

2012 경제발전경험모듈화사업: 농지이용과 생산기반정비: 경지정리

2013



농림축산식품부
Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs

KREI
한국농촌경제연구원

2012 경제발전경험모듈화사업:
농지이용과 생산기반정비: 경지정리

2012 경제발전경험모듈화사업: 농지이용과 생산기반정비: 경지정리

Farmland Utilization and Improvements for
Agricultural Production Infrastructure: Farmland Consolidation

| | |
|--------|-------------------|
| 주관부처 | 농림축산식품부 |
| 연구수행기관 | 한국농촌경제연구원 |
| 연구진 | 박석두, 농촌경제연구원 연구위원 |
| 자문위원 | 김정부, 환경농업연구원 부원장 |
| 연구관리 | KDI국제정책대학원 |
| 사업총괄기관 | 기획재정부 |

본 보고서는 영문보고서를 축약하여 작성한 것으로 구체적인 내용은 영문보고서를 참고하시기 바랍니다.

정부간행물번호 11-7003625-000081-01

ISBN 979-11-5545-007-9 94320

ISBN 978-89-93695-90-8 (전42권)

Copyright © 기획재정부

Knowledge
Sharing
Program



정부간행물번호

11-7003625-000081-01

Knowledge Sharing Program

2012 경제발전경험모듈화사업: 농지이용과 생산기반정비: 경지정리



농림축산식품부
Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs

KREI
한국농촌경제연구원

Preface 서문

전후 60년 동안 한국은 압축적인 경제·사회발전을 이루고 자유민주주의를 실현하며 세계 경제 10대 강국의 반열에 오르게 되었습니다. 전쟁의 폐허와 빈곤의 악순환 속에 원조를 받던 최빈국에서 공여국으로 탈바꿈한 한국의 성공사례는 많은 개발도상국들의 희망이 되고 있습니다. 이러한 한국의 발전모델에 대하여 국제사회의 관심이 고조되는 가운데, 단기간 내에 국가발전을 이루어 낸 우리의 발전경험 공유에 대한 수요가 개발도상국을 중심으로 급증하고 있습니다.

기획재정부는 개발도상국과 신흥경제국, 그리고 자원부국 등과의 우호적이고 포괄적인 경제협력 관계를 구축하기 위하여 한국의 경제·사회 발전경험을 협력대상국과 공유하고 정책자문을 제공하는 KSP(Knowledge Sharing Program)사업을 KDI 및 관계 연구기관과 함께 추진하여 왔습니다. KSP사업을 통하여 2004년부터 2012년까지 총 39개 국가를 대상으로 441개 주제에 대한 정책자문이 실시되었고, 국격 제고 및 경험기반 구축에 크게 이바지하는 성과를 창출하였습니다.

이러한 협력대상국 정책자문에 활용할 수 있는 체계화된 우리의 개발경험 콘텐츠 기반을 마련하기 위하여 기획재정부는 다자개발은행 및 국제기구와 지속적으로 지식공유사업 확대화를 국정과제로 선정('08년)하고 KDI 및 관련 교육·연구기관과 함께 한국의 경제·사회 발전경험을 종합적이고 체계적으로 정리하는 KSP 발전경험모듈화사업을 2010년부터 추진하여 왔습니다. 모듈화사업을 통하여 KSP 정책자문사업의 실효성을 높이고, 국제사회의 다양한 개발지식 공유에 대한 수요를 충족하며, 다자개발은행 및 국제기구와의 지속적인 지식공유사업 확대를 도모할 수 있을 것으로 기대합니다.

2012년 모듈화사업은 2011년도 40개 정책사례 체계화에 이어, 관계부처 의견수렴을 거쳐 경제일반, 행정·ICT, 농어업, 인적자원, 산업에너지, 보건의료, 국토건설, 환경 등 경제·사회 각 분야를 망라하는 8대 분야 41개 세부과제를 선정하여 추진하였습니다. 또한 사업의 효율적인 추진 및 품질관리를 위하여 소관부처, 연구진, 자문단으로 이루어진 과제별 T/F를 구성·운영하였고, 협력국의 상황에 적합한 정책대안을 제공하기 위하여 구체적인 성공사례를 중심으로 발전경험을 정리하였으며, 콘텐츠의 안정적인 생산을 위한 체계적인 지식인프라를 구축하였습니다.

본 보고서의 발간에 즈음하여 여러 가지 어려운 여건에도 불구하고 성공적인 사업추진을 위해 노고를 아끼지 않은 기획재정부를 비롯한 관계부처 담당자와 연구진, 그리고 보고서 검토 및 보완에 심혈을 기울여준 자문단과 익명 심사위원들에게 감사의 말씀을 드립니다. 모듈화사업에 참여해주신 모든 분들의 노력은 협력국의 경제·사회발전을 지원하고 한국과의 경제 협력과 상호 교류를 통한 상생관계를 증진시키는 밑거름이 될 것으로 믿어 마지않습니다.

아울러 최선을 다해 모듈화사업을 이끌며 보고서의 질적 수준 향상에 만전을 기해온 KDI국제정책대학원 개발교육연구실 김준경 실장과 김동영 교수, 유호웅 발전경험연구팀장을 비롯한 팀원들의 노력에 감사드립니다. 끝으로 본 보고서에 수록된 내용은 발전경험 모듈화사업에 참여한 각 집필자 개인의 견해로서 KDI국제정책대학원의 공식적인 의견을 반영한 것이 아님을 밝힙니다.

2013년 5월

KDI국제정책대학원 총장직무대행

김주훈



Contents

| | |
|--|----|
| 요약 | 11 |
| 제1장 서론 | 13 |
| 제1절 연구 필요성과 목적 | 14 |
| 제2절 연구 범위와 연구 내용 | 16 |
| 제2장 경지정리사업의 의의와 역사적 배경 | 19 |
| 제1절 경지정리사업의 기본요소와 의의 | 20 |
| 제2절 경지정리사업의 역사적 배경 | 22 |
| 제3장 경지정리사업의 전개과정 | 33 |
| 제1절 지방정부에 의한 관 주도의 경지정리(1960년대) | 34 |
| 제2절 경지정리 수요 증대와 제도 정비(1970·80년대) | 42 |
| 제3절 농업구조개선을 위한 경지정리사업의 현대화(1990년 이후) | 51 |
| 제4절 경지정리사업의 변천과정 총괄 | 54 |

| | |
|---------------------------|----|
| 제4장 경지정리사업 추진체계 | 57 |
| 제1절 경지정리사업 관련 법령 | 58 |
| 제2절 경지정리사업 추진체계와 절차 | 61 |
| 제3절 경지정리사업 자원 조달 | 68 |
| | |
| 제5장 경지정리사업의 실적과 효과 | 75 |
| 제1절 경지정리사업의 실적..... | 76 |
| 제2절 경지정리사업의 효과..... | 82 |
| | |
| 제6장 요약 및 시사점 | 91 |
| | |
| 참고문헌..... | 96 |

Contents | 표 목차

제1장

〈표 1-1〉 경지정리사업의 변천 과정 15

제2장

〈표 2-1〉 연도별 수리조합 수와 수혜면적 추이(1908~1927) 25

〈표 2-2〉 일제시기 미곡증산계획의 토지개량사업 시행면적과 보조율 27

〈표 2-3〉 일제시기 토지개량사업 실적 총괄(완공면적 기준), 1908~1945 28

〈표 2-4〉 1950년대의 수리조합비 추이(1954~1960) 30

〈표 2-5〉 광복 이후 1950년대 농업생산기반정비사업 실적(1946~1959) 30

제3장

〈표 3-1〉 경북 금릉군의 1964년 시행 경지정리지구 개황 37

〈표 3-2〉 경북 금릉군의 경지정리사업 시행 전후의 면적 대비(1964) 37

〈표 3-3〉 1960년대 경지정리사업의 사업비 재원별 내역(1964~1969) 41

〈표 3-4〉 1960년대 도별 경지정리 면적 추이(1964~1969) 42

〈표 3-5〉 1970·80년대의 경지정리 대상 면적 43

〈표 3-6〉 「농촌근대화촉진법」에 규정된 경지정리사업 시행 절차 46

〈표 3-7〉 경지정리사업의 재원별 사업비 구성률 추이(1965~1992) 47

〈표 3-8〉 1990년대 경지정리사업 목표 54

〈표 3-9〉 경지정리사업의 변천 과정 55

제4장

| | |
|--|----|
| 〈표 4-1〉 「토지개량사업보조규칙」의 토지개량사업에 대한 국고보조율 추이(1920~1961) | 69 |
| 〈표 4-2〉 1960년대와 1970년대의 토지개량사업에 대한 국고보조율 추이(1962~1985) | 70 |
| 〈표 4-3〉 1987년 이후 농업생산기반정비사업에 대한 국고보조율 추이(1987~2011) | 73 |

제5장

| | |
|---|----|
| 〈표 5-1〉 연대별 조사·설계 실적 | 77 |
| 〈표 5-2〉 기계화 경작로 확·포장 사업의 연도별 기초 조사 실적 | 78 |
| 〈표 5-3〉 연대별 경지정리사업 실적 | 79 |
| 〈표 5-4〉 연도별 경지정리사업 실적 | 79 |
| 〈표 5-5〉 연대별 기계화 경작로 확·포장사업 정비 실적 | 81 |
| 〈표 5-6〉 경지정리 10a당 쌀 증수율 | 82 |
| 〈표 5-7〉 경지정리사업 10a당 노동력 절감 효과 | 83 |
| 〈표 5-8〉 경지정리에 의한 논 이용률 증가 효과 | 83 |
| 〈표 5-9〉 경지정리사업의 쌀 생산비 절감 효과 | 84 |
| 〈표 5-10〉 경지정리사업의 10a당 쌀 순수익 및 소득 증감 | 84 |
| 〈표 5-11〉 경지정리사업 전·후의 지가 변화(1996년 기준) | 85 |
| 〈표 5-12〉 쌀 농업의 환경보전 효과 | 85 |
| 〈표 5-13〉 경지정리사업 후 영농규모의 변화 | 86 |
| 〈표 5-14〉 작물별·수송수단별 1회 적재량 | 87 |



Contents | 그림 목차

제1장

| | | |
|----------|----------------------|----|
| [그림 1-1] | 농업생산기반정비사업의 분류 | 16 |
|----------|----------------------|----|

제3장

| | | |
|----------|--------------------------------------|----|
| [그림 3-1] | 경북 상주군 상주읍 성동지구 경지정리사업의 서약서 양식 | 40 |
|----------|--------------------------------------|----|

제4장

| | | |
|----------|-----------------------------------|----|
| [그림 4-1] | 「농어촌정비법」의 경지정리사업 시행 체계 및 절차 | 68 |
|----------|-----------------------------------|----|

요약

경지정리란 필지 크기가 작고 모양이 불규칙한 일단의 경지를 한꺼번에 갈아엎어 적절한 크기로 반듯하게 구획을 정리하고 좁거나 없는 농로와 용·배수로를 개설·확장·정비하는 한편 환지와 교환·분합을 통해 토지소유자의 토지를 한 곳에 모아 집단화하는 것을 말한다. 또한, 과거에 경지정리를 하여 구획의 크기가 작거나 토공수로 등으로 기반시설이 미흡한 지역을 대형농기계로 영농할 수 있도록 대규모로 재정비하는 경지재정리도 포함된다.

한국에서 정부가 실시하는 경지정리사업은 1940년 일제의 증미계획에서 처음 도입되어 1945년까지 24,000ha가 시행되었다. 광복 후 경지정리사업은 1964년 경상북도에서 자체사업으로 247지구 5,806ha의 경지정리사업을 시행한 것을 계기로 1965년부터 정부의 계획에 의해 실시되었다. 당시 농업총생산액 중 미곡생산액 비중이 62%, 맥류 생산액 비중이 9%로 미곡과 맥류 위주의 농업생산구조였으며, 미곡의 단위면적당 생산량은 10a당 300kg 안팎의 낮은 수준이었다. 보급된 농기계는 전국 250만 호의 농가에 경운기 1천여대와 양수기 26천여대, 동력탈곡기 19천여대에 불과하였다. 전국의 논 면적 1,286천ha 중 관개시설이 설치된 수리답 면적은 701천ha(55%)로서, 농업생산기반정비사업 중 농업용수 개발에 대한 수요가 가장 많았다. 또한 농기계의 보급률이 극히 낮고, 농가호수의 비중이 전가구의 52%, 농가인구 비중이 전인구의 55%를 차지하여 인구과잉 상태에 있었다. 1965년 무렵에는 농가의 경지정리에 대한 수요는 전혀 없었다고 해도 과언이 아니며, 지방 행정관서에서 관권을 동원하여 강압적으로 경지정리사업을 실시하였던 것이다.

1960년대의 경지정리사업은 공사비의 50% 이상을 수혜농민의 노력부담에 의존하였고, 투자재원도 양곡과 지방비에 의해 충당되었으며, 농민들의 반대가 심하였다. 1970년대 들어 농민들의 경지정리에 대한 인식이 호전됨으로써 1971년부터 사업 규모는 연간 25,000ha 내외로 확대되고, 재정지원도 국고보조 50%, 지방비 30%, 자부담 20%로 개선되었다. 1980년대에는 경지정리가 농업생산기반정비의 중심사업이 됨에 따라 사업비와 사업량이 확대되었다. 사업량은 연간 12,000ha 내외에서 20,000ha 이상으로 확대되어 1989년에는 24,681ha에 사업비는 2,009억 원이었다. 1990년대에는 일반경지정리사업 외에 1994년부터 밭기반정비사업, 대규모경지정리사업, 기계화경작로 확·포

장사업 등이 실시되었으며, 재정지원은 국비 80%와 지방비 20%로 확대되어 자부담은 면제되었다. 2000년대에는 일반경지정리사업이 2004년까지 721천ha를 끝으로 중단되었다.

1964년부터 현재까지 실시되고 있는 경지정리사업의 전개과정의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 사업량이 점차 확대되었다. 경지정리 실시 면적은 1960년대에 연간 평균 14천ha, 1970년대에 연간 13천~31천ha씩 평균 20천ha, 1980년대에 연간 13천~28천ha씩 평균 19천ha, 1990년대에 연간 18천~53천ha씩 평균 29천ha, 2000년대에 3천~17천ha씩 평균 8천여ha였다.

둘째, 경지정리사업의 종류가 다양해지고 범위가 확대되었다. 1994년에 받기반정비사업과 대구획경지재정리사업이 도입되고, 1995년에 기계화경작로 확·포장사업이 도입되었다. 경지정리 대상이 논에서 밭으로 확대되고, 경지정리 구획의 크기가 소구획에서 대구획으로 확대되었으며, 경지의 구획화와 용·배수로 정비 외에 농로의 확장·포장이 추가되었다. 또한 경지의 물적 정비 외에 집단화와 영농규모 확대 등 농업구조 개선을 목적으로 하게 되었다.

셋째, 경지정리사업에 대한 지원제도가 확충되었다. 경지정리사업에 대한 국고보조율이 일제시기에는 사업비의 30%였으며, 1960년대 및 1970년대 초에는 40%, 1970년대 후반부터 1980년대 초반에는 50%, 1980년대 후반부터 1990년대 전반에는 국비 60%와 지방비 20% 및 자부담 20%, 1990년대 후반 이후부터 국비 80%와 지방비 20%로 자부담이 면제되었다.

경지정리사업을 정책에 의해 시행하려면 관련제도와 기구 및 절차, 재정지원 방안 등을 구비하여야 한다. 관련 법령은 경지정리를 포함하여 농업생산기반정비사업 전반에 관해 규정하는 법으로서, 1960년대에는 「토지개발사업법」, 1970년대와 1980년대에는 「농촌근대화촉진법」, 1995년부터는 「농어촌정비법」에 의거하여 농업생산기반정비사업이 실시되었다. 경지정리사업의 시행자는 일제시기 이후 현재까지 국가와 지방자치단체, 조합과 공사, 그리고 토지소유자 등으로 변하지 않았다. 경지정리사업 참가 자격자 또한 경지정리사업 시행구역 내 토지에 대한 소유권 등 각종 권리의 소유자로 변함이 없었다. 어느 경우에도 사업 시행구역 내 토지소유자 등 사업 참가자격자의 동의와 참여가 필수적이다. 경지정리사업 관련 법령에서는 사업 참가자격자의 2/3 이상의 동의를 받도록 규정하고 있다.

경지정리사업의 추진 절차는 1994년까지 사업시행자의 유형에 따라 약간의 차이는 있지만 기본 과정은 ① 사업시행 신청, ② 심사과 고시 및 열람, ③ 이의신청, ④ 사업시행 인가 및 고시 등의 절차를 거치도록 되어 있었다. 이 절차는 1995년부터 시행된 「농어촌정비법」에 의해 크게 달라졌다. 경지정리사업을 시행하려면 먼저 사업을 실시하려는 구역 전체에 대한 자원조사를 하고, 그에 입각하여 농어촌정비종합계획과 농업생산기반정비계획을 수립한 다음, 그 계획에 따라 예정지조사를 하고 타당성이 인정되는 농업기반정비사업에 대한 기본조사를 거쳐 기본계획을 수립한다. 이어 사업 시행지역에 대한 세부설계와 시행계획을 수립하고, 사업시행자를 지정한 다음 그 사업시행자가 사업신청 절차를 밟도록 한 것이다. 또한 경지정리사업에 대한 국고보조 등 재정지원이 적절히 이루어지지 않으면 사업참가자의 부담이 커지고 사업비 조달이 원활하지 못하여 사업이 제대로 추진되기 어렵게 된다.

2012 경제발전경험모듈화사업
농지이용과 생산기반정비: 경지정리

제1장

서론

제1절 연구 필요성과 목적

제2절 연구 범위와 연구 내용

서론

제1절 연구 필요성과 목적

경지정리란 필지 크기가 작고 모양이 불규칙한 일단의 경지를 한꺼번에 갈아엎어 적절한 크기로 반듯하게 구획을 정리하고 좁거나 없는 농로와 용·배수로를 개설·확장·정비하는 한편 환지와 교환·분합을 통해 토지소유자의 토지를 한 곳에 모아 집단화하는 것을 말한다. 또한, 과거에 경지정리를 하여 구획의 크기가 작거나 토공수로 등으로 기반시설이 미흡한 지역을 대형농기계로 영농할 수 있도록 대구획으로 재정비하는 경지재정리도 포함된다. 따라서 그 사업 내용은 ① 재래의 불규칙하고 세분화된 필지의 규격화·규모화, ② 대형농기계 영농에 적합하도록 필지 규모 확대, ③ 물 관리 효율화를 도모할 수 있도록 용·배수로 정비, ④ 농기계 출입이 쉽도록 농로 신설·확장·정비, ⑤ 작토층 확보를 위한 객토·복토 등 토층개량, ⑥ 농사용 공동이용시설(집하장, 건조장 등) 부지 조성 등이다.

정부가 실시하는 경지정리사업은 1940년 일제의 증미계획에서 처음 시행되었다. 이 계획에서 당초 13,000ha의 계획 면적은 1942년 증미확충계획에서 66,000ha로 확대되었으나 1945년까지 24,000ha가 시행되었다.

광복 후 경지정리사업은 1964년 경상북도에서 자체사업으로 247지구 5,806ha의 경지정리사업을 시행한 것을 계기로 1965년부터 정부의 계획에 의해 실시되었다. 1960년대의 경지정리사업은 공사비의 50% 이상을 수혜농민의 노력부담에 의존하였고, 투자재원도 양곡과 지방비에 의해 충당되었으며, 농민들의 반대가 심하였다. 그럼에도 1969년 당시 전국의 경지정리 대상 면적은 전체 논 면적의 45%에 해당하는 588,000ha로 집계되었다.

1970년대 들어 농촌 근대화의 바람이 불고 농민들의 경지정리에 대한 인식이 좋아짐으로써 1971년부터 사업 규모는 연간 25,000ha 내외로 확대되고, 재정지원도 국고보조 50%, 지방비 30%, 자부담 20%로 개선되어 1975년부터 연간 100억 원 대를 넘어섰다. 또한 경지정리의 질적 개선이 수반되어 ha

당 사업비가 20만 원 내외에서 1975년부터 60만 원 이상, 1979년에는 200만 원 이상으로 확대되었다.

1980년대에는 경지정리가 농업생산기반정비의 중심사업이 됨에 따라 사업비와 사업량이 확대되었다. 투자규모는 1981년 522억 원에서 1985년 744억 원, 1986년부터는 ‘농어촌종합대책’에 힘입어 1,172억 원으로 늘었다. 사업량은 연간 12,000ha 내외에서 20,000ha 이상으로 확대되어 1989년에는 24,681ha에 사업비는 2,009억 원이었다.

1990년대에는 일반경지정리사업 외에 1994년부터 받기반정비사업, 대구획경지정리사업, 기계화경작로 확·포장사업 등이 실시되었다. 2000년대에는 일반경지정리사업이 2004년까지 721천ha를 끝으로 중단되었다.

경지정리의 목적은 농업의 생산성 증대와 생산비 절감이다. 그 효과로는 다음을 들 수 있다. 첫째, 직접효과로서 중수, 노동력 절감, 경지이용률 증대, 생산비 절감, 수익성 증대, 용수손실·유지관리비 절감 등을 들 수 있다. 둘째, 간접효과로서 환경보전, 배수개선에 의한 자연재해 방지, 교통편의 향상 등의 공익적 기능 강화와 영농·규모확대 의욕 증대, 정주의식 강화 등 농민의식 변화를 들 수 있다.

이 연구는 1960년대 후반 이후 꾸준히 추진하였던 경지정리사업의 추진과정·실적·성과 등을 정리하여 시사점을 도출하는 데 목적이 있다.

표 1-1 | 경지정리사업의 변천 과정

| | 1945년 이전 | 1960년대 | 1970년대 | 1980년대 | 1990년대 이후 |
|------|----------|------------|------------|-------------|---------------|
| 시행주체 | 수리조합, 개인 | 지방자치단체 | 정부 | 정부 | 정부 |
| 관련법규 | 토지개량사업법 | 토지개량사업법 | 농촌근대화촉진법 | 농촌근대화촉진법 | 농어촌정비법 |
| 재원 | 국고 | PL480 양곡 | 국고 50% | 국고 60~70% | 국고 80% |
| | | 지방비 | 지방비 30% | 지방비 20% | 지방비 20% |
| | 농민부담 | 농민부담 | 농민부담 20% | 농민부담 20~10% | |
| 시행면적 | - | 84,153ha | 201,732ha | 188,249ha | 248,776ha |
| 구획 | 20~30a | 산지 20~30a | 산지 20~30a | 산지 20~30a | 산지 20~30a |
| | | 평야지 20~40a | 평야지 30~50a | 평야지 30~50a | 대구획 100~200a |
| 용배수로 | 토공 | 토공 | 토공 및 구조물 | 토공 및 구조물 | 토공 및 구조물 |
| 농도 | 2~2.5m | 2.0~3.0m | 3.0~6.0m | 4.0~7.0m | 4.0~7.0m |
| 환지 | 원지환지 | 원지환지 | 원지 및 절충식 | 원지 및 절충식 | 원지 및 절충식 집단환지 |
| 시공 | 인력 | 인력 | 인력 및 기계 | 인력 및 기계 | 인력 및 기계 |

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업총람, 1999, p.580

제2절 연구 범위와 연구 내용

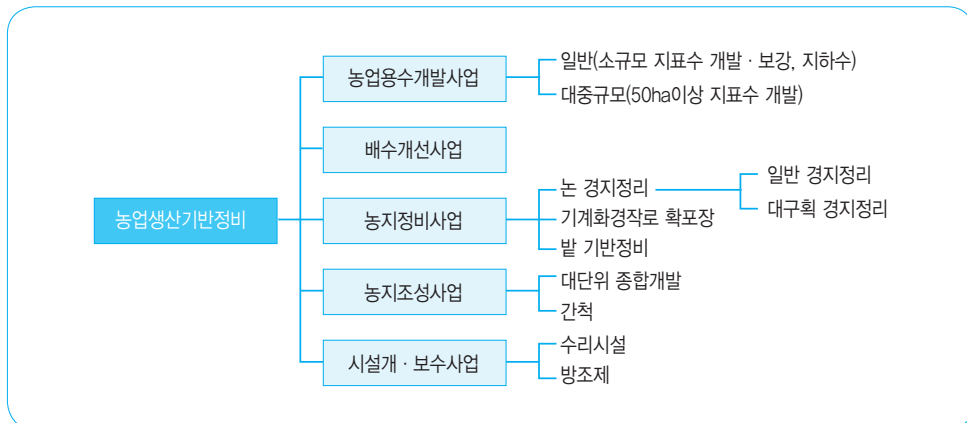
1. 연구 범위

이 연구는 농업생산기반정비사업 중 경지정리사업을 대상으로 한다. 농업생산기반정비사업은 [그림 1-1]에서 보듯이 농업용수개발사업, 배수개선사업, 농지정비사업, 농지조성사업, 시설개·보수사업 등으로 분류할 수 있는 바, 그 중에서도 농업용수개발사업과 농지정비사업 및 농지조성사업이 핵심이라 할 수 있다. 경지정리사업은 곧 농지정비사업으로서, 논 경지정리와 밭 기반정비 및 기계화경작로 확·포장 등의 사업을 포함한다. 대단위 종합개발과 간척 등 농지조성사업에 포함되어 이루어지는 농업용수개발사업과 농지정비사업은 별도로 구분하지 않고 농지조성사업으로 분류하므로 이 연구의 대상인 경지정리사업에는 포함되지 않는다.

이 연구의 시간 범위는 간접적으로는 근대법제도 하에서 공적인 토지개량사업이 시행되기 시작한 일제시기부터, 직접적으로는 대한민국 정부의 정책에 의해 본격적으로 경지정리사업이 실시되었던 1965년부터 2011년까지 47년의 기간이다. 일반경지정리사업은 2004년을 끝으로 종료되었지만 대구획경지정리사업과 밭기반정비사업은 이후에도 계속되고 있으므로 2011년까지 연구 대상으로 설정하였다.

이 연구의 내용범위는 경지정리사업의 전개과정과 추진체계 및 경지정리사업의 실적·효과, 그리고 시사점 등이다. 경지정리사업에는 논 경지정리사업과 밭 기반정비사업 및 기계화경작로 확·포장사업이 포함되며, 논 경지정리사업에는 일반경지정리사업 외에 대구획경지정리사업이 포함된다.

그림 1-1 | 농업생산기반정비사업의 분류



2. 연구 내용

이 연구의 내용은 다음과 같이 구성된다.

1. 경지정리사업의 의의와 역사적 배경(Why)

- 1) 경지정리사업의 기본요소와 의의
- 2) 경지정리사업의 역사적 배경

2. 경지정리사업의 전개과정(What)

- 1) 지방정부에 의한 관 주도의 경지정리(1960년대 후반)
- 2) 경지정리 수요 증대와 제도 정비(1970·1980년대)
- 3) 농업구조개선을 위한 경지정리사업의 현대화(1990년대 이후)
- 4) 경지정리사업의 변천과정 총괄

3. 경지정리사업 추진체계(How)

- 1) 경지정리사업 관련 법령의 제정·개정
- 2) 경지정리사업 추진체계와 절차
- 3) 경지정리사업 자원조달

4. 경지정리사업의 실적과 효과(Evaluation)

- 1) 경지정리사업의 실적
- 2) 경지정리사업의 효과

5. 요약 및 시사점(Benchmarking)

2012 경제발전경험모듈화사업
농지이용과 생산기반정비: 경지정리

제2장

경지정리사업의 의의와 역사적 배경

제1절 경지정리사업의 기본요소와 의의

제2절 경지정리사업의 역사적 배경

경지정리사업의 의의와 역사적 배경

제1절 경지정리사업의 기본요소와 의의

1. 경지정리사업의 기본요소

경지정리사업은 필지 크기가 작고 모양이 불규칙하며, 농로와 용·배수로 등이 없거나 있어도 좁고 흩으로 구축된 구역을 밀어 적정규모로 구획을 정리하고 농로와 용·배수로를 개설·확장·정비하는 한편 환지와 교환·분합을 통해 토지소유자의 토지를 한 곳에 모아 집단화하는 사업이다. 따라서 경지정리사업은 구획, 농도와 용·배수로 정비, 환지 등 4가지로 집약되는데, 각 요소는 기본적으로 다음과 같은 사항을 갖추어야 한다. 즉, ① 논의 한 변이 도로에 접하여 농작물을 자유롭게 반출할 수 있게 하며, ② 구획은 농기계를 능률적으로 사용할 수 있는 크기와 모양을 갖추어야 하고, ③ 농기계 작업을 할 수 있도록 건답화 되어야 하며, ④ 구획마다 용·배수로가 접하도록 해야 한다. 이에 대해 자세히 살펴보면 다음과 같다(농어촌진흥공사, 『농업생산기반정비사업 총람』, 1999, pp.550-554).

구획의 크기와 모양은 농기계 작업의 능률 등 기술조건, 지형의 경사나 토양 등 입지조건, 용·배수 조작 등 수리조건, 그리고 토지소유 실태와 경영규모 및 집단화·환지의 난이 등 사회경제적 조건을 검토하여 결정한다. 농기계에 의한 경운·정지·쇄토·시비·파종·제조·방제·수확 작업의 능률은 구획의 크기와 형상에 의해 좌우되는데, 구획의 긴 변이 길고 긴 변과 짧은 변의 비가 클수록 농기계 왕복 횟수가 줄어들어 능률이 높아진다. 경사 지형에서 구획의 긴 변은 등고선과 나란히 하고 짧은 변은 직각이 되게 하는 것이 경제적이다. 논에 물을 쉽게 대기 위해서는 필지의 크기가 0.5ha 정도가 적당하며, 점토질 토양의 논은 논 바닥이 고르지 못한 점도 있고 해서 긴 변의 길이는 100m 이내가 적당하다. 구획의 크기는 관계농가의 경영규모나 경영방식 등에 따라 서로 달라지는데, 같은 지역에서도 필지별로 토양이나 용·배수 조건에 차이가 있어 농가 간에 이해대립이 생기므로 영세 개별경영이라는 여건에서는 한 농가의 소유 경지를 2~3개 단지 정도로 집단화하는 것이 유리하다.

농도는 간선도로·연락도로·경작도로로 구분되는데, 농도의 폭이 넓고 촘촘하면 영농에는 편하고 좋겠지만 도로용지로 많이 편입되어 감보율이 커지므로 불리하다. 그러므로 경지정리 계획을 수립할 때 도로의 폭과 배치가 제일 큰 문제가 된다. 과거에 실시한 경지정리 지구를 재정비하는 것은 주로 농도 때문이다. 따라서 농도는 최소한 20~30년을 내다보고 고성능 대형농기계를 도입할 수 있도록 계획해야 한다.

용수로와 배수로는 분리하여 구획의 일단에 부설하며, 배수를 용수로 다시 이용할 수 있도록 연락수로를 설치한다. 배수는 지표배수와 지하배수로 구분되는데, 지하배수는 건담화에 의한 생산량 증가를 목적으로 하나 농기계 도입을 위한 경지정리 계획에서는 지내력을 강화하는 데 중점을 둔다.

환지는 농가의 소유 농지를 교환·분합하는 권리의 이전 절차로서, 경지정리는 환지에 의해 최종 완결된다. 환지는 농가가 원래 경작하던 경지를 중심으로 접근시키는 '원지환지'와 경지정리 이전에 농가가 소유하던 농지의 위치는 무시하고 경지정리 지역 전체의 전반적인 개편계획에 의해 경지를 배정하는 '집단환지'로 구분된다. 경지정리에 의해 농로·수로가 개설되고 구획정리가 이루어져 경지의 모양이 온전히 달라지기 때문에 '원지환지'라도 원래의 위치를 배분받기는 불가능하다. 경지의 집단화를 위해서는 '집단환지'가 적절하다.

2. 경지정리사업의 의의

앞에서 보았듯이 경지정리사업은 ① 경지의 필지별 크기를 확대하고 모양을 반듯하게 정리하며, ② 농도를 개설·확장·포장하고, ③ 용수로와 배수로를 구조물로 만들어 분리 설치하며, ④ 환지와 교환·분합을 통해 토지소유자의 토지를 한 곳에 모아 집단화한다. 따라서 경지정리사업을 하게 되면 다음과 같은 직·간접의 효과를 얻게 된다.

첫째, 대형농기계를 사용할 수 있게 되어 제반의 영농 작업에 투입되는 노동력이 크게 절감된다. 트랙터와 이앙기·동력방제기·콤바인 등 대형농기계를 이용할 수 있게 되어 노동력을 크게 절감할 수 있을 뿐 아니라 필지 규모가 크고 한 곳에 집단화되어 농기계의 작업 능률이 더욱 향상될 수 있다.

둘째, 용수로와 배수로가 정비되어 농업용수를 원활하게 이용할 수 있고 홍수 피해를 예방할 수 있으며, 용수 손실과 물 관리 비용도 줄일 수 있어 생산력이 늘고 생산비가 절감된다.

셋째, 농지집단화를 통해 노동력과 생산비를 절감하고 생산성을 높일 수 있다.

넷째, 간접효과로서 환경보전, 배수개선에 의한 자연재해 방지, 교통편의 향상 등의 공익적 기능 강화와 영농·규모확대 의욕 증대, 정주의식 강화 등 농민의식 변화를 들 수 있다.

경지정리사업은 농업용수개발사업과 함께 농업생산기반정비의 2대 핵심사업으로서 농업발전을 위해서는 필수적인 사업이라는 데 의의가 있다.

제2절 경지정리사업의 역사적 배경

1. 일제시기의 토지개량사업

일제 이전 조선조 시기까지 농업생산기반정비사업은 제언과 보 등 수리시설의 설치와 개간·간척 등에 의한 농지조성에 국한되었다. 『삼국사기』에 제방의 수축(222년 백제 구수왕), 벽골지 신축(330년)·증축(790년) 및 시제(矢提) 신축(429년) 등의 기록이 있고, 제천의 의림지, 밀양의 수산제, 의성의 대제지, 상주의 공검지, 영천의 청제(798년 축조), 정읍의 놀제, 당진의 합덕지 등이 삼국 및 통일신라 시대에 축조되었다고 전해진다. 고려시대에는 개간·간척에 관해 광종24년(973년)에 진전 개간 하명, 예종6년(1111년)에 3년 이상 된 진전의 개간자에게 2년간 소작료 면제 조치, 고종35년(1248년) 병마판관 김방경이 안주의 위도에 제방을 쌓아 간척, 고종43년(1256년) 강화도에 제방을 축조하여 군량미용 둔전 설치 등의 기록이 있으며, 제언 수축에 관해 인종21년(1143년) 벽골제 증축, 명종18년(1188년) 제언 수축, 의종24년(1169년) 6월 강릉의 연복정 남쪽 제방 수축 및 8월 재수축, 무인(武人)정권 시기에 중방(重房)에서 비보로 운영하는 저수지를 매년 춘추로 부병을 인솔하여 수축 등의 기록이 있다.

조선시대에는 15세기 말엽 이후 전라·충청·경기도 연해 지역을 중심으로 언전(堰田) 개발에 대한 관심이 높아지기 시작하여 16세기 중엽 이후에는 하3도는 물론 황해·평안도에서도 권신세가를 중심으로 백성을 사역시켜 해택(海澤)에 독을 쌓는 사례가 빈번해졌다. 조선 초에 개간은 주로 평안·함경 양도의 변경에서 둔전 설치와 사민정책(徙民政策)에 의해 이루어졌다.

조선시대의 제언 수축에 관한 기록은 아주 많은데, 몇 가지 사례를 들면 다음과 같다. 태종14년(1413년) 수리를 일으켜 작답할 수 있는 땅과 옛 제언을 수축하여 경작할 수 있는 곳을 세밀히 조사하도록 하였고, 태종18년(1417년)에는 고려말 이래 파괴되어 이용하지 못하고 있던 벽골제를 1만 명의 민정과 감독자 300명을 2개월간 동원하여 수문 5처와 함께 수축하였다. 세종1년(1418년)에는 2개월간 연인원 11,580명을 동원하여 정읍의 놀제를 보수하였으며, 성종4년(1472년) 10월 제언별감을 파견하여 홍수로 무너진 합덕제를 수축하였다. 중종31년(1536년) 경기 광주군에 승려 400여 명을 동원하여 제방을 축조하였으며, 영조16년(1739년) 8월에 연군(烟軍)·속오군(束伍軍)·승군(僧軍) 등을 동원하여 낙동강 제방을 축조하였다. 정조2년(1777년)에 11조의 「제언절목」을 반포하여 모경(冒耕)을 엄금하는 한편 홍주민 4,553명과 인접읍민 3,500명을 동원하여 합덕제를 수축한 데 이어 정조16년에 연인원 6,500명으로 합덕제를 수축하였고, 화성 건설 이후 19년에 화성둔전을 설치하고 그 관개를 위해 만석거(萬石渠)와 만년제(萬年提)를 수축하였다. 순조대 이후로는 세도정치의 폐해와 재정문란 및 잇따른 한발과 기근으로 민란이 빈발하고 제언 파괴와 모경이 성행하였다.

조선시대 수리시설의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 수리시설의 주류는 16세기 이후 제언에서 보로 바뀌었다. 둘째, 조선시대의 제언은 깊이 2m 미만의 소규모 제언이 대부분이었으며, 이 때문에 다수의 제언이 폐지되어 농지로 바뀌거나 모경(冒耕)이 성행하였다. 셋째, 수리시설 중 하천변의 제방은 대부분 인접 농지소유자 개인이 수축하였고, 제언과 보는 공동으로 수축하였다. 관에

서는 매년 정월 각 동에서 권농관을 차출하도록 하여 작은 제언은 동민, 큰 제언은 지방관청에 신고 하고 인근 여러 면·동민을 동원하여 수축하였으며, 때로는 연군·승군·속오군 등을 징발하거나 구휼책으로 양식을 지급하고 수축하기도 하였다. 넷째, 대부분의 수리시설이 국유 또는 공유였으며, 그 관리는 몽리계·보계·제언계 등 농촌공동체나 관청·공방이 담당하였다.

일제시기 들어 농업생산기반정비사업은 토지개량사업이란 이름으로 질·양 면에서 비약적으로 확대된 바, 그 특징을 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 토지개량사업은 수리조합을 중심으로 국가의 강력한 지원을 받아 추진되었다. 둘째, 토지개량사업은 일제 본국의 식량문제 해결을 위한 미국 증산계획에 따라 장기간 계획적·지속적으로 추진되었다. 셋째, 토지개량사업의 중점은 여전히 농업 용수 개발과 농지조성에 두어졌지만 1940년 증미계획에 의해 경지정리사업이 최초로 실시되었다. 넷째, 토지개량사업의 목적은 미국증산이었지만 증산량보다 많은 양의 미곡을 일본으로 이출하여 미국증산에도 불구하고 국내 식량난이 가중되었다.

먼저, 수리조합 관련 법령으로서 1906년 한국정부는 일제 통감부의 지도 아래 「수리조합조례」를 공포한 데 이어 1908년에 다시 「수리조합 설치요항 및 모범조례」를 공포하여 조합 운영에 필요한 비용과 부역현품 등을 조합원에게 부과할 수 있는 권한을 수리조합에 부여하였다. 이리하여 1910년까지 수혜면적 7,980정보에 6개 조합이 결성되었다. 일제의 수리조합에 관한 제도는 1917년에 공포된 「조선수리조합령」에 의해 완비되었다. 이로써 소작인을 제외한 토지소유자를 조합원으로 하여 조합원이 될 자 1/2 이상과 토지 총면적의 2/3 이상 소유자의 동의를 얻어 수리조합을 설립할 수 있게 되었다. 1919년에는 「수리조합보조규정」을 발표하여 사업지 면적 200정보 이상, 공사비 예산 4만 엔 이상의 수리조합 사업에 대해 공사비 예산액의 15% 내에서 보조금 교부, 조합의 신청이 있을 경우 총독부에서 사업지 답사와 측량·설계 시행 등의 내용을 규정하였다.

토지개량사업은 제1·2차 산미증식계획에 의해 본격적으로 실시되었다. 산미증식계획은 토지개량사업과 농사개량사업을 병행 실시하도록 하였지만 토지개량사업에 중점이 두어졌으며, 특히 관개 개선에 자금의 대부분이 투입되었다. 먼저 제1차 산미증식계획기(1920-25)에는 토지개량사업에 대한 보조 확대와 토지개량 가능지구 조사가 이루어졌다. 즉, 1920년 12월 토지개량사업 보조규칙을 제정하여 보조 대상을 종래 사업지 면적 200정보 이상, 공사비 4만 엔 이상에서 관개개선·지목변환 30정보 이상(보조율: 관개개선 20% 이내, 지목변환 25% 이내), 개간·간척 10정보 이상(보조율 30% 이내), 공사비 5천 엔 이상의 모든 토지개량사업으로 확대하였으며, 경지개량확장 기본조사를 실시하여 사업지 200정보 이상은 공표하였다.

제2차 산미증식계획기(1926-34)에는 토지개량자금 이자율 인하와 토지개량사업 실행기구 정비가 이루어졌다. 토지개량사업 소요자금의 77%인 198,197천 엔은 대장성 예금부(이자율 5.9%)와 동척·식은의 사채자금(이자율 8.9%)으로 조달한다는 계획이었으나, 실제로는 126,649,470원의 토지개량사업자금 중 국고보조 25%, 토지개량저리자금 63%, 민간조달 12%에 불과하였다. 토지개량사업 실행기구로는 총독부의 토지개량부를 수리과·개간과·토지개량과로 확장하고, 동척의 토지개량부와 조선토지개량주식회사를 신설하여 측량설계·공사감독·기타 사무 등의 업무를 대행하도록 하

■ 제 2 장

였다. 한편, 1927년 「조선수리조합령」을 개정하여 관개배수와 방수사업 외에 개답사업과 경지정리사업 및 농사개량사업을 할 수 있게 하였다. 또한 「조선토지개량령」을 제정하여 토지개량사업 시행지내의 토지소유자 등은 사업 시행에 이의를 제기할 수 없으며, 조합원이나 시행자도 토지개량사업으로 입은 손해에 대해 보상을 청구할 수 없도록 하는 한편, 수리조합에 의하지 않은 개인 또는 수인 공동의 토지개량사업에 대한 법적 근거를 신설하였다. 이 외에 「조선공유수면매립령」을 개정하였다. 이어 1930년부터는 이 외에 토지개량사업보조규칙의 적용을 받지 않는 10정보 미만의 소규모사업에도 국고보조를 교부하여 지방비와 국고를 합해 공사비의 50%까지 보조토록 하였다. 그러나 1930년 세계대공황으로 미가가 폭락하면서 수리조합의 운영난이 심각해지자 사업은 급격히 위축되고, 1931년 동척 토지개량부를 조선토지개량주식회사에 인계하고 총독부 토지개량부를 폐지하였으며, 35년 7월 조선토지개량주식회사를 폐지하였다.

이상과 같은 토지개량사업에 대한 기술지원·자금보조·실행기구와 대행기관 등이 제도적으로 정착되는 한편, 지방관청은 적극 수리조합 설립에 나서 지주들을 소집하고 조합 설립을 강권함으로써 수리조합 수가 급증하였다. 수리조합 수와 그 수혜면적은 1919년의 17개 조합 35,687정보에서 1945년 598개 조합 356,678정보로 증가하였는데(〈표 2-1〉), 그 절반 이상이 산미증식계획 기간에 이루어졌다. 수리조합의 창설 시기별 조합 수와 수혜면적을 보면 1908~1919년에 17개 조합이 창설되어 그 수혜면적은 35,687정보(1945년 수혜면적의 10%)이었으며, 1920~1925년의 제1기 계획 기간에 53개 조합 74,232정보(21%), 1926~1934년의 제2기 계획 기간에 120개 조합 112,081정보(31%), 1935~1939년에 55개 조합 14,192정보(4%), 1940~1945년의 증미계획 기간에 353개 조합 120,486정보(34%)였다. 제1·2기 산미증식계획 기간에 창설된 수리조합에 의한 수혜면적이 일제 전 시기에 걸쳐 수리조합에 의해 이루어진 수혜면적의 52%에 달하는 것이다. 더욱이 증미계획 기간에 창설된 조합의 수혜면적에는 다량의 미준공분이 포함되어 있는 바, 이 기간의 준공면적을 약 2만 9천 정보로 간주하면 일제시기에 수리조합사업으로 설치된 관개답의 면적은 약 26만 5천 정보가 되므로 일제 전 시기에 이루어진 토지개량사업의 70%가 산미증식계획 기간에 이루어졌다고 할 수 있는 것이다.

표 2-1 | 연도별 수리조합 수와 수혜면적 추이(1908~1927)

단위: 개소, 정보

| 연도 | 조합 수 | 수혜면적 | 연도 | 조합 수 | 수혜면적 | 연도 | 조합 수 | 수혜면적 |
|-----------|------|---------|------|------|---------|------|------|---------|
| 1908~1919 | 17 | 35,687 | 1928 | 126 | 178,806 | 1937 | 216 | 231,148 |
| 1920 | 24 | 42,255 | 1929 | 149 | 206,016 | 1938 | 226 | 232,408 |
| 1921 | 35 | 48,047 | 1930 | 176 | 216,943 | 1939 | 245 | 236,192 |
| 1922 | 46 | 65,259 | 1931 | 189 | 218,591 | 1940 | 300 | 252,727 |
| 1923 | 52 | 75,005 | 1932 | 192 | 221,297 | 1941 | 373 | 294,192 |
| 1924 | 58 | 81,057 | 1933 | 194 | 222,741 | 1942 | 432 | 305,527 |
| 1925 | 70 | 109,919 | 1934 | 190 | 222,000 | 1943 | 483 | 321,544 |
| 1926 | 81 | 133,321 | 1935 | 190 | 225,460 | 1944 | 595 | 349,498 |
| 1927 | 107 | 145,688 | 1936 | 190 | 227,913 | 1945 | 598 | 356,678 |

주: 1) 1930~35년 통계에서는 사업 미착수 상태에서 해산된 김포·용당을 제외했음.

2) 1937, 1938년 통계는 원 자료에 공려수리조합 창설분이 제외되어 있어 『朝鮮土地改良事業要覽』, 1939에 의해 190개 조합 22만 9,035정보와 189개 조합 23만 184정보를 각각 추가하였음.

3) 통·폐합되거나 확장된 수리조합을 포함하였음.

자료: 朝鮮總督府農林局, 『朝鮮土地改良事業要覽』, 각 연도의 '土地改良事業 地目別一覽表' 및 '水利組合一覽表'와 토지개량조합연합회, 『한국토지개량10년사』, P.360(장시원, "산미증식과 농업구조의 변화", 『식민지시기의 사회경제』(한국사 13), 한길사, 1994에서 인용)

1934년 제2차 산미증식계획이 중단된 후에는 ① 10정보 미만 소규모 토지개량사업(공사비의 50% 국고보조), ② 기존 제언·보를 개수하는 한해대책 소규모 토지개량사업(1937년부터 15년간 매년 3,500정보씩 52,500정보에 대해 공사비의 50% 이내 국고보조), ③ 기존 토지개량지구의 용·배수개선사업(1937년부터 20년간 매년 1,500정보씩 30,000정보에 대해 공사비의 20% 국고보조), ④ 기존 토지개량지구의 설비개량·추가공사(공사비의 20~50% 국고보조), ⑤ 수혜면적 200ha 이하의 수리사업을 국고보조 없이 조합원의 기채 부담만으로 설치하는 공려수리조합 설립(1937년부터 1939년까지 57개 조합 설립) 등의 토지개량사업이 실시되었다. 이 중 ①, ②, ③은 1940년의 증미계획에 포함되어 계속 실시되었다.

산미증식계획이 중단된 지 5년이 되던 1939년에 일제는 다시 미곡을 증산하기 위하여 '증미계획'을 수립하였다. 이 계획은 당초 토지개량사업을 배제하고 경종법 개선과 품종개량 위주로 실시하기로 하였다가 증산량을 680만 석으로 확대하여 그 75%는 경종법 개선, 25%는 토지개량에 의해 달성하는 것으로 수정하였다. 토지개량사업은 1939년의 한해구제토지개량사업을 계속 이어 실시하는 형태로 진행되었는데 빠른 증산 효과, 자재(특히 철강) 절약, 한해 대책 등을 고려하여 개간·간척·암거배수 등은 제외하거나 소극적으로 실시하고 주로 기존 논에 대한 관개개선을 중점적으로 실시하기로 하였다. 이리하여 1939년 대가뭄으로 1천 436만 석까지 줄어들었던 미곡 생산량은 1940년 2천 153만 석, 1941년 2천 489만 석으로 증가하였지만 계획 목표의 85%와 96%에 머물렀다.

■ 제 2 장

증미계획의 증산 목표를 달성하지 못한 채 1941년 일본의 쌀 생산이 큰 흥작을 나타낸 데다 그 해 12월 8일 태평양전쟁이 발발하자 일제는 1942년에 증미계획을 확충한 증미확충계획을 수립하였다. 증미확충계획은 증미계획에 비해 몇 가지 주목되는 점들이 있었다. 첫째, 가장 두드러진 특징으로서 토지개량을 통한 미곡증산이 증산 목표량의 25%에서 54%로 상향 조정되었다. 둘째, 토지개량사업의 내용에서 관개개선이 가장 큰 비중을 차지하는 것은 마찬가지이나 개간·지목변경·간척 등 경지확장사업이 전체의 27%로 크게 확대되었다. 셋째, 토지개량사업을 보다 강력하게 추진하기 위해 1943년 1월에 조선농지개발영단을 설치하여 수리조합의 토지개량사업과 달리 사업구역 내 토지소유자의 동의를 묻지 않고 조선총독부가 농업개발을 위해 필요하다고 인정할 경우 강제로 사업을 시행할 수 있게 하였다. 넷째, 물가와 노임의 상승을 고려해서 토지개량사업보조규칙을 개정하여 보조율을 확대하였다.

그러나 의욕적인 계획에도 불구하고 전쟁의 장기화로 인한 물자와 노동력 부족 등으로 토지개량사업이 부진한 데다 비료 등 생산자재의 부족, 그리고 매년 계속 되는 자연재해로 쌀 생산은 1941년 이후 크게 줄어들어, 목표 생산량 대비 실제 생산량의 비율은 1942년에 58.7%, 1943년에 68.4%, 1944년에 59.0%에 불과하였다.

이상과 같은 과정을 거쳐 일제시기에 토지개량사업은 <표 2-2>와 같은 실적을 나타냈다. 1910년대에는 기존의 저수지·보에 대한 개보수 위주로 토지개량사업이 이루어진 반면, 1920년대의 산미증식계획기에는 수리조합 설치에 의한 관개개선을 중심으로 개간·간척·지목변환 등 농지조성이 확대되었으며, 1940년대에는 처음으로 경지정리사업이 실시되고 소류지 설치사업이 이루어졌다.

표 2-2 | 일제시기 미곡증산계획의 토지개량사업 시행면적과 보조율

단위: 정보, %

| | | 산미증식계획 | | 증미계획 | |
|------------------|-----------------|-----------|----------------------|-----------------------|-------------------------|
| | | 제1차계획 | 제2차계획 | 증미계획 | 증미확충계획 |
| 시행기간 | | 1920~1934 | 1926~1939 | 1940년부터 6년 (완성 8년) | 1940년부터 12년 (완성 14년) |
| 시행 면적 (정보) | 총 면적 | 427,500 | 350,000 | 163,000 | 577,700 |
| | 관개개선 | 225,000 | 195,000 | 101,000 | 307,000 |
| | - 대지구(200정보 이상) | | 165,000 | | |
| | - 소지구(200정보 미만) | | 30,000 | | |
| | 지목변환 | 112,500 | | | |
| | 개간 | 90,000 | | | |
| | 간척 | - | 33,050 | - | 32,000 |
| | 개간·지목변경 | | | 25,400 | 126,700 |
| | 경지정리 | | | 18,000 | 66,000 |
| 암거배수 | | | 6,000 | 22,000 | |
| 소규모토지개량 | | | 12,000 | 24,000 | |
| 보조율 (%) | 관개개선 | 20 이내 | 20 이내 | | |
| | - 대지구 | | | 50 | 55(營團) |
| | - 소지구 | | | 50 | 50 |
| | 지목변환 | 25 이내 | 25 이내 | | |
| | 개간 | 30 이내 | 30 이내 | | |
| | 간척 | 30 이내 | 30 이내 (1929부터 50) | | 1/2은 55(營團) 1/2은 50 |
| | 개간·지목변경 | | | | |
| | - 대지구 | | | 50 | 55(營團) |
| - 소지구 | | | 50 | 50 | |
| - 개답 | | | 30 | 30 | |
| 경지정리 | | | 30 | | |
| 암거배수 | | | 30 | | |
| 소규모토지개량 | | | 국비 50, 도비 25 | 국비 50, 도비 25 | |

표 2-3 | 일제시기 토지개량사업 실적 총괄(완공면적 기준), 1908~1945

면적 단위: ha

| 사업별 | 합 계 | | 1908~19 | | 1920~39 | | 1940~45 | |
|--------------|--------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|----------------------|
| | 지구 수 | 면 적 | 지구 수 | 면 적 | 지구 수 | 면 적 | 지구 수 | 면 적 |
| ○관개개선 | 478 | 335,515 | 15 | 40,863 | 294 | 191,258 | 168 | 103,394 |
| -수리조합 | 357 | 247,675 | 15 | 40,863 | 173 | 177,810 | 168 | 29,002 ¹⁾ |
| -공 동 | 64 | 7,391 | - | - | 64 | 7,391 | - | - |
| -공려수리조합 | 57 | 6,057 | - | - | 57 | 6,057 | - | - |
| -소규모 | | 74,392 | - | - | | | | 74,392 ²⁾ |
| ○농지조성 | 302 | 53,596 | | | 302 | 53,596 | - | - |
| -지목전환 | 73 | 12,314 | | | 73 | 12,314 | | |
| -개간 | 39 | 7,623 | | | 39 | 7,623 | | |
| -간척 | 190 | 33,659 | | | 190 | 33,659 | | |
| ○경지정리(조합구역) | | 24,000 | | | | | | 24,000 |
| ○한해대상지구 | 16,944 | 56,737 | | | 16,944 | 56,737 | | |
| ○개보수(저수지, 보) | 1,937 | 50,400 | 1,937 | 50,400 | - | - | | |
| 합 계 | 19,661 | 520,248 | 1,952 | 91,263 | 17,540 | 301,591 | 168 | 127,394 |

주: 1) 1945년 해방 당시 미준공 93개 지구 100,019ha는 포함되지 않은 면적이다.

2) 1943~45년 긴급소류지사업 약 20만ha 중 완성 7만ha, 미완성 13만ha, 실패 6만ha로 추산되며, 완성 면적 중 7지구 4,392ha는 1940~42년에 보조 50%(국고 25%, 도비 25%)로 계조직에 의해 실시 준공된 것임.

자료: 안재숙, 『한국농지개발사』, 효석선생화갑기념출판부정추진위원회, 1989, p.73

2. 광복 이후 1950년대의 농업생산기반정비

1945년 8월 광복 직후 남한에 425개 조합과 수혜면적 188,167ha(조합당 평균 443ha), 북한에 173개 조합과 수혜면적 168,511ha(조합당 평균 974ha)가 있어 남한의 수리조합 규모가 영세하였다. 규모별로는 남북한 합계 598개 조합과 수혜면적 356,678ha 중 수혜면적 300ha 미만 조합이 464개 조합에 수혜면적 64,731ha로서, 조합 수에서는 77.6%를 차지하였으나 수혜면적에서는 18.1%에 불과한 반면 수혜면적 5천ha 이상인 11개 조합의 수혜면적이 162,282ha로서 총 수혜면적의 45.5%를 차지하였다.

남한에 들어선 미군정은 토지개량사업 관련 행정조직을 정비하는 한편, 일제에 의해 제정·설치된 관련 법령과 시행기구의 기능을 부활시켜 미완공 토지개량사업을 완공하는 데 착수하였다. 1945년 9월 미군정은 중앙의 농무부와 각 도의 농산국 아래에 토지개량과를 설치하는 한편 1945년 10월과 12월에 조선농지개발영단과 조선수리조합연합회의 기능을 부활시켰다. 또한 조선수리조합령·조선토지개량령·조선농지개발영단령 등 일제 때 제정된 법령을 준용하되, 조선농지개발영단으로 하여금 먼저 수리조합을 설치하고 구역 내 토지소유자의 동의를 받아 사업을 실시하도록 운영방식을 개선하였다. 이리하여 1946년 봄부터 조선농지개발영단이 시행하던 수리조합 설치사업과 간척사업 일부에 대한 공사에 착수, 1946·47년에 122개 지구 51,039ha의 공사를 시행하여 1,236ha를 준공하고, 약 7만ha에 대한 공사는 중단 및 포기하였다.

1948년 8월 대한민국 정부 수립 이후 ECA(Economic Cooperation Administration: 미국의 경제협력국) 대충자금에 의한 기자재 원조에 의해 대·소지구 설치사업으로서 저수지와 보의 설치, 기타 간척사업과 귀속농지수축사업을 실시하였다. 이리하여 1948·49년에 수리조합이 사업시행 주체가 되어 대소지구 설치사업 및 간척사업으로 163개 지구 63,274ha의 사업을 시행하여 66개 지구 14,899ha를 준공하고, 귀속농지수축사업으로 94개 지구 29,869ha에 대한 시설개보수 공사가 이루어졌다. 한편, 1945년 광복 직후 425개 조합과 188,167ha의 수혜면적이 1949년에는 458개 조합에 224,399,ha의 수혜면적으로 증가하였다. 그러나 조합비를 대폭 인하하였음에도 조합비 체납이 누적되어 수리조합의 재정은 위기에 직면하였다. 단보당 조합비는 인플레이에 의해 1945년 17.87원에서 1948년 465.55원으로 26배나 급증하였지만 현물로 환산한 조합비는 1945~47년에 0.05석(실수확량의 2%), 1948년에 0.08석(실수확량의 3%)으로서, 일제 시기의 수확량 대비 10~20%에서 대폭 인하되었다. 그럼에도 조합비가 체납된 원인은 미곡수집대금 지불의 지연과 신한공사 관리 귀속농지 소작인의 조합비 체납 등이었다.

1950년대에는 1950년 6월 25일 발발한 한국전쟁의 여파로 수리시설이 크게 피해를 입어 그 복구 시급하였다. 이리하여 임시토지수득세·농지개혁사업특별회계·경제부흥특별회계 등 국고보조의 확대와 장기채 발행으로 사업재원이 크게 확충되면서 수리조합이 난립하고 대소지구설치사업이 급증하였다. 1951년 12월 임시토지수득세에 의한 추경예산 176억 원(국고보조 146억 원, 장기채 30억 원)으로 대·소지구 설치사업 및 간척·농지보존·홍수방지대책 등을 재개하여 168개 지구에 대해 공사를 시행, 17개 지구 4,376ha의 수리안전담을 조성하였다. 1952년 4월에는 농지개혁사업특별회계법이 제정됨으로써 농지개혁사업특별회계를 재원으로 농지개량사업을 실시하였다. 이어 1953년에 제1차 농업증산5개년계획의 실시, 1953년 7월부터 농지개량5개년계획에 의한 UNKRA(United Nations Korean Reconstruction Agency: 한국재건단)의 원조 등으로 전재복구 및 농지개량사업 확대, 1953년 12월 한국산업은행법 제정 및 1954년 3월 미국원조에 의한 대충자금을 재원으로 하는 경제부흥특별회계법이 제정됨으로써 산업부흥채발행기금과 대충자금을 농지개량사업에 투입하게 되었다. 또한 시멘트·화약·철근·중기 등의 기자재가 1950년에는 ECA 원조, 1953~54년에는 UNKRA 원조, 1955년에는 FOA(Foreign Operation Administration: 미국 대외활동본부) 원조, 1956~59년에는 ICA(International Cooperation Administration: 미국 국제협조처) 원조에 의해 도입되었다.

수리조합과 그 수혜면적은 1950년 442개 조합 195,656ha에서 매년 증가하여 1959년 684개 조합 325,180ha로 대폭 증가하였으며, 수리조합설치사업도 1952년에 247개 지구 103,378ha에 시공한 이래 1957년까지 시공면적 10만~13만ha 수준이었다가 1957년 말에는 이미 착공된 사업은 1958년까지 준공하도록 하고 신규 착공을 중단하도록 사업 방향이 전환되었다. 한편, 1952년부터 조합비 금납제를 금납·물납 병행제로 변경하고 체납액의 10%를 연체료로 부과함으로써 조합비 납부 실적이 크게 향상되었으나, 곡가 상승률이 다른 물가상승률에 미치지 못함으로써 조합재정은 결손을 면치 못하였다. 1952·53년에 현물 환산 단보당 조합비는 0.11석(실수확량의 4%)으로 인상된 데 이어

■ 제 2 장

1954년부터는 0.21석(실수확량의 7%, 증수량의 13%)으로 대폭 인상되었다. 특히 1958년 9월부터 조합비 기준액에 장기채 연부상환액 및 재해복구 공사비를 가산 부과하고, 현물조합비의 환산곡가를 시가보다 낮은 정부 매상가격을 적용하도록 방침을 변경하여 60년까지 시행하였다.

표 2-4 | 1950년대의 수리조합비 추이(1954~1960)

| 연도 | 단보당 조합비 | | | 단보당 수확량(석) | | | 조합비의 비율(%) | |
|------|---------|--------|---------|------------|------|------|------------|-------|
| | 조합비(환) | 조합비(석) | 1석곡가(환) | 시행 전 | 시행 후 | 증수량 | 수확량대비 | 증수량대비 |
| 1954 | 709 | 0.21 | 3,360 | 1.39 | 2.95 | 1.56 | 7 | 13 |
| 1955 | 1,620 | 0.21 | 7,530 | 1.47 | 3.10 | 1.63 | 7 | 13 |
| 1957 | 2,100 | 0.15 | 13,630 | 1.48 | 3.27 | 1.78 | 5 | 8 |
| 1958 | 2,750 | 0.24 | 11,230 | 1.56 | 3.63 | 2.07 | 7 | 12 |
| 1959 | 3,000 | 0.30 | 9,910 | 1.54 | 3.48 | 1.94 | 9 | 15 |
| 1960 | 2,610 | 0.22 | 11,720 | 1.53 | 3.61 | 2.08 | 6 | 11 |

자료: 토지개량조합연합회, 『토지개량사업20년사』, 1967, p.242

표 2-5 | 광복 이후 1950년대 농업생산기반정비사업 실적(1946~1959)

단위: ha, 천 원, %

| 구분 | 사업별 | 지구수 | 수혜면적 | 사업비 | | 비고 |
|-----------|---------|-------|-----------|-----------|--------|---------|
| | | | | 금액 | 구성비(%) | |
| 합계 | | 7,374 | 1,030,634 | 9,728,745 | | |
| 1946~1949 | 소계 | 74 | 32,823 | 6,936 | 100.0 | |
| | 농업용수개발 | 69 | 15,520 | 6,361 | 91.7 | 1946-49 |
| | 간척 | 5 | 236 | 497 | 7.2 | 1946-49 |
| | 수리시설개보수 | | 17,067 | 78 | 0.1 | 1948-49 |
| 1950~1959 | 소계 | 7,300 | 997,811 | 9,721,809 | 100.0 | |
| | 농업용수개발 | 4,691 | 158,306 | 7,848,052 | 80.7 | |
| | 농조 | 319 | 79,313 | 7,402,910 | 76.1 | 1950-59 |
| | 소규모 | 4,372 | 78,313 | 445,142 | 4.6 | 1957-59 |
| | 간척 | 20 | 3,419 | 609,050 | 6.3 | 1950-59 |
| | 수리시설개보수 | 1,378 | 579,820 | 826,936 | 8.5 | 1950-59 |
| | 재해복구 | 822 | 197,210 | 303,730 | 3.1 | 1950-59 |
| | 개간 | | 2,514 | 43,934 | 0.5 | 1957-58 |
| | 농지보존 | 286 | 26,744 | 53,446 | 0.5 | 1952-55 |
| | 귀속농지수축 | 103 | 29,798 | 36,661 | 0.4 | 1951-54 |

자료: 한국농촌경제연구원 편찬, 『한국농정50년사(제1권)』, 농림부, p.133

3. 1960년대 후반 경지정리사업의 추진 배경

앞에서 보았듯이 광복 이후 1960년대 중반까지 약 20년간 농업생산기반정비사업은 가뭄과 홍수를 극복하기 위한 관개배수에 치중한 나머지 경지정리를 통한 생산기반정비는 뒷전에 밀려나 있었다. 농민의 입장에서는 가뭄과 홍수 피해를 입지 않으면 영농에 아쉬울 것이 없다는 인식이었고, 더욱이 경지정리로 인해 조상전래의 농지가 줄어들거나 자기 땅의 위치가 달라지는 것을 원치 않았다. 경지정리는 농민들이 원하는 사업이 아니었던 것이다.

1960년대 들어 처음 경지정리사업이 시작된 것은 1964년 경상북도가 '약진북북 기본계획'을 수립하고 그 핵심사업으로 경지정리사업을 추진하면서부터인 것으로 알려져 있다. 경상북도는 1964년 봄부터 247개 지구 5,806ha에 대한 경지정리사업에 착수하였다. 그런데 당시에는 경지정리 기술의 축적이나 환지 경험이 없었고, 사업비도 자재대만을 도비·군비에서 지원하고 대부분의 공사는 수혜민의 노력부담으로 이루어졌다. 사업비는 수혜자의 농지소유면적에 비례하여 출력을 부담하되 10a당 부과인원은 11인을 한도로 하고, 교량·암거 등에 소요되는 자재비를 보조한 것에 불과하였다. 이 사업은 수혜민들의 거센 반대 속에 무모하리만큼 단기간에 추진되었는데, 공사가 끝난 후 농민들은 경지가 구획정리되어 이양작업에 편리하고 농로와 용·배수로가 개설되어 이모작이 가능해졌다고 긍정적인 반응을 나타냈다(농어촌진흥공사, 『농업생산기반정비사업 총람』, 1999, pp.554-555).

경상북도의 경지정리사업은 1965년 중앙정부의 계획사업으로 경지정리사업을 채택하는 계기가 되었다. 1965년 대통령 연두교서에 경북의 경지정리사업을 전국에 확대 실시한다는 것이 명시되었으며, 그해 2월 대통령이 경북의 경지정리지구를 시찰하고 1965년부터 경지정리사업을 전국으로 확대하라고 지시함으로써 1965년에 경지정리사업이 중앙정부의 사업으로 전국에 실시되기에 이르렀던 것이다.

1965년부터 경지정리사업이 중앙정부의 계획사업으로 채택되어 계속 추진된 배경에는 무엇보다 농기계에 대한 수요와 보급이 있었다는 점을 지적할 수 있다. 1950년대에는 농촌노동력이 풍부하여 농작업의 기계화가 요구되지 않아 동력농기구 보급은 미미한 실정이었다. 1958년에 정부는 농기구 보급계획을 수립하여 농업은행에서 농기계 구입자금을 지원하는 제도를 도입하였다. 또한 일본에서 개발된 동력농기구가 민간인을 통하여 도입되었으나 보급 대수는 미미하였다. 1960년의 농기구 보유 현황을 보면, 동력농기구로 동력탈곡기 3,000대, 동력양수기 2,000대, 현미기 15,000대, 정미기 25,000대 등이었고, 인력 농기구로 방제기 20,000대, 탈곡기 200,000대, 족담제승기 30,000대, 족담입작기 25,000대, 제초기 20,000대 정도 보급된 상태였다. 그 후 동력경운기가 1961년 40대에서 1964년 360대, 1967년 2,160대 등으로 보급되기 시작하였고, 트랙터는 1967년에 202대가 처음 도입되었으며, 동력분무기 또한 1969년에야 2,000대가 도입되었다. 1965년 전후로 동력경운기가 보급되기 시작한 단계였다. 따라서 농기계가 보급됨으로써 경지정리의 필요가 생겼다고 할 수는 없으나 1960년대 초부터 농기계 보급의 필요성이 강하게 제기되기 시작하였고, 그 토대 위에서 경지정리사업이 관의 주도에 의해 선구적으로 추진되었다고 할 수 있다.

경지정리사업의 전개과정

- 제1절 지방정부에 의한 관 주도의 경지정리(1960년대)
- 제2절 경지정리 수요 증대와 제도 정비(1970·80년대)
- 제3절 농업구조개선을 위한 경지정리사업의 현대화(1990년 이후)
- 제4절 경지정리사업의 변천과정 총괄

경지정리사업의 전개과정

제1절 지방정부에 의한 관 주도의 경지정리(1960년대)

1. 경상북도의 경지정리사업 시도

1945년 해방 이후 20년간 한 번도 시행된 적이 없었던 경지정리사업은 1964년 경상북도에서 처음으로 실시되었다. 경상북도는 1964년 “가능한 범위 내에서 인적 물적 자원을 총동원하여 농업의 근대화와 합리화를 기하고, 산업의 비약적인 발전을 기도”하기 위하여 ‘약진경북 기본계획’을 수립한 바, 그 골자를 당시 경상북도지사의 기고(김인, “신년도 우리 도의 시정지표: 경상북도의 경우”, 대한지방행정공제회, 『지방행정』 제13권, 제123호, 1964, pp.49-53)에서 살펴보면 다음과 같다.

‘약진경북 기본계획’은 경상북도를 특성에 따라 6개 지구로 구분하여 지구별로 개발추진위원회를 설치하고 “특성있는 문화적 생활수준의 향상과 농촌의 근대화를 제1의 목표로 정하고” 세부목표로 ① 농업기술 지도 강화, ② 수리시설 확장, ③ 사방사업, ④ 도로 유지·수선 및 개발, ⑤ 향만시설 확장, ⑥ 사회생활 향상 등을 설정하였다. 이 중 농업기술지도 강화 방안으로 농업기술 지도요원 335명을 증원하여 농촌지도소에 배치하고 군마다 농민본부를 설치하여 농촌지도자 11,300명(자연부락당 남·여 각 1인)을 재교육함으로써 농촌근대화의 선봉역할을 맡게 한다는 계획이었으며, 수리시설 확장 방안으로 13,000정보의 수리안전담을 조성하기 위하여 37개 토지개량조합 지구와 360개 소규모 수리사업지구를 완성하는 한편 경작할 수 있는 유휴지 7,100정보를 개간하여 35,00석의 양곡을 증수한다는 계획이었다.

또한 시책의 기본방침으로는 ① 농어촌의 근대화를 위하여 군 농민본부와 시·읍·면의 표준농장을 발판으로 농촌 기계화와 기술 향상 공개 시범, ② 작물별 주산지화 전업농가를 형성하며, 미작 위주의 단일 조방농업에서 다수의 환금작물의 집단 전업농가 형태로 전환, ③ 농업개발위원회를 효율적으로 운영하여 출입경작지의 교환분합과 조정 정리 추진, ④ 유휴지와 산간경사지의 단계적 개간으로 경지 대폭 확장, ⑤ 농업기술자의 경종 기술교육 강화로 영농 방법 혁신·개량, ⑥ 지역 특성

과 사회경제적 공통이익을 고려하여 거점개발 촉진, ⑦ 국토보전과 수리사업 종합 추진, ⑧ 광공업의 적극적 개발·진흥과 사회생활환경 및 시설의 정비·확충 등을 설정하였다.

‘약진경북 기본계획’의 핵심사업으로 경상북도는 1964년 봄부터 경지정리사업을 시작하였다. 경상북도 행정과에서 정리하여 발표한 자료(“경상북도 경지정리사업 개황”, 『지방행정』 137호, 1965, pp.165-175)에 의하면, 매년 250개 지구에 대해 지구당 20ha를 표준으로 5,000ha씩 경지정리를 실시한다는 기준에서 경지정리 면적은 1964년 5,700정보, 1965~1967년의 3년간 매년 5,000정보 등 합계 20,700정보로 계획하였으며, 1구획당 크기는 0.2~0.3ha, 도로의 폭은 손수레가 통행할 수 있는 넓이로 하고 배포밀도는 150~250m/ha, 용·배수로는 분리, 환지는 엄정한 토지 평가를 실시하여 경지의 집단화를 기하도록 하였다. 또한 준비 작업으로 도내 읍·면장을 대상으로 경지정리의 개념에 대한 교육을 실시하고, 2차로 시·군 건설과장을 비롯하여 기술직원·지적직원과 토지개량조합의 기술직원 및 읍·면의 농산 주무자 등 약 500명을 대상으로 연 5일간 실무교육을 실시하도록 하였다. 경지정리의 시행 주체는 토지개량조합(1964년에 50개 지구 실시)과 토지개량계(1964년에 197개 지구 실시)가 담당하였다. 경지정리의 최종 절차는 확정측량과 환지처분인데, 확정측량을 위해 대행측량사 13명을 도의 촉탁으로 하고 시·군에 근무하는 일반 지적기사와 기술자 28명을 소집하여 2개월 간 기술교육을 실시한 후 1개 반에 7~8명씩 3개의 확정측량반을 편성하여 측량을 실시하도록 하였으며, 환지처분은 소요경비를 절감하기 위하여 시·군 공무원이 환지사무를 담당하도록 하였다.

이리하여 1964년에 247개 지구에서 5,806정보의 경지정리가 실시되었다. 경지정리 결과 84.3 정보가 줄어 감보율은 1.45%였다. 투자된 사업비는 총액 47,984,976원으로서, 그 중 국비·도비가 1,077,000원(2.2%), 시·군비가 46,907,970원(97.8%), 노력부담 환산액이 1,049,281원(2.2%), 근로구호공사 환산액이 2,199,465원(4.6%) 등으로 시·군비가 대부분을 차지하였다.

경상북도 행정과는 경지정리사업의 문제점으로 다음을 들었다. 첫째, 일부 농민의 인식 부족으로서, 이 사업에 경험이 없고 효과를 인식하지 못한 데다 조상 전래의 경지에 대한 집착으로 인해 맹목적인 반대를 하는 사례가 있었다. 둘째, 계획 기준의 문제로서, 지역적·경제적·자연적인 조건에 관한 충분한 기초자료와 경험이 박약하여 계획 기준이 합리적이지 못하였다. 셋째, 법제도의 문제로서 토지개량조합이 경지정리사업을 시행하는 경우 시행지구 전체에 걸쳐 토지의 형질과 권리관계가 변하는데 토지개량사업법에는 시행인가 절차에 관한 규정이 없으며, 경지정리 후 과세 기준 수확량(임대가격)의 조정에 관한 규정이 없고, 토지개량사업에 대한 감세·면세·연기 등의 규정이 있으나 다른 세무법령과의 관계가 애매하여 운영하기 곤란할 뿐 아니라 환지 후 등기 절차가 복잡하고 장기간이 소요되는 등의 문제가 있었다. 넷째, 토지개량계가 공동사업으로 경지정리사업을 시행하는 경우 절차가 복잡하고 추진력이 미약하였다. 다섯째, 부채지주들이 경지정리사업에 소극적이었기 때문에 사업을 추진하는 데 지장이 많았다. 여섯째, 재원을 확보하기 어렵고 국고보조는 태무하여 1964년에는 시·군비로 사업을 추진하였으나 계속하기는 어려운 실정이었다. 일곱째, 경지정리사업에 필요한 농업토목 기술자와 환지 기술자 등 인적자원이 부족하였다.

경상북도 경지정리사업의 사례는 금릉군(현재 김천시) 건설과장의 기록(우하천, “경지정리에 대한 체험기”, 대한지방행정공제회, 『지방행정』 제14권, 제137호, 1965, pp.74-84)을 통해 살펴볼 수 있다. ‘약진경북계획’의 핵심을 이루고 있는 농업근대화부문 사업의 하나인 경지정리 공사를 금릉군은 1964년 봄에 2개 지구 161정보, 가을에 6개 지구 601정보, 합계 8개 지구 구역면적 768정보에 대해 시공하였는데, 우씨는 64년 2월 하순 ‘약진 금릉군계획’이 수립되자 경지정리에 대한 전문도 연구할 시간여유도 없이 실무를 담당하게 되어 3월 2일 조수 2명을 채용하고 “평소의 농업토목에 대한 약간의 경험을 신주처럼 믿고 무면허의사가 자신 없는 대 수술장에 임하는 심정으로 측량설계를 강행하고” 3월 23일과 3월 31일에 성대히 기공식을 거행, “기어히 사업을 완수하겠다는 저돌적인 의욕과 몽리자의 적극적인 협조 덕택으로 예정기일에 공사작업(을) 완료”할 수 있었다고 한다. 우씨의 체험담을 요약하면 다음과 같다.

금릉군에서는 1964년 3월 23일 어모면 중왕동의 농지 77.9ha에 대한 경지정리사업을 착공한 데 이어 3월 31일에 농소면 신촌동의 농지 83.5ha를 대상으로 경지정리사업을 착공하여 6월 5일과 21일에 준공하였으며, 가을에는 10월 21일 남면 초곡동의 농지 52.2ha에 대한 경지정리사업의 착공을 필두로 6개 지구의 농지 601정보에 대해 경지정리사업을 시공하여 12월 20일에 모두 준공하였다. 경지정리 대상 지구는 금릉군 전체 논 면적의 43%가 분포하고 있는 천정천(天井川)인 감천과 그 지류의 양안에서 교통이 편리하여 홍보효과도 클 것으로 예상되는 철도·도로변의 대규모 지구를 우선 선정하였다. 그리하여 “사업의 효과에 대하여 회의적인 농민들도 차차 호응도가 고조되어 작업 출역에 자진하여 적극 협력하게 되었다.”고 한다.

금릉군의 경지정리사업은 여러 가지 어려움 속에서 시행되었다. 그 첫 번째는 경지정리 사업 관련 농업토목 및 환지의 기술축적과 경험을 가진 인적 자원이 거의 없었다는 점이다. 경지정리사업의 시행주체는 토지개량조합 또는 토지개량계인데, 금릉군은 농민들의 공동사업으로 토지개량계를 설립하여 경지정리사업을 시행하도록 조치하고, 조사·측량·설계·시공감독 및 사업추진에 관한 일체의 사무는 군에서 직접 담당하였다. 경지정리에 관한 기술인력이 너무도 빈약하였던 것이다.

두 번째는 사업비 재원으로 자재대만 도비·군비에서 지원하고 대부분의 공사는 수혜민의 출역에 의한 노력부담으로 이루어졌다. 공사비는 수혜민의 농지소유면적에 비례하여 출역하는 것을 원칙으로 하여 토지개량계장이 부과·징수를 담당하였다. 출역부담이 과중하지 않도록 단보당 최고 11인을 초과하지 않도록 하였으며, 농로와 용·배수로 사이를 연결하는 교량·암거 등에 소요되는 자재비는 보조하도록 예산에 계상하였다. 이리하여 연인원 17,700인이 출역하였으며, 보조금은 1,727천 원이었다.

세 번째로 경지정리사업에 대한 수혜민의 동의와 협력을 얻기 위하여 군수 이하 관료들이 엄청난 노력을 기울이지 않으면 안 되었다. 경지정리에 대한 홍보효과를 높이기 위하여 경지정리 대상 지구를 철도·도로변 등 교통이 편리한 지구를 중심으로 선정하였으며, 성대한 기공식을 통해서도 홍보하였다. 나아가 “기공식 익일부터 군 간부는 교대로 현지에 출장하여 출역하는 농민을 위로 격려하고 사업의 필요성을 설득하는 데 힘썼다. 추계 사업은 현지에 천막을 설치하여 지도본부를 차리고 군수님 이하 전 직원이 교대로 농민들과 같이 기거하여 농민에 많은 감명을 주었다.”고 한다.

표 3-1 | 경북 금릉군의 1964년 시행 경지정리지구 개황

단위: ha, 인

| 지구명 | 위치 | 면적 | 수혜자 수 | 착공일 | 준공일 |
|-----|---------|-------|-------|------------|------------|
| 합 계 | 8 | 761.5 | 1,464 | | |
| 신 촌 | 농소면 신촌동 | 83.5 | 140 | 1964. 3.31 | 1964. 6. 5 |
| 중 앙 | 어모면 중앙동 | 77.9 | 223 | 1964. 3.23 | 1964. 6.21 |
| 원 창 | 아포면 의동 | 189.3 | 327 | 1964.11. 3 | 1964.12.20 |
| 월 곡 | 농소면 월곡동 | 118.0 | 225 | 1964.10.27 | " |
| 새 들 | 남면 초곡동 | 52.2 | 107 | 1964.10.21 | " |
| 대 평 | 조마면 신안동 | 114.3 | 208 | 1964.10.31 | " |
| 다 남 | 어모면 다남동 | 82.6 | 159 | 1964.11. 9 | " |
| 광 명 | 구성면 광명동 | 43.7 | 75 | 1964.11. 7 | " |

자료: 우하천, "경지정리에 대한 체험기", 대한지방행정공제회, 『지방행정』제14권, 제137호, 1965, p.83

금릉군의 경지정리사업은 수혜민의 반대 속에 무모하리만큼 단기간에 강행되었던 것이기는 하였으나 공사가 끝난 후 농민들의 반응은 긍정적이었다. 1964년 봄에는 봄장마가 심하여 답리작뿐 아니라 밭작물도 피해 막심하여 하늘을 원망하는 형편이었는데, 2개 지구 중 28%에 달하는 2모작답은 경지정리사업의 진척에 의해 중횡으로 굴착된 배수로 덕택에 “지루한 장마에도 불구하고 배수가 잘 되어 생생한 맥작의 생육상황을 보고 경지정리사업은 백반의 농촌시책 중 선행하여야 한다고 극구 칭찬하는 농민도 있어” 사업효과를 인정받게 되고 사업추진에 대하여 많은 자신을 얻게 되었다고 한다. 수혜민들은 반듯하게 정리된 농지는 이양작업에 편리하였고, 4통5달한 농로와 용·배수로 덕에 1모작 논이 2모작 논으로 바뀌게 되었다고 만족해하는 반응이었다. 금릉군의 1964년 경지정리사업으로 인해 농로 면적이 14.1ha 늘고, 용·배수로 면적이 경지정리 시행 전 구거 면적에 비해 5.1ha 늘어남에 따라 경지 면적은 19.2ha가 줄었지만, 2모작 면적은 472.6ha가 증가하였다. 천천천 양안의 농지는 저습답으로 답리작이 불가능하였는데, 2모작이 가능하도록 개량하는 데 주안점을 두고 경지정리사업을 시행하였기 때문이다.

표 3-2 | 경북 금릉군의 경지정리사업 시행 전후의 면적 대비(1964)

단위: ha

| | 합계 | 경지 | | | 농로 | 구거 | 용·배수로 |
|------|-------|-------|--------|-------|------|-------|-------|
| | | 소계 | 일모작 | 이모작 | | | |
| 시행 전 | 761.5 | 728.2 | 597.1 | 131.1 | 6.3 | 27.0 | - |
| 시행 후 | 761.5 | 709.0 | 105.3 | 603.7 | 20.4 | - | 32.1 |
| 증감 | - | -19.2 | -491.8 | 472.6 | 14.1 | -27.0 | 32.1 |

자료: 우하천, "경지정리에 대한 체험기", 대한지방행정공제회, 『지방행정』제14권, 제137호, 1965, p.83에서 정리

지방정부의 행정력에 의해 추진된 금릉군을 비롯한 경상북도의 경지정리사업은 1965년부터 중앙정부의 계획사업으로 채택되는 계기가 되었다. 1965년의 대통령 연두교서에 경북의 경지정리사업을 전국으로 확대 실시한다는 것이 명시되었다. 더욱이 박정희 대통령은 2월 13일로 예정되어 있던 경북도청에서의 제1회 지방장관회의에 앞서 2월 12일 국무총리와 각 부 장관 및 도지사 등을 대동하고 금릉군 조마면 신안 평야, 농소면 월곡·신촌 평야, 남면 초곡 평야 등 경지정리 지구를 시찰하였으며, 지방장관회의에서도 1965년부터 경지정리사업을 전국으로 확대 실시하라는 지시가 있었다. 이후 금릉군의 경지정리 작업장은 사업 착수 이래 각계의 시찰단이 그치지 않고, 매일 수십 명에 달하는 농민대표와 실무자의 시찰이 이어졌다.

경지정리사업에 대한 수혜민의 참여 및 협력을 얻는 과정과 행정관서의 노력에 대해서는 상주군의 사례(이인상, “상주군 상주읍 성동지구 농경지정리사업 사례 연구”, 대한지방행정공제회, 『지방행정』 제14권, 제144호, 1965, pp.196-204)를 통해 자세히 알 수 있다. 상주군은 147필지 82,000평(27.1ha)의 농지를 80m×25m(606평) 크기의 농지 143필지로 경지정리하는 사업을 1964년 11월 2일에 착공하여 동년 12월 22일에 준공하였다. 예산은 총 255,000원으로, 작업비 235천 원(그 중 군비는 49%인 115,000원)은 노임과 중장비 이용료 지불, 추진비 20천 원은 유류대·말묵·새끼 등의 대금으로 지불하였다. 투입된 인력은 연 4,540명으로 인근 부락민이 견학 겸해서 하루에 2시간 정도 작업하였고, 군 산하 행정공무원 및 상주농고 학생들이 노력봉사를 제공하였다.

경지정리사업 이전에 상주군 상주읍 성동지구의 농지는 농로가 없이 논둑을 이용하여 통행함으로써 모내기를 한 뒤에는 통행로가 막혀 가운데 있는 논은 곤란을 겪거나 통행으로 인해 논둑이 무너져 분쟁이 일어나기도 하였다. 또한 수로가 없어서 논에서 논으로 관·배수하므로 물이 부족할 때에는 분쟁이 발생하고 급수에 많은 시간이 걸릴 뿐 아니라 윗논에 비료를 주게 되면 밑의 논에는 급수할 수 없는 실정이었으며, 배수로가 따로 없어 이모작을 하기 어려웠다. 나아가 경작자별로 경지가 여러 곳에 흩어져 있어 농작업을 하는 데 노동력이 많이 소모되고 따라서 노동생산성이 떨어질 수밖에 없었다.

한편, 경지정리사업을 하기 전에 성동지구의 농지 경작자 98명 중 성동동 거주자는 38명(38.8%)에 불과하였고 60명은 다른 15개 동에 분산 거주하여 사업 추진을 위한 회의 소집과 이해 증진 및 양보 등이 원활하지 못하여 사업 추진자들이 고충을 겪었다. 상주군이 경지정리사업을 추진하면서 겪게 되는 고충은 ① 경작자들이 경지정리사업에 자발적으로 참여하도록 하는 문제, ② 경지정리사업의 공사 과정에서 작업 효율을 높이는 문제, ③ 집단환지의 실현 문제 등을 들 수 있는데, 이들 문제를 해결하는 과정과 읍장과 동장 등의 역할에 대해 정리하면 다음과 같다.

첫째, 경작자들이 경지정리사업에 자발적으로 참여하도록 하기 위하여 읍장과 동장이 수차에 걸쳐 단계적으로 수혜민들을 설득하고 여론을 형성하여 합의를 이끌어냈다. 먼저 읍장과 동장은 경작자 98명 중 경작면적이 많고 여론 형성을 주도할 수 있는 11명을 모아 좌담회를 열고 일본 등 농업 선진국의 영농 방법과 성동지구의 농로와 용·배수로 및 경지 집단화 실태 등에 관해 논의하였다. 2차에는 동일한 11명과 좌담회를 갖고 성동지구의 경지조건을 개선하면 좋은 점과 개선 방안 등에 대

한 의견을 들었다. 3차에는 다시 11명을 모아 성동지구의 경지조건을 개선하기 위한 방안에 대해 논의한 끝에 후손을 위해 당대에 개선해야 한다는 결의를 한 다음 읍장의 지원을 받아 동장이 경지정리사업을 추진할 것을 종용하자 5명은 적극 찬성, 4명은 묵묵부답, 2명은 찬성하지 않았다. 이에 읍장과 동장은 찬성하지 않은 2명에 대해 개별적으로 설득하기로 하였다. 이리하여 동장이 2명에게 불찬성 이유를 물었더니 모두 자기네 토지는 표토가 얇기 때문에 경지정리를 해서 표토를 깎아버리면 못 쓰는 토지가 되기 때문이라고 하였다. 동장이 표토를 이동하지 않을 것이며 표토가 이동되면 다른 토지로 바꾸어 주겠다고 하는데도 2명은 여전히 찬성하지 않았다. 이에 동장은 읍장과 함께 계속 설득하여 마침내 2명 모두 찬성하게 되었으며, 나아가 경지정리추진 역원까지 맡기로 하였다. 4차의 모임에서는 11명이 모두 경지정리사업을 추진하기로 의견일치를 보고 해산하였다. 다음에는 11명이 주동이 되어 경지정리의 필요성과 이익에 대해 홍보하여 여론을 형성하고 성동지구 토지개발계를 조직하여 계의 기구로서 총회와 총대회 및 환지위원회 등을 두기로 합의하였다.

둘째, 경지정리사업의 공사 과정에서 열성적으로 작업하고 효율적으로 공사를 추진하기 위하여 업무 내용과 의사결정 사항을 공개하고 주민들의 여론을 듣고 평가를 받았으며, 동장과 읍장은 솔선수범하여 작업을 독려하고 역원들과 협의하는 한편 문제를 해결하기 위해 헌신적으로 노력하였다. 읍장은 회의에 반드시 참석하였으며, 아침부터 현장에 나와 작업을 지휘하고 노령 작업자에게 휴식을 권하며 대신 작업하기도 하면서 매일 평균 4시간을 현장에서 보냈다. 동장 또한 작업장에서 작업자들을 격려하는 한편 밤에는 작업계획을 분석하고 역원들과 좌담으로 사업추진방안을 검토하였으며, 어려운 문제에 대해서는 읍사무소·군청이나 전문가를 찾아다니며 해결방법을 토의하고 연구한 결과 주민들로부터 경지정리박사로 불리우게 되었다. 이 외에 주민들은 인력으로 작업하는 것만 고려하였으나 읍장은 다른 지역에서 작업 중인 불도저를 3일에 걸쳐 애절한 끝에 성동지구 경지정리사업에 투입하도록 함으로써 노력 소모를 줄이고 작업 효율과 사기가 오르게 되었다. 중장비 투입으로 인해 늘어난 공사비의 일부는 군과 타협하여 보조를 얻음으로써 주민들의 반발을 완화하였다.

셋째, 경지정리에서 가장 험난한 과정이라 할 수 있는 환지 문제를 해결하고 집단환지를 이루기 위하여 미리 수립한 환지계획에 대해 총회에서 전원 찬성을 얻는다는 전략을 실행하였으나 현지답사 끝에 4인이 반대하자 애걸과 설득·양보 등을 통해 결국 동의를 얻음으로써 경지의 집단화를 달성하게 되었다. 읍장·동장과 환지위원 5인은 환지계획을 수립하였으나 이득자와 손해자가 발생하고 불평과 반대가 있을 것으로 예상됨에도 이를 해결할 수 있는 방안을 찾을 수 없게 되자 총회에서 전원 찬성을 얻을 방책을 세웠다. 환지의 최종결정은 총회의 결의를 얻어야 할 뿐 아니라 개개인의 동의를 얻어야 하므로 총회에서 전원 찬성을 얻도록 하자는 것이었다. 이리하여 총회를 소집한 다음 환지위원과 동장은 환지계획을 수립하였으나 전체 경작자를 모두 만족시킬 수는 없고 몇몇 사람은 양보를 하지 않으면 안 되는데, 손해를 감수하라고 할 수 없으므로 환지위원직을 사임하겠다고 사직서를 제출하였다. 그러자 좌장이 조용해지며 수분이 지나자 사직서를 철회하고 환지계획을 공개하라는 발언이 나오고 이에 찬성하는 발언이 속출하였으며, 읍장 또한 사직서를 철회하라고 종용하였다. 이리하여 사의를 철회하고 환지계획을 발표하였는데, 이해하기 어렵다고 하여 현장을 답사하고 회의장에 돌아오니 4명이 환지계획에 맹렬히 반대하였다. 이에 읍장과 동장이 끈질기게 애걸하고 주위에서도

2. 중앙정부의 경지정리사업 채택

1964년 ‘약진경북계획’에 의해 해방 후 처음으로 경상북도에서 시행되었던 경지정리사업은 1965년부터 중앙정부의 예산사업으로 채택되었다. 경지정리사업에 대한 농업·농촌·농민의 요구가 제기 되기는커녕 인식조차 없었으며, 경상북도에서 시도한 경지정리사업의 효과를 알 수 있을 만한 시간이 지나지 않았음에도 경지정리사업을 중앙정부의 계획사업으로 채택한 것은 농업근대화와 이를 위한 경지정리사업의 필요성에 대한 당시 대통령의 강한 의지가 작용하였기 때문이라고 할 수 있다.

그러나 1960년대에 경지정리사업은 재원의 11%가 국고, 21%가 지방비, 33%가 미국 공법 480호(PL480-II)에 의한 구호양곡, 36%가 자부담 등으로서, 중앙정부의 사업으로 채택되었지만 지방비와 농민의 노력부담에 의해 지방정부가 주도하였다. 9개 도 중 경상북도와 강원도가 경지정리사업을 실시하였던 1964년에는 농민의 노력부담 비율이 전체 사업비의 74%에 달한 반면 국고 보조 비율은 5%에 불과하였다. 중앙정부 계획사업으로 채택된 1965년에는 국고보조가 전체 사업비의 10%로 늘고 구호양곡의 비율이 37%로 높아진 반면 농민의 노력부담 비율은 39%로 줄었다. 1968년부터 구호양곡이 농민의 노력부담보다 많아지고 국고 비율이 11%로 두 자릿수를 넘어서게 되었으나 국고보조액은 지방비의 60% 수준에 불과하였으며, 전체 사업비 중 차지하는 국고보조의 비중은 일정하게 정해지지 않았다. 또한 사업비는 해가 갈수록 증가한 반면 사업지구 수와 면적은 1967년부터 감소 추세를 나타냈다. 경지정리사업은 1969년에도 중시되지 않았던 것이다.

표 3-3 | 1960년대 경지정리사업의 사업비 재원별 내역(1964~1969)

단위: ha, 백만 원, %

| 연도 | 지구 수 | 면적 | 사업비 재원 | | | | |
|------|-------|--------|--------------|-----------|-------------|-------------|-------------|
| | | | 계 | 국고 | 지방비 | 자부담 | 양곡 |
| 계 | 1,286 | 84,153 | 8,349(100.0) | 887(10.6) | 1,711(20.5) | 3,008(36.0) | 2,743(32.9) |
| 1964 | 214 | 4,378 | 224(100.0) | 11(4.9) | 43(19.2) | 165(73.7) | 5(2.2) |
| 1965 | 209 | 10,362 | 602(100.0) | 58(9.6) | 87(14.5) | 232(38.5) | 225(37.4) |
| 1966 | 297 | 18,621 | 1,344(100.0) | 127(9.4) | 269(20.0) | 557(41.4) | 391(29.1) |
| 1967 | 228 | 18,067 | 1,714(100.0) | 150(8.8) | 471(27.5) | 640(37.3) | 453(26.4) |
| 1968 | 174 | 17,056 | 2,198(100.0) | 251(11.4) | 390(17.7) | 691(31.4) | 866(39.4) |
| 1969 | 164 | 15,669 | 2,267(100.0) | 290(12.3) | 451(20.0) | 723(31.9) | 803(35.4) |

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, p.561

1964년 경상북도에서 시작된 경지정리사업은 1965년에 중앙정부의 사업으로 채택되어 1966년부터 제주도를 제외한 8개도에서 실시하게 되었으나 사업 면적을 보면 경상북도가 다른 도에 비해 압도적으로 많았다. 1964~69년에 총 84,153ha의 경지정리 면적 중 경상북도가 39,954ha로 전체의 48%를 차지하였으며, 경상남도가 14,840ha(18%), 충청남도 7,889ha(9%), 전라북도 7,036ha(8%) 순이었다. 1964년에는 경북과 강원, 1965년에는 경북·강원 외에 경남과 충남이 경지정리를 실시하였으며, 1966년에는 제주도를 제외한 8개도에서 18,621ha에 대해 경지정리를 실시하였다. 경지정리

면적은 1967년에 18,607ha로 감소한 데 이어 1968년 17,056ha, 1969년 15,669ha로 계속 감소하였다. 경상북도에서도 경지정리 면적은 1967년부터 감소 추세로 전환되었다. 국고보조가 확대되지 않은 채 지방비로 확대하는 데 한계가 있었기 때문이다.

표 3-4 | 1960년대 도별 경지정리 면적 추이(1964~1969)

단위: ha, %

| 도별 | 계 | | 연도별 실적 | | | | | |
|----|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 면적 | 구성비 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 |
| 계 | 84,153 | 100.0 | 4,378 | 10,362 | 18,621 | 18,607 | 17,056 | 15,669 |
| 경기 | 4,381 | 5.2 | - | - | 586 | 257 | 1,215 | 2,323 |
| 강원 | 1,448 | 1.7 | 114 | 140 | 120 | 510 | 322 | 242 |
| 충북 | 3,190 | 3.8 | - | - | 586 | 710 | 684 | 1,210 |
| 충남 | 7,889 | 9.4 | - | 957 | 3,022 | 1,899 | 823 | 1,188 |
| 전북 | 7,036 | 8.4 | - | - | 959 | 1,735 | 2,542 | 1,800 |
| 전남 | 5,415 | 6.4 | - | - | 614 | 1,500 | 2,120 | 1,181 |
| 경북 | 39,954 | 47.5 | 4,264 | 9,126 | 9,994 | 8,601 | 4,024 | 3,945 |
| 경남 | 14,840 | 17.6 | - | 139 | 2,740 | 2,855 | 5,326 | 3,780 |
| 제주 | - | - | - | - | - | - | - | - |

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, p.562

제2절 경지정리 수요 증대와 제도 정비(1970·80년대)

1. 경지정리 수요 증대와 목표 설정

1970년대 들어 1964년 이후 농민의 의사와 상관없이 지방정부의 주도에 의해 실시되었던 경지정리의 효과가 나타나게 되고, 농촌지역에 이른바 근대화의 물결이 일게 됨에 따라 경지정리사업에 대한 농민들의 인식이 변화되어 갔다. 더욱이 1971년부터 경지정리 사업비를 국고보조 50%, 지방비 30%(도비와 군비 각 15%), 농민부담 20%로 확립함으로써 재원을 안정적으로 조달할 수 있게 되었다. 특히 1972년부터는 평택, 금강, 영산강 지구에서 대단위농업종합개발이 실시되면서 경지정리가 집중적으로 시행됨에 따라 1960년대에 부진했던 지방에서도 적극적으로 경지정리에 나서기 시작하였다.

정부에서는 토지생산성과 노동생산성 향상을 위해 제2차 경제개발 5개년 계획 기간(1967~1971년)에 연간 4만ha씩 총 20만ha의 경지정리사업을 시행하도록 계획을 수립하였으나 재정 부족으로 계획대로 사업을 시행하지 못 하였다. 이에 따라 1969년에 경지정리 10개년 계획을 수립하고 전체 면적 1,301천ha 중 수리안전담 목표면적 1,176천ha의 50%에 해당되는 588천ha를 경지정리 대상면적으로 책정하였다. 집단화된 단지의 평균 경사도가 1/100 이상이고 수리안전담이며 10ha 이상인 단지를 기준으로 경지정리 대상을 선정한 결과 설정된 목표 면적이었다.

표 3-5 | 1970·80년대의 경지정리 대상 면적

단위: ha, %

| 구분 | 총 답면적(A) | 경지정리 대상면적(B) | 비율(B/A) |
|--------|-----------|--------------|---------|
| 1970년대 | 1,301,273 | 588,000 | 45.2 |
| 1980년대 | 1,315,933 | 706,000 | 53.7 |

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, pp.581-582

1980년대에는 농촌 노동력의 급격한 감소에 따라 이앙기·콤바인 등 농기계가 급속도로 보급되면서 기계화 영농이 필수적인 단계로 들어섰다. 농기계가 농지에 진입하기 위해서는 농로와 용·배수로를 설치하지 않으면 안 되게 됨에 따라 1983년에 경지정리사업의 목표 면적을 종전의 588천ha에서 전체 논 면적 1,316천ha의 54%인 706천ha로 확대하였다. 경지정리 대상 지구의 선정 기준은 단지의 규모가 10ha 이상이고 평균 경사도가 1/50 이하이며 농업용수원이 확보된 수리안전담을 우선한다는 것이었다.

2. 경지정리 관련 제도 정비

가. 경지정리사업 시행체계 정비

1961년 8월 「수리조합 합병에 관한 특별조치법」을 제정하여 695개 조합을 1군 1조합 원칙에 의해 198개 조합으로 통합하였다. 이어 1961년 12월 「토지개량사업법」을 제정하여 일제 시기의 법령인 「조선수리조합령」 「조선토지개량령」 「조선농지개발영단령」 등을 폐지하고 농지개량에 관한 법적 근거를 단일화하였다. 1962년 1월에는 「공유수면매립법」, 동년 2월에 「개간촉진법」, 동년 8월에 「토지개량사업 보조금 교부규칙」을 제정하였으며, 1963년 3월에 「토지개량사업 장기채 정리 특별조치법」, 동년 12월에 「방조제관리법」 등을 제정하였다. 이어 1969년 1월에 「지하수개발공사법」이 제정되었다. 이로써 1960년대에 농업기반정비 관련 법령이 완비되었다. 이 중 「토지개량사업법」은 경지정리사업을 포함하여 농업기반정비사업의 기본법으로서, 토지개량사업의 종류에 구획정리를 추가하였으며, 사업을 국가사업·지방자치단체사업·토지개량조합사업·토지소유자사업 등으로 나누어 사업시행절차를 규정하였다. 「토지개량사업 보조금 교부규칙」은 관개배수·간척·개간·경지정리 등의 토지개량사업에 대한 종전의 보조율 50%를 70~80%로 인상하였으며, 경지정리사업에 대한 보조율은 50%로 명시되었다. 그러나 보조율은 1963년 1월 이후 간척사업(보조율 80%)을 제외하고는 인하되었으며, 경지정리사업에 대한 보조율은 50%에서 40%로 인하되었다. 더욱이 앞에서 보았듯이 1965년부터 경지정리사업이 중앙정부의 예산사업으로 채택되었음에도 국고보조는 사업비의 10% 수준이었으며, 구호양곡을 합해야 40% 남짓이었다.

1961년에 제정된 「토지개량사업법」을 근거로 한 농업기반정비사업은 1969년에 체결된 차관협정에 의한 대단위 농업종합개발사업이나 농가주택의 개량 및 농업기계화사업 등을 추진하는 데 필요한 법적 근거 등이 미비하였다. 또한 토지개량조합연합회와 지하수개발공사의 일부 업무가 중복되

■ 제 3 장

어 낭비 요소가 있었다. 특히, 전천후 농업용수개발사업의 사업비 조달을 위하여 1969년 5월 IBRD와 차관협정을 체결하여 1969년 12월 31일 발효될 예정이었으나 국내의 관련법규(「토지개량사업법」)에 외자도입에 관한 규정이 없어 차관협정이 발효되지 못하게 될 형편이었다. 이리하여 정부는 기존의 농지개량사업에 농업기계화사업과 농가주택개량사업을 포함하고 토지개량조합연합회와 지하수개발공사를 통합하여 정부투자기관으로 격상시킴으로써 외자도입을 할 수 있도록 하는 것을 골자로 하여 1970년 1월에 「농촌근대화촉진법」을 제정하였다(농림수산부, 『한국농업기반개발45년사』, 1992, p.331).

「농촌근대화촉진법」은 전문 8개 장 189조와 부칙으로 구성되어 있다. 각 장별 주요 내용을 보면 다음과 같다.

제1장 총칙(제1조~제8조): 목적, 정의, 사업참가자격 등

제2장 농지개량조합(제9조~제64조): 설립, 조합원, 의결기관, 임원·직원, 사업, 경비부과, 회계, 해산, 합병, 분할

제3장 농업진흥공사(제69조~제90조): 설립, 임·직원, 사업, 외자도입, 채권발행, 회계, 해산 등

제4장 사업시행(제91조~제151조): 농지개량사업의 시행, 농업기계화사업의 시행, 농가주택개량사업의 시행, 토지 등의 수용·사용·보상, 농지개량시설의 등록·관리

제5장 권리의 조정(제159조~제163조): 지료(地料)·지역권(地役權) 등의 청구, 효력 등

제6장 잡칙(제164조~제176조): 국유지의 양여, 보조금, 측량설계 및 공사감독의 위탁, 지적측량 등

제7장 감독(제177조~제183조): 보고와 감사, 권한의 위임, 조합의 해산명령 등

제8장 벌칙(제184조~제189조):

부칙(제1조~제12조): 경과조치 등

「농촌근대화촉진법」이 제정됨에 따라 1970년 2월 토지개량조합연합회와 지하수개발공사를 통합하여 농업진흥공사를 설립하였다. 설립 당시 공사의 주요 사업은 농업용수개발사업에 대한 측량설계 및 공사감독 등 기술대행업무가 주종이었는데, 「농촌근대화촉진법」에 농업진흥공사가 농지개량사업과 농가주택개량사업의 시행주체로서 법적 지위가 보장되어 있었기 때문에 300ha 이상 대규모사업이 공사의 사업으로 책정되었으며, 지하수개발사업을 전담하게 되었다. 농업진흥공사는 이들 사업 중 농업용수개발사업과 경지정리사업은 경영합리화를 도모하기 위해 시범적으로 공사에서 보유하고 있는 불도저 200대를 우선 투입하여 직영체제로 공사를 시행하였다. 이리하여 1970~1976년에 농업진흥공사는 직영공사 체제로 농업용수개발사업 1개 지구 76ha와 경지정리사업 29개 지구 5,350ha를 완료하였으나 사업시행체제상 문제점이 많아 중단하게 되었다.

국가·지방자치단체·농지개발조합·농업진흥공사가 농업용수개발, 경지정리, 배수개선, 개간, 간척, 재해복구사업, 기타 농지의 개발 또는 이용을 위한 사업 등 「농촌근대화촉진법」 제2조에서 규정하는 농지개발사업을 시행하려면 예정지조사(법 제91조), 기본계획수립(법 제92조), 사업시행계획수립(법 제93조), 고시(법 제94조), 이의신청(법 제95조) 및 사업시행인가 등 일련의 법적 절차를 따르게 된다. 경지정리사업의 시행절차는 <표 3-6>에서 보듯이 예정지조사는 기본조사를 거쳐 착수년도 11월부터 다음해 4월까지 실시하고 그 해 10월에 공사를 발주하여 다음해 5월에 공사가 준공되며 환지 및 등기처분은 준공 다음해 말까지 완료하여 사업기간은 4년이 소요된다.

나. 경지정리사업에 대한 지원 확대

경지정리사업의 사업비에 대한 보조율은 1971년부터 국고보조 50%, 지방비 30%(도비 15%, 군비 15%), 농민부담 20%로 규정되었으며, 양곡 지원은 폐지되고 현금으로 보조하게 되었다. 이처럼 경지정리사업의 사업비에 대한 지원이 확대된 것은 1970년부터 미국의 무상원조가 거의 중단된 상태에서 경지정리사업이 농촌근대화 차원에서 필요해졌기 때문이라고 할 수 있다.

그 후 1980년대에 들어 경지정리사업에 대한 수요가 증대되었음에도 지방비 부담이 제약요인이 되어 수요를 충족할 수 없게 되자 1983년에 국고보조와 지방비 부담 비율을 조정하였다. 농민부담 20%는 그대로 두고 국고보조는 50%에서 60%로 인상한 대신 지방비는 30%에서 20%로 낮추었던 것이다.

1980년대 후반부터 소 값 폭락으로 농가부채가 늘고 농산물 수입 자유화 조치로 농업소득의 상대적 하락이 심화됨에 따라 20%의 농민부담이 경지정리사업 확대의 걸림돌이 되었다. 이에 따라 1986년 3월의 '농어촌종합대책'과 1987년 3월의 '농어가부채경감대책' 등 농어촌대책의 일환으로 1988년에 지방비 부담 20%는 그대로 두고 농민부담은 20%에서 10%로 낮추는 대신 국고보조는 60%에서 70%로 확대하였다.

경지정리사업의 사업비에 대한 국고보조의 비율을 늘리고 농민부담의 비율을 줄였음에도 사업대상지가 평야지대에서 준산간지나 배수불량지로 확대됨에 따라 단위면적당 사업비의 증액이 불가피해졌고 토공 위주의 용·배수로를 구조물화하거나 농로를 포장하는 등 사업비의 증액 요인이 누증됨으로써 농민부담 10%도 비율은 작았지만 액수 면에서는 과중한 것으로 인식되었다.

표 3-6 | 「농촌근대화촉진법」에 규정된 경지정리사업 시행 절차

| 구분 | 관련 조항 | 내용 | 기간 |
|----------------------------|-----------|---|-----------------|
| 예정지조사 (시도지사) | 제91조 | ○작권 또는 사업시행자 신청에 의한 예정지 조사 | |
| 기본 계획 수립 (장관, 시도지사) | 제92조 | ○예정지 조사결과 사업성이 인정될 경우 기본계획 수립 | |
| 사업시행계획 수립 (장관, 시도지사) | 제93조 | ○필요시 사업시행계획 수립 ○사업시행자 지정, 계획서송부 | |
| 고시 등 (사업시행자) | 제94조 | ○사업시행계획 고시, 관계인에게 열람 | |
| 이의신청 (이해관계인) | 제95조 제1항 | ○고시 내용에 이의가 있을시 사업시행자에게 이의신청 | 고시일로부터 30일 이내 |
| 이의 적부 재정신청 (신청자→시도지사) | 제95조 제2항 | ○이의신청이 있을 시 적부의견 첨부 재정 신청 | 이의신청 접수 일부터 15일 |
| 적부결정 및 통보 (시도지사→사업시행자) | 제95조 제3항 | ○재정신청에 대한 적부결정 통지 및 장관에게 보고 | 재정신청 접수일로부터 30일 |
| 사업시행인가신청 (사업시행자→장관) | 제96조 제1항 | ○사업시행계획서·공정계획서·동의서·고시문·사본 기타 필요한 서류 첨부 | |
| 사업시행인가 (장관→사업시행자) | 제96조 제2항 | ○사업시행자에게 통지 | |
| 인가고시 (사업시행자) | 제96조 제3항 | ○인가 내용 고시 | |
| 시행계획의 변경 (장관→시도지사) | 제97조 | ○농림부장관의 승인사항 - 수혜면적의 증감 - 특수공법의 경우 - 중요한 구조물 변경 | |
| 일시이용지 지정 (사업시행자→수혜자) | 제123조 | ○자연조건·이용조건 등을 참작하여 지정 하고 사용개시일 통보 | |
| 일시이용지 지정에 의한 손실보상 | 제125조 | ○이익을 받은 자로부터 이익에 상당한 금액 징수 | |
| 환지계획 (사업시행자) | 제126조 | ○자연조건·이용조건을 참작하여 종전토지와 상응토록 지정 ○농업경영의 효율화를 위한 집단 환지 지정 | |
| 환지계획의 인가신청 (사업시행자→시도지사) | 제127조 제3항 | ○환지계획 인가를 받고자 할 때 - 환지계획 개요 공고 - 동의서 징구: 농업기반정비사업 참가자의 2/3 이상 | |
| 환지계획인가 (시도지사→사업시행자) | 제127조 제4항 | ○환지인가사실 고시(도관보 등) 및 관할 구청장·시장·군수·등기소에 통보 | 14일 이상 공고 |
| 환지처분의 효과와 청산금 정산 | 법 제129조 | ○환지계획 고시를 한 날로부터 종전 토지간주 ○공시된 환지계획에 의한 청산금 징수 교부 | 인가일로부터 90일 이내 |

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, pp.565~566

표 3-7 | 경지정리사업의 재원별 사업비 구성률 추이(1965~1992)

단위: ha, %

| 구분 | 시행면적(ha) | 재원별 사업비 구성률(%) | | | |
|-----------|----------|----------------|------|-----|------|
| | | 국고보조 | 양곡지원 | 지방비 | 농민부담 |
| 1965~1970 | 97,576 | 7 | 31 | 25 | 37 |
| 1971~1982 | 232,414 | 50 | - | 30 | 20 |
| 1983~1987 | 90,171 | 60 | - | 20 | 20 |
| 1988~1992 | 127,708 | 70 | - | 20 | 10 |

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, p.564

다. 환지제도

1961년 12월에 제정된 「토지개량사업법」에서 토지개량사업은 국가 또는 지방자치단체, 토지개량조합이나 토지소유자가 시행한다고 하였으며, 이에 따라 환지 업무는 토지개량조합이 시행하는 경지정리사업의 경우 토지개량조합이 담당하고, 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 경지정리사업의 경우 토지개량조합연합회가 대행하도록 하였다. 그 후 1970년 「토지개량사업법」 및 「지하수개발공사법」의 폐지와 「농촌근대화촉진법」의 제정에 의해 토지개량조합은 농지개량조합으로 명칭이 변경되고 토지개량조합연합회와 지하수개발공사는 농업진흥공사의 설립과 함께 해체됨으로써 환지업무는 농지개량조합이 맡거나 농업진흥공사가 대행하게 되었다. 이어 1971년에는 「농촌근대화촉진법」의 개정에 의해 ‘환지용역업자의 등록’ 조항이 신설됨으로써 전국에 걸쳐 27개 업체가 등록되었다. 그러나 환지용역업체의 경우 전문 인력이 부족한 결과 환지처분의 내용이 부실하게 됨으로써 민원이 발생하는 등 개정된 제도와 정책에 대한 불만이 커지게 되었다. 이리하여 정부는 1975년 「농촌근대화촉진법」을 개정하여 환지용역업자 등록제를 폐지하고 환지업무의 공정을 기하기 위하여 농수산부장관의 지정을 받은 법인이 환지업무를 대행하도록 하는 한편 대행하는 법인은 환지사로 하여금 환지업무에 종사하도록 하였다. 1976년에는 사단법인으로 설립된 농지개량조합연합회가 환지업무 대행기관으로 지정되었으며, 1978년에는 「농촌근대화촉진법」의 개정에 의해 농지개량조합연합회가 공법인 연합회조직으로 인가되게 되었다.

환지의 유형은 경지정리사업을 하기 전의 위치에 농지를 배정하는 원지환지, 경지정리사업지구 내 농지소유자의 분산되어 있던 여러 농지를 한 곳에 모아 배정하는 집단환지, 그리고 이 두 유형을 혼합한 절충식으로 구분할 수 있다. 1960년대까지는 원지환지 위주로 시행되었으나 1970년대에는 경지정리사업 시행자의 협조를 받아 사업지구 내의 실정에 밝은 농민 대표를 환지 업무 실시 장소에 참석하도록 한 다음 그의 자문을 받으며 원지를 위주로 한 절충식 집단환지를 추진하게 되었다. 그 후 1982년에는 정부의 사전환지 실시계획에 따라 경기도 관내 2개 지구를 시범지구로 정해 사전환지를 실시하였으며, 이어 1985년 가을에 착수하는 사업지구부터는 사전환지를 전국으로 확대하여 실시하고자 하였으나 사전환지제도 실시 과정에서 문제점이 발생하여 이를 개선토록 공개환지 지정 방법으로 전환하게 되었다.

3. 경지정리 기술의 발전

가. 계획설계의 발전

1960년대 이전에 경지정리 구획의 크기는 10~15a에 지나지 않았으며, 농로의 넓이도 손수레나 우차 등에 기준하여 2.0~3.0m에 불과하였다. 1960년대 중반에 공업화가 시작되면서 경운기가 등장하고 경지정리사업의 목적도 기계화 기반의 구축을 중시하는 방향으로 변화됨에 따라 구획의 크기는 30~40a를 표준으로 하게 되었으며, 농도의 넓이는 농기계의 대형화에 따라 3.5m 이상, 특히 간선농도는 6~7m로 확대되었다. 또한 농도는 소득원 도로로서의 기능을 하도록 하기 위하여 콘크리트 또는 아스팔트로 포장하게 되었다.

1970년에 경지정리사업의 설계 기준 제정 시 논을 대상으로 각 필지에 대한 용·배수 조작 및 농기계 진입의 자율성을 높이고 농업기계화의 기초를 구축하며 경지를 집단화 하는 것으로 기본 방향이 새롭게 정립되었다. 경지정리를 위한 조사도 자료 수집 및 현지조사와 본조사의 2단계로 나누어 실시하도록 하였으며, 토성조사, 수리상황조사, 영농상황조사, 지구현황 종합평면도 작성, 토지대장 및 권리자 명부 작성 등은 경지정리사업 계획에 필수적인 항목이었다.

1983년의 기준 개정에서는 밭 경지정리 내용이 추가되면서 기본 방향도 수정되어 토지생산성 및 노동생산성의 제고와 지역개발 및 농촌환경정비사업이 추가되었다. 사업 시행을 위한 조사 항목도 표층지질, 지내력, 지하수위, 구획, 사회·경제 조건, 기타 관련 사업 등이 추가되었다.

나. 구획

1970년의 기준 제정에서 ① 구획은 배미구·답구·농구로 구분하며 답구와 농구는 수리조건과 도로조건에 불변성에 입각하여 가변요소로 그 성격을 부여하고, ② 경구(표준구획)의 크기는 평지 또는 완경사지의 경우 약제 살포의 생력화, 경작규모의 영세성, 환지의 편의성을 중시하여 30a로 하도록 되었으며, ③ 답구의 크기는 용·배수 조작의 편의성 및 지형 조건에 따라 3~9ha로 계획하도록 되었다.

1983년의 기준 개정에서는 계획 수립 순서를 흐름도로 작성하여 계획 수립의 수준을 높이고 작부계획, 기계 및 시설이용계획, 집단적 생산 조직 등 영농계획을 새로 추가시켜 포장조건의 정비 계획 내용을 보다 합리화 시켰다.

논의 경우 ① 구획은 경구·포구·농구로 구분되고, ② 구획은 용·배수로 및 농도와와의 관계에서 우선 포구의 형상 및 배치를 결정하도록 되었으며, 재구획 정리방법을 제시하여 재정리를 요하는 답에 대비하게 되었다.

밭의 경우 ① 구획은 소유구·경구·포구로 구분하며 포구는 간·지선도로, 수로, 방풍림 등의 고정시설에 에워싸인 불변요소의 성격을 지니고, 소유구와 경구는 농가의 소유 규모, 운작체계, 기계화를 포함하는 생산조직 등의 가변성에 입각하여 가변요소의 성격을 갖게 되었으며, ② 포구의 기

본 형태는 경사·지형·토양·강우강도·영농규모 및 영농조건에 따라 12개 형태로 구분하도록 되었으며, ③ 경구의 크기 및 형상은 논외의 경우와 달리 기계 작업의 효율, 관개방법 및 재배관리작업 등 세 가지 조건에 따라 정하며, 긴 변의 길이는 20~25m로 계획하도록 되었다. ④ 소유구의 한쪽 변은 반드시 도로에 접하도록 하고 짧은 변은 최소 20m 또는 25m로 계획하도록 되었으며, ⑤ 사면은 경사도에 상응하여 일정한 간격으로 토양유실 방지를 위하여 이랑형 또는 도랑형 테라스를 설치하도록 되었다.

다. 농도

1970년 기준 제정에서 농도에 대한 기준은 ① 농도는 간선도로·지선도로로 구분함을 원칙으로 하는 동시에 용·배수로 관리와 조작의 편의를 위하여 수로와 농도를 서로 붙여 부설함이 원칙으로 되었고, ② 농도는 토공을 원칙으로 하되 농도의 나비는 간선도로 5.0~6.0m, 지선도로 3.3~5.0m, 경작도 1.5~3.3m로 하고, 높이는 간선도로 30~50cm, 지선도로 및 경작도 30cm이며, 포장은 10~15cm 두께의 잔자갈 부설이 원칙으로 되었으며, 횡단기울기는 3%, 종단기울기는 1/10을 한도로 하고 나비 4m 이하의 교차지점에서 귀 자르기의 길이는 1.5m가 원칙으로 되었다.

한편 1983년 기준 개전에서 농도에 대한 것은 다음과 같다.

논의 경우 ① 농도의 나비는 간선도로 7.0m, 지선도로 5.0~6.0m, 경작도 3.5~4.0m로 하고 높이는 간선도로 50cm, 지선도로 및 경작도 40cm정도로 하도록 되었고, ② 농도의 횡단기울기는 토사도, 사리도에서 3~6%, 콘크리트나 아스팔트 포장도에서 1.5~2.0%로 하고 간선도로의 최대 종단기울기는 보통의 경우 8%, 특별한 경우 12%를 허용하도록 되었으며, ③ 각 경구의 진입로를 1개소 설치하도록 하여 나비 4m, 기울기 18° 이하가 표준으로 되었다.

밭의 경우 ① 농도는 간선도로·지선도로·경작도로 구분하며, 밭의 경작도는 논외의 경우와 달리 경구의 경계부 또는 경구 내에 설치하는 사적도로의 성격을 갖게 되고, ② 농도의 배치는 평탄지 또는 완경사지에서는 직교격자형으로 하고 지형경사 14%(8°)를 넘는 지형에서는 차량주행의 안전과 도로 및 경지의 보전을 위하여 선형배치 하는 것이 기본으로 되고, ③ 농도의 나비는 간선도로 6~7m, 지선도로 4~5m, 경작도 3m, 횡단기울기 및 종단기울기는 논외의 경우에 준하나 지형상 부득이한 때에는 종단기울기를 20%까지 허용할 수 있게 되었고, 굴곡부의 곡률반경은 15m 이상을 원칙으로 하고 귀자르기는 논외에 준하도록 되었다. ④ 지선도로의 높이는 밭면과 같은 높이로 하고 측구는 비탈이 느린 곳에서 초생수로, 간선도로와 중농도에서는 충분한 단면을 갖는 견고한 측구를 설치하게 되었고, ⑤ 간선도로 및 종단기울기 15%(8.5°) 이상의 지선도로 노면 구조는 사리도, 마카담도, 아스팔트 포장도 등 포장하는 방향으로 계획하게 되었다.

라. 용·배수 조직

1970년의 설계 기준 제정 시 용·배수로 조직은 다음과 같다.

① 용·배수로는 각각 간선·지선·지거로 구분하며 궤폐지의 최소화 및 용·배수로 관리와 조작의 편의를 위하여 수로와 농도를 서로 붙여 부설함이 원칙으로 되었고, ② 용수로와 배수로는 분리함이 원칙이며, ③ 용수로의 형식은 개수로 또는 관수로로 하고 개수로 형식의 용수 지선은 라이닝 또는 플룸으로, 용수 지거는 흙수로·라이닝·플룸으로 합이 원칙으로 되었다. ④ 용·배수 지거의 길이는 답구와 함께 용·배수 관리의 원활 및 지형 조건에 따라 300~600m로 하는 한편, 용·배수 지선의 배치는 용·배수 지거의 길이에 제약을 받도록 되었고, ⑤ 용수지거의 바닥 높이는 논바닥 위로 0~10cm 되게 하고 구조물로 하며 관수로의 경우는 밸브방식으로 되었다.

1983년의 기준 개정 시에 용·배수 조직은 ① 간선 용수로의 배치에서 완만한 기복의 지형인 경우 원칙적으로 간선용수로는 고위부에, 간선배수로는 저위부에 분리 배치하고 평탄지에서는 도로의 양측에 분리 배치하도록 되었고, ② 지선 용·배수로의 배치는 도로 양측에 각각 분리하여 배치하는 형과 도로 양쪽에만 지선용수로와 지선배수로를 번갈아 배치하는 형으로 구분하고 이를 지역 사정에 따라 결정하도록 되었으며, ③ 용수로를 개수로로 하는 경우 콘크리트 구조 또는 포장 라이닝이 원칙으로 되었다.

다음으로 용수계획은 다음과 같다. 1970년 기준 제정 시 ① 벼의 적정 용수량은 20~30mm/day로 계획하도록 되었고, ② 피크 용수량은 썩레질 용수량을 기준으로 하나 증발산량의 최대시기, 구획의 크기, 건답직파의 초기관수, 중간 낙수시, 시비작업시 등의 용수와 비교하여 결정하도록 되었으며, 썩레질 용수량은 정비된 건답에서 120~180mm가 표준으로 되었고, ③ 용수로의 단면은 경구의 관수에서 1일 이내, 포구의 관수는 5일 이내, 지구 내 관수는 10일 이내에 끝마칠 수 있는 통수량이 되게 산정도록 하였다.

1983년 기준 개정 시 개정 또는 추가된 것은 논외의 경우 썩레질 용수량을 140mm를 기준치로 하여 적용하도록 하였다. 그리고 밭외의 경우 농지개량사업계획설계기준(관개편)에 따르도록 하였고, 노동생산성의 제고 방향에서 관개의 생력화를 기하도록 계획하였다.

배수계획은 다음과 같다.

1970년대 기준 제정 시 배수계획의 기준은 ① 지표배수량의 산정은 합리식에 의하도록 되었고, ② 각 경구의 논바닥 배수는 낙수 개시 후 1일 이내에 끝낼 수 있게 정비하도록 되었으며, ③ 아랫물꼬의 바닥 높이는 논바닥에서 5~10cm, 물꼬의 나비는 50cm 이내로 계획하도록 되었다. ④ 배수지거의 깊이는 지표배수만을 대상으로 하는 곳에서는 논바닥 밑 50~60cm로 하고 지하배수가 필요한 곳에서는 논바닥 밑 1m 정도의 깊이로 함과 아울러 관개기간 중 배수지거의 수위조절을 위하여 답구의 말단 또는 도중에 낙차 0.5~1.0m마다 수위조절보를 만들도록 되었고, ⑤ 배수로의 구조는 일반적으로 개수로를 원칙으로 하며 깊은 배수로에서는 호안을 하도록 되었으며, ⑥ 용·배수지거의 최소 밑나비는 0.3m 이상이 되게 되었고, ⑦ 블록배수에서 단위블록의 크기는 지형조건, 펌프유지 관리 부담능력 등에 의해 달라지나 30~50ha 정도가 표준으로 되었다.

1983년 기준 개정에서 개정 또는 추가된 것은 논의 경우 ① 계획배수량의 산정은 수도 단위 포장의 경우 1일 우량 1일 배제, 답리작이나 전답윤환은 4시간 강우량을 4시간 배제, 지구 외 산지구역의 대부분에 걸쳐 급격한 유출이 발생하는 배수로나 지구 전체에 걸리는 간선배수로는 합리식에 의하도록 되었다. ② 수도작의 경우 허용 답수심은 30cm로 하고 부득이 30cm를 넘는 경우는 답수시간이 24시간을 넘지 않는 것으로 하며 관수는 허용해서는 안 되도록 되었으며, ③ 기계배수계획에서 계획 내수위는 최저답면 표고에 허용답수심을 더한 것으로 되었다. ④ 계획기준 우량은 10년 확률 우량의 채택이 원칙으로 되었고, ⑤ 호안은 붕괴하기 쉬운 사면, 침식되기 쉬운 유속이 발생하는 곳, 수위변동이 빈번한 곳에서 채용하도록 되었다. ⑥ 홍수 시 일시에 유하하는 것을 억제하는 기능을 위하여 유출억제수문을 홍수시나 만조시에 외수위가 상승하여 역류하는 것을 방지하는 기능을 위해 역류방지수문을, 경사지에서 배수를 용수로 전환시키는 기능을 위해서는 용수의 반복 이용보를 설치하도록 되었다.

밭의 경우에는 ① 계획 배수량의 산정은 농지개량사업 계획설계기준(배수편)에 따르도록 되었고, ② 지하수위가 높거나 불투수층이 얇은 곳은 지하배수계획을 세우도록 되었다.

마. 시공장비

불규칙한 농경지의 구획화, 용·배수조직, 농도설치 등 토공을 내용으로 하는 경지정리 공사는 흙의 이동이 주된 공정이다. 이 정지공사 역시 1950년대까지는 인력·축력 위주의 시공을 면하지 못 하였고 삼·지게·손수레 등에 의한 최소한의 토량 이동에 대한 구획정리 위주의 경지정리사업에 불도저가 동원된 것은 1960년대 하반기부터이며 1970년대부터는 정지공사는 전적으로 불도저에 의존하게 되었다.

그러나 그 후 불도저의 기종 선택이 기준화되었고 운토 방법에도 개량이 가해졌다. 즉 지내력에 따라 경량급에서 중량급으로, 그리고 습지 도저가 등장하였다, 특히 시공 기종의 선정은 공사비, 공사기간, 그리고 공사 완료 후의 유지관리에 크게 영향이 미치는 것이 판명되어 감에 따라 시공에 앞서 가배수계획에 의한 지하수위의 저하를 비롯하여 강우의 처리와 함께 이동토량, 이동거리, 토질 등에 대한 고려가 필수적이었다.

이와 같이 경지정리의 시공 장비는 인력·축력에서 기계력으로, 그리고 장비 선정 기법이 개량, 개발되는 가운데 오늘날에는 이들 장비의 독특한 운전기술이 전문화된 단계에까지 이르고 있다.

제3절 농업구조개선을 위한 경지정리사업의 현대화(1990년 이후)

1. 사업지원제도의 전환

1986년 9월 남미의 우루과이에 있는 폰타 델 에스테에서 ‘관세 및 무역에 관한 일반 협정(GATT)’의 제8차 다자간 무역협상 회의가 시작되었다. 각료회의 선언으로 시작된 우루과이라운드에는 7년여에 걸친 협상 결과 1993년 말에 타결되었으며, 이에 따라 1995년 세계무역기구(WTO)가 설립되었

다. WTO는 이전의 GATT에 비해 보다 강력한 기구로 출발하여 GATT체제가 포괄하지 못했던 농산물, 섬유, 무역관련 투자조치 서비스교역 등이 국제무역규범 내에 흡수되었고 무역과 관련된 분쟁을 해결할 수 있는 법적 구속력이 대폭 강화되었다. 우루과이라운드 협상의 타결에 따라 관세 분야에서는 관세율이 크게 인하(선진국 6.3%→3.8%, 개도국 15.3%→12.3%)되었고 일부 분야는 무관세화 또는 관세조화가 이루어졌다. 농산물 분야는 그동안 식량안보 등 농업의 특수성으로 인하여 수입제한 등 GATT규율의 예외가 인정되었으나, 비관세장벽을 없애는 대신 국내의 가격차를 관세상당치로 전환하는 예외없는 관세화, 관세 및 관세상당치 인하, 국내보조금 및 수출보조금 감축 등을 합의하였다. 쌀의 경우 1995~2004년까지 관세화를 유예하고, 국내 소비량의 4%까지 단계별로 개방하기로 하였다.

우루과이라운드 협상 진행 과정에서 초미의 관심사는 농업 부문의 국제경쟁력 향상이었다. 그동안 꾸준히 농업기반정비를 추진하였지만 농업이 국제경쟁력은 너무나 취약하였다. 농업경쟁력을 높이기 위해서는 농업경영에서 기계화 일관 영농의 실현, 생산비 절감, 고품질 농산물 생산 등이 필수적이었으며, 이를 위해서는 생산기반의 현대식 정비가 우선적인 과제였다. 이 시기 농업경쟁력 강화를 위한 효율적인 경지정리사업의 추진방안은 ① 생산성 향상에 기여할 수 있는 제반조건을 감안하여 우선순위에 따라 대상지구를 선정하여 사업을 추진하며, ② 농기계작업이 편리하고 작업효율을 높여 생산성을 높일 수 있도록 정비하며, ③ 공동영농의 활성화를 통해 생산성을 향상시키고 농촌지역의 토지 이용도를 높일 수 있도록 사업을 추진하고, ④ 논뿐만 아니라 대상지역 주변의 밭과 마을 등을 연계 개발하여 사업효과를 제고할 수 있도록 정비하는 것이다.

이에 따라 1992년에는 경지정리사업에 대한 농민부담을 없애는 획기적인 조치가 이루어져 1993년부터 시행되었다. 1988년부터 시행해오던 경지정리사업에 대한 사업비 보조율을 지방비는 20% 그대로 유지한 채 국고보조는 70%에서 80%로 올린 반면 수혜민의 부담 10%를 면제하여 경지정리사업에 대한 부담을 삭감하였다.

2. 대구회 경지정리사업의 채택

1970년대 중반까지 경지정리가 시행된 지역 중에는 농업용수개발이 완료되고 경사가 완만하며 토양이 비옥하여 벼농사에 적합한 우량농지이나 우마차·손수레·경운기 등 소형 농기계로 영농하는데 적합하도록 정리되어 농로가 없거나 협소하고 용·배수로가 겸용이거나 토공으로 되어 있으며, 필지 규모가 작아 물 관리 및 대형농기계 영농이 곤란한 지구가 많았다. 이런 지역을 대상으로 농도는 콤팩트·트랙터 등 대형농기계 통행에 지장이 없도록 넓혀서 콘크리트나 아스팔트로 포장하고, 용수로와 배수로는 그 기능에 따라 모두 분리 설치하되 가급적 콘크리트 구조물로 시공하여 농업용수 손실을 줄이는 한편 수리시설 유지관리와 농업용수 관리에 편리를 도모하며, 농도와 용·배수로는 모든 필지에 접하게 설치할 수 있도록 대구회 경지정리사업을 시행하기로 하고, 1991년부터 시범사업, 1992~93년에 전국적으로 대상 면적을 조사하여 1998년까지 54천ha를 실시하기로 하였다. 대구회 경지정리 대상 지역은 경사도가 1/200 미만으로 완만하고 집단화된 지역으로 주민의 호응도가 높고 시·군 농어촌개발계획에 포함된 지역을 우선 선정하게 되었다.

3. 경지정리사업의 규모 확대 및 목표 조정

UR협상이 1993년 12월에 타결되어 농수산물 시장개방이 급속히 진전되고 1995년에는 WTO체가 출범하여 각국의 농업보조정책이 국제적 규제 하에 놓이게 됨으로써 한국농업의 구조적 대변화가 예견되면서 농민의 장래에 대한 불안감이 고조되었다. 이에 따라 농수산물의 국제경쟁력 강화의 일환으로 농업기반조성사업의 조기 시행에 대한 요구가 강력히 대두되었다.

1990년 초부터는 전체 농지를 효율적으로 이용·보전하고 농업 생산성 향상을 도모하기 위하여 1992년부터 농업진흥지역을 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분하여 지정고시하고 경지정리사업은 농업진흥지역을 중심으로 실시하는 것으로 조정되었다. 또한 경지정리사업비는 국고보조 80%, 지방비 20%로 수혜자인 농민의 부담금을 전액 국고에서 지원하는 것으로 변경되었다. 또한 경지정리사업의 종류도 일반경지정리와 이미 경지정리사업을 시행한 지역 중 경지정리 상태가 열악한 지구를 대상으로 하는 대규모 경지재정리사업으로 구분하여 시행하게 되었다.

일반경지정리사업의 대상 선정 기준은 농업진흥지역 내의 답으로 농업용수가 확보되어 있고 지역 주민의 호응도가 높으며 농지의 집단화 규모가 10ha 이상이고 단지의 평균 경사도가 1-50 미만인 지구를 우선 선정하는 것이다. 다만 쌀 자급기반 확충을 위해 농지의 집단화 규모가 2ha 이상이고 경사도가 1/15 미만인 지구와 농업진흥지역이 아니더라도 사업시행 여건이 비교적 양호한 지역도 선정되었다.

대구획 경지재정리사업의 선정기준은 1976년 이전에 경지정리가 시행된 지구 중 농로가 없거나 협소하고 용·배수도가 겸용 또는 토공으로 되어 있으며 필지 규모가 작아 물관리 및 대형 농기계화가 곤란한 지역으로 경사도 1/200 미만이며 주민의 호응도가 높고 시·군 농어촌개발계획에 포함된 지역을 우선시하는 것으로 설정되었다. 정부는 완전한 기계화 영농이 가능하도록 경지재정리사업을 구상하여 1991년부터 시범사업을 시행하고 1992년부터 1993년까지 전국적으로 대상 면적을 조사하게 되었다. 경지재정리사업의 추진 방향은 필지 규모를 1.0ha 이상으로 대형화하고, 용수로와 배수로를 구조물화하여 분리 설치하며, 농도를 확장 정비함은 물론 농민을 대상으로 하지 않고 주변의 취락·밭 등을 연계하여 농업용수개발·배수개선·하천개수·마을정비·도로정비 등과 병행개발하고 농어촌 지역의 토지이용도와 공동영농을 활성화 할 수 있는 공동이용시설 부지조성 등 농어촌지역 종합정비 차원에서 추진하게 되었다.

일반경지정리 대상 면적은 1998년 기준 총 논면적 1,157천ha의 78%인 902천ha이며 1998년까지 723천ha를 완료하여 대상면적의 80% 정도를 완공하였고, 나머지 179천ha는 1999~2004년에 완료할 계획이다.

대구획경지정리사업의 일환으로 시행하는 경지재정리사업은 농어촌 특별세 15조 원의 29%에 해당하는 4조 3천억 원이란 막대한 예산을 투입하여 1970년 중반까지 경지정리를 시행한 지역 중 200천ha를 대상으로 1998년까지 54천ha를 끝내고 1999~2004년에 146천ha를 완료할 계획이다.

표 3-8 | 1990년대 경지정리사업 목표

단위: 천ha

| 구분 | 논면적 | 대상면적 | 1998년까지 | 1999년 이후 |
|-------|-------|------|---------|----------|
| 일반지구 | 1,157 | 902 | 823 | 179 |
| 대구획지구 | - | 200 | 54 | 146 |

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, p.578

기계화경작로 확·포장사업이란 1995년부터 경지정리가 완료된 농경지 내의 주요 농로 중 폭 4~5m 이상인 것을 1차로(3m) 수준으로 아스팔트 또는 콘크리트로 포장하는 사업이며, 경지정리사업지구 외 상위도로 등과 연계 확·포장이 필요한 진입도로 등도 대상으로 한다.

이 시기에는 농어촌도로 정비사업이 농어촌 소득향상 및 생활환경개선 등에 기여하고 있고 농기계 보급 확대와 장비의 대형화 추세로 농로의 확·포장의 수요가 점차 증대되었다. 특히 경지정리사업으로 농로는 개설되었으나 노면이 포장되지 않아 농기계 운영에 지장이 많고 농산물이 운반 도중 손상이 되며 노동 생산성 저하로 인해 농로의 확·포장사업의 필요성이 부각되었다. 또한 농로의 포장은 농업 주산 단지 내 생산·가공·유통시설의 유기적인 연결로 인한 농업 생산성 향상과 유통구조 개선, 농어촌도로 등의 상위 도로와 도로망을 형성을 통한 생활환경 개선에 필요하였다. 이에 따라 정부에서는 경지정리가 완료된 800천ha 내 중요 농로 22,000km를 2004년까지 확·포장하도록 계획을 수립하였다.

기계화 경작로의 사업 시행체계는 ① 농림부에서 예산지원, 사업지구 확정 및 지침 시달, ② 시·도지사의 사업시행 인가, 계획변경 승인, ③ 시장·군수·농조(사업시행자)의 사업대상지구 선정, 세부 설계, 사업시행, 공사감독과 농업진흥공사의 기초자료 조사(기본조사) 및 기술지원으로 구성된다. 농업진흥지역을 중심으로 들녘 단위 평야지 대·중규모 지구(500ha 이상), 대구획 경지재정리 완료지구, 미곡종합처리장·정주권개발·수리시설 개보수 등의 사업과 관련될 때에는 먼저 확·포장 사업을 시행한다. 확·포장 방법은 ① 흙수로를 개거화하여 확·포장, ② 폭이 좁은 농로는 흙수로를 관수로화하여 확·포장, ③ 용·배수도가 없는 농도는 1차로를 콘크리트 또는 아스팔트 포장으로 시행한다.

제4절 경지정리사업의 변천과정 총괄

1964년 이후 경지정리사업은 제도와 사업 내용 면에서 많은 변화가 있었다. 구체적으로는 정부의 보조율을 상향 조정하고 1976년부터 환지업무 대행법인을 이용하였으며, 1987년 간이경지정리제도, 1991~1992년의 대구획 경지정리 시범사업과 1995년 대구획 경지정리의 정규 사업화 등 제도적인 변화와 함께 사업내용도 내실화하였다.

표 3-9 | 경지정리사업의 변천 과정

| 연도 | 내용 |
|------|---|
| 1961 | ○ 토지개량사업법 제정 - 경지정리 관련규정을 둠. |
| 1964 | ○ 지방사업의 일환으로 경지정리사업채택 시행 - 경북, 강원, 충남, 경남 등에서 도 자체계획에 의한 사업시행 |
| 1965 | ○ 정부계획에 의한 경지정리사업 채택 시행 - 정부예산에 의해 처음으로 경지정리 사업시행 |
| 1970 | ○ 농촌근대화촉진법 제정 → 토지개량사업법 대체 - 경지정리, 교환·분할, 환지 등 규정화 |
| 1971 | ○ 경지정리 대상목표면적 설정 - 목표면적: 588천ha ○ 경지정리사업비 부담률 설정 - 국고: 50%, 지방비: 30%, 수혜자 부담: 20% |
| 1975 | ○ 농촌근대화 촉진법 개정 - 환지업자 등록제 규정 ○ 환지업무를 농지개량조합연합회가 대행토록 함 - 환지업체 등록제 폐지 |
| 1977 | ○ 경지정리 조사설계를 농지개량조합연합회에 위탁시행토록 함. |
| 1978 | ○ 농업계획촉진법 제정 |
| 1980 | ○ 경지정리사업 대상면적 확대 조정 - 588천ha → 706천ha |
| 1983 | ○ 경지정리사업 부담률 조정 - 국고: 50% → 60%, 지방비: 20%, 수혜자 부담: 20% → 10% |
| 1987 | ○ 간이 경지정리사업 채택 - 10ha 미만 소집단 농지 대상 |
| 1988 | ○ 경지정리사업 부담률 조정 - 국고: 60% → 70%, 지방비: 20%, 수혜자 부담: 20% → 10% |
| 1990 | ○ 농어촌발전특별조치법 제정 - 농림어업의 구조 개선, 생산성 및 생활환경 개선 규정 - 농업진흥지역·운용 규정 |
| 1991 | ○ 대구회 경지정리시범사업 실시 - 경구규모: 30~40ha → 50~200ha - 8개 지구에서 시범사업 시행(1992년) |
| 1992 | ○ 경지정리사업 부담률 조정(시행: 1993년) - 국고: 70% → 80%, 지방비: 20%, 수혜자 부담: 10% → 0% |
| | ○ 농업진흥지역 지정 고시 - 농지면적 2,033천ha 중 1,034천ha 지정 - 논: 735천ha, 밭: 139천ha |
| 1995 | ○ 농어촌특별세법 제정 - UR농업대책 재원 마련 ○ 대구회 경지정리 정규사업화 - 농특세재원에 의한 100% 국고보조에 의한 대구회 경지정리사업 실시 |

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, pp.579~580

2012 경제발전경험모듈화사업
농지이용과 생산기반정비: 경지정리

제4장

경지정리사업 추진체계

- 제1절 경지정리사업 관련 법령
- 제2절 경지정리사업 추진체계와 절차
- 제3절 경지정리사업 자원 조달

경지정리사업 추진체계

제1절 경지정리사업 관련 법령

1. 관련 법령의 제정 및 개정 경과

한국에서 근대적인 농업생산기반정비사업 관련 법령으로 가장 먼저 제정된 법령은 1906년의 「수리조합조례」라고 할 수 있다. 그 주요 내용은 조합의 사업 구역 안에 토지를 소유한 자를 조합원으로 하여 행정관서의 인가를 받아 조합을 설립하며, 조합은 조합원에게 조합비와 부역을 부과할 수 있도록 한 것이었다. 이어서 1907년에 제정된 「국유미간지이용법」은 민유가 아닌 원야(原野)·황무지·초생지(草生地)·소택지(沼澤地)·간석지(干瀉地) 등의 국유 미간지는 10년을 기한으로 임대할 수 있으며, 그 사업이 성공할 경우 불하할 수 있도록 하였다.

1910년 한국을 식민지로 강점한 일제는 1917년 「조선수리조합령」을 공포하여 「수리조합조례」를 대체하였으며, 1919년 「수리조합보조규정」을 발표하여 사업지 면적 200ha 이상의 수리조합 사업에 대해 공사비의 15% 내에서 보조금을 교부할 수 있도록 하였다가 1920년에 「토지개량사업보조규칙」을 발표하여 보조금 교부 대상과 교부율을 사업지 면적 30ha 이상의 관개개선은 20%, 지목변환은 25%, 개간·간척 10ha 이상은 30% 이내로 확대하였다. 이어 1923년에 발표된 「조선공유수면매립령」은 지방장관의 면허를 받아 간척을 할 수 있도록 하고 간척공사 준공 인가일에 소유권을 취득하도록 하였다. 1927년에는 관개배수·지목변환·교환분합·개간·간척 등의 사업에 적용되는 「조선토지개량령」을 공포하여 토지개량사업 시행지 내의 토지소유자 등은 사업 시행에 이의를 제기할 수 없으며, 조합원은 물론 사업시행자도 토지개량사업으로 인한 손해에 대해 보상을 신청할 수 없도록 하는 한편 개인 또는 수인이 공동으로 수리조합에 의하지 않고 토지개량사업을 할 수 있도록 하였다. 또한 1942년 12월에 「조선농지개발영단령」을 제정하여 토지개량사업을 강행하는 사업 대행기구로서 조선농지개발영단을 설립하고 토지소유자의 의사와 상관없이 국가적 관점에서 공사의 필요성이 인정될 때 강제로 사업을 시행할 수 있는 권한을 부여하였다.

이상의 법령은 광복 후 1950년대까지 부분적인 개정이 있었을 뿐 기본 골격은 바뀌지 않은 채 적용되다가 1961년 쿠데타로 집권한 군사정부에 의해 제정된 법령으로 전면 대체되었다. 1961년 8월에 「수리조합 합병에 관한 특별조치법」이 제정된 데 이어 12월에 「토지개량사업법」이 제정되었으며, 1962년 1월에 「공유수면매립법」, 2월에 「개간촉진법」, 8월에 「토지개량사업보조금교부규칙」이 제정되었다. 1963년 3월에 「토지개량사업 장기채 정리 특별조치법」이 제정되었으며, 12월에 「방조제 관리법」이 제정되었다. 이 중 「토지개량사업법」은 경지정리와 교환·분합, 관개배수시설 및 농도 설치, 개답·개전, 매립·간척, 재해복구, 기타 농지의 개량·보전에 필요한 사업 등 토지개량사업 전반에 적용되는 법으로서, 이 법에 의해 「조선토지개량령」 「조선수리조합령」 「조선농지개발영단령」 「수리조합 합병에 관한 특별조치법」이 폐지되었으며, 수리조합은 토지개량조합으로 이름이 바뀌게 되었다. 또한 「토지개량사업보조금교부규칙」은 각 토지개량사업의 공사비에 대한 보조율을 관개·배수사업은 60%(시행면적 50ha 이내는 70%), 간척사업과 개답은 80%, 경지정리·암거배수·형질변경사업은 40% 이내로 정하였다.

1970년에 제정된 「농촌근대화촉진법」은 토지개량사업을 농지개량사업으로 용어를 변경하고 농업기계화사업과 농가주택개량사업을 추가하였으며, 토지개량조합을 농지개량조합으로 명칭을 바꾸는 한편 토지개량조합연합회와 지하수개발공사를 통폐합하여 농업진흥공사를 설립하였다. 농업진흥공사는 정부투자기관으로서 그 임원진은 모두 정부에서 임명하게 되었으며, 외자 도입을 할 수 있는 지위를 부여받아 1969년 5월에 체결된 차관협정에 의해 추진되는 ‘대단위 농업종합개발사업’을 시행할 수 있게 되었다. 이 법의 제정에 의해 「토지개량사업법」과 「지하수개발공사업」은 폐지되었으며, 농지개량조합과 농업진흥공사는 별개의 단체로 규정됨으로써 전국에 걸쳐 산재하는 266개 농지개량조합의 상급단체인 연합회가 사라지게 되었다. 그러나 농지개량조합연합회는 1978년 「농촌근대화촉진법」의 개정에 의해 공법인으로 부활되었다.

1990년에는 「농어촌발전특별조치법」과 「농어촌진흥공사 및 농지관리기금법」이 제정되었다. 전자에 의해 농업진흥지역제도가 도입됨으로써 필지별 농지보전 방식이 권역별 농지보전 방식으로 전환되었다. 후자에 의해 「농촌근대화촉진법」으로 설립된 농업진흥공사는 농어촌진흥공사로 바뀌어 기존의 농지개량사업과 농업기계화사업 및 농가주택개량사업 외에 농지매매·임대차사업을 통해 전업농의 경영규모 확대를 지원하는 업무를 담당하게 되었으며, 농지관리기금을 관리·운영하게 되었다.

1994년 12월에는 「농어촌정비법」이 제정됨으로써 「농촌근대화촉진법」이 폐지되었다. 법 제정 이유는 “농어촌의 개발 및 정비사업을 체계적이고 종합적으로 추진하기 위하여” 농지개량사업을 농업생산기반정비사업으로 확대·개편하여 관개·배수시설 등 논 위주의 사업 외에 농업주산단지 조성사업 및 영농시설 확충사업을 함께 추진하고, 농어촌의 주택과 도로 등 농어촌생활환경을 정비하며, 농어촌의 소득증대사업을 다방면으로 추진하기 위해서였다. 이어서 1995년 12월에는 「농지개량조합법」이 제정되었다. 그 제정 목적은 「농촌근대화촉진법」의 농지개량사업에 관한 규정이 「농어촌정비법」에 흡수됨에 따라 남게 되는 농지개량조합과 농지개량조합연합회에 관한 규정을 정비하는 한편, 조합의 재정자립과 자율적인 발전을 도모하고 농업생산기반시설을 효율적으로 유지·관리하기 위하여 ‘농지개량조합 자립육성금고’를 설치하도록 하는 등 농지개량조합에 관한 제도를 개선·보완하기 위해서였다.

1999년 2월에는 「농업기반공사 및 농지관리기금법」이 제정됨으로써 농어촌진흥공사·농지개발조합·농지개발조합연합회 등 3개 기관이 통합되어 농업기반공사가 설립되었으며, 이에 따라 「농어촌진흥공사 및 농지관리기금법」과 「농지개발조합법」은 폐지되었다. 법 제정 목적은 농업기반정비사업 및 농업기반시설의 관리와 관련하여 유사·중복기능을 수행하고 있는 3개 기관을 통합함으로써 조직을 효율화하고 농업인에 대한 서비스를 제고하기 위해서였다. 이 법은 2008년 12월 농업기반공사의 이름을 한국농어촌공사로 변경함에 따라 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」으로 개정되어 오늘에 이르고 있다.

2. 주요 법령의 내용

이상에서 보았듯이, 현재 경지정리를 포함하여 농업생산기반정비에 관련된 법령은 「농어촌정비법」과 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」이 시행되고 있다. 이 중 「농어촌정비법」의 농업생산기반정비사업에 관련되는 주요 내용을 개관하면 다음과 같다.

현재 시행되고 있는 「농어촌정비법」은 농업생산기반정비와 농어촌생활환경 정비에 관한 기본법으로서, 1994년 12월 제정 당시 총 8장 107조와 부칙으로 구성되었다. 「농어촌정비법」에서 규정하는 사업 분야는 농업생산기반정비, 농어촌생활환경정비, 농어촌산업의 육성, 농어촌 관광·휴양자원의 개발, 한계농지 정비 등이다. 이 법에 의하면 농업생산기반정비사업이란 농어촌용수개발사업, 경지정리·배수개선·수리시설개보수 등 농업생산기반개발사업, 간척·매립·개간 등 농지확대개발사업, 농업주산단지 조성 및 영농시설 확충사업, 저수지·담수호 등의 수질오염 방지 및 수질개선사업, 농지의 토양개선사업, 기타 농지의 개발 또는 이용을 위하여 필요한 사업을 말한다. 농업생산기반정비를 위해서는 먼저 토지·마을·연안해면의 이용과 개발에 필요한 자원조사를 한 다음 농림수산식품부는 농어촌정비종합계획을 수립하고, 논농사·밭농사·시설농업 등 지역별·유형별 농업생산기반정비계획을 수립·추진하는 한편 사업시행자의 신청이 있거나 필요하다고 인정하는 경우 그 지역에 대한 예정지조사를 실시하며, 조사 결과 농업기반정비사업 중 타당성이 인정되는 사업에 대하여는 그 지역에 대한 기본조사를 하고 농업기반정비사업 기본계획을 수립하도록 되어 있다. 또한 이 기본계획에 따라 사업을 시행하고자 할 때는 농업생산기반 정비사업 시행자를 지정하여 시행계획을 수립 및 공고하고 토지에 대한 권리보유자 2/3 이상의 동의를 받아야 하며, 시행계획에 대해서는 농림수산식품부(경지정리와 농업생산기반시설 개보수 사업의 경우 시·도)의 승인을 받아야 한다. 농업생산기반정비사업 시행자는 국가·지방자치단체·한국농어촌공사·토지소유자 등에 한한다. 사업 시행자는 사업 시행 후의 토지를 배정하고 그에 따른 이해관계의 불균형을 금전으로 청산하기 위한 환지계획을 세워 14일 이상 공고하는 한편 토지소유자 2/3 이상의 동의를 받은 다음 시·도지사의 인가를 받아야 한다. 환지계획에서는 사업 시행 전의 토지에 상응하여야 하되 농업경영의 합리화를 위해 집단환지를 지정해야 한다.

제2절 경지정리사업 추진체계와 절차

1. 「토지개량사업법」의 경지정리사업 추진체계와 절차

1961년에 제정되어 1969년까지 시행된 「토지개량사업법」에서 토지개량사업에 참가할 수 있는 자격자는 토지개량사업 시행구역 내의 토지소유자로 규정되었다. 또한 동 법에서 토지개량사업은 국가 또는 지방자치단체, 토지개량조합, 토지소유자가 시행하도록 하되 시행자의 유형에 따라 토지개량사업의 시행 절차를 약간씩 다르게 규정하였으나, 기본 절차는 ① 사업 시행 신청 또는 사업 시행 인가 신청, ② 심사와 고시 및 열람, ③ 이의신청, ④ 인가 및 고시 등으로 구성된다.

가. 국가가 시행하는 토지개량사업

국가가 시행하는 토지개량사업은 신청에 의한 사업과 신청이 없어도 시행하는 사업으로 구분된다. 국가의 토지개량사업을 신청할 수 있는 사업은 관개·배수시설의 신설·관리·폐지·변경에 관한 사업으로서, 수익지 면적이 500ha 이상인 사업이다. 신청이 없어도 국가가 시행하는 토지개량사업은 국유토지의 개답·개전과 매립 및 간척사업이다.

신청에 의해 국가가 시행하는 토지개량사업의 시행 절차는 다음과 같다.

① 사업 시행의 신청: 토지소유자 등 토지개량사업 참가자격자는 자격자 2/3 이상의 동의를 얻어 국가가 토지개량사업을 시행해 줄 것을 농림부장관에게 신청할 수 있다.

② 심사와 고시 및 열람: 농림부장관은 토지개량사업의 신청을 심사하여 적당하다고 인정할 경우 토지개량사업계획을 정하여 그 사실을 고시하고 토지개량사업계획서의 사본을 20일 이상 이해관계인에게 열람하도록 해야 한다.

③ 이의신청: 이해관계인은 고시된 사업계획에 동의하지 않을 경우 고시일로부터 20일 이내에 농림부장관에게 이의신청을 할 수 있으며, 이의신청이 있을 경우 농림부장관은 고시일로부터 60일 이내에 그 적부를 결정해야 한다.

④ 국가는 제3항의 이의신청이 없을 때 또는 이의신청에 대한 결정이 있는 후가 아니면 당해 토지개량사업계획에 의한 공사에 착수하지 못한다.

신청이 없어도 국가가 토지개량사업을 시행하는 경우 토지개량사업의 시행을 신청하는 절차가 없이 농림부장관이 토지개량사업계획을 정하여 계획의 개요와 그 외 필요한 사항을 고시하고 사업 시행구역 내 토지개량사업 참가자격자 2/3 이상의 동의를 얻어야 하며, 이후 토지개량사업계획의 고시와 20일 이상의 열람, 고시일로부터 20일 이내 이의신청과 60일 이내 적부의 결정 등의 과정은 신청에 의한 토지개량사업의 시행 절차와 동일하다.

■ 제 4 장

한편, 국가는 수해면적 200ha 미만 국유토지의 개답·개선 사업과 50ha 미만의 매립·간척 사업 및 이들 사업으로 설치된 관개·배수·농도 시설의 재해복구공사 등에 한해 국가가 시행하는 공사의 일부를 토지개량사업 시행지역의 전부 또는 일부를 관할하는 서울특별시 또는 도에 위임할 수 있으며, 그 사업비의 일부를 부담시킬 수 있다. 부담금은 당해 토지에 대한 순공사비의 백분의 50 이내에 해당하는 금액으로서, 연이율 3%로 상환기간 30년에 원리금 균등 연부상환하도록 하였다.

나. 지방자치단체가 시행하는 토지개량사업

지방자치단체가 시행하는 토지개량사업의 경우 사업시행 인가 신청부터 이후의 과정은 1인 또는 수인이 공동으로 시행하는 토지개량사업의 시행절차와 동일하며, 다만 인가 신청 이전에 먼저 시·도 또는 시·군 의회의 의결을 거쳐 토지개량사업 계획의 개요 기타 필요 사항을 공고하는 한편 사업 시행지역 내 토지개량사업 참가자격자 2/3 이상의 동의를 얻어야 한다는 것과 당해 토지개량사업의 시행에 관계된 지역의 전부 또는 일부를 그 구역으로 하는 토지개량조합이 있을 때에는 그 토지개량조합의 동의를 얻어야 한다는 점이 다르다. 이 같은 인가 신청 이전의 과정을 거친 다음 지자체가 토지개량사업계획과 규약 및 필요사항을 정해 농림부장관에게 사업 시행 인가를 신청하면 농림부는 이를 심사하여 적부를 결정한 다음 신청인에게 통지함과 동시에 사업계획 인가 사실을 고시하고 사업 계획과 규약의 사본을 20일 이상 이해관계인에게 열람하도록 한다. 이해관계인은 고시일로부터 30일 이내에 이의신청을 할 수 있으며, 이의신청에 대해 농림부는 고시일로부터 60일 이내에 적부를 결정하고, 이의신청이 없거나 이의신청을 받아들이지 않을 경우 토지개량사업의 시행을 인가함과 동시에 이를 고시한다.

다. 토지개량조합이 시행하는 토지개량사업

토지개량조합이 토지개량사업을 하기 위해서는 먼저 토지개량사업에 참가할 수 있는 자격자 15인 이상이 발기인이 되어 자격자 2/3 이상의 동의를 얻은 다음 토지개량사업계획과 조합의 정관 및 기타 필요한 사항을 정하여 농림부장관에게 토지개량조합 설립의 인가를 신청하여야 한다. 농림부장관은 이 토지개량사업계획과 정관을 심사하고 적부를 결정하여 이를 신청인에게 통지하는 한편 인가 사실을 고시하고 토지개량사업계획과 정관의 사본을 20일 이상 일반인에게 열람하도록 한다. 이때 농림부장관의 결정에 따르지 않고자 하는 이해관계인은 고시일로부터 30일 이내에 이의를 신청할 수 있으며, 이의에 대해 농림부장관은 고시일로부터 60일 이내에 기각 여부를 결정하여야 한다. 농림부장관은 조합 설립 인가 결정에 대해 이의신청이 없거나 이의신청을 기각한 경우 조합설립을 인가하여야 하며, 인가 사실을 고시해야 한다. 조합의 설립에 관한 비용은 당해 조합이 부담하며, 조합이 성립되지 않은 경우 설립 신청인이 부담한다.

토지개량조합은 토지개량사업의 공사에 착수하기 전에 관할세무서 및 등기소에 조합설립 또는 사업시행 인가 연·월·일, 공사 착수·완료 예정 시기, 각 토지의 소재·지번·면적과 공사 완료 후의 토지 지번·면적의 지목별 합계 예정 등을 신고해야 하며, 토지개량사업의 공사에 착수하거나 그 공사를 준공할 때에는 지체 없이 그 사실을 시·도지사와 관할세무관서 및 등기소에 신고하여야 한다. 또

한 조합은 토지개량사업계획을 변경, 폐지 또는 새로 토지개량사업을 시행하고자 할 경우에는 평의회 의결을 거쳐 농림부장관의 인가를 받아야 하며, 농림부장관은 사업의 폐지를 인가한 경우 지체 없이 그 사실을 고시하여야 한다.

조합은 토지개량사업의 공사가 완료하였을 경우 지체 없이 토지의 소유자와 가옥·공작물의 소유자 3분의 2 이상의 동의를 얻어 환지계획을 정한 다음 그에 대해 농림부장관의 인가를 받아야 한다. 농림부장관은 환지계획의 인가를 한 때에는 지체 없이 그 사실을 고시하고 이를 관할세무관서 및 등기소에 통지하여야 한다.

라. 1인 또는 수인 공동의 토지개량사업

한 사람이 토지개량사업을 시행하거나 여러 사람이 공동으로 토지개량사업을 시행하려면 거쳐야 하는 절차는 기본적으로 앞에서 살펴본 절차와 동일하게 인가신청, 심사와 고시 및 열람, 이의신청, 시행 인가와 고시 등의 과정으로 이루어져 있으며, 그 내용은 지자체가 시행하는 토지개량사업의 시행 인가 절차와 동일하다.

2. 「농촌근대화촉진법」의 경지정리사업 추진체계와 절차

「농촌근대화촉진법」은 1970년에 제정되어 1996년에 폐지되었다. 이 법에 의해 토지개량은 농지개량으로 용어가 변경되었으며, 따라서 토지개량조합은 농지개량조합으로 명칭이 바뀌게 되었다. 이 법에서 농지개량사업 참가자격자는 「토지개량사업법」의 토지소유자를 세분하여 농업 목적으로 사용·수익하는 토지소유자와 농업 이외 목적으로 사용·수익하는 토지소유자로 구분하였다.¹⁾ 농지개량사업 시행자로는 국가·지방자치단체·농지개량조합·토지소유자 외에 이 법에 의해 새로 설립된 농업진흥공사가 추가되었다. 이에 따라 농지개량사업 시행의 기본절차는 「토지개량사업법」과 마찬가지로 ① 사업 시행 신청 또는 사업 시행 인가 신청, ② 심사와 고시 및 열람, ③ 이의신청, ④ 인가 및 고시 등으로 동일하나 세부 내용은 「토지개량사업법」의 그것과 마찬가지로 시행자의 유형에 따라 약간씩 다르게 규정되었다.

가. 국가가 시행하는 농지개량사업

「농촌근대화촉진법」에서도 국가가 시행하는 토지개량사업은 「토지개량사업법」과 마찬가지로 신청에 의한 사업과 신청이 없어도 시행하는 사업으로 구분된다. 다만, 국가의 토지개량사업을 신청할 수 있는 사업은 농지개량사업 시행구역 50ha 이상의 관개·배수시설의 신설·변경에 관한 사업으로서 「토지개량사업법」의 수익지 면적 500ha에서 대폭 줄었으며, 구획정리사업과 시설의 재해복구사업이 추가되었다. 또한 신청이 없어도 국가가 시행하는 토지개량사업으로는 개답·개전과 매립·간척 외에 구획정리사업이 추가되었다.

1) 이는 토지개량사업 시행구역 안에 농업 이외 목적의 토지소유자가 존재하게 된 사정을 반영한 것이라고 할 수 있다.

신청에 의해 국가가 시행하는 토지개량사업의 시행 절차 및 「토지개량사업법」의 규정과 다른 점을 보면 다음과 같다.

① 사업 시행의 신청: 지방자치단체와 농지개량조합 및 20인 이상의 토지소유자는 사업 참여자 격자 2/3 이상의 동의를 얻어 국가가 토지개량사업을 시행해 줄 것을 농림부장관에게 신청할 수 있다. 「토지개량사업법」에서는 토지소유자 등 토지개량사업 참가자격자가 사업 시행의 신청을 하게 되어 있었다. 사업 참가자격자 2/3 이상의 동의를 받도록 한 것은 그대로이다.

② 심사와 고시 및 열람: 농림부장관은 농지개량사업의 신청 내용을 심사하여 적당하다고 인정할 경우 농지개량사업계획을 수립하여 그 취지를 고시하고 10~20일 동안 농지개량사업계획을 이해관계인에게 열람하도록 해야 한다. 「토지개량사업법」의 열람 기간은 20일이었다.

③ 이의신청: 이해관계인은 고시된 사업계획에 동의하지 않을 경우 고시일로부터 40일 이내에 농림부장관에게 이의 신청을 할 수 있으며, 이의 신청이 있을 경우 농림부장관은 고시일로부터 90일 이내에 그 적부를 결정해야 한다. 이로써 이의신청 기간은 고시일로부터 20일에서 40일로, 적부 결정 기간은 고시일로부터 60일에서 90일로 연장되었다.

④ 농림부장관은 기간 내에 이의신청이 없거나 이의신청을 기각한 때에는 농지개량사업계획에 의한 사업을 시행하여야 한다. 이 내용은 달라지지 않았다.

신청이 없이 국가가 시행하는 농지개량사업의 경우 농지개량사업의 시행을 신청하는 절차가 없이 농림부장관이 농지개량사업계획을 수립하여 그 개요와 기타 필요한 사항을 고시하고 사업 시행구역 내 농지개량사업 참가자격자 2/3 이상의 동의를 얻도록 하였다. 그 이후 농지개량사업계획의 고시와 10~20일의 열람, 고시일로부터 40일 이내 이의신청과 90일 이내 적부 결정 등의 과정은 신청에 의한 농지개량사업의 시행 절차와 동일하다.

한편, 농림부장관은 구획정리사업을 특히 촉진할 필요가 있을 때에는 지방자치단체와 공동으로 구획정리사업을 시행할 수 있는데, 이를 시행하고자 할 때에는 사업계획의 개요와 기타 필요한 사항을 고시하고 10일 이상 이해관계인에게 열람하도록 하였다. 또한 농지개량시설의 설치, 개간·매립 또는 간척사업을 시행하는 경우 구획정리사업을 함께 실시하는 것이 농지개량사업의 효과를 높이고 그 토지의 농업경영 합리화에 기여한다고 인정하는 때에는 구획정리사업을 병행하여 시행하도록 하였다. 이 밖에 국가는 국가가 시행하는 농지개량사업의 지역을 관할하는 시·도에 사업비의 일부를 부담시킬 수 있으며(순 공사비의 50/100 이내), 시·도는 그 사업의 수익자로부터 수익의 한도 안에서 부담금의 일부를 징수할 수 있고(시·도 부담금의 50/100 이내), 수익자가 조합원인 경우 조합원의 부담금 상당액을 조합으로부터 징수할 수 있도록 하였다.

나. 지방자치단체가 시행하는 농지개량사업

지방자치단체가 시행하는 농지개량사업의 시행절차는 국가가 시행하는 사업의 시행절차와 비교하면 지방의회의 의결을 거쳐 농지개량사업의 시행 인가를 신청하도록 한 것이 다르고, 신청 이후의

심사·고시·열람·이의신청·인가·고시의 절차와 내용은 동일하다. 지방자치단체가 시행하는 농지개발사업의 시행 절차는 다음과 같다.

① 사업 시행 인가 신청: 지방자치단체가 농지개발사업을 시행하고자 할 때에는 의회의 의결을 거쳐 농지개발사업계획을 수립하여 사업계획의 개요와 기타 필요사항을 고시하는 한편 농지개발사업 참가자격자 2/3 이상의 동의를 얻은 다음 농지개발사업계획과 첨부서류를 작성하여 농림부에 시행인가를 신청한다.

② 심사와 고시 및 열람: 농림부장관은 지방자치단체가 제출한 농지개발사업계획을 심사하고 적부를 결정하여 신청인에게 통지하며, 신청이 적당할 경우 그 취지를 고시하고 10~20일 동안 이해관계인에게 사업계획을 열람하도록 한다.

③ 이의신청: 이해관계인은 농림부장관의 결정에 이의가 있을 경우 고시일로부터 40일 내에 이의를 신청할 수 있으며, 이의신청에 대해 농림부장관은 고시일로부터 90일 내에 그 적부를 결정하여 신청인에게 통지해야 한다.

④ 농림부장관은 이의신청이 없거나 이의신청을 기각한 때에는 농지개발사업의 시행을 인가하며, 지체 없이 이를 고시해야 한다.

위의 절차를 거쳐 인가된 농지개발사업계획을 변경하거나 사업을 정지·폐지하려면 농림부장관의 인가를 받아야 한다.

지방자치단체는 조례로 정하는 바에 따라 그가 시행한 농지개발사업의 수익자에게 사업비의 일부를 부담시킬 수 있으며, 수익자 중 타인에 비해 현저한 수익자에게는 특별부담금을 부과할 수 있다. 또한 농지개발사업의 수익자가 사업시행구역 농지개발조합의 조합원인 경우 수익자조합원의 부담금에 상당하는 금액을 조합으로부터 징수할 수 있다. 지방자치단체의 부담금 부과에 이의가 있을 경우 통지일로부터 20일 내에 이의를 신청할 수 있으며, 시·도지사는 이의신청일로부터 20일 내에 그 적부를 결정하여야 한다. 이 결정에 따르지 않으려면 결정서 수령일로부터 14일 이내에 농림부장관에게 재결을 신청할 수 있으며, 농림부장관은 재결신청일로부터 20일 내에 신청의 적부를 결정하여 신청인에게 통지해야 한다.

다. 농지개발조합이 시행하는 농지개발사업

농지개발조합이 시행하는 농지개발사업의 시행 절차는 지방자치단체가 시행하는 사업의 시행절차와 비교하여 사업 시행 인가 신청 전에 지방의회의 의결 대신 총회의 결의가 필요하다는 점이 다르며, 사업 시행 인가 신청 이후의 절차는 동일하다. 또한 조합은 농지개발사업을 완료한 때에는 농림부장관에게 보고하도록 한 점과 농지개발사업계획을 변경하거나 사업을 정지·폐지하려면 총회의 의결을 거쳐 농림부장관의 인가를 받도록 한 점이 다르다.

라. 농업진흥공사가 시행하는 농지개량사업

농업진흥공사가 농지개량사업을 시행하는 절차는 농지개량사업계획을 수립하여 사업계획의 개요와 기타 필요사항을 고시하는 한편 농지개량사업 참가자격자 2/3 이상의 동의를 받아 농림부장관에게 농지개량사업의 시행 인가를 신청하며, 이후 심사와 고시·열람, 이의신청, 사업 시행 인가와 고시 등의 절차는 앞에서 살펴본 기본절차와 동일하다. 농업진흥공사는 농지개량사업을 완료한 때에는 이를 농림부장관에게 보고하여야 하며, 농지개량사업계획을 변경하거나 사업을 정지·폐지하려면 농림부장관의 인가를 받아야 한다. 사업 시행자인 농업진흥공사는 농지개량사업의 수익자에게 사업비 일부를 부담하게 할 수 있으며, 현저한 수익자에게는 특별부담금을 부과할 수 있다. 부담금을 납부해야 하는 수익자가 조합원인 경우 수익자의 부담금에 상당하는 금액을 조합으로부터 징수할 수 있다.

마. 토지소유자가 시행하는 농지개량사업

토지소유자 1인 또는 수인이 농지개량사업을 시행하고자 할 때에는 농지개량사업계획을 수립하여 농지개량사업 참가자격자 전원의 동의를 받은 다음 농림부장관에게 농지개량사업계획서·구역·기타 서류 등을 제출하여 농지개량사업의 시행 인가를 신청하며, 이후 사업 시행 인가 신청에 대한 심사와 고시·열람, 이의신청, 사업 시행 인가 및 고시의 절차는 앞에서 설명한 기본절차와 동일하다. 농지개량사업이 완료되었을 때 이를 농림부장관에게 보고하는 것도 마찬가지이다.

이상과 같은 절차에 따라 농지개량사업의 공사가 준공되면 농지개량사업 시행자는 환지계획의 개요와 기타 필요한 사항을 14일 이상 공고하고 그 구역 내 농지개량사업 참가자격자 3분의 2 이상의 동의를 얻어 지체 없이 환지계획을 작성하여 농림부장관의 인가를 받아야 한다. 농림부장관은 환지계획의 인가를 한 때에는 지체 없이 고시하고 관할구청장·시장 또는 군수와 등기소에 통지하여야 한다.

3. 「농어촌정비법」의 경지정리사업 추진체계와 절차

「농어촌정비법」은 1994년 12월에 제정되어 1995년부터 현재까지 적용되고 있는 법률이다. 이 법에 의해 농지개량사업은 농업생산기반정비사업으로 용어가 변경되었으며, 농지개량조합은 1995년 12월에 제정된 「농지개량조합법」에 의거하게 되었다. 이 법에서 농지개량사업 참가자격자는 「농촌근대화촉진법」과 동일하게 농업 목적으로 사용·수익하는 토지의 소유자와 소유권 외 물권 소유자, 농업 이외 목적으로 사용·수익하는 토지의 소유자와 소유권 외 물권 소유자 등으로 규정되었다. 또한 농업생산기반 정비사업 시행자는 국가·지방자치단체·농어촌진흥공사·농지개량조합·토지소유자 등으로 변함이 없었다.

농업생산기반 정비사업의 시행 절차는 「농어촌정비법」에서 크게 달라졌다. 그 절차는 ① 토지·마을·연안해면의 이용과 개발에 필요한 자원조사, ② 농업생산기반·수산업생산기반·농어촌생활환경·농어촌휴양자원·한계농지 등의 개발 및 정비를 위한 농어촌정비종합계획 수립, ③ 논농사·밭

농사·시설농업 등 지역별·유형별 농업생산기반정비계획 수립·추진, ④ 농업생산기반정비사업 시행자의 신청이 있거나 필요하다고 인정하는 경우 농업생산기반정비계획에 따라 그 지역에 대한 예정지조사 실시, ⑤ 예정지조사 결과 농업기반정비사업 중 타당성이 인정되는 사업에 대하여는 그 지역에 대한 기본조사를 하고 농업기반정비사업 기본계획 수립, ⑥ 농업생산기반 정비사업 시행지역에 대한 세부설계 실시 및 농업기반정비사업 시행계획 수립, ⑦ 농업기반 정비사업 시행자 지정 및 시행계획서 송부, ⑧ 농업기반 정비사업 시행자는 농업기반정비사업 시행계획 고시와 농업기반정비사업 참가자격자에게 열람 실시 및 그 2/3 이상의 동의, ⑨ 농업기반정비사업 참가자격자의 이의신청, ⑩ 이의신청에 대해 농업기반정비사업 시행자의 적부 의견을 첨부하여 시·도지사 또는 농림수산부장관에게 재정 신청, 농업기반정비사업 시행자 농림수산부장관에게 농업기반정비사업 시행 인가 신청, 농업기반정비사업 시행 인가 및 사업시행자에게 통지와 고시 등의 순이다. 인가된 농업기반정비사업 시행계획을 변경·폐지할 때에는 농림수산부장관의 승인을 얻어야 한다.

농업기반정비사업 시행자는 사업 시행 후의 토지를 정하고 그에 따른 이해관계의 불균형을 금전으로 청산하기 위한 환지계획을 세워 그 개요와 기타 필요한 사항을 14일 이상 공고하는 한편 농업기반정비사업 참가자격자 2/3 이상의 동의를 받은 다음 농림수산부장관의 인가를 받아야 한다. 공고된 환지계획에 이의가 있는 이해관계자는 공고 만료일로부터 15일 이내에 농업기반정비사업 시행자에게 이의신청을 할 수 있다. 정비사업 시행자는 이의신청 기간이 끝나는 날로부터 15일 이내에 그 적부에 관한 의견을 첨부하여 시·도지사 또는 농림수산부장관에게 재정을 신청해야 한다. 환지계획에 대한 이의신청이 없거나 기각한 경우 정비사업 시행자는 농림수산부장관에게 환지계획 인가신청을 하여야 하며, 농림수산부장관은 인가를 한 때에는 지체 없이 이를 고시하고 시장·군수와 등기소에 통지하여야 한다.

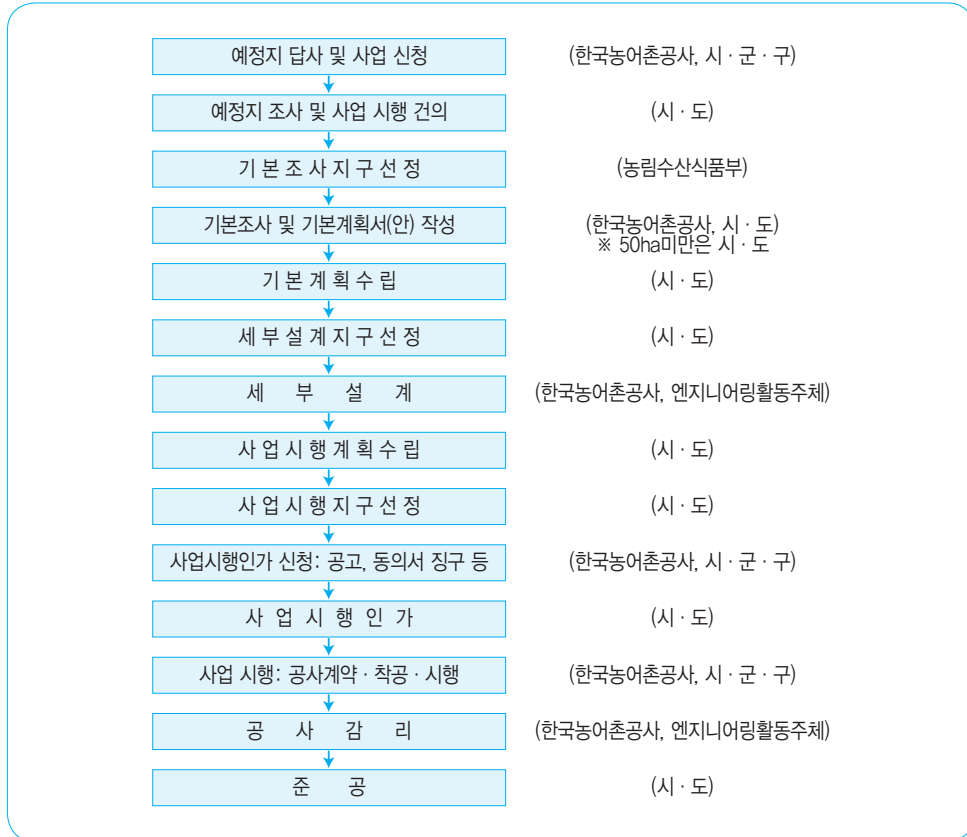
「농어촌정비법」은 2009년 6월 개정을 통해 경지정리와 농업생산기반시설의 개수·보수·준설 사업의 기본계획 수립 등에 대한 권한을 농림수산식품부장관에게서 시·도지사에게 이양하도록 하였다. 또한 농업생산기반 정비사업 추진체계도 농림수산식품부장관 또는 시·도지사가 농업생산기반 정비사업 시행계획을 수립하고 사업 시행자를 지정하도록 한 것을 변경하여 사업 시행자를 지정하면 시행자가 시행계획을 세운 다음 공고·열람·동의·이의신청 절차를 거쳐 시·도지사의 승인을 받도록 하였다. 또한 환지계획 인가절차를 보완하여 농업생산기반 정비사업 시행자가 환지계획 인가를 받으려면 환지계획의 개요와 그 밖에 필요한 사항을 14일 이상 공고하고, 토지 등의 소유자에게도 개별 통지하도록 하였다.

2013년 2월 현재 「농어촌정비법」에 규정된 농업생산기반정비사업의 시행절차는 앞의 「농어촌정비법」 제정 당시 ①~⑫의 절차에서 ⑤의 기본조사와 기본계획 수립은 농림수산식품부장관이 아니라 시·도지사가 하는 것으로 변경되었으며, ⑦의 농업생산기반정비사업 시행자 지정을 ⑥으로 순서를 바꾸어 ⑥의 세부설계와 시행계획의 수립을 농림수산식품부장관이 아니라 사업 시행자가 맡도록 하였다. 또한 ⑨의 이의신청은 농업기반정비사업 참가자격자가 아니라 사업시행구역 내 토지에 대한 권리를 가진 자가 하는 것으로 변경되었으며, ⑩의 과정은 농업생산기반정비사업 시행자가 이의신청에 대한 검토의견을 이의신청인에게 알리고 시행계획에 내용을 반영하는 것으로 바뀌었다.

■ 제 4 장

⑩의 경지정리 및 농업생산기반시설 개수·보수·준설 사업의 시행 인가 신청은 농림수산식품부장관이 아니라 시·도지사에게 신청하며, 농업생산기반정비사업 시행계획의 변경 또한 시·도지사에게 신청하는 것으로 바뀌었다. 2012년 말 현재 시행되고 있는 「농어촌정비법」의 경지정리사업 시행절차는 [그림 4-1]과 같다.

그림 4-1 | 「농어촌정비법」의 경지정리사업 시행 체계 및 절차



제3절 경지정리사업 재원 조달

경지정리사업을 포함한 농업생산기반정비사업의 공사비 일부를 국고에서 보조하는 제도는 일제강점기부터 현재까지 그것을 규정하는 법률에 따라 4단계로 변화되어 왔다. 1920년에 제정된 「토지개량사업보조규칙」과 그 명칭을 그대로 계승한 1958년의 「토지개량사업보조규칙」, 1962년에 제정되어 1969년까지 시행되었던 「토지개량사업보조금교부규칙」, 1970년에 제정되어 1985년까지 적용되다 1995년에 폐지되었던 「농촌근대화촉진사업 보조금 교부규정」, 1986년부터 현재까지 적용되고 있는 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」이 그것이다.

일제는 1920년 「토지개량사업보조규칙」을 제정하여 토지개량사업 공사비의 일정 비율을 국고에서 보조하였다. 보조금은 토지개량사업을 하는 사업자에게 교부하며, 도에서 보조금을 교부할 경우에는 도에 이를 교부하였다. 단, 시행면적 10ha 미만의 사업에 대해서는 보조금을 교부하지 않도록 하였다. 보조금 산출의 기초가 되는 공사비의 비목으로는 측량·설계비, 공사감독비, 용지 매수 및 보상비, 공사 재료 및 설비비, 노임, 기타 직접 공사에 필요한 비용 등이었다. 공사비에 대한 보조금의 비율은 1920~1939년에 관개개선사업이 20%, 지목변환이 25%, 개간 30%였으며, 간척은 1920~1928년에 30%였다가 1929년부터 50%로 증가하였다. 국고보조의 비율은 1940년에 관개·배수 개선과 개간이 50%, 개답과 경지정리 및 암거배수는 30%로 증가하였으며, 10ha 미만의 관개개선을 목적으로 하는 소규모 토지개량사업에 대한 보조율은 국비 25%와 도비 25%였다. 1942년 12월 이후 관개·배수 개선과 매립·간척 및 개간·지목변환에 대해 대지구와 소지구로 나누어 대지구의 경우 국고보조율을 55%로 인상하였다.

일제시기에 제정된 「토지개량사업보조규칙」은 1957년까지 시행되었다. 다만 국고보조율은 1946~1949년에 모든 종류의 사업에 대해 50%로 조정되었다가 1950년에는 30%로 인하되었으며, 1951년에는 80%로 인상되었으나 1952~1957년에는 50%로 인하되었다.

1958년 1월에 제정된 「토지개량사업보조규칙」은 일제시기에 제정된 같은 이름의 법령을 폐지하고 대한민국 정부가 제정한 법령이라는 데 의의가 있으나, 그 내용은 거의 동일하였다. 보조율 또한 경지정리사업의 경우 30%로 인하한 것 외에 다른 토지개량사업의 경우 50%로 동일하였으며, 다만 농림부장관이 수리조합연합회에 토지개량사업의 측량과 설계를 하계 한 경우 그 비용은 100% 보조할 수 있도록 추가한 점이 달랐다.

표 4-1 | 「토지개량사업보조규칙」의 토지개량사업에 대한 국고보조율 추이(1920~1961)

단위: %

| | 토지개량사업보조규칙(1920년 제정) | | | | | | 토지개량사업 보조규칙(1958) |
|--------------------|----------------------|-------------------------------|-----------|------|------|-----------|----------------------|
| | 1920~1939 | 1940 ³⁾ ~1945 | 1946~1949 | 1950 | 1951 | 1952~1957 | 1958~1961 |
| 관개·배수 개선 | 20 | 대지구 55, 소지구 50 | 50 | 30 | 80 | 50 | 50 이내 |
| 매립·간척 | 30 ²⁾ | 대지구 55, 소지구 50 | 50 | 30 | 80 | 50 | 50 이내 |
| 지목변환 ¹⁾ | 25 | 대지구 55, 소지구 50 | 50 | 30 | 80 | 50 | 50 이내 |
| 개답 | 30 | 30 | 50 | 30 | 80 | 50 | 50 이내 |
| 경지정리 | - | 30 | 50 | 30 | 80 | 50 | 30 이내 |
| 암거배수 | - | 30 | 50 | 30 | 80 | 50 | 30 이내 |
| 소규모 | - | 50(국비 25+도비 25) ⁴⁾ | - | - | - | - | - |
| 측량설계 | - | - | - | - | - | - | 100 이내 |

주: 1) 1940년 이후 개간과 지목변환.

2) 간척사업에 대한 국고보조율은 1929년부터 50%로 인상되었음.

3) 대지구와 소지구의 구별은 1942년 12월 이후부터이며 1940년에는 구별 없이 50% 보조였음.

4) 소규모 토지개량사업에 대한 50% 보조는 1930년부터 시작되었음.

자료: 토지개량조합연합회, 토지개량사업20년사, 1967, p.39와 p.49 및 178-179; 토지개량사업보조규칙; 농림수산부, 한국농업
기반개발45년사, 1992, p.132와 p.196 및 p.897

■ 제 4 장

1961년 5월 쿠데타로 집권한 군사정권은 일제시기에 제정된 법령 및 대한민국 정부에 의해 새로 제정되었다 하더라도 일제시기의 법령과 내용의 차이가 없는 법령을 모두 폐지하고 새로운 법령을 제정하였다. 그 일환으로 1962년 8월에 「토지개량사업보조금교부규칙」이 제정되었다. 그 주요 내용은 이전 법령의 그것과 다르지 않았으나, 보조금 산출의 기초가 되는 공사비의 비목으로 측량·설계에 필요한 기계구입비·시험비와 확정측량비 및 환지처분비 등이 추가되었으며, 보조율이 50%였던 관개·배수 개선과 개간은 70%, 매립·간척은 80%로 보조율이 크게 인상되었으며, 보조율 30%였던 경지정리·암거배수는 50%로 인상되었다. 그러나 이는 재정 부족으로 인해 1963년 1월 동 규칙이 개정됨으로써 1963년부터 인하여되었다. 즉, 매립·간척에 대한 보조율은 80%를 유지하였으나 관개·배수 개선과 개간 사업에 대한 국고보조율은 70%에서 60%로, 경지정리·암거배수에 대한 보조율은 50%에서 40%로 인하여되었다.

표 4-2 | 1960년대와 1970년대의 토지개량사업에 대한 국고보조율 추이(1962~1985)

단위: %

| | 토지개량사업보조금교부규칙 | | | 농촌근대화촉진사업보조금교부규정 | | | |
|----------------|-------------------|------|------------------|------------------|------|------------------|------------------|
| | 1962 | 1963 | 1967 | 1970 | 1973 | 1976 | 1978 |
| 관개·배수 개선 | 70 ¹⁾ | 60 | 60 ²⁾ | 70 | 70 | 70 ³⁾ | 70 ³⁾ |
| 매립·간척 | 80 | 80 | 80 | 80 | 80 | 80 | 80 |
| 지목변환·개간 | 70 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 |
| 경지정리·암거배수 | 50 ¹⁾ | 40 | 40 | 40 | 40 | 50 | 50 |
| 특수지역경지정리 | - | - | - | - | 70 | 70 | 70 |
| 측량·설계 | 100 ¹⁾ | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 지하수개발 | - | - | - | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 농업용도로 | - | - | - | 70 | 70 | 70 | 70 |
| 특수지역 개간 | - | - | - | - | 100 | 100 | 100 |
| 배수개선 | - | - | - | - | - | 100 | 100 |
| 대단위종합개발지구 구획정리 | - | - | - | - | - | 80 | 80 |
| 한해 극복 간이용수개발 | - | - | - | - | - | - | 80 |

주: 1) 시행면적 10ha 미만은 미교부

2) 시행면적 50ha 미만으로서 정부에서 용자하지 않는 사업은 70% 보조

3) 관개개선은 70%, 배수개선은 100%로 분리

자료: 토지개량사업보조금교부규칙과 농촌근대화촉진사업보조금교부규정

1970년 8월에는 「토지개량사업보조금교부규칙」이 폐지되고 「농촌근대화촉진사업보조금교부규정」이 제정되었다. 이는 「토지개량사업법」이 「농촌근대화촉진법」으로 대체된 데 따른 것으로서, 그 주요 내용은 비슷하였으며, 사업비에 대한 국고보조율도 관개·배수 개선사업의 경우 60%에서 70%로 인상되고 그 외 다른 사업은 동일하였다. 다만 농업용 지하수 개발사업에 대해 100% 보조하며, 농업용 도로 개설에 70%를 보조하는 것이 추가되었다. 보조금 산출의 기초가 되는 공사비의 비목 또한 달라지지 않았다. 1973년에는 특수지역 경지정리사업에 대해 공사비의 70%를 보조하며, 특수지역

개간사업 공사비의 100%를 보조하는 것이 추가되었다. 1976년에는 배수개선사업 공사비의 100%를 보조하며, 대단위농업개발지구 구획정리사업 공사비의 80%를 보조하는 것이 추가되었다. 이어 1978년에는 한해 극복 간이용수개발사업 공사비의 80%를 보조하는 것이 추가되었으며, 1981년 2월에는 관개 개선 사업 중 저수지에 대해서는 변함없이 70%로 하고 양수장에 대해서는 85%로 인상하였다. 1983년 11월에는 일반 경지정리에 대한 보조율을 50%에서 60%로 인상하였다.

1986년 12월에는 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」이 제정됨으로써 토지개량사업에 대한 보조금 제도가 전면 개편되었으며, 이로 인해 「농촌근대화촉진사업보조금교부규정」은 폐지되지 않았으나 효력이 정지되다가 1995년에 폐지되었다. 이리하여 1987년 이후 현재까지 토지개량사업에 대한 국고보조는 별도의 규정에 의하지 않고 국고보조가 이루어지는 모든 부처의 모든 사업에 포함되어 이 법의 적용을 받게 되었다. 이 법은 1963년에 제정되었던 「보조금관리법」을 전부 개정한 것으로서, 「보조금관리법」에는 보조금의 집행관리에 관한 사항만 규정되어 있었는데 여기에 예산편성에 관한 사항을 추가하여 국고보조금 운용제도를 보완하려는 취지였다. 즉, ① 종래 지방자치단체에 대한 보조사업은 대부분 지방자치단체와의 사전협의 없이 국가가 선정하였는데 그 부작용이 많아 보조사업자가 먼저 중앙관서의 장에게 보조금의 예산계상신청서를 제출하고 중앙관서의 장은 이를 기초로 예산을 요구하도록 하는 신청주의 제도를 도입하였다. ② 지방자치단체가 보조사업 계획을 수립하여 보조금의 예산계상을 신청할 수 있도록 하기 위하여 지방자치단체에 대한 보조금은 국가의 보조 대상 사업 범위를 정하여 사업별 기준보조율 제도를 도입하였다. ③ 지역 간의 균형발전을 위하여 재정사정이 특히 어려운 지방자치단체에는 기준보조율에 일정률을 가산하는 차등보조율을 적용할 수 있도록 하였다. ④ 지방자치단체의 장은 국가보조사업에 대한 지방자치단체의 지방비부담액을 다른 사업에 우선하여 당해 연도 지방자치단체의 예산에 계상하도록 의무화하였다.

「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」의 시행령은 1996년 12월에 개정되었다. 개정 내용은 첫째, 국고보조금의 지급 대상이 되는 사업에 대한 기준보조율의 정의를 종전에는 당해 회계연도의 국고보조금과 지방비부담액을 합한 금액 중 국고보조금이 차지하는 비율로 하던 것을 국고보조금, 지방비부담액, 국가의 재정융자금으로 조달된 금액, 수익자가 부담하는 금액, 기타 재정경제원장관이 정하는 금액을 모두 합한 금액 중 국고보조금이 차지하는 비율로 개정하였으며, 둘째, 국고보조금의 지급 대상이 되는 지방자치단체의 사업 및 기준보조율을 정비·보완하였다. 이어 2006년 5월에 개정된 시행령은 농어촌생활용수개발에 대한 국고보조의 기준보조율을 50%에서 80%로 인상하였으며, 2011년 4월의 개정에서 지방관리 방조제 개보수에 대한 국고보조의 기준보조율을 70%로 신설하고 농어업기반정비에 대해 80%의 기준보조율을 신설하였다.

1987년 이후 현재까지 농업생산기반정비사업의 재원별 구성 비율의 변화 추이는 <표 4-3>과 같다. 그 특징으로는 다음 3가지를 들 수 있다. 첫째, 근년에 올수록 농업생산기반정비사업의 사업비에 대한 국고보조율이 인상되었다. 1987년에는 소규모농업용수개발사업, 한발대비용수개발사업, 농업용수 보강개발사업, 발 용수개발사업, 일반경지정리사업의 경우 국고보조가 사업비의 70~80%이고 수익자부담이 10~20%였으나 1997년 이후 수익자부담이 면제되었다. 둘째, 농업생산기반정비사

■ 제 4 장

업의 종류가 늘어났다. 밭기반정비와 대구획경지재정리사업은 1994년부터 실시되었고, 기계화경작으로 확·포장사업과 다목적 농촌용수개발사업은 1995년에 도입되었으며, 지하수자원관리·농업용수관리자동화 등은 2000년대에 도입되었다. 셋째, 같은 종류의 세부 사업들은 통합되었다.

경지정리는 일반경지정리, 밭 기반정비, 대구획경지재정리, 기계화경작으로 확장·포장 등을 포함한다. 일반경지정리의 경우 1987년 시행령에서는 기본보조율은 정액보조로 하고, 보조금과 순지방비 부담액을 합한 금액의 75% 상당을 보조금으로 계상하며, 사업비의 20%는 수익자가 부담한다고 하였는데, 1988년 개정된 시행령에서는 총사업비 중 70% 상당을 보조금으로 계상하며, 10%는 수익자가 부담하고 나머지는 지방자치단체가 부담하도록 하였다. 일반경지정리사업은 1997년부터 국비 80%와 지방비 20%로 사업비가 조달되다가 2004년에 종료되었다. 밭기반정비는 밭의 용수개발·농로정비·경지정리 등의 공사를 하는 사업으로서, 그 사업비는 1994년 도입 당시부터 계속 국비 80%와 지방비 20%로 조달되었다. 대구획경지재정리는 오래 전에 경지정리를 실시하였으나 필지 크기가 작고 용·배수구가 흙수로이므로 대형 농기계를 사용하는 데 적합하지 않은 농지의 필지 크기를 대구획으로 확대하고 용·배수로를 구조물화하는 사업으로서, 그 사업비는 1994년 도입 당시부터 현재까지 국비 80%와 지방비 20%로 조달되고 있다. 기계화경작으로 확장·포장사업은 경지정리지구 내의 농로를 확장 및 포장하는 사업으로서, 그 사업비는 1995년 도입 당시부터 2009년까지는 국비 80%와 지방비 20%로 조달되다가 2010년부터 국비 70%와 지방비 30%로 변경되었다.

표 4-3 | 1987년 이후 농업생산기반정비사업에 대한 국고보조율 추이(1987~2011)

단위: %

| | 1987 | | | | 1997 | | | | 2006 | | | | 2011 | | | | |
|-------------------------|---------------|-----|---------|---------|------|---------------|-----|---------|---------|---------------|-----|---------|---------|---------------|-----|---------|---------|
| | 기준 보조 율 | 국비 | 지방 비 | 자부 담 | 용자 | 기준 보조 율 | 국비 | 지방 비 | 자부 담 | 기준 보조 율 | 국비 | 지방 비 | 자부 담 | 기준 보조 율 | 국비 | 지방 비 | 자부 담 |
| 대중규모 농업용수개발 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 저수지 | 100 | 70 | | | 30 | | | | | 100 | | | | 100 | | | |
| 양수장 | 100 | 85 | | | 15 | | | | | | | | | | | | |
| 지하댐 | 100 | 85 | | | 15 | | | | | | | | | | | | |
| 소규모농업용수개발 ¹⁾ | | | | | | 정액 | | | | 정액 | | | | | 70 | 30 | |
| 지표수 | 70 | 70 | 20 | 10 | | | 100 | | | | | | | | | | |
| 지하수 | | | | | | 50 | 50 | | | | | | | | | | |
| 총적층 | 70 | 70 | 20 | 10 | | | | | | | | | | | | | |
| 암반층 | 100 | 70 | 25 | 5 | | | | | | | | | | | | | |
| 한발대비용수개발 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 소형관정개발 ²⁾ | 100 | 80 | | 20 | | 100 | | | | 100 | | | | | | | |
| 이동식양수시설 ³⁾ | 70 | 80 | 10 | 10 | | 80 | | | | 80 | | | | 80 | | | |
| 송수(送水)호수 | 70 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 농업용수 보강 개발 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 지표수 | 70 | 70 | 20 | 10 | | 100 | 100 | | | 100 | 100 | | | | 70 | 30 | |
| 지하수 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 총적층 | 70 | 70 | 20 | 10 | | | | | | | | | | | | | |
| 암반층 | 100 | 70 | 25 | 5 | | | | | | | | | | | | | |
| 밭(원예주산단지) 용수개발 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 소형관정 | 78 | 70 | 20 | 10 | | | | | | | | | | | | | |
| 대형관정 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 총적층 | 78 | 70 | 20 | 10 | | | | | | | | | | | | | |
| 암반층 | 74 | 70 | 25 | 5 | | | | | | | | | | | | | |
| 경지정리 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 일반경지정리(1965~2004) | 75 | 60 | 20 | 6.7 | 13.3 | 80 | 80 | 20 | | 80 | | | | | | | |
| 밭기반정비(1994~) | | | | | | 80 | 80 | 20 | | 80 | 80 | 20 | | | 80 | 20 | |
| 대구획경지재정리(1994~) | | | | | | 80 | 80 | 20 | | 80 | 80 | 20 | | | 80 | 20 | |
| 배수개선(1975~) | 100 | 85 | | | 15 | 100 | 100 | | | 100 | 100 | | | 100 | 100 | | |
| 수리시설개보수 | 100 | 70 | | | 30 | | 100 | | | | 100 | | | | 100 | | |
| 방조제 개보수 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 국가관리방조제 | 100 | 80 | | | 20 | 100 | 100 | | | 100 | 100 | | | 100 | 100 | | |
| 지방관리방조제 | | | | | | | 50 | 50 | | | 70 | 30 | | 70 | 70 | 30 | |
| 대단위농업종합개발(1970~) | | 100 | | | | | 100 | | | | 100 | | | | 100 | | |
| 기계화경작로확포장(1995~) | | | | | | 80 | 80 | 20 | | 80 | 80 | 20 | | | 70 | 30 | |
| 다목적농촌용수개발(1995~) | | | | | | | 100 | | | | 100 | | | | 100 | | |
| 농어촌생활용수개발 | | | | | | 50 | 50 | 50 | | 80 | 50 | 50 | | | | | |
| 간척·매립사업(1985~) | | 100 | | | | | 100 | | | | 100 | | | | 100 | | |
| 농업생산기반종합정비 | | | | | | | 90 | 10 | | | | | | | | | |
| 지하수자원관리 | | | | | | | | | | | 100 | | | | 100 | | |
| 농업용수관리자동화 | | | | | | | | | | | 100 | | | | 100 | | |
| 농업용수수질조사연구 | | | | | | | | | | | 100 | | | | 100 | | |
| 농업용수수질개선사업 | | | | | | | | | | | | | | | 100 | | |
| 농어업기반정비 | | | | | | | | | | | | | | 80 | 80 | 20 | |
| 농촌용수물관리정보화 | | | | | | | | | | | 100 | | | | 100 | | |
| 농촌용수이용체계재편 | | | | | | | | | | | 100 | | | | 100 | | |
| 하구독구구조개선(2008~) | | | | | | | | | | | | | | | 100 | | |

주: 1) 1996년 시행령 개정에서 '소규모농업기반시설'로 명칭 변경

2) 1996년 시행령 개정에서 '암반관정'으로 명칭 변경

3) 1996년 시행령 개정에서 '가뭄대비'로 명칭변경

자료: 농림수산부, 한국농업기반개발45년사, 1992, pp.899-903; 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」; 농림사업시행지침서, 각 연도; 한국농어촌공사, 주요 업무수첩, 각 연도

2012 경제발전경험모듈화사업
농지이용과 생산기반정비: 경지정리

제5장

경지정리사업의 실적과 효과

제1절 경지정리사업의 실적

제2절 경지정리사업의 효과

경지정리사업의 실적과 효과

제1절 경지정리사업의 실적

1. 조사·설계 실적

가. 경지정리

농림부장관은 「농어촌정비법」 제6조 제2항의 규정에 따라 예정지 조사 결과 농업기반정비사업의 타당성이 있다고 인정되는 사업에 대해서 다음과 같이 기본계획을 수립하였다. ① 농림부장관은 100ha 이상의 농업기반정비사업이 위탁이 필요한 경우 업무의 범위를 정하여 기본조사를 실시하고 그 결과에 따라 기본 계획을 확정한다. ② 100ha 미만의 경지정리사업의 경우에는 도시자(시장, 군수)가 기본 조사를 실시하고 그 결과에 따라 기본 계획을 검토·확정한다. 이어서 농림부장관과 당해 도시사는 「농어촌정비법」 제7조의 규정에 의해 기본 계획에 따라 농업기반정비사업을 시행하고자 할 때에는 아래와 같이 사업시행계획을 수립하고 확정된 후 해당 지구의 사업 시행자를 지정하고 사업 계획서를 관할도(시장, 군수)를 경유하고 사업 시행자에게 송부한다.

농업진흥공사는 농업용수 개발 및 하천개수와 배수개선 병행지구를 대상으로 조사·설계를 실시하였다. 기본공사는 1980년부터 238개 지구 37,062ha를 시행하였고, 기본조사는 1980년부터 238개 지구 37,062ha를 시행하였고, 세부 설계는 1972년부터 시행하여 1,415개 지구 187,065ha가 완료되었다.

표 5-1 | 연대별 조사·설계 실적

단위: 개소, ha, %

| 구분 | 기본 조사 | | | 세부 설계 | | |
|----------|-------|--------|-----|-------|---------|-----|
| | 지구수 | 면적 | 구성비 | 지구수 | 면적 | 구성비 |
| 계 | 238 | 37,062 | 100 | 1,415 | 187,065 | 100 |
| 1970년 이전 | - | - | - | 656 | 85,490 | 46 |
| 1970년대 | - | - | - | 378 | 41,930 | 22 |
| 1980년대 | 95 | 15,748 | 42 | 185 | 29,744 | 16 |
| 1990년대 | 123 | 21,314 | 58 | 196 | 29,901 | 16 |

주: 1970년대는 1972~1979년까지의 실적이고, 1990년대는 1990~1998년간의 실적임.

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, p.589

나. 기계화 경작로 확·포장

기계화 경작로 확·포장 사업은 경지정리가 완료된 농경지 내 농도폭이 4m 이상인 주요 농도를 폭 3m 기준으로 비포장 농도를 콘크리트, 아스팔트 및 기타 지역 여건에 따라 포장하며, 농도 폭이 좁아 농기계 통행에 어려움이 있는 도로는 확장하고 농도에 부설된 흙수로는 개거로 구조물화하는 것이다. 사업대상지는 농업진흥지역 중 대중규모 평야부 들녘단위로 사업 시행이 가능한 지구나 대구획 경지정리사업이 완료된 지구 중 지방비 확보가 가능하고 주민 호응도가 양호한 지구를 우선적으로 선정한다.

사업시행자(시장·군수·농지개발조합장)가 사업대상지 선정 기준에 적합한 지역을 기초 조사 대상으로 선정하여 시·도지사에게 의뢰하면 농업진흥공사는 사업시행자와 협의하여 기초 조사를 실시하게 된다. 다음으로 세부 설계는 기계화 경작로 확·포장사업 설계 및 시공 요령과 도로구조령, 농어촌도로의 구조 및 시설기준에 관한 규칙(행정자치부), 농업생산기반정비사업 계획 설계 기준 등을 적용하여 사업시행자가 직접 세부 설계를 담당한다.

기초조사 실적은 1995년부터 매년 2,100km 이상을 시행하여 총 2,585개 지구에서 8,775km를 조사하였다.

표 5-2 | 기계화 경작로 확·포장 사업의 연도별 기초 조사 실적

단위: 개소, ha, km, %

| 구분 | 지구수 | 수해 면적 | 도로 현황 | 구성비 |
|------|-------|---------|-------|-----|
| 합계 | 2,585 | 355,490 | 8,775 | 100 |
| 1995 | 630 | 93,148 | 2,140 | 24 |
| 1996 | 609 | 91,585 | 2,173 | 25 |
| 1997 | 660 | 96,109 | 2,122 | 24 |
| 1998 | 686 | 74,648 | 2,340 | 27 |

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, p.591

2. 경지정리사업의 실적

가. 경지정리사업 실적

경지정리사업은 1964년 이후 국고보조의 상향 조정과 수혜자 부담의 하향 조정, 대규모경지정리사업 등 제도적인 변화와 함께 사업내용도 내실화 되었다. 1960년대의 경지정리사업은 양곡 지원과 자부담 위주의 시작 단계였으며 1970년에 이르러 정부의 보조율을 높이고 사업 계획, 설계 기준이 제정되는 등 본격적인 사업 추진을 통해 연평균 20,000ha 이상을 시행하였고, 매년 103억 정도를 투자하였다. 1980년대에는 정부 보조를 재상향 조정하고 매년 평균 934억 원 이상을 투자하고 사업의 내실을 기하였으며, 1990년대에는 UR협상에 대비하기 위하여 연평균 29,000ha 이상 사업을 시행하였고 투자된 사업비도 연평균 5,802억 원으로 증가하였다. 또한 1990년대 초반 8개 지구(각 도별 1개 지구) 1,016ha를 시범사업으로 하여 대규모경지정리사업을 시작하였고, 사업 시행상의 문제점 및 개선점을 보완하고 1990년대 중반부터는 본격적으로 추진하게 되었다. 그러나 일반경지정리사업이 2004년까지만 시행됨에 따라 2000년대에는 경지정리사업이 연평균 7,820ha이 시행되었고, 사업비는 2,437억 원 정도가 소요되었다. 이에 따라 1964년부터 시작된 경지정리사업은 2011년까지 총 11,488지구, 858,838ha가 시행되었으며, 사업비로는 총 9조 7,737억 원이 소요되었다.

표 5-3 | 연대별 경지정리사업 실적

단위: 개소, ha, 백만 원, %

| 구분 | 지구수 | 면적 | | 사업비 | |
|--------|--------|---------|-----|-----------|-----|
| | | 면적 | 구성비 | 금액 | 구성비 |
| 계 | 11,488 | 858,838 | 100 | 9,773,749 | 100 |
| 1960년대 | 1,286 | 84,153 | 10 | 8,349 | 0 |
| 1970년대 | 1,749 | 201,732 | 23 | 103,055 | 1 |
| 1980년대 | 2,042 | 188,249 | 22 | 934,790 | 10 |
| 1990년대 | 4,880 | 290,861 | 34 | 5,802,228 | 59 |
| 2000년대 | 1,531 | 93,843 | 11 | 2,925,327 | 30 |

주: 1960년대는 1964~1969년까지의 실적이고, 2000년대는 2000~2011년간의 실적임.

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, p.592; 농림부 / 농업기반공사, 농업생산기반정비사업 통계연보 2000, 2005; 농림수산식품부 / 한국농어촌공사, 농업생산기반정비사업 통계연보 2009, 2012

표 5-4 | 연도별 경지정리사업 실적

단위: 개소, ha, 백만 원

| 구분 | 지구수 | 면적 | 사업비 재원 | | | |
|--------|--------|---------|-----------|-----------|-----------|---------|
| | | | 계 | 국고 | 지방비 | 자부담 |
| 계 | 11,488 | 858,838 | 9,773,749 | 6,832,556 | 2,674,419 | 266,094 |
| 1960년대 | 1,286 | 84,153 | 8,349 | 3,630 | 1,711 | 3,008 |
| 1964 | 214 | 4,378 | 224 | 16 | 43 | 165 |
| 1965 | 209 | 10,362 | 602 | 283 | 87 | 232 |
| 1966 | 297 | 18,621 | 1,344 | 518 | 269 | 557 |
| 1967 | 228 | 18,067 | 1,714 | 603 | 471 | 640 |
| 1968 | 174 | 17,056 | 2,198 | 1,117 | 390 | 691 |
| 1969 | 164 | 15,669 | 2,267 | 1,093 | 451 | 723 |
| 1970년대 | 1,749 | 201,732 | 103,055 | 49,507 | 31,182 | 22,366 |
| 1970 | 149 | 13,423 | 2,231 | 859 | 698 | 674 |
| 1971 | 149 | 16,327 | 3,043 | 1,520 | 822 | 701 |
| 1972 | 230 | 24,662 | 5,672 | 2,678 | 1,439 | 1,555 |
| 1973 | 201 | 21,247 | 5,367 | 2,489 | 1,600 | 1,278 |
| 1974 | 234 | 30,920 | 8,196 | 3,770 | 2,503 | 1,923 |
| 1975 | 203 | 22,289 | 10,004 | 4,797 | 2,976 | 2,231 |
| 1976 | 161 | 20,745 | 10,988 | 5,411 | 3,274 | 2,303 |
| 1977 | 149 | 23,077 | 15,099 | 7,593 | 4,408 | 3,098 |
| 1978 | 146 | 15,874 | 17,976 | 8,913 | 5,410 | 3,653 |
| 1979 | 127 | 13,168 | 24,479 | 11,477 | 8,052 | 4,950 |

■ 제 5 장

| 구분 | 지구수 | 면적 | 사업비 자원 | | | |
|--------|-------|---------|-----------|-----------|-----------|---------|
| | | | 계 | 국고 | 지방비 | 자부담 |
| 1980년대 | 2,042 | 188,249 | 934,790 | 571,382 | 206,026 | 157,382 |
| 1980 | 122 | 12,573 | 35,625 | 17,211 | 11,260 | 7,154 |
| 1981 | 121 | 14,475 | 45,700 | 22,803 | 13,536 | 9,361 |
| 1982 | 123 | 17,057 | 61,688 | 20,983 | 18,532 | 12,173 |
| 1983 | 102 | 14,994 | 63,167 | 35,475 | 15,017 | 12,675 |
| 1984 | 121 | 15,978 | 64,697 | 38,436 | 13,217 | 13,044 |
| 1985 | 137 | 18,014 | 73,689 | 43,868 | 15,194 | 14,627 |
| 1986 | 169 | 20,195 | 102,823 | 61,235 | 20,725 | 20,863 |
| 1987 | 219 | 20,990 | 126,174 | 76,501 | 25,274 | 24,399 |
| 1988 | 468 | 28,104 | 171,740 | 112,968 | 34,860 | 23,912 |
| 1989 | 460 | 25,869 | 189,487 | 131,902 | 38,411 | 19,174 |
| 1990년대 | 4,880 | 290,861 | 5,802,228 | 4,309,820 | 1,408,440 | 83,338 |
| 1990 | 671 | 31,563 | 301,817 | 208,642 | 63,642 | 29,533 |
| 1991 | 473 | 20,899 | 241,698 | 170,075 | 48,285 | 23,338 |
| 1992 | 494 | 21,273 | 319,044 | 224,275 | 64,302 | 30,467 |
| 1993 | 416 | 19,211 | 351,249 | 276,904 | 74,345 | - |
| 1994 | 355 | 17,982 | 337,094 | 228,870 | 108,224 | - |
| 1995 | 557 | 29,881 | 620,807 | 461,198 | 159,609 | - |
| 1996 | 468 | 37,810 | 927,292 | 727,370 | 199,922 | - |
| 1997 | 510 | 37,590 | 1,028,319 | 795,398 | 232,291 | - |
| 1998 | 518 | 52,568 | 963,144 | 700,781 | 262,363 | - |
| 1999 | 418 | 22,084 | 711,764 | 516,307 | 195,457 | - |
| 2000년대 | 1,531 | 93,843 | 2,925,327 | 1,898,217 | 1,027,060 | - |
| 2000 | 378 | 14,330 | 468,654 | 302,616 | 166,038 | - |
| 2001 | 371 | 14,068 | 493,166 | 308,506 | 184,610 | - |
| 2002 | 267 | 12,253 | 370,487 | 210,939 | 159,548 | - |
| 2003 | 133 | 6,727 | 451,064 | 306,079 | 144,986 | - |
| 2004 | 67 | 4,074 | 144,556 | 68,109 | 76,447 | - |
| 2005 | 57 | 3,261 | 141,099 | 72,592 | 68,507 | - |
| 2006 | 56 | 6,493 | 255,821 | 191,084 | 64,737 | - |
| 2007 | 43 | 2,965 | 98,731 | 56,554 | 42,177 | - |
| 2008 | 39 | 3,719 | 115,373 | 76,995 | 38,377 | - |
| 2009 | 38 | 3,521 | 116,759 | 83,499 | 33,260 | - |
| 2010 | 37 | 17,140 | 121,469 | 94,260 | 27,209 | - |
| 2011 | 45 | 5,292 | 148,148 | 126,984 | 21,164 | - |

주: 각 연도별로 준공된 지구 수, 면적, 사업비 기준임.

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, p.593; 농림부 / 농업기반공사, 농업생산기반정비사업 통계연보 2000, 2005; 농림수산식품부 / 한국농어촌공사, 농업생산기반정비사업 통계연보 2009, 2012자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, p.593

나. 기계화 경작로 확·포장 사업 실적

경지정리사업에 의해 농도는 개설되었으나 노면이 포장되지 않아 농기계의 운영에 지장이 있고, 농산물의 운반 중 손상이 있었으며, 노동 생산성의 저하 등으로 기계화 경작로의 확·포장이 필요하였다. 이에 따라 정부에서는 경지정리가 완료된 농경지내 주요 간지선 농도를 확·포장하여 농산물의 생산지와 가공·유통 시설간 수송능력을 향상시켜 농가소득 증대와 농어촌생활환경 개선을 위해 1995년부터 22,000km의 농도를 확·포장하는 계획을 시작하였고, 2011년에는 정비 목표량을 35,000km까지 증가하였다. 1995년에는 200km를 정비하였고 이후 2001년까지 2,000km 수준까지 점차 증가하다가 2002년부터는 연간 1,000~1,200km 정도를 정비하고 있다. 1995년부터 2011년까지 기계화 경작로 확·포장사업은 총 23,559km가 시행되어 목표량에 67.3% 수준에 다다랐으며, 사업비로는 총 2조 3,312억 원이 소요되었다.

표 5-5 | 연대별 기계화 경작로 확·포장사업 정비 실적

단위: 개소, km, 백만 원, %

| 구분 | 사업량 | 사업비 | | |
|------|--------|-----------|-----------|---------|
| | | 계 | 국고 | 기타 |
| 계 | 23,559 | 2,331,240 | 1,840,125 | 491,046 |
| 1995 | 200 | 18,305 | 14,560 | 3,745 |
| 1996 | 1,308 | 125,779 | 100,464 | 25,315 |
| 1997 | 2,000 | 203,829 | 162,379 | 41,450 |
| 1998 | 2,100 | 199,427 | 156,912 | 42,447 |
| 1999 | 1,800 | 201,041 | 164,075 | 36,965 |
| 2000 | 1,860 | 193,368 | 155,444 | 37,924 |
| 2001 | 1,963 | 194,602 | 155,439 | 39,163 |
| 2002 | 1,450 | 151,239 | 121,240 | 29,999 |
| 2003 | 1,200 | 125,329 | 100,349 | 24,980 |
| 2004 | 1,197 | 100,063 | 80,130 | 19,933 |
| 2005 | 1,283 | 106,846 | 85,477 | 21,369 |
| 2006 | 1,159 | 97,217 | 77,855 | 19,362 |
| 2007 | 1,330 | 112,546 | 90,037 | 22,509 |
| 2008 | 1,279 | 131,887 | 105,509 | 26,378 |
| 2009 | 1,093 | 114,223 | 91,378 | 22,845 |
| 2010 | 1,142 | 121,233 | 84,863 | 36,370 |
| 2011 | 1,195 | 134,306 | 94,014 | 40,292 |

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, p.595; 농림부, 농림업 주요 통계 1997~2007; 농림수산물부, 농림수산물부요 통계 2008~2012; 농업기반공사, 농업생산기반정비사업 통계연보 2000, 2005; 한국농어촌공사, 농업생산기반정비사업 통계연보 2010, 2011, 2012

제2절 경지정리사업의 효과

1. 경지정리의 효과

가. 직접 효과

경지정리사업은 노동투하 시간 절감 및 효율적인 중·대형 기계화를 할 수 있게 하여 쌀 생산비 절감에 효과가 있다. 이를 검증하기 위해 농어촌공사에서는 1990년대 말에 사업이 완공된 50개 지구 중 정밀조사가 실시된 표본 지구 20개 지구에 대하여 쌀 증수 효과, 노동력 절감 효과, 생산비 절감 효과, 토지 이용 증대 효과 등을 분석하였다.

① 쌀 증수효과: 조사지구 평균 10a당 쌀 생산량은 경지정리 시행 전 430kg에서 시행 후(1996년 기준) 495kg으로 65kg(15.1%)이 증가하였다. 이에 반해 조사지구가 속한 시·군의 평균 증수율은 같은 기간 456kg에서 502kg으로 10.1%가 증가하였다.

표 5-6 | 경지정리 10a당 쌀 증수율

단위: kg, %

| 구분 | 조사지구 시·군평균(A) | 조사지구 농가평균(B) | 변화량(B-A) |
|------|------------------|-----------------|----------|
| 시행 전 | 456 | 430 | △26 |
| 시행 후 | 502 | 495 | △7 |
| 증수량 | 46 | 65 | 19 |
| 증수율 | 10.1 | 15.1 | 5.0 |

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, p.615

경지정리사업에 대하여 농어촌공사와 다른 연구기관도 쌀 증수효과를 분석하였다. 농어촌공사의 연구 결과에 따르면 경지정리사업으로 인한 쌀 증수율은 13.6%이고, 농지개발조합연합회의 분석 결과는 15.1%이었으며, 한국개발연구원의 분석 결과는 3.5%로 산출되었다.

② 노동력 절감 효과: 경지정리사업으로 인한 노동절감 효과를 분석하기 위해서 직접 노동작업 시간을 구한 후 이를 묘판 및 온상에서부터 건조 및 기타작업까지 13단계로 나누어 노동절감효과를 산출하였다. 직접 노동시간은 전체 투하 노동시간 중 차지하는 비중이 크며, 20개 표본 지구에 대한 조사 결과 노동시간이 많이 절감된 작업은 용·배수로 관리, 못자리 설치, 본 논 경운·정지, 이앙, 수확 및 탈곡 작업 등으로 이는 전체 절감된 노동시간 중 91% 이상을 차지하고 있다.

표 5-7 | 경지정리사업 10a당 노동력 절감 효과

단위: 시간, (%)

| 구분 | 시행 전 | 시행 후 | 절감 시간 | 절감률 |
|-----------|--------------|--------------|---------------|-------|
| 총노동 시간 | 44.9 (100.0) | 29.9 (100.0) | △15.0 (100.0) | △33.4 |
| 종자준비 | 0.6 (1.6) | 0.5 (1.7) | - - | △16.7 |
| 못자리 설치 | 8.3 (18.5) | 7.0 (23.4) | △1.3 (8.7) | △15.7 |
| 봄 논 경운·정지 | 4.6 (10.2) | 2.2 (7.4) | △2.4 (16.0) | △52.1 |
| 밀거름 주기 | 0.6 (1.3) | 0.8 (1.7) | △0.1 (0.7) | △16.7 |
| 이앙 | 6.4 (14.3) | 4.4 (14.7) | △2.0 (13.3) | △31.3 |
| 추비 | 0.7 (1.6) | 0.6 (2.0) | △0.1 (0.7) | △14.2 |
| 본 논 제초 작업 | 1.5 (3.3) | 1.2 (4.0) | △0.3 (2.0) | △20.0 |
| 본 논 관리 | 13.2 (29.4) | 6.7 (22.4) | △6.5 (43.3) | △49.2 |
| 병충해 방제 | 2.5 (5.6) | 1.8 (6.0) | △0.7 (4.7) | △28.0 |
| 수확 및 탈곡 | 3.9 (8.7) | 2.4 (8.0) | △1.5 (10.0) | △38.5 |
| 건조 | 2.6 (5.8) | 2.5 (8.4) | △0.1 (0.7) | △3.8 |

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, p.616

경지정리사업의 노동력 절감 효과에 대한 다른 연구기관도 분석하였다. 농어촌공사의 연구 결과에 따르면 노동력 절감률은 30.7%, 농지개량조합연합회의 분석 결과는 33.4%이었으며, 한국개발연구원의 분석 결과는 14~23%, 농림부의 분석 결과는 23%로 산출되었다.

③ 경지이용률 증대 효과: 우리나라의 경지이용률은 1960년대 150%를 전후로 감소하기 시작하여 2011년 기준 109.8%에 이르렀다. 특히 논 의 이용률은 1968년 143%를 정점으로 이후 지속적으로 하락하여 최근에는 140~106% 수준이다. 경지정리 시행 전 논 이모작률은 4.7%에서 시행 후에는 11.1%로 증가하여 6.4% 증가하였으며, 이모작 작물로는 보리가 시행 전 3.6%에서 시행 후 8.9%로 5.3% 증가하였다. 경지정리로 인해 논 이모작률이 증가한 것은 경지정리에 의해 저습, 침수지 농도의 확·포장으로 농자재 및 농산물의 운반이 편리해졌기 때문이다.

표 5-8 | 경지정리에 의한 논 이용률 증가 효과

단위: %

| 구분 | 시행 전 | 시행 후 | 증가율 |
|--------|-------|-------|-----|
| 수도작 | 100.0 | 100.0 | - |
| 이모작 | 4.7 | 11.1 | 6.4 |
| - 보리 | 3.6 | 8.9 | 5.3 |
| - 시설원예 | 1.1 | 2.2 | 1.1 |
| 논 이용률 | 104.7 | 111.1 | 6.4 |

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, p.618

■ 제 5 장

④ 쌀 생산비 절감 효과: 20개 조사 표본 지구의 경지정리사업으로 인한 쌀 생산비 절감효과는 사업 시행 전 550,452원에서 시행 후 461,521원으로 88,931원 감소하여 16.2% 감소하였다. 또한 쌀 80kg당 생산비는 시행 전 102,410원에서 시행 후 74,589원으로 27,820원이 감소하여 27% 절감되었다. 쌀 80kg당 절감률이 10a당 절감률보다 높은 것은 경지정리로 인한 생산비 감소와 단수 증가가 동시에 작용하고 있기 때문이다.

표 5-9 | 경지정리사업의 쌀 생산비 절감 효과

단위: 원, kg, %

| 구분 | 시행 전 | 시행 후 | 증감 | 증감률 |
|-------------------|---------|---------|---------|-------|
| 10a당 생산비(A) | 550,452 | 461,521 | △88,931 | △16.2 |
| 10a당 단수(B) | 430 | 495 | 65 | 15.1 |
| 80kg당 생산비(A÷B×80) | 102,410 | 74,589 | △27,820 | △27.2 |

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, p.619

⑤ 쌀 수익성 증대 효과: 20개 표본 조사 지구의 10a 당 조수익은 경지정리사업 시행 전 722,830원에서 시행 후 758,972원으로 36,142원(5%)이 증가하였다. 10a당 쌀 순수익은 경지정리사업 시행 전 172,378원에서 시행 후 297,450원으로 125,073원(72.6%)이 증가하였다. 10a당 쌀 소득은 사업 시행 전 537,378원에서 시행 후 597,357원으로 59,979원(11.2%)이 증가하였다. 쌀 조수익 대비 쌀 소득의 비율인 농업소득률은 사업 시행 전 74.3%에서 시행 후 78.7%로 증가하였다.

표 5-10 | 경지정리사업의 10a당 쌀 순수익 및 소득 증감

단위: 원, %

| 구분 | 시행 전 | 시행 후 | 증감 | 증감률 |
|------------|------------|---------|---------|---------|
| 조수익(A) | 722,830 | 758,972 | 36,142 | 5.0 |
| 비용 | 생산비(B) | 461,521 | △88,931 | △16.2 |
| | 경영비(C) | 185,452 | 161,615 | △23,837 |
| 수익성 | 순수익(D=A-B) | 297,450 | 125,073 | 72.6 |
| | 소득(E=A-C) | 597,357 | 59,979 | 11.2 |
| 소득률(G=E/A) | 74.3 | 78.7 | 4.4 | |

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, p.620

나. 간접 효과

① 지가 상승 효과: 경지정리사업으로 인해 논의 가격이 상승하여 농가의 농지자산 가치가 상승한다. 20개 표본 지역 조사 지구 논의 지가 변화를 보면 사업 시행 전 20,380원에서 시행 후 26,870원으로 31.8% 증가한 것으로 나타났다. 경지정리 형태별로는 사업 시행 전·후 모두 일반경지정리지

구의 논 가격이 높은 것으로 나타나고 있는데 이는 중간 지역이 많기 때문이다. 지가 상승률은 대구·대구지구가 36.8%로 일반 지구의 상승률(28.1%)보다 높게 나타났다. 지대별로 보면 평야지대가 논 가격의 가격이 낮은 반면 지가의 상승률은 35.1%로 중산간지대의 지가 상승률(29.7%)보다 높게 나타났다. 그리고 지역별 지가 변화는 남부 지방이 중부 지방보다 높게 나타났는데 이는 남부 지방이 평야 지대로 대구·대구지구가 많고 이모작 등으로 논 생산성이 높기 때문이다.

표 5-11 | 경지정리사업 전·후의 지가 변화(1996년 기준)

단위: 원, %

| 구분 | | 시행 전 | 시행 후 | 증감 | 증감률 |
|-----|-------|--------|--------|-------|------|
| 평균 | | 20,380 | 26,870 | 6,490 | 31.8 |
| 형태별 | 일반 | 22,110 | 28,319 | 6,209 | 28.1 |
| | 대구·대구 | 18,478 | 25,275 | 6,797 | 36.8 |
| 지대별 | 평야 | 16,853 | 22,765 | 5,912 | 35.1 |
| | 중산간 | 23,587 | 30,601 | 7,014 | 29.7 |
| 지역별 | 남부 | 14,873 | 20,376 | 5,503 | 37.0 |
| | 중부 | 25,386 | 32,773 | 7,386 | 29.1 |

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, p.621

② 환경 보전 효과: 경지정리로 인해 농지와 하천이 정비되고 용수개발 등으로 저수지가 정비되면서 다양한 공익적 효과가 나타나게 된다. 아래의 <표 5-12>는 쌀 농업의 환경보전 효과이다.

표 5-12 | 쌀 농업의 환경보전 효과

단위: 억 원

| 구분 | 홍수 방지 | 수자원 함양 | 수질 정화 | 토양유실 경감 | 폐기물 처리 | 대기 정화 | 계 |
|----|-------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|
| 최저 | 1,064 | 5,879 | 4,993 | 528 | 391 | 18,615 | 31,460 |
| 최고 | 8,655 | 9,839 | 12,325 | 992 | 391 | 46,246 | 78,448 |

자료: 한국농촌경제연구원, 쌀 농업의 환경보전 효과에 관한 연구, 1995

③ 지역주민의 의식 변화 효과: 경지정리로 인하여 영농 활동이 편리해지고, 농기계의 이용률이 높아지므로 노동투하시간이 절감되어 영농에 대한 의식이 변화하였다. 조사 결과 대상 농민의 44.0%가 농사를 짓고 싶은 생각이 난다는 응답을 한 반면 28.3%는 경지정리사업 전·후에 농사를 짓고 싶다는 생각에는 변화가 없다고 응답하여 더 큰 비중의 농민들이 경지정리로 영농조건이 개선되어 영농에 대한 의욕이 높아졌다고 볼 수 있을 것이다.

경지정리로 인하여 농도가 정비되고 농지의 구획이 확대됨에 따라 대형 농기계의 이용이 가능해 영농이 편리하여 농기계의 소유가 증가하고 대형화되어 농가의 경영규모 확대 의사가 증대하고 있다. 조사 대상 농가의 63%가 경영규모를 확대하고자 하는 의사를 갖고 있으며, 특히 50대 미만의 경영주는 대부분 경영규모를 확대할 의사가 있는 것으로 나타났고, 이들이 원하는 경영규모는 20,000~30,000평으로 나타났다. 실제로 경지정리 후 경영규모 확대는 농지의 구입과 임차 면적의 증가로 나타나는데, 조사 결과 전체적으로 경영규모가 증가한 경우는 22.5%이고 감소한 경우는 2.7%로 나타났다.

표 5-13 | 경지정리사업 후 영농규모의 변화

단위: 호, %

| 구분 | 약간 증가 | 크게 증가 | 동일 | 감소 | 없다 | 계 |
|-------|-----------|-----------|------------|----------|------------|-------------|
| 계 | 98 (14.9) | 50 (7.6) | 281 (42.8) | 18 (2.7) | 210 (32.0) | 657 (100.0) |
| 농지 구입 | 54 (16.3) | 15 (4.5) | 175 (52.7) | 16 (4.8) | 72 (21.7) | 332 (100.0) |
| 임차 면적 | 44 (13.5) | 35 (10.8) | 106 (32.6) | 2 (0.6) | 138 (42.8) | 325 (100.0) |

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, p.622

2. 기계화 경작로 확·포장의 효과

기계화 경작로 확·포장 사업의 효과는 크게 긍정적 효과와 부정적 효과로 나눌 수 있다. 긍정적 효과로는 유통개선, 품질 향상, 생산비 절감, 영농편의 제고, 유지관리비용 절감, 생활환경 개선, 도·농 교류 증대, 지역사회 안정, 자원개발, 타산업 연관 등을 들 수 있다. 부정적 효과로는 생태계 훼손, 교통사고의 증대, 농도의 임시대책 수립 곤란 등이 있다.

가. 긍정적 효과

① 유통개선 효과: 기계화 경작로 확·포장 사업으로 경운기, 트랙터, 트럭 등 수송수단별 1회당 수송 가능량이 증대되었다. 한국농어촌공사의 조사 결과에 따르면 쌀의 경우 포장된 농도에서 소형 트럭 1대가 1톤을 적재할 수 있으나, 포장이 안 된 농도에서는 0.74톤만 적재 가능한 것으로 나타났다. 또한 기계화 경작로 확·포장사업으로 수송시간도 단축된다. 수송시간 단축 효과는 크게 수송 수단의 수송 가능량 증대에 따른 시간 단축 효과와 주행 시간의 단축에 따른 시간단축 효과로 구분된다. 수송 수단의 수송 가능량 증대에 따른 시간 단축 효과는 도로 포장에 따른 수송 수단의 수송 가능량 증대 효과와 관련된 효과로 동일 수송 수단으로 더욱 많은 농산물을 수송할 수 있기 때문에 주어진 작업량을 짧은 시간에 수송할 수 있게 되어 시간을 단축하게 되고 주행 시간 단축에 따른 시간의 단축 효과는 도로 포장에 따라 수송 수단의 주행 속도가 빨라져 수송 시간을 단축할 수 있는 효과를 나타낸다.

표 5-14 | 작물별·수송수단별 1회 적재량

단위: Mt/대

| 작물 | 사리도로 | | | | | | | | | 포장도로 | | | | | |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------|------|------|------|------|------|
| | 불량도로 | | | | | 보통도로 | | | | 포장(차선) | | | | | |
| | 경운기 | 트랙터 | 트럭 | | | 경운기 | 트랙터 | 트럭 | | | 경운기 | 트랙터 | 트럭 | | |
| 소 | | | 중 | 대 | 소 | | | 중 | 대 | 소 | | | 중 | 대 | |
| 쌀 | 0.51 | 0.78 | 0.56 | 1.20 | 2.11 | 0.68 | 1.04 | 0.74 | 1.60 | 2.81 | 1.00 | 1.60 | 1.00 | 2.50 | 4.50 |
| 쌀보리 | 0.48 | 0.60 | 0.54 | 1.20 | 1.80 | 0.64 | 0.80 | 0.72 | 1.60 | 2.40 | 0.94 | 1.23 | 0.97 | 2.50 | 3.85 |
| 옥수수 | 0.41 | 0.56 | 0.42 | 0.96 | 1.56 | 0.54 | 0.74 | 0.56 | 1.28 | 2.08 | 0.80 | 1.14 | 0.75 | 2.00 | 3.33 |
| 콩 | 0.41 | 0.56 | 0.42 | 0.96 | 1.56 | 0.54 | 0.74 | 0.56 | 1.28 | 2.08 | 0.80 | 1.14 | 0.75 | 2.00 | 3.33 |
| 양파 | 0.39 | 0.78 | 0.54 | 0.79 | 1.72 | 0.52 | 1.04 | 0.72 | 1.06 | 2.30 | 0.73 | 1.60 | 0.97 | 1.65 | 3.68 |
| 노지고추 | 0.36 | 0.72 | 0.56 | 0.82 | 1.80 | 0.48 | 0.96 | 0.74 | 1.10 | 2.40 | 0.71 | 1.48 | 1.00 | 1.71 | 3.85 |
| 노지딸기 | 0.51 | 0.77 | 0.54 | 1.11 | 1.80 | 0.68 | 1.02 | 0.72 | 1.48 | 2.40 | 1.00 | 1.58 | 0.97 | 2.31 | 3.85 |
| 시설고추 | 0.40 | 0.61 | 0.56 | 1.03 | 1.72 | 0.54 | 0.81 | 0.74 | 1.38 | 2.30 | 0.79 | 1.24 | 1.00 | 2.15 | 3.68 |
| 시설오이 | 0.40 | 0.61 | 0.56 | 0.79 | 1.72 | 0.54 | 0.81 | 0.74 | 1.06 | 2.30 | 0.79 | 1.24 | 1.00 | 1.65 | 3.68 |
| 시설딸기 | 0.51 | 0.76 | 0.54 | 1.11 | 1.80 | 0.68 | 1.01 | 0.72 | 1.48 | 2.40 | 1.00 | 1.55 | 0.97 | 2.31 | 3.85 |
| 시설참외 | 0.51 | 0.76 | 0.54 | 1.11 | 1.80 | 0.68 | 1.01 | 0.72 | 1.48 | 2.40 | 1.00 | 1.55 | 0.97 | 2.31 | 3.85 |
| 시설수박 | 0.48 | 0.72 | 0.51 | 1.11 | 0.95 | 0.64 | 0.96 | 0.68 | 1.48 | 2.60 | 0.94 | 1.48 | 0.91 | 2.31 | 4.17 |
| 버섯 | 0.45 | 0.68 | 0.48 | 1.06 | 2.00 | 0.60 | 0.90 | 0.64 | 1.41 | 2.67 | 0.88 | 1.39 | 0.86 | 2.20 | 4.28 |
| 사과 | 0.48 | 0.72 | 0.51 | 1.08 | 1.80 | 0.64 | 0.96 | 0.68 | 1.44 | 2.40 | 0.94 | 1.48 | 0.91 | 2.25 | 3.85 |
| 포도 | 0.36 | 0.54 | 0.39 | 0.82 | 1.80 | 0.48 | 0.72 | 0.52 | 1.10 | 2.40 | 0.71 | 1.11 | 0.70 | 1.71 | 3.85 |

주: 트럭의 경우 소형 트럭은 1톤, 중형은 2.5톤, 대형은 4.5톤 이상임.

자료: 농어촌진흥공사, 농업생산기반정비사업 총람, 1999, p.629

기계화 경작로 확·포장사업으로 이전에는 이용하지 못 하였던 농산물 집하장과 RPC, 집하장 등 농산물 유통관련 시설과의 연계성이 높아진다. 이 사업의 주요 목적은 가공·유통 활성화로 경지정리가 완료되었거나 추진될 농경지 내의 주요 농도와 이에 연계되는 농산물의 가공·유통시설간의 농도를 확·포장하는 것이다.

기계화 경작로 확·포장사업으로 과거 사용하지 못 했던 대형 농기계와 수송 수단을 사용할 수 있고 이는 대규모 영농을 가능하게 하는 요인이 되어 영농편의를 제고시키고 대규모 농가의 정책적 기반이 된다.

② 품질 향상: 기계화 경작로 확·포장 사업으로 농산물의 마모·손실률이 감소하는 등 생산 및 유통 여건이 개선됨에 따라 기준에 불가능했던 농산물의 생산이 가능해지고 수익성이 높은 작목으로 작부 체계가 개선되는 효과도 있다. 현재 추진하고 있는 사업은 벼 농사 중심 지역에서 소규모 단위로 추진되어 작부체계 개선을 유도하는 효과는 달성하기 어려운 것으로 나타났으나 밭기반 정비사업으로 진입로 포장 정비가 되면 이전에는 특용작물 재배가 이루어지지 않았던 준산간 지역의 밭과 과수원에서 고소득 작물을 재배할 수도 있을 것이다.

그리고 기계화 경작로 확·포장사업은 사업 전 농도의 먼지 피해에 따라 농산물의 품질이 저하되는 문제를 해결할 수 있다. 이와 같은 효과는 일조량의 증대 등으로 농산물의 품질이 개선되는 효과를 나타내는데, 시설원에 지역에서는 이 효과가 크게 나타나고 벼 단작지역에서는 효과가 미비하다.

③ 생산비 절감 효과: 기계화 경작로 확·포장 사업으로 농기계 및 노동력의 이동 시간이 감소하게 되는 효과도 있다. 농기계, 노동력의 이동시간 감소에 따른 생산비 절감 효과는 도로 포장으로 주요 농작업시(경운·정지, 퇴비운반, 시비·제초, 수확·운반) 기종별 단위 거리당 이동 시간이 절감되어 총 영농 시간을 절감시키는 효과를 나타내며 이는 단위 시간당 영농 효율을 증대시키는 것이다. 또한 기계화 경작로 확·포장 사업으로 농도의 노면이 양호해짐에 따라 농기계 및 운송 수단의 마모 손실률, 고장 빈도의 감소 등을 발생시켜 감가상각비 및 수리비가 절감되어 생산비 절감효과가 있으며 농기계의 내구 연한이 연장되는 효과가 있다.

④ 영농편의 제고: 기계화 경작로 확·포장사업으로 사업 전 농도의 노면 불량으로 경운기, 손수레 등 고령 농업인의 이용 비율이 높은 농기계의 운행 시 발생하는 전복 및 운행 미숙사고 등이 사업 후 감소하여 고령 농업인의 경운기·손수레 운행 사고 방지 효과가 있다고 볼 수 있다.

그리고 영농인의 영농 노력에 따라 품질의 차이가 큰 시설 작물의 경우 영농인의 경작지로의 접근성이 제고되면서 영농에 보다 많은 노력을 기울일 수 있어 생산물의 품질이 개선되는 효과도 있다.

또한 포장된 농도는 농산물의 태양 건조장으로서의 기능도 수행한다. 따라서 이 효과로 인해 고추 등을 태양건조할 수 있어 건조기를 이용하는 것보다 농산물의 품질을 향상시켜 고가로 판매할 수 있어 농가의 편의 증대와 농산물 품질 제고 효과가 부분적으로 나타난다.

⑤ 유지관리비용 절감: 기계화 경작로 확·포장사업을 시행하기 전 농도의 보수와 도로 유실 보강 등으로 농도 관리에 소요되던 인건비, 기자재 투입비가 사업 후에는 절감되는 효과가 나타난다. 그리고 농도 포장으로 수로에 토사 유입이 줄어들어 수로준설 작업량이 감소하고 비닐하우스, 유리온실 등의 시설물에 대한 방진 효과와 연계되어 시설물 파손에 따른 관리 비용의 절감 효과도 나타난다.

⑥ 생활환경 개선: 기계화 경작로 확·포장사업으로 사업 전 노면의 불량과 농도 상태의 불량으로 인해 자전거, 오토바이 등 이동 수단을 이용할 때에 불편이 있었으나 사업 후에는 이러한 이동 수단을 이용하는 데에 불편함이 감소하였다.

또한 기계화 경작로를 통해 경작지와 마을이 연계되고 기간 도로, 영농 편의 시설 등과도 연계되어 마을과 인근 근린 생활 시설간의 접근성이 제고된다. 특히 자녀들의 인근 학교 통학 여건 개선, RPC, 집하장, 농협 등 영농 시설에 대한 접근성 제고와 읍·면 사무소 등 행정시설에 대한 접근성을 향상시킬 수 있다.

⑦ 도·농 교류 증대

기계화 경작로를 이용하여 농촌 마을의 접근이 용이해져 도시인의 농촌 접근성이 제고되고 비농업인의 농촌 유입 효과도 부분적으로 나타난다.

⑧ 지역사회 안정: 기계화 경작로 확·포장사업으로 영농편의성이 제고되고 농촌 생활 환경의 개선으로 농촌 정착 의욕이 고취되어 인구의 이농 감소 등에 따른 사회적 비용이 감소되는 효과도 있다.

⑨ 자원개발: 기계화 경작로 확·포장사업으로 도로 인접 지역의 자원을 보다 다양하고 효율적으로 이용할 수 있는 여건이 조성된다. 사업이 주로 진행되는 지역이 농업진흥지역이면서 경지정리가 된 지역에서 추진되고 있어 농지의 경작 포기를 방지하는 효과가 나타난다. 그리고 사업 전 사용하기 어려웠던 도로 양측면 경사면의 활용도가 제고되어 토지자원의 활용도 제고로 토지창출 효과로 이어질 수 있다.

나. 부정적 효과

기계화 경작로 확·포장사업으로 사업 시행 전에는 농도에 서식하던 생물의 서식지가 훼손되고 개구리, 지렁이 등 생물의 이동이 제한된다. 또한 농기계, 자동차 등에 개구리 등의 생물이 압사당하는 경우가 발생하기도 한다.

그리고 농도 표면을 포장함에 따라 농기계 및 수송 수단의 과적, 과속으로 인한 교통 사고가 증대되는 경우도 있다. 이러한 것은 연장이 길고 자동차의 통행 횟수가 많은 대규모 사업 지구에서 발생할 가능성이 높다.

또한 이 사업으로 농도를 시멘트로 구조물화하여 집중호우 등 갑작스런 기상이변시 임시배수로 개설 등의 임시 대책 수립이 어려워지는 경우가 발생한다.

2012 경제발전경험모듈화사업
농지이용과 생산기반정비: 경지정리

제6장

요약 및 시사점

요약 및 시사점

1. 경지정리사업의 의의

경지정리란 필지 크기가 작고 모양이 불규칙한 일단의 경지를 한꺼번에 갈아엎어 적절한 크기로 반듯하게 구획을 정리하고 좁거나 없는 농로와 용·배수로를 개설·확장·정비하는 한편 환지와 교환·분합을 통해 토지소유자의 토지를 한 곳에 모아 집단화하는 것을 말한다. 또한, 과거에 경지정리를 하여 구획의 크기가 작거나 토공수로 등으로 기반시설이 미흡한 지역을 대형농기계로 영농할 수 있도록 대규모로 재정비하는 경지재정리도 포함된다. 따라서 그 사업 내용은 ① 재래의 불규칙하고 세분화된 필지의 규격화·규모화, ② 대형농기계 영농에 적합하도록 필지 규모 확대, ③ 물 관리 효율화를 도모할 수 있도록 용·배수로 정비, ④ 농기계 출입이 쉽도록 농로 신설·확장·정비, ⑤ 작토층 확보를 위한 객토·복토 등 토층개량, ⑥ 농사용 공동이용시설(집하장, 건조장 등) 부지 조성 등이다.

경지정리사업의 목적은 농업의 생산성 증대와 생산비 절감이다. 그 효과로 다음을 들 수 있다. 첫째, 직접효과로서 증수, 노동력 절감, 경지이용률 증대, 생산비 절감, 수익성 증대, 용수손실·유지관리비 절감 등을 들 수 있다. 둘째, 간접효과로서 환경보전, 배수개선에 의한 자연재해 방지, 교통편의 향상 등의 공익적 기능 강화와 영농·규모확대 의욕 증대, 정주의식 강화 등 농민의식 변화를 들 수 있다.

2. 경지정리사업의 추진 시기와 배경

한국에서 농업생산기반정비사업은 일제 시기(1910~1945년)에 들어서 최초로 정책에 의해 추진된 바 그 특징을 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 토지개량사업은 수리조합을 중심으로 국가의 강력한 지원을 받아 추진되었다. 둘째, 토지개량사업은 일제 본국의 식량문제 해결을 위한 미곡증산계획에 따라 장기간 계획적·지속적으로 추진되었다. 셋째, 토지개량사업의 중점은 여전히 농업용수 개발과 농지조성에 두어졌지만 1940년 증미계획에 의해 경지정리사업이 최초로 실시되었다. 넷째, 토지개량사업의 목적은 미곡증산이었지만 증산량보다 많은 양의 미곡을 일본으로 수출하여 미곡증산에도 불구하고 한국의 식량난이 가중되었다.

1945년 8월 일제의 패망과 함께 남한에는 미군정이 들어서고 북한에는 소련군이 진주하여 남북이 분단되었다. 이어 1948년 8월 남한에서 대한민국 정부가 출범함으로써 3년에 걸친 미군정은 종식되었다. 그러나 1950년 6월 북한이 남한을 침공함으로써 한국전쟁이 발발하여 1953년 7월 휴전협정이 체결되기까지 3년간 지속되었다. 36년에 걸친 일본제국주의의 식민통치로부터 해방되고서도 남북 분단과 전쟁의 참화를 겪음으로써 한국은 1950년대까지 세계에서 가장 가난한 나라의 범주에서 벗어나지 못하였다. 이 기간에 한국은 외국 원조에 힘입어 전쟁으로 무너진 농업생산기반시설을 복구하고 식량을 증산하는 데 주력하였으며 농업용수개발사업을 주축으로 한 농업생산기반정비사업을 계속하였으나 물자와 재정이 부족하였기 때문에 그 사업량은 많지 않았다.

1960년 4월 19일 전국적으로 발생한 학생 시위에 의해 대한민국 정부 수립 이후 12년간 한국을 통치하였던 독재 정권이 무너진 데 이어 1961년 5월 쿠데타에 의해 들어선 군사정권은 그 때까지 준용되거나 답습되던 일제시기의 법령을 모두 폐기하고 새로운 법령으로 대체하였다. 또한 7월에는 제1차 경제개발 5개년계획을 발표하고 1962년부터 실행에 들어갔다. 이리하여 1954~1961년의 8년간 연평균 4.1%에 불과하였던 국내총생산(GDP) 성장률은 1961~1970년의 10년간 연평균 8.4%의 고도 성장을 이룩하였으며, 특히 광공업 부문의 성장률이 연평균 15.7%에 달한 반면 농림어업 부문의 그것은 4.4%에 머물렀다. 국내총생산에서 차지하는 산업별 비중에서 농림어업은 1961년의 39%에서 1970년에 29%로 감소된 반면 광공업은 같은 기간 16%에서 20%로 증가하였다.

경지정리사업은 대한민국 정부 수립 후 처음으로 1964년 경상북도에 의해 실시되었으며, 1965년에는 중앙정부의 사업으로 채택되어 전국에 확산되기 시작하였다. 당시 농업총생산액 중 미곡생산액 비중이 62%, 맥류 생산액 비중이 9%로 미곡과 맥류 위주의 농업생산구조였으며, 미곡의 단위면적당 생산량은 10a당 300kg 안팎의 낮은 수준이었다. 보급된 농기계는 전국 250만 호의 농가에 경운기 1천여 대와 양수기 26천여 대, 동력탈곡기 19천여 대에 불과하였다. 전국의 논 면적 1,286천ha 중 관개시설이 설치된 수리답 면적은 701천ha(55%)로서, 농업생산기반정비사업 중 농업용수 개발에 대한 수요가 가장 많았다. 또한 농기계의 보급률이 극히 낮고, 농가호수의 비중이 전가구의 52%, 농가인구 비중이 전인구의 55%를 차지하여 인구과잉 상태에 있었다. 1965년 무렵에는 농가의 경지정리에 대한 수요는 전혀 없었다고 해도 과언이 아니며, 지방 행정관서에서 관권을 동원하여 강압적으로 경지정리사업을 실시하였던 것이다. 더욱이 경지정리 사업을 도입하던 시기에는 경지정리 사업비에 대한 국고보조 비중도 극히 낮았다. 이리하여 해당 농가들은 경지정리에 의해 농지 면적이 줄어들고 소유하는 농지의 위치가 달라지는 점 등의 역효과를 이유로 경지정리 사업에 반대하였으며, 지방 행정관서는 농가의 반대를 무릅쓰고 사업을 추진하기 위하여 갖은 노력을 기울이지 않으면 안 되었다.

경지정리사업을 농가의 요청과 적극적인 호응에 따라 추진하려면 농가호수와 인구가 감소하고 대형 농기계가 널리 보급되는 시기가 적절하다. 또한 농업생산에 가장 큰 영향을 미치는 농업용수의 개발이 일정 수준 이상에 달하여 농가의 농업용수 개발사업에 대한 수요가 많지 않은 때가 적당하다. 이런 조건이 갖추어지기 전에 경지정리사업을 행정관서가 주도하여 조기에 추진하려면 농가의 반대와 반발을 최소화할 수 있는 추진 절차와 기구 및 방법, 특히 재정지원이 필수적이다.

3. 경지정리사업의 전개과정

한국에서 정부가 실시하는 경지정리사업은 1940년 일제의 증미계획에서 처음 도입되어 1945년까지 24,000ha가 시행되었다. 광복 후 경지정리사업은 1964년 경상북도에서 자체사업으로 247지구 5,806ha의 경지정리사업을 시행한 것을 계기로 1965년부터 정부의 계획에 의해 실시되었다. 1960년대의 경지정리사업은 공사비의 50% 이상을 수해농민의 노력부담에 의존하였고, 투자재원도 양곡과 지방비에 의해 충당되었으며, 농민들의 반대가 심하였다. 1970년대 들어 농민들의 경지정리에 대한 인식이 호전됨으로써 1971년부터 사업 규모는 연간 25,000ha 내외로 확대되고, 재정지원도 국고보조 50%, 지방비 30%, 자부담 20%로 개선되었다. 1980년대에는 경지정리가 농업생산기반정비의 중심사업이 됨에 따라 사업비와 사업량이 확대되었다. 사업량은 연간 12,000ha 내외에서 20,000ha 이상으로 확대되어 1989년에는 24,681ha에 사업비는 2,009억 원이었다. 1990년대에는 일반경지정리사업 외에 1994년부터 받기반정비사업, 대구획경지정리사업, 기계화경작로 확·포장사업 등이 실시되었으며, 재정지원은 국비 80%와 지방비 20%로 확대되어 자부담은 면제되었다. 2000년대에는 일반경지정리사업이 2004년까지 721천ha를 끝으로 중단되었다.

1964년부터 현재까지 실시되고 있는 경지정리사업의 전개과정의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 사업량이 점차 확대되었다. 경지정리 실시 면적은 1960년대에 연간 평균 14천ha, 1970년대에 연간 13천~31천ha씩 평균 20천ha, 1980년대에 연간 13천~28천ha씩 평균 19천ha, 1990년대에 연간 18천~53천ha씩 평균 29천ha, 2000년대에 3천~17천ha씩 평균 8천여ha였다.

둘째, 경지정리사업의 종류가 다양해지고 범위가 확대되었다. 1994년에 받기반정비사업과 대구획경지재정리사업이 도입되고, 1995년에 기계화 경작로 확·포장사업이 도입되었다. 경지정리 대상이 논에서 밭으로 확대되고, 경지정리 구획의 크기가 소구획에서 대구획으로 확대되었으며, 경지의 구획화와 용·배수로 정비 외에 농로의 확장·포장이 추가되었다. 또한 경지의 물적 정비 외에 집단화와 영농규모 확대 등 농업구조 개선을 목적으로 하게 되었다.

셋째, 경지정리사업에 대한 지원제도가 확충되었다. 경지정리사업에 대한 국고보조율이 일제시기에는 사업비의 30%였으며, 1960년대 및 1970년대 초에는 40%, 1970년대 후반부터 1980년대 초반에는 50%, 1980년대 후반부터 1990년대 전반에는 국비 60%와 지방비 20% 및 자부담 20%, 1990년대 후반 이후부터 국비 80%와 지방비 20%로 자부담이 면제되었다.

4. 경지정리사업의 추진체계

경지정리사업을 정책에 의해 시행하려면 관련제도와 기구 및 절차, 재정지원 방안 등을 구비하여야 한다. 관련 법령은 경지정리를 포함하여 농업생산기반정비사업 전반에 관해 규정하는 법으로서, 1960년대에는 「토지개량사업법」, 1970년대와 1980년대에는 「농촌근대화촉진법」, 1995년부터는 「농어촌정비법」에 의거하여 농업생산기반정비사업이 실시되었다. 농업생산기반정비사업에 대한 재정지

원은 1960년대에 「토지개량사업보조금교부규칙」에 의거하였으며, 1970년대와 1980년대 전반에 「농촌근대화촉진사업보조금교부규정」, 1986년부터 현재까지 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」에 의거하여 이루어졌다. 경지정리사업의 시행자는 일제시기 이후 현재까지 국가와 지방자치단체, 시기에 따라 명칭이 달라졌지만 농업생산기반정비사업을 담당하는 조합과 공사, 그리고 토지소유자 등은 변하지 않았다. 경지정리사업 참가 자격자 또한 경지정리사업 시행구역 내 토지에 대한 소유권 등 각종 권리의 소유자로 변함이 없었다.

경지정리사업의 추진 절차는 1994년까지 사업시행자의 유형에 따라 약간의 차이는 있지만 기본 과정은 ① 사업시행 신청, ② 심사와 고시 및 열람, ③ 이의신청, ④ 사업시행 인가 및 고시 등의 절차를 거치도록 되어 있었다. 이 절차는 1994년 12월 제정되어 1995년부터 시행된 「농어촌정비법」에 의해 사업시행 신청 전에 자원조사와 계획수립의 단계를 거치는 것으로 크게 달라졌다. 경지정리사업을 시행하려면 먼저 사업을 실시하려는 구역 전체에 대한 자원조사를 하고, 그에 입각하여 농어촌정비종합계획과 농업생산기반정비계획을 수립한 다음, 그 계획에 따라 예정지조사를 하고 타당성이 인정되는 농업기반정비사업에 대한 기본조사를 거쳐 기본계획을 수립한다. 이어 사업 시행지역에 대한 세부설계와 시행계획을 수립하고, 사업시행자를 지정한 다음 그 사업시행자가 사업신청 절차를 밟도록 한 것이다.

경지정리사업은 대부분 국가와 지방자치단체, 그리고 조합과 공사가 시행하며, 토지소유자 개인 또는 수인이 시행하는 경우는 드물지만, 어느 경우에도 사업 시행구역 내 토지소유자 등 사업 참가자격자의 동의와 참여가 필수적이다. 경지정리사업 관련 법령에서는 사업 참가자격자의 2/3 이상의 동의를 받도록 규정하고 있다. 또한 「농어촌정비법」에서는 지역 단위의 종합정비계획을 토대로 농업기반정비계획과 사업시행계획을 수립하고, 그에 따라 사업을 시행하도록 함으로써 계획에 의한 정비를 강조하고 있다. 또한 경지정리사업에 대한 국고보조 등 재정지원이 적절히 이루어지지 않으면 사업참가자의 부담이 커지고 사업비 조달이 원활하지 못하여 사업이 제대로 추진되기 어렵게 된다.

- 농어촌진흥공사·한국농지개발연구소, 『한국농업기반개발45년사』, 농림수산부, 1992
- 한국농촌경제연구원 편찬, 『한국농정50년사(제1권)』, 농림부, 1999
- 김성호 외 편, 『한국농정40년사(상)』, 한국농촌경제연구원, 1989
- 한국농지개발연구소, 『농업생산기반정비사업 총람』, 농어촌진흥공사, 1999
- 한국농촌경제연구원, 『한국 농업구조의 변화와 발전(한국농업·농촌 100년사 논문집 제1집)』, 2003
- 한국농촌경제연구원 편찬, 『한국농업·농촌 100년사(상)(하)』, 농림부, 2003
- 김정부 외, 『농업기반공사의 기능과 역할 정립 및 중장기 발전방향에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원, 2001
- 안재숙, 『한국농지개발사』, 효석선생화갑기념출판봉정추진위원회, 1989
- 농림수산부, 『농업기반조성사업편람』, 1986
- 토지개량조합연합회, 『토지개량사업20년사』, 1967
- 고학균 외, “경지정리 사업이 농업기계화에 미치는 영향”, 한국농업기계학회, 『바이오시스템공학 (구 한국농업기계학회지)』, 1999
- 정용완, “농촌개발과 경지정리사업”, 한국지역사회발전학회, 『지역사회발전학회논문집』, 1996
- 장병철, “모범공무원수기: 경지정리로 마을 개발에 공헌”, 대한지방행정공제회, 『지방행정』, 1970
- 우하천, “특집: 농촌근대화의 당면과제 - 경지정리에 대한 체험기”, 대한지방행정공제회, 『지방행정』, 1965
- 김인, “신년도 우리시, 도의 시정지표: 경상북도의 경우”, 대한지방행정공제회, 『지방행정』 제13권, 제123호, 1964.
- 이인상, “사례연구: 상주군 상주읍 성동지구 농경지정리사업 사례연구”, 대한지방행정공제회, 『지방행정』 제14권, 제144호, 1965
- 정채진, “특집 농촌근대화의 당면과제 - 경북의 단위지역근대화사업과 문제점”, 대한지방행정공제회, 『지방행정』 제14권, 제137호, 1965
- 정채진, “특집 농촌근대화의 당면과제 - 경북의 단위지역근대화사업과 문제점”, 대한지방행정공제회, 『지방행정』 제14권, 제137호, 1965
- 김양배, “특집 농촌근대화의 당면과제 - 농토개발과 농지정리”, 대한지방행정공제회, 『지방행정』 제14권, 제137호, 1965

www.ksp.go.kr

기획재정부

339-012, 세종특별자치시 갈매로 477 정부세종청사

Tel. 044-215-2114 www.mosf.go.kr

KDI국제정책대학원

130-722, 서울시 동대문구 회기로 85

Tel. 02-3299-1114 www.kdischool.ac.kr



9 791155 450079
ISBN 979-11-5545-007-9

2012 경제발전경험모듈화사업

KDI국제정책대학원 개발교육연구실

- 130-722, 서울시 동대문구 회기로 85
- Tel. 02-3299-1071
- www.kdischool.ac.kr