

耕地整理事業에 대한 認識과 思考의 轉換

安 在 淑
(韓國農工學會 顧問)



'93년 말 UR 일괄타결을 계기로 農業分野의 경쟁력 강화를 위한 대응책 중 가장 重點課業의 하나로 浮上한 것이 耕地整理事業이라 할 수 있다. 그래서 農業振興地域내의 경지정리 未畢面積 약 15만ha를 '97년까지 정비완료한다는 계획을 정부가 발표한 바 있고, 이의 추진에 관심이 모아지고 있다.

돌이켜 보건데 1964년 이래 오늘에 이르는 30년 동안 耕地整理事業은 전통적인 水稻作農業의 근대화 수단으로 꾸준히 계속되어와 '93년까지 논의 49%에 해당하는 643천ha가 정비되었으며 이에 투입된 사업비는 2조 4천억원에 달하는 것으로 알려져 있다.

'70년대 前半까지만 해도 耕地整理는 농민이 과히 원하지 않은 官主導의 사업이었으나 '80년대에 들어서자 農村人力의 도시 또는 他産業 유출이 가속화되면서 農業機械化가 필수적이 되었고 이를 위해 생산기반의 整備要求度가 높아져 사업은 수요를 따르지 못했다. 특히 '80년대 後半부터는 농업구조개선 차원에서 耕地整理에 대한 필수성과 확대정비의 시급성이 부각되면서 연간 2만ha 이상의 규모로 사업이 확대되었다. '86년부터 '93년 봄까지 7년간의 사업실적은 30년간의 총실적의 약 30%에 이르렀으며 '90년의 경우는 연간 35천ha에 달하는 사업이 시행되기도 하는 등 확장세를 거듭하여 왔다.

이러한 耕地整理事業의 확장세를 뒷받침한 것은 '88년과 '92년의 두차례에 걸친 사업비 부담비율의 정책적인 조정이 크게 작용한 것이었다. 즉 '88년에는 국고보조 60%를 70%로 상향조정하고 지방비 20%를 그대로 둔채 농민부담이 20%에서 10%로 하향조정되었으며, '92년에는 다시 국고보조가 70%에서 80%로 되고 농민부담을 없앴던 것이다.

이와 같은 정책적인 배려는 사업의 확장과 함께 사업의 質的改善面에서 크게 기여한 바 있다. 농민부담이 줄어들면서 農道의 질적개선이나 用排水路의 구조물화가 눈에 띄게 확대되어 갔던 것이 사실이다.

이리하여 耕地整理事業은 낡은 껍질을 벗고 현대적인 營農基盤整備의 구실을 할 수 있는 기틀이 잡혀가는 듯 하였으나 요즈음 그 震源과 根據를 알 수 없는 새로운 爭點이 일어나고 있음에 아쉬움을禁할 수 없다. 그 爭點인즉 豫算單價와 執行單價를 둘러싼 시비와 入札 및 契約에 대한 시비인듯 하다.

이제까지의 事業慣行으로 보아 耕地整理事業은 정부예산의 책정과정에서는 그 前年度의 집행실적에 물가인상 등 요인을 감안하여 標準的인 ha당 사업비에 計劃面積을 곱하여 예산을 책정하게 마련인데 이 標準單價의 과다, 과소를 둘러싼 시비가 해마다 主務部處와 豫算部處간에서 끝이지 않고 있다는 사실이다.

예컨대 94년 3월호 『月刊 朝鮮』에 게재된(p466~473) 인터뷰기사에 의하면 “耕地整理事業은 지역별로 어느 한 기업이 독점으로 영위함으로써 단가가 터무니없이 높게 책정되었기에 이를 현실화해 대폭 삭감해버렸다”는 내용이다. 이 기사는 記者의 독단적인 見解가 아닌 豫算部處의 의사를 나타낸 것으로 보여진다. 즉 現實面에서 '94년 경지정리사업비 예산단가가 주무부처의 요구단가 18,500천원/ha의 86%에 해당하는 15,900천원/ha로 확정되었다는 사실이 이를 입증하고 있다.

여기서 우리는 두가지 측면에서 크게 憂慮하지 않을 수 없다. 그 하나는 耕地整理事業에 대한 올바른 認識과 思考에 대해 國民的인 合議(컨센서스)와 理解를 求하는 努力이 부족했던 것이 아닌가 하는 點과 둘째는 국가예산을 다루는 部處의 責任있는 官僚의 前近代的인 思考 내지 權威主義的 發想에 연유되지 않았나 하는 憂慮이다.

지금 우리가 추구하는 耕地整理事業이란 60~70년대의 것이 아니며 또 80년대의 것이 되어서도 안되는 것이다. 오늘의 耕地整備란 省力化農業이 가능하고 다양한 作物選擇이 가능한 高能率의 농업생산기반으로 정비하는 일이며 이는 곧 지난날에 비해 耕區의 확대조정을 비롯하여 用排水組織의 현대화, 農道의 규모확대 및 배치조정 등 새로운 技法의 적용에 있는 것이다. 뿐만 아니라 소유권의 이동을 수반하는 농지의 集團化(交換 分畝의 촉진), 그리고 생산활동과 생활환경개선의 연계성이 고려된 事業方式(종합개발)으로의 轉換을 뜻하는 것이기도 한 것이다.

本來 耕地整理事業은 建設工事 측면에서 볼 때 土木工事に 속하며 工事費는 정부가 정한 標準품셈과 해마다 정부가 발표하는 建設勞賃 및 機資材 단가를 근거로 하여 設計物量에 의해 積算되는 것으로 대상지구의 地形條件이 工事費의 多寡에 크게 영향을 끼치게 마련이다.

따라서 耕地整理事業費의 증가요인으로 손꼽을 수 있는 것을 列擧하면

첫째, 금후의 사업대상지는 논외 지대별 분포나 경사도, 배수의 良否 등에 비추어 보아 조건이 점점 불리한 지대에 위치하고 있다는 사실이다. 논외 지대별 분포상황에서 보면 약 40%에 해당하는 480천ha 정도가 평야부에 속하는데 이것을 다시 地形別로 보면 河海混成 平坦地(205천ha)와 河成平坦地(284천ha) 등 平坦地가 489천ha에 불과하며 傾斜度 2% 내외가 530천ha, 또 排水等級이 良好한 편에 속하는 것이 482천ha 등 대체적으로 약 500천ha 정도가 비교적 조건이 좋다고 볼 수 있는데 이들 지대는 대부분이 80년대까지 정비가 완료된 곳이라 볼 수 있다. 따라서 나머지 정비대상지는 경사가 다소 급한 중간 내지 산간지대이거나 논토양 자체가 배수불량한 것들이어서 공사비의 증가 요인이 됨은 당연한 귀결이다.

둘째 이제까지 토공위주로 설계·시공해 왔던 農道나 用排水路의 構造物化 또는 管水路化가 필수적임에 비추어 공사비의 증가는 불가피하며 또한 排水不良地에 대한 暗渠排水 등의 추가요인도 공사비 증가요인이 될 수 밖에 없다.

셋째 지난날의 분산 영세규모의 소농형태하에서 계획했던 20~40a 규모의 劃一的인 耕區를 地形條件이 허용하는 한 1ha 이상의 大區劃으로 整備함에 따르는 공사비 증가요인도 또한 피할 수 없는 현실문제이다.

이상에서 극히 몇가지 대표적인 공사비 증가요인을 列擧한데 불과하지만 이들 요인이 도외시된 사업비의 책정은 생산기반정비의 退潮를 초래할 뿐일 것이다. 우리 다 함께 耕地整理事業에 대한 올바른 認識과 바람직한 發展을 希求하는 思考를 간직하기를 바랄 뿐이다.