

# 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 어업보상 적용사례와 문제점 및 개선방안에 대한 연구 : 항만 개발사업을 중심으로

문정갑\* · 강용주\*\*

## A Study on the Reform Measures for the Act on the Acquisition of Land for the Public Undertakings and Compensation : Focused on the Case of Harbor Construction

Moon, Jeong-Gab and Kang, Yong-Joo

### 〈 목 차 〉

- |                           |                                   |
|---------------------------|-----------------------------------|
| I. 서론 및 문제제기              | IV. 현행 토지보상법에 의한 어업보상의 문제점 및 개선방안 |
| II. 어업보상관련 토지보상법 시행규칙의 연혁 | V. 요약 및 결론                        |
| III. 어업권의 평가 등의 규정 적용사례   | 참고문헌                              |
|                           | Abstract                          |

### I. 서론 및 문제제기

최근 우리나라에는 공유수면을 이용하는 각종 간척·매립 사업, 항만개발 사업 및 대교건설 사업 등의 각종 공익사업이 급증하고 있고 이러한 사업들이 시행되는 과정에서 해양오염, 해양생태계 파괴 및 수산자원의 감소 등 여러 가지 문제점이 발생될 수밖에 없으며, 이런 피해에 대하여 관련 법령 및 제도에 의하여 어업피해에 대한 손실보상이 이루어지고 있다.

어업피해에 대한 관련 법률로서 일반적으로「수산업법」을 떠올릴 수 있으나,「수산업

접수 : 2005년 11월 3일      게재확정 : 2005년 12월 11일

\* 한국농촌공사 대단위사업처 계장(Corresponding author : 031-420-3684, jgmoon@ekr.or.kr)

\*\* 부경대학교 자원생물학과 교수

법」의 경우 행정청의 일방적 조치로서 어업권 등에 먼저 처분(취소, 정지, 제한)을 가한 후 보상을 행하는 행정처분에 따른 보상절차를 규정한 법령으로 보상에 관한 기본법률인「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 “토지보상법”이라 한다)」에 의한 어업보상과는 그 차이를 명확히 할 필요가 있다고 판단된다. 즉, 토지보상법은 공익사업의 시행으로 인한 보상에 관한 기본법으로 전반적인 보상 기준, 방법 및 절차를 규정한 법이고「수산업법」은 수산자원을 조성·보호하며 수면을 종합적으로 이용·관리하여 수산업의 생산성을 높이는 어업에 관한 기본법이다.

그러므로,「수산업법」에 의한 보상은 감척사업 같이 행정청에 의하여 먼저 처분(대부분 취소처분)을 한 후 보상을 실시하는 경우에 적용될 수 있으며, 일반적으로 공익사업에 의한 어업피해에 대한 보상방법, 기준 및 절차는 토지보상법에 의하여 실시하고 손실의 평가를「수산업법 시행령」에 위임하여 산정하여야 한다.

토지보상법은 토지, 건축물 및 영업 손실 등에 대하여는 보상방법 및 기준 등을 상세히 규정하고 있으나 어업피해에 대하여는 토지보상법 시행규칙 제44조 및 제63조의 단 두 조항만을 규정하고 있으며, 이 규정조차도 해양의 특성을 반영하지 못함으로 인하여 상이한 해석 등으로 인하여 여러 가지 문제점이 노출되고 있는 현실이다.

그러나 악법도 법이므로 현행 토지보상법이 개정되기 전까지는 토지보상법령에 의거하여 공익사업에 따른 어업피해에 대한 보상이 이루어져야 한다고 사료되는바, 본 논문에서는 토지보상법의 규정에 적합하게 어업피해조사를 실시한 사례를 제시하고자 하며, 현행 어업보상 관련 토지보상법령의 문제점과 개선방안을 제시하여 공익사업의 시행에 따른 어업피해에 대하여 합리적이고 정당한 보상을 통하여 피해어민의 권익을 보호하며 원활한 공익사업의 추진에 기여하고자 시도된 것이다.

## Ⅱ. 어업보상 관련 토지보상법 시행규칙의 연혁

공익사업에 필요한 토지 등의 취득 및 사용의 경우 1970년대 중반까지는「토지수용법」 또는「민법」에 의한 협의매수에 의하여 시행되었다. 협의매수를 하는 경우 일반적인 법적 준칙이 없으므로 사업의 종류 또는 사업시행자별로 보상대상이나 기준이 상이하여 적정보상이 이루어지지 않았고 이로 인하여 많은 문제점이 야기되게 되었다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 1975년 공공용지의취득및손실보상에관한특별법(이하 “공특별”이라 한다)이 제정되었다. 어업보상과 관련하여서는 < 표 1 >에서 보는 바와 같이 1977년 3월 21일 건설부령 제184호로 제정된 공공용지의보상평가에관한규칙 제23조에 규정하고 있다.

본조의 경우 제1항에 어업권에 대한 손실의 범위는 공공사업의 시행으로 인하여 미

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 어업보상적용사례와문제점 및 개선방안에 대한 연구: 항만개발사업을 중심으로

치는 상당인과관계의 범위에 한한다고 규정하였고 제2항에 어업권의 소멸에 대한 손실의 평가는 「수산업법」에서 정하는 바에 의한다고 규정하였으며, 제3항에 공공사업의 시행으로 어업권의 행사를 제한한 경우의 손실은 거래사례가 있는 경우에는 비준가액을 기준으로 평가하며, 거래사례가 없는 경우에는 어업권의 종류에 따라 최근 3년간의 연평균 순수익을 자본환원한 액을 기준으로 하되, 제한기간을 고려하여 평가한다고 규정하고 있다.

공공용지의 보상평가에 관한 규칙이 1981년 3월 23일 건설부령 제268호로 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법 시행규칙으로 법령이 변경되면서 제4항에 제3항의 규정에 의하여 자본환원을 하는 경우 그 비율은 40퍼센트를 기준으로 한다는 조항과 제5항에 어업권의 소멸 또는 제한의 경우 어선 및 어망등 어구에 대한 평가에 관하여는 제18조 제2항(농업용 자산 평가)의 규정을 준용한다는 조항이 추가되었다.

1988년 4월 25일 건설부령 제435호로 일부 개정 내용에는 공공사업 시행지구 인근의 어업피해에 대한 근거가 마련되었는데, 제6항에 공공사업의 시행으로 인하여 당해 공공사업시행지구의 인근 지역에 있는 어업권자의 어업에 피해가 발생한 때에는 그 피해정도에 따라 이를 보상할 수 있다. 이 경우 피해정도는 최근 3년간의 소득액의 산술평균치를 기준으로 하여 산정한다는 규정이다. 공유수면인 해양의 경우 공익사업시행지구가 비교적 명확히 나타나는 육지와 달리 해수(물)이라는 유동하는 기질에서 생산과정이 이루어지기 때문에 공공사업 시행지구 인근 지역의 어업이 피해를 입을 수 있는바, 이에 대한 보상의 근거가 마련되었던 것이다. 또한 제7항에 제6항의 규정에 의한 보상액은 「수산업법」에 의한 어업권의 정지로 인한 손실보상의 기준에 따라 산정한 금액을 초과할 수 없다는 규정이 추가되었다.

한편 1991년 10월 28일 건설부령 제493호로 일부 개정된 공특법 시행규칙은 몇 가지 점에서 획기적인 내용을 도입하였다. 첫째, 종전에 어업권에 대한 손실의 범위는 공공사업의 시행으로 인하여 미치는 상당인과관계의 범위에 한한다 라는 규정의 불명확함을 보완하여 제1항에 공공사업의 시행으로 인하여 어업권이 제한·정지 또는 취소되거나 「수산업법」 제14조의 규정에 의한 어업면허의 유효기간의 연장이 허가되지 아니하는 경우 당해 어업권 및 어선·어구 또는 시설물에 대한 손실의 평가는 「수산업법」 제62조의 규정에 의한다고 규정하였다. 본 규정은 공공사업의 시행으로 인하여 어업권 등에 대하여 「수산업법」에 의한 처분 등에 의한 보상의 근거를 명확히 하는 것이었다.

둘째, 공공사업의 시행으로 인하여 어업권 등이 제한·정지 또는 취소의 처분이 이루어지지 않는 공익사업시행지구 인근의 어업피해 정도에 대한 산정 기준을 명확히 하였다. 즉, 제2항에 공공사업의 시행으로 인하여 당해 공공사업시행지구 인근에 있

는 어업권자의 어업에 피해가 발생하는 경우에는 피해정도에 따라 이를 보상하여야 한다. 이 경우 피해정도는「수산업법 시행령」제62조 제2항의 규정에 의한 평년수익액을 기준으로 하여 산정한다고 규정하였다.

셋째, 어업권외의 허가 및 신고어업에 대한 보상 근거를 명문화한 점이다. 기존에 명문화되어 있는 어업권이란「수산업법」제8조에 규정된 면허어업을 의미하는 것으로 면허어업이란 시장, 군수 또는 자치구의 구청장의 면허를 받아 어업을 경영할 수 있는 권리를 말한다.「수산업법」에 의한 어업에는 면허어업(어업권) 이외에도 허가어업과 신고어업이 명문화 되어 있음에도 면허어업만 보상을 규정한다는 것은 분명히 모순된 것이라 할 수 있다. 그래서 제4항에 제1항 내지 제3항의 규정은 허가 및 신고어업에 대한 손실의 평가에 관하여 이를 준용한다고 규정하였다.

정부는 2002년 2월 4일 법률 제6656호로「토지수용법」과 공특법으로 이원화되어 있는 법령을 토지보상법으로 통합하여 시행함으로써 손실보상에 관한 절차와 기준을 체계화하고 각종 불합리한 제도를 개선하여 국민의 재산권을 충실히 보호함과 아울러 공익사업의 효율적인추진을 도모하였다. 2002년12월31일 건설교통부 제344호로 제정된 토지보상법시행규칙의 어업보상 관련 내용은 제44조와 제63조에 규정되어 있는데, 기존의 공특법과 토지보상법을 비교하여 다음과 같이 제정 이유를 설명하고 있다.

첫째, 기존 공특법 시행규칙에 규정된 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 4의 규정에 의한다는 내용은 변동이 없으나, 토지보상법 시행규칙 제44조 제2항에 다른 어장에 이전하여 어업이 가능한 경우는 어업권이 정지된 경우의 손실액 산출방법에 의거함을 규정하였고, 제3항에 사업인정 고시 후의 어업권자는 보상대상에서 제외하였으며, 제4항에는 허가어업 및 신고(「내수면어업법」제11조 제2항의 규정에 의한 신고어업은 제외)어업에 대한 평가에 대한 준용을 규정하였다. 또한 제5항에 허가등을 받지 아니한 영업의 손실보상에 관한 특례 규정을 준용할 수 있음을 규정하였다.

둘째, 구공특법 시행규칙 제23조 제2항에 규정된 인근에 있는 어업에 피해가 발생하는 경우를 근거로 사업시행전에 피해를 예측하여 피해정도에 따라 보상을 시행하여 왔으나, 토지보상법 시행규칙 제63조에 공익사업의 시행으로 인하여 당해 공익사업시행지구 인근에 있는 어업에 피해가 발생한 경우 사업시행자는 실제 피해액을 확인할 수 있는 때에 그 피해에 대하여 보상하여야 한다. 이 경우 실제 피해액은「수산업법 시행령」별표 4의 평년수익액을 기준으로 평가한다고 규정 함으로써 공익사업시행지구 인근의 어업피해에 대하여는 실제 피해액을 확인할 수 있는 때에 보상하도록 하였다.

「공익사업을위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 어업보상적용사례와문제점 및 개선방안에 대한 연구 : 항만개발사업을 중심으로

〈 표 1 〉 토지보상법 시행규칙의 어업보상관련 규정 연혁

연월일	개정구분	조 항	내 용	
1977.3.21	제정 <sup>1)</sup> 건설부령 제184 호	제23조	제1 항	어업권에 대한 손실의 범위는 공공사업의 시행으로 인하여 미치는 상당인과관계의 범위에 한한다.
			제2 항	어업권의 소멸에 대한 손실의 평가는 수산업법에서 정하는 바에 의한다.
			제3 항	공공사업의 시행으로 어업권의 행사를 제한한 경우의 손실은 거래사례가 있는 경우에는 비준가액을 기준으로 평가하며, 거래사례가 없는 경우에는 어업권의 종류에 따라 최근 3년간의 연평균 순수익을 자본환원한 액을 기준으로 하되, 제한기간을 고려하여 평가한다.
1980.8.1	일부개정 건설부령 제268 호	제23조	제1 항	어업권에 대한 손실의 범위는 공공사업의 시행으로 인하여 미치는 상당인과관계의 범위에 한한다.
			제2 항	어업권의 소멸에 대한 손실의 평가는 수산업법에서 정하는 바에 의한다.
			제3 항	공공사업의 시행으로 어업권의 행사를 제한한 경우의 손실은 거래사례가 있는 경우에는 비준가액을 기준으로 평가하며, 거래사례가 없는 경우에는 어업권의 종류에 따라 최근 3년간의 연평균 순수익을 자본환원한 액을 기준으로 하되, 제한기간을 고려하여 평가한다.
			제4 항	제3항의 규정에 의하여 자본환원을 하는 경우 그 비율은 40퍼센트를 기준으로 한다.
			제5 항	어업권의 소멸 또는 제한의 경우 어선 및 어망등 어구에 대한 평가에 관하여는 제18조 제2항(농업용 자산 평가)의 규정을 준용한다.
1981.3.23	일부개정 건설부령 제294 호	제23조	제1 항 ~ 제5 항	변경사항없음
1981.9.4	일부개정 건설부령 제305 호	제23조	제1 항 ~ 제5 항	변경사항없음
1982.7.5	일부개정 건설부령 제332 호	제23조	제1 항 ~ 제5 항	변경사항없음
1985.3.4	일부개정 건설부령 제384 호	제23조	제1 항 ~ 제5 항	변경사항없음
1986.11.29	일부개정 건설부령 제413 호	제23조	제1 항 ~ 제5 항	변경사항없음

1) 당시 명칭은 공공용지의 보상평가기준에관한규칙으로 1981.3.23 건설부령 제294호로 공공용지의취득 및손실보상에관한특별법시행규칙으로 법령이 변경되었음.

< 표1 > 계속

연월일	개정구분	조 항	내 용	
1988.4.25	일부개정 건설부령 제435 호	제23조	제1항	어업권에 대한 손실의 범위는 공공사업의 시행으로 인하여 미치는 상당인과관계의 범위에 한한다.
			제2항	어업권의 소멸에 대한 손실의 평가는 수산업법에서 정하는 바에 의한다.
			제3항	공공사업의 시행으로 어업권의 행사를 제한한 경우의 손실은 거래사례가 있는 경우에는 비준가액을 기준으로 평가하며, 거래사례가 없는 경우에는 어업권의 종류에 따라 최근 3년간의 연평균 순수익을 자본환원한액을 기준으로 하되, 제한기간을 고려하여 평가한다.
			제4항	제3항의 규정에 의하여 자본환원을 하는 경우 그 비율은 40퍼센트를 기준으로 한다.
			제5항	어업권의 소멸 또는 제한의 경우 어선 및 어망등 어구에 대한 평가에 관하여는 제18조제2항(농업용 자산 평가)의 규정을 준용한다.
			제6항	공공사업의 시행으로 인하여 당해공공사업시행지구의 인근지역에 있는 어업권자의 어업에 피해가 발생한 때에는 그 피해정도에 따라 이를 보상할 수 있다. 이 경우 피해정도는 최근 3년간의 소득액의 산술평균치를 기준으로 하여 산정한다.
			제7항	제6항의 규정에 의한 보상액은 수산업법에 의한 어업권의 정지로 인한 손실보상의 기준에 따라 산정한 금액을 초과할 수 없다.
1989.1.24	일부개정 건설부령 제444 호	제23조	제1항 ~ 제7항	변경사항 없음
1989.9.22	일부개정 건설부령 제453 호	제23조	제1항 ~ 제7항	변경사항 없음
1991.10.28	일부개정 건설부령 제493 호	제23조	제1항	공공사업의 시행으로 인하여 어업권이 제한·정지 또는 취소되거나 「수산업법」 제14조의 규정에 의한 어업면허의 유효기간의 연장이 허가되지 아니하는 경우 당해 어업권 및 어선·어구 또는 시설물에 대한 손실의 평가는 수산업법시행령 제62조의 규정에 의한다.
			제2항	공공사업의 시행으로 인하여 당해 공공사업시행지구 인근에 있는 어업권자의 어업에 피해가 발생하는 경우에는 피해정도에 따라 이를 보상하여야 한다. 이 경우 피해정도는 수산업법시행령 제62조제2항의 규정에 의한 평년수익액을 기준으로 하여 산정한다.
			제3항	제2항의 규정에 의한 보상액은 수산업법시행령 제62조의 규정에 의한 어업권의 정지로 인한 손실보상의 기준에 따라 산정한 금액을 초과할 수 없다.
			제4항	제1항 내지 제3항의 규정은 허가 및 신고어업에 대한 손실의 평가에 관하여 이를 준용한다.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 어업보상적용사례와문제점 및 개선방안에 대한 연구: 항만개발사업을 중심으로

< 표 1 > 계속

연월일	개정구분	조 항	내 용	
1995.1.7	일부개정 건설교통부령 제3호	제23조	제1항	공공사업의 시행으로 인하여 어업권이 제한·정지 또는 취소되거나 수산업법 제14조의 규정에 의한 어업면허의 유효기간의 연장이 허가되지 아니하는 경우 당해 어업권 및 어선·어구 또는 시설물에 대한 손실의 평가는 수산업법시행령 제62조제1항 내지 제5항 및 제10항의 산출기준에 의하되, 수산업법시행령 제62조제7항의 규정에 의하여 수산청장이 지정하는 수산에 관한 전문연구기관 또는 교육기관이 조사한 자료에 의하여 평가하여야 한다.
			제2항	공공사업의 시행으로 인하여 당해 공공사업시행지구 인근에 있는 어업권자의 어업에 피해가 발생하는 경우에는 피해정도에 따라 이를 보상하여야 한다. 이 경우 피해정도는 수산업법시행령 제62조 제2항의 규정에 의한 평년수익액을 기준으로 하여 산정한다.
			제3항	제2항의 규정에 의한 보상액은 수산업법시행령 제62조의 규정에 의한 어업권의 정지로 인한 손실보상의 기준에 따라 산정한 금액을 초과할 수 없다.
			제4항	제1항 내지 제3항의 규정은 허가 및 신고어업에 대한 손실의 평가에 관하여 이를 준용한다.
1997.10.15	일부개정 건설교통부령 제121호	제23조	제1항	공공사업의 시행으로 인하여 어업권이 제한·정지 또는 취소되거나 수산업법 제14조의 규정에 의한 어업면허의 유효기간의 연장이 허가되지 아니하는 경우 당해 어업권 및 어선·어구 또는 시설물에 대한 손실의 평가는 수산업법시행령 제62조 및 동법시행령 별표 4의 규정에 의한 산출기준에 의한다.
			제2항	공공사업의 시행으로 인하여 당해 공공사업시행지구 인근에 있는 어업권자의 어업에 피해가 발생하는 경우에는 피해정도에 따라 이를 보상하여야 한다. 이 경우 피해정도는 수산업법시행령 제62조 및 동법시행령 별표 4의 규정에 의한 평년수익액을 기준으로 하여 산정한다.
			제3항	제2항의 규정에 의한 보상액은 수산업법시행령 제62조의 규정에 의한 어업권의 정지로 인한 손실보상의 기준에 따라 산정한 금액을 초과할 수 없다.
			제4항	제1항 내지 제3항의 규정은 허가 및 신고어업에 대한 손실의 평가에 관하여 이를 준용한다.
1998.8.20	일부개정 건설교통부령 제147호	제23조	제1항 ~ 제4항	변경사항 없음

〈표 1〉 계속

연월일	개정구분	조 항	내 용	
2002.12.31	제정 <sup>2)</sup> 건설교통부령 제344호	제23조	제1항	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 수산업법시행령 별표 4의 규정에 의한다.
			제2항	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 수산업법시행령 별표 4중 어업권이 정지된 경우의 손실액 산출방법 및 기준에 의한다.
		제23조	제3항	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.
			제4항	제1항 내지 제3항의 규정은 허가어업 및 신고어업(내수면어업법 제11조제2항의 규정에 의한 신고어업을 제외한다)에 대한 손실의 평가에 관하여 이를 준용한다.
			제5항	제52조제1항 및 동조 제2항의 규정은 이 조의 어업에 대한 보상에 관하여 이를 준용한다.
		제63조	공익사업의 시행으로 인하여 당해 공익사업시행지구 인근에 있는 어업에 피해가 발생한 경우 사업시행자는 실제 피해액을 확인할 수 있는 때에 그 피해에 대하여 보상하여야 한다. 이 경우 실제 피해액은 수산업법시행령 별표 4의 평년수익액을 기준으로 평가한다.	
2004.11.29	일부개정 건설교통부령 제411호	제44조 및 제63조	변경사항 없음	
2005.2.5	일부개정 건설교통부령 제424호	제44조 및 제63조	변경사항 없음<법명 변경>	
2006.3.17	일부개정 건설교통부령 제504호	제44조 및 제63조	변경사항 없음	

2) 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법이 폐지되고 2002.12.31 건설교통부령 제344호로 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률이 제정되었음.



즉, 대체어장이 제공되는 등 계속적으로 어업이 가능한 경우에 폐업보상을 하는 것은 불합리하므로, 이 경우에는「수산업법 시행령」별표 4중 어업권이 정지된 경우의 손실액 산출방법 및 기준에 의하도록 하였고, 사업인정고시일 이후에 새로운 어업면허·허가를 받거나 신고를 한 경우에는「공유수면매립법」제21조의 매립면허고시일 이후 어업권은 보상 제외한다는 규정을 근거로 하여 일반영업의 경우와 동일하게 보상대상에서 제외하였다.

또한 공익사업지구 인근에 있는 어업에 피해가 발생한 경우 실제 피해액을 확인할 수 있는 때에 그 피해에 대하여 보상하도록 하여 종전과 같이 피해액을 예측하여 피해 발생 전에 보상하는 것은 불가함을 규정하였으며,「내수면어업법」제11조 제2항의 규정에 의한 신고어업(사유수면)은 어업보상의 방법에 의하지 아니하고, 영업보상의 방법에 의하도록 하였다.

### Ⅲ. 어업권의 평가 등의 규정 적용 사례 : ○○○항 개발사업<sup>3)</sup>

#### 1. 사업 개요

○○항건설사무소는 ○○○도에 국가방위 전초기지 및 안보, 해양관광자원의 개발 거점 도서 역할과 급증하고 있는 관광객 및 연안물동량의 원활한 처리와 어업 근거지항 및 도서를 연결하는 여객선의 안전한 정박을 위한 해상교통의 중심기지 역할 및 지역 주민의 생활편익 제공 등을 목적으로 ○○○시 ○○○군 ○○○면 ○○○리 해안에 ○○○항 개발사업을 추진하게 되었다.

본 사업의 보상기준일은 항만법에 의거 항만공사 실시계획 인가고시일인 2003년 6월 19일로서 토지보상법의 적용을 받아야만 하는 사업이다.

#### 2. 어업피해조사

##### 1) 조사대상어업

어업피해조사기관인 부경대학교 해양과학공동연구소는 조사대상 어업을「수산업법」제8조에 의한 면허어업 7건, 동법 제41조에 의한 허가어업 36건, 동법 제44조의 규정에 의한 신고어업 92건, 총 135건을 조사물건으로 정하였다〈 표 2 〉.

〈 표 2 〉 조사대상어업물건

구분	계	면허어업	허가어업	신고어업
건수	135	7	36	92

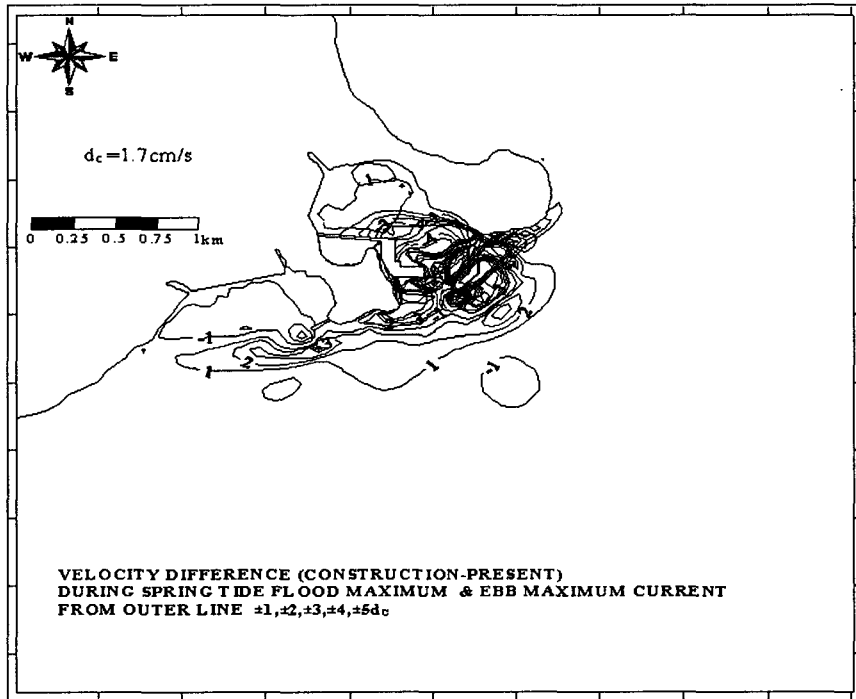
3) 본장의 내용은 부경대학교 해양과학공동연구소(2004)의 「○○○항 개발사업에 따른 피해영향조사 및 어업피해조사용역보고서」내용에서 주로 인용한 것임.

## 2) 피해범위 설정

○○○항 개발사업은 크게 외곽시설, 해안매립, 항로준설 공사로 구분할 수 있는데, 이들 공사로 인하여 발생할 수 있는 피해인자로는 부유물질이 증가하고, 구조물 설치로 인한 유향 유속의 변화가 일어나며 항로준설공사로 인하여 침식/퇴적율의 변화가 일어날 수 있다.

### (1) 유속 변화

○○○항 개발사업으로 인한 유속변화의 임계환경변화량<sup>4)</sup>( $d_c$ )을 대조기 25시간동안 계산된 유속결과를 이용하여 산출한 자료를 근거로 임계환경변화량을 계산하면 1.72cm/s가 되고 이를 기준으로 한 유속 변화범위는 < 그림 1 >에 제시하는 바와 같다.



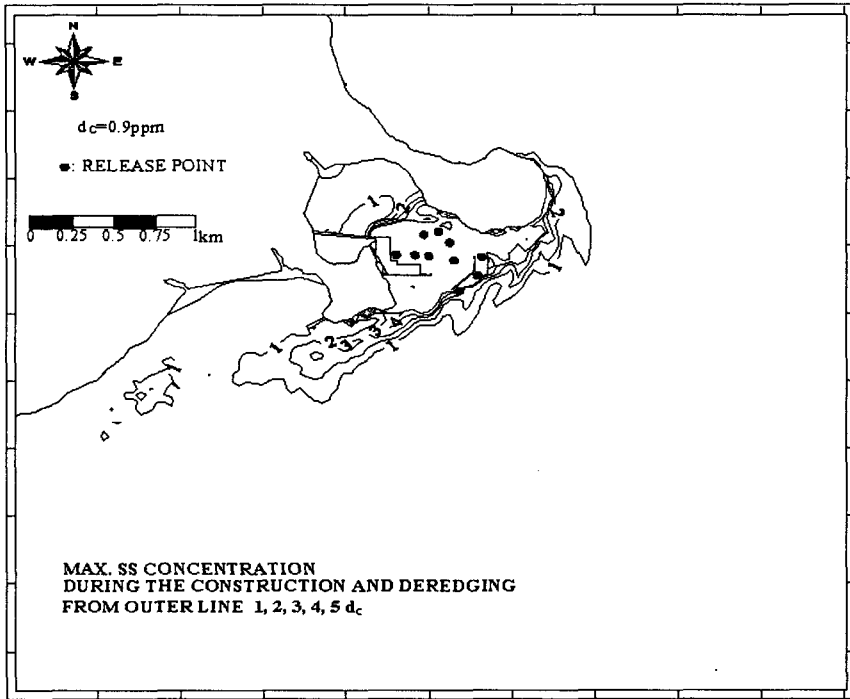
< 그림 1 > 유속변화에 의한 환경변화범위

### (2) 부유물질 증가

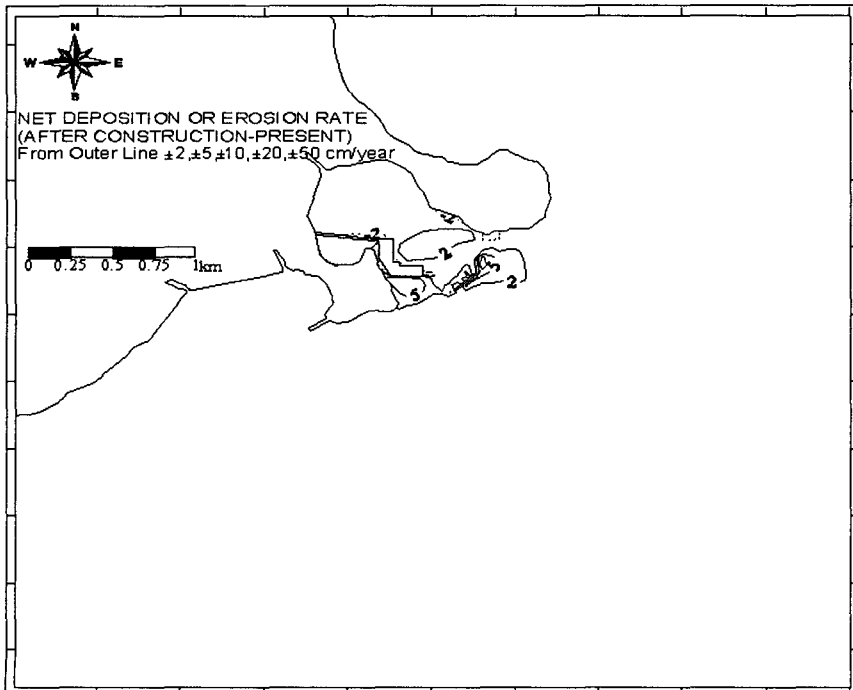
○○○항 개발사업의 매립 및 준설 공사 등으로 부유물질이 증가하게 되는데, 인근해역의 부유물질 농도의 산출한 자료를 근거로 임계환경변화량( $d_c$ )을 계산하면 0.89mg/L가 되고 이를 기준으로 한 부유물질의 증가범위는 < 그림 2 >에 제시하는 바와 같다.

4) 임계환경변화량에 대한 구체적 내용은 강용주 · 김기수등(2004)의 "공공사업으로 인한 어업피해 범위와 피해정도추정의 새로운 통계학적 접근", 수산경영논집 제35권 제1호 pp117-132에 상술되어 있음

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 어업보상적용사례와문제점 및 개선방안에 대한 연구 : 항만개발사업을 중심으로



< 그림 2 > 부유물질에 의한 환경변화 범위



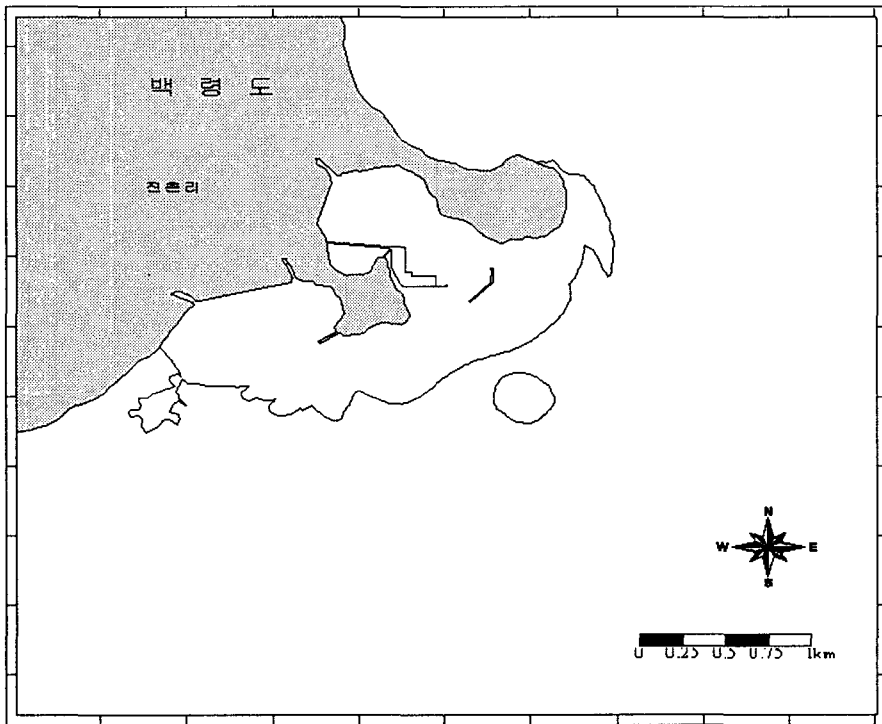
< 그림 3 > 연간 침식/퇴적물의 변화범위

(3) 침강/퇴적을 변화

○○○항 개발사업 공사로 인한 퇴적환경변화량의 임계환경변화량은 2cm/yr이 되고 이를 기준으로 한 침강/퇴적을 변화범위는 < 그림 3 >에 제시하는 바와 같다.

(4) 검토대상 어업피해 범위

피해인자로서 유속 변화, 부유물질 농도 변화 및 퇴적(침강/퇴적률) 환경의 변화범위를 종합하여 ○○○항 개발사업으로 인한 검토대상 어업피해범위를 결정하면 < 그림 4 >에 제시하는 바와 같다.



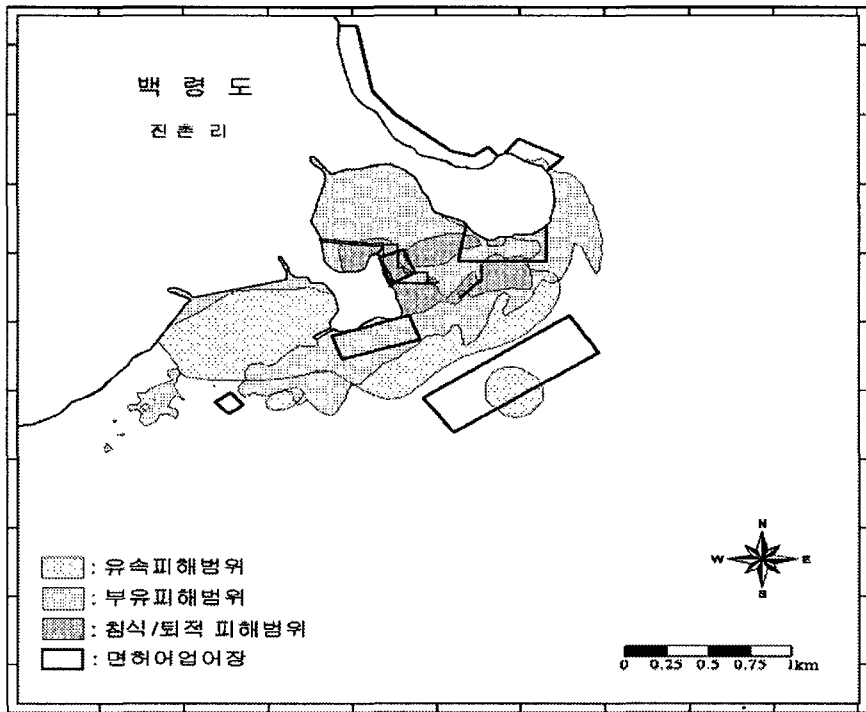
< 그림 4 > 검토대상 어업피해 범위

3. 피해여부 및 처분수역의 결정

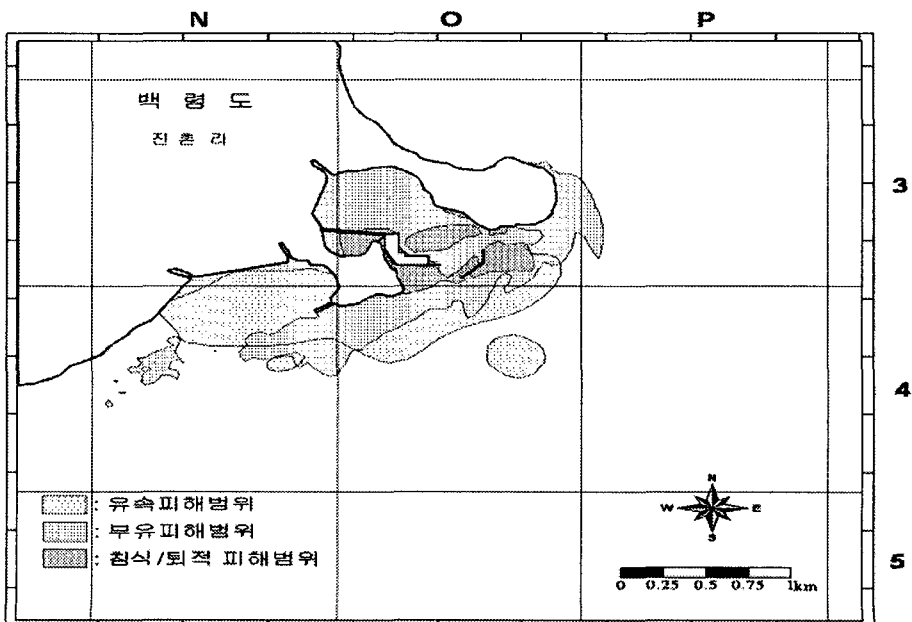
1) 피해여부

조사대상 어업의 피해여부는 ○○○항 개발사업으로 인한 어업피해범위와 어장의 위치를 대조하여 어장이 어업피해범위 내에 위치하면 어업은 ○○○항 개발사업의 시행으로 인하여 피해를 입게 되는 것으로 판정하였다.

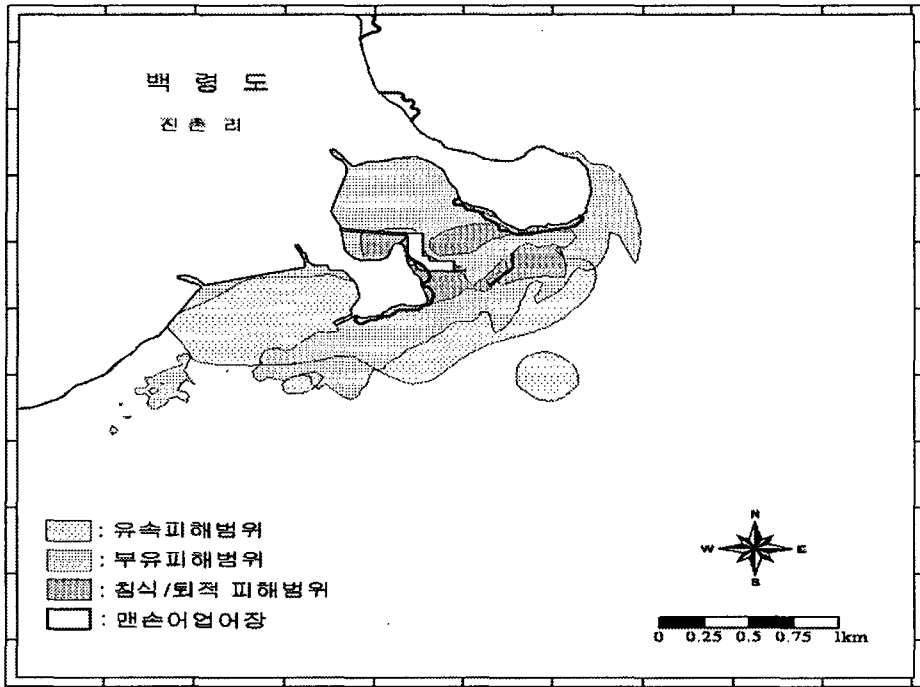
조사대상의 어업 중에서 면허어업에 속하는 패류양식어업 제○호와 마을어업 제○



〈그림 5〉 피해범위와 면허어업 어장위치



〈그림 6〉 피해범위와 허가(연안) 어업 어장위치



< 그림 7 > 피해범위와 신고(맨손)어업어장위치

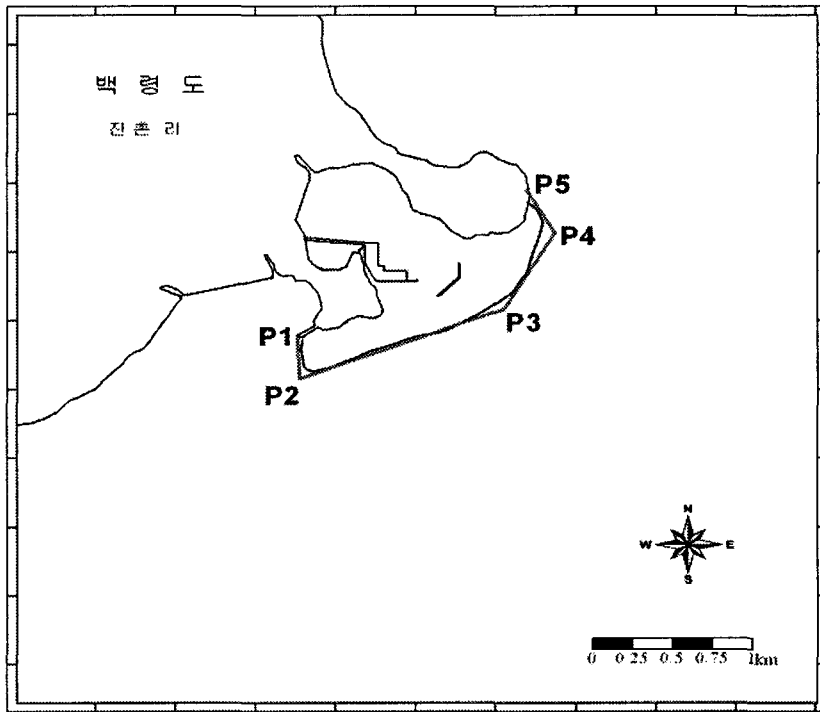
○호는 어장 전체가 유속 변화, 부유물질 확산 및 퇴적환경 변화로 인한 피해를 입을 것으로 예상되며, 패류양식 제○호는 어장 전체가 유속 변화 및 부유물질 확산에 의한 피해를 입을 것으로 예상된다. 한편, 패류양식 제○호와 패류 양식 제○호는 어장의 극히 일부가 부유물질 확산의 영향 또는 유속 변화의 영향을 입을 가능성이 있다. 그리고 양식 제○○호와 마을어업 제○○호는 어느 환경요인에 의해서도 피해를 입지 않는 것으로 판단된다< 그림 5 >.

허가(연안)어업은 조업어장이 78개의 해구에 걸치며, 그 중에서 어업피해예상범위에 포함되는 해구는 5개의 해구(N3, O3, P3, N4, O4)의 극히 일부에 불과하다< 그림 6 >.

신고(맨손)어업은 조업어장이 해당 ○○어촌계 관할 지선을 4개로 나누어 구분되는데, 그 중에서 용기포어장 전체가 어업피해예상범위에 포함된다< 그림 7 >.

## 2) 처분수역(공익사업시행지구)의 결정

일반적으로 육지부에서 시행되는 공익사업의 경우 사업지구라 함은 사업지구로 편입되는 토지 등을 의미함에는 이의가 없는 것으로 사료된다. 그러나 육지부가 아닌 해양의 경우 해수라는 유동체를 매개로 하여 피해가 확산되는바, 육지부처럼 사업지구로 편입되는 수역만을 공익사업지구로 하고 나머지 해역은 공익사업시행지구밖으로



〈그림 8〉 처분이 이루어져야 할 어업피해범위와 처분수역도

간주한다는 것은 문제점이 있다고 사료된다.

그러므로 본 연구에서는 공익사업 시행으로 어업피해의 원인이 되는 요소들로 인하여 실질적으로 어업을 지속하거나 영위할 수 없는 수역을 처분수역으로 칭하였고 이 처분수역은 공익사업시행지구와 같은 의미를 가진다고 간주할 수 있을 것이다.

즉, 어업피해가 수반되는 공익사업의 경우 사업지구로 편입되는 지역뿐만이 아니라 편입되지 않는 공유수면의 경우도 공익사업으로 인하여 실질적으로 어업을 지속할 수 없는 수역은 공익사업 시행지구로 간주하여야 하고 이 수역은 토지보상법시행규칙 제 63조에 규정한 사업시행지구 인근이 아닌 토지보상법시행규칙 제44조에 제1항에 규정된 공익사업의 시행으로 인하여 어업권이 제한·정지 또는 취소되는 경우의 조항을 적용하여 어업손실액을 산출하는 것이 타당하다고 사료된다.

그러므로 사업시행자는 어업피해 조사기관에 의뢰한 과업내용에 어업피해 범위내에서 조업을 하는 어업에 대한 취소, 정지, 제한 등의 처분이 가능한 내용을 조사하도록 하였고, 어업피해 조사기관에서는 ○○○항 개발사업으로 인한 피해요인인 해수유동의 변화, 부유물질의 확산, 해저지형의 변화 요인 중 2가지 이상 요인이 중복되고 그 피해정도가 심한 수역〈그림 8〉에 속하는 어업에 대하여는 처분이 이루어져야 할 것

으로 조사하였다.

또한, 처분의 종류에는 취소, 정지, 제한이 있는데, 취소처분의 경우 어업경비를 고려한 수익감소율에 의하여 결정되어야 하나, < 표 7 >의 피해어장별 어장제한율, 어장폐쇄조치율, 연평형어획량감소율과 및 면허어업의 경우 공사초기부터 피해정도가 막심할 것으로 사료되어 취소처분이 필요할 것으로 사료되며, 허가어업 및 신고어업의 경우 본 수역에 대하여 어업을 제한하는 처분이 필요할 것으로 조사결과가 도출되었다.

여기서 제한처분에 해당된 허가어업 및 신고어업의 경우 명확한 해역구분을 위하여 사업시행자는 < 그림 8 > 및 < 표 8 >와 같이 처분수역의 좌표를 정하고 이를 관할 지방자치단체에 제한처분을 요청하여 공익사업시행지구 밖이라 하더라도 토지보상법

< 표 7 > 피해어장별 어장제한율, 어장폐쇄조치율 및 연평형어획량감소율

어업종류	어업건	피해기간	어장제한율	어장폐쇄 조치율	연평형어획량감소율			
					해수유동	부유사	침식퇴적	
면허어업	패류양식 제○호	처분수역 <sup>5)</sup>	1.0000	1.0000	0.0000	0.0000	0.0000	
		한시적 <sup>6)</sup>	1.0000	1.0000	0.0000	0.0000	0.0000	
		영구적 <sup>7)</sup>	1.0000	1.0000	0.0000	0.0000	0.0000	
	마을 제○호	처분수역	1.0000	1.0000	0.0000	0.0000	0.0000	
		한시적	1.0000	1.0000	0.0000	0.0000	0.0000	
		영구적	1.0000	1.0000	0.0000	0.0000	0.0000	
	패류양식 제○호	패류양식 제○호	처분수역	1.0000	1.0000	0.0000	0.0000	0.0000
			한시적	1.0000	1.0000	0.0000	0.0000	0.0000
			영구적	1.0000	1.0000	0.0000	0.0000	0.0000
		패류양식 제○호	처분수역	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
			한시적	0.1342	0.0000	0.0000	0.2800	0.0000
			영구적	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
패류양식 제○호	처분수역	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000		
	한시적	0.1862	0.0000	0.2800	0.0000	0.0000		
	영구적	0.1862	0.0000	0.2800	0.0000	0.0000		
연안어업	34척(낭장망 외)	처분수역	0.0433	0.0433	0.0000	0.0000	0.0000	
		한시적	0.0669	0.0433	0.3221	0.3107	0.0000	
		영구적	0.0667	0.0433	0.3221	0.0000	0.0000	
	2척(낭장망)	처분수역	0.0612	0.0612	0.0000	0.0000	0.0000	
		한시적	0.0944	0.0612	0.3221	0.3107	0.0000	
		영구적	0.0943	0.0612	0.3221	0.0000	0.0000	
신고어업	맨손어업인 전원	처분수역	0.7000	0.7000	0.0000	0.0000	0.0000	
		한시적	0.7000	0.7000	0.0000	0.0000	0.0000	
		영구적	0.7000	0.7000	0.0000	0.0000	0.0000	

5) 처분수역이라 함은 토지보상법령이 규정하는 “공익사업지구”에 포함되는 수역을 가리킴

6) 한시적이라 함은 항 개발사업 기간 동안에만 피해가 발생하는 것으로 한시적 피해요인은 매립 유속, 침식/퇴적 및 부유사이며, 한시적 피해기간은 항 개발사업 예정공정표에 의하여 해상공사 기간인 7년(2004~2011)임.

7) 영구적이라 함은 피해가 영구적으로 지속됨을 가리키며, 영구적 피해요인은 어장폐쇄, 해수유동 및 침식·퇴적임



〈 표 8 〉 처분수역 정점 좌표

(WGS 84좌표계)

정 점	위 도	경 도	비 고
P1	북위37도 57분 2초	동경 124 도 43분 48초	
P2	북위37도 56분 53초	동경 124 도 43분 51초	
P3	북위37도 57분 8초	동경 124 도 44분 39초	
P4	북위37도 57분 23초	동경 124 도 44분 51초	
P5	북위37도 57분 34초	동경 124 도 44분 48초	

시행규칙 제44조에 의거 선처분한 후 보상 관련 업무를 처리하였다.

또한 사업시행자는 토지보상법 시행규칙 제44조 제2항에 규정된 다른 어장에 시설을 이전하여 어업이 가능한 경우 조항을 근거로 어업피해 조사기관에게 과업지시를 의뢰한 ○○○항 개발사업으로 인하여 어업권이 취소되는 경우로서 다른 어장에 시설을 이전하여 어업이 가능한지 여부를 검토한 결과, ○○어촌계가 향유하는 어업권 어장이 업무구역의 전 지선에 걸쳐 존재하고 있는바, 이전이 가능한 어장(대체 어장)이 없을 것으로 사료되나, 이전 가능한 다른 어장이 있는지 여부는 면허기관인 관할 지방자치단체와 협의하여 결정하여야 할 사항임을 명시하였다.

그러므로 사업시행자는 관할 지방자치단체장에게 다른 어장에 시설을 이전하여 어업이 가능한지 여부를 확인한 후 취소 처분을 하였다.

#### Ⅳ. 현행 토지보상법에 의한 어업보상의 문제점과 개선방안

##### 1. 문제점

토지보상법의 입법취지는 토지보상법 제1조에 규정되어 있듯이 공익사업에 필요한 토지등을 협의 또는 수용에 의하여 취득하거나 사용함에 따른 손실에 관한 사항을 규정함으로써 공익사업의 효율적인 수행을 통하여 공공복리의 증진과 재산권의 적정한 보호를 도모함을 목적으로 한다.

이 규정에 의거 하여 토지 등의 취득 및 사용이 없는 공익사업 시행지구 인근의 어업 피해에 대하여는 사전보상이 아닌 사후보상의 규정이 법 논리에는 적합하다는 근거에 의거 공익사업 시행지구밖에 대한 본 조항이 제정되었다고 여겨지나, 본 조항은 어업이라는 특수성을 반영하지 못하여 재검토가 되어야 하지 않는가라고 사료된다.

공유수면인 해양의 경우 생물생산이 고정된 기질에서 이루어지는 육지부와는 달리 해수(바닷물)라는 유동하는 기질에서 생물생산이 이루어지기 때문에 공익사업 시행지구에서 원인이 되는 피해영향 물질이 해수의 이동에 따라 확산되거나, 공익사업 시행지구 바깥의 공유수면에서도 해수유동의 증감 및 해저 지형의 변화로 인하여 실질

적으로 피해를 입게 된다. 또한 “실제 피해액을 확인할 수 있는 때” 라는 규정의 경우를 살펴보면 공익사업시행지구 인근에 있는 어업 또는 공익사업시행지구 밖의 어업의 피해는 공익사업 시행으로 시간의 차이를 두고 나타나게 된다. 이 지체 시간이 심지어는 10여년이 걸리는 경우가 있으며, 지체 시간이 경과하는 동안 인근에 당해 공익사업과는 별도로 다른 공익사업의 시행이 있을 수 있고, 또 당해 공익사업보다 먼저 시행된 다른 공익사업의 피해가 현재화되는 경우도 있을 것이다. 이러한 경우에 현재의 해양·수산업적 과학기술로서 이러한 문제를 명쾌하게 답할 수 없다.

또한, 어업생산성은 어장 자체의 생산성 뿐 만아니라 어업기술 및 조업성실도 여부에 따라 영향을 많이 받게 된다. 즉, 공익사업의 시행으로 인해 어업피해를 입음으로써 어장 자체의 생산성은 감소할 수 있으나, 이 감소분을 어업기술의 향상이나 조업성실도를 높임으로써 어업피해에 의한 생산성 감소 부분을 어민들이 극복한다면 피해는 발생하였음에도 불구하고 어민들의 노력에 의해 피해는 상쇄된다. 그러나 어업기술의 향상이나 조업성실도를 높임에 따라 추가되는 비용은 발생할 수밖에 없고 이 비용에 대한 보상은 현실적으로 이루어질만한 법적 규정은 명문화 되어 있지 못하다.

이러한 문제점 등으로 인하여 2004년 1월 12일 해양수산부에서는 “항만건설관련 어업손실보상업무 지침”을 시행하였는데, 그 내용은 “항만건설사업 시행시 어업피해 영향조사결과 어업피해가 미치는 범위까지를 사업시행지구로 고시하고 어업피해정도에 따라 사전에 폐업 또는 일부 손실보상을 하도록 함”이다. 본 지침에서 토지보상법 시행규칙 제63조 적용상의 문제점을 크게 두 가지로 지적하고 있다.

첫째, 실제 피해액을 확인할 수 있는 때에 사후보상 토록 함에 따라 사업시행지구 인근의 어업인들과 보상을 둘러싼 마찰로 공사 착공등 사업추진이 사실상 곤란하고, 어업의 실제 피해에 대한 입증책임(사업시행자 또는 어업인)의 불분명 및 공사 착공에서 완공에 이르기까지 공사진행 과정에 따라 실제 어업피해 발생시점과 그 피해정도가 달라 피해액 산출시 논란의 소지가 있다.

둘째, 사업시행지구가 해상인 경우에는 육상구역과는 달리 사업시행지구와 그 인근을 구분하기 어렵고 항만공사의 경우 실제적으로 사업시행지구 인근에 까지 어업피해 영향이 광범위하게 미치는 점 등을 감안할 때 사업시행지구와 그 인근을 별도 분리하여 어업피해조사 및 보상을 하는 것은 비현실적이며 오히려 토지보상법의 입법목적인 공익사업의 효율적인 수행을 곤란케 할 소지가 있다고 하였다.

이러한 원인으로 인하여 해양수산부 및 수산 관련 기관 및 단체 등에서 어업피해에 대한 토지보상법에 대해 지속적으로 이의를 제기하고 있으나, 아직까지 법 개정은 이루어지지 않고 있다.

앞서 살펴본 사례지구인 ○○○항 개발사업에 따른 공익사업 시행지구밖의 보상과

〈 표 9 〉 피해어장별 평균연간생산감소율

어업종류	어업장	평균연간생산감소율			비고
		처분수역	피해예상수역 <sup>8)</sup>		
			한시적	영구적	
면허어업	패류양식 제4호	1.0000	0.0000	0.0000	
	마을 제46호	1.0000	0.0000	0.0000	
	패류양식 제5호	1.0000	0.0000	0.0000	
	패류양식 제3호	0.0000	0.0376	0.0000	
	패류양식 제6호	0.0000	0.0521	0.0521	
어업연안	34척(낭장망 외)	0.0433	0.0125	0.0075	
	2척(낭장망)	0.0612	0.0177	0.0106	
신고어업	랜손어업인 전원	0.7000	0.0000	0.0000	

관련하여 관련 어민들과 선보상 후착공에 따른 어업피해보상 약정서(동의서) 징구시 토지보상법 제정 취지 등을 이해 설득 시키는데 상당한 기간이 소요되었으며, 〈 표 9 〉의 피해어장별 평균연간생산감소율에서 나타나듯이 피해예상수역(공익사업 시행 지구밖의 어업피해)에 속하는 면허어업과 허가어업의 보상 불가에 대한 민원이 야기 되었으며, 면허어업의 경우 피해보상을 요구하는 소를 제기한 상황이다.

또한 실제 피해액을 확인할 수 있는 시점을 어디로 봐야할 것인가에 대한 기준정립의 난이함이 문제가 될 수 있다고 사료된다. 본 연구진은 공사 전 평년수익액과 공사 완공 후 평년수익액의 차이로써 실제 피해액을 확인하는 것이 가장 타당하다 사료되나, 완공전에 어느 시점 또는 반복적, 지속적으로 관련 어민이 피해를 입었다고 보상 또는 피해여부에 대하여 조사를 요구할 경우 많은 문제점이 야기될 것으로 사료된다.

본 저자가 토지보상법 제정 관련 협의회에서 ○○지구 개발사업의 경우 어업피해 발생을 주장하는 민원 등에 의하여 7차례나 어업피해조사를 실시한 사례를 예로 들며 어업보상의 경우 토지보상을 기준으로 적용하기 어려운 점과 실제 피해액을 확인할 수 있는 때에 대한 문제점 등을 피력하였던 기억이 생생하다.

이러한 문제점 등으로 인하여 본 저자는 2003년 1월 1일 토지보상법령이 시행된 이후 본 논문 사례지구 이외에 토지보상법의 입법취지에 적합하게 보상을 실시한 사례를 찾아보지 못하였다.

## 2. 개선방안

현행 토지보상법 시행규칙 제63조에 규정된 공익사업시행지구 밖의 어업피해에 대

8) 피해예상수역이라 함은 공익사업을 위한 토지보상법령이 규정하는 “공익사업시행지구 인근수역”으로 공익사업의 시행에 의하여 어업피해의 발생이 예상되는 수역을 가리킴

하여 해양수산부의 의견인 사전보상이 맞는지 아니면 건설교통부 의견인 사후보상이 적합한지에 대하여는 본 논문에서 가부를 판단하기에는 한계가 있다고 사료된다.

그러나, 해양수산부 지침처럼 어업피해가 미치는 범위까지를 사업시행지구로 고시하고 피해정도에 따라 사전보상을 실시하는 것이 합리적이고 정당한 보상이 된다고 생각되어 지지는 않는다. 왜냐하면 피해정도에 따라 부분피해 보상을 받은 경우 그 수역에 대하여 보상이 이루어졌다는 이유만으로 일부 사업시행자는「수산업법」제14조의2에 규정된 한정어업면허를 처분하는 현실을 고려할 때, 권리를 행사하지 못하는 한정어업면허를 취득하는 것보다도 보상을 받지 아니하고 정당한 권리를 향유하고 자원조성 및 어장관리를 통하여 어업을 영위하는 것이 더 높은 부가가치를 창출할 수 있다고 판단된다. 즉, 공익사업시행지구(처분수역) 인근 수역의 경우 피해예상에 의한 보상보다는 실제 피해가 발생하였을 경우 보상이 이루어진다고 해서 피해 어민들이 정당한 보상을 받지 못하지는 않는다고 사료된다.

그러나 현행 규정인 “실제 피해액을 확인할 수 있는 때에 그 피해에 대하여 보상을 하여야 한다”는 것은 앞서 문제점에서 언급하였듯이 현재의 해양·수산학적 과학기술로는 명쾌한 해결점을 찾을 수 없는 상황에서 이에 대한 개선방안은 검토할 필요가 있다고 판단된다. 또한 사례지구에서 알 수 있듯이 공익사업시행지구밖의 어업권에 대하여 착공 2년 만에 엄청난 피해를 입었다며 소송을 제기하는 점과 어민들의 피해주장민원에 의거 7차례나 어업피해조사를 실시한 ○○지구 개발사업 등을 고려할 때 그 문제점은 더욱 명확히 확인된다 할 것이다.

그러므로 본 논문에서는 실제 피해액을 확인하는 문제점에 대한 개선방안으로써 두 가지 의견을 제시하고자 한다.

첫째, “실제 피해액을 확인할 수 있는 때에”라는 규정을 “공사완료 후 그 실제 피해액을 확인하고”로 개정을 하는 방안을 주장하고자 한다. 즉, 공사착공시점에서 어업피해조사 및 감정평가 실시로 평년수익액을 산출할 수 있고 공사완료 후 평년수익액을 산출하여 그 감소분만큼 보상을 실시한다면 현행 규정에 대한 문제점을 해결할 수 있다고 사료된다.

둘째, 일반적으로 항만공사와 같이 해상매립의 경우 공사중에 발생하는 피해가 매우 크고 공사의 정점에 이르게 되면 그 피해가 최고가 되므로 공사완료 후에는 그 피해를 확인할 수 없다는 문제가 있다. 그러므로 공사의 정점에 이르는 시점, 이는 공사 예정 공정표와 공사 중 피해원인의 주요 요소인 부유사 확산의 최대범위 시점을 통하여 파악할 수 있다고 사료된다. 단, 세부적이고 개별적인 사항까지 법령에 규정하여야 하는 점 등을 고려할 때 법령에 규정하는 어려움이 있다면 지침 등을 통하여 본 사항을 규정하는 방안도 검토할 필요가 있다고 사료된다.

## V. 요약 및 결론

2002년 제정된 공익사업 시행에 따른 일반법인「공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률」제 76조에 어업권에 대한 보상의 근거 규정을 명시하고 있으며, 어업피해에 따른 보상과 관련하여서는 동법 시행규칙 제44조와 동법 시행규칙 제63조에 근거 규정을 두고 있다.

앞에서도 언급하였지만 토지보상법 시행규칙 제63조에 대하여 해양수산부 및 수산관련기관에서 해양의 특수성을 반영하지 못한 문제점을 지적하고 있으나, 관련 정부부서인 건설교통부에서는 토지보상법의 입법취지를 고려할 때 토지 등의 취득 및 사용이 없는 공익사업 시행지구 인근의 어업피해에 대하여는 사전보상이 아닌 사후보상의 규정이 법 논리에 적합하다는 견해에는 변함이 없는 듯하다.

해양수산부에서는 어업피해조사 결과 어업피해가 미치는 범위까지를 사업시행지구로 고시하고 어업피해정도에 따라 사전에 손실보상이 가능하다는 지침을 시행하고 있으나, 이는 해양수산부의 항만공사에만 적용되므로 근본적인 해결책은 되지 않고 있으며, 법률과 지침의 충돌시 무엇을 적용해야 하는가는 당연히 법률임은 명약관화하다.

그러므로 본 논문은 현행 토지보상법 아래에서 공익사업에 따른 어업피해에 대한 보상을 어떻게 처리하여야 할 것인가에 대하여 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 토지보상법 시행규칙 제44조의 적극적 활용이다. 본 규정은 공익사업으로 인한 어업피해에 대하여 행정청의 처분이 이루어진 후 보상을 하라는 규정이다. 즉 공익사업시행지구 인근이라 하더라도 처분이 이루어져야 한다면 사전보상이 가능하다는 것인데, 이는「항만법」제60조 및 제66조에 규정한 공익을 위한 처분으로 인한 보상과도 그 의미를 같이 한다고 판단된다.

해양수산부 지침을 보더라도 어업피해조사 결과 어업피해가 미치는 범위까지를 사업시행지구로 고시한 후 손실보상을 규정하고 있는데, 지금까지 관행적으로 부분피해에 대하여는 아무런 행정처분 없이 보상이 이루어져왔으며, 이로 인하여 어업피해에 대한 보상과 관련하여 부정적인 시각이 적지 않았음을 부인하지 않을 수 없다고 사료된다.

둘째, 공익사업시행지구에 대한 합리적 해석이 필요하다. 일반적으로 육지부에 대한 견해로서 공익사업으로 인하여 사라지는 공유수면만을 공익사업시행지구로 간주하고 있는데, 해양의 경우 공익사업으로 사라지는 공유수면 뿐 만 아니라 공익사업시행지구 인근이라 하더라도 공익사업으로 인하여 어장생산성과 어업 경영이 더 이상 이루어 질수 없는 범위까지를 처분수역으로 지정하고 이를 공익사업시행지구로 간주할 수 있다고 판단된다.

여기서 어디까지를 공익사업시행지구(처분수역)로 할 것인가에 대하여는 본 논문의 사례에서도 알 수 있듯이 어업피해조사 의뢰시 조사기관에게 과업을 의뢰하면 가능하다고 판단되며, 어업피해조사 이전에 「공유수면매립법」에 의한 피해영향조사시 공익사업시행지구(처분수역)를 조사하도록 과업을 의뢰한다면 더 효율적인 방법이 된다고 할 것이다.

셋째, 현행 규정인 “실제 피해액을 확인할 수 있는 때에”라는 규정을 “공사완료 후 그 실제 피해액을 확인하고”로 개정이다. 앞서 언급한 실제 피해액을 확인할 수 있는 때에 대하여 현재 과학적으로 해결이 어렵고 사례지구 등을 고려할 때 문제점이 명확히 확인된다면 법 개정의 근거가 충분하다고 사료된다. 즉, 공사착공 시점에서 평년수익액을 산출하고 공사완료 후 평년수익액을 산출하여 그 감소분만큼 보상을 실시한다면 현행 규정에 대한 문제점을 해결할 수 있다고 사료된다.

한편 항만개발 사업의 경우 공사중에 발생하는 피해가 매우 크고 공사완료 후에는 그 피해를 확인할 수 없는 특성을 고려할 때 해상공사가 최정점에 이르는 시점에서 실제 피해액을 조사하는 방안이 필요한데, 법령 규정이 어려운 경우 지침 등을 통하여 개선방안을 시행하는 방안도 검토할 필요가 있다고 사료된다.

넷째, 어업보상에 대한 관련 어민들의 의식 전환이 필요하다. 최근 공익사업이 시행된 수역에서 「수산업법」 제14조의2에 규정된 한정어업면허 제도가 활성화 되어가고 있는데, 미미한 부분피해에 대하여 보상을 받고 권리를 행사하지 못하는 한정어업면허를 취득하는 것보다도 보상을 받지 아니하고 정당한 권리를 향유할 수 있으며, 자원 조성 및 어장관리를 통하여 어업을 영위하는 것이 더 높은 부가가치를 창출할 수 있다고 판단된다.

즉, 공익사업시행지구(처분수역) 인근 수역의 경우 일시적인 예측에 의한 보상보다는 실제 피해액이 확인되었을 때 보상이 이루어진다고 해서 관련 어민들이 정당한 보상을 받지 못하지는 않는다고 사료된다.

본 논문은 토지보상법에 의한 어업보상과 관련하여 여러 가지 문제점이 제기되고 있는 시점에서 항만개발 사업을 중심으로 나름대로 토지보상법의 규정을 적용한 사례와 현행 토지보상법령의 어업보상 관련 규정의 문제점 및 개선방안에 대하여 발표를 하게 되었다. 향후 어업보상 관련 토지보상법 규정의 적정성 여부와 공익사업 시행으로 인한 어업피해에 대하여 합리적이고 적절한 보상에 대한 탁월한 연구성과를 기대해 본다.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 어업보상적용사례와문제점 및 개선방안에 대한 연구: 항만개발사업을 중심으로

## 참고문헌

- 강용주 · 김기수 · 장창익 · 박청길 · 이종섭, “공공사업으로 인한 어업피해 범위와 피해정도 추정 의 새로운 통계학적 접근”, 수산경영논집 제35권 제1호, 2004. 6, pp. 117 - 132
- 건설교통부, “공공용지취득 및 손실보상제도 개선방안 연구 ( I ), ( II )”, 2000
- 건설교통부, “공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법령 주요내용 해설”, 2003
- 김기대 · 김병호, “공익사업시행으로 인한 어업의 간접피해 보상액 산출방법에 관한 연구”, 수산경영논집 제37권 제1호, 2006. 6, pp. 25 - 44
- 법제처, 종합법령정보 연혁법령([http : //www.moleg.go.kr](http://www.moleg.go.kr)), 2006
- 부경대학교 해양과학공동연구소, “용기포항 개발사업에 따른 피해영향조사 및 어업피해조사 용역 보고서”, 2004
- 인천지방해양수산청, “용기포항 개발사업 기본계획 및 실시설계용역 수치지형실험보고서”, 2003
- 장학봉 · 목진용, “토지수용법제의 개편이 어업보상에 미치는 영향”, 월간해양수산 제214 권, 2002. 7, pp. 7 - 18
- 최임근, “어업손실보상제도 및 주요쟁점 고찰”, 감정평가, 통권 70권, 2005. 11/12, pp. 25 - 40
- 한국농촌공사, “어업보상 실무편람”, 2006
- 해양수산부, “항만공사관련 어업권 피해조사 표준기준 제정을 위한 연구”, 2001
- 해양수산부, “항만건설관련 어업손실보상업무 지침”, 2004
- 해양수산부, 해양수산부 법령정보시스템([http : //www.momaf.go.kr/lis/index.gsp](http://www.momaf.go.kr/lis/index.gsp)), 2006

## **A Study on the Reform Measures for the Act on the Acquisition of Land for the Public Undertakings and Compensation : Focused on the Case of Harbor Construction**

Moon, Jeong-Gab and Kang, Yong-Joo

### **Abstract**

The government enforced “Act on the acquisition of land for the public undertakings and compensation” commenced on the 1st of January 2003 to faithfully protect the property right of people and to scheme the efficient drive of public works by systematizing the procedures and the standards of compensation and reforming irrational systems.

The previous act regulated to compensate a rightful person of fishery right, who is in a nearby area of public works enforcement zone for actual loss according to the level of damage. On the contrary, as for the fishery damage happened at the outside of public works enforcement zone, the act regulates to compensate for a loss when it is actually occurred and affirmed. So, the related act was amended as, so called, Post Factum Compensation.

With regard to the Post Factum Compensation regulation for the fishery damage occurred at the outside of this public works enforcement zone, many objections and problems are raised as it is not clearly understood of the nature of the fishery compensation.

However, this paper is not intended to mention the right or wrong of the current law, but to discuss the problems or remedies of “Act on the acquisition of land for the public undertakings and compensation” after examining cases of public works which was enforced for the fishery compensation within the current law.

key words : “Act on the acquisition of land for the public undertakings and compensation”, enforcement zone, Post Factum Compensation, fishery compensation