

항만공사(PA) 운영 활성화를 위한 법률 정비와 지원조례 설치방안 - 부산항만공사와 부산광역시를 중심으로 -

Managing Legal Issues and Developing Ordinance for the Effectiveness of Port Authority: Focused on Busan Port Authority and Busan Metropolitan City

손애휘*

목 차

- I. 서 론
- II. 부산항만공사 운영 활성화를 위한 지원
조례 제정의 필요성과 문제점
 - 1. 필요성
 - 2. 문제점
- III. 지원조례 제정을 위한 항만공사 관련법
령 정비방향
 - 1. 항만공사법령 개정방향
 - 2. 관련법령 개정방향
- IV. 부산항만공사 운영 활성화를 위한 지원
조례 제정방향
 - 1. 방향
 - 2. 구성 및 내용
- V. 결 론

Key Words: Port Law, Port Authority Law, Busan Metropolitan City Ordinance, Port Autonomy

Abstract

This study deals with legal issues and solutions for a successful management of the Busan Port Authority(BPA) and proposes Busan Metropolitan City Ordinance for the effectiveness of BPA because the role of BPA is to improve Busan regional economy and to strengthen the competitiveness of Busan Port.

In order to prepare the ordinance, this paper suggests that the current legislation related to Port Authority(PA), which empowers central government to control the management of port, should be amended to strengthen the port autonomy by allowing PA and local government to control the management and operation on port independently and enabling the building of cooperative system from the City for BPA.

* 부산광역시의회 정책연구실 연구위원, ahsohn@bs21.net, (051)888-5191

I. 서론

전세계 국제항만간에는 21세기의 중심항이 되기 위한 대규모 항만투자과 마케팅을 시작하고 있고 거대항만도시 개발을 중심으로 거점항만전략을 추진, 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 항만 경쟁에서 살아남기 위해서는 항만 그 자체의 기능 제고도 중요하지만 무엇보다도 항만도시적 차원에서의 항만관리전략이 필요하게 되었다.

이러한 항만환경 속에서 PA라는 국가기관과 독립된 조직이 관리주체로서 항만을 관리하는 형태가 증가하고 있다.

우리나라도 BPA(부산항만공사)가 2004년 1월 16일부터 출범하게 되어 항만과 지역이 공존할 수 있는 기반이 조성되었다. 항만에 대해 그동안 중앙정부와 그 특별행정기관이 독점했던 권한에 있어 정치행정의 분권화가 이루어져, 이제 항만은 더 이상 지역과 별개의 공간이 아니며 지역사회의 특성을 살린 항만 개발이 가능하고 지역은 항만의 발전을 지원할 수 있게 되었다는 것이다.

본연구에서는 BPA의 운영 효율화와 아울러 지방자치단체가 부산항 발전과 BPA 활성화를 위한 능동적인 역할을 수행하기 위해, PA 설립의 모태인 항만자치원칙이 법·제도적으로 보장되어 있는지 PA 관련법률의 문제점을 분석한 후, 하위법으로서 조례에 담을 수 있는 내용의 한계를 지적하면서 바람직한 '부산항만공사 운영 활성화를 위한 지원조례안'의 설치방향을 제시하고자 하였다.

그동안 항만관리나 물류에 있어 법·제도적으로 접근한 연구는 항만공사법 제정을 위한 법·제도적 연구(한국해양대학교·부산발전연구원, 2000; 한국행정연구원·한국해양수산개발원, 2000; 인천발전연구원, 2000; 한국해양대학교, 2002)나 물류흐름과 항만물류관련 외국인 투자에 제약이 되는 관련법률 개선사항에 집중되어 있어¹⁾(한국해양수산개발원, 2002; 최석범·박종석, 2003; 부산광역시, 2004) 지역과 항만을 연결하기 위한 법적인 접근방법은 없었다고 볼 수 있다.

본논문은 다음 체계로 구성되어 있다.

II장에서 부산항 발전과 BPA 운영 활성화를 위한 지원조례 제정의 필요성과 문제점을 파악한 후, III장에서는 지방자치단체 차원의 BPA 지원조례 제정을 위한 선결과제로서 PA와 관련된 항만공사법령과 관련법령·조례 등의 개선 및 정비방향을 도출하였다. IV장에서는 현행법체계하에서 BPA 지원조례 제정의 한계를 지적하고, 이와 함께 바람직한 지원조례의 제정방향과 그 내용을 제시하였다.

1) 항만지역 외국인투자유치와 관련한 법·제도적 연구로서 관세자유지역, 자유무역지역, 경제자유구역 도입 등에 관한 연구가 있으나 본 논문에서는 이에 대한 논의는 제외하였음.

II. 부산항만공사 운영 활성화를 위한 지원조례 제정의 필요성과 문제점

1. 필요성

PA 설립취지를 살리기 위해서는 BPA가 제대로 사업 활동할 수 있도록 제도적으로 보장해 주고 해당 지방자치단체는 이를 적극 지원할 수 있어야 한다.

항만지역은 지역경제문화권의 입구인 특별개방구로서 지역사회의 특성을 항만에 투여하고 항만을 통하여 지역사회의 특성을 부각시키는 지역경제문화권의 기지이다. 이는 항만지역이 지역의 경제문화권 거점이 되도록 제위치를 찾기 위해,²⁾ 지방화시대의 PA는 중앙정부가 아닌 해당 지방자치단체와 공조하여 재정자립도를 높여 경영활동을 수행해야 함을 뜻한다.

현실적으로 항만공사법에서도 PA에 지방자치단체의 재산이 무상으로 대부되어 사용, 수익하게 되어 있으므로³⁾ 지방자치단체의 사업과 연계하여 지역과 항만의 발전이 동시에 이루어져야 한다. 지방자치단체인 부산광역시에서도 시정과 항정의 조화를 위한 사업 발굴 및 집행에 체계적으로 대처하면서 BPA 경영에 대해 시민과 함께 감시·권고·지원하는 역할을 수행할 수 있어야 할 것이다.

즉 부산항에 대한 부산광역시의 역할 제고 및 지방분권시대의 전개와 항만자치시대를 열게 된 BPA의 경쟁력을 높이기 위해서는, BPA에 대한 지방자치단체의 적극지원이 가능하고 주민참여형 BPA가 되기 위한 여건이 만들어 져야 하며, 이를 위해 '부산항만공사 운영 활성화를 위한 지원조례' 설치가 요구되는 것이다.

2. 문제점

부산항이 부산시민의 항만으로서 제기능을 수행하기 위해 지방자치단체의 지원과 역할이 요구되며 이를 위한 조례 제정이 필요함에도 불구하고, 현행 법체계하에서는 사실상 이것이 불가능하다.

우리나라 PA 설립주체는 국가 혹은 지방자치단체이지만, 현재 지방자치단체는 PA에 대한 출자에 참여하지 않기 때문에 PA는 국가가 국유재산으로 출자하는 국가공사의 성격을 갖고 있다. 해양수산부령으로서 항만공사법시행규칙이 2003년 12월 3일 제정,

2) 小林照夫, “兩極化する 日本の港,その現實と課題”, 2004국제학술대회 World Trade and Asia Port Development, 한국항만경제학회, 2004. 10.22, pp.134-138

3) 항만공사법 제6조(출자)에서 국가와 지방자치단체는 국유재산법 및 지방재정법의 규정에 불구하고 동산, 부동산 및 항만시설관리권을 PA에 출자할 수 있다고 규정하고 있음.

시행되고 있어 PA 운영에 해양수산부가 관여하도록 되어 있는 것이다.

외국의 경우에도 항만공사의 설립주체에 따라 법적 지위가 주어지며 대개 중앙정부의 특별법이나 지방자치단체 조례에 의거 설립되었다.<표 1> 참고) 우리의 경우 PA 설립주체가 중앙정부 위주가 되다 보니 지방자치단체가 자발적으로 항만사업에 참가할 수 있도록 위임된 내용이 없어, 지방자치단체 차원에서 BPA를 지원할 수 있는 내용을 담은 조례 제정이 어렵게 된 것이다.

이것은 조례가 실제로 제정되고 실효성 확보를 위해 상위법인 항만공사법과 관련 법령 개정이 선행되어야 함을 의미한다. 즉 PA와 관련된 법률에서 지방자치단체에 대한 위임규정의 근거가 제시되어야 하며, PA의 사업, 재정, 인사에 있어 중앙집권적이면서 자율성 확보를 어렵게 하는 부분이 개정되어야 '부산항만공사 운영 활성화를 위한 지원조례'를 제정할 수 있는 것이다.

<표 1> 세계 주요항만별 PA 설립모체 및 설립근거

항만	설립모체	설립근거
르아브르항	중앙정부(해사부)	○ 1965년 해항법(law on autonomy of 29 June 1965)
발렌시아항	중앙정부(건설교통부)	○ 1992년 국가항만 및 상선법(State Ports and the Merchant Marine Act 27) ○ 1997. 12. 26 Act 62로 일부 내용 개정
카오슝항	중앙정부(교통부)	○ 항무국 설치 및 감독조례 초안(2002)
나고야항	지자체 (愛知縣・名古屋市)	○ 1950년 항만법 ○ 1951년 나고야항관리조합의 설립에 동반되는 협정
상해항	지자체(上海市)	○ 1986년 1월에 지방정부에 이관 ○ 2001년에 국무원판공청문건 제91호 발호(2001.11.23) ○ 중국 항만법(2003. 6)
런던항	지자체	○ 런던항항만법(1968)
롱비치항	지자체	○ 롱비치항항만국시헌장(1979)

자료) 해양수산부, 『전국 주요무역항 재정자립도 분석』, 2003.12, p.4, 한국해양대학교, 『항만공사제 도입에 따른 법제적 연구 최종보고서』, 국회, 2002. 9, pp.125-145를 종합하여 작성.

Ⅲ. 지원조례 제정을 위한 항만공사 관련법령 정비방향

1. 항만공사법령 개정방향

1) 전반적 개정방향

BPA의 문제점은 법적으로 운영의 자율성 및 독립성 확보가 어렵게 되어 있고, 운영 활성화를 위해 해당 지방자치단체로부터 어떤 지원도 받을 수 없도록 배제되어 있다는

항만공사(PA) 운영 활성화를 위한 법률 정비와 지원조례 설치방안 / 손예휘

것이다. 항만공사법령은 PA가 자치권 행사가 가능한 공공기관으로 기능할 수 있고 지방자치단체 차원의 적극적인 지원이 가능하도록 개정되어야 하지만, 예산 투입부분에 대해서는 전시성이나 실적위주 사업의 시행 등 무분별한 사업전개 방지를 위해 철저한 감시활동이 수반되도록 해야 한다.

<표 2>는 항만공사법령의 개정방향과 정비내용으로 2004년 8월 해양수산부에 제출한 BPA의 항만공사법 개정안과 비교분석한 후 도출하였다. 구체적으로 그 조항은 법 제8조(사업범위), 제16조(임원의 임면 등), 제22조(실시계획의 승인), 제27조(국·공유재산의 무상대부 등), 제30조(사용료 및 임대료의 징수), 제36조(비용의 보조 등), 시행령 제16조(이익준비금 등의 자본전입)와 제29조(지도·감독) 등에 이른다.

<표 2> 항만공사법령 개정방향

조항	예	로	비교(BPA의 개정안) ¹⁾
법제8조 (사업)	<p>공사의 사업범위에 대한 단서규정 ①공사는 다음 각호의 사업을 행한다 1.항만시설(수역시설·외곽시설·임항교통시설 등 대통령령이 정하는 항만시설은 제외한다)의 <u>신설·개축·유지·보수·준설 등에 관한 공사의 시행 및 항만의 관리·운영</u></p> <p>②공사가 사업을 하고자 하는 경우에는 <u>해양수산부 장관의 승인을 얻어야 한다</u></p>	<p>단기 1) 1의2 국제경쟁력강화사업 신설 단기 2) 단서규정의 임항교통시설 삭제 단기 3) ① 1.수역시설, 외곽시설, 임항교통시설 등의 <u>신설 및 개축은 정부 시행, 유지 보수는 항만공사에서 대할 수 있도록 개정</u> 장기) 단서규정인 '수역시설·외곽시설·임항교통시설 등 대통령령이 정하는 항만시설은 제외한다' 삭제</p> <p>② '공사가 사업에 대한 투자와 출연을 할 경우 당해 지방자치단체장, 해양수산부장관과 협의하여야 한다' 로 개정</p>	<p>① 1.... (외곽시설, 임항교통시설 등.....) ... 1의2 항만법 제2조제7호에 의한 항만배후단지의 조성 및 관리·운영 1의3. 해외항만개발 및 관리·운영 1의4. 기타 공사 설립 목적 달성을 위하여 필요한 사업 ※수역시설 삭제, 1의2~1의4신설</p> <p>② 삭제</p>
법제16조(임원의 임면 등)	<p>④사장 및 감사를 제외한 그 밖의 임원은 사장의 제청으로 <u>해양수산부장관이 임면한다.</u></p>	<p>단기 ④ '....항만위원회에서 임면한다'로 개정 장기) 사장을 비롯한 임원의 선임은 항만위원회에 전권을 위임한다(제16조 전면개정)</p>	
법제22조 (실시계획의 승인)	<p>① 공사가 항만시설 공사를 하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 사업의 실시계획(이하 "실시계획"이라 한다)을 수립하여 해양수산부장관의 승인을 얻어야 하고 승인을 얻은 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 시설공사는 그러하지 아니하다</p>	<p>※ BPA의 개정안에 따름</p>	<p>①공사가 항만기본계획을 변경하는 항만시설 공사를 하고자 하는 때에는.... ※ 다만 이하 삭제</p>

조항	에 서	으 로	비고(BPA의 개정안) ¹⁾
법제27조(국·공유재산의 무상대부 등)	①국가 또는 지방자치단체는 제8조제1항 제1호 및 제2호의 규정에 의한 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 국유재산법 및 지방재정법의 규정에도 불구하고 당해사업에 필요한 국·공유재산을 공사에 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있다.	※ BPA의 개정안에 따름	'...제8조의.....'로 개정
법제30조(사용료 및 임대료의 징수)	④해양수산부 장관은 원활한 항만물류를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제3항의 규정에 따라 신고된 사용료 또는 임대료 요율의 변경 또는 조정을 명할 수 있다	'...권할 수 있다' 로 개정	⑤공사는 제1항의 규정에 의한 사용료 및 임대료를 납부하지 아니한 자가 있는 경우에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 이를 징수할 수 있다 ※⑤항 신설
법제36조(비용의 보조 등)	국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위 안에서 제8조제1항제2호의 규정에 따라 위탁한 사업 및 공사가 수행하는 비수익적 사업에 필요한 비용을 보조하거나 융자할 수 있다.	※BPA의 개정안에 따름	'..... 공사가 제8조사업에 필요한 비용을 보조하거나 출연 또는 융자할 수 있다.'로 개정
영제16조(이익준비금 등의 자본잔입)	'이익준비금과 사업확장적립금을 자본금으로 전입하고자 하는 때에는 항만위원회 의 결을 거쳐 재정경제부장관의 승인을 얻어야 하며, 전입한 경우 해양수산부장관에게 보고하여야 한다'	'이익준비금과 사업확장적립금을 자본금으로 전입하고자 하는 때에는 항만위원회의 의결을 거쳐야 한다' 로 개정	
영제29조(지도·감독)	법제37조에서 "대통령령이 정하는 사항"이라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 사항을 말한다. 1.항만시설의 경보·보안 및 항만안전에 관한 사항 2.항만시설 이용자의 편의 및 안전에 관한 사항 3.여객의 원활한 수송을 위한 여객부두의 선석(船席)운영에 관한 사항 4.물류정보표준화 및 시스템 연계 등 항만물류정보화에 관한 사항 5.공사의 재정건전성과 밀접한 관련이 있다고 판단되는 기본재산의 취득·처분, 투자·출연 및 자금차입에 관한 사항 6.항만관리의 공공성에 중요한 영향을 미치는 항만개발계획의 경우 그 적정성에 관한 사항 7.그밖에 제1호 내지 제6호에 준하는 사항으로 해양수산부령이 정하는 사항	2호, 3호, 4호, 5호 생략	

주: 1) BPA의 항만공사법개정안은 항만공사의 사업범위 조정 및 사업시행의 자율성 부여(제8조), 항만공사의 항만시설공사 시행에 자율권 부여(제22조), 국·공유재산의 무상대부범위 조정(제27조), 항만공사에 항만사용료 및 임대료의 강제징수권 부여(제30조), 항만공사에 대한 비용보조의 범위조정(제36조) 등 5개조항임.
2) 단 정부혁신지방분권위원회에서 추진하는 특별지방행정기관 정비시 지방해양수산청이 폐지될 경우, 본고의 항만공사법령 개정내용은 다시 조정되어야 할 것임.

2) 조항별 정비내용

(1) 법 제8조(사업)

제8조의 ‘공사의 사업범위’에서 단서규정으로 대통령령이 정하는 범위⁴⁾를 제외시켜 선박입출항료, 정박료, 수역점용료 등이 PA의 수입에서 빠져 있으며, PA의 사업 시행이나 사업에 대한 투자 및 출연은 해양수산부 장관의 승인을 얻도록 하여 중앙정부의 강력한 통제를 받도록 되어 있다.

이 조항에 대한 개정방향은 단기방안으로서 첫째, 부산항 운영과 관련하여 해외항만 개발 및 관리·운영의 필요성이 있을 때 신속히 대처하기 위해 제8조 ①항 1의2 ‘국제 경쟁력강화사업’의 신설이 요구된다. 이는 BPA에서 해양수산부에 제출한 법개정안에서 신설을 요구한 ‘1의2. 항만법 제2조제7호에 의한 항만배후단지의 조성 및 관리·운영, 1의3. 해외항만개발 및 관리·운영, 1의4. 기타공사 설립목적 달성을 위하여 필요한 사업’ 중 1의2 사업은 현 PA 사업범위로도 가능하며, 기타 그외사업들을 포괄하여 국제 경쟁력강화사업의 신설을 제언한 것이다.

둘째, 임항교통시설은 PA의 사업범위에서 제외되어 있으나, 수익성이 있는 항만배후도로의 경우 PA가 투자 및 출연사업을 할 수 있도록 해서 항만배후도로의 조기건설을 통한 물류흐름을 원활하게 해야 하므로⁵⁾ 단서규정에서 임항교통시설을 제외시켰다.

셋째, 동일항만구역내의 수역시설, 외곽시설, 임항교통시설 등의 신설 및 개축은 정부가 시행하더라도 유지, 보수를 PA가 대행하는 것은 가능하다. 이에 PA가 수역시설 등에 대한 유지, 보수를 시행하고 이에 따른 항만시설사용료(입항료, 정박료 및 수역점용료)를 PA가 징수할 수 있도록, ① 1.수역시설, 외곽시설, 임항교통시설 등의 신설 및 개축은 정부 시행, 유지 및 보수는 항만공사가 대행할 수 있는 것으로 하였다. BPA의 개정안과 같이 단서규정에서 수역시설을 완전히 삭제하는 것보다는 수역시설에 대해 유지, 보수할 수 있는 대행권한을 PA별로 선택하도록 하는 것이 현실적이기 때문이다.⁶⁾

4) 시행령 제4조(사업) 법제8조의 ‘대통령령이 정하는 항만시설’이란

- .항로·정박지·선류장(船溜場)·선회장(船回場) 등 수역시설
- .방파제·방사제·파제제(波除堤)·방조제·도류제(導流堤)·갑문·호안 등 외곽시설
- .도로·교량·철도·궤도·운하 등 임항교통시설
- .선박의 입·출항을 위한 항로표지·신호·조명·항무통신시설 등 항행보조시설
- .항만의 관제시설

.사회간접자본시설에대한민간투자법 제2조제5호의 민간투자사업으로 추진하는 항만시설

.신항만건설촉진법 제2조제1호의 신항만의 신속한 건설 등을 위하여 국가 및 한국컨테이너부두공단이 개발하는 항만시설임.

5) 문성혁, “부산항만공사(BPA) 설립과 부산항의 발전방안”, 제1회 부산항발전포럼, 부산항발전협의회, 2004. 3.3, p.29

6) 항만시설사용료의 징수가 걸려 있는 ‘수역시설’ 관리의 경우 BPA의 법개정안에서 ‘수역시설’ 삭제를 요구한데 대해 해양수산부에서는 반대의 뜻을 분명히 밝히고 있음. BPA의 개정안대로 되면 향후 출범할 인천항만공사의 재정난이 심각해진다는 것임. BPA의 경우 수역시설을 이관

넷째, 장기적으로는 제8조의 단서규정을 완전삭제하여 BPA에서 부산항을 전반적으로 관리하도록 하여, 실질적인 항만관리조직으로서 자리매김하고 사업 개발, 수행에 대한 완전책임을 지도록 한다.

다섯째, '②공사가 ... 사업을 하고자 하는 경우에는 해양수산부장관의 승인을 얻어야 한다'는 부분은, 지방자치단체의 PA에 대한 사업과 예산 지원근거를 마련하고 해양수산부의 통제를 약화시키면서도, BPA의 전시성, 실적 위주의 사업 수행에 대해서는 제동을 걸 수 있도록 예산 투입부분에 대한 감시기능이 가능하도록 해야 한다. 이에 '.....공사가 사업에 대한 투자와 출연을 할 경우 당해 지방자치단체장, 해양수산부장관과 협의하여야 한다'로 개정되어야 할 것이다.

(2) 법 제16조 (임원의 임면 등)

'④사장 및 감사를 제외한 그 밖의 임원은 사장의 제청으로 해양수산부장관이 임면한다'는 부분은, 단기적으로 '...항만위원회에서 임면한다' 로 개정한다.

장기적으로는 BPA의 자치조직권 확보를 위해 임원의 임면에 대해 사장을 비롯한 전체임원 선임은 항만위원회에 전권을 위임하도록 하여, 제16조 ② ③ ④ㄱ를 '사장을 비롯한 임원의 선임은 항만위원회에 전권을 위임한다'로 전면개정한다.

(3) 법 제22조(실시계획의 승인)

BPA의 법개정안에서 요구하는 바와 같이, PA의 항만시설 공사 시행에 대한 자율성을 확보하기 위해 기본계획을 변경하지 않는 항만시설 공사는 실시계획 승인을 면제하여 신속하게 공사가 시행되도록 한다.

'①공사가 항만시설 공사를 하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 해양수산부장관의 승인을 얻어야 하고 승인을 얻은 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. 다만 대통령령이 정하는 경미한 시설공사는 그러하지 아니한다'는 '①공사가 항만기본계획을 변경하는 항만시설 공사를 하고자 하는 때에는'로 개정하고, 다만

받으면 현재 해양청이 징수하는 선박료, 정박료 등 연간250억원을 추가확보, 연10억~20억원정도인 항로수심유지준설비를 투입하고나머지는 항만시설투자에 활용할 수 있음. 그러나 항만여건상 유지준설비가 연150억~200억가량 소요되는 인천항만공사는 연100억~110억원의 선박료, 정박료 등을 확보하더라도 해마다 50억~100억원씩 적자를 보게 됨.

- 7) 항만공사법 16조 (임원의 임면 등) ①공사에 사장 및 감사를 포함한 5인 이내의 임원을 둔다.
②사장은 위원회가 추천하는 자중에서 해양수산부장관이 당해 시도지사와의 협의를 거쳐 제청한 자를 대통령이 임면한다.
③감사는 해양수산부장관이 기획예산처장관과 협의하여 임면한다.
④사장 및 감사를 제외한 그 밖의 임원은 사장의 제청으로 해양수산부장관이 임면한다.
⑤임원에 관하여는 제13조의 규정을 준용한다.
⑥그 밖에 임원의 임면에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

이하는 삭제하도록 한다.

(4) 법 제27조((국·공유재산의 무상대부 등)

BPA의 법개정안에 따라 PA의 재정 확보를 위해 공익목적을 위한 공공사업을 신속하고 원활하게 적은 비용으로 시행할 수 있도록 국·공유재산의 무상대부나 사용·수익을 할 수 있도록 한다.

즉 '①국가 또는 지방자치단체는 제8조제1항제1호 및 제2호의 규정에 의한 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 당해사업에 필요한 국·공유재산을 공사에 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있다'는 '....제8조의' 로 개정한다.

(5) 법 제30조(사용료 및 임대료의 정수)

'해양수산부장관은 원활한 항만물류를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 신고된 사용료 또는 임대료 요율의 변경 또는 조정을 명할 수 있다'고 하여 해양수산부에서 PA의 요율 조정기능에 개입하고 있으므로, '해양수산부장관은 권할 수 있다' 로 개정한다.

(6) 법 제36조(비용의 보조 등)

BPA의 법개정안에 따라 BPA의 모든 사업을 위한 정부와 지방정부의 출연, 보조, 융자, 보증할 수 있는 근거를 마련하기 위해, '국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 제8조 제1항 제2호의 규정에 따라 위탁한 사업 및 공사가 수행하는 비수익적 사업에 필요한 비용을 보조하거나 융자할 수 있다'는 '.... 제8조 사업에 필요한 비용을 보조하거나 출연 또는 융자할 수 있다' 로 개정한다.

(7) 시행령 제16조(이익준비금 등의 자본전입)

제16조에서 '이익준비금과 사업확장적립금을 자본금으로 전입하고자 하는 때에는 항만위원회의 의결을 거쳐 재정경제부장관의 승인을 얻어야 하며, 전입한 경우 해양수산부장관에게 보고하여야 한다'고 하여, 자본 전입에 대한 재정경제부장관의 통제로 부산항에서 거두어들인 수입이 타항만의 개발비로 사용될 가능성이 있다.

이에 재정경제부장관의 승인과 해양수산부장관 보고 부분을 삭제하여, '..... 전입하고자 하는 때에는 항만위원회의 의결을 거쳐야 한다'로 개정하여 재정 독자성을 확보할 수 있도록 한다.

(8) 시행령 제29조(지도·감독)

법 제27조에서 '해양수산부장관은 공사재정의 건전성 및 항만관리의 공공성을 보장

하기 위하여 항만안전 등 대통령령이 정하는 사항에 대하여 공사를 지도 감독할 수 있으며, 시행령 제29조에서 법 제37조에서 명시하는 '대통령령이 정하는 사항'을 규정하고 있는데, 그 내용 대부분이 PA에서 독자적으로 할 수 있는 사업이므로 '대통령령이 정하는 사항' 중 2호, 3호, 4호, 5호를 생략한다.<표 2> 참고)

2. 관련법령 개정방향

BPA의 위상, 사업, 재정과 관련된 법으로는 항만법, 정부산하기관관리기본법, 외국인투자촉진법, 민간투자촉진법, 조세특례제한법 등이 있으며, 관련조례로 부산광역시외국인투자촉진법, 부산광역시민간투자촉진조례, 부산광역시시세감면조례 등이 있다.

1) 항만법

항만법에서 항만관리에 대해 지방자치단체 위임을 명시하는 근거를 마련하기 위해, 제9조(항만공사의 시행자 등)와 제22조(항만의 관리)가 다음과 같이 개정되어야 할 것이다.

첫째, '제9조 ①항만시설의 신설·개축·유지·보수 및 준설 등에 관한 공사는 지정항만은 해양수산부장관이, 지방항만⁸⁾은 시·도지사가 각각 시행한다'는 '.... 지정항만은 해양수산부장관 또는 시·도지사가,' 로 개정되어야 할 것이다.

둘째, '제22조 지정항만은 해양수산부장관이 관리하고 지방항만은 시·도지사가 관리한다'는 '.... 지정항만은 해양수산부장관 또는 시·도지사가,'로 정비되어야 한다.

2) 정부산하기관관리기본법

BPA의 출범취지를 살려 정부산하기관 적용대상에서 BPA가 배제되어야 한다. 항만공사법과 정부산하기관관리기본법은 경영목표 및 사업계획 수립과 예산 편성, 경영계약 체결, 조직 및 정원운용, 경영실적평가, 심의·의결기구, 기관장 선임부분 등에서 상충되거나 이중규제를 받게 되는 문제점이 있기 때문이다.

정부산하기관관리기본법 제3조 ②항에 의하면, '다음 각호의 1에 해당하는 기관 또는 단체에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다. 1.다른 법률에 의하여 책임경영체제가 구축되어 있거나 지방자치단체가 그 설립 및 운영에 관여하거나 민간에 의하여 실질적으로 운영되는 기관 또는 단체 등으로서 별표에 정하는 기관 또는 단체임'을 명시하고 있으므로, 별표의 적용제외대상⁹⁾에 '항만공사법에 의한 부산항만공사'가 포함되도록 개정되어야 할 것이다.

8) 현재 우리나라에 지방항만은 없음

9) 정부산하기관관리기본법의 적용제외대상(제3조제2항제1호관련)

1. 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관(다른 법률에 의하여 정부투자기관으로 보는 경우를 포함한다)

3) 외국인투자촉진법

BPA의 사업 중 항만배후물류단지 외국인투자 유치와 관련하여 외국인투자촉진법을 보면, 제3장 외국인투자에 대한 지원이 산업단지내 투자기업만으로 한정되어 있음을 알 수 있다. 이에 '산업·물류단지내 투자기업에 대한 지원'으로 개정되어야 할 것이며, 산업단지외로 표시된 조항마다 '산업·물류단지'로 개정하여 지방세 감면, 입지 지원, 고용 보조금 지원, 교육훈련보조금 지원, 금융지원, 행정지원 등에서 저촉받지 않도록 한다.

4) 조세특례제한법¹⁰⁾

BPA의 항만물류업체 육성사업과 관련하여 조세특례제한법이 개정되어야 하며, 그 방향은 첫째, 우수물류인증업체를 이용하는 화주에게 물류비용 관련세금을 감면해 주어 우수물류업체의 성장을 지원한다.

둘째, 제25조(특정설비투자에 대한 세액공제)를 개정하여 투자세액의 공제(투자금액의 100분의 3에 상당하는 금액을 소득세 또는 법인세에서 공제)범위에 물류업체가 도입하는 물류합리화시설을 추가한다.

셋째, 연계수송시스템, 복합물류시스템, 창고관리시스템, 재고관리시스템 등 고도의 물류서비스를 개발하기 위해 물류기술, 서비스연구소를 건립하는 물류업체에 대해 자금, 세제 지원한다.

넷째, 제3자 물류업체에 대한 지원으로 물류전문업체에서 도입하는 물류신기술에 대

-
2. 방송법에 의한 한국방송공사, 한국교육방송공사법에 의한 한국교육방송공사, 한국산업은행법에 의한 한국산업은행, 중소기업은행법에 의한 중소기업은행, 한국수출입은행법에 의한 한국수출입은행 및 은행법 제2조 및 제5조의 규정에 의한 금융기관
 3. 한국은행법에 의한 한국은행 및 금융감독기구의설치등에관한법률 제24조의 규정에 의한 금융감독원
 4. 정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률 제2조의 규정에 의한 정부출연연구기관 및 연구회
 5. 산업기술단지지원에관한특례법 제17조의 규정에 의하여 국가가 출연한 법인
 6. 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률 제49조의 규정에 의하여 중소기업청장의 지원을 받는 기관
 7. 지역신용보증재단법 제9조의 규정에 의하여 설립된 신용보증재단
 8. 지방공기업법 제5조의 규정에 의한 지방직영기업, 동법 제49조의 규정에 의한 지방공사, 동법 제76조의 규정에 의한 지방공단, 동법 제77조의3의 규정에 의한 출자법인 및 출연법인
 9. 국유철도의운영에관한특례법 제21조의 규정에 의하여 철도청장이 출자한 회사
 10. 사회간접자본시설에대한민간투자법 제14조의 규정에 의하여 설립된 법인
 11. 비영리민간단체지원법 제2조의 규정에 의한 비영리민간단체
 12. 초·중등교육법 제2조 및 고등교육법 제2조의 규정에 의한 학교, 국립대학병원설치법 및 서울대학교병원설치법에 의한 대학병원, 서울대학교치과병원설치법에 의한 서울대학교치과병원
 13. 공기업의경영구조개선및민영화에관한법률 제2조의 규정에 의한 적용대상기업
 - 10) 부산광역시, 「해양수도21(항만관련분야) 추진세부계획수립연구」, 2004, pp.306-307

해 세제 지원한다.

다섯째, 물류전문업체의 컨설팅부문에 대한 투자는 제조업의 연구개발에 대한 투자와 마찬가지로 물류업체의 컨설팅기능 및 신기술 개발에 대한 지원을 확대하기 위해 제10조(연구·인력개발비에 대한 세액공제)와 제11조(연구 및 인력개발을 위한 설비투자에 대한 세액공제)를 개정하여 물류업체의 컨설팅부문투자를 공제대상에 포함시킨다.

5) 부산광역시외국인투자촉진조례 및 부산광역시민간투자촉진조례

부산광역시에서는 기업 유치활동을 체계적으로 추진하기 위해 외국인투자촉진을 위한 외국인투자촉진조례 제정(1999. 5), 국내기업 유치를 위한 민간투자촉진조례 제정(2000. 5), 부산산업의 구조개편과 전략산업 육성을 위한 전략산업육성조례 제정(1999. 5) 등 지원제도를 마련하여 시행하고 있다.

이상 조례에서 지방세 감면, 용지매입비 지원, 고용 및 교육훈련보조금 지원, 금융 및 컨설팅 비용지원을 할 수 있도록 되어 있으나 사실상 현재 제대로 활용되지 못하고 있다. 조례의 효과 제고를 위해 외국인 투자 유치를 위한 외국인전용공단 확보 및 시장의 핫라인과 연결된 옴부즈만 제도 도입 등 차별화된 인센티브가 적극적으로 개발되어야 한다. 부산광역시민간투자촉진조례의 대상도 '산업단지내 투자기업에 대한 지원'으로 한정되어 있으므로, 대상지역이 산업단지와 물류단지로 확대되어야 할 것이다. 아울러 부산광역시 지방세 감면은 10년(7년간 100%, 3년간 50%)이지만, 법적으로는 8~15년 범위내에 감면기간 혹은 감면율을 조례로 정할 수 있으므로, 지역내 투자 유치를 위해 지원내용별 적용기준을 낮추고 지방세 감면비율을 높이면서 적용기간을 늘이는 등의 개정이 필요하다 할 것이다.

6) 부산광역시시세감면조례

지방자치단체는 지방세 징수주체가기 때문에 PA가 납부해야 할 각종 조세에 대한 감면조치와 인센티브를 제공할 수 있다. 부산광역시의 BPA에 대한 세제지원과 관련하여 BPA에서 취득하는 부동산과 시설물에 대한 지방세의 면제는 현재 가능하다.

BPA 설립시에 이미 세금감면을 위한 부산광역시시세감면조례의 개정작업이 이루어져 BPA는 2004년 1월부터 부산항 각 부두의 토지 및 건물 등 부동산에 대한 지방세 184억 9,300만원을 면제받았다. 또한 2차적으로 지방세 감면범위를 확대하여 그동안 부동산에 대해서만 취득세, 등록세를 면제하도록 제한되어 있던 것을 선박·기계장비 등 시설물도 면제받을 수 있도록 '부산광역시시세감면개정조례안'이 2004년 7월 8일 공포되어, BPA는 하역장비 17대 및 선박 1척의 취득세와 재산세 등 14억 7천여만원을 3년간 면제받게 되었다.

이러한 BPA에 대한 지방세 감면이 2006년까지 한시적으로 적용되고 있는 것에 대해

서는, 그 적용기간과 적용률 등 인센티브 제공이 더욱 확대될 수 있도록 방안이 강구되어야 할 것이다.

IV. 부산항만공사 운영 활성화를 위한 지원조례 제정방향

1. 방향

지방분권법이 제정되는 등 활발한 분권화의 움직임 속에서 지방자치단체는 지역특성을 대변하는 조례를 제정해 나가야 한다. 중앙의 행정권한이나 사무가 지방으로 이양이 되면 기관위임사무가 점점 감소할 것이며, 이에 따라 지방자치단체는 자기결정과 자기책임 아래에서 정책을 입안·수립하고 실시해야 하기 때문이다.

그동안 지방자치단체에서 발의한 조례를 살펴보면 주로 상위법규의 제·개정에 의한 조례정비나 행정기관의 조직과 운영, 주민복지·주민편의에 관한 내용에 치우쳐 있다. 이제 지방자치단체에서는 지역발전을 위해 지역경제 활성화정책과 밀접한 조례들을 지속적으로 제공해야만 한다.

특히 BPA 운영 활성화를 위한 지원조례는 지방자치단체 차원에서 항만과 관련된 조례를 제정하게 되는 시초로 작용하여 그 의미는 더욱 크다 할 것이다. 이에 상위법으로부터 지방자치단체로의 위임규정의 근거가 있어야 BPA의 각종 사업에 대해 부산광역시의 지원이 가능하므로 상위법인 항만공사법 등의 개정이 선결되어야 함을 앞장에서 살펴본 것이다.

지원조례 제정의 방향은 다음과 같다.

첫째, BPA 운영 활성화를 위한 각종 사업을 부산광역시가 적극 지원하기 위해, 항만법과 항만공사법에서 사업과 재정에 대해 지방자치단체가 관여할 수 있도록 명문규정을 두어야 한다.

둘째, 위임규정에 근거하여 BPA의 운영 활성화를 위해 보다 능동적인 부산광역시의 관여방법이 담긴 방향으로 조례가 제정되어야 할 것이다.

2. 구성 및 내용

BPA 운영 활성화와 사업 지원을 위해 다음 내용의 조례안 제정을 제안하였다. 본조례안은 총 8조와 부칙 2조로 구성되어 있다.

첫째, BPA 운영 활성화 및 부산항 발전을 위한 사업, 국내외 항만물류기업 유치사업에 대한 부산광역시의 지원을 명시한다.

둘째, BPA에 대한 비용의 보조, 공유재산의 무상대부, 상환 보증 등에 대한 부산광역시의 역할 및 의무를 명시한다. BPA가 현재는 중앙정부 전액출자로 출범했지만 항만개발재원의 원활한 조달을 위해 부산광역시가 필요한 시점에 자산을 투자할 필요가 있으므로 BPA에 대한 '부산광역시자산투자계획(안)' 마련이 필요하며, BPA가 발행하는 각종 채권의 보증책임도 담당해야 하기 때문이다.

셋째, BPA에 대한 부산광역시 투자부분에 대해서는 감시기능이 수반되어야 한다. 부산광역시의 BPA에 대한 투자를 대비하여, 시민의 세금에 대한 원활한 재정적 운용을 위한 감시기능 수행을 위해 BPA의 주요현안사업에 대해 '보고 및 검사' 할 수 있도록 명문규정화한다.

넷째, 부산광역시에서 BPA에 출자했을 경우와 행정권한의 지방분권에 대비하여 '부산광역시의회행정사무감사및조사에관한조례' 제5조(감사 또는 조사의 대상기관)에서 부산항만공사에 대한 행정사무감·조사 실시를 위한 개정의 명문규정을 둔다.¹¹⁾

다섯째, 항만공사법에서 위임하는 사항 및 부산광역시민간투자촉진조례, 부산광역시외국인투자촉진조례, 부산광역시전략산업육성에관한조례, 부산광역시시세감면조례, 부산광역시공유재산관리조례 등에서 제시하는 지원책 적용 및 준용을 명시한다.

단 정부혁신지방분권위에서 추진하는 특별지방행정기관 정비시 지방해양수산청이 폐지될 경우, 본연구에서 제안한 항만공사법령 개정안의 정비방향이 재조정되어야 하는 것과 같이 다음 '부산항만공사 운영 활성화를 위한 지원조례안'의 내용도 지방자치단체와 BPA로의 사무·업무 조정방향에 따라 재조정되어야 할 것이다.

부산항만공사 운영 활성화를 위한 지원조례안(초안)

제1조 (목적) 이 조례는 항만공사법령에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하고, 공사의 항만개발 및 관리·운영에 관한 업무의 전문성 제고와 원활한 사업추진을 위한 지방자치단체의 의무와 지원을 명시하여 부산항을 경쟁력있는 해운물류의 중심기지로 육성하고 지역 및 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조 (출자) 항만개발 재원의 원활한 조달을 위해 공사에 대한 부산광역시의 자산투자계획이 마련되면 의회의 승인을 거쳐 공사에 출자할 수 있다.

제3조 (사업) ① 법 제8조 각호 공사의 사업 수행에 있어 지방자치단체의 협조와 지원이 필요한 사업에 대해서는 부산광역시는 적극 지원해야 한다.

② 공사의 국내외항만물류기업 유치사업에 대해 지역경제 활성화와 부산광역시 전략산업 육성을 위해 부산광역시는 적극 지원해야 한다.

11) 이 경우 BPA는 국회의 국정감사대상기관에서 제외되어야 함.

③ 법 제8조에 따라 공사가 사업에 대한 투자와 출연을 할 경우 부산광역시장은 공사 사장, 해양수산부장관과 협의하여야 한다

제4조 (비용의 보조 등) 법 제36조에 따라 부산광역시에서 위탁한 사업 및 공사가 수행하는 사업에 필요한 비용을 보조하거나 융자할 수 있다.

② 법 제8조 제1항의 3호와 관련하여 공사가 인력양성을 위한 교육훈련기능을 수행할 경우 부산광역시에서 그 일부에 대해 교육훈련보조금을 지급할 수 있다.

제5조 (공유재산의 무상대부 등) ① 법 제27조에 의해 부산광역시는 법 제8조에 의한 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공유재산을 공사에 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있다.

제6조 (상환보증) 부산광역시는 부산항 발전과 지역경제 활성화사업과 관련될 경우 공사의 사채 및 차입금의 원리금의 상환을 보증할 수 있다.

제7조 (보고 및 검사) 부산광역시와 의회는 공사에 대한 부산광역시의 공유재산 투자와 출자부분, 보조금 및 보증액, 그리고 공사 운영에 있어 부산광역시의 행정과 부산지역에 미치는 영향력이 크다고 판단한 사업, 부산광역시에서 위탁받은 사업 등에 대해, 보고 및 서류의 제출을 공사에 요구하거나 검사할 수 있다.

보 칙

제8조 (다른 조례의 준용) 공사에 대한 시세 감면과 교육훈련보조금 지원, 그리고 공사의 국내외 항만물류기업 유치사업의 지원을 위한 입지, 고용보조금, 금융, 행정지원 등에 관하여 이 조례에 준용하지 아니한 사항은 부산광역시외국인투자촉진조례, 부산광역시민간투자촉진조례, 부산광역시세감면조례, 부산광역시공유재산관리조례에 준용한다.

부 칙

제1조 (시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조 (다른 조례의 개정) 부산광역시의회행정사무감사및조사에관한조례중 다음과 같이 개정한다.

제5조에 제7호를 다음과 같이 신설한다

7. 항만공사법에 의한 부산항만공사

V. 결 론

전세계적으로 PA는 지역경제와 밀접히 연결되어 있다. BPA의 역할 또한 궁극적으로 부산 발전과 부산항의 경쟁력 강화를 위한 것이므로, 중앙이 아닌 지역이 중심이 되어 BPA가 운영되어야 할 것이다. 이에 본문에서 항만공사법령 및 관련법·조례의 정비방향을 제시하였고, 이것이 선결되어야 함을 전제한 후에 지역중심, 지역밀착형 BPA를 위한 '부산항만공사 운영 활성화를 위한 지원조례안'을 제안하게 되었다.

Ⅲ장에서는 2004년 8월 BPA에서 제출한 항만공사법개정안을 분석한 후 바람직한 항만공사법령 개정안을 도출하였다. 즉 지방자치단체의 지원 협조가 가능하고 BPA 설립

목적을 살리기 위해, 법 제8조(사업범위), 제16조(임원의 임면 등), 제22조(실시계획의 승인), 제27조(국·공유재산의 무상대부 등), 제30조(사용료 및 임대료의 징수), 제36조(비용의 보조 등), 시행령 제16조(이익준비금 등의 자본전입)와 제29조(지도·감독)에 대한 개정방향을 제시하였다. 또한 BPA의 위상, 사업, 재정과 관련된 법령으로 항만법, 정부산하기관관리기본법 외에도 외국인투자촉진법, 조세특례제한법, 부산광역시외국인투자촉진법, 부산광역시민간투자촉진조례, 부산광역시시세감면조례 등이 있어 이에 대한 개정방향도 제언하였다. IV장에서는 '부산항만공사 운영 활성화를 위한 지원조례안'의 초안을 제시하였으며, 그 구성은 부산광역시의 BPA의 운영 활성화 및 부산항 발전을 위한 사업지원, 비용절감 등을 위한 지원방안과 인센티브 제공근거, 비용 보조, 공유재산 무상대부, 상환 보증에 대한 역할과 의무, 그리고 자산 투자부분에 대한 감시기능 등으로 이루어져 있다.

항만자치시대를 연 BPA가 분권시대를 개척해 나가고, 이러한 분권의 흐름과 함께 지방자치단체의 정책기능 강화를 위해서는 '부산항만공사 운영 활성화를 위한 지원조례'를 제정하여, BPA 경영에 대한 지원 및 시민과 함께 감시·비판·권고하는 기본역할을 수행해 나가는 것이 부산광역시와 BPA의 상생과 성공의 핵심이라 할 수 있다.

참 고 문 헌

1. 문성혁, "부산항만공사(BPA) 설립과 부산항의 발전방안", 제1회 부산항발전포럼, 부산항발전협의회, 2004. 3.3, p.20
2. 부산광역시, 「해양수도21(항만관련분야) 추진 세부계획수립연구」, 2004, pp.306-307
3. 손애휘, "항만자치시대 부산항 항만물류행정에 대한 연구", 「한국항만경제학회지」, Vol. 18 No. 2, 한국항만경제학회, 2003. 12
4. 손애휘·원희연, "부산항만공사의 지역경제 파급효과와 개선방안", 「한국해운물류학회지」, 제40호, 한국해운물류학회, 2004. 3
5. 인천발전연구원, 「인천항 자치공사 도입방안에 관한 연구」, 인천광역시, 2000
6. 최석범·박종석, "한국의 동북아물류중심지화 전략에 따른 법률적 문제점과 해결방안", 「해운물류연구」, 제37호, 한국해운물류학회, 2003 4.
7. 한국해양대학교·부산발전연구원, 「부산항자치공사 도입방안에 관한 연구」, 부산광역시, 2000
8. 한국해양대학교, 「항만공사제 도입에 따른 법제적 연구 최종보고서」, 국회, 2002. 9, pp.125-145
9. 한국해양수산개발원, 「국제물류촉진 및 육성전략수립방안 연구」, 2002
10. 한국행정연구원·한국해양수산개발원, 「항만공사제 도입방안에 관한 연구」, 해양수산부, 2000
11. 해양수산부, 「전국 주요무역항 재정자립도 분석」, 2003. 12, p.4
12. 小林照夫, "兩極化する日本の港,その現実と課題", 2004국제학술대회 World Trade and Asia Port Development, 한국항만경제학회, 2004. 10.22, pp.134-138

항만공사(PA) 운영 활성화를 위한 법률 정비와 지원조례 설치방안 / 손애취

13. 北見俊郎 『港灣政策の研究と課題』 丘書房, 1985
14. 日本港灣協會, 『各國港灣行政の實態』, 1996
15. Baudelaire, J.G., *Port Administration and Management*, Tokyo: The IAPH, 1986
16. Council of Local Authorities for International Relations, *Public Administration in France*, Tokyo, March, 1992
17. Goss, R. O., *A Comparative Study of Seaport Management and Administration*, London: Government Economic Service, 1979
18. Hedden, W. P., *Mission : Port Development*, Washington : The American Association Of Port Authorities, 1967