

耕地整理事業과 地域活性化

嚴 泰 營

(農地改良組合聯合會 技術理事)

1. 緒 論

耕地整理事業은 農村近代化促進法에 근거를 두고 있으며 農耕地의 區劃形質을 變更하고 用排水路 道路등을 新設하여 勞動生産性を 增大시킬 뿐만 아니라 本事業과 關聯되거나 附帶되는 農地造成事業, 改良工事 또는 農地保存上 必要로 하는 工事を 一括하여 施行하고 農業機械化와 農村生活環境改善등 災害없는 完全한 農土로 綜合開發하여 農業現代化를 促進하는 事業의 하나이다.

그러므로 우리나라에서는 1965년에 對象面積을 588천ha로 設定하여 1970년까지 1226地區 84,458ha를 實施, 年間 16,892ha를 實施하였고, 1970年代에는 1916地區 228,835ha를 實施하여 年間 22,884ha를 實施하는 한편 1980년에는 그 對象面積을 588천ha에서 706천ha로 擴大하여 實施토록 하였다. 近來인 1980年代에는 2063地區 186,377ha를 實施 年間 18,640를 實施하여 全體 對象面積 706천ha에 대해 542,435ha를 實施 76%의 事業推進을 하게 되었으며 이는 政府의 6次 5個年經濟開發計劃에 의해 1992년에 完了하는 計劃으로 每年開發面積을 擴大 實施하게된 結果이다.

한편 國際與件 變化 側面에서 볼때 1970年代에는 急變한 食糧事情(食糧安保)에 힘 입어 積極推進되어 왔으나 1980年代에 와서는 國際農産物市場 構造變更에 따라 1984年에서 1987年까지는 比較의 낮은 水準의 穀物價格으로 安定勢가 維持되면서도 本事業은 1989年 까지 繼續

의으로 擴大 실시되어 왔으나 最近에 와서는 國際農産物 需給의 過剩基調 形成과 政府豫算 형편상 耕地整理事業도 1990年度 부터는 22,000ha로 減縮하여 實施케되었다. 그러나 最近 國際情勢의 완화, 國際間의 通商마찰의 激化에 따른 우르과이라운드 農産物 協商問題와 對內的으로는 農村農業中心社會에서 都市工業 中心社會로 移行됨에 따른 農業部門이 차지하는 比重의 減少와 農業規模의 零細性으로 因한 農業所得의 低下에 따라 相對的으로 停滯된 現狀에 놓이게 되었다.

이 耕地整理事業을 實施함에 있어 他法과의 關聯이 무려 40余種이나되며 더욱이 農民의 財産에 해당되는 農耕地의 形質變更과 耕作地實面積減少등이 수반되기 때문에 農民相互間은 물론 關聯機關과의 協議가 이루어져야 하며 더욱이 地域의 合議가 이루어지지 않으면 안된다. 그러므로 他公共 事業에서 볼 수 없는 廣域的인 農耕地의 整備事業으로써 큰 特徵을 가지며 더욱이 周邊地域에 주는 波及效果는 極히 多樣하고 至大한 것이다. 그 中 地域發展에 直接間接으로 活性化를 圖謀할 수 있는 事項이 무엇인지를 略述코져 한다.

2. 地域農民의 意見糾合 및 生活改善

옛부터 우리先祖들은 農作 및 祭禮를 通하여 地域別 部落單位로 農民들 相互間에 품앗이에 의한 協業勞動으로 거의 1960年代 까지 내려오게 되었다. 그러나 近來에 와서 새마을事業과 産

業經濟의 急速한 發展에 따라 都農間의 所得의 隔差를 줄이기 위하여 農村地域의 中小工業 및 農工團地가 造成되므로서 非農家가 점차 增加되어 農村에 純粹한 專業農家가 減少되는 한편 兼業農家가 增加되고 非農業人과 混住하여 生活하게 됨으로써 옛부터 내려오는 農作의 協業體制가(품앗이 作業) 붕괴되어 오다가 耕地整理事業 施行으로 農機械의 導入에 따른 새로운 地域別 協業體制에 의한 農業經營이 이루어지게 되었다. 이는 農業의 發展 뿐만 아니라 地域社會의 健全한 發展을 위하여 대단히 重要한 意味를 갖고 있다.

즉 耕地整理事業은 部落周邊의 農業用地에 一般道路 河川등을 포함시켜 整理함으로써 이에 관련된 各種事業의 協助를 圖謀하기 위해 農村部落 全體의 意見收斂을 必要로 하게되며 이로 인해 地域의 새로운 生活協力體制가 自發적으로 時間이 경과함에 따라 이루어지게 되었고 더욱이 이 協力體制에 의욕이 있는 農民이나 婦女子는 活潑한 活動으로 인해 地域活性化의 役割을 擔當하게 되었다.

한편 耕地整理가 됨으로써 農道의 整理가 되어 農業機械化의 促進이 事業施行 前보다 192~260%가 增加되고 勞動生産성은 施行前 28.6에서 43.6이나 增加되어 人力節減 效果를 가져오게 되었다. 더욱이 暗渠排水施設을 할 경우에는 作目選擇을 自由롭게 할 수 있게 됨으로서 그 地域의 農業特産物의 計劃生産을 可能케 할 것이며 農村勞動力은 大型農機械化에 의한 勞動時間의 減少에 따른 剩餘時間을 副業에 參與 活動함으로써 農外所得을 增大시키는 同時에 더 나아가 趣味活動, 生活改善등 활발한 文化活動에 參與할 수 있게 될 것이다.

3. 他事業과 並行施行

앞에서 言及한바와 같이 耕地整理事業은 平面的으로 廣範하게 걸쳐 土木工事を 實施하기

때문에 各種關聯事業과 調整하면서 並行實施되어지고 있다. 즉 河川改修, 道路擴張등 他的 公共事業만으로는 施行이 困難한 경우 耕地整理事業과 並行實施하므로서 事業推進에 圓滑을 期할 수 있게 되며 地域發展에 活性化를 圖謀할 수 있다. 또한 現在 政府에서 推進하고 있는 農發對策의 一環으로 農業振興地域을 指定하여 開發하는 地域의 農業用施設, 諸文化 및 便宜施設의 用地確保는 앞으로 耕地整理事業을 施行하는 過程에서 不換地에 의한 創設換地에 의존치 않고는 確保가 용이치 않을 것이다.

이 創設換地에 의해 確保될 수 있는 用地는 라이스센타, 農産物 集荷場, 농기구보관수리시설, 農村公園 및 어린이놀이터등의 用地등이라 할 수 있다. 農村發展에 이 같은 用地確保는 그 地域 農業外 他産業의 發展을 圖謀함은 물론 그 地域에 居住하는 農民의 生活環境改善을 통한 地域活性化를 促進케 될 것이다.

4. 土地利用의 制度化

土地는 우리들이 生活이나 모든 産業의 基盤이 되어 왔다. 最近 農村地域의 土地利用 形態를 볼때 高度産業의 發達에 따른 農村現代化와 混住化에 의해 變化가 加速化되고 特히 都市의 擴張, 住宅의 建築, 公共施設의 配置등과 非農業의 土地需要의 增加에 의해 絶對農地의 維持 保存이나 計劃的인 土地利用에 障害을 받고 있다.

耕地整理는 自然條件에 가장 適合한 用排水 組織 農地 宅地 道路, 公共施設用地등의 土地利用의 制度化를 期하며 國土資源의 合理的인 利用을 期하기 위해 가장 適切한 方法의 하나가 될 것이다. 앞으로의 計劃은 農耕地의 集團化 公共用地的 創出 農耕地와 非農地區域의 限界를 區分하고 特히 農村部落 周邊에 對한 土地利用의 制度化는 積極的으로 推進해야 할 것이다. 이것을 實施하기 위하여 計劃樹立의 段階에서

地域의 土地利用 構想을 充分히 考慮해 農業側面에서 뿐만아니라 地域全體의 立場에서 住民들의 合議를 이루도록 하는 것이 重要한 것이다.

耕地整理事業 施行에 의해 土地利用의 制度化가 되는 것은 먼 將來에 있어 歷史적으로 重要한 意義를 가지게 된다. 特히 最近에 와서는 都市周邊의 土地利用 變化가 農村의 土地利用에 混亂을 가져온다던가 적지 않은 弊害를 주고 있다. 그렇기 때문에 앞으로의 構想은 農村에 있어서 土地의 農業上 利用과 그 밖에 利用을 調和 있게해서 合理的이고 效率的인 環境이 形成되도록 目標을 設定해야 할 것이다. 그렇게 함으로써 農用地의 無秩序한 轉用을 防止하고 나아가서는 農業的인 土地利用과 都市計劃上的 土地利用과의 調整을 도모해서 바람직한 土地利用이 이루어 지도록 하여야 할 것이다.

5. 農村經濟에 주는 影響

耕地整理事業과 公共事業등을 比較하여 볼때 勞動稼働率이 높아 그 地域의 雇傭增大의 機會가 주어지고 農村의 遊休勞動力을 흡수 活用케 됨으로서 그 地域 住民의 所得增大에 寄與하게 된다.

또한 自己自身이 發議하여 이루어진 事業에 直接 參與한다던가 地域社會에 公同事業으로서 推進發展해 가며 더욱이 事業費中 用地費率은 낮은 反面 工事費率이 높을 뿐만아니라 그 地域의 中小業者들에 의해 受注되고 開發에 參與하게 되어 地域經濟에 주는 影響이 至大한 것이다.

6. 農村環境의 整備와 情緒의 涵養

農村은 部落과 周邊農地가 하나로 되어 生活圈을 構成하고 있다. 部落은 人間의 生活터전으로, 農地는 農作物의 生産基盤으로서 그의 機能이 分類되기 때문에 農村에는 이것들의 全

體가 生活環境의 터전이며 또한 生産의 基盤이라 말할 수 있다.

耕地整理는 周邊 農用地를 整備하는 事業으로서 耕地가 區劃化되고 從來 狹小 灣曲狀態였던 農道가 系統的으로 配置되어 農業機械化 作業活動의 圓滑化를 期할 수 있는 同時에 通勤通學 道路로서 活用되기도 한다. 또한 用排水路의 整備가 됨으로서 部落內의 環境改善의 촉진제의 要因이 되기도 한다.

農村은 自然의 空間으로서 우리들의 生活의 安息處가 되며 논의 耕地整理는 健全한 農業經營을 維持 發展시키면서 이 農地를 保全하여 後代에게 繼承시키기 위한 重要한 事業이다. 또한 規則的으로 整理된 農耕地에 生育旺盛한 水稻작의 푸르름과, 늦가을, 收穫期의 黃金色에 빛나는 벼이삭을 보면 누구라도 무한의 친밀감을 느끼는 同時에 廣括한 農耕地의 秩序整然함은 우리들의 마음을 활달하고 상쾌하게 하는 등 情緒涵養에 주는 影響이 至大한 것이다.

7. 結 論

現農村은 점차 混住化가 되어감에 따라 農業從事者의 兼業化와 老齡化가 急激히 深化되어 가고 있는 狀態下에 外國의 農產物 市場開放 壓力에 對處하기 위한 農產物 生産費 節減, 穀物別 需給의 不均衡의 해소를 위한 生産基盤의 汎用化와 都農間의 所得 격차를 줄이고 農村地域의 發展을 위한 地域活性化등이 대두되고 있다.

이 같은 모든 現안사항등은 農業生産基盤의 整備는 勿論 農業構造改善, 大型機械化에 따른 經營의 現代化가 並行되어야 한다. 이 農業生産基盤 構築을 위한 耕地整理事業, 施行에 있어 다음과 같은 農耕地 組織概念을 土台로하여 積極적으로 推進하여야만이 現안문제 해결에 憧憬이 될 것이다.

① 農地流動化 政策과 연계하여 區劃의 大型化

및 集團化를 기할 수 있는 耕地整理事業을 施行하여 經營規模의 擴大 및 大型機械化의 營農에 의해 農產物 生産費 節減으로 農產物市場開放에 對處하고,

② 農漁村定住生活圏開發과 連繫下에 農漁村 道路 聚落改善 農產物流通施設, 下水處理등 生活環境改善事業과 耕地整理事業을 並行實施하여 農村生活改善, 土地利用의 制度化, 地域住民의 農外所得 增大農村經濟에 寄與하는등 農村地域 活性化를 積極 圖謀하여야 하며,

③ 高度産業 發達에 따른 農業構造의 變化를 豫測하여 土地利用計劃에 근거를 둔 畝의 汎用化計劃을 樹立 地形與件이 良好한 地域에는 區域·擴大를 위한 耕地整理 再開發事業과 並行實施하여 畝作을 田作化할 수 있는 對應體制를 갖춰 食糧의 均衡있는 需給計劃이 되도록 하여야

할 것이며,

④ 區域 大型化에 있어 土工量節減을 위해 短辺方向은 地形의 傾斜方向에 合致시켜야 하며 均平區를 從來의 耕區單位에서 圃區單位 或은 農區單位로 하고 耕區를 任意設定할 수 있도록 耕地가 整備되어야 한다.

⑤ 高度産業 發達에 따라 農業構造는 少數의 大規模 經營農家, 相當規模의 複合的 經營農家, 施設利用型 集約的 經營農家등 生産성이 높은 農業을 擔當하는 農家와 多數의 高齡者農家, 通勤兼業農家등 營農을 삶의 보람을 갖는 農家 등으로 분류될 것으로 思料되기 때문에 地域住民의 多様な 經營規模에 對應할 수 있도록 土地利用의 調整과 이를 基礎로한 整備가 이루어져야 할 것이다.