



문화마을조성사업의 성과와 과제

허 기 술

(농어촌진흥공사 정주권개발처장)

1. 머리말

산업화 과정에서 농어촌지역은 도시지역에 비해 소득과 생활 양면에서 상대적 격차가 심화되었다. 더욱이 WTO체제의 출범으로 농업 환경도 무한경쟁의 시대로 돌입함에 따라 농업의 미래에 대한 우려가 높아짐으로써 영농의욕이 급격히 상실되어 이농율의 증가와 함께 유희·휴경농지가 급속히 증가하는 등 농업에 대한 위기감이 고조되어 가고 있다. 또한 인구의 절대감소는 커뮤니티의 존립자체를 위협하면서 각종시설의 임계치(threshold value) 확보를 어렵게 함으로써 지역의 산업 및 사회문화의 제생산기반이 와해되고 있으며 생산과 생활의 모든활동을 뒷받침 하는 정주공간마저도 해체되어 가고 있다.

이와 같이 농어촌지역은 기간산업인 농업의 위축과 인구의 급속한 감소로 생산 및 사회활동이 크게 축소되고 있으며 농어촌지역의 공동화 현상은 농업발전 뿐만 아니라 국토 환경관리에 있어서도 심각한 문제로 대두되고 있다.

이러한 문제를 극복하기 위해서는 농업의 경쟁력 제고가 가장 중요한 과제인데 그 경쟁력은 농어촌지역의 자연환경과 지역사회가 유지될 때에 효과적으로 확보될 수 있을 것이다. 따라서 농어촌의 지역사회를 유지하기 위해서는 농어촌을 농업생산의 장(場)으로만 국한하지 않고 “사람 사는 곳” 즉, 정주생활공

간으로 만드는 것이 필요하며 이를 위해서는 소득기반과 생활환경도 중요하지만 이에 못지않게 생활환경의 질적개선도 중요한 과제다.

정부에서는 농어촌지역의 생활환경을 획기적으로 개선하기 위하여 1990년 제정·공포된 농어촌발전특별조치법에 농어촌 정주생활권개발의 근거 규정을 마련하고 정주생활권개발사업의 일환으로 집단마을조성사업을 추진하게 되었으며, 1994년 제정·공포된 농어촌정비법에서 농어촌생활환경정비사업에 대한 구체적인 사업절차와 규정이 마련되므로서 집단마을조성사업은 계획적으로 추진될 수 있게 되었다.

1995년 부터는 농어촌진흥공사의 제안으로 집단마을조성사업의 명칭을 문화마을조성사업으로 바꾸어 추진하고 있는데 1996년까지 72개 지구에 대하여 이 사업이 추진되고 있다. 여기서는 72개 지구의 문화마을조성사업의 성과를 평가하고 그 바탕위에서 앞으로의 발전 방향을 검토하고 있다.

2. 사업의 내용

문화마을조성사업은 농어촌의 중심마을에 지원을 집중하여 기존마을을 확대·정비함으로써 분산된 마을의 집단을 도모하고 현대적 생활환경으로 정비함과 동시에 생산기반정비사업과 소득증대사업을 병행 추진함으로써 생

표-1. 문화마을조성사업의 주요시설

| 구 분 | 세 부 시 설 |
|----------|--|
| ○ 마을의 규모 | 중심마을을 50호규모 이상으로 집단화 |
| ○ 마을기반시설 | 택지조성, 마을진입로, 마을안길 정비, 생활용수시설, 전기·통신 시설 등 |
| ○ 주민편익시설 | 복지회관, 어린이놀이터, 공동주차장 등 |
| ○ 산업시설 | 농수산물 가공시설, 농기계수리소, 공동작업장, 공동건조장, 보관시설 등 |
| ○ 환경기초시설 | 오·폐수처리시설, 마을하수도 등 |

활환경과 소득이 조화된 농어촌 마을을 조성하는 사업이다.

따라서 문화마을조성사업은 기본계획 단계에서는 생활환경정비사업과 생산기반정비사업 등이 연계 추진될 수 있도록 지역종합개발 차원에서 개발계획을 수립하고 있다. 그러나 사업시행 단계에서는 표-1에서와 같이 생활환경 시설에 국한하여 투자되고 있다.

또한 문화마을조성사업에는 지구당 50억원 수준의 예산이 지원되고 있는데 지원조건은 다음과 같다.

- 지원규모 : 지구당 3년내외에 50억원 수준 (보조 : 20, 용자 : 30)
- 보조대상사업 : 단지조성(지방양여금, 지방비)
- 용자대상사업 : 용지매수 및 주택건축비 (농특용자)
- 용지매수 : 2년거치 2년상환, 연리 3%
- 주택건축 : 5년거치 15년상환, 연리 5% (호당 2,000만원)
- 주택개량 : 3년거치 7년상환, 연리 3% (호당 5백만원)

3. 정비권역의 설정 : 중심마을의 선정

우리 나라의 취락체계는 크게 상위적 개념

인 도시적 취락체계와 하위적 개념인 농어촌 취락체제로 구분되고 있는데, 도시 취락체계는 [수위도시-대도시/중도시-소도시]의 계층구조로 정형화 되고 있다. 그러나 전통적인 농어촌 정주체계인[소도시-면소재지(중심지)-중심마을-자연부락]의 4계층 구조는 산업화 과정에서 중심마을의 기능이 약화되거나 소멸되면서[소도시-중심마을(면소재지)-자연부락]의 3계층 구조로 급속히 축소되고 있다. 이와같이 농어촌 취락체계는 그 자체가 급변하고 있기도 하지만 개편의 필요성이 대두 되기도 한다.

따라서 농어촌지역의 생활환경정비구역은 한 개의 마을만을 대상으로 하는 것은 무의미하며 상위 중심도시와 인근 마을과의 관계 즉, 기초생활권을 고려하여 정비권역을 설정하여야 한다. 그런데 주민의 활동을 공간적인 권역으로 크게 나누어 보면 생산권과 생활권으로 구분될 수 있다. 농어촌지역의 생산권에는 농업생산과 관련된 농지소유권, 영농권, 농작업권, 농지임차권, 농작업수위탁권, 품앗이권 등이 있고, 생활권에는 상품구매권, 학구 및 통학권, 시장권, 교통권, 의료서비스권, 행정서비스권, 상부-상조하는 협동권 등이 있다.

이러한 관점에서 기초생활권은 다음과 같은 두가지 요건을 고려하여 설정하고 있으며 기초생활권 내에서 중심기능을 갖는 마을을 선정하여 문화마을조성사업을 시행하고 있다. 가장 먼저 고려되는 사항은 지역농업개발권으로서의 역할이다. 즉 규모의 경제가 얻어지고 구매, 생산과 판매에서 협업이 가능한 공간단위로 통합될 수 있어야 한다. 다음은 지역사회개발권으로서의 역할이다. 즉, 지역사회개발은 집단적 노력을 조직적으로 전개하는 특색을 가지고 있으므로 공동체적 의식이 결속될 수 있는 범위로서 일상생활의 접촉범위에 있는 공간단위가 되어야 한다.

4. 사업추진 현황

우리나라의 면지역은 표-2에서와 같이 그 지역의 특성에 따라 지역개발에 적용되는 법률을 달리하고 있는데, 문화마을조성사업은 농어촌정비법에 의한 정주생활권 대상지역인 시·군의 면지역을 대상으로 하고, 오지개발촉진법과 도서개발촉진법의 개발대상면은 제외되고 있다.

표-2. 정주생활권개발 대상면

| 전국의 면수 | 정 주 권 개발대상 | 오 지 개발대상 | 도 서 개발대상 | 무인면 |
|--------|------------|----------|----------|-----|
| 1,235 | 772 | 400 | 53 | 10 |

문화마을조성사업은 1997년 현재 96개지구에 대하여 시행되고 있으며 추진현황은 표-3과 같다.

표-3. 문화마을조성사업의 추진현황

| 총 지구수 | 단지조성 완료 | | | 단지조성중 | 계획수립중 |
|-------|---------|------|-------|-------|-------|
| | 소 계 | 입주완료 | 주택건축중 | | |
| 96 | 28 | 18 | 10 | 44 | 24 |

5. 정비유형

농어촌정비법 제2조의 규정에 의하여 농어촌생활환경정비사업의 유형은 신규마을조성, 기존마을재개발, 분산마을집단화, 기타 농어촌생활환경을 개선하기 위하여 필요한 사업 등의 네가지 유형으로 구분할 수 있다. 문화마을조성사업이 완료되었거나 공사중인 72개지구의 정비유형을 위의 농어촌생활환경정비사업의 유형으로 구분해 보면 표-4에서와 같이 신규마을조성은 22지구로 31%에 불과하며 기존마을을 부분적으로 정비하거나 완전히 재개발하거나 또는 확장개발하는 기존마을정비유형은 50지구로 69%에 이른다.

표-4. 문화마을조성지구의 정비유형 구분

| 유형별 | 계 | 기 존 마 을 정 비 | | | | 신규 조성 |
|-------|-----|-------------|------|-----|------|-------|
| | | 소계 | 부분정비 | 재개발 | 확장개발 | |
| 지구수 | 72 | 50 | 3 | 1 | 46 | 22 |
| 비율(%) | 100 | 69 | 4 | 1 | 64 | 31 |

6. 사업추진 효과

가. 포괄적 효과

- 현대적인 마을정비의 필요성에 대한 인식 확대
 - 농어촌마을의 정비방향과 모델 제시
 - 도시 못지 않은 양질의 주거단지가 농어촌지역에도 건설될 수 있음을 입증
- 비농민의 유입으로 농어촌지역사회의 활성화에 기여
 - 농어촌지역에 도시적 거주공간을 조성함으로써 도시민 등 비농민을 유입하는 터전 마련
 - 농어민과 도시민이 함께 어울려 살아가는 공간창출로 농어촌마을 혼주화에 기여

나. 지역발전에 미치는 효과

- 도로·교통개선으로 통행 및 농산물 운반 등에 편리
 - 인근 기존마을에 도로폭 6m 이상의 연결도로나 진입도로를 병행하여 설치
- 상·하수도 설치로 기존마을의 환경개선에 기여
 - 문화마을을 조성할 때에는 인근의 기존마을에 반드시 상·하수도시설 병행설치
 - 암반지하수 등의 개발로 양질의 생활용수 공급
 - 마을하수도시설을 설치하여 지하수, 농업용수 및 토양 등의 오염을 방지
 - 입식부엌 및 수세식 변소의 보급촉진으로 도시적 주거환경조성

- 편익복지시설 제공으로 기존주민의 생활의 질 향상
 - 문화마을조성지구에는 기존마을 주민의 이용을 고려하여 공원·놀이터, 상가, 복지회관, 농기계보관소, 공동작업장 등 편익복지시설을 설치함으로써 기존마을 주민의 생활의 질이 획기적으로 향상
- 기존지역 주민의 재산증식에 기여
 - 기존마을에 도로, 상·하수도 등 기반시설이 설치되고 인근에 양질의 주택단지가 조성되어 생활기반시설이 정비됨에

- 따라 기존마을의 토지가격이 사업시행 이전에 비하여 월등히 상승되어 재산증식에 기여
- 인구감소를 둔화로 지역사회 안정화에 기여
 - 문화마을 조성후 입주 완료된 14개면의 인구감소율은 사업시행 이전에는 평균 3.3%였으나 입주완료후에는 평균 1.6%로 둔화 : 표-5 참조
 - 도시민 등 비농민 유입촉진으로 지역사회 활성화에 기여

표-5. 사업지구가 속한 면의 사업시행 전후 인구감소를 비교

| 지구명 | 사업시행 전 | | 사업시행 후 | |
|-------|---------------------------|--------|---------------------------|--------|
| | 인구(명) | 감소율(%) | 인구(명) | 감소율(%) |
| 양평용문 | 12,454('85) → 11,537('92) | △1.1 | 11,537('92) → 11,517('95) | △0.1 |
| 이천설성 | 7,343('91) → 6,713('95) | △1.4 | 6,713('91) → 6,608('95) | △0.4 |
| 회성우천 | 6,719('85) → 5,329('89) | △5.2 | 5,329('89) → 5,416('95) | 0.3 |
| 영동심천 | 7,463('85) → 6,653('90) | △2.2 | 6,653('90) → 5,042('95) | △4.8 |
| 단양대강 | 5,434('85) → 3,882('90) | △5.7 | 3,882('90) → 3,756('95) | △0.1 |
| 공주계룡 | 11,779('85) → 10,863('88) | △2.6 | 10,863('88) → 9,169('94) | △2.6 |
| 군산나포 | 5,172('85) → 4,440('90) | △2.8 | 4,440('90) → 3,873('95) | △2.8 |
| 순천서면 | 13,573('85) → 12,359('90) | △1.8 | 12,359('90) → 9,841('95) | △4.1 |
| 합평나산 | 7,637('85) → 5,330('90) | △6.0 | 5,330('90) → 4,671('95) | △2.5 |
| 김천어모 | 7,890('85) → 6,220('91) | △3.5 | 6,220('91) → 5,930('95) | △1.2 |
| 구미무을 | 4,338('85) → 3,220('91) | △4.3 | 3,200('91) → 3,400('95) | 1.6 |
| 창녕도천 | 4,617('85) → 3,820('89) | △4.3 | 3,820('89) → 3,322('95) | △2.2 |
| 밀양무안 | 10,044('85) → 9,130('91) | △1.5 | 9,130('91) → 8,324('95) | △2.2 |
| 남제주표선 | 11,787('85) → 11,407('91) | △0.5 | 11,407('91) → 11,154('95) | △0.5 |
| 평균 | | △3.3 | | △1.6 |

다. 문제점

- 농경지 편입율이 높다.
 - 문화마을조성지구의 농경지 편입율이 평균 60%로 농경지 잠식율이 높음
- 개발유형이 신규택지개발에 편중
 - 신규마을조성 및 기존마을의 확장개발이 93%로 기존마을의 주민에 미치는

- 직접적인 개발효과는 상대적으로 낮음
- 연관사업과의 연계추진 부족으로 투자효과 저하
 - 문화마을조성사업과 생산기반정비사업, 농어촌도로정비사업 등 관련사업이 연계추진되지 못함으로서 투자효과가 저하됨

7. 발전과제

산업화의 물결로 농경사회의 마을중심적 공동체의식은 해체·소멸되고 생활권이 공간적으로 확장됨에 따라 농어촌지역의 정주질서는 빠른 속도로 재편되고 있다. 이에 따라 정주단위의 물리적 규모가 변화되고 토지생산권과 사회활동권의 수평·수직적 질서도 재편되고 있다. 따라서 정주생활권개발을 위해서는 정주질서의 변화를 슬기롭게 수용할 수 있는 새로운 정주모형이 마련되어야 한다

농어촌의 공간정비는 정주모형에 따라 개개 마을의 성장, 쇠퇴 내지는 소멸가능성, 향후 마을이 담당하여야 할 기능, 여타 정비사업과의 관련성 등이 검토된 뒤에 마을별로 정비방향이 정해져야 한다. 그러나 현행의 생활환경정비사업이나 주거환경개선사업은 생산기반 등 종합적인 정주환경기반을 방치한 채 일부 주거시설만을 개선함으로써 새로운 정주질서의 수용에는 한계를 보이고 있다. 농어촌의 공간정비는 주민의 생산과 생활패턴을 모식화할 수 있는 정주모형이 마련될 때에 정비방향

과 구체적인 정비방법이 도출될 수 있는 것이다. 문화마을조성사업 등 농어촌개발사업을 합리적으로 추진하기 위해서는 새로운 정주질서를 수용할 수 있는 정주모형이 정립되어야 한다.

따라서 문화마을조성사업은 표-6에서와 같이 농지이용증진사업, 농업생산기반정비사업, 농어촌생활환경정비사업을 종합적으로 연계개발하는 가칭 『농어촌종합정비사업』으로 확대개편하는 방향이 검토되어야 한다.

8. 맺음말

문화마을조성사업은 농어촌을 “사람사는 곳”으로 만들자는 사업이다. 행여 전원주택단지로 이해하거나 복고적 낭만주의로 치부되어서는 곤란하다. 좁은 국토를 넓게 쓰고 두루 살기 좋은 곳으로 만들어 나가기 위한 지혜와 의지가 담긴 사업이다. 그런데 한 연구결과(21C 농업·농촌의 좌표와 정책과제 KREI, 1966)에 의하면 농어가 인구는 254만명(1995)에서 2000년에는 205만명, 2020년에는 73만명으로 감소하고, 농어가는 150만호(1995)에서 2000년에는 125만호, 2020년에는 50만호로 감소될 것으로 예측하고 있다. 그렇다면 문화마을은 누구를 위해 조성되어야 하는지에 대하여 검토할 필요가 있다.

농업인구가 준다고 그것이 농어촌인구를 줄여야 하는 구실이 될 수는 없다. 21C의 정보사회로 진입하면서 자연환경의 소중함이 재인식됨으로써 사람들은 농어촌지역의 잠재력을 새롭게 보기 시작하였으며 이로 인하여 농어촌지역에는 새로운 정주양식이 출현하고 있기 때문이다. 도시의 중산층이 앞장서 주거지를 교외로 옮기고, 아직은 많지 않지만 지식인, 예술인, 문화인들에 의해 역도시화의 움직임이 일고 있는 것들이 모두 그러한 조짐이다. 특히 관리직들을 중심으로 은퇴 후에 전

표-6. 농어촌 종합정비사업의 구상(안)

| 부문별사업 | 관 련 법 | 세 부 사 업 |
|-----------------|--|---|
| 농지이용 증진사업 | ○ 농지법 제13조~제21조 | -농지의 소유권 이전 촉진사업 -농지의 임차권 설정 촉진사업 -위탁경영 촉진사업 -농업경영체 육성사업 |
| 농어촌생활환경 정비사업 | ○ 농어촌정비법 제29조~제42조 제76조~제85조 ○ 농어촌도로정비법 | -문화마을조성 · 분산마을 집단화 · 기존마을정비 -농어촌도로정비 |
| 농업생산기반 정비사업 | ○ 농어촌정비법 제5조~제21조 | -농경지정리 · 대규모경지 재정비 -밭기반정비 -배수개선 -첨단농업시설 |

원생활로 복귀하는 사람들이 늘고 있는데, 이들이 농업경영의 상업화에 앞장서면서 이들은 농어촌지역의 새로운 엘리트 계층으로 등장하게 될 것이다. 이제 농어촌지역은 농업이나 농어민 만을 위한 농업생산공간이 아니라 농어촌주민의 정주공간임과 동시에 모든 국민의 생활공간으로 재인식 되고 있다.

문화마을조성사업은 이러한 농어촌지역의 새로운 정주질서와 구조적 변화를 슬기롭게

수용하여 농어촌지역사회가 건전하게 유지·발전되도록 하여야 한다. 따라서 문화마을조성사업은 궁극적 목표를 농어촌공간구조의 재편에 두고 농어촌종합정비 차원에서 생산기반정비사업 등과 일체적으로 계획·시행되어야 하며 현행과 같은 자유임지에 의한 소극적 개발방식 보다는 계획임지에 의한 적극적 개발방식이 필요하다.