

농어촌 서비스기준 제도에 대한 이해와 농어촌 서비스 개선을 위한 충청남도의 정책 방향¹

한국농촌경제연구원 김광선
2011년 3월 10일

1. 농어촌 서비스기준 제도의 도입 배경

정부는 기초생활권 발전정책과 삶의 질 향상 정책 등 많은 농어촌 관련 정책을 통해 침체된 농어촌 지역경제에 활력을 불어넣고, 구조화된 낙후성 탓에 저하되고 있는 농어촌 주민의 삶의 질을 개선하기 위해 막대한 공공자금을 투입해 왔다. 그러나 농어촌 지역의 삶의 질은 도시와의 격차를 줄이지 못한 채 지역경제 활성화 측면에서는 물론 기본적인 공공서비스 공급에서도 낙후성을 면치 못하고 있다. 이는 기존의 정책이 농어촌의 여건 변화와 특수성을 감안하지 못한 채 일률적 투자로 효율성·효과성 저하를 초래했고, 게다가 정책 목표가 주로 하드웨어 중심의 투입지표 위주로 설정되어 실제 농어촌 주민이 정책의 효과를 체감할 수 없었기 때문이다.

이에 따라 모든 국민이 전국 어디에 살든 일상생활에 필요한 공공서비스 수요를 충족하도록 기본적인 삶의 질을 향상시키는 한편, 이를 위해 정부나 지자체로부터 제공되어야 할 최소한의 공공서비스 항목 및 수준을 명확히 설정해야 한다는 지적이 있어 왔다. 이는 농어촌 정책의 보다 과학적·체계적 추진은 물론 보다 구체적인 목표를 설정함으로써 정책 추진의 효율성과 효과성을 증대하는 한편, 농어촌 주민들의 입장에서 보다 실질적인 삶의 질 향상을 체감할 수 있도록 하는 농어촌 정책의 전환에 대한 요구를 의미한다.

농어촌 정책의 변화에 대한 이러한 요구는 2010년 ‘농어촌 서비스기준 제도’의 도입으로 결실을 맺었다. 농어촌 서비스기준은 ‘농어촌 지역에서 주민들이 일상생활을 영위하는 데 요구되는 최소한의 공공서비스(public services) 항목과 수준’을

1. 이 글은 송미령 외(2009), 「기초생활권 생활 서비스 기준 설정에 관한 연구」와 김광선 외(2010), 「농어촌 서비스기준 운용방안 및 농어촌 통계기반 구축방안 마련을 위한 연구」의 일부 결과를 요약·보완한 것임.

의미한다. 현재 동 서비스기준은 주거, 교통, 교육, 보건·의료, 사회복지, 응급, 문화·여가, 정보통신의 8개 분야 31개 항목으로 구성되어 있으며, 2010년 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발촉진에 관한 특별법」(이하 「삶의 질 향상 특별법」) 일부개정을 통해 농어촌 서비스기준 운용을 제도화하였다. 또 2011년 제도 시행을 위해 「삶의 질 향상 특별법 시행령」 개정 작업도 완료된 상태이다.

2. 농어촌 서비스기준의 제도화 추진 경과와 주요 내용

다양한 과정을 통해 최종 작성된 8개 분야 31개 항목의 농어촌 서비스기준(안)은 2009년 12월 삶의 질 향상 본위원회에서 ‘제2차 삶의 질 향상 기본계획(안)’에 대한 국무총리 보고 시 함께 제출되었다.² 당시 농어촌 서비스기준의 제정은 삶의 질 향상 제도의 선진화를 위해 도입할 2대 기본제도 중 하나로 제출되었으며, 동 기준의 운용을 위해 「삶의 질 향상 특별법」에 법적 근거 규정을 마련하는 것으로 보고되었다.

이후 본격적인 제도화 추진을 통해 「삶의 질 향상 특별법」을 개정하여 농어촌 서비스기준의 제정 및 운용 근거를 마련하여 공표하였다(2010. 7. 23). 개정된 동 법은 농어촌 서비스기준에 대한 정의와 함께 ‘삶의 질 향상 기본계획’ 수립 시 농어촌 서비스기준에 관한 사항을 포함하고, 기본계획의 추진실적 평가 시 농어촌 서비스기준 달성 정도를 평가하도록 규정하고 있다. ‘삶의 질 향상 기본계획’ 뿐만 아니라 시행계획과 시·도계획, 그리고 시·군·구계획을 수립하고 시행할 때에도 농어촌 서비스기준의 달성을 위해 노력하도록 명문화하고 있다. 또 정부에서 농어업인 등의 복지 실태와 농어촌 지역개발에 관한 5년마다의 실태조사 시 조사 항목과 방법 등을 정할 때 농어촌 서비스기준을 우선적으로 고려하도록 규정하고 있다(<참고: 「삶의 질 향상 특별법」의 농어촌 서비스기준 관련 주요 내용> 참조).

2. 2009년 한 해 동안 농식품부와 한국농촌경제연구원은 농어촌 서비스기준 제도 도입을 위한 연구를 추진하여 국내외 관련 논의와 사례를 검토하는 한편, 통계자료로 파악할 수 있는 기초생활권 시·군의 공공서비스 공급 실태를 분석하였다. 또 국내 8개 시·군을 사례로 농어촌 주민들의 공공서비스 이용 실태와 수요를 분석하였다. 연구 결과를 토대로 8개 서비스 분야에서 30개 항목의 기준(안)을 도출하였다. 도출된 농어촌 서비스기준(안)에 대한 적합성 검토 및 공론화 작업, 관련 전문가 의견 수렴 등 역시 다차원적으로 진행되었다. 100명의 관련 전문가를 대상으로 항목별 농어촌 서비스기준(안)의 타당성에 대한 의견을 수렴하는 한편, 농어촌 지역 주민 및 공무원들의 여론 역시 수렴하였다. 특정 사례지역을 대상으로 현장 적합성을 검증하는 과정도 거쳤다. 또 농어촌 서비스기준 제도 도입에 관한 공론화를 위해 관련 부처 실무자 간 업무협의회, 지역별 공청회 및 국회 토론회 등을 추진하였다. 이런 과정을 통해 2009년 말 최종적으로 8개 분야 31개 농어촌 서비스기준(안)을 결정하였다

<참고: 「삶의 질 향상 특별법」의 농어촌 서비스기준 관련 주요 내용>

- 제3조 제6호: 농어촌 서비스기준의 정의
 - 농어촌 서비스기준이란 농어업인 등이 일상생활을 하는 데에 요구되는 공공서비스 중 대통령령으로 정하는 서비스 항목과 그 항목별 목표치를 의미
- 제5조 제1항 제10호: '삶의 질 향상 기본계획' 수립의 내용(범위)
 - 5년마다 '농어촌 서비스기준에 관한 사항'을 포함하는 기본계획 수립
- 제8조 제1·2항: 농어업인등에 대한 복지실태 등 조사
 - 정부는 농어업인등의 복지실태, 농어촌의 교육여건 및 교통·통신·환경·기초생활여건 등 지역개발에 관한 실태조사를 5년마다 조사해야 하며, 조사 항목·방법 등을 정할 때에는 농어촌 서비스기준을 우선적으로 고려해야 함
- 제44조 제1항~제5항: 농어촌 서비스기준의 제정·운용 등
 - ① 정부는 농어업인등의 삶의 질을 일정한 수준으로 유지하거나 향상시키기 위하여 농어촌 서비스기준을 제정·운용할 수 있음
 - ② 정부는 제1항에 따른 농어촌 서비스기준을 제정하거나 변경할 때에는 위원회의 심의를 거쳐야 함
 - ③ 위원회는 제9조에 따른 기본계획의 추진실적 평가 시 농어촌 서비스기준의 달성 정도를 평가하여야 함
 - ④ 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 시행계획, 시·도계획 및 시·군·구계획을 세우고 시행할 때에는 농어촌 서비스기준을 달성하기 위하여 노력하여야 함
 - ⑤ 정부는 농어촌 서비스기준의 달성 정도를 점검하기 위하여 전문연구기관에 실태조사 등을 위탁할 수 있음
 - ⑥ 제1항에 따른 농어촌 서비스기준의 제정 및 운용 방법과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 결정

이와 같이 농어촌 서비스기준이 「삶의 질 향상 특별법」에 근거를 두고 제정·운용됨에 따라 '삶의 질 향상 기본계획'과 같이 5년 주기로 제정·개정되고 운용될 예정이다. 또 기본계획 기간이 종료되었을 때에는 기본계획의 추진실적을 전문연구기관 등으로 하여금 평가하도록 규정하고 있어 동 계획이 담고 있는 농어촌 서비스기준의 달성 정도 역시 평가될 예정이다. 뿐만 아니라 동 법은 삶의 질 향상 시·도계획 및 시·군·구계획을 통해 각급 지자체들이 모두 농어촌 서비스기준의 달성을 위해 노력하도록 규정하는 한편, 이들 지자체 계획 역시 계획기간 종료 후 전문연구기관 등으로부터 추진실적을 평가받도록 되어 있어 농어촌 서비스기준의 달성 정도 역시 함께 평가받도록 명문화하고 있다.

농어촌 서비스기준의 이행이 '삶의 질 향상 계획'을 통해 추진됨에 따라 동 기준

의 실천을 위해서는 중앙정부는 물론 광역지자체와 기초지자체의 역할과 이들 간 협력이 더욱 중요해질 것으로 예상된다. 뿐만 아니라 「삶의 질 향상 특별법」이 정부로 하여금 농어촌 서비스기준의 달성 정도를 점검하기 위하여 전문연구기관에 실태조사 등을 위탁할 수 있도록 규정하고 있어 동 기준의 이행실태 점검·평가 등을 위한 정부-민간 간의 협력 역시 중요해지고 있다. 언급한 전문연구기관은 농어촌 서비스기준의 이행실태 점검·평가를 원칙적으로 매년 실시할 예정이다.³

농어촌 서비스기준 제도의 본격적인 시행을 위해 정부는 2011년 1월 24일 「삶의 질 향상 특별법 시행령」을 개정하여 동 시행령에 8개 서비스분야 31개 항목의 서비스기준을 ‘별표’에 명시하였다(표 1). 다만 동 서비스기준의 보다 구체적인 항목과 항목별 목표치의 세부 내용은 농림수산식품부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정한 후 고시하도록 규정하고 있다. 그러나 농림수산식품에서는 그간의 관계 부처 협의를 통해 <부록 1>과 같이 각 기준항목에 대한 목표치를 설정하고 있는 상황이다.

표 1. 삶의 질 향상 특별법 시행령 (별표) 상의 농어촌 서비스기준

부문	항목	목표치
1. 주거	가. 주택	「주택법」 제5조의2에 따른 최저주거기준을 충족하는 주택에 거주하는 가구 비율 제고
	나. 난방	1) 읍지역의 도시가스 보급률 제고 2) 도시가스를 보급하기 어려운 지역에는 신·재생에너지 등을 활용한 난방비 절감정책 우선 추진
	다. 마을공동시설	경로당, 마을회관 등 마을공동시설의 유지·관리 등 지원
	라. 상수도	상수도 보급률 제고
	마. 하수도	하수도 보급률 제고
2. 교통	가. 대중교통	1) 노선버스, 순환버스 등의 대중교통수단에 대한 접근성 향상 2) 수요 부족으로 대중교통수단의 운행이 어려운 지역에는 수요 대응형 준공공 교통프로그램 도입
	나. 여객선	도서지역의 경우 여객선 이용 가능성 제고
	다. 인도(人道)	도로 정비 시 차도(車道)와 구분된 인도 설치 노력
3. 교육	가. 유치원·초등학교·중학교	1) 지역 여건에 맞는 적정 규모의 농어촌학교 육성 2) 적절한 통학수단 제공
	나. 고등학교	우수 고등학교 육성
	다. 폐교	폐교 시 학생들의 통학 여건 및 폐교시설의 재활용 방안에 대하여 공청회 등을 통한 주민의 의견 수렴
	라. 방과후학교	방과후학교 프로그램 내실화 및 참여 비율 제고
	마. 의견 수렴	교육발전을 위한 주민의 의견 수렴 통로 마련
	바. 평생교육	평생교육 프로그램을 제공하는 서비스 거점시설 설치·운영
4. 보건의료	가. 진료 서비스	내과, 한방과, 물리치료실 등 주요 과목에 대하여 진료를 받을

3 물론 기준항목에 따라서는 관련 통계의 특성에 따라 매년 점검하기 힘든 경우가 있을 수 있다.

		수 있는 여건 개선
	나. 순회 방문	보건소 등의 전문 인력을 활용한 순회 방문 서비스를 받을 수 있는 여건 개선
	다. 의약품 구입	의약품 구입의 편의성 제고
5. 복지	가. 노인	재가노인(在家老人) 복지서비스를 받을 수 있는 여건 개선
	나. 청소년	청소년센터의 이용 가능성 및 접근 편의성 제고
	다. 아동	아동센터 등 방과후 돌봄시설의 이용 가능성 및 접근 편의성 제고
	라. 영유아	영유아 보육시설의 이용 가능성 및 접근 편의성 제고
	마. 다문화가족	다문화가족 지원센터 등의 이용 가능성 및 접근 편의성 제고
6. 응급	가. 응급 서비스	응급환자를 위한 구급차가 현장에 도착하는 데 걸리는 시간 단축
	나. 도서·벽지에 대한 응급 서비스	도서·벽지에 헬기·선박 등을 이용한 환자 이송체계 구축
	다. 소방 서비스	신고 접수 후 소방차가 현장에 도착하는 데 걸리는 시간 단축
	라. 도난 방지	도난방지 등을 위한 방범용 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 설치율 제고
	마. 경찰 서비스	신고 접수 후 경찰이 현장에 도착하는 데 걸리는 시간 단축
7. 문화	가. 독서	도서 열람·대출 가능성 및 편의성 제고
	나. 문화시설 및 프로그램	1) 문화예술회관 등 문화시설의 이용 가능성 및 접근 편의성 제고 2) 문화예술회관 등 문화시설에서 관람·이용할 수 있는 각종 프로그램 확충
	다. 찾아가는 문화 프로그램	찾아가는 문화 관련 프로그램 확충
8. 정보통신	초고속망	광대역 통합망 구축률 제고

비고: 위 표 제1호부터 제8호까지의 규정에 따른 농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치의 세부 내용은 농림수산식품부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정한 후 고시한다.

3. 농어촌 서비스기준 제도 운영을 위한 향후 추진 과제

농어촌 서비스기준 제도가 도입되었지만 실효성 있게 시행되려면 향후 몇 가지 제도 운영의 요소들을 보완해야 한다. 즉, 법적 근거의 마련, 조직구성과 추진체계의 구축, 제도에 대한 이해 증진과 이행 촉진, 이행실태 점검·평가와 이를 위한 통계기반 구축, 제도 운영을 위한 예산 확보, 관련 제도와의 연계 등이 그것이다. 이 중 법적 근거의 마련만이 기 달성된 상황이다.

표 2. 농어촌 서비스기준 제도 운영을 위한 구성 요소와 주요 내용

구성 요소	주요 내용
법적 근거 마련	·「삶의 질 향상 특별법」 개정을 통해 기 달성
조직구성과 추진체계 구축	·삶의 질 위원회 및 사무국 기능 확대 ·관계부처, 관련 기관, 지자체 등의 협력체계 구축

이해 증진과 이행 촉진	·농어촌 서비스기준에 대한 홍보 및 가이드라인 제공 ·수범사례의 발굴 및 보급 ·이행실태 점검·평가에 따른 인센티브 지급
이행실태 점검·평가와 통계기반 구축	·이행실태 점검·평가 방법 ·이행실태 점검을 위한 통계기반 구축 방안
제도 운영 예산 마련	·사무국 기능 강화를 위한 예산 확보 ·서비스기준 이행 촉진을 위한 예산 마련
관련 제도 연계	·농어촌 삶의 질 향상 관련 제도 및 정책과의 연계 방안

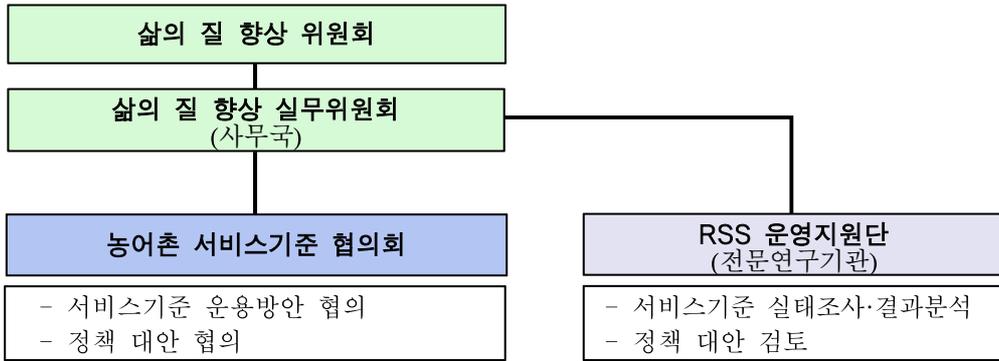
3.1. 제도 운영을 위한 조직 구성과 추진체계 구축

농어촌 서비스기준 제도를 운영하기 위해서는 동 기준의 이행실태를 점검하고 평가할 전문적인 인력으로 실무진을 구성할 수 있어야 한다. 또 이행실태 점검·평가 결과 등에 대한 분석을 토대로 정책 대안을 마련하고 농어촌 서비스기준 운용방안 전반을 협의할 수 있는 기구가 필요하다. 이는 결과적으로 삶의 질 향상 위원회, 특히 실무위원회(사무국)의 기능을 확대하는 것을 의미한다.

먼저, 농어촌 서비스기준의 전반적인 운영방안을 협의하고 정책적인 대안을 도출하는 (가칭)‘농어촌 서비스기준 협의회’를 구성·운영할 필요가 있다. 동 협의회는 농어촌 서비스기준 제도 운영의 실효성을 확보하기 위한 조직으로 삶의 질 향상 위원회 사무국장(농식품부 농촌정책국장)을 의장으로 하고, 사무국 공무원, 각 부처 삶의 질 향상 담당자 및 지자체 공무원, (가칭)RSS 운영지원단 및 전문가 등으로 구성할 수 있을 것이다. 본 협의회는 주기적으로 개최하되 중요한 협의사항이 있을 시 추가적으로 개최할 수 있을 것이다.

둘째, 농어촌 서비스기준의 이행실태를 지속적으로 점검하고 평가하며, 이에 대한 분석과 정책 대안들을 제시할 수 있는 전문적인 실무진 구성이 필요하다. 이를 위해서는 삶의 질 위원회 사무국 인원(현재 2명)을 대폭 확충하여 관련된 실무를 담당하도록 하는 대안과, 전문연구기관을 지정하여 관련된 실무를 위탁하는 방안이 있을 수 있다. 이러한 대안 중 전문연구기관을 지정하여 농어촌 서비스기준 운용과 관련한 실무를 위탁하는 것이 보다 효과적일 수 있다. 삶의 질 위원회 사무국 기능을 강화하는 동시에 보다 전문성을 높임으로써 농어촌 서비스기준 운용의 실효성을 증진할 수 있기 때문이다. 최근 개정된 「삶의 질 향상 특별법」에서도 ‘정부는 농어촌 서비스기준의 달성 정도를 점검하기 위하여 전문연구기관에 실태조사 등을 위탁할 수 있다’(제44조 제5항)라고 규정하고 있어 동 대안에 대한 법적 근거를 제공하고 있다.

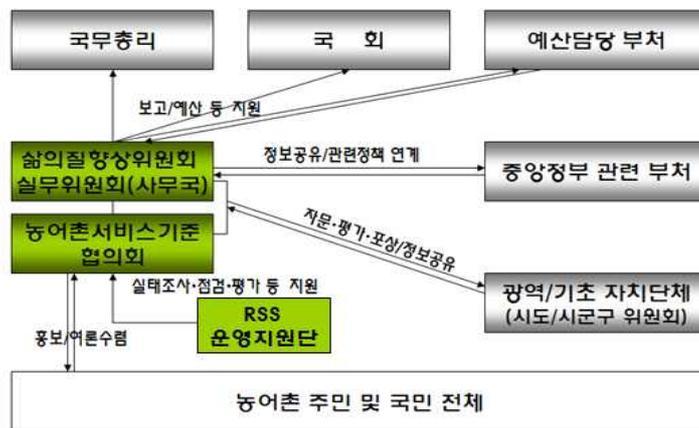
그림 1. 농어촌 서비스기준 제도 운영을 위한 삶의 질 향상 위원회 조직개편(안)



농어촌 서비스기준 운용은 삶의 질 향상 위원회의 조직 확대만으로는 그 실효성을 담보하기 어렵다. 동 기준의 이행에 다양한 정부 부처, 지자체 등이 직접적으로 관여하고 있기 때문이다. 이는 「삶의 질 향상 특별법」에 다양한 정부 부처와 지자체가 공동으로 대응하고 있는 것과 다르지 않다. 따라서 농어촌 서비스기준의 실효성 있는 운영을 위해서는 <그림 3>과 같이 앞서 제시한 삶의 질 향상 위원회 및 사무국의 기능 확대를 포함한 제도 운영의 추진체계를 구축할 필요가 있다.

‘삶의 질 향상 계획’과 관련된 부처들은 (가칭)농어촌 서비스기준 협의회에 적극적으로 참여하여 농어촌 서비스기준 운용방안은 물론, 관련된 정책 대안들을 협의하고 도출해 내는 데 기여해야 할 것이다. 또 이들 관계 부처들은 고유한 정부 영역에서 오랫동안 정책을 추진해 온 주체로서 농어촌 서비스기준의 이행을 위한 전문적인 지식과 노하우를 제공하고, 기준 이행실태 점검·평가를 위한 관련 통계 등의 정보를 공유할 필요가 있다. 또 관련된 정책(또는 사업)을 마련하고 추진하는 데 있어 해당 정책(또는 사업)이 농어촌 서비스기준의 이행을 촉진할 수 있도록 연계하는 방안을 모색해야 할 것이다.

그림 3. 농어촌 서비스기준 제도 추진체계



한편, 이와 같은 농어촌 서비스기준 제도 운영의 추진체계가 효율적·효과적으로 작동하기 위해서는 삶의 질 향상 위원회 및 사무국의 기능이 강화될 필요가 있다. 이를 위해서는 농어촌 서비스기준 이행실태에 대한 점검·평가를 통해 향후 관계 부처의 예산배정 등에 일부라도 영향력을 행사할 수 있어야 한다. 또 동 위원회가 실제 예산을 집행하는 정부조직은 아닐지라도 농어촌 서비스기준 운용과 관련한 별도의 예산을 관계 부처가 배정받아 집행할 수 있도록 하는 의결기능을 지닐 필요가 있다. 별도의 예산 배정은 이후 다시 논의한다.

3.2. 농어촌 서비스기준 제도에 대한 이해 증진과 이행 촉진 방안

농어촌 서비스기준 제도가 근거법이 마련되고 도입되어 2011년부터 본격적으로 시행되지만, 관계 부처나 지자체는 아직까지도 그 도입의 필요성이나 정책적 중요성에 대해 충분한 이해가 부족하다. 따라서 다양한 각도에서, 그리고 다양한 방법으로 농어촌 서비스기준 제도의 필요성을 알리는 일이 필요하다. 우선은 중앙부처의 관련 부처, 자치단체장 및 공무원, 민간단체 등에게 간략한 홍보책자, 홍보 동영상 등을 제작하여 배포하고, 각종 설명회 및 연찬회, 교육 등을 통해 농어촌 서비스기준의 중요성과 정부의 정책적 의지를 알리는 노력이 필요하다. 나아가 국내 관련 학회는 물론이고 OECD 등 국제적 논의의 장에 농어촌 서비스기준 도입 사례를 적극적으로 소개하는 것이 필요하다.

농어촌 서비스기준에 대한 이해 증진과 함께 구체적으로 어떻게 이행해야 하는가에 대해 알리기 위해서는 (가칭)‘농어촌 서비스기준 실행 가이드라인’을 만들어 관계 부처와 지자체에 보급해야 한다. 가이드라인에서는 농어촌 서비스기준과 ‘삶의 질 향상 계획’과의 연계성을 명확히 규정해야 할 것이다. 무엇보다 동 가이드라인은 ‘삶의 질 향상 계획’ 등을 비롯해 부처나 시·군의 계획 목표로 농어촌 서비스기준을 활용할 수 있도록 유도함으로써 해당 계획 대비 실적 및 성과 평가에서 농어촌 서비스기준이 지표로 활용될 수 있도록 해야 한다.

농어촌 서비스기준에 대한 이해를 촉진하는 또 다른 방안으로는 관련 수범사례들(best practices)을 발굴하여 보급하는 것이다. 즉 농어촌 지역에서 공공서비스의 공급 및 전달체계에 대한 다양한 혁신사례들을 국내외에서 발굴하는 한편, 그러한 혁신의 결과가 해당 지역에 어떠한 긍정적 파급효과를 가져왔는지에 대해 지속적으로 소개할 필요가 있다.

한편, 농어촌 서비스기준이 직접적으로 실현되는 농어촌 지자체의 보다 적극적인 이행 노력을 끌어내기 위해서는 이행실태 점검·평가에 의한 인센티브 지급이 필요하다

다. 매년 각 지자체의 농어촌 서비스기준 이행을 위한 수범사례 공모를 받고, 이를 삶의 질 향상 위원회(사무국 및 RSS 운영지원단)의 이행실태 점검 결과를 통해 함께 평가하여 일종의 상사업비로 인센티브를 지급하는 방식이 고려될 수 있을 것이다.

3.3. 이행실태 점검·평가와 통계기반 구축 방안

농어촌 서비스기준 운용의 기초는 각 기준항목의 이행실태를 주기적으로 점검하고 평가하는 것이다. 이를 위해서는 관련 통계를 지속적으로 구축할 수 있어야 한다. 농어촌 서비스기준은 31개 항목이지만 이는 다시 44개의 세부기준으로 구분할 수 있으며, 이에 대한 기준자료 작성 및 이행점검을 위해서는 51가지 통계가 필요하다. 관련 통계들을 수집하여 점검한 결과, 매년 기준자료 작성을 위해 구축할 수 있는 통계는 51개 중 11개에 그치고 있으며, 그나마 5년마다 구축할 수 있는 통계 2개를 합해도 13개에 불과한 것으로 나타난다. 나머지 39개 통계는 공식통계 및 간행물로는 구축이 어려운 상황이다.

공식 공표통계로 구축하지 못하는 통계는 관련 정부 부처와 공공기관 등의 협조가 필요하다. 이들 부처 및 공공기관에는 농림수산식품부, 국토해양부, 보건복지부, 여성가족부, 교육과학기술부, 지식경제부, 문화체육관광부, 환경부, 통계청, 산림청, 경찰청, 해양경찰청, 소방방재청 등이 포함된다. 또 이들 부처 및 공공기관의 협조로도 구축이 불가능한 통계는 각 지자체의 행정조사를 통해 구축해야 한다. 향후 농어촌 서비스기준의 기준자료 작성과 매년 이행실태 점검을 위해 이들 부처, 공공기관, 지자체의 협조를 어떻게 이끌어 낼 수 있는가 역시 해결해야 할 문제로 남아 있다.

표 3. 농어촌 서비스기준 이행실태 파악을 위한 통계 현황

8개 부문	서비스 기준	세부 기준	통계확충 범위	구득 가능 통계	통계 보완 범위			비고
					부처 협조		지자체 협조	
					공간단위 수경	내부자료 및 신규조사	행정조사	
주거	5	8	9	3	1	2	2	1*
교통	3	5	5	1	0	1	2	1*
교육	6	6	6	0	1	5	0	-
보건·의료	3	3	3	2	0	0	1	-
사회복지	5	6	11	5	1	1	4	-
응급	5	8	8	0	0	8	0	-
문화·여가	3	6	7	2	1	2	2	-
정보통신	1	2	2	0	1	1	0	-
계	31개 기준	44	51	13	5	20	11	2

주: *는 법률에 의한 의무로서 이미 달성한 것으로 간주한 항목을 의미함.

그러나 이 외에도 농어촌 서비스기준의 이행실태를 점검·평가하기 위해서는 누가, 어떤 주기로, 어떤 방식으로 할 것인가에 대한 문제가 남는다. 우선 이행실태 점검·평가의 주체는 삶의 질 향상 정책의 실무를 담당하는 위원회 사무국이 되어야 할 것이며, 그 실질적 업무는 앞서 제시한 (가칭)‘RSS 운영지원단’에 위임하여 전문성 등을 확보해야 할 것이다.

한편, 이행실태 점검 주기는 농어촌 서비스기준의 정책적 시급성·최우선성 등을 고려하여 원칙적으로 매년 실시해야 할 것이다. 그러나 이미 살펴보았듯이 이행실태 점검에 필수적인 관련 통계를 매년 구축하는데 한계가 있다. 일부 정부 공식 공표통계는 조사·공표 주기가 5년인 것들도 있는데, 이들 중 지자체 행정조사 등을 통해 조사 주기를 매년으로 단축할 수 있는 것이 있는가 하면, 조사를 대체할 방법을 만들기 곤란한 것도 있다.

이중 전자의 사례로는 ‘도보 15분 거리 내 버스 정류장에서 노선버스, 순환버스 등 대중교통을 하루 3회 이상 이용할 수 있다(행정리 단위)’가 있는데, 현재 관련 통계는 5년마다 조사·공표되는 농림어업총조사 지역조사이다. 그런데 동 통계는 마을 이장에 대한 설문조사 방식으로 구축되고 있어 각 시·군을 통해 읍·면별 조사를 실시하면 같은 방식으로 매년 통계구축이 가능하다. 대부분 읍·면의 경우 한 달에 1회 이상은 이장회의를 개최하기 때문이다. 후자의 사례로는 ‘최저주거기준 이상 주택 비율을 90%이상으로 제고한다’가 있다. 최저주거기준 이상 주택 비율은 2005년 인구주택총조사(5년 주기) 결과를 토대로 국토연구원에서 연구 결과로 발표한 바 있으며, 2010년 기준으로 동일한 통계를 발표할 예정이다. 따라서 농어촌 서비스 기준 31개 항목에 대한 이행실태 점검은 원칙적으로 매년 실시하되 ‘최저주거기준 이상 주택 비율’에 대한 이행실태 점검은 5년마다 하는 것을 고려할 필요가 있다.

이렇듯 농어촌 서비스기준 이행실태 점검을 위한 방안을 제시했지만, 실제 이를 실현하기 위한 통계기반 구축은 쉽지 않다. 이러한 애로점을 개선하기 위해서는 관계 부처의 통계 제공 협조가 반드시 필요하며, 이를 위해 농어촌 서비스기준 운용의 법적 근거를 제공하는 「삶의 질 향상 특별법」(시행령)에 삶의 질 향상 위원회의 요구 시 부처 및 지자체가 해당 통계를 제출하도록 의무화할 필요가 있다.

한편 농어촌 서비스기준 목표 연도(삶의 질 향상 계획 주기 5년)에는 각 항목별로 달성 정도에 대한 평가를 실시해야 한다. 목표의 달성 정도에 따라, 그리고 새롭게 제기되는 기준항목을 고려하여 농어촌 서비스기준을 개정해야 하기 때문이다. 또 동 평가를 통해 이행실태 점검에 따른 인센티브 제공과 마찬가지로 선별적으로 별도의 인센티브가 제공되어 농어촌 서비스기준 실천을 위한 노력을 촉구할 수 있어야 한다. 단, 농어촌 서비스기준 제도 시행 이전 지역 간 실태가 다르므로 기준자

료 대비 각 기준항목의 개선 정도를 감안한 공정한 평가시스템을 구축해야 할 것이다.

한편, 이행실태의 점검은 농어촌 서비스기준의 이행 또는 목표달성을 촉진하는 것이 목적으로, 점검 결과는 다음의 세 가지 방식으로 활용될 필요가 있다. 첫째, 관계 부처의 농어촌 서비스기준 이행을 독려하고 이행 실천을 위한 대안을 제시하는 것이다. 이를 위해서는 우선 (가칭)‘RSS 운영지원단’이 이행실태가 저조한 기준항목을 중심으로 이와 관련된 부처의 사업추진 문제점, 관련 제도의 문제점, 관련 사업이 추진되는 현장인 지자체의 문제점 등을 조사·분석에 의해 진단해야 한다. 진단 결과를 바탕으로 해당 기준항목의 이행을 보다 효율적·효과적으로 실천할 수 있는 대안을 제시할 수 있을 것이다.

둘째, 지자체의 농어촌 서비스기준 이행을 독려하고 마찬가지로 이행 실천을 위한 대안을 제시하는 것이다. 농어촌 서비스기준은 정책적 시급성·최우선성을 지닌 정책목표로 모든 농어촌 지역에 동일하게 적용된다. 그러나 농어촌도 지역마다 상황과 특성이 매우 상이하기 때문에 동일한 기준항목의 이행실태 역시 매우 다를 수 있다. 이행실태에 대한 점검은 특정 기준항목에 대해 이행실태가 매우 저조한 지역들을 선별해내는 기능을 한다. 이를 통해 해당 지역이 지니고 있는 문제점을 조사·분석에 의해 진단하고 이를 개선할 수 있도록 지역특성에 맞는 공공서비스 공급방안이나 전달체계를 대안으로 제시할 수 있을 것이다.

셋째, 문제점보다는 수범사례에 대한 조사·분석을 통해 합리적 기준 이행방안을 발굴하여 전파하는 것이다. 이를 위해서는 먼저 특정 기준항목이 다른 기준항목에 비해 이행실태가 양호하거나, 특정 지역이 다른 지역에 비해 기준 이행 실적이 우수한 경우 해당 사례에 대한 심층 조사를 통해 기준 이행의 방법과 원리 등을 규명해야 한다. 그리고 그러한 이행방법과 원리를 다른 기준항목이나 지역에 적용할 수 있는 대안을 제시해야 할 것이다.

이렇듯 농어촌 서비스기준에 대한 이행실태 점검은 효율적·효과적 기준 이행 방안을 제시함으로써 기준 목표 달성을 촉진하는 과정이다. 그러나 이러한 점검과정이 축적되면 단지 기준 이행을 촉진하는 것을 넘어, 관련된 제도의 개선과 새로운 정책대안 등을 제시하는 데에도 활용될 수 있을 것이다.

3.4. 농어촌 서비스기준 제도 운영을 위한 예산 확보

농어촌 서비스기준 제도의 운영은 「삶의 질 향상 특별법」에 근거해 ‘삶의 질 향상 계획’의 일부로 추진되도록 규정되어 있다. 이에 따라 농어촌 서비스기준은 별

도의 예산배정 없이 제2차 ‘삶의 질 향상 기본계획’ 추진을 위한 34조 5천억 원 가량의 투융자계획의 의해 운영될 예정이다. 그러나 동 기준의 이행 촉진과 제도 운영을 위해서는 별도의 예산을 확보할 필요가 있다. 농어촌 삶의 질 위원회의 특성상 사업 추진 부처와는 달리 다음과 같은 두 가지 방법으로 별도의 예산을 확보하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

첫째, 앞서 제시한 삶의 질 향상 위원회 및 사무국 조직의 확대에 따라 추가 운영 예산을 확보하는 것이다. 이는 (가칭)‘농어촌 서비스기준 협의회’와 (가칭)‘RSS 운영지원단’의 운영을 위한 예산 확보이다. 특히 후자의 (가칭)‘RSS 운영지원단’은 특정 전문가 집단이 지속적으로 관련 업무를 위임받아 수행해야 하는데, 이에 따른 인건비, 연구·조사비, 국내외 여비, 인쇄비, 회의비 등 각종 경비의 확보가 요구된다. 농어촌 서비스기준 제도 운영을 위한 각종 위임 업무를 수행하기 위해서는 박사급 인력 5명, 석사급 인력 3명 등 총 8명 정도의 전문 인력이 소요될 것으로 예상되며, 이에 따라 연 20억 원의 보조금을 확보하는 것이 필요하다.

둘째, 농어촌 서비스기준 항목 중 특정 항목의 집중적인 이행 촉진을 도모하기 위해 별도의 추가 예산 배정을 고려할 수 있다. 예를 들어, 앞서 제시하였던 수범사례에 대한 공모 방식의 평가에 의한 인센티브 제공을 위한 예산 배정을 정부에 요구할 수 있을 것이다. 또 농어촌 서비스기준에 해당하는 공공서비스 공급의 지역간 격차가 상이한데, 지역별로 기준 이행 정도가 특히 저조한 항목을 개선하기 위하여 공모를 통해 지자체의 계획을 선정하고 이의 실행을 지원하기 위한 별도의 예산을 삶의 질 향상 위원회가 정부에 요구할 수 있을 것이다. 이때 삶의 질 향상 위원회와 지자체 간 ‘농어촌 서비스기준 이행 협약’을 체결한 후 해당 지자체가 공모한 농어촌 서비스기준 이행계획을 추진할 수 있도록 관계 부처인 농림수산식품부를 통해 예산을 지원하여 기준 이행을 독려하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

3.5. 관련 제도 및 정책과의 연계 운영

농어촌 서비스기준 제도의 효율적·효과적 운영을 위해서는 삶의 질 향상과 관련된 제도 및 정책과의 연계가 필요하다. 연계 대상으로서는 먼저 삶의 질 향상 정책을 들 수 있다. 「삶의 질 향상 특별법」은 ‘삶의 질 향상 기본계획’ 수립 시 농어촌 서비스기준에 대한 내용을 포함하도록 규정하고 있고, 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 시행계획, 시·도계획 및 시·군·구계획을 세우고 시행할 때 농어촌 서비스기준을 달성하도록 노력해야 한다고 규정하고 있다. 이러한 법 규정을 고려할 때 향후 농어촌 서비스기준을 삶의 질 향상 계획의 성과목표

나 성과지표로 활용할 수 있을 것이다.

두 번째 연계 대상은 기초생활권정책이다. 동 정책은 ‘모든 국민이 전국 어디에 살든 기본적인 삶의 질이 달성되도록 하는 것’을 목표로 삼고 있어 농어촌 서비스 기준 제도와 동일한 정책목표를 지니고 있다. 따라서 기초생활권 계획 수립 가이드라인이나 포괄보조금 계획 수립 가이드라인에 정책의 목표로서 농어촌 서비스기준이 활용될 수 있도록 하는 동시에, 정책 사업 평가 지표로서 농어촌 서비스기준이 활용될 수 있도록 할 필요가 있다.

세 번째 연계 대상으로는 농어촌 영향관리 가이드라인 제도를 고려할 수 있다. 동 제도는 농어촌 서비스기준과 함께 삶의 질 향상을 위한 2대 선진제도의 하나로 도입이 추진되고 있어, 연계 추진 시 농어촌 서비스기준 제도 운영의 효과를 증대시킬 수 있는 제도로서 고려할 필요가 있다. 예를 들어 농어촌 영향관리 가이드라인의 체크리스트가 농어촌 서비스기준을 고려하여 작성될 수 있을 것이다. 즉, ‘정책(또는 사업)이 농어촌 서비스기준의 여러 항목 일부분과 관련이 있는가?’, ‘정책(또는 사업)이 현행 또는 현재 계획한 대로 시행한다면 농어촌 서비스기준 달성에 긍정적으로 작용할 것으로 예상하는가, 아니면 부정적으로 작용할 것으로 예상하는가? 그렇게 예상하는 이유는 무엇인가?’ 등을 농어촌 영향관리 가이드라인의 체크리스트를 통해 정책(또는 사업) 시행 이전에 점검할 수 있을 것이다.

넷째, 사회적 기업 육성 정책과의 연계를 도모할 필요가 있다. 농어촌 지역은 정부의 실패와 시장의 실패가 중첩되면서 낙후성이 심화되어 왔으며, 그 결과의 하나로 공공서비스의 공급이 매우 부족하게 되었다. 최근에는 이러한 문제를 해결할 수 있는 제3의 대안으로 농어촌 사회적 기업 육성이 관심의 대상이 되고 있다. 또 사회적 기업이 농어촌 공공서비스 공급을 개선하는데 매우 긍정적으로 기여하고 있는 사례도 국내외에서 적지 않게 보고되고 있기도 하다. 농어촌 서비스기준 달성에 기여할 수 있는 사회적 기업을 발굴하고 우선 지원하는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 특히 농림수산식품부가 공동체회사 육성사업 대상을 선정할 때 농어촌 서비스기준 향상에 기여할 수 있는지 여부에 따라 가점을 주는 방식을 고려할 수 있을 것이다.

4. 충청남도의 공공서비스 공급 실태와 농어촌 서비스기준 이행실태

농어촌 서비스기준 제도는 모든 지역에서 농어촌 주민들이 공급받아야 하는 공공서비스의 항목과 수준에 대한 공통된 기준이며 국가적 최소 수준이다. 지역에 따

라서는 31개 서비스기준 항목 중 상당 부분을 이미 달성한 곳이 있을 수 있으며, 반면 다수의 서비스기준 항목의 목표치를 달성하기 위해 갈 길이 먼 곳도 있다. 따라서 농어촌 서비스기준에 근거해 지역의 공공서비스 수준 향상을 위한 정책을 추진하기 위해서는 우선 각 지역의 공공서비스 공급 수준과 농어촌 서비스기준 이행 실태를 점검해 보아야 한다.

4.1. 충청남도 시·군의 공공서비스 공급 실태

기초생활권 시·군의 서비스 공급실태를 분석하기 위해 <표 4>의 8개 부문 37개 항목에 대한 서비스 공급의 분포밀도 분석을 실시하였다. 분석은 2단계로 구성되는데, 첫 번째 단계는 37개 서비스 항목을 모두 개별적으로 분석하여 지역 간 비교하는 단계이다. 각 항목은 %, 회/일, 개소/km², 명, 인구 1천명 당 개소수 등 다양한 단위로 표시된다. 두 번째 분석 단계에서는 첫 분석 단계에서 얻은 개별 서비스 항목의 분석 값을 표준화하여 ‘서비스 공급지수’를 도출하였다. 표준화된 서비스 공급지수는 8개 부문별로 지역 간 생활 서비스 공급 실태를 비교할 수 있을 뿐만 아니라, 생활 서비스의 전체적인 공급 실태 역시 지역별로 비교할 수 있도록 한다.

서비스 공급지수 분석은 다음과 같은 절차를 따랐다. 첫째, 분석 대상인 37개 개별 서비스 항목의 평가 값을 표준화 점수(Z-score)로 전환하였다. 둘째, 표준화 점수 중 음수(-)를 제거하기 위해 계산된 모든 표준화 점수에 5점을 가산하여 모두 양수(+)로 변환하였다. 셋째, 8개의 서비스 부문은 세부 서비스 항목이 몇 개이건 간에 상관없이 모두 각 부문이 균등한 비중을 갖도록 균등 가중치를 부여하였다. 가령, 보건의료 부문의 경우 포함되는 세부 서비스 항목이 5개이며 개별 항목의 5점 가점 표준화 점수(Z-score + 5)에 각각 1/5을 곱하였다. 응급 부문의 경우는 서비스 항목이 3개이기 때문에 개별 항목의 5점 가점 표준화 점수에 각각 1/3을 곱하였다.⁴

분석 결과 충청남도는 공공서비스 공급 수준이 전국 시·군의 평균(5.000)에 다소 못 미치는 것으로 나타났다. 8개 서비스 부문 중 서비스 공급지수가 전국 시·군 평균보다 높은 것은 교통부문과 보건의료부문뿐이다. 9개 군의 평균 서비스 공급지수는 전국 군 평균보다 높지만, 7개 도농복합시는 오히려 전국 평균보다 낮게 나타나고 있다(표 5).

일반적으로 군 지역에서 교통부문과 보건의료부문의 서비스 공급지수가 낮게 나타나는 것과 달리 충청남도 군 지역의 경우에는 두 부문의 서비스 공급지수가 오히려 전국 시·군 평균을 상회하고 있다. 충청남도 도농복합시의 경우는 교육부문과

4. 세부 서비스 항목이 5개인 서비스 부문의 5점 가점 표준화 점수 = $A \times 1/5 + B \times 1/5 + C \times 1/5 + D \times 1/5 + E \times 1/5$.

사회복지부문의 서비스 공급지수가 타 부문에 비해 낮게 나타나고 있는 가운데, 교통부문, 보건의료부문, 정보통신부문의 서비스 공급지수가 전국 시·군 평균은 물론 도농복합시 평균 점수를 상회하고 있다.

표 4. 기초생활권 공공서비스 부문별 공급 실태

부문(8)		서비스 항목(37)	단위(지표)
주거		최저주거기준 이상 가구수 비율	%
		상수도 보급률	%
		하수처리율	%
교통		도보 15분 내 이용 가능 대중교통 운행 회수	회/일
		도로 포장률	%
		도로(면적)율	%
교육	공교육	유아교육기관	개소/km ²
		초등학교	개소/km ²
		중학교	개소/km ²
		고등학교	개소/km ²
		교사1인당 유치원생	명
		교사1인당 초등학생	명
		교사1인당 중학생	명
	사교육	컴퓨터학원	개소/km ²
		보습학원	개소/km ²
		예능학원	개소/km ²
보건의료	병원	개소/km ²	
	공중보건	개소/km ²	
	약국	개소/km ²	
	병상수	개/인구1천명	
	의료인	의료인수/인구1천명	
사회복지	노인복지	개소/km ²	
	장애인	개소/km ²	
	아동보육	개소/km ²	
	기타복지	개소/km ²	
응급	치안	개소/km ²	
	소방	개소/km ²	
	구급	개소/km ²	
문화여가	영화관	개소/1천명	
	공연장	개소/1천명	
	도서관	개소/1천명	
	박물관	개소/1천명	
	체육시설	개소/1천명	
정보통신	우체국	개소/km ²	
	은행	개소/km ²	
	인터넷활용인구	%	

종합해보면 충청남도 16개 시·군의 공공서비스 공급 수준은 전국 시·군에 비해 상대적으로 낮은 상황이며 전반적으로 공공서비스 공급 확대 정책이 필요하다. 특히 군 지역에서는 주거, 사회복지, 정보통신부문에, 도농복합시에서는 교육, 사회복지부문의 서비스 공급을 확대하거나 효율적인 전달체계를 구축하는 것이 필요하다.

표 5. 기초생활권 시·군의 공공서비스 부문별 공급지수: 2005년 기준

서비스 부문	기초생활권 시·군			충청남도		
	군	도농통합시	일반시	군	도농복합시	16개 시·군
주거	4.388	5.461	6.195	4.558	5.296	4.881
교통	4.750	5.024	6.243	5.086	5.069	5.078
교육	4.895	4.730	5.932	4.852	4.718	4.793
보건의료	4.769	5.073	5.660	5.059	5.122	5.087
사회복지	4.620	4.841	6.668	4.655	4.756	4.699
응급	4.672	4.822	6.525	4.850	4.811	4.833
문화여가	4.952	5.009	5.148	4.877	4.874	4.876
정보통신	4.510	5.063	6.592	4.618	5.102	4.829
종합지수	4.695	5.003	6.120	4.819	4.969	4.885

주: 전체 시·군의 평균 서비스공급지수 값은 5.000임.

공공서비스 공급실태를 충청남도의 16개 시·군별로 보면, 천안시와 계룡시를 제외한 전 지역의 서비스 공급지수가 전국 시·군 평균을 하회하고 있다. 특히 교육, 사회복지, 응급부문의 경우에는 어느 시·군을 막론하고 공공서비스 공급의 개선을 위해 노력해야 하는 상황임을 알 수 있다. 그러나 서비스 공급지수는 ‘객관성을 담보하기 위해 사용하는 공식 통계의 실제성(實際性) 결여’라는 문제가 있기 때문에 현실을 있는 그대로 보여주는 자료이기 보다는 개괄적인 실태를 보여주는 참고 자료라는 점을 고려해야 할 것이다.

표 6. 충청남도 16개 시·군의 공공서비스 부문별 공급지수: 2005년 기준

시·군	주거	교통	교육	보건의료	사회복지	응급	문화여가	정보통신	종합지수
천안시	5.914	5.287	4.739	5.379	5.031	5.110	5.035	5.470	5.246
공주시	5.067	4.702	4.740	5.408	4.717	4.645	5.183	4.792	4.907
보령시	5.101	4.927	4.777	5.103	4.630	4.912	5.018	4.683	4.894
아산시	5.169	4.431	4.630	4.998	4.883	4.822	4.598	5.047	4.822
서산시	4.955	4.136	4.621	4.759	4.628	4.813	4.601	4.855	4.671
논산시	4.621	5.438	4.851	5.530	4.824	4.895	5.016	4.787	4.995
계룡시	6.244	6.565	4.669	4.675	4.579	4.480	4.671	6.078	5.245
금산군	4.333	5.425	4.833	5.023	4.619	4.696	4.827	4.525	4.785
연기군	4.935	5.110	4.760	4.860	4.851	4.766	4.641	4.976	4.862
부여군	4.521	4.945	4.912	5.340	4.650	4.755	4.618	4.429	4.771

서천군	4.100	5.129	5.016	5.524	4.806	5.101	5.039	4.596	4.914
청양군	4.032	4.895	4.973	5.003	4.553	4.958	4.812	4.436	4.708
홍성군	4.849	5.169	4.911	5.348	4.718	4.914	5.350	4.715	4.997
예산군	4.848	5.083	4.784	4.803	4.565	4.954	4.699	4.763	4.812
태안군	4.799	4.734	4.726	4.766	4.536	4.759	4.850	4.462	4.704
당진군	4.608	5.282	4.750	4.867	4.600	4.748	5.056	4.658	4.821

4.2. 충청남도 시·군의 농어촌 서비스기준 이행실태

농어촌 서비스기준 항목별로 가장 최근 시점에서 지역별 이행실태를 점검·평가하기 위해 공식통계와 관계 부처 협조에 의한 자료, 행정조사 자료 등을 구축하였다. 농어촌 서비스기준은 31개 항목이지만 이는 다시 44개의 세부기준으로 구분할 수 있으며, 이에 대한 기준자료 작성 및 이행점검을 위해서는 51가지 통계가 필요하다. 자료구축 결과 정보통신 부문을 제외한 7개 서비스 부문의 19개 기준항목 및 22개 세부 기준에 대한 이행실태만을 점검할 수 있었다.

표 7. 농어촌 시·군의 서비스기준 항목별 이행실태

부문	기준항목	세부 기준항목	기준 목표	이행실태	
				농어촌	충남
주거	주거 가능	최저주거기준 이상 가구 수비율	시·군별 90% 이상	76.0%	83.9%
	신재생에너지 보일러 보급	해당 여부	해당 여부	97.9%	100%
	공동시설 프로그램	운영비/프로그램 지원	지원 대상 행정리 비중	60.9%	-
	안전한 마실물	면지역 상수도보급률	면지역 75% 이상	45.6%	32.3%
	오폐수 처리	하수도보급률	시·군별 71% 이상	57.1%	53.4%
교통	대중교통	도보 15분 내 대중교통 이용 여건	3회 이상 행정리 비중	81.7%	90.8%
		준공공교통 프로그램	시·군별 유무	41.6%	-
	인도 설치	읍·면소재지 접근로 인도 설치	시·군별 인도 설치 비중	17.4%	-
교육	고등학교	우수/기숙형고교	시·군별 1개교 이상	85.7%	81.3%
	교육발전위원회	교육발전위원회	유무	59.8%	-
	평생교육	읍·면별 거점시설 1개 이상	유무	19.9%	19.1%
보건 의료	1차 진료	중요과목 의사 진료	일반 병의원	99.3%	100%
			한방 병의원	99.3%	100%
			치과 병의원	99.3%	100%
			방사선병리검사 병의원	32.1%	50.0%
순회방문	순회방문	월1회 이상 행정리 비중	50.5%	-	
의약품 구입	읍·면 단위 의약품 구입 가능	구입 가능 읍·면 비중	96.4%	100%	
사회 복지	청소년	청소년수련관, 문화의집	시·군별 설치 여부	92.9%	87.5%
	아동	지역아동정보센터	1개 이상 설치 읍·면 비중	42.6%	41.5%

	다문화가족	다문화가족지원센터	시·군별 설치 여부	78.6%	93.8%
		방문서비스 여부	시·군별 시행 여부	71.4%	62.5%
응급	도난 방지	마을별 방범용CCTV	설치 행정리 비율	34.9%	-
문화 여가	독서	공공 및 작은도서관	읍·면별 1개 이상(%)	51.5%	42.4%
		문예회관 및 지방문화원	시·군별 설치 여부	98.6%	93.8%
	문화시설	지방문화원 프로그램	시·군별 월1회 이상	19.4%	12.5%

주: 이행실태 칼럼 중 음영으로 처리된 항목(%)은 농어촌 시·군의 평균과 충청지역 16개 시·군의 평균을 의미하며, 이때 평균은 개별 시·군의 비율(%)을 단순히 더하고 이를 시·군 수로 나눈 값을 의미.

충청남도 16개 시·군의 농어촌 서비스기준 이행실태를 점검·평가한 결과 교통부문과 보건의료부문을 제외하고 대체로 전국 농어촌 시·군의 이행수준에 못 미치고 있다. 앞서 제시한 공공서비스 공급지수 분석 결과와 동일한 대목이다. 특히 가장 기초적인 생활인프라에 속하는 상수도과 하수도 보급률이 상대적으로 낮게 나타나고 있다. ‘면지역 상수도 보급률 75% 이상’ 기준을 달성하고 있는 곳은 계룡시 한 곳뿐이며 청양군은 면지역 상수도 보급률이 7.4%에 불과하다. ‘상수도 보급률 71% 이상’ 기준을 달성하고 있는 곳도 천안시와 계룡시 두 곳뿐이다. 교육부문, 사회복지부문, 문화여가부문의 농어촌 서비스기준 이행수준도 전반적으로 낮아 충청남도 주민들의 삶의 질 향상을 위한 정책적 노력이 필요함을 보여주고 있다.

5. 농어촌 서비스 개선을 위한 충청남도의 정책과제

앞서 농어촌 서비스기준 제도의 도입 및 제도화 추진 경과, 주요 내용 등을 설명하고 이의 실효적 시행을 위해 주로 중앙정부 차원에서 필요한 추진 과제들을 제시하였다. 그러나 농어촌 서비스기준이 실제 어느 정도나 이행될 수 있는가는 농어촌 주민들이 삶의 터전으로 삼고 있는 자치단체의 노력이 보다 중요할 수 있다. 따라서 이하에서는 농어촌 서비스기준 이행을 촉진하고 이를 통해 주민들의 삶의 질을 높일 수 있는 충청남도 그리고 이에 속하는 시·군 차원에서 필요한 정책과제를 제시한다.

5.1. 삶의 질 향상 계획의 성과목표 및 지표 재설정

농어촌 서비스기준 제도가 「삶의 질 향상 특별법」에 근거하고 이에 따라 중앙정부 관계 부처는 물론 광역 및 기초지자체 모두 ‘삶의 질 향상 계획’을 통해 동 기준 달성을 위한 계획을 수립하고 추진하도록 되어 있지만, 기 수립된 ‘삶의 질 향상 기

본계획(2010-14)’은 물론 ‘시·도계획’ 등에도 농어촌 서비스기준이 제대로 반영되어 있지 못하다. ‘삶의 질 향상 기본계획’은 133개 세부추진과제로 구성되는데 농어촌 서비스기준이 이들 세부추진과제의 성과목표나 성과지표로 직·간접적으로 활용되는 경우가 많지 않다.

이러한 문제는 ‘삶의 질 향상 시·도계획’에서도 마찬가지로 발견된다. 2010년 6월 말 농림수산식품부는 각 시·도에서 동 시·도계획을 제출받았는데, 우수계획수립 지역으로 선정된 충청남도조차도 동 계획에 농어촌 서비스기준을 제대로 반영하지 못하고 있다. 농어촌 서비스기준의 이행 촉진을 위해서는 동 기준의 달성 목표를 삶의 질 계획 추진과제들의 성과목표 및 성과지표로 채택하는 것이 우선적으로 필요하다.

표 8. 충남 삶의 질 향상 계획의 농어촌 서비스기준 반영 현황

구 분	주요 사례
세부추진과제의 성과목표로 서비스기준이 채택된 경우	·하수도 보급률 ‘14년까지 71% 수준으로 제고 ·방과후 학교 프로그램 참여율 80% 이상 제고(기준에는 70% 이상) ·시·군 교육발전위원회(협의회) 설치 ·낙도·오지 응급환자 이송체계 구축 위해 35개 유인도서 중 병원이 없고 응급이송체계가 미흡한 21개 도서지역에 나르미션(61척) 지정운영 등
관련 세부추진과제의 성과목표가 서비스기준과 다르게 설정된 경우	·공영버스 26대 및 벽지노선 1,611.8km 지원(기준에는 도보 15분 거리 내 버스정류장에 하루 3회 이상 대중교통 이용 가능) ·응급의료기관 인프라 확충, 농어촌 119구급지원센터 확충(기준에는 30분 내 구급차 도착) ·2009~2012년까지 매년 도내 지역아동센터 50개소씩 선정 IPTV 회선 및 TV 설치 등
관련 세부추진과제의 성과목표로 서비스기준이 전혀 활용되지 않고 있는 경우	·최저주거기준 이상 주택(거주가구) 비율을 90% 이상으로 제고 ·읍지역 도시가스 보급률 50% 수준으로 제고 ·면지역 상수도 보급률 75% 이상으로 제고 ·자동차로 20분 내에 일반의약품 구입 가능 등

5.2. 농어촌 서비스기준 이행실태의 주기적 점검과 컨설팅 체계 구축

앞서 공공서비스 공급지수 및 농어촌 서비스기준 이행실태 분석의 예처럼 충청남도 16개 시·군의 공공서비스 공급실태와 농어촌 서비스기준 이행실태를 주기적으로 점검하고 문제점들을 발굴·분석하여 개선방안을 마련하는 체계를 갖출 수 있어야 한다. 정부의 공식 통계만으로는 이러한 주기적 점검을 할 수 없다. 충청남도가 각 시·군과의 협조체계를 갖추어 다양한 방식으로 구성되는 점검체계를 갖출 필요가 있다.

그러나 이행실태 등의 점검·평가만으로 끝나서는 아무 의미가 없다. 각 시·군별로 기준 이행실태가 특히 부진한 기준항목과 관련된 지자체의 정책이나, 기준 이행실태가 전반적으로 부진한 특정 시·군을 대상으로 체계적인 문제진단과 이에 해결방안을 제시할 수 있는 컨설팅 체계가 충청남도 내에 구축될 수 있어야 한다. 이럴 때에라야 이행실태 등의 점검·평가가 실질적인 농어촌 서비스기준 이행촉진을 위한 수단으로 작동할 수 있다.

5.3. 삶의 질 향상을 위한 파트너십 구성

지자체는 농어촌 주민의 삶의 질 향상이 실현되는 현장으로서 농어촌 서비스기준 추진체계 내에서 중요한 역할을 해야 한다. 먼저 지자체는 각각의 지역에 적합한 농어촌 서비스기준 이행 방안들을 지속적으로 강구해야 한다. 이를 위해 각 지자체는 지역 나름대로 농어촌 서비스기준 이행을 위한 위원회, 협의회, 파트너십 등을 조직할 필요가 있다. 이와 관련해 현행 「삶의 질 향상 특별법」은 시·도지사 직속 또는 시장·군수·구청장 직속의 삶의 질 향상 위원회(이하 시·도 위원회, 시·군·구 위원회)를 설치·운영하도록 규정하고 있다. 지자체에서는 각 위원회를 중심으로 공공부문, 기업부문, 제3섹터, 주민·시민단체, 전문가집단 등 지역의 주요 주체들 간 파트너십을 구성하여 해당 지역에 적합한 농어촌 서비스기준 이행방안을 마련하여 추진하는 방안을 고려할 수 있을 것이다(<참고: 영국의 LSPs> 참조).

<참고: 영국의 LSPs(Local Strategic Partnerships)>

- LSPs는 지방(local)에서 조직되는 파트너십으로 공공부문, 민간부문, 기업, 지역사회, 자발적 민간부문 등 지역사회의 다양한 대표들로 구성
- 이들은 각자의 영역에서 갖는 전문지식을 공유하여 연대와 지역사회 참여를 원칙으로 가장 필요한 지역적 우선사항들을 결정하고 그 해결을 위한 자원의 배분 등을 결정
- LSPs는 2000년부터 구성되었으며 당시 잉글랜드에서는 Index Multiple Deprivation에 의해 가장 낙후된 88개 지역의 LSPs가 정부로부터 근린재생지원금을 받았음
- 현재는 잉글랜드의 거의 모든 지방에 LSPs가 구성되어 있으며, 이와 유사한 로컬 거버넌스에 의한 파트너십이 스코틀랜드에서는 Community Planning Partnerships로, 웨일즈에서는 Local Service Boards라는 명칭으로 존재

5.4. 농어촌 서비스기준 이행 촉진을 위한 정책 수단 발굴

농어촌 서비스기준은 별도의 예산이 동반되는 사업이 아니다. 이 때문에 지자체에서는 동 기준의 이행에 적극적이지 않은 경우도 발생하고 있다. 농어촌 서비스기준이 농어촌 주민들에게는 꼭 필요한 제도이지만 지자체 입장에서는 그리 반가운 제도가 아닐 수 있는 것이다. 때문에 지자체의 농어촌 서비스기준 이행 촉진을 위한 인센티브 제도 등 별도의 정책 수단을 강구할 필요가 있다. 앞서 ‘농어촌 서비스기준 제도 운영을 위한 향후 추진 과제’에서 제시한 ‘농어촌 서비스기준 이행 협약’은 충청남도과 관내 시·군들 간에도 농어촌 서비스기준 이행 촉진을 위한 정책 수단으로 채택 가능할 것이다. 각 시·군마다 농어촌 서비스기준 달성도가 가장 낮으면서 주민들의 삶의 질을 가장 크게 위협하는 서비스 부문을 선정하고 이를 개선하기 위한 목표와 일정 기간의 추진계획을 수립하여, 목표를 달성한다는 협약 하에 충청남도가 각 시·군에 별도의 예산을 지원하는 방안을 고려할 수 있다.

5.5. 농어촌 지역 공공서비스 공급을 위한 다양한 혁신방안 발굴

끝으로, 지자체 입장에서 농어촌 서비스기준은 주민들의 삶의 질 향상을 위해 공공서비스의 공급체계 및 전달체계를 지속적으로 혁신해야 하는 필요를 부여하고 있다. 공통된 기준이 국가최소기준으로 주어졌지만 각 지역마다의 여건이 달라 이를 실현하는 방안 역시 다양할 수 있기 때문이다. 이하에서는 일부 지자체에서 볼 수 있는 공공서비스 공급 및 전달체계의 혁신사례를 소개하면서 글을 맺는다.

[자치단체 직영 공영버스 전환 사례]: 신안군

- 신안군은 과거 각 읍면에 1개씩 총 14개 버스회사 운영
 - 보조금 지원 불구, 운영적자로 벽지노선 운행 축소 ⇒ 주민 불편
- 2007년 ‘신안군 공영버스사업 운영 조례’ 제정·공포
 - 2007년부터 버스회사 설득, 목포와 연결된 압해면을 제외한 13개 읍·면의 버스회사를 군에서 인수 ⇒ 2009년 1월부터 군 직영 공영버스 운행 전면 시행
 - 2007년 5월 14일 임자면을 필두로 버스 공영화 시작
 - 읍·면마다 1~2대 버스 운영. 지도읍(45인승) 외 모두 25인승 버스
 - 65세 이상·6세 미만·국가유공자 무료, 대인 1000원, 학생 500원
- 마을마다 운행 횟수와 시간은 배 운항 시간에 맞추어 운행
 - 마을 평균 1일 5~6회, 오지마을 3회, 소재지 인근 10회 정도 운행
- 군 직영 공영버스 운영 예산은 연간 12억 원 소요
 - 군 직영 공영버스 운영은 기사 인건비, 버스 교체비 등 필요
 - 군비와 일부 도지원비, 버스 운영수익금(연 1.2억 원 예상)으로 운영
 - 오벽지노선 보조 연간 2억5천만 원에 비해 높은 비용이나, 주민들의 교통 이용이 편리해지고, 이용률이 높아지면서 소재지가 활성화됨



▷ 45인승 버스



▷ 25인승 버스

[학습관 운영 사례]: 화천군

- 지역인재 육성, 정주의식 고취, 인구유출 방지 등을 위해 건립
 - 연면적 1,650㎡(지상3층, 지하1층) 규모로 2008년 8월 개관
 - 건립비 33억 원(국비·도비·군비), 연간 운영비 8억 원
 - 관내 중·고교 재학생 중 상위 8% 내 성적 우수학생 선발(64명)
 - 월~일요일 방과 후 1일 5시간 강의. 월 2회 휴관
 - 기본 교육과정으로 상시 교육과정(국·영·수)과 선택 교육과정(사회탐구 및 과학탐구) 운영
 - 기타 교육과정으로 인성교육과 기타 특강 운영
- 운영성과: 지역발전 및 교육발전에 대한 기여
 - 지역에 대한 애착 및 정주의식 고취
 - 1인 1인재 육성 후원계좌 가입 358명(1계좌 당 1만원 610계좌)
 - 학습관 입교자 전원 관내 고등학교 입학, 관내 학생수 1.5% 증가
 - 관내 학교 및 학부모의 교육발전 참여 증대와 사교육비 경감
 - 2008년 3월말 22,780명에서 동년 12월말 24,111명으로 1,331명 증가



▷ 학습관 전경



▷ 학습관 강의실

[독거노인 세탁지원 서비스 사업추진 사례]: 예산군

예산군은 독거노인의 의류 세탁을 지원하고 있다. 2010년 7월부터 독거노인을 대상으로 생활관리사를 통하여 세탁물을 수집하고, 군 요양원의 세탁시설을 활용하여 무료로 세탁을 해주고 있다. 이는 현재 시범사업 중으로 40가구를 대상으로 격주로 지원해주고 있으며, 2011년부터는 예산을 편성하여 확대 실시할 계획이다.

[대중교통 단일요금제 사례]: 예산군

예산군은 직접적인 준공공교통 프로그램을 도입하지는 않았으나, 대중교통서비스를 증대시키고, 그 도달범위를 확장하기 위하여 비수익노선의 손실을 보상하고 있으며, 벽지 노선의 경우 추가적인 지원을 실시하고 있다. 특히 2010년 10월부터는 주민 부담을 낮추기 위하여 대중교통 단일요금제를 도입하고, 그 손실을 군에서 보상하는 등 대중교통서비스 확산을 위하여 2010년에만 약 13.7억 원을 투입하고 있다. 현재 대중교통 단일요금제는 상주시와 금산군에서도 실시하고 있다.

[방문진료 서비스 개선 사례]: 장흥군

장흥군에서는 군 자체사업으로 널싱홈(Nursing Home)사업을 추진하여 취약가구에 대해 보건소를 중심으로 방문·관리하는 서비스를 제공하고 있다. 각 읍·면의 보건지소와 보건진료소에서 담당 지역의 취약계층을 주 3회 정도 방문 진료한다. 보건소의 경우 전담 방문팀은 매일, 치과 진료는 주 2회 이루어진다. 특히 의료 취약지역인 오지마을에 대해서는 월 1회 이상 방문 건강관리가 이루어지도록 하고 있다.

[농촌형 복지서비스 전달체계 사례]: 횡성군

횡성군은 횡성종합사회복지관을 중심으로 농촌복지네트워크 사업을 추진하고 있다. 이는 횡성군의 각 읍·면 마을주민을 마을복지지도사로 양성하고 복지지도자협의회를 구성하는 등 지역주민 스스로가 지역사회 문제를 점검하고 대안을 제시함으로써 지역사회 복지 향상을 도모하는 사업이다. 이를 위해 기존 (유휴) 시설들을 면단위 통합복지 서비스센터로 기능하게 하고 여기에 마을복지지도사로 양성된 주민을 배치하여 해당 면 내 취약계층 주민들을 위한 복지서비스를 제공하도록 할 계획이다. 현재는 횡성군을 4개 지역으로 구분하여 농촌복지네트워크 사업을 실시하고 있으며, 향후에는 면단위별로, 그 이후에는 마을권역별로도 실시할 계획이다.

부록 1. 농어촌 서비스기준 항목과 내용

부문 (항목수)	관련 항목	서비스 기준
주거(5)	주거가능주택	최저주거기준 이상 주택(거주가구) 비율을 90% 이상으로 제고한다.
	난방	읍지역 도시가스 보급률을 50% 수준으로 높이고, 도시가스 보급이 어려운 지역은 신재생에너지 보급 등 난방비 저감정책을 우선 추진한다.
	공동시설 프로그램	경로당, 마을회관 등 마을공동시설의 유지·관리 및 프로그램을 지원한다.
	안전한 마실물	면지역 상수도 보급률을 75% 이상으로 높인다. 지자체는 원수 수질검사와 먹는물 수질기준에 따른 수질관리를 해야 한다.
	오폐수 처리	하수도 보급률을 71% 이상으로 높인다.
교통(3)	대중교통 운행	도보 15분 거리 내 버스정류장에서 노선버스, 순환버스 등 대중교통을 하루 3회 이상 이용할 수 있다. 수요 부족으로 대중교통 운행이 어려운 지역은 수요 대응형 준공공교통 프로그램을 도입한다.
	여객선 운항	도서지역의 경우 모든 본도에 1일 왕복 1회 이상의 여객선이 운항된다. 도서의 주민은 여객선 운임의 일부를 지원받는다.
	인도 설치	읍·면소재지에 접근하는 주요 농어촌 생활도로 정비 시 차도와 구분된 인도를 확보하도록 노력한다.
교육(6)	유치원/초·중학교	지역 여건에 맞는 적정규모학교를 육성하고 적절한 통학수단을 제공한다.
	고등학교	시·군에 1개교 이상 우수 고등학교를 육성한다.
	폐교 요건	폐교시 학생들의 통학 및 폐교시설의 재활용 대안에 대해 공청회 등을 통하여 지역주민의 의견을 수렴한다.
	방과후학교 프로그램	교과과목, 특기·적성 등 방과후학교 프로그램 참여 비율을 70% 이상으로 제고한다.
	교육발전 위원회	시·군에 지자체와 교육청, 주민 등으로 구성된 교육발전위원회를 설치한다.
	평생교육	읍·면별로 평생교육 프로그램을 제공하는 서비스 거점시설이 1개 이상 운영된다.

부록 1. 농어촌 서비스기준 항목과 내용(계속)

부문 (항목수)	관련항목	서비스 기준
보건 의료(3)	1차 진료 서비스	시·군내에서 내과, 한방과, 물리치료실 등 중요과목 의사의 진료가 가능하다.
	순회방문	마을별로 월 1회 이상 보건소 등의 전문인력의 순회 방문을 받는다.
	의약품 구입	자동차로 20분 내에 일반의약품 구입이 가능하다.
사회 복지(5)	노인	도움이 필요한 노인은 주 1회 이상 재가노인복지서비스를 받을 수 있다.
	청소년	자동차로 30분 내에 청소년센터에 도달할 수 있다.
	아동	자동차로 20분 내에 초등학교생들을 위한 아동센터 등 방과후 돌봄시설에 도달할 수 있다.
	영유아	일정한 수요가 있는 지역에서는 자동차로 20분 내에 소규모 영유아 보육시설에 도달할 수 있다.
	다문화 가족	자동차로 30분 내에 다문화가족지원센터 등 맞춤형 서비스 제공 시설에 접근할 수 있다. 교통 불편으로 센터 이용이 어려운 경우 방문서비스를 받을 수 있다.
응급(5)	응급 서비스	응급환자 발생 시 기본적인 응급장비가 마련된 구급차가 30분 이내에 도착하여 응급처치를 한다.
	도서·벽지 서비스	낙도·벽지에 헬기·선박을 이용한 환자 이송체계를 구축한다.
	소방 서비스	화재 발생 신고 접수 후 5분 내에 소방차가 현장에 도착하는 비율을 55% 이상으로 높인다.
	도난 방지	도난 방지 등을 위한 방범용 CCTV가 주요 간선도로 길목에 설치되어 있다.
	경찰 서비스	112 신고 시 90% 이상 10분 내에 현장에 도착한다.
문화 여가(3)	독서	읍·면 내에서 도서 열람 및 대출이 가능하다.
	문화시설 및 프로그램	자동차로 30분 내에 문화예술회관 등 문화시설에 도달할 수 있고, 월 1회 이상 문화프로그램과 분기별 1회 이상 전문 공연프로그램을 관람할 수 있다.
	찾아가는 문화공연	찾아가는 문화 프로그램과 지역 자체 문화프로그램 등을 통하여 연 2회 이상 찾아가는 문화프로그램을 향유할 수 있다.
정보 통신(1)	초고속망	농어촌 어디에서나 초고속망 접속이 가능하고, 80% 이상에서 IPTV 시청이 가능하다.