

## 初創期の 우리나라 港灣管理

姜 錫 千

어떤 形態이었건 人類生活에 船舶이 寄與하면서 항만은 存在하였다. 그 港灣의 需要가 急增하면서 必然的으로 浮上한 것이 항만관리라고 할 수 있다.

最近來 우리나라에 있어서 항만관리는 1964年 港灣關係行政調整委員會가 釜山港에 設置되면서 비롯되었다.

이것은 그 以前에는 우리나라에 海上을 통한 往來가 없었다는 것이 아니다. 歷史上으로도 元兵의 馬山浦에서 日本博多灣으로의 出兵이라든지 壬辰倭亂때 釜山浦에 倭兵의 大舉上陸等 大的인 海上에서의 人員 移動은 있었고, “제임스 왓트”의 蒸氣機關의 發明으로 船型이 大型化됨에 따라 交易量의 大量化·産業의 現代化는 大量生産時代를 出現케하여 國際的 物量 移動의 大量化에 더욱 拍車를 加하게 됐다.

必然的으로 海上交通量의 激增에 따른 船型의 大型化는 勿論, 항만施設의 擴充이나 現代化가 不可避한 課題로 되었다. 뿐만아니라 나아가서는 港灣이 海運의 附隨的인 意味를 賦與받음에 그치지 않고 그 自體가 獨特한 하나의 生産的인 經濟活動場으로까지 浮上하게 되었다.

約100餘年前인 旧韓末 우리나라 李朝가 鎖國할때 列強은 우리에게 開國을 強要했고 마침내는 日淸, 日露의 兩戰 結果 國土는 日帝에게 强占되어 36年間 植民統治下에서 呻吟하게 되었다.

日帝의 膨脹主義는 韓半島 强占到 그치지 않고 大陸侵攻으로 轉換되면서, 釜山을 비롯한 몇몇 開港場은 大陸侵畧의 兵站基地의 港灣으로 役割하게 되었다. 그것은 現代國際貿易港으

로서의 諸機能을 갖춘 港灣이 아님은 두말할 것이 없다.

이러한 港灣은 8·15解放以後 우리가 引受한지 5年만에 또 다시 6·25戰爭으로 釜山港을 除外한 全國土가 廢墟가 되다시피 파괴되고 말았으며, 그後 5·16軍事革命으로 經濟立國을 決心한 政府는 內國賦存資源이 全無한 상태 下에서의 貿易振興은 材料搬入·加工·製品搬出에 있다고 판단하고 이에 따른 大量의 物動量 疏通을 爲해선 道路網의 構築과 港灣施設의 現代化가 急先務라고 判斷하였다. 當時의 우리나라貿易狀況이란 極히 原初的 第1次 産業的인 人蔘 煙草 重石 生絲等의 수출로 總額 1000萬佛을 넘지 못하는 小規模이었고, 戰後援助物資(밀가루, 설탕 등)의 통로로서 戰禍에서 살아남은 釜山港도 政府의 8個 部處가 占據하여 貿易을 하기 爲한 民間의 利用에는 餘地가 없는 不適合한 形便에 있었다.

이러한 狀況을 現地에서 確認한 大統領은 直命으로(정부조직法上 不在) 港灣關係 行政調整 委員會를 釜山港에 두고 모든 항만관계 일을 現地에서 처결토록 했다(1964~1968). 政府의 8 個 部處가 各各 固有機能에 따라 港灣에 関여하면서도 正작 항만관리의 主體는 없었으므로 이 港調委가 當時 항만관리의 主體格이었다.

항만運營의 要諦는 物量疏通의 安全迅速, 港灣利用의 便利, 利用價格의 低廉, 港灣環境의 淳化 等に 있으며 當時主體格인 港調委도 그러한 상태를 持續하기 위하여 무엇인가 確實한 항만의 運營指針을 만들어 놓고 閉鎖해야겠기에 上記要諦에 符合되는 부산항관리 운영 개선 조치方案을 作成하여 經濟閣議(1969. 1. 13)와 國務會議(1969. 1. 28)의 議決을 거쳐 항만 운영에 關한限 本方案대로 施行하고 이에 相馳되는 事項이 있으면, 現行法이라도 이 案에 맞추어 法을 改正해 나가도록 各關係部處에 권고하기에 이르러 마침내 建國 以來 우리나라 에선 처음으로 항만관리의 始發을 보게 됐다.

새로운 항만施設의 建設에는 막대한 資源과 長久한 時間이 소요되므로 一面輸出一面建設의 兩面作戰을 펼쳐야 하는 形便에서는 항만관리운영개선 조치方案이 適時에 마련된 것이었다.

1969年 1月 當時 國務會議를 通過하여 오늘에 이르기까지 近20年間 우리나라 港灣관리운영 的 教科書的 役割을 맡았고 아직껏 根源的인 變革없이 綿綿히 그 機能을 維持하고 있는 本 方案의 作成過程에 얽힌 여러가지 “에피소드”도 많지만, 여기서 看過해선 안될 主要한 것 꼭 한가지가 있다면 그것은 本案을 作成하면서 港灣을 輸送의인 側面에서 觀測할 수 있었다 는 점이고 이것은 至極히 多幸스러운 일이었다고 生覺된다. 當時의 港灣事情으로는 戰后 急 成長한 日本의 工業生産力으로 말미암은 온갖 日本商品들은 폐허가 되어 버린 우리社會에 물 밀듯 넘쳐 들어오는 形便이라 港灣과 空港은 높은 關稅壁으로 둘러 싸이고 모든 國政力도 密 輸防止에만 集中되고 있는 느낌이 들 정도여서 항만이 마치 밀수방지를 위해서 存在하는 것

같은 錯覺을 할 정도의 世上이었으므로 밀수방지 行政에 조금이라도 지장이 된다고 여겨지는 조치는 敢히 生覺조차 하기 어려울 때였으니... 그럼, 本方案의 主要內容을 잠깐 살펴보면, 첫째로, 항만의 主人을 찾았다.

港灣의 主要部分이 政府의 八個部處에 依하여 分割占有되어 있어 항만관리를 主導해 나갈 主務官署가 없었다. 모든 國有財産을 交通部로 移管하여 항만재산의 主人을 交通部로 定하고 港灣을 海運과 陸運의 中繼的인 役務를 遂行하는 곳으로 파악하는 姿勢를 굳혔다.

둘째로, 保稅區域의 擴大指定이다.

當時 第4埠頭에만 局限시켰던 保稅區域을 港의 主要部分全體(第1埠頭에서 第4物揚場까지)를 保稅區域으로 擴大指定하여 貿易業者들에게 널리 利用地域을 開放했다.

셋째로, 保稅區域內的 모든 國有施設 利用은 先使用 後申告制로 하여 事前使用 許可制를 철폐하여 施設을 實需要人들의 使用에 便利하도록 하였다.

넷째로, 保稅貨物의 裝置 또는 移動을 事前許可나 特派官吏의 確認下에서만 할 수 있었던 것을 50톤 未滿의 貨物(主로 定期船에 많았음)은 船主 또는 그 代理人이 50톤을 넘는 貨物(主로 不定期船貨物)은 貨主의 指定에 따라 장치場에 장치 또는 移動할 수 있게 하여 密輸防止를 爲한 當局의 過剩干涉으로 因한 폐단을 줄였다. 물론 “밀수방지를 누가 하는데 이런 조치를 하느냐”고 거센 반발에 逢着하였지만, 貨物의 保管者나 運搬者나 모두가 그나름대로 各 違法不當한 行爲를 했을 때는 罰則이 있었을 뿐 아니라 萬一의 有故時에는 保稅貨物取扱을 하지 못하게 嚴히 조치함으로써 이렇게 團束을 破格的으로 緩和한 以後에 오히려 密輸事故가 減少하였으며 이러한 奇現象은 무엇이라 說明해야 할 것인지?

다섯째로 入港한 船舶은 接岸하여 作業함을 原則으로 하고 揚荷된 貨物은 그곳에서 가장 가까운 위치에 있는 장치장에 장치해야 하며 이는 가까운 곳에 있는 장치장을 비워두고 먼 곳에 있는 장치장으로 이리저리 헤메는데 따른 비경제성과 혼잡성을 防止코져 했다. 뿐만 아니라 埠頭に 船席(배가 접안할 수 있는 장소)를 비워두고 錨泊함으로써 惹起되는 비경제성과 폐단을 防止코져 했다.

여섯째, 보세구역내에서 貨物과 施設物의 警備를 하게 하기 爲해서 港灣의 利用者 團體로 構成된 社團法人 埠頭管理協會를 發足시켰다. 종래 釜山港 第1, 2埠頭 地域은 海事協會, 中央 부두 및 第3부두는 軍이 장악하고, 第4부두는 關稅協會가 各各 管掌하고 있었지만, 關稅法上 보세구역 內에서의 貨物의 경비는 貨主擔當이기에 貨主 또는 그 代理人이 貨物의 경비를 맡게 하기 爲하여 貿易協會, 商工會議所, 船主協會, 海運組合 그리고 船主나 貨主의 依托에 따라 荷役을 맡는 荷役協會의 五者로 하여금 議決기관으로 하고 執行部를 構成하여 先示한 役務를

맡게 하되 그 관리비용은 保稅貨物의 課稅平價額의 拾萬分의 五로서 充當케 하였다.

일곱째, 上記 措置事項들의 圓滑한 遂行을 督勵하고 推進하기 爲하여 交通部 釜山地方 海運局에 埠頭運營統制所를 設置 運營하게 되었다.

그밖에도 船舶의 入出港과 貨物의 輸出入에 隨伴한 節次의 簡素化와 不條理를 清算하기 爲하여 合同民願室과 合同乘船班을 編成 運營하는 等 本 改善조치는 11個項에 걸친 일들을 革新시킴으로써 港灣을 利用하는 사람들에게 門戶開放이 되었다고 할 수 있었다. 뿐만 아니라 이로써 항만의 利用的 統計作成이 可能하게 되어 正確한 港灣需要의 測定으로 항만개발의 좋은 자료가 되는 등 主人 찾은 항만으로 탈바꿈하고 다른 地方 港灣들도 開發 復舊되어 가는 次第로 釜山港의 관리운영에 따라 배워 運營하게 되었다.