

농업용수 수리권 관련 법 및 제도 정비방안(I)

- 현행 농업용수 수리권 관련 법 및 제도의 문제점 고찰 -

최 경 숙* · 이 광 야 · 김 해 도

*경북대학교 농업토목공학과
한국농촌공사 농어촌연구원



1. 머리말

물이 경제체로서 소중한 자원이라는 인식과 함께 21세기는 물 전쟁 시대가 도래 할 것이라는 예견이 나올 만큼 물의 중요성이 점점 더 심각하게 강조되고 있다. 이런 상황에서 우리나라는 국민 1인당 가용수자원을 기준으로 볼 때 국제적으로 물부족 국가로 분류되고 있어 물의 중요성은 한층 더 심각해지고 있다. 그러나 우리나라 수자원 특성은 연도별, 지역별, 계절별 강수량의 차이가 크고 변화의 폭이 심해 관리 측면에서 매우 불리한 조건을 가지고 있다. 게다가 수자원 전체 이용량 중 약 50% 정도를 자연하천수 취수에 의존하고 있으므로 조금만 가물어도 취수장애가 발생하는 사태가 벌어지기도 한다.

이러한 상황 하에서 미래의 다양한 수자원 수요가 충족할 경우 전체 수자원의 절반이 넘는 농업(농촌)용수 수리권 관련 법과 제도가 미비하다면 물 분쟁을 초래할 것이며 국력의 낭비로 이어질 수 있다. 실제 우리나라는 80년대, 90년대 산업발전 위주의 정책으로 말미암은 수자원의 심각한 오염과 농지 개발규제 및 감소 위주의 국토개발 및 사회여건의 변화로 인해 수자원개발과 계획에서 농업용수가 차지하는 비중은 타용수에 비해 상대적으로 축소되는 등 농업용수에 대한 권리 침해가 날로 심화되고 있는 실정이다. 현재 농업용수 수리권이 민법과 하천법에 의해 어느 정도 보호는 받고 있으나 비농업용수부문과 수리권에 대한 크고

작은 분쟁들이 많이 발생하고 있는 실정이며, 이에 맞서 대응할 법적인 근거가 부족하여 기존의 농업용수 사용권에 대한 보호가 제대로 이루어 지지 못하고 있다. 따라서 이러한 상황에 적극적으로 대처를 하기 위해서는 농업용수 수리권을 보호할 수 있는 강력한 법과 제도적 장치를 마련하는 것이며, 이에 따라 관련 법과 제도에 대한 체계적인 연구 및 검토가 필요하다.

물의 중요성에 대한 인식이 확대되어 감으로써 물의 효율적인 관리를 위하여 현재까지 수리권 관련 연구(윤근섭 외(1997), 이상돈 외(1998), 김진수(2000), 김종원(2000, 2002), 이동률(2001), 서기동(2004), 김홍상 외(2004, 2005), 김재승(2006))가 많이 진행되었다. 하지만 기존의 연구들은 대부분 수자원 일반에 대한 수리권 재배분 문제를 다루고 있을 뿐, 농업용수 그 자체의 수리권 문제, 농업용수의 효율적 이용 및 관리체계 구축, 수리권과 관리체계간의 관계 등에 대해서는 거의 다루고 있지 않은 실정이다. 따라서 본고에서는 농업용수 수리권 보호와 더불어 농업용수 관리의 효율성을 높이기 위한 기틀을 마련하기 위해 농업용수 수리권 관련 법제에 대한 분석을 토대로 현행 농업용수 수리권의 법적, 제도적 문제점이 무엇인지를 파악함으로써 농업용수 수리권의 법적 지위 구체화 실현을 위한 법률적 정비방향을 제시하고자 하였다.

2. 수리권

수리권이란 물이용과 보전에 대한 권한과 책임의 문제로 인식될 수 있으며, 이는 결국 물에 대한 재산권의 정의와 분배문제로 귀착된다. 이는 얼마나 깨끗한 물을 얼마만큼, 어떤 방식으로 이용할 수 있는가와 관련하여 개별 경제주체가 얼마만큼의 권리와 책임을 갖고 있는가가 문제의 해결방법을 규정한다.

물의 이용은 물의 사용권(수리권)이라는 재산권을 통해 이루어지고 있으며, 수리권의 허가, 변경, 소멸 등이 수리권제도의 골격이다. 여기에는 수리권의 배분, 경합하는 수리권간의 갈등해결, 유역변경의 문제 등이 포함되어 있다. 수리권 배분의 원칙은 가변성과 불확실성이 큰물이라는 자원에 대한 시기적절한 투자와 효율적인 배분을 위해 필수 불가결한 것이다. 왜냐하면 물의 사용권에 대한 보장이 전혀 없다면 아무도 선했 물의 개발을 위해 투자하려고 하지 않을 것이고, 사용권이 하나의 권리로 배분되지 않는다면 자발적인 협상이 이루어질 수 있는 토양을 잃게 되기 때문이다. 물론 경제규모가 작고 중앙집권적인 구조 하에서는 정부가 국민의 이익을 대표하여 경제계획에 따른 수자원의 개발과 이용을 도모할 수 있겠으나 현재 우리나라와 같이 경제규모가 크고 지방자치체가 활성화되고 있는 상황에서는 이에 대한 기준과 원칙이 없을 경우 지역간 및 지방/중앙정부간 갈등은 피할 수 없을 것이다.

수리권 갈등의 해결은 물이용원칙에 합의 여부에 달려 있다. 그리고 수리권 배분원칙의 결정에 가장 중요한 요소는 “형평성”이다. 하지만 어느 경우에서처럼 물분쟁에 있어서도 형평성의 정의는 모호하기만 하다. 물이용의 원칙으로는 공평배분주의, 선점우선주의, 연안우선주의, 수요우선주의, 상류우선주의 등이 상황에 따라 복합적으로 적용되고 있는데 공평배분원칙이 점차 광범위한 지지를 얻어가고 있다.

① 영토주권주의(territorial sovereignty): 자국 혹은 지자체의 영토내에 있는 물은 인접지역의 영향에 관계없이 자유롭게 이용할 수 있다. 상류지역에 의해 선호되는 이론이다. 절대적 영토주권(the absolute territorial sovereignty)이라고도 불린다. 매우 극단적인 주장으로서 물이용과 관련된 갈등이 심각하지 않았던 1900년대 초반까지

주장되었다.

② 연안우선주의(riparian rights): 물은 수량과 수질 측면에서 ‘중요한(substantial)’ 변화없이 하류지역으로 흐를 수 있어야 한다. 이는 하류지역이 상류지역의 중요한 이용행위에 대하여 거부권을 갖고 있음을 뜻한다. 이는 하류지역에 의해 주장되는 원칙인데, 1940-50년대에 인더스강에 대한 인도와의 분쟁에서 파키스탄이 주장한 바 있으며 미국 동부지역에서 관행으로 인정되고 있다. 수자원의 보전에 따른 부담과 水害로 인한 피해를 가장 많이 부담하는 주변지역이 가장 우선적으로 수자원의 사용권을 가져야 한다는 점에서 형평성에 대한 만족도는 높은 것으로 인식되고 있다. 절대적 영토보전원칙(the absolute principle of territorial integrity) 혹은 평등주권(sovereign equality)원칙이라고도 불린다.

③ 선점우선주의(prior appropriation): 선행된 이용행위가 법적으로 우선권을 갖는다는 것으로 기존의 이용행위는 나중의 개발에 의해 침해되지 말아야함을 뜻한다. 이는 물에 대한 갈등이 심각해지기 전까지는 매우 공평하고 효율적인 원칙으로서 인정되는 경향이 있다. 하지만 대개의 경우 물에 대한 개발이 하류지방을 중심으로 시작되면서 나중에 상류지역이 개발 수요에 직면할 경우 이 원칙은 상류지역에 의해 거부되게 된다. 효과적인 물의 이용 및 개발을 촉진하는 효과가 있으나 선점에 의한 기득권자의 재산권 남용과 투기적 선점행위 등에 대한 대책이 필요하다. 역사적으로 콜롬비아강에 대한 미국과 캐나다간의 분쟁에서 캐나다측에 대한 반박논리로 사용된 적이 있으며, 미국 서부지역에서 관행적으로 인정되고 있다. 제한적 영토주권 혹은 영토보전이론(restrictive theory of territorial sovereignty and integrity)이라고도 불린다.

④ 공평이용원칙(the principle of equitable utilization): 이상의 세 가지 논리의 문제점을 극복하기 위한 대안으로 제기된 것이 ‘공평이용원칙’이다. 이에 따르면 각 지자체 혹은 유역국가는 자신의 영토에서 유익한 사용을 위해 “합리적이고 공평한(reasonable and equitable)” 이용권을 갖는다. 이는 1966년 국제 수자원이용에 관한 세미나에서 국제법협회(International Law Association: ILA)에 의해 채택된 원칙으로 통상적으로 헬싱키규칙(Helsinki Rule)이라 불린다.

⑤ 중대피해 방지의 원칙(no substantial harm principle): 연안 지자체 혹은 유역국가는 다른 연안지자체 혹은 유역국가에게 중대한 피해를 끼치는 물 이용행위에 대하여 이를 중지 혹은 예방하여야 할 적정주의의 의무(due care or due diligence obligation)를 갖는다는 원칙이다. 여기서 ‘중대한(substantial)’의 개념은 ‘not minor’ 혹은 ‘not insignificant’라는 의미인데 구체적이지 못하다는 측면에서 공평이용원칙과 마찬가지로 애매하다. 하지만 타 유역국가의 정당한 물이용에 피해를 입힐 경우 ‘중대한’ 피해로서 해석할 수 있다.

그 외에도 중대피해 방지의 원칙의 변형으로 ‘완화된 중대피해방지의 원칙(mitigated nosubstantial harm principle)’이 유럽지역을 중심으로 광범위하게 적용되고 있으며, 국제법위원회(International Law Commission: ILC)에서는 비항해용 국제 수자원이용에 대한 법을 제정하기도 하였다.

3. 현행 농업용수 수리권 관련 법

현행 농업용수 수리권 관련 법과 제도의 문제점을 고찰하기 위하여 우리나라 농업용수 수리권과 직접적인 관련이 있는 법들을 조사하였으며, 그 내용은 다음과 같다.

가. 민 법

민법에서 규정하고 있는 농업용수 수리권에 관련한 가장 중요한 내용은 옛날 농경사회시대부터 전통적으로 내려온 수리제도인 관행수리권을 인정한다는 점이다. 이에 대한 규정은 제231조와 제234조에서 나타난 ‘공유하천용수권’에 근거하고 있는데, 제231조에서 “공유하천의 연안에서 농·공업을 경영하는 자는 이에 이용하기 위하여 타인의 용수를 방해하지 아니하는 범위 내에서 필요한 인수를 할 수 있다.”라고 규정한 ‘공유하천용수권’은 수리시설을 건설하기 오래전부터 자연하천에서 물을 관습적으로 사용해 왔던 관행수리권을 인정하는 것으로, 전통적이고 관행적으로 이루어지고 있는 농업용수 이용권리가 이러한 민법에 기초하고 있다는 것이다.

이 법규는 크게 두 가지로 해석되고 있다. 첫 번째 해석은 공유하천연안에서 농·공업에 종사하는 자는 누구든지 누릴 수 있는 권리로 보고 특정 개인에게 일정한 재산권을

인정하기보다는 인접한 이웃사이의 용수조절을 목적으로 하는 상린권인 연안 우선주의의 특징을 가지고 있다는 해석, 즉 공유하천용수권이 토지소유권과 밀접한 관계가 있으므로 토지와 분리하여 양도할 수 없다는 해석이다. 그리고 두 번째 해석은 ‘공유하천용수권’을 기존 용수권자에 대한 우선권을 인정하는 독립한 재산권으로 보는 선점주의 성격을 가진다고 보는 해석, 즉 ‘공유하천용수권’은 토지와 분리된 독립된 재산권이 되므로 용수조정에서는 기득용수권을 하나의 재산권으로 보호하게 된다는 해석이다(강원개발연구원, 2000). 전재경(2007)은 민법은 물의 분배와 이용을 시장기구에 맡기지 않고 공동체에 맡긴 형태로서 전근대 농업사회의 관습법을 기초로 공동체의 상린관계 규율을 목표로 하고 있다고 봄으로써 전자의 해석이 더 무게를 실었다. 그 외에도 이상돈 등(1998)은 민법의 내용이 재산권으로서 수리권보다 “공유하천의 연안에서 농공업에 종사하는 자면 누구나 향유할 수 있는 일종의 상린권”이라는 측면이 강하다고 보았다.

이와 더불어 자연유수의 승수의무와 권리조항을 나타내는 민법 제221조에서의 “토지소유자는 이웃토지로부터 자연히 흘러오는 물을 막지 못한다(제1항). 고지 소유자는 이웃 저지에 자연히 흘러내리는 이웃저지에서 필요한 물을 자기의 정당한 사용범위를 넘어서 막지 못한다(제2항)”는 규정은 농지의 소유 및 이용자는 이웃 농지소유자로부터 방해받지 않고 월담 관계 등 전통적인 관계 관행에 따라 안정적으로 농업용수를 사용할 수 있도록 하고 있음으로 볼 때 민법의 수리권 내용은 두 번째 해석보다는 첫 번째 해석인 연안 우선주의적 성격을 보다 강하게 띄고 있다고 보는 것이 타당하다고 판단된다.

‘공유하천용수권’ 이외에 민법 내 수리권 관련 조항으로는 앞에서 언급한 자연유수의 승수 의무와 권리(민법 제221조) 외에도, 소통공사권(민법 제222조), 저수, 배수, 인수를 위한 공작물에 대한 공사청구권(민법 제223조), 관습에 의한 비용부담(민법 제224조), 여수소통권(민법 제226조), 유수용공작물의 사용권(민법 제227조), 수류의 변경(민법 제229조), 제방의 설치와 이용권(민법 제230조), 하류연안의 용수권보호, 용수권의 승계(민법 제232조, 제233조, 제234조), 공용수의 용수권(민법 제235조), 용수장해의 공사와 손해배상, 원상회복(민법 제236

조) 등이 있다.

나. 하천법

민법에서와는 달리 하천법은 정부의 계획에 의한 물관리 방식을 취한 것으로서 수리관계나 시장경제원리와는 무관한 물관리 체계를 가지며, 근대 산업사회의 국가정책을 기초로 경제개발계획을 원활하게 수행하기 위해서 만들어진 법규이다(전재경, 2007).

하천법에서의 수리권 조항의 큰 골격은 민법에서 규정하고 있는 ‘공유하천용수권’과는 달리 하천법 제33조에 규정된 ‘하천유수점용권’을 나타내고 있다는 점이다. ‘하천유수점용권’이란 자연하천 등에 대한 유수를 행정관청으로부터 허가를 받아 사용할 수 있는 권리를 의미한다하여 통상 ‘허가수리권’이라 한다. 따라서 유수점용허가를 받는 행위는 물의 이용을 원하는 상대방에 대하여 권리를 설정하는 특허 또는 설권행위라 볼 수 있다. 물의 사용량, 사업목적, 사용시설 구비여부 등이 점용허가의 판단기준이 되며, 허가로 주어진 사용 권리는 배타적 성격을 가진다. 유수사용의 경우 하천법에서 규정하는 하천점용 허가기간은 공업용수의 경우는 5년, 농업용수와 생활용수의 경우는 10년으로 규정하고 있다.

민법에서 인정하는 관행적 수리권, 즉 ‘공유하천용수권’과 관련하여서는, 하천법이 기본적으로 ‘하천유수점용권’ 개념을 사용하여 허가수리권을 강조하고 있는 반면 하천법 제34조에서 하천점용의 허가요건을 규정한 “이미 하천점용의 허가를 받은 자 등 대통령이 정하는 하천에 관한 권리를 가진 자(이하 “기득하천사용자”라 한다)가 당해 허가로 인하여 손실을 받게 됨이 명백한 경우에는 당해 신청인으로 하여금 기득하천사용자의 동의를 얻도록 하여야 한다.”에서 ‘기득하천사용자’라는 명시를 함으로써 농업용수 이용형태인 관행수리권을 어느 정도 인정해 주고 있음을 나타내고 있다.

한편 농림부 보고서(2006)에 따르면 새로운 농업시설이 설치될 경우 하천점용허가를 받아 나름대로 수리권의 규제를 받고 있는 현실 속에서 농업용수에 대한 하천법의 허가수리권체계의 영향은 점점 더 커질 것으로 예견하고 있다. 현재는 농업용수 수시시설의 운용 과정에서 허가수리권에 의한 농업용수 수리권의 보장 범위(취수량 등)에 대한 강

한 규제가 따르지 않고 있지만, 중장기적으로 허가 용량을 넘어서는 취수, 담수를 제한하는 상황이 나타날 것으로 전망하고 있다.

‘하천유수점용권’ 조항(하천법 제33조)과 하천점용의 허가요건(하천법 제34조)외에 하천법에서 다루고 있는 수리권 관련 사항은 하천점용에 대한 손실보상 협의 등(하천법 제35조), 점용료 등의 징수(하천법 제38조), 하천유수의 사용·관리(하천법 제21조), 하천관리위원회의 기능 및 관할(하천법 제61조), 공익을 위한 처분(하천법 제 65조) 등이다. 여기서 하천유수의 사용·관리에 관한 조항(하천법 제21조)은 대통령이 정하는 하천유수의 사용자는 그 사용량을 확인할 수 있는 계측시설을 설치하고 건설교통부령이 정하는 사항을 기록하여 보관하도록 규정하는 것으로, 이 법규의 시행에 따른 비용에 대한 문제로 논란이 예기되고 있는 사안이다.

정부는 현행 제도의 운영상 나타난 미비점을 전반적으로 개선·보완하기 하여 기존의 하천법을 올해 초(2007년 4월)에 개정하였으며, 개정된 하천법은 내년(2008년) 4월부터 발효가 될 예정이다.

다. 댐건설법(댐건설및주변지역지원등에관한법률)

댐건설법은 기본적으로 다목적댐의 건설과 관리에 관한 하천법의 특례에 관한 사항을 다루고 있다. 댐건설법 제2조에서 “댐사용권”이라함은 다목적댐에 의한 일정량의 저수를 일정한 지역에 확보하고 이를 특정용도에 사용할 수 있는 권리를 말한다”로 규정하여 댐사용권에 대한 특별한 권리를 나타내고 있다.

따라서 댐사용권은 저수를 특정용도에 사용하고자 하는 자의 신청에 의하여 건교부장관이 설정하는 것으로 건교부장관은 다목적댐이 완료되어 공고를 하는 경우에는 지체없이 댐사용권을 설정해야 하고, 그 설정목적과 댐사용권에 의해 확보될 저수의 최고, 최저의 수위 및 양에 대해 명백히 규정해야 함을 명시하고 있다(댐건설법 제24조). 또한 댐사용권을 물권으로 보고, 법에 특별한 규정이 없는 경우 부동산에 관한 규정을 준용하고 있다(댐건설법 제29조). 실제 우리나라 대부분의 다목적댐 건설 및 운영은 한국수자원공사가 위탁하여 이루어지고 있기 때문에 한국수자원공사가 다목적댐의 건설, 관리, 운영을 맡아하고, 더 나아

가 댐에 저장된 물까지 소유하는 댐사용권을 보유하고 있다. 여기서 댐사용권은 앞에서 언급한 물권이라고 보기 때문에 한국수자원공사가 댐에 저장된 물에 대한 수리권을 가진다고 볼 수 있다. 이에 대해 혹자는 댐사용권은 특별법에 의해 부여된 특별한 권리일 뿐, 흘러가는 물에 대한 권리가 아니라 댐으로 인해 저수된 물에 대한 권리이기 때문에 민법이나 하천법에 의해 인정되는 엄밀한 의미의 수리권과는 구별되는 또 다른 수리권의 일종으로 보아야 한다고 주장하고 있다(강원개발연구원, 2000).

전재경(2007) 역시 하천법에서 하천유수계통(하드웨어)은 국가의 소유에 속하나 그 안의 유수(콘텐츠)는 국가 소유에 속하지 않기 때문에 자연적 유수는 배타적 소유권 또는 전속적 이용권의 대상이 될 수 없다고 주장하고 있다. 따라서 댐건설법에서도 유수가 저수가 되었다고 해서 저수에 대한 배타적 지배권을 주장할 수 없으며, 이에 따라 댐(하드웨어로서의 유수계통)과 저수(콘텐츠로서의 유수)는 반드시 구분되어야 하며, 결과적으로 댐사용권자인 한국수자원공사가 저수에 대한 배타적 지배권을 향유할 수 없음을 주장하였다. 여기서 주목할 점은 강물이나 호소가 국가의 소유가 아니라면 하천법과 댐건설법에서 명시한 국가 또는 그 수탁사업자의 유수에 대한 독점적, 배타적 권리 행사는 잘못된 것이며, 이것은 강물에 대한 상린관계와 관습상의 이용권을 규율하는 전통적인 민법과도 상충되는 것이라는 점이다.

댐건설법에서 농업용수 수리권과 관련된 부분은 댐의 정의(댐건설법 제2조)에서 '농업의 용수'를 잠깐 언급하고 있다는 점 외에는 농업용수 수리권에 대한 구체적인 규정 조항이 없다. 또한 수익자 부담원칙을 댐건설법 제23조에 명시하고 있지만, 실제 농업용수에 대한 비용징수는 거의 이루어지지 않고 있다.

라. 농어촌정비법

농어촌진흥에 초점을 두고 있는 농어촌정비법은 제1조(목적)에서 “농수산업생산기반, 농어촌생활환경과 농어촌 관광휴양자원 및 한계종지 등을 종합적·체계적으로 정비·개발하여 농수산업의 경쟁력 향상과 농어촌생활환경 개선을 촉진함으로써 현대적인 농어촌 건설과 국가의 균형 개발에 이바지함을 목적으로 한다”고 규정하였듯이 농업용

수 수리권에 대한 직접적인 언급은 찾아볼 수 없다.

그러나 농어촌정비법은 저수지, 양수장, 관정 등 지하수 이용시설, 배수장, 취입보, 용·배수로 등 농업용수 이용과 관련된 시설의 설치 등을 포함하는 농업생산기반시설 정비·개발 사업(농어촌정비법 제2조), 농업생산기반정비사업 시행으로 조성된 재산의 관리·처분(농어촌정비법 제15조), 국가 등이 시행한 농업기반시설의 관리·이관(농어촌정비법 제16조), 농어촌용수계획(농어촌정비법 제18조의 2) 등에 대한 규정을 담고 있음으로써, 그 내용상 농업용수 수리권과 밀접한 관계가 있다고 볼 수 있다.

또한 농어촌정비법에서는 농업용 수리시설의 용수를 농업목적 이외의 사용에 관한 내용을 언급하고 있기도 하다. 농업기반시설의 목적외 사용(농어촌정비법 제20조) 규정은 시·도지사의 승인을 받아 “본래의 목적 또는 사용에 방해가 되지 아니하는 범위안”에서 목적외 용수를 가능하도록 하고, “농업기반시설관리자는 농업기반시설 또는 용수를 농업 본래 이외의 목적으로 사용하는 사용자로부터 농업기반시설의 유지 또는 보수에 필요한 전부 또는 일부의 경비를 징수 할 수 있다”라고 규정함으로써 경비 징수, 비용 회수라는 형태로 거래가 이루어 질 수 있음을 보여주고 있다. 실제 한국농촌공사는 상당량의 농업용수를 목적외 용수로 사용한 실적이 있다(표 1). 또한 농어촌정비법시행령에서는 농업기반시설 또는 용수의 목적외 사용(시행령 제23조)

표 1 한국농촌공사의 목적외 용수 공급 실적

(단위: 천톤, 건)

	공업용수	생활용수	기타	계
2000	113,718 (48)	128,620 (27)	1,203 (4)	243,540 (79)
2001	96,975 (45)	88,292 (22)	1,831 (6)	187,097 (73)
2002	103,420 (58)	85,189 (29)	2,025 (10)	190,634 (97)
2003	104,359 (61)	78,954 (31)	2,002 (10)	185,315 (102)
2004	105,966 (42)	81,607 (20)	1,781 (7)	189,355 (69)
2005	107,176 (49)	76,297 (19)	1,896 (7)	185,369 (75)
계	631,614 (303)	538,959 (148)	10,738 (44)	1,181,311 (495)

주: ()은 계약건수, 자료출처: 한국농촌공사.

과 이에 따른 경비의 징수 원칙을 제시(시행령 제23조의 2)하고 있어, 용수의 목적외 사용과 수리권 거래의 기본 틀을 제시하고 있다.

다. 한국농촌공사및농지관리기금법

한국농촌공사및농지관리기금법은 한국농촌공사의 설립과 농지관리기금의 설치 목적 및 시행사업과 관련 권리를 규정한 법으로 우리나라 주요 농업수리시설의 설치 시행자이자 수리시설의 소유자 및 관리자인 한국농촌공사의 농업용수 수리권의 주체 문제와 밀접한 연관을 가진다. 따라서 이 법이 포함하고 있는 내용은 농업용수 수리권과 상당한 연관성을 가진다고 볼 수 있다.

한국농촌공사는 한국농촌공사및농지관리기금법 제10조(사업)에서 규정하듯이 “농업기반시설의 유지·관리 및 이용에 관한 사업, 농어촌용수 및 지하수자원의 개발·이용 및 보전·관리에 관한 사업” 등을 행하며, 농업기반시설관리권을 가지고 “농업기반시설을 유지·관리하고, 당해 시설을 이용하거나 당해시설에 의하여 용수를 공급받는 자로부터 사용료를 징수하는 권리”를 갖고 있다.

위 규정에 대하여 현재 한국농촌공사는 공사관리 관개지구내 용수공급에 대하여 한국농촌공사및농지관리기금법 제14조(농업용수의 공급의무 및 이용료의 징수)에 규정된 농업용수 이용료징수 제도를 갖추고 있으나, 한국농촌공사 및농지관리기금법에서 별도의 농업용수 이용료 징수관련 규정이 없어 실제 농업인의 농업용수 이용료는 면제되고 있다.

그 외 수리권 관련 규정은 공사관리지역의 설정·관리(기금법 제11조), 공사관리지역의 변경(기금법 제12조), 농업용수이용자(기금법 제13조) 등을 규정함으로써 한국농촌공사관리구역에서 관리구역의 범위, 용수공급 수혜자의 범위 등을 명시하고 있다. 또한 농업용수이용자의 자율관리(기금법 제17조)조항 제1항에서는 농업인 자율관리에 대하여 명시하고 있으며, 제2항에서는 농업인 자율관리의 경우 용수 이용료 감면 등을 제시하고 있다.

마지막으로 농업기반시설관리권의 설정 및 등록(기금법 제45조)에 관한 사항과, 농업기반시설관리권의 성질(기금법 제46조)에서는 농업기반시설관리권을 한국농촌공사에서 소유할 수 있으며, 이러한 농업기반관리권도 담전설법

에서 명시한 담사용권과 동일하게 물권으로 보고 부동산에 관한 규정을 준용하도록 규정하고 있다. 이 부분에서도 마찬가지로 전재경(2007)이 주장한 하드웨어와 콘텐츠의 구분 문제가 제기될 소지가 있다.

한국농촌공사및농지관리기금법시행령에서의 농업용수 수리권 관련 조항으로는 공사관리지역에서의 편입사유(시행령 제12조), 공사관리지역에서의 제외사유(시행령 제13조), 기타 농업용수이용자(시행령 제14조), 수리계 경비의 징수의뢰(시행령 제41조), 농업기반시설관리권의 등록(시행령 제43조) 등이 포함된다.

바. 기타 법률

대규모 간척농지의 용수공급과 관련된 공유수면의 점용·사용허가 등에 관한 법률인 공유수면관리법 및 매립면허 등을 다룬 공유수면매립법, 그리고 방조제관리법 등이 농업용수 수리권과 관련이 있으며, 최근 수리권을 포함하여 물관리 전반에 대하여 다룬 기본법 성격의 물관리기본법(안) 등이 농업용수 수리권과 관련된 내용을 포함하고 있다.

4. 현행 농업용수 수리권 관련 법 및 제도의 문제점 고찰

본고에서는 현행 농업용수 수리권 관련법과 제도들에 대한 문제점을 세밀히 진단하여, 농업용수에 대한 안정적인 수리권 확보를 위한 대책마련의 기틀을 마련하고자 하였다. 농업수리권 보호를 위한 관련 법 및 제도의 정비 방안 모색을 위한 현행 수리권 관련 법제의 문제점은 다음과 같이 조사되었다.

가. 민법(관행수리권)과 하천법(허가수리권)간의 충돌

수리권 관련 현행제도의 가장 큰 문제점은 관행수리권과 허가수리권간의 충돌문제이다. 농업용수 수리권을 다루고 있는 민법과 하천법은 용수이용 권리 즉, 수리권에 대한 인정방법이 사뭇 다르다. 민법에서 인정하는 ‘공유하천용수권’ 형태의 관행수리권(기득수리권)과 하천법에서의 ‘유수의 점용허가’로 규정되어 있는 허가수리권간의 상반된 논리는 농업용수의 안정적인 수리권 확보 문제와 직접 관련되는 중요한 문제이기도 하다.

수자원 이용형태의 변화와 다양한 용수 수요증대에 따른 통합수자원관리체제하에서는 농업용수와 비농업용수의 명확한 구분이 의미를 잃게 되고, 결국은 허가수리권 형태의 비농업용수 사용자와 상대적으로 경쟁력이 약한 관행수리권을 가진 농업용수 사용자 간의 수리권 갈등이 야기될 수밖에 없다. 따라서 기존의 농업수리권 형태인 관행수리권과 신법인 하천법에서 주장하는 허가수리권과의 충돌을 최소화하기 위한 법률적 정비가 필요하다.

나. 기득관행수리권 보호 범위의 불명확성

기존의 농업용수 수리권 전반에 대한 기득수리권의 보장은 민법에서의 '공유하천용수권' 규정에서의 명시와, 대법원 판례에서의 기득수리권에 대한 강한 보호만 있을 뿐, 그 보장범위에 대한 구체적인 법률 규정이 없다. 단지 농어촌정비법에 의하여 조성된 저수지, 양수장, 취입보 등의 농업생산기반시설은 농업 목적으로 사용하도록 법률로 정하고 있으므로, 이러한 시설에 의해 공급되는 농업용수는 농업용수 수리권으로 보장되어 있다는 점이다. 여기서 농업용으로 사용하고 남은 잉여수가 있는 경우는 본래의 목적 또는 사용에 방해가 되지 아니하는 범위 내에서 목적 외 용수로의 공급이 가능하지만, 기본적으로 농업목적의 용수 공급이 법적으로 보장되어 있는 셈이다. 따라서 기득 관행수리권의 보호 범위의 불명확성 문제는 수리시설의 농업용수 수리권 문제가 아니라 농업용수 수리권 보호 대상물의 양적인 측면을 지적하는 것이다.

현재 우리나라 농업용수의 수리권 설정기준은 지역별, 수계별, 또는 적용법규에 따라 상이하고 연간총량기준으로만 설정되어 있다. 하천법의 하천수 사용권은 취수시설용량으로 결정되어지며 관리청마다 다르게 책정되어 있다. 또한 댐건설법의 댐사용권은 기득수리권에 대해서는 기존 취수시설의 시설용량으로 설정하고 추가계약 수리권은 연간 1,200 mm 로만 설정되어 있어 시기별로 이용량의 패턴이 다양한 농업용수의 특성이 전혀 반영되어 있지 않고 있다. 따라서 농업용수 수리권을 보호하기 위한 양적인 범위를 확실시하기 위해서는 명확한 기준 마련이 필요하며, 이는 농업용수의 특수성, 즉 사용된 물의 상당량이 하천으로 환원되는 점과 시기별 사용량에 변동성이 있는 점, 그리고 기후에 민감한 점 등의 다양한 특성을 다각적인 측면에

서 고려하여 결정되어야 하겠다.

다. 농업용수 범위 확대에 대한 수리권 설정

농림부에서는 농업용수를 농촌용수 차원에서 관리하기 위하여 1990년 '농어촌발전특별조치법'에서 처음으로 '농어촌용수'라는 개념을 도입하여 농어촌용수합리화계획의 수립을 의무화하고 농어촌용수구역을 지정·고시토록 하고 있다. 농어촌용수합리화계획은 수리시설 및 수리답 개발 못지않게 현재의 시설을 유지·보전함으로써 지역 사회 및 환경을 관리한다는 데 의의가 있다. 즉 지역의 농업뿐만 아니라 농촌의 자원을 보전, 유지시키는 기능을 담당하는 것이다.

따라서 농업용수의 범위가 농촌용수 개념으로 확대될 경우 농업생산용수에 대한 범위 설정과 명확한 법률적 해석이 이루어질 수 있도록 법률정비가 필요하다. 최근에는 농업용수 사용 그 자체가 생태적 기능, 경관보전 기능 등 다원적 기능을 수행하고 있을 뿐 아니라, 소방용수, 혹은 지역 문화 축제 행사용 목적의 용수로 사용하는 등 다양한 용도로 사용하고 있다. 일본에서는 이러한 용수를 농업용수의 개념을 넘어서서 '지역용수' 개념으로 이해하는데, 우리나라에서도 이에 대한 관련 법 및 제도의 정비가 요구된다. 이러한 지역용수 및 농촌용수 개념 도입의 경우 하천법에 의한 수자원장기종합계획 수립과정에서 물 수요 추정에 영향을 주게 된다. 이 경우 농업용수의 확대된 개념의 범위와 기존의 농업용수 기득권으로 인정되는 물의 양을 얼마로 할 것인지에 대한 명확한 기준이 필요하다.

라. 용수이용료 면제에 따른 불안정한 농업용수 수리권

우리나라의 경우 한국농촌공사관리구역내에서 용수공급을 받을 경우 농업용수의 이용료는 면제이다. 이러한 용수 이용료의 면제로 인해 수리권의 안정적 보장은 제대로 지켜질 수 없는 상황이다. 통합적 물관리체계의 구축, 물 관련 조직의 통합 논의 등을 고려할 경우 매우 낮은 수준이라 해도 농업인의 농업용수이용료 납부가 필요하다. 또한 관개농업의 과다한 물 사용에 대한 OECD, 세계물포럼 등의 권고 때문이라기보다 우리나라 물 환경의 보호, 농업 부문의 경쟁력 제고 차원에서 농업용수의 합리적·효율적 이용이 필요하며, 나아가 농업인의 안정적 용수 확보를 위한 제

도적 기반으로서 농업인의 농업용수이용료 납부가 필요하다고 하겠다.

농업용수이용료 납부, 수익자부담원칙의 준수는 단순히 농업용수 및 수리시설의 안정적 관리를 위한 재원 확보 차원을 넘어서서 공공적 자산인 농업용수 및 수리시설의 효율적·합리적 이용을 위한 경제적 시스템을 구축하는 차원에서 이해할 필요가 있다. 게다가 농업용수이용료 납부는 궁극적으로 농업용수 수리권 거래제도 도입시 수리권 권리 주장도 가능하게 할 수 있으며, 물 관리의 효율화 수단으로서 수리권 거래제도 도입의 기초가 될 수 있다(농림부, 2006).

한국농촌공사및농지관리기금법 제10조(사업)에 규정되어 있는 “농업기반시설의 유지·관리 및 이용에 관한 사업, 농어촌용수 및 지하수자원의 개발·이용 및 보전·관리에 관한 사업” 등을 통해 농업기반시설관리권을 가지고 “농업기반시설을 유지·관리하고, 당해 시설을 이용하거나 당해 시설에 의하여 용수를 공급받는 자로부터 사용료를 징수하는 권리”를 갖고 있는 한국농촌공사는 동일법 제14조(농업용수의 공급의무 및 이용료의 징수)부분에서 ③항“공사는 이용료의 징수절차·농업용수공급조건 및 운영 등에 관한 규정을 정하여 농림부 장관의 승인을 얻어야 한다”는 규정에 의거하여 농업용수 이용료 징수 제도를 갖추고 있다. 그러나 한국농촌공사및농지관리기금법에서 별도의 농업용수이용료 징수관련 규정이 없어 실제 농업인의 농업용수이용료는 면제되고 있다.

이로 인해 수리권의 재산권적 성격이 강해지면 이용료 부담이 없는 농업부문의 용수 사용이 크게 제한될 수 있는 상황이 발생할 소지가 있으며, 특히 이용료를 납부하고 있는 지자체관개구역 농업인의 한국농촌공사관리구역 용수의 활용, 관리구역 간의 통합 운용 등의 상황이 발생할 경우 추가적인 용수 개발이 이루어지지 않는다면 기존 한국농촌공사관리구역 농업인의 수리권 불안정 문제가 발생할 가능성이 전국적으로 존재한다.

실제로 한국농촌공사 관리구역과 지자체 관리구역 간의 물분쟁이 자주 대두되고 있는데 이는 형평성 문제에 기인한 것이 대부분이다. 현재 지자체 관리구역에서는 “하천공유수면 점용료 및 사용료 징수조례”에 의거하여 농업용수 0.05~0.5 m³/sec의 사용범위에서는 연간 만원씩 징수하

고 있으며 0.5 m³/sec를 증가할 때마다 만원씩을 가산하도록 규정하고 있다. 그러나 한국농촌공사 관리구역에서는 1995년부터 무상으로 농업용수를 공급하고 있는 실정이라 지자체 관리구역의 농민이 한국농촌공사관리구역내 수로 등의 수리시설에서 양수 또는 도수하여 물을 이용할 경우 제재할 수단이 없으므로 한국농촌공사관리구역 농민들의 안정성 있는 수리권 확보가 어렵다.

이러한 문제는 더 나아가 자치단체와 한국농촌공사로 이원화된 농업용수 관리체제로 인하여 관리구역마다 물관리에 소요되는 비용 차이 등의 이유로 농민들이 상대적 불이익을 호소하고 있는 실정이며, 효율적인 물관리에도 상당한 어려움을 초래하고 있다. 효율적인 농업용수관리를 위해 자치단체와 한국농촌공사로 이원화되어 있는 농업용수 관리체제를 일원화 하는 방안 마련이 시급하다.

마. 농업용수 수리권의 귀속 주체의 불명확

민법에서 주장하고 있는 ‘공유하천점용권’(관행수리권)을 연안 우선주의적 해석으로 본다면 공유하천 주변의 농업인(토지소유자)의 관습적(관행적) 권리에 해당되므로 농업인보다 토지에 귀속되는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 이런 경우는 현실적으로 농지의 감소에 따라 기존 시설물에 설정된 수리권이 어떻게 조정되어야 하는가 하는 문제가 제기된다. 만약 여기서 민법상의 ‘공유하천용수권’을 재산권적 권리로 이해하며 관행수리권의 귀속주체를 경작자(토지소유자)로 간주할 경우는 관계면적 감소로 생긴 여유 수량을 어떻게 이해할 것인가 하는 또 다른 문제에 직면하게 된다.

현재 우리나라는 수리권이 토지의 소유자인 경작자에게 귀속되어 있다는 인식이 강하다. 하지만 실체는 농어촌정비법 제16조(국가 등이 시행한 농업기반시설의 관리·이관)와 한국농촌공사및농지관리기금법에서의 농업기반시설관리권 관련 규정(제45조, 제46조) 등에 의거하여 한국농촌공사와 같은 물관리기구에게 수리권이 귀속되어 있다고 보는 것이 타당하다. 이러한 물관리조직기구에게 수리권이 귀속될 경우 야기될 수 있는 문제는 수리권거래제도가 도입되어도 농업인의 물 절약요인이 약해질 수밖에 없다는 점이다. 따라서 중장기적으로 물 관리의 효율화, 농업용수의 절약 등을 위해서는 농업용수 수리권을 토지의 소유자

인 농업인 또는 농업인조직에게 귀속시켜줌으로써 주인의 식을 고양하는 방향으로 수리권 관련 법률의 정비가 요구된다.

만약 앞에서 언급한 수리권 관리주체를 수리시설물의 시설관리자가 소유한다고 할 경우 이루어져야 할 조치는 시설물 관리자는 직접적 영농행위를 하는 것이 아니기 때문에 법률적 성격을 명확히 할 필요가 있다. 최근 농촌지역용수로서 다양한 새로운 용수 수요에 대한 대응, 농업용수에 대한 설계 용량 범위 내에서 농촌지역용수 차원의 용수 공급의 경우와 기존 농업용수 설계용량을 벗어나는 경우 추가적인 용수 개발 등에 대한 수리권 문제와 사업 주체의 문제가 발생할 수 있다.

바. 농업용수 수리권 거래의 수익금 귀속 주체의 불명확

현실적으로 우리나라에서는 농업용수의 거래제도가 정착되지 않고 있지만, 농어촌정비법 제20조(농업기반시설의 목적외 사용)의 “본래의 목적 또는 사용에 방해가 되지 아니하는 범위안”에서 목적외 사용을 가능하도록 하고, “농업기반시설관리자는 농업기반시설 또는 용수를 농업 등 본래 이외의 목적으로 사용하는 사용자로부터 농업기반시설의 유지 또는 보수에 필요한 전부 또는 일부의 경비를 징수할 수 있다”라는 규정에 근거를 두고 이미 목적외 사용이라는 이름으로 농업용수의 거래가 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 제20조 규정은 목적외 사용을 권장하는 것이 아니라 시·도지사의 승인을 받아 “본래의 목적 또는 사용에 방해가 되지 아니하는 범위안”에서 목적외 사용을 가능하도록 하고, “농업기반시설관리자는 농업기반시설 또는 용수를 농업 등 본래 이외의 목적으로 사용하는 사용자로부터 농업기반시설의 유지 또는 보수에 필요한 전부 또는 일부의 경비를 징수할 수 있다”라는 규정을 둠으로써 경비 징수, 비용 회수라는 형태로 거래가 될 수 있음을 보여주고 있다.

또한 농어촌정비법시행령에서는 농업기반시설 또는 용수의 목적외 사용 승인신청서 작성시 담아야 할 사항을 명시하고 있다. 제23조(농업기반시설 또는 용수의 목적외 사용) 부분에서 목적외 사용 승인신청서에 “목적외 사용의 사유, 목적외 사용의 대상이 될 농업기반시설 또는 용수의 양, 목적외 사용의 내용·방법 및 기간, 경비부과 예정액 및 산출근거, 목적외 사용자의 주소와 성명 또는 명칭” 등

을 기재해야 한다고 규정하고 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 실제 한국농촌공사는 상당량의 농업용수의 목적외 사용실적이 있다. 이러한 목적외 사용 부분은 수리권과 토지소유권의 분리를 전제로 하는 본격적인 수리권 거래는 아니지만, 수리권 거래제도 도입의 가능성을 보여주고 있다. 그러나 이러한 농어촌정비법 및 농어촌정비법시행령에 근거한 목적외 용수는 단순히 한국농촌공사 등 농업생산기반시설 관리자의 사업 측면에서 언급된 것으로서 민법, 하천법 등과 연계되어 수리권의 재산권적 인정, 수리권과 토지소유권의 분리 등을 포함하는 수리권 재조정 등의 문제와 무관하게 규정되어 있다. 따라서 농업생산기반시설로서 농업용 수리시설의 목적외 사용 부분이 확대될 경우 관련된 법 및 제도 정비가 필요하다.

또한 저수지, 보 등 수리시설물별 경작지의 감소, 농업인의 감소 등에 따른 여유수량에 대한 권리행사의 주체, 특히 목적외 용수의 거래가 이루어진 경우 수익금을 누구에게 귀속시키느냐 하는 문제도 법 및 제도적으로 정비되어야 할 부분이다.

5. 맺음말

우리나라의 수리권에 대한 해석은 기존의 기득수리권이 농업용수 수리권을 보호해주고 있는 민법 자체 내에서도 다양한 해석으로 인한 혼돈이 야기되며, 하천법 등 특별법과의 관계에 대해서도 제대로 동일한 수리권 체계를 구성하지 못하고 있는 실정이다. 개정된 하천법에서도 민법과의 수리권 체계 충돌을 최소화 할 수 있는 체계적이고 구체적인 방법을 제시하지 못하고 있는 상태이다. 따라서 급변하는 여건 속에 타용수 수리권에 비해 상대적으로 경쟁력이 약한 농업용수 수리권의 안정적 보장을 위한 법률적·제도적 정비는 농업관련 업무종사자들에게는 반드시 수행되어야 할 시급한 과제이다. 본고에서는 이러한 배경 하에 농업용수 수리권 제도의 개선 방안을 모색하고자 농업용수 수리권 관련 현행법과 제도에 대한 문제점을 조사하였다. 현재 우리나라에 농업용수 수리권과 관련 있는 대표적인 법률로는 관행수리권을 인정하는 민법, 허가수리권을 규정하는 하천법, 그리고 댐사용권에 대한 특별권을 인정하는 댐건설법이 있으며, 농업용수 수리권에 대한 직접적인 언급은 없으나 관련내용이 농업용수 수리권과 상당한 연관성

을 가지는 법으로 농어촌정비법과 한국농촌공사 및 농지관리기금법 등이 있다. 이러한 법들과 현행 수리권 관련 제도가 가지는 문제점은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 농업용수의 수리권이 현행 법규로는 안정적으로 보장될 수 없다는 점이며, 둘째는 농업용수 수리권의 귀속 주체가 불명확하여 귀속주체의 규명에 혼돈의 소지가 있다는 점이다. 첫 번째 문제점으로 지적될 수 있는 사항은 민법에서 주장하고 있는 관행수리권과 하천법에서 규정하는 허가수리권간의 충돌, 기득관행수리권 보호 범위의 불명확성 문제, 농업용수 범위 확대에 대한 수리권 설정 문제, 용수이용료 면제에 따른 불안정한 농업용수 수리권체제 등이며, 두 번째 문제점은 농업용수 수리권의 귀속 주체의 불명확성과 농업용수 수리권 거래의 수익금 귀속 주체의 불명확성 등이 이에 속한다.

이러한 문제들을 해결하기 위해서는 농업용수의 법적 지위를 구체화 할 필요성이 있으며, 이에 대해 본고에서 조사된 결과들을 토대로 제시한 농업용수 수리권 관련 법적, 제도적 정비방안들은 본고의 II보에서 논하고자 한다.

참 고 문 헌

1. 강원개발연구원. 2000. 수자원 관리와 지방자치단체 - 수리권 제도의 개념정립을 위한 기초연구 -
2. 김재승. 2006. "하천법의 개정 방향". 사단법인 춘천물포럼. 춘천물포럼 2006 논문집.
3. 김종원. 2000. 하천유역별 통합 물관리 체계 연구. 국토연구원.
4. 김종원. 2002. 합리적 수자원배분모형 설정에 관한 연구. 국토연구원.
5. 김진수. 김화영. 2000. 국가하천의 농업수리권 특성. 한국농공학회지. Vol.42(2). pp.59-64.
6. 김홍상 외. 2004. 농업용수 관리체계 개편의 방향과 정책과제. 한국농촌경제연구원.
7. 김홍상 외. 2005. 농업용수 관리 일원화 방안 연구. 한국농촌경제연구원.
8. 농림부/한국농촌공사. 2006. 농업용수의 효율적 이용 및 배분을 위한 수리권 조정 연구
9. 서기동. 2004. 1. 4. "물관리 제도의 개선 과제"(심포지엄 발표자료).
10. 윤근섭 외. 수리권분쟁과 조정의 사회적 역할. 1997. 농촌사회. Vol.7. pp.163-189.
11. 이동률. 2001. 2001년 봄 한탄강·임진강 유역의 가뭄. 한국수자원학회지. Vol.34(4). pp.56-67.
12. 이상돈 외. 1998. 수리권 제도. 한국건설기술연구원.
13. 전재경. 2007. 농업수리권의 현황과 법적과제. 한국관개배수위원회. Vol. 14, No. 1, pp.8-16.