

農業用 물값에 關한 考察

黃

垠*

I. 緒 言

옛날에는 空氣와 물이 自然物로 되어있어 이것을 일하는데 勞動力이 必要하지 않았다. 그리하여 우리의 日常生活에서 浪費를 “물쓰듯 한다”고 比喩하였었다. 그러던 것이 人口의 增加, 産業의 發達文化的 向上에 따라서 물은 勞動의 生産物로 浮刻되어 凡伊 金先達이 大同江을 관하여 썼다는 逸話로 그 經濟性을 認識하게 되었다. 이의값이 自然物이던 물을 人類가 利用하기 좋게 특히, 農業에 利用하기 좋게 勞力과 費用을 들인 물이 農業用水이며, 用水로 되는 過程에서 반환여력은 이러한 施設이 農業水利施設이다. 換言하면 “水利”란 “用水의 生産”을 가리키는 것이다. 그리하여 最後로 水利施設이나 그 操作에 必要되는 費用은 “水利費”라 부르며 이 “水利費”는 “水利施設”에 支出할 費用과 여기서 일하는 勞動賃金이 包含되고 있어서 用水의 生産價値” 즉 “물 값”을 뜻하게 된다.

우리나라는 每年 數百億원을 農業用水開發事業에 投資하여 많은 水利시설을 開發하여 왔다. 그러나 當初에 期待하였던 만큼 큰 效果를 거두지 못하고 있다. 그 原因은 灌漑의 農業은 가장 물을 많이 消耗하면서도 그 効率은 比較的 낮다. 例를 들면 工業用水는 最終生産物 1톤을 生産하는데 100m³ 以下の 물을 消耗하는데 比하여 農業用水는 平均 8,500m³/ha의 물을 消耗하고 있다. ② 農業用水開發事業은 工業期間이 걸어서 投資效果를 거두기까지 長時日이 必要된다. ③ 물管理가 疎忽하여 물의 浪費가 많다. ④ 施設物의 維持管理를 徹底히 하지 못하여 그 機能을 充分히 發揮하지 못하고 있다. 등을 指摘할 수 있다.

그間 政府는 水利費를 節減하여 農民의 負擔을 輕減시키고 農民의 生産意欲을 북돋아 주기 위하여 여러가지 模索을 하여 왔다. 特別 1961년에는 695個의 農地改良組合을 198個로 統合하여 經費를 輕減하도록 하고 1963년과 1971년의 六次에 걸쳐 組合의 長期債 70餘億元을 政策的으로 節減의 주기도 하였다. 그런데도 아

직도 그 運營狀態가 脆弱하고 管理體制가 不實하여 正常軌道에 오르지 못한 感이 없지 않다. 더욱이 이와같은 水利施設이 어떤 自然條件 즉, 旱魃頻度(10, 20, 50, 100年)에 對하는 完全한 灌漑能力을 갖춘 것도 못되어 1981年初부터 水利施設耐旱能力調査를 全國의으로 實施하여 그 診斷을 받고 있는 實情이다.

II. 물값(水利費)의 賦課方法

水利費를 賦課하는 基準은 ① 물供給에 必要되는 費用에 依據하는 生産費主義의 思考方式과 ② 물이 주는 効用 또는 價値에 依據하는 價値主義의 思考方式의 2가지가 있다. 그런데 우리나라에서는 이와같은 原則을 適用할 수 있는 態勢 即 用水消耗量을 算定하는 方法의 未確立으로 이와는 對照하여 大部分이 ① 水利惠澤別로 地區를 區分하여 土地等級差에 의해서 水利費 組合費를 賦課하거나 또는 ② 一律의으로 均等하게 水利費를 賦課하는 2가지 方式을 擇하고 있어서 賦課方式부터 政策的인 特殊性은 內包하고 있다. 勿論 植民地政策下에서 水稅을 賦課한 遺物로 오면 價値이라고나 하여야 하겠다.

水利費의 賦課基準은 農近法 第39條 2項에서 찾을 수 있어서 組合費의 賦課基準은 當該土地가 받은 利益의 程度를 參酌하도록 規定하고 있다. 그러므로 그 地의 生産量을 基準으로 一定比率의 經費를 負擔하게 하지 않을 수 없어서 自然의 現物로 査定하고 있는 實情이다. 그리하여 每年 豫息收穫高를 調査하여 그 收益을 判斷하고 한편, 組合의 年間 總經常費를 算出하여 植付面積別로 이를 나누어 面積配分賦課를 하고있는

〈표 1〉 水利狀態別當面積(1979)

總 當 面 積 (ha)	水 利 當		天 水 當
	農 組 當	一 般 當	
1,310,969.8	420,663.8	702,221.8	188,084.2
100%	32.1%	53.6%	14.3%

* 本學會 編輯委員, 江原大學校 教授, 農學博士

<丑 2>

歳入・歳出決算状況 및 그 構成比(農組)

	年度	經 常				
		歳		入		
		組 合 費	財産 및 手数料	借 入 金	其 他	計
	71	5,613,842	—	—	1,611,599	7,225,441
	72	5,974,233	—	—	1,930,336	7,904,569
	73	7,034,016	—	—	2,324,957	9,418,973
	74	9,872,563	796,247	280,313	3,237,859	14,792,982
	75	12,665,141	1,156,173	310,771	5,524,821	19,656,906
	76	16,891,506	1,624,092	292,187	365,207	19,172,992
	77	22,957,229	2,460,753	842,271	770,402	26,970,660
	78	27,041,623	3,509,443	2,635,626	7,527,854	40,714,546
	79	40,012,483	3,228,042	3,415,935	8,285,441	54,941,901
構 成 比 (%)	71	77.7	—	—	22.3	100.0
	72	75.6	—	—	24.4	"
	73	74.7	—	—	25.3	"
	74	66.8	5.4	1.9	25.9	"
	75	64.4	5.9	1.6	28.1	"
	76	88.1	2.5	1.5	1.9	"
	77	85.1	8.9	3.1	2.9	"
	78	66.4	8.6	6.5	18.5	"
	79	72.8	5.9	6.2	15.1	"
平 均	74.6	4.8	2.3	18.3	100.0	

	年度	部								
		歳				出				
		一般管理費	財 産 費	事業構造費	事業費	積 立 金	借入金	償還金	其 他	計
	71	2,187,552	—	—	2,165,254	861,639	595,743	739,194	6,549,382	676,059
	72	2,430,310	—	—	2,715,134	660,825	678,213	731,237	7,215,719	689,329
	73	2,579,476	—	—	3,337,245	1,020,639	783,237	787,249	8,507,846	911,133
	74	2,895,144	632,882	263,703	4,840,859	1,671,616	867,900	338,007	11,509,111	1,281,861
	75	3,821,992	1,010,392	318,236	6,705,150	1,469,914	1,240,221	328,163	14,894,069	1,762,837
	76	5,553,023	1,025,119	317,149	8,154,742	2,211,781	1,641,323	454,355	19,357,482	2,815,510
	77	8,062,424	1,519,529	389,144	12,315,612	2,146,606	3,787,149	189,987	28,410,451	3,560,209
	78	10,548,312	1,714,034	458,482	16,919,011	5,096,907	4,720,530	493,768	39,951,044	763,502
	79	13,221,864	1,060,317	516,682	21,292,655	9,419,150	7,974,698	613,645	54,099,012	842,889
構 成 比 (%)	71	33.4	—	—	33.1	13.1	9.1	11.3	100.0	
	72	33.7	—	—	37.6	9.2	9.4	10.1	"	
	73	30.3	—	—	39.2	12.0	9.2	9.3	"	
	74	25.2	5.5	2.3	42.1	14.5	7.5	2.9	"	
	75	25.7	6.8	2.1	45.0	9.9	8.3	2.2	"	
	76	28.7	5.3	1.6	42.0	11.4	8.5	2.4	"	
	77	28.4	5.3	1.4	43.3	7.6	13.3	0.7	"	
	78	26.4	4.4	1.1	42.3	12.8	11.8	1.2	"	
	79	24.4	2.0	1.0	39.4	17.4	14.7	1.1	"	
平 均	28.5	3.2	1.0	40.5	12.0	10.2	4.6	100.0		

實情이다. 여기서 잠시 水利狀態別當面積을 표 1에서 보면 農組當이 42萬餘ha 全體의 32.1%를 차지하고 있는데 이 農組當을 오래前부터 組織的으로 水利費를 賦課徵收하고 있으나 一般當 70萬餘ha(53.6%)는 1976년부터 農地改良價를 組織하여 維持管理하고 있는 實情으로 그 年輪이 日淺하여 組織도 아직 完了하지 못하고 있으며 過去에 없던것이 생겨서 營農費만 加重시킨다는 單純한 反應에 부당히 아직 그 과리를 감지 못하고 있는 實情이어서 앞으로 堅固한 定着을 期待코자 한다.

三. 農組의 水利費(물값)

農組는 田水生産과 水利施設의 維持管理를 위하여 組合員인 農民에게 賦課하는 水利費 卽, 組合費를 그 負擔能力範圍內에서 適正하게 賦課하여야 할 것이다.

回顧하면 日政때는 日人 運營者들이 起債의 償還財源과 組合의 經營費用에對한 執念하여 韓人 零細農民에게 過重한 水利費를 賦課하였다. 例를 들면 1930年도의 水利費는 全生産量의 30% 또는 增收量의 44%를 賦課하였던 것을 찾아볼 수 있다. 그러나 解放된 지금은 實收量의 2~7%(平均 5.%)를 賦課하고 있어서 크게 改善되고 있다. 특히 農組運營의 合理的 改善策으로 農水部가 이어 實施的으로 介入하여 ① 1958年 9월에 農水部令進로 ② 組合費集導額이 長期債, 年賦償還額 및 災害復舊費를 加算하여 賦課한 ③ 積立金의 蓄積을 強化하고, 維持管理와 農事改良事業費를 擴充한 ④ 1961년에는 695個로 獨立한 農組를 198個로 統合하여 運營經費를 節減토록 하고 ⑤ 1963年과 1971年의 2次에 걸쳐 組合의 長期債 79億餘원을 政策的으로 節減해 주었으며 ⑥ 1973年 以後로는 管理費는 30%以內, 事業費는 40% 以上으로 編成하도록 行政의 指導를 하여 크게 改善點을 찾고 있다. 여기서 最近 9個年間(1971~1979)의 組合運營實態를 살펴보면 표 2와 같다. 표 2에서 그 構成比를 보면 1974年 以後부터 漸次 그 運營이 改善되고 있음을 알 수 있다. 특히 歲出에 있어서 9個年 平均에서 管理費 28.5%, 事業費 40.5%, 積立金 12.0%, 借入金償還 10.2%로 決算하고 있는 趨勢는 強力한 行政指導에 의한 產物로 思慮된다. 그뿐 아니라 組合의 水價的 存立을 위하여 組合內施設物의 改·補修를 위한 積立金의 蓄積은 順調하게 累積되고 있어서 1979년에는 組合費 賦課額의 17.4%를 積立하기도 하였다. 한편 借入金償還은 平均 10.2%를 每年 償還하고 있는 程度에도 不拘하고 設備가 多分의 經濟外的 要因이 의하여 政策的으로 決定되는

〈표 3〉 長期債 借入 및 償還實績

단위: 千圓

年度	借入額	償還額	計	備考
71	2,309,520	256,136	9,795,895	
72	缺	缺	缺	
73	1,903,687	338,727	13,605,635	
74	2,978,291	407,983	16,522,914	
75	6,369,730	726,987	22,893,879	
76	8,953,339	654,656	31,204,566	
77	11,058,852	1,511,967	41,591,276	
78	12,463,049	1,627,408	52,662,997	
79	11,815,085	1,294,578	63,377,894	

(注) 1946~1970年의 借入 15,867,929千圓.
1946~1970年의 償還 1,477,683千圓

〈표 4〉 ha當 長期債狀況('79 現在)

道別	長期債總額	ha當長期債	備考
京畿	10,398,476千圓	371,462圓	
江原	5,249,351	467,540	
忠北	4,726,973	237,680	
忠南	8,715,613	150,510	
全北	4,902,237	55,270	
全南	7,482,544	104,975	
慶北	11,143,164	214,888	
慶南	19,894,910	233,849	
濟州	49,871	281,869	
合 計	63,377,894	155,765	

資料: 農地開發地政事業統計年報(1980)

感이 있어서 표 3과 같이 79年 現在 長期債가 630餘億元이다.累積되고 있는데 이것을 표 4에서 道別內譯을 살펴보면 小規模 零細組舍를 가지고 있는 江原, 濟州, 忠北, 慶南, 慶北이 甚하여 모두 ha當 20萬圓이 넘는 長期債를 안고 있다.

이와같은 構成內容을 가쳐 표 5에서 組合內 費收高와 水利費賦課狀况 등을 살펴보면 水利費率은 反當 租收入金額의 3.6~4.7%(平均 4.1%)를 賦課하고 있다. 그런데 組合마다 이리까지 與件이 다르기는 하겠으나, 最高나 最低의 隔距가 甚하여서 9個年 平均하여 最高 15.3%에 比해서 最低는 0.1%로 나타나고 있어서 아직도 組合別로 그 實態를 具體적으로 檢討해 보아 平均化하여야 되지 않음과 생각된다. 그리하여 이 水利費를 費 栽培에 쓰이는 反當 平均年消耗量 850m³로 나누어 보면 1m³當 물값을 표 3에서와 같이 알 수 있다. 例를 들어 79년에는 1m³當 물값이 平均 11원76전인데 最高 물값은 39원 54전이고, 最低 물값은 25원

<표 5>

農組의 水利費 賦課狀況과 決算狀況(1971~1979)

年度	組合數	賦課面積 (ha)	反當實收量 (kg)	反當收買價 (원)	反當水利費(원)			反當水利費率(%)		
					平均	最高	最低	平均	最高	最低
71	268	310,098.1	375	41,015.63	1,863	6,275	32	4.5	15.3	0.2
72	266	304,608.5	368	45,484.80	2,053	7,505	45	4.5	16.5	0.1
73	127	316,574.2	388	55,178.45	2,264	6,897	55	4.1	12.5	"
74	127	320,745.6	388	76,436.00	3,098	10,854	76	4.1	14.2	"
75	126	325,605.4	412	100,425.00	3,895	15,968	100	3.9	15.9	"
76	127	348,912.1	460	133,400.00	4,851	18,809	133	3.6	14.1	"
77	123	379,246.6	503	163,475.00	6,044	24,521	163	3.7	15.0	"
78	122	374,851.5	459	172,125.00	7,231	30,983	172	4.2	18.0	"
79	123	400,032.6	465	212,737.50	9,994	33,612	213	4.7	15.8	"
平均								4.1%	15.3%	0.1%

年度	1m³ 當水價(원)			賦課金額(千원)	徵收狀況(千원)		滯納累計(千원)	備考
	平均	最高	最低		徵收	未徵收		
71	2.19	7.38	0.10	5,776,239	5,560,780	215,429	701,540	1m³ 當水價는 反當水利費는 平均 當水消費量 850원 정도를 徵收.
72	2.42	8.83	0.05	6,255,279	5,934,071	321,208	937,262	
73	2.66	8.11	0.06	7,168,519	6,982,224	186,295	810,774	
74	3.64	12.77	0.09	9,935,333	9,805,920	129,413	550,125	
75	4.58	18.79	0.12	12,680,084	12,542,751	137,333	553,037	
76	5.71	22.13	0.16	16,927,266	16,793,508	133,758	632,810	
77	7.11	28.85	0.19	22,937,494	22,744,369	193,125	523,798	
78	8.51	36.45	0.20	39,105,574	38,668,559	437,015	794,200	
79	11.76	39.54	0.25	39,938,205	39,375,742	562,463	939,818	
平均				100.0%	98.0%	12.0%		

(註) 經濟企劃院(1981). 主要經濟指標에 依하면 年度別 政府收買價는 다음 表과 1과 같다.

<부표 1> 年度別

年度	政府收買價 農協(中品)80 當收買價(원)
71	8,750
72	9,888
73	11,377
74	15,760
75	19,500
76	23,200
77	26,000
78	30,000
79	36,600

로 그 價格差가 매우 甚하다. 나아가서 9個年間の 實績을 살펴 볼 때, 76~79(4個年)의 1m³ 當 最高 물값이 工業用水의 原水代 20원을 上廻하고 있어서 크게 不均衡을 이루고 있다. 이러한 가운데서도 組合費徵收 狀況이 98%로 좋은 實績을 올린 것은 그裏面이 표 6에서 보듯 마와 같이 畜産物價指數와 農水産食品指數를 比較해 볼 때의 最近 몇年間은 後者가 前者

를 앞질러 있어서 徵收實績이 좋지 않았나 생각된다. 그런데 80年度의 冷害와 라이더스成長期(80, 81年)에 같이 들면서 一般物價의 25~35%에 이르는 暴騰에도 불구하고 穀價는 19%의 小幅引上으로 近間의 形便은 만드지 위와같은 趨勢에 있기는 않을 것이 想像된다.

<표 6> 畜産物價指數(1975=100)

年度	總指數	農水産食品指數
71	45.7	43.1
72	52.0	51.0
73	55.6	55.3
74	59.9	70.6
75	100.0	100.0
76	112.1	124.6
77	122.2	145.4
78	136.5	199.7
79	162.1	222.5

資料: 經濟企劃院 81主要經濟指標

IV. 農地改良楔의 水利費(물값)

一般畝 70餘萬 ha 중 濠利面積 5ha 以上으로 濠利民人 以上이던(市長·郡守가 指定할때는別途임) 農地改

이標를 組織하여 市長·郡守가 監督하고 있는데 이들은 蒙利面積이나 施設規模가 작을 뿐 아니라 넓은 地域에 分散되어 있어 人力不足으로 물管理와 施設管理가 어려우며, 또한 市長·郡守가 施設補修를 위하여 財政을 捻出하기도 어렵다. 그 위에 이 施設의 惠澤을 받고 있는 蒙利民조차도 行政機關에서 補修를 줄 것이 라는 依他心이 높아서 改·補修를 等閑視하기 때문에 施設은 더욱 老朽化하고 있는 實情이다. 그리하여 農水産部는 1976년부터 蒙利民이 自體의으로 維持管理를 한다는 原則下에 標費(水利費)를 賦課시키고 있다. 이 標費는 減價却積立金, 改·補修費, 施設維持費를 充當하도록 되어 있다. 賦課原則은 改良標로 因하여 받은 利益을 參酌하여 貯水池, 漑, 其他 施設 等은 反當精穀 10kg 以上, 揚水場 15kg 以上으로 規定하고 있다. 그 賦課 및 決算狀況을 圖 7에서 살펴보면 '79년까지 20,526個의 標組織을 完了하여 259,417.6ha를 蒙利하고 있는 것으로 一般畝面積의 41.5%에 不過하다. 反當 水利費賦課는 平均 1,716원/反인데 이것도 最高는 34,675원/反으로 平均 賦課額의 20.2배나 되는가 하면, 最低는 34원/反으로 平均 賦課額의 不過 2%밖에 안되는 金額이어서 그 隔差가 34,641원/反으로 엄청나게 벌어져 있다. 따라서 이것도 各標組織의 內部는

細密히 檢討하여 可及의 平準化를 期해야 할 것이다. 한편, 1m³當 물값도 3個年(77~79)의 平均値가 1원 69전인데 比하여 最高가 36원 19전으로 無慮 21倍를 上廻하는가 하면 最低는 2전으로 平均値의 1/85에 不過하여 그 價格差가 엄청나게 크다. 다만 '79年度 農組의 1m³當 물값과 그 平均値에서 比較해 볼 때 11원 76전에 比하여 1원 69전으로 1/6에도 未達하는 아주 微微한 賦課라 하겠다. 이 물값은 個個의 標에 따라 個別的으로 檢討한 것이 아니어서 若干의 差異는 있겠으나 大體的인 傾向은 充分히 窺볼 수 있겠다.

V. 結 言

以上에서 農業用水의 물값(水利費) 構造와 賦課·徵收狀況을 살펴 본 中 組合(또는 標) 設置年數, 施設規模, 區域의 自然環境 等 여러가지 要因이 作用하여 물값의 最高와 最低사이의 큰 隔差가있으며 특히 76~79 사이는 最高 물값이 工業用水代 20원 보다 高價임을 찾아 볼 수 있었다.

그밖에 運營實態에서 살펴볼 때 ① 組合의 財源은 74.6%나 水利費(組合費)에 依存하고 있다. ② 農組는 管理費가 28.5%, 改良標는 施設維持費로 65.0%를 차

〈표 7〉 農地改良標의 水利費 賦課狀況과 決算狀況(1977~1979)

年 度	標 組 織 數	賦課面積(ha)	賦課金額(千圓)	反 當 水 利 費(圓)			1m ³ 當 水 價 (圓)		
				平 均	最 高	最 低	平 均	最 高	最 低
77	21,023	172,877.8	1,984,512	1,148	21,000	14	1.35	24.71	0.02
78	20,209	188,695.0	2,247,281	1,456	36,620	12	1.71	43.08	0.01
79	20,526	194,226.6	3,332,299	1,716	34,675	34	2.02	40.79	0.04
構 成 比 (%)	77		100.0	0.7	12.8	0.009			
	78		100.0	0.8	21.3	0.007			
	79		100.0	0.8	16.3	0.016			
平 均			100.0	0.7	16.8	0.011	1.69	36.19	0.02
年 度	徵收金額(千圓)	未徵收金(千圓)	決算金額(千圓)	施設維持費(千圓)	改補修費積立金(千圓)	積立金果計(千圓)			
77	1,596,542	387,970	1,596,542	1,139,130	139,189	318,223			
78	2,387,440	359,841	2,393,439	1,460,309	662,725	270,405			
79	2,936,630	395,669	2,936,630	1,841,577	636,664	458,389			
構 成 比 (%)	77	80.5	19.5	100.0	71.4	8.7	19.9		
	78	86.9	13.1	100.0	61.0	27.7	11.3		
	79	88.1	11.9	100.0	62.7	21.7	15.6		
平 均	85.2	14.8	100.0	65.0	19.4	15.6			

〔註〕 79年 現在 一般畝 702,221.8ha 중 認可面積 291,245.8ha로 41.5%가 標組織을 完了함.

지하여 아직도 節減의 努力이 要請된다. ③ 長期債가 점점 累積되고 있어서 水利費捻出에 負擔을 주고 있는데 그 정도는 江原, 濟州, 忠北, 慶南, 慶北順으로 되어 山岳道일수록 그 정도가 甚하다. 그 까닭은 地域의 特性(山間部, 耕地利用率, 施設規模, 自然環境, 零細性等) 때문이라 解釋된다. ④ 農組에서 積立금이 平均 12%나 되지만 아직은 目淺하여 施設의 老朽代替가 어렵다. ⑤ 79年 現在의 1m³當 물값을 農組에서는 平均 11원 76전으로 計算되고 改良採에서는 1원 69전으로 計算되어 큰 差異가 있으며 이들 또한 제각기 그 最高價와 最低價에서 큰 隔差가 생기고 있다. 등을 들 수 있다. 따라서 이와같은 不合理要因을 除去 또는 改善하여야 물값(水利費)의 適正化가 이루어 지겠다. 그 한 對策으로 福祉農村建設이라는 理念에 立脚하여 農業의 保護育成上 그 反對給付로서 長期債 630餘億원의 蕩減이 바람직 스투우며 앞으로는 水利費 平均 5.5%

(2~7%)를 2.0%정도 引下래 주는 政策的 配慮가 크게 期待되고 있다. 그렇다고 하여 이것이 根本的인 對策은 아닐것이므로 언제나 合理的으로 自體運營이 될 수 있도록 여러가지 角度에서 恒久的 方案이 講究되어야 할 것이다.

參 考 文 獻

1. 佐藤武夫 水の經濟學 岩波新書, 1977.
2. 농수산부, 농업진흥공사, 농업기반조성사업통계연보(1972~1980), 1972~1980.
3. 經濟企劃院, 主要經濟指標, 1981.
4. 한국수자원개발공사, 한국의 물자원, 1970.
5. 농수산부, 농업진흥공사, 農業用水開發必要水量基準, 1980.
6. 농업진흥공사, 韓國農地改良事業 30年史, 1976.

<21p에서 계속>

展目標과 國民의 生活과 깊은 關係이 있고 多目的의 效果가 尤大함으로 거기에 投資되는 費用은 謾을 利用하는者가 그 代價로 負擔하는것이 妥當한 것이며 回收財源은 多目的의 開發을 擴大推進하는데 再投資되어

政府計劃대로 순조롭게 開發事業이 이루어져야 맑고 깨끗하고 豐饒한 水資源을 人爲的으로 調節 언제 어디서나 利用할 수 있는 多目的의 謾을 建設하여 우리 國民이 모두 바라는 福祉國家建設이 될것임을 確信하는 바이다.