

# 한국 근현대 농업수리질서의 장기적 재편과정(1908~1973) —만경강 유역 전복수리조합의 합병 사례분석—

정 승 진\*

만경강은 유구한 세월 한국의 최대 곡창지대인 호남평야의 주요한 농업용수원으로 기능해 왔다. 이 일대에서 현대 녹색혁명의 완수는 동아시아 도작지대에서는 유례 없는 성공사례로 기억되고 있다. 이 같은 급속한 농업성장은 국가적 규모의 농업정책뿐 아니라, 지역 농촌사회의 오랜 수리관개의 경험이 축적된 결과였다. 이 글은 호남평야에 소재하는 전복수리조합을 사례로 하여 1920, 1941, 1961, 1973년의 네 차례 합병과정을 살펴봄으로써 만경강 전 유역의 수계통합과정을 해방 전후를 시야에 넣어 통시적인 시각에서 고찰한 것이다. 이 조합은 1908년 개별 수리조합이 창설된 이래 21세기 현재 농촌기반공사체제로 계속 가동되고 있다. 분석결과 지역사회 차원에서 수리조합의 합병은 수리통제의 행정적 필요에 의해, 규모의 경제를 실현하는 경제적 이유에서, 또 광역 水系 중심의 통일적 수리질서의 확립을 위해 시행되었음이 확인되었다. 1970년대 새마을운동기 절대 빈곤을 극복할 수 있었던 것은, 이 같은 장기간의 농업용수 개발과 수리질서의 재편을 통해 식량 증산·자급이 완수된 결과였다.

핵심주제어: 수리질서, 합병, 규모의 경제  
경제학문헌목록 주제분류: N5

## I. 머리말

1960년대 이래 한국 경제의 눈부신 성장에는 농촌·농업의 발전과 희생이 전제되어 있었다. 저곡가=물가안정, 양질의 노동력 공급 등 고도성장을 위한 전제조건이 농촌발전에 의해 실현되었던 것이다. 그러나 도시 공업부문이 발전하면 발전할수록 농촌·농업은 급속히 성장해 해체·소멸되는 운명을 맞고 있었다. 농·공간, 도·농간의 이러한 급격한 역전에는 국가주도성, 즉 정부주도의 산

\* 전북대학교 쌀·삶·문화연구원 HK교수, 전화: (063) 270-4736, E-mail: tateusch@hanmail.net

논문투고일: 2009. 3. 26 수정일: 2009. 7. 13 게재확정일: 2009. 7. 23

업화정책이 유효하였음은 주지의 사실이다(Amsden, 1989; Wade, 1990). 정부주도의 발전전략은 도시화·공업화뿐 아니라 농업 등 여타 부문에서도 관철되고 있었던 것이다(Kim, 1993). 이 글에서 다루는 만경강 유역 수리조합의 합병 또한 지역사회 차원에서 행해진 정부주도성의 대표적인 사례이다. 현대 동아시아 경제성장의 계기를 국가에 의한 적극적인 산업정책에서 찾았던 웨이드(Wade, 1990)가, 자신의 초기 연구에서 한국의 수리조합에 주목하였던 것은 단순한 우연의 일치는 아니었다.<sup>1)</sup>

한국에서 민간의 자율적인 수리조직인 수리조합이 중앙정부의 관변기구로 기능하였던 것은 식민지 경험의 유산이다(松本武祝, 2008). 식민지기에 설립된 수리조합은 총독부 농정하 지방 행정기구와의 분업관계 속에서 관변화의 길을 걸어왔다. 이는 수리조합 자체가 용수원 관리를 둘러싼 공공적 성격이 농후하였던 사실을 그 배경에 두고 있다. 제도적으로 조합제도는 그 운영체계가 정부기관이나 공사, 사적인 기업과도 상이하다(Ware, 1996). 여기에는 국가주도성만으로는 설명할 수 없는 사회문화적 조건, 제도적 여건, 그것에 제약된 지역사회의 이해관계가 엄존하고 있다. 이 글은 호남평야라는 전형적인 지역사례를 통해 양자간의 수렴(convergence)양상을 구체적으로 구명해 보려는 것이다.

1970년대 이래 한국 경제는 고도성장기에 진입하였다. 농촌·농업부문에서는 식량자급의 기치하에 녹색혁명(green revolution)이 전개되고, 절대 빈곤의 극복이 성공적으로 성취되었다. 이러한 변화는 새마을운동의 개시와 함께 농촌개량, 정신운동으로 확대되었다(Sorensen, 1988). 농촌부문의 전환적 변화(transformative change)는 호남평야와 같은 곡창지대에서는 관개·수리를 둘러싼 대규모 농업기반시설사업으로 확대되었다. 한국의 관개·수리는 이 단계에서 기술적·제도적으로 최종적 성숙단계로 진입하고 있었다. 그러나 지난 1세기를 회고해 보면, 현재는 격동의 역사적 흐름 속에서 성장의 전환점을 통과한 안정기를 맞아 오히려 산업적 비중이 급격히 감소하고 있는 시점이다(Evenson, Herdt, and Hossain, 1996).

주지하다시피 호남평야는 한국 최대의 도작지대이다. 만경강이 동진강과 함께 오랜 세월 호남평야를 적시는 주요한 농업용수원으로 기능해 왔다. 이 일대는 수준 높은 농업기술과 고유한 농민문화를 보유하고 있으며, 한국 근대 농업수리사에서는 최초의 수리조합지대라는 시대적 상징성을 함축하고 있다. 이에

1) Wade(1982). 이 책은 경기도 기흥수리조합의 실지연구에 기초한 것이다. Wade는 이 책에서 1960년대 기흥토지개발조합을 관주도의 관료주의적 운영체제로 묘사하고 있다.

대해서는 기존의 역사학뿐 아니라, 경제학, 지리학, 사회학 등에서 적지 않은 연구사가 축적되었다(松本武祝, 1987; 남궁봉, 1990; 소순열, 1994; 유제현, 1994; 정승진, 2004; 조성욱, 2007). 특히, 농업수리와 관련해 일제시대 수리조합연구는 상대적으로 풍부한 편이다(전강수, 1984; 박명규, 1989; 서승갑, 1991; 이경란, 1991; 松本武祝, 2003; 우대형, 2005; 정승진, 2009a; 정승진, 2009b). 기존 연구는 호남평야에서의 농업문제를 다양한 관점에서 종합적으로 고찰하였지만, 여전히 중앙정부의 정책사 중심, 과도한 이데올로기의 과열, 해방 전후의 분절적 시각 등이 문제점으로 지적되고 있다. 최근의 몇몇 지역사례 연구가 지역사회의 관점에서 이 일대 연구의 중요성을 다시 한번 환기한 바 있다(松本武祝, 2003; 홍성찬 외, 2006).

2008년은 한국 최초의 수리조합인 전북수리조합 창립 100주년이 되는 해이다. 우리는 지나온 과거를 어떻게 기억하고 해석해야 하는가? 이 장구한 ‘100년사’에는 식민지라는 한국 사회의 굴절된 근대사가 포함되어 있다. 수탈과 착취, 그리고 ‘식민지개발’로 점철된 호남평야의 역사성을 고려할 때 우리는 지난 100년간의 역사를 애매하게 덮어 놓을 수만은 없는 난처한 상황에 직면해 있다.<sup>2)</sup> 최근 이 일대는 1995년 지방자치시대의 개막과 함께 도농복합시가 출현하였다. 가령, 이리·익산, 군산·옥구 등이 대표적인 사례인데, 중앙정부의 지방정책과 지역사회의 이해관계가 맞아떨어진 흥미로운 사례이다. 21세기의 변화된 시대에 이데올로기에 ‘오염’되지 않은 지역사회의 관점에서, 중앙정부와 지역사회 간의 지난 100년간의 과거사를 되돌아보는 것도 무의미한 작업은 아닐 것이다. 이 글에서는 수리조합의 합병이라는 농업관계의 변천과정을 통해 지역사회의 내적 논리가 어떠한 변용과정을 거쳐 정부 중심의 수리질서로 수렴되는가를 역사적으로 구명해 보려는 것이다.

2) 여기에는 기존의 ‘식민지수탈론’이나 ‘식민지근대화론’이라는 이분법적 시각으로서는 접근하기 곤란한 지역사회의 내적 논리가 내재하고 있다. 더구나 후자의 견해는 결과적으로 근대 대 전근대라는 수리관계사의 단절적 시각을 심화시킴으로써 장기 사회변동의 미시적 국면을 단순화하는 오류를 범하고 있다고 생각된다. 수리조직의 장기적 재편과정에서 단절적 국면만을 강조하는 것으로는 이 변동의 미시사를 구축하는 데 충분하지 않다. 근대의 단절성만을 강조하는 입장은 결국 단순한 유형학으로 되돌아가는 것이며, 수리관계의 실제 진화과정에서 벌어지는 수많은 복잡성을 단순화시키는 단점을 노출하고 있다. 최근 한국 농촌진흥청에서 ‘한국농업 100년사’ 사업을 보류하였던 것도 이러한 난처함과 무관하지 않을 것이다.

## II. 호남평야와 만경강 유역 초기 수리조합의 개황

호남평야는 행정구역상 전라북도 지역을 지칭하는 한국 최대의 곡창지대이다. 이 지역은 크게 ‘만경뜰’(일명 전주평야)과 ‘김제뜰’(동진강 유역)로 양분되는데, 각각 전북의 북부와 중부의 주요한 도작지대를 형성하고 있다(유제현, 1994; 조성욱, 2007). <그림 1>에 제시한 만경강은 유구한 세월 ‘만경뜰’의 주요한 농업용수원으로 기능해 왔다. 그림에서 보는 바와 같이 벽골제, 황등제, 늘



자료: 조성욱(2007), pp. 190~191(원자료: 『全北農組70年史』, 全北農地改良組合, 1978).

<그림 1> 호남평야 및 만경강 유역 수리조합 개황도

제로 대표되는 수리관개의 역사도 깊고 일찍이 치수·수리사업의 유망함이 인정되던 지역이었다.<sup>3)</sup> 20세기 식민지기에 들어서, 특히 만경강 북안(北岸)을 중심으로 대규모 수리(조합)사업이 진행되었다. 행정구역상 익산군을 중심으로 상류로는 완주군, 하류로는 옥구·군산에 걸치고 있었다.

만경강 유역에 있어서 초기 수리조합의 상황을 살펴보면, 옥구서부(沃溝西部, 1908년, 518町), 임익(臨益, 1909년, 4,842町步), 임익남부(臨益南部, 1909년, 2,500町), 전익(全益, 1910년, 1,526町), 임옥(臨沃, 1911년, 2,900町), 총 5개소의 수리조합(이하, 수조라 함)이 1910년을 전후해 창설되었다. 조합명 자체가 해당 조합의 관개구역을 말해 주고 있다. 구한말 당시 익산과 옥구 사이에 임피군(臨陂郡)이 있던 상태에서, 임익은 임피와 익산, 전익은 전주와 익산, 임옥은 임피와 옥구를 가리키고 있었다. 1920년대 임익남부와 임옥이 합병해 신설된 익옥(益沃)수조는 관개구역이 익산과 옥구 일대에 걸치고 있었다.

1910년을 전후해 창설된 초기 5개 조합은 용수원으로 보아 크게 두 유형으로 분류된다. 옥구서부와 전익은 각각 제래 제언(堤堰)과 보(洑)를 개량해 수리조합을 창설한 경우이고, 그 외 3조합은 새로운 용수원을 확보해 조합을 신설한 경우이다(우대형, 2005). 전자는 기술적 측면에서 큰 변화가 없었기 때문에 창설사업비(주로 공사비) 저위, 조합비 저렴, 조합재정 건전 등의 공통된 특징을 보유하고 있는 반면, 여타 3조합은 그 반대의 양상이었다.<sup>4)</sup> 제도적 측면에서는 상기 5조합이 구래의 비상설적 소규모 수리조직을 기반으로 상설적인 수리조합 단체로 전환되었다는 특질을 공유하고 있다. 단, 구래의 시설이 주요 용수원으로 사용된 ‘제래적 유형’과 보조 수원으로 전락한 ‘신설 유형’으로 이분된다(정승진, 2009a). 만경강 북안 유역은 옥구서부수조만 제외하면 모두 일본인이 수리조합장을 담당하였던 일본인 대지주의 우세지역이었다. 대체로 이 일대는 오랜 수리관개의 역사 위에 근대적 제도가 조기에 이식된, 전통과 근대의 혼종지역으로서 한국 근대 농업수리사에 첫 걸음을 내디뎠던 것이다.

옥구서부수조는 1906년 「수리조합조례」가 발표된 이래 1908년 설립된 한국

3) 朝鮮總督府 編(1929).

4) 단, 臨益水組의 경우 구래 堤堰 黃登堤를 기반으로 신설된 조합이었다. 구한말까지 황등제는 기능불능의 廢堤堰으로 존재했는데, 이를 조합장인 후지이 간타로(藤井寬太郎)가 改築하는 형태로 조합을 창설하였다. 그런데 여기서 중요한 사실은 이 수축공사가 사실상 신축공사에 가까워 초기 사업비(주로 공사비)가 고액이었다는 점이다. 이 같은 사실 때문에 임익수조를 전자의 유형(제래 제언형)으로 자리매김하기는 어렵다. 全北農地改良組合 編(1978, pp. 107~115). 임익수조의 설립패턴은 이후 식민지 조선의 대규모 저수지형 수리조합에서는 일반적인 유형으로 간주되었다.

최초의 근대적 수리조합이었다(정승진, 2009b). 이것이 후술하는 전북수리조합의 효시이다. 옥구서부수조는 재래 제언(米堤와 船堤)을 개량해 조합의 용수원으로 이용하였다.<sup>5)</sup> 조합장은 조선인 유지인 김상희(金相熙)였고, 조합사무소는 옥구군 미면 미룡리(米龍里, 현 군산시 미룡동)에 두었다. 후술하는 일본인 중심의 수리조합에 비해 그 관개면적이 소규모였다(490정보). 재래 제언인 미제와 선제는 1941년 전북수조에 합병된 뒤에도 옥구 일대의 주요 용수원으로 옥구저수지(1923년 완공)와 함께 이용되었다.

임익수조는 임피에서 익산에 이르는 대규모 수리조합(3,343정보)으로서 저수지형 수리조합의 효시를 이루고 있다. 조합사업의 요체는 폐제언(廢堤堰)인 황등제(黃登堤, 일명 腰橋堤)의 복구에 있었는데, 수원은 삼례(飛飛亭) 부근의 취수구에서 수로를 가설해 확보함으로써 사실상 신설공사로서의 의미가 강하였다(1910년 2월 기공, 1911년 5월 준공).<sup>6)</sup> 전술한 옥구서부수조의 사례(米堤와 船堤의 改修)와는 달리 거액의 사업비가 소요되었다(전주농공은행에서 起債). 조합사무소는 익산군 황등면 황등리에 두었으며, 조합장은 불이농장주인 후지이 간타로(藤井寬太郎)였다.<sup>7)</sup> 그러나 신설된 황등제는 그 기능이 불충분해 1933년경 만경강 상류(고산천)에 경천저수지(庚川池)를 신설하면서(1933.6 기공, 1937.12 완공) 기존의 저수지 부지가 개간·작답(開墾·作畚)되었다. 이 일대에서는 확대된 용수원을 배경으로 1937~1939년에 경지정리사업이 시행되었다. 대체로 재래 수리시설을 이용하더라도 옥구서부와 임익 간에는 커다란 차이가 있었는데, 후자는 이후 한국 근대 수리조합의 대규모 저수지형이라는 전형적 유형으로 부상하고, 전자는 과도기적 성격을 노정한 채 소규모 수리조합의 아류 유형

5) 1923년 復刊된 『舊沃溝郡誌』(卷一) 堤堰附淤條에 “米堤在郡南十五里 勝覽云在縣西北十里 周一萬九百十尺 今爲沃溝西部水利組合……船堤在郡南二十里 周一千九百尺 今爲(沃溝)西部水利(組合)池”라 하여 군지에 수록된 여타 제언과 달리 옥구서부수리조합의 저수지임을 명기하고 있다. 全北農地改良組合 編(1978), pp. 100~102.

6) 『文獻備考』에 ‘益山在西二十五里’, 『牧民心書』에 ‘益山全州之間 黃登堤’, 『大東輿地圖』에도 黃登堤로 명시되었음을 보면, 구한말까지 그 이름이 그대로 전해져 온 것임을 보여 주고 있다. 정확한 축조연대는 상고할 수 없으나 1910년경 황등제를 개축할 당시 正祖 5년(1781)의 石碑(속칭 요교비)가 발견되었다. 황등제는 碧骨堤, 訥堤와 함께 조선 3대 저수지(國中三湖)로 알려져 있다. 구한말까지 폐제언으로 내려오던 것이 임익수조에 의해 사실상 신설되었지만, 1933년경 完州郡 雲州面에 庚川貯水池가 신설되면서 廢堤化되고, 그 부지는 開墾作畚되었다. 全北農地改良組合 編(1978) pp. 100~102. 경천저수지는 1933년판 『朝鮮土地改良事業要覽』, p. 26에 처음으로 임익수조의 주요 용수원으로 등장한다.

7) 후지이 간타로는 이 일대에서 대규모 수리조합반대운동을 진압하고 후일 1920년 익옥수조의 초대 조합장으로 등장함으로써 ‘조선의 수리왕’이라는 닉네임을 얻은 인물이다(이규수, 2007, pp. 96~104).

으로 전락하였다(이영훈 외, 1992).

임익남부수조(2,500정보)는 임피·익산 남부의 만경강 하류변에 위치하는데, 자체 수원이 없어 후술하는 임옥수조와 마찬가지로 용수부족, 빈번한 한해를 경험하였다.<sup>8)</sup> 조합에서는 고산천(高山川)과 전주천(全州川)이 합류하는 삼례(飛飛亭)에 뚝(堰堤)을 쌓고, 거기에 취입구 및 도수로를 설치하였다. 도수로는 익산천과 당산천을 통과해 두 개의 지선으로 관개구역 내로 인입되었다(일종의 洑). 설립 이듬해인 1910년부터 인근 상류의 전익수조와 분수(分水)계약을 체결하고, 용수원의 시설확충에 힘을 기울였다. 그러나 용수부족 및 재정 '불량' 등으로 인해 1920년 후술하는 임옥수조와 함께 익옥수조로 흡수·합병되었다.

전익수조(1,445정보)는 옥구서부수조와 마찬가지로 재래 수리시설을 개량해 조합의 용수원으로 활용한 중규모 보형 수리조합이다(정승진, 2009a). 조합설립 위원회에서는 삼례(飛飛亭)에 취입구를 둔 독주항보(犢走項洑)를 매수하였는데, 이 보는 조선후기 이래 구한말의 조합설립 직전까지 정상 가동중이었다. 사업 초기의 조합창설과정에서 호소가와(細川)농장의 영향은 압도적이었다(정승진·마쯔모토, 2005). 조합장도 동농장의 주인이었고, 농장사무소도 익산군 춘포면 대장촌의 호소가와 농장사무소를 겸용하였다.<sup>9)</sup> 재래 수리시설을 활용하였기 때문에 사업비(주로 공사비)의 최저위, 수리조합비의 저렴함 등 인근의 조합과는 상이한 옥구서부수조와의 공통점이었다.

임옥수조는 임익남부수조와 마찬가지로 수원이 부재해 수리·관개가 보다 악화된 상황이었다. 조합구역은 임피 서남부 및 옥구 동부 일대의 약 3,000정보였는데, 사업은 임익남부수조의 겨울철 여수(餘水)를 끌어들여 이를 봄에 관개하는 방식이었다(일종의 보형). 미야끼(宮崎佳太郎)가 조합장이었고, 조합사무소는 군산에 두었다. 자체 수원이 없었기 때문에 전술한 전익수조와의 분수(分水)가 조합운영의 중요한 문제였다. 이는 1920년 임익남부수조와 함께 익옥수조로 흡수·합병되었던 주요한 이유였다.

한편, 호남평야의 중남부에 해당하는 동진강 유역에서도 1910년대부터 수리조합설립운동이 전개되었다. 1917년 조선총독부와 전라북도에서 수원개발을 위한 현지조사를 시행해 동진강 상류에 용수원개발계획을 수립하였지만, 용수량 부족과 지역주민의 반대로 무산되었다. 다시 섬진강(蟾津江)을 수원으로 하는 대규모 저수지축설계획이 입안되었지만, 임실군 운암면 일대 주민의 조합설치

8) 全北農地改良組合 編(1978), 「全州平野水利事業計劃에 對한 請願」, pp. 147~149.

9) 全益水利組合 編(1909~1941).

반대운동이 발생해 계획은 중지되었다. 1924년 호남평야에 미증유의 대한밭이 발생하였다.<sup>10)</sup> 이를 계기로 1925년 5월 동척(東拓) 이리지점장(渡邊得司郎)을 창립위원장으로 한 조합설치운동이 재개되었고, 동년 8월 조합설립이 인가되었다. 조합의 관개구역은 동진평야의 김제, 정읍, 부안의 3개 군에 걸친 약 2만 정보였다.<sup>11)</sup> 조합설립계획 8년 만에야 조합이 설립되었던 사정으로 보아, 이 대규모 사업은 수리관개를 둘러싼 지역주민 간 의사조정·합의의 어려움을 반영하고 있었다.<sup>12)</sup> 이 같은 동진수조의 사례를 고려할 때 만경강 일대의 경우 상대적으로 소규모 지역을 중심으로 비교적 이른 시기에 구래의 시설을 이용하거나 신설공사의 형태로 개별 조합들이 급속히 설립된 사례로 판단된다. 1941년 동진수조에 흡수·합병되는 고부수조(古阜水組)의 경우에도 1916년 5월 비교적 이른 시기에 조합이 설립됨으로써 만경강 일대와 유사한 상황을 보여 주었다.<sup>13)</sup> 정리하면, 동진수조는 관의 지원을 받아 상대적으로 늦은 시기에 대규모 조합의 형태로 설립된 반면, 만경강 유역의 조합들은 비교적 이른 시기에 상대적으로 소규모 관개구역을 중심으로 지역조건을 고려하면서 개별 조합의 형태로 설립되었다고 생각된다. 만경강 유역의 경우 후술하는 향후 수 차례의 합병과정을 고려할 때 동진의 ‘후발성’이 반드시 불리한 것이었다고는 말할 수 없을 것이다. 동진수조는 관의 지원과 통제를 배경으로 사업 초기부터 관개구역을 대단위로 설정함으로써 전북수조와 같은 의사합의 및 합병교섭의 어려움을 회피하고 있었던 것이다.

1910년대 만경강 유역에서 조합 간 분수(分水)를 둘러싼 초기 교섭은 이후 조합합병의 주요한 배경을 이루고 있었다(松本武祝, 2003(2005), pp. 271~273). 1909년 전익수조와 임익수조 간에 체결된 최초의 ‘각서’는 동절기에 한해 전자가 여수(餘水)를 무상 분수하도록 하는 것이었다. 1910년에는 임익남부수조와 임익수조 간에 분수계약이 체결되어 여수를 공급받은 후자가 매년 2,000원씩 지급 보상하도록 하였다. 이듬해에는 관개지의 교환·편입 후 후자가 전자에게 분수하도록 하는 추가 교섭이 이루어졌다. 또한 1913년에는 임익남부수조와 전익수조 간에 분수계약이 체결되어 전익수조 구역 내 임익남부수조의 수로 부설

10) “전북지방 한밭, 인심이 매우 불온”, 『동아일보』, 1924. 7. 9; “전북 旱災로 水田피해면적 총면적의 5할 이상”, 『동아일보』, 1924. 10. 28.

11) 東津水利組合 編(1935); 東津農地改良組合 編(1975), pp. 67~87.

12) “2천 농민의 사활문제, 동진수리조합이 설치되어야 답 600여 두락 관개수 전무, 임실군 주민 대거 진정”, 『동아일보』, 1926. 2. 15.

13) 古阜水利組合設立事務所 編(1916).



시 전익의 기존 수로를 보전하기 위한 공사비용을 임익남부가 부담하도록 하였다. 이와 같은 조합 간 분수계약은 자체 수원이 없거나 공동의 수로를 사용해야 했던 대하천 하류 일대의 자연지리적 조건을 그 배경에 두고 있었다. 농업용수의 공동 이용을 위한 조합 간 교섭은, 향후 이 일대에서 조합 간 합병의 필요성과 한편으로 전술한 동진수조가 왜 대규모 조합으로 뒤늦게 등장하였는지를 추정하게 하는 실마리를 보여 주고 있다.

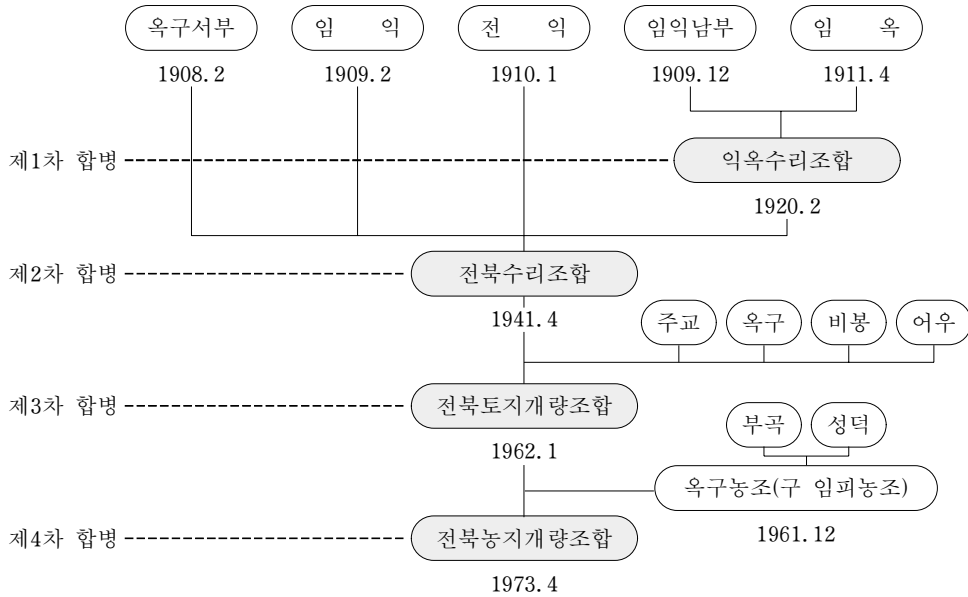
조합 간 분수계약은 1920년대에 들어서도 지속되었다. 1921년 10월 후술하는 신설 익옥수조가 전익수조와 수로 공동사용계약을 체결하였다. 이것은 신설 대아저수지의 용수 인입시(引入時) 전익의 독주항보(의 수로)를 공동으로 이용하기 위한 조치였다. 1922년에는 익옥수조가 전익수조구역 내 삼례 취입언 및 대간선수로의 공사를 담당하게 되었다.<sup>14)</sup> 대체로 “신규 수리시설의 설치에 즈음해 既得 수리권의 보전에 대한 배려가 엿보”이는데, “전익수조의 수리권이 상대적으로 강한 권리로서 상호 인정되고, 상류우위라는 전통적 원칙”이 제도화되었음을 보여 주고 있다. 이 같은 보상가보(洑上加洑) 관행은 취수구가 보다 상류에 있는 경우 기존 수리권의 우위를 인정하는 전래의 농업관행이었다. 그러나 후술하는 1920, 1941년 합병과정에서 볼 때 조합 간 분수협약은 이후 상당한 분쟁을 야기한 듯하다.<sup>15)</sup> 수리권의 조정 자체가 합병의 사유가 되었던 저간의 사정을 고려할 필요가 있다.

### Ⅲ. 1920년 초기 조합의 합병과 익옥수리조합의 신설

만경강 일대에서는 1908년 옥구서부수조가 설립된 이래 1970년대에 이르기까지 4차례의 합병과정을 경과하였다. 이것은 농업용수 확보를 위한, 제도적 측면에서 수리질서의 거대한 개편과정에 다름 아니었다. <그림 2>에 제시한 바와 같이, 1920년 임익남부와 익옥수조가 합병해 익옥수조가 창설되는 제1차 합병을 필두로 하여, 1941년 익옥수조를 중심으로 옥구서부, 임익, 전익의 3개 수리조합이 흡수·합병되는 커다란 변동과정을 경과하였다. 1차 합병의 결과 탄생한 익옥수조의 조합사무소 소재지였던 이리(裡里)는 향후 이 일대의 농업관개에

14) 全北農地改良組合 編(1996), p. 183.

15) “대장촌 부근(전익수조구역) 농민소동 상보”에 익옥수리조합의 수로가 지나감으로써 이로 인해 일층 막대한 수해를 받게 되었으므로 이를 진정하고자 전라북도청에 쇄도하였다고 한다. 『동아일보』, 1921. 9. 24.



자료: 全北農地改良組合 編(1978).

〈그림 2〉 만경강 유역 수리조합의 합병과정

있어서 중심적 위치를 점하게 된다.<sup>16)</sup> 식민지기 2차례의 합병결과 탄생한 전북 수조는 해방 이후 두 차례의 추가적 흡수·합병을 단행하게 된다.

임익남부와 임옥수조가 합병된 1920년에는 총독부에 의해 산미증식계획이 전격적으로 실시되었다. 일본 내 식량부족과 미가 안정이 당시의 경제현안이었다. 총독부는 농사개량보다는 토지개량사업에 계획의 중점을 두었다(松本武祝, 1991). 익옥수조는 이 같은 시대적 상황을 배경에 두고 임익남부와 임옥수조의 통합을 전제로 설립되었던 것이다. 합병된 양 조합은 옥구서부(미제·선제), 임익(황등제), 전익(독주항보)과 달리 자체 수원이 없다는 공통의 한계점을 갖고 있었다. 신설되는 익옥수조는 초대형 저수지인 대아지(大雅池) 축설을 통해 양 조합의 관개구역뿐 아니라 옥구서부 연안(옥구지가 있던 불이간척지)까지 용수 공급이 가능하다고 전망하였다. 1919년 2월부터 양 조합합병을 위한 평의회 및 교섭회의가 개최되어, “常時 水量이 不足”하다는 데 의견의 일치를 보고 “平等主義” 원칙하에 합병을 통한 새로운 조합의 창설을 결의하였다.

1919년 9월 임익남부 조합장 시마타니(島谷八十八)와 임옥조합장 미야끼(宮

16) “전남 익산군의 익옥수리조합 기공식 거행”, 『동아일보』, 1921. 3. 1; “익옥수리조합 준공기”, 『동아일보』, 1921. 12. 30.

崎佳太郎)의 공동명의로 총독부에 조합합병을 신청하고, 1920년 2월 합병(규약) 및 조합신설이 인가되었다. 익옥수조의 관개구역은 익산군 익산면, 오산면, 옥구군 대야면, 회현면, 개정면, 옥산면, 미면, 구읍면 내 8,000정보였다. 조합사무소는 이리에 두고, 초대 조합장은 조합설립위원장인 후지이(藤井寛太郎)가 맡았다. 그는 사업 초기의 조합설치반대운동을 강압적으로 무마하고 관의 지원을 끌어 내는 수완을 발휘하였다.<sup>17)</sup> 합병과정에서는 조합재정이 ‘불량한’ 임익남부 및 임옥수조가 해당 채무를 신설조합에 전가하는 형태로, 합병의 평등부담원칙이 관철되었다. 일반적으로 수리조합과 같은 비영리단체에서는 단체 간 평등주의가 합병의 중요한 원칙이었다(La Piana *et al.*, 2005, p. 12).

조합신설의 요체는 신규 수원인 대아저수지의 축설에 있었다. 조합설치 인가와 함께 건설계획이 수립되었다. 당초 공사기간은 1920년 2월부터 2개년이었지만, 저수지공사는 이후 설계변경을 거쳐 3년 4개월 만인 1923년 6월에야 완공되었다.<sup>18)</sup> 석제 저수지인 대아지(堰堤, 높이 100尺, 延長 620척)는 완주군 동산면(舊高山面)에 축조되었고, 간선수로, 취입언(取入堰) 및 수문, 갑문, 잠관 등이 부속하였다. 총사업비는 317만 2,000원(이 중 공사비는 236만 7,000원)으로 식산은행에서 기채(起債)로 조달되었다(2개년 거치 28個年賦 상환, 이자율 7分 5厘).<sup>19)</sup> 완주군 어우리에서 출발하는 대간선수로는 익옥수조의 관개구역뿐 아니라 완주, 익산을 거쳐 만경강 하류의 옥구저수지에 이르고 있었다.<sup>20)</sup> 간선수로의 인근 조합구역 통과에 대해서는 전술한 전익수조와의 수로 공동이용 협약을 상기할 필요가 있다.

조합의 운영구조를 보면 조합장 이하 지주총대인회, 조합원평의회 등이 설치되었고, 실무책임은 조합장-이사-출납역·기사장-서기·기사 등으로 편제되었다. 조합에서는 수로구역 내 봉동면에 23개 처, 삼례면에 11개 처에 도수(盜水)를 막기 위한 수로감시원을 배치하는 등 용수관리에 만전을 기하였다. 1929년

17) 그 과정에서 상당한 분란이 있었던 듯싶다. “익산군의 수백 농민이 도청에 殺到”, 『동아일보』, 1921. 9. 21.

18) 조합평의회 회의록에 따르면, 1921년 9월 사업계획이 변경되자, 저수지 및 도수로 등 주요 공사가 조합 直營工事에서 請負工事(合資會社 間組)로 전환되었다. 間組와의 堤堰工事 계약기간은 1921. 10. 5~1922. 10. 31까지였다. 全北農地改良組合 編(1978), pp. 299~300.

19) 益沃水利組合 編(1923), pp. 107~115.

20) 이 당시 만들어진 도수로는 만경강 북안을 따라 동에서 서향으로 “대아댐과 경천댐→고산천(자연하도 이용)→어우리보(취입구)→봉동읍 구미리→별산천(취입언)→삼례읍 신금리 취입구→마천리→구 비비정 수로(독주항보)와 연결→춘포산까지 기존 수로 확장 이용→동산리→목천포→지경리→마산리→입사리 중제리→옥구서부수조 횡단→개정리→옥구 신 가입지구로 이어지는 약 65km에 달하는 대규모 인공수로였다.” 조성욱(2007).

12월에는 구역확장이 인가되어 추가확장공사가 시행되었고, 몽리면적은 기존의 9천여 정보에서 만여 정보로 확대되었다. 조합비 부과금의 추이를 보면, 1923~1931년 단보당 6원 40전, 1932~1933년 5원 50전, 1934년 5원 20전, 1935~1936년 5원 10전, 1937~1938년 5원으로 점차 감소하고 있었지만 전국 평균을 상회하는 고율의 부담이었다.<sup>21)</sup> 구역 내 수확량은 단보당 3석을 상회하는 높은 수준이었지만 이 같은 고율의 조합비 부담 때문에 합병의 경제적 이득이 컸다고는 단언하기 어렵다. 이러한 사실은 익옥수조로 합병된 임익남부와 임옥수조가 당초부터 자연지리적으로 또한 재정적으로 열악한 조건에서 설립·운영되었던 사실과 무관하지 않았다.

한편, 만경강은 조선총독부 제1호 직할하천으로 지정되어 1925년부터 대규모 하천개수공사가 시행되었다. 공사는 1925년 전주천 국부개수공사를 시작으로 1926년부터 만경강 본류에 대한 축제, 호안 등 각종 부대공사가 시행되었다. 이것은 의외의 사실이었다. 1920년 조선총독부의 '치수답사서'에는 낙동강, 금강, 한강, 영산강 등 대하천만이 조사되었을 뿐, 만경강은 제외되어 있었기 때문이다.<sup>22)</sup> 그런데 산미증식 제1기계획(1920~1925년)의 실패 이후 총독부에서는 만경강을 낀 호남평야에 본격적인 관심을 갖게 되었던 것 같다.<sup>23)</sup> 만경강개수공사가 본격적으로 시행된 1926년도에 산미증식갱신계획(1926~1933년)이 착수되었던 것이다. 이 공사는 총독부 직할하천공사였기 때문에 만경강 주변의 수리조합에는 재정적 부담을 미치지 않은 채 완료되었다. 이는 주변 수리조합의 방·배수공사비를 절감하고 수해를 예방하는 직접적인 효과를 발휘하고 있었다.

1929년에는 만경강의 지천인 익산천 개수공사가 본공사에 추가되고 전주천과 삼례 비비정 이하 대장촌(춘포면), 목천포(이리읍), 동자포(오산면)에 이르는 만경강 중·하류역까지 하신공사가 확대되었다. 만경강의 상류인 고산천 또한 1930년대에 들어서 국부공사가 시행되었다고 추정된다. 공사는 홍수예방 및 배수에 역점을 두고, 하신을 직류화·일류화하면서 1940년경 완공되었다. 수리조합에 의한 관개시설뿐 아니라 대규모 하천개수공사에 의해 이 일대는 수리안전담으로 전환되어 안정적인 고수확기조를 확립하였던 것인데, 여기에 경지정리라는 추가적인 사업이 시너지효과를 제고하고 있었다. 1926년 익옥수조에서는 익산군 오산면 목천리에 목천토지개량계를 조직하고 4,000정보의 경지정리사업

21) 이상 全北農地改良組合 編(1978), pp. 233~330. 이 수치는 1927~1941년간 『朝鮮土地改良事業要覽』과 일치한다.

22) 朝鮮總督官房土木部 編(1920).

23) 朝鮮總督府 編(1929).

을 실시하였다(조성욱, 2007). 이것이 한국에서는 최초의 경지정리사업이었다고 할 수 있는데,<sup>24)</sup> 전술한 1930년대 후반의 임익수조에 의한 경지정리, 전익수조에 의한 경지정리사업까지 고려한다면, 만경강개수공사를 전후해 이 일대에서 일정한 시차를 두고 경지정리사업이 일정 수준까지 완료되었음을 시사한다. 이는 치수와 수리를 매개로 한 농업기반시설의 거대한 전환과정이었다.

#### IV. 1941년 만경강 유역 수리조합의 합병과 전북수리조합의 창설

1939년의 대한밭은 만경강 유역에서 농업용수 확보에 대한 새로운 인식을 예고하였다.<sup>25)</sup> 본래 호남평야의 만경강과 동진강은 그 유역 면적에 비해 자체 수원이 부족한 편이었다(조성욱, 2007). 1939년의 대한밭을 맞아 부족한 농업용수의 개발과 그 합리적 이용은, 조합의 주요한 사업현안으로 부상하였던 것이다. 이듬해인 1940년에는 중단되었던 산미증식계획이 전시경제하에 ‘증미계획’으로 재개되어 수리조합의 합병은 한층 강력한 정책적 지원을 받게 되었다(松本武祝, 1991).

1940년 익옥수조는 옥구서부, 임익, 전익의 3개 수조를 흡수·합병하려는 야심찬 계획을 수립하였다. 기존의 대아, 경천저수지가 주요한 용수원이었다. 부족한 수원은 금강의 여수를 활용한 용담댐(전북 진안군 龍潭面)을 신설해 확보할 예정이었고, 양수기 및 보가 보조수원으로 부속하고 있었다. 1940년 10월 합병 이유에 대해 상기 4개 조합은 “當局의 方針에 의하여 萬頃江水系를 一環으로 하는 大水利組合을 設立하여 區域内の 灌溉改善을 圖謀함과 同時에 用水의 合理的 利用을 期할 것으로 되어 이의 實現을 위하여 益沃, 臨益, 全益, 沃溝西部의 四個水利組合을 同時에 合併하고 新設水利組合을 設置할 것에 當組合은 다음 條件下에 同意”한다고 천명하였다.<sup>26)</sup> 1940년 11월 4개 조합합병 담당자협

24) 단, 총독부기록에 “耕地整理工事費”가 최초로 등재된 것은 1941년이었다. 『朝鮮土地改良事業要覽』 1941년판, p. 60. 『要覽』 상 「水利組合工事費一覽表」에 耕地整理工事費 항목이 처음으로 등장하는 것은 1936년부터였는데, 1940년까지 익옥수조의 경지정리공사비는 전무하다가 1941년에 처음 등장하였다.

25) “春期旱魃太甚”, 『동아일보』, 1939. 5. 26; “南鮮에 長旱 계속”, 『동아일보』, 1939. 5. 28.

26) 全北農地改良組合 編(1978, p. 345). 인용문에 제시한 ‘다음 조건’이란 “① 組合費는 합병 당시 예산에 계상한 부과율을 초과치 않을 것, ② 현 부동산 및 적립금은 옥구서부수리조합 구역 내 토지에 부수하게 하고 타목적에 절대 사용치 말 것” 등이었다.

〈표 1〉 전북수리조합 합병동의서 조인표(1940년 11월 15일 현재)

조합명	조합원수	면적(町)	조인자수	미조인수	법정인수	과부족수	동의면적
益沃	1,729	10,118	1,473	256	1,515	超 228	9,300
益沃擴張	1,300	2,000	270	1,030			300
臨益	1,005	4,860	972	33	503	超 469	4,575
全益	257	1,516	158	99	129	超 30	1,130
沃溝西部	241	471	207	34	121	超 80	370
계	4,532	18,965	3,080	1,452	2,268	超 813	15,675

주: 법정면적의 2/3는 8,079町, ‘익옥확장’은 합병 이후 예상된 전북수조의 확장지구임.  
 자료: 全北農地改良組合 編(1978), p. 347.

의회에서 취합된 조합별 동의 실태를 보면 다음과 같다.

1941년 1월 익옥 및 임익의 미즈이(三井榮長), 전익의 요시다케(吉武定夫), 옥구서부의 다카하시(高林壯知)의 4개 조합장은 조선총독 미나미(南次郎)에게 “각 조합은 대등한 위치에서 합병하여 新組合을 설치”하고자 한다고 합병을 신청하였다. 신설 조합구역은 전북 군산부, 완주군, 옥구군, 익산군 내 1만 9,193정보였다. 여기에는 표에 제시한 바와 같이, 조합합병에 따라 “익옥확장”분인 1,300정보도 포함되어 있었다. 같은 해 4월 조합 간 합병이 인가됨으로써 만경강 유역을 관개구역으로 하는 초대형 수리조합이 등장하게 되었다. 공사비총액은 615만 3,917원(反當 33.24원), 기채총액은 598만 8,971원, 조합비총액은 67만 4,999원(반당 3.64원)으로서 전북 평균(공사비 반당 40.21원, 조합비 반당 4.11원)보다 약간 낮은 수준이었다.<sup>27)</sup> 합병 이유에 대해 합병위원회의 다음과 같은 언급에 주목할 필요가 있다.

“전북평야의 중심을 관류하는 만경강 北岸지역인 완주, 익산, 옥구의 3군에 병치되어 있는 익옥수리조합, 임익, 전익, 옥구서부 등 既設 4개 수리조합은 창설 이래 모두 상당한 업적을 세웠다. 그런데 옥구서부수리조합을 제외한 3개 조합의 水源은 高山川지역의 同一水系에 속하여 同一水路를 이용하는 등 밀접한 관계에 있으나, 용수가 부족할 때에는 자연 分水하는데 紛議가 생겨 조합을 운영함에 있어 지장이 적지 않았다. 그래서 금후 增米計劃 시설의 보급을 철저히 함에는 용수의 증가가 필연적으로 요청되어 용수원에 대한 연구를 하던 가운데 南鮮水力發電事業計劃으로 그 餘水를 萬頃江 유역으로 방류하게 될 계획이 수립되었다.

27) 『要覽』 1941년판에 전북수조 첫 등장, 관계면적 1만 8,513정보로 확정. 같은 자료, pp. 18~19.

이 절호의 기회에 각 수리조합 분립으로 말미암아 일어나는 폐해를 제거하고 수리의 합리화를 도모하기 위하여 전기 4개 수리조합을 합병하여 신규 강력한 단일조합을 설립하고자 인가를 신청함에 이르렀으니(이하 생략).”<sup>28)</sup>

인용문에서 언급된 ‘남선수력발전사업계획’이란 전술한 금강수전계획, 즉 용담댐 건설계획이었다.<sup>29)</sup> 소화공황(1930~1934년)에 의해 중단된 산미증식계획이 1940년 ‘증미계획’으로 재개되면서, 금강 여수를 만경강 상류(고산천)에 인입하고자 하는 야심찬 계획을 수립하였던 것이다. 비록 이 계획은 전시경제의 영향 등으로 중지되었지만,<sup>30)</sup> 조합합병은 예정대로 추진되었다. 인용문에서 보는 바와 같이, 익옥, 임익, 전익수조는 전술한 분수계약을 통해 동일한 수원, 도수거를 사용중이었다. 따라서 공동 용수원의 이용과 이를 둘러싼 ‘분의’가 조합합병의 주요한 기술적 근거로 작용하고 있었다. 대체로 만경강의 단일 수계를 이용한다는 사실을 모토로 익옥 이외의 ‘군소조합들’을 합병시키려는 관의 의지를 엿볼 수 있다.

신설 전복수조의 초대 조합장은 익옥 및 임익 수리조합장인 미즈이(三井榮長)였다. 조합사무소는 이리 소재의 익옥수조 사무소를 그대로 사용하였다. 사실상 익옥수조를 승계한 흡수·합병의 형태를 띠고 있었으며, 합병 후 기존 수리조합은 대장출장소(←전익수조), 황등출장소(←임익수조), 군산출장소(←옥구서부수조)로 개편되었다. 합병 후 상황에 대해 “본조합 構成主인 益沃과 臨益은 구역이 확대하여 經濟에 탄력성이 있으나 全益과 沃溝西部는 구역이 협소해서 經濟에 신축성이 없고 따라서 年年 繰越金은 漸減하여 재원 匱乏하기……”라고 하여 각 조합별 균등한 경제적 이득을 얻었다고 보기는 어렵다.<sup>31)</sup> 1941년 현재 합병 4개 조합 가운데 임익수조에서 조합채(7만 7,923원)가 남아 있던 상태였기 때문에,<sup>32)</sup> 그 부분만큼 여타 조합에 부담이 전가되었다고 생각된다. 대체로 평등주의 합병원칙이 천명된 가운데 전익, 옥구서부 등 재정상태가 건전한 중·소 조합들이 희생되었음을 시사하고 있다.

28) 全北農地改良組合 編, 「組合合併申請認可書理由條」, 『全北農組70年史』, 1978, p. 368.

29) 금강수력발전사업과 그에 따른 용담댐 건설은 “시국의 영향에 의하여 중단”되었다고 한다. 따라서 그 전까지는 기존의 大雅, 庚天 두 저수지를 조합의 주요 용수원으로 사용하였다. 全北農地改良組合 編(1978), p. 401.

30) 용담댐은 1992~2001년에야 완공되었다. 조성욱(2007).

31) 全北農地改良組合 編(1978), p. 395.

32) 단, 4개 조합 모두 재무구조상 ‘歲計剩餘’가 발생하는 健全財政이었다. 『要覽』 1941년판, p. 122.

〈표 2〉 수리조합별 조합비 실질부담률의 비교

(단위: %)

年度 (설립연도)	沃溝西部 (1908)	臨盆水組 (1909)	全盆水組 (1910)	益沃水組 (1920)	全北水組 (1941)	東津水組 (1925)
1927	7.74	18.76	4.7	57.25		
1928	∞	19.51	4.9	62.06		72.07
1929	∞	27.53	3.0	114.03		84.48
1930	19.24	30.88	9.1	118.43		95.92
1931	20.59	19.53	6.9	64.49		100.28
1932	12.00	12.26	3.8	48.50		67.15
1933	11.24	11.42	4.1	53.09		66.33
1934	8.62	8.26	3.3	33.08		43.60
1935	6.99	6.69	2.9	24.27		37.99
1936	20.12	8.52	3.4	40.14		69.66
1937	9.55	9.74	3.8	31.16		39.92
1938	11.39	8.61	4.3	27.28		34.76
1939	∞	75.78	9.7	∞		38.91
1940	6.48	8.50	13.5	25.01		22.58
1941					24.31	23.12

주: “∞” 표시는 무한대로서 계측 불가.  
 자료: 옥구서부수조는 정승진(2009b), p. 130; 전익수조는 정승진(2009a), p. 90; 나머지는 『朝鮮土地改良事業要覽』 각년판에서 작성.

1941년 조합합병은 1920년 합병과 적지 않은 공통점을 갖고 있었지만, 과연 어느 정도의 경제적 이득이 있었는지는 상당한 주의를 요한다. 무엇보다 총독부 농정의 필요성이라는 시대적 배경하에 ‘수리의 합리화’를 도모하기 위한 조합 간 합병이 계획되었다는 사실에 주목할 필요가 있다. 1940년대의 ‘증미계획’은 1920년대의 산미증식계획과 본질적으로 동질적인 산업정책이었다. 따라서 관의 행·재정상의 지원과 통제는 합병의 정당성과 ‘속효성(速效性)’을 높이고 있었다. 단, 1941년 합병의 경우 전시기의 긴박감이 보다 고조됨으로써 정책제량의 여지는 상대적으로 컸다고 할 수 있다. 또 다른 공통점은 규모의 경제(economies of scale)가 합병의 주요한 명분으로 내세워졌다는 사실이다.<sup>33)</sup> 만경

33) ‘규모의 경제(economies of scale)’란 한 가지 생산물을 생산하거나 분배하는 하나의 운영



강 유역에서 조합 간 합병은 농업용수라는 공공의 생산물을 ‘생산’·분배하기 위한 수평적 통합(horizontal merger)의 형태를 취하고 있었다. 그러나 1941년 합병의 경우 수리사정이 ‘양호한’ 조합들을 희생시켜 재정구조가 ‘불량한’ 조합을 구제하였다는 정책적 배려가 엿보인다. 이는 <표 2>에서 구체적으로 살펴볼 수 있다. 여기서는 옥구서부수조, 전익수조 등 ‘우량조합’의 조합비 실질부담률이 익옥수조(‘불량’조합)나 1941년 탄생된 전복수조의 해당 수치와 상당한 차이를 보이고 있다.<sup>34)</sup> 1941년 전복수조의 조합비부담률 수준(24.31%)은 오히려 재정상태가 ‘불량’한 익옥수조나 동진수조의 그것과 유사한 수준이었다(약 20~40%). 이 같은 사실을 고려할 때 총독부가 합병의 모토로 내세운 ‘규모의 경제’는 1941년 합병에서는 한층 후퇴하였다고 볼 수 있을지도 모른다.

수리조합과 같은 비영리단체의 경우 조직의 경제적 이득보다는 조합구성원 간의 제도적이고 사회문화적인 인센티브 요인이 보다 중요하다(Ware, 1996). 그러나 여기에는 강력한 정부정책하에 행정적 통제의 편의성이 고려되고 있었다. 이 점은 농업용수개발이 인프라시설, 즉 공공성을 띤 공공재라는 사실에 기인하고 있지만, 조합원의 의사가 무시된 채 조합운영이 관료주의적으로 흐르는 문제점을 안고 있었다(Wade, 1982). 전복수조에서는 해방 이후 현대 한국 정부에 의한 합병과정에서도 이 같은 사실이 농촌개발, 경제성장이라는 구호하에 은폐되었고 조합운영에서도 지속적으로 견지되었다. 이는 전술한 정부주도성의 ‘동전의 양면’과 같은 딜레마였다.

전복수조는 전시기의 현상유지라는 운영기조 속에 해방을 맞게 되었다. 해방 후의 토지개량사업에 대해 대한수리조합연합회는 다음과 같은 입장을 제시하였다. “本事業은 日政이 敗亡하여 물리갔다 하더라도 우리나라 食糧事情에 비추어 繼續되어야 할 重要課業인 것이며 本事業의 現業機關인 水聯, 營團의 再建은 勿論 莫大한 資金의 準備도 必要함에 鑑하여 4279(1946)年부터 事業을 繼續 實施케 되어 少額의 資金이나마 放出케 되어 未完成工事의 早期完成, 또는 洪水로 因한 水害復舊, 重油揚水機의 電化, 急速히 竣工할 수 있는 地區의 新規事業, 歸屬農地修築, 農地保存事業 等を 着手케 되었던 것이다.”<sup>35)</sup> 자금부족에 따

단위의 크기를 늘릴 때 발생하는 비용의 절감을 가르킨다. ‘범위의 경제(economies of scope)’는 ‘통합생산 또는 통합분배의 경제(economies of joint)’라고도 하며 한 가지 생산물 이상을 생산하거나 분배하기 위해 하나의 통합된 운영단위 내의 과정들을 이용할 때 생기는 (거래)비용의 절감을 말한다. Chandler(1990), p. 17.

34) 특히, <표 2>에서 1940년 옥구서부, 임익, 전익, 익옥 등 4개 조합의 조합비 실질부담률과 1941년 전복수조의 해당 수치를 비교해 보면 그 차이를 선명하게 확인할 수 있다.

35) 大韓水利組合聯合會 編(1956), pp. 27~31. 인용문에서 水聯과 營團은 후술하는 <그림 3>

른 조합사업의 지원부족, 소규모 사업의 전개라는 당시 해방정국의 정체된 경제상황을 여과 없이 보여 주고 있다. 결국 해방정국의 토지개량은 ‘일정시의 계속사업’에 대한 현상유지를 견지하고 있었다. 반면, 국고보조율은 1920년대의 20~30%에서 1940년대 전반 50~55%로, 1940년대 후반부터 사업에 따라 50~90%, 1954년부터는 70~80%대로 인상되고 있었다.<sup>36)</sup> 단, 사업규모 자체가 상대적으로 소규모에 그치고 있었다는 한계를 안고 있었다.

1945년 8월 해방 이후 1948년 8월 정부수립까지 조합운영은 미군정에 의한 과도기가 발생하였는데, 장기채용자(殖産銀行), 국고보조금 확대에 의해 조합운영의 현상유지가 지속되었다. 1945년 12월 일본인 조합장은 미군정 당국의 지시에 따라 조합을 한국인에게 인계하였다(猪狩恭介→鄭仁洙(대리)→李奉柱→김원중(1947년 5월)). 1941년 계획된 용담댐은 “時局의 影響에 依하여 中止”되었고, 기존의 대아, 신설된 경천 두 저수지를 수원으로 사용중이었다. 그러나 비료부족 등으로 인해 미곡증산은 부진했다고 추정된다(홍성찬 외, 2006). 그 사이 기존의 동척, 식은의 조합채상환은 중지되었는데,<sup>37)</sup> 용담댐 건설과 마찬가지로 당국의 방침을 기다리던 중이었다.

1946년 3월 해방 후 첫 조합평의회가 개최되었다. 조합재정은 세입=세출 예산총액 547만 6,677원으로 1945년의 예산총액보다 4배가량 인상되었다(해방직후 곡가 및 물가 급등 때문임). 1946년 4월 첫 조합원 총대인회가 개최되었는데, 평의원 28명 중 일본인 평의원 23명이 귀국해 결원은 한국인 보충원 7명, 신규 16명의 한국인 평의원으로 교체되었다. 1947년 5월부터 ‘제2대’ 조합장체제로 전환되었다. 1948년 3월 조합평의회에서는 조합비 부과율을 전년 대비 70%로 대폭 인상하였고, 동년 7월 구 익옥수조 조합채 83만 6,478원을 완제하였다. 1949년 3월 전북도지사는 전년 7월 신청한 적립금 규정을 인가함으로써 조합재정은 어려운 상태에서나마 비로소 본 궤도에 오르고 있었다.

에서 조선수리조합연합회와 조선농지개발영단을 각각 지칭한다. 여기서 진행된 사업은 ① 大小地區事業, ② 干拓事業, ③ 歸屬農地修築事業, ④ 4284年度戰災復舊事業, ⑤ 4287年度戰災地區水利施設復舊, ⑥ 農地保存其他事業, ⑦ 工事用機資材, ⑧ 既設水利組合의 維持管理, ⑨ 水利組合區域內農事改良事業, ⑩ 農業資金放出 등이었다.

36) 大韓水利組合聯合會 編(1956), pp. 34~35.

37) 당시 지역 조합레벨의 자세한 사항은 알 수 없으나, 중앙정부 차원에서는 조합채 상환에 대해 개혁조치가 마련된 듯하다. “국고보조금제도를 기채상환재원보조제도로 변경하고”라는 흥미로운 언급이 엿보인다. 土地改良組合聯合會 編(1967), p. 73.

## V. 1961년, 1973년 만경강 전 유역의 수계 통합

1950년 한국전쟁에 의해 조합사업도 그 어려움이 가중되었다. 파괴된 관개시설 및 농경지에 자금 및 자재부족, 물가상승 등이 가세해 조합재정은 긴축상태를 면치 못하고 있었다. 그러나 전후 원조자금이 배분되면서 조합사업은 다시 활기를 띠게 되었다. 1950년대 사업상황에 대해 대한수리조합연합회는 다음과 같이 언급하고 있다. “대한민국 수립 후 軍政, 過政時에 있어서도 事業을 繼續 實施하였으며 4283(1950)년에는 UN 援助事業으로서 多額의 資金이 確保되어 施工途中 6·25動亂으로 다시 中斷되었다가 4284(1951)년부터 再着手케 되어 4285(1952)년에는 農地改革特別會計法이 制定됨에 따라 歸屬農地에서 收入된 糧穀은 그 管理費를 제외한 大部分을 農地開發事業에 使用케 되어 本事業은 急進的으로 曙光을 보게 되었던 것이다. 그러나 農地改革特別會計法에 依하여 放出中の 資金은 4287(1954)년도로써 그 大部分의 償還을 보게 되어 4288(1955)년부터는 주로 ICA 資金에 依存하여 實施치 않으면 안 될 實情에 이른 것이다.”<sup>38)</sup> 여기에는 한국전쟁 직후 궁박한 재정상황과 원조자금의 긴박성이 반영되어 있다. 돌이켜보면 1940년대 전시기부터 지속되던 자금압박 상황이 1950년대 내내 지속되던 가운데 원조자금으로 사업이 지속되었다.

1961년 8월 ‘5·16 군사정부’의 기본정책에 따라 「水利組合 合併에 關한 特別措置法」(법률 제701호)이 전격적으로 공포되었다. 같은 해 12월 법률 제948호로 「토지개량사업법」이 제정되고 이듬해인 1962년 1월부터 시행되었다.<sup>39)</sup> 이에 따라 전국 695개소에 달하였던 군소 수리조합은 ‘1군1조합원칙’에 의해 198조합으로 통합되었다.<sup>40)</sup> 이로써 식민지기 이래 ‘수리조합시대’는 종막을 고하고, 토지개량조합으로 새롭게 전환되었다. <표 3>에서 보는 바와 같이, 통합 이후 그 대로 존속한 조합은 35개소에 불과하며, ‘흡수(합병)’ 또는 ‘신설’의 형태로 대규모 조합이 등장하게 되었다. 전북의 경우 ‘통합 전 관개면적’이 7만 8,000여 정보로 관개면적에서 전국 수위를 보이고 있는데, ‘통합 후 조합수’는 73개에서 20개소로 급격히 감소하였다. 이것은 초대형 ‘합병조합’의 탄생을 의미하였다.

38) 大韓水利組合聯合會 編(1956), p. 27. ICA는 미국 국제협조처(International Cooperation Administration)이다.

39) “1군1조합의 원칙, 수조합병특별조치법을 공포”, 『조선일보』, 1961. 8. 26; “1군1조합원칙 198개로, 수리조합 통합을 완료”, 『조선일보』, 1961. 12. 13.

40) 全北農地改良組合 編(1978), pp. 438~439.

〈표 3〉 수리조합 통합 상황(1961년)

(단위: 個所, 町步)

道別	統合前 組合數	統合後 組合數	統合前 灌溉面積	統合方法		
				存續	吸收	新設
서울	2	2	481.9	2		
京畿	64	19	42,698.1	4	4	11
忠北	50	11	18,140.3		2	9
忠南	81	29	49,918.0	6	12	11
全北	73	20	78,536.0	1	14	5
全南	179	27	53,793.1		11	16
慶北	103	38	43,049.1	9	16	13
慶南	108	34	43,734.8	5	14	15
江原	25	15	9,914.6	8	1	6
濟州	10	3	961.3			3
計	695	198	341,227.2	35	74	89

자료: 土地改良組合聯合會 編(1967), p. 143.

1961년의 전국적인 수리조합 합병에 대해 토지개량조합연합회에서는 “이로 인하여 1958년 이래 수리조합운영의 정상화를 위하여 시도된 수리조합의 정비 작업이 실현되었으며 조합운영 경비의 절감에 의한 조합비 부담의 경감을 이룩하는 한편, 水源 및 施設物의 효율적인 이용을 가능케 하는 이외에 행정감독의 철저를 기할 수 있게 되었던 것이다”고 하여 ‘행정편의주의’와 함께 ‘규모의 경제’가 추구되었음을 엿볼 수 있다.<sup>41)</sup> ‘1군1조합원칙’에 의한 수리조합의 합병은 1962년에 착수된 제1차 경제개발 5개년계획과 동시에 진행되면서 정책적 지원도 한층 강화되었다. 1960년대 초부터 세계은행 등으로부터 차관에 의한 ‘대단위종합개발사업’이 추진되고,<sup>42)</sup> 각급 지역조합에서도 농촌고리체의 정리, 농산물가격의 적정 유지정책이 시행되는 등 지방단위의 조합사업이 중앙의 농정 방향과 동시 병진하고 있었다.

1961년 9월 전북수조 내에서는 도지사 명의의 수리조합 통합요강이 시달되었

41) 土地改良組合聯合會 編(1967), p. 143.

42) 농업진흥공사 編(1976). p. 101. 동 사업은 1970년대부터 경제개발계획과 발맞춰 각 사업 지구별로 본격화되었다.

다. 전술한 <그림 2>에서 전북수조는 어우, 주교, 옥구, 비봉 등 4개 조합을 흡수·합병하도록 계획되어 1961년 11월 최종 인가되었다. 인근의 임피(臨陂)수조(<그림 2>에서 옥구농조)도 부곡(富谷)·성덕(聖德) 수조를 흡수·합병하였다(1961년 11월 신청, 12월 인가).<sup>43)</sup> 만경강 하류역에 위치하는 임피수조는 옥구군 임피면(임피수조), 나포면(부곡수조), 성덕면(성덕수조)을 관개구역(2,811정보)으로 하는 옥구군의 유일한 수리조합으로 등장하였다. 전북과 임피 두 조합 모두 합병이유는 “거리 및 교통 등으로 보아 습합이 可할 뿐더러 1郡1組合原則에 依하였음”이라고 한다.<sup>44)</sup> 그 후 전북수조는 1962년 1월 전북토지개량조합, 임피수조는 임피토조(후일 옥구농조)로 개칭되었다(이 점은 후술함). 1961년 전북수조의 합병 목적에 대해서는 보다 자세히 살펴볼 필요가 있다.

“於牛, 周橋, 沃溝, 飛鳳水利組合 및 全北水利組合은 同一郡內에 소재하고 있을 뿐 아니라 組合蒙利區域도 상호 인접되어 있는바 현재까지의 운영실적을 검토하건대 각기 독립된 조합으로 존립하고 있어서는 결국 경비의 낭용으로 인하여 조합원의 부담을 과중하게 하고 또 수리시설의 효율적인 이용과 기타 운영상에 있어서도 불합리한 실정에 있음으로 今般 政府方針에 順應하여 습합을 실시함으로써 경비의 절약과 운영의 합리화를 도모하려는 것이다.”<sup>45)</sup>

합병 후 전북토지개량조합의 관개구역을 보면, 군산시 및 옥구군의 일부, 완주군 일부, 이리시 및 익산군에 걸쳐 있었다(관개면적 2만 2,087정보). 전북에서는 동진강 유역의 동진토조에 이어 제2위의 대단위 관개구역을 보유하고 있었다. 단, 수리조합의 합병은 ‘1군1조합’이 원칙이었지만, “익산은 교통 및 구역 위치를 감안하여 3개 조합이 타당함으로 분리 합병토록 한다”는 예외 규정을 적용받고 있었다.<sup>46)</sup> 전북토조는 이후 이리(5개 지구), 대장(5개 지구), 황등(5개 지구), 대야(7개 지구), 군산(8개 지구) 등 5개소의 출장소 체제로 운영되었다. 이 시기에 특기할 만한 사업은 동상저수지(東上池)의 착공이었다(1959년 1월 착

43) 옥구농조(구 임피수조) 흡수·합병의 경위와 내역은 다음과 같다. “1953년 3월 15일 설치인가를 얻은 임피수리조합은 1944년 5월 17일 설치인가를 얻어 창설되고 몽리면적 159.1정보인 부곡수리조합과 1940년 3월 1일에 설립되어 448.98정보의 몽리면적을 가진 성덕수리조합을 1961년 12월 7일 全北產 農改 제3626호에 의거 흡수·합병하여 그 몽리면적이 1,147.98정보가 되었거니와 1973년 4월 13일 全北農地 1142~65호에 의하여 전북농지개량조합에 흡수·합병되어 동년 4월 16일 사무인계를 하였다.” 全北農地改良組合 編(1978), p. 491.

44) 全北農地改良組合 編(1978), p. 467.

45) 全北農地改良組合 編(1978), pp. 469~470.

46) 전북토지개량조합 외 두 조합은 여산, 금강에 위치한다. 全北農地改良組合 編(1978), pp. 467~468.

공, 1966년 3월 완공). 만 7년 2개월에 걸친 대규모 용수원 개발사업이었다. 이는 합병으로 확대된 신규 관개지에 대한 용수원 개발사업으로서 인용문에서 언급된 ‘규모의 경제’와 ‘합리화’를 위한 물적 토대가 되었다. 동상저수지는 대아저수지의 보조수원으로 개발되어 향후 대아지의 신댐 건설을 촉구하게 된다(1983. 3~1988. 12). 그러나 1940년대 전반 전시기에 입안·계획된 용담댐 공사는 여전히 ‘계획중지’ 상태에 머물러 있었다(1990년 착공, 2001년 완공).

1962년 수리조합의 합병은 새로운 정부에 의한 행정 편의적인 측면이 강하였다. 단, 조합측에서 내세운 재정절약과 경영합리화, 즉 이른바 ‘규모의 경제’는 어느 정도 실현되었다고 볼 수 있다.<sup>47)</sup> 합병에 의한 재정절약분(주로 인건비)은 대형화된 조합의 경비보다 더 컸을지도 모른다.<sup>48)</sup> 그러나 조합의 운영이 관료주의적으로 변질됨으로써 관내 조합원과 조합당국과의 괴리는 한층 심화되었다. 농지개혁(1950) 이후 조합원(특히, 평의원)의 대다수는 식민지기와 달리 3정보 미만의 자작농이었다(정승진·松本武祝, 2006). 이 같은 소농민이 조합원의 주류를 이루는 가운데 합병 이후 확대된 전복토조는 이전과는 상이한 대규모 준행정기구임에 주목할 필요가 있다. 이것은 분명 식민지기와는 상이한 조합-조합원 관계였다. 이에 대한 웨이드(Wade, 1982)의 사례연구는 주목할 만하다. 조합은 관료제적 운영으로 말미암아 조합원의 의사결정과정에서 제도적인 참여조차 봉쇄되었고, 오히려 중앙정부나 지방 행정기관과의 정책적 지원·협력이 보다 중요한 의사결정과정으로 부각되면서 조합은 관변화의 색채를 한층 강화하고 있었다. 이것은 지방 농업관계부문에서도 관료주의적 개발체제가 심화되는 중요한 시발점이 되었다.

1970년 11월 농업근대화촉진법이 공포되면서 1960년대의 토지개량조합은 농지개량조합으로 전환되었다.<sup>49)</sup> 정부방침에 따라 전복토조도 1971년 1월 전복농

47) ‘1군1조합원칙’하에 695개 조합을 198조합으로 통합·개편하면서, 종래의 조합임직원도 3,373명에서 2,527명으로 줄어들었다. 당시 인건비는 조합의 경상비 지출에서 상당한 비중을 점하고 있었다. 農地改良組合聯合會 編(1999), p. 405.

48) 수리조합에서 규모의 경제성을 판단하는 기준은 당해 조합의 물리면적에 대한 직원비율을 합병 전후에 걸쳐 비교해 보는 것이다. 이에 대한 이론적인 연구로서 김성호 외(1996) 참조.

49) 1961년 198개 조합으로 통합되었던 조합은 사업량의 확대 또는 관할구역의 불합리성 등의 이유로 1970년에는 266개 조합으로 늘어나 조합에 따라서는 운영상의 어려움이 가중되고 있었다. 이에 대처하여 1973년 4월 26일, 266개 조합을 다시 127조합으로 통합해 운영경비의 절감과 건전한 운영합리화 방안을 강구하게 되었다. 1973년 통합조치에 의해 전복의 24개 조합은 12조합으로 감축되었다. 앞의 책, p. 409. “농지개량조합 140개 통합, ‘1군1조합’원칙, 5월 말까지”, 『조선일보』, 1973. 3. 7; “농지개량조합 126개로 폐합, 조합장 195명 해임, 31명 재임명”, 『조선일보』, 1973. 4. 25.

지개량조합으로 재차 개칭되었다. 이 단계에 들어서 자연·지리적 조건을 고려한 만경강 전 유역의 수계(水係) 통합이 입안되었다. 1973년 4월 전북농조는 만경강 하류역의 옥구농조(구 臨陂水組)를 전격적으로 흡수·통합하였던 것이다.<sup>50)</sup> 행정구역상 완주, 익산, 옥구(현 군산)의 전 지역을 아우르는 명실공히 만경강 전 유역의 초대형 농지개량조합이 출현하게 되었다(관개면적 2만 7,000여 정보). 이제 호남평야는 만경강과 동진강 권역으로 양분되어, 각각 전 유역을 포괄하는 체계적인 수계 통합의 길을 걷게 되었다.

한편, 동진강 유역에서는 설립 당시부터 초대형 조합이었던 동진수조가 1941년 2월 고부수조를 흡수·합병해 김제, 정읍, 부안을 아우르는 전 유역의 수계 통합을 이미 식민지 말기에 이룩하였다. 해방 이후 동진수조는 1961년 12월 김제방조수리조합과 동신(東辛)방조수조를 흡수·합병하고, 최종적으로 1973년 김제농지개량조합(1961년 동진수조의 흡수·합병시 金溝, 金坪, 大栗水利組合이 합병해 신설된 조합)을 합병함으로써 동진강을 하나의 수계로 통합하였다.<sup>51)</sup> 동진농조의 경우 설립 초기부터 전북농조에 비해 대규모 수조로 창설되었기 때문에 합병의 템포도 그만큼 빨랐다고 할 수 있다. 이처럼 1970년대 호남평야에서는 기존의 '1군1조합원칙' 위에 상·하류의 유역을 하나로 통합하는 수계 중심의 합리적 용수관리방식이 추구되었다고 생각된다. 물론 국가적 규모의 수리질서 확립이라는 정책적 구호가 전제되었지만, 1960년대의 기계적인 행정 '편의주의'는 한층 누그러지고 합리적 용수개발에 대한 인식이 강화되었다. 달리 표현하면, 이 단계에서 정부주도의 행정지침(1군1조합원칙)은 한층 세련된 형태로 진전해 지역조건에 조응하는 농용수의 합리적 이용단계로 나아가고 있었다(조성욱, 2007).

1967년 전북토지개량조합에서는 해방 후 중단되었던 경지정리사업을 재개하였다. 익산군 오산면 남전(南田)지구 공사를 필두로 해마다 3백여 정보씩을 경지정리하였던 것이다. 이 사업은 1970년대 전북농조가 전개한 주목할 만한 농업기반사업 가운데 하나로 자리잡고 있었다.<sup>52)</sup> 주지하다시피 1970년대 한국 농촌에서는 새마을운동기를 맞아 이른바 녹색혁명(綠色革命)이 정책적으로 전개되었다. 이 시기에 통일벼라는 고수확 우량품종이 보급되고 화학비료가 증투되고, 특히 농업기계화가 시행됨으로써 비로소 토지개량의 제성과가 농사개량사

50) 全北農地改良組合 編(1978), pp. 490~491.

51) 東津農地改良組合 編(1975), pp. 254~270.

52) 全北農地改良組合 編(1996), pp. 185, 605, 609.

업과 실질적으로 결합되었다. 경지정리사업은 관개수리의 성과 위에 농사개량과의 시너지효과를 제고하는 중요한 계기로 작용하였던 것이다. 돌이켜보면 이 같은 급속한 성장은 속효성이 있는 정부정책뿐 아니라, 지역사회의 오랜 수리관개의 경험과 순조롭게 결합한 결과였다.

1973년 수계 중심의 대통합 이후 농업용수의 개발 이용은 지역사회 단위에서 사실상 국가적 사업으로 전환되었다(농업진흥공사 편, 1976). 물론, 전북농조에서는 일제 전시경제에 따른 1941년 흡수·합병이 그 역사적 전제로 작용하였고, 1960년대 초 '1군1조합원칙'이 그것을 현실화하고 있었다. 전북농조에서는 농사개량부문에서도 정부사업과의 공조가 추구되었다. 1970년대 들어서 각 출장소 산하에 흥농계(興農契)가 설치되고, 새마을운동에 적극 협력하였다.<sup>53)</sup> 조합원의 다수를 점하는 자작농들은 조합의 '식량자급'의 기치 아래 흥농계로 조직되었다. 이는 경종법에 대한 조합측, 나아가 행정측의 적극적인 개입을 시사하는 것으로서 전술한 토지개량 및 농사개량 간의 시너지효과에 노동력의 합리적 이용을 결합한 것이었다. 흥농계와 같은 소농민 간의 집합적 노동은 농조를 매개로 국가적 농정에 의해 조직적으로 동원되었다.

마지막으로, 1967년 발간된 『토지개량사업20년사』에서 토지개량조합연합회 회장 고길훈(高吉勳)은 수리사업의 현단계를 다음과 같이 진단하고 있다. “당면한 재정안전 우선주의는 항상 투자효율의 速效성을 노리고 있기 때문에 토지개량사업과 같은 장기적 投融資面은 왕왕 소외되고 있는 경향이 없지 않아서 아직도 44%에 달하는 水利不安全畝과 40만 정보의 開墾可能面積 및 16만 정보의 干拓適地는 우리의 항구적인 경제개발시책을 기다리고 있다.”<sup>54)</sup> 당시 경제개발 5개년계획이 진행중이었음을 감안한다면, 성장목표 달성을 향한 당국의 강력한 정책의지를 용이하게 읽을 수 있다. 토조연합회는 미곡증산, 식량자급에 대한 농업기반사업으로서 토지개량사업에 대한 중요성을 재차 환기하고, 향후 확고한 계획의지를 다지고 있었다. 조합연합회에서는 이전의 긴축재정 단계를 벗어나 고도성장단계에 부응하는 대규모 관개·수리사업의 정력적인 추진을 준비하고 있었던 것이다.

53) 全北農地改良組合 編(1978), pp. 595~603.

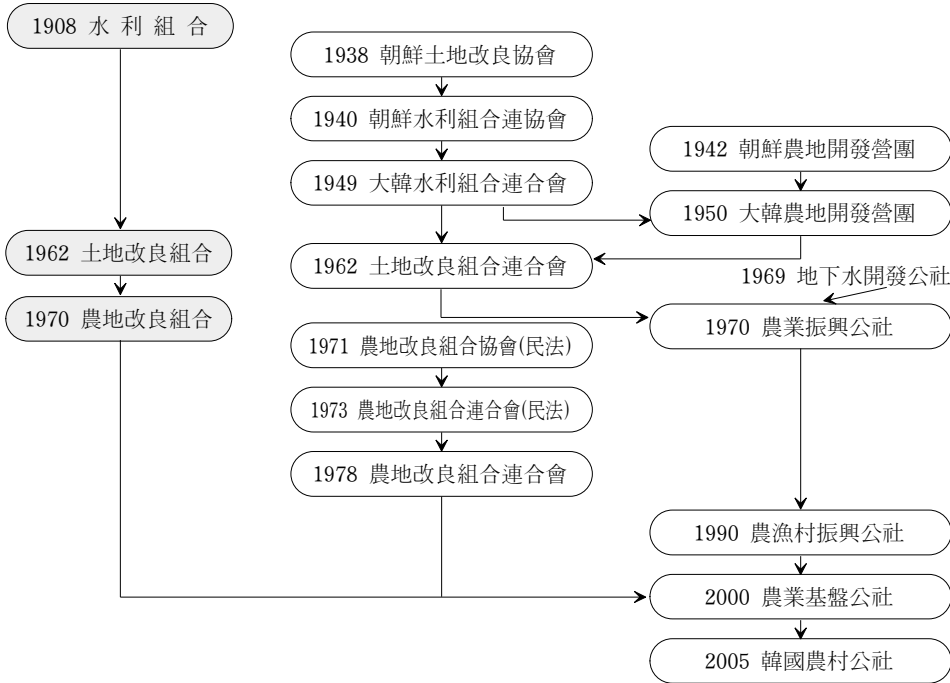
54) 土地改良組合聯合會 編(1967), '發刊辭'에서 인용.



## VI. 현대 한국 농업수리질서의 재편: 결론에 대신하여

이 글은 호남평야에 소재하는 전북수리조합을 사례로 하여 20세기에 걸친 네 차례의 합병과정을 살펴봄으로써 만경강 전 유역의 수계통합과정을, 해방 전후를 시야에 넣어 통시적인 시각에서 고찰한 것이다. 이 조합은 1908년 개별 수리조합이 창설된 이래 장기간의 합병과정을 거쳐 금세기의 농어촌기반공사체제에 이르기까지 정상 가동되고 있다. 현대 한국의 미곡증산, 식량자립의 성취에는 중앙정부의 성공적인 농업정책뿐 아니라, 이와 같은 지역사회의 역사적 경험이 하나의 요인으로 공헌하고 있었다. 이하에서는 이 글에서 전개한 내용을 간략히 정리하고, 그것이 한국 현대 농업수리발달사에서 어떠한 위치를 점하는지를 결론에 대신해 제시하고자 한다.

만경강 북안을 중심으로 1908년부터 1911년까지 창설된 초기 5개 조합은, 수원 형태로 볼 때 기존의 제언과 보를 개량해 설립된 ‘채래적 유형’과 사실상 대규모 신규 공사를 수반한 ‘신설 유형’으로 이분된다. 이 경우 옥구서부와 전익수조는 전자의 유형에 속하고, 임익, 임익남부, 임옥 수조는 새로운 용수원을 확보해 조합을 신설한 경우이다. 이 일대는 오랜 수리관개의 역사 위에 근대적 제도가 조기에 이식된, 전통과 근대의 혼종지역으로서 한국 근대 농업수리사에 첫 걸음을 내디뎠던 것이다. 이 일대에서 수리조합의 합병과 그에 따른 대규모 조합의 창설은 1920년부터 개시되었다. 전북수리조합의 합병은 ① 중앙정부에 의한 수리통제의 행정적 필요에서, ② 조합재정상 ‘규모의 경제’를 실현하는 경제적 이유에서, 또 ③ 광역 수계 중심의 통일적 수리질서의 확립을 위해 시행되었다. 이러한 합병사유는 시기에 따라 또 정책주체에 따라 중첩되고 있었다. 장기적인 시야에서 보면 조합 간 합병은 때로 지역사회 차원에서 때로는 국가적 사업의 일환으로 상호 일정한 영향을 미치며 전개되었다. 여기에는 20세기 전반의 식민지기와 해방 이후의 변화된 정치상황이 전제되어 있었다. 같은 식민지기라고 하더라도 1920년 합병이 요인 ②가 중심이 되어 요인 ①을 고려하는 부분적 통합이었다면, 1941년 합병의 경우 그 역의 조합이 이루어지는 가운데 요인 ③이 모색되었다고 생각된다. 특히, 1941년 합병은 만경강의 단일수계를 이용한다는 지역적 사정이 전시통제기라는 시대적 분위기와 결합해 통합의 명분을 강화하고 있었다. 해방 이후는 본격적인 ‘자립’개발의 시기로서 1962년 합병의 경우 ‘1군1조합원칙’하에서 요인 ①이 주요한 역할을 수행하는 가운데



주: 2008년 말 한국농촌공사는 “한국농어촌공사”로 개칭되었다.  
 자료: 松本武祝(2008), p. 13.

〈그림 3〉 한국 근현대 100년 수리단체의 변천과정

요인 ②와 요인 ③이 고려되었고, 1973년 합병의 경우 요인 ③이 중심이 되어 요인 ① 및 요인 ②와 결합하였다. 1962년 합병에서는 경제개발의 과단성과 ‘속효성’이 보다 강하게 관철되었다면, 1973년 합병은 전기(1962년)의 과도한 정책이 지역사회의 사정과 조화되는 가운데 지역사회의 이해가 중앙정부의 정책에 수렴되는 측면이 강하였다고 할 수 있다. 대체로 현대 한국농촌이 1970년대 새마을운동을 맞아 성공적인 농업발전을 이루었던 것은, 이와 같은 다양한 요인과 정책적 고려에서 농업용수 개발과 수리질서의 재편을 성공적으로 완수함으로써 현대적 농업기반시설을 확충하였던 사실에 하나의 배경을 두고 있다고 생각된다.

한국의 농업수리조직은 〈그림 3〉과 같은 장기적인 변천과정을 경과하였다. 1908년 전북수조의 효시인 옥구서부수조가 창설됨으로써 한국 근대 농업수리발달사의 서막이 개시되었다. 전술한 〈그림 2〉에서 1920년, 1941년 두 차례의 합병과정을 경과한 전북수조는 해방 이후에도 지속되다가, 〈그림 3〉에서 보는 바

와 같이 경제개발 5개년계획과 때를 맞춰 1962년 토지개량조합체제로 전환되었다. 이것은 ‘1군1조합’원칙에 의한 국가적 규모의 대규모 농업수리체제를 완비해 내는 과정이었으며, 이후 1973년 만경강의 대하천 유역을 하나의 수계로 통합하는 수리질서의 전환적인 재편을 전망하고 있었다.

각 지방에 산재한 수리조합은 일제시대 이래 ‘수리조합연합회’와 같은 전국적인 협회조직을 갖추고, 중앙정부의 국가적 농정에 유기적으로 대응하였다. 해방 이후에도 수리조합연합회라는 명칭으로 지속되다가 1962년 토지개량조합체제하에서 연합회의 이름도 바뀌었다.<sup>55)</sup> 조합연합회의 주요한 사업을 보면, 관개배수 및 방수시설의 운영·조성, 농사개량의 장려, 조합회원의 사무·복리 개선, 강연회 개최, 토지개량사업에 대한 조사연구 등이었는데, 이 가운데 “水聯 담당 중의 대지구 수리조합의 설치공사와 營團지구로 지정된 구역확장공사, 개인간척사업에 대한 측량설계공사감독에 관한 사무 등이 營團에 인계”되었다.<sup>56)</sup> 여기서의 ‘영단’이 <그림 3>에서 대한농지개발영단이다. 1960년대 이래 지역단위의 토지개량조합은 영단 및 연합회 등과 일정한 분업관계 속에서 존립하고 있었던 것이다.

한국의 농업수리조직은 경제개발 5개년계획에 발맞추어 이 단계에서 현대적인 제도·기술체계로 한 단계 도약하였다. 전북토조에서는 1966년 3월 그간의 숙원사업이었던 동상저수지공사를 7년 2개월 만에 완공하였다. 단, 1940년대 초부터 입안되었던 용담댐 공사는 1990년에 들어서야 착공되었다. 1967년부터는 해방 후 중단되었던 경지정리사업을 재개하면서 농사개량에 대한 시너지효과를 발휘하고 있었다. 동상지의 완공 이후 용수원이 안정적으로 확보되면서 화학비료가 증투되고, 특히 녹색혁명에 의한 고수확품종이 보급되는 가운데 구역 내 미곡증산효과는 한층 제고되었다. 특히, 경지정리사업은 1970년대 새마을운동을 맞아 전북농조가 전개한 주요한 농업기반사업 가운데 하나로 기억되고 있다.

1970년대에 들어서 중요한 변화는 지방에서 전개된 새마을운동이었다. 전술한 농조의 농사개량사업에 ‘홍농계’가 주요한 하부조직으로 기능하였다. 조합원의 조직화를 염두에 둔 홍농계의 운영은 준공공기관으로서 조합운영의 성격변화를 보여 주는 것이었다. 한편, 중앙정부 차원에서는 농림부 산하에 농업진흥공사(1970년)가 설립되었다.<sup>57)</sup> 전술한 조선토지개량협회, 수리조합연합회를 계

55) <그림 3>의 조선수리조합연합회(1940), 대한수리조합연합회(1949), 대한농지개발영단(1950)에 대해서는 大韓水利組合聯合會 編(1956), pp. 141~156, 248~251.

56) 그 밖에 “既設水利組合의 경지정리구역확장, 개량 및 재해복구공사의 측량설계공사 등” 이 사업 대행기관으로서의 營團에 위임되었다. 같은 책, pp. 146~148.

승한 정부산하기관으로 출범하였는데, 이는 토지개량 대행기관으로서 민간의 업무가 완전하게 공공성을 획득한 채 정부부문으로 분리 독립되었음을 의미한다. 기존의 토지개량조합(또는 연합회)은 농지개량조합체제로 전환되고 민법에 의해 연합회도 한층 강화되었다(1971 농지개량조합협회). 1973년 전북농조에 의한 만경강 전 유역의 수계 통합과정은 이 같은 국가적 시책과 맞물리면서 민관간의 분업구조 속에서 전개되고 있었다.

농지개량조합체제는 이후 30년간 지속되다가 2000년 정부 직할의 농업기반공사로 통합·재편되었다. 1970년 농림부 산하에 설치되었던 농업진흥공사는 1990년 농어촌진흥공사로 개편·존속하다가 2000년에 들어서 각 지역의 농지개량조합과 중앙의 농지개량조합연합회를 합병하면서 농업기반공사체제로 확대 개편되었다. 1908년 수리조합이 민간의 조합단체로서 출범한 지 거의 1세기 만에 농업용수라는 공공성이 공사(公社)제도를 통해 제도적인 차원에서 법인되었던 것이다(松本武祝, 2008, p. 13). 이는 이 단계에서 농업용수관리가 형식적 의미의 민간 차원에서 정부 차원으로 완전하게 전환된다는 사실을 의미한다. 이후 농업기반공사는 2005년 한국농촌공사, 2008년 한국농어촌공사로 개칭되어 오늘날에 이르고 있다. 구 전북농조는 호남평야의 한복판에서 한국농어촌공사의 전북(군산)지사로서 지난 100년간의 역사를 전해 주고 있다.

## 참 고 문 헌

- 古阜水利組合設立事務所 編, 『組合設立認可願關係』, 1916.  
 농어촌진흥공사 編, 『농업진흥공사20년사』, 1990.  
 농업진흥공사 編, 『韓國農地改良事業三十年史』(上), 1976.  
 農地改良組合聯合會 編, 『農地改良組合聯合會發展史』, 1999.  
 大韓水利組合聯合會 編, 『韓國土地改良事業十年史』, 1956.  
 동아일보사 편, 『동아일보』, 1920~1940.  
 東津農地改良組合 編, 『東津農組50年史』, 1975.  
 東津水利組合 編, 『東津水利組合創立10周年記念誌』, 1935.  
 益沃水利組合 編, 『益沃水利組合之事業』, 1923.  
 全北農地改良組合 編, 『全北農組70年史』, 1978.  
 57) 농어촌진흥공사 編(1990).

- \_\_\_\_\_, 『全北農組88年史』, 1996.
- 全益水利組合 編, 『全益水利組合重要書類綴』, 1909~1941.
- 朝鮮總督府 編, 『朝鮮河川調査書』, 1929.
- 朝鮮總督官房土木部 編, 『治水及水利踏査書』, 1920.
- 朝鮮總督府土地改良部 編, 『朝鮮土地改良事業要覽』, 1927~1941.
- 土地改良組合聯合會 編, 『土地改良事業二十年史』, 1967.
- 김성호 외, 『수리조직 활성화와 쌀생산 전업화에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원, 1996.
- 남궁봉, 「하천유역일대 간석지상의 간척취락 유형에 관한 연구: 만경강·동진강 유역을 사례지역으로」, 서울대학교 박사학위논문, 1990.
- 박명규, 「일제하 수리조합의 설치과정과 그 사회경제적 결과에 관한 연구—전북지방을 중심으로—」, 『省谷論叢』 제20집, 성곡학술문화재단, 1989, 171~208.
- 徐承甲, 「日帝下 水利組合 구역 내 增收糧의 分배와 農民運動—臨益·益沃水利組合을 중심으로—」, 『史學研究』 제41집, 韓國史學會, 1991, 147~187.
- 蘇淳烈, 「植民地後期朝鮮地主制の研究」, 京都大學博士學位論文, 1994(國譯: 『근대 지역농업사 연구』, 서울대학교출판부, 1996).
- 우대형, 「일제하 만경강유역 수리조합연구」, 『東方學誌』 제131집, 연세대학교 국학연구원, 2005, 139~179.
- 유제헌, 『한국근대화와 역사지리학: 호남평야』, 한국정신문화연구원, 1994.
- 이규수, 『식민지기 조선과 일본, 일본인: 호남지역 일본인의 사회사』, 다홀미디어, 2007.
- 이경란, 「日帝下 水利組合과 植民地地主制—沃溝·益山지역의 사례—」, 『學林』 제12·13합집, 연세대학교 사학회, 1991, 111~163.
- 이영훈·장시원·宮嶋博史·松本武祝, 『근대조선 수리조합연구』, 일조각, 1992.
- 田剛秀, 「日帝下 水利組合事業이 地主制展開에 미친 影響—産米增殖計劃期(1920-34년)를 中心으로—」, 『經濟史學』 제8권, 1984, 109~193.
- 정승진, 「식민지주제의 동향(1914-1945): 전북 『益山郡春浦面土地臺帳』의 분석」, 『한국경제연구』 제12권, 2004, 139~176.
- \_\_\_\_\_, 「일제시대 전익수리조합의 전개과정과 그 역사적 의의」, 『농촌경제』 제31권 제6호, 한국농촌경제연구원, 2009a, 79~102.

- \_\_\_\_\_, 「한말 일제초 전통 제언계의 근대적 수리조합으로의 전환: 만경강 하류 옥구서부수리조합의 사례분석」, 『전북사학』 제34호, 2009b, 105~144.
- 정승진·마쓰모토 다케노리(松本武祝), 「영주에서 식민지대지주로: 일본 귀족 호소가와(細川)가의 한국에서의 토지집적」, 『역사비평』 제73호, 2005, 241~270.
- \_\_\_\_\_, 「토지대장에 나타난 농지개혁의 실상(1945-1970): 전북 『익산군춘포면 토지대장』의 분석」, 『한국경제연구』 제17권, 2006, 41~77.
- 조성욱, 「만경강의 역할과 의미 변화」, 『한국지역지리학회지』 제13권 제2호, 한국지역지리학회, 2007, 187~200.
- 홍성찬·최원규·이준식·우대형·이경란, 『일제하 만경강 유역의 사회사』, 혜안, 2006.
- 松本武祝, 「朝鮮·全羅北道農業の構造變化: 昭和恐慌期を中心に」, 『日本史研究』 제298호, 日本史研究會, 1987(『植民地勸力と朝鮮農民』, 社會評論社, 1998, 95~129).
- \_\_\_\_\_, 『植民地期朝鮮の水利組合事業』, 未來社, 1991.
- \_\_\_\_\_, 「植民地朝鮮における農業用水開發と水利秩序の改編: 萬頃江流域を對象として」, 『朝鮮史研究會論文集』 제41集, 朝鮮史研究會, 2003(『朝鮮農村の〈植民地近代〉經驗』, 社會評論社, 2005, 263~302).
- \_\_\_\_\_, 「韓國における農業水利組織の改編過程」, 『歴史と經濟』 제199호, 政治經濟學·經濟史學會, 2008, 13~22.
- Amsden, A. H., *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, 1989.
- Chandler, Alfred, *Scale and Scope*, Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1990.
- Evenson, R. E., R. V. Herdt, and M. Hossain, *Rice Research in Asia: Progress and Priorities*, CAB International in Association with the IRRI, 1996.
- Kim, Chul-Kyoo, "Capitalist Development, the State, and the Restructuring of Rural Relations in South Korea," Ph. D. Diss., Cornell University, 1993.
- La Piana, David, and Michaela Hayes, "M&A in the Nonprofit Sector: Managing Merger Negotiations and Integration," *STRATEGY & LEADERSHIP*, Vol. 33, No. 2, 2005, 11~16.
- Sorensen, Clark W., *Over the Mountains Are Mountains: Korean Peasant Households and Their Adaptation to Rapid Industrialization*, Seattle & London:

University of Washington Press, 1988.

Wade, Robert, *Irrigation and Agricultural Politics in South Korea*, Boulder: Westview Press, 1982.

\_\_\_\_\_, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, New Jersey: Princeton University Press, 1990.

Ware, Alan, "On Scale and Scope and the History of the Non-profit Sector in the United Kingdom," *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 7, No. 1, 1996, 17~28.

[Abstract]

Long-term Reorganization of Agricultural Irrigation System  
in Modern Korea:  
A Case Study of *Chonbuk* Irrigation Association  
in *Mankyong* River Valley

Seung-Jin Chung

*Mankyong* River had been flowing as main wellspring in *Honam* Pains, the biggest rice basket in Korea. In 1970's completion of Green Revolution came out to be non-sourceful case of succession in East Asia developing countries. This rapid growth was created by the accumulation of historical experience in regional society, as well as by the large scale of agricultural policy. This paper observed four rows of merger in *Chonbuk* Irrigation Association area that each merger took place in 1920, 1941, 1961 and 1973. And it was considered through inter-period that the water systems in *Mankyong* River valley combined themselves in a progress. This irrigation association is been operated by the Establishment of Korea Rural Comm. & Agriculture Corporation since the association began to found separately from 1908. According to analysis, the merger of these associations were carried out for three reasons; first to satisfy the necessity of administrative control over regional irrigation system, second to extend the scale of economy in context of benefit-cost side, and last to settle the unity of irrigation systems in large scope.

**Keywords:** irrigation system, merger, economy of scale

**JEL Classification:** N5