

# 연안어업의 어업손실보상시 어선대체로 인한 톤수변경의 경우 타당한 톤수적용 방안에 관한 연구

서상복\* · 류동기\*\*

## A Study on the Appropriate Method Applying Gross Tons for Compensation for Damage of Coastal Fisheries in Case of Boat Change

Sang-Bok Seo\* and Dong-Gi Ryu\*\*

### Abstract

Coastal fisheries use small boat. The boats are frequently substituted with newly made boat or proper boat. When the boat which is substituted with another one after the fixed date for compensation is estimated for fisheries loss by public project, it is matter that which boat is the object for estimating average catch of fish. There are three ways in practical business. They are based on the date of spot probe, the date of conference for compensation and fixed date for compensation.

In case of applying the first and the second ways, as the object of compensation is not fixed, there is problem that estimated result can be changed depending on changing boat tons even after the date of spot probe and the fixed date for compensation. Most of all, these ways are against Attached Form No.4 of the Enforcement Ordinance of Fisheries Law which regulate to calculate average catch of fish applying result of fishery for retroactively counted 3 years from the year before the year in which administrative measure day is. The other side, in applying boat tons based on the fixed date for compensation, estimated result of compensation will not change even boat substituted after the fixed date for compensation.

Even though applying tons based on the fixed date for compensation, a problem still remains. If the boat get bigger after the fixed date for compensation, the then boat size must be applied for calculating average catch. But the boat get smaller, the changed boat size must be applied. Because changed small boat would be damaged less than the previous boat. And decrease in catch by changing boat into small one is not due to the project but due to the personal responsibility.

This will help to increase objectivity and reliance on the compensation result. As the other objects are

---

접수 : 2011년 9월 6일 최종심사 : 2011년 9월 21일 게재확정 : 2011년 9월 23일

\*(주)감정평가법인 대일감정원 이사(Corresponding author : 02-2105-6589, 010-9121-4710, dol-drum-s@hanmail.net)

\*\*군산대학교 해양생명과학과 교수(063-469-1837, 010-3680-1083, dongki@kunsan.ac.kr)

fixed based on the fixed date for compensation in the Act on Acquisition and Compensation of Land and Others for Public Project, it can be balanced with other object.

Key words : Average Catch of Fish, Fixed Date for Compensation, Substituted Boat, Boat Size

## I. 서 론

어업손실보상이란 공익사업으로 인하여 면허 또는 허가를 받거나 신고한 어업에 손실이 발생한 경우 재산권 보장과 공평부담의 원칙에 따라 그 손실을 입은 자에게 손실을 입은 만큼 재산적 보전을 해주는 것을 말한다. 이때, 어업손실보상은 보상에 관한 일반법적 지위를 갖는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하, '토지보상법'이라 한다)」, 「토지보상법」에 대하여 특별법적 지위를 가지고 있는 「수산업법」 및 기타 공익사업의 근거법이 되는 개별법에서 정한 규정에 따라서 이루어진다.

대부분의 개별법에서는 「토지보상법」에 위임 규정을 두고 있거나 보상할 수 있는 근거만을 두고 있고, 구체적인 보상방법에 대하여는 규정을 두고 있지 않는 것이 현실이다. 「수산업법」에서는 어업손실액 산출방법에 대하여 구체적으로 규정하고 있으나 사업시행지구 내에 직접 편입이 되거나 개별 어업에 취소, 정지 또는 제한 등 구체적 처분을 행하는 경우의 어업손실액을 산출하는 방법을 규정하고 있어 사업시행지구 밖의 간접손실을 보상하는 방법에 대하여는 구체적으로 제시를 하지 않고 있다. 「토지보상법」은 보상에 관하여 가장 광범위하고 포괄적이며 구체적인 방법을 규정하고 있으나 어업손실보상에 대하여는 구체적으로 규정하고 있지 않으며, 다만 산출방법에 대하여는 「수산업법」에서 정

하고 있는 방법을 적용하도록 규정하고 있다.

어업손실보상은 영업손실보상의 한 분야로 볼 수 있다. 그러나 대상물건이 다른 보상대상물건과는 달리 수중에 존재하므로 육안으로 확인하는 것이 상대적으로 용이하지 않는 업종의 특수성 및 일반 영업과는 달리 객관적 자료가 미흡하고, 보상의 대부분이 사업시행지구 밖에 존재하는 간접손실보상에 해당하는 보상 대상으로서의 특수성 등으로 인하여 보상액 산정뿐만 아니라 보상대상의 확정에도 있어서도 상당한 어려움이 따른다. 실무상으로는 일반화된 평가기준이 미흡하여 여러 가지 견해에 의하여 수행됨으로써 통일되지 않는 경향을 보이고 있다. 특히 연안어업<sup>1)</sup>에서 보상기준일 이후 어선이 대체되어 톤수의 변동이 발생하는 경우 어업손실보상액 산정시 가장 중요하면서도 기초가 되는 평균연간어획량을 산출할 때 적용해야 하는 톤수를 어느 시점을 기준으로 적용해야 할지에 대하여, 보상기준일 당시, 현장조사일 당시 또는 보상협의일 당시 등으로 적용하고 있어 통일성이 요구되고 있다. 물론 적용기준에 따라서 일반적으로 보상액의 변동이 수반되고 있으며, 기준이 변동됨에 따라 보상액이 달라진다는 것은 문제가 있는 것으로 사료된다.

본 연구의 목적은 연안어업의 어업손실보상에 있어서 평균연간어획량을 산정하는 경우, 보상기준일 이후 어선의 대체로 인하여 톤수가 변경되었을 때 적용톤수의 결정방법들의 문제점

1) 무동력어선, 총톤수 8톤 미만의 동력어선 또는 어선의 안전조업과 어업조정을 위하여 대통령령으로 정하는 총톤수 8톤 이상 10톤 미만의 동력어선으로, 연안개량안강망어업, 연안선망어업, 연안통발어업, 연안조망어업, 연안선인망어업, 연안자망어업, 연안들망어업, 연안복합어업이 이에 해당한다.

을 살펴보고, 손실보상의 일반법적 지위에 있는 「토지보상법」에서 규정하고 있는 적용기준에 비추어 과연 어떻게 적용하는 것이 가장 합리적이고 합법적인지를 제시함으로써 보상실무상 발생할 수 있는 문제점을 해결함과 동시에 민원 해결 및 공익사업의 원활한 진행에 기여하고자 한다.

본 논문은 5장으로 구성되며, II 장에서는 어업손실보상에서 평균연간어획량의 산정의 중요성을, III 장에서는 평균연간어획량 산정기준 및 실무상 산정방법을, 그리고 IV 장에서는 연안어업의 허가톤수 적용의 문제점 및 개선방안을 제시하고, V 장에서는 결론으로서 본 논문을 마무리 하고자 한다.

## II. 어업손실보상에서 평균연간어획량의 중요성

### 1. 어업손실보상액의 구체적 산출근거규정

공익사업에 따른 어업손실보상에 대하여 대부분의 개별법에서는 보상해야 한다는 근거규정만을 두고 있고 구체적인 절차나 방법 등은 「토지보상법」에 위임하고 있다. 「토지보상법 시행규칙」 제44조제1항은 면허어업에 대해 “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」 [별표4]의 규정에 의한다”고 규정하고 있다. 동법 시행규칙 제63조에서는 “공익사업의 시행으로 인하여 당해 공익사업시행지구 인근에 있는 어업에 피해가 발생한 경우 사업시행자는 실제 피해액을 확인할

수 있는 때에 그 피해에 대하여 보상해야 한다. 이 경우 실제 피해액은 「수산업법 시행령」 제69조 관련 [별표4]의 평년수익액을 기준으로 평가한다”고 규정하고 있다. 살펴보면, 「토지보상법 시행규칙」 제44조는 공익사업시행지구 내에 편입되는 어업에 대한 손실보상의 일반원칙인 사전보상을 규정하고 있는 것이고, 제63조는 예외적으로 공익사업시행지구 밖의 어업에 대한 피해에 대하여 사후보상을 규정하고 있는 것이다. 그런데 동 시행규칙 제44에서는 「수산업법 시행령」 [별표4]의 규정을 준용하도록 하고 있고, 제63조에서는 「수산업법 시행령」 제69조 관련 [별표4]의 평년수익액을 기준으로 평가하도록 규정하고 있으므로 결국 어업손실보상평가는 공익사업시행지구 내에 편입되는 어업이든 공익사업시행지구 밖의 어업이든 「수산업법 시행령」 제69조 관련 [별표4]의 평년수익액을 기준으로 해야 한다.

### 2. 평균연간어획량의 중요성

어업손실보상은 공익사업으로 인하여 어업인들이 종전에 향유하고 있던 수익에 손실이 발생함으로써 종전의 수익을 보전시켜주는 것을 말한다. 즉, 공익사업으로 인한 피해가 없었다면 달성할 것으로 기대되는 만큼의 수익과 공익사업으로 인한 피해가 발생한 상태의 수익의 차이만큼을 보상액으로 지급하게 되므로, 어업손실보상은 평년수익액이 기준이 되는 것은 당연하다. 「수산업법 시행령」 [별표4]에 의거 평년수익액의 산출방법은 평균연간어획량을 유효한 평균연간판매단가<sup>2)</sup>로 환산한 금액에서 평년어업경비를 공제하여 산출할 수 있다.

이와 같이, 평년수익액을 산출하기 위해서 가장 먼저 산출해야 하는 것이 평균연간어획량이

2) 평균연간생산액은 실제 어획물(또는 생산물)을 판매하여 어업인의 수입으로 환산될 수 있는 것이어야 하는데, 특정 업종은 유통과정 중 폐사하는 점등을 고려하여 관례적으로 수집상 등 소비자에게 담으로 10~20%를 주는 경우가 있으며 판매단가에는 이미 이런 관례가 포함된 가격이므로 판매단가에서 하향조정 하거나 평균연간어획량에서 실제 판매하여 수입으로 계상할 수 있는 부분만을 적용해야 할 것이다.

므로 어업손실보상의 시작은 평균연간어획량이라고 보아도 무방할 정도로 핵심적인 중요성을 갖고 있다.

### Ⅲ. 평균연간어획량 산정기준 및 산정방법

#### 1. 평균연간어획량 산정기준

##### 1) 평균연간어획량 산정기준

「수산업법 시행령」 [별표4]에서는 평균연간어획량 산출기준에 대하여 3년 이상의 어획실적이 있는 경우와 어획실적이 3년 미만인 경우로 구분하여 규정하고 있다. 어획실적이 3년 이상인 경우 「수산업법」 제96조제2항 및 「수산자원관리법」 제12조제4항에 따라 보고된 어획실적, 양륙량(揚陸量) 또는 판매실적으로 하되, 최근 3년 동안의 어획량은 보상의 원인이 되는 처분일이 속하는 연도의 전년도를 기준연도로 하여 소급 기산(起算)한 3년 동안의 어획량을 연평균한 어획량으로 하도록 하고 있으며, 어획실적이 3년 미만인 경우는 “해당 어업의 실적기간 중의 어획량×같은 규모의 같은 종류의 어업(통상 2건)의 3년 평균어획량÷같은 규모의 같은 종류의 어업의 해당 실적기간 중의 어획량. 다만, 같은 규모의 같은 종류의 어업의 어획량이 없으면 비슷한 규모의 같은 종류의 어업의 어획량을 기준으로 3년 평균어획량을 계산” 하도록 규정하고 있다.

##### 2) 평균연간어획량 산정기준일<sup>3)</sup>

「수산업법 시행령」 [별표4]에 명기된 평균연간어획량의 산정기준에서 중심이 되는 사항은 보상의 원인이 되는 처분일과 연도별 어획실적이다. 동 규정은 보상의 원인이 되는 처분일 이후가 아닌 이전 어획실적을 반영하되 이전 시기에서 어업이 일반적으로 운영되었던 3년간의 실적을

반영하라는 의미로 이해될 수 있다. 동법 시행령의 어업손실액 산정 기준은 공공사업에 따른 어업손실액 산정을 위해 제정되었다기보다는 수산행정 업무에 따른 어업손실액을 산정하기 위하여 제정된 법령이고, 처분의 개념은 어업취소·어업제한 및 어업정지 등에 대한 행정처분<sup>4)</sup>을 의미하며, 처분은 어업 피해조사 전에 선행 결정된다.

이에 비해 일반적인 공공사업과 관련하여, 어업처분은 어업피해 조사·평가를 위한 착수 이전에 선행적으로 결정되지 못하고, 어업피해조사·평가가 종결되어야만 어업피해의 정도로서 어업처분의 유형을 결정할 수 있다. 이럴 경우 어업피해조사 과정에서 어업 처분일을 알 수 없어 처분일 기준의 최근 3년간을 결정할 수 없게 되는 문제점이 있고, 이 문제점으로 인해 어느 연도를 기준으로 어획실적을 적용해야 할지 판단하기 어렵다.

이와 같이 수산행정업무와 공공사업에 따른 어업손실보상과 관련된 처분일 결정시기가 다르고, 이로 인해 처분일 개념에 대한 이해가 달라 공공사업 시행에 따른 어업손실 평가시 처분일의 적용기준이 불확실하여 어업피해 조사기관 또는 조사자마다 처분일의 개념을 달리 이해하거나 처분일 기준의 최근 3년간의 해당년도를 달리 적용하는 등 전문가 간에도 이견이 있었다.

평균연간어획량의 산정기준은 당해 공익사업 또는 처분으로 인하여 영향을 받지 않는 일반적인 경우의 어획량을 기준으로 손실보상액을 산정하라는 취지로서, 공익사업으로 피해가 발생한 이후 또는 분쟁 등으로 정상적인 어업이 곤란하였던 기간의 실적은 배제해야 하고, 반대의 경우로 보상에 대한 기대로 인하여 인위적으로 실적을 왜곡시키는 경우도 배제해야 하므로 보상 실무상 보상기준일로 정하고 있는 공익사업이 확정되는 시점 즉, 사업인정고시일 또는 보상계

3) 서상복 · 김용춘, 어업손실보상 이론과 실무, 2010, pp.90-91

4) 처분이란 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 기타 이에 준하는 행정작용을 말한다.

획공고일을 기준으로 평균연간어획량을 산정하는 것이 바람직할 것이다.

어업손실보상 실무에서도 평균연간어획량의 산정을 위한 산출기준이 되는 기간에 대하여는 거의 이견 없이 사업인정고시일 등을 「수산업법 시행령」 [별표4]에서 규정하고 있는 처분일로 보고 산정을 하고 있다.

## 2. 평균연간어획량 산정방법

### 1) 자료의 한계

「수산업법」 제96조제2항에서는 “연안어업·근해어업 또는 한시어업의 허가를 받은 자는 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 수산데이터베이스의 구축에 필요한 자료를 농림수산식품부장관에게 보고하여야 한다.” 라고 규정하고 있으며, 「수산자원관리법」 제12조제4항에서는 “농림수산식품부장관 또는 시·도지사는 수산자원의 조사·평가를 위하여 필요하다고 인정되면 「수산업법」 제41조에 따른 근해어업·연안어업·구획어업의 허가를 받은 자, 같은 법 제42조에 따른 한시어업허가를 받은 자, 같은 법 제57조에 따른 어획물운반업 등록을 한 자, 그 밖의 관계자에 대하여 대통령령으로 정하는 어업활동·어획실적에 관한 자료, 수산물의 운반실적 등에 관한 자료를 제출하도록 명할 수 있다” 라고 규정하고 있다. 그러나 우리나라 수산데이터베이스의 구축실태는 어업손실보상에 그대로 적용하기에는 객관성과 신뢰성에서 턱없이 부족한 것이 현실이다. 또한, 데이터베이스를 담당하는 행정기관 및 어업인들도 자료수집 및 보고를 중요하게 인식하지 않고 있으며, 이로 인하여 어업손실보상 조사·평가를 담당하는 용역기관 및 감정평가기관에서도 객관성을 인정하고 있지 않는 실정이다.

이러한 현실적 한계로 인하여 법에서 규정하고 있는 산출기준을 적용하지 못하고 그나마 현장에서 수집가능한 여러 가지 자료를 분석하여 객관화 및 정량화 작업을 거쳐 평균연간어획량

을 산출하고 있다.

### 2) 연안어업의 평균연간어획량 산정방법

#### (1) 산정에 필요한 자료

어업손실보상실무에서 평균연간어획량을 산출하기 위한 자료로 활용할 수 있는 자료는 위탁판매실적, 면세유 구입실적, 입출항신고실적, 현장조사를 통하여 확인되는 어획실적 등이 있다. 이들 자료는 모두 나름대로 자료로서 활용가능성과 문제점을 갖고 있다. 위탁판매실적은 과거 강제상장제를 시행하여오다 1995. 03부터 임의상장제를 단계적으로 실시하기 시작하여 1997. 09 전면 임의상장제를 실시하였으며, 강제상장의 근거규정인 「수산자원보호령」 제19조도 1999. 09. 30 삭제되었다. 따라서 위탁판매가 여전히 이루어지고 있다고 하더라도 전체어민이 전량 위탁판매를 하는 것이 아니고 업종에 따라 차이는 있으나 오히려 사매의 형태로 판매를 하는 비율이 더 많은 것이 현실이므로 위탁판매실적을 그대로 활용하는 것은 무리가 따른다.

면세유 구입실적은 최근 어업목적이 아닌 타용도로 사용하는 경우가 있는 것으로 밝혀짐으로써 사회적 문제를 야기하고 있고, 평균연간어획량을 산정하기 위한 자료로 활용하기 위해서는 보정절차가 필요하다.

입출항신고실적의 경우 일부 허위신고의 문제가 있으며, 더욱이 해양경찰 또는 육상경찰의 인력부족으로 민간에 위탁하여 대행하는 경우는 그 신뢰성의 담보가 어렵다. 또한 현장조사를 통한 어획실적확인 은 대규모 사업의 경우 조사범위, 조사기간, 조사비용 및 조사인력의 한계로 어려움이 있다.

이러한 현실적인 자료의 객관성과 신뢰성의 한계로 인하여 연안어업의 평균연간어획량을 각 개별어업별로 산정하는 방법은 한계가 있으며, 실무적으로 대규모의 보상평가에서는 통계를 이용하여 그룹별로 적용하는 방법을 채택하여 사용하고 있다.



(2) 산정방법

연안어업의 경우 위에서 기술한 바와 같이 자료의 한계로 인하여 「수산업법 시행령」 [별표4]에서 규정하고 있는 3년의 어획실적을 기준으로 하여 개별 어업별로 평균연간어획량을 산정하는 것은 매우 힘들고 개별 어업별로 자료의 종류가 상이하어 형평성에도 문제가 발생할 수 있다. 따라서 실무적으로 적용되는 평균연간어획량 산정방법은 여러 가지가 있으나, 대량평가의 경우에는 주로 ① “연간조업일수 × 일간어획량” 또는 ② “특정기간의 조업일수 × 특정기간의 일간어획량 ÷ 연중 특정기간의 어획량 구성비”에 의한다. 이를 수식으로 나타내면 다음과 같다.

$t$ 톤급인  $i$ 허가어업의 평균연간어획량을  $Y_{(i,t)}$ ,  $i$ 허가어업의 어선이 속하는  $t$ 톤급의 적당 일간평균어획량을  $\bar{C}_{(i,t)}$ ,  $i$ 허가어업의 연간출어일수를  $D_{(i,y)}$ 이라 하면, 다음과 같이 수식화 할 수 있다.

$$Y_{(i,t)} = D_{(i,y)} \cdot \bar{C}_{(i,t)} \quad (1)$$

$t$ 톤급인  $i$ 허가어업의 평균연간어획량을  $Y_{(i,t)}$ ,  $i$ 허가어업의 어선이 속하는  $t$ 톤급의  $m$ 월의 적당 일간평균어획량을  $\bar{C}_{(i,m,t)}$ ,  $i$ 허가어업의  $m$ 월의 출어일수를  $d_{(i,m)}$ ,  $i$ 허가어업의 연간어획량중 월의 어획량이 차지하는 비를  $p_{(i,m)}$ 이라 하면, 다음과 같이 수식화 할 수 있다.

$$Y_{(i,t)} = \frac{\sum_{m=m(s)}^{m(e)} d_{(i,m)}}{\sum_{m=m(s)}^{m(e)} d_{(i,m)}} \cdot \bar{C}_{(i,m,t)} \quad (2)$$

위 식 (1)과 (2)에서 보는 것과 같이 평균연간어획량에 영향을 주는 요인으로는 조업(출어)일수, 톤급별 적당 일간평균어획량, 월별 어획량 구성비가 있다. 이들 방법을 적용하여 평균연간어획량을 산출할 때, 조업일수는 대상어업의 조업일수를 적용하게 되며, 월별 어획량구성비는 개별 어업이 갖고 있는 객관성과 신뢰성의 한계를 해소하기 위해 대상이 속한 어촌계 또는 전체

연안어업 등 특정 그룹의 평균을 적용하게 된다. 그리고 일간평균어획량은 현장조사, 사례 등에서 산출된 해당 허가어업의 어선이 속하는 톤급 그룹 전체의 평균적인 적당 일간평균어획량을 적용하게 된다. 따라서 어느 톤급을 적용하는가에 따라 평균연간어획량이 달라질 수 있다.

3) 연안어업 톤수 적용방법

(1) 문제의 배경

연안어업은 어선 또는 어구마다 시·도지사의 허가를 받아야 행할 수 있는 어업이다. 어선은 내구재(耐久財)로 일반적으로 15~20년 정도 사용이 가능하다. 그러나 내구재라 하더라도 장기간의 사용으로 인하여 물리적·경제적 수명을 다하게 되는데, 지속적인 어로를 하는 경우에는 다른 어업인이 사용하던 어선을 매수하거나 신조하여 기존의 노후어선을 대체하게 된다. 노후로 인한 대체 이외에도 조업환경의 변화나 경영의 효율을 위하여 충분히 더 사용할 수 있는 어선도 대체를 하는 경우가 있다.

어선이 대체되어 톤급이 변경되는 경우, 앞에서 제시한 연안어업의 평균연간어획량 산출식에서 과연 변경되기 전의 톤급을 적용해야 하는지, 아니면 변경후의 톤급을 적용해야 하는지가 문제가 된다.

이러한 문제는 첫째, 어획실적자료가 데이터베이스화 되어 직접 이용할 수 있는 경우라면 보상기준일이 속한 연도의 전년도를 기준으로 소급기산한 3년간의 실적을 그대로 적용하면 될 것이나, 현실적으로는 어획실적자료가 미흡하기 때문에 발생하는 문제로 볼 수 있다. 둘째, 어업손실보상에서 사업시행지구 밖의 어업의 특수성 중 보상기준일과 실제 어업손실액 산정시점의 시차가 매우 크기 때문에 어선의 대체가 일어날 가능성이 그만큼 크므로 발생하는 현상이다. 어업손실보상은 보상기준일 이후, 짧게는 수개월, 길게는 수년이 지난 이후에 이루어지는 경우가 많다.

(2) 적용방법

사업인정고시일 등 보상기준일로 정하고 있는 특정시점 이전에 변경이 된 경우는 별 문제가 되지 않지만, 보상기준일 이후에 변경이 된 경우에는 대상물건의 확정과 관련하여 실무상 여러 가지로 적용되고 있다. 조사대상이 방대한데다 사업시행지구 밖의 어업손실보상인 경우 보상기준일과 보상을 위한 조사·평가시점이 상당한 차이가 있어 그 사이에 대체가 빈번히 일어나고, 또한 일부 행정기관에서 서류확인에 비협조적인 경우가 있어 실제 적용에 있어서는 용역기관 및 감정평가기관이 현장조사 당시의 톤수를 적용하는 방법, 보상협의일 당시의 톤수를 적용하는 방법 및 보상기준일 당시의 톤수를 기준으로 하는 방법 등 여러 가지가 사용되고 있다. 최근 들어 보상기준일 당시의 톤수를 적용하는 경향을 보이고 있으나, 어업손실보상업무를 많이 다루지 않은 용역기관 및 감정평가기관에서는 여전히 현장조사 당시의 톤급이나 보상협의 당시의 톤급을 적용하고 있다.

IV. 연안어업의 허가톤수 적용의 문제점 및 개선방안

1. 연안어업 허가톤수 적용방법의 문제점

1) 기준일 적용에 있어서의 문제점

(1) 현장조사일 기준 적용

평균연간어획량을 산정함에 있어 보상기준일 이후 톤수가 변경되었을 때, 톤수적용을 용역기관 및 감정평가기관의 현장조사 당시의 톤수를 적용하는 방법은 보상기준일이 보상대상이 되느냐, 되지 않느냐 만을 판단하는 기준일자로서, 보상기준일 이후 추가로 보상대상이 되려는 투기적 물건을 제한하기 위한 목적으로만 적용되어야 한다. 그러나 현실적으로 어업의 도구인 어

선은 어로환경 등에 따라서 얼마든지 바뀔 수 있으므로, 어선의 변경으로 인해 어획량이 증감될 경우 이를 적절히 반영해야 한다는 측면에서는 어느 정도 타당성이 있다고 보여진다.

그런데 어업손실보상은 조사기간이 최소 수개월에서 길게는 2~3년도 소요되는데, 이 방법은 현장조사일이 어느 시점이나에 따라 적용톤수가 달라지는 문제가 있으며, 현장조사 이후에 변동이 발생하는 경우 톤수적용을 다시 변경하지 않을 수 없는 문제가 있다. 그리고 가장 근본적으로 보상대상물건은 확정성이 있어야 하고, 평가의 결과도 고정성 및 결정성이 있어야 한다. 물론 잘못된 조사·평가 결과라면 당연히 보완되어야 하지만 보상액이 보상기준일 이후 대상물건의 변동에 의해 변경된다는 것은 보상평가에 대한 객관성과 신뢰성을 실추시키는 결과를 가져올 것이다. 또한 협의가 성립되지 않아 재결 절차를 거치는 중에 다시 어선의 톤급이 변경되면 어로상황의 변화 없이 단순히 톤수의 변경되었다는 사실만으로 재결절차에서 다시 어획량이 변경되어야 하는 문제가 발생한다.

뿐만 아니라, 「수산업법 시행령」 [별표4]에서 규정하고 있는 평균연간어획량 산정기준인 처분일이 속한 년도의 전년도를 기준연도로 소급 기산한 3년간의 평균어획량의 산정이라는 대전제에도 부합되지 않는 모순이 발생하게 된다. 즉, 보상기준일 이후 어선의 톤수변경을 인정하는 경우 어획량의 증감도 인정해야 하는데 이것은 [별표4]의 원칙을 위배하게 된다는 것이다.

(2) 보상협의일 기준 적용

「토지보상법」 제67조제1항에서 “보상액의 산정은 협의에 의한 경우에는 협의성립 당시의 가격을, 재결에 의한 경우에는 수용 또는 사용의 재결 당시의 가격을 기준으로 한다”라고 규정하고 있다. 따라서 협의보상인 경우 협의시점을

5) 토정51317-732( '95.05.19) 등에서는 면허어업 뿐만 아니라 허가어업 및 신고어업도 수용재결의 대상이 된다고 보고 있으며, 실무상으로는 대부분이 협의보상에서 협의가 이루어지고 간혹 수용재결 또는 이의재결 및 소송을 통하여 권리를 구제받는 경우도 있다.

기준으로 어선의 톤수를 적용해야 한다는 측면에서는 일면 타당성이 있으며, 따라서 평균연간 어획량도 협의시점의 상황을 기준으로 적용해야 한다고 볼 수도 있다.

그런데, 어업손실보상 절차를 보면, 용역완료 후 그 결과를 참고하여 감정평가사가 어업손실보상액을 결정하고 사업시행자는 감정평가결과를 바탕으로 협의를 시작하게 되므로 보상협의 시점은 조사·평가시점보다 늦은 시점이 되며, 협의시점의 톤수를 적용한다는 것은 시간의 흐름상 모순이 발생하게 된다. 그리고 앞서 설명한 현장조사일 기준 적용방법이 가지고 있는 문제점도 아울러 내포하게 된다.

### (3) 보상기준일 기준 적용

보상기준일은 사업시행자와 피보상자 당사자간 협약 또는 약정이 있는 경우<sup>6)</sup>를 제외하고는 「토지보상법」의 규정에 의하면 보상계획의 공고 또는 사업인정고시일<sup>7)</sup>을 의미한다. 어업손실보상의 경우 대부분이 연안에서 발생하는 대규모의 공익사업에 따른 것으로 사업인정고시 전 사전협의를 통하여 보상을 하는 경우는 희박하며, 대부분 사업인정(사업인정 의제 포함)고시를 통하여 시행되므로 사업인정고시일이 일반적으로는 보상계획공고일보다 선행되게 되므로 사업인정고시일이 보상기준일이 된다.

사업인정은 사업시행자에게 일정한 절차의

이행을 조건으로 수용권을 설정하여 주는 설권적 형성행위이다. 사업인정을 하기 위해서는 관련법에 의하여 관계인들에 대한 공청회, 사업설명회, 의견수렴 등을 거치게 되므로 어업인 등 이해관계 있는 자들은 사업인정고시가 있는 경우에는 이미 해당 공익사업의 시행으로 인하여 향후에 손실이 발생할 것이란 것을 인지하게 된다. 사업인정은 그 고시가 있는 날로부터 즉시 효력이 발생하며, 보상과 관련한 효력으로는 수용목적물의 범위를 확정하는 것이다. 목적물이 확정되면 「토지보상법」 제25조 규정에 따라 토지 등을 보전해야 하며, 보상액을 고정시키는 효과가 있다<sup>8)</sup>.

이 방법에 의한 톤수 적용기준은 가장 합리적이고 합법적인 것으로 보여진다. 그러나 사업시행지구로부터 원거리의 해역을 선적항 및 조업구역으로 하는 연안어업이 당해 사업으로 피해가 있을 것이란 것을 인지하지 못하고 있다<sup>9)</sup>가 착공 이후에 조업구역에서 실제 피해가 발생하는 경우가 있다. 이런 경우, 객관적으로 어업에 피해가 발생하리라는 것을 쉽게 인식하지 못한 상태에서 보상기준일 이후 어선의 규모가 변경된 경우 어업인의 귀책사유 없이 추가적인 피해가 발생하게 되며, 이러한 피해에 대한 보전이 이루어지지 않는 문제가 발생할 수 있는 한계가 있다.

- 
- 6) 사업시행자와 어업인간 체결된 약정서에서 정한 보상기준일은 약정서가 위법하여 효력이 없다고 부정되지 않는한 보상기준일의 효력을 갖는다고 보아야 할 것이며, 따라서, 목록확정에 있어서도 동일한 효력이 있다고 보아야 할 것이다.
  - 7) 「토지보상법 시행규칙」 제44조제3항에서는 “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 아니 한다”라고 규정하고 있으며, 사업시행지구 밖의 어업인 경우에도 대법원 판례(2005다44060, '07.05.31) 등 및 유권해석에서 사업의 고시가 있는 후에 허가 등을 받은 어업은 보상의 대상이 되지 않는다는 일관된 견해를 보이고 있다. 또한 보상계획공고일과 사업인정고시일이 양립하는 경우 빠른 날을 보상기준일로 적용해야 한다고 보고 있다.(토정-5353, '10.11.15)
  - 8) 강구철 · 강병운, 감정평가 및 보상법규, 2011, pp.87-89.
  - 9) 연안에 공익사업이 시행되는 경우는 사업시행을 위해 인·허가를 받는 단계에서 환경영향평가, 피해영향조사 등을 거치게 되는데, 이러한 사전조사에서 피해범위에 포함되지 않았던 연안어업이 착공이후 실질적인 피해가 발생하는 경우가 있어 분쟁이 발생하는 경우가 있다.



## 2) 적용기준일 이후 변경된 경우의 톤급적용의 문제점

보상기준일 이후 어선이 대체되어 톤급이 변경되는 경우 위에서 설명한 3가지 방법중 하나를 채택하여 대상어선의 톤급을 적용하고 평균연간어획량을 산정한다. 그런데, 톤수가 증가하는 경우도 있지만 감소하는 경우도 있을 수 있다. 실무적으로 톤급이 증가하는 경우에는 위 3가지 적용방법에서 채택한 기준일을 적용하여 그대로 평균연간어획량을 산정하고 있지만, 감소하는 경우에도 채택한 기준일 당시의 톤수를 적용하고 있다<sup>10)</sup>.

기준일이 하나로 정해지면 그 일자를 기준으로 증톤되거나 감톤되거나 일률적으로 적용해야 하고, 그렇지 않은 경우 통일성이 없어진다는 측면에서는 타당성이 있다고 보여진다. 하지만, 손실보상이 해당 공익사업으로 인한 손실만을 그 대상으로 하고 있고, 해당 공익사업과 무관한 손실, 예를 들면 자연적인 어획량 감소나 당해 사업이 아니더라도 개인적 사정으로 인하여 어선규모를 축소하여 어획량이 감소한 경우는 손실보상의 대상에 해당하지 않는다는 점에서는 문제가 있다.

이는 기준일 적용과 관련한 3가지 적용방법 모두에 해당되는 문제로서, 대부분 어업손실보상 실무에서 하나의 시점을 정하고 그 시점 당시의 톤수를 적용하고 있다.

## 2. 어업외의 보상물건에서의 적용방법

### 1) 기준일 적용

#### (1) 토지보상

「토지보상법」 제25조제1항에서는 “사업인정 고시가 된 후에는 누구든지 고시된 토지에 대하여 사업에 지장을 줄 우려가 있는 형질의 변경이나 제3조제2호 또는 제4호에 규정된 물건을 손괴하거나 수거하는 행위를 하지 못한다”고 규정

하고 있으며, 동법 제70조1항에서는 “협이나 재결에 의하여 취득하는 토지에 대하여는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 공시지가를 기준으로 하여 보상하되, 그 공시기준일부터 가격시점까지의 관계 법령에 따른 그 토지의 이용계획, 해당 공익사업으로 인한 지가의 영향을 받지 아니하는 지역의 대통령령으로 정하는 지가변동률, 생산자물가상승률(「한국은행법」 제86조에 따라 한국은행이 조사·발표하는 생산자물가지수에 따라 산정된 비율을 말한다)과 그 밖에 그 토지의 위치·형상·환경·이용상황 등을 고려하여 평가한 적정가격으로 보상하여야 한다”고 규정하고 있고, 동조 제4항에서는 “사업인정 후의 취득의 경우에 제1항에 따른 공시지가는 사업인정고시일 전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서, 해당 토지에 관한 협의의 성립 또는 재결 당시 공시된 공시지가 중 그 사업인정고시일과 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다”, 동조 제5항에서는 “공익사업의 계획 또는 시행이 공고되거나 고시됨으로 인하여 취득하여야 할 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우에는 제1항에 따른 공시지가는 해당 공고일 또는 고시일 전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서 그 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 그 공익사업의 공고일 또는 고시일과 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다”로 규정하고 있다. 또한 동법 시행령 제37조제2항에서는 지가변동률을 적용할 때 “평가대상토지가 소재하는 시·군 또는 구의 지가가 당해 공익사업으로 인하여 변동된 경우에는 당해 공익사업과 관계없는 인근 시·군 또는 구의 지가변동률을 적용한다”로 규정하고 있다.

종합하여 보면, 토지는 사업인정고시일 당시의 이용상황 및 현황을 기준으로 평가를 하되, 당해 사업으로 인하여 지가가 상승된 경우에는 이를 배제하도록 규정하고 있다.

10) 본 연구는 톤수가 증가될수록 평균연간어획량이 증가하게 되고, 아울러 어업손실보상액도 증가된다는 가정 하에서 연구된 것이다.

(2) 건축물 및 영업보상

「토지보상법」 제25조제2항에서는 “사업인정고시가 된 후에 고시된 토지에 건축물의 건축·대수선, 공작물(工作物)의 설치 또는 물건의 부가(附加)·증치(增置)를 하려는 자는 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 한다. 이 경우 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 미리 사업시행자의 의견을 들어야 한다”, 동조 제3항에서는 “제2항을 위반하여 건축물의 건축·대수선, 공작물의 설치 또는 물건의 부가·증치를 한 토지소유자 또는 관계인은 해당 건축물·공작물 또는 물건을 원상으로 회복하여야 하며 이에 관한 손실의 보상을 청구할 수 없다”라고 규정하고 있다.

원칙적으로 사업인정고시 당시 보상대상물건의 세목이 확정되면 변경이 불가능하고, 따라서, 보상대상 물건은 보상기준일 당시의 목록현황을 기준으로 평가하게 된다.

영업보상과 관련하여 「토지보상법 시행규칙」 제45조제1호 및 제2호에서 영업보상대상으로 “1. 사업인정고시일등 전부터 적법한 장소(무허가건축물등, 불법형질변경토지, 그 밖에 다른 법령에서 물건을 쌓아놓는 행위가 금지되는 장소가 아닌 곳을 말한다)에서 인적·물적시설을 갖추고 계속적으로 행하고 있는 영업, 2. 영업을 행함에 있어서 관계법령에 의한 허가등을 필요로 하는 경우에는 사업인정고시일등 전에 허가등을 받아 그 내용대로 행하고 있는 영업”으로 규정하고 있으며, 동 규칙 제46조제3항에서 영업이익과 관련하여 “해당 영업의 최근 3년간(특별한 사정으로 인하여 정상적인 영업을 이루어지지 아니한 연도를 제외한다)의 평균 영업이익을 기준으로 하여 이를 평가하되, 공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시됨으로 인하여 영업이익이 감소된 경우에는 당해 공고 또는 고시일전 3년간의 평균 영업이익을 기준으로 평가한다”라고 규정하고 있다.

영업이익의 산정과 관련하여 사업인정고시가

있는 경우 이주인이 발생하고, 사업이 진행됨으로써 육상 영업의 경우 통상적으로 영업이익이 감소하게 된다. 이런 점을 보완하기 위해 「토지보상법 시행규칙」 제46조제3항에서는 단서를 달아 “공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시됨으로 인하여 영업이익이 감소된 경우에는 당해 공고 또는 고시일전 3년간의 평균 영업이익을 기준으로 평가”한다고 예외적 사항을 부가하고 있다. 영업은 적법한 장소에서 인적·물적시설을 갖추고 영리활동을 하는 업으로서 영업장소가 필요하게 되며, 영업장소는 사업인정고시 당시 물건조사를 통하여 그 세목이 확정되므로 보상기준일 이후 그 규모를 늘릴 수가 없다. 이를 위반할 때는 원상회복의 의무가 부과되며, 동법 시행규칙 제45조제2호에서도 사업인정고시일등 전에 허가 등을 받아 그 내용대로 행하고 있는 영업이라고 규정하고 있다.

종합적으로 살펴보면 영업보상의 경우도 보상기준일의 영업규모를 기준으로 하여 보상을 해야 한다고 볼 수 있다.

(3) 영농손실보상

현행 「토지보상법」상 영농손실액은 시행규칙 제48조제1항에서 “공익사업시행지구(편입되는 농지(「농지법」 제2조제1호 가목에 해당하는 토지를 말한다. 이하 이 조와 제65조에서 같다)에 대하여는 그 면적에 「통계법」 제3조제3호에 따른 통계작성기관이 매년 조사·발표하는 농가경제조사통계의 도별 농업총수입 중 농작물수입을 도별 표본농가현황 중 경지면적으로 나누어 산정한 도별 연간 농가평균 단위경작면적당 농작물총수입(서울특별시·인천광역시는 경기도, 대전광역시는 충청남도, 광주광역시는 전라남도, 대구광역시는 경상북도, 부산광역시·울산광역시는 경상남도의 통계를 각각 적용한다)의 2년분을 곱하여 산정한 금액을 영농손실액으로 보상한다”라고 규정하고 있으며, 제3항 제1호에서는 “사업인정고시일등 이후부터

농지로 이용되고 있는 토지”는 농지로 보지 아니한다고 규정하고 있어 영농손실보상의 규모 적용의 기준일자는 보상기준일임을 알 수 있다.

현행법상 실적을 별도로 입증하지 않는 한 농작물 품종에 관계없이 도별 평균을 적용하고 있으나, 종전 「토지수용법」과 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법」을 현행 「토지보상법」으로 통합하여 제정할 때 농업손실보상의 개정취지를 보면 “종전 실농보상의 경우 재배작물 간 소득편차가 심하여 불공평한 문제를 안고 있었다. 사업계획이 확정되기까지 공청회 등 절차를 거치는 과정에서 사업계획이 노출되어 계획 확정전에 고액작물 재배시 이를 제한하는 것이 사실상 불가능하고, 사업기간이 장기간인 경우 지구지정 당시의 실제 재배작물을 확인하는 것이 불가능한 점을 악용하여 과다보상을 요구”<sup>11)</sup> 하는 문제가 있어 개선하였다. 「토지보상법」의 개정취지를 살펴볼 때, 재배작물의 확정시기도 보상기준일임을 알 수 있다.

(4) 휴직 또는 실직보상

영업의 규모에 따라서 일정 규모 이상이 되면 직원을 고용하여 운영하게 된다. 영업의 성쇠는 시기에 따라서 달라지므로 고용된 인원도 증감하게 된다. 이러한 영업을 공익사업시행지구 내에 편입되거나 공익사업시행지구 밖에 소재하는 경우에도 일정 요건을 충족하게 되면 영업장소를 이전하거나 폐업을 하게 된다. 이때, 영업보상 뿐만 아니라 휴직하거나 실직하는 근로자에 대하여 보상하는 규정을 두고 있다. 「토지보상법 시행규칙」 제51조에서는 휴직 또는 실직보상의 대상요건으로 “사업인정고시일등 당시 공익사업시행지구안의 사업장에서 3월 이상 근무한 근로자(「소득세법」에 의한 소득세가 원천징수된 자에 한한다)”로 한정하고 있다. 즉, 휴직

또는 실직보상의 대상자 확정 기준시점도 보상기준일임을 알 수 있다.

2) 기준일 이후 변동되는 경우의 적용방법

(1) 토지보상

토지의 경우 대표적 부동산으로서 분할이나 매도를 하지 않는 이상 면적은 영원히 변동이 없을 것이며, 이용상황의 경우 합리적 경제인이라면 최유효이용<sup>12)</sup>을 할 것이므로 보상기준일 이후 이용상황이 바뀌는 경우는 없다고 보아야 할 것이다. 그리고 토지의 이용상황은 엄격한 규제를 받고 있으므로 토지의 형질을 변경하려는 경우에는 관계 행정관청의 인·허가를 받아야 하는데, 공익사업지구내에 편입되는 경우는 「토지보상법」 제25조의 규정에 의하여 엄격하게 제한하고 있다. 이를 위반하여 형질을 변경하는 경우에는 원상회복등의 의무가 지워지며, 보상평가에서는 불법형질변경 또는 일시적 이용상황으로 판단하여 변경사항을 고려하지 않게 되므로, 토지에는 해당되는 사항이 없다고 볼 수 있다.

(2) 건축물 및 영업보상

건축물은 멸실 또는 신축 및 증축이 가능하다. 보상기준일 이후 신축 또는 증축은 토지와 같이 보전의무가 있어 현실적으로 불가능하며, 만약 신축 또는 증축을 하는 경우는 원상회복등의 의무가 부가되고 보상에서 제외가 된다. 그런데, 보상을 위한 평가 이전에 멸실 또는 손괴되는 경우가 있다. 멸실이나 손괴가 해당 공익사업을 직접 목적으로 하여 이루어진 경우에는 보상이 될 것이나, 노후화에 의하거나 화재, 천재지변 등에 의하여 멸실되는 경우 등 해당 공익사업과 무관하게 가치하락이 발생하는 경우에는 평가당시를 기준으로 보상액을 산정하게 된다. 장소의 적법성을 요건으로 하는 영업보상의 경우에도 또

11) 한국감정원, 해설 토지보상법, 2003, pp.265-267.

12) 객관적인 양식과 통상의 사용 능력을 가진 사람에 의한 합법적이고 합리적인 최고·최선의 사용방법으로서 부동산의 유용성이 최고조로 발휘되는 사용방법을 말한다.

한 같다. 살펴본 바와 같이 건축물 및 영업보상의 경우 보상기준일 이후 물건의 변동이 있는 경우, 규모 등이 증가한 경우에는 이를 고려하지 아니하고 보상기준일 당시를 기준으로 보상액을 산정하지만, 규모 등이 해당 공익사업과 무관하게 멸실 또는 손괴 등의 이유로 축소되는 경우에는 축소된 상태를 기준으로 보상액을 산정한다<sup>13)</sup>.

### (3) 영농손실보상

영농손실액은 도별 연간 농가평균 단위경작면적당 농작물총수입의 2년분을 농지의 면적에 곱하여 산정하므로 토지의 보상과 같이 증감될 여지가 없다. 그런데, 보상수령과 관련하여 「토지보상법 시행규칙」 제48조제5항에서 “실제 경작자<sup>14)</sup>가 자의에 의한 이농, 해당 농지의 소유권 이전에 따른 임대차계약의 해지 등의 사유로 인하여 보상협의일 또는 수용재결일 당시에 경작을 하고 있지 아니하는 경우의 영농손실액은 제4항<sup>15)</sup>에도 불구하고 농지의 소유자가 해당지역에 거주하는 농민인 경우에 한하여 농지의 소유자에게 보상한다.”라고 규정하고 있다. 즉, 보상기준일 당시 실제 경작을 함으로써 보상의 대상이 되었지만, 그 이후 해당 공익사업과는 무관하게 개인적인 사정 등으로 인하여 더 이상 경작을 할 수 없는 경우에는 보상대상이 되지 아니한다. 이는 보상기준일 이후 해당 공익사업과 무관하게 보상액이 축소되는 것은 축소된 상태로 보상액을 산정하라는 의미이다.

### (4) 휴직 또는 실직보상

휴직 또는 실직보상은 고용된 근로자를 대

으로 하는데 「토지보상법 시행규칙」 제51조에서 사업인정고시일 당시를 기준으로 하도록 규정하고 있다. 따라서 근로자가 증가된 경우에는 이를 고려하지 않아야 한다.

「토지보상법 시행규칙」 제51조 제1호에서는 휴직보상과 관련하여 “근로장소의 이전으로 인하여 휴직을 하게 된 경우~”, 제2호에서는 “근로장소의 폐지 등으로 인하여 직업을 상실하게 된 경우~”로 규정하고 있으며, 동 규정에 의하면 보상기준일 이후 해당 공익사업으로 인하여 근로장소가 이전되는 경우와 폐지되는 경우가 아닌 개인적 사정에 의하여 휴직하거나 직업을 상실하게 되는 경우에는 보상대상에 해당하지 않음을 알 수 있다.

## 3. 연안어업 허가톤수 적용 개선방안

먼저, 보상기준일 이후 어선이 대체되어 톤수가 변경되는 경우에 어느 시점의 톤수를 기준으로 평균연간어획량을 산정해야 하는지에 대하여 개선방안을 제시하고자 한다.

살펴본 바와 같이, 현장조사 당시의 톤수를 기준으로 연안어업의 허가톤수를 적용하는 방법과 보상협의일 기준으로 적용하는 방법은 보상기준일 이후 대상물건이 변동하는 경우 보상평가의 결과도 실질적인 어로상황과 무관하게 단지 어선의 규모가 변경되었다는 사유만으로 수정되어야 하는 문제가 있다. 그리고 「수산업법 시행령」 [별표4]에서 규정하고 있는 평균연간어획량 산정기준인 처분일이 속한 년도의 전년도를 기준연도로 소급기산한 3년간의 어획량의 평균어획량으로 산정한다는 규정에도 부합되지

13) 화재로 소실된 건축물의 보상 여부에 대한 질의에서 국토해양부는 보상대상 물건이 소멸되어 경제적가치가 없는 경우에는 보상이 불가능하다고 일관되게 의견을 회시하였다(토정-248, '08.04.01 등)

14) 사업인정고시일등 당시 타인 소유의 농지를 임대차 등 적법한 원인에 의하여 점유하고 자기소유의 농작물을 경작하는 것으로 인정된 자를 말한다.

15) 제4항에서는 자경농지가 아닌 농지에 대한 영농손실액의 보상액 분배에 대하여 규정하고 있는데, 농지 소유자가 해당지역에 거주하는 경우에는 소유자와 실제 경작자간 협의가 성립된 경우 : 협의내용에 따라, 협의가 성립되지 아니한 경우 : 각각 50에 해당하는 금액, 그리고 농지 소유자가 해당지역에 거주하지 않는 경우에는 실제 경작자에게 보상하도록 하고 있다.



않아 [별표4]의 규정을 사문화하는 문제가 있다. 여기에 보상협의일을 기준으로 적용하는 경우에는 추가적으로 시간의 흐름상 모순이 있다.

보상기준일은 소유자, 권리자, 대상물건 뿐만 아니라 대상물건의 수량 및 규모를 확정하는 효과도 가지고 있다. 그리고, 보상기준일 이후에 목록의 변경이 가능한 경우에는 인위적으로 보상에 유리한 쪽으로 변경되는 경우가 많기 때문에 투기세력의 조장 및 선의의 어업인들이 상대적으로 박탈감을 느끼게 되므로 보상정의에도 맞지 않다. 그리고, 보상기준일 이후에는 향후 공익사업으로 어업이 피해를 입게 될 것임이 객관적으로 이미 확정되어 있는 상태이므로 보상기준일 이후에 어선의 변경 등으로 인하여 추가로 발생하는 피해는 어업인 스스로가 수인하여야 하는 것이라 사료된다.

보상에 관한 일반법적 지위를 가지는 「토지보상법」에서 규정하고 있는 어업외의 보상물건에 대한 목록확정 기준시점에 대하여 살펴보더라도 보상기준일을 기준시점으로 적용하도록 규정하고 있음이 명백하다.

따라서 본 논문에서는 보상기준일 이후 어선이 대체되어 톤급이 변경되는 연안어업이 공익사업의 영향을 받음으로써 어업손실보상을 시행하여야 되는 경우, 평균연간어획량 산정의 기준이 되는 톤수는 현장조사일 당시를 기준으로 하는 방법, 보상협의일 당시를 기준으로 하는 방법 및 보상기준일 당시의 톤수를 기준으로 하는 방법 중 보상기준일 당시의 톤수를 평균연간어획량 산정을 위한 톤수결정 기준일로 할 것을 개선방안으로 제안하고자 한다. 이 적용기준은 가장 합리적이고 합법적인 방법으로 사료되며, 이 방법을 적용하게 되면 보상기준일 이후 톤수의 변경이 발생하는 경우에도 평균연간어획량이 변동되지 않게 되므로 용역조사 및 보상평가가 완료된 이후에도 보상결과가 변동되는 것을 막을 수가 있어 객관성과 신뢰성이 훨씬 더 담보될 것으로 보여진다.

다음으로, 보상기준일 당시를 기준으로 적용하는 경우에 어선의 증톤이나 감톤에 구애 없이 일률적으로 동일하게 적용하고 있는 문제에 대하여 개선방안을 제시하고자 한다.

어선은 어업인의 사정에 따라 보상기준일 이후 증톤이 될 수도 있고, 감톤 될 수도 있다. 증톤이 된 경우는 기준일 적용에 대한 개선방안에서 제시한 것처럼 보상기준일을 톤수 적용기준일로 하여 평균연간어획량을 산출하면 된다.

그러나 톤수가 감소된 경우에도 보상기준일 당시의 톤수를 적용하는 것은 문제가 있다. 손실보상이란 해당 공익사업으로 인하여 직접적이고 구체적이며 실질적인 피해가 발생하는 경우에 그 손실을 보전하여 주는 것이므로 해당 공익사업이 아니더라도 어선규모의 감소로 어획량이 감소되는 것은 개별 어업인의 사정에 의한 것이므로 이러한 감소는 보상의 대상이 되지 않는다. 그리고, 톤수가 감소한 경우에는 기대 평균연간어획량이 종전의 어선규모에 비하여 적으므로 피해가 발생하는 경우에도 종전 어선이 받게 되었을 피해보다는 적게 되는데, 보상기준일 당시의 큰 규모의 어선을 기준으로 어업손실액을 산정하게 되면 과다보상의 문제가 발생하게 된다. 건설교통부 유권해석에서도 “당해 사업의 시행과 관계없이 어장면적이 축소된 경우에는 축소된 상태를 기준으로 보상하여야 한다(토관 58342-556, ‘03.04.18)”는 견해를 가지고 있어 본 연구의 사안에 적용이 가능하다고 사료된다.

따라서, 보상기준일 이후 어선의 대체로 인하여 톤수가 변경되는 경우의 톤수적용에 대한 개선방안으로, 톤수가 증가된 경우에는 보상기준일 당시의 톤수를 적용하고 감소된 경우에는 감소된 톤수를 적용하여 평균연간어획량을 산정할 것을 제안하고자 한다. 이 방법은 합리적이고 합법적인 것으로 사료되며, 해당 공익사업과 무관한 피해에 대한 보상을 배제함으로써 과다보상의 문제를 해결하고, 「토지보상법」에서 규정하고 있는 다른 보상대상들과의 형평성 유지에



도 일조할 것으로 기대된다.

보상기준일을 기준시점으로 하여 연안어업의 허가톤수를 적용하는 경우에도 여전히 문제점은 남는다. 즉, 피해영향조사 등 사전조사에서 피해가 없을 것으로 조사되어 많은 비용을 투자하여 증튼하였으나, 보상기준일 이후 착공시점에서 실질적으로 피해가 발생하는 경우는 사전에 어업인이 피해가 있을 것이라는 것이 객관적으로 인지하지 못하였기 때문에 어업인의 귀책사유 없이 추가적인 피해가 발생하게 되므로 보완이 필요하게 된다. 이러한 문제를 해결하는 하나의 방편으로 환경영향평가나 피해영향조사 등 어업손실보상을 위한 어업피해조사의 선행단계에서부터 공정하고 과학적이며, 합리적인 조사를 통하여 예상피해범위를 결정함으로써 선의의 피해자가 발생하지 않도록 해야 할 것이다. 아울러 하나의 공익사업에서 피해영향조사 연구기관과 어업피해조사 연구기관이 다른 경우가 많은데, 동일 기관에서 수행하게 되면 이러한 문제가 보다 적극적으로 해소될 수 있고, 사업시행자 측면에서는 비용의 절감도 기대할 수 있을 것이다.

## V. 결 론

어업손실보상은 여러 개별법에서 보상을 하여야 한다는 근거규정을 두고 있으며, 보상에 관한 일반법적 지위를 갖는 「토지보상법」은 시행규칙 제44조와 제63조에서 어업손실보상에 관하여 「수산업법 시행령」 [별표4]에 위임규정을 두고 있다. 「수산업법」은 어업손실보상에 관한 특별법으로서 구체적 산출방법을 제시하고 있다.

연안어업은 소규모의 어선을 이용하는 어업으로서, 어선은 내구재이지만 기간의 경과에 따라서 물리적·경제적으로 내용년수를 다하게 되는데, 어업을 생계수단으로 하는 어민들은 노후된 어선을 신조선으로 대체하거나 조업환경

의 변화에 대응하기 위하여 다른 어선으로 교체하는 경우가 빈번히 발생한다. 그런데, 보상기준일 이후 어선이 대체되어 톤수가 변경된 연안어업이 공익사업으로 인하여 손실보상을 받게 되는 경우 보상액산정의 기준이 되는 평균연간어획량을 산정하기 위한 톤수적용을 어느 시점을 기준으로 적용해야 하는지가 문제가 된다. 일반적으로 현장조사 당시의 톤수를 적용하는 경우, 보상협의일 당시의 톤수를 적용하는 경우 및 보상기준일 당시의 톤수를 적용하는 방법이 있다.

또한 하나의 기준일을 채택하여 톤수를 결정하고 평균연간어획량을 산정할 때, 증튼된 경우나 감튼된 경우나 상관없이 채택된 기준일 당시를 기준으로 일률적으로 톤수를 적용하고 있어 「토지보상법」에서 규정하고 있는 보상에 관한 취지에 맞지 않게 되는 문제가 있다.

본 연구에서는 보상기준일 이후 톤수가 변동된 경우에 어느 시점을 기준으로 톤수를 적용하는 것이 가장 타당한지와 선정된 시점을 기준으로 톤수를 적용하는 경우에도 증튼되거나 감튼되거나 구분 없이 일률적으로 적용하는 것이 합리적인지에 대하여 검토하였으며, 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저, 기준일 적용과 관련하여, 현장조사 당시와 보상협의일 당시의 톤수를 기준으로 적용하는 경우는 보상대상 물건이 확정되지 않아 보상기준일 이후 또는 현장조사 당시 이후에도 어선의 톤수가 변경되는 경우 보상결과가 달라진다는 문제와 「수산업법 시행령」 [별표4]에서 기준으로 하고 있는 처분일이 속한 연도의 전년도를 기준연도로 소급기산한 3년간의 어획량을 평균한 어획량으로 한다는 산정기준에 부합되지 않는다는 문제 등이 있다. 반면, 보상기준일을 기준으로 하여 톤수를 적용하는 경우 보상기준일 이후 톤급이 변경되는 경우에도 보상결과가 바뀌지 않게 되므로 투기적 요소를 없앨 수 있으며, 보상액의 확정성을 통하여 신뢰성과 객관성을 인정받는데 도움이 될 것으로 사료되므로 보

상기준일 당시를 기준으로 하여 톤수를 결정할 것을 제안한다.

다음으로 일률적으로 보상기준일 당시의 톤수를 적용하는 것과 관련하여, 증톤되는 경우는 보상기준일 당시를 기준으로 톤수를 적용하면 되나, 감톤되는 경우는 보상기준일 당시보다 어획량이 적게 되는 것이 당연하며, 보상기준일 당시의 톤수를 기준으로 적용하게 되면 해당 공익사업을 직접원인으로 하지 않는 어획감소까지 보상하게 되므로 과다보상의 문제가 발생한다. 따라서 보상기준일 이후 톤수가 증가된 경우는 보상기준일 당시의 톤수를, 톤수가 감소된 경우는 감소된 톤수를 기준으로 평균연간어획량을 산정할 것을 제안한다.

본 논문에서 제안하는 톤수적용 방법은 살펴본 바와 같이 「토지보상법」에서 규정하고 있는 어업외의 물건에 대한 물건의 확정도 보상기준일로 하고 있으며, 보상기준일 이후 해당 공익사업이 아닌 다른 사유로 인하여 보상액이 감소하는 경우는 감소된 금액으로 보상하도록 규정하고 있으므로 다른 물건들과의 형평성도 유지하게 될 것으로 기대된다.

이 방법에 의하여 어선의 톤급을 적용하는 경우에도 사업시행지구 밖의 연안어업으로서 어업인의 귀책사유 없이 당해 공익사업으로 인한 피해가 없을 것이라는 전제하에서 보상기준일 이후 어선을 증톤하였으나 착공 이후 실질적인 피해가 발생하는 경우는 선의의 피해자가 발생할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 하나의 방안으로 피해영향조사 등 어업피해조사의 선행단계에서 보다 면밀하고 과학적인 조사를 통하여 예상피해범위를 결정해야 할 것이며, 나아가 어업피해영향조사와 어업피해조사의 조사기관을 동일기관으로 선정하는 것이 바람직하다고 보여진다.

## 참고문헌

- 강구철·강병운, 감정평가 및 보상법규, 도서출판 리복스, 2011, pp.87-89
- 강구철·강병운, 신행정법, 도서출판 리복스, 2011.
- 강용주·김기수, “연안어업의 평균연간어획량 추정의 새로운 접근”, 수산연구, 제21호, 2004. 10, pp.27-35.
- 강용주·문정갑, “「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 어업보상 적용사례와 문제점 및 개선방안에 대한 연구 : 항만 개발 사업을 중심으로”, 수산경영론집, 제37권 제3호 (통권 제72호), 2006. 12, pp.85-107.
- 군산대학교 수산과학연구소, 신마항 개발사업에 따른 어업피해조사, 2011.
- 김기대·김병호, “공익사업시행으로 인한 어업의 간접피해 보상액 산출방법에 관한 연구”, 수산경영론집, 제37권 제1호(통권 제70호), 2006. 06, pp.25-44.
- 부경대학교 해양과학공동연구소, 마산해양신도시 건설사업에 따른 피해영향조사 및 어업피해조사 용역보고서, 2010.
- 부경대학교 해양과학공동연구소, 보령항 항계밖 항로지정에 따른 어업피해조사 용역보고서, 2008.
- 서상복·김용춘, 어업손실보상 이론과 실무, 부연사, 2010, pp.90-91
- 서울대학교 해양연구소, 포항 영일만 신항 건설에 따른 어업권 보상피해조사 보고서, 1996.
- 차철표, “어업의 간접손실보상의 인정기준에 관한 연구”, 해사법연구, 제18권 제2호, 2006. 09, pp.323-347.
- 한국감정원, 최신 보상관련 질의회신집, 2006, pp.259-293.
- 한국감정원, 해설 토지보상법, 2003, pp.265-267.
- 한국감정평가협회, 감정평가 관련 판례 및 질의회신, 제2집 제1권, 태봉기획, 2009.