

6. 항만관리법제 개선에 관한 연구

해사법학과 박 정 천
지도교수 최 흥 배

이상적인 항만관리가 이루어지기 위해서 항만관리주체가 어떠한 형태를 취해야 하는지, 그리고 항만관리 주체가 항만을 어떻게 운영해야 할 것인지에 대한 논의는 꾸준히 제기되어 온 문제이다. 그러나 이에 대한 명백한 결론이 아직 제시되지 못하고 있는 것은 항만의 환경 여건에 대한 정확한 파악이나 항만관리 운영에 대한 방법론이 명확하게 정립되어 있지 못하기 때문이다.

세계 각국의 항만에는 그 항만이 위치해 있는 시대적 공간적 배경이 상이하기 때문에 관리법제가 상이할 뿐만 아니라 운영방법 또한 상이하다. 그리고 같은 국가의 항만이라 하더라도 그 관리형태 및 운영 방법이 상이한 경우가 허다하다. 이와 같은 사실을 고려할 때 특정 시간과 공간을 초월하여 어떤 항만에도 적용되는 이상적인 항만관리 법제나 항만운영 방법이 존재한다고 보기는 어렵다. 그러나 대부분의 서구 항만들이 항만공사제(PA)를 채택하고 있고 우리나라도 항만관리에 민간경영체제를 도입, 국제경쟁력을 높여 동북아 물류 중심항으로 기틀을 마련하겠다는 야심 찬 계획을 가지고 항만공사제(PA)를 도입하여 지난 2004년 1월에 부산항만공사(BPA), 1년 6개월 후인 2005년 7월에는 인천항만공사(IPA)를 출범시켰다. 항만공사제의 공·과를 논하기엔 1년이라는 시간은 너무 짧다. 오히려 각 항만공사가 국민과 지역민의 기대에 부응하여 관할 항만을 동북아 물류중심이 되는 경쟁력 있는 거점항으로 발전시킬 수 있도록 지속적인 관심과 지원을 물론 정부와 지방자치단체의 전향적인 협조가 절대적으로 필요하다 하겠다.

다행히 정부는 2005년 3월 규제개혁 관계장관회의에서 확정된 「해상운송 규제 개선방안」에 따라 항만공사제도 개선을 포함한 4개 분야 28개 과제를 선정해 규제정비를 실시할 예정이라고 밝힌바 있다. 이를 위해 해양수산부는 최근 「항만공사법 개정안」을 마련하고 이에 대한 각 부처 의견수렴을 거쳐 입법예고하고, 올 하반기 중 정기국회에 상정할 예정이라 한다.

항만민영화라는 세계적 추세에 따라 우리나라 항만을 동북아 물류중심기지로 육성하기 위해 '항만공사제(PA)'를 도입한 만큼, 불필요한 규제나 간섭으로 도입취지를 제대로 살리지 못하는 우를 범하지 않도록 항만공사법 개정은 정치적 고려와 이해관계를 배제하고 그 기능을 올바르게 구현하는데 초점을 두고 이루어 져야 할 것이다. 이 논문에서는 이와 같은 인식하에 외국의 주요항만 관리 법제를 비교검토하고, 이제 걸음마 단계인 우리나라 항만공사제도 발전을 위해 현행 우리나라 항만관리법제의 문제점과 개선방향을 제시하고자 하였다.

이러한 관점에서 '항만관리법제의 개선방안'을 요약하여 결론을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 항만의 민영화 확대 추세와 항만관리체제의 근본적인 변화와 더불어 항만법을 근간으로 하는 많은 법령이 생겨난 만큼 항만의 개발 및 관리에 있어서 항만법의 기본법적 지위와 성격을 제고하는 방향으로 항만법을 손질할 필요가 있다. 더불어 육역과 수역을 나누어 관리하도록 되어 있는 항만법과 개항질서법의 기능을 항만법으로 통합하는 방안도 함께 고려해야 할 것이다.

둘째, 국가출자법인이 국가공권력을 행사할 수 있는지 또는 공유수면을 매립 또는 관리할 수 있는지에 대해서는 장기적으로 그 법적 가능성을 검토할 필요가 있다. 이는 항만공사(PA)의 법적 성격과 밀접한 관련을 가지는데, 항만 관리운영의 효율화라는 측면에서, 즉 항만의 민영화를 통한 효율성 극대화측면을 중시하여 항만공사(PA)를 설립한다면 항만공사(PA)는 준행정기관이라기보다는 그야말로 공사(公社)로서의 성격이 필요하다고 판단되며, 이 경우에는 기존의 국가기관이 가졌던 권력행정적 권한은 배제하는 것이 오히려 바람직할 것이다.

셋째, 항만공사의 기능을 항만시설 뿐만 아니라 수역·외곽 및 임항교통시설의 개발 및 관리운영까지 관할 할 수 있도록 범위를 확장할 필요가 있다. 그러나 이러한 논의는 추가적인 재원의 확보라는 협의의 시각보다는 항만관리체제의 일원화를 통해 항만운영의 효율성과 높이고 세계적인 경쟁력을 갖춘 동북아 물류중심기지로 육성한다는 큰 틀에서 접근해야 할 것이다. 따라서 인천항과 같이 재원의 부족으로 수역관리가 곤란한 항만에 대하여는 업무는 이관하되 일정기간 국가가 수행하거나 관리비용을 보조하는 등 보완책이 강구되어야 할 것이다.

넷째, 항만배후단지와 내륙화물기지를 항만공사(PA)의 관할범위로 확장하는 방안이 필요하다. 이를 위해 항만법 관련규정의 개정을 통하여 항만배후단지와 내륙화물기지를 항만시설의 범위에 포함하거나, 아니면 항만공사법에 항만공사(PA)의 사업범위를 항만배후단지와 내륙화물기지까지 확장하는 방안이 있을 수 있다.

다섯째, 항만시설의 경비·보안과 화물관리를 위한 항만관리법인에 대한 규정을 현재와 같이 항만공사의 정관에 정하는 편법에 의존하지 말고 항만공사법에 수용하여 한다.

여섯째, 「항만법」, 「항만운송사업법」 등 항만관련 법령을 개정하여 항만공사가 효율적으로 기능할 수 있도록 하여야 한다.

일곱째, 항만공사의 책임경영체제 확립을 위해 감사를 제외한 임원의 임면권을 사장에게 부여하고, 항만공사법에 「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관관리기본법」 규정 중 관련조항을 수용하고 동법 적용이 배제되도록 하여야 한다.