

## 耕地整理事業에서 하여야 할 몇가지 課題

金 哲 基  
(韓國農工學會 顧問)



오늘의 農業을 UR에 대처하여 나가기 위하여는 農業生産基盤整備을 위한 耕地整理事業의 早期完遂가 무엇보다도 急先務라고 한다.

그 理由는 크게 볼때 이 事業이 實施되면 첫째 營農上의 農機械化基盤의 構築과 基盤施設의 現代化 및 尖端化가 될 수 있어 오늘날 深刻하여진 農村勞動力의 不足問題와 이로 인한 지금까지의 過度한 賃金支出로 인한 壓迫을 크게 덜어 줄 수 있을 뿐만 아니라 激增하는 農地의 廢耕化를 防止하게 되며, 둘째 오늘날까지의 小規模營農으로부터 大規模營農으로의 耕地의 集團化를 成就시킬 수 있는 가장 좋은 契機가 되어 오늘날 宿題가 되고 있는 營農構造의 革新과 生産費節減의 極大化를 기할 수 있는 틀이 마련될 수 있다는데 있다.

따라서 이와같은 耕地整理事業의 革新을 위해 우리 農工人이 하여야 할 일에 대하여 몇가지 提言을 하면 다음과 같다.

첫째 課題는 平野地帶의 논地域 또는 農業振興地域을 위주로 施行하고 있는 이제까지의 耕地整理事業을, 農業環境의 劣惡으로 農村을 떠나는 사람이 많아져 農村空洞現象이 甚해지는 山間地帶, 準山間地帶로 果敢히 擴大하여, 全農土에 대한 農機械化基盤의 早期構築과 農業構造改善으로, 해마다 激增하는 廢耕農土를 막는 일이다. 그런데 問題가 되는 것은 耕地整理가 되지 않고 있는 面積이 140萬餘ha로서 全農地面積(田畝計 2091천ha)의 67%나 될 정도로 대단히 많이 남아 있는데도 불구하고, 또 이제까지 農業振興地域內의 平野地帶 논을 위주로 耕地整理를 施行하여 온 關係로 나머지 大部分이 山間地帶 및 準山間地帶와 밭地帶에 위치하여 그 立地條件이 대단히 不利한 營農條件과 極甚한 勞力不足으로 이들에 대한 機械化基盤構築의 必要性이 切實한 데도 불구하고, 더구나 農機械 出入農道마저 없어 營農委託이 不可能하여 廢耕農土가 增大케 되는 곳이 많은데도 불구하고, 오늘날 UR對備을 위한 農業構造改善을 위하여 耕地整理의 早期完遂를 強調하면서도 耕地整理事業이 좀처럼 進展되지 못하고 있다는 事實이다. 政府當局에서는 從前計劃을 4~5年 앞당겨 1997년까지 農業振興地域中 15萬4千ha를 整備하겠다고 하나 이는 農業振興地域으로 指定된 面積도 다 못하는 數字이며, 筆者가 強調하는 山間 및 準山間地帶에 대한 耕地整理는 거의 非農業振興地域이라 해서 關心 밖으로 돌리는 것 같다. 물론 이들 地帶의 耕地整理事業을 施行함에는 이를 勸當할 만한 莫大한 財源 및 技術人力의 確保가 前提되어야 하겠지만, 廢耕農土의 繼續的인 增大로 農業生産基盤의 崩壞가 일어나는 이들 農村의 經濟的 社會的 어려운 事情으로 보아서 이들 地帶의 耕地整理만큼 더욱 緊急한 것이 없다고 하여야 할 것이다. 따라서 앞으로의 耕地整理事業은 單純히 經濟的 投資效果만을 重視한 平野地帶 또는 農業振興地域 위주의 施行을 止揚하고

쓰러져가는 저들 農村을 하루빨리 求하겠다는 강한 意志와 더불어 地域均衡開發의 視角에서 山間 및 準山間地域에 대한 實施를 優先하여 農土의 廢耕化를 防止할 수 있는 틀을 만드는데 最善을 다하여야 할 것이다.

둘째 課題는 앞으로 施行될 耕地整理事業地區에 대하여는 물론 이미 完了된 地區에 대하여도 整備水準을 國際競爭力 있는 尖端化方向으로 높여 나가는 일이다. 이제까지 施行하여 온 耕地整理에서의 施行整備水準은 農村人力이 比較的 豊富하였던 1960年代 農耕社會의 水準에 바탕을 둔, 人力操作 위주의 낮은 施設水準에 의한 것이 大部分으로 오늘에 와서는 極甚한 人力不足과 高賃金으로 인하여 이 施設로는 그 維持管理 및 用排水管理가 人力面 財政面에서도 저히 勤當하기 어려워 管理人力節減의 極大化를 위한 施設改善이 時急한데도 불구하고 또 路幅이 狹小하거나 降雨時의 路面軟弱으로 農機械의 出入이 곤란한 農道가 많아 그 擴幅 및 鋪裝의 必要性이 切實한 데도 不拘하고, 이들이 좀처럼 改善되어 나가지 못하고 있다는 事實이다. 그리고 1970年代 以前에 整備된 10萬ha에 대하여 政府當局이 計劃하는 再整備의 水準도 水路의 構造物化, 一部 農道の 擴幅 및 鋪裝化, 耕區의 大區劃化 등의 水準으로서, 管理 人力節減의 極大화와 用排水管理의 自動化·遠隔操作을 위한 施設의 尖端化, 高附加價值農 產物의 迅速安全 輸送과 輸出通路의 擴大를 위한 飛行機 離着陸場의 設置 등에 대한 大膽한 試圖는 생각조차 못하고 있는 것 같다.

따라서 앞으로 새로이 整備할 耕地整理地區에 대하여는 물론 再整備할 地區에 대하여는 管理施設의 情報處理시스템에 의한 尖端化, 農產物의 輸出離着陸場으로서의 國際化 등 整備水準을 高度産業化時代 情報化時代에 걸맞는 尖端水準으로 높여 國際競爭力을 한층 높일 수 있는 水準으로의 整備가 이룩되도록 計劃되어야 한다.

셋째 課題는 오늘까지 거의 施行하여 온 原地換地方式을 果敢히 脫皮하여 集團換地方式을 積極的으로 講究發展시켜 나가야 하는 일이다. 우리는 換地에 있어 오늘까지 거의 在來의 原地換地方式을 踏襲하여 온 關係로 耕地整理事業의 主要目標인 耕地의 集團化가 거의 이루지 못하였다. 原地換地로 지금껏 分散된 狀態의 小規模營農條件이 좀처럼 改善되지 못한 것은 耕作者의 集團化에 대한 認識不足을 비롯하여, 從前 土地에 대한 愛着心, 地價 및 土質差異, 換地委員의 私利私慾 및 換地の 不公平으로 인한 耕作者들의 不信感 등이 크게 作用한 것도 事實이나, 가장 問題가 되는 것은 우리의 換地の 集團化方法에 대한 研究가 되어 있지 않고 當局의 集團換地에 대한 意志가 弱하였다는데 있다. 더구나 앞으로는 耕區의 大區劃화와 더불어 農地所有의 上限撤廢에 의해 耕作의 大規模化가 許容되고, UR對應을 위해 生産費節減의 極大化가 要請되는 만큼 오늘과 같이 그 必要性이 커지고 있는 때도 없다고 본다. 왜냐하면 農地所有上限의 撤廢로 아무리 營農規模가 커진다고 하더라도 集團化되지 않은 大規模農作은 生産費節減에 별 도움이 되지 않는 反面 個別의 小規模作業도 集團化를 통한 大規模農作으로 擴大發展시킨다면 生産費를 크게 줄일 수 있는 條件이 될 수 있기 때문이다. 이 事實은 마을全體가 參與하는 集團營農으로 耕作했을 때 들어간 單位面積當 生産費가 從前의 個別農家의 農作에 의한 單位面積當 生産費의 1/2밖에 되지 않았다는 日本의 한 調査報告가 잘 말해주고 있다. 또 이 밖에도 營農의 協業組織인 營農組合設立을 容易케 하여 農產物의 共同出荷·加工·販賣 등을 통한 附加價值 提高를 기대할 수 있을 뿐만 아니라, 離農者가 있는 경우 그 耕作을 組合으로 하여금 受託 또는 土地買收라는 形式으로 容易하게 收容할 수 있는 길이 트일 수 있고 여기에다 지금까지 換地가 어려웠던 300평 이하의 小面積에 대한 所有持

分을 可能케 하여 耕區分割現象을 막을 수 있는 등 營農構造發展으로의 波及效果가 대단히 클 것으로 본다. 따라서 耕地의 集團化는 耕地整理事業에서 區劃整理事業에서 오는 效果以上을 가져올 수 있으므로, 關係當局에서는 이를 위해 個人別 集團換地, 마을別 集團換地, 블록別 集團換地, 作物別 集團換地, 그룹別 集團換地 등에 대한 깊은 研究를 하여 將來性있고 마을 또는 地域事情에 맞는 集團換地方法을 適用하여 나가는데 努力하는 동시에 이 집단환지에 대한 說得力있는 對民弘報 및 住民呼應度 提高를 위하여도 最善을 다하여야 할 일이다.

넷째 課題는 앞으로 指向할 農業形態에 符合하는 大區劃化 方向으로의 整地計劃이 講究되어야 하는 일이다. 우리나라가 앞으로 指向할 農業型態는 高度産業化에 대한 對應과 國際競爭力의 提高란 觀點에서 볼때 生産費節減의 極大化를 기하기 위한 集團화된 大規模營農을 위한 土地利用型農業 및 高附加價值農産物의 生産性을 높이기 위한 尖端技術方式의 施設型農業으로 發展되어야 할 것으로 보며, 이렇게 볼때 지금까지의 分散된 小規模個別營農型態下에서 이루어진 耕地整理에서의 筆地別整地計劃(標準耕區別地均計劃)으로는 앞으로 指向할 土地利用型農業에서는 물론 大規模施設型農業基盤을 위해서도 問題가 클 뿐이며 이는 특히 오늘날 農機械作業效率提高를 위하여 強調하여 오고 있는 耕區의 大區劃化를 위한 基本趣旨에 크게 어긋난다고 하겠다. 이러함에도 불구하고 아직도 오늘의 耕地整理에서의 整地計劃은 舊態를 벗어나지 못하는 곳이 많으므로 앞으로의 大區劃化를 위하여 큰 暗影이 되고 있다. 地形이 급하여 整地土工費가 워낙 많이 所要되는 山間地같은 곳에서는 筆地別地均이 어쩔수 없는 것이지만, 土壤(質)面에서도 問題가 없고 多少 增額되는 整地土工費만 마련만된다면 마땅히 大區劃化가 가능한 1/50이하의 緩傾斜地 또는 平坦地에서도 整地計劃이 좀처럼 改善되지 못하고 있는 것은 더욱 問題가 되는 部分이다.

따라서 앞으로의 整地計劃에 있어서는 大區劃化에 대한 올바른 認識과 함께 農業의 他産業과의 競爭과 國際的 競爭에서 이겨 나갈 수 있는 方向으로 焦點을 맞추어 나가야 한다고 볼때, 地形 및 土壤條件이 許하는 限, 앞으로의 營農型態가 個別 專業農이건, 營農組合에 의한 營農이건, 集團화된 土地利用型農業의 實現을 前提로 한 大區劃化의 方向에서 한 耕區의 크기가 可能的 限 圃區의 크기까지 키워질 수 있도록 整地區劃만은 크게 키워, 輿地를 통한 集團化 또는 直接買入으로 隣接한 耕區를 合併하여야 할 경우, 그 위에 설치된 논두렁의 除去만으로 보다 큰 大區劃化가 손쉽게 이룰 수 있도록 計劃하여, 다시는 오늘과 같이 既耕地整理地區를 再整備하여야만 하게 되어 많은 工事費와 努力을 또 다시 드려야만 하는 어리석음을 犯하지 않도록 하여야 함은 물론 耕區의 大區劃化가 名實 共히 實現될 수 있도록 하여야 할 일이다.