



제 438회 국회 (임시회)
제2차 농림축산식품해양수산위원회

해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈항만공사에의 업무 위탁 근거 신설〉

■ 서삼석의원 대표발의, 의안번호 제2218935호

2026. 8.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 윤성민

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 항만공사에의 업무 위탁 근거 신설	2
2. 부칙	10
IV . 입법의 재정영향	11

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 서삼석의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2026. 5. 13.
3. 회 부 일 : 2026. 5. 14.

II. 제안이유 및 주요내용

정부는 해양산업의 경쟁력 강화 및 육성을 목적으로 광양항과 부산항에 해양 산업클러스터를 조성하여 해운·항만·물류 기업과 연구소의 R&D 테스트베드 집적을 통한 국가 해양산업 발전을 추진하고 있음.

하지만 클러스터를 관리·육성하기 위한 관리 기관 지정의 부재로 해양산업 클러스터 두 곳 모두 기업 입주율과 부지 활용 저조로 누적적자가 급증하면서 해양산업클러스터의 본래 목적인 해양산업 혁신과 지역경제 활성화에 한계를 드러내고 있는 현실임.

이에 실질적인 해양산업 생태계 구축을 위하여 항만공사를 해양산업 클러스터 관리기관으로 지정해 항만시설의 설치·사용에 따른 입주기관 유치와 선정, 임대료 산정 및 징수에 관한 업무를 원활하게 수행할 수 있도록 업무 위탁 근거를 마련하여 해양산업클러스터의 입주 지원·감독 기능을 강화하고 입주율을 제고하는 등 해양산업 클러스터 활성화를 통해 국가 해양산업 발전을 지원하려는 것임(안 제39조제2항).

Ⅲ. 검토의견

1. 항만공사에의 업무 위탁 근거 신설

가. 개정안의 요지

□ 개정안은 해양수산부장관의 업무의 일부를 항만공사에 위탁할 수 있는 법적 근거를 마련하려는 것임.

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제39조(권한 등의 위임·위탁) ① (생략) ② 해양수산부장관은 이 법에 따른 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양산업등 관련 전문기관, 진흥재단 등에 위탁할 수 있다.	제39조(권한 등의 위임·위탁) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- -----또는 「항만공사법」 제4조에 따른 항 만공사 등에-----.

나. 검토의견

- 해양산업클러스터는 해양산업과 해양연관산업의 집적 및 융복합을 촉진하기 위하여 유희항만시설을 중심으로 조성된 지역¹⁾으로, 현재 해양산업클러스터는 부산항 북항 우암부두와 광양항 중마 일반부두 및 컨테이너 1단계 4번 선석에 조성되어 있음.

<해양산업클러스터 조성 현황>

구분	핵심산업	총사업비	입주기업
부산항	해양테저기가·선박 및 선박·해양플랜트 기자재산업	277억원	① 지식산업센터(부산시, '23.6~) ② 수소연료선박 R&D플랫폼(부산시, '24.3~) ③ 마리나비즈센터 R&D센터(부산시, '26.하반기 예정)
광양항	해양수산 R&D 및 항만연관산업	138억원	① 자율주행차량 하역기술개발(KOTI, '21.1~) ② 타이어형 크레인 자동화 실증(SMH, '24.6~) ③ HD현대삼호 안벽크레인 제작장비 보관('26.3~) ④ SMH 야드크레인 제작장비 보관('26.3~)

- 두 곳의 해양산업클러스터는 부산항만공사(BPA)와 여수광양항만공사(YGPA)가 실질적인 관리기관으로서 운영을 맡고 있으나, 현행법은 항만공사를 업무 수탁기관으로 명시하고 있지 않고 관리업무의 구체적인 내용을 고시에만 규정하고 있어 법적 불명확성이 존재함.

법령 간 위임 관계를 살펴보면, 현행법 제18조²⁾는 해양수산부장

1) 「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “해양산업클러스터”란 해양산업과 해양연관산업의 집적 및 융복합을 촉진하기 위하여 유희항만시설을 중심으로 조성된 지역으로서 제9조에 따라 지정된 구역을 말한다.

2) 「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」

제18조(항만시설 등의 설치·사용) ① 해양수산부장관은 핵심산업과 관련된 기업으로서 대통령령으로 정하는 기업(이하 “핵심산업관련기업”이라 한다)에 대하여는 「항만법」 제2조제5호에 따른 항만시설을 사용하게 하거나 대통령령으로 정하는 항만시설 이외 시설을 설치·사용하게 할 수 있다.

관이 핵심산업관련기업에 항만시설을 사용하게 하거나 항만시설 이외 시설을 설치·사용하게 할 수 있도록 규정하고 그 사용범위·사용조건·사용절차 등에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정하도록 위임하고 있으며,

위임을 받은 같은 법 시행규칙³⁾은 사용 가능한 항만시설의 범위, 승인신청 및 조건부 승인에 관한 사항을 규정하며 그 밖에 필요한 사항은 해양수산부장관이 정하여 고시하도록 재위임하고 있고, 동 시행규칙의 위임을 받은 해양수산부 고시 「해양산업클러스터 관리업무 처리규정」(이하 “처리규정”이라 한다)은 항만공사가 설립한 항만의 경우 항만공사를 관리기관으로 규정(제5조)하고 관리기관의 업무로 ①입주기관 유치·선정·관리·지원, ②해양산업클러스터 내 토지 및 건물에 대한 임대료 산정·징수, ③ 기반시설 유지·관리를 규정(제6조)하고 있음.⁴⁾

② 제1항에 따른 항만시설의 사용범위와 항만시설 및 항만시설 이외 시설의 사용조건, 사용절차 등에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

3) 「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법 시행규칙」

제6조(항만시설 등의 설치·사용) ① 법 제18조제1항에 따른 핵심산업관련기업(이하 “핵심산업관련기업”이라 한다)이 같은 항에 따라 사용할 수 있는 항만시설은 「항만법」 제2조제5호가목부터 다목까지의 시설을 말한다.

② 핵심산업관련기업은 법 제18조제1항에 따라 항만시설을 사용하거나 항만시설 이외 시설을 설치·사용하려는 경우에는 해양수산부장관에게 승인을 신청하여야 한다.

③ 제2항에 따른 신청을 받은 해양수산부장관은 항만시설의 사용 또는 항만시설 이외 시설의 설치·사용을 승인할 때 그 사용 또는 설치·사용이 항만의 기능을 저해하지 아니하도록 필요한 조건을 붙일 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 핵심산업관련기업의 항만시설 사용 및 항만시설 이외 시설의 설치·사용에 필요한 사항은 해양수산부장관이 정하여 고시한다.

4) 「해양산업클러스터 관리업무 처리규정」

제5조(관리기관) ① 해양산업클러스터의 관리기관(이하 “관리기관”이라 한다)은 다음 각 호의 기관으로 한다.

1. 해양산업클러스터 내 항만시설: 관할 지방해양수산청(단, 항만공사가 설립된 항만의 경우 항만공사로 한다)
2. 해양산업클러스터 내 항만시설이 아닌 지역: 시도지사

이러한 규정체계에는 다음과 같은 법적 문제점이 있음.

첫째, 처리규정은 항만공사가 설립한 항만의 경우 항만공사를 관리기관으로 규정하고 있으나 현행법 제39조제2항은 법 제18조에 따른 해양수산부장관의 업무를 항만공사에 위탁할 수 있는 근거를 두고 있지 않으므로, 항만공사가 처리규정에 따라 실질적인 관리업무를 수행하고 있음에도 법률상 수탁기관으로서의 지위가 명확하지 않은 문제가 발생함.

둘째, 현행 시행규칙 제6조는 항만시설의 범위, 승인신청, 조건 부과에 관한 사항만 규정한 뒤 그 밖의 사항을 해양수산부장관이 정하여 고시하도록 포괄적으로 재위임하고 있어, 입주기업의 권리·의무 및 금전부담과 직접 관련되는 임대료 산정·징수, 사용기간, 계약해지 등 사항을 시행규칙에서 구체화하지 않고 고시에서 정하고 있는 현행 체계는 위임의 한계를 벗어나⁵⁾ 대외적 구속력을 인정받기 어려울 우려가 있음.

□ 현행 체계에서는 입주계약, 임대료 산정·징수, 계약 해지 또는 사

<후 략>

제6조(관리기관의 업무범위) 제5조에 따른 관리기관은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 해양산업클러스터 입주기관 유치, 선정, 관리, 지원에 관한 사항
2. 해양산업클러스터 내 토지 및 건물에 대한 임대료의 산정(算定) 및 징수에 관한 업무
3. 해양산업클러스터 내 기반시설 유지·관리에 관한 업무

5) 법률에서 위임받은 사항을 전혀 규정하지 않고 재위임하는 것은 위임금지의 법리에 반할 뿐 아니라 수권법의 내용변경을 초래하는 것이 되고, 부령의 제정·개정절차가 대통령령에 비하여 보다 용이한 점을 고려할 때 재위임에 의한 부령의 경우에도 위임에 의한 대통령령에 가해지는 헌법상의 제한이 당연히 적용되어야 할 것이므로 법률에서 위임받은 사항을 전혀 규정하지 아니하고 그대로 재위임하는 것은 허용되지 않으며 위임받은 사항에 관하여 대강을 정하고 그 중의 특정사항을 범위를 정하여 하위법령에 다시 위임하는 경우에만 재위임이 허용된다(헌법재판소 1996. 2. 29. 선고 94헌마213 결정).

용기간 연장 등과 관련하여 법적 분쟁이 발생할 경우 항만공사의 권한 근거가 불명확하다는 점이 불리하게 작용할 우려가 있음.

아울러, 현행법상 클러스터 내 토지 및 건물에 대한 임대료 징수 근거가 명확하지 않아 현재는 「항만공사법」 제30조⁶⁾에 따른 사용료 부과 방식에 의존하고 있는데,

해양산업클러스터는 기존 유허항만시설을 그대로 사용하는 것이 아니라 이를 정비·전환·철거하면서 새롭게 부지 또는 시설을 조성하는 성격을 가지므로, 기존 항만시설 사용료 또는 임대료 분류에 부합하지 않을 우려가 있음.

또한, 현재 BPA는 「항만공사법」 제30조 및 해당 조문의 위임을 받은 하위법령에 근거하여 클러스터 시설을 ‘항만건물, 항만부지’로 보아 전용 사용하게 하고 전용 사용의 기간은 내부규정인 「부산항만공사의 항만시설 사용료에 관한 규정」⁷⁾에 의해 5

6) 「항만공사법」

제30조(사용료 및 임대료의 징수) ① 공사(제42조제1항에 따라 여객터미널 등의 관리·운영에 관한 사업을 위탁받은 법인을 포함한다. 이하 이 조 및 제30조의2에서 같다)는 공사가 관리하는 항만시설을 사용 또는 임차하려는 자로부터 사용료 또는 임대료를 징수할 수 있다. 이 경우 공사가 징수할 수 있는 사용료 또는 임대료의 종류는 대통령령으로 정한다.

② 국가 또는 지방자치단체의 행정목적으로 사용하는 경우 등 대통령령으로 정하는 사항에 대하여는 제1항에 따른 사용료의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다.

③ 공사가 제1항에 따라 사용료를 징수할 때에는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 종류별로 사용료의 요율 등을 정하여 해양수산부장관에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

④ 해양수산부장관은 제3항에 따른 신고 또는 변경신고를 받은 날부터 7일 이내에 신고수리 여부를 공사에 통지하여야 한다.

⑤ 해양수산부장관이 제4항에서 정한 기간 내에 신고수리 여부 또는 민원 처리 관련 법령에 따른 처리기간의 연장을 공사에 통지하지 아니하면 그 기간(민원 처리 관련 법령에 따라 처리기간이 연장 또는 재연장된 경우에는 해당 처리기간을 말한다)이 끝난 날의 다음 날에 신고를 수리한 것으로 본다.

⑥ 해양수산부장관은 원활한 항만물류를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제3항에 따라 신고된 사용료 요율의 변경 또는 조정을 명할 수 있다.

년 이내로 규정되어 있는데,

이는 해양산업클러스터의 특성 및 성격을 고려하지 않은 규정 적용으로 중장기 임대를 희망하는 기업 유치에 걸림돌로 작용하고 있음.

- YGPA가 관리하는 클러스터 부지는 국유지로 법 제20조⁸⁾에 따라 임대기간을 50년 이내로 설정할 수 있으나, BPA가 관리하는 클러스터 부지는 자체 소유 부지로 법 제20조의 적용이 곤란하여 「부산항만공사의 항만시설 사용료에 관한 규정」에 의해 5년 이내로 허가하고 기간 연장 시 별도의 절차가 요구됨.

□ 개정안은 현행법 제39조제2항⁹⁾의 업무 위탁 대상에 항만공사를 추가하여 법 제18조에 따른 해양수산부장관의 업무를 항만공사에 위탁함으로써 항만공사가 해양산업클러스터의 관리기관으로서 입주 기관 유치·선정, 임대료 산정·징수, 기반시설 유지·

7) 「부산항만공사의 항만시설 사용료에 관한 규정」

제2조 (항만시설의 사용 등) ⑤ 사장은 별표1 제1호‘라’목에서 정하는 항만시설을 전용 사용하고 자 하는 자가 있는 경우에는 당해 항만시설의 공공성을 저해하지 아니하는 범위 안에서 5년 이내의 기간을 정할수 있다. 단, 항만법 제2조제5호다목에 의한 국제선용품유통센터 및 항만법 시행규칙 제2조제3항에 의한 종합여객시설은 사장이 별도로 정하는 바에 따른다.

8) 「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」

제20조(국유·공유 재산의 사용 등의 특례) ① 국가 및 지방자치단체는 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품 관리법」, 그 밖의 다른 법령의 규정에도 불구하고 핵심산업관련기업에 대하여 국유·공유 재산의 임대료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면할 수 있다.

② 핵심산업관련기업에 대하여는 「국유재산법」 제18조제1항·제35조제1항·제46조제1항 및 「공유재산 및 물품 관리법」 제13조·제21조제1항·제31조제1항에도 불구하고 국유·공유 재산의 임대기간을 50년 이내로 할 수 있으며, 영구시설물을 축조하게 할 수 있다. 이 경우 해당 시설물의 종류 등을 고려하여 임대기간이 끝날 때에 그 시설물을 국가 또는 지방자치단체에 기부하거나 원상회복하여 반환하는 조건을 붙일 수 있다.

9) 「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」

제39조(권한 등의 위임·위탁) ② 해양수산부장관은 이 법에 따른 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양산업등 관련 전문기관, 진흥재단 등에 위탁할 수 있다.

관리업무를 수행할 수 있는 법적 근거를 마련하려는 취지임.

- 개정안과 관련하여, 다음의 사항에 대해서는 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

첫째, 안 제39조제2항에 항만공사를 위탁 대상기관으로 추가하는 것은 항만공사의 관리업무 수행 근거를 명확히 한다는 점에서 타당한 측면이 있으나, 개정 취지를 달성하기 위해서는 현행법 제18조제2항 및 그 위임을 받은 시행규칙 제6조의 정비를 병행할 필요가 있어 보임.

현행법 제18조제2항의 “사용조건”에 사용기간 및 임대료의 산정·징수 등이 포함되는지 문언상 명확하지 않으므로 이를 구체적으로 명시할 필요가 있으며,

시행규칙에서 사용기간, 임대료 산정·징수 등에 관한 기본적 사항을 규정하고 구체적인 산정방식·절차 등 기술적·실무적 사항을 고시에 위임하도록 하위법령을 정비하여 현행 고시가 위임의 한계를 벗어나는 문제를 해소할 필요가 있음.

둘째, 안 제39조제2항의 ‘항만공사 등에’의 ‘등’은 삭제할 필요가 있음. ‘등’이라는 표현을 둘 경우 대통령령에서 해양산업등 관련 전문기관, 진흥재단, 항만공사 외의 기관까지 위탁 대상기관으로 추가 규정할 여지가 있음.

권한 등의 위임·위탁은 법률에서 명확하게 규정하는 것이 바람

직하다는 점을 고려할 때, 불필요한 ‘등’을 삭제하여 법률의 명확성을 제고할 필요가 있어 보임.

참고로, 유사 입법례인 「항만법」¹⁰⁾ 및 「선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률」¹¹⁾은 위탁 대상기관을 ‘등’과 같은 포괄적 표현 없이 구체적으로 열거하고 있음.

□ 해양수산부는 개정안이 항만공사가 원활하게 해양산업클러스터 관련 업무를 수행할 수 있도록 법령 근거를 마련하려는 것으로 개정 취지에 공감한다는 의견을 제시함.

10) 「항만법」

제104(권한 등의 위임·위탁) ② 이 법에 따른 해양수산부장관의 업무는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 협회, 「항만공사법」 제4조에 따른 항만공사, 「한국해운조합법」 제4조에 따른 한국해운조합 또는 「한국수자원공사법」 제2조에 따른 한국수자원공사에 위탁할 수 있다.

11) 「선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률」

제53조(권한의 위임·위탁) ① 이 법에 따른 해양수산부장관의 권한 또는 해양경찰청장의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 그 소속기관의 장, 시·도지사에게 위임할 수 있다.

② 이 법에 따른 관리청의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 해양경찰청장에게 위임 또는 위탁할 수 있다.

③ 관리청의 제4조제2항에 따른 신고의 수리 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 「항만공사법」에 따른 항만공사에 위탁할 수 있다.

2. 부 칙

가. 개정안의 요지

□ 개정안은 시행일을 공포한 날로 정하려는 것임(안 부칙).

[표] 개정안 부칙

부 칙
이 법은 공포한 날부터 시행한다.

나. 검토의견

□ 법 제39조제2항은 ‘이 법에 따른 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라’ 위탁할 수 있다고 규정하고 있으므로 개정안이 국회를 통과할 경우 대통령령의 개정이 필요할 것으로 보임.

통상 대통령령의 정비를 위해서는 6개월의 유예기간¹²⁾을 둔다는 점을 고려할 때, 안 부칙을 ‘이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.’로 수정하는 것이 적절해 보임.

12) 국회사무처, 『법제기준과 실제(2024 개정증보판)』, 821p.

IV. 입법의 재정영향

□ 개정안에 대해서는 「국회법」 제79조의2제1항에 따라 비용추계요구서가 제출되었으나, 국회예산정책처는 동 법안이 시행되더라도 재정이 수반되지 않거나 재정부담에 변화가 없는 것으로 보아 비용추계 미대상 사유서를 제출하였음.¹³⁾

문 의 처

02)6788-5427

13) 비용추계 미대상 사유서는 재정에 영향을 미치지 않는 법안뿐만 아니라 재정지출이 순감소 또는 재정수입이 순증가하는 경우와 같이 재정부담을 발생시키지 않는 법안도 포함됨(국회예산정책처, 법안비용추계 이해와 실제, 2024, p. 29).