

# 干拓埋立事業 間接影響圈 범위

尹 相 鎬

(韓國海洋研究所 先任研究員)

## 序 論

인구에 비하여 국토면적이 협소하고 국토자원이 협소하고 국토자원의 상대적 희소성이 계속 증대되어가고 있는 우리나라에서는 앞으로의 식량 증산을 위한 농경지와 경제개발에 따른 공업입지의 확보 등 토지수요가 크게 증대될 것으로 보인다.

결국, 유휴지나 연안공간의 유효한 이용만이 국토공간의 부족을 보완할 수 있는 바, 내륙에서의 토지이용 수급균형을 위한 대체공간으로서의 요소로 매립을 통한 간척지

조성이 그 대표적인 경우라 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 공공개발사업으로 인한 직접적인 보상 이외에 최근에는 간접적인 영향에 속하는 지역에 대한 보상도 실시되는 현상황에서, 인근지역의 영향자체를 의미하는 간접영향권 보상에 대하여 살펴보고자 한다.

## 間接影響圈의 範圍: 理論的 背景

### 가. 便益과 費用의 定義

1) 事業의 便益과 費用: 定義 및 評價

간척매립 개발사업이 없었을 경우에 발생하는 순편익(편익-비용)중 사업수행으로 말미암아 상실되는 부분은 기회비용개념에서의 추가비용으로 계상하고 사업수행으로 발생하는 순편익(편익-비용)은 추가편익으로 평가하여 이에 대한 편익-비용 분석이 이루어진다.

- 직접비용: 개발사업에 포함되는 생산물(또는 용역)의 생산비, 사업추진, 시설물 유지 및 운영에 필요한 재화와 용역의 가치

- 직접편익: 상기 직접비용

의 지출에 따라 얻어지는 생산물 및 용역의 가치

- 간접비용: 직접비용 이외에 사업의 전·후방 관련 효과에 따라 발생하는 추가비용
- 간접편익: 직접편익 이외에 사업의 전·후방 효과에 따라 발생하는 추가편익
- 전방효과: 해당 사업으로부터 생산되는 산출물을 가공함으로써 발생하는 수익과 비용을 포함
- 후방효과: 해당사업의 생산활동이 지출구조를 통해 타 경제활동을 자극함으로써 추가적으로 발생하는 수익과 비용을 포함

2) 便益과 費用의 使用範圍 및 評價

타당성있는 사업의 선택이나 사업순위 결정에 있어서는 통상 직접편익 및 직접비용만이 고려된다. 경제적인 개념에서 사업투자의 타당성은 실질 국민소득증대에서만 찾기 때문이다. 반면, 간접효과는 이전항목(transfer items)으로써 개발 순편익이 지역간 또는 산업간에 얼마만큼 분포되는가 하는 수혜정도를 파악하는 것과, 개발에 따른 비용 또는 피해에 대한 보상을 고려하는데 필요한 것이다.

전자는 수혜자들로부터 부

담금을 징수할 수 있는 repayment개념이고 후자는 피해대상자에게 보상해야 하는 compensation개념으로써 넓은 의미로서의 보상과 관련된 중요한 항목이다.

이와 같은 편익 및 비용을 추정·평가하는데도 관행적인 편익-비용 분석기법개념에 산업연관분석(interindustry analysis)을 보완적인 도구로 사용할 수가 있다.

이때 산업연관분석 모형은

간접효과 사업수행여부	후방효과	전방효과
WITHOUT PROJECT	I → <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">중심산업</span> → II	
WITH PROJECT	III → <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">중심산업</span> → IV	

〈그림-1〉 간접영향권의 기본개념도

편익-비용분석에 있어 특히 간접효과에 관한 평가를 목적으로 사용되어질 수 있다. 이상의 개념을 〈그림-1〉과 같이 정리해 볼 수 있다.

사업수행여부와 각 단계별 중심산업에 대한 전·후방 관련산업관계에서 볼 때 간접영향권은 I, II, III, IV분면에 속한다하겠다. I, III분면에 속하는 산업은 중심산업의 생산활동에 필요한 재화 및 용

역을 제공하는 산업들로서 중심산업에 대한 중간재 공급산업이고 II, IV분면에 해당되는 산업은 중심산업이 생산한 재화 및 용역을 중간재로 사용하여 또다른 생산활동을 하는 산업으로써 가공산업의 범주에 속한다. 중심산업 및 전·후방 관련산업에 관한 구체적 내용은 간척매립사업의 간접영향권을 정의할 때보다 자세히 설명하기로 한다.

干拓埋立事業에 있어서의 間接影響圈

가. 間接影響圈의 定義

간접영향권이란 어느 중심산업의 전·후방에 관련된 산업을 망라하는 것이라 할 수 있다. 그러나 중심산업이 하나의 산업만으로 이루어진 것이 아니고 1차, 2차 및 3차 산업에 걸쳐 여러가지 산업으로 나타나고 있어 이 모두를

중심산업으로 정의하고 이에 관련된 후·전방 산업을 간접 영향권으로 규정짓기에는 분석상 어려움이 따른다. 뿐만 아니라 이를 사업착수이전(Without the Project)과 사업완료시(With the Project)의 개념으로 나누어 생각하면 더더욱 곤란하게 된다. 그러나 본 연구의 주목적은 직접 및 간접효과의 화폐적 평가에 있는 것이 이니고 또한 간접 영향권에 있어서도 사업완료후의 간접영향권보다는 사업수행에 따라 잃게 되는 기회비용에 해당되는 부문에 대한 보상개념 정립에 있는 것이므로 다음과 같이 중심산업(또는 직접 영향권)과 간접 영향권을 정의하고자 한다.

1) 사업착수이전(Without the Project)

2) 사업착수이후(Whth the Project)의 간접영향권:어업에 관련된 전·후방산업

간척매립개발사업지구에서 직접영향권과 간접영향권을 이상과 같이 정의한 이유는 간척매립개발사업이 완료될 경우 어업은 그 지역내에서 사실상 완전히 사라지게 되며 이를 중심으로 한 전·후방 산업 관련효과가 크게 나타날 것으로 예상되기 때문이다.

이상의 산업관련 개념에 따

른 간접영향권은 또한 일반적으로 시장권 형성과 직접적인 관계가 있다.

경제활동의 중심지는 자연적, 사회·경제적 여건에 의해 시장권으로 형성되기 때문에 엄밀한 의미에서 산업연관관계가 이루어지지 않는 경제행위라 하더라도 시장권변동에 의해 영향을 받게 되므로 어업을 중심으로 한 전·후방 산업관련 효과에 추가하여 시장권변동도 간접영향권에 포함될 수가 있다. 특히 선착장 또는 물양장은 어업활동에서 서비스를 제공함으로써 어업의 후방간접 영향권에 속한다.

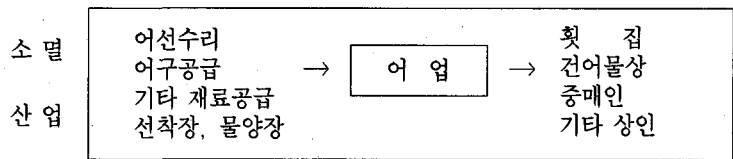
지 또는 거주여건에 제약을 받게 된다면 거주환경도 간접영향의 내용으로 포함되게 된다.

이상의 내용을 정리하면 간척매립사업지구에 있어서의 간접영향권은 다음과 같이 요약 정의할 수 있다.

1) 간척매립사업지구의 어업 및 어업관련 전·후방산업(산업연관영향)

2) 전·후방산업들이 형성하는 시장권(시장권 영향)

이와 같이 연안지역에 대한 기존의 중심산업은 어업으로서 어업을 간접영향권의 범위와 연관시켜서 살펴보면 <그림-2>와 같다.



<그림-2> 아산만지구의 중심산업 및 전·후방 영향권

그런데 이 장소에 시장이 형성되어 경제활동이 이루어지는 경우가 있으며 이들 경제활동이 어업의 전·후방 산업일 수도 있고 그렇지 않은 경우도 있으나 이들 모두 간접영향권으로 간주할 필요가 있다.

산업연관 및 시장권에 의한 간접영향권은 경제행위 자체를 그 내용으로 하고 있다. 그러나 이들 경제행위가 거주

전체적으로, 간척매립지구의 사업으로 소멸될 것으로 예상되는 지구내의 어업이 생산활동을 하기 위해 필요한 제반 주변경제활동은 간접영향권 내에 속한다고 볼 수 있다. 즉, 어떠한 산업이 존재하기 위해서는 그 산업활동에 필요한 원재료 및 서비스의 공급을 담당하는 제반경제활동(후방효과)과 이 산업의 생

산물을 원재료로 사용하는 경제활동(전방효과) 및 생산품시장이 간접영향권에 속한다고 할 수 있다.

### 間接影響補償

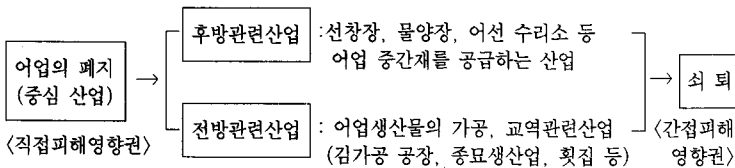
#### 가. 間接影響補償의 意義

일반적으로 대규모 공유수면 매립사업은 어업의 중심산업의 주종을 이루고 있는 천해 양식업의 상실 및 어업 전진기지가 폐쇄됨으로 인하여

계 마련이다.

이와같이 중심산업(어업)의 폐쇄는 이를 영업상의 활동 배후지로 삼던 관련산업에도 불가피하게 영향을 치게 되는데, 이때 입게 되는 피해를 “간접피해영향”이라하고 그 피해범위를 “간접피해 영향권”이라 정의할 수 있다. 어업이라는 중심산업의 쇠퇴가 그 관련산업에 미치는 연쇄 파급효과를 살펴보면 다음 <표-1>과 같다.

<표-1> 어업의 쇠퇴와 연쇄파급효과(간접피해 영향권)



이를 주된 영업활동무대로 하던 관련산업에 많은 영향을 미치게 된다.

즉 김양식이나 어패류 양식장, 어획물 등을 영업대상으로 활동하던 김가공공장과 종묘생산업, 바다의 자연적 경관 및 어획물의 주공급원(신선한 횃감)을 기반으로 포구에서 영업을 하던 횃집 등은 바다가 막히게 되면 수요공급 관계의 단절로 인하여 영업의 폐지가 불가피하거나, 적어도 영업수익에 상당한 타격을 받

#### 나. 間接影響補償과 法的 根據

##### 1) 現行法의 規定

공유수면 매립사업구역으로 직접 편입되어 영업의 폐지가 불가피한 경우의 영업보상은 일반적인 영업보상의 절차 및 방법, 기준등에 따르면 된다.

그러나 공공사업구역에 직접 편입되지 아니하고 영업장소가 사업시행 구역외에 소재하고 영업상의 배후지 상실로 인한 간접피해 영향권에 있는 경우는 「공특법 시행규칙」 제

23조의 5의 규정에 의거 “관계법령에 의거 면허, 허가, 신고등을 행하고 공공사업시행으로 인한 그 배후지의 2/3 이상이 상실되어 당해 영업소가 타장소에 이전하여서는 당해 영업을 계속할 수 없는 경우”에만 영업폐지 보상이 가능하다.

따라서 공유수면 매립사업으로 인한 영업폐지 간접피해 보상 대상자는 적어도 그 영업상의 실지 상실정도가 2/3 이상이 되어, 더이상 영업을 불가능하거나 곤란한 경우라야 한다.

(공특법규칙 제23조의 5, 제24조 제②항)

그러나, 영업을 일정한 기간동안 일시적으로 폐업하거나 또는 영업장소를 이전하더라도 전과 같이 영업을 할 수 있으나, 다만 이전기간동안 수익이 감소되는 경우에는 휴업보상이 해당된다.

##### 2) 2/3이상의 배후지 喪失 程度의 判斷基準

현행법상 간접피해 보상법위의 1차적 기준은 공공사업시행으로 인하여 그 배후지의 2/3이상이 상실되어 당해 어업을 계속할 수 없는 경우라고 규정(공특법 규칙 제23조의 5)하고 있으나, 그 배후지 상실정도의 판단기준은 사실

상 매우 모호하다. 따라서 배후지의 상실정도의 판단기준은 매우 주관적일 수밖에 없어 피해자의 보상요구가 있을 경우에 비로소 피해 유무를 인지하게 됨이 보통이나, 객관적으로는 그 영업상의 인적, 물적시설과 영업활동의 상호 관련성 즉, 어업생산물의 구입선 및 가공품의 출하계통, 유통구조등에 직접 관련성이 있느냐하는 “영업상 영업활동 배후지의 특수성” 여부를 규명할 수 밖에 없는데 어업에 있어서 일반적인 판단기준과 그 예를 제시하면 다음과 같다.

가) 공공사업의 시행으로 영업상 생산원자재(원료)로 사용되는 어획물의 공급중단으로 인하여 영업의 폐지가 불가피한가 여부

(예)○ 김양식장의 소멸 → 물고기 공급의 중단 → 김가공업의 쇠퇴 → 김가공공장의 영업불능

○ 어선어업의 폐지 → 새우 공급의 중단 → 새우가공업의 쇠퇴 → 새우건조장의 영업불능

○ 패류양식장의 소멸 → 종패 수요처의 상실 → 종패 생산업의 쇠퇴

나) 공공사업시행으로 영업상의 자연적 특성이 상실되거

나 영업상 고객유치의 잇점이 상실되므로 인하여 영업의 폐지가 불가피한가 여부

(예)○ 바다 자연경관 및 횡감공급원의 상실 → 고객의 감소 → 해변횡집영업의 쇠퇴 → 영업규모의 축소 또는 폐업

○ 해수유입의 차단 → 염전업의 불가 → 염전 및 관련 영업폐지

다) 생산자와 구입자간 영업상의 관행 또는 출하계통의 입지적 우위의 상실여부 및 배후지의 대체 가능성 여부

(예)○ 어업 전진기지의 상실 → 어획물 생산출하장의 폐쇄 → 건어물 상회의 쇠퇴

○ 어선어업의 폐지 → 어선의 수리시장의 상실 → 선박수리업 영업 불능

다. 營業廢止 및 休業에 따른 損失補償의 內容

### 1) 損失補償의 原則(補償要件)

“영업”이라함은 일반적으로 일정한 장소에서 인적·물적 설비를 갖추고 영리를 목적으로 계속적 반복적으로 행하는 일체의 영업활동을 말하는데, 폐업보상대상이 되는 영업은 이렇게 일정한 장소에서 정착한 인적·물적 시설을 갖춘 영업이어야 하며 관계법령에 적

합한 영업이어야 하다(건설부, 영업손실, 보상평가지침, 1993.2.26). 따라서 노점상인, 5일시장의 이동상인, 수협 바지선을 이용한 선상 경매 행위·이동 수산물중매업(어패류 수집상) 등의 영업은 원칙적으로 보상 대상이 될 수 없으며, 일정 요건을 갖추고 있다 하더라도 무허가 영업등은 이를 영업으로 보지 아니하므로 영업폐지 보상대상이 될 수 없다.(공특법규칙 제25조의 3)

그러나 “휴업”은 당해 사업지역을 배후지로 하지 아니하는 영업 즉, 원료와 판매처가 사업지역과 관계없는 경우는 배후지등을 상실되지 아니하는 것이므로 이전기간만 영업을 중단 할 뿐이므로 휴업으로 처리되어야 한다.

### 2) 營業廢止의 判斷基準

공특법상 영업폐지의 기준은 동 규칙 제23조의 5의 영업폐지의 간접보상 요건을 규정한 것 이외, 동 규칙 제24조 제②항에서 영업의 폐지기준을 정하고 있는 바, 그 기준은 다음과 같다.

[영업폐지의 기준(공특법시행규칙 제24조 ②항)]

○ 사업고시일 이전부터 영업을 한 경우

- 영업장소 또는 배후지의 특수성으로 인하여 당해 영업소가 소재하거나 인접하고 있는 시(구가 설치되지 아니한 시를 말한다. 이하 같다)·군 또는 구 지역안의 다른 장소에 이전하여서는 당해 영업을 계속 할 수 없는 경우.
- 당해 영업소가 소재하고 있거나 인접하고 있는 시·군 또는 구 지역의 다른 장소에서는 당해 영업의 허가

의하여 지정된 장소에서만 할 수 있는 영업의 경우.

따라서 간접피해 영업보상 대상이 되는 영업폐지 기준은 공공사업 시행지구 밖에 있어 그 배후지가 2/3이상 상실되더라도 아래 기준요건에 해당되는 경우에 한하여 영업폐지의 보상이 가능한지 그 해석상 모호하나, 이 두가지 요건이 충족되는 경우에 한하여 영업폐지의 보상이 가능하다고 판단된다. <표-2 참조>.

이 추진되어 간척을 통한 토지 공급의 확대를 도모하고 있다.

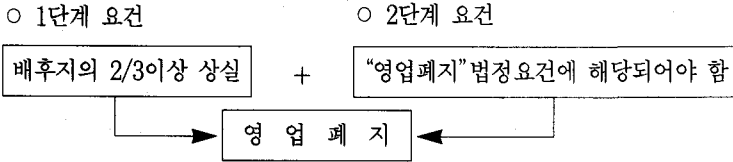
그러나 토지공급확대라는 타당성에도 불구하고 간척사업은 연안역에서 행해지고 있는 각종 경제활동에 대하여 비경제적 효과를 나타내고 있으며, 특히 간척지 매립에 따라 양식어업등 연안 천해에서 이루어지고 있는 어업의 경우 어장을 상실하게 되는 결과를 초래하고 있다.

뿐만 아니라, 사업구역내의 각종 어업활동이 소멸됨으로써, 이와 관련된 각종 육상경제활동 또한 영향을 받게 될 것이 확실시 되고 있다.

본 연구는 간척매립사업의 결과로 나타나는 가시적인 직접영향보다도 각 사업간의 관련효과 혹은 사업에 따른 시장권의 변화 때문에 발생할 수 있는 간접피해 영향권을 살펴보았다.

이러한 간접피해 영향권에 대해서는 보상이 실시되어야 함은 물론이나 보상을 실시함에 있어서 현재의 경제활동을 유지할 수 있도록 여건을 조성하여 주는 것이 바람직할 것이다. 이러한 의미에서 새로운 시장권의 조성 과 조성된 시장에 현재 피해당사자들이 참여할 수 있도록 지원할 필요가 있겠다. ㉞

<표-2> 간접피해 영향권내의 영업폐지 보상요건



- 1단계 요건
- 2단계 요건

- 공특법규칙 제23조의 5
- 도축장 등 악취 등이 심하여 인근 주민에게 혐오감을 주는 영업시설로 당해 영업소가 소재하고 있거나 인접하고 있는 시·군 또는 구 지역안의 다른 장소로 이전하는 것이 현저히 곤란하다고 시장·군수 또는 구청장이 인정하는 경우
- “농어촌발전특별조치법”에 의하여 지정된 농어촌특산물 생산단지 등 관계법령에

### 結 論

우리나라의 경우 국토면적에 비해 인구가 많고 경제활동의 양적 팽창에 따라 계속 증가하는 토지에 대한 수요는 토지의 내면적 이용을 제고로서 대처하는데는 한계가 있으므로 외연적 토지공급확대가 본원적인 해결책으로서 더욱 바람직할 것이다.

이러한 이유로 우리나라 서해안 지역에서 대단위 간척사업