



판례 1

헌법재판소 2001.03.21. 99헌바81 결정

# 수산업법 제81조 제1항등 위헌소원

## 【판시사항】

구 내수면어업개발촉진법에 의해 내수면어업에 준용되는 수산업법 제81조 제1항에서 정한 면허어업 유효기간 연장불허시의 보상규정이 평등권이나 재산권을 침해하는지 여부(소극)

## 【판결요지】

- 재판관 윤영철, 재판관 하경철, 재판관 김영일, 재판관 김효종의 합헌의견

어업면허는 국·공유의 하천, 호소 등에서 장기간 어업을 독점적, 배타적으로 경영할 수 있는 권리를 부여하는 것으로서 내재된 공적계약이 강하다. 그리고 양식어업의 유효기간은 한편으로는 안정적 경영의 측면을 고려하고 다른 한편 공공용수면의 장기간의 독점을 제한할 필요성 등을 종합적으로 고려하여 정해진 것으로서, 그 기간이 종료되면 권리는 소멸되고, 어업면허 부여 당시부터 그 권리에 내재되어 있는 제약이 구체화, 현실화됨에 따라서 면허기간 만료후 유효기간연장이 되지 않는다고 하더라도 그로 인하여 재산권에 침해가 있다고는 할 수 없다. 어업면허에 내재된 공익적 제약의 비중과 공익적 제약의 시대에 따른 가변성을 고려할 때 장기간의 면

허기간 만료시 연장을 해주지 않을 근거가 되는 공익상 필요의 구체적 사유가 최초로 예측가능하였던 사유와 같은 것으로 한정되어야만 할 정도로 그 신뢰가 보호되기도 어렵다.

어업면허 유효기간의 연장을 해주지 않는 경우 재산권침해가 일어나는 것은 아니며 이 사건 보상규정에서 일정한 사유에 의한 연장불허의 경우에도 보상을 하도록 정한 것은 입법자의 정책적 고려가 반영된 결과이다. 이와 같은 경우 보상을 할 것인지 여부나 보상내용을 정함에 있어서 입법자는 넓은 범위의 재량을 가지므로 평등위반의 심사에 있어서 완화된 심사척도가 적용된다. 이 사건 보상규정에서 열거하고 있는 사유들은 모두 특정 지점 또는 지역에 대한 구체적·개별적인 공익목적 수행을 위하여 연장을 불허하는 경우이고, 이와 비교할 때 수면관리자의 부동의 때문에, 또는 다른 법령에 의해 어업을 할 수 없기 때문에 연장이 불허되는 경우는 보상사유와 대상이 보다 일반적이라는 점에서 차이가 있다. 또 가두리양식장이 수질보전에 장애가 되므로 어업권자에게 책임을 돌릴 수 있는 측면이 있다는 점에서 보상되지 아니하는 사유인 법령을 위반한 경우와 일맥상통하는 면도 있다. 결국, 청구인들과 같은 경우 이 사건 보상규정에서 보

상의 대상으로 정한 다른 연장불허사유와 달리, 보상하지 않는 것이 현저하게 불합리한 차별이라고 할 수 없으므로 평등권 침해는 없다.

- 재판관 이영모, 재판관 한대현, 재판관 권성의 위헌의견

이 사건 보상규정이 들고 있는 보상사유의 하나인 수산업법 제34조 제1항 제5호는 토지수용법 제3조의 공익사업상 필요한 때라고 규정하고 있는데 토지수용법 제3조가 열거하고 있는 공익사업의 종류는 매우 광범위하다. 이처럼 수많은 공익사업을 이유로 어업권의 면허연장을 불허할 때에는 보상을 하면서 이른바 정부의 맑은 물 공급 정책때문에 면허연장이 안될 때에는 보상을 안해주는 것은, 이 또한 공익사업임을 인정하는 이상, 현저히 불합리하게 이 사건 어업권자들을 차별하는 것이다. 사유의 일반성과 개별성의 차이를 주장하는 것은, 보상사유에 포함되는 공익사업 가운데에도 일반적이라고 보이는 것이 포함되어 있는 점에서 합당하지 않고, 한편 공익사업이 관계되는 수면의 광협도 본질적 차이가 될 수 없다. 맑은 물 공급의 국가적, 국민적 중요성에 비추어 사익의 희생을 감수하여야 한다는 의미라면, 이것은 현대의 문명사회가 개인과 전체의 균형이라는 문제에 관하여 확고히 유지하고 있는 기본원칙에 어긋나는 것이다. 이 사건에서의 보상문제와 같은 것까지를 포함하는 의미에서의 수익적 급부행정을 소위 입법형성의 자유라는 것의 범주에 포섭시켜 현저히 불합리하게 그 허용범위를 제한하는 것은 마땅히 시정되어야 한다.

- 재판관 김경일, 재판관 송인준의 위헌의견  
이 사건 보상규정은 그 보상의 원인사유를 한

정하고 있다. 그런데 내수면에서의 어업면허는 면허권설정당시 및 연장허가시 수면관리자의 동의를 필요로 하는데, 비록 실질적으로는 이 사건 보상규정에 소정의 사유에 해당됨에도 만약 행정관청이 수면관리자의 부동의를 면허연장 불허처분의 사유로 내세운다면 보상이 될 수 없으므로 이 사건 보상규정은 이 사건 가두리양식업과 같은 내수면어업에 관한 한 실제적용될 여지가 규정취지와는 달리 대폭 줄어들 수 있다. 청구인들의 경우 주로 수면관리자의 부동의가 면허연장불허처분의 사유로 되었지만, 실질적으로는 맑은 물 공급대책 때문에 불허되었는데, 이는 수산자원의 증식·보호등 보상되는 법정의 사유들과 나누어 생각할 수 없는 사유이다.

원래 내수면어업면허는 원칙적으로 유효기간 연장허가가 되었고, 공익상 필요에 의한 경우 연장허가를 받지 못하기는 하나 기간의 만료시점에 와서 비로소 그 필요가 생긴 것이 아니라면, 국가로부터 보상을 받을 수 있었는데, 구 내수면법이 1990. 개정되면서 연장허가범위가 축소되자 위와 같은 면허권자들의 신뢰를 보호하기 위해 면허연장불허의 경우에도 보상을 허용키로 하는 규정을 신설하였던 것이다. 그리고 당초 가두리 양식어업은 막대한 자금이 투자되는 실험적 사업으로서 영세 농어민들이 참여를 꺼려하였으나 정부가 적극 권장하였다는 점을 감안할 때 이 사건 보상규정을 단순히 국민에게 혜택을 부여하는 법률로만 볼 수 없다. 그렇다면 보상의 잣대는 피해를 보는 이들이 기준이 되어야 하며, 보상을 위한 재원조달의 용이여부는 잣대로 적용될 수 없다. 이 사건 보상규정은 헌법상의 재산권보장규정에 위반되고, 평등의 원칙에도 위반된다.