

민간자본에 의한 농어촌 마을정비 방안 모색

박시현

한국농촌경제연구원 부연구위원

A Study on the Inducement of Private Investment to the Rural Village Improvement

Park, shi-hyun

Rural Development Division, Korea Rural Economic Institute.

ABSTRACT

In Korea, rural village improvement has mainly been led by government investment. This approach, however, has its own limit since there are so many village to be improved while the budgetary sources are restricted.

As an alternative, inducement of private investments to these area is considered in order to promote rural village improvement.

The possibility of inducing private investments to the rural village improvement depends on the location of the village. The possibility may be highest in the sub-urban area since expected benefits from land development is usually high. One desirable approach to induce private investment to these area is the cooperative development system. Residents, private investors and governments plays its own role, independently and cooperatively.

But benefits from the investment to improve rural village in general plain area are so low that it is difficult to induce the private investments to these area. In that case, indirect development system will be a proper strategy which maintaining government-led development method as usual, expanding the participation of private developers such as the construction companies.

In general, rate of returns from investment to the rural sectors is lower than that to the other sectors, therefore financial support such as the long-term, low loan rate and a partial value-added tax exemption should be given to the investors to the rural village improvement projects.

I. 연구배경 및 목적

지금까지 농어촌 마을의 정비는 공공자본을 가지고 공

공이 개발 주체가 된 공공투·융자 방식에 의해 이루어져 왔다. 농림부의 문화마을 조성사업, 내무부의 취락구조개선 사업 등이 그 대표적인 예이다. 도시에 비해 소득 및 생활

수준이 열악하다는 형평적인 차원에서 볼 때 앞으로도 농어촌 마을의 정비는 공공의 주도 내지는 지원하에 이루어져야 한다. 그러나 정부에서 많은 예산을 들여도 그 대상지역이 워낙 광범위하기 때문에 전국의 농어촌 마을 모두를 정비하는 데는 기본적인 한계가 있다. 이는 지금까지 정부주도의 농어촌마을정비실적을 보아도 알 수 있다. 표1에서 보는 바와 같이 정부에서 주도하는 대표적인 농어촌마을정비사업이라 할 수 있는 문화마을조성사업의 경우 2004년까지 772개의 조성을 목표로하고 있지만 이는 전체 농촌마을의 극히 일부에 불과하다. 또한 주택정비의 경우 공공용자에의한 주택개발사업이 적극적으로 추진되고 있지만 추진실적은 전국 물량의 극히 일부에 불과한 실정이다.

〈표 1〉 농어촌 마을정비 추진 현황
(1996년 12월 현재)

사 업 내 용	사업목표(2004)	추진실적
문화마을사업(농림부)	772개 마을	32개 마을
주택정비	300천동	70천동
농림부(정주권개발사업)	50천동	9천동
내무부(농가주거환경개선사업)	250천동	21천동

참고 : 1997년 현재 전국의 농어촌 마을은 47,357개(자연마을 기준)로 주택은 263만호에 이르는 것으로 추정된다.

한편 소득 수준이 향상되고 도시적 주거양식이 확산됨에 따라 농어촌 지역에서도 개인 주택단위의 생활양식이 급변, 주거환경에 대한 개선요구가 양적 질적으로 다양해지고 있다. 이러한 현상은 도시계획구역내의 농촌지역과 대도시(특히 수도권)주변부의 농촌지역에서 일반적으로 나타나고 있다. 이들지역은 민간의 주거단지 건설욕구, 주민의 택지개발 열기가 타 지역에 상대적으로 높은 반면 정부의 농촌정비사업이나 도시계획사업에서 제외되는 정책 사각지대라고 할 수 있다. 따라서 이들지역에 대해서는 정부의 공공투자에 의하지 않고 농촌마을을 정비할수 있는 새로운 정비방식의 도입이 요구된다.

이 연구의 목적은 농어촌 마을정비정책의 하나의 대안으로 민간자본에 의한 마을정비의 가능성 및 그 방법을 밝혀보고자 한다.

Ⅱ. 농어촌 마을정비에서 민자유치 가능성

1. 농어촌 마을의 지역적 특성

농어촌 마을은 그 마을이 속한 지역의 특성에 크게 영향을 받고 있다. 전통사회에서 농어촌 마을은 도시에 대응한 하나의 카테고리로 설명될 수 있었지만 산업화 도시화 사회에서 농어촌 마을은 농어촌이라는 공통요소보다는 그것이 어디에 위치하고 있는가라는 지역적인 특성에 강하게 영향받고 있다.

농어촌 마을의 지역적 특성은 농어촌 마을의 정비과제 뿐만아니라 민자유치의 가능성에도 많은 영향을 미칠수 있다. 예를 들어 대도시 근교마을의 경우 급격한 혼주화의 진행과 주변 도시로의 공간 통합이 가속화되고 있으며 기존에 유지되어 왔던 농어촌 마을로서의 토지이용질서가 급격하게 무너지고 있다. 따라서 이 지역은 외지로부터 유입하는 도시민과 기존 주민이 함께 거주할 수 있는 공간정비가 긴요하다. 이 지역은 토지개발이익이 높아 투자자본에 대한 수익성도 비교적 높은 편으로 민간자본에 의한 농촌정비가 기대될수 있는 곳이다.

평야부 농촌마을은 마을의 분포 및 공간구조가 마을 주변의 생산공간과 밀접하게 연관되어 있다. 따라서 마을만을 따로 떼어서 정비하는 것보다는 생산기반정비사업과 연계하여 정비하는 것이 적은 돈을 들이고 더 많은 정비효과를 올릴 수 있다.

산간부 농촌 마을은 극심한 과소화로 인한 배후마을의 정주기반이 상실되고 있는 점을 중시하여 면소재지와 같은 생활거점마을을 집중적으로 육성할 필요가 있다. 산재한 주거지의 집단화를 위해서는 공공자금에 의한 기반정비뿐만 아니라 경우에 따라서는 이주비용의 일부를 지원하는 정책이 요구된다. 따라서 마을정비에서 민간자본의 유치는 기대하기가 어려운 실정이다.

한편 도서어촌마을의 경우 어항을 중심으로 어장 어촌이 기능적으로 통합되어 있는 경우가 대부분이기 때문에, 마을의 정비는 곧 어장 어항의 개발과 직결되어 있다. 어장·어항·어촌을 종합연계한 마을정비가 요구되며 산촌마을의 경우와 마찬가지로 민간자본에 의한 마을정비는 기대하기 어려운 실정이다.

이상과 같이 농어촌 마을은 마을이 속한 지역적인 특성에 따라 1차적으로 민자유치의 가능성이 달라진다. 민자유

치는 농어촌마을 정비의 보편적인 방식이라기 보다는 특수한 경우라고 이해될 수 있다.

2. 민간자본에 의한 농어촌 주거지 개발 현황

민간자본은 기본적으로 수익성을 목표로 하고 있다. 따라서 주거지 개발의 경우에도 수익성이 높은 곳이면 정책적인 지원이 없어도 어디든지 진출한다고 해도 좋을 것이다. 그 예로서 수도권 주변의 농어촌에서는 도시민들을 위한 주거지 개발이라는 목적을 위해 민간자본이 주택단지를 건설하고 있다. 대표적인 경우가 최근 붐이 일고 있는 전원주택단지와 농촌지역의 고층아파트 건설이다. 이 경우를 농어촌 마을의 정비라고 볼수 있느냐에 관해서는 보는 관점에 따라 다르나 본 논문에서는 이를 민간자본 유치의 한 방법으로 보고 그것이 농촌마을정비의 민자유치방식으로 기능할 수 있을 것인가를 따져본다.

가. 전원주택단지

수도권 농촌지역과 강원도의 대형리조트 주변에는 단지형 전원주택건설이 활발하게 진행되고 있다.

<표 2> 전원주택단지의 공급 개요(1995년 말기준)

장 소	가구당 분양면적	토지가격	평당건축비	평균 총공급가격
양평군 16, 남양주 3, 용인 3, 기타 10	100~200평	30~60만원 /평	200~300만원	2억원내외

주 : 수도권 주위와 강원도만을 조사한 자료임

전원주택단지는 대부분 개발업체가 일괄적으로 부지를 매수하여 주택단지를 건설하는 방식이며, 개발 대상 부지는 규제가 별로 없고 값이 비교적 싼 준농림지이다. 전원주택 단지의 공급방식은 택지만 분양하고 건축은 개인이 하는 방식(자금력이 약한 중소기업)과 택지와 주택을 하나의 상

품으로 분양하는 방식(자금력이 풍부한 대기업)으로 나뉘어 진다. 전원주택에 대한 사회적인 분위기와는 달리 실제 입주를 희망하는 사람들은 극히 한정되어 있다. 먼저 약 2억원 정도를 부담할 수 있는 경제력이 있어야 하고, 자녀 교육 및 본인의 출퇴근에 크게 구애를 받지 않는 사람들이어야 하기 때문이다. 따라서 실제 입주자는 부유한 은퇴자 구나 자유 및 자영업자들이거나, 주말별장으로 전원주택을 이용하려는 사람인 경우가 많다.

조성중인 대부분의 전원주택단지는 하부시설 및 공공시설(공원 및 놀이터 등), 부대시설 및 복리시설이 제대로 갖추어 지지 않고 단지 개개의 주택만이 들어서 있는 경우가 많다. 이는 현행 법테두리 안에서 가급적 사업이익을 최대화하려는 영세사업주의 최적행동결과이다. 1996년 초 당시의 주택건설촉진법에는 20호이상 혹은 1만㎡이상의 대지를 조성하고자 하는 경우에는 주택건설사업계획서뿐만 아니라, 부대시설 및 복리시설의 배치도, 도로 및 상하수도의 설치도 등이 포함된 사업계획 승인을 받도록 규정하고 있으나, 법에서 정하고 있는 요건을 충족하기에는 많은 자금이 소요되고 승인절차가 까다로워 자금력이 약한 중소기업은 주택건설사업 승인이 필요없이 단지 건축신고만으로 주택건설이 가능한 20호이하의 단지를 조성하는 경향이 많다.¹⁾

이상에서 알수 있는 것은 전원주택단지는 비록 그것이 농촌지역에 건설되고 있지만 농어촌주민을 대상으로 하는 사업은 결코 아니며 건설형태도 마을보다는 개별주택에 치중하고 있어 농촌마을의 건설이라고 볼 수 없다는 것이다. 오히려 대부분의 전원주택단지가 가급적 기존의 농촌마을과 격리하여 입지하려는 경향이 강하다.

나. 농어촌지역의 고층 아파트단지

농어촌지역에 고층 아파트가 들어설 수 있는 것은 1994년 국토이용관리법의 개정에 따른 준농림지역의 규제완화에 기인한다. 환경오염의 우려가 있는 행위를 제외한 30,000㎡미만의 개발사업이 가능하게 되었고, 건축 행위제한으로서 건축법상의 용적을 400%이하만이 적용되었다. 참고로 용적을 400%는 도시계획구역내의 일반주거지의 용적율에 해당하는 것으로 생산녹지(200%이하), 자연녹지(100%이하), 전용주거지역(100%이하)에 비하여 훨씬 높은 허용치

1) 그 예로 조성중인 32개 단지중 18개 단지가 20호 미만이며, 20호이상의 단지를 조성하는 경우에도 20호 이하로 단지를 쪼개어 승인을 받지않고 신고만으로 시행하고 있다.

이다. 용적률 외에 실질적인 규제조치가 거의 없다시피한 상황에서 준농림지역은 도시에서나 볼 수 있는 고밀도 건축이 가능한 주거 공간으로 되어버린 것이다. 준농림지역의 난개발에 대한 대응조치로 그후 몇 차례에 걸쳐 용적율의 강화 및 층고제한이 있었지만, 밀도규제라는 원칙을 바꾸는 것은 아니었기 때문에 농촌지역의 고밀도 건축행위를 근본적으로 억제하지 못하고 있다.

농어촌 지역의 고층아파트 건설은 농촌주민에게도 편리한 아파트생활을 즐길 수 있는 기회를 제공한다는 긍정적인 측면이 있으나 다음과 같은 문제가 있다. 첫째 난개발을 초래하고 있다. 준농림지역에서 30,000㎡미만의 면적은 공공시설과 학교시설 및 의료시설 등 대규모 복리시설과 부대시설의 설치가 필요 없는 50세대 이하의 공동주택을 건설할 수 있는 면적이다. 따라서 일정 지역안에 개별 승인된 고층아파트의 다수 입지는 도시기반시설 및 공공시설에 대한 미정비를 초래한다. 두번째 고층개발에 따른 경관파괴를 들 수 있다. 토지이용에 여유가 있기때문에 고층건물이 필요 없는 곳인데도 탑처럼 홀로 우뚝 서있는 고층아파트는 농촌지역의 자연경관을 해치고 있다. 세 번째 토지자원의 불균형 이용 및 배분을 들 수 있다. 도시계획구역보다 개발통제력이 약하기 때문에 개발사업의 투자가 상대적으로 과다하게 이루어짐으로서 자원배분의 불균형을 초래한다. 즉 상대적으로 주거지 개발수요가 적은 농촌지역에 공급이 많이 이루어진다. 네 번째 전원형 주거단지 개발을 제약한다. 고층 아파트 보다 수익성이 낮은 저밀도 전원형 주거단지에 대한 민간투자유치를 위축시킬 수 있다.

3. 농어촌 마을에서 민자유치 가능성

민자유치를 통하여 바람직한 모습의 농어촌 마을정비가 이루어 지기 위해서는 먼저 입주민의 경제적 능력과 개발업자의 적정 수익성이 보장되어야 한다. 이는 개발대상지가 어느 지역에 위치 하느냐에 따라 크게 영향 받는다. 이를 조성된 문화마을의 입주실태를 통하여 간접적으로 추론하여 본다. 문화마을의 경우 택지개발비로 지구당 20억 정도의 정부보조(1가구당 평균 1,500-2,000만원 보조)와 1가구당 2,000만원 내의 장기 저리 융자지원이 뒤따른다. 문화마을에 입주하는 사람들은 정부로부터 직·간접의 정책혜택을 누리는 셈이다. 그럼에도 불구하고 현지 주민 특히 농민들의 입주율은 지역적으로 많은 편차를 보이고 있다. <표 3>에서

보는 바와 같이 일반 농촌지역이라 할 수 있는 충남북, 전남북 등의 면내 거주자 입주비율은 타지역에 비해 비교적 낮은 수치를 보여주고 있다. 표3에서 경기도를 제외한 지역에서 면단위 거주자의 문화마을 입주율은 평균 74%정도에 이르고 있다. 그러나 이 수치는 순수 농촌이라고 할 수 없는 도시지역에서 조성되는 문화마을까지를 포함하는 수치이다. 그 예로 도시지역이라 할 수 있는 경북의 김천지구와 구미지구는 지역내 거주자의 입주율이 90%를 상회하고 있다. 이와 같은 도시지역을 제외하고 순수 농촌에서 해당지역의 거주자 입주비율은 매우 낮다. 예를 들면 전남의 함평지구는 전체 분양자의 30%만이 현지주민이고 나머지는 외지인에 분양되었다.

<표 3> 문화마을조성사업 용지분양 현황

구분(지구수)	분양자수	면내거주자비율
경기도(2)	160	96.5%
강원도(1)	66	57.5%
충북도(2)	112	78.6%
충남도(2)	83	55.4%
전북도(2)	175	68.0%
전남도(2)	165	54.5%
경북도(2)	229	92.5%
경남도(2)	115	80.0%
제주도(2)	50	100

주 : 경기도를 제외한 여타 지역의 면내거주자 비율 : 73.9%

이상과 같은 문화마을 분양 결과에서 다음과 같은 사실을 추론할 수 있다. 첫째, 민간자본으로 농어촌 마을의 정비가 가능한 지역으로는 일차적으로 수도권과 대도시 근교지역이다. 이들 지역에 대한 문화마을 조성사업의 높은 경쟁률과 그로 인해 지역거주자에 의한 높은 분양율이 이를 설명해준다. 반면 도시로부터 멀리 떨어져 있는 순수 농촌의 경우 정부 보조가 없이 순수한 민간자본에 의해 개발할 경우 분양가의 상승으로 인해 현지 주민의 입주율은 더욱더 저조할 것으로 예상된다.

두번째는 농어촌 마을정비에 민간자본이 유치되기 위해서는 농어업에 종사하는 사람보다는 2·3차 산업에 종사하는 사람들도 대상으로 하여야 한다는 것이다. 즉 순수 농민

만을 대상으로 할 때 분양율이 저조할 것이기 때문이다. 참고로 1996년 말까지 조성한 24개지구 문화마을 입주자의 직업중 농민이 차지하는 비중은 67%로 나타났다²⁾. 그러나 실제 농업에 종사하는 사람은 이 수치보다 낮을 것으로 추측된다. 왜냐하면 현재 조성되는 문화마을의 주거형태가 농사에는 적합치 않고 입주 비용이 부담이 되어, 말만 농민이지 실제로는 상업 혹은 여타 직업에 종사하는 이른바 겸업 농이 다수 입주하고 있기 때문이다. 따라서 정부보조가 없는 순수 민간자본에 의한 농어촌 마을정비를 위해서는 도시민의 입주가 전제되지 않으면 안된다. 이는 농어촌 마을정비에서 민간자본이 유치되기 위해서는 농어촌 주민과, 도시민, 그리고 개발업자와의 이해가 서로 일치해야 하는 것을 말해준다. 즉 농어촌 주민은 그들이 가지고 있는 토지자원을 최대한 효율적으로 이용해 추가적인 부담을 최소화하며 도시민은 전원생활에서의 쾌적성과 도시에 비해 상대적으로 싼 주거비용을 요구하며, 개발업체는 적정 수익율을 보장받는 것이다. 이러한 조건이 갖추어질때 민간자본에 의한 농어촌마을정비가 가능할 수 있다.

Ⅲ. 민자유치 관련 제도 분석

농어촌정비와 관련하여 민자유치를 규정하고 있는 법률은 크게 세가지 유형으로 나누어 볼수 있다. 첫째는 광역적인 지역개발을 다루는 법률에서 간접적으로 포함하는 경우이다. 여기에 해당하는 법률은 지역균형개발법, 농어촌발전특별조치법, 오지개발촉진법, 도서개발촉진법, 사회간접시설에 대한 민간자본 유치촉진법 등이다. 두번째는 택지조성 및 생활환경정비와 관련된 법률에서 부분적이나마 직접 규정하고 있는 경우이다. 여기에 해당하는 법률은 주택건설촉진법, 택지개발촉진법, 토지구획정리사업법, 임대주택법, 도시주거환경개선임시조치법, 농어촌정비법, 농어촌주택개발촉진법 등이다. 세 번째는 마을을 구성하는 생활환경 및 농어촌기반의 세부 품목별로 규정된 법률에서 부분적으로 언급하는 경우이다. 여기에 해당하는 법률로는 도로법, 농어촌도로정비법, 하수도법, 수도법, 농어촌정비법등이 있다.

이들 법가운데 사업대상지역을 일정한 마을로 한정하여 택지개발에서부터 주택건설까지 종합적인 관점에서 민간자

본유치를 규정하고 있는 것은 농어촌주택개발촉진법이라고 할 수 있다. 농어촌주택개발촉진법에서는 1개 혹은 수개의 자연마을을 주거환경개선지구로 지정하여 토지이용, 주택개발, 부엌 화장실 개량, 주변도로, 공공기반시설, 편익시설, 간이오수처리시설 등 마을정비, 사업비 추정 및 조달 등에 관한 주거환경개선사업계획을 수립토록 규정하고 있다. 또한 동 법에서는 사업시행자로서 주택건설사업 등록자, 농어촌주택조합 등을 포함하므로써 농어촌의 종합적인 마을정비에 민간자본이 참여할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 동법에서 규정하고 있는 농어촌주택조합은 수도권을 제외한 지역에서 도시지역 거주민, 농어촌지역 주민이 합동으로 설립할 수 있도록 규정하고 있다.

농어촌 마을정비에 민간자본 유치를 유일하게 규정하고 있다는 점에서 농어촌주택개발촉진법이 가지는 의미는 자못크다. 그러나 동 법에서는 첫째 민간자본에 의한 개발이 실질적으로 가능한 수도권을 제외하고 있다는 점과, 둘째 민간자본참여를 선언만 하고 있을뿐 민간자본을 유치하기 위한 구체적인 유인조치가 마련되고 있지 않다는 점에서 그 실효성에 의문이 간다. 앞에서도 논한바 있지만 농촌마을정비와 같이 수익성이 낮은 사업일수록 민간자본 유치를 위해서는 적극적인 유인조치가 제도적으로 강구되어야 한다. 특히 투기 방지라는 이유로 수도권을 대상지역에서 제외하고 있는 것은 민간자본 참여가 단지 형식적인 선언에 그치게 하는 요인이 되고 있다.

Ⅳ. 마을정비를 위한 민자유치 방안

1. 기본 방향

앞에서도 살펴 보았듯이 농어촌 지역에서 민자에 의해 마을을 정비하기 위해서는 투자 자본에 대한 수익성이 보장되어야 한다. 따라서 실현 가능지역은 극히 한정되어 있다. 또한 시장원리에 기초하여 농어촌마을을 정비하는 방식(직접참여방식)은 기대하기 어렵다고 판단된다. 따라서 민간자본의 참여를 유도할 수 유인조치를 제도화 시킬 필요가 있다. 유인조치는 민간자본의 참여를 결정 짓는 지역실정에 따라 선택적으로 적용될 수 있도록 프로그램화하여야

2) 24개 지구 입주자의 직업별 분류는 농민 67%, 회사원 12%, 상업 9%, 기타 12%로 나타났다. 자료 농어촌진흥공사, 『문화마을조성사업종합평가(추진현황과 향후계획)』, 1996.12

하는데 예를 들어 민간자본의 참여여건이 비교적 열악한 대부분의 일반 농촌지역서는 지금과 같이 공공이 주도한 사업추진방식을 계속 유지하되 민간개발업자도 참여할 수 있도록 제도적인 진입 장벽을 철폐하는 것이 요구되며(간접참여방식), 수도권과 대도시 근교농촌지역과 같이 민간자본의 참여 여건이 비교적 양호한 지역에서는 주민과 관, 그리고 개발업자가 일정한 역할을 할 수 있는 협동참여방식³⁾의 적극적 도입이 요구된다.

2. 간접참여방안

공공부분이 사업추진을 주도하되 민간건설업체 등의 실질적인 참여확대를 통하여 부족재원의 확보 및 다양한 형태의 마을개발이 가능할 수 있도록 하는 것이다. 이는 현재 추진중에 있는 문화마을조성사업을 보다 발전시킨 형태로, 실질적으로 공영기업에 한정되고 있는 업체에 민간건설업자를 참여시키는 것이다.

이 방안이 적용될 수 있는 대상지역은 공공자금의 지원 없이 마을정비가 불가능한 일반 농어촌지역이다. 즉 기반토목시설 및 공공시설물 설치비용은 공공부분에서 부담(현재 문화마을조성사업에 지원되고 있는 국고보조금 20억 정도의 수준)하고 택지조성 및 기타 부대시설(보안동, 조경시설, 안내판, 공중전화, 방재시설, 간이처리시설 등), 복리시설(어린이 놀이터, 노인정, 마을공동주차장 등)조성비와 주택건설비(주택까지 건설하여 분양할 경우)는 사업시공자가 부담하고 사업 종료후 분양을 통해 회수하는 것이다.

이 방안에서는 민간 건설업체의 참여를 유도하기 위해서 각종 유인조치를 적극적으로 강구하여야 하는데 대표적인 것으로 택지개발(재개발 포함)비, 주택건설비(주택까지 사업시행자가 건설할 경우)의 일부분에 대한 장기저리의 자금융자 및 세제상의 특혜를 들 수 있다.

농어촌 마을의 민간자본 유치에 위해서는 도시에 대한 유인전략과 아울러 현지주민에 대한 우대조치도 병행되어야 한다. 현지주민(사업장 소재면 거주자)에 대해서는 외

부유입자 사이에 분양가의 차이를 대폭 뚫음으로서 현지주민이 보다 좋은 조건으로 입주할 수 있도록 하며 외지자본이 농촌지역의 정비에 기여할 수 있도록 유도한다. 특히 현재의 문화마을조성사업은 사업편의를 위해 일괄매수방식을 취하고 있어 기존 주민의 참여가 저조한데 토지구획정리방식을 일부 도입하여 토지를 매각하지 않고 개발이익을 돌려받을 수 있도록 함으로써 현지 주민의 참여율을 제고할 필요가 있다.

한편 민간업체가 투자한 자본의 회수는 외지인에 대한 분양을 통하여 이루어 질 수 있는바, 외지인(도시민)이 농촌마을에 들어와 살수 있는 마을환경조성 및 제도적인 유인조치가 요구된다. 즉 대지의 규모, 주택의 평형 등을 보다 다양화하여 선택의 폭을 넓혀준다거나, 농촌마을정비의 일환으로 조성된 주택구입시 용자지원 및 세제상의 혜택을 농촌주민과 똑같이 함으로써 도시민의 유입을 촉진시킬 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 최근에 실시된 1가구 2주택 양도소득세 면제조치와 농촌형 국민주택규모의 상향조정은 농촌지역에 대한 도시자본의 유입에 긍정적인 영향을 끼칠 것으로 판단된다.

3. 협동개발방안

이 방안은 주민이 사업추진의 주도적인 역할을 하되, 공공부분에서 일부 재정지원 혹은 토지제공을 하고, 건설업자가 자본과 시공을 책임지는 형태로 도시의 재개발방식을 농어촌에 도입하는 것이다. 주민 혹은 토지소유자로 구성된 조합이 사업추진의 주도적인 역할을 담당하는 것이다.

이 방안에서 사업의 주 대상지는 공공부분의 재정적인 지원이 없거나 혹은 최소화되기 때문에 기대되는 개발이익이 높고, 도시민의 유치가 비교적 쉬운 수도권 및 대도시 근교 농어촌지역이다. 또한 중소도시주변의 도심으로부터의 거리가 비교적 가까워 통근이 가능한 지역에도 적용가능하다. 이 방안에서 사업의 주체는 농어촌주택조합(조합지구내의 현지 주민 및 토지소유자로 구성)이 됨이 타당하다. 조

3) 일반적으로 민간자본 참여방식은 직접참여방식, 간접참여방식, 제3섹터방식, 협동참여방식 등 크게 네 가지의 유형으로 구분할 수 있다. 직접참여방식은 민간이 소요투자액 전액을 부담, 사업주체가 되어 민간의 명의로 사업을 시행하는 것이고, 간접참여방식은 공공부분이 사업추진의 주도적인 역할을 수행하고 민간부분은 자금만을 투자하고 후에 상환받는 방식이다. 또한 민·관 공동참여방식(제3섹터 방식)은 공공과 민간이 합동출자하여 법인을 설립하고 동 법인의 명의로 투자사업을 시행하는 방식이고 협동참여 방식은 특정한 목적을 달성하기 위하여 민과 관이 역할 분담을 하여 사업을 추진하는 방법이다. 보다 자세한 것은 배용수, 『제3섹터의 이해』, 지방자치경영협회, 1995 참조.

합은 양질의 주택지 건설을 위한 토지의 구획 및 형질 변경, 주택의 건설, 주택용으로 제공되는 토지의 분양, 토지의 교환분합(조합지구 내에 농지를 가지고 있는 자 가운데 영농을 계속할 의사가 있는 사람과 조합지구 밖의 토지를 가지고 있는 자 가운데 주택지 등으로 전환을 희망하는 자의 토지를 교환 분합) 업무 등을 담당하여 실질적인 마을정비를 이끌어가는 주체로서 기능하여야 한다. 단 지방자치단체는 민간주택조합의 설립 및 운영에 관한 업무 대행과, 공공용지의 기부 및 공공시설의 건설, 조합과 건설업자와의 분쟁조정, 도시민 유치를 위한 홍보활동을 함으로써 민자에 의한 농촌마을정비를 지원할 수 있다. 한편 이 방안에서 개발업체는 조합의 위탁을 받아 택지개발 및 주택건설사업의 대행, 분양업무의 대행을 할 수 있다.

이 방안역시 유인조치가 마련되어야 하는데 구체적인 내용으로는 조합이 시행하는 토지구획정리사업에 대한 지원(국민주택용대지조성사업비 융자) 및 주택건설비의 일부분에 대한 장기저리의 융자등과 같은 재정적인 지원과 택지조성 및 주택건설시 부가되는 부가가치세(10%)의 일부분제와 같은 세제상의 조치가 강구되어야 한다.

한편 이 방안은 주로 토지구획정리방식으로 추진되기 때문에 이 방안이 도입되기 위해서는 도시계획구역 밖에서 주민조합에 의한 토지구획정리사업을 막고 있는 토지구획정리법의 개정을 요구한다. 또한 농어촌주택개발촉진법에서 규정하고 있는 농어촌주택조합의 성격을 명확히할 필요가 있다. 특히 수도권 제외 규정의 개선이 무엇보다도 요구되어진다.

V. 요약 및 결론

이상에서는 농촌마을정비에 관한 하나의 대안으로 민간

자본에 의한 마을정비방안을 살펴보았다. 본문의 내용을 요약하면 다음과 같다. 먼저 민간자본의 유치 가능성이 높은 지역으로는 대도시 근교농촌지역을 들 수 있다. 이들 지역에서는 도시민들의 전원생활에 대한 수요를 바탕으로 농어촌 주민이 가지고 있는 토지자원을 주거지로서 활용할 수 있는 가능성이 높기 때문에 개발업자의 입장에서 적정수익율이 보장될 수 있다. 이 지역에 적절한 민간자본 유치방안으로는 협동개발방식을 들 수 있다. 이는 도시의 재개발방식을 농어촌에 도입하는 것이라고 말할 수 있다.

민간자본의 참여여건이 비교적 열악한 대부분의 일반 농어촌지역에서는 지금과 같이 공공이 주도한 사업추진방식을 계속 유지하되 민간개발업자의 참여폭을 넓히는 방안이 요구된다. 이는 민자유치방안중 간접참여방식에 해당된다. 간접참여방식에서는 공공자금과 민간자금의 용도 구분이 요구된다. 즉 공공자금은 도로 상하수도 와 같은 마을기반시설의 설치와 공공용지의 확보 등에 사용되어야 하며 민간자본은 택지조성과 복리시설 및 주택건설 등에 사용되어야 한다.

수익율에 의해 움직이는 자본의 속성상 민간자본에 의한 농어촌 마을정비에 관한 논의는 현 시점에서 볼 때 시기 상조일지도 모른다. 그러나 도시와 농촌이 구분이 점차 모호해 지면서 도시적 개발방식의 농촌지역 확산이 급속하게 이루어지고 있는 추세에 비추어 볼 때 농촌마을에서의 민간자본 유치방안은 도·농 통합사회를 대비한 마을정비 정책 수립에 하나의 대안이 될 수 있다. 또한 한정된 공공자금을 보다 낙후된 농어촌 지역에 분배할 수 있게 함으로써 보다 균형잡힌 농촌개발에도 플러스 요인으로 작용할 것이다.

參 考 文 獻

1. 건설부, 『주택금융제도 개선에 관한 연구』, 1992.
2. 권원용 외, 『도시공급서비스의 공급합리화 방안 : 민간참여 확대가능성을 중심으로』, 국토개발연구원, 1988.
3. 김동건, [공공투자과 자원배분의 효율성], 『토지연구』, 1991 11·12월호, pp.17-27.
4. 김선기, 박홍순, 『토지공영개발의 개선방안에 관한 연구』, 한국지방행정연구원, 1989.
5. 김의준 외, 『사회간접자본시설에 대한 민자유치방안 연구 : 지역개발사업을 중심으로』, 국토개발연구원, 1994.
6. 농어촌진흥공사, 『문화마을조성사업종합평가(추진현황과 향후계획)』, 1996.12.
7. 대한상공회의소, 『SOC민자유치제도의 개선방향』1995.
8. 박시현 외, 『지역특성을 고려한 농어촌마을 정비방안』, 한국농촌경제연구원 연구보고 R319, 1995.
9. 배용수, 『제3섹타의 이해』, 지방자치경영협회, 1995.
10. 심의섭, [민자유치를 통한 공공사업 재원조달방안], 『토지연구』, 1992년 3.4월호, pp.30-39.
11. 양지청 외, 『사회간접자본의 효율적 공급방안에 관한 연구(Ⅱ):사회간접자본 투자 및 재원조달 체계』, 국토개발연구원, 1992.
12. 오희안, 『제3섹타의 활성화 방안』, 한국지방행정연구원, 1993.
13. 우동기, [도시개발사업과 민간자본 참여 방안], 『도시문제』, 1993.8, pp.9-26.
14. 이태일, 계기석, 『토지합동개발방식의 구체적 도입방안 연구』, 국토개발연구원, 1986.
15. 차미숙, [지방정부 경영전략으로서 제3섹타], 『국토정보』, 1994, 4월, 5월.
16. 한표한, 박희정, [공공사업과 민자유치:지방자치단체를 중심으로], 『토지연구』, 1991 11·12월호, pp.53-66.
17. 民活プロジェクト研究會, 『民間活力の導入』, 大成出版社, 1987.