시 증가하여, 핵심 기준과 관련된 서비스의 공급 및 개선이 농어촌 주민의 전체적인 삶의 질 증진에 기여할 수 있을 것으로 판단됨
  * 핵심 이행지수와 종합 이행지수 간 상관관계계수는 0.791
- 특히 응급서비스, 진료서비스, 대중교통 서비스는 핵심 기준으로서의 중요성도 높지만 고령인구 증가 등 농어촌 현실을 고려할 때에도 농어촌 삶의 질 증진을 위해 우선적으로 개선해야 할 서비스임

○ 농어촌서비스기준 이행 저위(低位)지역 지원 강화를 위해 (가칭)'농어촌 삶의 질 향상 촉진지역(이하 '삶의 질 촉진지역')' 제도 도입

- 농어촌서비스기준 종합 이행지수와 핵심 이행지수가 모두 하위 30%에 속하는 30개 시·군을 삶의 질 촉진지역으로 지정하고 추가 지원 대상으로 관리
  * 강진군(전남), 거창군(경남), 삼척시, 영양군, 영월군(강원), 고성군, 밀양시, 산청군, 의령군, 창녕군, 통영시, 하동군, 함안군, 함양군, 합천군(경남), 군위군, 봉화군, 상주시, 성주군, 안동시, 영양군, 울릉군, 의성군, 청도군, 청송군(경북), 곡성군, 담양군, 장흥군(전남), 진안군(전북), 보은군(충북)
- 이들 시·군에는 이행 실태가 저조한 농어촌서비스기준 항목의 서비스 개선을 위한 3년 간의 공공서비스 공급계획을 수립하도록 하고, 계획목표의 달성 정도에 따라 계획 추진에 소요된 비용의 일부를 정부에서 인센티브로 지급
- 이러한 삶의 질 촉진지역 제도 운영은 정부-지자체 간 협약에 근거하도록 하며, 우선은 공공서비스 공급계획을 평가한 후 소수 지자체를 대상으로 하는 시범사업으로 추진

구 분	기준 항목	개선 방향
기준 조정	순회방문	서비스 공급 대상을 전체 마을에서 오지마을로 조정
	도서벽지 응급서비스	응급서비스기준 항목의 세부기준으로 편입
	유치원/초·중교 (적정규모 학교 육성)	'지역화·다양화·특성화에 의한 농어촌 학교육성'이라는 기준으로 전환
점검 주기 조정	주택	최저주거기준 이상 주택 관련 통계의 조사·공표 주기에 부합하도록 5년마다 이행 실태 점검
	대중교통	농어업총조사 지역조사를 통해 5년 주기로 조사되나 대중교통의 중요성을 감안하여 2년마다 행정조사 및 현장 실태조사를 통해 이행 실태 점검
자율 설정 유도	인도설치	지자체가 재정상황 등을 고려하여 위험구간(사고 다발지역)부터 우선 설치하도록 기준의 자율 설정 유도
	난방	도시가스 보급계획 미수립 지자체를 고려해 신재생에너지 보급 기준으로 자율적 대체 가능토록 조치
기준 명료화	방과후학교	교과부에서 방과후학교 참여율 산정기준 제공 필요 * 현재는 참여 프로그램의 수나 참여 기간을 고려하지 않고 이행 실태 점검
	유치원/초·중교 (적정규모 학교 육성)	통폐합 학교 학생들에게 '적절한 통학수단'을 제공한다는 기준 내용을 '학생들의 이동시간 상한'도 함께 고려하도록 구체화
이행 실태 점검 보완	폐교	폐교 시 학생들의 통학 문제에 대한 주민의견 수렴 여부 점검 필요(2012년 이행 실태 점검 시 시행)
	경찰서비스	행정리별 112 신고 후 경찰의 현장 도착 시간 통계 구축 필요(현재는 시·군 단위 통계 구축)
	초고속망	

「KREI 농정포커스」 발행 목록

2012년

제15호 농어촌서비스기준 이행 실태와 정책 과제(김광선, 채종현, 윤병석)
제14호 국내외 친환경농산물의 생산 실태와 시장 전망(김창길, 정학균, 문동현)
제13호 최근의 귀농·귀촌 실태와 정책 과제(김정섭, 성주인, 마상진)
제12호 농작물재해보험의 추진 성과와 과제(최경환)
제11호 농산물 직거래장터의 실태와 활성화 방안(황의식, 김동훈)
제10호 최근의 경지면적 변화 동향과 시사점(채광석)
제 9호 환태평양동반자협정(TPP) 동향과 우리나라의 대응(최세균, 정대희)
제 8호 최근 소값 하락의 원인과 대책 방향(정민국, 우병준, 이형우)
제 7호 농어촌 다문화가족의 사회적응 실태와 과제(박대식, 마상진)
제 6호 2012년 농정 이슈와 정책 과제(김정호, 최지현, 국승용, 박시현)

2011년

제 5호 2011년 농업·농촌에 대한 국민의식 조사결과(김동원, 박혜진)
제 4호 한·미 FTA, 농업분야의 영향과 과제(최세균)
제 3호 농산물 수출증대의 요인과 경제적 파급효과
- 신선농산물을 중심으로 - (문한필, 김경필, 어명근, 전형진)
제 2호 2011년산 쌀 수급 전망 및 시사점(한석호, 승준호)
제 1호 2011년 김장시장 분석과 전망(이용선, 서대석)

KREI 농정포커스 제15호
농어촌서비스기준 이행 실태와 정책 과제

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2012. 4. 9
발 행 2012. 4. 10
발 행 인 이동필
편집위원 김정호, 김창길, 박시현, 박준기
발 행 처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
02-3299-4000 http://www.krei.re.kr
인 쇄 문원사
02-739-3911 munwonsa@hanmail.net

• 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.