

전원마을 조성사업 실태와 정책과제

한 상 욱 · 임 형 빈 · 이 상 준

충남연구원 지역도시연구부 연구위원 · 책임연구원 · 책임연구원

hansw@cni.re.kr 외

이 연구는 쇠퇴하는 농촌지역 활성화를 위해 시행중인 전원마을(신규마을) 조성사업 정책 추진 동향과 실태를 검토하고, 정책 과제를 제언하는데 목적이 있음

CONTENTS

1. 전원마을 개념과 동향
2. 전원마을 정책 개선과제
3. 전원마을 정책 방향

요 약

- ◀ 참여정부부터 시작되었던 전원마을 조성사업은 이명박 박근혜 정부를 거치면서 신규마을 조성사업으로 전환되었고, 중앙정부 지원 회계가 포괄보조금으로 전환됨에 따라 사업 복잡성 등의 이유로 그 수요가 감소하고 있어 지자체 입장에서 정책 개선이 요구되고 있음
- ◀ 공급자 중심의 평균적인 접근방식에서 탈피해 농촌 공간에 대한 종합적 고려와 지역적 특수성을 감안한 탄력적 운영을 해야 함
 - 서울, 수도권, 대도시 주변 30-50km 이내 입지는 증가한 반면, 그 외 지역의 증가세는 상대적으로 미흡하다는 점과 은퇴형 전원마을 입주가 이루어졌다는 점을 감안하여 도시민 유입 지원책을 다양화·세분화해야 함
- ◀ 농촌지역에 새로운 활력을 불어넣을 수 있는 인구 유입정책을 발굴하고, 이를 지원하기 위한 방편으로 전원마을 조성사업과 연계된 사업들이 통합적으로 지원받을 수 있도록 개편되어야 함
- ◀ 전원마을 조성사업을 사회적 패러다임 변화로 인식하면서 농촌 현실에 적합하도록 추진하기 위해서는 저출산·고령화에 대한 대응, 정책-계획-사업의 일련의 수직적 위계 형성 및 관련 분야 간 통합이 전제되어야 함

01

전원마을 개념과 동향

- 전원마을 조성사업은 도심지와 일정거리 떨어져 위치하는 거주 목적의 단독주택을 총칭하는 전원주택단지 중 제도적으로 공공의 재원(농림축산식품부, 이하 농림부)이 투입되는 사업을 말함
 - 전원주택단지는 제도적이 아닌 일반적 통용 개념으로 전원적인 주거 환경 향유 목적으로 개발된 일종의 주택지역을 말함
 - 이러한 수요는 주택보다는 주거로서의 질적 수요에 기인하고, 일정수준 소득이 있는 중산층 이상을 대상으로 하며, 도시와 농촌의 장점을 취하기 용이한 대도시 근교의 잠재수요가 높아 농촌지역 활성화를 위한 정책 영역으로 자리 잡음
 - 전원주택은 최근 대중화, 실수요자 중심, 주말 주택화, 소형화, 집단화, 여성화 동향을 보이고 있음
- 전원마을 조성사업이 공공영역으로 자리매김하게 된 배경은 주거개념의 정책적 변화, 농촌인구의 유지, 농촌경제의 활성화임
 - 1980년대 부유층의 별장에서 출발한 전원주택은 소비자의 행태 변화, 도시 주거환경 악화, 자동차 문화 확산, 급속한 정보화 등 복잡한 사회현상 속에서 쇠퇴 및 인구 이탈 현상이 심각한 농촌 인구 유지를 위해 도시민의 생활공간, 휴양공간, 중장년층 및 은퇴자의 미래 주거공간으로서 사회적 공감대가 형성되면서 본격적으로 추진됨
- 전원마을 조성사업은 문화마을 - 전원마을(참여정부) - 신규마을(이명박정부)을 거치면서 초기에 많은 수요가 있었으나, 현재는 사회적·제도적·재정적·사업적으로 새로운 국면을 맞고 있음

- 과거의 정책은 주택 관련 시장기능 활황기에 추진되었던 정책이었으나, 최근 인구 감소, 부동산 경기 침체 등으로 농촌주택 시장이 형성되지 못하고 그 기능을 잃거나 미약한 상황임
- 또한, 이명박정부 이후 전원마을 조성사업은 신규마을 조성사업으로 개편되었고, 포괄보조금제도 시행에 따라 외부적 수요요인에 대한 정밀한 분석과 전략 없이 단순히 국비확보를 위한 하나의 방편으로 인식하는 지자체 증가
- 단순한 주택공급 차원을 벗어나 지자체의 사업 역량, 지원 정책 등 다양한 분야의 종합성과 통합성이 요구되는 상황으로 전개되고 있음

02

전원마을 정책 개선과제

- 전원마을 조성사업은 2004년부터 수도권, 광역시, 세종시를 제외한 면지역(성장촉진지역 읍지역 포함)을 대상으로 농촌지역에 쾌적하고 다양한 형태의 주거공간을 조성 지원하여 도시민의 농촌유입을 촉진함으로써 농촌인구 유지와 지역 활성화를 도모하는 것을 목적으로 하고 있음
 - 사업유형은 입주자 주도형과 공공기관 주도형 사업으로 크게 나뉘며 사업시행자는 입주자 주도형의 경우 마을정비조합이 되고, 공공기관 주도형은 시장·군수, 한국농어촌공사 등이 됨
- 전원마을 조성사업을 정책적 측면에서 검토하면 몇 가지 아쉬운 점이 나타나고 있음
- 전원마을 조성사업의 정책목표는 명확하지만 좀 더 큰 틀인 농촌이라는 공간전체에 대한 고려가 미흡함. 이것은 중앙정부가 특정사업을 지원하여 문제점을 해결한다는 측면에서는 타당하나, 농촌공간에 대한 계획방향을 제시하고 지자체로 하여금 시군단위 토지이용계획 수립 등 공간비전과 계획을 동시에 추진하여야 한다는 점에서는 보완해야 할 대상임
 - 일례로 ‘신규마을 조성사업(도시민 대상)’은 농촌 활력 및 공동체 활성화, ‘농어촌 뉴타운 조성사업(일정수준의 경영규모를 갖추었거나 경영승계 등의 가능자 대상)’은 경쟁력 있는 농어업 기반 유지 및 경쟁력 제고, ‘농촌마을 리모델링사업(농촌마을 주민 대상)’은 지역주민의 삶의 질 향상, 지속성 유지 등을 정책목표로 하고 있음. 농촌으로의 정착은 동일하지만 정책대상별로 이주 목적이 조금씩 상이하고, 사업 지원내용도 차이가 있음
- 농어촌정비법에 근거하여 사업을 추진하나 실제 다양한 개별법의 적용을 받고 있고, 사업 시행에서 나타나는 문제를 해결하고자 하는 노력이 지속적으로 이루어져야 함

- 주된 제도개선 요구사항은 사업규모 세분화, 규모별 상이한 보조금 지원액 조정, 사업추진유형별 분양시기와 가격결정 구체화 등이며, 최근에는 이러한 현장의 의견을 반영하여 최소 가구 수를 당초 20가구에서 5가구로 대폭 축소하는 등의 개선이 이루어지고 있음
- 사업추진의 복잡성, 다단계성에 비해 시군 담당공무원의 전담인력 부족 등이 지적받고 있으며, 이를 개선하기 위한 전문성과 책임성을 갖춘 시스템 전환이 필요함

- 사업적 측면에서 보면, 사업신청단계에서 나타나는 문제점과 개선과제는 다음과 같음
- 사업신청단계에서 토지 미확보 등 사업 전반에 대한 충분한 검토 없이 계획을 수립, 시행함으로써 사업추진이 장기화되고 있음
- 사업추진단계에서는 기반시설 조성과 주택 건축 이원화에 따라 시군의 초기 예산 조달 어려움, 위험·하자보수 책임까지 지자체가 담당하게 됨으로서 기반시설 조성 이후 주택 건축이 지연되는 현상이 빈번하게 발생함
- 절차적 측면에서는 마을정비구역 지정 승인, 지구단위계획구역 지정, 농업진흥지역 해제 등 다단계, 다주체가 관여하게 됨에 따라 사업기간이 상당기간 지연되는 결과를 초래하고 있음

03

전원마을 정책 방향

- 전원마을 정책이 10여년 이상 추진되어온 결과를 바탕으로 정책목표를 달성하기 위해서는 공급자 중심의 평균적인 접근방식에서 탈피해 지역적 특수성을 감안한 탄력적 운영을 해야 함
 - 서울, 수도권, 대도시 주변 30-50km 이내 입지는 증가한 반면, 그 외 지역의 증가는 상대적으로 미흡하다는 점과 대안생활추구형(은퇴형)의 전원마을 입주가 이루어졌다는 점을 감안하여 도시민 유입 지원책이 다양화·세분화 되어야 함
 - 대도시 주변지역은 대도시에서 누리던 생활서비스 수준을 유지하고 싶어 하는 경향을 보이고, 대안생활추구형은 도시와 분리된 삶을 시작한다는 점에서 차별화된 정책이 요구되고, 이는 각종 기반시설, 편의시설, 복지시설 등의 거리, 위치는 물론 입주자의 세분화에 따른 수요층별 맞춤형 시책이 함께 요구됨을 의미함
- 인구감소시대의 전개에 따른 새로운 정책방향을 모색함에 있어 주택과 마을을 연계한 종합적인 주거환경 정비 정책 마련과 시행이 요구됨
 - 기존 농촌지역 개발정책과 상호 연계를 통해 사업의 시너지 효과가 창출되고, 주택개량과 마을 기반 정비, 농촌관광, 소득기반 구축 등이 종합적으로 연계되는 정책 도입이 요구됨
 - 도시적 서비스 공급이 가능한 농촌정주체계상 1,2계층(농촌중심지수 상에서 밀집도에 따른 상위 계층)에 대한 고려가 절실한데, 이는 인구 재구조화 과정을 고려한 방향 정립과 단계적 사업 추진은 물론, 귀농귀촌 등 새로운 인구유입 요인을 적절하게 배치하는 효과도 함께 고려되어야 한다는 의미임
- 농촌지역에 새로운 활력을 불어넣을 수 있는 인구 유입정책을 발굴하고, 이를 지원하기 위한 방편으로 전원마을 조성사업과 연계된 사업들이 통합적으로 지원받을 수 있도록

개편되어야 함

- 일례로 귀농귀촌이 농촌지역의 대표적인 인구 유입정책이지만, 시군 현장에서는 중앙부처에서 시행하는 예산확보차원의 사업을 수동적으로 추진한다는 데에 문제점이 있음. 그 행위가 매우 형식적이고, 교육위주의 사업추진이라는 점에서 수요자 입장에서의 문제점에 대한 면밀한 파악과 지원에 대한 전환이 요구됨
 - 이러한 지원에는 준비 단계, 토지 및 주택 구입 단계, 입주 및 정착 단계 등 단계별 수요 대응 형의 적정 시책이 요구되며, 특히, 귀농·귀촌인의 최대 관심사인 생활안정비와 수익사업의 구조를 다양화하여 지원하는 방안이 함께 고려되어야 함
 - 또한, 연계 가능한 보완 수단도 동시에 추진되어야 하는 바, 예를 들면 주택·주거관련 사회적 경제조직의 활성화, 한국사회투자과 유사한 소셜하우징의 육성, 일본 농주조합과 유사한 사업 추진주체의 다양화, 융자금 및 세금 감면제도의 강화 등임
- 일반적으로 정책-계획-사업-관리 체계를 따르는 농촌지역개발사업이 국비확보를 위한 사업에 집중되는 양상을 보이고 있으므로, 전원마을 조성사업도 단순한 주택 공급에서 벗어나 통합적 계획·시행체계 확립에 따른 추진이 요구됨
 - 전원마을 조성사업도 농촌 인구 유입정책으로서 다양한 방법이 있음을 반영하여 사업의 수직적 위계를 고려해야 하며, 농어촌정비법에서 제시한 생활환경정비계획, 경관관리계획, 산업육성계획, 마을 정비계획 등이 종합된 계획을 세워야 함
- 결국, 전원마을 조성사업은 계획의 입안 및 추진의 주체인 기초지자체에서 그 필요성에 대한 인식이 바뀌지 않으면 활성화되기 어려움. 또한 농림부 관련 지침에 의거하여 추진되어야 하므로, 광역·기초지자체에서 제도권 내에서 운영할 수 있는 폭이 넓지 않다는 한계를 안고 있음
- 전원마을 조성사업을 사회적 패러다임 변화로 인식하면서 농촌 현실에 적합하도록 추진하기 위해서는 저출산·고령화에 대한 대응, 정책-계획-사업의 일련의 수직적 위계 형성 및 관련 분야 간 통합이 전제되어야 함

한 상 옥

충남연구원 지역도시연구부 연구위원
041-840-1143, hansw@cni.re.kr

임 형 빈

충남연구원 지역도시연구부 책임연구원
041-840-1164, hbyim@cni.re.kr

이 상 준

충남연구원 지역도시연구부 책임연구원
041-840-1146, sky99@cni.re.kr

※ 본 글은 충남연구원 2016 전략과제 “전원마을 사업 조성 실태 및 정책과제”를 요약하고, 수정 보완한 것임.

참고자료

김정연, 2012, 농촌 정주환경 변화와 정책 개선방안, 국가농촌 정책 부문별 과제, 농정포럼
한상욱 외, 2016, 전원마을 사업 조성 실태 및 정책과제, 충남연구원