



저작자표시-비영리 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시, 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리, 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권으로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사 학위논문

공익사업 시행에 따른 연안어업의
보상대상물건 선정 방법에 관한 연구



부경대학교 산업대학원

생물자원학과

성 민 건

수산학석사 학위논문

공익사업 시행에 따른 연안어업의 보상대상물건 선정 방법에 관한 연구

지도교수 남 기 완

이 논문을 수산학석사 학위논문으로 제출함



2008 년 8 월

부경대학교 산업대학원

생물자원학과

성 민 건

이 논문을 성민건의 수산학석사 학위논문으로 인준함

2008 년 8 월 27 일

주 심 농학박사

유 명 숙



위 원 수산해양학박사

김 수 암



위 원 수산학박사

남 기 완



목 차

I. 서론	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구목적 및 방법	4
II. 보상대상물건의 선정기준	5
1. 보상대상물건의 선정절차	6
2. 보상대상구역의 설정	9
3. 보상기준일	9
4. 보상대상물건 선정의 일반적 기준	11
1) 보상기준일 현재 어업허가의 존재여부	11
2) 공익사업 시행으로 인하여 피해를 입었는지 여부	11
3) 보상기준일 이전부터 어업피해구역 내에서 계속 조업한 사실 여부	12
4) 어선·어구 및 시설물, 즉 허가 대상물건이 있는지 여부	12
5) 제한 또는 조건이 붙어 있는지 여부	13
III. 연안어업의 보상대상물건 선정방법	14
1. 조사대상물건의 확정	14
1) 조사대상물건 확정의 의의	14
2) 조사대상물건의 확정 기준	14
3) 조사대상물건목록의 작성 기준시점	15
4) 조사대상물건목록의 작성 기관	15
2. 피해여부의 확인	16

1) 조업구역 확인의 문제점	16
2) 주소지 기준에 의한 피해지역 물건의 확인	17
3) 선적항 기준에 의한 피해지역 물건의 확인	18
3. 조업사실의 확인	21
1) 조업실적증빙자료의 확인	21
2) 조업실적증빙자료 확인의 문제점	24
3) 현장 실태조사를 통한 어선의 정상여부 확인	24
4. 어업허가의 연속성 확인	26
1) 어업 허가자의 변경	28
2) 유효기간 만료에 따른 신규허가	28
3) 어선대체로 인한 신규허가	28
4) 어업허가 공백에 대한 연속성 판단	29
5. 연안어업의 보상대상물건 선정기준의 적용	30
1) 보상대상물건의 확인	30
2) 연안어업 보상대상물건 제외 유형	30
3) 연안어업 보상대상물건 선정기준의 적용	31
V. 결론	36

참고문헌

Abstract

I. 서론

1. 연구의 배경

현재 우리나라의 연안은 항만건설, 발전소건설, 하구둑건설, 공단조성 등 각종 공익사업이 추진중에 있으며, 이로 인해 사업지구 인근 해역을 터전으로 어업을 영위하며 살아가는 어민들의 피해는 불가피한 상황이 되었다.

어업손실보상의 법적 근거는 헌법과 일반법에서 찾을 수 있다. 우리나라 헌법 제23조제3항에서 “공공필요에 위한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로서 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다”고 하여 국민의 재산권침해에 대한 법정주의와 보상에 관한 근거를 규정하고 있다. 헌법 제23조제3항은 모든 재산권에 대한 보상 근거가 되며 어업권이라는 재산권도 당연히 포함하고 있음을 알 수 있다. 「수산업법」, 「공유수면매립법」, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 등의 법률에서도 적법한 공권력 행사에 의한 재산권(어업권)의 침해에 대한 보상의 근거 및 구체적인 보상액 산출기준을 찾을 수 있다. 그러나 이러한 보상기준이 불명확하고 여러법률에 산재되어 있어 아직까지 많은 문제점을 안고 있다.

어업보상의 절차는 추진되는 사업의 종류에 따라 각각의 관련법률에 의해 진행된다. 그러나 관련법률이 정한 절차라는 것이 대부분이 어업보상의 특성 또는 현실을 잘 반영하고 있지 못하고 있는 실정이다. 가장 난해한 부분이라면 전문기관의 피해영향 조사결과가 나오기 전에는 피해물건, 피해범위, 피해정도 등을 명확히 알 수 없다는 데에 있다.

어업보상의 대상에는 마을어업, 양식어업, 정치성구획어업 등과 같이 면허 또

는 허가된 어장의 구획된 수면내에서 특정 시설을 하여 행해지는 어업이 있는가 하면, 연안어업, 근해어업 등과 같이 허가된 조업구역이 광범위 하여 그 범위 내에서 자유롭게 이동하며 조업을 하는 어업도 있다. 최근 우리나라의 연안에서 시행되는 공익사업에 따른 어업보상사례를 보면 보상대상 물건의 대부분을 연안어업이 차지하고 있으며, 연안어업의 경우 이동성어업이란 특수성과 함께 경제적 규모면에서 타어업에 비해 영세하다는 특징 때문에 비해 공정하고 객관적인 보상을 하는데 많은 어려움이 있다.

어업보상업무의 절차에서 보면 환경영향평가 및 피해영향 조사결과 등을 기초로 조사범위를 설정하고 예상되는 피해해역에 조업구역이 포함되는 어업권(권)을 조사대상으로 하여 감정평가의뢰 및 어업피해조사용역의 계약을 체결하게 된다. 이때 연안어업의 경우 상술한 특징들로 인하여 실제 조업구역의 확인이 어려워 약정체결 및 용역계약 단계에서 조사대상물건을 확정하는데 보상업무의 각 주체들간에 적잖은 갈등이 빚어지기도 한다.

연안어업은 「수산업법」상 어업허가의 유효기간이 5년으로 되어있다. 어업피해 조사용역 및 감정평가 기간이 약 1~2년 정도 소요되는것이 일반적인데 이는 육지에서 행해지는 타 보상업무에 비해 조사기간이 매우 길다. 따라서 많은 수의 어업인이 조사기간 중 어업허가의 유효기간이 만료되거나 어선의 대체, 어선의 매입·매도 등 여러 사유에 의해 권리가 변동된다. 허가의 잦은 변동은 조사대상물건의 확정 및 보상대상물건을 결정하는데 있어 권리의 연속성 및 조업구역을 확인하는데 어려움을 주는 주된 원인이 된다.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에서는 보상대상 물건 선정의 시간적 기준¹⁾이 되는 보상기준일을 사업고시일로 정하고 있다. 보상

1) 어업손실보상제도의 개선방안에 관한 연구, 임석희외2, 2001.7

기준일 이후 면허 또는 허가를 새롭게 취득한 경우에 대해서는 보상대상으로 인정하지 않고 있다²⁾. 면허어업의 경우 어업면허의 유효기간은 10년 이내 이고 이후 최대 10년까지 연장이 가능하다³⁾. 또한 대부분 면허어업이 공동의 이익을 위한 어촌계 총유재산의 성격을 띄고 있어 면허처분사항의 변동이나 어업권자의 변동 등 권리의 변동사항이 많지 않고, 조업어장의 위치가 공부상에 명확히 제시되어 있어 보상대상물건을 선정하는데 큰 어려움이 없다.

연안어업이 속한 허가어업의 경우 어업허가의 유효기간이 5년 단위로 매 5년마다 기간만료시 새로운 허가를 발급받아야 하며, 어업인의 필요에 의한 어선의 대체, 매입·매도 등 여러 가지 권리변동의 사유가 발생할 때 마다 새로운 허가를 발급받도록 하고 있다. 그러나 적법한 절차에 의해 허가를 취득하여 이전 허가처분과 연속성이 인정될 경우 보상대상의 자격을 인정하고 있다.

허가의 연속성을 확인하는 과정은 조사자마다 다소 상이한 견해를 보이고 있고 이로 인해 동일한 물건에 대해서도 조사자의 견해에 따라 보상대상여부가 달라지는 결과를 초래하기도 한다. 이같은 상황은 보상대상물건의 선정과 관련한 규정이 어업현실을 정확히 반영하지 못하는데서 오는 한계와 관련규정을 실무에 적용함에 있어 그 구체적인 적용방법이 정립되어 있지 않기 때문인 것으로 판단된다. 적절한 보상대상물건을 가려내는 것은 피해를 입는 어업에 정당한 보상을 하는 공정하고 객관적인 어업손실보상의 첫걸음이 될 것이다. 이를 위해 관련규정에 대한 보다 깊이있는 해석과 현재 행해지고 있는 조사방법에 대한 문제점 및 보상대상물건 선정 방법에 대한 명확한 기준과 구체적인 방법에 대한 논의가 필요성이 강조되어 지며 본 연구는 이러한 배경에서 시작되었다.

2) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제44조 제3항
3) 「수산업법」 제43조

2 연구목적 및 방법

본 연구에서는 어업보상에서 가장 많은 비중을 차지하면서 이동성이란 특수성 때문에 적정하고 공정한 보상에 많은 어려움이 있는 연안어업을 중심으로 보상대상물건의 선정에 관한 기준 및 그 구체적인 방법들을 제시하고자 한다.

II장에서는 보상대상물건을 선정하기 위해 기준이 되는 보상기준일의 설정취지, 보상대상구역설정 문제에 대해 기존의 연구자료를 바탕으로 살펴보고, 이어서 「수산업법」 및 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 등 관련 법규에서 정하고 있는 보상대상물건의 기준에 대해서 기존의 연구자료 또는 관련 판례 및 건교부 등 관계기관의 질의회신 자료를 기초하여 조사하였다.

III장에서는 II장에서 일반적인 내용을 기초로 연안어업에 적용되는 구체적인 방법을 중심으로 보상대상물건 선정의 유형 및 구체적인 사례를 제시하였다. 어업보상업무의 시작단계에서 조사대상물건 확정 의의를 살펴보고 확정된 조사대상물건을 기준으로 피해여부의 확인, 조업사실여부의 확인 등 개별적인 각종 기준의 적용방법에 대해서 알아보았다. 이후 본 연구에서 제시한 기준을 적용하여 보상대상물건 선정의 예시를 제시하고 문제점에 대해서도 살펴보았고, 본 연구에서 제시하는 방법 외에 실무에서 사용되는 보상대상물건 선정에 관한 또 다른 기준에 대해 간략하게 언급하고 문제점에 대해서 생각해 보았다.

결론에서는 본 연구에서 제시하고 있는 기준의 한계와 문제점 등에 대해 지적하고 보다 공정하고 객관적인 연안어업의 손실보상을 위한 앞으로의 나아갈 방향을 제시하고 본 연구가 그러한 노력의 일환이었음을 설명하였다.

II. 보상대상물건의 선정기준

공유수면에 대한 매립사업, 항만건설, 교각건설 등 공익사업의 계획이 고시 또는 공고되면 사업시행자는 공유수면에 대한 어업권 등 권리를 가진자에 대하여 적정한 손실보상을 시행하기 위해서는 관계법상의 보상대상 권리 또는 물건 등에 대하여 보상대상의 적격여부를 확인하여야 한다. 이를 위해 각종 공부상의 조사와 권리나 물건의 실체에 대한 현장확인조사 등 일련의 절차를 거치게 된다.

일반적인 공익사업의 경우 공익사업의 시행계획의 고시·공고 후 사업시행예정 지역에 대하여 기본조사를 실시하여 실시계획신청 및 보상액을 사정하여 보상에 착수한다. 그러나 공유수면매립 등 공유수면에서 시행되는 공익사업의 경우에는 공익사업으로 인한 피해영향권이 광범위하여 상기의 고시 등이 있을 후 그 범위를 사업시행자가 임의로 설정할 수 없다. 따라서 환경영향평가 및 피해영향조사가 선행된 후 어업피해예상구역에 대한 조사를 실시한다⁴⁾. 해당 조사결과를 기초하여 피해 당사자인 어업인과 협의하에 어업손실액 산출을 위한 조사대상목록을 작성하고 이 목록을 기초로 공부조사 및 현장확인조사 등 일련의 절차를 거쳐 보상금을 지급할 대상을 확정하게 된다. 본 연구에서 보상대상물건의 선정방법이라 함은 어업피해조사 시작시점에서의 조사대상물건이 보상금 지급시점까지 적법한 보상대상물건으로 가려지는 일련의 절차를 의미하는 것이다.

4) 어업손실보상이론, 강제석, 2003

1. 보상대상물건의 선정절차

공익사업의 시행에 따른 어업손실보상과 관련하여 현행 법령이 정하고 있는 절차를 보면 어업의 현실을 잘 반영하고 있지 못하고 있는 실정이다. 보상대상물건을 확정하는 것은 공익사업시행으로 인한 손실보상업무의 시작이라 할 수 있다. 그러나, 어업손실보상의 경우 어업이 가지는 여러 가지 특수성으로 인해 그것이 쉽지 않다. 토지의 경우 보상대상물건이 고정되어 있고 그 권리의 주체만 변동할 뿐 그 권리 자체는 영속적이나, 어업권 등의 경우는 보상대상물건이 공간적으로 산재되어 있으며, 각각의 권리마다 유효기간이 별도로 있기 때문에 보상기준 시점에 따라 보상대상물건이 변동하게 된다. 어업손실보상은 공익사업의 직접적인 시행지구 외에 간접영향권까지 이르는 피해범위를 확인하여야 하며, 이동조업을 하는 어업의 경우 피해여부를 정확히 확인하는데 현실적인 많은 어려움이 있다. 이 때문에 조사기간이 장기간에 걸쳐 이루어지는 동안에도 계속해서 대상물건이 변동되며, 조사가 완료되어 사업시행자에 의해 보상금이 집행되는 시점에 이르러서야 명확한 보상대상물건이 확정되어 지게 된다. 즉, 엄격한 의미에서 조사시작시점에서의 물건은 조사대상물건이며, 여러 절차의 조사를 거쳐 보상금 지급시점에서 보상이 최종 확정된 물건을 보상대상물건이라 할 수 있다.

공익사업 계획이 수립되고 피해영향조사를 통한 피해예상범위가 확정되면 해당 해역을 조업구역으로 하는 어업인과 사업시행자간에 보상약정을 체결하게 된다. 이때, 피해조사를 요구하는 어업인과 사업시행자간의 협의에 의해 조사대상물건이 확정되는데 이 목록을 기초하여 해양수산부가 지정하는 수산에 관한 전문기관 및 감정평가업체(이하, 조사기관)에서 어업손실액 산출을 위한 각종 조사를 실시하게 된다. 조사기관에서는 조사기간동안 어업손실액 산출을 위한 기초자료(평

균연간어획량, 평균연간판매단가, 평년어업경비, 어업피해율 등) 마련을 위한 조사와 병행하여 조사대상물건이 적법한 보상대상물건인지 여부를 판단하는 조사도 함께 이루어지게 된다. 조사가 완료되면 확정된 물건은 사업시행자의 검수 및 검증을 거쳐 어업인에게 통보하여 보상금 지급절차를 거치게 된다(Fig. 1).



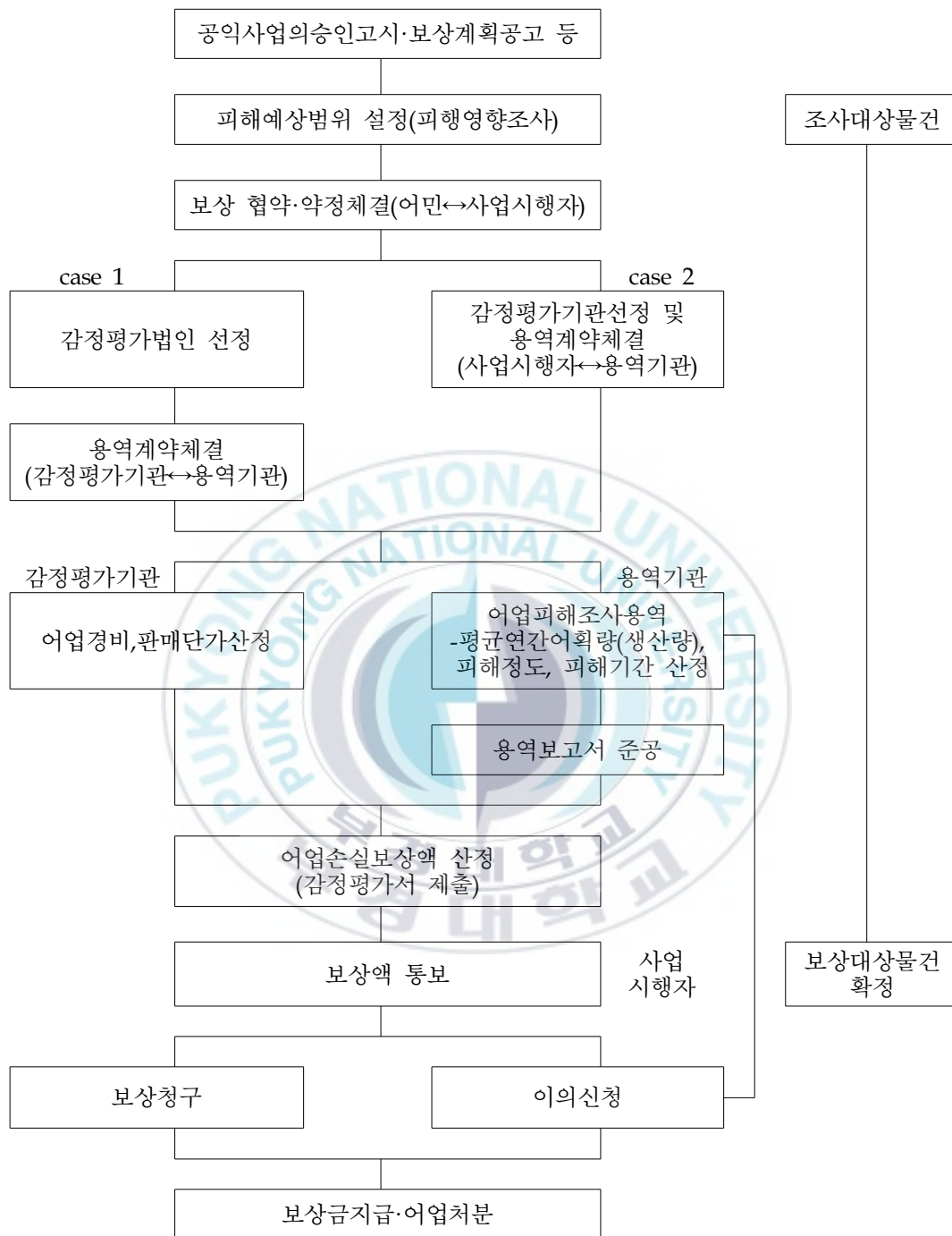


Fig. 1 어업손실보상의 일반적인 업무절차 및 보상대상물건 선정절차

2. 보상대상구역의 설정

공익사업시행에 따른 피해구역은 공익사업의 시행으로 인하여 직접적으로 피해를 받는 공익사업시행지구내 국한하지 아니하고 인근해역까지 공사기간은 물론, 공익사업이 완료된 후에도 해양 생태계에 영향을 미치므로 공익사업시행으로 인하여 어업피해가 발생하는 공익사업시행지구 밖의 인근 간접피해구역까지도 어업 보상 대상구역으로 한다. 직접피해구역에 해당하는 사업시행지구의 경우 행정관청의 행정처분이 요구되나, 사업시행지구는 아니면서 그 인근에 위치하여 공익사업 또는 매립 등을 시행함으로써 인하여 해양환경의 변화가 일어나, 그 결과 어업생산에 영향을 미치게 되는 어업피해구역(간접피해구역)은 행정관청의 행정처분은 요구되지 아니한다. 그러나 간접피해구역의 경우 어업피해가 발생한 경우에는 수산에 관한 전문연구기관 또는 교육기관의 어업피해조사용역 결과에 의하여 간접피해구역의 범위를 결정하게 된다⁵⁾. 보상대상물건은 결정된 직·간접피해구역을 조업구역으로 하는 어업으로 함을 원칙으로 한다.

3. 보상기준일

보상기준일을 정하는 이유는 공익사업에 관한 계획의 고시 등이 있는 후 보상을 목적으로 한 위법·부당한 행위를 보상대상에서 제외하고, 보상대상은 적법·정당한 행위를 기준으로 명확히 확정함으로써 공익사업을 원활히 수행하고자 하는데 있다. 또한 공익사업에 관한 고시 등이 있는 후의 위법·부당한 행위로 인한 개인적 또는 국민경제적 차원에서의 손실을 사전에 예방하는 측면도 간과할 수

5) 어업보상평가론, 강제식, 2003.10

없다⁶⁾.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에서는 보상계획의 공고 또는 사업인정의 고시가 있는 날 이후에 어업권의 면허를 받은 자에 대하여는 어업권의 보상을 배제하고 있으며, 허가어업 및 신고어업도 이를 준용하도록 규정하고 있어 보상기준일을 명확히 하고 있다⁷⁾. 다음은 보상기준일과 관련한 대법원의 판례이다.

[대법 2002.02.26, 2000다72404]

공유수면의 어업자에게 공익사업의 시행으로 인한 손실보상을 청구할 수 있는 피해가 발생하였다고 볼 수 있으려면 그 사업시행에 관한 면허 등의 고시일 및 사업시행 당시 적법한 면허어업자이거나 허가 또는 신고어업자로서 어업에 종사하고 있어야 하고, 위 사업시행의 면허 등 고시 이후에 비로소 어업허가를 받았거나 어업신고를 한 경우에는 그 공유수면에 대한 공익사업의 시행과 이로 인한 허가 또는 신고어업의 제한이 이미 객관적으로 확정되어 있는 상태에서 그 제한을 전제로 한 것으로서 그 이전에 어업허가 또는 신고를 마친 자와는 달리 공익사업이 시행됨으로써 그렇지 않을 경우에 비하여 그 어업자가 얻을 수 있는 이익이 감소된다고 하더라도 특별한 손실을 입게 되었다고 할 수 없어 이런 경우 손실보상을 청구할 수 없다.

6) 어업보상에관한 법적고찰, 손성태, 1995

7) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제44조

4. 보상대상물건 선정의 일반적 기준

1) 보상기준일 현재 어업허가의 존재여부

보상기준일 현재 존재한 어업이 공익사업시행으로 인하여 제한·정지 또는 취소되어야 보상대상이 된다. 그러나, 「어업허가 및 신고 등에 관한 규칙」 제11조의 규정에 의하여 보상기준일 이전의 허가어업이 유예 조치되어 있다가 유예조치의 해제로 보상기준일 이후에 새로이 어업허가를 받은 경우 보상기준일 전의 허가어업과 그 이후의 허가어업간에 대체적으로 연속성이 있다고 인정되는 경우에는 보상대상에 포함시켜야 한다.⁸⁾ 또한, 보상기준일 이전부터 영위해온 어업이 보상개시 이전에 유효기간이 만료되었으나 공익사업시행을 이유로 재차 허가를 받지 못하여 폐업하게 되는 경우에는 보상대상이 될 수 있다.⁹⁾ 그러나, 보상기준일 이후에 허가를 얻은 어업은 공익사업의 시행에 따른 제한이 이미 객관적으로 확정되어 있는 상태에서의 허가한 어업이므로 공익사업 시행으로 인하여 어업자가 특별한 손실을 입게 되었다고 볼 수 없다. 따라서 예외적으로 손실보상을 할 수 있다는 특별한 규정이 없는 한 보상대상이 될 수 없다.¹⁰⁾

2) 공익사업 시행으로 인하여 피해를 입었는지 여부

공익사업의 시행으로 피해를 입었는지의 판단은 일반적인 부담 또는 사회적 제약을 넘는 특별한 희생이 있어야 보상의 대상이 된다고 할 수 있다. 여기서 특별한 희생이란 특정인의 부담으로 방치하는 것이 정의·공평의 원칙에 반한다고 인정되는 권익의 박탈이라 할 수 있다. 따라서, 공권력의 행사가 재산권 등에 영향

8) 건설부 토정 30241-20445호, 1989.8.31

9) 건설부 토정 30001-20445호 1989.8.31

10) 대법 1999.11.23. 선고 98다11529

을 미친 경우라도 그것이 일반적 부담 또는 권리의 의무화에 따르는 재산권 자체에 내재하는 사회적 제약의 범위 내라면 어업보상의 문제는 생기지 않는다고 보아야한다¹¹⁾).

3) 보상기준일 이전부터 어업피해구역 내에서 계속 조업한 사실 여부

보상기준일 당시 어업허가를 받은 경우라도 어업피해구역 내에서 조업한 사실이 없다면 피해자가 아니므로 보상대상이 될 수 없다. 연안어업은 이동성 조업이기 때문에 조업구역이 어업피해구역 내에 포함되어야만 보상대상이 되나, 조업구역이 어업허가장 등에 광범위하게 명시되어 있어 허가된 조업구역만으로는 보상대상여부를 판단하기 어렵다. 따라서 어업피해구역 내에서 조업사실 여부를 확인하여 보상대상을 판단하여야 한다. 어업허가장 또는 어업신고필증상의 조업구역이 명백하게 어업피해구역을 벗어난 경우에는 보상대상에서 제외된다. 또한 보상대상은 보상기준일 이전부터 보상시점 현재까지 그 권리 등 보상대상물건이 존재하여야 하므로 어선을 이용한 허가어업자 또는 신고어업자가 수익감소 등으로 제선신고후 자진휴업하거나, 검사를 받지 않고 계속하여 조업을 하지 않아 보상시점 현재까지 조업실적이 없는 경우에는 보상대상에서 제외시킬 수 있다.

4) 어선·어구 및 시설물, 즉 허가 대상물건이 있는지 여부

어선·어구 및 시설물이 보상기준일 이전부터 있어야 한다. 보상기준일 현재 허가 또는 신고 대상물건인 어선·어구 및 시설물이 없는 경우 「수산업법」상 허가어업의 취소사유로 명시되어 있지는 아니하나, 어업의 허가 또는 신고가 유효한 것이라고 볼 수 없으며, 실제 조업한 사실도 인정하기가 어렵다. 그러나 어업허가

11) 어업손실보상이론, 강제석, 2003

유예신청을 하고 새로운 어선 등으로 대체하여 새로운 어업허가 등을 받은 경우에는 전·후간의 대체관계와 연속성이 인정되는 경우에 보상대상이 될 수 있다.¹²⁾

5) 제한 또는 조건이 붙어 있는지 여부

어업의 허가에 붙이는 부관(제한 또는 조건)은 그 성질상 허가된 어업의 본질적 효력을 해하지 않는 한도의 것이어야 하고, 허가된 어업의 내용 또는 효력 등에 대하여는 행정청이 임의로 제한 또는 조건을 붙일 수 없다고 보아야 할 것이다.¹³⁾ 보상기준일 이전 또는 그 이후에 “향후 공익사업의 시행에 따른 일체의 보상을 청구하지 못한다.” 또는 “공익사업의 시행으로 인한 어업피해 예상구역 내에서 조업하지 못한다.”는 제한 또는 조건이 부가되어 어업허가 또는 신고가 된 경우에는 향후 공익사업의 시행에 따른 손실이 발생할 것을 충분히 예견된 상태에서의 허가어업 또는 신고어업이므로 보상대상이 될 수 없다.¹⁴⁾ 즉, 공익사업의 시행이 예견된 상태에서의 “○○사업의 시행에 따른 일체의 보상을 청구하지 못한다.” 또는 “○○사업의 시행으로 인한 어업피해 예상구역 내에서 조업하지 못한다.”는 제한 또는 조건은 본질적 효력을 해하지 않는 것으로 보고 있다.

12) 대법 1990.4.27, 89누6808

13) 대법 1990.4.27, 89누6808

14) 건설부 보상 30001-17825호, 1990.7.31 및 토정 309241-1422호, 1992.9.8

III. 연안어업의 보상대상물건 선정방법

1. 조사대상물건의 확정

1) 조사대상물건 확정의 의의

어업손실보상업무의 착수시 조사물건의 확정이 가지는 의미는 매우 크다. 확정된 조사물건을 기준으로 예상보상액, 어업피해조사용역비, 감정평가수수료 등 어업보상에 관한 기초예산을 책정하는데 중요한 역할을 할 뿐만 아니라, 향후 어업보상업무의 추진에 있어 조사물건 중복 또는 누락으로 인한 민원 및 업무혼선을 예방하는데도 중요하다. 따라서 보상업무의 시작단계에서 조사물건을 확정하여 이를 기준으로 어업피해조사 및 감정평가가 진행되어야 할 것이다. 그러나 대부분 사업에서 어업손실보상업무 추진시 조사대상물건을 명확하게 하는 경우는 매우 드물다. 설령 조사대상물건이 있다 하더라도 형식적인 목록에 그쳐 실제 조사에서는 조사물건에 대한 관련공부의 수집부터 다시 시작되는 경우가 많다.

2) 조사대상물건의 확정 기준

조사대상물건의 확정을 위해서는 보상기준일, 피해범위, 각 어업별 조업구역이 명확해야 한다. 보상기준일의 경우 관련법규에서 정하고 있는 기준이 있지만 피해범위 및 각 어업별 조업구역은 명확하지가 않다. 피해영향조사를 통해 피해범위를 확인했다 하더라도 연안어업과 같이 이동성 조업을 하는 어업의 경우 정식적인 어업피해조사가 있기 전에는 조업구역의 파악이 사실상 불가능하여 피해여부를 판단하기가 곤란하다. 따라서 보상업무 시작단계에서의 조사물건은 선적항 또는 어촌계 단위로 피해영향조사의 조사결과 및 유사조사사례 등을 참고하여 해

당 어업인들과 협의를 통해 결정되어질 수 밖에 없다. 이때 협의의 주체는 해당 어업인과 사업의 수혜자 또는 어업피해조사의 발주자가 담당하는 것이 원칙일 것이나, 수산에 관한 전문조사기관 및 기타 관련기관의 자문 및 의견수렴이 병행되어야 할 것이다.

3) 조사대상물건목록의 작성 기준시점

조사범위가 결정되면 보상기준일 당시 유효한 허가를 확인하여 구체적인 조사대상물건목록의 작성이 이루어 져야한다. 연안어업의 허가는 시시각각으로 변동되기 때문에 조사대상물건목록은 작성되는 시점에 따라 다소 상이할 수밖에 없는 것이 일반적이다. 그러나 이는 향후 어업피해조사 기간 동안 변동되는 어업허가 또는 과거 보상기준일 당시 유효한 어업허가를 확인하기위해 허가의 연속성을 확인하는데 혼선을 빚는 원인이 된다. 따라서 조사대상물건목록을 작성하는 기준시점을 어업보상 관계기관들과 협의 하여 약정체결당시 또는 어업피해조사용역의 계약시 확정하는 것이 필요하다. 이때 보상대상물건목록의 작성 기준시점은 위법 또는 부당한 방법으로의 보상을 차단하기 위해 설정되어 있는 보상기준일의 취지를 감안한다면 그 시점은 보상기준일이 됨이 가장 적절할 것으로 판단된다.

4) 조사대상물건목록의 작성 기관

연안어업의 조사대상물건목록의 작성은 조사대상지역으로 확정된 어촌계 또는 선착장을 기준으로 조사대상목록 작성기준일 당시 해당 어촌계 또는 선착장을 이용하는 유효한 어업허가를 확인하여 이를 정리하는 작업이다. 우선적으로 어촌계(군) 또는 선착장(군)별로 어업인을 통해 어업허가증, 어선원부, 선적증서 등의 관련공부를 수집하고 해당지역의 행정관청의 협조를 받아 보상기준일 당시 유효

한 어업허가를 확인하여 이를 기준으로 목록이 작성되어야 한다. 대부분 공익사업의 어업보상을 보면 조사대상목록이라는 것이 어업인이 제출된 공부에 의존하거나 행정관청 또는 인근 조사사례를 기초로 별도의 검증절차 없이 개략적으로 작성되는 것이 일반적이어서 명확한 조사대상물건으로서의 의미는 없는 것이 대부분이다. 조사대상물건목록을 작성하는 이러한 일련의 과정은 다소의 시간과 연안 어업만 가지는 어업허가 특징 및 어업의 실태 등을 잘 이해하고 있는 자가 수행해야 한다. 조사범위가 비교적 작아 대상어업의 물건수가 적거나 보상업무를 수행하는 기관이 수산에 관한 전문인력이 포함된 경우는 관계없을 것이나, 그렇지 못한 경우는 조사대상물건의 확정을 통한 어업피해보상의 원활하고 효율적인 업무수행을 위해 별도로 수산에 관한 전문인력을 보유한 전문기관에 조사를 의뢰하는 것도 고려해 볼 수 있다.

2. 피해여부의 확인

1) 조업구역 확인의 문제점

확정된 조사대상물건을 기초로 실시되는 어업피해보조사는 궁극적으로 조사대상 어업이 해당 공익사업으로 인한 직·간접적인 피해를 입는지에 대한 여부를 판단하고 피해가 있다면 그것이 어느정도 인지를 조사하는 것이다. 피해범위는 해양환경조사 및 각종 수치시물레이션을 통해 피해인자의 확산범위가 결정되어진다. 피해를 입는 어업이라함은 피해범위에서 조업을 하는 어업이라 할 수 있다. 이를 확인하기 위해서는 조업구역에 대한 조사가 필수적이다. 면허어업 및 정치성구획어업, 해상종묘생산어업 등의 일부 허가어업의 경우 어업면허 및 허가처분시 그 어장의 위치가 명백하다. 그러나 어선을 이용하여 수산생물이 분포하는 어장에 찾

아가 조업하는 연안어업의 경우 허가된 조업가능 구역이 광역자치단체의 해역으로 지정되어 있어 어장의 위치가 가변적이고 그 범위가 매우 넓다. 또한, 연안어업의 조사대상물건은 대개 적게는 수백에서 많게는 수천건에 이른다. 조사인원과 조사기간을 고려해볼 때 이를 개별로 전수조사하여 조업구역을 모두 파악하기란 현실적으로 불가능 하다. 때문에 대부분의 조업구역의 파악은 어촌계, 선착장 또는 어촌계군 등 여러 선착장을 몇 개의 그룹으로 묶어서 이루어진다. 조업구역을 확인방법은 대부분 어민들을 통한 설문조사 형태로 실시되는데, 우리나라의 어촌 대부분이 노령화 되어있어 조사현장에서 조사자의 조사의도를 제대로 이해하지 못한채 조사에 임하는 경우가 있는가 하면, 해당 사업이 실시되는 해역의 위치를 이미 숙지한 상태에서 조사에 임하는 경우가 있어 조사결과의 신뢰성을 기대하기가 어렵다. 때문에 당초 조사대상물건으로 확정된 어업은 피해를 입는 어업으로 인식하는 것이 일반적이다. 따라서 해당 어업인 또는 어선의 주소지, 선적지 또는 소속어촌계 등을 확인하여 조사범위에 속한 물건인지 여부에 따라 보상대상물건이 결정되어지고 있다.

2) 주소지 기준에 의한 피해지역 물건의 확인

조업구역조사는 일반적으로 어촌계(군)별 또는 선착장(군)별로 이루어지며, 이를 기초로 피해정도 또는 피해여부를 판단하게 된다. 따라서 대상물건이 해당 어촌계(군)에 속해 있는지 또는 해당 선착장(군)을 이용하는지 여부를 판단하여야 한다. 이러한 절차는 조사범위로 설정된 지역에서 적법한 조사대상물건을 가리는데 뿐만아니라 확정된 조사물건이 조사진행과정에서 소유자변경 또는 어업인의 이주 등 여러사유로 인한 변동사항이 발생할 때 적절한 보상대상물건을 가려내기 위해서도 필요한 과정이다.

어업피해조사를 위해 접수되는 서류는 대부분 어촌계 및 보상업무를 대행하는 대책위 또는 관할 수협을 통해 수집되어 조사기관으로 전달되어 진다. 이 과정에서 어촌계별로 분류되는 어업건 서류 중에는 비계원을 비롯하여 일부 해당 어촌계의 항포구를 이용하지 않는 어업건도 존재할 수 있다.

이러한 어민들을 가려내기 위한 방법이 필요한데 현재 이를 위해 어업보상 실무에서 주로 사용되고 있는 방법은 어업허가증 상의 어업자의 주소지를 확인하는 방법이다. 이는 어촌계 구성원의 대부분 동일 지역 또는 유사지역에 거주하는 어촌계 현실을 감안하고, 해당 어촌계의 항포구를 이용하기 위해서는 그 항포구가 소재하는 지역 또는 인근지역(이하, 피해지역)에 거주하는 것이 합당하다는 전제를 바탕으로 한 것이다. 그러나 주소지를 기준할 경우 실제 조업구역이 피해해역에 포함되지 않음에도 불구하고 주소지에 의해 보상대상에 포함되는 경우가 발생할 수 있으며, 반대로 실제 피해해역에서 조업을 하고 있음에도 주소지가 피해지역에 있지 않다는 이유로 보상대상에서 제외되는 경우가 발생할 수 있다.

3) 선적항 기준에 의한 피해지역 물건의 확인

다른 방법으로는 선적항(어선 또는 선박이 주로 입·출항하는 항·포구¹⁵⁾)을 기준하는 것이다. 「어선법」 시행규칙 제22조에 의하면 어선의 등록시 선적항을 지정할 때에는 당해어선 또는 선박이 항행할 수 있는 수면을 접한 그 소유자의 주소지인 시·구·읍·면에 소재하는 항·포구를 기준으로 하여 정하도록 하고 있었다. 그러나 동조항에 기타 부득이한 사유로 어선의 소유자의 주소지 외의 항·포구를 선적항으로 지정하고자 하는 경우에는 소유자의 주소지 외의 항·포구도 지정할 수 있도록 하고 있다. 사실상 소유자의 의지에 따라 어느 곳이든 가능하다는 의미이다. 현행

15) 어선법 제13조 제1항

「어선법」에는 어선의 매매에 따른 등록변경사유가 발생하여도 선적항의 변경에 대한 강제조항이 없는 상태여서, 어선 매매 후 실제 이용하는 선적항이 변경되었다 하더라도 어업인이 자율적으로 등록변경을 하지 않는 이상 실제 이용하는 선적항이 선적증서에 반영되지 않는다.

최근 마산만에서 있었던 ○○○○ 건설사업에 따른 어업피해보상 조사사용역에서 조사대상이었던 연안어업의 선적항을 보면 피해지역에 소재하는 선적항 이외에도 피해지역을 벗어난 위치에 소재하는 선적항이 많은 수가 확인되는가 하면, ○○시, ○○면, ○○구 등 정확한 선적항의 위치를 알 수 없도록 광범위하게 지정된 경우도 있는 것을 확인할 수 있었다(Table 116). 이런 경우 선적항을 기준으로 피해지역 물건인지 여부를 판단하기가 곤란하다.

선적항을 이용하는 방법의 경우 실제 조업구역과 개연성이 낮은 주소지 기준에 비해 어선이 이용하는 항·포구를 기준하기 때문에 실제 조업사실과의 개연성을 더욱 높일 수 있는 기준이라 할 수 있다. 다만, 현행 관련규정의 문제점에 대해서는 몇 가지 보완사항이 필요하다.

① 첫째, 어선의 매매로 인한 어선 소유자의 변경시 변경된 소유자가 주로 이용하는 항·포구로 선적항의 변경을 의무화 하는 것이다.

② 둘째, 현행 「어선법」 시행규칙 제22조 제2항에 의하면 선적항의 명칭은 항·포구의 명칭이나 어선 또는 선박이 항행할 수 있는 수면을 접한 시·군·구·읍·면의 명칭을 기준하여 정하도록 하고 있어 행정구역의 명칭을 그대로 지정하는 경우 선적항이 모호해지는 경우가 발생한다. 따라서 상세한 항이 지정될 수 있도록, 항·포구의 명칭으로 지정하는 하는 것을 의무화 하는 방안이다.

16) 마창대교 건설사업 어업보상을 위한 피해조사사용역 최종보고서, 부경대학교 수산과학연구소, 2006.2

Table 1. ○○○○ 건설사업에 따른 어업피해조사의 연안어업 선적항 분포

구분	선적항	건수	비고
피해지역	○○ ₁	19	
	○○ ₂	20	
	○○ ₃	44	
	○○ ₄	126	
	○○ ₅	98	
	○○ ₆	65	
	○○ ₇	179	
	○○ ₈	1	
	○○ ₉	1	
	○○ ₁₀	2	
	○○ ₁₁	1	
	○○ ₁₂	1	
	○○ ₁₃	1	
	○○ ₁₄	4	
	○○ ₁₅	24	
피해지역 외	×× ₁	5	
	×× ₂	2	
	×× ₃	3	
	×× ₄	1	
	×× ₅	1	
	×× ₆	2	
	×× ₇	5	
	×× ₈	2	
	×× ₉	1	
	×× ₁₀	3	
	×× ₁₁	51	
	×× ₁₂	4	
	×× ₁₃	1	
	×× ₁₄	1	
	×× ₁₅	4	
	×× ₁₆	3	
기타	A시	72	
	B시	12	
	A면	16	
	A구	34	
	B구	12	
	미확인	18	
합계		838	

3. 조업사실의 확인

어업손실보상은 공익사업의 시행으로 인하여 어업권자의 어업에 피해가 발생하는 경우에 보상하는 것이다. 어선은 소유하고 있으나, 어획부진, 선원 고용난 등으로 장기간 어업에 종사하지 않은 경우에는 공익사업으로 인한 손실이 있었다고 보기 어려울 것이다.¹⁷⁾ 통상적으로 어업손실조사에서 조업사실의 확인은 크게 두 가지로 확인할 수 있다. 최근 3년간(보상의 원인이 되는 처분일이 속하는 연도의 전년도를 기준연도로 하여 소급기산한 3년 동안)의 조업실적증빙자료를 기초로 하여 과거 조업사실을 확인하는 것과, 어업손실조사시 현장실태조사를 통해 어선의 정상 가동 여부를 확인하여 현재시점에서의 조업사실을 확인하는 것으로 이루어진다. 이는 조사대상물건이 장기간 정상적으로 조업이 이루어지는지 여부를 판단하여 조업하지 않는 물건이 보상을 목적으로 보상대상에 포함되는 것을 가려내는 기준이 될 수 있다.

1) 조업실적증빙자료의 확인

조업실적 증빙자료의 확인은 「수산업법」 시행령 제55조 별표3의 평균연간어획량 산출기준에 정하고 있는 조업실적 증빙자료는 「수산업법」 제75조 1항에 따라 보고된 어획실적, 또는 판매실적(보상의 원인이 되는 처분을 받은 자가 보고된 실적 이상 어획실적 등이 있었음을 증거서류로 증명한 경우에는 그 증명된 실적을 말한다)으로 하고 있다. 그러나 동 법 제75조에서는 어업의 허가를 받은 자는 그 어업의 조업상황·어획실적 또는 판매실적을 그 허가를 받거나 신고한 관청에 보고하여야 한다고 정하고, 보고에 필요한 사항에 대해서는 해양수산부령에 의하

17) 1998.03.13 토관 58342-214호

도록 규정하고 있으나, 관련 해양수산부령에는 연안어업의 실적보고에 관해서는 아무런 언급이 없다. 이 때문에 행정관청에 보고된 어획실적을 사용하는 대신 조업실적자료의 반영은 다음의 3가지를 주로 사용하고 있다(Table 2).

① 첫째, 출입한 신고실적으로, 원칙적으로 모든 어선은 조업을 나갈 때나 들 오을 때 「선박안전 조업규칙」 제13조에 의거하여 반드시 항·포구 선착장 주변에 위치한 해양경찰대의 어선출입항신고서에 소정의 서식으로 신고를 하게 되어 있다. 따라서 해경으로부터 해당 어선의 최근 3년간 출·입항신고 자료를 제출받아 그 내용을 확인한다면 조업사실을 입증할 수 있다.

그러나 출입항 신고실적으로 조업사실을 증명을 위한 자료로 사용할 경우 주의해야 할 사항이 있다. 해경 신고소가 설치되어 있지 않은 선착장의 경우, 출입항 신고업무 자체를 어촌계장에게 위임하는 경우가 있다. 이 경우 보상을 목적으로 조작하는 가능성이 우려가 있어 공신력있는 자료가 되지 않는다. 따라서 출입항 신고자료의 이용은 해경의 출입항신고소에 보관되어 있는 신고자료만을 사용하 것을 원칙으로 하는 것이 안전하다.

② 둘째, 면세유류 구입실적을 확인하는 방법이다. 어선을 이용하여 조업하는 연안어업의 경우 연료유 및 윤활유의 구입이 필수적이다(단, 무동력선의 경우는 예외로 한다). 수협에서 판매하는 면세유류는 시중의 유류에 비해 가격이 월등히 저렴하다. 경제적인 사고를 가진 어업인이라면 누구나 면세유류를 구입하여 사용하려 할 것이다. 수협에서 면세유류를 판매하는데는 일정한 조건을 갖추어야 하는데 이는 어업활동 외의 용도로 면세유가 사용되는 것을 막기 위한 조치이다. 그 조건이란 것은 위판실적 자료, 사업자등록증, 어획물 판매시 발행된 계산서 등 어업활동을 하고 있다는 증거가 될 만한 자료를 제시하는 것이다. 면세유실적을 이

용하여 조업사실을 확인하는 경우 유의해야 할 점은 구입된 면세유가 순수하게 연안어업에 이용되었는지 여부에 대해서 다시 한번 고려해볼 여지가 있다. 이를 확인하기 위해서는 구입한 면세유의 유종과 소유어선의 기관종류를 대조해보는 방법 또는 면세유실적의 인정을 위판 실적과 출입항신고 실적이 함께 고려하여 판단하는 방법이 있을 수 있다.

③ 셋째, 위판실적 자료를 확인하는 것이다. 위판실적자료의 확인은 어업활동을 통한 어획물의 판매를 공신력있는 기관인 수산업협동조합을 통해 확인하는 것으로 가장 직접적인 조업사실 확인 자료가 될 수 있을 것이다.

위 세가지 이외에도 납세증명서, 영어자금대출확인서 및 「수산업법」 위반으로 인한 행정처분 내역 등을 통해서 간접적으로 조업사실을 확인 할 수 있다. 그러나 납세증명서의 경우 소득신고액이 순수하게 연안어업에 의한 소득이었는지에 대한 검증이 어렵고, 영어자금대출확인서의 경우 영어자금이 직접적인 조업사실을 입증할 수 없다는 한계가 있다. 또한, 수산업법 위반으로 인한 행정처분 내역을 확인하는 것은 불법조업에 대한 사실을 정상조업의 연장으로 본다는 점에서 문제가 있을 수 있다.

Table 2. 연안어업 주요 조업실적증빙자료의 유형

조업실적증빙자료	발급기관	비고
출입항신고서	해경 출입항신고소	해경 출입항신고소의 자료만을 인정
면세유구입확인서	수산업협동조합	구입한 유종과 기관종류 대조, 출입항신고실적 및 위판실적을 함께 고려
위판확인서	수산업협동조합	-
납세증명서	세무서	연안어업에 의한 소득인지에 대한 검증 어려움
영어자금대출확인서	수산업협동조합	조업사실과 직접적인 관계 없음
수산업법 위반에 따른 행정처분 내역	관할 행정관청	불법조업에 대한 인정의 적정성 문제

2) 조업실적증빙자료를 통한 조업사실 확인의 문제점

조업실적증빙자료의 적용년도를 「수산업법」에서 정하고 있는 최근 3년(보상의 원인이 되는 처분일이 속하는 년도의 전년도를 기준년도로 하여 소급기산한 3년)으로 할 경우 보상의 원인이 되는 처분일(이하, 어업처분일)이 언제인가에 따라서 보상기준일과 시점의 차이가 발생하게 된다. 즉, 보상대상의 권리가 존재하는지 여부에 대해서는 보상기준일을 기준하면서 조업사실에 대한 확인은 어업처분일을 기준하여 각각 다른 시점을 기준하게 되어 일관성있는 기준이 되지 못하는 경우가 발생할 수 있다.

3) 현장 실태조사를 통한 어선의 정상여부 확인

어업피해조사에서 조사대상물건이 확정되면 그 목록을 기준으로 현장 실태조사를 실시하게 된다. 현장 실태조사는 모든 어선을 조사하는 전수조사 형태를 취

하는 것이 일반적이고, 조사시 확인하는 사항은 수집된 관련공부(어업허가증, 어선 원부, 선적증서, 선박검사증서 등)의 내용이 실제 물건과 동일한지 여부를 확인하는 것과 해당 어선이 조사시점 현재에도 정상적인 조업이 가능한 상태인지를 확인하는 것이다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다(Table 3).

① 첫째, 현장조사에 참여한 어업인이 공부상의 허가권자와 동일인인지 여부를 확인한다.

② 둘째, 사용어선에 대한 확인으로 톤수, 선질, 어선번호, 기관종류, 장, 폭, 심 등의 기본제원을 확인하여 공부상 사용어선과 상이한 사항이 없는지를 확인하는 것과, 어선의 파손이나 육상계류상태 및 기관의 정상작동상태를 확인함으로써 정상조업이 가능한지 여부를 판단하는 것이다.

③ 셋째, 통발, 자망, 복합 등 허가된 적법한 어구가 구비되어 있는지를 확인하여 정상조업이 가능한지를 판단하는 것이다.

이상의 사항은 정상적인 조업을 위한 최소한의 요건이다. 따라서 위 확인사항 중 한 가지라도 공부와 상이한 사항이 있거나 정상적인 상태가 아니라 한다면, 해당 어선에 대해서는 문제어선으로 분류하고 보상대상에서 제외 하는 것이 타당할 것이다. 다만, 문제어선의 상태가 부득이한 사정에 의해 일시적인 경우로 지적된 사항의 보완이 조속한 시일내에 이루어질 수 있는 경우라면 향후 추가 조사를 통해 정상적인 어선으로 분류하여야 할 것이다.

Table 3. 연안어업의 현장 실태조사 확인사항

구분	확인사항	내용
허가권자	신분증	본인여부의 확인
사용어선	어선제원	톤수, 선질, 어선번호, 기관종류, 장, 폭, 심 등의 기본제원을 확인하여 사용어선이 서류상 어선과 동일한지 여부를 판단
	어선의 관리상태	파손정도, 육상계류상태 등을 확인하여 정상조업가능 여부를 판단
	기관의 작동여부	동력선의 경우 기관작동을 확인하여 정상조업가능 여부를 판단
사용어구	사용어구	통발, 자망, 복합 등 허가된 어구가 구비되어 정상조업이 가능한지 여부 판단

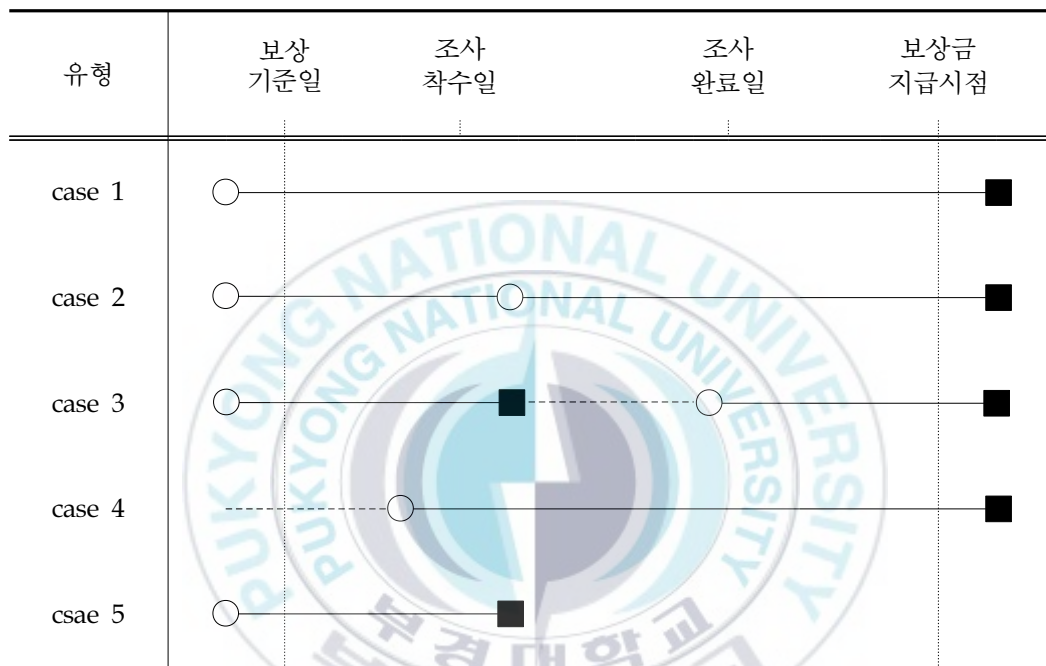
4. 어업허가의 연속성 확인

보상대상물건을 확인하기 위해 허가의 연속성을 판단한다는 것은 보상기준일 당시 유효한 허가로부터 어업피해조사의 완료시점, 더 나아가 보상금 지급시점까지 그 권리가 적법하게 연속되는지 여부를 판단하는 과정이다. 이러한 과정은 조사대상물건을 확정할 때부터 조사완료 후 보상금이 지급시점까지 수시로 변동되는 권리의 움직임을 확인해야하는 사항이다. 허가는 어업인의 필요에 의해 수시로 변동되어 질 수 있으며, 그 허가의 변동이란 어업 유효기간만료로 인한 연장, 어선의 대체, 소유자의 변경 등의 사유가 발생할 시 새로운 허가를 신청하여 신규허가를 득하는 것을 말한다.

「어업허가 및 신고 등에 관한 규칙」 별표3에 의하면 어업종류 및 지역별로 허가의 정수가 있어, 해당 지역내에서 정수를 초과하는 새로운 허가의 발급이 제

한되어 있다. 따라서 허가의 성격이 사실상 권리화되어 현실적으로 물권처럼 담보력이 인정되고 있고, 이 때문에 신규허가라 하더라도 기존의 허가와의 상관관계를 따져보면 결국 하나의 권리로서 연속되게 된다.

Table 4. 연안어업 허가변동의 기본적인 유형



○: 허가개시일, ■: 허가만료일, —: 허가유효기간, ----: 유예 또는 허가 공백기간

Table 4는 보상기준일부터 보상금이 지급되는 시점까지 허가변동의 유형을 정리하였다. case 1의 경우는 보상기준일부터 보상금 지급시점까지 허가의 변동이 전혀 없는 경우이고, case 2, case 3는 조사기간중 혹은 보상금 지급시점까지 허가의 변동이 있었던 경우로, 특정사유로 인한 허가의 공백인 있는 경우(case 3)와 그렇지 않은 경우가 있을 수 있다. case 4는 보상기준일 당시 보상기준일이전에 어업허가가 존재하였으나 폐지 또는 말소 되었다가 보상기준일을 포함한 일정기간의

공백 이후 신규허가를 발급받은 경우이다. 이 경우 보상기준일 당시 유효한 허가는 확인할 수 없으나 통상 어업의 연속성을 고려하여 조사대상(보상대상)으로 인정하는 것이 일반적이다. case 5는 보상기준일 당시 유효한 허가가 있었으나, 조사대상지역이 아닌 타지역으로 어선이 매도 되었거나, 정부의 어업구조조정사업 또는 타 동일 해역에서의 타사업으로 인한 취소보상 등 특별한 사유에 의해 허가가 말소 또는 취소된 경우이다.

1) 어업 허가자의 변경

연안어업의 허가는 어선에 대한 대물허가이고 어선의 소유자가 변경되거나 어선이 임대되면 새로운 허가가 발급된다. 소유자변경은 일반적으로 어선의 매매에 의한 것이 가장 많으며, 그 외에도 상속, 증여 등이 있을 수 있다. 또한 어선의 소유자가 바뀌지 않더라도 어선의 임대차에 의해 허가권자가 바뀌는 경우에도 신규허가가 발급된다.

2) 유효기간 만료에 따른 신규허가

「어업허가 및 신고 등에 관한 규칙」 제7조에 의하면 허가의 정수가 있는 어업등의 허가를 한 행정관청은 어업허가 유효기간 만료일 60일 전부터 30일전까지 어업의 허가를 받은자에게 어업허가 유효기간의 만료일을 통지하여야 하며, 해당 어업인은 어업허가 유효기간 만료일 3일전까지 새로운 허가를 신청하도록 하고 있다.

3) 어선대체로 인한 신규허가

어선이 노후하면 생산성 저하로 노후선의 대체가 필요하게 된다. 사용어선의

대체는 「어업허가 및 신고 등에 관한 규칙」 제19조에 의해 기존의 허가받은 어선·어구의 폐기에 대한 조치내역 또는 조치계획을 행정관청에 제출하고, 6월이 경과하기 전에 그 어선·어구의 폐기 등에 대한 증명서류를 제출하고 다른 어선·어구로 대체하여 새로운 허가를 받을 수 있도록 하고 있다.

4) 어업허가 공백에 대한 연속성 판단

「어업허가 및 신고 등에 관한 규칙」 제11조에서는 어선이 침몰되거나 어선을 사용할수 없게된 경우, 어선의 행방이 6월이상 분명하지 아니하여 조업을 할수 없는 경우, 허가를 받았거나 신고한 어구 또는 시설이 멸실된 경우, 1년 범위 내에서 새로운 허가를 유예할 수 있으며, 어선의 건조허가·건조발주허가를 받은 경우에는 어선을 준공한 날부터 6월이 되는 날까지 새로운 허가를 유예할 수 있도록 하고 있다. 또한 수산에 관한 법령에 위반하여 어업허가가 취소된 경우 「어업허가 및 신고 등에 관한 규칙」 별표8에서 정한기간까지 새로운 허가를 유예하도록 하고 있다. 따라서, 이러한 사유로 인한 허가유예 이후 새로운 허가를 정해진 기간내에 받은 경우 허가의 연속성이 인정된다 할 수 있다. 이와 유사한 경우로 개인적인 사유로 인하여 운항선박에 대해 선박안전기술공단에 계선신고를 한 경우도 있을 수 있다. 또한 수산업법 위반에 의해 어업의 정지 또는 취소로 인한 허가의 공백이 있을 수 있다. 그런데 허가가 취소되었다 하더라도 해당 어업인의 허가의 발급은 해당 어업인에게 우선적으로 신규허가가 발급되어지기 때문에 사실상 권리가 영구적으로 소멸되는 것이 아니라 어업 정지와 크게 다르지 않다. 따라서 이상의 사유와 같이 일시적인 허가의 공백이나 휴업에 대해서는 연속성을 인정하고 있는 것이 일반적이다.

5. 연안어업의 보상대상물건 선정기준의 적용

1) 보상대상물건의 확인

지금까지 상술한 연안어업 보상대상물건의 선정기준은 보상기준일 당시 적법한 허가의 유무를 판단하는 것과 어촌계 또는 어촌계군(지역별) 단위로 조업구역이 확인(추정)되어 피해가 있는 지역에서 조업을 하는(또는 피해가 있는 지역을 선적항으로 하는) 물건인지를 판단하는 것, 그리고 조업실적증빙자료의 확인 및 현장실태조사를 통해 장기간 정상적인 조업이 이루어지고 있는지를 판단하는 것으로 크게 세가지로 분류되어진다. 이 세가지 기준은 어업조사기간 중 항상 종합적으로 검토되어야 하며 하나의 기준으로만 대상여부를 판단하여서는 안된다. 또한 보상대상물건은 상기 모든 기준을 만족할 때 어업피해조사 및 감정평가 완료된 시점에서 일차적으로 확인되게 되며, 여기에서 확정된 물건이라 하더라도 어업피해조사 및 감정평가 완료이후 사업시행자에 의해 보상금 지급시점까지의 시간에 물건의 변동이 있을 수 있으므로, 최종적인 보상대상물건은 사업시행자가 보상금 지급절차를 수행하면서 확인하게 된다.

2) 연안어업 보상대상물건의 제외 유형

조사대상물건에 대해 어업피해조사가 진행되면 본 연구에서 제시된 각 기준에 대한 정상유무 확인 절차가 이루어지게 된다. 어업피해조사는 기본적으로 기초자료에 대한 공부조사와 허가내역에 따른 어업의 실제현황 및 운영실태를 파악하는 현장조사로 구분된다. 각 조사에서 제시된 기준에 모두 부합한다면 해당사업으로 인한 어업손실보상의 적절한 보상대상물건이 될 것이고, 그렇지 아니한 경우는 보상대상물건에서 제외된다. Table 5는 연안어업에서 조사유형별 보상대상물건 제

외 유형을 나타낸 것이다.

Table 5. 연안어업의 조사형태별 보상대상물건 제외 유형

구분	유형
공부조사	1. 보상기준일 당시 피해지역 또는 조사지역 외지역의 어업권
	2. 어선의 매매 또는 임대 등의 사유로 보상기준일 이후 피해지역 또는 조사지역 외측으로 전출한 어업권
	3. 어업피해 조사기간 중 어업구조조정사업(감척) 또는 타사업에 의한 취소보상등 기타 사유로 인하여 어업허가가 소멸된 경우
	4. 조업부진에 따른 계선, 행정처분, 자연재해 및 해상사고로 인한 어선의 파손 등의 사유로 어업허가가 장기간 유예되어 있는 경우
	5. 최근3년간 ¹⁸⁾ 의 조업실적증빙자료가 전혀 없는 경우
현장조사	1. 허가된 사용어선의 체원이 공부와 상이한 경우
	2. 현장조사시 육상에 계류되어 있는 경우
	3. 사용어선이 심하게 파손되었거나 노후되어 정상적인 조업이 불가능 하다 판단되는 경우
	4. 동력선의 경우 기관이 정상작동되지 않는 경우
	5. 허가된 적법한 어구가 구비되지 아니한 경우

3) 연안어업의 보상대상물건 선정기준의 적용

연안어업의 보상대상물건 선정에서 가장많은 혼선을 빚는 부분은 조사시점 현재 물건이 보상기준일 당시부터 어떻게 연속성이 인정되어야 하는지에 대한 부분이다. Fig. 2는 본 연구에서 지금까지 제시한 연안어업 보상대상물건 선정 기준을 실제 적용했을 경우를 몇가지 유형을 모식도로 나타낸 것이다.

모식도에서는 연속성의 판단기준이 허가권자인 사람이나 어선이 아닌 허가자

18) 보상의 원인이 되는 처분일이 속하는 연도의 전년도를 기준으로 소급기산한 3년

체의 권리에 있다는 것을 알 수 있다. 현행 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제40조 제3항에 의하면 사업인정고시가 있는 후 권리의 변동이 있는 때에는 그 권리를 승계한 자가 보상금을 수령하도록 규정하고 있다. 따라서 대상물건의 연속성 확인은 권리의 이동 즉, 허가를 기준으로 변동되는 사항에 대한 연속성을 판단하는 것이 타당할 것으로 판단된다.



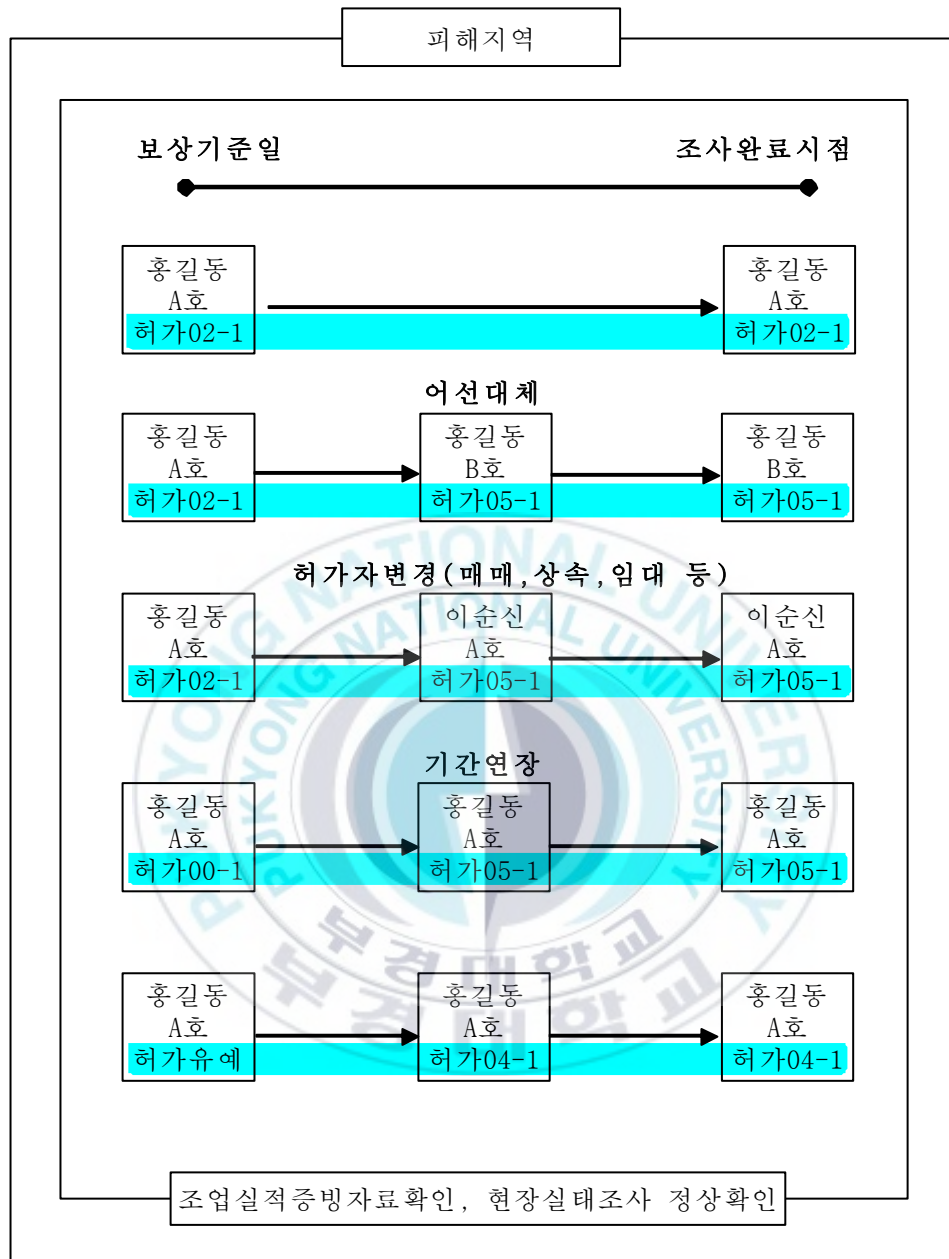


Fig. 2 연안어업의 보상대상물건 선정 기준 모식도

Fig. 3은 연안어업 보상대상물건 선정에 있어 두가지 방법에 의한 대상물건 선정 방법을 나타낸 모식도이다. Fig. 3에서 A의 경우는 보상대상선정을 위한 기준은 어업인으로 되어 있으며, B의 경우는 어선의 이동에 따라 함께 이동하는 어업허가를 기준하고 있다. 보상기준일 당시 홍길동의 A호 허가 02-1호는 어업피해 조사 진행중 이순신에게 매도되어 새로운 허가 05-2호로 이어진다. 한편, A호를 매도한 홍길동은 피해지역 외측에서 어선 B호를 매입하여 허가 05-1호를 발급받았다. 연안어업의 허가가 광역자치단체별 허가정수에 의해 이동이 제한된다는 점을 고려하고, 어선의 광역자치구 내에서의 전입 전출에 따라 허가의 이동 또한 함께 이루어 지는 것을 감안한다면, 조사완료시점에서 확인되는 적법한 보상대상물건은 이순신의 어선 A호 허가 05-2호가 된다. 그러나 Fig. 3의 A 경우와 같이 어업인을 기준하여 연속성을 판단하게 되면 홍길동의 B호 허가 05-1호가 보상대상물건이 된다. A의 경우 어선이 매도 됨에 따라서 권리가 타인에게 승계된 것으로 본다면 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제40조 제3항¹⁹⁾에 위배되는 사항이 될 수 있다. B의 경우는 권리의 연속성은 인정된다 할 수 있으나, 어선을 매입하여 신규허가를 득한 어선을 매입하기 이전에 조업한 사실(조업실적증빙자료)이 없을 경우 권리의 승계가 전 소유자인 홍길동의 조업실적까지 승계될 수 있는가 하는 문제가 발생한다. 본 연구에서는 평균연간어획량 산출을 위한 조업실적적용에 관한 부분은 연구의 범위를 벗어난 부분이라 논외로 하기로 하나, 보상대상으로 그 권리가 인정되는 물건이라 하더라도 궁극적으로 어업손실액 산출을 위한 기초자료로 평균연간어획량의 산출이 반드시 필요하며, 그 기준이 조업실적에 근거하고 있음을 감안한다면, 어선의 매매 또는 임대 등 기타 사유로 인해

19) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제40조(보상금의 지급) ③ 사업인정고시가 있는 후 권리의 변동이 있는 때에는 그 권리를 승계한 자가 제1항의 규정에 의한 보상금 또는 제2항의 규정에 의한 공탁금을 수령한다.

허가자의 변동이 있는 경우, 이전 허가자의 조업실적자료 승계와 적용기준에 관해
서 별도의 연구가 필요할 것으로 사료된다.

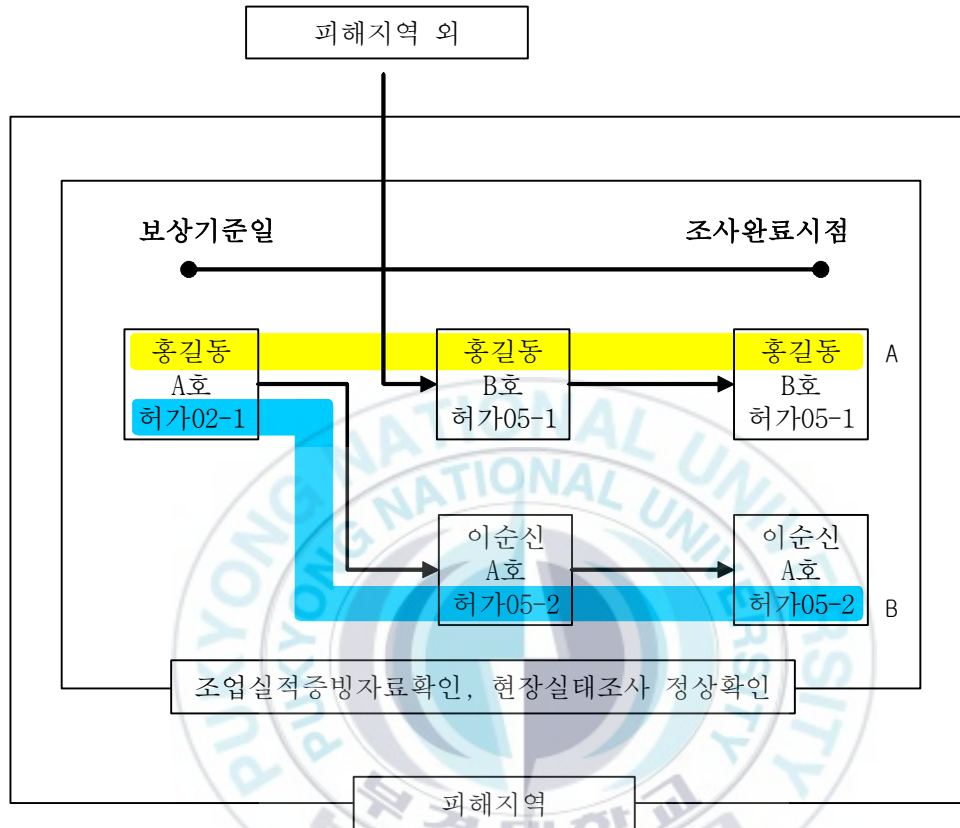


Fig. 3 연안어업 보상대상물건 선정 기준 모식도

IV. 결론

어업손실평가의 조사대상물건에서 연안어업이 차지하는 비중은 매우 크다. 가장 유동적인 어업방법을 가지고 있으면서 어선의 대체, 소유자의 변경, 전입, 전출, 허가의 유예, 어선의 임대·임차 등의 권리내역의 변동이 잦아 보상대상 물건을 가려내는데 있어 많은 변수를 가지고 있고 그 만큼 적정하고 객관적인 보상에 많은 문제점을 안고있다.

본 연구에서는 공익사업의 시행에 따른 연안어업의 손실보상에서 보상대상물건의 선정방법에 대해 관련규정과 일반적인 조사방법을 근거하여 크게 3가지 기준에 의한 선정방법을 마련하였다. 그 3가지 기준이란 보상기준일 설정에 따른 시간적 기준, 피해지역 내 어촌계 또는 어촌계군에 속한 물건인지 또는 피해지역 내 선적항을 두고 있는 물건인지에 대한 공간적 기준, 그리고 보상기준일부터 현재까지 정상적인 조업이 있었는지를 판단하는 조업사실여부에 대한 확인이다. 이 3가지 기준은 각각 독립된 기준이 아니며 어업피해조사 시작부터 조사완료시점, 더 나아가 보상금 지급시점까지 항상 종합적으로 검토되어야 한다.

본 연구에서 제시되고 있는 기준은 이미 많은 어업피해조사에서 사용되고 있는 기준이다. 그러나 그 방법에 관해 구체적으로 정리된 것이 없어, 조사자에 따라 대상선정의 기준에 다른 견해를 보이고 있고, 이로 인해 각종 어업피해조사에서 연안어업의 보상대상물건 선정결과에 대해 많은 논란이 있지만 아직까지 그 기준이 명확히 확립되고 있지 못하고 있다.

공익사업의 시행에 따른 연안어업의 손실보상이 타어업의 손실보상에 비해 어려운데는 이동성이라는 특수성 때문이다. 여기서의 이동성은 단순히 수산생물을 찾아 조업장소를 이동하는 것만을 의미하는 것은 아니다. 권리의 변동 또한 타어

업에 비해 잦다. 본 연구에서 제시하는 기준은 관련규정 및 일반적인 어업피해조사방법을 근거로 비교적 객관적인 기준을 정리한 것이라 판단하지만 아직까지 권리의 변동으로 인한 선의의 피해자가 발생할 여지를 안고 있고, 어느 어업손실보상에서나 통용될 만한 표준화된 일관된 기준이 마련되어 있지 않아 조사자의 견해에 따라 다소 상이한 결과가 도출될 가능성을 가지고 있다. 육지의 영업보상의 경우 권리가 아무리 변동한다 하더라도 보상대상으로 결정된 그 권리가 사라지지 않는다. 반면 어업보상, 그 중에서도 연안어업의 보상의 경우는 연안어업을 구성하고 있는 주요 주체인 허가자 또는 어선의 이동 또는 변동에 따라 그 권리가 수시로 바뀌게 되고 이로 인하여 보상의 대상이 수시로 변동된다.

본 연구에서 제시하고 있는 기준은 현재 사용되고 있는 일반적인 방법을 정리한 것이다. 보다 객관적이고 합리적인 보상을 위해서는 이동성에서 기인하는 연안어업의 특수성을 감안할 수 있도록 하는 관련규정의 마련과, 현행 제도하에서 보다 객관적이고 합리적인 보상대상물건의 선정방법을 찾기 위한 노력이 있어야 할 것으로 보여지며, 본 연구에서 나아가 보상대상물건의 선정이 궁극적으로 어업손실액 산출을 위한 기초과정이라 한다면, 현행 법령에서 정하는 어업손실액 산출방법에 가장 기초가 되는 평균연간어획량의 산출방법과 연계하여 보다 구체적이고 다양한 시각에서 적정한 보상대상물건을 확정하기 위한 방법에 관한 연구가 이루어져야 할 것으로 판단된다.

VI. 참고문헌

강제석 어업보상평가론, 연화기획, 2003

부경대학교 수산과학연구소

마산만 횡단도로(마창대교) 건설사업에 따른 어업피해조사용역
최종보고서, 2006.2

손성태 어업보상에 관한 법적 고찰, 1995

임석희 외 어업손실보상제도의 개선방안에 관한 연구, 한국감정평가협회,
2001.7

한국감정평가협회

감정평가 관련 판례 및 질의회신, 2005.9

한국해양수산개발원·부경대학교

항만공사관련 어업피해조사표준기준제정을 위한 연구, 해양수
산부, 2001

A Study on method of selecting compensable real right out of inshore fishery caused by public undertakings

Sung, Min Gun

Department of Biological Resources

Graduate School of industry

Pukyung National Universty

Abstract

Recently, many oceanic constructions has been occurred in the coasts of Korea because of continuous developing programmes, as a result, it has been needed to compensate fishermen. However, despite of a certain rules and laws (Act of Acquisition and Compensation of Estate for Public Works, Fishery law), the progress of calculating loss and benefits of compensation fisheries is not usually suitable for reality.

Compensation of loss and benefit should be the first step to select goods supposed to be protected reasonably and properly by a specific procedure in order to prevent from wasting grant due to compensating and preserve fishermen's loss properly.

In this study, we search theoretical basement of compensation of loss and benefit, looking over basic rules for selecting each fisheries of compensable real

right with kinds of fisheries categorized by fishery law.

Since there is a moving fisheries characteristics among compensation of loss and benefit, we discuss about suitable solutions and problems, especially by considering difficult current inshore fishery.

As we classify compensable real right, at first deciding reasonable availability of fisheries with boundary of time based on the compensation basic date and finally find out whether compensable real right works well on damaged coast where is investigated by professional organizations of fisheries.

Overall we should consider characteristics of inshore fishery which does moving work and also intransient characteristics of a fishery injury research institution and then determine generated standard to select compensation of loss and benefit's target products with availabilities of permissions, working near damaged coast and checking a fishery of history based on the fishery evidences and so on.