

日本における農業農村整備の新たな展開  
- 農業生産性と環境との調和の模索-  
(일본에서의 농업농촌정비의 새로운 전개  
농업생산성과 환경과의 조화의 모색)

日本農業土木學會長  
京都大學大学院農學系研究科 教授 三野 徹(Mitsuno, Toru)

역자: 충북대학교 농과대학 교수 김진수

## I. 일본에서의 농업 농촌 정비의 전개(주1)

### 1. 머리말

21세기에 들어 일본에서는 지금 새로운 사회의 재건축을 목표로 하여 사회의 여러 국면에서 개혁이 진행되고 있다. 20세기의 후반의 고도 성장기에 일본의 농업과 농촌의 근대화가 크게 진행되었다. 21세기의 안정 성장기에 들어 일본의 농업 농촌의 정책적 패러다임은 크게 변하여 새로운 농업 및 농촌을 목표로 한 개혁이 진행되고 있다. 본고에서는 21세기의 새로운 농업 정책이념을 나타낸 식량, 농업 및 농촌기본법(食料, 農業, 農村基本法)의 제정(1999년)과 그 이념의 구현화를 목표로 한 토지개량법의 개정(2001년)을 통하여 일본에서의 21세기의 농업 농촌 정책의 새로운 전개 방향을 검토하려고 한다.

### 2. 고도 성장기의 농업정책과 토지 개량사업의 변천

1955년경부터 쌀의 생산은 부족기조로부터 과잉기조로 변하기 시작한다. 동시에 일본의 고도 성장이 본격화함에 따라 농업정책은 식량증산 정책으로부터 구조정책으로 크게 전환하기 시작한다. 더욱 전국종합개발계획, 도시정책, 토지정책과 토지개량사업은 각 시대의 농업 내외로터의 요청에 따라 크게 변하여 간다. 그리고 지금 21세기 일본의 새로운 사회 건설로 향하여 나가기 시작했다고 말할 수 있다.

일본의 고도성장이 본격화하는 1960년대에 공업과 농업의 생산성 격차는 컸다. 특히 농업의 노동 생산성을 높여 그 결과 생기는 과잉 노동력을 공업 부문으로 돌림으로써 1호당의 농업소득을 상승시키고 부족했던 공업 노동력을 확보하는 정책이 취해지게 된다. 또한 국민소득의 상승에 의해 식량의 소비가 주식으로부터 과수, 축산물, 채소 등의 새로운 수요가 발생하여 쌀의 증산을 중심으로 하는 지금까지의 농업 정책은 커다란 방향전환을 하게 되었다. 따라서 고도성장기에 맞는 새로운 농업정책의 기본이념을 정립한 농업기본법이 제정되었다(1961년). 농업기본법은 농업소득의 향상과 이에 따른 농가의 복지후생을 향상시키는 것을 목적으로 하고 있다. 구체적인 방법으로서 토지개량사업에서는 포장정비사업(圃場整備事業)을 창설하고 노동생산성을 향상시키는 것, 농지개발사업이나 밭관개사업에 의해 과수, 채소 등의 전작(田作)부문의 강화나, 낙농 및 축산을 진흥하기 위한 농업구

조개선정책이 전개하게 되었다. 소위 “규모확대와 선택적 확대”를 키워드로 하는 기본법 농정이다. 국가의 예산의 명칭도 식량증산대책비로부터 농업기반정비비로 바뀌었다(1960년). 이 정책은 일본의 순조로운 고도성장과 함께 대성공을 거두었다. 수도작의 노동시간이 180h/10a이었던 것이 포장정비사업에 의해 40h/10a 정도 즉 1/5-1/4 정도로 감소하여 남은 노동력은 공업 부문으로 흡수되었다. 이런 노동력이 공업부문의 고도 성장을 지지하게 되었다. 어떤 의미에서는 일본의 고도성장은 포장정비에 의해 유지되었다고 말할 수 있다. 그리고 농가의 겸업화가 진행되어 농가 수입은 급격히 상승하였다.

한편 이것은 농촌으로부터 도시로의 인구이동을 의미한다. 과소 과밀의 국토개발이나 도시의 급격한 확대에 의해 여러 가지 문제를 일으키게 된다. 고도성장 이전에는 농촌은 농업을 중심으로 하는 농가가 주민의 대부분을 차지하였다. 그러나 고도성장기에 농촌은 크게 변모하였다. 비농가가 많이 사는 혼주화가 크게 진행되고 또한 농가 소득향상에 따른 생활 스타일도 크게 변화하여 농촌의 도시화가 진행되었다. 더욱 도시주변의 농촌에는 썩지가(地價)를 찾아 무계획적으로 마을이 생겨나고 열악한 생산과 생활환경으로 되어 치안 안전도는 저하하여 자주 내수피해를 입게 되었다. 인구의 지방분산, 농촌의 생활환경정비, 도시주변에서의 수질 문제나 홍수대책, 등 소위 공해문제로서 고도성장의 조정문제가 다 발했다.

농촌지역에서는 도시에 비하여 늦게 생활환경 정비에 대한 관심을 갖게 되어 생산기반정비와 생활환경정비를 일체화한 농촌의 특징을 살린 종합정비의 모색이 시작된다. 농촌종합정비시범사업(1972년), 모델사업(1973년), 등이 창설되어 토지개량사업을 중심으로 하면서 농촌 생활환경정비사업을 일체화한 새로운 형태의 토지개량사업이 전개된다. 농로정비, 특히 광역농로정비(1970년), 농촌마을배수사업(1973년), 등도 이러한 흐름을 받아 창설된 사업이다. 농촌지역의 생활의 편리성이나 쾌적성은 이 시대에 크게 신장되었다.

한편, 인구의 지방분산은 국토계획상에서도 중요한 과제이며 대규모 국영토지개량사업을 중심으로 한 지역개발사업이 계속 계획되고 실시되었다. 이것은 고속전철이나 고속도로 등의 수송체계가 정비된 것을 배경으로 하여 대도시로 신선한 채소를 비롯한 농산물을 공급하는 기지, 소위, 주산지를 만들어 지역의 발전을 촉진하고 지방에서 인구의 흡수력을 높이려고 한 것이다. 도시 주변에는 수질장애 대책사업이나 담수방제사업 등의 도시화에 따른 재해발생에 대응하는 방재사업, 농업용수를 도시용수로 전용하는 농업용수 합리화사업 등, 여러 가지의 사업이 창설되었다. 이러한 도시 주변지역에서 흥미깊은 것으로서 소위 환지제도를 이용한 포장정비사업의 실시에 따라 공공용지가 탄생한 것이다. 철도, 도로, 하천 등의 도시기반정비에서 큰 장애가 되는 것은 공공용지의 확보문제이다. 지역전체를 잘 되게 위하여 특정의 개인을 희생으로 하는 공공사업의 추진은 용지취득에 있어서 큰 문제를 일으켰다. 그 해결 방책으로서 포장정비사업이 중요한 역할을 해온 것은 잘 알려져 있지 않다. 이는 앞으로의 환경이나 경관의 정비관리에 있어서 매우 시사하는 바가 크지만 이에 대해서는 나중에 언급하고자 한다.

1990년대에 들어서 국민의 환경에 대한 의식이 높아짐과 함께 증산간지정비(1990년), 주거환경정비(1991년), 수환경의 정비(1991년), 비오토프(biotope, 생물서식지)의 정비(1994년) 등, 환경과 관련깊은 사업이 창설되었다. 또한 1991년에는 농업기반정비사업의 명칭을 농업농촌정비사업으로 변경하여 농업생산이나 생활환경정비로 특화된 정책으로부터 자연환

경을 고려한 정비로의 정책전환을 시도하고 있다. 1991년에는 구조개선국의 건설부장 통달로서 “농촌환경을 고려한 사업실시의 사고방식”이 발표되어 토지개량사업은 환경을 고려하는 방향으로 전환되기 시작했다.

### 3. 식량, 농업, 농촌기본법의 제정과 토지개량법의 개정

이상으로 20세기를 중심으로 한 일본 사회 경제의 변천과 이에 대하여 취해왔던 농업정책, 그 속에서 토지개량이 했던 역할과 토지개량 자신이 변질해 온 상황을 정리하여 보았다. 길게 설명한 것은 새로운 21세기의 농업 정책이나 그 속에서 토지개량이 해야만 하는 역할은, 20세기에 있어서의 농업정책이나 사업제도의 전개의 상세한 분석과 반성이 필요하다고 생각하기 때문이다. 앞에서 말한 바와 같이 1990년경부터 새로운 방향을 향한 조정이 시작되었다. 식량, 농업, 농촌기본법(이하에서는 신기본법(新基本法)이라고 한다)의 제정이나 토지개량법의 개정은 그 출발점에 있다고 평가할 수 있다. 신기본법은, 농업기본법(1961년) 제정 이후의 농업을 둘러싼 정세의 변화, 특히, UR 농업합의관련대책대강(農業合意關聯對策大綱)의 결정(1994년)이 계기가 되어 기본문제 조사회가 발족하고, 그 답신을 받아 1999년에 공포, 시행되었다. 구 기본법에서는 “농업의 발전과 농업 종사자의 지휘 향상”이 농업정책의 기본 목표로 되어 있지만, 신기본법에서는 “국민 생활의 안정향상과 국민 경제의 건전한 발전”을 농업 정책의 목표로 하여 4개의 기본 이념, ①농업의 지속적인 발전을 통하여, ② 식량의 안정 공급과, ③ 농업의 다원적 기능의 발휘, 및 ④ 농촌의 진흥을 들 수가 있다. 또한, 생산기반의 정비에 있어서 환경과의 조화에 대한 고려와 뛰어난 경관이나 살기 좋은 농촌을 의식한 농촌 진흥이 명시되었다. 또한 농업 정책의 대상을 단지 농업부터 식량과 농촌까지 확대한 점에 큰 의미가 있다. 2001년의 중앙부처 개혁에서 농림수산성의 발본적인 기구 개혁이 일어나 새로운 정책 실시 체제가 갖추어졌다.

토지개량법은 1949년의 제정 후에도 시대의 변천에 따라 8회의 개정이 있었다. 그러나 이번 2001년 개정은 신기본법의 제정을 영향받은 것으로 제도의 근간을 흔드는 대개정이었다.

개정의 배경으로서는 신기본법의 제정이 직접적 계기로 됐지만, ① 환경에의 관심의 고조, ② 농촌 사회의 변모, ③ 관리시대에 대한 대응 ④ 공공사업의 재검토, 등이 있다. “환경과의 조화”, “지역의견의 반영”, “관리시대에 대한 대응”, “효율적인 사업의 실시” 그리고 “토지개량구 역할의 발휘”는 21세기 농업농촌정비 전개 방향의 목표이다.

이 중에서도 가장 주목할 것은 “환경과의 조화에 대한 고려”일 것이다. 신 기본법에서 제시된 이념을 받아 이 번 토지개량법 개정에서 “환경과의 조화”가 사업 실시의 기본적 요건이 되었다. 이제까지 농업생산과 농촌생활 정비를 중심으로 하여 풍요로움, 안전, 안심, 생활의 편리성과 쾌적성의 실현을 목표로 한 농업농촌정비는 토지개량법의 개정에 의해 크게 방향 전환되었고 할 수 있다. 이 “환경과의 조화”를 실효성 있게 하기 위해, 2001년에는 “농업농촌정비에서의 환경과 조화의 기본적 사고방식”과 “환경과 조화하는 사업실시를 위한 조사, 계획 및 설계의 입문서”가 완성되었다. 농업농촌정비사업의 목적은 농업생산성의 향상이나 농업진흥에 있지만, 이러한 사업 목적을 달성하면서, 가능한 한 농촌의 2차적 자연이나 경관 등에 악영향을 회피하고 이를 저감하는 것이 필요하다. 더욱이 상황에 따라 지금까지 파괴된 환경을 회복함과 동시에 양호한 환경을 형성하는 시점이 필요하다.

이와 같은 “환경과의 조화에 대한 고려”를 구체화하기 위해서 지금까지 농업농촌사업의 실시에 있어서 먼저 지역 전체의 “전원환경 마스터플랜”의 작성을 의무화하여 이에 근거로 하는 여러 가지 사업을 실시하게 되었다. 이 마스터플랜에서는 지자체인 시정촌(市町村)을 단위로 하여 자연과 공생하는 환경을 창조하는 “환경창조구역”, 환경에의 영향을 완화하는 “환경고려구역”, 더욱이, 환경을 보전하는 구역을 정하고 지자체의 다른 기본계획과 조정하고 있다. 그리고 환경에 관한 정보협의회의 설치나 환경 상담원의 제도를 설치하여 사업의 계획 및 설계에서 적극적으로 조언을 받는 시스템을 구축하고 있다.

또한, 사업계획 단계에서는 미티게이션(mitigation, 완화)의 5 원칙을 참고하면서 사업의 여러 단계에서 주민의 적극적인 참가를 유도하는 것이 중요하다.

이상과 같이 지금까지의 농업농촌정비사업과는 다른 방향을 지향하기 위해서는 사업을 실시하는 현장에서 혼란이 일어날 수도 있다. 그러나 이는 21세기의 농업농촌 정비 방향으로서 매우 중요하며, 시행착오를 거듭하면서 경험을 축적하고 체계적으로 정리하면서 새로운 환경과 조화하는 기술을 확립하는 것이 요청된다.

#### 4. 농업농촌정비의 새로운 전개

토지개량을 통하여 21세기의 농업농촌 정비 방향에 대하여 언급하여 왔다. 특히, 농업 생산성의 향상과 농촌 생활 환경의 정비, 더욱, 농촌의 진흥을 환경과 조화하면서 추진하는 것이 이제부터의 농업농촌 정비에 있어서 중요하다. 그리고 “농업의 진흥”으로부터 “지역의 진흥”으로의 농업농촌정비의 대상을 확대하여 국민전체를 위한 사업을 전개하는 것이 지금부터의 과제이다. 도시와 농어촌의 공생 및 교류의 추진, 순환형 사회의 구축을 향한 활동이 점점 중요하게 된다.

토지개량이 경지정리 시대로부터 100년에 걸쳐 축적해 온 지역관리에 관련된 공학으로서의 경험 축적은, 환경과 조화하면서 지역합의 형성이나 각종 권리 조정, 그리고 지역주민 참가는 지금부터의 지역진흥에 매우 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 토지개량법 및 토지개량 사업제도는 중요한 제도자본이며 물, 흙 및 녹지로부터 형성된 자연자본과 더불어, 구체적인 효과를 나타내는 각종 인공구조물로 된 협의의 사회자본을 포함한 농촌지역의 사회적 공통자본의 형성과 관리에 있어서 중요한 역할을 할 것이다. 이 번 농업토지개량법의 개정은 21세기의 농업농촌정비의 새로운 전개를 목표로 하는 중요한 계기가 될 것으로 기대한다.

일반적으로 환경은 시장에서 거래할 수 없는 공공재(公共財)이다. 따라서, 환경 관리에는 정부를 비롯한 공적 부문이 공공사업의 형태로 실시할 필요가 있다. 환경의 정비나 보전을 추진하면서 수혜자인 지역 주민의 합의형성이나 사업에의 참가가 불가피하다. 주민과의 최전선에 있는 지자체의 역할은 매우 중요하다. 더욱, 환경의 관리에는 공(公)과 사(私)의 관계로서 단순히 나누어지는 경우가 적고 양자를 연결하는 공동체(共)의 역할이 중요하다. 토지개량은 농업생산 및 환경관리를 대상으로 공과 사를 연결하는 공동체(共)의 기능을 해왔다. 20세기 후반에 일본에서는 농촌의 근대화 속에서 마을 기능을 비롯한 공적기능이 붕괴되었다. 그러나, 21세기의 지역사회나 환경 관리의 중요성을 생각할 때, 새삼 공동체(共)의 중요성이 대두된다. 여기서 21세기 지역 속에서 토지개량 제도나 토지개량구(土地改良區, 수리조합)의 새로운 역할이 기대된다.

한편, 20세기의 토지개량사업의 실시로 막대한 자산이 농촌 지역에 축적되어 있다. 이와 같은 자산을 현명하게 이용하기 위해서는 지금부터 안정성장기의 성숙사회에 있어서 매우 중요한 과제의 하나이나, 이에 대해서는 여기서는 생략하고자 한다.

주1) 본문은 환경기술 2002년 9월호 특집 2, 하천개정법 개정, 신농기법(新農基法)의 검토의 개재된 필자의 글인 “토지개량법 개정과 21세기의 농업농촌 정비에 대하여”를 기초로 하여 정리, 가필한 것이다.

## II. 환경과의 조화를 향하여

### 1. 환경과의 조화

-지금부터의 농업농촌정비의 패러다임“ 환경과의 조화”-

농업농촌정비의 목적은 농업생산성의 향상을 제일로 하지만 농업농촌정비에서 “환경과의 조화”는 이 목적 외에 환경보전성과의 균형을 이루는 것을 의미한다. 지금까지 농업농촌정비는 생산성(economy)을 주요한 목적으로 하기 위하여 결과적으로 환경에 악영향을 미쳤던 경우도 적지 않다. 미스타니(水谷) 교수는 물환경 전략의 위상규칙(phase rule)이라는 개념을 도입하여 지금까지의 농업농촌정비의 패러다임(paradigm)으로서 생산성(economy)과 환경보전성(ecology)의 두 축에서의 평가의 중요성에 대하여 언급하였다. 생산성과 환경보전성의 양쪽을 향상시키는 위상, 생산성을 환경보전성보다 우선하는 위상, 역으로 환경보전성을 생산성보다 우선하는 위상의 세 가지로 분류하여 각 위상의 특징을 검토하였다.

농촌환경 마스터플랜에서는 환경을 고려하면서 생산성을 우선하는 “환경고려지구”, 환경을 우선하는 “환경창조지구”, 환경을 우선하여 정비하지 않는 지구로 구분하여 농업농촌정비사업을 검토하는 것을 의무화하였다. “환경고려지구”와 “환경조화지구”는 앞에서 언급한 위상규칙을 구체적인 “환경과의 조화에 대한 고려”에 적용한 것이다.

### 2. 시장과 공공(公共)과의 사이에서

-농업은 환경을 생산하는가? (주2)-

2002년의 가을, 농업토목학회 북해도(北海道) 지부의 창립 50주년기념식전에 참석하여, 북해도에 살고 있는 사진가로서 환경보호운동을 전개하고 있는 수의사인 다케다(竹田 津)씨의 기념강연을 청취할 기회를 얻었다. 매우 흥미있는 강연으로 “내가 농업토목분야의 사람들 앞에 강연할 줄은 지금까지 전혀 생각지 못했다.”, “농업이 환경을 생산한다?” 라는 말이 매우 인상적이었다. 나는 지금까지 “환경과의 조화”나 “환경보전”이라는 자세로 농업과 환경과의 관련성을 생각해 왔다.

따라서, 농업이 갖는 식량생산 기능이 중심이며 환경은 어디까지나 그것을 둘러싼 조건의 하나이며 환경을 적극적으로 생산한다고 하는 것은 이 시점까지 생각하지 않았다. “자연을 즐기는 사람은 농업이 생산하고 있는 환경의 소비자이며, 농업농촌정비와 함께, 농업

농촌정비사업의 수혜자의 일원으로서 보다 적극적으로 사업에 관여해야 할 시대가 왔다”는 것이 다케다(竹田 津)씨의 메시지이었다.

물론 이러한 생각을 가지고 있는 사람은 지금은 적으며, 또한 환경에 대한 생각도 농업토목분야의 생각과는 크게 다르다고 생각할 수 있다. 그러나 농업은 식량생산과 동시에 환경을 생산하고 있다는 생각 하에, 생산농가가 개별 경영 속에서 두 가지의 생산물을 생산하고 있다고 인식하여 농가 경영의 최적점을 도출하는 것, 또한 두 생산물의 사회적인 최적공급 상황이 되는 제도나 사회조직을 만드는 것이 필요하다. 현재에는 농업에 대한 공적지원의 필요성을 설명하기 위한 이론적 근거로서 환경이 이용되고 있어 잘못하면 현재의 사업제도를 유지, 보전하기 위한 이론무장에 머무를 염려가 있다. 농업과 환경과의 관계에는 국가적 수준의 문제도 적지 않다. 따라서 앞에서 언급한 환경의 소비자라고 하는 “환경”과 농업농촌정책 수준에서 언급되는 “환경”이라는 것은 다루는 범위가 다르지만 적어도 전자의 환경은 후자의 환경에 포함되어 있는 것처럼 보인다.

새로 제정된 식량, 농업 및 농촌기본법의 이념인 “다원적 기능의 발휘”나 “농촌의 진흥”, 개정토지개발법에서 “환경과의 조화에 대한 고려”는 일본의 농업정책이 크게 전환되었다는 것을 보여주고 있다. 이 런 정책 전개 속에서 식량생산에 대하여 시장원리의 도입에 따른 적정한 수급균형의 확보 및 경쟁원리의 강화가 요구된다. 한편, 외부효과가 큰 다원적 기능의 발휘에 대해서는 보다 투명하며 효율적인 시스템의 도입 하에서 공공성의 강화가 요구되고 있다. 즉 시장원리에 맡겨야 할 부분과 그렇지 않은 부분을 구별하여 시장원리의 강화와 공적관리의 강화라고 하는 서로 상반되는 두 가지 방향으로 정책이 분극화(分極化)해 가는 것이 이제부터의 농업정책의 기본적인 전개방향이라고 생각한다.

새로운 농업정책의 이념은 식량과 환경의 최종 소비자로서의 국민이나 지역주민을 의식하면서 시장원리의 강화와 공적관여의 강화라는 전혀 다른 사회 시스템의 구축이 필요하게 되어 현재 여러 가지 제도의 정비가 계획되고 있다. 농업이 갖는 식량 생산기능에 대해서는 소비자는 명확히 국민 개개인이며 식량의 안전보장을 제외하면 더욱 철저한 시장원리가 필요하다. 그러나 시장에 맡길 수 없는 다원적 기능에 대해서는 말단사용자(end user)는 물론, 도중의 여러 이용자(user)가 있다. 예를 들면, 지자체나 토지개발구로 대표되는 여러 비영리단체, 각종 자원단체 등의 수혜자나 소비자 혹은 이익단체가 존재한다. “환경”의 공급은 시장에 맡길 수 없는 대표적인 공공서비스이지만, 한편 그 속에도 시장에 의해 제어할 수 있는 부분도 있다. 이 때, “환경을 생산한다”라는 생각은 생산자인 농가와 소비자인 국민과의 사이를 연결하는 주요한 하나의 개념이 될 것이다. 우선 “환경과의 조화에 대한 고려”에 대한 비용 증가분의 부담에 이 개념을 적용하면 어떨까.

(주2) 본문은 필자의 글인 “농업은 환경을 생산하는가?: 農村振興, 640, 1(2003)”를 기본으로 정리한 것이다.

### 3. 사회적 공동자본(社會的 共通資本) 관점에서의 도시와 농촌의 공생 (주3)

-새로운 공동체(共)의 형성을 향하여 -

#### (1) 머리말

20세기 후반의 일본의 고도성장기에는 도시 급팽창에 대하여 도시근교의 농촌에는 토지, 물, 기타의 자원을 둘러싼 이용경합이 발생하여 도시와 농촌은 극심한 대립의 관계에 있었다. 이와 같은 도시와 농촌의 경합관계 속에서 도시계획구역과 농업진흥지역을 공간적으로 구분하여 각각 다른 정비목표를 설정하여 기반이 정비되어 왔다.

도시의 공동화가 현재화(顯在化)하고 농촌지역의 도시와 혼주화(混住化)가 진행되는 속에서 21세기의 도시와 농촌의 관계가 새로 재검토되고 있다. 신규 투자의 여력이 적은 21세기에는 새로 자산을 축적하는 것이 아니라, 이미 축적된 기존 자산을 소중히 사용하며 현명하게 활용하는 것이 요청되고 있다. 특히, 농촌의 도시화, 혼주화에 대하여 지금까지 농업을 대상으로 축적된 농업기반의 자산을 도시적 기반으로서 활용하며, 또한, 홍수완화기능, 기후완화기능 등 농업농촌이 갖는 다원적 기능의 발휘가 절실히 요청된다. 도시기반과 농업기반이 서로 기능 보완하여 농업농촌이 갖는 다원적 기능이 보다 적절히 발휘되는 도시와 농촌이 공생하는 지역공간의 형성이 지금부터 지역 사회기반의 정비방향일 것이다.

도시화 및 혼주화가 진행된 농촌에는 토지나 물 등의 자원이나 사회 기반이 농업적 이용으로부터 도시적 이용으로 재편성되기 위하여 이러한 자원이나 기반의 편익이전(便益移轉)이 필요하며 여러 가지 권리의 조정이 큰 문제가 된다. 이 때 농가와 비농가 사이에는 복잡한 이해가 대립한다. 이러한 이해대립을 조정하여 새로운 지역기반의 정비를 추진하며 새로운 지역사회를 형성하는 데에 사회적 공동자본의 개념은 과제 정리에서 중요한 역할을 할 것이다.

도시화 지역의 농업기반은 종래의 농업생산 기반과는 달리 생활환경기능을 중심으로 하는 도시적 기반으로서의 성격이 강하다. 이와 같은 기반형성과 기반관리는 본래 지자체가 공급할 중요한 행정 서비스의 하나이다. 또한 도시적 기반 기능은 지역주민이 직접 혜택을 얻는 것으로 수혜자로서의 지역주민은 수혜에 따라 여러 가지의 부담을 해야 한다. 이런 의미에서 주민참가는 중요한 의미를 갖는다. 여기에서 이와 같은 도시기반을 종래의 협의의 사회자본으로 평가하여 협의의 사회자본, 자연자본, 제도자본으로 구성된 사회적 공동자본이라고 하는 관점으로부터 도시화 지역의 기반정비와 관리를 인식한다. 여기서 공(公)과 사(私)와 더불어 공동체(共)가 중요한 역할을 할 것이다. 그리고 농업기반 정비와 관리를 주로 해온 토지개량구가 중심이 되어 도시화지역에서 새로운 공동체(共) 조직의 형성이 필요할 것이다.

## (2) 도시화 지역의 사회적 공동자본

농지는 사유지라고 하지만 농지가 연결되어 형성된 농용지 공간은 중요한 공익적 기능을 갖고 있다고 할 수 있다. 따라서, 전용에 대한 엄한 규칙과 세제(稅制)의 우대조치와 농업농촌 정비사업을 비롯하여 각종의 사업이 실시되어도 공적 보조에 의한 인센티브가 주어지게 된다. 이 점에서 농지는 협의의 사회자본과는 다른 사회적 공동자본이라고 생각할 수 있다. 도시근교의 환경을 생각하는 데에 공(公)에 의한 공급되는 사회자본이 아니고 공(公)과 사(私), 그리고 공동체(共)로 구성된 사회적 공동자본으로서 취급하는 것이 보다 유연성을 갖고 대처할 수 있어, 환경이라는 보이지 않는 대상물을 다루는 데에 적절할 것이다. 사회적 공동자본은 협의의 사회자본, 자연자본 및 제도자본으로 구성된다. 어떤 물건을 동반하지 않으나 중요한 사회제도나 관행 등도 제도자본으로서 사회적 공동자본을 구

성하는 중요한 요소로 되어 있다. 용배수로는 농가의 공공재산이며 농촌의 사회자본으로, 이 곳을 흐르는 농업용수는 자연자본, 또한 수리권이나 수리관행은 제도자본으로, 농업수리는 전형적인 사회자본이라고 생각할 수 있다. 도시화 지역에서는 앞에서 언급한 바와 같이 농업수리시설은 도시기반으로서의 기능을 하고 있다.

도시화지역에서는 농업기반은 사회기반으로서 중요한 기능을 발휘하고 있다. 그러나 다원적 기능의 수혜자는 농가가 아니고 지역주민이며, 본래 이 서비스를 공급해야만 하는 것은 지자체이다. 따라서 지역주민과 지자체에게는 수혜에 대한 응분의 부담이 요청된다.

도시화지역의 농업수리자산은 지역의 환경자산으로서 적절히 기능하도록 유지, 관리하는 것이 중요하다. 이 유지관리에 주민이 참가하게 되어 지역 환경에 대한 이해가 깊게 되고, 자연과 접할 수가 있다. 더욱, 이와 같은 환경자산의 새로운 활용에 대한 아이디어도 떠오를 것이다. 이와 같이 유지관리에 주민 참가는 부담의 가장 적절한 형태로 생각된다.

### (3) 새로운 공동체(共)의 형성을 향하여

농촌에서의 토지와 물이용 체계의 형성과정에서 여러 가지 마찰이 생겨 그 조정과정을 거쳐 형성된 사회질서가 수리관행으로서 현대까지 내려 왔다. 지역조건에 적응한 지속적인 자원이용체계와 환경보전 시스템이 농촌지역에서 전통적인 마을 질서를 형성하고, 전통문화가 양성되어 왔다. 이런 관행은 비근대적인 것, 혹은 불합리한 것으로서 20세기 후반의 일본 농촌사회의 근대화 속에서 배제되어 왔다. 특히 20세기 후반, 일본의 고도성장 시대에 농촌의 근대화가 크게 진행되었으나 도시화 및 혼주화 지역에서는 그렇지 못했다. 이런 근대화가 과연 합리성을 가진 것인지는 다시 검토할 필요가 있다.

확실히 봉건적인 “마을”은 전근대적 성격을 강하게 갖고 있어 비합리적인 인습이 농촌에 다수 남아있는 것은 사실이다. 이런 속박으로부터 해방되어 개인이 독립한 인격을 갖고 자립할 수 있는 근대적 사회를 실현한 것은 근대화의 최대 성과이다. 따라서 사회적 속박을 공(公)으로 돌려 자유롭게 자립한 사(私)의 실현을 위해서는 공과 사를 명확히 구분하고 그 대립관계로부터 구성된 근대적 사회 조직은 불가피하였다. 그러나, 사회적 기반, 자연환경, 대기와 물 등의 공공재 관리에서는 공(公)과 사(私)로 구성된 단순하고 명쾌한 구조만으로는 대처할 수 없는 여러 문제가 발생된다. 공(公)과 사(私)의 사이에 위치한 중간영역(grey zone)이 현실적으로 반드시 존재하게 된다. 특히 “환경과의 조화에 대한 고려”에서는 지역주민의 의견청취나 농가와 지역주민의 사이에서 복잡한 이해대립이 생길 수가 있다. 이에 공(公)과 사(私)를 부드럽게 연결하는 공동체(共)의 기능이 중요하다. 이와 같은 공동체(共)는 전통적 농촌에서는 마을 기능으로서 대대로 계승되었다. 전술한 바와 같이 20세기의 후반에 농촌의 근대화와 혼주화 속에서 마을 기능이 붕괴했다. 도시근교의 농촌에서 이런 경향은 뚜렷하고 주민 조직인 자치회에도 단지 행정의 말단 전달기능으로 전락하였다. 마을기능을 대신할 새로운 공동체(共)의 재건이 긴급한 과제이다.

### (4) 도시화 지역의 다원적 기능의 발휘와 농업수리시설의 관리

도시화 지역에서 농업기반 자산은 도시기반의 기능을 보완하는 것으로서 중요한 역할을 해왔다. 이것은 본래 지자체가 공급할 행정서비스이다. 한편, 농업기반시설은 토지개량 사업제도에서는 공공성이 높은 기간적 시설을 제외하면 일반적으로 농가의 조합인 토지개량



구(土地改良區)나 마을이 관리하고 있다. 즉, 토지개량시설은 수혜자에 의한 공적관리를 기본으로 한다. 도시화 및 혼주화 지역에서 농업기반은 지역기반으로서 수혜농가 이외의 비농가에도 널리 미치지만 실제적으로 지금까지의 경과로부터 토지개량구가 담당하고 있는 것이 실정이다. 본래 불특정 주민이 이익을 얻는 도시기반의 관리는 지자체가 해야하므로, 지자체가 토지개량구에 재정적 지원을 하는 것이 일반적이다. 시설건설이나 갱신 비용에 있어서 그 일부를 가이드라인에 따라 지자체가 부담하도록 국가가 지도하고 있다. 그러나 유지관리 비용에 있어서는 이런 기준은 설정되어 있지 않다. 지역의 사정은 각각 달라, 일정한 기준을 설정할 수 없기 때문으로 생각된다.

마을 기능이 붕괴하는 속에서 토지개량구의 유지관리 부담은 크게 되고 또한 토지개량구를 구성하는 농가수는 도시화지역에서는 격감하고 있다. 더욱 도시화에 따른 수질악화나 쓰레기 투기에 의해 관리비용은 크게 되고 있다.

도시화지역에서 농업기반은 오히려 지역기반이 되고 있다. 자연환경의 보전, 관리 및 창조는 농업생산기반의 관리와 함께 또 하나의 중요한 관리 목표가 된다. 비오토프(biotope)나, 비오토프 네트워크로서 농지, 소류지 및 수로를 활용하는 것은 이제부터 도시화지역의 환경관리의 중요한 과제가 될 것이다. 토지개량구는 이런 수리시설은 자산으로 소유하고 있고, 관리의 노하우를 축적하고 있다. 도시화지역에서 이런 수리시설을 농업생산뿐만 아니라 안전하고 쾌적한 지역환경을 관리 형성하는 기반으로서 활용할 필요가 있다. 지자체의 재정사정이 점점 어렵게 되는 속에서 지자체에 의한 공적관리는 곤란하게 되어, 종래의 토지개량구를 중심으로 지역주민이 참가하는 새로운 지역환경기반을 관리하는 공동체(共)의 조직을 형성하는 것이 지금부터의 과제이다.

#### (5) 맺음말

일본의 농업을 비롯하여 사회전체가 변혁기에 있다. 이 속에서 도시화 지역에서는 급격한 사회변화에 따라 기반의 정비, 자원 및 환경관리의 조직의 재개편이 추진되고 있다. 식량, 농업, 농촌기본법의 제정, 토지개량법의 제정으로 농업농촌정비의 방향은 크게 변하고 있다. 농업농촌정비는 “환경과의 조화의 고려”, “다원적기능의 발휘”, “지자체와 지역주민의 참가”, “수혜에 따른 부담”, “토지개량자산의 유지관리” 등 지금까지와는 매우 다른 방향으로 나가고 있다. 이런 가운데 주민의 행정과 주민사이에 위치한 지자체는 매우 중요한 역할을 하고 있다.

도시화 지역의 농업기반은 농업생산기능에 더불어 도시적기반의 기능이 요청되어 지금까지 축적된 농업자산을 환경자산으로서 적극적으로 활용할 필요가 있다. 단지 하드시설을 정비하면 되는 것이 아니라 권리조정이나 관리 등의 소프트를 포함한 종합적 정비가 필요하다. 그리고 식량생산 기능과 다원적 기능을 발휘하기 위해서는 농가와 지역주민이 일체가 된 새로운 공동체(共)를 조직할 필요가 있다. 수리조합이나 토지개량구를 중심으로 공동체(共) 조직을 만드는 것이 가장 현실적인 방책이라고 할 수 있다.

주3) 본문은 사회적 공통자본으로 본 도시와 농촌의 공생(山崎農業研究所 발행, 耕923-6(2002))에 개제된 필자의 글을 정리한 것이다.

구(土地改良區)나 마을이 관리하고 있다. 즉, 토지개량시설은 수혜자에 의한 공적관리를 기본으로 한다. 도시화 및 혼주화 지역에서 농업기반은 지역기반으로서 수혜농가 이외의 비농가에도 널리 미치지만 실제적으로 지금까지의 경과로부터 토지개량구가 담당하고 있는 것이 실정이다. 본래 불특정 주민이 이익을 얻는 도시기반의 관리는 지자체가 해야하므로, 지자체가 토지개량구에 재정적 지원을 하는 것이 일반적이다. 시설건설이나 갱신 비용에 있어서 그 일부를 가이드라인에 따라 지자체가 부담하도록 국가가 지도하고 있다. 그러나 유지관리 비용에 있어서는 이런 기준은 설정되어 있지 않다. 지역의 사정은 각각 달라, 일정한 기준을 설정할 수 없기 때문으로 생각된다.

마을 기능이 붕괴하는 속에서 토지개량구의 유지관리 부담은 크게 되고 또한 토지개량구를 구성하는 농가수는 도시화지역에서는 격감하고 있다. 더욱 도시화에 따른 수질악화나 쓰레기 투기에 의해 관리비용은 크게 되고 있다.

도시화지역에서 농업기반은 오히려 지역기반이 되고 있다. 자연환경의 보전, 관리 및 창조는 농업생산기반의 관리와 함께 또 하나의 중요한 관리 목표가 된다. 비오토프(biotope)나, 비오토프 네트워크로서 농지, 소류지 및 수로를 활용하는 것은 이제부터 도시화지역의 환경관리의 중요한 과제가 될 것이다. 토지개량구는 이런 수리시설은 자산으로 소유하고 있고, 관리의 노하우를 축적하고 있다. 도시화지역에서 이런 수리시설을 농업생산뿐만 아니라 안전하고 쾌적한 지역환경을 관리 형성하는 기반으로 활용할 필요가 있다. 지자체의 재정사정이 점점 어렵게 되는 속에서 지자체에 의한 공적관리는 곤란하게 되어, 종래의 토지개량구를 중심으로 지역주민이 참가하는 새로운 지역환경기반을 관리하는 공동체(共)의 조직을 형성하는 것이 지금부터의 과제이다.

#### (5) 맺음말

일본의 농업을 비롯하여 사회전체가 변혁기에 있다. 이 속에서 도시화 지역에서는 급격한 사회변화에 따라 기반의 정비, 자원 및 환경관리의 조직의 재개편이 추진되고 있다. 식량, 농업, 농촌기본법의 제정, 토지개량법의 제정으로 농업농촌정비의 방향은 크게 변하고 있다. 농업농촌정비는 “환경과의 조화의 고려”, “다원적기능의 발휘”, “지자체와 지역주민의 참가”, “수혜에 따른 부담”, “토지개량자산의 유지관리” 등 지금까지와는 매우 다른 방향으로 나가고 있다. 이런 가운데 주민의 행정과 주민사이에 위치한 지자체는 매우 중요한 역할을 하고 있다.

도시화 지역의 농업기반은 농업생산기능에 더불어 도시적기반의 기능이 요청되어 지금까지 축적된 농업자산을 환경자산으로서 적극적으로 활용할 필요가 있다. 단지 하드시설을 정비하면 되는 것이 아니라 권리조정이나 관리 등의 소프트를 포함한 종합적 정비가 필요하다. 그리고 식량생산 기능과 다원적 기능을 발휘하기 위해서는 농가와 지역주민이 일체가 된 새로운 공동체(共)를 조직할 필요가 있다. 수리조합이나 토지개량구를 중심으로 공동체(共) 조직을 만드는 것이 가장 현실적인 방책이라고 할 수 있다.

주3) 본문은 사회적 공통자본으로 본 도시와 농촌의 공생(山崎農業研究所 발행, 耕923-6(2002))에 개재된 필자의 글을 정리한 것이다.