



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 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.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 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

어업손실보상제도의 현황과 적정보상을 위한 개선방안



부경대학교 산업대학원

생물자원학과

이 인 기

수산학석사 학위논문

어업손실보상제도의 현황과 적정보상을 위한 개선방안

지도교수 유 명 숙

이 論文을 水産學碩士 學位論文으로 提出함

2008 년 8 월

부경대학교 산업대학원

생물자원학과

이 인 기

이 논문을 이인기의 수산학석사 학위논문으로 인준함

2008 년 8 월 27 일

주 심 수산해양학박사 김 수 암 (인)

위 원 수 산 학 박 사 남 기 완 (인)

위 원 농 학 박 사 유 명 숙 (인)

▼ 목 차 ▼

제 1 장 서론	1
I. 연구의 목적	1
II. 연구의 범위 및 방법	2
 제 2 장 어업권에 대한 이론적 고찰	4
I. 어업권의 의의	4
1. 어업권의 의의와 법적 성질	4
2. 어업권의 주체와 객체	6
(1) 어업권의 주체	6
(2) 어업권의 객체	7
3. 어업권의 변동	8
(1) 어업권의 취득	8
(2) 어업권의 유효기간	9
(3) 어업권의 이전 · 분할 · 변경	10
(4) 어업권의 담보, 경매	11
4. 어업권의 소멸	12
II. 어업보상의 평가대상	13
1. 면허어업	13
2. 허가어업	14

(1) 농림수산식품부장관의 허가를 받는 어업	15
(2) 도지사의 허가를 받는 어업	16
(3) 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받는 어업	17
3. 신고어업	17
4. 관행에 의한 어업	18

제 3 장 현행 어업피해손실보상제도의 고찰 21

I. 어업피해 손실과 보상	21
1. 손실보상의 이론적 고찰	21
(1) 손실보상의 개념	21
(2) 손실보상의 제 원칙	22
2. 어업피해 손실보상의 이론적 고찰	22
(1) 어업피해 손실보상의 개념	22
(2) 어업피해손실보상의 근거법률	24
(3) 어업피해손실보상 산정기준일	29
(4) 어업피해손실보상절차	31
II. 현행 어업별 손실보상산출방법 및 산출기준	37
1. 어업별 손실액 산출방법	37
(1) 면허어업	37
(2) 허가어업·신고어업	38
2. 어선·어구 또는 시설물의 잔존가액과 통상의 고정적 경비 등	39
3. 평년수익액의 산출기준	40

(1) 평균연간어획량의 산출기준	41
(2) 평균연간 판매단가의 산출기준	42
(3) 평년어업경비의 산출기준	43
4. 어업별 손실액의 산출에 대한 예외	46
5. 어업별 손실액의 산출기관 등	47
(1) 어업별 손실액의 산출기관	47
(2) 전문기관에 의한 손실액의 산출 등	47

제 4 장 어업손실보상제도의 현황과 적정보상을 위한 개선방안

.....	50
I. 평년수익액의 산정기준일	50
II. 조사 및 보상대상물건확정	51
III. 소멸어업권의 잔여유효기간	53
IV. 조사용역기관	55
1. 조사용역기관 선정	56
2. 조사용역수수료	57
3. 피해의 범위와 정도	58
4. 비슷한 용역의 중복	62
5. 어업피해 조사용역보고서의 검증	63
6. 평균연간생산량 산정기관	64
V. 감정평가기관	66
1. 감정평가기관 선정	66
2. 평균연간판매단가	67

3. 평년어업경비	68
VI. 평균연간생산량(어획량)	69
1. 현행제도의 고찰	70
(1) 보고된 어획실적	70
(2) 보고되지 않은 어업실적	71
2. 적정보상을 위한 생산량 산정	72
(1) 어획실적 적용기준	72
(2) 보고된 실적이상의 어획실적 적용기준	73
VII. 면허어업에서의 연리(12%)에 대한 적용	74
VIII. 수산업법 시행령 제55조 별표3에 대한 문제점	76
1. 현행규정의 논점	76
2. 적정보상을 위한 개선방안	79
IX. 공익사업시행지구 밖의 어업피해보상	80
X. 생활보상적측면에서 적정최소보상방안	82
 제 5 장 결론	 86

참고문헌

Abstrat

제 1 장 서론

I. 연구의 목적

삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라는 역사 이래로 농업과 어업을 영위하면서 살아왔으며, 사계절이 뚜렷한 자연환경과 좁은 국토를 잘 개간·활용한 비옥한 농지와 한류와 난류의 교차로 인한 다양하고 풍부한 수산자원을 가지고 있다. 그러나 최근 좁은국토의 인구증가로 인한 식량자급자족과 급격한 산업화 도시화에 따른 공장용지, 택지, 항만 등의 공공용지의 필요로 인한 간척 및 대규모 바다매립사업이 활발히 진행되고 있다. 과거 경제개발 5개년 계획 수립 이후 70년대를 거쳐 고도경제성장을 해오면서 산업의 고도화, 공업화 등으로 공공용지의 확보를 위한 간척사업, 대단위 바다매립사업 등이 지속되어 왔으며, 또한 이러한 공공용지의 수요는 앞으로 더욱 더 증대되어 갈 것이며, 이에 따른 연안어업의 피해는 어민의 재산권 침해로 이어져 어업피해보상 문제를 야기시키고 있다.

헌법에서는 공공의 필요에 의한 개인의 재산권 침해에 대하여 정당한 보상을 지급해야 한다고 규정하고 있으며, 따라서 공공사업의 시행으로 인하여 어업에 대한 손실이 있는 경우 그 손실은 보상하여야 하며, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률, 수산업법, 공유수면매립법, 농어촌정비법 등에서 어업손실보상에 관하여 규정하고 있다.

공익사업에 대하여 위와 같이 어업보상에 관한 근거법이 있음에도 불구하고 어업보상과 관련하여 현행 법규나 실무상 적용시의 논란 즉, 평년수익액산정기준일, 보상대상물건확정, 소멸어업권의 잔여유효기간, 조사용역기관과 관련하여 조사용

역기관의 선정, 용역수수료, 피해의 범위와 정도, 비슷한 용역의 중복, 조사용역보고서의 검증, 평균연간생산량 산정기관의 논란, 감정평가기관과 관련하여 감정평가기관선정, 평균년간판매단가, 평년어업경비의 논란, 그리고 평균연간생산량, 먼허어업에서의 연리(12%)에 대한 적용, 수산업법 시행령 제55조 별표3의 적용논란, 공익사업시행지구밖의 어업피해보상, 생활보상적측면에서 적정최소보상관련 등에 있어 논란이 있는바, 이는 결과적으로 어민과 사업시행자간의 어업피해보상금 갈등으로 이어져 민원이 야기되어 사회문제화 되고 있다.

이러한 어업보상 제논란을 해결하고 적정보상을 위해서는 보상의 기준과 범위 등을 명확히 규정화 하고 구체화, 표준화하여 객관성을 확보하기 위한 연구와 개발, 용역기관과 평가기관의 전문화, 용역과 평가기법의 개발 등이 이루어져야 할 것이다.

본 연구에서는 공익사업으로 인한 어업손실보상시 위에서 제기한 제 논점을 열거하고 적정 보상을 하기 위한 개선방안을 찾고자 하는데 그 연구 목적이 있다.

II. 연구의 범위 및 방법

본 연구에서는 그 구성을 보면, 서론부분과 어업권에 대한 이론적고찰, 현행 어업피해손실보상제도의 고찰, 현행어업손실보상제도의 현황과 적정보상을 위한 개선방안, 결론 등으로 구성되어 있다.

본 연구에서는 현행 어업손실보상제도에 관한 법률적 검토와 기존의 저서, 논문, 기타 판례 등을 폭넓게 검토하였고, 현행어업권 보상평가제도의 이론적 고찰과 현행법령체계에서의 어업손실보상 제 논점을 파악한 후 적정보상을 위한 개선방안을 제시하였다.

그러나 어업보상관련 국내 논문을 검토한 결과, 발표 건수가 적고 발표된지도 오래된 논문이 대부분으로서 그 동안 수차례에 걸쳐 수산업법이 개정되어 현행법에 부합하지 않는 논문이 대부분이었으며, 실제 어업권 평가업무를 현장에서 담당하고 있는 감정평가사의 입장에서 보면 아직도 현행 어업피해손실보상제도의 법률체계, 손실보상산출 등에서 많은 논란들이 있다.

본 논문의 제목은 「어업손실보상제도의 현황과 적정보상을 위한 개선방안」으로, 십수년간 실무에서 감정평가사로 활동해 오면서 어업피해보상의 적정한 피해보상에 대한 고민이 본 논문을 태동시켰다고 볼 수 있다.

그리하여 기존의 보상에 관한 일반적인 이론과 감정평가에 관한 기초이론을 중심으로 현행어업권 평가방법의 제 논점을 파악하고자 노력하였으며, 본인이 담당 감정평가사로서 어업보상평가실무활동을 하면서 느낀점과 경험을 본 논문의 전개에 반영하려고 노력하였다.

제 2 장 어업권에 대한 이론적 고찰

I. 어업권의 의의

1. 어업권의 의의와 법적 성질

수산업법 제1조(목적)를 보면, 수산업법에 관한 기본제도를 정하여 수산자원을 조성·보호하며 수면을 종합적으로 이용·관리하여 수산업의 생산성을 높임으로써 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의)에서는 수산업이란 어업과 어획물운반업 및 수산물가공업을 말한다. 여기서 어업이라 함은 수산동·식물을 포획, 채취하거나 양식하는 사업을 말한다.

우리나라 수산업의 기본제도에는 어업제도와 어획물운반제도 및 수산물 가공제도로 3대별할 수 있다. 이중 가장 중요한 것은 어업제도로, 행정관청의 행정처분을 기준으로 면허어업·허가어업·신고어업의 세가지로 구분하고 있다. 따라서 어떠한 어업이라도 이 세가지 어업중의 하나에 해당하며, 이외의 방법으로 수산동식물을 포획, 채취 또는 양식하여서는 안된다.¹⁾

어업권이라 함은 시장·군수·구청장의 면허를 받아 일정한 바다(어장)에서 면허받은 법정시설 및 방법에 의하여 해조류양식, 패류양식, 어류등양식, 복합양식, 협동양식, 마을어업 및 정치망어업을 제3자를 배척하고 독점적으로 어업을 경영할 수 있는 배타적 권리를 말한다. 어업권은 면허어업에서만 인정되는 권리이며, 그 원시취득은 반드시 설권처분의 성격을 가지는 시장·군수·구청장의 면허처분에

1) 수산업법 제58조

의해서만 가능하다.²⁾

이러한 어업권은 권리를 행사할 수 있는 특정수면이 정하여진다. 즉 어업권은 모든 수면에 걸쳐서 어업을 할 수 있는 권리가 아니고, 일정한 수면의 한정된 구역인 어장이라 하는데, 지정된 당해어장에서 법에서 정한 어업을 경영할 수 있는 권리를 말한다. 그리고 어업권은 독점할 수 있는 어업과 방법 등이 특정된다. 즉 어업권은 일정수면에서 모든 종류의 어업을 하는 권리가 아니고, 면허어업으로 지정된 양식목적물인 수산동식물의 범위내로 제한되고, 양식물 또는 양식수단·방법·채포·채취하고자 하는 어구·어법·어획물의 종류 및 어업의 시기 등이 제한된다³⁾. 또한 어업권은 면허에 의해서 부여된 어업방법과 어획물 등의 범위내에서 타인을 배척하고 독점적으로 어업을 할 수 있는 권리를 부여 받은 것이므로, 제3자에 대하여 독점배타성을 가진다.

어업권은 시장·군수·구청장의 면허처분에 의하여 창설되는 권리이지만, 사인에게 부여된 권리이므로 사권이며, 또한 어업권은 사권이면서도 재산권에 속하므로 일신 전속적인 성격을 갖는 친족권이나 상속권과는 달리 어업권의 포기나 양도가 가능하다. 다만 어업권은 행정관청에 의해 부여되는 권리임은 물론 공유수면의 이용이라는 특수성 때문에 일반사권에 비하여 공법적 제한을 많이 받는다. 나아가서 어업권은 경영할 수 있는 권리인 면허이고, 면허어업권은 일정수면의 구획을 전제로 하기 때문에 그 권리는 타인으로부터 보호되어야 하므로, 권리의 객체인 물건을 직접 지배하는 권리로서, 모든 사람에 대하여 배타적·독립적으로 권리를 주장할 수 있는 물권이다. 수산업법에는 어업권을 물권이라 선언하고 있으며, 수산업법에서 정한 것 외에는 민법중 토지에 관한 규정을 준용하는 것으로 규

2) 수산업법 제2조 제8호; 소안덕·김후회, 공유수면매립사업과 어업피해손실보상 (서울: 행법사, 1993), 8면 등 참조

3) 수산업법 제8조 및 어업면허의 관리 등에 관한 규칙 제11조-15조 참조

정하고 있다.⁴⁾

2. 어업권의 주체와 객체

(1) 어업권의 주체

공유수면에 있어서 배타적 이용권인 어업권을 부여하기 위해서는 우선 그 소유 주체로 될 자에 대해 최소한의 자격요건으로서의 적격성을 묻지 않으면 안될 것이나, 우리나라의 경우 적격성에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않다.⁵⁾ 다만, 대상 어업권의 성격에 따라 어업권의 취득주체에 제한을 가하고 있는데, 마을어업권은 어촌계와 지구별조합에 한하여(법 제9조제1항), 협동양식어업은 어촌계, 지구별조합, 영어조합법인에 한하여(법 제9조제2항), 그리고, 해조류양식어업과 바닥을 이용하는 패류 및 어류 등 양식어업은 일정한 요건하에 당해수면에 인접한 어촌계·영어조합법인 또는 지구별 조합에 한하여(법 제9조제3항), 만 또는 지역단위의 대단위개발 수면을 이용한 양식어업은 지구별조합에 한하여(법 제9조제4항) 각각 그 취득주체가 될 수 있도록 정하고 있으며, 그 외 어업권은 원칙적으로 누구든지 취득할 수 있다고 하겠다.

반면, 일본의 경우 적격성에 대한 기준을 두고 있는데, 먼저 「스스로 어업을 영위하는 자에 면허한다」고 하는 대원칙 위에서, 「법령을 준수하는 정신과 어촌의 민주화」를 최소한의 자격요건으로서 요구하고 있다. 자영이 아닌 조합관리어

4) 고재달, 어업권손실보상제도의 개선방안에 관한 연구, 1997. p7 참조.

5) 김병호, “고도성장이후의 한국연안어장 이용관계의 변천(II)”, 수산경영론집, 제23집, 1992. 6, p23

업권의 대상 어업에 대하여는 「1. 지원지구의 전부 또는 일부를 지구 내에 포함하고 있는 일, 2. 조합원의 자격을 특정어업을 영위하는 자로 한정하는 것이 아닐 것, 3. 지원·관계지구내에 주소를 가지고 당해어업을 영위하는 자의 3분의 2 이상(세대단위)을 조합원으로 포함하고 있을 것」 등의 모든 요건을 구비한 자에 대해서만 적격성을 인정하고 있다.⁶⁾

한편, 동일한 수면에서 어업의 면허를 받고자 하는 자가 경합하는 경우에 과연 누구에게 우선적으로 면허를 처분하여야 할 것인가에 대한 기준으로 수산업법은 우선순위를 규정하고 있다.⁷⁾

(2) 어업권의 객체

어업권이란 면허를 받아 어업을 경영할 수 있는 권리를 말하는데, 그러한 권리 발생의 근원이 되는 것을 어업권의 객체라 한다. 어업권의 객체는 어업권의 종류에 따라 다를 수 있는데, 수산업법은 구체적인 규정을 두고 있지 않으며 이에 대한 학설은 다음과 같다.

첫째, 수산업의 근간을 이루고 있는 것은 어업이고, 어업은 유용수산동식물을 채포하는 사업을 말하기 때문에 어업권의 객체는 당해어장내에 회유·서식하는 수산동식물이라는 견해이다. 이 학설이 논거로 드는 것은 수산업법에서도 “수산업”이라 함은 수산동식물을 포획·채취 또는 양식하는 사업을 말한다(법 제2조제1호 및 제2호)고 규정하고 있기 때문이라고 한다.

6) 조영섭, 어업권의 법적성격에 근거한 손실보상금 산출방법 개선방안연구. 2007. p18

7) 수산업법 제15조

둘째, 어류·패류 및 조류(수산물) 등을 영리의 목적으로 포획·채취 또는 양식하는 사업을 계속적 반복적으로 행하는 인간의 행위 자체를 어업권의 객체라고 하는 견해이다. 다만, 어업권의 객체를 어업행위라고 보면 어업권어업이 아닌 허가어업, 신고어업에 있어서의 어업행위를 설명하기 곤란하다 하겠다.

셋째, 어업권은 일정한 수면(어장)을 객체로 하는 권리라는 설이다.

어업권은 일정한 어업의 목적을 가지고 어장을 지배하는 권리이며, 그 수면 안에서 수산동식물을 채포 또는 양식하는 배타적 권리라는 점에서 토지를 일면적으로 지배하는 권리인 토지제한물권과 동일유형에 속하는 물권이라고 할 수 있다는 점을 논거로 든다.

특정어업을 배타적 권리로 인정한 이유는 제3자의 침해를 배제하지 않고서는 기술적으로 성립할 수 없는 정치어업 및 양식어업의 특성과 지선어민들의 동일어업에 대한 의존도, 생산력수준, 대상자원의 특성 등을 보아 단체적 이용 및 관리가 불가결하기 때문이라고 볼 수 있으므로, 일정한 수면을 구획 또는 전용하여 어업을 하는 것을 면허어업의 본질로 보아 수면지배설이 타당하다고 판단된다.⁸⁾

3. 어업권의 변동

(1) 어업권의 취득

1) 어업권의 취득 등

수산업법 제8조에 의하면 어업권은 시장·군수·구청장의 면허처분에 의해서만

8) 양세식 교수는 어업권이 진정한 의미에서의 물권이기 위해서는 수면설에 의하여야 한다고 한다(한·일 수산법제의 비교연구(I), 부산수산대논집, 제13집, 1974. 12, p25)

발생된다. 어업권자는 어업권원부에 등록을 함으로써 어업권을 취득한다(수산업법 제18조). 어업권의 신규면허에 있어 어업권의 효력은 등록의 절차를 마친 때 발생한다. 어업권과 이를 목적으로 하는 권리를 설정·보존·이전·변경·소멸·처분의 제한, 지분 또는 입어에 관한 사항은 어업권 원부에 등록하고 등록은 등기에 갈음한다(수산업법 제19조).

2) 어업의 개시

어업권을 취득한자는 그 어업권을 취득한 날부터 1년 이내에 어업을 시작하여야 한다(수산업법 제33조). 다만 축제식 양식어업과 천재지변 기타 부득이한 사유로 종묘를 확보할 수 없는 경우에는, 시장·군수·구청장이 2년의 범위내에서 그 기간을 조정할 수 있다.

3) 휴업의 신고

어업권을 취득하여 어업을 하는 자가 계속하여 1년이상 휴업하려면 휴업기간을 정하여, 미리 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 다만, 어업을 시작하기 전에는 휴업을 할 수 없으며, 계속하여 2년이상 휴업할 수 없다(수산업법 제32조).

(2) 어업권의 유효기간

어업권은 시장·군수·구청장의 면허처분에 의해서 발생하는 권리이며 허가의 유효기간을 정하여 처분되는 관계로 다른 일반 재산권과는 달리 언제나 그 존속기간이 명시되어 있다. 즉 어업면허의 유효기간은 10년으로 한다(수산업법 제16조).

시장·군수·구청장은 어업권자의 신청에 의하여 면허기간이 만료한 날부터 10년의 범위안에서 유효기간의 연장을 허가하여야 한다. 이 경우 수차에 걸쳐 연장허가를 한 때에는 그 총연장 허가기간은 10년을 초과할 수 없다.

따라서, 어업권의 존속기간은 최초면허를 받은 경우에는 10년이며, 연장허가하는 경우에는 10년 이내의 범위에서 처분하되, 수차례 걸쳐 연장하는 경우에는 10년을 초과할 수 없다고 규정하고 있으므로 어업권의 법정 최고기간은 20년이라 볼 수 있다. 이 기간이 종료된 때에는 당연히 법정기간의 만료로 어업권이 소멸된다고 해석해야 한다. 대법원판례 및 건설교통부 유권해석에서도 어업권의 유효기간은 20년을 초과할 수 없는 것으로 하고 있다.

(3) 어업권의 이전·분할·변경

어업권의 이전·분할·변경할 수 없음이 원칙이다. 그러나 이 원칙은 예외를 인정하고 있다(수산업법 제21조).

어업권의 이전·분할은 어업권자의 명의를 변경하는 것을 의미하는 것으로, 어업권은 원칙적으로 이전·분할을 할 수 없다. 다만 첫째, 어장관리법에 따른 어장정화, 정비에 의하여 변경하는 경우와 둘째, 마을어업권을 제외한 어업권이 어업권을 등록한 후 어업을 시작한 날부터 1년이 경과된 후 시장·군수·구청장의 인가를 받은 경우, 법인의 합병에 의한 경우, 어업권자의 사망에 따른 상속에 의한 경우에 해당할 때에는 이전·분할·하거나 변경할 수 있다. 또한, 어촌계 또는 지구별조합의 합병·분할, 업무구역이 변경 또는 상호합의에 의하여 어촌계와 어촌계 사이, 지구별조합과 지구별조합 사이 또는 어촌계와 지구별 조합 사이에서 이전하거나 분할하는 경우에는 그 어업권을 이전 또는 분할할 수 있다.

(4) 어업권의 담보, 경매

1) 어업권의 담보

어업권도 물권이므로, 민법 중 토지에 관한 규정이 준용(수산업법 제18조)되기 때문에 이를 담보에 제공할 수 있다. 다만 민법 중 질권에 관한 규정은 어업권과 이를 목적으로 하는 권리에 적용되지 아니하고 소유권이전의 법리에 의한 양도담보·환매 등은 어업권제도의 입법원리에 부합되지 않기 때문에 결국 어업권의 담보제공이란 저당권설정에 한정될 수 밖에 없다. 어업권의 담보제공은 가능하지만 어촌계 또는 지구별조합이 가지고 있는 어업권은 담보에 제공할 수 없다(수산업법 제23조).

2) 어업권의 경매

어업권자에게 책임있는 사유로 어업의 면허가 취소된 경우에는 당해 어업권에 관하여 저당권자로 등록된 자는 어업권의 취소 통지를 받은 다음날부터 계산하여 30일 이내에 어업권의 경매를 신청할 수 있다(수산업법 제28조). 이는 어업권의 완전한 멸실이 아니라 어업질서유지 등을 목적으로 면허취소라는 행정처분 권한을 발동하는 경우 그에 관하여 등록된 선의의 권리자를 보호함으로서 어업권의 물권성을 확보하기 위한 제도라고 하겠다.

먼저 등록된 저당권자가 경매를 신청한 경우에는 해당 어업권은 면허를 취소한 날부터 경매절차가 끝난날까지 경매의 목적의 범위에서 존속하는 것으로 본다. 따라서 경매의 목적범위안에서만 존속하는 것이므로, 어업활동은 할 수 없다. 그리고 경매에 의한 경매대금은 경매비용과 저당권자에 대한 채무를 변제하고 남은 금액은 국고에 귀속한다. 또한 경락인이 경매대금을 완납한 때에는, 어업면허의

취소는 그 효력을 발생하지 아니한 것으로 되어 경락인이 어업권의 소유권을 취득하게 된다.

4. 어업권의 소멸

어업권의 소멸사유는 자연적사실의 발생에 의한 소멸, 어업권자의 의사에 의한 소멸, 면허취소처분에 의한 소멸 및 어업권의 수용에 의한 소멸 등이 있다.

먼저 자연적 사실의 발생이란 해양환경의 변화에 의한 어장멸실의 경우와 시간의 경과에 의한 어업권 존속기간 만료 등이다. 어업권 존속기간 만료의 경우에는 새로운 면허절차가 진행될 수 있다.

그리고 어업권은 사권이므로 어업권자 본인의 의사에 의하여 어업권을 포기할 수 있으며, 포기에 의하여 어업권은 소멸한다. 어업권의 포기는 어업권자의 단독 행위이기 때문에 임의로 행할 수 있으나, 당해 어업권에 대하여 등록된 권리자가 있는 경우에는 그 권리자의 동의가 있어야 한다.

또한 어업권은 시장·군수·구청장의 어업면허 취소처분에 의하여서도 소멸한다. 어업면허 취소처분은 공익상의 필요 또는 어업권자에게 귀책사유가 있는 경우에 행하여지는데, 법률상 효과는 장래에 한하여 발생하므로, 행정행위의 철회에 해당한다.

그리고 어업권도 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 의한 수용 또는 사용목적물로 규정하고 있는바, 어업권이 수용재결절차에 따라 수용되는 경우에 어업권자의 의사와는 관계없이 강제적으로 소멸된다.

II. 어업보상의 평가대상

수산업법 제2조1호에 의하면 “어업이란 수산동식물을 포획·채취하거나 양식하는 사업을 말한다”라고 규정하고 있으며, 수산업법제2조8호에 “어업권이란 수산업법 제8조에 따라 면허를 받아 어업을 경영할 수 있는 권리를 말한다”라고 규정하고 있다. 따라서 법률적 용어로서 어업권이라 함은 수산업법의 규정에 의한 면허어업만을 한정하여 협의의 개념으로 보는 것이 일반적이다. 그러나 공공사업의 시행으로 인한 손실보상 대상으로서의 어업권은 수산업법상의 면허어업에 국한하는 것이 아니라 허가어업, 신고어업 및 관행에 의한 입어권을 포함하여 광의의 개념으로 통용되고 있다.

이는 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제44조④항에서도 어업권 평가에 준하여 허가 및 신고어업도 평가하도록 규정하고 있으며 수산업법 시행령 제55조 별표3에서도 어업보상 대상을 면허어업, 허가어업 및 신고어업으로 나누어 규정하고 있기 때문이다.

1. 면허어업

어업 중에서는 지형 등에 따라 혹은 어업·어구에 따라 특히 일정한 수면에 한해서만 이를 행할 필요가 있는 어업에 대하여 특정인에게 면허하여 면허를 받은 자로 하여금 해당 어업을 하는데 방해가 되는 행위를 배제하고 해당 수면을 독점하여 배타적으로 지배하도록 해 주는 것을 면허어업이라 한다.⁹⁾ 강화상 의미로

9) 임호정, 김원보, 공공용지 보상실무 218면

면허는 어업권이란 물권을 창설하여 주는 행정행위인 특허의 성질을 가지는 것으로서 수산업법제8조1~7에 의하면 면허어업의 종류로는 정치망어업, 해조류양식어업, 패류양식어업, 어류 등 양식어업, 복합양식어업, 협동양식어업, 마을어업이 있으며, 이를 행하고자 하는 자는 시장·군수·구청장의 면허를 받아야 한다.

수산업법제16조제①항에 면허어업의 유효기간은 10년으로 한다. 다만 수면이 다른 법령의 규정에 따라 어업행위가 제한되거나 금지되고 있는 경우와 면허, 허가동시갱신을 실시한 어장관리해역안에 새로운 어업면허 또는 어업허가를 하거나 어업면허유효기간을 연장하여 허가될때는 그 해역안의 인근어장의 어업면허 또는 어업허가의 유효기간과 일치하도록 연장허가하는 경우, 수산자원보호와 어업조정에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 정하는 경우, 수산자원의 산란육성 등 수산자원의 번식보호와 수산정책의 추진을 위하여 농림수산식품부 장관이 공고한 수면의 경우에는 그 유효기간을 10년 이내로 할 수 있다.¹⁰⁾

어업권의 유효기간을 연장 허가하는 경우에도 1990년 8월 1일 수산업법 개정 전에는 연장 허가기간에 대한 제한이 없어 사실상 영구적인 권리였으나, 법개정으로 인하여 총 연장 허가기간을 10년을 초과할 수 없도록 규정하고 있으므로 현재 어업권의 법정 최고 기간은 20년이다.

2. 허가어업

어업 중에는 그 어구·어법에 따라 이를 자유로이 방임하면 수산동식물의 번식 보호상 또는 어업 질서를 유지하는데 지장을 가져올 염려가 있어 이를 적절히 제한할 필요가 있어 자유로운 어업을 금지하였다가 일정한 경우 이를 풀어 허가하

10) 수산업법 제16조 제1항, 2항, 동법시행령 제22조

는 경우가 있다.¹¹⁾ 그 허가의 강화상 성질은 어민이 어업을 할 수 있는 자연적인 자유의 회복이라 할 것이다. 따라서 허가를 받음으로써 얻어지는 이익은 권리가 아니라 일종의 반사적 이익에 불과하다. 그러나 어업을 할 수 있는 자격이 초과 이익을 발생케하고 현실적으로 어업금융의 담보력을 가진다는 점에서 실정법상의 재산권은 아니지만 사실상의 재산권으로서의 기능을 하고 있는 것이 현실이다.¹²⁾

이와 같은 허가어업의 유효기간은 허가권자가 누구이냐에 관계없이 5년으로 한다. 다만 어선을 임차하여 사용하는 등 농림수산물부령으로 정하는 경우에는 그 유효기간을 단축할 수 있다.¹³⁾

이와 같은 허가어업 중에서도 다시 허가권자가 농림수산물부장관인 경우, 도지사인 경우와 시장·군수·구청장인 경우로 나뉜다.

(1) 농림수산물부장관의 허가를 받는 어업

수산업법 제43조 제①항의 1에 총톤수 8톤 이상의 동력어선 또는 수산자원을 보호하고 어업조정을 하기 위하여 특히 필요하여 대통령령으로 정하는 총 톤수 8톤 미만의 동력어선을 사용하는 어업(근해어업)으로 규정하고 있다.

수산업법 시행령 제33조의 근해어업의 종류에는 대형기선저인망어업, 중형기선저인망어업, 근해트롤어업, 근해선망어업, 근해채낚기어업, 기선선인망어업, 근해자망어업, 근해안강망어업, 근해봉수망어업, 잠수기어업, 근해통발어업, 근해형망어업, 근해연승어업이 있다.

원양산업발전법 제6조 ①항에 의거 원양어업을 하고자 하는 자는 어선마다 농

11) 임호정, 김원보, 공공용지 보상실무 20면

12) 소안덕, 김준희, 공유수면매립과 어업피해손실보상 37~38면

13) 수산업법 제45조

림수산물식품부장관의 허가를 받아야 한다.

수산업법 시행령 제34조의 원양어업의 종류에는 원양연승어업, 원양기선저인망어업, 원양트롤어업, 원양선망어업, 원양자망어업, 원양봉수망어업, 원양채낚기어업, 원양통발어업, 원양모선식어업, 원양안강망어업이 있다.

(2) 도지사의 허가를 받는 어업

수산업법 제43조 제②항의 1~3에 연안어업, 육상해수양식어업, 종묘생산어업은 도지사의 허가를 받도록 규정하고 있다.

1) 연안어업

수산업법 제43조 제②항 1에 의하면 무동력어선, 총톤수 8톤 미만의 동력어선 또는 어선의 안전조업과 어업조정을 위하여 대통령령으로 정하는 총톤수 8톤 이상 10톤 미만의 동력어선을 사용하는 어업으로서 근해어업 및 다음의 종묘생산어업외의 어업을 말하며, 수산업법 시행령 제35조에 의하면 그 종류에는 연안자망어업, 연안개량안강망어업, 연안선망어업, 연안통발어업, 연안들망어업, 연안조망어업, 연안선인망어업, 연안복합어업(낙시어업, 문어단지어업, 패류껍질어업, 패류미끼망어업, 손꽂치어업)이 있다.

2) 육상해수양식어업

수산업법 제43조 제②항 2 및 수산업법 시행령 제36조 제①항에 의하면 육상해수양식어업이란 인공적으로 조성한 육상의 해수면에 시설물을 설치하여 수산동식물을 양식하는 어업을 말한다.

3) 종묘생산어업

수산업법 제43조 제②항 3 에 의하면 일정하게 구획된 바다, 바닷가 또는 인공적으로 조성한 육상의 해수면에 시설물을 설치하여 수산종묘를 생산하는 어업으로 규정하고 있다. 수산업법 시행령 제36조 제②항에 그 종류에는 육상종묘생산어업과 해상종묘생산어업이 있다.

(3) 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받는 어업

수산업법 제43조 제③항에 의하면 일정한 수역을 정하여 무동력어선 또는 총톤수 5톤 미만의 동력어선 또는 어구를 이용하여 대통령령으로 정하는 어업(구획어업)을 하고자 하는 자는 어선이나 어구마다 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다.

수산업법 시행령 제37조에 의거 구획어업의 종류에는 정치성구획어업과 이동성구획어업이 있다.

3. 신고어업

면허어업 또는 허가어업외의 사업으로서 다음의 어업을 하고자 하는 자는 어선·어구 또는 시설마다 시장·군수·구청장에게 신고하여야 하는데 이를 신고어업이라 하며 수산업법 시행령 제38조 제①항 1~3에 의한 그 종류에는 맨손어업, 나잠어업, 투망어업이 있다.

당해 시장·군수·구청장은 어업의 신고를 수리하면 그 신고인에게 어업신고증

명서를 교부하여야 한다.¹⁴⁾ 이때 신고의 수리는 신고어업으로 지정된 특정어업활동을 유효한 행위로서 받아들이는 인식의 표시로서 행정기관의 의사를 나타내는 의사표시이기 때문에 단순한 사실의 도달이나 접수와도 다르다. 이러한 까닭에 수리의 거부는 행정쟁송의 원인이 될 수도 있을 것이다.

그리고 신고어업은 설권행위인 어업의 면허나 금지의 해제로 원래의 자유를 회복하여 주는 허가어업과는 달리 본래부터 어업의 자유를 가지고 있다고 볼 수 있으나 어업조정의 차원에서 신고케 하는 것으로 보아야 될 것이다.¹⁵⁾

이와 같은 신고어업의 유효기간은 그 신고를 수리한 날부터 5년으로 함을 원칙으로 하되, 공익사업의 시행을 위하여 필요한 경우 및 조업수역이 어업면허의 금지가 공고된 수역에 해당하는 경우에는 그 유효기간을 단축할 수 있다.¹⁶⁾

4. 관행에 의한 어업

관행어업권은 현행법상 인정된 어업의 유형이 아니라 판례를 통하여 성립된 개념으로서 관행어업의 보상인정여부에 대해 끊임없는 마찰이 일어나고 있으며 이는 이와 관련한 판례의 입장 및 법령의 개정에 기인한 것으로 보여진다.

이와 관련된 법률조항이 구 수산업법 제40조(입어의 관행)였으나 1990년 8월 1일 개정을 통하여 동조항의 “입어의 관행”이란 용어를 삭제하고 입어·입어자의 정의를 신설함과 동시에 입어자의 입어 성립요건 등을 개정 보완하였다.

대법원의 판결(694173 '69. 3. 31)에 의하면 구 수산업법 제40조의 “입어의 관행”이라 함은 어떤 어업장에 대한 공공어업권 설정이전부터 어업의 면허 없이 당해

14) 수산업법 제46조 제③항

15) 소안덕, 김준희, 공유수면매립과 어업피해손실보상 45면

16) 수산업법 제46조 제②항 동법 시행령 제38조 제②항

어업장에서 오랫동안 계속 수산동식물을 채포 또는 채취함으로써 대다수 사람들에게 그것이 일반적으로 시인될 정도에 이르는 것이라고 할 것이다”라고 판시하여 입어라는 사실행위 이외에 널리 관행자의 권리로 대다수 사람들에게 상당기간 인정될 때 관행에 의한 어업권이 생긴다고 이러한 경우에만 법으로부터 일종의 관습법상의 권리로서 보호를 받을 수 있다고 인식되어 왔다.

그러나 구 수산업법 40조의 공동어업의 어업권자는 종래의 관행에 의한 입어자에 대하여 「당해 어장에 입어하는 것을 허용하여야 한다」라는 규정과 관련하여 관행어업권은 당해 공유수면 위에 공동어업권이 설정된 경우에만 부속하여 성립할 수 있으며 독립적으로는 성립할 수 없다고 보는 것이 일반적 견해였다. 따라서 대규모 공유수면 매립사업과 관련하여 공공어업권이 설정되지 아니한 지역에서 관행어업으로 생계를 꾸려온 어업인들이 생계터전을 잃게된 경우에도 제대로 보상조치 받지 못하였다.¹⁷⁾

이러한 관행어업에 대한 종래의 견해를 뒤집어 놓은 획기적인 판결이 대법원 판례(88다카 14250 '89. 7. 11)이다. 본 판례에서는 “관행에 따른 어업은 수산업법 제40조 1항의 규정에 의하여 보호되는 이익으로서 그 이익은 공동어업권에 대하여 주장하고 행사 할 수 있을 뿐만 아니라 이를 다투는 제3자에 대하여도 그 배제를 청구하거나 그에 따른 손해배상을 청구할 수 있는 권리”라고 선언하여 독립한 물건임을 분명히 하여 관행어업에 대한 보상분쟁을 종식시키는 듯 하였다. 다시 말하면 공동어업권 설정여부에 관계없이 관행어업도 독립한 물건으로 인정하였기 때문에 공동어업권이 설정되지 않은 지역의 관행어업도 공공사업으로 인한 손실보상이 대상이 된다는 해석이다.

그러나 정부에서는 1990년 8월 1일 문제가 된 수산업법 제40조를 개정하여 관

17) 황갑수, 수산업법 해설 218~219면

행에 의한 입어자는 1993년 3월 1일까지¹⁸⁾ 어업권 원부에 등록을 한 경우에 한하여 인정되도록 요건을 강화하였다. 또한 공유수면매립법상의 보상을 받을 수 있는 자를 규정한 동법 제6조의 “공유수면에 관하여 권리를 가진 자는 어업권자 또는 입어자” 조항의 “입어자”의 개념을 둘러싸고 단순히 어장에 출입하는 자의 의미인 포괄적 개념으로 해석되어 지는 등 문제점이 노출되자 1990년 9월 1일 “입어자”를 “수산업법 제2조 제7호의 규정에 의한 입어자”로 명문화하는 법개정을 하여 관행어업권을 독립한 물건으로 판단한 대법원 판례로 인해 증폭될 수 있는 관행어업권 보상문제를 입법적으로 해결하였다.

관행어업권에 대한 이러한 입법적 해결에도 불구하고 보상실무에서는 종래의 판례입장만을 주장하는 어민들과 개정법령을 주장하는 사업시행자와의 분쟁은 계속되어 왔으나 수산업법 및 공유수면매립법 개정 후 대법원은 이와 관련한 판례(96다3838 '97. 10. 10)로서 “관행에 의하여 어업을 하고 있었으나 어업권 원부에 등록을 하지 않은 자는 관행에 의한 어업권자가 될 수 없다”는 요지의 판결을 하여 이에 대한 이론적 논쟁에 종지부를 찍었다. 그러나 어업보상과 관련하여 민원을 획일적으로 해소하기 위한다거나 나아가 보상관련 정부(또는 사업시행자)의 예산절감 측면만 강조하여 관행어업권자의 권리를 축소시키는 것은 바람직하지 않을 것이다.¹⁹⁾

18) 수산업법 부칙 제11조 : ~ 이법 시행부터 2년 이내에 제16조의 규정에 의하여 어업권 원부에 등록한 경우에 한하여 입어자로 본다.

19) 최임권, 연안어업손실보상평가에 있어 최소 보상액 기준결정에 관한 연구, 12면

제 3 장 현행 어업피해손실보상제도의 고찰

I. 어업피해 손실과 보상

1. 손실보상의 이론적 고찰

(1) 손실보상의 개념

우리나라 헌법 제23조 제1항 내지 3항에서는 모든 국민의 사유재산권을 보장하고 있으며, 그 재산권의 행사에 있어서는 공공복리에 적합하게 행사할 의무를 부여하고 있다. 또한 재산권의 수용·사용 또는 제한을 할 수 있으며, 정당한 보상을 지급하도록 규정하고 있다.

현행법상의 손해전보제도는 크게 두 가지로 나눌 수 있는데 그 하나는 국가 또는 공공단체의 불법행위로 인한 행정상의 손해배상이며, 다른 하나는 국가나 공공단체의 적법 행위에 따르는 행정상의 손실보상이다.

행정상 손실보상이란 공공필요에 의한 적법한 공권력행사로 인하여 개인에게 가하여진 특별한 희생에 대하여 사유재산권의 보장과 전체적인 공평부담의 견지에서 행정주체가 행하는 조절적인 재산적 전보를 말한다.

행정상 손실보상은 그 보상원인이 적법한 공권력행사에 의한 것이며 그 손실은 적법하게 과하여진 특별한 희생이라는 점 등에서 행정상 손해배상과 다르다.²⁰⁾

20) 석중현, 신토지공법론 270~271면

(2) 손실보상의 제 원칙

공공의 필요에 의한 적법한 공권력 행사로 인한 토지소유자 또는 이해관계인 등 개인에게 가해진 특별한 희생에 대한 보상은 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제61조~66조에서는 사업시행자보상의 원칙, 현금보상의 원칙, 사전보상의 원칙, 개인별보상의 원칙, 일괄보상의 원칙, 사업시행이익과 상계금지의 원칙 등이 규정되어 있고 수산업법 시행령 제57조에서는 개인별지급의 원칙, 현금지급의 원칙, 보상받을자가 편리하게 수령할 수 있는 방법이어야 한다고 규정되어 있다.

2. 어업피해 손실보상의 이론적 고찰

(1) 어업피해 손실보상의 개념

공익사업 등의 시행으로 어업피해손실이 발생하면 본래 어업권을 부여받아 어업에 종사하고 있던 어업권자는 그 생계유지수단을 제한당하게 됨으로써 기존재산이 감소하거나, 새로운 비용이 발생하면 장래의 기대이익을 상실하는 등의 피해를 입게 된다.²¹⁾ 따라서 이러한 피해가 비록 적법한 행위에 의한 것이라 할지라도 가해자는 어업권손실에 상응하는 반대급부를 제공하여야 한다. 그러나 이로 인해서 어업자가 받는 피해는 막대하므로 가해자측에서 어업을 해주는 것만으로

21) 소안덕·김후희, 전게서 115면; 수산업협동조합중앙회, 어장피해보상사례집(1995), 243면 참조

모든 문제가 완전히 해결되는 것이 아니지만, 현행법의 범위내에서 완전 보상을 하도록 노력하여야 할 것이다.

어업피해손실보상이란 일반적으로 크게 두가지의 의미로 나누어 생각할 수 있다. 첫째 국가 공공기관·지방자치단체가 어업권손실의 가해자가 되는 경우로, 이것은 이들 국가 공공기관·지방자치단체가 공공의 필요에 의하여 행한 적법한 행정상의 공권력행사(행정처분)로 인해 발생한 특별한 희생에 대하여 사유재산권의 보장과 전체적인 공평부담의 견지에서 이를 조정하기 위하여 행하는 조절적·재산적 보상을 말한다.

이를 구체적으로 보면, ①공공의 필요에 의하여 행정상 적법행위를 하였을 때, 그로 인한 손실의 보상이다. 행정관청이 공공의 필요에 의하여 그 권한을 적법하게 행사할 때 처음부터 예측한 손실에 대한 보상이다. 여기서 주의할 점은 이 경우는 적법한 행위(처분)로 인하여 어업자가 손실을 입었을 때 보상을 해주는 것으로, 불법한 행위에 의하여 피해를 받았을 때의 손해배상과는 구별되어야 한다는 것이다. ② 행정상 공권력의 행사로 인한 손실의 보상이다. 따라서 이 경우 보상은 공법적 행위이며 일반적인 사법상의 계약에 의한 반대급부가 아니다. ③ 적법한 희생에 대한 조절적 보상이다. 적법한 행위로 공공의 필요에 의하여 어업자에게 특별한 희생을 가한 까닭에 그 재산상의 특별한 희생을 국민전체의 부담으로 전가시켜 모든 국민간에 고르게 조절하여 주는 보상이라고 할 수 있다.

둘째, 개인 혹은 법인이 어업권손실의 가해자가 되는 경우로서 이때의 손실보상은 재산이나 권리의 소유자가 보상을 조건으로 하여 그 재산 및 권리를 포기함으로써 받게 되는 반대급부라 할 수 있다.²²⁾

22) 소안덕, 김후회, 전개서 115면 등 참조

(2) 어업피해손실보상의 근거법률

1) 헌법

우리 나라 헌법은 제23조 제1항에서 「모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다」라고 규정하여 일면에서는 재산권의 보장을 규정하면서도 타면에서는 재산권의 내용과 한계를 법률로서 규율할 수 있게 규정하고 있다. 또한 제23조 제2항에서는 「재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다」라고 하여 재산권의 사회성·의무성에 따른 사회적 제약을 인정하고 있다. 제23조 제3항에서는 「공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로서 하되 정당한 보상을 지급하여야 한다」라고 하여 국민의 재산권 침해에 대한 침해 및 보상 법정주의를 채택하고 있다.²³⁾

헌법에서 규정하고 있는 재산권은 민법상의 소유권을 비롯한 모든 물권·채권·무채재산권은 물론 특별법상의 권리(예를 들어 광업권, 어업권, 수렵권 등)와 영업상의 권리 그리고 공법상의 권리가 포함된다고 보는 것이 통설²⁴⁾이기 때문에 어업보상의 대상인 면허어업, 허가신고어업, 관행어업 등은 헌법상 제23조 제1항에서 규정하고 있는 재산권 보장의 대상이다.

헌법 제23조 제3항은 「보상은 법률로서 하되～」하고 보상을 법률유보로 하고 있다. 따라서 보상에 관하여 법률에 규정을 두고 있지 않거나 명확하지 않은 경우 직접 헌법 제23조 제3항의 규정에 의거하여 보상을 청구할 수 있는냐에 대해 학설이 나누어져 있으나 일반 실무에서는 입법 지침설에 충실하여 관련 개별법 등에서 보상에 관한 법률규정이 있는 경우에만 행정상 손실보상을 시행하고 있으

23) 석종현, 신토지공법 52면

24) 김철용, 감정평가 및 보상법론, 29면

며 보상관련 법률이 없는 경우에는 사업시행자가 손실보상을 해줄 법률적 근거가 없기 때문에 능동적으로 손실보상을 하지 않으므로 재산을 침해받은 국민은 보상을 길이 막연하다. 이 경우 재산권 침해를 받은 국민은 스스로 사적구제수단인 민사소송을 통하여 재산권 침해에 대한 보상을 받고 있는 것이 현행 보상제도의 현실이다.

2) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률

공익사업에 필요한 토지 등을 협의 또는 수용에 의하여 취득하거나 사용함에 따른 손실의 보상에 관한 사항을 규정한 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 의하면 동법 제3조 제3 에 어업권이 적용대상이 되어 있고 동법시행규칙 제44조 제①항 ~ 제④항에 의하여 공익사업의 시행으로 인하여 어업권이 제한·정지 또는 취소되거나 수산업법 제14조 또는 내수면 어업법 제13조의 규정에 의한 어업면허의 유효기간의 연장이 허가되지 아니하는 경우 당해 어업권 및 어선·어구 또는 시설물에 대한 손실의 평가는 수산업법 시행령 제55조 별표3의 규정에 의한다. 또한 어업면허의 유효기간의 연장이 허가되지 아니하는 경우로서 다른 어장에 시설을 이전하여 어업이 가능한 경우 당해어업권에 대한 손실의 평가는 수산업법 시행령 제55조 별표3 중 어업권이 정지된 경우의 손실액 산출방법 및 기준에 의한다고 규정되어 있다. 그러나 보상계획의 공고(또는 토지소유자 및 관계인에 대한 보상계획의 통지) 또는 사업인정의 고시가 있는 날(사업인정고시일) 이후에 어업권의 면허를 받은자는 적용되지 않는다. 위의 규정은 허가어업 및 신고어업에 대한 손실의 평가에 관하여 이를 준용한다고 규정하고 있다.

3) 수산업법

수산업법 제1조에 의하면 어 법은 수산업에 관한 기본제도를 정하여 수산자원을 조성·보호하며 수면을 종합적으로 이용·관리하여 수산업의 생산성을 높임으로써 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모하는 것을 목적으로 한다 라고 규정하고 있다. 따라서 이 법에서의 보상은 행정관청의 어업처분으로 손실을 입은 자가 증빙서류를 갖추어 보상청구를 할 수 있도록 하는 것에 주안점을 둔 보상제도이며, 어업권 보상관련 법령의 이원화 문제를 해결하기 위해 공익의 필요에 의한 면허어업의 제한 등을 할 수 있는 경우를 열거한 이 법 제36조 제①항 각호 중에서 5호에 “공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(2003. 1. 1 시행) 제4조의 공익사업을 위하여 필요한 때”를 규정하여 공익사업에 따른 어업피해보상의 경우에도 수산업법을 직접 근거로 하여 보상이 가능하도록 바뀌었다.

이 법 제79조에서는 손실을 입은 자는 그 처분을 행한 행정관청(행정관청은 수익자에게 부담하게 할 수 있음)에 보상을 청구할 수 있으며 수익자는 사전에 보상을 하지 아니하면 공사에 착수 할 수 없도록 규정하고 있다.

이 법 시행령 제55조에서는 손실액의 산출방법·산출기준 및 손실액 산출기관 등에 관하여 별표3을 두어 상세히 규정하고 있다.

4) 공유수면 매립법

공유수면 매립법 제1조에 이 법은 공유수면을 환경친화적으로 매립하여 합리적으로 이용하게 함으로써 공공의 이익을 증진하고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다 라고 규정하고 있다.

이 법 제20조에서 손실방지와 보상에 관하여 규정하고 있으며 그 내용은 권리를 가진 자가 있는 공유수면에 대하여 매립의 면허를 받은 자는 그 권리를 가진 자에게 끼친 손실을 보상하거나 그 손실을 방지하는 시설을 하여야 하고 매립면

허를 받은 자는 보상에 관하여 보상을 받을자와 협의하여야 한다고 규정하고 그에 따른 협의가 성립되지 아니하거나 협의할 수 없는 경우에는 관할 토지수용위원회의 재결을 신청할 수 있다.

보상을 받을 수 있는 권리를 가진 자에 대하여는 이 법 제12조 2호에서 “어업권자 또는 수산업법 제2조 제10호의 규정에 의한 입어자”로 명백히 규정하고 있으므로 이 법의 규정에만 의하면 공유수면 매립사업으로 인한 손실보상 대상자는 면허어업권자와 1993년 3월 1일까지 어업권 원부에 등록을 한 입어자에 한정²⁵⁾되고 허가나 신고어업은 보상을 하지 않아도 이 법에서는 전혀 문제가 생기지 않는다고 해석할 수 있다. 이것은 관행어업도 공동어업권 설정여부에 상관없이 독립한 물건임을 분명히 한 관행어업에 대한 대법원의 판례²⁶⁾후 1990년 9월 1일 이 법(구 공유수면 매립법)을 개정하면서 입법적 불비로 인한 것이 아닌가 생각된다.

어장에 출입하는 자의 포괄적 개념으로 해석되어온 종래의 “입어자”를 “수산업법 제2조 10호의 규정에 의한 입어자”로 법 개정을 하였기 때문에 손실보상 대상이 법률적으로 축소된 것으로 보여진다.

5) 산업입지 및 개발에 관한 법률

산업입지 및 개발에 관한 법률 제1조에 이 법은 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통하여 균형 있는 국토개발과 지속적인 산업발전을 촉진함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하고 있다.

이 법의 규정에 의한 실시계획승인을 얻은 경우에는 공유수면 매립법의 규정에 의한 매립면허, 면허의 고시, 실시계획의 인가·고시 등이 있는 것으로 규정하고 있다.²⁷⁾

25) 수산업법 부칙 제11조

26) 대판 88다카14250, 1989.7.11

이 법 제22조에서는 사업시행자는 산업단지 개발사업에 필요한 토지·건물 또는 토지에 정착한 물건과 이에 관한 소유권외의 권리, 광업권, 어업권, 물의 사용에 관한 권리를 수용 또는 사용할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 어업권도 수용 대상이 되고 수용 및 사용에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률을 준용하도록 규정하고 있다. 그러나 어업권의 손실보상기준에 관하여는 특별히 규정한 내용이 없다.

6) 농어촌 정비법

농어촌정비법 제1조에 의하면 이 법은 농수산업 생산기반, 농어촌 생활환경과 농어촌 휴양자원 및 한계농지 등을 종합적·체계적으로 정비·개발하여 농수산업의 경쟁력을 높이고 농어촌 생활환경 개선을 촉진함으로써 현대적인 농어촌 건설과 국가의 균형발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다고 규정하고 있다.

이 법은 농수산업을 주목적으로 하는 간척·매립·개간 등 농지확대 개발사업의 근거법률이다.

이 법은 제14조에서 농업 또는 수산업을 주목적으로 매립 또는 간척사업의 면허·인가 및 고시 등에 관하여는 공유수면 매립법을 적용한다고 규정하고 있다. 따라서 농지확보를 위하여 시행하는 대규모 매립 또는 간척사업의 경우 공유수면 매립법을 적용하여 사업의 효율적 시행이 이루어질 수 있도록 관련법령 체계의 통일성을 기하고 있다.

이 법 제96조 제①항에서는 “정비사업에 필요한 토지 건축물과 부속 토지는 협의 매수함을 원칙으로 한다”고 규정하고 있으며, 제⑦항에서는 “정비사업에 필요

27) 산업입지 및 개발에 관한 법률 제21조 제19.

한 연안해면에 대하여는 제1항, 2항 및 5항의 규정을 준용한다. 다만 ‘협의매수’라 되어 있는 것은 보상으로 본다”고 규정하고 있으며, 제⑥항에서는 수용 또는 사용에 관하여는 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률을 준용하도록 규정하고 있다.

이상을 종합해보면 농어촌 정비사업에 필요한 연안해면에 대하여는 보상함을 원칙으로 하되 수용 및 사용에 관하여는 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률을 준용하여야 함을 알 수 있으나 연안해면이라는 포괄적 용어를 쓰고 있으므로 구체적 보상대상 및 보상기준 등에 대하여는 법률적으로 특별히 규정한 내용이 없다.

(3) 어업피해손실보상 산정기준일

어업피해보상에 있어서 산정기준일은 공공의 필요에 의한 어업권 등이 제한·정지 또는 취소 등으로 인하여 어업피해 손실보상액을 산출함에 있어 어느시점으로 보상액을 산출할 것인가를 정하는 보상액 산정기준일(가격시점)은 매우 중요한 문제이다. 여기서는 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률과 수산업법을 기준으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률상 산정기준일

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제67조 제①항 보상액의 가격시점이 규정되어 있는데, 이를 보면 보상액의 산정은 협의에 의한 경우에는 협의성립 당시의 가격을, 재결에 의한 경우에는 수용 또는 사용의 재결 당시의 가격을 기준으로 한다고 규정되어 있다.

여기서 협의성립당시의 가격(협의성립시점)이란 사업인정의 고시가 있는 후 그 토지에 관하여 권리를 취득하거나 소멸시키기 위하여 기업자와 토지소유자 및 이해관계인간의 협의가 성립된 날을 의미한다. 그리고 재결당시의 가격(재결시점)이란 토지수용위원회가 재결신청을 접수한 후 공람, 공고 및 심의기간을 거쳐 수용 재결을 한 날을 말한다. 이 경우에 가격시점은 사업시행자 또는 토지수용위원회가 정하여 제시하는 것이 원칙이라 하겠다.

2) 수산업법상 산정기준일

수산업법에서는 종전에는 산정기준일을 「손실액은 보상의 원인이 되는 처분일을 기준으로 하여 산출한다」라고 규정하여 처분일이 산정기준일임을 명확히 하였으나, 수산업법 시행령 제62조 전문이 개정(1996.12.31)되므로써 그 내용이 삭제되고 손실액의 산출방법·기준 및 손실액산출기관 등에 관하여 별표3를 신설하였다.

수산업법 시행령 별표3에서 규정한 보상액산정시기와 관련된 내용은 다음과 같다.

① 평균 연간판매가의 산정기준일

어업손실액 산정의 기초가 되는 평년수익액은 평균연간 어획량에 평균연간판매 단가를 곱하여 환산한 금액에서 평년어업경비를 공제하여 산정한다.

여기서 평균연간판매가는 보상액의 산정을 위한 평가시점 현재를 기준으로 하여 소급기산한 1년간의 수산물별 평균판매단가로 한다고 규정하고 있다.

② 평년어업경비의 산정기준일

평년어업경비는 보상액의 산정을 위한 평가시점 현재를 기준으로 1년간 소급 기산한 해당어업의 연간어업경영에 필요한 경비로 한다고 규정하고 있다.

③ 시설물 등의 잔존가액의 산정기준일

어선·어구 또는 시설물의 잔존가액이라 함은 보상액의 산정을 위한 평가시점 현재를 기준으로 하여 부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률에 의한 평가방법 및 기준에 의하여 평가한 어선·어구 또는 시설물의 잔존가액을 말한다고 규정하고 있다.

이상과 같이 수산업법에서는 평균연간판매단가·평년어업경비·시설물 등의 잔존가액의 산정기준일을 평가시점 현재를 기준으로 하도록 규정하고 있으므로 어업피해손실의 산정기준일 즉 가격시점은 평가시점임을 명확히 규정하고 있다.

따라서 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제44조 제①항에서는 수산업법 시행령 55조 별표3의 규정에 의한 산출기준에 의하도록 규정하고 있으며, 공유수면매립법, 부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률 등 개별법에서는 어업보상평가방법에 대해 구체적인 규정을 두고 있지 않고 수산업법에 의하도록 하고 있으므로 어업보상에 있어 손실액의 산정기준일 즉 가격시점은 평가시점이라 할 수 있다.

(4) 어업피해손실보상절차

공공기관 등이 적법한 공익사업 등의 시행으로 어업권을 부여받아 어업에 종사하고 있는 공유수면에서 권리를 가진 어업자에게 어업피해손실을 발생시키는 경

우로는 어업권의 행사가 실질적으로 제한·정지 또는 취소되거나, 어업면허의 유효기간의 연장이 허가되지 아니하는 경우 등이 있는데 각 법령이 규정하고 있는 어업권의 손실보상절차를 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률과 수산업법을 기준으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률상의 보상절차

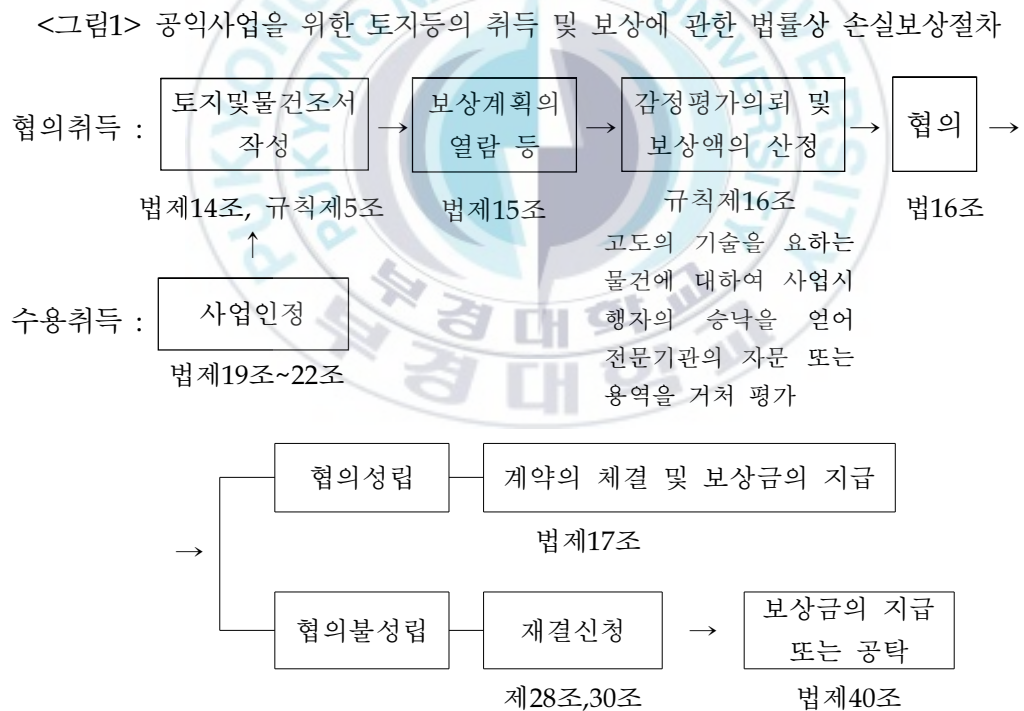
공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률은 공익사업에 필요한 토지 등을 협의 또는 수용에 의하여 취득하거나 사용함에 따른 손실보상에 관한 기준과 방법을 정한 법으로서 항만, 매립사업 등 모든 공익사업으로 어업권 등이 제한·정지·취소 또는 어업면허의 유효기간이 연장되지 아니하는 경우 등에 당해 어업권 및 어선, 어구 또는 시설물에 대한 손실보상에 관한 기준과 절차의 근거법이 되고 있다. 그러나 이 법 시행규칙 제44조²⁸⁾에서는 어업손실의 평가는 수산업법 시행령 제55조 별표3의 규정에 의한 산출기준에 의하도록 하고 있다. 이는 어업피해보상의 절차를 전적으로 수산업법이 정하는 절차에 의하도록 일임한 것이

28) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제44조 (어업권의 평가 등)

- ① 공익사업의 시행으로 인하여 어업권이 제한·정지 또는 취소되거나 수산업법 제14조 또는 내수면어업법 제13조의 규정에 의한 어업면허의 유효기간의 연장이 허가되지 아니하는 경우 당해 어업권 및 어선·어구 또는 시설물에 대한 손실의 평가는 수산업법 시행령 별표 3의 규정에 의한다.
- ② 공익사업의 시행으로 인하여 어업권이 취소되거나 수산업법 제14조 또는 내수면어업법 제13조의 규정에 의한 어업면허의 유효기간의 연장이 허가되지 아니하는 경우로서 다른 어장에 시설을 이전하여 어업이 가능한 경우 당해 어업권에 대한 손실의 평가는 수산업법 시행령 별표 3의중 어업권이 정지된 경우의 손실액 산출방법 및 기준에 의한다.
- ③ 법 제15조제1항 본문의 규정에 의한 보상계획의 공고(동항 단서의 규정에 의하는 경우에는 토지소유자 및 관계인에 대한 보상계획의 통지를 말한다) 또는 법 제22조의 규정에 의한 사업인정의 고시가 있는 날(이하“사업인정고시일등”이라 한다) 이후에 어업권의 면허를 받은 자에 대하여는 제1항 및 제2항의 규정을 적용하지 아니한다.
- ④ 제1항 내지 제3항의 규정은 허가어업 및 신고어업(내수면어업법 제11조제2항의 규정에 의한 신고어업을 제외한다)에 대한 손실의 평가에 관하여 이를 준용한다.
- ⑤ 제52조제1항 및 동조제2항의 규정은 이 조의 어업에 대한 보상에 관하여 이를 준용한다.

아니라, 수산업법에 근거하여 어업권 등이 제한되었을 경우와의 어업피해 손실액의 산출기준과 형평을 유지하고 입법 기술상 어업권 등에 대한 손실액의 산정기준 및 방법 등에 한하여서만 수산업법시행령 제55조 별표3의 규정을 단지 준용하도록 한 것에 불과하다. 따라서 공공사업에 따른 어업권 등에 대한 손실보상의 평가 및 보상의 절차도 원칙적으로 공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률이 적용되며, 모든 어업권의 손실보상절차가 전적으로 수산업법에 의하도록 위임된 것이 아님을 특별히 유의하여야 한다.

공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률상 공공사업의 시행으로 인한 일반적인 보상절차를 요약하면 다음 <그림1>과 같다.

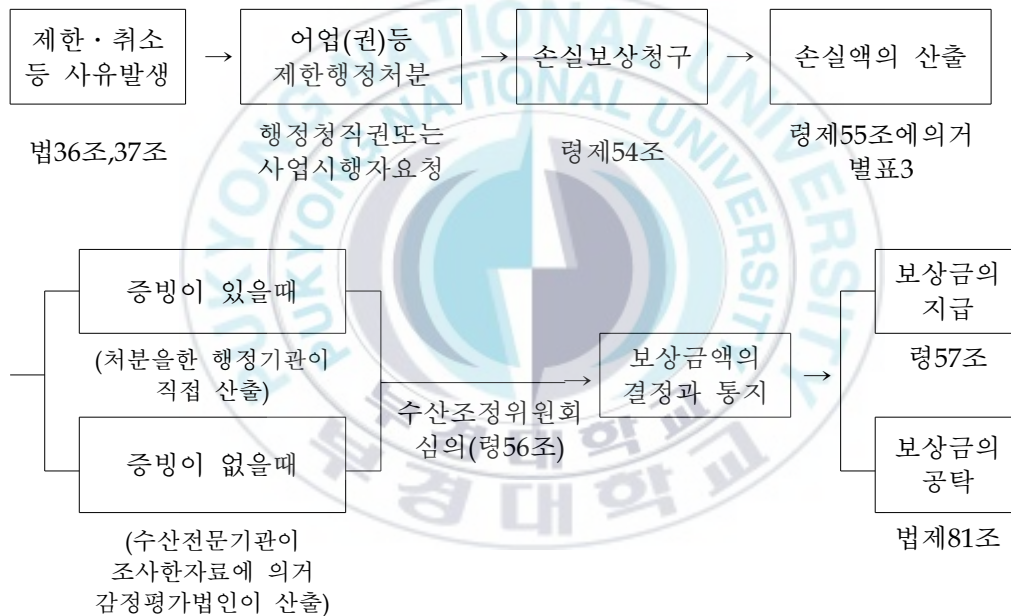


2) 수산업법상의 보상절차

공공의 필요에 의하여 어업권 등 어업에 관하여 그 행사를 제한·정지·취소하거나 어업면허의 유효기간의 연장을 허가하지 아니할 수 있는 수산업법은 대표적인 실정법상의 기본법으로서 어업권 등의 손실보상액을 산출하는데 있어서도 근간이 되고 있다.

수산업법상의 어업피해손실보상의 절차를 보면 <그림2>와 같다.

<그림2> 수산업법상의 어업피해 손실보상절차



3) 실무상 실제 어업보상절차 및 방법

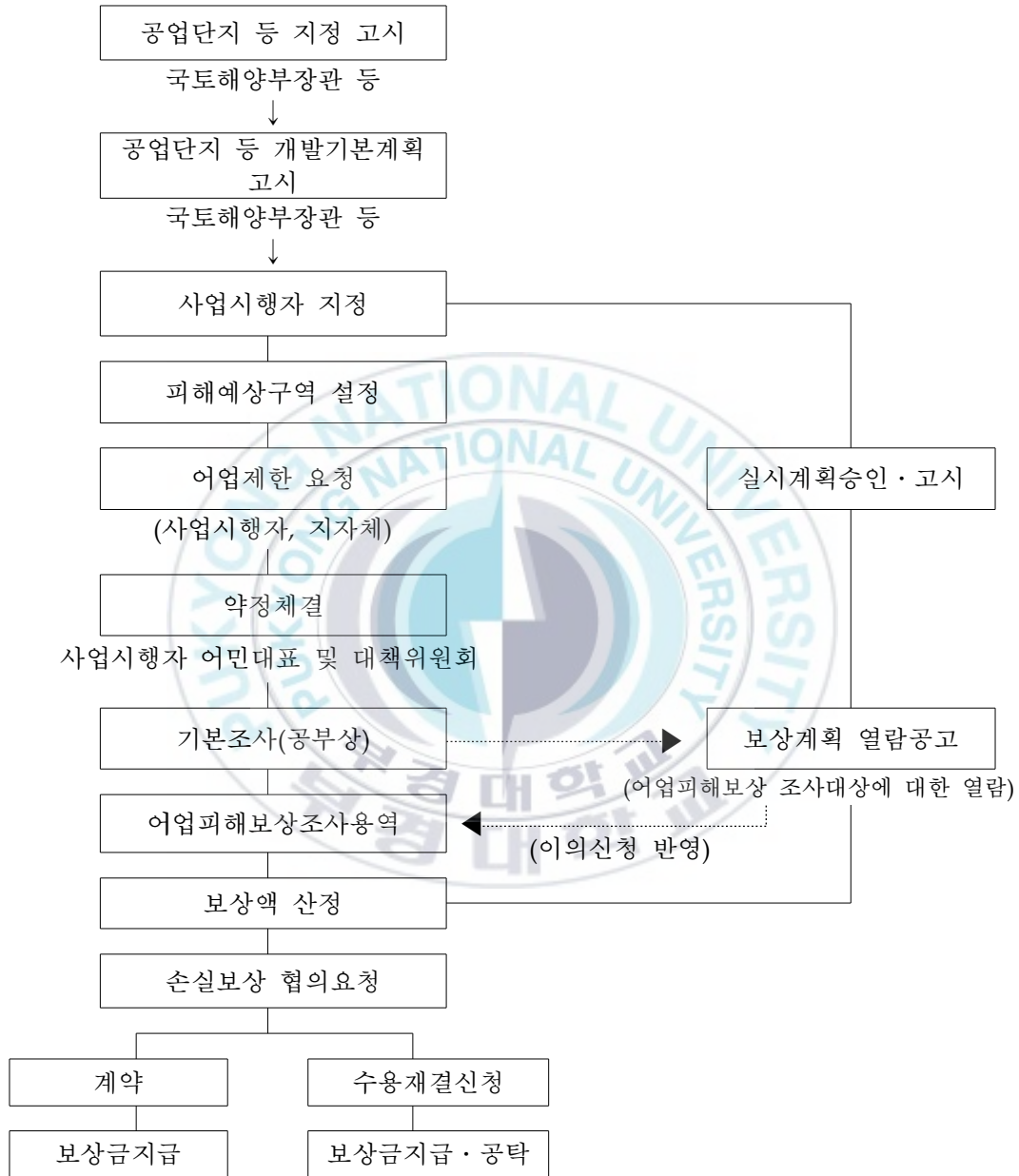
앞에서 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률과 수산업법에 규정되어 있는 어업보상절차를 살펴보았다. 그러나 이 두법에서 명시하고 있는 보상액산정절차는 그 자체만으로는 실제 어업보상액 산정절차를 구체적으로 알기

어렵게 되어 있다. 따라서 실무상 실제 어업보상절차를 <그림3>에서 도시하였다. 이 절차를 살펴보면 공공사업이 결정되어, 공업단지 등의 지정이 건교부장관 등에 의하여 고시되고 동시에 개발기본계획이 고시된다. 공공사업의 실제 사업시행자가 지정되면, 피해예상구역이 설정되고 구역내 어업행위가 제한된다. 이후 어민 대표와 약정이 체결되고 공부상의 조사가 시행되며, 조사과정에서 어업피해보상 조사대상이 결정되면, 보상계획의 열람공고에 의하여 보상대상선정에 누락된 물건의 이의신청이 이루어진다. 다음에는 공공사업에 의하여 발생하는 피해조사를 위해 피해조사용역기관이 선정되고 이 기관에 의하여 조사가 이루어진다. 이 조사를 기초로 감정평가사에 의하여 보상액이 산정되며, 손실보상협의를 거쳐 보상이 이루어진다. 이때 용역기관의 역할은 상당히 많은 비중을 차지하게 되는데, 일단 피해범위와 피해정도를 산정하는 어업보상대상자 결정의 주체가 되고, 이와 동시에 평년수익액의 근본이 되는 어획량 추정의 역할을 담당하기도 한다.

피해범위와 정도의 추정은 해양물리조사, 해수수질조사, 해양지질조사, 해양생물조사 등으로 이루어 지는데, 조사주기는 1년간 평균 4회 이상이며, 따라서 최소 피해범위의 추정에는 1년 이상의 기간이 소요된다. 그러므로 어업보상은 토지보상과는 달리 사업계획 고시 또는 공고일을 기준으로 보상대상이 결정되어지지 않고 1년 이상의 장기간이 지난후에야 보상대상이 결정되고, 용역기관의 피해율추정이 완료되어서야 취소, 제한, 정지처분이 결정될 수 있다.

피해범위의 추정외에 용역기관은 어획량추정에도 관여하게 되는데, 수산업법 시행령 별표3에 의하면, 어획량 추정은 어획실적을 증명할 수 있는 증빙서류에 우선적으로 근거토록 되어 있으나 현실적으로 증빙서류의 작성이 힘들고 신뢰성에도 문제가 있어 용역기관의 용역업무에 포함시키고 있다. 즉, 일반적으로 용역기관은 생산량, 피해범위, 피해율 등을 조사산정하며 2인 이상의 감정평가사는 어가와 어업경비를 고려하여 어업피해손실액을 산출하고 있다.

이렇게 하여 사업시행자는 보상액을 사정하고, 보상협의요청하여 보상금을 지급하게 되는 것이다.



<그림 3> 어업보상의 실제 절차

II. 현행 어업별 손실보상산출방법 및 산출기준

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률시행규칙 제44조 제①항에 공익사업의 시행으로 인하여 어업권의 제한·정지 또는 취소되거나 어업면허의 유효기간의 연장이 허가되지 아니하는 경우 당해 어업권 및 어선·어구 또는 시설물에 대한 손실의 평가는 수산업법 시행령 제55조 별표3의 규정에 의한다고 규정되어 있으며, 손실액의 산출은 수산업법 시행령 제55조 별표3에서 어업보상에 관한 어업별 손실액 산출방법, 산출기준, 어업별 손실액의 산출기관 등에 관하여 상세히 규정하고 있으며 이를 살펴보면 다음과 같다.

1. 어업별 손실액 산출방법

(1) 면허어업

수산업법 제8조에 따른 면허어업의 경우로서 법 제36조 제1항 제1호 부터 제5호까지의 규정과 법 제37조 제6호(법 제36조 제1항 제1호 부터 제5호까지의 규정에 해당하는 경우로 한정한다)에 해당하는 사유로 어업권이 제한·정지 또는 취소되었거나 그 사유로 법 제16조에 따른 어업면허 유효기간의 연장이 허가되지 아니한 경우는 다음과 같이 산출한다.

1) 어업권이 취소되었거나 어업권의 유효기간의 연장이 허가되지 아니한 경우

$$\text{평가액} = \text{평년수익액} \div \text{연리}(12\%) + \text{어선} \cdot \text{어구 또는 시설물의 잔존가액}$$

2) 어업권이 정지된 경우

$$\text{평가액} = \text{평년수익액} \times \text{정지기간} + \text{시설물 등 또는 양식물의 이전} \cdot \text{수거 등에 드는 손실액} + \text{어업의 정지기간중에 발생하는 통상적인 고정적 경비}$$

다만, 어업권이 취소되었거나 어업권의 유효기간의 연장이 허가되지 아니한 경우의 보상액을 초과할 수 없다.

3) 어업권이 제한된 경우

$$\text{평가액} = \text{평년수익액과 제한기간이나 제한정도 등을 고려하여 산출한 손실액}$$

다만, 어업권이 취소되었거나 어업권의 유효기간의 연장이 허가되지 아니한 경우의 보상액을 초과할 수 없다.

(2) 허가어업 · 신고어업

수산업법 제43조에 따른 허가어업 및 법 제46조에 따른 신고어업의 경우로서 법 제36조 제1항 제1호 부터 제5호까지의 규정과 법 제37조 제6호(법 제36조 제1항 제1호 부터 제5호까지의 규정에 해당하는 경우로 한정한다)에 해당하는 사유로 허가 또는 신고어업이 제한 · 정지 또는 취소된 경우, 다만, 법 제36조 제1항 제1

호 부터 제3호(법 제48조 제1항 및 제3항에 따라 준용되는 경우를 말한다)까지의 규정에 해당하는 사유로 허가 또는 신고어업이 제한된 경우를 제외한다.

손실액 산출방법은 다음과 같다.

1) 허가 또는 신고어업이 취소된 경우

$$\text{평가액} = \text{평년수익액의 3년분} + \text{어선} \cdot \text{어구 또는 시설물의 잔존가액}$$

2) 허가 및 신고어업이 정지된 경우(어선의 계류를 포함한다)

$$\text{평가액} = \text{평년수익액} \times \text{정지기간 또는 어선의 계류기간} + \text{어업의 정지기간 또는 어선의 계류기간 중에 발생하는 통상의 고정적 비용}$$

다만, 허가 또는 신고어업이 취소된 경우의 보상액을 초과할 수 없다.

3) 허가 또는 신고어업이 제한되는 경우

$$\text{평가액} = \text{어업의 제한기간, 제한정도 등을 고려하여 산출한 손실액}$$

다만, 허가 또는 신고어업이 취소된 경우의 보상액을 초과할 수 없다.

2. 어선 · 어구 또는 시설물의 잔존가액과 통상의 고정적 경비 등

(1) 면허어업 · 허가어업 및 신고어업의 손실액 산출방법에서 “어선 · 어구 또는 시

설물의 잔존가액"이라 함은 보상액의 산정을 위한 평가시점 현재를 기준으로 하여 부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률에 따른 평가방법 및 기준에 따라 평가한 어선·어구 또는 시설물의 잔존가액을 말한다. 다만, 해당 잔존가액은 보상을 받으려는 자가 어선·어구 또는 시설물을 재사용하는 등의 사유로 보상을 신청하지 아니하면 손실액 산출에서 제외한다.

- (2) 면허어업·허가어업 및 신고어업의 손실액산출방법에서 “통상의 고정적 경비”란 어업의 정지기간 중 또는 어선의 계류기간중에 당해 시설물 또는 어선·어구의 유지·관리하기 위하여 통상적으로 발생하는 경비를 말한다.
- (3) 법제63조 제2항 및 법 제72조 제2항에 따른 이전 또는 제거명령에 의한 경우로서 측량·검사에 장애가 되는 물건에 대한 이전 또는 제거명령을 받고 이전 또는 제거를 한 경우와 소하성어류의 통로에 방해가 되는 물건에 대한 제거명령을 받고 제거공사를 한 경우 : 물건의 이전 또는 제거공사에 드는 비용과 이전 또는 제거로 인하여 통상적으로 발생하는 손실

3. 평년수익액의 산출기준

면허어업·허가어업 및 신고어업의 손실액 산출방법에서 평년수익액이란 평균 연간어획량을 평균연간판매단가로 환산한 금액에서 평년어업경비를 뺀 금액을 말한다. 이 경우 평균연간어획량·평균연간판매단가 및 평년어업경비의 산출기준은 다음과 같다.

(1) 평균연간어획량의 산출기준

1) 3년 이상의 어획실적(양식어업의 경우 생산실적)이 있는 경우

법 제75조 제1항에 따라 보고된 어획실적·양륙량 또는 판매실적(보상의 원인이 되는 처분을 받은 자가 보고된 실적 이상의 어획실적 등이 있었음을 증거서류로 증명한 경우에는 그 증명된 실적을 말한다)을 기준으로 산출한 최근 3년동안의 평균어획량(양식어업의 경우 생산량을 말한다. 이하 같다)으로 하되, 최근 3년동안의 어획량은 보상의 원인이 되는 처분일이 속하는 연도의 전년도로 기준연도로 하여 소급기산한 3년동안(소급기산한 3년의 기간동안 일시적인 해양환경의 변화로 연평균어획실적의 변동폭이 전년도에 비하여 1.5배 이상이 되거나 휴업·어장정비 등으로 어획실적이 없어 해당연도를 포함하여 3년동안의 평균어획량을 산정하는 것이 불합리한 경우에는 해당연도만큼 소급기산한 3년동안을 말한다)의 어획량을 연평균한 어획량으로 한다.

2) 어획실적이 3년 미만인 경우

다음의 계산식에 따라 계산해낸 추정 평균어획량

- ① 면허어업 : 당해 어장의 실적기간 중의 어획량 × 인근 같은 종류의 어업의 어장(통상 2개소)의 3년 평균어획량 ÷ 인근 같은 종류의 어업의 어장의 해당 실적기간 중의 어획량
- ② 허가어업 또는 신고어업 : 해당 어업의 실적기간 중의 어획량 × 같은규모의 같은종류의 어업(통상 2건)의 3년 평균어획량 ÷ 같은규모의 같은종류의 어업의 해당 실적기간 중의 어획량. 다만, 같은 규모 같은종류의 어업의 어획량이 없으면 비슷한 규모의 같은종류의 어업의 어획량을 기준으로 3년 평균

어획량을 산출한다.

※ ① 및 ②의 계산식에서 실적기간은 실제 어획실적이 있는 기간으로 하되, 같은규모 또는 비슷한규모의 같은종류의 어업의 경우에는 손실을 입은 자의 실제 어획실적이 있는 기간과 같은 기간의 실제 어획실적을 말한다.

※ 어획량의 기본단위는 킬로그램을 원칙으로 하고, 어획물의 특성에 따라 생물중량 또는 건중량을 기준으로 한다.

(2) 평균연간 판매단가의 산출기준

1) 계통출하된 판매실적이 있는 경우

평균연간판매단가는 보상액의 산정을 위한 평가시점 현재를 기준으로 하여 소급기산한 1년동안의 수산물별 평균판매단가(해당수산물이 계통출하된 주된 위판장의 수산물별·품질등급별 판매량을 수산물별로 가중평균하여 산출한 평균판매단가를 말한다)로 한다.

2) 계통출하된 판매실적이 없는 경우

계통출하된 판매실적이 없는 경우 등의 평균연간판매단가는 1)의 평균연간판매단가에도 불구하고 다음과 같이 계산한다.

① 계통출하된 판매실적이 없는 경우 : 다음의 우선순위에 의한 가격을 기준으로 평균연간판매단가를 계산해 낸다.

㉠ 해당지역 인근의 수산업협동조합의 위판가격

㉞ 해당지역 인근의 수산물도매시장의 경락가격

- ② 소급기산한 1년의 기간동안 어획물의 일시적인 흉작·풍작 등으로 어가의 연평균변동폭이 전년도에 비하여 1.5배 이상이 되어 ㉞의 평균연간 판매단가를 적용하는 것이 불합리한 경우 : 소급기산한 최초의 1년이 되는 날부터 다시 소급하여 기산한 1년동안의 평균판매단가에 소급하여 기산한 최초의 1년 동안의 수산물계통출하판매가격의 전국평균변동률을 곱한 금액으로 한다.

(3) 평년어업경비의 산출기준

평년어업경비는 보상액산정을 위한 평가시점 현재를 기준으로 1년동안 소급하여 기산한 해당어업의 연간 어업경영에 필요한 경비로 하되, 경비항목 및 산출방법은 다음과 같다.

1) 경비항목

구 분	경 비 항 목
1. 생산관리비	①어미고기 및 종묘구입비 ②미끼구입비 ③사료비 ④유지보수비 ⑤연료 및 유류비 ⑥전기료 ⑦약품비 ⑧소모품비 ⑨어장관리비(어장청소, 해적생물구제 및 표지시설등) ⑩자원조성비 ⑪용선료
2. 인 건 비	①어업자 본인의 인건비 ②본인 이외의 자에 대한 인건비
3. 감가상각비	①시설물 ②어선 또는 관리선(선체·기관 및 의장품 등 포함) ③어구 ④기타 장비·도구
4. 판매관리비	①가공비 ②보관비 ③용기대 ④판매수수료 ⑤판매잡비(운반·포장 등)
5. 기 타 잡 비	①제세공과금 ②어장행사료 ③주부식비 ④복리후생비 ⑤보험료 및 공제료 ⑥기타

2) 산출방법

- ① 평년어업경비는 1)에서 규정하고 있는 경비항목별로 계산하되 규정된 경비 항목 외의 경비가 있으면 기타 경비항목에 포함시켜 전체 평년어업경비가 산출되도록 하여야 한다.
- ② 경비항목별 경비산출은 어선의 입항 및 출항에 관한 신고사항, 포획·채취물의 판매실적, 유류 사용량, 임금정산서, 보험 및 공제료, 세금납부실적, 건설교통부의 건설공사표준품셈 등 수집 가능한 자료를 확보·분석하고 현지 실제조사를 통하여 객관적이고 공정하게 하여야 한다. 다만, 인건비, 감가상각비 및 판매관리비 중 판매수수료의 산출은 다음과 같이 한다.
- ㉠ 인건비 중 어업자 본인의 인건비는 본인 외의 자의 인건비의 평균단가를, 본인 외의 자의 인건비는 현실단가를 적용하되, 어업자가 직접 경영하여 본인 외의 자의 인건비가 없으면 통계법 제18조에 따른 승인을 받아 작성·공포한 제조부분 보통인부의 노임단가를 적용한다. 이 경우 제38조에 따른 신고어업 중 맨손어업·나잠어업 및 투망어업에 대한 인건비는 투입된 노동시간을 고려하여 계산하여야 한다.
- ㉡ 감가상각비는 신규취득가격을 기준으로 하여 해당 자산의 내용연수에 따른 상각률을 적용하여 계산한 상각액이 매년 균등하게 되도록 계산하여야 한다. 이 경우 어선의 내용연수 및 잔존가치율은 다음과 같이 하되, 어선의 유지관리상태를 고려하여 이를 단축·축소할 수 있다.

선 질 별	내용연수(년)	잔존가치율(%)
강 선	25	20
F.R.P 선	20	10
목 선	15	10

㉔ 판매관리비 중 판매수수료는 해당 어선의 주된 양륙지 또는 어업장이 속한 지역에 있는 수산업협동조합의 위판수수료율을 적용한다.

③ 생산관리 중 소모품비와 감가상각비의 적용대상 구분은 내용연수를 기준으로 하여 내용연수가 1년이상인 것은 감가상각비로, 1년 미만인 것은 소모품비로 한다.

④ 수산관련법령에서 규정하고 있는 종묘살포, 시설물의 철거 등 어업자의 의무사항은 어장면적 및 경영규모 등을 고려하여 적정하게 계산하여야 한다.

⑤ 산출된 경비가 일시적인 요인으로 통상적인 경우보다 변동폭이 1.5배 이상이 되어 이를 적용하는 것이 불합리하다고 판단되면 인근 비슷한 규모의 같은종류의 어업(같은종류의 어업이 없는 경우에는 비슷한 어업) 2개이상을 조사하여 평균치를 적용할 수 있다.

⑥ 어업생산주기가 1년이상 소요되는 경우 종묘구입비, 사료비, 어장관리비 및 판매관리비 등 생산주기와 연계되는 경비항목에 대하여는 생산주기로 나누

어 연간 평균어업경비를 계산하여야 한다. 이 경우 생산주기는 국립수산물
학원의 관할연구소와 협의하여 정한다.

4. 어업별 손실액의 산출에 대한 예외

다음 각 호의 하나에 해당하는 정당한 사유가 없음에도 불구하고 어업실적이
없어 앞의 어업별 손실액의 산출방법 및 산출기준 등에 따라 어업별 손실액을 산
출할 수 없는 경우의 어업별 손실액은 어업의 면허·허가 또는 신고에 든 인지
세·등록세 등 모든 경비와 해당어업의 어선·어구 또는 시설물의 매각이나 이전
에 따른 손실액으로 한다.

(1) 법 제36조제1항제1호 부터 제5호까지 및 제37조제6호(제36조제1항제1호 부터
제5호까지의 규정에 해당하는 경우로 한정한다)에 해당하는 사유로 면허·허가 또
는 신고한 어업을 처분하여 어업실적이 없는 경우. 다만, 법 제79조제1항제1호
단서에 따라 보상대상에서 제외되는 법 제36조제1항제1호 부터 제3호(제48조제1항
및 제2항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)까지의 규정에 해당하는 사유로 허가
또는 신고한 어업이 제한되는 경우를 제외한다.

(2) 그밖에 법 제32조에 따른 휴업, 태풍피해복구 등 정당한 사유가 있는 경우

5. 어업별 손실액의 산출기관 등

(1) 어업별 손실액의 산출기관

- ① 보상의 원인이 되는 처분을 한 행정기관 : 제54조제1항에 따라 보상을 받으려는 자가 제출한 증거서류에 따라 어업별 손실액을 계산할 수 있는 경우
- ② 전문기관 : 제54조제1항에 따라 보상을 받으려는 자가 제출한 증거서류에 따라 어업별 손실액을 계산할 수 없는 경우

(2) 전문기관에 의한 손실액의 산출 등

- ① 행정관청은 제54조제1항에 따른 증거서류에 따라 손실액을 계산할 수 없으면 피해의 범위와 정도에 대하여 농림수산식품부장관이 지정하는 수산에 관한 전문조사연구기관 또는 교육기관으로 하여금 손실액산출을 위한 용역조사를 하게 한 후 그 조사결과를 토대로 부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률에 따른 2명 이상의 감정평가사에게 손실액의 평가를 의뢰하되, 법 제79조제2항에 따라 보상액을 부담할 수익자가 있으면 수익자에게 용역조사 및 손실액 평가를 의뢰하게 할 수 있다. 다만, 지정된 손실액 조사기관으로부터 조사신청이 없는 경우 등 용역조사를 할 수 없는 부득이한 경우에는 감정평가사에게 용역조사 및 손실액평가를 함께 의뢰할 수 있다.

- ② ①에 따라 용역조사나 손실액평가를 의뢰받은 자(이하 “조사평가자”라 한다)는 신빙성 있는 어업경영에 관한 증빙자료나 인근 같은종류의 어업의 생산실적 등을 조사하거나 평가하여 손실액을 계산하여야 한다.
- ③ 조사·평가를 의뢰한 행정관청 또는 수익자는 손실액산정의 적정성을 확인하기 위하여 필요하면 조사평가자에게 조사 또는 평가에 관련된 증거자료 및 보완자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 조사평가자는 요구한 자료를 지체없이 제출하여야 한다.
- ④ 조사·평가를 의뢰한 행정관청 또는 수익자는 조사평가자의 조사 또는 평가결과가 관계법령에 위반하여 조사 또는 평가되었거나 부당하게 조사 또는 평가되었다고 인정하면 해당 조사평가자에게 그 사유를 밝혀 다시 조사 또는 평가를 의뢰할 수 있으며, 조사평가자의 조사 또는 평가결과가 적정한 것으로 인정할 수 없는 특별한 사유가 있으면 다른 조사평가자에게 손실액의 조사 또는 평가를 다시 의뢰할 수 있다. 이 경우 보상액의 산정은 다시 평가한 손실액의 산술평균치를 기준으로 한다.
- ⑤ ① 및 ④에 따른 용역조사 및 평가에 드는 경비는 법 제79조에 따라 보상의 책임이 있는 자가 부담하여야 한다.
- ⑥ 농림수산식품부장관은 ①에 따라 지정한 수산에 관한 전문조사 연구기관 또는 교육기관이 다음의 어느 하나에 해당하면 그 지정을 취소할 수 있다. 이 경우 지정이 취소된 기관은 그 취소가 있는 날부터 3년내에는

다시 손실액산출을 위한 용역기관으로 지정할 수 없다.

㉠ 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받았거나 조사한 경우

㉡ 조사자료를 제출하지 아니하였거나 그 내용이 부실할 때

⑦ 농림수산물식품부장관은 ① 또는 ⑥에 따라 용역조사기관을 지정하거나 그 지정을 취소한 경우에는 이를 관보에 고시하여야 한다.

⑧ ① 및 ④에 따라 손실액산출에 관한 조사 또는 평가를 의뢰받은 조사평가자나 조사평가를 의뢰한 수익자는 조사 및 평가에 필요한 범위에서 행정관청, 어선의 입항·출항 신고기관, 수산업협동조합 등에 관련서류의 열람·발급을 요청할 수 있으며, 요청을 받은 행정관청 등은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

⑨ ⑧에 따라 조사평가자 또는 수익자가 행정관청에 서류의 열람·발급을 의뢰하는 경우에는 다음의 각 호의 사항을 적은 의뢰서를 제출하여야 한다.

㉠ 의뢰자의 주소·성명 또는 명칭

㉡ 열람하거나 발급받으려는 목적

㉢ 열람하거나 발급받으려는 내용

㉣ 열람·발급이 필요한 서류 또는 공부의 종류 및 수량

⑩ ①부터 ⑦까지의 규정에 규정된 것 외에 용역조사 및 손실액 평가의 의뢰절차 등에 필요한 사항은 농림수산물식품부장관이 정하여 고시한다.

제 4 장 어업손실보상제도의 현황과 적정보상을 위한 개선방안

I. 평년수익액의 산정기준일

평년수익액이란 평균연간어획량을 평균연간 판매단가로 환산한 금액에서 평년어업경비를 뺀 금액을 말한다. 여기서 평균연간어획량, 평균연간판매단가 및 평년어업경비의 산정기준일은 수산업법 시행령 제55조 별표3에 의하면 평균연간어획량은 보상의 원인이 되는 처분일이 속하는 연도의 전년도를 기준연도로하여 소급기산한 3년동안의 어획량을 연평균한 어획량으로 하고, 평균연간판매단가는 보상액의 산정을 위한 평가시점 현재를 기준으로하여 소급기산한 1년동안의 수산물별 평균단가로 하고, 평년어업경비는 보상액의 산정을 위한 평가시점 현재를 기준으로 소급기산한 1년동안 해당어업의 연간어업경영에 필요한 경비로 한다 라고 각각 규정하고 있다.

통상적으로 어업피해보상에 있어 어업관련 공익사업 처분일로부터 어업피해보상 약정체결일까지는 많게는 수년, 적게는 1~2년이 경과되고, 또한 약정체결후 피해조사용역완료후 감정평가까지 또 2~3년 정도 소요되고 있다. 즉, 보상대상자확정부터 감정평가완료후 보상금 지급까지 수년이 경과됨으로써 평년수익액 산정시 기준일 논란이 되고 있다.

이는 우선 보상의 원인이 되는 처분일로부터 사업시행자의 고의 또는 특별한 사정, 어민과의 약정관련 등으로 처분일로부터 공사시작까지 수년이 지연되어 과거의 실적으로 평균연간어획량이 산정되어 불합리한 점이 있으며, 평균연간어획량과 평균연간판매단가 및 평년어업경비의 산정기준일이 상이한 모순이 있다. 또한 공익

사업처분일 이전 3년간의 어획량은 공익사업시행전이나 통상적으로 판매단가, 어업 경비는 공익사업시행중 또는 완료후에 산정되는 바, 당해 공익사업으로 인한 어획물의 감소로 인한 가격급등과 변동이 있을 수 있고, 물가변동 등으로 인한 어업경비도 차이가 나타날 수 있으며 또한 최근의 해양자연환경의 변화, 어획량의 변동 등으로 어가와 경비가 매년 큰 차이가 날 수 있으며 이는 가격시점 이전 3년간의 평균순수익 산정하는 방법의 휴업 및 폐업보상을 하는 육지의 영업수익액 산정기준일과도 형평성이 맞지 않는다.

따라서, 평균연간어획량, 평균연간판매단가, 평년어업경비 산정기준시기를 일치시켜야 할 것이며, 이 경우 평균연간판매단가, 평년어업경비를 평가시점 현재가 아닌 평균연간어획량 산정시점인 과거시점으로해도 먼허어업에서 현재 가치환원 이율을 12% 적용하고, 허가·신고어업은 3년분의 수익을 적용하기 때문에 문제될 것이 없다고 판단된다.

또한, 보상금 지급까지 보상기간이 장기간 소요되므로 이를 보완하기 위해 산정 기준일을 처분일 기준이 아닌 약정체결일, 또는 약정서에 기준일을 명문화하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

II. 조사 및 보상대상물건확정

육지부분에서는 공익사업계획구역이 확정되면 구역내의 토지, 물건조서의 작성으로 보상대상 목적물의 범위가 확정되나, 어업보상의 경우에는 당해공공사업으로 인한 예상피해범위가 결정되어야 보상대상물건을 확정할 수 있는것이 어업보상의 특징이라 할 수 있다. 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 손실보상에 관한 법률이 정하는 절차에 따라 보상을 시행하기 위해서는 먼저 사업시행자는 공익사업계획의

확정후 어업피해범위나 보상대상목적물을 확정한 후, 어업피해대상물건조서를 작성하여 감정평가사에 감정의뢰하여야 한다.

그러나 현행어업보상실무에서는 그 절차를 보면 사업시행자는 보상대상목적물의 확정없이 감정평가의뢰하고 감정평가기관과 조사용역기관의 용역결과에 따라 보상대상이 확정되고 이를 근거로 보상금을 지급하는 정도의 기능만을 담당하고 있다.

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 손실보상에 관한 법률에서 보상대상이 되는 토지 및 물건조서의 작성은 협의에 의한 취득시는 사업인정고시전 협의당시 기준으로, 재결에 의한 경우 사업인정고시일 기준으로 보상대상물건이 확정되고, 수산업법에서는 종전에는 어업권 등의 행정처분 등으로 취소, 제한, 정지 등의 처분을 받은날을 기준으로 하여 산출한다라고 규정하였으나 1996. 12. 31 수산업법 개정으로 그 내용이 삭제되고 수산업법 시행령 제55조 별표3의 연간 어획량은 보상의 원인이 되는 처분일이 속하는 연도의 전년도를 기준으로 소급기산한 3년동안의 어획량을 연평균한 어획량으로 한다 라고 규정되어 있다.

즉, 보상대상물건확정에 대한 구체적인 규정이 없으며, 실무에서는 공유수면매립 등 공익사업실시 고시일을 기준으로 보상대상물건이 1차적으로 확정되고 있다.

여기서, 보상대상물건조서를 누가 작성할 것이며, 조사대상범위를 어디까지 할 것인가에 대한 논란이 계속 발생해 오고 있다. 또한, 어업피해보상에서는 실시계획 고시일부터 보상계약체결, 용역완료, 감정평가 후 보상금 지급까지 적게는 2~3년, 길게는 4~5년 이상의 소요기간이 필요한바, 실시계획고시일 현재는 존속하였으나 공사착수전 또는 보상금 지급전 법정유효기간 만료로 어업권이 소멸되었거나, 허가·신고어업 또는 선박의 소멸·변동될 때 보상대상이 어떻게 되는가 등의 논란이 발생한다.

실제 보상실무에서는 공익사업실시계획 고시일을 보상대상 기준일로 하고 있으

나 어업권은 장래기간의 예상피해에 대한 보상이므로 실시계획고시일 시점의 어업권자는 아무의미가 없을수도 있다. 즉, 장래 5년의 피해기간에 대한 피해보상금액은 장래 5년간 피해지역 해면에서 어업을 계속하는 어업자에게 해당기간만큼 피해보상금이 지급되어야 할 것이다.

또한, 건설교통부 유권해석을 보면 공유수면 매립면허고시일 현재 권리존속된 어업이라 할지라도 공사착수전 법정유효기간 만료로 소멸된 어업권은 공익사업시행과는 관계없이 법정기간 도래로 당연권리가 소멸되었으므로 보상대상이 될 수 없다.<건교부도정 30241-601(92.04.07)호>고 하였는바, 이는 사업시행자가 고의로 사업착수시기를 사업고시일 이후 당해어업권 유효기간이 만료될 때까지 지연시켜 공사를 착공하게 된다면 어업권의 보상없이 공유수면 매립사업을 할 수 있다는 논리가 성립하는 것이다.

상기와 같은 논란을 해결하고 어업피해손실의 적정보상을 위한 방법으로서 사업시행자는 공유수면매립 등 바다관련사업의 실시계획인가신청서의 구비서류인 피해영향조사용역시 용역의 내용이나 과업지시서에 피해예상구역내 어업보상 조사대상 목적물 현황 조서를 작성, 제출하도록 명문화할 필요가 있고, 어업피해보상 대상물건 확정기준일을 사업시행자와 어업피해보상대책위원회의 약정체결시점으로 명문화한다든지 약정서에 근거하여 수산전문기관이 어업피해보상조사 착수일로 하는 방법 등을 고려해 볼 수 있을 것이며, 어업권의 변동·소멸시에 어업보상대상여부 등에 대한 구체적·개별적인 규정을 정하여 적용하는 것을 도입하여야 할 것이다.

Ⅲ. 소멸어업권의 잔여유효기간

어업권은 자연적 사실의 발생, 어업권자의 의사, 면허취소처분 등에 의해 소멸되었거나 유효기간의 연장허가가 되지 아니한 경우 어업피해손실보상의 산출기준은 수산업법 시행령 55조 별표3에 어업권이 취소된 경우 $\text{평년수익액} \div \text{연리}(12\%) + \text{어선} \cdot \text{어구}$ 또는 시설물의 잔존가액으로 되어 있고, 수산업법 제16조에서 어업권의 유효기간은 최초의 면허를 받은 경우에는 10년이며, 연장허가 하는 경우에도 10년 이내의 범위에서 처분하되, 수차례 걸쳐 연장하는 경우는 10년을 초과할 수 없다고 규정하고 있으므로 어업권의 법정최고기간은 20년으로 한정되고 있음에도 불구하고 보상기준일 현재 유효한 어업권은 당해어업권의 잔여유효기간에 관계없이 일률적으로 보상하도록 규정되어 있다.

어업권은 국가소유의 공유수면을 이용하여 한정된 법정유효기간에 어업을 영위할 수 있는 제한적인 권리임에도 불구하고, 현행 법체계에서는 어업권의 평가방식에서 개인이 어업면허를 받으면 영원히 어업권자의 재산권이 되는 것으로 간주하여 수익의 자본환원방법 중 영구적으로 발생하는 수익을 자본환원하는 방식인 직접법으로 평가하도록 규정하고 있는데 이는 어업권의 잔여 법정유효기간과 무관하게 일률적으로 영구수익환원방식을 적용함으로써 면허권자에게만 이익을 전속시키는 결과가 되어 국가소유 공유수면의 공공성이 훼손되고, 어업권자별로 보상액이 일률적으로 산정됨으로써 보상의 형평성 결여와 공익사업에 따른 재원압박요인이 되고 있다.

예로 현행법에서 연리 12% 적용시 어업권의 잔여기간이 1년이 남았든 7~8년이 남았든 일률적으로 약 8.3년분 상당액을 보상하고 있다.

이에 대한 적정보상을 위한 개선방안으로 어업권 손실보상액 산정기준을 당해 어업권의 잔여면허유효기간을 고려하여 차등보상하는 방안으로 관계법령을 개정하여야 할 것이다.

즉, 예를 들어 피해기간이 5년이라면 면허유효기간이 5년이상 남았을 경우 5년간의 피해보상을, 유효기간이 2년 남았을 경우는 2년간, 3년 남았을 경우 3년간의 피해만 보상을 하여 각 어업권별로 잔여유효기간을 고려한 차등 보상을 하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

IV. 조사용역기관

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제16조 제③항에 고도의 기술을 필요로하는 등의 사유로 인하여 감정평가사가 직접 평가할 수 없는 대상물건에 대하여는 사업시행자의 승낙을 얻어 전문기간의 자문 또는 용역을 거쳐 평가할 수 있다라고 규정하고 있고 수산업법 시행령 제55조 별표3에 의하면 행정관청이 보상을 받고자 하는 자의 보상관련 청구 증빙서류에 의하여 손실액을 산출할 수 없는 경우에는 피해의 범위와 정도에 대하여 농림수산식품부 장관이 지정하는 수산에 관한 전문조사연구기관 또는 교육기관으로 하여금 손실액 산출을 위한 용역조사를 하게 한 후 그 조사결과를 토대로 감정평가사가 손실액의 평가를 하도록 규정하고 있다. 이는 현실적으로 행정관청이 보상을 받고자 하는 자가 제출한 자료를 근거로 이 기준을 적용하여 보상액을 산정한다는 것은 불가능하다. 왜냐하면 대부분의 연안어업이 영세성을 면치못하는 수준이고 어획물 위판도 임의상장제이기에 위판실적자료 또한 부실하므로 이런 자료를 근거로 보상액을 산정하는 것은 타당성이 없기 때문이다. 따라서 통상적으로 실무에서는 사업시행자는 조사용역기관을 선정하여 어업피해보상업무를 처리하고 있으며, 조사용역기관과 관련하여 조사용역기관의 선정관련, 피해의 범위와 정도, 용역의 중복, 어업피해조사용역보고서의 검증, 평균연간생산량산정기관 등에 대한 논란이 있다.

1. 조사용역기관 선정

조사용역기관 선정은 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙에서는 감정평가사가 선정하고, 수산업법 시행령 제55조 별표3에 의하면 행정관청이 직접 선정의뢰하거나 보상액을 부담할 수익자가 있는 경우에는 수익자 또는 감정평가사에게 용역조사를 의뢰할 수 있도록 하고 있다.

그러나 현재 실무에서는 행정관청 등 사업시행자와 감정평가사가 조사용역기관을 선정하는 경우는 거의 없으며, 어업피해보상 업무의 원활한 수행과 어민의 요구를 수용하는 측면에서 어업보상대책위원회나 수협 등 어업 관련 단체에서 선정하고 있는 실정이다.

이와 같이 어업인이 직접 선정하므로써 사업시행자와 조사용역기관간 또는 감정평가기관과 조사용역기관간의 어업보상 약정체결시 용역관련세부규정, 용역계약기간과 용역수수료, 어업피해조사용역서의 적정성 논란을 가져온다. 통상적으로 어업보상 약정체결전에 어업인이 조사용역기관을 미리 선정하므로써 조사용역기관은 보다 긴 용역기간을 요구하고 이로 인하여 보상기간의 지연과 용역수수료 증가가 수반 되어오고 있다. 또한, 보상은 받을 어민이 일방적으로 용역기관을 선정한다는 것은 공정하고 적정한 보상을 위한 조사용역이 될 수 없을 것이다.

이는 법에서 행정관청, 수익자, 감정평가사 등이 선정의뢰하도록 한 규정에도 맞지 않은것이다.

이러한 논란을 해결하여 적정어업피해보상을 위해서는 법규에 규정되어 있는 행정관청, 수익자, 감정평가사가 반드시 조사용역기관을 선정하도록 엄격한 관리·감독할 필요가 있고, 그렇지 않으면 2개 조사용역기관선정, 조사용역기관의 입찰방식 선정, 복수의 조사용역기관 선정후 용역기간, 수수료 등 용역내용의 중요사항에 대

한 제안서를 받아 심사한 후 선정하는 방법 등을 검토해야 한다고 판단된다. 또한 조사용역기관의 선정기준, 방법, 절차 등을 명확히 명문화할 필요성이 있다.

2. 조사용역수수료

조사용역기관이 선정되고 난후 사업시행자와 조사용역기관 또는 감정평가기관과 조사용역기관과의 약정체결시 조사용역기관의 용역수수료에 대한 금액의 확정까지 많은 시간과 논란이 되어오고 있으며, 이로인해 보상금지급의 지연을 가져오고 있다.

앞에서 언급했듯이 법규에서 정한 사업시행자나 감정평가기관이 조사용역기관을 선정하지 못하고, 실무에서 어업보상대책위원회나 어민단체인 수협 등에서 일방적으로 조사용역기관을 선정하여 사업시행자나 감정평가기관에 통보한 후 약정체결을 하므로써 더욱더 용역수수료 확정이 어렵게 된다.

통상적으로 최근 실무에서는 약정체결전에 사업시행자가 조사대상물건과 조사용역기간을 고려하여 조사용역기관으로부터 용역수수료를 요청받아 원가전문기관에 적정성을 검토하여 결정하는 방식을 취하나 이 결과에 대한 사업시행자와 조사용역기관의 합의가 쉽게 도출되지 않고 있다.

이는 용역수수료에 대한 법규정이 없다는 것에 기인한 것이다.

감정평가기관의 수수료는 건설교통부장관의 공고로 감정평가업자의 보수에 관한 기준에 제정되어 있고 이 기준 제2조에 수수료요율이 정해져 있으며 평가가액 5천만원까지 150,000원의 수수료를 받을 수 있고 1.5배의 할증을 받을 수 있는 특수평가대상으로 어장 및 어업권(신고어업 및 허가어업을 포함)등을 규정하고 있다. 즉, 어업권 1건당 최소 225,000원을 받을 수 있다.

이러한 용역수수료의 적정성을 확보하고 적정보상을 위해서는 감정평가수수료와 같이 법규정화가 되어야 할 것이다.

예를 들면, 마을어업, 양식어업 등 면허어업은 건당 얼마, 신고어업은 건당 얼마, 허가어업은 건당 얼마 등의 방법으로 적정한 수수료체계를 법규정화 해야 할 것이다. 즉, 어업권 종류별로 건당 수수료를 규정화함으로써 조사용역 수수료문제를 해결할 수 있을 뿐 아니라 더 나아가서 조사용역기관의 용역수행기간을 단축하여 보상금 지급의 지연을 막을 수 있을 것이다.

그렇지 않으면 수산업법 시행령 제55조 별표3의 4.나)1)의 뒷부분에 「다만, 지정된 손실액 조사기관으로부터 조사신청이 없는 경우 등 용역조사를 할 수 없는 부득이한 경우에는 감정평가사에게 용역조사 및 손실액 평가를 함께 의뢰할 수 있다」고 규정하고 있는바, 여기서 「손실액 조사기관으로부터 조사신청이 없는 경우」란 규정을 해석하면 사업시행자가 조사용역기관에 용역조사참여를 요청할 수 있는 것으로 해석이 가능한 바, 이를 근거로 사업시행자는 농림수산식품부 장관이 지정한 조사용역기관에 용역수수료, 용역수행기간 등 용역에 관한 주요내용의 제안서를 받아 공정하게 심사한 후 조사용역기관을 선정함으로써 용역수행기간, 용역수수료 등의 적정성이 확보될 수 있을 것이다.

3. 피해의 범위와 정도

수산업법 시행령 별표3에 피해의 범위와 정도에 대하여 농림수산식품부장관이 지정하는 수산에 관한 전문조사연구기관 또는 교육기관으로 하여금 손실액산출을 위한 용역조사를 하게 한 후... 라고 규정되어 있다.

즉, 어업피해보상에서는 공익사업의 보상계획이 수립되거나 공익사업지구의 경

계가 확정된다고 해도 보상대상자의 기준이 되는 피해범위나 소멸·제한의 보상유형결정의 기준인 피해정도가 결정되지 않고 수산에 관한 전문조사용역기관에 그 피해의 범위와 정도에 대한 조사를 의뢰하여 그 조사결과에 근거하여 보상대상자와 보상유형이 확정된다.

어업피해범위와 정도를 결정하는 어업피해요인은 공익사업의 종류 및 성격에 따라 차이가 있으나 일반적인 어업피해요인으로서는 매립 등으로 인한 조업구역 축소로 인한 피해, 공사로 인한 부유토사확산으로 인한 피해, 해수유동변화에 따른 피해, 해저지형변화(침식 및 퇴적)에 따른 피해, 소음·진동으로 인한 피해, 해양생물에 영향을 주는 화학물질로 인한 피해, 해수온도변화에 따른 피해, 해양생태계변화로 인한 피해 등이 있다.

어업피해의 범위나 정도와 관련하여 실무에서는 다음과 같은 문제점이 발생하는데 첫째, 수산관련전문기관 등의 학술적인 방법으로 조사·결정된 어업피해범위는 각각의 용역기관마다 동일규모 또는 동종 유사 사업간에도 피해범위가 차이가 많아 지나치게 자의적이라는 비판을 받아오고 있으며 이러한 측면에서 대상지역어민, 감정평가사, 사업시행자 등으로부터 설득력을 잃고 있으며, 보상저항과 과다·과소 보상문제가 제기되는 원인이 되고 있다. 또한, 용역기관에서 조사한 피해조사 용역서에서와는 달리 미처 예견하지 못한 피해가 발생하기도 하고 혹은 피해가 발생한다고 예측하였으나 사후에 피해가 발생하지 않은 경우도 존재함에 따라 그 신뢰성이 떨어지고 있다. 이는 이미 발생한 어업피해가 아닌 미래에 발생하게 될 어업피해를 학술적인 방법에 의존할 수 밖에 없어서 그 피해를 사전적으로 알 수 없다는 현실적인 한계때문이긴 하지만, 그렇다하더라도 동일한 공익사업, 동일한 조사구역을 조사기관을 달리해서 조사하는 경우 전혀 다른 피해범위가 나올수 있다는 점, 그리고 객관적 근거가 미약하다는 약점 때문에 피해범위가 수정되는 일이 빈번하

다는 점은 커다란 문제점이 아닐수 없다.

이와같은 논란을 불식시키고 적정보상을 위한 방법으로 조사용역기관마다 제각각인 어업피해범위 결정을 위한 어업피해조사방법의 표준화가 필요하고 최소한의 기본적인 사항에 대하여 통일된 기준이나 원칙을 설정하고 규정화할 필요가 있다.

실제 피해범위 추정에 참여한 용역기관들의 용역보고서를 비교하면 유사한 방법들이 이용되고 있는만큼 용역기관들간의 피해범위 산정방법의 표준화는 가능할 것으로 보인다. 여기에 부가하여 용역기관의 책임있는 추정결과를 위하여 용역보고서에 대한 객관적이고 전문성을 지닌 제2의 기관에 의한 검수의무를 법령에 명시하는 검증제도가 도입되어야 할 것이다. 또한, 해양환경, 해양물리, 해양화학 등 피해영향조사보고서에 수온, 유속, 부니토, 퇴적, 염분, 준설매립, 소음 등의 환경변화량에 따른 생산감소율이 유사한 해역에서조차도 제각각 산정되어 있다. 기존의 어업피해용역보고서들과 각종해양조사 및 해양환경통계를 잘 활용분석하여 각각의 환경변화량범위에 따라 어업생산감소율 표준화작업을 함으로써 용역조사 및 어업보상평가의 일관성이 유지되고 피해의 범위와 정도에 대한 조사용역기관의 신뢰성이 확보될 것이다. 그러나 기존의 자료를 잘 활용한다 하더라도 매년 해양의 변화를 감안해야 하므로 이에 대한 보완으로 장기적인 관점에서 정기적인 해양조사가 요구된다고 할 것이다.

둘째, 어선어업 등과 같이 일정 해면에 고정된 어장이 없이 이동조업하는 어업의 피해범위는 과학적인 조사방법으로 결정될 수 없는 측면이 있다. 이동조업하는 어선어업에 대한 피해범위와 피해정도를 확정하려면 공익사업 등의 피해 해면 인근에 어업근거지를 가지고 있는 모든 이동어업자 각각의 연중 출어일자별 조업구역 위치가 조사되고 해당조업구역 위치별 연간조업 빈도가 정확히 파악되어야 할 것 이나 이러한 조사는 현실적으로 거의 불가능하다.

현재 실무에서 피해조사 전문용역기관에서는 어업인 각각에 조업구역에 대한 설문조사를 하여 조업구역 확인 등과 이를 근거로 피해범위를 결정하고 있는 실정이다. 이는 과학적인 근거가 될 수 없고 조사용역담당자, 설문내용에 따라 피해범위가 다르며, 이로 인해 보상대상자도 크게 차이가 날 수 밖에 없다. 이는 전체어업 손실보상자의 8할이상인 어선어업 등 이동조업이 차지하는 비중을 생각할 때 큰 문제점이 아닐수 없다.

이를 해결하고 적정보상을 위해서는 어업피해범위결정을 위한 어업피해조사방법의 표준화가 필요하며, 또한 면허어업 등 일정 해면에 고정된 어장에 대한 피해범위 조사는 전문용역기관에 맡기고, 어선어업 등 이동조업하는 어업에 대한 피해범위와 보상대상자 결정의 기준은 보상법령에 별도로 규정화할 필요성이 있다 하겠다.

셋째, 현행 우리나라 어업보상제도에서는 학술적인 조사결과에 따라 어업피해가 단 1%만 있다고 하더라도 어업피해손실보상을 하도록 되어 있다. 이는 육지보상과는 달리 어업피해보상에서는 공익사업 등 사업시행지구 경계안에 있는 직접보상 외에 지구 밖 인근의 어장에도 어업피해조사결과에 따라 소멸보상에서 1%의 간접피해까지 모두 피해정도에 따라 그대로 보상하고 있기 때문이다.

특히, 어선어업 등 이동조업하는 어업에 대한 피해범위나 피해율은 앞서 언급한 것처럼 과학적인 조사방법이 되지도 않고 있다. 어업피해보상에서 학술적인 방법으로 조사된 용역보고서상의 결과대로 보상대상, 보상유형이 결정된다는 것은 일정한 요건을 갖추어야 보상이 가능한 보상일반의 법리와는 일치하지 않는다. 즉, 우리나라의 보상일반법리는 피해가 있다고 하여 모두 보상하는 것이 아니고 그 피해가 특별한 희생의 법리와 합치되어야 보상이 가능한 것이다.

이 문제점에 대한 적정보상방안은 어업피해보상에 해당되는 조건, 즉, 피해정도

를 고려한 보상대상자 결정기준이 필요하고 이를 명문화해야 할 것이다.

넷째, 수산업법 시행령 제55조 별표3에서 총 피해율이 일정기준(취소처분기준)을 넘으면 소멸보상하도록 되어 있고, 어업의 총피해율(연간피해율×피해기간)은 피해기간이 장기화되면 연간피해율이 적어도 피해기간 때문에 많아진다.

이러한 이유로 면허어업 총피해율이 834%(1/0.12)인 경우 소멸되고 833%인 경우는 거의 동일한 보상금을 받으면서 소멸되지 않고, 허가·신고어업의 총 피해율이 300%(3년이상)인 경우 소멸보상되고, 299%인 경우는 거의 동일한 보상금을 받고도 어업은 계속하는 사례가 발생된다.

그리고 단순히 총피해정도에 따라 보상유형이 결정되면 당해어업의 손익분기점을 분석하여 장래어업을 계속할 수 있는지 여부는 판단되지 않고 어업의 소멸을 결정하게 되는 것이다.

이 문제점에 대한 적정보상을 위한 방법으로는 소멸보상과 피해정도보상의 구분은 손익분기점을 기준하여 어업의 계속가능여부를 판단하여 결정하여야 하고, 소멸보상과 간접보상 즉, 보상유형은 전문용역기관의 결과에 근거하되 사업시행자가 결정하도록 해야 할 것이다.

4. 비슷한 용역의 중복

바다매립 등 연안해안 개발사업을 시행할 경우 관련 개별법에 의거 반드시 거쳐야 하는 용역으로는 환경영향평가, 어업피해영향조사, 어업피해손실조사용역 등이 있다.

환경영향평가용역은 환경, 교통, 재해 등에 관한 영향평가법(구 환경영향평가법)에 의한 용역으로서 환경영향평가 실시대상사업은 이 법에서 상세히 규정하고 있

으며 산업단지조성, 항만건설, 개간 및 공유수면매립 등 대부분의 연안해안개발사업은 이에 해당된다.

공유수면매립법에 의한 어업피해영향조사용역은 주변에 어장 또는 어업권이 있을 경우 공유수면 매립사업으로 인한 개략적인 피해영향권 및 피해범위를 설정하거나 피해 대상물건을 추정하는 조사로서 공유수면매립 면허를 받은자가 실시계획인가신청서에 환경영향평가서와 어업피해영향조사서를 첨부하여야 하므로 공유수면매립사업은 모두 어업피해영향조사를 실시하여야 한다.

또한, 어업피해손실 조사용역은 수산업법 시행령 제55조 별표3의 규정에 의거 보상을 받고자 하는 자가 제출한 증빙서류에 의하여 손실액을 산출할 수 없을 경우에 피해의 범위와 정도에 대하여 수산전문기관이 담당하는 용역이다.

이러한 3가지 용역은 각기 다른 법률을 근거로 시행되고 있지만 실무적으로는 유사한 조사분야가 중복되고 있는 것이 현실이며, 이로 인하여 시간적 낭비와 예산의 낭비요소가 많다고 볼 수 있다. 또한, 어업피해영향조사와 어업피해손실조사용역의 결과가 큰 차이가 발생하기도 한다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 공유수면 매립실시계획인가시 제출하는 유사한 용역인 환경영향평가와 피해영향조사를 통합시키거나 피해영향조사와 어업피해손실조사를 통합시키면 시간적 비용적 낭비를 줄일 수 있을 것으로 생각된다.

5. 어업피해 조사용역보고서의 검증

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제16조 및 수산업법 시행령 제55조 별표3에 의거 농림수산식품부장관이 지정한 수산에 관한 전문조사연구기관에 용역의뢰하여 어업피해 조사용역을 하게 된다.

이 때 조사기관의 어업손실조사용역보고서는 손실보상금 산정의 절대적 기준이 되는 바, 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 따라서 별표3에서는 조사용역기관으로하여금 필요시 어업경영에 관한 증빙자료나 인근 같은종류의 어업생산실적 등의 자료제출을 요구할 수 있게 하고, 관계법령에 위반하였거나 부당하게 조사되었을 경우 조사를 다시 할 수 있도록 하고 있고, 또한 거짓이나 부정의 방법으로 조사한 경우와 조사자료를 제출하지 아니하거나 그 내용이 부실할 경우 전문조사연구기관 지정을 취소할 수 있게 하고 취소된 기관을 취소일로부터 3년이내에는 손실액 산출을 위한 용역기관으로 지정할 수 없게 하고 있다.

그런데 현재 실무에서는 전문기관에서 용역을 한 어업피해 조사용역보고서를 살펴보면 그 내용 및 방법·기준 등이 조사기관마다 상이한 부분이 나타나고 일관성이나 통일성이 없는 등 많은 논란이 있는게 사실이다.

전문기관에서 수행한 조사용역보고서를 검수할 수 있는 전문적인 지식과 소양을 갖춘 사업시행자나 감정평가사가 필요하나, 비전문가인 사업시행자나 감정평가사가 검수하는 것도 한계가 있는 바, 어업피해 조사용역보고서를 전문기관에 다시 검증하여 준공처리되는 방법을 강구하여야 할 것이다.

6. 평균연간생산량 산정기관

수산업법 시행령 제55조 별표3에서 행정관청이 보상을 받고자 하는자의 보상관련 청구 증명서류에 의하여 손실액을 산출할 수 없는 경우에는 피해의 범위와 정도에 대하여 농림수산물부 장관이 지정하는 수산에 관한 전문조사연구기관 또는 교육기관으로 하여금 손실액 산출을 위한 용역조사를 하게 한 후 그 조사결과를 토대로 감정평가사가 손실액의 평가를 하도록 규정하고 있다. 공익사업을 위한 토지

등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제16조 제③항에 고도의 기술을 필요로 하는 등의 사유로 인하여 자기가 직접 평가할 수 없는 대상물건에 대하여는 사업시행자의 승낙을 얻어 전문기관의 자문 또는 용역을 거쳐 평가할 수 있다라고 규정되어 있다.

따라서, 수산업법과 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 규정을 보면 감정평가사 직접 할 수 없는 전문 분야로 판단 할 수 있는 피해의 범위와 정도는 사업시행자의 승낙을 얻어 수산전문기관에 용역을 거쳐 결정하고 평균연간 생산량, 평균연간판매단가, 평년어업경비의 산출은 감정평가사가 직접산출하여 어업보상평가를 해야 하는 것으로 보아야 할 것이다.

즉, 현행법령상 평균연간어획량은 감정평가사가 산출하고 감정평가사가 직접산출 할 수 없다고 판단할 고도의 기술을 요하는 경우에 한하여 사업시행자의 승낙을 얻어 수산전문기관에 용역을 하여야 하나, 현재 어업보상 실무에서는 이러한 판단 절차를 거치지 않고 관행적으로 수산전문기관에 어업피해조사용역 약정서에 평균연간생산량을 포함시켜 수산전문기관이 산정해야 하는 것처럼 되고 있다.

이는 감정평가사의 평가업무에 속하는 것을 외부 용역기관에 의뢰하여 용역을 수행하게 하는 것은 그 용역 수수료를 증가시키고 평가수수료와 중복지급되는 것이며, 결과에 대한 책임소재도 불분명한 것이다.

이와 같은 논란을 해결하고 적정보상을 위해서는 각 기관간의 업무 혼동이 발생하지 않도록 수산관련 전문기관은 수산전문기관의 고유업무를 감정평가기관은 법령상 부여된 업무영역을 준수하여야하며, 특히 평균연간생산량은 감정평가기관의 영역임을 깨닫고 정확하고 객관적인 산정이 될 수 있도록 표준적인 기준과 방법을 연구하여야 하며, 감정평가협회차원에서 현재 각종보상자료의 발간이 되고 있는바 어업권생산량 산정부분도 연구용역 후 표준화된 자료가 나올 수 있다고 판단되며,

사업시행자도 업무처리지침 등을 제정하여 이를 명시하고 확인할 필요성이 있다.

V. 감정평가기관

1. 감정평가기관 선정

수산업법 시행령 제55조 별표3에 의하면 행정관청 또는 보상액을 부담할 수익자는 어업피해조사용역기관의 용역결과를 토대로 부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률에 의한 2인 이상의 감정평가사에게 손실액의 평가를 의뢰하도록 규정하고 있다.

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제68조에서 사업시행자는 보상액의 산정을 2인 이상의 감정평가기관에 의뢰하도록 하고 토지소유자의 요청에 의해 감정평가기관 하나를 선정할 수 있게 하고 있다. 즉, 토지소유자가 평가기관을 추천한 경우의 공익사업의 보상평가기관은 통상 주민추천기관 1개, 사업시행자 2개 등 3개의 평가기관의 평균가격으로 보상금액이 결정되고 있다.

현행 어업보상평가실무에서는 통상 어업인이 1개 평가기관을 또 사업시행자가 1개 평가기관을 선정하여 2개 평가기관에서 보상액을 산정하기도 하고 어업협정에 따른 규제어선감척, 연안어선감척사업 등은 사업시행자가 2개 평가기관을 모두 선정하는 등 육지보상과의 형평성 및 평가기관 선정의 일관성이 결여되고 있다.

육지부와 달리 전문조사연구기관의 용역을 기초로하여 감정평가하고 피보상자의 수나 평가대상 물건의 수가 다수인 중요한 보상업무이며 보상민원도 많은 편인 어업보상평가기관을 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에서처럼

어업인이 1개 평가기관을, 사업시행자가 2개 평가기관을 각각 선정하도록 규정하여 적절한 보상이 되도록 하여야 할 것이다.

2. 평균연간판매단가

수산업법 시행령 제55조 별표3에서 평균연간판매단가는 보상액의 산정을 위한 평가시점 현재를 기준으로 하여 소급기산한 1년동안의 수산물별 평균판매단가(해당수산물이 계통 출하된 주된 위판장의 수산물별·품질등급별 판매량을 수산물별로 가중 평균하여 산출한 평균판매단가)로 하고, 계통출하된 판매실적이 없는 경우에는 ①해당지역 인근의 수산업협동조합의 위판가격 ②해당지역 인근의 수산물 도매시장의 경락가격의 우선순위에 의한 가격을 기준으로 산출한다고 규정하고 있다. 또한, 소급기산한 1년기간동안 어획물의 일시적인 흉작·풍작 등으로 어가의 연평균변동폭이 전년도에 비하여 1.5배 이상이 되는 경우 소급기산한 최초의 1년이 되는 날부터 다시 소급기산한 1년간의 평균판매단가에 소급기산한 최초의 1년간의 수산물계통출하판매가격의 전국평균변동율을 곱한 금액으로 한다고 규정되어 있다.

여기서 현실적으로 수산물판매단가의 형성은 품질·등급별로 상당한 차이를 보이며, 횡감 등 고급어종은 높은 가격과 그 신선도를 유지하기 위하여 계통판매를 하지 않고 산지에서 직접 판매되고 있으며, 이는 위판장의 품질·등급별 가중평균한 위판가격은 하향평균화된 가격일 가능성이 있으며, 또한 계통출하실적이 없는 경우 판매단가 산출방식을 두가지만 제시하여 너무 단순화 하고 있으며, 이는 평가 실무에서 조사평가자별로 어촌계 제시단가, 도매시장가격, 산지가격, 소매매가격 등 어가의 적용방식에 따라 보상금액에 상당한 차이가 있는 것이 현실이다.

이러한 문제점을 해결하고 적절한 보상을 위해서는 판매단가산출기준을 계통출
하된 실적이 있는 경우에는 현행과 같이 보상액을 산정하기 위한 평가시점 현재를
기준으로 하여 소급기산한 1년간의 수산물별 평균판매단가로 하되, 계통출하실적이
없는 경우 판매단가산정방식을 현행처럼 두가지방식에 의하지 말고 현실성 있게
다양하게 규정하여 연간판매단가 산정방식을 당해지역 인근의 수산업협동조합의
위판가격, 당해광역시.도 수산업협동조합의 평균위판가격, 전국 수산업협동조합의
평균위판가격, 당해수협관할지역 또는 당해지역 인근의 수산물도매시장의 경락가
격의 우선순위에 의하도록 규정화 하도록 하되, 위의 규정에 의하여 수산물별 평균
판매단가를 산출 할 수 없거나 이에 의한 단가를 적용함이 부당하다고 인정되는 특
별한 사정이 있는 경우에는 그 사유를 명시하고 실제 조사한 단가를 적용할 수 있
도록 하여야 할 것이다.

3. 평년어업경비

수산업법 시행령 제55조 별표3에 의하면 평년어업경비는 보상액산정을 위한 평
가시점 현재를 기준으로 1년간 소급기산한 해당어업의 연간 어업경영에 필요한 경
비로 하되, 경비항목은 크게 ①생산관리비 ②인건비 ③감가상각비 ④판매관리비 ⑤
기타잡비로 분류하고 그 구체적인 경비항목을 나열한 후, 인건비, 감가상각비, 판매
관리비 중 판매수수료의 산출방법을 구체적으로 규정하고 있다.

그러나 먼허어업, 허가어업, 신고어업 등 평년어업경비는 어업별, 어업종류별로
다양하여 이들 어업종류별로 평년어업경비 산출내역을 세분화하지 않으므로서 조
사자의 주관에 따라 세부경비내역 중 일부를 경비내역에 포함하느냐 않느냐에 따
라 평년어업경비 차이가 날 가능성이 높다.

또한 수익피해율 산정시 고정경비와 변동경비의 분류도 용역기관과 평가기관, 평가기관간에 다르다는 문제가 있다.

이러한 문제점을 해결하여 적정보상을 위해서는 평년어업경비산출에 대하여 어업별·어업종류별로 어업경비항목을 세분화하여 규정하고 산출기준이나 방법 등도 구체적으로 기술하고 또한 고정경비, 변동경비에 대한 분류기준도 규정하므로서 감정평가기관 및 조사평가자별 어업경비항목의 차이에서 발생하는 문제점이 해소될 것이다.

VI. 평균연간생산량(어획량)

앞에서 언급하였듯이 평균연간생산량은 현행법 체계에서 보면 감정평가기관에서 산정할 업무임에도 불구하고 현행실무에서 수산관련전문용역기관에서 산정하고 있다.

수산업법 시행령 제55조 별표3에서 평균연간어획량 산출기준은 다음과 같다.

첫째, 3년 이상의 어획실적(양식어업의 경우 생산실적)이 있는 경우에는 법 제75조 제1항에 따라 보고된 어획실적·양륙량 또는 판매실적(보상의 원인이 되는 처분을 받은 자가 보고된 실적 이상의 어획실적 등이 있었음을 증거서류로 증명한 경우에는 그 증명된 실적을 말한다)을 기준으로 산출한 최근 3년동안의 평균어획량(양식어업의 경우 생산량을 말한다. 이하 같다)으로 하되, 최근 3년동안의 어획량은 보상의 원인이 되는 처분일이 속하는 연도의 전년도를 기준연도로 하여 소급기산한 3년동안(소급기산한 3년의 기간동안 일시적인 해양환경의 변화로 연평균어획실적의 변동폭이 전년도에 비하여 1.5배 이상이 되거나 휴업·어장정비 등으로 어획실적이 없어 해당연도를 포함하여 3년동안의 평균어획량을 산정하는 것이 불합리한 경우에는

해당연도만큼 소급기산한 3년동안을 말한다)의 어획량을 연평균한 어획량으로 한다.

둘째, 어획실적이 3년 미만인 경우에는 다음계산식에 따라 계산해낸 추정평균어획량으로 한다.

① 면허어업 : 당해 어장의 실적기간 중의 어획량 × 인근 같은 종류의 어업의 어장(통상 2개소)의 3년 평균어획량 ÷ 인근 같은 종류의 어업의 어장의 해당 실적기간 중의 어획량

② 허가어업 또는 신고어업 : 해당 어업의 실적기간 중의 어획량 × 같은규모의 같은종류의 어업(통상 2건)의 3년 평균어획량 ÷ 같은규모의 같은종류의 어업의 해당 실적기간 중의 어획량. 다만, 같은 규모 같은종류의 어업의 어획량이 없으면 비슷한 규모의 같은종류의 어업의 어획량을 기준으로 3년 평균어획량을 산출한다.

1. 현행제도의 고찰

(1) 보고된 어획실적

수산업법 시행령 제55조 별표3의 2-1)-가)나)(1)(2)에 의하면 평균년간어획량은 수산업법에 75조 제①항의 규정에 의하여 행정관청에 보고된 어획실적·양륙량 또는 판매실적(보상의 원인이 되는 처분을 받은자가 보고된 실적 이상의 어획실적 등이 있었음을 증거서류로 증명한 경우에는 그 증명된 실적을 말한다)을 기준으로 산출한 최근 3년간의 평균어획량으로 하되... 라고 규정하고 있다.

수산업법 제75조 제①항은 모든어업종류(즉 면허어업, 허가어업 또는 신고어업)에 대해 조업상황, 어획실적, 양륙량 또는 판매실적을 해당관청에 보고하는 의무를

규정하고 제②항은 보고하여야 할 대상어업 및 기타보고에 관한 필요사항은 농림수산물부령으로 정하고 있다.

여기서, 농림수산물부령은 어업면허의 관리 등에 관한 규칙과 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙을 가르킨다.

그 중 먼저 현재 어업면허의 관리 등에 관한 규칙에서 관련조항을 알아보면 제35조에서 양식어장의 경우를 제외하고 연 1회로 하고, 양식어장의 경우에는 그 양식물의 1양식기간동안 1회로 하며, 보고의 시기 등은 시장·군수·구청장이 정하여 고시하며, 시장·군수·구청장이 보고를 받은 경우 현지확인을 거쳐 어업종류별 어업권 관리대장에 기재하도록 하고 있다. 즉, 수산업법 제75조의 행정관청에 보고된 어업실적이라 함은 어업면허의 관리 등에 관한 규칙 제35조의 별지 38호의 어장자원조사보고서를 말한다고 할 수 있다.

그러나 현행의 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙에는 어업실적을 보고하는 규정이 없다. 이는 과거에는 허가어업과 일부 신고어업의 실적을 보고하도록 하였으나 1999년 3월 17일 동규정이 삭제되었다. 하지만 1999년 9월 7일 어업협정체결에 따른 어업자 등의 지원 및 수산업 발전 특별법이 제정되면서 동법 제28조에 연안어업과 근해어업에 대해 어업실적 자료를 농림수산물부장관에게 보고하도록 하고 있고 상술한 규정외에 연근해 및 원양어업의 조업상황 등의 보고에 관한 규칙 제3조에 연안어업 또는 근해어업 및 원양어업의 조업상황과 어업실적을 보고하도록 하고 있고 제5조에 보고요령 및 시기를 정하고 있다.

(2) 보고되지 않은 어업실적

수산업법 시행령 제55조 별표3의 2-1)-가)나)(1)(2)에 의하면 행정관청에 보고된

실적이상의 어획실적이 있었음을 증거서류로 증명한 경우 보고된 어획실적과 별도로 판매실적을 기준으로 산출할 수 있도록 하고 있다. 여기서 행정관청에 보고되지 않은 인정가능한 어업실적에는 생산일시, 어장관리부, 어장관리 회계장부, 어장관리에 관한 총회의사록, 필요자재구입 증빙서류, 종묘구입 및 생산물판매금액에 관한 증빙서류, 계통판매실적(수협위판실적, 어시장출하실적), 매매실적, 어업소득신고서, 어촌결산보고서, 종묘살포신고서, 사료구입실적 등이 있을 것이다.

2. 적정보상을 위한 생산량 산정

(1) 어획실적 적용기준

용역기관은 평균연간어획량 산출시 보상의 원인이 되는 처분일을 명시하고 그 처분일을 기준으로 하여 직전년도 3년간의 어획실적을 논리적으로 제시하여야 하고 소급기산한 3년동안에 변동폭이 1.5배 이상인 년도가 있으면 이 변동이 일시적인 해양환경의 변화에 의한 것인지, 어획실적이 없는 사유가 관련 법규에 의해 신고되거나 휴업 또는 어장정비 때문인지, 행정관청이 인정한 태풍 등 재해로 인한 것인지, 당해사업에 따른 어업제한때문인지, 아니면 어업자 개인의 사정 때문인지 분별하고 이를 보고서에 제시하여야 할 것이다.

그러나 실제 피해조사용역 보고서에서는 상세한 기재없이 평균어획량을 산출한다. 그 결과 어떤 보고서에서는 공익사업의 해당공사가 진행되어 피해가 이미 발생한 년도의 어업실적을 가지고 평균연간어획량을 산출하기도 하고 여기에다 어업 피해율을 적용하여 보상액 산정의 근거를 제시하는 불합리한 내용의 보고서도 볼

수 있다.

또한, 상술한 바와 같이 현행법에서 평균연간어획량 산출을 명확히 규정하고 있음에도 불구하고 실무에서 수산전문기관들은 그 산정방법을 달리하고 있다. 어패류 현존량, 생존량 등 단위면적당 표본조사에 의한 조사자료를 근거로 하여 어획물의 생산량을 추정하는 방법, 수협이 위판실적 또는 행정관청 통계자료 등을 근거로 추정하거나 비위판실적자료 등을 보상을 받을자(어민)의 설문조사 등의 기초자료를 근거로 통계학적인 방법으로 어획물생산량을 추정하는 방법, 위의 방법 등을 복합적으로 적용하는 방법 등 각 전문기관마다 통일되지 않고 적용기준이 제 각각이다.

위와 같은 문제점을 해결하고 적정보상을 위해서는 보상원인이 되는 처분일의 개념을 인지하고 처분일 직전년도의 3년간 어획실적과 3년적용의 예외조항에 대한 명확한 근거를 제시하고 이에 따른 연간평균생산량을 산정하여야 하며, 현존 표본생산량에 의한 생산량 추정방법 및 설문조사 등을 기초로 통계학적 방법으로 생산량을 추정하는 방법 등은 지양되어야 할 것이며, 이들 방법들은 생산량을 검증해 보는 자료로서 활용해야 할 것이다.

(2) 보고된 실적이상의 어획실적 적용기준

수산업법 시행령 제55조 별표 3의 2-1)-가)나)(1)(2)는 수산업법 제75조 제1항의 규정에 의하여 보고된 어획실적, 양륙량 또는 판매실적을 근거로하고 여기서 판매실적은 보고된 실적이상의 어획실적 등이 있었음을 증거서류로 증명한 경우 그 증명된 실적을 기준으로 산출하도록 규정하고 있다. 여기서 보고된 실적은 어업면허의 관리 등에 관한 규칙에 보고하여야 할 어업을 면허어업과 한정면허어업으로 규정하고 행정관청에 보고하고 행정관청은 이 보고에 대해 현지확인을 거쳐 그 결과

를 어업권관리대장에 기록하도록 하고 있다.

따라서 용역조사기관은 행정관청에 생산실적확인을 해야함에도 불구하고 대부분은 이에 의하지 않고 있다.

허가어업과 신고어업은 수산업법에서는 어획실적을 보고해야 할 어업으로 지정되어 있지 않고 있으나, 어업자 등의 지원 및 수산업 발전특별법, 연근해 및 원양어업의 조업상황 등의 보고에 관한 규칙에는 어업실적을 보고하도록 되어 있고 이를 원용하지 않더라도 보고된 실적이상의 어획실적 등이 있음을 증거서류로 증명하는 경우의 규정을 근거로 앞에서 언급한 위판실적, 어업소득신고서, 어촌결산보고서, 면세유류구입실적, 출입항신고, 종묘살포신고서, 사료구입실적 등 여러자료를 활용할 수 있다.

어업자에게 요구하는 이러한 자료들은 진위와 증빙여부를 확인 할 수 없으며, 이를 적용하는 용역기관마다 그 방법이나 기준 등이 주관적이라 할 수 있다.

예를 들면, 면세유류구입실적은 어업자가 어획활동외에 자가용이나, 주거용, 농업용으로 이용한다든지 등을 볼 수 있다.

이와 같은 문제점을 인식하고 적정보상을 위해서는 될 수 있는 한 어획실적을 직접적으로 확인할 수 있는 자료를 사용하여 평균연간생산량을 산출하여야 하며, 간접적인 자료를 사용할 경우에 자료의 진위여부를 반드시 증명하고 각 간접자료들이 어획실적과 관련되는 상관관계를 정확히 따져서 종합적으로 분석하여 생산량 산출에 활용하고 이에 대한 표준화 방법도 강구되어야 할 것이다.

VII. 면허어업에서의 연리(12%)에 대한 적용

수산업법 시행령 제55조 별표 3의 면허어업의 취소보상규정에 연리(12%)라는 규

정이 있으며 이는 한국감정평가협회의 어업권 등 보상평가지침에서 장래 피해기간 동안의 피해보상액은 연 12%로 환원하여 산정한다고 규정하고 있어 현재가치환원이율은 연 12%를 적용하고 있는 실정이다.

환원이율은 대상물건에서 발생하는 표준적이고 객관적인 순수익의 그 물건에 대한 비율로서 물건의 수익성을 나타내며, 환원이율 $(r)=a/p$ 로 표시할 수 있다. 여기서 a 는 순수익 p 는 물건의 원본가격이다.

또한, 환원이율은 수익성이 있는 다른 대체투자대상인 주식, 공사채, 예금 등의 금융자산과의 사이에서 수익과 밀접한 관계가 있다. 따라서 물건의 수익성은 금융시장에 있어서 이자율과 밀접한 관련성을 가진다.

이론적으로 면허어업손실액산정을 위한 자본환원이율은 무위험이자율과 면허어업이 갖는 위험율의 복합이율이다. 현행 수산업법 시행령 제55조 별표3에서는 면허어업의 자본환원이율(r)을 연리 12%로 고정하여 규정하고 있는데 이는 문제가 있다. 즉, 금리란 사회·경제환경변화에 따라 유동적이며 최근 시중이자율이 5%~6%의 수준으로 하락되어 있는 경우 금리 12%를 적용하여 보상액을 산정하는 경우 어업손실액이 과소평가되어 어업권자가 부당한 손실을 입게되며, 이는 손실보상액을 적정하고 공정하게 평가해야한다는 보상법 취지에도 어긋난다고 할 수 있다.

이러한 문제점을 개선하여 적정보상을 위해서는 현행 수산업법 시행령 제55조 별표3과 같이 자본환원이율을 고정이자율(연리 12%)로 명시하지 말고 사회·경제환경에 따른 변동금리를 적용하여야 할 것이며, 이의 객관성을 확보하기 위하여 평가시점 현재로부터 소급기산한 1년간의 시중은행 평균대출금리를 면허어업의 자본환원이율로 적용하는 것이 바람직하다고 판단된다.

VIII. 수산업법 시행령 제55조 별표3에 대한 문제점

1. 현행규정의 논점

어업보상에 관한 손실액의 산출방법, 산출기준 및 손실액산출기관 등에 관한 수산업법 시행령 제55조 별표3의 규정은 다음과 같은 논란이 있다.

첫째, 현행어업보상 기준의 무리한 형식적인 일원화 논란이다.

어업보상은 공익사업의 시행으로 인한 보상과 수산업법상의 어업처분으로 인한 보상으로 크게 구분할 수 있으며, 1991년 10월 28일 이전에는 공공사업으로 인한 어업손실보상평가는 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법 시행규칙 제23조에 상세히 규정되어 있었으며, 수산업법 시행령 제62조에서는 별도로 행정관청의 어업처분으로 인한 보상평가를 상세히 각각 규정하고 있었다.

따라서, 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법 시행규칙상의 어업권 보상액산정 기준과 수산업법 시행령의 어업권 보상액 산정기준으로 서로 상이했고 적용법규에 따라 보상액간에 격차가 발생하는 근본적인 문제점을 안고 있었다.

이렇게 이원화된 보상기준을 일원화 하기 위하여 1991년 10월 28일 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법 시행규칙 제23조를 개정하여 어업손실액 산출기준은 수산업법시행령 제62조의 산출기준에 의하도록 일원화하였다.

공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법이 폐지되고 2003년 1월 1일 새로이 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률이 시행되어 시행규칙 제44조에서 수산업법 시행령 제55조 별표3의 규정에 의한다고 규정하고 있다.

따라서, 보상의 원인 및 절차가 근본적으로 차이가 있는 두가지 보상을 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에서 수산업법 시행령 제55조 별표3을

준용하도록 무리하게 법률을 개정하여 외관상 평가기준은 일원화가 된 것처럼 보여지나 보상의 성격이 달라 그 절차를 활용할 수 없는 등 실무절차상 많은 문제점과 그 적용의 혼란이 발생하고 있다.

둘째, 사문화된 규정의 법규화 논란이다.

수산업법 제79조, 수산업법 시행령 제54조, 제55조 별표3 등의 보상기준은 어업처분으로 인하여 손실을 입은 자가 어업처분을 한 행정관청에 어업손실과 관련된 증빙자료를 제출한 경우 행정관청이 그 자료에 의하여 손실액을 산출할 경우 그 산출방법과 기준 등을 규정한 것이다.

그러나 현실적으로 행정관청이 보상을 받고자 하는자가 제출한 자료를 근거로 이 방법과 기준을 적용하여 보상액을 산정한다는 것은 거의 불가능한 일이다.

이는 대부분의 연안어업이 영세성을 가지고 있고 어획물의 판매를 소매매에 의존하여 위관실적자료 또한 부실하므로 이러한 자료를 근거로 보상액을 산정하도록 규정한 이 방법과 기준은 어업보상 실무에는 활용할 수 없는 사문화된 규정이다. 일원화 명목아래 이런 사문화 수산업법규정에 의하도록 보상산출방법과 기준 등을 개정하는 것은 어업보상의 특수성을 고려하지 않았기 때문으로 생각된다.

셋째, 법규정 해석상의 논란이 있다.

공익사업을 위한 토지 등의 보상에 관한 법률 시행규칙에서는 육지부 토지 등의 보상기준을 조문별로 상세히 규정하고 또한 토지보상지침 등 하부지침을 두어 보상유형별 세부기준을 규정함으로써 평가의 적정성을 기하고 있는 반면, 어업보상에 관한 전반적인 내용을 수산업법 시행령 제55조 별표3에 모두 일임한 것은 어업권보상의 중요성을 고려하지 않은 것으로 보여지며, 이렇게 어업보상에 대한 세목세목 상세한 규정을 하지 않고 무리한 입법을 행하여 법률적 검토가 제대로 되지 않아 수산업법 시행령 제55조 별표3의 규정해석을 두고 많은 견해가 대립되고 있다.

넷째, 수산업법 시행령 제55조 별표3의 구속력 논란이다.

수산업법 시행령 제55조 별표3에서 규정하고있는 평균년간 어획량, 평균년간 판매단가, 평년어업경비 산출기준의 구속력에 대한 견해차가 생기고 이로 인해 용역 및 평가실무에서도 갈등이 자주 발생하고 있다.

수산업법 시행령 제55조 별표3의 산출방법 및 기준은 어업처분을 받은 어업인이 제출한 증빙자료를 근거로 행정관청이 보상액을 산정할 경우에 적용하는 기준이기 때문에 수산전문기관이나 감정평가기관은 이를 준수하지 않아도 된다는 견해와 이 규정의 근본 취지는 행정관청이 보상액을 산정할 경우 적용하기 위한 것이라도 현행 법령상 명확한 규정이기 때문에 수산전문기관이나 감정평가기관도 반드시 준수해야 한다는 견해로 대립되고 있으며, 이에 대하여 농림수산식품부에서는 명확한 입장없이 후자에 가까운 의견을 보이고 있다.

이중에서도 견해차에 따라 보상실무에서 많은 차이가 나는 것은 평균년간 어획량 산출기준이다. 예를 들어 어업에 종사하였으나 어업실적을 증빙할 자료가 없는 어업의 경우 전자의 견해에서 보면 학술적이고 논리적인 산출방법에 의거 추정평균년간어획량을 산출하여 보상할 수 있으나 후자의 견해에서 보면 어업실적 증빙자료가 없으므로 어업의 면허·허가·신고에 소요된 제 경비만 보상이 가능하다는 결론에 도달하는 문제점이 있으며, 이러한 두가지 견해로 대립될 수 있도록 산출기준을 애매모호하게 규정하다보니 보상실무에서는 용역기관의 자의적인 판단에 의거 실제어업에 종사하였으나 실적증빙서류가 없는 어업인의 경우 실제로 어업에 종사하지 않았던 어업인과 동일한 취급을 받게 되는 불합리한 사례가 발생하고 있다.

2. 적정보상을 위한 개선방안

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률은 수산업법과 그 제정목적이나 배경, 성격 등이 서로 다르므로 어업보상을 규정한 취지도 다르며, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률은 공익사업에 따른 보상일반의 절차와 기준·방법 등을 상세히 규정하고 있는 손실보상의 일반법이다.

따라서, 어업보상에 관련된 수산업법 시행령 제55조 별표3에 관련된 실무상의 문제점을 해결하기 위해서는 수산업법상 행정관청의 어업처분으로 인한 보상과 별도로 분리하여, 공익사업으로 인한 어업손실보상에 관한 방법 및 기준은 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 두되, 최소한 어업보상에 관한 내용은 1개장 정도의 조항을 두어, 각조문별로 어업보상의 중요한 사항을 상세히 규정하여 애매한 법규정으로 인한 실무상 혼란이 없도록 하여야 할 것이며, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙에 어업보상에 관한 모든 사항을 상세히 규정하고 이것이 곤란한 경우에는 하부지침인 가칭 어업보상평가에 관한 지침을 별도 제정하는 것도 차선책으로 고려해 볼 만하다.

IX. 공익사업시행지구 밖의 어업피해보상

공익사업 시행으로 인한 어업피해보상에는 보상대상어업의 위치에 따라 공익사업 시행지구내의 어업보상과 시행지구 밖의 어업보상으로 구분할 수 있다.

2003. 1. 1 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률이 시행되면서 공익사업 지구내의 어업보상에 대하여는 종전 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법과 같이 사전보상을 하도록 규정하고 있으나 공익사업 시행지구 밖의 어업피해에 대해서는 시행규칙 제63조에 사업시행자는 실제 피해액을 확인 할 수 있을때에 그 피해에 대하여 보상하도록 개정되었다.

따라서, 실제 피해액을 확인 할 수 있는 절차, 방법, 시기 등에 대하여 논란이 되고 있다.

공익사업시행지구가 바다인 경우 육지와는 달리 사업시행지구와 그 인근을 명확히 구분하기 어렵고 사업시행지구 인근까지 피해범위가 확대되는 것이 일반적이므로 공익사업 시행지구 내에 직접 편입 되지 않더라도 그 피해정도와 피해 기간에 따라 최소보상액을 초과하여 사업시행지구밖의 어업을 취소하여야 할 심각한 피해를 입는 어업에 대한 보상을 고려하지 않은 것으로 판단된다.

이렇게 바뀐 어업보상기준으로 인해 사업시행자는 사업시행지구 인근의 어업인들과 보상을 둘러싼 마찰로 공사착공 등 공익사업추진이 곤란해지자 농림수산식품부에서는 현행 법령의 범위내에서 항만건설의 원활한 추진을 위하여 2004년 1월 항만건설관련 어업손실보상업무지침을 제정하였다. 그 내용은 항만건설사업 시행시 어업피해영향을 조사하여 어업피해가 미치는 범위까지 사업시행지구로 고시하고 어업피해정도에 따라 사전에 폐업 또는 일부 손실보상을 행하도록 하는 것인데, 이는 농림수산식품부의 항만건설사업에만 적용되는 지침에 불과하므로 근본적인 해

결책이 되지 않고 있다.

실제 피해액을 확인 할 수 있을때에 보상을 하여야 한다는 것은 사전예측을 하여 허위 또는 과대보상 등 불법보상을 하지 말라는 취지이지, 공익사업 시행으로 인하여 그러한 손실이 발생되리라는 것을 쉽게 예견할 수 있는 경우까지 사전보상에서 제외하라는 취지는 아니었을 것으로 판단된다.

실제 피해액을 확인할 수 있을 때 보상한다는 애매모호한 법규정 때문에 어업보상실무에서도 실제 피해액의 확인 주체가 누구이며, 실제 피해액을 어떻게 산정할 것이며, 실제피해액 확인후 매년 보상을 하느냐, 아니면 어느 시기에 일괄 보상할 것인가 등의 혼란이 야기되고 이를 둘러싸고 어민과 사업시행자간에 많은 마찰을 일으키고 있는 실정이다.

공익사업으로 인한 실제피해액을 결정하기 위한 가장 원초적인 방법은 공익사업 시행전의 평균연간어획량을 조사한 후 공익사업시행중과 완료 후의 평균연간 어획량을 매년 조사하여 당해 공익사업으로 인해 발생하는 어획량감소에 상당하는 평년수익감소분을 실제 피해액으로 산정하는 것이다. 그러나 평년수익액 산정에 필요한 증빙자료 등이 부실하고 공사로 인한 어업피해범위가 일정하지 않고 공사진척도 공사방식 등에 따라 실제피해가 발생하는 지역이 매년 상이할수 있는 등 실제 피해액을 확인하기가 곤란하다.

이를 해결하기 위한 방안으로는 공익사업시행지구내 피해어업의 용역발주시 공익사업시행지구 밖의 어업도 같이 용역조사를 실시하며 공익사업으로 인해 장래 발생할 피해의 범위와 정도를 공사기간 중에 발생하는 한시적 피해와 공사완료 후에도 계속되는 영구적인 피해로 구분 파악하여 피해액을 결정한 후, 사업지구내는 사전보상을 실시하고 사업지구 밖은 공사착수 후 공사로 인한 부유사가 확산되는 등 실제 공익사업으로 인한 어업피해액 확인이 가능한 시점에 공사기간 중의 한시

적 피해에 대한 보상을 실시하여야 하며, 공사완료 후에 발생하는 영구적인 피해에 대한 보상은 공익사업 준공 후 별도로 보상을 시행하여야 할 것으로 판단된다. 또한, 어업보상은 약정체결부터 용역기간, 평가기간을 모두 합하면 2~3년이상 소요되어 사업지구내 어업보상도 공사사전착수 동의후 즉 선착공후보상을 하는 것이 일반적이므로 공사착수후 용역결과에 따라 보상금을 지급하는 사업지역에서는 공사기간 중의 한시적 피해에 대해서는 현실적으로 사업지구내 보상과 동일한 시기에 보상할 수 있을 것이다.

재산권으로서 보호되고 있는 공익사업시행지구 밖의 어업이 공익사업으로 인하여 입게되는 손실을 쉽게 예견할 수 있는 경우에는 실제피해액을 확인 할 수 있는 때에 보상할 것이 아니라 공익사업시행지구내에 편입되는 어업과 같이 사전보상대상이 될 수 있도록 제도적 보완이 필요하다고 본다.

X. 생활보상적측면에서 적정최소보상방안

종래의 수산업법 시행령에서는 어업실적이 없는 경우에도 인근 동종어업의 실적을 기준으로 산출한 금액의 50%까지 보상하였으나 현행 수산업법 시행령 제55조 별표3의 3에 정당한 사유가 없음에도 불구하고 어업실적이 없어 어업별 손실액을 산출할 수 없는 경우의 어업권 손실액은 어업의 면허·허가 또는 신고에 소요된 인지세·등록세 등 제반경비와 해당어업의 어선·어구 또는 시설물의 매각이나 이전에 따른 손실액으로 하도록 규정되었다.

즉, 어업실적이 없는 경우 종래에는 인근 어업의 50%까지 보상을 받았으나 수산업법 시행령 개정후에는 면허 등의 취득에 소요된 실비 만을 보상받게 되다 보니 생활보상적 측면 등에서 다음과 같은 사유로 적정최소보상액 기준의 필요성이 제

기되고 있다.

첫째, 대물보상에서 생활보상으로의 손실보상대상이 확대되고 있다. 생활보상이란, 대물보상목적물의 객관적 가치만의 보상, 즉 수용이 없었던과 같은 재산상태를 만드는 것만으로는 부족하고 수용이 없었던 것과 같은 생활상태를 만들 수 있는 보상을 의미하며 손실보상의 개념이 최근에는 점차 대물보상에서 생활보상으로 확대되고 있는 추세이다.

어업보상은 과거실적을 기준으로 장래에 발생할 손실보상을 하는 것이므로 어업인의 개인적 사정으로 어업실적이 좋지 않은 경우 장래에 발생할 손실도 미미하다고 단정한다는 것은 생활보상을 지향하는 손실보상의 추세와 괴리되므로 적절한 보완책이 필요하다.

둘째, 육지의 영업권보상과의 형평성 유지이다.

어업보상의 대상 중 육지부의 영업권 보상과 비교하여 볼 때 사업규모의 영세성 및 보상평가기준 등에서 유사한 업종은 연안어선어업이며 공익사업 시행으로 인한 영업권 보상시 대다수 어민이 그 대상이 된다. 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제46조, 제47조에 영업권 보상은 영업이익이 일정 수준 이하일 경우 최소보상액 기준을 규정하고 또한, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제52조에 허가를 받지 아니한 영업의 손실보상에 관한 특례로 가구원수에 따라 3월분의 주거이전비를 영업손실에 대한 보상금으로 지급하여야 한다고 규정하여 영세업자에 대한 생활보상적 배려를 하고 있으므로 영업권과 유사한 연안어선어업의 경우에는 영업권 보상과의 형평성 유지를 위하여 적정 최소보상 방안이 필요하다.

육지 등의 보상시 적정최소보상액의 규정이 될 수 있는 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에서 살펴보면,

첫째, 주거용 건축물 등의 보상에 관한 특례(공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제58조) 조항에 주거용 건축물에 대한 평가액이 3백만원 미만인 경우 그 보상액을 3백만원으로 한다 라고 규정되어 있으며,

둘째, 영업보상에 대한 특례(공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제46조, 제47조) 로 개인영업의 경우로서 최근 3년간의 평균영업이익이 통계기관이 작성·공표한 제조부분 보통인부의 노임단가×25(일)×12(월)에 미달할 때는 이를 최근 3년간의 영업이익으로 본다 라고 규정되어 있다.

어업보상 실무에서 보상약정체결 전단계부터 손실조사용역단계, 감정평가조사단계, 그리고 보상금 수령시까지 어민의 보상업무와 관련하여 소요되는 기본경비가 있을 수 있으나 이를 적정최소보상액 기준의 수치로서 계량화 하는 것이 용이하지 않다. 또한 공익사업으로 인하여 생활터전을 상실하고 다른지역으로 이주를 하게 되는 전업어민의 경우 어업노동의 대체탄력성이 낮아 다른지역에서 새로운 환경에 적응할 수 있는 적정기간 동안의 가계생계비 상당액을 보전하는 것이 가장 이론적인 적정 최소보상액 규모일 것이다.

따라서, 최소보상액 규모가 추상적이지 않고 현실적으로 접근가능한 육지부분 보상과의 형평성에 초점을 두고 적정 최소보상액 규모를 결정함이 타당할 것으로 판단된다.

그러나 어선어업보상시 폐업보상은 많지 않고 대부분 제한의 정도에 따른 간접 보상이며 피해율과 피해기간에 따른 보상금은 10만원내외의 보상금액이 산출되기도 한다.

즉, 적정최소보상액 기준결정을 위해 실제보상평가한 사례를 분석해 보면 어업권의 평년수익액은 육지상의 최소영업이익 수준을 상회하고 있으나, 간접 침해에 대한 보상의 경우 어민의 소요경비 수준에도 미달하는 금액수준의 보상금이 책정됨

을 알 수 있다.

따라서, 어민의 소요경비 수준을 상회하고 육지의 영업권 보상과도 균형유지가 되는 적정 최소보상액 기준은 연안어업의 평년수익액이 다음산식의 평년수익액에 미달할 경우에는 그 금액을 평년수익액으로 하고 어업손실 보상금액이 다음 산식의 월간어업수익액에 미달할 경우에는 그 금액을 보상액으로 하되, 실제 어업에 종사하고 있는자에 한하여 적용해야 할 것이다.

$$\text{최소평년수익액} = \text{제조부분 보통인부 노임단가} \times 25\text{일} \times 12\text{월}$$

$$\text{월간어업수익액} = \text{적정최소보상액} = \text{제조부분 보통인부 노임단가} \times 25\text{일}$$

결론적으로 영세어민을 위한 생활보상적 측면 등에서 적정한 최소보상이 이루어지기 위해서는 수산업법 시행령 제55조 별표3을 개정하여 위의 산식을 명문화 해야 할 것이다.



제 5 장 결론

이상 본 논문에서 어업권에 대한 이론적 고찰, 어업피해손실보상제도의 현황, 어업손실보상제도의 현황과 적정보상을 위한 개선방안 등을 기술하였다.

최근 우리나라는 좁은 국토와 국가경제발전을 위한 항만, 공항 등 사회간접자본 시설의 확충과 공유수면매립 및 간척사업 등의 공익사업시행으로 어업손실보상을 둘러싸고 사업시행자와 어업인과의 분쟁이 계속되어 왔다.

이는 앞에서 언급한 것과 같이 현행어업손실보상에 제도상 또는 평가실무상 여러 가지 논란에 기인한 것으로 적절한 보상을 위한 개선방안이 모색되어야 한다.

본 논문결과로부터 도출된 어업손실보상평가의 적정보상을 위한 개선방안을 요약하여 제시하면 다음과 같다.

첫째, 어업보상기간이 통상적으로 수년의 장기간 소요되는바, 평균연간어획량, 평균연간판매단가, 평년어업경비 산정기준일을 일치시킬 필요가 있으며, 또는 산정기준일을 약정체결시점으로 한다든지, 약정서에 그 기준일을 명문화하는 등의 검토가 필요하다.

둘째, 보상대상물건확정을 위해 사업시행자는 피해영향조사용역을 반드시 실시하고 용역의 내용이나 과업지시서상에 어업조사대상 물건현황조서를 작성하도록 하고, 보상금 지급까지 오랜기간이 소요되는 어업보상의 특수성을 감안하여 어업피해보상대상물건 확정기준일을 약정체결일, 용역기관의 조사착수일로 하든지 또는 약정서에 명문화하는 것을 검토하고, 기준일 이후 어업권의 변동, 소멸의 경우 보상대상여부 등을 구체적으로 명문화 해야 할 것이다.

셋째, 소멸어업권의 손실보상 산정기준은 잔여면허 유효기간을 고려하여 차등보상하는 방안으로 법령개정이 이루어져야 할 것이다.

넷째, 용역기관의 선정과 관련 그 기준, 방법, 절차를 구체적으로 명문화하여야 하며, 어업피해범위결정을 위한 용역기관의 전문화와 그 피해범위 결정방법에 있어서 통일적인 기준이나 원칙을 표준화할 필요가 있다.

다섯째, 평균연간판매단가산정시 계통출하실적이 없는 경우 다양한 단가의 적용을 고려하여야 하며, 평년어업경비산출시 어업별, 어업종류별로 경비항목을 세분화하여 규정하고 산출기준이나 방법 등은 구체적으로 규정되어야 한다.

여섯째, 평균연간생산량 산정시 직접확인된 어획실적을 기준으로 하되, 3년 적용예외조항의 명확한 조건을 제시해야 하며 간접적인 실적자료일 경우 자료의 진위여부를 잘 확인하여야 하며, 또한 그 활용에 있어서도 표준화방법이 강구되어야 한다.

일곱째, 면허어업의 취소보상시 12%로 명시되어 있으나, 사회·경제환경에 따른 변동금리를 적용하여야 할 것이며, 이를 평가시점 현재로부터 소급기산한 1년간의 시중은행 평균대출금리로 적용하는 것이 타당할 것이다.

여덟째, 수산업법 시행령 제55조 별표3은 수산업법상 행정관청의 어업처분으로 인한 보상으로, 공익사업으로 인한 어업손실보상에 관한 방법·기준은 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 두되, 상세히 규정하여 애매한 법규정으로 인한 실무상 혼란을 없애야 할 것이다.

아홉째, 공익사업시행지구 밖의 어업에 대해서도 피해가 예상되면 시행지구내와 동일한 보상절차와 방법으로 피해보상이 실시되어야 할 것이다.

열 번째, 최근의 보상법리는 대물보상에서 생활보상개념으로 확대되고 있는 바, 육지보상과 형평성을 고려하여 어업보상에도 적정최소보상규정이 필요할 것이다.

참 고 문 헌

- 강제석 어업보상평가론, 문창, 2000년
- 강제석 어업보상평가개선방안에 관한 연구, 석사학위논문
전주대학교 지역정책대학원, 1996년
- 고재달 어업권손실보상제도의 개선방안에 관한 연구, 석사학위논문
동의대학교 행정대학원, 1997년
- 김기대 면허어업 취소에 따른 손실보상평가방법의 개선방안에 관한 연구,
부경대학교 석사학위 논문, 2000년
- 김병호 고도성장이후의 한국연안어장 이용관계의 변천(Ⅱ), 수산경영론집 제23집,
1992년
- 김철용 감정평가 및 보상법론, 1990년
- 문임준 어업권피해보상평가방법에 관한 연구, 석사학위논문
부산수산대학교 대학원, 1990년
- 백운열 공유수면매립사업과 어업보상에 관한 고찰, 한국감정평가협회, 1995년
- 부경대학교, 해양과학연구소 어업손실평가의 제문제심포지움보고서, 1998년
- 석종현 신토지공법, 1990년
- 소안덕, 김준희 공유수면매립사업과 어업피해손실보상, 행법사, 1993년
- 안정권 부동산평가이론, 법문사, 2000년
- 유인상 연안역에서의 어업권손실보상제도에 관한 연구,
서울대학교 환경대학원, 1987년
- 이상구 어업권손실보상제도개선방안에 관한 연구, 석사학위논문
경희대학교 행정대학원, 1988년

- 임형욱 감정평가 및 보상법규, 부연사, 2000년
- 임호정, 김원보 공공용지의 보상실무, 부연사, 1999년
- 임호정 어업권 등의 보상평가, 한국감정평가협회, 1997년
- 장학봉 어업손실보상제도의 발전행태 비교연구, 해양정책연구 제15권 제2호,
2000년
- 정수연 공공사업의 시행에 따른 어업보상의 제문제, 감정평가학논집 통권 제1호,
2002년
- 조영섭 어업권의 법적성격에 근거한 손실보상금 산출방법 개선방안연구,
석사학위논문, 부경대학교대학원, 2006년
- 최임근 연안어업손실보상평가에 있어 최소보상액 기준결정에 관한 연구,
석사학위논문 부경대학교 산업대학원, 2000년
- 표희동 어업손실모델에 대한 경제적접근방법연구, 해양정책연구원 제8권 제2호,
1993년
- 한국해양수산개발원 어업손실평가의 산출기준개발에 관한 연구, 해양수산부,
2000년
- 한국해양수산개발원 어업권피해조사 표준기준제정을 위한 연구(Ⅱ), 해양수산부,
2002년
- 허성희 어업손실평가 제문제요약집, 부경대해양과학연구소, 1998년
- 황갑수 수산업법해설, 수협문화사, 1998년
- 황갑수 수산업법해설, 수협중앙회, 2004년

The present condition and the improvement method of reasonable compensation of the compensation system for fishery loss

Lee, In Ki

Department of Biological Resources

Graduate School of industry

Pukyong National University

Abstract

Recently in Korea, the business owners and fishermen have been constantly disputing over the compensation of the loss in fisheries due to small territory, expansion of infrastructures such as harbors and airports for national economic development and implementation of public works such as reclamation of ownership surface water and land reclamation works.

According to the constitution, it is necessary to provide proper amount of compensation for invasion of individual property for public needs. Therefore, if there is a loss in fisheries due to the implementation of the public works, the loss should be compensated. Compensation for loss in fisheries is regulated in the Law regarding Redemptive Right to the Expropriated Land, Fisheries Law,

Ownership Surface Reclamation Law and Agriculture and Fishery Development Law.

Even though there are relevant laws regarding the compensation, there have been constant disputes between the current law and the actual application to the real business such as normal year assessment standard, decision of subject to be compensated, the remaining terms of validity, decision of investigation service agency, service commission, range and extent of the damage, redundancy of similar services, verification of investigation report, criticism in the agency assessing the average annual output, average annual output, application of annual interest (12%) in license fisheries, disputes of applying article 55 clause 3 of the fisheries law, compensation of fisheries damage out of the public works district and regarding initial compensation and these lead to social problems by becoming the causes of disagreement in the amount of compensation money between the people engaged in fisheries and the business owners.

In order to resolve all the problems regarding the compensation and provide proper amount of compensation, research and development for ensuring the objectivity, professionalization of service agencies and assessment agencies and development of service and assessment methods should be conducted by establishing the specific and clear standard and range of the compensation.

In this study, I have done a legal review on the current compensation system for the fisheries loss and widely reviewed existing publications, thesis

and cases. In addition, I proposed the improvement measures for proper compensation by theoretically examining the current fisheries compensation system and the issues of damage compensation.

