

대단위농업종합개발사업의 변천 및 평가 (II)



김성준
건국대학교 사회환경시스템공학과 교수
kimsj@konkuk.ac.kr

1. 대단위농업종합개발사업목적의 변천과정

1960년대까지 우리나라의 농업기반 개발사업은 주로 단일목적의 개별사업으로 시행되었다. 즉, 농업용수 개발, 경지정리, 배수개선, 개간, 간척, 기존 시설에 대한 재해복구 또는 개량 및 보수 등을 개별사업 단위로 한 개발사업이었다. 그리고 농업용수 개발이 끝난 지구에 경지정리가 후속사업으로 채택되는 것이 일반적인 관례였다. 사업의 규모도 400ha이하였으며, 투자재원의 제약으로 계획준공년도를 넘기는 것이 일반적이었다.

한편 1970년대부터 도입된 대단위농업종합개발사업은 그동안의 사업시행체제에서 사업규모의 대단위화 및 종합개발방식을 채택하게 되었다. 이는 1970년 종전의 토지개량사업법을 전면개정하여 농촌근대화촉진법을 제정하면서, 토지개량조합연합회가 정부투자기관(농업진흥공사)으로 개편되면서 국가사업을 직접 시행할 수 있게 되었다. 즉, 농업용수, 경지정리, 개간, 간척 등의 사업을 한 지구내에서 동시에 계획하고 개발하는 대단위농업종합개발사업의 시도가 가능하게 된 것이다.

대단위농업종합개발사업의 특징은 총 22개 지구 중에서 차관도입에 의하여 사업이 시행된 지구가 15개에 달하며, 이 중에서 1988년 영산강(III-1) 지구를 제외하고는 모두 1970년대에 체결한 차관협정으로 시행되었다. 한편 사업지구 중에서 국토확장을 목적으로 하는 간척사업지구는 10개 지구이며, 이 중에서 80년대 중반 이후에 착공한 홍보, 영산강(III-1), 영산강(III-2), 새만금 지구 등 4지구는 현재 진행 중에 있다. 따라서, 본 고에서는 대단위농업종합개발사업의 사업목적을 1970년 이후 ① 대내외적 농업정책의 변화과정, ② 사업예산의 확보기반 및 투자우선순위 평가, ③ 사업추진상의 사회적 경제적 환경변화를 고려하여 그 변천과정을 살펴보고, 이를 전체적으로 평가하고자 한다.

① 대내외적 농업정책의 변화과정에서의 대단위농업종합개발사업

1970년 농업기반 사업규모의 대단위화 및 종합개발방식으로 도입된 대단위농업종합개발사업은 70년대 10년간 순조롭게 시행되었다. 1981년에는 현대 우리나라

농업용수개발의 밑받침이 된 최초의 장기추진계획인 “농업용수개발 10개년 계획”을 수립하면서 80년대에도 대단위농업종합개발사업이 계속 추진될 수 있었다.

그러나 1986년부터 시작된 다자간 무역협상인 우루과이 라운드(UR)에서 기존 GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정) 체제의 확대, 정비 강화를 계기로 우리나라 농업의 개방은 현실화되기 시작하였고, 1989년 11월 GATT-BOP를 졸업하면서 이를 계기로 정부는 1990년 4월 그동안의 추구하였던 집중적 농업정책을 포괄적 농촌정책으로 대전환시키는 “농어촌발전특별조치법”을 제정하면서, 대단위농업종합개발사업은 신규사업의 발굴을 최대한 축소시키고, 기존사업들은 마무리하는 방향으로 가닥을 잡았다.

한편 1993년 12월, GATT-UR 협상이 타결되고 관세화에 의한 농식품 시장의 전면 개방이 새로운 세계농업 규범으로 결정되면서, 1994년에는 단일목적의 농업용수를 다목적의 농어촌용수 개념으로 보완·발전시킨 “농어촌용수개발 10개년 계획”을 수립하게 되었다. 이 시기의 농어촌용수 개발계획은 전국을 464개 지구로 나누어 궁극적으로는 농어촌의 구조개선 사업개념으로 추진되어, 사업이 진행중인 대단위농업종합개발사업에 이 개념을 도입하여 추진하기에는 아직 대상사업지구들이 농업생산기반을 조성하는 단계이기도 하거니와, 전국적인 규모의 동시다발적인 농어촌정비사업으로 추진되었기에 대단위농업종합개발사업은 당시의 전환된 농촌정비 사업개념을 충분히 흡수하지 못하는 상태에서 추진될 수밖에 없었다고 판단된다.

1999년 칠레와 FTA 협상을 시작하면서 우리 농업은 본격적인 글로벌 개방시대를 맞이하게 되었고, 그 후 5년 뒤인 2004년에는 농업농촌종합대책을 수립하였는

데, 이 대책에 대단위농업종합개발사업의 근간인 농업생산기반정비사업을 포함시켰으며, 3년마다 사업의 성과를 점검·평가하고 변화된 상황을 반영하여 지속적으로 조정해 나가도록 계획하였다.

② 사업예산의 확보측면 및 투자우선순위 평가 측면에서의 대단위농업종합개발사업

광복이후 지금까지 농업생산기반정비사업의 투자실적은 다음 표와 같으며, 그 총액은 41조 여원에 이른다. 그 동안 지속적으로 농업생산기반을 정비한 결과, 논 1,115천ha중 870천ha에 수리시설이 설치되어 수리답율이 78%에 이르고 720천ha에 대한 경지정리를 완료하고 대규모 경지정리 96천ha를 시행하여 어느 정도의 가뭄과 수해에 견딜 수 있고 기계화영농이 가능한 농지기반을 조성하였다고 평가된다.

대단위농업종합개발사업은 1969년 5월 23일 금강·평택지구의 IBRD 차관협정에 의한 사업을 시작으로, 1972년 영산강 I지구, 1974년 경주지구와 계화도지구 등 모두 14개 지구에 대한 차관사업이 시행되었고, 1988년 차관도입국에서 벗어난 후 1989년부터는 순수

표 1. 1946년이후 농업생산기반정비사업 투자 실적

기간	계 (억원)	국고보조	장기채	외국차관	지방비 등
1946-1980	10,460	6,296	962	1,183	2,019
1981-1990	52,502	37,683	2,463	1,171	11,185
1991-2000	199,446	151,423	-	61	47,962
2001	26,329	19,617	-	-	6,712
2002	25,076	18,188	-	-	6,888
2003	22,546	18,021	-	-	4,525
2004	23,638	19,426	-	-	4,212
2005	16,649	16,019	-	-	6,295
2006	17,883	17,314	-	-	5,694
2007	18,399	17,805	-	-	5,947
계	412,928	321,792	3,425	2,415	101,439

자료 : 농림부, 주요 업무통계(1998), 농업생산기반정비사업통계연보(2008)

표 2. 연대별 농업생산기반정비사업 실적

단위: 백만원

구분	계	광복초기 (’46~’59)	60년대 (’60~’69)	70년대 (’70~’79)	80년대 (’80~’89)	90년대 (’90~’99)	2000~ 2007
계		8,507 (179,995)	59,648 (768,697)	616,414 (587,236)	3,338,386 (477,945)	8,272,577 (300,029)	15,764,285 (497,131)
농업용수 개발		7,854 (173,826)	36,227 (511,820)	205,231 (275,931)	1,118,784 (251,357)	3,826,137 (60,368)	5,987,100 (115,837)
대단위 종합개발		-	-	259,158 (68,707)	863,371 (30,362)	995,049 (84,972)	1,351,649 (121,560)
경지정리		-	9,662 (95,935)	109,166 (196,972)	969,024 (160,759)	587,589 (72,722)	1,852,900 (74,426)
배수개선		-	-	10,439 (16,526)	186,419 (25,783)	926,897 (40,481)	3,477,700 (93,174)
개간		44 (2,514)	8,269 (152,833)	23,775 (27,550)	21,067 (4,646)	-	28,666 (1,206)
간척		609 (3,655)	5,490 (8,109)	8,645 (1,550)	179,721 (5,038)	1,116,529 (5,054)	1,062,070 (9,184)
발기반 정비		-	-	-	-	820,376 (36,432)	2,004,200 (81,744)

주) 괄호 숫자는 개발면적(ha)으로 준공실적임

자료: 농림수산부, 한국농업기반사업 45년사(1992)와 농업·농촌종합대책 자료에서 인용 재구성.

한 내자만을 투자하여 현재에 이르고 있다. 1970년대와 1980년대는 대단위농업종합개발사업 중심으로 사업이 투자되었음을 알 수 있으며, 1990년대에는 경지정리 관련사업이 크게 증가하였으며, 이와 더불어 발기반정비사업이 새로이 투자되었음을 알 수 있다.

표 3. 연대별 대단위농업종합개발사업 추진실적

구분	계	1970년대	1980년대	1990년대	2000~ 2008년	2008 이후
개발면적(ha)	283,227	68,674	30,362	84,972	24,317	74,902
신규		63,525	23,960	48,325		
보강		-	6,402	22,718		
간척	56,762	5,149	-	13,929	8,450	29,234
사업비(억원)	87,182	2,591	8,691	19,182	28,351	28,367
국고	46,090	2,591	8,636	13,494	10,180	11,189
지방비		-	-	-	-	-
농지기금	41,092	-	55	5,688	18,171	17,178

③ 사업추진상 사회경제적 환경변화측면에서의 대단위농업종합개발사업

1960년대까지의 농업기반조성사업은 국가재정의 제약으로 하천의 중하류를 대상으로 저수지, 양수장, 보 등 소규모 수원공 위주로 쌀증산 목적의 사업이었다. 한편 1960년대의 빈번한 가뭄과 더불어 7-8월의 홍수에 의한 피해는 주곡인 쌀의 안정적 공급을 저해하는 상황에 이르게 되었다. 따라서 1970년부터 시작한 대단위농업종합개발사업은 자연재해 극복을 위한 전천후 농업기반을 조성하기 위한 목적만으로도 그 사업의 타당성이 인정되는 시기였다. 따라서 1970년대 및 1980년대는 광범위한 지역을 대상으로 경지정리, 배수개선, 개간 및 간척 그리고 농촌지역의 생공용수 확보를 목적으로 순조롭게 사업들이 진행될 수 있었다.

한편 1960년대부터 추진된 정부의 수출주도형 경제개발정책 및 꾸준한 산업화 정책으로 1980년대 말 선진국을 바라보는 후발 공업국의 자리를 굳히게 되었는데, 이 과정에서 농업의 위치와 농민의 위상은 크게 저하되

면서 농업인구는 매년 감소하는 추세에 있다. 특히 이농 현상이 가장 심했던 시기는 1975년-1980년이었으며, 그 후 완만한 추세로 계속 감소하고는 있지만 농촌인구의 감소 및 고령화 문제는 영농규모의 대규모화 등 추진 사업들의 걸림돌이 되는 원인 중의 하나일 수밖에 없다.

1980년 들어서는 대규모 개발사업을 대상으로 환경영향평가제도가 도입되어, 1982년 금강[지구를 시작으로 이후 모든 대단위농업종합개발사업에 시행되었다. 이 제도는 사업시행으로 인한 주변환경의 피해를 방지 또는 최소화하는 환경영향 저감대책과 협의를 담고 있으며, 사업계획 수립부터 공사가 완료된 후 최장 5년까지 반드시 이행하여야 할 사항으로 사업계획, 설계, 시공 및 이용단계에 반영되어 실시하도록 되어 있다.

대단위 간척사업의 경우, 1980년 후반부터 어업피해에 대한 농어민의 민원과 농성이 크게 증가하여 사업의 일부 지연이 있었고, 보상비의 보상기간이 장기화되어 또한 민원발생 및 보상비의 증가를 초래하였다. 또한 당시 환경의 중요성이 부각되면서 간척사업으로 조성되는 농경지와 갯벌의 경제성 및 환경보존효과가 사회적 문제로 대두되면서 2000년 들어서는 사업의 지연기간이 장기화되었다. 따라서, 이 시기부터 대단위농업종합개발사업은 쌀증산과 더불어 수자원 확보, 환경친화적 개발추구 등 그 목적이 다양화되기 시작하였다.

한편 1990년대 들어서는 1994년-1995년 전국적인 대가뭄, 1998년-1999년 대홍수 등 자연재해의 피해규모가 상상을 초월하는 수준에 이르면서 2000년대 들어서는 전지구적인 기후변화의 경고가 현실화되었다. 이러한 대규모 자연재해에 대단위농업종합개발사업은 기존의 농업생산기반정비 목적과 더불어 앞으로의 기후변화 대비 수자원의 안정적 확보 및 농업의 신성장동력 개발, 복지기반 지역개발 등에 크게 기여할 부분이 적지

않다고 평가된다.

④ 대단위농업종합개발사업목적의 변천과정 정리 및 고찰

1970년 대단위농업종합개발사업의 태동 이래 사업의 변천에 큰 영향을 준 요인들을 정리하면, ㉠ 1989년을 기점으로 한 재정여건의 변화(전액 국고보조 및 농지관리기금으로 지원), 1998년 IMF 사태이후 기업과 금융산업의 구조조정 지원을 위한 농업투융자예산의 감축(감소된 예산내에서도 농산물유통 관련예산의 증가에 따른 농업생산기반조성사업 예산의 상대적 감소), ㉡ 1986년부터 현실화되기 시작한 대외적인 농업개방의 압력에 따른 정부의 일련의 조치(1990년 농어촌발전특별조치법, 1994년 농어촌정비법, 1999년 농업·농촌기본법 2004년 농업농촌종합대책)들을 통한 농업생산기반조성사업의 비중 하향 조정, ㉢ 1980년 후반부터 부각되기 시작한 사업의 사회경제적 문제(어업피해 및 보상비 민원의 증가, 논과 갯벌의 경제성 비교, 사업의 장기화에 따른 투자의 효율성 저하) 등을 들 수 있다. 요약하면, 대단위농업종합개발사업은 1990년 이후 사업비 확보의 어려움과 더불어 정부의 농업정책 기조의 대전환, 그리고 사업에 대한 농민 및 국민들의 사회적 인식의 변화(이에 따른 사업의 지연)들이 맞물리면서 대단위농업종합개발사업은 시대의 흐름에 맞는 목표의 재설정 및 그 방향의 전환을 이미 예고하고 있었다고 판단된다.

그동안 정부가 대단위농업종합개발사업을 통하여 얻을 수 있다고 제시한 사업의 효과를 열거하면, 안정영농기반구축, 주곡자급기반확충, 기계화영농촉진, 경지이용률증대, 노동투하시간단축, 농업생산성향상, 증수효과, 소득증대, 품질고급화, 비용절감, 농기계주행시간단축, 재해방지, 환경정화, 국토보전, 우량농지창출, 토양

보전, 수자원확보, 농업생산기지구축, 지역경제활성화, 종합관광권형성, 육운개선 등이다.

사업의 효과에서 볼 수 있듯이, 대단위농업종합개발 사업은 농업부가가치생산액과 쌀 생산비의 절감에 어느 정도 기여한 것으로 파악된다. 이는 1990년대 들어서도 정부가 농산물시장의 개방에 대비하여 쌀의 국제경쟁력을 높이는 것이 시급하다고 판단했기 때문인 것으로 생각된다.

그러나 사업의 효과에서 지역경제의 활성화 그리고 종합관광권 형성 효과는 농업의 범주내에서 대단위농업 종합개발사업을 통한 효과를 내기 위해서는 한계가 있었음을 지적하고 싶다. 더욱이 1990년 이후 정부의 정책전환으로 농촌정비사업에 그 비중이 커지고 농업생산 기반정비사업은 상대적으로 그 비중이 작아지면서 또한 두 사업의 성격 자체가 뚜렷하게 양분되는 상황에서 대단위농업종합개발사업은 과거의 목적인 안정영농기반 구축, 수자원확보, 재해방지에 국한하여 사업이 추진될 수 밖에 없었던 측면에서 사업목적의 변경 또는 대전환은 현실적으로 어려웠던 것으로 평가된다.

2. 대단위농업종합개발사업 평가

대단위 농업종합개발사업은 지난 1970년부터 모두 22개 지구 개발면적 283,227ha의 대규모 사업으로 일제의 산미증식계획과 버금가는 농업토목사업으로 진행되면서, 하구 담수호와 농업용수 전용댐(저수지)의 개발을 포함한 대규모 국토개조사업이 시작되어 금강Ⅱ, 미호천Ⅱ, 홍보, 영산강Ⅲ-1, 영산강Ⅲ-2, 영산강Ⅳ, 새만금 사업지구는 현재까지 이르고 있다.

그동안 농업생산기반정비사업의 큰 축을 이루어 왔던 대단위농업종합개발사업은 주곡인 쌀 증산을 위한 생산

성 증대 및 영농편의 중심의 기반정비에 집중하여 축산 원예 등 타 농산 품목에 대한 생산기반 지원은 미흡한 실정이었다. 더욱이 소득 증대, 식생활의 고급화 및 다양화로 축산, 원예, 화훼에 대한 수요가 계속 늘어나고 있으며, 대외 수출규모도 증가 추세에 있다. 농가소득 중에서 쌀 등 식량작물의 비중은 1970년 56%에서 2007년 33%로 줄어든 반면, 축산 원예는 같은 기간에 24%에서 56%로 증가하였다.

이는 지금까지 쌀 중심의 농산업에서 벗어나 농업소득의 다양화와 연계시키는 대단위농업종합개발사업의 정책전환 필요성이 있었음에도 불구하고, 1990년 4월 “농어촌발전특별조치법” 이후부터는 농가소득증대사업과 농촌정비사업에 밀려 다양화 요구에 부응하지 못하고 기존의 사업들을 마무리 짓는 수준으로 진행하여 온 측면이 크다. 그로부터 10년후인 2004년 2월 「선대책 후개방」이라는 원칙 아래에 FTA, DDA 협상, 쌀 협상 등에 따른 시장개방 확대에 대응할 수 있도록 농업·농촌 종합대책을 수립하고 이에 따른 분야별 대책을 수립한 바 있다. 이에 따라 투융자 방향도 큰 변화를 가져와 농가소득 및 경영안정, 농촌복지 및 지역개발, 농업 체질강화와 경쟁력 제고에 중점을 두고, 생산기반정비 분야는 축소하되 노후시설의 개보수, 배수개선 등 재해예방 위주로 내실화 하도록 하였다.

표 4. 농업농촌 종합대책 분야별 투융자 비중 변화

분야	투융자 비중
• 농업체질강화와 경쟁력제고	(’03) 24.8 % → (’13) 32.2 %
• 농가소득 및 경영안정	(’03) 20.7 % → (’13) 30.0 %
• 농촌복지 및 지역개발	(’03) 8.6 % → (’13) 17.2 %
• 농산물 유통혁신	(’03) 6.7 % → (’13) 6.4 %
• 산림자원 육성	(’03) 6.5 % → (’13) 5.4 %
• 농업생산기반 정비	(’03) 32.6 % → (’13) 8.8 %

그러나 대단위농업종합개발사업을 포함한 농업생산 기반정비사업은 그동안 쌀 증산을 위한 생산량 증대에

집중 지원한 결과, 주곡자급은 달성하였으나 시장개발 및 쌀 소비 감소 등으로 인한 재고 증가로 용수개발 및 농지 확대 등 생산기반정비사업 전반에 대한 부정적 시각이 있다. 쌀 재고 증가에 따른 양곡관리비만 하더라도 연간 1,000억원 소요되고 있어 쌀 생산량 증가와 직접 연계되는 대단위농업종합개발사업은 그 정책의 전환이 필요한 시점이다.

따라서 농업생산기반정비라는 관점에서 보면, 현재 시행중인 대단위농업종합개발사업은 잔여 사업량, 재정적 여건을 재점검·평가하여 조기 마무리하고, 2-3년 내 준공 가능한 사업은 조기완공을 목표로 추진하는 것이 바람직하다고 평가된다. 시행중인 사업들은 지역여건을 고려하여 환경친화적으로 사업을 추진하고, 간척지내 농지이외 시설은 환경문제 및 필요성 등을 종합적으로 감안하여 일부 설치를 허용하되, 논 조성 위주 사업계획은 지역여건을 고려한 환경친화적인 종합개발계획으로 조정 시행할 필요가 있다.

그러나 농산물 시장개방의 폭과 속도가 이전보다 더 크고 빠르게 진행되고, 농가인구 감소, 농촌 고령화, 도·농간 소득격차 확대, 농촌 내부의 양극화 문제 등 농업분야의 취약성을 감안하면 농업농촌종합대책의 조정으로 농업생산기반분야에 대한 대폭적인 투자확대로 전환될 것을 기대하기는 어려울 것으로 판단된다.

따라서, 시행중인 대단위농업종합개발 사업지구를 대상으로 농림수산식품부 관리하의 농업생산기반정비사업이라는 틀에서 벗어나, 사업지구를 수자원 및 조성부지의 다목적 활용이라는 관점에서 그리고 수자원과 토지의 개발 및 관리 측면에서 국토해양부, 환경부, 행정안전부 그리고 지방자치단체가 공동으로 실무협의체를

구성하여 미래 예측적인 공동 투자계획 및 유지관리방안을 세울 필요가 있다.

해당지역에서의 수자원관리 및 운영 그리고 기후변화에 따른 미래 물부족 및 치수관리는 수자원장기종합계획과 같은 수준으로 하여야 할 것이며, 사업지구내 앞으로의 농지이외 시설 허용 및 토지이용계획은 그동안 사업지구내의 토지이용계획 변동추이를 분석 및 감안하여 농림수산식품부만의 정책기조를 강조할 필요가 있으며, 미래 기후변화에 대비한 사업지구의 녹색성장을 위해서는 대규모 바이오작물 산업단지 조성, 농업의 6차산업화(생산+가공+유통) 시설의 적극적 유치, 기상이변에 대응가능한 유비쿼터스 정밀농업의 육성 등이 필요할 것으로 생각된다.

참고문헌

- 농림부, 2002. 항구적 농촌용수 10개년계획(2002-2011).
- 농림부, 한국농촌공사, 2008. 농업생산기반정비사업통계연보.
- 농어촌진흥공사, 1999. 농업생산기반정비사업 총람.
- 농어촌진흥공사, 1999. 대단위농업종합개발총람.
- 이봉훈, 2008. 농업농촌발전을 위한 미래의 농업생산기반 정비방안, 제100권 pp. 18-33.
- 한국관개배수위원회, 1996. 한국수리사.
- 한국농공학회, 2007. 한국농공학회 50년사.
- 한국농촌경제연구원, 1999. 농림부문 공공투자의 효율성 제고 방안-농업생산기반정비투자를 중심으로-.

기획 : 정세웅 편집부위원장(schung@chungbuk.ac.kr)