

가덕도 신공항 어업손실의 적정보상에 관한 연구

이우도¹ · 이진수*

¹(사)한국자산관리학회 이사장, *국립부경대학교 경영학부 교수

A Study on Appropriate Compensation for Gadeokdo Fishing Losses

Woo-Do Lee¹ and Jin-Soo Lee*

¹Chairman, Korea Association of Asset Management, Busan, 48513, Rep. of Korea

*Professor, Department of Business Administration, Pukyong National University, Busan, 48513, Rep. of Korea

Abstract

Fishing losses require a practical rather than an academic theoretical approach. As of the end of 2023, in accordance with the construction plan for the Gadeokdo New Airport, we are in a situation where we must realistically deal with losses not only to land and other obstacles in the area, but also to the fishing industry. However, in order for such compensation to be properly made, the legal realization procedures, ranging from the Land Compensation Act a general law, to the Fisheries Act, a special law, and even the Gadeokdo New Airport Special Act, must be identified and practically implemented. We will look into special cases in a special way and ultimately make efforts to resolve social conflicts in advance, and then, if unavoidable, take care to ensure that appropriate compensation for losses is provided in spite of ex-ante and ex-post rights relief. We would like to present a feasible plan. Going further from the concept and implementation method of compensation so far, shares of so-called 'post-asset' are distributed to fishermen so that other benefits can be provided to fishermen for the development of nearby areas at the same time as the construction of Gadeokdo New Airport. Effective plans will also have to be devised. In order to execute above targets, research and implementation concerning the compensation should be conducted according to the following procedures: 1) Resident and Status survey, 2) Reviewing measures for preparing a resettlement area and land for their livelihoods, 3) Selecting the candidate site for the resettlement area and land, 4) Establishment of Basic concept, and 5) Feasibility review.

Keywords : Gadeokdo New Airport, Fishing Losses, Social Conflict, Practical Approach, Post-asset

I. 서 론

어업손실에 대하여 적정보상을 하고자 하지만 대립 구도에서는 누군가가 나서서 적정보상을 유도하

Received 20 March 2024 / Received in revised form 18 August 2024 / Accepted 18 August 2024

*Corresponding author : <https://orcid.org/0000-0002-1280-5821>, +82-51-629-5753, js8929@pknu.ac.kr

¹ <https://orcid.org/0000-0002-4844-0510>

© 2024, The Korean Society of Fisheries Business Administration

여 갈등을 해소하여야 할 것이다.

가덕도 신공항 건설의 기본계획과 실시계획이 동시에 고시(2023.12.29.)됨으로써, 가덕도 인근의 토지 및 장애물뿐만 아니라 어업권에 대한 손실보상도 현실화되고 있다.

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률상 사업시행자는 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자(이하 “이주대책대상자”라 한다)를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 이주대책을 수립·실시하거나 이주정착금을 지급하여야 한다[동법 제78조(이주대책의 수립 등) 제1항].

위와 같은 현실에서, 지금까지 연구된 보상방안에 추가하여 본 논문은 보다 더 적정보상으로 개선된 방안을 모색하도록 연구를 수행하고자 한다.

손실보상이란 공법상 용어로서, 토지에 관한 일반법인 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(약칭, 토지보상법)과 동법 시행령 및 시행규칙에 따라 적법한 행정작용에 의하여 공공사업의 시행으로 인해 토지소유자·관계인 등이 입은 특별한 희생에 대하여 손실을 메우기 위하여 지급되는 공법상의 금전급부에 해당하는 것이라고 할 수 있다. 또한 당해 사업의 시행자가 보상하도록 되어 있으며, 그 종류는 토지보상, 건축물 등의 보상, 수목보상, 분묘보상, 영업손실보상, 휴직 또는 실직보상, 농업손실보상, 축산손실보상, 주거이전비 및 이사비, 이주정착금 등이 있다.

본 논문의 제목과 관련하여, ‘가덕도 어업손실보상’은 위 토지에 관한 일반법인 토지보상법령 이외에 특별법으로서 ‘수산업법’이 있으며, 가덕도신공항 건설 관련 특별법으로서 「가덕도신공항 건설을 위한 특별법」과 「가덕도신공항 건설공단법」이 적용된다는 점에서 특이하다.

행정주체가 개인의 권리 및 이익을 침해하였거나 또는 침해하려고 할 경우, 그로 인하여 발생하였거나 발생할 손실을 메우는 것을 말하는 ‘손실보상’은 단체주의사상을 기초로 하여 ‘사회적 평등부담의 원칙’의 실현을 이념으로 구성된 것이다. 따라서 원인행위 자체는 비난의 대상이 되지 않는 실정법에 근거한 적법한 행위이지만, 그 행위로 인하여 발생한 피해자의 ‘특별한 희생’을 어떻게 하면 사회적으로 공평하게 분배할 수 있느냐 하는 문제가 발생한다.



<그림 1> 부산가덕도 신공항 건설 조감도(부산광역시 제공)

II. 어업손실보상의 근거

1. 어업손실보상의 이론적 근거 및 특징

행정상의 손실보상제도는 근대 초기의 시민계급은 자연법사상에 기초를 두고, 사유재산의 절대성을 주장하여 재산권은 천부의 기득권이므로 필요불가결한 경우에도 완전한 보상을 하지 않는 한 공권력이라고 할지라도 이를 침해하지 못한다고 하였다. 이러한 사상은 1789년의 프랑스 인권선언과 미국헌법 등에 명시되었다¹⁾.

이러한 대원칙은 각국의 행정상 손실보상의 기초가 되었으나, 세기가 바뀌고 특히 제1차 세계대전을 계기로 하여, 사회적 변동은 재산권의 사회적 기능에도 필연적으로 변화를 가져왔으며, 이러한 변화는 ‘바이마르헌법²⁾’이 단적으로 표현하고 있다. 이는 재산권의 내재적 제약(內在的制約), 이른바 사유재산을 공공복리와 관계에서 보아, 절대적 권리가 아닌 국가의 법률 규정에 따라 인정된 상대적 권리임을 선언한 것이라고 할 수 있다.

이러한 법률사상은 각국의 헌법에 영향을 끼쳐 우리 「헌법」 규정도 같은 취지에서 이를 규정한 것이라고 할 수 있다. 손실보상의 합리적 근거는 재산권 자체의 내재적 제약의 한도를 넘어선 사인(私人)에 대한 ‘특별한 희생’을 사회 전체의 공동부담으로 하는 것이 정의·공평의 원칙에 합치된다는 데서 구하고 있다(특별희생설).

이러한 이론적 근거 위에서 우리 「헌법」은 ‘공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로 하되 정당한 보상을 지급하여야 한다.’라고 규정하여(헌법 제23조 제3항), 재산권 침해행위 자체는 형식적 의미의 법률에 근거하게 하고 있다는 점에서는 이론의 여지가 없다. 그러나 현실적으로 손실보상청구권이 발생하기 위해서는 손실보상에 관한 일반법이 제정되어 있지 않으며 각 개별 법률을 따르도록 하고 있어서 이에 대해서는 학설이 대립할 여지가 있다. 즉, 행정상의 손실보상의 법적 근거에 있어서 손실보상이 법률의 규정을 필요로 하느냐 그렇지 않느냐 하는 다툼인 것이다.

이에 대하여 우리 「헌법」은 일단 “그에 대한 보상은 법률로 정한다.”고 규정하고 있으므로, 우리 「헌법」의 해석론으로서 이른바 「헌법」에서는 보상에 관하여 방침만을 규정한 것이라고 하는 방침규정설(方針規定說)과 재산권의 내재적 제약을 넘는 침해를 규정한 법률이 보상에 관한 규정을 결여하였을 때, 그 법률은 위헌무효라는 이른바 위헌무효설(違憲無效說)이 있다³⁾.

또한 이 학설은 그와 같이 보상규정이 없는 법률에 근거하여 사인의 재산권을 침해하였을 때에는 당연히 행정권의 위법한 행정작용으로 인하여 발생한 손해에 대한 행정상의 손해배상의 청구가 가능하다고 한다.

- 1) 이규석, ‘손실보상(損失補償)’, 한국민족문화대백과사전 : 검색 2023.12.17. <https://encykorea.aks.ac.kr> > Article
- 2) 바이마르 헌법(Weimar constitution 憲法)은 1919년 독일 혁명에 의해 독일 제정이 붕괴한 후 국민 의회가 바이마르에서 가결, 공포한 독일 공화국 헌법을 말한다. 이때 헌법 제정이 논의된 도시의 이름을 따 '바이마르 헌법'이라고 부른다. 이 헌법은 독일의 첫 민주주의 헌법으로서 국민 주권주의를 바탕으로 기본권과 언론·집회·결사의 자유, 여성의 참정권과 투표권을 보장하였다. 또한 자유 민주주의를 기초로 삼으면서도 재산권의 행사가 공공복리에 어긋나지 말아야 하고, 국민의 생존에 필요한 경제적 조건의 보장을 국가에 요구할 수 있다는 점을 명확히 하였다. 사회적 기본권 조항을 처음으로 헌법에 넣어 ‘복지 국가’의 법적 근거를 마련한 것이다(티칭백과 : 검색 2023.11.5. <http://dic.kumsung.co.kr> > web > smart > detail)
- 3) 설계경(2009), 재산권보장과 손실보장의 근거법리에 관한 고찰, 법제논단(검색 2023.11.12., <https://www.mol.eg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mid=>)

그 밖에 우리 「헌법」의 해석론으로서는 극단적인 주장이라고 할 수 있는 직접청구권설(直接請求權說) 혹은 직접효력설(直接效力說)이 있다.

이 학설은 손실보상은 법률의 명시규정을 필요로 하지 않고 직접 헌법규정에 따라 피해자에게 손실 보상청구권이 발생한다고 하는 주장이다. 우리 「헌법」의 규정방식으로 보아 손실보상에 관한 한 일단 법률에 위임하고 있다고 볼 수 있다. 다만 그 법률이 재산권의 내재적 제약을 넘는 침해를 규정함에 도 불구하고 보상에 관하여 이를 빠트리고 있을 때에는, 위헌무효로서 손해배상의 청구가 가능하다고 보는 것이 타당할 것이다.

손실보상기준에 관하여는 종래 완전보상설(完全補償說)과 상당보상설(相當補償說)의 대립이 있다. 이는 바로 전자는 자유주의적 견지에서 침해된 재산권이 본래 갖는 가치에 해당하는 재산적 가치의 보상을 의미하며, 후자는 사회적·국가적 견지에서 그 재산권을 침해하는 공공필요성을 중시하여 이른바 사회국가적 기준으로 결정되는 상당한 보상을 의미하는 것이다.

위와 같은 이론적 근거를 가지고 그동안 이원화되어 있던 토지보상 법률인 「토지수용법」과 「공공용지의취득및손실보상에관한특별법」을 2003년 통합하여 현재의 「공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률」(약칭, 토지보상법)으로 일원화하였다.

2. 손실보상의 종류 및 방법

1) 손실보상의 종류

손실보상의 종류로는 ① 토지, 건축물, 공작물, 과수, 분묘 등의 보상, ② 영업, 영농, 축산 등의 손실에 관한 보상, ③ 주거 이전비, 이사비 등, ④ 이주자택지 등 이주대책 및 생활대책 등이 있다.

보상금 산정기준은 토지 및 물건 등에 대한 보상가격은 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 의거, 공인된 3인의 감정평가업자의 산술 평균한 금액으로 결정하며, 3인 중 1인은 사업시행자, 또 다른 1인은 토지소유자, 나머지 1인은 시·도지사가 추천하는 자로 한다. 다만, 토지소유자 또는 시·도지사 미추천 시 2인의 감정평가업자로 한다.

우리 「헌법」의 해석으로는 구체적 손실보상청구권의 발생과 마찬가지로 이에 대한 것도 구체적 법률(이를 ‘행정법’이라 한다.)이 정하는 바에 의한다고 할 수 있다. 이에 관한 구체적 실정법은 「토지보상법」·「수산업법」·「국토계획법」·「도시개발법」·「도시정비법」 등이 있다.

2) 손실보상의 방법

손실보상의 방법에 대해서는 현금보상을 원칙으로 하되(토지보상법 제63조 제1항 본문), 현물보상(토지보상법 제63조 제1항 단서), 채권보상(토지보상법 제63조 제7항 및 제8항), 징발보상증권에 의한 보상(징발법 제22조의2 제2항), 매수보상(공항시설법 제12조)⁴⁾ 등도 있다. 보상의 절차는 손실보상액의 결정절차에 관하여 일반적 규정이 없고 손실보상에 관한 각종 법률에서 여러 가지 방법을 규정하고 있다.

특별법과 같이 상대방의 의견을 들어 행정관청이 일방적으로 결정하는 경우, 과거 「징발법」과 같이 자문행정기관의 심사를 거쳐 행정관청이 결정하는 경우, 「토지수용법」과 같이 합의행정기관의 재결에

4) 2016. 3. 29. 「항공법」을 「항공사업법」, 「항공안전법」 및 「공항시설법」으로 분법하였다.

의하는 경우, 「토지수용법」·「농촌근대화촉진법」과 같이 당사자 간의 협의에 의하는 경우 등이 있었다. 이상과 같은 과정을 거쳐 보상 관련 법령이 제·개정된 결과, 보상의 지급방법에는 선불과 후불, 개별불과 일괄불, 일시불과 분할불 등이 있으나, 피해자의 보호를 위하여 선불이 타당하며 금전을 일시에 지불하는 일시불을 원칙으로 하고 분할불은 예외적이라 할 수 있다.

3. 어업손실보상의 대상 및 평가

어업손실보상의 대상에 대하여는 토지보상법상 토지보상의 대상을 준용하여 수산업법에서 구체적으로 다음과 같이 규정하고 있다.

1) 법령상 어업손실보상의 대상

어업보상에 관한 주요 법률로서는 토지보상법 및 수산업법을 비롯한 내수면어업법, 공유수면법, 전원개발촉진법, 항만법, 신항만건설촉진법, 산업입지법 등이 있는 바, 주요 어업손실보상법률과 보상대상은 다음 <표 1>과 같다⁵⁾. 다만, 본 논문과 관련하여 가덕도 어업손실보상의 특별법으로서 가덕도신공항법령이 있으나, 그 대상은 수산업법에서 규정한 바와 동일하다.

<표 1> 주요 어업손실보상 법률

보상대상	침해대상 (토지 등)	보상법률	사업종류	적용법령	비고
권리의 보상	어업권	토지보상법 (제76조 제1항)	공익사업 일반	동법 제76조, 시행규칙 44조	수산업법시행령 제55조 별표 10 준용
어업처분(유효기간 연장 불허가 포함), 장애물어전·제거명령	면허·허가·신고 어업권자 등의 손실	수산업법 (제88조) 내수면어업법 (제21조)	공익의 필요	수산업법시행령 제55조 별표 10	-
권리자가 받게 될 손실	공유수면매립 관련 어업면허	공유수면법 (제32조)	공유수면매립		
수용 사용	어업권	전원개발촉진법 (제6조의2)	전원개발사업	토지보상법	-
	수산업법상 면허·허가·신고 어업에 관한 권리	항만법 (제93조)	항만공사, 항만재개발사업		
		신항만건설촉진법 (제16조)	신항만건설사업		
	어업권	산업입지법 (제22조)	산업단지개발사업		

2) 어업권의 평가 등

근거법령인 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제44조에서는 다음과 같이 어업권의 평가 등을 규정하고 있다.

먼저, 위 시행규칙 제44조에서는 공익사업의 시행으로 인하여 어업권이 제한·정지 또는 취소되거나 「수산업법」 제14조 또는 「내수면어업법」 제13조에 따른 어업면허의 유효기간의 연장이 허가되지 아니하는 경우 해당 어업권 및 어선·어구 또는 시설물에 대한 손실의 평가는 「수산업법 시행령」 별

5) 이우도(2011), “어업손실보상제도의 문제점과 개선방안 연구”, 박사학위논문, 부경대학교, p. 74 참조, 최신법령 적용

<표 10>에 따르면, 공익사업의 시행으로 인하여 어업권이 취소되거나 「수산업법」 제14조 또는 「내수면어업법」 제13조에 따른 어업면허의 유효기간의 연장이 허가되지 않는 경우로서 다른 어장에 시설을 이전하여 어업이 가능한 경우, 해당 어업권에 대한 손실의 평가는 「수산업법 시행령」 별표 10 중 어업권이 정지된 경우의 손실액 산출방법 및 기준에 따른다.

(1) 감정평가의뢰

「토지보상법 시행규칙」 제16조제1항에 의거, 2인 이상의 감정평가업자에게 평가의뢰 한다.

(2) 용역의뢰

어업피해조사는 고도의 기술이 요구되므로 「토지보상법 시행규칙」 제16조제3항에 의거, 수산전문조사기관에 용역의뢰 한다.

(3) 어업피해조사

용역계약 체결 후 과업지시서 내용에 따라 용역기관이 어업피해조사업무를 수행한다.

(4) 어업손실액 산출 및 시설물 평가

어업현황 등 조사 및 용역보고서 검수완료 후 어업손실액 산출 시 어업시설물을 평가한다.

(5) 감정평가서 제출

위 어업손실액 산출 및 시설물 평가하여 마지막으로 감정평가서를 제출한다.

3) 어업보상에 대한 손실액의 산출방법

「수산업법 시행령」 별표 10 어업보상에 대한 손실액의 산출방법, 산출기준 및 손실액산출기관 등에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

어업보상에 대한 손실액은 <표 2>와 <표 3>과 같이 산출한다⁶⁾.

<표 2> 면허어업(어업권)의 손실액 산출방법

구분	산출방법
제한된 경우	평년수익액과 제한기간이나 제한 정도 등을 고려하여 산출한 손실액. 다만, 취소에 따른 보상액을 초과할 수 없다.
정지된 경우	평년수익액 × 어업의 정지기간 + 시설물 등 또는 양식물의 이전·수거 등에 드는 손실액 + 어업의 정지기간 중에 발생하는 통상의 고정적 경비. 다만, 취소에 따른 보상액을 초과할 수 없다.
취소 또는 어업권 유효기간의 연장이 허가되지 않는 경우	평년수익액 ÷ 연리(12%) + 어선·어구 또는 시설물의 잔존가액

<표 3> 허가 및 신고어업의 손실액 산출방법

구분	산출방법
제한된 경우	어업의 제한기간이나 제한 정도 등을 고려하여 산출한 손실액. 다만, 취소에 따른 보상액을 초과할 수 없다.
정지된 경우 (어선의 계류를 포함)	평년수익액 × 어업의 정지기간 또는 어선의 계류기간 + 어업의 정지기간 또는 어선의 계류기간 중에 발생하는 통상의 고정적 경비. 다만, 취소에 따른 보상액을 초과할 수 없다.
취소된 경우	3년분 평년수익액 + 어선·어구 또는 시설물의 잔존가액

6) 이우도 · 이진수(2017), “어업손실 보상금액 산정제도의 일원화 연구”, 전남대학교 법학연구소 법학논총, 37(1) p. 218.

Ⅲ. 가덕도 신공항 건설 관련 어업손실보상

1. 어업손실보상 일반

1) 어업손실보상 권리자 및 의무자

행정상의 손실보상제도 중 어업손실에 대한 일반적인 보상제도는 일반적으로, ‘보상금 청구권자’는 헌법 제23조 제3항에 의해 보호되는 법적 지위를 가지는 자로서, 수용을 통해 재산권이 침해된 권리자 기타 이해관계인이다.

반면에 ‘보상의무자’는 취득 또는 사용을 통하여 직접 수익한 자로서, 「토지보상법」 제6장 제1절(손실보상의 원칙)에서는 “공익사업에 필요한 토지 등의 취득 또는 사용으로 인하여 토지소유자나 관계인이 입은 손실은 사업시행자가 보상하여야 한다.”고 규정함으로써(동법 제61조), 이른바 ‘사업시행자 보상’ 원칙을 명定(명정)하고 있다. 여기서 “사업시행자”란 공익사업을 수행하는 자를 말한다(동법 제2조 제3호). 그리고 수익자와 침해자가 상이한 경우에는 원칙적으로 수익자가 보상의무자로 된다고 한다⁷⁾. 이 문제는 손실보상의 이론적 근거와도 밀접한 관련이 있다.

2) 어업손실보상 절차

일반적인 어업손실보상절차에 대해서는 다음과 같다.



<그림 2> 어업손실보상의 일반적인 절차(한국부동산원 제공)

7) 홍정선(2001), 행정법원론(상), 박영사, p. 577.

2. 가덕도 신공항 건설 관련 어업손실보상

일반적인 어업손실보상과는 달리 그 특징을 살펴보면 다음과 같다.

특별법상 가덕도신공항 건설의 경우, 시급성 감안 일반적인 절차(<그림 2> 참조)와는 달리 아래 <그림 3>의 기본계획과 실시계획이 동시 수립·고시되었다는 점에 유의할 필요가 있다.

이와 관련 특별법상 법령은 다음과 같다.

손실보상과 관련, 다른 법률⁸⁾과의 관계에서 「가덕도신공항법」은 신공항건설사업에 대하여 우선하여 적용한다(동법 제5조). 또한 다른 계획과의 관계 가덕도신공항 건설에 관한 기본계획 및 신공항건설사업에 관한 실시계획은 국토종합계획 등⁹⁾을 제외하고는 다른 법률에 따른 계획에 우선한다(제6조). 특히, 예비타당성조사 실시에 관한 특례로서, 기획재정부장관은 신공항건설사업의 신속하고 원활한 추진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우를 인정하여 「국가재정법」 제38조제1항의 예외로서 예비타당성조사를 면제하였다(동법 제7조).

그리고 신공항건설사업의 시행자는 국토교통부장관으로서 어업손실보상의 의무주체 또한 시행자인 국토교통부장관이다(동법 제9조). 다만, 위임되어 실질적이 어업손실보상의 의무주체는 현재 부산광역시장과 경상남도지사이다(동법 제20조).

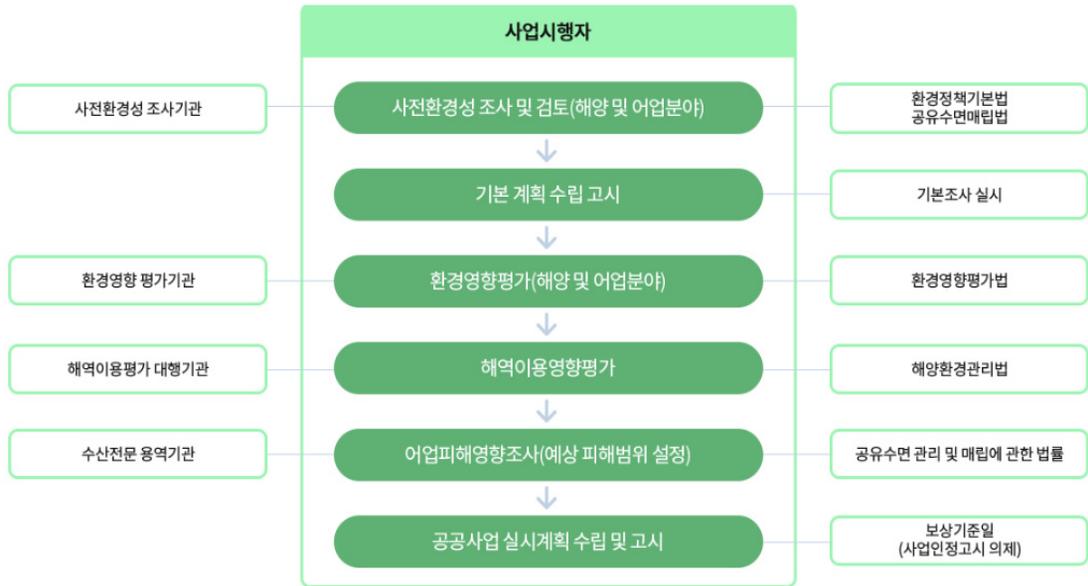
한편, 가덕도신공항 건설에 관한 기본계획 및 신공항건설사업에 관한 실시계획을 동시에 수립·고시되었는 바, 동 취지는, 최근 2023년 11월 부산엑스포 유치 노력과 관련하여 생산유발효과를 조속히 수혜하기 위함이었다. 다만, 위 엑스포 유치가 무산되었지만, 당초의 계획을 변경함이 없이 가덕도신공항건설을 시행하게 되었는 바, 이러한 계획된 건설에 따른 어업손실 또한 적정보상이 되기 위해서는 현재까지의 보상에서 어민에게 보다 더 실질적인 수혜가 갈 수 있는 보상이 되기 위한 방법을 강구할 필요가 있다.

현재까지 살펴본 보상의 개념과 실행방법에서 더 나아가 손실보상 직후부터 가덕도신공항 건설과 동시에 인근 지역의 개발에 따른 혜택도 어민들에게 이루어지도록 일명 ‘종후자산’¹⁰⁾의 지분을 어민들에게 배분하는 등의 방안도 강구하여야 할 것이다. 이는 최근 2024.5.31.자로 가덕도신공항건설공단

8) 일반법적 성격의 「토지보상법」과 「수산업법」을 말한다.

9) 「국토기본법」 제6조제2항제1호에 따른 국토종합계획, 「국가통합교통체계효율화법」 제4조에 따른 국가간교통망계획, 「항공사업법」 제3조에 따른 항공정책기본계획, 「공항시설법」 제3조에 따른 공항개발 종합계획을 말한다.

10) ‘종후자산’이란 ‘중전자산’에 대한 강화상 용어로서, 「도시 및 주거환경정비법」(약칭, 도시정비법) 제74조제1항에 따르면 사업시행자는 관리처분계획을 수립할 때 분양대상자별 분양예정인 대지 또는 건축물의 추산액, 분양대상자별 중전의 토지 또는 건축물 명세 및 사업시행계획인가 고시가 있는 날을 기준으로 한 가격 등을 포함해야 한다. 여기에서 분양대상자별 중전의 토지 또는 건축물을 ‘중전자산’이라 부르고, 분양예정인 대지 또는 건축물을 ‘종후자산’이라 부른다. 위 중전·종후자산 가격은 많은 이해관계가 대립하기에 어느 일방이 정할 수 없고 감정평가를 통해 결정하여야 한다. 도시정비법 제74조제2항에서는 종후자산의 경우 사업시행자 및 토지등소유자 전원이 합의하여 가격을 산정할 수 있다고 정하지만 이는 흔하지 않은 일이다. 본 논문의 주제와 관련하여 중전·종후자산 가격은 조합원들이 가장 관심을 가지는 이슈 중 하나이다. 종후자산가격은 조합원 분양가를 의미하고 중전자산가격은 분양신청의 우선권을 가질 수 있는 권리가액(=중전자산가격×비례율)의 기준이 되기 때문이다. 비례율은 정비사업의 수익성을 판단할 수 있는 지표인데 정비사업을 통해 얻을 수 있는 수익률로 이해할 수 있으며, 총분양가격에서 총사업비용을 뺀 금액을 중전자산가격으로 나누는 방법으로 산출한다. 도시정비법상 '분양대상자별 분양 예정인 대지 또는 건축물'을 말한다. 중전자산평가를 받을 때 종후자산평가도 함께 받게 되며, 이는 관리처분계획의 기준이 되는데, 이러한 용어를 본 논문에서의 어업손실보상에도 차용하여 쓰고자 한다. 보다 자세한 내용은 공대호, “중전·종후자산의 감정평가”, 『한국주택경제』, 대한주택건설협회, 2022.7.22. (<https://www.arunews.com/news/articleView.html?idxno=29015>) 참조.



<그림 3> 가덕도신공항법상 어업손실보상 절차(국토교통부 제공)

의 출범과 동시에 토지 및 어업보상 대상 약 430가구의 주민들이 이주 및 생활대책용지 제공 요구 집회가 있음을 계기로 본 논문의 주제와 관련하여 실질적 보상 및 생활재건 보상의 취지에서 구체화되고 있는 것이 현실이다¹¹⁾.

이와 같은 상황에서, 어업보상에 대한 원칙인 ‘수익환원법’과 예외적인 ‘거래사례비교법’ 및 ‘종후자산’의 보상 방안과 더불어, 이주대책 및 생활보상으로 해결함으로써 어업손실의 적정보상을 실질적으로 검토할 필요가 있다.

최근 가덕도 신공항건설 적정 손실보상과 관련하여 이슈가 되고 있는 가덕신공항주민들의 이주대책 요구에 따라 취업보상 내지 생활재건보상 측면에서 그 요구를 적극적으로 수용할 필요가 있다. 이를 위해서는 1) 실태조사(주민조사 포함)를 거쳐 2) 이들의 지속적인 생활을 위한 정착지 및 토지 마련 방안을 검토한 후 3) 정착지역 후보지 선정 및 지속적인 생활을 위한 토지 선정하여 이를 바탕으로 4) 기본 개념을 정립하고 5) 타당성 검토 결과에 따라 사업수행계획을 수립하여 시행함이 타당할 것이다.

어업손실의 보상에 대한 개선연구는 관련 학자들과 어업피해조사기관, 감정평가기관, 보상주체와 더불어 대학 등 학계뿐만 아니라, 어업단체 등과 협의를 거쳐 이루어지는 것이 바람직할 것으로 보인다.

IV. 결 론

앞서 살펴본 연구의 목적은 어업손실을 적정하게 보상함으로써 어민들의 재산권과 생활권을 보장하기 위한 제도로서, 일반적인 손실보상과는 달리, 특별법인 「가덕도신공항법」에 의한 손실보상으로서,

11) 광재우, “부산 가덕신공항 주민 이주대책 착수”, 내일신문, 2024.6.13.(검색 2024.6.14. <https://m.naeil.com/news/read/513361>.)

어업손실보상 또한 어업손실보상의 절차와 비교하면 제시된 바와 같은 특징이 있다.

어업손실보상이란 “적법한 행정상의 공권력 행사에 의하여 면허어업허가어업·신고어업 등의 재산적 권리에 가하여진 재산상의 특별한 희생에 대하여 전체적인 공평 부담의 취지에서 행정주체가 행하는 조절적인 재산적 보전”이라고 정의할 수 있다.

따라서 현재 시행되고 있고, 조만간 시행될 가덕도 인근의 어업손실보상이 적정하게 행하여질 수 있도록 하여야 할 것이다.

이와 같이 가덕도신공항 건설에 따른 어업손실보상이 적정하게 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 특별법상 절차에 부합하도록 하면서, 적절한 시기에 적정 금액이 산출되어 어민들에게 실질적인 보상이 이루어져서 생활 재건보상이 될 수 있도록 하여야 할 것이다.

가덕도 어업손실보상의 특징을 요약하여 정리하면, 1) 일반법인 「토지보상법」 및 「수산업법」에 의거하면, ‘수익환원법’을 원칙으로 함이 타당하지만, ‘거래사례비교법’을 예외적으로 보완하고 있으며¹²⁾, 이에 대해서는 어업손실 보상금액의 산정에 관한 갈등이 초래되는 원인 중 주요 하나로 실정법제도상 문제에서 기인한다고 할 수 있다. 2) 특별법인 「가덕도신공항법」은 보상주체를 건설주체인 2023년 6월말 국토교통부장관에서 부산광역시 및 경상남도로 위임하였고, 3) 2023년 12월 말 기본계획과 실시계획을 동시에 승인함으로써 절차상 축소되었으며, 4) 국토교통부는 2024.4. 「가덕도신공항건설공단법」시행에 맞춰, 가덕도신공항건설공단의 설립등기를 거쳐 2024년 5월 말에 업무에 착수하여, 긴박한 착공을 준비하고 있다¹³⁾.

마지막으로 가덕도신공항 건설에 따른 어업손실에 대한 적정보상과 관련하여서는, 위에서 거론된 가덕도신공항주민들의 이주대책 요구에 따라 손실보상의 수임자인 부산광역시는 구체적인 이주지, 이주단지 규모, 생활대책용지 제공 방식 등을 검토하여 실질적인 완전보상의 노력을 경주함이 실질적 보상 취지에 부합하고, 동부산권에 비하여 상대적으로 낙후되어 있는 서부산권 지역의 발전에 기여할 수 있을 것으로 보인다.

결론적으로, 위 신공항건설특별법의 취지를 살리되, 보다 더 효과적이고 효율적으로 건설할 수 있는 요건 하에 원칙적인 보상방법인 ‘수익환원법’을 기준으로 보상하되, 보상금액이 예외적인 ‘거래사례비교법’보다 저가일 경우, 인근 지역의 관광시설, 상가건물, 공항시설 운영 등 필수적이거나 부수적인 시설 설치로 개발이익이 예상되는 중후자산의 지분을 취득할 수 있게 하거나, 운영수익의 혜택이 이루어지도록 함이 보상의 실질적인 목적이 달성될 것으로 타당하다고 본다.

이와 같은 취지와 더불어, 소멸보상에 한해 생활재건을 위한 취지에서 거래사례비교법 적용을 검토해 볼 수 있으나, 이러한 경우에도 원칙적으로 수익환원법을 적용하되 보상금액을 거래사례비교법과 비교하여 그 차액을 중후자산의 지분을 취득하게 하거나, 이주대책을 마련하여 생활재건이 되도록 함이 적정보상 및 완전보상의 원칙에 부합할 것이라고 판단한다. 다만, 그 이주대책 지역을 가덕도 인근 강서구 내의 지역에 한정할 것이 아니라 가덕도와 생활권이 유사한 서부산권인 사하구, 사상구, 북구, 서구에까지 넓혀서 약 17조 원 이상의 생산유발효과와 이에 따른 부가가치 증가액을 지방 경제발전의 긍정적인 효과가 나타나도록 손실보상을 함으로써 완전보상이 이루어져서 갈등 없는 적정보상이

12) 이유도 · 이진수(2017), “어업손실 보상법제상 보상금액 산정제도의 문제점과 개선방안 연구”, 서강대학교 법학연구소 서강법률논총, 6(1), p. 135.

13) “가덕도신공항건설공단 설립”, 보도참고자료, 국토교통부, 2024.4.25.

되도록 하여야 할 것이다.

이와 같은 취지로 보상주체(부산광역시 및 경상남도)와 보상수혜자(어민들) 간의 합리적인 보상이 되어 어민들을 포함한 인근 지역의 경제적 발전에 이바지할 것이라고 판단된다.

REFERENCES

- 강희경(2023), “콤포트 포트 가덕신공항”, 부산일보, 2023.9.3.
- 고종환(2021), “가덕도신공항 건설이 우리나라 지역경제에 미치는 영향분석”, 한국지역경제연구, 19(2), 73-93.
- 곽재우(2024), “부산 가덕신공항 주민 이주대책 착수”, 내일신문(검색 2024.6.14. <https://m.naeil.com/news/read/513361>).
- 공대호(2022), “중전·중후자산의 감정평가”, 한국주택경제, 대한주택건설협회, 2022.7.22.
- 국토교통부, “가덕도신공항건설공단 설립”, 보도참고자료(2024.4.25).
- 김덕준(2023), “가덕신공항 건설 보상 12월부터 시작”, 부산일보, 2023.6.28.
- 김승길(2023), “가덕도신공항 연계를 위한 효율적 광역교통망 구축 방향”, BUSAN DEVELOPMENT FORUM, 울산연구원.
- 설계경(2005), “재산권보장과 손실보장의 근거법리에 관한 고찰”, 법제논단, 571, 34-52.
- 연정흠(2023), “글로벌 물류 허브 부산을 위한 Tri-Port 정책방향”, BUSAN DEVELOPMENT FORUM, 울산연구원.
- 유정환(2020), “가덕신공항이 답이다”, 국제신문, 2020.11.23.
- 이규석, “손실보상(損失補償)”, 한국민족문화대백과사전(검색 2023.12.17. <https://encykorea.aks.ac.kr> > Article).
- 이우도(2011), “어업손실보상제도의 문제점과 개선방안 연구”, 박사학위논문, 부경대학교.
- 이우도·이진수(2017), “어업손실 보상금액 산정제도의 일원화 연구”, 법학논총, 전남대학교 법학연구소, 37(1), 211-241.
- _____, “어업손실 보상법제상 보상금액 산정제도의 문제점과 개선방안 연구”, 서강법률논총, 6(1), 133-162.
- 이진수(2023), “가덕신공항 건설이 동남권 지역에 미치는 법적·경제적 영향에 관한 연구”, 산업자산관리, 5, 129-147.
- 이진수·김규태·최찬욱(2023), “가덕도 어업손실의 적정보상에 관한 연구”, (사)한국자산관리학회 동계학술발표대회, 57-78.
- 장재훈(2021), “부산항의 현황과 발전 전략에 관한 연구”, 연구용역 최종보고서.
- 홍정선(2001), 행정법원론(상), 박영사, 577.