

어업피해와 손실보상제도에 대하여



최 장 훈 통일감정평가법인 광주전남지사장·이학박사

들어가며

일반적으로 행정상 손실보상이란 적법한 공권력 행사로 인하여 개인의 특별한 희생이 발생한 경우에 국가 또는 공공단체 등이 행하는 손실의 보전을 말하며, 이는 공무원의 불법행위로 인한 손해배상과 구별되는 개념이다. 어업손실보상은 행정상 손실보상 중 어업권 등을 대상으로 하는 보상 개념으로 수산업법 및 내수면어업법 등에서 규정하고 있는 면허어업, 허가어업 및 신고어업을 대상으로 한다. 공유수면에서 각종 개발 사업으로 인하여 면허어업 등 재산권에 침해가 있는 경우 개별법에서 보상규정을 마련하고 있다. 아래에서는 보상 대상, 보상 절차 및 방법 등을 정하고 있는 법률내용을 중심으로 살펴보고자 한다.

어업손실보상의 법적 근거

1. 헌법

헌법 제23조 제3항에서 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 어업권 등은 수산업법 및 내수면어업법 등에서 보장하고 있는 재산권으로서 특별한 희생이 발생하는 경우에는 당연히 보상대상이 된다.

2. 토지보상법 및 수산업법 등

공익사업에 필요한 토지 등을 협의 또는 수용에 의해 취득하거나 사용함에 따른 손실의 보상에 관한 사항을 규정함으로써 공익사업의 효율적인 수행을 통하여 공공복리의 증진과 재산권의 적정한 보호를 도모하는 것을 목적으로 제정된 “공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률”(이하 “토지보상법”이라 한다) 제76조 제1항은 “광업권·어업권 및 물(용수시설을 포함한다) 등의 사용에 관한 권리에 대하여는 투자비용, 예상 수익 및 거래가격 등을 고려하여 평가한 적정가격으로 보상하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 또한 같은



법 시행규칙 제44조에서 어업권 손실액의 평가는 수산업법시행령 제69조 관련 별표4에 의하도록 규정하고 있다. 그리고 토지보상법 제63조에서 공익사업의 시행으로 인하여 해당 공익사업시행지구 인근에 있는 어업에 피해가 발생한 경우 사업시행자는 실제 피해액을 확인할 수 있는 때에 그 피해에 대하여 보상하여야 한다고 규정하여 간접피해지역에 대한 보상기준을 명시하고 있다. 그 외에 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률, 신항만건설촉진법 및 항만법 등에서 보상에 관한 규정을 두고 있다.

3. 유류오염손해배상보장법

유류오염손해배상보장법(이하 유배법이라 한다)은 유조선 등의 선박으로부터 유출 또는 배출된 유류에 의해 유류오염사고가 발생한 경우 선박소유자의 책임을 명확히 하고, 유류오염손해의 배상을 보장하는 제도를 확립함으로써 피해자를 보호하고 선박에 의한 해상운송의 건전한 발전을 도모하기 위해 1992년 법률 제 45432호로 제정되었다. 이 법의 적용대상은 유출 또는 배출된 장소에 관계없이 선박으로부터 유류가 유출 또는 배출되어 발생한 오염에 의하여 선박 외부에서 발생한 피해이다.

현행 어업손실보상제도의 내용

1. 토지보상법상 어업보상 규정

토지보상법 제4조에서 공익사업을 열거하고 있으며, 동법시행규칙 제44조 제1항에서 공익사업의 시행으로 인하여 어업권이 제한·정지 또는 취소되거나 수산업법 제14조 또는 내수면어업법 제13조에 따른 어업면허의 유효기간의 연장이 허가되지 않은 경우에 해당 어업권 및 어선·어구 또는 시설물에 대한 손실의 평가는 수산업법시행령 별표 4에 따른다. 또한 어업면허의 유효기간의 연장이 불허가되는 경우로서 다른 어장에 시설을 이전하여 어업이 가능한 어업권에 대한 손실의 평가는 어업권이 정지된 경우의 손실액 산출방법 및 기준에 의한다.

1) 보상의 내용

토지보상법 제76조에서 어업권 등의 사용에 관한 권리는 투자비용, 예상수익 및 거래가격 등을 고려하여 적정가격으로 보상하도록 규정하고 있다.

2) 어업손실보상의 절차

(1) 토지조서 및 물건조서 작성

사업시행자는 공익사업의 수행을 위하여 사업인정 전에 협의에 의한 토지 등의 취득 또는 사용이 필요한 때에는 토지조서 및 물건조서를 작성하여 서명 또는 날인하고 토지소유자 또는 관계인의 서명 또는 날인을 받아야 한다.

(2) 보상계획의 공고·통지 및 열람

사업시행자는 토지조서 및 물건조서를 작성한 때에는 공익사업의 개요, 토지조서 및 물건조서의 내용과 보상시기, 방법 및 절차 등을 기재한 사업계획을 전국을 보급지역으로 하는 일간지에 공고하고, 토지소유자 및 물건소유자에게 통지하여야 한다.

(3) 보상금의 산정

사업시행자는 토지 등에 대한 보상금을 산정하고자 하는 경우에는 부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률에 의한 감정평가업자 2인 이상에게 토지 등의 평가를 의뢰하여야 한다.

(4) 협의

사업시행자는 토지 등에 대한 보상에 관하여 토지소유자 및 관계인과 성실하게 협의하여야 하며, 협의기간, 협의장소 및 협의방법, 보상시기·방법·절차 및 금액 등의 사항을 기재한 협의요청서를 작성하여 토지소유자 및 관계인에게 통지하여야 한다.

2. 수산업법상 어업보상

1) 어업의 종류

수산업법상 어업은 면허어업, 허가어업 및 신고어업으로 구분 된다

(1) 면허어업

면허어업은 일정수면을 구획하여 어구를 일정한 장소에 설치 후 수산동물을 포획하거나, 해조류를 양식하는 어업으로서 정치망어업, 해조류양식어업, 패류양식어업, 어류등양식어업, 복합양식어업, 마을어업, 협동양식어업 및 외해양식어업 등 8종이며, 어업면허의 유효기간은 10년이다.

(2) 허가어업

수산자원의 번식보호 또는 어업조정 기타 공익상 필요에 의하여 일반인에게 과해진 어업의 금지를 일정한 경우 특정인에게 해제하여 자연의 어업행위의 자유를 회복하게 하는 행정행위로서 허가어업의 종류는 근해어업, 연안어업, 구획어업, 육상해수양식어업, 종묘생산어업으로 구분되며, 어업허가의 유효기간은 5년이다.

(3) 신고어업

신고어업은 면허어업·허가어업 이외의 어업으로서 어선·어구 또는 시설마다 시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 신고·수리를 요하며 신고의 유효기간은 신고를 수리한 날부터 5년이다. 신고어업 종류는 맨손어업, 나잠어업, 투망어업 등 세 종류가 있다.

2) 보상을 요하는 공익상의 조치

시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 면허한 어업을 제한 또는 정지하거나 어선의 계류 또는 출항·입항을 제한할 수 있다.

〈표 1〉 공익의 필요에 의한 면허어업의 제한 등 (수산업법 제34조)

- 1. 수산자원의 증식·보호를 위하여 필요한 경우
- 2. 군사훈련 또는 주요 군사기지의 보위를 위하여 필요한 경우
- 6. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조의 공익사업을 위하여 필요한 경우

3) 수산업법상 어업손실보상 절차

(1) 어업손실보상금의 청구

수산업법 제34조 제1항 제1호 내지 제5호와 제35조 제8호(제34조 제1항 제1호 내지 제5호의 경우에 한한



다)의 규정에 해당하는 사유로 인하여 면허, 허가 또는 신고한 어업에 대한 처분을 받았거나 당해사유로 인하여 어업면허의 유효기간의 연장이 허가되지 아니한 때, 측량·검사에 장애가 되는 물건에 대한 이전 또는 제거명령을 받은 때, 소하성어류의 통로에 방해가 되는 물건에 대한 제거명령을 받은 때 손실을 입은 자는 그 처분을 행한 행정관청에 대하여 보상을 청구할 수 있다. 수산업법에 의하여 보상을 받고자 하는 자는 그 보상의 원인이 되는 처분을 받은 날부터, 재해공사가 완성된 날부터 3월 이내에 손실에 관한 증빙서류를 첨부하여 그 처분을 행한 행정관청에 제출하여야 한다.

(2) 손실액 산정

수산업법에 의한 보상액의 산출방법·기준 및 손실액의 산출기관 등은 제4절에서 살펴본다.

어업보상손실액 평가방법

수산업법에서 어업피해에 대한 손실보상평가방법을 어업의 종류 및 제한의 정도에 따라 평가방법을 달리 규정하고 있으며 그 주된 내용은 아래와 같다.

1. 면허어업의 평가방법

1) 면허어업이 취소 또는 유효기간의 연장이 불허된 경우

평년수익액 ÷ 연리(12%) + 어선·어구 또는 시설물 잔존가액

(평년수익액이라 함은 평균연간어획량을 평균연간판매단가로 환산한 금액에서 평년어업경비를 공제한 금액을 말한다)

2) 면허어업이 정지된 경우

평년수익액 × 정지기간 + 시설물 또는 양식물의 이전 수거비등에 소요된 손실액 + 정지기간 중 발생하는 통상적인 고정비(단, 취소의 경우를 초과할 수 없다)

3) 면허어업이 제한된 경우

평년수익액과 제한기간이나 제한정도를 참작하여 산출(단, 취소의 경우를 초과할 수 없다)

2. 허가·신고어업의 평가방법

1) 허가·신고어업의 취소

3년분 평년수익액 + 어선·어구 또는 시설물 잔존가액

2) 허가·신고어업의 정지, 어선의 계류

평년수익액 × 어업의 정지기간 또는 어선계류기간 + 어업정지기간 동안의 통상 고정비(단, 취소의 경우를 초과할 수 없다)

3) 허가·신고어업의 제한

어업의 제한기간, 제한정도 등을 참작하여 산출한 손실액
(단, 취소의 경우를 초과하지 못한다)

3. 대체어장으로 이전하여 어업이 가능한 경우의 평가방법

대체어장이 제공되는 경우에는 어업정지의 경우 손실액 산출방법에 의한다.

4. 평균연간어획량 산출기준

평균연간어획량이란 수산업법 제77조 제1항의 규정에 의하여 보고된 어획실적·양륙량 또는 판매실적을 기준으로 산출한 최근 3년간의 평균어획량으로 하되 최근 3년간의 어획량은 보상의 원인이 되는 처분일이 속하는 연도의 전년도를 기준연도로 하여 소급 기산한 3년간의 어획량을 연평균한 어획량으로 한다.

5. 평균연간판매단가 산출기준

평균연간판매단가는 보상금의 산정을 위한 평가시점현재를 기준으로 하여 소급 기산한 1년동안의 수산물 평균 판매단가를 기준으로 하며, 계통출하한 실적자료가 없는 경우에는 해당지역 인근의 수협위판가격, 해당지역 인근의 수산물도매시장 경락가격을 기준으로 평균연간판매단가를 산출한다.

6. 평균어업경비 산출기준

1) 평년어업경비

보상금산정을 위한 평가시점을 기준으로 1년간 소급 기산한 해당어업의 연간 어업경영에 필요한 경비로 하되 경비항목은 아래<표 2>와 같다.

〈표 2〉 어업경비항목

구 분	경 비 항 목
1. 생산관리비	① 어미고기 및 종묘구입비 ② 미끼구입비 ③ 사료비 ④ 유지보수비 ⑤ 연료 및 유류비 ⑥ 전기료 ⑦ 약품비 ⑧ 소모품비 ⑨ 어장관리비[어장 청소, 해적생물 구제 및 표지시설 설치 등] ⑩ 자원조성비 ⑪ 용선료
2. 인건비	① 어업자 본인의 인건비 ② 본인 외의 사람에 대한 인건비
3. 감가상각비	① 시설물 ② 어선 또는 관리선[선체, 기관 및 의장품 등 포함] ③ 어구 ④ 그 밖의 장비 및 도구
4. 판매관리비	① 가공비 ② 보관비 ③ 용기대 ④ 판매수수료 ⑤ 판매잡비(운반·포장 등)
5. 그 밖의 잡비	① 각종 세금과 공과금 ② 어장행사료 ③ 주식·부식비 ④ 복리후생비 ⑤ 보험료 및 공제료 ⑥ 그 밖의 경비

2) 산출방법

- (1) 평년어업경비는 <표 2>에서 규정하고 있는 경비항목별로 계산하되, 규정된 경비항목 외의 경비가 있으면 그 밖의 경비항목에 포함시켜 전체 평년어업경비가 산출되도록 해야 한다.
- (2) 경비항목별 경비 산출은 어선의 입항 및 출항에 관한 신고사항, 포획·채취물의 판매실적, 유류 사용량, 임금정산서, 보험료 및 공제료, 세금납부실적, 국토해양부의 건설공사표준품셈 등 수집 가능한 자료를 확보·분석하고 현지 실제조사를 통하여 객관적이고 공정하게 해야 한다.

7. 어업별 손실액의 산출기관 등

1) 보상의 원인이 되는 처분을 한 행정기관

수산업법시행령 제65조제1항에 따라 보상을 받으려는 자가 제출한 서류로 어업별 손실액을 계산할 수 있는 경우



2) 전문기관

보상을 받으려는 자가 제출한 서류로 어업별 손실액을 계산할 수 없는 경우에는 피해의 범위와 정도에 대하여 농림수산물부 장관이 지정하는 수산에 관한 전문조사·연구기관 또는 교육기관으로 하여금 손실액 산출을 위한 용역조사를 하게 한 후 그 조사결과를 토대로 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 2명 이상의 감정평가사에게 손실액의 평가를 의뢰하여 손실액을 산출한다.

맺는 말

유조선에 의한 유류오염사고는 그 피해의 규모가 대단히 크기 때문에 유류의 운송이나 국제무역을 보호하기 위하여 국제적으로 통일된 규율을 필요로 하게 되었다, 1992년 민사책임협약, 1992년 국제기금협약 및 2003년 추가기금협약이 대표적인 국제협약이다. 그러나 현재까지 해외사고와 우리나라에서 발생하였던 제5금동호 사고, 호남싸파이어호 사고, 씨프린스호 사고, 허베이스피리트호 사고 (2007년 12월 7일 사고발생, 2014년 4월 현재 소송 진행 중) 등의 해양유류유출오염사고에 대한 피해 배·보상내역을 살펴보면, 사고발생 일로부터 배·보상금 수령 시까지 약 7~8년이상 소요됨으로써 영세한 피해어민들의 생계대책 부재 등 여러 가지 문제점을 안고 있다. 허베이스피리트호 사고의 경우 “허베이스피리트호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법”을 제정하여 피해주민지원에 정책적 배려가 마련되었지만 피해어민지원에 한계가 있었다.

〈표 3〉 국내·외 주요유류사고 비교

사 고 명	일 시	지 역	유 출 량	청구/사정/보상(억원)	지급소요	인정율(%)
씨프린스	'95. 7	남해안	0.5만톤	1,056/501/501	9년	47.4
나호드카	'97. 1	일본	0.6만톤	3,704/2,699/2,699	6년	72.9
에리카	'99.12	프랑스	1.98만톤	5,955/1,954/1,954	진행중	32.8
프레스티지	'02.11	西, 佛, 葡	6.3만톤	17,360/5,478/1,814	진행중	31.6
허베이스피리트	'07.12	서해안	1.1만톤	27,753/1,845/1,764	진행중	6.6

* 출처 : 허베이스피리트호 유류오염사고 관련 - 업무현황 보고(2013. 05. 15)

그리고 어민들의 피해신고에 대한 배·보상율(제5금동호 : 어업피해율 9.4%, 호남싸파이어호 : 13.5%, 씨프린스호 : 28.8%)이 외국에 비하여 현저하게 낮다. 배상률이 저조한 원인은 여러 가지가 있지만 가장 큰 원인은 어업수익에 대한 객관적 자료를 제시하지 못하고 있다는 점이다. 이러한 문제점을 개선하기 위한 대책의 하나로 유류오염피해 조사방법의 표준화 및 제도화하는 방법을 검토해 볼 수 있다. 허베이스피리트 유류피해조사에서 나타난 바에 의하면 손해사정인, 변호사, 해사검정인, 감정평가사 등이 유류피해의 조사방법, 조사기준 및 내용 등에서 서로 차이가 발생하기 때문에 유류오염피해보고서에 대한 신뢰성을 의심받고 있다. 따라서 이러한 문제점을 해소하는 방안으로 유배법에 유류피해에 따른 보상평가방법 등을 담은 보상규정을 신설하여 수산업법에서 보는 바와 같이 수산전문연구·교육기관에서 피해어업의 평년생산량, 피해정도(피해율, 피해범위 및 피해기간), 자원회복기간 등을 조사하고 그 결과를 기초로 하여 전문 감정평가기관이 최종 피해액을 산정하도록 하는 제도의 도입이 절실하다. 