

# 어업손실보상제도의 발전행태 비교 연구

## - 한 · 일 비교 연구 -

### A Comparative Study on the Development Pattern of Fisheries Damage Compensation System between Korea and Japan

장 학 봉\*  
Hak-Bong Chang

---

#### <목 차>

---

- I. 서 론
  - II. 한국과 일본의 어업손실보상제도 개관
  - III. 한 · 일 양국의 어업손실보상제도 발전행태 비교
  - IV. 결 론
- 

**Abstract :** This study aims to analyze delineates differential development patterns of fishery damage compensation system between Korea and Japan. A few similarities are found in fisheries, notably for institutional arrangement, preference for fish foods and legal structures, mainly due to the geographical neighborhood and past political relations between the two countries. The similarity is also found in the fisheries damage compensation system, especially in the legal structures; Korea's fisheries damage compensation is based upon : the Fisheries Act, Act on Special Cases Concerning the Acquisition of Lands for Public Use and the Compensation for Their Loss, and the Public Waters Reclamation Act. Japan is alike in the name and structure of laws related to fisheries compensation loss. The evolving pattern of fisheries damage compensation system in two countries, however, shows several different aspects.

First, Japan has a different compensation bases depending on the causes of fishery compensation. Namely, fishery compensation caused by administrative disposition including fishery restructuring has a different

---

\* 한국해양수산개발원 연구위원

compensation basis from compensation caused by public works including port construction. Korea, however, has an identical basis for both compensation causes. In Japan, fishery restructuring is a voluntary activity by local fishery cooperatives. Second, only a licensed fishery is regarded as fishing right in Korea, while fishing licenses and reported fishery are also considered as property rights in Japan. Third, most worthy for noting, these two countries have different compensation culture. Korea focuses on evaluation, while Japan on negotiation. The final amount of compensation is decided based on the evaluation provided by experts in Korea, while Japan is based on the negotiation between fishers and developers. Finally, the two countries have different coverage for compensation. For example, Korea does not compensate employed workers at the compensated fishing parts.

The differences do not represent the superiority of either country and seems to come from the different roles of fishery cooperatives, fishers' behaviour and so on. Korea, however, needs to turn its eyes to the way of others and improve the current compensation system to help solve the conflicts between fishers and developers, which sometimes brings about enormous social cost.

## I. 서론

우리나라와 일본의 수산업은 어업의 행태 및 구조를 포함하여 여러 가지 측면에서 유사한 점을 찾아 볼 수 있다. 지리적 인접성, 수산물에 대한 국민의 기호, 수산업 발전 패턴 등이 유사하기 때문인 것으로 보인다. 특히 근대화과정에서 양국간에 특별한 역사적 과정이 있었기 때문에 상호간 영향을 많이 끼쳤을 것으로 짐작할 수 있다.

수산업 부문 중 어업손실보상에 관련한 법제도 및 관행도 일본의 것과 상당히 유사한 모습을 찾아 볼 수 있다. 한 예로 일본이 1962년 ‘공공용지의 취득에 따른 손실보상기준요강’을 제정함으로써 어업보상에 관한 법제를 체계화하였는데, 우리나라도 1975년 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법」(이하 ‘공특법’이라 함)을 제정함으로써 손실보상의 근거를 마련하였던 바, 양자의 골격이나 내용에 많은 유사점을 찾아 볼 수 있다. 어업손실보상의 원인 행위가 되는 항만 건설, 임해발전소 건설, 매립 등 연안개발활동이 일본에서 20년 정도 앞서 활발했던 만큼 어업손실보상체제도 일본에서 그 만큼 앞서 확립되었고 따라서 우리나라의 어업손실보상에 관한 법제화 초기단계에서 우리나라가 일본의 것을 참고했을 것으로 짐작할 수 있다.

그러나 최근 한·일 양국의 어업손실보상제도의 세부적인 내용을 분석하여 보면 이러한 외형적 유사성과 달리 그 동안 양국의 어업손실보상제도의 발전 양상에 상당한 차이가 있음을 발견할 수 있으며 각자 독특하게 발전되고 있음을 알 수 있다.

어업보상업무는 수산 행정에서 가장 까다로운 분야 중의 하나이다. 어업손실보상에 대한 법체계가 복잡하여 업무를 파악하기 어렵고 권익과 생계의 문제와 직결되기 때문에 어민의 집단적 행동과 민원이 많이 발생하기 때문이다. 반면 선보상후착공의 보상원칙<sup>1)</sup> 때문에 어업보상이 이루어지지 않으면 공공사업을 착수할 수 없기 때문에 국가로 보면 공공사업의 적기수행과 직결되는 문제이며 사회적 갈등과 자원의 비효

1) 선보상후착공의 원칙은 공특법시행규칙제5조, 수산업법제81조, 공유수면매립법제17조에 규정되어 있음.

울적 이용을 초래한다.<sup>2)</sup> 따라서 어민과 사업시행자를 동시에 만족시킬 수 있는 어업손실보상제도의 확립은 매우 중요하다. 우리나라의 경우 아직도 임해의 개발활동이 활발히 진행되고 있어 어업손실보상제도의 개선이 계속 요구되고 있는 실정이다.

따라서 본고는 한국과 일본 양국의 어업보상제도의 틀을 살펴보고 이를 바탕으로 법제도의 발전과정에서 나타나는 한·일 양국간의 특성과 그 배경을 분석해 봄으로써 향후 우리나라의 어업보상관련 정책 시행에 도움이 될 수 있는 시사점을 발견하는 데 그 목적이 있다.<sup>3)</sup>

## II. 한국과 일본의 어업손실보상제도 개관

### 1. 한 국

#### 1) 어업손실보상의 법체계

##### (1) 헌법상의 근거

우리나라 헌법은 제23조 3항에서 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로서 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.”고 하여 국민의 재산권침해에 대한 법정주의와 보상에 관한 근거를 규정하고 있다. 그리고 헌법 제23조 제1항에서 “모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로서 정한다.”라고 규정하여 재산권의 보장 및 그 내용과 한계를 법률로서 규율할 수 있도록 하고 있고, 제2항에서 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한

---

2) 해양수산부의 비공식집계이지만 어업권보상 분쟁으로 인한 항만공사 중단피해액이 1997년 이후로만 114억원에 이르고 있음.

3) 지금까지 우리나라와 일본의 어업손실보상제도에 대한 연구로는 표희동/장학봉(1995), 최성애(2000) 등이 있으나 이 들 연구는 보상액세부산출기준의 한일간 차이를 소개하고 분석하는 내용이었음.

다.”라고 하여 재산권에 대한 사회적 제약을 인정하고 있다.

그러나 재산권보장과 손실보상의 근거에 관하여는 많은 불확실성이 상존하고 있다. 특히 헌법 제23조와 관련하여 ‘보상규정을 두지 않은 법률’에 의한 공권력행사에 의하여 재산권을 침해당한 개인의 손실보상청구권이 인정되는가에 의한 문제가 논란의 대상이 되어 왔다. 이에 대한 자세한 설명<sup>4)</sup>은 본 연구의 범위를 벗어나므로 생략하나 결론을 요약하면, 손실보상청구권은 헌법 제23조 1항과 제3항의 통합적 해석을 통하여 법률에 의한 구체화가 있기 전에도 헌법적으로 성립하는 것으로 보아야 한다는 것이다.

## (2) 어업손실보상의 법체계

우리나라의 어업권손실보상에 관한 법률은 크게 수산업법, 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법(이하 ‘공특법’이라 함), 공유수면매립법, 토지수용법이라 할 수 있다. 이외에 신항만건설촉진법, 항만법, 지가공시법 등이 어업손실보상에 직·간접적으로 관련되고 있다.

수산업법, 공특법, 공유수면매립법, 토지수용법은 어업보상의 근거를 제공하고 있는데 이들의 특성을 보면, 수산업법은 ‘공익상의 행정처분(토지수용법의 공익사업포함)’에 의한 어업손실보상의 근거를 제공하고 있고, 공유수면매립법은 공유수면의 간척·매립에 의한 어업보상의 근거를 제공하고 있으며, 공특법은 토지의 취득 및 사용에 따른 일반적인 보상기준을 규정하는 법으로서 어업보상을 포함하고 있으며, 토지수용법은 공익사업의 범위 및 ‘토지의 수용 및 제한’에 일반적인 보상의 근거를 제공하고 있다.

<표-1>은 어업손실보상 관련법을 비교한 것으로서 공특법 등 보상관련 법제의 내용을 보면 입법목적이 다른 만큼, 보상주체, 보상절차, 보상기준 등을 달리하고 있음을 알 수 있는데, 법제간의 특성이 반영되어야 할 부분도 있겠지만 이러한 차이로 인해 상당한 행정적 불편과 민원이 야기되고 있기도 하다.

4) 홍준형, “재산권보장과 손실보상의 근거 -확설·판례의 재검토-”, 『행정논총』, 33(2), 1995.

&lt;표-1&gt; 어업손실보상 관련법의 주요내용별 비교

구분	수산업법	공특법(토지수용법)	공유수면매립법
입법 목적	수산업의 발전과 어업의 민주화 도모	공익사업의 원활한 수행과 손실보상의 적정도모	공익증진 및 국민경제발전에 기여
보상 근거	제81조1항 다음 각호의 1에 해당하는 사유로 인한 처분에 의하여 손실을 입은 자는 그 처분을 행한 행정관청에 대하여 보상을 청구할 수 있다.	공특법제3조1항 공공사업을 위한 토지등의 취득 또는 사용으로 인하여 토지등의 소유자가 입은 손실은 사업시행자가 이를 보상하여야 한다. 토지수용법제45조1항 토지를 수용 또는 사용함으로써 인하여 토지소유자 또는 관계인이 입은 손실은 기업자가 이를 보상하여야 한다.	제16조 권리를 가진 자에게 끼친 손실은 보상하거나 그 손실을 방지하는 시설을 하여야 한다.
보상 대상	제81조1항 처분되는 어업 (면허 어업, 허가어업, 신고 어업)	공특법제3조1항 소유자 (권리자 포함) 토지수용법제2조2항의 3 광업권, 어업권 또는 물의 사용에 관한 권리	제16조 권리자
보상 주체	행정관청	공익사업 시행자	매립사업 시행자
보상 방식	행정관청의 일방적 조치로서 어업권 행사에 제한을 가하고 정해진 기준에 따라 보상	공익사업 시행자가 어업자와 협의를 통하여 일정 기준에 따라 어업권을 취득하거나 사용	사업시행 이전에 보상에 관한 사항을 일정한 기준 없이 당사자간 협의에 의하여 결정
보상 절차	청구→평가	협의 성립→평가 협의 불성립→재정	협의→보상 협의 불성립→재정
산출 기준	수산업법시행령제62조별표4	수산업법시행령제62조별표4 공특법시행규칙 제23조의5(영업보상), 제25조3(무허가영업보상), 제30조(이어비) 등	산출기준 없음(협의)

주 : 신항만건설촉진법, 산업입지및개발에관한법률, 항만법, 어항법, 특정다목적댐 등은 공특법을 적용함.

## 2) 어업손실보상의 기준

어업손실보상의 기준은 수산업법시행령, 공특법시행규칙, 공유수면매립법에서 나타난다고 할 수 있는데, 공특법시행규칙은 어업보상뿐만 아니라 토지보상 등 일반적인 보상에 대한 기준을 제시하고 있지만 어업보상의 기준에 대해서는 수산업법시행령에 위임하고 있고, 공유수면매립법은 당사자간의 협의-제정에 의해 보상액을 결정하도록 하고 있으나 공공사업의 경우 공특법이 우선 적용되므로 공유수면매립법에 의한 보상은 흔치 않다고 할 수 있다.

수산업법에 의한 보상의 기준은 수산업법시행령 제64조 별표4에 자세히 규정되어 있는데, 공특법시행규칙에서 어업보상의 기준에 대해서는 수산업법시행령에 위임하고 있으므로 거의 대부분의 어업손실보상은 수산업법시행령 제64조 별표4에 기준 한다고 할 수 있다.

그러나 어업보상을 포함하여 공익사업과 관련된 일반적인 보상의 근거는 공특법에 있으므로 공익사업(공공사업)의 어업보상과 관련하여 수산업법시행령 제64조 별표4에 규정되지 않은 내용은 공특법에 기준 한다고 할 수 있다.

그 외 신항만건설촉진법, 수산업법, 산업입지및개발에 관한 법률(이하 '산업법'이라 함), 항만법, 어항법, 특정다목적댐법이 어업제한과 이에 따른 보상을 할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 이들 법은 보상의 절차는 규정하고 있으나 보상기준을 제시하고 있지 않으므로 보상 기준은 공특법을 따른다고 할 수 있다.<sup>5)</sup>

## 2. 일본의 어업손실보상제도

### 1) 어업손실보상의 법체계

일본에서 어업손실보상의 법적 근거는 헌법, 어업법, 공공용지 취득에

5) 해양수산부, 『어업권보상제도개선방안』, 1998. p10.

따른 손실보상기준요강, 공유수면매립법 등이다.

### (1) 헌법상의 근거

일본은 헌법 제29조 제3항에서 ‘사유재산은 정당한 보상하에서 공공을 위해 사용될 수 있다’ 라고 하여 공익을 위해 사유재산을 수용할 수 있음을 규정함과 동시에 침해된 사유재산은 정당하게 보상받을 수 있는 권리를 보장하고 있다

### (2) 공공용지의 취득에 따른 손실보상기준 요강

토지수용법 및 기타 법률에 의한 어업권 등의 수용이 이루어질 것을 전제로 한 공공사업의 용지 매수 등의 보상의 근거는 1962년 각의(국무회의)에서 결정된 「공공용지 취득에 따른 손실보상기준요강」이다. 이 요강은 토지수용법 기타 법률에 의해 토지 등을 수용하고 또는 사용 가능한 사업에 필요한 토지 등의 취득 또는 토지 등의 사용에 따른 손실 보상기준의 대강을 정하여 이로써 이들 사업의 원활한 수행과 적정한 손실보상확보를 도모함을 목적으로 하는 것으로서 어업손실보상을 포함하여 모든 공공사업과 관련한 토지의 취득 수용에 따른 보상의 근거 및 대강의 기준을 제공한다.

동 요강은 그 때 까지 여러 요강으로 분산되어 있던 보상의 근거법을 통일한 것이라 할 수 있다. 1962년 동 요강이 제정되기 이전에는 1950년에 제정된 ‘주둔군의 이용에 따른 토지 등의 손실보상기준’, 1953년에 제정된 ‘전원개발에 따른 수몰 및 기타에 의한 손실보상요강’과 1960년에 제정된 ‘토지개량사업 등에 따른 용지 등의 매수 및 손실보상요강’이 있었다.

### (3) 공익상 필요에 의한 손실보상 (어업법)

공익상 필요에 의한 어업권 취소 등의 처분, 이에 따른 손실보상은 ‘어업법’에 근거한다. 일본의 어업법제39조 1항에서는 ‘어업조정, 선박의 항



행, 정박, 계류, 해저전선의 부설, 등 공익상의 필요한 경우 도도부현지사는 어업권의 변경, 취소, 행사의 정지 등을 명할 수 있다' 라고 규정하고 있으며, 이에 따라 어업법 제39조 제5항 등에서는 이에 따른 보상을 규정하고 있다.

## 2) 어업손실보상의 기준

1962년 6월 29일 각의(국무회의)에서 결정된 「공공용지 취득에 따른 손실보상기준요강」은 어업손실보상을 포함한 공공용지의 취득에 관련된 보상의 근거법이며 또한 보상기준의 대강을 규정하고 있기도 하나<sup>6)</sup> 보상의 기준은 「공공용지 취득에 따른 손실보상기준요강」에 의거하여 각성이 작성토록 되어 있는데 운수성에서는 이에 따라 1963년 「공공용지 취득에 따른 손실보상기준」을 정하여 보상의 기준을 제공하고 있다(1963년 7월 22일 운수성훈령 제27호).

동 기준(훈령)은 토지수용법 및 기타 법률에 따라 토지 등을 수용하고, 또는 사용하는 사업에 필요한 토지 등의 취득 또는 토지 등의 사용에 따른 손실에 대한 보상의 기준을 정함으로써 사업의 원활한 수행과 손실의 적정한 보상확보를 도모하는 것을 목적으로 하여 제정된 것이다.

「공공용지 취득에 따른 손실보상기준」에서 어업손실보상과 관련한 조항은 제20조, 제27조, 제50조, 제51조, 제52조 등이다. 동 기준에 의한 보상기준을 보면, 1) 어업권의 경우 2) 허가어업 및 자유어업의 경우, 기타의 경우로 구분된다. 어업권보상의 경우 어업권이라는 권리에 대한 보상(어업권대가보상)과 어업권 등의 소멸 또는 제한으로 통상 발생하는 손실에 대한 보상(통손보상이라고 하며 어업소멸에 따라 발생하는 어구매각손 등을 포함함)을 합계한 금액이 전체 어업권보상금액이 된다.

6) 「공공용지 취득에 따른 손실보상기준요강」에서 어업손실보상과 관련한 조항은 제17조(어업권등의 소멸에 관한 보상), 제22조(어업권등의 제한에 관한 보상), 제38조(어업폐지의 보상), 제39조(어업휴업의 보상) 제40조(어업경영규모축소 보상), 제46조(이직자 보상) 등이다.

&lt;표-2&gt;

일본의 어업별 보상 범위

구 분	보상의 범위	비 고
어업권의 경우	어업권 대가보상	- 평년 순수익의 자본환원액을 기준으로 하고 수산자원의 장래성 고려 - 평년순수익(총수입-경영비)/년이율(8%)
	통손보상	- 어구등의 매각손, - 해고예고수당 등 포함
허가어업 및 자 유어업의 경우	어업권의 경우 와 동일한 보상	- 당해 어업의 이익이 사회통념상 권리로 인정될 정도로 성숙된 경우 (요강 제2조 제5항)
기타의 경우	고용어업자에 대한 보상	- 고용어업자의 재취업에 통상필요한 기간동안(통상1년 이하)의 종전 임금상당액

### Ⅲ. 한·일 양국의 어업손실보상제도 발전행태 비교

#### 1. 법체계의 발전 측면

한·일 양국 모두 헌법상에 재산권의 침해에 따른 보상의 근거를 마련하고 있고 어업권을 재산권의 일부로 포함하고 있는 점도 동일하다.

어업손실보상 법체계 측면에서, 한·일 양국 모두 수산업법 (일본은 어업법)에 의한 공익처분에 따른 어업손실보상과 공특법(일본은 공공용지의 취득에 따른 손실보상기준요강)에 의한 공공용지의 취득과 관련된 어업손실보상 및 공유수면매립법에 의한 어업손실보상 등 보상의 근거와 법체계가 3원화 되어 있는 점이 유사하다.

앞에서 언급하였듯이 일본에서는 공익처분과 관련된 보상은 ‘어업법’에 근거를 두고 있고, 항만공사 등 공공사업의 수행과 관련한 보상은 ‘공공용지의 취득에 따른 손실보상기준요강’에 근거를 두고 있으며 간척매립에 따른 어업손실보상은 공유수면매립법에 근거하고 있다.<sup>7)</sup> ‘공공용

7) 일본은 그 이전에는 1953년에 제정된 ‘전원개발에 따른 수몰 및 기타에 의한 손실보상요강’과 1960년에 제정된 ‘토지개발사업 등에 따른 용지 등의 매수 및 손실보상요강’이 있었으나 1962년 이들을 ‘공공용지의 취득에 따른 손실보상기준요강’으로 통일하였다.

지의 취득에 따른 손실보상기준요강'은 1962년 각의에 의하여 결정된 것으로 '요강'은 '법'에 준하는 효력을 지닌다. '공공용지의 취득에 따른 손실보상기준요강'의 17조, 22조, 38조에서는 각각 어업권 등의 소멸에 관한 보상, 어업권 등의 제한에 관한 보상, 어업폐지 보상에 대하여 규정하고 있다

일본의 이러한 법체계는 수산업법에 의한 공익처분에 따른 어업손실보상과 공특법에 의한 공공용지의 취득과 관련된 어업손실보상으로 구분되어 있는 우리나라의 보상체계는 매우 유사하다.

### <표-3> 한국과 일본의 공공용지의 취득과 관련한 어업보상 규정

구 분	한 국	일 본
근 거 법	- '공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법'	- 공공용지의 취득에 따른 손실보상기준요강
보상기준	- 공특법시행규칙에서 수산업법시행령에 위임	- 공공용지의 취득에 따른 손실보상기준 - 요강에 따라 각성에서 제정하며 운수성은 1963년 제정
산출기준	- 수산업법시행령 제64조 별표4	- 공공용지의 취득에 따른 손실보상 기준운용방침 - 1966년 운수성사무차관 통달
실무작성	- 어업피해조사기관 및 감정평가기관이 평가	- 관계공무원이 어업보상액산정조서 등 작성요령에 의거 작성

반면, 법체계상 몇가지 차이가 나타난다.

첫째, 보상액 산출 근거법에 차이가 있다. 일본에서는 어업법 39조 1항에 근거하고 있는 어업조정에 따라 감척되는 어선의 보상에 대해서는 별도의 보상기준을 갖고 있다. 반면, 우리나라는 어업구조조정 등에 의해 감척되는 어선에 대한 보상이나 항만공사 등에 의한 공공사업의 시행에 따른 보상 모두 동일하게 수산업법시행령 제64조 별표 4에 의한 기준이 적용되고 있다.

일본의 구조조정사업에 따른 보상은 '보상'이라는 개념보다는 '지원'이라는 개념이 보다 적절하다고 할 수 있다. 일본에서의 구조조정사업은 강제적 행정행위보다는 어민과 어협의 자발적 감척을 유도하고 있고

이를 위해 정부가 지원한다는 정책이기 때문이다.

감척어선에 대한 지원 내용도 감척사유에 따라 달리 나타나고 있는데 그 주요 내용을 보면, 어선감척의 사유가 ‘기간어업긴급재편대책사업(자주감선)’ ‘일본해어업구조재편대책사업(한일잠정수역자주감선)’, ‘국제어업재편대책사업’ 등으로 구분되며 사업의 내용은 표5와 같다. <표-5>에서 보는 바와 같이 감척어선 사업은 정부에서 주도하는 것이 아니라 어업인들이 자발적으로 하는 사업이고 정부는 보조 및 지원하는 형식을 보이고 있다. 따라서 보조의 형태를 띠고 있는데 보조율은 예로서 한일어업협정에 의한 일본해어업구조재편대책사업의 경우 보조율은 감척대상어선의 보상액의 5/9를 지원하고 있다. 나머지 4/9는 잔류하는 어선이 공동부담하거나 어협이 다른 지원금을 통하여 보조하고 있다. 감척어선의 지원(보상)액 산출기준은 어선보험중앙회가 적용하고 있는 ‘어선보험인수단가’와 톤수, 어선의 현유율(잔존가치율 개념)에 의해 계산되고 있는데 이 방식을 보면 선령이 오래된 어선이 먼저 감척되도록 유도하고 있다. 일본에서는 어선보험이 1950년대부터 발달하여 어선의 생산력에 대한 상당한 자료가 축적되어 있어 어선 및 어업 평가에 대한 중요한 지표가 되고 있다.

<표-5> 일본의 어선감척제도의 개요

구 분	사업내용	실시주체 또는 기금조성주체	보 조 율	실시기간
기간어업긴급재편대책사업 (자주감선)	자원의 회복·관리, 경영개선, 어장과 관련하여 국제환경의 변화 등에 대응한 어업체제를 시급히 구축하기 위해 어업자가 자주적으로 실시하는 감선	대일본수산회	- 대신(장관)허가 등 어업 4/9, 5/9, 1/2 - 지사허가어업 1/3, 1/2, 3.5/9	2000-2002 (1981년 시작)
일본해어업구조재편대책사업(한일잠정수역자주감선)	한일잠정수역에서 양국 어선의 경합의 격화에 의해 경영이 악화된 어업의 감선	한일신협정 대책사업진흥 재단	- 5/9 - 6/9(TAC형)	1998-2001
국제어업재편대책사업	국제적인 어업규제의 강화에 의해 조업의 유지에 지장이 초래된 어업의 감선	대일본수산회	- 정액(경비보전금, 특별교부금) - 2/3(불요어선처리비)	1989-

자료 : 일본수산청 제공

## 2. 권리의 범위

손실보상은 ‘재산상의 특별한 희생에 대하여’ 재산적 보전행위를 하는 것인데 어업손실보상에서 재산권의 범위에 대한 논쟁이 있어 왔다. 우리나라의 경우 공유수면매립법, 공특법, 토지수용법 등에서 권리의 범위에 어업권을 명시하여 포함하고 있는데 어업권의 범위에 대해서 살펴볼 필요가 있다.

수산업법 제2조 6항에서는 ‘어업권’을 ‘면허를 받아 어업을 경영할 수 있는 권리’라고 규정하고 있어 수산업법제8조의 면허어업에 국한하여 어업권이라고 할 수 있다. 즉 어업권은 국가의 면허를 받아 일정한 공유수면에서 면허받은 법정시설 및 방법에 의한 어업으로서 자기만이 독점적으로 경영할 수 있는 배타적 권리이며 재산권의 하나이다.

보상의 범위 관점에서 이 문제를 검토하여 보면, 앞에서 언급한 보상 관련 법제간에 차이가 있음을 알 수 있다. 수산업법에서는 처분 또는 행위가 제한되는 어업 즉 면허어업, 허가어업, 신고어업을 모두 명시하여 포함하고 있기 때문에 어업권의 범위를 어떻게 해석하는가에 영향을 받지 않는다. 그러나 토지수용법과 공특법에서는 ‘어업권’이라고 명시하고 있어 엄격한 법해석을 하는 경우 공특법에 의해 보상되는 어업은 면허어업만 해당된다고 할 수 있으며 따라서 허가어업과 신고어업은 제외된다고 할 수 있다. 즉 우리나라의 경우 허가어업과 신고어업의 보상근거가 토지수용법과 공특법에서는 없다고 할 수 있어 법제상의 허점이라고 할 수 있다. 물론 공특법 시행규칙에서 허가어업 및 신고어업의 손실평가를 수산업법시행령 제62조 별표 4를 준용하도록 하고 있지만 보상의 근거는 법적인 근거에 바탕을 두고 있다기 보다는 유권해석에 의해서 시행되고 있는 실정이다.<sup>8)</sup>

이러한 차이는 보상액 산출기준에 직접적으로 영향을 미치고 있는데, 일본에서는 면허어업권뿐만이 아니라 허가어업 및 자유어업의 경우도 면허어업권과 동일한 산출기준에 의하여 보상하고 있다. 반면 우리나라

8) 이러한 문제 때문에 토지수용에 따른 허가어업의 피해가 보상에 해당되는지 배상에 해당되는지를 질의하는 경우가 있었음.

의 경우 면허어업권의 보상 범위는 일본과 동일하지만 허가어업의 경우 평년순수익의 3년치만 보상하고 있다.

&lt;표-6&gt;

한일 양국의 보상 범위 비교

구 분	한 국	일 본
1. 어업권의 경우	- 일본과 동일한 방식이나 해고 예고 수당은 포함 안 됨	어업권대가보상
		통손보상 - 어구등의 매각손, - 해고예고수당 등 포함
2. 허가어업 및 자 유어업의 경우	- 평년순수익의 3년치 보상	당해 어업의 이익이 사회통념상 권리로 인정될 정도로 성숙된 경우 (요강 제2조 제5항) 어업권의 경우와 동일한 보상
3. 기타의 경우	- 고용어업자에 대한 보상은 안함	고용어업자에 대한 보상 - 고용어업자의 재취업에 통상필요한 기간동안(통상1년 이하)의 종전 임 금상당액

### 3. 보상 문화

보상액을 최종적으로 결정하는 과정에 있어서 양국의 보상문화에 차이가 있음을 알 수 있다. 일본에서는 ‘협상’에 바탕으로 하고 있고 우리나라는 ‘조사 및 평가’에 바탕을 두고 있다.

일본의 경우 보상액산정은 최종적으로 ‘협상’에 의하여 결정된다. 일본에서도 협상이전에 항만국 보상과에서 보상액을 산출한다. 피해범위 결정과 같은 전문적인 사항은 건설성의 건설사무소의 전문직 공무원이 학계 또는 전문가의 의견을 경청하여 결정하고 수익과 비용의 산정은 관계공무원이 직접 산출하여 보상액을 산정하고 있다. 그러나 이렇게 산정된 금액은 사업시행자와 어업협동조합간의 협상을 위한 ‘기초자료’ 역할을 한다. 이렇게 ‘기초자료’로 작성된 보상액 자료를 바탕으로 사업시행자와 어업협회가 계속 협상을 하여 최종적으로 보상액이 결정된다.

반면 우리나라의 경우 전문 평가기관이 피해범위 및 피해율 결정, 수익 및 비용 산정을 하고 감정평가기관이 최종적으로 보상액을 산정하며 이렇게 산정된 보상액은 하자가 없는 한 구속력을 지닌다. 따라서 우리나라는 전문기관에 의한 평가, 즉 피해범위, 피해율 결정, 평년수익액, 평년 비용 산출 등에 대부분의 노력과 시간이 소용되지만 일본의 경우는 어업협동조합(어협)과의 협상에 대부분의 노력이 소요되고 있다.

일본에서 협상에 의한 보상액 결정이 가능한 이유는 여러 가지로 설명할 수 있는데 가장 큰 이유는 어업협동조합의 역할과 어업권의 면허 방식에 차이가 있기 때문이다. 일본의 어업협동조합은 우리나라의 수산업협동조합과 어촌계의 기능을 동시에 보유하고 있는 조직이다. 어민의 권익을 대표하는 조직이면서 어촌과 같은 지역에서 어민에게 상당한 구속력을 지니는 조직이다. 따라서 사업시행자는 다수의 개인 어업권자가 아니라 어협의 대표와 협상을 하기 때문에 교섭하기가 용이하며 협상의 결과는 상당한 구속력을 지닌다.

일본에서 보상협상 과정중 어협의 역할이 큰 것은 어협이 존중되는 문화적 차이도 있지만 연안어장의 면허어업권 방식이 우리나라와 다른 점에서 차이가 있기 때문이다.

우리나라도 어촌계에 어업권이 주어지는 마을어업도 있지만 대부분 연안어장은 개인에게 면허어업권이 주어지고 있다. 반면 일본의 경우 연안어장의 면허가 상당부분이 어업협동조합에 주어진다. 일본의 어업권은 정치어업권, 구획어업권, 공동어업권으로 구분되는데, 공동어업권은 모두 조합에 속하고 정치어업권과 구획어업권의 상당한 부분도 조합관리어업권이라 하여 조합에 어업권이 주어진다. 따라서 일본에서 연안어업의 보상대상은 대부분이 조합이며 따라서 조합이 역할할 수 있는 여건이 주어졌다고 할 수 있다. 우리나라의 경우도 보상협의과정에 어촌계 대표가 개입하는 경우가 상당히 있으나 때로는 이로 인해 다른 부작용이 생기는 경우도 상당히 있다. 90년도 이후 어업보상과 관련된 대법원 판례가 약 70건 정도인데 이 중 약 24%가 어촌계 총회의 보상액배분방식에 대한 문제 때문에 재판이 청구되었던 점을 보면 일본의 어협과 우리나라의 어촌계의 차이를 엿볼 수 있다.

#### 4. 보상 범위

보상의 종류가 소멸보상, 제한보상 등으로 구분한 점은 비록 명칭은 다소 다르더라도 근본적으로 차이가 없으며, 선보상후착공의 원칙, 개인별보상의 원칙(요강제5조) 등은 양국간에 공통적이며 또한 면허어업권의 경우 자본환원방식의 적용등은 공통점이다. 세부적인 산출기준과 관련하여 우리나라에서 오랫동안 논란이 되어 왔던 자가인건비의 어업경비포함문제에 있어서 한일 양국 모두 현재는 자가인건비를 어업경비에 포함하고 있다.

일본의 경우 이직자보상(요강제46조) 규정을 통하여 권리자에 고용되어 있는 자가 직업을 상실한 경우 이들이 재취업할 때까지 소득이 없다고 인정될 때는 재취직에 통상 필요한 기간중 종전의 임금상당액 범위 내에서 타당하다고 인정되는 금액을 보상할 수 있도록 되어 있다.

또한 일본에서는 세부적인 산출기준과 관련하여 어업경비 산출기준이 상당히 자세히 마련되어 있지만 우리나라는 현재 정비중에 있다.<sup>9)</sup>

일본의 세부적인 산출기준은 「공공용지취득에 따른 손실보상기준요강」과 「공공용지취득에 따른 손실보상기준」의 하부 규정으로 1966년 운수성사무차관 통달로 지시된 「공공용지 취득에 따른 손실보상기준의 운용방침」(운수성 통달)에 규정되어 있다. 이 운용방침은 보상액의 산출기준 및 산출방식을 상세하게 언급함으로써 어업손실보상을 합리적으로 산출할 수 있도록 한 것이다.<sup>10)</sup>

보상액 산정의 기본 방식은 자본환원방식을 사용하고 있다는 점은 한일 양국 모두 동일하다. 자본 환원 방식은 권리의 가격을 산정하는 방식인데 권리의 가격은 다음의 식과 같이 평년순수익을 연이율<sup>11)</sup>로 나누어 구하여지는 금액이다.

$$\text{권리의 가격} = \text{평균순수익} / \text{연이율}$$

9) 한국해양수산개발원과 부경대학교 해양과학공동연구소가 공동으로 수행중임.

10) 金田禎之, 「어업법의 그것이 알고싶다」, 1994.

11) 우리나라는 12%, 일본은 8%를 적용하고 있지만 이것은 양국의 자본비용 차이를 반영하는 것이지 구조적 차이는 아님.



자본환원방식이 가지는 의미는

첫째, 어업권 및 기타어업에 관한 권리(허가어업 등)는 시장가격이 존재하지 않는다. 이 점은 토지소유권과 다르다. 즉 토지의 소유권은 시장에서 형성되나 어업권의 가격은 시장에서 형성되지 않는다.

둘째, 따라서 권리를 행사하여 획득할 수 있는 수익을 자본환원한 금액을 권리의 가격으로 한다.

셋째, 권리소멸수익은 매립에 의해 육지로 되기 때문에 그 곳에서의 어업수익은 영구히 상실되는 것으로 한다.

넷째, 따라서 상실되는 어업수익은 영구히 보상할 필요가 있다.

다섯째, 그러므로 매년의 어업(순)수익의 금액을 현재가치로 환산하여 합산한 금액이 권리의 가격이다.

이를 요약하면 어업권의 가격은 매년 발생하는 어업수익에 대해 영구히 보상하는 것을 의미하는데 일본은 면허어업, 허가/자유어업 모두 해당되지만 우리나라는 면허어업에만 적용되고 허가/신고어업에는 적용되지 않고 있다

## IV. 결 론

한일 양국간의 어업손실보상제도 및 내용을 보면 법체계면에서는 상당히 유사한 면을 보이지만 세부적으로 보면 적지 않은 차이점을 발견할 수 있다.

감척되는 어선에 대한 보상기준과 운수성에서 시행하는 보상기준의 차이, 일본에서의 협상문화의 발달, 운수성 공무원에 의한 기초보상액의 산정, 이직자에 대한 보상, 면허권어업과 허가/자유어업의 동일한 보상액산출기준 적용 등은 우리나라와 차이가 나는 부분이다

이러한 차이가 나타나는 배경을 보면, 어업문화의 차이, 보상에 대한 시각 차이, 어촌계 또는 어업협동조합의 역할과 기능의 차이 등에 기인하는 것으로 분석된다. 이러한 차이 때문에 일본에서는 사업시행자와 어민간의 마찰을 해소하기 위하여 협상에 의한 보상업무처리, 새로운

권리에 대한 인식(유어선업에 대한 보상문제가 새로운 이슈로 대두되고 있음), 어업자의 권리 존중 및 어업자원을 보전할 수 있는 방향으로 어업보상제도 및 정책이 수립되고 있다

반면 우리나라는 평가중심의 보상제도가 발달하고 있다고 할 수 있다. 우리나라는 보상에 따른 사업시행자와 어민간의 마찰을 줄이기 위하여 미비된 법제도를 보완하고 있으며 어민의 권리를 명확히 하고 어업피해 조사 및 평가방법의 표준화를 위한 제도를 준비하고 있다.

한·일간의 이러한 차이가 어업문화, 어민의 의식, 보상에 대한 시각 차이 등에 기인하고 있기 때문에 어느 제도가 우월하다고 할 수는 없다. 우리나라의 경우 어업피해조사와 평가에 많은 시간과 노력이 할당되고 있는 반면, 일본에서는 협상에 때때로 많은 노력과 진통이 있기 때문이다.

그러나 일본에서 어업협동조합이 중요한 역할을 하는 만큼, 우리나라에서도 어촌계 및 협동조합의 육성이 요구된다. 어촌 사회에서 어촌계의 역할 증대는 어업보상제도 차원을 넘어서 수산업 전반에 걸쳐 도움이 될 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

1. 최성애, “어업손실액보상에 관한 한일비교연구”, 『월간해양수산』, 한국해양수산개발원, 통권 187호, 2000. 4.
2. 표희동 · 장학봉, “한국과 일본의 어업손실보상제도의 비교분석 및 개선방안연구”, 『해양정책연구』, 제10권 2호, 한국해양연구소, 1995. 12.
3. 사단법인 일본항만협회, 『항만행정의 개요』, 2000.
4. 해양수산부, 『어업권보상제도개선방안』, 1998.
5. 해양수산부, 『어업손실액 평가의 산출기준개발에 관한 연구 -평년어업경비를 중심으로-』, 2000.
6. 홍준형, “재산권보장과 손실보상의 근거 -학설 · 판례의 재검토-”, 『행정논총』, 1995.
7. 金田禎之, 『어업법의 그것이 알고싶다』, 1994.