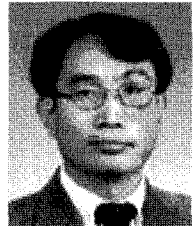


## 기득수리권 관리를 위한 정량화 방안



최진웅

서울대학교 농업생명과학대학 지역시스템공학전공 교수

### 1. 서론

현재와 같은 산업사회의 발전이 있기 전에는 물을 사용한다는 것은 개발을 통하지 않고서도 자연적으로 주어진 만큼 사용하면 되는 그저 자연의 일부였다. 하지만 농업의 발달과 식량의 안정적 공급을 위하여 추진된 농업용수의 개발과 더불어 70년대 이후의 급격한 산업화와 도시화는 가용 수자원량의 부족을 초래하여 이제 물을 단지 개발하여 사용할 수 있는 것이 아니라 물에 관한 권리를 가려야 하는 상황에 이르게 된 것이다. 물론 물에 관한 권리를 정리하기 위하여 법적, 개념적인 시도가 여러 차례 이루어져 온 것도 사실이지만 물에 대한 수요의 증가는 이에 대한 논의의 속도와 의미를 보다 가속화 시키고 첨예화 되는 양상이다.

물에 관한 권리에 관련된 현재의 통용되는 용어는 “수리권”이다. 이것이 소유에 관한 권리인가 또는 이용에 관한 권리인가는 다시 언급이 필요한 내용이지만, “수리권”의 통폐합이나 재정립을 위한 논의가 활발하게 진행되고 있고 수자원 개발의 필요성이 상시적으로 잠재되어 있는 현재 상황을 볼 때 어떻게 정리할 것이지를 재조명하고 살펴보는 것은 매우 의미 있는 일이라고 여겨진다.

따라서 본 소고에서는 기득수리권을 중심으로 그 수리권의 개념을 살펴보고 기득수리권을 개념을 재정립하며, 법적지위를 살펴보고 이를 바탕으로 정량화 방안을 제시하여 효율적인 농업용수의 사용과 배분을 달성할 수 있도록 한다.

### 2. 기득수리권의 이해

수리권은 말 그대로라면 “물을 사용할 수 있는 권리”이다. 이 권리는 물이 유수(流水)이기 때문에 현실적인 정의를 내리기가 쉽지 않다. 말 그대로 물은 순환하고 그 양을 인간이 조절하기 어렵기 때문에 그 양이 풍부할 때는 사용에 이해의 상충이 발생하지 않지만 그렇지 않을 경우에는 생활에 필수 자연자원으로서의 물은 심각한 이해자간의 갈등이 생기게 된다. 본 장에서는 수리권에 관련된 용어들의 개념을 살펴보고 각 수리권의 법적지위를 살펴보고자 한다.

#### 가. 수리권의 정의

간단한 수리권의 정의는 앞에서 살펴보았다. 수리권은 현재 크게 4가지로 구분할 수 있다. 공유하천용수권, 기득수리권, 허가수리권, 댐사용권(댐건설 및 주변지역지원등에 관한 법률에 나타나 있는 권리, 이하 댐사용권)이다. 김종원(2004)은 공유하천용수권을 관행수리권으로 나타냈는데 (그림 1) 관행수리권과 기득수리권이 같은 의미로 사용되는 경우도 많다. 허가수리권은 1961년 제정된 하천법에 의하여 허가수리권이 생기면서 이전에 사용하던 물 사용권리를 인정해주기 위해 생겨난 것이라는 것에는 거의 이견이 없어보인다. 하지만 다목적댐이 건설되기 시작되면서 수리권과 같은 역할을 하면서도 댐에 관련된 물의 이용권으로서 댐사용권이 생겨나게 되었다. 그림 1에서의 기

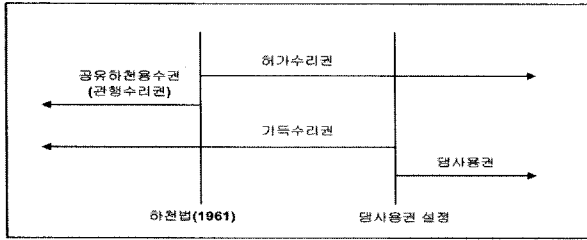


그림 1 우리나라 수리권의 법적구분(김중원, 2004)

득수리권은 댐사용권을 설정하기 위하여 기득수리권을 정의하게 되었다고 하였다.

기득수리권은 2가지의 의미를 동시에 가지는 것으로 볼 수 있다. 하나는 관행적으로 사용해오던 물의 사용권의 의미와 시간적으로 허가수리권이나 댐 사용권이 설정될 때 이전의 사용자에게 물의 사용을 위한 권리를 보장해 주기 위한 의미를 갖는다고 볼 수 있는데, 크게는 현재 설정하려는 허가수리권(하천법 또는 댐사용법에 의해 법적지위를 갖게 되는 수리권) 보다 이전에 사용해오던 것에 대한 권리를 인정해준다는 의미가 있다고 보여진다.

이와 같은 기득수리권과 허가수리권을 법에 의한 허가제 인가 아닌가의 관점에서 볼 수도 있지만 일부에서는 이를 지역중심수리권이냐 국가관리를 위한 수리권이냐로 해석하는 경우도 살펴볼 수 있다 (전재경(2006), 이상돈(2001)). 민법상의 기득수리권은 연안에 있는 유수의 사용에 대하여 상린관계에 의해 개인보다는 물사용자들의 지역공동체가 사용할 수 있도록 하는 것이고, 허가수리권은 국가가 유수의 효율적 사용과 관리를 위해 하천법으로 만든 수리권으로서 양과 기간을 관계 기관의 승인을 득한 상태에서 사용할 수 있다.

#### 나. 농업용수 기득수리권의 문제

1차 산업으로서의 농업은 물의 사용을 전제로 이루어지는 생산활동이다. 물론 인간의 생활전반, 즉 사용하는 재화가 생산되기 까지는 많은 물이 사용되고 있고, 또 생활을 영위하기 위해서도 물이 사용된다. 하지만 농업은 다른 산업과는 달리 토지를 기반으로 작물을 재배하여 생산활동이 이루어지기 때문에 논은 담수면적에 대하여, 밭은 토양수분으로 그 차지하고 있는 면적에 대하여 기본적으로 물의 사용에 자연적인 우선권이 주어진 상태였다고 볼 수 있다. 이는 토지를 농지로 활용하여 생산활동을 한다는 것은

이미 부존수자원의 계산방식인 강우량과 면적곱으로 계산되는 부분에서 이미 적정량의 수량은 사용권리를 담보한다고 할 수 있다.

농업부문에서의 수자원확보는 이와 같은 천부적 수량 사용권리를 보다 안정적으로 유지하기 위한 것으로서 다른 산업부문에서의 수자원개발과 사용권 확보와는 다른 의미가 있다고 할 수 있다. 또한 농업부문에서 수자원 개발은 시기적으로 농업용수나 생활용수를 활용하기 위하여 개발된 다목적댐을 이용한 수자원개발보다 시기적으로 훨씬 앞서서 이루어졌다. 농업부문에서의 수자원확보는 이와 같은 천부적인 수자원 기득권과 시기적으로 앞선 수자원개발이라는 두가지 측면에서 기득수리권을 갖는다고 할 수 있다.

이와 같은 기득수리권은 최근의 수자원 부족과 관리에서 여러 도전에 직면하고 있다. 물론 경제적 우선순위가 그 기저에서 농업용수의 사용에 특히 위협을 가하고 있다고 여겨진다. 과거로부터 사용해왔고 그리고 먼저 개발되었다고 하여 현재 그 사용권 보장을 주장하는 것은 지금 예상되는 가용 수자원의 부족을 고려한다면 공공재로서의 성격이 강한 수자원의 공익적 활용과 국가 경제를 고려할 때 담보받기 어려운 측면이 있음을 부정할 수는 없다.

#### 1) 기득수리권의 난제들

앞의 서언에서 언급한 바와 같이 수리권의 정의는 일견 간단해보이지만 쉽지 않다. 이는 수리권이 유수에 관한 권리이기 때문이며 이는 공기와 같은 자연자원에 대한 사용권리이기 때문이다.

또한 수리권에 관련된 법들이 다양하고 법마다 그 정의가 서로 상이하다. 수리권은 기본적으로 소유에 관한 권리가 아니라 이용에 한정하는 권리이다.

전재경(2006)은 춘천 물포럼에서 있었던 수리권에 대한 논의에서 “수리권을 둘러싼 국가와 시장 및 공동체의 대화”라는 주제의 논의에서 “천이성이 있는 자연자원으로서의 물은 소유의 대상이 아니라 이용의 대상이다”라고 전제하고 있다. 그의 발표 내용은 전반적으로 민법이든 하천법이든 물의 이용에 관한 내용을 법제화한 것으로서 민법은 공동체에 관한 수리권을 그리고 하천법은 국가가 주관하는 수리권에 관한 것으로 어떻게 관련법들 간에 잘 정리되어 있지 않은 물의 이용에 관한 권리를 이해할 것인가에 대하여 기술해 놓았다.

기득수리권에 관련되거나 직면하고 있는 여러 문제점들을 살펴보면 다음과 같다.

- 민법상 지위의 모호성과 허가수리권과의 문제

민법상에 나타나 있는 수리권은 상린관계나 관습에 의한 수리권을 인정하는 것으로서 허가를 득해야 하는 하천법에 나타나 있는 유수점용에 대한 권리는 이는 서로 상충하고 있다고 볼 수 있다.

- 허가수리권과의 일원화 문제

수자원의 부족과 공공재로서의 물의 공익적 이용을 고려하면 이제 모든 수리권을 허가수리권으로 통일하고 물 부족사태나 효율성을 고려하여 합리적인 물 분배가 이루어질 수 있도록 용수사용 우선순위등을 정해야 한다는 목소리가 높다.

- 기득수리권의 소유 문제

허가수리권은 하천법에 의하여 유수사용에 대한 허가를 관련기관으로부터 득하면 수질과 여타 수리권에 대한 피해를 끼치지 않는 한 시설설치의 관리와 이용의 책임과 권한이 있게 되는데, 농업용수 기득수리권의 한 축인 농지개량조합관리의 수리시설이 농업기반공사(현재의 한국농촌공사)로 이관되는 2000년의 농업용수관련 3개 기관 통합 후 농지개량조합의 조합원이면서 물 관리의무와 물 사용권한을 동시에 갖고 있던 농민들은 이 용수 서비스 받을 권한을 가진 농민과 관리의 책임을 지는 한국농촌공사가 서로 서비스 받을 권한과 관리의 책임을 나누어 가지는 형태를 갖고 있다.

- 국가 공익을 위한 기득수리권 허가수리권과의 일원화 문제

입법예고 되어 있는 물관리 기본법에 의한 수자원의 유역관리 체제의 도입과 더불어 하천법 개정으로 기득수리권을 허가수리권으로 하는 일원화가 더욱 탄력을 받고 있는 양상으로 전개되고 있다.

이와 같이 기득수리권은 법제간의 충돌, 공공재로서 물의 공익적이용, 효율적인 물 분배를 위한 수리권 일원화에 직면하여 있으며, 현재의 농업용수 대부분이 기득수리권으로 그 사용 권리를 인정받고 있음을 고려할 때 이에 대한 고찰은 매우 중요하다고 판단된다.

2) 농업용수 기득수리권의 주체

기득수리권의 대부분을 차지하고 있는 농업용수는 현재 관리주체가 크게 두개로 나누어져 있다. 하나는 지방자치단체이고 또 하나는 한국농촌공사이다. 관리주체별 수리시설별 수원공수 및 관개면적을 살펴보면 공사관리 수리시설 개수는 12,685개소로 지방자치단체 수리시설 개수 55,333개보다 월등히 적음을 알 수 있다. 하지만 수혜면적으로 살펴보면 한국농촌공사 관리면적이 520,701 ha 로서 수리시설 한개당 수혜면적이 지방자치단체의 수혜면적에 약 7배에 해당하는 것을 알 수 있다. 따라서 공사관리 수리시설은 개수는 적지만 시설당 수혜면적이 넓고 수혜면적의 63%를 점하고 있어 2000년의 농업기반시설 관련 3개 단체에 의한 농업용수시설 관리주체의 변경은 농업용수의 기득수리권에 관련되어 매우 중요한 사건으로 여겨진다.

1997 IMF 사태로 촉발되어 공공부문 경영혁신의 대상으로 진행된 농업용수관련 3개 기관의 통폐합은 농지개량조합, 농지개량조합연합회, 농어촌진흥공사를 통폐합하여 하나의 조직으로 만든 것이다.

현재의 한국농촌공사 그리고 이전의 농지개량조합은 이전에도 여러차례 이름이 바뀌면서 사업내용이 조금씩 바뀌는 변화는 있었지만 이와 같이 농업용수의 관리주체와 설계 및 감리 등을 맡은 공사가 통폐합되는 예는 없었기 때문이다. 그 당시에 수리권과 관련되어 논란이 된 사항을 살펴보면 다음과 같다.

이규복(2001)은 공공부문 혁신사례를 위한 기고문에서 “농지개량조합에서는 농민조합원 59만명의 통합 반대성명을 농림부·청와대·3개 정당·국회등에 제출하였다. 통합의 반대주장은, 농민자조조직인 농조를 정부기관에 통폐합하는 것은 민주주의 원칙에 위배되며 농민들의 기득권인 수리권과 재산권 침해라는 것이었다. 통합후 통합반대를 주장해 단체에서는 이 문제를 가지고 1999년 4월에 헌법소원을 제기했다. — 중략 — 재산권침해가 위헌이라고 주장하였지만 조합원의 농조재산에 관한 권리는 점유권이나 분권이 아닌 그 재산으로부터 이익을 받을 권리 즉, 수리서비스를 받을 권리이다. 『농지개량조합법』에서도 조합 재산은 법인인 조합명의로 소유권을 등기토록 하고 있으며 해산시에도 개인별 분배를 규정하고 있지 않으므로 조합재산이 공사소유로 이전된다 해도 공사에서 영농목적으로 계속

관리하고 물공급 서비스를 계속하면 농업인도 농업기반시설을 사용·수익하는 권리는 그대로 존속하므로 농업인의 재산권 침해는 없는 것이다. 2000년 11월 헌법재판소가 공사의 설립법인 「농업기반공사 및 농지관리기금법」이 합헌이라는 결정을 내림으로써 통합에 대한 논쟁은 일단락되고 마침내 공사의 출범이 완전하게 공인되었다.” 라고 적고 있다.

한국농촌공사 및 농지관리기금법의 제13조 농업용수이용자에 관련된 항을 보면 1항에 공사관리지역안에서 농업용수의 공급을 받는 자(이하 “농업용수이용자”라 한다)는 다음 각호의 자로 한다.

1. 공사관리지역안의 토지를 사용·수익하는 토지소유자
2. 공사관리지역안의 토지를 사용·수익하기 위하여 그 토지에 대하여 소유권외의 물권(등기된 임차권을 포함한다. 이하 같다)을 가진 자
3. 기타 대통령령이 정하는 자

로 되어있어 관리지역안의 토지를 사용·수익하는 토지 소유자와 물권을 가진자라고 사용권리를 한정하고 있다.

합헌 결정으로 일단락된 이 통폐합과정에서 수리권에 대한 것을 살펴보면 수리권에 대한 명확한 판단없이 물공급 서비스를 받으면 농업기반시설을 사용하여 수익을 얻는 권리가 그대로 존속한다고 한 것이다. 이는 즉 농지의 실질적인 소유자인 농민에게 수리권이 속하지 않는다는 헌법재판소의 판례를 얻은 것과 같다. 이는 자주적으로 농업용수에 대한 관리와 이용에 대한 권리를 가졌던 농지개량조합 때와는 달리 단지 용수서비스를 받을 권리를 인정받은 것으로서 “서비스를 받는다는 것”은 소극적이고 수세적인 의미가 있어 서비스를 해주는 측에 의존된다는 의미가 있어 농민이나 농민조직에 수리권이 있다고 해석하기는 어렵다는 것이다.

사실 농업용수는 농림부의 보조금을 통한 농업기반시설의 설치 이전에도 농민들이 지역주민이 힘을 합쳐서 또는 개인적으로 사용해 왔다. 이것이 국가의 안정적 식량기반 확충을 위해 정부보조금으로 대규모화 그리고 시설화되어 오늘날의 농업기반시설이 된 것이다.

농지개량조합에 의해 농업기반시설이 관리될 당시를 되돌아 보면 민법이 가지는 지역자치에 의한 용수사용과 정확히 개념적으로 일치한다는 사실을 알 수 있다. 전계경은

(2006)은 “전통적인 민법(1956년의 법)은 한편으로는 물을 이용할 수 있는 권리 즉 이용권을 부여하고 다른 한편으로 타인의 이용권을 용인하여야 할 의무 즉 상린관계를 설정한다. 전통적인 농업사회를 연혁적 배경으로 삼는 민법은 물의 분배와 이용 즉 수리권을 시장기구에 맡기지 아니하고 공동체에 맡겼다.” 라고 논의의 배경에 설명하고 있다. 비록 대부분의 국가 보조금과 일부 농민의 자부담으로 만들어진 농업기반시설이지만 이를 운영하기 위하여 농민들 스스로가 조합원이 되어 물의 이용을 위한 지역공동체라고 할 수 있는 농지개량조합을 만들고 수세를 납부하여 수리시설을 관리한 것은 지역공동체가 수리시설의 관리와 물의 이용에 있어 그 주체가 된다는 점에서 민법의 법리와 일치한다고 볼 수 있는 기득수리권이 농지개량조합에 있었다는 것을 충분히 유추할 수 있다. 결론적으로 얘기하면 농민들이 조합원인 지역공동체, 즉 농지개량조합이 용수의 이용과 수리시설관리를 관장함으로써 “이용과 관리”가 사실상의 하나의 수리권으로 형성하는 형태였던 것이다. 이것이 당연한 것은 “유수”인 물을 이용하기 위해서는 이용시설, 즉 수리시설을 필요에 의해 설치하여야 하고, 물을 이용하는 자는 수리시설을 당연히 관리해야 본래의 목적, 즉 물의 이용할 수 있기 때문이다.

농민에게 수리권이 없고 농업기반수리시설로부터 서비스를 받을 권리만을 인정한 헌법재판소의 판례와 위에 나열된 한국농촌공사 및 농지관리기금법 제 13 조는 민법에 명시되어 있는 기득수리권을 매우 모호하게 만든 경우에 해당한다. 사실상 농지개량조합 형성이전에도 연안권에 바탕을 둔 용수사용을 농민이 하고 있었는데, 이를 정부보조금의 지원하에 국가가 추구하는 식량의 안정적공급을 위하여 수리시설화를 이룬 것이고 이를 효과적으로 관리하기 위하여 농민의 단체인 수리조합, 즉 농지개량조합을 형성하게 되었는데, 조합원에게는 서비스 받을 권리만을 인정하여 수리권을 포함한 농업수리시설의 관리주체가 “농업기반공사 및 농지관리기금법 (1999. 2 제정)”에 의해 설립된 농업기반공사가 되었고, 한국농촌공사로 다시 설립된 후에도 한국농촌공사가 관리주체가 된 것이다. 또한 조합의 해산시에 개인의 재산으로 분배하는 규정이 없었더라도 농지개량조합과 농지개량조합연합회의 해산은 국가에 의해 강제적으로 행해진 해산에 해당되고 수리권에 대한 명확한

표 1 농업기반공사 출범 후 유지관리체계의 변화 (김홍상, 2005)

구 분	내 용
수리시설 관리기구의 성격	조합관리 → 공사관리
관리구역의 범위	지역단위 관리 → 전국 차원의 관리
농업용수 이용부담	농업인 조합비 납부 → 국가보조(용수이용료 면제)
수리시설·부지의 소유권	농민(조합)소유 → 국가(농업기반공사)소유

유권해석이 없었을 뿐 만 아니라 현재 한국농촌공사 관리에 있는 3000여개의 저수지와 수리시설 그리고 이를 관리하면서 자동적으로 주어진 기득수리권에 대한 명확한 언급이 없어 이에 대한 논란의 여지는 지금도 있다고 봐야 할 것이다.

또한 3개 기관 통폐합 당시 논란이 되었던 농업용 수리시설의 소유권은 다음과 같은 의견이 있다. 농업용 수리시설은 “정보보조금”과 농민의 자부담에 의해 건설된 것으로서, 여기서 “정보보조금”은 아무런 대가를 바라지 않는 말 그대로 보조금이고, 비록 자부담이 적었다고 하더라도 정보보조금과 자부담으로 건설된 농업용 수리시설과 부속물, 토지는 이미 사유재산화 되었다고 보는 견해가 있어 비록 헌법재판소의 판결이 내려진 상태라고 하더라도 그 불씨는 여전히 존재한다고 보여 진다.

3) 수세문제

농민이 물을 사용할 수 있는 권리를 토지에 딸린 권리로서 관념적으로 인정받던 때에는 농민이 사용자이면서 관리의 주체였다. 하지만 수세가 절대적으로 감면되던 때를 시작으로 농민의 수리권에 대한 권리가 약해지기 시작했으며, 현재 수세를 전혀 물지 않으면서 사용만 하고 있을 뿐 아니라 농지개량조합, 농지개량조합연합회, 농어촌진흥공사가 합쳐지면서 지금의 한국농촌공사가 국가를 대행하여 물관리를 하고 있다. 하지만, 2000년부터 농민은 수세를 전혀 내지 않게 되었고, 2002년도에는 물관리를 위하여 국고보조금이 1200억여원에 이르게 되었다. 농민이 관리주체이면서 사용권리를 가졌던 농지개량조합 및 농지개량조합연합회가 존재하던 때와는 달리 국가가 그 관리를 하게

된 지금은 수익자 부담원칙론 등에 밀려 그 권리를 주장하기 어려운 단계에 와있다고 할 수 있다.

또한 2006년 8월에 입법예고된 물관리기본법(안)에는 물의 공공성(제5조)을 기초로 하고 있으며, 같은 법안은 물의 분배와 이용에 관한 구체적인 내용으로서 균형배분(제18조)과 수요관리(제19조) 및 비용부담의 원칙(제20조)을 규정한다(전재경, 2006). 앞에서 살펴본 바와 같이 물관리 기본법의 20조에는 비용부담의 원칙이 제시되어 있어 현재와 같이 농촌공사가 물관리를 국가보조를 받아서 수행하고 수혜자인 농민은 물을 무상으로 공급받아 영농을 하는 경우에 과거에 농민들이 농지개량조합이라는 농민조직에 의해 행사되던 기득수리권은 향후에 행사가 어려울 것으로 판단된다.

이와 같이 농업용수의 다른 용수로의 전환과 기득수리권을 허가수리권으로 재편해서 수자원활용의 효율성을 높여야 한다는 목소리가 높아지고 있는 상황에서 용수 서비스를 받기 위한 일정 비용 부담도 면제받고 있는 농업용수의 사용은 기득수리권의 유지에 적지 않은 부담으로 될 가능성이 높고 한국농촌공사도 국고보조금으로 농업용수를 서비스하고 있기 때문에 국고보조금을 삭감한다면 헌법재판소에서 인정한 용수서비스 업무를 제대로 수행하기 어려운 상황에 놓일 수 있을 뿐 아니라 수원 및 수리시설의 안전한 관리를 위해 수익성 있는 타 용도로의 전환요구에 자유롭지 못할 가능성이 있다.

한편 한국농촌공사 및 농지관리기금법을 다시 살펴보면 제14조(농업용수의 공급의무 및 이용료의 징수)에 한국농촌공사는 농업용수이용자에게 농업용수를 성실하게 공급하여야 한다는 서비스 규정과 “공사는 농업기반시설의 운영·관리를 위하여 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 농업용수이용자로부터 농업용수이용료(이하 “이용료”라 한다)를 징수할 수 있다.”라고 하는 농업용수사용료 징수에 대한 법적인 융통성에 대하여 열어 놓고 있으므로 최소한의 기득수리권보호와 수익자 부담원칙을 만족할 수 있는 수세의 징수를 검토해 볼 수 있을 것으로 판단된다.

다. 농업용수의 유수사용 허가

농업용수에 대한 유수사용 허가 현황 (김종원, 2004)에 나타난 바와 같이 1999년에서 2001년사이의 자료로 살펴

표 2 허가 및 관행수리권 현황(www.wamis.go.kr)

시 도	계		생활용수		공업용수		농업용수	
	개소	허가량 (m <sup>3</sup> /일)	개소	허가량 (m <sup>3</sup> /일)	개소	허가량 (m <sup>3</sup> /일)	개소	허가량 (m <sup>3</sup> /일)
계	15,014	139,864,197	648	39,177,190	460	43,138,268	13,906	57,548,739
서울특별시	39	13,422,354	25	11,742,640	12	1,497,066	2	182,648
부산광역시	140	3,009,303	2	6,000	18	708,352	120	2,294,951
대구광역시	129	4,434,752	16	2,375,638	31	865,150	82	1,193,964
인천광역시	21	7	0	0	0	0	21	7
광주광역시	115	596,904	3	17,525	2	12,760	110	566,619
대전광역시	135	1,279,977	1	1,050,000	14	41,058	120	188,919
울산광역시	195	192,793	8	169,000	2	11,920	185	11,873
경기도	1,958	27,401,975	58	10,519,835	194	3,431,662	1,706	13,450,478
강원도	1,971	31,692,509	173	1,608,124	58	29,219,344	1,740	865,041
충청북도	1,838	5,034,065	29	1,100,621	31	2,809,663	1,778	1,123,781
충청남도	1,556	10,710,537	45	1,531,813	14	114,552	1,497	9,064,172
전라북도	945	9,130,991	29	662,434	15	367,584	901	8,100,973
전라남도	1,047	5,913,505	12	214,400	6	433,669	1,029	5,265,436
경상북도	2,909	9,850,487	171	2,811,560	28	435,068	2,710	6,603,859
경상남도	2,013	17,194,038	76	5,367,600	35	3,190,420	1,902	8,636,018
제주도	3	0	0	0	0	0	3	0

보면 약 허가건 총량기준으로 46%에 해당한다. 또한 2001년도 건설교통부 자료를 살펴보면 농업용수가 전체 사용 수자원의 48%를 사용하는 것으로 집계되어 있다.

이의 대부분은 기득사용량을 기득수리권으로 인정받은 것으로 보인다. 이와 같은 농업용수의 우수사용허가에 의한 양적배분은 생활용수나 공업용수에 비하여 현저히 많게 느껴질 뿐만 아니라 그 기득수리권으로 사용권리가 인정되어 현재와 같이 계절별, 그리고 가뭄시에 국가 물분배 우선 순위가 정립되어 있지 않은 상황에서 항상 농업용수가 대부분인 기득수리권에 대한 재정비 논란을 야기하는 이유가 된다.

라. 기득수리권의 의의

전재경(2006)은 경쟁원리에 의한 물관리를 위하여 하천 그리고 부속물과 하천에 흐르는 물과는 별개로 봐야 한다고 전제하고 있다. 그는 동력선과 그에 흐르는 동력과는 별개라는 비유로 하천과 그 부속물 그리고 댐의 이용권을 가지고 있다고 그에 흐르는 물에 대한 이용권을 같이 갖는 것은 옳지 않다고 하면서 물권과 이용권을 분리해야 한다

고 주장하였다. 또한 정부주도에 의한 물 관리계획들의 운용 그리고 조직법제에 의한 한국수자원공사나 농업기반공사에 대한 배타적 수리권의 수권과 같은 반경쟁적 구조로 수리권을 지배하면 시장원리에 의한 자원의 효율적 사용에 문제가 있다고 설명하고 있다. 이는 이미 수자원공사가 국가의 위탁을 받아 댐의 사용권과 개발된 수자원에 대한 수리권을 기득수리권 보장을 전제로 관리하게 되고, 또한 한국농촌공사는 재단법인으로서 한국농촌공사법에 의해 공사가 관리하는 농업용수와 댐에 대한 배타적 소유권을 가지게 됨으로서 국가관리의 수리권에 있어 이미 남용되고 있다는 견해를 밝히고 있다. 또한 기득수리권은 지역사회에 물에 대한 사용권한을 위임하는 형태로서 국가가 관리하는 것보다 효율적으로 수량관리가 가능하고, “포트폴리오”의 일환으로 (지역)공동체를 복원시키고 물 시장 기구를 정상화시킴으로써 위기관리시스템을 구축해야한다고 하였다.

한편 하천법과 댐건설과 주변지역지원등에 관한 법으로 소하천에 연하고 있고 소규모 물리지역에 관개를 하고 있는 농업용수 기득수리권까지 관리하는 것은 시장질서보다는 관습법적 질서가 더 자연스럽다는 견해(전재경, 2006)

가 있어 이 또한 기득수리권의 의의라 할 수 있을 것이다.

### 3. 기득수리권의 정량화 방안

농업용수의 기득수리권은 지금까지 그 사용량에 대한 정확한 측정이나 모니터링이 이루어지지 않은 상태로 가용수자원의 48%를 사용하는 것으로 발표되어 기득수리권을 허가수리권화하여 국가 수자원 관리와 이용에 효율성을 기해야 한다는 논의에 무게를 실어 주게 되는 단초를 제공해왔다. 물론 기득수리권을 허가수리권으로 전환한다고 하여 기존의 수량을 사용할 수 있는 권리를 잃어버리는 것은 아니지만 허가수리권으로 전환하면 이를 유지하기 위하여 꾸준히 관리해야하는 부담을 안게 된다. 이는 허가의 주체가 국가로부터 유수사용에 관한 사용허가권을 위임받은 관할 기관에 의해 주기적으로 관리되기 때문이다.

농업용수의 사용은 앞에서 살펴본 바와 같이 하천법이나 댐건설 및 주변지역지원등에 관한 법률에 의한 허가수리권 제도가 현저히 정착된 현재에도 한동안 기득수리권으로 인정될 것으로 보인다. 하지만 국가가 수자원의 국유화 개념에 입각하여 합리적인 수자원 분배정책 실현을 목적으로 허가수리권제를 광범위하게 적용한다면 향후에도 기득수리권하에서 농업용수를 사용할 수 있을 지에 대하여는 대단히 불투명하다 할 수 있다. 기후변화, 물수요의 증가, 수질보전을 위한 하천유지용수에 대한 도입이 지속적으로 논의되고 있기 때문이다. 이에 적극적으로 대응하는 방법이 기득수리권의 대부분을 점하고 있는 농업용수의 모니터링과 자료관리에 힘쓰는 것임을 먼저 밝혀둔다.

#### 가. 정량화의 문제점

농업용수 사용량을 정량화하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있다. 하지만 계산에 의한 방법은 개념과 가정을 어떻게 설정하는가에 따라 방법마다 산정량이 다르기 때문에 여타의 용인 문제에 있어서 어려움이 따르게 마련이다. 가장 좋은 방법은 현재 사용하고 있는 모든 농업용수의 사용량을 측정하는 것이 될 것이나 이 또한 재원마련과 실제 현실적으로 가능한가에 대하여는 매우 회의적이다.

먼저 김종원(2004)가 언급한 물 배분에 관한 문제점을 열거해 보면 많은 문제들이 용수사용량의 산정과 자료관리 시스템 그리고 정량화에 관련되어 있음을 엿볼 수 있다. 이

대부분의 문제점은 몇가지로 정리될 수 있는데,

- 산정방법의 정립에 관한 것,
- 수량측정의 표준화에 관한 것
- 측정자료를 관리하여 수리권확립과 의사결정에 사용될 수 있는 시스템 구축에 관한 것이다.

#### 나. 정량화 방안

농업용수에 관련된 기득수리권은 각각의 양은 허가수리권에 의한 유수사용허가에 비하여 작지만 그 개수는 상당한 양이다. 이와 같은 기득수리권을 정량화하는 방안은 크게 3개 부분으로 나누어 생각할 수 있다. 첫 번째는 농업용수 모니터링, 두 번째는 농업용수 사용량 산정 방법의 정립, 그리고 세 번째는 관련자료의 관리 방안 도출이 될 수 있다.

##### 1) 농업용수의 모니터링

###### 가) 농업용수 모니터링의 대상

국가수자원정보시스템(WAMIS, Water Management Information System, www.wamis.go.kr)에서 관리되고 있는 기득수리권은 12,419개로서 2,595개인 허가수리권의 4배가 되고 있다. 12,419개의 기득수리권 현황을 살펴보면 대부분 농업용수임을 알 수 있으며, 허가수리권의 2,595개 중에서도 농업용수용 허가 수리권이 1,487개로서, 결국 농업용수의 수리권은 기득수리권과 허가수리권을 합하여 표 2의 관행 및 허가수리권 현황에서 보는 바와 같이 총 13,906개로서 개수로는 생활용수나 공업용수의 10배가 넘는 양을 점하고 있음을 알 수 있다. 여기에는 현재 한국농촌공사가 관리하고 있는 수리시설과 지자체가 같이 포함되어 있으며, 이와 같이 방대한 양의 수리권에 대하여 모두 측정하여 모니터링할 수는 없다. 따라서 대표 유역 선정에 따른 지속적 모니터링이 대안이 될 수 있을 것이다.

###### 나) 농업용수 모니터링 방법의 정립

대부분은 농업용수사용량은 조사기관에 따라 다르지만 수자원 장기종합계획에 반영되어 있는 농업용수사용량은 48%의 사용량을 점하고 있다. 하지만 이 양은 모니터링에 의해 산출된 것이 아니고 수요량을 산정한 것으로 되어 있다. 현재 농업용수의 사용량을 측정하고 있는 곳은 그리 많지 않다. 과거 농지개량조합이 관리할 때도 대부분 관행적인 수리시설관리 방법을 주로 사용하였으며 물관리 및 수

로감시원들의 경험으로 농업용수를 관리해왔다.

농업용수는 저수지나 양수장, 보 그리고 관정등에 의하여 취수하고 있으며, 이를 관개하고 있다. 이 중 저수지나 양수장에 의하여 관개되는 면적이 80.6 %에 해당하여 주로 이 두개의 수원공에 의하여 관개되고 있다고 볼 수 있다. 특히 한국농촌공사에서 관리하고 있는 수혜지역은 97%가량이 저수지나 양수장에 의하여 관개되고 있음을 볼 때 이 두개 시설에 대한 모니터링이 잘 확립되어 있어야 함을 알 수 있다.

이를 극복할 방법은 전국적으로 농업용수에 대한 사용량 일제조사를 실시하는 것이 좋은 방법일 듯 하나 현실적으로 재정적으로 매우 어려운 것이므로 지역별 대표값으로 사용할 수 있는 몇 개의 대표 측정지구를 선정하여 이를 기준값으로 하는 방법을 제안할 수 있다.

농업용수 모니터링에 대한 명확한 가이드라인도 마련되어 있지 않다. 농업용수 모니터링은 물사용이 주로 개수로를 이용하고 수요자인 농민이 흘러 내려 보내준 물을 취수하는 형태이기 때문에 사용량 측정도 쉽지 않을뿐더러 정확한 원단위(단위면적당 사용량)도 정해져 있지 않다. 주로 관수로로 취수하고 이송하는 생활용수나 공업용수에 비하여 농업용수는 조방적으로 운영되기 때문에 정확히 농업용수 본래의 목적인 영농에 정작 얼마나 사용되는지 명확하지 않다.

이미 한국농촌공사는 설계를 위한 농업용수 산정 방법이나 농업용 수리시설에 대한 물수지 분석기법은 정립해 놓고 있다. 하지만 이 기법에 대한 정확한 검증이 아직 미흡한 단계에 있다고 봐야 한다. 이를 위해서는 몇 개의 검증 모니터링 지구를 항구적으로 관리하여 한국농촌공사가 가지고 있는 물수지 모형을 검증하고, 이로 부터 산정된 농업용수의 정량화는 긍정적인 평가를 받을 수 있을 것으로 판단된다. 결국 농업용수의 모니터링을 위해서는

- 농업용수 모니터링 체계확립을 위한 가이드라인 및 기준 정립
- 각 지역을 대표할 수 있는 모니터링 시범지구의 운영
- 농업용수 모니터링 자료를 관리할 수 있는 통합정보 시스템 운영

등을 제안할 수 있다.

## 2) 산정방법의 정립

용수사용의 우선순위 결정이 물 부족시 해결되어야 할 중요한 사안으로 인식되고 있다. 계절별로 지역별로 그리고 강수량의 다과에 따라 각 용수별 물 사용량이 다르게 마련이다. 농업용수도 마찬가지로 대부분 5, 6, 7, 8 월에 집중적으로 사용하는 양상을 띠고 있다. 물론 저수지나 양수장과 같은 수원공 설계를 위한 농업용수 필요수량 산정은 설계기준으로 비교적 잘 정립되어 있고 한국농촌공사에서는 설계기준을 바탕으로 한 전산시스템으로 설계하고 하고 있다.

하지만 실제 수리시설의 운영에 있어 농업용수 필요수량에 대한 정확한 산정방법이 정립되어 있지 못하다. 설계시 고려되는 용수 손실율이나 관리용수량은 수리시설이 준공당시와 같이 잘 관리된다는 전제하에는 맞을지 모르겠지만 현재와 같이 많은 농업용수리시설이 노후화 된 상태에서는 실제 사용하고 있는 관개량과는 많은 차이를 보이게 마련이다. 즉 설계시 고려한 필요수량이나 손실율 그리고 관리용수량에 의해 관개되는 것이 아니라 경험적으로 관개가 이루어 지고 있다고 보여진다. 즉 현재의 물사용량을 산정할 수 있도록 관행적인 수리시설 관리하에서의 물 사용량에 대한 산정 방법이 필요하게 된다.

관행적인 수리시설의 운영하에서 물 사용량을 산정하기 위해서는 앞에서 언급한 모니터링이 필수적이지만 빈도별, 시기별 공간적으로 이에 대한 정확한 기준과 가뭄빈도별 관개 필요수량에 대한 정확한 방법이 정립이 필요하다. 현재 언급되고 있는 용수사용에 대한 우선순위결정에 있어서도 이와 같은 기준과 양이 정해져 있어서 향후 용수사용에 있어서의 갈등을 최소화 할 수 있을 것으로 판단된다.

농업용수사용량의 산정에 있어 정립되어야 할 요소를 살펴보면 다음과 같다.

- 필요수량 산정 방법 정립
- 손실수량과 관리용수의 산정 방법 정립
- 회귀수량의 산정 방법의 정립

## 3) 정보시스템의 운영과 관리

현재 건설교통부는 국가수자원정보시스템 (WAMIS, Water Management Information System, www.wamis.go.kr)을 운영하고 있다. 현재 수리권에 관한 내용에 대하여도 이수부분에 가면 살펴볼 수 있도록 되어 있다.



한국농촌공사는 이미 전국의 수리시설관리를 위한 농촌용수 자원정보시스템(RAWRIS)을 준비하여 국가수자원관리체계(WAMIS)에 대응할 준비를 마쳐 놓은 상태로 알고 있다. 비록 농촌용수에 대한 수리시설 등에 대한 자료와 농어촌용수 이용합리화 계획으로 구축된 용수구역 등 지리정보시스템을 활용하여 잘 구축된 시스템이지만 현재 수리권에 대한 정보를 담고 있지 않다. 이에 이 시스템의 재정비가 필요한 시점이며 자료의 갱신과 현장자료와 비교 검토가 필요하다. 결국 농업용수 기득수리권의 관리를 위한 정보시스템 구축으로 지속적인 유지관리가 가능할 것이며, 이를 통하여 농업용수 사용에 대한 투명성을 제고함으로써 농업용수 과다 사용에 대한 부정적 이미지를 개선할 필요성이 있다.

#### 4) 기득수리권에 대한 일제 조사 및 정리

현재 기득수리권과 허가수리권을 합한 수리권 현황을 앞에서 살펴본 바와 같이 13,000여개에 이른다. 이는 현재 농업생산기반 통계연보에 나와 있는 저수지 개수 18,000여개에는 미치지 못하지만 많은 양임에는 틀림없다. 이 중에는 현재 농업용수로 사용하지 않으면서 수리권 대장에만 기록되어 있거나 이미 타용도로 사용되고 있지만 대장에는 농업용수 수리권으로 기록되어 있는 경우도 있을 것으로 파악된다. 이에 대한 현장조사는 어려울 것으로 판단되지만 일제조사를 통하여 실제 농업용수로 사용되고 있는 기득수리권 현황을 가급적 빨리 파악할 필요가 있다고 여겨진다.

이는 이와 같은 조사를 통하여 현재 용도가 없어진 농업용수 기득수리권은 폐기하거나 현재 사용되고 있는 정확한 용도로 전환이 필요하기 때문이다. 또한 현재 용도가 없이 방치되어 있는 것이 있다면 수리시설을 활용한 농촌환경개선에 활용 가능한 지도 파악하여 농업용수의 기득수리권에 대한 부정적 이미지도 감소시키고 명확한 관리로 국가 수자원활용에 기득수리권이 비효율적으로 점유하고 있다는 인식도 불식시킬 수 있도록 해야 할 것이다.

#### 4. 제언 및 결론

현재 국가적으로 용수사용의 안정성, 효율성, 그리고 형평성의 원리하에 수질관리를 포함하는 물관리기본법이 입법예고 되어 있어 농업용수 기득수리권에 대한 재정비 요

구가 거세지고 있다.

하지만 농업용수의 기득수리권은 그 양이 많고 관리주체가 지방자치단체와 한국농촌공사로 나누어져 있어 그 관리에 어려움이 많다. 또한 농지개발조합이 해체된 뒤 서비스권과 관리권으로 양분되어 농업용수의 기득수리권의 소유자가 명확하지 않다. 또한 수혜자의 수세 부담없이 농업용수의 관리를 위하여 한국농촌공사가 매년 1000억원이상을 국가로부터 보조 받아 유지되는 기득수리권은 비용부담과 허가를 받아 관리되고 있는 허가수리권에 비하면 굳이 농업의 산업비중을 따지지 않더라도 공익적 측면에서 부정적으로 비칠 수 있는 부분이 많다. 또한 지자체 관리에 있는 농업용수는 거의 관리가 효율적으로 이루어지고 있지 못할 뿐 아니라 사용량도 정확히 파악되고 있지 못하고 있는 실정이다.

아직까지는 농업용수의 기득수리권에 의한 수자원 사용이 우리나라 수자원부족의 원인이라는 뚜렷한 근거는 밝혀진 바 없다. 기후변화나 용수수요의 증가에 의해 용수부족이 예상되고 이로 인해 지역간 그리고 관리 주체간에 갈등이 현실로 나타나고 있기 때문에 국가로 보서는 관리의 필요성을 느끼고 있는 것으로 판단된다. 이로 인하여 전체 가용수자원의 48%에 해당하는 용수사용량을 점하고 있어 이를 줄이면 숫자상으로는 다른 용수로의 전환이 가능할 것으로 판단할 수도 있지만 절약된 농업용수를 타용도로 전환할 수 있는 체계와 하드웨어 즉 수리시설과 방법이 존재하지 않으면 의미가 없는 일이 될 수 있다.

결론적으로 농업용수의 기득수리권을 적극적으로 재정립하려는 노력을 농림부와 한국농촌공사가 적극적으로 기울여야 할 것으로 판단된다. 국가 수자원 관리가 형평성, 효율성, 그리고 안정성을 기조로 하여 허가수리권화하여 지속가능하도록 하여야 한다는 목소리가 무게를 얻어 가는 시점에서 기득수리권을 관리하기 위한 농업용수의 모니터링, 모니터링 자료를 기반으로 현재 사용량을 산정할 수 있는 농업용수 사용량 산정기법의 정립, 그리고 기득수리권 대장을 관리하고 농업용수 산정 모형의 운영이 가능하며 농업용수 모니터링 자료를 관리할 수 있는 정보시스템 개발이 필요하다. 또한 일제조사를 통한 농업용수 기득수리권의 정리가 필요하며 이 때 용도가 불분명한 농업용수 시설은 농촌지역환경개선에 활용할 수 있는 지 판단하여 활

용가치를 높일 수 있도록 하거나 여타 용수로 과감히 전환하고 이를 위한 용수체제 전환 사업을 추진하여 한국농촌공사의 사업의 일환으로 삼고, 농업기반조성의 유지를 위해서 필요한 건전한 농업용수의 기득수리권은 적극적으로 유지할 수 있는 노력이 필요하다 할 것이다.

농업용수가 지속적으로 기득수리권의 우산아래서 절대적 사용량을 확보하기는 어려운 상황이 될 것으로 보인다. 따라서 합리적인 정량화 방법의 도출과 지속적인 자료관리를 통하여 공익성에도 부응하고 농업용수확보도 가능한 대비가 필요하다.

### 참 고 문 헌

1. 김수식, 2005, 한국의 물 배분제도에 관한 연구, 환경정책, 13(1), pp.165-187
2. 김종원, 2002, 합리적 수자원 배분모형 설정에 관한 연구, 국토연구원 보고서, 국토연 2002-2
3. 김종원 외, 2004, 지속가능한 수자원개발을 위한 수자원 정책개발: 물 배분 정책, 21세기 프론티어 연구개발 사업 - 수자원의 지속적 확보기술 개발 사업- 보고서, 국토연구원, 과학기술부
4. 김종원, 김창현, 심우배, 2005, 유역통합관리를 위한 재원 확보방안 연구, 국토연구원 연구보고서, 국토연2005-21
5. 김홍상, 2005, 수리시설 관리체계의 합리화 방안, 2005 수리시설정비사업 심포지엄 발표집
6. 농어촌진흥공사, 1999, 농업생산기반정비사업총람
7. 농림부, 농업기반공사, 2003, 농업생산기반정비사업 통계연보
8. 농림부, 농업기반공사, 2004, 물부족 시대에 대비한 절약형 농업수로 관리기법에 관한 연구 (I), 농업기반공사 농어촌연구원 연구보고서
9. 농림부, 농업기반공사, 2005, 물부족 시대에 대비한 절약형 농업수로 관리기법에 관한 연구 (II), 농업기반공사 농어촌연구원 연구보고서
10. 이규복, 2001, 농업부문 투자 효율을 극대화, 나라경제, 2001(12), pp.140-143
11. 이상돈, 천병태, 장재욱, 1998, 수리권 제도, 수리권 제도 세미나 발표자료, 한국건설기술연구원
12. 이상돈, 2001, 수리권 제도 개선에 관한 연구, 법조 2001(12), pp.52-69
13. 임상준, 1999, 농업유역의 논 회귀수량 추정 모형의 개발, 서울대학교 박사학위 논문
14. 전재경, 2006, 수리권을 둘러싼 국가와 시장 및 공동체의 대화, 2006 춘천물포럼 발표자료
15. www.moleg.go.kr, 법제처 법률정보시스템, 하천법, 농지법
16. www.wamis.go.kr, 국가수자원정보시스템