

어업피해 보상 요청

국 민 권 의 위 원 회 의 결

민원표시 2CA-0000-000000 어업피해 보상 요청

신 청 인 성○○

피신청인 ○○도지사

주 문 피신청인에게 ○○항 2단계 개발사업과 관련하여 신청인에 대하여 피해 조사를 실시하고, 이에 따라 신청인에게 어업 보상을 해 줄 것을 의견표명한다.

신청취지 주문과 같다.

이 유 별지와 같다.

의 결 일

(별 지)

1. 신청 원인

신청인은 ○○도 ○○시 ○○면 소재 ○○항 일원에서 1979. 1. 8.부터 마을어업 면허(이하“이민원 마을어업권”이라 한다)를 받아 지속적으로 맨손 또는 나잠어업을 하고 있는 사람인데, 피신청인이 여기에 ○○항 2단계 개발사업(이하 “이 민원 사업”이라 한다)을 하면서 이 민원 마을어업권이 1994년경 이미 소멸 되었다는 이유로 보상을 해 주지 않고 공사를 강행하고 있으니, 다른 사례와 마찬가지로 합당한 보상을 하여 달라.

2. 피신청인의 주장

가. 피신청인은 국가관리 연안항인 ○○항에 국가안보 및 남방해역 해상치안강화를 목적으로 2012. 10. 24. 실시계획을 공고하고 부두 건설 등 ○○항 2단계 개발사업(이 민원 사업)을 실시하고 있는 중이다.

나. 지역주민들이 이를 강하게 반대하여 2013. 10. 16. 착공한 이후 1년 이상 공사추진을 못하고 있다가 지역주민과 지속적인 협의로 2014. 11. 10. 공사를 재개하였으나, 신청인이 어업권이 없는 항내 관행어업에 대한 보상을 요구하며 민원을 제기한 것으로서, 공사 실시계획 공고(2012. 10. 24.) 당시 ○○어촌계의 마을어업 면허는 1994. 8. 28. 이미 소멸되어 있어 어업 보상 검토대상에 해당되지 않는다.

다. 신청인의 어업권이 소멸되어 항내 관행어업에 대한 보상은 불가하나, 투석 또는 종묘 방류 등을 통하여 지원하는 방안을 적극 검토하고 있다.

3. 사실 관계

가. 이 민원 사업의 개요 및 주요 일정은 다음과 같다.

○ 사업개요

- 명 칭 : ○○항 2단계 개발사업
- 위 치 : ○○도 ○○시 ○○면 ○○리 ○○항 일원
- 사 업 량 : 해경부두 500m, 방파호안 550m, 물양장 50m 등
- 총사업비 : 65,200백만원
- 사업기간 : '13.10.16 ~ '17.10.15
- 시 공 사 : ○○건설(주) 외 1개사
- 감 리 사 : (주)○○ 외 2개사

나. 피신청인이 제출한 이 민원 마을어업권 내역은 다음과 같다.

- 어업의 종류 : 제1종 공동어업(현 마을어업)
- 어업권자 : ○○시 수산업협동조합 ○○리 어촌계
- 면허 기간 : 1979. 1. 8. ~ 1984. 8. 28. (기간연장 : 1984. 8. 28. ~ 1994. 8. 28.)
- 어장의 면적 : 120,000㎡
- 어업권소멸시기(추정) : 1994. 8. 28.

다. 신청인에 의하면○○항은 1991년에 연안항으로 지정된 이래 많은 지역주민들이 지역발전에 대한 기대를 하고 있었는데, 1995. 4. 17. 제1차 항만기본계획 등이 수립 되면서 이를 이유로 1994. 8. 28. 종료되는 마을어업 면허가 갱신되지 않았으며 한정 어업면허를 받지도 않았고 보상을 받은 기록도 없다.

라. 한편 신청인은 타어촌계는 1994년 같은 시기에 면허 갱신 불가에 대하여 보상을 받았다고 주장하나 명확한 근거자료를 찾지는 못하였다.

마. 마을어업 면허가 소멸되었다는 사실을 모른채 마을 어민들은 현재까지 종패 살포를 하면서 맨손이나 나잠어업을 지속적으로 실시하고 있다.

4. 판단

가. 관련법령 등

1) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률

제79조(그 밖의 토지에 관한 비용보상 등)① 사업시행자는 공익사업의 시행으로 인하여 취득하거나 사용하는 토지(잔여지를 포함한다) 외의 토지에 통로·도랑·담장 등의 신설이나 그 밖의 공사가 필요할 때에는 그 비용의 전부 또는 일부를 보상하여야 한다. 다만, 그 토지에 대한 공사의 비용이 그 토지의 가격보다 큰 경우에는 사업시행자는 그 토지를 매수할 수 있다.

② 공익사업이 시행되는 지역 밖에 있는 토지등이 공익사업의 시행으로 인하여 본래의 기능을 다할 수 없게 되는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 손실을 보상하여야 한다.<개정 2013.3.23.>

③ 사업시행자는 제2항에 따른 보상이 필요하다고 인정하는 경우에는 제15조에 따라 보상계획을 공고할 때에 보상을 청구할 수 있다는 내용을 포함하여 공고하거나 대통령령으로 정하는 바에 따라 제2항에 따른 보상에 관한 계획을 공고하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 공익사업의 시행으로 인하여 발생하는 손실의 보상 등에 대하여는 국토교통부령으로 정하는 기준에 따른다.

2) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙

제44조(어업권의 평가 등) ①공익사업의 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」 별표 4에 따른다. <개정 2005.2.5., 2008.4.18., 2012.1.2.>

③법 제15조제1항 본문의 규정에 의한 보상계획의 공고(동항 단서의 규정에 의하는 경우에는 토지 소유자 및 관계인에 대한 보상계획의 통지를 말한다) 또는 법 제22조의 규정에 의한 사업인정의 고시가 있는 날(이하 "사업인정고시일등"이라 한다) 이후에 어업권의 면허를 받은 자에 대하여는 제1항 및 제2항의 규정을 적용하지 아니한다.

④제1항 내지 제3항의 규정은 허가어업 및 신고어업(「내수면어업법」 제11조제2항의 규정에 의한 신고어업을 제외한다)에 대한 손실의 평가에 관하여 이를 준용한다. <개정 2005.2.5.>

제63조(공익사업시행지구밖의 어업의 피해에 대한 보상) ①공익사업의 시행으로 인하여 해당 공익사업시행지구 인근에 있는 어업에 피해가 발생한 경우 사업시행자는 실제 피해액을 확인할 수 있는 때에 그 피해에 대하여 보상하여야 한다. 이 경우 실제 피해액은 감소된 어획량 및 「수산업법 시행

령」 별표 4의 평년수익액 등을 참작하여 평가한다. <개정 2005.2.5., 2007.4.12., 2008.4.18., 2012.1.2.>

3) 구)공공용지의취득 및 손실보상에 관한 특례법시행규칙 [시행 1991.10.28.]

제23조 (어업권등의 평가)①공공사업의 시행으로 인하여 어업권이 제한·정지 또는 취소되거나 수산업법 제14조의 규정에 의한 어업면허의 유효기간의 연장이 허가되지 아니하는 경우 당해어업권 및 어선·어구 또는 시설물에 대한 손실의 평가는 수산업법시행령 제62조의 규정에 의한다.

②공공사업의 시행으로 인하여 당해공공사업시행지구 인근에 있는 어업권자의 어업에 피해가 발생하는 경우에는 피해정도에 따라 이를 보상하여야 한다. 이 경우 피해정도는 수산업법시행령 제62조 제2항의 규정에 의한 평년수익액을 기준으로 하여 산정한다.

4) 수산업법

제8조(면허어업)① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 어업을 하려는 자는 시장·군수·구청장의 면허를 받아야 한다. 다만, 외해양식어업을 하려는 자는 해양수산부장관의 면허를 받아야 한다.<개정 2010.1.25., 2013.3.23.>

6. 마을어업: 일정한 지역에 거주하는 어업인이 해안에 연접한 일정한 수심(水深) 이내의 수면을 구획하여 패류·해조류 또는 정착성(定着性) 수산동물을 관리·조성하여 포획·채취하는 어업

제9조(마을어업 등의 면허) ① 마을어업은 일정한 지역에 거주하는 어업인의 공동이익을 증진하기 위하여 어촌계(漁村契)나 지구별수산업협동조합(이하 "지구별수협"이라 한다)에만 면허한다.

제14조(면허의 유효기간)① 제8조에 따른 어업면허의 유효기간은 10년으로 한다. 다만, 제4조제4항 및 「어장관리법」 제8조제5항에 해당하는 경우와 수산자원보호와 어업조정에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 정하는 경우에는 각각 그 유효기간을 10년 이내로 할 수 있다.

② 시장·군수·구청장은 제1항 단서, 제13조제7항 각 호 및 제34조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우 외에는 어업권자의 신청에 따라 면허기간이 끝난 날부터 10년의 범위에서 유효기간의 연장을 허가하여야 한다. 이 경우 여러 차례에 걸쳐 연장허가를 한 경우에는 그 총 연장허가기간은 10년을 초과할 수 없다.

③ 시장·군수·구청장은 어업권자가 유효기간의 연장을 신청하지 아니할 때에는 그 어업권에 대하여 등록된 권리자의 신청에 따라 그 어업권의 유효기간의 연장을 허가할 수 있다.

④어업권은 면허의 유효기간이나 제2항의 연장허가기간이 끝남과 동시에 소멸된다.

제15조(면허제한구역 등에 대한 한정어업면허)① 시장·군수·구청장은 제34조제1항제1호부터 제6

호까지 또는 제35조제6호(제34조제1항제1호부터 제6호까지의 어느 하나에 해당하는 경우에만 해당한다)에 해당되어 어업이 제한된 구역이나 어업면허가 취소된 수면에서 어업을 하려는 자에게는 관계 행정기관의 장과 협의하거나 승인을 받아 따로 면허기간 등을 정하여 제8조에 따른 어업면허(이하 "한정어업면허"라 한다)를 할 수 있다.

제34조(공익의 필요에 의한 면허어업의 제한 등)① 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 면허한 어업을 제한 또는 정지하거나 어선의 계류(繫留) 또는 출항·입항을 제한할 수 있다.<개정 2013.3.23.>

1. 수산자원의 증식·보호를 위하여 필요한 경우
2. 군사훈련 또는 주요 군사기지의 보위(保衛)를 위하여 필요한 경우
3. 국방을 위하여 필요하다고 인정되어 국방부장관이 요청한 경우
4. 선박의 항행·정박·계류 또는 수저전선(水底電線)의 부설을 위하여 필요한 경우
5. 「해양환경관리법」 제23조제1항 단서에 따른 폐기물 해양배출로 인하여 배출해역 바닥에서 서식하는 수산동물의 위생관리가 필요한 경우
6. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조의 공익사업을 위하여 필요한 경우
7. 어업활동과 관련한 안전사고의 예방 등 해양수산부령으로 정하는 사유에 해당하는 경우 <이하 생략>

제35조(면허어업의 취소)시장·군수·구청장은 어업면허를 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 어업면허를 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 면허를 취소하여야 한다.<개정 2013.3.23.>

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 어업면허를 받은 경우
2. 제10조제1호에 해당하게 된 경우
3. 어업권자가 제30조제1항·제2항 또는 제31조제1항을 위반한 경우
4. 어업권자가 제32조를 위반하여 다른 사람에게 그 어업의 경영을 사실상 지배하게 한 경우
5. 어업권자가 제33조를 위반하여 어업권을 임대한 경우
6. 제1호부터 제5호까지의 경우 외에 제34조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 경우

제81조(보상)① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 처분으로 인하여 손실을 입은 자는 그 처분을 행한 행정관청에 보상을 청구할 수 있다.

1. 제34조제1항제1호부터 제6호까지 또는 제35조제6호(제34조제1항제1호부터 제6호까지의 규정에 해당하는 경우를 말한다)에 해당하는 사유로 인하여 이 법에 따른 면허·허가를 받거나 신고한 어업에 대하여 제한 등의 처분을 받았거나 제14조에 따른 어업면허의 유효기간 연장이 허가되지 아니한

경우. 다만, 제34조제1항제1호부터 제3호까지의 규정(제49조제1항과 제3항에서 준용하는 경우를 말한다)에 해당하는 사유로 허가를 받거나 신고한 어업이 제한되는 경우는 제외한다.

5) 항만법[시행 1993.11.6.]

제6조 (항만기본계획의 내용)①제5조의 규정에 의한 항만기본계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 항만의 중·장기 개발계획 2. 항만의 연도별 개발 및 관리·운영계획
3. 항만의 지정·변경 및 폐지에 관한 사항 4. 항만개발 예정지구의 지정에 관한 사항
5. 기타 관리청이 필요하다고 인정하는 사항

나. 판단내용

신청인은 이 민원 어장에서 1979년부터 이 민원 마을어업권을 받아 지속적으로 맨손 또는 나잠어업을 하고 있으므로 합당한 보상을 해달라고 주장하므로 살펴보면,

1) 마을어업권은 일정한 구역에 거주하는 어업인이 해안에 연접한 일정한 수심 이내의 수면을 구획하여 패류·해조류 또는 정착성 수산동물을 관리·조성하여 포획·채취하는 어업권으로서 특별한 사유가 없는 한 영구적으로 어촌계에 대해서만 계속적·반복적으로 면허되는 성질의 어업권이므로, 마을어업 면허가 종료되더라도 면허 갱신 또는 연장 신청만 하면 당연히 면허를 받아 영구적으로 사용·수익할 수 있는 권리라고 할 것이며, 따라서 이렇듯 지역에 기반하여 영구적성질을 가지는 면허의 경우에는 불갱신의 경우에 대하여도 수산업법 제81조에 명시되어 있는 면허 불연장 보상 규정과 동일한 법리에 의하여 보상을 해 주어야 한다고 보이는바, 피신청인이 ○○항 개발 등을 이유로 1994. 8. 28. 종료되는 마을면허를 갱신 해주지 않으면서 신청인에게 이로 인하여 특별한 손해가 발생 하리라는 것을 쉽게 예견할 수 있었고 그 손실의 범위도 특정할 수 있었다고 볼 수 있었으나, 당시에 이에 맞는 적정한 보상을 해주지 않은 점,

2) 공익사업의 시행으로 인하여 손실보상청구권을 가지는 공유수면의 어업권자인지 여부는 그 사업 시행에 관한 면허 등의 고시일 당시뿐만 아니라 공익사업의 시행당시, 즉 해당 사업의 착공으로 인하여 어업권자의 침해가 현실화 되었을 당시까지 적법한 어업면허를 보유한 어업자만이 손실보상의 대상자가 된다고 할 수 있으나, 이러한 경우라도 사업시행자의 책임있는 사유로 인하여 어업권 면허 등이 부당하게 갱신되지 아니한 경우까지 보상대상에서 제외되는 것은 불합리하다고 할 수 있을 것이며, 신청인의 책임으로 돌릴 수 없는 사유로 어업면허 등이 소멸한 경우에는 사업시행자는 손실보상책임이 있다고 할 것인바, 피신청인은 1995. 4. 17. 제1차항만 기본계획 고시 이후 17년이나 지나서 본격적으로 이 민원 사업을 시행하게 되었는데 그렇다면 신청인은 그동안 충분히 정식면허 또는 한정면허를 받아 어업권을 획득하고 2013. 10. 16. 이 민원사업 착공 시점에서 정당하게 보상을

받을 수도 있었는데, 17년 후에나 실시될 사업을 이유로 하여 면허를 갱신해 주지 않은 것은 보상 회피를 염두에 두었는지 여부는 별론으로 하더라도 피신청인이 적절한 책임을 지는 것이 타당하다고 보이는 점,

3) 신청인들이 이 민원 어장에 대하여 실제적인 공사가 없었으므로 1979년 이래의 마을어업을 하고 있는 것으로 생각하고 평소와 다름없이 이 민원 어장에 대하여 수산자원 고갈을 방지하기 위하여 지속적으로 종패 살포 등 어장을 양호하게 관리하여 온 점,

4) 현재 피신청인도 신청인이 열악한 환경 속에서도 매일 고된 작업으로 생계를 꾸려왔었던 마을 어장을 영구히 잃게 되는 점을 감안하여, 관련 행정력을 집중하여 투석 및 종묘 방류 등의 방법으로 도와주려고 하고 있는 점

등을 종합적으로 고려하여 볼 때, 피신청인은 신청인에 대하여 관련 규정에 따라 마을어업에 대한 피해 조사를 실시 하고 그 결과에 따라 보상을 해 주는 것이 바람직하다고 판단된다.

5. 결론

그러므로 어업 보상을 구하는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로「부패방지 및 국민 권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.