

## 보상금

[대법원 2002. 2. 5. 2000다69361]



### 【판시사항】

- [1] 사유 농지를 전용하여 인공적으로 조성한 내수면에서 하는 양식어업이 구 내수면어업개발촉진법 또는 구 수산업법상의 신고어업에 해당하는지 여부(소극) 및 구 내수면어업개발촉진법 또는 구 수산업법상의 신고어업에 해당하지 않는 내수면에서의 양식어업에 대한 손실보상의무의 발생 여부의 판단 기준
- [2] 구 하천법상 하천예정지 지정 또는 하천공사로 인한 손실보상청구의 방법

### 【판결요지】

- [1] 구 내수면어업개발촉진법(1996. 8. 8. 법률 제5153호로 개정되기 전의 것) 제3조의2는 공공용수면이 아닌 내수면에는 특별한 규정이 없는 한 이 법을 적용하지 아니하고(제1항), 공공용수면이 아닌 내수면은 공공용수면에 연접하여 하나가 된 경우에 이 법을 적용한다(제2항)고 규정하고 있으므로, 사유 농지를 전용하여 인공적으로 조성한 내수면으로서 공공용수면에 해당하지 않는 양식장 수면에 대하여는 위 법이 정한 면허어업이나 허가어업 또는 신고어업에 관한 규정이 적용될 여지가 없고 또한, 구 수산업법(1995. 12. 30. 법률 제5131호로 개정되기 전의 것) 제3조는 이 법은 바다·濱地 또는 어업을 목적으로 하여 인공적으로 조성한 육상의 해수면에 대하여 적용한다고 규정하고 있으므로 위 양식장과 같은 내수면은 위 수산업법의 적용대상으로 될 수도 없고, 따라서 사유농지를 전용하여 인공적으로 조성한 내수면에서 하는 담수어 양식업은 그 어느 부분도 법령에 의한 신고를 필요로 하는 위 내수면어업개발촉진법 또는 위 수산업법이 정하는 신고어업에 해당한다고 할 수 없으므로 이에 대한 손실보상의무의 발생 여부는 그 신고 유무나 시기를 기준으로 판단하여서는 안 된다.
- [2] 구 하천법(1999. 2. 8. 법률 제5893호로 개정되기 전의 것) 제74조에 의하면 하천예정지 지정 또는 하천공사로 인한 손실보상을 받으려면 먼저 위 조문에 정해진 바에 따라 하천관리청과 협의를 하고, 그 협의가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없을 때에는 관할 토지수용위원회에 재결을 신청하며, 그 재결에 대하여도 불복일 때에는 바로 관할 토지수용위원회를 상대로 재결 자체에 대한 행정소송을 제기하여 그 결과에 따라 손실보상을 받을 수 있을 뿐이고, 직접 하천관리청 또는 국가를 상대로 민사소송으로 손실보상을 청구할 수는 없다.

### 【참조조문】

- [1] 구 내수면어업개발촉진법(1996. 8. 8. 법률 제5153호로 개정되기 전의 것) 제3조의2(현행 내수면어업법 제3조 참조), 제7조(현행 내수면어업법 제6조 참조), 제8조(현행 내수면어업법 제9조 참조), 제9조(현행 내수면어업법 제11조 참조), 구 수산업법(1995. 12. 30. 법률 제5131호로 개정되기 전의 것) 제3조
- [2] 구 하천법(1999. 2. 8. 법률 제5893호로 개정되기 전의 것) 제74조

### 【참조판례】

[2] 대법원 1994. 6. 28. 선고 93다46827 판결(공1994하, 2086), 대법원 2001. 9. 14. 선고 2001다40879 판결(공2001하, 2228)

**【전문】**

【원고,상고인】 장원집 (소송대리인 변호사 김형선)

【피고,피상고인】 대한민국

【원심판결】 광주고법 2000. 11. 8. 선고 99나3265 판결

**【주문】**

원심판결을 파기하고, 사건을 광주고등법원에 환송한다.

**【이유】**

**1. 사실관계**

원심이 인용한 제1심판결과 기록에 의하면 이 사건의 사실관계는 다음과 같다.

가. 원고는 1991. 3. 19. 전라북도 진안군수로부터 조업구역은 약 2,456㎡, 양식어종은 뱀장어로 되어 있는 제15호 어업감찰을 받아 사유지인 농지를 전용하여 시설한 담수 수조를 이용하여 뱀장어 양식업에 종사하던 중 가물치 양식을 위하여 같은 해 9월 19일 진안군수로부터 원고의 소유인 전북 진안군 용담면 월계리 643의 2 외 17필지의 답 합계 2,602㎡에 대한 농지전용신고증을 교부받아 위 토지에도 1991. 10. 21.경까지 담수어 양식장을 시설하였다.

나. 원고는 위 양식장의 조업면적과 양식어종에 관하여 이미 받은 어업감찰의 변경이 이루어지지 않자 1993. 6. 4. 위 제15호 어업감찰을 폐지하고 그 다음날 진안군수로부터 조업구역은 5,058㎡(기존 양식장 면적 2,456㎡에 추가로 시설한 양식장 면적 2,602㎡를 합한 면적), 양식어종은 뱀장어와 가물치로 되어 있는 제25호 어업감찰을 교부받았다.

다.

피고가 한국수자원공사를 통하여 건설하는 용담다목적댐(이하 '용담댐'이라고 한다) 건설을 위하여 1991. 12. 16. 수물예정지에 대한 하천예정지 지정고시(건설부고시 제772호)가 이루어짐으로써 원고의 위 양식장 부지는 용담댐 건설사업용지로 편입되었고, 1992. 12. 26. 건설사업실시계획이 승인되어 그 무렵 용담댐 건설공사가 시작되었다.

라. 용담댐 건설과 관련한 손실보상업무를 담당한 전라북도용담댐건설지원사업소는 원고에게 1994. 11. 22. 그 양식업에 대한 손실보상금으로 양만업 수익액 3년분과 잔존시설가액의 합계 1,734,830,740원을, 그 후 1996. 4. 23.에는 1991. 10. 21. 추가로 완공된 양식장에 대한 공작물손실보상금으로 1,930만 원을 각 지급하였다.

**2. 원고의 주장과 원심의 판단**

가. 원고는, 제25호 어업감찰의 대상인 양식장 중 위와 같이 1991. 10. 21.경 완공된 양식장은 가물치 양식을 위한 것으로서 제15호 어업감찰의 대상인 기존의 뱀장어 양식장으로부터 30m 가량 떨어진 지점에 알루미늄 파이프를 세우고 그 위에 차광시설을 한 다음 그 안에 길이 27.3m, 너비 13.3m 짜리 수조 4개를 설치하여 시설한 것이므로 위 뱀장어 양식장과는 외견상 구별되는 별도의 양식시설이고, 이를 이용하여 실제로 가물치를 양식하여 1994. 11. 18.경까지 모두 35,873kg 가량의 가물치를 판매하였는데, 용담댐 건설로 인한 원고의 이 사건 양식업 손실에 관하여 뱀장어 양식업 부분에 대한 손실보상금만 지급되었을 뿐 가물치 양식업에 대한 손실보상은 아직 이루어지지 아니하였다고 주장하며 이에 대한 추가 손실보상금의 지급을 구하고 있다.

나. 이에 대하여 원심은, 원고가 진안군수에게 하였던 양식어업의 신고는 행정청의 수리에 의하여 비로소 그 효과가 발생하는 이른바 '수리를 요하는 신고'라 할 것인데(대법원 2000. 5. 26. 선고 99다37382 판결과 구 내수면어업개발촉진법(1996. 8. 8. 법률 제5153호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제9조, 제10조, 제16조, 같은법시행령(1993. 12. 31. 대통령령 제14058호로 개정되기 전의 것) 제28조 참조), 그 중 양식물의 종류로 가물치가 새로 추가된 제25호 어업감찰은 원고의 양식장 일대 지역이 용담댐 건설공사로 수몰된다는 취지가 담긴 하천예정지 지정고시가 있는 날로부터 무려 1년 6개월 가량 지난 후일 뿐만 아니라, 용담댐 건설사업 실시계획의 승인이 고시된 날로부터도 6개월 가량 지난 후인 1993. 6. 5.에야 비로소 교부(신고수리)된 것이므로, 이 신고는 용담댐 건설사업의 시행과 그것으로 인한 신고어업의 제한이 이미 객관적으로 확정되어 있는 상태에서 그 제한을 전제로 하여 이루어진 것이라고 볼 것이고, 따라서 원고의 청구원인사실에 의하더라도 원고가 용담댐 건설사업의 시행으로 말미암아 가물치 양식업의 제한 등에 따른 특별한 손실을 입게 되었다고 볼 수는 없으므로 더 나아가 살펴볼 필요 없이 이유 없다고 하여 원고의 이 사건 손실보상청구를 배척하였다.

### 3. 당원의 판단

구 내수면어업개발촉진법(1996. 8. 8. 법률 제5153호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제3조의2는 공공용수면이 아닌 내수면에는 특별한 규정이 없는 한 이 법을 적용하지 아니하고(제1항), 공공용수면이 아닌 내수면은 공공용수면에 연결하여 하나가 된 경우에 이 법을 적용한다(제2항)고 규정하고 있으므로, 원고의 사유 농지를 전용하여 인공적으로 조성한 내수면으로서 공공용수면에 해당하지 않는 원고의 이 사건 양식장 수면에 대하여는 위 법이 정한 면허어업이나 허가어업 또는 신고어업에 관한 규정이 적용될 여지가 없다.

또한, 구 수산업법(1995. 12. 30. 법률 제5131호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제3조는 이 법은 바다·濱地 또는 어업을 목적으로 하여 인공적으로 조성한 육상의 해수면에 대하여 적용한다고 규정하고 있으므로 원고의 양식장과 같은 내수면은 구 수산업법의 적용대상으로 될 수도 없다.

그렇다면 원고의 이 사건 담수어 양식업은 그 어느 부분도 법령에 의한 신고를 필요로 하는 구 내수면어업개발촉진법 또는 구 수산업법이 정하는 신고어업에 해당한다고 할 수 없으므로 이에 대한 손실보상 의무의 발생 여부는 그 신고 유무나 시기를 기준으로 판단하여서는 안 된다고 할 것이다.

그럼에도 불구하고, 원심이 원고가 이 사건에서 손실보상을 청구하는 가물치 양식업이 위 하천예정지 지정고시 등으로 인한 일정한 제한이 객관적으로 확정된 상태 이전에 시작된 것인지, 용담댐 건설사업과 관련하여 원고에게 이미 지급된 양식업 손실보상금의 액수가 상당한 점에 비추어 그 금액이 가물치 양식업을 포함한 이 사건 양식업 전체에 대한 손실보상금으로 지급된 것은 아닌지, 원고가 그 양식업을 폐업한 것이 용담댐 건설사업으로 인한 것으로 봄이 상당한지 등에 관하여 심리·판단하지 아니한 채, 원고의 이 사건 양식업이 구 내수면어업개발촉진법 등이 정하는 신고어업에 해당한다고 보아 가물치 양식업이 포함된 제25호 어업감찰의 교부가 위 하천예정지 지정고시 이후에 이루어졌다는 이유만으로 바로 원고의 이 사건 청구를 배척하였으므로, 이러한 원심의 조치에는 공공용수면이 아닌 사유내수면에서 하는 담수어 양식업에 관한 법리를 오해하고 심리를 다하지 않은 위법이 있다고 할 것이다.

이 점을 지적하는 상고이유는 정당하다.

다만, 용담댐 건설과 관련한 손실보상을 구하는 이 사건 원고의 주장 내용에 의하더라도 그 손실보상청구의 원인이 분명하지 아니한바, 이 사건에 적용될 구 하천법(1999. 2. 8. 법률 제5893호로 개정되기 전의 것) 제74조에 의하면 하천예정지 지정 또는 하천공사로 인한 손실보상을 받으려면 먼저 위 조문에 정해진 바에 따라 하천관리청과 협의를 하고, 그 협이가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없을 때에는 관할 토지수용위원회에 재결을 신청하며, 그 재결에 대하여도 불복일 때에는 바로 관할 토지수용위원회를 상대로 재결 자체에 대한 행정소송을 제기하여 그 결과에 따라 손실보상을 받을 수 있을 뿐이고, 직접 하천관리청 또는 국가를 상대로 민사소송으로 손실보상을 청구할 수는 없으므로(대법원 2001. 9. 14. 선고 2001다40879 판결 참조), 원고의 이 사건 손실보상청구의 원인이 혹시 위와 같은 경우에 해당하는 것은 아닌지에 대하여도 석명해 보아야 할 것이다.

#### 4. 결 론

그러므로 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 박재윤(재판장) 서성 이용우(주심) 이용우