

항만공사 운영체제 개선에 관한 연구

김택원* · 오진호** · † 우수환

*중앙대학교 무역물류학과 박사수료, **중앙대학교 무역물류학과 석사과정, † 한국대학교 시스템공학부 교수

요 약 : 국내 항만공사는 항만공사법이 2003년 제정되고 부산항만공사가 2004년 설립된 이후 인천항만공사, 울산항만공사, 여수광양항만공사가 설립되어 운영되고 있다. 그러나 항만공사의 운영이 비효율적인 방향으로 흘러감에 따라 정부를 중심으로 공기업 통·폐합 등의 조직 개편 움직임의 목소리가 나오고 있다. 정부에서 구상하는 개편 방안 중 항만관리에 대해 통합적 운영이 적절인지, 분권적 운영이 바람직한지에 대해 보다 심층적인 논의가 필요하다. 본 연구는 항만공사 운영방식 개혁에 대한 논의에 대비하여 이러한 통합적인 접근방식과 분권적인 접근방식에 대한 비교분석을 하는 것을 그 목적으로 한다. 이를 위해 항만공사제도의 도입배경과 현황, 조직의 통합운영과 분산운영에 대한 이론적 배경, 국내 공기업 통합 사례 및 해외항만 운영 사례, 항만공사 운영 방식의 대안별 비교를 실시하였다. 이를 통해 다음과 같은 결론을 얻을 수 있었다. 첫째, 항만공사제도는 기존의 항만관리제도 개선을 위한 노력이라는 역사적 맥락을 기반으로 하여 기존 관리제도의 문제점을 개선하기 위한 대안으로 도입된 제도이며, 이러한 제도적 목적을 기반으로 항만공사 운영개선방안 논의가 되어야 한다는 것이다. 둘째, 공공기관 운영에 있어 내재되어 있는 문제점을 개선하기 위해 기관통합, 기능 조정, 부분통합 등 다양한 방식으로 개선이 가능하며 반드시 하나의 방법으로 이루어 질 수는 없다는 것이다. 셋째, 해외 주요 항만의 경우 개별 항만에 항만공사를 운영하는 개별적 운영방식을 택하고 있으며 대안이 유일하게 통합 운영하는 방식으로 개편하였으나 그 통합으로 인해 기대하는 효과가 실현되고 있지 않아 통합운영 방식의 근거가 되기는 어렵다. 넷째, 항만의 운영 자료를 분석한 결과 항만별로 처리하는 화물과 선대의 특성이 차이가 나고 운영방식과 대상이 되는 시장이 다를 수 있었다. 이러한 항만별 운영과 고객의 차이를 감안하면 개별적 운영방식이 바람직하다고 판단된다. 결과적으로 통합 운영방식의 운영 효율성 개선 효과가 있을 수 있음에도 불구하고 항만공사제도의 목적과 취지를 감안할 때 현행 개별운영 방식을 유지하는 것이 바람직하다는 결론을 제시한다.

핵심용어 : 항만공사, 항만공사 운영방식, 항만공사 운영 개선방안, 통합, 비통합, 부분통합

01 연구의 배경 및 구성

연구 배경 항만관리제도에 대하여 비판적 시각이 발생함에 따라 효율성 개선을 위한 논의 제기

연구 목적

- 국내 항만 공사 운영체제 개선 방안 도출
- 항만관리에 대해 통합적 접근이나 분권적인 접근 방식에 대한 비교 분석

구성

- 제도연망 및 문제제기
- 이론적 배경 조사
- 국내 및 해외 사례연구
- 대안비교
- 결론 및 제언

cau 중앙대학교 Page.1

02 항만공사 및 관리제도 현황 | 국내 항만 관리 주체 변천사



문화 개방기

- 외세로부터 국기를 보호하기 위한 소극적인 규제 위주의 관리·운영 실시
- 각 항만에서는 국가를 대표하는 세관 및 관력기관이 항만관리를 운영
- 일제시대에는 수탈을 위하여 총독부 교통국이 직접 관리



해방 후

- 일제 해방 및 6.25 전쟁 이후 원조물품 등이 주 화물이었으므로 미군이 관리를 맡음
- 항만관리 감독을 위한 기관을 설치 하였으나 해체와 신설이 계속되어 일관적인 항만 관리 운영을 하는데 있어 혼란과 불편이 야기됨



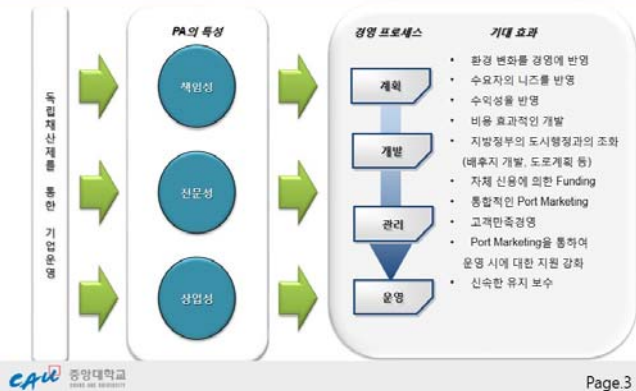
현재

- 1996년 **해상수상부**의 출범으로 항만 운영 관리가 체계화 됨
- TOC제도의 도입으로 **부분 민영화**가 이루어짐
- 정부기관, 지방자치단체에서 항만을 관리하던 방식에서 공기업 및 민간에게 운영권을 위임하는 **항만관리 운영체제가 도입됨**

cau 중앙대학교 Page.2

† 교신저자 : 종신회원, shwoo@cau.ac.kr
 * 일반회원, nterran@hanmail.net
 * 일반회원, jamiroquai25@naver.com

02 항만공사 및 관리제도 현황 | 항만공사제도의 특성과 기대효과



02 항만공사 및 관리제도 현황 | 항만공사의 기능 및 역할



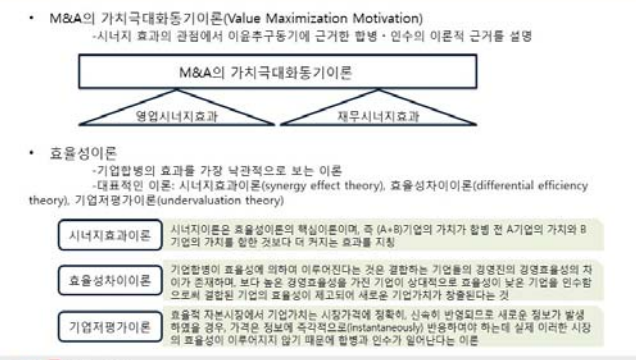
02 항만공사 및 관리제도 현황 | 항만공사제도에 대한 평가



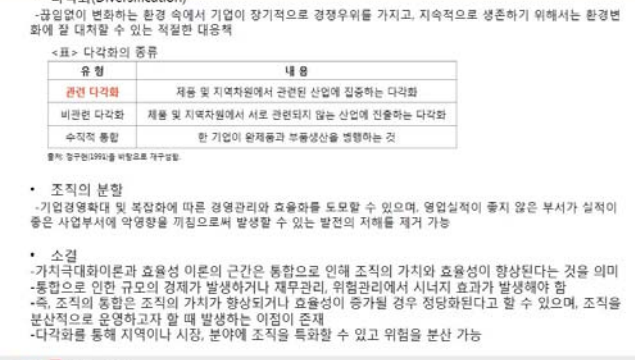
02 항만공사 및 관리제도 현황 | 국내 항만공사 현황

항만 유형	부산항만공사	인천항만공사	울산항만공사	여수·광양항만공사
공공기관 분류	시장형	준시장형	준시장형	준시장형
설립일	2004.01.16	2005.07.11	2007.07.05	2011.8.19
조직형태	3본부 1사업단 16팀	3본부 16팀 1사업소	2본부 9팀	2본부 6팀 2사업소
재무구조	자산: 5,443,895 부채: 1,681,035 자본: 3,762,867	자산: 2,725,849 부채: 603.25 자본: 2,122.597	자산: 662,307 부채: 76.319 자본: 585.988	자산: 2,164,788 부채: 772,999 자본: 1,391,789
주요 기능 및 역할	항만시설의 개발, 관리, 운영 항만항만개발 및 여수·광양항만시설 중심·물류·수출입물류의 조성 및 중심·물류·수출입물류의 조성 및 관련 국가 또는 지방자치단체로 부담된 비용의 회계 및 관리 등 항만시설의 조성 및 관리, 운 영 및 유지관리 등 국가 및 지방자치단체 위탁사업 에 관한 사업	항만시설의 건설, 개축, 유지/보 수·운영 등 항만공사의 시장 및 항만의 관리, 운영 항만시설 조성, 관리, 운영 등 항만에 투자 또는 지방자치단체 로부터 위탁받은 사업 항만이용자의 편의를 위한 항만 시설의 조성 및 관리, 운영 등 항만시설의 조성 및 관리, 운 영 및 유지관리 등 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사업 항만시설의 조성 및 관리, 운 영 등	항만시설의 건설, 개축, 유지/보 수·운영 등 항만공사의 시장 및 항만의 관리, 운영 항만시설 조성, 관리, 운영 등 항만에 투자 또는 지방자치단체 로부터 위탁받은 사업 항만이용자의 편의를 위한 항만 시설의 조성 및 관리, 운영 등 항만시설의 조성 및 관리, 운 영 및 유지관리 등 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사업 항만시설의 조성 및 관리, 운 영 등	항만시설의 개발 및 관리, 운영 항만시설의 조성 및 관리, 운영 항만에 투자 또는 지방자치단체 로부터 위탁받은 사업 항만이용자의 편의를 위한 항만 시설의 조성 및 관리, 운영 등 항만시설의 조성 및 관리, 운 영 및 유지관리 등 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사업 항만시설의 조성 및 관리, 운 영 등

03 이론적 연구 및 선행연구 | 통합과 분산의 이론



03 이론적 연구 및 선행연구 | 비통합 관련 이론



04 통합 관련 국내사례분석 | 주택공사/토지공사의 통합사례

통합 사례: LH공사

- 택지개발 등 동일 사업에 대한 중복투자, 불필요한 조직 확대 등 비효율적 경영과 경쟁적 택지개발에 따른 난개발 발생
- 중복투자와 무분별한 개발을 극복하기 위한 국가적 비효율성 제거와 효율적 정책을 수행하기 위해 일원화 시킴
- 2009년 10월, 한국토지주택공사(LH공사) 출범

불수통합 사례: 근로복지공단

- 근로복지공단과 한국산재의료원은 기획재정부의 공공기관 선진화 추진대상에서 연금 기금 기관의 통합사례에 해당
- 근로복지공단과 한국산재의료원은 유사한 업무성격으로 인해 통합한 계기가 됨
- 한국산재의료원: 산재근로자의 치료 및 재활 업무를 수행하는 기관 성격
- 근로복지공단: 산재보상업무를 전담

구분	현황과 문제점	통합방안
근로복지공단·한국산재의료원의 통합	<ul style="list-style-type: none"> -한국산재의료원은 근로복지공단의 출연기관으로 산재근로자의 치료 및 재활 업무 수행 -보상업무는 근로복지공단에서, 치료 및 재활업무는 산재의료원에서 수행 * 산재의료원 9개 병원, 1개 연구소, 2개 케어센터 운영 -한국산재의료원이 근로복지공단과 분리되어 있어 보상과 치료 효과가 연계되지 못함 -한국산재의료원의 경우 산재서류가 아닌 일반전료가 증가, 기관의 고유목적과 기관 역할의 분산이 발생 	<ul style="list-style-type: none"> -근로복지공단과 한국산재의료원을 통합 - 산재근로자에 대한 보상과 치료의 연계, 산재전문 및 재활특화 병원의 역할 강화 -근리강도의 체계화 및 중복기능 축소로 경영효율화 추구 - 공통지원기능 축소, 민간수행이 가능한 시설관리 기능 등 의부 위탁 추진 - 산재환자의 진료 확보 및 진료와 병행으로 기능조정 추진

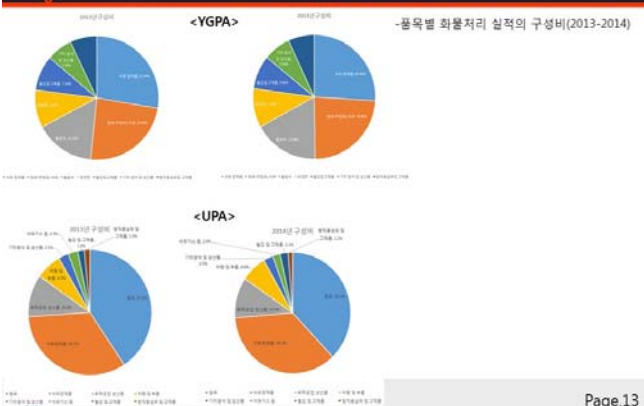
04 통합 관련 해외사례분석 | 대만항만공사 사례 분석

통합 배경

- 영국의 성공적인 항만인영화에 따른 항만관리체제의 답습
- 무역활동 범위의 세계화 및 복합운송의 발달 등 새로운 시대적 환경에 효과적으로 변화하기 위한 해결책
- 각 항만 별 흩어져 있는 불필요한 운영체계의 통합으로 경영 효율성 증진



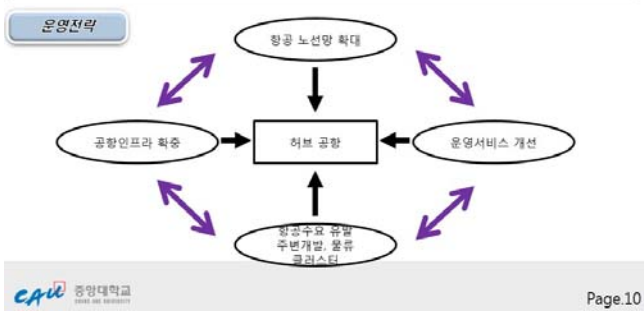
05 4개 항만 특성분석 | 화물 특성 분석



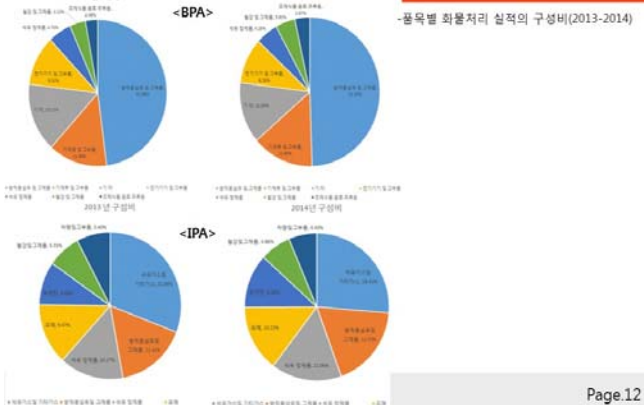
04 비통합 관련 국내사례분석 | 인천국제공항공사 독립운영 사례

통합 배경 및 역할

- 국제항공수요에 적합한 대지와 세계적 수준의 허브공항 건설로 인한 포화된 항공화물 수요를 효율적으로 대처
- 1992년 2월 1일, 여객/물류 등 통목아 경제의 허브로서 성장을 도모하고, 공항의 효율적 건설과 관리/운영을 통한 항공운송 편의화를 목적으로 설립됨



05 4개 항만 특성분석 | 화물 특성 분석



05 4개 항만 특성분석 | 입항선대 분석

입항선대 분석

항선번호	선사명	선종류	출발항	도착항	주요화물
1	대한항공	여객선	서울	인천	여객
2	대한항공	여객선	서울	부산	여객
3	대한항공	여객선	서울	제주	여객
4	대한항공	여객선	서울	제주	여객
5	대한항공	여객선	서울	제주	여객
6	대한항공	여객선	서울	제주	여객
7	대한항공	여객선	서울	제주	여객
8	대한항공	여객선	서울	제주	여객
9	대한항공	여객선	서울	제주	여객
10	대한항공	여객선	서울	제주	여객
11	대한항공	여객선	서울	제주	여객
12	대한항공	여객선	서울	제주	여객
13	대한항공	여객선	서울	제주	여객
14	대한항공	여객선	서울	제주	여객
15	대한항공	여객선	서울	제주	여객
16	대한항공	여객선	서울	제주	여객
17	대한항공	여객선	서울	제주	여객
18	대한항공	여객선	서울	제주	여객
19	대한항공	여객선	서울	제주	여객
20	대한항공	여객선	서울	제주	여객
21	대한항공	여객선	서울	제주	여객
22	대한항공	여객선	서울	제주	여객
23	대한항공	여객선	서울	제주	여객
24	대한항공	여객선	서울	제주	여객
25	대한항공	여객선	서울	제주	여객
26	대한항공	여객선	서울	제주	여객
27	대한항공	여객선	서울	제주	여객
28	대한항공	여객선	서울	제주	여객
29	대한항공	여객선	서울	제주	여객
30	대한항공	여객선	서울	제주	여객
31	대한항공	여객선	서울	제주	여객
32	대한항공	여객선	서울	제주	여객
33	대한항공	여객선	서울	제주	여객
34	대한항공	여객선	서울	제주	여객
35	대한항공	여객선	서울	제주	여객
36	대한항공	여객선	서울	제주	여객
37	대한항공	여객선	서울	제주	여객
38	대한항공	여객선	서울	제주	여객
39	대한항공	여객선	서울	제주	여객
40	대한항공	여객선	서울	제주	여객
41	대한항공	여객선	서울	제주	여객
42	대한항공	여객선	서울	제주	여객
43	대한항공	여객선	서울	제주	여객
44	대한항공	여객선	서울	제주	여객
45	대한항공	여객선	서울	제주	여객
46	대한항공	여객선	서울	제주	여객
47	대한항공	여객선	서울	제주	여객
48	대한항공	여객선	서울	제주	여객
49	대한항공	여객선	서울	제주	여객
50	대한항공	여객선	서울	제주	여객

2014년 부산항, 인천항, 울산항에 입항하는 선대 분석

- 선사 간 과당경쟁의 정도를 파악
- 각 항만의 서비스항로가 달라 해당 항만 및 항만공사의 업무는 차이가 필연적 (여기서 말하는 업무의 차이는 다양한 서비스항로가 존재함으로써 일어나는 모든 업무를 말함)

06 운영방안 비교 분석 | 대안별 분석



07 결론 및 시사점 | 연구 결과

첫째, 항만공사제도는 기존의 항만관리제도 개선을 위한 노력이라는 역사적 맥락을 기반으로 하여 기존 관리제도의 문제점을 개선하기 위한 대안으로 도입된 제도이며, 이러한 제도적 목적을 기반으로 항만공사 운영개선방안 논의가 되어야 한다는 것이다.

둘째, 공공기관 운영에 있어 내재되어 있는 문제점을 개선하기 위해 기관통합, 기능 조정, 부분통합 등 다양한 방식으로 개선이 가능하며 반드시 하나의 방법으로 이루어 질 수는 없다는 것이다.

셋째, 해외 주요 항만의 경우 개별 항만에 항만공사를 운영하는 개별적 운영방식을 택하고 있으며 대안이 유일하게 통합 운영하는 방식으로 개편하였으나 그 통합으로 인해 기대하는 효과가 실현되고 있지 않아 통합운영 방식의 근거가 되기는 어렵다.

넷째, 항만의 운영 자료를 분석한 결과 항만별로 처리하는 화물과 선대의 특성이 차이가 나고 운영 방식과 대상이 되는 시장이 다름을 알 수 있었다. 이러한 항만별 운영과 고객의 차이를 감안하면 개별적 운영방식이 바람직하다고 판단된다.