



제 433회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

항만법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈항만시설 무단 임대 등에 대한 시정명령 도입〉

■ 송옥주의원 대표발의, 의안번호 제2215747호

2026. 3.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 김성완

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 항만시설 무단 임대 등에 대한 시정명령 도입	3
2. 부칙	9
[참고자료]	12

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 송옥주의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2025. 12. 30.
3. 회 부 일 : 2025. 12. 31.

II. 제안이유 및 주요내용

과도한 형벌규정으로 인한 민간 경제활동의 어려움을 경감하기 위하여 국민의 생명·안전과 관련이 적은 단순 행정상 의무·명령 위반 행위에 대한 형벌을 과태료로 전환하거나, 형벌 필요성이 인정되는 경우에도 보충성·비례성 등의 원칙에 따라 형량을 조정하거나 피해자 구제를 위해 손해배상 책임을 도입하는 한편, 행정상 의무 위반행위에 대한 시정명령을 먼저 하도록 하고, 그 시정명령을 이행하지 아니한 자에 대하여 형사처벌해야한다는 의견이 있음

이에, 국가 또는 시·도에 귀속되지 아니하는 토지·항만시설 중 비관리청이 전용(專用)할 목적으로 허가를 받아 조성·설치한 토지·항만시설을 취득한 자가 관리청의 허가를 받지 아니하고 해당 토지·항만시설을 타인에게 임대한 경우 및 1종 항만배후단지 안의 토지 또는 공장 등을 경매나 관련 법률에 따라 취득한 자로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 입주계약을 체결하지 않고 토지 또는 공장 등을 사용

한 자에 대하여 종전에는 바로 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하던 것을 시정명령 등 행정조치를 먼저 하도록 하고, 그 시정명령을 위반한 자에 대해서만 형사처벌하도록 함(안 제83조제1항제4호의2 및 제9호 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 항만시설 무단 임대 등에 대한 시정명령 도입

가. 개정안의 요지

- 개정안은 비관리청이 조성한 전용목적 토지·항만시설을 허가 없이 임대한 자 및 1종 항만배후단지 내 토지·공장등을 입주계약 없이 사용한 자에 대하여 종전에는 바로 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하던 것을 시정명령 등 행정조치를 먼저 하도록 하고, 그 시정명령을 위반한 자에 대해서만 형사처벌하도록 하려는 것임(안 제83조제1항제4호의2 및 제9호 신설 등).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제83조(법령위반 등에 대한 처분 등) ① 해양수산부장관 또는 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이 법에 따른 허가·지정 또는 승인을 취소하거나 공사의 중지·변경, 시설물 또는 물건의 개축·변경·이전·제거 또는 원상회복이나 시설장비 사용중지, 그 밖에 필요	제83조(법령위반 등에 대한 처분 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----

_____.

_____.

_____.

_____.

1. ~ 4. (현행과 같음)

4의2. 제18조제1항을 위반하여 토
지 및 향만시설을 타인에게 임
대한 경우

5. ~ 8. (현행과 같음)

9. 제75조제1항을 위반하여 토지
또는 공장등을 사용한 경우

② · ③ (현행과 같음)

제110조(벌칙) -----

-----.

1. (현행과 같음)

<삭 제>

3. ~ 5. (현행과 같음)

6. -----
-----처분한-----

7. ~ 9. (현행과 같음)

나. 검토의견

□ 현행법은 비관리청이 전용(專用) 목적으로 조성한 항만시설을 허가 없이 임대하는 행위(제18조제1항1))와 1종 항만배후단지 내 토지 등을 취득한 자가 입주계약 없이 사용하는 행위(제75조제1항2))를 금지하고 있으며, 이를 위반할 경우 제110조³⁾에 따라 즉시 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음.

□ 개정안은 이러한 의무 위반행위에 대하여 관리청이 먼저 시정명령 등 필요한 조치를 명할 수 있는 근거를 신설하고(안 제83조제1항제4호의2 및 제9호), 이 명령을 위반한 경우에 한하여 형사처벌(1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금)을 부과하도록 변

1) 「항만법」

제18조(전용 목적의 토지·항만시설의 임대 금지) ① 제15조제1항 단서에 따라 국가 또는 시·도에 귀속되지 아니하는 토지 및 항만시설 중 비관리청이 전용(專用)할 목적으로 제9조제2항 본문에 따른 허가를 받아 조성·설치한 토지 및 항만시설을 취득한 자는 해당 토지 및 항만시설을 타인에게 임대할 수 없다. 다만, 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 관리청의 허가를 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

2) 「항만법」

제75조(경매 등에 의하여 취득한 토지 또는 공장등의 사용 등) ① 1종 항만배후단지 안의 토지 또는 공장등을 경매나 관련 법률에 따라 취득한 자는 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 이를 처분하거나 사용하여야 한다.

1. 대통령령으로 정하는 바에 따라 입주계약을 체결할 것. 다만, 입주기업체를 인수 또는 합병한 자가 입주자격을 갖추고 종전에 입주계약을 체결한 업종의 사업을 하는 경우에는 제71조에 따라 입주계약을 체결한 것으로 본다.
2. 제1호에 따라 입주계약을 체결(입주계약을 체결한 것으로 보는 경우를 포함한다)하지 못한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다른 입주기업체나 제69조에 따른 입주자격을 가진 제3자에게 양도할 것

3) 「항만법」

제110조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 제18조제1항을 위반하여 토지 및 항만시설을 타인에게 임대한 자
6. 제75조제1항을 위반하여 토지 또는 공장등을 처분 또는 사용한 자
7. 제83조제1항 및 제84조에 따른 공사의 중지·변경, 시설물 또는 물건의 개축·변경·이전·제거·원상회복 또는 시설장비 사용중지, 그 밖에 필요한 처분이나 조치 명령을 위반한 자

경하는 것임(제110조제2호 삭제, 안 제110조제6호 및 제7호).⁴⁾

개정안은 국민의 생명·안전과 직접적인 관련성이 적은 단순 행정상 의무 위반행위에 대하여 과도한 형벌을 부과할 경우 민간 경제활동이 위축될 우려가 있다는 점을 고려하여, 위반행위에 대해 즉시 형벌을 부과하는 대신 행정관청의 시정명령을 통해 자발적인 시정 기회를 우선 부여하고 이를 이행하지 않는 경우에 비로소 형사처벌을 가하도록 하여 제재처분의 합리성과 비례성을 제고하려는 취지로 이해됨.

정부 역시 2025년 8월 「경제형벌 합리화 TF」를 출범·운영하여 과도한 경제형벌로 인한 민간 경제활동 제약 개선을 추진하고 있는바, 개정안은 이러한 정부의 정책 방향에도 부합하는 측면이 있음.

□ 개정안의 타당성과 관련하여, 원칙적으로 행정청에 대한 단순 허가 의무 위반이나 입주계약 미체결과 같은 절차적 의무 불이행은 행정형벌보다는 행정질서벌인 과태료 부과 대상이 되는 것이 일반적임.

유사 입법례인 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」은 자유무역지역 안의 토지 등을 경매 등으로 취득한 자가 입주계약을 체결하지 않거나 제3자에게 양도하지 아니한 경우 500만원

4) 제75조제1항 위반 행위 중 토지 또는 공장 등을 입주계약 없이 ‘처분’한 행위에 대해서는 현행과 같이 즉시 형사처벌을 유지함(안 제110조제6호).

이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있음(제26조 및 제70조⁵⁾).

그러나 항만은 국가 물류의 핵심 거점으로서 공공성이 매우 크고, 비관리청의 무단 임대나 배후단지 내 무단 사용은 항만의 효율적 관리와 질서 유지를 저해할 위험이 있으므로, 이행 강제력을 강력하게 확보하기 위한 수단으로서 형벌규정 자체를 유지하는 것의 타당성은 인정됨.

다만, 행위의 성질상 사후적인 시정명령을 통한 원상회복이 곤란한 ‘처분’ 행위를 제외하고는, 국민의 생명·안전과 직접적인 관련성이 낮은 단순 행정절차 위반에 대해 곧바로 형사처벌하는 것은 과도한 제재로서 민간 경제활동을 위축시킬 우려가 있음.

따라서 위반 행위자에게 시정명령을 먼저 내려 자발적인 시정 기회를 부여하고, 이를 이행하지 않는 경우에 비로소 처벌하도록 하는 ‘선(先) 행정조치, 후(後) 형벌’ 방식은 제재의 수단으로서 형벌의 보충성 원칙에 부합하는 바람직한 개정 방향으로 보임.

형사처벌 전 시정명령의 도입으로 인해 제재의 실효성이 저하될

5) 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」

제26조(경매 등에 의하여 취득한 토지 또는 공장등의 사용 등) ① 자유무역지역 안의 토지 또는 공장등을 경매나 그 밖에 법률에 따라 취득한 자는 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 이를 처분 또는 사용하여야 한다.

1. 대통령령으로 정하는 바에 따라 제11조에 따른 입주계약을 체결할 것. 다만, 입주기업체를 인수 또는 합병한 자가 입주 자격을 갖추고 당초 계약한 업종의 사업을 하는 경우에는 입주계약을 체결한 것으로 본다.
2. 제1호에 따라 입주계약을 체결(입주계약을 체결한 것으로 보는 경우를 포함한다)하지 못한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다른 입주기업체나 입주 자격이 있는 제3자에게 양도할 것
3. 제2호에 따라 양도가 이루어지지 아니하는 경우에는 관리권자에게 양도할 것

제70조(과태료) ② 제15조제5항·제6항 또는 제26조를 위반하여 토지 또는 공장등을 양도하지 아니한 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

수 있다는 우려가 제기될 수도 있으나, 최근 5년간 해당 조항 위반으로 인한 처벌 건수가 2건⁶⁾이라는 점을 고려하면, 개정안과 같이 변경되더라도 제재의 억지력이 현저히 저하되거나 항만 관리 질서에 중대한 공백이 발생할 우려는 크지 않을 것으로 판단 됨.

□ 해양수산부는 의무위반에 대한 시정명령으로 항만의 안정적 운용이라는 입법목적을 달성하고 민생경제 부담을 완화할 수 있으므로 선(先) 이행명령 후(後) 형벌 부과의 개정 규정에 동의한다는 의견을 제시함.⁷⁾

6) 항만시설 허가 및 배후단지 입주기업 현황 관련 통계는 [참고 1] 참조

7) 참고로, 개정안에 대해서는 비용추계요구서가 제출되지 아니하였음. 발의하려는 의안에 국가 및 지방자치단체의 재정수반요인이 포함되어 있는 경우에는 국회예산정책처의 비용추계서 또는 미첨부사유서를 반드시 첨부하여야 하지만, 재정소요와 관련이 없는 의안의 경우에는 비용추계서 또는 미첨부사유서를 첨부하지 않아도 되므로, 비용추계요구서도 제출하지 않을 수 있음(국회 예산정책처, 「2021 법안 비용추계 이해와 사례」, 2021. p.30.).

3. 부 칙

가. 개정안의 요지

- 개정안 부칙은 시행일은 공포 후 6개월이 경과한 날로 하며, 이 법 시행 전의 위반행위에 대하여 벌칙을 적용할 때에는 종전의 규정에 따르도록 경과조치를 두려는 것임(안 부칙).

[표] 개정안 부칙

부 칙
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.
제2조(경과조치) 이 법 시행 전의 위반행위에 대하여 벌칙을 적용할 때에는 제110조제2호 및 제6호의 개정규정에도 불구하고 종전의 규정에 따른다.

나. 검토의견

- 시행일과 관련하여, 개정안은 국민의 권리 제한 또는 의무 부과와 직접 관련되는 사항으로, 제도의 제도 및 안내 준비 기간을 고려하여 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하는 것은 적절한 것으로 보임.

다만, 해양수산부는 하위법령 개정이 필요하지 않고, 입법 취지가 민생경제 부담 완화 등을 위한 것이므로 공포한 날부터 시행할 필요가 있다는 의견을 제시하였으므로, 이를 함께 고려하여 적절한 시행일을 설정할 필요가 있을 것으로 보임.

□ 경과조치와 관련하여, 개정안은 경과조치를 두면서 이 법 시행 전의 위반행위에 대하여는 벌칙을 적용할 때 종전의 규정에 따르도록 하고 있는데, 이는 경과조치 부재 시 발생할 수 있는 형평성 문제 및 입법 공백 문제를 고려하였을 때 적절한 입법 조치로 보임.

개정안은 비관리청이 전용(專用) 목적으로 조성한 향만시설을 허가 없이 임대하는 행위와 1종 향만배후단지 내 토지 등을 취득한 자가 입주계약 없이 사용하는 행위에 대해 즉시 형벌을 부과하던 현행 규정을 삭제하고, 시정명령을 위반한 경우에만 처벌하도록 구성요건을 변경하는 것으로서 이는 사실상 해당 행위를 비범죄화하거나 형벌 대상을 축소하는 성격을 가짐.

만약 별도의 경과조치를 두지 않는다면, 「형법」 제1조제2항⁸⁾에 따라 범죄 후 법률이 변경되어 그 행위가 범죄를 구성하지 아니하게 되거나 형이 구법보다 가벼워진 경우에 해당하여 신법이 적용되게 됨. 이 경우 법 시행 전에 위반행위를 하였으나 아직 재판이 확정되지 않은 자에 대해서는 시정명령을 받은 사실이 없다는 이유로 처벌할 수 없게 되는 결과가 초래될 소지가 있음.

법 개정으로 인해 과거의 위반 행위자에게까지 형사 책임을 면제하는 것은 이미 처벌받은 자와의 형평성에 어긋나며 법적 안정성을 저해할 우려가 있으므로 경과조치는 타당한 입법 조치로 보임.

8) 「형법」

제1조(범죄의 성립과 처벌) ② 범죄 후 법률이 변경되어 그 행위가 범죄를 구성하지 아니하게 되거나 형이 구법(舊法)보다 가벼워진 경우에는 신법(新法)에 따른다.

문 의 처
02)6788-5427

참고 1

항만시설 허가 및 배후단지 입주기업 현황

□ 항만시설 별 비관리청 항만개발사업 허가 현황('25년 말 기준)

(건수, 백만원)

구 분	합 계		지방청		지자체	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
1. 외곽시설	4	3,146	3	1,680	1	1,466
2. 임항교통시설	5	6,346	3	6,123	2	223
3. 계류시설	11	29,314	6	10,763	5	18,551
4. 항행보조시설	0	0	0	0	0	0
5. 하역설비	17	62,760	17	62,760	0	0
6. 여객이용시설	0	0	0	0	0	0
7. 화물유통	42	120,612	39	115,110	3	5,502
8. 선박공급시설	3	324	1	95	2	229
9. 항만후생보안	14	17,645	7	15,752	7	1,893
10. 유지보수준설	7	17,600	7	17,600	0	0
11. 기타시설	82	282,697	63	240,528	19	42,169
합 계	185	540,444	146	470,411	39	70,033

* 사업내용에 따라 외곽시설, 계류시설, 하역시설 등 기능별로 구분, 항만 기본 및 기능 시설을 제외한 지원시설(전기, 창고, 신재생에너지시설 등) 등은 기타시설로 분류

□ 1종 항만배후단지 내 입주기업 현황('25년 6월 기준)

구분	기업 수(개)			업종별(개)				화물 (천TEU)	고용 (명)	외투 (억원)
	유치	입주 완료	영업 준비	입주 완료	물류 창고	제조	기타			
총계	258	233	25	233	186	40	7	2,062	7,376	2,204
부산항	71	69	2	69	68	1	-	1,087	2,664	1,395
인천항	51	47	4	47	31	16	-	321	1,995	385
평택당진항	21	21	-	21	21	-	-	176	987	20
광양항	68	61	7	61	53	8	-	415	1,289	404
울산항	9	8	1	8	4	4	-	49	399	-
포항항	7	6	1	6	6	-	-	14	42	-
목포항	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
마산항	31	21	10	21	3	11	7	-	-	-