

「寄稿」

土地改良의 當面問題와 今後方向에 對한 小考

Consideration as to the Present Problems and the Future Courses on Land Improvement

安 在 淑

(1940—1945)

1. 緒 言

最近 食糧增産과 農業近代化라는 두가지 課題가 그 어느때 보다도 活潑히 論議되고 있으며, 이를 爲한 各種施策이 多角度로 檢討 推進되고 있음에 즈음하여 農業의 生産基盤을 改善 整備하며 나아가서는 國土의 保全과 빈틈없는 利用을 꾀하는 基本手段인 土地改良에 對하여 當面課題와 今後方向에 對한 一考를 提示코저 한다.

여기서 먼저 當面課題의 옳은 認識과 方向摸索의 實證의인 資料로써 지난날의 土地改良의 變遷過程을 歷史의인 背景을 中心으로 考察해 보기로 한다.

2. 土地改良의 變遷過程

우리나라에서 比較的 現代技術에 立脚한 土地改良이 事業으로써 發足한 것은 半世紀의 歷史에 不過하다. 이 동안의 變遷過程을 要約하여 보면 다음과 같다.

가. 日政時代

—水利施設物의 設置—

1910년부터 1945년까지의 日本統治 期間中 우리나라의 土地改良은 水利事業을 中心으로 하여 여러 段階의 發展을 거듭하여 오늘날의 灌溉 排水事業體制가 갖추어 졌다. 이를 다시 細分하여 보면

- (1) 現代規模의 水利事業 試圖期
(1906—1919) —水利組合條例—
- (2) 事業體制의 確立期
(1920—1939) —水利組合令—
- (3) 水利事業의 強行期

로써 이 期間에 日人들은 農土改善의 餘地를 豊富히 가졌든 우리나라에 對하여 農業用水의 開發에 依한 水利安全畚의 造成 擴大에서 單位生産高를 急進의으로 增加시켜 그들의 食糧補給源을 마련함에 汲汲하였다.

나. 解放後

1945, 8, 15의 解放과 6. 25 動亂은 約 400萬名의 戰災民, 避難民을 가득이나 좁은 땅위에 덧씌어 놓았다. 國土가 兩斷되고 國民의 食生活이 外穀依存에서 벗어나지 못한 20年間 그나마 한톨의 穀食이라도 더 生産해야 할 處地에서 農業政策은 土地條件의 改善에 拘準히 置重되어 왔다.

1946年 以來 1964년까지의 土地改良의 主要變遷을 要約하면 大體로 다음과 같다.

(1) 事業의 再建期

(1946—1950. 6. 25) 一日政時代 事業收拾 및 再建 整備—

(2) 戰亂期 및 復舊, 復興期

(1950, 6. 25~1956) —農地改革事業 特別會計 및 ECA, UNKRA, FOA, ICA等 援助에 依한 對充資金, 機資材購入弗貨等 事業造成 財源의 마련—

(3) 水利施設의 集中的인 擴張期

(1657~1961) —土地改良組合事業 및 小溜池事業의 集中的인 擴張—

(4) 整理 및 轉換期

(1962~1964) —水利組合의 合併(土地改良組合) 및 法體制의 整備(土地改良事業法 및 開墾促進法의 制定 分布)

이 20年間은 政治, 經濟, 社會의 甚한 激動속

에 土地改良도 許多한 難關을 겪으면서 새로운 態勢를 가져어 왔다.

이제까지의 事業에서 거둔 成果나 反省은 今後의 올바른 發展에의 길잡이가 된다는 點에서 特히 最近의 2段階 即 擴張期 및 整理 轉換期에 對하여 主要事業別로 診斷을 加해보기로 한다.

一水利施設의 設置에 依한 灌溉 排水 改善一 旱魃과 洪水等 自然의 災禍에서 農作物과 農土를 保護하기 爲한 水利施設의 設置는 緊迫한 食糧問題解決의 基本課業의 位置에서 解放後 꾸준히 繼續되어 왔지만 1957年을 前後하여 이의

急進的인 擴大가 이루어 졌다.

所謂 大小地區設置事業으로 불리워지는 土地改良組合 主體의 事業과 土地改良契 主體의 小溜池를 爲主로 하는 小規模事業을 年間平均(1957~1961) 41億원(1964年度 價格換算)의 財政投融資의 投入下에 年間 約 5萬町步의 水利安全畝이 造成된 셈이다.

그러나 1962年부터 1964年에 이르는 3個年間은 前者에 比하여 投融資面에서 34%에 不遇한 急激한減縮을 보이고 있다.

(表 1) 水利施設의 設置(灌溉 排水改善)

年 度 別	大小地區事業		小規模事業		合 計		1964年度 價格換算額
	竣工面積	投融資額	竣工面積	投融資額	竣工面積	投融資額	
	町步	千圓	町步	千圓	町步	千圓	千圓
1957		1,862,877	23,637	150,000	23,637	2,012,877	4,710,132
1958	13,897	1,729,866	13,316.5	59,320	27,214.2	1,789,186	4,490,857
1959	12,416.05	1,464,669	42,039.2	235,082	54,455.25	1,699,751	3,977,417
1660	7,593.83	1,361,133	48,619.41	285,803	56,215.24	1,646,936	3,310,341
1961	31,053.3	1,587,221	56,402.9	706,667	87,456.2	2,293,888	4,083,121
計	64,962.88	8,005,766	184,015.01	1,436,872	248,977.89	9,442,638	20,571,868
平 均	12,993	1,601,153	36,803	287,374	49,796	1,888,527	4,114,374

註：1964年度 價格換算은 總物價指數에 依據算出한 것임.

(表 2) 水利施設의 設置(灌溉, 排水改善)

年 度 別	大小地區事業		小規模事業		合 計		1964年度 價格換算
	竣工面積	投融資額	竣工面積	投融資額	竣工面積	投融資額	
1962	7,171.51	902,608	11,499.5	107,260	18,671.01	1,009,868	1,790,848
1963	9,967.39	871,256	9,534	86,535	19,501.39	957,791	1,417,531
1964	16,166	962,721	11,416.99	91,380	27,582.99	1,054,101	1,054,101
計	33,304.9	2,736,585	32,450.49	285,175	65,755.39	3,021,760	4,262,480
平 均	10,991	903,073	10,709	94,108	21,700	997,181	1,406,618

大體로 이들 水利事業은 個個地區의 事業規模가 最少限 2~3年間的 繼續施工을 要하는 反面 財政投融資의 年次 保障이 없었으며 物價의 不安定 確固한 事業計劃의 不備에서 오는 設計變更等 一連의 聯關關係에서 右往左突하며 一貫된 計劃이 缺如된 事業施行이었으며 過程에 對한 分析 制度技術面에서 많은 研究課題가 남아 있다.

一農土造成을 爲한 開墾 干拓一

1961年까지 若干의 干拓을 除外하고는 開墾에

依한 農土造成은 그다지 “클로즈얼” 되지 않았다. 1961年 以前의 政府投資支援에 依한 開墾은 4個年間に 7,117町步에 不遇하였으나 1962年 부터 1964年에 이르는 3個年間은 前者의 約 8倍에 該當하는 60,153町步의 農土를 造成하여 食糧圈의 擴大 造成이라는 見地에서 一 大 開墾붐을 이 르켜 왔다.

아래 表는 開墾事業의 實情을 보인 것으로 이 와 같이 1962年을 期하여 積極的인 開墾에 臨하게 된데는 1962年에 制定 公布한 開墾促進法의

法的 保障과 強力한 政策의 뒷받침으로 생각되나 結果는 반드시 計數效果에 滿足할수 없는 許 多한 難點을 露呈하고 있다.

充分한 準備와 檢討없이 急激한 事業強行에서 招來한 若干의 混亂은 出發點에 선 開墾의 陣痛 이었음을 否認할 수 없었다.

開墾事業의 實績

年度別	面積	投資額	1964年度	附 記
			價格換算	
1957	159	1,267	2,965	
1958	2,354.85	42,667	107,094	
1960	2,197.5	19,753	39,704	
1961	2,406	93,926	167,188	革命政府의 緊急經濟施策의 一環인 歸農定着事業 開墾促進法의 制定 公布
1962	21,298	169,868	276,885	
1963	13,724	129,205	191,223	
1964	25,130.57	135,595	135,595	自力 開墾의 獎勵 및 階段式開墾
計	67,269.92	592,281	920,654	

一既存水利施設에 對한 災害防止 및 復舊事業一

既存施設에 對한 健全한 運營 管理는 農土의 生産力을 維持增進함에 있어 施設設置에 못지 않게 主要한 分野이다. 그러나 不意의 災難(洪水)에 依한 施設의 破損과 自然老朽에 對備한 復舊 補修는 受惠者의 自體負擔에 맡기기에는 너무나 貧困한 實情이었다.

1957年을 前後하여 財政投融資支援下에 施行된 事業實績은 다음과 같다.

年度別	投融資額	1964年度
		價格換算額
1955~1955까지	511,555	2,964,304
(平均)	(73,079)	(423,472)
1957~1961	1,190,905	2,656,250
(平均)	(238,181)	(531,250)
1962~1964	411,545	599,093
(平均)	(135,810)	(197,701)

이 中 1964年度부터는 改補修事業에 對한 補助政策이 止揚되고 長期融資金단의 支援에 依한 事業이 遂行되고 있으나 1964年에 行한 土組施設物 維持管理實態調查에서 밝혀진 改補修所要額은 24億餘원의 巨額에 達하고 있다.

3. 當面課題와 問題點

前述한 土地改良의 變遷過程에서 다음과 같은

몇가지 問題點을 提起할수 있을 것이며 이들 問題點에 立脚한 當面課題를 찾아 보고저 한다.

첫째로 健實한 基本資料와 長期展望에 立脚한 計劃이 樹立되었으며 이 計劃이 一貫性있게 遂行되었는가?

둘째로 健全한 事業에 對備한 基本調査나 研究投資에 인색하지 않았는가?

셋째로 政策과 財政의 뒷받침이 長期目標에 符合되게 履行되었는가?

넷째로 技術向上과 技術者의 人的確保에 特段의 配慮가 되었는가?

다섯째로 事業의 運營과 施設物에 對한 管理體系가 確立되었는가?

여섯째로 새로운 事業에 對한 事前準備가 技術 및 管理面에서 綜合的으로 檢討되었으며 眼前의 事業擴大에 躁急하지 않았는가?

以上 問題點에 비추어 當面한 課題는 健實한 準備 또는 基本過程을 하루 速히 整備함에 있다 할수 있을 것이다. 먼 旅行 지치지 않는 旅行을 爲한 準備가 加추어져야 하겠다.

長期 또는 中間展望에 立脚한 計劃과 이 計劃을 support 할 수 있는 有機的이며 綜合的인 基本調査가 先行됨으로써 農土資源을 빈틈없이 開發 利用하는 土臺가 마련되어야 할 것이다.

最近에 와서 水利施設의 豫定地調査를 비롯하여 開墾適地調査, 干拓適地調査, 地下水利用調査, 耕地整理候補地調査, 施設物維持管理實態調査, 旱害對策調査等 各已分野에 對한 基本調査

가 겨우 出發點을 맞이한 셈이다. 그러나 이들 調査를 地域別로 有機的으로 綜合整理하므로써 今後開發의 貴重한 指針이 되는 것이다.

1957年을 前後한 急進的인 事業擴大에 置重해서 設計의 疎忽, 施工의 粗雜, 農民負擔의 過重 등의 苦惱를 겪었고 1963年을 前後한 急激한 開墾畝에서 一部 無秩序한 混亂이 惹起되었으며, 1964, 1965年度의 地方의 意慾的인 耕地整理事業에서 今後 換地處分에 이르는 終結過程에 格別한 對備가 있어야 할 것이 豫想된다.

現下 約 20萬町步로 推定되는 水利施設 候補地를 비롯하여 約39萬町步의 開墾可能地, 約 22萬町步의 干拓適地와 또한 約 27萬 5千町步의 耕地整理對象地에 對하여 이를 開發하는 基本姿勢를 如何히 加할 것이며 投融資財源을 如何히 確保하느냐에 對한 研究가 時急하다.

4. 今後的 方向

大小地區事業, 小規模事業, 開墾事業

干拓事業, 改補修事業, 耕地整理事業, 調査事業, 災害復舊事業 客土事業 등을 主要內容으로 하는 土地改良은 이제까지 諸各己 個別的이며, 獨立된 內容으로 實施되어 왔다.

가. 土地改良—農村計劃으로의 發展

近代社會의 發展過程은 어제 보다는 오늘의 tempo를 急히 하고 있다. 農村社會의 時代的인

要求도 近代化의 氣運이 成熟一路에 있다. 따라서 上述한 個別事業은 農村計劃의 位置에서 有機的이며 綜合的으로 다루어 지므로써 構造改善의 先導的인 力割을 할 수 있을 것이다.

나. 既存施設에 對한 技術診斷

最近의 눈부신 農業土木技術의 發展에 따라 既存施設은 새로운 角度에서 技術診斷을 받아야 할 段階에 있다. 既存施設을 最大限으로 活用維持시킴에 보다 積極的이며 果敢한 技術이 加해져야 할 것이다.

10年前에 築造된 構造物에 對한 올바른 技術 및 管理診斷을 通하여 새로운 技術向上에 資함은 勿論 健全한 運營體系를 確立함이 緊要하며 不備點의 判斷과 反省에 더욱 勇敢해야 할 것이다.

다. 開墾에 對한 今後姿勢

今後的 開墾은 前述한 農村計劃의 一環으로 이제까지의 開墾作業 自體보다 產業道路의 敷設 主產地 形成에 따르는 販路開拓 등을 考慮한 計劃下에서 다루어져야 할 것이며 이들 基本問題에 對한 研究가 있어야 할 것이다.

開墾의 主要對象地가 傾斜林野임에 더욱 農道 索道 등의 開設은 農作에 消耗되는 農業勞働力 節減의 基本手段인 것이다.

(筆者·農林部地政課)

祝

發

展

金海土地改良組合

組合長 金 綦 培