

항만공사제도의 효율적 운영방안 - 인천항만공사를 중심으로 -

Strategies for the Efficient Management of the Port Authority System in Korea: Focused on Incheon Port Authority

강원덕* · 김형일** · 안승범***

목 차

- | | |
|------------------|--------------------|
| I. 서론 | Ⅲ. 인천항만공사 효율적 도입방안 |
| II. 항만공사제도의 도입현황 | IV. 결론 |
-

Key Words: Port Authority, Incheon PA(IPA), Volume Incentive, Hinterland

Abstract

In order to improve inefficient and unproductive factors and in response to criticisms of the failure in harbor privatization introduced in 1997, the Korean government introduced the Port Authority system, which is commonly adopted in advanced harbors in the world.

This research examined the theoretical background of harbor management system and various cases of harbor management in foreign countries. The desirable introduction of Port Authority system must be preceded by the settlement of problems in harbor structure and operation. In addition, the Port Authority Act, which restricts the autonomy of harbor corporations, should be improved for user-centered Port Authority system.

Strategies for the successful introduction of Incheon Port Authority are as follows. Firstly it is required to establish consumer-centered harbor operation system. The second requirement is to activate the harbor logistics industry through the development of nearby logistic complexes led by Port Authority and, by doing so, to promote the development of local economy. Thirdly it is essential to lay the foundation of mutual prosperity through developing profitable businesses by linking localities and harbors, and to suggest a crisis control network for Port Authority and local self-governing bodies to cope jointly with crises in logistics and natural disasters.

* 인천광역시 도시균형 건설국, 제1저자

** 한국항만인천연수원 교수 공동저자

*** 인천대학교 물류학 주임교수, 공동저자

I. 서론

우리나라는 오랜 국가 주도의 항만관리로 인하여 증가하는 불동량에 대한 수요예측의 미흡으로 적기에 항만시설이 공급되지 않았으며, 항만마다 단성적인 항만시설 부족으로 막대한 사회적 비용을 부담하였다. 이에 대한 비효율과 비생산적인 요소를 개선하고, '97년 도입한 항만민영화 실패에 따른 비판과 함께 항만관리체제의 개선방안으로 선진 항만들이 보편적으로 채택하고 있는 항만공사제의 필요성이 대두되었다.

이러한 항만공사(PA: Port Authority)는 각 국가의 항만과 당해 지역의 특성에 맞추어 다양한 형태로 시행되고 있다. 예로, 항만관리 제도를 대폭적으로 개혁하여 항만관리 주체를 정부나 지방자치단체가 지방자치단체 산하 항만위원회에 자치권을 완전히 위임하거나 공기업 및 민간기업으로 관리운영권을 이관하여 항만운영의 혁신과 효율성을 중시하는 기업경영방식 및 제정의 독립성을 강화하는 방향으로 가고 있다.

이에 우리나라에서도 '99년 3월 국무회의에서 『정부운영 및 기능조정방안』에 따라 부산항 및 인천항의 관리운영기능을 항만공사화하기로 결정함으로써 항만공사 설립 논의가 본격화되었고, 중앙정부와 지방자치단체의 협의와 관련부처의 협의를 토대로 정부투자기관관리기본법에 근거한 특별법 형식의 항만공사법이 2003년 5월 29일 제정되었다. 이후 2004년 1월 부산항만공사가, 2005년 7월 인천항만공사가 설립되었다.

항만공사가 항만운영을 활성화하고 수익을 창출할 수 있는 자율적인 항만운영여건의 조성이라는 본래의 취지와는 달리 항만공사의 권한을 축소하고 정부의 통제를 강화하는 방향으로 가고 있다는 비판이 제기되고 있다. 이에, 본 연구에서는 부산항만공사의 출범에 이어 2005년 7월 설립된 인천항만공사의 성공적인 운영방안을 대상으로 하였다. 항만관리제도의 이론적 고찰과 외국의 항만관리운영 사례를 조사하여 시사점을 도출하고, 우리의 항만이 갖고 있는 구조상 또는 운영상의 문제점과 개선방안을 제시하여 공급자 중심의 항만운영에서 벗어나, 항만공사가 수요자 중심의 항만운영체제로 운영될 수 있도록 방안을 마련하는 것이 연구의 목적이다.

먼저, 본 논문에서는 항만관리제도에 대한 이론적 배경과 미국, 유럽, 아시아 등 다양한 항만관리운영 사례를 검토하였다. 외국의 항만은 대부분 항만공사 형태로 자치적으로 운영되고, 항만정책기구와 집행기구가 분리되고, 규제 기능과 서비스 기능이 분리되었으며, 항만을 지역과 국가발전을 이끌어갈 산업으로서 경영한다는 것이다. 이러한 시사점을 통해 우리나라 항만공사의 개선방안으로 제시하였다. 또한, 부산항만공사가 환적물동량 확보를 위하여 추진 중인 불륨인센티브제와 싱가포르항만공사가 항만이용자를 유치하기 위하여 추진하고 있는 항만에 인접한 배후지 조성 및 인접 항만과의 협조체제 구축 및 해외 항만건설 전략 등을 향후 인천항만공사의 운영 활성화 방안으로 검토하였다.

II. 항만공사제도의 도입 현황

1. 항만공사제도(PA)의 유형과 특징

Baudelaire¹⁾는 항만공사란 법인으로 영속성을 가지며 법률상 주체가 되고 독자적인 예산구조 내에서 회계 관리를 행하며 항만공사규정에 따라서 계획 및 적절한 항만기능 수행에 책임을 지는 기구라고 정의하였다. 하지만, 세계 각국의 항만공사(Port Authority) 개념을 일률적으로 파악하기는 매우 곤란하다. 유럽과 북미의 항만관리는 각 항의 역사적 경위와 지역적 사정에 의해 각각 차이가 있기 때문이다. 유럽과 북미의 항만관리는 대부분이 19세기 말에서 20세기 초에 걸쳐 포토 오소리티 방식을 채택하고 있으나, 유럽 대륙계는 과거 항만관리에 공공성이 너무 강해서 경제성이 결여되어 이를 시정하기 위하여 설립하였고, 영미계는 종래 항만에 기업의 지나친 영리성 추구로 인한 피해가 생겼기 때문에 공공 경영의 필요성에서 각각 항만공사를 각 항에 설립했다. 항만공사는 항만공사의 규정에 따라 항만관리 운영을 책임지는 법률상의 지위를 갖는 기구이며 항만 경영을 위해 공공성과 경제성을 겸한 자치적 공공기업체라고 정의할 수 있다.

항만관리제도는 크게 관리주체에 의한 분류와 관리조직 형태에 따라 분류할 수 있는데 관리 주체에 의해 분류하여 그 특징을 보면 아래 표와 같다.

<표 1> 항만관리주체에 의한 분류와 특징

유형	특징
국가 관리 체제	<ul style="list-style-type: none"> - 항만이 국가경제에 차지하는 비중이 큰 국가에서 채택되며 항만의 공공성이 강조되고 항만의 지역 독점성이 강함 - 시설운영 주체에 따라 모든 시설과 관련 서비스까지 국가가 관리라는 국유국영제(사회주의 국가)와 - 기본시설과 합부시설은 국가가 일부 상부시설은 민간이 투자하여 임대 운영하는 국유민영체제(한국, 대만)로 구분
지방 자치 단체	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체가 발달한 구미의 여러 국가, 일본에서와 같이 항만의 개발과 관리를 지방자치단체가 담당 - 항만관리조직에 따라 항만국형, 항만공사형, 독립위원회형으로 분류
사유 제	<ul style="list-style-type: none"> - 민간이 항만용지, 시설의 소유권을 완전히 보유하는 형태 - 각 회사의 원료 및 자재의 수송 또는 영리를 목적으로 항만을 운영 - 개인 기업 교유의 장점인 창의력과 활력이 발휘될 수 있고 항만 서비스의 질이 제고될 수 있음

1) Jean-Georges Baudelaire(1986), *PORT ADMINISTRATION AND MANAGEMENT*, (IAPH), p.88.

항만관리제도는 관리조직에 의하여 행정기관형, 항만공사형, 신탁항만형, 주식회사형으로 구분할 수 있다.²⁾ 행정기관형은 정부행정의 일환으로 행정조직이 항만을 관리하는 형태이나 실제적인 운영은 임대한 임차사업자가 상업적인 입장에서 운영하는 경우가 많다. 구미의 여러 나라에서는 행정조직형 관리조직이지만 항만공사형과 같이 항만관리조직은 재정, 인사, 운영에 있어서 독립성을 부여하고 있는 경우가 많다. 항만공사는 독립된 공사형태의 기관이나 독립위원회에서 항만을 관리 운영함으로써 공익성과 상당한 자율성 확보가 용이하여 현재 주요 항만에서 공공성과 경제성을 동시에 추구할 수 있는 항만관리 운영시스템으로 항만공사를 설립·운영하는 경향이 있다.

신탁항만은 역사적으로 항만과 관련한 이해관계자들이 신탁법인을 결성하여 구성원의 공익적인 운영과 권익보호를 목적으로 설립한 항만관리 조직으로 '80년대부터 '90년대 중반까지 영국에서는 신탁항만의 민영화를 추진하여 일부항만을 사유제로 전환시킨 바 있다. 주식회사형 항만관리조직은 대표적으로 영국에서 볼 수 있는데, 사유화된 항만을 주식회사가 인수하여 관리운영하고 있는 형태로 대표적인 항만은 영국항만연합(ABP)소속 항만과 펠릭스토우항만을 들 수 있다.

구미의 경우 항만관리조직이 행정조직의 일부이든 독립항만공사이든 외견상으로는 인사, 조직, 재정상 독립적인 운영체제를 유지하고 있으나, 내부적으로는 항만개발정책결정, 재원조달, 항만운영결과 검토에 있어 관련 행정기관 또는 상부기관과 지속적인 협의 및 보고체제를 유지하고 있다. 항만공사가 독립적인 항만활동을 수행하고 있어도 환경, 안전 등 규제적인 업무에 대하여는 관련기관의 승인을 받는 일이 까다로운 편이다.

영국에서는 '80년대 초부터 시작된 항만노동개혁과 항만의 민영화를 추진하여 항만에 시장기능을 도입하고 항만의 민유민영화 정책을 추진하였으며, 항만간의 경쟁원칙을 중시하였다. 현재는 항만을 상업시설로 간주하여 민영항만에 대하여는 중앙정부가 전혀 개입하지 않고 있다.

독일의 항만은 역사적으로 당해 지역도시가 주체가 되어 개발 및 관리해온 전통에 따라 연방정부가 개입하지 않는 것을 기본원칙으로 하고 주정부 또는 시정부에 완전히 위임하고 있다. 함부르크항은 함부르크시가, 브레멘항은 브레멘시가 각각 관리하고 개발하는 형태이며 항만개발, 관리에 있어서는 시 경제부의 감독을 받으며 일상적인 운영은 시에서 소유하고 있는 운영(하역)회사(Hamburg Port and Warehouse Corporation: HHLA)가 민간하역회사와 경쟁체제를 유지하고 있다.

프랑스의 항만관리는 항만공사가 관리하는 6대 자치항만, 중앙정부가 직접 관장하는 비자치항만(직할항만) 및 지방자치단체가 관리하는 비자치항만(지방항만)으로 분류하고 있다. 지방항만은 다시 광역자치단체가 관리하는 항만과 기초자치단체가 관리하는 항만

2) 한국행정연구원·한국행정연구원(2000), 『항만공사제 도입방안 연구』.

으로 각각 구분된다. 자치항만은 독립된 회계제도를 실시하고 자체적으로 예산을 편성 집행하고 있으나 중앙정부의 관여정도가 높다. 지방항만의 실제운영은 당해 지방의 상공회의소에 위임하고 있으며 시설개발시 정부보조는 중추항만이나 중요항만에 비하여 훨씬 낮은 실정이다.

미국도 영국 및 북유럽과 동일하게 연방정부는 항만개발 및 관리에 거의 개입하지 않고 있으며, 항만행정은 기본적으로 주정부 및 지방정부에 의하여 이루어지고 있다. 다만 방파제 및 항로준설은 국방 및 국토보전을 목적으로 연방정부가 투자 및 관리하고 있다.

일본의 항만관리자는 지방정부로 명시되어 있고 항만개발계획 수립 및 운영은 지방자치단체의 정책방향에 의해 집행되고 있으나 중앙정부는 각 지방자치단체가 수립한 항만개발계획의 승인권, 항만투자보조비 배분권, 항만시설사용료의 인가권을 가지고 있기 때문에 중앙정부가 상당한 통제 및 조정역할을 담당하고 있다.³⁾

항만의 관리 · 운영 유형은 민간의 참여정도에 따라 1997년 공사형태로 조직개편을 하기전의 싱가포르항과 같은 순수공영항만(public port), 운영을 민간에서 담당하고 소유 및 규제는 정부가 담당하는 형태의 공·민영항만(public/private port), 홍콩항과 같이 규제만 정부에서 담당하고 소유와 운영을 민간이 담당하는 형태의 민·공영항만(private/public port), 그리고 영국항만연합 소유의 항만과 펠릭스토우항 등과 같이 항만의 모든 기능을 민간이 관리 · 통제하는 형태의 순수민영항만(private port)의 네 가지로 나눌 수 있다.

외국 항만관리제도의 특징은⁴⁾ 첫째, 민간기업의 자율투자와 운영을 권장하고, 항만당국과 민간의 역할 분담하여 하부시설은 항만관리자가 개발하고, 상부시설은 이용자의 투자유치로 투자자에게 운영권(임대운영, 전용사용권)을 부여한다. 둘째, 중앙집권적인 항만관리가 지방분권화, 공사화, 기업화로 전환되었으며, 공공성 위주의 관료적 체제에서 공공성을 기반으로 경제성을 추가한 항만경영체제를 구축하여 서비스 질 향상과 운영효율 극대화, 수익성 제고를 통해서 효율인하, 인건비 절감, 노동생산성 증가를 도모하고 있다. 셋째, 항만관리조직과 운영조직을 분리하여 항만관리조직은 국가, 지방자치단체, 신탁법인, 항만공사 등 다양하나 항만시설의 직접적인 운영은 관리조직으로부터 시설을 임대받은 민간조직에 의해 운영되고 있다는 것이다.

외국항만은 국가별로 다양한 관리체제를 혼용하여 각 항만특성에 적합한 제도를 채택하고 있다. 지방자치체가 발달된 미국, 일본, 독일 등은 항만관리에 있어 자치단체의 역할이 크고, 중앙집권의 전통이 강한 캐나다, 프랑스, 대만, 한국 등은 중앙정부가 항만관리 주체이거나 항만공사 형태를 갖추더라도 중앙정부가 통제권을 행사하고 있다.

3) 전계서, IV-12-IV-14쪽.

4) 전계서, IV-36-IV-37쪽.

2. 국내 항만공사 도입 필요성 및 현황

우리나라 항만은 1980년대 초 항만시설의 부족으로 90년 한국컨테이너부두공단을 설립하고 컨테이너부두간의 경쟁유도 및 부두운영 효율화, 자금조달을 위해 컨테이너부두의 운영권 매각을 중심으로 민영화가 추진되었다. 일반부두의 경우 96년 노사정 기본합의를 통해 97년 부두운영회사제가 도입되어 2004년 말 현재 전국 9개 무역항 52개 부두에 대해 실시되고 있다. 우리나라의 항만민영화는 1997년 해운항만청이 국제부흥개발은행(IBRD) 차관 도입시 부두별 지정회사제(TOC: Terminal Operating Company System)를 명문화하고 도입함으로써 시작되었다. 그러나 항만민영화 추진상의 문제점으로 공공성의 확보문제, 부두운영회사의 단일법인화, 민간투자기업의 항만운영 전문성 결여, 항만노무공급문제, 부두운영업체의 영세성, 항만운영인력의 전문성 부족 등이 지적되고 있다.⁵⁾

다시 말하면 항만공사의 도입 필요성은 i) 정부관리체제의 한계성, ii) 국제물류환경의 급변, iii) 외국 주요항만들의 항만관리체제 변화에서 찾을 수 있다. 항만공사제도의 도입으로 인하여 항만개발 및 관리·운영에 기대되는 효과는 전문 인력의 수시확보 등 인력 전문화, 독립채산제 운영을 통한 생산성 향상 및 항만부가가치 창출, 공격적 마케팅활동으로 인한 항만 위상강화 및 물량 유치, 다양한 항만투자재원으로 항만개발의 적시성과 유연성 확보, 주요 의사결정시 지자체 및 항만이용자 참여보장으로 지방행정과의 조화 및 정책결정 민주화, 장기적인 신규사업 발굴 및 국제물류중심센터로의 발전 등을 들 수 있다.

우리나라의 항만공사 설립주체는 국가 또는 지방자치단체이나 현재 지방자치단체는 항만공사의 출자에 참여하고 있지 않기 때문에 항만공사는 전적으로 국가가 국유자산으로 출자하는 국가 공사의 성격을 갖고 있다. 항만공사는 출자와 관련하여 「국유재산의 현물출자에 관한법률」과 「항만공사법」의 적용을 동시에 받기 때문에 양 법률의 규정을 따르고 있다. 항만공사의 설립절차⁶⁾는 항만공사법에 의하여 「항만공사설립위원회」가 발족하여 정관을 작성하고 자본금 형태 및 규모를 확정된 후 설립시기를 결정하고 설립등기를 완료한다. 항만공사의 조직은 크게 항만위원회와 집행기구로 구분하며, 항만위원회는 주요정책에 대한 심의·의결권을 행사하고 집행기구의 일상적인 항만활동에 대한 감독 및 실적을 평가하는 기능을 수행하며, 집행기구는 항만위원회에서 결정된 정책의 집행 및 일상적인 항만서비스활동을 수행한다.

5) 정봉민·성숙경(2002), 「우리나라의 항만민영화 추진 성과와 정책방향」, 한국해양수산개발원, 74-80쪽.

6) 한국해양수산개발원(2003), 「전국 주요항 재정자립도 분석」, (해양수산부), 19-20쪽.

항만공사법에서 정한 사업범위는 i) 항만시설중 수역시설·외곽시설·임항교통시설을 제외(7)한 항만시설의 신설·개축·유지·보수·준설 등에 관한 공사의 시행 및 항만의 관리·운영, ii) i)의 사업과 관련하여 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사업, iii) i), ii)의 사업에 관한 조사·연구, 기술개발 및 인력양성, iv) 항만구역 외에서 항만이용자의 편의를 위한 근린생활시설 및 복리시설 등의 건설 및 운영에 관한 사업, v) i)~iv)의 사업과 관련되는 사업의 시행이나 동 사업에의 투자 및 출연(단, 해양수산부장관의 승인 필요) 등으로 규정하고 있다. 항만공사는 기본적으로 자체수입으로 지출을 충당해야 하는 독립채산제 방식을 유지하며, 기업회계원칙에 의거 손익계산서 및 대차대조표 작성이 의무화되어 있다. 현재 2004년 1월부터 시행되고 있는 부산항만공사의 경우에는 부산항의 국가경쟁력 제고와 이용자의 수익증대를 위하여 부산항에 기항하는 내·외국적 선사의 환적화물 처리실적이 연간 20만TEU 초과 또는 전년 대비 20% 초과 물량에 대하여 하역료를 감면하여 주는 볼륨인센티브 제도를 마련하여 시행 중이다. 2005년에는 볼륨인센티브 제도를 확대하여 연간 환적화물 처리실적이 20만TEU 미만 또는 전년 대비 처리비율 20% 미만의 중·소형 선사 또는 신규선사에게 볼륨인센티브 제도 적용기준을 마련하였다. 또한, 고부가가치를 창출할 수 있는 물류산업을 지원하기 위하여 부산신항 북 컨테이너 국제물류단지 및 부산신항 컨테이너부두 등의 개발을 추진 중이다.

Ⅲ. 인천항만공사 효율적 운영방안

우리나라의 항만공사 도입형태는 정부의 전액 출자로 설립되는 정부산하 항만공사로 설립이 용이하였으나 공사의 자율성 확보에 대한 문제가 제기되고 있다. 물론 초기의 시행착오의 과정이라 생각되지만 부산항만공사의 출범에 이어 2005년 7월 출범한 인천항만공사도 이와 같은 시행착오가 되풀이 되지 않도록 항만공사 운영 및 제도에 대한 개선방안을 모색하고 이를 바탕으로 인천항만공사의 성공적인 도입방안에 대하여 검토하고자 한다.

7) 항만공사 사업에서 제외되는 항만시설 : 수역시설(항로·정박지·선류장·선회장 등), 외곽시설(방파제·방사제·파제제·방조제·도류제·갑문·호안 등), 임항교통시설(도로·교량·철도·케도·운하 등), 항행보조시설(선박의 입출항을 위한 항로표지·신호·조명·항무통신시설 등), 관제시설, 사회간접자본시설에 대한민간투자법 제2조제5호의 민간투자사업으로 추진하는 항만시설, 신항만건설촉진법 제2조제1호의 신항만의 신속한 건설 등을 위하여 국가 및 한국컨테이너부두공단이 개발하는 항만시설

1. 항만공사 운영 및 제도 개선방안

항만공사를 도입하는 이유는 항만운영에 경영마인드를 도입함으로써 효율적인 항만 운영과 항만이용자에 대한 서비스 수준을 향상하고, 수익성을 제고하기 위한 것이다. 그러나 대다수의 항만이용자들이 항만공사제 도입을 환영하기 보다는 또 다른 항만관리 조직의 탄생에 대한 우려, 항만공사가 수익성을 추구하는 조직임에 따라 항만이용료 인상에 대한 우려, 그리고 항만이용자에 대한 서비스 수준의 저하에 대한 우려를 떨치지 못하고 있다. 외국의 항만운영 사례를 토대로 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 항만공사의 자율적인 기능 강화이다. 항만공사는 책임경영체제의 확립을 위하여 자율적인 운영이 항만공사법에 의하여 보장되어 있다. 하지만 부산항만공사의 경우 부산지방해양청과의 업무분장시 일부 분야의 업무구분이 모호하여 업무의 간섭이 빈번히 발생하고 있다. 이렇게 중복되는 업무에 대하여는 공공성 및 규제기능도 항만공사에 위임하여 항만운영의 단일화로 효율적인 항만운영과 수요자에게 윈스톱 서비스를 제공할 수 있도록 항만공사의 자율적인 기능을 강화해야 한다. 지방해양수산청과 항만공사의 기능 구분은 <표 1>과 같다.

<표 2> 항만공사 설립으로 인한 기관별 기능 구분

기능구분	부산지방해양수산청	부산항만공사
<ul style="list-style-type: none"> ○ 항만기본계획 및 항만 건설계획의 수립 ○ 항만물류정책의 수립 ○ 항만운영계획의 수립 ○ 항만공사 지도감독 <ul style="list-style-type: none"> - 항만위원회 구성 및 임원 임면 - 항만공사법 해석 - 항만공사의 투자 및 출연에 대한 승인 - 사용료 및 임대료 접수 및 조정명령권 - 항만개발계획의 적정성 검토 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 항만기본시설(외곽·수역·입항교통시설) 건설 등 ○ 권역별 항만관련정보관리(PORT-MIS) ○ 행정기관간 협의 등 항만관련 행정적 지원업무 ○ 항만사업체 관리 ○ 항만관계, 항계내 교통지도 ○ 항만공사(PA)관련업무 <ul style="list-style-type: none"> - 실시계획 승인 - 시설 및 이용자의 안전 관련사항 지도 ○ 항만관련 위기상황 대처 ○ 선원, 선박, 해상안전관리 ○ 국제협약관련 업무 ○ 해양환경(공유수면, 연안역 관리)업무 ○ 수산관련 업무 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자체 항만개발 및 운영 계획 수립 <ul style="list-style-type: none"> - 기능시설위주(부두시설 포함)로 항만시설 건설 ○ 투자 및 운영재원 조달 ○ 부산항운영정보(PORT-MIS) 관리 ○ 항만시설 사용료 등 결정 및 징수 <ul style="list-style-type: none"> - 선박입출항료, 정박료, 수역점용료는 국가징수 ○ 항만홍보, 연구개발, 마케팅 ○ 항만종사자 교육 ○ 항만관련 정부위탁사업 및 기타 항만의 관리운영과 관련된되는 사업의 수행

자료: 해양수산부 내부자료(2004. 1)

둘째, 부두운영의 경쟁체제 도입이다. 우리나라 항만민영화의 시초인 부두운영회사제

가 성과를 거두지 못한 것은 부두운영회사의 영세성과 부두운영에 대한 전문성 부족도 원인이지만 더 큰 이유는 항만관리 주체인 정부의 적극적이지 못한 행정에도 원인이 있다. 민영화 초기단계에서 자본력과 부두운영능력이 부족한 회사들을 도태시키지 못하고 계약기간을 연장하므로써 부두운영사들은 항만의 효율적인 운영보다는 회사의 이익만을 위한 부두의 운영으로 항만전체가 슬럼화 되고 항만의 이미지를 실추되는 원인이 되었다. 항만공사의 주 수입원이 부두임대료임을 감안할 때 부두운영의 활성화를 위하여 부두운영회사 선정시 기존 업체에 대해서는 실적평가를 통해서 경쟁력이 없는 부두운영사는 도태시키고, 부두운영사에 경쟁체제를 도입하여 재무구조가 건전하고 항만운영의 전문성과 전문인력을 보유한 경쟁력 있는 회사들의 참여를 유도하고, 임대기간을 늘려 주어 부두운영사가 장기적인 항만운영 계획을 수립하여 안정적인 투자를 할 수 있도록 투자 및 세제에 대한 인센티브를 주는 방안을 강구하여야 한다.

셋째, 항만서비스 공급자의 통제기능을 항만공사에 부여해야 한다. 항만공사가 항만관리의 주체로서 효율적인 항만운영을 위해서는 항만운영에 관련되는 항만서비스 공급자인 하역사, 예선업자 및 도선사 등에 대한 관리권을 항만공사에 위임할 필요가 있다. 하역사는 부두임대운영과 관련하여 항만공사와 관계개선이 자연스럽게 될 것이나, 도선사와 예선업자는 현행 개별법에 의하여 운영되고 있어 통제하기가 용이하지가 않을 것이다.

그동안 정부는 항만물류의 원활한 수급과 항만시설의 안전을 위하여 항만이용자보다는 예·도선업자 위주로 항만운영을 하여왔다. 그 결과 물동량 증가로 도선사 수요나 예선수요가 늘어남에도 불구하고 도선사 공급에 소극적임에 따라 오늘날 도선사의 고령화를 초래했으며, 예선업은 등록에 제한을 두어 일반 선주들의 참여배제와 예선수요가 빈번한 대형선사들의 예선공급에 어려움을 겪고 있는 실정이다. 또한 예·도선운영협의회에서 정한 높은 요율과 공급자 중심의 항만서비스로 선사 및 화주들의 물류비 절감 노력을 저해하고 있다. 따라서 정부는 예·도선업의 시장이 경쟁체제를 갖출 수 있는 법개정을 시행하고, 항만서비스 공급자를 통제할 수 있는 기능을 항만공사에게 위임하여 수요자 중심의 서비스가 공급되도록 하여야 한다. 외국 항만의 경우 항만에 따라 다르지만 도선업의 경우는 상당수가 독립단체나 법인에 의해 운영되고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 주요 항만별 세부업무 관할내용

항만별 업무별	영 국 런 던	네덜란드 로테르담	독 일 함브르크	프랑스 자치항	미 국 뉴 욕
도 선	TH	IB	IB	IB	IB
예선,줄잡이	PA	PV	PV	PV	PV
하역작업	PA	PV	PA,PV	PV	PV
크레인, 하역장비	PA	PV	PA,PV	PA	PV

자료) 문성혁(2003), 『부산항만공사(BPA) 설립과 부산항의 발전 방안』, 28쪽

주) PA: 항만공사, PV: 사유, IB: 독립단체, 법인, TH: 도선사협회

항만공사 제도의 개선은 항만공사 설립의 모체인 항만공사법에서 찾아야 한다. 그 이유는 항만공사법 제정과정에서 당초 해양수산부와 부산시·인천시간 구성된 항만공사추진위원회에서 주요골격을 만들었다. 해양수산부는 이를 토대로 항만공사법안을 입안하여 중앙부처와 협의하였으나 항만개발 및 관리·운영에 대한 지방자치단체 및 항만이용자의 참여범위와 항만공사의 사업범위 및 수입 배분에 대한 문제로 협상이 지연됨에 따라, 당초 해양수산부에서 입안한 법안에 지방자치단체의 의견을 포함한 의원발의 항만공사법안이 의회 제출(2001.9)되었으며, 일 년 뒤 정부 입법안이 국회에 제출되어 결국 두 법안의 절충안으로 항만공사법이 공포되었다.

항만공사는 항만공사법상 책임경영체제의 확립을 위하여 그 자율적 운영을 보장하고 있는데도 불구하고, 사업범위나 사용료 징수, 정부의 지도·감독 조항 등을 보면 항만공사 설립목적과 달리 그 자율성과 독립적인 운영을 저해하는 요소들이 많이 내재되어 있다. 이에 항만공사가 시장 중심적 경영전략과 기업가적 관리방식이 핵을 이루는 책임경영체제를 구축할 수 있도록 항만공사의 독립성 확보와 항만자치의 전권을 위임하는 방향으로 항만공사법령이 검토되어 개정되어야 할 것이다.

첫째, 항만공사법 제8조에 명시된 사업범위의 확대와 사업시행에 따른 자율성 확보이다. 현행법상의 항만공사 사업범위는 항만시설 임대업 수준에 불과하다. 항만시설의 개발 및 관리·운영에 관한 업무의 전문성과 효율성을 높여 항만을 경쟁력 있는 해운물류의 중심기지로 육성하기 위해서는 사업범위를 다각화하여야 한다. 항로와 정박지 등 해양수산청이 관리중인 수역시설이 항만운영과 직접 연관되므로 항만공사가 관리를 일원화하고 선박입출항료 및 정박료 등을 항만공사가 징수하여 항만건설 재원을 확보해야 한다. 인천항의 경우 과거 5개년('98~'02) 평균하여 수역시설에서 발생한 매출액(선박입출항료, 정박료, 수역점용료)이 총액대비 30%로⁸⁾ 큰 비중을 차지하고 있어 인천항만공사의 재원확보 방안으로 중요하다. 또한, 싱가포르항만공사(PSA)와 같이 해외항만사업을 전개하여 글로벌 네트워크 구축을 통한 세계적 물류업자로 도약하여야 한다.

둘째, 항만공사법 제30조의 사용료 및 임대료의 징수와 관련하여 해양수산부장관은 원활한 항만물류를 위하여 필요할 경우 신고 된 사용료 또는 임대료 요율을 변경 또는 조정을 명할 수 있다는 조항을 두어 항만공사의 자율적인 요율 조정기능을 통제하고 있다. 항만공사가 도입되면 항만운영이 기업경영방식에 의해서 이루어져 사용료 및 임대료의 근원이 항만이용자의 수익에 근거함을 판단할 때 이용자들의 수익을 침해하며 항만공사의 수익만을 생각할 수는 없을 것이다. 항만공사와 항만이용자가 상생할 수 있는 시장경제원리에 의해서 이용자와 합의하에 사용료나 임대료가 결정될 것이다. 항만공사에 자율적인 운영과 자생능력을 키워갈 수 있도록 정부의 개입은 최소화되어야 한다.

8) 산업연구원(2004), 『인천항만공사 설립 타당성 분석』, (해양수산부·인천광역시), 141쪽.

셋째, 항만공사법시행령 제16조 이익준비금 등의 자본전입에 있어, 항만공사가 항만공사법 제32조 제3항의 규정에 따라 '이익준비금과 사업확장적립금을 자본금으로 전입하고자 하는 때에는 항만위원회의 의결을 거쳐 재경부장관의 승인을 얻어야 하며, 전입한 경우 해양수산부장관에게 보고하여야 한다'고 자본 전입에 대해서도 통제조항을 두어, 자항의 수익금이 타 항만의 개발비로 사용될 가능성이 높다. 항만공사의 잉여금이 발생할 경우 이를 항만공사가 스스로 처분할 수 있는 권한을 부여하는 것이 독립채산제에 있어 중요한 요소이다.⁹⁾ 이에 동법시행령 제16조 이익준비금 등의 자본전입에 있어서는 이익준비금과 사업확장적립금을 자본금으로 전입하고자 하는 때에는 재정경제부 장관의 승인을 얻도록 한 부분은 제외시켜야 할 것이다.

넷째, 항만공사법 제37조에서 해양수산부 장관은 공사 재정의 건전성 및 항만관리의 공공성을 보장하기 위하여 항만안전 등 대통령령이 정하는 사항에 대하여 항만공사를 지도·감독할 수 있도록 하였고, 동법시행령 제29에 법 제37조에서 '대통령령이 정하는 사항'¹⁰⁾을 규정하고 있는데, 그 내용 대부분이 항만공사의 결정으로 시행할 수 있는 사업임에도 불구하고 전혀 위임하지 않고 있다. 항만공사법 제37조와 동법시행령 제29조의 대통령이 정하는 사항은 국가적인 사항을 제외하고는 '항만공사에 위임'하도록 해야 한다.

다섯째, 인사와 관련하여 항만위원, 사장, 감사 등의 선정을 위해 중앙정부의 추천, 승인, 임면으로 인하여 전문경영인 체제 구축의 어려움과 관료화가 우려된다. 현재 항만공사의 경우 항만위원은 민간위주로 구성되어 있으나 향후에도 항만공사의 자치조직권 확보를 위해서는 항만공사법 제16조 임원의 임면에 대해 사장, 감사를 비롯한 임원의 선임은 항만위원회에 전권을 위임하는 것으로 개정되어야 할 것이다.

2. 인천항의 문제점과 추진경과

1) 인천항의 현황과 문제점

인천항은 1974년도에 인천항 선거¹¹⁾가 준공되어 안정적인 양·하역을 할 수 있는 접안시설을 갖추었으므로 수도권 관문항이자 수입원자재항으로서 '70~'80년대 우리나라 경

9) 한국해양대학교(2002), 『항만공사제 도입에 따른 법적 연구 최종보고서』, 232쪽.

10) 항만공사법시행령 제29조 '대통령령이 정하는 사항'은, i) 항만시설의 경비·보안 및 항만안전에 관한 사항, ii) 항만시설 이용자의 편의 및 안전에 관한 사항, iii) 여객의 원활한 수송을 위한 여객부두의 선석운영에 관한 사항, iv) 물류정보표준화 및 시스템 연계 등 항만물류정보화에 관한 사항, v) 공사의 재정건전성과 밀접한 관련이 있다고 판단되는 기본재산의 취득·처분, 투자·출연 및 자금차입에 관한 사항, vi) 항만관리의 공공성에 중요한 영향을 미치는 항만개발계획의 경우 그 적정성에 관한 사항, vii) 그 밖에 제1호 내지 제6호에 준하는 사항으로 해양수산부령이 정하는 사항

11) 선거(船渠, dock)란 육지를 다듬어 정박지를 만들고 부두설비를 갖추었으므로 계선(繫船), 정박, 하역만을 할 수 있도록 꾸민 전용시설을 말한다.

제성장의 견인차 역할을 하여왔다. 인천항의 물동량은 2002년 기준으로 우리나라 전체 항만물동량의 20.4%, 수도권물동량의 79%, 대중국 해상교역 및 해상여객은 각각 24%, 35%를 처리하였으며 중국경제의 성장과 함께 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.¹²⁾

최근 들어 인천항은 비관리청 사업이 활성화되어 외항개발이 본격적으로 추진되고 있다. 북항은 5만톤급 등 17선석이 항만법에 의한 비관리청사업과 민투법에 의한 민간 사업으로 일부는 재정으로 2009년 완공을 목표로 추진 중이며, 남항은 국내 처음으로 외자를 유치하여 싱가포르항만공사(PSA)와 삼성물산이 공동컨소시엄으로 컨테이너전용 부두 4만톤급 3선석을 2008년 완공을 목표로 건설중에 있다. 남외항은 5만톤급 등 총 34선석에 3조 4천억을 투입하여 1단계로 2011년까지 18선석을 완료하고, 2단계로 2020년까지는 34선석과 배후의 135만평을 국제물류단지 조성코자 추진 중이며, 이중 5만톤급 컨테이너전용부두 12선석에 대하여 P/H¹³⁾사와 2004. 8월 양해각서(MOU)를 체결하였으며 2009년 준공을 목표로 추진중에 있다.

인천항은 갑문시설과 장거리 도선구간, 1급 보안항이라는 특수성으로 타항만과 비교하여 항비가 추가로 발생하는 고비용 구조의 항만이다. 또한 입출항 지원시스템의 낮은 경쟁력과 복잡한 C.I.Q.¹⁴⁾ 및 통관절차 등 항만서비스 문제와 공급자 중심의 예·도선 제도를 문제점으로 들 수 있다.

첫째, 갑문시설로 인한 문제로 선박이 갑문을 통과하기 위하여 외항에서 장시간 대기, 갑문 통과에 따른 도선사 탑승 의무화, 추가적인 예선사용, 줄잡이 비용 등으로 항비가 추가되어 이용자들에게 큰 부담이 되고 있다. 또한, 폭풍이나 짙은 안개 등 기상악화로 갑문 운영이 중단되는 경우가 빈번¹⁵⁾하고, 갑문통과 우선권¹⁶⁾이 카페리선에 있어 정시성을 기하는 정기컨테이너선 및 일반화물선이 인천항 이용을 기피하는 원인으로 작용하고 있다. 둘째, 긴 도선거리로 인천항은 도선거리가 안도부터 선거내까지 총 32마일이다. 인천항과 부산항의 항비를 비교할 때 인천항은 갑문과 장거리 도선구간으로 선박입출항 비용이 KMS Line 기준으로 부산항보다 도선 및 도선선료는 4배~6배가 높고, 예선료는 4배가 높다.¹⁷⁾ 셋째,

12) 방희석·김새로나(2004), 「항만물류거점 요건과 전략」, (인천광역시), 1쪽.

13) 미국의 Pyne사와 독일의 Hinneberg사

14) C.I.Q.는 Customs(세관), Immigration(출입국관리소), Quarantine(동식물 검역소)를 말함.

15) 갑문 입·출거 중단일수, 최근 5년간 평균 19.5일 - '99년(20.6일), '00년(22.46일), '01년(18.3일), '02년(23.66일), '03년(12.49일)

16) 인천지방해양청고시 제120호 인천항 선석지정 및 갑문 입출거 기본원칙 제3조(갑문 입출거 순위), ① 여객선(부정기 여객선 포함)은 다른 선박에 우선하여 입·출거, ② 단기 하역작업 선박(접안에서 이안까지 24시간 이내) 및 적재화물의 30% 이상을 외항에서 하역한 선박은 동일자 입항선박보다 우선 입거, ③ 만조시간에만 입거할 수 있는 심홀수 선박(본선의 홀수 10.5m 이상)은 다른 선박보다 우선 입거, ④ 폭풍, 안개 등 자연재해로 입·출거 중단 후 재 입·출거 시에는 정기컨테이너선, 자동차운반선, 일반화물선 순으로 입·출거한다. 다만, 만조시간에는 심홀수선이 우선 입거할 수 있다.

17) 한국해양수산개발원·인천발전연구원(2001), 「인천항 비전 21」, (인천지방해양수산청·인천광역시), 228쪽.

외곽경비료 징수문제이다. 인천항은 1급 보안항으로 외곽경비료를 항만이용자에게 징수하고 있어 항만의 경쟁력을 약화시키는 큰 요인이 되고 있다.

넷째, 부두운영의 비효율성 문제이다. 부두운영회사제 도입으로 항만의 생산성이 향상된 면이 있으나 부두운영이 백화점식으로 세분화되어 생산성이 저하될 수밖에 없는 여건이 조성되고 있다. 다섯째, 입·출항 지원시스템의 낮은 경쟁력 수준과 복잡한 C.I.Q 및 통관절차 등 항만서비스의 문제이다. 여섯째, 예·도선제도의 문제이다. 도선사의 공급이 도선사협회에 의해 운영되고 있기 때문에 이용자인 선사의 도선사 선택권이 완전히 배제되어 있다. 입출항 선박 증가에도 불구하고 도선사 수가 절대적으로 부족하고 현행 도선료는 높은 요율로 책정되어 있어, 체선 및 요율에 따른 과도한 물류비용을 들 수 있다. 예선제도 역시 예선업의 시장진입 규제로 기존 예선업자들이 독과점 형태로 운용하고 있어 이용자가 예선 및 예선업자를 선택할 수 있는 가능성이 배제되어 있다.

2) 인천항만공사 추진경과

정부는 2003. 5. 29 항만공사법을 공포하면서 부산항과 인천항에 우선적으로 항만공사를 도입토록 명시하고, 6개월 후에 시행하기 위하여, 항만공사법에 의거 항만공사 설립 준비업무를 수행할 「부산항 및 인천항만공사 설립위원회(위원장: 해양수산부차관)」를 구성(2003.5.30) 하여 항만공사 설립 준비업무를 수행토록 하였다. 그러나 부산항은 예정대로 항만공사 설립 준비업무를 시행하였으나, 인천항에 대하여는 재정자립도의 취약함을 이유로 설립이 연기되었다. 이후 인천시에서는 「인천항만공사 설립 추진협의회」를 구성('03. 3)하여, 인천항만공사에 대한 재정수지를 분석한 용역결과는 민자사업에 대한 투자를 인천항만공사가 부담하느냐 여부에 따라 인천항만공사는 차입금에 대한 이자부담으로 재정수지에 악영향을 미치나 현실과 일치하지 않는 항만기본계획상의 항만건설시기를 합리적으로 조정할 경우 결과는 아래의 표와 같이 여러 가지로 분석되었으며 인천항만공사가 독립채산제로 운영됨을 감안할 때 재정수지는 양호한 것으로 결론이 내려져 2004년 10월 개최된 제3차 「인천항만공사 설립위원회」에서 인천항만공사의 설립시기를 2005. 7월로 확정 설립하였다.

<표 4> 항만기본계획상 사업시기 조정

구 분	당 초	조 정	사 유
역무선부두 (948억원)	1 기 (‘04~‘06)	2 기 (‘07~‘11)	- 남외항의 경우 향후 2~3년 후이나 민자유치 가능
국제여객터미널 (2,355억원)	2 기 (‘07~‘11)	3 기 (‘12~‘20)	- 동사업을 위하여는 배후의 준설토 투 기장이 완료(‘11) 되어야 함

<표 5> 인천항만공사 재정수지 분석결과

(단위: 백만 원)

구 분			총계, 평균	제1기 (‘04~‘06)	제2기 (‘07~‘11)	제3기 (‘12~‘20)
IPA 19.7% 분담	사업시기 미조정	당기순이익	-148,157	-7,934	-50,239	-89,984
		이자보상비율	0.55	0.42	0.43	0.67
	사업시기 조정	당기순이익	62,975	3,581	14,143	45,251
		이자보상비율	1.27	1.26	1.13	1.35
IPA 분담 없음	사업시기 미조정	당기순이익	92,446	-1,295	-4,601	98,342
		이자보상비율	1.57	0.73	0.79	2.27
	사업시기 조정	당기순이익	227,123	8,297	44,799	174,027
		이자보상비율	3.18	2.54	2.43	3.81

자료: 인천광역시 분석자료(2004. 7)

그동안 인천항만공사 설립 준비과정에서 인천 남외항의 투자주체를 인천항만공사로 하고 있는데 그 의미는 항만공사 시행의 근본 취지를 감안하여 인천 남외항 등 신규항만은 신항만건설촉진법이나 민간투자법상 정부고시사업으로 선정하여 정부 주도하에 개발하지 않는다는 정책적 의미를 내포하고 있다.

쟁점사항으로 대두된 인천남외항의 투자주체와 인천항부두관리공사의 재정지원에 대한 문제가 인천항만공사에 큰 부담이 예상되는 바, 이에 대한 정부의 적극적인 지원이 필요하다고 생각된다. 또한, 현재 인천항부두관리공사에서 시행하고 있는 인천항의 외곽경비 업무 이관과 함께 필요한 경비를 항만공사가 부담해야 한다는 사항이 있어 재정적인 어려움이 예상된다.

3. 인천항만공사 운영방안

인천항만공사의 효율적인 운영을 위하여 앞 절에서 언급한 문제점에 대한 개선이 이루어져야 할 것이다. 현재 부산과 인천 두 곳의 항만공사에 공통으로 필요한 개선사항은 이미 1절에서 언급하였다. 인천항만공사의 경우 부산에 비해 순수 컨테이너항만의 성격이 미흡하고 수도권과의 인접성, 갑문시설 등의 고비용 구조, 예·도선의 독과점과 기존 항만관련 업체 및 노조의 영향력 등을 차이로 들 수 있을 것이다. 먼저 재정자립을 위한 중앙정부와의 관계설정이 가장 중요한데 특히 초기투자비, 수입원, 사업의 주

체 및 재정부담에 대한 사안을 들 수 있다. 우리나라 광역시의 지하철의 경우 초기시설 투자 및 운영적자에 따라 지방자치단체의 재정이 어려움을 감안할 때 공공성이 강한 부분에 대한 부담과 수익성사업 여부 등의 설정이 향후 성패를 가늠할 것으로 본다.

인천남외항에 대한 투자 부분은 부산신항 개발과의 형평에 맞지 않고, 또한 급성장하는 북중구항만의 피더항으로 전략하지 않기 위해서도 정부의 적극적인 항만개발이 요구된다. 또한, 인천항부두관리공사의 총원은 300여명으로 연간 예산이 인건비를 포함하여 80억 원대의 규모로 부산항만공사에 비하여 수입규모가 작은 인천항만공사에 큰 부담이 아닐 수 없다. 따라서 인천항부두관리공사의 업무를 관련 기관별로 경비·보안은 인천지방해양수산청으로, 부두관리공사의 사업계획 및 입원선입 승인권은 항만공사로 기능을 분리하여 부두관리공사의 구조조정을 선행하여 부두관리공사를 슬림화하고, 경비·보완에 필요한 예산은 정부에서 부담하여 인천항만공사의 재정상의 부담을 덜어 주어야 한다. 또한, 외곽경비료의 경우 '03. 3 인천지방해양수산청에서 열린 노·사·정 실무위원회에서 정부의 지원비율을 연차적으로 높여 '08년까지 전액 국고로 충당하기로 한 협의 내용을 준수하여 인천항만공사의 부담을 줄여야 할 것이다.

정부산하기관 및 단체의 투명성제고와 경영의 합리화를 위해 제정된 정부산하기관관리기본법의 시행(2004. 4. 1)으로 항만공사도 이법의 적용을 받도록 되어있다. 기획예산처 산하 정부산하기관운영위원회 평가 등 외부통제가 강화돼 항만의 민간자율경쟁시대 개막을 위해 출범한 항만공사의 설립취지가 퇴색하게 될 가능성이 있다. 항만공사는 정부투자기관으로서 정부투자기관관리기본법의 적용을 받아야 하나 항만공사의 자율·책임경영체제 도입을 위하여 별도의 항만공사법을 제정하여 정투법의 적용을 받지 않도록 한 것을 감안할 때 정부산하기관관리기본법의 적용 대상기관에서 항만공사는 배제되어야 할 것으로 본다.

중앙정부와의 관계 외에 인천항만공사 자체의 운영방식과 지방자치단체인 인천광역시와의 관계에서의 추진 및 개선방안을 들면 다음과 같다.

1) 수요자 중심의 항만운영

항만공사에 대하여 항만이용자들이 불편하게 느끼는 것은 또 다른 형태의 관리조직으로 공공성보다 수익성을 추구하므로 인하여 항만이용료가 높아질 것이라는 우려 때문이다. 따라서 항만공사는 이를 해소할 수 있는 항만운영 방안이 요구된다. 부산항만공사의 경우 환적물동량의 유치를 위하여 출범초기 대형선사 위주로 불륨인센티브제를 시행하였으며 2005년도에는 중·소형 선사 및 신규선사에게 확대시행하기 위하여 적용기준을 마련하였다. 인천항은 부산항보다 고비용구조의 항만임을 감안하여 갑문으로 인한 추가 항비부담에 대한 감면과 안정적인 물동량 확보를 위하여 정기 컨테이너선사 등을 대상으로 불륨인센티브제를 시행하는 방안 등이 강구되어야 한다.

현재 전국무역항에 대하여 동일하게 적용하고 있는 고정요율제를 독립채산제로 운영하는 항만에 대하여 항만공사에 재량권을 주어 항만특성에 맞게 탄력적으로 시행할 수 있도록 하고, 항만서비스 공급시장을 통제할 수 있는 권한도 항만공사에 위임하여 항만 이용자와 서비스 공급자간의 균형 있는 발전을 도모할 수 있도록 해야 한다. 따라서 현재의 항만서비스 공급시장을 개방하여 재무구조가 건전하고 전문성을 갖춘 업체들의 참여를 유도하여 수요자 중심의 서비스 공급체제로 개선이 시급하다.

2) 항만공사 주도의 배후단지 조성

항만공사는 일반 정부산하의 공사와는 달리 운영의 실패나 수익을 창출하지 않으면 항상 도산의 위험이 존재한다. 따라서 항만과 배후지를 연계 개발하여 부가가치를 창출하고 항만물류산업의 활성화와 항만클러스터를 구축하여 지역경제발전에 기여해야 한다.

첫째, 항만과 항만에 인접한 물류단지의 연계개발이 시급하다. 부산항만공사는 부족한 항만 배후단지의 조속한 확보를 위하여 정부와 협의하여 부산신항 배후의 복합물류단지 37만평을 건설하고자 총력을 기울이고 있다. 인천항의 경우도 부산항과 마찬가지로 항만을 지원하는 변변찮은 물류단지가 없는 실정이다. 따라서 인천항만공사의 주도하에 남항의 제3준설토투기장을 컨테이너전용부두와 국제물류단지로 연계 개발하는 방안을 마련하고 접근성이 양호한 인천국제공항 자유무역지역과 연계 운영하는 방안의 검토가 필요하다.

둘째, 항만물류산업의 활성화를 위해서는 해상화물이 단순히 거쳐 가는 장소가 아닌 화물이 머무는 동안에 포장 등 부가가치가 높아질 수 있는 기능을 부여하여 상품 가치를 높임과 동시에 지역경제에 기여할 수 있도록 대형 국제망을 지닌 외국유통업체 및 창고업체의 한국지사나 다국적기업의 물류센터 등 고부가가치성 유통가공업을 유치해야 한다.

셋째, 항만클러스터 구축을 통한 지역경제의 활성화를 추진하여야 한다. 항만클러스터(port cluster)란 항만 및 배후부지라는 지리적 공간을 중심으로 화물처리를 핵심사업으로 한 전후방 연관(지원)산업 및 관련기관(대학 및 연구소, 중앙/지방정부, 관련협회) 등이 네트워크화하여 항만이용자에게 원스톱 항만서비스를 제공하기 위한 집적체를 말한다.¹⁸⁾

3) 항만공사와 지방자치단체의 역할 분담

항만공사가 항만과 배후도시의 시너지효과 창출과 지역경제 활성화에 기여하기 위해서는 시정과 항정의 조화가 필수적이며, 항만공사와 지방자치단체는 긴밀한 협조체계를

18) 한철환(2002), 『Port Cluster 구축 및 효과에 관한 연구』, 한국해양수산개발원, 52쪽.

구축하여 도시와 항만이 함께 공존하고 상호발전을 이룰 수 있도록 지역과 항만을 연계하여 수익규모를 확대할 수 있는 사업의 개발이 필요하다.

지방자치단체는 항만공사가 항만시설 및 토지 등 현물출자로 설립됨에 따라 설립등기 및 부동산 취득에 대한 지방세(취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세 등) 감면을 위한 조례를 제정하여 항만공사의 재정 안정화에 협조하여야 한다.

도시물류와 항만물류 측면에서 효율적인 내륙수송을 위한 항만배후수송체계 인프라 구축 및 관리, 항만관련 각종 사태로 인한 항만물류 마비사태 해결과 관련한 업무, 화물운송체를 포함한 항만물류 원활화를 위한 제도 개선 및 현장지원업무 등 지방자치단체와 항만공사 및 관련기관 간 위기관리 네트워크 구축도 필요하다.¹⁹⁾

IV. 결 론

항만공사제도를 도입함에 있어 지방해양수산청이 존재하는 상태에서 또 다른 항만관리조직의 탄생문제, 수익을 추구하는 항만공사의 특성상 항만시설 이용료 인상의 불가피 문제, 채산성이 없는 항만사업에 투자를 하지 않으므로 인한 항만서비스 수준의 저하로 항만이용자들의 불편이 가중된다는 것이 대다수 항만이용자들이 우려하는 사항이다.

따라서 본 연구에서는 이런 항만이용자들의 우려를 해소시키는 것이 항만공사의 성공적인 도입방안으로 보고, 항만의 구조상 또는 운영상 제반문제에 대한 개선방안과 항만공사의 자율성을 제한하는 현행 항만공사법의 개선방안을 제시하여 항만공사가 수요자 중심의 항만운영체제를 구축하는데 초점을 두었다.

세계 다수의 선진항만들은 항만을 공공기능을 수행하는 사회간접자본으로서 단순한 항만기능을 수행하기 보다는 지역과 국가발전을 이끌어갈 산업으로서 항만을 경영하고 있어 항만운영의 성패에 따라 지역경제 및 국가경제의 파급효과가 크다고 할 수 있다. 이에 항만관리운영의 이론적 배경과 외국의 다양한 항만관리운영 사례를 토대로 우리의 항만관리 및 운영체제를 어떻게 발전시켜 나가야 하는지에 대하여 검토하였다. 외국의 항만관리제도는 각자의 전통적인 역사 속에서 형성되어 항만공사 형태의 자치적인 운영으로 항만의 경쟁력을 높이고자 정책당국과 집행기관을 분리하고, 규제기능과 서비스기능을 분리하여 항만운영의 효율화를 도모하고 있다.

반면에 우리의 항만은 항만관리 주체들이 급변하고 있는 해운항만환경의 변화를 인

19) 손애휘·원희연(2004), 「부산항만공사(BPA)의 지역경제 파급효과와 개선방안」, 『해운물류연구』, 제40호, 93쪽

식하지 못하여 시의 적절한 대응을 하지 못하여 만성적인 항만시설의 부족과 수요자를 외면한 공급자 중심의 항만운영으로 항만서비스 수준의 저하를 초래하였다. 이런 토대 위에 도입된 항만민영화가 실효를 거두지 못한 것은 당연하였다고 본다. 항만민영화의 대안으로 제시된 항만공사제는 세계 선진항만들이 일반적으로 도입하고 있는 항만운영 시스템이다.

2004년 1월 설립된 부산항만공사의 경우 부산지방해양수산청이 공사로 이관되는 업무에 대하여 정책적인 의미 부여와 효율성을 이유로 관여하므로 항만운영의 효율성을 저하시키고 있다. 향후 인천항만공사가 설립될 경우에도 우려되는 사항으로 다소 규제성 업무라도 항만공사에 위임하여 항만운영의 효율화 제고차원에서 정리가 되어야 한다고 본다.

부산항만공사의 출범으로 인하여 항만이용자들이 실질적으로 느낄 수 있는 것이 불륜인센티브제 도입으로 인한 항비를 감면받는 것이라 생각된다. 만약 부산항의 관리주체가 국가였다면 타 항만에서 형평성을 이유로 시행이 어려웠을 것이다. 그러나 부산항만공사는 환적화물 유치를 위하여 과감하게 불륜 인센티브제를 시행하여 항만이용자들의 물류비용 절감과 항만운영의 활성화를 도모하고 있다.

싱가포르항만공사의 경우 항만과 인접한 배후에 물류센터를 건설하여 항만물류산업을 활성화하고, 해외항만을 건설하여 글로벌네트워크를 구축하고 인접 항만과의 협조체제를 유지하여 항만이용자를 유치하는 전략은 향후 우리의 항만공사들이 보다 발전적인 항만운영을 할 수 있는 좋은 연구 사례가 될 것이다.

인천항만공사를 성공적으로 운영하기 위해서는 항만의 구조적인 문제를 상쇄할 수 있는 노력과 항만운영의 문제점에 대한 개선으로 수요자 중심의 항만운영체제를 구축하는데 있다. 따라서 고비용 항만구조에 대하여 항만이용료 감면 등 인센티브제를 시행하여 항만이용자의 물류비 절감과 물동량 증대를 도모하고, 항만서비스 공급자에 대한 통제기능을 항만공사에게 이관하여 공급자 중심의 항만서비스 제공으로 높은 이용료에 비하여 질 낮은 서비스가 제공되고 있는 항만서비스 시장에 경쟁체제를 도입하여 체질을 개선하고 항만이용자에게 질 높은 서비스를 제공토록 하여야 한다. 그리고 전국적으로 동일하게 시행하고 있는 고정요율을 항만공사제가 도입되어 독립채산제로 운영되는 항만에 대해서는 항만공사가 항만의 특성을 고려하여 항만요율을 탄력적으로 시행할 수 있는 권한을 항만공사에 일임하여 항만이용자들이 저렴한 비용으로 편리하게 항만을 이용할 수 있도록 항만을 수요자 중심의 항만운영체제로 정비하여야 한다.

향후 연구과제로 현재 평택항과 광양항 및 울산항 등이 지자체를 중심으로 항만공사제 도입을 진행 중에 있어 앞으로 3~5년 뒤에는 국내에 다수의 항만공사가 출범하게 될 것으로 예상된다. 항만공사가 독립채산제를 원칙으로 운영되므로 수익을 창출하기 위한 물동량 확보는 필수조건이다. 따라서 인천항과 평택항, 부산항과 광양항 등 인접

한 항만 간에 국내외 물동량 확보를 위한 경쟁은 치열하게 전개될 것으로 예상된다. 이러한 지나친 경쟁은 지역간 대립은 물론 국가의 경쟁력 제고에 걸림돌이 될 것이다. 이에 대하여 인천과 경기를 통합하여 서해안벨트를 축으로 하는 하나의 항만공사를 만들고, 부산과 광양을 통합하여 남해안벨트를 축으로 하는 하나의 항만공사를 만들어 항만간 특성을 고려하여 역할을 분담하고, 상호보완 발전할 수 있는 윈윈전략을 마련하는 연구가 추진되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김상열, 「21세기 항만경영 환경변화에 따른 싱가포르의 대응전략과 시사점」, 『한국항해항만학회지』, 2001
- 문성혁, 『현대 항만관리론』, 서울: 다솜출판사, 2003
- _____, 『부산항만공사(BPA) 설립과 부산항의 발전 방안』, 부산항발전포럼, 2003
- 백병성·이지훈, 『동북아 물류환경의 변화에 따른 인천항의 기능과 역할』, 인천발전연구원, 2004
- 산업연구원, 『인천항만공사 설립 타당성 분석』, 해양수산부·인천광역시, 2004
- 손애휘·원희연, 「부산항만공사(BPA)의 지역경제 파급효과와 개선방안」, 『해운물류연구』 제40호, 2004
- 정봉민·성숙경, 『우리나라의 항만민영화 추진성과와 정책방향』, 한국해양수산개발원, 2003
- 한국해양대학교, 『항만공사제 도입에 따른 법적 연구』, 2002
- 한국해양수산개발원, 『항만산업의 경제적 파급효과에 관한 연구』, 해양수산부, 2002
- _____, 『전국 주요항 재정자립도 분석』, 해양수산부, 2003
- 한국해양수산개발원·인천발전연구원, 『인천항 비전 21』, 인천지방해양수산청·인천광역시, 2001
- 한국해양수산개발원·한국행정연구원, 『항만공사제 도입방안 연구』, 해양수산부, 2000
- 한철환, 『Port Cluster 구축 및 효과에 관한 연구』, 한국해양수산개발원, 2002
- 방희석·김새로나, 『항만물류거점 요약과 전략』, 발표자료, 2004
- 해양수산부, 『항만기본계획 재정비』, 1999
- Jean-Georges Baudelaire, PORT ADMINISTRATION AND MANAGEMENT, IAPH, 1986

