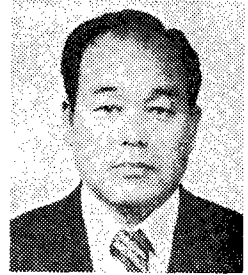


食糧安保와 農地擴大

黃 垠

(農博·江原大學校 農大 教授)



1. 人口와 食糧

人類는 오랜 營農을 통해서 農事技法을 自然環境 特別 氣候에 맞추어서 適地適作의 技術을 發展시켜왔다. 이와같은 事實은 氣象條件의 影響圈에서 農業이 脫出하지 못하였다는 것을 立證하는 것으로서 現代의 科學的 農業技術로서도 아직까지 自然을 克服하지 못하고 있음을 暗示하고 있는 것이다.

人間의 生存과 直結되어 있는 食糧生産은 自然의 影響을 받아서 그 基盤이 되는 土地나 作物 生産에 必要한 물에 그 限界가 있다. 그런데도 不拘하고 世界的으로 人口는 爆發하고 있어서 今世紀末에는 現在의 2倍인 70億人으로 增加할 것이라 한다.

現在의 農業生産力의 水準으로는 1人에게 先進國정도의 食糧을 供給하는데 約 1,200坪의 農地가 必要하다고 한다. 따라서 70億人이 먹고 살려면 28億ha의 農地가 必要하다는 計算이된다. 그런데 現在 世界의 農地面積은 14億ha밖에 없으므로 農地를 2倍로 增加시키거나 生産力을 2倍로 올려야만 할 處地이다.

한편 FAO에서 發表한 바에 의하면 開發途上國의 農業生産의 成長은 10年間에 高작 2.6%에 지나지 않으며 이는 目標成長率 4%를 훨씬 밀돌고 있다. 그런가하면 世界의 어느곳에선가 6,000萬人이 그날의 食事의 威脅을 받고 있으며 1日 1萬人정도씩 굶주리거나 榮養失調에 빠져 있어서 人間生存이 不確實한 形便에 놓여있다.

開發途上國의 경우 農業生産의 變動은 農民生活水準의 變動과 直結되어 있을뿐 아니라 間接적으로 都市民의 生活水準에도 影響을 미치고 있는 것이다. 世界의인 飢餓와 榮養不足現象의 大部分은 食糧生産이 不足하거나 充分한 食糧을 購入하는데 필요한 所得 또는 雇傭機會가 確保되지 못한 農村地域에서 特別 深刻하게 나타나고 있다. 이를 改善하기 위한 效果의인 方法은 食糧增産에 있어 特別 가장 貧困한 小農層의 生産擴大가 있어야 한다. 食糧이 不足한 나라는 食糧生産의 增加가 目標量을 超過達成하도록 食糧增産을 加速化하여 食糧輸入을 減少하는 方案이 講究되어야 할 것이다.

韓國에 있어서 土地資源과 土地生産力에 對한 需要는 高度成長國家로서의 特徵을 잘 나타내고 있어서 人口는 1.9%로 增加하고 都市化가 進展되어 農業人口는 29%로 떨어지면서도 離農現象이

두드러지게 나타나고 있으며 따라서 農村勞動力은 不足하여 機械化를 부르짖게 되었고 耕地利用率은 144%에서 127%로 떨어지는 등 現象이 일어나고 있다. 한편 農土의 減少는 1.2萬ha에 달하고 있어 이의 抑制策과 함께 과감한 擴大策이 아쉽기만 하다.

2. 食糧自給率과 食糧安保

우리나라의 食糧自給率은 1970年의 80.5%에서 1980年에는 54.3%로 떨어졌으며 1981년에는 計劃上42.2%로 잡고 있어 外穀導入이 年間 18%씩 增加하는 추세에 있다. 巷間에는 英國, 白耳義, 和蘭 日本等이 過去에 工產品을 輸出하여 獲得한 外貨로 不足食糧을 導入하였다 하여 오늘날 우리에게도 이와 같은 事情이 許容되리라 믿기에는 世界情勢가 너무나 달라졌다는 것을 實感할 수 없게 되어 있다.

이제 우리는 食糧을 安保的인 次元에서 深刻하게 생각해야 할 처지에 놓여 있는 것이다. 만약 海外 특히 美國에서의 農產物의 輸入에 차질이 생긴다면 國民의 約 60%는 輸送船이 들어 올때 까지 굶고 기다려야 한다는 計算이 되며 不幸히도 南北間의 戰爭이 再發된다면 武器援助도 急한 데 이에 겹쳐서 食糧마저 輸送하여야 할 것이므로 아마 未曾有의 輸送作戰이 展開되어야 할 것이다. 그러면서도 이 食糧들은 長期貯藏性이 매우 어렵다는 點에 비추어 繼續해서 輸入하여야만 되는 것이다. 따라서 政府가 食生活 解決을 위하여 食糧自給이라는 政策目標을 推進하려면 과감한 補助政策이 切實히 要望된다. 그 補助金은 食糧自給이 達成되므로써 發生하는 收益이 新規農地開發에 드는 費用을 充當하고도 남을 정도로 支給되어야 할 것이다.

3. 積極的인 開發對策과 問題點의 解決

가. 開發沮害要因의 解消

우리나라의 國土는 河川이 急流이며 狹기 때문에 盆地나 平野가 적고 氣候는 地域에 따라서 變化가 甚하여 土地利用上 地形的, 氣候的으로 制約을 받기 쉬운 特徵을 가지고 있다. 林地率은 世界의 平均 約 30%에 對해서 66.8%로 높으며 人口 1人當 農地面積(林地除外)은 271.6坪으로 매우 狹小하다. 따라서 食糧增產을 全的으로 既耕地의 利用率을 높여서 더욱 集約化하여 兎고자 하나 워낙 絕對面積이 적어서 難點이 많이 따르고 있다. 그리하여 新規農地開發에 重點을 두어야 한다는 것은 當然한 論理的 歸結이라 하겠다. 그런데 이 新規開墾에도 여러가지 制限이 따르고 있어서 지금까지의 造成面積은 豫定量의 26%에 그치고 있다. 그 原因에 對해서 近年에 物價의 高騰 및 公共事業의 抑制에 덧붙여서 農產物生産의 低下 開發對象地의 奧地化에 따른 開發 Cost의 增大등을 들고 있다. 이들 沮害要因을 하나씩 除去하여 今後 國有林野等의 積極的活用, 農產物價格의 安定에 힘을 기울여서 農耕地의 擴大方案을 強力하게 推進해야 하겠다. 現在 開墾可能地面積은 655千ha로 調查되어 있는데 이중에서 195千ha(約30%)는 團地開發이 可能하므로 從前과 같이 農業振興公社가 專擔하여 開發토록 하고 460千ha(約70%)는 林地와 境界上에 길 다량게 點, 線狀으로 散在되어 있어 이는 小農의 增反의 目的으로 自力造成하도록 길을 열어서 政府告示로 小農중에서 希望農民을 選定하여 造成하되 農業振興公社가 技術的인 뒷바침을 하고 行政的인 뒷바침은 道가 專擔하여 이것을 開發하면 많은 面積을 短時日에 造成할 수 있어서 潰滅面積을 크게 回復할 수 있을 것으로 展望된다. 다만 이와같은 散在開發可能地의 所有主가 小農이 아닌 中農以上의 農民이거나 非農家인 都市人이므로 이것을 開發하여 小農에게 分配하는데 土地

制度上的 對策이 講究되어야 할 것으로 생각된다. 例를들면 不在地主의 解消와 零細農의 解消 및 事後管理의 徹底를 위하여 開墾可能地를 政府가 買收하여 小農開發希望者에게 審査分配하여서 5年또는 7年間에 熟田으로 만드는 동안은 補助를 해주면서 營農과 土壤保全農法을 指導하여 生産力을 높이도록 하고 이 期間을 經過하고 나면 年賦償還으로 小農이 買入하도록 하는 方案도 생각할 수 있을 것이다. 이에 必要한 財源은 現在 長期計劃으로 樹立한 各市邑의 都市開發計劃區域內에 存在하는 農地에 對하여 年次的으로 農地轉用을 許可하여 주어 그 對替農地造成費(現行의 3倍)를 徵收하여 積極活用하는 方法도 있지 않는가 생각된다.

前述한바와 같이 우리들은 生産性이 높은 既耕地를 他用途로 빼앗기고 生産性이 낮은 開墾地로 補充하여야 하는 어려운 問題에 逢着하고 있다. 開墾地는 처음 數年間은 生産性이 낮아서 既耕地의 1/3程度의 收量밖에 얻지 못한다. 그러므로 食糧補充面에서 볼때 壞廢面積의 3倍程度를 開發해야 한다는 計算이 나온다. 그러므로 對替農地造成費를 現行의 3倍로 徵收하여야 하겠다. 그리고 앞으로 開發할 農地는 土地의 傾斜度, 酸度, 表土, 有機物의 不足, 氣象등의 自然條件과 開發技術水準 및 土地의 所有關係, 造成條件等, 社會的 經濟的條件에 對해서도 共通的으로 檢討해야 할 問題이며 土壤浸蝕防止와 그 豫防은 絕對로 疎忽히 할 수 없는 不可缺의 前提條件이다. 이러한 技術的 問題들은 韓國에서 過去의 經驗을 通하여 잘 習得하고 있기 때문에 어려운 점이 없다고 본다. 그러나 經濟的 可能性은 極히 制限되어 있다.

나. 制度上的 積極的 開發對策

韓國에 있어서 重要한 政策問題의 하나는 農地利用과 林地利用間의 差益에 關한 見解差이다. 農民의 見解 특히 小農의 主張은 造林地보다는 牧草地를 牧草地보다는 樹園地를, 樹園地보다는 田地나 畚을 造成하기를 願하고 있는 것이다. 그러므로 技術的으로 可能한 限 順次的으로 林地는 田이나 畚으로 轉換造成되어야 한다. 다만 一定期間을 넘기 前에 他目的의 農地로 轉用코자 할때는 그 差益 만큼 等級을 두어 農地保全 및 利用에 關한 法律에 의해서 對替農地差益費를 徵收하도록 하고 一定開發期間이 經過하고 나면 모두 解除하여 私有財產을 保護하면서 經濟行爲를 自由롭게 하도록 開放할 것이다. 단 農業以外的 目的으로 轉用코자 할때는 當然히 對替農地造成費를 徵收할 것이다.

한편으로 66.8%나 되는 林地중에서 321千ha는 24°未滿의 相對林地이며 이속에 保安林 36千ha가 包含되어 있다. 그런데 過去의 例를보면 法的으로 保安林으로 策定된 山林중에도 開墾對象地가 얼마라도 있었다. 이 保安林의 策定은 地方 山林公務員이 林分造成, 土砂防止, 國防 및 風致等を 考慮하여 策定한 것으로 알고 있는데 國土의 與件도 많이 變하였으니 現實化하여 再評價되어야 할 것이다.

이와같이 檢討해 볼때 開墾 可能地面積은 充分히 있으므로 農民의 生産意慾을 鼓吹시킬 수 있도록 新規開發地에 有望視되는 보리, 밀, 고구마, 고추, 참깨, 菜蔬, 桑田, 포도, 배 등에 對한 價格을 安定시켜서 食糧自給의 길을 開拓하여 삶의 基本權인 食生活의 解決에 確固不動한 施策을 積極的으로 펼쳐야 할 것이다.

다. 技術上的 積極的 開發對策

技術上的 問題들은 過去의 經驗을 通하여 많이 習得하였으나 앞으로는 繼續하여 研究하는 姿勢로 다음 條項들이 個別的으로 또는 綜合的으로 補充되어야 하겠다.

- ① 小流域單位로 綜合開發의 一環으로 造成하는 것이 더욱 바람직하다.
- ② 土地利用分類級位에 따른 開發基準을 徹底하게 設計에 反映하여 施工할 것이며 土壤保全

工法을 嚴格히 導入하여 技術的 處理方法을 向上시킬 Case Study가 있어야 하겠다.

③ 原壤形開墾工法뿐 아니라 改良原地形開墾工法, 斜面形開墾工法으로 造成技術이 擴散되어야 하겠다.

④ 機械化를 前提로 한 開墾이라야 하므로 區劃整理와 農路網이 形成되면서 土壤侵蝕이 發生하지 않는 所謂 圃場整備가 되어야 하겠다.

⑤ 土壤侵蝕防止를 위한 防災工과 農路網은 公共性도 지니고 있으므로 開發費를 別途로 計上할뿐 아니라 維持管理費도 이에 準하여 別途計上되어야 하겠다.

⑥ 事前에 一時利用地를 指定하여 開發造成과 同時에 耕作者 또는 代理耕作者에게 引渡하여 營農케 하되 同時引渡가 不可能할 때는 造成者가 牧草類를 播種栽培하여 裸地로 放置하지 말것이다.

⑦ 農地保全農法을 營農者에게 研修시켜 土壤保全에 關한 知識을 啓發할 것이다.