

# 수리조합 · 토지개량조합 · 농지개량조합 91년을 뒤돌아보며

## Ninety One Years of Irrigation Association · Land Improvement Association · Farmland Improvement Association

김 주 창

Kim, Ju chang

(kljckim@hanmail.net)

한국농공학회 고문

KCID 학술 및 기술교류분과 부위원장



2008년은 우리나라에 근대적 수리조직인 수리조합(水利組合)이 설립된지 100주년이 되는 해이다. 1908년에 처음으로 설립된 수리조합은 54년 후인 1962년에 토지개량조합(土地改良組合)으로, 그리고 다시 8년 후인 1970년에 농지개량조합(農地改良組合)의 이름으로 그 후 29년간 이어졌지만 농민을 조합원으로 하는 조합이란 면에서는 크게 달라진 것이 없었다. 그러나 이런 조합은 설립된지 91년만인 1999년에 문을 닫게 되어 더 이상 농민을 조합원으로 하는 물관리기관은 볼 수 없는 것이 되었다.

조합이란 제도는 공통 목적을 갖거나 수익을 얻는 사람들을 구성원으로 하는 단체로 가장 합리적이고 민주적인 조직을 만들 수 있는 것인데, 특히 1990년대의 조합은 조합장을 조합원 중에서 투표로 선출하는 것이어서 인사와 운영이 농민의 자율로 이루어지고 관의 간섭이 배제되는 좋은 관행이 뿌리를 내리는 시기였기 때문에 더 아쉽다.

만약, 조합을 통합할 때에 일괄적으로 통합을 하지 않고 경제적 자립이 가능한 조합은 그대로 조합으로 남겨서 자율 운영을 하게 하거나 근처의 약한 조합과 통합하고, 약간 미달하는 조합은 조합장을 임명제로 하여 자립이 가능하도록 지원하고, 자립이 거의 불가능한 조합만 통합시켜 능력을 배양하고 언젠가는 자율 운영으로 바꿀 수 있도록 했다면 어땠을까 하는 생각도 해본다.

조직이건 제도건 간에 다양성을 인정하고 경쟁이 가능하도록 하는 것은 그 자체의 발전을 위해서 대단히 중요한 일이다. 그런데 조건이 다르고 능력이 다른데도 이런 것들을 고려하지 않고 이름이 같다는 이유로 일률적으로 처리해 버리는 것에는 많은 낭비요소가 따를 수 있다.

세계은행은 오래 전부터 농업인의 참여관계관리(Participatory Irrigation Management)를 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. 농업인이 관계조직의 운영관리에 주도적으로 참여해야 한다는 것이다. 개발도상국에서도 이제는 많은 관계시설이 설치되어 이것을 국가가 운영하려면 많은 문제가 있고 비효율적인 면이 크기 때문에 수혜자인 농업인들의 참여가 가장 바람직하다는 전제에서 농업인 관계조직의 설립을 권장하고 지원하고 있다.

이제는 동남아에서 시행되는 아시아개발은행이나 세계은행의 관개분야의 사업도 하드웨어인 종전의 시설설치에 따른 조사, 설계, 감리보다는 소프트웨어인 시설의 관리 운영이나 제도개선, 조직의 능력배양 등에 초점이 모아지고 있다. 인도네시아의 경우는 말단의 관개조직을 운영관리 하는 물사용자조합을 설치하여 물관리를 이양하고 이 일을 돕기 위하여 외국 용역단을 고용하고 있다. 만약 우리의 조합조직이 살아 있었다면 그 경험과 운영기술을 살려 이들 국가에 진출하여 도움을 줄 기회가 많았을 것이다.

1908년에 우리나라에 조합이 설립된 것은 참으로 큰 변화이고 발전의 시작이었다고 할 수 있다. 농민을 그 구성원으로 하는 조합이라는 것은 왕이 백성을 다스리는 것을 근본으로 하는 왕국의 체제하에서는 모순되는 제도라고 할 수 있기 때문에, 그 시절의 수리조합 설립은 더욱 더 의미가 큰 것이었다.

1908년에 나온 수리조합 설립요령의 제11조에서 “조합장 및 평의원은 조합원 중에서 선임하여 재무감독국장의 인가를 거쳐 취임한다”로 되어 있고, 수리조합 모범규약 제10조에서는 “조합장 및 평의원은 조합원 중에서 이를 선거하고 재무감독국장의 인가를 거쳐 취임한다”, 그리고 제11조에서는 “조합장과 평의원의 임기는 만 2개년으로 하고 연임할 수 있다”라고 규정하여 선거와 임기라는 용어가 등장하고 있다.

또 설립요령 제5조에는 “- - - 의결정족수는 과반수다.”라는 규정과 모범규약 제17조에는 “- - - 과반수로 의결하며 가부동수일 때는 조합장의 결의에 따른다.”라고 하여 “과반수 의결”이라는 민주주의 원칙이 제시되고 있는데, 선거, 임기, 과반수 의결 등의 용어가 이 때 나타난 것은 특기할 만한 일이라고 하지 않을 수 없는 것이다.

조합이 설립되기 이전에도 두레나 수리계(水利契)와 같은 민간조직으로 일부 수리조직이 운영되었을 것으로 짐작은 가지만, 국가적인 제도로서 정착된 것은 이 때가 처음이며 이것은 우리나라 농업발전 역사에 하나의 큰 획을 그은 것으로 평가할 수 있는 사건이다.

조선조에는 세조대로부터 제언사(堤堰司)라는 저수지 관리기관이 이어져 내려온 것으로 조선 왕조실록에서 찾아볼 수 있는데, 이것도 우리나라 관개역사에서 자랑할만한 큰 일이다. 수백년 동안 제언, 즉 저수지에 관련된 업무를 전담하는 국가기관이 있었다는 것은 우리 선조들이 그만큼 농업을 위한 물관리를 잘 하였음을 알려주는 것이다.

더구나 제언사목(堤堰事目), 제언절목(堤堰節目) 같은 제언관리 규정을 만들어 제언, 즉 저수지의 설치, 관리, 보전 등을 행한 것은 세계적으로도 유례가 드물다고 볼 수 있다. 우리는 우리 선조들의 지혜를 자랑할 수 있어야 하고 또 그것이 수리조합으로 발전해 이어져 왔음을 기억해야 할 것이다.

그리고 각 조합이 한 지역을 대상으로 하는 문제점을 해소하기 위하여 조합의 연합 또는 통합기관으로 1999년까지 수리조합연합회, 토지개량조합연합회, 농업진흥공사, 농지개량조합연합회, 농어촌진흥공사 등이 설립되어 이어져 온 것도 조합에 뿌리를 두고 병행 발전해 온 것이며, 2000년부터 완전통합으로 농업기반공사, 한국농촌공사가 새로운 시대를 연 것에서도 의미를 찾아야 할 것이다.

내년의 수리조합 설립 100주년을 앞두고 농민과 함께하는 물관리의 중요성을 다시 생각해 보자는 의미로 수리조합 · 토지개량조합 · 농지개량조합에 대해 기술해 보았으며, 앞으로 100년 후에는 어떻게 변화하고 달라져야 하는가에 대해서도 함께 고민해보기를 제안한다.