

보상금청구의소

[대법원 2019. 4. 11. 선고 2018다284400 판결]

【판시사항】

[1] 어업에 관한 허가 또는 신고의 유효기간이 경과한 후 재차 허가를 받거나 신고를 한 경우, 종전 어업허가나 신고의 효력 또는 성질이 계속되는지 여부(소극) 및 이러한 법리는 수산업법상 어장이용개발계획에 따른 대체개발 등을 이유로 종전 어업권을 포기하고 다른 어장에 새로운 어업권을 등록한 경우에도 마찬가지로 적용되는지 여부(적극)

[2] 계약문서에 나타난 당사자의 의사를 해석하는 방법

[3] 원자력발전소 건설을 위한 전원개발사업 실시계획이 고시되기 전부터 어업권을 가지고 위 발전소 인근에서 어장을 운영하던 甲이 지방자치단체의 행정지도에 따라 수산업법상 어장이용개발계획에 따른 대체개발을 이유로 구 어업권을 포기하고 종전 어장에서 어장의 위치만 이동한 신 어업권을 취득하여 어업권원부에 등록하였고, 그 후 위 전원개발사업의 사업시행자인 乙 주식회사가 산하 지역본부를 통해 甲을 포함하여 위 발전소 인근에서 어업에 종사하는 주민들로 구성된 어민피해보상대책위원회와 ‘예측 피해조사 보상기준일은 발전소 실시계획승인 고시일을 적용한다’, ‘조사대상 어업은 보상기준일 현재 등록된 면허, 허가 및 신고어업으로 한다’는 등의 내용으로 발전소의 온배수 배출로 인한 어업피해조사 및 보상에 관한 합의를 한 다음 피해 예측조사를 실시하여 피해 어민들에게 보상 대상 어업권에 대한 보상을 하였는데, 甲의 신 어업권에 대해서는 어업권원부 등록이 위 고시일 이후 이루어졌다는 이유로 이를 예측 피해보상 대상에서 제외한 사안에서, 甲의 구 어업권과 신 어업권 사이에 수산업법상 동일성이 인정되지는 않지만, 위 합의의 해석상 甲의 신 어업권이 보상대상에 포함된다고 봄이 타당한데도, 이와 달리 본 원심판단에는 법률행위의 해석에 관한 법리오해의 잘못이 있다고 한 사례

【판결요지】

[1] 어업에 관한 허가 또는 신고의 경우 그 유효기간이 경과하면 그 허가나 신고의 효력이 당연히 소멸하며, 재차 허가를 받거나 신고를 하더라도 허가나 신고의 기간만 갱신되어 종전의 어업허가나 신고의 효력 또는 성질이 계속된다고 볼 수 없고 새로운 허가 내지 신고로서의 효력이 발생한다. 이러한 법리는 수산업법상 어장이용개발계획에 따른 대체개발 등을 이유로 종전의 어업권을 포기하고 다른 어장에 대하여 새로운 어업권을 등록한 경우에도 마찬가지로 적용된다.

[2] 법률행위의 해석은 당사자가 그 표시행위에 부여한 객관적인 의미를 명백하게 확정하는 것이다. 계약문서에 나타난 당사자의 의사해석이 문제 되는 경우에는 문언의 내용, 약정이 이루어진 동기와 경위, 약정으로 달성하려는 목적, 당사자의 진정한 의사 등을 종합적으로 고찰하여 논리와 경험칙에 따라 합리적으로 해석하여야 한다.

[3] 원자력발전소 건설을 위한 전원개발사업 실시계획이 고시되기 전부터 어업권을 가지고 위 발전소 인근에서 어장을 운영하던 甲이 지방자치단체의 행정지도에 따라 수산업법상 어장이용개발계획에 따른 대체개발을 이유로 구 어업권을 포기하고 종전 어장에서 어장의 위치만 이동한 신 어업권을 취득하여 어업권원부에 등록하였고, 그 후 위 전원개발사업의 사업시행자인 乙 주식회사가 산하 지역본부를 통해 甲을 포함하여 위 발전소 인근에서 어업에 종사하는 주민들로 구성된 어민피해보상대책위원회와 ‘예측 피해조사 보상기준일은 발전

소 실시계획승인 고시일을 적용한다’, ‘조사대상 어업은 보상기준일 현재 등록된 면허, 허가 및 신고어업으로 한다’는 등의 내용으로 발전소의 온배수 배출로 인한 어업피해조사 및 보상에 관한 합의를 한 다음 피해 예측 조사를 실시하여 피해 어민들에게 보상 대상 어업권에 대한 보상을 하였는데, 甲의 신 어업권에 대해서는 어업권원부 등록이 위 고시일 이후 이루어졌다는 이유로 이를 예측 피해보상 대상에서 제외한 사안에서, 甲의 구 어업권과 신 어업권 사이에 수산업법상 동일성이 인정되지는 않으나, 대체개발된 어업권이 보상대상에서 제외됨을 위 합의에 명시할 수 있었는데도 그렇게 하지 않은 점, 甲의 신 어업권을 포함하여 대체개발된 어업권이 위 합의에 따른 보상대상에 포함되지 않는다고 해석한다면 甲이 위 합의에 따른 피해 예측조사에 협조할 이유가 없었고 위 피해대책위원회도 위 합의를 체결하지 않았을 것인 점, 甲에게 신 어업권은 구 어업권을 대체하는 권리에 해당하는 점, 乙 회사는 전원개발사업의 효율적인 수행을 위하여 관련 법령이 정한 손실보상요건을 완화해서라도 甲을 포함한 어민들에게 보상할 현실적 필요가 있었던 점, 甲의 신 어업권은 예측 피해조사 대상에 포함되었고 실제 예측 피해조사 결과에서도 신 어업권이 발전소가 배출하는 온배수의 피해구역에 포함되었던 점 등에 비추어 보면, 위 합의의 해석상 甲의 신 어업권이 보상대상에 포함된다고 봄이 타당한데도, 이와 달리 본 원심판단에는 법률행위의 해석에 관한 법리오해의 잘못이 있다고 한 사례.

【참조조문】

[1][수산업법 제8조, 제14조, 제16조, 제41조, 제47조](#)

[2][민법 제105조](#)

[3][민법 제105조, 수산업법 제8조, 제14조, 제16조](#)

【참조판례】

[1][대법원 2011. 7. 28. 선고 2011두5728 판결](#)(공2011하, 1808), [대법원 2014. 5. 29. 선고 2011다57692 판결](#)/

[2][대법원 2005. 5. 27. 선고 2004다60065 판결](#)(공2005하, 1031), [대법원 2017. 6. 22. 선고 2014다225809 전원합의체 판결](#)(공2017하, 1534)

【전문】

【원고, 상고인】

【피고, 피상고인】

한국수력원자력 주식회사 (소송대리인 법무법인 세종 담당변호사 강신섭 외 4인)

【원심판결】

대구고법 2018. 10. 24. 선고 2018나20263 판결

【주 문】

원심판결을 파기하고, 사건을 대구고등법원에 환송한다.

【이 유】

상고이유를 판단한다.

1. 원고의 신 어업권이 구 어업권과 동일한 어업권인지 여부에 대하여(상고이유 제1점)

가. 어업에 관한 허가 또는 신고의 경우 그 유효기간이 경과하면 그 허가나 신고의 효력이 당연히 소멸하며, 재차 허가를 받거나 신고를 하더라도 허가나 신고의 기간만 갱신되어 종전의 어업허가나 신고의 효력 또는 성질이 계속된다고 볼 수 없고 새로운 허가 내지 신고로서의 효력이 발생한다([대법원 2011. 7. 28. 선고 2011](#)

[두5728 판결, 대법원 2014. 5. 29. 선고 2011다57692 판결](#) 등 참조). 이러한 법리는 수산업법상 어장이용개발 계획에 따른 대체개발 등을 이유로 종전의 어업권을 포기하고 다른 어장에 대하여 새로운 어업권을 등록한 경우에도 마찬가지로 적용된다.

나. 원심은 다음과 같은 이유 등을 들어 신 어업권이 구 어업권과 동일한 것이라고 보기는 어렵다고 판단하였다. ① 어업권은 독점적 권리이다. [수산업법 제16조](#)는 “어업권원부에 등록을 함으로써 어업권을 취득하고([제1항](#)), 어업권은 물권으로 하며, 민법 중 토지에 관한 규정을 준용한다([제2항](#)).”라고 규정하고 있다. ② 수산업법령에 의하면 어업권은 예외적으로 시장·군수·구청장 등의 인가를 받아 양식방법, 양식어장의 시설량, 양식어업의 종류, 어업의 시기만을 변경할 수 있는데, 구 어업권과 어장의 위치가 다른 신 어업권의 취득을 어업권의 변경이라고 보기 어렵다. ③ 해양수산부장관이 작성한 어장이용개발계획 세부지침에 의하더라도 어장의 위치와 구역이 변경되는 대체개발은 신규 어장개발 유형의 하나로 보인다.

다. 앞서 본 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 이러한 판단에 어업권의 동일성 및 연속성에 관한 법리를 오해하는 등 판결 결과에 영향을 미친 잘못이 없다.

2. 이 사건 합의의 해석상 원고의 신 어업권이 보상대상에 포함되는지 여부(상고이유 제2점)

가. 법률행위의 해석은 당사자가 그 표시행위에 부여한 객관적인 의미를 명백하게 확정하는 것이다. 계약문서에 나타난 당사자의 의사해석이 문제 되는 경우에는 문언의 내용, 약정이 이루어진 동기와 경위, 약정으로 달성하려는 목적, 당사자의 진정한 의사 등을 종합적으로 고찰하여 논리와 경험칙에 따라 합리적으로 해석하여야 한다([대법원 2005. 5. 27. 선고 2004다60065 판결, 대법원 2017. 6. 22. 선고 2014다225809 전원합의체 판결](#) 등 참조).

나. 원심판결 이유에 의하면, 다음과 같은 사정들을 알 수 있다.

- 1) 원고는 2008. 7. 14. 울진군수로부터 구 어업권(울진협동양식어업 면허 제○○호, 양식물의 종류: 우렁챙이)의 유효기간을 2018. 7. 22.까지로 연장하는 허가를 받았다.
- 2) 지식경제부장관은 2009. 4. 3. 신울진원자력발전소 1, 2호기를 건설하는 내용의 전원개발사업(이하 ‘이 사건 전원개발사업’이라 한다) 실시계획을 고시하였다.
- 3) 한편 경상북도지사가 수산업법령에 따라 2009. 7. 1.부터 2010. 6. 30.까지 적용되도록 작성한 ‘2009년도 어장이용개발계획 세부지침’과 ‘2009년도 어장이용개발계획 변경(추가)세부지침’(이하 통틀어 ‘2009년도 세부지침’이라 한다)은 “대체어장을 개발할 경우에는 기존 어장의 면적 범위 안에서 개발하고, 기존 어장의 면허잔여기간 이내에서 면허하여야 한다.”, “어장이용개발계획 변경 수립에 포함되는 어업은 멍게 양식어업에 한하며, 장기연작으로 인한 생산성이 저하된 어장과 적조, 이상조류 등으로 어업재해가 상습적으로 발생된 수면에서 외해 양식어장으로 이설(대체개발)함으로써 어업피해가 최소화 될 수 있도록 한다.”라고 규정하였다.
- 4) 원고는 2009년도 세부지침에 따라 2010. 5. 31. 울진군수에게 ‘대체개발(어장 이설)’을 포기 사유로 하여 구 어업권 포기신고를 하고, 동시에 새로운 어업면허를 신청하였다. 울진군수는 2010. 6. 1. 구 어업권 포기신고를 수리하고, 2010. 6. 7. 구 어업권과 어업의 종류, 어업의 방법, 어장면적, 양식물의 종류 등은 동일하고, 면허의 유효기간은 2010. 6. 7.부터 2018. 7. 22.까지로 하며, 어장의 위치만 종전 어장에서 약 1,200m

외해 쪽으로 이동한 신 어업권(울진 제△△호)을 어업권원부에 등록하였다.

5) 피고 산하 울진원자력본부(이하 ‘울진본부’라고 한다)는 2011. 11. 23. 신울진원자력발전소 1, 2호기 인근에서 어업에 종사하는 주민들로 구성된 울진원전 어민피해보상 대책위원회(이하 ‘피해대책위’라고 한다)와 신울진원자력발전소 1, 2호기 가동 이후 배출되는 온배수로 인한 예측 어업피해조사, 기존 울진원자력발전소 1, 2호기 출력최적화에 따라 배출되는 온배수로 인한 어업피해조사 및 보상에 관한 합의(이하 ‘이 사건 합의’라고 한다)를 하였다.

6) 이 사건 합의 제2조 제1항은 보상기준일에 관하여 “예측 피해조사 보상기준일은 신울진원전 1, 2호기 실시계획승인 고시일(2009. 4. 3.)을 적용한다.”, 제3조는 조사대상 어업에 관하여 “보상기준일 현재 울진군에 등록된 면허, 허가 및 신고어업으로 한다.”, 제7조 제3항은 조사결과의 승복에 관하여 “울진본부와 피해대책위는 검수완료된 조사용역 최종보고서 및 감정평가결과에 대하여 이의 없이 승복한다.”라고 규정하고 있다. 그리고 조사결과 처리 및 피해보상에 관하여 제9조 제1항, 제3항은 “조사 결과 피해가 확인된 어업권에 대하여는 감정평가기관의 수익성 판단결과에 따라 어업취소 또는 제한보상(이상 영구보상)을 실시한다.”, “피해보상금은 신울진원전 2호기 상업운전 이후 실시하는 신울진원전 1, 2호기 온배수 실측 어업피해조사 후 정산한다.”라고 규정하고, 제10조 제2항은 기타사항에 관하여 “본 합의서가 체결됨으로써 신울진원전 1, 2호기 운영 또는 울진 1, 2호기 출력최적화 사업 등과 관련하여 관련 법령에 권리자의 동의를 요구하는 경우 그 동의가 있는 것으로 본다.”라고 규정하고 있다.

7) 이 사건 합의에 따라 한국해양과학기술원이 피해 예측조사를 실시하여 2014. 9.경 조사를 완료하였는데, 그 결과 구 어업구역과 신 어업구역은 전부 신울진원자력발전소 1, 2호기(이하 ‘이 사건 발전소’라고 한다)에서 배출되는 온배수의 피해구역에 포함되고, 위 온배수로 인한 신 어업권의 피해율은 0.250으로 조사되었다.

8) 피고는 2015. 5.경 피해 어민들을 상대로 보상계획에 대한 설명회를 개최한 후 보상 대상 어업권에 대한 보상을 완료하였으나, 원고에 대해서는 ‘구 어업권은 지방자치단체가 추진하는 어장이용개발계획에 따라 어장환경 개선 및 어업생산성 증대를 위해 신 어업권으로 이설되었지만, 신 어업권의 어업권원부 등록은 이 사건 고시일 이후 이루어졌으므로 이 사건 발전소의 건설, 운영이라는 공익사업의 시행에 따른 제한, 즉 향후 이 사건 발전소의 온배수 배출로 인한 어업피해를 사전에 인지하고 있는 상태에서 이루어진 것으로 보인다.’는 이유로 신 어업권을 예측 피해보상 대상에서 제외하였다.

다. 위와 같은 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 원고의 신 어업권은 이 사건 합의에 따른 보상대상에 포함된다고 봄이 타당하다. 그 이유는 다음과 같다.

1) 이 사건 합의가 체결되기 이전에 이미 원고는 대체개발을 이유로 구 어업권을 포기하고 신 어업권을 취득하였다. 따라서 피고는 대체개발된 어업권이 보상대상에서 제외됨을 이 사건 합의에 명시할 수 있었으나 그렇게 하지 아니하였다. 반면 원고의 신 어업권을 포함하여 대체개발된 어업권이 이 사건 합의에 따른 보상대상에 포함되지 않는다고 해석한다면, 원고가 이 사건 합의에 따른 피해 예측조사에 협조할 이유가 없고, 피해대책위는 이 사건 합의를 체결하지 않았을 것으로 보인다.

2) 원고는 경상북도의 2009년도 세부지침과 명계 양식어업의 생산성을 향상하고 어업재해를 예방하기 위한 울진군의 행정지도에 따라 대체어장 개발을 위하여 구 어업권을 포기하고 신 어업권을 취득하였다. 따라서 원고에게 신 어업권은 구 어업권을 대체하는 권리에 해당한다.

3) 원고의 구 어업권 포기과 신 어업권 취득이 이루어진 2010. 5.~6.경에는, 이 사건 발전소에서 배출될 온

배수로 인한 어업피해에 대하여 언제, 어떠한 방식으로 피해보상이 이루어질지 예측할 수 없었기 때문에 원고가 울진군의 행정지도를 거부할 이유가 없다. 신 어업권은 보상대상이 아니라는 피고의 주장에 따르면, 원고는 행정지도를 거부하고 구 어업구역에서 계속해서 양식어업을 영위하여야 한다. 그러나 이는 장래의 불확실한 피해보상에 대비하여 생산성이 낮고 어업재해 발생의 위험성이 큰 어장에서 어업에 종사할 것을 원고에게 강요하는 것이어서 부당하다.

4) 피해대책위와 예측 피해조사 대상 어업권을 보유한 어민들 그리고 피고는 이 사건 발전소에서 배출될 온배수로 인한 분쟁을 종국적으로 해결하기 위하여 이 사건 합의를 한 것으로 보인다. 또한 피고는 이 사건 합의를 통해 피해보상금을 지급하기도 전에 미리 이 사건 전원개발사업의 수행에 필요한 어업권자들의 동의를 얻을 수 있게 되었다. 따라서 피고에게는 이 사건 전원개발사업의 효율적인 수행을 위하여 관련 법령이 정한 손실보상요건을 완화해서라도 원고를 포함한 어민들에게 보상할 현실적 필요가 있었다.

5) 원고의 신 어업권은 예측 피해조사 대상에 포함되었고, 실제로 한국해양과학기술원의 조사결과 신 어업권도 이 사건 발전소에서 배출되는 온배수의 피해구역에 포함되었다.

6) 신 어업권에 대하여 피해보상을 할 경우 보상금이 과다하게 지급될 우려가 있을 수 있으나, 신 어업권에 대한 피해율을 산정하거나 피해보상금을 산정하는 과정에서 이를 감안할 수 있을 것으로 보이므로, 보상금 과다 지급의 우려를 이유로 신 어업권이 보상대상에서 제외된다고 해석할 것은 아니다.

라. 그런데도 원심은, 이 사건 고시일 이후 어업권원부에 등록된 신 어업권은 이 사건 전원개발사업의 시행에 따른 제한이 이미 확정된 상태에서 취득된 것이어서 원고가 손실보상의 대상이 되는 특별한 손해를 입게 되었다고 할 수 없고, 신 어업권이 보상기준일 현재 등록되어 있던 구 어업권과 동일한 어업권이라고 볼 수도 없다는 이유만으로, 원고의 신 어업권은 이 사건 합의에 따른 보상대상에 포함되지 않는다고 판단하였다. 이러한 원심판단에는 법률행위의 해석에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 이 부분 상고이유 주장은 이유 있다.

3. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.