

[해양] 어업손실 보상 요청

1. 신청취지

신청인은 2001년부터 현재까지 인천 영종도 OO동 인근에서 15년 이상 조개 등을 캐고 어류를 잡아 생계를 이어 오고 있는 어업인인데, 피신청인이 이 근방에 영종도 2단계 준설토 투기장 호안 축조공사(이하 “이 민원 공사”라 한다)를 하면서 보상기준일 당시 맨손어업 신고가 되어 있지 않았다는 이유로 이에 대하여 보상을 해 주지 않고 있으니 이를 해결하여 달라.

2. 피신청인 등의 의견

신청인의 맨손어업 신고기간은 2007. O. O. ~ 2012. O. O.이고 다시 2014. O. O. ~ 2017. O. O. 인바, 어민 대표와 약정한 보상기준일(공사 시행 고시일)인 2013. O. O. 당시 맨손어업 신고가 되어 있지 않으므로 보상을 해 주지 않은 것이다.

3. 사실 관계

가. 이 민원 공사 개요 및 민원 경과는 다음과 같다.

- 생략 -

나. 신청인의 총 맨손어업 신고 기간은 다음과 같다 <일자순>

- 생략 -

다. 신청인은 어선을 사용한 허가 어업을 하면서 틈틈이 맨손어업을 병행하고 있으며, 인천해양경비안전서에서 발급한 신청인 소유 선박의 2013년 및 2014년 선박 입출항 증명서에 따르면 2013. 1. 30.부터 2014. 12. 17.까지 수시로 총 78회 입출항 기록이 있으며, 또한 인천수협에서 발급한 어업용 면세유류 공급카드 부분에 동기간 이 선박 운항을 위한 면세유 4,680리터를 구입한 내역 총 4,508,180원이 나와 있다.

라. 이 민원 공사를 시행하기 위해 지역 어업인 대표와 피신청인이 2015. O. O. 체결한 약정서와 추가약정서의 내용은 아래와 같다.

- 생략 -

4. 판단

가. 관계 법령 등

1) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제61조(사업시행자 보상) 공익사업에 필요한 토지등의 취득 또는 사용으로 인하여 토지소유자나 관

계인이 입은 손실은 사업시행자가 보상하여야 한다.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」제62조(사전보상) 사업시행자는 해당 공익사업을 위한 공사에 착수하기 이전에 토지소유자와 관계인에게 보상액 전액(全額)을 지급하여야 한다. 다만, 제38조에 따른 천재지변 시의 토지 사용과 제39조에 따른 시급한 토지 사용의 경우 또는 토지소유자 및 관계인의 승낙이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.[전문개정 2011. 8. 4.]

2) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」

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

② 공익사업의 시행으로 인하여 어업권이 취소되거나 「수산업법」 제14조 또는 「내수면어업법」 제13조에 따른 어업면허의 유효기간의 연장이 허가되지 아니하는 경우로서 다른 어장에 시설을 이전하여 어업이 가능한 경우 해당 어업권에 대한 손실의 평가는 「수산업법 시행령」 별표 4 중 어업권이 정지된 경우의 손실액 산출방법 및 기준에 의한다. <개정 2005.2.5., 2008.4.18., 2012.1.2.>

③ 법 제15조제1항 본문의 규정에 의한 보상계획의 공고(동항 단서의 규정에 의하는 경우에는 토지소유자 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.

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

⑤ 제52조는 이 조의 어업에 대한 보상에 관하여 이를 준용한다.

제52조(허가등을 받지 아니한 영업의 손실보상에 관한 특례) 사업인정고시일등 전부터 허가등을 받아야 행할 수 있는 영업을 허가등이 없이 행하여 온 자가 공익사업의 시행으로 인하여 제45조제1호 본문에 따른 적법한 장소에서 영업을 계속할 수 없게 된 경우에는 제45조제2호에 불구하고 「통계법」 제3조제3호에 따른 통계작성기관이 조사·발표하는 가계조사통계의 도시근로자가구 월평균 가계지출비를 기준으로 산정한 3인 가구 3개월분 가계지출비에 해당하는 금액을 영업손실에 대한 보상금으로 지급하되, 제47조제1항제2호에 따른 영업시설·원재료·제품 및 상품의 이전에 소요되는 비용 및 그 이전에 따른 감손상당액(이하 이 조에서 "영업시설등의 이전비용"이라 한다)은 별도로 보상한다. 다만, 본인 또는 생계를 같이 하는 동일 세대안의 직계존속·비속 및 배우자가 해당 공익사업으로 다른 영업에 대한 보상을 받은 경우에는 영업시설등의 이전 비용만을 보상하여야 한다. <개정 2008.4.18.>

제63조(공익사업시행지구밖의 어업의 피해에 대한 보상) ① 공익사업의 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 시행령」 별표 4의 평년수익액 등을 참작하여 평가한다. <개정 2005.2.5., 2007.4.12., 2008.4.18., 2012.1.2.>

② 제1항에 따른 보상액은 「수산업법 시행령」 별표 4에 따른 어업권·허가어업 또는 신고어업이 취소되거나 어업면허의 유효기간이 연장되지 아니하는 경우의 보상액을 초과하지 못한다. <신설 2007.4.12., 2008.4.18., 2012.1.2.>

③ 사업인정고시일등 이후에 어업권의 면허를 받은 자 또는 어업의 허가를 받거나 신고를 한 자에 대하여는 제1항 및 제2항을 적용하지 아니한다.

나. 『영종도 2단계 준설토 투기장 호안축조공사』 어업피해조사(한국해양과학기술원)

어업실적 반영년도에 대한 조사 기술 부분은 다음과 같다.

평균연간어획량 산출을 위한 어업실적 반영년도(어업피해조사용역보고서 p. 661)

어업처분일이 사업고시일로 정해짐에 따라 평균연간어획량 산출시 어획실적을 반영할 3개 연도는 수산업법시행령 제69조 별표 4에 의거 표 5-2-6-1에 제시한 바와 같다.

- 생략 -

다. 판단내용

피신청인은 보상기준일 당시에 맨손어업 신고가 없으므로 보상이 불가하다고 하고, 신청인은 실수로 신고 시기를 실기한 것일 뿐 이를 사유로 하여 보상 대상에서 제외하는 것은 맨손어업의 현실을 무시한 행정이라고 주장하며 보상을 요구하고 있으므로 살펴보면,

1) 일반적으로 맨손어업 신고는 일정한 요건 없이 신고만하면 되는 행위이므로 해도 그만 안해도 그만이라는 인식이 팽배해 있어 사실관계를 존중, 조업 여부를 파악하여 실제 조업을 한 것이 인정된다면 그 손실을 보상하는 것이 사유재산권 보장 및 손실보상의 취지에 부합한다 할 것인바, 이 민원의 경우에도 해당 O어촌계 지선 주민 누구나 단순히 맨손어업 신고만 하면 바로 효력이 발생되며, 관할 행정기관도 이 신고에 대하여 기간 종료 및 신고 갱신 등에 대한 안내도 없는 점을 고려할 때 기존 신고자들은 통상 5년의 기간이 지나 다시 신고할 경우 만료기간을 정확히 맞추기 어려웠을 것으로 보이므로 맨손어업을 영위하고 있는 지 여부를 단순히 보상기준일 단 하루에 대한 신고기간 포함 여부로만 파악하는 것 보다는, 과거 맨손어업 신고 현황을 봐서 연속성이 인정되는 경우에는 맨손어업을 연속적으로 영위하고 있는 것으로 보는 것이 보다 합리적이라고 할 것인 점,

2) 신청인의 맨손어업 신고대장에는 2001. O. O. 5년 동안 맨손어업 신고를 하였고, 2007. O. O.

5년 동안, 그리고 2014. O. O. 3년 동안 맨손어업 신고를 한 것으로 기록되어 있고, 이를 보면 일부 기간 신고를 하지 않은 기간이 있다 하여도 이는 단순히 신고 기간을 실기한 것에 불과하다고 볼 수 있으며 2001년부터 2017년까지 연속적으로 맨손어업을 하고 있다고 보기에 충분해 보이는 점,

3) 신청인은 허가어업과 신고어업을 동시에 병행하고 있으며 2013년 ~ 2014년의 입출항 신고 및 면세유 공급 증명서가 있어 어선을 이용해 인근 갯벌에 운항·정박하여 틸apia 바지락 등을 맨손 채취도 하였다고 진술한 내용에 대해 같은 업에 종사하는 어민들이 신청인이 보상기준일 전후에 맨손어업을 하고 있었다는 확인을 해주고 있는 사실을 종합해 보면, 신청인이 보상기준일 전후에도 여전히 이런 형태로 맨손어업을 지속적으로 하고 있었다고 볼 수 있는 점,

4) 약정서는 당시 피신청인 및 어민대표가 이 민원 공사 시행 고시일인 2013. O. O.을 기준으로 보상을 하는 것으로 약정하여 2015. O. O. 작성된 것으로서, 작성 당시에는 이미 신청인은 유효한 신고어업을 하고 있는 기간에 포함되어 있고, 이러한 보상기준일을 1년 9개월 소급하여 정하면서 신청인과 같이 ‘과거 맨손어업 신고를 하고 영위하였던 이력이 있으나 실수로 신고 기한을 놓친 어민’을 보호하는 규정을 넣지 않고 경직되게 규정한 것은 전문적인 지식과 정보, 경험을 가지고 이를 활용하여 어민을 보호해야 함에도 피신청인이 어민 보호에 소홀한 점이 있다고 보여지며, 어업보상 추가 약정서(2015. 1)에도 “보상기준일 이후 신고필증 유효기간 만료로 새로운 신고필증을 교부 받아도 보상기준일 당시 권리와 동일한 보상대상자로 인정하여 보상하기로 한다”는 문구를 보더라도 보상기준일 이후에 신고필증이 교부된 어업자에 대하여도 보상대상자로 인정하고 있는 점,

※ 일반적으로 보상 약정서에는 이렇게 실기를 하는 어민들을 보호해 주기 위하여 신고기간 종료후 재신고 유예기간 6개월을 넣어 보호하는 것이 일반화되어 있으며, 어민들을 보호할 의지의 정도에 따라, ① 6개월 이상의 유예기간을 넣어 보상해 주거나, ② 보상기준일에는 신고가 없었더라도 현재에는 신고가 되어 있는 경우 과거에 신고한 이력이 있고 보상기준일 당시 어업하고 있었다는 증명이 성립되면 신고어업이 연속되었다고 보아 보상할 수도 있다 할 것임.

5) 토지보상의 경우 공익사업시행구역에 편입된 지역은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 한다)제62조에 따라 사전보상이 원칙이나 어업보상의 경우는 실제 피해액을 확인할 수 없어 토지보상과는 다르게 감정평가 이전에 어업피해조사용역서(이하 “조사용역서”라 한다)을 먼저 실시하게 되고 이렇게 할 경우 사업시행자와 어업인간 사후보상에 대한 상호협약 체결이 이루어지는 관계상, “사후 보상”이라는 절차가 이루어지고 있고, 조사용역서에 따르면 이 민원공사 “평균연간어획량 산출을 위한 어획실적 반영년도”가 보상기준일인 사업인정고시일(2013. 4. 18.) 이전인 2010~2012 년도로 명시되어 있다. 따라서 어업보상의 특성상 사후보상의 의미로 본다면 보상기준일 이전부터 맨손어업 신고서를 받아 실제 어업을 영위하고 있었다면 피신

청인이 어업인의 실제 손실액을 확인할 수 있는 점, 등을 종합하여 볼 때, 이 민원공사의 보상기준 일 당시에도 실제 맨손어업에 종사하고 있었다는 신청인의 주장이 상당한 이유가 있으므로, 피신청인은 신청인의 손실에 대해 재조사하여 손실이 있을 경우 다른 맨손 어업자와 형평성을 고려한 적절한 보상금을 지급하는 것이 바람직하다고 판단된다.

5. 결론

그러므로 맨손어업 보상을 구하는 신청인의 주장이 상당한 이유가 있다고 인정되므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.