

論 文

항만민영화와 우리 나라의 추진 현황

문 성 혁*

Port Privatisation and its Application to the Korean Case

S. H. Moon

Key Words : 항만민영화(Port Privatisation), 항만소유권의 형태(Types of Port Ownership), 포트오소리티의 역할(Role of Port Authority), 항만기능행렬(Port Function Matrix), 공영항만(Public Port), 민영항만(Private Port), 민영화의 방법(Methods of Privatisation), 부두운영회사(Terminal Operating Company)

Abstract

Privatisation has emerged within the past few decades as one of the most significant challenges to public ports and their governments throughout the world. More than forty countries have committed to some form of port privatisation thus far, and they will quite likely be joined by dozens more by the turn of the century.

A decision to privatise ports can be driven by a variety of forces. The most obvious is to relieve a financially strapped government by turning to the private sector for an infusion of capital required to modernise and sustain port operations, or to bolster the national treasury.

Inefficient and costly port operations can seriously impair the competitiveness of a nation's export industries and artificially raise the cost and thus constrain the availability of imported goods. Privatisation in certain circumstances, therefore, holds the promise of stimulating economic growth particularly for those whose livelihood depends directly upon port activity and trade.

The main objective of this paper is, first of all, to introduce a variety of methods of port privatisation after reviewing the reason why port facilities should be privatised. This paper also aims to make some proposals with which a port privatisation process in Korea can be improved after summarising the present Terminal Operating Company(TOC) system propelled by Ministry of Maritime Affairs and Fisheries.

* 정회원, 한국해양대학교 해사수송과학부 교수

1. 서론

국제경제 단위의 블록화, 국제무역 중심지의 다양화, 생산과 소비 형태의 국제화 등으로 특징 지을 수 있는 최근의 국제무역환경상의 여러 가지 변화는 해운 환경 및 항만 환경에 커다란 영향을 미치고 있다. 해운 환경의 기술적인 변화로는 선박의 대형화·고속화를 들 수 있는 데, 규모면에서의 증대는 항만의 계획, 운영, 관리면에서 커다란 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 특히 화물 운송 형태의 컨테이너화(containerisation)는 운송시스템상의 화물운송을 표준화 및 단위화(unitisation)시켜 육·해·공을 연결하는 복합입관운송체계(intermodalism)의 도입을 가능하게 하였다.

자연스레 항만은 이러한 국제무역환경 변화 및 해운환경 변화의 기류를 타고 새로운 상황에 부응하기 위해 변화할 수밖에 없었다. 따라서, 이렇게 급변하는 국제무역환경 및 해운환경 속에서 기본적으로 항만은 새로운 수용시설을 갖추어야 함은 물론이려니와 동시에 대폭적인 수용능력의 증대가 필요하게 되었다. 더구나 이러한 항만환경의 변화로 인해 세계 각국의 항만은 중심항만으로서의 입지를 강화하기 위한 항만간의 경쟁이 치열하게 이루어지고 있다. 이를 위해 각 항만에서는 직접적인 주 고객인 화주(貨主)와 선사(船社)의 욕구에 맞는 고객지향적 서비스의 제공 여부 및 이를 위한 시의 적절한 항만개발이 초미의 관심사가 되고 있다.

항만시설을 현대화하고 확충하기 위해서는 공공 지출형태이든 낮은 이자율의 차입금이든 이용가능한 투자재원의 조달이 필요하다. 특히 항만의 경쟁력과 관련하여 더욱 중요한 것은 항만내의 제반 서비스의 제공과 관련하여 항만관리자는 어느 수준의 자치권을 가지고 자율적으로 항만을 경영하고 있는가하는 것이다.

드모니(de Monie, 1995)는 이러한 치열한 항만경쟁 속에서 항만이 계속적으로 발전해 나갈 수 있는 방안으로서 항만분야에 대한 민간참여 즉 항만의 민영화를 제시하고 있다.¹⁾ 즉 항만을 민영화하는

첫 번째 목적은 공개시장에서 유리한 조건으로 투자재원을 확보하기 위한 것이며, 두 번째가 항만의 관리 및 운영의 효율성을 극대화하기 위해서라는 것이다. 그러나 항만의 민영화는 각국이 처해있는 정치, 경제, 사회, 문화, 역사적인 특성에 따라 다양한 방법이 있다는 점에서 문제가 복잡해지고 있다.

이에 이 논문에서는 왜 항만은 민영화되어야 하는가를 알아보기 위한 배경으로서 우선 항만민영화의 목적과 장·단점을 간단히 살펴본 후, 항만의 민영화와 관련한 여러 가지 방안을 제시하고자 한다. 특히 지금까지 우리 나라에서 추진해 온 항만민영화의 방법과 현황을 살펴보고, 이에 대한 문제점을 거론한 후 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 항만민영화의 배경

오랫동안 지주항으로서의 역할을 수행해 온 북미 및 서유럽의 항만은 이들이 제공하는 제반 서비스가 질적인 면에서 우수함을 보이고 있다. 반면에 대부분의 국유국영항만이 보인 운영의 비효율성과 낮은 생산성은 선진항만에서의 민간운영 터미널과 비교하여 볼 때 크게 대조를 이루고 있다. 이러한 결과는 개도국을 비롯한 많은 항만들로 하여금 국유국영항만시스템의 조직 및 관리형태에 대해 다시금 생각해 하는 계기가 되었다.

일반적으로 이러한 국유국영항만에서 문제는 궁극적으로 재정적인 어려움에 기인하고 있는데, 이러한 문제의 원인을 항만관리자에게로만 돌릴 수는 없을 것으로 보인다. 왜냐하면 투자회수를 위해 원가계산에 입각한 항만요율이 책정되지 않고 있으며, 이에 중앙(또는 지방) 정부가 깊이 관여하고 있기 때문이다. 따라서 이러한 항만은 커다란 적자를 낼 수밖에 없는 구조적인 결함을 갖고 있는 것이다.

그러나 1980년대 후반부터 나타나기 시작한 각국의 재정적자 현상과 상대적으로 늘어난 항만시설에 대한 수요는 지금까지의 관행에 종지부를 찍

계끔 하였다. 즉 국가의 부족한 예산으로 인해 항만은 더 이상 재정적인 지원 대상이 아니었으며 따라서 비용절감을 위한 방안을 모색하게 되었고 다른 투자재원을 찾게 되었다. 따라서 이러한 정부의 재정부족 현상은 자국 항만에 민간분야의 도입을 촉진하게 되었다.

항만은 본질적으로 국내의 수출입업자를 위해 존재하기 때문에 전통적으로 중앙정부, 지방정부, 또는 특수법인 등 공공조직 형태의 항만책임당국이 관리주체가 되어 왔다. 이들 조직의 권한과 의무는 ① 연안에 걸친 재산권(property right), ② 항만시설의 개발계획, ③ 항로표지, 방파제, 수로의 준설 등과 같은 공공재의 제공, ④ 오염 및 항내 질서와 같은 외생변수의 규제 및 통제, ⑤ 수출입업자를 위한 항만의 효율적인 운영의 촉진 등으로 요약할 수 있다.

대부분의 이러한 공공의 항만행정조직은 항만관리의 개선을 통해 보다 고객지향적인 서비스를 제공하여야 함에도 불구하고 오히려 비효율적인 인적구조, 복잡한 명령체계, 인센티브의 부족, 시대에 뒤쳐진 관리 관행, 과도한 노동력 등으로 인해 사용자 요구에 역행하여 왔다. 즉 공공의 항만조직은 더욱 관료적이며 독점적인 형태로 변질되었으며, 때로는 공정함이란 이름 하에 일률적인 제도를 만들고 국가내의 모든 항만에 적용하기도 하였는데, 예를 들면 원가개념, 경쟁 및 지역적인 특성을 고려함이 없이 똑같은 효율을 모든 항만에 적용하였던 것이다. 그러나 이러한 국가기관에 의한 항만행정조직이 성공한 예는 민영화 이전의 싱가포르항의 경우를 제외하고는 극히 드문 실정이다.

따라서 1960년대 후반에 이르러 기존의 정부관할 형태의 항만체제에 관해 많은 의문이 제기되었다. 이러한 공공기관 형태의 항만은 운영의 효율성과 투자재원의 확보 면에서 많은 문제들을 노출시켰는데, 이러한 사실은 결국 항만은 민간분야에서 운영하여야 한다는 결론에 이르게 하였다.

특히 1980년대 후반 이후로 항만에 대한 민간참여(private intervention)에 관한 주제는 공공의 항

만당국, 정부, 그리고 국제적인 투자기구로부터 상당한 주목을 받았다. 왜냐하면 이러한 항만의 민영화가 때로는 공익의 보호에 정면으로 배치되기도 하였지만, 오히려 경제적 효율성, 재정수지의 균형, 서비스질의 제고, 공익의 보존이라는 여러 목표의 달성을 위해 서로 보완관계에 있기 때문이었다.

1970년대 후반까지 대부분 전세계 공공분야의 항만은 재정적으로 만족스럽지 못했다. 이는 과잉시설과 상대적인 항만시설에 대한 수요의 감소로 인한 치열한 경쟁 때문에 더욱 악화되었다고 할 수 있다. 더구나 컨테이너화, 국제복합일관운송체계의 구축으로 대별할 수 있는 국제적인 해운환경의 변화에 따라 항만간의 경쟁이 치열해 짐으로 인해 시의적절한 개발을 통해 중심항의 위치를 확고히 하고자 하는 많은 항만의 재정상황은 더욱 어려움에 처할 수밖에 없게 되었다.

따라서, 이들 문제를 해결하는 것은 시장경제논리로 되돌아가는 수밖에 없다고 생각되었다. 예를 들면, 영국의 경우, 국가는 항만개발에 대한 모든 권한을 포기하여야 한다고 믿었으며, 항만산업의 취약부문에 대해서도 더 이상 재정적인 보조를 하여서는 안된다고 믿었다. 이는 일종의 모험적인 발상이었는데, 왜냐하면 이는 시행하는 데 많은 시간을 요하는 사항이었으며, 정부가 이를 시행하는 데에도 정치적인 결단력이 필요한 사항이었기 때문이다.

수익성의 개선 또한 항만을 민영화하지 않으면 안되는 한가지 이유로서 제시할 수 있다. 그러나 수익성만을 목적으로 하여서는 안된다. 왜냐하면 영국의 예를 비롯하여 많은 공공항만이 이미 민영화 이전에도 수익성면에서는 양호한 상태이었기 때문이다. 실제로, 항만의 민영화를 고려하고 있는 국가 중에는 가장 수익성이 좋은 항만부터 최우선적으로 민영화를 시행하였는데, 이는 민간의 투자자는 이러한 항만에 최우선적으로 관심을 갖기 때문이다.

항만민영화의 목적은 각국이 처한 사정에 따라 다소 차이가 있을 수 있다. 영국의 경우, 항만민영

화를 통해 항만관리의 개선, 항만운영 효율성의 제고, 정부의 재정수입 증대, 피고용인에 대한 항만소유권의 공유·촉진 및 수출입관련 노조(trade unions)의 영향력 축소 등을 이룩할 수 있었다.

오늘날 항만의 민영화와 관련하여 사회적, 경제적, 국가적 목표 상에 많은 변수가 존재하고 있지만, 일반적으로 이들 목표는 다음과 같이 요약할 수 있다. 즉,

- ① 정부에 대한 재정적인 부담의 경감
- ② 항만내의 제반 서비스 공급과 관련하여 정부에 대한 행정적인 부담의 경감
- ③ 제공되는 제반 서비스와 관련하여 효율성 및 생산성의 개선
- ④ 민간기업의 활동 및 투자 촉진
- ⑤ 공공분야 특히 부채규모가 큰 항만기업의 규모 축소의 지원
- ⑥ 장비 및 관리체제 상에서의 기술이전을 위해
- ⑦ 훈련 및 동기유발을 통해 항만근로자의 질적 수준 개선
- ⑧ 국가의 경제정책 목표에 기여

그러나 민영화에는 단점도 있다는 것이 지적되고 있다. 즉 민간투자자 및 운영자는 비용절감과 이익만을 추구할 것이기 때문에 항만이 감당하여야 할 공공서비스 관련 기능이 무시될 수 있다는 것이다. 그 결과 사회적으로나 환경적으로 반드시 필요할지라도 이익이 덜 발생하거나 또는 지출이 많은 항만시설이나 서비스를 포기할 수도 있다.

특히 경쟁이 없는 곳에서는 공공의 독점이 곧바로 민간의 독점으로 바뀔 가능성이 매우 높다. 만일 이러한 현상이 발생할 경우, 수익극대화목표는 어쩔 수없이 심각한 부작용을 낳게 되어 이는 직접적으로는 항만이용자에게는 물론이려니와 항만의 명성 및 장래의 개발에도 커다란 영향을 미치게 된다.

항만운영자는 항만에 이익이 되는 부문에 우선권을 줄 수 있다. 따라서 항만민영화는 항만고객을 차별적으로 대할 수 있게 하며, 일반적인 항만이용

자는 민간운영자가 선호하는 이용자보다 불리한 입장에 처할 수 있게 된다.

따라서 공공의 독점형태가 결코 민간의 독점형태로 바뀌어서는 안된다. 왜냐하면 민영화에 대한 이러한 단점은 민영화가 성공하는 데에 극복해야 할 여러 관련당사자의 강력한 반대에 부딪칠 수 있기 때문이다.

3. 항만의 민영화 방법

항만민영화는 오늘날 항만분야에 있어서 하나의 유행이 되었으며, 이를 통해 보다 나은 항만운영은 민간분야에 의해서만 가능하다는 전제하에 항만시설에 대한 민간분야의 역할이 크게 확대되었다. 그러나 대부분의 공공 항만당국이 항만민영화를 위해 행한 것은 종종 권한의 위임(devolution) 형태에 지나지 않았으며, 이는 선택적인 임대, 면허부여 또는 양허계약에 입각하여 민간에 제한된 항만서비스만을 제공하게 할 뿐이었다.

따라서 현재 개도국을 비롯한 여러 나라에서의 항만민영화는 초기단계에 지나지 않으며 이는 국가가 항만에 행사하던 절대적인 권한으로부터 한 걸음 물러나 합작기업 또는 터미널 관리계약 등의 형태로 운영면에서 현대적인 전문가를 파트너로 찾고 있는 수준에 머물고 있다고 할 수 있다.

선행연구를 통해 볼 때, 항만민영화에 대한 정의는 다음과 같이 요약할 수 있다. 즉

① 항만민영화는 정부의 역할을 줄이거나 또는 항만업무 또는 자산의 소유권 면에서 민간분야의 역할을 증대하는 활동, 또는

② 항만민영화는 국유화(nationalism)의 상대적인 의미로서, 국유화의 목적은 정부가 민간기업의 소유권을 인수하는 것인 반면에 민영화는 정부가 행하는 제반 서비스를 민간분야에 이전하는 것, 또는

③ 배타적 의미에서의 항만민영화는 항만자산의 소유권이 공공분야로부터 민간분야로 이전되거나

또는 민간자본의 항만시설, 장비 및 시스템과 관련된 투자재원으로 실질적인 활용

첫 번째 정의는 다소 포괄적이며 의미상 애매한 반면에 나머지는 민영화의 의미를 제반서비스의 제공은 별도로 하면서 재산권의 이전을 명확히 하고 있다. 이상으로부터 항만의 민영화에 대한 정의는 “항만 및 항만산업에 대한 민간의 참여”라고 간명히 요약할 수 있다.

일반적으로 항만민영화를 살펴보고자 할 때에는 항만소유권의 형태, 항만책임당국의 역할, 공공 부문과 민간부문사이의 관계, 그리고 여러 민영화의 형태 등에 관해 구체적으로 파악할 필요가 있다. 더불어, 다양한 특징과 목적을 내포하고 있는 항만민영화의 수준 및 방법에 관한 내용도 매우 중요하다.

3.1 항만소유권, 조직 및 행정의 형태

항만의 소유권, 조직 및 행정과 관련하여서는 여러 형태가 있다. 예를 들면, 미국의 경우 약 11가지의 항만관할 방법이 있다고 알려져 있는데, 이를 요약하면 Table 1 에 보이는 바와 같이 크게 4가지의 관리형태로 나눌 수 있다. 즉 로스앤젤레스항과 롱비치항 같은 시정부 산하의 항만국 형태의 항만, 주정부 산하 기구로서의 항만(하와이, 메인), 뉴욕·뉴저지항만과 같은 양주 합동의 공영자치조직 등 다양한 형태가 있다. 그러나 본질적으로 한가지 형태(즉 민영 형태)를 제외한 미국에서의 관할 형태는 공공분야의 속성을 띠고 있거나 또는 공공기업 성격이라고 할 수 있다.

영국의 경우, 3 가지의 주요 항만소유권 형태가

Table 1 Types of Port Management by Major Countries

구분	일반성격	관리형태	특징	사례
미국	-연방정부는 항만 관리에 전혀 관여 하지 않고, 주 또는 시가 관장 -시(또는 주)마다 독자적인 항만 관리제도 보유	지방자치단체 운영	-시(또는 주) 산하에 항만위원회를 두어 항만관리 -시장(또는 주지사)의 직접 지휘하에 있으므로 공영자치 항만보다는 독립성이 약함	-LA항 -LB항
		독립 항만위원회 운영	-위원회의 위원은 주민들의 직접 투표에 의해 선출 -독립채산제 운영	-시에틀항
		공영자치단체 운영	-시 또는 인근 주와의 합동으로 설립한 자치적 관리조직 -독립채산제의 기업회계방식	-뉴욕·뉴저지항
		사기업 운영	-사기업 운영 방식	-텍사스항 -리치몬드항
영국	-약 650여개의 전체 항만 중에서 대부분의 항만이 민영화되고, 비영리목적의 신탁항만이 108개 남아 있음 -항만관리 및 운영목표는 민간기업 경영의 일환으로 이윤의 극대화에 있음	시영항만	-지방자치단체인 시가 소유 및 관리 운영	-포츠머스항 -보스톤항
		신탁항만 (Trust port)	-비영리기구로서, 중앙정부 또는 지방정부로부터 보조금 지원이 없는 완전 자치조직임 -현재 남아있는 108개 항은 대부분 소형어항 또는 마리나 항임	-벨파스트항 -런던항
		사기업 항만	-1981년 이후 정부주도로 민영화된 항만 -항만관리 및 운영 목표는 이윤추구임	-펠릭스토우항 -ABP 산하의 23개 항만

자료: 문성혁, 항만운영 및 관리의 효율화방안, 항만의 경쟁력 제고를 위한 정책토론회, 전국경제인연합회 항만개선연구회, 1997.

있다.²⁾ 도버, 입스이치와 같이 자치적 법정기구가 관리하는 신탁항만, 선더랜드 및 포츠머쓰와 같이 지방항만당국이 관할하는 시영항만, 켈리스토우, 만체스터 등과 같이 민간기업과 같이 관리되는 항만 등이다.

미국 항만당국협회(AAPA)에 의하면, 민간소유 항만을 별도로 하고, 일반적으로 지주항, 도구항 및 서비스항(또는 운영항) 등의 3가지 형태로 항만을 나눌 수 있다.

지주항의 경우, 공공항만당국은 하부구조(안벽, 터미널 도로 등)만을 제공하는 반면, 상부구조(크레인, 창고 등) 및 노동력은 민간기업이 소유하며 고용하게 된다. 항만당국은 민간기업에 장기적인 양허(또는 임대)계약을 통해 하역장비가 없는 안벽이나 부지를 빌려주어 장비에 대한 투자를 유도하고 이를 통해 항만을 관리한다.

이러한 지주형항만은 대부분의 선진항만에서 찾아볼 수 있다. 예를 들어, Rotterdam Municipal Port Management(RMPM)은 항만의 하부시설을 Europe Combined Terminal(ECT) 같은 민간의 하역회사에 빌려주면 이러한 ECT는 필요한 제반 터미널 상부시설을 제공하게 된다. 예를 들어, RMPM과 ECT는 현재 합작하여 델타지역을 개발하였는데, 여기에서 ECT는 제반 필요한 상부시설의 제공에 책임을 지고 있다.

또한 지주형항만은 항만기반시설의 제공에만 국한하지 않고, 여러 기업이 항만내 또는 인근에서 부가가치활동을 수행하기에 적합한 하부시설을 제공하는 데에 있어서 도움이 되어야 한다. 예를 들어 Port of Singapore Authority(PSA)의 경우 복합 화물운송업자/NVOCC 등이 사용할 수 있도록 항만인근지역에 배송거점을 제공하기 위해 투자를 행하고 있다.

두 번째 유형의 항만은 도구형항만으로서, 항만당국은 상부시설 및 하부시설을 제공하지만 노동력의제공은 민간분야에서 행한다. 이러한 항만의 예는 미국, 필리핀, 호주, 스페인, 이태리, 포르투갈, 멕시코, 아르헨티나, 칠레 등에서 찾아볼 수 있다.

세 번째 유형의 항만은 서비스항인데, 공공항만당국은 노동력을 포함한 모든 서비스를 제공한다. 이러한 유형의 항만은 운영형항만(comprehensive port)이라고도 알려져 있으며, 인도, 이스라엘, 민영화 이전의 싱가포르항 및 몇몇의 아프리카 항만 등이 있다.

이외에도 특이한 형태로서, 함부르크항의 경우 여러 터미널을 민간분야의 운영자에게 임대하고 있는데, 스스로 국영기업(HHLA)의 자회사를 통해 주요한 터미널 운영자이자 하역회사의 역할을 수행하고 있다. 이러한 사실을 통해 볼 때 함부르크항은 지주항인 동시에 서비스항만임을 알 수 있다.

3.2 포트오소리티의 역할

항만민영화의 추세와 함께 민간이 국가의 여러 항만의 실질적인 운영을 점차 인계받게 될 때, 항만당국의 역할에 대한 의문이 제기될 수 있다. 흔히 인사권 및 재정권의 독립성을 갖는 자치성격의 포트오소리티와 같은 조직은 또 다른 관료주의를 만들뿐이라는 것이다.

그러므로, 반대론자들은 포트오소리티가 제한된 권한을 가진 지주형회사로 바뀌어야 하며, 이러한 민간조직은 오직 이윤추구만의 욕구에 의해 운영되어야 한다는 견해를 옹호하고 있다. 그러나 다른 관점에서 살펴보면, 하역, 예선, 묘박 또는 선박의 조종과 같은 실질적인 운영업무는 민간운영자에게 일임하여야 한다고 할 때 서비스형 포트오소리티의 강력한 옹호론을 찾을 수 있다.

항만의 민영화는 근본적으로 전통적인 공공 포트오소리티의 임무와 기능을 바꾸고 있다. 고스(Goss, 1987)가 지적하였듯이, 포트오소리티가 모든 일을 관장하는 것이 아니라 실무적인 운영과 관련한 업무는 민간분야에 맡기고 포트오소리티는 다음과 같은 기본적인 공공 성격의 업무에만 전념하여야 한다.³⁾ 즉

- ① 지주로서의 기능과 항만활동 감시기능
- ② 정책수립, 계획 및 개발 기능

- ③ 항내 교통 제어, 규제 및 감시 기능
- ④ 마케팅, 홍보활동 및 판매촉진 기능

3.3 항만기능행렬

1) 항만기능의 분류

일반적으로 항만은 소유권과 운영형태가 어떠한 성취하고자 하는 여러 기능의 완수를 위해 지주기능, 운영기능, 규제기능의 3가지 기능을 가지고 있다.⁴⁾

(1) 지주기능

런던, 뉴욕, 안트워프, 로테르담, 함부르크 등은 넓은 범위의 육역을 관할하는 지주항이라고 할 수 있다. 항만의 육역이 크든 작든 간에 관계없이, 이러한 지주항이 지주로서의 수행하여야 할 주요 업무는 다음과 같다. 즉

- ① 항만재산의 관리 및 개발
- ② 항만정책과 개발전략의 수립 및 이행
- ③ 주요 항만토목공사의 감독
- ④ 항만마케팅 및 판매촉진활동의 주도
- ⑤ 수로, 항로, 방파제 등의 시설 제공 및 유지
- ⑥ 갑문, 선회장, 선석, 부두 등의 제공 및 유지
- ⑦ 항만시설 접근 도로 및 철도의 제공 및 배치

(2) 운영기능

이러한 기능은 해상과 육상간의 화물의 물리적인 이송 및 여객의 승하강과 밀접한 관련이 있다. 서비스항만의 경우, 하역업무는 인도와 같이 국가소유의 조직이 관할하고 있지만, 안트워프, 로스앤젤레스, 부에노스아이레스 및 브리스베인과 같은 지주항만의 경우, 민간기업이 이러한 업무를 수행한다. 반면에 함부르크항은 민간기업 및 국가조직의 혼합형태의 조직이 이러한 업무를 담당하고 있다.

(3) 규제기능

이러한 기능은 항만관리자에게 주어진 실질적인 권한과 깊은 관련이 있는데, 대부분 관련 법규에 의해 그 내용이 정해져 있다. 일반적으로 이러한 규제기능은 항만당국이 수행하여야 할 기본적인

역할로서 생각할 수 있다. 규제기능과 관련한 권한과 책임은 다음과 같은 내용을 포함하고 있다. 즉

- ① 수역보존 기능
- ② 선박통항관리서비스의 제공
- ③ 적용가능한 제반 법령의 집행
- ④ 항만공사의 허가
- ⑤ 독점의 위험에 대해 항만사용자 이익의 보호

Table 2 The Port Function Matrix

항만 모델	항만기능		
	규제기능	지주기능	운영기능
Public	PUBLIC	PUBLIC	PUBLIC
Public/private	PUBLIC	PUBLIC	PRIVATE
private/Public	PUBLIC	PRIVATE	PRIVATE
private	PRIVATE	PRIVATE	PRIVATE

이들 기능의 책임주체가 어디에 있느냐에 따라, 기능행렬은 주어진 항만 내에서 공공 및 민간분야의 영향의 범위를 알 수 있는데, 일반적으로 4가지 형태를 제시할 수 있다. 즉 Table 2 에 보이는 바와 같이, 공영항만, 공영/민영항만, 민영/공영항만, 민영항만 등이다.

2) 기능에 따른 항만의 분류

(1) 공영항만(public port)

공영항만(또는 서비스형항만)은 앞서 언급한 세 가지 기능 모두 국가가 관할하는 항만으로서, 이스라엘, 인도 등의 항만이 이에 속한다.

이러한 공영항만은 제시한 4가지 모델 중에서 가장 비효율적이라고 알려져 있는 데, 흥미롭게도 민영화 이전의 국유국영 형태의 싱가포르항은 가장 효율적이었다는 사실은 매우 역설적이다. 그러나 실제로 많은 국가가 이러한 공영항만 형태를 선호하고 있기는 하지만 바람직한 형태라고는 할 수 없으며, 특히 항만에 신규 투자계획을 고려하고 있는 항만은 더욱 선택하여서는 안될 모형이라고 할 수 있다.

(2) 공영/민영항만(public/private port)

이러한 공영/민영항만에서는 운영기능을 민간분야가 담당하는 반면에 규제 및 지주기능은 정부가 관할하게 된다. 이러한 유형은 지주형(또는 도구형)항만으로 알려져 있으며, 특히 유럽이나 북미와 같이 전문운영자에게 터미널을 임대하는 항만에서 일반적인 형태라고 할 수 있다.

대부분의 선진항만에서 채택하고 있는 유형으로서, 이러한 공영/민영항만의 인기는 점차 확대되어 가는 추세이다. Table 3 에 보이는 바와 같이, 세계 20대 컨테이너항만의 경우, 민영항만인 펠릭스토우와 국영항만인 상하이항을 제외하고는 나머지 18개 항만이 모두 이러한 공영/민영항만 형태를 따르고 있음을 알 수 있다. 즉 이러한 사실은 항만이 규제기능으로서 공공분야에 있지만, 개개터미널은 민간기업에 임대되어 운영되고 있다는 것을 의미한다.

(3) 민영/공영항만(private/public port)

민영/공영항만의 경우, 지주 및 시설기능은 민간분야가 수행하지만, 규제기능은 국가관할에 있다. 영국의 몇몇 항만의 경우에도 이러한 형태를 취하고 있는데, 예를 들어, 털버리 항의 경우 1992년에 민영화되었지만, 항만접근수로를 관할하는 규제기능은 아직도 공공부문의 런던항만자치공사(Port of London Authority, PLA)가 담당하고 있다.

(4) 민영항만(private port)

민영항만 내에서는 앞서 언급한 3가지 기능을 민간부문이 관할하게 된다. 영국의 경우 ABP 산하의 23개 항만과 리버풀항, 만체스터항 등이 이에 속한다.

민영항만의 또 다른 예로 스웨덴의 스톡홀름항을 들 수 있는데, 스톡홀름항주식회사가 91%를 소

Table 3 Ownership Status of Top 20 Container Ports

항 만	1998		Public	Public /Private	Private /Public	Private
	순위	처리물동량(TEU)				
싱가포르	1	15,100,000		■		
홍 콩	2	14,700,000		■		
카 오 슝	3	6,270,000		■		
로테르담	4	6,032,000		■		
부 산	5	5,735,000		■		
롱 비 치	6	4,098,000		■		
함부르크	7	3,546,940		■		
로스앤젤레스	8	3,400,000		■		
안트워프	9	3,265,750		■		
상 하 이	10	3,050,000	●			
두 바 이	11	2,800,000		■		
뉴 욕	12	2,520,000		■		
펠릭스토우	13	2,500,000				▲
도 쿨	14	2,390,000		■		
지오이아타우로	15	2,121,000		■		
요코하마	16	2,120,000		■		
탄중프리옥	17	1,940,000		■		
고 베	18	1,858,000		■		
알헤시라스	19	1,825,614		■		
브레멘 · 브레머하벤	20	1,812,441		■		
털 버 리					◎	

자료 : Containerisation International Yearbook, 1999.

유하고 있는 반면에 나머지 9%의 소유권은 스톡홀름시정부가 갖고 있다.

3.4 항만의 민영화 방법

앞 절의 항만기능행렬은 항만이 조직되고 운영되는 방법과 관련하여 공영과 민영의 대안적 범위를 보였다고 할 수 있다. 반면에 민영화의 여러 가지 의미와 항만에 대한 민간분야 참여를 실제로 달성하기 위해서는 여러 가지 방법을 살펴볼 필요가 있다.

Table 4 에 보이는 바와 같이, 민영화에는 기본적으로 Denationalisation, Liberalisation (or Deregulation), Leasing (or Franchising or Contracting-out)의 3 가지가 있다. 이러한 기본적

인 3가지 민영화 방식은 나름대로의 장단점을 가지고 있기 때문에 각 나라가 처해 있는 경제적, 사회적, 정치적, 문화적 여건에 따라 다양하게 도입되고 있는 실정이다.⁵⁾

또한 Table 5 를 통해 이러한 민영화도입을 위한 대안의 정책적 효과를 비교하여 살펴보면, 효율성 및 기업관리 측면에서 볼 때 Denationalisation, Liberalisation이 가장 바람직스러우며, 정치·사회적인 관점에서는 Liberalisation(or Deregulation)보다는 Denationalisation 또는 Leasing 이 보다 나은 대안이라는 사실을 알 수 있다.

이상으로부터 Denationalisation, Liberalisation (or Deregulation)이 실질적인 민영화의 대표적인 예라고 할 수 있다.

그러나 항만민영화의 방법과 관련하여서는 이와

Table 4 Basic Types of Port Privatisation

구 분	특 징
Denationalisation	- 공기업 소유권의 일부 또는 전부를 민간부문으로 이전 - 정부소유자산이나 정부소유주식 일부 매각 방식의 부분민영화 - 정부소유자산이나 주식은 완전 매각하지만, 정부의 규제가 남아 있는 형태
Liberalisation (or Deregulation)	- 보호목적의 정부의 규제완화 또는 철폐 - 기업은 정부소유이지만 운영권은 민간에 위임 형태 - 경쟁력제고를 위해 공공부문에 제한되었던 업무의 참여범위 자유화
Leasing(or Franchising or Contracting-out)	- 정부와의 계약으로 민간이 재화와 서비스를 제공하는 형태 - 서비스공급의 최종 책임은 정부가 짐 - 공공서비스의 독점계약 또는 공공자산의 임대

자료: 문성혁, 항만운영 및 관리의 효율화방안, 항만의 경쟁력 제고를 위한 정책토론회, 전국경제인연합회 항만개선연구회, 1997.

Table 5 Policy Effectiveness of Privatisation Option

구 분	Denationalisation ¹⁾			Liberalisation (Deregulation) ²⁾	Leasing (Contraction-out) ³⁾
	기업	국민	종업원		
효율적 측면 ⁴⁾	○	X	X	○	△
기업관리상의 측면 ⁵⁾	○	X	△	○	△
정치·사회적인 측면 ⁶⁾	X	○	△	X	△

○ : 우수, △ : 보통, X : 효과없음

주 : 1) 주식매각, 2) 규제완화 또는 철폐, 3) 계약제도, 4) 경영효율, 경쟁촉진, 규제완화 등의 요소를 내포, 5) 기업의 정상화, 행정비용, 사후관리 등의 관점, 6) 사회적 형평, 경쟁력의 집중, 재정수입, 부의 소유확산, 자본시장의 발달 등의 요소 내포

같은 3가지 분류법 이외에도 여러 가지의 대안을 UN을 비롯한 여러 기관에서 제시하고 있는데, 이 논문에서는 이들을 종합하여 항만의 민영화와 관련한 모든 방안 - 상업화, 자유화, 자산의 매각, 법인화, 양허(또는 BOT 또는 임대계약), 합작회사, 관리계약 - 을 보인다.

(1) 상업화(commercialisation)

때로는 준민영화(pseudo privatisation)라고도 불리는 이러한 상업화의 과정은 항만당국의 주요 업무를 몇 개의 별개 운영단위로 나눈 후, 각각의 운영단위를 독립적이며 상업적인 기업으로서 기능시키는 것을 뜻한다. 이들 각각의 상업적 기업은 수요에 대해 정해진 요율로 서비스를 제공하며, 항만당국에 자신들이 점유하고 있는 부동산에 대해 지대를 지불한다.

한편 이러한 항만의 상업화를 통한 혜택은 중앙 집권화된 공공의 항만당국과의 비교를 통해 살펴볼 수 있다. 일반적으로 상업화된 포트오소리티는 재정적인 자치 및 책임있는 관리체제를 이룩하는데에 가장 효율적인 수단으로 알려져 왔다. 즉 포트오소리티는 인사권의 독립을 통해 필요인원을 보다 자유롭게 채용할 수 있다. 특히 정치적으로 임명된 직원을 관련분야의 전문가로 대체함으로써 숙련된 노동력을 확보할 수 있고, 보다 고객지향적인 서비스의 제공이 가능해진다. 더불어 정부간섭의 축소는 물론이러니와 손쉬운 투자재원의 확보 및 합리적이고도 효율적인 운영을 이룩할 수 있다.

항만의 상업화에 대한 핵심은 주요한 항만시설의 건설을 위한 투자재원에 대한 접근을 용이하게 한다는 데에 있다고 할 수 있다.

(2) 자유화(liberalisation)

자유화는 공영항만의 조직적인 독점력을 줄이는 것이라고 할 수 있는데, 이는 민간기업으로 하여금 동종의 서비스를 제공하게 하는 것이다. 비슷한 조건과 규정 하에 운영되지 않는 한 공영항만은 민간항만과 효율적으로 경쟁할 수 없기 때문에 이러한 항만의 자유화는 상업화의 보완형태로서 생각할

수 있다. 항만의 자유화는 경쟁적인 항만환경을 통해 생산성을 향상시키는 것을 목표로 하고 있는데, 영국이 가장 포괄적으로 이러한 방법을 적용하여 온 반면 아시아에서는 극히 제한된 의미에서의 항만의 자유화 개념이 적용되어 왔다고 할 수 있다.

(3) 항만자산의 매각(sale of assets)

상부시설, 하부시설 및 장비의 이전 등 항만자산의 매각과 관련하여서는 많은 방법을 제시할 수 있다. 즉 첫째로 주식발행을 통한 공개매각이다. 이러한 방법에 따른 항만자산의 매각은 일반대중에게 주식의 전부 또는 일부 판매를 통해 행할 수 있다. 이러한 거래시 비록 당해 항만 종사자 또는 소규모 투자자에게 우선권을 준다고 할지라도, 정부는 주식을 일반대중에게 판매하는 것을 전제로 한다. 이러한 방법의 단점은 주식이 자유로이 거래될 수 있기 때문에, 기업은 경쟁자 또는 심지어 외국소유의 기업의 손에 넘어갈 수도 있다는 것이다.

둘째는 경쟁적인 입찰방식이다. 이러한 방법은 주식의 매각이라기 보다는 자산의 판매라고 할 수 있다. 매각은 일반적으로 모든 기업 또는 컨소시엄에 입찰형태로 이루어지며, 한 입찰자에게 낙찰된다. 입찰을 투자자를 찾는 방법은 현행 관리팀이 인수하는 MBO(management buy-out), 현행 관리팀 및 피고용인이 인수하는 MEBO(management and employment buy-out), 그리고 외부관리팀이 인수하는 MBI(management buy-in) 등이 있다.⁶⁾

세 번째로, 협상에 의한 매각이 있는데, 이는 전문 구매자 또는 MEBO 일 수 있는 단일 구매자와 협상을 통해 매각한다. 정부는 구매자를 선택하는 데에 자유로우며, 가격은 협상을 통해 정할 수 있다.

(4) 법인화(corporatisation)

법인화(또는 '점증적 민영화'라고 함)는 미완성된 민영화의 형태라고 할 수 있다. 이러한 법인화는 민간분야의 참여를 통해 예상할 수 있는 대부분의 혜택을 항만이 얻을 수 있게끔 하고자 하는 반면에 국가적인 이익은 그대로 유지하게 하고자 하는 것

을 목표로 한다. 보통 지주 성격의 항만법인을 설립하여 이러한 조직에 항만운영과 관련하여 보다 많은 자치권을 부여하고 있지만, 중요한 몇몇 권한은 최종적으로 관계 부처의 장관이 갖고 있는 것이 보편적이다. 이러한 항만 법인화의 예로서는 말레이시아의 페낭항, 호주의 브리스베인항, 스웨덴의 고텐베르그항을 들 수 있다.

더불어 이러한 법인체는 혼합형 기업일 수도 있다. 혼합형 회사 제도는 정부 관점에서 볼 때 상당히 매력적일 수 있는 방안인 반면에 관할 지방당국 또는 정부는 민간분야와 투자비를 공동으로 부담하여야 하는 단점도 있다. 이러한 제도는 정부가 고용창출, 수익의 분배 등에 있어서 이러한 혼합형 회사에 압력을 행사할 수 있기 때문에 효율성이 의문시되고 있다.

(5) 양허 또는 임대(concessions, BOT 또는 leases)

양허는 정부가 행하는 특별권한의 부여로서, 많은 국가의 경우 특히 유럽에서는 임대와 같은 의미로 사용되고 있다. 그러나 구체적으로는 양도자가 양수인에게 시설 또는 공용장비의 재정, 건설 및 운영 관련 권한을 어떤 특정 기간 동안 부여하는 계약이라고 할 수 있다. 그러나 엄밀히 말해서 양허는 민영화가 아니라고 할 수 있다. 즉 양허는 법적으로 공공서비스를 만들어내고 전달하여 운영하는 기술이라고 할 수 있다. 예를 들면 말레이시아에서 행한 이른바 민영화과정은 단지 양허 또는 시설의 임대와 관련한 시스템에 지나지 않는다고 할 수 있다.

양허와 BOT(build, operation, and transfer) 제도는 로마법 시대로부터 거슬러 올라가는 역사가 깊은 제도로서, 공공시설의 운영과 관련하여 오랫동안 전해져 온 방법이다. 이들 방법을 채택하기 위해서는 가능한 한 공개성과 투명성을 확보하기 위해 공개적인 입찰 조건 아래 이루어져야 한다.

이러한 양허제도는 양도자의 재정상태를 도울 수 있다는 데에 있다는 점에서 일반적으로 성공적

이었다고 알려져 있다. 특히 양수인은 사전 투자행위를 통해 제반 시설을 운영, 확인 및 유지하고, 요율을 통해 투자분을 회수하거나 또는 양허계약에 포함되어 있는 시설 및 장비의 대체를 위해 필요한 모든 적립금을 남겨두어야 한다. 양허를 통해 누릴 수 있는 두 번째 혜택은 양허가 양도자와 양수인 사이에 강력한 법적 관계를 구축하고 있다는 것이다. 양허를 위한 후보자는 조심스럽게 선택되어야 한다. 마지막으로, 양허의 승인은 국가 또는 항만당국으로 하여금 중요한 항만시설에 대한 장기간의 관할권을 잃지 않고 투자자본을 끌 수 있도록 허용하고 있다는 것이다. 아시아 및 남미의 예를 살펴볼 때, 각국의 사정으로 인해 자국 항만에 과거 외국자본의 도입을 반대했던 국가들이 외국인 양수자를 받아들이고 있다는 사실은 양허제도가 보편적으로 인정을 받고 있음을 잘 보이고 있다.

그러나 양허제도는 단점도 있으며, 양도자의 우월적인 위치로 인해 모든 국가 및 모든 민간운영자에게 항상 인기가 있었던 것만은 아니다. 또한 양허제도는 투명성을 결여할 수도 있다. 즉 양수자는 종종 정부 또는 항만당국이 지명한 사람을 고용하여야 하는 압력을 받기도 하며, 추가적인 서비스를 제공하도록 요구받기도 한다. 특히 이러한 양허제도는 때로는 부정과 상호보호를 위한 온상으로 또는 단지 완전고용을 이루기 위한 손쉬운 수단으로서 이용되어 오기도 한 것이 사실이다. 만일 양허계약에 의한 시설이 적자로 운영된다면, 양수자는 새로운 투자 및 시설유지 등을 위한 투자에 매우 인색하게 된다. 더구나 양허계약이 끝날 시기가 되면 양수자는 최소비용으로 시설을 유지하고자 할 것이며 동시에 투자도 줄이고자 할 것이다. 그러나 양허시스템(BOT)은 아마도 항만의 민간참여와 관련하여 가장 효율적인 수단이 되어 온 것은 누구도 부정할 수 없는 사실이다.

반면에 임대는 임대인에게 임차인이 지불하여야 하는 금액에 대해 약속하고 일정기간 동안 자산의 사용권한을 이전하는 합의라고 할 수 있다. 임대인은 소유권을 가지는 반면 시설의 보유 및 사용권한

은 임차인에게 이전된다. 임대는 앞서 언급한 양허라는 용어와 종종 혼동되어 사용되고 있는데, 실제로 양허는 양수자의 선행투자가 이루어지는 BOT 제도를 위한 것이라고 할 수 있다. 반면에 임대계약은 임차인은 투자하지 않으며 단지 임대인의 투자분을 사용하여 편익만을 누릴 뿐이다. 중요한 점은 차지인(lease-holder)은 사용료를 항상 지불하여야 하기 때문에 수익활동이 있든 없든 전적인 운영상의 상업적인 책임을 져야 한다는 것이다. 이러한 사실은 차지인에게 적절히 업무를 수행하게끔 하는 커다란 인센티브를 제공하는 것이므로 임대된 자산의 효율적인 관리를 보장할 수 있다. 물론 임대의 형태는 다양한데 이를 요약하면 다음과 같다.

- ① 항만장비의 임대 또는 토지 및 기타 부동산의 단순 임대 / 임차인이 장비 및 제반시설을 구입하였을 때, 건물의 임대 또는 자신의 장비 사용. 또는
- ② 민간이 전혀 투자하지 않은 장비 또는 부동산의 임대. 이는 항만당국이 민간의 운영자에게 장비를 임대하는 가장 단순한 경우임

면허는 특별한 사업을 수행할 수 있는 허가로서 이러한 면허가 없다는 것은 허락이 안되었다는 것을 의미한다. 따라서 건물을 세울 수 있는 면허를 갖는 임대는 임차인이 소유한 시설, 장비 등의 건립에 의한 임대와는 근본적으로 다르다. 이들 시설은 임차인의 재산으로서, 이는 임대와 양허가 서로 본질적으로 다르다는 것을 나타내고 있다.

민간회사는 장비, 건물, 부두 등을 포함한 전체 시설을 임차함으로써, 실질적으로 항만당국의 역할을 떠맡게 될 뿐만 아니라 현존 시설의 수리 및 유지에 대해서도 책임을 지게 된다. 또한 새로운 선석의 개발, 매립 및 준설과 같은 새로운 항만개발에 책임을 지게 된다.

이때 항만당국은 항행수로 및 항만관할에 책임을 지는 규제기구 및 지주의 역할로 격하되며, 새로운 민간회사는 화물료 및 접안료를 포함한 모든 항만관련 세금을 징수한다.

민간회사는 항만당국에 수입 또는 화물톤을 기준으로 한 가변비용과 함께 연간 고정비용에 입각하여 지불하게 되는데, 이러한 방법을 통해 항만당국은 개선된 생산성 및 효율성으로부터 발생하는 이익을 나누게 되는 것이다. 일반적으로 25년을 넘지 않는 BOT 가 끝나게 되면 시설의 고정자산은 서면가격으로 항만당국으로 이전된다.

그러나 엄밀히 말하자면 양허와 BOT 제도 사이에도 약간의 차이가 있다. 항만의 양허는 항만당국에 어떤 특정 기간 동안 합의된 비용으로 특정 항만토지에 대한 권한을 부여하는 제도로서, 하나의 부두 또는 터미널일 수도 있거나 또는 태국의 램차방과 같은 새로운 시설의 전체를 의미할 수도 있다. 즉 태국의 Port Authority of Thailand(PAT)는 4개의 컨테이너터미널을 임대하고 있는데, 3개의 컨테이너터미널은 하역장비를 포함하여 임대하였지만, 나머지 한 터미널은 운영자가 장비를 제공하도록 되어 있다. 이에 대해 양허기간은 25년간이며, 이는 PAT가 장비를 제공하는 12년간과 크게 차이가 있음을 알 수 있다.

그러나 BOT 제도에서는 민간분야는 합의된 기간 예를 들어 25년 동안 새로운 항만을 건설하여 운영하고 그후에는 소유권을 국가에 반납하는 것으로서, 예를 들어 말레이시아 정부는 웨스트항(West Port)에서의 새로운 항만시설에 대해 이러한 BOT 제도를 도입하고 있다.

(6) 합작회사(joint ventures)

합작회사는 둘 또는 둘 이상의 조직이 합작으로 소유하는 독립적인 조직을 설립하는 것이다. 이러한 조직은 비용과 수익금 등을 공유하게 되는데, 일반적으로 상호이익을 위해 설립된다. 예를 들면 한쪽은 기술적인 전문성을 가지고 있는 반면에 다른 쪽은 영업력이 뛰어난 경우 또는 대상 프로젝트가 너무 비쌀 경우 위험을 공동 부담하고 투자재원을 나누고자 할 경우에 이러한 합작회사 형태의 민영화를 선호하게 된다.

현재 중국에서의 항만분야에 대한 민간참여는

터미널운영회사와 국가 조직간의 합작회사 형태로 일어나고 있다. 예를 들어, HongKong International Terminal(HIT)은 주하이항만청(Zhuhai Port Authority)과 합작으로 Pearl River Delta 지역의 서쪽에 컨테이너터미널을 설립하였을 뿐만 아니라, 또한 셴젠경제특구(Shenzhen Special Economic Zone) 내에 있는 염전컨테이너터미널(Yantian International Container Terminal)에 73%의 지분을 소유하는 컨소시엄을 이끌고 있다. 이외에도 허친슨(Huchinson Whampoa Ltd)은 50대 50의 합작형태로 상해항컨테이너개발공사(Shanghai Port Container Comprehensive Development Co.)와 함께 상해항컨테이너터미널(Shanghai Container Terminal)을 설립하였다.

(7) 관리계약(management contract)

관리계약은 포트오소리티가 항만자산의 소유권을 가지면서 추가 자본의 제공에 대해 책임을 지는 것이라고 정의할 수 있다. 이러한 방법은 면허, 자본 또는 기타의 방법을 통해 민영화하기보다는 좀 더 신속히 수익성이 있는 사업을 만들기 위해 일단의 전문가를 항만당국에 제안하는 것이라고 할 수 있다.

계약자는 자금을 원활히 동원할 수 있고 항만을 발전시킬 수 있게 하는 국제적인 네트워크는 물론 이려니와 현실성이 있는 개발프로젝트를 제시할 수 있어야 한다.

관리계약은 항만당국은 제삼자에게 항만시설 및 서비스의 전부 또는 일부에 대한 관리를 위임하는 것이다. 관리계약은 실제로 항만소유의 장비를 갖춘 항만부동산의 임대와 아주 유사하다고 할 수 있는데, 이는 임차인 또는 계약자에 의한 사전투자를 강요하지 않고 있기 때문이다.

관리회사는 개인회사 또는 혼합회사일 수 있으며, 때로 포트오소리티가 소유한 자회사일 수도 있다. 혼합회사의 경우, 정부 또는 항만당국이 주주이면서 중요한 역할을 담당할 때, 계약자의 민간 이익과 공익사이에서 분쟁이 있을 때에는 완전히

중립을 유지하는 것이 매우 어려워질 뿐만 아니라 동시에 항만업무의 촉진 및 규제업무도 곤란을 겪게 된다. 관리계약은 최소한 5년 이상 이루어지며, 이러한 제도는 보통 항만운영자로서 포트오소리티의 활동이 성공적이지 못한 서비스항에서 각광을 받고 있다.

이상을 요약해 볼 때, 각국은 위에서 제시한 여러 형태의 민영화 방법을 통해 항만에 대한 민간참여를 늘려나가고 있다. 비록 영국의 항만민영화 모델이 가장 이상적인 항만의 민영화 형태라고 할 수 있다고 하더라도, 대부분의 국가는 항만민영화시 민간분야의 제한된 책임만을 선호하고 있음을 알 수 있다. 즉 항만당국은 지주로서의 역할을 떠맡으면서 민간운영자에게 항만시설을 임대하거나, 또는 합작회사의 건립, 또는 기타 유사한 방법을 통해 항만을 발전시키기를 원하고 있다는 것이다.

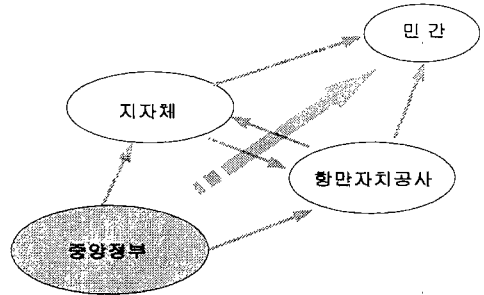


Fig. 1 Transition of Port Ownership

Fig. 1 에서 보이듯이, 시간이 지남에 따라 항만의 관리 및 운영에 가장 효율적이라고 알려져 있는 항만의 민영화가 궁극적으로는 전세계 대부분의 항만에서 보편적으로 채택될 것으로 보인다. 현재는 이의 중간단계로서 인사권 및 재정권의 독립을 유지하는 기업경영방식을 취하고 있는 독립적인 항만자치공사(autonomous Port Authority)가 항만 관리의 특성을 이루고 있다. 그러나 이러한 항만자치공사도 유한책임과 이익에 따른 동기유발을 일으킬 수 있는 민간기업으로의 전환이 바람직하다는 오늘날의 전세계적인 추세로 인해 현재 항만의

민영화가 급속도로 확산 중에 있다.

4. 우리나라 항만민영화의 추진 현황 및 평가

4.1 부두운영회사제도 추진 현황

우리나라의 경우에도 중앙집권적 관료체제의 행

정조직을 통한 항만관리로 인하여 항만투자 및 운영정책에 대한 신속한 의사결정이 지연되었을 뿐만 아니라 재정부족으로 인한 투자감소를 유발하고 이러한 투자감소는 시설부족을 일으켜 결국 국가경제발전의 지원 역할을 제대로 수행하지 못하는 원인이 되었다. 따라서 효율적인 항만운영을 위해 Table 6 에 보이는 바와 같이, 1993년 7월의 항만운영체제 개편 공청회를 시작으로 항만의 민영화를 추진해 왔다.⁷⁾

Table 6 Port Privatisation Process in Korea

년 도	내 용	비 고
92. 6~93. 12	전국항만운영기본계획 및 합리화 방안용역	KMI
93. 7	항만운영체제 개편 공청회	토론결과 : 항만운영에의 민간참여 방식에 전반적으로 동의
94. 2	항만운영체제 개편 추진계획 수립	
94. 3	항만운영체제 개편 추진조직 구성	관계부처 협의회 및 실무협의회 구성
94. 9	항만운영체제 개편 정책토론회 개최	항운노조 300명, 부산·인천부협 100명, 임직원 50명참석
94. 9	항만운송협회 회장단과의 간담회	
94. 9	항운노조 집행부와 간담회	
94. 10	항만운영체제 개편추진 조직 및 절차마련	
95. 2	항만운영체제 개편 세부추진 계획안 마련	부두운영회사제와 상용화 병행추진
95. 6	현 노무공급체제항 부두운영회사제 시행방안 검토	가능한 항부터 부두운영회사제만 시행하고 노무공급체제는 노·사합의로 결정
95. 6	항만운송협회장단 조찬 간담회(재경 6사대표)	
95. 8	항만운영체제 개편방안 협의(노조, 업계)	
95. 12	항만운영체제 개편 인천지역 설명회 개최	
96. 3~96. 4	항만하역요율 협의시 노조와 TOC제 추진방안 협의	
96. 4~96. 5	하역업 개방(항만운송사업법 개정)관련, 노조와 TOC제 추진방안 협의	
96. 5. 10~5.28	노조연맹과 TOC제 시행관련 실무협의	
96. 10	부두운영회사제 도입 기본계획 수립	
96. 11	부두운영회사제 도입을 위한 노·사·정 기본합의서 체결	
97. 1	전국 9개항 37개 일반부두(134개 선석)에 부두 운영회사제를 도입	
98. 3	부두운영회사 본계약 추진 지침에 따라 20개부두는 3년간 본계약, 17개부두는 1년간 가계약 연장	
99. 6	부두운영회사제 운영개선방안에 따라 부두별 임대계약 체결 완료	

자료: 해양수산부, 각 항만부두운영회사 선정 심사위원회 청문자료, 1997.

우리 나라가 택한 민영화 방식은 부두운영회사(Terminal Operating Company, TOC) 제도로서 앞서 언급한 항만민영화의 여러 방식과 연관지워 볼 때 일종의 관리계약(management contract)과 임대료를 혼합한 형태라고 할 수 있다.

1996년 11월에 정부는 국유국영체제의 현행 항만운영 형태를 국유민영체제로 전환하기 위하여 부두운영회사제도(TOC)를 도입키로 하고 추진계획을 발표하였다. 즉 단위 부두별로 선석, 에이프런, 야적장, 창고, 하역시설 등을 일괄하여 민간에 임대하여 전용으로 사용하게 하였는데, 이는 하역장소의 고정을 의미한다.

따라서 임차인은 전용으로 임대받은 부두에 현대화된 하역장비를 설치하고 선석과 야적장 등을 효율적으로 일괄 운영함으로써 부두의 생산성을 제고할 수 있게 되었다. 반면에 정부는 수익자 부담원칙에 따라 임대료를 징수, 항만 재투자 재원으로 활용할 수 있게 되었다.

실제로 1997년 1월에는 전국 9개항만의 일반부두 134개 선석에 대해 주무관청인 해양수산부는 부두운영회사제도를 도입하여 계약을 체결하였다. 이어서 1998년 3월에는 부두운영회사 본 계약 추진 지침에 따라 전국 항만의 20개 부두에 대해 3년간 본 계약을 체결하였으며, 17개 부두에 대해서도 1년간의 가계약을 연장하였다. 그리고 1996년 6월에는 부두운영회사제 운영개선방안에 따라 부두별 임대계약 체결을 완료한 상태이다.

Table 7 은 그 동안 정부가 추진해 온 부두운영회사제도 관련의 주요 내용을 보이고 있다.

4.2 부두운영회사제도의 주요 내용에 대한 문제점과 개선방안

정부가 추진하고 있는 「부두운영회사제도 추진계획」(1996년 11월 발표, 1997년 3월 시행)은 부두운영회사의 실질적인 자율권이 보장되지 않아 항만운영의 효율성 제고가 어려워 실질적인 민영화와 거리가 있는 실정이다. 예를 들어, 현재 부두운영회사에 완전한 노무공급권, 부두관리권(화물경

비·청소) 등이 부여되어 있지 않기 때문에 부두운영회사의 자율권이 제약되어 양질의 물류서비스 제공이나 민간기업의 부두운영의 효율성이 반감될 우려가 크다. 다음에서는 현재까지 해양수산부가 추진해 온 부두운영회사제도의 주요 내용에 대한 문제점을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 부두운영회사 선정방법과 관련하여 해양수산부는 사회적인 물의를 최소화하기 위해, 부두운영사업자 선정 방식으로서 하역회사 위주의 업계 자율협의 방식을 채택하고 있다. 특히, 하역업체의 기득권 보호에 치중된 감이 없지 않았기 때문에 공정경쟁과 부두운영의 효율성 제고라는 근본취지가 퇴색되었다. 따라서 부두 운영시 ① 규모의 이익 확보와 ② 안정적인 선석 운영을 위해 기존의 하역회사만에 한정된 참여범위의 제한조치는 철폐되어야 하고, 부두운영의 업체선정기준을 객관적 요소를 고려하여 화주·선사·하역회사 등 항만이용자가 참여하는 심사위원회에서 마련되어야 할 것이다.

둘째, 부두운영회사의 사업범위를 하역 및 임대시설에만 국한하고 있으며, 부두내 화물관리 및 경비 등과 관련한 업무는 기존 체제를 당분간 유지하는 이중적인 방식을 고수하고 있다. 그러나 항만민영화로 하역생산성의 증가가 예상되지만 부두운영회사에게 부두관리권, 노무공급권 등 부두운영 관련업무 전반이 부여되지 않으면 양질의 서비스 제공이나 부두운영의 효율이 반감될 것이다. 특히, 부두관리협회(공사)가 수행하고 있는 화물입·출고, 세관보고, 장치장 배정 등 대부분의 업무는 부두운영회사들이 바로 수행할 수 있음에도 불구하고 부두관리협회(공사)가 존속하고 있음으로 인해 부두관리 및 경비의 이원화로 비효율과 추가적 비용부담이 발생하고 있다.

셋째, 노무공급체제 면에 있어서도 정부안은 현재의 항운노조의 독점적 노무공급체제를 유지하면서, 점진적으로 노·사·정 협의를 통한 노무인력 조정을 지향하고 있다. 특히, 정부가 주도적으로 항만 노동공급체제 개선을 추진하질 않고 업계와 항

Table 7 Contents of Port Privatisation Plan in Korea

구 분	주 요 내 용	
사업범위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하역 및 임대시설 운영의 업무는 점진적으로 확대 ○ 선석배정의 최종조정권은 지방해양수산청장이 보유 ○ 부두운영회사 단체와 항만이용자 단체간 협정요율 적용 	
부두관리 체계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부두경비 및 청소 등 부두관리 : 부두관리협회(공사) 관할 (향후 3년간 준치) ○ 재래부두 : 해양수산부 및 각 지방해양수산청 관할 ○ 컨테이너부두 : 한국컨테이너부두공단 관할 	
대상항만	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전국 27개 무역항 중 임대가능한 시설이 있는 19개 무역항 ○ 시행효과가 큰 항만부터 단계적 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 부산, 인천 : '97.1, 울산, 포항, 마산, 군산 : '97년 상반기중 	
대상부두	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반부두 ○ 적정규모의 공영부두 준치 	
부두운영회사 (TOC) 선정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부는 운영회사 선정기준 제시, 부두배정은 하역업계 위주의 자율 협의방식 채택 ○ 부두배정기준에 따라 정부, 학계, 선사, 하주 등으로 구성된 심사위원회에서 최종 결정 <ul style="list-style-type: none"> - 자격점수(하역업체에 동일점수 부여) + 능력점수(3년간 평균하역실적) ○ 일부 근해선사 및 고정하역시설을 확보한 대형화주 참여방안 검토 ○ 신설부두는 자격제한 없이 참여 허용 	
부두임대계약	임대기간	○ 우선 1년간 가계약, 운영실적 평가후 3년간 본계약 체결
	임대료 책정기준	<ul style="list-style-type: none"> ○ 임대료 책정 <ul style="list-style-type: none"> - 1차년도 : 현행 전용사용료 적용 - 2차년도 : 기본사용료 + 실적사용료 ○ 임대료 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 1년 단위 임대료 조정
	대상시설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부두별 단위하하여 임대 <ul style="list-style-type: none"> - 본선하역시설, 화물보관·처리시설, 고정하역시설 등 ○ 고정하역장비는 임대후 별도의 사용할 때 시설료 부과
	시설요율 징수 실적 신고 및 시설유지·보수책임	<ul style="list-style-type: none"> ○ 화물장치장(에이프런·창고·야적장 등)에 대한 부두시설 사용 요율신고 및 실적신고 - 부두운영회사가 부과·징수, 지방해양수산청장에 신고 ○ 임대시설에 대한 유지·보수 업무는 부두운영업체가 담당 ○ 재임대시는 지방해양수산청장의 사전허가 사항
	요율체계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부두운영회사 단체(항만운송협회)와 항만이용자단체(선사·화주)간 협정요율 ○ 해양수산부가 용역결과를 토대로 임대료 산정기준 마련
항만노무 공급체계	○ 현행 노무공급체계를 유지, 향후 노·사간 협의를 통하여 하역 기계화 추진에 따라 노무인력 조정 등 단계적으로 추진	
항만현대화 기금 조성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간주도로 항만현대화 기금 조성원칙 <ul style="list-style-type: none"> - 부두운영회사 임대료의 10%, 화주 : 선내하역료의 1% 	

자료: 전국경제인연합회, 항만의 경쟁력 제고 과제, 1997.

운노조간의 자율적 협의방식을 채택하고 있다. 그러나 현재 항운노조의 항만노무 독점적 공급체제 하에서는 부두운영회사의 생산성 향상이나 효율화

에 근본적으로 한계가 있을 수 밖에 없다. 따라서 실질적인 항만민영화의 핵심은 노무공급체제의 개선에 있으므로 선진국 항만의 민영화에서도 명확

히 알 수 있듯이 정부 주도로 적극적인 해결노력을 통한 상용제의 도입이 이루어져야 할 것이다.

넷째, 부두임대계약 체결기준과 관련하여 우선 부두임대계약기간을 살펴보면, 정부안은 부두임대기간을 시행 초기인 첫째 1년간은 가계약을 체결하고 1년 후 부두운영회사의 운영실적을 평가한 후 3년간의 본계약을 체결하는 것으로 되어 있다. 그러나 본계약 3년의 임대기간으로는 하역장비의 기계화 투자를 하는데 너무 짧아 투자가 위축되고 장기적인 부두운영계획 수립이 어렵다. 특히, 하역 기계화시 최소 2~3년이 소요(항운노조와 협상기간 약 1년, 기계 발주 및 설치 약 1.5년)되고, 현행 법인세법상 하역 또는 창고시설의 감가상각 기간이 3~30년으로 규정되고 있으며, 대부분의 선진항만도 부두임대기간이 10년 이상이다. 따라서 부두운영의 안정성 제고와 기계화를 촉진하기 위해 전용부두의 임대기간은 최소한 10년 이상 허용되어야 한다.

그리고 부두임대요율 책정에 있어서도 정부안에 의한 부두임대요율 체계는 부두운영회사 단체(항만운송협회)와 항만이용자 단체(선사·화주)간에 협정요율을 적용하도록 되어 있으며, 화물장치장(에이프런, 창고, 야적장 등)에 대한 부두시설 사용요율을 신고하여야 하고, 부과·징수내역을 보고하도록 되어 있는 등 부두임대료를 정부가 사실상 통제하고 있다. 그러나 이용자협회가 이해당사자간의 협의를 바탕으로 시설사용료를 결정하게 되면 항만 또는 부두간 자율경쟁이 이루어지지 않아 항만서비스의 향상을 기대하기 어렵고, 부두시설 사용료는 고객마다 차등 적용되며 거래상대방의 신용이나 거래규모 등에 따라 자율적으로 정하는 것이 일반적 관행이며, 영업전략의 일환인 계약내용을 관찰청에 신고하거나 일반에게 고시하는 것은 경쟁원칙에도 어긋난다. 따라서 부두임대료는 해양수산부와 부두운영업체 공동으로 전문연구기관에 용역의뢰한 객관적 결과를 토대로 적정이용요율(최고요율)을 산정하여 관찰청에 신고하되, 구체적인 요율은 부두운영업체와 부두이용자간에 자율적으로 결정할 수 있게 하여야 한다.

마지막으로 부두임대료 책정기준 및 조정을 살

펴보면, 정부안은 부두임대료 책정기준으로 1차년도에는 현행 전용사용료를 적용하고, 2차년도에는 기본사용료 + 실적사용료로 하고 있으며, 1년 단위로 임대료를 조정하도록 하고 있다. 그러나 부두시설 임대료를 과다하게 책정할 경우 운영회사의 채산성 약화는 항만시설 사용요율 인상으로 이어지고 이는 선·화주의 부담으로 이어져 결국 물류비경감 및 생산성 향상 도모 목적인 부두운영회사제도 도입취지가 퇴색될 수 있다.

다섯째, 관세법상의 문제를 들 수 있다. 현재 부산항 2부두, 중앙부두, 3부두, 4부두는 국가에 의해 '지정보세구역'으로 지정되어 있다. 이를 부두민영화제도 도입시 민영업자가 운영하게 되면 세관장에 의해 '특허보세구역'으로 바뀌어야 한다. 즉, 민영업자가 '보세화물보관업'을 하기 위해서는(설령인이 되기 위해서) 영업용 장치장 특허신청(면허)을 통해 특허보세구역(설령특허)이 되어야 한다.

여섯째, 항만 현대화기금 조성 관련 사항으로서, 정부안은 항만노부공급제도 개편시 부족한 항운노조원의 퇴직금이나 실업보상금의 재원 마련을 단계적으로 마련하기 위해 민간주도로 항만현대화기금 조성원칙을 적용하여 부두운영회사는 임대료의 10%, 화주는 선내하역료의 1%를 기금으로 부담케 하고 있다. 그러나 항만현대화기금은 화주 및 하역회사에게 부담시키는 것은 결국 하역료 인상요인이 되어 물류비 증가를 초래하게 된다. 영국을 비롯한 대부분 외국의 경우에는 정부주도로 항만개혁을 추진하고 항만하역 상용화에 따른 재원의 대부분을 정부가 부담하고 있다. 따라서 항만현대화기금은 외국의 경우와 마찬가지로 정부재정에서 50% 이상 출연하여야 하며, 부두운영회사가 납부하는 부두시설 임대료 중 일정비율(징수액의 증가분 전액)을 항만현대화기금으로 우선적으로 적립하여야 한다.

일곱째, 부두운영회사제도의 법적근거 확보이다. 정부는 정부소유의 항만 부두시설을 부두운영회사에 임대한다는 취지 아래에 부두운영회사제도의 세부적인 법적근거를 마련하지 않고 해양수산부 내부의 정책의지로만 추진되고 있다. 그러나 부두

운영을 하고 있는 부두운영회사나 이에 신규로 진입하고자 하는 업체, 항만시설을 이용하는 이용자 입장에서 보면 객관적이고 투명한 절차에 의해 추진되지 않을 경우에는 법적 안정성이나 투명성이 결여될 가능성이 크다. 따라서 외국의 경우와 마찬가지로 부두운영회사제도와 항만 노동개혁을 포함할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

5. 요약 및 결론

이상에서 살펴본 바와 같이, 항만의 민영화는 운영의 현대화를 통한 항만의 지속적인 발전과 항만에 대한 민간분야의 참여를 통해 부족한 투자재원의 확보를 위해서 현재 많은 국가에서 채택하고 있는 항만의 관리형태라는 것을 알 수 있었다. 특히 이러한 항만민영화가 성공하게 되면, 인건비의 절감, 공공 독점의 제거, 과도한 항만노동력의 축소, 항만개혁에 장애가 되는 제도적인 장벽의 제거 등 여러 가지 부수적인 효과를 통한 경제적인 혜택도 누릴 수 있음을 알 수 있다.

우리나라의 경우에도 효율적인 항만관리와 항만에 대한 민간자본의 유치를 이룩하기 위해 뒤늦게나마 1997년부터 항만민영화를 시작하였다. 특히 항만시설에 대한 여러 가지의 민영화 방법 중에서 우리나라는 임대와 관리계약을 혼합한 형태의 이른바 부두운영회사 제도를 도입하고 있음을 알 수 있었다. 이러한 부두운영회사제도는 항만운영에 민간의 활력을 불어넣어 생산성을 극대화하였다는 관점에서 매우 의의가 있다.

물론 항만의 관리와 관련하여 민영화만이 만병통치약이 될 수는 없을 것이다. 그러나 지금까지 영국을 비롯한 많은 국가들의 경험을 통해볼 때 궁극적으로는 민영화만이 관리 및 운영 관점에서 항만이 지향해야 할 방향이라는 것이다. 특히 항만의 민영화가 성공하려면 올바른 목표가 설정되어야 할 뿐만 아니라 이의 성공을 위한 여러 가지 제도적인 보완이 뒤따라야 한다.

그러나 우리 나라의 경우, 민간회사인 부두운영

회사에 완전한 노무공급권, 부두관리권 등이 부여되어 있지 않기 때문에 부두운영회사의 자율권이 크게 제약되어 있는 실정이며, 이에 따라 양질의 물류서비스 제공이나 민간기업에 의한 부두운영의 효율성이 반감될 우려가 있다. 특히 부두운영회사의 선정방법, 사업범위, 관세법상의 문제, 항만현대화기금조성 및 부두운영회사의 법적 근거 등 아직도 본연의 항만민영화를 이루기 위해서는 많은 사항들이 해결되어야 할 것으로 보인다.

더불어 이러한 부두운영회사제도가 현재 추진 중에 있는 항만자치공사제도의 도입과 관련하여서는 궁극적으로 어떠한 형태의 항만민영화로 이어져야 할 것인지에 대한 연구가 계속 되어야 할 것으로 보인다.

참고문헌

- 1) De Monie, G., "The Combined Effects of Competition and Privatisation on Ports", *the paper presented to the 11th International Port Conference on FREE PORTS & FREE ZONES*, 8-10 Jan., 1995.
- 2) Thomas, B.J., "The Privatisation of United Kingdom Seaports", *Maritime Policy & Management*, Vol.21, No.2, 1994, pp.135-148.
- 3) Goss, R.O., *Port Authorities in Australia*, Occasional Paper 84, Australian Government Publishing Service, Canberra, 1987.
- 4) Cass, S., *Port Privatisation: Process, Players and Progress*, A Cargo Systems Report, IIR Publications Ltd, 1996.
- 5) 전국경제인연합회, *항만의 경쟁력 제고 과제*, 1997.
- 6) 김학소·김범중, *항만관리운영의 국제비교와 우리나라의 정책방향: 부두운영회사제 도입을 중심으로*, 해운산업연구원 정책자료 107, 1994. 12.
- 7) 해양수산부, *각 항만 부두운영회사 선정 심사위원회 청문 자료*, 1997.