

중복배제의 관점에서 본 우리나라 항만관리에 관한 연구

- 항만 관련법률을 중심으로 -

최 근 배*

-
- I. 서 론
 - II. 항만관련 법규에서 나타난 항만관리
 - III. 법규상 항만관리의 변화와 중복성 현황
 - IV. 관련 법률간 중복으로 인한 문제점과 개선방안
 - V. 결 론
-

I. 서 론

지금 세계 주요국들은 항만 개발과 기존 항만에 대한 혁신을 통하여 항만 물류 경쟁력 강화를 위하여 다양한 노력을 경주하고 있다. 특히 우리는 중국의 공격적인 항만개발전략과 일본의 수퍼중추항만개발계획을 통한 항만부흥 전략의 사이에서 힘겨운 싸움을 전개하고 있는 실정이다. 부산 신항만의 점

* 경상대학교 경영대학 국제통상학과 교수

차적인 개장에도 불구하고 물동량은 큰 폭으로 증가하고 있지 않으며, 또한 중·단기 물동량 예측에서도 긍정적 측면보다는 부정적 측면의 결과가 나타나고 있다. 이와 같은 내·외적인 어려움에 직면하고 있는 우리나라의 항만 경쟁력 현황은 기존에 구사해 왔던 우리들의 경쟁력 강화 노력 이외에 또 다른 측면에서의 적극적인 대처를 요구하고 있는 실정이다.

마침 새 정부의 출범과 함께 이루어진 정부조직의 개편을 통하여 이전의 건설교통부와 해양수산부를 통합하여 국토해양부가 탄생하게 되었다. 이는 적어도 항만을 포함한 물류분야에서는 일관된 정책을 수립하고 시행할 수 있는 좋은 계기가 마련됐다고 할 수 있을 것이다. 주지하다시피 오늘날 항만은 예전처럼 해□륙의 단순한 연결거점으로서의 역할만을 수행하지 않는다. 항만과 항만배후단지, 그리고 이를 포괄하는 자유무역지역 등과 같이 항만 공간의 외연적 확대와 함께 역할도 증대되고 있다. 그런데 국가물류 차원에서 다루어져야 할 항만과 관련된 법률들이 종류도 다양할 뿐만 아니라 이들에 대한 관할도 정부 내 여러 부처로 분산되어 일관된 정책의 추진이 어려웠던 것도 사실이다.

따라서 본 연구에서는 항만관련 법률 내용에 대한 검토를 통하여 관련 법률들 간에 존재하는 중복의 문제를 다루고자 한다. 그리하여 관련 법률들 간에 존재하는 중복의 배제를 통하여 관련 법률 정비와 내용에 대한 조정이 이루어질 수 있는 계기를 제공하고 나아가 단기적 측면과 장기적 측면을 고려한 개선방안을 제시하고자 한다. 다만 본 연구의 범위는 검토 대상이 되는 관련 법률의 종류가 9가지에 이르기 때문에 이들 9개 법률 조문 전체에 대한 검토는 현실적으로 곤란하므로 본 연구에서는 이들 법률 내용 중에서 항만의 관리와 관계된 조문에 한정하여 중복성을 검토하고자 한다.

한편 그동안 항만관리에 대한 많은 연구들이 진행되어 왔으며, 그 결과 양호한 시사점을 제공해 준 연구들이 다수 존재한다. 그러나 항만관리와 관련된 연구의 대부분은 주로 항만공사(Port Authority)를 중심으로 한 항만관리 조직에 관한 연구로 요약할 수 있다. 바꾸어 말하면 항만공사의 설립과 이를 통한 항만개발과 관리 및 운영의 효율성을 제고하기 위한 다양한 시도들에 관한 연구가 거의 대부분이라 할 수 있다. 법적 관점에서 항만관리를 분석한 박정천(2005)의 박사학위논문인 항만관리법제의 개선에 관한 연구”는 항만공사의 설립 취지와 목적에 적합하도록 항만공사가 운영될 수 있도록 하기

위하여 항만공사법의 정비에 초점을 둔 연구이며, 길광수와 1인(2003)의 항만배후단지 개발관련 법제도 비교연구”는 항만배후단지와 관련된 법률들에 대한 비교를 통하여 항만배후단지의 개발과 관리, 운영에 관한 법제도의 정비를 목적으로 행한 연구라 할 수 있다. 또한 기타의 연구들도 주로 항만과 특정 법률의 관계를 분석대상으로 한 것이 대부분이다. 따라서 항만관리와 관련된 법률 상호간의 중복성을 검증하기 위한 연구는 전무한 실정이라 할 수 있다. 따라서 본 연구에서 취하고 있는 관점은 항만관련 법률에 대한 검토 중에서 처음으로 시도되는 것이라 할 수 있을 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 연구의 목적과 범위, 그리고 방법 등을 언급한 1장의 서론에 이어 제2장에서는 본 연구에서 다루고자 하는 항만관리의 범위를 한정하고 이에 관련된 9개의 관련 법률을 개괄적으로 살펴보았다. 3장에서는 이들 법률들을 항만관리의 주체와 대상, 그리고 당해 법에서 규정하고 있는 항만관리 사업의 세 가지 측면에서 중복되는 내용들에 대한 검토를 실시하였으며, 4장에서는 3장에서 나타난 중복성의 문제와 이의 개선방안을 제시하였으며 5장에서는 이들 내용의 요약과 시사점을 제시하고자 하였다.

II. 항만관련 법규에서 나타난 항만관리

1. 항만관리의 범위

우리나라와 같이 부존자원이 부족하고 소비시장의 규모가 협소한 국가의 글로벌 경제활동은 대부분 해외와 연계되어 이루어지므로 항만의 기능과 역할이 매우 중요하다. 더구나 전 세계적 차원에서 공급사슬관리¹⁾를 수행하는 글로벌기업들의 입장에서 보면 분산되어 있던 생산거점과 물류거점을 통합하고 이를 핵심물류거점으로 집중한 후 SCM을 기반으로 하는 물류관리체계

1) 공급사슬에서 물류는 통상적으로 원산지에서 최종소비지까지 제품의 물적 흐름을 촉진시키는 매개역할을 수행한다. 윤광운, 배희성, 국제물류에서 해운물류기업의 공급사슬성과 결정요인, 한국무역상무학회, 제30권, 2006년 5월, p. 4

를 구축하게 된다. 이런 관점에서 물류네트워크 구축이 용이한 항만이 글로벌 기업들의 주요 물류거점으로 부각되기 시작하였다.²⁾ 이처럼 항만물류를 둘러싼 외부 환경의 변화가 가속화됨에 따라 항만의 역할과 함께 항만 공간도 점차 외연적으로 확대되고 있다. 이같은 추세에 따라 항만법에서 정한 항만의 정의에 따르면³⁾ 항만의 기능이 원활하게 수행될 수 있도록 하기 위한 기본시설과 기능시설, 지원시설 그리고 항만친수시설 등의 항만시설을 포함하며 나아가 항만배후단지도 항만의 공간적 개념에 포함하고 있다. 또한 국가경제에서 항만물류가 차지하는 중요성이 커짐에 따라⁴⁾ 항만과 항만물류를 관할하는 법률의 종류도 다양해지고 있는 실정이다. 그러므로 본 연구에서 필요로 하는 항만관리와 관련된 법률의 범위와 분석 대상이 되는 법률 조항에 대한 선택이 필요하게 된다.

먼저 법률의 범위는 항만법, 항만공사법, 신항만건설촉진법, 한국컨테이너부두공단법, 해양수산발전기본법, 자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률, 물류정책기본법, 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 등으로 한다.

그리고 이들 법률의 조문 내용 중에서 본 연구에서 주로 검토하고자 하는 분야는 항만관리의 주체와 대상, 그리고 항만관리를 위한 구체적 사업과 항만관리와 관련된 중장기계획 수립에 관한 내용으로 한정하고자 한다. 왜냐하면 이들 네가지 항목들이 사실상 항만관리를 위한 핵심적 내용이며, 이들 내용 외에 무수히 많은 조항들을 검토한다는 것은 현실적 적합성도 없거니와 또한 본 연구의 초점을 분산시킬 수도 있기 때문이다.

2. 관련 법률 개관

현재 우리나라의 항만에 대한 관리를 규정하고 있는 법률은 기본법으로서

2) 박명섭, 국제물류의 이해, 법문사, 2003, pp. 241-243

3) 항만법 제2조 정의

4) 우리나라 수출입 물동량의 2/3 이상이 항만을 통해 처리되기 때문에(한국무역협회 무역통계자료(2007년)를 근거로 필자가 자체 분석하였음(<http://db.kita.net/>)) 항만물류의 효율화는 곧 국가물류의 효율화에 직결된다고 할 수 있다. 따라서 오늘날 항만배후단지를 포함하여 항만에 대한 적극적 투자와 함께 경영적 관점에서의 관리가 중요하게 된다.

의 성격을 갖는 항만법에서부터 가장 최근에 전면 개정된 물류정책기본법에 이르기까지 다양하다.

먼저 항만법은 항만에 관한 전반적인 내용에 대하여 포괄적으로 규정하고 있으며, 항만에 관한 기본법이라 할 수 있으며, 항만공사법은 항만의 공공성과 상업성을 적절히 조화시킴으로써 항만을 수익을 창출할 수 있는 공간으로 유도하기 위하여 제정된 법률이다. 그리고 한국컨테이너부두공단법은 컨테이너 전용부두의 개발과 관리를 효율적으로 함으로써 컨테이너부두를 활용한 항만물류가 효율적으로 기능할 수 있도록 지원하기 위한 법률이며, 신항만건설촉진법은 신항만의 신속한 건설에 필요한 사항을 정함으로써 신항만건설사업을 효율적으로 추진하여 급증하는 항만수요에 대비하기 위하여 제정된 법률이다. 또한 해양수산물발전기본법은 종전의 해양개발기본법을 대체하는 법으로써, 해양과 수산분야의 진흥에 초점을 맞춘 법률이라 할 수 있다. 이들 법에 대한 관할은 국토해양부가 담당하고 있으며, 주로 항만 또는 항만배후단지 등에 관한 내용을 담고 있다.

이어 물류정책기본법은 종전의 화물유통촉진법을 대체하여 2007년 8월 3일에 개정된 법률로서, 특히 물류관련 정책기능이 여러 부처에 분산되어 있음으로써 나타나는 비효율을 개선하고 국가물류정책의 큰 골격을 마련한다는 의미에서 제정 수준의 전면 개정이 이루어진 법률이라 할 수 있다. 또한 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률은 종전의 유통단지개발촉진법을 전면 개정하고 법명을 바꾸어 2007년 8월 3일에 공포되고 2008년 2월 3일에 발효됨으로써 물류정책기본법과 동시에 개정되었다. 이들 두 법률은 종전의 건설교통부에서 관할권을 가졌던 법률로서 주로 육상과 관련된 물류 현상을 규율하던 법을 국제물류의 관점에서 새롭게 개정한 법률이다.

한편 자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률은 종전의 제조업중심의 수출자유지역을 자유로운 제조와 무역활동의 보장을 통하여 자유로운 국제물류활동이 보장되는 자유무역지역으로 개편하는 한편 자유무역지역의 입주기업체에 대한 규제를 합리적으로 완화하고, 입주기업체에 대한 지원을 강화함으로써 외국인투자유치 등을 촉진할 수 있도록 하기 위한 법이다. 그리고 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률은 외국인투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선함으로써 외국인투자를 촉진하고 나아가 국가경쟁력의 강화와 지역간 균형발전을 도모하기 위하여 제정된 법률이다. 그리고

이들 두 법은 종전에 각각 산업자원부장관과 재정경제부장관이 관할하던 법률이었으나 현재는 지식경제부장관의 관할로 통일되었다.

이들 관련 법률들에 대한 내용을 표로 나타내면 다음과 같다.(표 1)

<표 1> 항만관리 관련법률 개관

| 구 분 | 제 정 목 적 | 관할 주체 | 주 요 내 용 |
|-----------------------------|--|------------------|---|
| 항만법 | -항만건설 촉진 -항만의 효율적 관리□운영 | 해양수산부에서 국토해양부 | -항만기본계획 -항만개발 -항만배후단지 |
| 항만공사법 | -항만시설 개발 및 관리, 운영에 관한 업무의 전 문성과 효율성 제고 | 해양수산부에서 국토해양부 | -항만별 설립 -독립채산제 도입 -외국항만 개발과 관리 |
| 한국컨테이너 부두공단법 | -컨테이너 전용부두의 효율적 개발과 관리□운영 | 해양수산부에서 국토해양부 | -내륙연계수송기지 -교통시설의 개발□관리 및 운영 |
| 신항만건설 촉진법 | -신항만 건설의 효율적 추진 | 해양수산부에서 국토해양부 | -신항만건설기본계획 수립 |
| 해양수산발전 기본법 | -해양□해양자원의 합리적 관리□개발 -해양산업의 육성 | 해양수산부에서 정부 | -해양이 물류와 갖는 관계성 명시 -해양산업에 항만산업 포함 |
| 물류정책 기본법 | -물류체계 효율화 -국내의 물류정책의 수립과 시행□지원 | 건설교통부에서 국토해양부 | -물류표준화, 정보화 -국제물류주산업 -제3자 물류 도입 |
| 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 | -물류시설의 합리적 배치□운영 -시설용지의 원활한 공급 | 건설교통부에서 국토해양부 | -집적(Cluster)물류시설-물류 터미널 및 물류단지 개발 |
| 자유무역지역 지정 및 운영에 관한 법률 | -자유무역지역의 지정□운영을 통해 무역의 진흥, 국제물류의 원활화 | 산업자원부에서 지식경제부 | -자유무역지역 지정 -지역에 대한 관리 -입주에 관한 사항 |
| 경제자유구역 지정 및 운영에 관한 법률 | -외국인 투자 촉진 -국제경쟁력 강화 -지역간 균형발전 | 재정기획부에서 지식경제부 | -경제자유구역 지정 -구역에 대한 개발사업과 외국 인투자기업 경영활동 지원 |

자료: 관련 법률을 토대로 직접 작성

Ⅲ. 법규상 항만관리의 변화와 중복성 현황

1. 관련 법규에서 나타난 항만관리의 변화

항만관리와 관련하여 현행 관련법규에서 나타난 변화는 다음과 같다.

첫째, 항만을 대상으로 하는 법률의 종류가 최근에 와서 다양해지고 있다는 점이다. 즉, 항만에 대한 기본법이라 할 수 있는 항만법, 그리고 한국컨테이너부두공단법과 신항만건설촉진법 이외에 2000년대 들어 항만공사법과 물류정책기본법, 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률, 자유무역지역 지정 및 운영에 관한 법률, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률, 해양수산발전기본법과 같이 다양한 법률들이 제정되고 있다는 점이다. 이와 같은 현상은 국제물류의 중요성이 증대됨에 따라 적절한 관리 규범이 필요하게 되었음을 반영한다고 할 수 있다. 그러나 관련 법률의 수가 많아지면서 동시에 동일한 대상이나 현상에 대하여 다수의 관련 법률이 적용되어 문제가 발생할 가능성이 커졌음을 의미하기도 한다.

둘째, 관련 법률이 다양해지면서 동시에 항만에 대한 관리 주체가 다양화되는 추세로 변하고 있다. 왜냐하면 종전에는 항만의 공간적 개념을 항만이라고 하는 공간에만 국한하는 협소한 의미로 해석하였지만, 오늘날에는 항만내 뿐만 아니라 항만 외부의 항만배후단지 등도 항만의 공간적 범위에 포함시키고 있기 때문이다.⁵⁾ 또한 실제적으로 항만의 역할 증대란 시대적 요구에 따라 항만의 역할이 해·륙 접속지로서의 역할에만 머물지 않고 항만배후단지에서 다양한 고부가가치 물류활동이 발생할 수 있도록 하기 위한 적극적인 노력을 경주하고 있다. 실제로 새로 개장한 부산항 신항은 기존의 부산 북항과는 달리 배후에 넓은 배후단지를 마련하고 가공, 조립, 분류, 포장 등의 고부가가치 물류활동이 활성화될 수 있는 환경을 제공하고 있으며, 나아가 이들 지역을 자유무역지역이나 경제자유구역으로 지정하여⁶⁾ 항만물류

5) 항만법 제2조 6항

6) 현재 자유무역지역은 산업단지형 6곳(마산, 익산, 군산, 대불, 동해, 울춘)과 항만□공항형 4곳(부산항, 광양항, 인천항, 인천국제공항) 등에 지정되어 있으며, 현재 김제의 새만금지역과 울산, 마산, 여수 울춘지역에 대한 예비타당성 조사가 진행중이다.(울산포커스

활동이 활성화될 수 있는 여건을 조성하고 있다. 따라서 이와 같은 현상을 관리하기 위해서는 항만 관련법 이외에 또 다른 법률들이 필요하게 되었으며, 이들 법률에 따라 항만에 대한 관리 주체도 다양하게 나타나고 있다.

셋째, 항만관리 대상의 확대도 새롭게 나타난 변화라 할 수 있다. 종전의 항만관리는 주로 항만의 건설과 개발, 항만 자체의 경비와 보안, 항만시설의 신설, 개축, 보수 등에 한정됨으로써 항만 그 자체와 주요 항만시설 등이 주된 관리 대상이었으나, 지금은 관리 대상이 자유무역지역과 경제자유구역, 해양 및 항만산업, 물류시설과 용지 등으로 광역화되고 있다.

넷째, 항만관리 대상의 확대에 따라 항만관리의 내용이나 수행할 사업도 다양해지고 있다. 즉 이전의 관련 법규에서는 항만개발에 초점을 맞춤으로써 항만 인프라 구축을 중심으로 한 항만의 하드웨어적 측면에 대한 사업이나 관리가 법규의 중심을 이루고 있었다. 그러나 현재는 항만개발 이외에도 항만물류와 관련된 기본계획의 수립이나 내륙수송연계체제의 구축, 자유무역지역으로서의 항만배후단지에 대한 관리 그리고 부가가치물류 활성화 등으로 다양해지고 있다. 따라서 관련 법규에서 나타난 관리 내용은 법률 상호간의 경계가 다소 모호해지는 경향을 나타내고 있을 뿐만 아니라 부분적으로 동일한 대상에 대하여 관련 법률들 간에 관리 내용면에서나 수행할 사업에서 혼선이 나타나고 있음도 최근에 나타난 변화의 한 단면이라 할 수 있다.

2. 관련 법규에서 나타난 항만관리의 중복성

관련 법규의 검토과정에서 나타난 항만관리에서의 중복성은 다음과 같은 몇 가지의 기준에서 파악할 수 있을 것이다. 첫째는 항만관리의 주체, 둘째는 항만관리의 대상 또는 범위이며, 셋째는 항만관리를 위하여 당해 법규에서 규정하고 있는 사업 내용과 이를 위한 장·단기계획의 수립에 관한 내용이 그것이다. 이하에서는 이 세 가지의 관점에서 관련법규 상 중복성을 검토하고자 한다.

(1) 항만관리 주체

전통적으로 항만에 대한 제반 사항을 규율하는 법은 항만법이라 할 수 있다. 즉 항만법에 따르면, 항만의 지정□개발□관리 및 사용에 관한 사항을 정하여”라고 규정함으로써⁷⁾ 항만법이 항만과 관련된 포괄적이고도 기본적인 규범임을 밝히고 있다. 그리고 항만의 구분과 지정, 항만기본계획, 항만개발, 항만의 관리와 사용, 항만배후단지 등에 관하여 규정하고 있다. 동시에 이들 모든 내용을 관할하는 중앙행정부서는 국토해양부장관임을 명확히 하고 있다.

한편 국토해양부장관이 관할하는 항만관련 법규들은 항만법 이외에도 항만공사법, 한국컨테이너부두공단법, 신항만건설촉진법, 해양수산발전기본법, 물류정책기본법, 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 등이 있으며, 자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률은 지식경제부장관이 관할하게 된다. 그런데 이 법 제5조⁸⁾에 따르면, 항만법 제2조 1항의 항만과 배후지 그리고 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 제2조 2항과 6항에 의한 물류단지와 물류터미널도 자유무역지역으로 지정될 수 있도록 하고 있으며, 이의 지정권자가 지식경제부장관임을 나타내고 있다.

오늘날 항만과 배후지는 당연히 항만을 관할하는 국토해양부장관이 관할권을 행사하도록 하고 있으나, 이 지역이 자유무역지역으로 지정될 필요가 있을 때는 지식경제부장관이 지정의 여부를 결정하도록 함으로써 동일한 공간의 활용 우선순위에 대한 인식의 차이에 따라 다소간 혼선이 발생할 가능성이 없지 않다.

또한 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률에 따른 경제자유구역도 자유무역지역의 경우와 유사한 상황을 유발할 가능성이 있다. 왜냐하면 경제자유구역은 자유무역지역 뿐만 아니라 외국인투자기업의 경영활동을 지원하기 위하여 보건, 의료, 복지, 교육 등의 정주환경까지도 포괄하는 광범위한 공간이지만, 그 지역 내에 항만과 배후지가 포함되어 있으며, 또한 이 법에 대한 관할권을 지식경제부장관이 갖기 때문이다.

한편 해양수산발전기본법에 따르면, 이 법의 관할은 정부가 가지며 또한

7) 항만법 제1조(목적), 2008년 3월 28일 개정

8) 자유무역지역의 지정요건

이 법에서 정하는 사업⁹⁾의 수행 주체 역시 정부가 되도록 규정하고 있다. 다만 해양수산발전기본계획과 해양개발 등에 관한 중요정책을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 해양수산발전위원회를 두도록 하고 국무총리가 위원장이 되도록 하고 있다. 이렇게 본다면 항만과 관련된 다른 법규들과는 달리 해양수산발전기본법에 대한 관할권을 특정 정부 부서로 특정하지 않음으로써 국토해양부장관은 해양수산발전기본법에서 규정하고 있는 사항들에 대하여 전속적인 관할권을 가지지 못한다는 사실이다.

(2) 항만관리 대상

1) 항만과 항만시설

항만법에서 "항만"이란 선박의 출입, 사람의 승선과 하선, 화물의 하역 보관 및 처리 등을 위한 시설이 갖추어진 것을 말하며, 지정항만과 지방항만으로 구분한다¹⁰⁾로 규정하고 있다. 이어서 "항만시설"이라 함은 법 제2조 6항에서 구체적으로 명기해 놓고 있다. 여기에는 항만 안의 시설과 항만 외부의 항만기본시설, 기능시설, 지원시설 및 항만친수시설 등이 포함되도록 규정해 놓고 있다. 또한 항만배후단지도 항만법의 적용을 받도록 하고 있으며, 항만기본계획도 10년 단위로 수립하여 시행하도록 규정하고 있다.

한편 지정항만 시설에 대한 신설□개축□유지□보수 및 준설 등에 관한 공사는 국토해양부장관이 시행하도록 하고 있다.¹¹⁾ 그리고 항만의 관리와 사용에 관해서는 지정항만에 대한 관리를 국토해양부장관이 하도록 하고 있다.

이와 같은 항만법의 내용에도 불구하고 항만관련법에서는 항만법에서 규정하고 있는 내용과 동일한 대상에 대하여 유사한 입법태도를 취하고 있음을 알 수 있다. 먼저 항만공사법에 따르면, 항만공사는 항만시설의 개발 및 관리·운영에 관한 업무를 수행할 수 있도록 함으로써¹²⁾ 항만법 제1조 규정과 대부분 중복되고 있음을 알 수 있다. 더구나 한국컨테이너부두공단법에서

9) 해양수산발전기본법에서 규정하고 있는 주요한 사업으로는 해양의 개발, 해양자원의 개발 및 이용, 해양산업의 육성 등이 있음

10) 항만법 제2조 1항

11) 항만법 제9조 1항

12) 항만공사법 제1조

도 공단으로 하여금 컨테이너부두를 효율적으로 개발 및 관리 운영하도록 규정하고 있다.¹³⁾ 물론 항만법상 항만이 모두 컨테이너부두만을 지칭하는 것은 아니라 하더라도 오늘날 대부분의 신규 항만이 컨테이너물동량을 처리하기 위하여 컨테이너부두로 개발하는 현실에 비추어보면¹⁴⁾ 일단 한국컨테이너부두공단법도 항만의 개발과 관리를 규율하는 법률인 것은 분명하다.

뿐만 아니라 수출입화물 등의 원활한 수송을 위하여 건설되는 신항만에 대해서는 신항만건설촉진법의 규정에 따라야 한다고 규정하고 있다. 즉 신항만건설촉진법에 따르면, 신항만의 건설과 운영에 관해서는 신항만건설촉진법에 따를 것을 규정하고 있으며,¹⁵⁾ 해양수산발전기본법도 제24조에서 "정부는 항만 및 어항의 건설, 항만배후단지의 건설, 항만건설기술의 개발 등 항만시설 및 어항시설의 확충을 위하여 필요한 시책을 마련하고, 이를 시행하여야 한다"고 규정하고 있는 실정이다. 결과적으로 항만개발이나 건설, 그리고 관리와 운영에 관하여 규정하고 있는 법률이 다섯 개에 이른다는 사실은 관련 법률 간의 중복 현상이 매우 과도함을 보여주고 있다.

2) 항만배후단지

항만배후단지와 관련해서도 항만개발 등과 유사한 현상을 보이고 있다. 항만법은 제43조에서 국토해양부장관으로 하여금 항만배후단지의 지정과 항만배후단지 개발에 관한 종합계획을 수립하도록 하고 있다. 그런데 항만공사법 제8조에서 항만공사는 항만배후단지의 조성 및 관리·운영에 관한 사업을 할 수 있도록 하고 있으며, 해양수산발전기본법에서도 항만배후단지의 건설에 필요한 시책을 마련하고 집행하도록 규정하고 있음을 알 수 있다.

그럼 여기서 항만배후단지의 지정은 국토해양부장관이 한다 하더라도, 항만배후단지 개발에 관한 종합계획을 수립하는 것과 항만배후단지의 건설에 필요한 시책을 수립하고 집행하는 것과의 차이는 무엇인가가 명확하지 않다. 따라서 항만공사법상 항만배후단지의 조성은 항만법에 따라야 하는지 아니

13) 한국컨테이너부두공단법 제1조

14) 현재 건설중인 부산항 신항과 광양항, 그리고 목포 신항(다목적부두 및 양곡부두 4개 포함), 동해항, 평택·당진항 등은 거의 모두 컨테이너를 처리를 위주로 하는 컨테이너부두라 할 수 있다.

15) 신항만건설촉진법 제1조 및 제2조 1항, 2항

면 해양수산물발전기본법을 준수해야 하는지가 명확하지 않은 셈이다.

또한 물류정책기본법에 따르면, 물류시설의 정의¹⁶⁾에서 물류시설이란 화물의 운송□보관□하역을 위한 시설과 이에 부가되는 가공□조립□분류□수리□포장□상표부착□판매□정보통신 등을 위한 시설, 그리고 물류표준화, 자동화 및 정보화를 위한 시설과 함께 이들 모든 시설들이 모여 있는 물류터미널이나 물류단지를 물류시설이라 규정하고 있다. 그렇다면 이들 물류시설들이 실제로 존재하는 공간은 다른 어떤 공간보다는 항만과 항만배후단지가 될 것임은 명확하다. 왜냐하면 물류단지가 내륙에도 입지할 수 있지만, 내륙에 소재하는 물류단지에 대한 선호도는 시간이나 비용의 측면에서 항만배후단지에 비하여 떨어질 수밖에 없기 때문이다.

게다가 물류정책기본법이 이전의 물류관련 법률을 종합하고 조정한 것이라 한다면 항만배후단지도 당연히 물류단지로 간주될 수 있을 것이다. 그런데 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률에 따르면, 국토해양부장관은 물류단지의 지정과 물류단지개발계획의 수립 등을 요구하고 있다. 만약 물류단지와 항만법상의 항만배후단지가 서로 성격이 다른 단지가 아니라고 한다면 어떤 법률에 우선적으로 근거해야 하며, 어떤 법률에 전속적으로 규율되는 것인지가 불분명하게 된다. 나아가 각 법률에서 국토해양부장관으로 하여금 수립하도록 한 항만배후단지의 개발계획과 물류단지 개발계획은 어떤 과정을 거쳐 수립되는 것이며, 이 과정에서 양자의 기능상 조정은 가능한 것인지 등에 관해서도 여러 가지 혼란과 불확실성이 발생할 가능성이 크다 또한 물류단지와 항만법상의 항만배후단지가 서로 성격이 다른 단지라면, 각각의 법률에서 취급해야 할 대상인지에 대한 판단도 명확하지 않다.

한편 자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률에 의하면, 제5조에서 지식경제부장관으로 하여금 항만법에 따른 항만 및 배후지와 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률에 따른 물류단지를 자유무역지역으로 지정할 수 있도록 규정하고 있으며, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률에서도 지식경제부장관으로 하여금 물류단지를 경제자유구역으로 지정할 수 있도록 하고 있다. 따라서 항만법과 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률, 그리고 자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관

16) 물류정책기본법 제2조 4항

한 법률에서 다루어지는 항만배후단지와 물류단지에 대한 관할권은 누가 가지는 것인지가 모호하게 된다. 왜냐하면 이들 법은 관할의 주체도 다를 뿐만 아니라 각각의 법이 지향하는 목표 또한 상이하기 때문이다.

(3) 항만관리 내용

항만관리의 내용이라 함은 당해 법에서 정한 목표를 달성하기 위하여 항만과 항만시설 등에 대하여 항만관리에 대한 관할권을 가지고 있는 특정의 정부 부처 또는 장관이 법에 따라 수행해야 할 사업을 의미한다고 할 수 있다.

1) 항만과 항만시설의 개발 등

항만법 제1조에 규정된 직을 달성하기 위하여 국토해양부장관은 항만과 항만시설, 항만배후단지 등에 대하여 포괄적인 관리를 행하며, 항만관리와 관련된 중요한 사항을 심의하기 위하여 항만정책심의회를 운영한다.¹⁷⁾ 그리고 항만개발을 촉진하고 항만의 효율적 운영을 위하여 항만기본계획을 10년 단위로 수립 시행하도록 하고 있다.¹⁸⁾ 그리고 제23조에서 지정항만은 국토해양부장관으로 하여금 관리의 책임을 맡도록 하고 있으며, 항만배후단지의 개발이 필요한 무역항을 대상으로 항만배후단지개발 종합계획을 5년마다 수립하고,¹⁹⁾ 항만배후단지를 지정하도록 하고 있다. 이처럼 항만법에서는 항만의 관리를 위하여 국토해양부장관이 해야 할 사업을 명확하게 규정하고 있다.

한편 항만공사는 항만시설의 개발 및 관리 운영에 관한 업무의 전문성과 효율성을 높임으로써 항만을 경쟁력있는 해운물류의 중심기지로 육성해야 하는 항만공사법의 목표에²⁰⁾ 따라, 항만시설의 신설·개축·유지·보수 및 준설 등에 관한 공사의 시행 및 항만의 경비·보안·화물관리 등 항만의 관리·운영에 관한 사업을 수행한다.²¹⁾ 또한 항만법 제2조 7항의 규정에 따라

17) 항만법 제4조

18) 항만법 제5조

19) 항만법 제42조

20) 항만공사법 제1조

21) 항만공사법 제8조 1항 1호

항만배후단지의 조성 및 관리·운영에 관한 사업, 그리고 항만의 조성 및 관리·운영과 관련하여 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사업 등을 수행하도록 규정되어 있다.

이와 관련하여 항만공사법 제21조에는 항만법 제9조의 규정²²⁾에도 불구하고 항만공사가 항만공사법 제8조1항 1호 및 4호에서 규정하고 있는 항만시설의 신설·개축·유지·보수 및 준설 등에 관한 공사를 시행할 수 있도록 규정하고 있으며, 또한 동조 2항에서는 신항만건설촉진법 제7조의 규정²³⁾에도 불구하고 동법 제2조제2호의 신항만건설사업²⁴⁾을 시행할 수 있다고 규정하고 있다.

항만공사의 출범에 따라 항만공사가 설립된 항만에 대해서는 항만공사가 해당 항만시설의 신설 등과 신항만의 건설사업을 수행하여 이들 항만의 운영과 관리를 통해 항만공사가 수익구조를 가지도록 한 취지에 비추어보면 바람직하다 할 수 있다. 그러나 항만공사는 항만별로 설립되도록 되어 있는 현재의 규정에 따른다면, 항만공사가 설립되지 않은 항만의 항만시설 사업이나 컨테이너부두의 개발 등은 누가 담당할 것인지가 명확하지 않다.

뿐만 아니라 한국컨테이너부두공단법도 제7조에서 컨테이너부두의 개발 및 관리와 운영, 컨테이너부두기능시설의 설치 및 관리, 운영, 컨테이너화물의 유통을 촉진하기 위한 내륙연계수송기지과 교통시설의 개발 및 관리, 운영 등을 컨테이너부두공단이 수행하도록 규정하고 있다. 그런데 항만법 제9조에서는 항만공사의 시행자는 원칙적으로 항만법에 따르고 달리 정한 다른 법률이 있는 경우에는 그 법에 따른다고 되어 있다. 그렇다면 항만공사가 설립된 항만인면서 동시에 컨테이너부두인 항만에 대해서는²⁵⁾ 이들 사업에 대

22) 항만공사의 시행자에 관한 규정임

23) 신항만건설공사의 시행자에 관한 규정임

24) 신항만건설촉진법 제 2조 2항에서는 신항만건설사업이라 함은 신항만의 건설과 운영에 필요한 다음 각목의 1호의 사업이 말한다고 하면서 항만법 제2조 6항에 의한 항만시설의 건설사업과 신항만을 이용하는 화물과 여객들을 수송하기, 위하여 신항만과 배후간선망을 연결하는 도로, 철도 또는 운하의 건설사업, 화물유통시설, 정보통신시설, 항만이용객 및 항만관련업무종사자를 위한 편의시설, 해양친수시설 등, 항만관련시설의 기반조성사업 등을 지칭하고 있다.

25) 항만과 항만시설, 물류시설 그리고 항만과 신항만, 컨테이너부두 등으로 각 법에서 사용하는 용어가 정확하게 동일한 것은 아니지만, 실제로 이들 용어들이 지칭하거나 포괄하는 내용에는 거의 차이가 존재하지 않는다.

하여 항만공사법과 한국컨테이너부두공단법이 동시에 관할권을 행사할 수 있는 상황이 예상된다.

한편 항만의 연계수송체계의 개발과 관련하여 신항만건설촉진법에서도 신항만을 이용하는 화물을 수송하기 위하여 신항만과 배후간선망을 연결하는 도로, 철도 등의 건설이 이루어질 수 있도록 하고 있음으로 해서 한국컨테이너부두공단법과 충돌하고 있다. 따라서 신항만건설촉진법에서 규정하고 있는 내용 중 신항만과 배후간선망을 연결하는 도로, 철도 등의 건설²⁶⁾이 한국컨테이너부두공단법 상 '컨테이너화물의 유통을 촉진하기 위한 교통시설'의 범주에 포함되는지의 여부와 '건설'과 '개발'의 차이가 무엇인지도 명확하게 정의되어야 하겠지만, 이 역시도 관련 법률간의 중복을 피할 수 없다고 하겠다.

또한 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 제2조 9항 나호에 따르면, '물류단지개발사업'이란 도로, 철도, 궤도, 항만 또는 공항 시설 등의 건설사업이라고 규정하고 있는데, 그렇다면 항만건설사업과 같은 물류단지개발사업의 경우 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률에 근거하여 개발사업을 수행하여야 한다는 것이며, 그렇게 된다면 개발사업의 주체는 항만공사가 된다 하더라도 항만개발과 건설 등을 규정한 기존의 항만법,²⁶⁾ 신항만건설촉진법,²⁷⁾ 항만공사법²⁸⁾ 과도 중복되는 결과를 초래하게 된다.

(2) 항만관련 증장기계획의 수립

항만과 항만시설 등에 대한 증장기계획의 수립은 향후 예상되는 물동량의 추이와 연계하여 항만물류 서비스의 공급 능력을 적정수준으로 유지하도록 한다는 점에서 매우 중요하다. 현재 항만과 관련하여 증장기계획을 수립하도록 요구하고 있는 법률에는 항만법 이외에도 해양수산발전기본법, 물류정책기본법, 신항만건설촉진법, 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률²⁹⁾ 등이

26) 항만법 제9조~제18조

27) 신항만건설촉진법 제5조~제10조

28) 항만공사법 제8조

29) 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률의 내용 중 물류시설개발종합계획을 규정하고 있는 제4조에서는 항만시설에 대한 부분을 계획에서 제외하도록 하고 있다.

있다.

먼저 항만개발계획을 포함하여 항만물류 전반에 대한 중장기계획의 수립과 시행은 항만법에 기본적으로 규정되어 있다. 즉 항만법 제5조에 따라 국토해양부장관은 지정항만에 대한 기본계획을 10년 단위로 수립하도록 하고 있으며, 이들 계획에는 항만의 중 장기 개발계획과 연도별 개발 및 관리 운영계획, 항만의 지정 변경 및 폐지에 관한 사항, 항만개발 예정지구의 지정에 관한 사항 등을 포함하도록 하고 있다.

그리고 신항만건설촉진법에서도 제3조에서 신항만건설이 필요한 때에 국토해양부장관으로 하여금 신항만건설기본계획을 수립하도록 요구하고 있으며, 이 계획에 신항만의 중장기개발계획이 포함되도록 하고 있다.

또한 해양수산발전기본법에서도 제6조 1항에서 정부로 하여금 해양수산발전기본계획을 10년마다 수립하도록 하고 있으며, 2항에서 계획 수립 시에 해양산업의 육성에 관한 사항을 포함하도록 요구하고 있는데, 동법 제23조와 24조에 따르면 정부는 항만 및 어항의 건설, 항만배후단지의 건설, 항만건설기술의 개발 등 항만시설 및 어항시설의 확충을 위하여 필요한 시책을 마련하고, 이를 시행하여야 한다고 규정함으로써 항만 및 항만배후단지 건설에 관한 중장기계획도 기본계획에 포함되도록 하고 있다.

한편 물류정책기본법 제4조에서는 중앙정부 및 지방정부로 하여금 물류활동을 원활히 하고 물류체계의 효율성을 높이기 위하여 국가 전체의 물류와 관련된 정책 및 계획을 수립하고 시행하도록 요구하고 있다. 이를 위해 국가차원에서 국가물류정책의 기본방향을 설정하는 10년 단위의 국가물류기본계획을 5년마다 공동으로 수립하도록 요구하고 있으며, 이 계획에는 운송□보관□하역□포장 등 물류기능별 물류정책 및 도로□철도□해운□항공 등 운송수단별 물류정책의 종합□조정에 관한 사항 그리고 연계물류체계의 구축과 개선에 관한 사항 등이 포함될 것을 요구하고 있다.

일단 이들 법률을 놓고 보면 항만법과 신항만건설촉진법, 해양수산발전기본법 그리고 물류정책기본법 각각에서 별도의 중장기계획을 수립하도록 요구하고 있다는 점에서 중복의 가능성이 매우 크다고 할 수 있다. 왜냐하면 이들 계획에 포함되도록 요구하고 있는 계획의 내용상 중복 현상이 나타나고 있기 때문이다. 먼저 항만법과 신항만건설촉진법을 보면, 신항만의 개발을 위한 기본계획에 당해 항만에 대한 중장기개발계획이 포함되도록 함으로

써 항만법에서 규정하고 있는 항만의 중장기개발계획과 중복된다. 또한 항만의 중장기 개발계획과 관리, 운영계획을 수립하도록 한 항만법상의 규정과 항만과 항만배후단지의 건설에 관한 사항이 기본계획에 포함되도록 한 해양수산발전기본법의 내용이 중복된다. 그리고 항만법과 물류정책기본법과의 관계에서도 물류정책기본법상의 물류기능별·운송수단별·연계물류체계의 구축에 관한 내용이 항만법에서 규정된 항만의 중장기 및 연도별 개발계획과 관리 및 운영 부문에 포함될 수 있다.

게다가 이들 법률 중 물류정책기본법과 해양수산발전기본법은 각각 타 법률과의 관계에 있어서 당해 법률에서 정한 이념과 목표가 타 법률에 우선하도록 규정³⁰⁾함으로써 항만과 관련된 중장기계획의 수립에서 나타나는 중복 현상 뿐만 아니라 이들 법률 조항의 중복으로 인하여 내용상의 충돌 현상이 나타날 가능성도 배제할 수 없다.

이와 함께 각각의 중장기계획을 심의하는 주체의 차이로 인하여 나타날 충돌의 가능성도 적지 않다. 왜냐하면 항만법상의 중장기계획은 국토해양부장관이 위원장이 되는 중앙항만정책심의회에서 다루면서 이 심의회의 구성원에 지역 항만을 대표하는 자와 해당 항만의 이용자가 위원으로 포함되도록 하고 있는 반면, 물류정책기본법에서의 계획을 심의하는 기구인 국가물류정책위원회는 국무총리가 위원장이며 정부 내 각 부처 장관들만이 위원으로 참여하기 때문이다. 따라서 국가 전체의 물류기본계획과 해당지역의 이해관계가 투영된 항만법상 중장기계획 사이에는 양자 간에 인식의 차이와 의견의 대립이 발생할 가능성을 배제할 수 없다.

VI. 관련 법률간 중복으로 인한 문제점과 개선방안

1. 문제점

항만과 관련된 법률의 종류가 다양해지면서 긍정적 측면과 부정적 측면이

30) 물류정책기본법 제 6조 및 해양수산발전기본법 제4조

동시에 나타나고 있다. 다만 본 연구에서 관심을 갖는 것은 부정적 측면의 축소에 있기 때문에 법률 상호간에 나타나는 중복 현상에 초점을 맞추어 문제점을 적시하면 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다.

(1) 항만관리의 주체

항만관리의 주체와 관련된 문제는 크게 두가지로 요약할 수 있을 것이다. 첫째는 동일한 주체가 관할권을 갖는 상이한 법률간의 중복문제이고 둘째는 관할권의 주체가 달라지면서 나타나는 중복의 문제라 할 수 있다.

먼저 항만법과 항만공사법, 한국컨테이너부두공단법, 신항만건설촉진법, 물류정책기본법, 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 등은 국토해양부장관이 법률에서 정한 내용에 대한 관할권을 갖고 있다. 이것은 동일한 사업 내용에 대하여 동일한 관할권자가 서로 다른 법률에 근거한 조항에 따라야 한다는 문제를 야기하게 된다. 즉, 어떤 법률이 우선적으로 적용되어야 하는지에 관한 문제와 각각의 법률이 성취하고자 하는 목표가 조금씩 다름으로 인하여 나타나는 차이를 어떻게 극복할 것인지에 관한 문제라 할 수 있다.

또 다른 하나의 문제는 동일하거나 혹은 부분집합적 성격을 갖는 사업에 대한 관할권자가 서로 다르다는 점이다. 즉 자유무역지역의 지정과 운영에 관한 법률과 경제자유구역의 지정과 운영에 관한 법률에 대한 관할권자는 지식경제부장관으로서, 앞선 여타 법률의 관할권자가 국토해양부장관인 것과는 차이가 있다. 그러므로 상이한 관할권자가 이들 사업에 대하여 언제나 일치된 견해와 정책을 이끌어낼 것이라는 보장은 없다. 그나마 다행인 것은 이번의 정부조직 개편으로 종전의 건설교통부와 해양수산부가 국토해양부로 통합됨으로써 자유무역지역과 경제자유구역에 관한 법률을 제외한 나머지 모든 법률들이 국토해양부장관의 소관으로 단일화되었다는 점은 매우 다행스럽다.

한편 해양수산발전기본법의 관할 주체는 현재 불투명한 상태에 있다. 해양수산부가 국토해양부로 통합되는 정부조직 개편 과정에서 이 법률에 대한 관할주체가 명확하게 정리되지 않은 것으로 보이지만, 그렇다 하더라도 본 법에 대한 관할 주체를 막연히 정부라고만 규정하고 있는 현재의 조항이 유지되는 것은 문제라 할 것이다.

(2) 항만관리의 대상

항만관리의 대상이란 측면에서 관련 법률간 중복이 가장 심하게 나타나고 있다. 먼저 항만과 항만시설에 대해서는 항만법과 항만공사법, 한국컨테이너부두공단법, 신항만건설촉진법, 해양수산발전기본법이 중복적으로 관계되어 있다. 이들 모두는 국토해양부 장관이 관할하는 법률들로서, 주로 항만과 항만시설의 개발과 관리 및 운영에 관한 내용들에 대하여 중복되는 내용들을 보여주고 있다. 이런 현상을 방지할 경우 항만개발이나 관리 등에 관한 업무는 국토해양부 장관이 수행한다 하더라도 어떤 근거법률에 의하여 사업을 수행해야 하는지, 그리고 혹 법률간 적용의 우선순위가 있다면 어떤 것에 우선적으로 근거해야 하는지가 명확하지 않아서 혼란과 불협화음이 발생할 가능성이 매우 크다. 그렇다고 모든 법률의 관할권자가 국토해양부 장관이라고 하여 임의로 해석하고 판단할 할 성질도 아니기 때문에 법령상의 조정이 매우 시급한 편이다.

또한 항만배후단지에 대해서도 사정은 역시 다르지 않다. 우선 항만배후단지에 대한 항만법과 항만공사법상의 중복의 문제는 비교적 복잡하지 않을 수 있다. 왜냐하면 이들 법률간에는 종합계획의 수립과 구체적 시책의 수립과 집행이란 점에서 다소간의 차이를 인정할 수 있을 것이기 때문이다. 그렇다 하더라도 이들 규정은 다시 조정되어야 할 필요성이 있다. 다음으로 물류정책기본법에서 규정하고 있는 물류시설에 항만법상의 항만배후단지가 포함될 수밖에 없는 현실 때문에, 항만법에 따라 수립되는 항만배후단지 개발계획과 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률에서 규정하고 있는 물류단지개발계획은 거의 동일한 것으로 간주될 가능성이 매우 크며, 따라서 동일한 대상을 두고 두 개의 서로 다른 법률이 규율하고 있는 셈이다.

게다가 자유무역지역과 경제자유구역에 항만배후단지가 당연히 포함되는 현실적 상황을 감안한다면 항만배후단지의 지정은 국토해양부 장관이, 항만배후단지를 포함한 자유무역지역과 경제자유구역에 대한 지정은 지식경제부 장관이 하게 되는 결과를 초래하게 될 것이다.³¹⁾ 그러므로 항만배후단지를 자유무역지역이나 경제자유구역으로의 지정하는 과정에서 국토해양부 장관과

31) 자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률 제8조 1항 5호에 따르면 자유무역지역 내 항만과 항만배후단지에 대한 관리권자는 국토해양부 장관으로 하고 있다.

지식경제부장관간의 조정과 협력이 매우 중요하게 되지만, 조정이 용이하지 않게 될 가능성을 염두에 두어야 할 것이다. 결과적으로 항만배후단지에 대해서도 관할주체가 상이한 다섯 가지의 법률이 관련되는 양상을 나타내고 있어 중복의 정도가 매우 큰 것으로 나타났다.

(3) 항만관리의 내용

먼저 항만공사가 모든 항만에 설립되어 있지 않은 현실을 감안한다면 항만공사가 설립되지 않은 항만이나 컨테이너부두의 개발은 항만법에 따를 것인지 아니면 한국컨테이너부두공단법이 따를 것인지가 명확하지 않다. 그리고 항만법 제9조에 따라 각각 시행되는 항만개발에 대하여 항만공사법과 한국컨테이너부두공단법이 충돌하는 결과를 초래하게 된다. 왜냐하면 항만공사와 한국컨테이너부두공단 양자 모두가 항만개발에 대한 권한을 각각의 법률에 따라 갖게 되기 때문이다. 만약 그렇지 않다고 주장하려면 항만과 부두의 차이점을 명확히 규정할 수 있어야 할 것이며, 또한 항만공사법에서 규정하고 있는 항만시설의 신설과 한국컨테이너부두공단법상의 컨테이너부두의 개발이 어떻게 다른지를 명확히 규정되어야 할 것이다. 또한 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률에서도 물류단지개발사업에 항만개발사업을 포함시키고 있으므로 이 또한 중복이 가중되는 결과를 초래하고 있다

한편 항만의 연계수송체계의 개발과 관련하여서도 한국컨테이너부두공단법과 신항만건설촉진법이 유사한 규정을 담고 있다. 즉 컨테이너화물의 유통을 촉진하기 위한 교통시설의 개발 및 관리를 한국컨테이너부두공단법이 규정하고 있으며, 신항만을 이용하는 화물의 수송을 위하여 신항만과 배후간선망을 연결하는 도로, 철도 등의 건설을 신항만건설촉진법에서 규정하고 있다. 그런데 신항만과 컨테이너부두와의 동질성이나 교통시설과 배후간선망 연결 철도 및 도로가 갖는 동질성을 부인하기는 어려울 것이다. 그렇다면 이 역시도 양 법률간에 중복이 이루어지고 있음을 나타내고 있다 할 것이다.

항만관련 중장기계획의 수립에 관해서도 항만법과 신항만건설촉진법, 해양수산발전기본법, 물류정책기본법간에 중복 현상이 나타나고 있다. 특히 항만법과 신항만건설촉진법 사이에 나타나는 중복의 정도는 항만개발과 관련하여 매우 두드러지며, 또한 해양수산발전기본법과 항만법간의 중복도 항만과 항만배후단지 분야에서 나타나고 있다. 그런데 항만법과 해양수산발전기본

법과의 중복 현상은 조금 다른 측면의 문제를 제기한다. 왜냐하면 해양수산발전기본법은 다른 법률과 달리 법률의 명칭부터 항만이나 항만시설 또는 항만배후단지 등에 특화된 법률이라고 판단하기에 조금은 어려운 측면을 가진 법률인데도 불구하고 항만과 항만배후단지의 건설 등에 관한 내용을 포함한 해양수산발전기본계획을 정부로 하여금 작성하도록 규정하고 있기 때문이다. 따라서 지향하는 목적이 비교적 많은 부분에서 상이한 법률에 따른 계획에 동일한 대상과 내용에 관한 사항을 포함하도록 규정하고 있다는 사실은 중복의 측면과는 별개로 적지 않은 문제로 지적될 수 있다.

한편 물류정책기본법도 증장기계획에 포함될 내용과 관련하여 분야별로 항만법과 신항만건설촉진법, 해양수산발전기본법과 중복되는 규정을 담고 있다. 더구나 물류정책기본법과 해양수산발전기본법은 양자 모두 당해 법률에서 정한 정책목표와 기본 이념이 관련되는 타 법률의 제정 또는 개정 시에 반영되도록 요구하고 있다는 점에서 중복으로 인한 법률간 충돌의 문제가 발생할 가능성이 매우 크다고 할 수 있다.

2. 개선방안

지금까지 다수의 항만관련 법률이 존재함으로써 중복으로 인한 부정적인 영향이 있음을 확인하였고, 이를 개선하기 위해서는 현행 법률들에 대한 전면적인 검토가 필요함을 인식하였다. 이하에서는 앞에서 논의를 전개해 온 순서에 따라 3가지 측면에서의 개선방안을 제시하고자 한다.

(1) 항만관리 주체의 통합

항만관리의 주체란 측면에서 법률간 중복에서 나타난 문제점의 핵심은 첫째, 주체의 다양성과 둘째, 동일주체에 의한 유사한 법률의 적용 우선순위에 관한 것이다. 첫째, 주체의 다양성은 현재는 이전보다 훨씬 줄어들었다. 왜냐하면 이전의 정부에서는 9개 법률에 대한 관할이 해양수산부장관, 건설교통부장관, 산업자원부장관, 재정경제부장관 등으로 나뉘어져 있었으나, 현재는 정부조직 개편으로 인하여 국토해양부장관과 지식경제부장관의 둘로 축소되었기 때문이다.

그런데 국토해양부장관의 자유무역지역에 대한 관할을 인정할 것인가와

관련하여 크게 두 가지 관점이 존재한다고 할 수 있다. 하나는 자유무역지역에 대한 관할을 국토해양부장관에게 귀속시켜야 한다는 관점이고 또 다른 하나는 현행대로 지식경제부장관에게 관할을 인정할 수 있다는 관점이다.

전자의 입장은 다음과 같다. 즉 자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률의 전신인 수출자유지역설치법은 기본적으로 외국인투자 유치를 활성화하여 수출산업의 활성화를 목적으로 한 제조업 위주의 법이었다. 그러나 현재의 법률 명칭으로 전부 개정된 2000년 이후 2004년에 종전의 물류중심의 관세자유지역에 관한 법률과 자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률이 통합됨으로써 자유무역지역에 대한 기본 인식은 종전의 제조업중심에서 물류중심으로 비중이 옮겨지게 되었으며, 이같은 사실은 법률의 개정 이유에서도 명백히 밝히고 있다. 따라서 국토해양부가 물류에 관한 전속적 관할권을 모두 갖고 있는 상황에서 유독 자유무역지역에 대해서만 관할권을 갖지 못하는 것은 적절하지 않다는 관점이다.

후자의 입장은 다음과 같다. 즉 자유무역지역과 경제자유구역의 공간적 범위가 항만 및 항만배후부지보다 훨씬 광대하며, 또한 이들 지역의 용도가 항만물류 뿐만 아니라 제조, 가공 및 투자 그리고 외국인 정주와 관련된 내용들까지 포함하고 있기 때문에 별도의 관할을 인정할만한 근거가 존재한다는 관점이다. 이들 두 관점 모두 나름대로 타당한 근거를 제시하고 있지만, 국토해양부장관이 자유무역지역이나 경제자유구역에 대한 관할권을 가지면서 지식경제부장관과의 협의를 통해 자유무역지역 등에 관한 중요한 사항을 결정할 수 있을 것이기 때문에 물류정책 전반에 대한 일관된 입장을 유지할 수 있게 하는 것이 가능한 전자의 관점이 보다 바람직한 것으로 판단된다.

둘째, 동일한 주체에 의한 적용 우선순위의 법률이 무엇인가의 문제는 좀 더 복잡하다. 왜냐하면 우선 적용 순위를 결정하는 기준이 다양하기 때문이다. 즉, 입법 시점이나 규정하고 있는 내용, 그리고 해당 법에서 타 법률에 우선하도록 한 내용의 규정이 있기 때문이다. 더구나 가장 최근에 전면 개정된 물류정책기본법이 기존의 물류관련 법률들에 대한 조정과 통합법의 위상으로 자리매김하면서도 기존의 항만관련 법률들에 대한 개정을 동반하지 않았기 때문에 이런 현상은 더욱 두드러진다. 그러므로 항만관련 법률들에 대한 개정 작업을 통하여 물류정책기본법에서 지향하고자 하는 내용들에 부합하는 방향으로의 개정이 이루어져야 할 것이다. 특히 오늘날 항만과 항만배

후부지, 그리고 내륙수송체계와 복합화물터미널 등과 같은 물류시설 및 물류단지들은 각각의 법률에서 별개로 다루어야 할 내용이 아니기 때문에 더욱 그러하다.

한편 해양수산발전기본법과 관련하여 국토해양부장관은 이 법에 대한 입장을 명확히 정리해야 할 것이다. 왜냐하면 우선 법률의 명칭에서 보이는 '수산'분야는 더 이상 국토해양부의 관할이라 할 수 없으며, 또한 현행 해양수산발전기본법에서는 국토해양부장관에게 명확한 관할권을 인정하고 있지 않기 때문이다. 따라서 개정작업을 통해 수산분야를 수산관련 법률로 이관하면서 해양관련 법률로 개정하든지 또는 존치시켜야 할 필요가 있다면 새로운 법률의 제정이 필요하다.

(2) 항만관리 대상의 조정 및 정비

항만과 항만시설 그리고 항만배후단지에 대하여 중복 규정을 담고 있는 법률이 5개에 이르고 있음은 이미 확인한 바 있다. 이를 관련 법률의 개정이란 관점에서 접근하면 다음과 같은 개선방안이 제시될 수 있을 것이다.

첫째, 항만 및 항만시설의 개발과 관련하여 현재 우리나라의 항만은 항만공사가 설립된 항만과 그렇지 않은 항만, 그리고 일반부두와 컨테이너부두, 또 신항만과 재래항만으로 구분되어 있으며, 이를 각각을 개발하고 관리하기 위하여 별도의 법률들이 존재하는 상황이다. 따라서 이들을 구분함에 따른 실익이 무엇인지를 먼저 검토하는 것이 필요하다. 왜냐하면 지금의 법률 체계에 따른다면, 특정 항만은 개발이나 발전 상황에 따라 각기 다른 법률의 적용을 받아야 하기 때문이다. 그러므로 항만개발 등을 규정하고 있는 이들 법률들에 대한 정비는 필수적이며, 신항만과 컨테이너부두, 항만공사가 설립된 또는 설립될 항만 등을 구분할 필요가 없다는 관점에서 항만개발 등에 관한 규정은 예컨대 항만법에서만 규정하고 있어도 충분할 것으로 판단된다.

둘째, 항만배후단지를 규정하고 있는 법률 중 항만법을 제외한 나머지의 법률들은 모두 2002년 이후에 제정되거나 전부 개정된 법률들이란 사실이 항만배후단지의 역할 증대를 증명해 주고 있다. 다만 역할 증대에 따른 법률의 제정이나 개정이 필요했던 사실만 중요했던 것은 아니고 기존의 법률과의 관계를 보다 면밀하게 검토하는 것이 필요하였다. 특히 물류정책기본법은 국가 전체적인 입장에서 물류를 조정하고 통합하는 법률임을 자임했기 때문

에 더욱 그러하다.

이런 측면에서 개선방안은 다음과 같이 제시할 수 있다. 먼저 항만배후단지지는 항만과 인접하고 있을 뿐만 아니라 배후단지에서의 물류활동은 항만을 경유하게 된다는 점과 아울러 항만과 항만배후단지를 별개로 구분할 실익이 전혀 없다는 점이 중요한 판단기준이 되어야 할 것으로 사료된다. 그러므로 위에서 본 항만 개발의 경우와 마찬가지로, 항만배후단지에 대한 관할권도 국토해양부장관이 가지면서, 항만법에서 항만배후단지에 대한 개발과 계획수립에 관한 권한을 갖게 하면서 항만공사법에서의 관련 규정은 삭제하는 것이 바람직하며, 같은 맥락에서 해양수산발전기본법상의 배후단지 관련 규정도 삭제함이 타당할 것이다. 다만 항만공사가 설립된 항만은 항만공사가 독립채산에³²⁾ 따라 항만관리와 경영을 해야 하기 때문에 항만과 항만배후단지에 대한 독자적인 개발과 관리가 필요한 측면이 있다는 사실을 존중한다면 관련 규정을 항만법과 항만공사법 중 어디에 포함시킬 것인지 아니면 양 법에 따로 존속시킬 것인지에 대한 판단은 별개로 할 필요가 있다고 본다.

(3) 관련법률 상 사업 내용의 조정 및 통합

관련 법률에서 각각 규정하고 있는 사업의 내용은 항만 및 항만시설, 항만배후단지의 개발과 운영, 내륙연계수송기지과 교통시설의 건설과 운영, 물류단지 개발사업 등으로 나타나고 있다. 따라서 우선은 이들 각각의 용어들이 혼용됨으로써 나타나는 혼란을 제거해야 할 필요가 있다. 왜냐하면 항만법상 항만의 개발, 관리, 사용, 운영의 개념과 항만공사법상의 항만시설의 신축, 개축, 유지, 보수 등과 항만의 경비, 보안 등의 항만관리 사이에 어떤 차이가 있는지 불분명하기 때문이다. 또한 이런 혼란은 한국컨테이너부두공단법에서 컨테이너부두의 개발과 관리, 운영이란 표현이 사용됨으로써 더욱 가중되고 있다. 게다가 동법에서는 내륙수송연계기지과 교통시설의 개발 및 관리, 운영을 규정하고 있는데, 신항만건설촉진법에서도 신항만과 배후간선망을 연결하는 도로, 철도 등의 건설을 행하도록 규정하고 있으므로 이 또한 경계를 모호하게 하고 있다.

32) 하명신 외 4인, 항만물류의 이해, 삼영사, 2007, pp. 254-258

이처럼 관련 법률에서 사용되고 있는 용어 또는 개념들이 제대로 정의되지 않은 채 규정화됨으로써 중복되는 법률의 실제 적용 시에 많은 혼란이 예상된다. 더구나 오늘날처럼 이해관계의 조정이 용이하지 않은 상황에서는 이들 용어들에 대한 자의적 해석이 개입될 가능성을 최소화하는 것은 매우 중요하기 때문에 이들 용어들에 대한 개념화 작업과 통일은 매우 시급하다. 이런 작업이 선행되고 나면, 항만법과 한국컨테이너부두공단법상의 항만과 배후단지의 개발 등에 관한 중복은 비교적 용이하게 조정될 수 있을 것이다. 또한 신항만에 대하여도 별도로 개발이나 배후수송체계에 대하여 규정할 필요가 적기 때문에 신항만건설촉진법상의 내용이 항만법으로 이관되어도 큰 문제는 없을 것으로 판단된다.

한편 물류정책기본법과 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률은 각각 화물유통촉진법과 유통단지개발촉진법 등과 같이 육상물류와 관련성이 깊은 법률을 전면 개정하였기 때문에 항만과의 관련성이 떨어지는 현실에도 불구하고 국내외 물류에 관련되는 모든 내용을 이들 법에서 포괄하기 위하여 개정된 법률이다.³³⁾ 따라서 이들 법률과 기존의 항만관련 법률들 간에는 다소간의 괴리가 존재하지만, 물류 전체를 관장하는 법률의 위상을 물류정책기본법이 가지게 된다는 전제 하에 항만법 등의 내용까지 포괄하여 사업 내용을 수정해 나가는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

다음으로 중장기계획부문에서 신항만건설촉진법에서 규정하고 있는 항만개발 계획은 새로이 개발되는 신항만에 한한 계획인 점을 감안하면 이를 항만법상의 내용으로 편입하여도 큰 문제가 없을 것이다. 1990년대 후반에 신항만 개발에 대한 수요가 확대되면서 신항만 건설을 위한 별도의 법률이 필요했었지만, 지금은 2006년 10월에 발표된 전국무역항기본계획에서 확정된 트리거룰(trigger rule)³⁴⁾에 근거하여 항만개발도 물동량에 따라 단계별로 추진하도록 되었기 때문에 굳이 신항만건설촉진법에 별도로 신항만에 대한 개발계획을 수립해야 할 필요성이 감소했다고 볼 수 있다.

33) 물류정책기본법과 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률의 개정 이유
(<http://www.moleg.go.kr/>)

34) Trigger Rule이란 항만별 개발 기본계획을 수립해 두고, 착공 시기는 해당 항만의 물동량이 일정 수준에 도달한 시점(트리거 포인트)에 결정하는 방식임(해양수산부(2006), 전국무역항기본계획)

한편 해양수산물발전기본법에 관해서는 우선은 이 법의 존폐 혹은 개정 등이 선행되고 나서야 논의될 수 있을 것이지만, 만약 존속하게 된다면 해양관련 부문에 특화하면서 항만과 항만배후단지 등에 관련된 내용은 동 법에서 삭제하는 것이 법 정신에도 부합할 것으로 판단된다. 왜냐하면 동 법은 항만과 배후단지에 대한 규정을 제외하면 줄곧 해양분야에 대한 내용으로 일관하고 있기 때문이다.

마지막으로 물류정책기본법상에 규정된 국가물류기본계획은 물류와 관련된 종합계획의 성격을 가지기 때문에 항만법 상의 중장기계획과 조화로운 방향으로 수립되는 것이 가장 바람직 할 것으로 판단된다. 왜냐하면 항만법 상의 중장기계획이 물류정책기본법상의 국가물류기본계획의 부분 집합적 성격을 갖는다고 전제하면 양 법률간의 중복은 최소한으로 인정하면서, 항만관련 중장기계획의 수립 시에 국가물류기본계획의 틀 속에서 수립하는 것이 바람직할 것이기 때문이다.

V. 결 론

이상으로 항만관리와 관련된 9개 법률을 대상으로 분석한 법률 간의 중복성에 대한 평가와 문제점의 제기 그리고 개선방안을 모색해 보았다. 항만을 둘러싼 환경의 변화에 따라 항만을 관리하기 위한 다양한 법률들이 시대의 흐름과 함께 제정되고 개정되어 왔다. 그리고 이들 각각의 법률들은 나름대로 항만물류의 발전에 기여해 왔음도 사실이다. 그러나 너무나 다양한 법률들의 존재로 인하여 여러 측면에서 중복 현상이 필연적으로 발생하게 된 것 또한 부인할 수 없을 것이다.

한편 이 같은 중복 현상은 항만관리 조직이 일원화되지 못함에 따라 나타나는 현상이라고도 할 수 있다. 우리나라의 경우 해방 직후의 정부 조직에 따라 항만건설은 건설부, 항만의 관리는 교통부로 나뉘어져 오랫동안 관할해 오다가³⁵⁾ 건설교통부로 건설과 교통은 통합되었지만, 해양수산부가 신설되면

35) 하명신 외 4인(2007), 전게서 p. 226

서 항만에 관한 사항은 해양수산부가 관할하는 또 다른 이원체제로 운영되었다. 그러나 항만물류의 영역이 항만을 벗어나 배후단지 뿐만 아니라 내륙 연계수송체제와 내륙의 물류단지 등으로까지 확대되면서 정부 내 다른 부처에서도 항만물류와 관련된 법률의 제정 필요에 따라 다양한 법률들이 입법되면서 이런 중복 현상은 자연스럽게 나타나게 되었다. 이제 제17대 정부가 들어 국가물류와 국제물류, 항만물류와 육상물류 등을 통합하여 관할하는 단일의 정부 부처인 국토해양부가 탄생한 것은 이제까지는 없었던 일로써, 항만관리와 관련하여 나타났던 혼란과 중복 현상을 줄일 수 있는 계기가 마련된 점과 동시에 항만물류를 포함한 국제물류의 중요성이 확대되는 시점이란 점에서 그 의미는 더욱 크다 하겠다.

그러므로 개선방안에서 제시한 내용들을 포함한 다양한 관점에서의 접근이 그 어느 때보다 용이할 것으로 생각하며, 차제에 가장 최근에 개정된 물류정책기본법³⁶⁾을 포함하여 기존의 항만관련 법률들에 대하여 전체와 부분을 고려한 전반적인 검토가 필요할 것으로 사료된다. 본 연구는 이런 과정에 의미있는 시사를 제공해 줄 것으로 판단된다.

한편 본 연구는 서론에서 언급한 바와 같이 9개 법률들 내용의 일부, 즉 항만관리와 관련된 부분에 한정하여 중복성 평가를 하였다. 따라서 이들 법률 내용 전체에 대한 비교가 이루어지지 않았다는 점은 본 연구의 한계라 할 수 있다. 또한 주요 선진국에서의 항만관리와 관련한 법률들에 대한 검토가 동시에 이루어지지 못한 점도 한계로 지적될 수 있을 것이다. 이런 점들은 향후 이어질 연구에서 보완되어야 할 것으로 생각한다.

36) 2007년 8월에 전부 개정된 물류정책기본법 조차도 그 관할이 건설교통부장관과 해양수산부장관으로 이원화되어 있었다.

참 고 문 헌

- 길광수, 박선현, "항만배후단지 개발관련 법제도 비교연구", 한국해양수산개발원, 기본연구 2003-10, 2003
- 박명섭, 국제물류의 이해, 법문사, 2003
- 박정천, 항만관리법제 개선에 관한 연구", 해양한국, 통권 제385호, 2005, p.130~145
- 윤광운, 배희성, 국제물류에서 해운물류기업의 공급사슬성과 결정요인, 한국무역상무학회, 제30권, 2006, p. 4
- 하명신 외 4인, 항만물류의 이해, 삼영사, 2007
- 해양수산부, "전국무역항기본계획", 2006

[관련 법률]

- 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」(2008)
- 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」(2008)
- 「물류정책기본법」(2008)
- 「신항만건설촉진법」(2008)
- 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」(2008)
- 「한국컨테이너부두공단법」(2008)
- 「항만공사법」(2008)
- 「항만법」(2008)
- 「항만법 시행령」(2008)
- 「해양수산발전기본법」(2008)

[인터넷 사이트]

- 법제처 종합법령검색(<http://www.moleg.go.kr>)
- 울산포커스, 2008년 5월 23일 (<http://www.ulsanfocus.com/>)
- 한국무역협회 통계자료실(<http://db.kita.net/>)

ABSTRACT

A Study on the Korean Port Management in a viewpoint of Overlap Elimination

– Focused on the Related Port Law –

Choi, Keun Bae

An understanding of importance of port has increased according to the in and out environment changes surrounding port. And the jurisdiction of physical distribution including port logistics integrated to Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs. It is a good time for review the related port law once more. Present related port law has no problems itself. But because there are many laws about port, so overlap is shown in many aspects. According to this viewpoint, this study has focused to reduce the overlap in the contents of the laws and propose the improvement methods. So as to achieve this goal, I divided study fields into three aspects. The first is the subject of port management and second is the object of port management, the third is contents of port management. And also improvement plan provided in three aspects.

Improvement plan is as follows. Firstly, the diversity of management subject is reduced considerably due to the integration of government organization but the problem which what laws among the various laws would adopt to same object is still remained. So it is necessary to make into one or two laws. Secondly, in the case of object of port management, it is essential to cover the port, port facilities and port hinterland with one comprehensive law. Therefore it is important to adjust the related clauses in various laws. Thirdly, in connection with the contents of port management, port development plan or other related port business and etc. described in various laws have to coordinated. At

the same time, it is desirable that the similar terminology used in various laws would be unified.

Key Words: Port, Port Management, Overlap