

농촌 취락개발의 문제점과 개선방향

김 정 연

한국농촌경제 연구원

Issues and Directions for Rural Settlement Development

Kim, Jeong-Youn

Korea Rural Economic Institute

ABSTRACT

This paper is intended to review the major problems of rural settlement development and attempts to find the direction to enhance the effectiveness of rural settlement development policies and strategies.

Small amount of financial resources being mobilized, similar policies for rural settlement development have been implemented sectionally by the respective sectoral government bodies. It has resulted in a lot of conflict and ineffectiveness in the process of rural settlement development.

To rationalize the rural settlement development, there should be some change in the current practice of the projects: integration of development efforts, consideration of regional situation and settlement system, and introduction of principles and criteria suitable for rural settlement planning.

I. 서론

농촌취락의 저개발은 농촌경제의 상대적인 저위성과 더불어 '마음을 붙이고(定) 살만한(住) 곳(地)'으로서 농촌의 매력을 상실케 하는 주된 요인으로 작용하고 있다. 낮은 소득수준 및 소득기회의 문제와 함께 농촌취락의 저개발에 따른 생활환경의 악화는 농촌주민으로 하여금 과다한 생활비용(재생산비용)을 지불케 함으로써 지속적인 離村脫農의 주요 원인이 되고 있는 것이다.

구체적으로 마을의 주거환경 정비수준을 보면, 하수도시설과 쓰레기처리시설은 거의 전무하고, 67,000 여개의 자연부락중에서 간이상수도가 보급된 마을은 31%에 불과하며, 마을안길은 노퍽 협소와 도로망체계의 불합리로 농기계와 차량의 이동이 불

편하거나 아예 불가능한 곳도 허다하다.

농촌주택은 60년대 이전에 건축된 노후주택이 전체의 65% 이상을 차지하고 있고, 20평 미만의 소형가옥이 59%로써 주택구조도 영세하다. 난방시설, 상하수도시설, 입식부엌(29%), 수세식화장실(15%), 온수목욕탕(14%) 등과 같은 주택 내부시설 여건도 열악한 상태에 있다. 더구나 인구의 절대 감소에 의해 폐·공가가 계속 증가하여 1990년 주택센서스 결과에 의하면 10만호에 이르고 있다¹⁾.

이같이 농촌취락이 저개발된 배경에는 다음과 같은 두가지 문제점을 지적할 수 있다. 첫째로 대부분의 농촌마을이 자급자족적 농업을 경영하던 당시부터 자연발생적으로 형성 누적되어 왔기 때문에 그 구성요소인 주택 및 부속시설, 도로, 농경지 등이 무질서하게 분포하고 있어 하나의 취락개발을

註 1) 농어촌진흥공사(1994), "농어촌 산업진흥 강화방안", 농어촌발전위원회 발표자료, pp.29-31.

위해 대단히 많은 투자비가 요구된다는 점과, 50세대 미만의 마을이 58,976개로 전체의 88% 이상을 차지할 만큼 소규모 취락이 많은데다 인구감소가 계속되고 있기 때문에 개발수요는 다양하지만 투자효과가 작을 수 밖에 없다는 취락구조 자체의 문제점을 들 수 있다. 두번째로는 농촌 취락개발 관련 정책과 제도상의 문제점으로서, 농촌 취락개발을 위한 투자가 매우 소극적이었다는 점 외에도 유사한 내용의 사업을 여러 부처가 서로 독립적으로 추진하면서, 취락의 기능과 지역적인 특성을 별로 고려하지 못했고, 농촌취락에 적합한 계획수법이 개발되지 못하고 도시계획의 기법 또는 설계기준을 원용하는데 그침으로써 適實性을 결여하고 있다는 점 등을 지적할 수 있다.

따라서 이 논문은 먼저 기존의 취락개발 관련 제도 및 정책의 실태와 문제점을 평가하고, 농촌취락의 특성과 변화를 고려한 정책의 도입과 계획 및 개발방식의 개선방향을 모색코자 한다.

특히 최근들어 농촌취락공간 전체를 대상으로 하면서 [주거단지계획 또는 설계(residential site planning and design)]의 성격을 띄고 있는 [취락개발계획], [문화마을 조성사업], [취락구조 개선사업] 등이 농촌 주거환경 개선사업의 핵심을 이루고 있어 이에 대한 비교평가와 개선방향 모색을 중심으로 연구를 진행하고자 한다.

II. 농촌 취락개발 관련제도 및 정책의 평가

1. 농촌취락 개발수단의 종류와 성격

농촌 취락개발 또는 농촌 주거환경개선을 위한 수단에는 취락구조 자체의 개선을 내용으로 하는 것과 개별적인 취락 구성요소의 정비를 목적으로 하는 것으로 나뉜다. 농촌 취락개발 관련 계획 및 사업의 성격과 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 면급도시계획 대상지구 지정조건을 구비하지 못한 면소재지²⁾나 [군도시지역 취락지구] 지정조건을 구비한 곳³⁾에 대해서는 [국토이용관리법]에 의해 취락지구개발계획을 수립하도록 하고 있다. 이 계획은 용도지구 지정과 가로망 계획을 주요 내용으로 하는 基本計劃의 성격을 가지고 있으며, [택지개발촉진법], [토지구획정리사업법], [주택건설촉진법] 등을 적용하여 개발사업을 시행하도록 하고 있다.

둘째, 문화(집단)마을 조성사업은 1994년까지는 [면정주권개발계획]에서 중심마을로 지정된 취락 또는 '주민의 호응도가 높고 사업추진 여건이 양호한 지구'를 대상으로 [농어촌발전특별조치법]과 농림수산부의 지침에 의해 추진되어 왔으나 법적 근거가 명확하지 않았다. 그러나 최근 제정된 [농어촌정비법(법률 제4823호, 1994.12)]에서 "집단화된 농어촌주택, 공동이용시설을 갖춘 새로운 농어촌마을의 건설사업"이라는 조항을 두어 법적 근거를 분명히 하였다(동법 제 2조 3의 7). 이 사업은 생활기반(택지개발, 도로, 상하수도, 하천정비 등), 편익복지

註 2) 면소재지중에서 다음 조건중 하나를 구비한 지역에 대해서 도시계획을 수립하도록 하고 있다(면급도시계획수립지침 2의 나).
 ① 중심지 및 그 인접지역(약 1km권내)에 인구 1만 이상일 것,
 ② 중심지 및 그 인접지역(약 1km권내)에 인구 5,000인 이상으로서 전취업인구의 30% 이상이 도시적 업종(제2차, 3차 산업)에 종사할 것,
 ③ 고속도로 주변, 군사기지, 산업기지, 대도시 주변 등으로 향후 10년내에 전 ①항 또는 ②항의 조건을 갖출 전망이 인정될 것,
 ④ 중심지 인구밀도가 40인/ha 이상인 부락이 連擔되어 인구 3,000인 이상일 것,
 ⑤ 관광자원, 지하자원 등의 개발로 인구집중이 급격히 예상되는 지역일 것
 註 3) 상주인구 250인 이상 또는 가구수 50호 이상의 주민의 집단적 생활근거지로 이용 되고 있거나 이용될 지역과 댐건설 공역수면 매립 등 공공사업의 시행으로 인하여 이주단지를 조성할 필요가 있는 지역 등을 포함한다(국토이용관리법 시행규칙 2조 4의 1).

시설(마을공동회관, 어린이놀이터, 공원 등), 생산관련시설(공동차고, 공동창고, 공동작업장 등), 주택신축까지를 포함하는 新住居團地開發事業의 성격을 가지고 있다.

셋째, 1976년 이후 내무부는 전국의 일반 농촌마을을 대상으로 하여 취락구조개선사업을 추진해 오고 있으며, 주택을 비롯한 생활기반시설의 계획적인 입지와 노후불량 주택의 재배치·이전을 주요 내용으로 하고 있다. 취락의 정비형식에는 새로운 택지를 조성하고 주택을 이전 신축하여 새로운 마을을 형성하는 新村型(A型), 기존 마을의 도로나 공공시설을 재배치하면서 일부 노후불량 주택의 개량과 함께 인근에 분산되어 있던 가옥을 합촌하여 정비하는 방식인 改善 및 合村型(B型), 그리고 기존 마을의 골격을 유지하면서 5~6동 가량의 불량주택 개량을 통해 정비하는 停頓型(C型)이 있다(김선기, 1992, p.19). 여기서 A형은 [새로운 주거단지

조성사업]의 성격을, B C형은 [既存住居團地再整備事業]의 성격을 가지고 있다.

넷째, 농어촌정비법에서는 일반 농촌취락을 대상으로 하는 [농어촌마을 재개발사업]과 [분산마을 정비사업]을 도입하고 있다(동법 제2조 3의 7). 아직 시행령이 제정되지 않고 있어서 구체적인 내용은 파악할 수 없으나 B, C형의 취락구조개선사업과 유사한 [기존 주거단지 재정비사업]의 성격을 가지는 것으로 판된다.

이상과 같은 농촌취락개발 수단들이 가지고 있는 성격과 내용으로부터 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다.

첫째, 농촌취락은 그 중심기능 정도에 따라 계층을 형성하면서 각각의 배후지 또는 각 계층의 취락간에 조직적인 상호 작용을 함으로써 농촌 정주체계(rural settlement system) 또는 농촌 정주생활권을 형성한다. 모든 농촌취락은 농촌 정주체계상의

<표 1> 농촌 취락개발 관련 정책·제도의 종류와 성격

	취락지구 개발계획	문화마을 조성사업	마을재개발 및 분산마을정비사업	소도읍 개발사업	취락구조 개선사업
<ul style="list-style-type: none"> ○ 근거법령 ○ 주관부처 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국토이용관리법 ○ 건설교통부 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌정비법 ○ 농림수산부 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌정비법 ○ 농림수산부 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정지침 ○ 내무부 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정지침 ○ 내무부
<ul style="list-style-type: none"> ○ 대상지역 - 행정체계상의 위치 - 정주체계상의 위치 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 면소재지, 일정기준 이상인 마을, 준농림지에 일정기준 이상의 취락을 개발할 경우 ○ 명시하고 있지 않음. - 대체로 2-4계층의 농촌중심지와 일부 기초취락이 이에 해당됨. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 명시하고 있지 않음. * 도지사가 농어촌 생활환경 정비구역으로 지정한 곳 ○ 중심취락일 것만 명시하고, 대상지의 중심 기능 수행 정도에 대해서는 언급하고 있지 않음. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 좌동 ○ 명시하고 있지 않음. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 읍·면소재지 ○ 명시하고 있지 않음. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 명시하고 있지 않음. ○ 명시하고 있지 않음.
<ul style="list-style-type: none"> ○ 시작년도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1973년 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1991년 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1995년 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1976년 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1972년
<ul style="list-style-type: none"> ○ 계획의 내용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용도구획 계획 ○ 가로망 계획 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생활환경정비 ○ 편익복지시설 ○ 생산관련시설 ○ 주택신축 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 마을·주택 ○ 편익·복지시설, 환경정비시설, 상하수도 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도로, 하수도 ○ 생활환경 ○ 유통·소득기반시설 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용도지구별 토지이용계획 ○ 마을기반시설 - 도로, 배수로 ○ 주택 및 기타 주거환경시설 ○ A, B, C형
<ul style="list-style-type: none"> ○ 계획의 성격 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 토지이용계획, 기본계획 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 새로운 주거단지 개발사업 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주거단지 재정비사업 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 품목별 개발사업의 종합 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주거단지 재정비사업

어떤 하나의 위계상에 위치하며 그 위계에 적합한 행정, 경제, 사회, 문화적 기능을 수행하고 있는 것이다. 따라서 개별 취락을 대상으로 하는 개발계획과 사업은 그 보다 상위의 지역계획에서 담고 있는 정주체계 설정, 각 계층의 취락에 대한 개발구상 등의 내용을 수용해야 한다⁴⁾.

그러나 기존의 취락개발계획 사업들은 상위의 군·면단위 지역계획과의 연계성이 거의 없는 상태에서 취락의 내부구조만을 대상으로 하고 있다. 이에 따라 농촌 정주체계상에서 개발대상 취락이 담당해야 할 기능과 특성 및 장기발전 방향을 합리적으로 고려하지 못하게 되어 새로운 개발수요가 반영되지 못하거나 과잉 투자될 우려를 안고 있으며(서찬수, 1993, p.37), 결과적으로 지역의 공간구조를 왜곡할 가능성이 높다.

둘째, 대부분의 개발사업이 도시적 주거공간의 조성에 치중하면서 취락의 사회 경제적 기능 향상에 대해서는 소극적이고, 주변의 농업 또는 산업공간과의 연계를 고려치 않고 있다.

셋째, 면소재지급의 농촌중심지에 있어서는 각기 다른 중앙부처에 의해 성격이 다른 개발수단 또는 제도가 중복 적용됨으로써 개발과정에서 충돌이 일어나는 경우가 많다. 이에 대해서는 3장에서 구체적으로 살펴보기로 한다.

2. 계획의 수립 및 사업의 시행

가. 대상지의 선정과 계획수립

취락지구 개발계획은 개발대상 취락이 국토이용관리법에서 정하고 있는 기준에 해당하면 군수가 계획구역의 지정 및 개발계획을 수립·시행하고 건설교통부장관의 승인을 얻도록 하고 있으나 지금까지는 대단히 소극적으로 추진되어 왔다. 1995년 1월 현재 50호 이상인 취락 7,965개 중에서 4,250개(53.4%)만이 취락지구로 지정되었고, 이 중에서 469개(11.0%)만이 계획을 수립했거나 진행중에 있을 뿐이다.

문화마을 조성사업은 농림수산부의 지침에 따라 군수가 대상지구를 선정하여 도지사의 의견을 첨부하여 제출하면 농림수산부장관이 확정하도록 하고 있다. 기본계획은 군의 계획수립 능력과 인력 부족을 이유로 농어촌진흥공사에 위탁하여 수립하여 도지사의 확정을 받고, 실시계획은 군수가 직접 수립하거나 농어촌진흥공사 또는 민간전문업체에 위탁하여 수립토록 하고 있다(농림수산부, 1994, pp.21~24).

취락구조 개선사업은 원칙적으로 전국의 모든 농촌마을을 대상으로 하고 있으나, 실제로는 내무부의 지침에 의해 철도변, 고속도로변, 국도변, 관광지 주변, 특수지역 등 정책지구를 중심으로 이루어져 왔다(최양부, 정기환, 1984, p.67; 김선기, p.35). 그러나 계획의 수립은 리·동 개발위원회에서 작성한 마을개선계획을 주민총회로 확정함으로써 진행된다. 이는 정부의 지원규모가 과소하여 마을주민의 노력동원과 토지기부가 전제되어야 하기 때문이기는 하지만 주민 주체의 민주적 계획과정이라고 할 수 있다.

나. 사업의 시행

취락지구를 도시계획사업으로 개발할 경우는 도시계획법을 준용하고 토지구획정리사업으로 개발하는 경우는 토지구획정리사업법의 일부 조항을 준용하도록 하고 있으나(국토이용관리법 제11조 6항), 중앙정부로부터의 재원지원이 없기 때문에 수도권을 제외한 일반 농촌지역에서는 사업집행이 잘 안되고 있다. 전라북도의 경우 취락지구로 지정된 133개 취락중에서 79개 취락이 개발계획만 수립되었을 뿐 실질적인 투자가 이루어지지 못하고 있다(김선기, p.35).

문화마을 조성사업에서 군수는 사업 시행과정에서도 역시 사업비만 관리할 뿐 공사감독, 분양 등을 농진공에 위탁하고 있다. 주민은 집단마을 추진위원회와 주택건설추진조합을 구성하여 사업시행에 참여하고 있는데, 집단마을 추진위원회는 사업의

註 4) 농림수산부가 주관하고 있는 문화마을 조성사업은 면정주권개발사업에서 중심마을로 선정된 취락을 대상으로 함으로써 상위계획을 수용하고 있다.

초기단계에서 주민설득·공청회 개최 등의 역할을 하였으나 토지수용이 끝나고 공사가 시작되면서 역할이 중단되었고, 대지를 분양받은 자들로 구성되는 주택건설추진조합은 주택건설의 추진과 단독주택건설에 관한 종합계획 등을 수행토록 하였으나 건축 공사비를 수납 관리하는데 그치고 있다⁵⁾.

취락구조개선사업은 완전도급, 부분도급, 마을직영 등 세가지 방법중에서 주민의사와 지역여건에 따라 하나를 택하도록 하고 있다. 그러나 앞에서 지적한 바와 같이 정부의 지원규모가 과소하기 때문에 마을 하부기반시설의 정비없이 신축주택을 획일적으로 재배치하는 개별 주택개량 위주로 전략하는 경우가 많다(서찬수, p.37).

3. 개발 대상구역의 결정과 토지이용 관련법의 적용

가. 기존의 용도지역을 거의 변경하지 않고 재정비하는 경우

기존의 주거구역 또는 용도지역을 거의 변경하지 않고도 가능한 경우는 농촌주민이 농가 또는 농업관련 개별 건축물을 신·증·가축하거나, 기존 주택지의 地目 또는 용도지역을 거의 변경하지 않는 소규모 현지개량사업, 그리고 B, C 型的 취락구조개선사업 등을 들 수 있다. 특히 내무부의 취락구조개선사업지침은 '가급적이면 농경지의 침식을 억제하고 구릉지와 잡종지를 이용하더라도 자연훼손을 해서는 안된다.'고 못박고 있어 기존의 용도지역을 변경할 필요성이 적다(김선기, p.18)

그러나 이러한 개발사업은 [농지보전 및 이용에 관한 법률]등과 같은 농지관련 법령의 엄격한 적용을 받는다. 즉 농지전용의 허가·신고·동의·협의 승인(농지보전 및 이용에 관한 법률 제4조)을 받아야 하며, 농가의 생활 및 생산활동과 관련이 적은

<표 2> 농촌 취락개발 유형별 계획의 수립과 집행과정 비교

	취락지구 개발계획	문화마을 조성사업	마을재개발 및 분산마을정비사업	소도읍 개발사업	취락구조 개선사업
<ul style="list-style-type: none"> ○ 계획수립 - 주체 - 담당부서 - 계획기간 - 계획수립 방식 - 심의·확정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시장·군수 ○ 도시과, 건설과 ○ 5년 ○ 위탁 ○ 건교부장관 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시장·군수 ○ 산업과 ○ 3년 이상 ○ 위탁, 기획기술 지원단의 지원 ○ 도지사 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대체로 좌동 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시장·군수 ○ 건설과 ○ 1년 ○ 행정기관 ○ 불필요 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 里洞개발위원회 - 실체는시·군이 주체 ○ 1년 ○ 里洞개발위원회 ○ 도 마을계획 심의위원회
<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업시행 - 주체 - 방법 - 지원제도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시장·군수 ○ 개발사업의 시행은 타법에 위임. ○ 없음. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 군수, 위탁시행자 ○ 상거 관련법과 지침에 근거 ○ 단지조성보조 -지구당 20억원 수준 ○ 주택자금 융자 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시장·군수,위탁 ○ 생활환경정비시행계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시장·군수 ○ 지침에 의거 ○ 국·도비 보조금, 교부세 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시장군수 ○ 완전도급, 부분도급, 마을직영 - 주택개량사업 병행 ○ 기반정비 -마을당 1억원 ○ 주택자금 융자
<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업실적 		32개 지구	미시행	1,443개 읍·면소재지	8,635 마을

註 5) 문화마을 조성사업에 있어서 주민의 역할과 그 문제점에 대해서는(오방일(1995), "농촌 마을조성사업의 반성-계룡집단마을을 중심으로-", 제2차 향촌마을 세미나 발표논문, p.6~8.)을 참조할 것.

건축물의 건축이 엄격히 제한되고 있다. 특히 농업진흥구역내의 행위 제한 및 변경에 대해서는 [농어촌발전특별조치법]을 적용하고 있다.

결과적으로 민간자율의 소규모 개발사업에서는 용도지역의 변경에 따른 토지이용 관련 법령간의 충돌은 없지만 각종 농지 및 건축 관련법령 등 20여개의 개별법의 적용을 받기 때문에 개발과정에서 많은 불편이 뒤따르고 있다.

나. 용도지역을 변경해야 할 경우

취락개발사업의 대상구역이 국토이용관리법에서 정하고 있는 취락지구 지정조건에 해당되면 먼저 준도시지역 취락지구로 국토이용계획 변경 절차를 거쳐야 한다. 현재 취락지구로 고시된 농촌취락중에서 상당수가 20여년 전에 지정된데다 기존의 주거구역만을 협소하게 포함하고 있기 때문에 취락지구개발계획, 문화마을 조성계획, A형의 취락구조개선사업 등과 같은 계획적인 개발사업을 추진하기 위해서는 취락지구의 확대지정이 필요하다. 그러나 취락지구 확대에 따른 국토이용계획 변경 대상 토지의 대부분이 취락지역을 둘러싼 농경지이며, 그 중에서도 국토이용계획상 農林地域 또는 保存林地 일 경우는 농지 관련법 및 산림법에서 토지의 도시적 이용을 엄격히 제한하고 있기 때문에 [취락지구] 지정 자체가 곤란하다.

문화마을 조성사업에서는 기존 도시계획구역내 또는 이에 인접한 준농림지에 사업지구를 정하고 개발사업을 시행한 다음 취락지구로 국토이용계획을 변경하려는 사례가 많은데, 이 경우는 용도지역의 변경에 따른 문제보다는 기존의 도시계획과의 내용적인 부정합과 개발투자의 효과성이 문제가 된다.

취락구조개선사업은 아직까지는 새롭게 조성하는 주거지의 규모가 대부분 20호 이하로 소규모이고 우량농지를 피하고 있기 때문에 국토이용계획

변경과정에서의 문제는 크지 않다. 그러나 사업의 규모가 확대될 경우 문화마을 조성사업과 동일한 문제에 부딪히게 될 가능성이 크다.

다. 미개발지에 주거단지를 조성하는 경우

최근 3만 m^2 이하의 준농림지에 대해서 택지개발 행위를 폭넓게 허용하고 있다⁶⁾. 특히 수도권지역에서는 3만 m^2 이하의 택지개발을 시행할 경우 과밀억제권역과 성장관리권역은 수도권정비위원회의 심의 없이도 가능하고, 자연보전권역에서도 수도권정비위원회의 심의 후 가능하도록 수도권정비계획법 및 시행령을 개정함으로써 결과적으로 주체가 누구이든지 수도권 전역에 택지개발이 가능토록 하였다.

따라서 준농림지에 지정된 개별 취락지구의 면적은 3만 m^2 를 넘지 못하지만, 지역 교통망 및 지역단위의 공급처리시설 등이 정비되지 않은 상태에서 개별적인 취락지구가 群集을 이루어 실질적인 中大規模의 주거단지를 형성함으로써 혼잡 또는 과밀개발 문제를 발생시킬 가능성이 높다. 따라서 취락지구 개발을 상위의 지역계획에서 효과적으로 규제하지 못할 경우 대도시권 전반의 과행개발 또는 근교 농촌지역의 난개발을 초래할 가능성이 높다 (이재룡, 1994.11, p.87~91).

4. 개발계획 및 설계

취락지구 개발계획과 문화마을 조성사업은 기본적으로 격자형의 街區와 聚落構造를 취하고 있다. 취락구조개선사업도 사업규모가 클 경우는 격자형 구조를 택하지만, 사업규모가 작을 경우는 새로운 건축물을 평지와 산지의 접합부에 일렬로 배치하는 列狀構造가 많은 편이다.

어느 경우에 있어서나 지형조건 또는 인접한 지역과의 공간적 연계에 대한 고려를 소홀히 함으로

註 6) 농업진흥지역 밖의 지역에서 농지 및 準保全林地 등으로서 농림업의 진흥과 산림 보전을 위하여 이용하지만 開發用途로 이용할 수 있는 지역으로서(국토이용관리법 6조), 종전의 경지지역 중에서 농어촌발전특별조치법에 의해 지정된 농업진흥지역이 아닌 지역과 산림보전지역 중에서 산림법에 의해 지정된 保全林地가 아닌 지역, 개발촉진지역중에서 개간촉진지역이면서 개간촉진지구를 말한다(이재룡, p.81).

써 기존의 공간질서와 판이한 취락 공간구조를 형성하는 경향이 있다. 따라서 이 새로운 취락구조는 불규칙한 지형조건과 부정형의 토지, 그리고 이에 순응하여 조성된 도로 배수체계로 이루어진 기존의 공간구조와 조화를 이루기가 어렵다(배청, 1993.8, p.143).

토지이용계획에 있어서는 취락지구개발계획의 경우 건설교통부의 [준도시지역 취락지구개발계획 수립지침]을 적용하고 있으나 수도권의 난개발 억제에 중점을 두고 있을 뿐 일반 농촌지역에는 부적합한 내용이 많고 구체적이지 못하다(표 3). 문화마을 조성사업은 취락지구개발에 관한 시·군조례⁷⁾, 기존 도시계획법 또는 도시개발사업법에서 제시하고 있는 도시계획기준 또는 도시계획시설기준을 원용하고 있으며, 취락구조개선사업에서는 <표 4>에서 보는 바와 같이 용도지역의 면적 비율과 도로의 노폭 등에 대한 내무부 지침을 적용하고 있다. 그러나 이들 지침은 주변지역 및 취락내부의 기능공간간의 연계, 동선체계, 취락의 기능과 위계에 따른 시설의 배치 기준, 도시성과 농촌성이 복합되어 있는 농촌 중심지(중심취락, 소도읍)에 있어서의 계획기준 등에 대한 구체적인 방안을 제시하지 못하고 있다.

농촌 취락개발에 있어서도 개발의 규모가 커질수록 고밀도화를 추구하면서 주변 경관과의 부조

화, 농촌취락의 특성 상실, 역사적·전통적 공간에 대한 무시 경향이 강해지고 있다. 특히 수도권지역에서는 준농림지라면 어느 곳에서나 택지개발이 가능하게 됨으로써 고밀도의 인공공간이 자연공간을 압도할 가능성이 높다.

Ⅲ. 합리적인 농촌 취락개발을 위한 과제와 개선방향

1. 취락개발 과정의 합리화

농촌취락개발은 종합적인 농촌개발의 한 부분으로서 타 부문 사업과 연계되어야 할뿐만 아니라 사업의 추진체계도 사업간 조정이나 일관성 있는 추진을 위해 일원화할 필요가 있다(김선기, p.80~82).

이를 위해서는 지방정부에 전담기구를 설치하여 취락개발 관련 사업을 통합 추진할 수 있도록 해야 한다. 중앙정부 단위에서도 통합조정기구를 설치하는 것이 바람직하나, 그렇지 못할 경우는 업무의 중복과 충돌이 심한 부문을 각 부처의 특성에 맞춰 기능별로 나누어 분장하는 것이 바람직하다. 중앙정부는 다양한 정책 메뉴의 개발과 기술지원을 강화하고, 대상지 선정 등 집행에 관련된 업무는 지방정부에 위임함으로써 지역의 필요와 개발 우선순위

<표 3> 취락지구개선사업의 용도지구 구분

용도지구	구성비율	용도내역
주거지구	30 %	택지, 소규모 작업공간
도로시설지구	15-30 %	마을진입로(8m이상), 간선도로(8m이상), 지선도로(4m이상), 주차공지
공동생산시설지구	20 %	공동작업장, 공동창고, 공동축사, 공동퇴비장, 정미소, 농기계수리센터, 공장(새마을 공장, 소규모 공장)
공동복지시설지구	15 %	마을회관, 구판장, 공동목욕탕, 공동빨래터, 이용원, 공동변소, 경로당, 정자, 탁아소, 어린이놀이터, 공장, 소공원, 학교
녹지지구	20 %	자연녹지, 생산녹지

자료: 건설부, 「교육교재」, 1994. 7, pp.6-11.

註 7) 국토이용관리법령 개정에 따라 건설부는 각 시·군의 “취락지역 개발에 관한 조례”를 폐지토록 했다(1994. 4. 24).

에 따라 신속하게 사업이 추진될 수 있도록 해야 할 것이다.

이와 함께 취락개발계획과 상위 관련계획을 효율적으로 연계함으로써 지역개발의 종합성과 체계성을 확보토록 해야 한다. 즉, 상위의 지역계획에서 제시하고 있는 정주체계(생활권)의 설정, 취락의 규모·기능, 공간연계, 개발방향 등을 토대로 개별 취락계획을 수립하도록 해야 한다.

67,000여개에 달하는 농촌취락 모두를 계획적으로 개발할 수 없으므로 필요한 지역에 대해서는 민간의 건축행위 등 취락구조에 영향을 미칠 수 있는 개발행위를 계획적으로 유도·규제하는 장치가 필요하다. 최근 농어촌정비법에서 도입하고 있는 [농어촌생활환경정비]에 관한 규정(동법 제31조)을 좀더 폭넓게 활용하고, 법에서 지정하고 있는 시행주체가 아닌 민간이 개별적으로 사업을 시행할 경우에도 취락 전체의 합리적인 개발이 될 수 있도록 기준과 원칙 및 규제·유인제도를 도입할 필요가 있다.

2. 정주체계상 취락의 위계 및 기능 고려

농촌취락의 기능과 체계는 1계층 중심지의 기능 강화와 2-4 계층 중심지의 기능 약화의 동시적인 진행에 의해 변화하고 있다. 특히 2-3 계층 중심지들은 주민 생활권의 확대에 의해(by-pass)당하고 있고, 행정구역체계상 동일 계층에 속한 중심지들 간에도 중심기능 격차가 심화되면서 전국 면소재지의 75% 이상이 행정서비스 기능을 제외한 거의 모든 생활서비스 기능면에서 일반적인 농촌취락과 거의 차이가 없는 수준으로 쇠락하고 있다. 일반 농촌취락은 인구감소, 생활양식 및 농업경영의 변화에 의해 과거의 공동체적 기능을 상실하고 개별 가구의 생산과 주거만을 위한 공간으로서 그 기능이 현저히 축소되고 있다⁸⁾.

따라서 효과적인 농촌취락개발이 가능하기 위해서는, 첫째로 농촌정주체계와 취락기능의 변화 방

향과 기제가 파악되어야 하고, 둘째로 장래 정주체계의 설정과 함께 지역발전을 위해서 성장을 억제해야 할 취락, 현재 쇠퇴하고 있지만 기능 강화를 위해 개발해야 할 취락, 소멸하도록 내버려 두거나 촉진해야 할 취락이 구분되어야 한다.

향후 농촌 정주체계가 몇개의 계층구조를 가져야 하는지와 각 위계에 속한 취락은 어떤 기능을 수행해야 하는지에 대해서 명확히 판단하기는 곤란하지만, 중심취락은 주거지로서의 기능보다는 사회경제적인 의미에서 지역발전을 선도하는 성장축점(growth point)으로서의 역할이 더욱 강조될 것이며, 가장 하위의 농촌마을은 최말단 거주단위로서 양질의 주거 생산공간으로의 개발수요가 높을 것으로 보인다.

3. 지리적, 산업적 특성을 고려한 취락정비 모형의 개발

평지 중간농촌에서는 앞으로도 규모의 축소는 계속되겠지만 소멸하는 취락은 많지 않을 것이다. 또한 지역적 특성에 따라서 전업적 취락(예: 서남해안 평야지역)과 겸업적 취락(예: 경부축 주변의 충남북지역)으로 분화되고 있다. 따라서 기존 마을의 구조개선, 시설개량, 새로운 시설의 추가적 배치를 내용으로 하는 [聚落再整備方式]이 중심을 이뤄야 할 것이다.

산촌 등 원격고립 농촌은 급격한 인구유출에 의해 거주기능 유지가 불가능한 소규모 산재취락의 생활 거점을 이전하여 중심마을에 통합하는 [聚落移轉에 의한 統廢合方式]이 바람직할 것이다. 이때 농경지로의 이동시간과 비용의 절감을 위해 중심마을과 이전대상 마을 주변에 있는 농경지간의 농로망과 생산기반의 정비도 필수적이다. 그러나 경관이 우수한 지역은 이전하지 않고 휴양촌, 민박촌으로 개발하는 방안도 고려되어야 한다.

도시근교 농촌은 도시적 취락이 확산되면서 기존의 농촌 community가 붕괴·변질되어가고 있으

註 8) 최근에는 농촌마을의 공동체적 기반이 완전히 무너져 정주단위로서의 실체를 상실 했다는 주장이 제기되고 있다(윤원근(1994), "한국 농가주택의 공간변화와 영농형 태의 관련성 연구", 중앙대학교 대학원 박사학위논문, pp. 208~211).

며, 무정형의 도시팽창에 의한 대도시권 전반의 파행개발 가능성이 높다. 따라서 개별 취락에 대해서는 [中低密度의 田園住居團地 造成方式]을 도입하고, 상위의 지역계획에서도 일정 지역단위의 주거밀도 및 취락밀도를 규제해야 할 것이다.

IV. 요약 및 결론

1970년대 이후 수많은 취락개발 관련 정책들이 추진되어 왔지만, 농촌취락은 여전히 낙후되어 있고 인구감소와 함께 그 존립 기반마저 상실해 가고 있다.

이같은 현상의 배경에는 여러가지 요인들이 복합적으로 작용하고 있으나 이 논문에서는 단지개발 형태의 취락개발 과정에서 노정되는 문제점들을 중심으로 검토하였다.

첫째, 유사한 성격과 내용을 갖는 다수의 취락개발 수단들이 혼재하고 있다. 그리고 실제 개발과정에서는 취락의 사회 경제적 기능 향상에 대해서 소홀히 하고 있으며, 상위의 지역계획과도 연계되지 않고 있다. 둘째, 대상지역의 선정, 계획수립, 사업 시행 과정이 지나치게 중앙정부 주도적이고 부처별로 다기화되어 있다. 셋째, 취락개발이 가능하려면 대상 토지에 대한 각종 토지이용 관련법의 적용을 받아야 한다. 소규모 개발사업일 경우는 20여개의

개별법의 적용을 받아야 하고, 일정 규모 이상의 개발일 때는 국토이용계획의 변경이 필요하지만 관련 기관 또는 법령들의 충돌로 어려움이 많으며, 대도시 근교의 준농림지의 경우는 최근 택지개발행위가 폭넓게 허용됨으로써 난개발될 가능성이 높다. 다섯째, 지형조건 및 기존의 공간질서와 어울리지 않는 취락 공간구조를 형성하고, 주변지역과의 사회적·공간적 연계를 별로 고려치 않고 있다.

이상과 같은 취락개발과정상의 문제점을 극복하기 위해서 다음과 같이 제안하였다.

첫째, 개발행정의 수직적·수평적 통합이 전제되어야 한다. 지방정부는 취락개발 관련사업을 통합 추진할 수 있도록 전담기구를 두고, 중앙정부는 각 부처의 특성에 맞춰 업무를 재분장하고 다양한 정책 메뉴의 개발과 기술지원을 강화할 수 있어야 한다. 이와 함께 취락개발계획과 상위 관련계획을 연계함으로써 지역개발의 종합성과 체계성을 확보할 수 있어야 한다. 둘째, 취락의 기능과 역할을 고려한 개발이 이루어져야 한다. 농촌 중심지는 단순한 주거공간의 정비보다는 지역개발의 거점으로서의 사회·경제적 역할 강화가 더 중요하며, 일반 농촌 취락은 현대적인 생산·생활활동을 효과적으로 수용하는 양질의 주거단지로서의 개발이 필요하다.

셋째, 지리적·산업적 특성을 고려한 취락 정비 모형이 개발되어야 한다. 평지 또는 중간농촌은 취

<표 4> 취락 유형별 정비과제

구 분	聚落再整備	聚落再編成	
		聚落移轉	都市近郊 聚落整備
내 용	<ul style="list-style-type: none"> 기존 취락구조 개선, 시설 개량, 새로운 시설 추가 	<ul style="list-style-type: none"> 급격한 인구유출로 거주기능 유지가 곤란한 취락의 생활거점 이전 	<ul style="list-style-type: none"> 무질서한 도시팽창을 방지하기 위한 계획적 주거지 개발
과 제	<ul style="list-style-type: none"> 새로운 생산·생활양식의 변화에 대응할 수 있도록 생산기반 및 생활환경의 통합 정비 	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 비용 절감을 위한 중심취락의 형성 효율적인 생산활동을 위한 생산기반 및 농로망의 정비 	<ul style="list-style-type: none"> 전원적 주거단지조성 <ul style="list-style-type: none"> - 기존취락 - 신규취락(준농림지) 효율적 대도시권관리 중심도시 및 주변도시와 효율적 연계
대상지역	<ul style="list-style-type: none"> 평지농촌, 중간농촌 	<ul style="list-style-type: none"> 산촌등 원격·고립농촌 	<ul style="list-style-type: none"> 도시근교농촌

락재정비 방식이, 산촌등 원격고립 농촌은 취락이전에 의한 통폐합 방식이, 도시근교 농촌은 중저밀저층의 전원마을단지 조성 방식이 바람직할 것이다.

결론적으로 어떠한 개발행위이든지 지역의 발전방향 또는 지역적 특성에 부합하도록 유도할 수 있어야 한다. 특히 복잡하게 얽혀있는 개별법을 일일

이 적용하여 취락개발행위를 규제하기 보다는 농어촌정비법에서 도입하고 있는 '농어촌생활환경정비'에 관한 규정을 보완하여 좀 더 폭넓게 적용하고, 민간의 소규모 개발사업까지도 합리적으로 이루어질 수 있도록 계획의 기준과 원칙 및 유인제도를 도입할 필요가 있다.

參 考 文 獻

- 기획기술지원단·공주군(1991), [계룡지구 집단마을 조성사업 기본계획 및 기본설계].
- _____·철원군(1994), [와수지구 문화마을 조성사업 기본계획 및 기본설계].
- 김선기(1992), [농촌 주거환경개선사업의 효율적 추진방안], 한국지방행정연구원.
- 농림수산부(1994), ['94 농어촌 정주기반조성사업 실시요령].
- 농어촌진흥공사(1994.4), "농어촌 산업진흥 강화방안", 농어촌발전위원회 발표자료.
- 배 청(1993.8), "농촌계획의 사례연구", [대한국토도시계획학회지], 제28권 제3호, 대한국토 도시계획학회, pp.131~149.
- 서찬수(1994), [농촌주거환경개선사업의 추진방향과 과제], 대구경북개발연구원.
- 오방일(1995), "농촌마을조성사업의 반성-계룡 집단마을을 중심으로-", 제2차 향촌마을 세미나 발표자료.
- 윤원근(1994), "한국 농가주택의 공간변화와 영농형태의 관련성 연구", 중앙대학교 대학원 박사학위논문.
- 이재룡(1994.11), "준농림지역이 도시개발에 미치는 영향과 대책-수도권지역을 중심으로-", [도시문제], 제29권 312호, pp.81-94.
- 이정환 외(1989), [정주체계에 따른 농촌중심지 기능분석], 한국농촌경제연구원.
- _____ (1992), [농어촌 정주생활권 개발의 장기방향], 한국농촌경제연구원.
- 최양부·정기환(1984), [마을종합개발의 종합적 접근], 한국농촌경제연구원.