

界火島 干拓地의 營農現況과 農家定着에 관한 調查分析

柳 承 宇

研究員, 資源經濟研究室

- I. 序論
- II. 界火島干拓開發 概況과 干拓農地의 特性
- III. 干拓農地의 營農實態와 生產力 推移
- IV. 干拓農地의 分配와 農家定着
- V. 干拓地營農 定着上의 問題點
- VI. 要約 및 結論

I. 序論

우리나라는 1962년 이후 4차에 걸친 經濟開發 5개년 計劃을 효과적으로 수행해 왔다. 이들 경제개발계획 가운데 農林水產部門計劃을 보면 農業生產基盤 확충에 많은比重을 두어 왔다. 특히 農業생산기반 조성사업 가운데 기존 農地의 改良과 新規 農地의 造成에 중점적인 投資를 계속해 왔다. 그 결과 많은 山地가 개간되었고 간척지가 농지로 개발되었다. 1981년까지의 開發實績은 개간지 개발 18만 6천ha, 그리고 간척지 개발 4만 4천ha에 달하고 있다.

5차 5개년 計劃 기간 중에도 山地開發 1만ha를 비롯하여 干拓地開發을 대단위 農業종합개발 사업의 일환으로 계속 추진할 계획이다. 榮山江

(II), 插橋川, 大湖地區 등의 사업완공으로 1만 2천ha, 미완공 간척지 4,500ha, 기타 遊休地 3,500ha를 각각 개발하는 등 총 2만ha의 干拓 農地를 조성할 계획이다.

이러한 農耕地擴大를 위한 政府의 노력에도 불구하고 그간 경제발전에 따른 都市化, 工業化로 많은 農地가 他用途로 전용되고 있다. 農경지 면적은 1968년의 2,318,776ha를 고비로 매년 평균 1만ha 정도씩 감소되고 있다. 1981년 현재 총 경지면적은 2,188,268ha로 1968년에 비해 130,508ha가 감소되었다. 한편 우리나라의 食糧自給率은 1975년의 73.0%에서 1981년 현재는 42.8%로 급속히 감소하고 있다. 1981년 현재 食糧의 輸入依存度는 57%에 이르고 있다. 이는 經濟 전체의 수입의존도 38%를 크게 상회하고 있으며 매년 520만톤의 食糧을 豐凶에 관계없이 수입하고 있는 실정이다.

이와 같은 農地面積의 감소와 食糧自給度의 하락에 따른 대책으로서는 農業생산성 증대와 農地의 外延的擴大를 들 수 있다. 그러나 農業생산성 증대는 어느 수준 이상으로는 그의 증대에 한계가 있다. 現實的 입장에서 무엇보다 가장

쉬운 방법은 농지의 외연적 확대방안이다. 農地의 외연적 확대를 폐하는 방안 가운데 하나는 방대한 干潟地와 하구언에 의한 淡水湖水資源을 개발, 이용하는 방법이다.

농수산부 조사에 의하면 西南海岸의 干拓埋立對象面積은 63만 5천ha로서 이를 개발하면 40만 1천ha의 농경지를 조성할 수 있다고 한다. 이는 우리 나라畠面積의 약 30%에 해당된다. 그러나 干拓地開發은 長期의 공사기간이 소요될 뿐만 아니라 막대한 자금이 소요되기 때문에 投資効率의 문제가 제기되기도 한다. 그러나 간척개발은 潛在資源이 풍부하기 때문에 장기적인 眼目에서 지속적으로 추구되어야 할 것이다.

干拓事業은 國土의 擴張은 물론 식량자급기반의 확충과 각종 土地需要의 代替用地로서 그 必要性과 利用度는 더욱 제고될 것으로 본다. 또한 에너지 문제, 고용문제 해결에도 큰 도움을 줄 것이며 장래 人口收容 면에서도 큰 役割을 하게 될 것이다.

간척농지 개발의 필요성에도 불구하고 干拓農地開發事業은 工事 추진상의 어려움 뿐만 아니라 經濟的 投資効率이 크게 문제가 된다. 간척농지 개발사업은 농지조성 후 農地分配, 농가입주, 經營構造, 부대시설의 합리화 등 많은 문제점을 안고 있다.

이에 本研究는 界火島 地域의 事例를 통해서 간척농지 개발사업의 문제점을 파악하고 이에 대한 개선방안을 모색하는 데 목적을 두었다. 구체적으로는 첫째, 적정한 干拓農地 分配規模 결정을 위한 실태와 문제점을 분석하였다. 둘째 農家入住에 따른 農家遷定과 住宅建立에 관련된 문제점 및 대책을 제시하여 보았다.

研究方法은 간척농지 개발에서 定着農家の 영농단계까지의 과정을 經驗的인 자료에 의해 설

명하고자 하였다. 이를 위한 調查資料는 界火島 地域의 既開發干拓農地와 新規 干拓農地에 접하고 있는 5개 자연부락에서 간척농지 所有者와 간척농지의 農地分配權을 매수하거나 대리경작하고 있는 농가 390호 중 100호를 耕地規模를 감안하여 調查標本으로有意抽出하였다. 그리고 1976년 11월 22일부터 12월 2일까지 11일간 표본농가를 직접 방문, 設問 또는 面談調査를 통해 토지소유 형태, 農地規模 移動 및 영농실태를 조사하였다. 그러나 農家の 移動과 定着上의 복잡성으로 그 변화과정을 파악할 수 있는 時系列 資料와의 비교를 위한 자료의 制約이 크다. 그리고 界火島 地域은 인접지역을 포함하여 매우 광대하여 한정된 조사자료로는 그 내용을 잘 파악할 수 없다. 그리하여 일부 地方行政統計와 農業振興公社 및 東津農地改良組合의 조사자료를 함께 이용하였다.

II. 界火島 干拓開發 概況과 干拓農地의 特性

1. 一般概況

政府는 1962년에 公有水面埋立法를 제정, 공포하고 1962년부터 제1차 경제개발 5개년 계획이 시작됨에 따라 그 계획의 일환으로 본격적인 대규모 干拓事業을 전개하였다. 그 가운데 界火島 干拓事業은 建設部에 의하여 1963년에 제1호 防潮堤가, 1965년에 제2호 防潮堤가 각각 착공되었다. 政府財政의 脆弱으로工事が 자주 중단됨으로써 工事進陟이 매우 부진하였고, 기술의 부족으로 방조제가 두 차례나流失되는 등의 隘路를 겪었다. 그러나 막대한 量의 PL-480Ⅱ에

의한 糧穀投入으로 마침내 2個 防潮堤가 1968년 10월에 완공되었다.

그후 계화도 간척사업은 1967년에 埋立地의 일부인 鳥浦地區 241ha를 개답하여 沈江江底水浸地 농민 233세대를 입주시켰다. 그리고 1971년 晴湖貯水池를 축조한 뒤 본격적인 내부 개답공사를 하지 못한 채 그 工事を 일시 중단하였다. 그러다가 國土의 効率的 活用과 食糧增產의 要請에 따라 1973년에 同事業이 건설부에서 농수산부로 이관되었고 對日借款(OECF)協定이 체결되는 것과 때를 같이하여 1974년 11월 대단위 농업종합개발사업으로 착공하게 되었다.

계화도 간척사업은 <그림 1>에서 보는 바와 같이 바다 가운데 한 섬 界火島까지를 양쪽 해안에서 연결하여 ㄱ자형의 地形을 이루고 있다. 이 두 防潮堤의 규모는 全北 扶安郡 東津面 鳥浦里에서 계화도까지 9,254m의 제 1호 防潮堤와 9m의 높이로 扶安郡 下西面 頓池里에서 역

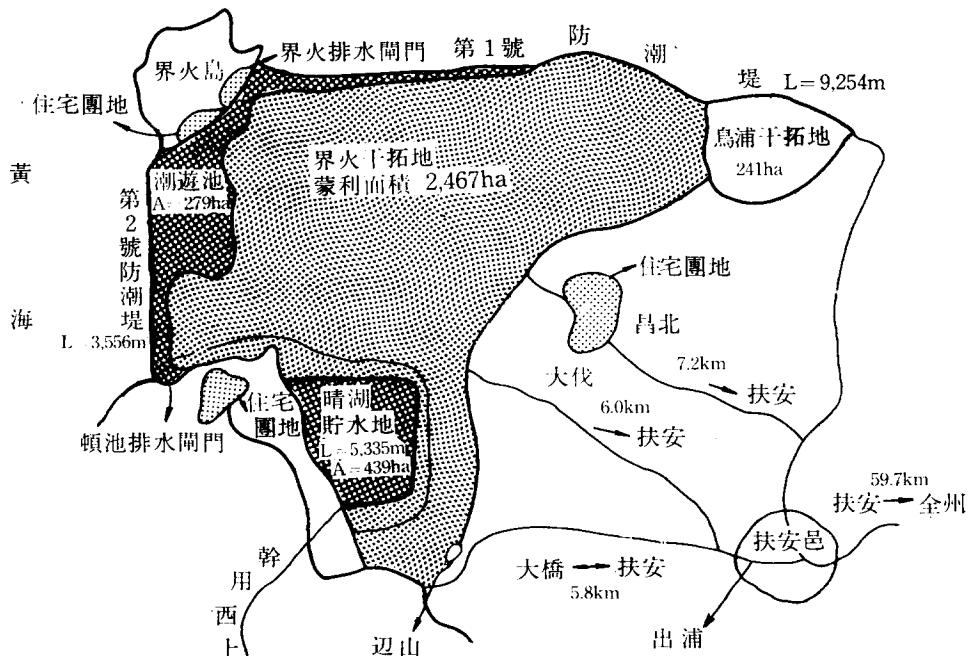
시 계화도까지 3,556m의 제 2호 防潮堤를 축조하여 總埋立面積 3,968ha의 國土擴張을 이룩하였다.

이미 開奮을 완료하여 1967년부터 영농이 실시된 鳥浦地區의 241ha를 포함한 農地造成 면적 2,708ha와 晴湖池 439ha, 그리고 開奮地域의 水位調節을 위한 潮遊池 279ha를 포함한 용배수로 등 기타 면적 1,260ha로 되어 있다.

계화 간척농지의 用水供給을 위하여 七寶發電所에서 방류되는 물을 井邑, 扶安地方의 奋에 관개하면서 계화도까지 導水하는 도수로의 총연장은 67km이다. 이같이 흘러 온 물을 저장할 貯水池가 바로 1971년 12월에 완공된 人工貯水池 晴湖池이다.

본래 이 地區는 沈江江底水浸民 1,992세대의 移住定着을 위해 戶當 1~2ha 씩의 농지를 분배키로 하였다(제18차 經濟閣僚會議 : 1965. 3. 11). 内部開奮이 1977년 2월에 완료되어 2.467ha의

그림 1 界火島地區 農業綜合開發 平面圖



신규 干拓農地를 조성하였다. 1筆地의 크기는 50m × 100m, 즉 0.5ha 씩으로 하여 4,916개의 떨지가 조성되었다.

계획도 간척농지는 國內 최대의 單一干拓農業團地로서 全天候 農業基盤을 조성하고 있다. 幹線道路幅 6~7m, 支線農路幅 4m로 하여 각종 農機械運行이 가능하도록 하여 農業기계화 사업 기반을 구축하였다.

계획도 간척사업은 1979년 7월에 완전 마무리되었으며 이에 소요된 사업비는 建設部 施行分을 포함, 內資 126억 2,700만 원, 外資 55억 8천만 원 등 總 182억 7백만 원이 투자되었다. 이로써 2,708ha의 農경지 확대에서 오는 연간 약 1만 3천톤의 米穀增產을 가져왔다. 또한 東津江河口의 制水門은 계획도 간척지는 물론 인접한 一般畠 6,003ha에 補充灌溉水를 공급해 줌으로써 水利安全畠化에 크게 이바지하고 있다.

한편 移住定着民을 위한 住宅建設은 扶安郡主管으로 1977년에 729棟, 1978년에 281棟을 건립하였으며 계획도 간척농지 조성으로 인하여 1983년에는 界火面이 신설되기도 하였다.

2. 干拓農地의 特性

간척농지는 일반적으로 營農初期에는 鹽分被害로 단위당 수확량이 낮다. 一般 田畠에서의 영농보다 많은 생산비가 소요되어 相當期間(營農 개시 후 10년 정도) 토지 및 자본생산성이 낮다.

간척농지의 除鹽을 위해서는 초기의 赤字經營을 불구하고 영농을 지속해야 된다는 사실이다. 바로 이러한 점이 간척농지 영농의 가장 어려운 점이라고 할 수 있으며 果樹園이나 桑田造成과 같이 일정 기간 동안의 基礎投資를 요하고 있다.

대규모 간척농지가 조성될 경우에는 農家入住, 農地分配計劃이 政府 차원에서 수립되어야 한다. 또한 單位當 收量이 일정 수준에 도달되기까지는 입주한 농가로 하여금 충분한 營農活動을 보장시키기 위해서는 政府支援이 필요하다.

干拓農地는 畜面積이 절대적으로 많은 傾向이 있어(계획도의 경우 農地造成 면적 2,708ha 전체가 畜임) 作付體系가 米穀에만 偏重되어 所得源이 단조로운 경향이 짙다.

간척지 영농이 移住定着民에 의해 영위될 때는 移住定着民과 인근 토착민들의相互親和 부족에 의한 協助不足과 市場과의 거리 관계로 생산자재의 適期供給의 곤란성이 야기된다. 그리고 높은 資材購入費로 인한 높은 生產費 등 불리한 여건이 많다. 반면에 經營規模 및 農地基盤의 同質性으로 기술보급과 協業化가 용이하고 農業기계의 효율적 이용 등 유리한 점이 있다. 이는 農業構造改善의 측면에서 볼 때 特色이 된다.

III. 干拓農地의 營農實態와 生產力 推移

新定着地內 農民이 입주하여 일정 규모의 農地를 分配받고 상당한 기간이 경과하면 分配받은 농지 소유의 分化와 移動이 일어날 것이다. 농지소유의 分化와 分散은 定着民間에 이루어지는 경우보다 이미 영농기반이 확립된 인근 농민에게 移動, 結合하는 경우가 많다. 이는 인근 농가의 營農規模 확대의 要因이 되고 있지만, 新定着 農家의 規模擴大에 하나의 문제가 된다. 標本調查 農家의 영농실태 조사결과를 살펴보면

다음과 같다.

1. 經營規模와 營農從事者數

調査農家の 농업소득은 耕種所得이 농가소득의 主宗을 이루고 있다. 경지 규모별 農家構成을 보면 대체로 그 構成이 고른 편이다. 즉 0.5~1.0ha 규모의 農家가 23%로서 가장 많은 편이고 2.0ha 이상의 농가도 16%에 달한다. 나머지는 20%±1%의 範圍에 속한다(表 1)。

表 1 調査部落 干拓農家の 耕作規模別 農家構成

耕作規模	戶數(戶)	構成比(%)
0.5ha 未滿	74	19
0.5~1.0	90	23
1.0~1.5	82	21
1.5~2.0	81	21
2.0ha 以上	63	16
計	390	100

資料：現地實態調查 (1976. 12).

한편 鳥浦 干拓農地를 대상으로 영농에 종사하고 있는 鳥浦1區 部落에서는 行政統計上으로 3ha 이상의 農家가 한 戶도 없다. 그러나 실제로는 42戶 농가 중 8ha 이상의 農家가 2호, 3ha~8ha 미만의 農家가 4戶나 된다. 3ha 이상의 農家가 전체농가의 14%에 달하며 이들이 점유하는 경지면적은 部落 전체의 50%를 넘고 있어 심한 農地兼併現象을 보이고 있다. 戶當 평균耕地面積은 4,775평으로서 1977년 全國 平均值(2,928평)보다 63%나 많다. 이러한 土地兼併의 原因을 보면, 본래 鳥浦地區 干拓農地 241ha에는 沈진江畔 수몰민들을 移住定着시켰다. 그런데 干拓初期의 鹽分被害로 10a 당 收量이 初年度에 131kg에 불과하였다. 다음 해인 1968년도에는 호남지방의 극심한 旱害로 수확이 全無하였다. 이로 인하여 生計에 위협을 받던 移住定着民 50~60%가 이를 극복하지 못한 채 農地를 토착농민에게 평당 100~150원(쌀 2kg 상당

金額)에 팔고 都市 또는 다른 地域으로 다시 이주하였기 때문이다.

調査農家の 家族員數를 보면 경지규모에 따라 4.90~6.83명으로 구성되어 있다. 규모가 클수록 家族員도 많으며 평균 5.88명을 보이고 있다. 그 가운데 영농 종사자수는 2.84~4.24명이며, 戶當 營農從事者 역시 규모가 클수록 영농종사자수도 많다. 전체 평균 영농 종사자수는 3.46명으로 消費家口員數의 59%를 차지하고 있다. 한편 자가노동과 고용노동 人員의 구성을 보면 自家勞動이 3.42명, 雇傭勞動이 0.04명으로 家族 중심 經營임을 알 수 있다.

表 2 耕地規模別 營農從事者 狀況

耕地規模	家口員 (人)	營農從事者(人)			B/A (%)	營農從事者 1人當耕地 面積(坪)
		計	自家 勞動	雇傭 勞動		
平均	(A)	(B)				
0.5ha 未滿	4.90	2.84	2.84	—	57.9	508.1
0.5~1.0	5.51	3.26	3.26	—	59.2	864.7
1.0~1.5	6.09	3.47	3.47	—	56.9	1,229.1
1.5~2.0	5.35	3.63	3.58	0.05	57.2	1,515.4
2.0ha 以上	6.83	4.24	4.07	0.17	62.1	2,025.0

資料：現地實態調查, 1976. 12.

그리고 營農從事者當 경지면적을 보면 0.5ha 미만 농가에서는 508평에 불과하지만 규모가 커질수록 864평, 1,229평, 1,515평, 2,025평으로 증가되어 2.0ha 이상 농가는 0.5ha 미만 농가의 4배에 달하고 있다(表 2)。

2. 農地의 所有形態와 役牛 및 大農機具 保有狀況

어느 階層에서나 賃借面積이 상당한 比重을 차지하고 있다. 전체적으로 30.8%가 賃借面積으로서 賃借面積率이 상당히 높다. 賃借는 모두 畦에서만 행해지고 있고, 田에서는 전혀 없다. 賃借規模는 經營規模의 大小와 비례하여 규모가 큰 농가일수록 賃借面積도 크다. 그러나

表 3 糜農規模別 耕作形態

單位：坪

耕地規模	總面積			所有面積			借用面積			借用面積率(%)	
	計	畠	田	小計	畠	田	小計	畠	田	畠借用/畠耕作	畠借用/總耕作
平均	4,421	4,229	192	3,059	2,867	192	1,362	1,362	—	32.2	30.8
0.5ha未満	1,443	1,390	53	793	740	53	650	650	—	46.8	45.0
0.5~1.0	2,819	2,721	98	1,561	1,463	98	1,258	1,258	—	46.2	44.6
1.0~1.5	4,265	4,146	119	2,925	2,806	119	1,340	1,340	—	32.3	31.4
1.5~2.0	5,846	5,501	345	4,259	3,914	345	1,587	1,587	—	28.8	27.1
2.0ha以上	8,586	8,200	386	6,494	6,108	386	2,092	2,092	—	25.5	24.4

資料：現地實態調查 (1976. 12.)

全耕作面積에 대한 貸借面積의 비율은 규모가 클수록 적어지고 있다(表 3)。

그런데 여기서의 貸借는 他人所有地를 계약에 의하여 경작하고 있는 이른바 近代的 概念으로의 小作關係로 볼 수도 있다. 그러나 실제로는 수没民의 農地分配券을 매수하여 수没民 名義로 분배된 농지를 경작하는 면적이 포함되어 있다. 즉 외형적으로는 貸借이지만 실제로는 自作인面積이 상당히 포함되어 있는 것으로 판단된다.

농업노동수단의 정도는 役牛와 동력경운기의 대체關係에서 찾아 볼 수 있다. 먼저 役牛의 飼育狀況을 보면 조사농가 100호 가운데 25호만이 役牛를 사육하고 있다. 韓國平均 飼育比率의 절반에 불과하다. 규모별로 보면 규모가 큰 농가 계층에서 戶當 役牛飼育比率이 크기는 하나 현저하지 않다.

한편 調查農家 100호 중 23호의 農家가 동력경운기를 보유하고 있다. 이로 미루어 보아 동력경운기 利用의 効率이 큰 것으로 풀이된다. 이밖에 동력분무기와 동력탈곡기의 保有比率도 각각 26%, 16%를 나타내고 있어 부분적인 기계화가 상당히 추진된 지역이라는 것을 알 수 있다. 役牛의 保有比率이 낮은 것은 干拓地(平地)이기 때문에 役牛의 사육이 힘드는 반면에 동력경운기의 導入은 制約이 크지 않음을 듯한-

3. 年次別 水稻收穫量 및 生產力

가. 鳥浦地區

연차별 水稻의 단위당 수확량은 표본농가 조사로는 時系列資料의 파악이 불가능하다. 그래서 1966년에 開畠이 완료되어 1966년부터 영농을 시작한 鳥浦干拓農地(241ha)에서의 실적을 該當 농지개량조합에 의거 파악된 결과를 보면 〈表 4〉에 나타난 바와 같다. 즉 1차년도에는 鹽度가 높아 收穫이 全無하였고, 2차년도인 1967년에는 10a당 131kg에 달하였다. 그리고 1968년에는 극심한 旱害로 또다시 收穫이 全無하였다. 그후 4차년도의 182kg을 기점으로 수량이 계속 증가되어 5년차에는 277kg을 기록하였고, 6년차에는 313kg이 생산되었다. 10년차인 1975년도에는 扶安郡 一般畠 平均值 409kg보다 오히려 46kg(11%)이 많은 455kg에 달하였다.

답리작 작물은 裸麥뿐이었으며 裸麥 역시 營農初期에는 수량이 낮았다. 그후 除鹽과 함께 수량이 높아져 1976년 鳥浦 干拓地 매퓁 수확량 조사(농업진흥공사 계획도사업소) 결과에 의하면 植付面積은 104ha, 10a當 收穫量은 225kg로서 總生產量 234톤을 생산하였다. 따라서 耕作年數가 10년이 경과한 현재 鳥浦干拓農地는 일

表 4 鳥浦干拓地 水稻作의 年次別 收穫量

年次別	10a當										
	1 (1966)	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
收穫量 (kg)	—	131	旱害	182	277	313	328	333	376	455	416

資料：東津農地改良組合（1977）。

부 낮은 지대를 제외하고는 水稻나 裸麥 모두一般畠보다 오히려 단위당 수량이 높은 것으로 나타났다。

4. 界火地區

1977년 營農期 전에 開畠工事が 부분적으로 완공되어 처음으로 영농이 시작된 干拓農地 1,269 ha에 대한 實收穫量 調查結果를 보면 다음과 같다. 10a當 收量(精穀)은 上作 403kg, 中作 347kg, 下作 191kg을 보여 上作은 全國平均水準에 달하지만 中下作은 미달되고 있다. 이는 지역내 作況의 差가 매우 큰 것을 알 수 있다 (表 5)。

表 5 界火營農實收穫量 調查內課, 1977

區分	上作	中作	下作	計 또는 평균
植付面積 (ha)	281.5	542.5	445.0	1,269.0
10a當收量 (kg)	403	347	191	305
總收穫量 (%)	1,135	1,882.5	851.1	3,868.6

資料：扶安郡廳 農產課（1977）。

그 주된 理由는 地面의 高低에 의한 鹽分濃度의 差와 지역내 토양의 相異에 크게 좌우되기 때문이다.

그러나 新開發干拓農地인 界火干拓地는 既開發 干拓農地 鳥浦地區의 초년도 단위당 수량 (131kg)보다 훨씬 높은 收穫量을 보이고 있다. 그 理由의 하나는 防潮堤 완공 후 7개년간 放置 狀態에 있어 인근 농민들의 冒耕으로 인한 地力向上과 自然除鹽의 효과라고 생각된다.

또한 1977년 12월에 内部開畠이 완료됨에 따라 1978년부터 본격적으로 영농이 실시되었다. (表 6)에서 보는 바와 같이 1978년에는 10a當

表 6 界火干拓地 年度別 水稻生產量

年度別	區分	植付面積	10a當收量	生産量
		(ha)	(kg)	(%)
1978		2,014	388	7,814
1979		2,401	446	10,708
1980		2,414	405	9,777
1981		2,432	490	11,917
1982		2,464	522	12,862

資料：東津農地改良組合（1982）。

收量이 388kg, 1979년에는 446kg으로서 全國平均(453kg) 수준에 달하였다. 3차년도부터는 전국 평균 단위당 수량을 상회하기 시작하였다. 1981년에는 490kg으로서 전국 평균보다 무려 74kg이나 높았다. 5차년도인 1982년에는 ha當收穫量이 5톤을 훨씬 상회하여 12,862톤의 米穀增產을 가져왔다.

이는 界火干拓農地에서의 水稻生產力이 짧은 기간내에 一般農地와 같이 안정되었음을 뜻한다.

IV. 干拓農地의 分配와 農家定着

1. 農地分配

제화도 간척지가 섬진江畔 水沒民의 정착사업으로서 1966~1968년에 防潮堤 건설이 완성된 후, 근 10년간 방치되었다가 내부 개답공사가 1977년에 완공되었음을 기술하였다. 그동안 界火干拓農地에서 定着을 기다리던 수몰민들은 자연되는 개답을 기다리다 못해 農地分配券을 방배하고 떠나 버렸다. 그리고는 일부 水沒民과 기존 촌락의 土着民이 干拓地 内부의 높은 地帶를 판매 없이 天水로 冒耕해 왔다.

農地分配券은 이중, 삼중으로 轉賣되었다. 나중에는 冒耕地마저 農民들 사이에 매매되는 등

所有權과 耕作權이 복잡하게 얹혀 있었다. 따라서 定着對象者에 대한 농지분배에 많은 곤란을 겪었다.

결국은 買入者와 冒耕權所有者的 권리로 무시하고 農地分配券配付名單에 의거 農地造成面積 2,467ha에 대하여 水沒民 2,285.1ha, 私有地 26.2ha, 聚落敷地 123ha, 시험답 10.2ha, 緣故者 180ha, 豫備地 4.5ha로 각각 분배되었다.

戶當 農地分配 규모는 家族員數의 大小에 따라 1ha, 1.5ha, 2ha의 세 가지 수준으로 하였다. 그러나 실질적 土地所有者가 되지 못하고 名目上의 토지소유자가 되는 경우가 있었다. 현실적으로 土着民이나 既移住定着民에 의하여 소유 또는 경작되고 있다. 무엇보다 農業의 發展的인 측면에서 볼 때 土地所有權의 現實化가 필요한 실정이다.

2. 住宅建設과 入住

간척농지 개발과 병행하여 昌北, 頓池 및 界火의 3개 地區에 각각 40.5ha, 15.4ha, 9.6ha의 택지를 조성하고 농민의 入住定着을 위한 住宅建設이 시행되었다. 기존 自然部落 3개를 갖고 있는 界火에는 團地內에 도로와 주택만을 계획하였으나 頓池에는 公共用地(0.7ha)까지를, 昌北에는 公共用地, 業務地域, 商業地域 및 學校敷地까지를 계획하였다(表 7).

建坪은 15평型과 18평型의 두 가지가 있다. 平均 垦地面積은 界火 86평, 頓池 119평, 昌北

表 7 住宅 및 公共施設用地 造成 狀況

단위 : ha

地區別	區分	計	宅地	公共用地	業務地域	商業地域	道路	學校
昌 北	40.5	16.0	1.5	1.6	5.2	12.3	3.9	
頓 池	15.4	10.9	0.7	—	—	3.8	—	
界 火	9.6	6.9	—	—	—	2.7	—	
計	65.5	33.8	2.2	1.6	5.2	18.8	3.9	

資料 : 扶安郡廳 建設課 (1977).

99평으로 각각 다르다. 建築形式은 鐵骨式과 輕量콘크리트型 그리고 重量콘크리트型 등 3종류로 되어 있다. 地區別棟數를 보면 昌北 484동, 頓池 275동, 界火 241동으로서 총 1,000동이 계획되었다(表 8). 그 중 729동은 1977년에 완공을 보았고, 271동은 1978년에 완공되었다.

그러나 界火 干拓地域 移住定着民用 주택의 분배에는 많은 어려움이 있었다.

表 8 住宅建設現況

單位 : 棟

地區別	區分	鐵骨	輕量	重量	計
昌 北		254	130	100	484
頓 池		217	58	—	275
界 火		199	42	—	241
計		670	230	100	1,000

資料 : 扶安郡廳 建設課 (1978).

당초 分配對象을 수불민으로 국한시켰지만 수불민의 대부분이 실질적인 耕作權을喪失(分配券의 賣却)하고 다른 지역으로 이주하였기 때문이다. 入住希望者가 기대보다 미달하여 부득이 轉買者도 入住를 시켰다. 실질적인 耕作權者(分配權買收者)가 명목상 專賣形式으로 입주한 入住者도 상당히 많다.

1978년 11월 10일 현재의 入住狀況을 보면 전체적으로 1,000호 入住計劃에 766호(77%)만이 입주하였다. 團地別로 보면 陸地部로서 扶安邑과 가깝고(8km), 부대시설(학교 등)이 많은 昌北團地만은 93%의 입주실적을 올렸다. 그러나 扶安邑에서 먼 거리(12~14km)에 위치하고 海岸과 인접되어 있는 頓池와 界火團地는 입주를 기피하여 入住實績이 각각 50%, 73%에 그쳤다.

入住者の構成을 보면 수불민 입주는 22%에 불과하다. 轉買者入住가 49%에 달하여, 專賣入住도 29%에 달하고 있다. 지역별로 보면 昌北

의 경우 전체 평균과 같은 수준이나 頓池에서는 水沒民 32%, 轉買者 34%, 專賣者 34%이다. 界火에서는 水沒民 11%, 轉買者 64%, 專賣入住者 25%로서 界火團地의 水沒民入住가 가장 적다(表 9)。

表 9 類型別 住宅入住實績
1978. 11. 10 現在

區 分	計 劃	入 住 � 實 績		
		計	水沒民	轉 買
昌 北	棟	棟	棟	棟
	484	(93.4) 452	(23.0) 104	(46.9) 212
頓 池	棟	棟	棟	棟
	275	(50.2) 138	(31.8) 44	(34.1) 47
界 火	棟	棟	棟	棟
	241	(73.0) 176	(10.8) 19	(64.2) 113
計	1,000	(76.6) 766	(21.8) 167	(48.6) 372
				(29.6) 227

註: 入住實績 計의 ()내는 計劃에 實績比(%), 入住內譯의 ()는 入住實績에 대한 入住內譯에 構成比(%)임.

資料: 扶安郡廳 建設課。

住宅構造別 建築費를 보면 鐵骨型이 가장 싸고, 輕量콘크리트가 가장 비싸다. 15坪형의 경우 鐵骨型은 170만원, 輕量콘크리트는 204만원, 重量콘크리트는 180만원이며, 18坪형은 각각 194만원 227만원 및 208만원이다. 한편 入住者에 대한 政府支援內容을 보면 戶當融資額은 지역에 관계없이 15坪형 100만원, 18坪형 120만원으로 하되 1年据置 14년 均等償還

에 年利 8%로 하였다. 補助는 규모에 관계없이 立地條件이 좋은 昌北團地는 36만 원, 其他團地(頓池, 界火)는 43만 원으로 하였다. 戶當 農民負擔은 25만 원내지 71만 원까지 다양하여 建築費에 대한 入住者現金負擔費는 16~33%이다(表 10)。

V. 干拓地營農 定着上의 問題點

1. 分配農地規模의 非合理性과 質的 不均衡

간척농지 개발은 懷姪期間이 장기적이고 營農初期에는 一般農地보다 많은 영농비가 소요되는 것이 특징이다. 영농초기 농가의 赤字經營이 예상된다. 따라서 干拓地와 같은 新規農地에 農民을 정착시킬 경우 먼저 고려되어야 할 점은 定着民의 生計安定과 福祉對策이다. 다음으로 중요한 것은 定着地에서의 生產의 効率化 對策이다. 이러한 對策은 定着地에서의 農地規模과 밀접한 관계를 가지며 農地分配 규모의 適正化가 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

간척지의 農民은 都市로부터 距離가 멀다는

表 10 地區別 住宅構造 및 規模別 建築費와 入住者負擔

單位(金額: 千원
比率: %)

建築費 地區	構造 規 模	鐵 骨				輕量 콘크리트				重量콘크리트	
		15坪		18坪		15坪		18坪		15坪	18坪
		昌 北	其 他	昌 北	其 他	昌 北	其 他	昌 北	其 他	昌 北	昌 北
合 計		1,700	1,700	1,942	1,942	2,043	2,043	2,272	2,272	1,798	2,080
融 資	金額 比 率	1,000 59	1,000 59	1,200 62	1,200 62	1,000 49	1,000 49	1,200 53	1,200 53	1,000 56	1,200 58
補 助	金額 比 率	360 21	430 25	360 19	430 22	360 18	430 21	360 16	430 19	360 20	360 17
入 住 者 現 金	金額 比 率	340 20	270 16	382 19	312 16	683 33	613 30	712 31	642 28	438 24	520 25

註: 其他는 頓池와 界火입니다.

資料: 扶安郡廳 建設課 (1978).

점과 農外就業機會가 一般農家보다 훨씬 적다. 農家所得이 대부분 農業所得에서 이루어지므로 農地規模의 大小가 곧 農家所得의 크기를 결정하게 된다. 따라서 일반농민의 그것보다 커야만 안정적인 生計를 이룰 수 있다고 본다.

한편 耕地規模가 과다할 경우 作付體系의 큰 개선이 없는 한 干拓農地에서의 水稻單作 경영은 시기적으로 勞動의 偏重을 초래하기 쉽다. 그러므로 과다한 면적은 粗放的인 營農方式에 의하여 영위됨으로 生產的인 측면에서 볼 때 非合理的이다. 그러나 앞에서 지적된 바와 같이 간척지의 開墾初期는 물론 一定年限이 경과한 후에도 一般熟畜의 單位面積當 收量에 미치지 못하고 있다. 이 점을 고려하면 農家耕地面積이 어느 정도 커야 한다는 것은 사실이다. 따라서 干拓地에서의 農地規模는 어느 정도의 기계화가 유리하다는 假定下에서 볼 때 농가의 生計水準을 충족시키기 위하여는 一般農地에서의 동력경운기 適正規模인 4~5ha 규모는 필요하다.

물론 경지규모가 크면 粗放的으로 영위될 것이 명백하다. 이것은 시간이 흐름에 따라 農地의 再結合이 定着地內에서 계속 일어나게 됨으로 規模의合理化가 자연 이루어지게 될 것이다. 이렇게 볼 때 계획도 간척지에서의 1ha, 1.5ha, 2ha로 農地가 분배된 것은 위에서 말한 生計安定線이 못되는 것이다. 결국 많은 移住民이 生計維持를 위해 離農해 버리는 결과를 초래할 가능성이 높다. 또한 一定規模로 분배된 農地가 이동되어 규모의分化가 생겨서 현재와 같이 定着地 이외의 인근농민에게 土地가歸屬된다면 더욱 그렇다. 농가로 부터 遠地에 위치하는 간척답은 立地條件으로 보아 바람직한 方向이 되지 못한다. 가능한 한 定着農民間에 이동,結合이 되는 것이 바람직하다. 그러므로 앞에서 언급한 生計安定基準에 입각한 適正規模는 더욱 중요하다.

간척지에서 뿐만 아니라 一般 耕地整理事業의 土地分割에서도 가장 문제가 되는 것은 生產力에 따른 農地의 分配이다. 실제 간척농지의 質을 균등하게 만든다는 것은 기술적으로 불가능하다. 界火 干拓農地의 경우, 일부는 砂質土이다. 이러한 土壤에서의 單位當 收量은 매우 낮아서 토질에 따라 수량의 分散이 매우 크다.

그러나 分配에 있어 土地의 等級을 두고 이를加重值로 하여 分配面積에 차이를 두는 방법도 고려할 수 있다. 그러나 界火干拓農地 분배에서는 이러한 고려없이 家口員數를 기준으로 하여 분배되었다. 이것은 定着民들의 階層分化를 격화시킬 가능성을 내포하고 있으며, 農村地域社會의 새로운 사회적 문제를 가져올 가능성이 있다.

2. 農家選定의 劇一性과 農家住宅의 非合理性

工業發展過程에서 離農과 人口의 都市集中 현상은 농업노동력 부족 문제를 야기시키고 있다. 더욱이 유능한 영농후계자의 離農은 農業勞動力의 質的低下를 초래하고 있다.

간척농지의 경우 초기에 營農基盤의 불충분한 사정을 고려해 볼 때 營農者의 資質과 意慾이 높은 것이 요구된다. 이러한 慎意이나 자질이 없는 사람들이 농지분배상의 受惠既得權만을 기준으로 定着權을 부여할 경우 農地分配券을 매각하고 도시로 이주하는 결과를 초래하기 쉽다. 農地耕作과 定着移住內容은 당초 계획과는 차질을 초래하고 農家住宅建設, 入住, 營農의 단계에 걸쳐 異質性과 複雜性을 가져온다. 이것은 앞으로 定着地 農業에서 어느 정도 농업의 구조

개선을 기대한다는 利點을 둔화시키는 결과가 된다는 것은 명백하다.

계획도 간척지에는 水沒民에게 일괄적으로 入住權이 주어졌기 때문에 대리경작으로 등록된 농가 모두가 賃借는 아니지만 30%를 넘는 면적 이 代理耕作되고 있다(表 3). 이는 農業生產의 沮害要因이 되고 있다.

농가의 주택은 都市에서의 주택이 갖는 機能에 부가하여 生產活動과 生產物의 저장활동까지를 겸하는 장소로서 美觀 위주보다는 實用 위주 이어야 함이 원칙이다.

定着民을 위하여 건축한 주택은 크기에 있어 15평형과 18평형으로 單純化되었고 생산 및 저장기능이 전혀 고려되지 않았다. 물론 건축된 주택은 據點을 우선 설정해 준 것이니 살아가면서 부대시설을 확장해 나가라는 意圖이다. 그러나 일반적으로 干拓地 入住農家の 영세하기 때문에 出發初부터 農耕 이외의 작업이 필요하다(예, 養畜 作業場). 또한 이들에게는 재정능력이 없으므로 初期에 기본시설을 마련해 줄 필요가 있는 것이다.

다음은 住宅建築의 골재 문제로서 해변에 모래를 이용치 않고 구태여 鐵骨로 건축된 주택이 1,000호 중 670동에 이른다(表 8). 海風은 鹽分을 포함하고 있기 때문에 鐵骨建築이 쉽게 風化 또는 酸化되기 쉽다. 그리고 한국 농어촌의 주된 연료가 열탄이기 때문에 열탄까스에 鐵物이 얼마나 약한가 하는 것은 常識 이전의 문제이다. 그럼에도 불구하고 賦存資源을 버리고 落雷의 우려까지 있는 鐵骨住宅을 전철화한 사실은 종례 한 過誤인 것이다.

3. 營農機械化 與件의 不適

앞에서 본바 開奮 후 12년이 경과한 既開發 干拓農地에 있어서의 기계화는 동력경운기의 保有比率로 보아 一般農地보다 상당한 進展이 이루어졌다. 이것은 농지의 집단화와 農家耕地規模의 利點에서 나타난 것이다.

한편 水稻單作이 지배적이라는 점은 기계이용의 시기적 制約과 가동시간의 非效率을 들 수 있다. 勞動피크를 해소하기 위해서는 경제적인 관계 이전에 菲연적인 것이다.

계획도 간척농지에서는 農家入住가 計劃性이 없어, 農家當 耕地의 集團化가 이루어지지 못하고 農地의 所有形態가 복잡하여 遠距離 農사작업이 불가피한 실정이다. 따라서 機械化的 效率은 현재 크게 기대하기 힘들다. 요컨대 農地分配 과정에서 농지가 그릇된 방향으로 分化되었기 때문이며 政府 차원에서의 기계화를 위한 支援이 아울러 필요하다.

IV. 要約 및 結論

간척농지의 初期 生產力은 一般農地의 그것보다 낮다는 것은 사실이다. 그러나 10여년이 경과한 간척지인 경우 用水源만 풍부하면 一般農地보다 生產力이 떨어지지 않는다는 점을 감안할 때 간척농지개발의 國家食糧生產에 주는 潛在力은 크다고 할 수 있다. 따라서 干拓農地開發은 농경지의 窪소주세 및 世界의 食糧武器化 경향에 대비한 食糧基盤의 擄築은 물론 國土의 外延的擴張이라는 측면에서 볼 때 매우 중요하다. 이러한 사업의 投資効率은 國家福祉의 전지에서 매우 클 것이며, 외곽공사에서부터 농지기반조

성에 이르기까지 長期眼目的 배려가 필요하다.
界火島 干拓農地開發에서의 營農 및 農家定着
上 문제점을 개선하기 위해서는 다음과 같은 事項들이 해결되어야 할 것으로 본다.

첫째, 農地分配와 定着對象인의 결정에 있어 장기적인 眼目에서 결정해야 한다. 즉, 농지분배가 水沒民을 대상으로 이루어질 경우 政府의 특별한 對策이 없는 한 營農基盤의 未備로 인하여 營農定着이 곤란하다는 것을 알 수 있다. 이렇게 될 경우 分配農地는 사전에 團地外 地域人의 投資對象이 되었거나 농지의 단지화가 저해되어 영농의 구조개선이 어렵게 된다. 또한 실제 토지소유자와 名目上의 토지소유자가 상이하므로 陰性的in 土地所有關係에서 오는 生產活動의 非合理性를 초래하게 된다. 이것은 인근 背後地의 大農層의 耕地擴大가 대폭 늘어난 사실로 미루어 볼 때 거리와 면적확대에서 오는 農業의 粗放化를 초래할 가능성 등을 들 수 있다. 그러나 어떤 방향으로 토지가 移動되었던 所有構造의 모순을 시정하기 위하여는 所有權의 顯在化가 필요하다.

둘째, 住宅建設과 農가입주계획에 있어서도 政府가 상당한 補助를 하여 入住對象을 水沒民으로 한정하였다. 그런데 이미 그 대상자가 都市 또는 他地域으로 이주한 후이므로 실제 입주자는 미달되거나 轉賣되었다는 사실로 볼 때 計劃의 伸縮性이 필요하다.

세째, 계획도 간척농지는 각종 農機械 운행이 가능하도록 道路, 區劃整理가 잘되어 農業기계화 사업의 基盤이 되고 있어 大型機械의 導入이 가능한 반면, 農民의 財政能力은 약하므로 개별적으로 小型機械를 소유하는 것보다는 共同 또

는 農機械事業所를 설정, 賃耕으로서 이용하는 방식의 協同體制가 유리하다.

네째, 간척농지의 경우 모든 基盤條件이 農業 구조 개선에 용이한 점이 많으므로 營農基盤이 완성될 때까지 構造改善을 위한 示範地域으로 육성함이 좋고 이를 위하여는 政府의 支援이 계속 필요하다.

다섯째, 간척농지는 水稻作이 전부인 만큼 6월과 10월의 農繁期以外에는 遊休勞動이 크게 생기게 됨으로 별도로 田作物이 도입될 수 없는 形便下에서는 農外所得의 補充이 필요하다. 따라서 이러한 지역에 대해서는 工業의 地方分散化政策의 일환으로 工場誘致가 절실히 요청될 것이다.

參 考 文 獻

- 經濟企劃院, 「主要經濟指標」, 1982.
國立農業經濟研究所, 「西南海岸 干拓農地開發에 관한 調查研究」, 1976.
農林水產實務計劃班, 「第5次經濟社會發展 5個年計劃 農林水產部門計劃」, 1981.
農水產部, 「農林統計年報」, 1982.
_____, 「1982年度 農業動向에 關한 年次報告書」, 1982.
農水產部 農業經營研究所, 「韓國農地開發에 관한 分析」, 1973.
農業振興公社, 「界火島地區 農業綜合開發事業 竣工報告書」, 1981.
_____, 「大單位農業開發」, 1981.
嚴基哲外, 「干拓資源實態分析 및 活用方案研究」, 國土開發研究院, 1982.
李榮萬外, 「營農機械化와 構造改善에 관한 研究」, 韓國農村經濟研究院, 1981.
朱奉圭, 「土地經濟學」, 서울大學校出版部, 1980.
Yang, W.Y., *Methods of Farm Management Investigations for Improving Farm Productivity*, FAO, Rome, 1971.