

## 한국 근대농업 100년과 함께 한 토지개량사업

### Land and Water Improvements Together with Korea's Modern Agriculture during Last 100 Years

권 순 국

Kwun, Soon-Kuk  
(skkwun@snu.ac.kr)  
서울대학교 교수  
ICID 명예부회장



지난 20세기 우리나라 100년의 역사는 조선 말기로부터 일제 식민시대, 광복, 분단과 한국전쟁, 군사정부 시대와 그 이후의 민주화 시대를 거치면서, 수많은 정치적, 경제적, 사회적 격변기와 궤를 같이 했다. 이에 따라 지난 100년간 관개, 배수, 간척, 개간, 경지정리사업 등을 주축으로 하는 토지개량사업의 모습도 많은 변화를 가져왔다. 1906년 대한제국 탁지부령 제13호로 공포된 “수리조합 조례”(그러나 우리나라 최초의 수리조합은 1908년에 설치된 옥구서부수리조합이다)는 그 당시 식량난에 허덕이던 일본이 한반도 내에서 저들의 식량생산기반 구축을 목적으로 한 것이긴 하지만, 일찍이 삼국시대 이후부터 이루어진 수많은 토지개량사업의 사업시행과 유지관리에 대하여 근대적인 법률 의미를 부여한 획기적인 조치였을 뿐 아니라 그 이후 토지개량사업의 대부분이 수리조합 주도로 추진되었기 때문에 이때부터 근대 과학기술에 의한 수리관개사업이 시작되었다고 볼 수 있다. 2006년 금년은 이로부터 100년이 경과된 해이다.

여기서 한국근대농업 100년을 시기별로 구분한다면, “수리조합 조례”를 공포한 1906년부터 광복까지 1906년~1945년 기간을 제1기의 일제식민지 농업기라 할 수 있고, 광복 이후부터 제1차 경제개발 5개년 계획이 시작되기 전체인 1946~1961년은 제2기(자원위주 농업기), 제3기는 1962~1983년의 과학기술위주의 농업기, 제4기는 1984~2005년 개방화 시대의 농업기이다. 따라서 한국 근대농업 100년의 토지개량사업도 이러한 농업기의 구분에 따라서 살펴보고자 한다.

잘 알려져 있듯이, 우리나라 근세 100년의 토지개량사업은 출발부터 일본식민의 아픈 역사가 배어 있다. 일본은 통감부의 설치를 계기로 “수리조합 조례”를 공포하였을 뿐 아니라 동시에 1910

~1918년의 총 8년 2개월 동안 대규모 토지조사사업을 실시하였다. 이러한 자료들은 이 시기 이후에 전개될, 근대 과학기술을 동원한 대규모 토지개량사업 계획에 대한 기초 자료로 모두 활용되었다. 한편 1917년에는 수리조합조례를 한 층 더 구체화 시킨 조선수리조합령이 제정되었다. 이러한 귀중한 토지조사자료와 수리조합의 안정된 출발에 힘입어 일제식민지 제1기 토지개량사업의 가장 큰 치적으로 볼 수 있는 조선산미증식30년계획은 1920년에 곧 바로 현실화될 수 있었다. 이 계획은 1910년대에 심한 식량난에 직면한 일제가 이를 극복하고자 1920년 출발한 대규모 토지개량사업으로서 1920년대, 1930년대 조선통독부 산업정책의 핵심인 쌀 증산정책이다. 이 사업은 당초계획(1920~1934), 갱신계획(1926~1937), 증미계획(1938~1945)으로 나뉘어져 초창기의 계획보다는 다소 변경되고 연한도 축소되었지만 관개개선 335,515 ha(478지구), 개간, 간척, 개답(지목변환) 53,596 ha(302지구), 경지정리 24,000 ha, 재해대책 56,737 ha, 개보수 50,400 ha 등 총 토지개량대상 시행면적이 520,248 ha에 달하였으며, 이로 인하여 늘어나는 쌀 수확량도 정곡으로 5,680,000석에 달하는 등 그 당시의 경제규모나 과학기술 수준으로 보아 우선 규모 면에서 방대하고, 사업내용 면에서도 관개, 배수 등 수리사업 뿐 아니라 개답, 개간, 간척 등 농지조성사업과 연계하여 사업의 효과를 극대화되도록 한 것이 두드러져 보인다. 세계적으로 보아도 그 당시 미국 서부지방(캘리포니아, 콜로라도, 아리조나의 관개사업)에서 이루어진 대규모 토지개량사업보다 10년 정도 먼저 시작된 매우 획기적인 농업토목사업이었다. 학자에 따라서는 이러한 치적이 혹시 일제의 한국침략을 정당화하고 일제가 당시 조선인에게 베푼 은혜로 오해 받을 수 있음을 우려하여 일제가 시행한 토지개량사업의 내용과 가치를 폄하하는 것을 간혹 볼 수 있는데, 순수하게 농업토목의 기술적인 면으로 보았을 때 이 사업은 분명 전 세계적으로 유래가 없으며 우리나라 농업근대화의 지울 수 없는 발자취라 하지 않을 수 없다.

해방 후 남북 분단으로 인하여 토지개량사업도 남과 북이 궤를 달리해야만 했다. 남한에서 미군정에 의한 토지개량정책은 일제가 벌여놓은 사업을 안정적으로 마무리하고, 그 동안 방만하게 운영되었던 전국의 수리조합을 개선하고 정비하는데 초점이 맞추어졌다. 광복 당시 한반도에서의 토지개량사업은 제2차 세계대전 말기의 긴박했던 군량 및 식량조달을 위해 수리조합에 의한 관개개선사업 120,000 ha와 소류지사업 130,000 ha 등 모두 250,000 ha에 달하는 사업이 시행 중에 있었고 이 중 3분의 2가 남한에 위치하고 있었다. 1948년 대한민국 정부가 수립되면서 토지개량사업이 쌀 증산의 핵심임을 천명(闡明)한 농업증산3개년계획이 수립되었다. 미국의 원조기관인 미국경제협력국(Economic Cooperation Administration, ECA)의 건설자재 조달에 힘입어 토지개량사업 특히 수리사업(관개, 배수)이 활기를 되찾았으나 1950년의 한국전쟁은 모든 것을 송두리째

אתאגא. 이와 같이 한국전쟁은 모든 산업시설을 여지없이 파괴하였을 뿐만 아니라 일제 식민시대에 만들어져 운영되던 기존 시설까지 막대한 피해를 입혔다.

제2기 자원위주의 농업기에서는 대체적으로 광복, 미군정, 대한민국의 정부수립, 한국전쟁, 휴전 등 정치적 격동기였으므로 토지개량사업도 신규사업 보다는 이전에 이미 착공된 사업에 대한 준공과 전란으로 파괴된 수리시설을 복구하는데 전념하였던 시기라 할 수 있으며 그 당시 발족된 국제연합한국재건단(United Nations Korean Reconstruction Agency, UNKRA), 미국대외활동본부(Foreign Operation Administration, FOA), 미국국제협조처(International Cooperation Administration, ICA)의 원조를 통하여 그나마 토지개량사업이 속행(續行)될 수 있었다. 제2기(1946~1961)의 토지개량사업실적은 관개개선 332,132 ha, 수리시설개보수 596,887 ha, 농지조성사업(개간, 간척, 농지보전) 38,641 ha, 재해복구 197,210 ha 등 총 1,164,870 ha에 달하고 있으나 앞서 지적한바와 같이 수리시설 개보수가 전체 시행면적의 약 절반을 차지하고 있어 이 시기 토지개량사업의 특성을 잘 나타내 주고 있다.

제3기 과학기술 위주의 농업기는 제2공화국의 출범과 궤를 같이 하여 제1차 경제개발5개년계획에 의한 경제개발이 박차를 가하는 시기였기 때문에 농업정책에 있어서도 생산위주에서 소득증대로 변동되는 등 농정 패러다임의 큰 변화가 있었고, 이러한 변화에 따라 종래에 쌀 위주의 증산대책에서 축산 및 기타 작물의 증산으로, 관개개선 위주에서 농지확대에 주력하는 등 토지개량사업의 내용도 큰 변화를 가져왔다. 우선 이 시기의 중요한 실적을 열거하자면 첫째, 수리조합을 합병하여 조합의 합리적인 운영을 기할 수 있도록 하였으며, 둘째, 식량증산의 필요성 때문에 개간과 간척 등 농지확대에 관심을 가지게 되었고, 1960년대 초 유엔개발계획(UNDP)의 지원 하에 개간, 간척지에 대한 대대적인 조사사업이 실시되었으며 이는 1960~70년대의 대규모 개간, 1970~80년대 서남해안 간척 사업을 성공적으로 마무리 할 수 있었던 원동력이 되었다. 셋째, 개간사업은 1961년 귀농정착사업을 필두로 1962년 개간촉진법이 제정되어 정부주도의 계단식 개간방식이 도입되면서 1962년부터 1968년 까지 연 10,000 ha 이상의 개간사업이 시행되었다. 한편 민간주도의 협업개척농장사업도 새로운 형태의 개간사업인데, 전국 5개 농장, 427 ha의 규모로 시행된 것이 특징적이다. 넷째, 제1차 경제개발5개년계획에서는 농지확대에 주력하는 정책변화 때문에 농업용수개발 투융자 사업을 감축하도록 계획되었으나 1960년대 몇 번의 가뭄과 1967~1968년 2개년에 걸친 영호남 일대의 큰 가뭄은 농업용수 개발에 눈 돌리지 않을 수 없게 되었다. 따라서 지하수, 양수장, 보, 소류지 등 비교적 소규모의 용수원을 단기간에 개발하여 논 면적의 85%를 수리안전답화 하려는 구상(전천후 농업용수원 개발계획→농업용수개발계획)에 따라 지하수 관정과 양수장 개발 위주의 사업으로 변모하였고, 종래 농업

용수개발 사업에서 우선시되던 대규모 지표수개발 사업인 댐(저수지) 축조는 후순위 사업이 되어 버렸다. 이는 그 당시 군사정부의 초창기에 연속된 가뭄으로 동요된 민심을 수습하는데 넓은 면적에, 자조적으로 시행되는 소규모 지하수 관정사업 또는 양수장 사업이, 제한된 지역에서 건설업체에게 이익이 돌아가는 대규모의 댐(저수지) 축조 사업보다 더 나을 것이라는 정치적인 고려가 작용했던 것으로 보이며 그 당시 학계에서는 일부 반대를 하였으나 이러한 사실은 정부 수뇌부까지 전달되지도 못하였다. 따라서 그 당시 과학기술의 별다른 뒷받침 없이 비전문가에 의해서 작성된 전국적인 이동(埤洞)단위 지하수 개발계획인 일명 블루 북(blue book)은 마치 동화책이나 그림책을 빙불케 하여 지금도 쓴 웃음을 자아내게 한다. 이렇게 양수장이나 지하수 개발에 사용되는 기자재나 사업비는 대일 청구권 자금에서 전국 방방곡곡에 우선적으로 투입되었다. 다섯째, 농업용수개발계획은 출발 당시부터 동요된 민심 수습용이므로 그러한 소기의 목적은 달성하였으나, 농업용수 대책으로서는 미봉책에 불과하였으므로, 항구적인 농업용수 문제해결에는 역부족이었다. 한편 1970년대에 들어오면서 여전히 식량증산이 농정의 최우선 과제이었고, 어느 정도 경제개발 계획의 효과가 나타나면서, 농업용수가 안정적으로 공급되어야만 소기의 증산효과를 볼 수 있는 통일계 벼 품종이 보급되는 등 사회여건이 변화됨에 따라 토지개량사업의 방향도 자연스럽게 대단위 농업종합개발 사업으로 바뀌었으며 이 사업은 외국차관 도입에 의하여 사업비를 조달한 최초의 사업이었다. 1972~1978년 기간 중 금강 평택지구를 비롯한 14개 지구에서 세계은행(IBRD), 아시아개발은행(ADB), 일본해외경제협력기금(OECF) 차관도입에 의하여 사업이 시작되었으며 지구에 따라 내용은 조금씩 달리하지만 농업용수개발, 배수개선, 경지정리, 개간(개답), 간척 등 다양한 개발형태를 한 지구 내에 동시에 수용한 종합개발 방식으로서, 하구담수화와 농업용수 전용 댐(저수지)의 개발을 포함한 대규모 국토개조사업이다. 정치권의 입김이 많이 작용하여 사업 타당성 여부가 불투명한 사례가 많았던 종래의 토지개량사업과는 판이(判異)하게 사업시행과정에서 처음으로 국제적인 기술용역단에 의하여 기술적, 경제적 타당성이 검토된 사업이었다. 대단위농업종합개발사업은 모두 14개 지구 개발면적 172,115 ha, 농지확장 28,732 ha, 식량증산 389,000톤의 대규모 사업으로서 일제의 산미증식15개년 계획과 버금가는 농업토목사업이며 이 사업을 통하여 비로소 우리나라의 토지개량사업도 어느 정도 세계적인 수준에 도달 할 수 있었고 1970년대 말 처음으로 우리 민족이 반만년 역사 가운데서 갈구하던 쌀 자급을 성취하는데 결정적인 역할을 하였다.

그러나 1980년대에 들어오면서 토지개량사업도 80여 년간의 장기간 사업시행에 따르는 피로 누적 현상이 나타났다. 즉 수리담 달성율이 90%를 넘어서면서 정부의 예산당국자들은 더 이상의 토지개량사업에 대한 투융자 사업을 즉각 중단해야 한다고 생각하게 되었고 이것은 곧 바로 토지

개량사업 담당기관들의 준폐위기로 닥쳐왔다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 수리시설의 용수공급능력을 가뭄빈도로 평가하기 위한 전국적인 조사가 실시되었고 이러한 자료를 바탕으로 농업용수10개년 계획이 수립되었다. 이 계획은 74%로 조정된 수리답 울에서 전국의 수리답 목표를 90%로 재설정하고 10개년에 걸쳐 농업용수를 개발하여 가뭄피해 없는 논농사의 기반을 구축코자한 것이다. 이 사업은 처음부터 뚜렷한 목표가 있다기보다는 장기간의 개발에 따르는 피로 현상을 조금 완화하자는데 있었으므로 대단위 농업종합개발 이전의 지하수개발 시대를 답습하는데 그치고 말아 큰 성과를 얻을 수 없었을 뿐 아니라 앞으로 닥쳐올 환경 시대와 국제화 시대를 현명하게 대처할 수 없도록 빈둥빈둥 그냥 보내야 했던 아쉬운 시기이기도 하다. 그러나 1990년 4월에 제정된 “농어촌발전특별조치법”에서는 앞으로 닥쳐올 농업의 개방에 대비하여 경쟁력 있는 농업을 육성하기 위한 여러 가지 조치를 취하였는데, 이러한 변화는 종래의 토지개량사업의 내용과 형식에 큰 변혁을 가져오게 하는 한편 새로운 여러 가지 도전에 직면하게 될 것이라는 크나큰 예언이었던 것이다. 이 법에 의하여 설립된 농어촌진흥공사는 (1) 농지의 매매, 임대차, 교환·분합 등 농가의 경영규모 적정화 및 그 알선사업 (2) 농어촌생활환경정비사업 및 한계농지 등의 정비사업 (3) 농어촌 휴양지 및 그 시설의 개발과 관리, 농공단지의 개발, 농어촌의 수질오염 방지시설·하수도시설 및 오수·폐수시설의 설치와 지원, 농어촌의 도로개발 및 정비, 농업진흥지역 지정사업의 지원 및 농어촌 정주생활권 개발사업 (4) 농·어업시설의 조성 및 지원, 수산업 생산기반사업 및 산지종합개발사업 (5) 농가의 경영규모 적정화 사업 자금의 지원 및 전업농 지원 등 그 주된 사업이 구조개선 농정을 지향하게 되어 종래의 토지개량사업 내용과는 사뭇 달라졌으며 사실상 종래 개념의 신규 토지개량사업은 1996년을 기점으로 막을 내렸다 하여도 과언이 아니다. 이후 2000년 그 성격이 서로 다른 농어촌진흥공사, 농지개량조합, 농지개량조합연합회의 3개 기관이 공기업인 농업기반공사로 통합되는 이른바 한국근대 토지개량 100년의 가장 큰 변혁과 지각변동이 시작되었다. 이에 대한 공과(功過)는 어느 정도 세월이 지난 후 자연스럽게 밝혀지겠지만 100년 가까운 역사와 전통을 자랑하는 “농민의 민주주의 자치기구”인 103개의 농지개량조합(이전의 수리조합)을 공기업인 농업기반공사로 통합하여 국가가 농민의 물 관리를 떠맡으면서 물 관리 비용까지도 면제한 것은 “참여형 관개 (participatory irrigation)” “비용 회수(cost recovery)” “지속가능한 물 관리(sustainable water management)” 등의 키워드로 나타나는 세계적인 추세와 견주어 보아도 역주행 상태에 있음이 분명하다.

삼라만상은 정도의 차이는 있으나 조금씩 변화하여 정지해 있는 것은 없다고 한다. 그러나 오랜 세월이 지나고 난 후 느끼는 변화폭은 아주 커서 이를 한꺼번에 대처하기가 쉽지 않으므로 변화에 대한 충격과 피해가 부메랑이 되어 되돌아오는 것은 동서고금의 역사를 통하여 얻을 수 있는 교훈

이다. 이에 대한 최근의 실례가 새만금사업이다. 우여곡절 끝에 사업이 재개되기는 하였지만 그동안 토지개량사업=반환경적이라는 이미지를 대다수의 국민들에게 심어준 씻을 수 없는 상처를 입었다. 하지만 아직도 새만금사업은 현재진행형이다. 사실 토지개량 기술은 인류역사상 가장 오래된 토목기술체계이지만 우리나라에서는 녹색혁명과 더불어 토지개량에 의해서 주곡(쌀)의 자급화가 단군 이래 처음으로 달성된 자랑스러운 역사를 갖고 있다. 그러나 인구의 증가에도 불구하고 국민의 다이어트 변화로 인한 1인당 쌀 소비감소, 범세계적인 과격한 환경운동, 농산물 교역의 자유화로 대변되는 국제화 등 토지개량을 둘러싼 여건은 계속 악화되고 있으며 앞으로 당분간 지속할 것으로 전망되므로 “물 관리 일원화”와 같은 황당한 주장 등, 새만금사업의 추진과정에서 볼 수 있었던 충돌과 혼란은 계속될 조짐을 보이고 있다. 과거 잘 나가던 시절에는 충분히 대비할 수 있었던, 다른 분야에서는 모두 가지고 있는 빈번한 싱크탱크(국책 연구기관) 하나 없는 현실이 아쉬울 따름이다.

세계적 환경단체인 미국의 월드워치(World Watch)는 급증하는 인구, 농지의 부족, 농업용수 부족, 토지생산성 감소로 식량위기가 조만간 닥칠 것으로 전망한다. 식량은 선택이 아니라 필수이며 생존 자체이므로 어떤 상황에서도 식량안보를 유지할 최소한의 식량자급은 확보해야 할 것이다. 식량자급률을 높이기 위한 21세기 로드맵의 중심부에는 생명공학에 의한 종자개량과 더불어 언제나 농지 확대와 농업용수확보를 포함하는 토지개량이 우뚝 서 있다. 세계은행의 자료에 의하면 1980년대부터 매년 줄어들던 세계의 토지개량사업이 현재 전 세계적으로 기아선상(1일 2,000 Kcal 미만 섭취로 만성적 영양부족)에서 허덕이는 인구가 8억을 조금 웃돌고 있는 실정과 유엔의 새천년개발목표(millennium development goal, MDG)의 상큼한 출발에 따라 2003년을 기점으로 또 다시 증가하는 추세에 있다고 하니 우리나라의 식량정책과 토지개량정책도 이를 타산지석으로 삼을 수는 없을까?

## 참고문헌

1. 농업진흥공사, 1981, 대단위농업개발, 농업진흥공사.
2. 박정근, 2006, 한국농업100년 : 농업경제 · 농촌사회 · 농업정책, 한국농업근대화 100년 기념 심포지엄, 한국농업 “과거 100년, 미래 100년”, 2006년 8월 31일, 농촌진흥청 대강당.
3. 안재숙, 1989, 한국농지개발사, 효석선생 화갑기념출판 봉정추진위원회.
4. 이경란, 2003, 일제하 수리조합과 토지개량사업의 성격, 한국 농업 · 농촌 100년사 논문집 제1집, 한국 농업구조의 변화와 발전, 한국농촌경제연구원.
5. 전운성, 2003, 농업생산기반 정비사업의 전개, 한국 농업 · 농촌 100년사 논문집 제1집, 한국농업구조의 변화와 발전, 한국농촌경제연구원.
6. 한국관개배수위원회 1996, 한국수리사, 한국관개배수위원회.