

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2015두37921 과징금부과처분취소  
원고, 상고인 원고  
소송대리인 법무법인(유한) 바른  
담당변호사 강훈 외 3인  
피고, 피상고인 강원도지사  
원 심 판 결 서울고등법원 2015. 1. 14. 선고 (춘천)2014누835 판결  
판 결 선 고 2016. 11. 25.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 원고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 상고이유 제1점, 제2점에 대하여

가. 수산업법 제49조 제1항, 제34조 제1항 제8호는, 시장·군수·구청장이 허가어업을 제한 또는 정지할 수 있는 사유 중 하나로 "어업권자가 이 법, 어장관리법 또는 수산자원관리법을 위반하거나 이 법, 어장관리법 또는 수산자원관리법에 따른 명령·처

분이나 그 제한·조건을 위반한 경우"를 들고 있다.

구 수산자원관리법(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제23조는, 농림수산식품부장관은 수산자원의 번식·보호를 위하여 필요하다고 인정되면 어업의 종류별로 어구의 규모·형태·사용량 및 사용방법 등을 제한할 수 있다고 규정하면서(제1항), 위 제한 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 위임하고 있다(제2항). 그 위임에 따라 제정된 구 수산자원관리법 시행령(2013. 3. 23. 대통령령 제24455호로 개정되기 전의 것) 제10조 제1항 [별표 11] II. 「근해어업의 어구의 규모·형태·사용량 및 사용방법」 제7항 나목(이하 '이 사건 시행령 조항'이라고 한다)은 동해구중형트롤어업의 어법에 관하여, ① 자루그물과 날개그물, 후릿줄, 망구전개판, 끌줄 순서로 허가조건에 따라 현측(舷側)이나 선미에서 투망하고, ② 어구를 현측에서 투망·양망하는 현측식과 선미에서 투망·양망하는 선미식으로 구분하며, ③ 어구의 투망 또는 양망을 위하여 경사로를 활용할 수 있다고 규정하고 있다.

그리고 구 수산업법(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것) 제43조 제1항에 의하면, 행정관청은 제41조에 따른 어업허가를 하는 경우 농림수산식품부령으로 정한 어업의 종류별 어구·어법 등의 제한 또는 조건을 붙여야 하는데, 이에 관하여 규정한 구 「어업의 허가 및 신고 등에 관한 규칙」(2013. 3. 24. 해양수산부령 제1호로 개정되기 전의 것) 제13조 [별표 8] 제1항 나목(이하 '이 사건 시행규칙 조항'이라고 한다)은 동해구중형트롤어업의 허가를 받은 어선은 해당 어선을 대체하거나 건조 또는 개조를 하여 어선의 선미 측에 어획물을 끌어올리기 위한 경사로를 설치하거나 이와 유사한 시설(이하 '선미 경사로 등'이라고 한다)을 하여서는 아니 되고, 다만 2001. 7. 30. 이전에 어선의 선미 측에 경사로를 설치한 어선은 그 적용대상에 해당하지 않는

것으로 규정하고 있다.

나. 위와 같은 이 사건 시행령 조항에 의하면, 동해구중형트롤어선은 현측식과 선미식으로 구분되고, 각각의 경우에는 허가조건에 따라 현측이나 선미에서 투망하여야 하므로, 그 허가조건과 다르게 투망하는 방식으로 조업하는 행위는 이 사건 시행령 조항에 위반된다고 보아야 한다.

한편 이 사건 시행규칙 조항은 동해구중형트롤어업 허가의 허가조건으로 선미 경사로 등의 설치 금지만을 규정하고 있을 뿐 선미 투망 등 선미 조업행위 자체를 제한하는 내용을 규정하고 있지는 않다. 그러나 관련 규정의 취지와 입법연혁 등에 의하면 다음 사정을 알 수 있다. 즉, 이 사건 시행규칙 조항에서 동해구중형트롤어선의 선미 경사로 등 설치를 금지한 것은, 동해구중형트롤어선의 선미 조업행위를 제한함으로써 동해안 오징어 포획을 둘러싼 동해구중형트롤어업 종사자들과 채낚기어업 종사자들 사이의 분쟁을 해결하고 동해구중형트롤어선의 오징어 대량 포획을 방지하고자 하는 데에 취지가 있다. 그럼에도 이 사건 시행규칙 조항이 동해구중형트롤어선에 대하여 선미 '조업행위'를 직접 금지하지 아니하고 선미 경사로 등의 '설치'를 금지하는 허가조건을 붙이도록 한 것은, 해상에서 이루어지는 어업의 특성상 개별 조업행위를 적발하기는 어렵고, 어선에서 경사로 등은 오로지 어구의 투망·양망을 위해 설치되는 시설로서 다른 용도로는 사용되지 아니하는 사정 등을 고려하여 선미 조업행위를 실효적으로 규제하기 위한 것으로 보인다.

이와 같은 사정을 관련 규정의 문언 및 체계 등과 연계하여 살펴보면, 수산업법에 근거한 이 사건 시행규칙 조항에 따라 선미 경사로 등의 설치가 금지된 어업허가를 받은 어선은 수산자원관리법이 규율하는 조업방식에서도 선미에서 투망하는 것이 금지된

다고 보아야 한다. 그러므로 동해구중형트롤어선이 선미 경사로 등의 설치 금지를 조건으로 어업허가를 받았음에도 선미 경사로 등을 설치하고 이를 이용하여 선미에서 투망·양망하는 방식으로 조업행위를 하였다면, 이는 이 사건 시행규칙 조항에 따른 허가조건을 위반한 것으로서 수산업법 제49조 제1항, 제34조 제1항 제8호에 규정된 '이 법(수산업법)에 따른 처분의 제한·조건을 위반한 경우'에 해당할 뿐만 아니라 허가조건에 따라 투망하도록 한 이 사건 시행령 조항도 위반한 것으로서 '수산자원관리법을 위반'한 경우에도 해당한다고 보아야 한다. 이 경우 그 위반행위는 이를 '수산업법에 따른 처분의 제한·조건 위반'으로 의율하든 '수산자원관리법 위반'으로 의율하든 수산업법에 의한 어업정지나 과징금 등 행정상 제재처분을 하는 근거가 되지만(수산업법 제34조, 제91조), '수산자원관리법 위반'의 점은 나아가 수산자원관리법에 의한 형사처벌의 근거가 되기도 한다는 점에서(구 수산자원관리법 제65조) 그 법적 성격을 분명하게 할 필요가 있다.

또한 위와 같이 해석하더라도, 구 수산자원관리법 제23조 제2항이 대통령령에 위임한 사항에 '어구의 사용방법'이 포함되는 이상, 상고이유 주장과 같이 이 사건 시행령 조항이 모법의 위임범위를 일탈하거나 비례의 원칙 또는 평등의 원칙을 위반하여 무효라고 할 수 없다.

다. 그렇다면, 선미 경사로 등 설치 금지를 조건으로 어업허가를 받은 이 사건 어선이 선미에 설치된 경사로 유사시설을 활용하여 선미에서 조업행위를 한 것이 이 사건 시행령 조항을 위반한 것이라고 본 원심의 결론은 옳고, 거기에 상고이유 주장과 같이 이 사건 시행령 조항에 따라 금지되는 어구 사용방법에 관한 법리 또는 이 사건 시행령 조항의 위헌성 등에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

## 2. 상고이유 제3점에 대하여

원심은, 원고가 이 사건 어선에 대한 선박검사를 받거나 어업허가를 갱신하는 과정에서 어선의 선미를 개방하고 그곳 하단에 롤러를 설치한 것에 대하여 피고로부터 아무런 지적을 받지 않았다고 하여, 이로써 피고가 이 사건 어선이 선미 경사로 등 설치 금지 조건을 위반하지 않았다는 공적인 견해를 표시한 것이라고 볼 수는 없다고 판단하여, 이 사건 처분이 신뢰보호의 원칙에 반한다는 원고의 주장을 배척하였다.

원심판결 이유를 관련 법리에 비추어 살펴보면, 이러한 원심의 결론은 타당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 신뢰보호의 원칙에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

## 3. 결론

그러므로 상고를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	권순일
주 심	대법관	박병대
	대법관	박보영
	대법관	김재형