

## 農漁村地域 綜合開發事業의 課題와 今後展望

安 在 淑

(農地開發研究所 代表)



이제까지 展開되어온 一聯의 農村開發을 標榜한 諸般事業은 그 나름대로의 成果를 거두기는 하였으나 地域單位로 住民의 開發需要意思와 政府의 均衡있는 國土開發次元에서의 計畵的인 意圖를 收斂한 綜合的인 開發은 아니었다.

아직도 우리나라 農村社會는 主收入源이 쌀生産을 위주로 한 農畜産物이 70% 가까운 比重을 차지하고 있는 가운데 최근에는 高米價政策의 後退, 農事보다는 農土에 대한 資産保有性向의 擴散, 農畜産物 價格의 不安, 勞動力의 현저한 減退, 生産費의 上昇, 生活環境의 落後를 強하게 意識하면서 부터 農村은 活力이 식어가고 있다.

主穀自給을 性急하게 내세우고, 2000年代의 쌀 過剩生産을 지극히 우려하는 머리 좋은 碩學의 論理가 심심치 않게 報導되고 있기는 하나 前述한바와 같은 現實을 피부로 느끼는 農家나 農村의 位置는 괴롭기만 한 것이다.

活力이 식어가는 農村에 대한 處方은 무엇이며 그 處方에서 얻어낼 수 있는 補藥은 과연 무엇이냐가 觀心꺼리이기도 하다.

그 補藥의 하나로 등장한 것이 現在 政府가 推進하고 있는 農漁村地域 綜合開發事業이라고도 할 수 있을 것이다.

먼저 이 事業의 推進內容을 一瞥컨대 經濟作目 導入에 의한 農業所得增大를 비롯하여 農村道路網의 開設, 整備 및 流通施設 擴充, 營農環境改善(生産基盤整備와 農業機械化) 副業團地造成, 農村工業(農産物 加工工場 등) 誘致에 의한 農外所得源 確保, 生活便宜施設(住宅, 上下水道, 交通, 通信, 汚物處理, 教育, 文化, 保健施設 등)의 整備, 觀光開發 등으로 生産活動과 生活環境 全般에 걸친 開發을 所得增大와 直結시켜 快適한 農村生活를 保障한다는 것이다. 그리고 이들 項目을 農水産部를 비롯하여 內務部, 建設部, 文教部, 交通部, 遞信部 등 中央部處의 行政協議 調整下에 綜合計劃으로 묶어 地方自治團體(郡)를 施行 및 管理主體로 하여 推進하려는 것이다.

보기에 따라서는 이 項目들은 이제까지 各 部處單位의 財政支援이나 地方自治團體에 의해 遂行되어 온 것들이며 特別히 새로운 것이라고는 볼 수 없다. 다만 農道의 重要性和 農外所得源을 農漁村地域에 끌어넣고 綜合計劃으로 다루어 보자는데 主眼點이 있는 것 같다.

한편 이와 비슷한 것에 1970年의 農村近代化促進法의 制定과 함께 推進된바 있었던 農村近代

化 示範事業이 있다. 즉 安城, 天原地區와 美湖川地區에서 각각 前者는 京畿·安城 및 平澤郡과 忠南·天原郡 등 3個郡, 9個面 82個里에 걸친 28,671ha와 後者의 경우 忠北, 清原郡의 4個面 26個里의 6,686ha를 對象區域으로 한 農村地域에 대한 綜合開發事業이었다. 農業用水, 耕地整理, 山地開發, 造林 및 砂防, 畜産(草地造成·乳牛 및 韓牛入殖), 施設園藝, 環境改善(住宅改良, 農村電化, 農道開設, 河川改修, 生活用水, 公共施設, 共販場, 糧穀倉庫, 公園墓地 등) 등을 內容으로 한 것으로 불과 2~3년에 끝인 官主導型的 意圖의인 計劃事業이었지만 事業의 짜임새나 推進體系는 지금 내어세워도 과히 손색이 없는 것이었다.

이와 같은 綜合開發이 그 때부터 全國的으로 計劃되고 補完 調整이 더해지면서 오늘날까지 擴大, 繼續되었더라면 하는 아쉬움마저 간절하다.

이제까지 農業과 農村建設을 둘러싸고 多角度로 論議를 거듭해 오고 있지만 정작 農業과 農村이 걸어가야 할 方向이나 變化하는 情勢에 對處하면서 꾸준한 豫測이나 判斷에 의한 綜合開發이라는 眼目에서의 靑寫眞은 좀처럼 찾아내기 어려웠다.

이번에 試圖하는 農漁村地域 綜合開發事業에서는 그 構想의 內容이나 推進이 보다 알차고 持續的으로 發展되어 나갈 것을 期待하면서 여기서 다루어야 할 몇가지 課題를 제시코져 한다.

**첫째, 農業基盤造成事業과의 關聯性이다.** 農業用水, 排水改善, 耕地整理, 開墾, 干拓을 비롯하여 밭에 대한 基盤整備, 農地防災 등 一聯의 農土를 對象으로 하는 開發 내지 改造에 대한 視角과 位置문제이다.

主穀의 自給達成이 이룩되었고, 農業基盤造成事業이 상당한 水準에 到達되었으므로 이에 대한 投資를 縮少하고 農家所得源을 主軸으로 하는 事業으로 轉換하자는 發想에서 이 綜合開發事業이 出發되었다는데 문제가 있다. 즉, 1984年 4月, 農業部門投資方向調整協議의 產物로서 發想된 것이라면 이는 마치 基礎의 補強없이 單層집에 한 層을 增築하려는 試圖와도 같은 것이라 하겠다. 물론 農家所得構成에 있어 農業所得에 限界性이 있어, 農外所得源을 보다 積極的으로 誘致, 開發해야 한다는 데에는 異論이 있을 수 없고, 快適한 農村環境을 造成한다는데 異議를 제기할 사람은 없다.

그러나 農地나 營農環境이 지금 어느 水準에 와 있고, 또 이것이 生産活動이나 生産費 節減에 어느정도 寄與하고 있는나에 대하여 그 效用性을 되돌아 볼 必要가 있다. 특히 최근 모든 産業部門에서 品質管理와 함께 生産性提高가 競爭에서 이길 수 있는 核心임은 周知의 사실인즉 農業에서 生産性을 높이는 길은 基盤整備가 基本手段임에 틀림없다.

그런데 現在 72%의 水利畚과 32%의 耕地整理가 논에 대해서만 이루어져 있을 따름이다. 또 이러한 水準은 오늘의 感覺에서 볼 때 극히 基礎的인 基盤整備段階에 불과하다.

뿐만 아니라 이와 같은 基礎段階의 基盤整備를 前提로 하더라도 아직도 最少限 85%의 水利畚化(110萬ha)나 50%(65萬ha)의 耕地整理化 까지에는 年間 2100億원 정도의 投資規模下에 적어도 15년이 소요되는, 즉, 2000年 까지 開發이 계속되어야 한다는 計算이 된다.

한편 既開發된 農地施設에 대한 質的改善이 切實하게 要求되고 있고 排水改善을 통한 논의 汎用化문제도 積極的으로 강구되어야 할 基盤整備事業의 하나이며, 處女開發時點에 놓여있는 밭에

대한 整備문제도 今後의 大課題로 남아있는 것 들이다. 이들 課題는 바로 深化되어갈 農産物의 需給不均衡을 解決하는 根本的인 處方이 되기도 하는 것이다.

따라서 이들 基盤施設이 農漁村所得源開發과의 연계下에 地域的으로 묶여지고 綜合되었을 때 비로소 그 實効를 거둘 수 있는 것임에도 불구하고 이러한 基本的인 課題들이 構想內容에 積極的으로 反映되어 있지 않음을 지적하지 않을 수 없다.

地域開發 또는 綜合開發이란 쉽게 한 장의 圖面위에 集約, 表示될 수 있는 것은 아니다. 地域住民에 의한 開發需要가 반드시 技術的인 면에서 可能하거나 妥當한 것만은 아니다. 例컨데 農道の 開設이나 整備路線이 地域住民의 絶對的인 希望事項이라 할지라도 이의 開發에 所要되는 土地나 工事費, 또는 負擔能力面에서 排水系統의 擴張, 整備와 併行한다던가 또는 山地나 傾斜田의 排水系統이 農道開設이나 밭칭栽培 등에 의하여 局部的으로 달라지는 등, 技術的인 處理過程이 必須的이다.

이제까지 個別 單位事業에서 解決하기 어려웠던 農道나 排水系統은 地域單位的 綜合開發의 根幹이라고도 할 수 있는 것인즉, 빈틈없는 調査를 통한 技術處理에 보다 注力해야 할 것이며, 이는 또한 今後의 農村 및 農地防災에 對處하는 國家的인 處方이라 하겠다.

둘째, 이들 綜合開發에 소요되는 事業費의 負擔上의 어려운 문제이다. 個別 開發項目의 特性에 따라 負擔限界가 다르겠으나 大體的으로 國庫支援 60%를 除外한 殘額은 地方費 20%와 受惠者 負擔 20%(融資金 包含)일 때 먼저 地方費의 負擔能力上에 어려움이 따르게 된다.

一般的으로 對象地域이 農業地帶이기 때문에 財政能力이 微弱하다. 地方費 負擔에 대한 특별한 보장책이 마련되지 않는한 事業費의 年間投資限界가 地方財政에 따라 制約을 받을 수도 있을 것이다.

또한 住民負擔에 대해서는 地方費 보다 더 複雜한 變數가 作用하게 마련이다. 例컨데 農道整備에 대해서만 보더라도 農道가 반드시 農土를 所有하고 있거나, 營農에 임하고 있는 者만의 受益施設이라고 볼 수 없기 때문이다. 지난날 大單位 野山開發事業에서 路幅 5~6m의 幹線農道の 開設費用을 土地所有者(開墾受惠者)가 40%(融資金)를 負擔하였지만 3~5年後에는 이것이 그 地域社會의 交通路(버스路線)로 利用되고 있는 利川地區 등지에서 그 事例를 찾아볼 수 있다.

또 오늘날 農村社會는 非農家の 混住率이 높아져 가고 있음에 비추어 基幹農道, 幹線農道, 支線農道 등 그 性格에 따라 어디까지를 公共施設로 볼 것이며 이에 대한 負擔이 따른다면 이의 限界나 率의 設定에 신중한 檢討가 있어야 할 것이다. 뿐만 아니라 農村環境改善에 따르는 各種 施設들은 住民의 個別的인 便益施設 또는 資産增加가 뚜렷한 部分을 除外한 共通部分에 대한 負擔도 그 配分을 둘러싸고 爭點이 될 수도 있다. 한 때 聚落構造改善事業이 곳에 따라서는 農家 負債의 累積 내지 離村의 한 要因으로 作用했다는 事實과 各種 農村支援事業에 따르는 自負擔을 커버한 힘에 겨운 融資金이 農家負債의 체증을 초래했다는 事實을 상기할 때, 住民負擔의 適正 能力判斷과 長期低利融資 등을 포함한 制度마련이 事業成果를 지속시키고 信賴感을 갖도록 하는데 큰 몫을 차지한다는 것을 잊어서는 안될 것이다.

셋째, 이 事業에 임하는 地域住民이나 事業施行主體의 意識構造문제이다. 이제까지의 各種 農村을 相對로 한 事業이 쉽게 計劃·推進되었는가 하면 또한 어느새 자취를 감추어버리는 수가 많았다.

將次的 農村은 生産單位의 組織化活動과 地域單位의 協同化를 통하여 國家單位의 安定된 食糧 基盤으로서의 구실과 快適한 生活環境이 保障되는 高장이라야 한다.

지금 우리 社會에는 物理的인 改造의 힘에 못지않게 意識面에서의 啓發이 要請되고 있다. 傳統的인 農村社會가 崩壞되어가고 있고, 새로운 經濟概念下의 地域社會로 탈바꿈되어 감에 따라, 生産活動이 多樣化되고, 生産環境에 대한 要求度도 各樣各色이다. 또 兼業이나 農外所得源도 多種多樣하다.

따라서 이들이 모여사는 農村은 적게는 生産單位로, 크게는 地域單位로 權益을 保護받는 社會로, 그리고 福利增進을 스스로 開拓하는 社會로 發展하기 위해서는 國家的인 次元에서의 基幹施設에 대한 과감한 投資 開發과 이를 맞이하는 地域住民의 共同參與意識이 뒤따라야 한다.

달콤한 支援策이 아닌, 그리고 一時的인 彌縫策이 아닌, 正녕 바람직한 農村像 創出에 마음과 힘을 합한 協同意識이 유감없이 發揮되어야 하며 이러한 協同意識은 事業에 앞서, 地域住民과 事業施行主體間의 隔意없는 理解와 協力姿勢에서 비롯되는 것이라 할 것이다.

입으로만 肥沃해지는 農土가 아니고 計劃으로만 可能해지는 農村建設이 아니다. 計劃段階에서, 그리고 實施過程에서 일어날 수 있는 問題點에 대한 對處方案을 미리 豫測하고, 研究하는 姿勢 또한 重要하다.

不確實時代에 사는 우리에게 한가지 確實한 것이 있다면 農村과 農土는 永遠히 國家와 國民이 지키고 가다듬어 나아가야 할 任務라 하겠다.