

# 농업용수 수리권 관련 법 및 제도 정비방안(II)

- 농업용수 수리권 관련 법령 및 제도의 정비방안 제시 -

최 경 숙\* · 이 광 야 · 김 해 도

\*경북대학교 농업토목공학과  
한국농촌공사 농어촌연구원



## 1. 머리말

우리나라의 농업용수에 대한 사용 권리는 주로 관행적 형태의 수리권으로서 민법에 규정된 수리권 형태이며, 허가수리권은 하천법, 댐건설법 등의 특별법에서 규정하고 있다. 원칙적으로는 신규수리권 신청자는 기득수리권자의 동의 없이 신규수리권 행사를 할 수 없다고 규정하고는 있으나 앞에서 언급한 제반여건상 우리나라 수자원 전체 이용량의 48%를 차지하는 농업용수 이용량에 대해서 수리권의 법적인 보호를 보장받기에는 미흡한 점이 한 두 가지가 아니다. 특히 현행 농업용수 수리권 관련 법 및 제도의 가장 큰 문제점은 농업용수 수리권 관련 법 및 제도 정비방안(I)에서 나타난 바와 같이 안정적인 농업용수 수리권의 보장이 어렵다는 점이다. 이와 관련된 문제점들은 민법에서의 관행수리권과 하천법에서의 허가수리권 간의 충돌, 농업용수 기득수리권 보호 범위 기준의 불명확성, 지역용수 등과 같은 농업용수 확대에 따른 범위의 불명확성, 용수 이용료 면제에 따른 안정적 농업용수 수리권 보장의 위협 등이 있다. 이와 더불어 농업용수 수리권의 귀속 주체의 불명확성과 농업용수 수리권 거래(농업 목적외 용수의 거래)에 의한 수익금의 귀속 주체의 불명확성에 관한 문제들도 대두되고 있다.

현재 전체 물이용 여건의 변화 추세에 따라 비농업부문의 용수 부족 문제가 확대될 경우를 고려하면 농업용수에

대한 절약과 타용도 전환 요구가 불가피하며, 이로 인해 농업용수의 수리권이 침해될 수밖에 없는 상황이 발발할 것이다. 또한 기후의 변화, 급변하는 통일문제, 식량수출국의 여건 변화 등 다양한 요인에 의해 식량위기가 도래할 가능성이 높은 상황을 고려하여 볼 때 중장기적으로 농업용수의 안정적 확보는 매우 중요하다. 그러나 현재는 실질적으로 농업용수를 어느 수준으로 보장할 것인가에 대한 명확한 법률 규정과 제도가 마련되어 있지 못하다. 따라서 본고에서는 농업용수의 안정적 수리권 보장 확보를 위한 농업용수 수리권의 법적인 지위 구체화를 도모하기 위해, 법률 및 제도적 정비를 위하여 농업용수 수리권 관련 법 및 제도 정비방안(I)에서 고찰된 현행 수리권 관련 법과 제도의 문제점들을 토대로 농업용수 수리권의 법률적, 제도적 정비방안을 제시하고자 하였다.

## 2. 기존 수리권 관련 사례 조사

농업용수 수리권의 법적지위 확보는 수리질서 형성에 있어서 매우 중요한 지위를 차지하고 있음에도 불구하고 명확한 법적 근거 보다는 오랜 기간 동안 성립하여온 수리질서가 권리로서 사회적 승인을 얻고 있는 관행수리권에 근거를 두고 있는 탓에 많은 연구가 진행되어 오지는 않았다. 최근 사회적으로 물관련 기관 또는 단체에서는 합리적으로 용수를 사용하기 위해 각 기관별로 관리해오던 용수를 통

합하는 통합물관리체계연구가 진행되어 오고 있다.

하지만 주요 연구는 국가하천의 관리수계에 따른 관리방법을 언급하는 것으로, 도시 생활용수를 중심으로 연구가 진행된 상황이며, 농업용수 관리주체의 혼재에 따른 물이용의 불평등문제와 농업용 저수지 재개발시 용수사용권의 우선순위 및 농업용 저수지의 하천유지용수 공급 문제 등 농업용수 수리권과 관련된 구체적인 연구는 미흡한 상황이다.

현재까지 우리나라 수리권과 관련된 연구를 크게 분리하면 수리권의 법적지위, 기술적 측면에서의 용수의 배분연구, 통합물관리체계 구축을 위한 연구로 구분할 수 있으며, 각 연구의 내용들은 아래와 같다.

가. 수리권의 법적지위

- ① 한국농업법제의 체계적 분석에 관한 연구(전일주, 1998)

농업용수 수리권에 관한 입법 체계와 근거는 농업용수권에 관한 기본법적 지위를 가지는 하천법, 농어촌정비법, 농어촌발전특별조치법, 한국농촌공사 및 농지관리기금법, 특정다목적댐법, 소하천정비법, 공유수면매립법 등에서 개별법으로 농업용수 수리권의 법적 근거를 언급하였고, 수리권의 개념 및 법적 성격, 그리고 수리권의 종류와 내용에 관해서는 규정을 두지 않다고 언급하고 있다. 농업용수 수리권의 법적 지위 확보는 수리질서 형성에 있어서 매우 중요한 지위를 차지한다는 전제하에 농업용수권의 확립과 제고에 연구목적을 두고, 해수가 아닌 내수를, 저수지의 용수가 아닌 하천수를, 지하수가 아닌 지표수를, 사수가 아닌 공수를 대상으로 하여 하천법상의 문제점을 분석하고, 나아가 완전 지방자치시대를 맞아 물 분쟁의 원할 한 해결책을 제시함과 아울러 쟁점화 되어 있는 문제점에 대하여 법해석학적 방법으로 공법적 측면을 중심으로 검토하고 있다.

- ② 수리권 제도(이상돈 외, 1998)

우리나라 수리권의 제도에 대해 물 분쟁사례를 바탕으로 수리권의 법적 지위와 갈등을 해결하기 위해 필요한 선결과제가 무엇인지에 대해 논의하고 물분쟁의 원인으로서의 수리권제도를 연구하여 현행수리권제도 자체가 모호하며 현행법이 서로 충돌하고 있는 점을 주요 연구방향으로 설정하였다.

- ③ 지속가능한 수자원개발을 위한 수자원 정책 개발: 물

배분정책 (국토연구원, 2004)

우리나라의 사회·문화·경제적 토대 위에서 적용가능하고 합리적인 물관련 조직과 관련법의 개정을 포함한 입법제안을 목표로 우리나라의 물배분 현황을 조사하여 문제점을 지적하였고 외국의 물 배분사례를 통해 국내에 적용가능한 제도를 조직과 법적부분으로 구분하여 물관리 담당부서의 정비안과 하천법 개정안을 제시하였다. 그러나 국내 물배분 현황에서 농촌용수와 관련된 내용은 극히 일부분만 언급되어 있으며, 농업용수를 단지 관개용수의 개념으로만 인식하였다.

나. 용수의 배분

- ① 국내 수리권 분쟁과 조정의 사회적 역할(윤근섭 외, 1996)

국내 수리권 분쟁의 사례를 검토하고, 분쟁의 해결을 위한 현행법 제도와 원칙의 한계를 지적함으로써 분쟁해결을 위해 새로운 조정절차 개발의 필요성을 주장하였다. 여기서 언급한 수리권 분쟁 사례는 주로 환경유지용수 결정과 관련한 문제와 지역간의 용수사용권에 대한 갈등이며, 이에 대한 분쟁의 해결 방법을 고찰하였다.

- ② 국가하천의 농업수리권 특성(김진수, 2000)

우리나라 국가하천을 농업수리권의 관리주체의 관점에서 분류하여 전체적인 농업수리권의 특성을 고찰하고 현수리권제도의 문제점을 제시하였다. 언급된 내용으로 관리수계간에 수리권 제도의 일원화가 필요하고, 제도개선을 통해 농업용수 수리권의 체계화 및 이론화가 되어야 한다고 주장하였다.

- ③ 2001년 봄 한탄강·임진강 유역의 가뭄(이동률, 2001)

2001년도 경기 북부지역의 가뭄시 발생하였던 농업용수 및 다른 목적의 용수와 용수배분의 문제에 대해 기술하였다.

다. 통합물관리 체계

- ① Network Optimization model을 이용한 수자원 평가(이광만 외, 1999)

지역간 물 배분 문제를 해결하기 위한 대안으로 새로운 댐 개발 및 광역용수공급과 기존 용수공급 시스템의 조정,

그리고 기존 댐 재개발에 대한 내용을 검토하였다.

② 하천유역별 통합 물관리 체계 연구(국토연구원, 2000)

유역통합관리를 우리나라의 하천유역에 도입하기 위한 바람직한 방향을 찾기 위해 우리나라의 물관리 체계에 대하여 이수, 치수, 하천환경 분야로 구분하여 평가 하였고 외국의 유역통합관리정책 및 사례분석을 통해 국내 적용 가능한 정책을 발굴하고 유역별 통합관리방안을 제시하였다. 우리나라 하천에서 물 배분관련 허가사항 중 용도별로 농업용수가 전체 허가건수의 66.4%를 기록할 만큼 우리나라 용수수요 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있으나 통합 물관리 분야에서 타 용수에 비해 상대적으로 문헌자료의 연구가 미흡하며 단지 관개용수로만 국한하고 있다.

③ 물수요 분석을 통한 합리적 수자원 정책방향 수립에 관한 연구(국토연구원, 2001)

물수요 분석모형을 이용하여 사회적·경제적 변수들의 효과를 측정하고 분석결과를 바탕으로 수자원 정책의 문제점과 미비한 부분을 보완할 수 있는 시사점을 도출하였다. 정책 제언으로는 상수도 관련 통계 작성의 오류 방지, 수요관리 효과를 극대화할 수 있는 효율체계의 도입 필요, 물수요 예측을 권역별로 수행, 용수이용평가제의 도입, 수요관리 정책의 방향전환 필요, 물 수요예측에 따른 다양한 물공급 및 수요관리 대안의 통합관리가 필요하다고 서술하였다.

④ 합리적 수자원 배분모형 설정에 관한 연구(국토연구원, 2002)

우리나라 물 배분체도의 현황과 문제점 분석을 통해 합리적 물 배분의 필요성을 제시하고 기존의 물 배분방법의 개선을 통한 사회적 효용을 극대화할 수 있는 합리적 물 배분모형을 최적배분, 비율배분, 고정배분으로 구분하여 설정하였다. 그리고 국내·외 물배분관련 모형에 대한 문헌 연구를 통해 시사점을 도출하고 물 배분에 따른 사회적 기대이익을 최대화하는 물 배분 모형을 설정하여 합천댐 하류 황강유역을 대상으로 이론적 모형을 적용하였다. 그러나 제시한 국내 물 배분제도 현황에서 농업용수와 관련된 조사 및 분석내용이 미미하고, 제시한 물 배분 모형 중 농업용수관련 모형은 농업용수를 관개용수로만 한정하고 있다.

기존에 살펴본 수리권과 관련된 동향에서는 수자원의 관리가 공급위주에서 수요관리로 용수배분이 중요한 기법으

로 인식되고 있다. 이제까지 농업용수의 배분은 기본적으로 용수공급 확대 위주로 접근하고 있으므로 농업, 환경, 농촌생활, 지역개발 등 다양한 수요를 만족시킬 수 있는 농촌용수 차원에서의 합리적, 효율적 용수배분을 위한 기초 자료 분석 및 정책 개발이 미흡한 실정이며 이에 대한 연구가 절실히 필요하다.

본고의 범위는 농업용수 수리권의 법적인 지위의 구체화에 국한하여 진행되었으며, 농업용수 수리권 관련 법 및 제도 정비방안(I)에서 도출된 문제점을 토대로 법률적, 제도적 정비방안을 모색하고자 하였다.

### 3. 농업용수 수리권의 법적 지위 구체화 및 제도적 정비방안

모든 법이 그러하듯이 권리를 소유한 자는 자기의 권리를 법률적으로 주장할 수 있어야 하며, 만약 자신의 권리가 타인의 방해로 훼손되거나 침해받는다면 사법적 보호를 요청할 수 있어야 할 것이다(천병태, 1997). 따라서 농업용수 수리권을 보호 혹은 주장하기 위해서는 관행적으로 사용되어온 농업용수 수리권의 내용과 실체가 규명되어야 하며 이에 대한 법적인 근거를 명백하게 규정해 두어야 할 필요가 있다. 이와 더불어 농업용수 관련 제도적 정비도 반드시 수행되어야 할 사항이다. 이에 본고에서 제시하는 농업용수 수리권의 법적 지위 구체화 및 제도적 정비방안은 다음과 같다.

#### 가. 관행수리권과 허가수리권간의 관계정비

농업용수에 대한 권리행사에 있어서 민법에서 보장되고 있는 기존의 농업수리권 형태인 관행수리권과 신법인 하천법에서 주장하는 허가수리권과의 충돌을 최소화하기 위해 법률적인 정비가 이루어져야 하겠다.

앞으로의 물관리는 수량, 수질 및 환경생태를 종합적으로 고려한 유역전체의 통합운영과 지표수, 지하수 및 대체수자원을 포함한 전체수자원의 흐름을 파악하고 통제할 수 있는 통합수자원관리 방식으로 운영될 것으로 예상되고 있다. 농지의 감소와 수리시설의 현대화 등으로 농업용수의 본래수요가 감소하고 환경개선용수, 생활용수, 공업용수 등 농업 목적 외 용수의 수요가 증가하고 있어 농업용수의 바람직한 기능과 효율적 물관리를 위한 농업용수 이용체계

재편에 대한 논의가 끊임없이 제시되고 있다(권형준, 2007). 이러한 상황 속에서 농업용수의 안정적인 수리권 보장에 대한 필요성을 제고하면서 관행수리권과 허가수리권간의 관계에 대한 정비방안을 다음과 같이 여러 가지 방향으로 제시하고자 한다.

- 민법의 관행수리권을 하천법과 댐건설법에서 인정해주는 방안: 하천법과 민법과의 상충되는 부분을 특별법으로 조정할 수 있도록 규정함.
- 민법을 잘 복원하여 농업용수 수리권을 보호해 주는 방안: 민법의 규정을 재정비하여 기존의 관행수리권의 안정적 보장을 구현함.
- 농어촌정비법 혹은 농업농촌기본법에 농업용수 수리권을 보장하는 신규조항을 포함시키는 방안: 농업용수의 개발, 관리를 규정하고 있는 모법에 관계규정이 필요함-농어촌정비법이 절차법이어서 농업수리권에 대한 명시적 조항이 없다면 실정법(관리법)인 농업농촌기본법에 삽입하도록 함.
- 관행수리권을 허가수리권으로 전환하는 방안: 단계적으로 관행수리권을 허가수리권으로 전환하도록 함. 이 방안은 농업용수 사용량에 대한 정량화 및 등록제 도입이 먼저 선행되어야 하겠으며, 용수사용에 대한 수익자 부담원칙도 준수하여야 할 것임. 현재 하천법의 개정(2007년 4월)을 통해 정부가 기존의 관행수리권을 허가수리권으로 전환하려는 방향으로 가고 있음. 허가수리권이 정착이 되면 수리권의 거래제도도 자연스럽게 도입이 될 것임.

부가적으로 호주의 경우, 연안우선주의적 농업용수 수리권형태에서 허가수리권으로 전환함으로써 기존의 수리권자의 손해에 대한 보상 문제에 대한 해결방안 모색에 상당한 어려움을 겪었다. 결국은 물관리체제의 개편이 부득불 하다는 공감대속에서 각 주마다 처한 상황과 지역여건에 맞게 다양한 해결정책을 내놓음으로서 타협과 이해 속에 갈등을 잘 해결해 나가고 있다.

#### 나. 농업용수 기득수리권 보호 범위의 기준 마련

하천법에서의 허가수리권과 농업부문의 관행수리권의 보장 범위에 대한 명확한 기준 마련이 필요하다. 기존의 기득수리권인 농업용수 사용권을 보다 명확하게 보장을 해

주기 위해서는 하천법, 농어촌정비법 등에 그 기준 설정에 대한 지침 마련이 필요하다.

농업용수는 작물별, 시기별, 강우특성과 기후변화 등에 따른 사용량의 변동성 및 상부지역의 이용량이 하부지역에서 재이용되는 등 수리 특성이 복잡하므로 용수사용량 범위에 대한 농업용수 수리권 보장 범위를 정하는 기준이 모호하다. 특히 시기별 사용편차가 큰 농업용수는 피크 사용수량에 대한 권리가 중요하나 농업용수의 댐사용권이나 유수점용권이 연간 1,200 mm의 사용량으로만 설정되어 있어 시기별 용수부족의 우려가 있다. 또한 농업용수 수리권 설정기준이 지역별과 수계별로도 상이하게 적용되고 있는 실정이며, 기존의 농업용수의 수리권 행사기간이 답작관개 기간 내로 설정되어 있음으로써 밭작물과 특용작물 등의 재배수량에 대한 권리 행사가 곤란하다. 게다가 갈수기 같은 용수가 부족한 시기에는 수리권 분쟁 발생 소지가 크기 때문에 갈수기의 물배분 기준 마련도 필요하다.

따라서 변화하는 농업용수 수요에 탄력적으로 대처해 나가기 위해서는 단·장기수요를 파악하여 필수(최소) 농업용수량을 확보하고 있을 필요가 있으며, 이는 절대농지와 연관하여서 통합물관리체제에서 벗어나 별도로 관리되어야 할 것이다.

농업용수 수리권 범위의 명확한 기준 마련을 위한 정비방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

- 하천법, 농어촌정비법, 물관리기본법에 시기별 농업용수 범위 기준 마련. 특히 갈수기의 물배분 기준 마련 반드시 포함
  - 수계별·지역별 물수지 평가, 농업용수의 평가(수치화) 작업: 기준이 될 작물의 종류 검토
  - 작물별 재배수량을 파악하여 작물별로 수리권의 사용 범위와 기간을 다양하게 설정
- 하천법과 농어촌정비법에 사용량 기준 제시: 수원공의 설계 기준(예, 10년 빈도 한발년 설계 용량 등)을 사용하고, 이 방법의 적용에 있어 기준에 일정기간 동안 사용한 것의 평균을 기준으로 할 것인지, 전 기간에 대한 자료를 사용할 것인지 등에 대한 명확한 기준 설정

#### 다. 농업용수 범위확대에 대한 수리권 기준 마련

최근 수자원장기종합계획을 수정·보완하는 과정에서 농

업용수 수요 추정과 관련하여 농업용수에 대하여 농촌경관, 수로생태보전 등을 포함하는 농촌용수 개념을 도입한 새로운 접근에 대한 논의가 있었다. 농업용수 수리권이 농촌용수 수리권으로의 확대 개념이 고려되고 있는 상황 하에서 기존의 책정된 농업용수만으로 농촌용수의 개념을 충족시킬 수 있을 지는 의문이다. 만약 추가적인 수요량에 대한 보완이 필요하다면, 용수의 추가개발에 대한 막대한 예산의 비용분담 주체와 사업주체 결정 등의 논란이 발생할 수 있다.

앞으로 농업용수의 비농업적 기능에 대한 수요는 계속해서 증가할 전망이다. 이에 대해 농업용수의 다원적 기능에 대한 제고가 요구된다. 따라서 지역사회에서 농업용수 관련 수리권 갈등을 최소화하기 위한 명확한 비용분담구조의 구체화와 공급의 가능성 진단, 공급의 우선순위 등에 대한 충분한 검토가 이루어져야 할 것이다. 또한 기존의 다목적 댐에서의 하천유지용수와 생활 및 공업용수 개념과 농촌지역에서의 수로에 담은 환경보전 및 유지용수, 지하수 함양, 농촌경관유지 등을 위한 환경용수의 의미는 공간적, 또는 물 관리 특성 면에서 상이한 측면이 있다.

현재 우리나라에서 여유수량으로 사용되는 하천유지유량은 하천법 제20조에 명시되어 있기를 “하천의 정상적인 기능 및 상태를 유지하기 위하여 필요한 ‘최소한의 유량’”으로 정의되고 있으며, 하천유지용수는 하천유지유량의 하천수량 관리의 달성목표 최소수량인 갈수량 기준 유지유량과 수질보전을 위한 필요수량을 포함한 “연간 총수량을 나타내는 수자원계획의 이수용어”로 사용되고 있다.

우리나라 하천유지유량의 개념은 시대에 따라 변화하였는데 하천유지유량은 1960년대 이전의 하천의 주운기능, 1970년대는 하구의 염수침입방지 기능, 1980년대는 수질보전을 위한 희석용수의 개념으로 인식되다가 1990년대 이후 환경에 대한 인식의 제고로 수질과 함께 하천생태계보전의 필요성 증대로 이에 대한 연구를 확대 실시하고 있다. 하지만 이를 고려한 유지유량의 실무적용은 현재 미흡한 실정이다(건교부, 2006).

하천유지용수의 목표설정은 중규모 하천의 경우 최소유량을 보전하는 개념의 갈수량을 이용하고 있으며, 대하천에서는 수질개선대책을 고려하여 산정한 목표수질달성을 위한 수질보전유량으로 설정하고 있다. 특히 금번 수자원

장기종합계획보안편에서는 환경유량개념 도입의 필요성을 인지하고 하천유지용수를 수질보전과 경관, 염수방지 등을 위한 비환경목적과 생태계보전을 위한 환경목적을 위한 유량으로 구분하여 이를 반영하고자 하였다.

이런 상황 하에 하천유지유량 관련법규인 하천법에서의 올해 초에 개정된 내용은 하천유지유량에 대하여 “하천을 유지하기 위한 유량과 이수유량을 함께 고려하여 흘러야 할 최소유량”으로 정의(개정된 하천법 제51조)하고 있어 하천 관리자가 실질적인 하천유지유량을 고시하기에는 상당한 혼란이 야기될 소지가 있을 것으로 판단된다. 이러한 부분에 대한 법률 및 제도적 차원의 보완이 필요하다. 또한 수계·하천의 용수 재배분, 댐용수 재배분, 용수사용 조정을 통하여 하천유지유량을 확보함에 있어 구체적인 배분원칙을 정하여 사전에 타용수간의 물갈등 발생 소지를 없애야 하겠다.

한편 농업용수의 범위확대로 농촌용수의 개념이 도입되면서 환경용수에 관한 정의가 재정립될 필요성이 있다. 농업기반공사(2000)에서 내린 환경용수의 정의는 “농촌지역 내 하천 및 용·배수로의 정상적인 기능을 수행하는데 필요한 최소한의 유지유량과 관개구역 내 중심 마을의 하수처리 회석수 등 농촌환경보전에 필요한 수량”이라고 되어 있다.

환경용수량은 저수지 지점의 기준갈수량 또는 관개구역 내 중심마을 하수처리 회석수량 등 농촌환경보전에 필요한 수량 중 큰 값을 적용하도록 되어 있다. 여기서 기준갈수량은 10년 빈도 갈수량을 의미하며 농촌환경보전유량은 관개구역 내 중심마을의 하수처리 회석수량과 용·배수로 등의 시설물 유지·관리 수량 등 현지여건에 따라 결정되는 가장 큰 수량을 의미한다.

기준갈수량 산정에 대한 설계기준은 농림부(1998)에 수록되어 있으나 유역상태를 4가지 형태로 분류된 갈수량 기준표를 제시하고 있어 그 분류 방법이 모호하여 설계자마다 갈수량 산정을 다르게 할 소지가 있다. 또한 농촌하천환경보전유량 산정의 경우도 현실적으로 생태계보전과 경관유지 등의 항목에 대해서는 계량화가 곤란하기 때문에 특수한 경우를 제외하고는 관개구역내의 중심마을에서 배출되는 하수처리 방류수를 희석하기 위한 수량 등 수질보전 항목, 즉 BOD, COD 등의 유기물 농도를 기준으로 희석수량을 산정하도록 방법을 제시하고 있다. 환경용수의 산

정방법에 대해서도 좀 더 현실적이고 표준화된 기준이 제시되어야 할 것이다.

결론적으로 농촌용수 범위확대에 대한 법률적 정비방안으로는 다음과 같다.

- 하천법에 하천유지유량의 정의 및 범위를 규정하는 신규 조항 추가 - 시기별, 양적인 문제를 규정
- 농어촌정비법에 농촌용수의 정의와 범위를 규정하는 신규 조항 추가 - 농촌용수의 정의 및 범위에 대한 기준 마련과 환경용수와 하천유지용수의 명확한 개념의 정립 및 산정방법 포함
- 농어촌정비법에 농촌용수로의 범위확대로 농업용수장에 부가적으로 필요 되는 추가용수개발사업에 대한 주체, 비용, 분담구조 구체화에 대한 신규 조항 추가

#### 라. 이용료 납부와 관개시설의 자율적 관리제도 도입

농업용수의 안정적인 보장을 확보하기 위하여서는 농업용수를 이용하는 농업인이 물값을 납부하여야 물사용 권리에 대한 주장이 정당하게 받아들여 질 수 있을 것이다. 또한 물값의 도입으로 물절약을 도모할 수 있으며 형평성의 문제가 해결될 수 있다. 한편 관개구역 내 지역주민의 관개지역 관리를 의무화하는 제도를 도입함으로써 관리비용의 절감과 주체의식의 고양을 도모할 수 있을 것이다.

농업용수의 안정적 공급을 위한 제도적 장치방안으로는 다음과 같은 정비방안을 제시하고자 한다.

- 농어촌정비법에 수익자부담원칙에 의거한 농업용수이용료 납부제 도입을 위한 신규 조항 추가
- 한국농촌공사및농지관리기금법에 있는 기존의 농업용수 이용료 징수조항(제14조)을 농어촌정비법의 수익자부담원칙에 의거한 농업용수이용료 납부조항에 의거하여 내용 수정
- 농어촌정비법시행령과 한국농촌공사및농지관리기금법시행령에 구체적인 이용료 징수규정 조항 추가 - 일률적인 농업용수 이용료를 부가하기보다는 시기별, 용도별 물값의 차등화 고려
- 농어촌정비법에 농업용수 이용료 납부에 의한 농업용수의 절약과 절약용수에 대한 금전적 보상에 대한 신규 조항을 추가하고 농어촌정비법시행령에 구체적인 보상기준 지침 마련

- 농어촌정비법에 관개지역의 관리를 지역구성인, 즉 농업인들에게 책임을 의무적으로 부과하는 신규조항 추가 - 농업인 스스로가 의무적으로 관개지역을 관리하도록 함.
- 농어촌정비법시행령에 농업인의 관할 관개지역의 자율적 관리에 대한 지침 조항 추가 - 자율관리 시행시 용수 이용료 감면 등의 구체적인 인센티브와 위배시의 벌금 부과에 대한 지침 조항 마련
- 한국농촌공사및농지관리기금법 제17조의 '농업용수이용자의 자율관리'의 내용수정 - 농어촌정비법의 신규 조항인 농업인의 소속 관개지구의 의무적 관리제도에 근거하여 내용수정

#### 마. 농업용수 수리권 귀속 주체 명확화

민법, 하천법 등에서 명시하고 있는 수리권의 주체, 즉 공유하천용수권, 유수점용허가의 신청자는 물을 직접 이용·소비하는 자, 즉 농업용수에 있어서 농업인이다. 그러나 현실적으로는 한국수자원공사 혹은 한국농촌공사가 물을 농업인이나 시민, 사업자 등에게 공급하는 유수점용허가의 신청자로서 수리권의 주체가 되고 있다. 다목적댐의 경우 댐건설법 제2조(정의)에서 규정한 "댐사용권"에 대한 정의에 근거하여 댐사용권을 지닌 한국수자원공사가 다목적댐의 물을 소유하는, 즉 수리권을 지니는 것으로 댐사용권에 대한 특별한 권리를 부여받고 있다. 그러나 농업부문의 경우 농어촌정비법에서는 농업용수 관련 수리권 주체를 명확히 규정하고 있지 않으므로 수리권 귀속 주체를 경작자(토지소유자)로 할 것인가 아니면 시설관리자(한국농촌공사 등)로 할 것인가 하는 논란이 제기될 수 있다. 즉 수리시설 관리주체로서 한국농촌공사의 시설 관리권의 법률적 성격과 수리권의 범위에 대한 명확한 법률적 규정이 필요하다. 이에 대한 정비방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

- 농어촌정비법에 농촌용수관리법을 규정한 신규조항을 추가하고 농업용 수리시설 관리권 주체에 관한 내용 포함
- 한국농촌공사및농지관리기금법에 농업용 수리시설 관리주체인 한국농촌공사의 시설관리권을 규정한 신규 조항 추가

바. 농업용수 수리권 거래의 수익금 귀속 주체지정

현재 한국농촌공사의 경우 과거 농지개량조합시절부터 여유수량을 타용도로 판매(용수의 목적외 사용)하여 왔다. 이러한 행위에 대한 법적 보장이나 권리 보호가 가능한지에 대한 명확한 제도적 근거 마련이 필요하다. 농업용수 수리권거래에 대한 수익금 귀속 주체 문제는 농업용수의 목적외 사용, 지역용수의 논거 문제 관련 법·제도 미비 등과 관련된다. 농어촌정비법의 목적외용수 공급 규정, 한국농촌공사 표준계약서 내용 등에 대한 정비가 요구된다. 또한 농업용수의 용도 전환 전반에 대한 정책적 지침 부재, 하천

유지용수·환경개선용수와 생·공용수 간의 차이(수질의 차이) 등에 대한 검토가 필요하다.

농업생산기반시설로서 농업용 수리시설의 목적외 사용 부분이 확대될 경우 관련된 법 및 제도 정비가 필요하며, 이에 대한 정비방안은 다음과 같이 제시하고자 한다.

- 농어촌정비법시행령에 농지감소와 수리시설현대화 등에 따른 여유수량에 대한 수리권 전환 지침 마련
- 농어촌정비법과 농어촌정비법시행령에 수리권거래에 대한 법적보장 및 권리보호 규정조항 추가 - 용도별 수리권 거래에 대한 수익금 귀속주체 규정

표 1 농업용수 수리권의 법적 지위 구체화를 위한 법률정비방안

관련 법규	정 비 방 안
민 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 기존의 관행수리권을 위한 보다 강력한 보호 조항 추가</li> </ul>
하 천 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 민법과 충돌되는 부분을 특별법으로 조정할 수 있도록 규정 추가</li> <li>▪ 관행수리권을 허가수리권으로 전환하는 규정 추가</li> <li>▪ 갈수기 물배분 기준에 관한 조항 추가</li> <li>▪ 하천유수허가에 의해 허용할 수 있는 농업용수 수리권의 범위 기준 조항 추가</li> <li>▪ 하천유지유량의 정의 및 범위를 규정하는 조항 추가</li> </ul>
농업농촌기본법	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 하천법과는 무관한 농업용 저수지의 수리권을 보장하는 신규조항 추가</li> </ul>
농어촌정비법	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 하천법과는 무관한 농업용 저수지의 수리권을 보장하는 신규조항 추가</li> <li>▪ 농업용수의 수리권범위 기준 조항 추가</li> <li>▪ 농촌용수의 정의 및 범위를 규정하는 조항 추가</li> <li>▪ 환경용수의 정의 및 범위를 규정하는 조항 추가</li> <li>▪ 농촌용수로의 범위확대로 농업용수 수요량에 부가적으로 필요한 추가용수개발사업에 주체, 비용, 분담구조 구체화에 대한 조항 추가</li> <li>▪ 수익자부담원칙에 의거한 농업용수이용료 납부를 규정한 조항 추가</li> <li>▪ 농업용수의 절약과 절약용수에 대한 금전적 보상 등의 인센티브제 도입을 위한 조항 추가</li> <li>▪ 농업인의 관할 관개지역의 의무적 자율관리를 제도화하는 조항 추가</li> <li>▪ 농업용 수리시설의 관리권 주체를 규정한 농촌용수관리법 조항 추가</li> <li>▪ 목적외 용수 거래에 대한 법적 보장 및 권리보호 규정 조항 추가</li> </ul>
농어촌정비법 시행령	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 수익자부담원칙에 의거한 농업용수이용료 징수 조항 추가</li> <li>▪ 농업인의 관할 관개지역의 의무적 자율관리에 대한 지침 조항추가</li> <li>▪ 여유수량에 대한 수리권 전환 지침 조항 추가</li> <li>▪ 다양한 목적외 용수 거래에 대한 지침 조항 추가</li> </ul>
한국농촌공사 및농지관리기금법	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 농업용수이용료 징수조항(제14조)을 농어촌정비법의 수익자부담원칙에 의거한 농업용수이용료 납부조항에 준한 내용으로 개정</li> <li>▪ 농업용수이용자의 자율관리조항(제17조)을 농어촌정비법의 농업인 관할 관개지역의 의무적 자율관리 조항에 준한 내용으로 개정</li> <li>▪ 농업용 수리시설의 관리권 주체인 한국농촌공사의 시설관리권을 규정한 조항 추가</li> </ul>
한국농촌공사 및 농지관리기금법시행령	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 수익자부담원칙에 의거한 구체적인 농업용수이용료 징수 조항 추가</li> <li>▪ 농업용수이용자의 관할 관개지역의 의무적 자율관리에 의거한 구체적인 인센티브와 벌금부과 지침 조항 추가</li> </ul>

- 농어촌정비법시행령에 다양한 용도의 수리권거래에 따른 지침 마련

지금까지 문제별로 제시한 농업용수 수리권의 법적 지위 구체화를 위한 방안들을 수리권 관련 법규별로 정리하면 표 1과 같다.

#### 4. 맺음말

농업용수 이용 여건의 변화, 전체 수자원의 효율적인 이용, 새로운 물 관련 법 정비 논의 등과 관련하여 농업용수의 수리권에 대한 법 및 제도적 측면에서의 체계적인 검토가 필요한바 이에 본고에서 한정된 자원이 물, 특히 농업용수에 대한 합리적인 수리권 조정을 통하여 물 분쟁의 원인을 해소하고 분쟁발생시 갈등해소 대안을 마련하며, 수리권 관련 국내외 여건 변화 속에서 안정적 농업용수 수리권 확보 방안을 강구하기 위한 수리권 관련 법 및 제도 정비 방안을 모색하고자 하였다.

시대적 요구를 수용하고 효율적인 물이용을 실현하기 위해 농업용수 수리권의 효율적 조정 방안은 반드시 필요하다. 농업용수 수리권 관련 법 및 제도 정비 방안을 검토함에 있어서는 전체 물이용·관리의 합리화 차원에서만이 아니라 농업용수 수리권 관련 법 및 제도 정비가 중요하다. 농업인의 기득수리권의 안정적 확보와 식량안보적 측면에서의 농업용수의 안정적 확보 차원이 반드시 고려되어야 한다.

따라서 이러한 농업용수의 안정적 확보를 보장받기 위해서는 현행 농업용수 관련 법제의 지위를 구체화하고 기존의 농업용수 시스템의 제도적 정비가 필요하다. 이에 본고에서 제시한 방안들을 요약해 보면 민법과 하천법 간의 관계정비가 최우선으로 진행되어야 하며, 모호한 농업용수의 기득수리권 보호범위의 기준마련과 농업용수 범위의 확대인 농촌용수의 명백한 개념 정립 및 범위에 대한 규정이 필요하다. 또한 농업용수의 안정적 확보와 효율적 관리를 위하여 수익자부담원칙에 준한 농업용수 이용료 납부와 관계 지구의 농업인 자율관리제도 도입, 농업용수 및 농업수리

시설 관리주체인 한국농촌공사의 시설관리권에 대한 법률 정비, 농지감소와 수리시설현대화 등에 따른 여유수량에 대한 목적의 용수의 거래 관련사항 등이 구체적으로 정비되어야 할 내용들이다.

결론적으로 위에서 제시한 내용을 실현하기 위해서는 실천방안의 점진적 추진이 필요하다고 판단되며, 사회적 합의와 관련기관과 구성인의 참여자세가 중요한 요인으로 작용할 것이라 사료된다.

#### 참 고 문 헌

1. 건설교통부. 2006. 수자원장기종합계획보완(안)
2. 권형준. 2006. "환경개선용수와 수리권". 사단법인 춘천물포럼. 춘천물포럼 2006 논문집.
3. 국토연구원. 2000. 하천유역별 통합 물관리 체계 연구.
4. 국토연구원. 2001. 물수요 분석을 통한 합리적 수자원 정책 방향 수립에 관한 연구.
5. 국토연구원. 2002. 합리적 수자원 배분모형 설정에 관한 연구.
6. 국토연구원. 2004. 지속가능한 수자원개발을 위한 수자원 정책 개발: 물 배분 정책.
7. 김진수, 김화영. 2000. 국가하천의 농업수리권 특성. 한국농공학회지. Vol.42(2). pp.59-64.
8. 농림부. 1998. 농업생산기반사업계획설계기준 -관계편-.
9. 농업기반공사. 2000. 농업생산기반정비사업 조사·설계 실무요령.
10. 윤근섭 외. 수리권분쟁과 조정의 사회적 역할. 1997. 농촌사회. Vol.7. pp.163-189.
11. 이광만 외. 1999. Network Optimization model을 이용한 수자원 평가. 한국수자원학회 학술발표논문집.
12. 이동률. 2001. 2001년 봄 한탄강·임진강 유역의 가뭄. 한국수자원학회지. Vol.34(4). pp.56-67.
13. 이상돈 외. 1998. 수리권 제도. 한국건설기술연구원.
14. 전일주 외. 1998. 한국농업법제의 체계적 분석에 관한 연구(II) -농업수리권에 관한 연구-.
15. 천병태. 1977. 일본수리권제도. 한국지방자치연구소 간행물 1997년 12월호.