農村住宅의 實態와 政策方向

河 晟 奎*
尹 源 根**

Ⅰ. 문제의 제기
Ⅱ. 농촌주택의 실태
Ⅲ. 농촌주택 정책의 검토
Ⅳ. 농촌주택 정책방향
Ⅴ. 결 론

Ⅰ. 문제의 제기

한국사회는 이미 농경사회에서 산업사회로 이행되는 전환기적 진통을 겪은지 오래다. 농촌에는 이미 농업뿐만이 아니라 농촌공업 및 농촌서비스업이 공존하고 있으며 농촌인구의 급격한 도시이동에 따라 농촌인구는 격감하고 전근대적인 자급자족적 영농은 혼합농, 상업농으로 바뀌고 있다. 한편 에너지 이용체계는 나무이용에서 연탄, 가스이용 체계로 변화하고, 교통, 통신 수단의 발달은 주민 생활권의 확대를 가져오고 있다.

이와 같은 제반 변화들은 농촌 주민의 삶의 기본적 공동체인 농촌마을에서부터 농촌중심도시에 이르기까지 계속적이고 역동적으로 일어나고 있으며, 마을을 구성하는 기초적 단위인 농촌 주거공간 또한 예외가 있을 수 없는 것이다. 도시에서 멀리 떨어진 산간마을일수록 인구의 감소에 따른 농촌 빈집(空家)의 발생이 많고, 발달된 영농기술과 농기계의 도입, 에너지 이용체계의 변화는 새로운 주거형태를 요구하고 있다. 경제발전에 따른 농촌소득의 증대는 도시 수준과 같은 보다 질 높은 공공서비스의 선호로 연결되고 있다.

농촌주택은 변화하는 산업사회에서 농촌이 수행하여야 할 기능에 적합한 주거공간으로 재편성되어야 하고 질적인 주거서비스의 향상이라는 과제를 지니고 있다. 이와같은 관점에서 산업화 과정에 있는 한국 농촌주택은 도시주택과 비교하여 어떠한 특징과 문제를 가지고 있는지를 살펴보고, 산업사회에 알맞은 농촌주택으로 변모시키기 위해서는 어떠한 주택정책이 필요한가에 대한 개념적 틀을 제시하고자 하는 것이 본 논문의 주된 목적이다. 다른 한편으로는 단순히 주택 보급률만을 앞세워 주택 문제는 도시에만 국한된 것처럼 생각하고 도시주택 문제에만 많은 사회적 관심과 정책적 배려를 기울이고 있는 현실에 대하여 농촌 주택 문제의 올

*중앙대학교 지역개발학과 교수
**연구원

바른 인식을 유도해 보자는 부차적인 목적도 포함되어 있다.

Ⅱ. 농촌주택의 실태

1. 농촌주택의 개념

농촌주택의 개념은 다음의 몇 가지로 구분할 수 있다고 본다.

첫째는 전통적인 농경사회 속에서 형성된 일반백성이 거주했던 민가(民家)의 의미이다. 이 개념은 시기적으로 산업화를 맞기 이전의 농업을 주로 하던 농경사회에서 지배계급 보다는 일반백성 즉 서민 계층이 주로 살아 왔던 전통적인 주택을 말한다. 민가는 우리 조상들이 오랜 세월동안 주어진 자연 환경 및 시대적인 경제, 사회, 문화적 조건 속에서 창출해낸 생활 문화의 결정체로서 우리나라 주택문화의 원류가 될 수 있다는 측면에서 대단히 중요한 의미를 가진다고 본다. 그러나 이러한 민가는 6.25전쟁을 통한 파괴와 새마을 운동을 통한 초가 지붕개량사업 및 주택 개량사업 등을 계기로 그 원형을 찾아보기 힘들만큼 변형되고 있다(조성기 1980. 44－45).

둘째는 농촌에 소재하고 농업에 종사하는 농민이 살고 있는 주택의 의미이다. 현재의 농촌에 거주하는 사람중의 대다수가 농업에 종사하고 있는 농민임을 감안하여 농업의 생산양식과 주택구조를 관련시켜서 접근하는 관점이다. 이 개념이 안고 있는 문제점은 농업이 아닌 농촌 공업이나 농촌 서비스업 등에 종사하는 사람들의 주택을 포괄하지 못하며, 농업중에서도 일반 농업종사자와는 주택구조가 다를 수밖에 없는 축산업 등에 종사하는 사람들의 주택문제를 간과할 수도 있다는 것이다.

셋째는 농촌에 소재하고 있는 주택의 의미이다.

농촌은 이미 농민만이 살 수 있는 곳도 아니며, 농업 또한 일반 벼농사나 밭농사만 있는 것도 아님이 전제되어 있는 가장 넓은 의미의 농촌주택에 대한 개념 정의이다. 즉 농촌지역에 위치하고 있는 거주 목적의 모든 주택을 농촌주택으로 규정하는 것으로서 본 논문에서는 이 개념으로 사용하고자 한다.

그러면 이와 같이 농촌주택에 대한 개념 규정을 할 경우 과연 농촌 지역의 범위는 어디까지인가 하는 문제가 제기된다. 중소도시의 경우 공간적 범역으로만 보면 도시시설을 갖추고 있는 시가지 보다도 오히려 농경지의 비율이 더 많이 나타나는 경우도 있고, 농촌지역의 중심지라고 볼 수 있는 읍, 면 소재지 또한 도시적인 요소를 많이 포함하고 있기 때문에 현실적으로 도시와 농촌을 구분한다는 것은 대단히 어려운 일이다. 한편 이론적으로 도시와 농촌의 상호 관련성을 어떻게 보느냐에 따라서도 도시와 농촌의 범위는 달라질 수도 있다고 생각된다. 다시 말하면 도시와 농촌의 공간구분 이론의 하나인 ①도시·농촌 이분법적 접근(Urban－Rural Dichotomous Approach) ②도시·농촌 연속적 접근(Urban－Rural Continuum Approach) ③도시·농촌 공생적 접근(Urban－Rural Symbiotic Approach)중에서 어느 시각에서 접근하느냐에 따라서 농촌 공간의 범역은 달라질 수 있는 것이다(I.Sanders 1977, 146－152).

또 한가지 전제되어야 할 것은 농촌지역이라고 해서 지역적으로 모두 같은 특성을 가지고 있는 것이 아니라는 점이다. 도시지역과의 거리에 따라서는 도시 근교, 중간지역, 산간오지 등으로 구분될 수 있고, 농업 형태에 따라서도 답작, 전작, 축산, 과수, 임업 등으로 나타나고, 농업 발전 단계인 자급자족적 농업(Subsistence Farming), 혼합농(Mixed

Farming), 상업농(Commerciallized Farming)으로도 구분할 수 있다(R.Weitz 1971, 15-19). 따라서 농촌주택 문제는 지역적 특성, 농업형태, 농업 발전정도에 따라서 달리 접근되어야 한다는 것이다.

다만 여기서는 자료구득 편의상 행정구역상의 군단위지역의 주택을 중심으로 농촌 주택문제를 살펴보고자 한다.

2. 농촌주택의 실태

인구통계에 따르면 우리나라 총 인구중 65.4%는 도시인구이고, 군단위 인구는 34.6%를 차지한다. 그러나 주택은 도시주택은 54.9%, 농촌주택은 45.1%를 보이고 있다(경제기획원 1987).

주택 보급률을 보면 도시 주택의 그것은 58.0%인 반면에 농촌주택의 보급률은 92.7%로서 농촌주택의 보급률이 월등히 높다. 도시주택의 가장 큰 문제점을 주택의 절대적 물량부족에서 찾아야 한다면 농촌주택은 외형상으로 나타난 주택 보급률 보다는 농촌주택의 질적인 면에서 찾아내야 할 것이다.

가. 주택형태 및 규모

먼저 주택의 형태를 살펴보면 도시주택의 형태는 단독주택이 63.8%, 아파트가 22.8%를 나타내고 있는데 비하여 농촌주택의 형태는 단독주택이 93.8%로서 농촌주택은 곧 단독주택을 의미한다고 할 정도로 아파트 혹은 기타 주택의 형태는 극히 적은 비율을 차지하고 있다.

주택규모를 <표 1>에서 살펴보면 농촌주택은 도시주택에 비하여 19평 이하의 소형 주택이 많은 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다. 19평 이하의 농촌주택의 비율은 68.6%인 반면에 도시주택은 40.9%에 불과하다. 특히 농촌주택의 경우 9평 미만의 아주 작은 주택도 234,751(8.5%)채가 포함되어 있다는 사실이다. 이것은 우리나라의 전통적인 영세농가의 3칸 주택이 아직까지도 상당히 많이 남아 있음을 나타낸다.

농촌주택의 규모가 도시주택에 비하여 작은 것은 주택당 방 수에서도 확인해 볼 수 있다. 도시주택의 경우 방 수가 2개 이상 5개 사이가 골고루 분포

표1 주택의 건축 연면적

단위 : 동, %

	계	9평미만	9-14	14-19	19-29	29-39	39-49	49평이상
전 국	6,104,210 (100.0%)	388,001 (6.4%)	1,187,973 (19.5%)	1,685,271 (27.6%)	1,785,759 (29.2%)	553,198 (9.0%)	249,935 (4.1%)	254,073 (4.2%)
시 부	3,349,327 (100.0%)	153,250 (4.6%)	490,614 (14.6%)	726,181 (21.7%)	1,094,052 (32.7%)	433,842 (13.0%)	218,709 (6.5%)	232,679 (6.9%)
군 부	2,754,883 (100.0%)	234,751 (8.5%)	697,359 (25.3%)	959,090 (34.8%)	691,707 (25.1%)	119,356 (4.3%)	31,226 (1.1%)	21,394 (0.8%)

자료 : 경제기획원 1985『인구 및 주택센서스보고』

표2 주택의 점유형태 및 거주가구수

단위 : 동, %

	계	점유형태별			거주가구수별					
		자 가	전 세	기 타	1가구	2가구	3가구	4가구	5가구	6가구이상
전국	6,104,210 (100.0%)	5,116,318 (83.8%)	509,685 (8.3%)	478,207 (7.9%)	4,256,224 (69.7%)	1,023,174 (16.8%)	455,441 (7.4%)	194,710 (3.2%)	85,377 (1.4%)	89,284 (1.5%)
시부	3,349,327 (100.0%)	2.609,011 (77.9%)	436,869 (13.0%)	303,447 (9.1%)	1,800,814 (53.8%)	825,811 (24.6%)	395,086 (11.8%)	171,565 (5.1%)	75,728 (2.3%)	80,323 (2.4%)
군부	2,754,883 (100.0%)	2,507,307 (91.0%)	72,816 (2.6%)	174,760 (6.3%)	2,455,410 (89.1%)	197,363 (7.2%)	60,355 (2.2%)	23,145 (0.8%)	9,649 (0.4%)	8,961 (0.3%)

주 : 기타에는 보증부월세, 월세, 무상이 포함된 것임.
자료 : 경제기획원 1985『인구 및 주택센서스보고』

표 3 주택의 편익시설

단위 : 동, %

	계	부엌시설		변소시설		목욕시설			주거환경기초 편익시설수준
		입식	재래식	수세식	재래식	온수	비온수	없음	
전국	6,104,210 (100.0%)	2,109,124 (34.6%)	3,995,086 (65.4%)	2,018,513 (33.1%)	4,085,697 (66.9%)	1,220,726 (20.0%)	855,579 (14.0%)	4,027,905 (66.0%)	33.9%
시부	3,349,327 (100.0%)	1,840,653 (55.0%)	1,508,674 (45.0%)	1,820,792 (54.4%)	1,528,535 (45.6%)	1,098,749 (32.8%)	675,402 (20.2%)	1,575,176 (47.0%)	54.1%
군부	2,754,883 (100.0%)	268,471 (9.7%)	2,486,412 (90.3%)	197,721 (7.2%)	2,557,172 (92.8%)	121,977 (4.4%)	180,177 (6.5%)	2,452,729 (89.0%)	9.3%

주 : 주거 『환경 기초 편익시설수준』은 각 시설의 개량 비율(입식, 수세식, 온수)을 산술평균한 것임
자료 : 경제기획원 1985 『인구 및 주택센서스 보고』

되어 있으나 농촌주택의 방 수는 2개에서 3개 사이가 72.3%를 차지하고 있다. 그러나 방 수당 거주하는 가구원수를 비교해 보면 도시주택의 경우는 방 1개당 1.93명의 가구원이 거주하고 농촌주택의 경우는 1.66명이 거주한다. 한편 도시지역의 주택의 점유형태는 자가의 비율이 77.9%, 전세가 13.0%인 반면에, 농촌지역은 자가의 비율이 91.0%로서 절대 다수를 차지하고 있다.

나. 주택 편익시설

주택 편익시설을 〈표 3〉에서 살펴보면 부엌의 경우 개량된 입식의 비율은 도시지역은 55.0%인 반면에 농촌지역은 9.7%이고, 변소시설 가운데 수세식의 비율은 도시지역이 54.4%, 농촌지역이 7.2%이며, 목욕시설 중 온수가 있는 주택은 도시지역의 경우는 32.8%, 농촌지역은 4.4%를 나타내어 농촌주택의 편익시설이 도시지역에 비하여 현격하게 열악한 수준임을 나타내고 있다.

앞으로 주택 편익시설에 대한 사회적 요구는 소득의 증대와 정비례할 것으로 보이고, 주택의 질과 쾌적한 생활조건을 결정하는 중요한 자료로서 작용할 것으로 보이며, 또 정부의 중요한 정책 지표가 될 것이다. 예를 들어 영국은 온수(Hot Water), 목욕시설(Fixed Bath or Shower), 수세식 화장실(Inside Toilet)을 주택의 질을 나타내는 지표로서 사용하여 기초쾌적성(Basic Amenities)으로 나타내고 있다.[1] (Michael Dunn 1981, 41)

여기서도 이러한 개념을 원용하여 부엌시설, 변소시설, 목욕시설의 개량비율(목욕시설은 온수시설 비율)을 평균하여 「주거 환경 기초 편익시설 수준」이라고 하는 경우, 도시지역의 주거환경 기초편익시설 수준은 54.1%를 나타내고 농촌 지역의 그것은 9.3%에 불과하다.

그리고 주택의 난방시설은 도시지역의 경우 연탄아궁이와 연탄보일러의 비율이 85.6%를 차지하는데 비해 농촌지역은 45.1%를 차지하는데 그치고 대신에 재래식 아궁이로 난방하는 비율이 52.6%를 보이고 있다. 한편 가구의 취사연료는 연탄의 비율은 도시 51.5%, 농촌 41.8%로서 비슷한 수준을 보이고 있으나 도시지역은 유류와 가스를 사용하는 가구가 46.1%를 나타내는데 비하여 농촌은 12.1%에 불과하다. 그것은 농촌에는 아직도 임산연료를 사용하는 주택이 41.6%나 있기 때문이다.

다. 주택과 인구구조

가구주와 인구의 연령별 분포를 <표 4>에서 살펴보면 15세 이상 44세 이하의 경우는 도시지역 가구주는 65.1%, 농촌지역의 가구주는 43.6%로서 도시지역이 농촌지역보다 21.5%가 높다. 반면에 45세 이상의 경우는 도시지역 가구주는 35.0%, 농촌지역

[1] 영국의 농촌주택의 경우 1971년도에 온수, 목욕시설, 수세식 화장실 중에서 어느 하나라도 없는 주택의 비율이 13.8%에 불과하였다.

표 4 가구주와 인구의 연령별 분포

단위 : 동, %

연 령	전 국		시 부		군 부	
	가구주	인 구	가구주	인 구	가구주	인 구
계	9,571,361	40,419,232	6,330,798	26,417,650	3,240,563	14,001,582
15세미만	5,011 (0.1)	12,094,890 (29.9)	2,729 —	7,834,710 (29.6)	2,282 (0.1)	4,260,180 (30.4)
15 — 24	492,607 (5.1)	8,561,354 (21.2)	403,079 (6.4)	5,881,518 (22.2)	89,528 (2.8)	2,679,836 (19.1)
25 — 34	2,530,453 (26.4)	7,185,646 (17.8)	1,921,996 (30.4)	5,254,313 (19.9)	608,457 (18.8)	1,931,333 (13.8)
35 — 44	2,502,390 (26.1)	4,768,689 (11.8)	1,790,922 (28.3)	3,326,052 (12.6)	711,468 (22.0)	1,442,637 (10.3)
45 — 54	2,122,801 (22.2)	3,784,471 (9.4)	1,285,534 (20.4)	2,187,701 (8.3)	837,267 (25.8)	1,596,770 (11.4)
55 — 59	700,810 (7.3)	1,267,757 (3.1)	372,110 (5.9)	651,244 (2.5)	328,700 (10.1)	616,513 (4.4)
60세이상	1,217,289 (12.7)	2,756,425 (6.8)	554,428 (8.7)	1,282,112 (4.9)	662,861 (20.4)	1,474,313 (10.5)

자료:경제기획원 1985『인구 및 주택센서스 보고』

의 가구주는 56.3%로서 도시지역이 농촌지역보다 21.3%나 낮다. 그리고 55세 이상의 가구주는 농촌이 월등히 많은 비중을 차지하고 있다. 다시말하면 도시지역은 청장년층이 농촌 지역보다 높은 비율을 차지하는데 비하여, 농촌지역의 경우는 장년층과 노인층의 인구 비율이 도시지역보다 훨씬 높다. 특히 60세 이상의 경우 농촌지역의 가구주와 인구가 절대수에 있어서도 도시지역 보다도 많음으로써 농촌인구의 노령화현상을 나타내고, 이는 곧 농촌주택과 그곳에 거주하는 인구특성과의 인과관계가 주택현상을 설명하는 중요한 변수임을 나타낸다.

가구의 세대별 구성을 보면 2세대 이하의 비율은 도시지역이 79.2%, 농촌지역이 71.3%로서 도시지역이 농촌지역보다 높고, 3세대 이상의 가구는 도시지역이 12.0%, 농촌지역이 20.4%로서 농촌지역의 비율이 높다.

이와 같은 농촌인구의 감소와 노령화 추세는 「빈집(空家)」 발생의 원인으로 작용하고 있다. 사람이 살지않는 빈집은 마을의 미관을 해치고, 곧 폐허화되기 때문에 마을 주민들에 의해서 얼마 안가서 철거되고 있다.[2] 이에따라 농촌주택수는 계속적으로 「감실」되고 있는 것이다. 또한 가구원 전체가 도시로 이주하지는 않고 자식들만 도시로 이주하는 경우가 많아『빈방』이 많이 생기는 원인이 되고 있다.[3] 이 빈방들은 세입자가 없는 농촌실정에서 그냥 놀려 두거나 물건을 쌓아두는 창고로서 이용되고 있는 실정이다. 이러한 주택의 감실, 빈집 및 빈방의 발생은 농촌마을의 공동화를 가져오고 마을 전체의 주거환경을 악화시키고 있다.

위에서 설명한 내용들을 중심으로 농촌주택의 실태와 문제점을 살펴보면 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째는 농촌주택은 양적인 문제보다 질적인 문제로 나타나고 있다. 둘째는 농촌 주택의 형태는 단독

[2] 1985년『인구 및 주택센서스』에는 167,055개의 빈집이 조사대상에서 제외되어 있다. 이중에는 농촌주택의 빈집이 상당수 포함되어 있는 것으로 생각된다.
—경남 함양군의 1989년 현재 15,564주택중 4.6%에 해당되는 717주택이 빈집이다.(항도일보 1989.7.28)

[3] 한국농촌경제연구원의 한국 농촌 사회 경제의 장기 변화와 발전 연구의 4개 사례 마을 조사에서 보면 총 564개의 방중에서 380개만이 사용되고 있는 나머지 184개의 방은 빈방이다.

	주택수	총방수(A)	현재사용방수(B)	B/A	비 고
평야마을	52	140	115	82.1%	논산군채운면아회2리
중간마을	34	108	59	54.6%	부여군초촌면송국2리
도시근교	60	171	104	60.8%	대덕군기성면평촌3리
산간마을	48	145	102	70.3%	금산군남이면대양2리
계	194	564	380	67.4%	

자료:정기환외 1988. 1989.

주택이 지배적이다. 셋째는 농촌주택 규모는 도시주택에 비하여 작은 편이고, 특히 영세규모의 주택비율이 높다. 넷째는 농촌주택의 점유형태는 대부분이 자가 소유이다. 다섯째는 농촌주택의 편익시설을 나타내는 입식부엌, 수세식변소, 목욕시설(온수)의 비율이 매우 낮다. 여섯째는 농촌주택 난방시설은 연탄보일러가 많이 보급되었으나 아직도 재래식 아궁이의 비율도 높다. 일곱째는 농촌주택의 취사연료도 연탄이 많이 보급되고 있으나 임산연료를 사용하는 비율이 아직도 높다. 여덟째는 농촌주택의 가구당 인구수는 도시주택과 비슷해졌으나 연령분포면에서는 장, 노인층의 비율이 높고, 세대구성면에서는 3세대 가구의 비율이 높은 편이다. 아홉번째는 농촌인구의 계속적인 감소는 농촌주택의 「감실」과 「빈집」과 「빈방」의 발생을 초래하고 있다.

Ⅲ. 농촌주택 정책의 검토

1. 농촌주택 정책의 추진

현재 내무부가 새마을 사업의 범주 속에서 추진하고 있는 농촌주택 정책은 크게 3가지로 나눌 수 있다. 첫째는 개별 농촌주택을 전체적으로 개량하는 농촌주택 개량사업이 있고, 둘째는 개별 농촌주택을 둘러싸고 있는 농촌 마을의 취락 환경까지를 포함하여 개선하는 취락구조 개선 사업이 있으며, 셋째는 개별 농촌주택의 일부분 즉 부엌, 변소등을 개선하는 사업이 있다. 이중에서 농촌주택 개량 사업과 농촌 취락 구조개선 사업은 1976년 이후에 본격화되어 오늘에까지 이르고 있으며, 농촌주택부분 개량사업은 그 이전부터 계속 있어 왔으나[4] 현재까지 중요한 정부정책으로 추진되고 있는 것은 1980년 이후 중점화된 불량 변소 개량 사업이라고 할 수 있다.

이와 같은 농촌주택 개선사업들의 추진 실적을 살펴보면 <표 5>와 같다. 농촌주택 개량 사업의 경우는 지원 개량과 자력 개량의 비율이 비슷하고 취락구조 개선 사업은 기존 마을의 일부분의 불량주택을 개선하면서 취락구조의 개선을 수반하는 B형이 72.5%를 차지하고 있다. 그러나 취락구조 개선 사업의 B형과 C형은 불량주택을 개선하는 것이 주목적이고, 취락구조 전체의 개선 지원의 문제는 사실상 많이 포함되고 있지 않기 때문에 농촌주택 개량과 대동소이하다고 생각된다. 그리고 정부가 융자, 보조, 지원한 사업비만 고려한다면 취락구조 개선사업비는 농촌주택 개량 사업비의 13.5%에 불과하기 때문에 현재까지의 농촌주택 정책은 주로 농촌 불량 주택을 개량하는 농촌주택 개량사업이 그 대부분이었다고 할 수 있다.

농촌주택 개량 사업과 취락구조 개선사업의 연도별 사업비의 투자 추세를 살펴보면 농촌주택 개량 사업은 1978년에 138,000백만원을 융자 또는 보조하

표 5 농촌 주택 개선 추진 실적

단위:백만원, %

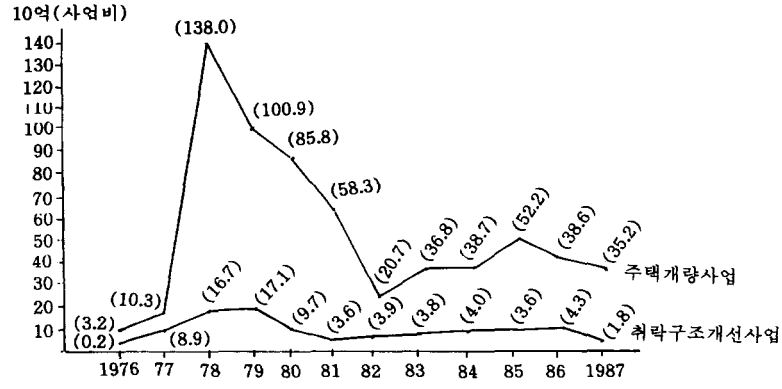
	사업비	사업량	비 고
농촌주택 개량사업 (1976—197)	767,412 (569,036)	325,987 동	1) 지원개량:165,148(50.7%) 2) 자력개량:160,839(49.3%)
취락구조 개선사업 (1976—1987)	178,240 (77,064)	3,495 마을	3) A형: 870(24.9%) 4) B형:2534(72.5%) 5) C형: 91(2.6%)
농촌 불량변소 개량사업 (1980—1987)	111,944	265,000 동	

주) : ( )의 사업비는 정부의 융자, 보조, 지원금임
1) 융자금을 지원하여 주는 주택 개량
2) 융자금 지원없이 자력으로 개량
3) 새로운 택지에 주택을 이전하여 새로운 마을을 구성
4) 기존마을의 1/2—1/3정도에 해당되는 불량 주택을 개량
5) 기존 마을의 5—6동 정도의 불량 주택을 개량

자료:내무부 1988

[4] 농촌주택 부분 개량 사업은 1958년에 시작된 지역사회 개발 사업과 1971년의 새마을 운동의 일환으로써 추진되어 왔고 특히 1977년까지 집중적으로 실시된 지붕개량 사업이 대표적이었다.

표 6 농촌주택개량 및 취락구조 개선 사업비의 연도별 변화 추이



주:사업비는 융자, 보조, 지원금의 합계이며 주민 부담분은 제외함

여 50,000동의 주택 개량을 한 이래 계속해서 사업량이 하락하여[5] 82년 이후 현재까지 비슷한 수준을 보이고 있으며, 1986년, 87년의 경우는 연간 5000동 정도를 지원 개량하고 있다. 취락구조 개선 사업도 1979년에 17,073백만원 지원하여 1,023개 마을에 대한 사업을 한 이래 감소하여 81년 이후 현재까지 비슷한 수준의 사업비를 보이고 있으나 자재비 상승 등으로 인하여 오히려 사업량은 줄어들고 있고 87년에는 60개 마을에 머무르고 있다.

2. 농촌주택 정책의 한계

그러면 이와 같은 농촌 주택 개선 사업들이 앞에서 도시 주택과의 비교를 통해서 제기된 지금의 농촌주택이 당면하고 있는 문제를 치유하는데 얼마나 효과적으로 작용하고 있는 것인지? 그리고 산업사회라는 커다란 방향의 흐름 속에서 농촌공간이 담당해야 할 새로운 역할과 기능에 따라 재편되어질 새로운 농촌 취락 구조의 변화 전망에 비추어 과연 바람직한 정책 방향일 수 있는가 하는 문제가 제기될 수 있다. 위와 같은 2가지 관점 속에서 현재의 농촌 주택 정책의 문제점을 살펴보고자 한다.

가. 농촌주택의 영세성과 농촌 저소득층의 주택 문제

농촌주택은 도시 주택에 비하여 그 규모가 영세하며, 이러한 소유자는 대부분이 농촌 저소득층임을 알 수 있다. 그런데 현재까지의 농촌주택 개량은 농협에 담보를 맡기고 융자금을 빌릴 수 있는 사람만을 대상으로 사업을 해오고 있으며 현재도 그러하다. 내무부의 주택개량 편람을 보면 농촌주택 개량 대상자의 선정은 융자금과 담보를 해결할 수 있는 사람으로 할 것을 못박고 있다(내무부). 따라서 농촌 저소득층이 살고 있는 영세한 주택 문제의 해결은 현재의 농촌주택 개량 사업의 제도가 개선되지 않는 한 해결될 수 없음이 명백하다.

현재 농촌 영세민이 얼마인지 그 기준이 무엇인지에 대해서는 명확하지는 않으나 보사부가 정한 생활보호대상자(거택보호 및 자활보호대상자), 의료 보호대상자를 농촌 빈곤층으로 보는 경우 농촌 군단위의 생활보호대상자는 전체 생활보호 세대원수의 61.5%를 차지하여 절대수에 있어서도 시부지역보다도 많다. 다시말하면 생활보호를 받고 있는 사람은 농촌지역이 도시지역보다도 많으며 그것은

[5] '78년을 기점으로 사업량이 급격하게 하락하고 있는 것은 무리한 사업추진이 많은 부작용을 초래하였을 뿐만 아니라 주택개량을 강력하게 지시했던 박정희 대통령의 사망도 한 원인이었다고 생각된다.

표 7 생활보호대상자수, 1988

단위:명

	거택보호		자활보호		계		전국	
	세대수	세대원수	세대수	세대원수	세대수	세대원수(A)	인구(B)천명	비율(A/B)
전국	159,683 (100%)	308,953 (100%)	440,277 (100%)	1,882,900 (100%)	599,960 (100%)	2,191,853 (100%)	41,975	5.2
시부	53,856 (33.7%)	89,808 (29.1%)	183,454 (41.7%)	754,447 (40.1%)	237,310 (39.6%)	844,255 (38.5%)	30,922	2.7
군부	105,827 (66.3%)	219,145 (70.9%)	256,823 (58.3%)	1,128,453 (59.9%)	362,650 (60.4%)	1,347,598 (61.5%)	11,053	12.2

자료:보건사회부

표 8 차입자별 국민주택기금 공급실적

단위:억원, %

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1981~88
지방자치단체	526 (22.5)	1,049 (39.7)	2,021 (40.4)	3,663 (40.8)	1,080 (19.4)	978 (20.4)	762 (13.9)	730 (12.1)	10,809 (26.5)
대한주택공사	1,692 (72.3)	1,551 (58.7)	2,507 (50.1)	3,510 (39.1)	2,765 (49.7)	1,819 (38.0)	2,269 (41.3)	2,167 (35.9)	18,280 (44.8)
건설업체	6 (0.3)	2 (0.1)	374 (7.5)	1,693 (18.9)	1,591 (28.6)	1,196 (25.0)	1,589 (28.9)	1,715 (28.5)	8,166 (20.0)
개인	—	—	—	—	55 (1.0)	546 (11.4)	578 (10.5)	1,202 (20.0)	2,381 (5.8)
농업협동조합	115 (4.9)	40 (1.5)	106 (2.1)	106 (1.2)	75 (1.3)	248 (5.2)	297 (5.4)	211 (3.5)	1,198 (2.9)
계	2,339	2,642	5,008	8,972	5,566	4,787	5,495	6,025	40,834

주:건설업체에는 일반회사도 포함되어 있음. 기타 부문의 공급실적은 제외함
자료:한국주택은행, 『업무통계연보』, 각년도

농촌지역이 도시지역보다 빈곤층이 더 많다는 것을 나타낸다. 시지역의 생활보호대상자는 시부 전체인구의 2.7%를 차지하는 반면에 농촌지역 생활보호대상자는 군부전체 인구의 12.2%를 차지하고 있다. 농촌지역 생활보호대상자에 의료보호대상자를 합하는 경우 빈곤층의 숫자는 더 늘어나 군단위 전체 인구의 20% 수준으로 전망되고 있다(한국농촌경제연구원 1989). 그러나 이들에 대한 주택정책은 사각지대로 남겨져 있으며 현재 정부가 취하고 있는 도시영세민 주택정책, 특히 도시재개발 과정에서 보여지는 세입자에 대한 배려[6]와 비교해 볼때 주택을 통한 영세민의 지원대책은 형평성을 잃고 있음을 알 수 있다.

나. 농촌주택 편익시설의 열악성 문제

1976년 이후 현재까지의 농촌주택 개량 및 농촌취락 개선과 80년 이후의 농촌 주택 부분 개량사업은 농촌주택 편익 시설을 확충시키는 기능을 해온 것은 사실이다. 그러나 현재의 농촌주택의 기초 주거 환경 편익시설 수준이 9.2%에 불과한 것을 볼 때 현재[7]까지의 농촌 주택 투자액은 실제 개량되어야 할 필요성이 있는 농촌 불량 주택에 비하여 그 투자규모는 너무나 빈약했다고 할 수밖에 없다. 그것은 국민주택기금중 농업 협동조합을 통하여 농촌주택 개량만을 목적으로 사용되어지는 기금의 규모가 1988년의 경우는 3.5%, 1981~1988년의 전체규모는 2.9%에 불과한 것에도 찾아볼 수 있다<표 8>.

농촌지역의 주택개량을 필요로 하는 불량 주택규모를 현단계에서는 정확히 파악할 수 없으나 1980년의 「인구 및 주택센서스」에서 보면 전국 농촌주택중 1950년 이전에 건축된 주택이 1,110,251동으로서 38.9%를 차지하고 1959년 이전에 건축된 주택

[6] 서울시 불량주택 재개발 사업 시행령 참조
[7] 농촌주택 부문에 투자된 부분이 그동안의 읍의 시승격에 따라 도시지역 주택으로 바뀐 경우도 많이 있을 것이다.

표 9 주택의 건축 연도

단위:동

	계	1950년이전	50~59	60~69	70~75	1976	1977	1978	1979	1980
전 국	5,318,880 (100.0)	1,390,555 (26.1)	838,912 (15.8)	967,712 (18.2)	1,055,355 (19.8)	230,611 (4.3)	204,935 (3.9)	279,157 (5.2)	248,580 (4.7)	103,063 (1.9)
시 부	2,468,209 (100.0)	280,304 (11.4)	254,177 (10.3)	534,564 (21.7)	677,514 (27.4)	145,572 (5.9)	134,472 (5.4)	195,773 (7.9)	178,391 (7.2)	67,442 (2.7)
군 부	2,850,671 (100.0)	1,110,251 (38.9)	584,735 (20.5)	433,148 (15.2)	377,841 (13.3)	85,039 (3.0)	70,463 (2.5)	83,384 (2.9)	70,189 (2.5)	35,621 (1.2)

자료:경제기획원 1980「인구 및 주택센서스보고」

표 10 군위군의 주택개량 현황

총주택수 (A)	개량필요* 주택수(B)	개량희망주택수(C)			개량미희망 주택수 (F)	주택개량수(1976-1989) (G)				비 고
			10년이내 (D)	10년이후 (E)			지원개량(H)	연평균지원 주택개량(I)	최근(85-88)의 평균지원주택개량 (J)	
10,942	3,407	1,633	994	639	1,774	1,234	505	36.1	20.1	B/A:31.1 F/B:52.1 C/B:47.9 G/A:11.3 D/B:29.2 I/C:2.2 E/B:18.6 H/A:4.6 J/C:1.2 I/B:1.1 J/B:0.6

주:개량이 필요한 주택은 노후주택(건립 연도가 오래되어 주요 구조부가 노후하여 부분적인 수선이 불가한 주택), 조잡주택(규모가 적어 영세하거나 조잡하고 불량한 자재로 건립된 주택), 부적지주택(산사태, 수몰, 재해 위험, 도로개설지역 등에 위치하거나 주거지와 경작지가 분리되어 영농에 불편한 지역에 위치한 주택)이 포함되어 있다. (군위군청 자체 조사결과 임)

자료:군위군 건설과

을 합하면 1,694,986동으로 농촌주택의 과반수가 넘는 59.4%를 차지하고 있다. 이들 주택을 81년 이후 현재까지 개량한 동수(112,725동)로서 나누면 80년 당시의 20년 이상된 주택의 6.6%가 88년 현재 개량되었다는 것을 나타낸다고 볼 수 있고, 나머지 주택인 1,582,711동(농촌주택의 55.5%)이 89년 현재의 시점에서는 주택건립 연도가 30년 이상이 된다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

군위군의 사례에서 보면[8] 군위군 총주택수는 10,942동이며, 이중에서 개량이 필요한 불량주택(노후주택, 조잡주택, 부적지주택)이 3,407동으로서 31.1%를 차지하고 있다. 총주택 중에서 그동안 주택개량을 한 주택은 1,234동으로서 총주택의 11.3%를 차지하고 매년 88동 정도를 개량하였으며, 이러한 비율로서 매년 불량주택을 개량해 나가는 경우 39년 정도가 소요될 것이다. 주택의 내구연한은 30년 정도라고 볼 때 40년 이후에는 현재의 불량주택이 아닌 주택 7,535동이 불량주택이 될 것으로 전망되어 투자 규모에 있어서 문제가 있음을 알 수 있다. 더욱 문제가 되는 것은 자력개량이 아닌 융자금이나 보조금을 받아서 개량하는 지원개량의 비율로써 불량주택을 개량하는 경우는 거의 100여년이 소요될 것이라는 점이다.

그리고 3,407동의 불량주택 중에서 개량을 희망하지 않거나 10년 후에야 개량을 바라는 사람이 70.8%를 차지하고 있다. 현재의 주택이 불량하다고 하더라도 그냥 살겠다는 의미라고 볼 수 있다.

이와같이 주택이 불량함에도 불구하고 주택개량을 왜 원하지 않는지는 많은 경제, 사회, 문화적 원인이 있겠으나 현재의 융자이율이 높은 것도 그 하나의 원인이라고 생각된다. 다시 말하면 농촌주택 개량의 융자 이율은 도시주민의 임대주택의 경우보다도 3% 높은 8%이고, 86년까지만 해도 융자비율은

[8] 본 연구를 위하여 필자는 경북 군위군(軍威郡)을 사례지역으로 하여 주택개량 농가 190가구 미개량 주택농가 190가구, 합계 380가구를 대상으로 1989년 7월 설문지 조사를 실시하였다. 군위군청의 도움을 얻어 1개 읍 7개 면에서 층화추출 방법으로 조사를 실시하였다.

표 11 국민주택건설 자금 대출조건 및 상환방법

단위:천원, %

	호당융자한도	융자이율	융자기간	상환방법	비 고
분양주택	수도:5,000 — 6,000 지방:5,000 — 6,500	10	1년거치 13년 상환	체증식	주택공사 지방자치단체 주택사업자
임대주택	20평형:7,040	5	5년거치 15년상환	체증식	〃
농촌주택개량	15평형:5,280 18평형:6,336 20평형:7,040	8	5년거치 15년상환	체증식	농협중앙회
원호대상자 지원		4	5년거치 15년상환	체증식	국가 지방자치단체 주택공사

분양 주택과 같이 10%이었다는 사실이다. 이것은 농촌소득 구조의 취약성이[9] 감안되지 않는데서 비롯되고 있다고 생각된다.

여기서 또 하나 지적되어야 할 것은 그동안의 주택개량사업중 정부가 융자 또는 보조하는 지원 주택개량은 주요국도, 고속도로, 철도변 등의 가시성이 높은 지역과 시범효과가 있다고 생각되어지는 정책지역을 중심으로 이루어져 왔다는 사실이다. 다만 자력개량만이 일반 농촌지역에서 있었으나 그것도 앞에서 지적된 바와 같이 소득이 융자금의 이율을 감당할 수 있는 사람을 중심으로 이루어져 왔다. 이를 달리 표현하면 정부는 눈에 잘 뜨이고 전시행정 효과가 크다고 생각되는 지역에만 사업을 하고 그외의 지역은 정부가 자금지원이 없으면서 (세금, 수수료 등을 면제해 줌) 자력개량이라는 이름하에 실적위주의 주택행정을 펴왔다는 점이다. 자력개량이라는 것이 자금이 부족한 경우 거의 불가능한 것이기 때문에 일반 농촌지역에 있는 저소득계층의 주민은 그동안 농촌주택 정책에서 제외될 수밖에 없는 것이다. 또한 한국의 주택금융제도도 주로 건설업자들로 하여금 주택정책당국이 원하는 규모의 집을 될 수 있는 대로 많이 지어 팔게 하는 일종의 유인수단이라고 하는 것이 옳다(권태준 1988. 20).

현실적으로 주택빈곤층을 위해 직접적으로 지원하는 정책적 효과를 거두지 못하고 있는 것이 주택금융의 문제점이다.

표 12 농촌주택 개량 및 농촌취락구조 개선의 입지별 특성, 1981~88

단위:%

	계	고속도로변	국도변	철도변	관광사적지	기 타
농촌주택 개량(동)	46,760 (100.0)	3,530 (7.5)	13,100 (28.0)	5,060 (10.8)	3,538 (7.6)	21,532 (46.0)
취락구조 개선 (마을)	787 (100.0)	95 (12.1)	300 (38.1)	91 (11.6)	100 (12.7)	201 (25.5)

자료:내무부 1982~89.

다. 농촌인구 구조의 변화에 따른 농촌주택 문제

농촌인구의 변화에 따른 농촌주택의 문제는 다음의 3가지 측면에서 접근할 수 있다고 본다. 첫째는 농촌인구의 계속적인 감소는 농촌주택의 감실, 빈집 및 빈방 발생을 더욱 촉진시키게 될 것이다. 둘째는 농촌인구의 노령화는 농촌주택의 기초 주거환경 편익시설 수준의 개선이 더욱 요구될 것이다. 셋째는 산업사회에서 요구되는 농촌의 기능은 농업인구의 감소를 가져오면서 비농업인구의 증가를 가져오고 아울러 농업자체는 상업농으로 변화하게 될 것이다.

농촌지역의 인구가 전체적으로 줄어든다고 하더라도 개별 농촌마을의 입지적 특성에 따라서 ①인

[9] 1987년말 현재 농가평균 소득인 6,535천원에 미치지 못하는 1ha 미만의 경지규모를 가진 농가는 전체 농가의 63.8%인 1,169천호나 된다.

구가 증가되는 마을 ②인구가 유지되는 마을 ③인구가 줄어드는 마을로 구분될 수 있을 것이다. 이 경우 농촌 빈집의 발생은 바로 인구가 감소하는 마을에서 발생되는 문제이다. 내무부의 농촌주택개선 편람의 공가 대책에서 적시한 바와 같이 정비 가능한 것은 농협이 구입하여 정비한 후 도시 빈민들에게 임대하거나 아니면 타용도(노인정, 마을회관 등)로 사용하고, 정비 불가능한 것은 철거하는 방안에서 그칠 수밖에 없는가 하는 것이다. 지금은 그렇다고 하더라도 계속 인구가 줄어들어 농촌마을 단위가 공동화되는 경우에는 어떻게 해야 하는가?

이것은 아무리 인구가 빠져나가도 그냥 그대로 거주하게 할 것인가? 아니면 공용시설 투자의 효율성이라는 측면에서 새로운 마을 체계를 구상하여 여러 개의 과소화된 마을을 모아서 집촌화(集村化)시킬 것인가 하는 판단을 요구하는 것이다. 이것은 바로 역사적으로 삶의 기본적 단위 공간이었던 마을이 인구유출이 계속된다고 하더라도 계속 마을의 원형을 유지하면서 산업사회의 농촌마을로서의 역할과 기능을 담당할 수 있을 것인가 하는 문제이기도 한 것이다.

이러한 인구구조의 변화와 아울러 농업구조 또한 변화를 수반하고 있다. 전통적으로 자급자족적 영농시대에 알맞게 형성된 마을과 주택공간 구조는 산업화 시대의 상업농, 기계화농과 그리고 재촌탈농(在村脫農)한 농촌주민들이 편리하게 살아 갈 수 있는 공간으로의 변화가 필요한 시점이다. 정부의 농업구조 개선대책은 ①현재의 영세한 영농규모로서는 정부에서 농업지원을 늘리더라도 도, 농간 소득 균형이 가능한 농가는 일부분일 것이라는 전제하에 농지규모의 확대를 통한 전업농 육성을 선택하고 있으며 ②규모의 경제를 누릴 수 없는 농가는 직업훈련, 농공지구취업, 공동 영농지원 등을 통하여 겸업농을 할 수 있는 여건을 조성하고 ③농업자체를 포기한 농가는 직업훈련비의 보조, 취업장려금의 지급등을 통하여 전직을 유도하여 농촌에 살면서 다른 직업에 종사할 수 있게 하고 ④현재의 고령화된 농가인구는 은퇴할 경우 등에 대비한 사회보장적 접근을 하는 방안을 제시하고 있다(농림수산부 1989). 이는 농가 경제의 유형적 성격에 따라 농업구조 개선을 모색하는 방안(최양부외 1989)이라고 할 수 있다.

이러한 농촌인구 구조의 변화 전망에 비추어 볼 때 현재의 농촌주택 개량 사업이나 농촌취락 구조 개선 사업은 ①지역적 여건과 특성에 따라 농촌 중심지와 농촌 마을 단위의 정주체계를 장기적으로 어떻게 종합 정비할 것인지에 대한 문제의 검토없이 이루어지고 있다는 측면에서(최양부외 1989. 73) ②농업구조 개선 방향에 알맞는 농촌주택 개량의 비젼이 제시되고 있지 않다는 측면에서 ③농촌주택 속에 살고 있는 많은 사람들이 노령화되어 가고 있다는 사실등을 간과하고 있다는 측면에서 그 한계가 있음을 지적할 수 있다.

Ⅳ. 농촌주택 정책 방향

앞에서 살펴본 바와 같이 새마을 사업의 일환으로 시행되어온 농촌주택 정책은 투자규모나 투자조건에 있어서 도시 주택에 비하여 극히 적고 불리하다. 농촌 저소득층의 주택개선을 위한 대책이 미흡하고, 농촌주택의 기초 주거환경 편익 시설 수준의 개선에도 효과적이지 못했고, 농촌 인구구조의 변화 또한 감안되지 못한채 전시적 효과가 높은 고속도로, 국도, 철도변 등의 주택개량을 중심으로 이루어져 왔다고 할 수 있다. 한편 국가의 국토개발 전략이 주로 도시중심적, 도시편애적 현상이 주택부문 뿐 아니라 거의 모든 부문에서 발견되고 이는 개발 대상의 공간적 편견에 기인된다(Chambers,

1983. 12).

지금까지의 단편적인 농촌주택개량 사업 등이 도시화와 산업화에 따라 일어나는 제반 변화 요인들에 대한 검토없이, 단순히 불량주택이 많은 농촌주택을 개량해야 겠다는 차원에서 그것도 사업비가 계속적으로 감소됨에 따라 눈에 잘 보이는 곳을 중심으로 주택 개량을 해온 결과라고 보여진다. 다시 말하면 농촌주택의 문제는 주택노후 등의 주택 그 자체에서 발생되는 것이라기 보다는 농촌사회, 경제의 변화 즉 농촌인구 구조, 농업구조개선, 가구주의 연령구조, 문화생활 욕구, 농촌소득 구조 등의 변화와 밀접한 관계를 맺고 있다는 사실을 간과한 데서 비롯된 것이다.

다시 말하면 농촌주택 문제는 농촌주택의 변화에 영향을 미칠 수 있는 제반 요인들을 종합적으로 고려할 수 있는 체제의 확립을 통하여 접근되어야 한다는 것이다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 첫째는 농촌인구의 마을 단위별 인구변화에 따른 마을 형태의 논의이다. 농촌집락은 대부분 농경지의 확보가 용이한 곳에 입지되어 있어서, 넓은 농경지가 있는 곳에는 대규모의 집락이 협소한 농경지가 있는 곳은 소규모의 집락이 형성되며, 또한 생활에 필요한 수리, 연료, 식목, 음식물 등의 확보가 용이한 곳에 입지하고 있다(神原在雨 1987, 37).

그러나 이러한 마을은 인구이동에 따라 마을자체가 소멸하고 있는 소멸형 마을, 인구가 감소하고 있는 쇠퇴형 마을, 인구 수준이 유지되는 유지형 마을, 인구가 점차 증가하는 발전형 마을, 도시지역에 편입된 도시형 마을 등으로 구분할 수도 있을 것이다.

이중에서 인구가 유지 또는 발전되는 유지형, 발전형, 도시형마을 등은 그 규모에 알맞는 공공시설, 기반시설, 사회복지시설 등을 점차적으로 보완해 가면 되겠으나, 인구가 감소하고 있는 소멸형, 쇠퇴형 마을의 경우에는 제반 시설의 투자 이전에 현행의 분산화되어 있고 소멸 또는 쇠퇴하고 있는 마을을 그대로 유지할 것인지 아니면 주변의 여러 개의 마을을 합하여 집촌화시킬 것인지에 대한 논의가 선행되어야 한다고 본다.

그림 1 **농촌주택 정책의 접근**

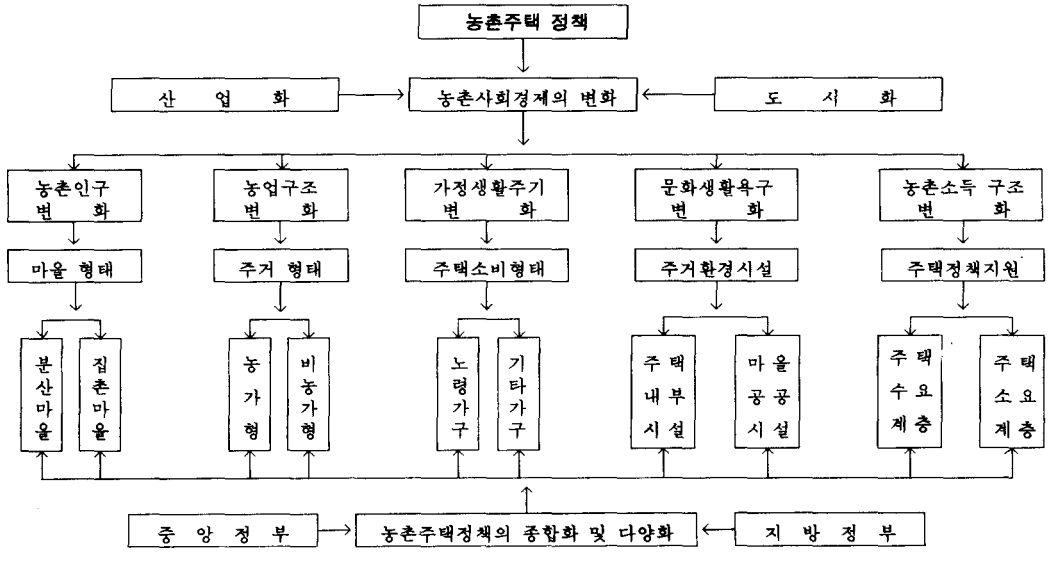


표 13 취락구조 개선 사업을 통한 주변마을과의 통폐합 (군위군, 1989)

구 분	가 구	%
인구가 줄은 경우 인근마을과 통폐합하여 새로운 장소에 취락 형성	8	7.2
인구가 아무리 줄더라도 옆마을과의 통폐합 불가	37	33.3
마을의 형태가 다르므로 일률적으로 결정할 사항이 아님	66	59.5
계	111	100.0

군위군의 주택개량 농가를 대상으로한 사례조사에서는 취락구조개선 사업을 통한 주변마을과의 통폐합에 대하여 인구가 줄은 경우 인근마을과 통폐합하여 새로운 장소에 취락을 이전시켜도 좋다고 응답한 가구가 7.2%에 불과하며, 인구가 줄드라도 옆마을과의 통폐합에 불가하다는 것이 33.3%를 차지하고, 마을의 형태가 다르므로 일률적으로 결정할 사항이 아니라는 것이 59.5%를 차지하고 있다.

둘째는 농업구조개선 방향에 따른 주택형태의 모색이다. 농업구조 개선 방향이 농업에 종사하는 인구를 줄이면서 농가는 전업농을 할 수 있도록 기계화농으로 유도하고 탈농한 농가는 농촌에 살게 하면서 비농업 부문에 종사하도록 하자는 것이다. 이 경우 전업농가에게는 농사일과 기계화 농업에 알맞는 농가형 주택이, 비농업부문의 종사자에게는 비농가형 주택이 요구될 것이다. 그러나 지금까지의 농촌주택정책이 주로 농사일에 알맞으면서도 도시적인 편익시설을 갖춘 일반 농가형 주택의 공급이었다면, 앞으로의 주택정책은 농가형이면서도 기계화 농업에 알맞는 주택과(농가형도 농업형태에 따라서 세분되어야 함) 농업과는 무관한 비농가형 주택이 필요할 것이다. 특히 비농가형 주택의 경우 주변의 농가형 주택과 농촌의 자연환경과 조화될 수 있는 농촌형이면서도 비농가형인 주택이여야 할 것이다.

셋째는 가구주의 연령구조를 감안한 주택정책이다. 가구의 생애주기[10](Life Cycle)은 주거에 대한 만족—거주자의 기본욕구에 의존하는—을 설명하는 주요 변수이며 이동을 자극하는 사회, 심리적 요소들 가운데 가장 큰 역할을 하고 거주지의 분화(Residential Segregation)를 일으키는 주요변수이다(배성일 1982. 1). 생애주기의 단계의 변화에 따라 주거공간에 대한 요구가 변화하고, 주거를 택할 수 있는 경제적 능력도 달라지기 때문에 주로 도시지역내의 주거이동을 설명하는 수단으로 이용되어 왔으나 농촌지역의 주택 선호를 나타내는 데도 유용하리라고 본다.

앞에서 살펴본 바와 같이 농촌지역의 가구주의 연령은 도시지역에 비하여 훨씬 높기 때문에 그에 따른 주택문제도 달라질 것이다. 즉 농촌 노인가구주의 자녀들은 이미 성장하여 도시에 이주하여 살고 있는 경우가 많기 때문에 노인가구주는 주택의 신축 등에 대한 의욕이 적을 수밖에 없을 것이다. 또 배우자 중의 어느 한사람이 사망하는 경우 도시에 있는 자녀들의 집으로 주거를 옮기는 경우도 많을 것이다. 이에 따라 농촌주택에 대한 신규투자가 줄어들게 되고 현재의 노후화된 농촌주택은 더욱 노후화되며, 노인가구주의 사망은 농촌 빈집의 발생을 가속화시킬 것이기 때문이다.

또한 생애주기중 자녀를 양육하고 교육시켜야 할 가구주의 경우에는 자녀교육 때문에 농촌을 떠나야겠다는 가구가 많음에 비추어 자녀교육이 주택선호의 중요한 변수가 되고 있음을 알 수 있다. 이러한 측면에서 농촌주택 가구주의 생애주기의 변화에 따른 주택선호의 특성과 그 특성에 알맞는 주택정책이 필요하다고 본다.

넷째는 농촌주택의 편익시설 및 주거서비스 욕구

[10] 생애주기는 독신, 자녀없는 부부, 자녀있는 부부, 자녀가 결혼한 부부, 배우자가 사망한 가구 등의 가구원수가 성장, 확대, 축소, 분열 등의 운동을 계속하면서 사회내에 존속해 나가는 과정을 말한다(Bourne.L.S 1981. 136).

표 14 주택개량농가의 주거 편익시설(군위군, 1989)

구 분	편익시설수준	개량 개량수	비 율
상수도	상수도 시설	48	25.8
	간이상수도 시설	107	57.5
	자가수도	31	16.7
	계	186	100.0
하수도	하수관 매설	105	56.5
	관매설없이 노천으로 개설	41	22.0
	하수시설 없음	40	21.5
	계	186	100.0
화장실	재래식	84	44.7
	옥외개량	82	43.6
	수세식	22	11.7
	계	188	100.0
목욕탕	있다	98	52.7
	없다	88	47.3
	계	186	100.0
온 수 공 급 시 설	있다	50	27.2
	없다	134	72.8
	계	184	100.0

변화에 따른 주거환경시설 수준을 복지사회에 알맞게 조정하는 문제이다. 주거환경시설은 화장실, 목욕탕, 부엌 등의 주택내의 편익시설과 상·하수도, 마을창고, 농기계보관소, 노인정 등의 마을 단위의 공동 서비스 시설 등의 주택외부 시설로 구분할 수 있다. 그런데 이제까지의 농촌주택 개량사업과 농촌취락구조 개선사업에도 불구하고 농촌주택의 주거환경시설이 매우 열악한 수준에 머무르고 있음에 비추어 앞으로의 중요한 정책과제가 되리라는 것이 앞에서 지적된 바 있다.

군위군의 주택개량 사업을 실시한 농촌주택의 편익시설을 살펴보면 상수도의 경우는 상수도나 간이상수도를 설치한 농가가 83.3%로써 높은 비율을 보이고 있으나, 하수도는 하수관을 개설한 개량주택이 56.5%에 불과하고 화장실은 수세식이 11.7%, 옥외 개량이 43.6%를 차지하며, 옥외개량 화장실이 많이 보급되고 있음을 알고 있고, 목욕탕은 52.7%가 설치되고 있는 반면에 온수공급시설을 갖춘 주택은 27.2%를 보이고 있다. 즉 주택개량사업을 실시한 주택도 주거환경 시설이 더 보완되어야 함을 나타내고 있다고 본다.

다섯째는 주택 소유자의 소득여건을 종합적으로 파악하여 소득계층에 알맞게 주택정책이 입안되어야 한다는 것이다. 농촌주택의 개발 및 공공주택 정책적 논의는 농촌주택의 수요집단(需要集團)과 소요집단(所要集團)의 구분[1]이 선행되어야 한다. 농촌주택 소요집단에 대해서는 도시지역의 영세민들에게 해당되는 공공주택정책적 배려와 다를바 없는 지원이 따라야 하고 이를 위한 기초자료의 수집과 연구도 뒤따라야 할 것이다.

군위군의 주택개량이 안된 조사대상주택 187동을 건축연도별로 살펴보면 9년 이하가 4.8%, 10~19년 이하가 16.6%, 20~29년 이하가 18.2%, 30년 이상이 60.4%를 차지하고 있다. 이들 주택의 주택투자 계획을 살펴보면 신축을 원하는 주택이 31.6%, 증축이 3.7%, 개·보수가 19.7%를 차지하고, 계획이 없는 주택이 44.9%를 차지하고 있다.

그런데 여기서 문제가 되는 것은 30년 이상된 주택 113동의 42.5%인 48동이 앞으로 주택 투자를 할 계획이 없다고 대답하고 있는 것이다. 계획이 없는 이유로서는 집이 아직 쓸만하다가 23.2%, 건축비 등 경제적 여력이 없다가 61.0%, 이사계획(도시로 이주 등)이 있기 때문이다가 14.6%를 나타내고 있다. 즉 농촌주택에 투자를 하고 싶으나 경제적 부담때문에 주택투자를 할 수 없다는 응답이 61%를 차지하고, 도시 등으로 이사를 갈 계획이 14.6%를 차지한다는 사실은 오늘의 농촌주택 소요의 한 단면을 잘 나타내고 있다고 본다.

---

[1] 주택수요(Housing Demand)의 개념은 경제적, 시장메카니즘에서 널리 사용되는 주택구입을 위한 지불의사와 경제적 능력을 내포하고 있으나, 주택소요(Housing Needs)의 개념은 경제적 능력과 관계없이 사회적, 주거복지 및 주택정책적인 관점에서 유도된 것이다(하성규, 1988. 2 참조).

표 15 주택건립 연도와 주택 투자계획(군위군, 1989)

	신 축	증 축	개·보수	계획없음	계
9년이하	1 (11.1)	—	2 (22.2)	6 (66.7)	9 (100.0)
10~19년	6 (19.4)	4 (12.9)	9 (29.0)	12 (38.7)	31 (100.0)
20~29년	6 (17.6)	—	10 (29.4)	18 (52.9)	34 (100.0)
30년 이상	46 (40.7)	3 (2.6)	16 (14.2)	48 (42.5)	113 (100.0)
계	59 (31.6)	7 (3.7)	37 (19.8)	84 (44.9)	187 (100.0)

표 16 주택투자 계획이 없는 이유(군위군, 1989)

	주택수	비 율
집이 아직 쓸만하다	19	23.2
건축비등 경제적 여력이 없다.	50	61.0
이주계획(도시로 이사 등)이 있기 때문이다.	12	14.6
기 타	1	1.2
계	82	100.0

따라서 현재의 농촌소득 수준이 도시지역에 비하여 낮고 농촌 빈곤층도 도시지역에 비하여 많은 것을 고려하여 농촌주택 개량의 융자이율을 도시지역의 임대주택의 융자이율 수준인 5%로 하향조정하고, 농촌 빈곤층을 위한 농촌주택정책을 마련하는 방안이 검토되어야 한다고 본다.

물론 이외에도 농촌주택에 관한 물리적이고 건축학적인 요소도 포함되어야 하나 여기서 굳이 강조하지 않는 것은 지금까지의 농촌주택에 대한 접근이 주로 이러한 측면에서 이루어져 왔기 때문인 것이다.

그리고 농촌주택은 국토의 대부분을 차지하는 농경지와 임야 등의 형태에 따라서 분산되어 있기 때문에, 그 지형적, 지리적 특성이 다를 수밖에 없으며, 농업형태, 농업기술도 다르며 농촌 인구 구조의 변화 또한 차이가 심하게 나타나고 있다. 이는 농촌주택이 일률적이기 보다는 다양성을 기초로 한다는 사실을 말하며 현재 내무부의 감독하에 획일적인 발상으로 처리되고 있는 농촌주택 개선사업의 행정체계에 의문을 제기할 수 있는 것이다. 요즈음의 지방자치에 관한 논의가 활발히 진행되고 있는 시점에서 지방적 특성과 지역적 여건이 많이 감안되어야 할 농촌주택 개선사업은 현재의 내무부가 하고 있는 행정기능과 재원을 대폭 지방정부로 위임하는 방안도 아울러 강구되어야 할 문제라고 보아진다.

V. 결 론

한국의 주택정책이 산업구조적 변혁의 논리에 근거해 왔기 때문에 농업에 종사하는 농촌주민, 특히 농촌지역 빈곤 계층은 소외되거나 무시되어온 것이 사실이다. 오히려 빈민은 도시지역보다 농촌지역이 훨씬 많은 비율을 차지하고 있다. 그런데도 불구하고 도시지역 빈민은 주택정책의 주된 수혜대상으로 삼아 공공영구 임대주택의 공급이 대두되고 있으나 농촌빈민에 대한 주택정책적 배려는 전무한 실정이라해도 과언은 아니다. 이는 주택정책의 불공평성에 기인한 것으로 비판의 대상이 되고 있다.

농촌주택은 그 성격상 도시주택과 다른 문제점을 지니고 있음을 감안하여 새로운 접근이 요청된다. 농촌주거환경의 개선작업은 앞에서 논의한 농촌인구 변화에 기인한 마을형태, 농업구조변화에 따른 주택형태, 가정생활 주기상의 특성에 맞는 주택소비패턴, 문화생활욕구 변화 추세에 따른 주거환경 개선 그리고 농촌소득구조 변화를 참작한 주택정책의 인식과 방향이 설정되어야 할 것이다. 향후 농촌주택정책은 다음의 몇 가지 사항이 우선적으로 고려하여 실시해야 할 것이다.

첫째, 농촌지역의 빈집 및 빈방의 증가추세를 감안하여 공동화가 가속되고 있는 마을에 대한 취락

구조 및 농촌주택 개량사업의 기준 설정이 요청되고 있다.

둘째, 농촌지역도 도시지역에서 실시하고 있는 불량주택 재개발 사업과 같은 주택 재개발의 근거를 법적, 제도적으로 마련되어야 한다.

셋째, 농촌주택의 개량과 재개발을 위하여 주택 정책적인 최저 주거기준(Housing Minimum Standard)을 설정하여 이 수준에 미치지 못하는 주거수준 조사와 연구가 따라야 한다.

넷째, 국민주택건설자금의 지역적 배분 원칙, 특히 농촌과 도시 지역간의 형평성을 유지하기 위한 국민주택기금등의 주택금융정책적 개선이 따라야 할 것이다.

주택정책의 도시지역 지향적 편중현상은 국토의 균형발전과 복지사회구현이라는 국가 정책 목표에 역행하는 결과이다. 농촌주택에 대한 정책적 배려가 요망되고 있다.

참 고 문 헌

권 태 준, 1988 "주택정책과정의 불공평성 비판," 「환경논총」, 제23권, 서울대학교 환경대학원.

경제기획원, 1981, 1987 「인구 및 주택센서스 보고」.

농림수산부, 1989 「농어촌발전대책」.

내 무 부, 「농어촌주택 개선 편람」.

내 무 부, 1988 「새마을 운동」.

내 무 부, 1982~1989 「내무행정 백서」.

보건사회부, 1988 「생활보호대상자 현황분석」.

배 성 일, 1982 「생애주기에 따른 주거선호에 관한 연구」, 서울대학교 환경대학원 석사학위 논문.

정 기 환 외, 1987, 1988 「농촌마을의 공간구조」, 한국농촌경제연구원.

조 성 기, 1980. 4 「한국민가 연구 서설」, 대한건축학회지.

최양부, 정기환, 1984 「마을 종합개발의 계획적 접근」, 한국농촌경제연구원.

최양부, 이정환, 1987 「산업사회의 농촌발전 전략」, 한국농촌경제연구원.

최양부외 1989 「21세기를 향한 농산어촌 발전과 새 전략」, 한국농촌경제연구원.

하성규 1986. 6 "불량주거지 재개발정책의 발전적 전개를 위한 정책대안," 천주교 서울대교구 도시빈민사목위원회 주최, 불량촌 재개발정책 세미나 논문.

하성규 1987. 11 "한국주택점유 형태의 변화와 정책과제," 「사회과학연구」, 제1집 중앙대 사회과학연구소.

한국주택은행 1981~1988 「업무통계연보」.

Bourne.L.S. 1981 *The Geography of Housing*, London, Croom Helm.

Chambers.R. 1983 *Rural Development*, Longman, London.

Dunn.M. Rawson.M. Rogers.A, 1981 *Rural Housing: Competition and Choice*, George Allen & Unwin, London.

Sanders.I, 1977 *Rural Society*, Prentice—Hall, Inc, Englewood cliffs, New Jersey.

Weitz.R, 1971 *From Peasant to Farmer*, Columbia University Press, New York & London.

神原在雨, 1987. 6 "アジア 諸國における 農村計劃事情—1" 「農村計劃學會誌」, 農村計劃學會.