특 집

농업용수 관리체계와 자율관리에 관한 제언

Proposal on Management System and User Group of Agricultural Water

모 덕 래*
Mo, Deog-Rai

1. 서 론

새 천년 시작과 함께 농업기반시설물의 조성과 유지관리를 담당하던 농어촌진흥공사, 농지개량조합, 농지개량조합연합회 3개 기관이 통합하여 농업기반공사가 탄생하였다.

과거 농지개량조합이 수행하던 유지관리업무를 포괄적으로 인수하여 농업기반공사가 수행하게 되었고, 관리형태는 조합에서 공기업체로 전환되었다. 특히, 용수이용료를 폐지하는 획기적인 정책을 단행 함으로써 용수관리자와 이용자, 정부, 지방자치단체 등 관계자들은 통합전과 전혀 다른 새로운 국면의 이해관계를 형성하게 되었다.

용수이용자인 농업인은 과거 농지개량조합 체제 하에서 수익자부담 원칙에 따라 조합비를 부담하였으나, 통합 후 용수이용료가 면제됨으로써 최대 수혜자가 되었고 통합논의를 거치면서 서비스 기대 수준도 더욱 높아졌다.

반면에 관리자인 농업기반공사는 용수를 합리적으로 공급하고 시설을 선량하게 보호 관리하여야 하며 공기업으로서 경영성과도 이루어야 한다. 즉 공익성과 기업성의 상반된 목표를 달성하여야 하는 것이다. 공익적 기능을 원활하게 수행하기 위해서는 많은 유지관리 비용이 소요되나 정부 주무부처와 예산부처의 입장이 다르고 정확한 입장이 정리되지 못한 채 불충분한 예산으로 농업기반시설 유지관리를 시행하고 있다. 조합비 감면 조건으로 운영되던 자율관리구역은 용수이용료가 폐지되었기 때문에 단순히 이용료 면제 조건으로는 농업인과 재협약을 할 수 없게 되었다.

한편, 수리계 등 시·군 관리지역 농업인은 농업기반공사 지역 내 용수이용료가 면제되자 형평성 문제를 제기하여 정부가 직접 경비 일부를 지원하게 되었다.

이와 같이 농업기반공사 출범 후 이용자와 관리자의 관계가 명쾌하게 정립되어 있지 않아 여러가지 문제점이 나타나고 있다. 따라서 관리자와 농업인과의 역할을 재정립하고 자율관리 제도를 개선하여 용수관리를 효율화 할 수 있는 방안을 마련하는 것은 무엇보다 중요한 과제가 아닐 수 없다.

현행 농업용수관리체계 및 자율관리 현황을 폭넓게 살펴보고 개선이 필요하거나 새로운 방향 설정이 가능한 분야를 외국의 용수관리체계와 비교 검토하여 제시하고자 한다.

* 농업기반공사 용수관리처

2. 농업용수관리체계 현황

가. 수리답의 관리자 구분

우리나라 수리답 면적은 878,489ha이고 이중 58%인 512,426ha를 농업기반공사가 관리하고 나머지 366,063ha는 시·군에서 관리한다. 시·군 관리지역중 179,104ha는 수리계를 조직하여 농업인이 자율적으로 관리하고 나머지 186,959ha는 일반 농업인이 개인별로 관리하고 있다.

〈표-1〉 수리답 관리자별 현황 (단위 : ha)

총답면적	전 국 수리답	공사관리 지 역	시·군 관리지역		
			계	수리계 지 역	일반관리 지 역
1,152,579	878,489 (100%)	512,426 (58%)	366,063 (42%)	179,104 (20.4%)	186,959 (21.3%)

자료 : 2000 농업생산기반정비사업 통계연보 (농림부, 농업기반공사)

나. 관리자구분의 배경 및 특징

1906년에 공포된 수리조합조례에 의하여 1908년에 설립된 옥구 서부(현재 농업기반공사 전북지부) 수리조합을 시초로 1999년까지 90여년간 토지개량조합 또는 농지개량조합 등 시대에 따라 명칭을 달리하며 농업기반시설 조성과 유지관리를 담당하여 왔다.

농지개량조합구역을 일괄 승계 한 농업기반공사 관리지역은 일반적으로 우량농지이고 대형수리시설이며 유지관리에 따른 전문기술을 요하는 경우가 대부분이다. 반면에 시·군에서 관리하는 수리계지역은 <표-2>에서 보는바와 같이 수원공수는 많으나 수혜면적이 상대적으로 적은 소형 수리시설물로서 유지관리에 전문기술을 요하지 않는 시설들이 대부분이다.

따라서 공사관리구역은 공사 출범 전까지 농업인이 관리비용을 상당부분 부담하면서 전문기술인력을 보유한 농조에서 관리토록 하였으며 수리계지역은 농업인이 자율적으로 관리하고 비용부담은 최소화한 다분히 자생적인 관리조직 이었다. 그 외에 농업기반공사지역도 수리계지역도 아닌 일반관리지역은 별도의 관리비용 부담 없이 개인이나 촌락단위로 농업인 스스로 관리하고 있다.

〈표-2〉 관리지역 1개 수원공당 관리면적

구 분	수원공수	수혜면적	1개 수원공당 면적
공사관리구역	12,025	512,426ha	43ha
수리계관리구역	12,839	179,104ha	14ha

다. 농업기반공사 출범전후 관리체계 변화

농업기반공사 출범은 104개 농조에서 각기 다른 여건과 형태로 관리하던 물 관리를 전국 단위체계로 일원화하였다는 것을 의미한다. 관리가 일원화 됨으로써 효율적이고 합리적인 방법으로 한차원 높은 물관리 방법을 전국에 걸쳐 실현할 수 있는 여건을 갖추게 되었다. 과거 농조에서는 예산, 인력, 기술, 각종정보 등이 지역적인 범주내에서 이루어졌으나 관리가 일원화 됨으로써 새로운 기술이나 정보를 공유할 수 있게 되었고 합리적인 방법으로 관리체계를 정립할 수 있으며, 예산·인력·장비는 한·수해 등 유사시에 서로 지원이 가능하게 된 것이다.

조합체계에서는 관리자와 이용자가 외형상으로는 분리되어 있으나 관리운영을 보면 이용자가 관리자이고 관리자가 곧 이용자이다. 용수이용자가 관리비용을 부담하고 관리자 대표를 선출하며 이사회, 대의원회를 통하여 간접적으로 운영에 참여하였으므로 광의로 해석

하면 농업인 자율관리 체계라 할 수 있기 때문이다.

반면에 공기업체 관리는 운영대의원회를 통하여 농업인 의견을 수렴하고 있으나, 유지관리 방법은 기업의 원리에 따라 결정할 수 밖에 없고 농업기반공사와 농업인은 관리자와 이용자로서 새로운 관계가 형성되었다고 볼 수 있다.

라. 용수이용자와 관리자의 역할분담

농업기반공사 출범전후 용수이용자와 관리자의 관계는 「농업기반공사 및 농지관리기금법」, 「농지개량조합법」을 살펴보면 잘 알 수 있다. 농업기반공사법 제14조에 의하면 '농업기반시설의 운영·관리를 위하여 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 농업용수이용자로부터 농업용수이용료를 징수할 수 있다' 라고 되어 있다. 그러나 대통령령으로 정해야 될 징수에 대한 내용이 시행령에는 없으므로 사실상 용수이용료 징수가 불가능하게 된 것이다.

「공사법」에 '공사는 농업용수이용자에게 농업용수를 성실하게 공급하여야 한다' 고 용수관리자의 의무는 분명하게 되어 있으나 용수이용자의 의무나 역할은 불분명하다.

공사출범 이전 구)농조 때에는 「농조법 제43조」에 '조합원에게 금전을 부과하거나 기반시설의 유지관리를 위하여 대통령이 정하는 경우에는 노역 제공을 요청할 수 있다' 고 명시되어 있었다. 조합비 부과뿐만 아니라 노역부담도 가능하였다. 70년대까지 거슬러 올라가면 노역부담 사례를 어렵지 않게 찾을 수 있었으나 농촌인력의 감소화, 노령화와 함께 노역부과 방법이나 참여율 문제가 대두되면서 점차 사라졌고 조합비만 부과하였었다.

농업기반공사 출범 후 용수이용료부담이 없어졌기 때문에 용수이용자 역할과 노역부담의 필요성은 더욱 높아졌으나 법적·제도적으로도 미흡하고 농촌인력이 부족하여 이용자의 역할은 오히려 축소되고 있다.

3. 자율관리제도와 시범사업(사례)

농업인 자율관리 제도는 「농업기반공사법 제17조」에 '공사관리구역 중에서 농업용수이용자가 농업기반시설 및 농업용수를 자율적으로 관리·운영하는 것이 효과적이라고 인정되는 지역에 대하여 당해 지역의 농업용수이용자와 협의하여 그 관리·운영에 관한 업무를 위탁할 수 있다' 고 되어 있다.

농업기반공사 출범 이전 구)농조에서도 자율관리제도가 있었고 해당 조합원과 협의하여 「자치구역」으로 지정하고 관리·운영을 위탁하였었다. 자치구역으로 지정되면 농업인이 부담하는 조합비 6,000원/10a를 감면하는 조건으로 운영하였으며 '99년 통합직전에 60지구 1,496ha를 농업인이 직접 관리하는 자치구역이 있었다.

그런데 농업기반공사가 출범하면서 용수이용료가 폐지되었기 때문에 농업인 부담을 감면해준다는 조건으로는 자율관리구역을 농업인과 계약 체결할 수 없게 되었다.

2001년도에는 적정 급수비 범위 내에서 관리비용을 지급하는 조건으로 58지구 5,480ha를 선정하여 자율관리 시범사업을 추진하고 효과분석과 개선점을 도출하여 확대 적용할 계획이다. 대상지구 조건, 농업인과 역할분담, 책임자선정 등 운영에 대한 개요는 다음과 같다.

자율관리 대상지구 조건으로는 ▶ 공사관리지역으로서 단일 수원공을 갖춘 구역 또는 타지역의 영농에 영향을 미치지 않는 구역, ▶ 농업인의 자율관리가 용이토록 수원공 및 용·배수시설 능력이 양호한 곳, ▶ 구역내 농업용수이용자 및 주민들의 단합이 잘되고 관리

능력이 있는 곳, ▶ 지구여건 및 특성이 자율관리를 함으로써 경비를 절감할 수 있는 곳, ▶ 기타 농업용수이용자들이 자율관리를 희망하는 구역 등으로 농업인이 자율적으로 관리하기가 쉬운 곳을 대상으로 하였다.

또한 자율관리업무 범위는 농업인 스스로가 할 수 있다고 판단되는 업무로서 ▶ 구역 내 급수시설물의 일상점검, ▶ 구역내 급·배수 관리, ▶ 구역내 용·배수로 수초제거 및 준설, ▶ 재해예방에 관한 업무, ▶ 공사가 재해대책 및 복구업무를 수행할 때 지원 등 물관리와 관련되는 단순업무를 주로 하였다.

반면에 농업기반공사는 전문기술을 요하는 업무로서, ▶ 급·배수관리 계획수립, ▶ 개보수 조사설계·공사감독, ▶ 재해대책 및 복구업무, ▶ 시설물 정기점검 및 안전진단 등을 담당한다.

또, 자율관리 책임자는 반드시 수원공 감시원이나 수로 감시원을 병행하도록 하여 물관리에 직접 종사하지 않는 간접인력이 발생되지 않도록 하였고, 해당 수혜농업인의 과반수 이상의 동의를 얻게 하여 농업인들로부터 호응받는 구심체 역할을 담당하도록 하였다.

자율관리 기대효과는 급수비용을 농업인에게 직접 지원하기 때문에 비용 절감요인은 적다. 반면에 관리인력은 20~30% 절감요인이 있으나 그 인력은 시설물 점검, 정비, 보수, 재해대책업무 등 기술고도화 분야에 보강하여야 하므로 인력 절감에 따른 예산절감 효과를 기대하는 것은 옳지 않다. 그것보다는 전문관리자가 고도기술 분야에 전념할 수 있고 일상적인 업무는 이용자가 수행함으로써 서로 보완관계를 이루어 용수이용과 관리를 효율적으로 시행할 수 있다는 측면에서 찾아야 한다. 보다 세부적인 효과와 문제점 도출은 2001 시범사업이 완료된 후 정밀하게 분석하여야 가능할 것으로 판단된다.

4. 관리자와 사용자의 역할정립 필요성과 자율관리 과제

가. 이용자와 관리자의 역할범위 불분명

용수관리자와 이용자의 업무범위가 명시되어 있지 않다. 지역별 관습과 수리시설 형편에 따라 다양한 관리체계가 형성되어 있다. 즉, 수원공과 간선까지 관리하고 지선이하는 농업인이 관리하거나 관리내용면에서도 농업용수는 이용자가 관리하고, 시설보수, 수초제거, 준설은 관리자가 시행하고 있거나, 용수관리, 시설관리까지 모두 관리자가 담당하는 경우 등 다양한 용수관리체계가 형성되어 있다.

대간선 수로이하 지선, 지거를 자율관리로 할 경우 급수비용을 지원하여야 할 것인지 아니면 농업인 역할분담으로 보아야 할 것인지가 불분명하다.

나. 농업인의 자율관리에 대한 부정적 견해

현재 자율관리제도 내에서는 관리비용을 충분히 지원하여 주지 않으면 수혜자인 농업인이 계약에 응하지 않게 되어 있다. 실제로 2001 자율관리시범사업은 지부별로 1지구 이상씩을 계획하였으나 58지구만 추진되고 있다. 계획면적에 미치지 못하는 이유는 대부분의 농업인이 모든 물관리 업무를 농업기반공사가 전부 관리하여 주기를 바라기 때문이다.

자율관리구역을 확대하려면 관리비 지원금을 농업인이 합의할 수 있는 수준으로 높이는 것이 손쉬운 방법이겠지만 장기적으로는 유지관리비용이 증가되고 농업인의 물관리 참여의식이 오히려 떨어질 수 있으므로 신중하게 대처해야 한다. 그것보다는 농업인 참여가 불가피한 실정을 홍보하고 제도적으로도 보완이 필요하다.

다. 한·수해 등 비상시 농업인 자율적 대처능력이 부족

소규모 단독시설물을 중심으로 농업인 자율관리를 시행할 경우 평상시 물관리는 가능하겠으나 극심한 가뭄이나 풍수해가 발생될 때 효과적으로 대처하기가 어려울 것이다.

따라서 한·수해 등 비상시에는 전문기술인력을 투입하여 지원할 수 있는 보완책이 필요하다.

라. 용수이용료 폐지에 따른 농업인 역할 강화 필요성 대두

첫째, 시·군 관리지역의 형평성 문제가 제기되었다. 농업기반공사 관리지역 512천ha의 농업인 959천명에게 300억원에 달하는 용수이용료를 폐지함으로써 농업인으로부터 획기적인 정책으로 받아들여지고 있다. 그러나 수세가 없어지자 시·군 관리지역에서는 기반공사 구역으로 편입을 요구하고 나섰다. 2000년 3월까지 3개월동안 74지구 14,202명이 민원을 제기하였고 의회와 지방자치단체에서도 농업정책의 형평성을 요구하였다.

수리계지역의 형평성 문제가 대두되자 2000년부터 급수비 일부를 국고와 지방비로 지원하고 있으나 기반공사구역내 농업인 역할을 강화하여 형평성을 유지하는 방법이 보다 효과적일 수 있다고 본다.

둘째, 용수관리자의 경영수지 불균형 문제가 대두되었다. 농업기반공사는 512천 ha를 관리하는데만 소요비용이 2,400억원 정도 소요되나 용수이용료가 폐지되었기 때문에 국고보조금이 주요 수입원이다. 그러나 국고보조금은 연간 1,000억원 수준이고 나머지는 농업기반공사가 부대사업이나 기타수입으로 충당하고 있으나 적정유지관리비에 비하여 수입구조가 취약한 실정이다.

따라서 수리계지역에 대한 농업기반공사 입장은 경영여건 개선에 대한 획기적인 대책 없이 시·군 관리지역을 기반공사구역으로 편입할 경우 기반공사지역 뿐만 아니라 수리계 지역까지도 용수관리서비스가 떨어지고 전체 농업인의 불만을 야기할 것이므로 시·군 관리지역 편입을 원칙적으로 제한하고 있다.

셋째, 용수이용자의 권리는 있으나 의무가 없다. 「농어촌정비법 제8조」에 농업기반시설 관리자는 농업기반시설에 대하여 선량하게 관리하여야 한다고 되어 있고, 「공사법 제14조」 ①항에 공사는 농업용수이용자에게 농업용수를 성실하게 공급하여야 한다고 되어 있으나 「공사법 제14조」 ②항에 규정된 이용료는 징수할 수 없게 되어 이용자의 부담이나 의무가 없게 되었다.

농업인은 도의적 또는 관습적으로 물관리에 참여하고는 있으나 적극적이고 의무적으로 참여하지 않고 있다. 이용자의 부담이 있는 경우에는 농업인이 요구하는 서비스 수준과 비용부담을 연계하면 자연스럽게 적정선을 찾을 수 있었으나 이용자의 부담의무가 없는 현재로서는 용수이용자의 무한서비스 요구나 관리자와 이용자간의 업무한계 분쟁시 적정선을 찾기가 쉽지 않게 되었다.

넷째, 농업인의 수리권이 취약하여지고 있다.

우리나라의 실정법에 수리권의 의의나 내용에 관하여 규정을 두고 있는 법은 없으나 하천법 제25조에 유수의 점용허가에 관한 규정을 두고 있어 「허가수리권」이 주어지는 것으로 해석된다. 그런데 하천법이 시행되기 이전부터 유수를 점용하고 있는 자에게는 관습상의 용수권으로서 「관행수리권」이 주어지며, 대부분의 농업용수는 관행수리권에 해당된다. 또 하천법 시행후에는 농업기반조성사업이 시행되면 인가면적 내에서 수리권을 취득하였

다고 볼 수 있다.

수리권은 물사용에 대한 권한으로써 사권설, 공권설 또는 절충설이 있다. 농업인 스스로 용수관리에 대하여 포기하고 모든 관리를 공기업인 농업기반공사에게 일임하였을 때에는 공권설에 의한 공익적 우선순위 등에 의하여 수리권이 침해될 때 대응력은 취약할 수 밖에 없을 것이다.

다섯째, 관리자와 이용자의 관계가 관리자의 일방적 시혜관계로 되었다. 관리자가 용수를 공급하고 그 댓가를 받는다면 이용료 징수를 위해서도 농업인을 자주 만나고 서비스에 최선을 다할 것이다. 즉, 거래관계가 형성된다. 그러나 용수이용료가 폐지된 현재는 농업인에 대한 서비스는 공기업 직원으로서 사명감과 봉사정신, 그리고 복무기강에 의존할 수 밖에 없다.

마. 국제환경의 변화

1997년 11월 OECD 주최로 개최한 「농업에서 지속가능한 물관리 워크숍」에서 공통적으로 제기된 물관리와 관련된 정책 방향은 농업생산과 수자원 이용에서 시장왜곡 최소화, 농업용수사용료 징수, 농업용수 절약을 통한 타분야(공업용수, 생활용수, 환경용수)에 용수 배정 노력, 수질개선 도모, 농업용수와 관련된 환경의 순기능 증대 등으로 요약된다.

이러한 기본방향의 실천을 위하여 몇 가지를 제시하고 있는데 이중 물관리와 관련된 사항은 다음과 같다.

첫째, 사용자부담이라는 물관리 비용부담의 원칙을 준수하고 이를 위해 물관리 정책의 투명성을 확보해야 한다.

둘째, 수리권제도를 분명히 하여 극단적 상황에 대처하고 수리권의 거래를 용이하게 하여야 한다.

셋째, 물관리와 관련된 다양한 관리주체를 모두 총괄 할 수 있는 적절한 기구의 틀을 마련해야 한다.

넷째, 정부가 농민에게 물관리 비용의 일부를 보조금 형태로 지원하는 경우는 환경적 역할을 수행한다는 조건이 포함되어야 하며, 그 방식이 생산물이나 작물 수량과 연계시키지 않고 소득지원(직접지불) 형태가 되어야 한다.

다섯째, 개발투자자가 정책 과정이나 용수개발사업의 입안이나 시행 과정에 참여할 수 있도록 제도화하고, 효율적인 물관리를 가능하게 하는 물관리조직(조합)을 결성하도록 농민, 용수공급자, 사용자를 장려하는 방안을 강구해야 한다.

이와 같이 우리나라의 물관리 정책과 OECD 정책권고 사이의 상충문제와 관련하여 농업용수이용료 면제사항과 관리체계의 이원화 문제를 연계하여 해결하는 방안을 강구 할 필요가 있다.

5. 외국의 용수관리체계

가. 용수관리자 및 주요업무

동남아시아 일본, 대만, 태국, 인도네시아의 용수관리자는 중앙정부, 지방자치단체, 농업인 단체(조합), 개인 등 다양하며 동일국가 내에서도 관리자가 일정하지 않다.

아래 <표-3>에서와 같이 일본은 정부, 지방자치단체와 과거 우리나라 농지개량조합과 유사한 토지개량구, 수리조합이 있으며 부락 또는 개인이 관리한다.

대만은 농민조합인 농전수리회와 개인이 관리하고 있다.

태국은 '수리시설의 개발, 유지관리는 국가가 한다.'는 원칙아래 정부조직인 농업협동조합성 산하 관개청에서 주로 담당한다. 인도네

〈표 - 3〉 외국의 용수관리자

구 분	일 본	대 만	태 국	인도네시아
관리자구분	중앙정부, 지방자치단체, 농민조합	농민조합	국가기관	중앙정부, 지방정부, 특별법인(PJT I, II)
관리자명칭	농림수산성, 도도부현, 시정촌, 토지개량구, 수리조합	농전수리회	관개청 (태국전력공사)	주택지역개발성, 내무성, 농업성
임 무	관리전담 관리개발 병행 개발전담	개발, 관리 병행	개발, 관리 병행	개발성 - 시설개발 내무성 - 이용료 징수 농업성 - 시설관리

자료 : 한국농촌경제연구원, 2000, 수리시설 유지관리 국고보조제도개선연구(재구성)

시아도 국가기관인 주택지역개발성, 내무성, 농림성에서 관리한다.

나. 관리자와 이용자의 역할범위 및 농업인 자율관리조직

일본은 정부조직이 관리면적의 20%, 토지개량구가 46%, 농민 자치적으로 34%로 관리하고 있으며 행정구역인 「촌」 이하 단위는 「용수관리위원회」에서 농업인이 자율적으로 관리하고 있다.

대만은 농전수리회 하부조직으로서 「수리소조」를 관리구역 50~150ha마다 1개소씩 총 3,487개소를 조직하여 지선이하 물관리를 담당하고 있다. 수리소조내에 소 관개구역별로 5~10명씩 「수리반」 13,005개소를 편성하여 유지관리를 담당한다.

태국은 물이 부족하거나 기술적으로 분배가 어려운 지역에서 이를 해결하기 위하여 자생적으로 형성된 농민조직으로 「용수이용자그룹(Water User Group : WUG)」이 용수이용 농농가 20~30호를 단위로 조직되어 있다. WUG는 전국에 약 13,000개소가 있고 관리에 필요한 자금은 회원의 회비로 충당한다. WUG는 농업용수가 필요한 시기와 필요량을 관개청에 요청하고 관개청으로부터 공급된 물을 자율적으로 급수 관리하며 용·배수지거 이하의 수초제거와 준설 등을 시행한다. 용수이용자그룹 20~30개를 회원으로 하는 용수이용자협회(WUA), 용수이용자조합(WUC)을 결성하여 회원의 공동 요구사항나 이익을 대변하며 비용은 회비와 영업활동 수익금으로 충당하고 있다.

인도네시아는 관개면적 500ha를 기준으로 그 이상은 국가기관(농림성 관개수리국)에서 관리하고 그 이하는 용수이용자회 등 농업인이 관리하고 있다.

이상 동남아시아 4개국의 수도작지역을 살펴보면 지선, 지거이하 물관리는 농민자율조직에 의하여 관리하고 있음을 알 수 있다.

다. 비용부담

관리자에 대한 비용부담 비율은 국가마다 다르다.

특히, 일본은 관리자도 다양하고 비용부담 방법이나 중앙정부, 지방정부, 물관리조직, 농업인 부담비율도 <표 - 5>와 같이 다양하다.

〈표 - 4〉 외국의 농업인자율관리조직 및 물관리체계

구 분	일 본	대 만	태 국	인도네시아
농업인 자율관리 조직	용수관리위원회	수리소조 수리반	용수이용자그룹(WUG) 용수이용자협회(WUA) 용수이용자조합(WUC)	용수이용자협회
관리체계	○촌 이상 관리지역 - 국가, 토지개량구 - 지자체 ○촌 이하 관리지역 - 용수관리위원회	○수원공, 간선 - 농전수리회 ○지선, 지거 - 수리소조 - 수리반	○수원공, 간선, 지선 - 관개청 ○지거이하 - WUG - WUA, WUC	○500ha 이상 - 중앙정부 지자체 - 법인, WUA ○500ha 이하 - WUA - 농민

자료 : 한국농촌경제연구원, 2000, 수리시설 유지관리 국고보조제도개선연구(재구성)

대만은 중앙정부가 42%, 지방정부는 5%이고, 나머지 53%는 농전수리회의 영업수익으로 충당하고 있으며 농업인 부담은 없다.

인도네시아는 농업인 부담이 25%이고, 태국의 물관리비용은 국가가 전액 부담하고 있다.

태국과 캐나다는 농업인 부담이 없으며 미국, 뉴질랜드, 프랑스에서는 농업인 부담이 30~50% 정도이고, 호주는 수익자부담원칙에 따라 농업인이 100% 부담하고 있다.

〈표 - 5〉 외국의 물관리비용 부담율 (단위 : %)

구 분	중앙정부	지방정부	물관리 조 직	농업인
일 본	45~60	10~25	10~20	20~45
대 만	42	5	53	0
프 랑 스	50	0	0	50
미 국	0	60	0	40
인도네시아	63	12	0	25
태 국	100	0	0	0
캐 나 다	50	50	0	0
뉴질랜드	70	0	0	30
호 주	0	0	0	100

자료 : Sutainable Management of Water in Agriculture(1998, OECD)

그러나, 농업인 부담이 없는 대만, 태국이나 농업인 부담이 있는 일본, 인도네시아 모두 농업인 자율관리조직이 있으며 자체 회비로 운영되고 있기 때문에 농업인 부담이 100% 없는 나라는 없다고 볼 수 있다.

6. 농업용수관리 체계개선과 자율관리 활성화에 관한 의견

용수이용료 폐지는 농업인에게 부담을 경감하고 이용료 징수에 따른 행정력과 징수비용을 절감할 수 있는 획기적인 정책임에도 불구하고 앞서 살펴본 바와 같이 여러 가지 해결해야 할 문제를 내포하고 있다. 즉, 농업인이 자율적으로 관리하고 있던 수리계지역으로부터 형평성 문제가 대두되어 관리비 지원이 불가피하게 되었던 것이라던가, 수리권문제, 수익자부담원칙, OECD의 권고, 농업인에 대한 서비스문제 등을 들 수 있다.

그러나 이용료 폐지에 대한 장·단점을 성급하게 판단하여 용수이용료를 다시 징수하는 것은 농업인의 저항 등 또다른 부작용을 초래할 것으로 예측된다.

또, 현 여건 내에서 이용자의 역할만 제대로 정립하여 물관리에 일정부분을 참여한다면 합리적인 관리체계가 구축될 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 용수이용료 징수 필요성에 대해서는 논하지 않고 현 여건내에서 대안을 제시한다.

가. 용수관리자와 이용자의 역할을 정립하여야 한다.

농업기반공사의 물관리체계는 구)농조의 물관리체계를 그대로 인수하면서 농업인 부담부분만 제거된 것이다. 구)농조는 이용자에게 이용료를 부과할 수 있었고 필요시 노역까지도 부과할 수 있었다. 따라서 관리자와 이용자의 업무한계를 정할 필요성이 없었고 실제로 그 한계가 불분명하였다. 이용자의 서비스 요구 수준에 따라 관리비용이나 노역을 부과하여 해결할 수 있기 때문에 이용자 스스로 서비스 한계를 정하였다고 볼 수 있다.

그러나, 현재 공기업 체제에서는 이용자의 서비스 요구 수준이 높거나 수용하기 어려운 요구가 있을 경우 관리자와 이용자간에 분쟁이 발생할 수 있다. 현실적으로 지거 말단까지 농업기반공사가 모든 것을 책임지고 관리할 수도 없고 경제적 측면에서도 불합리하다. 농업기반공사가 보유하고 있는 인력이나 예산의 한계 뿐만 아니라 객관적으로 국가차원에서 볼 때에도 농업인이 영농활동과 병행하여 말단 물관리를 하면 기반공사가 간접인력을 투입하여 관리하는 것보다 훨씬 경제적이고 효율적이기 때문이다.

또, 앞서 살펴본 바와 같이 수도작지역 동아시아 4개국 어느 나라에서도 농업인 부담 여부에 관계없이 관리자가 지선, 지거이하 말단까지 용수관리를 하는 경우는 그 사례를 찾을 수 없다.

용수관리자와 이용자의 역할과 업무한계를 보다 명확히 하여 농업인 자율조직이 포장내 급·배수를 자율적으로 시행하면 용수관리비용도 절감할 수 있고 민원도 해소되며 관리자와 이용자의 의사소통도 원활하게 할 수 있다.

역할분담 방안은 수리관행, 수리시설 여건 등 여러 가지 측면에서 고려하여야 하겠으나 용수관리자는 수원공에서 간선, 지선까지 송수(送水)하고 지거이하 포장(圃場)물관리는 이용자가 자율관리하거나 수로별로 일정한 지배면적을 기준(가령 50~100ha 이하의 지배면적을 갖는 지선이하 수로)으로 관리자와 이용자의 역할범위를 정할 수 있다.

여기에서 농업인 자율관리업무는 용수관리업무로 국한하고 시설관리는 관리자(농업기반공사)가 담당해야 한다. 왜냐하면 자율관리 구역내 급수, 배수, 수초제거, 토사준설 정도는 농업인이 스스로 할 수 있으나 수리시설 점검, 정비, 진단, 보수, 보강개발 등 시설관리 업무는 농업인 스스로 수행하기 어렵기 때문이다. 따라서 자율관리 지역이라도 모든 관리를 농업인에게 일임하는 것은 합리적이라고 볼 수 없다.

또, 한·수해 등 재해시 응급·항구 복구업무도 관리자가 지원하여야 농업인이 어려움 없이 자율적으로 물관리를 할 수 있을 것이다.

이렇게 이용자가 일방적 수혜자에서 벗어나 일정부분 역할을 분담하여 용수관리자로 참여하면 용수이용료 부활에 대한 국·내외 시비에서 벗어날 수 있으며 수리권을 확고히 할 수 있고 용수관리자와 의사소통이 개인으로 있을 때보다 원활하게 되고 고도기술분야에 대한 양질의 서비스를 제공받을 수 있다.

또 정부에서 보면 수리계지역과 형평성문제가 사라지고 유지관리예산을 보다 효율적으로 집행할 수 있을 것이다.

나. 용수이용자를 조직화하고 그룹화하여야 한다.

관리자와 이용자의 역할을 분담하여 합리적이고 효율적으로 용수관리업무를 수행하기 위해서는 현재와 같이 이용자가 조직화 되어 있지 않고 개인으로 분산되어 있으면 시행할 수 없다. 따라서 농업인이 자율관리 할 수 있는 조직을 구성하여야 한다.

일본의 용수관리위원회, 대만의 수리소조, 수리반, 태국의 용수이용자그룹, 인도네시아의 용수이용자협회와 유사하고 과거 우리나라의 홍농계와도 연계시킬 수 있을 것이다.

용수이용자조직이 구성되어야 관리자와 이용자간의 요구사항에 대한 전달이 원활히 되고 이용자간에 용수 과·부족에 대한 분쟁을 자율적으로 조정할 수 있다. 또 급수일자 조정, 용수공급량 조절, 용·배수로 공동작업 등을 원활히 수행할 수 있는 일종의 협의체 역할을 할 수 있다.

용수이용자조직은 원칙적으로 수계별로 구성하는 방식이 용수관리체계와 부합될 것으로 판단되며 마을과 수계를 연계하여 구성하면 더욱 효율적으로 운영될 것이다.

다. 소규모시설도 자율관리가 확대되어야 한다.

소규모 단독 수원공은 2001년도에 시범사업으로 자율관리를 시행하고 있기 때문에 시행후 다각적으로 효과를 분석하여 개선점을 도출하고 확대시행 여부를 판단하여야 할 것이다.

전술한 바와 같이 용수이용자와 관리자가 역할을 분담하여 지거이하 말단 물관리를 농업인 자부담으로 자율관리를 한다면(현재는 안하고 있음) 급수비용을 제공한 자율관리는 일반지역과 차별화된 업무를 부여하여야 형평성 문제가 없다.

시범사업에서는 수원공관리까지 자율관리하도록 하여 일반적 역할분담 방법과는 차별화하였다. 소규모 지역도 수원공은 관리자가 직접 관리하고 수로이하 물관리 업무는 농업인이 자율관리하는 방법도 대안이 될 수 있을 것이다.

라. 시·군 관리지역 수리계를 활성화하여야 한다.

농업기반공사지역에서 용수이용료가 면제되자 시·군 관리지역의 수리계에서 공사구역으로 편입을 요구하였다. 그러나 농업기반공사구역은 대형 수리시설물 위주로 구성되어 있다. 전문적이고 조직적으로 관리하지 않으면 안전관리나 용수공급에 차질이 우려되는 시설이다.

반면에 수리계지역은 1개 수원공당 혜택면적이 14ha에 불과하여 안전문제나 기술적 어려움이 없는 시설들로서 자율적으로 관리가 가능하다. 또 기반공사 관리체계로 유지관리를 할 경우 전문기술인력의 인건비가 소요되나 수리계의 자율관리구역은 농업인 스스로 관리하므로 인건비가 절감되기 때문에 최소한의 경비로 유지관리를 할 수 있는 장점이 있다.

오히려 기반공사구역내 소규모시설을 자율관리로 전환하는 방안은 고려할 수 있겠으나 수리계지역을 기반공사구역으로 편입하여 관리하는 것은 관리비용 측면에서나 기술적 측면에서도 불합리하다.

또, 수리계지역에서도 농업인 자율관리가 어려운 대형시설물은 기반공사구역으로 편입하는 방법도 고려할 수 있으나 이것은 기반공사구역내 자율관리가 가능한 소형시설물과 연계하여 종합적으로 검토하여야 할 것이다.

7. 결 론

농업기반공사 출범전후 용수관리체계와 자율관리 제도 및 시범사례, 그리고 외국의 물관리체계를 살펴보고 농업인과 관리자의 역할정립에 대한 필요성과 방향을 제시하였다.

물관리는 수리시설, 관리자, 이용자의 3요소가 조화롭게 제몫을 다할 때 농업생산성 향상을 기대할 수 있다. 그런데 용수이용료가 폐지되고 관리자가 공기업체로 출범하면서 관리에 대한 모든 것이 관리자 주도형이 되고 이용자의 역할이 불분명하여지면서 여러 가지 문제가 야기되고 있다.

자율관리기반 와해, 농업인 무한 서비스 요구와 적정 타협점 도출 곤란, 수리권 약화, 관리자 경영기반 취약, 수리계지역과 형평성문제 등이 그것이다.

그 대책으로서는 무엇보다도 관리자와 이용자의 역할을 정립하고 업무한계를 정할 필요가 있다. 수도작을 주로 하는 동남아시아 4개국 모두가 농업인 자율관리조직을 두어 관리하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다.

용수이용자를 소수계별로 조직화하여 자율적으로 처리 가능한 업무를 부여하고 관리자와 대화의 창구로 활용하며 협조·지원체계를 구축한다면 관리가 효율화될 것이다. 또, 관리자와 이용자간의 분쟁이 최소화되며 수리권이 강화되고 관리자의 경영이 개선되며 중앙정부의 부담도 경감될 것이다.

그러나 농업인과의 역할정립은 관리자의 일방적 의지로 이루어질 수는 없을 것이므로 농업인의 호응도를 높일 수 있는 조건과 여건을 조성하는 것이 선행되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 한국농촌경제연구원 1996. 외국의 농업용수관리제도.
2. 한국건설기술연구원 1998. 수리권 제도.
3. 한국농촌경제연구원 2000. 수리시설 유지관리 국고보조제도개선연구.
4. 김홍상 2001. 효율적 물관리를 위한 농민참여.