韓國港灣學會誌 第5卷 第2號, pp. 11~18, 1991. 12.

講 座

우리나라 港灣管理制度의 改善方向에 대하여

李 哲 榮*

On the Improvement of Port Organization Structure in Korea

C. Y. Lee

Key word : 地球化(Globalization), 공영자치제(Autonomous Port Authority), 독립위원회(Independent Commission), 國家港灣審議會(National Port Council), 항만개발(Port Development), 도시계획(Urban Planning), 지방자치항(Municipal Ports)

1. 머 리 에

오늘날의 국제교역은 양적인 팽창 뿐만 아니라 질적으로도 다양화하고 있다. 이와 같은 국제교역추세에 부응하기 위하여 각국의 港灣에서는 港灣의 대형화, 專用埠頭化, 物流體系의 정비를 추진하고 있고, 또한 각국의 港灣當局에서는 港灣效率을 증대시키기 위하여 각종 시설 및 장비를 현대화하는 동시에 港灣運營에 관련한 각종 제도를 개선하기 위한 노력을 게을리하지 않고 있다.

우리나라도 지난 10여년간 정부의 주도로 港灣의 현대화 추세에 대처하고 수출입화물을 보다 안정하고 신속히, 그리고 경제적으로 유통시키기 위하여 港灣의 生産性提高에 꾸준한 노력을 기울여 왔다. 그리하여, 각 港灣別로 專用埠頭를 개발하고, 기계화설비를 보완함으로써 오늘날의 우리나라 港灣은 어느 정도 현대화된 모습을 갖춘 단계에 와 있다. 그러나, 地球化(Globalization), 기술패권주의 및 환태평양이라는 Key Word로 대표되는 세계의 변화는 매우 급속하여 港灣의 개방은 가속화되고 있고, 경제권의 분할로 인하여 港灣간의 경쟁은 점점 치열해지고 있으며, 국내적으로는 港灣物流施設의 부족으로 인한 애로현상의 발생이라든가 港灣機能의 관리를 둘러싼 이해관계가 대립되는 등 港灣管理에 대한 탄력적인 대응노력이 어느 때보다도 절실한 시점에 와 있다.

本稿에서는 이러한 관점에서, 港灣을 둘러 싼 여건변화에 적절히 대응할 수 있는 港灣管理 방안을 제안하는 것을 목적으로 하고 있으며, 우리나라 및 선진국의 港灣管理制度를 개관하고, 현행 港灣管理制度의 問題點을 추출하는 과정을 통하여 이 목적에 접근하기로 한다.

일반적으로 港灣管理에 있어서 가장 중요한 2가지 지주는 港灣計劃의 수립과 개발 및 港灣의 운영으로 나눌 수 있으나 본고에서는 港灣의 운영문제를 중심으로 살펴보기로 한다.

* 定會員, 韓國海洋大學校 敎授

2. 港灣管理運營의 現況

港灣管理는 港灣의 기능을 원활하고 효과적이며, 또한 충분하게 발휘할 수 있도록 하는 데에 목적을 두고 있으며, 港灣에 있어서의 여러가지 시설이나 활동이 유기적으로 운영될 수 있도록 이들 사이를 조정하는 것을 주된 임무로 하고 있다. 따라서, 港灣의 수역, 임해지역 및 여러가지 시설의 유지, 건설, 개발, 운영, 규제 등의 여러가지 업무가 港灣管理의 범주에 들어간다. 그리고, 일반적으로 넓은 의미의 港灣管理는 국가나 관련 단체의 港灣에 있어서의 여러가지 활동도 포함되나 좁은 의미의 港灣管理에서는 港灣法에 기초하여 (i) 港灣의 기본계획수립 및 개발 (ii) 港灣의 管理 및 사용, (iii) 港灣의 보전, (iv) 港灣의 질서유지, (v) 港灣의 이용증진 등의 활동이 그 주요한 내용을 이루고 있다.

아래에서는, 좁은 의미의 港灣管理라는 관점에서 우리나라의 港灣管理運營의 현황에 대해 살펴보기로 한다.

우리나라의 港灣은 指定港灣, 地方港灣 및 공업항으로 구분하여 건설-운영되고 있으며, 港灣의 管理는 指定港灣(무역항 및 연안항)은 港灣法에 의하여 해운항만청이 담당하고 있고, 地方港灣은 지방자치단체의 長이 담당하고 있으며, 공업항은 산업기지개발 촉진법에 의거하여 건설부가 개발하고 있으나, 운영은 해운항만청이 담당하고 있다.(〈Table 1〉 참조) 또한, 港灣의 管理 및 개발과 관련하여, 공유수면의 관리와 매립업무는 매우 다원화되고 있으나, 부산항의 경우에는 해운항만청이 담당하고 있다.

Table 1 Status of Port Construction and management

		指定港灣	地方港灣	工業港
根據法律		港灣法第2條	港灣法第2條	產業基地開發促進法第6條
港灣建設機關		海運港灣廳	海運港灣廳	建設部
港灣運營	主務官署	海運港灣廳	市·道知事	海運港灣廳
	地方	地方海運港灣廳	該當市·郡	海運港灣廳

港灣運營에 있어서는 크게 예선, 도선, 船席會議 등 선박입출항 관계업무와 하역, 부두관리를 포함한 부두작업과 관련된 업무로 대별할 수 있으나 아래에서는 港灣運營과 관련된 여러가지 업무 중 가장 대표적인 港灣內의 활동이라고 할 수 있는 荷役業을 중심으로 港灣運營方式을 살펴보기로 한다.

港灣에 있어서는 하역작업은 일반부두의 경우, 다수의 하역회사들의 상호경쟁관계를 유지하면서 하역을 실시하는 반면, 專用埠頭는 지정하역회사에 의해 특정사업체가 독점적으로 하역을 수행하는 등 二元的인 운영체제를 구성하고 있다. 즉, 일반부두는 120여개의 하역회사 중 주로 일반면허를 보유한 업체를 중심으로 취급대상화물이나 항만이용자에 대해 자유경쟁적인 시장경제원리에 따라 하역을 실시하며, 일반부두의 창고, 正門管理 등은 부두관리협회와 부두운영공사가 담당하고 있다. 그리고, 현대식 하역설비를 갖추고 화물별로 하역을 신속하게 처리할 수 있는 專用埠頭는 지정회사 제도에 의해 하역이 수행되며, 指定荷役會社制度는 특정화물에 대한 하역의 獨占權을 인정하는 방식이다.

指定荷役會社制度는 부산항 제1단계 개발사업에 의해 완공된 專用埠頭에 처음으로 적용되었으며, 이들 專用埠頭는 부산항의 컨테이너부두처럼 해운항만청이 설립한 법인형태의 부두운영공사와 부산의 專用埠頭처럼 하역장비를 임대받은 민간지정하역회사에 운영되고 있다. 이러한 專用埠頭의 운영을 전용시설과 하역설비의 투자형태에 따라 살펴보면, 첫째, 부두시설 및 하역설비를 정부가 투자한 경우, 둘째, 부두시설은 정부가, 하역장비는 민간이 투자한 경우, 셋째, 부두시설 및 하역설비를 모두 민간이 투자하여 설치한 경우로 나눌 수 있다. 따라서, 이들 부두에 있어서는, 첫째유형의 경우에는 埠頭運營과 하역을 정부대행기관(TOC)이 모두 담당하거나, 또는 운영은 정부대행기관이, 하역은 민간업체가 담당하는 2가지 형태가 있으며, 둘째유형의 경우엔, 埠頭運營은 하역장비 설치업체가, 하역은 민간하역업체가 담당하고 있고, 셋째유형은 운영은 설치업체가, 하역은 민간업체가 담당하고 있다. 그리고, 부두작업에 있어서 선내 및 입출고를 포함한 육상하역작업은 민간하역회사가, 부두시설관리 및 화물

의 보관, 반입, 반출 그리고 확인기능은 부두관리 협의회나 부두운영공사에서 수행하는 등 부두작업이 2원적으로 수행되고 있다. 따라서 이러한 2원적인 체제는 조직간의 협조체제를 비능률적으로 만드는 동시에 화물경비 및 埠頭作業計劃을 어렵게 하며, 잡화 및 컨테이너선의 경우 하주가 다르기 때문에 하주의 대행자인 여러 하역회사가 한 선박에서 동시에 작업할 경우 하역효율이 저하되는 등의 문제점이 노출되고 있다.

또한 특기할만한 제도로는, 컨테이너 부두의 개발 및 관리를 위하여 별도로 컨테이너 埠頭工團이 존재한다는 점이다.

컨테이너 埠頭工團은, 첫째, 컨테이너 부두의 개발 및 운영, 컨테이너 부두기능 및 지원시설의 건설과 관리 및 운영, 港灣荷役事業, 기타 港灣施設의 개발 및 운영을 위하여 해운항만청장이 위탁한 사업을 수행하고, 둘째, 工團이 관리 운영하는 시설에는 工團이 개발, 관리 및 운영하는 컨테이너부두와 그 기능 및 지원시설로서, 부산항 및 광양항의 컨테이너부두 및 기능시설과 해운항만청장이 중앙행정기관의 장과 협의하여 정하는 내륙수송기지 및 교통시설이 포함되며, 셋째, 공단사업의 효율적인 수행을 위하여 국유재산법 및 港灣法의 규제에도 불구하고 無償貸付, 轉貸를 할 수 있으며, 중요임원(이사장 및 감사)은 해운항만청이 임명하도록 되어 있다. 현재, 컨테이너 埠頭工團은 부산항 4단계 부두개발, 광양항개발 및 내륙컨테이너기지 개발 등의 업무를 담당하고 있다.

한편, 港灣開發計劃은 건설부에서 시행하는 공업항 개발계획과 해운항만청이 수행하는 지정항 개발계획이 있으며, 각각 産業基地開發 促進法 및 港灣法에 근거를 두고 있다. 그리고, 이러한 港灣開發計劃과 더불어 각 도시에는 도시계획법에 근거한 도시기본계획 및 재정비계획이 수행되고 있어서 港灣都市의 경우에는 도시개발 자체가 다양한 주체에 의해 수행되며, 개발대상중에는 "협의"만으로 해결될 수 없는 성질의 것들도 많아 이해관계의 대립현상이 발생하고 있다.(〈Table 2〉 참조)

이상에서 우리나라 港灣管理현황에 대하여 간단히 살펴보았으나, 현실적으로 우리나라의 港灣管理는 港灣開發計劃에 포함하여 해운항만청에 의해 전적으로 수행되고 있다고 할 수 있다.

Table 2 Relationship between The Port Development plan and the Urban planning

區 分	港灣開發計劃		都市基本計劃	都市計劃(再整備)
	工業港	指定港		
◦ 計劃目標	特定地域開發事業의 施行	開發計劃의 施行	都市發展方向 및 赤來像 提示	具體的인 開發 및 制度
◦ 開發內容	工業港의 特定對象 計劃	指定港의 整備·擴張計劃	物的, 經濟的, 社會的 假面의 綜合	物的 假面의 計劃
◦ 法的根據	産業基地開發促進法	港灣法	都市計劃法	都市計劃법
◦ 計劃樹立主體	建設部長官	海運港灣廳長	市長·郡守	市長·郡守
◦ 計劃期間	5年~20年	5年~10年	20年	10年
◦ 計劃地域의 範圍	都市의 一部地域, 背後地域의 一部	都市의 一部 地域	都市計劃區域	都市計劃區域
◦ 市民의 參與形態	供 覽	公 告	公聽 會	供 覽
◦ 計劃의 連繫性	國土計劃의 指針內容과 都市計劃의 指針 未受容	國土計劃과 都市基本計劃의 指針受容	國土計劃, 道計劃 등의 指針收容과 都市計劃(再整備)에 指針 提示	都市基本計劃의 指針受容과 都市計劃執行計劃에 指針提示

3. 外國의 港灣管理制度

세계각국은 서로 다른 港灣管理制度를 채택하고 있다. 港灣管理制度는 운영주체와 그 성격에 따라 국영제(State Owened Ports), 지방자치제(Municipal Ports), 공영자치제(Autonomous Port Authority, 이하 港灣公社制라 함), 사유제(Company Ports)의 네가지 유형으로 나눌 수 있다. 전세계적으로 국영제로는 부산항, 지방자치제로는 고베항, 로테르담항, 카오슝항, 사유제로는, 펠리스토우항, 리버풀항, 港灣公社制로는 런던항, 뉴욕항을 대표적으로 들 수 있다.

아래에서는 미국, 일본, 영국 및 프랑스를 중심으로 간단히 살펴보기로 한다.

(1) 미 국

미국의 港灣管理制度는, 초기의 港灣內 부두개발이 주로 私企業에 의하여 주도되어 왔고, 또 연방국가의 속성상 주정부의 권한이 강하기 때문에 각 주 또는 각 港灣에 따라 다르며 국가적인 차원에서 통일적인 것은 없다. 따라서, 이러한 특성을 전제로 하여 港灣管理者의 형태를 개관하면, 公的인 기관에 의한 것과 私的인 기관에 의한 것으로 대별할 수 있으며, 전자는 지방자치단체의 일부국(Government Development Agency), 독립위원회(Independent Commission) 그리고, 港灣公社(The Port Authority)의 세가지로 대별할 수 있으며, 형태는 같다 하더라도 그 내용은 주로 각 주 및 港灣에 따라 약간씩 다르다.

港灣公社는 일종의 公法人으로 실질적으로 독립위원회와 같은 조직이며, 간접적으로는 설립주체(주, 시 등)에 종속한다. 그러나, 독립위원회와는 달리 기채권을 갖고 있으며, 기채는 소속기관의 인가를 요하는 경우도 있다. 또한, 공사는 설립주체에 따라 州立, 兩州立, 港灣地區立, 市立 등의 4가지 형태로 분류된다.

지방자치단체의 하나의 국은 주, 시 등의 하나의 국이 주체가 되며 재정적으로나 행정적으로 주 또는 시에 종속되어 있다. 이 형태에는, 市營港과 州營港이 있고, 최고집행기관으로서 독립위원회를 두고 있으나 시장 또는 지사의 지휘하에 있다.

독립위원회의 주요한 특징으로는, 정치로 부터 독립된 조직이며, 공공단체로서 행정적인 권한을 갖고 있다는 점을 들 수 있다. 따라서, 지방자치단체의 하나의 국과는 달리 지방자치단체장의 직접적인 지휘를 받지 않는다. 그러나, 일반적으로 주지사 또는 시장이 위원을 임명하고, 지방자치단체의 승인을 받는다. 특히, 독립위원회는 港灣公社와는 달리 스스로 공채를 발행할 수는 없지만 토지나 기타 부동산을 소유하여 港灣을 개발하는 권한을 갖고 있다.

또한, 미국의 주요 61개 港灣중 2개 港灣은 사기업형태에 해당된다. 텍사스시항은 텍사스시 철도회사에 의하여, 리치몬드항은 리치몬드 터미날 회사에 의해 운영되고 있으며, 이들 회사는 사기업이기 때문에 과세의 대상이 되며 법규에 의한 독점금지법의 규제를 받는다.

미국의 경우, 중요한 港灣은 대부분 港灣公社制를 채택하고 있으며, 전체적으로 보면, 공적인 형태와 사적인 형태가 약 반씩으로 공적인 형태중 주정부관리가 약 25%, 시소유가 약 75%를 차지하고 있다.

(2) 일 본

일본은 1950년 港灣法 제정을 계기로 港灣의 개발, 관리 및 운영업무는 국가로 부터 지방자치단체로 이관되었다. 일본에 있어서 지방자치단체의 港灣管理方法에는 지방자치단체 단독관리방법, 복수의 지방자치단체가 일반사무조합을 결성하는 방법, 항무국을 설치하는 방법 등 3가지 유형이 있다. 그러나, 일본의 1,013개의 港灣중 단독관리가 880개의 港灣으로 전체의 92%를 차지하고 있으며, 조합은 5개 港灣으로 전체의 0.5%, 그리고 항무국은 단 1개의 港灣 뿐이다. 특히, 일본의 항무국은 영-미의 港灣公社制度를 도입한 비영리법인이나, 재정적자, 중앙정부의 경직된 행정체제, 港灣에 대한 시민의식의 결여 및 전통적인 港灣管理制度의 선호 등으로 정착되지 못하고 있어서 港灣法의 내용 자체가 사문화되고 있는 실

정이다.

한편, 일본은 우리나라의 컨테이너 埠頭工團과 비슷한 목적으로 外貿埠頭工團을 설립한 바가 있다. 즉, 일본은 지방자치단체의 주도하에 港灣開發 5개년 계획에 따라 외무부두를 개발하여 왔으나, 컨테이너專用埠頭 시대를 맞아 폭발적으로 증가하는 컨테이너부두의 수요에 대응하고, 이에 필요한 자본을 확보하며, 컨테이너부두의 이용효율을 높이기 위하여 1967년 8월에 外貿埠頭工團法을 제정하고, 도쿄항과 요코하마항에 京濱外貿埠頭工團, 오사카항과 고베항에 阪神外貿埠頭工團을 발족하였다. 이들 工團의 자본금은 국가 및 지방자치단체가 각 10%, 장기재정자금 40%, 船社 등으로 부터의 차입금 40%로 구성되었으며, 시설의 운영은 외항정기선회사 또는 항만운송업자에게 임대하여 전용으로 사용하게 함으로써 부두이용의 효율성을 높이도록 하였다. 日本外貿埠頭工團은 해산될 때까지 컨테이너부두 28선석, 정기선부두 39선석을 건설하였고, 港灣管理의 경제성 추구라는 측면에서는 상당한 공헌을 하였으나, 재래부두의 중요성이 상대적으로 낮아지는 결과를 초래하게 되었다. 그리하여, 이러한 결과는, 지역의 주민을 주인으로 하여 港灣은 관리하여야 한다는 근본정신에 위배되고, 港灣法에 의한 港灣管理의 범위를 축소시키며, 港灣管理에 있어서 지방자치와의 관련성을 약화시키는 중요한 요인이 되는 것으로 평가되어 해산되기에 이르렀다. 일본 외무부두의 해산으로 이 업무를 승계하기 위하여 요코하마에는 요코하마 부두공사가 신설되었고, 도쿄, 고베, 오사카에는 기존의 페리부두공사를 부두공사로 개편하여 부두의 건설, 정비, 관리업무를 맡도록하고 있으며, 부두공사의 이사장 및 감사는 시장 또는 도지사가 임명하도록 되어있다.

(3) 영국 및 프랑스

영국의 港灣管理制度로는 대체로 다음의 4가지 유형을 들 수 있다. 국영제는 英國水路委員會(British Waterways Board)에 의해 운영되며, 그 수는 극히 적다. 지방자치제로는 브리스톨항, 사우스햄튼항 등 ABP(Associated British Ports) 소속 19개항과 펠릭스토우항, 港灣公社制의 導入港灣으로는 런던항을 대표적으로 들 수 있다.

영국의 경우, 국가가 港灣의 開發 및 관리에 보조금을 지급한 예는 드물며, 국가는 원칙적으로 보조금을 지급하지 않고 대부금으로 제한하고 있으며, 역사적으로도 港灣을 하나의 산업으로 인식하여 港灣經營이 독립하여 왔기 때문에 港灣管理者 또한 국가의 보조를 요구하지 않는 것이 현상이다. 이처럼 영국에서는 港灣에 대한 중앙정부의 지원이 대부금으로 제한되어 있기 때문에 설비투자에 있어서 채산성을 최우선으로 하며 따라서 港灣利用料는 높은 편이다. 그러나, 투자채산에 있어서 백만파운드 이상의 설비투자가 필요한 경우에는 법에 의하여 國家港灣審議會(National Ports Council)의 심사를 필요로 한다.

한편, 프랑스는 300여개의 港灣과 河川港이 있으며, 크게 자치항과 非自治港으로 구분된다. 자치항의 관리제도는 港灣公社制를 의미하며 마르세이유항, 르아브르항 등을 위시한 6개 主要港灣이 이에 해당된다. 이들은 국가의 총괄적인 관할하에 행정적, 재정적 독립채산제를 채택하고 있으며, 최고기구인 위원회 위원의 일정수를 국가공무원으로 충원하고, 예산 및 사업계획의 승인, 요율변경, 투자계획의 결정 등을 중앙정부가 통제함으로써 중앙정부가 영향력을 행사할 수 있는 형태를 취하고 있다. 그리고, 非自治港은 국영제로서 중앙정부가 직접 투자계획을 결정하며 건설 및 유지보수는 국가가 담당한다.

프랑스의 경우, 港灣管理에 대한 정부의 통제가 강한 반면 재정지원의 폭도 상대적으로 큰 편이며, 자치항의 경우, 港灣建設資金은 국가보조금, 자기자본, 차입금 등으로 충당한다. 국가보조금은 港灣施設의 종류에 따라 다양하며, 보조 비율은 항로, 안벽 등의 기초시설은 100%, 방파제, 갑문, 수로, 항로, 묘박지의 준설 및 부두용지의 매입은 약 80% 수준이다. 따라서, 港灣料率도 港灣의 관리-운영에 소요되는 경비를 충당할 수 있는 수준에서 정해지며 港灣施設의 종합적인 이용료로서의 성질을 지니고 있다.

이상에서 살펴 본 바와 같이, 외국의 중요한 港灣에 있어서는 각 국가 및 지역에 따라 특성이 약간 씩 다르기는 하나 거의 대부분이 港灣管理制度로서 港灣公社制度를 채택하고 있음을 알 수 있다.

4. 問題點 및 改善方向

앞에서 지적한 바와 같이, 우리나라의 港灣管理主體는 指定港灣의 경우는 물론 埠頭運營에 있어서의 인·허가절차를 고려할 때, 중앙정부 즉, 해운항만청이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 港灣管理主體로서의 관할권적 기능은, 港灣法의 개정으로, 指定港灣의 범위확대, 컨테이너 관련시설 및 복합여객시설의 관리확대 등을 통하여 더욱 집중화하고 있는 경향을 보이고 있으나 港灣管理를 둘러 싼 환경 또한 급격하게 변하고 있어서 이에 대한 대응책 또한 시급한 실정이다.

아래에서는 먼저, 港灣을 둘러싼 국내·외적인 여건의 변화에 대하여 간단히 살펴보기로 한다.

첫째, 전세계적으로 진행되고 있는 地球化(Globalization) 現像을 들 수 있다. 地球化現像은 정보화에 의하여 주도되고 있으나 수송체계에도 급격한 변화를 일으키고 있으며, 여기에는 국경없는 자본의 흐름이 그 특징이라고 할 수 있다. 따라서, 수송체계의 중요한 요소인 港灣의 개방이 급속도로 진행되고 있고, 우리나라도 이미 광양항의 개방이 계획되어 있으며,

둘째, 전세계적으로 진행되고 있는 港灣의 개발 및 관리경향을 들 수 있다. 港灣의 개발 및 관리는, 物流空間 및 지역의 産業空間이라는 관점에서 수행되고 있고, 港灣은 지역경제의 전략적인 산업으로서, 또한 集貨體制의 변화로 인하여 중심항이 되기위한 경쟁상품으로 변하고 있다. 그리고, 이러한 변화에 대응할 수 있는 효율적인 관리방법으로 선진국의 대부분의 主要港灣은 港灣公社制를 채택하고 있다.

셋째, 현재의 해운항만청은 1950년대 경제개발을 위하여 세계은행으로 부터, 차관을 들여올 때에 시행한 타당성용역보고서(1966년 5월)에서 건의한 港灣管理制度인 港灣公社(The Port Authority)를 구체화한 기구이다. 그러나, 해운항만청은 港灣公社와는 그 특성이 전혀 다른 행정관청으로, 아직도 이 건의를 수용해야 할 의무가 남아있으며,

넷째, 지방자치제의 실시로 港灣都市에 있어서 都市機能과 港灣機能의 2분화로 인하여 재정, 용지(임해지역 및 해안선 포함), 교통, 산업(관광) 등 협의만으로 해결하기 어려운 대상들을 중심으로 이해관계의 대립현상이 심화되고 있고,

다섯째, 港灣物流體系에서 발생하는 애로현상을 타개하고 사회간접자본시설인 港灣 및 관련시설의 투자재원을 확대하기 위하여 민자유치가 매우 절실하며, 이를 위한 조항(저당권 설정 등)이 港灣法에 규정되어 있으나, 이 경우 제기되는 港灣管理의 民營化問題에 적절히 대응할 필요가 있으며,

여섯째, 부두관리의 효율성을 높이기 위하여 개발 및 관리에 있어서 하역회사와 부두관리협회, TOC와 컨테이너 埠頭工團의 다원적인 운영구조를 정리할 필요성 등에 직면하고 있고,

일곱째, 현재 검토되고 있는 해양산업부(가칭)에 해운항만청의 기능이 흡수될 경우, 본질적으로 교통체계의 요소로 인식되고 있는 港灣의 관리문제에 있어서 관할권의 재정립에 대한 문제가 제기될 가능성이 커지고 있다.

이상에서 지적한 여러가지 문제점은, 港灣의 開放, 시설의 확충, 민자의 유치 및 민영화, 港都都市에 있어서 港灣機能과 都市機能의 조화, 운영구조의 통일 등으로 요약할 수 있을 것이다. 그리고 부산항의 경우, 컨테이너稅를 징수하는 것이 결정될 시점에서 볼 때 다른 港灣都市와의 균형문제, 입항稅와 컨테이너稅의 양립으로 발생하는 컨테이너稅의 성질규명 등의 문제라던가 컨테이너 내륙기지를 민자유치에 의하여 건설하였을 경우 발생하는 관리주체의 결정문제등을 현실적으로 파생되고 있는 문제점 들이라고 할 수 있을 것이다.

따라서 이러한 환경의 변화 및 현실적인 문제점 등을 고려할 때 港灣은 이러한 환경의 변화 및 현실적인 문제점에 적절히 대응할 수 있도록 그

관리방법을 적극적으로 검토해야 할 시점에 와 있는 것으로 생각된다.

그러면, 가장 효율적인 港灣의 관리방안으로는 어떤 것이 있을 수 있는가에 대하여 살펴보기로 하자. 가장 이상적인 港灣管理形態는 외국의 主要港灣에서 실시되고 있는 港灣公社制일 것이나, 港灣公社制를 도입하는 데에는 여러가지 여건조성이 필요할 것으로 생각된다. 따라서, 일정한 시기까지는 과도기적인 港灣管理制度를 도입할 필요가 있으며, 다음과 같은 조직설계는 현실적으로 가능한 것으로 판단된다.

즉, 港灣都市別로 가칭 港灣管理委員會를 구성하는 것이 그것이다. 이 위원회는 기존의 항별 港灣政策審議會가 항만청 주재의 위원회인데 반하여 (i) 위원회는 해운항만청과 지방자치단체장이 같은 수의 위원을 임명하여 구성한 합의체 기관으로, 행정실무자 수준의 공무원 및 전문가로 구성하며, 위원장은 회의를 주재하고 대표하나 투표권이나 결정권이 없으며, (ii) 위원회의 권한은 當該港灣의 개발계획 및 管理方法의 입안에 한정하고, (iii) 지방자치단체장과 해운항만청장은 위원회에서 입안된 안을 각각 거부할 수 있으며, (iv) 동의된 안은 성실히 준수되어야 하고, (v) 위원회의 운영에 필요한 사항은 동위원회가 결정하고, 지방자치단체장과 해운항만청장의 동의를 얻을 때 확정한다. 그리고, 지방자치단체는 港灣의 管理運營에 대한 Know How가 부족하므로 이를 보완하기 위하여 港灣問題를 전담할 수 있는 가칭 港灣係를 도시계획국 또는 지역경제개발국에 둘 필요가 있다. 가칭 港灣係의 설치는 지방자치단체에서 港灣問題를 다룰 경우 港灣이 지니고 있는 전문성에 대한 이해 부족으로 합의를 도출하는 데에 실패할 가능성이 많은 현실적인 문제점을 보완하기 위하여 매우 필요할 것으로 생각된다. 그리고, 이 위원회 조직을 운용함으로써 港灣과 도시기능의 분화로 인하여 파생하는 여러가지 문제점을 해소하며, 港灣公社制의 도입을 이한 기틀을 마련할 수 있을 것으로 생각된다.

다음으로, 港灣公社制의 도입은 시기적으로 빠를수록 좋으나, 아래에서는 港灣公社制의 특성을 정리함으로써 구체적인 港灣公社制의 도입에 참고가 되고자 한다.

港灣公社는 각 국가나 지역에 따라 특성이 다르나, 그 구성이나 재정 등의 면에서 보면, 관료정치나 정당으로 부터 독립된 조직으로서 재정적으로는 독립 채산제를 채용하고 있으며, 도시, 지역, 주민 등을 기반으로 하는 港灣經營體라는 점에서 공통점을 지니고 있다. 즉, 港灣公社는 경제성과 기업성을 통하여 港灣管理의 효과를 극대화하기 위하여 필요한 성격과 요건을 공통의 요소로 공유하고 있으며, 이와 관련된 일반적인 사항을 정리하면 아래와 같다.

(가) 독립적인 法人 : 港灣公社는 일반행정으로부터 독립한 法人體(공공기업체)이다.

(나) 委員會 : 조직은 선거(일부는 임명)에서 선출된 위원으로 구성되며, 직원은 港灣管理에 대한 전문지식을 지녀야 한다. 또, 구성원의 임명, 임기, 급여 등에 대하여는 정당이나 정파의 정략 등에 영향을 받지 않도록 되어있으며, 또 인사조직에 있어서도 임명권자의 압력을 받지 않도록 한다는 점이 중요하다.

(다) 獨立採算制 : 재정은 독립채산제에 의한 자급자족주의가 원칙이며, 정부나 지방자치단체로 부터의 보조에 의존하지 않는 것이 원칙이다. 따라서, 재정적으로 독립한 港灣基金을 지니고 있으며, 港灣收入을 시, 주정부 등의 일반재정에 포함하지 않는다.

(라) 港灣管理의 권한보유 : 港灣의 관리경영을 수행하는 데에 필요한 토지 수용권, 과세권, 채권발행권 등의 권한과 재정상의 평의나 각종 조성, 과세면제 등의 특전을 지닌다.

(마) 관할구역 등의 명확한 조정 : 港灣公社의 관할구역은 여러 개의 자치단체 또는 복수의 항을 포함하는 경우도 있다. 그러나, 그 어느 경우에도 지방자치단체의 관할구역이 중복되는 때에는 조정이 명확해야 하며, 또 기타의 행정부서와의 사이에 관리범위에 불명확한 점이 생기지 않도록 정책을 강구하지 않으면 안된다.

(바) 港灣의 自治的經營 : 港灣公社는 도시, 지역, 주민 등을 기반으로 하는 港灣의 자치적인 관리경영을 그 본질로 한다. 따라서 국가는 그 조직, 직능, 재정에 관하여 법률적인 기초를 설정

할 뿐이다.

(사) 公共機關 : 港灣公社는 공익을 위한 공공기관이기 때문에 이익을 올려 출자자에게 배당할 필요가 없다. 따라서, 징수요금을 낮게하거나 그 이익으로 港灣施設을 개선하는 데에 사용할 수 있다. 그러나 장기적인 업적은 공적인 평가를 받아야 한다.

이상의 요건은 외국에서 시행되고 있는 港灣公社의 특성을 정리한 것이나, 그 구체적인 관리형태는 지역경제나 사회에 기여하는 것을 목적으로 그 지역주민의 의사에 따라 결정되므로 港灣에 따라 특색이 있다. 따라서, 우리나라에 이 제도를 도입하기 위해서는 우리의 현실을 감안한 연구가 뒤따라야 할 것이나, 港灣公社가 지역경제사회의 발전에 기여하기 위해서는 자치권의 확립, 재정의 독립, 港灣地域 및 港灣機能을 관리하는 권한 및 상기업적인 경영의 효율성 등이 필요불가결한 조건이라고 할 수 있을 것이다. 특히, 이러한 제도는 우리나라 港灣全體에 일시에 도입하는 것 보다는 단계적이고 선별적으로 도입하여 經驗을 쌓아갈 필요가 있는 것으로 생각된다.

5. 맺으면서

오늘날 세계는 地球化 또는 세계화의 경향으로 수송체계에 급격한 변화가 일어나고 있고, 수송체계의 중요한 요소인 港灣은 복합일관수송체제의 진전, 선박 및 港灣의 대형화, 컨테이너 集貨體制의 변화로 인한 港灣間의 경쟁 및 개방의 물결에 휩싸이고 있으며, 국내적으로는 지방자치제의 실시로 인하여 港灣의 관리기능과 도시기능의 조화라는 난제에 봉착하고 있다. 이른바 地球化와 地方化라는 상충된 2가지 문제를 해결해야 하는 상황에 처해 있는 셈이다. 그러나, 선진국의 港灣의 경우에는 이러한 문제를 효율적인 港灣管理方案을 통하여 해결하고 있으며, 이러한 선진국의 경험은 우리에게도 매우 중요한 시사를 던져주고 있는 것으로 생각된다. 이러한 관점에서 본다면, 지금까지 행정기관의 주도적인 港灣管理形態는 보다 탄력적으로 전환할 필요가 있는 것으로 생각된다.

본고에서는, 港灣의 관리형태로서 港灣公社制를, 중간단계로서 가칭 港灣管理 委員會를 제안하고 있다. 본고의 제안은, 구체적으로 이를 실현하기 위해서는 많은 연구와 검토가 필요할 것으로 생각되며, 이런 의미에서 연구와 검토의 씨앗으로서 의미를 지닐 것으로 기대된다.