특 집

밭기반정비사업의 현황과 발전방향

조 범 호
한국농촌개발연구소 이사장

1. 서 론

우리나라의 밭 면적은 전체 농경지 면적 1,863천 ha의 38.9%인 724천 ha를 차지하고 있으나 그간 주곡자급의 목표아래 논 중심의 기반정비가 이루어 졌다. 앞으로 우리나라는 일정 면적의 경지를 보전해야 되며 이중 밭도 주곡생산에 못지않게 일정수준으로 유지, 보존해야 한다.

농촌 인구의 감소와 노령화, 농업의 경쟁력 감소 특히 노동 조건이 논에 비하여 열악하기 때문에 밭농사가 지속되기는 어렵게 되어가고 있다. 그래서 현재의 밭을 보존하려면 일정수준 이상의 기반조건을 갖추지 않은 농지는 사실상 보전이 어렵다. 그래서 밭 농업을 지속시켜 농지를 보전시키는 필수적인 조건은 포장정비에 의한 노동과 토지의 생산성을 향상시키는 것이라고 할 수 있다.

현지조사 등에서 경작 포기이유는 구획이 협소하고 불규칙하며, 도로가 불비 하다는 것이 제일 많으며 휴경화 대책으로는 포장 조건의 개선을 가장 많이 꼽고 있다. 특히 포장의 정비가 잘된 지구는 그렇지 않은 지구에 비해 재해의 위험이 극히 적다는 것도 한 이유이다.

밭기반정비사업을 적극적으로 추진해야 하는 이유는 경작 포기로 이농이 생겨 지역의 공동화가 일어나며 이에 따라 밭농사가 주종을 이루고 있는 중산간지역의 지역사회의 붕괴가 우려된다. 현지조사 결과 농지정비사업이 이루어지지 않은 지구는 많은 면적이 경작 포기 상태이며, 일본의 사례에도 경작 포기 지역이 곡간 지역에서 약 30%가 넘는 것으로 조사되었다.

이와 같은 지역사회의 붕괴를 막기 위해서는 경작 포기 황폐화가 일정수준이상 진행하기 전에 정비계획이 수립되고 계획적으로 사업이 실시되어야 한다. 우리나라의 읍·면중 중산간 조건 불리지역 에 해당하는 읍·면 수는 45%를 차지하고있으며 이들 지역의 대부분이 밭농사 중심으로 되어 있어 계획적 기반정비가 이루어져야 하며, 이렇게 함으로써 국토의 황폐화를 막고 지역사회가 유지되어 밭작물의 안정적 공급이 될 수 있을 것이다.

2. 밭기반정비사업의 연혁과 실적

가. '60년대 개간사업으로 밭조성

밭기반정비의 시초는 정부시책에 의하여 시행된 개간사업이라고 할수 있다. 개간 사업이 전개된 것은 1957년부터이다. 1962년부터 착수한 UN특별기금에 의한 개간, 간척적지 기본조사는 우리나라의 국토자원중 개간 간척개발자원을 전국적인 규모로 조사하여 농토 확장의 방향을 정립하는 계기가 되었다.

1962년 2월 개간 촉진법의 제정은 개간사업의 제도적 체제가 구축되어 본격적인 개간 사업이 시행되었다. 개간사업은 1.2차 경제개발 5개년 계획기간인 1962년부터 1971년까지이며 이 기간동안에 개발 실적은 156,692 ha

이며, 이 기간 중 연간 개간 실적이 가장 많은 해는 1965년으로 37,317 ha에 이른다. 이때 개간계획의 주요 내용은 토양 보전, 농도, 배수조직 이었다. 그러나 개간사업은 영농과 직결되지 못하고 영농 수익이 보장되지 못하여 영농 포기현상이 일어났고, 시행절차가 복잡하여 분쟁이 잦는 등의 문제로 축소되었다.

나. 밭경지정리 시범사업

'70년대 초 밭경지정리 시범지구를 선정 밭경지정리와 관개 시설을 하라는 정부 지시에 따라 제주도 북제주군 신촌지구 120 ha를 비롯하여 6개지구 398 ha에 대한 밭경지정리 시범사업을 시행하였으며 용수개발과 관개시설도 병행 실시하였다.

그러나 당시 이 사업이 성공하지 못한 이유는 첫째 밭농사 수익이 논농사 수익보다 낮아 논농사를 선호하게 되었다. 시행 후 지목 변화 조사 결과에 의하면 밭경지정리 지구의 논 면적이 준공 때 12%이던 것이 68%까지 증가한 사례도 있어 용수가 공급되면 쌀농사로 전환하기를 원하였다. 둘째는 주산단지화가 안되고 개별적으로 작목을 선택 경작함으로써 시설의 공동관리가 되지 않은데 있다.

다. 원예주산단지의 용수개발

1978년 봄 극심한 가뭄으로 논농사뿐만 아니라 밭작물에도 심각한 타격을 입었다. 이 때문에 이 해의 마늘, 고추, 양파 등 원예작물의 흉작을 면치 못하여 생산 농가는 물론 도시의 소비자의 생활에까지 큰 고통을 주었다. 이로 인하여 농정사상 유례가 없는 고추 및 배추파동을 맞게 되었다. 이는 극심한 한발뿐만 아니라 고도성장에 따른 국민 소득 증대는 식품 소비구조의 고급화 다양화를 요구하게 되었고, 복더위 속에서도 포기김치를 먹겠다는 수요가 급증하게 되었다. 78년도 고추수입량은 사상유례가 없는 45,000톤에 이르렀으며 이는 당시 년 평균 생산량 120,000톤의 38%에 해당하는 양이었다. 따라서 정부는 채소주산단지에 용수공급이 시급하다고 보고 1979년부터 채소의 안정적인 공급을 위하여 밭 용수원개발사업을 추진하기에 이르렀으며 1980년부터는 다시 채소위주에서 과수를 포함한 원예주산단지개발로 확대 시행하게 되었다.

1987년까지 지하수에 의한 밭기반 용수개발 실적은 소형관정 18,935개소 23,701 ha, 기계관정 2,179개소 6,462 ha가 개발되었으며, 지표수에의한 원예주산단지 사업으로 '79년부터 '87까지 9개년간의 개발실적은 36,442 ha에 이르렀다.

라. 제주도 지하수개발사업

제주도는 년 평균 강우량이 약1,500 mm에 달하면서도 대부분의 하천이 건천상태를 이루고 있으며 지하수도 해발 20 m 이하의 해안에서 용출되고 있어 물의 혜택을 가장 못 받고 있는 지역이었다. 1970년 농업용수개발사업의 일환으로 '제주도광역지하수조사사업'을 우선 해발600 m 이하의 15만 ha에 걸쳐 정밀 지표지질조사와 물리탐사, 시추조사 및 착정양수조사를 실시하였다.

1970년부터 1982년까지 제주도 지하수개발사업으로 지하수 191개공을 개발 6,000 ha를 개발 한 것으로 되어 있다.

마. 고랭지 채소 재배 확대를 위한 반출도로개설사업

이 사업은 원예주산단지 용수개발사업과 같은 시기에 고랭지 채소 재배 확대를 위한 반출도로개설사업을 1979년부터 1986년까지 889 km를 실시하였다. 이 사업은 산악지대로 공사가 어렵고 개설 거리도 길어 공사비가 많이 소요되며 수혜농가수가 적고 고랭지 채소 재배면적도 증가하고 재배기술도 발전하여 수요에 충분한 생산이 가능하게 되어 고랭지 채소 반출 도로 개설 사업은 중단 되었다. 그러나 이 사업은 농어촌 소득증대에 도움이 되도록 하기 위하여 농어촌 소득원도로사업으로 지원 목적을 변경하여 현재까지 추진하고 있어 이 사업의 효시라 할 수 있다.

바. 채소 생산 유통 지원사업

UR협상결과 1995년부터 양념 채소류의 수입이 자유화됨에 따라 채소류의 경쟁력을 높이고 수급을 원활하게 하기 위해서는 생산조직의 육성과 생산 유통시설의 현대화가 필요 하게 되었다. 1994년도부터 생산자 조직이 자율적으로 수립한 사업 계획에 의거 생산 가공 유통시설을 지원하였다. 지원사업은 양념 채소단지를 대상으로 고랭지 채소 생산 유통지원사업이 시행되었으며 1998년에는 월동배추 생산 유통지원사업이 추가되었다.

양념채소 생산 유통지원 사업의 사업내용은 관수시설과 농기계, 비가림 재배시설 등의 생산시설 현대화와 종합 유

통처리시설 및 공동육묘시설, 가공시설 등이다. 또한 고랭지 채소유통 지원 사업은 열악한 생산여건을 개선할 목적으로 밭정지작업과 관수시설, 반출도로정비 및 개선, 비가림 재배시설 등 생산기반조성과 농기계 및 차량지원, 지력증진사업을 대상으로 지원하였다. 1994년부터 1998년까지의 실적은 밭정지사업 149 ha, 암반관정 250개소와 관수시설 1,885 ha이다.

사. 농촌용수 개발사업

광역상수도나 지방상수도 공급이 어려운 면단위 이하 농촌지역의 자연마을에 암반관정을 개발하여 생활용수, 농업용수 등 다목적용수를 공급하여 생활환경개선 및 농업인 소득향상에 기여하고자 하는 사업이다.

이 사업은 '94년부터 '04년까지 면단위 이하 농촌지역의 자연마을에 5천개소의 암반관정을 개발하여 생활용수와 농업용수외 축산용수, 농산물 세척가공용수 등 다목적으로 공급하고 있다. 이 사업에 의하여 밭 용수공급 면적은 약16천 ha이르고 있다.

그간 여러 차례 밭기반정비사업을 여러 가지의 형태로 시행 하였으나 사업이 종합적으로 이루어지지 못하고 단편적으로 이루어 졌으며 지속적으로 발전시키지 못하다.

2. 정부의 시책 및 추진방향

정부는 그간 논 위주의 기반정비 사업시행으로 밭의 생산기반이 상대적으로 낙후되었다는 판단 아래 1994년부터 생산기반시설이 취약한 채소, 과수, 특작 등 주산단지 및 집단화된 밭을 대상으로 경지정리, 용수개발, 급수시설, 농로개설, 배수시설 등의 기반정비를 종합적으로 실시하여 농민의 소득기반을 구축하는 밭기반정비사업을 본격적으로 추진하였다. 이는 밭작물의 생산기반을 조성하여 밭농사의 경쟁력을 높이고 채소 과일 등을 안정적으로 공급하고 품질를 개선하며, 논에 재배하는 밭작물을 밭으로 유도하여 논면적의 잠식을 줄이는데 목적을 두고 있다.

밭기반정비사업의 총 밭 면적 724천 ha중 180천 ha를 목표로 정하고 1차 목표로 110천 ha를 1994년부터 2016년까지 총사업비 25,794억원을 투자 하여 개발토록 계획하였다.

사업내용을 보면

○용수원 개발: 밭작물 관개용수 개발(암반관정, 양수장 등)

- 용수이용 시설: 저수조 및 송·급수관 설치

○경작로 정비: 진입로, 경작농로 확·포장

○밭경지 정리: 원지형을 살리되, 토사유실방지대책과 함께 밭두렁 정리 또는 경지 정리

기준 사업비는 평균 25,410천원/ha이며 개발유형에 따라 지원 단가를 차등화 하고 있다. 이는 단순 정비 보다는 복합 정비 방향으로 유도하기위한 것으로 보인다. 용수개발이나 농로개설, 밭 경지정리사업 중 단일공종사업으로 할 경우는 상기 단가의 90%를 지원하고, 2가지의 공종을 병행하는 복합정비의 경우 기준 단가에 100%, 3가지공종 전부를 함께 시행 하는 종합정비의 경우 110%까지 지원하고 있다.

그간 연 평균 1,295억씩 투자하여 년 평균 5,785 ha씩 개발 2004년말 현재 개발실적은 63,6천 ha 개발되어 목표면적에 57%를 달성하고 있으며 전체 밭 면적 대비 9%에 불과 하다.

3. 사업의 발전방향

가. 사업비의 단가의 인상과 투자 규모의 확대

밭기반정비사업의 ha당 지원 단가는 25,410천원/ha이 단가는 1998년 제정 후 지금 까지 인상 없이 적용하고 있다. 농업인의 요구는 물론 시설의 고도화와 안전을 요구하고 있어 비용은 점점 증가 함에도 '98년 제정 단가를 인상 없이 지금까지적용하고 있음은 사업의 불실로 이어질 가능성이 있어 인상이 요구 된다.

표 1 밭기반정비사업 연도별 투자 실적

(단위 면적: ha, 금액: 억원)

년 도	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	03	'04	계
면 적	3,279	2,809	7,821	8,000	8,000	6,523	6,137	5,035	5,000	6,030	5,000	63,634
사업비	661	550	1,121	1,973	1,987	1,595	1,550	1,291	1,217	1,149	1,155	14,249

당초 1차개발대상 110천 ha의 개발은 2011년에 완료할 목표를 세웠으나 목표연도를 2016년으로 5년이나 연기하게 되었다. 지금까지 11년간의 밭기반정비사업의 실적은 총 밭 면적의 9%에 불과하다. 앞으로 밭작물 재배면적을 562천 ha로 추정하고 있으며 이 면적에 대해서도 정비실적은 11%에 불과 하다. 앞으로 밭기반정비 대상 면적 180천ha를 지금과 같은 규모로 개발할 경우 완료할려면 20년 이상이 소요 된다는 계산이 나와 투자 규모의 확대가 필요하다.

나. 합리적 개발유형의 설정과 적용

밭기반정비사업 시설의 종류는 밭의 물리적 특성을 고려한 밭작물이 무엇이냐에 따라 선택되고 이에 따라 개발유형이 결정되어야 한다. 밭작물중 물이 필요한 작물, 즉 관개를 함으로서 현저하게 수확량이 증가하고 품질이 향상되는 작물의 재배를 계획하는 경우에는 용수원 개발과 급수시설이 필요하다. 또한 유리온실이나 비닐 하우스 등의 시설 영농의 경우는 필지를 규격화하고 비교적 수평에 가까운 정지와 용수시설 도로 등을 설치하는 종합 정비형이 채택되어야 할 것이다.

현행 밭기반 정비사업의 개발유형에 따라 개발지원 단가를 차등지원하고 있다.

단순 정비형으로 용수개발, 농로개설, 밭경지정리 중 단일공종사업으로 지원기준단가의 90%이내에서 지원하고, 복합정비형으로 용수개발+농로개설, 밭경지정리+농로개설 또는 용수개발+밭경지정리 등의 두 가지 공종 이상을 시행하는 유형으로 지원기준 단가의 100%를 지원하고 종합정비형은 용수개발+농로개설+경지정리사업을 종합적으로 시행하는 형으로 지원기준단가의 110% 이내로 지원하고 있다. 그러나 사업의 시행 편의상 환지나 보상이 따르는 경지정리나 용수개발은 회피하는 경향이 있어 사업효과를 극대화 시키지 못하는 사례가 있어 종합정비형을 유도하기위하여 이형의 차등지원비율을 키우는 방향으로 하는 것이 바람 직 할 것이다.

다. 사업전담기구의 육성

밭기반 정비사업은 사업규모가 작고 사업이 다양해서 조사 설계, 공사 감리를 현행 요율 제도로 시행하는 것은 농업기반공사는 물론 용역 업체들도 수익성이 없어 수주를 기피하는 현상이 일어나고 있고 설사 수주를 한다 하더라도 설계 및 시공감리의 불실화가 우려된다. 또한 시행주인 행정기관도 전담자가 없이 여러 업무를 같이 맡고 있어 업무가 다양하고 업무량이 과중하여 이 사업은 국가 차원에서도 필요로 하고 있으며 농업인이 적극적으로 갈망하고 있음에도 사업수행을 좋아하는 기관이 없다는 것이다. 이러한 현상은 사업자체 발전의 저해요인이 됨은 물론 사업자체가 지속되기가 어렵게 되어 있다.

그래서 밭기반정비를 위시한 농촌개발사업은 전담 요원제를 택하여 전담 요원에 대한 비용은 실비 정액으로 하고 이 업무의 계획 설계, 공사시행, 사후관리, 모니터링까지를 담당하도록 하여야 이 사업이 발전 할 수 있을 것이다.