

경상남도 - 허가어업자가 이미 다른 공익사업으로 손실보상을 받은 경우 공익사업에 따른 손실보상의 대상 여부(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제61조 등 관련)

- 안건번호09-0422
- 회신일자2010-03-05

1. 질의요지

다른 신항만건설사업(B사업)의 시행으로 어업허가 취소보상을 받은 허가어업자에 대하여 그 신항만건설사업(B사업)의 사업인정고시 이후부터 위 어업허가의 취소보상이 있기 전까지의 기간에 신항만건설사업(A사업)에 따른 어업제한이 있는 경우, 당해 신항만건설사업(A사업)의 시행으로 같은 허가어업자에게 발생한 어업피해에 대하여 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 보상을 하여야 하는지?

2. 회답

다른 신항만건설사업(B사업)의 시행으로 어업허가 취소보상을 받은 허가어업자에 대하여 그 신항만건설사업(B사업)의 사업인정고시 이후부터 위 어업허가의 취소보상이 있기 전까지의 기간에 신항만건설사업(A사업)에 따른 어업제한이 있는 경우, 당해 신항만건설사업(A사업)의 시행으로 같은 허가어업자에게 발생한 어업피해에 대하여 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 보상을 하지 않아도 됩니다.

3. 이유

「신항만건설촉진법」 제16조에서 신항만건설사업 시행자는 신항만건설사업의 시행을 위하여 필요한 경우에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “공익사업법”이라 함) 제3조에서 정하는 토지·물건 또는 권리를 수용·사용할 수 있고(제1항), 신항만건설사업 실시계획의 고시가 있는 때에는 공익사업법 제20조제1항 및 제22조의 규정에 의한 사업인정 및 사업인정의 고시가 있는 것으로 보며, 제1항에 의한 토지 등의 수용 또는 사용에 관하여 「신항만건설촉진법」에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 공익사업법을 준용한다(제4항)고 하고 있습니다.

그리고, 공익사업법 제3조 및 제61조에 따르면, 같은 법은 공익사업을 수행하는 자(이하 “사업시행자” 함)가 어업권 또는 물의 사용에 관한 권리 등 토지·물건 및 권리(이하 “토지등”이라 함)를 취득 또는 사용하는 경우에 이를 적용한다고 규정하고 있고(제3조), 공익사업에 필요한 토지등의 취득 또는 사용으로 인하여 토지소유자 또는 관계인이 입은 손실은 사업시행자가 이를 보상하여야 한다고 규정하고 있으며(제61조), 같은 법 시행규칙 제44조제1항에서는 공익사업의 시행으로 인하여 어업권이 제한·정지 또는 취소되는 경우 해당 어업권 등에 대한 손실의 평가는 「수산업법 시행령」 별표 3에 의하도록 하면서(제1항), 같은 조 제4항에서 제1항의 규정은 허가어업에 대한 손실의 평가에 관하여 이를 준용하도록 하고 있고(제4항), 같은 법 시행규칙 제63조 제1항에서는 공익사업의 시행으로 인하여 해당 공익사업시행지구 인근에 있는 어업에 피해가 발생한 경우 사업시행자는 실제 피해액을 확인할 수 있는 때에 그 피해에 대하여 보상하여야 하며, 이 경우 실제 피해액은 감소된 어획량 및 「수산업법 시행령」 별표 3의 평년수익액 등을 참작하여 평가한다고 규정하고 있습니다.

어업손실의 보상과 관련하여 위 규정들을 종합적으로 살펴보면, 사업시행자가 「수산업법」 제43조제2항제1호에 따른 어업허가를 받아 어업을 하던 자(이하 “허가어업자”라 함)에 대하여 신항만건설사업의 시행으로 인하여 허가어업자에게 허가어업에 내재하는 사회적 제약을 넘어서는 특별한 희생 즉, 어업손실을 입힌 경우, 사업시행자는 사유재산권의 보장과 전체적인 공평부담의 견지에서 허가어업자가 입은 손실을 적정하게 보상하도록 하고 있고, 어업권 등의 손실의 평가 및 공익사업시행지구 밖의 어업의 피해액은 「수산업법 시행령」 별표 3에 따르거나 참작하여 평가하도록 하여 어업손실에 대한 적정한 보상의 구체적인 기준을 제시하고 있다고 할 수 있습니다. 공익사업법 시행규칙 제63조제2항에서는 공익사업시행지구 밖의 어업의 피해에 대한 보상액은 「수산업법 시행령」 별표 3에 따른 어업권·허가어업 또는 신고어업이 취소되는 경우의 보상액을 초과하지 못한다고 하고 있고, 「수산업법 시행령」 별표 3제1호나목의 1)에서 허가어업이 취소된 경우 평년수익액의 3년분에 어선·어구 또는 시설물의 잔존가액을 더한 가액을 어업보상에 대한 손실액으로 하고 있으며, 같은 별표 제1호나목의 3)에서 허가어업이 제한되는 경우 어업의 제한기간·제한정도 등을 고려하여 산출한 손실액을 어업보상에 대한 손실액으로 하되, 다만 허가어업의 취소에 따른 보상액을 초과할 수 없다고 하고 있는바, 위 규정들을 종합해보면, 여러 개의 공익사업이 병렬적으로 또는 순차적으로 시행되고 허가어업자에게 어업피해가 발생하여 그 허가어업자에 대하여 어업허가 취소보상을 하였다면, 그 허가어업자는 법령에서 정하는 범위 내에서 허가어업의 취소로 받을 수 있는 모든 보상을 받았다고 할 것이고, 그 취소보상의 원인이 된 공익사업과 관련이 없는 다른 공익사업자의 공익사업의 시행으로 인하여 당해 허가어업자에게 어업제한이 있었다 하더라도 이 경우 그 어업제한에 대한 보상은 다른 공익사업자에 의하여 이루어진 것으로 볼 수 있거나 손실보상이 필요한 특별한 희생으로 볼 수 없다 할 것이며, 그렇게 보는 것이 여러 개의 공익사업의 시행으로 인하여 당해 허가어업자가 입은 허가어업에 내재하는 사회적 제약을 넘어서는 특별한 희생에 대하여 적정한 보상이 이루어진 것으로서 공익사업법의 입법취지에 부합한다고 할 것입니다.

또한, 「수산업법 시행령」 별표 3에서 허가어업 취소보상의 손실액은 평년수익액 3년분에 어선·어구 또는 시설물의 잔존가액을 더한 가액이 되고, 평균수익액은 평균연간어획량을 평균연간판매단가로 환산한 금액에서 평년어업경비를 뺀 금액으로 산출하며, 평균연간어획량은 최근 3년 동안의 평균어획량으로 하되, 이때 최근 3년 동안의 어획량은 보상의 원인이 되는 처분일이 속하는 연도의 전년도로 하여 소급기산한 3년(이하 “어업실적기간”이라 함) 동안의 어획량을 연평균한 어획량으로 하게 되는데, 사업시행자가 허가어업자에 대하여 어업허가 취소보상을 함에 있어서 어업허가 취소보상액은 보상의 원인이 되는 처분일이 속하는 연도의 전년도로 하여 어업실적기간 동안의 어획량, 평균연간어획량 및 평균수익액을 산출하게 되는데, 공익사업에 있어서 통상 보상의 원인이 되는 처분일은 사업인정고시일이라 할 것이고, 이 사안에서 신항만건설사업(B사업)의 사업인정고시일 이후에 신항만건설사업(A사업)의 사업인정고시 및 공사착수가 있었으므로, 신항만건설사업(A사업)의 시행으로 신항만건설사업(B사업)의 취소보상액의 산출의 기초가 되는 어업실적기간 동안의 어획량, 평균연간어획량 및 평균수익액에 영향을 미치지 않았다 할 것입니다.

따라서, 다른 신항만건설사업(B사업)의 시행으로 어업허가 취소보상을 받은 허가어업자에 대하여 그 신항만건설사업(B사업)의 사업인정고시 이후부터 위 어업허가의 취소보상이 있기 전까지의 기간에 신항만건설사업(A사업)에 따른 어업제한이 있는 경우, 신항만건설사업(A사업)의 시행으로 같은 허가어업자에게 발생한 어업피해에 대하여 공익사업법에 따라 보상을 하지 않아도 된다 할 것입니다.

)※ 법제처 법령해석의 효력 등에 대한 안내

법제처 법령해석은 행정부 내부에서 법령의 집행과 행정의 운영을 위해 통일성 있는 법령해석의 지침을 제시하는 제도로써, 법원의 확정판결과 같은 '법적 기속력'은 없습니다. 따라서 법령 소관 중앙행정기관 등이 구체적인 사실관계 등을 고려해 다르게 집행하는 경우도 있다는 점을 알려드립니다.

또한 법제처 법령해석은 '법령해석 당시'의 법령을 대상으로 한 것이므로, 법령해석 후 해석대상 법령이 개정되는 등 법령해석과 관련된 법령의 내용이 변경된 경우 종전 법령에 대한 법령해석의 내용이 현행 법령과 맞지 않을 수 있으므로 현행 법령을 참고하시기 바랍니다.

아울러 「헌법」 제 101조에 따라 사법권은 법원에 속하므로 「법제업무운영규정」 제26조제8항제2호 및 같은 조 제11항제2호에서는 '정립된 판례'가 있는 경우 법제처가 법령해석을 할 수 없다고 규정하고 있습니다. 따라서 법제처 법령해석과 다른 내용의 법원의 확정판결이 있는 경우 법원의 확정판결을 참고하시기 바랍니다.