

농촌생활환경정비 대상 시설항목의 선정: 정책적 제안

윤원근 * · 이상문 * *

* 협성대학교 지역사회개발학과 · ** 협성대학교 도시계획공학과

The Policy Proposal for Selecting Facility-Items of Rural Living Environment Renewal Program

Yoon, Won-Keun * · Lee, Sang-Moon * *

* Dept. of Community Development, Hyupsung Univ.

** Dept. of Civil Engineering, Hyupsung Univ.

ABSTRACT

The problem of outdated and surplus facility-items in existing Rural Living Environment Renewal Program(RLERP) makes this study focus on restricting the range of facility sorts for the purpose of coping with the changing rural living environment. In the four aspects of plan establishment, project implementation, comprehensiveness and linkage between programs, this study made an analysis of the existing RLERP that has 4-stage hierarchy, namely, Gun(county), Myun(primary administrative district), village and project site level

Firstly, Myun and upper level policy programs fulfill the comprehensiveness and planning aspects, but have defects in the implementation and linkage aspects. Secondly, the village level programs satisfies more or less the four condition, but give rise to the problems of equity between the project target village and the non-target, and of generalization of the planning method applying to a specific village. At last, project level programs, controlled by several ministries, have defects in comprehensiveness and linkage aspects, exposing the sectoralism of central government.

Above all, the existing RLERP has so many facility items, which have led to inefficient investment till now. Therefore, it's necessary that the environmental facilities should be selected(simultaneously reduced), referring to following 5 criteria.

- ① Exception of facilities relating to agricultural production.
- ② Confined to public facilities to be constructed by government support.
- ③ Common-use facilities located in small town and below level area.
- ④ Consideration of not only the present need but also the future need of rural residents.
- ⑤ Reflection

of a regional difference of mountain, plane and suburban area

Just 13 kinds of living environmental facilities are finally selected as the result of the selecting work, which can be an new alternative for RLERP. Concludingly, the selected facility items should be integrated into a designated project site by the prepared plan in order to enhance the efficiency of RLERP investment and also to satisfy the four analytic aspects mentioned above.

I. 서론

1. 연구의 목적

한국의 농촌개발은 초기에는 주로 경지정리사업을 중심으로 한 생산기반사업과 주거환경개선사업을 중심으로 한 생활환경사업이 주를 이루어오다가, 1980년대 중반에 접어들어 이들 사업들의 종합화와 계획적인 추진에 대한 필요성이 제기되기 시작했다. 이에 따라 1986년에는 행정구역상 군단위를 대상으로 농어촌지역종합개발계획이, 1990년대에는 정주권개발과 오지개발이 제도화되어 오늘에 이르고 있다.

그러나 이러한 사업들은 처음의 의도와는 달리 소기의 성과를 거두는 데는 한계가 노정되었다고 생각된다. 그것은 군단위와 면단위의 개발계획에 포함되는 대상사업이 한정되지 않아, 이 지역의 제반 문제점을 전부 나열하는 방식으로 계획이 수립됨에 따라 시설항목도 과다하고, 소요되는 투자비용도 정부가 감당할 수 없게 되었을 뿐만 아니라, 정부의 다수 부처가 관계되어 부처간 이해조정 문제도 제기된 바 있다.

한편 실천성이 전제된 마을단위 사업인 1970년대 이후의 농어촌주거환경개선사업과 1990년대의 문화마을조성사업도 이들 사업간의 예산지원상의 차별성, 산업사회에서 마을공동성의 약화에 따른 사업구역으로서의 단위마을 범위의 한계성, 전국의 일반적 농촌에 적용될 수 있는 범용성 등에서 문제점을 안고 있는 실정이다.

이에 따라 과거 경지정리 위주의 농촌개발과 부분적인 주거환경을 대상으로 한 생활환경정비에서 벗어나, 산업사회의 진전에 따른 농촌공간구조의 재편성의 차원에서 도·농간의 생활환경의 격차를 해소할 수 있는 농촌생활환경정

비를 위한 새로운 정책적 대안을 마련하는 것은 매우 중요하다.

특히 전국의 모든 일반적인 농촌에 적용할 수 있으면서, 중앙과 지방정부의 예산을 연계시킬 수 있는 실천성이 확보된 사업방식을 정립하기 위해서는, 무엇보다도 정비대상 시설을 명확히 하여, 이를 합리적·계획적으로 배정할 수 있는 구체적인 방안을 만드는 것이 무엇보다 중요하다.

이에 부응하여 본 연구의 목적을 다음과 같이 설정하고자 한다. 첫째, 농촌 생활환경 정비사업을 지역계획적 관점에서 사업의 시설항목을 검토한다. 둘째, 새로운 농촌생활환경 정비사업의 시설항목의 선정기준을 제시한다. 셋째, 앞의 선정기준에 의거 농촌정비사업에 적용할 수 있는 시설항목을 확정한다.

2. 기존 논의의 검토

본 연구주제와 관련하여 농촌지역을 대상으로 어떤 사업이 어떻게 시행되는 것이 바람직한지에 대한 그 동안의 연구들을 검토해보면 다음과 같다.

먼저 농촌정비를 위한 시설항목에 대한 본격적인 연구는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 1980년대 중반 군단위에 대한 농어촌지역종합개발과 1980년대 후반이후 면단위 정주권개발계획을 수립하는 과정에서 농촌에 배치해야 할 환경시설은 무엇이어야 하는가에 대한 문제제기가 있었다. 농촌지역종합개발에 대한 이론적인 논의과정에서 농촌개발은 경제, 사회, 물적인 부문을 종합한 종합개발사업이어야 한다는, 매우 광의적으로 대상사업에 관한 논의가 농촌경제연구원을 중심으로 이루어졌다.¹⁾ 이는 과거의 농촌을 단순히 식량생산위주의 공간으로 인식했기 때문에 1970년대

1) 최양부, "한국농촌의 갈등과 통합: 농촌사회 개발의 방향과 과제", 『농어촌사회개발의 방향과 과제』, 한국농촌경제연구원, 1986.

이후 농촌문제가 심각해지는 상황에서 농촌을 산업, 공간, 도시·농민이 복합된 존재로 인식을 전환하는 과정에서 나온 필연적 결과였다. 바꾸어 말하면 농촌은 단순한 식량생산의 공간을 넘어 다양한 경제, 사회, 문화, 생태적 기능을 수행하는 삶의 공간이라는 새로운 인식에서(최양부, 1986, pp.10-12), 농업만이 아닌 농업외의 다른 부분의 사업도 중시하게 된 것이다.

그러나 이후의 군단위 종합개발사업이 너무 많은 대상사업, 이로 인한 과도한 예산소요, 다기화된 정부부처간 조정의 문제가 제기되면서 새로운 농촌정비사업으로 대두된 것이 면단위 정주권개발사업과 오지개발사업이다. 여기서는 종합개발사업보다는 대상사업이 대폭 축소되어 주로 물적 사업을 대상으로 항목이 다소 줄어들기는 하였으나, 이 또한 면단위의 모든 물적 사업을 망라함으로써 군단위사업이 안고 있는 문제가 그대로 재연되는 상황이 빚어진 게 작금의 현실이다.

이러한 과정에서 어떻게 하면 계획된 사업들을 예산화할 것인가에 대한 논의도 활발하게 일어난다. 농어촌지역종합개발계획서에 포함된 사업을 실천하기 위한 방법으로서 지역별 예산편성제도의 개선이 제안되고²⁾, 이러한 문제를 해결하기 위해서 보조금에 관한 법률을 개정하여 지방정부에 의한 보조금 신청주의가 제도화되기도 하였다.³⁾ 그러나 이 제도는 그간의 정부의 정책관행-즉 지역의 계획과는 관계없이 중앙정부의 각 부처의 필요에 의한 보조금을 지방정부에 내시하는 정책-이 지속되면서 제대로 정착되지 못하는 결과를 초래했다. 이에 따라 군단위의 종합개발은 계획만을 수립하는 것에 만족하는 상황으로 변질되었고, 면단위 개발사업은 일정 사업비를 중앙정부가 배분하는 상황으로 변모되었다.

이는 아직까지도 농촌계획을 예산과 연계하여 실천하겠다는 정부의지가 부족하다는 것을 나타내고, 더 나아가서는

주어진 예산 아래 계획된 사업을 실천하기 위한 구체적인 프로그램이 마련되지 못했음을 반증한다.

한편 농촌환경시설에 대한 기존의 연구를 살펴보면 이정환외(1990)의 연구에서는 시설별, 계층별로 9가지의 시설 분류와 마을, 중심마을, 소도읍, 중심도시라는 4계층에 의해서 농촌에서 요구되는 제반 환경시설을 제시하고 있다. 기존 농촌생활환경정비사업의 시설항목과 다를 바 없다.

김성호외(1991)의 연구에서는 군 농어촌지역종합개발, 오지개발사업, 정주권개발사업에서 나타난 개발수요를 종합적으로 분석하고, 이중 산업경제개발과 문화관광개발의 일부를 제외한 생활환경위주의 대상사업을 제시하고 있다. 여기에서 제시된 대상사업은 ①농촌도로(소득원도로, 부락간도로), ②하천정비(상하수도, 상수원개발), ③분뇨오물처리장, ④취락정비(취락기반정비, 마을공동시설, 가로등시설), ⑤복지시설(복지회관, 기타), ⑥ 주택(주택신축, 주택개량)의 6가지로 제안하고 있다. 항목을 축소하는 것이 실천성을 높일 수 있다는 반성에서 나온 현실적인 제안이라 사료된다. 그러나 위의 연구에서 생활환경 항목을 제시했다 하더라도 전체 농촌계획체계 속에서 농촌공간상에 어떻게 배정해야 하는가에 대한 체계적인 논의라고 보기는 어렵다.

한편 생활환경시설 항목의 선정과 관련된 간접적 연구로서는, 먼저 농촌지역에 대한 계획제도가 전면적으로 조정되어야 한다는 논의의 과정에서 농촌계획을 위해서는 계획의 기본공간으로서 사업지구를 도입하자는 제안이 나타나고 있다.⁴⁾ 그리고 농촌정비는 지대별 특성에 따라서 달라져야 하고⁵⁾, 농촌의 공간위계별로 대상사업이 달라져야 하며⁶⁾, 생활권별로 시설을 배치하고⁷⁾ 그리고 농촌토지이용계획의 전체 속에서 마을내의 제반시설들이 배치되어야 한다는 논의도 나타나고 있다.⁸⁾ 그러나 구체적인 방법론에 대한 논의는 미흡한 편이다. 즉 사업지구에 대한 명확한 기준과 범역이 제시되지 않았고, 그리고 시설항목이 명확하지 않았으

2) 이홍렬외, 『지방정부 예산편성제도 개선방안연구』, 한국농촌경제연구원, 1986.

최양부, 『농촌지역종합개발과 농촌지역계획』, 『농촌지역계획수립과 추진방안』, 1987.

3) 김익수, 『농촌지역계획수립과 보조금신청주의』, 『농촌지역계획수립과 추진방안』, 한국농촌경제연구원, 1987.

4) 이정환외, 『정주권개발의 장기방향』, 한국농촌경제연구원, 1992.

5) 박시현외, 『지역특성을 고려한 농어촌마을 정비방안』, 한국농촌경제연구원, 1995.

6) 이정환외, 『농촌생활환경 정비와 면단위 정주권개발방안』, 한국농촌경제연구원, 1990.

7) 장택주, 『농촌지역의 생활권에 대응한 시설배치계획에 관한 연구』, 한양대학교 박사학위논문, 1993.

8) 농촌진흥청, 『농촌주택과 마을의 주거공간계획에 관한 연구』, 제1차연도(1995), 제2차연도(1996), 제3차연도(1997) 보고서.

며, 이 항목들을 어떠한 방법으로 계획하고 또 어떻게 정부 지원을 유도하여 효율적으로 배정할 것인지에 대한 명확한 논점이 제시되지 않았던 것이다.

3. 연구범위 및 방법

본 연구는 무엇보다 농촌의 하위지역에 대한 생활환경의 정비를 대상으로 하고 있다. 농촌의 기초하위지역은 정주체계상 전통적으로 마을단위였다고 볼 수 있다. 이에 따라 그 동안의 농촌정비를 위한 정부정책도 마을을 중심으로 이루어져 왔다. 그러나 산업화와 도시화 과정에서 농촌 마을은 공동성이 약화되면서(윤원근·이상문, 1997), 중심도시와 연계성이 강화됨에 따라 기초단위지역으로서의 역할에 대한 의문이 제기되고, 농촌정비를 위한 새로운 정비구역의 설정 필요성이 논의되고 있다. 새로이 제기되는 농촌 정비구역은 수 개의 마을이 연합된 마을권으로 이해되고 있으며(윤원근, 1997), 여기서의 농촌정비는 바로 이러한 마을을 포함한 수 개의 마을권에 대한 생활환경 정비를 목적으로 하고 있다. 농촌정비는 일반적으로 생활환경과 생산환경의 정비로 대별되나, 본고에서는 생활환경 정비에 한정한다.

농촌 마을권은 지역계획의 계층상 최하위 단위지역이 된다. 그러므로 마을권정비는 하나의 하위지역에 대한 지역계획이기 때문에 이론적으로는 지역계획논리에 근거한 미시적 농촌계획으로 볼 수 있다. 따라서 기존의 농촌정비 정책에서의 생활환경시설과 새로운 대안의 모색은 지역계획의 관점에서 접근된다. 다시 말하면 농촌의 계획적인 정비를 위해서는 농촌 하위지역을 대상으로 한 미시적 지역계획의 수립이 필요한 것이다.

그러나 이러한 지역계획은 계획으로서의 일반적인 체제를 갖추어야 만 그 실효성을 확보할 수 있다. 이에 관해서는 여러 측면에서 이론이 있을 수 있으나 여기서는 계획의 기능과 역할, 계획체계, 계획수립, 계획집행의 관점에서 접

근하고자 한다. 계획에 대한 광의의 개념은 계획의 수립과 집행을 의미한다(김신복, 1993:133-153). 그리고 지역계획은 상·하위계획간, 부문계획간의 위계성 및 연계성을 갖추어야 하기 때문에 계획체계(planning system)라는 관점이 부가되어야 하고, 또한 계획 내용이 무엇을 포괄하느냐를 기준으로 계획의 기능과 역할의 문제가 검토되어야 한다(김용외, 1993:35-38). 그러나 농촌하위 지역에 대한 계획은 군 단위 농어촌지역종합개발사업을 제외하고는 전부 불적, 공간적인 성격이 강한 계획이라고 볼 수 있다. 이러한 시각에 의하여 계획의 기능, 체계, 수립, 집행 4분야별로 연구의 분석목표와 분석내용은 다음 <표 1>과 같다.

한편 본 연구에서는 생활환경정비 대상시설의 선정에서 주민수요를 파악하기 위해 평창군 미탄면(산간), 김제시 죽산면(평야), 광주군 도척면(근교) 3개 지역 91가구를 표집하여 시설별로 5등급화된 척도점수를 조사하였다. 조사가구의 표집은 조사지역의 가구유형과 영농규모에 따라 그룹핑을하여 그룹 비율별로 층화추출을 시행하였고, 조사항목은 시설의 만족도, 개발필요성, 시설상태, 개발우선순위에 대한 주관적 척도조사가 이루어졌다.

II. 현행 농촌생활환경정비사업의 시설항목 검토

1. 농촌생활환경의 개념과 분류

환경에 대한 정의는 다양하게 나타나고 있다. 인간중심적 입장에서 보면 환경은 인간을 둘러싸고 있는 주위의 일체라고 정의된다. 즉 자연상태인 자연환경과 사람의 일상생활과 밀접한 관계가 있는 재산의 보호 및 동식물의 생존에 필요한 생활환경이 곧 환경이다(이두호외, 1993:27). 이러한 환경은 조성주체의 기준으로 분류하면 조물주에 의해서 천연적으로 생성된 자연환경과 인간에 의해서 조성된 인공환경으로 나누어진다. 그리고 인공환경은 다시 인공적 물리환

<표 1> 농촌정비정책에 대한 분석내용

계획체계	분석목표	분석내용
농촌정비계획의 기능	종합성	계획내용의 특성(경제, 사회, 공간적 측면)
농촌정비계획의 체계	연계성	상·하위계획간, 부문계획간, 단위 계획내의 사업적연계
농촌정비계획의 수립	계획성	지방정부 차원의 계획수립 여부
농촌정비계획의 집행	실천성	계획의 예산과의 연계여부 및 반영의 정도

〈표 2〉 형태에 의한 농촌시설의 분류

대분류	중분류	소분류	비고
점적시설	건축법상의 건축물	학교, 상점, 병원, 주택	고정시설*
	건축물 이외의 옥외시설	양수펌프, 수문, 우체통, 가로등, 공중전화박스	
선적시설	교통망	도로, 철도, 하천	
	정보에너지 공급처리계통	전기, 가스, 상수도, 하수도, 전신전화, 농용배수로	
면적시설	레크레이션 공간	공원, 유원지, 녹지, 운동장	
	생산공간	농경지, 목초지, 양식장	

주: 1) 이정환외(1990:123)의 표 5-20과 표 5-21을 종합함.

2) * 는 고정시설을 나타냄. 고정되지 않은 시설은 이동시설이라고 하고, 쓰레기수거, 우편, 이동도서관, 이동상점, 의료서비스 등이 있음.

〈표 3〉 기능별 농촌환경시설의 분류

분류	기능별시설분류
생활환경	교육시설, 의료시설, 문화시설, 복지시설, 상업시설, 위락·여가시설, 교통·통신시설, 주택시설, 기반시설, 환경보전시설
생산환경	산업·금융시설, 영농관련시설

경과 사회환경으로 나누어진다(이두호외, 1993:36). 이러한 기준에 따를 경우 농촌환경은 농촌의 인공적 물리환경에 포함된다.

농촌의 인공적 물리환경은 크게 두가지로 구분된다. 하나는 농촌생산환경을 의미하고, 다른 하나는 농촌생활환경을 의미한다. 생산환경은 주로 농민의 농업활동과 관련된 제반시설을 의미한다. 경지, 저수지, 농용배수로, 농기계창고, 저온저장고 등이 이에 해당된다. 그리고 농업외의 타산업과 관련된 시설도 생산환경에 포함된다. 공장시설, 공업용지 등이다. 이에 반하여 생활환경은 농촌주민의 일상생활에서 필요로 하고 이용하는 제반시설을 의미한다. 주택, 마을회관, 노인정, 교통망, 레저시설, 상하수도, 오페수처리시설 등이 있다.

생활환경은 환경요소중에서 자연환경에 속하지 않는 인공적 물리환경에 속하면서, 인간의 재생산 활동과 관련된 부분을 생활환경이라고 보는 것이다. 그리고 생활환경시설은 인간의 재생산에 관한 부분에 기여하면서 경제상의 이윤을 직접적으로 발생하지 않는 시설이라고 할 수 있다(농촌정비편집위원회, 1978:422).

이러한 생활환경시설을 분류하면 다음과 같다(이정환외, 1990:122-125). 농촌환경시설에 대한 분류는 형태에 의한 분류와 기능에 의한 분류로 구분된다. 전자의 경우에도 〈표

2〉에서 보는 바와 같이 시설의 외양적 모양에 의한 것과 시설의 고정성 여부에 의한 분류로 나누어진다. 외양적 모양에 따라서는 점적시설, 선적시설, 면적시설로 구분되고, 고정성 여부에 따라서는 고정시설과 이동시설로 나누어진다. 그러나 여기에서 논의되고 있는 것은 고정시설만을 대상으로 한다.

그리고 시설의 기능에 따라서는 생산환경시설과 생활환경시설로 대별되고 그 하위의 구체적 시설내역은 〈표 3〉에서와 같이 다양하게 나타난다. 여기에는 생활기반시설, 근린편익시설, 생활관련 공공 서비스뿐만 아니라 경우에 따라서는 주택과 같은 사적재에 이르기까지 다양한 항목에 걸쳐 있다.

이러한 시설에 대하여 어떠한 시설을 농촌계획의 대상 사업으로서 선정하여 추진해야 할 것인가에 대한 문제는 기본적으로 국가의 체제와 유관하다. 자본주의국가 체제, 사회주의 국가체제에 따라서 다르다. 전자에 비해서 후자가 국가의 관여의 범위가 훨씬 넓다.

2. 현행 농촌생활환경정비 시설항목의 분석

한국의 경우 농촌생활환경의 정비와 관련된 사업은 군 단위사업, 면단위사업, 마을단위사업, 개별단위사업의 형태

로 투자되고 있다. 정비대상 시설항목은 <표 4>과 같다.

사업시설의 범위를 보면, 군단위 및 면단위 사업은 모든 시설을 망라하고 있고, 마을단위사업 중 문화마을조성사업은 시설이 종합적인 반면, 취락구조개선사업은 교통, 주택, 복지시설에 집중되고 있다. 단위사업은 개별 사업의 취지에 맞춰 주거환경, 도로, 생활용수, 하수, 폐기물, 소하천 등에 대한 정비가 이루어지고 있다.

이에 따른 시설항목의 특징을 살펴 보면, 군단위와 면단위사업은 모든 항목을 망라하면서도 항목의 종류는 대동소이하면서도 이를 추진하는 부처는 다기화되어 있음을 알 수 있다. 이런 사업추진의 다기화는 하위 마을이나 단위사업의 경우에도 마찬가지이다.

사업의 대상시설은 계획수립을 전제로 하고, 대상시설은 수립된 계획에 의해서 집행되어야 하고, 집행은 보다 효

율적으로 이루어져야 한다. 따라서 생활환경과 관련된 다양한 사업을 동시에 고려하는 종합성, 사업계획의 수립 여부를 의미하는 계획성, 계획의 실천을 위한 예산반영 여부를 나타내는 실천성, 사업의 상·하위 계획 및 부문간 공간배정을 나타내는 연계성의 4가지 관점에서 분석할 수 있다.

먼저 종합성의 관점에서 보면, 군단위는 사회·경제 및 물적 측면을 모두 망라하고 있고, 면단위 및 마을단위는 물적 측면에 대해서만 종합성을 띠고 있다. 그리고 단위사업은 물적시설 중 어느 한 항목에 집중하고 있어 종합성은 다소 결여되어 있다.

이들 시설의 공간배정이 사전 계획서에 의해 이루어지고 있는가를 살펴 보면, 군단위 종합개발사업, 면단위 정주권사업, 마을단위 문화마을조성사업은 계획성이 있는 반면 여타의 사업은 계획성이 미약하거나 거의 없는 상황이다.

<표 4> 농촌생활환경정비 대상 시설항목의 검토

	사업명	주관 부처	생활환경정비 항목 (종합성) ¹⁾	검토 사항			
				계획성 ²⁾	실천성 ³⁾	연계성 ⁴⁾	
군단위 사업	농어촌지역종합개발사업 (1986)	농림부	항목의 종합	○	×	×	
면단위 사업	정주권개발사업	농림부	항목의 종합	○	△	×	
	오지개발사업	내무부	항목의 종합	△	△	×	
	도서개발사업	내무부	항목의 종합	△	△	×	
마을단위 사업	문화마을조성사업	농림부	항목의 종합	○	○	△	
	취락구조개선사업	내무부	교통, 주택, 복지	△	◇	△	
단위 사업	주거 환경	농어촌주거환경개선사업	내무부	주택	×	◇	×
		농가주거환경개선사업	농촌진흥청	주택	×	◇	×
	도로	농어촌도로정비사업	내무부	교통	△	◇	×
	생활 용수	암반지하수개발사업	농림부	기반(관정)	×	◇	×
		지방상수도개발사업	환경부	기반	×	◇	×
	하수	농촌마을하수도사업	내무부	기반	×	◇	×
		마을하수처리시설사업	농림부	환경	×	◇	×
		면단위하수처리시설사업	환경부	환경	×	◇	×
	폐기물	폐기물종합처리시설사업	환경부	환경	×	◇	×
	소하천	오염소하천정비사업	내무부	환경	×	◇	×

주: 1)'항목의 종합'은 생활환경과 생산환경에 관련된 제반 시설물들이 사업추진 대상으로 망라되고 있음을 나타냄
 2)계획성: ○ 주민참여한 지방정부 차원의 계획 수립, △ 중간 형태, × 계획 미수립
 3)실천성: ○투자계획 전면 실행, △투자계획 일부 실행, ◇정부의 일률적 배분에 의한 투자, ×투자하지 않음
 4)연계성: ○ 연계성 있음, △ 상하위 연계성은 없으나 사업내 항목간 연계성은 있음. × 연계성 없음

그리고 생활환경정비사업이 예산지원에 의해 현실적으로 집행되는가를 따지는 실천성의 측면에서 보면, 군단위는 1987년 한해에 예산이 배정되고 그 이후 지원되지 않았고, 면단위 및 마을단위 사업은 사업지구당 일정비율의 보조금이 지원되며, 단위사업은 주거환경사업이 일부 융자되는 것을 제외하면 모든 사업이 전액 보조되고 있다.⁹⁾

마지막으로 사업간 연계성의 측면에서 보면, 마을단위 사업을 제외하고는 모든 사업들이 시설을 분산 배치하여 공간정비를 하고 있다. 그러나 상·하위 사업들간의 연계는 이루어지지 않고 있다.

특징적인 것은 마을단위 사업인 문화마을조성사업이 부분적으로 위의 조건을 충족시키는 것을 제외하면 대부분의 사업들은 위의 기준을 전부 충족시키지는 못하고 있다.

3. 현행 농촌생활환경정비 시설항목 선정의 한계

1) 군단위 및 면단위 사업의 검토

군단위사업과 면단위사업의 경우 대상사업에 명확한 기준이 없기 때문에 군단위와 면단위의 모든 개발 수요를 계

획서에 반영함에 따라 대상시설의 종류가 너무 많고, 과도한 투자비를 초래했다.

군농어촌지역종합개발계획(1986년~1993년)은 생활환경정비를 포함한 전 부문에 걸친 농촌계획제도의 시발이었으나 3개 실험지역에서만 별도 예산으로 투자했으나¹⁰⁾ 관련부처의 대기화, 도시계획과 농촌계획의 혼선 등으로 계획수립만으로 종결되었다. 면정주권개발사업(1990년~), 오지개발사업(1990년~), 도서개발사업(1988년~)은 계획서상의 시설항목과는 상관없이 사업비를 각각 30억, 20억, 10억을 일률적으로 배정했다.

정주권계획을 작성한 160개면에 나타난 구체적인 시설항목은 마을기반시설(상·하수도), 농어촌도로(마을내도로, 마을간도로, 연결도로, 교량, 주차장, 정류장 등), 문화복지시설(복지회관, 마을회관, 공원, 어린이놀이터, 향토문화시설 등), 영농시설(농산물집하장, 농산물보관창고, 농산물선별시설, 농자재백화점, 공동판매장, 농기계수리센터), 생산기반정비(농로, 생산단지, 영농시설, 저수지, 관정, 지역배수), 환경보전시설(오수처리장, 쓰레기처리장, 톨박스), 재해방지시설(하천정비, 소화시설), 농어촌주택(주택신축, 주택개량) 등으로 나타나고 있다.

9) 농촌 생활환경 정비사업의 예산규모

		사업명 (시행년도)	예산규모
군단위	사업	농어촌지역종합개발(1986)	1987년 3개 실험지역에만 예산 배정, 그 후 현재까지 계획과 예산이 연계되지 않음
면단위	사업	정주권개발	면당 39-45억원 수준(보조 30억원, 융자 9-15억원) 지원
		오지개발	면당 20억원 보조
		도서개발	53개면(449개 도서)에 도서당 평균 10억원 보조
마을단위	사업	문화마을조성사업(1992)	지구당 50억원 수준(보조 20억원, 융자 30억원) 지원
		취락구조개선사업	
개별	주거	농촌주거환경개선	20가구 이상 상주마을에 호당 1,600만원 융자(불량주택, 부엌, 욕실, 화장실 등 개선)
		정주권개발	정주권개발면 호당 2,000만원 융자
		주거환경개선	호당 280만원 융자
	도로	농어촌도로정비	농어촌지역 면도, 리도, 농도 확포장
		생활	광역상수도, 지방상수도에서 제외된 면단위 이하 자연마을에 개당 1억 7천만원 보조
	용수	지방상수도개발	면소재지 위주 농촌지역에 지구당 50억원 이내 보조
		하수	농촌마을하수도
	마을하수처리시설		문화마을조성지구와 기존마을에 지구당 4억원 보조
	면단위 하수처리시설		면소재지에 개소당 20-40억원 보조
	폐기물	폐기물	시군당 1개소, 개소당 30억원 보조
종합처리시설			
소하천	오염소하천정비	km당 2-4억원 보조	

〈표 5〉 면단위 정주권사업의 부문별 투자내역

단위: 백만원, %

구분	마을 기반	도로	문화 복지	용·배수	환경 보전	재해 방지	주택	영농 시설	생산 기반	기타	계
사업비	175	2,116	220	94	6	72	865	81	160	42	3,831
비율	4.6	55.2	5.7	2.4	0.2	1.9	22.6	2.1	4.2	1.1	100.0

주: 1) 160개 면(面)의 합산치로서 면당 평균 2996백만원을 보조함

2) 주택시설 사업비는 전액 읍·자립

정주권개발사업비에서 실제로 가장 많이 투자되는 항목은 농어촌도로와 주택으로 나타나고 있다. 농어촌도로가 55.8%, 주택이 22.8%를 차지하여 전체의 78.6%를 차지하고 있다. 이러한 항목은 지역별로 다소 다르게 나타나고 있다. 강원도의 경우는 도로의 비중이 높고, 전남의 경우는 생산환경사업에 대한 비중이 높게 나타난다. 지역별로 우선순위가 다소 다르다는 것을 의미한다.

이러한 정주권개발사업의 내용은 오지개발사업의 내용과 거의 유사하다(이정환외, 1992:85). 그러나 도서지역과는 사업의 내용이 아주 다르게 나타나고 있다. 도서지역은 주로 어업기반, 어업시설 등이 중요한 사업이다.

이런 면단위사업은 지역내 전체 마을에 분산 투자함으로써 인해 대상항목간 연계효과가 저조한 실정이다.

2) 마을단위 사업의 검토

마을단위사업으로는 취락구조개선사업과 문화마을정비사업이 있다. 전자는 새마을운동 당시부터 있어왔고, 후자는 1991년 이후 정책화되고 있다. 마을내의 전반적인 주거환경과 관련된 종합적인 대상사업을 포함하고 있다는 면에서 그리고 공간적 범위가 작은 지역이기 때문에 계획과 예산을 연계가능성이 가장 높다고 할 수 있다. 그러나 전자는 법제화되지 못한채 주로 주거환경과 관련된 사업, 다시 말하면 주택신축을 중심으로하여 내무부의 정책사업으로 추진되고 있고, 후자는 일반농촌마을을 대상으로 하기 보다는 특정한 중심이 되는 농촌마을을 선택하여 추진하고 있다.

특히 문화마을조성사업은 농어촌정비법에 기초하여 특정한 마을에 대하여 정부예산을 단시간내에 20억원의 예산

을 보조하여 100-300호 규모의 현대식주택, 상하수도, 오폐수시설, 생활편익시설 설치 등 주거단지를 조성하는 신촌건설형의 사업이다.

그런데 문화마을조성사업은 사업수혜·비수혜 마을간 형평성 문제가 제기되고, 일반 마을에도 적용 가능한 재정비방식과는 거리가 있다고 하겠다.

3) 단위사업의 검토

1990년대 이후 여러 부처에서 주거환경사업, 농어촌도로사업, 생활용수사업, 하수처리사업, 폐기물처리사업, 소하천정비사업 등의 하부기반시설에 관한 사업들을 시행하고 있다. 도농간의 생활환경 격차를 인식하고 생활환경의 기초시설에 대하여 투자한다는 면에서는 긍정적이다. 그러나 동일한 사업을 부처별로 다기화하여 시행하고, 계획성을 결여하고 있으며, 지역의 특성이 배제된다는 면에서 한계가 있다. 아울러 단위사업들간의 연계성도 결여되어 있다.

4) 사업 검토의 종합

면단위 이상의 사업은 종합성 및 계획성은 갖추었으나 실천성, 연계성이 결여되었고, 마을단위 사업은 계획성과 실천성은 갖추었으나 일부 사업은 종합성, 연계성이 결여되었다. 동시에 생활환경 정비구역으로서 하나의 마을단위가 적정 규모인가에 대한 의문이 제기되고, 형평성 및 범용성의 문제가 있다. 마지막으로 단위사업은 실천성을 제외한 모든 측면에서 문제가 제기되고 또한 성격상 주민수요와 지역특성에 기초한 지방정부 계획이 아니라는 문제가 있다.

Ⅲ. 농촌생활환경정비 대상 시설항목의 선정

10) 농어촌지역종합개발계획의 실험지역은 충남 공주군, 경북 청송군, 전남 강진군이었다. 1985년에 계획을 수립하여 1986년과 1987년에 걸쳐서 계획에서 수립된 대상사업중 농림수산 분야에 속하는 사업에 대해서 농림부(사업시행당시의 농림수산부)가 별도의 예산을 편성하고, 1987년에는 3개지역에 6,738백만원을 지원하였다.

1. 선정방향 및 기준

앞서 언급한 대로 생활환경정비사업은 종합성, 계획성, 실천성, 연계성이 확보되어야 한다. 종합성을 위해서는 관련사업간, 동시적 계획 및 실행이 요구되고, 계획성을 위해서는 계획의 특성상 특정 시설항목으로 고정되어야 하며, 실천성을 위해서는 기존 시설항목수의 축소가 요구되고 연계성을 높이기 위해서는 기존 다기화된 사업들이 상·위하간, 부분간 통폐합되어야 한다. 그래서 사업간 관련성, 항목의 고정과 축소를 위한 시설항목 선정기준을 마련하면 다음과 같다.

첫째, 생활환경 개념에 비추어 생산관련 시설은 대상항목에서 제외한다. 따라서 영농관련시설, 농업기반시설 등의 생산관련시설은 제외한다.

둘째, 정부가 지원하는 공공시설에 한정한다. 정부지원도 중앙정부와 지방정부가 해야 할 사업이 구분되는데, 농촌 소단위 지역의 개발은 원칙적으로 지방정부 사업으로 추진한다.¹¹⁾

셋째, 농촌계획의 대상이 되는 소도읍 이하의 지역을 대상으로 한 사업에 한정한다. 따라서 도시계획지역에 해당되는 도시지역에 대한 사업은 제외된다. 이는 실정법상의 도시계획구역이 아닌 지역을 대상으로 한다.

넷째, 현재의 주민수요와 미래의 필요성을 반영한다. 생활환경정비사업은 시대의 흐름에 따라서도 다를 수 있다. 사업의 시기에 따라서, 국가발전수준에 따라서, 농촌주민의 선호에 따라서 대상사업은 유동적일 수 있으나 하나의 사업이 되기 위해서는 어느 정도의 고정성을 가지고 있는 것이 사업의 추진에 도움이 될 것이다.

다섯째, 지역적 차이를 인정한다. 도시근교, 평야, 산간 등 지역적 차이에서 오는 사업의 차이를 인정하고, 미시적으로는 중심지와 주변 배후마을간에도 대상 시설항목의 차

이가 있어야 한다.

2. 농촌 생활환경시설의 선정과정 및 결과

1) 기준에 의한 농촌생활환경시설의 1차 선정

앞의 기준에 따라 생활환경시설을 선정할 경우 생활환경정비 대상시설은 6기능 20여개의 시설로 축소된다(표 6 참조). 이러한 사업들을 농어촌정비법 제35조 생활환경정비시행계획의 내용(97. 1. 13 개정)과 비교해보면 전체적으로 유사하게 나타난다.¹²⁾

2) 주민수요의 반영 결과

주민수요에 의한 시설개발 우선순위를 알아보기 위해 평창군 미탄면(산간), 김제시 죽산면(평야), 광주군 도척면(근교) 3개 지역 91가구를 표본으로 선정하여 조사를 실시하였다. 조사결과 개발 우선순위가 높은 시설(10~20)을 살펴보면 공통사항으로 마을안길, 진입로, 주차장 등 교통시설에 집중됨을 알 수 있고, 산간과 평야에는 노인정이 근교에는 휴식 및 체육시설의 선호도가 높게 나타나고 있다.

3) 시설항목의 선정결과

위의 절차를 거쳐 최종 선정된 생활환경 품목은 5개 기능 13개 항목으로 확정되었다. 선정된 생활환경 항목을 사업메뉴로 제시하면 다음 <표 8>과 같다. 농촌 생활환경 항목의 선정결과 하나의 시설항목은 여러 사업에서 중복 시행하고 있음을 알 수 있다. 따라서 기존의 사업에서는 과도한 항목수를 축소하여 선정된 항목을 대상으로 사업을 시행하도록 사업 메뉴에서부터 항목을 한정할 필요가 있다.

4) 정비구역 유형별 시설항목의 선정

농촌 생활환경정비를 위한 사업구역은 농어촌정비법에

11) 이러한 측면에서 본다면 본 연구에서 논의한 시설 중 정부가 해야할 사업은 다음과 같다(이정환외, 1990:125).

① 공공적으로 사용되는 일체의 시설

② 현재 공공투자가 이루어지고 있지는 않지만 지역의 공간구조와 주민의 생활에 미치는 영향이 크기 때문에 공공적 수단에 의해 정비되어야 할 시설

③ 민간자본의 대상이지만 민간부분의 이윤보호 원칙에 따라 실시될 경우 지역에 좋은 효과만을 가져오는 것이 아니기 때문에 공공적 입장에서 유도 또는 규제가 필요한 시설

④ 주민의 이윤빈도는 높지않지만 지역주민 전체의 안전성, 쾌적성, 편리성을 확보하기 위해 필요한 시설 등을 의미한다.

12) 농어촌정비법상의 정비사업은 ① 농업기반정비사업, ② 수산업기반정비사업, ③ 농어촌마을 건설 또는 재개발을 위한 택지조성계획 및 주택 등 건설 계획, ④ 편의, 복지시설과 간이상수도시설, 마을하수도시설 및 수질오염방지시설 등의 설치 또는 확충 등이다.

〈표 6〉 농촌 생활환경시설의 선정

기능별 분류	생활환경시설	제외시설			
		생산환경시설	비공공적시설	중심도시적시설	투자완료시설
교육시설	-				초등학교, 중학교
의료시설	-				보건진료소, 보건지소
문화시설	마을회관, 다목적문화관, 도서관			다목적문화관(대), 도서관(대)	
복지시설	노인정, 보육소, 지구복지센터 등			지역사회복지관	
상업시설	-		상점, 연쇄점, 슈퍼마켓 등		
위락·여가시설	어린이놀이터, 공원, 체육시설			종합체육관, 종합운동장, 군민공원	
교통·통신시설	도로시설, 가로등, 교량, 버스정류장, 공중전화, 우체통, 영농정보센터지소, 주차장			간선도로, 종합버스터미널, 우체국, 전화국, 영농정보센터	
주택시설	-		주택신축, 개량		
마을기반시설	상·하수도				
환경보전시설	쓰레기처리장, 분뇨처리장, 하천정비				
영농·산업관련시설	-	농업기반, 영농관련시설, 비농업관련시설			은행, 농·수축협 등

〈표 7〉 3개 사례지역의 생활환경시설에 대한 주민의사

시설 종류	시설	시설 만족도 ¹⁾			개발 필요성 ²⁾			시설상태 ³⁾			개발 우선순위 ⁴⁾		
		산간	평야	근교	산간	평야	근교	산간	평야	근교	산간	평야	근교
문화복지시설	마을회관	3.2	3.0	1.5	2.3	2.4	-	3.5	3.1	1.0*	2.6	2.7	4.0
	노인정	2.3	2.4	1.5	2.4	3.0	-	2.9	2.3	1.0*	2.0*	2.0	4.0
운동휴식시설	정자	4.5*	-	1.7	1.5*	3.0	-	4.5*	-	1.0*	-	-	1.3
	체육시설	-	-	-	-	1.0	-	-	-	-	3.0*	-	1.3
	놀이터	-	4.3	4.0	-	3.1	-	-	4.2	-	-	-	1.0
교통통신시설	버스대기장	4.2	3.3	3.6	2.1	2.1	-	4.4	3.5	-	2.0	2.1	1.9
	마을안길	4.1	4.2	3.0	1.8	1.5	-	4.3	4.3	5.0*	1.3	1.2	1.5
	진입로	3.8	3.6	3.0	2.1	1.7	-	3.9	4.0	5.0*	2.0	2.3	1.8
	마을간도로	3.9	3.8	3.1	1.7	1.4	-	4.2	4.2	4.0*	1.9	2.1	2.3
	주차장	1.5*	5.0*	-	5.0*	2.0	-	2.0*	5.0	-	-	1.5	3.0
상하수시설	상수도	2.7	2.0	2.7	2.7	3.1	-	2.9	2.8	1.0*	1.8	2.7*	2.0
	하수도	3.1	3.7	2.2	2.3	2.2	-	3.6	3.4	1.0*	*3.0	-	2.0
환경보전시설	마을하천	3.1	2.9	2.7	2.6	2.2	-	3.4	3.6	3.0*	1.8	-	2.3
	쓰레기장	3.5	-	3.3	2.2	1.0	-	3.8	3.0	5.0*	3.0	1.3	2.8

주: 1)시설 만족도: ①아주 만족 ②다소 만족 ③보통 ④약간 불만족 ⑤아주 불만족

2)개발 필요성: ①아주 필요 ②다소 필요 ③보통 ④약간 불필요 ⑤아주 불필요

3)시설 상태 : ①아주 좋음 ②다소 좋음 ③보통 ④약간 나쁨 ⑤아주 나쁨

4)개발 우선순위: 시설별 3순위까지 평균한 결과로서 4.0은 우선순위에서 3위권 밖임을 나타냄

* 해당란에 대한 응답 가구수가 5호 미만에 불과한 것을 나타냄.

자료: 평창군 미탄면 회동1·2리(산간), 김제시 죽산면 유호·상신·부성·연포리(평야), 광주군 도척면 유정1·2리(근교)에서 산간 31호, 평야 29호, 근교 31호에 대한 분석 결과임.

〈표 8〉 생활환경시설 항목의 선정 결과

구분	해당시설	관련 사업				
		정주권	오지, 도서개발	문화마을조성	취락구조개선	단위사업
문화·복지시설	마을다목적회관	○	○	○	○	
	노인정	○	○	○	○	
휴식·운동시설	공원			○		○
	체육시설			○		○
교통·통신시설	마을도로	○	○	○	○	○
	주차장	○	○	○	○	○
	농촌정보센터					○
상·하수시설	상수도	○	○	○		○
	하수도	○	○	○		○
환경보전시설	쓰레기처리장	○	○	○		○
	오폐수처리장	○	○	○		○
	소하천정비	○	○			○

주: ○ 관련사업에서 해당 시설의 정비사업을 하는 경우

〈표 9〉 정비구역 유형별 시설항목의 선정

	문화·복지시설	휴식·운동시설	교통·통신시설	상·하수시설	환경보전시설
면소재지 정비구역	-	농촌공원 체육시설	주차장 농촌정보센터	상수도 하수도	쓰레기처리장
배후마을 정비구역	다목적회관 노인정	공동쉼터 체육시설	주차장 마을내도로	하수도 간이상수도	간이오폐수처리 시설 쓰레기처리장
정비구역간 연계			마을간도로	지방상수도	면단위오폐수처 리시설 쓰레기처리장 소하천정비

서 정한 '생활환경정비구역(제32조)' 을 의미하는데, 농촌의 일반적인 공간구조를 고려할 때 정비구역은 크게 면소재지 정비구역과 배후마을 정비구역으로 대별할 수 있고, 양자에 공통으로 걸치는 구역이 있을 수 있다. 이에 따라 선정된 시설을 배치하면 면소재지에는 농촌공원, 체육시설, 농촌정보센터 등이 새롭게 도입되어야 하고, 배후마을에는 다목적회관, 공동쉼터 등이 기존 항목과는 색다르게 도입될 시설이라 할 수 있다.

IV. 결론

농촌 생활환경정비사업의 종합성, 계획성, 실천성, 연계

성의 제고를 위해서는 정비대상 시설수의 축소가 불가피하다. 이는 정부의 효율적인 정책집행을 위해서 뿐만 아니라 사업투자 효과를 높이기 위해서도 필수적이다. 이와 동시에 선정된 시설들을 정비구역 단위로 종합할 필요성이 있고, 정비구역별 생활환경정비계획의 수립이 요망된다고 하겠다.

그리고 정비구역별 계획에 따라 정부의 집중적인 사업 투자가 병행되었을 때, 현재 거시적으로 추진하는 농촌구조 조정의 일환인 생활환경 재편성의 목표를 보다 효율적으로 달성할 수 있으리라 사료된다. 이를 위해 정비계획은 예시된 항목별 사업메뉴를 대상으로 주민의 개발수요를 파악하여야 하고, 또한 지역의 특성을 충분히 고려해야만 한다. 선정된 항목은 농촌생활환경 정책에서 경직되게 운용하는 것

이 아니라 주민이 선호하는 수요와 지역이 처한 특수한 상황에 따라 유동적으로 대처할 수 있는 것이기 때문이다.

끝으로 앞서 논한 바대로 부처별, 기능별로 다기화되고 중복된 기존 사업들은 여기에서 선정된 시설항목을 중심으로 사업들간의 통폐합이 이루어져야 한다. 군단위, 면단위,

마을단위, 개별사업단위들간의 종적인 통폐합 뿐만 아니라 동일 기능별로 분산된 사업들로 횡적으로 통합시키는 작업이 이루어져야 하는 것이다. 이렇게 되었을 때 농촌 생활환경 정비제도의 재구조화를 통한 농촌 생활공간의 획기적인 재편성이 달성될 수 있을 것이라 사료된다.

參 考 文 獻

1. 김성호 외, 『농촌 및 농업구조 변천에 관한 연구』, 농어촌진흥공사, 1991.
2. 김신복, 『발전기획론』, 박영사, 1993.
3. 박시현 외, 『지역특성을 고려한 농어촌 마을 정비방안』, 한국농촌경제연구원, 1995.
4. 김용웅외, 『지방화시대에 대비한 지역계획제도 개선방안 연구』, 국토개발연구원, 1993.
5. 김익수, “농촌지역계획수립과 보조금신청주의”, 『농촌지역계획수립과 추진방안』, 한국농촌경제연구원, 1987.
6. 윤원근, “한국 농촌생활환경 정비구역의 설정기준 및 범역에 관한 연구”, 『설방 막근수총장 산수기념 논문집』, 협성대학교, 1997.
7. 윤원근·이상문, “정주공동성의 공간적 존재형태에 관한 연구”, 『농촌계획』, 한국농촌계획학회, Vol. 3 No.2, 1997.
8. 이두호 외, 『인간과 환경』, 나남, 1993.
9. 이정환 외, 『농촌생활환경정비와 면단위 정주권 개발방안』, 한국농촌경제연구원, 1990.
10. 이정환 외, 『농어촌 정주생활권 개발의 장기방향』, 한국농촌경제연구원, 1992.
11. 이흥렬 외, 『지방정부 예산편성제도 개선방안연구』, 한국농촌경제연구원, 1986.
12. 장택주·최명규·전경배, “농촌지역의 생활권역별 시설설치 현황에 관한 연구”, 대한건축학회논문집 7(5), 1991.
13. 장택주, “농촌지역의 생활권에 대응한 시설배치계획에 관한 연구”, 한양대학교 대학원 박사학위 논문, 1993.
14. 최명규, “농촌지역유형별 시설수준 및 분포특성에 관한 연구”, 대한건축학회논문집 7(4), 1991.
15. 최양부, “한국농촌의 갈등과 통합: 농촌사회 개발의 방향과 과제”, 『농어촌 사회개발의 방향과 과제』, 한국농촌경제연구원, 1986.
16. 최양부, “농촌지역종합개발과 농촌지역계획”, 『농촌지역계획수립과 추진방안』, 1987.
17. 농촌진흥청, 『농촌주택과 마을의 주거공간계획에 관한 연구』, 제1차(1995), 제2차(1996), 제3차(1997) 연도 보고서.
18. 한국농촌경제연구원, 『3개종합개발정책실험지역의 개발계획(안)』, 1986.
19. 한국지방행정연구원, 『농촌주거환경개선사업의 효율적 추진방안』, 1992.
20. 日本農村整備編輯委員會, 『農村整備』, 1980.
21. 日本農村整備研究會 編, 『農村整備 핸드ブック』, 地球社, 1985.
22. 日本農村計劃學會 編, 『農村計劃學の展開』, 農林統計協會, 1993.
23. 富田正彦, 『現代農村計劃論』, 東京大學出版會, 1984.
24. 熊谷 宏, 『地域農業の確立』, 農山漁村協會, 1994.
25. 青木志郎 編著, 『農村計劃論』, 農山漁村文化協會, 1984.
26. Brian K. Roberts, Rural Settlement, Macmillan Education, 1987.