

제88호(2014. 5. 16.)

삶의 질 향상 정책의 성과와 과제

송미령 성주인 김광선 조미형



1. 농어업인 삶의 질 향상 정책 추진 현황	1
2. 제2차 삶의 질 향상 기본계획 성과와 한계	4
3. 제3차 삶의 질 향상 기본계획 수립 방향	11

감 수: 박성재 선임연구위원 02-3299-4238 seongjae@krei.re.kr
내용 문의: 송미령 연구위원 02-3299-4351 mrsong@krei.re.kr
자료 문의: 성진석 선임전문원 02-3299-4212 jssaint@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

- 2005년 「삶의 질 향상 특별법」이 제정되고, 제1차 및 제2차 기본계획이 수립되어 추진 중임
 - 범정부 협업체계에 기초하여 농어촌의 희망 비전을 제시
 - 농어촌 서비스 기준 및 농어촌 영향평가와 같은 선진제도 도입, 운영
- 삶의 질 향상 정책에 대한 예산 투입이 증대하여 인프라 개선 등 소기의 성과 달성
 - 보건·복지·교육 등의 다양한 지원책이 실시되었으며, 기초인프라 수준도 개선
 - 매출 증가, 일자리 창출, 공동체 일자리 창출 등 경제적인 성과 창출
 - 농촌의 삶의 질 만족도 등에서 긍정적으로 인식하는 농촌 주민 비율 증가 추세
- 삶의 질 향상 위원회 컨트롤타워 기능 한계와 관계 부처 참여 부족, 농어촌 인지적 관점의 정책 수립추진이 미흡하게 나타나는 등 개선할 과제도 제기됨
 - 실적 위주 공급자 중심 정책 추진으로 주민 체감 서비스 제공은 소홀
 - 경제활동 분야 고부가가치화 추진 성과가 미흡하며, 주체 역량 향상, 농촌의 환경 및 경관 보전 등에서 만족스런 성과 달성에는 미흡
 - 정책 점검 및 평가 구속력이 약하고 평가에 따른 인센티브 반영 수단이 부재
 - 삶의 질 향상 정책에 대한 지자체 관심이 미약하며, 품목 담당 조직이 관련 업무를 수행하는 등 지자체 차원의 통합적 접근이 어려움
 - 농어촌서비스기준, 농어촌영향평가 등 선진제도의 실효성이 떨어짐
- 성과와 문제점을 종합, 제3차 기본계획 수립 방향을 설정
 - 국정 과제와의 정합성을 고려하여 주민 체감도가 높은 정책 과제를 발굴하며, 특히 정책 전달체계를 강화
 - 농업과 농촌의 다원적 기능 유자보전 등 중장기 정책 패러다임도 고려
 - 국가 최소 기준을 중심으로 하는 ‘핵심 항목’ 위주로 농어촌서비스기준을 개편하고 핵심 항목은 삶의 질 향상 계획의 7대 부문과 연계 추진하여 달성 가능성 제고
 - 시의성 높은 이슈에 효과적으로 대응토록 농어촌영향평가 추진 체계와 방식 개편
 - 삶의 질 향상 위원회를 중심으로 부처 간 협업 과제를 적극적으로 발굴하며, 주요 분야별로 분과위원회를 구성하여 활동하는 등 위원회를 상시 가동
 - 농촌 현장의 의견 수렴을 위해 전국 단위 ‘삶의 질 모니터링단’을 구성, 운영
 - 지자체의 삶의 질 향상정책 추진 실적 평가를 통한 인센티브 제공 방안 모색

1. 농어업인 삶의 질 향상 정책 추진 현황

□ 2005년 「삶의 질 향상 특별법」 제정 및 범부처 협업을 통한 제1차 삶의 질 향상 5개년 기본계획 수립

- 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」(이하 「삶의 질 향상 특별법」)이 2005년도에 제정되고, 범부처 협업을 통해 제1차 삶의 질 향상 5개년 기본계획이 수립, 추진됨
 - 삶의 질 향상 위원회(위원장: 총리), 삶의 질 향상 실무위원회(위원장: 농식품부 장관), 사무국(농식품부 농촌정책국) 등 중심으로 15개 중앙행정기관이 참여
 - 농어촌 삶의 질 향상을 위한 희망 비전 제시 및 범정부적 추진 체계 구축이라는 혁신적·선진적 시도로서 긍정적 평가

□ 1차 기본계획 기간('05~'09)에 '삶과 휴양, 산업이 조화된 복합 정주공간으로서의 농산어촌'을 구현한다는 목표하에 통합적 접근 시도

- 농어촌에서도 중소도시 수준 생활 인프라를 구축해 2013년까지 농촌 인구를 전체 인구의 20% 수준으로 유지한다는 실천 목표 제시
- 교육, 복지, 지역개발, 복합산업 등 4대 분야 133개 정책 사업 추진
 - 공교육서비스 확충, 교육비 부담 경감, 우수교원 확충 등
 - 농림어업인 사회안전망 강화, 농어촌 공공의료서비스 제고, 여성 및 노인에 대한 복지서비스 강화 등
 - 농어촌 기초생활여건 개선, 지역단위 자율적인 개발역량 개발 등
 - 향토산업 육성, 농어촌 체험 및 관광 활성화, 농어촌 어메니티의 소득자원화 등

- 총 22.8조 원 투융자가 이루어짐. 계획 대비 112%를 투입함

“
「삶의 질 향상 특별법」
제정 및 5개년
기본계획 수립은
농어촌 삶의 질
향상을 위한 통합적
정책 비전 제시 및
범정부적 추진체계
구축이라는
혁신적·선진적 시도
”

“ 제2차 기본계획을 통해 삶의 질 향상 정책 한 단계 업그레이드, 4대 정책 영역에서 7대 정책 영역으로 확대, 농어촌 서비스 기준 및 농어촌 영향평가 등 2대 선진 제도 도입 ”

□ 제2차 기본계획('10~'14)에는 제1차 기본계획 실행의 문제점 개선, 농어촌 변화 여건 등을 반영해 4대 정책 영역을 7대 부문으로 세분화하고 2대 선진 제도를 도입

- 제2차 기본계획은 “삶터, 일터, 쉼터가 조화된 행복한 농어촌 구현”으로 비전을 설정
 - ‘기초생활인프라와 복지기반이 갖추어지고, 다양한 산업이 발전하며, 누구나 찾고 싶고 살고 싶은 농어촌’을 만드는 것을 지향함
- 제1차 기본계획상 4대 정책 영역을 7대 정책 영역으로 확대하였고, 특히 문화, 환경, 역량 강화 등 농어촌의 변화된 여건을 감안하여 정책적으로 강조할 점을 명시함
 - 7대 정책 영역은 보건·복지 증진, 교육여건 개선, 기초생활 인프라 확충, 경제활동 다각화, 문화·여가 여건 향상, 환경·경관 개선, 지역발전 역량 강화 등
- 2대 선진 제도로써 농어촌 서비스 기준(rural services standard)과 농어촌 영향평가(rural proofing)를 도입, 운영함
 - 농어촌 서비스 기준이란 주민이 일상생활을 영위하는 데 일정 정도 이상 생활 여건 유지를 위해 필요한 최소한의 서비스 항목과 수준을 의미, 우리나라 농어촌 어디에서든 총 31개 항목의 서비스에 대해서는 최소 기준을 충족할 수 있도록 정부가 매년 달성도를 관리
 - 농어촌 영향평가는 국가정책이나 제도가 농어촌에 불리한 영향을 끼치지 않도록 입안 단계에서부터 그 영향을 평가하여 보완할 수 있는 제도적 장치임
- 제2차 계획에는 총 133개 사업이 포함되었고, 투융자 규모는 34조 5,000억 원으로 1차 계획기간 대비하여 55%가 증가되었음

그림 1. 제2차 삶의 질 향상 기본계획(2010~2014)의 비전·목표 및 추진전략

비 전	◇ 삶티, 일티, 쉼티가 조화된 행복한 농어촌 구현 ○ 기초생활인프라와 복지기반이 갖추어지고, 다양한 산업이 발전하며, 누구나 찾고 싶고 살고 싶은 농어촌														
부 문 별 목 표	<table> <tr> <td data-bbox="406 660 743 745">1. 보건·복지 증진</td><td data-bbox="767 660 1316 745">농어민의 건강하고 안정적인 생활을 보장한다.</td></tr> <tr> <td data-bbox="406 757 743 842">2. 교육여건 개선</td><td data-bbox="767 757 1316 842">농어촌의 특성을 살린 교육기반을 확충하여 교육력을 강화한다.</td></tr> <tr> <td data-bbox="406 853 743 938">3. 기초생활 인프라 확충</td><td data-bbox="767 853 1316 938">쾌적하고 편리한 농어촌 생활공간을 창조한다.</td></tr> <tr> <td data-bbox="406 949 743 1034">4. 경제활동 다각화</td><td data-bbox="767 949 1316 1034">경쟁력 있는 농어촌산업을 육성하고 다양한 일자리를 창출한다.</td></tr> <tr> <td data-bbox="406 1046 743 1131">5. 문화여가 여건향상</td><td data-bbox="767 1046 1316 1131">문화와 여가를 즐기는 즐거운 농어촌을 만든다.</td></tr> <tr> <td data-bbox="406 1142 743 1227">6. 환경·경관 개선</td><td data-bbox="767 1142 1316 1227">흙·물·생명이 살아있는 아름다운 환경과 녹색성장 기반을 조성한다.</td></tr> <tr> <td data-bbox="406 1238 743 1323">7. 지역발전 역량강화</td><td data-bbox="767 1238 1316 1323">농어촌을 이끌어가는 인재를 육성하고 협력적 개발을 강화한다.</td></tr> </table>	1. 보건·복지 증진	농어민의 건강하고 안정적인 생활을 보장한다.	2. 교육여건 개선	농어촌의 특성을 살린 교육기반을 확충하여 교육력을 강화한다.	3. 기초생활 인프라 확충	쾌적하고 편리한 농어촌 생활공간을 창조한다.	4. 경제활동 다각화	경쟁력 있는 농어촌산업을 육성하고 다양한 일자리를 창출한다.	5. 문화여가 여건향상	문화와 여가를 즐기는 즐거운 농어촌을 만든다.	6. 환경·경관 개선	흙·물·생명이 살아있는 아름다운 환경과 녹색성장 기반을 조성한다.	7. 지역발전 역량강화	농어촌을 이끌어가는 인재를 육성하고 협력적 개발을 강화한다.
1. 보건·복지 증진	농어민의 건강하고 안정적인 생활을 보장한다.														
2. 교육여건 개선	농어촌의 특성을 살린 교육기반을 확충하여 교육력을 강화한다.														
3. 기초생활 인프라 확충	쾌적하고 편리한 농어촌 생활공간을 창조한다.														
4. 경제활동 다각화	경쟁력 있는 농어촌산업을 육성하고 다양한 일자리를 창출한다.														
5. 문화여가 여건향상	문화와 여가를 즐기는 즐거운 농어촌을 만든다.														
6. 환경·경관 개선	흙·물·생명이 살아있는 아름다운 환경과 녹색성장 기반을 조성한다.														
7. 지역발전 역량강화	농어촌을 이끌어가는 인재를 육성하고 협력적 개발을 강화한다.														
추 진 전 략	▶ 삶의 질 향상을 위한 2대 선진제도 도입 ○ 농어촌서비스기준, 농어촌영향관리 가이드라인 ▶ 지역이 주도하는 지속가능 발전 체계 구축 ○ 지역의 자율과 창의, 민간 참여 확대 ▶ 삶의 질 향상 정책 추진체계 정비 ○ 사무국 기능 강화 및 지방계획 내실화														

“
응급의료기관 설치,
농어업인 연금보험료
및 건강보험료 지원,
농촌 특화 학교 육성
등 보건·복지·교육
분야의 지원책 실시
”

□ 10년간 추진된 삶의 질 향상 정책을 통해 가시적·상징적 성과 도출

- 농어촌의 새로운 그리고 선진적 희망 비전을 제시하고, 농어촌 전체를 대상으로 통합적 정책 목표와 전략을 수립하는 계기 마련
 - ‘삶의 질’ , ‘주민 행복’ 등과 같은 비전 제시
 - 농어촌 문제를 중심으로 범부처가 협력하고 민간이 참여하여 통합적 위원회를 중심으로 협업하는 정책 추진체계 형성
 - 매년 실행계획을 수립하고, 추진 실적을 점검평가하여 차년도 실행계획에 환류하는 평가체계 구축

2. 제2차 삶의 질 향상 기본계획 성과와 한계

2.1. 정책 성과

□ 정책 추진으로 분야별 실적 지표 개선 및 성과 도출

- 제2차 삶의 질 향상 기본계획 기간 중 정책 부문이 확대되고 예산이 증가하여, 농어촌 주민들의 보건복지·교육 분야의 다양한 지원책 실시
 - 응급의료 문제 개선을 위해 40개 군 지역에 응급의료기관이 설치되었으며, 농업안전보건센터를 지정 운영하기 시작함
 - 농어업인 연금보험료, 건강보험료를 지원하는 등 복지 분야 지원책이 시행되고 있음
 - 기숙형 공립고, 전원학교, 연중돌봄학교와 같이 농어촌에 특화된 학교 모델을 육성하게 됨

- 상하수도, 마을 도로 정비 및 정보화 기반 구축, 문화체육시설 등 전반적인 인프라 수준이 개선되는 성과를 거두었음
 - 면 단위 상수도 보급률: (' 04) 36.2% → (' 10) 55.9%
 - 농어촌 작은도서관: (' 09) 93개 → (' 12) 148개
 - 농어촌 복합체육시설: (' 09) 28개 → (' 12) 43개
- 경제활동 분야에서도 사업 추진을 계기로 매출 증가, 일자리 창출과 같은 성과가 나타났으며, 농촌 지역사회를 무대로 활동하는 다양한 유형의 경영체가 증가함
 - 농어촌자원 복합산업화 지원 사업체의 연간 매출액이 2011년 28.6%, 2012년 28.1%가 증가하는 등 성장세를 기록함
 - 농공단지 고용 인원은 2010년 129.8천 명에서 2012년 140.0천 명으로 늘어남
 - 농어촌 체험휴양마을은 2009년 544개소에서 2013년 803개소로 증가하였으며, 2009년 219개인 농어촌공동체회사가 2012년 720개로 집계됨
 - 2012년 기준으로 사회적기업, 마을기업, 공동체회사 등 지역사회에 기반한 경제활동 조직이 도농복합시는 평균 6.9개, 군은 평균 4.0개 분포함

□ 농어촌서비스기준 시행으로 공공서비스 수준 향상

- 공공서비스 공급에 대한 국가적 최소 기준으로서 농어촌서비스기준이 도입되고 관련 부처 예산도 점차 증대되었음
 - 농어촌서비스기준 32개 항목과 관련된 소관 부처의 사업예산 규모는 2013년 기준으로 연간 3조 4,200억 원 정도로 추산되며 이는 전년 대비 약 11.6% 증가한 것임(KREI 2013)
- 농어촌서비스기준 목표 달성을 주요 시책으로 추진하는 지자체도 나타났음
 - 충남에서는 도의 핵심 정책인 3농 혁신 정책 추진 시 농어촌서비스기준 제도 운영에 관한 사항을 포함하였고, 충북의 경우 농

“
 농어촌의 기초적인
 인프라와 공공서비스
 수준이 향상되는
 한편, 매출 증가, 고용
 창출 및 새로운
 경제활동 조직체 육성
 등 경제활동 다각화
 분야에서도 성과 창출
 ”

“
 농어촌의 전반적인
 삶의 질 만족 수준 및
 과거와 비교한 생활
 수준 개선 정도
 등에서 긍정적으로
 인식하는 주민 비율이
 증가하는 추세
 ”

어촌서비스기준 이행 실태 점검 결과를 토대로 도내 119 소방서가 없는 2개 군에 소방서를 설치

- 농어촌서비스기준에 포함된 대부분의 공공서비스 항목의 수준이 점차 향상된 것으로 평가됨
 - 농어촌서비스기준 32개 항목 중 2011년 대비 2013년에 목표 달성 정도가 향상된 항목이 21개로 나타난 반면, 정체 항목은 1개, 하락 항목은 5개로 집계됨
- 주민들도 농어촌서비스기준에 포함된 공공서비스 향상 정도를 체감하고 있음
 - 3년 전과 비교해 농어촌서비스 기준 관련 공공서비스가 향상되었다는 응답 비율이 32개 항목 평균 32.1%, 악화되었다는 응답은 9.9%, 비슷하다는 응답은 58.1%로 개선 의견이 더 우세함¹⁾

□ 삶의 질 향상 정도를 긍정적으로 인식하는 주민 비율 증가

- 농어촌의 전반적인 삶의 질 여건에 대한 주민의 인식 자체도 개선되는 경향임<표 1>
 - KREI의 연도별 농업·농촌에 대한 국민의식 조사 결과에 입각하면, 농어촌 생활에 대해 농업인이 느끼는 만족도는 연도별로 대체로 높아지는 것으로 조사됨
 - 5년 전과 대비해서 생활수준이 개선되었다는 주민 비율도 늘고 있으며, 5년 후 생활수준이 나아지리라 예상하는 응답 비율도 증가됨
- 이러한 긍정적 인식 증가 요인을 전적으로 삶의 질 향상 정책의 추진 결과로만 볼 수는 없지만, 농어촌의 정주 여건 개선에 그동안 정책적인 노력을 기울이고 예산을 투입한 것이 영향을 미쳤다고 판단됨

1) 농어촌 주민 700명을 대상으로 농어촌서비스기준 32개 항목과 관련된 공공서비스 향상 체감도를 설문조사한 결과임(김광선 외, 2013, 「2013 농어촌서비스기준 이행실태 점검평가」, 한국농촌경제연구원).

표 1. 삶의 질 관련 긍정적 응답을 한 농업인 비율

단위: %

구 분	2004년	2009년	2013년
농촌 생활 만족도	10.9	25.6	31.3
5년 전 대비 생활 수준 개선도	20.3	28.6	27.9
5년 후 생활 수준 전망	7.8	14.5	25.2

주: 농업인 대상 설문조사 결과로서 각각의 항목에 대해 긍정적으로 응답한 비율을 집계

자료: KREI의 연도별 농업농촌에 대한 국민의식 조사 결과 재구성

2.2. 한계 및 개선 과제

□ 시설 중심의 접근으로 S/W 제공, 접근성 개선 등 수요자 중심 서비스 전달 미흡

- 관련 정책의 목표(성과지표)가 양적 확대와 실적 달성에 맞추어졌으며, 공급자 중심으로 정책이 추진되어 주민들의 정책 체감도 개선에는 한계
 - 주민의 실제 서비스 이용을 통한 만족도 제고와 같은 질적 측면에 대해서는 충분히 고려하지 못함
 - 예컨대 상당한 수준의 도로망이 확보되어 있지만, 수요대응형 교통서비스 운영 시도는 흔치 않은 실정임
 - 또는 평생학습 프로그램 등을 도입하였지만, 서비스 접근성을 고려하지 않고 읍지역을 중심으로 운영된 결과 배후 마을에 거주하는 고령의 농어업 종사인구가 해당 프로그램에 참여하지 못하는 경우가 많음

“
공급자 중심으로 양적
실적치를 달성하는 데
우선한 결과,
주민들이 실제 체감할
수 있는 서비스
제공에는 상대적으로
소홀했던 한계
”

“
경제활동 분야의
고부가가치화 추진
성과가 미흡하며,
민간 주체의 역량
향상, 농어촌의 환경 및
경관 보전 등에서도
만족스런 성과를 얻지
못한 문제
”

□ 고부가가치화 및 지속성 있는 사업 추진 단계 진입에는 한계

- 복합산업화 정책을 추진하였지만, 고부가가치화 단계로 진입하는 성과는 미흡함
 - 농촌관광에 참여하는 도 시민은 늘고 있으나 소비자의 농촌관광 고급화 수요에 충분히 대응하지 못하는 상황임
 - 농촌 방문 도 시민 중 농가 민박 이용률이 2003년 32.6%에서 2012년 14.0%로 줄어든 것이 단적인 예임
- 민간 주체의 역량 강화를 체계적으로 지원하지 못한 상태에서 양적인 정책 확대에 주력한 결과 사업의 지속성을 확보 못하는 실정임
 - 사업에 일반 주민 참여가 제한적이며, 마을공동사업으로 조성한 시설이 사유화되는 사례가 나타남
 - 사업으로 조성한 공공시설은 당초 목적대로 활용되지 못하고 유허화되거나 저활용되는 사례가 다수임
 - 정보화센터, 체험학습장, 숙소 등의 활용도가 높은 것으로 집계된 마을 비율이 40%대에 머물고 있으며, 활용도가 낮거나 이용하지 않는다는 응답 비율이 그보다 높게 나타남

□ 농어촌다운 환경과 경관 보전·유지 성과 제한

- 아름다운 농어촌 환경과 경관 유지, 농어촌에서의 문화적 삶 향유 등의 가치를 담아낼 정책적 틀 부족
 - KREI에서 연도별로 실시한 농업농촌에 대한 국민 인식 조사 결과에 의하면 농촌의 다원적 기능 및 공익적 가치를 긍정적으로 인식하는 국민 비율이 2008년 63.4%에서 2013년 53.7%로 전반적으로 감소하는 추세임<표 2>

표 2. 농촌의 다원적 기능 및 공익 가치에 대한 국민 인식

단위: %

구 분	2008년	2010년	2013년
매우 많다(A)	21.6	6.8	10.1
많은 편이다(B)	41.8	49.1	43.7
보통이다	28.5	35.7	33.5
별로 없다(C)	7.4	7.2	12.1
전혀 없다(D)	0.6	1.2	0.7
모름/무응답	0.1	-	-
많다(A+B)	63.4	55.9	53.7
없다(C+D)	8.0	8.4	12.7
합 계	100.0	100.0	100.0

자료: KREI의 연도별 농업농촌에 대한 국민의식 조사 결과 재구성

□ 범부처 차원의 정책 조정 역할에 제한

- 외형적 정책 영역 확대와 범정부적 추진체계를 구축했다는 상징성에도 불구하고 삶의 질 향상 계획이 범부처 차원의 정책으로 작동하는 데는 한계
 - 국무총리가 위원장 역할을 하는 삶의 질 향상 위원회는 총리실 소속 다수 위원회들 중 하나로 위치하여 위원회의 위상 확보가 어려우며 범정부 차원의 조정 역할을 수행하는 데 한계
 - 연간 1회 가량 회의가 개최되며, 안전에 대한 형식적인 논의에 그쳐 삶의 질 향상정책의 컨트롤타워로서 제 기능을 발휘하지 못하는 상황
- 삶의 질 향상 계획의 추진 상황에 대해 매년 점검 및 평가를 하고 있으나 성과보다는 실적 위주 평가에 그치며 평가에 따른 인센티브 반영 수단이 부재
 - 평가에 따르는 인센티브 제공 등 예산 연계 체계가 갖추어져 있지 않아 부처 사업의 연계·조정과 환류가 근본적으로 어려움
 - 결과적으로 실적 중심의 점검 이외에는 실질적인 평가 작업이 이루어지지 못하는 실정

“
삶의 질 향상
위원회가 범정부
차원의 컨트롤타워
기능을 효과적으로
발휘하지 못하고
형식적인 활동만을
수행하는 한계
”

“
 삶의 질 향상 정책
 추진에 대한 지자체
 관심이 미약하며,
 효과적으로 정책을
 추진할 수 있는 제도적
 기반을 갖추지 못한
 실정
 ”

□ 지자체 차원의 삶의 질 향상 정책 추진을 유도하는 데 한계

- 삶의 질 향상 기본계획 및 시행계획 수립 및 평가 등이 중앙행정기관 중심으로 추진되어 일부 지자체를 제외하고는 이에 대한 관심이 부족함
 - 지방의 삶의 질 향상 계획은 지역의 여건과 특성을 반영하기보다 형식적으로 중앙정부의 사업 항목을 모방하는 형태로 수립됨
- 다수 시·군은 품목 담당 조직이 삶의 질 향상 업무를 수행하고 있으며, 농어촌 삶의 질 향상을 위한 지자체 차원의 통합적 접근이 어려움
 - 삶의 질 향상 특별법에서는 시·도 및 시·군 단위에서 삶의 질 향상 위원회 설치를 규정하고 있으나 대부분 활동이 미약한 상황임
 - 2012년 KREI에서 실시한 시·군 공무원 274명 조사 결과, 시·군에서 수립하는 농어촌 분야 바람직한 계획으로 ‘삶의 질 향상계획’을 응답한 비율이 1.8%이며, 소속 시·군의 삶의 질 향상계획 수립 여부를 인지하는 비율이 40.3%에 머무름

□ 선진제도로 도입된 농어촌서비스기준을 실질적으로 작동시킬 수 있는 수단이 결여

- 농어촌서비스기준이 법적 의무 이행이 아닌 권고 기준에 머물러 지자체의 정책적 관심이 상대적으로 부족함
 - 농어촌서비스기준 목표 달성을 촉진하기 위한 별도 예산이 마련되어 있지 않은 상황임
 - 「삶의 질 향상 특별법」에서는 농어촌서비스기준을 ‘삶의 질 향상 계획’에 포함하도록 규정하고 있지만 실제로는 연계가 이루어지지 않는 실정임
- 농어촌서비스기준 항목 자체가 갖는 문제점도 지적됨
 - 농어촌서비스기준은 국가 최소 기준임에도 너무 많은 항목을 포함

하고 있어, 지역에 따라 적합하지 않거나 달성이 거의 불가능한 항목이 존재함

□ 농어촌영향평가는 당초 제도 도입 취지를 달성하지 못하는 상황

- 농어촌영향평가는 9개 부처와 9개 도 자체평가와 전문평가로 구성 운영됨
 - 자체평가는 담당 부처 및 지자체가 제도 도입 취지를 정확히 이해하지 못하는 상태에서 형식적으로 평가를 수행하는 경우가 많아 유명무실한 실정
- 전문평가의 경우 KREI에서 주관하여 3년간 총 8개 정책을 대상으로 실시하였으나 정책 환류가 이루어지지 않아 실효성이 제한됨
 - 영향평가 결과를 바탕으로 해당 부처에 지속적으로 개선을 요구하고 구속하는 환류 과정이 필요하지만 그러한 과정이 결여된 결과로 연구기관 중심의 연구 과제 성격을 넘어서지 못했음

“
2대 선진제도로
도입한
농어촌서비스기준 및
농어촌영향평가 제도가
정착하지 못한
상태이며, 실효성
없이 형식적으로
추진되는 문제
”

3. 제3차 삶의 질 향상 기본계획 수립 방향

□ 국정기조와 정합성을 지니며, 주민 체감도가 높은 정책 과제 중심으로 계획 수립

- 여러 부문에 걸친 통합계획이라는 삶의 질 향상 기본계획의 특성을 고려하여 정부의 국정기조를 반영한 정책 과제들을 발굴하여 계획에 포함하여야 함
 - ‘경제부흥’, ‘국민행복’, ‘문화융성’ 등 현 정부의 국정기조와 그에 따른 국정과제 상당수가 농어촌 주민 삶의 질과 관련되므로,

“
국정 과제와의
정합성을 고려하여
주민 체감도가 높은
정책 과제를
발굴하며, 정부의
지역행복생활권 정책
등과의 연계도
고려하는 것이 필요
”

국정기조와 정합성을 갖는 부처별 과제를 제3차 기본계획에 반영토록 함

- 양적 실적 달성에 초점을 둔 과제보다는 농어촌 주민이 실제 체감하는 정책 과제들이 중심을 이루도록 기본계획 수립 방향을 설정하여야 함
 - 시설 및 서비스 공급도 중요하지만, 제2차 기본계획에서 부족했던 서비스 전달체계 개선에 초점을 두는 것이 필요함
 - 삶의 질 향상 과제 전반에서 지역공동체 차원의 대응 역량을 키우고 이를 지원하는 중간지원조직의 역할을 활성화하는 것이 삶의 질 향상 기본계획의 7대 부문 정책 공통으로 반영할 과제임
- 박근혜정부에서 지역발전정책의 일환으로 제시한 지역행복생활권 정책과도 연계성을 갖도록 행정구역의 틀을 벗어난 생활권 단위 협력을 통해 주민의 삶의 질을 높이는 방안을 모색하여야 함
 - 생활권을 공유하는 인접 지자체들이 행정구역 경계에 얽매이지 않고 협력적으로 시설 및 서비스를 제공하여 주민의 생활 만족도를 높이도록 유도함

□ 중장기적인 정책 패러다임과 농정 가치를 기본계획 비전과 목표 등에 반영

- 농어촌 주민들이 현재 필요로 하는 정책 요구에 대응할 뿐 아니라 중장기 농업·농촌 발전을 위한 정책 패러다임과 미래 가치를 계획 수립 시 반영
- 선진국의 경우 가격 지지, 투입재 보조 등 생산 및 무역을 왜곡하는 전통적 농업정책이 제약을 받으면서 농업과 농촌의 다원적 기능 유지·보전에 관한 정책을 확대하는 추세임
 - 최근 미국, EU, 스위스, 일본 등 주요국에서는 농가의 소득 및 경영안정과 농업과 농촌이 발휘하는 공익적 기능 유지를 위한 직접 지불정책을 강화함
- 특히 유럽연합의 경우 2014~2020년 기간에 적용되는 농촌개발정책에

대해 종다양성과 생태계 보전, 기후 변화 대응 등 환경 분야 과제를 다수 포함함

- ‘2013~2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획’ 등 농정 분야 관련 계획과 내용적 정합성을 유지하도록 실천 과제들을 발굴하여야 함
 - ‘2013~2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획’에서는 농업인 행복, 지역공동체 강조와 농업의 6차산업화, 지역 및 주민 참여와 책임 등의 정책 패러다임을 강조함

표 3. 농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 농정 패러다임

구 분	과거 패러다임	새로운 패러다임
농정 목적	효율성	효율성·농업인 행복 증시
농정 대상	개별 경영체 중심	지역 공동체 강조
정책 내용	농업·식품의 개별 분산적 접근	생산과 융합한 6차산업
접근 방법	중앙정부 주도 획일성	지역 특성, 지역·주민 참여 및 책임

“
선진국의 농정
패러다임 변화를
고려, 농촌의 공익적
가치 실현 등
중장기적으로 중요한
정책 목표에 대해서도
고려하는 작업이 필요
”

□ 농어촌서비스기준의 개편과 실현성 제고

- 제2차 기본계획의 선진제도 중 하나로 도입된 농어촌서비스기준이 현실 적합성과 실현성을 갖추도록 개편하여야 함
 - 농어촌 어느 지역이나 적용하기 적합한 국가 최소 기준을 중심으로 하는 ‘핵심 항목’ 과 지자체가 자율적으로 적용할 수 있는 ‘선택 항목’ 으로 이원화하도록 현행 서비스기준을 개편
 - 영국도 2000년 도입 당시 14개 부문 35개 항목이던 농촌서비스 기준(Rural Services Standard)을 2006년 8개 부문 13개 항목으로 점차 축소한 경험 있음

- 핵심 항목 중심으로 축소한 농어촌서비스기준에 대해서는 삶의 질 향상 계획의 7대 부문과 연계시킴으로써 달성 가능성을 높이도록 함

“
농어촌서비스기준

항목을 현실화하고
삶의 질 기본계획 7대
부문과 연계를
강화하도록 개선하며,
의의성 높은 이슈에
효과적으로 대응토록
농어촌영향평가 추진
체계와 방식 개편

”

- 농어촌서비스기준을 7대 부문별 성과지표의 하나로 활용하는 방식으로 관련 부처와 지자체의 관심과 예산 투입을 유도함

□ 농어촌영향평가제도의 정착을 위해 관련 기관 간에 긴밀한 협조체제 구축

- 농어촌영향평가는 현재까지 제도로써 충분히 정착되지 않은 단계이므로 농어촌의 차별성 등을 부각시키고, 근거자료를 축적하는 기초적인 작업을 지속적으로 추진함
- 이와 병행하여 의의성이 높은 이슈에 보다 효과적으로 대응하는 방식으로 영향평가제도를 운영
 - 다양한 분야 및 다양한 지역의 전문가, 농업인단체 등과 연계를 통해 농어촌에 차별적인 영향을 미칠 가능성이 큰 정책의 입안 단계 이전에 이슈화하는 방안을 다각도로 모색함
- 농어촌영향평가 과정에 전문가그룹의 참여를 더욱 확대함
 - 타 부처의 자료 협조를 용이하게 이루어지도록 삶의 질 향상 정책 관련 여러 분야의 국책 연구기관과 협조체제를 구축하여 영향평가 업무를 추진함
- 자체평가는 시·도 공무원과 시·도연구원이 평가 대상 정책을 선정하며, 평가는 시·도연구원이 주체가 되어 시·도의 자료 협조하에 진행하고, 자체평가 결과를 삶의 질 향상 위원회에 제출하는 방식으로 추진함
 - 우수 시·도에 포상하고, 연례보고서 형태로 작성하여 시·도에 배포하여 정보를 공유하고, 농어촌영향평가제도에 대한 인식을 제고함
 - KREI는 자체평가 매뉴얼 보완 및 교육을 담당하고, 삶의질향상위원회 사무국은 자체평가 매뉴얼 배포, 자체평가 계획서 및 결과보

고서 취합 등의 역할 수행

□ 삶의 질 향상 위원회 기능 강화 방안 모색

- 삶의 질 향상 위원회를 중심으로 부처간 협업 과제를 적극적으로 발굴, 정책을 추진할 수 있도록 적극적으로 유도
 - 협업 과제 추진 실적 등을 파악하여 위원회에 보고토록 함
 - 삶의 질 향상계획 부문별 실적 및 성과, 농어촌서비스기준에 대한 부처별 개선 노력 등을 종합 평가하여 매년 삶의 질 향상 위원회 보고
 - 아울러 부처별 삶의 질 향상정책 추진 상황 점검 결과를 대내외에 공표하는 등 관련 부처별로 적극적인 정책 추진을 유도
- 삶의 질 향상 정책 추진 과정에서 상시적인 협조와 조정, 의견 수렴 및 정책 피드백 등이 이루어지도록 주요 분야별로 분과위원회(또는 전문위원회)를 구성하여 활동
 - 분과위원회는 민간위원과 관련 부처 담당자 등으로 구성하며, 사안에 따라 수시 회의를 개최

□ 삶의 질 향상 정책에 대한 지자체 및 현장의 관심과 참여 유도

- 지자체의 삶의 질 향상정책 추진 실적 평가를 통한 인센티브 제공 방안 모색
 - 농어촌서비스기준 이행 실적 및 삶의 질 향상 정책의 성과를 지자체별로 평가하여 우수 지자체에 인센티브를 제공하는 방안을 마련함
 - 시·군 단위로 집계한 결과를 바탕으로 광특회계 시·도 및 시·군 자율편성사업 예산 책정 시 추가 인센티브를 제공하는 방안을 지역발전위원회 및 기재부 등과 협의하고 농식품부를 비롯한 관련 부처 예산 사업에도 반영
- 주민의 삶의 질 개선 과제 및 정책 추진 실태 등에 대한 농촌 현장의 의견 수렴을 위해 전국 단위 '삶의 질 모니터랑단' 을 구성, 운영

“
 삶의 질 향상 위원회의
 범정부 조정 기능을
 강화하며, 지자체
 인센티브 제공 방안
 모색 및 현장의 의견
 수렴·반영을 위한 체계
 구축 등을 시도
 ”

“
(가칭) ‘삶의 질
모니터링단’ 을
구성하여 상시적으로
현장의 의견을
수렴하여 삶의 질 향상
정책에 환류
”

- 형식적 운영에 그치지 않고 현장의 목소리를 다양하게 반영할 수 있도록 모니터링단이 중앙 차원만이 아니라 지방(광역 지자체) 단위에서 상시적으로 활동할 수 있도록 조직화함
- 지역의 주민단체 대표나 오피니언 리더, 현장 활동가 등이 모니터링단 구성원으로 참여하여 활동하도록 함
- 잉글랜드에서 8개 광역 지역 단위로 구성하여 운영한 Rural Affairs Forum 사례 참고

[참고] 영국의 Rural Affairs Forum 사례

- 2000년 농촌백서(Rural White Paper)의 작업 결과물로서 잉글랜드의 8개 광역지역별로 구성
- 독립적인 기구이며, 각 지역별 정부 사무소(Government Office)와 연계하여 활동
- 각 부처 장관들이 농촌 현실과 주민들의 정책 요구를 인지하도록 주민들과 직접적인 관계를 유지하고 정부 정책이 현장 수요에 맞추어 효과적으로 전달되는지 모니터링하는 역할



2014년

- 제88호 삶의 질 향상 정책의 성과와 과제(송미령, 성주인, 김광선, 조미형)
- 제87호 소나무재선충병과 방제 정책 과제(이요한, 석현덕, 구자춘)
- 제86호 한·칠레 FTA 10년, 농업분야 이행평가(문한필, 정호연, 김수지, 김영준)
- 제85호 한·미 FTA 발효 2년, 농업부문 영향과 과제(정민국, 문한필, 지성태, 이현근, 남경수)
- 제84호 AI 발생 및 대응 상황과 방역정책 추진 방향(허덕, 한봉희, 김형진, 이형우, 김진년)
- 제83호 2014년 주요 농정이슈와 정책 과제(황의식, 이계임, 송미령)

2013년

- 제82호 농업·농촌에 대한 2013년 국민의식 조사 결과(김동원, 박혜진)
- 제81호 중국 농업의 현황과 농정 동향(정정길)
- 제80호 단기소득 임산물의 유통 현황과 주요 과제(정호근, 권오복, 석현덕)
- 제79호 산지축산의 유럽 사례 및 시사점(석현덕, 문지민, 박소희)
- 제78호 2013년 김장철 주요 채소의 수급 전망(서대석, 노호영, 이금호, 이형용, 한은수)
- 제77호 일본 방사능 오염수 유출이 육류 시장에 미치는 영향(허덕, 이형우, 김원태, 김형진, 한봉희)
- 제76호 해외조림투자 확대를 통한 신성장 동력 발굴(이요한, 석현덕, 한기주)
- 제75호 쌀 직불제의 합리적 운용 방안(박동규, 승준호)
- 제74호 협력적 산림관리 거버넌스 구축방안(석현덕, 박소희)
- 제73호 DDA 농업협상의 최근 동향과 시사점(송주호)
- 제72호 2014년 이후 한육우 사육과 가격 전망(허덕, 우병준, 이형우, 김태우)
- 제71호 지역임업 활성화를 위한 산림산업 클러스터 육성 방안(석현덕, 안선진)
- 제70호 주요 농축산물의 2013년 추석 가격 전망(이용선, 우병준, 서대석, 승준호)
- 제69호 농업의 6차산업화 개념설정과 창업방법(김태곤, 허주녕, 양찬영)
- 제68호 주요국의 산림환경서비스 보상 실태와 산림환경서비스 보상 방안(정호근, 석현덕)
- 제67호 2013년 7월 북한의 수해 상황과 경제적 피해(권태진, 임수경)
- 제66호 농촌 6차산업화를 위한 농촌관광의 발전 방향(박시현)
- 제65호 유기농업의 기술 수요와 기술개발 로드맵(김창길, 정학균, 문동현)
- 제64호 농업총조사에 의한 시·군별 농업경쟁력 평가(이병훈, 윤종열, 윤영석)
- 제63호 국민행복을 위한 산림환경서비스의 정책 방향(석현덕, 안선진)
- 제62호 한·EU FTA 발효 2년, 농업부문 영향과 과제(문한필, 이현근, 남기천)
- 제61호 유전자변형 작물의 수입 현황과 과제(성명환, 박지연, 정원희)
- 제60호 창조경제, 농업·농촌의 새로운 활력증진 전략(박준기)
- 제59호 사료 원료의 수입 실태와 수입가격지수 산정(성명환, 윤재웅)
- 제58호 엔화 환율 하락에 따른 농식품 수출의 영향과 과제(박기환)
- 제57호 농어업재해보험제도 개편의 효과 분석(정원호, 최경환)



- 제56호 농촌 일자리 창출의 가능성과 정책 과제(송미령)
- 제55호 국내외 친환경농산물의 생산 실태와 시장 전망(김창길, 정학균, 문동현)
- 제54호 산불 관리의 현황과 개선 과제(정호근, 박소희, 석현덕)
- 제53호 농업 · 농촌의 공익적 가치에 관한 국민 지불의사와 지불금액 평가(김용렬, 정학균, 민자혜)
- 제52호 마늘 수요의 변화와 정책 과제(김성우, 노호영)
- 제51호 한 · 미 FTA 발효 1년, 농업부문 영향 분석(정민국, 문한필)
- 제50호 농식품 수출의 최근 동향과 지원 방안(박기환)
- 제49호 식물공장의 전망과 정책 과제(김연중, 한혜성)
- 제48호 사료 수급 및 가격 안정을 위한 정책 방안(지인배, 허덕, 송우진, 우병준)
- 제47호 2012년 농촌관광 수요와 시장규모(김용렬, 박시현)
- 제46호 종자산업의 도약을 위한 과제(박현태, 박기환)
- 제45호 축산물 유통의 주요 쟁점과 개선 방안(정민국)
- 제44호 국민행복 시대의 산림정책 방향과 과제(석현덕, 장철수, 민정택, 정호근)
- 제43호 정부 농기계임대사업의 실태와 개선 방안(강창용)
- 제42호 도시민이 바라는 농촌정주 공간의 모습(김용렬, 성주인)
- 제41호 농자재 기업의 공정거래법 위반 사례와 시사점(강창용)
- 제40호 소비자의 안심 식탁을 위한 정책 과제(이계임, 이동소)
- 제39호 2013년 농정 이슈와 정책 과제(김정호, 박준기)

2012년

- 제38호 농업 · 농촌에 대한 2012년 국민의식 조사결과(김동원, 박혜진)
- 제37호 농업수입보장보험의 필요성과 도입 방안(정원호)
- 제36호 식품 수급의 최근 동향과 시사점(황윤재)
- 제35호 2012년 김장 수급 전망(서대석, 이형용, 권회민, 이용선)
- 제34호 사료가격안정기금 도입의 영향 분석과 시사점(송우진, 정민국)
- 제33호 국제 곡물가격 상승과 장단기 대응방안(성명환, 한석호, 승준호, 신승희)
- 제32호 도시농부: 도농상생의 가교(김태곤, 허주녕, 김예슬)
- 제31호 외국인이 본 우리나라 농촌관광(김용렬, 윤유식)
- 제30호 농산물 비축사업의 실태와 개선 방안(최병옥, 승준호)
- 제29호 2012년 추석 과일 수급 전망(한재환, 신유선, 이미숙, 윤종민, 이용선)
- 제28호 최근 농가경제의 동향과 정책 과제(이병훈, 윤영석)
- 제27호 중국의 FTA 협상 전략과 한 · 중 FTA에 대한 시사점(최세균, 전형진, 정대희)
- 제26호 농촌지역 마을회관의 이용 실태와 시사점(김동원, 이병훈, 김광선, 박혜진)
- 제25호 약용식물의 수급 동향과 정책 과제(정호근, 조국훈)
- 제24호 학교급식 식재료 공급의 실태와 개선방안(국승용)
- 제23호 구제역 이후 양돈산업의 동향과 과제(정민국, 우병준, 김원태)



- 제22호 북한의 가뭄 실태와 영향 분석(권태진, 남민지)
- 제21호 농어촌의 과소화 마을 실태와 정책 과제(성주인, 채종현)
- 제20호 농촌사회의 양극화 실태와 시사점(박대식, 마상진)
- 제19호 중국 농산물에 대한 소비자 인식과 시사점(문한필, 전형진)
- 제18호 미국 BSE 발생이 축산물 시장에 미치는 영향(정민국, 우병준, 이형우)
- 제17호 한 · 중FTA와 농업 부문의 대응 방안(어명근)
- 제16호 건고추 가격의 변동성과 시사점(김성우, 한은수, 김명환)
- 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)



memo



memo

KREI 농정포커스 제88호

삶의 질 향상 정책의 성과와 과제

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2014. 5. 16

발 행 2014. 5. 16

발 행 인 최세균

편집위원 박성재, 김병률, 박준기, 성주인, 한석호

발 행 처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기로 117-3

02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 문원사

02-739-3911 munwonsa@hanmail.net

ISBN: 978-89-6013-602-1 93520

- 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.
-