

## 어업용 종묘생산시설 이전보상 등

민원표시 2BA-0000-000000

피신청인 ○○지방국토관리청장

주 문 피신청인에게 팽성~오성 도로건설공사로 영업이 불가능하게 된 신청인운영의○○○○시○○읍○○리21-28 답 376㎡와 같은 리 21-29 답526㎡ 소재 동자개종묘생산시설에 대해이전 보상 및 영업손실보상을할 것을 의견표명한다.

신청취지 주문과 같다.

이 유 별지와 같다.

의 결 일

### 1. 신청 원인

피신청인이 시행한 팽성~오성 도로건설공사(이하 '이 민원 공사'라 한다)로 신설된왕복6차선 도로(이하 '이 민원 도로'라 한다)의 소음 및 진동 등으로 인해신청인 운영의○○○○시○○읍○○리 21-28 답 220㎡(이하 '이 민원 국유지'라 한다)와 같은 리 21-29 답 526㎡(이하 '이 민원 토지'라 한다)소재동자개 종묘생산시설(이하 '이 민원 시설' 이라 한다)은 종래의 목적대로 사용하는 것이 불가능하게 되었는바, 이 민원 시설의 이전 및 영업손실을 보상해 달라.

### 2. 피신청인의 주장

이 민원 시설은 이 민원 공사 시행지구 밖에 위치해 있고, 지목이 양어장이 아닌 답 상에 있어 적법한 장소에 위치해 있다할 수 없으며, 이 민원 국유지를 무단으로 점유하고 있으므로 신청인의 요구는 수용이 불가하다.

### 3. 사실관계

가. 이 민원 공사는 2009. 10. 6. ○○지방국토관리청 고시 제2009-303호로 도로구역결정 및 지형도면 결정 고시되었고, 같은 해 12. 24. 착공하여 2016. 11. 18. 조기 개통되었으며, 같은 해 12. 31. 준공되었다. 현재 배수로 등 잔여 공사가 진행 중이다.

나. 신청인에 따르면, 이 민원 국유지 및 토지에서 신청 외○○○이 가물치 양식장을 운영하였고, 이후 1998년경부터 신청인이 이 민원 토지 소유자인 신청 외○○○(이하 '○○○'이라 한다)으로부터 이 민원 국유지와 이 민원 토지를 임대하여 양어장을 운영 하였으며, 2003년경부터 동자개종묘생산을 시작하였다고 하고 있다. 한편, 항공사진에 따르면, 이 민원 토지와 이 민원 국유지는 2008년 이전부터 양어장으로 사용되었고, 이 민원 시설은 2009. 5. 경에 처음 설치되었다.

다. 이 민원 국유지는 2011. 12. 28. 경기도 평택시에서 한국자산관리공사로 관리권이 이관되어 현재는 한국자산관리공사가 관리하고 있고, 신청인은 2013. 8. 28.에 이르러 한국자산관리공사와 이 민원 국유지에 대해 국유재산 유상 대부계약을 체결하였다. 한편, 한국자산관리공사는 2014년 신청인에게 이 민원 국유지 무단 점사용에 대한 국유재산 변상금(기간: 2008. 8. 28~2013. 8. 27) 약 2,460,000원을 3회에 걸쳐 분할 납부하도록 하였고, 신청인은 2017. 1. 13. 위 변상금을 일시에 납부하였다.

라. 신청인은○○○과 그 아들○○○가 이 민원 국유지에 대해 대부계약을 체결하여 사용 중이고 매년 대부료를 납부하고 있다고 하여 이를 믿고○○○과 그 아들○○○에게 이 민원 국유지와 이 민원 토지에 대한 임대료 800,000원을 매년 지급하고 있다고 하고 있고, 한국자산관리공사는 대부계약이 있을 경우 권리의무가 승계되나, 경기도 평택시로부터 이 민원 국유지의 대부계약에 대해 인수인계를 받은바 없다고 하고 있다.

마. 이 민원 국유지와 이 민원 토지는 지목이 답이고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 '국토계획법'이라 한다)에 따른 농림지역으로 지정되어 있으며, 「농지법」에 따른 농업보호구역으로 지정되어 있다. 한편, 이 민원 토지는 1992. 1. 「농어촌 발전 특별 조치법 시행령」 제57조 및 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제11조2 제4항의 규정에 따라 농지전용신고(양어장 부지 조성 양성화, 문서번호 제92-22호) 되었다.

바. 신청인은 이 민원 토지의 내수면어업신고 사항을 신청 외○○○으로부터 이어받아 1998. 7. 28.(신고기간: 1998. 7. 28.~2001. 7. 27.)과 2001. 10. 24.(신고기간: 2001. 10. 24.~2006. 10. 23.), 2006. 10. 18.(신고기간: 2006. 10. 24.~2011. 10. 23.), 2011. 11. 11(신고기간: 2011. 11. 11.~2016. 11. 10.), 2016. 11. 23.(신고기간: 2016. 11. 22.~2021. 11. 20.) 각 재신고(어업의 종류: 육상양식어업, 시설의 종류: 육상 수조식 양식어업, 규모: 526㎡)를 하였다.

사. 이 민원 시설은 이 민원 국유지와 이 민원 토지에 걸쳐 설치된 일단의 시설물로 철파이프/비닐 구조이고, 폭은 16m, 길이는 50m이며, 그 내부에는 동자개 치어를 생산하기 위한 높이 1.0m, 직경 8m의 수조 5개와 직경 6m 수조 5개, 직경 3m 수조 2개, 수조에 산소를 공급하는 고압력 콤프레서 (5마력) 2대, 저압공기 공급장치(링브로어) 5마력 2대와 3마력 2대 등 기계장치가 설치되어 있다.

아. 당초 이 민원 국유지와 이 민원 토지는 신청인이 양어장으로 사용하였던 같은 리21-45 답과 21-46 답 및 관리사가 위치해 있는 같은 리 301-1 전과 인접해 있었으나, 이 민원 공사에 같은 리 21-45 답과 21-46 답이 편입되어 현재에는 같은 리 301-1 전 및 그 지상의 관리사와 분리되어 있다.

자. 또한, 이 민원 공사 전에는 관리사에서 이 민원 국유지 및 이 민원 토지까지의 이동 거리가 약 134m이었으나, 이 민원 공사로 농로가 단절되어 현재 관리사에서 이 민원 국유지 및 이 민원 토지까지의 이동거리는 약 1.0km 정도이다.

차. 이 민원 공사 이후 이 민원 국유지와 이 민원 토지의 진출입로로 이용되던 제방도로는 2016년 ○○도 ○○시장이 자전거 전용도로를 설치하여 차량 출입이 제한되게 되었고, 이에 신청인이 평택 시장에게 민원을 제기하자 평택시장은 신청인이자전거 전용도로 상에 자동차 통행을 차단하도록 설치된 블라드의 장금장치를 개폐할 수 있도록 조치해 주었으며, 현재 신청인은 임시로 자전거 전용도로(과거 제방도로)를 통해 진출입하고 있다.

카. 신청인은 이 민원 공사의 시공사인 ○○건설과 협의하여 ○○건설로부터 2013년과 2014년도분 피해 보상금 약 7천만원을 받았고, 현재에는 2015년도와 2016년도 피해 보상금에 대해 민사소송을 진행 중에 있다.

타. 또한, 신청인은 2008. 8. 21. 피신청인이 시행한 대추제 개수공사(공사기간 2003. 12~2009. 12)와 관련하여 중앙환경분쟁조정위원회에 '경기 평택시 제방공사장 소음·진동으로 인한 양어장 및

정신적 피해 배상'을 신청하였고, 중앙환경분쟁조정위원회는 약 5,900,000원의 피해 배상금 지급을 결정하였다.

파. 위 중앙환경분쟁조정위원회의 재정서에 따르면, 동자개 종묘양식은 6월 중 종묘를 찾아 친어(어미)로부터 생산하여 다른 양식장에 판매하는 것으로 친어 및 종묘의 특성상 소음 등에 매우 민감하며, 특히 토종어종인 동자개의 경우 보고된 자료는 없으나 소음에 더욱 민감한 것으로 알려져 있어 대추제 개수공사의 작업에서 발생한 소음으로 인한 종묘생산의 피해가 인정된다고 되어 있다.

하. 한편, 대추제 개수공사의 작업에서 발생한 소음은 59~60dB이었고, 진동은 0.0635~0.286mm/sec 이었다.

거. 전남대학교 수산과학연구소가 위 중앙환경분쟁조정위원회에 제출한 소음·진동으로 인한 육상 양식어류 피해 평가 및 배상액 산정기준에 관한 연구 최종보고서에 따른 수중소음에 의한 어종별 피해 발생 예측율과 평상시와 소음 레벨 차에 의한 어종별 피해 발생 예측율은 아래와 같다.

너. 또한, 위 보고서는 '소리는 공기 중에서 전달되는 속도보다 수중에서 전달되는 속도가 약 4배가량 빠르게 전달되고, 소음과 진동에 노출된 어류의 경우는 아주 예민하게 반응하여 외부적으로는 유영속도가 증가한다든지 급격하게 방향을 바꾸는 등의 반응을 보이고, 내부적으로는 내분비계통 특히 면역체계 등에 장애를 일으키며, 생장에 심각한 영향을 주고, 부화 후 3개월 미만 치어의 폐사율은 성어보다 2~3배정도 높게 적용하여야 한다.'고 하고 있다.

더. 이 민원 시설과 이 민원 도로의 용지경계와는 5~7.5m 이격되어 있고, 이 민원 도로의 차도부와는 약 21m~25m 떨어져 있으며, 이 민원 도로의 성토 높이는 약 7.2m~8.0m이다. 한편, 환경영향평가서에 따르면, 이 민원 도로 운용중 소음도는 약 64dB~70dB(기준치: 60dB)이고, 방음벽을 설치할 경우 53.7dB~59.7dB로 기준치를 만족하는 것으로 검토되었으나, 현재 이 민원 시설을 위한 방음벽은 설치되어 있지 않다. 더불어 이 민원 시설의 수중소음은 측정된바 없다.

#### 4. 판단

가. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 '토지보상법'이라 한다)제77조 제1항은 "영업을 폐지하거나 휴업함에 따른 영업손실에 대하여는 영업이익과 시설의 이전비용 등을

고려하여 보상하여야 한다.”라고 하고 있고, 같은법 시행규칙 제45조는 “법 제77조제1항에 따라 영업손실을 보상하여야하는 영업은 다음 각 호 모두에 해당하는 영업으로 한다. 1. 사업인정고시일등 전부터 적법한 장소(무허가건축물등, 불법형질변경토지, 그 밖에 다른 법령에서 물건을 쌓아놓는 행위가 금지되는 장소가 아닌 곳을 말한다)에서 인적·물적시설을 갖추고 계속적으로 행하고 있는 영업. 다만, 무허가건축물등에서 임차인이 영업하는 경우에는 그 임차인이 사업인정고시일등 1년 이전부터 「부가가치세법」 제8조에 따른 사업자등록을 하고 행하고 있는 영업을 말한다. 2. 영업을 행함에 있어서 관계법령에 의한 허가등을 필요로 하는 경우에는 사업인정고시일 등 전에 허가등을 받아 그 내용대로 행하고 있는 영업”이라고 하고 있다.

나. 대법원은 ‘공공사업의 시행 결과 공공사업시행지구 밖에서 발생한 간접손실에 관하여 그 피해자와 사업시행자 사이에 협의가 이루어지지 아니하고, 그 보상에 관한 명문의 근거 법령이 없는 경우라고 하더라도, 헌법 제23조 제3항 및 구 토지수용법 등의 개별 법률의 규정, 구 공특법 제3조 제1항 및 구 공특법시행규칙 제23조의2 내지 7 등의 규정 취지에 비추어 보면, 공공사업의 시행으로 인하여 그러한 손실이 발생하리라는 것을 쉽게 예견할 수 있고, 그 손실의 범위도 구체적으로 이를 특정할 수 있는 경우에는 그 손실의 보상에 관하여 구 공특법시행규칙의 관련 규정 등을 유추 적용할 수 있다.’고 판시했다(대법원 2004. 9. 23. 선고 2004다25581 판결 참조).

다. 이 민원 시설은 이 민원 공사 구간과 근접하여 소음·진동 등으로 중요생산이 어렵게 되었으니 보상해 달라는 신청에 대하여 피신청인은 이 민원 시설이 사업지구 밖에 위치해 있고, 적법한 장소에 있지 않아 영업손실보상이 불가하다고 주장하므로 살피건대, 이 민원 토지는 1992. 1. 평택군수(현 평택시장)가 교부한 농지전용신고증(문서번호 제92-22호)에 의해 적법하게 양어장 부지가 되었고, 신청인은 1998. 7. 28.부터 현재까지 내수면어업 신고를 하고 이 민원 시설에서 동자개 중요생산을 하고 있는 점, 신청인은 이 민원 공사 사업인정고시 당시 이 민원 국유지를 무단으로 사용한 것은 사실이나, 이는 이 민원 토지의 소유자인 ○○○이 이 민원 국유지의 사용허가를 받았다고 하고, 이 민원 국유지가 이 민원 토지와 함께 일단의 가물치 양어장으로 이용되고 있어 신청인은 이를 믿고 이 민원 토지와 이 민원 국유지를 한데 묶어 임대차 계약을 체결한 후 이 민원 토지와 국유지에 대한 임대료를 지불하면서 양어장을 운영하였으며, 토지보상법에는 무허가 건축물등에서 임차인이 사업인정고시일 등 1년 전부터 영업하는 경우에는 영업손실의 보상대상인 영업이라고 하고 있는 점, 이후 신청인은 한국자산관리공사와 이 민원 국유지에 대해 정당한 대부계약을 체결하였을 뿐만 아니라 한국자산관리공사가 부과한 변상금도 성실히 납부한 점, 설혹 신청인이 이 민원 국유지를 무단으로 사용하고 있다 하더라도 이 민원 시설은 일단의 시설로 이 민원 토지와 국유지상의 시설로 따

로 분리하거나 구분할 수 없는 점, 이 민원 도로 운용 중 예측소음도는 약 64dB~70dB로 기준치 60dB을 상회하고 있고, 현재 이 민원 시설의 소음을 저감할 수 있는 시설이 이 민원 도로변에 설치되어 있지 않으며, 방음벽을 설치하더라도 예측소음도가 최대 59.7dB로 거의 기준치에 근접하여 비용대비 설치 효과가 미미할 것으로 보이는 점, 육상 양식어류 피해 평가 및 배상액 산정기준에 관한 연구 최종보고서에 따르면, 소리는 공기 중에서 전달되는 속도보다 수중에서 전달되는 속도가 약 4배가량 빠르고, 소음과 진동에 노출된 어류는 생장에 심각한 영향을 주며, 특히 부화후 3개월 미만 치어의 폐사율은 성어보다 2~3배정도 높게 적용하여야 한다고 하고 있고, 이 민원 시설은 동자개 종묘를 생산하는 시설로 일반 양어장보다 더 조용한 환경이 요구된다 할 것인 점, 대추제 개수공사의 작업에서 발생한 소음이 59~60dB임에도 불구하고 이 민원 시설의 영업에 많은 피해를 야기하였음을 고려할 때, 이 민원 도로 운용 중에 발생하는 소음이 최대 70dB일 경우 이 민원 시설은 종래의 목적대로 사용하는 것이 곤란할 것으로 보이는 점, 당초 이 민원 시설은 관리사에서 접근이 용이하였으나, 이 민원 공사로 인해 약 1km를 우회하여야 하고, 이 민원 공사로 인한 것은 아니나 이 민원 공사 이후 이 민원 시설의 유일한 진출입로인 제방도로가 자전거 전용도로로 변경되어 종전에 비해 이 민원 시설로의 진출입이 곤란하게 된 점 등을 종합하여 볼 때, 피신청인은 이 민원 시설을 이전보상하고, 이전에 따른 영업손실을 평가하여 보상하는 것이 바람직하다고 판단된다.

## 5. 결론

그러므로, 이 민원 시설의 영업손실보상 등을 구하는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.