

농업용수 수리권 관련 법 및 제도 분석

Analysis of Law and System for Agriculture Water Right

이광야* · 김해도**
Kwang Ya Lee · Hae Do Kim

요 지

우리나라는 아시아 몬순 지역에 속하면서 수도작을 주로 하는 지역으로 오래전부터 저수지나 보를 만들어 농업용수를 공급하여 왔으며, 이러한 농업용수의 사용에 대해서는 관행적으로 수리권을 보호해왔다. 그러나 최근 그동안 안정적으로 보호되던 농업용수의 기득 수리권에 대한 재검토와 농업용수의 이용에 따른 사회·경제적 요소의 편익을 기준으로 하는 물 이용의 우선순위 재조정 논의가 제기되고 있는데 이는 국가 전체 물 수요와 농촌지역 사회의 변화 등에 기인한 것이다.

농업용수의 개발과 이용이 기존의 농업생산기반 확충 위주에서 농촌 삶의 질 향상 차원의 농촌 개발로 농업·농촌정책의 방향이 전환되고 있으며, 이와 더불어 농촌의 생활용수, 환경용수, 관광 용수, 지역용수 등 농업용수 외의 수자원 수요가 증대하고 있다. 즉, 지금까지 농업용수는 주로 농촌의 관개용수 위주로 개발 공급되어 왔으나 농촌지역의 생활양식의 변화 및 생활수준의 향상과 더불어 위생적이고 편리한 생활용수 및 공업용수 등 다양한 목적의 농업(농촌)용수의 수요가 증대되고 있고 이러한 추세가 지속될 것으로 예상된다. 또한 기계화 영농, 직파 재배 등 영농방식의 변화에 따라 농업용수의 수요가 증가되고 있으며, 농업으로 인한 환경오염을 경감시킬 수 있는 환경친화적인 농업이 요구되고 있어 농촌지역의 한정된 수자원을 합리적으로 이용하여 21세기 물 부족 사태에 대비할 필요성이 대두되고 있다.

우리나라에서도 이미 낙동강, 영산강, 섬진강 유역과 남부 해안 및 도서지역의 가뭄이 심각해지는 등 물 부족 문제로 국토 균형개발이 곤란해지는 문제가 발생하고 있다. 이러한 여건 변화 속에서 지속가능발전위원회의 제67회 국정과제보고회의(2005년 10월 19일)에서는 농업용수 10% 절약 대책과 유역단위의 통합적 물 관리를 요구하게 되었다. 우리나라는 현실적으로 매년 홍수 피해가 발생하고 있지만, 다른 한편 인구밀도가 높고 1인당 가용 수자원이 상대적으로 적기 때문에 국지적 물 부족 문제를 경험하고 있다. 최근 국제적으로도 농업용수의 물 낭비 최소화와 절약 노력 및 타 분야 물 수요 증대에 대한 대응 능력 제고가 매우 중요한 과제로 부각되고 있다. 2006년 3월 멕시코에서 개최된 제4차 세계 물 포럼에서 국제 강 네트워크는 “세계 물 위기의 주범은 농경지”, “농민들은 모든 물 위기 논의에서 핵심”이라고 주장하고, 전 프랑스 총리 미셸 로카르는 “...관개시설에 큰 문제점이 있고 덜 조방적 농업을 하도록 농민들을 설득해야 한다. 이는 전체 농경법을 바꾸는 문제...”(segelye.com, 2006. 3. 19)라고 주장하는 등 세계 물 문제 해결을 위해서는 농업용수의 효율적 이용·관리가 중요함을 강조하였다.

본 연구는 이러한 국내외 여건 및 정책 환경 변화에 적극적으로 대처하고 물 분쟁에 따른 갈등해소 전략 수립과 효율적인 물 배분 및 이용을 위한 기초연구로서 농업용수 수리권과 관련된 법 및 제도를 분석하였다.

핵심용어 : 농업용수 수리권, 법 및 제도 분석, 효율적인 물 이용, 농촌용수

* 정회원 · 한국농촌공사 농어촌연구원 책임연구원 · E-mail : kylee@ekr.or.kr
** 정회원 · 한국농촌공사 농어촌연구원 주임연구원 · E-mail : searoad@ekr.or.kr

1. 서론

인간은 물 없이는 생존할 수 없으며 인류의 생활은 물을 따라 시작되었고 물을 구하면서 발전하여 왔다. 그러므로 물은 모든 생명체의 근원이며 인류사회를 형성하는데 있어서 불가결한 요소라 할 수 있다. 이와 같이 물은 인류의 일상생활과 밀접한 관계에 있고 특히 인구문제와 식량문제 및 환경문제와 수자원과의 관계는 분리불가능하기 때문에 예로부터 「물을 다스리는 者는 天下를 다스린다」라고 하여 국가 통치적 차원에서 물을 인식하고 유지·관리해 왔다.

현실적으로 농업용수 수리시설은 농업 전용이라는 단일 목적으로 설치되었기 때문에 확보된 물은 모두 농업용수로 한정되어 이용되도록 하고 있다. 그런데 향후 농촌사회의 다양한 물 수요의 변화에 따라 농업용 저수지의 재개발 등으로 인해 추가적인 용수 개발과 농촌지역용수 개념의 도입 시 기존의 농업용수 관련 기득수리권은 어떻게 이해되고 관련 법 및 제도를 어떻게 정비할 것인가 하는 과제가 중요해진다. 그리고 농업용수 수리권을 농촌용수 수리권으로 확대 재편되고 있는 상황 하에서 기존의 농업용수만으로 농촌용수로 재편할 수 있는지, 추가적인 보완이 필요한지 등에 대한 검토가 필요하다. 이에 대해서는 막대한 예산이 필요한데, 누가 분담할 것인지, 수리권 귀속 주체는 누구로 할 것인지 등의 논란이 발생할 수 있다.

2. 농업용수 수리권의 의의

농업용수를 공급하는 기관은 한국농촌공사와 지자체로 구분되며 과거 농지개량조합 소속이었던 지역은 한국농촌공사가 용수를 공급하고 있고 그 외 지역은 수리계가 조직되어 각 지자체가 관리하고 있는 실정이다. 하천법을 비롯한 현행 물 관련법에는 농업용수 수리권의 의의에 대하여 구체적으로 규정하는 바가 없고 해석학적으로 일반적으로 광·협의로 나누어 설명되고 있다. 광의로는 「물을 소유하는 것이 아니라 물을 사용하는 권리」로 쓰이고 있으며 공수와 사수를 구별하지 않는다. 협의로는 「공수를 사용하는 권리」를 의미한다.

따라서 수리권이라 함은 물을 소유하는 권리가 아니고 물을 사용하는 권리를 의미하므로 수리권에 의거하여 물을 사용하는 것이 마치 물을 소유하는 것과 같은 결과가 되는 경우가 발생할지라도 그것은 수리권의 효과에 지나지 않고 수리권의 본질은 아니다. 수리권은 물을 배타적으로 사용하는 권리인 점에서 권리로서 보호할 가치가 있으나 비록 수리권이 배타적 권리일지라도 그 수리권은 법으로서 일정한 제약을 받고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 수리권에는 하천법에 의한 허가수리권과 하천법 제정 이전에 농업용수 등의 목적으로 관행적으로 사용해 온 관행수리권으로 나누어지는데 농업용수 수리권은 관행수리권에 해당한다고 할 수 있다. 현재 수리권의 법적 근거인 하천법 제33조와 및 공유수면관리법 제5조에 의거하여 「하천의 유수를 점용하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 관리청의 허가를 받아야 한다」하고 규정하여 하천에서 취수하는 농업용수의 경우는 하천관리자의 허가에 의하여 설정되는 것으로 하고 있고, 이 유수점용허가 권한을 기초로 하여 하천수리의 질서가 하천 관리자에 의하여 통일적으로 형성되어 있다. 행정청에 의하여 성립하는 이 허가는 실무상으로는 허가라고 표현하지만 사실상 특허에 속하는 것으로서 설권적 행위이며, 일반적 금지해제로서의 허가처분과는 성격을 달리한다.

이와 같이 수리권은 행정청의 허가에 의하도록 하고 있으나 허가를 받은 후에는 유수를 배타적·계속적으로 점용할 수 있는 권리이므로 사권으로서의 성격을 가진다 할 것이다.

3. 농업용수 수리권 법제 현황

우리나라의 물관련 법제로는 하천법을 위시하여 한국농촌공사 및 농지관리기금법, 농어촌정비법, 소하천정비법, 공유수면관리법, 공유수면매립법, 지하수법, 댐건설및주변지역지원등에관한법, 수도법, 하수도법, 산림기본법, 온천법, 자연환경보전법, 자연재해대책법, 수질환경보전법, 만법, 먹는물관리법, 수난구호법, 사방사업법, 내수면어업법, 국토기본법 등이 있으며 분류기준은 규율근거에 따라 공수법과 사수법, 작용에 따라 이수법과 치수법 그리고 대상에 따라 지표수법과 지하수법으로 분류할 수 있다.

농업용수 수리권에 관한 입법 체계와 근거는 농업용수 수리권에 관한 기본법적 지위를 가지는 하천법 제33조 제1항 제1호 및 동법 시행령 제14조, 농어촌정비법 제2조 제4호, 한국농촌공사 및 농지관리기금법 제10조 제1항 제3호 및 6호, 댐건설및주변지역지원등에관한법 제2조 제1호, 소하천정비법 제14조 제1항 제1호, 한국수자원공사법 제9조 제1항 제1호, 방조제관리법 제1조, 공유수면관리법 제2조 제1항, 공유수면매립법 제2조 제1항에서 개별법으로 농업용수 수리권에 관한 법적 근거를 두고 있으나, 수리권을 둘러싸고 있는 다른 문제점들, 즉 수리권의 개념 및 그 법적 성격과 수리권의 종류와 내용에 관해서는 규정을 두지 않고 있으며, 다만 수리권의 조정에 관한 규정(하천법 제41조, 공유수면관리법 제16조) 및 분쟁조정에 관한 사항(하천법 제3장)을 규정하고 있는 정도에 불과하므로 농업용수 수리권분쟁해결에는 미흡한 점이 많다.

지금까지의 농업용수는 농경지를 대상으로 하는 관개용수 위주로 개발 공급되어 왔으나 농촌 지역의 생활수준의 향상과 더불어 위생적이고 편리한 생활용수 및 농외소득과 관련된 축산 및 공업용수 등 다양한 목적의 농촌용수의 수요가 증가될 것이 예상되고 또한 기계화 영농, 직파 재배 등 영농방식의 변화에 따라 농업용수의 수요증가가 예상되고 있으며, 농업으로 인한 환경오염을 경감시킬 수 있는 환경친화적인 농업이 요구되고 있어 농촌지역의 한정된 수자원을 합리적으로 대비할 필요성이 대두되고 있다. 수리권 관련법을 분류기준별로 구분하면 규율근거에 따라 공수법과 사수법, 작용에 따라 이수법과 치수법 그리고 대상에 따라 지표수법과 지하수법으로 분류할 수 있다.

4. 농업용수 수리권 문제의 유형과 실태

4.1. 기본 관점

일반적으로 수리권 문제, 물 분쟁의 유형을 수량 차원의 갈등과 수질 차원으로 갈등으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 수량 차원에서 갈수기 공급량 확보를 문제, 갈수기 기득수리권의 보호 및 보장 범위 문제, 지역 수리권 보장 문제 등이, 수질 차원에서는 개발행위 제한, 환경기초시설 등에 대한 비용 분담 문제 등 다양한 갈등 양상이 나타난다. 또한 물 분쟁의 원인에 대해서는 피해지역과 수혜지역간의 괴리 문제, 용수사용권에 대한 권리 인식의 차이, 제도적 미비 등을 들 수 있다 <이상돈 외 1998>. 요컨대 농업용수 관련 수리권 문제의 유형은 여러 가지 차원으로 이해될 수 있지만, 이 연구에서는 관행수리권(기득수리권)으로 이해되는 농업용수 이용에 대한 인식의 차이를 반영하여 농업부문과 비농업부문간의 물 이용을 둘러싼 갈등 측면을 먼저 살펴보고, 농업부문 내의 상·하류간 갈등, 관리구역간 갈등 등을 중심으로 고찰한다. 정도의 차이는 있지만, 농업용수의 수리권 갈등도 일반적인 수리권 갈등의 요소를 내포하고 있음을 분명히 하면서 농업용수의 특성을 고려하고자 한다.

4.2. 농업부문과 비농업부문간의 갈등

농업부문과 비농업부문간의 수리권 갈등은 관행수리권을 불리는 농업용수 기득수리권의 보호 범위(안정적 농업용수 확보)만이 아니라 소하천의 생태 복원 차원의 소하천의 기존 수리권(하천 생태 유지 차원의 수리권)과 저수지의 관리체계의 개편, 농업용 저수지 재개발시 수리권 변화 등 다양한 측면에서 나타날 수 있다. 한편 수리권을 둘러싸고 농업부문과 비농업부문간의 갈등을 해소하는 방안과 관련하여 농업용수 절약과 수리권 거래제도의 도입 논의가 제기되는데, 이러한 논의는 과거 지역공동체에 뿌리를 둔 농업용수 관리체계, 상린관계(相隣關係)로서 관행수리권 개념으로는 이해되기 힘들며, 재산권으로서 수리권을 이해하는 인식의 전환을 전제로 하는 것이다. 이 부분은 제4장 관련 법률 분석 부분에서 민법상의 관행수리권(공유하천용수권 개념)과 허가수리권(하천점용허가 개념)간의 법률적 불명확성과 연계된다.

4.3 농업부문 내 갈등(상·하류간의 물 이용 갈등)

전통적인 농업용수 이용은 오래전부터 보나 저수지의 설치를 통해 관행적으로 수리권이 보장되어 왔기 때문에 수리권의 문제는 관개구역(관리구역)내에서 상·하류간의 물 배분의 문제였다. 가뭄이 심하여 관개구역(관리구역) 하단부의 경작자들이 물을 사용할 수 없을 경우 물 배분 책임을 맡고 있는 “물 감독”에 대한 강한 불만이 표출되고, 이를 체계적으로 해결하기 위하여 저수지에서 가까운 지역부터 말단부로 순차적으로 용수를 공급(관개)하는 나름대로의 관습법적인 규약 등을 만들어 운영하여 왔다.

최근 한국농촌공사 관리구역내에서는 수리시설이 대규모이면서 안정적 관리체계 구축으로 가뭄의 피해가 상대적으로 적으며, 심한 가뭄시 지하수 개발, 인근 지역에서의 양수 등으로 해결하고 있어 수리권 분쟁이 상대적으로 크게 줄어들었다. 최근 “가뭄이 심한 해에는 풍년농사가 된다”는 말이 있을 정도로 가뭄 대처 능력이 제고되었다. 그러나 수원공 등 수리시설이 열악한 일부 한국농촌공사 관리구역과 지자체관리구역에서는 여전히 상·하류간 수리권 다툼이 심각하다. 게다가 최근에는 대부분의 농업인이 자신이 편리한 시간대에 모내기 등 농작업을 원하기 때문에 상류부에서 하류부로 단계적으로 용수공급을 하는 전통적 관행이 약화되고 관리구역내 모든 필지에 동시에 용수를 공급해주어야 하는 실정이기 때문에 용수 확보 및 배분 과정에서의 어려움이 증대되고 있다. 특히 공기업체로서 한국농촌공사가 물 관리의 주체로 되면서 농업인의 자율적인 물 배분, 수리권 조정의 관행이 약화되는 문제가 발생하고 있다.

4.4 농업부문 내 갈등(관리구역간의 물 이용 갈등)

농업용수 및 수리시설 관리는 한국농촌공사 관리구역과 지자체관리구역(수리계 관리구역)으로 나누어져 있다. 그런데 앞에서 이미 지적한 바 있듯이 2000년 농업기반공사(현 한국농촌공사) 출범과 함께 농업기반공사 관리구역내의 농업용수 이용료 면제로 인하여 농업기반공사 관리구역이 아닌 농지의 경작자들이 농업기반공사 관리구역의 수리시설(수로 등)에서 양수 또는 도수하여 물을 이용할 경우 제재할 수단이 사라지게 되었다. 과거 농업기반공사 출범 이전(농지개량조합 시절)에는 해당 관리구역별 조합원의 조합비 부담에 의해 시설물 및 농업용수 관리를 하여 왔기 때문에 관리구역내 경작자(조합원)에 한정하여 물을 이용할 수 있도록 할 수 있었으며 관리구역내에서 안정적인 농업용수 공급 및 배분이 가능하였다. 2000년 농업기반공사(한국농촌공사)관리구역에서 농업용수이용료가 면제된 이후 인근 한국농촌공사 관리구역 밖의 경작자들이 “우리도 다 같은 대한민국 백성이며, 한국농촌공사 관리구역의 물을 공짜로 사용할 권리가 있다”는 주장을 하게 되었다. 과거에는 관리구역내에서 상·하류간의 물 배분의 문제만이 존재했지만, 2000년 농업기반공

사 출범, 실질적인 국가관리구역의 등장으로 농업용수의 수리권 불안정 문제가 발생하였다.

최근 한국농촌공사 관리구역과 지자체관리구역간의 관리체계 통합 논의와 더불어 농업용수의 수리권 배분에 대한 원칙 정립이 필요하다. 특히 관리구역간, 수계간, 수원공별 수리권 배분 기준과 원칙 정립이 요구된다. 지자체관리구역(수리계관리구역) 농업인의 불만 해소 차원에서 관리구역이 통합되더라도 기존 농업인의 기득수리권의 안정적 보장 문제와 신규 편입 농업인의 안정적 용수 공급의 문제는 주어진 수량의 제약을 받게 된다. 새로운 수원 개발 없이 안정적 수리권 보장은 곤란하다. 따라서 관리구역의 통합이 이루어지기 전에 추가적인 용수 확보 대책이 우선 마련되어야 하며, 그렇지 않을 경우 합리적 수리권 배분을 위한 기준, 예컨대 비용 부담의 현실화 등에 대한 원칙과 기준이 마련되어야 한다.

5. 결 론

지금까지는 농업용수가 우리나라 전체 용수 이용의 약 절반을 차지하면서도 농업용수 수리권은 그 근거가 관행수리권에 근거를 두고 있으며 식량 생산에 기여하였기 때문에 특별한 제도적 근거나 법률이 필요성이 크지 않았다. 그러나 최근 농업용수 이용 여건의 변화, 전체 수자원의 효율적인 이용 필요, 새로운 물 관련 법 정비 논의 등과 관련하여 변화에 시점을 맞이하고 있다. 이러한 상황 하에서 본 연구는 농업용수 수리권 관련 법률 및 제도 분석 등을 통해 농업용수 효율적 이용과 배분을 위한 기초자료를 제시하고자 한다.

참 고 문 헌

1. 건설교통부. 2000. 수리권 거래제도 도입방안 연구.
2. 건설교통부. 2000. 한국수자원공사, 수자원 정책·관리 개선방안 연구
3. 건설교통부. 2000. 한국수자원공사, 수자원장기종합계획 보고서
4. 건설기술연구원. 2002. 수자원의 지속적 확보기술개발사업 1차년도 보고서
5. 국토연구원. 2001. 물수요 분석을 통한 합리적 수자원 정책방향 수립에 관한 연구
6. 김종원. 2000. 하천유역별 통합 물관리 체계 연구. 국토연구원
7. 김종원. 2002. 합리적 수자원배분모형 설정에 관한 연구. 국토연구원
8. 김종원 외. 2002. 유역통합관리를 위한 재원확보방안 연구. 국토연구원
9. 김진수, 김화영. 2000. 국가하천의 농업수리권 특성. 한국농공학회지. 42(2).
10. 서기동. 2004. 1.4. “물관리 제도의 개선 과제”(심포지엄 발표자료).
11. 우효섭, “수자원분쟁 - 현황과 대처방향”, 한국환경안보연구소, 『수자원 분쟁, 어떻게 풀 것인가?』, 1996. 9.
12. 이광만 외. 1999. Network Optimization model을 이용한 수자원 평가. 한국수자원학회 학술발표 논문집.
13. 이동률. 2001. 2001년 봄 한탄강·임진강 유역의 가뭄. 한국수자원학회지. Vol.34(4). pp.56-67.
14. 이상돈 외. 1998. 수리권 제도. 한국건설기술연구원.
15. 전일주 외. 1998. 한국농업법제의 체계적 분석에 관한 연구(II) -농업수리권에 관한 연구-.
16. 전재경. 2006. “水利權을 둘러싼 國家와 市場 및 共同體의 對話”. 사단법인 춘천물포럼. 춘천물포럼 2006 논문집.