

특 강

農村生活과 住居環境

李 正 煥

韓國農村經濟研究院 農村開發室長

I. 實態와 問題點

1. 열악한 生活 基盤施設

○ 農漁村의 生活環境 改善과 住民의 生産 및 生活 便益增進의 前提가 되는 農漁村 道路의 質의 水準이 매우 열악한 실정임.

－ 도로포장율(1988) : 법정도로-국도 82.4%, 지방도 50.2%, 군도 26.6%
비법정도로-마을진입로 48.2%, 마을안길 22.7%, 농로 0.1%

○ 부엌, 변소, 목욕시설 등 住居 便益水準 提高의 善行 條件인 上·下水道 施設의 開發水準도 상대적으로 저조함.

－ 상수도 보급율(1988) : 대도시 96.5%, 중소도시 84.6%, 군부 45.1%

－ 하수도 보급율(1988) : 대도시 76.3%, 중소도시 67.7%, 군부 34.5%

○ 生活基盤 施設水準은 農村地域内部에서도 大都市, 近郊, 農村, 一般 農村, 山村, 島嶼漁村 순으로 심한 격차를 나타내고 있음. 이러한 현상은 UR이후 農業與件이 불리하고 農外 就業機會가 부족한 지역일수록 상대적으로 더욱 열악해 질 것으로 예상된다.

2. 下位定住體系의 不安定과 公共 서비스 實態의 脆弱

○ 大都市 爲主의 地域開發政策과 農村人口의 大量流出로 인하여 農村中心地의 機能이 크게 약화되어 온 결과 農村 下位定住居體系가 무너지고 있음.

－ 農村中心地의 上向偏重現象 累積(시간적, 經

제적 비용 추가 부담)

○ 農漁村 各級 學校의 零細化와 教育環境의 相對的 落後 現象은 날이 갈수록 심화되고 있음.

－ 都·農間 學歷隔差와 進學率 저조(이산가족의 高通감수와 가계비 지출증대)

－ 教師의 質의 水準이 낮음(상치교사비율이 높고 사명감도 낮음.)

○ 農漁村의 醫療需要는 크게 증가하나 醫療資源의 供給은 상대적으로 부족하며, 특히 醫療施設에 대한 接近度가 불리함.

－ 應急 醫療 傳達體系의 구축이 미흡

－ 脆弱地域에 대한 醫療供給 對策이 미흡(도서벽지와 산간 오지)

○ 그외에 쓰레기 및 분뇨수거체계와 農產物 流通 및 情報傳達體系가 定住體系에 맞추어 합리적으로 정비되지 못하고 있음.

3. 個別 住宅의 老朽化와 聚落空間의 不合理

○ 농촌주택은 도시에 비해 건축된지 오래된 老朽住宅이며 住居規模 또한 小形住宅이 현저히 높게 나타남.

－ 40년 이상된 노후주택 : 도시 11.4%, 농촌 38.9%

－ 19평 이하의 소형주택 : 도시 40.9%, 농촌 68.6% (9평 이하의 소형주택 : 도시 4.6%, 농촌 8.5%)

○ 農村住宅은 住居空間속에 生産作業空間과 축사 등이 혼재하여 주거의 쾌적성이 떨어지는 것은 물론 도시주택에 비해 입식부엌, 수세식 변소, 목욕시설 등 便益施設 水準이 현저하게 열악함.

－ 住居環境 便益施設 水準 : 도시 54.1, 農村 9.3

○ 1989년말 현재 道單位에 분포하는 自然部落數는 57, 573개 부락이며, 이중 30호 미만인 40%, 30~100호 54%,

* 본 특강은 1991년 총회 및 학술대회 주제 강연 내용임.

100호 이상은 6% 임. 특히 山間地帶는 30호 미만이 60% 이상으로 平野地帶에 비해 더욱 小規模 村落를 형성하고 있음.

－ 規模의 不經濟性 및 需要密度 弱화로 인한 便益施設의 向上偏重

－ 需要 減退施設과 새로운 需要增加 施設의 非適正性으로 住民 不便度 增加

－ 하수, 변소, 축사 등의 비위생적 시설과 혼재하여 住居環境을 악화시키고 있고 土地利用이 無計劃的이며 非經濟的임.

○ 聚落과 農耕地를 연결하는 도로가 좁고 농로가 미비하며 住居空間과 生産空間의 機能的 連繫가 부족하여 同一空間에서 生産과 生活活動이 반복되는 실정을 감안 할때 住民의 불편은 더욱 가중되고 있음.

II. 農村生活에 미칠 與件展望

1. 社會全般的인 與件

○ 政治的으로는 民主化와 東西和合에 따른 民間과 政府의 役割 分擔 必要性이 증대되고 南北交流도 활발해 질 전망이다.

○ 行政的으로는 地方化 時代의 도래로 地域均衡發展에 대한 욕구가 증대되고 地域中心의 政策 樹立과 執行體系 確立이 요망됨.

○ 社會的으로는 衡平을 추구하는 경향에 따라 地域別, 階層別로 각종 社會福祉 施策에 대한 욕구가 증대됨.

○ 經濟的으로는 市場化, 開放化 추세에 따라 政府의 市場介入 縮小와 技術, 資本에 바탕을 둔 國際間 競爭도 심화될 것임.

○ 國土의 最適利用이란 차원에서 土地에 대한 非農業的 目的의 需要와 農業的 目的의 需要間에 葛藤도 深化될 것임. 따라서 農地의 保存·利用·所有에 대한 새로운 制度 確立이 요구되고 있음.

2. 農業을 둘러싼 與件

○ 향후 世界農業은 農產物 交易의 自由化가 擴大됨에 따라 자연조건과 인적자원 및 자본, 기술의 수준에 따라 國際間의 分業化 現象이 심화될 전망이다.

－ 즉, 自然資源 依存型의 草食家畜 위주의 生産國(호주, 뉴질랜드 등)

土地, 資本集約型의 穀物위주 生産國(미국, 캐나다) 勞動集約型의 自給自足 生産國(공산권 국가와 인도 등)

資本, 技術集約型의 高能率 生産國(화란, 덴마크, 이스라엘, 일본 등)으로 세계 농업구조의 재편이 진행될 것임.

※ 韓國은 資本·技術集約型의 高能率 生産 進 入段階

○ 韓國農業 역시 農產物 需要와 市場, 農業生産 構造의 變化와 함께 技術發達에 따른 새로운 分業化 現象이 도래될 것으로 전망됨.

－ 곡물중심에서 축산물, 청과물, 가공식품 수요가 증가하고 특히 양질미와 고급 저공해 농산물에 대한 수요가 크게 증대될 것임.

－ 農業生産構造에 있어서는 土地 節約의이고 技術集約的인 채소, 과일, 화훼 등 施設農業의 상대적 비중이 증대되고, 作目別 專門化 趨勢와 畜産의 規模化, 系列화가 지속될 것임.

－ 農業生産技術에 있어서는 高品質, 高附加價值 農產物 生産과 加工技術의 開發에 촉진될 것이며, 技術開發과 그것의 효과적인 普及與否에 따라 한국농업의 새로운 가능성이 좌우될 것임.

－ 農業의 分業化는 人공종묘를 대량생산판매하는 專門企業의 發生과 이를 購入栽培한 후 販賣하는 農家, 농가생산품을 원료로 가공하여 새로운 商品 形態로 販賣하는 分業化 現象이 확대될 전망이다. 따라서 農業關聯 前·後方生産의 有機的 統合增大가 農業의 能率化가 直結될 것임(agro-industry complex).

○ UR영향과 그에 따른 파급효과는 一律的이 아니라 개별품목이나 지역별로 다르게 나타날 것 이므로 地域이 갖고 있는 自然環境的·立地的 特性에 맞는 對應 方案을 地方政府 中心으로 강구하는 地域農家 體系의 확립이 필요할 것임. 다른 한편 UR은 교역대상국들의 農產物市場 開放으로 農產物 市場의 擴大라는 긍정적 측면도 있으므로 品質 및 포장, 상품의 규격화 수준에 따라 새로운 輸出可能性도 확대될 것임.

3. 農村을 둘러싼 與件

○ 農村人口의 지속적인 감소로 空洞化 現象의 진행과 더불어 混主化, 老齡化 등 人口의 特性도 크게 달라질 전망이다.

- 1985년~2,000년까지 都市人口 927만 증가 農村人口의 325만 감소

- 農外就業機會가 不足하고 農業與件이 不利한 地域부터 空洞化 促進

- 混主化(2,000년 비농업인구 47.2%), 老齡化(2,000년 60세이상 인구 22.4%).

○ 전통적인 自給自足的 地域共同體로서 마을중심사회는 점차 퇴색되고 주민의 經濟的, 社會的, 文化的 活動領域은 그 공간적 범역을 확대시켜 生活圈은 현재보다 더욱 커질 것임(自動車 普及)

- 마을 외부사회와의 空間的, 社會的, 經濟的 距離 短縮

- 中心都市로의 指向頻度와 都市의 活動 增加

- 農村 中心都市를 基盤으로 하는 생활무대 형성

○ 農村住民의 生活水準向上과 都市의 生活慾求의 추구로 意識構造의 變化와 文化生活에 대한 욕구가 증대될 것임.

- 開放的 思考方式과 利益追究的인 生活態度 형성

III. 政策評價와 改善方向

1. 政策評價

○ 政策地區中心의 下向的 事業推進

- 대상마을 선정이 행정기관의 일방적 결정으로 추진

- 개발사업의 하향적 추진으로 강제성 수반

〈住居住宅改良 및 聚落構造 改善事業의 立地別 特性('81~88)〉

(單位：%)

구 분	계	고속도로변	국 도 변	철 도 변	관광사적지	기 타
농촌주택	46,760	3,530	13,100	5,060	3,538	21,532
개 량(동)	(100)	(7.5)	(28.0)	(10.8)	(7.6)	(46.0)
취락구조	787	96	300	91	100	201
개선(마을)	(100)	(12.1)	(38.1)	(11.6)	(12.7)	(25.5)

○ 推進體系와 分散多岐化와 專門性 未洽

- 중앙부처 중심의 相關사업들이 개별사업단위로 무계획적으로 추진

- 전문성을 갖춘 전문기구없이 여러기관에서 단위사업별로 분산된 채 실시

○ 空間機能的 統合성과 連繫性 缺如

- 住宅과 마을, 마을과 中心地域 接近性 不考慮

- 住居空間과 生産空間사이의 連繫性 不足

○ 經濟的 負擔能力의 限界와 財政支援制度의 不合理

- 都市와는 달리 住宅市場이 활발치 못하여 資産의 交換評價가 낮고 生産性 增大가 일어나지 못하기 때문에 農村住居環境改善은 크게 制限을 받음

- 融資金에 대한 利率이 높고 融資支援限度

額이 都市에 비해 낮음.

(都·農間 住宅政策이 衡平을 잃고 있음).

2. 改善方向

○ 상위계획과 연동화된 지역계획의 제도화

- 입지적 특성을 감안한 도·농통합의 정주생활권 형성과 정주기반조성

- 산업사회의 여건에 대응한 합리적 정주체계에 부합되는 농어촌 공간재편

- 생산기반과 생활환경의 동시적 개선을 추구하는 종합정비방식의 채택

○ 상향적이고 내발적인 지역개발의 추진체계 확립

- 地域實情에 적합한 戰略事業의 선택

- 선정된 戰略事業을 묶어 종합하는 地域次元의

整備 計劃 마련

- 専門性を 갖춘 地域開發 負擔機能과 推進體系 確立

<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> 마을 (신청) </div>	면	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> 군 (심의) </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> 도 (승인) </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> 중앙부처 (예산, 기술지원) </div>
- 주민총회 - 추진기구 확립		- 군비지원 - 사업계획 및 시행	- 도시지원 - 사업승인	- 국비지원 - 기본계획 수립

의사 고려

- 執行過程에서의 參與：開發地域單位の 推進委員會 構成
- 評價過程에서의 參與：여론모니터, 사업평가 표에 의한 주민조사 실시.

○ 住民參與의 보장과 民主的 意思決定過程에 의한 推進

- 計劃課程에서의 參與：住民需要把握과 반대

• 小規模 自然部落單位の 移轉 및 統廢合에 동의하는 마을

- 輸出團地나 主産團地로 지정된 마을
- 住民意慾이 강하고 능력있는 指導者가 있는 마을

- 인센티브제도
- 農地基盤整備의 우선 실시
- 農地購入資金과 住宅改良 資金 및 각종 補助金의 우선 배정
- 農漁村 開發基金의 용자 알선

IV. 效率的 推進을 위한 補完對策

1. 政府投資方式의 轉換

○ 한편 政府財政에 의한 農業部門의 社會間接 資本投資는 部落單位の 農場化가 가능하도록 각종 生産基盤 投資와 農漁村 生活環境 改善事業(定住圈 開發)이 연계되어, 하나의 패키지(package)로 실시 됨으로써 주민에게 가시적인 정책효과를 줄 수 있도록 해야 할 것임.

○ 한정된 재원으로 定住圈 開發事業과 生産基盤 整備事業을 효과적으로 수행하기 위해서는 정치적 요인이나 지역별 농민의 불평 무마를 위하여 분산적으로 집행해온 지금까지의 사업집행 방식을 과감히 탈피하고, 事業對象 地域을 엄선하여 集中 投資하는 방식으로 전환되어야 함.

○ 開發事業의 效率性を 提高시키기 위해 示範 마을을 선정하여 段階的으로 推進하되 인센티브제도를 도입하여 가시적인 成果를 거양하도록 함(잘 되는 마을을 집중 지원함으로써 개발의욕 고취와 과급효과 제고)

- 選定基盤 마련
 - 農業振興地域으로 지정된 구역내에 위치한 마을
 - 未 耕地整理地區로 주민의 합의에 의해 農耕地의 集團化를 희망하는 마을.

2. 地方投資財源의 擴充

○ 農村開發은 가용투자재원에 비해 對象物量이 많아 엄청난 資金이 소요되므로 國庫支援만으로 충당하기는 한계가 있으므로 地方次元의 財源擴充 方案 마련

- 地方債發行(사업범위지정, 지원조치, 제도정비 마련)

- 地方自治團體의 收益事業(골재채취, 유료 낚시터 등)

- 새로운 稅源확충(개발부담금, 토지초과 이득세, 택지소유초과 부담금, 수자원세와 관광세 신설 등)

○ 中央政府에 地域開發 基金을 설치하고 地方政府에 融資를 알선하는 새로운 制度를 도입하여 地方自治時代에 대비

- 財源마련은 정부출연금, 재정투융자, 기금으로부터의 전입, 과밀억제부담금, 토지관리 및 지역균형발전 특별회계로 부터의 전입금, 지역균형개발채권등

○ 현실적으로 國費 및 地方費補助에만 의존하는

定住圈開發事業에 대한 財政支援의 限界를 극복하기 위해 民資를 유치하여 潜在力이 높고 여건이 양호한 지역을 선택하여 중심마을 整備示範事業을 추진하고 그 성과에 따라 확대 시행하도록 함.

－ 開發方向은 開發利益이 地域住民에게 환원되는 것을 원칙으로 하여 宅地分讓에 대한 開發差益은 住宅新築이나 새로운 開發에 투자되도록 함.

－ 事業費 調達은 宅地造成, 基盤施設費用의 일부분만을 國庫 또는 地方費로 보조지원하고 나머지 일체는 開發差益으로 충당함.

○ 開發事業중 民間部門에 해당하는 事業과 外地 出郷人事와 企業人을 대상으로 農漁村 環境改善 돕기 운동을 展開

－ 버스터미널, 유료주차장, 토지 및 택지개발사업 등에 民資導入을 촉진

－ 出郷人事와 企業人등 기탁자(1구좌/1만원, 5만원, 10만원)가 지정하는 마을에 우선 지원

- 居住環境改善(부엌, 변소, 목욕시설)
- 마을共同便益施設(가로등, 마을회관, 노인정, 탁아소, 어린이 놀이터)

3. 關聯施策의 連繫機能 強化

○ 農工地區 造成은 郡廳 所在地 인근에 규모화시켜 입지하도록 함으로써 파급효과가 극대화 되도록 유도함.

－ 공해와 지가 상승의 지역확산 방지

－ 기능인력확보의 애로 타개

－ 특히 農産物輸入開放에 따른 피해가 큰 地域과 廢鑛村地域 등에 支援 擴大

－ 군청소재지 인근에 職業訓練機關의 設置와 訓練研修後 就業保障 알선

－ 農工地區造成은 農漁村 住宅生活圈 計劃, 人力需給對策 등과 연계 추진

○ 郡單位 據點 人文高校를 선정하여 集中 育成을 추진함(공주, 안동, 중원, 거창군 등 예외)

－ 농어머리 자녀의 외지전학으로 교육비 부담가중(부채원인)

－ 농어촌 인구의 정주성 상실의 중요 원인

－ 각종 장학제도 발전과 유치방안 강구

○ 郡單位의 農漁村 醫療서비스水準을 향상시키기 위해 公衆保健施設의 擴充 事業을 지속적으로

추진함.

－ 空中保健制度 改善(전문의 수련제도, 신분보장, 관리강화)

－ 保健所의 診療機能強化(보건소 병원화 사업, 연계진료체제 구축)

－ 應急 醫療傳達體系 構築(보건소소에 응급환자 신고접수 창구 설치와 구급차 운영)

○ 郡道 이하의 農漁村 道路는 管理 主體가 없기에 대한 改善이 요구됨

－ 道郡 이하의 農漁村 道路를 邑·面道, 마을道, 農道로 구분하여 管理體系를 확립하고 유지, 보수를 위한 예산을 확보하도록 조치

－ 邑·面道, 마을道, 農道の 設計基準 마련

4. 地域社會開發運動의 展開

○ 地方自治團體가 중심이 되어 地域內的 農漁民 團體와 有關機關의 協力體系가 구축되고 地域社會 開發運動이 組織的으로 展開될 수 있도록 지원함

－ 農漁民의 社會教育과 意識改革 推進

－ 地域開發에 대한 동기 부여

－ 地域單位의 開發推進機構 結成과 스스로 책임지는 풍토 조성

○ 자기 고장 발전을 위한 선의의 지역간 경쟁 풍토를 조성함.

－ 상향적이고 내발적인 지역개발이 실질적으로 일어날 수 있도록 유도

－ 잘되는 지역을 밀어주는 인센티브제도 활용.

○ 出郷人士와 마을 住民間의 交流擴大

－ 農産物 直販擴大(고향농산물 팔아주기)

－ 團體나 機關간 定期交流 및 文化行事に 초청하기

－ 名譽 邑·面長 추대

－ 出郷人士의 退職 隱退者 故郷 定住 유도

○ 姊妹結緣 推進과 地域弘報

－ 機關, 團體, 學校, 出郷人士등과 자매결연 추진

－ 고향소식전하기(향토지, 기관장서한, 고향소개책자 발간 등)

－ 고향발전 성공 사례발표, 유공자 표창 및 감사장수여

－ 신문, 잡지, TV등에 모범사례 홍보