

PA 관할 항만 항계 확장에 따른 어업피해보상비 분담기준 마련

Allocation standards for compensation of the fishery
damage due to the expansion of harbor limit at port
under the port authority

2017. 09.

김근섭·박주동·김영훈



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

보고서 집필 내역

〈연구책임자〉

김 근 섭: 연구총괄, 요약, 제1장, 제6장

〈연구진〉

박 주 동: 제3장, 제4장 3절, 제5장 3절

김 영 훈: 제4장 1절, 2절, 제5장 1절 2절

산·학·연·정 연구자문위원

문 정 갑 (한국해양수산연구원 원장)

* 순서는 산·학·연·정 순임



요 약 · i

제1장

서 론 · 1

제1절 연구의 배경 및 필요성	1
제2절 연구의 목적 및 방법	2
1. 연구의 목적	2
2. 연구방법	3

제2장

어업피해보상제도 검토 · 4

제1절 어업제도 및 어업보상 법적 근거	4
1. 어업제도	4
2. 어업보상 법적 근거	9
제2절 항만 어업보상 체계 및 절차	14
1. 항만법에 따른 어업보상 체계	14
2. 항만개발에 따른 어업보상 절차	18

제3장

쟁점사항 검토 · 30

제1절 울산항 항계확장의 갈등현안 분석	30
1. 울산항 항계확장	30
2. 쟁점발생 원인	31
3. 어업피해보상 예산 확보 근거 부족	32
4. 어업피해보상 분담기준 부재	33
제2절 국내 타 항만 항계 확장 사례	33
1. 국내 항만의 항계확장 사례	33
2. 항계 확장에 따른 어업피해보상 사례	34
제3절 현행 제도 적용의 한계점	35
1. 현행 제도	35
2. 한계점	36

제4장

공익사업 재정운영과 부담주체 · 37

제1절 국가재정 운영과 부담금	37
1. 부담금의 정의와 목적	37
2. 부담금의 유형	38
제2절 공공부분 부담금 부과 사례	39
1. 수익자 부담금 사례	39
2. 원인자 부담금 사례	41
3. 수익자 또는 원인자 사례	42

4. 주요 시설개발 사업 부담기준	43
5. 소결	43

제5장

PA 관할항만의 어업피해보상의 부담기준 정립 · 45

제1절 원인별 항계확장 유형	45
1. 신규 항만개발	45
2. 입·출항 지원을 위한 항만시설 설치	46
3. 기존 항만시설 편입	48
제2절 PA 관할항만의 항계확장 유형별 부담 기준(안)	50
1. 신규 항만개발	50
2. 입·출항 지원을 위한 항만시설 설치	50
3. 기존 항만시설 편입	51
제3절 울산항 사례 적용(안)	53
1. 울산항 부담 기준 설정(안)	54
2. 어업피해보상비 부담 기준(안)	55
3. 소결	57

제6장

결론 및 정책제언 · 59

제1절 결론	59
1. 항계 확장에 따른 어업피해보상 쟁점 발생	59
2. 현행 법·제도 검토를 통한 문제점 파악	60

3. SOC 재정운영과 PA 관할항만의 항계확장 유형별 분담기준(안) 마련	60
4. 울산항 사례는 수익시설의 면적을 기준으로 설정하는 것이 타당	61
제2절 정책제언	62
1. 지속적인 심층 연구 수행	62
2. 법률의 일원화 검토	62
3. 어업피해보상 수단의 다각화	62
4. 지방해양수산청과 항만공사(PA)의 업무 구분	63



참 고 문 헌 · 64



부 록 · 65

〈표 2-1〉 환경영향평가 관련 주요 내용	21
〈표 2-2〉 해역이용협의 관련 주요내용	22
〈표 2-3〉 피해영향조사와 어업피해조사 비교	23
〈표 2-4〉 어업피해조사 기관 현황	27
〈표 3-1〉 울산항 항계확장 추진 경위	30
〈표 3-2〉 어업피해보상 부담비율	32
〈표 3-3〉 국내 항만의 항계확장 사례	33
〈표 3-4〉 국내 항만의 항계확장에 따른 어업피해보상	35
〈표 4-1〉 기반시설 설치에 따른 수익자 부담금 사례	40
〈표 4-2〉 기반시설 설치에 따른 원인자 부담금 사례	41
〈표 4-3〉 기반시설 설치에 따른 수익자 또는 원인자 부담금 사례	42
〈표 5-1〉 항만개발 유형별 개발·피해보상·운영 주체	46
〈표 5-2〉 항만시설별 개발 및 피해보상 주체	48
〈표 5-3〉 신규 항만개발 유형별 부담기준	50
〈표 5-4〉 항만시설별 피해보상 주체 및 부담 기준	51
〈표 5-5〉 기존 항만 편입에 따른 피해보상 주체 및 부담 기준	52
〈표 5-6〉 항계 확장 수역 내 시설별 부담주체(안)	54
〈표 5-7〉 울산항 어업피해보상금 부담기준(시나리오 1안)	55
〈표 5-8〉 울산항 어업피해보상금 부담기준(시나리오 2안)	56
〈표 5-9〉 울산항 어업피해보상금 부담기준(시나리오 3안)	56
〈표 5-10〉 울산항 어업피해보상금 부담기준(시나리오 4안)	57
〈표 5-11〉 울산항 어업피해보상금 부담기준(종합)	58

» 그림목차

〈그림 2-1〉 수산업법상 수산업의 분류	4
〈그림 2-2〉 토지보상법에 의한 보상 절차	13
〈그림 2-3〉 항만 개발에 따른 어업보상 체계	15
〈그림 2-4〉 항만개발에 따른 어업보상 절차도	19
〈그림 2-5〉 피해영향조사와 어업피해조사 일괄 조사 사례	24
〈그림 3-1〉 울산항 항계 확장 전·후 비교	31
〈그림 3-2〉 항계확장에 따른 어업피해보상 체계도	36
〈그림 4-1〉 주요 시설개발 사업 부담기준	43
〈그림 5-1〉 원인별 항계확장	49
〈그림 5-2〉 울산항 항계 확장 전·후 항만시설	53

요약

PA 항만, 항계확장에 따른 어업피해 보상 기준 명확히 마련해야..

- 어업피해 보상방법 다각화 등 제도적 개선 시급 -

최근 울산항, 인천항 등 PA 관할 항만에서 항로 및 항계확장 등으로 발생한 어업피해 보상과 관련한 갈등이 발생하고 있다. 이는 어업피해 보상금 지급에 대한 분담의 필요성이 발생했으나, 분담에 대한 명확한 기준이 없고 법적 규정도 마련되어 있지 않아 피해보상금 지급이 지연되고 있기 때문이다. 특히, 항계확장으로 인해 어로행위가 이미 금지되어 있는 상황에서 보상도 지연되고 있어 어민의 피해가 증가하고 있는 실정이다. 따라서 어업피해 보상에 대한 분담 기준을 마련하여 신속한 보상이 이루어질 수 있도록 관련한 연구가 시급한 실정이다.

현재 항로 또는 항계확장 등에 따른 어업피해 보상은 4개 법률에서 구분되어 규정하고 있다. 어로행위 금지는「선박입출항법」, 어업피해 보상 근거는「항만법」, 어업피해 조사 및 보상금 산정은「수산업법」, 어업피해 보상 절차는「토지보상법」 등 관련 법률이 체계적이지 못하고 각종 규정이 여러 법률에 분산되어 있다. 그러나 어업피해 보상금 지급 주체가 2인 이상인 경우에 필요한 분담 기준에 대한 내용은 어느 법률에도 규정되어 있지 않다. 이는 기존 어업피해 보상의 경우 대부분 단일 주체가 보상을 해왔기 때문에 규정 마련에 대한 필요성이 크지 않은 것에서 기인하는 것으로 판단된다. 그러나 PA 관할 항만의 경우 항로 또는 항계확장으로 인해 PA가 수익자가 될 가능성이 높기 때문에 향후 정부와 어업피해 보상금을 분담할 경우도 증가할 것으로 예상된다. 특히, 항계확장의 경우에는 확장된 항계내에 수익시설과 비수익시설이 혼재될 가능성이 높기 때문에 향후 분담 가능성에 대비해 명확한 기준과 제도적 장치를 사전에 마련해 두는 것이 필요하다.

항계 확장의 유형은 기존 국내 사례를 기반으로 크게 “신규부두 개발”, “항만시설 설치”, “기존 항만시설 편입” 등 3가지 유형으로 구분 가능하고, 세부적

으로는 8가지 유형으로 재구분 가능하다.

항계 확장 유형별로 보상주체, 분담기준 등을 종합하면 첫째, 신규 항만개발을 위해 항계가 확장된 경우에는 원인자 부담원칙에 따라 사업시행자가 100% 부담하는 것이 타당한 것으로 판단된다. 둘째, 항로 확장 및 항만시설 등을 설치하기 위해 항계를 확장한 경우에는 수익시설과 비수익시설로 구분하여 분담기준을 설정하는 것이 적절한 것으로 판단된다. 공유수면 등을 포함한 비수익시설의 경우에는 정부 또는 사업시행자가 그 면적에 따라 부담하고, 항로 및 항만시설 등 수익이 발생하는 수익시설의 경우에도 그 면적의 비중을 기준으로 수익자가 부담하는 것이 타당한 것으로 판단된다. 이는 분담기준 산정 시 대체적으로 명확한 구분이 가능하며, 타 공공부문 개발사업의 경우에도 보상금과는 다른 개념이지만 분담금 산정기준에서 중요한 요인으로 적용되고 있다. 셋째, 기존 항만시설을 편입하기 위해 항계를 확장하는 경우에는 편입되는 기존 시설의 개발 부담자가 보상을 책임지는 것이 타당한 것으로 판단된다.

향후 항계 확장 등으로 인한 어업피해 보상 시 신속하고 명확한 보상을 위해서는 첫째, 보다 심층적인 연구 수행을 통해 정밀한 산정 기준을 마련하고 법률 등에 규정하는 것이 필요하다. 둘째, 현행 4개 이상의 법률에서 별도로 규정하고 있는 관련 규정을 「항만법」 또는 「수산업법」에 일원화하는 법률 체계 정비가 필요하다. 셋째, 어업피해보상 방법의 다각화 검토가 필요하다. 현행과 같은 단순한 현물 보상과 더불어 대체어장 제공 등 피해주체가 선택할 수 있는 다양한 유형의 보상 방안이 마련되어야 할 것이다. 넷째, 지방해양수산청과 항만공사 간 업무 구분의 명확한 재정립이 필요하다. 이를 통해 명확성 확보, 책임소재 및 보상주체 등의 쟁점 발생 시 문제 해결이 용이하도록 해야 할 것이다.

PA 관할 항만, 항계확장에 따른 어업보상 기준 명확히 마련해야..

■ 최근 울산항 등 PA 관할 항만의 항계 확장에 따른 갈등 현안 발생

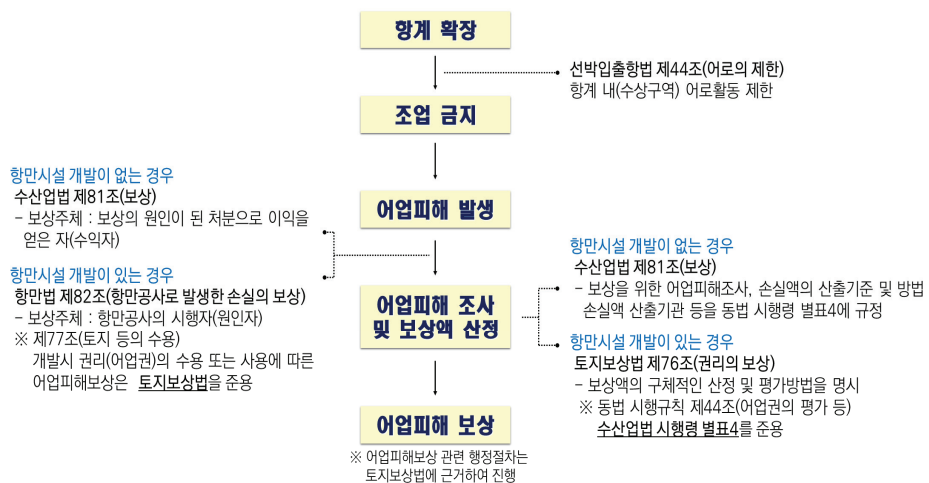
- 울산항은 최근에 부이, 정박지 등 신규 항만시설 설치에 따른 항계확장으로 발생한 어업보상과 관련하여 보상금액의 분담 기준을 두고 쟁점사항이 발생
- 최초 신규 항만시설 설치에 따른 어업보상은 울산지방해양수산청이 담당하는 것으로 진행하였으나, 기획재정부 예산 요구 과정에서 부이, 정박지 등은 수익시설로서 수익자인 울산항만공사가 보상의 일부를 분담해야 한다는 문제를 제기함
- 그러나 어업보상과 관련한 현행 법률 상 어업보상금액에 대한 분담 기준과 관련한 규정이 없는 상황에서 분담기준을 확정하지 못해 실질적인 보상이 이루어지지 못하고 있어 어로행위가 금지된 어민으로부터 지속적인 민원이 제기되고 있음
- 이에 울산지방해양수산청과 울산항만공사는 신규로 확장된 항계 면적 중 울산항만공사에게 수익이 발생하는 시설의 면적 비중으로 분담 기준을 책정하여 기획재정부와 협의를 하였으나 협의에 진전이 없는 상황임
- 따라서 현행 법률에서 규정하고 있지는 않지만 항계확장에 따른 원인자와 수익자가 공동으로 있을 경우에 비용 분담 기준을 명확하게 하여 불필요한 갈등을 해소하고 향후 발생 가능성에 대비하는 것이 필요

■ 항만시설 설치 등으로 인해 발생하는 어업보상은 다양한 법률로 진행하고 있으나 분담 기준에 대한 규정은 부재

- 항만시설 설치로 인한 어업보상은 「항만법」, 「선박입출항법」, 「수산업법」, 「토지보상법」 등 다양한 법률에 근거하여 진행하고 있음. 그 절차는 다음과 같음
- 우선, 항만시설 설치로 인해 어로행위를 제한하는 것은 「선박입출항법」 제44조(어로의 제한)에 근거하고 있음
- 그러나 「선박입출항법」에서는 어로행위를 제한할 뿐 제한에 따른 피해보상에 대한 근거 규정을 두고 있지 않음. 따라서 피해가 발생한 경우의 보상은 「항만법」에 근거하고 있음

- 「항만법」제82조(항만공사로 발생한 손실의 보상)에서는 항만시설의 설치로 인해 피해가 발행한 경우에는 원인자인 사업시행자가 보상하도록 규정하고 있음
- 그러나「항만법」에서도 피해보상을 해야 한다는 근거만을 규정할 뿐 보상에 대한 절차와 보상금액 산정에 대한 규정은 두고 있지 않음. 보상을 위해서는 보상절차와 보상금액 산정이 필요한 바 보상금액의 산정 및 이를 위한 어업피해조사 등은「수산업법」에, 보상 절차는「토지보상법」에 따라 추진되고 있음
- 「항만법」제77조(토지 등의 수용)에서 권리의 수용·사용에 따른 피해보상은 「토지보상법」을 준용하도록 하고 있고「토지보상법」에서 어업권의 평가는 「수산업법」시행령을 준용하도록 하고 있음

그림 1. 항만시설 설치에 따른 어업피해 보상 절차



자료 : KMI 작성

- 그러나 관련한 다양한 법률에서 그 근거, 절차, 기준 등은 규정하고 있으나 부담주체가 2인 이상인 경우의 분담 기준은 두고 있지 않은 상황임
- 그 이유는 최근까지 어업보상에 따른 분담기준을 두고 쟁점이 발생한 경우가 없었고, 이에 따른 필요성도 부족했기 때문임

■ 어업피해 보상이 수반된 국내 항만의 항계 확장 사례에서는 대부분 원인자 부담 원칙으로 정부가 보상함

- 최근까지 전국 항만에서 이루어진 항계 확장 사례를 조사한 결과 전체 17건의 사례 중 어업보상이 수반된 경우는 5건에 불과함
- 또한, PA가 있는 항만의 사례는 없었으며, 모든 사업에서는 원인을 제공한 사업시행자로서 정부가 보상주체였음
- 따라서 기존의 어업피해 보상은 신규 항만개발 등 명확한 원인자가 있는 경우에는 원인자가 부담하였으나 그 외의 경우에는 정부가 부담하는 것이 일반적인 형식이었음

■ 타 공공사업의 경우에도 피해보상금에 대한 부담 사례는 없어 가장 유사한 형태인 기반시설 설치에 따른 부담금 사례 조사 결과를 기반으로 4개 유형으로 구분

- 부담금은 「부담금관리 기본법」에 따라 공공사업을 필요로 하게 하는 원인을 제공하거나 특성사업으로부터 편익을 얻게 되는 경우에 부과함
- 즉, 기본적으로 원인자와 수익자가 부담금을 지불하는 것으로 규정함
- 이러한 부담금 사례 25건의 검토 결과 부담금 지불 유형은 원인자 부담, 원인자(일부), 수익자 부담, 수익자 또는 원인자 부담 등 4가지로 구분함

■ 그러나 사업별 특성에 따라 부과기준은 상이하나 그 기준은 구체적이고 명확하게 규정하고 있으며, 특정 시설 설치 시 면적이 중요한 요소로 작용

- 부과기준으로는 면적, 고정계수, 산정식 등 다양한 방식이 있으나 고정계수 및 산정식의 경우 관련 근거법에서 그 수치와 기준 등을 명확하게 제시하고

있어 논란의 여지가 없도록 하고 있음. 일부 사업의 경우에는 협상을 통해 결정하고 있음

- 그러나 시설설치 및 개발사업과 관련해서는 공통적으로 면적을 주요 산정 기준으로 포함하고 있는 특징이 있음
- 특히, “표준비용제도” 도입에 따라 면적을 기준으로 개발비용의 투명성과 명확성을 확보하고 있음

■ PA 관할 항만의 항계 확장 유형별로 분담 기준 설정하기 위해 기존 사례를 기반으로 항계 확장 원인별로 유형을 구분

- 본 연구에서는 전체 항계확장 사례를 기반으로 항계 확장 원인을 “신규부두 개발”, “항만시설 설치”, “기존 항만시설 편입” 등 3개 유형으로 구분함
- 세부적으로는 신규부두 개발은 공영부두 개발, 민영부두 개발로 구분하고, 항만시설 설치의 기본시설, 기능시설 및 항만공사로, 기존 항만시설 편입은 행정처분, 군사부두, 산업단지 편입 등 8가지 유형으로 재구분함

그림 2. 항계확장의 원인별 유형 구분



자료 : 기존 항계확장 사례를 기반으로 KMI 작성

■ **항계확장 세부 유형별로 피해보상 주체, 분담기준 등을 명확하게 설정하여 향후 어업보상 시 불필요한 갈등 해소 필요**

- 신규 항만개발을 위해 항계를 확장한 경우에는 개발 유형에 따라 원인을 제 공한 사업시행자가 어업피해 보상금의 전부를 부담하는 것이 타당한 것으로 판단

표 1. 신규 항만개발 유형별 어업피해 보상금 분담 기준

유형	개발주체	피해보상 주체	분담기준
공영부두	공공	공공	100%
민영부두	민간	민간	100%

- 신규 항만시설 설치를 위해 항계를 확장한 경우에는 수익시설과 비수익시설로 구분하여 분담기준을 설정하는 것이 가장 타당한 것으로 판단
 - 우선, 준설, 선회장, 방파제 등 비수익시설인 경우에는 「항만법」에 근거하여 사업시행자인 정부가 전부를 부담하는 것이 타당함
 - 다만, 확장된 항계내에 수익시설과 비수익시설이 공존하는 경우는 수익시설과 비수익시설의 면적을 기준으로 분담비율을 설정하는 것이 타당할 것으로 판단함

표 2. 항만시설별 어업피해 보상금 분담 기준

항만시설	시설종류	피해보상금 부담 주체	분담기준	근거법
항로	수익시설	사업시행자 및 수익자	수익시설 면적 기준	항만법, 항만공사법, 수산업법
정박지				
부이				
준설	비수익 시설	사업시행자	100%	항만법
선회장				
방파제				

- 기존 항만시설을 항계내로 편입하기 위해 항계를 확장하는 경우에는 관련 법률에 따라 국가 안보시설인 경우 원인자인 국방부가 전부를 부담하고 행정처분의 경우에도 사업시행자인 공공에서 전부를 부담하는 것이 타당한 것으로 판단
- 그러나 산업단지의 경우에는 편입 대상자가 공공, 민간 등 다양한 형태가 존재하기 때문에 해당 주체별로 적용하는 것이 타당하고, 공동 개발의 경우에는 지분 또는 협의로 부담비율을 정하는 것이 합리적일 것으로 판단함

표 3. 기존 항만시설 편입 유형별 어업피해 보상금 부담 기준

편입 요인	피해보상금 부담 주체	분담기준	근거법
국가 안보시설 보호	국방부(군)	100%	군사기지 및 군사시설 보호법
기존 산업단지 편입 (조선소)	단일(공공, 민간) 공동(공공, 민간)	단일(공공 100% 또는 민간 100%) 공동(지분 또는 협의)	항만법
행정처분 (주소변경)	공공	100%	항만법

■ 본 연구에서 제안된 분담 기준을 바탕으로 울산항 사례를 시나리오별로 분석한 결과 울산지방해양수산청은 43.8%~80.4%, 울산항만공사는 19.6%~56.2% 범위에서 부담하는 것이 적절한 것으로 판단

- 울산항 사례는 현재 지정·고시되어 항계 내 설치된 신규 항만시설 및 수역 중 수익시설 면적을 기준으로 하되 당초 항계확장 취지, 현재의 지정·고시 현황, 향후 시설물 설치 및 수역의 지정 가능성 등을 고려한 4가지 시나리오를 기반으로 분담 기준(안) 산정
- 다만, 현재 지정·고시되어 있는 항계의 형태, 현재 항계의 축소 지정 또는 변경 지정의 어려움과 가능성 등을 고려할 시 현재의 항계선 형태가 갖추어지게 된 당초 취지를 고려하는 것이 가장 합리적인 대안이 될 것으로 판단

■ 향후 분담기준의 명확한 기준 설정 등을 위해 다음의 후속작업이 필요할 것으로 판단

- 첫째, 본 연구에서 설정한 피해보상금의 분담 유형 및 기준을 기반으로 추가적인 심층 연구를 수행하여 보다 정밀한 세부 산정 기준 방식의 마련이 필요하고 마련된 기준을 법률 등에 규정함으로써 향후 논란의 소지를 원천적으로 방지하는 것이 필요
- 둘째, 현재 4개 이상의 법률에서 별도로 규정하고 있는 관련 규정을 「항만법」 또는 「수산업법」에 일원화함으로써 법률 체계 정비 필요
- 셋째, 어업피해보상 수단의 다각화 필요. 현재, 우리나라의 경우 일본과 같이 현물보상 형태만을 적용하고 있으나, 해외 많은 국가들은 현물보상이 아닌 대체어장 제공 등의 형태로 보상하고 있음. 따라서 기존의 어업보상 방법 외 대체어장 공급이 가능한 경우에는 다양한 방식의 적용이 가능하도록 검토 필요
- 넷째, 지방해양수산청과 항만공사간 업무 구분의 명확한 재정립 필요. 법률에서 개략적으로 구분하여 명확성이 부족하고, 책임소재 및 보상주체 등의 쟁점 발생 시 해결하기 어려운 문제가 있음

제1장

서론 ≪

제1절 연구의 배경 및 필요성

항계라 함은 「항만법」 제2조에서 항만구역 중 수상구역을 의미하며 항계의 변경(확장/축소)은 항만기본계획에 반영하고 「항만법시행령」의 개정사항이다. 항계의 확장은 다양한 원인에 의해 이루어지고 있는데 확장된 항계에서는 「선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률」 제44조(어로의 제한)에 의거하여 어로 행위가 금지된다. 또한 「항만법」 제77조(토지 등의 수용)에서는 항계 확장 등 필요시, 토지·물건 및 어업권 등 권리를 수용할 수 있으며, 이 경우 적절한 피해보상을 해야 한다고 명시하고 있다. 그 보상주체는 항계확장을 시행한 사업시행자(원인자)가 해야 한다. 다만 항만시설공사가 수반되는 항계 확장의 경우, 「항만법」, 「항만공사법」 등에 따라 사업시행자(원인자)가 피해보상을 해야 한다. 국가(해양수산부)는 항계확장의 변경권자임과 동시에 사업시행자라 할 수 있으며 그간 항계확장에 따른 피해보상은 대부분 국가에서 100% 부담해왔다.

그러나 최근 울산항에서 항계확장으로 인한 어업피해보상과 관련하여 쟁점사항이 발생하였다. 울산항은 수역면적이 협소하고 입항선 밀집도가 전국에서 가장 높은 항만으로, 선박 충돌 등 해상사고 발생우려가 상존하고 있어 입·출항 선박 통항안전과 울산신항 개발계획 등을 감안하여 2012년 1월 항계를 확장하였다. 이후 해당 수역은 제4항로 확장, 부이, 정박지 확장, 공유수면 등으로 활용되었다. 문제는 부이 및 정박지의 확장에서 발생하였다. 부이 및 정박지는 항만공사의 수익시설로서 항계확장에 따른 추가수입이 발생하였고 이러한 이유로 어업피해보상을 위하여 해양수산부에서 기획재정부에 예산을 신청하였으나 기획재정부는 합리적 부담률 기준의 정립 및 협의 이전에 관련 예산을 반영하기 어렵다는 입장을 밝혔다. 확장된 항계 내에 울산항만공사(이하 “UPA”라 한다)의 수익시설(정박지, 원유부이 등)이 존재하고 있어 어업피해보상을 울

산지방해양수산청(이하 “울산청”이라 한다)과 UPA가 공동으로 부담해야 하는 것이 타당하고 판단했기 때문이다.

항계확장에 따른 어업피해 보상 관련 분담 기준 부재로 울산청과 UPA 간 지난한 협의가 지속되고 있다. 현재 항계확장으로 어로행위는 금지(해경단속, 벌금부과 등)하고 있으나, 보상 주체에 대한 이견 발생 및 분담 기준 미흡으로 협의가 중단된 상황이다. 울산청은 UPA가 수익이 발생하므로 일부 부담을 해야 한다고 주장하는 반면, UPA는 관련법(수산업법 제81조)에 의거 국가(울산청)가 어업피해조사 용역부터 피해보상까지 진행하는 것이 바람직하다고 주장하고 있다. 기관별 분담을 위한 협의를 진행하였으나 관련 법령 및 지침에 그 기준이 없어 결정을 내리지 못하고 있는 상황이다. 현행 법·제도에서 피해보상 주체는 명확히 하고 있으나 주체가 하나 이상인 경우에 대한 피해보상 분담기준이 없어 그 기준 마련이 필요하다. 또한 그 기준을 마련하기 위한 유사 사례도 전무하다.

따라서 항계확장에 따른 어업피해보상 분담 기준이 시급하게 마련되지 않을 경우 국가 주요사업인 울산항의 동북아 오일허브사업 추진에 차질은 불가피할 전망이다. 또한 향후 PA 관할 항만(부산항, 울산항, 인천항, 여수광양항 등)의 항계 확장 시 동일한 사례가 발생할 가능성이 있어 정부와 관련주체(PA 또는 수익자) 간 분담 기준에 대한 명확한 정립이 시급한 상황이다. 4대 PA가 관리·운영하는 항만에서 유사사례 발생 시 신속한 문제 해결로 효율적 항만운영·관리를 위한 개발사업이 원활히 추진될 수 있도록 최적의 기준을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 목적 및 방법

1. 연구의 목적

본 연구는 PA 관할 항만의 신규 부두개발, 항로 확장, 정박지 확충 등을 위한 항계 확장 시, 사업 원인 및 수익 주체별로 합리적인 어업피해보상비 분담 기준을 마련하는 것이다. 이를 위한 본 연구의 세부 목적은 다음과 같다.

첫째, 현행 법령 및 제도의 검토를 통해 문제점 및 한계점을 검토한다. 즉, 항계확장에 따른 어업피해보상의 근거법 및 행정절차 등의 검토를 통하여 현재 법·제도의 한계점을 제시하고자 한다.

둘째, 국내 항만의 항계확장 원인, 항계확장에 따른 수익자, 공공성 등을 고려한 어업피해 보상비의 합리적인 분담기준을 마련한다. 항만운영 측면에서 항계확장으로 항만공사(PA)의 직접적인 운영 수익이 발생하기 때문에 피해보상비의 일정부분을 부담하는 방안을 제시하고자 한다.

셋째, 분담기준 적용을 위한 법·제도 개선 방안을 제시한다. 즉 본 연구에서 마련된 분담기준의 제도화(지침 등) 방안을 마련하고자 한다.

2. 연구방법

본 연구에서는 울산항의 어업피해보상비 지급을 위한 재원마련의 근거와 향후 유사 사례 발생 시 활용의 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 방법을 이용하고자 한다.

첫째, 울산항의 사례를 집중적으로 분석하고자 한다. 항계확장의 원인을 비롯하여 울산청과 PA 간 이견이 발생한 원인 분석을 위해 해양수산부, 기획재정부, 울산청, UPA 등 담당자 인터뷰를 통한 핵심 쟁점사항을 정리하고자 한다.

둘째, 항계확장에 따른 어업피해보상의 현재 법체계 및 행정절차를 분석하기 위하여 법제처의 국가법령정보센터, 기존 선행연구 검토를 한다.

셋째, 국내 항계확장 및 어업피해보상 사례를 검토하고자 한다. 각 지방해양수산청 및 지자체 담당자와의 전화 인터뷰를 통해 조사하였으며, 인터넷 기사 등을 통해 확인한다.

넷째, 타 SOC 부문의 부담금 부과 및 기준 등을 분석하였다.^ⅴ 공익사업 재정운영과 부담주체 분석을 통해 다양한 공익사업 추진에 따른 총사업비(피해보상 포함)의 부담주체와 분담 기준을 살펴보고 울산항에 적용가능 여부를 판단해보고자 한다.

제2장

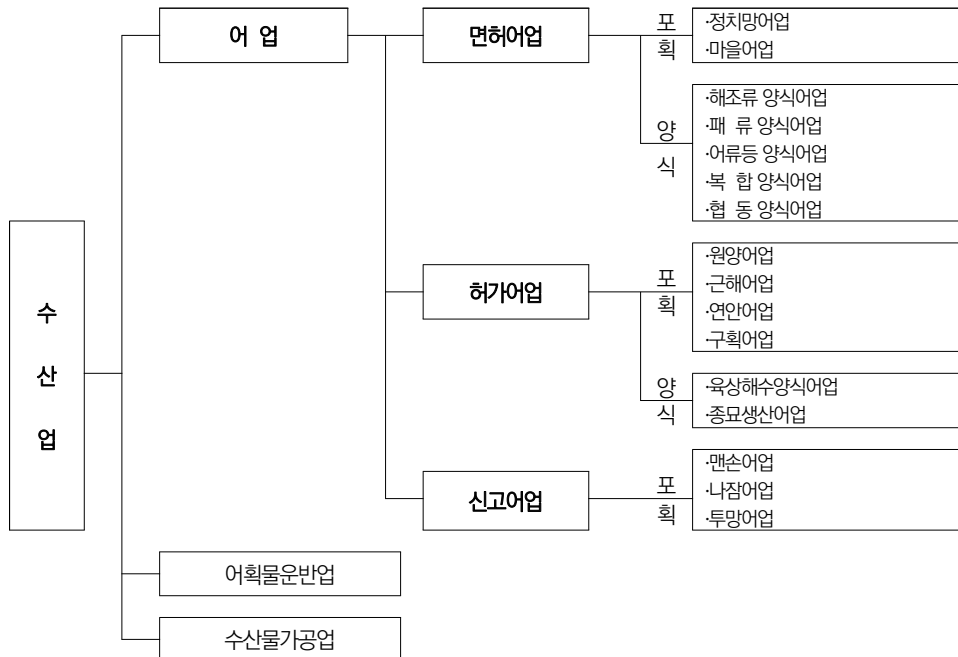
어업피해보상제도 검토 《

제1절 어업제도 및 어업보상 법적 근거

1. 어업제도

어업에 대한 정의는 「수산업법」 제2조제2호에서 “수산동식물을 포획·채취하거나 양식하는 사업과 염전에서 바닷물을 자연 증발시켜 소금을 생산하는 사업”으로 규정하고 있다. 이러한 어업은 「수산업법」 제2조제1호에 의한 수산업에 속한다.¹⁾

〈그림 2-1〉 수산업법상 수산업의 분류



자료 : 해양수산부, 『항만 어업피해보상 등에 관한 제도개선 연구(Ⅰ)』, 2013.10, p.66

1) 국가법령정보센터, 수산업법 제2조

어업보상과 관련된 수산 동·식물을 포획·채취하거나 양식하는 사업의 종류에는 「수산업법」 제8조의 면허어업과 제41조의 허가어업 및 제47조의 신고어업으로 분류할 수 있다.

1) 면허어업(어업권)

(1) 어업권의 의의와 성질

(가) 어업권의 의의

면허어업이란 “시장·군수 등의 면허를 받아 일정한 수면을 이용하여 수산 동·식물을 채취·포획하는 어업”으로, 면허를 받아 어업을 경영할 수 있는 권리를 어업권(漁業權)이라 하여 특별한 물권적 권리를 부여하고 있다. 즉, 어업면허는 일정한 수면에서 면허받은 어업을 배타적, 독립적으로 행할 수 있는 권리를 부여하는 행정처분으로서 행정법상의 특허에 해당된다.

어업권의 특징으로는 첫째, 특정된 수면(어장)에서 행하여지고 둘째, 독점할 수 있는 어업과 방법 등이 특정 지어지며 셋째, 제 3자에 대하여 독점적, 배타적 성질을 가진다고 할 수 있다.

(나) 어업권의 법적 성질

어업권은 사권(私權)으로서의 성질을 갖는다. 어업권이 국가에 의해 부여된다 하더라도 어업권의 본질은 공유수면 사용이라는 어업권자와 국가 간의 공법적 권리관계에 있는 것이 아니고, 특정인의 사경제적(私經濟的) 이익을 법적으로 보호하는 사법적 권리관계에 있다.

따라서 어업권에 대한 물권적 청구권의 행사 또는 손해배상 청구권 등의 행사는 민사상의 사법관계(私法關係)에 의한다.

(2) 어업권의 주체와 객체

(가) 어업권의 주체

어업권의 주체는 일반적으로 “개인”이나 협동양식·마을어업의 경우 “어촌계” 및 “지구별수산업협동조합” 또는 “영어조합법인”이라는 어민단체를 대상으로 한다.

(나) 어업권의 객체

어업권의 객체는 어장이라 할 수 있는데, “어장”이라 함은「어떤 종류의 수산동·식물이 많이 정착 또는 서식하거나, 무리를 지어 체류(滯留) 또는 통과할 때, 그것을 대상으로 어업이 일정 기간 동안 계속적으로 이루어지는 수역」으로 어업이 행하여지는 일정한 수면, 즉 어업권이 존재하는 구역을 말한다.

(3) 어업권의 종류, 취득 및 설정

(가) 어업권의 종류

① 양식방법 및 어구·어법에 의한 분류

어업권은 양식방법 및 수산 동·식물을 포획하는 어구·어법에 따라 정치망어업, 양식어업, 복합양식어업, 협동양식어업, 마을어업으로 구분된다.

② 면허처분 성격에 따른 분류

신규 면허, 연장 면허, 재개발 면허, 한정어업 면허로 구분된다.

(나) 어업권의 취득

어업권은 어업의 면허를 받은 자가 어업권원부(漁業權原簿)에 등록함으로써 어업권을 취득하게 된다.

2) 허가어업

(1) 법적 성질

허가어업은 일정한 종류의 어업을 일반인에게 금지한 후, 특정인에게 금지를 해제하여 어업을 할 수 있는 자유를 회복하여 주는 행정처분이다. 따라서 허가를 받음으로써 얻어지는 이익은 권리가 아니라 일종의 반사적 이익에 불과하다 할 수 있다.

그러나 어업허가는 양도, 상속 등이 가능하고 어선 등에 대하여 담보력을 가진다는 점에서 실정법상의 재산권은 아니지만 사실상의 재산권으로서의 기능을 하고 있는 것이 현실이다.

(2) 허가어업의 분류

허가어업은 어선어업, 일정하게 구획된 수면에 시설물을 설치하여 수산종묘를 생산하는 해상종묘생산어업, 일정 수역을 정하여 무동력어선 또는 총톤수 5톤 미만의 동력어선에 의하여 어구를 설치하거나 이동하여 수산동물을 포획하는 구획어업으로 구분되며, 어선어업은 근해어업, 원양어업, 연안어업으로 분류되고 있다.

이중 일반적으로 공익사업으로 인하여 피해보상을 하게 되는 주요 어선어업은 연안어업이다.

(3) 허가어업의 유효기간

어업허가 및 승인의 유효기간은 5년이 원칙이며, 유효기간의 연장허가에 관하여 특별한 규정을 두고 있지 않다.

따라서 유효기간의 만료로 새로운 허가를 받고자 하는 자는 어업허가 유효기간 만료일 60일 전부터 어업허가를 신청할 수 있다.

3) 신고어업

(1) 의의 및 법적성질

(가) 신고어업의 의의

신고어업이란 면허어업, 허가어업 또는 시험어업, 연구교습어업 이외 어업으로서 신고어업을 위해 필요한 어선과 어구 또는 설치하는 시설마다 기초지방자치단체의 시장·군수에게 신고한 어업을 말한다.

(나) 신고어업의 법적성질

당해 시장·군수는 어업의 신고를 수리한 때에는 그 신고인에게 “어업신고증명서”를 교부하여야 한다. 이때 신고의 수리는 귀속재량행위에 속하는데, 최근 대법원 판례에 의하면 신고어업에서의 신고는 수리를 요하는 행위라고 판시하고 있는바, 「수산업법」상 신고어업의 경우 수리의 개념에 대한 제도적 보완이 필요할 것으로 사료된다.

(2) 신고어업의 유효기간

신고어업의 유효기간은 신고를 수리한 날로부터 5년이다. 그러나 공익사업 시행이 필요한 경우, 어업면허의 금지가 공고된 수역에 해당할 때에는 그 유효기간을 단축할 수 있다.

(3) 신고어업의 종류

수산 동·식물을 포획·채취하는 방법에 따라 손으로 낚·호미·갈고리 등을 사용하는 맨손어업, 산소공급장치 없이 잠수한 후 호미·갈고리를 사용하는 나잠어업, 투망을 사용하는 투망어업이 있다.

2. 어업보상 법적 근거

1) 서론

1980년대 들어서 우리나라는 산업화, 공업화를 통한 급속한 경제발전 과정에서 공유수면을 이용하는 항만 건설, 간척·매립 사업, 발전소 건설 등과 같은 공익사업이 급증하게 되었다.

이러한 공익사업들이 시행되는 과정에서 해양오염, 해양생태계 파괴 및 수산자원의 감소 등 여러 가지 문제점이 발생될 수 밖에 없으며, 이런 피해에 대해 관련 법령 및 제도에 의거하여 어업피해보상이 이루어지고 있다.

특히, 항만개발의 경우 모든 경제의 세계화와 지역통합으로 인하여 국제 물류의 중요성이 강조되고 물동량의 급격한 증가를 가져옴에 따라 항만의 중요성은 어느 때보다도 크다 할 수 있는데, 이러한 항만개발 및 운영에 따라 피해를 입게 되는 어업인들과 갈등이 심화되고 각종 민원에 의거 원활한 사업추진에 애로가 있는 것이 현실이다.

일반적으로 보상(補償)이라 함은 ‘공익사업의 시행으로 인하여 타인에게 입힌 정신적 이거나 물질적인 손해에 대하여 경제적 가치로 환산하여 갚아준다’는 것을 의미한다. 그런데 여기서 공익사업의 사업시행자가 타인에게 피해를 입힌 행위가 관련 법령에 비추어 합법적이나 위법적이냐를 따져야 한다.²⁾

즉, 이해관계를 달리하는 사람들이 함께 살아가는 사회는 공동의 이익을 최대화하기 위해 타인에게 피해를 끼치는 일을 하지 않을 수 없는 경우가 있다. 이 같이 타인에게 피해를 끼치는 일을 어쩔 수 없이 행할 수 밖에 없는 경우에 그러한 일과 그러한 일을 하는 기준, 방법 및 절차의 모든 과정을 법으로 정하여 두고 있다. 결론적으로 대다수 사람들을 위한 공공의 이익을 위한다고 하여 사업시행자가 일방적으로 타인에게 손해를 끼치는 행위를 할 수 없다는 것이다.³⁾

따라서 보상이란 적법하고 합리적인 공익사업의 시행으로 인해 권리를 가진 개인에게 특별한 희생을 입힌 경우에 국가 또는 공익사업의 시행자가 피해자의 손실을 보전

2) 해양수산부, 『항만 어업피해보상 등에 관한 제도개선 연구(Ⅰ)』, 2013.10, p.47

3) 상계서, p.47

하는 것을 의미하며 이를 손실보상(損失補償)이라 한다.⁴⁾

결론적으로 어업보상이란 국가나 공익사업의 시행자가 관련 법령에 의거 공익사업의 시행함에 있어 개인에게 어쩔 수 없이 피해를 입히게 된다면 피해를 입은 개인에게 입은 손해가 보전될 수 있도록 금전적 방법 등으로 보전해 주는 것이라 할 수 있는 것이다.

2) 어업보상 관련 법률

대한민국 「헌법」 제23조 제1항에 의하면 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다고 되어있고 제2항에는 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다고 규정되어 있으며 제3항에서는 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다고 규정하고 있다.⁵⁾

본 규정에 의하면 권리자가 본인의 재산권을 행사할 경우 국가와 타인에게 피해를 입히지 않고 공공의 복리에 적합한 범위에서 사유재산권이 보장된다는 말이다. 즉, 관계 법령에 의하지 않고는 국가권력으로부터 사유재산권을 침해받지 아니하여야 하고 사유재산의 사용과 처분 그리고 사유재산권을 이용한 수익 등의 권리가 보장되어 있다는 것이다.

여기서 법률이란 보상 관련 일반법인 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 “토지보상법”이라한다)」과 손실액 평가를 토지보상법에서 위임한 「수산업법」과 당해 공익사업 관련 개별법-항만 건설(「항만법」), 발전소 건설(「전원개발 촉진법」), 매립 사업(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」) 등이 해당된다고 할 수 있다.

토지보상법에 의한 어업보상 관련 법령은 법 제76조 제1항에 어업권 등의 사용에 관한 권리에 대하여는 투자비용, 예상 수익 및 거래가격 등을 고려하여 평가한 적정가격으로 보상하여야 한다고 하고 제2항에서 제1항에 따른 보상액의 구체적인 산정 및 평가방법은 토지보상법 시행규칙 제44조 및 제63조가 해당된다 할 수 있다.

4) 상계서, p.47

5) 국가법령정보센터, 헌법 제23조

토지보상법 제76조(권리의 보상)⁶⁾

- ① 광업권·어업권 및 물(용수시설을 포함한다) 등의 사용에 관한 권리에 대하여는 투자비용, 예상 수익 및 거래가격 등을 고려하여 평가한 적정가격으로 보상하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 보상액의 구체적인 산정 및 평가방법은 국토교통부령으로 정한다.

토지보상법 시행규칙 제44조(어업권의 평가 등)⁷⁾

- 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.
- 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.
- 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.
- ⑤ 제52조는 이 조의 어업에 대한 보상에 관하여 이를 준용한다.

토지보상법 시행규칙 제63조(공익사업시행지구밖의 어업의 피해에 대한 보상)⁸⁾

- 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.
- ② 제1항에 따른 보상액은 「수산업법 시행령」 별표 4에 따른 어업권·허가어업 또는 신고어업이 취소되거나 어업면허의 유효기간이 연장되지 아니하는 경우의 보상액을 초과하지 못한다.
- ③ 사업인정고시일등 이후에 어업권의 면허를 받은 자 또는 어업의 허가를 받거나 신고를 한 자에 대하여는 제1항 및 제2항을 적용하지 아니한다.

6) 국가법령정보센터, 토지보상법 제76조

7) 국가법령정보센터, 토지보상법 시행규칙 제44조

8) 국가법령정보센터, 토지보상법 시행규칙 제63조

일반적으로 어업보상 관련 법률을 언급할 때 「수산업법」을 생각하게 된다. 그러나 수산업법에 의한 보상은 제81조에 의한 것으로 해당 어업에 대하여 행정관청의 처분(취소, 제한)이 선행되고 그 행정처분으로 인해 피해를 본 자가 행정관청에 보상을 청구하는 절차에 따라 진행된다.

이러한 수산업법에 따른 어업보상은 최근 「연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률」에 의거 시행하고 있는 감척어선 사업이 해당된다고 할 수 있을 것이다.

수산업법 제81조(보상)⁹⁾

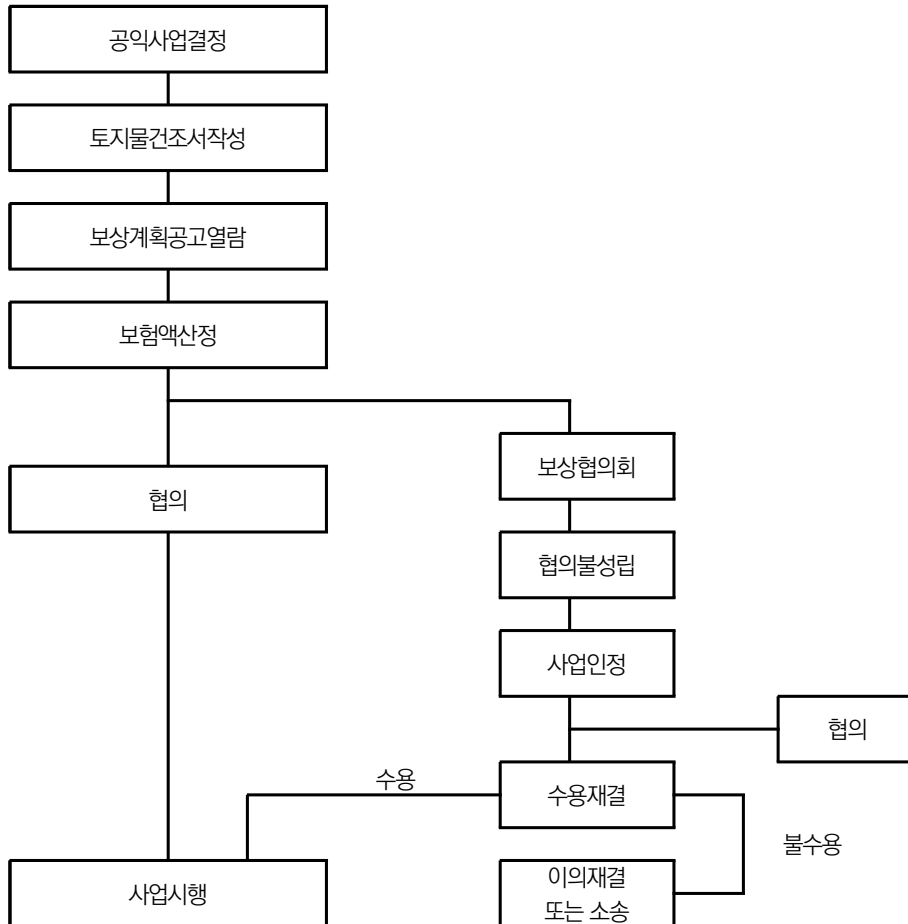
- ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 처분으로 인하여 손실을 입은 자는 그 처분을 행한 행정관청에 보상을 청구할 수 있다.
1. 제34조제1항제1호부터 제6호까지 또는 제35조제6호(제34조제1항제1호부터 제6호까지의 규정에 해당하는 경우를 말한다)에 해당하는 사유로 인하여 이 법에 따른 면허·허가를 받거나 신고한 어업에 대하여 제한 등의 처분을 받았거나 제14조에 따른 어업면허의 유효기간 연장이 허가되지 아니한 경우. 다만, 제34조제1항제1호부터 제3호까지의 규정(제49조제1항과 제3항에서 준용하는 경우를 말한다)에 해당하는 사유로 허가를 받거나 신고한 어업이 제한되는 경우는 제외한다.
 2. 제72조제2항에 따른 측량·검사에 장애가 되는 물건에 대하여 이전명령이나 제거명령을 받은 경우
- ② 제1항의 보상의 원인이 된 처분으로 이익을 받은 자(이하 "수익자"라 한다)가 있으면 그 처분을 한 행정관청은 수익자에게 그가 받은 이익의 범위에서 보상액의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다. 이 경우 수익자가 부담하도록 결정된 금액을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.
- ③ 수익자는 제1항에 따라 보상을 청구할 수 있는 자에게 미리 보상을 하지 아니하면 손실에 영향을 미치는 행위나 공사에 착수할 수 없다. 다만, 보상을 청구할 수 있는 자의 동의를 받은 경우에는 그러하지 아니하다.
- ④ 제1항에 따른 보상의 기준, 지급방법, 그 밖에 보상에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

즉, 항만개발을 포함한 대부분의 공익사업에 따른 어업피해에 대한 보상의 경우 행정처분이 선행되지 않는 바, 수산업법에 의한 보상 사례가 거의 없다고 할 수 있다.

공익사업에 따른 어업피해 보상과 관련한 법률 측면에서 볼 때 보상관련 법령인 토지보상법을 근거로 보상의 기준, 절차 및 방법을 따르는 것이 합리적이라 사료되며 토지보상법에 의한 보상절차는 <그림 2-2>와 같다.

9) 국가법령정보센터, 수산업법 제81조

〈그림 2-2〉 토지보상법에 의한 보상 절차



자료 : 해양수산부, 『항만 어업피해보상 등에 관한 제도개선 연구(Ⅰ)』, 2013.10, p57

여기서 어업보상의 경우 토지보상과 달리 보상대상자를 확정하는 물건조서의 작성과 보상액 산정을 위하여 어업피해조사 및 감정평가라는 사항을 처리하기 위해 약 2년여 기간이 필요하여 위 절차에 의거 진행하기 곤란한 상황이 발생하게 되는 특수성이 존재하게 되는데, 이에 대하여는 다음 절에서 논하기로 하겠다.

즉, 공익사업에 따른 어업보상은 토지보상법을 근거로 보상의 기준, 절차 및 방법을

따르되 토지보상법에서 위임하고 있는 어업피해에 대한 손실의 평가를 「수산업법 시행령」에 의거 실시하는 것이 타당하다고 사료된다.

제2절 항만 어업보상 체계 및 절차

1. 항만법에 따른 어업보상 체계¹⁰⁾

현행 「항만법」에서는 항만개발에 따른 어업피해보상 절차를 2가지로 구분하고 있다.

먼저 「항만법」 제77조(토지 등의 수용) 규정에 따라 항만구역(항계) 지정 시 항계 내에 존재하는 어업에 대하여 수용하거나 사용하는 경우으로써 항만개발에 따른 수용 또는 사용 시 「항만법」에서 특별히 규정된 사항 이외에 대하여는 토지보상법을 준용하도록 규정되어 있다.

다음으로 「항만법」 제22조(금지행위) 및 같은 법 시행령 제22조(금지행위) 규정에 의거 항계 또는 항만시설에서 그동안 관행적으로 수산 동물이나 식물을 포획하거나 채취 또는 양식하는 행위를 해왔으나 그러한 어업 행위가 항만의 보전이나 운영 및 사용에 지장을 준다고 판단되는 경우 이러한 어업 행위에 대하여 「수산업법」에 의거 금지를 요청할 수 있다.

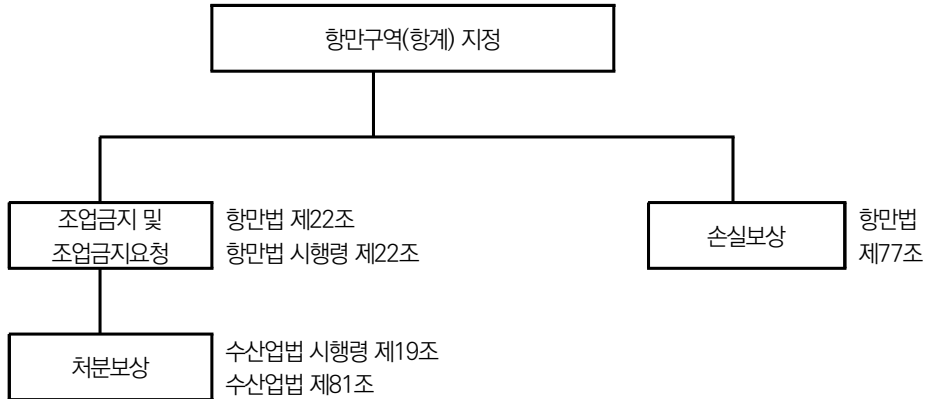
이 경우에 「수산업법 시행령」 제19조(공익의 필요에 의한 어업의 제한, 정지 등)에 의거 관계 행정기관(공익사업의 시행자)의 장은 해당 어업의 어업처분 기관(지방자치단체)에 이와 관련한 어업처분을 요청하게 되면 해당 어업 처분기관은 해당 어업에 대하여 취소, 제한, 정지와 같은 행정 처분을 시행하게 된다.

그리고 이러한 행정 처분에 따라 피해를 입게 되는 어업에 대한 어업보상은 「수산업법」 제81조(보상) 및 「수산업법 시행령 제69조」에 의거 보상절차가 진행되게 된다.

이러한 어업보상 절차를 그림으로 나타낸다면 <그림 2-3>과 같다.

10) 해양수산부, 전거서, p48

〈그림 2-3〉 항만 개발에 따른 어업보상 체계



자료 : 해양수산부, 『항만 어업피해보상 등에 관한 제도개선 연구(Ⅰ)』, 2013.10, p.49

항만법 제77조(토지 등의 수용)¹¹⁾

- ① 해양수산부장관이 항만공사를 시행하거나 사업시행자가 2종 항만배후단지개발사업 또는 항만재개발사업을 하기 위하여 필요한 경우에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에 따른 토지·물건 또는 권리(「수산업법」 제8조에 따른 면허어업, 같은 법 제43조에 따른 허가어업 및 같은 법 제46조에 따른 신고어업에 관한 권리를 포함한다)를 수용하거나 사용할 수 있다.
- ② 제10조에 따른 항만공사실시계획의 공고, 제43조에 따른 2종 항만배후단지 지정의 고시 및 제56조제1항에 따른 사업구역의 지정·고시가 있는 경우에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제20조제1항에 따른 사업인정 및 같은 법 제22조에 따른 사업인정의 고시가 있는 것으로 보며, 재결(裁決)의 신청은 같은 법 제23조제1항 및 같은 법 제28조제1항에도 불구하고 항만공사실시계획에서 정하는 공사기간, 2종 항만배후단지개발사업 또는 항만재개발사업의 시행기간에 할 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 수용 또는 사용에 관하여 이 법에서 특별히 규정한 사항 외에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다.

항만법 제22조(금지행위)¹²⁾

누구든지 정당한 사유 없이 항만에서 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.

- ① 유독물이나 동물의 사체를 버리는 행위
- ② 다량의 토석이나 쓰레기를 버리는 등 항만의 깊이에 영향을 줄 우려가 있는 행위
- ③ 그 밖에 항만의 보전 또는 그 사용에 지장을 줄 우려가 있는 행위로서 대통령으로 정하는 행위

항만법 시행령 제22조(금지행위)¹³⁾

법 제22조 제3호에서 “대통령령이 정하는 행위”란 항만구역 또는 항만시설에서 행하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

- ① 적당한 사유 없이 토석(土石) 또는 자갈을 채취하거나 수산동식물을 포획 채취 또는 양식하는 행위
- ② 수질오염 등으로 국민건강 및 환경상의 위해(危害)를 발생시키는 행위
- ③ 준설 토사(土砂)를 지정된 장소가 아닌 곳에 버리는 행위

수산업법 제81조(보상)¹⁴⁾

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.

2. 제72조제2항에 따른 측량감사에 장애가 되는 물건에 대하여 이권명령이나 제거명령을 받은 경우

② 제1항의 보상의 원인이 된 처분으로 이익을 받은 자(이하 “수익자”라 한다)가 있으면 그 처분을 한 행정관청은 수익자에게 그가 받은 이익의 범위에서 보상액의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다. 이 경우 수익자가 부담하도록 결정된 금액을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

③ 수익자는 제1항에 따라 보상을 청구할 수 있는 자에게 미리 보상을 하지 아니하면 손실에 영향을 미치는 행위나 공사에 착수할 수 없다. 다만, 보상을 청구할 수 있는 자의 동의를 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 제1항에 따른 보상의 기준, 지급방법, 그 밖에 보상에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

수산업법 시행령 제19조(공익의 필요에 의한 어업의 제한, 정지 등)¹⁵⁾

① 관계 행정기관의 장은 법 제34조제1항제1호부터 제7호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 사유로 면허어업의 제한·정지, 어선의 계류 또는 출항·입항을 제한할 필요가 있거나 법 제35조제6호(법 제34조제1항제8호 및 제9호에 해당하는 경우는 제외한다)에 해당하는 사유로 어업면허를 취소할 필요가 있다고 인정되면 해당 수면을 관할하는 시장·군수·구청장에게 다음 각 호의 사항을 문서에 적어 필요한 조치를 요청할 수 있다.

1. 어업의 제한·정지, 어선의 계류 또는 출항·입항의 제한, 어업면허의 취소를 요청하는 사유와 범위

2. 어업의 종류, 면허번호 및 어업권자의 성명(법인 또는 단체의 경우에는 그 명칭 및 대표자의 성명)·주소·생년월일

3. 해당 조치가 필요한 수면의 위치와 구역도

4. 해당 조치가 어업에 미치는 손실에 대한 보상대책

② 관계 행정기관의 장은 제1항에 따른 요청에 필요한 어업권의 현황 등에 관한 자료를 시장·군수·구청장에게 요청할 수 있다. 이 경우 시장·군수·구청장은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

③ 제1항에 따른 요청을 받은 시장·군수·구청장은 시·군·구위원회의 심의를 거쳐 그 요청된 조치사항에 대한 의견을 결정하여야 하며, 그 결정된 의견을 관계 행정기관의 장과 어업권자에게 알려야 한다.

④ 제3항에 따른 조치사항에 대한 의견의 결정기준과 이행절차 등에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

11) 국가법령정보센터, 항만법 제77조

12) 국가법령정보센터, 항만법 제22조

13) 국가법령정보센터, 항만법 시행령 제22조

14) 국가법령정보센터, 수산업법 제81조

「항만법」은 항만의 지정, 개발, 관리, 사용 및 재개발에 관한 사항을 총체적으로 규정하는 법률인데 비해 「선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률」(이하 “선박입출항법”이라 한다)은 개항 후 선박교통의 안전 및 질서유지에 필요한 사항을 규정하는 법률로서 항만을 효율적으로 관리, 사용을 규정한 법률이라 할 수 있으며, 선박입출항법 제37조에 어로의 제한 규정이 명시되어 있다.

선박입출항법 제37조(어로의 제한)¹⁶⁾

누구든지 개항의 항계안 등에서 선박교통에 방해가 될 우려가 있는 장소 또는 제 11조 제2항에 따라 해양수산부장관이 지정, 고시한 항로에서는 어로(魚撈)(어구 등의 설치를 포함한다)를 하여서는 아니 된다.

따라서 선박입출항법 제37조(어로의 제한)에 제시되어 있는 규정은 「항만법」 제22조 및 같은 법 시행령 제22조(금지행위)와 관련성이 있다고 할 수 있을 것이다.

즉, 「항만법」 제22조 제3항에 규정된 항만의 보전 및 사용에 장애나 지장을 줄 우려가 있는 행위에 대한 예로써 선박입출항법 제37조에 있어 선박교통에 방해가 될 우려가 있는 장소 또는 항로에서의 어로행위를 금지한다고 규정하고 있는 것이다.¹⁷⁾

그러나 여기서 유의할 점이 있는데, 위 규정으로 항계 내의 모든 어로행위가 금지된다고는 볼 수 없다고 사료된다. 즉, 「항만법」 제22조와 선박입출항법 제37조의 규정은 항만의 보전이나 그 사용에 지장을 줄 우려가 있거나 선박 교통에 방해가 될 우려가 있는 어로 행위로 한정하고 있음을 인지하여야 할 것으로 사료된다.¹⁸⁾

그러므로 현재 관습적으로 이루어지고 있는 항계 내 어로행위를 금지시킬 경우, 원활한 법률 집행을 위해서는 상기조건이 충족되어야 한다.

또한 이에 대한 입증 역시 관계행정기관의 책임으로 어로행위의 금지조치에 관한 결정은 신중하게 이루어져야 할 것이며 이에 따른 어업피해 보상에 대하여는 관련 법률에 의거하여 처리되어야 할 것으로 사료된다.

항만 개발의 필요성이 제기되어 항만기본계획이 수립(항만구역 설정)되고 공사의 시

15) 국가법령정보센터, 수산업법 시행령 제19조

16) 국가법령정보센터, 선박입출항법 제37조

17) 해양수산부, 전개서, p52

18) 해양수산부, 전개서, p52

행자가 공사 실시계획을 승인받아 공사에 착공하려면 공사로 인한 어업보상에 대한 처리 방안을 수립하여야 한다.

즉 앞에서 언급하였듯이 어업보상 처리방안은 항계 내 조업을 금지하고 처분보상을 할 것인지 아니면 공사로 인한 피해에 대한 손실보상을 할 것인지를 결정하여야 한다.

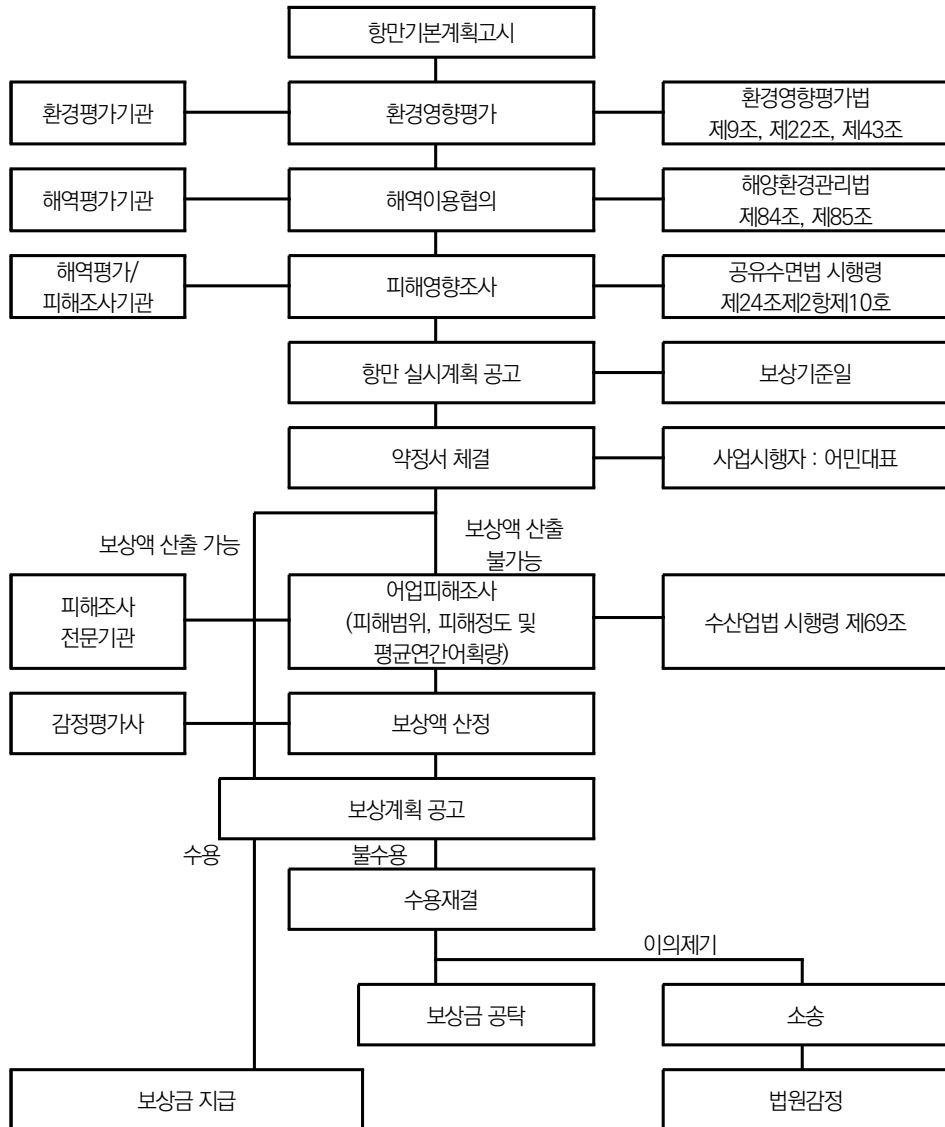
지금까지 항만 개발에 따른 거의 대부분의 경우가 공사로 인한 어업피해에 대한 보상을 실시하였는데, 그 이유는 항계 내 어업금지 등으로 인한 처분보상을 할 경우 초기에 엄청난 보상비가 필요하였기 때문이라고 판단된다.

그러나 장기적 관점에서 볼 때 항만을 지정, 개발하고 개항 후 항만을 관리, 운영함에 있어 항계 내 조업금지에 따른 보상을 실시하는 것이 합리적이고 효율적이라고 사료된다.

2. 항만개발에 따른 어업보상 절차

항만개발에 따른 어업보상 절차의 가장 적절한 방식을 제시한다면 <그림 2-4>와 같다고 할 것이다.

〈그림 2-4〉 항만개발에 따른 어업보상 절차도



자료 : 해양수산부, 『항만 어업피해보상 등에 관한 제도개선 연구(Ⅰ)』, 2013.10, p.66

1) 항만 기본계획의 수립 및 고시

「항만법」 제5조의 항만기본계획의 수립, 제6조의 항만기본계획의 내용, 제7조의 항만기본계획의 변경 등 및 제8조의 항만기본계획의 고시 규정에 의거 항만개발을 위한 기본계획을 수립하고 이를 관보에 고시하게 된다.¹⁹⁾

2) 환경영향평가

항만 실시설계 공고를 위하여 사업시행자는 항만개발 사업에 따른 사업지구와 사업지구 인근에 미치는 영향을 고려해야 할 뿐만 아니라 사업지구 및 사업지구 인근 지역의 환경에 미치는 영향을 최소화할 수 있는 방법을 강구하여 설계를 해야 한다.

사업시행자는 실시설계 조사가 완료되면 실시설계에 대한 승인 절차를 진행하여야 하는데, 이 진행 절차 중 환경부의 승인을 받아야 하는 단계가 있다.²⁰⁾

이때 환경부는 「환경영향평가법」에 의거 전략환경영향평가 대상사업의 경우 제9조, 환경영향평가 대상사업의 경우 제22조, 소규모 환경영향평가 대상사업의 경우 제43조에 의거 사업시행자에게 환경영향평가서를 요구한다.²¹⁾

19) 국가법령정보센터, 항만법 제5조, 제6조, 제7조, 제8조

20) 해양수산부, 전계서, p67

21) 국가법령정보센터, 환경영향평가법 제9조, 제22조, 제43조

〈표 2-1〉 환경영향평가 관련 주요 내용

구분	내용
근거법	환경영향평가법
주요기능	해당 사업이 환경에 미치는 영향을 분석 및 예측하고 이에 따른 대책 및 저감방안 수립
대상	<ul style="list-style-type: none"> • 전략환경영향평가 대상 사업 : 제9조 • 환경영향평가 대상 사업 : 제22조 • 소규모 환경영향평가의 대상 : 제42조
협의요청기관	사업 승인기관
구비서류	<ul style="list-style-type: none"> • 전략환경영향평가 대상 사업 : 전략환경영향평가서 • 환경영향평가 대상 사업 : 환경영향평가서 • 소규모 환경영향평가의 대상 : 소규모환경영향평가서
서류작성자	사업시행자 또는 사업 승인기관 (평가대행자가 작성 대행)
의견수렴	<ul style="list-style-type: none"> • 정책계획의 경우 주민의견수렴 대신 전문가 의견수렴으로 대체 가능 • 개발계획은 주민요구 시 공청회개최 의무화 사업의 주요사항 변경시 주민의견 재수렴 실시
협의기관	환경부, 지방자치단체(필요시 해양수산부)
협의시기	사업 실시계획 승인 또는 허가 이전
협의기간	<ul style="list-style-type: none"> • 전략환경영향평가, 소규모 환경영향평가 : 30일~40일 • 환경영향평가 : 45일~60일

자료 : 해양수산부, 『항만 어업피해보상 등에 관한 제도개선 연구(Ⅰ)』, 2013.10, p.67

3) 해역이용협의

해당 사업이 공유수면을 매립하거나 공유수면의 바닥을 준설 또는 굴착 등으로 인하여 해양환경에 영향을 미치는 경우, 「해양환경관리법」 제84조 및 제85조에 의거 해양수산부장관에게 해역이용협의를 요청하여야 하는데, 협의 요청 시 해역이용협의서 또는 해역이용영향평가서를 제출하여야 한다.²²⁾

22) 국가법령정보센터, 해양환경관리법 제84조, 제85조

〈표 2-2〉 해역이용협의 관련 주요내용

구분	해역이용협의
근거법	해양환경관리법 제84조
주요기능	해역을 이용하거나 개발하는 행위에 대한 해역이용 적정성과 해양환경에 미치는 영향에 대한 협의
협의대상	<ul style="list-style-type: none"> • 『공유수면 관리 및 매립에 관한 법률』: 공유수면 점용·사용 허가 • 『수산업법』: 어업의 면허 • 『골재채취법』: 바다골재채취예정지 지정, 채취허가
협의요청기관	사업 인허가 기관
구비서류	해역이용협의서
서류작성자	사업시행자 또는 처분기관(평가대행자 작성대행)
의견수렴	법적 규정 없음
협의기관	해양수산부 : 중앙 행정기관이 허가하는 이용 및 개발 사업 지방항만청 : 상기 외의 경우
협의시기	점사용허가, 면허, 지정 전
협의기간	30일

자료 : 해양수산부, 『항만 어업피해보상 등에 관한 제도개선 연구(Ⅰ)』, 2013.10, p68

4) 피해영향조사(어업피해영향조사)

피해영향조사는 통칭 어업피해영향조사라고 불리는데, 항만개발 관련 사업이 공유수면의 매립을 수반할 경우에는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 시행규칙」 제24조에 규정에 의거 어업피해영향조사 보고서를 해양수산부장관에게 제출하여야 한다.²³⁾

즉, 피해영향조사는 공유수면매립이 수반되는 사업의 경우 「매립으로 인한 피해가 예상되는 인근의 구역의 범위」에 대한 조사로서 공유수면매립면허 신청 시 피해영향조사 보고서가 첨부되어야 하며 향후 어업피해조사에서 구체적인 조사가 이루어지므로 다소 형식적인 조사로서 실시되었음이 현실이다.

그리고 〈표 2-3〉의 피해영향조사와 어업피해조사 비교에서 알 수 있듯이 바람직한 피해영향조사는 어업피해의 범위를 개략적으로나마 확정하고 그 피해범위안의 어업권과 피해범위 안에서 조업하는 어업에 대하여 물건을 파악하는 조사가 이루어져야 할 것이다.

23) 국가법령정보센터, 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 시행규칙 제24조

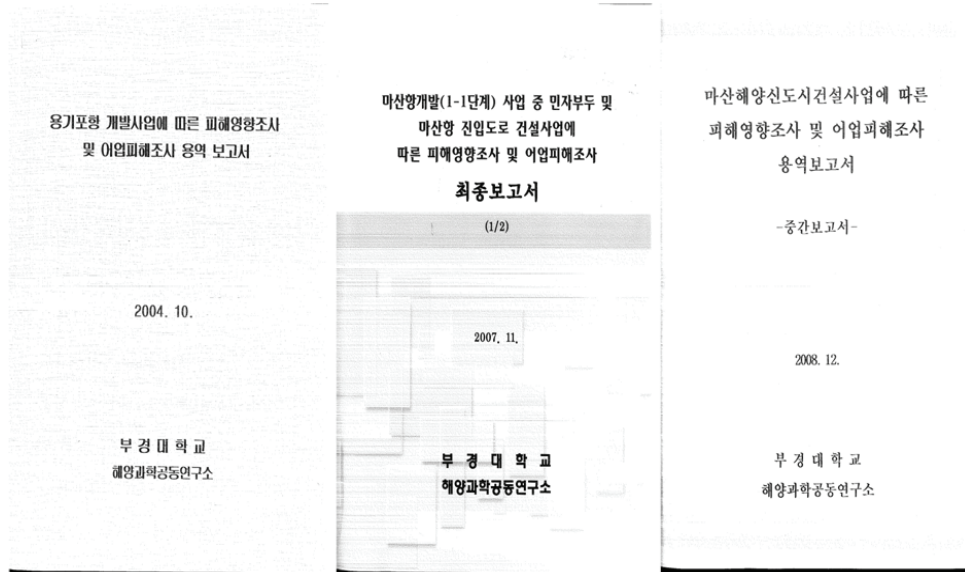
〈표 2-3〉 피해영향조사와 어업피해조사 비교

구 분	피해영향조사	어업피해조사
관련 법률	- 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 시행규칙 제24조제2항제10호 ※ 매립예정지 인근 구역의 공유수면에 관한 피해영향조사서	- 수산업법 시행령 제69조 별표 4
조사 목적	- 매립사업 등으로 인한 피해범위 추정	- 어업피해 범위 및 정도 확정 - 피해물건의 평균연간어획량을 산정 - 보상액 산출을 위한 근거자료 조사
조사 기간	약 6개월	약 15개월
주요 조사 내용	- 해양물리, 수/저질, 생태 조사 - 예상 피해영향 범위 설정 - 피해영향범위내 어업현황 조사	- 해양물리 조사 - 해양수/저질 조사 - 해양생태계 조사 - 피해원인별 수치 시뮬레이션 - 어업피해 범위 및 정도 설정 - 평균연간어획량 산정

자료 : 해양수산부, 『항만 어업피해보상 등에 관한 제도개선 연구(Ⅰ)』, 2013.10, p.638

또한 〈그림 2-5〉의 사례와 같이 피해영향조사와 어업피해조사를 일괄하여 실시할 경우 조사기간 단축 및 조사비 절감의 긍정적인 효과를 가져올 수 있으므로 이를 적극적으로 활용할 필요가 있다 할 것이다.

〈그림 2-5〉 피해영향조사와 어업피해조사 일괄 조사 사례



자료 : 해양수산부, 『항만 어업피해보상 교육프로그램 워크숍』, 2014.9, p41

한편 최근 항만 개발과 관련하여 피해영향조사 대상 사업과 관련하여 여러 가지 의견이 나타나고 있는데, 예를 들면 매립이 이루어지지 않는 항로의 준설이나 부지가 만 들어지지 않는 방파제 건설의 경우도 피해영향조사를 실시해야 하는지 여부이다.

이에 대하여는 피해영향조사의 취지가 유동성을 가지는 해양의 특성을 반영하여 공사로 인한 부유사 등이 어느 인근 수역까지 확산될 것인가를 예측하는 것임을 고려할 때 단순히 매립에 국한하는 것이 아니라 항만 공사로 인한 피해범위가 예측될 수 있는 사업(해상공사가 수반되는 사업)의 경우 피해영향조사를 실시하는 것이 타당할 것으로 사료된다.

5) 항만개발 실시계획 공고

해당 인허가 기관으로부터 항만개발에 따른 실시설계에 대한 승인이 이루어지면 항만 개발의 사업시행자는 이를 관보에 고시하게 되는데, 어업피해에 따른 손실보상과 관련한 보상기준일은 항만개발 실시계획 공고일이라 할 수 있다.

즉, 이 실시계획 공고일을 기준으로 하여 조사대상 및 보상대상을 선정하고 항만개발로 인한 어업피해 여부와 피해정도를 조사하게 된다.

6) 약정서 체결(권리자 동의)

토지보상법 제62조에 의하면 사업시행자는 해당 공익사업을 위한 공사에 착수하기 이전에 토지소유자 및 관계인에 대하여 보상을 지급하도록 규정하고 있다. 다만 토지소유자(어업권자)의 승낙이 있을 경우에는 그러하지 아니할 수 있다고 규정되어 있다.²⁴⁾

한편 「수산업법」 제81조제3항에서는 수익자는 보상을 청구할 수 있는 자에게 사전 보상을 하지 아니하면 손실을 미치는 행위 또는 공사에 착수할 수 없다. 다만 보상을 청구할 수 있는 자의 동의를 얻은 경우에는 그러하지 아니할 수 있다고 규정되어 있다.²⁵⁾

또한 공유수면법의 경우 매립사업 시 제30조에서, 점·사용 허가 시 공유수면법 시행규칙 제4조에 의거 권리자의 동의를 받도록 규정하고 있다. 권리자에 대하여는 매립사업의 경우 공유수면법 제31조에, 점·사용의 경우 공유수면법 시행령 제12조에 제시되고 있다.

24) 국가법령정보센터, 토지보상법 제62조

25) 국가법령정보센터, 수산업법 제81조

공유수면법 제31조(공유수면매립 관련 권리자의 범위)²⁶⁾

제30조제1항에 따른 공유수면매립 관련 권리자란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

1. 제8조에 따라 점용·사용허가를 받거나 제10조에 따라 공유수면의 점용·사용 협의 또는 승인을 받은 자
2. 「수산업법」 제2조제11호에 따른 입어자(入漁者)
3. 「수산업법」 제8조에 따른 어업면허를 받은 자
4. 「수산업법」 제41조제3항제1호 및 제2호에 따른 구획어업, 육상해수양식어업의 허가를 받은 자 또는 「수산종자산업육성법」 제21조에 따른 수산종자생산업의 허가를 받은 자
5. 다른 법령의 규정에 따라 허가를 받거나 관습에 따라 공유수면에서 물을 끌어들이거나 공유수면으로 배출하는 자^① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 처분으로 인하여 손실을 입은 자는 그 처분을 행한 행정관청에 보상을 청구할 수 있다.

공유수면법 시행령 제12조(권리자 등)²⁷⁾

① 법 제12조 각 호 외의 부분 본문에서 "대통령령으로 정하는 권리를 가진 자"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

1. 법 제8조에 따른 점용·사용허가를 받은 자
2. 법 제28조에 따른 매립면허를 받은 자
3. 「수산업법」 제2조제11호에 따른 입어자(入漁者)
4. 「수산업법」 제8조에 따른 어업면허를 받은 자
5. 「수산업법」 제41조제3항에 따른 구획어업 및 육상해수양식어업의 허가를 받은 자
- 5의2. 「수산종자산업육성법」 제21조에 따른 수산종자생산업의 허가를 받은 자
6. 인접한 토지·인공구조물의 소유자 또는 점유자
7. 조선소의 소유자 또는 점유자[조선소에서 선박을 상가(上架)하는 데에 필요한 공유수면으로서 수중 선가대(船架臺)의 끝으로부터 상가할 수 있는 최대선박 길이의 3배 이내의 공유수면에 대한 허가·협의 또는 승인의 경우만 해당한다]

즉, 항만 개발뿐만 아니라 모든 공익사업은 토지보상법 제62조에 의거 사전보상이 원칙이지만 어업보상의 경우 보상대상자와 보상액을 확정하는데 약 2년 정도의 기간이 필요하게 되는데, 사업시행자는 사업의 신속한 수행을 위해 어업인들과 약정서 체결을 통하여 선착공 후보상의 동의를 받고 공사에 착공하게 된다.

26) 국가법령정보센터, 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제31조

27) 국가법령정보센터, 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 시행령 제12조

7) 어업피해조사

사업시행자가 항만개발에 따른 어업피해에 대한 어업의 손실액을 산출할 수 있는 경우에는 토지보상법에 의거 보상계획 공고 및 열람 후 보상액을 확정하고 이를 피해 어업인이 수용하게 되는 경우에는 바로 보상금을 지급함으로써 보상업무는 마무리된다.

하지만 대부분의 항만개발에 따른 어업보상의 경우 사업시행자가 항만개발에 따른 어업피해에 대한 어업손실액을 산출할 수 없는 경우가 발생하게 되는데, 이러한 경우 「수산업법 시행령」 제69조 별표 4에 의거 해양수산부장관이 지정하는 수산에 관한 전문조사연구기관 또는 교육기관으로 하여금 어업피해조사를 실시하게 한다.²⁸⁾

현재 해양수산부 고시 제2016-159호(2016.11.18.)에 의한 어업의 손실액 조사기관은 <표 2-4>와 같다.

〈표 2-4〉 어업피해조사 기관 현황

기관명	지정기간
부경대학교 해양과학공동연구소	2016.12~2021.11
인하대학교 해양과학기술연구소	2016.11~2021.11
한국수산회 수산정책연구소	2016.11~2021.11
경상대학교 해양산업연구소	2015.4~2020.3
군산대학교 수산과학연구소	2015.4~2020.3
군산대학교 해양개발연구소	2015.4~2020.3
목포대학교 갯벌연구소	2015.4~2020.3
부경대학교 수산과학연구소	2015.4~2020.3
서울대학교 해양연구소	2015.4~2020.3
전남대학교 수산과학연구소	2015.4~2020.3
제주대학교 해양과학연구소	2015.4~2020.3
한국해양과학기술원	2015.4~2020.3
한국해양대학교 해양과학기술연구소	2015.4~2020.3
(사)한국수산증양식기술사 협회 부설 한국해양수산과학기술연구소	2014.1~2018.12

자료 : 해양수산부, 고시 제2016-159호, 2016.11.18.

28) 국가법령정보센터, 수산업법 시행령 제69조

8) 보상액 산정

보상액은 어업피해조사 결과 보고서를 토대로 2인 이상의 감정평가사의 평가에 의해 산정된다.

보상액 산정에 있어서 토지보상법 제68조에 의거 감정평가업자 3인의 평가가 규정되어 있으나, 이는 토지의 평가에 관한 규정으로 어업피해에 대한 어업보상 평가의 경우 정부의 유권해석에 의거 감정평가업자 2인의 산술평균치로 보상액을 산정하면 된다.

9) 보상계획 통지, 공고 및 열람

보상 금액이 결정되면 사업시행자는 토지보상법 제15조에 의거 보상계획의 통지, 공고, 열람 및 이의신청 등을 실시하여야 한다.

토지보상법 제15조(보상계획의 열람 등)²⁹⁾

- ① 사업시행자는 제14조에 따라 토지조서와 물건조서를 작성하였을 때에는 공익사업의 개요, 토지조서 및 물건조서의 내용과 보상의 시기·방법 및 절차 등이 포함된 보상계획을 전국을 보급지역으로 하는 일간신문에 공고하고, 토지소유자 및 관계인에게 각각 통지하여야 하며, 제2항 단서에 따라 열람을 의뢰하는 사업시행자를 제외하고는 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에게도 통지하여야 한다. 다만, 토지소유자와 관계인이 20인 이하인 경우에는 공고를 생략할 수 있다.
- ② 사업시행자는 제1항에 따른 공고나 통지를 하였을 때에는 그 내용을 14일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다. 다만, 사업지역이 둘 이상의 시·군 또는 구에 걸쳐 있거나 사업시행자가 행정청이 아닌 경우에는 해당 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에게도 그 사본을 송부하여 열람을 의뢰하여야 한다.
- ③ 제1항에 따라 공고되거나 통지된 토지조서 및 물건조서의 내용에 대하여 이의(異議)가 있는 토지소유자 또는 관계인은 제2항에 따른 열람기간 이내에 사업시행자에게 서면으로 이의를 제기할 수 있다.
- ④ 사업시행자는 해당 토지조서 및 물건조서에 제3항에 따라 제기된 이의를 부기(附記)하고 그 이의가 이유 있다고 인정할 때에는 적절한 조치를 하여야 한다.

²⁹⁾ 국가법령정보센터, 토지보상법 제15조

10) 수용재결

수용재결이란 관련 법령에 따라 보상액에 대하여 이의 신청하는 방법을 의미한다. 즉 피해 어업인이 보유한 어업에 대한 보상액에 불복하고 이의를 제기하는 경우를 말한다. 이 경우 일차적으로 사업시행자 또는 어업처분권자가 피해 어업인과 협의를 하게 된다.³⁰⁾

하지만 협의가 되지 못한 경우, 토지보상법에 따라 토지수용위원회에 재결 신청을 해야 한다.

11) 보상금 공탁 및 소송

재결이란 재결 신청에 따른 재결청(토지수용위원회의)의 판정으로 재결에 의해 결정된 보상금에 대해서 사업시행자는 공탁 또는 지급해야하며 이를 이행하지 않을 경우 소송을 제기할 수 있다.

12) 보상금 지급

토지보상법에 따라 사업시행자는 피해 어업인 등에게 피해액을 지급하게 되는데 보상금의 지급은 현금, 개별, 일괄보상 및 피해 어업인에게 가장 편리한 방법의 지급 등 토지보상법에 규정된 보상 원칙을 준수해야 한다.

³⁰⁾ 해양수산부, 전거서, p70

제3장

쟁점사항 검토 <<

제1절 울산항 항계확장의 갈등현안 분석

1. 울산항 항계확장

지난 2005년부터 추진된 울산항 신항 개발에 따른 정박지 확충 및 선박통항 여건 개선을 위한 울산항 항계선 확장은 오랜 절차 끝에 제3차 항만기본계획(해양수산부 고시 제2011-402호)에 반영되어 「항만법시행령」에 따라 2012년 확정되었다. 이에 따라 해양수산부는 울산항 항계선 확장에 관한 내용을 포함한 제3차 전국무역항 기본계획 주민설명회를 울산항 주민(어민)을 대상으로 개최(2011년 3월)하는 등 주무관청의 의무를 이행하였다.

〈표 3-1〉 울산항 항계확장 추진 경위

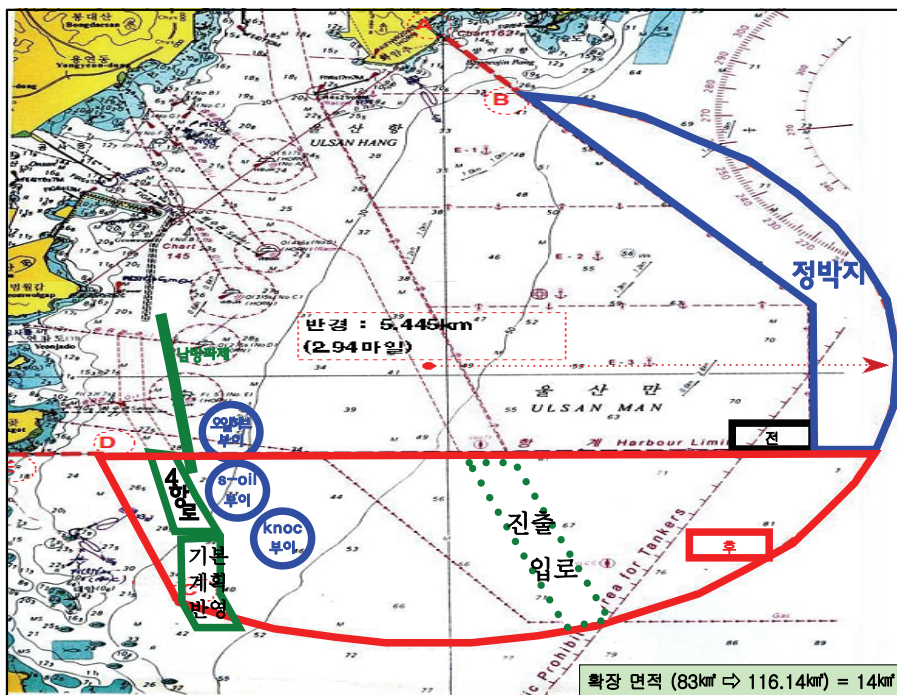
일 자	주 요 내 용
2005.11.4	• 울산항 기본계획(변경) 고시
2006.12.27	• 제2차 전국항만(무역항) 기본계획 수정계획에 항계 확장 최초 고시
2009.2.5	• 『울산항 항계선 확장 및 선박 블록운송선 안전통항에 관한 연구용역』 시행관련 해상항만구역 확장방안을 용역 과업에 반영 요청(울산청 → UPA)
2009.4.~2010.2.	• 『정박지 확충을 위한 항계선 확장에 대한 연구 용역』시행(UPA)
2009.7.31	• 항계확장 관련 제3차 전국무역항 기본계획 반영 요청서 해양수산부 제출(UPA → 울산지방해양수산청 → 해양수산부)
2010.3.26	• 항계확장 관련 제3차 전국무역항 기본계획 반영 보완요청서 제출(UPA → 울산지방해양수산청 → 해양수산부)
2011.3.11	• 제3차 전국무역항 기본계획 주민설명회 개최
2011.3.16.~4.7	• 제3차 전국무역항 기본계획 사전환경성검토서 초안 공람
2011.7.25	• 제3차 항만기본계획 고시(해양수산부 고시 제2011-402호)
2011.8.18	• 항계선 확장 항만법시행령 개정 수요 제출(UPA → 울산지방해양수산청 → 해양수산부)
2011.12.5.~12.26	• 항만법시행령 개정 입법예고(해양수산부)
2012.1.26	• 울산 항계선 확장 “항만법시행령” 개정·고시(해양수산부)

자료 : 울산지방해양수산청 내부자료

2. 쟁점발생 원인

항계확장으로 진입항로가 확장수역 내에 위치해 있어 대형 선박과 어선의 충돌 위험성이 가중되어 울산해양경찰은 해당 해역에 대해 2013년 8월 조업 금지 처분을 내리고 조업단속 및 벌금을 부과하였다. 이에 항계선 지정을 위한 어민들의 사전 의견수렴 절차 등을 무시하고 일방적으로 건설을 추진하였다는 민원이 발생하였으며 어업피해 보상 문제가 대두되었다.

〈그림 3-1〉 울산항 항계 확장 전·후 비교



자료 : 울산지방해양수산청 내부자료

3. 어업피해보상 예산 확보 근거 부족

울산지방해양수산청은 관련법에 따라 어업피해보상을 위해 기획재정부에 예산을 신청하였으나 받아들여지지 않았다. 그 이유는 울산항 사례의 경우 확장된 항계 내에 울산항만공사의 수익시설(정박지, 원유부이 등)이 존재하고 있어 어업피해보상을 울산해양수산청과 울산항만공사가 공동으로 부담해야 하는 것이 타당하고 판단했기 때문이다.

따라서 울산지방해양수산청과 울산항만공사는 관련법에 따라 각 시설에 대한 보상주체를 정하고 공동으로 부담하기로 협의를 통해 결정했다. 분담기준은 항계 확장에 따른 피해보상의 주체인 시행자(원인자)가 하는 것을 원칙으로 하나 항만공사의 수익이 발생하는 확장된 항계 내 정박지, 원유부이에 대한 면적을 산정하여 이에 해당하는 면적 비율에 대해서는 울산항만공사가 보상주체로 양자 간의 협의를 통해 결정하였다. 따라서 전체 확장된 항계 면적 33.14km² 중 울산지방해양수산청은 항로 및 공유수면의 총 면적 25.3km²(73.4%), 울산항만공사는 정박지, S-Oil 부이, KNOC 부이의 총 면적 8.82km²(26.6%)에 해당하는 어업피해보상을 각각 부담하기로 협의하였다.(표 3-2 참조)

〈표 3-2〉 어업피해보상 분담비율

구 분	계	울산항만공사			울산지방해양수산청	
		정박지	S-Oil 부이	KNOC 부이	항로	공유수면
계	33.14km ²	7.25km ²	0.785km ²	0.785km ²	0.98km ²	23.34km ²
울산항만공사	8.82km ² (26.6%)	7.25km ²	0.785km ²	0.785km ²	-	-
울산지방해양수산청	25.3km ² (73.4%)	-	-	-	0.98km ²	23.34km ²
비 고	<ul style="list-style-type: none"> • 정박지: 항만법, 항만공사법에 의거 UPA 관리/운영하는 항만시설(수역시설) • 부이: 항만법, 항만공사법에 의거 UPA 관리/운영하는 항만시설(계류시설) • 항로: 선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률에 의한 국가 관리운영 항만시설 • 공유수면: 항만법, 공유수면관리 및 매립에 관한 법률, 선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률에 의거 국가 관리운영 수역 					

자료 : 울산지방해양수산청 내부자료

4. 어업피해보상 분담기준 부재

협의를 결과를 바탕으로 울산지방해양수산청은 기획재정부에 어업피해보상을 위한 예산을 신청하였으나 또다시 받아들여지지 않았다. 그 이유는 관련법에 따라 보상분담의 주체는 비교적 명확하나 그 주체가 하나 이상일 경우의 분담기준은 그 근거가 부족하다고 판단했기 때문이다.

제2절 국내 타 항만 항계 확장 사례

1. 국내 항만의 항계확장 사례

국내 29개 무역항(하동항 제외)을 기준으로 확인된 항계 확장 사례는 2017년 현재까지 총 17건으로 조사되었다. 대부분은 신규 항만(부두)시설 개발에 의한 것이었으며, 기타 효율적인 항만운영을 위하여 일정구역의 항계 내 편입, 통항 안전성 확보, 준설 등이 원인으로 작용하였다. 국내 항만의 항계확장 사례는 다음 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 국내 항만의 항계확장 사례

구분	항만명	시기	항계확장 이유
1	삼천포항	1983.08.30	신규 부두개발(화력발전소)
2	인천항	1988.09.03	신규 부두개발
3	진해항	1988.09.03	군용부두 편입
4	대산항	1991.10.14	신규 부두개발
5	평택항	1991.10.14	-
6	삼천포항	1995.12.29	신규 부두개발(화력발전소 추가건설)
7	부산항	1998.02.24	주소변경(창원시→부산시)에 따른 편입
9	광양항	1998.02.24	신규 부두개발
10	대산항	2000.07.29	신규 부두개발
11	군산항	2001.11.24	-

구분	항만명	시기	항계확장 이유
12	광양항	2001.11.24	■ 신규 부두개발
13	인천항	2008.02.04	-
14	목포항	2010.06.01	■ 일반산업단지(대한조선소) 전면수역 편입
15	울산항	2012.01.26	■ 신항 개발
16	서귀포항	2012.06.29	■ 크루즈선박의 통항 안전성 확보를 위한 항만시설 설치
17	서귀포항	2016.10.18	■ 해군작전기지 보호구역 지정

주 : 항계확장의 원인 파악이 어려운 항만은 “-”로 표기함

자료 : 항만법 시행령 및 전국 무역항 기본계획(1~3차 수정계획), 각 지방청 문의결과를 바탕으로 KMI 재정리

2. 항계 확장에 따른 어업피해보상 사례

항만의 항계가 확장된 사례 중 5건에 대해 어업피해보상이 이루어졌다.³¹⁾ 그 유형별로는 신규 부두개발 3건, 항만시설 설치 1건, 기존부두 편입 1건이 포함된다. 보상주체는 관련법에 따라 모두 시행자(원인자)로 정하고 보상주체가 하나 이상인 대산항 신규 부두개발 사례(1991년)는 충남도청의 중재에 의해 시행자 간 협의를 통해 피해보상을 분담하였다. 따라서 항계 확장에 따른 어업피해 보상의 국내 사례는 전부 원인자가 하였거나 원인자간 협의에 의해 이루어졌다.

³¹⁾ 실제 더 많은 어업피해보상이 이루어졌을 수도 있으나, 오랜 시간이 경과하여 자료 확보가 용이하지 않았다는 점은 한계점임

〈표 3-4〉 국내 항만의 항계확장에 따른 어업피해보상

구분	항만명	시기	어업피해보상 유무	항계확장 원인자	보상주체	보상주체 선정 적용 법률
1	진해항	1988.09.03	유	국방부	국방부	항만법
2	대산항	1991.10.14	유	민간 (극동,현대,삼성)	민간 (극동,현대,삼성)	항만법, 수산업법, 토지보상법
3	삼천포항	1995.12.29	유	한국남동발전	한국남동발전	토지보상법
4	대산항	2000.07.29	유	대산지방해양 수산청	대산지방해양 수산청	항만법, 수산업법, 토지보상법
5	서귀포항	2012.06.29	유	국방부	국방부	토지보상법

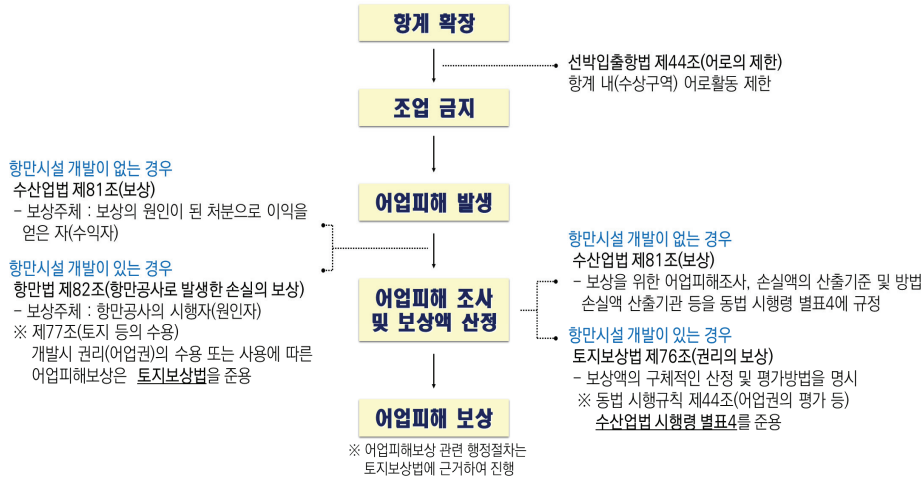
자료: 각 지방청 문의결과를 바탕으로 KM에 재정리

제3절 현행 제도 적용의 한계점

1. 현행 제도

현재 국내에서는 다양한 원인에 의해 항계확장이 이루어지고 있다. 항계확장은 항만기본계획에 반영하고 「항만법시행령」에 고시가 되는 과정을 거쳐 이루어진다. 확장된 항계에서는 「선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률」 제44조(어로의 제한)에 따라 어로 행위가 금지된다. 따라서 항계 확장을 시행한 시행자(원인자)는 어로행위 금지에 따른 어업피해보상을 해야 한다. 다만 항만시설공사가 수반되는 항계 확장의 경우, 「항만법」, 「항만공사법」 등에 따라 시행자(원인자)가 피해보상을 해야 한다. 확장된 항계 내 수익시설이 있는 경우에는 「수산업법」에 따라 수익자가 피해보상의 전부 또는 일부를 해야 한다. 항계확장에 따른 어업피해보상 체계는 <그림 3-2>에서 설명하고 있다.

〈그림 3-2〉 항계확장에 따른 어업피해보상 체계도



자료 : KMI 작성

2. 한계점

울산항 사례를 비롯해 그동안 우리나라의 항계 확장 사례를 살펴보면 일반적으로 신규 항만개발, 항만시설공사, 안전한 통항 확보, 지자체 행정구역 변경, 국가안보 시설 보호 등의 목적으로 항계 확장이 이루어져 왔다. 따라서 항계 확장의 원인을 제공한 원인자 또는 개발을 시행하는 시행자가 관련법에 따라 어업피해보상의 주체가 되었다. 하지만 경우에 따라 항계 확장 후 원인자 외 항계 내 시설(정박지, 항로, 원유부이 등)로 인한 수익자가 발생할 수 있으므로 피해보상 주체를 원인자(시행자)로 한정되는 것은 형평성 논란의 여지가 있다.

현행 법·제도에서 피해보상 주체는 명확히 하고 있으나 그 주체가 하나 이상인 경우에 대한 피해보상 분담기준이 없어 그 기준 마련이 필요하다. 또한 그 기준을 마련하기 위한 유사 사례도 전무하다. 따라서 본 연구에서는 공익사업 재정 운영과 부담주체 분석을 통해 다양한 공익사업 추진에 따른 총사업비(피해보상 포함)의 부담주체와 분담 기준을 살펴보고, 항만시설공사에 따른 어업피해보상 분담기준 마련의 기초 자료로 활용하였다. 자세한 내용은 제4장에서 논하기로 한다.

제4장

공익사업 재정운영과 부담주체 <<

제1절 국가재정 운영과 부담금

1. 부담금의 정의와 목적

1) 정의

우리나라는 부담금에 대해서 「부담금관리 기본법」 제2조에서 중앙행정기관, 지방자치단체 및 행정권한을 위탁받은 공공단체의 장 등 법률에 의거하여 금전적 부담의 부과 권한을 부여 받은 자(부과권자)가 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무를 말하고 있다.³²⁾ 이때 금전적 부담이란 재정수요보다는 특정 사업과 이해관계를 가지는 자에 대한 재정책임이라는 특징을 가진다. 과거 이러한 금전납부의무는 국민에게 준조세로 인식되어 행정 편의적 징수금의 성격으로 오해를 받았으나 「부담금관리 기본법」을 2002년부터 시행하여 부담금의 설치·관리 및 운영에 관한 기본적인 사항을 규정하고 개별 법률로 설치·운영되던 각종 부담금의 신설을 억제하며, 그 관리·운용의 공정성과 투명성을 높이도록 했다.

2) 목적

국가재정 사업의 재원은 조세 또는 부담금을 부과하는 방법으로 조달이 가능하다. 우리나라는 부담금을 부과함에 있어 특정 공익사업과 밀접하게 관련된 자에게 해당 사업의 수행에 필요한 자원 확보를 위해 「부담금관리 기본법」 및 각

32) 국가법령정보센터, 부담금관리 기본법 제2조

법률이 정하는 바에 따라 부과하고 있다. 부담자가 공공사업을 필요로 하게 하는 원인을 제공하거나 특정사업으로부터 편익을 얻게 되는 경우 등에 부과된다.³³⁾

또한 부담금관리 기본법 제4조(부담금의 부과요건 등)에서는 “부담금 부과에 근거가 되는 법률에는 부담금의 부과 및 징수주체, 설치 목적, 부과요건, 산정기준, 산정방법, 부과요율 등이 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다”고 규정하고 있다.

3) 조세의무와의 차별성

조세는 국가 또는 지방자치단체를 유지하기 위한 필요한 경비로서 헌법 제38조에 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무”를 가지며 경비의 충당을 위하여 국민으로부터 강제적으로 징수하는 재화라고 정의하고 있다.

2. 부담금의 유형

부담금은 공공서비스 공급과 행정적으로 바람직한 행위의 유도 등의 기능을 수행하고 있으며, SOC사업 등 특정한 공익사업을 위하여 토지, 그 밖의 물건이나 노력이 필요한 경우에 매대 등의 사법상의 수단에 의하여 이를 충당하는 것이 원칙이다. 그러나 경우에 따라 공익상의 필요에 의하여 개인의 의사와 관계없이 강제로 경제적인 부담을 줄 필요가 있다. 공익상의 정책 목적에 부합하여 설치되기 때문에 각 부담금의 성격과 유형상의 차이가 존재한다.

우리나라 법령입안심사기준 제2편 법령 입안심사의 세부기준 2장 11절에 부담금의 유형을 다음과 같이 정의하고 있다.

1) 수익자 부담금

수익자 부담금은 해당 공익사업으로 인해 수익을 받는 자에게 그 수익(受益)의

33) 박상언, 학교용지부담금 부과기준의 적정성에 관한연구, 2015.8

한도에서 사업경비의 전부 또는 일부를 부담하게 하는 것을 말한다. 수익자 부담금은 공익사업의 실시에 따라 예외적·우발적 이익이 생기는 경우에 이와 같은 이익을 공공에게 환원하는 기능을 하고 있다. 이 경우 부담금 납부의무자는 “이익을 받는 자”가 되고, 부담금은 “부담금 납부의무자가 받는 수익의 범위에서” 부과하도록 한다.

2) 원인자 부담금

원인자부담금은 특정 공사의 시행을 유발한 자에게 그 공사비용의 전부 또는 일부에 대한 책임을 지우는 부담금을 말한다. 이 경우 부담금 납부의무자는 “그 공사의 원인을 제공한 자”가 되고, 부담금은 “원인자의 행위로 인하여 필요한 공사 비용의 범위에서” 부과하도록 한다.

제2절 공공부분 부담금 부과 사례

1. 수익자 부담금 사례

공공부분 부담금 부과 사례 중 수익자가 부담금을 납부하는 사례는 총 11건이다. 수익자가 부담금을 납부한 사례로는 댐건설 수익자 부담금과 운항관리자비용부담금, 재건축부담금, 시설부담금(산업) 등이 있다. 일반적으로 부담금의 부과기준으로는 고정계수, 면적, 산정식, 협의 등을 제시하고 있으며, 그 값은 관련 근거법에서 구체적이고 명확하게 제시하고 있다. 한편, 시설설치와 관련된 시설부담금(택지), 시설부담금(산업), 집단에너지 공급시설 건설비용 부담금이 있다. 이 사례의 부과기준에는 공통적으로 면적이 포함되어 있다.

〈표 4-1〉 기반시설 설치에 따른 수익자 부담금 사례

부담 유형	사례	부담주체 및 기준		
		부과주체	부과기준	근거(비고)
수익자	댐건설 수익자 부담금	발전사업자	예상수익 50% (건설비 1/20이내)	댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 24조
	운항관리자비용부담금	여객선 이용객	운임×고정계수(%)	해운법 제22조 6항 여객선 운항관리 비용 징수에 관한 고시 제3조
	재건축부담금	조합(조합원)	초과이익, 부과율 ¹⁾	재건축초과이익 환수에 관한 법률 제7조 및 제12조
	시설부담금(택지)	존치 시설물 소유자	시설부담금 단가 ²⁾ , 면적(존치부지)	국토해양부 고시 제2015-576호 「시설부담금 단가 산정방식 및 존치부지범위 등 적용기준」
	수산물수입이익금	수산물 수입권자	낙찰물량(ton)×단 위/톤당 금액(W)	자유무역협정 체결에 따른 농어업인 지원에 관한 특별법 제22조 1항
	수산자원조성금	어업인	ha/금액(W)	수산자원 관리법 제44조 제4항
	해양심층수이용부담금	해양심층수 제조업자	판매가격× 고정계수(%)	해양심층수의 개발 및 관리에 관한 시행령 제32조
	시설부담금(산업)	존치시설물 소유자	건설비, 면적 ※산정식 ³⁾	산업입지 및 개발에 관한 법률 제33조 제3항
	지방자치단체 공공시설 수익자분담금	급수공사 신청자	계량기 구경 (구경별 산출식)	시군 지자체 조례
	관광지등 지원시설 이용자 분담금	수익사업자 (입주자)	이해관계자 협약비율적용	관광진흥법 제55조, 제66조
	집단에너지 공급시설 건설비용 부담금	신규/기존 건물소유자 ⁴⁾	전용면적(m ²) ×납입기준액	집단에너지사업법 시행령 제13조 ⁵⁾

주 1) 부과율 범위는 10~50%로, 「재건축 초과이익 환수에 관한 법률」 제12조에서 규정

2) 시설부담금 단가는 국토교통부고시 제2015-576호 「시설부담금 단가 산정방식 및 존치부지 범위 등 적용기준」 별표
에서 규정

3) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제33조 제3항에서 시설부담금 산정식을 규정(시설부담금=(공공시설건설비용/분양
총면적)×소유부지면적) 또한, 동법 시행령 제31조 제4항에서 “사업시행자가 2인 이상인 경우 공공시설의 비용은
당해 산업단지의 총 가용면적(기존공장등의 총 부지면적을 포함한다)에 사업시행자가 분양받는 개별가용면적의 비율
에 따라 각 사업시행자가 이를 나누어 부담한다”고 명시

4) 신규 공동주택 및 건물소유자, 사업주체(기존 공동주택 및 건물소유자)

5) 일반적으로 한국지역난방공사의 부과기준 준용

자료: 기획재정부, 「2017년 부담금운용종합계획서」, 2016.9

2. 원인자 부담금 사례

원인자가 부담금을 납부하는 사례는 총 12건으로 이 중 시설설치 및 개발로 인하여 부담금을 납부하는 사례는 교통유발부담금, 기반시설설치비용부담금(국토계획), 과밀부담금, 관광지 등 지원시설 원인자 부담금 및 대체초지조성비가 있다. 이들 사례들의 부과기준을 살펴보면, 협의를 통해 부담금을 산정하는 관광지 등 지원시설 원인자 부담금을 제외하고는 공통적으로 면적을 포함하고 있다. 이는 특정한 시설설치로 인한 부담금을 산정하는데 있어 시설물이 차지하는 면적이 중요한 요소로 작용한다고 볼 수 있다.

〈표 4-2〉 기반시설 설치에 따른 원인자 부담금 사례

부담 유형	사례	부담주체 및 기준		
		부과주체	부과기준	근거(비고)
원인자	교통유발부담금	혼잡요인 시설물 소유자	면적, 단위부담금, 교통유발계수	도시교통정비촉진법 제37조
	기반시설설치비용 부담금(국토계획)	건축행위자	(시설비용×건축면 적)*부담율(%)	국토의 계획·이용 에 관한 법률 제68조
	광역교통시설부담금	사업시행자	면적, 표준개발비, 부과율, 공제액	대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 제11조
	혼잡통행료	자동차 운전자	일정금액 지정 (ex. 2,000원)	도시교통정비촉진법 35조 및 동법 시행령 제15조
	과밀부담금	건축행위자	면적×단위면적당 건축비 ¹⁾	수도권정비계획법 제14조 및 동법 시행령 제18조, 별표2 ²⁾
	소음부담금	항공운송사업자	착륙료, 부담률 ³⁾	공항소음 방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률 제17조 및 동법 시행령 10조
	지하수이용부담금	지하수 개발 및 이용하려는 자	취수량, 용도 (지자체 조례)	지하수법 제30조의3
	방제분담금	선박소유자	항차 당 금액/선박톤수	해양환경 관리법 시행령 제54조
	해양생태계보전협력금	해양생태계 훼손자(개발자)	훼손면적(m ²) ×금액×지역계수	해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 제49조

부담 유형	사례	부담주체 및 기준		
		부과주체	부과기준	근거(비고)
	해양환경개선부담금	배출업자	배출량×금액/㎡	해양환경관리법 시행령 제54조
	관광지등 지원시설 원인자 부담금	지원시설 건설 원인자	이용자 외 협의한 비율 기준	관광진흥법 제64조 동법 시행령 제53~54조
	대체초지조성비	초지전용자	전용면적 ×납입기준액	초지법제2조제5호 및 동법 시행령 제16조 ⁴⁾
원인자 (일부)	학교용지부담금	공동주택 분양자, 토지 분양자	분양가 기준 ⁵⁾	학교용지확보 등에 관한 특례법제5조의2

주 1) 단위면적당 건축비는 제곱미터당 표준건축비로서 국토교통부장관이 매년 고시

2) 부담금의 산정방식을 건축물의 용도별로 규정

3) 「공항소음 방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률 시행령」 제10조에서 항공기 소음등급에 따라 부담률을 명시

4) 초지조성단가 및 대체초지조성비 납입기준액(매년 고시)

5) 공동주택: 공동주택분양가의 0.8%, 단독주택: 토지분양가의 1.4%

자료: 기획재정부, 「2017년 부담금운용종합계획서」, 2016.9

3. 수익자 또는 원인자 사례

도시개발구역 밖의 기반시설 및 추가설치비용 부담금의 경우 시행업자의 행위로 인해 기반시설의 추가비용이 발생할 경우 원인자 부담의 원칙이 적용되며, 도시개발사업으로 인해 이익을 얻는 자에게 기반시설 비용을 부담시키는 수익자 부담의 원칙이 적용된다.

〈표 4-3〉 기반시설 설치에 따른 수익자 또는 원인자 부담금 사례

부담 유형	사례	부담주체 및 기준		
		부과주체	부과기준	근거(비고)
수익자, 원인자 (케이스별)	도시개발구역 밖의 기반시설 및 추가설치비용 부담금	이해관계자 ¹⁾	도시기반시설비용 ²⁾	도시개발법 제58조 제4항

주 1) 사업시행자, 원인자, 이익을 얻는 지자체 또는 공공시설의 관리자 등

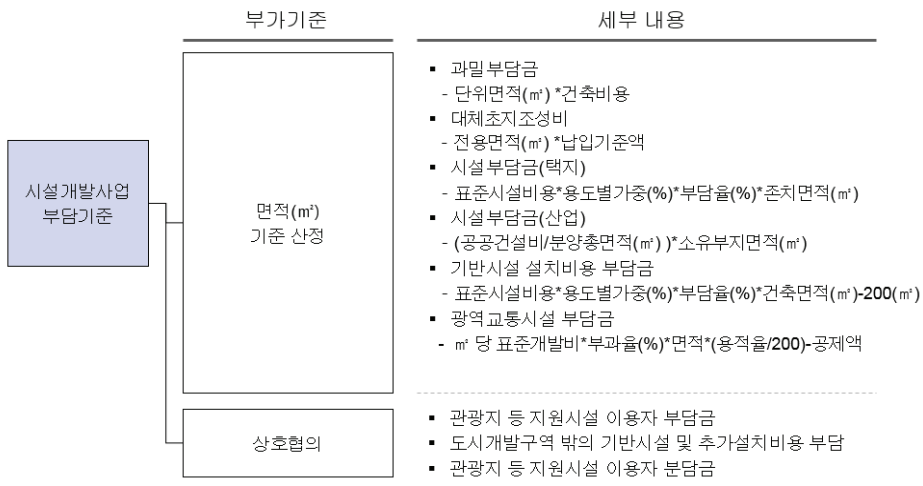
2) 「도시개발법」 제58조 제4항에서 “지정권자는 해당 지방자치단체나 공공시설의 관리자 및 시행자와 협의하여야 한다”고 명시

자료: 기획재정부, 「2017년 부담금운용종합계획서」, 2016.9

4. 주요 시설개발 사업 부담기준

공공부분 시설개발 사업의 부담금 산정은 주체 간의 상호협약과 단위 면적(m^2)을 기준으로 산정하고 있었다. 우리나라는 2011년부터 개발 부담금 부과에 있어 개발비용의 산정의 투명성·명확성 부여를 위해 “표준비용제도”를 도입하였다. 본 제도는 개발사업 면적이 $2,700m^2$ 이하인 경우에 적용하며 사업비 산정에 있어 국토교통부에서 고시하는 단위면적(m^2)당 표준비용에 개발사업 면적(m^2)을 곱한 금액으로 총사업비 산정이 가능하다.

〈그림 4-1〉 주요 시설개발 사업 부담기준



자료 : KMI 작성

5. 소결

공공사업을 원활하게 수행하기 위한 목적으로 부담금을 징수할 경우 원인자/수익자 원칙에 근거하여 부과하여야 한다. 부담금의 핵심적 기능은 수익자와 원

인자 부담원칙 근거하에 공공재의 적정성 및 바람직한 재정 형평성 유지를 유도하고 있다. 특정 공공사업을 통한 편익을 취하는 자와 행위 제공자에게 재정투자 금액에 전부 혹은 일정부분을 전가하여 해당 사업의 원활한 시행과 재원확보를 연계하는 효과가 있다.

앞서 공공부분 부담금 부과사례 총 25건을 검토한 결과 유형별로는 크게 수익자 부담, 원인자 부담, 원인자(일부), 수익자 또는 원인자, 4가지로 구분할 수 있다. 그리고 이 중 시설설치 및 개발에 따른 부담금 부과사례는 9건이 있었다. 부과기준으로는 각 사업별 특성에 맞게 면적, 고정계수, 산정식 등 다양한 요소들이 있었으며, 고정계수나 산정식의 경우, 관련 근거법에서 수치 및 기준을 구체적이고 명확하게 규정하고 있다.

한편 시설설치 및 개발사업과 관련해서는 공통적으로 들어가는 요소가 면적이다. 이는 특정한 시설설치로 인한 부담금을 산정하는데 있어 시설물이 차지하는 면적이 중요한 요소로 작용하기 때문이다. 또한 면적을 기본으로 산정하는 “표준비용제도”의 도입에 따라 개발비용의 투명성과 명확성을 확보할 수 있기 때문이다.

제5장 PA 관할항만의 어업피해보상의 분담기준 정립 <<

제1절 원인별 항계확장 유형

1. 신규 항만개발

신규 항만시설 개발은 「항만법」, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」, 「도시개발법」 등에 따라 해양수산부장관(정부), 비관리청(지자체, 항만공사, 민간 등)이 시행한다. 유형별로는 공영부두(정부), 민영부두(민간)로 나눌 수 있다.

1) 공영부두

국가는 공공의 이익을 목적으로 신규 항만 개발을 시행하고 그 개발의 주체는 「항만법」 제9조에 따라 해양수산부장관(정부)이 직접 시행할 수 있다. 「도시개발법」 제12조와 제19조에 따라 항만시설 건설은 국가, 지방자치단체, 공공기관, 정부출연기관, 정부출자기관, 지방공사 등에 위탁하여 시행할 수 있다. 일반적인 신규 항만개발에 따른 피해보상은 총사업비에 포함되며 보상 주체는 관련법에 따라 사업 시행자이다.

2) 민영부두

「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 민간 사업자는 항만의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모 또는 국민생활의 편의를 증진시키기 위한 목적으로 항만을 개발할 수 있다. 이 경우, 「항만법」 제9조제2항에 따라 비관리청항만공사로, 동법 시행령 제10조에 따라 항만공사계획을 작성하여 해양수산부장관의 허가를 받아 진행된다.³⁴⁾ 공영부두와 동일하게 민간부두 개발에 따른 피해보상은 총사업비에 포함되며 보상 주체는 관련법에 따라 사업 시행자이다.

34) 국가법령정보센터, 항만법 제9조, 항만법 시행령 제10조

〈표 5-1〉 항만개발 유형별 개발·피해보상·운영 주체

유형	개발주체	피해보상 주체	운영
공영부두	공공	공공	공공
민영부두	민간	민간	민간

자료 : KMI 작성

2. 입·출항 지원을 위한 항만시설 설치

「항만법」에서는 항만시설을 정의할 때 기본시설과 기능시설, 지원시설, 항만친수시설로 구분하는데 그 중 입·출항 지원을 위한 시설로는 항로, 준설, 항로표지, 선회장, 정박지 및 방파제 등의 시설을 포함한다. 이러한 항만시설을 갖추기 위해서는 신규 항만개발과 마찬가지로 항계확장이 선행되어야 한다.

1) 항로

「항만법」 제2조에서 항로는 선박의 출입 통로로 이용하기 위한 기본시설로서 동법 제10조에 따라 지정하고 준수해야 한다. 항로를 포함한 수상구역 등에서 선박교통에 방해가 될 우려가 있는 장소에서는 어로 활동이 금지된다. 이에 따른 피해보상의 주체는 시행자(정부)이다. 왜냐하면 항로는 시설공사가 수반되지 않기 때문에 항로 개발 및 확장의 시행주체는 정부가 된다. 그럼에도 불구하고 항만공사(PA) 관할 항만의 경우, 항로 이용에 따른 수익이 발생하고 그 수익을 취하는 주체는 항만 관리·운영권을 가진 항만공사(PA)이다. 따라서 항계 확장에 따른 항로 내 어로활동 금지에 따른 어업피해 보상은 원인자와 수익자가 함께 분담하는 것이 타당할 것이다.

2) 준설

「항만법」 제9조에 따라 준설은 항만시설 공사에 포함되며 선박의 안전한 통항을 위한 수심 확보 등을 위해 실시한다. 항로와 달리 준설은 시설 공사가 수반되며 이에 따른 피해보상은 시행자인 정부에게 그 책임이 있다. 공영 및 민간부두 구분 없이 준설의 시행자는 정부로 관련법에서 정하고 있다.

3) 선회장

「항만법」 제2조에 따른 기본시설로서 선박 접안 시 또는 이안 후 항행을 위해 방향을 바꾸거나 회전할 때 필요한 수역이다. 선회장도 항로와 동일하게 시설공사가 수반되지 않는다. 그러나 선회장은 항로와 달리 수익이 발생하는 시설이 아니다. 따라서 선회장 개발에 따른 피해보상 주체는 시행자인 정부가 된다.

4) 정박지

「항만법」 제2조에 따른 기본시설로서 계류나 접안하지 않고 닻을 이용하여 선박이 정박하는데 적합한 해역을 말한다. 정박지는 준설 등의 시설공사가 수반되는 경우와 시설공사가 수반되지 않는 경우를 모두 포함하고 있다. 또한 정박지는 수익시설로 구분되며 항만공사(PA) 관할 항만의 경우에는 그 수익자는 항만공사(PA)가 된다. 따라서 정부가 아닌 관리·운영 주체가 정박지에 대한 수익을 취하고 있다면 정박지 개발에 따른 피해보상은 「항만법」에 따른 시행자(정부)와 「수산업법」에 따른 수익자(관리·운영 주체)가 그 책임을 함께 해야 한다.

5) 부이(원유)

「항만법」 제2조에 따른 기능시설로서 육지의 원유저장탱크와 바다를 해저 송수관으로 연결한 해상하역장치이다. 부이 설치의 시설공사가 수반되며 항로, 정박지와 같이 수익시설로 구분된다. 항만공사 관할 항만 내 부이를 설치할 경우, 그 수익자는 항만공사가 된다. 따라서 정부가 아닌 관리·운영 주체가 부이에 대한 수익을 취하고 있다면 부이 설치를 위한 항계 확장에 따른 피해보상은 항계 확장 주체인 시행자(정부)가 「항만법」에 따라 그 책임을 져야한다. 다만, 부이 사용료로 수익을 얻고 있는 관리·운영 주체도 「수산업법」에 따라 그 책임을 함께 해야 한다.

6) 방파제

「항만법」 제2조에 따른 기본시설로서 바다의 파랑을 막아 항내를 보호하고 선박의 입출항과 안전한 하역작업을 위한 항만 외곽시설이다. 방파제 시설공사는 정부가 시행하며 이에 따른 피해보상 또한 시행자인 정부가 그 책임을 맡는다.

〈표 5-2〉 항만시설별 개발 및 피해보상 주체

항만시설	개발주체	피해보상 주체	수익발생 여부
항로	사업시행자	사업시행자 및 수익자	O
정박지			
부이			
준설	사업시행자	사업시행자	X
선회장			
방파제			

자료 : KMI 작성

3. 기존 항만시설 편입

그간 기존 항만시설의 편입 사례를 바탕으로 보면 진해항 군용부두 편입, 서귀포항 해군작전기지 보호구역 선정, 부산항 주소변경에 따른 편입, 목포항 일반산업단지(조선소) 전면수역 편입 등 국가 안보시설 보호 및 행정처분에 따른 항계 확장이 이루어졌다.

1) 국가 안보시설

국가 안보시설 보호에 따른 군용부두 편입 및 해군작전기지 보호구역 설정 등은 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제13조에 따라 행정기관 장의 행정권이 미치는 행정구역(항만 축조 및 변경, 영역 등)에 군사기지 등이 포함되어 있는 경우 군사기지 관리권자(국방부장관)와 협의해야 한다. 이는 군사기지 내에서는 행정기관의 권한이 제한된다는 내용을 규정한 것으로 일반 항만에 적용되는 항만법

과의 관계에서 특별법의 지위에 있음을 시사하고 있고 항만 개발 및 운영의 주체를 군에 위임하고 있다. 이로 인한 피해보상 발생 시, 보상주체는 사업을 시행하고 운영하는 국방부(군)이다.

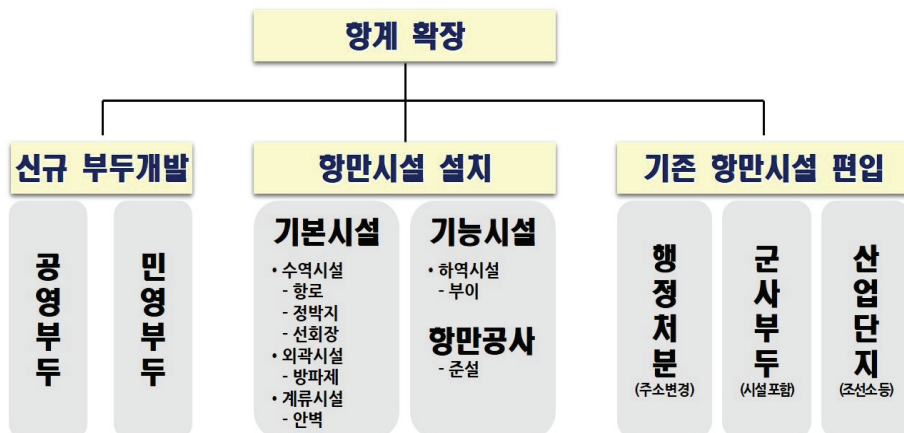
2) 산업단지

조선소와 같은 산업단지의 경우 주로 해안가에 위치하고 있으며 수역을 이용하는 빈도가 높은 산업이다. 그럼에도 불구하고 산업시설이 항계 내에 위치하지 못함으로 다양한 문제점이 발생한다. 특히 건조된 선박들의 시운전을 위해 항계 안으로 입출항과 항계 내 정박지 사용이 빈번하게 이루어져야 하지만 조선소가 항계 밖에 위치하게 되면 입출항 신고와 세관 관련 업무에 불편함이 따른다. 이를 해소하기 위한 산업시설의 항계 내 편입에 따른 피해보상은 시행자(정부 또는 민간)가 그 주체이다.

3) 행정처분

지자체 행정구역 확대 등으로 인해 기존 부두의 관할 지자체 변경 및 주소지 변경으로 인한 항계 확장은 행정처분에 따른 대표적인 사례이다. 이 경우에도 항계 확장에 따른 피해보상 주체는 시행자(정부)가 된다.

〈그림 5-1〉 원인별 항계확장



자료 : KMI 작성

제2절 PA 관할항만의 항계확장 유형별 분담 기준(안)

본 연구에서 제시하는 PA 관할항만의 항계확장 유형별 분담기준(안)은 그 간 국내 항만의 항계확장 사례를 바탕으로 한 최소한의 기준(안)을 제안하는 것으로서, 실제 항만별·사업별 적용에 있어서는 그 개별사업의 특징 및 성격에 따라 별도의 재검토가 필요함을 밝혀둔다.

1. 신규 항만개발

신규 항만시설 개발은 공영부두 개발 및 민영부두 개발로 구분 할 수 있다. 개발 유형에 따라 사업시행자는 정부 또는 민간이 되며, 피해보상금의 부담 주체는 원인자 부담 원칙에 따라 사업시행자가 100% 부담하는 것이 타당하다고 판단된다. 공영부두의 경우 개발 및 관리·운영 모두 공공이 주체가 되고 개발 사업에 따른 피해보상 또한 관련법에 따라 공공에게 그 책임이 있다고 할 수 있다. 반면, 민영부두는 개발 및 관리·운영 주체가 민간으로 관련법에 따라 피해보상도 사업시행자인 민간에게 그 책임이 있다고 할 수 있다.

〈표 5-3〉 신규 항만개발 유형별 분담기준

유형	개발주체	피해보상금 부담 주체	분담기준
공영부두	공공	공공	100%
민영부두	민간	민간	100%

2. 입·출항 지원을 위한 항만시설 설치

「항만법」제2조에 따른 항만시설은 그 종류가 매우 다양하다. 이 중 입·출항 지원을 위한 항계확장 시 고려되는 시설은 대표적으로 항로, 정박지, 선회장 등 수역시설과 방파제, 선회장 등 외곽시설 등이 있을 수 있다. 이러한 항만시설 설치를 위한 항계 확장으로 발생한 어업피해 보상금 부담 구분은 시설별 수익자 여부를 기준으로 구분하는

것이 가장 보편타당한 것으로 판단된다. 「수산업법」 제81조에서도 수익자에게 보상액의 일부 또는 전부를 부담할 수 있도록 하고 있다. 앞서 제시된 항만시설을 수익시설과 비수익시설로 구분해보면, 항로, 정박지, 부이 등은 수익시설로, 선화장, 방파제 등은 비수익시설로 구분할 수 있다.

피해보상금에 대한 분담기준도 상이하게 적용할 수 있다. 우선 비수익시설의 경우, 「항만법」에 따라 사업시행자가 100% 피해보상을 하는 것이 타당하다 할 수 있다. 다만, 쟁점이 되는 경우는 수익시설과 비수익시설이 공존하는 경우가 될 것이다. 이 경우 수익시설과 비수익시설의 면적을 기준으로 분담비율을 설정하는 것이 가장 타당할 것으로 판단된다. 항계확장에 따른 보상금 지급 사례와는 그 성격이 다르지만 앞서 검토한 공공부문 시설개발 사업의 분담금 산정 기준에서도 공통적으로 시설물이 차지하는 면적을 중요한 요소로 포함하고 있는 것도 하나의 참고사례가 될 수 있을 것이다.

〈표 5-4〉 항만시설별 피해보상 주체 및 분담 기준

항만시설	시설종류	피해보상금 부담 주체	분담기준	근거법
항로	수익시설	사업시행자 및 수익자	수익시설 면적 기준	항만법, 항만공사법, 수산업법
정박지				
부이				
준설	비수익시설	사업시행자	100%	항만법
선화장				
방파제				

3. 기존 항만시설 편입

기존 항만시설이 행정처분, 국가 안보시설 관리 및 보호를 목적으로 항계 내 편입이 되는 경우가 있다. 앞서 다룬 3가지 원인별 항계확장 유형을 살펴보면 첫째, 국가 안보 시설 편입의 경우 「항만법」, 「수산업법」 등 기존 근거법보다 「군사기지 및 군사시설 보호법」이 우선 적용되므로 피해보상 주체는 시행자인 국방부(군)가 되며 피해보상 전액을 부담한다. 둘째, 기존 산업단지(조선소)의 항계 내 편입은 해당산업의 활성화를 목

적으로 이루어지며 편입 대상자가 공공인 경우와 민간인 경우에 따라 피해보상 주체는 달라지지만 해당 주체가 100% 부담한다. 셋째, 행정처분으로 인한 항계 확장에 따른 피해보상 주체는 공공이며 분담기준은 관련법에 따라 시행자(공공)가 전액 부담한다.

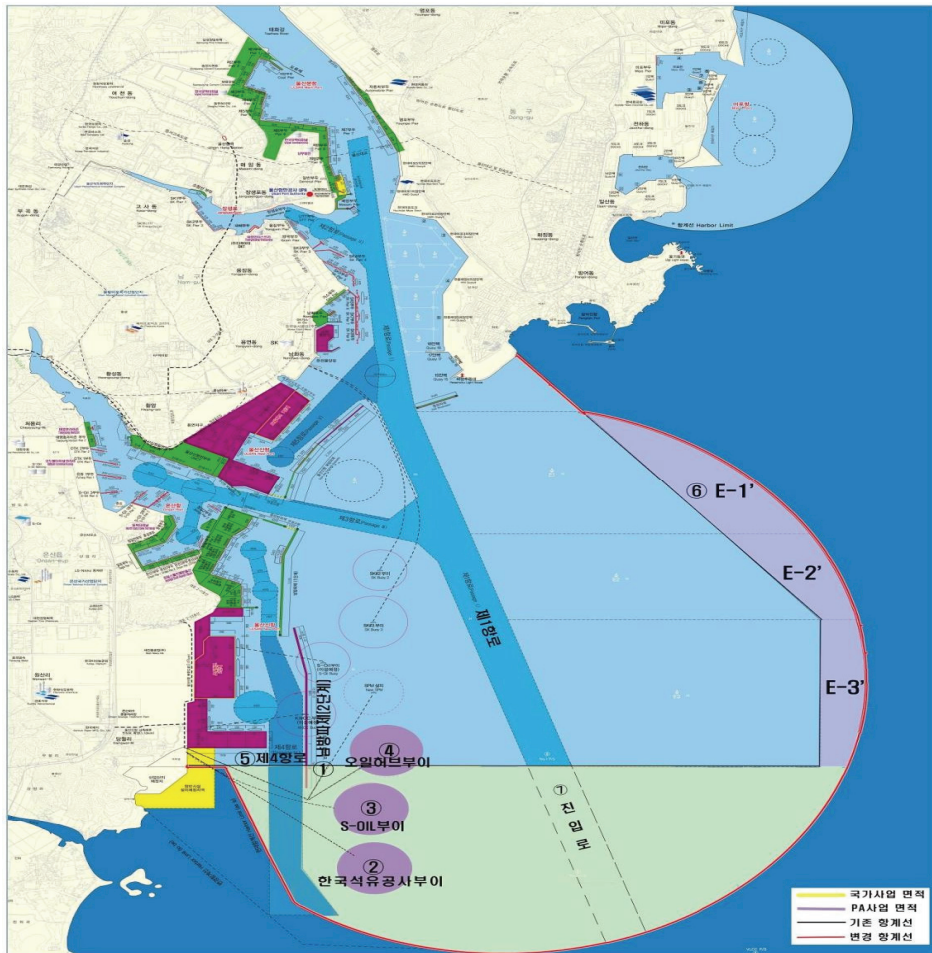
〈표 5-5〉 기존 항만 편입에 따른 피해보상 주체 및 분담 기준

편입 요인	피해보상금 부담 주체	분담기준	근거법
국가 안보시설 보호	국방부(군)	100%	군사기지 및 군사시설 보호법
기존 산업단지 편입 (조선소)	단일(공공, 민간) 공동(공공, 민간)	단일(공공 100% 또는 민간 100%) 공동(지분 또는 협의)	항만법
행정처분 (주소변경)	공공	100%	항만법

제3절 울산항 사례 적용(안)

울산항 항계확장에 따른 어업피해보상 주체 간 합리적인 분담을 위해 원인별, 유형별로 살펴보았다. 앞서 제안한 분담기준을 활용하여 울산항 사례에 적용, 실질적 자료와 데이터 분석을 통해 울산항 항계확장 특성에 맞는 분담기준을 제안해보고자 한다.

〈그림 5-2〉 울산항 항계 확장 전·후 항만시설



자료 : 해양수산부 내부자료

1. 울산항 분담 기준 설정(안)

본 연구에서는 울산항 항계확장 수역 내 수익시설 여부를 기준으로 분담기준을 설정하는 것이 가장 객관적이고 합리적인 것으로 판단된다. 항계확장 수역 내에 설치된 정박지(정박료), 항로(선박입출항료, 화물료), 부이(수역사용료) 등은 울산항 만공사(UPA)가 정부로부터 항만시설사용권을 무상대부 받아 사용료를 징수하는 수익시설이다. 또한, 개별 항만시설별로 수익에 대한 범위 및 해석, 보상분담에 대한 범위 및 주체 등을 법률에서 명확하게 규정하지 않고 있으며, 해석에도 논란의 여지가 많기 때문에 수익시설로 구분하는 것이 타당하다고 판단된다. 또한, 시설별 면적을 기준으로 보상비용을 분담하는 것이 그 대표성 및 보편성 차원에서 가장 타당하다고 판단된다. 시설별 면적 및 분담주체 구분(안)은 다음과 같다.

〈표 5-6〉 항계 확장 수역 내 시설별 부담주체(안)

구분		확장 면적(km ²)		부담 주체
		고시면적	전체면적 (확장예정 포함)	
정박지	E-1	2.65	2.65	UPA
	E-2	2.30	2.30	
	E-3	-	2.30	
	E-4	-	6.50	
	소계	4.95	13.75	
항로	4항로	0.98	1.71	UPA
	1항로	-	2.59	
	소계	0.98	4.30	
부이	S-Oil	0.283	0.283	UPA (순증가분)
	KNOC	0.283	0.283	
	소계	0.566	0.566	
공유수면		26.64	14.52	울산청
합계		33.14	33.14	

주 : 부이의 경우 확장 기준 항계내에 설치된 시설을 남방파제 설치에 따라 이설한 것으로서 기존 시설(1.004km²) 면적은 제외하는 것이 타당함

자료 : 울산지방해양수산청 내부자료 기반 KMI 작성

2. 어업피해보상비 분담 기준(안)

본 연구에서는 항계확장을 위해 어로행위를 금지한 전체 면적 내 수익시설의 면적을 항계확장 목적을 고려한 경우의 면적과 현재 고시된 면적 및 장래 확장을 고려한 면적 등 총 4가지 시나리오로 설정하여 분석하였다. 시나리오별로는 이해 관계자별 쟁점이 있을 수 있으나, 설정된 시나리오의 범위를 벗어나는 경우는 많지 않을 것으로 판단된다.

1) 시나리오 1안

시나리오 1안은 전체 항계확장 면적(33.14km²) 중 항계확장 취지에 부합하는 수익시설의 면적 비율로 분담액을 산정하였다. 최초 항계확장을 결정하게 된 목적에 해당하는 수익시설(정박지, 항로, 부이)인 정박지(E-1, E-2, E-3, E-4) 13.75km²와 제4항로 0.98km², 부이 0.57km²의 합계 면적인 15.3km²를 UPA의 분담 대상 면적으로 산정하였다. 결과적으로 어업피해보상비 중 정부와 UPA가 각각 53.8%, 46.2%를 분담하는 것이 타당할 것으로 나타났다.

〈표 5-7〉 울산항 어업피해보상금 분담기준(시나리오 1안)

(단위: km²)

구분	정박지	항로	부이	공유수면	합계	비중
UPA	13.75	0.98	0.57	-	15.30	46.2%
울산청	-	-	-	17.84	17.84	53.8%
합계	13.75	0.98	0.57	17.84	33.14	100.0%

2) 시나리오 2안

시나리오 2안은 기본적으로 시나리오 1안의 면적을 기준으로 하나, 정박지 중 E-4의 경우 입지 여건들을 고려할 경우 실제 정박지로 지정·고시될 가능성은 현

저하게 낮은 것으로 판단된다. 따라서 현실적인 지정·고시 가능성을 고려하여 E-4를 제외할 경우에는 어업피해보상비 중 정부 73.5%, UPA가 26.5%의 분담이 필요한 것으로 나타났다

〈표 5-8〉 울산항 어업피해보상금 분담기준(시나리오 2안)

(단위: km²)

구분	정박지	항로	부이	공유수면	합계	비중
UPA	7.25	0.98	0.57	-	8.80	26.5%
울산청	-	-	-	24.34	24.34	73.5%
합계	7.25	0.98	0.57	24.34	33.14	100.0%

3) 시나리오 3안

시나리오 3안은 전체 항계확장 면적에서 현재 고시된 수익시설의 면적 비율로 분담액을 산정하였다. 현재 고시된 수익시설은 정박지 E-1(2.65km²), E-2(2.30km²)와 제4항로(0.98km²), 부이(0.57km²)로, 총 합계 면적인 6.5km²를 UPA의 분담 대상 면적으로 산정하였으며 어업피해보상비 중 정부 80.4%, UPA가 19.6%의 분담이 필요한 것으로 나타났다.

〈표 5-9〉 울산항 어업피해보상금 분담기준(시나리오 3안)

(단위: km²)

구분	정박지	항로	부이	공유수면	합계	비중
UPA	4.95	0.98	0.57	-	6.50	19.6%
울산청	-	-	-	26.64	26.64	80.4%
합계	4.95	0.98	0.57	26.64	33.14	100.0%

4) 시나리오 4안

시나리오 4안은 전체 항계확장 구역 내에서 현재 고시된 수익시설과 더불어 장래 확장이 예상되는 수익시설을 포함하여 분담액을 산정하였다. 즉, 현재 고

시된 수익시설(정박지, 항로, 부이)의 면적 6.5km^2 및 장래 확장이 예상되는 정박지 E-3(2.30km^2), E-4(6.50km^2)와 4항로(0.73km^2), 1항로(2.59km^2)를 합한 18.62km^2 를 UPA 분담 대상 면적으로 산정하였다. 결과적으로 어업피해보상비 중 정부와 UPA가 각각 43.8%와 56.2%의 분담이 필요한 것으로 나타났다.

〈표 5-10〉 울산항 어업피해보상금 분담기준(시나리오 4안)

(단위: km^2)

구분	정박지	항로	부이	공유수면	합계	비중
UPA	13.75	4.30	0.57	-	18.62	56.2%
울산청	-	-	-	14.52	14.52	43.8%
합계	13.75	4.30	0.57	14.52	33.14	100.0%

3. 소결

총 4가지 시나리오를 분석한 결과, 울산항만공사의 경우 19.6%~56.2%, 울산청의 경우에는 43.8%~80.4%의 범위에서 분담이 가능할 것으로 판단된다. 본 연구에서는 설정 가능한 시나리오를 기반으로 가장 합리적이라 판단되는 분담 기준에 따라 최소한의 기준(안)을 제안한 것이다. 따라서 실제 적용에 있어서는 이 해당사자간 충분한 협의를 통해 결정하는 것이 바람직 할 것으로 판단되나, 본 연구에서는 여러 시나리오 중 시나리오 1안이 모든 여건을 감안했을 경우에 가장 합리적이라 판단된다. 그 이유는 현재 지정·고시되어 있는 면적 자체가 당초 항계 확장 취지에 따른 연구의 결과로서 제시된 것이며, 지정·고시 면적을 축소하는 것도 사실상 어렵기 때문에 현재 항계의 모습이 확정된 그 취지를 수용하여 적용하는 것이 타당하다고 판단되기 때문이다.

〈표 5-11〉 울산항 어업피해보상금 부담기준(종합)

(단위: 억원)

구분		분담비율	
		UPA	울산청
시나리오 1안	울산항 항계확장 취지 반영	46.2%	53.8%
시나리오 2안	울산항 항계확장 취지를 반영하여 실제 지정 가능성 등을 고려	26.5%	73.5%
시나리오 3안	현재 고시된 시설 기준	19.6%	80.4%
시나리오 4안	장래 확장 예정을 고려한 전체 시설 기준	56.2%	43.8%

최근 인천항의 경우에도 연안여객선항로 지정에 따른 유사한 갈등이 발생하고 있다. 2003년 연안여객선이 이용하는 경로 일부를 ‘연안여객선항로’로 지정하고, 2009년 인천항 항계확장 시 확장된 항계선까지 ‘연안여객선항로’를 연장 고시하였다. 이와 관련한 어업피해보상금 부담주체를 두고 인천지방해양수산청과 인천항만공사간 이견이 발생하였고, 민원에 대한 해결도 지연되고 있는 상황이다. 이러한 인천항의 경우도 항로라는 수익시설이 쟁점이 되고 있어 울산항과 동일한 기준으로 적용할 수 있을 것으로 판단된다. 결론적으로 보면, 첫째, 인천항의 쟁점 대상은 ‘연안여객선항로’만이라는 점, 둘째, 어로행위 금지도 ‘연안여객선항로’에 한정되어 있다는 점, 셋째, 항로는 항만공사의 수익시설이라는 점 등을 고려할 시 인천항 연안여객선항로의 어업피해보상금은 수익의 크고 작음을 떠나 수익자인 인천항만공사에서 전체를 부담하는 것이 합리적인 것으로 판단된다.

제6장

결론 및 정책제언 <<

제1절 결론

1. 항계 확장에 따른 어업피해보상 쟁점 발생

항계 확장은 항만시설 공사, 선박 통항 안정성 확보, 국가 안보시설 보호, 행정처분 등의 원인으로 지속적으로 발생하고 있다. 본 연구에서 조사된 바에 따르면 현재까지 우리나라의 항계확장 사례는 총 17건이며 이 중 8개(47%)가 신규 부두시설 개발로 인한 것이며 그 외 군용부두 편입, 해군작전기지 보호구역 지정, 산업단지(조선소) 편입, 통항 안정성 확보를 위한 항만시설 설치, 관할 행정구역 변경(주소변경) 등 다양한 이유로 항계 확장이 이루어졌다. 2011년 제3차 항만기본계획에 울산항 항계 확장이 반영되어, 「항만법시행령」에 따라 2012년 항계 확장이 이루어졌다. 항계 확장에 따라 해당 지역에 어로금지 및 불법어업 단속이 실시되었는데, 이 과정에서 항계 확장에 대한 어민(주민)과의 사전 협의가 없었다는 이유로 민원이 발생하였다. 이를 해결하기 위해 울산지방해양수산청은 기획재정부에 2번에 걸쳐 예산 신청을 하였으나 승인 받지 못했다. 첫 번째 거절 사유는 확장된 항계 내에는 수익시설(정박지, 원유부이 등)이 포함되어 있고, 울산항을 관리·운영하는 울산항만공사는 정박지와 원유부이 사용에 대한 정박료와 부이 사용료를 징수하여 수익이 발생하고 있어 항계 확장에 따른 어업피해보상 전액을 국가가 부담하는 것은 형평성에 문제가 있다는 이유였다. 두 번째 신청에 대한 거절 사유는 울산지방해양수산청과 울산항만공사가 협의에 의해 마련한 피해보상 분담에 대한 명확한 근거가 부족하다는 이유였다.

2. 현행 법·제도 검토를 통한 문제점 파악

항계 확장에 따른 어업피해 보상 절차는 다소 복잡하다. 항계 확장이 이루어지면 해당 수역 내에서의 어로활동은 「선박 입출항법」에 따라 금지된다. 「수산업법」에 따른 어업권(면허, 허가, 신고 등)은 「토지보상법」에 따라 권리에 포함되고 이러한 권리를 수용 또는 사용하기 위해서는 보상을 해야 한다. 보상 주체는 항계 확장의 유형별, 항계 내 수역시설 존재 여부 등에 따라 정부, 민간, 정부와 민간 공동 또는 협의를 통해 「항만법」, 「수산업법」 등에서 명확히 하고 있다. 하지만 피해보상액 산정은 「수산업법 시행령」, 보상 절차는 「토지보상법」에서 정하고 있다. 그러나 보상 주체가 하나 이상이며 수역시설이 있는 경우에는 보상 주체 간 분담기준이 명확하지 않는 등 현행 법·제도에서는 규정하고 있지 않으며, 유사 사례도 찾아보기 힘든 한계점이 있다. 또한, 전 세계에서 유일하게 어업피해보상을 현물로 하고 있는 나라는 우리나라와 일본밖에 없는 것으로 조사되었다. 그 이유는 우리나라 해양·수산·항만 관련 법·제도는 일본의 영향을 많이 받아 재정되었기 때문이다. 반면, 세계 주요 해양 국가들은 어업피해보상 문제에 대해 현물 보상 대신 대체어장 제공 등을 통해 해결하고 있다.

3. SOC 재정운영과 PA 관할항만의 항계확장 유형별 분담기준(안) 마련

항계 확장 및 어업피해보상에 관한 우리나라 현행 법·제도에서는 항계 확장에 따른 어업피해 보상의 주체는 명확히 하고 있다. 그러나 확장된 항계 내에 수역시설이 존재하고 이를 관리·운영하는 수익자가 따로 있는 경우 피해보상에 대한 분담기준은 현행 법·제도에는 없는 실정이며 유사 사례도 전무하다. 따라서 본 연구에서는 분담기준(안)을 마련하기 위해 공익사업 재정운영과 부담주체를 검토하였다. SOC 재정사업의 경우, 총사업비에 피해보상비를 포함하고 있어 피해보상 분담기준을 마련하기 위한 기초 자료로 활용 가능할 것으로 판단한다. 부담금은 수익자 부담금과 원인자 부담금으로 크게 두 가지로 나뉜다. 수익자 부담금은 공익사업으로부터 특별한 이익을 받은 자에게 수익의 한도 내에서 사업비의 전부 또는 일부를 부담하게 하는 것이다. 원인자 부담금은 특정 공사의 시행 원인을 제공한 자에게 그 공사비용의 전부 또는 일부를 부담시

키는 것이다. 공공부분 부담금 부과사례 총 25건을 검토한 결과 유형별로는 크게 수익자 부담, 원인자 부담, 원인자(일부), 수익자 또는 원인자, 4가지로 구분할 수 있다. 그리고 이 중 시설설치 및 개발에 따른 부담금 부과사례는 9건이 있었다. 부과기준으로는 각 사업별 특성에 맞게 면적, 고정계수, 산정식 등 다양한 요소들이 있었으며, 고정계수나 산정식의 경우, 관련 근거법에서 수치 및 기준을 구체적이고 명확하게 규정하고 있다. 특히, 시설설치 및 개발사업과 관련해서는 공통적으로 들어가는 요소가 면적이다. 이는 특정한 시설설치로 인한 부담금을 산정하는데 있어 시설물이 차지하는 면적이 중요한 요소로 작용하기 때문이다. 따라서 항계 확장에 따른 어업피해보상비 분담기준 산정을 위해 면적을 주요 요소로 할 수 있다고 판단한다.

4. 울산항 사례는 수익시설의 면적을 기준으로 설정하는 것이 타당

울산항 사례는 현재 지정·고시된 항계내에 설치된 신규 항만시설 및 수역 중 수익시설 면적을 기준으로 하되, 당초 항계확장 취지, 현재의 지정·고시 현황, 향후 시설물 설치 또는 수역의 지정 가능성 등을 고려하여 4가지 시나리오를 기반으로 분담 기준(안)을 산정하였다. 결과적으로 본 연구에서는 시나리오별로 울산항만공사가 어업피해 보상금의 19.6%~56.2% 사이를 부담하고 나머지는 울산지방해양수산청이 부담하는 것이 가장 합리적이고 타당한 것으로 판단하였다. 다만, 현재 지정·고시되어 있는 항계의 형태, 현재 항계의 축소 지정 또는 변경 지정의 어려움과 가능성 등을 고려할 시 현재의 항계선 형태가 갖추어지게 된 당초 취지를 고려하는 것이 그 중 가장 합리적인 대안이 될 것으로 판단된다.

제2절 정책제언

1. 지속적인 심층 연구 수행

본 연구에서 설정한 피해보상금의 분담 유형 및 기준을 기반으로 추가적인 심층 연구를 수행하여 보다 정밀한 세부 산정 기준 방식의 마련이 필요하고, 마련된 기준을 법률 등에 규정함으로써 향후 논란의 소지를 원천적으로 방지하는 것이 필요하다. 항계 확장의 경우 앞선 사례에서 확인할 수 있듯이 항만별로 그 유형과 원인도 상이하지만 기본적인 원칙을 정립함으로써 향후 불필요한 논란과 행정낭비, 핵심 추진 사업의 지연 등을 방지할 수 있을 것이다.

2. 법률의 일원화 검토

앞서 제시한 바와 같이 현행 법·제도는 하나의 피해보상에 대한 문제를 해결하기 위해 4개 이상의 법률에서 각기 다른 내용에 대해 규정하고 있는 바, 법률의 효과적인 적용 및 해석에 어려운 점이 있다. 따라서 현재 별도로 규정하고 있는 관련 규정을 「항만법」 또는 「수산업법」에 일원화함으로써 법률의 체계 정비가 필요하다. 개별 법률은 그 나름의 특성을 가지고 있고, 항계확장 외 다른 사유에 의한 규정도 포괄적으로 담고 있으나, 항계확장 자체는 항로 등을 포함한 항만시설의 개발 및 확장에서 비롯되는 것이 대부분이기 때문에 항만법에서 별도로 규정하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

3. 어업피해보상 수단의 다각화

현재 우리나라의 경우 일본과 같이 현물보상 형태만을 적용하고 있으나, 해외 많은 국가들은 현물보상이 아닌 대체어장 등의 형태로 보상하고 있다. 보상 형태를 다양화함으로써 기존 현물보상에 따른 문제점 해소 및 피해자(어민)에 대한 보다 폭넓은 선택권을 부여할 수 있다. 또한 관련 국내 현행 법·제도의 한계를 극복할 수 있는 대안으로도 적절하다고 판단한다. 따라서 기존의 어업보상 방법 외 대체어장 공급이 가능한 경

우에는 다양한 방식의 적용이 가능하도록 검토가 필요하다.

4. 지방해양수산청과 항만공사(PA)의 업무 구분

우리나라 항만 건설 및 관리·운영에 있어 지방해양수산청과 항만공사의 업무 분담은, 항만공사는 수익사업 항만시설 운영, 유지보수 및 마케팅 등 항만 활성화 업무를 수행하며 지방해양수산청은 개항질서, 해상안전을 비롯한 항만지원시설 건설·관리를 담당하고 있다. 항만공사(PA) 관할 항만시설공사의 경우 개발주체가 지방해양수산청과 항만공사로 이분화되어 있어 업무의 중복 및 개발주체의 명확성에 한계가 있다. 이에 담당사업을 명확하게 구분하는 것이 필요하다. 또한 국가가 항만기본계획 수립의 권한을 가지고 있어 협의가 원활하지 않을 경우 항만공사의 사업 참여는 어려운 실정이다. 항만공사와 지방청 업무 구분의 명확한 재정립이 필요하다. 법률에서 개략적으로 구분하여 명확성이 부족하고, 책임소재 및 보상주체 등의 쟁점 발생 시 해결하기 어려운 문제가 있다.

참고문헌 <<

<국내 문헌>

- 경남발전연구원, 『부산항의 항만구역(항계) 재설정 연구』, 2007.6
- 기획재정부, 『2017년도 부담금유용융합계획서』, 2016.9.
- 박상언, 『학교용지부담금 부과기준의 적정성에 관한연구』, 2015.8.
- 법제처, 『공유수면 관리 및 매립에 관한 법률』, (검색일: 2017.5~7).
- 법제처, 『공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률』, (검색일: 2017.5~7).
- 법제처, 『도시개발법』, (검색일: 2017.5~7).
- 법제처, 『부담금관리 기본법』, (검색일: 2017.5~7).
- 법제처, 『사회기반시설에 대한 민간투자법』, (검색일: 2017.5~7).
- 법제처, 『선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률』, (검색일: 2017.5~7).
- 법제처, 『수산업법』 및 『수산업법시행령』, (검색일: 2017.5~7).
- 법제처, 『항만공사법』, (검색일: 2017.5~7).
- 법제처, 『항만법』, (검색일: 2017.5~7).
- 법제처, 『헌법』, (검색일: 2017.5~7).
- 법제처, 『해양환경관리법』, (검색일: 2017.5~7).
- 법제처, 『환경영향평가법』, (검색일: 2017.5~7).
- 정유훈, 안태훈, 『항만공사 운영의 문제점과 개선과제-부산·인천 항만공사를 중심으로』,
국회예산정책처 사업평가현안분석 제31호, 2011.
- 해양수산부, 『항만 어업피해보상 등에 관한 제도개선 연구(I)』, 2013.10

<인터넷 자료>

- 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>)
- 한국농어촌공사(<http://www.ekr.or.kr/Kkrpub/index.krc>)

부 록 《

울산항 사례 관련 법령

(1) 항만법

법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2011.4.14., 2012.2.22., 2012.12.18., 2013.3.23., 2014.3.24.>

5. "항만시설"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 항만구역 안의 시설과, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 항만구역 밖의 시설로서 해양수산부장관이 지정·고시한 것을 말한다.

가. 기본시설

- (1) 항로·정박지·선유장(船留場)·선회장(旋回場) 등 수역시설(水域施設)
- (2) 방파제·방사제(防砂堤)·파제제(波除堤)·방조제·도류제(導流堤)·갑문·호안 등 외곽시설
- (3) 도로·교량·철도·궤도·운하 등 임항교통시설(臨港交通施設)
- (4) 안벽(岸壁)·물양장(物揚場)·잔교(棧橋)·부잔교(浮棧橋)·돌핀·선착장·램프(ramp) 등 계류시설(繫留施設)

법 제22조(금지행위) 누구든지 정당한 사유 없이 항만에서 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 유독물이나 동물의 사체를 버리는 행위
2. 다량의 토석(土石)이나 쓰레기를 버리는 등 항만의 깊이에 영향을 줄 우려가 있는 행위
3. 그 밖에 항만의 보전 또는 그 사용에 지장을 줄 우려가 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

항만법 시행령 제22조(금지행위) 법 제22조제3호에서 "대통령령으로 정하는 행위"란 항만구역 또는 항만시설에서 행하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당

하는 행위를 말한다.

1. 정당한 사유 없이 토석(土石) 또는 자갈을 채취하거나 수산동식물을 포획·채취 또는 양식하는 행위
2. 수질오염 등으로 국민건강 및 환경상의 위해(危害)를 발생시키는 행위
3. 준설 토사(土砂)를 지정된 장소가 아닌 곳에 버리는 행위

(2) 항만공사법

법 제4조(법인격 등) ① 항만공사(이하 "공사"라 한다)는 법인으로 한다.

② 공사는 해당 항만(「항만법」 제2조제2호에 따른 무역항을 말한다. 이하 같다)의 여건을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 항만별로 설립한다. 다만, 항만시설의 개발 및 관리·운영의 효율성 등을 위하여 필요한 경우에는 2개 이상의 인접한 항만을 관할하는 공사를 설립할 수 있다. <개정 2016.12.20.>

③ 공사의 설립 절차 등에 필요한 사항은 해양수산부장관이 정하여 고시한다. <신설 2016.12.20.>

④ 공사의 관할 구역은 대통령령으로 정하는 항만의 항만구역(「항만법」 제2조제4호에 따른 항만구역을 말한다. 이하 같다)으로 한다. 다만, 공사의 원활한 사업수행을 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 항만구역 외의 항만시설 등에 대하여도 그 관할권을 행사할 수 있다. <개정 2016.12.20.>

법 제8조(사업) ① 공사는 다음 각 호의 사업을 수행한다. <개정 2012.6.1.>

1. 「항만법」 제2조제5호에 따른 항만시설(외곽시설·임항교통시설 등 대통령령으로 정하는 항만시설은 제외한다)의 신설·개축·유지·보수 및 준설(浚渫) 등에 관한 공사의 시행 및 항만의 경비·보안·화물관리·여객터미널 등 항만의 관리·운영에 관한 사업

2. 「항만법」 제2조제7호에 따른 항만배후단지의 조성 및 관리·운영에 관한 사업

2의2. 「항만법」 제2조제8호에 따른 항만재개발사업

2의3. 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 마리

나항만시설의 조성사업

3. 「물류정책기본법」 제2조제2호나목에 따른 물류시설운영업
 4. 항만의 조성 및 관리·운영과 관련하여 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사업
 5. 제1호, 제2호, 제2호의2, 제2호의3, 제3호 및 제4호에 따른 사업에 관한 조사·연구, 기술개발 및 인력양성에 관한 사업
 6. 항만구역 외에서 항만이용자의 편의를 위한 근린생활시설 및 복리시설 등의 건설 및 운영에 관한 사업
 7. 그 밖에 외국 항만의 조성 및 관리·운영 등 공사의 설립목적을 달성하기 위하여 필요한 것으로서 대통령령으로 정하는 사업
 8. 제1호, 제2호, 제2호의2, 제2호의3, 제3호, 제6호 및 제7호에 따른 사업과 관련되는 부대사업의 직접시행이나 출자 또는 출연
 - ② 공사가 제1항제4호에 따라 위탁받은 사업을 하는 데 드는 비용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
 - ③ 공사가 제1항제8호에 따른 부대사업의 직접시행이나 출자 또는 출연을 하려는 경우에는 해양수산부장관의 승인을 받아야 한다. <개정 2013.3.23.>
- 항만공사법 시행령 제4조(사업)** ① 법 제8조제1항제1호에서 "외곽시설·임항교통시설 등 대통령령으로 정하는 항만시설"이란 「항만법」 제2조제5호에 따른 항만시설 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 항만시설을 말한다. <개정 2011.8.11.>
1. 방파제·방사제(防砂堤)·파제제(波除堤)·방조제·도류제(導流堤)·갑문·호안 등 외곽시설
 2. 도로·교량·철도·궤도·운하 등 임항교통시설(臨港交通施設)
 3. 선박의 입항·출항을 위한 항로표지·신호·조명·항무통신(港務通信)에 관련된 시설 등 항행 보조시설
 4. 항만의 관제시설
 5. 삭제 <2012.8.28.>
 6. 「신항만건설촉진법」 제2조제1호에 따른 신항만의 신속한 건설 등을 위하여 국가가 개발하는 항만시설(수역시설을 포함하되, 법 제21조의2에 따라 공사가 개발한 항만시설은 제외한다)

(3) 선박의 입항 및 출항에 관한 법률

법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. "정박"(碇泊)이란 선박이 해상에서 닻을 바다 밑바닥에 내려놓고 운항을 멈추는 것을 말한다.

10. "계선"(繫船)이란 선박이 운항을 중지하고 정박하거나 계류하는 것을 말한다.

법 제9조(선박교통의 제한) ① 해양수산부장관은 무역항의 수상구역등에서 선박교통의 안전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 항로 또는 구역을 지정하여 선박교통을 제한하거나 금지할 수 있다.

② 해양수산부장관이 제1항에 따라 항로 또는 구역을 지정한 경우에는 항로 또는 구역의 위치, 제한·금지 기간을 정하여 공고하여야 한다.

법 제10조(항로 지정 및 준수) ① 해양수산부장관은 무역항의 수상구역등에서 선박교통의 안전을 위하여 필요한 경우에는 무역항과 무역항의 수상구역 밖의 수로를 항로로 지정·고시할 수 있다.

② 우선피항선 외의 선박은 무역항의 수상구역등에 출입하는 경우 또는 무역항의 수상구역등을 통과하는 경우에는 제1항에 따라 지정·고시된 항로를 따라 항행하여야 한다. 다만, 해양사고를 피하기 위한 경우 등 해양수산부령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

법 제44조(어로의 제한) 누구든지 무역항의 수상구역등에서 선박교통에 방해가 될 우려가 있는 장소 또는 항로에서는 어로(漁撈)(어구 등의 설치를 포함한다)를 하여서는 아니 된다.

(4) 신항만 건설촉진법

법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "신항만"이란 수출입화물 등의 원활한 수송을 위하여 건설되는 항만으로서 해양수산부장관이 지정·고시하는 항만을 말한다.

2. "신항만건설사업"이란 신항만의 건설과 운영에 필요한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.

가. 「항만법」 제2조제5호에 따른 항만시설의 건설사업

나. 신항만을 이용하는 화물과 여객 등을 수송하기 위하여 신항만과 배후간선망(背後幹線網)을 연결하는 도로·철도 또는 운하의 건설사업

다. 화물유통시설, 정보통신시설, 항만이용객 및 항만 관련 업무 종사자를 위한 편의시설, 해양친수공간(海洋親水空間) 등 항만 관련 시설의 기반조성사업

라. 항만 관련 업무 종사자와 이주민을 위한 주거시설의 기반조성사업

마. 신항만건설 예정지역을 조성하기 위한 공유수면의 매립사업

(5) 사회기반시설에 대한 민간투자법

법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2011.3.31., 2011.6.7., 2011.9.16., 2012.2.1., 2012.12.18., 2013.1.23., 2013.7.30., 2014.1.7., 2014.1.14., 2014.1.28., 2014.6.3., 2015.8.28., 2016.1.27., 2016.3.2., 2016.3.29., 2016.5.29.>

1. "사회기반시설"이란 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효율을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편익을 증진시키는 시설로서, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.

가. 「도로법」 제2조제1호 및 제2호에 따른 도로 및 도로의 부속물

나. 「철도사업법」 제2조제1호에 따른 철도

다. 「도시철도법」 제2조제2호에 따른 도시철도

라. 「항만법」 제2조제5호에 따른 항만시설

(6) 공유수면관리 및 매립에 관한 법률

법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2014.6.3., 2017.3.21.>

1. "공유수면"이란 다음 각 목의 것을 말한다.

가. 바다: 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제6조제1항제4호에 따른 해안선으로부터 「배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률」에 따른 배타적 경제수역 외측 한계까지의 사이

나. 바닷가: 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제6조제1항제4호에 따른 해안선으로부터 지적공부(地籍公簿)에 등록된 지역까지의 사이다. 하천·호소(湖沼)·구거(溝渠), 그 밖에 공공용으로 사용되는 수면 또는 수류(水流)로서 국유인 것

(7) 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률

법 제6조(측량기준) ① 측량의 기준은 다음 각 호와 같다. <개정 2013.3.23.>

1. 위치는 세계측지계(世界測地系)에 따라 측정한 지리학적 경위도와 높이(평균해수면으로부터의 높이를 말한다. 이하 이 항에서 같다)로 표시한다. 다만, 지도 제작 등을 위하여 필요한 경우에는 직각좌표와 높이, 극좌표와 높이, 지구중심 직교좌표 및 그 밖의 다른 좌표로 표시할 수 있다.

2. 측량의 원점은 대한민국 경위도원점(經緯度原點) 및 수준원점(水準原點)으로 한다. 다만, 섬 등 대통령령으로 정하는 지역에 대하여는 국토교통부장관이 따로 정하여 고시하는 원점을 사용할 수 있다.

3. 수로조사에서 간출지(干出地)의 높이와 수심은 기본수준면(일정 기간 조석을 관측하여 분석한 결과 가장 낮은 해수면)을 기준으로 측량한다.

4. 해안선은 해수면이 약최고고조면(略最高高潮面: 일정 기간 조석을 관측하여 분석한 결과 가장 높은 해수면)에 이르렀을 때의 육지와 해수면과의 경계로 표시한다.

(8) 수산업법

법 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
 8. 어업권자가 이 법, 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하거나 이 법, 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」에 따른 명령·처분이나 그 제한·조건을 위반한 경우
 9. 어업권자가 외국과의 어업에 관한 협정 또는 일반적으로 승인된 국제법규와 외국의 수산에 관한 법령을 위반한 경우
- ② 제1항제1호부터 제6호까지의 어느 하나에 따른 어업의 제한 등의 절차에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ③ 제1항제7호에 따른 어업의 제한 등에 관한 사항은 국방부와 해양수산부의 공동부령으로 정한다. <개정 2013.3.23.>
- ④ 제1항제8호나 제9호에 따른 어업의 제한 등의 처분 기준과 절차에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다. <개정 2013.3.23.>
- ⑤ 제1항제8호나 제9호에 따라 계류처분을 받은 어선의 관리는 제27조제1항과 제3항에 따른 지정 또는 승인을 받은 자가 하여야 한다.

수산업법 시행령 제19조(공익의 필요에 의한 어업의 제한·정지 등) ① 관계 행정기관의 장은 법 제34조제1항제1호부터 제7호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 사유로 면허어업의 제한·정지, 어선의 계류 또는 출항·입항을 제한할 필요가 있거나 법 제35조제6호(법 제34조제1항제8호 및 제9호에 해당하는 경우는 제외한다)에 해당하는 사유로 어업면허를 취소할 필요가 있다고 인정되면 해당 수면을 관할하는 시장·군수·구청장에게 다음 각 호의 사항을 문서에 적어 필요한 조치를 요청할 수 있다.

1. 어업의 제한·정지, 어선의 계류 또는 출항·입항의 제한, 어업면허의 취소를 요청하는 사유와 범위
2. 어업의 종류, 면허번호 및 어업권자의 성명(법인 또는 단체의 경우에는 그 명칭 및 대표자의 성명)·주소·생년월일
3. 해당 조치가 필요한 수면의 위치와 구역도
4. 해당 조치가 어업에 미치는 손실에 대한 보상대책

② 관계 행정기관의 장은 제1항에 따른 요청에 필요한 어업권의 현황 등에 관한 자료를 시장·군수·구청장에게 요청할 수 있다. 이 경우 시장·군수·구청장은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

③ 제1항에 따른 요청을 받은 시장·군수·구청장은 시·군·구위원회의 심의를 거쳐 그 요청된 조치사항에 대한 의견을 결정하여야 하며, 그 결정된 의견을 관계 행정기관의 장과 어업권자에게 알려야 한다.

④ 제3항에 따른 조치사항에 대한 의견의 결정기준과 이행절차 등에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다. <개정 2013.3.23.>

법 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.

2. 제72조제2항에 따른 측량·검사에 장애가 되는 물건에 대하여 이전명령이나 제거명령을 받은 경우

② 제1항의 보상의 원인이 된 처분으로 이익을 받은 자(이하 "수익자"라 한다)가 있으면 그 처분을 한 행정관청은 수익자에게 그가 받은 이익의 범위에서 보상액의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다. 이 경우 수익자가 부담하도록 결정된 금액을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

③ 수익자는 제1항에 따라 보상을 청구할 수 있는 자에게 미리 보상을 하지 아니하면 손실에 영향을 미치는 행위나 공사에 착수할 수 없다. 다만, 보상을 청구할 수 있는 자의 동의를 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 제1항에 따른 보상의 기준, 지급방법, 그 밖에 보상에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

PA 관할 항만 항계 확장에 따른 어업피해보상비 분담기준 마련

• 인 쇄	2017년 9월 28일 인쇄
• 발 행	2017년 9월 30일 발행
• 발 행 인	양 창 호
• 발 행 처	한국해양수산개발원 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)
• 연 락 처	051-797-4800 (FAX 051-797-4810)
• 등 록	1984년 8월 6일 제313-1984-1호
• 조판·인쇄	(주)애드원플러스 Tel : 070-4390-3850

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 394 - 0337

정가 6,000원

