

공익사업시행으로 인한 어업의 간접피해  
보상액 산출방법에 관한 연구

김기대 · 김병호

---

부경대학교



# 公益事業施行으로 인한 漁業의 間接被害 補償額 算出方法에 關한 研究

김기대 · 김병호

## <목 차>

- |  |                             |
|--|-----------------------------|
| I. 서 론                                 | IV. 간접어업피해보상의 합리적인 산출 방안 제시 |
| II. 수산업법에 의한 어업처분 보상과 토지보상법에 따른 어업피해보상 | V. 요약 및 결론                  |
| III. 실제 피해발생기간에 의한 보상액 산정의 타당성 검토      |                             |

## I. 서 론

어업의 간접피해보상이란 공익사업시행지구밖에서 어업의 면허를 받거나 허가 또는 신고를 하고 어업을 영위하고 있는 자가 공익사업의 시행으로 인하여 어업에 피해를 입게 되는 경우에 재산권 보장과 공평부담의 원칙에 따라 그 피해를 입은 자에 대한 재산적 전보라 할 수 있다.

이러한 어업손실보상의 법적근거는 헌법과 개별법에서 찾을 수 있다. 우리나라 헌법 제23조 제3항<sup>9)</sup>에서는 국민의 재산권 침해에 대한 법정주의와 보상에 관한 근거를 규정하고 있으며, 어업권이라는 재산권도 당연히 포함하고 있다. 또한 개별 법상의 법적근거를 보면 행정관청의 어업처분으로 인한 어업보상에 대해서는 수산업법 제81조에 보상의 근거 규정을 두고 있으며, 공익사업시행에 따른 어업보상에 대해서는 「공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 ‘토지보상법’이라 한다) 제76조에서 권리에 대한 보상의 근거 규정을 두고 동법 시행규칙 제44조(어업권의 평가등)와 동법 시행규칙 제63조(공익사업시행지구밖의 어업피해에 대한 보상)에 각각 사업시행 지구내(직접피해구역)와 사업시행지구밖(간접피해구역)의 어업피해보상에 대한 근거규정을 두고 있다.

9) 헌법 제23조 제3항에서는 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로서 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.”고 하여 국민의 모든 재산권에 대한 보상의 근거를 두고 있음.

상기 법률 외에도 어업보상에 관한 근거 법률로는 공유수면매립법, 신항만건설 촉진법, 산업입지및개발에관한법률 등이 있지만 이들 법률은 공익사업을 시행하기 위한 특별법이므로 보상의 근거는 개별적으로 규정하고 있으나 구체적인 절차나 방법 등에 대해서는 토지보상법의 규정을 준용하도록 하고 있다.

최근에 제정 시행된 토지보상법<sup>10)</sup> 시행규칙 제63조에서는 공익사업시행지구 밖의 어업피해보상에 대하여 “사업시행자는 실제 피해액을 확인할 수 있는 때에 그 피해에 대하여 보상하여야 한다.” 라고 규정하여 어업에 대한 간접피해보상방법을 사전보상제도에서 사후보상제도로 변경되었으며, 또한 피해액 산출의 구체적인 기준도 미비 되어있어 많은 문제점이 야기되고 있다. 즉, 새로 제정된 토지보상법에 의거 어업보상을 하는 경우에는 매립 등 사업시행인가 고시를 받은 직접피해구역은 사전보상의 원칙에 의거 보상을 하게 되고, 그 외 사업시행지구 인근에 소재하는 간접피해구역의 어업에 대해서는 공사완료 후 피해가 확인될 때 피해보상을 하도록 규정하고 있다.

그러나 공익사업의 시행에 따른 피해는 매립등의 공사초기에는 피해규모가 적으나 공사의 정점에 이르게 되면 그 피해가 최대가 되고 공사완료후에는 피해가 소멸되거나 피해정도가 낮게 나타나는 것이 일반적인바 간접피해지역에 대한 어업피해조사를 공사완료후 피해가 확인된 때 실시하면 공사로 인한 피해를 확인할 수 없다는 문제가 있으며, 또한 사업부지에 인접하고 있는 어업권등의 경우에는 어업이 불가능할 정도의 많은 피해가 발생하여도 공사완료시까지 보상을 받지 못하고 특별한 희생을 감수해야 한다는 문제가 제기되면서 사업시행자와 어업인 간의 분쟁과 갈등이 끊어지지 않고 있다.

특히, 어업피해보상에 관한 많은 문제점 중에서 최근 가장 큰 문제로 대두되고 있는 것은 토지보상법 시행규칙 제63조에 공익사업시행지구 밖의 어업피해보상에 관한 규정을 두면서 구체적인 산출기준이 미비되어 있어 어업의 간접피해보상액의 산출을 위한 피해기간의 적용을 실제 피해발생기간으로 하여야 한다는 견해와 어업의 취소에 따른 보상기간<sup>11)</sup>의 범위내에서 실제피해발생기간으로 해야 한다는 견해, 그리고 해당어업의 허가 등 잔여유효기간<sup>12)</sup>을 초과하지 아니하는 범위내의 피해 발생기간으로 해야 한다는 견해 등이 대립되면서 피해기간 적용방법에 대하

---

10) 기존의 보상법제가 공공용지의취득및손실보상에관한특별법과 토지수용법으로 이원화되어 있어 절차의 중복과 법제도 간의 충돌 등 많은 문제점이 야기되어 이들 법률을 폐지하고 2002년 2월 4일 법률 제6656호로 “공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률” 를 제정하여 2003년 1월 1일부터 시행하고 있음.

11) 수산업법 시행령 [별표4]의 어업별 손실액 산출방법에서는 면허어업의 취소보상기간은 연리 12%에 의거 수익환원하면 8.33년이 되며, 허가 및 신고어업의 취소보상액은 평년수익액의 3년분을 지급하므로 취소보상기간은 3년임.

12) 면허어업의 유효기간은 최초면허를 받은 경우 10년이며, 10년의 범위내에서 연장허가가 가능하므로 법정최고 유효기간은 20년이며, 허가 및 신고어업의 유효기간은 5년임.(수산업법 제14조, 동법 제43조 및 동법 제44조 제1항)

여 사업시행자와 피해어업인간의 갈등과 분쟁으로 공익사업시행의 차질은 물론 사회문제화 되고 있다.<sup>13)</sup>

본 연구의 목적은 문제화되고 있는 공익사업시행지구 밖의 어업에 대한 피해액 산정시 피해기간의 합리적인 적용방법에 대하여 검토한 후 토지보상법에 미비되어 있는 어업의 간접피해보상의 합리적인 산출방안을 제시함으로써 사업시행자와 어업인간의 보상에 관한 분쟁과 갈등을 해소하고 공익사업의 원활한 시행에 기여하고자 함에 있다.

이하에서는 수산업법에 의한 한 어업처분 보상과 토지보상법에 따른 어업피해보상과의 차이점을 살펴본 후 실제피해기간에 의한 보상액 산정의 타당성을 검토하고 어업의 간접피해보상의 합리적인 산출방안을 제시하고자 한다.

## II. 수산업법에 의한 어업처분보상과 토지보상법에 따른 어업피해보상

### 1. 수산업법에 의한 어업처분보상

#### 1) 어업처분의 의의

어업처분이란 행정관청이 어업에 관하여 법적효과를 발생·변경·소멸시키는 일체의 행정행위를 말한다.

수산업법에 의한 어업처분에 따른 손실보상은 公益上必要에 의거 면허·허가·신고어업에 대하여 관계 행정관청에서 어업의 취소·정지·제한 등의 처분을 하거나 또는 면허기간 연장에 대한 거부처분에 의하여 발생하는 어업손실에 대한 財產的 填補이다.

어업처분의 원인으로는 수산업법 제34조 제1항 제1호 내지 제5호 즉, 수산자원의 증식·보호상 필요한 때, 군사훈련 또는 주요군 기지의 보위상 필요한 때, 국방상 필요하다고 인정하여 국방부 장관으로부터 요청이 있을 때, 선박의 항해·정박·계류 또는 수저전선의 부설상 필요한 때, 토지보상법 제4조의 공익상 필요한 때와 수산업법 제62조 제2항의 규정에 의한 측량·검사에 장애가 되는 물건에 대한 이전 또는 제거명령을 받은 때와 동법 제74조 제2항의 규정에 의한 소하성 어류의 통

---

13) 사업시행지구내의 어업권 등에 대한 보상은 대부분 매립 등으로 취소되므로 수산업법 시행령 [별표4]의 규정에 의거 취소에 따른 보상액을 산정함으로 보상기간에 대해서는 논란이 되지 않는다.

로에 방해가 되는 물건에 대한 제거명령을 받은 때 등으로서 손실을 입은 자는 그 처분을 행한 행정관청에 보상을 청구할 수 있도록 하고 있다.<sup>14)</sup>

따라서 수산업법의 규정에 의한 어업손실보상 규정은 공공필요에 의해 행정관청의 일방적 조치로서 먼저 어업에 어업처분을 행한 후 손실을 입은 자의 청구에 의해 보상을 행하는 어업처분에 따른 보상이다.

## 2) 손실액의 산출방법

어업처분에 따른 손실액의 산출방법에 대해서는 수산업법 시행령 제62조 및 [별표4]에서 규정하고 있으며 이를 요약하면 다음과 같다.

### (1) 면허어업

#### ① 어업권이 취소되거나 유효기간의 연장이 허가되지 아니한 경우

$$\text{평년수익액} \div \text{연리}(12\text{퍼센트}) + \text{어선·어구 또는 시설물의 잔존가액}$$

#### ② 어업권이 정지된 경우

$$\text{평년수익액} \times \text{정지기간} + \text{시설물등 또는 양식물의 이전·수거 등에 소요되는 손실액} + \text{어업정지기간 중에 발생하는 통상의 고정적 경비}$$

다만, ①항의 규정에 의한 보상액을 초과할 수 없음.

#### ③ 어업권이 제한된 경우

$$\text{평년수익액과 제한기간이나 제한정도 등을 참작하여 산출한 손실액}$$

다만, ①항의 규정에 의한 보상액을 초과할 수 없음.

### (2) 허가 및 신고어업

#### ① 허가 및 신고어업이 취소된 경우

$$\text{평년수익액의 3년분} + \text{어선·어구 또는 시설물의 잔존가액}$$

14) 수산업법 제81조

② 허가 및 신고어업이 정지된 경우(어선계류포함)

평년수익액 × 정지기간 또는 어선계류기간 + 어업의 정지기간 또는 어선의 계류기간중에 발생하는 통상의 고정적 경비

다만, ①항의 규정에 의한 보상액을 초과할 수 없음.

③ 허가 및 신고어업이 제한된 경우

어업의 제한기간제한정도 등을 참작하여 산출한 손실액

다만, ①항의 규정에 의한 보상액을 초과할 수 없음.

3) 어업처분절차와 보상대상

공익사업의 시행을 위한 어업보상의 절차는 수산업법에 의한 보상절차와 토지보상법에 의한 보상절차 등 두 법률상의 절차가 상이하다.

수산업법에 의한 절차는 공익사업의 시행에 따른 피해예상지역에 먼저 어업처분을 행한 후 피해를 입은 어업인의 보상청구에 의하여 보상금을 집행하는 절차이다.

그러나 공익사업시행에 따른 어업보상은 수산업법에 의한 보상절차를 따르기에는 많은 한계가 있다. 즉, 행정관청에서 공익사업에 따른 피해예상지역의 범위에 대한 직접판단이 곤란하며, 또한 어업처분 대상의 선정이 어렵다. 따라서 공익사업시행에 따른 어업보상은 보상에 관한 일반법인 토지보상법에 따라 행하되, 어업보상의 특성상 먼저 사업시행자와 피해 예상어업인간의 어업보상에 관한 약정을 체결<sup>15)</sup>한 후 보상의 후속 절차로서 어업처분이 이루어지는 것이 일반적이다.

2. 토지보상법에 의한 어업피해보상

토지보상법에서는 어업보상에 관한 규정을 보상대상 어업의 위치에 따라 공익사업 시행지구내의 어업보상과 시행지구 밖의 어업보상으로 크게 구분하고 있으며, 일반적으로 공익사업시행지구 내를 직접피해구역이라 하고 공익사업시행지구 밖을 간접피해구역이라 한다.

15) 어업인은 사업시행자의 공사 선착공에 동의하고 사업시행자는 어업피해조사 용역결과에 의거 보상대상을 확정하고 보상금을 집행하기로 사업시행자와 어업인간에 약정을 체결함으로써 어업보상의 특수성으로 인한 문제점을 해결하고 있음.

2002년 말까지 시행되고 폐지된 “공공용지의취득및손실보상에관한특례법(이하 ‘공특법’ 이라 한다)” 에서는 공공사업의 시행으로 인한 어업보상을 행하는 경우 공공사업시행지구내의 어업보상과 공공사업 시행지구 밖의 어업피해보상에 대하여 이를 구분함이 없이 모두 사전보상을 시행하도록 규정하고 있었다.

그러나 새로 제정된 토지보상법에서는 공익사업 시행지구 내의 어업보상에 대하여는 종전 공특법과 같이 사전보상을 하도록 규정하고 있으나, 공익사업 시행지구 밖의 어업피해에 대하여 “실제피해액을 확인할 수 있는 때” 에 보상을 하도록 하여 사후보상제도로 변경되었다.

따라서 공익사업 시행지구 밖의 어업보상이 종전에는 사전보상대상이었으나 새 토지보상법이 시행된 현재는 사전보상대상에서 제외되었기에 기존 어업보상법 규와 상치되므로 실제피해액을 확인 할 수 있는 절차, 방법, 시기 등에 대하여 논란이 되고 있는 실정이다.

## 1) 직접피해구역내의 어업보상

직접피해구역이란 공익사업 시행지구내로서 재산권에 대한 직접적인 침해가 이루어지는 구역이며, 당해 공익사업의 시행을 위한 사업인정고시가 이루어지는 구역을 말한다. 따라서 직접 피해구역내 소재하는 어업에 대해서는 어업보상에 관한 협의가 성립되지 아니하는 경우에는 토지보상법의 절차에 따라 강제 수용도 가능하다.<sup>16)</sup>

토지보상법 시행규칙 제44조에서는 직접피해구역의 어업보상 평가 방법에 대한 원칙적인 방법을 규정하고 있으며, 구체적인 어업손실액의 산출방법, 기준 등에 대해서는 수산업법 시행령 [별표4]의 규정에 의하도록 하고 있다.

## 2) 간접피해구역에 대한 어업보상

### (1) 근거규정

간접피해구역이란 직접 공익사업시행지구에는 포함되지 아니하나 공익사업의

---

16) 어업권(면허어업) 뿐만 아니라 허가어업이나 신고어업에 대해서도 보상협의를 이루어지지 않은 경우 수용할 수 있는지 여부에 대한 건설교통부 질의회신 결과를 보면 「토지수용법 제2조의 규정에 의하여 공익사업의 시행을 위하여 특정한 토지·건물이나 광업권·어업권 등이 필요한 경우 이를 수용 또는 사용 할 수 있도록 되어 있으므로, 어업권이나 사회통념상 권리로 인정될 수 있는 어업(허가등의 어업)등은 토지수용법의 규정에 의한 수용대상에 해당된다.」고 회시하고 있음.(토정 58307-1618, '94.11.2)



시행으로 인하여 공익사업 시행지구밖의 어업에 피해가 발생하는 구역을 말하며, 토지보상법 시행규칙 제63조에서는 공익사업시행지구밖의 어업의 피해보상에 관한 규정을 두고 있다.

## (2) 간접어업피해 보상의 요건

### ① 공익사업시행지구 밖에서 이루어지는 어업일 것

간접어업피해 보상의 대상이 되는 어업은 공익사업시행지구 밖에서 이루어지는 어업이 대상이 되며, 공익사업시행지구 안에서 이루어지는 어업에 대한 보상인 직접 피해구역내 어업보상과 다르다. 여기서 ‘공익사업시행지구’란 공유수면 매립사업시행지구 등과 같이 토지등(어업권등 포함)을 취득 또는 권리를 소멸시키는 직접사업시행 지구를 뜻한다.

### ② 관계법령에 의한 면허, 허가, 신고를 마친 어업일 것

어업에 대한 간접피해보상은 원칙적으로 수산업법, 내수면어업등 관계법령에 의하여 면허 또는 허가를 받거나 신고를 하고 어업을 하는 경우를 보상대상으로 한다.

### ③ 실제 피해액을 확인할 수 있을것

새로이 제정된 토지보상법에서는 공익사업시행지구 밖의 어업피해보상은 사업시행자가 실제피해액을 확인할 수 있을 때 그 피해에 대하여 보상하도록 규정하고 있으나, 실제 피해액을 확인하는 방법과 확인시점 등에 대하여 명확히 규정하고 있지 아니하여 확인방법 등에 대하여 논란이 되고 있다.

### ④ 당사자의 협의 성립

공익사업시행지구 밖의 간접피해구역은 사업인정 고시의 효력이 미치지 못하는 지역이므로 어업권등에 대한 강제수용이 불가능하며, 사업시행자와 해당 피해 어업인 간의 피해보상에 관한 협의가 성립되어야만 보상이 가능하다<sup>17)</sup>. 따라서 사업시행자가 보상청구를 거부하거나 보상금액에 다툼이 있는 경우에는 사업시행자를 상대로 민사소송으로서 어업의 간접피해보상 청구를 하여야 할 것이다.

## (3) 간접어업피해 보상의 문제점

### ① 보상기준일

공익사업지구내인 직접피해구역에서는 보상기준일이 보상계획의 공고일 또는

---

17) 참고로 대법원 1998. 1. 20. 선고 95다 29161호 판결에서는 “공익사업의 시행으로 인하여 손실을 입은자는 사업시행자와 사이에 협의를 이루지 못한 이상 공특법 시행규칙 제23조의 5 규정에 근거하여 사업시행자에게 간접영업보상을 청구할 수 없다...3)고 판정한 바 있다.

사업인정고시일<sup>18)</sup>이므로, 보상대상도 이 시점을 기준으로 선정된다. 그러나 간접 피해구역은 사업인정 고시의 효력이 미치지 못하므로 사업인정고시후 피해지역 내에 신규로 전입된 어선이나 신규면허, 신규 허가 및 신고어업에 대한 피해보상을 청구하는 경우에 이를 배제하거나 보상을 거부할 근거가 없다는 문제점이 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 보상실무에서는 사업시행자와 피해어업인 간의 피해보상 합의를 먼저 체결하며, 합의서 내용에 보상기준일을 정하고 있는 것이 일반적이다.

## ② 보상금 지급시점의 문제

토지보상법에서는 공익사업시행지구 인근의 어업에 피해가 발생한 경우 사업시행자는 실제피해액을 확인할 수 있을 때 그 피해액을 보상하도록 규정하여 보상시기에 제한을 가하고 있으며, 또한 보상시점도 불명확하다는 문제가 제기되고 있다.

## ③ 피해기간 적용의 논란

직접피해구역은 대부분 공익사업시행으로 인하여 어업권 등이 취소되는 경우가 일반적이므로 수산업법 시행령 [별표4]의 규정에 의거 취소보상금을 산출하므로 논란이 없으나, 공익사업시행지구 밖의 어업피해보상액을 산정함에 있어 피해기간의 적용을 실제피해기간으로 산정해야 하는지, 아니면 실제피해기간을 초과하지 않는 범위 내에서 어업권 등의 잔존유효기간으로 산정해야 하는지 등에 대하여 논란이 되고 있다.

## ④ 보상액 산정기준 결여

공익사업시행지구내의 어업에 대한 보상액 산출기준 및 방법에 대해서는 수산업법 시행령 [별표4]의 규정에 의하도록 규정하고 있는 반면<sup>19)</sup>, 공익사업시행지구 밖의 어업피해에 대해서는 구체적인 산정 방법을 제시하지 않고 단지 “수산업법 시행령 [별표4]의 평년수익액을 기준으로 평가한다” 라고만 규정하여 사업시행지구 밖의 부분피해에 대한 세부적인 보상액 산출기준이 결여되어 있는 실정이다.

# 3) 직접피해구역과 간접피해구역에 대한 어업보상 차이점 검토

## (1) 근거규정의 차이

공익사업시행에 따른 직접피해구역내에 어업보상의 근거는 토지보상법 시행규

18) 토지보상법 시행규칙 제44조 제3항

19) 토지보상법 시행규칙 제44조

칙 제44조에 두고 있으며, 구체적인 손실액의 산출방법과 기준에 대해서는 수산업법 시행령 [별표4]의 기준에 의하도록 위임하고 있는 반면, 간접피해구역에 대한 어업보상의 근거를 토지보상법 시행규칙 제63조에 두고 있으나 구체적인 산출방법과 기준을 두고 있지 않아 부분피해액 산정에 있어 피해기간의 적용방법 등 실무상 논란이 되고 있다.

## (2) 보상절차의 차이

공익사업시행을 위한 일반적인 보상절차는 사업인정고시, 보상대상 조서의 작성, 보상계획의 공고·통지 및 열람, 보상액의 산정과 보상협의 절차를 거치며, 협의가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없는 때에는 강제수용의 절차에 의하여 보상을 마무리 한다.

직접피해구역은 매립, 간척등 직접사업 시행구역으로서 사업인정고시가 이루어지는 구역이므로 보상의 일반적인 절차에 의거 강제수용도 가능하다.

반면, 어업에 대한 간접피해보상은 사업시행후 피해를 확인할 수 있을 때 행하도록 하고 있으며, 피해를 확인하는 방법은 수산에 관한 전문용역기관 또는 교육기관의 어업피해조사 용역 결과에 따라 피해대상이 확정되는 점 등의 특성으로 인하여 보상계획공고, 소유자 및 관계인에게 통지 또는 사업인정고시 등 보상의 일반적인 절차를 행할 수 없으며, 강제수용에 의한 보상도 불가능하다. 대법원에서 도 수용의 대상이 되는 손실은 직접적인 손실을 의미하며 사업시행지구 밖의 간접손실은 수용대상이 되지 아니함을 명백히 하고 있다.<sup>20)</sup>

## (3) 보상시기의 차이

토지보상법 제62조에서는 사업시행자는 당해공익사업을 위한 공사착공전에 보상을 전액지급하여야 한다고 하여 사전보상의 원칙을 천명하고 있으나, 토지보상법 시행규칙 제63조에서는 간접피해구역은 사업시행후 피해액을 확인 할 수 있을때 보상하도록 하여 사후보상을 규정하고 있다.

## (4) 보상대상 선정의 기준일

직접피해구역의 어업보상대상 선정기준일은 보상계획의 공고일 또는 사업인정고시일이 되며, 이후에 어업의 면허·허가 및 신고를 득한 자는 보상대상에서 제외된다.<sup>21)</sup>

---

20) 대법원 1998. 1. 20. 선고 95다 29161호 판결

21) 토지보상법 시행규칙 제44조 제3항

간접피해구역은 사업시행후 피해가 확인된 때 보상을 행하도록 규정하고 있으며, 보상계획의 공고 또는 사업인정고시를 행하는 지역이 아니므로 보상대상 선정 기준일이 불명확하다.

또한, 간접피해구역은 사업인정고시의 효력이 미치지 못하므로 이후 신규로 면허나 허가 및 신고를 득한 어업에 대하여 피해보상을 청구하는 경우 이를 규제하거나 보상을 거부할 마땅한 근거가 미흡하다는 문제가 있다.

만약, 간접피해구역도 토지보상법 시행규칙 제44조 제3항의 규정을 적용하여 직접피해구역의 보상계획공고일 또는 사업인정고시일을 기준으로 보상대상자를 확정한다면 사업시행후 피해가 확인되어 보상을 시행할 시점까지는 상당한 기간이 흘러가는 것을 고려할 때 기준시점 당시에는 보상대상이 되었으나 이후 허가갱신 또는 유효기간 만료로 재허가 처분 등으로 신규허가를 받은 어업이 보상대상에서 제외 된다면 심각한 문제가 발생할 것이다.

실무에서는 이러한 문제점을 해결하기 위해서 사업시행자와 피해어업인 간의 보상약정을 체결하며, 보상대상의 선정기준일은 직접피해구역의 사업인정고시일을 기준으로 하되, 이후 해당어업의 허가 갱신 또는 유효기간 만료로 재허가등 신규 허가 등을 받은 경우 어업의 동일성과 연속성을 인정하여 보상을 행하고 있다.

#### (5) 보상액 산출기준의 결여

직접피해구역에 대한 어업보상에 관하여 토지보상법 시행규칙 제44조에서는 공익사업의 시행으로 해당어업이 제한·정지 또는 취소되거나 어업의 유효기간이 연장허가되지 아니하는 경우 수산업법 시행령[별표]의 산출기준에 의하여 보상액을 산정하도록 규정하고 있다.

그러나 간접피해구역에 대한 어업보상에 관해서 토지보상법 시행규칙 제63조에서는 사업시행 후 실제 피해액을 확인할 수 있을 때 부분피해에 대한 보상<sup>22)</sup>을 행하도록 규정하고 있으며, 피해액의 산출은 수산업법 시행령[별표4]의 평년수익액을 기준으로 산정하도록 규정하고 있을 뿐 구체적인 산정방법을 규정하고 있지 않다.

이는 수산업법시행령[별표4]에서는 어업처분으로 인한 취소·제한, 정지로 인한 보상액 산정 방법은 규정하고 있으나 어업의 부분피해보상액 산정방법에 대한 규정이 없기 때문인 것으로 생각된다.

이와 같이 공익사업시행에 따른 간접피해구역내의 부분피해액 산정기준이 결

---

22) 일반적으로 간접피해구역내의 어업피해보상을 제한보상이라 칭하고 있으나 엄밀한 의미에서 수산업법에 의한 제한처분으로 인한 보상과 구분되므로 간접피해지역에 대한 보상을 부분피해보상으로 용어를 구분하여 사용하였음.

여되므로 인하여 보상실무에서는 사업으로 인한 피해기간의 적용 방법에 있어 사업시행자와 피해어업인 간의 의견이 대립되어 갈등이 심화되고 있는 실정이다.

〈표 1〉 직접피해와 간접피해구역의 어업보상차이점 비교

구 분	사업시행지구 내 (직접피해구역)	사업시행지구 밖 (간접피해구역)
1. 근거규정	① 토지보상법 시행규칙 제44조 ② 수산업법 시행령 [별표4]	·토지보상법 시행규칙 제63조
2. 보상절차	① 보상계획공고, 소유자 및 관계인 통지 (법 제15조 ①) ② 사업인정고시(법 제22조) ③ 보상협의(법 제26조) ④ 강제수용(법 제30조) ⑤ 행정소송	※보상계획의 공고·통지 및 사업인정 등의 절차를 행할 수 없음. ① 사업시행자와 어업인간 보상에 관한 약정체결 ② 사업의 시행 ③ 피해의 확인(용역조사) ④ 보상협의 ⑤ 민사소송
3. 보상시기	·사전보상	·사후보상 (피해액을 확인할 수 있을 때)
4. 보상대상 산정기준	·수산업법 시행령[별표4]의 산출기준에 의하여 산정 (시행규칙 제44조)	·사업시행으로 인한 부분피해액 산출방법에 대하여 수산업법 시행령 [별표4]에 별도 규정이 없음. ·피해액 산출방법(피해기간 적용)에 대하여 논란이 되고 있음.
5. 보상대상 산정기준	·보상계획공고일 또는 사업인정고시일 (시행규칙 제44조 ③)	·불명확

### 3. 어업처분 보상과 어업피해보상의 차이점

#### 1) 보상원인의 차이

수산업법에 의한 어업처분보상은 공익상 필요에 의거 행정관청에서 어업의 취소·정지·제한 등의 처분을 하거나 또는 면허기간 연장에 대한 거부처분 등 선 행정처분으로 인한 손실발생이 보상의 원인인 반면, 토지보상법에 의한 공익사업시행으로 인한 어업피해보상은 사업시행으로 어업이 제한·정지·취소되거나 면허의 유효기간의 연장이 되지 아니하는 경우 등 후 행정처분으로 인한 보상과 사업시행지구 밖의 어업에 대한 간접피해보상 등 사업시행으로 인한 피해발생이 보상의 원인이

다.

## 2) 보상절차 및 방법의 차이

수산업법상의 어업손실보상 규정은 원칙적으로 공익사업시행에 따른 어업손실 보상을 위한 규정이 아니라 행정관청의 일방적 조치로서 어업권 등의 행사에 먼저 제한을 가한 후 수산업법 시행령에 명시된 기준에 따라 보상을 행하는 행정처분에 따른 보상절차이고, 토지보상법상의 어업손실보상 규정은 공익사업시행으로 인하여 장래에 발생할 어업손실을 전제로 하는 보상 규정이다.

이와 같이 보상의 원인 및 절차에 근본적으로 차이가 있는데도 불구하고 토지보상법 시행규칙 제44조에서는 수산업법 [별표4]의 규정에 의하여 어업손실보상액 산정을 준용하도록 하고 있어 실무상 많은 문제점과 혼란이 야기되고 있는 것도 사실이다.

## 3) 보상에 있어 어업제한의 개념차이

수산업법의 규정에 의한 제한보상의 개념은 수산업법 제12조의 규정에 의해 어업조정, 수산자원의 번식·보호, 기타 공익상 필요하다고 인정하여 행정관청의 어업에 대한 제한처분을 행한후 행정처분에 따른 보상을 의미한다.

반면, 공익사업의 시행에 따른 어업보상에서 통상사용되고 있는 제한보상의 개념은 수산업법상 제한처분으로 인한 보상과 공익사업 시행지구 밖의 어업의 간접 피해에 대한 부분피해 보상을 모두 포함하는 개념이라 할 수 있다.

따라서 공익사업 시행에 따른 보상에서 제한의 개념은 엄격하게 수산업법에 근거한 제한처분보상과 별도의 제한처분은 행하지 않지만 공익사업의 시행으로 인하여 사업지구 인근의 어업에 피해가 발생함으로써 행하는 부분 피해보상으로 구분하여 사용되어야 할 것이다.

## 4) 제한기간(피해기간) 산정의 문제

수산업법에 근거한 행정처분에 따른 어업제한보상을 행하는 경우에는 먼저 관찰 처분청이 어업의 제한기간을 미리 정하여 처분하게 되므로 보상액 산정을 위한 제한기간의 산정에는 논란이 되지 않는다.

반면, 토지보상법 시행규칙 제63조에서는 공익사업시행으로 인한 간접피해구역에 대한 어업의 부분피해보상액 산정 기준에 대하여 구체적으로 규정하고 있지 아니하며, 수산업법 시행령[별표4]에서도 어업의 부분 피해액 산정방법에 대하여 별도의 규정을 두고 있지 않다.

따라서 간접피해구역의 부분피해보상액을 산정함에 있어 피해기간 적용방법에 대하여 사업시행자와 피해어업인 간의 대립으로 인하여 공익사업이 지연되는 등 심각한 문제로 대두되고 있는 실정이다.

### Ⅲ. 실제피해발생기간에 의한 보상액 산정의 타당성 검토

#### 1. 피해보상으로서의 간접보상

공익사업시행으로 인하여 사업시행지구 인근지역에 피해가 발생하여 행하는 보상은 피해배상의 성격을 가지며, 사업인정고시일 이후 당해 피해지역내에서 합법적으로 어업허가등을 득한 후 어업을 행하는 자가 공익사업시행에 따른 피해를 주장하여 보상을 청구하는 경우 이를 규제하거나 보상을 거부할 근거가 없다.

또한, 간접피해구역은 사업인정고시의 효력이 미치지 못하므로 토지보상법 시행규칙 제44조 제3항의 규정<sup>23)</sup>의 적용이 배제되므로 어업허가등의 유효기간이 종료되어 허가갱신등으로 신규허가를 취득하더라도 보상대상에서 제외할 수 없다. 따라서 공익사업의 시행으로 인하여 사업시행지구 밖의 어업에 피해가 발생하는 경우 그 피해액의 산정은 실제 피해발생기간과 피해정도를 고려하여 산출하는 것이 합리적이라 할 수 있다.

최근 사업시행자와 피해어업인간의 피해액 산정에 있어 피해기간 적용에 논란이 되고 있으므로 이러한 문제의 근원을 없애기 위해서 일부 사업의 경우 과거와 같이 보상금을 예측 조사에 의거 일시에 보상을 받지 않고 매년 조사하여 피해발생 시점마다 1년단위로 보상해 줄 것을 요구하며, 약정을 체결하려는 움직임이 일고 있다.

#### 2. 어업허가의 특수성과 보상기간

---

23) 사업인정고시이후 취득한 어업에 대한 보상배제 규정

## 1) 어업에 대한 권리의 영속성

수산업법시행령 [별표 4]에서는 어업권(면허어업)의 법적최고기간이 20년<sup>24)</sup> 인데도 불구하고 공익사업의 시행으로 어업권이 취소되었거나 어업권의 유효기간의 연장이 허가되지 아니한 경우의 보상금액은 면허의 잔여기간과 상관없이 「평균수익액 ÷ 연리(12%)」의 산식에 의하여 산출하도록 하여 영구수익환원법에 의하여 보상액을 산정하고 있다. 또한 허가 및 신고어업의 유효기간이 5년<sup>25)</sup> 인데도 불구하고 취소되는 경우의 보상금액도 유효기간의 잔여기간에 상관없이 「평균수익액의 3년분」을 지급하도록 규정하고 있다. 이는 어업제도의 특수성으로 인하여 어업의 유효기간의 종료가 권리의 소멸을 의미하는 것이 아니기 때문이다. 즉, 면허어업의 유효기간이 종료되어 기존어장을 재 면허하는 경우 면허의 우선순위와 관련하여 기존의 어업권자가 1순위가 되도록 수산업법에서는 규정<sup>26)</sup>하고 있으며, 또한 허가의 유효기간이 만료되면 해당 어업인이 재 허가처분의 우선순위<sup>27)</sup>를 가짐으로서 사실상 어업을 영속적으로 행할 수 있는 영구적 권리의 성격을 인정하기 때문인 것으로 판단된다.

여기서 취소보상금의 산정을 면허의 경우에는 평균수익액의 8.33년분(1/0.12)으로 허가및신고의 경우는 3년분으로 차등을 둔 것은 면허와 허가 및 신고의 권리성에 차등을 두고자 하는 취지로 보여진다. 그러나 학계에서는 수산업법 개정시(1991. 2. 18) 허가 및 신고어업의 취소보상을 평균수익액의 3년분으로 제한하여 규정한 것에 대한 근거성에 대하여 논란을 제기하고 있는 실정이다.

또한, 토지보상법 시행규칙 제44조 제1항 및 제4항에서는 공익사업의 시행으로 인하여 어업권 등의 유효기간의 연장이 허가되지 아니하는 경우 수산업법시행령 [별표4]의 규정에 따라 소멸보상을 하도록 규정하고 있으며, 건설교통부의 질의회신내용에서도 동일한 취지로 회신하고 있다<sup>28)</sup>.

---

24) 수산업법 제14조

25) 수산업법 제43조

26) 수산업법 제13조

27) 어업허가 및 신고에 관한 규칙 제7조

28) “수용재결 신청 시점에 신고기간이 만료되었으나 당해 신고어업자의 귀책사유 없이 공공사업이 예견된 상태에서 갱신신고가 수리되지 아니하여 신고어업이 실효된 경우 보상기준일 당시 손실보상대상인 경우라면 수용재결신청 대상에 해당 한다” 고 하여 공공사업이 예견된 상태에서 갱신 신고가 수리되지 아니한 경우에는 소멸보상을 지급하여야 한다고 회신하고 있다.(토정 51317-732: '95.5.19)



## 2) 어업허가의 배타적 권리화

허가어업중 정치망어업과 해상종묘생산어업 등은 일정한 수면을 구획하여 법정시설물을 설치하여 수면을 배타적으로 이용하고 있으므로 사실상 면허어업과 차이가 없다. 또한 이들 허가어업은 과거 수산업법 개정(1996.12.31)이전에는 면허어업으로 분류되어 있었다.

어업허가는 어선 등 시설물과 함께 매매, 상속, 경매 등 거래의 대상(물론 소유권 변경시 신규허가 처분을 받지만)이 되고 있는 것이 현실이며, 수산업법에서는 각 시·도별로 어업허가 총 건수 상한을 정하고 있으므로 허가는 특허와 같이 하나의 권리화되어 있다.

## 3) 피해보상기간의 장기화

공익사업시행지구 밖의 어업에 부분피해가 발생하여 보상을 행하는 경우 보상을 위한 용역조사 조사기간 과 평가기간이 최소 1년 6개월에서 3년정도 장기간 소요되는 것이 현실이며, 허가 및 신고어업의 부분피해액을 실제피해발생 기간과 상관없이 3년 또는 허가등 유효기간의 잔여기간내의 피해기간으로 피해액을 산출하는 경우 어업인이 조사에 협조하므로써 발생하는 기회비용보다 낮은 보상금이 산출될 가능성이 높다.

또한 토지보상법 시행령 제63조에서는 공익사업시행지구 밖의 어업피해는 사업인정고시 후 공사 등으로 인한 피해가 확인된 때 보상을 하도록 규정하고 있으므로 사업인정고시일로부터 보상금 지급시기까지는 허가의 유효기간(5년) 이상 소요되는 경우가 대부분이므로 만약 간접피해구역에 대한 보상도 토지보상법 시행규칙 제44조 제3항을 엄격히 적용한다면 유효기간의 경과로 보상을 받을 수 없게 되는 문제점이 발생한다.

현실적으로 실무에서는 보상대상의 선정은 사업인정고시일 당시에 유효한 허가에 대하여 보상금 지급시기까지 피해지역내에서 어업을 계속하고 있는 경우에 보상대상으로 선정하며, 사업인정고시일과 보상금 지급시기 사이에 허가의 유효기간이 종료되어 재 허가를 득한 경우에는 기존허가기간의 종료로 재허가 처분되었는지의 여부에 대하여 당해 시군에서 어업허가대장과 어선원부 등을 통하여 확인 후 실제피해기간 동안의 피해액을 지급하고 있다.

#### 4) 다른 보상규정과의 비교

##### (1) 영업보상과의 형평성 문제

공익사업의 시행에 따라 영업장이 휴업하는 경우 보상액의 산정은 휴업기간(통상 3개월)의 영업이익(100%)을 보상하도록 규정하고 있으며, 또한 휴업기간이 3개월을 초과하는 경우에는 실제휴업기간(피해기간) 동안의 영업이익(100%)을 보상하도록 규정<sup>29)</sup>하고 있으므로 어업에 대한 간접보상도 실제 피해발생기간과 피해정도를 고려하여 피해액을 산출하여야 육지의 영업에 대한 손실액 보상과 형평성을 유지 할 수 있다.

##### (2) 어선감척사업 보상과의 비교

해양수산부에서는 이상과 같이 허가에 대한 권리의 영속성을 인정하여 한일 및 한중 어업협정에 따른 근해어선어업 감척사업과연안 어선어업의 감척에 있어서도 어업허가의 잔여 유효기간에 관계없이 모두 「평년수익액의 3년분에 해당하는 취소보상금과 어선 및 부대시설물에 대한 잔존가치」를 보상행하여 온 현실을 볼때 허가 및 신고어업에 대한 부분손실의 평가는 공익사업의 시행에 따른 실제피해발생기간 동안의 피해액을 보상함이 타당하다.

### 3. 일본의 어업손실보상 제도와 비교

일본의 어업보상 규정은 크게 어업조정, 선박의 항행, 정박, 계류 등 공익상 필요에 의한 어업권 취소 등의 처분과 이에 따른 손실보상은 「어업법」에 근거하고 있으며, 항만공사, 매립, 준설 등 공공사업의 수행과 관련한 어업보상은 「공공용지의 취득에 따른 손실보상기준요강」에 의거 작성된 「공공용지 취득에 따른 손실보상기준」에서 구체적인 산정방법을 규정하고 있다.

일본의 어업보상기준을 요약하면 면허어업과 허가어업 및 자유어업의 보상방법을 따로 구분하지 않고 어업이 취소되는 경우의 대가보상은 「 $\frac{\text{평년순수익(총수입-경영비)}}{\text{년이율(8\%)}}$ 」의 산식에 의하여 산정하므로 면허어업 뿐만 아니라 허가 및 자유어업의 경우에도 어업에 대한 권리의 영속성을 인정하여 보상액을 산정하고 있으며, 어업의 제한보상의 경우에도 동 산식에 어장의존율, 제한기간율 등을 고려하여 산출하도록 규정하여 제한기간의 산정은 실제피해가 발생하는 기간으로 하고 있다.

---

29) 토지보상법 시행규칙 제47조 제2항

#### 4. 간접피해구역에 대한 어업피해보상 이론의 발전

해양수산부장관으로부터 어업피해조사용역을 행할 수 있는 교육기관 또는 연구기관으로 지정받은 11개의 수산에 관한 전문용역기관에서도 어업에 대한 부분 피해액의 산정은 실제피해발생기간과 피해율을 고려하여 어업처분 결정을 행하고 수익환원방법에 의하여 피해액을 산출하는 방식을 채택하고 있으며 이론을 연구·개발하고 있다.

또한, 공익사업시행으로 사업시행지구 인근의 허가 및 신고 어업에 피해가 발생한 경우 피해기간의 적용을 실제발생기간으로 하여야 하는지 아니면 3년으로 하여야 하는지에 대하여 해양수산부장관으로부터 지정받은 교육기관과 연구기관에 의견을 질의한 결과 모두 실제 피해기간에 의하여 피해액을 산출하는 것이 타당하다는 입장을 밝히고 있다<sup>30)</sup>.

뿐만 아니라 최근에 우리나라의 각종 공익사업의 시행에 따른 간접피해구역에 대한 어업의 부분피해보상을 실시한 용역보고서와 감정평가서 등의 사례를 수집하여 검토한 결과 아래<표2>와 같이 대체로 보상시기가 오래된 <사례1>과 <사례2>에서는 허가 및 신고어업의 피해기간의 산정을 실제피해기간이 3년을 초과하는 경우에도 피해액은 3년을 기준하여 보상을 실시하였으나, <사례3> ~ <사례11>은 모두 실제 피해발생 기간에 의거 피해액을 산정하여 보상을 실시하였다. 이는 <사례1>과 <사례2>는 보상시기가 오래된 사례로 당시 어업 피해액 산정에 관한 이론의 미 정립으로 인한 결과로 판단되며, 최근의 사례는 대부분 실제 피해발생기간에 의해서 피해액을 산정하여 집행함으로써 정당한 보상이 되도록 하고 있음을 알 수 있다.

---

30) 해양과학공동연구소장(해양과학공동연구소-86호, 2005. 2. 4). 한국해양연구원장(생물자원 제05-0047-1호, 2005. 02. 02)

〈표2〉 허가 및 신고어업의 피해기간 적용 사례분석표

사례 번호	보상 시기	사 업 명	어업의 종류	피해 산정 기간	비 고
사례1	1997.5	○○○~○○교량건설에 따른 어업피해보상	연안어선	3년	사업으로 인한 실제피해기간 3년 초과함.
사례2	2000.4	○○○○○○○○가동및 건설공사로인한 어업피해보상	맨손신고 육상양식 해상종묘	3년 3년 3년	가동 및 건설로 인한 피해기간이 3년을 초과함.
사례3	1997.3	○○○○ 공유수면(추가) 매립으로 인한 어업피해보상	어선어업	8.33년 8.33년	○○○방출 피해기간: 영구 항로.항만공사로인한 피해기간: 영구
사례4	1999.3	○○○○ 건설사업에 따른 어업피해보상	구획어업 육상양식 육상종묘 해상조묘 맨손신고 나잠신고	9년 9년 9년 9년 12년 12년	공사로 인한 피해 " " " 공사로 인한피해 "
사례5	2001.4	○○국가산업단지 개발사업에 따른 어업보상	구획어업	3.5년 8.33년	매립, 준설피해기간 항로개설 피해기간: 영구
사례6	2001.7	○○○○○ 건설 및 가동으로 인한 어업피해	어선어업	1,654 일 (4.5년) ~ 4,225 일 (11.5년)	건설에 따른 어선어업의 피해기간을 해당어선별로 구분하여 1,654일(4.5년) ~ 4,225일 (11.57년) 등으로 피해기간을 각각 산정하여 보상한 사례

사례 번호	보상 시기	사 업 명	어업의 종류	피해 산정 기간	비 고
사례7	2002.6	○○○ 유람선 취항에 따른 어업보상	어선어업	8.33년	항로지정 피해기간: 영구
사례8	2002.7	○○○○○○○산업 단지 건설사업 어업보상	어선어업	3년8월	공사로 인한 피해
사례9	2002.12	○○하수처리장 방류관로 공사에 따른 어업피해보상	어선어업 구획어업	8.33년 8.33년	하수처리장 방류에 따른 피해기간: 영구
사례10	2004.2	○○○ 개발사업에 따른 어업피해보상	연안어업 맨손어업 나잠신고	총피해를 총피해를 총피해를	해당 어업에 대하여 총피해율산정시 한시적 피해기간과 영구적피해기간을 합산하여 총피해율 산정
사례11	2004.10	○○대교 건설사업 시행으로 인한 어업피해보상	어선어업	4년	공사로 인한 피해

### 5. 헌법상 정당한 보상 규정의 위배

우리나라 헌법 제23조 제3항에서 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로서 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다” 고 하여 국민의 재산권침해에 대한 법정주의와 보상에 관한 근거를 규정하고 있으며, 또한 헌법재판소는 “정당한 보상”의 개념에 대하여 완전보상을 뜻하는 것이라고 판시하고 있다.<sup>31)</sup>

따라서 어업권이라는 재산권도 공공필요에 의해 제한되는 경우 당연히 정당보

31) 「헌법 제23조 3항의 정당한 보상이란 원칙적으로 피수용 재산의 객관적인 재산가치를 완전하게 보상하여야 한다는 완전보상을 뜻하는 것으로 보상금액 뿐만 아니라 보상의 시기·방법에 있어서도 어떠한 제한을 두어서는 아니 된다는 것을 의미한다. …」 고 판시하고 있다.(헌법재판소 89헌마 107결정).

상 개념에 입각하여 완전보상을 하여야 한다. 즉, 공익사업의 시행으로 인하여 사업시행지구 밖의 허가 및 신고어업에 부분피해가 발생한 경우 그 피해액은 헌법의 정당보상의 원칙에 근거하여 완전보상을 하여야하며 보상액의 산정을 실제 피해가 발생하는 기간으로 산정하지 아니한다면 헌법에 규정된 보상의 기본이념에 위배된다고 할 수 있다.

#### IV. 간접 어업피해보상의 합리적인 산출방안 제시

##### 1. 피해기간의 합리적인 적용방법

토지보상법 시행규칙 제63조에서는 공익사업시행에 따른 어업의 간접피해보상 근거 규정을 두고 있으나 어업에 대한 부분피해액 산출기준을 두고 있지 않으므로 피해기간 산정에 관해 사업시행자와 어업인간에 마찰이 되고 있다.

상기에서 언급한 바와 같이 어업에 대한 간접보상은 피해배상의 성격이라는 점과 어업인의 어업에 대한 권리의 영속성등 어업보상의 특수성, 일본의 어업보상제도와 의 형평성, 어업보상 이론 및 헌법상 정당보상의 규정에 비추어 볼 때 어업에 대한 부분피해액의 산정은 실제피해기간과 피해정도(피해율)을 감안하여 산출하는 것이 지극히 당연한 방법이라 할 수 있다.

##### 2. 어업의 부분피해액 산출의 합리적인 방법 제시

어업의 부분피해액 산출은 단순히 「평균수익액 × 피해정도(피해율) × 피해기간」의 산식에 의하여 산출하여서는 아니된다. 왜냐하면 어업에 대한 부분 피해액은 사업시행후 피해가 확인될 때 보상을 행하는 사후보상으로서의 성격과 장래기간동안 계속 발생할 피해액에 대한 사전보상의 성격을 모두 내포하고 있기 때문에 피해액의 산정은 이자율(환원이율)을 고려하여 보상집행시점에서의 피해액을 산정해야 하기 때문이다.

따라서 어업피해액의 산정은 수익환원법<sup>32)</sup>에 의하여 산정하며, 根源은 利子理論과 時間選好의 原則에서 찾아볼수 있다. 즉, 토지와 건물에 투자된 자본가격은 장래의 발생할 순이익을 이자율로 할인한 총액이며 수익산출력이 줄어들면 가격도

---

32) 수익환원법이란 대상물건이 장래산출할 것으로 기대되는 연간 순이익을 환원이율로 환원하여 가격시점에 있어서 가격을 산정하는 평가기법을 말한다.

상대적으로 줄어든다.

여기서 일정기간동안 매년 동일한 수익이 실현된다고 할 때, 매년 실현이 예상되는 收益의 現在價値를 구할 수 있는데 이 현재가치의 총액이 複利現價이다. 이것을 구하기 위해 장래수익에 곱하는 비를 複利現價率이라하며 다음과 같이 구해진다.

$a_1, a_2, \dots, a_n$ 을 1년, 2년,  $\dots$ ,  $n$ 년 후에 기대되는 순수익이라 하고,  $r$ 을 환원이율,  $P$ 을 수익가격으로 할 때,

$$1\text{년후에 기대되는 순수익의 현가} : \frac{a_1}{1+r}$$

$$2\text{년후에 기대되는 순수익의 현가} : \frac{a_2}{(1+r)^2}$$

·  
·  
·  
·

$$n\text{년 후에 기대되는 순수익의 현가} : \frac{a_n}{(1+r)^n}$$

따라서  $n$ 년 동안 매년 순수익이 일정하다면 순수익의 現在 價値總額  $S_n$ 은,

$$S_n = a \left\{ \frac{1}{(1+r)} + \frac{1}{(1+r)^2} + \dots + \frac{1}{(1+r)^n} \right\}$$

{ } 내는 등비급수를 이루므로 이의 합계공식  $S_n = \frac{\text{초항}(1-\text{공비}^n)}{(1-\text{공비})}$ 에 대입하여 합계액을 구하면,

$$S_n = a \times \left\{ \frac{\frac{1}{1+r} \left( 1 - \frac{1}{(1+r)^n} \right)}{1 - \frac{1}{1+r}} \right\}$$

$$= a \times \frac{(1+r)^n - 1}{r(1+r)^n}$$

(복리년금현가율)

따라서 어떤 물건에서 발생하는 순수익이  $n$ 년 동안 지속된다면 상기 복리현가율을 적용하여 대상물건의 收益價格을 구할 수 있으며, 이러한 평가방법을 年金法

(Inwood 방식)이라 한다.

또한, 매년의 순수익이 일정하고 그것이 無限히 繼續되는 경우 순수익의 現在 價値 總額은,

$$p = a \left\{ \frac{1}{(1+r)} + \frac{1}{(1+r)^2} + \frac{1}{(1+r)^3} + \dots + \frac{1}{(1+r)^n} + \dots \right\}$$

{ } 내는 무한 등비급수를 이루므로 이의 합계공식  $S_n = \frac{\text{초항}}{1 - \text{공비}}$  에 대입하여 합계액을 구하면,

$$P = a \times \frac{\frac{1}{(1+r)}}{1 - \frac{1}{1+r}} = a \times \left( \frac{1}{1+r} \times \frac{1+r}{1+r-1} \right) = \frac{a}{r}$$

즉, 물건의 수익이 장래의 기간동안 영구적으로 발생하는 경우의 수익가격은 순수익 a를 환원이율 r로 나눈 결과가 되며, 이러한 평가방법을 永久收益還元法이라 한다.

따라서, 어업의 간접피해보상에 있어 장래기간동안 발생할 피해액의 산출은 상기의 년금법과 영구수익환원법에 의하여 산출할 수 있다.

이하에서는 어업에 대한 부분피해액 산출방식을 ①사전보상의 원칙에 따라 향후 피해발생 시작초기에서 장래의 기간동안 발생할 피해액을 산출하는 경우와 ②어업에 대한 부분피해를 받고 있는 시점에서 과거부터 현재까지 입은 피해와 향후 발생할 피해를 같이 산출하는 경우로 구분하여 제시하고자 한다.

## 1) 장래기간동안 발생할 피해액의 산출

### (1) 부분피해가 장래의 일정기간동안 한시적으로 발생하는 경우

공익사업의 시행으로 인하여 당해 공익사업시행지구 인근에 있는 어업에 장래의 일정기간동안 평균연간어업피해율에 해당하는 금액만큼 피해가 일정하게 발생하는 경우에는 수익환원방식중 년금법에 의하여 피해액을 산출할 수 있다.

즉, 부분분피해액  $P = a' \times \frac{(1+r)^n - 1}{r(1+r)^n}$  의 산식에 의하여 산정된다.

여기서,  $a'$ 는 평균연간피해액으로 「평균수익액( $\pi$ ) × 연간어업피해율( $\mu$ )」에 의하여 산출하며,  $r$ 은 환원이율이다. 수산업법시행령 [별표4]에서 면허어업의 취소에 따른 보상액 산정시 환원이율을 12%로 규정하고 있으므로 면허어업과 의 형평성을 유지하기 위하여 허가 및 신고어업의 부분피해액 산정에 있어서도  $r$



은 12%로 하는 것이 타당하다.33)

(2) 부분피해가 장래기간동안 영구적으로 발생하는 경우

공익사업시행지구 인근에 있는 어업에 평균연간어업피해율에 해당하는 피해가 장래기간동안 영구적으로 발생하는 경우에는 수익환원방식중 영구수익환원방법에 의하여 피해액을 산정할 수 있다.

즉, 어업의 부분피해액  $P = \frac{a'}{r}$  의 산식에 의하여 산정한다.

2) 과거발생 피해와 장래 발생할 피해를 동시에 산출하는 경우

토지보상법 시행규칙 제63조에서는 간접피해구역에 대한 어업의 부분피해보상은 사업시행후 실제피해액을 확인할 수 있을때 보상을 행하도록 규정하고 있으므로 본 규정을 엄격히 적용한다면 공익사업시행지구 인근의 어업에 대한 간접피해보상액은 대부분 과거발생한 피해와 장래기간동안 발생할 피해액을 동시에 산정하여 지급하여야 한다.

이러한 경우 어업피해액의 산출은 과거 매년 발생한 피해액에 보상시점 현재까지의 복리이자(환원이율)로 가산하여 산정한 과거의 피해액과 향후 매년 발생할 피해액을 현재 시점으로 복리환원한 피해액을 합산하여 산출하여야 한다.

(1) 과거 발생피해와 장래 발생할 피해를 동시에 산출하는 경우

보상시점 현재 과거 발생한 피해와 장래의 일정기간 동안 한시적으로 발생할 피해액을 합계 산정하는 방법은 아래와 같이 두가지 방법으로 산정할 수 있다.

① 方法1

첫 번째 방법에 의한 보상액의 산정은 평균연간어업 피해율에 해당하는 매년 발생한 과거의 피해액을 보상시점을 기준으로 년금증가공식34)에 의하여 산정하고, 장래기간동안 일정하게 발생할 피해액에 대해서는 년금현가방식에 의하여 산정한 후 이를 합산하여 보상액을 산정하는 방법이다.

---

33) 수산업법에서는 먼허어업의 취소 보상액 산정시 적용되는 환원이율을 연리 12%의 고정금리를 사용하고 있으나 최근 계속적인 저금리를 유지하고 있어 연리 12%의 환원이율에 의하여 산출된 보상금을 지나치게 저평가될 수 있다는 문제점과 함께 규정의 부당성이 제기되고 있는 실정이다.

34) 년금증가는 각 년말에 지급될 연금1원을 연이율  $r$ 로 적립한  $n$ 년후의 기말의 증가를 나타내는 것으로서 산식은  $S = A \times \frac{(1+r)^n - 1}{r}$  이다. 여기서  $A$ 는 각년도 말에 적립할 년금이다.

즉, 어업의 부분피해액  $P = a' \times \left[ \frac{(1+r)^{n'} - 1}{r} + \frac{(1+r)^n - 1}{r(1+r)^n} \right]$ 의 산식에 의하여 산정된다.

여기서,  $n'$  : 과거 피해발생기간으로  $N$ (총피해발생기간) -  $n$ (장래피해발생기간)에 의하여 산출된다.

② 方法2

공익사업의 시행에 따른 보상을 피해발생 전 사전보상을 행하는 것을 기본이념으로 하고 있으므로 원칙적으로 어업의 간접피해보상도 피해발생 전에 일괄 지급하여야 한다.

따라서 두 번째의 방법은 공익사업으로 인한 피해가 발생하기 전의 시점에 매년 발생할 피해액을 전액보상 받았어야 할 금액을 년금법에 의하여 먼저 산출한 후 보상금을 집행하고 자하는 현재시점까지의 복리이자를 가산하여 보상액을 산출하는 방법이다. 이는 매년 일정하게 발생할 피해액을 총피해기간  $N(n' + n)$ 에 의해 년금법으로 피해액을 산정한 후 복리증가공식<sup>35)</sup>을 적용하여 보상시점 현재의 보상액을 산정할 수 있다.

즉, 어업의 부분피해액  $P = \left[ a' \times \frac{(1+r)^N - 1}{r(1+r)^N} \right] \times (1+r)^n$ 의 산식에 의하여 산출한다.

(2) 과거 발생피해와 장래기간 영구적인 피해액의 산출

이 경우는 피해어업인은 장래 영구적인 피해보상금을 피해발생 이전에 사전보상의 원칙에 따라 받았어야 할 보상금을 일정기간 경과 후 피해가 확인될 때 보상을 행하는 경우이다.

따라서 부분피해액의 산정은 위의 方法2의 논리와 마찬가지로 먼저 피해발생 전의 시점을 기준으로 한 보상금을 산정한 후 피해발생 시점부터 보상금 지급 시점까지의 기간에 해당하는 복리이자를 가산하여 산정해야 한다.

즉, 부분피해액  $P = \frac{a'}{r} \times (1+r)^n$ 의 산식에 의하여 산출한다.

다만, 상기와 같은 방식에 의하여 산출된 어업의 부분 피해액은 어업의 취소로 인한 보상금액을 초과하지 아니하는 범위내에서 결정되는 것이 합리적이라 할 것이다.

---

35) 원금 1원을 년이율  $r$ 로,  $n$ 년간 복리계산한  $n$ 년말의 원리금합계를 계산하는 것으로서 산식은  $(1+r)^n$ 으로 나타낸다.

이상의 전술한 피해발생기간의 유형별로 어업의 부분 피해액 산출방식을 요약하면 아래 <표 3>와 같다.

<표 3> 어업의 부분피해액 산출식

구 분	피해기간이 한시적인 경우	피해기간이 영구적인 경우
장래기간 동안의 피해액 산출	$P = a' \times \frac{(1+r)^n - 1}{r(1+r)^n}$	$P = \frac{a'}{r}$
과거발생 피해와 장래 발생피해액 동시산출	$P = a' \times \left[ \frac{(1+r)^{n'} - 1}{r} + \frac{(1+r)^n - 1}{r(1+r)^n} \right]$ 또는 $P = \left[ a' \times \frac{(1+r)^N - 1}{r(1+r)^N} \right] \times (1+r)^{n'}$	$P = \frac{a'}{r} \times (1+r)^{n'}$

주)  $P$  : 어업의 부분피해액,  $a'$  : 평균연간피해액,  $n$  : 장래피해발생기간,  $n'$  : 과거피해발생기간,  $N$  : 총피해발생기간 ( $n + n'$ ),  $r$  : 환원이율(12%)이며,  $a'$ 는 「평년수익액( $\pi$ ) × 년간어업피해율( $\mu$ )」에 의하여 산정된다. 단,  $P$ 는 어업의 취소로 인한 보상금액을 초과할 수 없음.

### 3. 피해발생유형별 어업의 부분피해액 산출예시

【 사례 】 공익사업시행으로 인하여 사업시행지구밖의 허가어업에 부분피해가 발생하여 그 피해액을 산정하고자 한다. 이때 평년수익액( $\pi$ ) : 2,000만원, 년간 어업피해율( $\mu$ ) : 3%, 과거피해발생기간( $n'$ )은 3년이며 현재시점에서 부분피해액을 산정하여 보상을 한다고 가정.

#### 1) 장래 피해발생기간이 10년이라고 할 때 어업의 부분 피해액 산정

##### (1) 方法1

$$\begin{aligned}
 P &= a' \times \left[ \frac{(1+r)^{n'} - 1}{r} + \frac{(1+r)^n - 1}{r(1+r)^n} \right] \text{의 산식에 대입하여 풀면,} \\
 &= 60\text{만원} \times \left[ \frac{(1+0.12)^3 - 1}{0.12} + \frac{(1+0.12)^{10} - 1}{0.12(1+0.12)^{10}} \right] \\
 &= 5,414,773\text{원}
 \end{aligned}$$

##### (2) 方法2

$$\begin{aligned}
P &= \left[ a' \times \frac{(1+r)^N - 1}{r(1+r)^N} \right] \times (1+r)^n \text{의 공식에 대입하여 풀면,} \\
&= \left[ 60\text{만원} \times \frac{(1+0.12)^{13} - 1}{0.12(1+0.12)^{13}} \right] \times (1+0.12)^3 \\
&= 5,414,773\text{원}
\end{aligned}$$

이와 같이 어업의 부분피해액은 과거3년간의 실제발생한 피해와 향후 10년간 발생할 피해액을 합산하여 산정한 금액이 5,414,773원으로 이는 허가어업의 취소 보상금액인 60,000,000원(평년수익액의 3년분)을 초과하지 않으면 된다.

## 2) 장래에도 피해가 영구적으로 발생하는 경우의 피해액의 산정

산출식  $P = \frac{a'}{r} \times (1+r)^n$ 의 산식에 대입하여 풀어보면,

$P = \frac{60\text{만원}}{0.12} \times (1+0.12)^3$ 에 의거 피해액은 7,024,640원으로 허가 취소 보상 금액을 초과하지 않으면 된다.

## V. 요약 및 결론

이미 살펴본바와 같이 최근에 제정 시행되는 토지보상법에서는 어업보상의 방법을 사업시행지구내와 사업시행지구 밖으로 구분하여 규정하고 있으며, 사업시행 지구내의 직접피해구역의 어업보상방법에 대해서는 종전의 공특법과 같이 사전보상을 원칙으로하면서, 구체적인 손실액의 산출방법, 기준 등에 대해서는 수산업법 시행령 [별표4]의 규정에 의하도록 하고 있다.

그러나 토지보상법 시행규칙 제63조에서는 공익사업시행지구 밖의 어업피해에 대하여 “실제피해액을 확인할 수 있는 때”에 보상을 하도록 하여 간접피해구역에 대한 어업보상은 사전보상대상에서 제외되어 기존 어업보상법규와 상치되므로 실제피해액을 확인할 수 있는 방법, 절차, 시기 등에 대하여 논란이 되고 있으며, 어업피해액의 구체적인 산정방법을 제시하지 않고 단지 “수산업법 시행령 [별표 4]의 평년수익액을 기준으로 평가 한다’라고만 규정하여 사업시행지구 밖의 부분피해에 대한 세부적인 보상액 산출기준이 결여되어 있어 사업시행자와 피해 어업인간의 피해액 산출방법과 기준, 보상시기 등에 대하여 갈등과 분쟁이 끊어지지

않고 있다.

특히, 간접피해구역에 대한 어업피해보상의 많은 문제 중에서 최근 가장 큰 문제가 되고 있는 것은 피해액의 보상을 실제 피해발생기간 동안의 피해액을 모두 보상해야 한다는 견해와 어업의 취소에 따른 보상기간의 범위 내에서 실제 피해발생기간 동안의 피해를 보상해야 한다는 견해, 그리고 해당어업의 허가 등 잔여유효기간을 초과하지 아니하는 범위내의 피해 발생기간 동안의 피해액을 보상해야 한다는 견해가 대립됨으로서 사업시행자와 피해 어업인간의 갈등이 심화되고 보상협약의 성립되지 아니하여 공익사업의 시행에 차질이 발생하는 등 심각한 사회문제가 되고 있는 실정이다.

따라서 본 연구에서는 토지보상법에 미비 되어 있는 사업시행지구 밖의 어업에 대한 피해액 산정에 있어 피해기간의 합리적인 적용방법과 피해액의 산출방안에 대하여 연구 하였으며, 이미 언급한바와 같이 실제 피해발생기간에 의한 보상액 산정의 타당성의 요약하면 다음과 같다.

첫째, 간접피해구역은 사업인정고시의 효력이 미치지 못하므로 토지보상법 시행규칙 제44조 제3항의 사업인정고시 이후 취득한 어업에 대한 보상배제 규정의 적용이 배제되므로 어업허가 등의 유효기간이 종료되어 허가 갱신 등으로 신규허가를 취득하더라도 보상대상에서 제외할 수 없으며, 사업시행으로 인하여 발생하여 행하는 보상은 피해배상의 성격을 가진다.

둘째, 어업허가의 특수성과 보상기간의 관계이다. 수산업법시행령 [별표4]에서는 면허어업, 허가 및 신고어업이 취소되는 경우의 보상액의 산정은 면허 및 허가의 잔여유효기간에 상관없이 면허어업은 영구수익을 환원하여 산출하며, 허가 및 신고어업은 「평년수익액의 3년분」을 지급하도록 규정하고 있다. 이는 어업제도의 특수성으로 인하여 어업의 유효기간의 종료는 권리의 소멸을 의미하는 것이 아니기 때문이다. 즉, 어업의 유효기간이 종료되어 기존어장을 재 면허하는 경우 기존 어업권자가 1순위가 되며, 또한 어업허가의 유효기간이 만료되면 해당 어업인이 재 허가처분의 우선순위를 가짐으로서 사실상 어업을 영속적으로 행할 수 있는 영구적 권리의 성격을 가진다.

셋째, 일본의 어업손실보상제도와 비교하여 살펴보면, 일본의 어업보상기준은 면허어업과 허가어업 및 자유어업의 보상방법을 따로 구분하지 않고 해당어업이 취소되는 경우의 대가보상은 「 평년순수익(총수입-경영비) / 년이율(8%) 」의 산식에 의하여 산정하므로 면허어업 뿐만 아니라 허가 및 자유어업의 경우에도 어업에 대한 권리의 영속성을 인정하여 보상액을 산정하고 있다. 또한 어업의 제한보상의 경우에도 동 산식에 어장의존율, 제한기간을 등을 고려하여 산출하도록 규정하여 제한기간의 산정은 실제피해가 발생하는 기간으로 하고 있다.

넷째, 해양수산부장관으로부터 지정받은 수산에 관한 전문용역기관에서도 어업에 대한 부분피해액의 산정은 실제피해발생기간과 피해율을 고려하여 어업처분 결

정을 행하고 있으며, 이론을 연구·개발하고 있다. 또한 최근에 우리나라의 각종 공익사업의 시행에 따른 사업시행지구 밖의 어업보상 사례를 수집하여 검토한 결과 대부분 어업의 잔여유효기간에 관계없이 실제피해발생기간 동안의 피해액을 산정하여 보상을 행하여 왔다.

다섯째, 사업시행지구 밖의 어업피해액을 산정함에 있어 사업으로 인한 실제피해 발생기간과 무관하게 보상기간을 제한하여 피해액을 산출한다면 헌법상 “정당한 보상” 규정에 위배된다.

따라서 피해액의 산출은 공익사업의 시행으로 인한 실제피해발생기간과 피해 정도를 고려하여 수익환원법에 의하여 산정하되, 취소에 따른 보상과의 형평성을 고려하여 해당어업의 취소에 따른 보상금을 초과하지 아니하도록 하여야 할 것이다.

사업시행에 따른 어업에 대한 부분피해액 산출방식은 이미 살펴본바와 같이 피해발생 시기에 따라서 ①장래의 기간동안 발생할 피해액을 산출하는 경우와 ②어업에 대한 부분피해를 받고 있으므로 인하여 과거부터 현재까지 입은 피해와 향후 발생할 피해를 같이 산출하는 경우 등 피해발생 유형에 따라 피해액 산출 방식을 선택하여 적용하여야 할 것이다.