



농어촌용수 이용계획의 현황 및 개선방안



이영근 |
미래자원연구원 연구위원
yiyk08@gmail.com



박성제 |
미래자원연구원 원장
psungje@gmail.com



안선영 |
미래자원연구원 연구원
aseonyoung227@gmail.com

이 지속·심화됨에 따라 농어촌용수¹⁾의 수요도 지속적으로 증가하고 있다²⁾. 농어촌지역개발이 농어촌용수의 수요급증의 결과를 가져온 까닭은 상하수도 시설을 완비하지 못한 농어촌지역에서 부족했던 물을 농어촌용수로 충당하고 있기 때문이다. 현재 정부는 2014년까지 농어촌지역 상수도 보급률을 75%까지 개선할 계획을 세우고 지속적으로 농어촌지역의 생활용수개발과 농어촌지역 발전에 예산을 투입 중에 있다³⁾. 농어촌지역발전에 대한 정부의 의지는 ‘지역 경쟁력이 국가경쟁력’이라는 슬로건을 내건 대통령 직속기구 지역발전위원회가 마련한 3차원 지역발전정책(초광역 개발, 광역경제권 및 기초생활권 정책)의 틀에도 반영되어 농어촌지역이 기초생활권의 중요부분으로 강조되었다⁴⁾. 그러나 현재 농어촌용수는 수요의 증가에도 불구하고 농어촌용수 자원의 장기적이고 총체적인 관리체계와 제도를 완비하지 못한 채 운용되고 있는 실정이다. 이는 농어촌용수의 개념 자체가 사회적 필요나 수요에 의해 인위적으로 만들어지는 과정에서 충분한 사회적 협의를 거치지 못한 채 굳어지게 된 데 그 원인이 있다. 이로 인해 농어촌용수의 개념과 대립되는 개념(타자)을 갖거나 기존에 통용되

1. 문제제기

농어촌지역의 정주기반확보와 농어촌지역 생활환경정비 등의 목적으로 진행되는 농어촌지역개발사업

1) 농어촌용수의 개념은 「농어촌정비법」 제2조 제3항에 명시되어 있으며, 농어촌지역에 필요한 생활용수, 농업용수, 공업용수, 수산용수와 환경오염을 방지하기 위한 용수를 의미한다. 농어촌용수의 개념은 2000년 1월 28일 일부 개정을 거쳐 2000년 7월 29일 시행된 「농어촌정비법」*을 통해 처음으로 정의되었지만, 해당 용어자체는 「농어촌정비법」이 제정(1994년)·시행(1995년)되었던 시기부터 계속해서 사용되어왔으므로 용수 도입의 필요성은 1990년대 초중반부터 제기되었던 것으로 보인다.

* 「농어촌정비법」 법률 제4823호, 1994.12.22 제정, 1995.06.23. 시행.

2) 2006년에 발간된 수자원장기종합계획 보고서(2006-2020)에 제시된 수자원 이용현황 변화의 추세를 살펴보면, 농업용수의 수요가 생활용수, 공업용수, 유지용수 대비 압도적으로 많고(1965년 기준 88%, 1990년 기준 50%, 2003년 기준 47%) 타 용수의 수요량 급증으로 상대적으로 비중이 줄고 있기는 하지만 이용량은 꾸준히 증가하고 있다. 농업용수의 개념이 농어촌용수의 일부분에 해당함에 미루어 농어촌용수의 수요가 전체 물 수요에서 차지하는 비중이 절반을 넘을 것임을 짐작할 수 있다.

3) 국정홍보처 보도자료, 2007.06.03. “농어촌생활용수 개발사업 1380억원 투입”

4) 대통령직속 지역발전위원회 보도자료, 2010.07.12. “농어촌지역 현안 해결에 대통령직속 지역발전위원회와 농협이 손을 맞잡다”

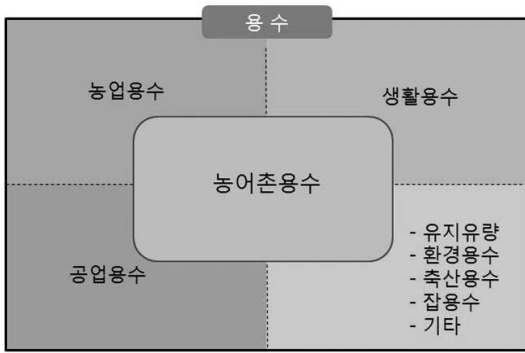


그림 1. 농어촌용수의 개념도

던 타 용수와의 개념 구분을 위한 선을 명확하게 하지 못했기 때문이다. 더불어 범위가 확대된 개념을 포괄할 수 있는 제도나 체계를 함께 갖추지 못하여 현실 속에서는 여전히 농업용수 또는 농촌용수의 형태로 활용되어 왔다는 점도 개념의 입지와 용수 확보의 권익을 보장받기 어렵게 하는 원인으로 작용하고 있다.

현재 농어촌용수의 확보와 분배에 영향을 미칠 중요한 사업이 한창 진행 중이다. ‘4대강 살리기 사업’이 바로 그것이며, 국토해양부, 환경부, 농림수산식품부의 출자를 받아 추진 중인 사업의 한 부분인 ‘저수지 독 높이기 사업’은 노후 또는 낙후된 기존 저수지의 용적능력을 향상시키고 저수지를 지역관광자원으로 변모시킬 수 있을 것으로 기대된다. 농어촌용수의 수요 급증과 추가적인 확보를 목전에 둔 현실에서 농어촌용수 이용계획의 수립을 촉구한다는 점에서 본 글의 문제제기는 시의적절한 것으로 사료된다. 본 글은 농어촌용수 이용계획의 수립현황과 현재의 문제점을 파악한 후, 농어촌용수의 개선방안을 제시하는데 목적을 두었다.

2. 농어촌용수 이용계획의 수립목적과 수립현황

농어촌용수는 생활용수, 공업용수 등과 달리 법정정의를 가지고 있으며, 그에 걸맞게 해당 용수만을 위해 고안된 이용계획을 갖추고 있다. 하나는 법정계

획인 “농어촌용수 이용 합리화계획”이고 다른 하나는 비법정계획인 “농촌용수 10개년계획”이다. 이들은 10년 단위의 계획연도 내 농어촌용수의 수요와 공급 전망에 바탕을 두고 농어촌용수의 합리적 이용을 목적으로 한 중장기 발전방안과 비전이 제시되어 있어야 할 중요한 국가계획들이다. 그러나 농어촌용수 시설의 개보수로 인해 농어촌용수의 실제 가용수량은 증가하고, 도농간 지역격차 해소를 위한 농어촌지역 개발 확대에 힘입어 농어촌용수의 수요가 급증하는 현실과 농어촌용수 이용계획들이 과거 10년간 개정되지 못한 현실에는 큰 격차가 존재한다. 순서는 뒤바뀌었을지 모르지만 지금은 증가된 수량을 합리적이고 형평성 있게 분배하여 수요를 충족하기 위해서 농어촌용수의 이용 및 관리와 관련된 정책의 기본방향 및 추진전략을 수립하고 유역별로 지역특색을 반영한 계획을 수립해야 할 시점이다.

2.1. 농어촌용수 이용 합리화계획의 현황 및 문제점

농어촌용수 이용 합리화계획의 수립목적은 농어촌용수의 효율적 이용과 개발, 보전 등이며, 농어촌용수의 이용과 배분, 보전, 관리에 관한 사항과 농어촌용수구역의 범위 설정에 관한 구체적 지침은 「농어촌정비법」 제15조(농어촌용수 이용 합리화계획 등)에 규정되어 있다.

- ① 농림수산식품부장관은 농어촌용수의 효율적인 개발·이용 및 보전 등을 위하여 농어촌용수 이용 합리화계획을 세우고 추진하여야 한다.
- ② 농림수산식품부장관은 농어촌용수를 체계적으로 개발하고, 합리적으로 이용하며, 수질을 관리·보전하기 위하여 농어촌용수구역을 설정하여 운용할 수 있다.
- ③ 농림수산식품부장관은 제2항에 따라 농어촌용수구역을 설정하면 그 사실을 시·도지사에게 통보하여 고시하도록 하여야 한다. 다만, 2개 이상의 시·도 관할 구역이 포함되는 농어촌용

수구역은 농림수산식품부장관이 고시한다.

- ④ 제1항에 따른 농어촌용수 이용 합리화계획의 수립·추진과 제2항에 따른 농어촌용수구역의 설정·운용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑤ 농림수산식품부장관은 농어촌용수 이용 합리화계획을 변경하려는 경우에는 제3항을 준용한다.

계획이 포함하고 있어야 할 내용은 「농어촌정비법 시행령」 제23조에 규정되어 있다. 농어촌용수의 수요와 개발에 관한 사항, 농어촌용수의 이용·배분과 보전, 관리에 관한 사항, 농어촌용수구역의 범위에 관한 사항, 다른 공공계획과의 관련 사항, 그 밖에 농림수산식품부령으로 정하는 사항이 바로 그것이다. 농어촌용수 이용 합리화계획은 수립 시 「국토기본법」에 따른 국토계획을 근간으로 하되, 시·도 지사의 의견을 수립하여 환경부장관 및 국토해양부장관과의 협의하에 농림수산식품부장관에 의해 수립된다. 동 시행령 제23조에 따르면 농어촌용수 이용 합리화계획은 수립 후 5년마다 타당성을 검토하여 변경이 인정되는 경우, 시·도지사가 요청하는 사항을 반영하기 위해 계획의 내용변경이 필요하다고 판단되는 경우, 국가계획 또는 공공목적상 계획의 변경이 필요하다고 인정되는 경우에 변경이 가능하다.

농어촌용수 이용 합리화계획은 원래 5년마다 변경되어야 하지만 1999년 11월 이후 수립되고 있지 않

다. 이는 계획을 수립하는데 비용이 많이 들고 여러 기관들의 협조가 필요하여 주관부처의 주도적 능력과 자금이 지원되어야 하지만 주관부처의 무관심으로 말미암아 추진할 엄두도 못 내고 있기 때문인 것으로 파악되고 있다⁵⁾. 농어촌용수를 실질적으로 관리하고 있는 한국농어촌공사의 경우, 일찍부터 농어촌용수의 개발, 확보, 이용, 관리에 관심을 갖고 연구를 진행해 왔다⁶⁾. 그러나 이들의 초기 관심은 농어촌용수의 개발과 이용에 치우쳐 최근에 들어서야 농어촌용수의 보전과 관리, 다각적 활용, 가치에 대해서 관심을 갖기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 농어촌공사에서조차 농어촌용수에 대한 개념과 위치가 정립하지 못한 까닭에 여전히 경우에 따라 농어촌용수는 농업용수, 농촌용수 등과 혼용되어 사용되고 있다. 이는 연구 제목의 현황을 통해 짐작해 볼 수 있다.

농어촌용수 이용 합리화계획이 법정계획으로서의 지위를 갖게 된 것은 농어촌용수의 개념이 법적 정의를 갖게 된 것과 동일하다⁷⁾. 그러나 처음 농어촌용수 이용 합리화계획이 수립되었을 때에는 농촌용수이용 합리화계획이란 명칭으로 수립되었고, 처음이자 마지막으로 1999년 11월에 수립된 농촌용수이용합리화계획의 개요에는 계획의 수립배경을 표-1과 같이 제시하고 있다. 제시된 수립배경을 통해 농촌용수가 미래의 물부족 상황과 농촌 지역 내 다목적 용수의 수요 증가에 대비하고자 도입되었음과 당시 농촌용수로 표현되었던 개념이 현재의 농어촌용수의 개념과 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 다만, 당시에는 농촌지역으

5) 농어촌용수 이용 합리화계획과 농촌용수 10개년계획이 현재 수립과 개정이 더뎠고 있는 이유는 농림수산식품부에서 해당계획의 중요성과 농어촌용수에 대한 관심이 저조하기 때문인 것으로 보인다. 농어촌용수의 실질적 관리를 담당하고 있는 한국농어촌공사에서는 농어촌용수의 관리를 위해 해당 계획들의 수립 및 시행의 중요성을 인식하고 있으나, 농림수산식품부의 결재와 지원 없이 독자적으로는 실시할 수 없는 현실이다. (농어촌공사 전화인터뷰에 의한: 2011.11.17.)

6) 농어촌연구원 연구보고서를 찾아본 결과 이미 1991년부터 연구를 시작하여, 「농어촌용수의 개발 및 최적이용모형화연구 I」(1991), 「가뭄대책지원 실용화 P/G개발 및 농촌용수자료관리 P/G개발」(2001), 「농어촌용수의 개발 및 최적이용모형화연구 II」(1992), 「농어촌용수 환경관리에 관한연구Ⅲ」(1994), 「환경친화적 농어촌정비사업 설계지침(농촌용수편)」(2001), 「농촌유역 수질개선을 위한 농촌용수 공급체계 재정비방안연구」(2005), 「농촌용수의 공익적 기능에 관한 연구」(2007), 「농촌용수 이용량 조사방안 정립연구」(2008), 「기후변화에 따른 농업용수 영향평가 연구」(2009), 「유역통합관리체제에서의 농어촌용수 관리방안 수립」(2010) 등의 연구를 진행해왔다.

7) 농어촌용수 이용 합리화계획은 2000년 1월 28일 일부 개정된 「농어촌정비법」(시행 2000.7.29.)에서 제18조의 2(농어촌용수계획등)의 조항을 신설하면서 처음 등장하였다.

표 1. 1999년 농촌용수이용합리화계획의 수립배경

- ◎ 농촌지역의 영농방법 변화와 밭 기반의 중요성 등으로 농업용수는 물론 축산, 생활, 공업 등 다양한 목적의 농촌용수 수요증가 예상
- ◎ 농촌지역의 한정된 수자원을 합리적으로 이용 21세기 물 부족 사태에 대비할 필요성 대두
- ◎ 농촌지역 수질 오염 및 환경보전 필요성 증대
- ◎ 농촌용수의 효율적 개발·이용·배분 및 수질관리·보전을 위하여 농어촌발전특별조치법 제46조 및 동법 시행령 제53조 내지 제56조에 따라 농업·농촌용수 종합이용계획 수립

자료: 농림부, 농어촌진흥공사(1999). 농업·농촌용수종합이용계획:농촌용수이용합리화계획1-3, p. 1.

로 제한되었던 지역용수 도입 지역의 범위가 어촌지역까지 확대되었다는 점이 변화된 점이다.

현재 농어촌용수 이용 합리화계획의 운용이 가진 가장 큰 문제점은 주지한 바와 같이 수요가 급증할 것으로 예상되는 농어촌용수의 합리적인 개발과 보전 및 관리와 관련된 가장 직접적인 계획임에도 불구하고, 2012년 현재 1999년 11월 이후 10년이 넘도록 개정 및 재수립이 이뤄지지 않고 있다는 점이다. 계획의 구체적인 내용과 구성이 가진 문제점은 현행 농어촌용수 이용 합리화계획을 대상으로 분석해야 마땅하지만, 1999년 이래 개정 또는 재수립되고 있지 않은 관계로 1999년에 수립된 농촌용수이용합리화계획의 구성과 내용에 비추어 진행하였다.

둘째, 농어촌용수의 구체적인 배분방법에 대한 설명이 누락되어 있다. 본 계획의 구조를 살펴보면 농업과 농촌, 농촌 지역의 수자원과 토지의 이용현황에 대한 조사를 바탕으로 농촌용수구역을 설정하고 수요·공급을 예측한 뒤, 농촌용수의 보전·관리·배분 계획에 대해 서술하고 있다. 그러나 구체적으로 어떻게 배분할 것인가에 대해서는 누락되어 있어 차후 계획 수립 시 개선이 필요하다.

셋째, 농촌용수의 이·치수 측면에서만 고려된 계획으로 물 자체의 보호와 물의 경제·사회문화적 가치에 대한 고려가 부족하다. 농촌용수이용합리화계획의 구조를 살펴보면 농촌용수의 이용·수요·공급·배분·관리란 단어가 모두 보인다. 그러나 관리란 단어를 제외하고는 모두 농어촌용수의 이용에 치우친

것이며, 관리 및 보전과 같은 단어 역시 농어촌용수 구역의 관리 및 보전을 위해 언급된 것이라 할 수 있다.

넷째, 수자원장기종합계획과의 연계성 부족을 들 수 있다. 수자원관리의 최상위 계획인 수자원장기종합계획과 농촌용수이용합리화계획은 별개의 계획으로 존재하여, 전체 수자원관리의 맥락에서 농촌용수가 고려되고 있지 않음을 알 수 있다. 그러나 현행 「농어촌정비법 시행령」 제23조(농어촌용수 이용 합리화계획의 수립 등)에 의거, 새로이 수립될 농어촌용수 이용 합리화계획은 다른 공공계획과의 관련 사항에 대한 고려가 있어야 할 것이므로 이에 대한 개선이 있을 것으로 추정된다.

표 2. 농촌용수 이용 합리화계획(1999)의 구조

제1장	개요(수립배경/추진경위/계획수립기본방향)
제2장	일반현황(농업·농촌실태/수자원현황/토지이용현황/수리담 및 진흥지역 지정현황/경지정리 및 배수개선 현황)
제3장	농촌용수구역 설정(용수구역 설정 목적/용수구역설정규모/용수구역설정유형/용수구역설정)
제4장	농촌용수 수요량 예측(농업용수 수요량/축산용수 수요량/기타용수 수요량)
제5장	농촌용수 공급현황(농촌용수 용도별 수요·공급현황/수원공 시설별 공급현황)
제6장	농촌용수 공급시설 및 배분계획(기본방향/농촌용수 시설공급계획/농촌용수공급·배분계획/농촌용수 시설공급 사업비)
제7장	농촌용수구역 관리·보전계획(농촌용수 관리·보전 방향/농촌용수구역 관리·보전계획)
제8장	농촌용수D/B자료 관리 및 활용(지표수자원D·B자료 구축현황/농촌용수 D·B관리 및 자료보완/농촌용수 D·B자료 활용방안)

2.2. 농촌용수 10개년계획의 현황 및 문제점

농어촌용수와 관련된 비법정계획으로 농촌용수 10개년계획이 있다. 농촌용수 10개년계획은 식량의 자급기반과 농지의 다면적·공익적 기능 유지를 위해 우량농지를 중심으로 재해를 예방하고 안전한 영농을 도모하는 방향으로 설정되었다. 더불어 환경보전과 개발이 조화될 수 있는 미래지향적인 사업 추진의 내용도 담고 있다. 농촌용수 10개년계획의 도입배경은

기상이변에 따른 가뭄 빈도의 증가와 농촌용수의 수요증가에 대비하여 항구적인 가뭄대책의 필요성 대두이며, 구체적인 추진전략은 다음의 다섯 가지이다. 첫째, 국제 경쟁력 제고를 위해 우량농지에 대한 농촌용수개발사업을 조기에 완료한다. 둘째, 사업대상 지역을 농업진흥지역으로 축소 조정한다. 셋째, 재해 예방 등 안전영농을 위한 시설유지관리를 강화한다. 넷째, 물 부족시대에 대비하여 기존 시설을 보강하여 논·밭 용수의 안정적인 개발·이용·보전 체계를 구축해야 한다. 다섯째, 생활환경정비와 연계한 친환경적인 농촌용수개발사업을 추진해야한다⁸⁾.

농촌용수 10개년계획은 2002년에 수립된 제3차 농촌용수 10개년 계획을 마지막으로 개정·재수립되지 않았다. 2002년에 수립된 제3차 계획의 계획년도가 2011년까지였음을 감안하더라도 수립 시기가 지났음을 알 수 있다⁹⁾. 자료의 접근성이 부족하여 현재 과거 수립된 자료를 확보하기 쉽지 않은 관계로 해당 계획은 2001년에 발행된 농어촌용수 10개년계획보완(요약)의 내용을 가지고 해당계획의 문제점을 추론해보았다. 첫째, 지적인 바와 같이 자료의 접근성이 부족하다. 현재 제3차 농촌용수 10개년계획까지 수립된 것으로 확인되고 있으나 제3차 계획의 원본을 입수할 수 없었다. 인터넷에서 손쉽게 열어 국민 대중들이 확인해볼 수 있는 수자원장기종합계획과 비교되는 부분이다. 농촌용수 10개년계획은 하천기본계획이나 수자원장기종합계획과 달리 실질적으로 농촌 지역 내에서 물관리를 담당하고 있는 농민을 비롯한 지역민들에게 직접적인 영향을 미치는 계획이라는 점에서 손쉽게 접근할 수 있어야 할 것이다. 따라서 조속한 개정과 더불어 접근성의 제고도 고려해야 할 부분이라 할 수 있다.

둘째, 농촌용수 10개년계획 역시 수자원장기종합계획과는 별개로 존재하여 연계성이 부족하다. 농촌

용수 또한 우리가 관리해야 할 전체 수자원의 주요한 구성요소임에도 불구하고 전체 수자원관리의 최상위 계획에 해당하는 수자원장기종합계획에서 반영 또는 고려되지 못하고 있어 개선이 필요하다. 수립단계에서부터 긴밀하게 두 계획이 연계될 수 있도록 계획의 수립과정을 개선하고 각종 물관리 계획에서 농촌용수, 농어촌용수, 농업용수로 경우에 따라 다양하게 사용되고 있는 용어의 사용원칙을 명시하는 등의 방법을 통해 수자원 계획상 용수의 입지를 확보해야 할 것이다.

셋째, 농촌용수 10개년계획은 농촌용수의 보존과 관리, 농촌용수의 가치 및 위상에 대한 이해가 부족하여 농촌용수 10개년 계획의 면면은 농촌용수 개발 계획의 형태에 불과하다. 사업별 추진계획의 목적을 살펴보면 이 같은 사실을 확인할 수 있다. 농촌용수 10개년계획의 추진계획은 구체적으로 대·중소규모 용수개발사업, 소유모용수개발사업, 대단위농업종합개발사업, 지표수보강개발사업, 지하수개발사업, 수리시설개보수사업, 저수지건설사업, 농촌생활용수개발사업, 서남해안 간척농지개발사업, 밭기반정비사업, 물관리정보화사업, 농촌용수수계연결사업, 양수저류사업으로 구성되어 있다. 따라서 우선 농촌용수 수계연결사업 등을 전체 수자원계획의 수요·공급량 추정 및 수자원의 활용 측면에 바탕을 두고 다시 구체화되, 지역에서 행할 수 있는 농촌용수 자원의 보존과 관리, 위상에 대한 고려를 더한 계획도 추가해야 할 것이다.

표 3. 농촌용수 10개년계획 보완(요약)의 구조

제1장	농촌용수 10개년계획 수립배경
제2장	제2차 농촌용수 10개년계획 보완계획
제3장	연차별 투자계획
제4장	사업별 추진계획(보완계획)
제5장	01년 가뭄우심지역 대책수립 요청지구 내역

8) RAWRIS(농촌용수종합정보시스템) <<https://rawris.ekr.or.kr/RawrisMIS/2010/sub51.aspx>>(검색일:2012.02.08)

9) 제3차 농촌용수 10개년계획의 원본은 수집하지 못하였으나, 2011년 8월에 수립된 농촌용수 10개년계획(보완)(1995~2004)의 보고서는 입수할 수 있었다. 해당계획에 따르면, 이 보고서를 토대로 현실 변화를 반영하여 제3차 10개년 계획을 연내, 즉 2001년에 수립하였음을 알 수 있다. 농림부, 2001. 농촌용수 10개년계획(보완)(1995~2004), p. 28.



3. 농어촌용수 이용계획의 재수립 시 고려사항

이상에서는 농어촌용수 이용계획의 수립목적과 현황 및 문제점에 대해 언급하였다. 현재까지 변화된 농어촌지역정비의 방향을 반영하여 도입된 농어촌용수의 개념은 개념자체의 의미와 쓰임이 포괄적인 까닭에 실제 적용 시, 모호함과 복잡성을 안고 있었다. 이로 인해 농어촌용수는 농업용수, 농촌용수, 기타 생공용수 등에 비해 용어의 입지와 사용례가 미흡하여 타 개념들과 혼용되어 사용되거나 비공식적이기는 하지만 농어촌용수개념의 폐지론이 거론되고 있기도 하다. 이러한 실정에서 농어촌용수 이용 합리화 계획과 농촌용수 10개년계획에서 농어촌용수 개념의 활용도 제고를 요구하는 본 글의 논지는 현실과 괴리가 있다고 여겨질 수도 있다. 그러나 농어촌지역발전에 필요한 물을 유효기간이 존재하는 농업용수를 활용하여 충당할 목적으로 농업용수와 농촌용수의 개념을 확대하여 형성된 농어촌용수는 그 쓰임새가 지속적으로 증가하고 있다. 이미 개발이 포화상태에 이른 도시지역에 비하여 농어촌지역은 개발 가능성이 농후하고 농어촌용수자원과 인접해 있는 지역적 조건도 갖추고 있기에 농어촌용수의 수요와 용도는 계속적으로 확대될 것으로 추정된다. 따라서 지금이라도 농어촌용수의 모호하고 포괄적인 개념을 체계적으로 정리하고 이 개념이 실생활에 적절하게 적용될 수 있는 제도와 이용계획을 수립해야만 한다. 이것이 농어촌용수의 현실적, 제도적 이용가치를 제고하는 최선의 방법이며, 불필요한 용수분배경쟁을 줄이고 무분별한 취수로 애써 확보한 자원을 낭비하지 않는 길일 것이다.

다음으로 농어촌용수의 활용가치 및 이용계획의 필요성에 대해 살펴본 뒤, 농어촌용수 이용계획의 재수립 시 추가적으로 고려되어야 할 사항에 대해 조사하였다. UN식량농업기구(Food and Agriculture Organization, FAO)의 '토지와 땅의 지속가능한 강

표 4. FAO의 농어촌용수 부문 물관리 제안

- 첫째, 물의 지속가능한 이용과 제한된 수자원의 효율적 활용을 위해 효율적이고 통합된 물관리 제도를 구축해야 한다.
- 둘째, 지역상황에 적합한 관리를 할 수 있도록 사회경제적 제약을 평가해야 한다.
- 셋째, 영농인에게 효율적인 인센티브를 제공해야 한다.
- 넷째, 사용자의 적극적인 물 사용 관리를 통해 물의 효율성을 제고해야 한다.
- 다섯째, 물의 재이용률을 높여야 한다.
- 여섯째, 사회기반시설을 향상시키고 관리체계를 개선해야 한다.

화와 관련된 지침'에는 농어촌용수 부문의 제안사항이 거론되었다¹⁰⁾. 대체수자원 또는 보조수자원의 영역에서 농어촌용수의 활용가치가 높고 지역 간 자원 배분의 유연성과 형평성 확보와 지역적 현실의 반영, 지역민의 삶의 질 제고에 대한 사회적 요구가 증가하고 있는 까닭이다. 특히 유역통합관리체제의 도입은 수량과 수질관리 등과 같은 이·치수 측면의 관리 외에 물과 연계한 유역 내 경제사회적 환경의 관리를 통합하는 것을 의미하는 만큼 농어촌용수의 활용 가능성과 위상은 점점 더 높아질 가능성이 있다. 따라서 이를 대비하여 농어촌용수관리 측면을 보다 선진적으로 개선할 필요가 있다.

따라서 앞으로 수립될 농어촌용수 이용계획에는 다음과 같은 사항들이 고려되어야 할 것이다. 첫째, 농어촌지역 내 물관리를 담당할 의사합의조직 또는 기구의 형성과 의사결정에 관한 규정이 추가되어야 할 것이다. 농어촌지역은 도시 대비 인구밀도가 낮아 세부 구역별로 왕래가 드물어 동일 하천의 유역이라 할지라도 지천유역별 이해관계가 다를 수 있고, 물관리의 결과를 실생활에서 직접적으로 경험하게 되는 지역적 조건에 놓여있다. 이로 인해 지역별로 용수 도입의 목적과 활용방안에 대한 이견이 존재할 수 있고 농어촌용수량 또한 무한하지 않은 만큼 이에 대한 조정과정이 필요하다. 농어촌지역은 도시지역에 비하여 열악한 생활수준과 지역구성인구의 노령화 등으로 인해 아직도 여전히 관습이 많이 좌우하고 있다. 지

10) Land and Water for Sustainable Intensification in "The State of the Water's Land and Water Resources for Food and Agriculture(SOLAW)"(2011)

역 간 의사소통과 합리적인 의사결정과정 등이 지속될 수 있도록 절차와 장소를 제도적으로 제공해야 한다.

둘째, 농어촌용수의 실제 배분 시에 적용할 수 있는 합리적인 원칙의 설정이 필요하다. 농어촌지역을 세분화하여 물관리 또는 물 배분 취약지역을 우선배분 지역으로 선정한다거나 취수 및 이용 조건별로 순위를 설정하는 등의 계량화된 원칙을 수립하여 불필요한 대립과 반목이 발생하지 않도록 해야 한다. 현재 농어촌용수의 법적 정의는 용수의 용도만큼이나 용수의 할당 지역에 대한 부분도 모호하다. 이로 인해 지역별로 농어촌용수를 배분받고자 할 때, 지방자치단체 각각이 가진 이해관계의 충돌로 인해 용수배분의 우선순위를 놓고 다툼이 발생할 여지가 존재한다. 따라서 농어촌용수 관리의 최상위법인 「농어촌정비법」에서나마 우선적으로 우선적용 지역의 조건 또는 용도를 명시하여 활용하는 것도 한 가지 방법이 될 것이다.

셋째, 농어촌용수의 개념, 가치, 보존방법에 관하여 지역 내 하천관리자 외 일반 시민들의 이해를 제고하여 농어촌용수를 둘러싼 이해관계자들이 공동으로 농어촌용수를 보호할 수 있는 구조를 형성해야 한다. 현재 농어촌용수를 다루고 있는 법과 제도, 법정계획들에는 공통점이 있다. 대부분 농어촌용수 자체의 언급조차 없지만, 언급이 되었다하더라도 그 내용이 농어촌용수의 확보와 이용의 측면에만 극단적으로 치우쳐있다는 점이다. 농어촌용수의 무조건적인 확대와 이용만을 강조한다면, 가뜩이나 개념과 기준이 모호하여 해석이 자유롭고 용수 이용량에서 차지하는 비중도 높은 해당 용수가 무차별적으로 취수되는 결과를 낳게 될 것이다. 따라서 농어촌용수가 가진 이수의 긍정적인 측면만큼 가치를 강조하여, 사용자로 하여금 보호의 의지를 갖게 하고 궁극적으로 해당 용수의 수질과 수량을 동시에 확보, 유지할 수 있도록 독려할 수 있어야 한다.

마지막으로 농어촌용수 이용계획이 농어촌용수로

활용될 수 있는 수원의 이용과 관리 측면을 모두 포괄할 수 있도록 조정하는 절차가 필요하다. 이는 상위 물관리 계획과의 연계성 설정에서도 시작될 수도 있고 농어촌용수 이용 합리화계획 내 타 계획 또는 타 부처(국토해양부 등)와의 조정 항목설정을 통해 가능해질 수 있다. 그리고 어쩌면 농어촌용수의 취수원을 농림수산식품부 산하의 농업용 저수지로 제한하는 것으로부터 시작하는 것이 가장 빠른 방법일 수도 있다. 여러 가지 경우의 수 가운데 가장 현실에 적용하기에 타당한 방법으로 선택하여, 농어촌용수의 이용과 관리를 일원화해야 한다. 현행 농어촌용수 관리체계는 관리 구역을 지방자치단체와 공사가 나누어 관리하고 있어 경우에 따라 이용료 지불 부담 등 관리방법에도 차이가 있고, 이용자들의 입장에서 어디의 관할을 받는 용수를 사용하느냐에 따라 농어촌용수의 이용·확보·관리에 대한 이해관계가 달라지고 있다. 이는 동일한 양의 물을 동일한 목적으로 사용한다하더라도 다른 규정을 적용받을 수 있음을 의미한다. 즉, 물관리와 이용 측면에서 형평성이 부족함을 의미하는 것이다. 따라서 농어촌용수 이용·관리체계의 제도적 개선과 이에 대한 행정적 고시(告示)의 역할을 농어촌용수 이용계획에 부과하는 과정이 위에서 언급한 어느 고려사항보다 시급해 보인다.

4. 농어촌용수 이용계획 재수립과 계획의 개선안

4대강 살리기 사업도 공정률이 90.4%¹¹⁾에 달하여 완공단계에 접어들어 따라 해당사업의 일환으로 추진된 저수지 뚫 높이기 사업도 마무리되고 있다. 2011년 농림수산식품부의 보도 자료에 따르면 올해 2012년 말까지 4대강 유역 내 93개 저수지의 뚫 높이기 사업이 완료될 예정이라 한다. 사업의 목적은 농업용수가 부족하거나 시설이 노후하여 기후변화로 인해

11) 4대강 새물결 홈페이지(http://www.4rivers.go.kr/kor_new/01_intro/situation.jsp). (검색일:2012.02.08)

표 5. 저수지 독 높이기 사업현황

구 분	총계	4대강 유역 내						4대강 유역밖
		소계	한강	낙동강	금강	영산강	섬진강	
사업량(개소)	113	96	13	31	29	14	9	17
추가확보량(억m ³)	2.8	2.4	0.1	0.9	0.6	0.7	0.1	0.4

자료: 농림수산식품부 보도자료, 2011.11.28. 참고 1.

야기되는 자연재해, 즉 홍수 및 가뭄의 피해가 우려되는 저수지의 독을 높여 용수를 추가적으로 확보하고 확보된 용수를 다목적, 다기능으로 활용하는데 있다. 또한 추가로 확보된 물은 비영농기에 4대강에 공급될 계획이므로 4대강의 수질과 수량 개선에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 2009년 정기국회에서 선정된 저수지는 총 113개소로 4대강 유역 내 96개소와 유역 밖의 17개소로 구성되어 있다¹²⁾. 2011년 11월 18일 기준 22지구 착공, 78.8% 준공률의 속도로 진행되었으므로 현재는 80%이상이 준공되었을 것으로 추정된다.

독 높이기 사업으로 추가적으로 확보될 농업용수는 2.8억 톤에 달할 것으로 예상된다. 확보된 용수는 부족한 농업용수, 생공용수, 하천유지유량, 환경개선용수, 지역개발 등의 다용도로 사용될 예정이다. 요컨대 농업용 저수지 독 높이기 사업으로 확보된 물의 용도는 농업용에 그치는 것이 아니라 다목적 지역용수의 개념인 농어촌용수로 활용될 예정인 것이다. 4대강 살리기 관련 보도 자료에 따르면, 저수지 독 높이기 사업으로 얻어질 기대효과, 즉 하천의 건천화 방지, 수질 및 수생태계 개선, 농어촌지역의 친수공간 확보, 지역경제 활성화 등과 추가될 수자원의 양에 대한 언급은 대대적으로 언급되고 있는 반면, 체계적인 수요량의 예측과 수요와 공급의 적절한 관리에 대한 고민은 부족해 보인다. 이는 대규모 토목공사가 실시되기 이전에 이에 대한 적절한 계획이 실시되지 못했음을 의미하는 것으로 공사가 완공되기 전인 지금 시점에서라도 향후 농어촌용수의 활용 및 보존, 관리와 관련하여 전문가들과 지역민들의 의견이 수렴된 계획이 도출되어야 할 것이다. 수요공급에 관

한 장기적인 전망과 농어촌현실의 사회/경제/문화적 조건의 변화에 관한 예측이 전무한 상태에서 확보된 농어촌용수는 다 부처로 분산된 물관리 현실 아래 형평성 있고 안전하게 활용되지 못하고 낭비될 위험이 있다.

농어촌용수 이용계획은 이미 10여 년이 흐르도록 수립되지 않고 있다. 저수지 독 높이기 사업의 결과로 추가로 용수량이 확보될 예정이며, 노후한 시설이 개선되고 있는 지금의 조건은 농어촌용수 관리의 인프라를 새롭게 구축하고 미래에 대한 대비를 할 수 있는 좋은 계기로 작용할 수 있다. 본 글을 마무리하며 농어촌용수 이용 합리화계획의 조속한 수립을 기대함과 더불어 계획 내 구성내용의 개선을 제안하고자 한다. 또한, 새로이 수립될 농어촌용수는 수자원 장기종합계획의 큰 틀과 함께 하는 농어촌지역 내의 작은 물관리 계획의 형태로 구성되어야 할 것이다.

표-6에서는 농어촌용수 이용 합리화계획의 수정, 재수립 시, 추가 삽입되어야 할 항목들을 중심으로 개선안을 작성한 결과이다. 법정계획인 농어촌용수 이용 합리화계획이 우선 수립되어야 비법정계획인 농어촌용수 10개년계획도 농어촌용수이용의 큰 틀 아래 수립될 수 있기에 우선적으로 작성해 보았다. 2012년 농어촌지역이 당면한 현실은 마지막 농어촌용수 이용 합리화계획이 수립되었던 10여 년 전과 차이가 있을 것이다. 10여 년 전 과거의 자료에 지금의 현실이 필요로 하는 부분, 즉 기후변화에 대한 고려, 4대강 살리기 사업으로 인한 변화 등 누락된 부분을 감안하여, 과거 계획에 대한 분석과 개선방안의 모색은 신속하고 적절하게 계획을 개선하여 수립하는데 도움이 될 수 있을 것이라 생각된다. ☞

12) 농림수산식품부 보도자료, 2011. 11. 28. “농업용저수지가 수생태공원으로 탈바꿈:강원 원주 「반계지구 저수지 독 높이기 사업」”

표 6. 농어촌용수 이용 합리화계획의 개선안 제안

항 목	기존내용	개 선 안
제1장 개요	1.1. 계획수립배경 1.2. 추진경위	<ul style="list-style-type: none"> ● 지역용수로서의 농어촌용수의 역할을 강조하고, 농어촌용수의 취수원과 관리주체를 제한하여 불필요한 용수관리논쟁을 줄여야 함 ● 농업용저수지 독 높이기 사업으로 추가로 확보된 용수의 명칭을 농어촌 용수로 명명하고 이에 대한 대비를 계획의 수립배경에 추가하는 것도 필요함
제2장 일반현황	2.1. 농업·농촌실태 2.2. 수자원현황 2.3. 토지이용현황 2.4. 수리답 및 진흥지역 지정현황 2.5. 경지정리 및 배수개선 현황	<ul style="list-style-type: none"> ● 농어촌용수의 활용도가 농업용에 그치지 않음을 반영하여, 농어촌지역의 사회경제적 일반현황에 대한 고려를 추가할 필요가 있음 ● 농어촌지역개발사업과 관련지어 구성하는 방안도 모색해보아야 함
제3장 농촌용수 구역설정	3.1. 용수구역설정목적 3.2. 용수구역설정규모 3.3. 용수구역설정유형 3.4. 용수구역 설정	<ul style="list-style-type: none"> ● 농어촌용수의 취수지역을 농어촌용수관리지역으로 우선적으로 제한하되, 필요시 인근 하천과 다목적 댐에서 취수할 수 있음을 명기하는 것도 좋은 방안이 될 것임
제4장 농촌용수 수요량예측	4.1. 농업용수 수요량 4.2. 축산용수 수요량 4.3. 기타용수 수요량	<ul style="list-style-type: none"> ● 친수목적의 용수수요가 급증하고 있는 만큼 이에 대한 고려도 필요함
제5장 농촌용수 공급현황	5.1. 농촌용수용도별 수요·공급현황 5.2. 수원공 시설별 공급현황	<ul style="list-style-type: none"> ● 수요량 예측과 공급현황의 용수분류 항목을 통일할 필요성이 있음
제6장 농촌용수 공급시설 및 배분계획	6.1. 기본방향 6.2. 농촌용수 시설공급계획	<ul style="list-style-type: none"> ● 추가로 확보된 물을 반영한 장래수요와 농어촌용수의 세부용도별 분류기준을 수립하여 세부용도별 공급현황을 제시하는 것도 필요함
제7장 농촌용수구역 관리·보전계획	7.1. 농촌용수 관리·보전방향 7.2. 농촌용수구역 관리·보전계획	<ul style="list-style-type: none"> ● 이용률 제고를 위한 관리/보전이 아니라 농어촌지역 내 환경보호 차원에서 수자원 자체의 보전과 관리의 조항을 삽입해야 함
농어촌용수 이용계획의 신규 수립 시, 추가 삽입 제안 항목	1. 기후변화 대응 차원의 조항 2. 농어촌지역 내 물관리 의사결정 조직/기구 조직 조항 3. 전체 물관리 계획과의 관계 설정 조항	

● 참고문헌

1. 건설교통부, 한국수자원공사. 2006. 수자원장기종합계획 보고서(2006~2020).
2. 국토해양부, 4대강 살리기본부. 2009. 4대강 살리기 마스터플랜 보고서.
3. 농림부, 농어촌진흥공사. 1999. 농업·농촌용수종합이용계획: 농촌용수이용합리화계획.
4. 농림부. 2001. 농촌용수 10개년계획(보완)(1995~2004)
5. FAO. 2011. Land and Water for Sustainable Intensification in “The State of the Water’s Land and Water Resources for Food and Agriculture(SOLAW)”