

농업용수의 수익자 부담원칙 고찰

Study on the Principle of Cost Recovery for Agricultural Water

이성희*, 김태철**
Sung Hee Lee, Tai Choel Kim

요 지

OECD등 국제기구와 현재 국회에 계류 중인 물 관리기본법 제정(안)등에서 물 이용자에 대한 수익자 부담 원칙을 요구하고 있어, 농업용수의 대부분을 관리하고 있는 한국농어촌공사 관리지역의 농업용수 이용료(구 조합비) 면제에 대한 문제점이 제기되고 일부 전문가들 사이에서도 농업용수 이용료 부과 필요성이 지속적으로 제기되고 있는 실정이다.

이러한 시점에서 과거 농업용수 이용료(구 조합비) 부과 및 면제의 역사를 살펴보고, 농업용수 및 농업·농촌의 특성을 고려한 농업용수 이용에 따른 수익자 부담원칙에 대하여 검토하였다.

농업용수 이용료는 1908년 수리조합이 시작된 이후 1999년까지 조합비 형태로 부과하다가 2000년 농업용수관련 3개 기관이 공사로 통합하면서 면제가 되었고, 지난 10년 동안 외부(OECD 등)의 요구뿐만 아니라 내부적으로도 농업용수관리 비용증가로 인한 이용료 부과가 필요하다는 주장이 제기되었다. 한편 이용료 부과 시 농업인 경제적 부담증가, 농업용수관리 정책의 혼선, 농업인 반발로 인한 사회문제화, 이용료 징수의 실효성 및 실익성에 대한 문제가 발생될 수 있다.

따라서 농업용수이용에 대하여 단순히 수익자 부담원칙 준수를 요구만 할 것이 아니라 면제에 대한 역사적, 사회경제적인 배경과 농업·농촌의 특성을 이해하고 국내외적으로 대두되는 수익자 부담원칙에 대하여 어떻게 합리적인 방법과 사회적인 합의를 이끌어 낼 것인가 장기적인 연구와 검토가 필요하다. 또한 비용부담 측면만이 아니라 농업인의 물 관리 참여(PIM, Participatory Irrigation Management)등을 통한 수익자부담원칙 달성 및 비용절감을 유도할 수 있는 제 3의 방안을 찾아야 한다.

핵심용어 : 농업용수, 수익자부담원칙, 이용료, 농업인 참여, PIM

1. 서 론

농업용수는 우리나라 수자원이용량의 47%를 차지하고 있고 농업용수관리 주체는 한국농어촌공사와 지자체(시군)로 이원화 되어 있다. 저수지, 양수장 등 수리(水利)시설물을 통해 농업용수를 공급받고 있는 수리답 832천ha중 한국농어촌공사가 관리하는 지역은 530천ha(64%)이고 지자체(시군)가 관리하는 지역은 302천ha(36%)이다.

한편 2000년 3개 기관(농지개량조합 103개, 농지개량조합연합회, 농어촌진흥공사)이 통합하여 공사가 출범하면서 농지개량조합에서 조합원(농업인)들에게 부과하던 조합비(10a당 평균 6천원)가 농업인 부담경감차원에서 면제된 반면 지자체(시군)관리지역의 농업인은 자치조직(수리계)을 구성하여 관리비용을 부담하고 있다.

이에 대하여 최근 OECD등 국제기구와 현재 입법추진중인 물 관리기본법(안)에서 물이용자에 대한 수익자 부담원칙준수를 요구하고 있어, 공사 관리지역의 농업용수이용료 면제에 대한 문제점

* 정회원 · 한국농어촌공사 농어촌연구원 주임연구원 · E-mail : sain@ekr.or.kr

** 정회원 · 충남대학교 지역환경토목학과 교수 · E-mail : dawast@chnu.ac.kr

이 제기되고 있다.

이러한 시점에서 과거 농업용수이용료 부과 및 면제의 역사를 살펴보고, 농업용수 및 농업·농촌의 특성을 감안하여 농업용수이용에 따른 수익자부담원칙에 대한 쟁점사항 검토가 필요하다.

2. 농업용수 이용료 부과 및 면제의 역사

농업용수이용료는 1906년 수리조합(水利組合)조례에서 조합비로 시작되어 1917년 조선수리조합령 제 18조로 구체화가 되었는데 “지방세 징수령”에 의해 강제징수가 되어 “조합비”가 아닌 “수세”로 오해를 받았다. 이후 1987~1989년에 민주화운동에 기인하여 전남지역을 중심으로 수세거부(폐지)운동이 발생하여 1987년 10a당 벼 26kg에서 88년 10kg, 89년 5kg으로 대폭 경감되다가 1996년 현금납부로 10a당 6천원으로 전환되었다.

이후 1999년 농업용수 관련 3개 기관(농지개량조합, 농지개량조합연합회, 농어촌공사)의 통합이 추진되는 과정에서 신설되는 공사법에 농업용수 이용자로부터 “농업용수 이용료를 징수”할 수 있는 근거조항은 만들었지만 시행령을 마련하지 않아 실질적으로 징수를 하지 않는 것으로 정치·사회적으로 합의하여 2000년부터 농업용수 이용료 부과가 면제되었다.

표.1 연도별 유지관리비 부과수준 및 구성 내역

연 도		87	88	89	99	00
부과수준(10a당)		26kg	10kg	5kg (89~95년)	6천원 (96~99년)	면제
유 지 관 리 비 [억원 (%)]	① 조 합 비	773 (77)	362 (21)	193 (17)	299 (10)	- (0)
	② 국 고 보 조	-	335(29)	668(60)	712(25)	643(30)
	③ 수 익 사 업 등	235(23)	465(40)	247(23)	1,889(65)	1,497(70)
	계	1,008	1,162	1,165	2,900	2,140

※ 부과수준은 평균적인 것이며 지역, 시설종류(저수지, 양수장, 보)에 따라 차등 부과되었음

※ 출처 : 농업용수관리체계 및 시설물운영에 관한연구(1999.12, 농진공)

3. 농업용수 이용료 면제의 문제점 및 부과 필요성

2000년부터 농업용수 이용료가 면제된 지 10년 동안 이용료 면제에 따른 여러 가지 문제점이 제기되고 이용료 부과의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다.

3.1 면제에 따른 문제점

농업용수 이용료면제에 따른 주요 문제점은 다음과 같다.

① 유지관리(O&M)에 필요한 비용이 매년 증가함으로서 효율적인 농업용수관리를 위한 안정적인 재원확보에 어려움이 발생하고 있다. 매년 약 3천억 수준의 비용이 필요한데 국가보조는 1,500억원 수준으로 정체되어 있고 나머지 1,500억원을 한국농어촌공사(이하 공사)의 자체자금(용수판매, 수면 및 시설부지 임대 등)으로 충당하고 있는 실정이다. 이러한 국가보조에 대하여 OECD, WTO에서는 문제를 제기하고 있다.

② 이용료 면제로 인하여 농업인의 농업용수관리 참여가 점점 희박해지고 있다. 과거 통합이전 농지개량조합 관리체계의 조합원으로서 조합비를 납부하면서 갖고 있던 소속감과 주인의식이 상실되어 수로 관리에 대한 참여율이 21%에 불과하였다(2007년 기준). 따라서 농업인들은 농업용수 관리에 대한 의무는 사라지고 권리만을 주장하는 상황이 되었다.

③ 비용을 부담하고 있는 시군관리지역 농업인과의 형평성 문제가 발생하고 있다. 시설규모가

크고 현대적인 시설을 갖추고 있는 공사 관리지역은 이용료가 면제가 된 반면, 오히려 시설이 열악한 시군지역 농업인들은 수리계를 통해 운영비를 10a당 약 4천원을 부담하고 있어 이에 대한 불만이 크고 공사 관리지역으로의 편입요구가 증가되고 있다.

④ OECD, WTO등에서 수익자 부담원칙을 요구하고 있다. 이는 이용료를 면제함으로써 농업용수가 낭비되고, 농업인이 쌀 생산을 위해 지불해야할 농업용수 이용료를 국가에서 보조해줌으로써 쌀 생산가격과 국제무역질서를 왜곡한다고 지적하고 있다.

3.2 부과의 필요성

앞서 언급된 농업용수 이용료 면제에 따른 여러 가지 문제점을 해결하기 위한 방안으로 농업용수 이용료 부과의 필요성이 제기되고 있다.

OECD등 국제기구와 물 관리기본법(안)에서 수익자 부담원칙을 요구하고 있어 결코 농업인에게만 예외될 수 없다는 주장이 있고, 농업용수 이용료 면제로 인한 유지관리(O&M) 재원확보의 문제점을 해결하기 위한 방법으로 국고보조 확대, 공사의 수익사업 활성화, 유지관리비용의 절감 노력과 함께 학계를 중심으로 농업용수 이용료 부과의 필요성이 조심스럽게 제기되고 있다.

또한, 비용을 부담하고 있는 시군관리지역 농업인과의 형평성을 해소하고, 농업인 부담경감차원에서 면제를 했던 만큼 부담경감과 관련이 없는 이용자(대규모 기업농, 영농법인 등)에 대하여 이용료를 징수해야 한다는 의견이 있다. 아울러 농업인 스스로도 이용료 부담의 필요성을 인정하고 있다(부담의 필요성을 43%가 인정하고 35%가 부담할 의사를 밝힘, 2007년).

4. 농업용수 이용료 부과 시 문제점

농업용수 이용료 면제에 따른 문제점만큼이나 이용료를 부과한다 하더라도 예상되는 문제점도 많이 있다.

① 쌀 농업의 낮은 수익성으로 비용납부를 거부할 수 있다. 농산물 수입개방, 한미 FTA등에 따라 쌀 농업의 경쟁력이 극히 악화되어 정부보조금 없이는 쌀농사의 유지가 어려운 형편이므로, 납부거부가 일어날 수 있고 사회문제로 비화될 소지가 있다.

② 용수공급면적에 따라 부과하여야 하나, 영농방법, 작목의 다양성으로 비용부과가 복잡하고 어렵다. 농업용수 공급량의 측정이 어렵기 때문에 사용량에 따른 공정한 비용부과가 어렵고, 영농방법 및 작목, 토양의 다양성으로 단순히 과거와 같은 면적을 기준으로한 부과도 어렵다.

③ 농업용수관리 정책변화에 따른 농업인의 정책불신을 초래할 수 있다. 비용부담 면제의 불합리성이 있다 하더라도 비용(조합비)이 면제된 지 10년밖에 안된 상황에서 다시 비용을 부과하는 것에 대해 농업인을 설득하기가 매우 어렵고, 정부정책에 대한 불신을 증폭시킬 것이다.

④ 비용 부과에 따른 투입 인력과 비용이 많이 소요되어 실익이 적다. 과거 면제되기 이전의 기준으로 비용(조합비) 부과액이 약 300억원(10a당 6천원, 1999년) 수준으로 전체 유지관리비의 10% 정도이며, 비용 징수를 위해 많은 인력과 비용이 발생한다.(약 200억원 예상)

⑤ 농업용수의 수익자는 농업인뿐만 아니라 대다수 국민이 포함되어 있다. 농업용수의 다원적, 공익적 가치를 감안할 때 농촌지역의 농업인과 대다수 국민을 수익자로 볼 수 있고, 저수지 등 농업기반시설물은 국가 기간시설인 SOC 시설이므로 중앙(지방)정부에서 상당부분 비용을 부담해야 한다.

5. 새로운 대안으로서의 참여형 물 관리(PIM, Participatory Irrigation Management) 제시

농업용수 이용료 부과에 대한 찬성과 반대 의견을 포용하려면, 수익자 부담원칙을 농업용수 이

용료를 부과하는 것으로 한정할 것이 아니라 “참여형 물 관리(PIM)”라는 틀에서 폭넓게 새로운 대안을 찾아야 한다. 농업인 참여형 물 관리를 정착시킴으로써 농업용수를 효율적으로 이용하고, 유지관리 비용을 절감할 수 있으며, 농업인의 비용 및 노동력 제공을 유도함으로써 수익자 부담원칙을 준수해 나갈 수 있다.

참여형 물 관리는 포장수로(Tertiary canal)에서의 관리뿐만 아니라 전체 관개시스템에 걸쳐 관개용수 이용자(농업인)가 참여하는 것을 말한다. 여기에서 참여라는 것은 사업의 계획, 설계, 시공 및 유지관리 등 모든 사업과정과 유지관리에서의 의사결정, 조작, 모니터링, Feedback 등 모든 과정에 농업인이 참여하는 것을 뜻한다. 참여의 형태와 방법은 의무와 책임의 정도에 따라, 시스템의 각기 다른 수준에 따라 다를 수 있으며 최종 목표는 물 절약과 국가재정부담 경감에 있다. 물 관리는 정부기관의 강력한 역할이 필요하다는 선입견보다는 농민이 자신들의 물을 관리하는 것이 가장 적합할 것이라는 가정에서 출발하는 것이다.

참여형 물 관리는 오래전부터 지역에 따라 여러 형태로 시행되어오다가 1995년 INPIM(International Network on Participatory Irrigation Management)이 설립되면서 조직화되고 있다. INPIM은 농업인, 수리조합 및 이해관계자의 능력개발을 통하여 효율성 증대, 비용절감 등 지속가능한 관개시스템의 도입과 구축을 촉진하고 있으며 World Bank, FAO 등과 개발도상국 관개사업에 전문가, 아이디어, 정보 교환을 통하여 참여형 물 관리(PIM) 전파를 지원하고 있다.

우리나라에서는 1999년 이전에는 농지개량조합 형태로 PIM체계가 상당부분 유지되어왔으나 현재는 PIM체계가 사라졌다.

따라서 PIM의 정착을 통하여 합리적으로 농업용수를 관리할 수 있는 새로운 대안을 제시한다.

① 농업인 참여조직을 재건해야 한다. 소비자 단체와 같이 별도의 독립된 사단법인으로 하는 “가칭, 농업용수 이용자협회(WUA; Water User’s Association)”를 만들고 전국과 지역단위의 조직으로 활성화해야 한다.(농업용수 이용자는 약 1백만명 수준)

② WUA가 농업용수관리에 참여할 수 있도록 하는 “역할분담을 명문화”해야 한다. 관련 법과 규정에 WUA의 권리와 책임을 명시하고, 관개사업의 계획단계부터 유지관리까지 참여할 수 있도록 규정해야 한다.

③ 농업인 참여를 활성화 할 수 있는 능력강화 및 지원프로그램(교육) 실시해야 한다. 농업인 스스로 농업용수관리에 기여하고 역할을 하기 위하여 농업인의 능력과 의식을 높여야 한다. FAO 등에서도 PIM이 성공하기 위해서는 농업인의 능력배양 프로그램을 권장하고 있다.

④ 이를 토대로 WUA를 통한 자율적인 노동력 제공 또는 비용을 부담하도록 유도해야 한다. 그동안 공급자였던 정부, 공사 등의 관(官) 주도의 노동력, 비용부담 요구는 농업인들에게 상당한 거부감을 주었다. 그러나 WUA를 활성화하여 스스로 노동력 또는 비용부담을 추진할 경우 자율적으로 이루어질 수 있을 것이다.

PIM을 추진하고 있는 각 국가의 농업형태(논, 밭), 농업의 발달정도(농업이 국가전체 GDP에 차지하는 정도), 농업인의 수준(연령, 학력, 의식)등에 따라 차이를 인정하고 있다. 따라서 우리나라 농업·농촌·농업인의 환경에 맞는 수익자 부담원칙을 요구했던 것처럼 PIM도 우리나라 실정에 맞는 PIM을 도입하여 농업용수관리 현안을 해결해 나가야 할 것이다.

6. 결 론

농업용수는 우리나라 수자원이용량의 47%를 차지하고 있고, 그중 수리답(水利畓)의 64%를 관리하는 한국농어촌공사는 2000년 공사로 출범하면서 과거 농지개량조합 체계에서 받던 농업용수 이용료(구 조합비)를 면제하므로서 유지관리비용에 대한 부담과 함께 수익자 부담원칙을 지키지 않

고 있다는 지적을 국내외적으로 받아 오고 있다.

국제적인 요구사항과는 별개로 농업용수관리의 비용절감 및 안정적 재원확보를 위한 농업인의 참여, 즉 농업용수이용료 부과 필요성이 지속적으로 제기되고 있지만, 우리나라의 쌀 농업이 처한 현실을 생각할 때 이용료 부과의 실효성과 실익성에 대한 많은 의문이 있다.

따라서 농업용수이용에 대한 수익자 부담원칙 준수를 농업용수 이용료 부과 측면에서만 바라볼 것이 아니라 전 세계적으로 활발하게 논의되고 있는 참여형 물 관리(PIM) 활성화를 통한 새로운 대안을 찾아야 한다. 우리나라 실정에 맞는 PIM의 실행방안으로는 우선 농업용수 이용자 조직(WUA)을 조직하고 농업용수관리에 참여할 수 있는 역할분담을 법(규정)에 명문화하여야 하며 농업인에 대한 교육·훈련을 통하여 능력을 강화시켜 WUA를 통하여 농업인 참여를 실현해 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. OECD농업용수 기반시설 및 물 보조금에 대한 대응방안 연구(2008), 한국농어촌공사
2. 수리시설 유지관리 국고보조제도 개선연구(2000), 한국농어촌공사
3. 농업용수이용료의 부과수준과 기준정립을 위한 연구(1999), 한국농촌경제연구원
4. 수리시설 유지관리체계개선방안연구(2007), 충북대학교
5. 효율적인 물 관리를 위한 농민참여(2000), 농업기반공사
6. 한국관개배수 KCID Journal 2009.7 Vol 16. No 1 "농민 참가형 관개관리"
6. FAO Investment Centre Technical Paper No 11, 1996 "Guidelines for Planning Irrigation and Drainage Investment Projects"
7. WWW.INPIM.ORG