

# 土地改良事業에 總力 傾注

## I. 序 言

오늘날 우리의 當面課題가 經濟再建에 있음은 贅言을 不要로 한다. 經濟發展을 爲한 課題로서 電源開發과 輸出振興 또는 地下資源 開發等 여러가지의 主要한 問題들을 指摘할수 있으나 우리나라의 經濟的 現實과 우리나라가 農本國이라는 點을 考慮할때 食糧의 自給自足이야말로 무엇보다도 먼저 解決해야할 緊急課題인 것이다.

昨今 兪作으로 因하여 糧穀의 不足이 甚하였고 解放後 오늘에 이르기까지 食糧의 國內生産量만으로는 絶對需要量을 充足치 못하여 1953年度の 700萬石을 비롯해서 每年 3—400萬石의 莫大한 外穀導入을 不可避하게 하였는 것이다. 그러나 食糧事情이 이와같이 逼迫하였음에도 不拘하고 多幸히 오늘날까지는 外援에 依한 美剩餘 農産物의 導入으로 比較的 順調롭게 不足食糧을 補充하여 왔고 國民들도 食糧問題의 切迫성을 그다지 深刻하게 認識치 못하였는 것이다.

그러나 앞으로 美國의 援助政策은 無償에서 有償으로 轉換할것이며 그나마도 外援이 더욱 減少될 可能性이 엿보이는 此際에 外援減少가 우리나라의 經濟에 미칠 影響에 對備하여 特히 食糧問題를 中心으로한 自立經濟 體制를 確立함은 現下 時急한 問題가 아닐수 없는 것이다.

이러한 點에 비추어 政府에서도 食糧增産을 爲한 農耕地 擴張과 農業生産性 向上等 여러가지 強力한 施策을 마련하여 그의 實踐에 總力を 다하고 있음을 알고 있으나 本人은 土地改良事業에 從事한 지금까지의 經驗과 느낀바를 土臺로 土地改良事業의 實施와 그에 隨伴한 몇 가지 問題點을 指摘하고 아울러 土地改良事業의 強力한 實施를 促求하고자 하는 바이다.

## II. 土地改良事業의 重要性

우리나라는 大陸性 氣候의 影響으로 過去 每 3—4年 마다 週期的인 旱魃을 免치 못하였고 이

러한 天然的 威脅과 더불어 農土는 狹少하고 營農方式은 後進的이며 反面 人口는 經濟成長率 0.9%에 比하여 世界에서도 稀貴한 2.88%의 높은 增加率을 보이는 까닭으로 總人口의 58%가 農業에 從事하고 政府 또한 重農政策을 實施하여 왔으나 解放後 20年이 經過한 오늘까지 農村의 發展은 不振하며 農村經濟와 食糧事情이 所期의 成果를 거두지 못하였는 것이다.

이러한 與件들을 考慮할때 마땅히 우리는 後進的인 營農方式에서 脫皮하고 보다 合理的인 先進 營農方式을 講究하도록 해야 할것이며 遊休勞動力과 農業資源을 最大限 效率의으로 開發利用하여 外國에 對한 經濟 및 食糧의 依存度를 낮추어 繼續的인 經濟成長의 基盤을 마련해야할 것이다.

이와같은 重大한 課業을 成就하는 길은 食糧의 自給自足を 이룩하는데 있으며 이것은 또 農村의 復興과 國家經濟의 再建과 直結되는 길인 것이다.

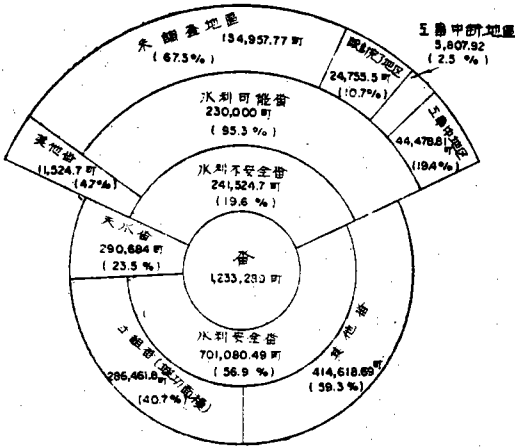
그러면 어떻게 하면 이 緊迫한 食糧問題를 解決할 것인가 既成農地의 單位生産高를 높이고 同時에 農地의 絶對面積을 擴張해야 함은 再論을 要치 않으며 土地改良事業이 이들 問題를 解決하는 重要한 位置에 있음도 勿論이다.

單位生産高를 높이는데는 既成畝에 對한 灌溉改善을 實施하여 旱水害에 對한 恒久的 對策을 樹立함과 同時 耕地整理와 種子改良 및 肥培管理等 營農改善을 期할것이며 한편 農地擴張策으로는 遊休地 山地開墾을 爲始해서 우리나라 西南海岸 一帶에 發達한 干渴地 開發을 實施함이 가장 適合한 것이다.

現在 우리나라의 國土利用規模는 耕地面積이 總面積의 20.9%인 200餘萬 町步에 不過하고 畝은 이 耕地의 60.2%인 120餘萬 町步이나 灌溉改善을 實施한 畝面積은 70餘萬 町步로서 (56.9%) 其他畝 23萬 町步는 技術的으로 灌溉改善이 可能함에도 不拘하고 放置된채 있는 實情이다.

附圖-1 水利別 畝布分圖

1963年 現在  
農林部 統計



이 以外에 新規開拓可能地로서는 遊休地 40萬町步干拓地 23萬町步 耕地整理 13萬町步 都合 98萬町步의 開發對象地區가 있으나 아직 未開發中에 있고 우리나라의 食糧事情을 볼 때 이들을 早速히 開發치 않으면 우리나라의 經濟와 食糧問題는 날로 逼迫과 混亂을 거듭할 것이다.

再言하거니와 食糧問題는 우리 나라의 經濟安定을 左右하는 重要한 要素이며 土地改良事야야 말로 이 重大한 使命을 完遂하는 길인 同時 이 와같은 當面課題를 完遂함에 있어 國家的으로 總力을 傾注할것을 強調하는 바이다.

II. 土地改良事業의 實績

土地改良事業은 過去 日政時의 財政的 貧困下에서도 꾸준히 實施되어 왔고 解放後에 實施한 土地改良事業과 더불어 蒙利區域의 農民과 國家의 利益에 많은 寄與와 食糧増產에 이바지 하여 왔다. 解放前後에 土地改良事業의 實績을 簡單히 살펴보면 아래와 같다.

1. 8.15 解放前 實績

光武 10年 日人이 水利組合條例를 發布한 以來 各地에 水利組合을 設置하여 灌溉改善을 期하였고 1907年에는 國有未墾地 利用法을 發布하여 民有아닌 原野, 荒蕪地, 沼澤地 및 干渴地를 開發 農地化 하였으며 精穀 110餘萬石의 增收를 보게 되었다.

8.15 以前 實績

地區數	295地區
蒙利面積	138,838.8町步
增收量	1,149,813石(精穀)

2. 8.15 以後 實績

日帝에서 解放되어 美軍政으로 넘어오면서 그 間 中斷되었든 地區를 調査하여 洪水로 因한 災害復舊事業 및 農地保存 事業等を 實施하였으며 軍政後 政府가 樹立되면서 비로소 行政的 體系가 確立되어 美經濟協助處의 援助를 얻어 活氣 있는 土地改良事業을 實施하게 되었다.

8.15 以後 1963年度 까지의 事業實績은 다음과 같다.

8.15 以後 1963年度까지 實績	
地區數	552個 地區

穀物生産 및 外穀導入量(單位: 1,000石)

年 度	國 內 生 產			外 穀 導 入 量
	米 穀	雜 穀	計	
1945	12,836	5,399	18,235	469
46	12,050	6,762	18,812	1,198
47	13,850	6,190	20,040	2,984
48	15,486	6,760	22,246	2,025
49	14,734	8,625	23,359	468
1950	14,607	7,857	22,464	328
51	11,349	5,660	17,010	1,482
52	9,284	7,219	16,503	3,131
53	14,136	7,561	22,697	7,096
54	15,003	9,799	24,802	1,401
55	15,515	8,815	24,430	577
56	12,781	8,971	21,752	3,092
57	15,738	8,444	24,181	6,318
58	16,595	9,795	26,390	6,465
59	16,603	10,437	27,039	1,890
1960	15,949	10,464	26,414	3,512
61	18,903	11,724	30,627	3,980
62	15,738	11,534	27,472	3,689
比 較	合 計			50,144
	1948~49	15,110	7,693	22,803
	1958~59	16,599	10,117	26,715
	10年間成長率	9.8	31.5	17.2
				231.3

蒙利面積 158,845.66町步  
 增收量 201,431% (1,399,000石)  
 事業費投資額 { 起債 6,573,635,112원  
                   補助 6,056,505,332원  
                   計 12,630,140,444원

IV. 土地改良事業의 展望

위에서 말한 바와 같이 우리나라의 食糧事情이 緊迫함에 비추어 土地改良事業은 時急히 計劃實踐되어야 할 것이나 오늘날 財政的 投融資의 缺乏과 여러가지 與件으로 事業의 重要性을 認定하면서도 推進狀態가 大端히 微溫的이어서 앞으로 이 事業의 實施에 對한 研究와 檢討가 再三 要請되는 것이다. 여기서 今後 우리가 해야 할 土地改良事業의 方案을 檢討해 보면 이미 言及한바와 같이 灌溉改善을 爲始하여 開墾干拓 및 耕地整理 등이 있으며 이들 事業의 對象面積은 都合 98萬町步 事業實施로 因한 期待增收量은 133萬% (約 900萬石)에 達한다(附表一3).

以下 이들의 事業展望에 關하여 檢討해 보기로 한다.

1. 灌溉改善 事業

附表一3 今後土地改良事業施行可能規模

事業費	面積	增收量	所 要 附 記
	町步	%	億원
灌溉改善	230,000	266,700	345 15,000(反當事業費)
開 墾	400,000	457,100	200 5,000( " )
干 拓	220,000	574,000	1,100 50,000( " )
耕地整理	130,000	37,100	78 6,000( " )
計	980,000	1,334,900	1,723

附表一3에서 보는바와 같이 우리나라는 灌溉改善을 要하는 水利可能畝가 23萬餘町步의 莫大한 面積이 있다. 水稻作 生育에 있어서는 물의 適期供給 如何가 增收量을 左右하는 關鍵이 되므로 우리 나라와 같이 降水가 不規則하고 週期的으로 旱魃이 오는 條件下에서는 給排水調節을 爲한 灌溉改善은 水稻作 栽培에 必須的 要件이 되는 것이다.

FY 64에 實施하게 될 土地改良事業은 大地區 33個地區와 小地區 35個地區 都合 68個地區로 蒙利面積은 39,368町步를 目標로 增收量 41,000

% (283,000石)을 期하고 있으며 豫算規模는 總 9億 6千萬원에 達한다. 이들 事業은 從來와 같이 灌溉改善을 爲主로 한 事業인 것이나 앞으로의 灌溉改善은 비단 水稻作만을 重視할 것이 아니라 自由롭고 應變的인 他作物과의 作付轉換을 期할수 있도록 用排水施設의 徹底한 改善이 必要한 것이다. 나아가서 從來와 같이 既存의 農業水利權을 消極的으로 擁護하는데 끝일 것이 아니라 河川流域의 綜合的開發調整을 期하여 發電, 工業用水, 上水道等 多目的인 水利事業의 方法과 實施를 期하여 事業의 效率을 높이는 同時 農業發展과 經濟發展을 이룩 하도록 대담한 方向轉換이 必要한 것이다.

2. 耕地整理 事業

現在 우리 나라 農耕地는 干拓事業을 實施한 以外的 地區는 灌溉改善을 實施한 地區라 할지라도 畦畔의 屈曲 不規則한 小溝渠 小道路 등을 그대로 放置한채 用排 幹支線의 不便은 勿論이요 그 近代化를 이룩할 수가 없었다. 이와 같은 非能率性을 除去하고 營農을 合理化하며 單位生産性을 높이기 爲해서는 耕地整理 事業이 施行되어야 할 것이다.

우리나라 土地改良組合 區域에는 耕地整理 對象面積이 約 13萬町步가 되는 것으로 推定되며 이 事業도 一般 土地改良 事業에 準하여 政府補助 5割 起債 5割로서 各各 充當되어야 할 것이다.

이 事業은 一般設置工事に 比하여 技術的業務는 比較的 簡單하나 事業實施後의 換地事務等 法的인 諸節次가 매우 複雜한 것이 特色이다. 또한 우리 나라에 있어서는 이 事業의 性格과 效果가 널리 啓蒙되어 있지않아 事業 實施에 對한 認識이 不足하고 事業 實施後의 換地 및 耕地의 交換分合에 있어서는 耕地規模의 大小問題와 新作者 各個人의 利害關係等 複雜한 問題들이 關聯되므로 이와 같은 問題에 對한 實務當事者의 深重한 研究와 關係 農民의 協助가 크게 要望되는 것이며 하편 政府와 關係機關은 이 事業에 對한 啓蒙도 아울러 實施해야 할 것으로 믿는바이다.

이 事業의 實施에 따른 效果를 例舉하면 가. 耕地의 區劃 形質의 正確化

- 나. 用排水 및 肥培管理의 便利
- 다. 耕作者 作業上의 能率向上 및 勞力節減
- 라. 施設物 維持管理의 便利
- 마. 二毛作 或은 作付轉換의 可能 및 生産量의 增加와 營農의 機械化

등을 들 수 있으며 特히 이 事業은 莫大한 事業費를 要치 않고 所期의 成果를 거둘 수 있는 것이 長點이다.

實際로 우리 나라에서 耕地整備가 完了된 地區의 實例를 보면 增收量에 있어 反當 0.2石의 增收를 期할 수 있고 所要 反當事業費는 平均 6,000원이 된다. 그리고 投資에 對한 利得은 約 1.71의 높은 效率를 보이는 事業이므로 마땅히 勸獎되어야 할 事業인 것이다. (事業效率 1.71은 二毛作을 考慮치 않은 것임)

附表—4 土組 耕地整理 完了地區의 實例

道別	組合別	地區別	耕地整理 單面積	水稻作		二毛作		附 記
				施行前	施行後	施行前	施行後	
京畿	漢江	梧亭	2,839	1.50	1.70			
		金浦	4,000	1.35	1.50			
		霞城	2,000	1.50	1.70			
		陽東	3,581	1.50	1.70			
全北	東津	12,679	1.44	1.72	0.60	0.80		
	全北	14,619.1	1.74	1.96	0.54	0.82		

### 3. 開墾 事業

開墾 事業은 近者 우리 나라에서 活潑한 施行을 促求하고 있으며 遊休地, 荒蕪地 또는 林野地等 未開發地를 大的으로 開墾하여 農地의 擴張策을 期하고 있으며 더욱 急傾斜地까지 階段式 開墾을 計劃하여 增產事業에 臨하고 있는 것이다.

우리 나라 開墾 可能面積은 40萬 町步를 推算하고 있으며 開墾하는때는 反當 5,000원이 所要된다고 보아 約 200 億원의 事業費가 所要되는 것이다.

이 事業을 施行하려면 財政 其他 政府의 強力한 뒷바침이 要請되며 또한 事業實施에 앞서 開墾適地의 基本調査가 先行되어야 할 것이다. 特히 이 事業은 其他의 土地改良事業과 달라 事前檢討없이 盲目的으로 開墾自體에만 置重 施行

하면 豫想外의 逆效果를 비저 날 憂慮가 있으므로 반드시 事前調査를 施行하여 傾斜度를 비롯한 土深, 土壤, 水文等 基本條件과 適格作物等에 對해 農業土木 技術의인 檢討를 加하여 效率 있는 事業을 施行하도록 해야 할 것이다.

本事業은 政府에서도 食糧 增產의 一環으로 至大한 關心을 갖고 있으며 事業을 爲하여 一部 豫算을 計上하고 있으나 農地를 早速히 助成하려면 政府에서 肥料需給等도 強力히 뒷바침 해야 할 것이며 또 이 事業의 實施에 際하여는 附近 零細民을 優先的으로 定着營農케 하여 農地保存도 아울러 期하도록 해야 할 것이다.

### 4. 干拓 事業

우리 나라 西南海岸에는 農地造成에 適合한 干潟地가 無數히 散在하고 있으며 이들 地域은 舉皆가 地盤이 높고 干滿의 差가 甚하여 干潮時는 龐大한 地面을 露出시키는 好條件을 가지고 있으므로 有利한 立地의 條件이 具備되어 있다. 이 事業은 巨額의 工費와 長期의 工事期를 要함으로 積極的인 推進을 보지 못하고 있으나 膨脹一路의 人口에 對備하여 農耕地를 擴張함에 있어서는 이 事業의 比重이 가장 큰 것이다.

우리 나라의 干拓適地에 對하여 이미 調査가 完了된 地區에 對하여 살펴보면 地區가 몹시 肥沃하고 事業實施後의 除鹽도 短時日內에 可能하여 直刻的인 事業效果를 期待할 수 있을뿐 아니라 外國의 例에 比하면 反當事業費가 甚히 低廉한 등 여러 가지의 有利한 條件들을 갖추고 있음에도 不拘하고 政府의 財政事情으로 事業推進이 不振함은 甚히 遺憾된 일이다.

土聯에서는 現在 東津地區 蒙利面積 3,050 町步를 비롯하여 其他의 8 個地區를 施工中에 있으며 이미 調査設計를 完了한 地區는 12 個地區(蒙利面積 13,818 町步)로서 이는 年次的으로 着工 爲計이며 木浦一榮山江地區의 26,000 町步에 對한 基本 調査도 今年 6 月末까지는 完了할 豫定이다.

우리 나라 干拓事業은 技術上으로나 效率面으로나 極히 有利한 諸條件을 具備하고 있으나 事業費의 絶對額數가 큰 것이 흠이라 하겠다. 그러나 食糧의 自給策을 마련 하려면 이 事業을 施行함이 가장 捷徑인 것이고 政府와 國民이 渾然

一體가 되어 本事業의 推進에 힘을 다해야 할 것이다.

### V. 結 論

지금까지 우리 나라의 土地改良 事業에 關하여 略述하였으나 現今 우리가 當面하고 있는 食糧의 自給自足은 오로지 土地改良 事業의 施行에 歸結된다고 할 수 있다. 날로 膨脹되는 人口에 對備하여 食糧 需給計劃이 緊急할수록 土地改良 事業의 實施도 緊急한 課題가 아닐 수 없는 것이다.

이미 言及한 바와 같이 土地改良 事業에는 莫大한 投資가 必要한 까닭으로 우리 나라의 土地改良 事業은 立地的條件이 良好하고 事業의 效率이 크며 總 98萬 町步의 尠大한 事業對象地區를 가지면서도 事業推進이 不振하였음은 甚히 遺憾된 일이라 하겠다.

筆者의 見解로는 土地改良 事業의 實施에 있어서는 內資 및 外國借款에 依한 效率의인 豫算計劃이 講究되어야 할 것으로 믿는다. 過去 舊政權때만 하더라도 土地改良 事業費는 年間 30億 원 內外를 投資하였고 이것을 지금 時勢로 따지면 約 100億 원 內外의 莫大한 資金이 되나 앞으로 이와 같은 投融資는 마땅히 期待해야 할 것으로 보며 事業施行에 先行해야 할 技術的 基本調査나 灌溉改善, 耕地整理, 開墾事業等 比較的 投資額이 적은 事業種目은 年次的 計劃을 세

워 內資로서 實施하도록 하고 干拓事業과 같이 投資額이 큰 事業은 積極的으로 外國借款을 獲得하도록 注力함이 도움이 될 줄로 본다. 오늘날 日本은 富裕한 나라이나 그들은 八郎干拓(20,000餘町步)을 爲해서 政府의 強力한 政策 아래 直接 美國에 資金交涉을 하여 借款을 獲得하는데 成功하고 그러므로서 이 巨大한 面積의 事業이 現在 竣功段階에 있음을 알고 있다.

우리 나라 干拓事業에 있어서도 木浦一榮山江流域의 開發計劃을 보면 其所要 事業費는 110億 원(8,400萬弗)으로서 增收量(쌀 및 보리) 85,000 % (595,000石)을 期待하고 있으나 이와 같은 尠大한 資金은 國內資源으로서는 期待하기 어려운 形便이므로 積極的으로 外國借款을 獲得하도록 하지 않으면 안될 것이다.

이와같이 資金面의 隘路를 克服하므로서 土地改良 事業은 順調로히 施行될 수 있을 것이고 따라서 食糧의 自給自足이 可能할 뿐 아니라 農村이 復興하며 農村經濟와 他產業과의 均衡도 維持할 수 있을 것이다.

바라건대 土地改良 事業에 對한 認識을 加一層 새롭게 하고 이 事業의 實施如何가 他產業과 經濟에 미칠 影響을 再檢討하여 效率의인 資金計劃을 講究함과 同時 事業實施를 爲해 國家的으로 總力을 傾注할 것을 促求하는 바이다.

(土聯 鄭 鎮 鎬)

祝

(發)

(展)

水 原 土 地 改 良 組 合

組 合 長 權 容 植