

## 농업용수와 수리권



김성준

건국대학교 농업생명과학대학 조교수

### 1. 서론

전체용수 이용중 약 53%를 차지하는 농업용수는 특히 그 성격상 한번 사용하고 난 후에도 몇 번이고 다시 사용할 수 있기 때문에 농업용수를 자원으로 규정하여 법적으로 접근하는데는 단순히 권리의 대상으로 보기에 앞서 총체적인 수법체제와 물 행정제도를 검토할 필요가 있다는 의견이 대두되고 있다.

한편 우리나라는 지난 30여년 동안 지역적으로 편중된 개발로 총체적인 물 부족과 더불어 수질의 악화로 인해 그나마 확보된 물을 제대로 활용하지 못하는 상황이 야기되고 있다. 이제는 우리나라도 UN의 국제인구행동연구소에 의하면 물압박국가(1인당 1,500톤 미만)로 분류하고 있으며, 앞으로도 지구온난화, 엘니뇨 등의 기후변화로 인해 예측할 수 없는 극심한 가뭄에 무방비상태로 노출될 가능성이 있다. 이와 같은 현실의 물부족

현상은 과거에는 그다지 문제시되지 않았거나 문제가 발생하더라도 국가차원에서 원만히 해결되었지만, 최근들어서는 지방자치시대가 열리면서 지역 곳곳에서 물분쟁이 발생되고 있으며 이로 인한 지역갈등이 심화되고 있는 실정이다.

현재 발생되고 있는 물분쟁은 수량차원의 갈등, 수질차원의 갈등으로 분류할 수 있고 그 원인으로서는 ① 권위주의적인 중앙정부의 강력한 행정력으로 물에 관한 모든 정책을 하향성으로 밀어붙여 물의 수혜지역과 피해지역의 딜레마 구조를 갖게 하고 ② 국민의 생활수준이 향상되었음에도 불구하고 맑은 물을 원하는 욕구를 제대로 충족시키지 못하고 있고 ③ 지방자치가 실시되면서 전국이 지역으로 구분되어 마치 하나하나의 독립국가인 것 같이 행세하는 것과, ④ 물에 대한 권리, 물을 관장하는 제도, 물분쟁 발생시에 합리적인 처리할 수 있는 제도적 장치가 부족한 것을 들고 있다(우효섭 등, 1996).

지금 이 시각에도 어디선가 물분쟁이 일어나고 있지만, 이들의 합리적인 중재가 이루어지지 않는 큰 원인으로서는 현행의 수리권제도이다. 우리의 수리권제도는 그 자체가 모호하고 서로 충돌하며 실제로 어떠한 지침을 제공하지 못하고 있다. ① 농업용수, 하천유지용수, 생활용수, 산업용수간에 충돌이 발생하였을 경우의 물배정 우선순위 문제, ② 새로운 용수수요가 등장하여 용수간에 물부족이 발생되었을 경우의 물배분 문제, ③ 수요자에게 충분한 물공급이 이루어지지 않았을 경우의 보상 문제 등을 체계적으로 처리하는 단일 물관리법이 없다는 것이다.

본 고에서는 보고서 “수리권제도(한국건설기술연구원, 1998)”를 참고하여 우리나라의 수리권제도를 간단히 살펴보고 농업용수의 관점에서 수리권제도를 조명하여 봄으로써 우리가 미리 준비하여야 할 몇 가지를 제언하고자 한다.

## 2. 우리나라의 수리권제도와 농업수리권

현재 우리나라의 실정법상으로는 수리권의 의의나 내용에 관한 직접적인 명문규정을 두고 있는 법률이 없다. 단지 하천법 제25조에 “유수의 점용허가”에 관한 규정을 두고 있어 이는 허가수리권으로 해석되고 있고, 하천법이 시행되기 전부터 유수를 점용하던 자에게는 관습상의 용수권으로서 관행수리권이 인정되고 있다. 여기서 관행수리권이 주로 농업용수에 해당된다고 할 수 있다. 한편 민법에서는 제221조부터 제236조 16개조에 걸쳐 물에 관한 규정을 찾아볼 수 있으며, 관습법과 판례 그리고 하천법과 같은 특별법 등을 근거로 하여 지금까지의 물분쟁을 다루어 왔다고 말

할 수 있다.

### 가. 민 법

민법의 규정을 열거하면 다음과 같으며, 특히 제221조, 제229조와 관련하여 그 의미를 필자 나름대로 해석하였다.

#### • 제221조(自然流水의 承水義務와 權利)

① 토지소유자는 이웃 토지로부터 자연히 흘러오는 물을 막지 못한다.

② 高地所有者는 이웃 低地에 자연히 흘러내리는 이웃 低地에서 필요한 물을 자기의 정당한 사용범위를 넘어서 이를 막지 못한다.

여기서 “자기의 정당한 사용범위를 넘어서”란 의미를 새겨볼 만하다. 우선 상류에서 물을 꼭 필요한 만큼 사용하고 난 후, 남으면 하류에 줄 수도 있다는 것으로 해석되는데, 이를 위해서는 상류에서의 필요 용수량과 사용 용수량이 파악되지 않으면 물분쟁이 발생하게 되며, 가뭄 등 물부족 시에는 분쟁이 심화될 것이다. 특히 문제가 되는 것은 농업용수로서, 필요로 하는 용수량은 정해져 있지만, 사용한 용수량을 파악할 수 있을 만큼 시스템화되어 있지 않다. 이를 위해서는 현재의 관개조직상태 또는 용수간선의 관수로화 등을 통하여 구역별 사용량을 계량화시키는 방법과 평상시와 물 부족시의 물값을 차등화시키는 방법을 생각해 볼 수 있다.

#### • 제222조(疏通工事權)

흐르는 물이 低地에서 폐쇄된 때에는 高地所有者는 自費로 疏通에 필요한 공사를 할 수 있다.

#### • 제223조(貯水, 排水, 引水를 위한 公작물에 대

한 工事請求權

토지소유자가 貯水, 排水 또는 引水하기 위하여 工作物을 설치한 경우에 公작물의 破損 또는 폐쇄로 타인의 토지에 손해를 가하거나 가할 염려가 있을 때에는 타인은 그 공작물의 補修, 폐쇄의 疏通 또는 豫防에 필요한 請求를 할 수 있다.

• 제224조(慣習에 의한 費用負擔)

前2條의 경우에 費用負擔에 관한 慣習이 있으면 그 관습에 의한다.

• 제225조(처마물에 대한 施設義務)

土地所有者는 처마물이 이웃에 직접 落下하지 아니하도록 適當한 시설을 하여야 한다.

• 제226조(餘水疏通權)

① 高地所有者는 浸水地를 乾燥하기 위하여 또는 家用이나 農, 工業用的 餘水를 疏通하기 위하여 公路, 公流 또는 下水道에 달하기까지 低地에 물을 통과하게 할 수 있다.

② 前項의 경우에는 低地의 손해가 가장 적은 장소와 방법을 선택하여야 하며 損害를 補償하여야 한다.

• 제227조(流水用 工作物의 使用權)

① 土地所有者는 그 소유지의 물을 疏通하기 위하여 이웃 토지소유자가 시설한 공작물을 사용할 수 있다.

② 前項의 공작물을 사용하는 者는 그 利益을 받는 비율로 공작물의 設置와 保存의 費用을 負擔하여야 한다.

• 제228조(餘水給與請求權)

토지소유자는 과도한 費用이나 勞力을 요하지 아니하고는 家用이나 土地利用에 필요한 물을 얻기 곤란한 때에는 이웃 토지소유자에게 補償하고 餘水의 給與를 청구할 수 있다.

• 제229조(水流의 변경)

① 溝渠(註:수거(溝渠)는 도랑을 의미) 기타 水流地(註:수류지란 물이 흐르는 토지)의 소유자는 對岸의 토지가 타인의 소유인 때에는 그 水路나 水流의 幅을 변경하지 못한다.

② 兩岸의 토지가 水流地 소유자의 소유인 때에는 소유자는 水路와 水流의 幅을 변경할 수 있다. 그러나 하류는 자연의 水路와 일치하도록 하여야 한다.

③ 전2항의 규정은 다른 관습이 있으면 그 관습에 의한다.

여기서 “그러나 하류는 자연의 수로와 일치하여야 한다”라는 문구에서 수류를 하천으로 가정하고 나름대로 해석해 보면 하천흐름 중에 어떠한 시설물이 들어선다 할지라도 기존에 하천으로 흐르던 자연유량은 상시 확보해 주어야 한다는 의미로 풀이된다. 현재 정부는 유로변경 등을 통하여 기존의 유역에서 타유역으로 전용시키는 개발사업(예, 대청댐 상류의 용담댐 건설사업, 임하댐에서 영천댐으로의 수자원 연계사업 등)으로 기득권지역과 수혜지역간에 심각한 물분쟁을 유발시키고 있는데, 이의 기본적인 해결을 위한 방법으로는 개발사업 이전에 시설물지점에서 일정 기간동안 하천유량(수질측정도 병행)을 계속하는 등으로 유역이 지니고 있는 수자원의 부족량이 얼마인지를 정확하게 평가하고 사업에 의한 무형의 주민이득(예, 홍수피해 경감, 가뭄시 안정적인 용수공급 등)을 정량화하는 한편, 개발에 의한 피해의식 즉, 자연환경변화, 수질의 악화 등에 대한 실질적인 사후대책수립도 병행하여 지역주민을 대상으로 공청회를 가지면서 지속적으로 설득하

고 홍보하여야 할 것이다.

• 제230조(堰의 설치, 利用權)

① 水流地의 소유자가 堰(註:언(堰)이란 물의 흐름을 막는 보를 말함)을 설치할 필요가 있는 때에는 그 언을 對岸에 접촉하게 할 수 있다. 그러나 이로 인한 損害를 補償하여야 한다.

② 對岸의 소유자는 수류지의 일부가 자기소유인 때에는 그 堰을 사용할 수 있다. 그러나 그 이익을 받는 비율로 堰의 設置, 保存의 비용을 분담하여야 한다.

• 제231조(公有河川用水權)

① 공유하천의 沿岸에서 農, 工業을 경영하는 자는 이에 이용하기 위하여 타인의 용수를 방해하지 아니하는 범위내에서 필요한 引水를 할 수 있다.

② 前項의 引水를 하기 위하여 필요한 公작물을 설치할 수 있다.

• 제232조(下流沿岸의 용수권보호)

前條의 引水나 公작물로 인하여 河川沿岸의 용수권을 방해하는 때에는 그 用水權者는 방해의 除去 및 損害의 賠償을 청구할 수 있다.

• 제233조(用水權의 承繼)

農, 工業의 경영에 이용하는 水路 기타 公작물의 所有者는 蒙利者의 특별승계인은 그 용수에 관한 前所有者나 蒙利者(註:저수지 또는 보(淤) 등의 수리시설에 의해 농사에 혜택을 입는 사람)의 권리의무를 승계한다.

• 제234조(用水權에 관한 다른 관습)

前3條의 규정은 다른 慣習이 있으면 그 관습에 의한다.

• 제235조(共用水の 用水權)

相隣者는 그 共用에 속하는 源泉이나 水道를 각 需要의 程度에 응하여 他人의 用水를 방해하지 아니하는 범위내에서 각각 用水할 권리가 있다.

• 제236조(用水障害의 工事와 損害賠償 原狀回復)

① 필요한 用途나 收益이 있는 源泉이나 水道가 타인의 建築 기타 工事로 인하여 斷水, 減水 기타 用途에 障害가 생긴 때에는 用水權者는 損害賠償을 청구할 수 있다.

② 前項의 工事로 인하여 飲料水 기타 생활상 필요한 用水에 障害가 있을 때에는 原狀回復을 청구할 수 있다.

나. 관 습 법

관습법은 민법이 없는 경우에 적용하는 보충적 효력만을 가지지만, 민법 제224조 제229조 제3항, 제234조 규정은 물에 관한 기존의 관습이 있으면 민법규정보다 우선하게 된다. 이에 우리 농촌의 전통적인 용수관습은 오랜 역사를 가진 법질서의 일부로서 민법보다 우선하는 효력이 있으며 지금도 중요한 지위를 갖는다.

다. 판 례

우리나라에서의 판례는 영미법과 같이 법적구속력이 인정되지 않지만, 용수권 확립, 특히 농업 수리권에 대해서는 대법원에서도 이를 승인해 왔다. 대표적인 판례를 소개하면 다음과 같다.

“공유에 속하는 하천의 유수에 대하여 종래 적법하게 이를 관개하는 자는 관개의 필요를 충족할 정도에서 그 전용권을 취득함은 한국 고래의 관습이다”(朝高判 1921. 7. 12, 民集 8권 240면).

“공유하천에 보를 설치하여 그 지역의 경작자

들이 위 보로부터 인수하여 담을 경작하여 온 관행이 있었다면 그 농지의 소유자는 농지의 관개에 필요한 한도내에서 용수권이 있다할 것이다”(大判 1977. 7. 12, 76다527).

“공유하천의 상류에서 인수하는 자는 농지의 관개에 필요한 한도내에서 용수권이 있다면 그 인수로 인하여 하류에 위치한 보를 사용하는 농토의 관개용수에 부족이 생겼다 하여도 하류에서 인수하는 용수권을 침해하였다고 할 수 없다”(大判 1977. 11. 8, 77다1064).

상기 판례에서 “관개의 필요를 충족할 정도에서” 그리고 “관개에 필요한 한도내에서”라는 의미는 이제는 우리 농업용수가 얼마만큼의 물이 필요하고 또 사용하고 있는지를 체계적으로 파악해야 한다는 것이다. 타 용수와의 물분쟁이 일어났을 경우, 이에 적절히 대응하지 못한다면 농업용수의 기득권마저 경제논리에 의하여 속수무책으로 빼앗기게 된다는 것을 간과해서는 안될 것이다.

### 라. 특별법

사회·경제가 발전하면서 급증하는 물수요와 이에 따른 용수자들사이의 충돌은 용수문제를 관행수리권에만 의존할 수 없게 되어, 이에 특별법을 제정하는 것이 세계 각국의 일반적인 경향이 되어가고 있다. 따라서 특별법이 수법관계의 규율에 미치는 영향은 민법을 능가하는 경우가 있다.

우리나라 수법관계를 규율하는 특별법으로는 하천법(1961. 12. 30, 법률 제892호, 전문개정 1971. 1. 19, 법률 제2292호), 소하천정비법(1995. 1. 5, 법률 제4873호), 특정다목적댐법(1966. 4. 23, 법률

제1785호), 수자원공사법(1987. 12. 4, 법률 제3997호), 공유수면관리법(1961, 12. 19, 법률 제848호), 지하수법(1993. 12. 10, 법률 제4599호 전문개정 1997. 1. 13, 법률 제5286호), 온천법(1981. 3. 2, 법률 제3377호) 등이다.

### 3. 결론 및 제언

인류역사는 이제 불의 시대에서 물의 시대로 접어들고 있다. 많은 석학들이 다가오는 21세기는 물로 인한 분쟁이 전쟁으로도 발전할 것이라고 예고하고 있고 UN에서도 “50년 이내에 물전쟁이 발발할 것”이라고 경고한 바 있어 이제는 물이 무한한 천연재가 아닌 소중한 자원인 경제재로 인식되고 있다. 이와 함께 식량 또는 중요한 자원으로 앞으로 무기화될 것이라는 측면에서 농업 자체가 세계를 이끌어갈 자원이라는 것은 명약관화하다.

현재 우리나라는 그동안 산업위주의 발전을 거듭하면서 전국 곳곳에서 수자원이 심각하게 오염되어 있고, 농지의 개발제한 및 감소 등으로 신규 수자원 개발과 계획에서 농업용수가 차지하는 비중은 타용수에 비해 상대적으로 줄어들어 농업용수는 수량과 수질면에서 그 권리를 찾지 못하고 있다. 이러한 조건에서 타용수와의 물분쟁 또한 심화되고 있어 농업용수의 용수권 침해는 그 수위를 넘어서고 있다. 이는 농업용수의 수리권이 더 이상 과거의 관습법 위주로 처리되지 않고 있음을 의미한다.

수리권에 관한 미국, 일본, 이스라엘 등 국가에서의 주된 동향으로 주목할 것은 물을 사용할 수 있는 권리가 이제는 개인의 권리라기 보다는 오

히려 국가가 관리함에 따라서 개인이 얻게 되는 수혜로서 인식되고 있다. 따라서 정부는 현재의 수자원의 개발과 관리에 대한 행정체계를 묶어줄 수 있는 수자원통합 기본법을 제정하여 수자원의 개발계획, 수자원의 이용 및 보존, 유역단위의 종합관리를 추진할 경우 행정주체간의 의견대립을 조정하고, 물분쟁에 대한 해결장치를 도입하는 것이 바람직하다.

이에 우리는 기 언급하였듯이 이에 대비한 준비사항으로서 과연 우리 농업용수가 얼마만큼의 물이 필요하고 또 사용하고 있다는 것을 파악하고 있는지 묻지 않을 수 없다. 현재 농업용수의 수량관리체제를 어떠한 형태로든(현재의 관개조직상태 또는 용수간선의 관수로화 등을 통하여 구역별 사용량을 계량화시키는 방법 등) 한 단계 올려놓아야 하며, 이들의 정보화 또한 병행하여야 할 것이다. 일본에서는 이미 오래 전부터 관개조직의 관수로작업을 추진해 왔다는 것을 알고 있다. 또 다른 준비사항으로는 우리는 얼마만큼의 물을 가지고 있는나는 것이다. 미국에서는 이미 국가차원의 수자원개발 계획 및 관리를 보다 효율적으로 추진할 수 있는 수자원관련 표준지도인

수문단위지도(hydrologic unit map)를 도입·제작하여 기본 유역단위의 수자원 정보화를 통한 수량과 수질관리의 효율성 극대화를 기하고 있다. 우리나라도 수문단위지도에 대한 필요성을 느껴 '97년부터 한국수자원공사에서 사업을 추진하고 있는데, 이 사업의 결과는 우리나라 수자원관련 행정에 기본이 될 것으로 판단된다. 이 사업의 성공여부는 물론 관련 행정부서인 농림부, 전교부, 환경부가 수문단위지도의 계획단계에서부터 개발후 유통까지 모두가 "이것이 기준이다"하고 만족할 수 있도록 하기 위한 서로간의 협조체제가 상당히 중요하며, 이 과정에서 우리 농업용수의 의미가 제대로 부여된 정보화작업으로 추진되었으면 한다.

#### 참 고 문 헌

1. 조용완, 이광만, 1998, 수자원 조사사업의 정보화, 한국수자원학회지, 31(3), pp. 8~22.
2. 한국건설기술연구원, 1998, 수리권제도.
3. 한국수자원공사, 1996, 수자원백서.