

농업생산기반정비 중장기 계획 수립

Mid and Long-Term Plan for Agricultural Land and Water Development

박 · 종 · 민*
Park, Jong Min

1. 머리말

농업생산기반정비사업은 농지, 농어촌용수 등의 자원을 효율적으로 이용하여 농업의 생산성을 제고하기 위하여 추진하는 사업으로서 농촌용수개발과 경지정리, 배수개선, 수리시설개보수 등의 농업생산기반개발, 간척 매립 개간 등 농지확대개발사업 등이 있다. 이러한 농업생산기반정비사업은 농수산업의 경쟁력 향상과 생활환경을 개선하는 등의 농촌정비를 위한 핵심사업으로 자리잡고 있다.

정부에서 농업생산기반정비사업에 지속적으로 투자해 온 결과 이제는 한·수해 등의 자연재해 발생시에도 어느 정도 안정영농을 영위할 수 있는 기반이 마련되었고 주곡인 쌀의 자급달성에도 크게 기여하였다. 경지정리 등으로 기계화영농을 촉진하여 농업생산성을 제고하였으며, 수자원 개발이 어려운 여건에 있는 서남해안 지역에 방조제를 설치하여 담수호를 조성함으로써 수자원 확보와 함께 지역간 연결도로를 단축시킴에 따라 배후 도시와 공업단지 개발이 촉진되어 국토의 균형발전을 도모하는 데 큰 역할을 하였다.

그러나 국민의 쌀 소비량 감소와 농산물 시장 개방에 따라 쌀 과잉 공급 기조가 진행되고 있으며, 2001년 11월 14일 카타르 도하에서 세계무역기구(WTO)의 새로운 다자간 무역협상의 출범을 위한 각료선언문이 채택되어 2004년까

지 농업부문에 대한 협상을 완료키로 함에 따라 농산물의 국제시장개방 폭이 증대될 전망에 있는 등 농정여건은 어려운 상황에 직면하고 있다. 따라서 농업생산기반정비사업도 그 역할과 존재가치에 있어서 크게 도전을 받고 있는 실정이다.

이에 농림부에서는 최근 농정의 여건변화를 감안하여 농업생산기반정비사업 목표를 재조정하는 등의 『농업생산기반정비사업 중장기계획』을 마련하여 학계, 사계 등의 전문가로 구성된 자문회의를 거친 후 2002년 5월 30일 최종 계획을 확정하였다. 이 계획에서는 농업생산기반정비사업의 목표를 실현 가능하도록 재조정하였고, 사업추진에 식량의 자급기반과 농업 농촌의 다면적 공익적 기능유지를 위해 우량농지 중심으로 재해예방과 안전영농을 도모하며, 환경보전과 개발이 조화될 수 있는 미래지향적인 사업으로 추진하는 것을 기본방향으로 설정하였으며, 이를 뒷받침하기 위한 세부적인 추진전략을 제시하고 있다. 이번 확정된 중장기 계획은 향후 농업생산기반정비사업 추진의 기본적인 틀이 될 것이기에 본 고에서 소개하고자 한다.

2. 농업생산기반정비사업의 추진성과와 미흡한 점

가. 사업추진 성과

정부 수립 후 농업생산기반정비사업에는

* 농림부 투자심사담당관실 (jpark@maf.go.kr)

표 1. 주요 농업생산기반정비사업 추진현황

(단위 : 천 ha)

사 업 별	총경지면적	사업목표	'01까지		'02 계획	'03 이후
				%		
농촌용수 (수리안전답)	논 1,149	1,100	880 (421)	77 (37)	15	205
경지정리	논 1,149	800	709	89	6	85
배수개선		235	111	47	9	116
발기반정비	밭 740	110	47	43	5	58

※ 총 경지면적과 수리(안전)답 면적은 '00년 말 기준임.

2001년까지 총 24조 2,697억원 (국고 : 18조 5,808, 지방비 : 3조 356, 기타 : 2조 6,533)을 투자하여 수리답은 2000년말 현재 전체 논 면적 1,149천 ha의 77%인 880천 ha, 경지정리는 목표면적 800천 ha의 89%인 709천 ha, 배수개선사업은 전체 대상면적 235천 ha의 47%인 111천 ha를 완료하였다.

정부에서 농업생산기반정비사업에 지속적으로 투자해 온 결과 이제는 한·수해 등의 자연재해 발생시에도 어느정도 안정영농을 영위할 수 있는 기반이 구축되었고, 기계화영농 촉진으로 농업생산성이 크게 향상되어 농업노동력의 감소와 노령화에도 불구하고 지속적인 영농이 가능하도록 하였다. 방조제 축조 등으로 우량농지 82천 ha를 조성하는 한편 수자원 확보와 지역간 운송거리를 단축시킴으로써 배후 도시개발을 촉진시키는 등 국토의 균형발전을 도모하는데도 큰 역할을 하였다.

나. 문제점

그 동안 지속적인 투자에도 불구하고, 아직까지도 전체 논면적 1,149천 ha의 23%인 269천 ha는 자연장우에만 의존하는 재래식 영농을 하고 있으며, 수리시설이 노후되고, 배수불량 농지가 많이 남아 있어 이상기후에 의한 자연재해에는 취약한 점이 많다. 또한 주곡인 쌀의 자급자족을 위해 논 위주의 정비에 치중함에 따라 농로, 용수개발 등 생산기반이 정비된 밭은 전체 밭면적 740천 ha의 16%인 118천 ha에 불

과한 등 밭작물에 대한 생산기반은 상대적으로 크게 미흡한 실정이다.

수리시설은 시설확충에 치우친 양적인 개발 위주로 추진하여 기 확보된 수자원의 효율적 이용과 관리체계를 구축하기 위한 노력은 부족하였으며, 수질오염 방지 등의 친환경적인 생산기반정비 기법을 도입하는 마인드가 부족한 문제점이 지적되었다.

한편 생산기반정비 수준을 선진국과 비교해보면 우리나라는 미흡한 실정에 있으며, 독일은 1940년대까지 생산기반정비를 완료하고, 1953년부터는 교환 분합, 집단화 등의 농업구조개선 사업을 추진하였으며, 1960년대부터는 조건불리지역에 대한 대책을 추진하는 등 지역진흥정책을 추진하고 있다. 이웃 일본은 1960년대 중반까지 생산기반정비를 완료하였으며, 1970년대 중반이후부터는 과잉공급되는 쌀의 생산량을 조절하기 위해 논을 전작화(田作化)하고, 발관개시설을 확충하는 등의 생산기반정비와 함께 농촌지역의 활성화를 위한 생활환경정비사업을 추진하고 있다.

3. 농정여건의 변화와 전망

최근의 농정여건은 대내외적으로 어려운 상황에 직면하고 있다. 대외적으로는 세계무역기구의 새로운 다자간 무역협상의 출범을 위한 각료선언문이 채택되었고, 2004년까지 농업부문에 대한 농산물의 국제시장개방 폭이 증대될 전망이다.

국내적으로는 국민의 쌀 소비량 감소, 농산물 수입 개방 등에 따른 쌀의 과잉공급 기조가 진행되고 있어 농가경제의 불안정성이 심화될 전망에 있으며, 식량안보를 위한 자급기반은 유지하면서 수급과 가격안정을 감안한 적정생산을 유도할 필요성이 제기되고 있다.

농가인구는 매년 평균 4.9%씩 감소하여 2001년 393만명에서 2011년에는 245만명으로 줄어들 전망이며, 지속적인 농가인구 감소추세와 함께 노령화가 진행되고 있으나, 후계인력 육성이 저조하여 농업의 지속적인 발전과 유지에는 제약요인이 되고 있다.

한편 국민소득 수준 향상과 주5일 근무제 도입 등으로 농촌체류 체험형 농촌관광 수요는 증대될 것으로 전망되며, 농업생산기반정비사업 추진시 농촌전통마을, 특색있는 마을 가꾸기, 저수지와 용·배수로를 활용한 관광자원화 등의 그린투어리즘과 연계하여 친환경적인 생산기반정비사업 추진의 필요성이 제기되고 있다.

4. 농업생산기반정비 중장기 계획

가. 기본방향

계획의 기본방향은 ① 식량의 자급기반과 농업 농촌의 다면적 공익적 기능유지를 위해 우량농지 중심으로 재해 예방과 안정영농 도모 ②

환경보전과 개발이 조화될 수 있는 미래 지향적인 사업추진으로 설정하였다. 최근의 농정여건의 변화 등을 감안하여 주요사업의 추진방향과 목표를 농업진흥지역 위주로 축소 설정하였으며, 주요사업의 추진방향과 중장기 목표를 보면 다음과 같다.

1) 농촌용수개발

농업진흥지역의 우량농경지 위주로 추진하되 보강 위주로 개발하며, 개발 대상면적을 당초 713천 ha에서 67천 ha 축소한 646천 ha를 2011년까지 수리안전답화 한다.

2) 일반 경지정리

농업진흥지역내에 위치한 잔여 대상면적에 대한 실태조사후 30 ha 이상 단지화된 사업여건이 좋은 지역 위주로 추진하되, 대상면적을 당초 800천 ha에서 70천ha 축소한 730천 ha를 2005년까지 마무리 한다.

3) 배수개선

2009년까지 지표배수개선을 우선 추진하며, 대상면적을 당초 235천 ha에서 44천 ha 축소한 191천 ha의 상습침수 농경지를 2009년까지 완전히 없앤다.

표 2. 주요 농업생산기반정비 사업별 중장기목표 재조정 현황

(단위 : 천 ha)

구 분	2001 현재	2011 목 표			조 정 사유
		당초계획	조정계획	증(△)감	
총 논 면 적	1,149	1,100	1,100	-	농업진흥지역 위주 추진
수 리 답	880	1,038	900	△138	
-수리안전답	421	713	646	△67	
일반경지정리	709	800	730	△70	농업진흥지역 위주로 축소
대구획경지정리	79	200	132	△68	기한내 목표가능물량
배 수 개 선	111	235	191	△44	지표배수개선으로 축소
발기반정비	47	147	180	33	대상확대, 주산단지조성용이지역위주추진

※ 총논면적, 수리(안전)답 면적은 2000년 말 기준임

4) 받기반 정비

관정 위주의 용수개발에서 탈피하여 기존 저수지 등의 보강개발을 통한 지표수 활용도를 제고하고, 정비대상 면적을 당초 147천 ha보다 33천 ha 증가한 180천 ha로 확대하되, 집단화되고 주산단지 조성이 용이한 110천 ha를 2011년까지 우선 정비한다.

나. 추진전략

농업생산기반정비사업 증장기 계획의 기본방향을 뒷받침하기 위해 설정된 추진 전략은 다음과 같다.

1) 농업의 국제경쟁력 제고를 위해 우량농지에 대한 생산기반정비 조기 완료

농촌용수개발과 경지정리는 농업진흥지역 위주로 추진하고, 받기반정비는 집단화되고 주산단지 조성이 용이한 지역 중심으로 추진하며, 농로 확포장, 시설 현대화, 관수로 설치 등 농작업의 효율성을 높일 수 있는 사업을 조기에 추진하여 노동 생산력을 제고한다.

2) 재해예방 등으로 안전영농을 도모하기 위하여 기존 시설 유지관리 강화

배수개선사업은 지표배수개선 위주로 추진하되, 하천정비와 경지정리 사업과의 연계 추진으로 사업효과를 극대화하고, 비용을 절감하며, 배수시설 능력이 부족한 지구에 대한 시설 보강사업을 병행 추진한다.

노후 수리시설에 대한 안전관리를 강화하고, 개보수를 확대하며, 소유역 단위로 사업을 패키지로 하여 종합적인 개보수 계획을 추진한다. 정밀안전진단 및 정기점검 등을 실시하여 취약시설에 대한 개보수 사업을 우선 추진하며, 저수지별 용수 수요량 및 퇴적량 조사 결과를 토대로 체계적인 준설사업을 추진한다.

수리시설관리 업무의 표준화 체계화를 통한 유지관리의 효율성을 제고하기 위해 시설현황

및 이력을 관리하는 시설관리시스템을 구축하고 하천관리청과 연계한 재해방지 대책을 수립한다. 말단 용 배수로는 농업인 자율관리 지구로 확대 운영하고 휴경기에는 유지관리 인력에 대한 전문교육을 실시한다.

시군관리 소규모 시설에 대하여는 수자원의 효율적 이용을 도모하기 위한 “논·밭용수 공급체계 재편계획” 수립시 이에 포함하여 종합 정비해 나가고 필요시 농업기반공사 관리구역에 편입시킨다.

3) 물 부족 시대에 대비하여 기존 시설의 보강개발을 통한 논·밭 용수의 안정적인 개발 이용 보전체계 구축

기존 저수지 등 수리시설의 능력을 재검토하고 저수지 더쌓기, 양수장 현대화 등을 통한 보강개발로 용수공급 능력을 확대하여 우량농지의 가뭄대처 능력과 발작물 용수 및 생활용수 공급 능력을 제고하며, 밭 용수공급은 관정 위주의 용수개발을 지양하고, 저수지, 양수장 등의 지표수를 활용하여 공급토록 시설을 정비해 나간다.

수자원의 효율적인 이용체계를 구축하기 위해 물관리 자동화 정보화 농촌용수 수계연결사업 등을 추진해 나가며, 지하수에 대하여는 지표수 개발이 어려운 지역에 한하여 제한적인 개발, 완벽한 폐공처리에 의한 수질오염방지, 지하수 부존량 및 오염원 분포 조사 등으로 지하수자원에 대한 효율적인 이용, 보전 및 관리체계를 확립한다. 또한 물 관련 각종 자료를 정보화하여 “농업·농촌 용수 종합 이용 계획”에서 정한 수리 권역별로 기존시설과 신규사업을 연계한 생산기반종합개발계획을 수립하며, “농촌정비 정보화체계”로 확대 발전시켜 전국 또는 지역단위 종합개발계획 수립 등에 적극 활용한다.

4) 생활환경정비와 연계한 친환경적 생산기반정비사업 추진

저수지 방조제 담수호 등의 농업생산기반정비시설을 그린투어리즘 및 생활환경개선과 연

계되도록 개발함으로써 농촌활성화를 도모하며, 사업시행중인 지구를 대상으로 우선 시범사업을 추진하여 그 결과를 평가한 후 확대 추진한다. 농로 확포장사업은 지역여건 및 도로 기능에 맞게 포장폭을 현행 3m에서 3~5m로 확대해 나가고 친환경적인 재료를 사용한 신공법을 적극 도입한다.

5) 개발과 보전이 균형을 유지할 수 있도록 추진

신규 간척사업은 중단하고, 시행중인 지구는 자연정화기법을 활용한 수질오염방지대책을 강구하여 해양생태계를 보전하도록 환경친화적인 간척사업을 추진한다. 조성된 간척농지는 오리농법 등에 의한 친환경 농업을 추진하고 철새도래지, 자연학습장 등의 역할을 하도록 하여 개발과 자연환경 보전이 조화되도록 관리해 나간다.

농업용수원에 대한 수질을 효율적으로 관리하기 위하여 오염물질 배출억제 제도 및 홍보강화, 농업인의 자율적인 수질감시 등에 의한 사전 예방위주로 수질을 관리해 나간다. 수질은 청색(Ⅲ급수 이하), 황색(Ⅳ급수), 적색(Ⅴ급수 이상) 등 3단계로 등급화 하여 종합적인 수질관리대책을 마련하고 수질기준 초과시설을 대상으로 개선사업을 추진한다.

6) 농촌활성화에 기여할 수 있는 생산기반정비 기법 조사 연구 및 시범사업 적극 추진

추진중인 시책의 환류성을 강화하기 위한 사업시행전후 효과분석 및 평가, 수자원의 효율적 이용을 도모하도록 용수공급 체계를 개편하기 위해 필요한 기존 수원공의 급수 능력 조사, 하천 하류지역의 재해예방 및 국토의 균형발전을 기하기 위한 중산간지 개발 검토 등의 조사 연구 및 시범사업 추진 등을 통하여 급변하는 사회적 요구에 적기 대처하고 효율적인 생산기반정비사업 추진을 도모하며 농촌 활성화에 기여하도록 한다.

7) 통일대비 북한 생산기반정비사업의 협력 방안 강구

북한의 생산기반정비를 위한 기초자료 조사 분석 및 연구기능을 강화한다.

다. 투융자계획

금번 확정된 농업생산기반정비 중장기계획 목표를 달성하기 위하여 2002년부터 2011년 기간중 총 10년동안 23조 9,378억원의 투자계획을 수립하였다. 그리고 2003년도 예산편성시에는 투자분야를 구분하여 선택과 집중지원을 통하여 투자효과를 극대화 하도록 예산을 편성할 계획이다. 즉 배수개선, 수리시설 개보수, 수질개선, 물관리 자동화 정보화 등 재해대책 및 수질 물관리 개선분야의 투자는 확대하고, 대중규모용수개발 및 보강개발과 발기반정비사업은 농업진흥지역 위주로 사업대상 범위를 최소화하여 국제 개방화에 대비하며, 경지정리사업은 축소하고 신규 간척사업은 중단하되, 농촌용수 수계연결 등 미래 지향적인 신규사업을 개발하여 추진키로 방침을 정하였다.

라. 제도개선

농업생산기반정비 중장기계획을 실효성있게 추진하기 위해 필요한 제도를 지속적으로 개선해 나가기로 하였다. 향후 검토가 필요한 제도 개선 과제를 보면 다음과 같다.

1) 농업진흥지역 지정(대체지정, 주민 희망지역) 제도개선

농업진흥지역은 생산기반정비가 가능한 지역으로 지정

2) 경지정리사업 추진체계 변경

농업진흥지역내 우량농지를 중심으로 일반 경지정리는 2005년까지 마무리하고, 미시행된 지역은 2006년 이후 지역특화사업 등으

로 추진체계를 변경하는 방안 강구

- 3) 저수지 준설사업 추진체계 개선
전국 저수지 퇴적량 조사 등을 통하여 저수지 준설 중장기 계획 수립
준설사업 관리 요령 (설계, 공법 등) 제정 등
- 4) 배수개선사업 효과 극대화 방안
 - 사업구역을 유역단위로 광역화하고, 하천정비 및 경지정리 등 관련사업의 연계추진으로 사업효과 극대화 방안
 - 배수능력이 부족한 배수장의 증설, 배수로 규모확대 등 보강개발 추진방안 등
 - 농업생산기반정비사업 추진체계 개선
 - 단위사업을 지역실정에 맞게 종합적으로 연계추진 할 수 있도록 package화 하고 중복투자를 방지
 - 합리적인 예산편성 및 배정방안 등
 - 기존 수리시설 개량을 통한 논 발용수 공급체계 개편
 - 기존 수리시설 (수원공)에 대한 용수공급능력을 조사하여 용수공급체계 개편 방안 강구 등

5. 맺는말

2002년 5월 30일 농림부에서 확정된 농업생산기반정비 중장기계획에서는 최근 농정의 여건변화를 감안하여 사업의 목표를 실현 가능하도록 재조정하였다. 사업의 기본방향은 식량의 자급기반과 농업 농촌의 다면적 공익적 기능유지를 위해 우량농지 중심으로 재해예방과 안전영농을 도모하며, 환경보전과 개발이 조화될 수 있는 미래지향적인 사업으로 추진하는 것으로 설정하였으며, 이를 뒷받침하기 위한 세부적인 추진전략을 제시하였다.

이 계획은 향후 농업생산기반정비사업 추진에 관한 기본적인 틀이 될 것으로 생각된다. 그러나 앞으로 농업생산기반정비 중장기계획을 추진해 가는 과정에서 대내외적으로 여러 가지 많은 어려운 상황에 부딪칠 수도 있을 것이다.

농업생산기반정비 세부사업별 사업목표 조정 내용

사업명		현행	조정	증(Δ)감	변경사유
대중규모·보강용수개발	총논면적	1,100천 ha	1,100천 ha	-	진흥지역 등 우량농지 위주 추진
	수리답	1,038천ha (94%)	900천ha (82%)	Δ138천 ha	
	수리안전답	713천ha (65%)	646천ha (59%)	Δ67천 ha	
발기반정비	목표년도	2011년	2021년	10년	대상물량 확대 및 우선시행할 대상지역 선별 추진
	총사업량	147천 ha	180천 ha	33천 ha	
	- '11까지	147천ha (100%)	110천ha (61%)	Δ37천 ha	
일반경지정리	목표년도	2015년	2005년	Δ10년	사업기간 단축 및 사업대상 선별 후 조기 마무리 추진
	총사업량	800천 ha	730	Δ70천 ha	
	- '11까지	800천ha (100%)	730천ha (100%)	Δ70천 ha	
대구획경지정리	목표년도	2015년	2021년	6년	실현 가능한 사업 목표 재설정
	총사업량	200천 ha	200천 ha	-	
	- '11까지	165천ha (83%)	132천ha (66%)	Δ33천 ha	
대단위농업종합개발사업	목표년도	2011년	2014년	3년	실현 가능한 사업 목표 재설정
	총사업량	283천 ha	283천 ha	- 천 ha	
	- '11까지	283천ha (100%)	255천ha (90%)	Δ28천 ha	

사 업 명		현 행	조 정	증 (Δ) 감	변 경 사 유
간 척 농지개발	목표년도	2011년	2021년 (2011년)	10년	시행중지구 완료 위주로 추진
	총사업량	157천 ha	157천 ha (107천 ha)	-천 ha(Δ50천 ha)	
	- '11까지	157천ha (100%)	107천ha(68%,100%)	Δ50천 ha	
배수개선 사 업	목표년도	2014년	(지표)2009년 (지표)Δ5년	(지하) 2021년 (지하) 7년	실현 가능한 사업 목표 재설정 (지표배수 조기 완료)
	총사업량	235천 ha (지표188, 지하57)	235천 ha (지표188, 지하57)	-	
	- '11까지	205천 ha (지표164, 지하41)	194천 ha (지표 188, 지하 6)	Δ11 (지표24, 지하Δ35)	
공사관리 수리시설 개 보 수	목표년도	2011년	2021년	10년	실현 가능한 사업 목표 재설정
	총사업량	14천개소	7,716개소	Δ6,284개소	
	- '11까지	14천개소 (100%)	6,391개소 (83%)	Δ7,609개소	
시군관리 수리시설 개 보 수 (지역특화)	목표년도	2011년	2021년	10년	실현 가능한 사업 목표 재설정
	총사업량	5,700개소	7,085개소	1,385개소	
	- '11까지	5,700개소 (100%)	3,240개소 (46%)	Δ2,460개소	
국가관리 방 조 제 개 보 수	목표년도	2011년	2021년	10년	실현 가능한 사업 목표 재설정
	총사업량	91개소	206개소	115개소	
	- '11까지	91개소 (100%)	176개소 (85%)	85개소	
지방관리 방 조 제 개 보 수	목표년도	2011년	2021년	10년	실현 가능한 사업 목표 재설정
	총사업량	1,495개소	3,284개소	1,789개소	
	- '11까지	1,495개소 (100%)	1,998개소 (61%)	503개소	
기 계 화 경 작 로 확포장사업	목표년도	2011년	2014년	3년	실현 가능한 사업 목표 재설정
	총사업량	35천 km	35천 km	-	
	- '11까지	35천km (100%)	29천km (83%)	Δ4천 km	
농촌농업 · 생활용수 개발사업	목표년도	2014년	2011년	Δ3년	실현 가능한 사업 목표 재설정
	총사업량	10,000개소	8,000개소	Δ2,000개소	
	- '11까지	9,000개소 (90%)	8,000개소 (100%)	Δ1,000개소	
농촌용수 수계연결	목표년도		2021년		'03년 신규 추진
	총사업량		68천 ha		
	- '11까지	—	5천ha (7%)		
공사관리 저 수 지 준 설	목표년도		2014년		새롭게 목표 설정
	총사업량		2,577지구		
	- '11까지	—	2,344지구 (91%)		
농업용수 관 리 자 동 화	목표년도		2021년		새롭게 목표 설정
	총사업량		371개소		
	- '11까지	—	185개소 (50%)		
물 관 리 정 보 화	목표년도	—	2011년		'02 신규추진에 따른 목표 설정
생산기반 종합정비	목표년도		2021년		'04까지 시범사업추진후 향후계획 재설정
	총사업량		10천ha		
	- '11까지	—	2천ha (20%)		
시군관리 저 수 지 준 설	목표년도		2014년		새롭게 목표 설정
	총사업량		7,007지구		
	- '11까지	—	6,811지구 (97%)		
농업용수 수질개선	목표년도		2021년		새롭게 목표 설정
	총사업량		24지구		
	- '11까지	—	19지구 (79%)		