



제 433회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

신항만건설촉진법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈준공 전 미신고 사용에 대한 시정명령 도입〉
■ 문금주의원 대표발의, 의안번호 제2215712호

2026. 3.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 김성완

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 준공 전 미신고 사용에 대한 시정명령 도입	2
2. 부칙	8
IV . 입법의 재정영향	10

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 문금주의원 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 형사처벌 해야 한다는 의견이 있음.

이에 신고를 하지 아니하고 준공확인 전에 토지나 시설을 사용한 자에 대하여 종전에는 바로 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하던 것을 앞으로는 시정명령 등 행정조치를 먼저 하도록 하고, 명령 또는 조치를 위반한 자에 대해서만 형사처벌하도록 함(안 제18조제1항 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 준공 전 미신고 사용에 대한 시정명령 도입

가. 개정안의 요지

- 개정안은 신고를 하지 아니하고 준공확인 전에 토지나 시설을 사용한 자에 대하여 종전에는 바로 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하던 것을 앞으로는 시정명령 등 행정조치를 먼저 하도록 하고, 명령 또는 조치를 위반한 자에 대해서만 형사처벌하도록 하려는 것임(안 제18조제1항 등).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제18조(감독) ① 해양수산부장관은 해양수산부장관이 아닌 사업시행자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이 법에 따른 허가 또는 승인을 취소하거나 공사의 중지·변경, 시설물이나 물건의 <u>개축(改築)·변경 또는 이전</u> 등을 명할 수 있다.	제18조(감독) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>개축(改築)·변경, 이전</u> <u>또는 그 밖에 필요한 조치를</u> ----- -----.
1. ~ 4. (생략) <u><신설></u>	1. ~ 4. (현행과 같음) 5. <u>제13조제4항을 위반하여 신고를 하지 아니하고 준공확인 전</u>

② (생 략) 제24조(벌칙) <u>제13조제4항을 위반하여 신고를 하지 아니하고 준공확인 전에 토지나 시설을 사용한</u> 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 제24조의2(벌칙) <u>제18조제1항에 따른 처분이나 명령을 위반한</u> 자는 300만원 이하의 벌금에 처한다.	<u>에 토지나 시설을 사용한 경우</u> ② (현행과 같음) 제24조(벌칙) <u>제18조제1항제5호에 해당하는 경우로서 같은 항에 따른 명령을 위반한</u>----- ----- -----. 제24조의2(벌칙) <u>제18조제1항제1호부터 제4호까지에 해당하는 경우로서</u>----- ----- -.
---	---

나. 검토의견

□ 현행법 제13조제4항¹⁾은 사업시행자가 준공확인증명서를 발급받기 전에는 신항만건설사업으로 조성되거나 설치된 토지 및 시설을 사용할 수 없도록 하고 있으며, 해양수산부장관에게 신고한 경우에만 예외적으로 사용을 허용함.

이를 위반하여 신고 없이 준공확인 전에 토지나 시설을 사용한 자에 대해서는 제24조²⁾에 따라 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음.

□ 개정안은 해양수산부장관이 제13조제4항을 위반하여 신고 없이 토지나 시설을 사용한 자에게 공사의 중지·변경, 시설물의 개축·이전 또는 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있는 근거를 신설하고(안 제18조제1항제5호), 명령을 위반한 경우에 한하여 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 변경하는 것임(안 제24조).

개정안은 국민의 생명·안전과 직접적인 관련성이 적은 단순 행정상 의무 위반행위에 대하여 과도한 형벌을 부과할 경우 민간 경제활동이 위축될 우려가 있다는 점을 고려하여, 위반행위에 대

1) 「신항만건설 촉진법」

제13조(준공확인) ④ 제2항에 따른 준공확인증명서를 발급받기 전에는 신항만건설사업으로 조성되거나 설치된 토지 및 시설을 사용해서는 아니 된다. 다만, 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 해양수산부장관에게 신고를 한 경우에는 그러하지 아니하다.

2) 「신항만건설 촉진법」

제24조(벌칙) 제13조제4항을 위반하여 신고를 하지 아니하고 준공확인 전에 토지나 시설을 사용한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

해 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 신고의무 위반이나 절차적 의무 불이행은 행정질서벌인 과태료 부과 대상이 되는 것이 일반적이나,

신항만건설사업은 국가 물류의 핵심 거점을 조성하는 사업으로서 공공성이 매우 크고 준공 확인 전 무단 사용은 시설의 안전 확보와 효율적인 항만 관리라는 입법 목적을 직접적으로 저해할 위험이 있으므로, 이행 강제력을 강력하게 확보하기 위한 수단으로서 형벌규정 자체를 유지하는 것은 타당성이 인정됨.

다만, 국민의 생명·안전과 직접적인 관련성이 낮은 행정절차 위반에 대해 곧바로 처벌하는 것은 과도한 제재로서 민간 경제활동을 위축시킬 우려가 있으므로, 위반 행위자에게 시정명령을 먼저 내려 자발적인 시정 기회를 부여하고 이를 이행하지 않는 경

우에 비로소 처벌하도록 하는 개정안의 개정 방향은 바람직한 것으로 보임.

- 현행법 제18조제1항제2호가 ‘이 법을 위반한 경우’라는 포괄적 요건을 규정하고 있어 별도의 개정 없이도 시정명령이 가능하다는 견해가 제기될 수 있으나, 이는 행정청에 지나치게 광범위한 재량을 부여하여 수범자의 예측 가능성을 저해할 우려가 있음.

이에 개정안이 제5호를 신설하여 처분 사유를 ‘준공확인 전 무신고 사용’으로 구체화한 것은 명확성 원칙에 부합하는 타당한 조치로 판단됨. 다만, 법적 안정성 제고를 위해 추후 포괄 규정인 현행 제2호를 구체적인 의무 위반행위를 열거하는 방식으로 정비하는 방안을 검토할 필요가 있음.

형사처벌 전의 시정명령의 도입으로 인해 제재의 실효성이 저하될 수 있다는 우려가 제기될 수도 있음. 그러나 최근 5년간 현행법 제24조 벌칙 적용 건수가 0건인 점을 고려하면, 개정안과 같이 개정되더라도 제재의 억지력이 현저히 저하되거나 행정질서의 유지에 중대한 공백이 발생할 우려는 크지 않을 것으로 보임. 오히려 시정명령을 통해 자발적 시정을 유도하고 이에 불응할 경우 형벌을 부과함으로써 제재의 순응도와 합리성을 제고할 수 있을 것으로 판단됨.

- 개정안과 관련하여, 유사 입법례인 「공항시설법」³⁾은 현행법과

3) 「공항시설법」

같이 사용허가 없이 준공확인 전에 토지 및 시설을 사용한 경우 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있어, 개정안 통과 시 유사 사항에 대한 법체계적 혼란이 발생할 우려가 있으므로 이에 대한 고려가 필요할 것으로 보임.

- 해양수산부는 의무위반에 대한 시정명령으로 신항만건설사업의 효율적 추진이라는 입법목적 달성 및 민생경제 부담을 완화할 수 있으므로 선 이행명령 후 형벌 부과의 개정 규정에 동의한다는 의견을 제시함.

제65조(개발사업에 따른 시설의 불법 사용 등의 죄) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 제20조제7항 또는 제45조제5항(제54조제1항에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 시설을 사용한 자

제20조(준공확인) ⑦ 제4항에 따른 준공확인증명서를 발급받기 전에는 개발사업으로 조성되거나 설치된 토지 및 시설을 사용해서는 아니 된다. 다만, 국토교통부장관으로부터 준공확인 전에 사용허가를 받았거나 제1항 단서에 따라 건축물에 대하여 준공확인을 받은 것으로 보는 경우에는 그러하지 아니하다.

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 제24조 및 제24조의2의 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 준공 확인 전 무단 사용 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」 제1조제2항⁴⁾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.

4) 「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.

IV. 입법의 재정영향

- 개정안에 대해서는 「국회법」 제79조의2제1항에 따라 비용추계 요구서가 제출되었으나, 국회예산정책처는 동 법안이 시행되더라도 재정이 수반되지 않거나 재정부담에 변화가 없는 것으로 보아 비용추계 미대상 사유서를 제출하였음.⁵⁾

문 의 처
02)6788-5427

5) 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)