

論 文
B2-5

항만의 관리운영 개선에 관한 연구

-부산항을 중심으로-

김도현* · 광규석**

Improving Port Management of Pusan

D. H. Kim · K. S. Kwak

key Words : 항만관리(Port Management), 민영화(Privatization), TOC(Terminal Operating Company), 항만자치공사(Port Authority), 항만조직(Port Organization), 랜드로드포트(Landlord Port), 툴포트(Tool Port), 오퍼레이팅포트(Operating Port)

Abstract

This paper deals with the problem of port administration and management of the port of Pusan. As the port of Pusan has been administrated by central government, Efficiency of port is worse than other foreign ports. These include the time-lagged port development, the inconsistent port planning with city planning, the insufficient long-term port development planning, the various operating authorities and the lack of port sales activities etc.

To solve the above-mentioned problems, other superior ports are compared. The port Authority is proposed. It takes part in the long term port planning and the planning of financial provision. It designates and supervises the port manager, measures the result of port management and arranges the proposals.

The port ownership transfer from Ministry of Maritime Affairs and Fisheries to Pusan Metropolitan. The port management is to be taken by the port authority and the port operation is to be performed by private companies. As a result, it is expected that port productivity increases and marketing power strengthens.

* 한국해양대학교 대학원 석사과정 물류시스템공학 전공

** 정회원, 한국해양대학교 교수

1. 서론

우리나라는 경제발전에 따른 항만물동량이 크게 증가하였음에도 불구하고 항만시설의 부족현상이 갈수록 심화되고 있다. 1981년도의 항만시설 확보율이 81%이었지만, 1996년도는 65%로 하락하였다. 또한 GNP대비 항만투자비가 우리나라가 0.13%인데 비하여 일본은 0.33%, 대만은 0.31%로 우리나라보다 배이상으로 높다. 이와 같은 항만 시설능력 부족과 함께 항만과 연계된 배후수송체계의 미흡으로 95년 우리나라 제조업의 경우 매출액 대비 물류비가 16.9%(미국 8%, 일본 9%)에 달하여 경쟁국에 비하여 크게 높은 실정이다.

항만의 효율성을 높이는데 있어서 시설의 확충이나 첨단장비의 도입에 초점이 맞추어져 왔다. 그러나 부산항의 경우 2001년의 컨테이너화물의 화물량은 613만TEU이지만 처리량은 479만TEU에 불과하게 된다. 따라서 본 연구에서는 항만의 하드웨어적인 부분보다는 소프트웨어부분인 운영, 관리제도에 효율성의 초점을 맞추었다.

역사적으로 우리나라의 항만 관리 제도는 일본에 의해 강제로 개항한 후 제도적인 측면에서 일본의 것을 그대로 사용하였다. 서구의 전통적인 해운국들의 항만이 그 지역의 경제발전과 대외교역의 확대에 따른 자생적 발달한 것과는 달리, 항만 자체가 외압에 의해 이루어졌기 때문에 항만을 결정된 중앙정부가 항만을 관장하게 되었다. 그 후 일본은 1950년에 항만법을 제정하여 항만관리권을 이전하였으나, 우리나라는 그렇지 못했다. 현재 부분적으로 TOC(Terminal Operating Company)제도의 도입과 민간 부두개발 등이 있으나 선진 항만에서는 일반적인 항만자치공사(Port Authority)제도를 실시하지 못하고 있다. 이에 본 연구에서는 선진항만들중 미국의 뉴욕/뉴저지항을 항만자치공사제도로, LA/LB항을 지방자치단체항으로, 프랑스를 국유항으로서 각각의 사례들을 살펴본다. 부산항의 문제점을 지적하고, 새로운 대안을 제안하고자 한다.

2. 이론적 배경

2.1 기존연구 및 개선방안

송조홍(1989)은 특별회계로 항만관리청을 신설하거나 특별법으로 항만자치공사를 설립하여야 한다고 주장하였다. 이철영(1991)은 항만관리개선방향으로 항만공사제를 실시하고, 과도기적으로 항만관리위원회를 구성해야 한다고 지적하였다. 박희정(1992)은 항만개발·관리정책에 지방자치단체가 참여하는 방안을 제시하였다. 김형태(1993)는 항만관리운영체제의 개선방안으로 포트오소리티에 의한 항만관리체제나 민유민영체제로 나가야 된다고 주장하였다. 최재수(1994)는 항만을 이원화하여 기업화 대상항만은 항만자치공사를 실시하여야 한다고 주장하였다. 변희옥(1996)은 부두운영회사제 도입으로 인한 생산성 향상을 주장하였다. 문성혁(1997)은 실질적인 민영화를 실시하고, 항만자치공사를 설립하여야 한다고 주장하였다. 그러나, 이상의 연구들이 계속해서 주장되고 있는데도 정부는 항만자치공사제 실시를 계속 미루고 있다. 이에 본 논문은 이전 연구들의 한계인 구체적인 도입절차와 체계를 제시하고자 한다.

2.2 항만의 개념

항만이란 선박이 안전하게 정박할 수 있는 수역을 가지고 있는 동시에 여객과 화물을 신속히 안전하게 싣고 내릴 수 있고, 이들의 승객과 화물을 후방지역 또는 후방지역에서 수송할 수 있는 교통시설과 일시 저장할 수 있는 창고, 야적장 등의 시설을 가진 것을 말한다.¹⁾ 항만법에서의 정의는 선박의 출입, 사람이 선박에 타고 내리거나 화물을 선박에 싣고 내릴 수 있는 시설이 구비된 것을 말한다.²⁾

그러나 현대의 항만은 단순히 화물을 싣고 내리는 기능과 함께 연계수송수단 제공, 정보제공, 통신서비스 제공 등으로 새로운 부가가치 사업을 파생하고 있다.

2.3 항만관리의 개념

항만관리는 항만 기능이 원활하고 효과적으로 발휘될 수 있도록 하는 것을 목적으로 하고 있고 항만에서의 각종 시설 및 활동을 유기적으로 운영하기 위해서 상호 협조 도모를 주된 대상으로 하고 있다. 항만의 수역, 육역 및 각종 시설의 유지, 건설, 개발, 운영, 규제 등의 각종 업무가 항만관리의 범위에 속한다. 항만관리의 업무는 항만에서 각 분야가 협조적으로 운영되도록 조정자로서의 역할을 담당하게 된다. 광의의 항만관리는 국가와 지방기관이 항만에서 행하는 각종 활동도 포함되지만 협의의 항만관리는 항만기능과 관련하여 항만관리자가 하는 각종 활동을 말한다.

2.4 항만관리제도의 종류

항만관리제도는 연구자에 따라 상이하지만 대표적인 분류 두 가지를 살펴보기로 한다.

<표 2.2> 항만의 일반관리형태 비교

관리형태	국유제	지방자치제	공영자치제	사유제
관리주체	중앙정부	지방자치단체	독립위원회(기관)	민간회사
주요특징	<ul style="list-style-type: none"> · 국토개발의 수단으로 이용 · 재정력 강대 · 중앙집권적 형태로 정치적 영향을 많이 받음 · 규제가 매우 강함 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방분권적 지역사회개발 우선 · 정치적 영향 받음 · 규제가 강함 	<ul style="list-style-type: none"> · 정부에 대해 독립적임 · 이용자의 의견반영 	<ul style="list-style-type: none"> · 경쟁원리 · 이윤의 극대화 · 상업적 경영
장점	<ul style="list-style-type: none"> · 행정의 일관성 유지 · 기술요원확보용이 · 종합운송계획 · 공공성, 공익성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역사회의 의견반영 · 공공성, 공익성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> · 정치·행정간섭배제 · 공공성과 경제성의 동시확보 · 서비스질의 향상 · 외부환경대응 능동적 	<ul style="list-style-type: none"> · 수익성의 채고 · 이용자 본위의 항만운영 · 서비스질의 향상 · 외부환경대응 능동적
단점	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부의 간섭 · 서비스질의 저하 · 이용자 의견반영 · 항만재정 악화 · 외부환경 대응미약 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치의 간섭 · 항만재정의 악화 · 중복투자의 가능성 · 외부환경대응 소극적 	<ul style="list-style-type: none"> · 항만요율의 인상 · 국가운송정책의 조정문제 	<ul style="list-style-type: none"> · 항만요율의 인상 · 공공성 추구 곤란 · 국가운송정책의 조정문제
국가(항만)	한국, 이란, 인도	고베, 로메르담, 르아브르	런던, 뉴욕, 싱가포르	펠릭스토우, ABP소속항만

자료 : 해운산업연구원, '항만운영효율화연구(I)', p348

2.4.1 항만소유의 형태에 따른 분류

항만을 소유의 형태에 따라 네가지로 분류할 수 있다. 국유제, 지방자치제, 공영자치제, 사유제이다. <표 2.1>에서 각각을 비교하였다.

2.4.2 보들레어(Baudelaire)와 김형태의 항만운영형태에 따른 분류³⁾

항만은 크게 지주형항만, 장비형항만, 운영형 항만 그리고 관리형 항만의 네가지로 나누어 볼 수 있다. <표 2.2>에 각 형태별로 장·단점을 비교하였다.

3. 외국 주요 항만의 항만개발 및 관리운영제도

항만자치공사제도는 뉴욕/뉴저지항만을, 지방자치소유와 TOC제도는 로스엔젤레스와 롱비치항만을, 국영항만으로 프랑스항만을 예로 들고 각기의 제도를 살펴보고 우리나라의 실정에 맞는 제도가 어느

<표 2.3> 항만운영형태별 장·단점

항만운영형태	장 점	단 점	예
지주형항만	<ul style="list-style-type: none"> 항만관리자는 일상업무에서 탈피 전략적인 의사결정 	<ul style="list-style-type: none"> 공공성이 떨어짐 	엔트워프, 로페르담, 뉴욕/뉴저지항, LA/LB항
장비형항만	<ul style="list-style-type: none"> 일원적인 항만정비 및 관리가 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 투자재원의 확보곤란 투자의 비효율성 항만운영의 경직성 	프랑스의 항만, 부산의 BCTOC, PECT, 런던항
운영형항만	<ul style="list-style-type: none"> 일원적인 항만관리 가능 정보의 신속한 전달가능 신속한 하역작업 	<ul style="list-style-type: none"> 전략적인 문제를 경시하기 쉬움 항만투자가 공공투자의 성격을 띄게되어 투자의 효율성이 떨어짐 항만관리주체의 재정에 문제가 생길 경우 항만정비가 신속히 이루어지지 않음 	사회주의 국가항만과 맨체스터, 나이저리아의 항만
관리형항만	<ul style="list-style-type: none"> 항만관리주체가 항만시설을 위한 재원이 거의 필요 없음 항만관리주체가 일상적인 업무로부터 탈피 	<ul style="list-style-type: none"> 공공성이 떨어짐 	홍콩

것인지 검증해보고자 한다.

3.1 뉴욕/뉴저지항만

3.1.1 소유

뉴욕/뉴저지항의 경우 뉴욕 포트오소리티가 소유권을 가지며, 뉴욕주와 뉴저지주가 체결한 조약에 의하여 설립하여 자치권을 인정하면서도, 양주는 공히 이 기구의 계획에 대한 승인권과 계획의 거부권을 유보하여 양주의 계획과 조화를 이루지 못하는 계획을 수립, 시행하는 것을 제약하고 있다.

3.1.2 관리(개발)

포트오소리티는 각 주지사가 각주의 상원의 동의를 받아 임명한 각 6명 합계 12명의 위원으로 구성하는 위원회에 위임되어 있다. 위원은 명예직이므로 무보수이며 임기제이다. 또 동질성을 유지하기 위하여 최초 선임위원의 임기를 서로 달리하여 멤버가 연차적으로 바뀌게 한다. 위원회는 주요 정책을 심의 결정하며 항만청장(Executive Director)을 임명한다. 항만청장은 위원회에서 결정한 사항을 집행할 책임을 진다. 오소리티는 계획을 수립해서 양주가 인준

한 사업만 시행하며, 양주는 위원회의 사업계획이나 행동에 거부권을 행사할 수 있다. 오소리티는 사업을 직접 집행하기도 하지만 많은 자회사를 설립하여 이 회사로 하여금 사업을 수행하는 경우가 많다.

운영은 철저한 독립채산제로서, 양주로부터 예산 지원을 받지 않는다. 개발재원은 공채를 발행하여 조달하며, 개발후 운영수입으로 공채를 연차적으로 상환한다. 그러므로 채산성이 없는 사업은 처음부터 수행할 수 없게 되어 있다. 공채상환의 용이화와 항만운영의 기업성과 이용자의 개성을 살리기 위하여 개발된 시설은 임대운영을 원칙으로 하며, 개발착수 전에 실수요자와 장기임대계약을 한다. 임대료는 양자가 합의한 회계원칙에 따라 원가계산하여 그 결과로 정하므로 양자간에 이의가 있을 수가 없다.⁴⁾

3.1.3 운영(하역)

부두를 선사나 하역회사에게 임대하여 운영하고 있다. 운영사에게 전용사용권을 부여하고 있다. 전용사용권이란 임대시설에 대해 임차인이 어떠한 형태로 사용하든 임대인은 상관하지 않고 모든 운영권을 임차인에게 독점적으로 부여하는 것을 의미한다.⁵⁾

하역작업은 국제항만하역노동조합(ILA)이 Union

<표 3.1> 뉴욕/뉴저지의 Port Authority의 운영 결과

단위 : \$1,000

항 목	연 도	1995	1996	1997
Interstate Transportation Network		-67,913	-67,113	-54,489
Air Terminals		171,767	188,816	228,304
Port Commerce		-36,564	-45,969	-46,403
World Trade		1,007	13,390	4,512
Total Net income PA operations		68,297	89,124	131,924
Net income PFC program		109,127	109,787	121,074
Reduction to prior net loss on World Trade Center				29,450
combined net income Total		177,424	198,911	282,448

자료: Annual Report, The Port Authority of New York and New Jersey, 1996, 1997

Shop으로 운영하고 있다.

<표 3.1>에서 보는 바와 같이 뉴욕/뉴저지의 경우 항만의 운영에서는 적자를 보고 있지만 항공터미널이나 World Trade Center에서 보전하고 있다.

3.2 로스앤젤레스항

항만규모는 컨테이너 부두로 터미널이 8개, 면적 2백9십만1천㎡, CFS면적이 5만8천㎡이다. 10만 DWT급 1선석의 광석부두가 있고, 유류부두로 19선석이 있다.

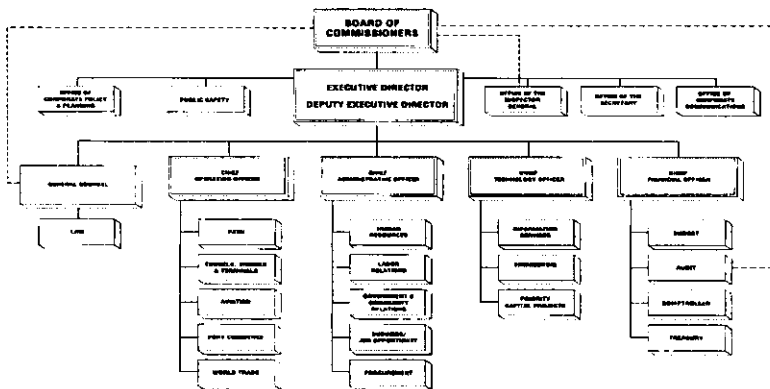
3.2.1 소유

LA시 항만당국은 토지소유자의 역할로서 주로 하부구조를 개발하고 있으며 LA시의 부서로서 독립채산제를 채택하고 있다. 독립항만위원회에게 항만자치의 전권을 위임하고 있다.⁶⁾

3.2.2 관리(개발)

운영은 시직영이면서 5명의 항만위원에게 자치권이 위임되어 있어, 이들이 합의제로 항만의 모든 사항을 결정한다. 그들이 합의하여 모든 사항을 결정하며, 집행은 그 밑에 있는 항만청장(Executive Director)

ORGANIZATION CHART



<그림 3.1> 뉴욕/뉴저지 항만의 조직도

과 조직에서 한다. 위원회는 청장의 임명권을 가지며, 청장은 부청장 이하 전직원의 인사전권을 갖는다. 관례적으로 청장이 부청장이나 이사를 임명할 때에는 위원회의 의견을 듣는다고 하나 법적인 것은 아니다.

항만운영은 철저한 독립채산제로서, 개발은 역시 공채를 발행, 운영자금, 중앙정부로부터 조달하고 상환은 개발시설의 운영수입으로 년차 상환하며, 시설은 철저한 임대제라는 점 또한 미국의 타항과 다를 것이 없다.

3.2.3 운영(하역)

각 터미널은 임대운영하고 있다. 터미널 토지의 임대계약기간은 20년 이상이고, 하역장비는 운영회사가 설치하여 운영하게 된다.

항만하역회사는 원칙적으로 하역근로자를 직접 고용하지 않으며, 필요한 직종과 인원을 일정기간, 일일단위로 고용알선소(Hiring Hall)로부터 공급받는다. 하역근로에 종사하게 될 근로자는 먼저 클로즈드숍(closed-shop)제도를 채택하고 있는 국제항만창고노동조합(ILWU)에 가입하고 이 ILWU와 항만하역회사의 사용자단체(PMA)가 단체협약을 체결함으로써 이 근로자는 하역작업에 종사하게 된다.

노동협약은 3년마다 개정하며 협약당사자는 ILWU와 PMA이며 주요내용은 임금, 수당, 임금보장제도

등을 규정하고 있다. 한편 컨테이너화 등으로 인한 노동수요 감소에 대하여 당초에는 기계화에 반대하였지만 태도를 바꾸어 '기계화·근대화 협정'을 맺어 PMA는 항만하역의 생산성 향상을 인정하고 ILWU는 조기 퇴직제도의 확립과 노동조건향상을 기할 수 있게 되었다. 이에 따라선사는 기계화·자동화를 추진할 수 있게 되고 불필요한 노동자는 고용할 책임도 없게 되었다. 또한 작업반 인원조정을 양자가 타협에 의해 조정할 수 있게 하고 만약 분쟁시에는 지구(地區)중재인이 현장 입회하여 조정하도록 하였다. 이와 같이 상용화되어 있지는 않지만 생산성 제고, 비용절감에 대한 공동의 노력을 하고 있다.⁷⁾

3.3 롱비치항

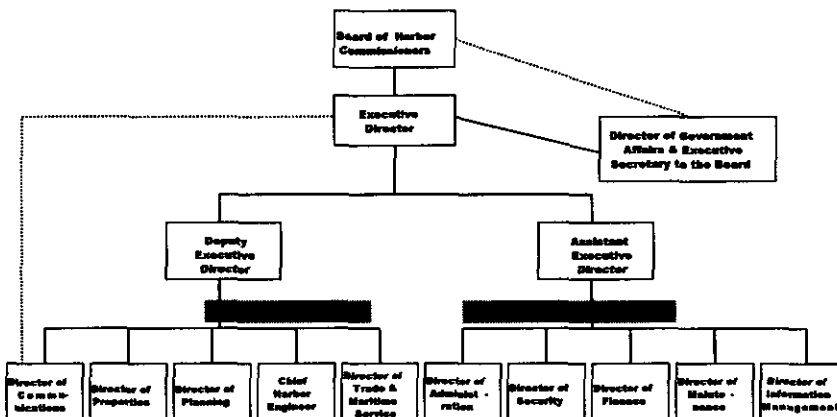
롱비치항은 로스엔젤레스항에 바로 붙어 있고, 규모와 운영체제가 大同小異하다.

3.3.1 소유

롱비치항의 소유는 공식적으로 롱비치시의 항만과이다.

3.3.2 관리(개발)

정책은 5명의 항만위원회에서 결정하게 된다. 위원들은 시장과 지방의회에서 지명을 받은 개인사업가



<그림 3.2> 롱비치항의 조직도

들이다. 6년의 임기를 가지고 있으며 연임이 가능하다. 위원들은 관리자(executive director)를 임명하고, 관리자는 항만의 운영과 관리를 맡게 된다. 위원회와 관련 정부에서 두 명의 이사들을 임명하게 된다.

시의 다른 부서와는 달리 롱비치항은 재정의 지원이 없이 운영되고 있다. 대부분의 자금은 선사에게 부여되는 요금과 터미널 운영임대자에게 받는 임대료이다. 항만국의 예산은 시예산과 독립되어 있으며 모든 운영 및 개발계획을 항만국내에서 조정·관리하고 있다. 정박료, 접안료, 보관료, 임대료, 로얄티 기타 항만수수료 등으로 구성된다.

3.3.3 운영(하역)

운영은 LA항과 마찬가지로 운영사와 시(市)간의 계약에 따라 장기임대하여 운영하게 된다. LA항과 LB항은 임차인에게 우선사용권만 부여하고 있다. 우선사용권이란 임차시설을 임차인이 어떤 다른 사용자보다 우선적으로 사용할 수 있는 권리를 말한다.⁸⁾

3.4 르아브르항

프랑스의 주요 항만은 모두 중앙정부의 통제를 받거나 직접관리 운영되며 항만관리 형태는 1965년 항만법에 의하여 중앙정부가 관리하는 비자치항인 국유항과 공법인(영조물 법인)에 의해 운영되는 자치항으로 구분된다.

3.4.1 소유

중앙정부의 소유이다.

3.4.2 관리(개발)

르아브르항은 1925년에 설립된 독립적인 포트 오소리티에 의해 관리되고 있다. 중앙정부는 항만관리 및 재정에 대해 감독하고 있다. 포트 오소리티는 이윤을 획득해서는 안되며 불가피하게 이윤획득시에는 정부에 귀속시켜야 한다. 항만시설사용료 인상시에는 정부의 승인을 받아야 하고, 부지임대료는 임차인의 제품가격 변화와 함께 주기적으로 재검토하도록 되어 있다. 포트 오소리티는 수입의 50%를 시설사용료로, 1/3은 장비사용료로, 1/3은 임대료로 충당하고 있다. 포트 오소리티는 항만이용자의 유치를 위해 가능하면 저요율 정책을 실시하고 있다.

영조물법인인 포트 오소리티의 대표기관은 '항만위원회'인데, 동 위원회의 50%는 상공회의소, 지자체 및 노동자 대표로, 나머지 50%는 정부대표 및 항만이용자 대표로 구성되고 있다. 위원의 임기는 6년이지만 2년마다 1/3이 교체된다.

3.4.3 운영

임대운영하는 형태이다.

1) 노동개혁

프랑스 정부는 항만개혁 및 합리화를 촉진하기 위해 새로운 법안을 제정하였다. 이 법안은 1992년 6월에 상하원을 모두 통과하였다. 1992년 6월 항만노동의 지위에 관한 새로운 법률이 통과됨에 따라, 르아브르항에서는 10월 31일에 노사 모두가 수용할 수 있는 조건하에 2,341명의 항만노동자중 1,024명이 항만을 떠나기로 노사간에 합의가 이루어졌다. 1993년

<표 3.2> 외국 주요 항만의 관리주체 현황

항 만	관리주체(소유)	설립주체	관리주체의 특성	부두운영방식	하역근로방식	특 정		
						공유민영	항만공사제	지주형항만
뉴욕/뉴저지항	Port Authority of New York/New Jersey	뉴욕주/뉴저지주	공기업	임대운영	Union shop	공유민영	항만공사제	지주형항만
LA항/LB항	LA시/LB시	LA시/LB시	지방자치단체	임대운영	Labor pool제	시유민영	지방자치제	지주형항만
르아브르항	르아브르포트오소리티	중앙정부	공기업	임대운영	상용제	국유민영	항만공사제	지주형항만
부산	부산지방해양수산청(정부)	중앙정부	국가기관	일부직접운영/일부임대운영	Labor Pool/상용제	일부국유국영/일부국유민영	국가항	지주/운영형항만

자료 : 항만의 경쟁력 제고 방안, 한국경제인연합회, 1997. p96

8월 23일부터 1,000명은 5개 하역회사로부터 월급을 받는 상용직원으로 고용되었고, 나머지 317명은 일용노동자로 고용되었다. 한편, 항만노동자의 퇴직비용으로 11억 1,000만프랑이 예상되고 있는데, 이중 4억5,000만프랑(40.5%)은 중앙정부가, 2억 5,000만프랑(22.5%)은 르아브르 항만당국이, 나머지 4억프랑(36.0%)은 하역회사가 부담하기로 하였다. 하역회사의 부담분은 10년간 화물 처리비용에 대한 부가금으로 충당하게 된다.⁹⁾

3.5 외국항만의 사례 분석

지금까지 외국 주요 항만의 사례를 살펴보았다. 공통점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 소유는 거의 지방정부나 포트오소리티로 되어 있다는 점이다. 민유화 결과가 기대보다 미치지 못하고, 민간이 전체 항만의 이익보다는 자사의 이익에 급급한 나머지 과잉투자, 중복투자를 하는 경우가 많았다. 또한 중앙정부나 국가기관에서 소유하지 않음으로 중앙정부의 영향력을 덜 받게 된다. 따라서 개인이 항만을 소유하는 것은 바람직하지 않다.

둘째, 선진항만들은 국유국영 항만이 거의 없음을 알 수 있다. 국가가 직접 관리하기보다는 독립적인 기구를 설립하여 관리하며, 국가의 영향력이 거의 없다는 점이 그 특징이다.

셋째, 운영은 대부분이 임대운영제라는 것이다. 항만의 관리자는 전체 항만에 대해 개발계획을 수립하고 항만을 홍보, 관리하는데 중점을 두게 된다. 운영은 임차인과 계약을 통해 이루어지며 임차인의 선정은 공개적이고 철저히 수요자 중심이다. 수요가 없을 경우 개발하지 않고 있다. 하역근로자의 경우 독립적 공급이 있는 경우도 있지만, 이때는 생산성 향상을 위한 상호협조체제가 잘 되어 있다. 상용제인 경우도 있다.

비교항만과의 서비스와 부두형태, 항만관리주체를 살펴보면 <표 3.3>과 같다. 표에서 보듯이 부산은 다른 항만의 모든 부문에서 열등함을 알 수 있다. 따라서, 중심항만으로 되기 위해서는 관리운영적인 측면에서 개선해야 함을 알 수 있다.

면에서 개선해야 함을 알 수 있다.

<표 3.3> 외국주요항과 부산항의 경쟁력 비교

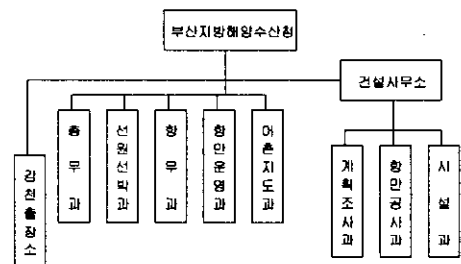
항만	서비스	부두운영 형태	항만관리 주체	종합
롱비치	0.1340	0.0665	0.0323	0.2328
LA	0.1317	0.0665	0.0323	0.2305
뉴욕	0.1270	0.0665	0.0323	0.2258
르아브르	0.1301	0.0517	0.0323	0.2141
부산	0.1056	0.0517	0.0277	0.185

자료: 전일수, 김학노, 김범중, 우리나라 컨테이너 항만의 국제경쟁력 제고방안에 관한 연구, 해운산업연구원, 1993.12 p.290

4. 부산항의 현황 및 관리운영

4.1 부산항의 현황

부산항은 1876년 부산포란 이름으로 개항하였으며 1906년 처음으로 부두축전공사를 시작하여 1944년까지 1,2,3,4 부두와 중앙부두를 축조하여 근대항만으로서의 위상을 갖추게 되었다.



<그림 4.1> 부산지방해양수산청의 조직

1974년부터 1982년 사이에 부산항 1,2단계 개발사업을 추진하여 자성대 컨테이너부두를 비롯한 4개 전용부두를 축조하였고 1985년부터 1991년 사이에 부산항 3단계 개발사업으로 신선대컨테이너부두를

<표 4.1> 부산항 부두별 관리, 운영 현황

부 두	주요취급화물	소유	관리(개발)	화물경비 (부두경비)	운영(하역)	부두운영형태
복합						
제1부두	잡화, 컨테이너	☆	☆	◎(◎)	하역회사	공영부두
제2부두	잡화, 컨테이너	☆	☆	◎(◎)	하역회사	공영부두
증양부두	잡화, 컨테이너	☆	☆	◎(◎)	세방, 동부고속	임대부두(TOC)
제3부두	잡화, 컨테이너	☆	☆	◎(◎)	한진, 대한통운, 동진, 세방, 동부고속	임대부두(TOC)
제4부두	잡화, 컨테이너	☆	☆	◎(◎)	국제통운, 동방	임대부두(TOC)
양곡부두 (제5부두)	양곡	☆	☆	◎(◎)	우성산업	임대부두
제7부두	잡화	☆	☆	◎(◎)	삼주항운, 천양항운	임대부두(TOC)
제8부두	특수화물	☆	☆	◎(◎)	하역회사	공영부두
자성대컨테이너 부두(5,6부두)	컨테이너	☆	○	◇(◎)	BCTOC	개발부두(TOC)
신선대컨테이너 부두	컨테이너	☆	○	◇(◎)	PECT	개발부두(TOC)
우암컨테이너 부두	컨테이너	☆	○	◇(◎)	UTC	민자부두(TOC)
감만컨테이너 부두	컨테이너	☆	○	◇(◎)	조양, 한진, 현대, 대한통운	민자부두(TOC)
국제여객부두	여객 및 컨테이너	☆	☆	◎(◎)	운영사, 하역회사	공영부두
연안여객부두	여객 및 연안화물	☆	☆	◎(◎)	운영사, 하역회사	공영부두
남항	연안수산물	☆	◆	◆	◆	공영부두
감천항 (증양부두)	원목, 고철, 시멘트	☆	☆	◎(◎)	동진	개발부두 (TOC)

☆:정부(부산지방해양수산청), ○:한국컨테이너부두공단, ◆: 부산시, ◎:부두관리협회, ◇:운영사

축조하였으며 1992년부터 1998년까지 4단계 개발사업으로 감만컨테이너터미널을 축조하여 늘어나는 컨테이너 화물 수요에 적극 대처하게 되었다. 또한 계속하여 가덕도에 대규모 신항만 건설계획을 추진하여 다가오는 환태평양시대의 중심항으로 발전할 전망이다.

항만시설중 컨테이너 부두의 시설사용료 수입은 국고로 귀속시키지 않고 내부에 유보하여 컨테이너 부두시설의 재투자에 활용하기 위해 1989년에 '한국컨테이너부두공단법'을 제정, 1990년에 '한국컨테이너부두공단'을 설립하였다. 해양수산부는 컨테이너

부두시설만 한국컨테이너부두공단에 무상으로 임대하여 관리·운영하게 하고 있다. 부두공단은 컨테이너부두를 부두운영회사에 재임대하는데, 현재 자성대부두는 부산컨테이너부두운영공사(BCTOC, Busan Container Terminal Operation Corporation)에게, 신선대부두는 동부산컨테이너터미널(주)(PECT, Pusan East Container Terminal Co. Ltd.)에게, 우암부두는 우암컨테이너부두(주)(UTC)에게, 부산항 4단계 및 광양항 1단계 컨테이너부두는 (주)한진해운, (주)현대상선, (주)조양상선, (주)대한통운 등에 각각 임대하고 있다.

4.2 부산항만의 개발 및 관리운영

4.2.1. 부산항 관리의 역사

개항 이전에는 동래부에서 관장하고 있다가 개항 후 구한말에는 중앙정부의 직할운영에 따라 별도의 지방관서 조직은 없었다. 조선조 후기인 1876년 2월 26일 일제의 강압에 의해 강화도조약이 체결되어 정식으로 국제무역항으로 개항되었다.

4.2.2 현재의 부산항 항만 운영 체계

부산항은 항만의 개발·소유·운영을 정부(해양수산부, 부산지방해양수산청)에서 담당하고, 개발부두의 운영은 컨테이너부두공단이 운영하고 있다. 따라서, 국유국영항만체제를 유지해 왔으며, 최근들어 민영화의 형태인 부두운영회사제(TOC : Terminal Operation Company)를 일부 부두에서 시행하고 있다.

즉, 안벽, 에이프린, 야적장, 상옥 등을 부산지방해양수산청이 소유하고 있으며, 직접 운영하지 않는 일부시설에 대해서만 민간에게 사용허가권을 위임하여 운영하고 있다.

<표 4.2> 부산지방해양수산청의 연혁

년도	연혁
1876.2.26	부산항개항
1948.8.15	교통부 부산해사국
1955.12.2	해무청 부산지방해무청
1961.10.2	교통부 부산지방해운국
1974.	부산 남항의 운영관리권을 부산시로 이관
1976.3.13	항만청 부산지방항만관리청
1977.12.19	해운항만청 부산지방해운항만청
1996.8.8	해양수산부 부산지방해양수산청

부산항의 관리 주체는 부산지방 해양수산청이며, 남항의 경우 관리는 부산직할시가 담당하고 있다. 부산지방해양수산청은 해양수산청의 산하기관으로 부산항만을 관리, 운영하는 조직이다. 해양수산청의 주요 업무로는 해운에 관한 업무로 해상 운송사업의 지도(내항운송사업), 선원 행정, 선박관리 및 해상

교통 항만 안전에 관한 사무 일체, 항만 관리 운영사업으로는 항만 시설의 관리, 운영 및 항만 운송사업의 지도나 개항 질서 유지와 항만 보안에 관한 사무 일체, 항만 건설 업무로는 항만 건설공사의 시행 및 조사시험 검사와 항로 표지 시설의 설치 운영에 관한 사무일체를 담당하고 있다.

해양수산청의 예산은 정부 조직상 중앙정부기관이므로 전부 정부의 예산에 의해 집행되고 있다. 따라서 항만에서 들어오는 수입은 세입의 형태로 전부 국고에 들어가게 된다. 현재 해양수산청의 회계처리 는 일반회계와 기업회계가 병행되어 실시되고 있으며 지방청의 예산은 해양수산청장이 지방 소속장에게 배정하도록 되어 있다.

남항이 부산항에서 분리된 것은 1974년 12월로서, 이때 제2종 항만으로 지정되었다. 한편 컨테이너 전용부두인 제5, 6부두는 사단법인인 부산항 컨테이너 부두운영공사(BCTOC)에 의해 관리, 운영되고 있다. BCTOC는 정부로부터 항만시설의 사용허가를 받고 컨테이너 부두시설 및 장비를 관리, 운영하고 이용자로부터 하역료를 받고 있다.

부산항의 하역작업은 일반부두의 경우 일부는 부두운영회사제를 도입을 했고, 나머지 부두는 종전과 같이 여러 하역 회사들이 상호 경쟁관계를 유지하면서 실시하고, 전용부두는 지정 하역회사 제도에 의해 특정 사업체가 독점권을 부여받아 하역을 수행하는 2원적인 체제로 이루어지고 있다. 이때 일반부두의 창고, 게이트 관리 등은 부두 관리협회가 담당하고 있다. 지정 하역회사 제도는 부산항 1단계 개발 사업에 의해 완공된 전용부두에 처음 적용된 것이다. 일반전용부두는 하역장비를 임대받은 민간 지정 하역회사에 의해 운영되고 있다.

4.2.3 부두운영회사의 현황

현재 일반부두의 부두운영회사제의 주요 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 부두운영회사제는 19개 무역항의 전용부두를 제외한 일반부두에서 실시하고, 선석, 안벽, 야적장, 창고, 고정하역장비 및 이송장비 등을 민간하역

<표 4.3> 일반부두의 TOC 현황

부두명	부두운영회사	선석수	계약내용	계약기간
중앙부두	세방기업(주), 동부고속(주)	4	가계약	'98.5.1-'99.4.30
3부두	(주)한진, 대한통운(주), (주)동진, 세방기업(주), 동부고속(주)	7	가계약	'98.5.1-'99.4.30
4부두	국제통운(주), (주)동방	6	가계약	'98.4.30(12월)
7부두	삼주항운(주), 천양항운(주)	4	가계약	'98.5.1-'99.4.30
감천중앙부두	(주)동진	5	본계약	'95.5.1-2001.4.30

자료 : 해양수산부 내부자료

회사에 임대 운영한다.

둘째, 운영회사를 선정하는 방법은 기존에 부두운영회사 형태로 부두를 운영하고 있는 하역회사를 제외한 일반하역업체를 위주로 선정하고, 앞으로 신설될 부두에는 자격제한없이 참여를 허용한다.

셋째, 운영회사 선정기준은 최근 하역실적 등 일정한 기준을 마련하여 하역업체 간에 자율적인 협의 방식으로 하고, 업계 간에 자율적인 조정이 이루어지지 않을 경우에는 경쟁방식으로 한다.

<표 4.4> TOC의 효과 분석

	1997.5	1998.5
체선율(%)	6.5	3.9
선박대기시간평균 (시간)	2.9	0.9
1일 평균 장비가동대수	272	41
야간작업의 활성화(평균, 시간)	4	7.5

자료 : 해양수산부 내부자료

넷째, 임대기간은 3년단위로 하고 운영실적을 고려하여 갱신한다.

다섯째, 부두이용요율은 부두운영회사와 항만이용자인 선주와 화주 간에 협정한 요율로 하고, 협정된 요율은 지방청에 신고하여 고시하도록 한다.

부두운영회사제도 시행후의 변화를 살펴보면 선석배정권과 체화료징수권을 부두운영회사가 갖게

되었다. 단일화물의 경우, 화주와 부두운영회사가 협의하여 결정하고, 화주가 복수인 화물의 경우는 송화인이 선내하역을 책임지고 운영회사가 선내부터 창고까지 일관하역작업을 하게 되었다. 그러나, 하역요율문제와 부두관리문제는 아직 해결이 안되어 시행전과 같이 시행하고 있다.

따라서 하역요율은 항만운송협회가 제시한 하역요율을 정부가 인가하는 형태이다. 그리고, 부두관리는 부산항은 부두관리협회가 하고 있고, 노무공급과 작업지시는 여전히 항운노조가 독점하고 있다.

일반부두의 경우, 부두운영제 도입의 효과로 선박접안시간의 단축, 하역생산성 증가, 장비가동 대수 절감, 장비 및 인력의 절감, 야간작업의 활성화 등을 들 수 있다.

4.3 항만 운영 기능별 현황

1) 항만운송사업

항만운송사업은 항만운송질서의 확립, 항만운송사업의 건전한 발전을 통한 공공복리증진, 과당경쟁에 따른 경제적 불이익의 방지라는 국가적인 차원의 목적아래 시장진입이 엄격히 규제되고 있었다.

즉 96년도까지 항만하역업은 면허제를 통하여 제한적인 하역업무만 참여할 수 있도록 되어 있으며, 선석 및 야적장 운영은 부산지방해운항만청(현, 부산지방해양수산청)이 담당해 왔었다. 또한 화물의 경비는 부두관리공사가 담당하고 있으며 항만용역

업도 허가제로 그 진입이 엄격히 규제되어 있었다.

그러나 97년 3월 항만운송사업법 개정과 관련하여 항만하역업과 각종 항만하역관련 부대사업이 기존의 면허제에서 비교적 시장진입이 자유로운 등록제로 전환되기는 하였으나 전면적인 등록제는 아니며 일정기준으로 등록을 제한하고 있는 실정이다.

2) 항만운송요금 체계

항만하역사업 및 항만하역 관련부대사업의 운임 및 요금은 정부가 인가하는 것으로 부산의 경우 항만운송사업법 제10조에 의해 부산지방해양수산청의 인가를 받아야하며 항만운송요금체계는 하역요금으로 일반하역, 특수하역, 연안하역으로 구분되고, 검수요금, 검정요금, 예선사용료, 항만시설 사용료 등으로 구분되고, 이는 또 화물종류별 작업별 등 다단계로 분류되어 있다.

3) 항만하역산업의 노무공급체계

항만하역산업은 심한 파동성, 하역업체의 영세성, 노동집약적인 경영특성으로 인해 노무공급체제가 상용과 비상용의 이중적인 노무공급체제를 갖추고 있다. 항만하역회사는 선주 또는 화주로부터 하역작업을 위탁받아 선박이 선석에 도착하면 선박내 화물을 화주가 지정한 장소에 이송하기 위해 장비, 인원 등을 모집한다. 항만하역에 소요되는 노동력은 항운노조가 독점공급하는 것으로 되어 있다.

특히 대부분의 하역업체는 심한 파동성에 대비하여 최소한의 필요한 노동력에 대해서만 상용근로자를 고정인원으로 보유하고 있다. 따라서 나머지 필요한 노동력을 일용노동의 독점공급권을 가지고 있는 비상용근로자들의 조합인 부산항운노동조합으로부터 노무공급요청을 통해 수시로 고용하고 있다.

5. 부산항의 개발 및 관리운영체제의 문제점

5.1 지방자치단체와의 연계성 부족과 항만행정의 분산

공공의 이해와 밀접한 관계가 있는 지정항만은 해

양수산부가 개발 및 관리운영하고 있다. 따라서 항만계획수립시 항만시설의 배치계획에 중점을 둔 나머지 당해 항만도시의 도시계획과 상호 협의·조정이 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

부산의 경우, 항만시설 부족에 따른 ODCY(Off Dock Container Yard)가 도심에 위치함으로 인해 도시교통에 악영향을 미치고 있다. 항만시설이 시민들의 출입을 제한하고 있어 시민들의 항만에 대한 인식은 좋지 못하다. 그리고 항만에서 발생하는 수익 또한 다시 국고로 회수하게 되어 지방자치단체나 시민들은 항만으로 인한 혜택이 외국의 다른 항만들에 비해서는 매우 적다. 또한 항만개발과 도시개발이 조화가 이루어지지 않으므로 말미암아 도시의 기형적인 발전을 가져오게 되었다

5.2. 항만개발에의 문제점

5.2.1 투자의 적기성, 타당성 분석과 투자재원의 부족

항만의 예측의 잘못과 컨테이너화에 따른 부두건설비용의 증가로 인하여 점차 정부가 전적으로 부두를 개발, 건설하는 것이 재원부족으로 말미암아 점차 민간 자본을 유치하고 있다. 이에 정부도 민간자본을 끌어들이기 위해 민자유치촉진법과 항만법을 개정하여 비관리청 항만공사를 시행하고 있다. 그러나 민자유치사업이 높은 위험성을 안고 있음에도 불구하고 수익성 전망이 불투명한데다 투자재원의 조달 방법 또한 확대되지 않고 있어 기업의 입장에서 사업확대유인이 부족하여 민자유치가 부진하다. 그리하여 정부는 사업수익성이 불투명한 민자사업에 대해서는 수익성이 있는 부대사업의 수행권리를 부여하고 있음에도 불구하고 참여가 더디다. 또한 정부 주도형 민간사업으로 민간의 수요에 의한 것이 아닌 정부가 일방적으로 사업을 추진하고 있는 것도 문제점으로 지적할 수 있다.

5.2.2 개발주체의 분산

컨테이너 부두는 '한국컨테이너 부두공단'에서 개발을 담당하고 있고, 나머지 부두는 해양수산청이

담당하고 있다. 민간사업자가 단독으로 개발한 경우도 있다. 이렇듯 항만의 개발주체가 분산됨으로 중복투자로 인한 불필요한 재원의 낭비가 있을 수 있다. 그리고 지방자치단체가 독자적으로 개발하는 경우 지방항의 개념이 있으나 사실상 지방항만은 한 곳도 없다. 이에 따른 도시와의 연계성이 부족하다.

5.3. 운영주체의 분산

하역은 하역회사에, 노무공급은 항운노조에, 그리고 화물의 경비는 부두관리협회가 담당하는 등 항만 운영권에 대한 서비스 제공 주체가 다원화되어 있다. 따라서 각자의 이익 최대화에 급급하여 협조가 잘 되지 않아 전체적인 운영효율이 떨어진다.

5.4 항만요율상의 문제점

항만하역요금¹⁰⁾은 항만운송사업법 제10조 및 동법 시행령 제12조의 규정에 의해 일반하역요금, 특수하역요금, 연안하역요금으로 나뉘어진다.

항만하역료는 해양수산청장의 인가를 얻어야 하는데, 인가요금은 확정요율로서 매년 1회 인가되고 있다. 하역요율 결정은 적절한 원가를 보상함과 아울러 적정이윤을 포함하도록 하고 있는데 하역원가는 노무비, 일반관리비 등으로 구성된다. 이와 같이 비용을 기준으로 요금이 결정되므로 하역업체가 작업능률 향상을 통한 처리실적 증대의 인센티브가 없고, 서비스의 질적 수준과 비용이 업체별로 상이함에도 불구하고 규제에 의한 획일적인 요금을 설정하고 있기 때문에 서비스의 질적 향상과 다양화될 수도 없을 수 없다.

5.4.1 임대운영의 문제점

우리나라에서는 임대료 산정을 위한 구체적인 산정방식이 마련되어 있지 못한 상황이다. 개발부두에 대해서는 '개발부두 전용사용료 산정규정'이 있기는 하나, 그 내용은 다수의 문제점을 내포하고 있다. 더구나 컨테이너 부두 등의 임대료도 그때 그때의 상황을 고려하여 수준을 산정하고 있을 뿐이며 일관적

으로 적용되는 객관적인 기준이 마련되어 있지 않다. 그리고 컨테이너부두, 개발부두 및 일반부두의 임대시는 산정원리가 동일하지 않아서 부두간의 형평성이 맞지 않는 문제점도 있다.

5.4.2 원가개념의 도입

컨테이너 부두의 출현으로 부두의 상업적인 운영이 확산되고 있다. 컨테이너 부두는 종래의 일반부두에 비해 건설 및 운영원가가 높을 뿐만 아니라 이용형태 또한 상이하다. 이같은 점으로 인해 세계적으로 많은 항만당국이 컨테이너 부두에 대해서는 건설 및 운영원가의 확보를 항만운영의 기본원칙으로 삼고 있다. 이같은 경향은 구미지역의 선진국뿐만 아니라 일본, 대만, 싱가포르 등 아시아 지역의 항만도 동일하다.

5.5. 항만하역사업의 문제점

5.5.1 항만하역사업의 진입 및 가격규제

항만하역업은 사업면허제를 채택하여 신규진입을 제한하고 있다. '항만운송사업법'에 의하면 '당해사업의 개시로 인하여 항만운송 공급량이 항만운송 수요량을 현저하게 초과하지 않는 한도 내에서'라고 규정하여 진입을 규제하고 있다. 하역업의 시장진입을 제한하는 것은 과당경쟁을 방지하고, 대부분 중소기업인 하역업자를 대기업인 선사나 화주로부터 보호하기 위한 것으로 보인다. 그러나 면허제로 신규기업의 진입을 제한하는 것은 경쟁을 제한하게 되어 기존 하역업자의 경쟁력 약화현상을 발생시키게 되는 문제점을 갖고 있다.

5.5.2 항만하역작업 체계

일용항만하역 노동자의 노무관리가 노동조합에서 이루어지고 있기 때문에 항만노동자의 수급조절은 하역회사와 원가절감 내지 경영의 효율화 측면보다는 노동조합의 운영의 측면에서 결정되고 있다. 노동조합의 일용항만 노동공급 독점으로 인하여 발생하는 문제점은 첫째, 항만하역노동자의 공급과잉을 들 수 있다. 그 결과 항만하역노동자의 불완전한 취

업이 존재하게 되며 노동자 1인당 평균임금의 저하를 초래하게 되고, 따라서 임금협약시 임금인상압력으로 작용함으로써 결국 하역비가 상승과 물류비용의 증가를 초래하는 원인이 된다. 둘째, 항만간 부두간 인력수급 상황에 차이가 발생하여 일용항만하역 노동자의 소득에도 큰 격차가 존재한다. 이러한 현상은 인적자원의 비효율적인 이용과 낭비를 의미할 뿐 아니라 작업장 배치와 관련된 부조리를 유발하는 원인이 된다.

제3장에서 살펴보았듯이 외국의 항만하역노동자의 고용형태는 업체별 고용제, Labor Pool제 또는 이의 혼합형태를 취하고 있으나 우리 나라와 같이 노동조합에서 일용노동력의 공급을 전담하는 사례는 없다. 항운노조에서 노동공급을 전담하고 있기 때문에 하역기계화의 진척이 더디고, 불필요한 노동력이 투입되는 등의 비효율이 초래되므로 항운노조에서 전적으로 하역노동력을 공급하는 현행의 체계는 개선되어야 할 것이다.

항만노동제도의 경우는 국가적 차원에서 해결책 강구해야 할 것이다. 선진국의 노동제도의 개혁은 제3장에서 영국과 프랑스의 예를 들었다.

5.6. 현 TOC제도의 문제점

첫째는 일반부두의 경우 부두임대기간이 너무 짧다는 것이다. 현재 정부의 방침은 3년 단위로 임대계약을 갱신하는 것을 원칙으로 하고 있으나¹¹⁾, 3년 후에 재계약이 성사될지 여부가 불투명한 상태에서는 부두운영회사가 새로운 장비와 기계 등을 도입하는데 주저하지 않을 수 없다. 특히 이미 도입한 장비의 내구연한이나 감가상각을 고려할 때 최소한 10년은 되어야 한다는 것이다.

둘째는 부두운영의 실질적 권한 부족이다. 부두회사의 권한이 하역 및 임대시설의 운영업무로 극히 제한되어 있다. 하역요금의 기준이 되는 효율결정에 있어서 정부에서 고시하는 획일적인 효율을 적용해야 하므로 민영화의 기본원리인 자율경쟁체제가 이루어지기 어려워 항만서비스의 향상을 기대하기 어렵다. 따라서 부두운영회사에게 효율결정권과 부두

관리권 부두운영 관리업무를 부여하여 부두운영의 효율성과 양질의 서비스가 제공될 수 있는 여건을 만들어야 한다.

셋째 부두운영회사의 선정의 문제이다. 새로운 제도의 도입에 따른 충격을 최소화하기 위해 하역업체 위주로 선정하고 부두배정을 하역업체간 자율적인 협의를 통해 배정하는 방식을 채택하고 있으나, 부두운영시 규모의 이익과 안정적인 선석 운영을 위해 참여업체 자격제한을 폐지하여야 하며 시장경쟁원리에 입각하여 기존의 하역회사 외에 선사, 화주 등 항만의 주이용자들도 참여할 수 있도록 항만 및 부두별로 특성에 맞게 부두운영회사를 선정하여야 한다. 지금 현재 해양수산청에서 단독적으로 정하고 있는 부두운영회사 선정기준을 선사, 화주, 학계를 비롯한 항만이용자가 참여하여 수립하는 것이 바람직하다.

넷째는 컨테이너부두공단이 자회사인 BCTOC를 민간에게 매각하여 효율성을 높여야 한다.

다섯째는 4단계 터미널처럼 선석당 하나의 운영사를 지정하는 것보다는 부두전체를 임대하는 것이 규모의 경제면에서 바람직하다.

6. 항만자치공사 제도의 제안

6.1 항만자치공사 제도의 당위성

앞장에서 살펴본 문제점을 해결하기 위해 새로운 항만제도를 제안한다. 항만은 국가의 중요한 시설임을 부인할 수 없다. 위기상황시(계엄, 전쟁)에 군수물자를 공급받는 역할을 하기 때문에 전적으로 민간에게 위탁할 수는 없다. 따라서, 공공적 성격이 포함된 항만자치공사제도가 합당하다.

항만과 도시의 조화로운 발전과 지역과 연계성을 위해 중앙정부, 지방자치단체가 참여하는 위원회 조직인 항만자치공사가 바람직하다. 이 협의체 조직을 통하여 지방 특유의 상황에 따라 항만을 개발하거나 운영할 수 있다. 뉴욕/뉴저지의 경우는 항만자치공사가 항만을 운영할 뿐만 아니라 버스 터미널, 공항, 터널, 무역센터 등을 건설, 경영함으로써 그 지방을 발전

시키는데 지대한 공헌을 했음은 두말할 나위도 없다.

또 다른 항만개발의 문제점으로 지적되었던 투자의 적기성, 타당성 분석의 부족과 투자재원의 부족을 해결하기 위해 항만을 자체적으로 개발, 운영할 수 있는 재정이 확보되어야 한다. 항만재정의 확보를 위해 공신력있는 기관이 되어야 한다. 지금의 민자유치방안은 앞서와 같이 민간회사들의 관심을 끌지 못하고 있다. 또한 민간회사들이 공채나 지방채 등 안정적인 채권을 발행할 수도 없다. 따라서 공공적인 성격의 항만자치공사가 채권 등을 발행하여 항만개발 비용으로 전용할 수 있도록 해야 한다. 또한 개발이나 운영을 항만자치공사가 수행함으로써 인하여 지방자치단체, 항만이용자, 중앙정부 등 모두가 참여함으로써 개발, 투자의 최적화를 이룰 수 있다.

6.2 항만자치공사가 수행하여야 할 사항

첫째, 독립채산제 도입이다. 지금까지는 항만과 관련하여 해양수산부가 기업회계방식을 도입하고 있으나, 완전하지는 못하다. 그리고 지금까지 항상 당기순이익을 본다고 보고되고 있지만, 이는 항만개발 당시 IBRD의 차관을 도입하였기 때문에 항상 이익을 보아야 되었다. 그러나, 실질적으로 항만개발의 비용을 조성하지 못함으로 인하여 항만시설 부족으로 인한 만성적인 체선·체화 현상에 시달려왔다. 그리고, 이익 또한 국고로 납입됨으로 항만에 필요한 재원을 다시 재정경제부의 심의를 거쳐 예산을 확보하게 되는 구조로 말미암아 세계 해운 변화와 물동량 변화에 신속히 대처하지 못하고 있다. 따라서, 독립채산제 도입으로 투자재원 마련과 경영의 효율화를 달성할 수 있다.

둘째, 기업회계방식의 도입이다. 항만의 경영 책임을 분명히 하고, 경영 성과를 측정할 수 있는 회계방식을 도입해야 한다. 따라서, 경영의 투명성을 보장하고, 경영에 책임을 질 수 있도록 제도적인 장치 또한 필요하다.

셋째, 항만요율의 자율화이다. 지금까지는 항만을 공공재로 인식하였기 때문에 이익을 추구한다는 사

고보다는 공평한 서비스 제공에 중점을 두었다. 하지만 항만은 이제 서비스의 제공자로서 적절한 이익이 보장되어야 한다. 따라서 서비스의 질적 향상과 다양화를 추구하기 위해서는 요금의 자율화가 선행되어야 하며, 비용을 근거로 한 요금결정 방법도 개선되어야 한다. 시장진입규제가 완화되고 하역요금이 자율화된다면 신규진입자들이 시장에 참여하게 된다. 이때 기존업자나 신규업자 모두 하역서비스 수준을 향상시키고 비용을 절감하려 할 것이고, 따라서 항만하역의 효율성이 증가될 것이다.

외국 주요항만은 기본적으로 운영원가를 시설사용료로 회수하는 독립채산제도를 실시하고 있다. 제3장에서 살펴보았던 세계 주요국의 항만은 독립채산제를 실시하고 있다. 물론 이들 항만 중 일부에서는 중앙정부나 지방정부로부터 일부지원을 받고 있는 경우도 있기는 하나, 이는 제한된 경우에 한정되고 기본적으로는 원가회수체제를 유지하고 있다. 그런데 이들 항만은 단순히 원가회수가 가능한 사용료를 설정하는 것이 아니라 원가수준을 낮추기 위한 부단의 노력을 하고 있다는 점이다.

넷째, 부두운영회사에게 실질적 권한을 부여하여야 한다. 부두운영회사가 전적으로 부두를 사용하지 못하고 단지 단일하역회사라는 성격이 짙다. 앞서서도 지적하였지만, 부두운영회사에 실질적인 권한을 부여하는 것과 부두운영회사가 항만에서 제공하는 모든 서비스(급수, 급유, 줄잡이 등)를 제공하는 것이 항만을 이용하는 이용자들에게 바람직하다.

6.3 항만자치공사제도의 도입

항만의 소유는 지금은 모두 중앙정부인 해양수산부로 되어 있으나, 지방자치단체인 부산시로 이관하는 것이 바람직하다. 이는 항만이 지방의 상황에 맞게 발전하는 것이 바람직하기 때문이다. 항만의 장기적인 계획, 개발은 항만자치공사가 담당하고, 운영은 부두운영회사제도를 개선하여 운영하는 것이 바람직하다. 따라서 항만자치공사는 항만의 거시적인 운영을 담당하고 세부적인 사항은 부두운영회사와의

계약으로 결정해야 한다.

6.3.1 설립위원회의 구성

먼저 항만자치공사제도의 도입을 위한 준비로 설립위원회를 조직한다. 중앙정부와 지방자치단체, 이용자단체, 지역상공회의소, 학계전문가들로 구성된다. 이 설립위원회는 이 제도를 실시할 항만을 수의 성과 처리량 등을 이용하여 항만자치공사제를 실시할 항만을 선정하게 된다.

6.3.2 법제정

1) 항만자치공사법에 포함되어야 할 내용
설립위원회에서 준비한 각종 사안들을 놓고, 항만자치공사법을 제정하게 된다. 항만자치공사제 설립을 위한 법 제정시 포함되어야 할 내용으로 Gustaff De Monie(1995)¹²⁾의 제안을 참조하였다.

- ① 10년이상 컨테이너 터미널의 운영과 유지를 위한 면허를 민간회사에 부여
- ② 장비는 항만자치공사가 소유하고 운영사에 장기 임대계약을 체결하거나 운영사가 설치
- ③ 토지 지방자치단체가 소유, 터미널은 항만자치공사가 소유, 추가장비도입이나 시설 개선은 운영사가 항만자치공사의 허가를 받도록 한다.
- ④ 운영사는 일반선사에 대해 차별하지 않도록 한다.
- ⑤ 시설의 유지는 전적으로 운영사에 있으며, 안벽, 방파제, 준설 등은 예외로 한다.
- ⑥ 항만자치공사는 선박의 접안, 도선, 예선, 일반적인 기반시설의 관리, 운영, 항행상의 안전시설, 접근도로의 유지, 전기나 급수시설의 공급 등의 서비스를 제공할 의무를 가진다.
- ⑦ 기존의 항만근로자들중 터미널에서 근무하고자 하는 인원은 운영사에서 채용하도록 한다. 이 때 정부는 보조금을 지원한다.
- ⑧ 항만자치공사는 미리 예상한 컨테이너 물동량을 초과하기 전까지 추가적인 터미널 시설을 설치하는 것을 동의하지 않는다. 이는 초기 투자비용을 회수하기 위함이다.
- ⑨ 운영자는 미리 정해진 만큼의 처리량과 생산성(크레인, 시간당 처리량, 안벽접유율 등)을 2년

연속 달성하지 못할 경우 계약을 파기 할 수 있다.

⑩ 운영사는 모든 법률적, 재정적 의무를 다하고 모든 세금을 내야 한다.

2) 항만자치공사의 성격

첫째, 임무로서 최상의 항만 시설을 제공하고 운영하고, 항만 이용 및 시설을 유지, 개선, 규제할 의무가 있으며, 항만내 시설은 지방자치단체 소유이며 이에 대한 업무 수행의 의무가 부과된다. 관할구역은 현재 부산항계내의 항만시설들이다.

둘째, 권한으로 항만의 개발 계획을 수립할 수 있으며, 개발을 목적으로 토지를 전용, 공유수면을 매립할 수 있다.

3) 항만위원회의 구성

위원회의 위원은 무보수 명예직이며 지방자치단체 3명(부산시, 상공회의소, 시민단체 각 1명), 이용자 단체 1명, 노동자대표 1명, 학계 1명, 중앙정부 1명, 세관 1명, 항만국장 등으로 구성된다. 임기는 5년이다.

4) 항만위원회의 임무

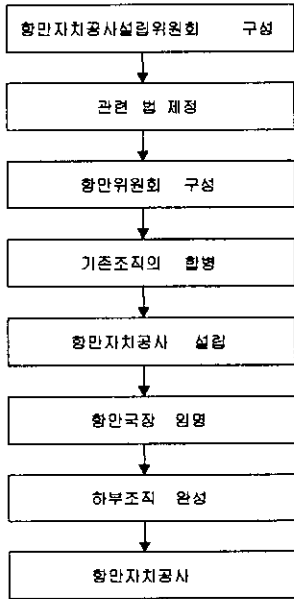
항만위원회는 각 항만의 중장기적인 계획을 수립하여 중앙정부와 협의하여 개발하게 된다. 항만관리자를 임명하며, 감독할 권한을 지니게 된다. 경영성과를 평가하며 공공의 이익을 우선시 하여 모든 사람에게 공평하게 서비스가 제공되도록 한다.

5) 항만국장의 임무와 권한

항만국장은 항만의 경영함에 있어 항만의 효율성을 높이고 도시와 연계하여 발전할 수 있도록 한다. 임대료 산정에 있어 공정하고, 운영사와 계약할 실질적인 권한을 지닌다. 운영자 선정의 기준은 자금조달계획, 운영계획의 신뢰성, 확보물량 계획 등으로 한다. 운영사의 독점으로 인한 횡포가 있을 경우 항만청장은 운영사에게 시정 명령을 내릴 수 있다.

6.3.3 조직정비

항만위원회에서 항만자치공사 조직을 이끌 항만국장(Port Manager)을 임명하게 된다. 이는 조직에 따르는 여러 부서의 장을 위원회의 동의를 거쳐 임명하



<그림 6.1> 항만자치공사의 설립

게 된다. 대표는 항만경영에 대한 실질적인 권한과 책임이 뒤따르게 되고, 항만위원회는 이 대표에게 경영에 책임을 물어 해임할 수 있는 권한을 지니게 된다. 항만관리자는 항만에 대한 배경지식이 있으며, 회사를 경영해본 경험이 있는 자라야 할 것이다.

외국의 항만조직과 이전 연구자료를 중심으로 항만자치공사의 조직표를 <그림 6.1>과 같이 제안한다. 항만위원회는 항만을 전체적으로 조화시키는 역할을 하게 되며, 항만국장은 항만의 경영을 책임지게 된다. 운영과 관리를 분리하여 운영하게 된다. 또한 감사부를 두어 항만국장의 경영적 책임과 항만의 행정적인 사항을 점검하게 된다. 또한 정보부서를 두어 항만의 전산, 자동화를 이끌게 된다.

항만국장은 항만을 실질적으로 운영하며, 법률과 재정적 도움을 받아 경영하게 된다. 항만국장하에 운영과 관리를 둔다.

운영부에는 홍보, 항장, 서비스로 나뉘게 된다. 홍보는 항만을 외국 선사나 이용자들에게 홍보함으로써 항만의 이미지 개선과 물량유치를 맡게 된다. 또한

각 부두별 운영선사와 임대계약을 하게 된다. 항장은 항행상의 모든 사항을 책임지게 된다. 선박이 항만에 들어오면서 시작되는 도선, 터그, 부두접안 등을 책임지며, 항만내 질서와 안전에 대한 책임을 지게 된다. 바다측은 항장의 책임하에 서비스가 이루어진다. 서비스는 화물의 유통에 관한 서비스로서 화물이 신속히 통관, 연계수송이 될 수 있도록 최선의 노력을 하게 된다.

관리부는 항만을 관하는 역할을 하게 되며, 보안, 보수, 유지, 건설, 계획으로 나뉘어 진다. 항만시설을 계획, 건설, 보수, 유지로 나누어 관리하게 된다.

6.3.4 운영사 선정

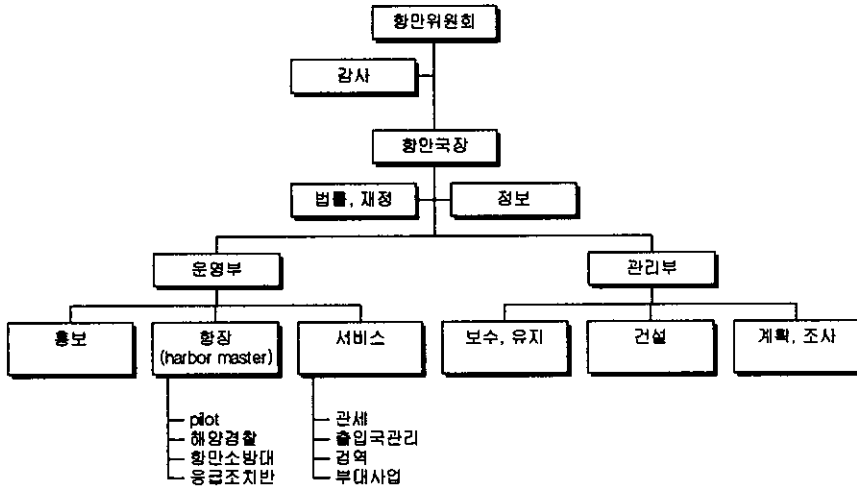
현재 문제시되고 있는 하역회사 중심의 선정과 수요자 중심이 아닌 공급자 중심의 터미널운영사 선정의 잘못을 시정해야 한다. 운영사는 터미널의 전 시설을 관리하며, 유지 보수할 책임을 지게 된다. 또한 항만의 부대서비스를 제공하여 이용자들의 편의를 도모하게 된다. 임대기간은 최소 10년이상으로 하여 운영사가 시설투자에 망설이지 않도록 해야 한다. 운영사는 항만의 서비스를 제공하게 되며, 항만요율을 자율적으로 결정하게 된다.

6.3.5 기존 조직의 처리

<그림 6.2>에 나타낸 것처럼 항만과 관련된 해양수산부내의 각 지방항만과 관련한 업무와 컨테이너 부두공단은 항만자치공사로 이관하고 해양수산부는 국가 전체적인 항만개발을 계획, 조정하는 역할을 맡게 된다. 항만자치공사는 주식을 발행함으로써 독립된 조직으로 되며 주식은 국민주 형식으로 발행하게 된다. 항운노조의 경우는 노무독점공급권을 폐지하고, 각 운영사에 소속되게 된다.

6.3.6 기대 효과

항만을 그 지역과 연계하여 발전시키고, 재정을 독립적으로 관리함으로써 지역발전과 의사결정의 신속화로 인한 항만산업의 변화에 신속히 대응할 수 있게 된다.



<그림 6.2> 항만자치공사의 조직 예

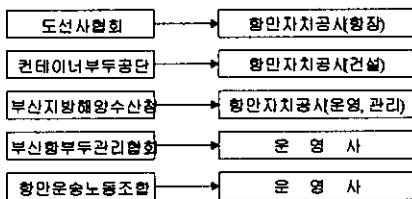
6.4 단기적 개선 방안의 제안

항만자치공사제도는 단기간에 도입될 수 없고, 준비기간이 상당히 필요하므로 단기적 개선 방안을 제안하고자 한다.

부두운영회사의 선정으로 경쟁력있는 기업의 신규 진입을 막고 있다. 따라서, 해양수산부는 부두운영회사 선정시 차별없이 모든 기업에 대해 기회를 부여해야 한다. 지금은 치열한 경쟁시대이기 때문에 무조건적인 중소기업 육성은 한계가 있다.

<기존조직>

<도입후조직>

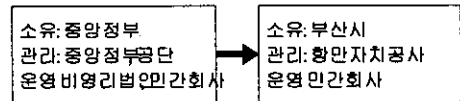


<그림 6.3> 기존조직의 재편

첫째, 부두운영회사 선정시 하역회사 위주의 정책에서 벗어나야 한다. 부산항의 일반부두의 경우 감천중앙부두만 본계약을 체결하고 있고, 나머지 부두는 그렇지 못하다. 하나의 부두에 여러 하역회사가 같이 작업함으로써 인해 TOC의 목적인 지정하역회사 제도가 실시되지 않고 있다. 또한 하역회사 위주의

<기존>

<개편후>



<그림 6.4> 항만소유, 관리, 운영의 변화

둘째, 해양수산부는 이름뿐인 지방항만정책심의회를 활성화하여 지방자치단체간의 연계를 강화해야 할 것이다. 점차 항만의 소유권을 부산시에 이관함으로써 부산시가 도시계획을 수립할 때 항만을 포함할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 부산시는 새로 개편된 항만농수산국의 기능을 강화하여 앞으로의 항만을 부산시가 관리, 개발할 수 있는 역량을 키우도록 해야하며, 전문가를 채용하여 기반을 다지는 것이 중요하다.

넷째, 항만하역요율을 전면 자유화해야 한다. 항만

하역요율을 1년마다 해양수산부의 허가로 받기로 되어 있어 터미널간의 물량유치 경쟁이 그다지 치열하지 않다. 이에 따른 생산성이나 효율성이 떨어졌을 두말할 나위 없다. 항만간의 경쟁뿐만 아니라 이제 터미널간 경쟁이 치열해지고 있기 때문이다.

7. 결 론

부산항은 한국 최대의 항만이면서도 세계적인 항만이다. 그러나, 물동량의 증가는 우리나라의 산업의 발달에 따른 것으로 항만이 마케팅을 하여 화물을 유치하여 화물처리량이 증가했다고는 볼 수 없다. 따라서, 수요에 대비하여 계획하기보다는 수요에 뒤따르는 개발을 하여왔다. 그 때문에 항만의 시설부족으로 인한 만성적인 체선, 체화현상이 더욱 항만의 이미지를 실추시키고 있다. 허브항만의 개념 대두로 인하여 항만간의 경쟁이 심화되어 허브항만으로서의 역할을 하지 못할 경우 지역항만으로 되어 우리나라 전체로서의 손실이 아닐 수 없다. 따라서, 시설의 확충뿐만 아니라 각종 규제와 제도를 이용자 중심으로 전환하지 않을 수 없다.

따라서, 본 연구는 국유국영의 문제점인 항만의 경영 마인드 부족, 항만투자 재원의 부족, 지방자치단체의 참여 배제로 인한 도시계획과의 연계성 부족 등을 고찰하였으며, 현재 실시중인 TOC제도의 불합리성과 항만요율의 현실화 필요와 같은 문제점들을 파악하였다. 이를 해결하고자 하는 대안으로 항만자치공사(Port Authority)를 제안한다. 이 제도는 정부, 지방자치단체, 이용자대표, 관련자 대표로 구성된 위원회 조직으로 항만의 장기적인 계획과 자금 조달계획 등을 담당하게 되며, 항만국장(Port Manager)을

임명, 감독함으로써 항만의 경영 성과를 측정하고, 의견을 조율하게 된다. 이때 기존의 한국컨테이너 부두공단은 폐지하고, 해양수산부 소유의 부두도 부산시로 이관한다. 그러나 관리는 항만자치공사가 담당하며 자치공사는 부두별로 각각의 운영회사와 장기계약을 체결하여, 터미널간의 경쟁을 도입함으로써 경영효율을 높이게 된다.

참고문헌

- 1) 안수환, '항만공학', 동명사, 1993, p.11
- 2) 항만법, 제2조
- 3) Baudelaire, J.G. *Port Administration and Management*, Tokyo, 1986. pp.120-134
- 4) 최재수, '지방화 시대와 항만관리권의 조정', 한국해운학회지, 제19호, 1994.12, pp.426-427
- 5) 김형태, '부두운영 효율화 방안', 해운산업연구원, 1993, p.73
- 6) 최재수, '지방화시대와 항만관리권의 조정', 한국해운학회지, 제19호, 1994.12,
- 7) 김학소, 김범중, '항만관리운영의 국제비교와 우리나라의 정책방향', 해운산업연구원, 1994. 12. pp. 97-98
- 8) 김형태, '부두운영 효율화 방안', 해운산업연구원, 1993, p.84
- 9) 김형태, '세계 주요국의 항만개혁과 우리나라 항만의 과제(상)', 해양한국, 1994.8.
- 10) 항만연감, 해양수산부, 1997
- 11) 국유재산법 제27조
- 12) Gustaff De Monie, 'Restructuring the Indian ports system', *Maritime Policy and Management*, Vol 22, No 3, 1995, pp.255-260