

研究報告 208  
1989. 12

# 大單位 埋立干拓實態分析 및 制度改善方案 研究

尹 皓 燮(研究委員)

韓國農村經濟研究院

빈 면

연구보고 208

## 대단위 매립간척실태분석 및 제도개선방안 연구

## 요 약

인류의 역사는 자연에 대한 도전과 정복의 역사라고 할 수 있다. 바꾸어 말하면, 인류는 인류의 생존과 행복을 추구하기 위하여 자연환경을 계속적으로 파괴하여 왔던 것이다. 이러한 인류의 자연파괴에도 불구하고 자연은 항상 균형상태를 유지하려고 하는 자생력을 나타냈으며, 이러한 자연의 균형상태가 무너질 때 인류의 발전에 저해요인으로 작용한 경우가 역사상 수없이 많았다. 인류의 자연에 대한 도전과 정복, 그리고 자연의 활용과정은 곧 인류의 역사발전 과정이라고 볼 수 있을 것이다. 간척사업도 인류의 자연에 대한 도전이라고 볼 수 있다. 이러한 인류의 자연에 대한 정복은 자연을 돌이킬 수 없는 또는 회복할 수 없는 상태로 전환시키는 것이며, 간척사업의 경우도 바다가 육지로 전환되면 그 지역은 다시는 바다로 전환될 수 없는 자연환경의 변화를 초래하는 것이다.

## 1. 국토이용변화와 간척

Ⅰ 1960년대이후의 고도경제성장기를 통하여 급속한 산업화와 함께 도시화의 현상이 뚜렷히 나타났다. 경제발전 초기의 발전목표는 절대빈곤으로부터 탈피하기 위한 소득수준의 향상이었으며, 이를 위한 발전전략으로는 해외자본 및 기술의 도입을 통하여 공업부문의 집중적인 개발과 이들 상품의 수출증대를 통한 해외지향적 전략이었다. 이러한 발전전략을 뒷받침 하기 위해서는 공업용지, 도로, 항만시설 등에 대한 개발필요성이 증가

하였다. 이와같은 토지수요에 부응하기 위해서는 제한된 국토의 이용극대화 방안이 강구되어야 했다. 또한, 인구의 양적 팽창과 함께 도시화가 진전됨에 따라 인구의 분포에도 커다란 변화가 나타났으며, 이러한 과정에서 국토이용구조의 변화가 수반되었다. 1962 ~ 88 年 기간중에 인구는 2,651 만명에서 4,238 만명으로 증가하였으며, 인구밀도는 269 명 /  $km^2$ 에서 427 명 /  $km^2$ 로 증가하였다. 동기간동안 국토면적은 98,431  $km^2$ 에서 99,199  $km^2$ 로 약 1 %정도 증가하였을 뿐이다. 국토이용의 구조를 살펴보면 농경지의 산지는 계속 감소추세에 있으며, 주택, 도로, 공장부지, 공공시설 등을 포함하는 면적은 계속 증가추세에 있는 것이다. 이와같은 국토이용구조의 변화추세와 증가하는 인구를 감안할 때 국토면적의 확대를 위한 간척사업의 필요성이 증대하였다.

② 우리나라에서 간척사업이 시행된 것은 기록상 고려때부터이며, 강화도 지역을 중심으로 한 간척기록 등으로 보아 간척사업은 오랜 역사적 배경을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나, 근대적 의미의 간척사업은 일제시대부터 시행되었다고 볼 수 있으며, 간척사업이 본격적으로 그리고 대규모로 시행되기 시작한 것은 1960 년대이후 부터이다. 간척사업이 국민의 공감대 위에서 본격적으로 추진될 수 있었던 것은 당시의 경제여건으로 보아 식량의 자급달성이라는 대명제에 이의가 없었기 때문이다. 특히, 간척사업의 원활한 추진을 위하여 1962 년 공유수면매립법이 공포되었으며, 이 법을 통하여 간척사업을 건설부가 관장토록 하였으며, 농업목적의 경우 농림부로 위임되기도 하였다.

## 2. 농업과 간척

① 우리나라의 농경지는 60 년대 후반이후 절대면적이 감소하는 추세에 있다. 농경지 면적의 감소요인으로는 공공시설, 공장부지, 건물건축 등 농지의 타목적 전환 등을 들 수 있다. 농경지의 감소추세와 함께 식품소비유형의 변화에 따라 곡물자급도는 계속 하락하여 왔다. 즉, 1960 년대 중반만 해도 90 %를 상회하던 곡물 자급도가 현재는 40 %수준에 머물러 있다.

이와같은 상황에서 국내농산물시장의 개방요구가 증가하고 있으며, 이에 대처하기 위한 효율적인 농업생산기반 구축방안의 하나로 간척사업이 대두되고 있다. 즉, 간척사업을 통한 농경지개발을 통하여 경지정리가 잘 되고 농업용수가 확보된 농경지의 확충을 기할 수 있기 때문이다.

② 간척지개발을 통하여 농경지를 확대함으로써 국내생산능력을 제고시키도록 함은 국가수준에서 곡물의 수급정책상 필요한 과제라면 그 이후 발생하는 문제는 개발간척농지의 분배이다. 간척농지의 분배는 농촌근대화촉진법 시행규칙 15 조에 의하여 이루어지고 있으며, 이에 따라 간척사업으로 인하여 피해를 받게 되는 농가 및 어가도 분배를 받을 수 있게 되었다.

### 3. 수산업과 간척

① 우리나라의 서남해안은 간척자원이 많이 분포되어 있으나, 수산업측면에서 볼 때는 천혜의 자원보고인 셈이다. 수산업은 우리국민의 단백질의 주요 공급원으로써 큰 변화없이 보존 및 개발만 한다면 채취 및 채포만 하면 되는 영구산업의 성격을 갖고 있다. 이러한 수산업의 자연적 특성에도 불구하고 간척사업으로 인하여 연근해어장이 황폐되어 간다는 것이다. 특히, 증가일로에 있는 양식어업의 경우 해당지역에 간척사업이 수행될 때는 양식어업 자체가 소멸되고, 이와함께 외연어장에까지도 피해가 발생하게 된다.

② 간척사업으로 인하여 수산부문은 직·간접으로 손실을 받게 되며, 따라서 이 손실부문에 대한 보상문제가 대두된다. 간척사업은 공유수면매립법에 의하여 수행됨으로써 수산부문의 손실과 보상도 1 차적으로 공유수면매립법에 의거한다. 공유수면매립법 6 조와 16 조는 공유수면에 권리를 갖고 있는 자 및 손실방지와 보상을 규정하고 있다. 어업권의 평가는 공특법시행규칙 23 조에 의거하여 수산업법이 정하는 바에 따르게 되며, 어업권 이외의 어업은 공특법시행규칙 25 조의 2 와 25 조의 3 에 따르게 되어 있다. 즉, 동일한 지역에서 행하는 어업이라 할지라도 어업의 종류에 따라 보상근거가 다르다.

#### IV

#### 4. 공유수면매립법상 문제점

㉠ 간척사업의 경우 환경보존법에 따라 간척사업이 환경에 미치는 영향을 평가하게 되어 있다. 그러나, 현재까지는 환경요인의 변화가능성 정도만이 검토되고 있는 상황이다. 따라서 앞으로는 환경영향 평가시 비록 어려움이 있기는 하나 환경변화요인의 경제적 평가까지도 가능한 한 확대해 나가야 할 것이다.

㉡ 공유수면매립법상 매립가능지역, 피해예상지역, 소유권규정 등은 포괄적으로 명시되어 있으므로 문제로 제기될 가능성이 있다. 공유수면매립법상 도시계획안의 공유수면과 대통령령이 정하는 공유수면의 매립은 국가 등이 시행함을 원칙으로 하였다. 물론, 개발주체에 따라 장·단점이 존재할 수 있으나, 증가하는 토지 수요에 부응하기 위하여 간척사업이 필요하다고 인정될 경우, 그리고 사업의 타당성이 있을 때, 굳이 민간부문의 참여를 배제할 필요가 없다는 점이다. 이는 민간간척시 개발이익의 독점화 등이 문제될 수 있으나, 매립지의 소유권규정 등을 통하여 어느정도 이 문제를 해소시킬 수 있는 것이다. 또한, 피해가 예상되는 범위를 상당히 포괄적으로 규정하고 있는 바, 이는 간척대상지역의 위치 및 지형조건 등에 따라 피해가 달라질 수 있기 때문인 것으로 보인다. 그러나 공유수면에 권리를 가진 자에 대한 범위가 포괄적이고 피해예상구역의 설정상 논란이 예상될 수 있다. 따라서 간척사업 수행전에 피해예상 대상자로부터 동의서를 구한다는 것은 어려운 일이라 판단된다.

빈 면

## 머 리 말

人類의 歷史는 自然에 대한 도전과 정복의 역사라고 할 수 있다. 바꾸어 말하면, 인류의 역사는 自然의 계속적인 파괴과정을 통하여 발전되어 왔다고 볼 수 있다. 이러한 인류의 자연파괴에도 불구하고 자연은 항상 균형상태를 유지하려고 하는 自生力을 나타냈으며, 이러한 자연의 均衡狀態가 무너질 때 인류의 역사발전에 저해요인으로 작용한 경우가 수없이 많았다. 즉, 인류는 인류의 발전과 행복을 추구하기 위하여 자연의 정복을 계속하였으며, 이에 따라 자연은 돌이킬 수 없는 또는 회복할 수 없는 상태로 전환되어 왔던 것이다. 干拓事業도 인류의 自然에 대한 도전이며, 바다가 陸地로 전환되면 그 지역은 다시는 바다로 환원될 수 없는 자연환경 및 생태계의 변화를 초래하였다.

우리나라에서 干拓事業이 시행된 것은 기록상 高麗때부터이며, 近代的 의미의 간척사업은 일제시대부터 시행되었다고 볼 수 있다. 그러나 干拓事業이 본격적으로 그리고 대규모로 시행되기 시작한 것은 1960年代부터이다. 干拓事業이 國民의 공감대위에서 본격적으로 추진될 수 있었던 것은 당시의 경제여건으로 보아 食糧의 自給達成이라는 대명제에 이의가 없었기 때문이다. 1950年代初의 전쟁과 그후의 경제혼란기 등을 통하여 국민경제는 취약하였으며, 國家經濟의 중추인 각종 産業施設은 황폐할대로 황폐하였으며, 農業도 例外는 아니었다.

經濟開發計劃이 本格的으로 추진되기 시작한 1960年代初의 經濟狀況은, 1人當 國民所得이 US\$100 미만이었으며, 국가재정도 취약하고 자본과 技術水準도 미약한 상태였다. 물론, 농업생산기반도 취약한 상태에 있었다. 그리고 食糧不足으로 어려움을 겪고 있는 가운데, 그나마 美國으로부터의 상당한 잉여농산물의 도입으로 不足分을 메우고 있는 상태였다. 따라



서 政府는 食糧増産을 기하기 위하여 각종 노력을 기울였으며, 이 중의 한 방법으로 干拓事業이 본격적으로 추진된 것이었다.

그러나 國民經濟가 發展하면서 국민의 의식수준도 함께 향상되었으며, 이런 가운데 干拓事業으로 인하여 損失을 입게 되는 水産部門으로부터 干拓事業에 대한 反對意見이 나타나기 시작했다. 즉, 연근해어장의 황폐화문제와 함께, 水産部門의 損失 및 生態系의 變化問題 등 각종 문제가 정치·경제·사회적으로 대두되면서 이에 대한 보완작업이 뒤따르게 되었다. 즉, 公有水面埋立法의 개정 및 환경보전법 등을 통하여 干拓事業에 제한이 나타났다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 本研究는 國土利用構造, 農業, 水産業 등을 중심으로 간척사업과의 관계 등을 살펴보고, 그리고 이에 따른 주요 문제점 등을 검토하여 보았다. 끝으로 本研究가 우리나라의 干拓事業의 現況을 이해하고 向後의 干拓事業의 方向을 설정하는데 기초자료로 活用되기를 바란다.

1989. 12.

韓國農村經濟研究院長      金 榮 鎮

# 目 次

## 第1章 序 論

1. 研究의 必要性 ..... 1
2. 研究目的 ..... 3

## 第2章 國土利用現況과 干拓

1. 國土利用構造 및 人口變化와 國土開發政策 ..... 4
2. 干拓資源의 現況과 干拓事業의 發展過程 ..... 11

## 第3章 農業과 干拓

1. 國內糧穀需給與件의 變化 ..... 25
2. 農耕地減少와 干拓 ..... 33
3. 干拓農地의 配分 ..... 39

## 第4章 水産部門과 干拓

1. 內灣漁業과 干拓 ..... 44
2. 外延漁場과 干拓 ..... 46
3. 水産部門의 損失과 補償 ..... 51
4. 被害農民의 移住 ..... 59

## 第5章 干拓事業의 問題點과 公有水面埋立法

1. 干拓事業의 其他效果 ..... 63
2. 干拓事業의 主要 問題點 ..... 65
3. 公有水面埋立法上 主要 問題點 ..... 68

## 第6章 要約 및 結論 ..... 73

# 表 目 次

## 第2章

表 2-1	國土面積 및 總人口推移, 1962 ~ 88	6
表 2-2	國土面積의 增減率	7
表 2-3	單位面積當 人口密度, 1962 ~ 88	8
表 2-4	人口 및 人口密度 增加率	9
表 2-5	世界主要國의 國土面積 및 人口密度 比較, 1987	10
表 2-6	干拓資源調查結果	13
表 2-7	干拓資源 第2次調查(建設部)	13
表 2-8	干拓資源 第3次調查(建設部)	14
表 2-9	干拓資源 第4次調查(建設部)	14
表 2-10	干拓資源 第5次調查(農水產部)	15
表 2-11	干拓資源 第6次調查(農水產部)	16
表 2-12	江華島 干拓事業記錄	17
表 2-13	干拓事業實績, 1917 ~ 38	18
表 2-14	干拓事業實績, 1945 ~ 60	19
表 2-15	年度別 公有水面埋立現況, 1962 ~ 87	22
表 2-16	期間別 公有水面埋立現況, 1962 ~ 87	23
表 2-17	施行者 및 目的別 公有水面埋立現況	23

## 第3章

表 3-1	人口構造展望	25
表 3-2	主要食品의 1人當 年間 消費量推移, 1965 ~ 88	27
表 3-3	穀物自給率推移, 1965 ~ 88	30

表 3 — 4	食糧作物의 植付面積推移, 1965 ~ 88	31
表 3 — 5	主要穀物의 導入實績, 1965 ~ 88	32
表 3 — 6	畝面積増減, 1976 ~ 88	38

#### 第 4 章

表 4 — 1	漁業別 生産推移	45
表 4 — 2	친수만 김 養殖 全面 補償 算出根據	58
表 4 — 3	漁家經濟現況	60

빈 면

## 第 1 章

### 序 論

#### 1. 研究의 必要性

우리나라는 國土의 대부분이 山地인 山地國家로서 태백산맥을 분수령으로 하여 동쪽은 급경사를 이루면서 東海岸에 접하고 있고, 서쪽은 완만한 경사를 나타내면서 西海岸에 접하는 東高西低의 地形이다. 즉, 東西海岸의 분수령인 태백산맥이 동쪽에 치우쳐 있으므로 東部는 대부분이 山岳地帶이고 西部는 완만한 경사를 보여주는 河川과 平野地帶이다. 海岸線은 東海岸이 단순하고 직선적인데 비하여 西南海岸은 屈曲이 발달하고 수많은 섬들이 산재하여 있다.

1988 년 현재 國土面積은 99,199 *km*<sup>2</sup>로서 1962 年의 98,431 *km*<sup>2</sup>와 비교할 때 768 *km*<sup>2</sup>가 增加하였으며 이러한 增加는 海岸埋立을 통하여 이루어졌다고 볼 수 있을 것이다. 1988 년 현재 國土利用現況은 農耕地가 國土의 21.6 %, 林野가 65.4 %, 그리고 工業用地, 住宅用地 등을 포함하는 其他地가 13 %를 차지하고 있다. 1988 년 현재 人口는 42,380 千名으로서 1962 年의 26,513 千名과 비교할 때 약 60 %가 增加되었다. 즉, 제한된 國土面積內에서 人口가 지속적으로 增加함으로써 土地에 대한 人口比率은

增加하였고 이러한 과정에서 土地需要가 增加現象을 나타낸 것은 필연적인 狀況이었다.

즉, 60년대 초반이래 지속적으로 推進되어 온 經濟開發計劃과 함께 人口와 産業의 都市集中現象이 나타났으며, 이로 인하여 住宅 및 工業用地 등 非農業部門의 土地需要가 급격히 增加하였다.

이러한 非農業部門의 土地需要는 자연적으로 都市隣近地域의 農耕地蠶食現象을 가져 왔으며, 따라서 農耕地面積의 減少를 초래하는 계기가 되었다.

또다른 한편으로는 增加되는 人口의 扶養을 위해서는 食糧生産基盤의 擴充이 필요하였으며, 이에 대한 代案으로서 擡頭되었던 것이 國土의 2/3를 차지하고 있는 山地開墾과 西南海岸地域에 발달한 海岸干潟地の 埋立事業이었다. 특히 1950년대 초반의 戰爭과 그 이후의 經濟回復期 그리고 60년대부터의 본격적인 經濟開發過程에서 國內與件은 農業部門에 食糧増産의 役割을 강하게 부여하였다.

즉, 만성적인 食糧不足下에서 食糧増産 그리고 主穀의 自給은 農業 또는 農政이 담당해야 할 大命題였으며 이를 위하여 農耕地의 保存 및 擴大方案 등이 國民的總和 위에서 推進될 수 있었다. 이러한 與件下에서 干拓事業은 平野地帶에 大規模 農耕地를 確保하는 첫째 方案으로서 擡頭될 수 있었다.

다행히 西南海岸地域은 水深이 낮고 干潟地가 풍부하게 발달되어 있어서 自然的, 地形的 與件이 干拓事業에 유리한 狀況이었다. 즉, 만성적인 食糧不足下에서 食糧供給의 擴大를 위한 農耕地 確保方案 그리고 都市化, 工業化에 따른 農耕地 蠶食 등에 대한 代替農地の 開發로서 干拓事業의 필요성이 크게 增大되었다. 즉, 干拓事業은 事業의 長期間性과 과다한 投資 등이 필요함에도 불구하고 經濟發展에 따른 土地需要의 增大와 食糧増産에 대처하기 위하여 政府의 적극적인 介入下에 推進되어 왔다고 볼 수 있다. 그러나 70년대 후반이후 經濟發展과 工業化에 따른 自然環境의 파괴에 대한 주장들과 함께 沿岸域의 각종 經濟活動에 대한 負의 效果問題 등이 강하게 擡頭되었다. 그리고 80년대 중반이후 어민들의 집단적인 意

思表示가 돌출하기 시작하였으며 이와 함께 海洋生態系의 變化, 漁場喪失 등의 問題가 부각되기 시작했다.

따라서 干拓事業으로 나타나는 두 効果 사이의 利害相充問題에 대한 研究檢討의 필요성이 增大하고 있는 것이다.

여기서는 干拓事業의 經濟的 評價分析은 干拓地의 位置, 條件 등에 따라 그 結果가 상이하게 나타나며 따라서 經濟分析은 事例地域에 따라 행하게 되어야 하는 問題가 따르기 때문에 研究內容을 國土利用側面, 農業側面, 水產業側面에서 나타나는 事項들을 포괄적으로 살펴보는데 초점을 두었다. 그리고 干拓事業의 基本이 되는 公有水面埋立法을 중심으로 발생한 問題들을 살펴보는데 한정하였음을 밝혀둔다.

## 2. 研究目的

本研究의 目的은 干拓事業의 歷史的, 制度的 背景 및 國土擴大方案으로서 干拓事業을 檢討한 후 干拓과 관련된 問題點을 導出함으로써 금후의 干拓事業과 관련된 制度改善方向을 摸索하여 보는데 있다.

本研究의 主要內容은

2 章에서는 國土利用現況과 干拓,

3 章에서는 農業과 干拓,

4 章에서는 水產部門과 干拓,

5 章에서는 干拓事業의 問題點과 公有水面埋立法, 그리고

6 章은 要約 및 結論部門으로 構成되어 있다.



## 第 2 章

# 國土利用現況과 干拓

### 1. 國土利用構造 및 人口變化와 國土開發政策

우리나라 經濟는 1960 年代 이전까지는 農業중심의 經濟였다고 볼 수 있다. 물론, 1910 ~ '45 年 기간동안의 일제 점령기를 통하여 부분적이거나 工業部門의 발전이 나타나기도 하였으나, 이는 어디까지나 우리나라의 工業發展目的이 아닌 日本經濟의 발전의 일부로서 추진된 것으로 볼 수 밖에 없으며, 따라서 그 成果 또는 結果도 미약한 것이었다. 1945 ~ '48 年 사이의 美軍政期間은 政治・經濟・社會적으로 混亂期였다고 볼 수 있으며, 經濟적인 발전은 극히 미약하였다. 그나마 존재하였던 工業部門의 施設도 1950 ~ '53 年の 戰爭期間을 통하여 거의 파괴됨으로써, 國內 工業部門은 발전여력을 상실할 정도였다고 할 것이다. 그 이후 '50 年代 中半期 및 後半期를 통하여 戰後經濟回復을 위한 노력이 있었으나, 財源調達 및 人的 資源의 동원에 어려움을 겪게 되었다. 따라서 經濟開發計劃이 본격적으로 추진되기 시작한 1962 年 까지 우리경제는 農業中心의 經濟構造였다고 보아도 과언이 아닐 것이다. 이는 1962 年の 國民總生産構造로 보았을 때에도 農林漁業部門이 1975 年 不變價格

基準으로 43.3 %를 차지하는 最大産業部門이었으며, 農家人口가 總人口의 57.6 %를 차지하고 있었던 데에서도 찾아 볼 수 있다.

經濟開發初期의 발전목표는 絶對貧困으로부터의 탈피를 위한 所得水準의 向上에 두어졌으며, 이를 위하여 海外資本 및 技術의 導入을 통한 工業部門의 집중적인 개발 및 이들 부문의 획기적인 輸出増大를 통한 海外指向의 發展戰略이 채택되었다. 이러한 발전전략은 당시의 世界經濟與件上 貿易量이 증가하는 가운데 국민들의 경제발전에 대한 강렬한 의지와 함께 지속적인 고도성장을 이룩하는 결과로서 나타났다. 이러한 발전과정에서 도로, 항만시설 등 社會間接資本에 대한 수요의 급격한 증가와 함께 工業用地, 住宅用地 등도 급격히 증가하는 추세에 있었으며, 따라서 國土開發利用의 再編成이 부각되기 시작했다. 즉, 國土利用 構造의 變化가 나타나기 시작하였다. 1962 年の 國土面積은 98,431  $km^2$ 였으며, 이중 農耕地面積은 21 %, 山林地가 68 %, 그리고 住宅, 工場用地 등을 포함하는 其他用地는 11 % 수준이었다. 國土面積은 1962 年이후 '88 년까지 연평균 0.03 % 수준으로 증가하였으며 이러한 증가 요인의 대부분은 干拓事業에 기인한 바 크다고 할 수 있다. 이를 기간별로 살펴볼 때, 1970 年の 국토면적은 98,222.5  $km^2$ 로서 1962 年과 비교할 때 208.5  $km^2$ 가 감소함으로써 年平均 0.03 %씩 減少하였다. 그러나 '70 年代에 들어와 國土擴張事業의 일환으로 大規模 干拓事業 등이 진행됨에 따라 국토면적은 增加하였다. 즉 1980 年の 국토면적은 98,992  $km^2$ 로서 '70 年代를 통하여 年平均 0.08 %씩 증가하였다. 한편, '80 年代에 들어와서도 국토면적은 증가하는 추세에 있는 바 '88 年の 국토면적은 99,199  $km^2$ 를 나타냄으로써 '80 년대 기간 중에 연평균 0.03 %씩 증가하였다.

農耕地面積은 1968 年 23,187.8  $km^2$ 로서 1962 年の 20,626.8  $km^2$ 와 비교할 때 12.4 % (약 2,561  $km^2$ )가 증가하였다. 이는 同期間중 農耕地가 연평균 2.38 %씩 증가한 것으로써, 이러한 耕地의 증가요인으로는 開墾 및 干拓 등을 들 수 있을 것이다. 그러나 1969 年 및 1970 年에는 오히려 農地の 減少現象이 나타나고 있는 바, 이는 농지의 他目的 轉

表 2 - 1 國土面積 및 總人口推移, 1962~88

單位: km<sup>2</sup>, 千名

年 度	國土面積	耕地面積	林野面積	其 他	總 人 口
1962	98,431	20,627	66,946	10,859	26,513
1963	98,431	20,697	66,946	10,689	27,262
1964	98,431	21,710	66,872	9,848	27,984
1965	98,477	22,564	66,136	9,778	28,705
1966	98,477	22,931	66,125	9,421	29,436
1967	98,477	23,119	66,402	8,957	30,131
1968	98,477	23,188	66,309	8,981	30,838
1969	98,477	23,112	66,274	9,092	31,544
1970	98,222	21,175	66,115	10,933	32,244
1971	98,234	22,713	66,115	9,406	32,883
1972	98,484	22,423	65,967	10,094	33,505
1973	98,758	22,413	65,862	10,483	34,692
1974	98,824	22,384	66,408	10,032	35,281
1975	98,807	22,397	66,354	10,057	35,849
1976	98,799	22,382	66,135	10,282	36,412
1977	98,859	22,312	65,931	10,616	36,969
1978	98,955	22,219	65,783	10,952	37,534
1979	98,966	22,071	65,707	11,182	38,124
1980	98,992	21,958	65,678	11,356	38,723
1981	99,016	21,883	65,629	11,504	39,626
1982	99,022	21,801	65,537	11,608	39,910
1983	99,091	21,666	65,468	11,956	40,406
1984	99,117	21,524	65,396	12,198	40,806
1985	99,143	21,444	65,311	12,388	41,184
1986	99,173	21,410	65,240	12,524	41,575
1987	99,221	21,434	64,991	12,794	41,975
1988	99,199	21,379	64,915	12,904	42,380

資料: 「주요경제지표」, 경제기획원, 1978, 1989.

換이 크게 발생하였는데 기인한다. '60年代 전반에 걸쳐서 볼 때 전반  
기 및 중반기의 급격한 農地擴大에도 불구하고 후반기에 農地가 減少

表 2 - 2 國土面積의 增減率

單位 : %

年 度	國土面積	農 耕 地	林 野	其 他
1963 ~ 70	△ 0.03	0.40	△ 0.16	0.38
1971 ~ 80	0.08	0.39(△0.37)	△ 0.07	0.54
1981 ~ 88	0.03	△ 0.33	△ 0.15	1.61
1963 ~ 88	0.03	0.17	△ 0.12	0.82

( ) 內는 1972 ~ 80 年의 數值임.

하였으나, 전반적으로는 연평균 0.4 %의 증가추세를 나타내고 있었다. 한편, '70 年代에 들어오면서 耕地의 전반적인 감소추세가 나타나고 있는 바, 1970 ~ '71 사이의 증가추세를 제외한다면 '70 年代의 農耕地面積은 연평균 0.37 %씩 감소한 결과였다. 이는 '70 年代에 들어와 經濟開發速度의 加速化에 따른 都市化, 産業化의 진전이 더욱 급속하게 나타났으며, 이 결과 農地의 他目的 轉用도 크게 발생하였기 때문이다. 이러한 농지의 감소추세는 '80 년에 들어와서도 계속되었으나, 그 감소속도는 '70 年代 보다 약간 감소한 연평균 0.33 %로 나타났다. 한편, 1963 ~ '88 기간중 農耕地는 연평균 0.17 %의 증가세를 보여주고 있다. 국토의 2/3 정도를 차지하고 있는 林野面積은 63 年이후 '88 년까지 지속적으로 감소추세를 나타내고 있으며, 年平均 감소율은 0.12 %정도였다. 그러나 그 減少速度는 '60 年代에는 0.16 %에서 '70 年代에는 0.07 %로 완화되었으나, '80 年代에 들어와 다시 0.15 %로 감소속도가 증가하였다.

한편, 農耕地와 山地를 제외한 其他地( 즉, 住宅, 工業用地, 道路 등을 포함하는 用地 )는 '60 年代 이후 지속적인 증가추세를 나타내고 있으며, 年平均 증가율은 '88 年 현재까지 0.82 %를 기록했다. 그러나 시기별로 볼 때, '60 年代의 증가율은 0.38 %, '70 年代에는 0.54 %를 나타냈으나, '80 年代에 들어와서는 1.61 %로 증가하는 등 그 증가추세는 가속화되고 있는 실정이다. 즉, 경제발전에 따른 産業化 및 離農現象의 가속화로 인한 都市化의 진전에 따라 이들 用地의 需要는 급

격히 증가하여 왔으며, 앞으로도 계속 증가할 전망이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 國土面積의 增減은 거의 미미한 상황에서 都市化, 産業化에 따른 用地需要는 급격히 증가하고 있는 추세에 있으며, 반면에 農地는 60年代 後半 以後 오늘에 이르기까지 계속 감소추세에 있다. 이를 증가추세에 있는 인구와 연관하여 볼 때 國土面積 그리고 農耕地面積 등은 상대적으로 계속 감소되고 있음을 의미하는 것이다. 바꾸어 말하면, 單位國土面積當 人口扶養數(또는 人口密度)와 單位農耕地面積當 人口扶養數는 계속 증가함으로써 1人當 用地面積은 계속 감소하고 있는 것이다.

한편, 人口增加率は 1962~'88 기간을 통하여 2,651 萬名에서 4,238 萬名으로 연평균 1.82%씩 증가추세를 나타냈다. 人口增加率을 時期別로 나누어 볼 때 '60年代에는 2.48%씩 증가하였으나, '70年代에는 그 增加速度가 1.85%로 낮아졌으며, '80年代에 들어와서는 1.14%로 더욱 낮아졌다. 이와 같은 人口增加速度의 減少는 增加하는 人口에 대처하기 위하여 지속적으로 추진된 家族計劃事業의 성공 등에 기인한 바 크다고 하겠다. 한편, 人口密度는 1962年 269名/km<sup>2</sup>에서 1988年 427名/km<sup>2</sup>로서, 同期間동안 年平均 1.79%씩 증가하였다. 時期別로 人口密度의 증가율을 살펴보면, '60年代에는 연평균 2.50%씩 증가하였으나, 70年代에는 1.77%로, 그리고 '80年代에는 1.11%로 낮아졌다. '60年代 이후 '88년까지 人口密度의 增加率이 人口數의 增

表 2 - 3 單位面積當 人口密度, 1962~88

單位: 名 / km<sup>2</sup>

年 度	人 口 密 度	單位農耕地面積當 人口數	其他用地의 單位面積 當 人口數
1962	269	1,285	2,442
1965	291	1,272	2,936
1970	328	1,523	2,949
1975	363	1,601	3,565
1980	391	1,763	3,410
1985	415	1,921	3,324
1988	427	1,982	3,284

資料: 「주요경제지표」, 경제기획원, 1978., 1989.

加率보다 미약하나마 낮게 나타난 것은 그동안 國土面積이 조금씩이나마 증가하였기 때문이다. 즉,

$$(1) \quad X = \frac{P}{A}$$

단,  $X$  = 人口密度 (名 /  $km^2$ )

$P$  = 總人口 (名)

$A$  = 國土面積 ( $km^2$ )

式(1)을 時間에 대해 미분한 후 양변을  $X$ 로 나누면 다음의 式을 얻을 수 있다.

$$(2) \quad \dot{X} = \dot{P} - \dot{A} \quad : \text{단, } \dot{I} = \frac{1}{I} \cdot \frac{dI}{dt}, \quad I = X, P, A,$$

즉, 人口密度的 增加率は 人口增加率에서 國土面積의 增加률을 뺀 것과 같으며, 따라서 국토면적이 조금씩이라도 증가하는 상황에서는 인구밀도의 증가율은 인구증가율을 下廻하게 된다. 1963 ~ '88 기간을 통하여 人口는 年平均 1.82 %씩 증가하였으나 國土面積이 0.03 %씩 증가함으로써 人口密度的 增加率は 1.79 %씩 증가하였던 것이다.

우리나라의 人口密度는 세계적으로 높은 수준이며, 바꾸어 말하면 人口數에 비하여 國土面積이 그만큼 狹小하다는 뜻이다. 즉, 우리나라의 人口密度를 싱가포르, 모나코 또는 바티칸시와 같은 도시 국가를 제외한 나라들과 비교하여 보면, 우리나라는 1987 年 현재 방글라데시, 바레인, 대만, 네덜란드에 이어 세계 5위를 나타내고 있는 인구

表 2 - 4 人口 및 人口密度 增加率

單位 : %

期 間	人口增加率	人口密度增加率	單位農耕地面積 當 人口數의 增加率	其他用地的 單位 面積當 人口數의 增加率
1963 ~ '70	2.48	2.50	2.21	2.67
1971 ~ '80	1.85	1.77	1.51	1.64
1981 ~ '88	1.14	1.11	1.47	△ 0.47
1963 ~ '88	1.82	1.79	1.71	1.31

表 2 - 5 世界主要國의 國土面積 및 人口密度 比較, 1987

國 家	國土面積 ( $km^2$ )	農耕地面積 ( $km^2$ )	人口數 (千名)	人口密度 (名/ $km^2$ )	單位農耕地面積當 人口數 (名/ $km^2$ )
방글라데시	133,910	88,950	106,739	797	1,200
바 레 인	680	10	464	682	46,400
대 만	36,000	8,863	19,673	546	2,220
한 국	99,020	20,070	42,126	425	2,099
네덜란드	33,920	8,950	14,661	432	1,638
일 본	376,520	41,820	122,091	324	2,919
서 독	244,280	72,700	61,170	250	8,410

註 : 국토면적은 land area 기준이며 농경지면적은 arable land 기준임 .

資料 : FAO, Production Yearbook, 1988, FAO .

Taiwan Statistical Data Book, Council for Economic Planning & Development, ROC, 1989.

밀집국이다. 人口에 比하여 國土面積이 좁다고 알려진 日本의 인구밀도도 우리나라 보다는 낮은 수준이며, 따라서 우리나라는 일본보다도 人口數에 比하여 國土面積이 더욱 狹小함을 알 수 있다.

人口와 農耕地의 比率 또는 單位農耕地 面積當 人口數는 1962 年 1,285 名/ $km^2$ 에서 1988 年 1,982 名/ $km^2$ 로서 약 54 % 증가하였다. 이를 年平均 增加率로 환산하여 볼 때는 人口密度의 增加率보다는 약간 下廻하는 수준인 1.71 %씩 증가한 셈이다. 單位農耕地面積當 人口數의 증가율 역시 60 年代 이후 오늘에 이르기까지 감소추세에 있었다.

單位農耕地面積當 人口扶養數를 人口密度가 높은 나라들과 비교할 때 우리나라는 日本과 臺灣보다는 약간 낮은 수준이다. 물론 이러한 비교를 국가간에 함에 있어서는 氣候 및 氣象環境, 土壤 및 土質의 特性, 水利施設, 作物特性 및 技術 등 여러가지 요인을 고려할 필요가 존재한다. 그러나 人口數와 비교한 農耕地面積의 크기 또는 單位農耕地가 扶養해야 할 人口數를 개략적으로 평가해 보는데는 큰 무리가 없을 것으로 판단된다. 우리나라와 日本은 農業을 둘러싼 제반조건이

유사한 환경을 갖고 있다고 일반적으로 인식되고 있는 상황에서 韓・日間 비교는 의미가 높을 것으로 판단된다. 그러나 臺灣의 경우는 우선 논농사의 경우만 보더라도 2모작 이상이 가능한 환경을 갖고 있음을 비추어 볼 때, 臺灣의 單位農耕地面積當 人口扶養數가 우리나라보다 높다고 해서 인구수를 고려한 臺灣의 農耕地面積이 우리나라보다 상대적으로 적다고는 볼 수 없을 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 '60年代 이후 지속적으로 추진되어온 經濟發展施策과 함께 住宅用地, 工業用地, 道路 등을 포함하는 면적은 증가추세에 있었으며, 農耕地는 '70年代 이후 감소추세에 있었고, 林野는 지속적인 감소추세에 있었다. 즉, 土地利用의 轉換現象이 지속적으로 계속되어 왔다. 그러나 增加하는 人口趨勢下에서 人口數는 세계 상위권에 계속 남아 있는 실정이다. 특히 經濟發展過程에서 불가피하게 나타나고 있는 農耕地面積의 감소에 대응하기 위해서는 開墾 및 干拓事業 등을 포함하는 農地造成事業에 계속적인 투자를 해나가야 할 것이다. 따라서 다음에는 우리나라의 干拓資源現況과 發展過程을 살펴보기로 한다.

## 2. 干拓資源의 現況과 干拓事業의 發展過程

### 가. 干拓資源 現況

한정된 國土空間에서 人口는 增加하는 가운데 대두되고 있는 주요 문제의 하나는 국토공간의 效率的인 이용일 것이다. 우리나라는 앞에서 본 바와 같이 國土의 약 2/3가 山地인 山岳國家로서 태백산맥을 분수령으로 하여 동쪽은 急斜面을 이루면서 동해안에 접하고 있으며, 서쪽은 緩斜面을 나타내고 있다. 즉, 동서해안의 분수령인 태백산맥이 동쪽에 치우쳐 있으므로 동부는 대부분 산악지대이고, 서부는 완만한 경사를 이루면서 平野가 발달하고 있다. 이러한 지형적 특성은 東西海岸에서도 그대로 나타나고 있다. 즉 東海岸은 태백산맥으로부터의



急斜面이 그대로 해저에 연결되어 水深이 깊은 반면에, 西海岸과 南海岸은 水深이 얇고, 따라서 干潟地와 大陸棚이 발달하였다. 특히 西海岸은 해안선이 복잡하고 內陸河川으로부터 발생한 流砂가 퇴적되고 있으며, 이와 함께 潮差가 크고, 빠른 潮流現象으로 인하여 간석지가 많이 발달한 것이 주요 특징중의 하나이다. 潮汐의 차이는 지역에 따라 다르나 일반적으로 서해안이 제일 높고 그리고 남해안과 동해안의 순이다. 서해안에 있어서도 潮差는 인천이 8 m, 군산이 5.6 m, 그리고 목포가 3.2 m 등으로 남쪽으로 내려가면서 낮아지는 경향이 있으며 남해안에 있어서는 동쪽으로 갈수록 적어지는 경향이 있다. 특히 서해안의 경우 높은 潮差현상 및 이와 함께 빠른 潮流現象으로 인하여 간사지가 넓게 발달하였으며, 이러한 지형적 현상은 干拓事業開發의 좋은 입지조건을 제공하고 있는 것이다.

이상에서 본 바와 같이 天惠의 自然條件을 갖고 있는 干拓資源의 실태 파악을 위해서 여러차례에 걸쳐 조사가 실시되었다. 그러나 수차례에 걸쳐 시행된 조사결과는 調査目的과 方法 調査地區數 및 干拓事業의 技術 등 당시의 시대적 배경에 따라 결과가 상이하게 나타나고 있다. 干拓資源에 관한 첫조사로는 日帝時代 조선총독부가 주관하여 土地改良組合이 실시한 조사로서, 당시의 調査結果 埋立面積은 10萬ha로 보았다. 해방이후 서남해안지역의 干拓資源에 관한 체계적이고도 본격적인 조사로는 USOM 및 FAO 당국의 주선에 의하여 발족된 UN 한국간척사업기구(UNTID)가 주관이 되어 和蘭의 技術用役團(NEDECO)이 실시한 것이 첫조사라고 할 수 있으며, 이 調査의 目的은 農地擴大에 있었다. 이 조사결과에 의하면 開發可能面積이 71地區에 225千ha이고, 埋立面積은 189千ha를 보았으며 이중에서 開畝可能面積은 165千ha로 보았다. 특히 이 調査事業은 農業土木뿐만이 아닌 土壤, 土質, 地質, 農業 및 農業經濟 등 각 분야의 專門家들이 참여하여 綜合計劃을 樹立하는 계기가 되었다는 점에서 특기할만한 것이었다. 建設部에서 海岸綜合開發計劃을 樹立하기 위하여 1965년에 실시한 干拓地調査를 두번째의 조사로 볼 수 있는 바, 그 이후 4次까지의 資源調査가

表 2 - 6 干拓資源調査 結果

區 分	調査主管	調査擔當	地 區 數	開發面積 (千ha)	埋立面積 (千ha)
1928	朝鮮總督府	土地改良組合	-	-	100
1962 (第一次)	UNTID	NEDECO	71	225	189
1965 (第二次)	建 設 部	第一技術團	116	259	233
1966 (第三次)	〃	〃	182	262	213
1968 ~ '72 (第四次)	〃	〃	144	276	230
1975 ~ '76 (第五次)	農 水 産 部	農業振興公社	132	405	605
1980 (第六次)	〃	〃	44	372	533

資料：金儀達, 「韓國國土開發史研究」, 大學圖書, 1983.

農水産部, 農業振興公社, 「西南海岸 干拓農地開發事業 概略踏查報告書 (綜合編)」, 1980.

表 2 - 7 干拓資源 第 2 次調査 (建設部)

單位 : ha

道 別	地 區 數	開發面積	利 用 區 分				
			開 畝	鹽 田	發 電	工 業	其 他
京 畿	13	73,275	43,636	-	12,400	2,779	14,460
忠 南	34	69,211	34,965	615	9,282	474	23,875
全 北	6	24,389	15,441	-	-	-	8,948
全 南	41	85,979	63,129	3,650	-	-	19,200
慶 南	22	6,140	4,183	-	-	594	1,363
計	116	258,994	161,354	4,265	21,682	3,847	67,846

資料：農水産部, 農業振興公社, 「西南海岸 干拓農地開發事業 概略踏查報告書 (綜合編)」, 1980.

建設部 주관으로 용역회사인 第 1 技術團에 의하여 행하여졌다. 第 2 次調査는 116 개 地區에 대한 調査結果로서 開發面積은 약 259 千ha로 나타났고, 이 중에서 開畝面積은 약 161 千ha로 나타났다. 한편 2 次調査의 내용을 보충하기 위한 성격으로 1966 年 進행되었던 3 次調査는 調査地區數가 182 個로 증가하였으며, 開發面積은 약 262 千ha, 그리고 開畝面積은 163 千ha로 나타났다. 즉, 地區數에 있어서는 66 개가 增加

表 2 - 8 干拓資源 第 3 次調査 (建設部)

單位 : ha

道 別	地 區 數	開發面積	利 用 區 分					
			開 畝	鹽 田	發 電	工 業	貯水池	其 他
京 畿	18	73,486	43,777	-	12,400	2,779	3,306	11,224
忠 南	46	69,793	35,284	636	9,282	474	11,364	12,753
全 北	7	24,420	15,466	-	-	-	4,652	4,302
全 南	73	87,574	64,145	3,650	-	-	2,503	17,276
慶 南	38	6,554	4,457	-	-	594	331	1,172
計	182	261,827	163,129	4,286	21,682	3,847	22,158	46,727

資料 : 農水産部, 農業振興公社, 「西南海岸 干拓農地開發事業 概略踏査報告書 (綜合編)」, 1980.

表 2 - 9 干拓資源 第 4 次調査 (建設部)

單位 : ha

道 別	地 區 數	開發面積	利 用 區 分				
			開 畝	鹽 田	發 電	工 業	其 他
京 畿	19	71,586	41,158	-	12,400	3,789	14,239
忠 南	45	92,110	37,982	615	31,644	474	21,395
全 北	6	22,190	15,205	-	-	-	6,985
全 南	59	82,605	63,318	1,060	-	-	18,227
慶 南	20	7,691	2,342	-	-	4,938	411
計	144	276,182	160,005	1,675	44,044	9,201	61,257

資料 : 農水産部, 農業振興公社, 「西南海岸 干拓農地開發事業 概略踏査報告書 (綜合編)」, 1980.

하였으나 開發面積과 開畝面積에 있어서 큰 변화는 없었다. 2, 3 次 調査結果를 통하여 볼 때 干拓資源은 주로 西海岸에 걸쳐 많이 잠재해 있는 것으로 판단해 볼 수 있으며 開發面積을 道別로 볼 때는 全羅兩道 京畿道, 忠淸南道, 全羅北道, 慶尙南道 순으로 나타났다.

1968 ~ '72 年 사이 建設部에서 실시한 第 4 次 干拓資源調査는 2 次 및 3 次調査때의 海岸綜合開發計劃樹立의 次元과 함께 地域別 綜合開發計劃 및 海岸變動狀況 등이 고려된 세부적인 조사결과로 알려지고 있다.

表 2-10 干拓資源 第5次調査(農水産部)

道 別	計		規 模 別				
	地區數	面 積	0 ~ 1,000	1,000 ~ 5,000	5,000 ~ 10,000	10,000 ~ 20,000	20,000 以上
		千ha	千ha	千ha	千ha	千ha	千ha
京 畿	16	86	2	14	24	46	-
忠 南	19	56	4	17	17	18	-
全 北	5	34	1	4	12	17	-
全 南	90	228	18	22	39	49	100
慶 南	2	1	1	-	-	-	-
計	地區數	-	86	24	12	9	1
	面 積	-	26	57	92	130	100

資料：農水産部，農業振興公社，「西南海岸 干拓農地開發事業 概略踏査報告書（綜合編）」，1980.

이 調査의 結果 開發面積은 276,182 ha로 나타났고, 이중에서 開發面積은 開發面積의 57.9 %인 160,005 ha로 나타났다. 4次調査가 2,3次調査와 다른점 중의 하나로서 道別 開發面積을 들 수 있는 바, 4次調査에서는 忠淸南道의 開發面積이 가장 크게 나타난 점을 들 수 있다. 즉, 忠淸南道의 개발면적이 4次調査에서는 약 22千ha 이상 증가하였으며, 京畿道와 全羅南道의 개발면적은 減少한 것으로 나타났다.

1975 ~ '76年 동안 農水産부가 주관하여 農業振興公社가 실시한 5次調査는 132개 地區에 開發面積을 405千ha로 보았다. 이 調査의 특징중의 하나로서는 全羅南道의 개발면적이 建設부가 주관하여 조사하였던 2,3,4次 調査에 비하여 획기적으로 증가하였다는 사실이며 반면에 忠南의 개발면적은 반 이하로 減少한 점을 들 수 있을 것이다.

5次調査와 마찬가지로 농수산부가 주관하여 농업진흥공사가 실시한 6次調査는 5次調査時의 132個에 대한 현지 확인 및 예비조사를 실시한 후 水資源開發이 가능하다고 판단한 59개 地區中에서 1979年 까지 本踏査, 基本計劃調査, 妥當性調査, 實施設計施行 및 工事着工地區를 제외한 踏査調査가 시행되지 않은 44개 地區를 대상으로 실시되었다.

表 2 - 11 干拓資源 第 6 次調査 (農水産部)

道 別	地 區 數	埋立面積	開 發 面 積 (ha)		
			干 拓 地	背 後 地	計
合 計	地區 44	ha 533,188	335,817	35,792	371,609
京 畿	7	114,610	68,818	17,005	85,823
忠 南	5	52,975	26,604	3,390	29,994
全 北	3	44,285	31,013	720	31,733
全 南	28	320,448	208,770	14,677	223,447
慶 南	1	870	612	-	612

資料：農水産部，農業振興公社，「西南海岸 干拓農地開發事業 概略踏査報告書 (綜合編)」，1980.

이 調査結果 埋立面積은 533 千ha로 나타났고 開發面積은 372 千ha로 나타났다. 地域別 開發面積을 살펴보면 全羅南道가 223 千ha로 가장 많았으며 다음이 京畿道로서 86 千ha였다. 한편, 忠淸南道の 開發面積은 5 次調査時보다 26 千ha가 감소된 30 千ha 수준으로 나타났다.

#### 나. 干拓事業의 發展過程

우리나라의 公有水面埋立은 기록상으로 고려 高宗 25 年 ( 1248 年 ) 安州의 「갈대섬」에서 행하여진 것이 처음이라고 알려져 있다. 그 이후 1256 年 강화일원에 干拓地開發을 하였다는 기록도 있는 바, 이는 원나라의 침공으로부터 강화도로 待避한 軍民들의 食糧을 해결코자 시도된 것으로 판단되고 있다. 또한 李朝 太宗 14 年 김포지구에 200 여 석의 干拓地를 개발한 기록이 있다. 江華島에서의 干拓事業實績으로 비추어 볼 때 간척사업이 李朝時期를 통하여서도 꾸준히 진행되어 왔음을 알 수 있다.

즉, 우리나라에서의 干拓事業은 상당히 오랜 역사적 배경을 갖고 있는 것으로 볼 수 있으며, 특히 당시의 社會・經濟與件 등을 감안하여볼 때 農耕중심의 社會에서 地域住民의 生産活動增大를 위한 農耕地造成과

表 2 - 12 江華島 干拓事業記錄

王 代	年 代	所 在 地	施 設 名	施設者	備 考
仁 祖	丙 子	松 海 面	三 間 浦 堰	國 家	
孝 宗	一	吉 詳 面	屈 串 堰	〃	
顯 宗	一	仙 源 面	大 青 堰	〃	
〃	6 年	自 井 浦	長 池 堰	〃	
肅 宗	丙 子	陽 陵	杞 浦 堰	〃	
〃	丙 戌	船 頭 浦	船 頭 堰	〃	
〃	乙 未	〃	船 頭 中 堰	〃	
正 祖	丙 戌	大青堰沂	滿 月 堰	〃	
〃	〃	草 之 南	漁 之 浪 堰	李是遠	書判正祖詩人
〃	〃	葛 串	沙谷南北堰外 21 個所	民 間	

資料：嚴基哲外，「大單位干拓事例의 評價分析」，國土開發研究院，1986.

軍糧米 확보 등의 이유로 시행된 것으로 판단되고 있다. 특히 강화도지역의 간척사업이 주로 國家가 施行主體가 되어 행하여 진 것으로 미루어 볼 때, 王權이 확립된 이조말까지의 干拓은 주로 국가가 행한 것으로 판단할 수 있을 것이다.

近代의 의미의 干拓事業은 1910 ~ '45 年の 日帝강점기를 통하여 시작되었다고 볼 수 있을 것이다. 日本은 自國의 食糧不足을 보충하기 위하여 우리나라를 중심으로 한 주변 植民國으로부터 穀物導入의 필요성을 느끼게 되었다. 따라서 이 時期에 水利施設의 改良 등을 포함하는 米穀增産計劃을 시행하였으며, 農地擴大 등을 위한 朝鮮公有水面埋立法의 公布가 있었다. 또한 동양척식주식회사의 設立 등을 통하여 土地獨占政策도 시행되기도 하였다. 이와 함께 大農場爲主의 農地開發이 시도되었으며, 일본인들에 의해 대부분의 干拓事業이 추진되었다. 1917 ~ '38 年 사이의 간척사업 실적은 다음과 같다. 즉, 干拓事業數로 볼 때는 50 ha 미만의 小規模 干拓事業이 總事業件數의 약 半을 점하고 있으나, 面積으로 볼 때는 總開發面積의 8.6 %를 나타내었다. 그러나 1,000 ha 이상의 大規模 干拓事業은 開發件數에서는 4.5 % 정도이나 開發面積基準으로는

表 2-13 干拓事業實績, 1917~38

規 模 別	地 區 數	開 發 面 積	地區當 平均面積
~ 50 <i>ha</i>	88	3,535 <i>ha</i>	40.17 <i>ha</i>
50 ~ 100 <i>ha</i>	38	3,674	96.68
100 ~ 200 <i>ha</i>	19	3,708	195.16
200 ~ 500 <i>ha</i>	23	9,758	424.26
500 ~ 1,000 <i>ha</i>	2	1,531	765.5
1,000 <i>ha</i> ~	8	18,571	2,321.34
計	178	40,880	229.66

資料：建設部, 「國土建設 25 年史」, 1987.

45.4 %를 점하고 있다. 이 時期의 干拓事業件當 平均開發面積은 약 230 *ha* 수준이었다.

1945 年 解放 및 1948 年의 政府樹立過程을 거치면서 農林部가 행정적 인 部署가 되어 水利事業施行體制도 확립되게 되었으며, 이와 함께 水利施設의 保存 및 整備도 이루어지기 시작하였다. 그러나 이 時期에는 日帝時의 舊法令 등을 잠정적으로 적용하는 경우가 많았으며, 干拓事業의 경우도 예외는 아니었다. 특히 1950 ~ '53 年 기간중의 戰爭과 그로 인한 피해복구 등 각종 시급한 政策이 산적한 가운데 財政은 미약한 상황에서 간척사업은 부진할 수 밖에 없었다. 따라서 日本人들에 의해 시작되었으나 미흡했거나 완성치 못했던 간척사업 등의 지속적인 추진은 부진할 수 밖에 없는 상황이었다. 이런 가운데 國際聯合再建團 (UNK-RA)의 협력에 의해 정부조성에 의한 간척사업이 진행될 수 있었던 것은 다행한 일이었다. 이 당시의 대표적인 干拓事業으로는 政府를 대항하여 水利組合會가 시행한 江華地區 干拓事業을 들 수 있는 바 이는 1945 年 이후 최초의 新規干拓事業이었다. 그러나 개인위주의 民間干拓은 당시의 經濟的 混亂期와 個人資本의 零細性 및 國庫支援의 不足 등으로 침체할 수 밖에 없는 상황이었다. 이 時期의 干拓事業實績은 166 個 地區에 7,200 *ha* 정도였다. 이 시기의 干拓開發件數는 166 個로서 事業件數別로는 民間干拓이 主流를 나타냈으나, 面積基準으로는 政府干拓

表 2 - 14 干拓事業實績, 1945~60

	地 區 數	埋 立 面 積	平 均 面 積
政 府 干 拓	28	4,694 <i>ha</i>	167.6 <i>ha</i>
民 間 干 拓	138	2,552 <i>ha</i>	18.5 <i>ha</i>
計	166	7,246 <i>ha</i>	43.7 <i>ha</i>

資料 : 建設部, 「國土建設 25 年史」, 1987.

이 總開發面積의 65 %를 차지하였다. 한편 干拓事業當 平均開發面積은 44 *ha* 정도였으며, 政府干拓의 경우 168 *ha* 정도, 그리고 民間干拓은 18.5 *ha* 정도였다. 이를 日帝下에 실시했던 干拓地開發件當 평균면적과 비교할 때 事業規模가 축소되어 왔음을 알 수 있다.

經濟開發計劃이 본격적으로 추진된 '60年代에 들어오면서부터 農業用水開發計劃 등 農業生産基盤 擴充事業과 함께 干拓事業도 활성화되기 시작했다. 특히, 간척사업의 원활한 추진을 위하여 1923 年の 朝鮮公有水面埋立法令에 대체되는 公有水面埋立法을 1962 年 공포하였다. 이 法을 통하여 公有水面에 관한 事務 및 干拓事業을 建設部가 관장토록 하였으며, 農業目的의 公有水面埋立免許는 건설부에서 하되 농림부로 위임되기도 하였다. 또한 美公法 480 條에 의한 난민구제사업으로 추진된 간척사업은 保健社會部에서 관여함에 따라 간척사업은 建設部, 農林部, 保健社會部 등의 관여하에 활발하게 진행되었다. 따라서 '60年代에 들어오면서 비로서 간척사업은 行政的인 지원과 함께 활기를 띠기 시작했다고 볼 수 있으며, 이와 함께 1970 年の 農村近代化促進法の 公布 및 이에 따른 農業振興公社의 설립 등도 간척사업이 활발히 진행되는 과정에서 나타난 것이라 볼 수 있다. 그러나 '60年代 후반 이후 政府主導의 干拓事業推進이 다소 저조하기 시작하였는 바, 그 원인을 살펴보면 다음과 같다. '60年代 후반이후부터 나타난 간척사업의 저조현상은 간척사업이 大規模 財政投入을 필요로 함으로써 이에 대한 경제성 문제와 함께 政府의 經濟政策運用基調가 重化學工業의 육성 등으로 전환된 점을 들 수 있으며, 農業目的의 干拓事業의 경우 用水의 確保가 전제되어



야 했다는 점 등도 추가될 수 있다. 즉, 農業目的의 경우 물문제가 해결되지 않는 한 干拓地開發을 하였다고 해도 제염문제 및 그 이후의 農業用水 確保 등으로 인하여 農地로서의 利用價值가 없다고 할 수 있기 때문이다. 또한 1971年 美國으로부터의 援助形式的 糧穀支援이 중단된 점도 난민구제사업의 일환으로 추진되고 있었던 民間干拓事業을 위축시키는 결과를 가져왔다. 특히, 經濟政策運用基調가 輕工業中心의 産業構造로부터 重化學工業의 육성 등 산업구조의 고도화를 추진하여 나가는 과정에서 工業團地의 造成 및 擴大에 중점이 두어짐과 함께 干拓地開發은 침체되는 양상이 나타났다. 이는 農業部門에 있어서도 新規農地의 조성보다는 農業用水開發 등에 중점이 두어지는 결과로 나타났으며, 따라서 新規干拓事業은 억제되고 진행중인 사업을 마무리하는 방향으로 추진되는 현상이 나타났다.

1972年의 公有水面埋立法 改正時 나타난 것을 보면, 防潮堤工事は 建設部가, 內部開闢工事は 農水産部가 주관하도록 하였다. 특히, 政府가 시행하는 농업목적의 埋立事業은 특별한 경우를 제외하고는 農業振興公社가 施行業務를 代行하도록 하였으며, 農地分配는 內務部에서 담당토록 하였다. '70年代 이후의 정부의 간척사업 추진방향의 특징을 살펴보면 小規模開發方式로부터 탈피하여 대만위 綜合開發方式로 전환되고 있음을 알 수 있는데 그 대표적인 例로서 界火島地區事業 등을 들 수 있다. 그 이후 아산, 삼교천지역 간척 등을 포함하는 평택지구개발사업 등이 이런 류에 속한다고 볼 수 있다. 또한 이 時期에 民間干拓 등이 위축된 이유로는 政府의 간척사업개발방향이 大規模綜合開發方式로 전환된 점과 함께 민간간척에 대한 政府支援의 중단, 그리고 個人資本의 零細性 등을 들 수 있다. 이와 같은 이유 등으로 民間干拓事業은 부진한 대신 民間企業이 干拓事業에 진출하는 양상이 나타났으며, 이 결과 民間干拓事業規模도 大規模化하는 결과를 가져왔다. 이러한 대표적인 例로서 現代建設(株)이 추진하고 있는 서산 A·B지구와 東西建設(株)이 추진하고 있는 김포지구 등이 여기에 속한다고 볼 수 있을 것이다.

특히 '80年代 후반들어 나타나고 있는 주요 특징 중의 하나로서는

大規模綜合開發을 통한 土地造成을 農業目的에서 非農業的 목적으로 전환하는 양상이 나타나는 것을 들 수 있다. 즉, 國土의 均衡開發次元에서 서해안에 大規模工業團地의 조성을 위한 간척사업이 이 경우에 해당된 것이며, 이는 장기적인 관점에서 中共과의 交易에 대비할 수 있는 점을 고려하고 있다고 할 것이다.

1962 ~ '87 年 사이의 公有水面 埋立現況은 <表 2-15> 같다. 즉, 免許는 4,745 件에 약 1,962 *km*²로서, 免許面積은 國土의 약 2% 수준이었으며, 免許件當 면적은 0.413 *km*² (41.3 *ha*) 수준이었다. 이는 1945 ~ '60 年 사이의 干拓事業件當 평균면적이 44 *ha*임을 감안할 때 거의 같은 수준이라고 할 수 있을 것이다. 竣工(竣工/免許)은 事業數로 볼 때는 60.5%였으나 面積基準으로 볼 때는 20.9%를 기록했다. 바꾸어 말하면 小規模事業件數의 竣工率이 높았다고 할 수 있다. 물론 여기에 현재 施工중인 것을 가산한다면 竣工率은 높아질 것이다. 따라서 實效率를 살펴볼 필요성이 있는 바 사업수를 기준으로 볼 때는 36.9%이고 실효된 사업의 평균면적은 약 50 *ha*로서 완공된 평균면적보다 큼을 알 수 있다. 1987 年 현재 施工중인 事業件數는 123 件이고 面積은 651.1 *km*²로서 평균면적은 529 *ha*이다. 즉, 현재 시공중에 있는 사업의 規模가 큰 것임을 알 수 있다. 특히 免許件數를 時期別로 살펴보면 '60年代에는 干拓事業이 상당히 활발하였으나 '70年代에 들어오면서 줄어드는 양상을 알 수 있다. 그러나 免許의 平均面積을 보면 '60年代에는 평균 26.1 *ha*에서 '70年代에는 133.6 *ha*로 그리고 '80年代에는 191.2 *ha*로 증가함으로써 상대적으로 커가고 있음을 알 수 있다. 즉, 公有水面埋立事業이 앞에서 언급하였듯이 점점 대형화되어 가고 있는 것이다.

한편, 同期間동안의 公有水面埋立現況을 시행자별로 살펴보면 다음과 같다. 免許件數는 民間이 4,292 件으로서 總件數의 90% 수준을 차지하고 있으나 面積基準으로 볼 때는 61.5% 정도이다. 즉, 사업당 平均免許面積은 28 *ha* 수준이다. 公共團體가 시행주체가 되어 발급받은 면허는 104 件으로 總免許件數의 2.2%에 불과하나, 面積基準으로는 22.4%를 차지하고 있다. 公共團體에 의한 公有水面埋立의 평균면허면적은

表 2 - 15 年度別 公有水面埋立現況, 1962~87

單位: *ha*

年 度	免 許		竣 工		實 効		施 工 中	
	件 數	面 積	件 數	面 積	件 數	面 積	件 數	面 積
1962	281	69.3	170	21.7	111	47.1	-	-
1963	314	91.2	173	55.1	140	35.9	1	0.5
1964	1,365	327.6	693	70.5	671	253.0	1	0.8
1965	819	276.4	427	35.2	381	239.7	1	0.5
1966	628	194.4	450	44.4	176	123.9	2	5.8
1967	391	52.6	262	19.7	128	30.0	1	1.3
1968	194	25.6	139	17.7	55	8.0	-	-
1969	136	32.4	92	11.4	44	18.4	-	-
1970	80	42.5	70	45.0	10	1.5	-	-
1971	47	81.4	38	5.3	8	76.0	1	0.1
1972	21	3.0	19	2.8	2	0.2	-	-
1973	25	32.0	21	5.0	4	27.3	-	-
1974	41	15.0	37	12.3	4	2.7	-	-
1975	21	17.3	15	9.9	3	3.1	3	4.3
1976	31	20.9	28	16.3	2	1.3	1	0.6
1977	41	13.5	38	12.6	2	0.2	1	1.2
1978	28	10.7	26	9.8	1	0.3	1	0.5
1979	34	175.7	26	1.4	3	3.2	6	171.0
1980	17	40.7	12	0.4	2	1.8	3	38.5
1981	32	78.9	19	1.1	1	0.1	12	77.8
1982	33	101.3	19	0.4	-	-	14	180.9
1983	35	8.1	21	1.8	-	-	14	6.4
1984	42	15.3	17	2.5	2	1.5	23	11.2
1985	28	52.0	6	0.1	-	-	22	52.0
1986	34	8.8	20	3.2	1	0.1	13	5.5
1987	26	175.3	23	3.4	-	-	3	172.1
計	4,745	1,962.1	2,871	409.1	1,751	875.3	123	651.1

資料: 건설부, 「건설통계편람」, 1988.

表 2 - 16 期間別 公有水面埋立現況, 1962~87

期 間 別	免 許		竣 工		實 効		施 工 中	
	件數	面積	件數	面積	件數	面積	件數	面積
1962 ~ '70	4,208	1,112 <i>km</i>	2,486	320.7 <i>km</i>	1,716	757.5 <i>km</i>	6	8.9 <i>km</i>
1971 ~ '80	307	410.2	260	75.7	31	116.1	16	216.2
1981 ~ '87	230	439.7	125	12.5	4	1.7	101	425.9

表 2 - 17 施行者 및 目的別 公有水面埋立現況

單位 : *km*

區 分		免 許		竣 工		實 効		施 工 中	
		件數	面積	件數	面積	件數	面積	件數	面積
計		4,745	1,962.1	2,871	409.1	1,751	875.3	123	651.1
施行者別	國 家	349	315.7	242	58.9	85	161.4	22	75.4
	公 共 團 體	104	439.2	78	62.6	11	33.6	15	349.4
	民 間	4,292	1,207.2	2,551	287.6	1,655	680.3	86	226.3
目的別	干 拓	3,275	1,810.1	1,730	308.9	1,516	846.8	29	622.8
	埋 立	1,297	139.5	977	88.5	226	27.8	94	28.2
	開 水 面	173	12.5	164	11.9	9	0.8	-	-

資料 : 건설부, 「건설통계편람」, 1988.

422.3 *ha* 수준으로 民間에 의한 平均免許面積과 비교할 때 15배 정도 규모이다. 國家가 시행주체가 되어 발급받은 免許件數는 總免許件數의 7.4 % 정도이며, 面積基準으로는 16.1 % 수준이고, 平均 免許面積은 90 *ha* 수준이다. 따라서 平均免許面積基準으로 볼 때는 公共團體가 施行主體가 된 사업이 가장 큰 규모이며 民間部門이 가장 작은 규모이다. 事業主體別 竣工面積의 평균은 國家가 24.3 *ha*, 公共團體가 80.3 *ha*, 그리고 民間이 11.3 *ha*로 나타났다. 즉, 公共團體가 시행한 公有水面埋立事業의 평균 규모가 가장 큰 것으로 나타났다. 竣工率 (竣工件數 / 免許件數)은 國家가 69.3 %, 公共團體가 75 % 그리고 民間이 59.4 %로서 公共團體에 의한 사업의 竣工率이 가장 높은 편이다.

## 第 3 章

# 農業과 干拓

우리나라는 본격적으로 經濟開發計劃이 시작된 1962 年까지만 해도 전형적인 農業國家였다. 1962 年의 總人口는 26.5 百萬名이었으며 이 중 農家人口는 56 %인 15 百萬名이었다. 또한 國民總生産의 39.3 %가 農業部門에서 創出됨으로써 農業은 최대산업의 位置에 있었다. 그러나 産業化 및 輸出主導型成長으로 특징지워지는 經濟開發計劃의 지속적인 推進과 함께 經濟構造는 급변하여 1988 年 現在 農家人口는 全體人口 (42.38 百萬名)의 17.2 %인 7.27 百萬名으로 減少하였으며 國民總生産에서 차지하는 農業部門의 比重도 7.6 %로 下落하였다.

이와 같은 經濟開發過程에서 所得水準의 向上 및 人口構造의 變化 등은 農産物消費構造를 量的・質的으로 變化시켰으며, 이와 함께 農産物 (특히 穀物)의 輸入은 급증하였다. 이러한 결과 穀物自給度는 급격히 下落하였다. 옛부터 國民食生活의 充足은 政治的・經濟的・社會的인 先決問題로 삼아왔던 우리나라가 이제는 만성적 食糧輸入國으로 變化하게 되었다.

따라서 本章에서는 干拓事業의 根本的 背景을 提供했던 國內糧穀需給現況과 함께 農耕地 減少와 干拓, 그리고 干拓農地의 配分實態 등을 살펴보고자 한다.

# 1. 國內糧穀需給與件的 變化

거시적으로 볼 때 一國의 食糧需要의 크기는 人口 및 所得水準 등 두가지 요인에 의하여 결정된다고 볼 수 있다. 즉, 食糧需要의 增加는 다음과 같은 式으로 表現할 수 있다.

$$D = P + \epsilon I$$

단,  $D$  = 식품수요의 증가율

$P$  = 인구증가율

$I$  = 소득증가율

$\epsilon$  = 식품의 소득탄성치

食糧需要의 크기 (또는 增加)에 대한 人口問題는 다음의 두가지 側面에서 考慮해 볼 수 있다. 첫째는 절대인구의 增加에 따른 食糧需要의 增加일 것이다. 우리나라와 같이 國土面積이 狹小하고 農耕地面積이 적은 狀況下에서 人口問題는 항상 食糧問題에 壓迫要因으로 作用하여 왔다. 물론 家族計劃事業 등으로 人口增加速度가 둔화되어 왔지만

表 3 - 1 人口構造展望

單位：千名

年 度	總 人 口	0 ~ 14 歲	15 ~ 64 歲	65 歲 以上
1960	24,989 (100)	10,717 (42.9)	13,450 (53.8)	822 (3.3)
1970	31,345 (100)	13,241 (42.1)	17,155 (54.6)	1,039 (3.3)
1980	38,124 (100)	12,951 (34.0)	23,717 (62.2)	1,456 (3.8)
1990	44,117 (100)	12,505 (28.4)	29,538 (67.0)	2,074 (4.7)
2000	49,355 (100)	12,387 (25.1)	33,934 (68.8)	3,034 (6.2)

註：( )內 숫자는 總人口에 대한 百分比임.

資料：「2000 年을 向한 國家長期發展構想 (總括報告書)」, 韓國開發研究院, 1985.9. P.226.

食糧問題와 관련하여 볼 때 人口抑制政策은 계속 요청되고 있다고 할 것이다. 즉, 우리나라의 總人口는 1960年 25百萬名에서 1970年 31百萬名, 1980년에는 38百萬으로 그리고 2000년에 가서는 50百萬名水準이 될 것으로 展望되고 있으며, 이러한 人口增加와 함께 食糧의 需要도 계속 증가될 것이다 <表 3 - 1>. 人口問題가 食糧需要에 변화를 주는 두번째 요인으로서 人口構造의 변화를 들 수 있다.

<表 3 - 1>에서 보듯이 1960년에는 15 ~ 64歲 사이의 成年人口가 53.8 %였으나 2000년에 가서는 68.8 %로 增加될 展望이다. 이와 같은 成年人口의 增加는 1人當 平均 食糧消費量을 增加시키는 要因이 될 것이다.

食糧需要의 또다른 變化要因으로 所得水準의 向上을 들 수 있다. 經濟成長에 따른 所得水準의 向上은 食生活水準을 向上시켜 食品消費構造의 變化를 초래한다. 우리나라에서는 1人當 GNP가 1965年 US\$ 105에서 1988年 \$ 4,040로 增加하면서 食品消費類型도 植物性食品 위주에서 動物性食品의 消費가 增加하는 등 서구식 食品消費類型으로 크게 變化되어 왔다. 主要食品의 1人當 年間 消費量 추세를 살펴보면 穀物의 경우 1965年 188.8 kg에서 1970年 219.4 kg으로 增加하였으나 以後 持續的인 減少趨勢를 보여 1988年 173.8 kg을 記錄하였다 <表 3 - 2>.

穀物의 消費趨勢를 穀種別, 時期別로 살펴보면 다음과 같다. 米穀의 1人當 年間 消費量은 1965年 121.8 kg에서 1970年 136.4 kg으로 增加하였다. 이는 經濟發展初期에 國民所得水準의 向上과 더불어 絶對貧困 狀況에서 脫皮하는 過程에서 나타난 消費增加現象으로 해석될 수 있다. 1人當 年間消費量의 增加趨勢와 함께 全體 食用消費量도 1965糧穀年度의 354萬 ㄱ水準이었으나, 1970糧穀年度에는 422萬 ㄱ水準으로 約 19.2 %의 增加를 기록했다. 이와 같이 增加하는 米穀消費의 增加趨勢로 인하여 米穀의 輸入 또한 60年代 중반 이후 지속적으로 增加하였다. 이에 政府는 米穀消費抑制施策의 導入必要性을 느끼게 되었으며, 1967년부터 급식 판매업소에 25 % 이상의 混食을 장려하였다. 또한 1969년에 들어서면서 水・土曜日에는 점심으로서 쌀을 原料

表 3 - 2 主要食品의 1人當 年間 消費量推移, 1965~88

單位: Kg

品目別	1965	1970	1975	1980	1985	1988	1988/ 1965 (%)
穀 物	188.8	219.4	207.3	195.5	181.7	173.8	92.1
쌀	121.8	136.4	123.6	132.7	128.1	122.2	100.3
보리쌀	36.8	37.3	36.3	13.9	4.6	2.0	5.4
밀	13.8	26.1	29.5	29.4	32.1	33.9	245.7
콩	4.4	5.3	6.4	8.0	9.3	8.3	188.6
서 류	7.3	10.2	7.1	6.3	3.1	2.3	31.5
옥수수	0.9	1.1	2.4	3.1	3.1	3.1	344.4
잡 곡	3.8	3.0	2.0	2.1	1.4	2.0	52.6
채 소 류	46.7	59.9	62.5	120.6	98.6	117.3	251.2
과 실 류	9.8	10.0	14.0	16.2	26.6	29.5	301.0
육 류	4.6	6.6	6.5	11.3	14.4	20.6	447.8
쇠고기	1.4	1.6	2.1	2.6	2.9	3.4	242.9
돼지고기	2.7	3.6	2.8	6.3	8.4	10.1	374.1
닭고기	0.5	1.4	1.6	2.4	3.1	3.6	720.0
우 유	2.1	1.8	4.4	10.8	23.1	34.4	1,638.1
계 란	1.9	3.2	4.0	5.9	6.3	8.2	431.6
수 산 물	18.0	17.3	29.9	27.0	37.2	33.6	186.7

資料: 農林水産部, 「糧穀需給實績」, 各年度.

韓國農村 經濟研究院, 「食品需給表」, 各年度.



로 한 음식 판매를 금지하였다. 이러한 結果, 70年代에 들어오면서 米穀의 消費減少 趨勢가 뚜렷하게 나타났다. 즉, 1976년에는 1人當 消費量이 120.1 kg을 기록함으로써, 1970年 대비 12%의 減少를 기록하였다. 이와 같이 쌀消費量이 減少하게 된 데에는 이 期間中에 混食比率을 30%로 올리고, 쌀을 原料로 한 과자류나 엿류 등의 生産을 금지시켰으며, 7분도 이내의 쌀 使用을 권장한데 기인한 바 크다고 할 수 있으며, 이와 함께 이러한 消費抑制施策에 國民들의 積極的인 好應이 뒤따랐기 때문에 可能하였다고 볼 수 있는 것이다.

1人當 年間 쌀消費趨勢의 減少와 함께 政府의 增產努力의 일환으로서 統一系 新品種의 開發 및 普及이 70年代에 들어오면서 본격적으로 擴大되었고, 이와 함께 生産量도 급격히 增加하였다. 이 결과 1977년에는 쌀生産量이 500萬%을 초과하면서 自給基盤을 構築하게 되었다. 이에 政府에서는 쌀막걸리의 製造 및 販賣許容, 7분도 搗精率 규제해제 및 쌀을 原料로 하는 加工消費 許容 등 쌀消費規制措置를 全面的으로 解除한 結果 쌀消費量은 다시금 增加趨勢를 나타냈다. 즉, 1979년의 1人當 年間 米穀消費量은 135.6 kg으로서 1976年 대비 13%의 增加를 기록하였다. 그러나 이러한 增加趨勢도 1980年代에 들어오면서 다시 완만한 減少趨勢를 나타내고 있다. 즉, 1988년의 1人當 쌀消費量은 122.2 kg으로 나타났으며, 1989년에는 120.4 kg 水準까지 下落할 것으로 예상되고 있다. 이와 같이 80年代에 들어와 1人當 米穀消費趨勢가 減少하고 있는 것은 所得增加에 따라 肉類, 낙농제품 및 水産物 등 고단백 食品과 과실류 등 新鮮食品의 消費增加와 密接한 함수관계가 있는 것으로 판단되고 있으며, 이러한 趨勢는 앞으로도 持續될 展望이다.

1人當 年間 보리쌀 消費量은 쌀의 消費抑制施策과 함께 일정비율 이상의 보리混食을 의무화시킨 消費促進施策에 따라 1975년까지는 약 37 kg 水準을 維持하였다. 그러나 그 以後 급격한 減少趨勢를 나타내면서 1988년에는 2.0 kg 水準으로 나타났다. 즉, 1988년의 1人當 年間 消費量은 1975年 消費量の 5%를 약간 상회하는 水準이다.

밀가루의 1人當 年間 消費量은 1965 年 13.8 kg 에서 1975 年에는 29.5 kg 으로 급격히 增加하였으나, 그 以後 增加速度는 완만하게 나타나고 있다. 特히, 밀가루 消費量을 보리 消費量과 比較하여 볼 때, 1965 年에는 밀가루 消費量이 보리 消費量의 1 / 3 水準을 약간 上회하였으나, 1977 年 밀가루 消費量이 보리 消費量을 상회하기 시작하면서, 1988 年에는 약 17배 程度나 더 많이 消費하게 되었다. 즉, 우리나라의 主食 消費類型이 傳統的인 「쌀+보리」形態에서 「쌀+밀」類型으로 바뀌어 왔던 것이다. 바꾸어 말하면, 國內에서 生産이 可能한 보리쌀의 1人當 消費量은 減少하고 있는데 반하여, 대부분을 輸入에 依存하고 있는 밀의 消費量이 급증하고 있다는 것은 食糧安保側面에서 重要的 시사점을 주고 있는 것이다.

콩과 옥수수 1人當 年間 食用消費量은 1960 年代 以後 1980 년까지 급격히 增加趨勢를 나타냈으나, 그 以後에는 오히려 消費趨勢가 정체되어 있는 것으로 판단된다. 한편, 薯類와 雜穀의 消費量은 1970 年代 以後 減少趨勢를 나타내고 있다.

穀物消費의 減少趨勢와 함께 農產物中 所得彈力性이 큰 肉類 및 낙농제품과 菜蔬類, 과일류 등 新鮮食品의 消費는 급격히 增加하고 있다. 特히, 우유의 增加趨勢가 가장 크게 나타나고 있는 바, 1988 年의 우유 消費量은 1965 年의 消費量과 比較할 때 16 배 이상의 增加를 보여주고 있다. 이러한 급격한 消費增加趨勢의 한 要因으로는 60 年代만 해도 우유의 消費量이 상대적으로 적었기 때문이라고 해석할 수 있을 것이다.

以上에서 言及한 肉類 및 낙농제품의 消費增大와 함께 飼料穀物의 수요가 급격히 增加하였으며, 이는 곧 穀物自給度를 下落시키는 主要 要因으로 作用하고 있다. 밀, 옥수수 및 콩으로 代表되는 飼料穀物의 增加하는 需要分을 國內生産으로 充足시키기에는 어려운 실정으로 판단되고 있다. 더욱이 經濟發展과 함께 계속적으로 向上될 所得水準과 人口增加 등을 勘案할 때 飼料穀物의 需要量은 급격히 增加될 展望이다. 따라서 增加하는 飼料穀物需要에 대처할 根本的인 對策이 마련되지 않

表 3 - 3 穀物自給率 推移\*, 1965~88

單位 : %

穀 種 別	1965	1970	1975	1980	1985	1988
穀 物 全 體	93.9	80.5	73.0	56.0	48.4	39.3
쌀	100.7	93.1	94.6	95.1	103.3	97.9
보리	106.0	106.3	92.0	57.6	63.7	100.9
밀	27.0	15.4	5.7	4.8	0.4	0.05
옥수수	36.1	18.9	8.3	5.9	4.1	2.5
콩	100.0	86.1	85.8	35.1	22.5	15.7
서리	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
기 타 잡 곡	100.0	96.9	100.0	89.8	11.6	48.8

\* 糧穀年度 基準임.

資料 : 農林水産部 糧政局.

는 한 海外穀物에 대한 依存度는 더욱 심화되어 갈 展望이다.

여기서 飼料穀物을 포함한 穀物全體의 自給率을 살펴보면 1965 糧穀年度에 93.9 %였으나, 1980 糧穀年度에는 56.0 %로 下落하였으며, 1988 糧穀年度 現在 40 %에 약간 미달하고 있는 실정이다. 穀種別로 살펴볼 때 薯類만이 계속 自給을 維持하였으며, 主穀인 米穀의 경우 80 年代에 들어와 거의 自給水準에 도달하였다고 볼 수 있다. 반면에 밀, 옥수수 및 콩 등의 自給率은 급격히 下落하여 全體 穀物自給度를 下落시키는 主要 要因으로 作用하였다. 特히, 肉類 및 낙농제품 등의 需要增加가 예상되는 狀況下에서 옥수수와 콩 등 飼料穀物의 需要는 더욱 增加될 것이 예상되므로 쌀과 보리쌀이 自給된다고 하여도 飼料穀物의 획기적인 增産對策이 마련되지 않는 한 全體 穀物自給率은 현재 水準보다도 더욱 下落할 것으로 예상되고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 1965 ~ 88 年 期間동안 쌀·보리 및 薯類는 自給自足形態를 維持하여 왔으나, 밀·옥수수·콩 및 雜穀의 自給率은 極히 낮은 이른바 穀物自給의 兩極性, 즉, 自給 아니면 輸入이라는 形態로 穀物別 自給度가 변해 왔다. 따라서 穀物生産과 직결

表 3 - 4 食糧作物의 植付面積推移, 1965~88

單位: 千 ha

年 度	쌀	보 리	밀	서 류	두 류	잡 곡	계
1965	1,228	827	106	213	362	214	2,950
1970	1,203	730	103	181	358	124	2,699
1975	1,218	711	50	146	324	73	2,522
1980	1,233	331	30	92	243	53	1,982
1985	1,237	237	5	65	196	40	1,780
1988	1,260	196	1	46	198	35	1,736

資料: 農林水産部, 「作物統計」, 1986, 1989.

되는 植付面積의 추이를 살펴봄으로써 穀物生産의 추이를 살펴보고자 한다.

〈表 3 - 4〉에서 보듯 全體食糧作物의 植付面積은 1965年 295萬정보에서 1988年 174萬정보로 지속적으로 減少하여 왔다. 즉, 1988年의 植付面積은 1965年의 60% 未滿에 불과한 실정이며 面積基準으로 121萬정보가 減少하였다. 이를 穀種別로 살펴보면 米穀의 植付面積은 거의 변하지 않고 있으나 米穀 이외의 모든 食糧作物의 植付面積은 減少하고 있다. 特히, 보리의 植付面積은 약 631千정보가 減少함으로써 全體食糧作物 植付面積 減少分の 50% 이상을 차지하고 있다. 이외에도 밀의 植付面積은 1 / 100 以下로 減少하였으며 豆類, 薯類 및 雜穀의 植付面積은 각각 164千ha, 167千ha 및 179千ha 減少하는 현상을 보이고 있다. 이와같은 植付面積의 減少 및 이에 따른 穀物自給率의 下落과는 반대로 海外穀物の 輸入은 增加하는 現象이 나타났다.

全體穀物の 導入은 1965年 糧穀年度에는 570千%에 US\$ 43百萬元 치였으나 1988년에는 10,715千%에 \$ 1,448百萬元로 增加하였다. 〈表 3 - 5〉. 즉, 物量面에서는 18.8倍, 金額面에서는 33.7倍의 增加를 나타냈다. 特히 밀, 옥수수, 콩이 全體糧穀導入에서 차지하는 비중은 1965년에는 100%였으나 1988년에는 약 95% 水準을 차지하고 있

表 3 - 5 主要穀物の 導入実績 , 1965~88

單位 : 千%, 百萬 \$

양 곡 년 도	計 1)		밀		옥 수 수		콩	
	물 량	금 액	물 량	금 액	물 량	금 액	물 량	금 액
1 9 6 5	570	43	496	36	67	7	-	-
1 9 7 0	2,115	202	1,254	88	284	20	36	4
1 9 7 5	3,012	722	1,584	317	532	86	61	15
1 9 8 0	5,051	1,020	1,810	342	2,234	301	417	123
1 9 8 5	7,336	1,126	2,996	448	3,035	397	885	226
1 9 8 8	10,715	1,448	4,243	538	5,236	585	1,137	313

註 1) : 計는 밀, 옥수수, 콩 이외의 쌀 및 기타곡물을 포함한 것임.

資料 : 農林水産部, 「農林水産主要統計」, 1989.

農水産部, 「農政主要指標」, 1986.

다. 즉 밀, 옥수수, 콩이 糧穀導入의 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 穀種別로 物量導入趨勢를 볼 때 같은 期間동안 밀은 8.6 배, 옥수수는 78 배의 增加를 보이고 있으며 콩의 導入은 1970 ~ 88 期間中 31.6 배의 增加를 기록하고 있다.

이상에서 穀物を 중심으로 消費趨勢의 변화, 植付面積 그리고 輸入狀況 등을 살펴보았다. 이상에 의거하여 向後の 穀物需給을 예상하여 볼 때, 쌀 및 보리는 向後 自給이 예상된다고 해도 밀, 옥수수, 콩 및 기타雜穀 등의 自給率은 계속 下落되어 需要量의 거의 전부를 海外에 依存하는 形態로 바뀌어 갈 것이 예상되고 있다. 즉, 보리 등 國內生産을 增加시킬 수 있는 穀物の 消費量은 減少함으로써 耕地利用率을 낮추고 한편으로는 畜産物 및 낙농제품 등의 消費增加와 함께 飼料穀의 導入이 增加하는 趨勢가 앞으로도 계속될 것으로 예상되고 있다. 여기서 유의할 점은 所得水準이 높아짐에 따라 穀物の 消費類型도 高級화되어 갈 것이지만 지나친 穀物消費의 서구화방식은 穀物の 海外依存度を 높이는 등 食糧安保의 問題點을 대두시킨다는 점이다. 한가지 분명한 사실은 米穀의 自

給이 生産基盤의 擴充 및 研究開發의 強化 그리고 消費趨勢의 變動 등에 따라 이루어졌다면 輸入穀物의 主宗을 이루고 있는 밀, 옥수수, 콩 등에 있어서도 生産基盤의 擴充 그리고 研究開發의 強化 등으로 自給率을 높일 수 있다는 것이다.

結論으로 우리가 當面하고 있는 食糧問題를 需給의 側面에서 본다면 人口의 增加와 食生活類型의 變化에 따른 需要의 質的・量的 擴大에 비하여 國內供給能力이 뒤따르지 못하고, 따라서 輸入依存度가 增加하는 狀況으로 요약될 수 있다. 이에 對處하기 위해서는 基本的으로 人口增加의 抑制나 穀物消費類型의 改善에 의한 消費抑制 등 소극적 方法과 國內土地資源利用의 極大化 및 技術革新에 의한 生産性向上 등 積極的方法으로 나누어 볼 수 있다. 特히, 國內土地資源의 利用極大화와 함께 대두되는 것이 農地의 外延的 擴大일 것이다.

## 2. 農耕地減少와 干拓

農業이 他產業과 다른 점이 있다면, 그중의 대표적인 것은 農業生産이 氣象與件에 의해 影響을 받는다는 사실이다. 科學文明의 發達과 함께 氣象豫測의 方法 및 技術이 發展되어 왔지만 아직도 人類는 기상을 조절할 수 있는 能力은 없는 것이 사실이다. 따라서 人間은 生存을 위한 가장 基本的인 商品인 食糧을 必要한 時期에 必要한 量만큼 生産할 수 없는 것이다.

이와 같은 農業生産과 氣象과의 關係는 최근에만도 여러 경우의 例를 들 수 있는 바, 1970年代 초의 食糧波動을 유발시켰다고 일컬어지는 蘇聯의 가뭄과 穀物生産 激減, 그리고 반세기만의 가뭄이라고 일컬어지는 1988年의 美國의 가뭄과 穀物生産 激減 등 수없이 많은 경우가 있다. 또한 우리나라의 1980年度 米穀生産量이 이른바 이상기후라는 冷害로 인하여 전년대비 36%가 減少했던 사실도 들 수 있을 것이다. 重要的 것은 이러한 氣象變化가 이상기후라 말할 수 있을지는 몰라도, 이러한 현상을

1年, 아니 다만 몇달전이라도 예측한다는 것은 현재의 氣象豫測技術로는 不可能하다는 사실이다. 따라서 氣象에 대한 비교적 正確한 豫測을 할 수 없다면, 農業生産에 관한 어떠한 豫測도 힘들다는 것이다.

世界에서 科學文明과 農業技術이 가장 發達되어 있다는 美國에서도 1988年度의 가뭄을 사전에 豫測할 수 없었고, 70年代初의 蘇聯의 가뭄, 그리고 아프리카地域 및 유럽 등에서 70年代에 나타났던 가뭄도 사전에 豫測이 不可能하였던 것이다. 다만, 人類가 할 수 있었던 것은 異常氣候가 닥쳐서야 그 對策을 講究하는 정도의 미봉책만 있었을 뿐이다. 즉, 이상기후로 인한 農業生産의 激減과 그 結果 나타난 穀物價格의 急騰에 따라 需給이 새로운 形態로 나타난 例도 그중의 하나일 것이다. 1970年代初의 食糧危機狀況도 당시의 生産趨勢로 보면 1972年の 穀物生産은 전년대비 불과 3% 未滿이 減少한 것이었는데도 불구하고 世界的인 食糧波動을 초래하였던 것이다. 1970年代 初에 겪었던 穀物波動의 結果 우리나라의 農產物輸入額도 급격히 增加하였으며 1988年の 경우도 비슷한 經驗을 해야만 했다.

穀物自給도가 40% 水準에 머물고 있는 우리의 立場에서 世界氣象이 항상 정상적으로 維持되길 바라고, 世界穀物生産이 豐作되기를 기대해야만 할 것인가? 아마도 이 問題가 食糧安保의 概念을 정립하는 출발점이 될 것이다. 國土面積이 협소한 가운데 農耕地面積은 좁고, 人口는 계속 增加하는 趨勢下에서 해안매립을 통한 干拓事業의 必要性이 國民的인 공감대를 얻었던 것이 1960年代 以後 70年代까지의 狀況이었을 것이다. 1980年代 以後에 들어오면서부터는 相對的으로 낙후된 西南海岸地域의 開發을 위하여 西南海岸地域의 公有水面利用의 高度化가 또한 요청되고 있다. 例를들면, 中共에서의 對外開放政策이 80年代 이후 積極的으로 推進되고 있는 점과 함께, 中共과의 交易擴大에 대비한 西海岸地域의 港灣施設 및 工業團地建設 등의 理由로 公有水面埋立이 대두되고 있는 점을 들 수 있다.

經濟發展過程에서 農業의 役割과 關聯하여 아델만(Adelman)은 農業部門에 公共投資를 増大시킴으로써 農業生産能力의 제고와 함께 農業

關聯産業을 發展시킴으로써 産業化를 이룩할 수 있다는 農業需要主導型 發展戰略을 주장하고 있다. 즉, 農業部門이 고도로 성장할 경우, 肥料 農藥 및 農機械 등 農業關聯部門의 製品需要가 增加함으로써 製造業部門이 發展할 것이며 또한 農産物의 일부가 加工處理됨으로써 加工産業의 發展에도 寄與할 수 있는 것이다. 農業所得이 增加하면 農村地域의 消費擴大로 工産品의 需要는 增加하여 工業部門이 擴大發展할 것이며, 이에 따른 工業部門의 所得向上은 農産物需要市場을 擴大시킬 수 있을 것이다.

이와 같은 發展戰略은 農業部門이 非農業部門보다 더욱 勞動集約의 이므로 雇傭增大效果를 가져올 수 있는 計劃이 될 것이며, 統制할 수 없는 國際需要보다 통제할 수 있는 國內需要에 根據함으로써 危險을 減少시킬 있으며, 食糧輸入의 必要性을 縮小시킴으로써 外換節約計劃이 될 수 있는 것이다. 이와 같은 農業에 기초한 發展戰略이 비록 새로운 것은 아닐지라도, 1980 年代에 들어오면서 급속히 나타나기 시작한 美國을 위시한 先進國들의 保護貿易主義 傾向과 外部로부터 國內經濟에 불어오는 開放化의 물결 속에서는 우리 經濟에 좋은 시사점을 주고 있다.

특히, 80 年代 以後 새로이 形成되고 있는 國際經濟秩序로 보아 國際貿易의 增加가 60 年代나 70 年代의 增加率보다는 낮을 것으로 展望되는 狀況下에서 輸出主導型 發展戰略에 대한 반성과 評價의 必要性은 그 어느 때보다도 큰 것이다. 輸出이 성장의 비결이라고 주장함은 誤謬의 可能性이 있다는 스트리텐 (Streeten)의 말은 제외하더라도, 輸出로서 얻은 것이 食糧輸入을 위해 쓰여질 경우 輸出主導型 成長은 發展價值로서 의심스럽다는 싱어 (Singer)의 주장은 우리 經濟의 與件으로 보아 重要な 시사점을 주고 있다.

國內農産物市場의 開放要求가 增加하는 가운데 우리의 農政 (또는 糧政)이 선택할 수 있는 措置는 제한적일 수 밖에 없음은 주지의 사실이다. 그러나 비록 制限의인 方法일 망정 우리가 택할 政策方向의 둘과구가 없는 것은 아니다. 한마디로 앞에서 言及하였듯이 農業部門에 公共投資를 增大시킴으로써 農業의 生産能力을 제고시킴과 아울러 生産



者の生産意欲을 鼓吹시킬수있으면될 것이다. 效率的인生産基盤의 構築을 위한 投資의 増大는 増産을 통한 安定的인 國內食糧供給能力의 増大는 물론 食糧輸入의 必要性을 減少시킬 수 있게 된다. 이러한 過程을 통하여 豫測할 수 없는 國際氣象與件으로부터 脫却할 수 있을 것과 동시에 國內農業生産의 氣象依存度を 減少시킬 수 있을 것이다. 그 效果的인 農業生産基盤 構築의 한가지 方法으로 제기되고 있는 것이 海岸埋立을 통한 干拓事業으로서 耕地整理가 잘되고 農業用水가 確保된 農耕地를 擴大해 나가는 方法이다.

우리나라의 農耕地는 앞서서도 보았듯이 1960年代 후반 이후 絶對面積이 계속 減少하는 趨勢를 나타내고 있다. 즉, 農地の 農業外 他目的轉換面積이 農地造成에 의한 耕地面積增加보다 많기 때문에 農耕地面積은 減少되어 왔던 것이다. 農地の 農業外 他目的轉換은 公共施設, 工場敷地, 建物建築 및 流失・埋沒 등을 들 수 있다.

한편, 農耕地의 増加要因으로는 개간・간척 등에 의한 農耕地의 絶對面積을 増대시키는 外延的 擴大와 耕地利用率의 増대를 통한 內延的 擴大를 들 수 있다. 그러나 耕地利用率은 60年代 中반에는 150%를 넘어서기도 하였으나 그 이후 持續的인 減少趨勢를 나타내면서 1988年 現在 118%에 머물고 있다. 이와 같이 耕地利用率이 減少한 主要原因의 하나로는 食品消費構造의 變化에 따른 麥類消費의 減少 등을 들 수 있을 것이다.

農耕地의 外延的 擴大方案 중의 하나인 開墾事業은 開發對象地區當面積이 零細하여 開發效率이 떨어진다는 점과 開墾地區조차도 地力이 낮아 遊休化되는 경우가 발생하는 등 問題點이 存在하고 있다.

한편, 干拓事業은 一般的으로 事業費用이 많이 들고 工事期間이 장기이기 때문에 投資效果가 낮은 것으로 認識되어 왔다. 이와 함께 開發된 干拓地의 熟畝化에 長期間이 所要된다는 점도 問題點으로 지적되고 있다. 그러나 앞서서도 보았듯이 經濟發展에 따른 非農業用地의 需要增加와 食糧需要의 増加로 新規農耕地 擴大의 必要性은 높아지고 있다.

干拓事業은 食糧의 安定的 供給을 위한 農地面積의 擴大와 함께 非農

業部門의 농지잠식에 대비하여 볼 때 그 효과는 크다고 볼 수 있다. 특히, 干拓事業은 평야지에 大規模의 農耕地를 確保할 수 있는 가장 좋은 方法이다. 따라서 干拓事業은 減少趨勢에 있는 農耕地面積을 考慮해서라도 積極적으로 推進해야 할 것이다. 特히, 事業自體가 長期間을 요하는 事業이므로 長期的인 안목에서 推進되어야 할 것이다.

여기서 우리의 主穀인 쌀을 生産하기 위한 畓의 面積推移를 살펴 보면 <表 3 - 6>과 같다. 畓面積은 1976 ~ 88 期間중 미약하나마 增加趨勢에 있었음을 알 수 있다. 즉, 1976 年の 畓面積은 129 萬정보였으나, 1988 年 現在 135.8 萬정보로서 동기간동안 약 6.8 萬정보가 增加하였다. 이를 年平均으로 換算하여 볼 때 매년 平均 0.4 % 정도 增加한 셈이다. 이는 畓의 增加面積이 減少面積을 앞서기 때문이었으며, 增加要因으로는 開墾, 干拓, 地目變更 등을 들 수 있고, 減少要因으로는 流失, 埋沒, 建物建築, 地目變更, 公共施設 등을 들 수 있을 것이다.

增加要因중 가장 큰 項目은 田이 畓으로 轉換된 地目變更으로서 이는 순수한 의미에서 農耕地擴大와는 거리가 있다할 것이다. 이와 같이 田이 畓으로 전환이 된 主要因으로는 쌀이 他農產物에 比하여 生産이 安定的이며, 收益性이 상대적으로 높고 販賣가 安定되어 있다는 점 등을 들 수 있다.

한편, 순수한 農地增大要因으로 볼 수 있는 開墾과 干拓을 비교할 때 干拓으로 인한 畓面積의 增加가 開墾으로 인한 畓面積의 增加보다 많은 실정이다. 즉, 1976 ~ 88 期間中 干拓으로 인한 畓面積의 增加는 16,760 ha로서 年平均 1,289 정보였다. 한편, 同期間中 開墾으로 인한 畓面積의 增加는 6,801 ha로서 年平均 523 ha 水準이었다.

이상에서 본 바와 같이 畓面積은 미약하나마 增加하는 趨勢下에서 生産性의 增大 및 계속적인 豊作, 그리고 특히 80 年代 이후 1人當 消費量의 減少에 따라 1988 糧穀年度 이후 米穀의 自給基盤은 構築되기에 이르렀다. 그러나 밀, 옥수수, 콩 등으로 代表되는 輸入穀物의 量은 해마다 增加趨勢에 있으며 輸入金額 또한 增加趨勢에 있다. 따라서 食糧安保라는 側面에서 이들 穀物의 増産을 유도하기 위한 政策代案이

表 3 - 6 畝面積增減, 1976~88

區 分		'76	'77	'78	'79	'80	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88
畝 面 積 (千 ha)		1,290	1,303	1,312	1,311	1,307	1,308	1,311	1,316	1,320	1,325	1,329	1,352	1,358
(ha)	增 減	13,401	13,161	8,989	△ 989	△ 4,181	1,264	3,459	4,421	3,970	5,029	3,597	23,128	6,200
	總 增 加	20,214	22,363	17,988	10,459	7,085	7,406	12,860	14,393	13,096	13,871	10,408	33,539	16,597
	開 墾	1,054	1,354	1,416	419	265	321	286	377	176	247	115	312	459
	干 拓	3,412	304	1,486	321	70	98	1,691	449	1,313	1,047	1,430	2,017	3,122
	地 目 變 更	15,584	20,521	14,927	9,664	6,447	6,858	10,546	13,450	10,690	12,178	8,818	17,794	11,461
	復 舊 其 他	164	184	159	55	303	129	337	117	917	399	45	13,416	1,555
	總 減 少	6,813	9,202	9,190	11,448	11,266	6,142	9,401	9,972	9,126	8,842	6,811	10,411	10,397
	流 失 , 埋 沒	102	153	68	264	166	325	129	56	123	56	28	173	71
	建 物 建 築	635	1,408	1,941	1,942	1,571	653	1,391	2,038	989	1,559	1,129	1,481	1,574
	地 目 變 更	2,880	3,318	3,548	3,903	4,973	3,386	4,831	5,184	3,734	4,417	3,437	5,645	6,199
	公 共 施 設	2,710	2,653	1,878	3,036	2,610	1,184	2,056	1,661	3,302	1,661	1,563	1,860	1,923
	其 他	486	1,670	1,755	2,303	1,946	594	994	1,033	978	1,149	654	1,252	630

資料：農林水產部，農漁村開發局

시급히 요구되는 시점이다. 이를 위한 方法중의 하나가 長期的으로 米穀이 供給過剩 된다는 전제하에서 畚利用再編對策이 考慮될 수 있겠으나 보다 根本的으로 農耕地의 擴大가 絶실히 要求되고 있다 할 것이다. 즉, 干拓農地의 開發을 통하여 畚面積을 擴大하고 限界畚을 田으로 轉換함으로써 輸入穀物의 國內生産擴大를 통하여 國內土地資源의 利用을 極大化할 수 있고 이와 함께 國內生産能力을 제고시킬 수 있어야 할 것이다. 國民經濟가 發展하면서 經濟構造가 고도화되어 갈수록 安定的인 國內食糧生産基盤을 유지하는 것은 政治・經濟・社會的인 側面에서 必要한 것이며, 따라서 食糧政策은 安定的인 食糧供給을 유지할 수 있는 農耕地의 擴大와 生産基盤의 構築으로 推進되어야 할 것이다.

### 3. 干拓農地의 配分

干拓地開發을 통하여 農耕地 擴大를 함으로써 國內生産能力을 제고시키도록 함은 國家水準에서 食糧作物의 需給政策上 必要한 과제라고 한다면, 그 이후 發生하는 問題로는 開發干拓地의 分配問題일 것이다. 현재의 制度上 干拓農地의 分配는 農村近代化促進法 施行規則 15條(造成된 土地의 處分)에 의하여 이루어지고 있다. 여기서 農村近代化促進法 施行規則 15條를 1988年 3月 改正時의 前後와 비교하면 다음과 같다.

1988年 3月 以前	1988年 3月 以後
① 法 102條第1項 및 令 第 47條의 規定에 의한 埋立地의 分配는 自耕할 農家에게 하되 다음 각호의 順위에 의한다.	① 法 102條第1項 및 令 第 47條의 規定에 의한 埋立地, 干拓地 및 開墾地 등의 土地(以下 埋立地 등이라 한다) 分配는 自耕할 자에게 하되, 다음 각호의 順위에 의한다.

1988 年 3 月以前	1988 年 3 月以後
1. 當該 公有水面埋立事業으로 인하여 營農에 지장이 있을 정도의 農地被害를 받는 農家	1. 當該 公有水面埋立事業 (遊休 地開發事業을 包含한다) 施行 으로 인하여 營農・營漁에 지 장이 있을 정도의  피해를 받는 農家 및 漁家
2. 農地改良事業 施行으로 因하 여 營農에 지장이 있을  정도 의 農地를 喪失한 農家	2. 좌 등
3. 순국선열의 遺家族과 戰爭 難民	3. 국가유공자  예우에 관한 法律 에 의한 國家有功者 및 그 遺 族으로서  당해 埋立地 등의 인 근에 3 年以上 거주한 자
4. 事業遂行主體가 특히 必要 하다고 認定하여  당해 서울 特別市長, 직할시장 또는 道 知事 (이하 “도지사”라 한 다)의  승인을 받은 자	4. 農林水産部長官이 農業의 構 造改善과 生産性 向上을 위하 여  정주하도록  지정한 자
5. 公益事業遂行上 必要한 경 우에  당해 埋立地 등을  관할 하는 郡守가 推薦한 자	5.  당해 埋立地 등을  관할하는 地方自治團體의 長이 公益事業 遂行上 必要하여 推薦하는 者로 서 事業施行者가 認定하는 者
6.  당해 埋立地 등의 인근에 소재 하는 零細農家	6. 좌 등
7. 其他農家	7. 좌 등

第15條①項의 2는 1989年度에 “당해 農地改良事業으로 인하여 營農에 지장이 있을 정도의 農地를 상실한 農家外 農地改良施設인 저수지 및 특정 다목적댐법에 의한 댐의 建設로 農地와 家屋이 水沒된 農家로서 農林水產部長官이 인정하는 자”로 또다시 改正되었다. 즉, 1988年 3月 이전에는 干拓事業으로 인하여 直接 피해를 입게 되는 漁民들이 干拓事業으로 조성된 農地를 分配받을 수 있는 順位는 낮은 順位였다. 그러나 1988年 3月의 改正으로 인하여 漁民들이 造成農地를 分配받을 수 있는 順位가 1順位로 올라갔다. 따라서 公有水面埋立法 5條2項에 의거 干拓事業이 實施될 경우 그 利益分の 일부를 해당지역 피해어민에게 農地 등으로 보상함으로써 피해어민들의 불만의 일부를 해소시킬 수 있게 되었다.

여기서 1988年 以前에 分配되었던 干拓農地의 實際分配狀況을 살펴보면 다음과 같다. 60年代 이후 大規模 干拓事業으로는 첫번째라고 일컬어지는 界火島地區 干拓事業의 경우 干拓農地의 分配는 全羅北道에서 실시하였으며, 分配對象은 섬진강댐 水沒民에게 주로 分配되었다. 즉, 界火島 干拓事業으로 인하여 피해를 입은 인근 漁民들에 대한 農耕地分配는 거의 없었다고 볼 수 있다.

그 이후 南陽干拓地의 分配는 農業振興公社에서 1976년에 실시하였다. 分配面積은 1,729.5 ha로서 分配對象은 우선순위없이 資格別로 分配面積을 사전에 결정하였다. 즉, 分配面積의 60% 정도인 1,043.7 ha를 特別分配하였으며, 나머지 40% 정도인 685.8 ha를 일반 공모하였다. 特別分配面積의 內容을 살펴보면 대청댐 水沒民에게 694.9 ha, 반공청년회 99.8 ha, 원호대상자에게 99.7 ha, 기정착난민에게 98.7 ha 그리고 서울市の 철거민에게 50.6 ha가 分配되었다. 즉, 南陽干拓事業으로 인하여 피해를 받은 인근 漁民에 대한 실제 農耕地分壤은 거의 없었음을 알 수 있다.

牙山干拓地의 分配는 農業振興公社에 의해 1976년에 실시되었다. 分配面積은 394.7 ha로서 分配對象은 緣故權者에 한정하였다. 당시의 緣故權者의 範圍는 浦落地原所有者, 占用許可를 받은 1975년의 實耕作者

및 1976 年의 實耕作者였다.

農業振興公社가 1981 年에 실시한 米面干拓地の 分配面積은 387 ha 였다. 이 당시의 分配對象은 全羅北道가 우선순위를 사전에 결정하였는 바, 1 順位로 援護對象者, 2 順位로 營農後繼者, 그리고 3 順位로는 一般營農人이었다. 그러나 실제로는 원호대상자에게 대부분 분양된 것으로 알려졌다.

1984 年 農業振興公社가 분배한 松山干拓地는 分配面積이 390.3 ha 였다. 이 때에는 우선순위없이 資格別로 分配面積을 사전 결정하였다. 分配內容을 보면 分配面積의 51 %인 199.6 ha 에 대해서는 일반 공모하였으며, 이 對象者로는 農地改良事業으로 農地를 상실한 農家와 無農地者로서 營農經驗者를 對象으로 하였다. 한편, 分配面積의 49 %인 190.7 ha 에 대해서는 特別分配를 하였는 바, 그 內容을 보면 6.20 事業農地 喪失者에게 88.7 ha, 당진군 農漁民後繼者에게 19.3 ha, 그리고 반공청년회에 82.7 ha 가 分配되었다.

## 第 4 章

# 水産部門과 干拓

인류의 역사는 자연의 정복과 활용의 歷史라고 볼 수 있는 반면에, 또 다른 한편으로는 자연의 계속적인 파괴과정이라고도 볼 수 있을 것이다. 그러나 자연은 항상 均衡狀態를 유지하려고 하는 自生力을 갖고 있으며 이러한 자연의 균형상태가 무너질 때 人類歷史의 害要因으로 작용한 예는 역사상 많이 존재하고 있다. 특히, 자연의 정복을 통하여 나타나는 피해는 향후 돌이킬 수 없는 또는 회복할 수 없는 피해나 재앙이 나타난다는 데 문제점이 있다. 예를 들면, 經濟發展과 더불어 나타나는 大氣汚染, 水質汚染 등은 날로 심각하여감으로써 인류의 건강악화문제와 함께 自然生態界의 변화를 초래하고 있으며, 무분별한 산림벌채로 인하여 나타나는 山林의 황폐화 및 산사태 등도 그 例가 될 수 있을 것이다.

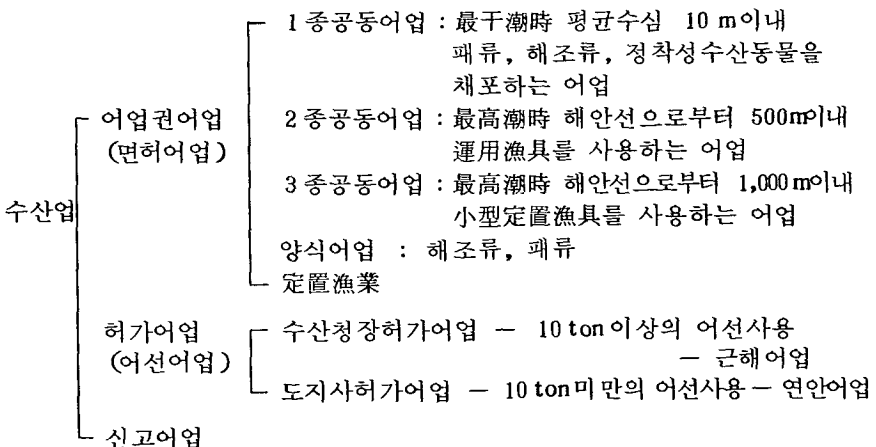
海岸埋立을 통한 干拓事業의 경우도 水産部門(또는 水産業界)에 나타나는 피해로 인하여 많은 도전을 받고 있는 것이다. 즉, 干拓事業으로 인하여 土地의 일부가 창출되는 국토확장 효과도 있다고 하지만, 우리나라의 西南海岸은 천혜의 干拓資源 보유와 함께 수산업 측면에서는 최고의 자연조건을 부여하고 있다는 사실 등이 제기되고 있다. 水産業은 우리 국민의 주요 蛋白質의 供給源으로서 큰 변화없이 보존 및 개발만 된다면 채취 및 체포만 하면 되는 영구산업의 성격을 갖고 있다는 것이다. 이러한 수산업의 자연적 특성에도 불구하고 무분별한 간척사업으로 인하여 西南海



岸 沿近海 漁場이 황폐화되어 간다는 주장이 수산업계로부터 점점 더 강하게 나오고 있는 것이 현재의 상황이다. 따라서 本章에서는 간척으로 나타나는 수산부문의 영향을 內灣漁業 및 外延漁場의 피해와 함께, 이들 피해에 대한 보상문제 그리고 피해어민의 이주문제 등으로 나누어 살펴보고자 한다.

## 1. 內灣漁業과 干拓

우리나라의 西南海岸地域에는 干拓資源이 많이 分布되어 있음은 앞에서 살펴보았다. 특히 전라남도, 충청남도, 경기도 일원에 대부분의 간척가능 자원이 분포되어 있다. 우리나라의 西海岸은 수심이 얕고 干滿의 差가 큼으로 인하여 淺海干潟地가 발달되어 있는 것이 특징이다. 이러한 지역은 淡水流入이 풍부하며 영양염류가 풍족하여 양식어업의 적지로 평가되고 있다. 특히, 김 및 패류양식에 좋은 조건을 갖고 있음으로 인하여 일찍부터 양식어업이 발달하였으며, 이와 함께 각종 어류의 산란장 및 치어의 성장유역으로서 천혜의 조건을 갖고 있는 것으로 평가되고 있다. 이와 같은 자연적 조건으로 인하여 연근해를 중심으로 수산업은 크게 발전되어 왔던 것이다. 여기서 연근해를 중심으로 한 수산업의 종류를 살펴보면 다음과 같다.



한편, 우리나라의 漁業別 生産推移를 살펴보면 <表 4-1>과 같다. 즉, 1965년만 하더라도 沿海漁業의 生産이 水産業生産의 57.3%를 점하고 있었다. 그러나 沿海漁業의 生産이 절대량 측면에서는 增加는 하였지만 총어업생산에서 차지하는 比重은 감소추세를 나타내면서 1988년 현재 23.6%를 점하고 있다. 近海漁業의 生産도 절대량 측면에서는 증가추세에 있으나 총어업생산에서 차지하는 비중은 감소하고 있는 실정이다. 그러나 養殖漁業은 生産量面에서나 총어업생산에서 차지하고 있는 比重 모두 계속 증가추세에 있다. 즉, 1965년 양식어업의 생산량은 7.3萬%으로 총어업생산에서 차지하는 比重은 11.6%였다. 그러나 1988년 現在 양식어업의 생산량은 88.7萬%으로서 절대량 측면에서는 1965년과 비교하여 약 12배 증가하였으며, 총어업생산에서 차지하는 비중은 27.6%로 증가하였다. 내수면 어업의 경우 총어업생산에서 차지하고 있는 비중은 2%以內이며, 원양어업의 경우 양식어업과 마찬가지로 생산량 측면에서나 총어업생산對比 生産比重 모두 증가추세에 있다.

表 4-1 漁業別 生産推移

單位: 千%, (%)

年 度	計	沿 海	近 海	養 殖	內水面	遠 洋
1965	637	365 (57.3)	189 (29.7)	74 (11.6)	-	9 (1.4)
1970	935	455 (48.7)	271 (29.0)	119 (12.7)	-	90 (9.6)
1975	2,135	819 (38.4)	390 (18.3)	351 (16.4)	9 (0.4)	566 (26.5)
1980	2,410	803 (33.3)	569 (23.6)	541 (22.5)	39 (1.6)	458 (19.0)
1985	3,103	838 (27.0)	657 (21.2)	788 (25.4)	53 (1.7)	767 (24.7)
1988	3,209	757 (23.6)	755 (23.5)	887 (27.6)	36 (1.1)	774 (24.2)

註: ( )內 數字는 計에 對한 百分比임.

資料: 農林水産部, 『農林水産生産統計』, 1989.

이와 같은 우리나라의 漁業別 生産推移를 干拓事業과 연계시켜 볼 때 직접적으로 영향을 받는 부문은 養殖漁業과 沿近海漁業을 들 수 있다. 특히, 증가일로에 있는 養殖漁業의 피해는 크다고 볼 수 있다. 즉, 양식어업이 주로 행하여지고 있는 內灣地域에 간척사업이 수행될 경우 그 지역의 양식어업은 모두 소멸되게 될 것이다. 또한 沿近海漁業의 경우 近海漁業보다는 沿海漁業에 미치는 영향이 더욱 클 것이라는 예상도 가능해진다. 따라서 1988년 현재 水産業의 生産構造로 볼 때 養殖漁業과 연근해어업의 比重이 아직도 50% 정도를 점하고 있는 실정에 미루어 볼 때, 간척사업으로 인하여 미치는 수산업의 피해정도를 어느 정도 예상할 수는 있는 것이다. 다만, 干拓事業이 수행될 지역의 위치 조건 및 그 지역의 經濟活動 水準에 따라 그 영향은 달리 나타날 것이며, 또한 간척사업이 수행될 규모에 따라 그 영향도 다른 양상으로 나타날 것이다. 따라서 內灣地域에서의 수산업 피해정도는 干拓事業의 규모, 그 지역의 水産業活動 등에 따라 결정될 문제이므로, 간척사업으로 인한 內灣地域의 수산업 피해를 일률적으로 결론내리기는 어려운 일이다. 그러나 干拓事業으로 인하여 沿岸地域의 활동 및 生態界에 변화가 올 것임은 自明한 사실이다. 즉, 養殖漁業은 소멸될 것이고, 지역적 특성에 따라 자랄 수 있는 魚種들이 海洋環境의 변화로 영향을 받게 될 것은 말할 수 있겠으나, 이러한 수산부문의 손실이 可視的이 아니기 때문에 문제의 심각성이 존재한다. 즉, 수산부문의 손실은 간척대상지역의 沿岸活動特性, 海洋地理의 특성 및 생태계의 특성 등에 의하여 좌우될 것이므로 이러한 部門에 대한 좀 더세부적인 기초조사가 선행되어야 할 것이다.

## 2. 外延漁場과 干拓

干拓으로 인한 水産業의 피해는 養殖漁業과 沿近海漁業에서 주로 발생한다고 볼 수 있다. 이를 간척사업으로 인하여 직접 영향을 받게 되는 직접피해 부분과 간접적 영향을 받게 되는 간접피해 부분으로 나누어 볼 수

있다. 즉, 직접피해를 받게되는 부분은 干拓으로 인하여 海洋資源(즉, 바다)이 없어지기 때문에 발생하는 피해로 간주할 수 있다면 이 피해는 內灣地域에서 행하여지던 水產業活動으로 한정지을 수 있다. 여기에 속하는 피해는 養殖漁業이 주류를 이룰 것이며 또한 沿海漁業도 일부 포함된다고 할 수 있다. 한편 干拓事業以後에도 漁場은 존재하나 海洋環境 또는 海洋生態界의 변화로 발생하는 피해를 간접피해로 간주한다면 이러한 피해는 干拓事業으로 건설되는 防潮堤 밖의 外延漁場에서 나타나는 피해일 것이다. 현재까지 干拓事業과 관련한 水産部門의 피해는 주로 직접피해 또는 직접손실과 관련되어 왔으며, 이 중에서도 水産業種類上 1種共同漁業과 養殖漁業이 주대상이 되어 왔다고 하겠다.

한편 과거에는 크게 문제되지 않았으나 새로이 쟁점화 되고 있는 피해 부분은 간접피해 또는 防潮堤 밖의 外延漁場에서 발생하는 피해부분이다. 간척사업이 실시될 때부터, 즉 防潮堤建設過程에서부터 이미 인위적인 海洋環境의 파괴는 시작되는 것이며, 이로 인하여 海洋生態界에 변화가 나타나고 外延漁場에 변화는 오기 시작한다고 볼 수 있다. 즉, 방조제건설 과정에서부터 피해가 발생한다고 볼 수 있는 바, 이는 방조제 건설시 흙, 돌 등의 투입으로 바다물의 水質變化 가능성이 존재한다고 볼 수 있기 때문이다. 이러한 水質變化 가능성은 自然的으로 魚類의 활동에 영향을 줄 것이며, 이와 함께 부수적이거나 內灣地域의 採取 및 養殖漁業의 감소로 漁撈漁業이 증대할 가능성이 있다면, 이는 魚族資源의 自然的 生態學的 균형을 깰 가능성도 있다고 볼 수 있을 것이다.

이와 함께 防潮堤 建設後에도 새로운 海洋環境 또는 海洋秩序가 형성되고 또 여기에 적절한 水産活動이 이루어지고 있다해도 外延漁場이 영향을 받을 가능성은 존재한다. 즉, 淡水化 과정에서 그리고 農耕地 造成時 開畊過程에서 방조제 안의 물을 바다로 계속 방류함으로써 水質 및 鹽度の 변화를 초래할 수 있다. 또한 淡水도 끝나고 開畊이 완료되었다해도 淡水湖 관리상 발생할 수 있는 문제로서는 홍수 등 자연조건의 변화로 담수호의 물을 일시적으로 방류할 때 바다의 수질 및 염도의 변화가 발생할 수 있다는 점이다. 또한 방조제 자체로 인한 潮流의 흐름 및 속도 등에 변화

가 올 수 있는 바, 예를 들면 潮流의 흐름이 완만해짐으로써 海洋環境의 변화요인으로 작용할 가능성도 있다. 이와 함께 중요한 점으로 부각될 수 있는 것은 內灣地域의 産卵場이 소멸됨으로써 魚種의 서식분포에 변화가 나타날 것이며, 이는 곧 外延漁場의 수산활동에 변화를 초래할 수 있다는 것이다. 이와 같이 간척사업으로 인한 防潮堤建設로 나타나는 효과는 무수히 많을 수 있지만, 이러한 변화들이 可視的이 아니기 때문에 현재의 입수가 가능한 자료 및 기술수준에서 정확히 측정하고 평가하기란 실로 어려운 일일 것이다. 그리고 이러한 부정적인 측면과 함께 일부에서 제기되고 있는 문제로서 기존어장권은 없어진다고 해도 새로이 형성된 海洋生態界에 적응하는 신규어장권이 발생할 수도 있다는 점이다. 예를 들면, 영산강 앞바다는 최적의 숭어 産卵場으로 일컬어졌으나 영산강지구 개발사업과 함께 숭어가 나타나지 않는다는 부정적인 면이 강조되고 있는 事例도 있으나, 또다른 한편에서는 아산지구나 서산지구에서처럼 새조개 등 새로운 수산물이 나타나고 있다는 점 등을 들고 있는 경우도 있다. 즉, 干拓事業으로 인하여 外延漁場에서 나타날 효과 등을 사전에 예측한다는 것은 海洋生態界에 대한 상당한 기초조사 위에서도 어려운 일이라고 일부에서 주장되고 있지만, 더욱이 이러한 평가를 하는데 있어서 어려움이 加重되는 이유 중의 하나는 海洋生態界에 대한 기초조사가 미비하다는 데 있다고 할 것이다. 이와 함께 干拓事業 이후 防潮堤 밖으로 新規漁場圈이 형성될 가능성이 높다고 하지만, 既存漁場圈이 없어지고 新規漁場이 생성될 때까지의 기간동안 수산활동에 영향이 있는 것도 무시할 수는 없을 것이다.

外延漁場과 관련된 또다른 문제로서는 水産技術의 발전측면이 고려되어야 한다는 주장이 제기되고 있는 것도 사실이다. 水産業에 있어서 漁船의 현대화, 어군탐지기 등 漁撈施設의 현대화로 인하여 沿岸漁獲量은 증가하였으며, 이로 인하여 魚族資源이 고갈되어 가는 경향이 나타난다는 주장이다. 이러한 例로서 연평도 앞바다나 영광지역(칠산앞바다) 등의 조기잡이를 들 수 있는 바, 이들 지역에서 조기의 漁獲量이 감소한 것은 수산업의 현대화로 인하여 조기의 漁獲이 이들 지역에 도달하기 전에 이루어지고 있기 때문이라는 주장을 들 수 있다.

養殖漁業의 경우도 養殖技術의 발전으로 양식어업의 범위가 계속 확대되어 온 것은 水產技術의 발전측면에서 고려될 수 있다. 예를 들면, 김양식의 경우 전라남도 완도가 원류라고 알려져 있으나, 지금은 서해안 일대의 대부분 지역에서 행하여지고 있으며, 이와 함께 부류식 김양식 등 新技術의 도입으로 自然環境을 극복하면서 더욱 먼바다까지 확대되어 왔던 것이다. 이와 같이 김양식업이 확산된 주요 이유로는, 첫째, 道路 및 通信施設의 확대발전으로 人的資源의 이동이 용이하고 정보교환이 빨라졌으며, 둘째, 培養技術, 成長促進技術의 발전 및 부류식 양식업의 도입 등 새로운 양식기술이 도입되었으며, 셋째, 먼허취득이 용이하여졌고, 넷째, 國內需要 및 輸出需要 등에 의한 김수요의 급격한 증가 등을 들 수 있다.

이상에서 본듯이 水產技術의 발전을 강조하고 있는 측면에서는 人口에 비하여 상대적으로 협소한 國土空間의 효율적인 이용을 위하여 干潟地가 발달한 西海岸 앞바다는 干拓事業을 행함으로써 國土擴張效果를 기하면서 水產業은 먼바다에서 향상된 기술로 하자는 주장을 하고 있는 것이다. 이러한 예를 뒷받침이라도 하듯 김양식업이 먼바다로 진출하는 경향이 나타나고 있으며 老朽化된 기존의 김양식장이 반지락등의 양식장으로 전환되는 경우도 나타나고 있다. 이러한 주장은 沿岸漁場이 황폐화되어 가고 있다는데 기초하고 있는 것으로 생각된다. 우리나라의 沿岸漁場이 황폐화되어 가는 이유는 많이 있겠으나 통상 다음의 3가지로 요약해 볼 수 있다. 첫째, 人口의 增加 및 産業施設의 확대로 생활폐수 및 공업폐수 등이 바다로의 流入量이 계속 증대하고 있으며, 둘째, 肥料, 農藥의 사용증가 및 畜產業의 발달로 河川水系가 오염돼 가고 있으며, 나아가서는 海洋의 오염원으로 작용하고 있는 점과 함께, 셋째, 水產業의 폐기물의 침전이 증가되고 있는 점 등을 들고 있다. 이와 같이 沿岸漁場이 황폐화되어 가는 요인과 바다의 청정자생력 등을 비교할 때 황폐화되어 가는 요인이 더욱 크다는 것이다.

이상에서 본 바와 같이 新技術의 導入과 沿岸漁場이 황폐화되어 가는 상황하에서 좁은 국토공간의 이용극대화를 위해서 水產業이 먼바다로 진출해야 한다는 데 대해서 반대의견 또한 상당히 제기되고 있다. 반대되는

주장을 요약해 보면, 첫째, 水産業(특히 養殖漁業)은 잘 보존하고 개발한다면 영구적으로 채취 및 어획할 수 있는 산업인데도 불구하고 가까운 어장을 두고 먼바다까지 나가서 해야 될 명분이 약하다는 점, 둘째, 新技術의 도입은 新規投資를 수반하게 되는 바, 우리나라 漁民의 대다수가 零細漁民이므로 신규투자상 어려움을 겪게 된다는 점 등을 들 수 있다.

해양환경변화의 또다른 요인으로 대두되는 것이 西海岸의 堆積現象이다. 우리나라의 서해안은 지금도 堆積現象이 계속되고 있다는 주장이 있으며, 이러한 例로 계화도 및 아산만지구의 경우 干拓事業後 防潮堤 밖으로 새로운 干潟地가 형성되고 있다는 점 등을 들고 있다. 즉, 干拓事業으로 인하여 干潟地에서 행하여졌던 채취어업이 소멸되었다고 하나, 干拓事業後 새로운 干潟地의 형성으로 또다른 水産活動이 가능하다는 점이다. 그러나 이러한 주장에도 불구하고 새로 생긴 干潟地는 干拓事業前의 간사지와 비교할 때 干潟地의 高低, 土質 등이 다름으로 해서 이미 간척전의 海洋環境과는 다르다는 주장에도 주목할 필요가 있다. 이와 같은 西海岸의 堆積活動과 관련된 문제는 보다 광범위하고 세밀한 연구위에서 검토되어야 할 문제로 인식되고 있다. 물론 서해안지역의 堆積現象이 海水의 流動에 따라 영향을 받고 있으며, 또한 海水의 흐름은 우리 나라와 중국대륙으로부터의 淡水流入, 아시아 계절풍, 그리고 동지나해로부터 전파되는 潮汐運動 등에 의해 영향을 받는다고 알려지고 있다. 특히 西海岸地域은 水深이 얇기 때문에 季節과 地域에 따라 심한 변화를 나타낸다고 알려져 있다. 淡水流入과 관련하여 볼 때, 이는 단순히 河川으로부터 淡水流入이 되는 것이 문제가 아니라, 淡水流入時 함께 流入되는 모래와 흙 그리고 부유 퇴적물 등이 원인을 제공하는 것으로 알려져 있다. 중국대륙과 한반도로부터 이러한 물질의 流入量은 매년 약 40억㎥에 달하는 것으로 추정되고 있으며, 특히 여름철에 집중적으로 이루어진다고 알려져 있다. 바다로 流入되는 흙, 모래 등의 특징으로는 모래알이 微細한 흙모래가 대부분을 차지하고 있으며 탄산칼륨의 함량이 높은 점 등을 들고 있다. 이러한 특징을 근거로 바다로 流入된 흙모래 등의 운반방향을 파악할 수 있다는 주장 등이 나오고 있다. 그러나 다른 한편에서는 西海岸地域의 대륙붕 퇴적상

태, 퇴적물의 기원 등에 대해서는 거의 알려져 있지 않다고 주장하고 있다. 따라서 西海岸地域の 퇴적현상에 관해서는 우리나라 뿐만이 아닌 중국 등과의 공동노력위에서 광범위한 조사를 바탕으로 이루어질 때 가능한 것이며, 이러한 조사를 바탕으로 西海岸에 대한 堆積現象 등이 규명되어야 할 것이다. 즉, 干拓事業後 일부지역에서 防潮堤 밖으로 새로운 干潟地가 형성되었다고 해서 간척사업 후에는 항상 방조제 밖으로 새로운 干潟地가 형성될 것이고 또 이에 따른 新規水産活動이 가능할 것이라는 판단을 내리기는 어려운 실정일 것이다.

### 3. 水産部門의 損失과 補償

干拓事業으로 인하여 수산부문은 직·간접으로 손실을 받게 되며, 따라서 이 손실부문에 대한 문제가 대두된다. 즉, 간척사업은 公有水面埋立法에 의하여 수행됨으로써 수산부문의 손실과 보상도 公有水面매립법에 1차적으로 의거하게 된다. 이 경우 보상은 수산부문에서 발생한 재산상의 손실을 금액으로 보충하는 것을 의미하게 되며, 이 때 보상대상, 즉 보상을 받을 자와 보상범위 및 내용 등의 설정문제가 주요사항으로 대두된다.

公有水面埋立法 제 5 조에 公有水面에 권리를 갖고 있는 사람들이 동의할 하지 않더라도 埋立을 면허할 수 있는 조항이 있다. 즉 5 조 ①項의 2 “埋立으로 因하여 생기는 利益이 損失을 현저히 초과하는 경우”와 5 조 ①項의 3 “埋立이 法令에 依하여 土地를 收用 또는 使用할 수 있는 事業을 위하여 必要한 경우”이다. 이는 바꾸어 말하면 간척사업대상지역의 인근 어민들이 간척사업에 반대하더라도 매립면허를 할 수 있음을 의미하며, 따라서 어민들의 입장에서는 비자발적 사업으로 인한 손실을 받게 될 수도 있다. 또한 간척사업으로 인한 利益과 損失의 범위에 대한 규정이 수반되지 않음으로써, 利益과 損失은 개발방법, 간척기술 등 보는 시각에 따라 달라질 수 있다는 점도 문제로 제기될 수 있다. 간척사업으로 인하여 보상을 받을 자와 관련해서 公有水面埋立法 제 6 조에 권리를 가진 자에 대



한 정의를 규정하고 있다. 여기서 6 조의 조항을 살펴보면 다음과 같다.

第 6 條 ( 權利를 가진 者の 定義 ) 前條에서 公有水面에 관하여 權利를 가진 者라 함은 다음 各號의 1에 該當하는 者를 말한다.

1. 法令의 規定에 依하여 公有水面의 占用許可를 받은 者
2. 漁業權者 또는 水産業法 第 40 條 第 1 項의 規定에 依한 入漁者
3. 法令의 規定에 依하여 公有水面으로부터의 引水 또는 公有水面에 排水의 許可를 받은 者
4. 慣習에 依하여 公有水面으로부터 引水하거나 公有水面에 排水하는 者

上記 6 條 2 중에서 명시한 水産業法 40 조 1 항의 規定에 依한 入漁者는 “공동어업의 어업권자는 종래의 관행에 의하여 그 어업장에서 어업하는 자의 入漁를 거절할 수 없다”고 한 조항으로서 입어의 관행에 관한 조항이다. 한편, 보상문제는 公有水面埋立法 16 조에 나타나 있다.

第 16 條 ( 損失防止와 補償 ) ①權利를 가진 者가 있는 公有水面에 對하여 埋立의 免許를 받은 者는 大統領令의 定하는 바에 依하여 그 權利를 가진 者에게 끼친 損失은 補償하거나 그 損失을 防止하는 施設을 하여야 한다.〈改正 64.5.2 法 1633〉

②埋立의 免許를 받을 者는 前項의 規定에 依한 補償에 關하여 미리 補償을 받을 者와 協議하여야 한다.〈改正 66.8.3 法 1821〉

③前項의 規定에 依한 協議가 成立되지 아니하거나 協議할 수 없을 境遇에는 大統領令의 定하는 바에 依하여 土地收用委員會에 裁定을 申請할 수 있다.〈改正 64.5.2 法 1633〉

즉, 공유수면매립법 6 조와 16 조에 의해 埋立으로 인하여 발생한 손실에 대한 보상을 받을 수 있는 사람은 公有水面의 占用權者, 어업권자, 埋立對象地域의 引水 및 排水權者로 한정하였다. 따라서 公有水面埋立後 나

타나는 어업환경 및 해양생태계의 변화로 인하여 발생하는 인근어장의 피해에 대한 권리 및 손실보상에 대한 근거가 명확히 나타나 있지 않음을 알 수 있다. 또한 埋立對象 公有水面의 인근 해안가에 종사하는 사람들이 입게 되는 손실과 해당지역의 경제활동중에서 매립으로 인하여 발생하는 간접영향권에 속하는 손실부분에 대한 규정도 나타나 있지 않다. 또한 公有水面埋立法 18 조에 시설에 대한 보상과 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다. “建設部長官은 公有水面을 利用하기 위하여 設置한 施設이 埋立으로 因하여 利用할 수 없게 되거나 其他의 損失이 발생하였을 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 매립의 면허를 받은 자에게 종전의 시설에 갈음하는 시설을 하게 하거나 그 損失의 全部 또는 一部를 補償하게 할 수 있다”

보상을 받을 권리를 갖고 있는 경우라 할지라도, 보상협약이 성립되지 않을 경우 토지수용위원회에 재정을 신청할 수 있다고 하였다. 토지수용위원회는 토지수용법 28 조에 의거한 기관으로서, 토지수용법은 다음의 物件이나 權利의 收用 또는 使用의 경우에 이를 준용한다.

- 1) 토지에 관한 所有權 以外の 권리
- 2) 토지와 함께 公益事業을 위해서 필요로 하는 立木, 건물 기타 토지에 정착한 물건 및 이에 관한 소유권 이외의 권리
- 3) 광업권, 어업권 또는 물의 사용에 관한 권리
- 4) 토지에 속한 土石 또는 砂礫

그리고 土地收用法에 명시되지 않은 보상문제는 “공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법”(이하 공특법)에 따르게 된다. 어업권의 평가는 공특법 시행규칙 23 조에 나타나 있으며 그 내용은 다음과 같다.

제 23 조 (어업권의 평가) ①어업권에 대한 손실의 범위는 공공사업의 시행으로 인하여 미치는 상당인과 관계의 범위에 한한다.

②어업권의 소멸에 대한 손실의 평가는 수산업법에서 정하는 바에 의한다.

③공공사업의 시행으로 어업권의 행사를 제한한 경우의 손실은 거래사

례가 있는 경우에는 비준가액을 기준으로 평가하며, 거래사례가 없는 경우에는 어업권의 종류에 따라 최근 3년간의 연평균 순수익을 자본환원한 액을 기준으로 하되, 제한기간을 고려하여 평가한다.

④제 3 항의 규정에 의하여 자본환원을 하는 경우 그 비율은 40 퍼센트를 기준으로 한다.〈신설 80.8.1 건설령 268〉

⑤어업권의 소멸 또는 제한의 경우 어선 및 어망등 어구에 대한 평가에 관하여는 제 18 조제 2 항의 규정을 준용한다.〈신설 80.8.1 건설령 268〉

⑥공공사업의 시행으로 인하여 당해 공공사업시행지구의 인근지역에 있는 어업권자의 어업에 피해가 발생한 때에는 그 피해정도에 따라 이를 보상할 수 있다. 이 경우 피해정도는 최근 3년간의 소득액의 산술평균치를 기준으로 하여 산정한다.〈신설 88.4.25 건설령 435〉

⑦제 6 항의 규정에 의한 보상액은 수산업법에 의한 어업권의 정지로 인한 손실보상의 기준에 따라 산정한 금액을 초과할 수 없다.〈신설 88.4.25 건설령 435〉

이상에서 살펴본 바와 같이 公有水面埋立으로 인하여 발생한 漁業權의 損失의 평가는 결국 수산업법에 의거하게 되며 이와 관련된 조항으로서는 수산업법 시행령 72 조를 들 수 있다. 여기서 損害額의 산출을 명시한 수산업법 시행령 72 조를 살펴보면 다음과 같다.

第 72 條 ( 손해액의 산출 ) ①제 71 조제 1 항제 4 호의 규정에 의한 손해액은 처분일자를 기준으로 하여 다음의 방식에 의하여 산출한다.〈개정 1976.7.9. 대통령령 제 8184〉

1. 법 제 20 조제 1 항제 1 호 내지 제 3 호의 규정에 의한 취소의 경우가) 시설후 수확이 있는 경우

평년수익액 ÷ 연리 × 0.8 + 시설물잔존가액 - 시설물매각수입액

나) 시설후 수확이 없는 경우

장래 기대되는 평년수익액 ÷ 연리 × 0.5 + 시설물잔존가액 - 시설물매각수입액

다) 어업권을 취득하여 시설을 하지 아니한 경우 어업권 취득가액  
 2. 법 제 20 조제 1 호 내지 제 3 호, 법 제 57 조 또는 법 제 69 조제 2 항  
 의 규정에 의한 제한 정지 또는 재기의 경우 : 평년수익액에 의한 제한  
 정지등 기간중의 추산수익액  $\times 0.8$  + 이전 수거등에 소요한 실손액

②제 1 항에서 “평년수익액”이라 함은 평균 연간 어획량을 처분당시의  
 싯가로 환산한 금액에서 평년어업경비를 공제한 금액을, “어업경비”라  
 함은 각종 세금, 판매수수료, 인건비, 어선, 어구보수비, 연료비, 식량  
 비, 어상자대등의 경비를 말한다. <개정 1976.7.9.대령 8184>

③제 2 항에서 “평균연간어획량”이라 함은 3 년이상의 실적이 있는 경  
 우에는 최근 3 년간의 평균어획량, 3 년이상의 실적이 없는 경우에는 인  
 근 어장의 비율에 의하여 다음 산식에 따라 산출한 추정평균어획량을  
 말한다.

$$\text{당해 어장의 실적기간중의 어획량} \times \frac{\text{인근어장 (통상 2개소)의 3년간 평균어획량}}{\text{인근어장의 당해실적기간중의 어획량}}$$

<개정 1976.7.9. 대통령령 제 8184>

④제 1 항의 연리는 은행일반대출이율에 의하며, 시설물에 관한 가액은  
 기준년도 은행평가액에 의한다. <개정 1976.7.9. 대통령령 제 8184>

⑤제 71 조제 1 항의 증빙서류에 의하여 손해액을 산출할 수 없는 경우에  
 는 당해 어장에 대한 신빙성 있는 자료 또는 인근에 있어서는 동종어업  
 생산실적등을 참작하여 추산한 연수익액을 기초로 하여 이를 산출할 수  
 있다. <개정 1976.7.9. 대통령령 제 8184>

어업권의 소멸에 대한 보상이 상기와 같은 방법으로 이루어지는 데 비하  
 여 어업권 이외의 어업, 즉 許可漁業이나 申告漁業의 경우는 보상방법이 다  
 르다. 즉, 어업권어업이 權利 또는 物權에 대한 보상이라면 허가어업 및  
 신고어업은 권리가 아니라는 주장이 대두된다. 이 경우는 공특별시행규칙  
 “25 조의 2”에 의거하여 손해평가를 하게 되며, 위법행위에 기인한 경  
 우의 보상은 “25 조의 3”에 의거하는 바, 그 내용을 살펴보면 다음과  
 같다.

제 25 조의 2 ( 허가 또는 신고어업의 폐지·휴업 또는 피해에 대한 손실의 평가 ) ①어업허가를 받거나 어업신고를 하고 어업을 하는 자가 제방공사·방조제공사등 공공사업의 시행으로 인하여 그 어업을 계속할 수 없어 폐업 또는 휴업하는 경우의 손실액은 폐업에 있어서는 최근 3년간의 소득을 산술평균한 2년분의 순소득액 ( 법인의 경우에는 순수익액 ) 을, 휴업에 있어서는 실제 휴업기간에 해당하는 순소득액 ( 법인의 경우에는 순수익액 ) 을 기준으로 하여 평가한다. 다만, 휴업기간이 2년이 상인 경우에는 폐업으로 보아 이를 평가한다.

②제 1 항 본문의 규정에 의한 어업의 폐업 또는 휴업의 경우 어선 및 어망 등 어구에 대한 평가에 관하여는 제 18 조제 2 항의 규정을 준용한다.

③공공사업시행지구의 인근지역에서 어업허가를 받거나 어업신고를 하고 어업을 하는 자가 당해 공공사업의 시행으로 인하여 어업에 피해를 입은 경우 그 보상에 관하여는 제 23 조제 6 항의 규정을 준용한다.

④제 3 항의 규정에 의한 보상액은 제 1 항의 규정에 의한 폐업에 대한 손실보상의 기준에 따라 산정한 금액을 초과할 수 없다.

[ 본조신설 88.4.25 건설령 435 ]

제 25 조의 3 ( 위법행위에 기인한 경우의 보상등 ) ①제 24 조·제 25 조 및 제 25 조의 2 의 규정에 의한 영업의 폐지 또는 휴업에 대한 손실을 평가함에 있어서 다음 각호의 1 에 해당하는 경우에는 이를 영업으로 보지 아니한다. < 개정 85.3.4. 건설령 384, 88.4.25 >

1. 관계법령에 의하여 당해 공공사업에 관한 계획의 고시등이 있는 후  
에 당해 법률에 의하여 금지된 행위를 하거나 허가를 받아야 할 행위를 허가없이 행한 경우
2. 관계법령에 의하여 일정한 자격을 가진 자가 행할 수 있거나 허가를 받아야 할 영업을 당해 자격을 갖추지 아니하고 행하거나 허가를 받지 아니하고 행하고 있는 경우

②허가를 받거나 신고를 하여야 할 어업을 허가 또는 신고없이 하는 자가 공공사업의 시행으로 인하여 폐업하는 경우에는 제 1 항의 규정에 불구하고 그 폐업보상으로 제 30 조의 2 본문의 규정에 준하여 계산한 금

액을 지급할 수 있다.〈신설 88.4.25 건설령 435〉

〔 본조신설 80.8.1 건설령 268 〕

이상이 損失과 補償에 관한 법적인 주요내용인 바, 여기서 제기될 수 있는 문제는 동일한 지역에서 행한 어업에 대한 보상도 物權의 有無 및 許可 漁業이나 위법에 의한 어업이나에 따라 3가지로 구별되어 있음을 지적할 수 있다. 각 경우의 손실편가를 살펴보면 어업권어업의 경우 손실분은 年收益額과 年利에 주로 의존하게 되는 바 이자율을 10%로 할 경우 약 8년분의 수익액이 보상에 준용될 수 있다. 그러나 허가나 신고어업의 경우 3년평균소득액의 2년분을 기준으로 평가하게 됨으로써 보상기준에서부터 큰 차이가 존재함을 알 수 있다. 따라서 上記 세경우 모두 수산업이란 큰 테두리에서 볼 때는 동일한 법을 적용시켜야 된다는 논리가 대두될 수 있는 가능성이 존재한다. 이를 위해서는 許可나 申告漁業의 補償基準도 어업권어업에 준하도록 하자는 주장이 대두될 수 있는 것이며, 이를 위해서는 관련법의 개정이 선행되어야 함을 전제로 하고 있는 것이다.

한편, 補償과 관련하여 나타난 문제점들을 몇가지 살펴 보고자 한다. 公有水面埋立法 18조와 관련하여 서산군 안면 어촌계, 홍성군 어사리 어촌계, 보령군 사호 어촌계 등 천수만지역 피해어민들이 서산 A, B지구의 干拓工事와 관련하여 농수산부에 1985년 補償命令申請書를 제출한 경우가 있다. 이 당시 제기된 문제로서는, 첫째, 면허관청(농수산부)의 被害補償命令의 가능성여부와 둘째, 매립으로 인한 損失의 範圍와 補償範圍 등을 들 수 있었다. 특히 補償問題와 관련하여 볼 때 사업시행자는 보상의 축소를 위하여 直接損失분에 대한 문제에 초점을 두고 있는 반면에, 피해어민들의 입장에서는 被害 및 補償範圍의 擴大를 요구하는 것으로 요약될 수 있다. 또한 被害算定の 客觀性을 기하기 위하여 대학 및 연구기관 등에 피해 및 보상의 범위 등에 관한 연구를 의뢰하는 경우가 발생하였는 바 이 경우에도 事業施行者가 연구결과에 이의를 제기하는 경우가 발생할 수 있다는 점 등이 문제점으로 대두된다.

補償對象에 대해서 살펴볼 때는 크게 두 가지로 나누어 수산부문자체에서

발생하는 피해에 대한 보상과 수산관련산업에서 발생하는 피해 등으로 나누어 볼 수 있겠으나 현재까지의 나타난 주요補償對象은 水産部門의被害에 한정되어 있다고 볼 수 있다. 수산부문의 피해로 어업권자체의 소멸에 대한 消滅補償, 그리고 매립사업이 행하여지는 기간에 어업활동이 제한을 받게 되는 경우에 대한 보상과 함께 매립사업기간 동안 해양환경의 변화로 魚族資源의 성장기능 低下와 함께 생산이 감소될 때 이 生産減少分에 대한 보상 등으로 나누어 볼 수 있겠으나 현재까지는 주로 消滅補償에 대한 문제가 주류를 이루고 있다. 消滅補償의 경우 漁業權漁業地域의 생산량에 대하여 보상함을 원칙으로 하는 데는 커다란 이의가 없다고 볼 수 있다. 다만, 문제의 소지는 김양식업의 예를 들어 볼 때 면허면적은 100 *ha*이나 실제양식면적은 100 *ha*를 초과하는 경우가 발생할 수 있고 이와 함께 면허면적내에서도 양식시설을 조밀하게 설치한 경우가 있는 바, 이런 경우 補償基準이 問題點으로 대두되고 있는 것이다. 여기서 천수만내 방조제 건설에 따른 김양식업의 漁業權補償에 대해 1986년 5월 현대건설과 충청남도간에 합의된 보상액 산출근거를 보면 <表 4-2>와 같다.

表 4-2 천수만 김養殖 全面 補償 算出根據

區 分	內 容	金 額	備 考
가. 施設量	22,724책 (1,349 <i>ha</i> )		總施設量 27,513 — (9,577 × 50 %)
나. 單位生産量	80.1/책		釜山水大(1985)
다. 單 價	2,384.7원/속		"
라. 收 益 率	33.25%		"
마. 施設物 殘存加額	18,552/책		"
바. 工事 原因	44.32 %		"
사. 消滅漁業權		4,632,991 천원	$22,724 \times 80.1 \times (2,384 \times 33.25) \% \times 44.32 \div 0.115 \times 0.8 +$
아. '85被害		1,841,985 "	(18,552 × 22,724 × 44.32)
자. '86被害		839,724 "	
計		7,314,700 "	

資料 : 金鍾萬外, “河東 '86 김生産被害調査報告書” 韓國科學技術院 海洋研究所, 1986.

즉, 천수만내 김양식업 보상시 평년수익액을 산출하기 위하여 시설책수, 단위생산량 또는 책당생산량 및 속당가격에 의거함으로써 시설책수의 개념이 중요하게 작용하였음을 알 수 있다. 통상 漁業權의 所有는 어촌계에 속한 경우가 많으며, 이때 어업권에 대한 總被害額은 합의가 이루어졌다 해도 그 보상금에 대한 分配問題가 발생할 가능성도 있다고 할 수 있다. 그리고 어업권이 개인에게 소유될 때 문제는 복잡해 질 수 있다. 즉, 현재와 같이 소멸보상의 경우 어업권에 대한 보상이라면 그 보상은 당연히 어업권소유자에게 귀속된다고 하겠다. 따라서 개인소유 어업권의 경우 그 보상은 漁業權 所有權者에게 주게 됨으로써 해당 어업권 어장지역에서 어업권의 소유없이 고용의 형태로 어업에 종사하였던 어민들에게는 보상이 이루어지지 않는다는 점 등이 지적될 수 있는 것이다. 이와함께 대두되는 문제점으로는 被害發生時期과 實際補償時期의 時差問題가 발생할 수 있을 것이다.

위법행위에 기인한 어업이 공특법 시행규칙 23 조에 나타나 있으나 면허나 허가없이 관행적으로 어업을 영위한 어민들에 대한 補償도 문제로 대두되고 있다. 면허나 허가없이 관행적으로 명시되어 왔던 어업부분에 대해서는 통상 보상이 이루어지지 않았으나, 1989년 포항제철에서 시행한 광양만 매립과 관련하여 법원에서 관행과 관련한 어업을 權利로 인정하여 보상토록 할 수 있는 판결이 있었다. 즉, 公有水面에서 許可나 免許를 받지 못한 상황에서 또는 받지 않는 상황에서 무면허·무신고로 어업을 해온 어민들도 보상을 받을 수 있는 계기가 마련되었다. 그러나 관행적으로 사실상 어업을 영위해 온 어민들에게도 보상이 된다는 측면에서는 肯定的인 측면이 있으나, 다른 한편에서는 관행적 어업사실에 관한 확인 등을 필요로 하는 과정에서 問題點은 계속 있다고 보아야 할 것이다.

#### 4. 被害農民의 移住

農村人口의 이농과 마찬가지로 漁家人口의 離漁現象도 해마다 심화되고



있다. 이러한 離漁現象의 원인으로는 어촌생활환경의 열악과 어황부진, 그리고 干拓事業 및 臨海工業團地造成 등으로 인한 어장상실 등을 들 수 있다. 漁家戶數는 1970년 19.4萬戶에서 1989년 13.8萬戶로 약 30% 정도 감소하였으나, 漁家人口는 116萬名 수준에서 60萬 수준으로 48% 이상 감소하였다. 즉, 농촌에서 나타나는 바와 같이 漁家戶數의 감소보다는 漁家人口의 감소가 훨씬 빠르게 진행되고 있다. 이와 함께 漁業從事者의 數도 동 기간동안 36.7萬名에서 24.8萬名으로 약 1/3이 감소하였다. 특히, 漁業從事者 중 靑壯年層(20~49세)의 감소가 뚜렷하게 나타나고 있는 바, 어업종사자중 청장년층의 比率이 1970년 70.8%에서 1988년에는 62.2%로 감소하였다. 이는 漁村人口 및 漁業從事者 등 어촌의 人口構造가 노령화되어 가고 있음을 나타내는 지표이다.

農家와 漁家の 所得을 비교할 때 漁家所得은 農家所得에 비하여 상대적으로 열위에 있는 바, 1988년 현재 漁家所得은 農家所得의 84% 수준에 머물고 있다. 이와 함께 漁家戶當 負債는 農家戶當 負債보다 크게 나타나고 있다. 農家와 비교해서 漁家の 所得은 낮고 負債는 더욱 심각한 상황

表 4 - 3 漁家經濟現況

區 分	1970	1975	1980	1985	1988
漁家戶數(千戶)	194.6	153.5	156.9	145.3	138.1
漁家人口(千名)	1165.2	894.3	844.2	689.4	601.6
漁業從事者(千名)	367.6	322.9	323.1	260.3	248.6
靑壯年層(20~49세) 의 構成比(%)	70.8	64.9	66.8	67.4	62.2
漁家所得(千圓)(A)		847.1	2596.0	4868.7	6821.0
農家所得(千圓)(B)		873.0	2693.0	5736.0	8130.0
(A/B)		97.0	96.4	84.9	83.9
漁家負債(千圓)(C)			567.3	3377.7	3818.2
農家負債(千圓)(D)			339	202.4	3131
(C/D)			166.3	166.9	121.9

資料；農林水産部,「農林水産主要統計」,1989.

하에서 干拓事業으로 인하여 해당지역 漁民의 피해발생시 補償問題는 어민의 經濟的補償 뿐만 아니라 社會的衡平性의 문제까지 포함하여 주장하는 이유가 여기에 있다. 따라서 干拓事業으로 인하여 발생하는 水産部門의 損失 및 補償問題와 함께 해당지역 漁民들의 移住問題는 중요한 것이다. 移住의 決定이 어민들의 자발적 개인의사에 의한 決定이 아닌 干拓事業이라는 비자발적 동기에 의한 移住인 경우는 더욱 세심한 주의를 요한다. 干拓事業後 나타날 해당지역 어민들의 移住類型을 고려해 본다면, 첫째 해당지역에서 農業으로 전업하는 경우, 둘째, 漁業을 계속 영위하기 위하여 隣近漁村으로 이주하는 경우, 그리고 끝으로 고향을 떠나 他地域으로 이주하는 경우 등이 있을 것이다. 또한 이주의 형태를 볼 때 어민 각자가 원하는 지역으로 이주하는 자유이주와 일정지역으로 集團移住하는 集團移住의 경우가 있다. 自由移住의 경우 개인의 의사에 따라 移住地域을 결정하는 장점이 있으나, 다른 한편으로는 오랫동안 생활하여 오던 삶의 터전으로부터 새로운 環境에 적응하는 과정에서 어려움을 겪게되는 短點도 있다. 集團移住의 경우 移住民이 동질적인 상황에서 공동으로 어려움을 극복할 수 있는 長點이 있는 반면에, 個人的 意思가 무시된다는 短點도 있다.

여기서 移住民들이 어떤 형태의 이주를 하건, 그 決定을 내리기까지 영향을 주는 要素를 살펴 보면 대략 다음과 같을 것이다. 첫째, 移住對象漁民의 일반적인 가정 환경으로서 연령, 교육수준, 가구원수 등이 決定要因으로 작용할 것이다. 예를 들면 연령이 낮을수록 새로운 環境에 적응능력이 크며, 따라서 이들은 自由移住를 선호할 가능성이 높다는 것이다. 둘째, 移住對象漁民의 經濟的 環境을 들 수 있는 바, 이 경우 재산상태 및 보상금의 수준 등이 중요한 역할을 할 것이다. 즉, 財産이나 補償金의 수준이 클수록 移住에 대한 두려움은 적어지고, 따라서 自由移住를 선호할 가능성이 높다. 셋째, 移住對象漁民들이 갖고 있는 文化的 環境으로서, 예를 들면 애 향심이 클수록 移住에 대한 거부반응이 크게 나타날 것이다.

이상과 같은 要因들에 의해 移住가 決定된다고 볼 수 있으나 가장 중요한 問題는 어주이민의 經濟的 脆弱性을 들 수 있다. 즉, 補償金이 적절한

수준에서 결정되었다 해도 自由移住를 하기에는 부족할 가능성이 크게 존재한다. 더욱이 補償時期와 移住時期의 시차때문에 移住民의 經濟力은 더욱 취약해질 가능성이 존재하는 것이다. 이러한 점 등을 고려할 때, 集團移住對策의 必要性이 증가하는 것이다. 이 경우 移住對象漁民들이 정주할 수 있게끔 새로운 環境에 대한 정주시설과 함께 移住民들이 그 동안의 삶의 원천이었던 水産部門에서 代替漁場의 開發 등이 병행되어야 할 것이다. 즉, 漁民들이 所得水準도 낮고 負債도 많은 등 경제적 어려움을 겪고 있는 상황에서 새로운 生活環境과 代替漁場의 開發이 선행되어야 干拓事業으로 손해를 입게 되는 漁民들의 불만을 極小化시킬 수 있을 것이다.

## 第 5 章

# 干拓事業의 問題點과 公有水面 埋立法

公有水面埋立과 관련하여 나타나는 두 측면(農業과 水産部門)을 살펴 보았다. 公有水面의 埋立을 강조하는 측의 주장은 증가하는 人口에 비하여 國土面積이 협소한 상황하에서는 國土擴張을 기하여야 하며 이를 위해서는 干拓이 필요하다는 것이며, 水産部門에서는 水産業의 발전과 漁村의 상황을 고려할 때 干拓事業은 부정적인 측면이 많다는 것이다. 이 외에도 干拓이 갖는 效果로는 觀光효과, 방조제의 도로로서의 價値, 해안선의 단축 및 정비, 그리고 재해예방효과 등 많은 例를 들고 있다. 즉, 干拓事業의 社會・經濟的 評價를 위해서는 보다 넓은 의미에서 기초적인 조사부터 시작해서 波及效果까지 종합적으로 검토할 필요가 있다. 그러나 여기서는 앞에서 언급하지 않은 其他效果 및 干拓에 따른 問題點을 간략하게 살펴보고, 그리고 公有水面埋立法의 몇가지 問題點을 검토해 보고자 한다.

### 1. 干拓事業의 其他效果

여기에서 언급하고자 하는 其他效果라 함은 農業部門에서의 農耕地擴大效果(또는 國土擴張效果)와 水産部門에서 발생하는 부정적인 效果를 제외한 부문을 말한다. 干拓事業에 따르는 其他效果중 첫번째로 대두될 수

있는 것이 觀光效果이다. 干拓事業은 해안지역을 대상으로 하며, 海岸地域에는 수많은 觀光資源이 분포되어 있으므로 해서 干拓事業의 評價를 위해서는 干拓事業後 소멸되는 관광자원과 신규로 조성되는 관광자원에 대한 評價가 이루어져야 한다.

干拓事業으로 소멸되는 觀光資源으로는 干拓對象地域의 유형문화재, 천연기념물 및 해안경관과 해수욕장 등을 들 수 있으며, 이러한 觀光資源에 따라 관광숙박업과 음식업 등이 발달하게 된다. 이 경우 소멸되는 觀光資源에 대한 損失部門의 評價가 이루어져야 할 것이다. 이와 함께 干拓事業後에 나타나는 新規環境이 觀光資源을 제공하는 경우가 존재할 수 있는 바, 예를 들면 간척사업후 조성되는 淡水湖 주변을 관광지로 지정하여 개발하는 경우를 들 수 있다. 牙山干拓地 事業後 그 주변이 國民觀光休養地로 지정된 경우가 여기에 해당된다고 볼 수 있다. 또한 간척지주변에는 海岸과 淡水湖가 동시에 존재하게 됨으로써 觀光農業 및 별장지대로 발전할 가능성도 있을 것이다.

두번째로 고려될 수 있는 其他效果로는 防潮堤의 道路利用價值部門으로 인근도로와 연계됨으로써 交通量의 증대 등이 기대될 수 있다. 그리고 운송거리의 단축을 통하여 시간절약, 사고절감 및 輸送費用의 절감효과 등도 기대될 수 있을 것이다. 이는 곧 地域經濟를 活性化시키는데 기여하는 主要要因의 하나로 발전될 수 있을 것이다.

세번째로는 災害豫防效果를 들 수 있는 바 특히 西海岸地域은 간만의 차가 큼으로 해서 內陸地도 염수의 영향권에 있는 경우가 많다. 해일 및 태풍, 그리고 홍수 등 氣象條件이 악화될 때, 특히 홍수와 만조가 같은 또는 비슷한 時間帶에 발생할 때 隣近農耕地에 염수피해가 크게 발생할 수 있는 경우가 있다. 이러한 例로서는 영산강 하구둑 공사이전에는 나주와 영산포까지도 鹽水의 影響圈에 있었다는 경우를 들 수 있다. 따라서 河口堰工事의 경우 염해피해의 극소화와 함께 農業用水利用의 극대화를 이룩할 수 있는 効果도 있다는 것이다. 이와는 반대로 이러한 工事を 통하여 강하구의 自然生態界가 변화됨으로써 나타나는 부정적인 效果가 더 크다는 주장도 있는 것이 사실이다.

이와 같은 其他效果外에 間接影響效果도 크다고 할 것이다. 예를 들면 해안지역의 中心產業은 水產業과 製鹽業이라고 할 때 干拓事業으로 영향을 받게 될 前後方 產業으로는 어선수리업, 어업재료 공급산업 및 이들과 관련된 일체의 經濟活動이 間接影響效果의 범주에 들어간다고 할 수 있다. 이와 같은 經濟活動部門의 약화로 地域經濟의 산출물감소, 고용감소 등도 발생할 수 있다고 할 것이다. 따라서 向後的 干拓事業에 대한 評價를 위해서는 이들 其他效果에 대한 면밀한 검토 위에서 決定이 이루어져야 할 것이다.

## 2. 干拓事業의 主要 問題點

干拓事業은 公有水面에 防潮堤를 축조하는 것을 시작으로 해서 그 이후에 이루어지는 工事들이 自然을 돌이킬 수 없는 전혀 다른 상태로 변화시키는 工事라고 할 수 있다. 그러나 經濟發展과 이에 따른 所得水準의 향상으로 인하여 인간의 휴식공간으로서의 自然環境에 대한 需要가 증가하고 있는 것도 현실의 상황이다. 干拓事業은 防潮堤의 건설과 농업목적의 경우 開畝工事 등 가시적으로 볼 수 있는 변화와 함께 氣象, 海洋環境 및 生態界 등 보이지 않는 部門에 대한 波及效果 등 그 영향은 실로 다방면에 걸쳐 나타나고 있다. 따라서 干拓事業은 실시전에 가능한 한 범주내에서 이러한 變化에 대한 광범위하고 면밀한 評價가 선행되어야 한다.

干拓事業의 경우 環境保存法 5條 및 同施行令 4條에 의하여 干拓事業이 環境에 미치는 영향을 평가하게 되어 있으며, 環境影響評價는 同法 “제 5조의 3”에 의하여 國公립연구기관, 정부출연연구기관 등 環境影響評價能力이 있는 자가 시행하도록 되어 있다. 農業目的으로 農業振興公社가 사업의 시행주체가 되어 실시하는 干拓事業의 경우 통상 농업진흥공사가 環境影響評價를 수행하고 있으며, 이는 농업진흥공사가 환경영향평가의 대행기관으로 지정되었기 때문이다. 이 경우 事業施行者가 自己事業에 대하여 환경영향평가를 시행하게 되는 점을 지적할 수 있다. 그리고 현재까지

의 環境影響評價는 간척사업의 경우 便益部門으로서는 통상 농업의 경우 農產物產出額 등을, 그리고 費用部門에서는 工事費와 補償費 등을 고려하여 收益性을 산출하였다. 그러나 環境影響評價가 그 事業으로 인하여 사업전과는 전혀 다른 또는 전혀 회복할 수 없는 새로운 環境을 조성하는데 따라 발생하는 諸影響을 평가하는 것이라면 環境要因의 변화가능성만 검토할 것이 아니라, 이에 따른 費用과 便益部門에 대한 평가가 이루어져야 한다는 것이다. 물론 이러한 보이지 않는 영향을 평가하는 자체에 어려움이 존재하는 것은 사실이나 현재의 技術 및 豫測方法 등을 동원하여 生物學的, 生態學的, 工學的 模型 實驗 등을 통하여 環境影響의 經濟的 評價範圍를 확대해 나가는 것이 필요한 것이다. 이렇게 하기 위해서는 事業施行前에 실시하는 환경영향평가가 오랜시간과 비용이 수반되는 것은 사실이나 干拓事業과 같은 自然環境의 인위적인 변화는 工事費, 補償費 등의 규모도 엄청날 뿐만 아니라, 그 事業自體가 國土空間의 변화를 초래한다는 측면에서는 반드시 필요한 과정일 것이다. 기존의 事業妥當性에 덧붙여 이와 같은 環境要因의 변화에 따른 經濟的 評價를 가능한 한 확대하여 볼 때 事業의 收益性, 또는 收益率은 변화하게 될 것이 자명한 사실이다. 이와 함께 環境影響評價에 대해서 지적될 수 있는 問題로는 사업에 대한 환경영향평가로 나타나는 負의 効果 때문에 사업이 불가하다는 경우보다는 負의 效果를 보완하는 代案提示의 方法 등이 통상 이용되고 있는 점을 들 수 있을 것이다.

干拓事業에 따른 두번째 問題點으로 대두될 수 있는 것은 水產資源의 保護體系確立이 중요하다는 점이다. 삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라의 경우 水產業의 보호 및 발전은 國家經濟의 안정적인 發展과 國民食生活의 안정적인 단백질의 供給源으로서 대단히 중요하다고 할 것이다. 그러나 干拓資源이 널리 분포되어 있는 西南海岸地域에 대한 각종 水產資源의 分布, 產卵時期, 產卵場所, 回遊路 등 서식체계에 대한 종합적인 基礎 調査 및 海洋地質과 構造, 海流의 方向 및 유속 등 水產業發展을 위한 調査研究 및 保護體系가 확립되는 것이 중요하다. 앞에서도 언급하였듯이 西南海岸地域에 대한 조류의 방향, 속도 등 海岸環境과 함께 퇴적현상 등을

포함한 海洋構造 및 地質構造 등에 대한 연구가 선행되어야 干拓事業後 나타나게 될 영향을 좀더 세부적으로 평가할 수 있기 때문이다. 이와 함께 연안해역의 水質汚染 등에 대한 研究調査도 동시에 진행될 때 연안해역의 養殖業 및 연근해어업 등에 대한 干拓事業의 評價作業에 도움이 될 것이다. 이러한 기초조사 연구위에서 干拓事業으로 인하여 水産業이 입게 되는 損失의 범위에 대한 평가가 좀더 과학적으로 정확하게 평가될 것이며, 나아가서는 干拓事業의 收益性評價方法에도 변화가 나타날 것이다. 이러한 과정을 거쳐 干拓事業의 妥當性이 제시될 경우에도 인근해역의 漁場開發을 통하여 水産業에 미치는 영향과 인근어민이 입게 되는 損失을 극소화 하는 노력이 병행되어야 할 것이다.

이와 함께 세번째로 대두될 수 있는 問題點은 干拓事業으로 인하여 발생 하는 水産部門의 손실은 어민의 입장에서 비자발적인 事業으로 인하여 입게 되는 손실이기 때문에, 비록 경제적으로 적절한 補償이 이루어졌다 해도 代替漁場 또는 代替水産의 개발을 통하여 해당지역 어민들에게 적절한 생활의 기반이 만들어져야 할 것이다. 이는 干拓事業의 經濟分析이 비록 객관적인 기준에 의거했다 해도 國家, 公共機關 또는 事業施行者의 입장에서 계산된 것이며, 損失은 해당지역 어민 개개인이 받게 되는 점을 감안할 때, 양자간에 화폐에 대한 限界効用水準이 다르기 때문이다. 즉, 사업시행자의 입장에서 損失을 입게되는 어민의 피해가 적다고 할 수 있을지 몰라도, 漁民의 입장에서 생활기반에 관한 問題이기 때문에 費用과 便益을 비교하기에는 어려움이 존재할 수 있다는 것이다. 즉, 水産部門의 損失에 대한 補償은 漁業權 등 財産權의 보상과 함께 삶의 터전의 손실에 대한 補償, 즉 生活權의 補償概念도 고려될 必要性이 있다는 것이다. 특히, 干拓事業이 事業施行者의 노력과 함께 해당지역 어민들의 협조 위에서 수행되어야 그 事業은 순조롭게 진행될 수 있음을 고려해 볼 때, 向後의 干拓事業은 인근지역에서의 代替漁場開發과 간척후 農地分壤에서의 우선권 등을 어민들에게 부여함으로써 漁民들의 사기진작을 유도할 수 있고, 나아가서는 干拓事業에 대한 공감대 형성에 도움을 줄 수 있을 것이다.

干拓과 관련한 네번째 問題點으로는 開發主體에 관한 점을 들 수 있다.



현재까지의 간척사업의 開發主體는 國家, 公共團體 및 民間으로 구분하여 볼 수 있다. 國家가 시행하는 경우도 中央政府와 地方政府로 나누어 볼 수 있고, 民間이 수행하는 경우도 個人과 企業으로 나눌 수 있을 것이다. 國家(또는 公共團體)가 干拓事業을 수행할 시에는 地域開發의 종합적 접근이 가능하며, 工事管理能力의 제고 등 長點이 있으나, 한편으로는 財政負擔 및 사업시행상의 경직성 등이 나타날 수 있다. 民間이 干拓事業을 할 때는 신속하고 효율적인 事業推進으로 공사기간의 단축 및 공사비절감 노력 등이 강화되는 長點이 있으나 부실공사의 가능성과 開發利益 獨占 등의 問題가 대두될 수 있다. 이와 같은 開發主體에 따른 長短點에도 불구하고 公有水面은 국가소유인 관계로 公有水面埋立은 國家(또는 公共團體)가 시행해야 한다는 견해가 있을 수 있다. 이는 국가소유인 公有水面을 特定民間人 또는 特定民間企業이 매립함으로써 特定集團의 開發利益의 독점을 방지하는 目的도 포함되어 있다고 할 것이다.

이와 함께 社會가 민주화, 지방화, 자율화되어 갈수록 지역간, 주민간, 관련이익집단 사이에 이해의 상충이 커질 가능성도 존재한다. 따라서 向後의 干拓事業施行에 있어서는 干拓을 찬성하는 集團과 반대하는 集團의 理解調整問題가 크게 대두될 것이다.

### 3. 公有水面埋立法上 主要 問題點

經濟發展이 지속되고 所得이 높아지면서, 그리고 人口가 增加하는 상황에서 土地에 대한 需要는 계속 증가할 것이다. 이에 대처하기 위해서는 制限된 國土面積의 利用極大화와 함께 海岸埋立을 통한 國土의 擴張일 것이다. 그러나 海岸埋立은 해당 매립지역의 自然環境을 변화시킴으로써 영원히 돌아갈 수 없는 環境變化和 生態系의 變化를 초래한다는 점은 앞에서도 지적한 바 있다. 그러나 이러한 모든 문제점 등의 검토위에서 海岸埋立의 결론을 내렸다고 해도 문제점은 존재할 수 있다. 따라서 여기서는 海岸埋立과 관련하여 과거에 발생했던 문제점과 문제의 발생소지가 있는 部

분에 대해서 해당 公有水面埋立法의 조항과 연결하여 살펴보고자 한다. 특히, 公有水面埋立法상의 埋立可能地域, 被害豫想地域에 대한 規定, 所有權 規定 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

公有水面埋立法 第4條는 免許에 관한 事項으로서 ④項에 都市計劃區域 안의 公有水面과 大統領令이 定하는 公有水面에서의 埋立은 國家, 地方自治團體 및 政府投資機關이 수행하되, 埋立의 目的, 規模 또는 立地條件 등을 감안하여 大統領令이 定하는 경우에는 개인 등이 埋立할 수 있다고 하였다. 즉, 公有水面의 埋立은 가능한 한 國家, 地方自治團體 또는 政府投資機關이 수행하도록 제한한 것으로 해석할 수 있다. 이는 公有水面埋立法 施行令 “第8條의 2” 중 ①項에서 規定한 大統領令이 定하는 公有水面을 살펴봄으로써 알 수 있다. 즉, 國家 등이 埋立工事を 실시함을 원칙으로 하는 公有水面은 다음과 같다.

지 역 별	위	치
경기도· 충청남도 및 전라북도	<ul style="list-style-type: none"> <li>경기도 강화군 교동면 동산리 남단의 지점에서 정동으로 그 은 선과 용진군 자월면 자월리 서단의 지점과 충청남도 당 진군 석문면 교로리 석문각의 지점을 순차적으로 연결한 선내의 해면</li> <li>충청남도 서산군 이원면 내리 정북단의 지점에서 원북면 안 도동대 지점과 근흥면 가의도 동북단 지점을 연결한 선과 가 의도 서남단의 지점에서 남면 몽산리 서남단의 지점으로 그은 선내의 해면</li> <li>충청남도 서천군 서면 마량리 남단의 지점에서 전라북도 옥구 군 미성읍 말도리(고군산 군도)의 말도 등대 지점과 고창군 해리면 동호리 정북단 동호등대 지점을 순차적으로 연결한 선 내의 해면</li> </ul>	
전라남도	<ul style="list-style-type: none"> <li>전라남도 광양군 골약면 황금리 황방남단의 지점에서 묘도 봉 화산정 삼각점(△) 247 지점과 삼간도 동남단의 지점 및 북 위 34도 49분 39.5초, 동경 127도 38분 06초 지점을 순차적 으로 연결한 선내의 해면</li> <li>전라남도 영광군 염산면 야월리 가음산정 삼각점(△) 204지 점에서 신안군 임자면 도찬리 동북 삼봉 끝단 지점을 연결한</li> </ul>	

지 역 별	위	치
경 상 남 도	선과 임자면 삼두리 서남단의 지점에서 해남군 화원면 매월리 수류미등대 지점으로 연결한 선내의 해면	
	• 전라남도 완도군 약산면 우두리 남단의 지점에서 약산면 득암리 서남단의 지점을 연결한 선내의 해면	
	• 전라남도 보성군 득량면 비봉리와 회천면 객산리의 해안선 경계지점에서 고흥군 도덕면 용동리 북단의 지점을 연결한 선내의 해면	
	• 경상남도 진해시 안골동 육망산 산정을 중심으로 하여 정남으로 그은 선과 북위 35도 위선과 양산군 서생면 대송리 동단의 지점을 중심으로 하여 정남으로 그은 선내의 해면	
제 주 도	• 경상남도 남해군 창선면 대벽리 동북단의 지점에서 창선면 가인리 동북단의 지점을 연결한 선내의 해면	
	• 제주도 일원의 해면	
전 국	• 공유수면관리법 제 3 조의 규정에 의한 지정항만구역의 공유수면	

따라서 民間의 立場에서 보았을 때는 干拓資源의 分布중에서 事業妥當性이 있고 그리고 상가지역에서 제외된 지역을 선택하게 되는 바, 그 對象地域은 제한적일 수 밖에 없다는 점을 지적할 수 있다. 즉, 현재와 같이 土地需要가 증가하는 상황하에서 國家政策上 土地의 확대를 위하여 干拓事業을 活性化해야 할 경우, 개발주체에 따라 長・短點이 있기는 하나 民間干拓의 活性化도 함께 이루어져야 할 것이다. 이러한 측면에서 上記條項은 民間干拓을 위촉시키는 배타적인 條項으로 작용할 가능성이 있다. 이와 함께 시행령 “8條의 2”③項에 개인이 埋立할 수 있는 경우의 用途 및 用途別 면적을 규정하고 있다. 즉, 工業用地의 경우 23萬 $m^2$ , 商業用地의 경우 16.5萬 $m^2$ , 住宅 및 農水産用地의 경우 10萬 $m^2$ 이다. 이는 곧 개인이 干拓事業을 할 경우의 상한선을 의미할 수 있으며, 따라서 개인의 干拓事業 참여에 대한 의욕을 저하시킬 수도 있을 것이다. 개인이 수행하는 干拓事業의 경우에도 인근어민등과의 공동노력으로 干拓事業이 잘 진행될 수 있는 경우를 상정할 때 이 條項들은 干拓事業에 대한 民間

의 참여배제 條項으로 작용할 수 있을 것이다.

公有水面埋立法 第 5 條는 免許의 기준으로서 ①項의 1에 公有水面에 관하여 권리를 가진 자가 埋立에 동의할 경우 埋立을 免許할 수 있다고 하였다. 公有水面에 권리를 가진 자에 대한 정의는 6 條에 規定하고 있는 바, 권리를 가진 자에 대한 정의가 명확하나 그 범위는 포괄적이라고 할 수 있다. 그러나 실제로 干拓事業을 하기 위해서는 施行令 第 3 條 ②項의 3에 의거하여 埋立하고자 하는 區域 및 被害가 예상되는 인근의 區域안의 公有水面에 관하여 權利者가 있는 경우에는 그 權利者 및 權利內容의 明細書와 同意書를 첨부하여야 한다고 하였다. 이와 함께 公有水面埋立法 第 5 條 ②項에 埋立으로 인한 被害가 예상되는 인근의 區域의 범위는 大統領令으로 定한다고 하였다. 한편, 施行令 第 8 條의 3에 被害豫想區域은 “埋立을 하고자 하는 구역에 인접한 公有水面중 매립으로 인하여 그 公有水面에 權利를 가진 자가 그 權利의 목적에 따라 公有水面을 이용할 수 없게 되거나 피해를 방지하는 施設이 설치 등의 조치를 하지 아니하고는 公有水面을 이용할 수 없게 되는 區域”이라고 規定하고 있다. 즉, 被害가 예상되는 區域에 대한 범위를 상당히 포괄적으로만 규정하고 있는데, 이는 干拓對象地域의 조건에 따라 被害豫想區域이 달라질 수 있기 때문인 것으로 보인다. 이와 같은 規定에 의거하여 埋立免許를 신청하게 되는 바 公有水面에 權利를 가진 자의 범위가 포괄적이고 또한 被害豫想區域의 설정상 논란이 예상될 수 있으며, 또한 被害豫想對象者(즉, 權利權者)로부터 同意書를 첨부한다는 것은 어려운 일이라 판단된다. 특히 干拓事業으로 인하여 실제 피해가 발생하는 地域과 法에서 規定하는 포괄적인 豫想被害區域間에 차이가 존재할 가능성이 있으며, 이러한 차이로 인하여 손실의 범위와 보상범위에 대한 論難이 가능한 점을 지적할 수 있다.

公有水面埋立法 14 條는 埋立地의 所有權取得에 관한 條項으로서 ①項에 埋立의 免許를 받는 자는 公共目的에 필요한 埋立地를 제외한 埋立地중 그 埋立에 소요된 事業費에 상당하는 埋立地의 所有權은 취득한다고 규정하였다. 여기서 事業費는 純工事費, 調査費, 補償費 기타 당해

매립에 관한 工事に 소요된 비용을 말하며, 事業費의 算定基準은 大統領令으로 정한다고 하였다. 免許를 받은 자는 所有權을 取得하고자 하는 埋立地の 위치를 정할 수 있다고 12條에서 規定하고 있다. 따라서 여기서 문제의 소지로 작용할 수 있는 부분은 事業費算出과 事業費에 해당하는 埋立地の 面積算出問題이다. 우선 事業費의 算出은 施行令 20條 ⑤항에 規定하고 있다. 즉, 純工事費는 政府標準품셈과 單價에 의한 金額으로 산정하며, 補償費는 실제 지급된 補償額으로 한다고 규정하였다. 이 경우 발생할 수 있는 문제가 純工事費의 경우 政府標準單價와 실제 工事單價사이에 차이가 존재할 수 있고, 補償費의 경우 民間(企業)이 수행시 增加할 소지가 있는 점이다. 이는 民間(企業)의 입장에서는 補償費를 증가시킨만큼 干拓事業後 自己가 所有할 면적의 확대를 기하고자 할 것이기 때문이다. 한편 事業費에 해당하는 埋立地の 所有面積 算出問題로서 施行令 20條 ①項에 埋立地の 가격은 인근유사토지의 거래가격을 고려한 적정가격으로 하되, 2人 이상의 土地評價士 등이 評價한 評價額의 算術平均値로 한다고 하였다. 그러나 현재와 같이 土地需要가 급증하고 이에 따라 土地價格이 다른 物價보다 더 빠른 속도로 급격히 상승하는 여건하에서는 事業費에 해당하는 埋立地の 所有面積比率은 減少할 가능성이 있고, 따라서 干拓事業을 하고자 하는 民間部門의 동기는 減少하게 될 것이다.

## 第 6 章

### 要約 및 結論

1960 年代以後의 高度經濟成長期를 통하여 國民經濟構造가 급격히 변화되었으며, 이와 함께 所得水準도 빠른 속도로 向上되었다. 또한 人口의 양적 팽창과 함께 人口의 分布 또한 커다란 변화가 있었으며, 이러한 과정에서 國土利用構造의 變化도 수반되었다. 1962 ~ 88 기간중에 人口는 26.5 百萬名에서 42.4 百萬名으로 60 % 정도 增加되었으며 人口밀도는 269 名 /  $km^2$ 에서 427 名 /  $km^2$ 로 약 59 %가 증가하였다. 國土面積은 동기간동안 98,431  $km^2$ 에서 99,199  $km^2$ 로 약 1 % 정도 증가하였을 뿐이다. 즉, 국토면적의 증가는 미미한 상태하에서 인구는 급격히 증가함으로써 人口數와 比較한 國土面積은 상대적으로 협소하여 왔다고 할 것이다.

우리나라의 經濟發展目標은 1960 年代初에는 절대빈곤으로부터 탈피하기 위한 소득수준의 향상에 두어졌으며, 이를 위한 發展戰略으로는 海外資本 및 技術의 도입을 통하여 工業部門의 집중적인 개발 및 이들 商品의 輸出增大를 통한 海外指向의 戰略이었다. 이러한 發展戰略은 현재 까지도 지속되고 있는 것이다. 이러한 發展戰略을 뒷받침하기 위해서는 도로, 항만시설 등 사회간접부문에 대한 개발필요성이 증대하였으며, 이와 함께 都市化, 産業化가 진전됨에 따라 公營용지 주택용지 등의 수요 또한 급격히 증가하였다. 이와 같이 증가하는 토지수요에 부응하기 위해서는 제한된 국토의 利用極大化와 함께 國土面積의 擴大를 위한 干拓事業의 必要性이 크게 부각되었다. 우리나라의 西南海岸地域은 海岸線

이 복잡하고 내륙하천으로부터 流砂가 퇴적하고 있으며 수심이 얕아 干潟地가 발달하였다. 이러한 自然的 地理的 現象은 干拓事業開發의 좋은 입지조건을 제공하고 있다. 1980年 農水產部가 주관하여 농업진흥공사가 실시한 干拓資源調查結果에 의하면 약 37萬정보의 개발가능한 간척자원이 있는 것으로 나타났다. 이와 같이 干拓資源이 많은 상태하에서 干拓事業은 1960年代以後 行政인 지원과 함께 본격적으로 개발되기 시작하였다. 즉, 1962年 公有水面埋立法이 公布되고, 이 法을 통하여 公有水面埋立에 관한 업무를 건설부가 주관토록 하였으며, 農業目的의 公有水面埋立은 農林部로 위임되기도 하였다. 그리고 1970年 農村近代化 促進法의 公布 및 이에 따른 農業振興公社의 설립 등도 간척사업이 활발히 진행되는 과정에서 나타난 것이다. 1962 ~ 87기간중 公有水面埋立 면허 면적은 1,962 ㎢이며, 준공면적은 409.1 ㎢이다.

公有水面埋立事業이 1960年代以後 國民的인 공감대를 형성할 수 있었던 것은 우리의 食糧事情이 만성적인 食糧不足으로 어려움을 겪고 있었던 데서 찾을 수 있다. 즉, 당시의 경제여건하에의 食糧의 自給은 農政의 첫째 목표였다고 할 수 있었다. 특히, 農業生産이 기상 등 자연환경의 영향에 크게 좌우되고 있으며, 이와 함께 1970年代初의 國際的인 곡물파동을 경험하는 과정에서 농업생산의 증대를 위한 생산기반의 확충은 국민적인 공감대를 용이하게 도출할 수 있었다. 따라서 干拓事業도 國家주도하에서 대규모사업으로 진행되었다.

우리나라의 農耕地는 1960年代 후반 이후 절대면적이 減少하는 추세에 있으며, 耕地利用率 또한 減少추세에 있다. 農耕地 減少의 主要要因으로는 공공시설, 공장부지, 건물건축 등 農地의 他目的 전환 등을 들 수 있다. 특히, 國內農產物市場의 開放要求가 증가하는 가운데 이에 대처하기 위한 효율적인 농업생산기반구축의 방안중 하나로 제시될 수 있는 것이 干拓事業이다. 즉, 干拓事業을 통한 農耕地開發을 통하여 경지정리가 잘되고 農業用水가 確保된 農耕地의 擴充을 기할 수 있기 때문이다. 干拓事業이 事業費用이 많이 들고 工事期間이 長期間이기 때문에 투자효과가 낮은 것으로 인식되고 있지만, 인구증가에 따른 食糧需要의 增加

와 非農業部門의 土地需要가 계속 증가하는 상황하에서 干拓事業의 必要性은 계속 增加하고 있다는 主張은 설득력이 있는 것이 사실이다. '80年代에 들어오면서 相對的으로 낙후된 西南海岸地域의 開發을 위하여 公有水面利用의 高度化가 주장되고 있다. 이와 함께 中共에서도 '80年代以後 對外開放政策이 추진되고 있는 상황하에서 中共과의 交易擴大에 대비한 西海岸地域의 항만시설 및 공업단지건설 등의 필요성이 증대하고 있으며, 이에 대처하기 위하여 公有水面의 埋立이 적극적으로 검토되고 있는 것이다.

干拓事業을 통하여 土地가 창출됨으로써 國土擴張效果 등 긍정적인 측면이 있는 반면에, 西南海岸地域은 천혜의 간척자원과 함께 수산업 측면에서는 어족자원의 보호를 위한 최고의 자연조건을 갖고 있다는 사실이다. 水産業은 우리食生活에 있어서 주요단백질의 공급원으로서 보존 및 개발을 잘 유도한다면 채취 및 체포만 하면 되는 영구산업의 성격을 띠고 있다. 이러한 수산업의 自然的 特性을 무시하고 干拓事業을 지속적으로 수행할 때 西南海岸의 연근해어장은 황폐되어 간다는 것이다. 인류의 역사·및 발전이 自然的 正복과 活用을 통하여 이루어져 왔다고 하지만, 다른 한편에서 볼 때는 자연환경의 계속적인 파괴과정이라고도 볼 수 있다. 이러한 측면에서 간척사업도 發展의 측면에서 볼 수도 있으며, 또한 자연의 균형상태를 파괴시키는 측면에서도 볼 수 있는 것이다. 특히, 간척사업이 水産業, 해양생태계, 나아가서는 기상여건 등에 변화를 초래한다는 측면에서 주의깊은 검토의 필요성이 증대하고 있는 것이다.

수산업이 간척과 관련하여 피해를 입게 되는 부문이라는 점에서 나타나는 문제로는 損失部分의 범위와 함께 이에 대한 보상문제이다. 우선, 水産部門의 피해는 干拓事業으로 인하여 發生한 것이고, 干拓事業은 公有水面埋立法에 의하여 면허가 발급되기 때문에, 수산부문의 손실 및 보상도 공유수면매립면에 의거하게 된다. 公有水面埋立法 第6條와 16條에 의거하여 公有水面埋立으로 인하여 發生한 損失에 대해 보상을 받을 수 있는 사람은 해당공유수면의 占有權者, 어업권자, 그리고 그 지역의 引水 및 排水者로 규정하였다. 따라서 公有水面埋立後 나타나는 어업환경



의 변화 및 해양생태계의 변화로 인하여 발생하는 인근어장의 피해에 대한 손실보상의 근거 등이 명확하지 않은 것이다. 보상을 받을 권리를 갖고 있는 경우에도 보상협의를 成立되지 않을 때는 토지수용위원회에 裁定을 신청할 수 있으며, 토지수용법에 명시되지 않는 보상문제는 “공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법(以下 公特법)”에 따르게 되어 있다. 어업권의 평가는 공특법 시행규칙 23條에 의거하는 바, 여기에서 손실편가는 水産業法을 적용토록 규정하고 있다. 따라서 公有水面埋立으로 인한 어업권의 손실편가는 수산업법에 의거하게 되며, 이와 관련된 조항은 수산업법 시행령 72條이다. 이상이 어업권의 소멸에 대한 평가를 산정하는 법적인 근거라면, 어업권이외의 어업, 즉 허가어업이나 신고어업은 공특법 시행규칙 “25조의 2”에 의거하며, 위법행위에 의거한 경우의 보상은 “25조의 3”에 의거하게 되어 있다. 즉, 同一한 지역에서 행하는 어업이라 할지라도 어업의 종류에 따라 손실보상에 대한 근거가 다르다는 점이다.

현재까지의 補償實例를 보면 어업권어업의 경우 平年收益額의 약 8년분에 대한 보상이 이루어지고 있으며, 그 이외의 경우 2년분소득이 補償基準으로 되어 있다. 이는 위에서 언급하였듯이 어업의 종류에 따라 보상에 대한 법적 근거가 다른데 기인한 것인데, 이러한 보상기준에 반대 의견을 제기하면서 許可나 申告漁業의 경우도 동일한 지역에서 행하여지는 어업이므로 어업권어업에 준하도록 하자는 주장이 대두되는 것이다. 이상이 어업과 관련된 경제활동에 대한 보상이라면 生活權에 대한 補償도 고려될 필요성이 있다는 주장이 있다. 즉, 干拓事業은 어민들의 자발적인 의사와는 관계없이 이루어지는 사업이며, 干拓事業의 經濟性은 비록 그것이 객관적인 근거에 의하였다 해도, 어민들에게는 삶의 터전을 잃어버리는 결과로 나타난다. 따라서, 生活權의 補償이란 차원에서 어민들이 안심하고 이주하여 생활할 수 있는 문제에 대한 검토가 적절히 뒤따를 때 간척사업은 어민들의 호응위에서 순조롭게 수행될 것이다. 이러한 측면에서 어민들을 위한 代替漁場의 開發과 이주시 定住圈施設 등에 대한 검토가 필요한 것이다.

干拓事業은 國土擴張이라는 긍정적인 효과와 水産部門의 損失이라는 부정적인 효과이외에도 관광, 도로, 재해예방효과 등 다방면에 걸쳐서 파급 효과가 나타나고 있다. 특히 干拓事業은 自然環境을 변화시키는 사업이므로 환경영향평가가 선행된 상태에서 실시하도록 되어 있다. 그러나 현재까지의 例로 보아 環境影響要因에 대한 검토작업은 이루어지고 있으나 이러한 요인들의 經濟的 評價는 미흡한 상황이다. 물론, 이러한 환경변화요인의 經濟的 評價는 어려운 작업임에 틀림없으나, 간척사업과 같은 國土空間의 變化, 自然環境의 變化 및 공사비 등을 감안하여 볼 때, 환경변화에 따르는 經濟的 評價도 가능한 한 할 수 있는데까지 확대하는 작업이 뒤따라야 할 것이다. 이러한 과정을 거쳐서 사업의 經濟的 評價를 실시할 때 干拓事業의 수익성 또는 수익률도 변화할 것은 自明한 일이다.

人口는 앞으로도 계속 증가될 것이고, 經濟發展과 함께 주택, 도로, 공장용지 및 휴식공간 등 토지수요는 계속 증가될 것이 예상되는 상황에서, 이를 위한 解決方法 중의 하나가 干拓事業이라는 국민적인 공감대를 형성하였다 해도 간척사업 시행에 따르는 問題點 등은 계속 존재할 것이 예상된다. 특히, 公有水面埋立法상 매립가능지역, 피해예상지역, 소유권규정 등이 주요문제의 대상으로 제기될 수 있다. 公有水面埋立法상 도시계획구역안의 공유수면과 대통령령이 정하는 공유수면의 매립은 國家 등이 시행함을 원칙으로 하였다. 국가가 간척사업을 실시할 때는 地域開發의 綜合的 接近이 가능하다는 장점이 있으나, 財政負擔의 加重 등 단점도 존재할 수 있다. 個人이 시행할 때에는 공사비의 절감 및 공사기간의 단축 등이 장점이 될 수 있으나 不實工事의 가능성 및 開發利益의 獨占 등의 단점이 있다. 그러나 증가하는 토지수요에 부응하기 위하여 간척사업이 필요하다는 결론이 내려질 경우, 그리고 費用・便益分析을 통하여 사업의 타당성이 인정이 될 경우 굳이 민간부문의 간척사업을 배제할 필요가 없다는 점이다. 즉, 민간부문의 참여도 유인하면서 損失豫想部門에 대한 적절한 措置가 뒤따를 수 있도록 유도하는 것이 오히려 바람직한 方向으로 제기될 수 있을 것이다.

## 參 考 文 獻

建 設 部,「建設統計便覽」, 1988.

\_\_\_\_\_,「國土建設 二五年史」, 1987.

\_\_\_\_\_,「1989 年度 國土利用에 관한 年次報告書」, 1989.

經濟企劃院,「主要經濟指標」, 1978, 1989.

農林水產部,「農林水產主要統計」, 各年度

\_\_\_\_\_,「作物統計」, 各年度

\_\_\_\_\_,「農林水產統計年報」, 各年度

農水產部, 農業振興公社,「西南海岸干拓農地開發事業概略踏查報告書

(綜合編)」, 1980.

瑞山郡, 農業振興公社,「梨園地區 干拓地開發事業 環境影響評價書」, 1988.

水產廳,「1989 年度 水產業動向에 관한 年次報告書」, 1989.

韓國開發研究院,「2000 年을 向한 國家長期發展構想(總括報告書)」, 1985.

韓國農村經濟研究院,「食品需給表」, 各年度.

金聖昊外,「西南海岸 干拓農地開發에 관한 調查研究」, 國立農業經濟研究所,  
1976.

金義達,「韓國國土開發史研究」, 大學圖書, 1982.

金種萬外,「河東 '86 召生産 被害調查報告書」, 韓國科學技術院 海洋研究所,  
1986.

宋丙洛編,「韓國의 國土・都市・環境」, 韓國開發研究院, 1979.

申義淳,「資源經濟學」, 博英社, 1988.

嚴基哲外,「大單位 干拓事業事例의 評價分析」, 國土開發研究院, 1986.

柳泰容外,「干拓資源實態分析 및 活用方案研究」, 國土開發研究院, 1982.

尹皓燮,「經濟成長에 대한 農業部門의 寄與度分析」,「農村經濟」, 9 卷 3  
號, 1986, : p.p127 ~ 132.

李相敦,「環境政策法, 亞細亞文化社」, 1985.

李貞煥外,「干拓事業과 水産業과의 關係 및 收益性 比較檢討」,韓國農村經濟研究院, 1989.

鄭聖哲外,「河東地域의 養殖 全漁業權 被害補償調查報告書」,韓國科學技術院海洋研究所, 1986.

———,「始華地區開發에 따른 間接被害影響圈 調査」,韓國科學技術院,海洋研究所, 1989.

朱尤一外,「共同漁場利用 合理化 方案」,韓國農村經濟研究院, 1984.

洪承湧外,「韓國沿岸域 綜合開發研究」,韓國科學技術院 海洋研究所, 1986.

Council for Economic Planning & Development (Republic of China),「Taiwan Statistical Data Book」, 1989.

FAO,「Production Yearbook」, 1988.

빈 면

研究報告 208

大單位 埋立干拓實態分析 및 制度改善方案 研究

---

1989년. 12월

發行人 金 榮 鎮

發行處 韓國農村經濟研究院

130-050

서울특별시 동대문구 회기동 4-102

登錄 1979年 5月 25日 第 5-10號

電話 962-7311

印刷 株式會社 文苑社

電話 739-3911~5

---

出處를 明示하는 한 자유로이 引用할 수 있으나 無斷轉載 및 複製는 禁함.