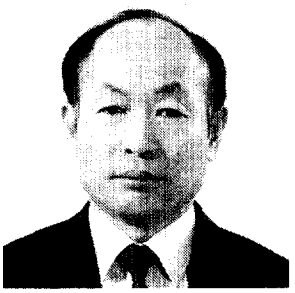
진흥지역밖 농지에 대한 농공인의 역할

조 범 호
(한국농공학회 부회장)



근래의 농지제도에 관한 가장 큰 변화라면 농업진흥지역의 지정이라 할 수 있다.

과거에는 '72년에 제정한 농지보존 및 이용에 관한 법률에 따라 농지를 절대농지와 상대농지로 지정관리하고 있던것을 '89년 농어촌발전특별조치법의 제정으로 앞으로 보전해야 할 집단화된 우량농지를 농업진흥지역으로 지정하였다. 이 지역에 병행하여 농업환경오염시설의 무절제한 확산을 방지하는등 농지보전정책을 강화하고 있으며, 또한 이 법은 진흥지역에 대하여 농지 및 농업지역의 개량·정비등의 투자를 우선적으로 실시토록 하고있어 실제적으로는 진흥지역 내에서만 기반시설등의 투자가 이루어 질수 있도록 하고있다.

여기에서 우리는 주목해야할 두가지가 있다.

첫째는 진흥지역 면적과 진흥지역 밖의 면적이 얼마이냐다.

우리나라 전체 농경지면적 2,054천ha 중 진흥지역 지정면적은 1,032천ha로 전체의 50.2%를 차지하고 있으며 이중 답면적은 735천 ha에 불과하다. 그리고 나머지 1,022천 ha(49.8%)는 진흥지역 밖으로 지정되어 사실상의 농업생산기반 투자가 이루어 지지 않고 있다. 특히 진흥지역 중 실제 농업용수원 보호를 위해 지정를 보호구역 180천 ha(8.8%)를 제외하면 실질적인 시설투자를 할 수 있는 농업진흥지역은 852천 ha로서 이중 답은 656천 ha로 전체 답면적(1,259천 ha)의 50%에 불과하며 이 지역에서만 생산기반투자가 이루어지고 있다는 것이다. 농업진흥지역의 면적은 다소 의미는 다르나 일본의 97.6%, 대만 88.3%에 비하면 극히 낮은 수치이다.

한편 개정된 국토이용관리법은 농업진흥지역 밖의 농지를 준농림지역으로 분류하고 있어 농지로서 보존을 위한 지역이 아니고 필요시 타용도 개발이 가능토록 지정되어 있으며 사실상 농경지로 보존을 기대하기 어렵게 되어있다. 그래서 농업진흥지역 밖의 농지중 조건이 비교적 양호하며 영농을 계속 하여야 할 약 48만 ha의 농경지를 농업유지지역으로 설정하는 안이 적극적으로 검토되고 있다.

둘째는 진흥지역 밖의 농지는 어떤 농지인가 라는 것이다.

농업진흥지역 밖의 농지가 어떤가를 알기 위하여는 농업진흥지역의 지정요건이 농발법에서 농지가 상당한 규모로 집단화된 농지로 규정하고 있으며, 동 시행령에서 농업진흥구역 대상 지정구역은 농업진흥을 도모하여야 할 지역으로서 효율적 영농 기계화가 가능한 지역

으로 농업기반조성 사업이 시행되었거나 시행중인 지역와 이외의 지역이라도 상당한 규모로 집단화된 지역을 지정토록 되어 있다.

이와 같은 법 정신에 따라 농업진흥지역의 지정기준은 농업지대를 평야지, 중간지, 산간지로 구분하여 정하였으며 조건이 불리한 산간지에서 경지의 집단화는 3ha이상, 경사도 7 % 이하의 경지이며, 집단화 구획은 곡간지형의 경우 경지가 분포하는 곡간의 폭을 100m 이상으로 하여 설정하였다. 이는 농업진흥지역 밖의 농지는 대부분 경지의 폭이 하천, 도로 등을 포함하여 100m 미만의 농지가 대부분이라는 뜻이다.

이와같은 지정기준에 비추어볼때 진흥지역 밖의 농지와 보호지역농지를 합한 1,204천 ha, 전체 농경지의 58.6%는 경쟁력있는 기계화 영농이 어려운 지역으로 언젠가는 휴경이 불가피한 농지라고 해도 과언이 아니다.

정부는 2004년까지 확보해야 할 논 면적을 현재의 식량소비용 쌀의 자급수준을 유지할 수 있도록 하고, 통일후를 대비하여 110만 ha를 보존하겠다는 목표를 세우고 있으며, 이럴 경우 농업진흥지역밖의 농지중 444천 ha의 논을 어떤 형태로든 기반정비를 실시하여 기계화 농업이 가능한 경쟁력 있는 농지로 개량해야 할 것이다. 여기에 우리 농공인은 새로운 고민을 하지 않으면 안된다고 생각한다.

지금까지 우리가 시행하여온 경지정리, 용수개발, 배수개선 등은 농업진흥지역과 같이 집단화된 우량농경지에만 국한하여 계획, 설계, 시공의 기술이 전부라 하여도 과언이 아니다. 대구획 재경지정리에 대해서는 각종 연구와 기술개발을 위하여 막대한 예산을 투입하고 있으나 농경지의 절반 이상이나 되는 조건이 불리한 농업진흥지역 밖의 농지에 대한 농업용수개발 공법, 경지정리 공법, 배수공법 등이 활발이 연구되지 않고있는 것은 안타까운 일이다. 앞으로 이러한 연구가 활발이 진행되어야 겠으며 이것이 빠른 시일내에 실용화 되어져야 할 것이다.

이렇게 하기 위하여는 이들 협소한 곡간 답 농업의 방향은 어디로 갈 것인가를 지역별, 지대별로 연구가 되어야 하며, 이에 따른 토지이용계획이 수립되고 이들 토지이용계획에 따라 농업기반정비의 기본방향이 설정되어야 할 것이다.

이러한 기초위에 농업진흥지역밖의 농지중에서 영농을 계속하여야 할 농지의 조건을 정하고 이에 따라 농업진흥지역 밖의 농지중 농업유지구역을 설정하여야 할 것이다.

이 지역들의 대부분은 경지폭이 협소하고 구역내 하천과 도로가 사행(蛇行)하고 있으며 필지별 높이가 높아 농기계의 진입이 어려우며 용수도 평야지대보다 단일 수원에 의한 공급이 어렵다. 더욱이 곡간답은 지하배수가 불량하며 기계화가 어려운것이 또한 특징이다. 이러한 점들을 고려한 진흥지역밖의 농지에 대한 농업적 활용방안과 농지기초정비공법이 적극적으로 제시되어야 하며, 이 시점에서 농공인의 역활과 임무가 아닐까 생각한다.