

93-05-13

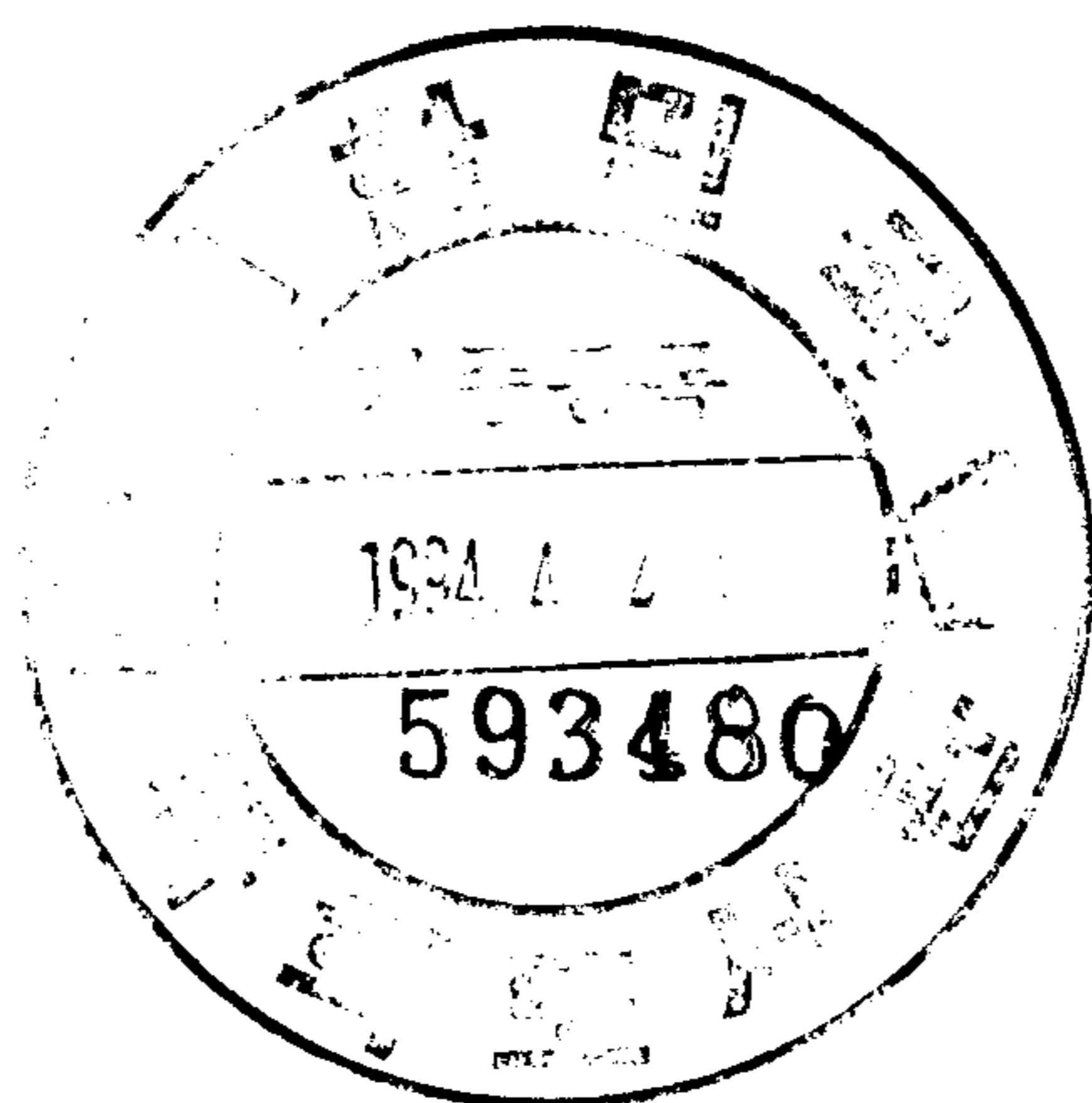
전환기 한국 농업생산기반 및 환경정비사업 발전방안에 관한 연구(Ⅲ)

A study on the Arrangement of Agricultural Production Base and
Rural Environment in a Transitional Stage of Korea(Ⅲ)

1993. 11.

연구기관
서울대학교 농업생명과학대학 부속
농업개발연구소

농림수산부
농어촌진흥공사



제 출 문

농어촌진흥공사 사장 귀하

본 보고서를 『전환기 한국 농업생산기반 및 환경정비사업 발전
방안에 관한 연구』의 최종보고서로 제출합니다.

1993년 11월 30일

연구기관명 : 서울대학교 농업생명과학대학
부설 농업개발연구소

책임연구원 : 김 호 탁

연구 원 : 강 봉 순
정 상 옥

농어촌진흥공사 : 조 승 래

요 약 문

1. 研究課題名

“轉換期 韓國 農業生産基盤 및 環境整備事業의 發展方向에 관한 研究(Ⅲ)”

2. 研究期間 : 1993. 4. 30-1993. 11. 30(총 7개월)

3. 研究目的

- 1) 농업생산기반사업의 새로운 여건 변화 파악
- 2) 농업생산기반사업의 개선방향 제시
- 3) 농업생산기반사업 관련시책 및 예산, 관련법규 및 제도, 관련연구의 현황 파악
- 4) 농업생산기반사업 관련시책 및 예산, 관련법규 및 제도, 관련연구 등의 개선방안 제시

4. 研究內容 및 結論

- 1) 새로운 여건변화의 개괄과 농업생산기반사업의 발전방향
- 2) 농업생산기반사업의 추진실적 및 현황
- 3) 농업생산기반사업의 거시적인 발전방향
- 4) 농업생산기반사업 관련정책 및 예산, 관련법규 및 제도, 관련연구의 개선방안

5. 研究結果 및 實用化方案

1) 농업생산기반사업 관련정책 및 예산

- 한국 농업에 부여된 경제적 및 비경제적 역할을 계속적으로 수행해 나가기위해 필요한 거시적인 농지의확보와 보전의 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위해 필요한 농지의 생산기반은 예상되는 여건변화하에서도 충분히 제기능을 발휘할 수 있는 모습으로 정비해 나가야 함.
- 한국 농업을 자생력있는 산업으로 육성 발전 시키기 위해 생력화의 기틀을 마련하고, 이를 통해 노동생산성을 제고시키는 데에 농업기반정비사업의 초점이 맞추어져야 함.
- 지역균형발전 차원에서 각지역의 토지이용 계획에 따라 영농 유형별 특성에 맞도록 지역마다 특색있는 생산기반 투자사업이 되어야하며, 환경보전에 기여하는 지속적 농업을 위한 기틀을 마련하는 방안도 생산기반 조성사업에 감안되어야 함.
- 농업생산기반사업의 정부투자는 농촌지역 생활환경 개선과 생산기반 정비와 연계하여 추진함으로써 생활환경 개선과 농업기반및 소득기반 조성을 동시에 도모할 수 있도록 하여야 함.
- 정부투자의 우선순위 선정은 사회적 손익 기준에 따라 행해져야 하며, 농업의 비교역적 가치가 제대로 반영되어야 함.

2) 농업생산기반사업 관련법규 및 제도

- 현재의 농업 및 농어촌 관련 법규들은 우리나라 농업이 직면하고 있는 문제와 UR 이후 우리나라 농업이 부딪치게될 문제들을 해결

하고 농업과 농촌을 지속적으로 발전시키는데 적절하지 못한 것으로 판단되며, 따라서 국내외 여건변화에 대응해서 농업과 농촌을 발전시키는데 뒷받침이 될 수 있는 관련법의 정비 또는 제정이 필요함.

- 경지의 소유, 거래, 이용의 법규는 농업발전과 환경개선과 관련된 새로운 법규로 개정되고 통합될 필요가 있다. 그래서, 현재의 중복된 법규의 체계는 「농지법」과 「농어촌 정비법」으로 이원화하는 것이 바람직함.
- 새 농지법에서는 헌법이 규정한 경자유전 원칙은 계속 지켜 나가도록 하되 경영규모는 확대함으로써 생산성과 농가소득을 높일 수 있는 길을 터주어야 함.
- 농지소유상한은 현재 3ha에서 10-20ha로 조정되어야 하며, 일률적으로 10-20ha의 상한을 정하는 것보다 상한이 여건변화에 따라 자동 조정될 수 있도록 규정하는 것이 바람직 함.
- 「농어촌정비법」은 계획단계에서 완수단계까지 일관성이 유지될 수 있도록 농업발전계획을 입안한 하나의 부서로 체계화되어야 함.
- 「농어촌정비법」은 농어촌진흥공사가 농업생산기반의 재정비를 계획하고 농촌생활환경을 개선하기 위해서 농어촌진흥공사의 역할과 기능을 규정해야 함.

3) 농어촌기반사업 관련연구

- 농어촌 발전을 위해서는 농업생산기반정비와 농어촌 공간정비를 함께 고려하는 농어촌 종합정비 방향으로 연구가 추진되어야 함.
- 경지정리는 농어촌 사회의 전반적인 개발을 위한 종합적인 개발

의 연구가 요구됨.

- 여러가지 목적의 농어촌 용수증가에 대비하기 위하여 물관리를 자동적으로 할 수 있는 시스템의 연구가 필요함.
- 밭 관개기법, 토양보존 및 경지범용화에 대한 설계시공기법에 대한 연구가 필요함.
- 대규모 영농지역에서 수자원과 경지의 합리적 이용에 대한 기법 연구가 필요함.

6. 建議事項

- 본 연구에서 제시하는 방향의 농업생산기반사업을 추진하기 위한 구체적인 사업추진계획을 마련해 나갈 필요가 있음.

S U M M A R Y

1. Title: Study on the Arrangement of Agricultural Production Base and Rural Environment in a Transitional Stage of Korea(III)
2. Periods of the Study: April 30, 1993 - November 30, 1993
(Total 7 Months)
3. Objectives and Necessity of the Study:
 - A. To justify the necessity of public efforts for the improvement of agricultural production base and rural living environments to protect the agricultural sector from rapid industrialization and internationalization of the country.
 - B. To evaluate socio-economic effects of public investments for the improvement of agricultural production bases.
 - C. To recommend new directions for the public investments for the improvement of agricultural production bases.
 - D. To recommend legal, institutional and policy measures for a more effective implementation of the public investments.
4. Scope of the Study and Conclusions

- A. Changes in the surrounding conditions of agricultural production and rural development and the role of public investments.
- B. Evaluation of the public investments for the improvement of rural production base.
- C. New directions of the public investment for the improvement of rural production base.
- D. Recommendations of alternatives for the public investment for the improvements of agricultural production base and rural living environments.
- E. Derivation and recommendations for the improvement of legal, institutional and budgetary measures for effective implementation of the public investments.

5. Results of the Study and Suggestions for Application

- A. Recommendations related to policy directions and government budget allocation for the improvement of agricultural production base.

- Set up farm land preservation target considering not only of the role of the agricultural and rural sector for securing food security, but also of other important non-economic roles of the sector such as environmental preservation and flood control and commit public investment sufficient enough to keep the target farm land preserved under any changes in

surrounding conditions within and without the agricultural sector.

- The public investment for the improvement of agricultural production base should be directed towards achieving labor productivity in farm sector, for which farm land per persons needs be expanded and scattered parcels of lands be integrated for effective mechanization.
- The public investment for rural sector should consider the effects of the investment on the balanced growth of the region, for which the investment should be committed with the consideration of the regional characteristics of crops and the farming systems of the region.
- The public investment for the improvement of agricultural production base should not be planned and implemented independently, but planned and implemented as an integrated project for improving both production base and rural living environments.
- The decision on priority for the government budget allocation for public investment should not be made only on the basis of financial benefit/cost, but on the basis of social benefit/cost criteria and the social benefits of agricultural production activities not reflected in market prices should be considered explicitly in estimating the social benefits of public investments for the agricultural sector.

B. Policy recommendations for legal and institutional changes related to agricultural and rural development.

- Present laws and institutional set-up related to agricultural and rural development are considered not appropriate to effectively resolve policy issues currently faced and/or expected to be faced by the agricultural and rural sector in the future. Therefore, amendments of the related laws and changes in the institutional set-up are considered to be necessary.
- It is recommended that laws related to ownership, transactions, and utilization of farm lands need be amended and integrated into a new [farm land law and laws related to agricultural and rural development] into a new [rural environment improvement law]. Thus, the current complex and duplicative law system is recommended to be dualized into one farm land related law and another rural environment improvement related law.
- The farm land law should declare the basic spirit of farm land ownership described in the Constitution, that is, only farmers can hold farm land ownership. Lease of farm land should be allowed in the new law so that cultivated area per farm can be expanded, by which labor productivity and farm income can be improved through farm mechanization and efficient utilization of land.
- The farm land law should redefine the upper limit of farm

land ownership from the current 3ha to 10 or 20ha in the agricultural promotion zone and automatic readjustment mechanism needs be defined in the law so that the ownership upper limit can be readjusted when circumstances and farming conditions change in the future.

- The rural environment improvement law should describe the system and designate a single responsible ministry for planning and implementation of agricultural and rural development projects so that a consistency can be maintained from the planning stage to completion of projects.
- The law should describe the role and function of the Rural Development Corporation so that the Corporation can actively participate not only in implementing projects relating the rearrangement of agricultural production base, but also projects relating the improvement of rural living environments.

Recommendations for research and development related to rearrangement projects for agricultural production base

- Research should be directed towards an integrated approach studying both farm land rearrangement and rural living environments simultaneously rather than independent approach.
- Farm land rearrangement projects should be developed as one part of an integrated project for overall development of a

rural community.

- Automatic control system should be introduced for water supply to meet both agricultural production and household consumption purposes.
- A study is needed in the area of upland irrigation system, soil conservation, and designing technique for upland irrigation system.
- Research is needed to study planning technique for rational utilization of land and water resources in a large farming zone.
- Research is needed to study economic size of farming and cropping system in regions.
- Build-up of data base is needed in each area of water, land and other resources. The utilization technique of the data base also needs be developed.

6. Recommendations

- It is highly recommended that the detailed programmes to drive the project for the improvement of agricultural production base are prepared according to the directions suggested in this study.

목 차

제1장	농어촌 생산기반사업의 여건 변화	17
1.1	농산물 수입개방의 가속	17
1.2	장기 식량수급 사정의 불투명	19
1.2.1	세계의 식량수급 전망과 국제 농산물시장의 불안정	19
1.2.2	한국의 식량수급 전망	24
1.3	과도한 이농과 농어촌 지역사회의 와해위기	28
1.4	농업의 가치와 한국농업의 가능성에 대한 시각차 상존	32
제2장	농업생산기반사업 관련정책 및 예산	37
2.1	농업생산기반사업의 추진실적 및 현황	37
2.1.1	관련정책 및 예산의 시대별 흐름	37
2.1.2	주요 사업별 추진현황	57
2.1.3	외국의 농업생산기반사업 관련정책의 동향	73
2.2	농업생산기반사업 관련정책 및 예산의 문제점	79
2.2.1	관련 정책의 문제점	79
2.2.2	주요 사업별 문제점	85
2.3	농업생산기반사업 관련정책의 개선방안	90
2.3.1	농업생산기반사업 방향 전환의 필요성	90
2.3.2	농업생산기반사업의 발전방향	93
2.3.3	적절한 예산이 뒷받침되는 생산기반사업	100
2.3.4	주요 사업별 개선방안	102

제3장	농업기반 정비사업 관련법규 및 제도	109
3.1	농지 및 농업발전 관련법규 현황과 문제점	109
3.1.1	농지 및 농업발전법규의 현황	109
3.1.2	농지 및 농업발전 관련법규의 문제점과 과제	117
3.2	농업 및 농촌발전관련 지원제도의 현황과 문제점	122
3.2.1	개관	122
3.2.2	농업 및 농촌발전관련 지원제도의 현황	123
3.2.3	농업 및 농촌발전관련 지원제도의 문제점	124
3.3	외국의 농지관련법 및 관련제도	126
3.3.1	개관	126
3.3.2	일본의 농지관련법	126
3.3.3	농지의 소유, 보전, 이용에 관련된 외국의 주요 제도 요약	129
3.4	농업 및 농촌발전관련법규와 지원제도의 개선방안	133
3.4.1	개선의 기본 방향	133
3.4.2	농지관련법의 개선방안	133
3.4.3	농어촌발전관련법의 개선방안	139
3.4.4	농지 및 농업발전 관련법의 개편체계	143
제4장	농업생산기반사업 관련연구사업의 체계화 방안	145
4.1	개관	145
4.2	관련 연구분야	146
4.3	농업생산기반사업 관련 연구 실적	147
4.3.1	관련 제도 및 시책	147
4.3.2	경지정리	149
4.3.3	농어촌용수개발 및 관리	154
4.3.4	관개배수 및 농지범용화	159

4.3.5	간척 및 방조제	161
4.3.6	대단위 농업개발	165
4.3.7	경지 집단화	166
4.3.8	Data base 구축	167
4.4	관련 연구사업의 체계화 방안	168
4.4.1	제도 및 시책	169
4.4.2	경지정리	170
4.4.3	농어촌용수개발 및 관리	171
4.4.4	관개배수 및 농지범용화	171
4.4.5	간척 및 방조제	172
4.4.6	대단위 농업개발	172
4.4.7	경지 집단화	173
4.4.8	Data base 구축	173
제5장	요약 및 건의	175
5.1	내용요약	175
5.1.1	농업생산기반사업의 여건변화	175
5.1.2	농업생산기반사업 관련정책 및 예산	176
5.1.3	농업생산기반사업 관련법규 및 제도	182
5.1.4	농업생산기반사업 관련연구	182
5.2	정책건의	185
5.2.1	농업생산기반사업 관련정책 및 예산분야	185
5.2.2	농업생산기반사업 관련법규 및 제도분야	187
5.2.3	농업생산기반사업 관련연구 분야	190
	참고문헌	193
	부 록	197

표 목 차

<표 1- 1>	주요 농산물 수급전망	26
<표 1- 2>	우리나라의 식량 자급률 추이 및 전망	27
<표 1- 3>	농가인구와 농림어업 취업인구의 변화추이(1970-1990)	31
<표 2- 1>	1940년대 후반기 - 1980년대의 주요생산기반사업실적	39
<표 2- 2>	1960년대의 주요 농업기반사업실적	42
<표 2- 3>	1970년대의 주요 농업기반사업실적	46
<표 2- 4>	1980년대의 주요 농업기반사업실적	49
<표 2- 5>	농어촌 정주권개발사업 내용	52
<표 2- 6>	최근의 농업기반사업 관련예산	56
<표 2- 7>	현재 진행중인 용수개발사업의 추진실적 및 계획	59
<표 2- 8>	배수 개선사업 추진실적 및 계획	61
<표 2- 9>	경지정리사업 추진실적 및 계획	62
<표 2-10>	수리시설 개보수사업 추진실적 및 계획	64
<표 2-11>	농어촌지역 종합개발사업 계획수립 및 실적	69
<표 2-12>	농어촌 정주권개발사업 내용	70
<표 2-13>	농지개량조합 운영 현황	71
<표 2-14>	농업기반개발 주요 사업실적 총괄	84
<표 3- 1>	주요 농지 및 농업발전 관련법	110
<표 3- 2>	주요 농지 및 농업발전 관련법규의 기능별 내용	111
<표 3- 3>	일본의 농지정책목표와 수단 및 관계법령	128
<표 3- 4>	농지관련법의 정비방안 검토	135
<표 4- 1>	경지종합정비 시범사업지구 현황	151

그림 목 차

[그림 3-1]	토지이용(계획)측면에서 농지관련법과 기존법(계획)과의 관계.....	118
[그림 3-2]	일본의 농업구조정책에서 농지정책의 위치(농기법 이후).....	127

여 백

제1장 農漁村 生産基盤事業의 與件 變化

1.1 農産物 輸入開放의 加速

1980년대 초부터 추구되어 온 개방농정은 최근 들어 더욱 고조되는 양상을 보이고 있다. 즉, 1984년 29개 품목을 개방한 이래 1985년에 37개, 1986년 8개, 1988년 43개, 1989년에 82개의 농산물이 수입개방되었다.

1989년 10월의 가트(GATT) 국제수지(BOP)위원회에서는 국제수지를 이유로 수입규제를 예외적으로 인정해 주는 18조 B항의 적용대상국에서 한국을 졸업시켰으며, 이에 따른 농산물 수입개방예시가 착실히 이행되고 있다. 이미 1990년에 76개, 1991년에 85개의 농산물을 추가로 개방하였으며, 92/94년 사이에 개방될 131개 품목에 대한 輸入開放 豫示計劃이 이미 발표되었고, 쌀을 제외한 나머지 142개 품목도 95/97년 사이에 개방되도록 이미 가트에 약속되어 있는 상태이다. 참고로, 1991년 현재의 농산물 수입자유화 추이를 살펴보면 농축산물 총 품목수 1,166개 중에서 수입자동 승인품목은 1,007개로 수입자유화율은 86.3%에 이르고 있는 것이다.

또한 현재 진행되고 있는 우루과이 라운드(UR)에서는 각국이 취할 수 있는 농업보호수단에 커다란 제약을 가함과 동시에 한국 농가경제의 버팀목이라 할 수 있는 쌀마저 조만간 개방될 처지에 있다. UR 협상이 현재의 추세대로 타결될 경우 우리나라 농업은 국경보호조치의 완화로 인하여 가장 큰 타격을 입게 될 것으로 판단된다. 물론 지금까지 우리나라의 농업부문에 대한 국내보조금 지급이나 수출보조금 지급수준은 선진 농업국들에 비하여 매우 낮기 때문에 이 분야의 감축에 따른 국내 농업이 받게 될 영향은 상대적으로 적겠지만 농산물의 국제가격과 국내가격간의 격차를 관세화(Tariffication)함으로써 非關稅措置를 없애는 대신 이 관세상당액

(Tariff Equivalent)을 합의된 기간 동안 합의된 폭만큼 감축시켜 나가야 한다는 소위 關稅化를 통한 보호수준의 감축은 한국농업에 상당한 충격과 피해를 줄 것으로 예상된다. 왜냐하면 선진국들이 각종 補助措置를 통하여 적극적으로 自國農業을 보호해오는 동안 우리나라는 상대적으로 손쉽고 비용이 들지 않는 輸入制限措置등의 國境措置에 보다 의존하여 국내농업을 보호해 왔기 때문이다.

더구나 한중수교(韓中修交)에 따른 값싼 중국농산물의 쇄도는 한국농업의 존립가능성을 뿌리째 흔들어 놓고 있다. UR 협상 등에 관심을 쏟고 있는 사이에 정부의 北方政策의 결실의 하나로 중국, 북한 등지의 사회주의 국가들로 부터 수입되고 있는 농산물의 수입량도 최근에 들어서 급속히 증가하고 있다. 이러한 北方 農産物을 生産費에 대한 개념이 뚜렷하지 않고, 우리와 기후 및 풍토가 비슷하며, 아울러 수입 농산물 자체가 우리나라의 영세농가가 주로 생산하는 郷土 農産物과의 구별이 쉽지 않다는 점에서 앞으로 交易量이 더욱 늘어날 것으로 전망되고, 이에 따른 엄청난 피해와 충격을 한국 농업이 받게될 것으로 예상된다. 이미 북방 농산물의 수입액은 1991년末 현재 전체 농산물 수입액 15% 수준인 10억불을 넘고 있다.

그렇지 않아도 취약한 생산구조로 어려움을 겪고 있는 한국농업에 이와 같은 개방화와 국제화의 회오리는 농업의 유지 자체를 어렵게 하고 있다. 심을 만한 적당한 작물을 잃게된 농민들의 作物選擇 범위는 직접적인 개방 압력을 상대적으로 덜 받게 되는 채소류등 원예작물로 집중될 것인데, 이 부분의 內需 또는 수출 수요의 개발이 순조롭지 못하게 되면 과잉생산과 가격폭락 현상이 연쇄적으로 일어나게 되어 급기야는 국내의 전체 농산물 생산기반이 붕괴되는 위기에 처하게 될 것이다.

이와 같이 농산물 수입개방이 본격화되고 있는 여건하에서 우리 농업이 계속 유지발전되기 위해서는 기술개발과 구조개선을 통해 경쟁력을 제고시키는 길밖에 없으며, 농업생산기반조성이 그 기틀을 마련해 주어야 할 일

장이다. 특히, 쌀마저 조만간 개방해야 할 처지에 있는 우리나라로서는 기본 국민식량의 안정적 확보 차원에서도 농업생산기반의 확충은 한층 시급해지고 있다.

1.2 長期 食糧需給 事情의 不透明

1.2.1 世界の 食糧需給 展望과 國際 農産物市場의 不安定

세계 식량수급의 큰 흐름은 제2차 세계대전 직후부터 1950년대 말까지의 식량부족기와 60년대의 만성적인 식량과잉기를 거쳐, 1970년대 전반에 돌발적으로 발생한 식량위기와 가격상승, 그리고 80년대의 식량과잉과 가격하락이라는 불안정한 흐름 속에서 장래의 식량수급에 대한 전망을 어렵게 만들고 있다. 더구나 농산물 생산을 결정짓는 요소들은 대체로 불확실성이 크기 때문에 농산물수급의 장기전망에 대해서 일치된 견해를 기대하기란 매우 어려운 실정이다.

① 낙관적 측면 : 세계 식량수급의 전망을 비교적 밝게 해주는 요소로는 농업생산기술 및 생산성의 역사적인 꾸준한 향상, 개도국의 증산잠재력, 미개발 농지의 존재 등을 들 수 있다. 농업생산기술과 농업생산성은 역사적으로 꾸준히 향상되어 인구증가나 소득수준의 향상에 따른 농산물의 수요증가를 계속 충족시켜 왔으며, 이와 같은 농업생산기술과 생산성향상은 앞으로도 상당기간 계속될 것으로 여겨진다. 특히 생명공학을 비롯한 첨단기술의 발달이 농업생산에 응용되게 되면 식량의 획기적인 증산을 기대할 수도 있다. 아울러 선진국과 개도국간에는 아직도 농업생산성 격차가 크기 때문에 현재의 선진국에서 사용되고 있는 농업생산기술의 보급만으로도 증산잠재력은 상당하다고 하겠다. 뿐만 아니라 지구상에는 농산물에 대한 수요만 있다면 농경지로 개발하여 활용할 수 있는 미개발 토지가

시베리아, 캐나다 북부 그리고 열대지역에 아직도 많이 존재하고 있다는 사실이 장기 농산물 수급에 밝은 전망을 가져다 준다.

② 비관적 측면 : 한편, 농업생산의 특수성으로 인한 농업생산기술의 확산과 생산성 향상의 한계, 지구환경의 변화, 인구증가와 식생활패턴의 변화 등을 감안하면 장기적으로 만성적인 식량수급 불균형과 식량위기를 예고하는 측면도 없지 않다.

농업부문에 대한 첨단기술의 발달은 농업생산에 큰 변화를 초래할 것으로 기대되는 것은 사실이지만 첨단기술의 확산속도가 느릴 뿐만 아니라 이와 같은 첨단기술이 상업적으로 활용되는 단계에 이르기까지는 긴 기간을 요하며, 특히 이들이 농산물 생산에 응용되는 데에는 환경이나 건강문제에 관한 위험과 불확실성이 따르기 때문에 확산속도가 더욱 느릴 수 밖에 없다. 따라서 가까운 장래에 있어서는 그 효과를 크게 기대할 것이 못된다고 하겠다. 또한 현재 선진국에서 개도국으로 이전함으로써 농업생산의 증대를 기대할 수 있는 대표적인 기술은 화학비료와 농약의 보급이라고 하겠지만, 이들은 토지에 기본적인 비옥도를 부여하는 생태학적인 과정을 파괴시키는 결과를 초래하기 때문에 비료와 농약의 효험이 떨어져 더욱 많은 비료와 농약을 필요로 한다. 미국의 경우, 1946년 이후 전국적인 비료사용량은 1,400%나 증가했으나 농업생산량은 겨우 50% 밖에 증가하지 않았다. 뿐만 아니라 개도국에서는 그 만큼의 자재를 투여할 경제적 여력도 없겠지만 증수효과도 그렇게 대단한 것은 아니라고 하겠다. 더구나 지속적 농업(Sustainable Agriculture)이나 안전식품에 관한 관심의 고조는 농업생산기술의 선택에 제약을 가해 농업생산성 증대가 기대하는 것보다 크게 둔화될 조짐도 없지 않다.

세계의 식량증산 가능성을 어렵게 하는 보다 중요한 것으로 지구환경의 변화를 주목할 필요가 있다. 메탄, 이산화탄소, 프레온가스 등에 의해 유발되는 지구의 온실효과는 생태계는 물론 농업생산에 커다란 영향을 미칠

것으로 예상된다. 일본 기상청의 시산에 의하면 이산화탄소의 농도가 산업 혁명 이전의 2배가 될 경우, 지구의 기온은 1.5-3.5 °C가 상승되며 이로 인해 지구의 해면은 약 1m정도 올라간다고 한다. 이 경우에 저습지대의 농경지 유실이 북미나 시베리아의 툰드라지역 농경지 확대보다 더 클 것으로 예상되며, 특히 내륙부에 위치한 북미대륙이나 소련 등의 세계 주요 곡창 지대의 토지가 건조되고 생태계의 파괴로 인한 농산물 생산의 타격은 매우 클 것으로 예상되고 있다. 또한 열대림의 경지화에 의한 농지의 확장도 열대림 파괴가 삼림의 환경정화능력을 빼앗고, 홍수를 많이 유발시키며, 대량의 야생 동식물을 멸종시킨다는 환경보호운동에 밀려 지속적인 개발에는 한계가 있을 것으로 예상된다.

더구나 농산물 수요는 인구의 증가와 소득 수준향상에 따른 식생활패턴의 변화로 산술적이 아닌 기하급수적 증가세를 보일 것으로 전망된다. 유엔인구기금(UNFPA)의 90년도 세계인구백서에 의하면 2000년의 세계인구는 약 62억 5천만명 정도로 적어도 금세기 중에는 해마다 약 1억의 인구가 증가할 것으로 보이며, 21세기말까지 세계인구는 현재의 2배 이상인 110억에 이를 것이라고 예측하고 있다. 또한 소득증가에 따른 식생활패턴의 질적 변천과정은 소득수준이 낮을 때는 곡류중심의 전분질 식품이 주식이지만 소득이 증가하게 되면 점진적인 동물성 단백질 식단으로 옮겨가게 마련인데, 소득수준이 어느 단계에 이를 때까지는 동물성 단백질 중에서 저급 축산물에 속하는 닭고기와 계란의 소비가 주종을 이루게 되고, 그 다음 단계로 돼지고기와 낙농품, 그리고 쇠고기로 식생활패턴이 바뀌게 되는 것이 일반적이다. 그런데 전분질 식품에 비하여 닭고기와 계란을 생산하는 데에는 2-4배의 곡물이 소요되며, 돼지고기의 생산도 4배의 곡물이, 그리고 쇠고기 생산에 7-8배의 곡물이 소요된다는 점과 아직도 소득수준이 낮아 전분질 식품이 주식이 되어 있는 인구나 기아에 허덕이고 있는 개도국 인구가 많이 존재하고 있다는 점을 감안하면 소득증가에 의한 식량수요 증가는

엄청나게 커지리라 여겨진다.

더구나 전체적으로 식량재고가 쌓여 나가는 와중에서도 지구촌의 일부지역에서는 기아로 죽어가고 있는 인구가 늘어나고 있음을 감안할 때, 식량의 수급문제는 총량적 균형이 앞으로 어떻게 전개될 것인가에 못지 않게 지역간 균형문제가 더욱 중요한 의미를 갖는다.

세계식량의 수급동향을 서방선진국, 개발도상국, 동구권국가 등의 세가지 그룹으로 나누어 고찰하면, 기본적으로 서방선진제국이 갖는 구조적 과잉, 개도국 여러나라의 식량부족문제, 그리고 동구권 여러나라의 불안정한 수급이라는 3층 구조가 이어져 가고 있다.

① 서방선진국 : 전통적인 농산물 수출국인 미국, 캐나다, 호주는 물론이고, EC를 중심으로한 서구의 선진공업국들도 최근 기술혁신에 의한 대폭적인 생산성 향상과 농산물 가격지지정책을 비롯한 강력한 농업보호정책에 힘입어 농산물의 순수입국에서 거대한 수출국으로 발돋움하였다. 따라서 전체 선진공업국의 식량자급율은 1969/71년의 107%에서 1986/88에는 119%로 늘어났으며, 2000년에는 더욱 늘어나 128% 수준에 이를 것으로 전망된다. 그리하여 2000년의 서방선진국 전체 곡물수요가 522백만톤인데 비해 생산도 669백만톤으로 늘어 수출잠재량이 147백만톤에 이를 것으로 보인다.

② 개발도상국 : 개발도상국의 식량생산은 1960년대 이후 신장세가 현저하지만 인구증가율로 그것에 거의 맞먹을 정도로 증가했기 때문에 1인당 식량생산은 거의 늘어나지 못하고 아프리카를 비롯하여 보다 가난한 일부의 나라에서는 1인당 식량생산이 절대량으로도 낮아져 왔다. 그리하여 개도국의 식량자급율은 1969/71년 기간 동안의 98%에서 1986/88년 기간에는 92%로 떨어졌으며 앞으로 2000년까지도 92%선을 유지할 것으로 보인다. 그러나 식량부족량은 1986/88년 기간 동안의 연간 71백만톤에서 2000년에는 95백만톤으로 늘어날 전망이다.

③ 동구권국가 : 소련을 포함한 동구국가들은 불안정한 생산과 유통구조로 인해 돌발적인 곡물수입이 빈번하여 국제농산물 시장을 교란시켜 왔다. 이들 동구권 국가들의 식량자급율은 1986-88년의 89%에서 2000년에는 90%로 약간 증가하겠지만 식량부족량은 여전히 35백만톤 정도에 이를 것으로 전망된다.

장기적인 식량수급 전망은 여전히 불투명한 상태이지만 국제 농산물시장의 특성이나 농산물시장 질서의 개편 움직임을 감안할 때 국제 농산물가격의 인상요인은 크게 잠재해 있는 것으로 보인다.

무엇보다도 국제농산물시장은 미국, 캐나다, 호주 및 일부 서부국가가 중심이 되어 수출국중심의 판매자 과점시장을 형성하고 있고, 더구나 가격과 공급량 조정이 곡물메이저로 알려져 있는 다국적 맘모스기업들에 의해서 조정되고 있다는 사실은 세계 전체의 총량적 식량수급사정과는 무관하게 특정지역의 작황과 식량수급사정에 따라서 언제든지 식량수입국에 불리한 가격을 형성할 수 있고, 경우에 따라서는 식량공급국의 다른 경제적 이익이나 정치적 목적을 달성하기 위해 농산물을 압력도구로 사용할 수 있는 특성을 지니고 있다.

또한 안전식품에 대한 수요의 증대로 농산물의 생산비가 올라갈 소지가 있고, 특히 우루과이라운드 농산물협상을 비롯한 최근의 농산물시장 자유화 추세로 수출입국 모두 상당한 정도의 농업보조금을 감축시켜 나가야 한다는 점을 감안할 때, 한편에서는 농산물 수입국의 수입수요를 증대시키고, 다른 한편에서는 수출보조금을 비롯한 농업보조의 감축으로 수출국의 농산물 가격상승요인이 발생되기 때문에 국제 농산물 가격은 상당한 폭으로 상승하리라 여겨진다.

1.2.2 韓國의 食糧需給 展望

1. 農産物 需要

우리나라 총인구는 통계청의 추정에 의하면 1990년 현재 약 42.9백만명에서 약간씩 증가하여 2010년에는 49.7백만명에 이르며 그후 인구성장율이 정체상태에 머물면서 2021년에는 50.6백만명에 이를 것으로 추정되고 있다.

한편, 우리나라의 식품소비구조는 국민소득의 증가와 함께 매우 다양화되면서 빠른속도로 변화하고 있다. 1970년대 중반부터는 곡물의 소비가 상당히 감소하는 반면에 축산물과 과일 그리고 채소 등의 소비가 크게 늘어나고 있다.

곡물의 1인당 연간 소비량은 1972년의 220kg을 고비로 하여 1975년에는 207kg, 1990년에는 167kg으로 계속 감소하고 있다. 곡종별로는 콩과 옥수수 소비가 약간씩 늘어나는 대신에, 밀가루는 비슷한 수준을 유지하고 있고, 보리쌀과 서류는 크게 떨어지고 있으며 쌀의 소비도 1975년 124kg에서 1979년에는 136kg까지 증가하였으나 그후 계속 감소하여 1990년에는 120kg 수준에 와 있다. 그러나 일본의 1인당 쌀 연간 소비량이 1989년 현재 70.1kg이고, 대만이 1986년 기준 85kg인 것을 감안하면 앞으로 소득수준의 향상과 더불어 더욱 감소할 가능성이 짙다.

반면에 육류소비량도 1975년 6.4kg에서 1990년에는 19.9kg으로 15년 동안 3.1배 증가하였으며, 우유의 소비량은 거의 8배의 소비신장율을 나타내고 있다. 이와 같은 축산물의 수요증가로 사료곡의 소비량이 급속도로 증가하고 있다.

아울러 식생활 형태에도 많은 변화가 나타나고 있는데 경제발전과 소득 증가에 따른 여가선호, 여성취업의 증가, 핵가족화 등 경제사회적인 변화

와 함께 최근에 가공식품의 소비가 빠른 속도로 늘어나고 있다.

이와 같은 곡물소비의 감소와 축산물, 과일, 채소, 외식 등의 증가추세는 앞으로도 국민소득 수준의 증가와 더불어 계속 이어지리라 전망된다. 더구나 농산물 시장개방으로 인해 농산물 가격이 전반적으로 하락하게 될 경우에 축산물의 소비는 급격히 늘어날 것으로 전망된다. 한국농촌경제연구원의 장기에측에 의하면 우루과이라운드에서 논의되고 있는 관세화가 수용되고 관세상당액이 2000년까지 30%정도 삭감될 경우, 쌀 소비량은 1990년의 5,444천톤에서 2001년에는 5,069천톤으로 감소하는 대신 축산물 소비량은 크게 늘어 쇠고기 소비량이 180.6천톤에서 303천톤으로, 돼지고기가 506천톤에서 955천톤으로, 닭고기가 172천톤에서 303천톤으로, 그리고 우유소비량이 1,879천톤에서 4,557천톤으로 크게 증가할 것으로 전망하고 있다. (<표1-1> 참조)

남북한 통일이 될 경우에는 1990년 인구가 남한인구의 약 1.5배인 64.6백만명에 이르고, 2020년에는 83.1백만명에 이르러 남한인구 예측치의 약 1.6배에 이르게 될 전망이다. 식품소비구조도 남한과 비슷하게 변할 것으로 예상되기 때문에 남한의 수요예측치보다 통합되었을 경우는 약 1.5배 정도 증가할 것으로 전망된다.

2. 農産物生産

식량작물의 생산량은 쌀이 1975년의 32,424천톤에서 1990년에는 38,932천톤으로 상당량 늘어났을 뿐, 맥류, 두류, 서류 등은 크게 감소하고 있다. 그러나 축산물의 생산은 급격히 늘어 육류가 1975년의 225천톤에서 1990년에는 773천톤으로 늘었고, 계란생산도 같은 기간에 2.5배 가까이 늘었다. 이 가운데 돼지고기와 닭고기의 생산은 괄목할만한 수준으로 늘었다. 특히, 우유의 생산은 1975년 166천톤에서 1990년에는 1,902천톤으로

무려 11배 이상이나 증가하였다. 그러나 이와 같은 도입사료에 의존하는 축산물 생산의 증가가 식량자급율을 크게 떨어지게 하는 요인으로도 작용해 왔다. 이와 같은 추세는 앞으로도 계속 이어져 2001년에 쇠고기의 생산은 오히려 떨어질 전망이고, 돼지고기는 1990년의 506천톤에서 2001년에는 955천톤으로, 닭고기는 172천톤에서 303천톤으로, 그리고 우유생산은 1,702천톤에서 4,537천톤으로 늘어날 전망이다(<표1-1>참조).

<표 1-1> 주요농산물 수급 전망¹⁾

단위 : 천 M/T

구 분	1992		1995		2001	
	생산	소비	생산	소비	생산	소비
식량작물						
미 곡	5,480	5,405	5,405	5,405	5,069	5,069
보 리	495	448	475	433	435	390
콩	220	1,132	217	1,345	210	1,377
옥수수	116	5,903	109	6,509	105	8,162
팥	25	38	25	39	23	39
녹두	7	8	7	8	7	8
감자	486	536	445	540	363	556
고구마	528	513	519	490	502	414
축산물						
쇠고기	89	188	86	225	80	303
돼지고기	608	608	724	724	955	955
닭고기	193	193	228	228	303	303
계란	441	441	506	506	644	644
우유	2,298	2,298	2,971	2,971	4,557	4,557

1) 2001년까지 관세상당액의 30%까지 감소될 경우

자료 : 한국농촌경제연구원, 「제7차 경제사회발전 5개년 계획 농어촌발전부문계획(시안)」, 1991. 5.

남북한 통일이 이루어질 경우에는 북한지역에서 현재 생산량 수준인 쌀 201만톤, 옥수수 240만톤, 두류와 잡곡 50만톤 정도가 남한의 총생산량에

추가될 뿐만 아니라 남한지역에서는 쌀생산이 증대될 가능성이 있고, 북한 지역에서는 옥수수, 서류, 잡곡 등의 생산량이 상당량 늘어날 것으로 예상된다.

3. 食糧自給率

우리나라의 곡물 자급율은 사료용 곡물까지 합할 경우 1965년의 93.9%에서 계속 하락하여 1990년에는 43%까지 떨어졌다. 우리나라 국민의 주식이라고 할 수 있는 쌀은 자급단계를 벗어나 최근에 구조적 과잉기미까지 보이고 있는 반면, 밀은 거의 전량을 수입에 의존하고 있고, 옥수수를 비롯한 사료용 곡물 그리고 식용과 사료용을 겸한 두류의 자급율도 급격히 떨어져 거의 수입에 의존하고 있는 실정이다. 배합사료 원료의 경우 자급율은 1990년에 27% 수준에 지나지 않으며, 쇠고기의 자급율도 1987년 이후 급격히 떨어져 1990년 현재 52.5%를 유지하고 있을 따름이다.

〈표 1-2〉 우리나라의 식량 자급율 추이 및 전망

단위 : %

구 분	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2001
양 곡	93.9	80.5	73.1	56.0	48.4	43.0	-	-
쌀	100.7	93.9	94.6	95.1	103.3	108.3	100.0	100.0
보리	-	106.3	92.0	57.6	63.7	96.1	109.6	111.4
밀	27.0	15.4	5.7	4.8	0.4	0.1	0.0	0.0
옥수수	36.1	18.9	8.3	5.9	4.1	1.9	1.7	1.3
두류	86.1	85.8	35.1	22.5	20.1	19.4	17.9	16.9
서류	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	95.6	93.7	89.2
기 타	100.0	96.9	100.0	89.8	11.6	13.9	-	-
최 고 기	100.0	100.0	100.0	93.1	96.1	52.5	38.3	26.
배합사료 원료	-	37.0	54.0	41.0	35.0	27.0	-	-

1) 한국농촌경제연구원의 추정치임.

자료 : 농림수산부, 「농림수산물주요통계」, 1991.

이와 같은 우리나라의 식량자급율 수준은 일부의 도시국가를 제외하고는 현재 30%수준을 유지하고 있는 일본의 다음으로 낮은 수준이며, 앞으로도 최근에 일고 있는 농산물시장의 개방화 추세를 감안할 때 식량자급율은 더욱 떨어질 여지가 많다. 한국농촌경제연구원의 추정에 의하면 2001년에도 쌀, 보리쌀, 고구마 등은 자급이 가능하리라고 여겨지며, 밀은 거의 사라질 전망이다. 사료곡인 옥수수과 콩은 자급율이 각각 1.3% 및 15.3%로 떨어질 것으로 예상되고 있다. 축산물의 경우에도 도입사료곡에 주로 의존하는 돼지고기, 닭고기, 계란, 우유는 자급이 달성될 것으로 전망되나 쇠고기의 자급율은 26.3%로 떨어져 2001년의 쇠고기 도입량이 223천톤에 이를 것으로 전망되고 있다(<표2-2> 참조). 그러나 쌀의 경우에는 우루과이라운드협상에서 관세화 제외 품목으로 인정되지 않거나 또는 미국이 최소시장접근(minimum access)을 요구할 경우에는 자급율이 더욱 떨어질 소지가 있다.

남북한 통일이 이루어질 경우에는 북한의 일인당 식량 소비량은 물론이고 식생활패턴이 고급화될 것으로 예상되어 식량자급율은 크게 떨어지리라 여겨진다. 그러나 북한지역의 쌀 부족량은 남한지역의 쌀 생산증가로 어느 정도 보충이 될 수 있는 것이며, 북한지역 옥수수나 잡곡생산의 증가로 사료곡의 도입량을 어느 정도 줄일 수 있는 여지는 있으리라 전망된다.

1.3 過度한 離農과 農漁村 地域社會의 瓦解危機

한국경제는 지난 30여년 동안 괄목할만한 성장을 이룩해 왔다. 이러한 성장을 가능케 한 것에는 대도시 중심의 수출주도형 공업화 추진전략이 큰 몫을 한 것도 사실이다. 그러나 이 과정에서 농어촌지역의 인적·물적 자원이 도시부문으로 지나치게 유출된 반면에 농어촌부문에 대한 정부의 지원과 투자는 늘 미흡한 수준에 그쳤다. 그 결과 한국의 농업구조는 여전히

취약한 상태를 벗어나지 못하였고, 농외소득기회마저 확충되지 못해 농어촌경제의 어려움은 날로 더해 왔다.

현재 농어촌경제의 중심산업인 농업이 안고 있는 구조적 취약성을 감안하면 한국 농어촌경제의 장래는 무척 염려스럽기만 하다. 한국 농업이 영세분산적 소농구조, 취약한 생산기반, 노령화된 농업노동력과 높은 임금, 영농기계화의 미정착과 영농시설의 미비, 높은 지가와 고율의 농지임차료, 쌀중심의 생산구조, 농업기술수준의 상대적 저위, 농가의 영농구조개선 능력 상실 등으로 특징지어지는 현재의 농업구조로는 발전하는 산업사회에 걸맞은 자생력 있는 산업으로 발전해 나가는 데에 분명히 한계가 있다.

그렇다고 농어촌지역에 농업을 대체할 수 있는 여타 산업의 기반이 갖추어진 상태도 아니다. 그동안 대도시 중심의 공업화를 추진해 오는 과정에서 농어촌지역의 공업화는 거의 도외시되어 온 탓으로 농어촌공업화를 위한 하부구조마저 매우 취약한 상태에 있다. 따라서 지금부터 적극적으로 농어촌공업화를 추진한다고 하더라도 정착되기까지는 상당한 시간을 필요로 할 것이다. 결국, 농업이 지나치게 빠른 속도로 위축될 경우에는 농어촌사회의 붕괴로 이어져 도시문제의 가속은 물론이고 계획하고 있는 농어촌공업화의 추진마저도 무위로 끝날 우려가 없지 않다.

이러한 농어촌 여건은 농어민의 과도한 이농현상으로 뚜렷하게 대변되고 있다. 1970년 부터 1991년까지 21년동안 총인구는 년평균 1.4%씩 증가해 왔는데 반해서 농가인구는 년평균 4.0%씩 감소해 왔으며, 이에 따라 총인구에 대한 농가인구의 비중은 44.7%에서 14.0%로 크게 줄고 있다.

농가인구 중에서 농림어업 취업인구는 년평균 2.1%씩 감소해 왔는데, 이 중에서 청년층 취업인구는 년평균 9.8%씩 매우 큰 폭으로 감소해 왔는데 반해서 50세 이상의 노령층 인구는 오히려 년평균 3.0%씩 증가함으로써 농촌 노동력의 老齡化 현상을 여실히 보여주고 있다.

이에 따라서 1970년 당시의 청년층 노동력 수는 153만 3천명 이었는데

21년 사이에 1/9 수준으로 크게 줄어서 1991년 현재 17만 5천명이 남은 반면 50세 이상의 노령층 인구수는 절대수에 있어서도 두배 가까이 증가하여 1991년 현재 전체 농림어업 취업 인구의 59.6%를 차지하고 있는 것이다.

단기간에 걸쳐 진행된 농촌 노동력의 급격한 農外流出과 노령화는 한국 농업과 농어촌 지역사회의 장래에 큰 위기를 초래할 수 있는 변수로 인식되고 있다.

농촌 노동력의 감소에 代替하여 농업 기계화가 순조롭게 진행되어 오지 않기 때문에 최근에 이르러 遊休農地마저 크게 증가하고 있다. 즉, 1988년의 遊休農地는 논 4,500ha, 밭 43,500ha 합계 19,300ha였는데 1991년 현재는 논 24,000ha에 밭 43,500ha 합계 67,500ha로 3년 사이에 3.5배 이상 크게 증가하고 있는 것이다. 또한 農耕地 利用率도 1987년의 120%에서 매년 2% 포인트씩 감소함으로써 1991년에는 111.5% 수준이 되고 있는 것이다.

산업화 과정에서 급속하게 진행된 지역간 인구이동은 도시지역과 농촌지역 사이에 인구의 지나친 불균형적 분포 현상을 초래하게 되었다. 이러한 현상은 도시지역의 過密化 문제를 유발시키기도 하지만 농촌지역 자체의 유지력(Self Sustainability)마저 잃게됨으로써 농촌지역 사회전체가 붕괴되는 위기를 맞고 있는 것으로 인식된다.

전국 인구 중에서 전국토면적의 3.0%를 차지하는 대도시 지역에 거주하는 인구는 전체의 약 50%인 반면 전국토 면적의 92.1%를 차지하는 농촌지역에는 전인구의 약 30%가 살고 있는 것으로 나타나고 있어서 인구의 지역별 偏在현상이 얼마나 심각한지를 알수 있게 한다. 이를 인구밀도(명/km²)로 비교해 보면, 우리나라 전체의 평균 인구 밀도는 442명인데 농촌지역은 전체평균의 1/3 수준인 142명 정도로 계산된다. 그러나 대도시 지역에는 농촌 지역보다 무려 49배나 많은 7,036명이며 기타 도시 역시 12배에 해당하는 1,754명이다. 이를 도시지역 평균으로 볼 때에는 농촌지역보다 26배

가 더 많은 3,743명이 살고 있는 것으로 나타나고 있다.

농촌 인구의 급속한 감소에 따라서 농촌 지역사회의 기초단위인 자연부락의 규모도 급속히 감소하고 있다. 1989년 현재 농촌 자연부락에는 평균적으로 46호의 가구와 192명의 인구가 거주하고 있는 것으로 추정된다.

농촌의 기초적인 생산과 생활의 단위인 마을의 규모가 이와 같이 지나치게 축소되면 마을이 해당 주민에게 제공하여야 할 최소한의 필수적인 기능마저 스스로 유지할 수 있는 절대수요 자체가 너무 작아지기 때문에 마을의 기능은 더욱 弱化되고, 이에 따라 마을을 떠나려는 주민들은 더욱 늘기 마련이어서 農村 空洞化 현상은 더욱 촉진될 전망이다.

이상에서 대략적으로 살펴본 바와 같이 한국농업은 대내적으로 급속한 離農으로 인한 농촌 노동력의 부족현상과 농촌의 空洞化 현상으로 개방 대응능력이 극도로 약화된 상태에서 해외농산물과 시장경쟁을 벌여나가지 않으면 안되는 여건에 처해 있다.

〈표 1-3〉 농가 인구와 농림 어업 취업 인구의 변화추이(1970-1990)
(단위 : 1,000명, %)

연도	총인구 (A)	농가인구 (B)	비중(%) (B/A)	농림어업 취업인구			
				계	15-29세	30-49세	50세이상
1970	32,241	14,422	44.7	4,846 (100)	1,533 (31.6)	2,318 (47.8)	995 (20.6)
1975	35,281	13,244	37.5	5,339 (100)	1,599 (29.2)	2,357 (44.1)	1,423 (26.7)
1980	38,124	10,827	28.4	4,654 (100)	949 (20.4)	2,207 (47.4)	1,499 (32.2)
1985	40,806	8,521	20.8	3,733 (100)	568 (15.2)	1,678 (44.9)	1,488 (39.9)
1990	42,793	6,661	15.6	3,292 (100)	226 (6.8)	1,214 (36.9)	1,853 (56.3)
1991	43,268	6,068	14.0	3,103 (100)	175 (5.6)	1,080 (34.8)	1,847 (59.6)
연평균 증감율	1.41	△4.04		△2.1	△9.8	△3.6	3.0

자료: 농림수산부, 농림수산통계연보, 각년도

만약 한국 농업이 이러한 여건변화에 효과적으로 대응하지 못한다면 국내농업의 위축은 더욱 가속화되어가서 마치 밀과 면화처럼 이 땅에서 아예 자취를 감추게 될 것으로 우려되는 품목도 없지 않다. 이에 따라 농업의 국민경제에 대한 食糧安保와 環境保全등 公益的인 기능마저 제대로 수행할 수 없게됨에 따라 국민경제의 안정적인 성장마저 저해 받게 될지도 모를 일이다.

1.4 農業의 價値와 韓國農業의 可能性에 대한 視覺差 常存

농산물시장의 개방과 더불어 농업의 경쟁력이 점차 국제간의 비교우위 개념으로 파악되기 시작하면서 예산의 배정은 물론이고 토지나 인력을 비롯한 국가자원의 이용에 있어서도 산업간의 경합이 치열해지고 또한 지역간의 대립과 갈등이 보다 첨예화되고 있다. 한편에서는 농업한계론이 제기되는가 하면 다른 쪽에서는 농업육성의 불가피론이 강조되고 있다. 경제개발을 위한 투자재원의 한계와 투자의 효율성 극대화를 위해 대도시중심의 국토개발전략이 당분간 지속되어야 한다는 주장이 있는가 하면, 대도시지역의 과밀로 인해 이제는 집적의 효과가 둔화되고 도시문제의 해결을 위한 사회적 비용이 최근에 급속히 증가하고 있다는 이유를 들어 도농간의 불균형발전이 한국경제의 안정성장을 저해할 수 있는 최대의 걸림돌로 인식하면서 지금이야말로 농어촌개발에 심혈을 기울여 균형발전을 추구할 때라는 주장도 강하게 일고 있다.

그러나 문제의 접근은 국민경제의 발전과정에서 농업부문이나 농어촌지역이 제공해오거나 앞으로 담당해야 할 역할과 기능에서 찾아져야 할 것이다. 이러한 역할과 기능은 국민경제의 발전정도나 국내외의 여건변화에 따라서 상대적 중요도가 달라지기 마련이다. 일반적으로 제조업이나 도시부

문의 발전을 위한 값싼 노동력의 공급기능 및 원시자본의 축적기능은 경제 발전의 초기단계에서는 매우 중요하지만 국민경제의 발전과 더불어 그 중요성이 점차 줄어들어간다. 농어촌의 유희노동력 흡수기능은 경제가 불안정할 경우에 실업을 완화시키는 완충역할로서 빛을 발하곤 한다. 그러나 국민식량의 안정공급, 환경보전 및 국민의 휴식공간 제공, 국토의 균형개발, 국가자원의 효율적 이용, 전통문화의 유지발전 등은 국민경제의 지속적 발전을 위해서는 어떤 형태로든 유지되어야 하며 결코 사소하게 다루어질 수 없는 역할과 기능들이다. 그리고 이러한 역할과 기능들을 농업이나 농어촌개발 이외의 방법으로 해결하려 할 경우에는 엄청난 비용이 소요될 뿐만 아니라 그 효과도 확신하기 어렵다.

문제는 이들 대부분의 기능들이 농업을 적정한 수준에서 유지시키기만 하면 저절로 해결되는 외부효과로 농산물의 시장가격에 반영되지도 않는 비교역적 기능들이어서 그 중요성이 과소평가되기 쉽다는 데에 있다. 이것은 정부가 시장에 개입하지 않을 경우 자원이용이 왜곡될 수밖에 없음을 의미한다.

국민식량의 안정공급은 농산물의 수입이나 비축을 통해 어느 정도 가능할 수도 있다. 그러나 식품의 안전성이나 비상시의 식품수급과 관련된 식량안보 차원의 기초식량 생산기반 유지는 돈으로 환산할 수 없을 정도로 엄청난 가치를 지닌다. 농산물 수입은 전쟁, 대홍작, 수출국의 정정(政情), 외교정책 등의 예측할 수 없는 여러가지 사태에 따라 중단되거나 대폭 축소될 위험성이 있다. 혹은 농산물 가격의 폭등으로 외화부담을 가중시켜 안정적인 경제발전을 저해할 수도 있다. 또한 장기적으로 세계의 식량수급에 불안요인이 늘 잠재해 있는데다가 농업생산은 한번 파괴되면 원상 회복이 거의 불가능하다는 점을 감안하면 식량안보의 문제는 결코 소홀히 다룰 수 없는 중대사안의 하나임이 분명하다.

경제구조의 전환과정에서 농어촌이 담당하는 완충역할로서의 고용흡수기

농은 국가발전이나 사회안정에 기여하는 바가 크다. 도시에 나오더라도 산업인력으로서의 활용도가 낮은 농어민들에게 농어촌은 호구지책을 마련해주고 삶의 터전을 제공하는 역할을 한다. 그러나 앞으로 농업부문이나 농어촌이 더욱 위축되어 이러한 기능을 수행할 수 없을 경우에는 국가의 적절한 부양대책이 마련되지 않는 한 도시문제와 더불어 사회적 불안을 가중시킬 것이다. 그리고 이들을 전적으로 국가가 부양하려 할 경우에 소요될 엄청난 국가예산을 감안하면 이 돈으로 농어촌 개발에 투자하여 이 기능이 유지되도록 하는 것이 보다 경제적인 것이다.

농어촌 지역사회의 공간유지기능은 이미 그 기능을 상실해 가고 있고, 그 폐해는 도시지역의 과밀현상으로 나타나고 있다. 도시지역의 과밀로 인한 교통문제, 주택문제, 환경오염문제 등의 처리에 소요되는 추가비용은 지역간 균형개발을 통해 농어촌 지역사회의 공간유지기능을 회복시켜주는 비용보다 훨씬 크다는 것이 일반적인 인식이다. 더구나 농업이나 농어촌을 유지하고 발전시킴으로써 발생하는 환경보전 효과를 다른 방법으로 대신하려 할 경우에 소요되는 비용을 감안하면 농업이나 농어촌의 유지발전이 환경보전을 위한 보다 경제적인 수단이 된다. 특히, 산림과 농산물 그리고 농어촌의 취락이 한데 어우러진 아름다운 농촌경치가 전국민에게 제공하는 귀중한 휴식공간으로서의 역할과 국민의 정신적 문화유산이라 할 수 있는 전통문화의 유지발전 기능이 국민에게 정신적 풍요로움을 선사하는 역할은 돈으로 환산할 수 없는 가치를 지닌다.

농업과 농어촌의 유지에 따른 이와 같은 여러 가지의 외부효과를 감안할 때 적정 수준의 농업 및 농어촌의 유지는 국민경제의 지속적 발전 뿐만 아니라 국가자원의 효율적 활용을 위해서도 꼭 달성해야 할 과제의 하나임에 틀림 없고, 이러한 인식이 차츰 국민적 공감대를 형성해 갈 것으로 보인다.

더구나 국내외의 여건변화도 한국의 농업이나 농어촌발전에 반드시 불리

한 것만은 아니다. 오히려 새로운 환경변화를 잘 활용해 나간다면 농어촌 사회가 보다 높은 차원으로 발돋움할 수 있는 계기가 될 수도 있을 것이다.

실제로 농업생산의 경쟁력이 최근에는 토지나 기후와 같은 자연자원에 절대적으로 의존하기보다는 주어진 자원을 어떤 형태로 이용하느냐에 의해 많은 영향을 받으며, 기술이나 자본과 같은 인위적인 요소에 의해서도 크게 좌우되는 경향이 뚜렷해지고 있다. 미국·캐나다·호주 등과 같이 농업을 위한 자연환경이 월등하게 좋은 국가뿐만 아니라 네덜란드·덴마크·이스라엘 등과 같이 자연환경이 불리하면서도 이를 기술과 자본으로 극복한 나라들도 국제 농업시장에서 크게 부상하고 있다는 사실을 간과해서는 안된다. 1억 9천만ha에 이르는 광대한 농지를 보유한 세계 최대의 농산물 수출국이라는 미국이 연간 약 400억달러 내외의 농산물을 수출하고 있는 데에 비해, 초지를 제외한 농경지 면적이 미국의 200분의 1에 지나지 않는 네덜란드의 농산물 수출액도 약 250억달러에 이른다. 그러므로 국토가 좁고 노임이 비싸지만 교육수준이 상대적으로 높은 한국도 노력여하에 따라서는 상당한 가능성이 있음을 시사해 주는 것이어서 미리부터 한국농업의 가능성을 외면할 이유는 없다.

앞으로 예상되는 농산물교역 자유화의 확산도 한국농업에 반드시 불리한 것만은 아니다. 세계 농산물 무역구조를 보면 최근에 토지중심적 곡물보다는 기술중심적 고부가가치 농산물의 수요가 급격히 늘어나고 있다. 더구나 한국은 세계 최대의 농산물 수입국인 일본과 가장 근접한 국가라는 지리적 이점을 지니고 있다. 특히 일본에서는 육류·과일·채소와 같은 고급 농산물이 전체 농산물 수입의 70%를 점하고 있고, 이것도 매우 빠른 속도로 증가하고 있다. 따라서 농업구조의 조정을 통해 네덜란드와 같은 기술중심의 시설형 농업기반이 정착되면 한국의 일본에 대한 고급농산물의 수출전망은 매우 밝다고 볼 수 있다.

환경문제가 최근의 국제사회에서 큰 관심사로 등장하면서 농업부문에서도 환경과 조화를 이룰 수 있는 환경조화형 지속적 농업이 적극적으로 추구되고 있다. 이러한 움직임은 대규모 경영의 이점을 감퇴시키는 대신에 소규모 경영에는 상대적으로 유리하게 작용하여 경쟁력 확보가 보다 용이해질 수도 있다. 더구나 여러 선진국에서는 환경파괴적 농업생산활동의 규제를 확대하고 환경보전형 농업으로 유도하기 위해 이러한 생산활동으로 인한 생산농민의 소득손실을 보상해주는 제도를 다각도로 개발하여 실시하고 있다. 조건불리지역의 농민에 대한 영농장려금, 환경보전지역의 농민에 대한 장려금, 윤작장려금, 휴경장려금, 생산중지년금, 조림장려금 등이 그것이다. 한국도 이러한 다양한 프로그램을 개발하여 운영한다면 농업생산에서 국제 경쟁력을 완전히 확보하지 못하더라도 어느 정도의 농업유지는 가능할 수 있다.

또한 앞으로는 대도시지역의 과밀로 인한 도시문제가 증폭되면서 집적(集積)의 효과가 급격히 둔화될 것이고 아울러 민주화와 지방화의 확산과 함께 지역균형개발 요구가 커질 것으로 예상된다. 따라서 이러한 여건변화를 바탕으로 농어촌공업화를 적극적으로 추진함으로써 지역경제를 다원화시켜 나간다면 설사 농업부문이 다소 위축되더라도 농어촌경제의 활성화는 얼마든지 가능할 수도 있다.

이렇게 볼 때, 한국 농어촌사회는 단순히 주변의 여건변화에 의해 좌우되기 보다는 오히려 정부나 국민이 예상되는 여건변화를 어떻게 받아들이고, 어떻게 대처하며, 어떤 모습의 농어촌으로 발전시키고자 하는가라는 국민의 선택에 의해 미래모습이 결정된다고 보아야 할 것이다.

따라서 농촌경제를 둘러싼 새로운 여건변화와 우리 농업의 어려운 상황을 직시하고, 농업구조개선의 기초가 되는 농업생산기반사업도 이러한 여건변화를 적절히 수용할 수 있는 새로운 방향을 모색해야 할 처지에 있다.

제2장 農業生産基盤事業 關聯政策 및 豫算

2.1 農業生産基盤事業의 推進實績 및 現況

2.1.1 關聯政策 및 豫算의 時代別 흐름

1. 1940年代 後半期 ~ 1950年代

광복후부터 1950년대말까지 우리나라는 대체로 심한 식량난을 겪었으며, 심각한 자금난과 함께 극심한 인플레이션을 경험하였다. 이와 아울러 정국은 혼미를 거듭하고 있었고, 6·25 전쟁의 심한 상처 속에서 자금부족과 자재의 공급이 여의치 못했기 때문에 정부는 식량증산을 위한 농업기반사업에 적극성을 떨 수 없었다.

하지만 이러한 열악한 상황에서도 수리사업은 미국의 원조로 자금 및 기 자재가 조달되면서 부분적인 수행이 가능하게 되었다. 그리고 농지개발영 단사업은 농지개혁사업특별회계와 산업부흥국채의 발행에 의해 사업비의 재원을 마련함으로써 차츰 기반을 잡아가게 되었다. 이에 비해 농업용수개발을 전제로 한 수리조합사업은 비교적 빠르게 확대되었는데 광복당시 425개 조합 188,167ha의 물리면적이 1950년대말에는 699개 조합 334,605ha로 늘어났다.

해방과 전쟁을 거치면서 많은 농업기반시설과 사업이 이루어졌는데 이 기간의 농업기반사업 주요 내용으로는 우선 水利施設의 再建을 들 수 있다. 미군정은 美軍政下의 中央 및 各道에 農地改良事業擔當 行政機構를 1945년 9월 設置했으며, 동년 10월에는 朝鮮農地開發營團이 그리고 12월에는 朝鮮水利組合聯合會의 機能이 復活되었다. 1946년 3월부터는 營團 施

行事業과 水利組合事業 및 일부 干拓事業이 續行되게 되었다. 이러한 사업에 필요한 자재는 美軍政 및 ECA 援助에 의해 조달되었다. 이들의 水利事業用 機資材 調達로 事業基盤이 定着될 수 있었다. 施工現場에 우리나라에서는 처음으로 土工用 重裝備가 등장되어 활용되었다는 것이 특기할 점이다.

제1共和國은 미군정의 시책을 대체로 이어 받으면서도 나름대로의 施策을 계획하고 실행하였다. 우선 제 1공화국은 食糧增産 3個年計劃을 1948년에 수립하였고 米穀市場의 自由化를 1947년 7월에 宣布하였다. 그러나 6.25사변으로 우리나라의 수많은 기간 시설이 파괴되었고, 정부는 이에 따라 戰災水利施設의 復舊를 서둘렀으나 자금난과 함께 인플레이션을 겪고 있었기 때문에 상당한 어려움을 겪었다.

이러한 어려운 상황하에서도 안정된 식량공급을 위한 농업기간시설에 대한 투자가 이루어졌는데 특히 水利施設의 擴充이 두드러지는 것이었다. 수리시설의 확충을 위한 事業費 財源의 確保는 대체로 세가지 방법으로 이루어졌는데 우선 農地改革事業特別會計法 및 歸屬農地管理特別會計 등으로 水利資金(補助金)確保가 가능했다. 그리고 미국 援助機關(UNKRA, FOA, ECA, ICA 등)에 의해 事業資金이 조달되었는데 여기서 얻어진 代充資金은 보조금 및 기자재 도입에 사용되었다. 마지막으로 産業復興國債 발행에 의해 수리자금이 조달되었는데 이는 장기채였고, 1954년부터 1957년까지 8회의 발행이 있었다. 이러한 자금지원을 배경으로 수리시설의 확충은 水利組合을 施行 主體로 해서 大小地區設置事業 위주로 추진되었다. 이들 사업은 우선 竣工爲主의 3개년계획하에 地區單位에 예산이 집중배정되었으므로 능률적인 시행이 가능하였다. 둘째로 자금면에서는 농특, 양특, 귀특 등 각 特別會計에서 融資金이 염출되었고 수리자금 관리가 農業銀行으로 이관되어 장기채 용자조건이 통일되었다. 세째로 ICA기술원조에 의한 수리기술 용역단 來韓하여 국내기술진에게 공사의 설계와 시공기술에 관한 새로운

기술이 제공되어 우리의 기술적 안목을 넓혀 주었다는 특징이 있다.

수리시설을 중심으로 농업기반 사업을 추진하면서도 정부는 경지면적을 확대시키기 위해 政府豫算에 의한 開墾事業을 1957년부터 추진하였다. 하지만 그렇게 큰 규모의 국가적 사업은 아직 아니었다.

이 시기의 주요 생산기반사업 실적 및 투자규모는 <표 2-1>에서 보듯이 농업용수개발이 80% 이상을 차지할 정도로 압도적이었고, 간척사업이 부분적으로 이루어졌다.

<표 2-1> 1940년대 후반기 ~ 1950년대의 주요 생산기반사업 실적

사업별	지구수	개발면적	사업비	사업비구성	비고
	개	ha	천 원	%	
계	8,075	1,044,503	9,729,572	100.0	
농업용수개발	4,760	173,826	7,854,413	80.7	
농조	388	94,833	7,409,274	76.1	1946-59
소규모	4,372	78,993	445,142	4.6	1950-51 1957-59
간척	25	3,655	609,547	6.3	1946-59
개간	661	2,514	43,934	0.5	1957-58
개보수	1,324	596,887	827,014	8.5	1946-59
재해복구	882	197,210	303,730	3.1	1957-58
농지보존	286	26,744	53,446	0.5	1952-55
귀속농지수축	197	59,667	37,488	0.4	1948-54

주 : 지구수, 개발면적은 준공실적임.

자료 : 토지개량조합연합회, 『토지개량사업20년사』(1967)
농림수산부, 『한국농업기반개발45년사』(1992)

2. 1960年代 農業生産基盤事業의 多邊化

1960년대 우리 국민들은 4.19와 제 2공화국 그리고 5.16 등으로 해서 격동의 시기를 보내게 되었다. 이에 따라 농업부문에 관한 정책도 상당한 변화를 겪게 되었다. 국민경제의 재건과 자립성장을 표방하고 나선 혁명정부에 의해 농업생산기반사업은 대전환을 맞이하게 되었다. 우선 제2공화국 정부는 경제개발시책의 하나로 都市失業者와 絶糧農家の 救濟 및 利用可能遊休資源의 개발을 위한 국토건설사업이 전국적으로 실시되었다. 그러나 이러한 사업이 제대로 시행되기도 전에 5.16이 일어났고 제 2공화국을 대신하여 군사혁명위원회가 국가정책을 결정하게 되었다. 군사정부는 국민경제의 재건과 자립 성장을 위해 제 1차 경제개발 5개년 계획을 수립하였다. 효율적인 수리행정을 위해 군사정부는 군소수리조합의 통폐합을 단행해 1군 1조합 원칙에 의해 695개 달하던 수리조합을 198개로 통폐합시켰다. 그리고 농지개량사업 관련 법령을 대량으로 양산한다는 느낌을 줄 정도로 군사정부는 제도적인 정비에 힘썼다.

군사정부는 또한 식량의 자급자족을 위해 대대적인 개간사업을 추진하게 되었다. 1965년부터는 식량증산과 농촌근대화 시책의 일환으로 정부예산에 의한 경지정리사업을 창설하고 추진하였다. 또한 영남일대의 한밭 등을 통한 경험으로 농업용수의 장기개발목표를 아울러 설정하고 추진하였다.

정부는 1965년 357천ha의 천수답을 7개년 계획으로 전천후 농토화한다는 내용의 『전천후농업용수개발계획』을 발표하는데 이는 저수지나 보 일변도의 용수시설을 지하수개발과 양수장의 적극적인 시설 확대로 다변화하는 동시에 개발자원에 대한 전국적인 기본조사 실시 제도를 정착시키는 효과도 거둘 수 있었다.

당시의 심한 반대와 논란 속에서 1965년 2월에 한일기본조약이 체결되었다. 결과적으로 이 조약에 의해 당시로는 상당히 액수가 큰 대일청구자금

이 들어오게 되었고 이 돈의 일부가 농업생산기반사업에 쓰일 수 있었다. 1966년부터 3억달러에 달하는 대일청구권자금이 들어오게 되었는데 이 자금을 의해 지하수개발장비와 양수기가 도입되었다. 대일청구자금에 의해 농지개량등의 사업에 대한 자금경직성이 완화될 수 있었고, 사업비의 집중투자가 또한 가능케 될 수 있었다고 볼 수 있다. 이 기간의 농업기반사업에는 많은 것을 들 수 있는데 농지개량사업 관계법령의 제정을 통한 제도정비를 그 주요 내용의 하나로 지적할 수 있다. 우선 水利資源合併에 관한 特別措置法이 1961년 8월에 制定되었고 土地改良事業法の 制定은 1961년 12월에 이루어졌다. 이 법을 통해 수리조합을 토지개량조합으로 개혁하게 되었고 사업의 확대 강화를 이룰 수 있는 제도적 발판을 마련했다. 경지확대를 위한 公有水面埋立法은 1962년 1월에 制定되었고 이와 함께 開墾促進法이 1962년 2월에 制定되었다가 農耕地造成法으로 1967년 1월 代替되었다. 1963년 3월에는 土地改良事業長期債整理特別措置法이 制定되었고 防潮堤管理法은 동년 12월에 制定되었다.

이 시기의 정부는 開墾事業의 積極的 推進을 단행했는데 우선 이를 위한 사업의 일단으로 귀농정착사업을 통한 도시실업자의 농지정착유도를 1961년부터 62년까지 시행했으나 큰 성과를 거두지는 못했다. 그러나 식량증산 범국민운동의 전개와 함께 階段式開墾事業의 적극 시행을 추진했다. 실질적인 개간사업의 추진을 위한 필수적인 선결조건인 開墾·干拓資源調査事業은 UN한국개간사업기구(UNKUP) 발족과 함께 가능했는데 이 기구는 개간적지 조사사업을 1962년부터 1968년까지 실시하였다. 또한 UN한국간척사업기구(UNTID) 발족은 서남해안 간척적지 조사사업 실시를 가능하게 했다.

이러한 경지확대시책과 병행하여 주어진 경지를 효율적으로 사용하기 위한 노력도 아울러 이루어졌는데 정부는 이를 위해 耕地整理事業을 採擇하여 정부예산에 그 비용을 반영시켰다. 정부예산에 의해 1965년부터 경지정리사업이 시행되었다. 또한 정부는 全天候農業用水資源開發計劃을 1965년

6월 樹立하여 개발계획면적 357천ha를 7개년에 걸쳐 달성하고자 했다. 이를 위해 정부는 기본조사를 실시하였고 이를 바탕으로 양수장설치를 적극 추진하였다. 이 사업을 통해 지하수 보존성 조사 및 관정, 집수암거 등의 개발이 이루어 질 수 있었다. 그러나 거듭되는 大旱魃은 정부로 하여금 農業用水開發에 대한 전반적인 計劃의 樹立을 불가피하게 만들었다. 대한발에 대한 대책은 1968년 11월에 수립된다. 그리고 農業用 地下水開發 全擔 機構의 設立이 있었다. 한발 등에 대비한 근본대책을 추구하던 정부는 大單位 農業綜合開發事業을 試圖하였고 이에 따라 금강, 평택지구 농업종합 개발사업계획이 확정되고 이를 위한 IBRD 차관 협정 체결이 1969년 5월에 이루어졌다.

<표 2-2> 1960년대의 주요 농업기반사업 실적

사업별	지구수	개발면적	사업비	사업비구성	비고
	개	ha	천 원	%	
계	47,793	1,204,503	61,351,620	100.0	
농업용수개발	45,385	511,820	36,277,348	59.1	
농조	400	116,224	18,799,820	30.6	1960-69
소규모	11,608	220,947	8,650,780	14.1	1960-69
지하수	43,377	174,649	8,826,748	14.4	1966-69
간척	15	8,109	5,490,318	8.9	1960-69
개간		152,833	8,269,463	13.5	1960-69
경지정리	1,174	95,935	9,661,639	15.8	1965-69
개보수	910	370,810	1,238,282	2.0	1960-69
방조제수축	309	64,996	414,570	0.7	1966-69

주 : 지구수개발면적은 준공 실적임.

자료 : 농림수산부, 『한국농업기반개발45년사』(1992)

이 기간의 농업생산기반사업은 상당한 의욕을 보이고 있지만 자금조달의 어려움으로 1960년대 후반기에 이르러서야 비로소 활성화될 수 있었다. 농업기반사업 투자내역도 <표 2-2>에서 보듯이 1950년대의 농업용수개발사업 위주에서 차츰 탈피하여 경지정리(15.8%)나 개간사업(13.5%)이 대폭 늘어났고, 용수개발사업도 지하수개발의 비중(14.4%)이 높아졌음을 알 수 있다.

3. 1970年代 農業生産基盤事業의 活性化

1970년대 초반 세계는 전세계적인 흉작에 의해 식량난에 봉착하게 되었다. 이러한 식량위기는 식량자급기반의 시급한 확충을 요구하게 되었다. 이에 따라 농업생산 기반 사업은 종전의 농업용수개발 위주의 사업에서 대단위 농업개발사업을 비롯하여 단지화 야산개발, 미완공 간척사업, 배수개선사업 등에 대한 새로운 사업종목이 추가되었다. 동시에 사업 시행체계도 새롭게 전환되어 농업생산기반조성사업은 그 기반이 성숙될 수 있었다.

정부는 한발에 대응하기 위한 시책으로 간척을 겸해 하구를 차단하여 방조제를 축조하고, 담수호를 조성하여 농업용수원을 마련함과 아울러 경지정리, 개간, 간척 등을 광역에 걸쳐 종합적으로 개발하고자 한 『대단위농업종합개발사업』을 추진하였다. 금강·평택지구 (1970.2), 영산강 1단계 (1973.4), 계화도 (1974.11), 경주 (1975.2), 창령 (1976.10), 임진 (1976.9), 미호천(1977.8), 남강(1977.11) 삽교천(1976.12), 論山 (1979.11), 영산강 2단계 (1976.10), 낙동강 (1979.10) 등의 사업이 수행되었다.

이 시기에는 식량자급기반의 확충을 위한 사업으로 대규모의 야산개발사업을 통한 식량기지 조성이 있었는데 정부는 1975년 4월에 農地擴大開發促進法을 制定하여 國家直接開發制度를 導入하였다. 이를 위한 시책으로 정부는 농업진흥공사에 農地擴大開發技術團을 併設하였다.

1960년대부터 시작된 근대화 공업화는 우리나라의 경제를 크게 성장시키고 국민소득도 또한 크게 증가시켰으나 도농간의 불균형 발전이라는 부작용도 아울러 가져다 주었다. 산업화 과정에서 발생한 도시와 농촌간의 격차 심화는 심각한 사회문제가 될 수 있었고 이러한 도농간의 격차를 줄이고 농민의 생활향상을 도모할 목적으로 대통령이 직접 1970년 4월 농촌근대화를 제창한 것이 확산되어 새마을 운동이 전개되었다. 새마을 운동은 農村近代化事業의 汎國民的 運動이라고 볼 수 있는데 이는 오늘날 농어촌정주생활권 사업의 시작이라고도 할 수 있다.

農村近代化를 指向한 農業基盤造成事業의 施行體制는 1970년대 초의 농촌근대화운동의 영향을 받아 획기적인 체제 轉換이 이루어졌는데 1970년 1월에 제정된 農村近代化促進法은 농지개량사업은 물론 농업기계화사업, 농가주택개량사업까지를 망라한 농촌건설이라는 차원에서 사업전개를 보장하는 법령이었다. 이에 따라 土地改良組合은 農地改良組合으로 改稱되었다. 그리고 農業振興公社가 1970년 2월 7일 設立되었는데 이는 土地改良組合聯合會와 地下水 開發公社를 통합한 것이었고 정부투자기관으로 하여 설립되었다.

농촌의 근대화를 위한 農村近代化示範事業이 농민들에게 근대화된 우리 농촌의 모습을 보여주고 농민들의 자발적인 참여를 유도하기 위해 정부에 의해 추진되었다. 경기도 안성, 평택군, 충남 천원군등 3개군 21,985ha와 충북 청원군 5,780ha이 대상으로 설정되어 山地開發, 영농기계화, 농가주택의 개량, 도로설치, 공판장 양곡보유창고 설치 등의 종합적인 농촌구조 개선사업이 농림부 주도하에 추진되었다.

1960년대에 시작된 대단위 농업종합개발사업이 1970년대에 들어와서는 IBRD, ADB, OCEF 등에 의한 차관이 도입되어 계화도, 경주 임진, 삼교천 등 11개 지구 156,844ha의 大單位農業綜合設計事業의 집중적인 시행이 가능하게 되었다. 특히 이들 대단위종합사업들에는 삼교천, 영산강2단계공사 등

하구를 방조제로 막아 간척과 동시에 풍부한 농업용수를 마련할 수 있도록 했다는 점을 특징으로 들 수 있다.

식량증산을 위한 또 하나의 시책으로 1975년 排水改善事業이 採擇되었다. UNDP의 기술지원하에 전국적으로 배수불량지를 찾아내고 지하배수를 포함한 배수계통의 정비를 추진하였다. 배수개선사업의 결과 배수기법의 정립과 이모작의 확대, 기계화영농에 따르는 地耐力 제고 등이 이루어졌고 그 효과가 높게 평가되는 가운데 오늘날까지 지속되고 있다.

우리나라는 당시까지 계속적으로 해외의 기술과 자본을 도입하는 실정이었다. 그러나 1970년대에 들어와서는 우리 기술진의 역량도 많이 향상되어 海外農業開發 技術協力 및 用役 進出이 가능한 수준에 이르게 되었고 이를 통한 국위선양과 해외협력강화도 이룰 수 있었다. 정착된 기술력은 農業用 地下水開發 事業의 定着도 아울러 가능하게 했다.

효율적인 자원이용측면과 농촌근대화 시책의 일환으로 시행된 耕地整理 事業은 定着단계에 이르렀다. 정부는 이의 적극적 시행을 위해 재정지원을 1971년부터는 일률적으로 국고보조 50%, 지방비30%(도비 15%, 군비 15%)를 보조하였고 농민부담을 20%로 낮추어 초기와는 달리 농민들이 원하는 사업으로 전환, 정착이 가능하게 했다. 초기에는 그 재정적 부담 등으로 농민들에게 잘 받아들여지지 않았던 경지정리사업은 영농근대화를 위한 필수적 사업으로 널리 인식되었고, 이는 1980년대까지 이어진다.

1970년대의 전반적인 특징으로 보면 우선 재정적인 면에서 IBRD, ADB, OECD 등의 외국차관이 도입되었고 이는 상당한 자본을 필요로 하는 대단위 농업종합개발사업이나 대중규모농업용수개발사업과 야산개발사업의 사업비의 재원으로 충당됨으로써 농업생산기반사업은 크게 활성화 될 수 있었다. 1960년대에 비해 사업규모가 커졌음은 물론 특히 대단위농업종합개발사업이 <표 2-3>에서 보듯이 기반사업의 핵심사업으로 등장하였다. 단적인 예로 농업용수개발에 투하된 사업비는 전체의 32.8%로 낮아졌는데 비해 대단

위농업종합개발사업에는 전체의 41.4%가 투하되었음을 알 수 있다.

<표 2-3> 1970년대의 주요 농업기반사업 실적

사업별	지구수	개발면적	사업비	사업비구성	비고
	개	ha	백만원	%	
계	29,664	933,172	626,320	100.0	
농업용수개발	26,020	275,931	205,231	32.8	
농조	347	102,640	168,009	26.8	1970-79
소규모	12,902	112,008	34,299	5.5	1970-79
지하수	12,771	61,283	2,923	0.5	1970
간척	46	1,550	8,645	1.4	1974-79
개간	610	27,550	23,775	3.8	1970-79
경지정리	1,816	196,972	109,166	17.4	1970-79
배수개선	107	16,526	10,439	1.7	1975-79
대단위 농업종합개발	5	68,707	259,158	41.4	1970-79
개보수	827	214,751	7,725	1.2	1970-79
방조제수축	233	131,185	2,181	0.3	1970-79

주 : 지구수 개발면적은 준공실적임.

자료 : 농림수산부, 『한국농업기반개발45년사』(1992)

4. 1980年代 農業生産基盤事業의 새로운 方向摸索

1980년대는 지난 시기와는 달리 단순한 투자의 확대만으로는 해결할 수 없는 문제들이 등장하기 시작했다. 우선 정부는 그동안 용수개발에 많은 힘을 쏟아 왔는데 1977-78년의 한발피해는 용수공급능력에 대한 회의를 불

러일으킬 수 밖에 없었고, 경지정리사업, 대단위농업종합개발사업, 수리사업 등은 소요되는 엄청난 자금의 조달문제가 새로운 과제로 등장하였다. 그리고 1980년대 후반기에는 농산물시장개방압력의 고조, 농촌생활환경의 상대적 열악, 지나친 이농으로 말미암은 농촌노동력의 노령화와 부녀화 등으로 농촌과 농촌경제가 점점 활력을 잃어가는 문제에 봉착하게 되어 지난 시기와는 다른 접근을 필요로 하게 했다.

기존의 농업용수기반에 대한 회의는 1980년말~1981년말에 실시된 기존 수리시설에 대한 일제 조사를 바탕으로 중장기 농업용수개발계획인 『용수개발10개년계획』(1981.9)을 수립하게 하였고, 이 계획에 따라 농업용수개발사업은 비교적 순조롭게 수행되었다. 이 계획은 1991년까지 3조 6천 9백 7백억원을 투입하여 39만ha에 신규 농업용수원을 개발하고, 14만ha에 관정개발, 그리고 2만5천ha에 용수보강개발을 하고자 한 것이다. 이의 재정적 지원을 위해 수리시설 보강개발 및 한발 대비 지하수개발 예산을 독립시켰다.

大單位農業綜合開發事業은 1970년대의 전통을 이어받아 持續的인 推進이 수행되었는데 1970년대와는 달리 事業費 財源을 해외의 자본도입이 아닌 國內 調達을 원칙으로 했다는 것이 특기할 만하다. 1980년대의 대단위 농업종합개발사업으로는 영산강 2단계, 미호천, 삼교천 지구의 마무리와 함께 대호, 금강, 영산강3단계, 미호천2단계 지구 사업 착수가 있다. 또한 70년대부터 시작한 耕地整理事業은 여전히 그 중요성을 인정받으면서 실시되었는데 1980년대에는 그 擴大 및 質的改善을 추구했다.

농지기금에 의한 대체농지개발이 1983년부터 이루어졌는데 정부는 農地 基金을 造成하고, 代替農地開發制度의 導入을 위해 1981년 3월 農地의 管理 및 利用에 관한 法律을 改正했다. 이를 통해 전용농지에 대한 대체농지 개발비가 징수되고 1981년부터 1989년 까지 2,642억원 징수되고 이에 의해 농지기금이 조성되었다. 이 기금에 의해 미완공 간척의 마무리가 이루어질

수 있었고, 유휴지의 개발과 신규간척사업이 추진되었다.

1983년 농수산부 훈령에 의해 農地改良組合運營金庫 및 同水利施設 改補修協同金庫 管理規程이 制定되었는데 이는 농업기반의 개량과 개발의 활발한 추진과 함께 기존 수리시설에 대한 개보수와 농지개량조합의 건전한 운영을 위한 것이었다. 이에 의해 농조보유 적립금은 農聯에 예탁하게 하였고 재정자립이 빈약한 농조에 대해서는 운영자금을 조달해 주었다. 또한 수개농조를 협동조로 편성해 사업의 효율을 높일 수 있도록 했으며, 농조시설의 개보수사업에 대한 장기융자금을 지원하였다.

나날이 커져만 가는 도농간의 격차를 해소하기 위해 그리고 해외농산물 수입개방에 대처하기 위한 방책으로 농수산소득의 확충과 농외소득원의 확대를 위한 농공단지 조성, 그리고 농어촌의 생활환경 개선 등을 내용으로 하는 農漁村綜合對策이 1986년 6월부터 推進되었다. 농어촌의 생산기반과 생활환경개선을 종합적으로 개발하고자 하는 농어촌지역종합개발사업의 시행은 군단위의 농어촌지역종합개발계획립을 연차적으로 수립하는 것부터 시작되었다. 이 계획에 의해 공주, 강진, 청송 등 3개군의 시범종합개발사업이 1985년부터 1987년까지 시행되었다. 농공단지, 농어촌도로(소득원 도로) 건설사업이 주 시행사업이었으며 농조수리시설의 개보수사업, 방조제 수축사업 등을 농민부담을 대폭 경감시키면서 추진되었다.

이 시기의 기타 주요한 시책으로 水利施設管理規定이 1986년 11월 農水産部訓令으로 제정되었고 이 법에 의해 농업진흥공사 내에 수리시설관리단이 1987년 10월 신설되었다. 그리고 농민의 부담을 경감시키기 위해 農地改良組合의 組合費가 大幅 引下되었는데 1987년까지 10ha당 벼 2등급 25kg 전후에서 1988년에 10kg/10a, 1989년부터는 5kg/10a로 인하되었다. 또한 農業基盤造成事業費의 基準補助率이 引上되었는데 1989년부터 경지정리사업비 외에는 전액 보조지원으로 충당되었다. 그 내용을 세부적으로 살펴보면 경지정리에서는 10%만 농민이 부담하고, 大中규모의 농업용수개발, 농

조수리시설의 개보수, 배수개선, 국가관리방조제의 개보수에는 100%의 국고지원이 되고 있다. 그리고 소규모의 농업용수 개발에는 70%는 국고에서 30%는 지방비에서 지원되었다.

〈표 2-4〉 1980년대의 주요 농업기반사업 실적

사업별	지구수	개발면적	사업비	사업비구성	비고
	개	ha	백만원	%	
계	8,322	1,723,535	3,479,202	100.0	
농업용수개발	3,428	251,357	1,118,784	32.1	
농조	130	61,602	753,791	21.7	1980-89
소규모	3,298	21,026	144,711	4.1	1980-89
지하수		168,731	220,282	6.3	1982-89
간척	23	5,038	179,721	5.2	1980-89
개간	100	4,646	21,067	0.5	1980-86
경지정리	2,023	160,759	969,024	27.9	1980-89
배수개선	124	25,783	186,419	5.4	1980-89
대단위 농업종합개발	5	30,362	863,371	24.8	1980-89
개보수	2,441	1,046,702	92,516	2.7	1980-89
방조제수축	178	198,887	48,300	1.4	1980-89

주 : 지구수, 개발면적은 준공 실적임
 자료 : 농림수산부, 『한국농업기반개발45년사』(1992)

1980년대의 농업기반사업은 투자규모면에서 볼 때 1970년대에 비해 대단위농업종합개발사업이 상대적으로 크게 위축된 반면 경지정리사업이 매우 신장되었음을 그 특징으로 한다. 배수개선사업이나 간척사업도 부분적으로 활기를 띠었지만 개간사업은 상대적으로 위축되었다. 농업용수개발은 꽤 활기를 보였지만 투자액의 구성비면에서는 32.1%로 1970년대와 비슷한 수준이었다. 다만, 1982년부터 재개된 지하수개발사업은 상대적으로 크게 신

장하였음을 <표2-4>를 보면 알 수 있다. 상대적으로 신장세를 보인 사업을 열거하면 경지정리사업(1970년대 17.4% → 1980년대 27.9%), 배수개선사업(1.7% → 5.4%), 간척사업(1.4% → 5.2%), 개보수사업(1.2% → 2.7%), 방조제수축사업(0.3% → 1.4%) 그리고 지하수개발사업(0.5% → 6.3%)이 있다. 이에 반해 1970년대보다 상대적으로 위축된 사업들을 들어보면 대단위농업종합개발 (1970년대 41.4% → 1980년대 24.8%), 개간사업(3.8% → 0.5%), 농조 용수개발사업 (26.8% → 21.7%), 소규모용수개발사업(5.5% → 4.1%) 등이다.

투자규모면에서 크게 신장한 경지정리사업도 개발면적에 있어서는 오히려 감소하였는데, 이는 사업대상지구의 입지조건이 불리하고 정부부담률을 높은 탓도 있겠지만 경지정리사업의 질적개선을 반증해 주고 있다.

5. 最近 農業基盤事業 關聯政策의 動向

가. 農漁村地域 綜合開發計劃 樹立

농어촌지역 종합개발계획은 해당 지역의 현실과는 다소 유리되어 있어 소기의 목적을 달성함에 어려움이 있었던 대단위 종합개발계획의 경험에서 그 수립 이유를 찾을 수 있다. 즉 군단위를 중심으로 그 지역의 특성을 제대로 파악하고 지역주민들의 개발의사를 반영하여 지역의 중장기 발전방향을 제시하고, 이를 통해 농어촌을 종합발전시키고자 하는 것이 농어촌지역 종합개발계획으로 이는 다음과 같은 목표를 지니고 있다. 우선 새로운 소득원개발로 농어가 소득의 증대를 도모하며 이를 위한 농어촌투자의 효율성을 극대화하고자 한다. 또한 제대로 사용되고 있지 못한 농어촌지구의 부존자원 활용도를 제고시키고자 한다. 아울러 농어촌지역 종합개발계획은 점점 심해지고 있는 도농간의 격차를 완화하고 또 농어촌의 생활환경을 개선함으로써 도시와 농어촌간 균형발전 도모를 목적으로 한다.

종합개발계획이 실시하고 있는 사업으로는 생산시설의 확보, 농업기반의 조성, 유통시설확충, 소득원도로 설치 등에 걸쳐 있으며, 이를 위해 종합 개발사업을 시행하고 있다. 군단위 농어촌지역 종합개발계획 수립을 위한 조사사업은 연차적으로 실시되고 있는데 계획수립비는 1개 군당 83.75백만 원이며, 이는 전액 국고보조로 이루어지고 있다.

나. 農漁村 定住生活圈開發

정주생활개발사업이란 농어촌에 현대적 생활기반과 경쟁력 있는 산업기반을 조성하여 농어민이 농어촌에 살면서 중소도시 수준의 전원도시생활을 영위할 수 있도록 하는 지역종합개발사업이다. 도농간의 소득격차는 물론 열악한 농어촌의 사회시설로 말미암아 농어민들의 생활수준이 점점 더 낮아지고 있는 상황이다. 정주생활권개발사업은 이런 문제들에서 야기되는 탈농 이농과 이러한 농어민의 도시로의 이주에 의한 도시문제의 심화에 적극적으로 대처하기 위해 수립되었다.

열악한 농어촌의 생활환경의 개선을 추진하면서 생산 및 소득기반을 병행개발하여 전원도시형 농어촌건설을 추진하는 것이 목적인 농어촌 정주생활권개발사업은 농발법에 의해 수립되었다. 이는 농림수산부에서 추진되고 있는데 그 재원은 국고에서 지방양여금으로 전환되어 지원을 받고 있다. 단순한 생산기반의 확충만이 그 목적이 아니며 생활기반의 조성도 아울러 추구하므로 산업기반조성사업에 학교, 의료시설 등 관련사업을 연결하여 추진하고 있다. 따라서 정주권개발사업은 장기적으로 용도별 토지이용계획을 수립하고자 하며 지역 농어촌주민생활의 중심이 되는 면지역의 중심생활권을 우선 개발하고자 한다. 또한 정주권개발사업은 단순한 생산기반 확충이 아닌 농어업 경영기반의 현대화와 농어촌 생산기반을 확충을 연계하여 추진하고자 하는 목적도 아울러 가지고 있다.

정주권개발사업은 '85년부터 '89에 걸쳐 시범적으로 3개군에 걸쳐 군단

위 농어촌지역 종합개발사업을 추진하였다. 그리고 이를 바탕으로 '90년부터 '91년에 걸쳐 면단위 정주권개발사업이 '90 농발법 제정과 함께 추진되었다. '90년에는 16개면에 137억원이 지원되었는데 이는 국고보조가 32억원, 지방비 32억원, 용자 73억원으로 구성되어 있다. '91에는 사업의 시행을 확대해서 137개면에 걸쳐 1,478억원지원이 지원되었고 국고보조가 379억원, 지방비가 379억원이었으며 용자가 720억원에 달했다. '92년 이후에는 국고보조가 지방양여금으로 전환되어 지원되고 있으며, 집단마을 조성사업이 병행되어 추진되고 있다. 재원이 국고에서 지방양여금으로 전환되었으나 기획조정 및 지도감독은 여전히 농림수산부에서 담당하게 하고 있다. '92년에는 양여금 및 지방비에서 1,318억원 지원이 지원되었는데 이는 1개 면당 30억원 수준에 이르는 것이다. 또한 같이 추진되고 있는 집단마을조성 시범사업은 15개지구에서 실시되고 있으며 양여금이 보정지원되고 있다.

〈표 2-5〉 農漁村 定住圈開發事業 內容

	사업비	사업내용
	백만원	
○ 정주권개발	155,013	<ul style="list-style-type: none"> ○ 집단마을사업비: 15개지구 (108억원) ○ 면개발계획수립: 67개면 (24억원) ○ 일반사업시행 : 189개면(1,418억원) ○ 8개군('92까지 95개군 수립) ○ 60千燈('92까지 177千燈 설치(66%)) ○ 집단마을지구 용지매입, 주택건설지원
-양여금	111,609	
-지방비	43,404	
○ 군개발계획	670	
○ 가로등설치	15,000	
○ 농발기금	44,032	
합계	214,715	

정주권개발사업은 농어촌지역개발에 대한 기본적인 시각 및 추진체계의 변화를 이룬 것이라고 평가될 수 있다. 즉 농어촌개발계획이 기존의 도시계획에 따른 부속계획의 차원에서 법적 뒷바침을 받는 농어촌 지역 자체의 계획으로 발전된 것이다. 아울러 정주권개발 사업은 개발주체들의 인식은 물론 관련조직의 변화와 개선을 유도했는데 이는 정주권개발사업이 군면단의 개발계획을 수립하였기 때문에 계획수립 과정에서 지방단체의 기획능력을 제고시킬 수 있었으며 이 과정에서 해당 지역 주민들이 자연스럽게 참여할 수 있었기 때문에 가능했다. 정부차원에서도 농림수산부, 농어촌진흥공사, 각도에 전담부서 설치되어 사업을 지원한 것도 관련조직의 변화와 개선에 기여한 것으로 볼 수 있다.

정주권개발사업은 투자재원을 안정적으로 확보할 수 있어 사업실행에서 내실을 기할 수 있었다. 당초 국고보조사업이었던 것이 지방양여금 사업으로 전환하는 대신 연간 1,500억원 수준의 보조재정을 안정적으로 확보할 수 있었고 이를 통한 사업의 시행은 사업이 충실히 실시될 수 있는 바탕이 되었다.

다 『농어촌구조개선대책』하의 생산기반정비사업

1991년 1월에 발표된 『농어촌대책』을 기본으로 하여 향후 10년간(1992-2001)의 농정의 기본방향을 제시하고 이를 실천하기 위한 42조원의 투자규모와 투자재원을 제시한 『농어촌구조개선대책』이 1991년 7월에 발표되었다.

이 대책의 중요한 사업의 하나로 생산기반정비사업이 채택되었는데 이는 집단화될 우량농지를 중심으로 경지정리, 용수개발, 배수개선, 수리시설개보수 등으로 생산기반을 종합정비하고자 하는 것인데 여기에는 기계화 영농이 어려운 한계농지의 활용을 위한 유휴농지 재개발사업이 포함되어 있

다는 것이 특기할 만하다.

주요사업별 투자규모와 재원은 다음과 같다. 우선 주요사업의 투자규모를 보면 총 사업비를 94,408억원으로 책정하였다. 여기에서 농어촌용수개발에 28,729억원이 투여되고, 경지정리에 45,670억원이 지원되며, 배수개선사업에 11,009억원, 수리시설개보수에 4,000억원이 사용된다. 그리고 유희농지재개발에 5,000억원이 지원될 것이다. 이를 위한 투자재원의 마련은 국고에 의한 보조가 69,769억원이며 지방비에서 11,653억원이 마련될 것이다. 그리고 융자금으로 9,486억원이 지원될 것이고 농어민의 자부담금에 의한 조달이 3,500억원으로 계획되어 있다.

라. 『신농정』하의 농업생산기반사업

신정부가 출현하면서 새로운 『신경제5개년계획(1993-97)』이 수립되었다. 그 일환으로 『신농정』 추진계획이 1993년 7월에 발표되었는데 신농정은 경쟁력·자생력을 갖춘 기술농림수산업을 육성하고 시장개방에 대응하는 전문 농업경영인을 양성하며 풍요로운 산업·생활공간으로 농어촌 정비 등을 통해 농업구조개선의 조기실현과 농어촌정주환경의 획기적 개선을 목표로 하고 있다. 이를 위해 신농정에서는 중점추진시책으로는 신농정추진을 위한 제도개선, 경쟁력제고를 위한 구조개선 촉진, 생산자 주도의 시장·유통혁신, 농어촌종합정비와 복지기반확충, 농림수산업의 국제화·개방화 대응 등을 내세우고 있다.

농업생산기반사업과 관련된 신농정의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 기본전략에서 쌀의 경쟁력 제고와 자급기반 유지를 분명히 하고 있고, 생산기반정비 등 농업의 하부구조는 계속 정부에서 담당한다. 둘째, 투자우선순위의 조정에서 경지정리, 배수개선, 농로확장 등의 생산기반사업은 앞당겨 집중투자하는 대신에 간척 등과 같이 완공에 장기간이 소요되는 사업은 투자규모를 축소조정하거나 시행기간을 연장한다. 셋째, 농림수산 지원

조직의 개혁차원에서 농어촌진흥공사와 농지개량조합은 사업의 효율성 측면에서 조직과 기능을 재검토하여 개편한다. 즉 농어촌진흥공사는 생산기반조성사업과 현재 추진중인 정주생활권사업 등 농어촌정비사업을 증점적으로 추진하되, 대단위간척사업 등 업무가 축소되는 조직의 통폐합하고, 농지개량조합은 군소조합의 통폐합을 유도하고 농지개량사업과 시설관리업무를 전담하여 사업시행의 효율성을 제고한다. 네째, 농지의 이용에 관한 제도의 개선에서 농지자원 및 이용실태 조사결과를 바탕으로 시·군별로 지역특성에 맞는 농지이용계획을 수립하고, 농지전용이 계획적으로 이루어지도록 농지전용규제를 완화한다. 다섯째, 농업진흥지역내의 논 경지정리를 1998년까지 완료(시행면적 : 174ha)하여 대형농기계의 일관작업기반을 조성해 나간다. 여섯째, 농어촌을 생산기반과 연계된 정주생활공간으로 정비한다.

신농정에서는 또한 토지이용계획제도를 10개의 용도지역에서 5개로 단순화하였는데 농업진흥지역과 보전임지를 합해 농림지역(51.3%)으로, 농업진흥지역이 아닌 경지와 준보전임지를 합해 준농림지역(26.1%)으로 개편한다. 그리고 농지의 효율적인 이용체계를 강구한다는 차원에서 농지를 농업진흥지역과 진흥지역밖의 농지로 구분하는데 진흥지역내의 농지는 대구획화하며 이를 통해 기간농로의 확·포장 등 경지의 종합적인 정비를 추진한다. 농지는 3,000평에서 9,000평의 규모로 단위를 대구획화하며 논은 경지정리 완료를 목표로 한다. 농업용수와 배수개선사업은 경지종합정비와 연계하여 추진해서 효율적인 사업시행이 이루어지도록 한다. 이와는 별도로 진흥지역 밖의 농지는 고부가가치 농업, 비농업적 이용 등 지역적 특성에 맞게 적절히 이용할 수 있도록 유도한다.

마. 1990년대의 농업기반사업관련 예산

<표 2-6> 최근의 농업기반사업 관련 예산

단위 : 백만원

사업명 \ 년도	1990	1991	1992	1993 / (%)
합 계			950,683	1,095,255 / 100.0
○ 국 고	625,535	668,956	715,601	856,235 / 78.2
○ 농지 관리 기금			[140,159]	[127,411] / 11.6
○ 지방양여금			(94,923)	(111,609) / 10.2
1. 농어촌정주기반조성	55,908	47,538	18,183	18,183 / 1.7
- 농어촌정주생활권개발	3,811	38,513	683	683 / 0.1
- 농어촌가로등설치	3,047	4,025	7,500	7,500 / 0.7
- 농어촌진흥공사출자	12,000	5,000	10,000	10,000 / 0.9
- 농어촌소득원도로	37,050	-	-	- / -
2. 생산기반확충	264,841	292,485	315,720	441,880 / 40.3
- 경지정리	191,504	215,043	219,005	342,650 / 31.3
- 배수개선	43,528	45,000	53,000	53,000 / 4.8
- 수리시설개보수	29,809	32,442	43,715	46,230 / 4.2
3. 농업용수개발	214,511	229,338	265,819	268,977 / 24.6
- 대중규모용수개발	76,245	81,450	104,320	99,320 / 9.1
- 일반용수개발	32,131	35,518	41,316	{5,000} / 4.0
- 농지개량조합지원	96,753	102,971	109,894	115,364 / 10.5
- 채무상환	7,785	7,846	8,634	8,508 / 0.8
- 농어촌개발행정	1,597	1,553	1,755	1,874 / 0.2
4. 대단위 농업개발	74,990	68,595	77,879	64,861 / 5.9
			[11,733]	{6,000} / 2.0
				[22,000] / 2.0
5. 방조제 축조	15,285	31,000	38,000	62,334 / 5.7
			[4,000]	[20,620] / 1.9
6. 서·남해안 간척 등			[124,426]	[84,791] / 7.7

주 : []는 농지관리기금 外書,
 { }는 국고채무부담행위 外書,
 ()는 지방양여금 外書

자료 : 농림수산부, 『농림수산주요통계』(1993)
 농림수산부 농어촌개발국, 『주요업무현황』(1993.3)

기반사업예산은 국고, 농지관리기금, 지방양여금으로 충당되고 있는데, 대중규모용수개발과 대단위농업개발을 위해 도입되었던 외채의 채무상환을 위해 부분적으로 국고채무부담행위가 이루어지고 있다. <표 2-6> 에서 자세한 내용을 참조할 수 있는데, 1993년의 예산을 보면 국고부담이 78.2%로 대부분을 점하고 있으며 농지관리기금에서 11.6%, 그리고 농어촌정주생활권 개발을 위한 지방양여금이 10.2%를 차지하고 있는 것을 알 수 있다.

농업기반관련사업을 지원하는 예산에서 국고는 일반회계, 농특회계 및 재특회계로 이루어지고 있다. 여기에서 경지정리를 비롯한 생산기반확충에 가장많은 자금(40.3%)이 투하되고 있고, 다음으로 용수개발사업에 전체의 24.6%가 투하되고 있다.

2.1.2 主要 事業別 推進現況

1. 農業用水開發事業

광복 당시 우리나라는 일제시대의 약간의 투자에도 불구하고 전국의 수리시설 면적이 188천ha에 불과했다. 80%이상의 논이 한밭에 무방비인 상태였다. 이러한 열악한 상황에서는 심하지 않은 한밭에도 피해가 치명적일 수 밖에 없었다. 그래서 수리재건을 위한 시책이 미군정하에서부터 실시되었다. 미군정은 미군정하의 수리조합을 시행주체로 해서 저수지 축조 위주로 농업용수개발사업을 재개한다. 이러한 수리시설설치사업은 大小地區 設置事業 명목의 수리조합사업이 주종을 이루었는데 1957년부터는 10ha 내외의 小溜池 중심의 소규모 사업에도 정부의 재정지원이 이루어지게 되었다.

수리조합 중심의 수리사업설치위주의 사업에서 전천후 농업용수원 개발 계획이 이루어지게 되어 농업용수개발사업에 획기적 전기를 가져온 것은

영남일대의 1964년 대한발이었다. 이 계획은 7개년계획으로 수립되었는데 영남일대의 1964년 투魘을 계기로 1965년에 수립되었다. 여기에서 처음으로 농업용 지하수개발이 등장하였고, 농업용 수자원 개발후보지의 연차적 기본조사도 실시되었다. 이 사업에서는 저수지 축조같은 시간이 많이 소요되는 사업보다는 양수장, 보 등 단기간에 개발효과를 올릴 수 있는 시설 설치에 중점을 두고 수행되었다.

1968년 11월 농업용수개발계획이 수립되었는데 이는 1967-68 양년의 영호남일대의 大투魘이 계기가 되었다. 영호남 일대의 대한발은 그간 추진해 왔던 농업용수개발에 대한 회의를 가지게 했으며, 이로 인해 수정을 불가피하게 했다. 이 사업에서 수리사업, 대소지구설치사업의 사업명칭이 농업용수개발사업으로 바뀌었고, 70년대 전반기까지 지하수 위주의 사업이 전개되었다. 사업시행결과 228,024ha의 지하수 개발이 1968-70년 사이에 기록되었으나 항구적 농업용수원은 되지 못했다.

국내에서의 농업용수개발사업은 그 사업의 중요성에도 불구하고 재정적 뒷바침이 약해 규모의 영세성을 벗어날 수 없었고 지속적인 사업수행도 상당히 제약을 받았다. 이를 극복하기위한 방안으로 외국차관이 도입되었는데 이로서 농업용수개발사업은 재정투자면에서의 벽을 뛰어넘고 사업규모가 확대될 수 있었으며 또 지속적인 사업의 추진도 가능하게 되었다.

외자에 의한 투자등으로 상당한 농업용수시설이 확보되었다고 생각되었으나 1977년과 1978년 그리고 1980년에서 시작되어 1981년까지 계속된 투魘로 통계상의 수리안전답이 한발시에는 용수가 크게 부족한 것으로 그 실상이 드러나게 되었고 이에 대한 근본적인 대책이 요구되었다. 그래서 우선적으로 1980-81년에 걸쳐 기존수리시설에 대한 耐투능력이 조사되었고 이에 바탕을 두고 수립된 것이 농업용수개발 10개년계획이다. 이 사업에서는 각종 농업용수시설을 水文學的으로 투魘頻度에 따라 용수공급능력을 진단하고 평가하였으며, 1881년부터 대중규모 수리시설의 개발 투자규모가

300억원대에서 700-800억원대로 확대되었고 농업용수에 대한 계획적 개발이 가능해졌다. 농업용수개발 10개년계획에 의한 사업실적을 살펴보면 年平均('82-'91)開發實績이 竣工 5,518ha, 新規 6,253ha 그리고 總施行規模가 50,714ha에 이르는 것을 알 수 있다. 내한능력 10년 이상의 대증규모 농업용수개발은 '82년부터 대상면적 148천ha 중 57천ha(38.5%)가 개발완료되었고 44천ha(29.7)는 현재 진행 중에 있다.

〈표 2-7〉 현재 진행중인 用水開發事業의 推進實績 및 計劃

事業別	事業量		總事業費	'92까지	'93豫算	'94以後
	地區數	面積				
大規模 農業用水	個所	ha	百萬元		<5,000>	
	3	10,090	322,682	137,527	24,350	160,805
中規模 農業用水	109	34,319	940,187	289,966	74,950	575,251
計	112	44,409	1,162,869	427,498	<5,000> 99,320	736,056

주 : < >는 국고채무부담 외서

자료 : 농림수산부 농어촌개발국

1992년까지의 농업용수개발실적으로 논면적의 74%인 988천ha에 대해 농업용수개발이 이루어졌으며 이에는 농업진흥지역 640천ha(89%)와 비진흥지역 348천ha(57%)가 있다. 그리고 정부가 계획하고 있는 앞으로의 推進方向을 살펴보면 다음과 같다. 정부는 사업시행의 기본적 틀을 단순히 농업생

산기반조성 차원에서 농업용수개발사업을 실시하던 것에서 多目的 農漁村 用水 綜合開發方式으로 漸次的으로 轉換하고자 하고 있다. 구체적으로 수리답 면적을 현재의 988천ha에서 2001년까지는 농업 진흥지역을 완전히 개발하고자 한다. 계획대로 사업이 진행되면 수리답의 비중은 '92년 988천ha로 총답면적비율 74%에서 2001년에는 1,070천ha로 총답면적비율 81%로 증가한다. 이를 위한 추가개발면적은 농업진흥지역 82천ha이다. 이와 함께 정부는 농업용수개발사업에 대한 투자효과의 증대와 민원을 해소하고 또한 더욱 가시적인 개발도모를 위하여 신규개발을 억제하고, 현재 시행 중인 지구는 조기 완공추구를 추구하고 있다. 그리고 대소규모 농업용수위주로 개발하되 위약한 발기반정비에 대한 투자를 확대하여 영농의 다각화를 이루게 하고자 한다.

2. 排水改善事業

배수개선사업은 포장토양의 배수불량과 배수로의 능력부족을 해결하기 위해 또는 침수상습지를 기계배수 하는 등 기존시설에 대한 배수능력의 보강 내지 완비를 주목적으로 한다.

배수개선사업이 채택된 것은 1975년인데 20억원이 정부예산으로 계상되었고 배수개선사업은 전액보조사업으로 실시되었다. 지하배수에 대한 시범사업도 대상사업지 확대와 병행되면서 실시되었는데 UNDP를 통한 기술지원이 있어 사업발전에 크게 기여하였다. 그런데 배수사업의 특징으로는 그 지역적 편중을 들 수 있다. 배수개선 대상면적(107ha)의 45%가 전북지역이었다는 것이 특기할 만하다. 배수개선사업은 1976년 이후부터는 경지정리사업과 병행되어 종합적이고 효율적인 사업시행을 도모하였다. 당초 20억원에서 시작된 사업은 1986년에는 그 투자규모가 연 200억원대를 넘어섰고 '88년 이후에는 400억원대의 대규모 사업으로 전개되고 있다. 배수개선사

업의 주요성과를 들어보면 우선 1975-90년간 총투자액은 2,3979억원에 이르며 44,485ha의 농토가 배수불량 또는 상습적인 침수피해에서 벗어날 수 있었다.

배수개선사업은 앞으로는 재해예방과 아울러 논밭겸용농지조성을 추구하게 될 것이며 사업의 시행규모도 확대될 것이다. 즉, 1992년 95개지구에서 1993년 102개지구로 사업지구 수가 확대되었으며 시행면적에서도 1992년 27,188ha에서 30,019ha로 2,831ha가 증가되었다.

〈표 2-8〉 排水改善事業 推進實績 및 計劃

區 分	合 計	'91까지	'92實績	'93計劃	'93以後
對 象 面 積	127千 ha	55	3	3	66
改 善 率	10%	43	46	48	52
事 業 費	10,459億원	2,840	530	530	6,559

자료 : 농림수산부 농어촌개발국

3. 耕地整理事業

일제가 1940년 산미증식계획에서부터 시행한 것이 한반도에서 경지정리 사업으로는 처음이라고 할 수 있다. 그러나 광복후에는 그 필요성에 대한 절박한 인식이 없었고 또 있었다고 해도 6.25사변 등으로 인한 혼란과 자본 부족으로 실시될 수 없었다. 경지정리사업에 대한 필요성이 대두된 것은 1960년대에 들어와서부터이다. 그러나 경지정리사업을 시작한 것은 정부가 아닌 경상북도에서부터 시작되었는데 경상북도는 약진경북계획이라는

도 자체 사업을 1964년에 세웠고 여기에서 경지정리사업을 실시한 것이 우리나라에서는 개인규모가 아닌 최초의 경지정리사업이다. 약진경북계획은 경상북도의 도자체사업이었지만 우리나라 전체의 경지정리사업을 선도하는 역할을 수행하였다.

정부계획에 의한 경지정리사업이 창설된 것은 그 다음해인 1965년인데 당시는 사업적 질서에 대한 확립이 미흡하였고 농민에게 경비의 50%이상을 부담시켜서 농민들이 바라지 않는 기피사업이 되고 있었다. 그러나 1970년대에 들어와서 경지정리사업은 단순한 농업생산기반사업만이 아니라 농촌 근대화를 위한 주요한 사업이라는 것이 정부와 농민들에게 인식되기 시작했다. 이러한 인식을 바탕으로 정부의 財政支援이 국고보조 50%로 일률화 되고 지방비가 30% 그리고 자부담 20%로 지원체제 갖추어졌다. 경지정리사업은 기계화일관화작업기반보장 및 농작업시간절감과 생산비절감을 위해 그 필요성이 더욱 절실해지고 있는 실정이다.

〈표 2-9〉 耕地整理事業 推進實績 및 計劃

	總는面積	目標面積	'92까지	'93計劃	'94以後
面積 累計	千ha 1,315	1,000	623 623	20 643	357 1,000
耕地整理率			47%	49%	76%

자료 : 농림수산부 농어촌개발국

사업규모를 살펴보면 경지정리에 대한 사업비투자가 1975년부터는 연간 100억원대를 넘어섰고 1979년에는 ha당 사업비가 2,224천원에 이르게 되었

다. 그 필요성에 대한 인식이 더욱 절실해진 1986년부터는 농어촌종합대책에 힘입어 사업비가 1,172억원으로 1,000억원을 넘어게 되었다. 1989년에는 사업시행 대상면적이 24,681ha에 달하게 되었으며 사업비는 2,009억원이나 되어서 그 투자규모가 얼마나 급격히 확대되었는지 알 수 있다. 1964-90년까지의 경지정리사업 실적을 살펴보면 사업시행면적 487,744ha에 총투입사업비 1조 3,734억원이 투자되었다.

1964년 시행이래 경지정리 사업은 사업시행면적이 1992까지 623천ha가 완료되었는데 이는 총 논면적의 47%에 해당되며 목표면적인 1,000ha의 62.3%에 이르는 것이다.

4. 改補修事業

개보수사업은 크게 수리시설과 방조제 수축사업으로 대별할 수 있는데 기존의 각종 시설에 대한 유지관리차원에서 농지개량조합이나 시군 농지개량계에서 개량 및 보수하고 있다. 그런데 기존의 시설을 관리함에 있어 이들 단체의 역량으로는 감내하기 힘든 경우가 있는데 그런 시설에 대한 개량 및 보수는 국고에서 지원하고 있다. 수리시설의 경우는 1949년부터 국고에서 보조하고 있으며 방조제에 관한 것은 1963년12월 방조제 관리법제정되고 그 시행령이 제정 공포된 1965년부터 국고보조가 있어오고 있다. 단순한 국고보조에서 기존수리시설에 대한 개량보수사업 또는 보수사업이 계획적으로 시행된 것은 1980년대부터인데 계획적인 사업이 시행된 '80년대 전반기까지의 개보수사업비는 60-70억원이었다. 1987년부터는 그 개보수사업비가 연간 100억원대를 넘어섰다. 이는 1986년 11월에 제정된 농지개량시설관리규정에 의한 것이라고 볼 수 있다. 방조제관리법에 근거를 둔 방조제 수축사업은 80년대부터 중요성이 인식되었는데 연간 투자액이 40억원대를 넘어고 있다.

1966년 이래 90년사이 수리시설에 대한 개보수사업비는 1,209억원에 이르며 방조제 수축사업비로 672억원이 투입되었다. 1992까지는 개보수 대상 면적의 8%수준까지 개발될 것이다.

〈표 2-10〉 水利施設改補修事業 推進実績 및 計劃

事業別	對象	'92까지	'93		'94以後	
			物量	金額		
水利 施設 改補修	農組水利施設	個所, % 12,708(100)	4,277(33%)	個所 270	百萬원 28,520	8,161
	國家管理防潮堤	74(100)	20(27%)	40	13,710	53
	地方管理防潮堤	1,481(100)	190(13%)	105	9,667	1,273

자료 : 농림수산부 농어촌개발국

5. 開墾事業

해방후부터 식량증산을 위한 경지확대등의 이유로 개간사업의 중요성은 일찌기 인식되었다. 그러나 개간사업은 수리사업과는 달리 그 필요성이나 지속성이 정책의 강도에 따라 좌우되는 경향이 심했었다.

개간사업이 국가지원사업으로 시작된 것은 1957년부터이다. 하지만 개간사업이 적극적으로 추진된 것은 5.16후 군사정부에 의해 긴급경제시책의 일환으로 시행된 귀농정착사업과 1961년부터 63년까지 실시된 개간에 의한 개척농장의 설치로 볼 수 있다. 이러한 개간사업은 개간촉진법이 1962년 2

월 제정됨으로써 제도적인 뒷받침을 받을 수 있게 되었다. 이 법의 제정을 계기로 개간사업은 전국적으로 실시되는 사업이 되었다. 하지만 이 법은 농지조성법으로 대체(1967.1)되면서 정책적 추진대상에서 제외되고 말았고 개간사업에 대한 정부의 관심과 지원도 상당히 줄어들게 되었다. 위에서도 언급한 바와 같이 개간사업 중에는 귀속정착사업이 있었는데 이를 통한 도시실업자의 농업정착을 1961년부터 62년까지 실시하였다. 하지만 이의 성과는 그리 대단한 것이 되지 못했다.

당시 정부는 식량증산 범국민운동의 전개와 함께 계단식 개간사업의 적극 시행을 추진했는데 이는 UN특별기금에 의한 개간적지 기본조사와 계단식 개간에 대한 기술지원이 있었기에 가능했다. 하지만 우리나라의 경우 계단식 개간은 한발 및 호우에 의한 침식토사 등으로 식량기지로서의 안정성을 유지하기가 무척 어려웠다. 그래서 우리나라에서의 개간사업은 평소에는 그리 관심과 지원을 받지 못하다가 식량위기가 닥치면 정책사업으로 실시되는 경향이 짙다. 이러한 배경하에 1972년 4개 지구의 콩단지가 조성되었고 1974년에는 경기, 이천지구 485ha의 야산개발시범사업 등이 이루어졌다. 또한 이 당시에는 대규모 호남 야산개발사업 등을 통한 집단화개발의 가능성이 확인되었고 이를 바탕으로 단지화 야산개발 추진을 위해 정부는 농업진흥공사내에 농지확대개발기술단을 1974년 12월 창설하였다. 이와 함께 농지확대개발촉진법이 정부주도하의 단지화개발을 목표로 1975년 4월에 제정되었다. 그리고 단순한 계단식개간을 지양하고 토양보전과 농기계 출입을 위한 도로 진입로를 설치하고 토지개량제를 산포하는 등 개간방식이 크게 개선되었다.

개간사업의 지금까지의 현황을 살펴보면 1975년부터 82년까지 연간 1,000ha이상이 개간되었으나 1983년부터는 그 추진이 둔화되었고 1986년 이후에는 겨우 명맥만 유지되고 있는 실정인데, 이는 예전과 같이 단순한 경지의 확대를 통한 식량증산보다는 오히려 UR 등에 대처하기 위한 효율적

이고 생산성 높은 농업의 필요성이 증가한 때문이다. 결과적으로 개간사업으로 인해 1957년부터 86년까지 187,543ha의 농토가 조성되었다.

6. 干拓事業

우리나라는 3면이 바다에 접하고 있는데 특히 서해에는 넓은 干瀉地가 산포되어 있어 개간사업과 아울러 경지확대를 시도할 수 있는 유리한 조건을 이루고 있다. 그래서 이의 적극적 추진은 국토의 확대라는 측면과 식량 위기에 대응하기 위한 경지의 확대라는 측면 등 여러가지 이유로 적극적으로 실시되었다. 또한 간척사업을 통한 농업용수위 확보도 가능했으며 단순히 농업경지확대만이 아니라 산업용지의 확대라는 이유로도 적극 시행되었다. 우선 국가적으로 간척사업의 적극적 사업추진이 이루어진 것은 1962년 1월에 公有水面埋立法이 제정되면서부터이다. 이 법은 수리간척사업 중 농업 및 수산업에 관한 것은 농림부장관이 관장하도록하고 있다. 우리나라의 간척사업 추진은 UN특별기금에 의해 1962년 2월 설립된 UN한국간척사업 기구(UNTID)의 발족으로 더욱 강화될 수 있었다. UNTID는 서남해안일대의 간척개발자원을 조사하고 간척기술의 정립과 간척농지에 대한 除鹽技術을 개발하려는 의도로 설립되었다.

간척사업이 명실상부한 국가시행사업으로 시작된 것은 1963년 동진강 수리간척사업(계화도 지구)에서부터라고 할 수 있다. 이 사업은 우선 매립면적이 4,00ha에 이르는 대규모 사업이면서 정부의 일개부처만이 아니라 여러 부처가 함께 참여한 사업이기 때문이다. 이 사업의 소관부처는 건설부이나 설계 시공감독 등 기술처리는 농업토목기술의 현업기관이었던 토지개발조합연합회가 담당하였다. 다소 특기할만한 1960년대 간척사업의 특징으로는 농림부와 건설부간에 간척사업의 소관을 둘러싼 몇차례 논쟁이 있었다는 것을 들 수 있다. 이러한 배경하에 평택지구의 대단위 농업종합개발

사업에 대한 IBRD차관협정이 1969년 5월 체결되었다. 1970년 2월 방조제 공사 착수로 간척사업이 단순히 경지의 확대 측면만이 아니라 해안지대의 농업용수원 확보와 陸運개선 등 다목적 사업으로 시행되기 시작한다. 평택 지구사업은 1973년 12월에 준공되었다. 이의 성공을 바탕으로 1977년 2월에는 영산강하구를 막아 담수호 조성 및 간척농지를 개발하기 위한 영산강 2단계 농업종합개발사업에 대한 IBRD차관협정이 체결되고 이를 바탕으로 1978년 1월부터 공사가 착수되었다. 이는 1980년에 완공되었다. 정부는 간척사업의 성공을 바탕으로 더욱 간척사업을 확대시키기 위해 민간기업에 의한 대규모 간척도 1978년 12월에 허용한다. 그리고 사업의 원활한 시행을 위해 1978년 9월 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정을 개정하여 농업목적의 경우는 그 면허허가를 농수산부에 귀속시켰다.

지금 시행되고 있는 간척사업으로 새만금 간척종합개발사업이 있는데 이의 사업목적은 농지조성과 용수개발을 주목적으로 하는 간척종합개발이다. 이 사업은 沃溝郡, 부안군, 김제군, 군산시 등 3군 1시 19읍면동 40,100ha를 개발대상으로 하고 있으며 사업기간은 1991년부터 2004년까지로 계획되고 있다. 그리고 그 사업비는 14,600억원에 이른다.

7. 大單位 農業綜合開發事業

1970년대에 들어와서부터 대단위 농업종합개발사업이 실시되기 시작했는데 이는 1960년대까지 실시되던 기존의 단일목적의 개별사업시행의 난점을 극복하기 위한 목적을 가지고 사업을 수행했다. 1970년 농촌근대화 촉진법이 제정되어 종전의 토지개량사업법의 전면 개정이 이루어지게 되었고 정부투자기관으로 토지개량조합연합회가 농업진흥공사로 개편되면서 국가사업을 직접 수임받아 시행할 수 있는 법적 지위를 보장받게 되어 광역에 걸친 농업용수, 경지정리, 개간 간척 등의 사업을 계획 개발하는 대규모 농

업기반 조성개발을 시도할 수 있게 되었다. 대단위 농업종합개발사업은 IBRD, ADB, OECF등으로부터의 차관이 도입됨으로써 그 재정적 기반을 공고히 할 수 있게 되고 사업의 지속적 수행도 가능하게 되었다. 대단위농업종합개발사업은 1970년 금강, 평택지구의 30,567ha에 대한 농업용수, 경지정리, 개간개발로 시작되었으며, 1972년 영산강 1단계의 4개댐 축조 등 '70년대에는 모두 13개 지구 164,924ha에 대한 개발이 착수되었다. 1980년대에도 금강1단계하구언을 비롯하여 大湖, 영산강 2단계, 美湖川2단계 그리고 금강2단계사업 등이 신규로 착수되어 농업기반을 종합적으로 조성하고 있다. 대단위 농업종합개발사업에 1990년까지 투자된 사업비는 총 2,005억 원에 이른다.

현재 추진되고 진행되고 있는 사업의 방향을 살펴보면 그 추진 방향은 특정지역에 간척, 경지정리, 배수개선 및 수자원 등을 대규모로 종합개발을 추구하고자 한다는 것이다. 대단위 농업종합개발사업은 1992년까지 총 12개지구가 완공되었으며, '92현재 9개지구가 추진 중이다. '93년에는 총 1,443억원 투입될 예정인데 이는 국고에서 1,017억원이 지원되고 농지관리 기금에서 426억원이 투자된다. 그런데 신정부에서 수립되고 추진되고 있는 신농정에서는 간척 등 투자규모에 비해 사업성과가 낮고 완공에 장기간이 소요되는 사업은 투자규모를 축소 조정하거나 시행기간을 연장한다는 방침을 세우고 있다.

8. 農漁村地域 綜合開發事業

1980년대에 들어와서는 더욱 심해지기만 하는 도농간의 격차와 UR등을 통한 농산물 수입개방압력고조 등으로 농어촌의 낙후 현상이 두드러지고 있으며 이에 의한 탈농 이농은 단순히 농업기반사업등을 통한 농업생산기반사업만으로는 해결할 수 없는 성질의 문제였다. 그래서 도시문제에 부차

적인 것으로 인시되고 수립되던 농어촌지역에 대한 개발사업이 도시지역과는 분리된 농어촌지역을 주 대상으로 하는 종합적인 계획 수립과 그 시행이 요구되었다. 그래서 정부는 농어촌지역 종합개발사업을 수립하고 우선 公州, 康津, 靑松등 3개군에 대한 시범개발사업을 추진하였다. 이는 생산 시설, 농업개반조성, 유통시설, 소득원도로 등에 걸쳐 종합개발사업을 시행하고자 하는 것으로 1985년부터 87년까지 3개년 동안 326억원이 투자되었다. 그러나 1988년후 시범사업만으로 끝나게 되었다.

군단위 농어촌 종합개발계획 수립을 위한 조사사업은 연차적으로 실시되고 있는데 조사가 끝난 군들을 보면 여러 취약성이 들어나는데 특히 생산기반의 취약성이 두드러지게 드러난다. 군단위의 농어촌지역종합개발사업의 수립계획자를 군수로 하여 그 지역의 특성에 맞는 계획이 수립될 수 있도록 유도하고 있다. 계획수립기간은 1년간으로 하고 있으며 계획수립비는 군당 83.75백만원이 전액 국고보조로 지원되었다.

〈표 2-11〉 農漁村地域 綜合開發事業 計劃樹立 實績

단위: 個郡

總對象	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94
136個郡	3	5	8	24	24	12	9	10	8	33
果 計	3	8	16	40	64	76	85	95	103	136

자료 : 농림수산부 농어촌개발국

9. 農漁村 定住生活圈開發

농어촌지역 종합개발사업은 이전과는 다른 시도였음에도 불구하고 1988년 시범사업이 끝난 후 흐지부지하게 끝나고 만다. 하지만 군단위로 세워

졌던 농어촌 종합개발계획 중에서 특히 농어촌 주민의 생활환경에 개선을 중점분야로 하는 사업이 채택되었다. 이렇게 새롭게 채택된 사업이 농어촌 정주생활권개발사업이다. 이 사업은 농어촌 문화복지시설의 확충, 도로정비, 농어촌 주택정비 등을 주요 시행사업으로 하고 있다. 이에 의해 1985년부터 1989까지 군단위 농어촌지역 종합개발사업이 시범지역 3개군 등에 추진되었다.

1990년 농발법 제정을 계기로 1990년부터 1991에 걸쳐 면단위 정주권개발사업이 추진되었다. 1990년에는 16개면에 137억원이 지원되었는데 국고에서 32억원 지원되었고 지방비에서 32억원이 지원되었으며 용자를 통해서도 73억원이 지원되었다. 1991년에는 137개면에 1,478억원이 지원되었다. 국고에서 379억원이 지원되었으며 지방비에서 379억원이 그리고 용자를 통한 지원이 720억원에 달했다. 1992부터는 국고보조에서 지방양여금으로 전환되어 사업수행에 필요한 지원이 이루어지고 있으며, 집단마을 조성사업과 병행되어 추진되고 있다. 재원은 정부보조에서 지방양여금으로 전환하였지만 그 기획조정 및 지도감독은 농림수산부에서 담당하게 하고 있다. 재정적 지원은 양여금 및 지방비에서 1,318억원이 지원되는데 1개 면당 30억원 수준이다. 정주생활권개발사업과 병행되어 추진 중인 집단마을조성 시범사업은 15개 지구가 있는데 양여금 보정지원을 받고 있다.

<표 2-12> 農漁村 定住圈開發事業 內容

	사업비	사업내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 정주권개발 - 양여금 - 지방비 ○ 군개발계획 ○ 가로등설치 ○ 농발기금 	백만원 155,013 111,609 43,404 670 15,000 44,032	<ul style="list-style-type: none"> ○ [집단마을사업비: 15개지구 (108억원) 면개발계획수립: 67개면 (24억원) 일반사업시행 : 189개면(1,418억원) ○ 8개군('92까지 95개군 수립) ○ 60千燈('92까지 177千燈 설치(66%)) ○ 집단마을지구 용지매입, 주택건설지원
합계	214,715	

자료 : 농림수산부 농어촌개발국

1993년의 추진계획을 살펴보면 정주권개발투자재원을 안정적으로 확보하여 내실있는 사업이 추진될 수 있도록 하기 위해 '92년에 38개면에 1,320억원이 지원되었던 것에 비해 '93년에는 189개면에 1,990억원이 지원될 예정이다. 또한 농어촌의 생활환경과 생산기반 등이 잘 조화된 집단마을 조성사업을 지속적으로 추진하고자 하며 15개지구에 108억원을 투입할 예정이다.

10. 農地改良組合 運營改善

농지개량조합은 용수공급과 시설유지관리, 농지개량사업수행 등의 기능을 담당하고 있다. 수리답의 경우 전체 988천ha에서 농조가 518천ha(52%)를 관리하며 그리고 시군에서 470천ha(48%)를 관리한다.

농조는 그 규모가 다양하고, 관리면적이 5천ha미만인 소규모 조합도 74개나 된다. 이의 통합 등을 통한 효율적이고 집중적인 수리답 관리가 요청된다. 농민들이 부담하고 있는 조합비는 10a당 벼 5kg으로 이는 농가가 평균 0.55ha의 농지를 가지고 있다고 할 때 30천원을 각 농가가 부담하는 셈이 된다.

<표 2-13> 農地改良組合 運營 現況

組合數	灌溉面積	組合員數	農組任職員	'93豫算規模(億圓)			
				組合費	自體收入	國庫補助金	計
個 106	千ha 518	千名 921	名 4,347	270	586	902	1,758

자료 : 농림수산부 농어촌개발국

11. 海外農業開發 技術協力 및 用役事業

1950년대 60년대에는 외국으로부터의 기술원조 일변도이었다. 1957년의 ICA원조로부터 시작하여 UNDP, FAO, Colombo계획 등에 의해 미국, 화란, 일본 등의 기술원조를 받았다.

우리기술진의 해외진출이 시작된 것은 1970년 2월 세계은행에 농업진흥공사가 국제기술용역단체로 등록되면서부터 가능했다. 이를 계기로 우리나라도 다른 개도국에 대한 기술지원과 기술협력을 할 수 있게 되었고 국제무대에서 기술용역 참여도 적극적으로 나설 수 있었다. 여타 개도국과의 기술 및 경제협력의 일환으로 월남에 농업사절단이 파견된 것은 이미 1967년 3월이었다. 동남아 개발도상국을 중심으로 농업개발 및 물관리에 대한 기술교육훈련을 실시한 것은 1976년부터인데 이는 1989년까지 계속 시행되었다. 그리고 1972년부터 해외기술용역사업이 전개되고 있다. 우리 기술진에 의한 용역사업의 규모는 1989년말 현재 수주용역비 32,244천 dollar이고, 연인원 3,754인/월명에 이르는 인력이 동원되었다.

12. 技術研究事業

광복이후의 열악한 상황하에서도 농업진흥공사의 전신인 토지개량조합연합회의 기술진에 의해 각종 시설물의 설계를 위한 실험이 1960년대까지 실시되었다. 그러나 본격적 연구사업의 실시는 1975년부터 80년까지에 걸쳐 이루어진 농지보전시험 연구부터라고 할 수 있다.

1963년 이래 1989년까지 298개의 연구과제에 8,564백만원(국고보조 41%, 농지기금 36%, 농어촌진흥공사자체자금 22%)의 연구비가 투입되었는데 농업기술연구에 참여한 기관과 연구자가 많지만 연구실적의 60%내외를 농어

촌진흥공사가 차지하고 있다는 것이 하나의 특징이라고 할 수 있다.

2.1.3 外國의 農業生産基盤事業 關聯政策의 動向

1. 日本의 農業生産基盤事業

일본도 우리나라와 같이 경영규모의 영세성, 생산성 향상의 둔화, 전문 경영인 감소와 노동력의 노령화, 농산물수급의 불균형 등으로 농업발전과 농촌건설에 어려움을 겪고 있다. 또한 거세지고 있는 개방화에 대비해야 하는 처지도 같다.

일본에서의 농업 생산기반투자사업이 구체적으로 틀을 갖추고 시행되기 시작한 것은 1960년대부터였다. 그 동안의 식량증산 위주의 농정에서 탈피하여 1963년부터 농가의 경영규모확대와 전업농가의 자립경영 기반을 조성하기 위한 「圃場整備」라는 새로운 제도를 도입하여 생산기반투자사업을 추진하였던 것이다. 이후 1970년대 초부터는 쌀의 생산과잉현상이 나타나 생산기반투자사업에 稻·田 전환대책사업이 병행되어 추진되었으며, 이와 함께 포장구획을 30a 이상으로 확대하는 것을 비롯, 농용지의 범용화 조성과 전작을 위한 조건 정비사업이 실시되었다. 동시에 그 기간 동안 휴경제도와 그에 따른 보상제도가 실시되었으며, 또한 농촌의 주거환경시설부지 및 공공용지의 확보 등을 목적으로 농용지 및 비농용지를 대상으로 창설환지 제도를 도입하여 농촌의 토지이용 질서화를 꾀하기도 하였다.

1972년에는 농촌생산기반정비사업과 농촌생활환경기반정비사업을 결합시킨 농촌기반종합정비사업이 농촌 취락을 기초단위로 하여 그 취락권의 생산기반 및 생활환경을 정비하기 위해 실시되었으며, 그 다음해인 1973년에는 농촌생산기반정비사업과 농촌환경기반정비사업에 농촌환경시설정비사업을 결들인 농촌종합정비모델사업이 종합적이고 계획적으로 실시되었다.

그리고 1979년에는 지역농업의 조직화, 농업후계자의 육성, 농업용지의 확고한 이용, 지역농업의 복합화, 농업생산환경조건의 개선, 자원의 종합적 이용 등을 내용으로 지역농업의 유기적 결합을 추진하는 자원종합정비 방식인 농촌지역농업구조개선사업이 추진되었다.

1980년대에 와서는 농촌지역에 안정된 취업기회를 확보하고 관광농업을 도입하며 공장유치 등을 목적으로 관광개발 및 공장도입추진사업, 농업의 복합생산 및 농산가공시설정비사업, 살기 좋은 생활환경 및 지역사회 추진 사업 등을 내용으로 하는 농촌지역 정주촉진대책사업이 실시되어 왔다.

최근에는 새로운 여건변화에 적응하기 위해 농업생산의 재편성을 위한 「신농정」계획을 1992년부터 추진하고 있으며, 이 계획의 일환으로 토지이용형 농업의 체질강화 및 농업·농촌의 건전한 발전을 도모하기 위해 그 기초조건인 농업생산기반의 계획적인 정비를 도모하고 있다. 특히 포장정비는 환지를 수반하는 광역적인 종합사업으로 인식하면서 농지를 경영단위로 집단화하고, 우량농지를 확보하며, 도로·수로·공공용지·택지 등의 용지를 계획적으로 배치하는 등 지역개발과 토지이용질서 확립 및 기타 관련 사업 등을 연계시키는 핵심수단으로 삼고 있다.

이상에서 볼 때 일본은 과거에서부터 농업 생산기반정비를 위한 사업을 지속적으로 추진해 왔고, 그 과정에서 나타난 단점과 장점, 역기능과 순기능을 사업에 반영하여 사업의 방향과 목표를 계속 수정하면서 변화되어 왔음을 알 수 있다.

2. 臺灣의 農業生産基盤事業

대만에서 우리나라의 농업 생산기반사업에 해당하는 사업은 농지증척사업인데, 대만에서 이 사업은 농업발달과 지역사회건설을 하기 위한 사업으로 추진되었다. 이 사업을 이해하기 위해서는 먼저 대만의 토지제도를 살

펴볼 필요성이 있다. 대만의 토지제도는 농업을 경영하는 농민에 대하여 토지의 소유권 보장과 농민에 대한 국공유지를 대부 또는 매각을 통한 농지규모의 확대, 조세감면조례를 통한 소작인의 경작권 강화 등 경자유전의 원칙을 확고히 하는데 초점이 맞추어져 있다. 이러한 토지제도의 뒷받침하에 농지증척사업이 농업경영 향상과 농지의 집단화 및 농업기계화를 목적으로 추진되었다.

이후 1981년에는 경영규모의 확대, 용자지원제도의 강화, 집단영농의 추진, 경지정리사업의 확대, 기계화 영농의 추진 등을 내용으로 하는 제2차 토지개혁이 실시되었다.

대만의 경지정리사업은 농업생산성 향상과 경영의 합리화에 목적을 두고, 대상구역은 농경지 및 앞으로의 개발을 요하는 지역으로 하되 참여대상자는 대상구역내의 토지소유자 및 기타 권리자로 하고 있다. 사업규모는 하나의 지구가 100ha 내외를 기준으로 하며, 표준구획은 20ha 이상으로 크게 잡고 있다. 신청절차는 해당지역 농민의 자발적인 신청과 때에 따라서는 직권을 사용하는 방법을 병행하고 있으며, 사업기간은 4년을 기준으로 하고 있다.

대만은 좁은 국토를 보다 효율적으로 이용하기 위해 산간경사지의 개발과 이용이 보다 중요한 과제로 대두되고 있어 최근에는 중산간경사지의 수질개선과 토양의 보전 및 이용계획에도 주력하고 있으며, 치산과 홍수예방 대책에도 심혈을 기울이고 있다. 특히 대만 정부는 매년 많은 예산을 주요 식량작물생산지의 수리시설 건설과 보수에 투입하고 있으며, 농촌의 생활환경개선에 주력하여 농촌의 의료건설비를 비롯한 도로, 마을환경 및 복지시설을 확충하고 농민의 주거환경 개선에도 장기저리자금을 융자하여 많은 성과를 올리고 있다.

3. 西歐國家들의 農業基盤造成事業

서구에서의 농업기반조성사업은 우리나라의 경우와는 달리 경지정리 중심의 단순한 사업이 아니라 해당지역의 토지이용질서의 확립과 생활여건 개선 및 자연환경보호 등 지역의 종합개발차원에서 사업을 실시하며 그 사업의 한 부분으로써 농업기반조성사업을 추진하고 있다. 따라서 해당지역의 자연환경, 농업여건, 사회·경제적 여건, 주변 지역과의 관계 등이 모두 농업생산기반정비사업에 반영되어 지역사회를 조화있게 재구성하도록 추진되고 있으며, 이에 따라 사업 실시 후의 역기능도 적은 편이다.

서구에서의 농업기반조성사업의 특징은 농산물 공급이라는 단순한 경제적 기능 외에 사회·정책적 기능 및 사회·후생적 기능을 결합한 종합적인 사업으로서 추진되어 왔다는 점을 들 수 있다. 서구의 농업기반조성사업은 경제적 측면에서 토지생산성과 노동생산성 향상을 통해 역내 농산물 수요를 충족시키고 국제경쟁력을 제고시키는 방향으로 시행되었으며, 이에 사회·정책적 측면에서 국민 定住의 場의 창조, 조화된 국토의 이용, 활력있는 지역사회의 형성 등의 목적과 사회·후생적 측면에서 자연환경보전, 경관유지, 위락의 장을 제공한다는 목적 등이 결합된 종합적인 지역사회개발사업의 성격을 띠면서 추진되어 온 것이다. 최근에는 농업의 환경보호기능이 중시되고 지역사회의 균형발전이라는 측면이 이전보다 더욱 강조되면서 기존의 농업기반조성사업에 대한 재검토가 이루어지고 있다.

현재 서구의 농업기반조성사업에서 공통적으로 찾아볼 수 있는 것은 농업 및 생산활동은 농산물을 생산하는 경제활동만이 아니고 사회·경제적 활동과 생태학적 기능을 모두 포함하고 있는 산업으로 인식하고 있다. 때문에 이를 뒷받침해주는 농업기반조성사업도 종합적 공간개발 차원에서 농산물의 생산이라는 것 외에 농촌지역에 있어서의 자연의 경관을 유지케 하고 국토를 가꾸며, 농촌주민만이 아니고 국민전체에 쾌적성을 주는 방향으로 추진되어야 한다는 인식이 지배적으로 퍼져 있다. 즉, 서구에서는 농업 자

체를 위와 같은 목적을 달성하기 위한 복합적인 인간의 생산활동이라고 정의하고 있는 것이다.

이러한 사회활동기능을 충족하기 위해서 각 나라마다 다소의 차이가 있기는 하나 농업과 농촌정비를 하나의 일관되고 종합적인 사업으로 추진하고 있으며, 따라서 이 부분의 사업비를 국가공공 전사업비의 5-10%로 목표치를 삼고 75-100%를 국고에서 보조(잔액은 지방공공단체에서 지불)하여 시행하고 있다. 또한 농업기반조성사업이 국민경제에 미치는 영향을 충분히 고려하여 전국민의 자산형성이라는 측면에도 역점을 두어 실시하고 있다. 농지개발과 그 정비사업을 추진할 때에는 농업생산성과 특히 勞動 省力性 향상이라는 점에 중점을 두어 기획 시행되며, 부락배수사업·상수도·도로망 정비 등의 사업은 주거생활여건 개선과 지역사회 전체에 대한 사회자본의 확충을 통한 지역경제의 활성화에 초점을 두어 추진하고 있으며, 이러한 사업에 대해서는 국가가 사업비의 75%이상을 보조해주고 있다. 농지개발과 개량사업의 기간이 되는 시설(댐, 하천개수, 해안보전 등)에 관해서는 대부분 국가가 직접 사업을 맡아 시행하며, 유지 관리도 직접하는 경우가 많다. 또한 국가가 직접 투자하지 않는 말단 시설부분의 정비와 소규모사업, 소규모 단체가 시행하는 작은 규모의 정비사업에 대해서는 국가가 사업비의 40-70%를 보조해주며, 상환기간과 이자도 각 나라마다 다소의 차이가 있기는 하나 보통 20년 이상의 상환기간에 0-6%의 이자로서 용자해 사업시행주체가 소규모 농업기반조성사업일지라도 안정적으로 시행할 수 있도록 해주고 있다. 이러한 농업과 농업기반조성사업에 대한 기본적인 철학이외에 근래에 와서는 자연에 가까운 경역의 보전이 증시되고 있으며, 옛 것과 전통있는 것을 지키자는 정책의 한 일환으로써 추진되고 있다.

다른 한편 잘 정리되고 정성껏 다듬어져 있는 농지, 목양지 등이 인간의 심리와 정서에 긍정적인 영향을 주고 있으며, 농업토목사업이 이 점을 반영하여 시행되어야 한다는 견해도 있다. 그 하나의 예가 농업용 배수로로

처음 건설시 자연과 조화되도록 건설하여 농촌지역의 미관을 한층 아름답게 하기 위하여 처음부터 농업토목사업에 이를 고려해야 하며, 새로 구축하는 농업용 저수지도 그 주변의 자연경관과 조화있게 구축하여 방치된 자연 자체의 미관보다 더 한층 아름다운 경치를 만들 수 있도록 추진되어야 한다는 것이다. 이러한 견지에서 서구에서의 일반적인 농업토목사업이 진보되어가고 있다.

네델란드와 이탈리아를 제외하고는 대규모 농업용수개발사업을 한 예가 없는 서구 각국에서는 농업토목사업으로서 밭농지의 구역정리사업이 주가 되고 있으며, 농촌의 정비사업으로서는 농도, 촌락정리, 상하수도 및 전기 정비사업 등이 중심사업으로 추진되고 있다. 그리고 또 농업생산성 향상을 위해서는 대형기계의 도입이 필수적인데, 이를 위해서 농도의 균일포장과 농도정비사업이 적극적으로 추진되고 있으며 이에 따라 농촌지역의 도로망이 크게 확충되고 있고 지역사회의 활성화에도 큰 기여를 하고 있다.

서구 각국에서는 농업이라는 산업과 이를 뒷받침하는 일반농업토목사업이 잘못 시공될 경우 자연과 환경을 오히려 파괴할 수도 있다는 점을 고려하여 사업추진상 자국 전체를 일종의 국민정주 및 생활환경 개선을 위한 기반으로 간주하고 이를 목표로 해서 시공하고 있다는 공통점이 있다. 이러한 이유로 인해 서구에서의 농업토목사업은 농촌정비사업 내지 자연공원 조성사업으로 인식되고 있다.

2.2 農業生産基盤事業 關聯政策 및 豫算의 問題點

2.2.1 關聯政策의 問題點

1. 問題의 認識

그 동안 실시되어온 농어촌 생산기반투자사업은 주로 평야지대의 논을 중심으로 비교적 활발히 진행되어 왔으며 생산 증대와 부존자원의 유희화 방지에 상당히 큰 기여를 하였다. 뿐만 아니라 생산기반투자사업은 농촌주민의 생활환경을 개선하였고, 국토와 자연환경의 보전 및 국토의 균형발전과 농어촌 지역사회의 유지에 나름대로의 기여를 해온 것으로 평가되고 있다.

최근 들어 우리 농업은 상대적으로 더욱 크게 위축되고 있으며, 이런 이유로 과도한 이농과 농촌의 공동화가 진행되고 있다. 동시에 국제식량수급이 불안정하며 급속한 국제화 및 개방화에 직면하게 되어 이에 대한 다각적인 대응이 필요한 실정이다. 그러나 지금까지의 농업생산기반사업은 현재 우리 농업이 직면하고 있는 이러한 새로운 여건변화를 수용하기에는 미흡하기 그지없는 실정이어서 최근의 농업과 농민문제를 해결하기 위한 새롭고 적절한 대책 마련이 절실하다.

그 동안 우리 농업에 대해 외부적으로는 국제화·개방화가 급속하게 진전되었으며 농업 내부적으로는 농업노동력의 급속한 감소와 노령화 및 여성화가 진행되고 있다. 농업을 둘러싼 경제여건 및 사회여건이 과거에 비해 많이 바뀌었고, 기존의 생산기반투자사업이 단지 구획정리와 토지생산성을 높이는 방향으로 진행되어 왔다는 현실인식을 바탕으로 한 반성의 목소리도 있어 왔다. 이와 함께 생산기반투자사업이 지역의 전체적인 발전계획과 함께 환경보호적 차원에서 이루어져야 한다는 농업에 대한 새로운 인식의

변화 등으로 인해 생산기반투자사업의 방향전환의 필요성은 그 어느 때보다도 크게 제기되고 있는 실정이다.

먼저 농업을 둘러싼 제환경의 변화를 살펴보면, 근래에 들어 다자간 협상을 비롯해 각종의 국제협상을 통해 농업의 국제화가 급속하게 진전되고 있으며, 이에 따라 우리 농업의 국제화 필요성도 그 만큼 높아지게 되어 더이상 과거와 같이 국내 수요만 충족시키면 되는 농업으로 남아있을 수 없게 되었다. 또한 세계 식량수급전망도 불투명하고 국제 농산물가격의 상승이 예상되고 있어 식량의 자급기반 확보가 더욱 절실해지고 있다. 그리고 농업 내부적인 여건도 많이 변화였는데 농업노동력은 과거와 비교해 볼 때 빠른 속도로 고령화·여성화되고 있으며, 이에 따른 노동력의 省力化가 농업의 지속적 유지 및 국제경쟁력 있는 농업으로 성장하기 위한 필수적인 조건이 되고 있다. 이와 함께 도시화·공업화에 따른 비농업용 토지의 수요가 급증하여 농지의 잠식률이 매우 높아져 해마다 농업용 농지가 줄어들고 있는 상황에 처해 있기 때문에 토지의 효용을 더욱 높일 수 있는 영농의 필요성이 증대되고 있다.

최근에는 농지자원·수자원·토양자원 등의 자연자원이나 생태계를 보존하는 환경보전이 농어촌 생산기반투자사업에서 도외시할 수 없는 중요한 문제라는 인식이 널리 확산되고 있는데 농지는 농업생산에서 가장 중요한 생산요소 중의 하나임에도 불구하고 앞서도 잠깐 언급했듯이 비농업용 토지의 수요 급증으로 인해 해마다 감소추세에 있고, 또한 정부의 농업진흥지역 지정으로 인해 지정에서 제외된 농지 중 많은 부분이 휴경할 것으로 예상돼 장래의 불확실에 대한 대비차원에서 또 농업의 환경보호차원에서 농지자원에 대한 특별한 배려가 요구되고 있다. 그리고 수자원의 경우 도시화와 공업화에 따른 오염으로 인해 수자원 보존의 필요성이 크게 제기되고 있는데, 농업용수는 공업용수 및 생활용수와 같은 타용도의 수자원과의 경합문제도 있어 수자원의 보존과 함께 그의 합리적인 이용에 대해서도 관심이 크게 고조되고 있다. 토양자원의 경우는 경사진 밭에서 특히 심각하다. 토양의 유실은 지력의 저하만이 아니라 수자원의 오염, 생태계 파괴,

자원의 황폐화 등의 원인이 되고 있으므로 이를 고려한 농업기반시설정비에 대한 배려가 요구된다. 또한 논의 경우는 각종 화학비료와 화학약품의 과다한 사용에 의한 토양의 산성화와 함께 지력의 저하가 큰 문제로 대두되고 있다. 위와 같은 농지자원·수자원·토양자원 등의 자연자원에 대한 보존을 고려하지 않은 생산기반투자사업은 생각할 수 없으며, 앞으로의 농어촌 생산기반투자사업은 환경보호와 생태계의 보전이라는 측면을 반드시 고려해야 할 것이다.

단순히 많은 자원을 들여 생산기반시설의 확충 정비를 시도한다고 해서 그 투자가 투자한 만큼의 효과를 얻는 것은 아니다. 어떤 때는 비효율적인 투자가 되어 소기의 성과를 전혀 얻을 수도 있다. 그러므로 생산기반투자사업이 투자한 만큼의 효과를 거두기 위해서는 토지이용질서나 생활환경의 정비를 포함하는 종합적인 농촌정비사업의 일환으로 다루어져야만 할 것이다.

현 시기의 생산기반투자사업은 위와 같이 농업 내·외적인 여건이 많이 변화하였다는 인식과 또한 장래의 생산기반투자사업이 환경보호 및 지역경제의 활성화라는 문제와 무관하게 시행될 수 없다는 인식을 바탕으로 계획되고 시행되어야 한다.

성공적인 결과를 얻기 위한 농업생산기반사업과 관련된 한국농업의 당면과제는 적정 자급률을 유지할 수 있는 농경지의 확보문제, 확대되고 있는 유향경지의 생산화와 경지이용률 감소속도 완화문제와 함께 노동생산성 향상을 목표로 한 농경지의 물성적인 조건을 개선하는 문제를 들 수 있다. 이러한 목표는 물론 국내외의 환경과 여건을 충분히 고려하면서 정책에 반영되어야 한다.

우리나라 생산기반사업이 더욱 성공하기 위해서는 성공적인 외국의 사례를 참고하는 것도 도움이 될 것이다. 성공적인 외국의 농업기반사업은 우리나라의 경우와는 달리 용수개발이나 경지정리 중심의 단순한 사업이 아니라 해당지역의 토지이용질서의 확립과 생활여건 개선 및 자연환경보호 등

지역의 종합개발차원에서 사업을 실시하고 있으며, 그 사업의 한 부분으로서 농업기반사업을 추진하고 있다. 따라서 해당지역의 자연환경, 농업여건, 사회·경제적 여건, 주변 지역과의 관계 등이 모두 농업생산기반사업에 반영되어 사업의 시행을 통해 지역사회를 조화있게 재구성할 수 있도록 추진되고 있다.

외국의 성공적인 농업기반사업은 경제적 측면에서는 토지생산성과 노동생산성 향상을 통해 국내 농산물 수요를 충족시키고 국제경쟁력을 제고시키는 방향으로 추진되고 있다. 또한, 사회정책적 측면에서는 국민 定住의 場의 창조, 조화된 국토의 이용, 활력있는 지역사회의 형성 등을 목적으로, 그리고 사회후생적 측면에서는 자연환경보전, 경관유지, 위락의 장을 제공한다는 목적의 실현에 초점을 맞춘 『종합적인 지역사회개발사업』의 성격을 띠면서 추진되고 있다. 최근에는 농업의 환경보호기능이 중시되고 지역사회의 균형발전이라는 측면이 이전보다 더욱 강조되면서 기존의 농업기반사업에 대한 재검토가 이루어지고 있다.

현재 서구의 농업기반사업에서 공통적으로 찾아볼 수 있는 것은 농업 및 생산활동이 농산물을 생산하는 경제활동만이 아니고 사회·경제적 활동과 생태학적 기능을 모두 포함하고 있는 산업으로 인식되고 있다는 것이다. 때문에 이를 뒷받침해주는 농업기반사업도 종합적 공간개발 차원에서 농산물의 생산이라는 것 외에 농촌지역에 있어서의 자연의 경관을 유지케 하고 국토를 가꾸며, 농촌주민만이 아니라 국민전체에 쾌적성을 주는 방향으로 추진되어야 한다는 인식이 지배적으로 퍼져 있다. 즉 농업기반사업이 국민경제에 미치는 영향을 충분히 고려하여 전국민의 자산형성이라는 측면에도 역점을 두고 농업기반사업을 실시하고 있는 것이다. 농지개발과 그 정비 사업을 추진할 때에는 농업생산성과 특히 勞動 生産性 향상이라는 점에 중점을 두어 기획 시행하며, 부락배수사업·상수도·도로망 정비 등의 사업은 주거생활여건 개선과 지역사회 전체에 대한 사회자본의 확충을 통한 지역

경제의 활성화에 초점을 두어 추진하고 있다.

2. 既存 農業生産基盤事業의 限界

그간 정부가 오랜 기간 농업용수개발사업을 실시했음에도 아직 농지의 수리화도 제대로 안 된 면적이 많다. 이와 함께 토양의 보전, 배수개선을 통한 경지의 범용화, 토층개량 등은 거의 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

도농간의 성장격차가 더욱 심화되고 있으며 개방화에 따른 국제경쟁력 강화가 시급함에도 이를 개선하는데 필요한 노동생산성 제고에는 그동안의 생산기반투자사업이 이렇다할 기여를 하지 못했음이 사실이다. 구획정리만 하더라도 농지의 집단화와 지하배수의 개선이 도외시된 단순한 구획정리에 지나지 않았기 때문에 노동생산성 향상에는 큰 성과를 거두지 못했다. 이런 상태로는 정보화 및 개방화 시대에 부응할 수 있는 노동생산성 향상은 기대하기 어려울 것이다.

예전과는 달리 농지, 수자원, 토양자원 등의 자연자원이나 생태계를 보존하는 환경보전이 농어촌 생산기반투자사업에서 도외시할 수 없는 중요한 문제로 등장하고 있다. 그러나 기존의 생산기반투자사업은 이 점을 등한시켰거나 아니면 아예 무시하고 이와 역행하는 방향으로 사업을 추진한 것도 사실이다. 따라서 환경요인을 고려하는 사업의 시행이 필요하다.

생산기반사업이 단순한 단일 사업의 시행보다는 토지이용질서나 생활환경의 정비를 포함하는 농촌정비사업의 일환으로 다루어져야만 투자사업의 효과가 제대로 발휘될 수 있을 것이다. 그러나 이 부분이 그동안 다소 소홀하게 다루어져 왔음도 기존 농업생산기반사업의 한계로 지적될 수 있다.

그동안 농업기반사업에 적지 않은 자금이 투하된 것은 사실이지만 대부분의 사업에서 자금부족을 겪어야 했고, 이러한 투자자금의 제약 때문에

기반조성은 아직도 미흡한 상태에 있다. 1946년부터 1990년까지의 45년간에 걸쳐 농업기반개발에 투자된 투자비는 총 6조 3,155억원으로 이를 1990년 가격으로 환산하면 9조 2,064억원에 이른다(농림수산부, 1992). 1965년 전천후농업용수원개발사업이 수립된 이후 일정규모 이상의 투자가 년차적으로 보장되었고, 1986년부터 農漁村綜合對策이 추진되면서 투자규모는 비교적 빨리 증가하였다. 이렇게 적지않은 자금이 자원되었지만 이는 효과적인 사업성과를 기대하기에는 다소 미흡한 수준이었다. 45년간의 주요사업 실적을 보면 사업별로 대별했을 때 농업용수개발과 대단위 농업종합개발 및 경지정리사업이 주축을 이루고 있다. 하지만 이들 사업 모두가 아직 미흡한 상태에 있고, 대부분의 사업이 예산부족으로 투자의 효율성이 저하되고 있는 실정이다.

〈표 2-14〉 農業基盤開發 主要 事業實績 總括(1946-1990)

事業別	地區數	開發面積	事業費	事業構成比率	備考
		ha	百萬元	%	
計	47,019	4,955,616	4,823,876	100.0	
農業用水開發	33,615	1,229,745	1,475,765	30.6	
農組	2,272	376,549	1,024,651	21.2	1946-1990
小規模	32,343	434,117	202,347	4.2	1950-1990
地下水		419,079	248,767	5.2	1966-1990
大單位農業	12	109,869	1,200,546	24.9	1970-1990
開墾	710	187,543	53,155	1.1	1957-1986
干拓	109	18,352	294,892	6.1	1946-1990
耕地整理	5,690	487,744	1,373,434	28.5	1964-1990
排水改善	247	44,485	237,969	4.9	1975-1990
改補修	5,782	2,443,439	120,941	2.5	1949-1990
防潮堤修築	854	434,439	67,174	1.4	1966-1990

자료 : 농림수산부, 『한국농업기반개발45년사』(1992)

농업용수의 경우는 내한 능력 3년빈도이하 시설이 48%(471천ha)에 이르고 있으며, 농업진흥지역내의 미개발 면적만 하더라도 82천ha에 달한다. 더구나 발용수 灌溉率은 12.8%로 대상면적 211천ha중 겨우 27천ha이 개발된 상태에 불과하다. 그리고 설치되어 있는 대부분의 기존 용수로(84%)가 흠수로 되어 있어 물관리의 효율성이 극히 떨어지는 상태여서 이에 대한 조속한 대응이 요구되는 실정이다. 1992년까지의 경지정리 시행면적은 623천ha로 총답면적의 46.7%인데 목표면적인 100만ha의 62.3%정도에 불과한 실정이다. 농업진흥지역 안에서만 하더라도 154천ha가 아직 경지정리가 안된 상태로 있다. 뿐만 아니라 경지정리 완료지역 중에서도 100천ha는 재경지정리가 필요한 실정이다.

특히 앞에서 언급된 바와 같이 농업기반사업에는 적지않은 예산이 투입되었다. 하지만 투자된 예산은 효과적인 목적달성에는 다소 미흡한 수준이었다. 따라서 예산 부족에 따른 공사기간의 장기화로 투자의 효율성이 저하되고 있으며, 이로 인해 많은 민원을 야기하고 있다. 중규모 농업용수의 적정 사업기간은 5년이나 실제 실행사업은 12내지 13년이 소요되는 실정이라서 더욱 적극적인 정부의 지원이 필요하다.

2.2.2 主要事業別 問題點

1. 農業用水開發事業

농업용수개발사업의 주요문제점은 우선 농업용수개발사업이 '70년대이후 계속적으로 추진되어 왔으나 현재 내한능력 10년이상 頻度の 灌溉畝는 398천 ha로 전체 수리답면적의 40.3%에 불과한 실정이다. 또한 농업진흥지역 예정지중 수리불안전답은 82천ha이나 되며 이에 대한 신규개발이 필요하다.

대중규모 농업용수개발사업은 예산부족과 분산투자로 인해 공사가 장기화되고 있어 농민들의 불만을 야기시키고 있어 민원요인이 되고 있으며 이는 또한 사업지구의 공사에 차질을 줄 우려를 안고 있다. 예산부족과 분산투자로 인한 공사기간지연은 '81년의 3.5년에서 '93년에는 7.4년으로 늘어 평균 3.9년이 지연되고 있다. 또 지구당 지원액의 감소는 '89년의 12억원에서 '93년에는 6-7억원으로 43%의 지원액이 감소되어 공사기간을 지연시키는 주요한 원인이 되고 있다. 예산부족과 분산투자로 인한 사업기간의 장기화는 연장기간 사이 일어나는 단가인상 등으로 총사업비를 증가시키는 원인이 되어 더욱 효과적인 예산지원을 못하게 하는 원인이 되고 있다.

농업용수개발사업의 또다른 문제점으로는 농업용수개발이 農用水爲主로開發이 이루어져 밭用水開發이 심히不振하다는 것이다. '93년까지 밭용수개발에 27千ha가 이루어졌는데 이는 전체 對象面積 211千ha의 12.8%에 該當될 뿐이다.

환경요인을 고려하지 않은 농업용수개발로 농촌지역의 농업용수로 인한 수질오염이 증가되고 있으며 종합적이고 효과적이지 못한 개발로 인해 농촌지역에서는 생활용수와 축산용수 등에 용수자원의 부족을 느끼고 있다. 이로 인한 오염과 용수부족은 농어촌의 환경을 더욱 악화시키는 요인으로 작용하고 있다.

2. 排水改善事業

정부는 재해예방 차원에서 75년부터 배수개선사업을 실시하여 왔다. 그러나 '92년까지 상습침수면적 127천ha중 58천ha가 개발되었는데 이는 계획면적의 46% 개발에 불과하다. 이는 년평균 3천ha가 개발되었음을 의미하는데 '93년도의 경우 지구당 평균 5.6억원 지원(95개 지구)에 불과하기 때문에 사업완료 적정기간(3년)보다 평균 3-4년정도의 지연이 예상된다.

효과적이지도 조속하지도 못한 배수개선사업으로 인해 상당히 유리한 조건을 갖춘 자원들이 제대로 활용되지 못하는 경우도 많다. 일례로 농업용수가 풍부하고 교통등 농업여건이 좋은 저습답이 80천ha나 있는데 여기에 시설원예지를 조성하는 것이 용이하나 지하배수시설이 되지 않아 논으로만 사용되어 더욱 높은 수익을 올릴 수 있는 기회를 활용하지 못하고 있다.

3. 耕地整理事業

경지정리사업을 수행함에 있어 계획상의 예산단가가 실소요단가보다 낮아 사업추진에 심한 애로를 겪고 있다. '93년 봄마무리지구의 경우를 보더라도 예산단가가 실제집행에 필요한 단가보다 35,023백만원이나 부족하였다. 즉 예산단가는 14,910천원/ha이었는데, 집행계획단가는 16,685천원/ha이나 되었다.

년간 사업비시행물량이 년 2만ha로 상당히 과소하기 때문에 2001년까지로 계획된 사업목표달성이 어려울 것으로 보인다. 또한 현행경지정리 수준으로는 대형기계작업 및 공동영농방식에 未洽하다. 경지정리도 주로 논을 대상으로 하였기 때문에 요즈음 들어 그 중요성이 크게 부각되고 있는 밭작물의 수요증가에 대비한 밭기반정비사업은 매우 부진한 실정이다. 밭기반정비사업은 대상면적 200천ha중 '92까지 314ha를 추진했는데 여기서 '92년에 착공된 면적은 44ha에 불과하다.

경지정리사업의 문제점으로 지적될 수 있는 것으로 법령과 제도의 미비를 아울러 들 수 있다. 그리고 換地를 통한 농지의 집단화를 추구하는것이 필요하나 이도 매우 저조한 실정이다.

4. 改補修事業

한번 설치된 후 제대로 개보수되지 않은 노후수리시설이 농촌에는 과다

하여 매년 상승적인 재해가 발생되고 있다. 그러나 농조조합비(수세)인하와 국고보조지원 부족으로 인해 재정적인 뒷받침을 별로 받을 수 없게된 농조는 농조자체의 개보수에 미흡할 수 밖에 없다. 또한 수로의 대부분이 흙수로 되어 있어 漏水과다로 인해 말단부에는 원할한 용수공급이 곤란하며 수초제거 등 유지관리비 부담이 증가되고 있다.

5. 干拓事業

간척사업은 어업권 등 보상비의 과다한 증가로 사업추진에 차질이 초래되고 있다. 그리고 사업비 부족으로 인해 투자효과가 저조되고 있는데 이는 농지관리기금의 일부를 재정신탁함에 따라 투자자원이 축소된 때문이다.

간척사업은 광대한 지역에 걸쳐 환경에 변화를 주는 사업이기 때문에 사업의 시행 전에 그 사업의 시행으로 인한 결과를 제대로 평가하는 사전환경평가제를 실시하여 사업의 시행으로 인한 역효과를 최소한으로 축소하도록 해야 한다.

6. 大單位 農業綜合開發事業

대단위 농업종합개발사업은 그 규모에 비해 예산이 부족할 수 밖에 없어 사업기간이 장기화되어 투자효율성이 저하되고 있다. 그리고 수자원은 확보되어 있으나 평야부 개발지연으로 개발된 수자원을 충분히 활용하지 못하고 있는 실정이다. 또한 어업권보상 등으로 인한 사업비 대폭 증가로 사업 기대효과가 떨어지고 있다.

7. 農漁村 定住生活圈開發

농어촌정주생활권 개발사업은 그 취지와는 달리 사업효과가 가장 두드러지게 드러날 수 있는 농어촌도로정비에 치중되는 경향을 띠고 있다. 그나마 이는 내무부의 지방양여금 도로사업과 중복되고 있다.

종합적이면서도 집중적인 투자가 되어야 함에도 불구하고 분산투자가 이루어져 이로 인해 사업성과에 대한 가시화가 잘 안되고 있는 것도 정주생활권개발에서의 문제점이다. 그리고 사업시행이 너무 단위사업위주로 시행되고 있어 종합적인 시각에서의 개발 접근이 미흡하다.

8. 農地改良組合 運營改善

농지개량조합을 운영하는데 지불되는 정부재정부담이 과중되고 있으며 이러한 부담의 증가에도 불구하고 농조운영에 대한 지원은 미흡한 실정이다. 조합비외의 부족경비가 매년 증액 지원되고 있어 정부재정에 부담으로 작용하고 있으며 국고보조가 종전의 조합비수준에 못미쳐 조합운영이 어려움을 겪고 있다. 그리고 농조 직원의 처우가 지방공무원 수준에도 못 미쳐 직원들의 사기와 열의가 떨어지고 있다.

용배수로의 대부분이 토공으로 되어 있어 물 손실이 클 뿐만 아니라 유지관리와 보수에 많은 인력과 경비가 소요되고 있어 조속한 조치가 필요하다.

농조개량조합을 운영하는데 있어 등장하는 문제점으로 비농조구역과 농조구역간의 형평성 문제가 있다. 비농조구역은 농조구역보다 부담이 커서 민원을 야기시키고 있는데 비농조구역의 평균부담액은 4.6kg/10a인데 이중 28천ha(66천호)는 평균 9.8kg부담을 부담하고 있으며 심한 지역은 20kg 이상 부담하는 곳도 있어 큰 형평성 문제를 낳고 있다.

2.3 農業生産基盤事業 關聯政策의 改善方案

2.3.1. 農業生産基盤事業 方向轉換의 必要性

최근 들어 장기 식량수급사정이 불투명한 가운데 농산물 수입개방이 가속되고 있고, 농업의 가치와 한국농업의 가능성에 대한 시각차가 상존하는 가운데 과도한 이농으로 농촌의 지역사회가 와해 위기를 맞고 있다. 그러나 지금까지의 농업생산기반사업은 현재 우리 농업이 직면하고 있는 이러한 새로운 여건변화를 수용하기에는 미흡하기 그지없는 실정이다.

그 동안 농업 외부적으로는 국제화·개방화가 급속하게 진전되었으며 농업 내부적으로는 농업노동력의 급속한 감소와 여성화가 진행되는 등 농업을 둘러싼 경제여건 및 사회여건이 과거에 비해 많이 바뀌었고, 기존의 생산기반투자사업이 단지 구획정리와 토지생산성을 높이는 방향으로 진행되어 왔다는 반성의 목소리도 있어 왔다. 이와 함께 생산기반투자사업이 지역의 전체적인 발전계획과 함께 환경보호적 차원에서 이루어져야 한다는 새로운 인식의 변화 등으로 인해 생산기반투자사업의 방향전환의 필요성은 그 어느 때보다도 크게 제기되고 있다.

1. 農業을 둘러싸고 있는 諸環境의 變化

먼저 농업을 둘러싼 제환경의 변화를 살펴보면, 근래에 들어 다자간 협상을 비롯해 각종의 국제협상을 통해 농업의 국제화가 급속하게 진전되었고 이에 따라 우리 농업의 국제화 필요성도 그 만큼 높아지게 되어 더이상 과거와 같이 폐쇄적인 농업으로 남아있을 수 없게 되었다.

또한 농업 내부적인 여건도 많이 변화였다. 농업노동력은 과거와 비교해 볼 때 빠른 속도로 고령화·여성화되었으며, 이에 따른 노동력의 省力化가 농업의 지속적 유지 및 국제경쟁력 있는 농업으로 성장하기 위한 필수적인

조건이 되었다. 그 뿐만 아니라 도시화·공업화에 따른 비농업용 토지의 수요가 급증하여 농지의 잠식률이 매우 높아져 해마다 농업용 농지가 줄어들고 있는 상황에 처해 있다.

국제 식량사정도 불투명하기는 마찬가지이다. 더구나 국제 농산물 시장의 교란요인 늘 잠재해 있다. 더구나 남북통일에 대한 대비도 시급한 실정이다. 따라서 식량의 자급기반 유지는 더욱 커지고 있다.

이러한 농업을 둘러싸고 있는 경제·사회여건의 변화 속에서 우리 농업의 생존을 위해서는 현재 우리 농업이 안고 있는 구조적인 취약성을 극복하고 농업의 개방화에 따른 국제경쟁력을 확보하기 위한 생산기반투자사업이 필수적이라고 볼 수 있다.

2. 既存의 生産基盤投資事業에 대한 再吟味の 必要性

그러나 기존의 생산기반투자사업은 국제화·개방화·정보화 시대에 대응할 수 있는 방향으로 진행되어오지 않았다. 국제화·개방화에 대응하기 위해서는 토지생산성뿐만 아니라 노동생산성의 제고가 필수불가결한 조건이 된다.

그럼에도 그 동안의 생산기반투자사업은 토지생산성 향상에만 치중되었을 뿐 농업기계화 기반정비를 통한 노동생산성 제고에는 이렇다 할 기여를 하지 못했다. 즉, 기존의 생산기반투자사업은 구획정리와 수리화를 통해 토지생산성을 향상시키기 위한 전략에만 집중하여 투자하였다. 그러나 그 대상은 밭보다는 논 중심이었으며, 농업조건이 불리한 지역보다는 조건이 상대적으로 유리한 평야지대 중심으로 이루어져 왔다. 그럼에도 불구하고 현재까지 수리화도 제대로 안 된 논 면적이 상당히 많고, 농업의 기계화를 위한 생산기반도 불충분한 상태이며, 비교적 근래에 경지정리가 끝난 지역도 국제화·개방화에 부응하기에는 미흡한 실정이다.

그뿐만 아니라 토양의 보전·배수 개선을 통한 경지의 범용화 및 토층개량 등은 거의 이루어지지 못하고 있다. 그 외에도 구획정리사업을 추진하

면서 농지의 집단화와 지하배수의 개선, 주변 환경과의 관계 등이 도외시된 채 사업이 진행되었고, 그나마도 평야지대의 논 중심으로 진행되어 노동생산성 향상에는 별다른 성과를 거두지 못했다.

이런 상태로 현재 우리 농업이 직면하고 있는 정보화 및 개방화·국제화 시대에 부응할 수 있을 것이라고 기대할 수는 없다.

3. 環境 및 資源保存의 必要性 增加

한편, 최근에는 농지자원·수자원·토양자원 등의 자연자원이나 생태계를 보존하는 환경보전이 농어촌 생산기반투자사업에서 도외시할 수 없는 중요한 문제라는 인식이 널리 확산되고 있다.

농지는 농업생산에서 가장 중요한 생산요소 중의 하나임에도 불구하고 앞에서도 잠깐 언급했듯이 비농업용 토지의 수요 급증으로 인해 해마다 감소추세에 있고, 또한 정부의 농업진흥지역 지정으로 인해 지정에서 제외된 농지 중 많은 부분이 휴경할 것으로 예상돼 장래의 불확실에 대한 대비차원에서 또 농업의 환경보호차원에서 농지자원에 대한 특별한 배려가 요구되고 있다.

수자원의 경우 도시화와 공업화에 따른 오염으로 인해 수자원 보존의 필요성이 크게 제기되고 있으며, 공업용수 및 생활용수와 같은 타용도의 수자원과의 경합문제도 있어 수자원의 보존과 합리적 이용에 대한 관심이 크게 고조되고 있다. 또한 토양자원의 경우는 경사진 밭에서 특히 심각한데 토양의 유실은 지력의 저하만이 아니라 수자원의 오염, 생태계 파괴, 자원의 황폐화 등의 원인이 되고 있으며, 논인 경우는 각종 화학비료와 화학약품의 과다한 사용에 의한 토양의 산성화와 함께 지력의 저하가 큰 문제로 대두되고 있다.

따라서 위와 같은 농지자원·수자원·토양자원 등의 자연자원에 대한 보존을 고려하지 않은 생산기반투자사업은 생각할 수 없으며, 앞으로의 농어촌 생산기반투자사업은 환경보호와 생태계의 보전이라는 측면을 반드시 고

려해야 할 것이다.

4. 生活環境整備事業과 連繫할 必要性的의 增加

또한 생산기반투자사업이 투자한 만큼의 효과를 거두기 위해서는 토지이용질서나 생활환경의 정비를 포함하는 종합적인 농촌정비사업의 일환으로 다루어져야만 했음에도 이 부분이 그 동안 소홀하게 다루어져 온 것이 사실이다. 즉, 기존의 농어촌 생산기반투자사업은 평야지대의 논을 중심으로 지역적 특성과 차별성을 무시한 채 전국적으로 획일적인 방법으로 추진되어 왔다. 이에 따라 생산기반사업에는 지역별 특성이 전혀 고려되지 않았다는 단점과 함께 논과 밭 사이의 불균형, 평야지대와 산간지대 및 조건불리지역과의 불균형을 심화시켰다는 지적을 받고 있다.

서구 제국에서는 이미 오래전부터 농어촌 생산기반사업을 지역의 종합적인 정비계획에 포함시켜 지역의 전체적인 토지이용질서와 함께 생활환경개선 및 지역의 균형발전이라는 차원에서 지역별로 특색있게 추진되어 왔음을 볼 때 우리 나라에서의 생산기반사업도 위와 같은 방향으로 추진되는 것이 바람직하다고 생각된다.

따라서 현시기의 생산기반사업은 위와 같이 농업 내·외적인 여건이 많이 변화하였다는 점, 또한 장래의 생산기반사업이 환경보호 및 지역경제의 활성화라는 문제와 무관하게 시행될 수 없다는 점 등을 충분히 고려하여 보다 효율적인 투자사업이 될 수 있도록 사업의 방향전환을 모색할 필요가 있다고 본다.

2.3.2 農業生産基盤事業의 發展方向

1. 勞動生産性的의 提高에 焦點을 맞춘 生産基盤事業

산업화 및 개방화 압력에 대응하여 자생력 있는 농업으로 육성 발전시키

기 위해서는 생력화의 기틀을 마련함으로써 노동생산성을 제고시키는 데에 생산기반투자사업의 초점이 맞추어져야 한다. 이를 위해, 모든 농경지에 대한 경지정리가 하루 속히 이루어져야 함은 물론이고 경지의 大區劃化, 배수불량답의 地耐力 강화, 農道構造의 개선, 수리시설의 첨단화, 물 관리의 省力化, 시설유지관리의 省力化, 換地를 통한 경지의 집단화 등이 이루어져야 할 것이다. 뿐만아니라 토지생산성 향상을 위한 토양의 보전, 토양 토층 개량, 지하배수 개선을 통한 경지의 범용화와 밭경지정리 및 수리화 등은 노동생산성 향상에도 큰 보탬이 되리라고 본다. 규모화, 기계화 영농에 의한 구조개선 조기실현으로 경쟁력 있는 농업기반을 조기에 구축해야 하며 분산되어 효과적이지 못한 투자방식에서 투자효율 증대를 위한 선별적이면서도 집중적인 투자를 도모해야 한다. 또한 단순한 논생산기반 확충이 아니라 점점 그 중요성을 더해가는 밭작물 수요에 대응하기 위한 밭生産基盤을 整備 확충해야한다. 그래서 밭작물의 경쟁력을 제고시켜 개방화와 국제화시대에 대비하여야 한다.

가. 勞動生産性を 提高시킬 수 있도록 하는 事業의 推進

그 동안의 생산기반사업이 경지정리 중심으로 토지생산성 향상에만 집중되어 왔던 점을 감안하여 장래의 생산기반투자사업은 토지생산성 제고와 함께 노동생산성 제고의 방향으로 추진될 필요성이 있다. 이를 위해 그 동안 논에 집중되었던 경지정리 및 수리화가 평야지대의 논뿐만 아니라 산간지대와 밭이 많은 지역까지 확대 실시되어야 하며, 경지의 수리화에 필요한 농업용수의 확보를 위한 방법이 강구되어야 할 것이다.

이와 함께 토지의 교환분합·공평성이 보장되는 환지·재경지정리사업 등을 통해 경지를 大區劃化하고 영농유형별·작목반별·작물단지별·영농단체별로 경지의 집단화를 꾀해야 하며, 농작업에 대형농기계를 도입하고 작업상의 능률 향상을 위해 農道構造의 개선 및 농도의 확장과 포장 등이 필수적이다.

이와 함께 과거의 생산기반정비사업이 용배수 시설과는 무관하게 추진되어 왔다는 사실을 감안하여 농경지의 용배수 시설 및 수질오염 방지시설은 물론 영농유형별 특성에 맞는 용배수로 설치와 시설정비까지도 고려한 종합적인 투자사업이 되어야 할 것이다. 아울러 인력에 크게 의존하고 있는 물 관리의 省力化 및 시설 유지 관리의 省力化, 용수시설의 구조물화를 통한 물관리의 효율화 추구, 노후화된 각종 수리시설의 개조 및 보수를 통한 용수 공급의 원활화, 수리시설의 원격화·자동화를 통한 용수시설의 첨단화 등이 이루어져야 할 것이다(김철기, 1992).

나. 土地生産性 向上에도 寄與할 수 있도록 하는 事業의 推進

기존의 생산기반사업이 토지생산성 향상에 초점이 맞추어져 추진되었음에도 불구하고 현재에도 국제화·개방화·정보화 시대에 부응할 만한 수준에는 미흡한 것이 사실이기 때문에 장래의 생산기반사업은 토지생산성 향상에도 충분한 고려를 해야 할 것으로 생각된다.

이를 위해서는 무엇보다도 토양의 보전, 토양 토층의 보존 및 개량, 배수불량답의 地耐力 강화, 암거배수 및 시설관개배수를 통한 경지의 범용화가 필요하며, 우리 나라에서는 매우 미흡한 실정인 밭의 경지정리 및 수리화도 토지생산성뿐만 아니라 노동생산성 향상에 큰 보탬이 되리라고 본다. 특히 밭의 경우 수리화를 포함한 종합적인 생산기반정비투자사업은 사계절 농산물 생산이 가능하도록 하여 농가소득의 연중 평준화에 기여할 뿐 아니라 식품에 대한 수요가 다양해지고 복잡해지고 있는 현대인의 소비패턴에도 부응할 것으로 기대된다. 그 외에도 수리화와 배수시설 개선 등을 통한 경지의 범용화는 농민에게 보다 많은 작목선택의 기회를 제공할 뿐 아니라 작목체계의 변화와 함께 지력을 보존하는 역할을 해 궁극적으로는 토지생산성은 물론 노동생산성도 제고시키게 될 것으로 기대된다.

2. 資源 및 環境保全에 寄與하는 生産基盤事業

자원 및 환경보존을 위해서는 먼저 우리나라가 유지해야 할 영농규모나 생산기반의 확보목표가 설정되어야 하며, 이 목표를 달성하기 위해 농지자원·수자원·토양자원 등을 적절히 유지 관리하는 방안이 생산기반투자사업에 반영되어야 한다.

식량안보, 환경보전 등 한국농업에 부여된 경제적 및 비경제적인 역할을 계속적으로 수행해 나가기 위해서는 필수적인 생산요소인 농지를 어떤 규모로 유지 확보해 나갈 것인가 하는 거시적인 농지확보와 보전의 목표가 설정되어야 한다. 아울러 이 목표를 달성하기 위한 농지자원, 수자원, 토양자원 등을 적절히 유지 관리하는 방안이 생산기반투자사업에 반영되어야 한다. 아울러 환경오염으로부터 농업을 보호할 수 있는 여건을 구비함과 동시에 농업도 환경보전에 기여하는 지속적 농업을 위한 기틀을 마련하는데도 특별한 관심을 쏟을 필요가 있다.

가. 農地資源의 安定的 確保와 保存.

冒頭에서 언급한 바와 같이 농지자원은 휴경과 타용도로의 전환으로 갈수록 부족문제가 심각해지고 있다. 게다가 농지자원이 현저히 부족한 현상에서 일부 우량농지만이 농업진흥지역으로 지정되어 비진흥지역에 위치하고 있는 농지자원의 상당부분이 휴경 내지 타용도로의 전환이 예상됨에 따른 농지자원의 부족문제는 더욱 심각해질 것으로 예상된다.

따라서 이를 감안하지 않은 채 생산기반정비사업이 시행될 경우 입지가 불리한 열등농지는 주변농지의 생산환경 악화와 노임의 상승으로 인해 생산성이 급속히 저하될 것이며 이는 곧 농지의 휴경화로 연결돼 홍수나 산사태와 같은 재해의 위험이 증가할 뿐 아니라 국토의 황폐화로 이어질 것이다.

농지자원은 국민식량의 확보라는 문제뿐만 아니라 담수기능 및 환경보호기능 차원의 문제와도 연관되어 있기 때문에 결코 간과해서는 안될 부분이다. 따라서 농지자원이 환경에 미치는 순기능을 인정하여 농지의 타용도로의 전환을 최대한 억제하고, 지역별·영농유형별·작목반별·농촌조직별로 농

지를 집단화함과 동시에 농지의 범용화를 추진하여 열등농지도 생산에 이용함으로써 가능한 한 모든 농지가 지속적으로 생산에 이용되도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

나. 水資源의 保護와 農業用水의 安定的 確保

농지자원의 확보문제와 더불어 수자원 이용방법 및 보존 보호대책이 생산기반투자사업에 반영되어야 한다. 최근 들어 국민의 소득향상으로 양질의 수자원에 대한 욕구가 증가하고 있고, 농어촌의 공업화에 따라 공업용 수자원에 대한 수요도 급증하여 수자원의 보존과 더불어 농업용 수자원의 확보가 사회문제로 대두되고 있어 이에 대한 대책을 포함한 생산기반정비사업의 방향전환 필요성이 증가하고 있다.

이를 해결하기 위해서는 먼저 소형관정 위주의 개발사업에서 탈피하여 저수지 건설, 댐 건설, 지하수 개발 등과 같은 사업을 통해 가용용수자원을 안정적으로 확보할 수 있어야 하며, 또한 농업용 수자원이 생활폐수나 공업폐수로부터 오염되는 것을 방지할 수 있는 대책이 강구되어야 한다. 이와 함께 용수를 필요로 하는 지역까지 안정적이고 효율적으로 공급하기 위해서는 관개시설을 구조물화하고 통수단면을 확대하여 누수를 방지하고 적기에 필요로 하는 지역까지 충분한 공급이 이루어지도록 할 필요가 있으며, 수자원 이용형태도 일회성 이용에서 재이용시설을 채택한 복수적·복합적 이용으로 그 이용형태를 전환할 필요성이 있다.

다. 土壤資源의 保存

토양자원 중 특히 밭의 경우는 앞서도 언급했듯이 토양의 유실에 의한 피해가 심각한데, 농지자원 자체의 지력 저하라는 문제뿐만 아니라 하천의 수자원 오염이라는 문제까지 유발시키기 때문이다.

이를 방지하기 위해서는 밭의 경지정리가 조속히 추진되어야 하며, 특히 경사가 심한 밭의 경우는 우선적으로 실시할 필요가 있다. 이와 아울러 밭의 수리화에 필요한 기반도 구축되어 밭의 범용화에도 힘을 기울여야 할

것이다. 논의 경우는 과다한 시비와 함께 과다한 농약 사용으로 인해 공극 구조의 변화, 토양의 산성화 및 오염물질의 누적 등이 문제가 되고 있는데, 이를 해결하기 위해서는 토층 개량, 깊은 경운, 유기질 비료의 사용 확대 등을 실시하여야 한다.

따라서 생산기반사업은 이러한 자원들을 안정적으로 확보할 수 있는 방향으로 실시됨과 동시에 이러한 자원들이 공업화와 도시화에 따른 영향으로 인해 오염되고 상실되는 것을 방지하는 차원에서 생산기반사업이 실시되어야 할 것이다. 그러므로 장래의 생산기반사업은 주위환경으로부터 농업을 보호할 수 있는 여건을 구비함과 동시에 농업이 농지자원의 보호, 수자원의 보존과 토양자원의 보존 등 농업을 둘러싸고 있는 주변환경을 보존할 수 조건을 마련하여 지속가능한 농업의 기틀을 구축하는 방향으로 실시되어야 할 것이다.

3. 地域均衡開發에의 寄與하는 生産基盤事業

논이 많은 평야지대 중심의 획일적인 생산기반사업이 아니라 지역균형발전 차원에서 각 지역의 토지이용계획에 따라, 토양 부존자원과 입지상의 조건에 따라, 영농유형별 특성에 따라 지역별 특색있는 생산기반투자사업이 되어야 하며 같은 지역 내에서도 다양한 영농유형을 개발하는 것이 필요하다. 특히 지역의 균형발전 차원에서 농업여건이 불리한 지역에 대해서는 간이경지정리등을 통해 소규모 기계화 생산기반을 구축하고 농외소득원을 개발하는 등 생산기반투자사업의 특별 배려가 있어야 할 것이다.

이를 위해서는 많은 노동력을 필요로 하는 밭 중심지역부터, 산간지역 및 중산간지역과 같이 농업여건이 불리한 지역부터 경지정리사업과 함께 생산기반투자사업을 우선적으로 실시할 필요가 있으며, 이를 통해 논과 밭, 그리고 산간지역과 평야지대 사이에 존재하는 불균형을 조속히 보완하여 영농유형별·지역유형별 균형발전을 꾀하는 것이 바람직하다.

또한, 생산기반사업 실행 시 구획정리 및 수리화를 통해 농업생산성만을

향상시키기 위한 사업에만 치중할 것이 아니라 해당지역 농민들의 생산조직과 유통조직의 활성화에도 관심을 기울여 지역의 경제 활성화도 함께 도모하여야 할 것이다.

이를 위한 한 방법으로 농도의 확장과 포장 그리고 농도 구조를 개선하는 방법이 있는데, 농도가 지역과 지역을 연결해줄 뿐 아니라 농산물의 시장유통에도 중요한 변수가 되며 농기계작업의 효율성에도 중요한 영향을 미친다는 점을 감안하면 농도가 지역활성화에 미치는 영향은 매우 중요하다고 볼 수 있다. 그러나 과거에 완공된 농도의 경우 폭이 좁고 노면이 균일하지 않을 뿐더러 농도 자체가 불량시공된 것이 많아 대형농기계의 이동과 작업에 어려움이 있으며 지역에서 생산된 농산물의 수송과 유통에도 지장이 많다는 점을 고려하면 지역경제의 활성화를 위해서는 무엇보다도 농도의 확장 및 포장과 함께 농도 구조의 개선이 절실히 필요하다 하겠다.

4. 生活環境改善과 連繫하여 推進하는 生産基盤事業

농용지와 비농용지의 혼재에서 비롯되는 환경악화를 방지하고 농촌에서의 비농업용지에 대한 수요를 적절히 충족하기 위해서는 생산기반사업을 정주생활권 개발사업과 연계하여 실시할 필요가 있으며, 특히 토지이용의 합리적 질서의 형성이 매우 중요하다고 본다. 또한 농촌지역 생활환경개선은 생산기반정비와 연계하여 추진함으로써 생활환경개선과 농업기반 및 소득기반조성을 동시에 도모할 수 있도록 하여야 한다.

정주생활권 개발사업은 농어촌 지역의 취락에 대한 종합적인 정비계획으로 마을 연계도로의 신설 및 확장을 비롯하여 마을회관, 농촌공원, 취락배수시설, 집하장 등과 함께 제반 편의시설과 문화시설 등을 모두 포함하는 사업이므로, 지역 특성에 맞고 사업의 투자효과를 극대화하며 해당지역 토지이용질서의 합리화를 위해서 앞으로의 생산기반투자사업은 해당지역의 정주생활권 개발사업과 병행하여 실시하는 것이 바람직하다. 즉, 장래의

생산기반정비사업은 생산기반정비뿐만 아니라 정주생활기반 그리고 유통시설 및 문화·복지시설과 같은 생활환경개선사업과의 연계하에 추진될 필요성이 있다는 것이다.

2.3.3 適切な豫算이 뒷받침되는 生産基盤事業

앞에서 언급하였듯이 그동안 농업기반사업에 적지 않은 돈이 투입된 것은 사실이지만 대부분의 사업에서 자금부족을 겪어야 했으며, 이러한 투자자금의 제약 때문에 생산기반조성은 아직도 미흡한 상태를 면하지 못하고 있다.

한국농업을 둘러싼 여러가지 여건변화를 감안할 때 농업생산기반사업은 단순히 농업구조개선에 도움을 주는 차원에서 접근해서는 안되며, 여건변화에 걸맞는 기반정비가 이루어지지 않은 곳에서는 농업생산 자체가 불가능하다는 인식의 바탕 위에서 농업정책이 이루어져야 한다. 농업생산기반조성은 농업생산이나 농어촌 지역사회의 유지를 위한 일종의 하부구조이다. 이와 같은 하부구조가 구축되지 않고서는 농업의 구조개선이나 농어촌 지역사회의 활성화를 기대할 수가 없다. 그리고 일단 농업생산기반이 제대로 이루어지면 구조개선이나 지역사회의 활성화는 시장기구에 맡겨 적어도 상당부분은 스스로의 조정기능에 의해 달성되기 마련이다. 따라서 합리적인 기반조성의 바탕 위에서 구조개선이나 농어촌 활성화를 논의하는 것이 순서다.

선진국들은 벌써 오래 전부터 농업생산기반에 심혈을 쏟아왔기 때문에 탄탄한 생산기반을 갖추고 있다. 농업생산 기반의 확충없이 이들과 경쟁하여 이긴다는 것은 애초부터 불가능한 일이다.

한국농업에 부여된 경제적 및 비경제적 역할을 계속적으로 수행해 나가기 위해 필요한 거시적인 농지의 확보와 보전의 목표를 설정하고, 이를 달

성하기 위해 필요한 농지의 생산기반은 예상되는 어떠한 여건변화하에서도 충분히 제기능을 발휘할 수 있는 모습으로 정비한다는 의지가 예산의 배정에 반영되어야 한다.

정부투자의 우선 순위 선정에 있어 농업의 비교역적 가치가 제대로 반영되어야 하며, 앞으로 전개될 국제화 시대에 한국농업이 계속 유지 발전하기 위해 기본 조건이 되는 농업생산기반사업이 마땅한 평가를 받아야 한다.

최근의 생산기반사업 관련예산이 상대적으로 증가하고 있는 것은 사실이지만 농지관리기금과 지방양여금까지 합해 연간 1조원 남짓한 예산은 처리해야 할 사업물량이나 사업의 긴박성에 비추어 보면 턱없이 부족한 실정이다.

주어진 예산액을 기준으로 사업계획이 짜여지는 것이 아니라 수행해야 할 사업량을 국민경제적인 시각에서 파악하고, 이 사업량을 기준으로 예산이 배정되는 배려가 필요하다. 농업생산기반사업은 농업은 물론이고 국민경제의 지속적인 발전이나 국민생활환경의 쾌적성을 유지하기 위해서는 절실하고 시급한 사업이기 때문이다.

그런데 농업생산기반사업은 일반 여타 사업과는 달리 민자의 동원이 어려워 적극적인 재정적 뒷받침없이 추진자체가 불가능하다는 점도 깊이 인식할 필요가 있다. 아울러 사업의 투자효율을 높이기 위해서는 구체적인 개별사업별로 적절한 예산이 확보되어야 하고, 관련사업의 사업시행부서 및 사업예산집행기관의 일원화가 이루어질 필요가 있다. 또한 시행과정상의 예산절감 노력도 마땅히 경주되어야 할 것이다.

2.3.4 主要 事業別 改善方案

1. 農業用水開發

용수개발계획에서는 기존의 대규모시설위주의 사업에서 중소규모의 저수지와 지하수를 개발하여야 하며 이를 통하여 충분한 용수를 확보해 나가고, 각종 하수로부터의 수질오염을 방지해 나가야 한다. 용수로를 기존의 흙수로에서 콘크리트 개거화 또는 관수로화하여 물손실을 최소한으로 줄이는 한편 물관리의 집중화와 자동화를 도모할 필요가 있다.

농업용수위주의 단순한 사업에서 多目的 農漁村用水 綜合開發方式으로 漸次的으로 轉換하여 더욱 효율적인 사업시행을 이루도록 해야하며 이를 통한 농어촌의 생활환경개선도 도모해야 한다.

수리답면적을 988천ha에서 2001년까지는 최소한 진흥지역은 완전히 개발하여야 할 것이다. 그렇게되면 수리답은 '92년 988ha(총답면적비율 74%)에서 2001년에는 1,070천ha가 되어 총답면적 대비비율로 81%가 된다. 이를 위해서는 농업진흥지역 82천ha를 추가로 개발해야 한다.

농업용수개발사업에 대한 투자효과를 증대시키고 공사기간 지연으로 인한 민원을 해소하기 위해서 그리고 시행사업의 가시적인 개발도모를 위하여 신규개발을 되도록이면 억제하고, 현재 시행 중인 지구는 조기에 완공하는 것을 원칙으로 하여 사업을 추진해야 할 것이다. 또한 대소규모 농업용수위주로 개발하되 위약한 발기반정비에 대한 투자를 더욱 확대하여 발생기반에 대한 최소한의 정비를 이루어야 한다.

2. 排水改善

풍부한 농업용수자원을 가지고 있으며 교통조건도 좋아 시설농업이 가능

한 저습답 80천ha에 대하여 地下暗渠, 배수관로설치 등 지하배수개선사업을 조기에 실시하여 논밭겸용의 범용화 농지를 조성하도록 해야 한다.

재해위험이 있는 상습침수지에 대하여는 2001년까지 잔여면적 66천ha 개발 완료를 추진하여 재해위험을 없애도록 해야 한다.

3. 耕地整理

경지정리사업은 대상지역의 자연적·사회적·경제적 여건과 경지의 단지화 집단화 등을 고려하여 경구의 대형화, 용수로의 관수로화, 급배수 계통의 자동화, 암거배수 및 경지의 범용화, 집단환지 및 창설환지 그리고 통년사업방식의 채택 등의 방향으로 시행되어야 한다.

단순히 경지정리를 하는 일반경지정리사업과 함께 필지의 규모화 및 농로의 확·포장을 함께 하는 재경지·정리사업을 병행하여야 하며 재경지정리사업에 대한 확대 추진이 필요하다.

더욱 효과적이면서도 공사기간 내에 사업을 시행할 수 있도록 경지정리에 필요한 예산단비를 현실화해야 한다. 즉, 집행단가를 기준으로 해서 예산이 편성되도록 노력해서 원활하고 조속한 사업 시행이 될 수 있도록해서 농민들이 겪는 고통을 최소화하도록 해야 한다. 그리고 예산의 뒷바침하에 년간 사업시행물량을 확대하여 계획한 기간 내에 사업 목표가 달성될 수 있도록 추진 해야 한다.

경지정리 사업 중에서도 그 효과가 큰 경지종합정비사업과 재경지정리사업을 확대 시행해야 한다. 그리고 농업진흥지역내에 위치한 경지에 대한 경지정리를 우선적으로 추진해야하는데 '98까지 농업진흥지역내에 있는 잔여면적 154천ha를 완료하도록 해야 한다.

논기반증심에서 개방화된 농업환경에 적응하기 위한 대책의 일환으로 발기반에 대한 정비사업을 적극 지원할 수 있는 대책을 강구하도록 해야 한

다. 지금까지 발생산기반에 대한 투자가 너무 없었기 때문에 받기반 정비
가 너무 취약하나 이는 또한 새로운 투자에 의한 효과를 극대화할 수 도
있는 이점을 가지게 해야할 것이다.

환지제도의 개선을 추진하여 농지의 집단화를 이루어 국제적으로 비교해
서는 영세한 규모이겠지만 효율적인 영농을 통한 경쟁력의 제고를 이룩하
도록 해야 할 것이다.

4. 農業構造改善 關聯事業

우선 경지의 교환분합과 집단화를 추진한다. 이는 영세한 소필지로 분산
된 농지조건하에서는 효율적인 경영을 기대하기가 힘들기 때문이다. 따라
서 소유경지의 교환분합과 집단화는 필수적이다. 여러 곳에 분산된 토지를
토지소유자의 거주지 중심으로 집단화시키는 집단환지방식으로 추구해 가
되 이를 위한 세제, 지가차이에 대한 지원 등 제도적인 뒷받침이 강구되어
야 한다.

농업구조개선 관련사업으로 농지범용화를 들 수 있다. 그러나 도입작
물, 경운방법, 물관리 방법 등과 토양특성이 농가와 경지마다 서로 다르므
로 이 부분에 대한 사전적인 조사나 연구가 필요하다. 따라서 구획의 형상
과 크기, 농도 배치, 배수로조직과 관개조직 등에 대한 치밀한 검토가 이
루어져야 한다.

5. 改補修事業

노후 수리시설과 방조제의 개보수사업을 지속적으로 추진해야 한다. 개
보수사업은 '92년 480개소에서 '93년에는 415개소로 사업시행지역 수는 줄
었지만 더욱 효과적인 사업의 시행이 가능할 것이다.

개보수 사업에서 다른 어떤 부분보다도 중요하고 시급한 것이 토공 용배 수로를 콘크리트 구조물로 개보수하는 것이다. 이는 효과적인 물관리와 배수로 관리를 가능하게 해야 한다.

6. 干拓事業

신규지구 착공을 억제하고 계속지구는 조기에 완공하도록 해야 한다. 또한 어업권 등 보상비는 적절한 보상이 이행될 수 있는 방안을 검토하여 사업시행으로 인한 해당지역국민의 피해를 최소화하도록 해야 한다.

계속지구의 조속한 완공을 위해 농지관리기금을 집중적으로 투자하는 방안을 적극 검토해야 할 것이다.

7. 大單位 農業綜合開發

사업비가 증가된 지구는 어업권 보상비를 조속 확정하고 경제적 타당성을 재평가한 후 사업을 진행하도록 해야 한다.

8. 農漁村 定住生活圈開發

정주권개발사업의 투자효과를 제고하는 방안을 강구해야한다. 발전가능성이 큰 중심마을에 대한 집중투자로 투자효과를 가시화하며 정주권개발사업을 실시하면서 정주권사업투자와 농림수산부 시책 및 타부처 투자간의 연계성을 강화하는 방안을 시도하도록 해야 한다.

농어촌 정주권개발사업과 함께 병행되어 추진되고 있는 집단마을조성사업을 더욱 적극적으로 추진해야 한다. 한계농지, 산지 등을 계획적으로 전용하여 여기에서 발생하는 개발 이익과 정부보조를 재원으로 해서 현대식

농촌마을을 건설하도록 한다. 이를 위해 지방양여금법시행령이 '92년12월 개정되었으며 주택신축용자금리에 대한 인하조치가 '93년 2월 기존의 8%에서 5%로 단행되었다. 집단마을조성사업은 농업생산기반과 소득증대기반 및 농산물유통시설 등을 연결해서 개발하는 방향으로 추진되어야 하며 농어촌 생활시설을 전원도시 정도의 수준으로 개선될 수 있도록 추진되어야 한다. 또한 현재 조성중인 사업지구에 대한 평가시설을 확보해서 효율적인 사업 시행이 되도록 해야 하고 미비한 점은 이의 보완을 추진토록 해야 한다.

농촌주택문제해결을 위한 기반을 조성함에 있어 원칙적으로 집단마을 조성사업의 틀내에서 계획적으로 추진하도록 해야 한다. 이를 수행함에 있어 농민부담을 될 수 있는 한 완화하도록 하며 사업시행에 있어 절차를 간소화하는 방안도 적극적으로 강구해야 한다.

농촌도로는 농촌생활과 농업생산에 기여할 수 있도록 하여야 하며 도로 폭의 확장과 적어도 간선농도까지는 포장이 이루어지도록 해야 한다.

9. 農地改良組合 運營改善

운영합리화를 통한 비용절감을 유도하는데 우선 표본조합을 선정하여 인력진단을 실시한 후, 조직과 인원의 합리적 조정방안을 강구해야 한다.

정부에서의 재정지원이 원활하지 못한 실정을 고려하여 수익사업을 활성화시켜 자립농조를 육성하도록 한다. 자립농조를 위한 시책의 일환으로 재정자립적립금제도를 설치하여 토지수용에 따른 보상금 등을 농조재정자립을 위한 재원으로 사용하도록 해야 한다. 그리고 사무실 임대, 위탁영농회사운영, 수리구조물 공장운영 등 다양한 수익사업 개발을 위해 제도의 개선을 추진하여 이를 위한 적극적인 금융지원을 제공해야 한다.

비농조구역의 초과부담에 대해서는 정부의 적절한 대책의 강구가 필요하다. 비농조구역의 5kg 초과부담 지원을 위해 정부예산에 반영하도록 요구

할 필요가 있다. 현재 예산당국에서 이들 요구가 반영되지 못해 비농조구역의 농민들이 상대적으로 불이익을 당하고 있고 또 민원을 야기하는 원인이 되기도 한다. 법을 개정하여 비농조 구역의 초과부담 지원을 명문화하는 것도 이 문제를 해결하기 위한 좋은 강구책이 될 것이다.

여 백

제3장 農業基盤整備事業 關聯法規 및 制度

3.1 農地 및 農業發展 關聯法規 現況과 問題點

3.1.1 農地 및 農業發展 關聯法規의 現況

1. 概觀

농업생산기반의 정비사업의 개념과 내용에 비추어 농촌과 농업발전을 위해 검토되어야 할 관련법규는 생산기반의 확충과 직결되는 농지관련법(상위법과 개별법)과 국가 및 농업발전을 위한 정부의 정책 및 계획과 관련하여 제정된 농업발전관련 개별법과 특별법이 있는 바, 주요 관련법의 제정에 대한 시대적 배경과 관련부분은 <표 3-1>에 요약된 바와 같으며, 토지이용측면에서 농지관련법과 기존법(계획)과의 관계 그리고 농업발전 관련법규의 기능별 관련내용은 <표 3-2>에 정리된 바와 같다.

<표 3-1>에서 보여주고 있는 바와 같이 농지의 소유와 이용, 관리, 그리고 농지의 보전에 직·간접으로 관련된 법은 10여개에 달하며 <표 3-2>에서 보여 주고 있는 바와 같이 관련법규간에 기능별 내용이 중복되어 규정되어 있다. 뿐만 아니라 <그림 3-1>에서 볼 수 있는 바와 같이 농지관련법규들은 국토건설종합계획법과 국토이용법의 하위법으로 농지의 보존과 개발은 상위법들에 의해서 일차적으로 규제 받게 된다. 위에 열거된 주요 농지 및 농업발전관련법규의 내용을 간단히 요약하면 다음과 같다.

〈표 3-1〉 주요 농지 및 농업발전 관련법

연대	법명칭(제정연도)	시대적 배경	주요 관련부분
1940	헌법 (1948) 농지개혁법 (1949)	사회질서 혼란 소작문제 표출	농지재분배 농지재분배
1960	국토건설종합계획법 (1963) 농업기본법 (1967)	국토의 종합적 이용 및 기획 필요 이농 급증, 농업위기	토지의 이용·개발 보전 농지세분화 방지등
1970	농촌근대화촉진법 (1970) 도시계획법 (1971) 농지의 보전 및 이용에 관 한 법률 (1972, 1975全) 국토이용관리법 (1972) 농지확대개발촉진법 (1975)	농업침체, 농촌나후 무계획적 도시확산 농지격감 국토이용의 난맥상 노정 농지감소	농지기반 조성 농지전용(농지개혁법 배제), 생산농지지역 지정 보전(절대농지, 대리경작), 이용(성실경작, 전용제한) 용도지역 지정: 경지지역, 농지수용 미간지 개발, 농지개발촉진지 역 고시(현재 98%고시 해제)
1980	농지임대차관리법 (1986)	임차지 급증, 임차료 급등 예상	임차료 규제, 농지관리위원회 설치, 농지매매증명 발급
1990	농어촌발전특별조치법 (1990) 농어촌진흥공사 및 농지 관리기금법 (1990) 농어촌구조개선특별회계법 (1991)	도농격차 심화, 수입 개발 압력, 농업위기 경영규모 영세, 농가소득저위 농수산물 수입개방압력, 투자지원 빈약	농업진흥지역 지정, 농업구조개선 농가경영규모 적정화 강구, 농지매매 임대차 사업 농지기반조성

주: 全은 全文改正을 말함.

자료: 한국농촌경제연구원, 농지관련법령 정비연구, 1992.

〈표 3-2〉 주요 농지 및 농업발전 관련법규의 기능별 내용

	소유	이용	개발	보전
헌법	◎	◎	◎	◎
국토건설종합계획법	—	◎	◎	◎
국토이용관리법	—	◎	◎	◎
농업기본법	◎	◎	◎	◎
농지개혁법	◎	○	○	○
농지의 보전 및 이용에 관한 법률	◎	◎	○	◎
농지임대차관리법	◎	◎	—	—
농어촌발전특별조치법	◎	◎	○	◎
농어촌진흥공사및 농지관리기금법	◎	◎	◎	○
농촌근대화 촉진법	○	—	◎	○
농지확대개발촉진법	○	○	◎	○
농어촌구조개선특별회계법	—	—	◎	—
도시계획법	—	—	—	◎

주: ◎ 관련성이 높은 것, ○ 관련성이 낮은 것, — 관련성이 거의 없는 것

자료: 한국농촌경제연구원, 농지관련법령 정비연구, 1992. p16. 참조

2. 農地關聯 上位法

가. 憲 法

헌법에는 상징적, 선언적 의미에서의 농지 및 농업발전 관련사항을 규정하고 있다. 해방이후 사회질서가 문란하고, 소작문제가 대두되자 1948년 제정된 제헌헌법 제86조에 “농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다.”고 규정하였으며, 그 규정에 따라 농지개혁법이 제정 되었다.

1987년 개정된 헌법에서는 농지 및 토지이용과 관련하여 “국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의

소작제도는 금지된다.”(제121조 제1항), “농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하여 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.”(제121조 제2항) 그리고 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.”(제122조)고 규정하고 있다.

나. 國土建設綜合計劃法

국토건설종합계획법은 국토의 자연조건을 종합적으로 이용·개발 및 보전하며, 산업입지와 생활환경의 적정화를 기하기 위하여 국토건설종합계획과 그의 기초가 될 국토조사에 관한 사항을 규제하기 위한 법률로 1963년 제정되었다.

건설부는 이 법에 근거하여 국토종합개발계획을 수립하고 있으며, 이 계획은 10년 단위로 국토개발에 관한 청사진을 제시하는 토지이용에 관한 최상위 국가계획으로 농지관련계획은 이 계획에 일차적으로 귀속되게 된다.(1992년 제3차 계획(1992~2001년) 수립, 발표).

다. 國土利用管理法

국토이용관리법은 1972년에 제정되었으며, 이 법은 국토건설종합계획의 효율적인 추진과 국토이용질서를 확립하기 위하여 국토이용계획의 입안·결정·토지거래의 규제와 토지이용의 조정 등에 관하여 필요한 사항을 정하기 위함에 그 목적이 있다.

이 법에서 농지와 관련된 내용은 용도지역의 지정(제6조, 제13조 3)과 토지거래허가 또는 신고제(제21조의 2, 3, 4, 7 등)에 관한 사항이며, 이 법에서 농지는 주로 경지지역에 속하는 답, 전, 과수원, 상전, 원예 또는 축산업 등에 이용되고 있거나 이용될 지역으로 규정하고 있다.

3. 農地 및 農業發展 關聯 特別法 및 個別法

가. 農業基本法

농업기본법은 1967년에 제정되었고, 이 법은 정부의 농업에 관한 기본 정책방향을 제시한 법률로 농업생산, 가격과 유통, 농업구조의 개선, 농촌복지 및 농업관련조직에 관한 내용을 포괄적으로 제시하고 있다.

이 법에서 농지와 관련된 내용은 생산기반의 확충과 정비, 농지의 개간·간척, 농지의 세분화 방지 등의 규정이 있다. 농업기본법은 헌법과 같이 선언적이고 상징적 의미를 갖는 법이기 때문에 시행령이나 시행규칙은 없으며, 각 조문에 대하여 필요시 개별법을 제정, 시행할 수 있는 기본법이다.

나. 農地改革法

농지개혁법은 농지의 재분배와 관련된 사항을 주요내용으로 하고 있으며, 제헌헌법 제 86조에 의해 1949년에 제정되었으며 이 법은 제헌헌법이 규정한 “농지를 농민에게 적정히 분배함”에 일차적인 목적이 있었다.

이 법률의 내용중 아직도 농가당 3ha를 언급한 규정(제6조 : “농가로서 자경 또는 자영하는 일가당 3정보 이내의 소유농지”는 국가에서 매수하지 않는다는 내용 등)은 소유한도를 규정하는 효력을 갖는 법률조항으로 해석되고 있으며 또한 농지매매시 농지매매증명(제19조, 동법 시행규칙 제 51조)에 관한 규정도 「농지임대차관리법」의 규정(제19조 및 동법 시행령 제23조 등)과 함께 계속 효력을 갖고 있다.

다. 農地의 保全 및 利用에 關한 法律

이 법은 1972년에 제정되었고, 1975년에 전문이 개정되었으며, 그 후에

도 다른 법률이 개정됨에 따라 몇 번 부분적 개정이 이루어졌다. 이 법이 제정될 당시에는 공업화가 진척됨에 따라 농지의 감소 및 유희화로 식량 증산이 한계에 부딪친 시대였으므로 이에 대처하여 농지의 전용을 규제하여 농업생산의 증진을 도모하는데 법제정의 목적이 있었다.

1970년대에 지속적인 식량자급을 통한 국민 식생활의 안정을 기하기 위해서 농지의 보전이 시급히 요청됨에 따라 농지보전의 필요성이 대두되었고 따라서 1975년 이 법의 전문개정시에는 절대농지의 지정·고시의 제도화, 농지전용시 주무부 장관과 농수산부 장관의 협의, 국무회의의 심의 등의 규정이 포함되었으며, 또한 절대농지를 전용시 전용면적 상당의 농지조성, 또는 조성에 소요되는 비용을 도지사에게 납부하도록 하는 농지조성비 납부제도 등을 도입하여 농지의 타용도로의 전환을 법적으로 크게 제한하였다.

그 후 1981년 개정시에는 농지의 절대면적 확보를 위하여 농지조성비용으로 농지기금을 설치하였으나 1989년 농어촌발전종합대책과 1990년 농어촌발전특별조치법의 제정과 1989년 이후 UR협상에 대비한 농수산물 수입 개방 분위기의 확산과 쌀 자급의 달성 등 주변여건의 변화로 농지전용에 대한 규제가 다소 완화되고 있다.

라. 農地賃貸借管理法

농지임대차관리법은 1986년에 제정되었으며, 이 법의 목적은 농지의 합리적 이용과 농업생산성을 높이기 위하여 농지의 임대차에 관한 사항을 규정함으로써 임대차계약 당사자의 권익을 보호하는데 두고 있다. 이 법은 그동안 사실상 인정되어 오던 농지임대차를 개별법으로 제도화했다는 데 그 의의가 있으며, 이 법이 제정되던 1986년의 임대차농지는 전체 농지의 31.5%에 달하는 674천ha였던 것으로 추정되었고, 사회 일부에서는 소위 「소작」에 관한 논란도 있었던 때였다.

이 법의 주요내용은 임대차계약시 서면계약원칙, 임대차계약 신고의무, 3년 이상의 임대차기간 설정, 임차료 상한 설정, 위탁경영, 농지관리위원회 설치운동, 농지매매증명 발급 등에 관한 것으로 1990년 9월 1일부터 시행되었으나 이 법의 제정 당시 예상했던 것과는 반대로 농지임차료가 상승하지 않아 아직 임차료 상한 설정 조항(제6조)과 임대차계약 신고 등은 시행되지 않고 있는 실정이다.

마. 農漁村發展特別措置法

농어촌발전특별조치법은 1990년에 제정된 법으로 농수산업의 구조를 개선하여 생산성을 향상시킴과 아울러 농어촌의 소득원을 확충하여 농어촌 생활환경을 개선함에 그 목적이 있었다.

이 법의 제정 배경은 1960년대부터 계속된 고도성장의 과정에서 상대적으로 성장 혜택을 적게 받은 농어촌이 수입개방압력 등 국제경제 여건의 변화로 어려움이 가중된 상황에서 농어촌 구조개선을 통해 도농간 소득격차를 해소하고 농촌지역의 복지를 증진시키고자 하는데 법제정의 주요 취지이었다.

농어촌발전특별조치법의 주요내용은 농수산업의 구조개선, 농수산물의 수급안정, 농외소득원의 개발촉진, 농어촌정주생활권 개발 등 농어촌의 소득향상과 복지향상을 위한 내용을 담고 있으며, 농지와 관련해서는 경영규모의 적정화, 농업진흥지역의 지정, 농지전용과 이용규제의 완화 등의 내용을 담고 있으며 이 법은 선언적 내용을 담고 있는 농업기본법 다음으로 농업전반에 걸친 광범위한 내용을 포괄하고 있다.

바. 農漁村振興公社 및 農地管理基金法

이 법은 농어촌발전특별조치법과 동시에 제정된 법으로 농가의 경영규모 적정화를 촉진하고, 농업생산기반의 조성·정비와 농어가의 소득 및 생

활환경개선을 기하는데 목적이 있으며, 이를 위해 기존의 농업진흥공사를 흡수하여 전업농가의 육성과 영세농의 전업지원사업을 담당할 농어촌진흥공사를 설립하고, 이에 소요되는 자금의 원활한 공급을 위하여 농지관리기금을 설치·운영하도록 하고 있다.

이 법에서 농지와 관련된 주요내용은 공사가 수행할 농지매매사업, 농지의 장기임대차, 농지구입자금의 지원, 전업농가의 지원, 농지의 교환·분합, 농지의 재개발 등이며 이 법은 농업구조개선 등에 관한 광범위한 내용을 담고 있는 농어촌개발특별조치법의 농지관련 내용을 집행하는데 있어서 필요한 보완법으로 볼 수 있다.

사. 農村近代化促進法

이 법은 1970년에 제정된 법으로 농지의 개량·개발·보전 및 집단화와 농업의 기계화에 의한 농업생산력을 증진시키고 농가주택을 개량함으로써 농촌근대화를 촉진하는데 목적을 두고 있으며 이 법중 농지와 관련되는 주요내용은 농지개량을 위한 관개배수시설·농업용 도로·기타 농지의 보전이나 그 이용에 필요한 시설의 설치·관리·변경 또는 폐합, 구획정리, 개답 또는 개전, 농업을 목적으로 하는 매립 또는 간척, 재해복구, 교환분합 등을 들 수 있다.

아. 農地擴大開發促進法

이 법은 1975년에 미간지를 농지로 개발함으로써 농작물의 증산과 국토의 효율적 이용을 도모하기 위해 제정된 법률로 특히 농지의 확대, 즉 농지개발과 관련된 법으로 이 법에 의거한 개발대상지중 농지개발예정지역은 개발촉진지역으로 결정·고시하고 있으나 최근 들어 미간지를 농지로 개간하는 것이 큰 실익이 없고, 개발전망이 높지 않을 뿐만 아니라 개발촉진지역으로 고시된 것들도 사유권의 침해 등의 문제를 야기시킴에 따라

1976년 고시된 157개 지역중 1991년 12월에 148개 지구(98%, 4,100만평)가 고시에서 해제된 실예가 있다.

자. 農漁村構造改善特別會計法

이 법은 1991년에 제정된 법으로 제정목적은 농림수산물의 수입개방에 대응하여 농림수산업의 경쟁력 제고하고 전문경영인력을 육성하는 등 농업구조개선사업을 촉진하고, 농어촌의 환경개선을 함으로써 농어촌의 활력을 증대시켜 나가기 위한 투자재원의 확보하자는데 두고 있다.

이 회계의 세입은 수입되는 농림수산물에 부과·징수되는 관세, 배합사료 및 축산기자재에 부과·징수되는 부가가치세, 농지와 산림의 전용에 따르는 전용부담금 등이며, 세출은 경쟁력 제고를 위한 농업기계화의 촉진, 농업기반조성, 농림수산물의 유통·저장·가공시설의 확충을 위한 경비 및 농어촌발전기금으로의 전출 등으로 구성된다. 이 법은 특히 농지와 관련하여 농지의 개발(개량), 즉 농업기반조성이 주요한 부분을 이루고 있다.

차. 都市計劃法

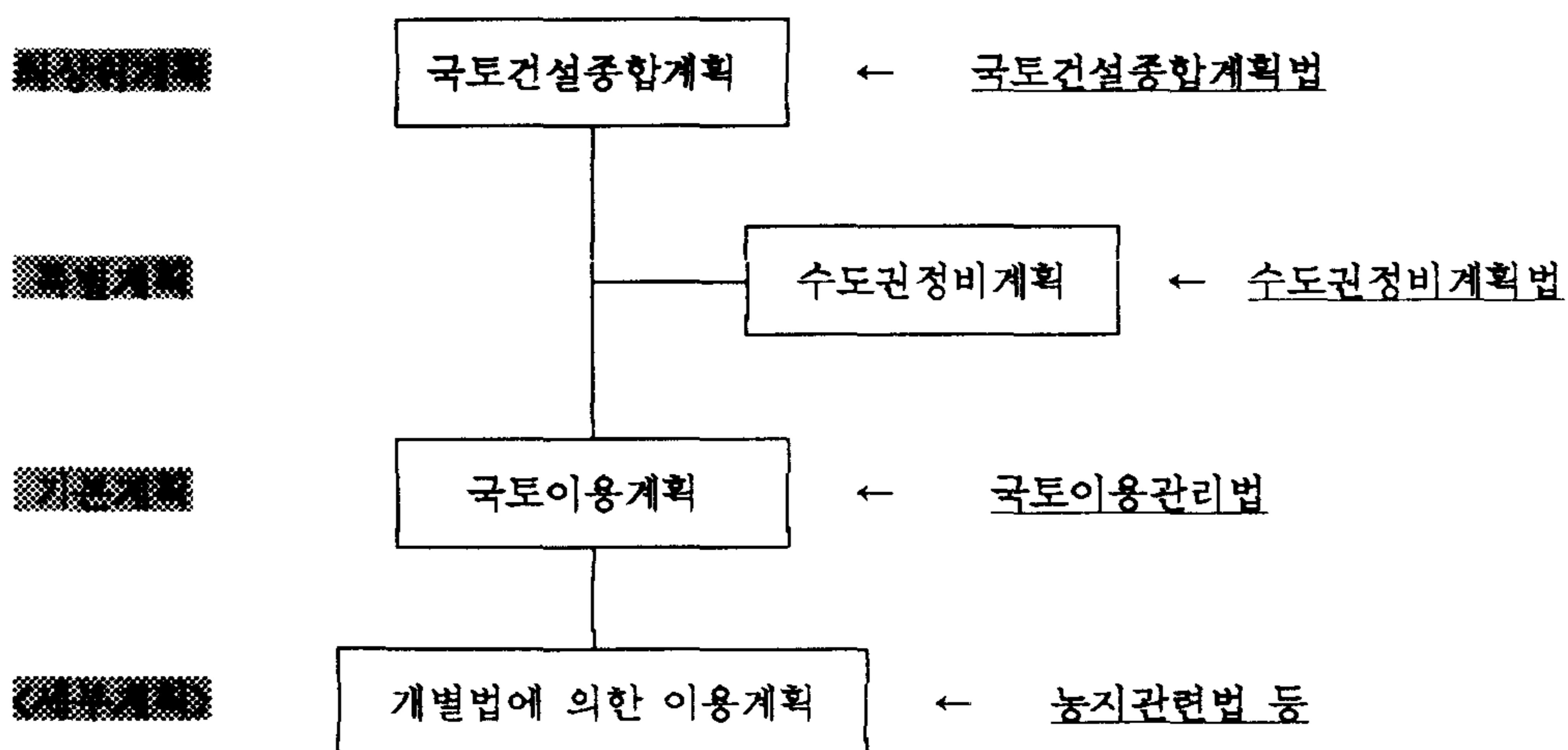
도시계획법은 도시의 건설, 정비, 개량 등을 위한 도시계획의 입안·결정·집행절차에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위하여 1971년에 제정되었으며 이 법이 농지와 관련되는 주요내용은 도시계획에 필요한 농지를 사용하고자 할 때에는 농지개혁법의 적용이 배제된다는 것(제87조)이고, 이 법에서 지역의 지정(제17조), (생산)녹지지역(동법 시행령 제15조)도 농지와 관련이 있다.

3.1.2 農地 및 農業發展 關聯法規의 問題點과 課題

1. 農地關聯法과 既存法과의 關係

위의 3.1.1절의 관련법규 현황에서 설명한 바와 같이 농지의 소유, 개발, 이용, 그리고 보전을 규정하는 현행 법규는 상위 법과 하위법으로 구분된다. 농지의 소유는 상위법인 헌법과 하위법으로 농업기본법 그리고 농지개혁법이 농지의 소유상한과 경자유전의 원칙을 규정하고 있고 그 후 제정된 법들이 영농규모 확대의 시대적 요청에 따라 임대차에 의한 경영규모확대의 길은 법적으로 가능하도록 열어 놓았기 때문에 영농규모제한에 의한 농업발전의 한계성문제는 제도적으로는 완화 되었다고 볼 수 있다.

그러나 <그림 3-1>에서 보여주는 바와 같이 농지의 기타 사항을 규정하고 있는 농지관련법규들은 건설부가 주무부처로 되어 있는 국토건설종합계획법과 국토이용관리법의 하위법으로 되어 있어서 농지의 전용과 개발, 그리고 보전은 이들 상위법에 의해서 일차적으로 규정받기 때문에 농지정책 및 농어촌종합개발정책은 법체계상 제한을 받게되며 부처간 사업추진에 상충이 나타나게 된다.



[그림 3-1] 토지이용(계획)측면에서 농지관련법과 기존법(계획)과의 관계

2. 法律의 內容이 現實에 맞지 않아 實效性이 없는 境遇

법률은 헌법이나 선언적 의미를 갖는 기본법을 제외하고는 5년 정도를 주기로 한시성을 고려하여 개정, 폐지해야 하는 것이 바람직하나 농지 및 농업관련법은 새로운 법률을 제정하면서 전부터 존재하던 법률을 그대로 둠으로써 비슷한 내용의 법조문이 여러개의 법에 중복되어 규정되어 있기 때문에 유사한 내용의 법조문이 법률에 따라 서로 상충되는 내용으로 존재하여 법운용의 혼란과 법집행의 효과를 낮출 수도 있다. 명목상 존재하는 규정과 중복되는 규정, 그리고 서로 상충되는 규정들의 구체적인 내용들을 정리하면 다음과 같다.

가. 名目上 存在하는 規定

현실과 크게 괴리되어 불필요한 경우와 선언적·상징적 규정에 불과한 경우, 그리고 보다 구체적 조치가 필요한 경우이다.

- 농업경영의 세분화 방지(농지 기본법)
- 농지개혁에 필요했던 제규정(농지개혁법)
- 농지개발촉진지역의 고시(농지확대 개발촉진법)
- 농지임차료 상한의 조례 고시(농지임대차관리법)
- 임대차 계약의 미신고에 대한 과태료(농지임대차관리법)
- 농지를 담보로 한 농업자금의 공급(농지담보법)
- 대리경작자 지정(농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 농지확대개발촉진법) 등이 있음.

나. 重複되는 規定

비슷한 내용이 여러 농지관련법률에 존재하는 경우다.

- 농지 개념의 정의 : 8개의 법률((농지개혁법, 지력증진법, 농지담보법, 농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 농지확대개발촉진법, 농어촌발전특별조치법, 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법, 농지임대차관리법 등)에서 조금씩 다르게 6가지 형태로 정의되고 있음.
- 농지위원회와 농지관리위원회(농지개혁법, 농지임대차관리법)도 유사한 내용으로 볼 수 있음.
- 농지매매증명발급요건(농지개혁법, 농지임대차관리법)도 두 법률의 하위법인 시행규칙에 비슷한 내용이 있음.

다. 相衡되는 規定

상충되는 규정이란 비슷한 것에 대하여 농지관련법률간에 서로 다른 내용들이 규정되어 있는 것을 의미하며, 법조문의 구체적 내용을 비교해보면 그렇지 않은 경우도 있으나 하나의 법률만을 보면 법률해석의 오류를 범할 수 있다.

- 위탁경영 및 임대차 허용과 금지(헌법, 농지임대차관리법, 농지개혁법)
- 토지사용료·임차료 10% 규정과 임차료 상한을 조례로 규정하도록 한 규정(농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 농지확대개발촉진법, 농지임대차관리법)
- “농가”와 “매수인”이 소유주체로 혼용된 소유한도(농지임대차관리법, 농지개혁법)
- 농지전용 규정(농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 농어촌발전특별조치법)
- 농지에 다년생식물과 관상수 등 재배·식재에 관한 규정(농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 농어촌발전특별조치법)

3. 開放化時代に 對備한 時急한 課題

가장 시급한 과제는 농업의 생산력과 경쟁력 제고이며 현재의 법체계로는 이를 달성하기에 미흡 할 뿐만 아니라 많은 법규가 오히려 걸림돌로 작용하고 있다.

농업 생산성과 경쟁력확보를 위해서는 경쟁력 있는 전업농과 영농전문 법인체의 육성이 필요하다. 그러나 현재의 평균 호당 경지규모는 1.26ha 이고 3ha이상의 농가수는 전체 농가의 3.2%에 불과하며 영농조합법인과 위탁영농회사가 조직·운영되고는 있으나 그 수와 규모가 미미한 수준에 있다.

농어촌발전특별법에서는 기존법에 의한 농지소유상한이 농업생산성과 경쟁력증진에 걸림돌이 되고 있다는 인식하에 상한선을 진흥지역내에는 10-20ha, 그리고 진흥지역 밖의 지역에 대해서는 기존대로 3ha로 일률규정하고 있고 농지임대차관리법으로 임대차에 의한 경영규모확대의 길을 열어 놓고 있으나 농지개혁법이 폐지되지 않은 한 농지소유와 임대차에 관한 규정이 농지개혁법과 농발법, 그리고 농지임대차관리법 상호간에 상충되고 있다. 농지개혁법에는 농지의 임대차가 금지되고 있으나 법시행 이후 임차농지면적은 계속 증가하여 1992년 현재 전농지면적의 37.2%에 달하고 있으며 이는 일본의 9.4%, 그리고 대만의 4.8%와 비교하면 대단히 높은 수준이다. 농지의 상속이나 이농으로 인한 농지의 소유권 이전시에 불가피하게 발생하는 농지매매와 소유권 이전에 따르는 마찰적 시차와 이로 인한 농지의 유향화 때문에 비농가 소유의 농지에 대한 임대차 규정은 불가피하다고 볼 수 있으나 비농가의 자산증식과 임대료 수입을 위한 비농가의 일정규모 이상의 영구적 농지소유와 임대는 법적으로 규제 되어야 한다.

경지규모의 확대에 의한 생산성향상과 경쟁력강화는 영농의 적정 기계

화를 통해서 그 효과를 얻을 수 있으나 현재는 농가당 경영필지수가 9개이며 필지당 평균면적이 약 400평으로 산재되어 있어서 농지의 세분화는 적정 기계화를 통한 생산성 향상과 경쟁력증진을 가로 막고 있는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 따라서 적정기계화가 가능하도록 필지당 면적을 확대 뿐만 아니라 산재되어 있는 농지를 한 곳으로 통폐합하고 작업의 집 단화를 유도할 수 있도록 법과 제도가 마련되어야 한다.

3.2 農業 및 農村發展 關聯 支援制度의 現況과 問題點

3.2.1 概 觀

농업과 농촌발전에 관련된 정부의 지원제도는 단순한 체계로 정리해서 설명하기에도 어려울 정도로 복잡다기하고 그 내용도 다차원적이다. 현행 지원제도는 지원내용에 따라서 분류하더라도 금융세제상의 지원과 정부의 직접재정지원에 관련된 문제, 주요 농산물의 정부수매 제도의 문제, 농기계와 비료 등 주요 생산 투입재에 대한 지원제도의 문제 등, 지원 지원 제도와 내용이 복잡 할 뿐만 아니라 역사적으로 엄청난 변화를 보여 주고 있다.

이 절에서 그와 같이 복잡다기한 정부의 지원제도를 종합적으로 분석한다는 것은 어려운 일이기도 하지만 본 보고서의 목적에도 부합하지 않는다. 따라서 이 절에서는 정부지원제도중 농업생산기반의 정비와 농촌발전에 직접관련된 정부의 지원제도만을 중심으로 다루기로 하되 본 보고서의 제 2장에서 농업생산기반 및 농어촌지역 종합개발사업의 역사적 발전과정과 현황 및 문제점에 대해서 이미 포괄적으로 기술한 바 있기 때문에 여기에서는 제 2장에서 다루어 지지 않은 지원제도의 문제점을 중심으로 기술하기로 한다.

3.2.2 農業 및 農村發展關聯 支援制度의 現況

1. 生産基盤造成事業 支援制度 및 推進體系

현재까지 생산기반 조성 및 정비사업은 1970년에 제정된 농촌근대화촉진법과 농지확대개발법에 의거하고 있으며 1990년 농어촌발전특별조치법이 제정되기 전까지 이 법에 의해서 농업진흥공사와 농지개량조합이 사업을 담당해 왔으나 새로 제정된 농발법에 의해 농업진흥공사는 농어촌개발공사로 확대, 개편되었고 농지개량조합은 농촌근대화촉진법에 의해 농지개량시설의 보호관리 업무를 맡고 있다.

2. 農村發展關聯 支援制度 및 推進 體系

농어촌개발에는 농수산부, 내무부, 그리고 건설부가 참여하고 있다. 건설부는 국토종합관리차원에서 군단위 농어촌의 사회간접자본시설정비를 맡고 있으며 농수산부는 군단위의 농어촌지역종합개발계획을 수립하도록 되어 있다. 1990년 농발법이 제정되기 전까지는 농촌발전과 관련된 정부 지원사업은 건설부가 주관하여 추진하고 있는 농어촌 기간도로의 개발정비와 농수산부와 내무부가 주관하고 있는 농촌주택개량사업 등과 같이 단편적이고 산발적인 생활환경개선사업이 주 내용을 이루어 왔다. 내무부는 오지개발촉진법에 의거 양여금과 지방비로 오지에 있는 413개의 면에 대해 생활환경개선사업을 한시적으로 추진하고 있으며 또한 도서개발촉진법에 의해 54개의 도서면에 대해 국고와 지방비로 생활환경개선사업을 추진 중에 있다. 그 외에도 내무부는 지방개량촉진법과 새마을사업법에 의거 교부세와 지방비 그리고 주택기금 및 농협자금을 활용하여 전국농어촌지역을 대상으로 새마을사업을 통해 농어촌의 생활환경개선사업을 추진하고

있다.

1990년에 제정된 농어촌발전특별조치법에 의해 농수산부는 농어촌개발 사업을 면과 마을단위로 시행하고 있는데 전국의 1,257개면 중 790개의 면에 대해서 농어촌종합개발을 농업생산기반정비와 연계하여 편익시설, 기존주택정비, 그리고 집단마을정비 등 종합개발계획을 수립, 시행토록 계획하고 있으며 내무부는 한시법인 오지개발촉진법과 도서개발촉진법에 의거 1990년부터 10개년계획으로 시행해 온 오지의 413개 면과 54개의 도서면에 대해서 종합개발계획을 수립하여 연차적으로 사업을 시행하고 있다.

3.2.3 農業 및 農村發展關聯 支援制度의 問題點

1. 關聯法의 重複性和 複雜多岐한 計劃樹立 體系의 存續

위에서 기술한 바와 같이 농촌생활환경개선 및 농촌발전에 직접관련되는 법규는 농촌근대화촉진법과 농어촌발전특별조치법외에도 오지개발촉진법과 도서개발촉진법이 있고 이들 법의 상위법으로 국토건설종합계획법, 국토이용관리법 등이 농촌의 토지이용을 간접적으로 규제하고 있다. 그 외에도 건축관련법 등 10여개의 법률이 농어촌생활환경개선에 직간접으로 관련되어 있다.

2. 綜合的이고 一貫性 있는 計劃樹立 및 推進의 어려움

그와 같은 법체계하에서는 개발계획수립과 사업시행체계가 복잡다기 할 수 밖에 없을 뿐만 아니라 종합적이고 일관성 있는 계획의 수립과 사업의 추진이 어렵다. 그리고 농어촌종합개발에 필요한 절차 또한 필요 이상으

로 복잡하고 추진체계의 중복성 내지는 미흡하여 효율적인 개발사업의 추진이 제약을 받게되며 비효율성에 따르는 사회적 비용의 발생이 불가피하게 된다.

3. 統合的 接近의 어려움

농어촌생활환경개선사업은 도로를 포함한 상·하수도, 오폐처리시설의 설치 등 기반시설의 건설이 우선해야 하고 그 위에 각종 편의시설과 주택이 자연과 조화를 이루도록 배치되어 건설되는 마을 중심의 종합적이고 집중적인 통합개발접근이 바람직하나 현행 법규와 추진체계 하에서는 그와 같은 농어촌생활개선사업의 통합적 접근이 어렵다.

4. 綜合的이고 一貫性 있는 推進體系의 未備

뿐만 아니라 도시지역에서는 토개공, 주공, 그리고 주택사업 등록업체 등이 체계적으로 기반시설과 각종 편의시설, 그리고 현대식 주택건설사업을 체계적으로 추진하고 있는데 비해서 농촌에서는 대부분이 기반시설이 미비된 상태에서 단순 용자지원을 통한 전국단위의 산발적 주택신축·개량사업이 추진되고 있고 농어촌진흥공사 등 농어촌개발에 참여하고 있는 공사의 건설참여 근거가 법적으로 미비되어 있기 때문에 농어촌생활환경개선사업을 종합적이고 일관성 있게 추진해 갈 추진체계가 갖추어져 있지 못하다.

3.3 外國의 農地關聯法 및 關聯制度

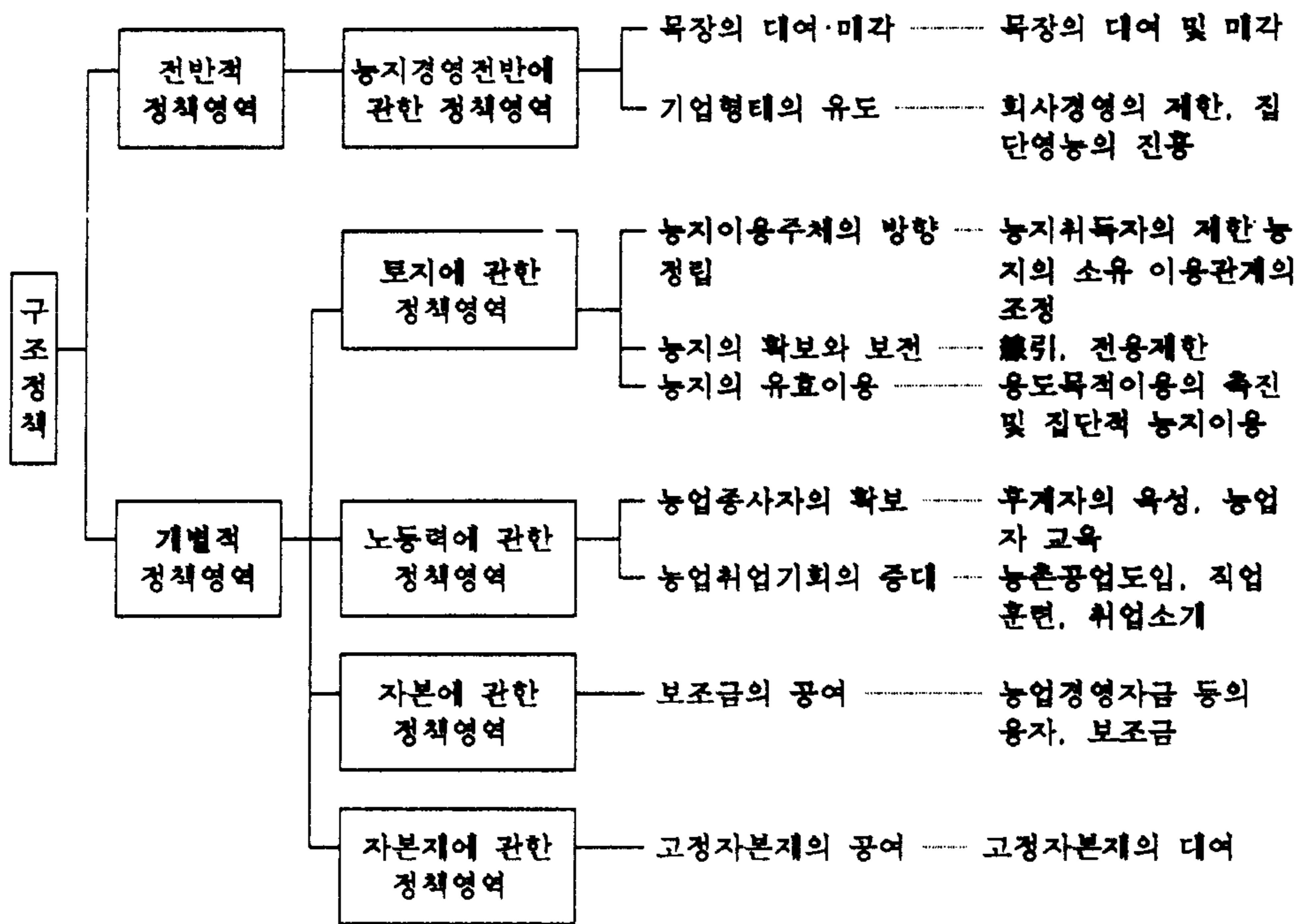
3.3.1 概 觀

세계 각국은 산업으로서의 농업이 갖는 제반 특성과 식량안보의 확보 문제 때문에 자국의 농업을 보호육성하는 정책을 펴고 있으며 이를 위해 농지와 농업발전관련법과 지원제도를 개발하여 시행하고 있다. 주요 선진국들의 농지 및 농업발전법규와 지원제도를 포괄적으로 조사 분석한다는 것은 자료와 언어의 제약 때문에 어려움이 있으며 여기에서는 국내에서 조사 발간된 자료와 보고서의 내용을 참고 하여 본 연구내용에 직접 관련되는 것만을 중심으로 기술하고자 한다. (여기서 다루는 내용은 주로 1992년 12월에 발간된 한국농촌연구원의 「농지관련법령 정비연구」보고서를 참고하여 작성하였음)

3.3.2 日本의 農地關聯法

일본의 농지제도는 경작자의 지위 안정화(사회적 공정의 달성)와 식료 생산환경의 보호·보전 및 식료 생산의 유지와 증진(농업생산력의 발전)에 큰 역할을 하고 있으며, 농지제도의 기반이 되는 농지관련법에는 農地法(1952년), 農業振興地域の整備에 관한 法律(1969년 「農振法」으로 약칭), 農用地利用増進法(1980년 「増進法」으로 약칭)등이 있다.

農業基本法(1961년) 제정이후 농지정책은 농업구조정책의 틀안에서 자리잡고 있어서 그 목표나 내용이 구조정책의 목표에 부합되도록 규제되고 있다. ([그림 3-2]에서와 같이 농지정책은 구조정책의 5개 정책영역중 토지에 관한 정책영역에 속함).



[그림 3-2] 일본의 농업구조정책에서 농지정책의 위치(농기법 이후)

일본의 농지정책 목표와 수단 및 관계법령에 대한 주요내용은 <표 3-3>에 정리된 바와 같으며, 목표달성을 위한 관련시책(수단)중 농지의 확보와 보전(I)부분을 규정한 법령은 농지법과 농진법이 중요하며 양자는 서로 보완하는 형식으로 되어 있고, 농지의 효율적 이용(II)부분에 관한 시책에 대응하는 법령에는 농진법과 증진법이 중요한 법령으로 양자는 서로 보완하는 형식으로 구성되어 있다. 그러나 농지이용 주체의 방향 정립(III)을 위한 구체적 제시책에 관해서는 농지법과 증진법이 중요한 법령이지만 양자는 “후법이 전법을 폐지한” 관계, 즉 뒤에 만든 증진법이 앞에 만든 농지법을 폐지한 관계라 할 수 있다.

<표 3-3>

일본의 농지정책 목표와 수단 및 관계법령

농지정책의 목표	목표달성을 위한 구체적 시책(수단)	관계법령	
(A) 국민생활환경의 유지와 증진 (환경의 보전)	(I) 농지의 확보와 보전	<일반법규> ① 토지이용계획	도시계획법(시가와구역, 시가화조정구역), 농진법(농진지역, 농용지구역과 동구역의 용도구분)
		<特定완화> ② 개발행위의 제한	생산녹지법(생산녹지지구), 대도시법(집합농지구), 農住조합법(영농지구), 集落정비법(집락지구계획), 시민농원법(시민농원지구)
		③ 농지轉用의 제한	농지법(자기전용 전용목적의 권리이동규제, 농지전용허가기준)
		④ 생산기반의 확보와 정비	농지법(未墾地의 매수 조성 양도, 초지이용권), 토지개량법(토지개량, 농지의 조성)
(B) 식료생산환경 및 식료생활의 유지와 증진 (농업생산력의 발전)	(II) 농지의 유효이용	⑤ 용도목적이용의 촉진	농진법(토지이용에 있어서 勸告·調停 특정이용권설정, 교환분합, 협정제도)
		⑥ 농지이용율의 향상	증진법(농용지이용개선사업)
		⑦ 유휴농지의 해소	증진법(유휴농지에 관한 조치), 특정농지대부법(농지의 다면적 이용), 시민농원법(농지의 다면적 이용)
(C) 농업자의 지위 안정화 (농업자의 소득향상)	(III) 농지이용주체의 방향정립	⑧ 농지보유합리화	농지법(농지취득의 제한, 농업생산법인의 규정), 증진법(시책방침에 따른 이용권의 설정을 받는 자의 요건, 認定농업자제도와 농업위원회에 의한 농지의 이용관계조정), 연금법(경영이양제한), 公庫法(농지취득자금공여의 자격 요건), 특정농지대부법(대부의 요건)
		⑨ 농지의 소유이용관계조정	농지법(경작권의 내용규정), 증진법(실시방침에 따른 이용권의 내용규정),
		○ 농지유동화 <일반적조치> <公的人·準公的 기관개입조치> <금전유인적 조치>	농진법(농지이동적정화알선사업), 농진법(농지이용증진사업) 농협법(농협의 농지신탁사업, 농협의 수탁농업경영사업), 농지법(농지법보유 합리화촉진사업), 연금법(농지의 매입·매도와 차입·대출, 농지취득자금융자 稅措置法(매도인=양도소득세의 경감, 매수인=부동산취득세·등록면허세의 경감) 公庫法(농지취득자금의 용자)
		○ 농지의 세분화 방지	공고법(상속자금), 세조치법(농지등의 일괄생전증여, 농지등에 관한 상속세의 납세유예제도), 연금법(후계자이양의 제한), 민법(寄與分제도)

주: 농지법 = 농업진흥지역의 정비에 관한 법률, 대도시법 = 대도시지역의 주택 및 주택지의 공급촉진에 관한 특별조치법, 집락정비법 = 집락지역정비법, 시민농원법 = 시민농원정비촉진법, 증진법=농용지이용증진법, 특정농지대부법 = 특정농지대부에 관한 농지법등의 특별법률, 연금법 = 농업자연금기금법
공고법 = 농림어업금융공고법, 농협법 = 농업협동조합법, 세조치법 = 조세특별조치법

자료: 한국농촌경제연구원, 농지관련법령 정비연구, 1992. 12. p90 참조.

3.3.3 農地의 所有·保全·利用에 關聯된 外國의 主要 制度 要約

1. 農地買入制限制度

- 일본 : 농지매매허가제도(농지법)
 - 내용 : 농지를 매입하고자 하는자는 시·정·촌 농업위원회로부터 허가증을 발급받아야 함 (시·정·촌의 농지는 지사의 허가를 받아야 함)
 - 허가기준 : 농지취득자가 취득후 농작업에 상시 종사해야 하며 취득 결과 농지면적의 합계가 0.5ha(하한면적)이상이어야 한다.

- 대만 : 자경능력 증명발급제도(토지법)
 - 내용 : 향·진장이 농지를 매입하고자 하는 자에게 자경능력증명 발급하며 전업농이외의 직업인 15Km밖의 농지매수인과 농지를 전부 임대한 자등은 발급에서 제외하도록 규정하고 있다.

- 서독 : 토지거래심사제도(토지거래법)
 - 내용 : 지방위원회의 심사를 거쳐 승인을 받아야 농지거래가 가능하도록 되어 있다.
 - 심사사항
 - 가격의 적정여부 : 지역전문가, 농촌지도사등이 감정하는 기준 가격과 비교하여 적정해야 하며, 높으면(150% 초과) 거래 승인을 거부하도록 하고 있다.
 - 매입자격 : 직접 영농에 종사할 능력과 자격이 있는자에 한 한다.
 - 지역농민과 외지인이 농지매입시 매입가격의 차이가 매우 커서 현

실적으로 외지인의 농지매입은 사실상 불가능(5년이상 거주농민에게만 구입자금보조) 하다.

2. 農地保全制度

- 일본 : '69년 농업진흥지역정비법에 의한 진흥지역지정과 기반정비 계획을 수립하여 시행하고 있다.
 - '89. 8현재 전체농지의 86%가 (농용지)구역에 편입되어 있다.
 - 진흥지역내에 생산기반정비, 농지유동화사업등 구조개선투자를 집중 시행하고 있다.
 - 농지전용허가 기준을 제정하여 농지의 무질서한 전용을 농지법에서 억제하고 있다.

- 대만 : '74년 구역계획법 및 비도시토지이용규제에 의거 농업구역을 지정하였다.
 - 농촌토지의 용도구분은 특정농업구, 일반농업구등 8개 지역으로 구분, 용도지역 목적외 사용을 토지법으로 제한하고 있다.
 - '90현재 전체농지의 89%가 특정 및 일반농업구로 지정되어 있다.
 - 농지전용은 엄격하게 규제하고 있다.

- 유럽 : 대부분의 국가가 농업환경 보호차원에서 농촌토지를 권역별로 관리 보전하고 있다.
 - 프랑스 : 농촌정비법(1970)에서 농업지역 구분
 - 서독 : 국토정비법(1965)에서 농림업지역 설정
 - 네델란드 : 토지계획법(1962)에서 농촌지구 지정
 - 영국 : 그린벨트제도 및 농촌계획법(1947)을 제정·운영

- 북미주 : 미국은 1922년에 각 주별로 농업지역, 캐나다는 농지보전법(1974)에 의한 농업지역을 설정·보전관리하며 그 예로 미국 캘리포니아주 농지보호법(Williamson Act)을 들 수 있다.
- 기타 벨기에, 스위스, 덴마크, 뉴질랜드등도 농업지역 혹은 농촌지역을 지정하여 관리하고 있다.

3. 農地轉用制限制度

- 일 본 : 농지전용허가제도
 - 농지법 제4조 : 농지전용에 대한 허가 규정을 엄격히 함으로써 전용을 규제하고 있다.
 - 2ha초과농지의 전용 : 농림수산대신의 허가사항
 - 도·도·부·현지사의 농지전용허가시 농업회의의 의견을 들어야 하도록 하고 있다.
 - 국가 또는 도·도·부·현이 전용할 경우 시가화 구역내의 농지(도시계획법에 의거 협의가 이루어진 것)를 미리 농업위원회에 제출하여 전용하는 경우는 예외로 하고 있다.
 - 농지전용통제의 운용지침인 농지전용허가 기준(1959)의 원칙
 - 토지개량등 생산력 증대를 위해 투자된 농지, 대규모농업에 적합한 집단적으로 정비된 농지는 보전하는 것을 원칙으로 하고 있다.
 - 보전 필요성의 정도에 따라 농지를 구분(1종,2종,3종)하여 보전 필요성이 낮은 농지부터 전용을 인정하고 있다.

○ 대 만

- 토지법 제82조 : 용도가 구분된 토지는 다른 용도로의 사용제한하고 있으며 다만 당해 지정기관의 허가를 받아 다른 종류로 사용하는 경우에는 예외로 하고 있다.
- 농업발전조례 제13조 : 경지와 기타 법령에 의하여 농업용지로 사용되도록 된 토지를 비농업용도로 편성하거나 변경할 때는 농업주관기관의 동의를 얻도록 규정 하고 있다.
- 건축용지의 제한적 확대 집행 실시법('73)
 - 1-8등급의 농지는 소유인의 농사건축을 제외하고는 기타 건축용지로 변경을 불허하고 있다.
 - 그러나 9-12등급의 농지는 공장부지등으로 전용이 가능하도록 하고 있다.
 - 농지재구획이 실시된 농지는 공업용지와 농사용건축용지로 편성된 경우를 제외하고는 건축용지로의 전용을 잠정적으로 불허하고 있다.

3.4 農業 및 農村發展關聯法規와 支援制度의 改善方案

3.4.1 改善의 基本 方向

이 절에서는 위에서 검토된 농업과 농촌발전 관련법규 및 제도의 현황과 문제점 그리고 외국의 관련법규 및 제도의 검토내용을 토대로 크게 농지관련법, 농어촌발전관련법, 그리고 지원제도의 개선방안으로 나누어 개선방안을 제시하기로 한다.

관련법의 개선방안은 크게 현행 관련법에서 문제되는 법률조항의 중복성, 상충성을 조정하여 개정하는 현행 관련법의 정비방안과 시대적 요청

에 부응하는 새로운 법의 제정방안으로 나누어 검토한 결과 현행 법규의 단순정비·개정보다는 농업생산의 기반이 되는 농지에 관련된 법규들을 하나의 테두리로하는 법체계와 농어촌 생활여건의 개선과 농어촌 소득향상을 연계하여 농어촌개발을 종합적으로 포괄 하는 농어촌종합발전에 관련된 법규들을 다른 하나의 축으로 하는 법체계로 이원화 하는 것이 바람직하며 이런 관점에서 볼 때 정부가 법제화를 추진하고 있는 모든 농지관련 법규를 하나로 묶어서 하나의 「농지법」으로 그리고 농어촌발전관련법규는 「농어촌정비법」으로 새로운 법을 제정하는 안은 바람직하다고 본다.

3.4.2 農地關聯法の 改善方案

1. 改善 方向

농지제도와 관련된 정책목표는 미래의 여건변화를 고려하여 국토와 자연환경의 보전, 적정농지의 확보와 식량의 안정적공급, 농업생산성과 국제경쟁력 제고, 농지의 효율적 이용과 농촌의 활력증진에 두어야 하며 새로운 농지법은 이와 같은 정책 목표를 효율적으로 달성 할 수 있도록 고안되는 것이 바람직하다.

「농지법」에서 다루어야 할 핵심과제는 농지의 소유와 이용에 관련된 것으로 새 농지법에서는 농지의 소유관계는 헌법이 규정하고 있는 경자유전의 원칙은 계속 지켜나가도록 하되 경영규모는 확대함으로써 농업생산성과 경쟁력 그리고 농가소득을 높여 나 갈 수 있는 길을 터 주도록 고안되어야 한다.

「농지법」에서 다루어야 할 다음으로 중요한 문제는 농지의 보존과 전용에 관련된 사항으로 현행법 체계에서는 농지보존은 국토건설종합계획법과 국토이용관리법 등의 상위법에 의해서 일차적으로 규정받고 있다. 우리나라

라는 인구에 비해서 국토면적이 좁아 국민식량의 안정적 확보문제가 농업 정책의 중요한 목표이기 때문에 적정농지의 확보와 보존은 식량안보를 지키기 위한 기본 요인이며 따라서 농지법에서는 상위법의해서 규정된 농지를 최대한 보존하고 농지의 타용도로의 전용을 엄격히 규제 할 수 있도록 규정하여야 한다.

농업생산성의 향상을 위해서는 규모의 확대와 기계화가 필수적이며 이를 위해서는 농지의 세분화를 방지하고 집단화를 촉진하므로서 기계화 영농의 기반을 구축하도록 하는 것이 필요하다.

2. 農地關聯法規의 整備 및 改善方案

○ 농지관련법을 정비하는 방안으로는 <표 3-4>에 제시된 바와 같이 네 가지 방안이 검토된 바 그 중 위에서 논의한 개선의 기본방향에 부합하고 실현가능성 측면에서 볼 때 방안 3이 가장 합리적인 안으로 판단된다.

- 방안 1 : 토지중에서 농지를 분리하여 다른 법률의 상위법으로서 농지에 관한 단일성을 제정하는 방안
- 방안 2 : 농지관련법과 농지와 관련된 다른 법조문을 단일법으로 통폐합하는 방안
- 방안 3 : 주요 농지관련법 3개를 포함하여 다른 농지관련법 몇 개를 통폐합하고, 나머지 농지관련법들의 일부 조문을 통폐합하여 단일화되는 법률에 흡수하는 방안
- 방안 4 : 각종 농지관련법의 문제되는 조문만을 개정하는 방안

〈표 3-4〉 농지관련법의 정비방안 검토

방안	1. 농지관련법의 상위법을 제정하는 방안	2. 농지관련법과 그 규정을 단일법으로 통폐합하는 방안	3. 주요 농지관련법을 단일법으로 통폐합하는 방안	4. 각종 농지관련법의 조문만 개정하는 방안
1.개념	농지와 관련된 법률(농림수산부소관)과 법조문(타부처)을 모두 모아 단일법으로서의 상위법을 제정하는 방안(농지를 토지에서 분리)	방안 1과 동일하나 상위법이 아닌 단일법으로 통폐합하는 방안(농지를 토지에서 분리하지 않음)	농지개혁법, 농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 농지임대차관리법 등 주요한 농지관련법을 3개를 포함하여 기타 농지관련 법률(농지개혁사업 정리에 관한 특별조치법, 지역증진법 등)을 단일법으로 통폐합하고, 농림수산부 소관의 다른 농지관련법들과 타관계부서 소관의 법조문을 이 법에 흡수 또는 개정하는 방안	현행 농지관련법을 통폐합 없이 문제되는 법률의 조문만 개정하는 방안
2.장점	-농지관련법률의 일원화로 법운용과 법집행 측면에서 실효성 확보 -법제정후 법률의 제정과 개정 용이	과 등	-3개 주요법률의 비현실적 내용, 상충·중복되는 규정이 조정 -법운용 및 법집행의 효율성(인력과 시간 절약)	-법률의 통폐합이나 개정에 따른 갈등이 적음 -다른 방안에 비해 관련 부처나 부서간 의견조정 용이 -전문화·분권화 시대에 알맞는 정비방안
3.단점	-이 법은 다른 법률보다 상위법이어야만 실효성이 보장 -법제정 작업에 장기간 소요 -법의 내용이 방대하고, 법운용에 과중한 부담 -법률 통폐합이나 개정에 따른 갈등 예상	-법률제정시 입법부, 행정부, 이익단체등의 이해관계 충돌과 법률제정목적의 달성여부가 불확실 -이질적 법률기능의 통폐합으로 법률내용이 방대하고 그 내용이 복잡 -다른 법률을 규제하지 못할 경우 선언적이고 상징적인 법률로 그칠 가능성이 큼 -농지이용의 신속성이 작아짐	-법률 통폐합이나 개정에 따른 갈등 예상 -관련법률의 통폐합으로 법률내용이 복잡 -법운용에 전문인력 필요 -상황변동에 대처하기 위해 법률개정이 자주 이루어져야 함	-실효성이 낮은 법률의 존속 -중복·상충되는 법률내용의 존속으로 법운용과 법집행의 효과 저해
4.주요쟁점(실행가능성 측면)	-농지를 토지에서 분리하는 문제 -국토관리차원에서 득보다 실이 많을 것으로 판단 -법제정에 따른 부처간 의견조정이 거의 불가능 *국가형성이나 혁명적 상황하에서만 실현가능한 대안	-법제정 및 법운용 측면에서 부처간 의견조정이 매우 어려움 *실현가능성 측면에서 거의 불가능	-주요 농지관련법 3개를 농림수산부내 같은 부서에서 운용하므로 행정부내에서의 실현가능성은 크나 입법부나 이익단체 및 이해당사자간에 주요 사항에 대한 의견대립 예상	-기존의 법률 개정방법이므로 실현가능성은 가장 높음

3. 農地法에 包含되어야 할 主要內容

「新農政」의 농업정책에 부응하도록 정비되는 농지법(안)에는 다음과 같은 주요 내용이 검토, 포함되어야 한다.

가. 農地所有制度

○ 농지소유자격의 확대

- 헌법상 원칙인 「경자유전원칙의 실현」은 계속 지켜나가도록 하되 「경자」의 범위를 확대하여 농업발전에 기여할 수 있는 농업연구기관, 종묘 생산자 및 생산자 단체의 시험지·실습지·종묘생산용지의 취득을 제한된 범위내에서 허용하도록 하는 것이 바람직 하다.
- 농산법인 제도의 도입으로 기업적 영농법인체를 육성하여 농업경쟁력을 향상할 수 있는 길을 열어 주는 것이 바람직 하며 이를 위해 농산법인체의 농지소유를 인정 하도록 한다.

○ 농지소유상한제도의 개선

- 농지 소유상한을 농발법에서와 같이 진흥지역내의 농지에 대해서 10-20ha로 일률적으로 제한하기 보다는 상한이 여건변화에 연동되어 5년 단위로 계속 조정될 수 있도록 규정하는 것이 바람직하다. 예를 들어서 소유상한을 농업인구비율에 연동하여 농업인구가 몇% 감소하면 농지소유의 기준상한선을 몇% 상향조정하도록 규정하는 방안을 고려할 수 있다. 과거에 소유상한선을 3ha에 묶었던 것은 효율성보다는 형평성이 증시되는 시대적 요구 때문이었으나 앞으로는 형평성보다는 농업의 생산성과 경쟁력향상을 증시해야 한다는 시대적 요구에 농지소유와 이용구조가 맞추어져야 하며 그와 같은 요구에 부응하기 위해서는 필요시마다 법을 개정하기 보

다는 소유상한이 여건변화에 연동되어 조정될 수 있도록 하는 것이 바람직 하다.

- 진흥지역 밖의 농지에 대한 소유상한도 일률적으로 3ha로 제한하기 보다는 규모의 경제성이 현격하게 작용하는 농산물(예로서 쌀, 곡물, 과수, 방목 등)에 대해서는 소유상한을 진흥지역내에서와 같은 방법으로 제한하되, 그렇지 않은 농산물(예로서 노동집약적이며 기계화가 어려운 채소, 화훼, 소동물, 낙농 등)에 대해서는 3ha로 제한하는 것이 바람직하다. 후자의 경우에는 기계화를 통한 생산성의 향상이나 규모의 경제가 크지 않을 뿐만 아니라 도시근교에서 주로 이루어지고 있기 때문에 이 지역에서의 소유상한 제한은 투기적 동기에 의한 농지소유를 막는 수단이 될 수도 있다.

나. 農地利用·保全과 關聯된 事項

- 농업의 생산성과 경쟁력을 향상시키기 위해서 농지이용의 효율을 높힐 수 있도록 임대차를 허용하여 규모확대와 집단화의 촉진을 유도 하도록 하고 농지의 세분화를 방지하도록 한다.

- 국민식량의 안정적 공급과 국토환경보전 등 농지의 공익적 기능 수행을 위하여 농지의 보전을 원칙으로 하되 농지의 타용도 전용은 농어촌의 발전과 직접연계된 사업(예를 들어 농어촌정주권 개발사업 등)에 한하도록 하고 불가피한 경우 전용부담금 등 개발이익을 환수하여 농촌에 재투자하도록 하고 전용심사와 허가가 투명하고 엄격하게 이루어 지도록 규정한다.

- 농어촌구조개선을 촉진하기 위한 농지의 이용체계를 정립하고 시·군별로 지역특성에 맞는 농지 이용계획을 수립하되 농업진흥지역, 농업성장지역 및 다목적 농지지역등의 지역 구분으로 지역별로 세부이용계획과 그에 따른 생산기반정비 투자계획을 수립하여 시행토록 한다.

- 산업과 공공시설등은 다목적 농지지역에서 계획적 전용을 허용함으로써 농지의 무질서한 개발을 방지하도록 한다.

다. 其他事項

- 농지법에는 다음에 열거된 농지에 대한 선언적 의미의 기본이념을 포함해야 한다.

- 원칙적으로 농지는 농업목적을 위해 보전되어야 하고, 경자유전의 원칙이 지켜져야 하며
- 농지는 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며,
- 농지에 대한 권리행사에는 제한과 의무가 따르고,
- 농지는 생산성과 경쟁력을 높이는 방향으로 이용되어야 하며
- 농지가 투기 및 재산증식 수단으로 이용되어서는 안된다.

- 농지유동화의 촉진

- 농지소유권 이용에 의한 방법과 임차에 의한 방법을 병행
- 적은 비용으로 규모확대 및 집단화효과를 얻을 수 있도록 교환·분합 및 임대차에 의한 농지의 집단화가 촉진 될 수 있도록 하는 제도의 도입

- 실효성 있는 농지세분화 방지 : 農地一子相續을 유도하는 제도 강화 등

- 군단위 농지위원회 설치 : 현재의 읍·면단위 위원회와 병행하여, 농지정책 및 전용허가등에서 실질적 자문을 하는 시·군단위 위원회 설치

- 농지가격 안정 및 농지오염 방지대책 의무화

4. 農地法(案)의 體系

장. 절	
제1장	① 총칙 ○ 목적, 용어의 정의, 농지에 관한 기본이념 등
제2장	② 농지의 소유 및 거래의 제한 ○ 농지소유권 취득의 제한, 농지의 소유상한 및 하한 ○ 자경 이외 농지의 처분, 협의 매수 등
제3장	③ 농지의 이용 ○ 농지의 이용원칙 등 ○ 농지종합 이용계획 ○ 농가의 경영규모 확대와 농지의 집단화 촉진 - 농지의 세분화 방지, 임대차에 의한 규모확대 장려, 농지의 집단화등
제1절 제2절 제3절	
제4장	④ 농업진흥지역의 지정·운용 ○ 지정대상 절차 행위제한 개발투자 확대 등
제5장	⑤ 농지의 보전 ○ 농지의 전용 허가, 신고, 농지조성비, 농지전용기준 ○ 농지의 지목 변경제한, 전용 목적의 변경승인 등
제6장	⑥ 농지관리위원회등 ○ 농지관리위원회, 농지원부, 농지 가격안정, 농지 오염방지 등
제7장	⑦ 보칙
부 칙	○ 조세의 감면, 권한의 위임, 위탁, 벌칙, 과태료 등 ○ 시행일, 다른 법률의 폐지, 경과조치, 다른 법률의 개정 등

3.4.3 農漁村發展 關聯法の 改善方案

1. 整備方向

○ 농어촌발전 관련법 또한 농지관련법과 마찬가지로 국가 및 농업정책의 기초와 농지정책의 목표에 부합되도록 정비되어야 한다.

○ 농어촌발전은 본질적으로 생산기반과 생활환경을 종합적으로 개선하는 것이 전제가 되어야 하므로 생산기반의 정비와 생활환경개선을 한데 묶어 계획단계로부터 사업시행·완성까지가 일관되게 추진되도록 하여야 한다. 이를 위해서는 「농어촌정비법」에 일관된 종합계획과 시행이 한 부

처의 책임하에 이루어 질 수 있도록 규정해야 하며 책임부처는 계획의 수립단계에서부터 사업완료단계까지 지방자치단체와 주민들의 의견이 최대한 반영되도록 제도화 할 필요가 있다.

- 농업발전 및 생산기반의 정비와 관련된 정책목표의 달성을 위한 정부의 기본전략이 농업생산기반 정비 등의 하부구조는 정부에서 담당하고, 생산·시장활동은 시장기능에 따라 생산자가 주도함으로써 경쟁력을 확보함과 아울러 자율성을 배양함에 있는 만큼 관련 특별법과 개별법의 내용도 이에 부합되도록 해야 한다.

- 농어촌생활환경정비사업은 도로, 현대식주택, 상·하수도, 편익시설 등이 장기적으로 도시에 비해서 뒤떨어지지 않도록 목표가 설정되고 사업이 진행되도록 해야 하며 이를 위해서는 농어촌 마을의 배치와 정비는 거점도시와 연계하여 추진하되 농어촌환경정비사업을 전담할 수 있는 기구와 사업체의 육성, 그리고 토지이용과 건축관련법규의 정비도 함께 이루어져야 한다.

2. 農漁村發展 關聯法規의 整備 및 改善方案

- 농어촌의 생산기반·생활환경·한계농지의 정비·활용 등 농어촌정비·개발을 종합적으로 추진하기 위한 기초자료의 수집과 이를 기초로 한 종합개발계획의 수립을 위하여 농수산부주관하에 정비대상지역에 대한 자원 조사를 실시할 수 있는 법적 근거를 마련해야 한다.

- 21세기에 대비해서 새로운 농지제도에 맞는 생산기반정비를 추진하므로써 농지의 규모화와 집단화가 촉진될 수 있도록 하며 이를 위해서는 경지정리사업의 환지방법을 현재의 원지환지방법에서 집단환지방법으로 전환할 필요가 있다. 또한 생산기반을 정비할 때 생활환경정비에 필요한 공동이용 시설을 건설할 부지가 확보될 수 있도록 제도를 보강해야 한다.

○ 농어촌생활환경 정비구역내에서는 현행법에 규제하고 있는 각종토지 이용, 건축규제 등을 완화하고 정비사업 추진절차를 간소화 함으로써 사업추진이 원활하게 이루어지도록 제도화할 필요가 있다. 이를 위해서 토지관련법 등 20여개의 법률을 일괄 의제처리함으로써 사업시행기간과 절차를 단축·간소화 하도록 해야 한다.

○ 앞으로 국민소득이 증가함에 따라서 국민들의 휴양(leisure)에 대한 수요가 급증할 것으로 예상되는 바 이에 맞추어 산지와 경제성이 낮은 한계농지를 휴양자원으로 개발하여 농가소득 증진에 기여할 수 있는 길을 열어 주는 것이 바람직하다. 농어촌발전특별조치법은 농어촌 휴양지개발의 법적 근거는 마련하고 있으나(제 30조) 이 법에는 개발 규정만 되어 있고 휴양지의 운영과 관리에 관한 사항은 규정되어 있지 않아 농어촌정비법에는 이에 관한 규정을 둠으로써 휴양지개발과 관리·운영에 실효를 거두도록 하는 것이 바람직하다.

○ 농업발전과 관련된 여러 가지 법안중 특히 농업생산기반정비 및 개발과 깊은 관계를 가지면서도 농업발전 및 기반정비를 제약하고, 실효성이 떨어지는 농촌근대화촉진법과 농지확대개발촉진법을 폐지하고, 정책목표에 부응할 수 있는 새로운 법의 제정(농어촌정비법, 농지개량조합법 등)이 요구되며, 그 이외의 특별법과 개별법은 그대로 존속시키면서 다른 법(특히 새로운 농지법)과 중복되거나 상충되는 부분을 삭제하는 방향으로의 개편이 이루어지는 것이 바람직하다.

3. 農漁村整備法에 包含되어야 할 內容

농촌근대화촉진법과 농지확대개발촉진법을 폐지하고, 새로 제정될 농어촌정비법에서는 다음의 내용이 포함되어야 한다.

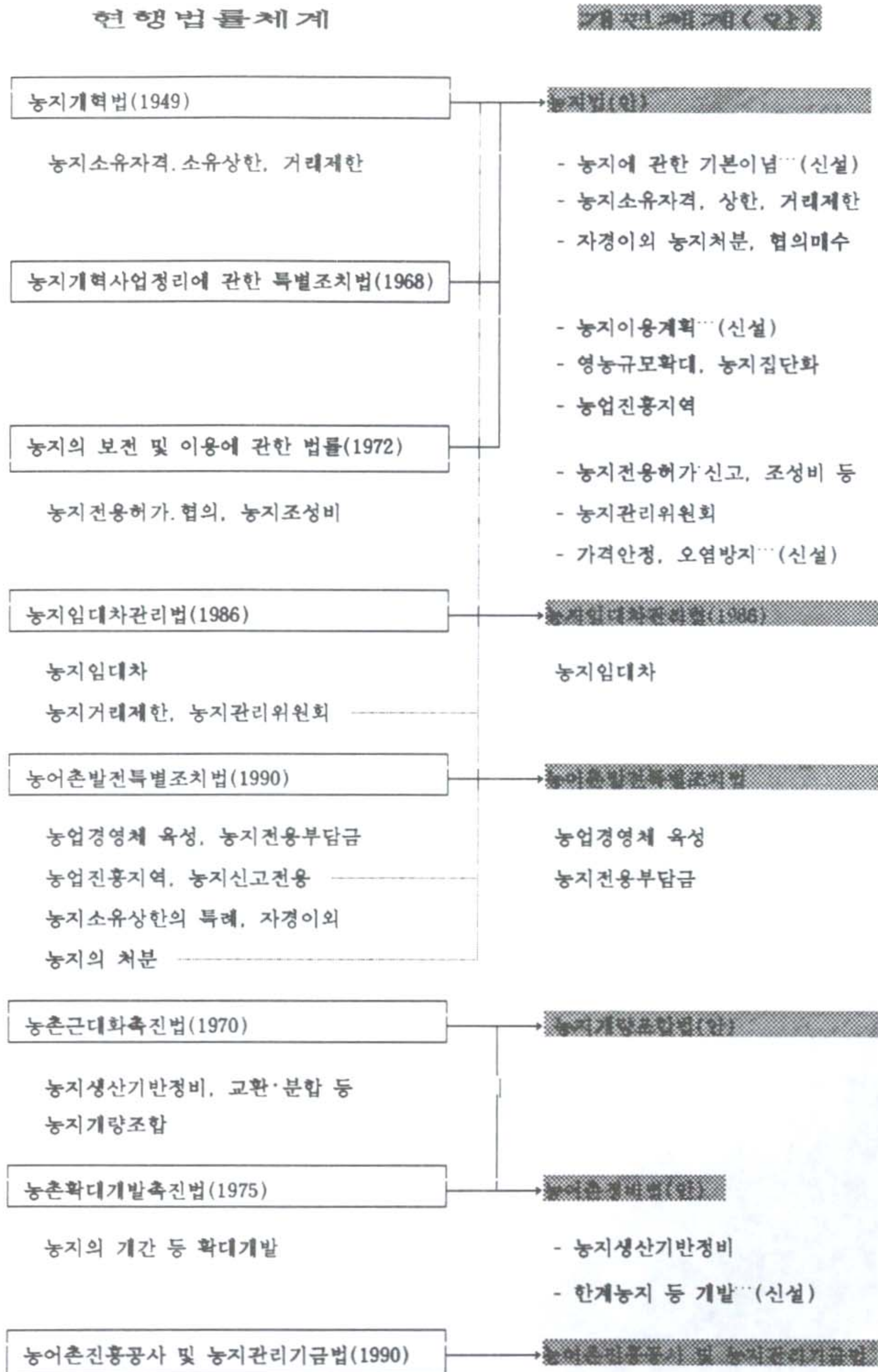
- 농어촌정비에 필요한 자원현황에 대한 철저한 조사의 실시

- 농업 및 수산업 생산기반정비제도의 대폭적 보강
- 농어촌 생활환경 정비방식의 체계화
- 한계농지·산지 등 부존자원의 정비 개발

4. 農漁村 整備法(案)의 體系

장·절	내 용
제1장	① 총칙
제2장	② 농어촌정비를 위한 자원조사·활용
제3장	③ 농업생산기반정비
제4장	④ 수산업생산기반정비
제5장	⑤ 농어촌생활환경정비
제6장	⑥ 농어촌 토지의 효율적 이용을 위한 환지, 교환, 분합 등
제7장	⑦ 농어촌 휴양자원개발 및 한계농지 등의 정비
제1절	○ 농어촌 휴양자원 개발
제2절	○ 한계농지 등의 정비
제8장	⑧ 보칙
부 칙	○ 시행일, 다른 법률의 폐지, 경과조치, 다른 법률의 개정 등

3.4.4 농지 및 농업발전 관련법의 개편체계



여 백

제4장 農業生産基盤事業 關聯研究事業

4.1 概 觀

農漁村 發展을 위한 關聯研究의 기본목표는 福祉農漁村 건설을 위한 방향을 제시하는데 있다고 하겠다. 따라서 農業生産基盤造成事業에 관련된 研究도 이 기본목표에 부합되는 方向으로 수행되어야 할 것이다.

農業生産基盤整備事業의 목표는 勞動生産性 향상을 위한 水利施設, 排水改善, 農道등의 재정비를 통한 耕地의 재정비, 논, 밭, 시설영농, 축산 기반등 종합적인 基盤整備로 다양한 작물생산기반의 조성, 農業活動과 農村정주생활의 종합적인 農漁村개발 등을 들 수 있다. 이러한 農業生産基盤整備事業은 지역전체의 均衡發展과 함께 환경보전 및 생태계 보전측면을 감안하여 이루어져야 한다. 이를 위하여 農業生産基盤整備事業도 저투입 지속형 농업(LISA: Low Input Sustainable Agriculture)이 가능한 방향으로 추진되어야 한다.

UR 협상이 타결되어 농산물 시장이 개방되는 경우에 우리 農業이 살아남기 위하여는 국제경쟁력을 강화하여야 한다. 그러므로 農業生産基盤整備事業도 이 점을 고려하여 계획하여야 할 것이다.

김(1992)은 農地生産基盤整備事業의 나아갈 방향으로 토지생산성의 향상, 노동생산성의 제고, 자원의 보전, 지역 균형개발 및 활성화, 생태계의 보전, 및 토지이용 질서의 확립 등을 제시하였다.

이러한 農業生産基盤整備에 관한 研究分野와 최근 5년여 기간 동안의 관련 研究實績 및 앞으로의 研究事業 체계화 방안에 대하여 알아보면 다음과 같다.

4.2 關聯 研究分野

農業生産基盤事業의 항목을 農村근대화촉진법에 규정되어 있는 事業의 종류와 농림수산부의 예산항목등으로부터 알아보면 다음과 같다.

- 1) 耕地整理
- 2) 農漁村 用水開發
- 3) 水利施設 改補修
- 4) 排水改善
- 5) 防潮堤 築造
- 6) 大單位 農業開發

한편 실제 研究와 실무를 고려하고, 제도및 정책, 경지집단화 및 data base 構築까지 포함시켜서 이들을 좀더 구체적이고 실무적으로 분류하고 각 항목에 대한 세부적인 분류를 하면 다음과 같으며, 본 研究에서의 조사분석도 이에 기준하여 수행하였다.

- | | |
|------------------|------------------------------|
| 1) 關聯制度 및 施策 | 法規, 制度 |
| 2) 耕地整理 | 區劃 整備
用排水路 整備
農村道路 整備 |
| 3) 農漁村用水 開發 및 管理 | 用水源 開發
水利施設 改補修
用水綜合管理 |
| 4) 灌溉排水 및 農地汎用化 | 灌溉排水
農地汎用化 |
| 5) 干拓 및 防潮堤 | 水理 및 構造解析 |

	鹽水侵入, 除鹽, 土壤改良 施工技術
6) 大單位 農業開發	內地, 干拓地
7) 耕地 集團化	交換, 分合 및 集團化
8) Data base 構築	水資源, 干拓資源 耕地, 耕地整理

이러한 農業生産整備 분야에 대한 주요 研究事業 관련기관으로는 먼저 농림수산부와 農漁村振興公社를 들 수 있으며, 다음으로 농촌진흥청, 농지개량조합연합회 및 각 농지개량조합, 재단법인 한국농지개발연구소, 한국농촌경제연구원 및 각대학부설 研究연구소와 한국농공학회 등이 있다.

4.3 農業生産基盤事業 關聯 研究 實績

關聯 研究實績은 위에서 소개한 研究事業 관련기관을 방문하여 입수한 최근 5년여 동안의 研究報告書, 研究實績現況 및 년도별 研究事業 평가보고서 등과 기타 참고문헌으로 부터 조사 분석하였다. 분석은 앞에서 소개한 8개 분야별로 각 세부항목에 대하여 수행하였다.

본 절에서 조사된 農地基盤整備에 관한 주요 研究實績들에 대하여 研究題目, 研究機關 및 책임연구원, 研究期間, 및 結果概要 또는 研究內容 개요를 표로 작성하여 부록에 첨부하였다.

4.3.1 關聯制度 및 施策

農業生産整備 분야에 관련된 제도 및 시책으로는 農業開發의 기본전략, 농지관련 法令整備 및 農業의 發展方向 제시 등이 있다.

제도, 법규 및 시책분야의 研究實績은 한국농촌경제연구원 研究事業現況(농림수산부, 1993)과 동연구원의 관련보고서와 農漁村振興公社의 관련 보고서를 분석하였는 바, 근래의 급변하는 경제상황 및 국내 및 국제농업 여건의 변화에 대처하기 위하여 관련법규의 개정과 韓國農業의 發展方向 등에 대한 研究가 수행되었다.

農漁村發展綜合對策에 따른 관련법령 整備方案 研究(안재숙, 1992)에서 기존의 農業生産基盤造成 위주의 법체계를 農業基盤造成事業은 물론 農漁村 생활환경개선과 농수산시설 확충까지를 포함한 綜合開發事業施行이 가능한 법체계의 법률 개정 시안을 제시하였다.

농지관련법령 整備研究(김정부, 1992)에서 농지관련법을 소유제도, 보전제도, 이용제도, 개발제도 등 기능별로 분석하여 농지관련법의 문제점 및 整備方向을 제시하였으며, 일본과 독일의 농지관련법 체계를 소개하였고, 농지조세 법규의 문제점과 整備方案을 제시하였다. 4가지의 농지관련 법률 整備方案을 분석한 結果 농지개혁법, 농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 농지임대차관리법 등 3개 법률을 근간으로 이들을 통폐합하여 整備하는 방안이 가장 좋은 것으로 나타났다.

21세기 韓國農業의 發展方向(한두봉, 1992)에서 生産基盤整備와 조화되는 農村綜合整備가 필요하며, 수도작의 고생산성과 고품질 생산체제 확립이 요구되며, 구조개선을 위한 농업금융체계 개선이 필요하고, 농지기반 조성事業에는 대구획화, 필지 집단화, 및 국고보조의 확대가 필요하다고 하였다.

農業構造改善을 위한 농지제도 정립방향(김성호, 1991)에서 기계화가 가능하도록 농지기반 整備 및 농지집단화가 필요하며, 농지기반 整備는 農漁村發展과 연계시켜 종합적으로 시행하여야 하며, 용수개발은 農業用水 뿐만아니라 각종 목적의 용수를 포함한 農漁村用水의 개발이 필요하며, 대구획화와 필지 집단화는 물론이며, 논 뿐만 아니라 밭에 대한 耕地

整理 및 관개시설도 필요하다고 하였다.

農漁村構造改善 事業의 추진방향과 실천계획(강정일, 1992)에서 경지의 대구획화와 필지 집단화가 필요하다고 하였고, 발작물, 시설영농 및 축산 기반을 포함한 生産基盤整備가 요망되며, 農業生産基盤整備는 農村綜合開發과 연계하여 시행하여야 한다고 하였다.

전환기 韓國農業 생산기반 및 환경정비발전방안에 관한 研究(한인규, 1992)에서 生産基盤事業 투자효과 분석에서 경제효과로는 고도의 농업생산 실현과 국토자원의 효율적 이용과 보전을 위한 조정기능 등을 들 수 있다고 하였으며, 생산기반투자 事業은 경지의 물성적인 조건을 개선하는 역할을 하며, 생산기반투자 事業의 방향은 노동생산성을 향상시킬 수 있도록 경지의 대구획화, 배수개선, 범용 경지화, 농도개선, 수리시설의 첨단화, 물관리의 집중화와 자동화 및 경지 집단화 등을 수행하여야 한다고 하였다.

이상을 綜合하면 국내외의 여러가지 상황변화에 적응하기 위하여 農業生産基盤整備事業 관련 법률의 개정이 필요하며, 農業生産基盤整備事業의 방향은 農漁村空間整備事業과 연계해서 綜合開發 방향으로 이루어 져야 한다고 하겠다.

4.3.2 耕地整理

耕地整理는 區劃整備, 用排水路 整備, 農村道路 整備 등을 포함하며 農業生産基盤整備事業중 핵심적인 부분이라고 할 수 있다. 耕地整理의 목적은 노동과 土地 生産性の 향상에 있다. 최근 관심이 높아지고 있는 논의 대구획화는 대형 농기계의 도입과 경영 규모의 대형화로 부터 노동 생산성이 향상되고, 用排水 조직과 農道の 整備 등에 의하여 경지조직 전체가 개선되어 土地 生産성을 향상시킨다. 이러한 대구획 整備에 대한 研究는

우리나라의 8개 대구획 시범단지의 현황분석과, 효율적인 기계화 기법개발을 위한 구획규모 결정에 대한 研究를 하고 있다. 用排水路 整備에 관하여는 관수로화 및 개거화에 대하여 설계기법이나 관의 재료 등에 대한 研究와 用排水路 개보수 방법 등에 대한 研究가 수행되었다.

그러나 밭耕地整理에 대하여는 研究가 매우 부진하며 밭耕地整理 조사 설계요령과 실무지침(농지개량조합연합회, 1991a,b)이 보급되어 있는 정도이다.

耕地整理에 관하여 농림수산부, 農漁村振興公社, 재단법인 한국농지개발연구소, 농지개량조합연합회, 및 각 농지개량조합 등에서 수행한 관련 研究實績을 분석하면 다음과 같다.

1. 區劃 整備

區劃의 크기와 형상은 耕地整理의 기본이 되는 요소로서 토양조건, 지형조건, 기계작업조건, 용배수조건 등과 土地所有現況, 農業經營規模, 농지집단화 가능성 등의 자연조건과 경제 사회적 조건을 고려하여 결정하여야 한다. 區劃整備에 관련된 研究 實績은 다음과 같다.

기계화영농 및 용배수조직에 적합한 효율적인 耕地整理 구획규모결정 研究 方向(이기춘, 1993)에서 적정한 구획의 크기와 형상을 결정하기 위한 研究方向을 제시하기 위하여 위탁영농회사의 실험 포장에서 경구의 장변을 100-200m 로, 단변을 40-100m 로 하여 모두 20개의 표준 구획에 대하여 기계작업효율과 용배수관리효율을 조사 관측 하였다.

耕地整理事業 시행체제 개선과 금후의 발전방향정립에 관한 研究(김남혁, 1992)에서 耕地整理事業은 그 영역을 農漁村의 道路와 정주생활권 개발 등 생활환경개선까지 포함시켜서 계획하여야 하며, 用排水路의 구조물화가 바람직하다고 하였다. 또, 대구획화 耕地整理事業을 중심으로한 개

발모형 을 제시하였고, 환지제도 개선과 事業시행기간의 조정이 필요하며, 事業評價 제도를 도입하여 事業內實化를 도모하여야 한다고 하였다.

耕地綜合整備事業 설계기준정립과 示範事業評價에 관한 研究(김남혁, 1992)에서 각 도에 1개소씩 있는 耕地綜合整備示範事業地區 8개 地區와 一般耕地整理 事業地區 8개 地區와의 비교분석을 수행하였다. 비교분석 항목은 감보율, 평균 경사도, 단위면적당 事業費, 용수로 구조물화, 농도의 상태 등이다. 또, 대구획화(0.5- 2.0 ha) 및 農村環境整備도 포함한 事業의 설계기준을 검토하였다. <표 4-1>은 耕地綜合整備 示範事業地區 현황을 보여주고 있으며, 지구별 최대구획의 크기는 100m x 50m (0.5ha) 내지 200m x 100m (2.0ha) 이다.

<표 4-1> 경지종합정비 示範事業地區 현황

도 별	시 행 주	지구명	면 적 (ha)	사 업 비 (천원)	최소 구획	최대 구획
경 기	강 화 군	길 상	172.04	7,234,957	130× 80m	130× 80m
강 원	횡 성 군	우 향	121.24	3,884,000	100× 30m	100× 50m
충 북	영 동 군	초 강	89.32	3,028,000	100× 50m	100× 100m
충 남	아 산 군	신 남	125.19	5,323,287	100× 30m	100× 100m
전 북	동진농조	평 교	428.65	10,716,453	150× 100m	150× 100m
전 남	함 평 군	나 산	182.65	7,442,232	100× 30m	100× 50m
경 북	상주농조	오 사	196.45	7,145,329	100× 50m	100× 200m
경 남	밀 양 군	가 례	177.52	11,068,000	100× 25m	100× 100m
계		8	1,493.06	55,842,658		

자료 : 농지개량조합연합회, 『경지종합정비사업 설계기준 정립과 시범 사업평가에 관한 연구(1992)』

農地整備를 위한 방향설정研究(안재숙, 1991)에서 농지정비사업地區 표

본조사 분석을 한 結果 농도의 불량, 토공 用排水路, 구획의 소규모, 事業의 시한성 등이 문제점으로 제시되었다. 또, 농지정비사업시행체제 전환방향을 제시하였고, 농지정비사업구역에 農村을 포함한 綜合計劃을 제시하였고, 계획기법의 적정성 검토 및 대구획형, 용수정비형, 배수정비형, 및 농도정비형의 네가지 整備模型을 제시하였다.

2. 用排水路 整備

영농의 효율성과 노동생산성 제고를 위하여 用排水路의 整備가 필요하다. 이를 위하여 소형 구조물의 조립화와 용수지거의 관수로화 등이 필요하다. 用排水路 整備에 관한 研究實績은 다음과 같다.

수리구조물제품 개발 및 보급(권성오, 1990)에서 소형 수리구조물의 조립화 추구를 위하여 플룸류, 암거류, 맨홀, 옹벽 등 제품개발현황을 조사하였으며, 제품의 시공성 검토를 위한 시험시공을 하여 실용화 가능성을 확인하였고, 플룸류에 대한 한국공업규격을 제정하였으며, 조립식 제품의 품셈및 시방서를 제정하였다. 이로서 구조물의 품질향상, 공기단축및 시공간소화, 공사비 절감, 및 유지관리의 용이 등의 효과를 얻을 수 있다.

플라스틱관의 규격 및 설계시공 지침 정립(권성오, 1991)에서 플라스틱관의 국내 생산 및 사용현황을 조사하였고, 플라스틱관의 유량, 하중, 변형량 등 계산식을 검토하여 설계식을 제시하였으며, 플라스틱관의 매설 및 현장시험을 실시하였으며, 전남 海南地區의 管水路 시범시공 사례를 소개하였다.

용수지거관수로화 研究事業(농지개량조합연합회, 1991)에서 관수로의 설계 및 시공방법에 대한 研究를 위하여 개방식 관수로 1조와 폐쇄식 관수로 4조에 대하여 조사하였다. 관수로의 공사비는 현장타설 開渠 보다는

싸고 flume 수로관 보다는 비쌌으며, 토공수로에 비해 경지내 급수시간이 50% 이상 단축되었으며, 설치가 간편하여 공기가 단축되었다.

관수로 설계 및 시공방법 研究(한춘연, 1989)에서 농업용 관수로 설계 시공지침을 발간하였고, 관망수리계산을 위한 프로그램을 작성하였다.

수문문비구조개선研究(류재혁, 1990)에서 分水門, 制水門, 放水門用 슬라이드 게이트, 슬루스 게이트 및 권양기의 표준도 및 제작시방서를 작성하였다.

조립식구조물 開發研究事業(농지개량조합연합회, 1987)에서 管暗渠, box 暗渠, 橋梁, 流末工을 조립식으로 시공하여 현장타설 방법과 비교하여 설치의 편의, 공기단축, 공사비절감 효과를 조사하였다. 조립식시공으로 공정단축 및 시공이 용이하여졌고, 설치소요인원 및 공사비가 감소되었으며, 콘크리트 구조물의 耐久性이 증대되었다.

3. 農村道路 整備

農村道路는 農業生産은 물론 農村生活에 필요한 各種道路를 총칭하는 것으로 農業生産基盤의 整備를 위해서는 물론 농어민의 생활편익과 복지 증진을 위하여 중요하다고 하겠다. 즉, 포장중심의 道路整備가 아니라 農漁村 구조개선사업, 農業機械化, 농가소득원 개발, 생활환경개선, 자연환경보전 등을 고려한 종합적인 道路整備를 하여야 할 것이다.

農漁村道路의 整備過程을 살펴보면 다음과 같다. 1970년대에는 새마을 事業으로 마을내 道路整備로 부터 시작하여 1980년대 초반에는 마을간 道路整備를 하였으며, 1985년부터 1990년까지는 농림수산부 주관으로 農漁村 所得源道路 建設事業이 수행되었고, 1991년 부터는 지방양여금법에 의거 내무부 주관으로 農漁村 道路整備事業을 시행하게 되었으며, 1991년 12월에는 農漁村道路整備法이 제정되고 다음해에 동법 시행령과 시행규칙

및 農漁村道路의 구조·시설기준에 관한 규칙이 제정되어 農漁村 道路發展 기틀을 마련하고 본격적으로 事業을 추진하고 있다(구본충, 1993). 農漁村道路 整備에 관한 研究實績은 다음과 같다.

農漁村道路에 관한 研究(최진옥, 1991)에서 전국의 8개 샘플 마을에 대한 道路現況調査와 설문조사를 실시하였다. 농어민 의식조사 結果 영농에 있어서 우선적으로 整備가 필요한 道路는 마을내道路로 나타났으며, 道路 整備중 가장 필요한 부분은 道路鋪裝으로 나타났다. 마을내道路의 형상은 樹枝形, 활골, 그물골, 빗살골 및 ㅍ자골의 5가지가 있으며, 전국의 마을내道路 연장은 105,000km로 추정되었다. 마을내道路의 整備로 자동차 통행가능 면적을 크게 증가시킬 수 있다. 마을내道路의 정비율은 21% 정도이며 주로 마을간선道路가 整備되었다.

4.3.3 農漁村用水 開發 및 管理

農漁村 용수개발 및 관리는 福祉農漁村 건설을 위하여 매우 중요한 분야이다. 한편, 수리시설의 확충도 중요하지만 시설이 제 기능을 발휘할 수 있도록 유지관리에 철저를 기하여야 하며, 이를 위하여 수리시설의 개보수는 매우 중요하다고 하겠다. 水利施設의 종류는 저수지, 揚排水場, 湫, 집수암거, 및 관정으로 나눌 수 있으며 1990년도 말 현재 전국에 57,600개소가 있으며 몽리면적은 839,502ha 에 달하고 있다(농림수산부, 1991).

최근에 관심을 받고있는 집중물관리사업에 관한 研究는 몇몇 농지개량 조합에서 시행하고 있다.

1. 用水源 開發

用水開發 및 관리분야는 한발에 대비하기 위하여 오래 전부터 많은 투자를 해온 분야로서, 이 분야에 대한 研究는 비교적 많이 수행되어 오고 있다. 用水開發은 영농의 효율화를 위해서 우선적으로 투자해야 할 분야이다.

앞으로의 용수원개발은 農業用水 뿐만아니라 農漁村 공간정비 차원에서 생활용수, 공업용수, 유지용수, 관광용수 등 각종 용수수요를 충족시킬 수 있어야 한다. 용수원개발에 관한 研究實績은 다음과 같다.

農漁村用水 개발 및 최적이용 모형화 研究(박승우, 1992)에서 農漁村用水 개발권역 설정기준을 검토하고 617개의 용수구역을 설정하였고, 農漁村用水區域의 생활용수등 목적별 장기용수수요를 추정하기 위하여 수요요인을 분석하고 수요량 예측기법을 검토하여 農漁村用水의 수요예측 모형을 개발하였다.

西海岸 水資源 개발과 이용에 관한 研究(윤용남, 1991)에서 대상구역의 계획단위역별 용수수급계획을 분석검토하여 새만금 담수호에서 공급해야 할 양을 결정하였고, 하천구역권별 및 干拓事業別로 2011년까지 생공업용수별로 용수공급계획과 물 부족량을 계산하였고, 새만금 담수호를 중심으로 治水, 利水, 水質管理 등을 검토하여 향후 물관리 조작방향을 제시하였다. 장기용수수요 예측에서는 生活, 工業, 農業 및 維持用水를 고려하였으며, 증발산량 추정식은 Blaney-Criddle식보다 Penman식이 더 좋은 結果를 주었으며 본 研究에서도 Penman식을 사용하였다.

원격탐사시험 研究(지광훈, 1991)에서 암반지하수 부존가능지역 판단을 위하여 LANDSAT TM 데이터를 이용하여 화상처리 기법을 개발하였고, GIS를 이용하여 지하수 부존가능지역 추출을 위한 Suitability map을 작성하여 map 상에서 암반지하수 부존가능지역을 판단할 수 있도록 하였다.

장기유출량 추정모형 실용화 研究(김진광, 1989)에서 소유역의 일별 유

출량을 추정하기 위하여 단위도법에 의한 유출모형특성을 분석하여 일반적인 유역에 적용할 수 있는 長期流出 전산모형을 개발하여 일 강우량 및 유역특성자료의 입력으로부터 일 流出量을 산출할 수 있도록 하였다.

受水量 추정방법 재정립에 관한 研究(엄병현, 1988)에서 중소규모유역 11개소에 대한 자료를 분석하여 무계측 유역에서 선형강우지수를 이용한 有效雨量 추정 모형을 개발하였고, 단위도법에 의하여 장기 연속수수량 추정모형을 개발하였다.

2. 水利施設 改補修

水利施設 改補修事業은 각종 수리시설이 가진 기능을 최대한으로 유지보전하기 위하여 노후된 수리시설을 효율적으로 개보수하여 재해를 예방하고, 흙수로의 구조물화로 효과적인 물관리를 함으로써 農業用水의 안정적 공급을 위하여 필요하다. 수리시설에는 저수지, 담수호, 양배수장, 보, 집수암거, 및 용수로 등이 있다. 수리시설개보수에 관한 研究實績은 다음과 같다.

수리시설개보수사업의 효율적 시행방안 研究(여운철, 1991)에서 수리시설의 현황과 관리실태를 조사하였고, 農漁村 여건변화에 따라 수리시설의 역할 다변화와 현대화가 필요하다고 하였으며, 수원공, 용수간지선, 防潮堤의 개보수 소요금액을 산정하여 예산확보의 규모를 제시하였고, 개보수사업은 국고로 운영되어야 하며, 단계적으로 목표를 설정하여 시행함이 바람직하다고 하였다. 수리시설개보수사업의 소요예산은 농조의 수원공 및 용수간지선이 3조 977억원, 防潮堤가 3,307억원으로 나타났으며, 1990년까지의 기술진단실시 結果에 의하면 수리시설의 취약점으로 시설노후가 38%, 누수가 30%, 시설능력부족이 14%로 나타났으며, 개보수 요구도는 저수지가 56%, 양수장이 65%, 沓가 67%, 用水路가 80%로 나타났다.

3. 用水綜合管理

合理的인 물관리는 用水源, 導水路, 用排水路, 分배조절시설 등 용배수 시설의 적절한 관리를 통한 경제적인 물관리를 할 수 있어야 한다. 집중 용수관리의 목적은 물의 효율적 이용, 합리적 배분, 재해의 경감, 운영관 리비의 절감, 및 물 분쟁의 극소화 등을 들 수 있다(정하우, 1991). 여러 가지 목적의 물 수요가 점점 증가하여 가고 있는 추세를 감안하면 農業用 水의 합리적 배분을 통한 물 절약은 매우 필요하다고 하겠다. 따라서 農 村水資源 綜合管理시스템과 집중용수관리 기법을 개발하여 실용화하여야 할 것이다. 用水管理에 관한 研究實績은 다음과 같다.

물관리편람(농림수산부, 1988)에서 효율적인 물관리를 위해서는 용수관 리자, 用水利用者 및 水利施設物이 서로 잘 융화되어 각각의 역할에 충실 하여야 한다고 하였다. 農漁村 用水管理者는 농지개량조합과 시.군이 되 며, 용수이용자는 일반 농민들이며, 농민들의 協助가 필수적이라 하겠다.

農業水資源 綜合管理 시스템개발(김태철, 1992)에서 SCS모형을 일 유출 량 추적에 적합하게 변형하여 한국하천의 일 유출량 추정 실용화 모형 DAWAST를 개발하였으며, 저수지 일별 물수지 모형을 개발하여 기설 저수 지의 능력 평가를 실시하여 효율적으로 農業水資源을 관리할 수 있는 기 법을 개발하였다.

貯水管理 시스템 개발(김현영, 1992)에서 전국의 농조관할 저수지 현황 자료를 조사 하고, 저수리 관리 데이터베이스인 ORACLE DBMS을 構築하였 으며, 저수율, 가뭄빈도, 및 가뭄심도 계산 알고리즘을 개발하였다.

集中用水管理組織研究(정하우, 1991)에서 관개조직의 효율적인 물관리 를 위한 집중용수관리운영 프로그램을 구성하였고, 포장구획의 관개방식 선정과 실시간 급수상황 분석방법을 논의 하였으며, 집중용수관리시스템

의 결정지원시스템 사용지침을 작성하여 집중용수관리시스템 운용을 지원하였다.

貯水池 물管理 研究(정하우, 1988)에서 農業用水系統의 효율적인 물관리를 위하여 研究對象인 반월저수지에 대하여, 저수지, 용수로, 및 포장의 물관리 현황을 분석하여, 저수지, 용수로, 및 포장의 물관리 모형 및 관개조직 모의조직 모형을 開發하였다.

남포간척地區 집중 물관리 研究(정하우, 1991)에서 집중 물관리를 위한 시스템의 계획을 세우고, 용배수조직의 물관리 특성분석 및 관측계획의 수립과 운용 프로그램을 개발하였다.

海南干拓地區 집중 물관리 研究(박승우, 1991)에서 담수호 물수지해석과 물관리계획을 수립하였고, 용배수조직의 물관리특성 분석 및 관측계획을 수립하였으며, 집중 물관리 운용 프로그램을 메뉴방식으로 개발하였다.

전북농조관내地區 집중 물관리 研究(정하우, 1992)에서 대상지역의 기상수문 특성을 분석하였고, 용수원의 물관리특성과 물수지를 분석하였으며, 용수로조직 및 포장조직의 물관리특성을 조사분석하였고, TM/TC 계측망과 통신망의 구성 계획을 수립하였다.

물관리조사연구사업보고서(농지개량조합연합회, 1987)에서 전국 98개 농지개량조합관할의 100ha 이상인 1,138개 地區의 물관리 실태를 조사하였고, 農地改良組合 물관리 요원 교육효과를 분석하여 문제점을 도출하고 물관리 개선책을 수립하였다.

農漁村用水 환경관리에 관한 研究(권순국, 1992)에서 農漁村用水의 수질오염원 調査結果 도시하수와 산업하수는 물론 축산하수, 취락배수 및 農業排水도 오염원으로 나타났으며, 수질환경관리를 위하여 수치모형의 사용이 필요하며 기본모형으로 QUAL2E나 WASP4가 적당하다고 하였으며, 農漁村用水의 水質目標 기준값을 제시하였고, 農漁村用水源 수질개선 방

법 및 시설에 대한 비교 검토를 하였다.

4.3.4 灌溉排水 및 農地汎用化

1. 灌溉排水

논과 밭의 灌溉와 排水는 합리적인 用排水 管理를 통하여 土地生産性의 향상을 기하는 데 필수적이다. 앞으로 추진될 경지의 대구획화와 기계화 영농은 용수량의 변화를 초래하기 때문에 이러한 분야에 대한 研究가 필요하다 하겠다. 논과 밭의 소비수량 산정에 대한 研究는 어느 정도 수행되었다고 볼 수 있으나, 밭에 대한 구체적인 관개기법 개발에 대한 研究는 매우 부진하다고 하겠다. 현재까지 수행된 주요 研究實績은 다음과 같다.

논 물관리체계의 자동화 研究(정하우, 1993)에서 증발산량 및 삼투량 측정을 위해 lysimeter를 제작, 설치하여 포장시험을 실시하고 그 結果를 분석하여, 지역별, 품종별 용수량을 data base화 하였으며, 생육시기별 물수요량을 규명하였고, 측정장치, 전송장치, 제어장치 등 물관리 자동화 시설 및 운영프로그램을 개발하였으며, 논 물관리 자동화 시설의 현장적용 시험을 실시하였다.

밭작물 소비수량 산정방법 定立研究(정하우, 1990)에서 밭작물의 뿌리 성장과 수분소비형을 규명하였으며, 작물별 및 토양수분 수준별로 생육시기별로 순별 증발산량 및 작물계수를 유도하고, 일별, 순별 확을 寒雨일수의 빈도별 분포를 분석하였고, 작물별 및 토양별 강우량과 유효우량과의 관계를 도표화 하였으며, 생육시기별 最適土壤水分 유지를 위한 관개계획 모형을 개발하였다.

Turbo-tape을 이용한 최적 點滴灌溉 기법개발(정상욱, 1993)에서 drip

관개의 새로운 기법인 drip tube를 이용한 배추경작 실험을 통하여 turbo-tape의 물절약 효과와 적용성을 확인하였다.

소비수량 산정방법 실용화 研究(농업진흥공사, 1989)는 서울대 農業開發研究所에서 1982부터 1986까지 5년간 用役研究한 작물 소비수량 산정방법의 정립 研究의 실용화를 위해 수행 되었는데, 증발산량 산정방법을 종래의 Blaney-Criddle式에서 수정 Penman式으로 대체시키도록 하였으며, 전국의 기상관측소의 支配流域網을 21개소에서 65개소로 세분화하여 기상자료 이용의 정확성을 기하였으며, 못자리 시기와 이앙시기를 현실에 맞게 조정하였고, 관리손실량의 현실화를 모색하였다.

水稻 소비수량산정 방법실용화(김진광, 1988)研究에서 전국 기상관측소 세분화에 따라 Thiessen網을 재구성하였고, Penman식의 정확한 사용을 위해 각종 계수를 결정하였으며, 지역별 작물계수의 정립과 기존 저수지 모의조작 Program의 수정 및 검토를 하였다.

2. 農地汎用化

쌀과 채소류의 원활한 需給 조정을 위하여는 필요에 따라 경작면적을 조정할 수 있어야 한다. 이를 위하여 農地汎用化 事業이 필요하다. 농지 범용화는 식량자급율의 향상, 土地資源의 고도이용, 지력향상 등의 목표를 지향하는 것으로 농지기반 整備水準 면에서 보면 최고의 수준이라고 하겠다.

논과 밭의 상호 전환을 위해서는 도입작물, 경운방법, 물관리방법 등이 서로 다르므로 區劃의 형상과 크기, 농도 배치, 배수로조직과 관개조직 계획 등에 대하여 충분히 검토하여야 한다.

耕地 汎用化에 있어서 제일 중요한 것은 排水 施設이다. 따라서 논과 밭에 대한 排水 계획을 적절하게 수립할 수 있는 기법의 研究가 필요하다

고 하겠다. 대구획화나 범용경지화를 위하여는 소배수로의 암거화가 필수적이다. 따라서 대구획화나 범용 경지화는 暗渠排水와 함께 계획되어야 한다.

암거배수는 농경지로부터 과잉수를 배제하기 위하여 地下에 도수관을 매설하여 과잉수를 배제하여 土地를 건조시키는 방법이다. 暗渠排水의 설계는 歐美에서는 밭을 기준으로 전 토층이 배수에 유효하다고 보는 반면, 최근 일본 학계에서는 논인 경우 전 토층이 아니라 作土層(10~20cm두께)만 排水에 유효하고 그 하부의 경반층 이하는 불투수층으로 보고 설계하는 기법이 소개되었다.

農地汎用化에 대한 研究實績은 다음과 같으며, 이 분야에 관한 研究는 매우 미진한 실정으로 앞으로 많은 研究가 필요하다고 하겠다.

농경지 생산성 제고에 관한 研究(이홍석, 1992)는 농경지의 汎用化 및 그에 따른 생산성 제고와 안정화를 위한 基礎研究로서 畚轉換田의 排水에 는 암거배수 및 승수로가 필요하고, 논인 밭전환 포장에서 토양특성, 지하수위의 변화 및 작물의 생육반응조사 結果를 제시하여 앞으로 범용경지 설계의 기초자료로 이용할 수 있다고 하였다.

농경지 이용을 제고를 위한 최적설계 기법 研究(김시원, 1992)에서 耕地 汎用化에 필요한 暗渠의 설계, 시공 및 유지관리 기법을 제시하였고, 암거배수 포장시험 및 田作物 시험재배를 통하여 범용화를 위한 기술지침 자료를 작성하였다.

4.3.5 干拓 및 防潮堤

大單位 干拓과 防潮堤 事業은 집단 우량농지의 확보와 다목적 용지조성 및 水資源 開發을 할 수 있는 事業이다. 과거의 干拓事業은 농지조성이라는 단일목적만을 위한 事業이었으나 근래에는 대내외적인 農業環境의 변화

와, 도시화와 산업화에 따른 각종 용지수요의 증가로 효과적인 土地利用의 필요성이 대두되고 있다. 우리나라는 서남해안에 干拓 適地가 많이 있으며 국토자원의 확대 이용을 위하여 干拓事業이 매우 중요하다고 하겠다. 干拓 및 防潮堤 事業의 효과로는 土地資源의 확대, 水資源의 개발, 海岸道路의 개발 등을 들 수 있다. 우리나라의 干拓對象 면적은 402천 ha이며 1991년까지 53천 ha를 개발하였으며 현재 79천 ha를 시공중에 있다.

干拓과 防潮堤 축조 기법에 대하여 배수갑문 水理解析과 물막이 구간의 수리해석을 위한 수치모형 개발, 防潮堤를 통한 염수침입, 防潮堤 축조시의 토석 운반 시공기술 및 干拓事業全般에 관한 綜合統制시스템 개발 등에 대한 研究가 수행되었으며 지금까지의 研究實績은 다음과 같다.

1. 水利 및 構造解析

防潮堤 축조 공사중이나 완공후의 수리해석은 工事의 안전성과 事業의 경제성을 위하여 필요한 요소이다. 수리해석을 위하여 이론적 방법, 경험적 방법, 수치해석 방법 및 수리모형실험 등이 이용된다.

조류예측 유한요소 수치모형 開發研究(권순국, 1992)에서 潮汐變動에 따른 조위 및 유속예측을 위한 2차원 유한요소 모형을 개발하여 새만금地區에 적용한 結果 조위 및 유속의 추정치가 우수하였다.

배수갑문 수리상황을 감안한 최적통수단면 설계기법研究(김채수, 1991)에서 배수갑문 통수단면 수리특성분석을 위하여 영산강 하구호에서 수위계를 설치하여 수위관측을 하였으며, 내외수의 밀도차를 고려하여 유량계산을 하였고, 배수문의 편심영향과 편각영향을 고려하여 유량을 계산하였으며, 배수문의 위치선정에 있어서 공사비 측면뿐만 아니라 편심도와 편각도를 고려한 수리적 측면도 고려하여야 한다고 하였다.

물막이 구간의 수리현상 변화예측을 위한 2차원 수리현상 수치모형개발

(권순국, 1990)에서 數 個所의 개방구간이 있는 高精度의 유속 및 수위의 산정이 요구되는 조석의 수리해석을 위하여 유한요소법을 이용한 TIDE모형을 개발하였으며, 새 만금해역의 堆積相圖를 제작하였고, 粗粒 퇴적물과 부유물질의 이동량 및 이동양상을 조사하였다.

새만금地區 파랑관측 調查研究(정종률, 1989)에서 새만금 防潮堤 단면 결정에 필요한 파고계산을 위하여 防潮堤 예정지의 파랑관측을 실시하였으며, 관측지점에서 풍속과 파고의 관계를 규명하였다.

防潮堤斷面 및 기초처리에 관한 설계검토(김상규, 1990)에서 새만금 防潮堤 기초지반에 대한 공학적 특성, 토질정수, 및 지진계수를 결정하였고, 준설해사의 상대밀도와 준설사면을 결정하였으며, 防潮堤 침하량 계산 및 활동에 대한 안정성을 검토하였으며, 防潮堤 piping에 대하여와 지반활동 방지를 위한 mat의 효과 및 액상화 가능성에 대하여 검토하였다.

2. 鹽水侵入, 除鹽, 土壤改良

開發된 干拓地를 영농에 효율적으로 이용하기 위하여는 除鹽과 토양개량이 필요하다. 따라서 除鹽期間의 短縮, 再鹽化의 방지, 밭으로의 이용, 지하수위의 저하 등에 대한 研究가 필요하다.

防潮堤를 통한 염수침입에 관한 研究(조병진, 1991)는 새만금地區 防潮堤의 鹽水侵入 방지대책에 대한 정보를 얻기 위하여 수행하였으며, 기존 담수호 현장조사 結果 축조재료가 해사인 경우 해수의 침투가 현저하였으며, UNSAT2 프로그램을 보완하여 防潮堤를 통한 유체흐름을 해석하였고, 수리모형실험에 의해 침투량, 수리경사, 염도 등을 조사하여 侵入鹽水가 담수호화에 미치는 영향을 분석하였다.

新干拓地 토양개량과 작부체계에 관한 研究(유순호, 1992)에서 서남해안의 大單位 干拓地 8개 地區의 이용실태 및 토양시료를 분석하였으며,

干拓地는 거의가 논으로 이용되어 발전환을 위하여는 제염과 지하수위 저하가 필요하다고 하였다. 新干拓地の 早期除鹽과 土壤改良의 主要點은 지하수위 저하, 과잉염류의 제거, 적정투수성의 유지, 토양양분의 균형유지 및 적정관개량과 적정 토양수분의 유지 등이다.

干拓地 생산기반개선 및 전작물 재배시험 研究(최원열, 1992)에서 복토 처리와 모래를 부설하여 土壤의 再鹽化현상을 분석하였고, PVC 주름관 暗渠排水와 補助暗渠및 疎水材料의 제염효과를 분석하였다.

3. 施工技術

防潮堤 築造 시공기술은 工事의 안전성과 경제성에 매우 큰 영향을 미친다. 防潮堤의 施工技術은 運土方法, 최종체질 기법, 침하및 유실 저감 기법, 綜合 工程管理 技法 등으로 대별할 수 있겠다.

防潮堤 축조시 침하유실에 관한 研究(박상현, 1992)에서 防潮堤 구역의 조위 및 유속에측을 위한 유한차분 모형을 개발하였고, 수리모형실험에서 개방구간의 감소에 따른 유속의 증가를 측정하였으며, 防潮堤 침하에 관한 이론고찰 및 현장측정장비 배치계획을 수립하였다.

干拓공사 기계화 시공에 관한 研究(신호철, 1992)에서 덤프트럭과 벨트 컨베이어와의 운토방법에 관한 비교를 하였으며, 많은 토량 운반에 적합한 벨트 콘베이어 시스템공법을 개발하였으며, 防潮堤 축조와 매립 공사에 대한 설계방안을 제시하였다.

防潮堤 단면의 해사축조공법 및 끝물막이 공법 研究(윤오섭, 1990)에서 새만금地區 防潮堤의 해사축조 여건에 적합한 공법 조사를 위한 研究에서 防潮堤 내외측에서의 공종별 연간 작업가능일수를 계산하였으며, 끝막이 공법은 점고식, 점축식, 및 병행식을 분석한 結果 점축식이 유리하였으며, 끝막이 個所數는 수리조건상으로는 3개소가, 시공조건상으로는 2개소

가 유리하다고 하였다.

綜合 統制시스템構築 기본구상 研究(구자웅, 1992)에서 干拓事業全般을 조정, 제어, 및 관리하는 통제시스템과 공사중 각종 재해 대처를 위한 시스템을 구상하고, 전산망 및 관측 제어시스템의 운영 및 관리방향을 제시하기 위한 研究를 하고 있다.

새만금地區 深海干拓工法 研究(윤오섭, 1988)에서 축조단계별 표준단면 및 공법과 防潮堤別 체질순위를 제시하였으며, 3개의 수리모형시험에 대한 분석을 하였고, 끝막이구간의 공법 및 공정계획을 수립하였으며, 케이스 구조체를 이용한 끝막이 工法을 제안하였다.

4.3.6 大單位 農業開發

大單位農業綜合 開發事業은 종래의 단일목적 農地基盤 造成事業과는 달리 水系를 중심으로 한 特定地域에 대하여 농업용수개발, 耕地整理, 排水改善, 개간, 간척을 통한 農地擴張, 영농개선, 유지관리 등의 農業基盤造成을 위한 단위사업들이 동시에 시행되는 농업종합개발은 물론, 공업용지, 생활용지, 항만 등의 조성도 포함하는 투자효율이 높고 영농구조까지 개선해나가는 事業이다.

이러한 大單位農業綜合 開發事業은 국토확장, 農地造成, 水資源 開發, 토지이용을 제고, 농가소득 증대 등의 직접효과와 고용증대, 陸運改善, 쾌적한 자연공간 조성, 관광자원 개발 등의 간접효과에 의한 지역개발과 사회, 경제발전에 크게 기여한다.

大單位農業綜合 開發事業의 土地利用 계획과 水資源 이용계획은 農漁村 정주생활권 개발과 연계하여 農村空間整備 차원에서 수립하여야 한다. 大單位農業綜合 開發事業은 크게 干拓地區와 平野地區로 나눌 수 있으며, 이 분야에 대한 研究實績은 다음과 같다.

大單位農業綜合開發事業(영산강 2,3지구)의 추진방향 전환에 관한 研究(안재숙, 1991)에서 대규모 干拓地의 土地 및 水資源 이용계획은 農漁村空間整備 차원에서 합리적으로 수립되어야 하며, 영산강 干拓地의 土地利用을 공업단지, 관광휴양지, 정주취락용지, 農業用地, 및 도시용지로 적정배분하는 시안을 제시하였다.

地域農漁村 綜合開發 차원에서 본 大單位農業綜合開發事業의 위상정립-홍보지구를 중심으로-(안재숙, 1990)에서 大單位農業開發事業의 성과와 문제점을 도출하였으며, 大單位農業開發은 農漁村 정주생활권 개발과 연계하여 계획하여야 하며, 地域 農村開發 차원에서 본 보령지구의 개발방향을 제시하였다.

4.3.7 耕地集團化

耕地集團化는 여러 곳에 분산된 土地를 土地所有者의 거주지 중심으로 일정한 곳에 집단화 시키는 방법으로 農業經營의 합리화와 農業機械化 및 노동력의 절약 등 事業效果를 높이는 데 필요하다. 경지 집단화를 위하여는 換地制度 개선과 농지 유동화 事業에 대한 研究가 수행되었다.

換地計劃은 지역별, 그룹별, 및 개인별 집단화 등에 대한 충분한 研究와 검토를 하여 고도의 산업사회에 대응할 영농계획을 강구함과 함께 경영규모의 확대와 경지의 집단화를 고려하는 것은 물론 農業構造 개선에도 기여할 수 있도록 수립하여야 한다. 이를 위하여 農村近代化促進法의 환지관련조항도 개정이 검토되고 있다. 즉, 기존의 '換地는 종전의 제반조건과 상응해야하며 그 위치는 종전의 土地를 위주로 하여 소유자의 이익이 되는 위치에 집단지정...'을 '환지는 종전의 土地의 평정등급을 참작하여 農業經營의 합리화에 기여할 수 있도록 집단지정...' (서정수, 1993)으로 개정하는 안이 검토되고 있다. 또, 환지계획은 경작자들이 주체가

되어 수립하도록 하여야 한다.

경지 집단화와 환지에 관련된 研究實績은 다음과 같다.

환지제도개선에 관한 研究(김남혁, 1992)에서 農業의 여건변화에 따라 耕地整理의 새 방향이 필요하다고 하였으며, 현행 환지제도의 문제점 제시 및 외국의 환지제도를 분석하였고, 환지제도의 개선방안을 제시하고 환지 전문인력 확보 필요성을 주장하였다.

경지집단화 실현방안 研究(주봉규, 1992)에서 農地集團化 부진요인 또는 문제점으로 금융지원면의 취약성, 조세부과의 불합리, 제도적 장치의 취약성, 기술적 취약성, 사회관습적인 문제점 등을 제시하였으며, 이들 문제점들의 개선방안을 제시하였다.

농지유동화의 전망과 방향에 관한 研究(오호성, 1992)에서 농지의 가격, 소유, 임대차 문제와 관련하여 농지유동의 가능성과 한계를 규명하고, 농지유동화를 위한 대안을 모색함으로써 農業構造政策과 농지유동화 정책의 방향을 제시하였다.

4.3.8 Data base 構築

오늘날의 사회는 情報化사회라고 불리어 진다. 情報란 수많은 자료를 체계적으로 분류, 정리, 저장한 후 이를 필요한 형태로 가공할 수 있어야 한다. Data base構築이란 이러한 정보체계의 構築을 말하며 문자자료는 물론 도형자료로 자료의 관리가 가능하다.

Data base構築이 필요한 분야로는 水資源, 干拓資源, 土地資源등을 들 수 있다. 農漁村用水 利用 데이터베이스, 干拓資源 자료 data base 및 耕地整理 地區의 data base構築에 대하여는 研究가 진행되었거나 진행중에 있으나, 보다 광범위한 농지자원에 대한 data base 研究는 수행되지 않았다. 데이터베이스 構築에 관한 研究實績은 다음과 같다.

農漁村用水 이용합리화계획 자료정보 데이터베이스 構築研究(고재군, 1992)에서 農漁村의 각종 용수수요를 추정하여 합리적인 용수의 개발, 이용, 보전 및 관리를 위한 기본계획수립에 사용하기 위하여 도형자료와 문자자료 데이터베이스 통합환경(GIS/DBMS) 구성을 하였으며, GIS/DBMS 상에서 응용 프로그램을 구현하여, 農漁村用水 전산운영의 통합메뉴를 구성하고 모의운영을 통하여 효용성을 검토하였다.

干拓資源 資料 data base構築(고재군, 1991)에서 서남해안 干拓資源資料를 문자 데이터베이스와 GIS를 구성하여 네트워크에 의해 통합 운영토록 構築하였으며, 사용자 편의를 위하여 사용자 이용시스템인 TGSS를 개발하였으며, 원활한 데이터베이스 관리를 위한 방안과 관리지침을 제시하였다.

저수관리 시스템 개발(김현영, 1992)에서 전국의 농조관할 저수지 현황 자료를 조사하고, 저수리 관리 데이터베이스인 ORACLE DBMS를 構築하였다.

耕地整理 및 地下排水 豫定地區 전산관리 프로그램 개발보고서(농림수산부, 농지개량조합연합회, 1992)에서 논과 밭의 既耕地整理地區, 耕地整理 豫定地區, 地下排水 施行地區 및 豫定地區에 대한 데이터베이스를 構築하였고, GIS와 host를 연계한 전산관리 프로그램을 개발하였다.

4.4 關聯 研究事業의 體系化 方案

農漁村振興公社에서 수행하는 農業生産基盤整備事業에 관련된 研究의 방향은 첫째, 農漁村의 사회적, 경제적, 환경적 여건변화에 부응한 研究가 되어야 하며, 둘째, 農業生産基盤整備 기술의 기준화, 표준화, 전산화

를 위한 研究가 되어야 하며, 셋째, 공사가 현업기관임을 감안하여 실용화가 가능한 분야의 研究가 우선적으로 수행되어야 할 것이다.

農業生産基盤整備事業의 각 분야들은 서로 연관되어 있으므로 研究事業을 체계화하기 위하여는 각 분야가 서로 유기적인 협조관계를 유지하여야 한다.

農業生産基盤事業 研究는 農漁家 소득기반의 확충, 農漁村生活環境 改善 등 다른부분의 研究와 함께 福祉農漁村 건설을 뒷받침하기 위하여 효율적으로 수행되어야 한다. 또, 圃地 유형별로 적정한 農業生産基盤整備 모형을 개발하여 각 지역에 적용시켜 나가는 방법을 강구하여야 할 것이다.

農業生産基盤 整備事業을 효율적으로 시행하기 위하여는 事業施行體系의 재정립에 관한 研究가 필요하다.

앞으로 증점적으로 수행되어야 할 研究內容으로는 우리나라의 식량확보 측면에서 보존하여야 할 최소한의 경지면적을 추정하여야 하며, 범용 경지화 가능 대상면적의 조사를 통한 논밭 식부 장기계획의 수립, 범용 경지화 및 암거배수 설계기준 작성에 관한 研究, 管水路 설계기준 작성과 발에 대한 耕地整理, 관개기법 및 용수개발 기법에 대한 研究와, 用水源으로서 그 중요성을 더해가고 있는 지하수 개발 및 수질보전에 대한 研究, 및 토양유실로 인한 환경오염과 생태계파괴를 방지하기 위한 토양보전에 대한 研究 등이 필요하다고 하겠다.

앞에서 農業生産整備 분야에 대한 主要研究事業 實績을 조사 분석한 結果로 부터 도출한 각 항목별 앞으로의 關聯 研究事業 체계화 방안은 다음과 같다.

4.4.1 制度 및 施策

農漁村發展 綜合對策 관련 법령중 급변하는 국내의 農漁村 현실에 적합하지 않는 부분에 대한 改正 또는 整備가 필요하며, 農業基盤整備事業의 추진방향은 農漁村空間 整備事業과 연계하여 종합적으로 개발하여야 한다.

우리나라의 장래 쌀 수요 예측을 좀 더 정확하게 하여 장래의 쌀 공급 계획을 수립하고 그에 적합한 논 경작면적을 유지하고, 또한 적절한 채소와 밭작물을 공급하기 위한 밭 경지면적을 적절한 수준으로 유지할 수 있도록 중장기 農漁村 發展計劃의 수립이 필요하다.

4.4.2 耕地整理

앞으로 대구획화에 따르는 用排水路 組織, 管水路化, 暗渠排水 및 農道에 대하여 따로따로 분리한 내용이 아니라 이들은 모두 연관되어 있기 때문에 전부를 함께 고려하는 종합적인 研究가 필요하다고 하겠다.

구획의 크기, 用排水路 組織, 및 농도는 대형농기계의 일관작업으로 경영규모의 대형화가 가능한 구조로 되어야 하는 바, 이 분야에 대한 研究가 중점적으로 수행되어야 한다.

논 뿐만 아니라 밭도 耕地整理를 하여야 하므로 밭耕地整理에 대한 설계기법의 개발을 위한 研究가 수행되어야 하며, 토공 用排水路로 인한 물관리의 어려움을 해소하기 위하여 용수로의 관수로화와 콘크리트 開渠化를 경제적으로 계획, 시공할 수 있는 기법을 개발하여야 할 것이다.

農道の 整備를 위하여는 농도와 마을道路의 체계를 조사분석하여야 하며, 農道와 마을道路의 교통량 예측기법도 개발되어야 할 것이다. 농도 폭의 확장과 포장을 경제적으로 할 수 있는 기법개발에 대한 研究가 필요하다고 하겠다.

4.4.3 農漁村用水 開發 및 管理

農漁村用水 開發 및 管理에 있어서 農業用水 이외에 생활용수, 公業용수, 위락용수, 維持用水 등 여러가지 목적의 農漁村用水 수요증가에 효과적으로 대처하고, 물관리를 자동적으로 할 수 있는 시스템의 도입이 필요하므로 이 분야에 대한 研究가 중점적으로 수행되어야 할 것이다.

용수원 개발에 있어서 중규모 댐을 많이 건설하여 農漁村用水 수요증가에 대비하여야 할 것이다. 또 지하수 자원을 개발하여 상수도 및 다른 목적의 農漁村用水로 공급할 수 있도록 지하수 부존량조사 및 지역별 안정 채수량 결정 기법에 대한 研究가 수행되어야 한다.

農業用水의 損失을 줄이기 위하여 노후화된 수리시설의 改補修 事業을 확대해 나가야 할 것이다. 또 수리시설물 유형별로 효율적인 유지관리 시스템을 개발하여 관리의 편의를 도모하여야 할 것이다.

用水管理에 있어서는 점차로 심각성이 커지고 있는 수질오염 문제에 대하여 관심을 기울여야 한다. 특히 研究가 미진한 분야인 지하수 오염방지에 대하여 농업용 화학물질이나 축산폐수로 부터의 오염실태와 오염방지 기법에 대하여 많은 研究가 필요하다고 하겠다.

앞으로 물 관리의 집중화와 자동화가 필수적이라고 생각되는 바, 자동화 시설유지관리 방안으로서 TC/TM망 構築 및 운용시스템 개발에 대한 研究가 더 많이 수행되어야 할 것이다.

4.4.4 灌溉排水 및 農地汎用化

논과 밭의 소비수량 산정에 대한 研究는 어느 정도 수행되었으나, 밭에 대한 구체적인 관개기법 개발에 대한 研究는 매우 부진하다고 하겠다. 따라서 밭관개에 대한 研究가 필요하며, 특히 灌溉自動化 및 영농관리 자

동화에 이용될 수 있는 點滴灌溉와 스프링클러 灌溉技法에 대한 研究가 필요하다.

또한 농경지로 부터의 土壤流失을 방지하기 위하여 토양유실의 mechanism에 대한 研究와, 토양유실 방지방법에 대한 研究가 필요하다. 이는 토양자원의 보전에는 물론 環境汚染 방지와 生態系 보전 측면에서도 매우 중요한 분야라고 할 수 있겠다.

우리나라의 플라스틱 관의 규격 및 설계시공 지침에 대한 研究가 약간 수행되었으나 암거배수의 설계와 시공은 물론 暗渠管 및 疎水材의 재료별 성능 등에 대한 研究가 매우 부진하다. 앞으로 급격하게 증가할 농지범용화에 대비하기 위하여는 暗渠管 자동포설 장비와 두더지 암거 시공 장비의 시공분야에 대한 研究가 필요하다.

4.4.5 干拓및 防潮堤

우리나라의 입지조건상 유리한 西南海岸 干拓地 개발 촉진을 위하여 효율적이고 환경에 미치는 영향이 작은 運土工法과 築堤工法의 개발을 위한 研究가 필요하다.

干拓에 있어서 배수갑문의 수리해석이나 파랑에 의한 構造物의 피해 등에 대한 대책을 수립하기 위하여 필요한 근본적인 수리해석이 가능하여야 한다. 지금까지 몇 가지 數値模型이 研究 개발되었는 바, 이들의 적용성에 대한 검토 研究가 더 수행되어야 할 것이다. 干拓資源 data base로 부터의 干拓 장기계획 수립이나, 環境影響을 최소화 할 수 있는 시공기술의 개발 등에 대한 研究가 더 수행되어야 할 것이다.

4.4.6 大單位 農業開發

大單位 農業開發 事業은 대규모 干拓地와 平野地를 대상으로 하고 있는 바, 개발효과를 극대화 할 수 있는 효율적인 土地利用 계획과 水資源 이용계획이 수립되어야 하며, 또, 事業期間이 장기인 점을 고려하여 단계별 土地 및 시설 이용 계획을 수립하여 事業效果의 조기달성에 대한 기법개발에 관한 研究도 수행되어야 한다.

4.4.7 耕地 集團化

耕地의 集團化를 위한 환지는 農業生産基盤整備나 농업구조개선 측면은 물론 農業經營의 합리화 및 農村便益施設 부지의 확보를 위한 창설환지 등을 고려하여야 한다.

농지유동화의 체계화를 위하여 먼저 지역별 및 영농유형별 적정 영농 규모에 대한 조사가 이루어져야 한다. 適正 영농규모는 생산기술과 유통 시설을 감안하여 결정하여야 한다.

耕地 集團化는 법적 및 제도적으로 방안이 제시될 수 있는 研究가 수행 되어야 한다.

4.4.8 Data base 構築

水資源과 干拓資源에 대한 data base 構築作業과 耕地整理 및 지하배수 개선 事業에 대한 data base 構築作業이 수행되었다. 앞으로 경지의 종합적인 관리를 위하여는 농지에 대한 data base를 構築하여, 경지의 면적, 한계농지의 면적, 유사시 경지화가 가능한 土地의 면적, 범용화가 가능한 경지의 면적 등을 자료화 하여 耕地整理 事業計劃이나 범용경지에서 논과 밭작물의 식부면적 계획시에 효율적으로 사용할 수 있어야 할 것이다.

여 백

제5장 要約 및 建議

5.1 內容要約

5.1.1 農業生産基盤事業의 與件變化

○ 최근 들어 우리나라의 농업여건은 크게 바뀌고 있다. 세계 식량수급 전망이 불투명하고 국제농산물시장 불안정한 가운데 급속한 개방화로 우리나라 농업의 존립기반이 흔들리고 있다. 또한 과도한 이농으로 농업은 물론이고 농어촌 지역사회마저 크게 위축되고 있음에도 농업의 진정한 가치나 한국농업의 발전가능성에 대한 시각차가 상존하고 있다. 도시화·공업화에 따른 비농업용 토지의 수요가 급증함에 따라 농지의 잠식이 매우 높아졌고, 높은 농촌노임 그리고 빠른 속도로 진행되고 있는 농업노동력의 고령화·여성화로 유희화되는 한계지가 늘고 있어 자급기반의 유지마저 위태로운 상황이다. 또한 최근에는 농업기반정비사업에서 농지자원·수자원·토양자원 등의 자연자원이나 생태계를 보존하는 환경보전이 도외시할 수 없는 중요한 사안으로 등장하였고, 생산기반뿐만 아니라 토지이용질서나 생활환경정비까지도 동시에 다루어야 할 필요성이 커졌다.

○ 우리나라의 농업기반정비사업은 그동안 농업용수개발, 경지정리 및 대단위농업종합개발 중심으로 비교적 활발히 진행되어 오면서 주곡자급의 기반 확충과 부존자원의 유희화 방지에 크게 이바지하였을 뿐만 아니라 농촌주민의 생활환경 개선, 국토와 자연환경의 보전, 국토의 균형발전과 농어촌 지역사회의 유지 등에 나름대로의 기여를 해온 것으로 평가된다.

○ 그러나 지금까지의 농업생산기반사업은 현재 우리 농업이 직면하고 있는 이러한 새로운 여건변화를 수용하기에는 미흡하기 그지없는 실정이다. 도농간의 성장격차가 더욱 심화되고 개방화에 따른 국제경쟁력 강화가 시급함에도 불구하고, 이를 개선하는데 필요한 노동생산성 제고에는 그동안의 농업기반정비사업이 이렇다할 기여를 하지 못하였다. 구획정리만 하더라도 농지의 집단화와 지하배수의 개선이 도외시된 단순한 구획정리에 지나지 않았기 때문에 노동생산성 향상에는 큰 성과를 거두지 못했다. 이런 상태로는 정보화 및 개방화 시대에 부응할 수 있는 노동생산성 향상은 기대하기 어려운 실정이다.

5.1.2 農業生産基盤事業 關聯政策 및 豫算

○ 그동안 농업기반사업에 적지 않은 자금이 투하된 것은 사실이지만 대부분의 사업에서 자금부족을 겪어야 했고, 이러한 투자자금의 제약 때문에 기반조성은 아직도 매우 미흡한 상태에 있다. 1946년부터 1990년까지의 45년간에 걸쳐 농업기반정비사업 관련부문에 정부가 투하한 자금은 총 6조 3,155억원으로, 이를 1990년 가격으로 환산하면 9조 2,064억원에 이르고, 이 자금의 대부분이 농업용수개발과 대단위 농업종합개발 그리고 경지정리 사업에 주로 투하되었으나 이들 사업 모두가 아직 미흡한 상태에 있고, 대부분의 사업이 예산부족으로 투자의 효율성이 저하되고 있는 실정이다.

○ 그동안 심혈을 기울여 온 농지의 수리화만 하더라도 아직 제대로 안된 면적이 많고, 토양의 보전, 배수개선을 통한 경지의 범용화, 토층개량 등은 거의 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

- 농업용수개발은 1970년대이후 계속적으로 추진해 왔으나 내한 능력 3년빈도 이하의 시설이 48%에 이르고 있고, 내한능력 10년이상 빈도

의 관개율은 수리답면적의 40.3%인 398천ha에 불과하며, 농업진흥지역내의 미개발 면적만 하더라도 82천ha에 달한다.

- 더구나 발용수 관개율(灌溉率)은 12.8%로 대상면적 211천ha중 겨우 27천ha만이 개발된 상태이다.
- 전체의 84%에 이르는 대부분의 용수로는 흙으로 되어 있어 물관리의 효율성이 낮은 상태에 있다.
- 또한 대중규모 농업용수개발사업은 예산부족과 분산투자로 인한 공사 장기화로 농민불만이 야기되고 있고, 사업기간의 장기화로 인한 단가인상 등으로 총사업비가 증가되어 사업지구의 공사차질마저 우려되고 있는 실정이다.
- 더구나 농촌지역의 농업용수 수질오염이 증가하고 있고, 용수부족으로 농어촌환경이 크게 악화되고 있다.

○ 재해예방 차원에서 75년부터 배수개선사업을 실시하여 왔으나 1992년까지 상습침수면적의 46%인 58천ha가 개발되었을 따름이고 현재 진행중인 사업들도 정부의 지원액이 낮아 적정기간보다 평균 3-4년정도 지연될 것으로 예상되고 있다. 저습답 80천ha는 농업용수가 풍부하고 교통등 농업여건이 좋기 때문에 시설원예지조성이 용이함에도 불구하고 지하배수시설이 되지 않아 논으로만 사용하고 있는 실정이다.

○ 경지정리 시행면적은 1992년까지 623천ha로 총답면적의 46.7% 그리고 목표면적 100만ha의 62.3%정도에 불과하고, 농업진흥지역 안에서만 하더라도 154천ha가 아직 경지정리가 안된 상태로 있다. 뿐만 아니라 경지정리 완료지역 중에서도 100천ha는 재경지정리가 필요한 실정이다. 현행 경지정리 수준으로는 대형기계작업 및 공동영농방식을 도입하기에는 미흡한 실정이고, 발작물의 수요증가에도 불구하고 발기반정비사업은 대상면적 200천

ha중 1992까지 314ha추진에 불과할 정도로 매우 부진한 상태에 있다. 앞으로의 추진계획마저도 연간 사업시행물량을 2만ha로 과소하게 잡고 있어 2001년까지 목표달성이 어렵고, 예산단가가 실소유단가보다 낮아 사업추진에 애로가 예상된다. 더구나 관련법령이나 제도가 미비되어 있어 환지를 통한 농지의 집단화가 저조한 실정이다.

- 개보수사업의 경우도 노후수리시설이 과다하여 매년 상습적으로 재해가 발생하고 있고, 수세인 농조조합비 인하와 국고보조지원 부족으로 농조 자체의 개보수가 미흡한 실정이며, 수로의 대부분이 토공으로 되어 있어 물 손실이 클 뿐만 아니라 유지관리와 보수에 많은 인력과 경비가 소요되어 유지관리비 부담이 증가하고 있다.

- 대단위 농업종합개발사업은 비교적 활발히 진행되어 왔으나 최근에는 예산부족으로 사업기간이 장기화되어 투자효율성이 저하되고 있고, 수자원은 확보되어 있으나 평야부 개발지연으로 개발된 수자원을 활용하지 못하고 있는 실정이며, 어업권 보상 등으로 인해 사업비가 대폭 증가됨으로써 사업의 기대효과가 떨어지고 있다.

- 농어촌 정주생활권 개발은 농어촌도로정비에 치중되는 경향이 있으며, 이는 내무부의 지방양여금 도로사업과 중복되고 있다. 또한 분산투자로 인해 사업성과의 가시화가 안되고 있고, 단위사업위주로 시행되어 종합적인 시각에서의 개발 접근이 미흡한 실정이다.

- 서구 국가들이나 일본, 대만 등은 이미 농업기반정비가 비교적 잘 갖추어져 있을 뿐만 아니라 농업기반정비사업의 방향도 우리나라의 경우와는 달리 용수개발이나 경지정리 중심의 단순한 사업이 아니라 해당지역의 토

지이용질서의 확립과 생활여건 개선 및 자연환경보호 등 지역의 종합개발 차원에서 사업을 실시하고 있으며, 그 사업의 한 부분으로서 농업기반사업을 추진하고 있음. 따라서 해당지역의 자연환경, 농업여건, 사회·경제적 여건, 주변 지역과의 관계 등이 모두 농업기반정비사업에 반영되어 지역사회를 조화있게 재구성하도록 추진되고 있다.

- 경제적 측면에서는 토지생산성과 노동생산성 향상을 통해 국내 농산물 수요를 충족시키고 국제경쟁력을 제고시키는 방향으로, 사회정책적 측면에서는 「국민 정주(定住)의 장(場)」의 창조, 조화된 국토의 이용, 활력있는 지역사회의 형성 등을 목적으로, 그리고 사회후생적 측면에서는 자연환경보전, 경관유지, 위락의 장을 제공한다는 목적의 실현에 초점을 맞춘 『종합적인 지역사회개발사업』의 성격을 띠면서 추진되고 있다.
- 최근에는 농업의 환경보호기능이 증시되고 지역사회의 균형발전이라는 측면이 이전보다 더욱 강조되면서 기존의 농업기반정비사업에 대한 재검토가 이루어지고 있다. 현재, 서구의 농업기반정비사업에서 공통적으로 찾아볼 수 있는 것은 농업 및 생산활동은 농산물을 생산하는 경제활동만이 아니고 사회·경제적 활동과 생태학적 기능을 모두 포함하고 있는 산업으로 인식하고 있다. 따라서 이를 뒷받침해주는 농업기반사업도 종합적 공간개발 차원에서 농산물의 생산이라는 것 외에 농촌지역에 있어서의 자연의 경관을 유지케 하고 국토를 가꾸며, 농촌주민만이 아니고 국민전체에 쾌적성을 주는 방향으로 추진되어야 한다는 인식이 지배적으로 퍼져 있다.
- 농업기반정비사업이 국민경제에 미치는 영향을 충분히 고려하여 전국민의 자산형성이라는 측면에도 역점을 두어 실시하고 있다. 농지개발과 그 정비사업을 추진할 때에는 농업생산성과 특히 노동생산성 향상이라는 점에 중점을 두어 기획 시행되며, 부락배수사업·상수도·

도로망 정비 등의 사업은 주거생활여건 개선과 지역사회 전체에 대한 사회자본의 확충을 통한 지역경제의 활성화에 초점을 두어 추진하고 있다.

○ 우리나라의 농업기반정비사업도 이제는 추진방향을 전환할 필요가 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 우리 농업을 둘러싼 대내외적 여건이 크게 변하였고, 앞으로는 농업기반정비사업이 환경보호 및 지역경제의 활성화라는 문제와 무관하게 시행될 수 없는 처지이다. 따라서 앞으로의 농업기반정비사업은 다음과 같은 방향으로 개선될 필요가 있다.

- 우리 농업을 산업화 및 개방화 압력에 대응하여 자생력 있는 산업으로 육성 발전시키기 위해 생력화의 기틀을 마련하고, 이를 통해 노동생산성을 제고시키는 데에 농업기반정비사업의 초점이 맞추어져야 한다. 장기적으로 확보하고자 하는 모든 농경지에 대한 경지정리가 하루 속히 이루어져야 함은 물론이고, 경지의 대구획화, 배수불량답의 지내력(地耐力) 강화, 농도구조의 개선, 수리시설의 첨단화, 물관리의 생력화, 시설유지관리의 생력화, 환지를 통한 경지의 집단화 등이 계속 적극적으로 추진되어야 할 것임. 뿐만 아니라 토지생산성 향상을 위한 토양의 보전, 토양토층 개량, 지하배수 개선을 통한 경지의 범용화와 밭경지정리 및 수리화 등도 소홀히 할 수 없는 사업들이다.
- 규모화와 기계화 영농에 의한 구조개선의 조기실현으로 경쟁력 있는 농업기반의 조기 구축이 요망된다. 따라서 투자효율의 증대를 위한 선별적 집중투자를 도모해야 하며, 발생산기반 확충으로 성장작목인 밭작물의 경쟁력을 제고시켜 나가야 한다.
- 식량안보, 환경보전 등 한국농업에 부여된 경제적 및 비경제적인 역할을 계속적으로 수행해 나가기 위해서는 필수적인 생산요소라고 할

수 있는 농지를 어떤 규모로 확보하여 유지해 나갈 것인가 하는 거시적인 농지의 확보와 보전의 목표가 설정되어야 한다. 그리고 이 목표를 달성하기 위한 농지자원, 수자원, 토양자원 등을 적절히 유지 관리하는 방안이 농업기반정비사업에 반영되어야 한다.

- 환경오염으로부터 농업을 보호할 수 있는 여건을 구비함과 동시에 농업도 환경보전에 기여하는 지속적 농업을 위한 기틀을 마련하는 데에도 특별한 관심을 쏟을 필요가 있다.
- 논이 많은 평야지대 중심의 획일적인 농업기반정비사업이 아니라 지역균형발전 차원에서 각 지역의 토지이용계획에 따라 영농유형별 특성에 맞도록 지역마다 특색있는 생산기반투자사업이 되어야 한다. 특히 지역의 균형발전 차원에서는 농업여건의 불리지역에 대한 기반투자사업의 특별 배려가 있어야 한다.
- 농용지와 비농용지의 혼재에서 비롯되는 환경악화를 방지하고 농촌에서의 비농업용지에 대한 수요를 적절히 충족하기 위해서는 생산기반정비사업을 정주생활권 개발사업과 연계하여 실시할 필요가 있으며, 특히 토지이용의 합리적 질서의 형성이 매우 중요하다. 또한 농촌지역 생활환경개선은 생산기반정비와 연계하여 추진함으로써 생활환경개선과 농업기반 및 소득기반조성을 동시에 도모할 수 있도록 하여야 한다.

○ 그러나 농업기반정비사업의 방향이 정립된다고 해서 문제가 해결되는 것은 아님. 해결해야 할 보다 중요한 과제는 농업기반정비사업에 대한 예산당국자의 그릇된 인식부터 불식시키는 일이다. 투자의 우선순위 선정에서 농업의 비교역적 가치가 제대로 반영되지 않아 농업기반정비사업이 마땅한 평가를 받지 못하고 있음을 유념할 필요가 있다.

○ 앞으로 전개될 국제화시대에는 이에 걸맞는 기반정비가 이루어지지 않고서는 더 이상 농경지로 활용될 수 없다는 점을 제대로 인식해야 한다. 그리고 농업기반정비사업은 정부의 적극적인 재정적 뒷받침 없이는 추진 자체가 불가능하다는 점도 깊이 깨닫게 할 필요가 있다.

5.1.3 農業生産基盤事業 關聯法規 및 制度

○ 농업생산기반사업 관련 법규 및 제도의 현황과 문제점을 검토한 결과 기존 법규와 제도는 농업과 농촌이 직면하고 있는 현실문제를 해결하는데 적절하지 못할 뿐만 아니라 미래에 전망되는 농업을 둘러싼 국내외 여건 변화에 대응해서 농업과 농촌을 발전시켜야 하는 시대적 요청을 해결해 가는데 있어 많은 법규와 제도가 오히려 걸림돌로 작용하고 있다. 따라서 기존의 농업과 농촌발전 관련법규와 제반 제도는 그 내용 뿐만 아니라 체제도 개선되어야 한다.

○ 국내외적 여건의 변화는 현재의 농업과 농촌의 어려움을 앞으로 증폭시키는 방향으로 작용하게 될 것으로 전망된다. 그런 전망하에서 도농간의 소득격차는 갈수록 확대 될 것이며, 농촌의 생활여건은 상대적으로 낙후 될 것으로 전망된다. 그와 같은 기대를 극복하고 농업과 농촌을 발전시켜 나가기 위해서는 획기적인 농업생산 및 경영구조개선을 통한 농가소득증대와 농촌생활환경의 개선이 농정의 지상목표가 되어야 하며, 관련법규와 제도는 이 목표를 효율적으로 달성할 수 있도록 정비·제정 되어야 할 필요가 있다.

5.1.4 農業生産基盤事業 關聯研究

○ 農業生産基盤整備 관련研究 분야는 農村근대화촉진법에 규정되어 있는 農業生産基盤事業의 종류와 농림수산부의 예산항목 및 실제 研究와 실무를 고려하여 다음과 같이 분류하고, 각 항목을 세분하였다. 본 研究에서의 조사분석도 이 분류에 기준하여 최근 5년여 동안 농어촌진흥공사를 주축으로한 여러기관에서 수행한 研究實績을 분석하였다. 본 研究에서 분석한 研究實績은 총 62건으로 그 분포상황은 다음과 같다.

1) 制度 및 施策	法規, 制度	6건
2) 耕地整理	區劃整備	4건
	用排水路 整備	6건
	農村道路 整備	1건
3) 農漁村用水 開發 및 管理	用水源 開發	5건
	水利施設 改補修	1건
	用水綜合管理	10건
4) 灌溉排水 및 農地汎用化	灌溉排水	5건
	農地汎用化	2건
5) 干拓 및 防潮堤	水理 및 構造解析	5건
	鹽水侵入, 除鹽, 土壤改良	3건
	施工技術	5건
6) 大單位 農業開發	內地, 干拓地	2건
7) 耕地 集團化	交換, 分合 및 集團化	3건
8) Data base 構築	水資源, 干拓資源	3건
	耕地, 耕地整理	1건
合 計		62건

○ 위의 각 분야별 주요 研究結果 또는 研究內容은 다음과 같다.

- 制度 및 施策: 農業生産基盤整備 관련 법령의 整備가 필요하며, 농업생산기반사업의 추진방향은 農漁村 공간정비사업과 연계하여 綜合 개발이 필요.

- 耕地整理: 大區劃化 耕地整理 事業의 개발모형 제시, 耕地綜合開發 示範事業 평가. 플룸, 暗渠, 맨홀 등의 제품화와 플라스틱관의 설계시공 지침 및 관수로 설계시공 방법 제시. 農漁村道路에 관하여 전국의 8개 샘플 마을에 대한 道路現況調査와 설문조사 실시.
- 農漁村用水 開發 및 管理: 農漁村用水 개발권역의 설정과 권역별 용수수요량 추정 모형을 개발하였고, 干拓地 담수호로 부터의 용수 수급 계획수립. 수리시설의 改補修 소요금액을 산정하여 필요한 예산규모를 제시. 자동화와 집중화 용수관리 방향과 저수지 물 수지 모형을 개발하여 효율적인 농업수자원 관리기법을 제시하고, 農漁村 用水 水質豫測 모형 개발.
- 灌溉排水 및 農地汎用化: 논에서의 물관리 체계 자동화와 밭 작물 소비수량 산정방법 정립을 위한 研究가 수행되었고, 汎用 耕地化에 대한 설계기초자료를 제시하기 위한 초기단계의 研究가 수행되었다.
- 干拓 및 防潮堤: 조류해석 2차원 유한요소 모형 개발. 배수갑문 최적통수단면 결정기법 제시. 防潮堤를 통한 侵入鹽水가 담수호화에 미치는 영향 분석. 防潮堤 축조시의 침하유실. 운토장비 비교 분석과 干拓事業 전반의 조정, 제어, 관리를 위한 綜合 통제시스템 構築.
- 大單位 農業開發: 大單位農業綜合 開發事業의 추진방향 및 土地 및 水資源 이용계획 수립방법을 제시하고, 大單位農業開發事業의 성과와 문제점을 도출하였으며, 大單位 農業開發의 방향을 제시.
- 耕地 集團化: 農地 集團化의 부진요인과 문제점 및 환지제도의 문제점을 제시. 農地 流動化의 전망과 방향 제시.
- Data base 構築: 農漁村用水 需給 기본계획시 이용할 수 있도록 農漁村用水 data base 構築. 西南海岸의 干拓資源 資料의 data base

와 전국의 농지개량조합 관할 저수지 자료 data base 構築. 논과 밭의 耕地整理地區 및 地下排水 地區에 대한 데이터베이스 構築.

5.2 政策建議

5.2.1 農業生產基盤事業 關聯政策 및 豫算 分野

- 한국농업을 둘러싼 여건변화를 감안할 때 농업생산기반사업은 단순히 농업구조개선에 도움을 주는 차원에서 접근해서는 안되며, 여건변화에 걸맞는 기반정비가 이루어지지 않은 곳에서는 농업생산 자체가 불가능하다는 인식의 바탕에서 접근되어야 함. 즉, 합리적인 기반조성의 바탕 위에서 구조개선을 논의하는 것이 순리임.
 - 한국농업에 부여된 경제적 및 비경제적 역할을 계속적으로 수행해 나가기 위해 필요한 거시적인 농지의 확보와 보전의 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위해 필요한 농지의 생산기반은 예상되는 여건변화하에서도 충분히 제기능을 발휘할 수 있는 모습으로 정비한다는 의지가 기본 요체라고 할 수 있음.
- 정부투자의 우선순위 선정에서 농업의 비교역적 가치가 제대로 반영되어야 하며, 앞으로 전개될 국제화시대에 한국농업이 계속 유지발전하기 위해 기본 조건이 되는 농업생산기반사업이 마땅한 평가를 받도록 하여야 함.
 - 주어진 예산액을 기준으로 사업계획이 짜여지는 것이 아니라 수행해야 할 사업량을 기준으로 예산액을 확보하는 방안이 강구되어야 함.

- 농업기반정비사업은 정부의 적극적인 재정적 뒷받침 없이는 추진 자체가 불가능하다는 점을 깊이 인식하여야 함.
 - 사업의 투자효율을 높일 수 있도록 구체적 사업별로 적정한 예산이 확보되어야 하고, 관련사업의 사업시행부서 및 사업예산집행기관의 일원화가 이루어질 필요가 있음.
- 한국농업을 산업화 및 개방화 압력에 대응하여 자생력 있는 산업으로 육성 발전시키기 위해 생력화의 기틀을 마련하고, 이를 통해 노동생산성을 제고시키는 데에 농업기반정비사업의 초점이 맞추어져야 함.
 - 장기적으로 확보하고자 하는 모든 농경지에 대한 경지정리가 하루 속히 이루어져야 함은 물론이고, 경지의 대구획화, 배수불량답의 지내력(地耐力) 강화, 농도구조의 개선, 수리시설의 첨단화, 물관리의 생력화, 시설유지관리의 생력화, 환지를 통한 경지의 집단화 등이 계속 적극적으로 추진되어야 할 것임.
 - 뿐만 아니라 토지생산성 향상을 위한 토양의 보전, 토양토층 개량, 지하배수 개선을 통한 경지의 범용화와 밭경지정리 및 수리화 등도 소홀히 할 수 없는 사업들임.
 - 여태까지의 농업기반사업과 같이 논이 많은 평야지대 중심의 획일적인 농업기반정비사업이 아니라 지역균형발전 차원에서 각 지역의 토지이용 계획에 따라 영농유형별 특성에 맞도록 지역마다 특색있는 생산기반투자사업이 되어야 하며, 환경보전에 기여하는 지속적 농업을 위한 기틀을 마련하는 방안도 생산기반조성사업에 감안되어야 함. 특히 지역의 균형발전 차원에서 농업여건의 불리지역에 대한 기반투자사업의 특별 배려가 요망됨.
 - 농용지와 비농용지의 혼재에서 비롯되는 환경악화를 방지하고 농촌에서

의 비농업용지에 대한 수요를 적절히 충족하기 위해서는 생산기반정비 사업을 정주생활권 개발사업과 연계하여 실시할 필요가 있으며, 특히 토지이용의 합리적 질서의 형성이 매우 중요하다고 봄. 또한 농촌지역 생활환경개선은 생산기반정비와 연계하여 추진함으로써 생활환경개선과 농업기반 및 소득기반조성을 동시에 도모할 수 있도록 하여야 함.

5.2.2 農業生産基盤事業 關聯法規 및 制度 分野

- 농업 및 농촌발전관련 법규와 제도의 현황과 문제점을 검토한 결과 기존 법규와 제도는 농업과 농촌이 직면하고 있는 현실문제를 해결하는데 적절하지 못할 뿐만 아니라 미래에 전망되는 농업을 둘러싼 국내외 여건 변화에 대응해서 농업과 농촌을 발전시켜야 하는 시대적 요청을 해결해 가는데 있어 많은 법규와 제도가 오히려 걸림돌로 작용하고 있음. 따라서 기존의 농업과 농촌발전 관련법규와 제반 제도는 그 내용 뿐만 아니라 체제도 개선되어야 함.
- 국내외적 여건의 변화는 현재의 농업과 농촌의 어려움을 앞으로 증폭시키는 방향으로 작용하게 될 것으로 전망되며 그런 전망하에서 도농간의 소득 격차는 갈수록 확대 될 것이고 농촌의 생활여건은 상대적으로 낙후 될 것으로 전망됨. 그와 같은 기대를 극복하고 농업과 농촌을 발전시켜 나가기 위해서는 획기적인 농업생산 및 경영구조개선을 통한 농가 소득증대와 농촌생활환경의 개선이 농정의 지상목표가 되어야 하며, 관련법규와 제도는 이 목표를 효율적으로 달성할 수 있도록 정비·제정 되어야 할 필요가 있음.
- 해방이후 시대적 상황변화에 대응하기 위해서 제정된 농업 및 농어촌발전 관련법규들은 법규 상호간에 중복성이 많을 뿐만 아니라 현재 우

리나라 농업이 직면하고 있는 문제와 UR이후 우리나라 농업이 부딪치게 될 문제들을 해결하고 농업과 농촌을 지속적으로 발전시켜 나가는 데 적절하지 못한 것으로 판단되며, 따라서 국내외 여건 변화에 대응해서 농업과 농촌을 발전 시키는데 뒷받침이 될 수 있는 관련법의 정비 또는 제정이 필요함.

- 관련법규의 정비 또는 제정방향을 농업생산의 기반이 되는 농지에 관련된 법규들을 하나의 태두리로 하는 법체계와 농어촌의 생활여건을 개선하고 농어촌소득을 향상시키는 대책을 종합적으로 포괄하는 농어촌종합발전에 관련된 법규들을 다른 하나의 축으로 하는 법체계로 이원화하는 것이 바람직 함.
- 위와 같은 관점에서 볼때 현재 농수산부가 추진하고 있는 「농지법」과 「농어촌정비법」의 제정은 바람직한 관련법정비 방향이라고 보며, 농지법에서는 농지의 소유와 보전, 그리고 농지의 유동화와 임대차를 포함한 농지거래에 관련된 주요 규정만을 포함 하도록 하고 기타 농어촌발전과 관련된 사항은 농어촌정비법에 규정하도록 하는 것이 바람직 함.
- 「농지법」에서 가장 핵심을 이루는 부분은 농지소유와 보전 그리고 농지이용에 관련된 사항으로, 새 농지법에서는 헌법이 규정한 경자유전의 원칙은 계속 지켜나가도록 하되 경영규모는 확대함으로써 생산성과 농가소득을 높힐 수 있는 길을 터주도록 하여야 함. 그러기 위해서는 농지소유의 상한제한 규정이 재검토 되어야 하며, 새 법에는 1986년의 농지임대차관리법이 규정하고 있는 농지의 임대차조항이 포용되어야 함.
- 농지소유 상한의 제한 규정은 진흥지역내의 농지에 대해서 일률적으로

10-20ha의 상한을 정하는 것 보다는 상한이 여건변화에 연동되어 계속 조정 될 수 있도록 규정하는 것이 바람직함. (예로서 농업인구비율이 총인구의 몇 %수준이하로 감소하면 기준상한선이 몇 % 상향조정되도록 규정)

- 진흥지역 밖의 소유상한제한도 일률적으로 3ha에 묶는 것 보다는 규모의 경제성이 현격한 농산물(쌀, 곡물, 과수, 방목 등)에 대해서는 상한을 진흥지역에서와 같게 하되 그렇지 않은 농산물(채로, 화훼, 소동물 등)에 대해서는 3ha로 제한하는 것이 바람직함. 이는 농지이용의 효율을 높이는 효과와 도시 근교에서 자산증식을 위한 농지소유확대를 방지하는 효과도 얻을 수 있음.
- 농어촌발전은 본질적으로 생산기반과 생활환경을 종합적으로 개선하는 것이 전제가 되어야 함으로 생산기반의 정비와 생활환경개선을 한대 묶어 계획단계로 부터 사업시행·완성단계까지 일관되게 추진되도록 하여야 함. 이를 위해서는 「농어촌정비법」에 일관되고 종합적인 계획의 수립과 사업시행이 한 부처의 책임하에 이루어 질 수 있도록 규정해야 하며 책임부처는 계획의 수립단계에서 부터 사업시행단계까지 지방자치단체와 주민들의 의견이 적절하게 반영될 수 있도록 제도화할 필요가 있음.
- 농어촌 생활환경정비사업은 도로, 주택, 상하수도, 편익시설 등이 장기적으로 도시에 비해서 뒤떨어지지 않도록 목표가 설정되고 그에 맞추어 사업이 진행되어야 하며, 이를 위해서는 농어촌마을의 배치와 정비가 거점도시와 연계되어 추진하되 하부구조는 정부가 담당하고 농어촌진흥공사가 생산기반정비사업 뿐만 아니라 농어촌환경정비사업에 폭

넓게 참여 할 수 있도록 법을 정비할 필요가 있음.

- 21세기에 대비해서 새로운 농지제도에 맞는 생산기반정비를 추진함으로써 농지의 규모화와 집단화가 촉진될 수 있도록 하며, 이를 위해서는 경지정리사업의 환지방법을 현재의 원지방법에서 집단환지방법으로 전환할 필요가 있음. 또한 생산기반을 정비할 때 생활환경정비에 필요한 공동이용 시설을 건설할 부지가 확보될 수 있도록 농지전용과 토지이용에 관련된 법규를 보완할 필요가 있음.
- 현행 토지이용 및 건축규제 관련법의 많은 규정들이 농어촌생활환경정비에 걸림돌로 작용하고 있음. 따라서 농어촌생활환경 정비구역내에서는 현행법이 규제하고 있는 각종 토지이용, 건축규제 등을 완화하고 추진절차를 간소화 함으로써 사업 추진이 원활하게 이루어지도록 할 필요가 있음.

5.2.3 農業生産基盤事業 關聯研究 分野

- 農業生産基盤整備事業의 각 분야들은 서로 연관되어 있으므로 체계적인研究事業을 하기 위하여는 각 분야가 서로 유기적인 협조관계를 유지하여야 하며, 農漁村振興公社는 현업기관임을 감안하여 研究事業의 방향은 실용화가 가능한 분야의 研究가 우선적으로 수행되어야 할 것임. 분야별 앞으로의 研究 추진 방향은 다음과 같음.
- 종합적으로 볼때 農漁村 發展을 위하여는 農業生産基盤 整備와 農漁村 空間 整備를 함께 고려하는 農漁村 綜合整備 方向으로 研究 추진.
 - 耕地整理: 區劃의 大型化, 用排水路의 구조물화, 농도의 개량 등은

물론이며, 農漁村 道路와의 연계, 정주생활권 개발, 및 생활환경 영역까지를 포함한 綜合的인 事業이 요구됨.

- 農漁村用水 開發 및 管理: 여러가지 목적의 農漁村用水 需要增加에 대비하여야 하며, 물관리를 자동적으로 할 수 있는 시스템의 도입이 필요.
- 灌溉排水 및 農地汎用化: 밭 灌溉 技法, 土壤保全, 및 汎用 耕地化에 대한 설계 시공 기법에 대한 研究가 필요함.
- 干拓 및 防潮堤: 조류해석, 배수갑문 최적통수단면 결정기법, 및 防潮堤를 통한 해수의 흐름분석 모형들의 적용성에 대한 研究와, 環境影響을최소화 할 수 있는 防潮堤 시공기법에 대한 研究가 수행되어야 함.
- 大單位 農業開發: 대규모 干拓地나 內地 開發事業에서 土地와 水資源 이용계획은 農漁村 空間整備 차원에서 農漁村 정주생활권 개발과 연계하여 합리적으로 수립하는 기법에 대한 研究가 필요함.
- 耕地 集團化: 耕地 集團化를 위하여 換地制度의 문제점 해소 방안에 대한 추가적인 研究와, 지역별 및 영농 유형별 적정 영농규모에 대한 研究가 이루어져야 함.
- Data base 構築: 水資源 및 干拓資源에 대한 data base의 효율적인 이용기법에 대한 研究 그리고 土地와 農地에 대한 data base의 構築이 필요함.

여 백

참 고 문 헌

- 강봉순(1991), 「개방화시대를 대비한 농업구조개선의 방향」, 전국농학계 대학장협의회 주체 『UR 농산물협상 이후의 한국농업의 진로』 심포지움 주제발표논문집:41-56
- 강봉순(1991), 「국내외의 여건변화와 농업기반정비의 당면과제」, 한국농지개발연구소 주최 「21세기의 경지종합정비를 위한 세미나」 주제발표 논문집:89-112
- 강봉순(1993), 「한국 농업, 국제화시대에 걸맞는 기반정비가 절실해」, 『농지개량』 17(11):20-24
- 구본충(1993), 「농어촌 도로정비사업 현황과 향후 추진방향」, 『농어촌진흥』 제96호:103-106.
- 김남혁(1992), 「경지종합정비사업을 위한 방향설정과 평가」, 『농지개량』 16(10):24-30
- 김남혁(1993), 「지역특성에 맞는 포장정비사업을 추진하는 일본」, 『농지개량』 17(11):25-29
- 김성호(1991), 「농촌사회의 변동과 농지제도 연구」, 한국농촌경제연구원
- 김성호외(1991), 「농업구조개선을 위한 농지제도 정립방향」, 한국농촌경제연구원
- 김정부외 3인(1992), 「농지관련법령 정비연구」, 한국농촌경제연구원
- 김정부외 2인(1992), 「농지가격과 소유 및 이용구조에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 김철기(1992), 「경지정리사업의 추진기본방향에 관한 조사연구-농촌정비를 중심으로-」, 『한국농공학회지』 34(2):21-39

김철기(1992), 「농지기반정비사업의 현실과 앞으로 나아가야 할 방향」,
『농어촌구조개선사업의 성과와 전망』, 농어촌진흥공사. pp. 31
- 70.

농림수산부(1991), 「제7차 5개년계획 농어촌발전부문계획」

농림수산부(1992), 「한국농업기술개발 45년사」

농림수산부(1992), 「업무자료」, 농어촌개발국

농림수산부(1993), 「신경제 5개년계획 신농정추진계획」

농림수산부(1993), 「농림수산주요통계」

농림수산부(1993), 「농지법 제정방향에 관한 공청회」

농림수산부(1993), 「농어촌종합정비를 위한 농어촌정비법 제정방향 및 법
률(안)」

농림수산부(1993), 「한국농촌경제연구원 연구사업현황(1978-1993)」

농림수산부 농어촌개발국(1993), 「주요업무현황」

농림수산부 농어촌개발국(1993), 「업무자료」

농림수산부 농어촌개발국(1993), 「'94농어촌개발관련 예산설명자료」

농림수산부·농어촌진흥공사(1991), 「농업기반조성사업통계연보」

농림수산부·농지개량조합연합회(1993), 「경지정리사업평가회 결과보고서」

농림수산부·농지개량조합연합회(1988), 「물관리편람」

농어촌진흥공사(1992), 「농어촌구조개선사업의 성과와 전망」, 공사창립 2
주년 기념심포지움

농어촌진흥공사(1993), 「중장기연구개발계획」

농어촌진흥공사(1987-1993), 「시험연구사업보고서」, 각년도

농어촌진흥공사(1987-1993), 「연구사업종합평가보고서」, 각년도

농지개량조합연합회(1991), 「발경지정리조사설계요령」

농지개량조합연합회(1991), 「발경지정리 및 종합정비사업 실무지침」

농지개량조합연합회(1993), 「장서목록」

- 대한민국정부(1993), 『신경제 5개년계획(93-97)』
- 도덕현(1991), 「범용화농지의 정비」, 『농지개량』 15(9):24-30
- 서울대학교 농업개발연구소(1991), 「전환기 생산기반정비에 관한 연구 (I)」, 농림수산부/농어촌진흥공사
- 서울대학교 농업개발연구소(1992), 「전환기 한국 농업생산기반 및 환경정비 발전방안에 관한 연구(II)」, 농림수산부/농어촌진흥공사
- 서울대학교 농업개발연구소(1991), 「집중용수관리조직연구」, 농림수산부/농어촌진흥공사
- 서정수(1993), 「환지제도의 개선방안과 기대효과」, 『농지개량』 17(8): 48-51.
- 손성태(1990), 「우리나라 토지법제의 통합·정비방안에 관한 연구」, 『입법조사월보』 제195호
- 이광덕·이덕순(1990), 「산림휴양 개발방법과 정책방향」, 한국농촌경제연구원
- 이병기·이정환(1992), 「지방화시대에 대응한 농정체계 조정방향」, 한국농촌경제연구원
- 이용만·박형권(1992), 「농촌도시지역의 토지소유와 이용에 관한 사례조사 연구」, 한국농촌경제연구원
- 이정환외 4인(1992), 「농어촌 정주생활권개발의 장기방향」, 한국농촌경제연구원
- 정상옥(1993), 「Turbo-tape을 이용한 최적 점적관개 기법개발」, 교육부 한국학술진흥재단 연구보고서
- 한국농지개발연구소(1992), 「경지정리사업시행체제개선과 금후의 발전방향정립에 관한 연구」, 농지개량조합연합회
- 한국농지개발연구소(1992), 「경지종합정비사업설계기준정립과 시범사업평가에 관한 연구」, 농지개량조합연합회

한국농지개발연구소(1991), 『농지정비를 위한 방향설정 연구』, 농림수산
부/농어촌진흥공사

한국농촌경제연구원(1992), 『대만의 농지관련제도』, 해외농지자료 92-1

한국농촌경제연구원(1992), 『일본의 농지관련 조세제도』, 해외농지자료
92-2

한국농촌경제연구원(1992), 『독일의 농지제도와 농장상속제도』, 해외농지
자료 92-3

한두봉·김병률(1992), 『21세기를 향한 한국 농업의 발전방향』, 한국농촌
경제연구원

한태수(1993), 『경지정리의 조기실현으로 농업기계화 이룩한 대만농업』,
『농지개량』 17(11):36-41