

일본 슈퍼중추항만정책의 성과와 한계에 관한 고찰*

具京模**·吳聳湜***

Review on the Japanese Super-Core Port Policy - An Assessment and New Politic Demands -

Kyung-mo Koo · Yong-sik Oh

목 차

- | | |
|--------------------------|----------------------------------|
| I. 서 론 | IV. 슈퍼중추항만정책의 한계와 국제컨테이너 전략항만 정책 |
| II. 슈퍼중추항만정책의 추진 배경 | V. 결 론 |
| III. 슈퍼중추항만정책의 주요 시책과 성과 | <참고문헌> |

Key Words: Super-core Port, Policy Assessment, International Competitiveness, Busan Port

Abstract

Japanese government has instituted and carried out Super-core Ports Policy to improve their operating efficiencies of international container ports from 2004. Despite of diverse institutional and administrative supports within this policy, this paper has assessed that they couldn't accomplished goals at the end of 2009 when the policy ended. In short, Japanese Super-core ports have explicitly lost the competitiveness for functioning as a hub-port in the East Asia region. We could find some defaults in the policy i.e. some limits of the private terminal operating units, inefficiencies in teaming between ports within Super-core port, lacking with system for collecting cargoes.

In 2010, Japan is going to reinforce International Strategic Container Port Policy following Super-core Ports Policy. With this policy, they ought to prepare for the last leap on the basis of selection and concentration rules in international port. This new policy is particularly focused on recapturing their T/S cargo via Busan port. Regarding these changes, Busan port needs to prepare counter measurements for preserving Japanese T/S cargo firmly.

▷ 논문접수: 2010.07.31 ▷ 심사완료: 2010.08.31 ▷ 게재확정: 2010.09.07

* 본 연구는 동의대학교 일반연구지원금으로 수행된 연구과제(2008AA079)임을 밝힘

** 日本海洋政策研究財團 客員研究員(동의대학교 상경대학 부교수), kookm@deu.ac.kr, 대표집필

*** 한국해양대학교 국제대학 부교수, ysoh@hhu.ac.kr, 051)410-4401, 교신저자

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

1990년대 초반까지 동북아시아의 중심적 컨테이너 항만으로 기능했던 일본의 고베(神戸)항은 1995년 대지진의 직격을 받아 항만기능이 일시 정지된 후 다시는 그 지위를 회복하지 못하고 있다. 컨테이너 물동량으로 본 세계 항만순위에서 1990년대 초까지 3~5위에 랭크되던 것이 2000년 22위로 하락했고, 2007년에는 247만TEU를 기록 44위까지 하락했다. 이는 대지진 전의 85%에 미치지 못하는 물량이다. 고베항 뿐 아니라 현재 일본의 최대 규모의 컨테이너 항만인 도쿄(東京)항의 2007년도 취급수는 372만TEU로 이는 24위에 해당될 뿐이다.

이처럼 1990년대 이후 중국, 한국 등 주변 동북아 지역의 물동량이 급속히 확대되는 가운데, 일본의 컨테이너 항만은 이처럼 성장동력과 중심적 지위를 상실해 왔다. 그 결과, 종래 동아시아의 북미와 유럽 항발 기간항로의 필수 기항지였던 일본의 주요 컨테이너 항만의 기항수가 지속적으로 감소하였고 일부 항은 패싱(passing)되는 상황이 발생했다. 이 점이 일본의 정부당국을 긴장시켜왔다.

최근의 공급사슬관리(Supply Chain Management)의 확산에 따라 조달, 생산, 판매의 효율적인 계획과 실시에 의한 재고감소, 리드타임 단축이 기업경쟁력의 주요 원천으로 이해되고 있다. 국제무역의 근간을 이루는 컨테이너 기간항로로부터의 탈락은 일본기업의 국제물류 코스트와 리드타임의 증가를 야기하고, 이는 화주 및 소비자의 재고비용의 증가로 이어지며 결과적으로 상품의 가격상승으로까지 귀결될 수 있다는 문제가 발생한다.

이러한 문제의식을 바탕으로 일본 정부는 국제 컨테이너항만의 경쟁력 회복을 기하고 화주의 물류고도화 요청에 대응하여 종합적인 물류정책을 강구해 왔다. 종합물류시책대강(2001~2005)에서는 국제항만의 기능강화를, 신종합물류시책대강(2005~2009)에서는 국내외 일체적 물류체계 실현을 위해 국제항만의 기능향상과 복합운송수단간 유기적 연계를 위한 시책들을 강구하고자 했다.

국제컨테이너 항만정책으로는 2002년 5월 교통정책심의회 물류산업 분과회에서 슈퍼중추항만의 기본적 개념을 제시하고, 동년 11월 '경제사회의 변화에 대응하고 국제경쟁력 강화, 산업재생, 순환형사회 구축 등을 통하여 보다 나은 삶을 실현하는 항만정책의 방향'이라는 긴 제목의 답신으로 구체화되었다. 2004년 5월에는 잘 알려진 바와 같이 3지역 6개항이 슈퍼중추항만으로 조건부 지정된다.¹⁾

이러한 일련의 정책진행을 위해서 2005년 7월 개정항만법이 우선적으로 시행되었다. 주요 내용으로 국토교통성이 지정하는 지정특정중요항만²⁾ 내에서 일정 규모이상의 특정국제

1) 도쿄(東京)만의 도쿄와 요코하마(横浜), 이세(伊勢)만의 나고야(名古屋)와 욱카이치(四日市), 오사카(大阪)만의 오사카와 고베(神戸).

컨테이너부두³⁾를 운영하는 인증운영자(속칭, Mega-operator)에 대하여 출자자금의 보조, 금융지원, 세제지원 등의 정책지원을 수행할 수 있다는 것이다.

본고에서는 슈퍼중추항만 육성정책이 어떠한 배경에서 출현하였는지를 우선 이해하기 위해서 일본의 컨테이너항만 개발 및 운영 정책을 개괄하고, 슈퍼중추항만정책의 의의와 구체적 시책내용에 대해서 분석하고자 한다. 또한 정책 입안된 2004년도부터 종료시점인 2009년 말까지의 슈퍼중추항만과 관련된 데이터를 수집, 분석하여 정책의 성과를 평가하고자 한다. 분석방법과 관련하여 일본의 국제항만의 건설, 관리, 운영에 대한 제도적 고찰을 수행하고 슈퍼중추항만정책의 정책과제와 목표성과에 있어 그 평가변수를 설정하고 정책의 출현시점과 종료시점에 대해 비교함으로써 정책 성공여부와 문제점도 밝힐 수 있다고 보인다. 나아가서는 2010년도 이후에 추진 중인 포스트 슈퍼중추항만정책(국제컨테이너 전략항만정책)의 방향성에 대해서도 살펴본다.

2. 선행연구의 고찰

일본의 슈퍼중추항만정책과 관련한 선행연구는 2000년대 이후 등장하는 대형 컨테이너 선박기항을 고려한 정비정책과 함께, 부산항에 대한 경쟁력 상실을 보완하기 위한 항만의 경쟁력 회복정책에 대한 분석과 평가가 주를 이룬다.

국제해상 컨테이너 터미널의 경쟁력 강화정책과 관련하여 齋藤(2002)는 일본의 항만경영을 선진항만들과 비교함으로써 일본항만의 높은 고정자산 부담구조와 비수익적 고정자산의 항만경영에 미치는 비효율성을 분석하였다. 小野(2005)는 슈퍼중추항만의 정책(세제지원, 금융지원)의 효과를 장기적으로 분석하였으며, 寺田(2008)는 종래의 항만정비방식과 슈퍼중추항만 정책의 항만정비 및 운영의 방식을 비교하면서 공공방식 및 공사방식의 항만 운영 정책은 이미 효과가 없음을 주장하고 슈퍼중추항만정책과 항만민영화를 지지했다.

더불어, 일본의 슈퍼중추항만의 국제경쟁력에 대한 문제점을 분석한 논문으로, 우선 古市(2006)의 연구는 부산항 환적화물과 슈퍼중추항만 직항화물에 대한 비용분석을 실시하여 부산항의 비용우위성을 확인하고, 슈퍼중추항만의 실효성을 위해서 내항과 외항을 연계하는 피더항로를 구현할 것과 그에 필요한 방안을 제시하고 있다. 다음으로 赤井(2009)는 슈퍼중추항만 정책을 통하여 항만통과시간(항만물류 리드타임)이 효율화되었음과 항만간의 연계성 강화를 통한 항만물류비의 감소도 다소 확인됨을 밝히고 있다. 松尾(2010)와 加納 외(2010)의 연구는 공통적으로 슈퍼중추항만의 경쟁력을 시현하기 위해서는 국내육상물류와 내항피더의 효율적인 집하시스템 구축이 필요하다는 인식에서 내항 피더망의 확충과 슈퍼중추항만의 집하능력의 시설강화를 주장하고 있다.

이처럼 일본 내의 여러 연구에서는 슈퍼중추항만정책의 미시적 성과에 대한 평가는 엇

2) 슈퍼중추항만의 법적 港格, 이전의 항격은 특정중요항만임.

3) 차세대 高규격 컨테이너터미널의 법적 용어

보이나 아직 그 거시적 성과에 대해서는 침묵하고 있다.

한편 우리나라에서도 슈퍼중추항만정책과 관련된 일본의 항만정책에 관한 연구가 몇몇 연구자에 의해 수행된 바 있다. 한철환(2002)과 이장원 외(2008)는 우리나라와 일본의 항만을 포함하여 동북아 항만의 경쟁력을 주제로 실증적 연구를 수행한 바 있고, 이외에도 항만경쟁력에 관한 다수의 연구에 한일 양국의 대표적 항만들이 언급되고 있다. 오용식(2003)은 슈퍼중추항만으로 대별되는 일본의 항만정책을 개괄적으로 소개하였으며, 슈퍼중추항만정책의 배경과 추진경위를 다룬 연구결과(박경희(2004), 정성훈 외(2005) 등)도 발표되었다. 다만 국내 연구자들의 일본의 슈퍼중추항만에 대한 연구에는 다소 피상적인 감이 없지 않으며, 정책의 성과를 다루지 못하고 있다. 김광희 외(2009) 만이 슈퍼중추항만정책의 결과로 변화된 일본의 항만운영에 대한 연구결과를 내놓고 있으나, 전체적인 정책성고가 아니라 몇몇 부두의 사례의 소개에 그치고 있다.

본고에서는 일본 현지에서 수집한 슈퍼중추항만정책에 관한 자료와 연구의 결과를 바탕으로 슈퍼중추항만정책의 전체상을 개괄하고 그 정책의 성과를 데이터에 기반하여 주로 거시적 측면에서의 평가를 시도해보고자 한다.

II. 슈퍼중추항만정책의 추진배경

1. 외무부두공단(外貿埠頭公團)의 창설

일본에서는 1950년 항만법의 제정과 함께 지방자치단체 주도의 항만관리체도가 도입되었다.⁴⁾ 지방자치단체는 항만계획, 건설, 운영과 관리를 일체화하고 독립적 채산을 유지한다. 이 시기에는 항만법과 지방자치법에 명시된 항만시설의 공공재적 성격에 이의가 없었다. 그러나, 국제운송의 컨테이너화(Containerization)의 진전에 따라 1960년대 말 이후는 컨테이너항만의 개발과 이용에 있어서 공공재적 개념의 적용에 난점이 생기기 시작한다. 또, 대규모 투자가 필요한 컨테이너항만의 신속한 개발은 국가주도의 항만개발을 정당화시켰다. 이러한 이유로 1967년 8월에 항만법의 특례법규로서 외무부두공단법이 제정되었고, 이 법을 근거로 컨테이너항만을 중앙정부 주도하에 신속히 건설하고 항만의 시설 등을 컨테이너 선사에게 전용하여 활용하게 하는 길이 모색되었다.

1967년 10월, 도쿄만의 케이힌(京浜) 및 오사카만의 한신(阪神) 2개소에 한하여 외무부두공단이 설립되었다.⁵⁾ 전술한대로 공단설립의 목적은 신속한 컨테이너 항만건설과 효율적

4) 항만법의 중심은 항만관리의 주체와 조직에 대한 정의이며, 항만관리 주체에 대하여 민간조직과 공공조직(市町村 또는 都道府縣 행정단위)이라는 선택에서 대부분의 항만은 공공조직을 선택하게 되었다. 국토교통성항만국의 항만관리자일람표(2010년)를 보면 항만 997개 중, 항만관리자가 都道府縣인 경우가 602개, 市町村 327개, 항만국 1개, 일부사무조합 6개로 나타났다.

5) 도쿄都에 케이힌외무부두공단을 중앙정부, 도쿄都, 요코하마市가 공동출자하여 설립하고, 고베市

인 항만의 이용방식을 찾는 것이었다. 컨테이너 항만의 건설 재원으로는 국가 또는 항만 관리자(항만소속 지방자치체)가 각각 10%씩 무이자로 공단에 대부하고, 나머지는 재정투융자자금에서 40%, 민간자본 40%를 충당하는 방식이었다. 향후에는 무이자 대부의 재원 비중이 증가하게 된다. 공단은 항만시설과 장비를 선사 및 항운업자에게 장기임대하는 방식으로 안정적 수입을 얻어 차입원리금과 이자를 상환한다.

공단은 1967년부터 1981년까지 8개의 컨테이너 선석을 건설, 정비하여 컨테이너 항만 서비스를 제공하였으나, 소기의 설립목적을 달성하였다는 취지에서 1981년 4월 25일 공포된 법률에 따라 해체된다.⁶⁾

2. 부두공사(埠頭公社)제로의 전환

1982년 설립된 게이힌과 한신지역의 4개의 부두공사는 외무부두공단의 항만시설(하부시설 및 상부시설) 관리운영권을 승계한다. 컨테이너 항만의 관리운영 주체가 공사로 이전된 것은, 두 가지 의미로 볼 수 있다.

첫째, 국가(旧 운수성)의 광범위한 감독권이 약해지고 자금조달부터 운영조직에 이르기까지 지방자치체의 감독권이 강화된다는 것이다. 단, 국가의 해운 및 항만의 정책의 일관성을 확보하는 차원에서 지방자치체로부터 독립성을 유지하게 하였다.⁷⁾

둘째, 공사설립의 목적은 컨테이너 항만의 개량과 선항투자 등을 민간자본을 이용하여 신속히 실시하고, 항만시설은 선사 및 항운업자에게 전용으로 임대되고 그 임대료로 정비자금 등을 상환하고 나머지로 운영된다. 지방자치체는 항만의 공공성을 유지하기 위해 공공 컨테이너 부두의 관리운영도 실시하고 있었다. 공사제도의 도입으로 지방자치체는 공공 컨테이너 부두의 관리운영사업도 공사에 위탁하여 실시하고 있다.

1990년대 이후부터 정기항로에서 컨소시엄이 형성되고, 글로벌 선사간의 전략적 제휴와 선박 대형화의 영향으로 정기선 기항지가 재편되는 등, 컨테이너항만의 서비스 수준 향상이 한층 요구되었다. 따라서 공사는 전용 선사의 장기적인 임대운영 방식에서 제휴선사 그룹의 공동이용을 고려한 유연한 임대 운영방식이 필요해졌다. 또한 대형선박의 입항으로 공동 하역작업이 가능한 시설 및 장비의 일체적 이용방안도 과제로 부상하였다. 2002년도 기준으로 공사에서 개발되고 관리, 운영되는 선석수가 38개인데, 이중에 전용임대가 아닌 공동운영 선석 8개의 존재는 공단방식과 다른 컨테이너항만의 관리운영의 환경변화를 반영하고 있다.⁸⁾

에 한신외무부두공단을 중앙정부, 오사카市, 고베市가 공동출자하여 설립하였다.

6) 1981년 4월 25일 '外貿埠頭公團의解散및業務의繼承에關한法律'이 시행됨으로써, 지방분권 하의 행정개혁과 함께 外貿부두공단에서 埠頭公社로 관리와 운영의 업무가 이관된다. 부두공사는 도쿄, 요코하마, 오사카, 고베의 각항에 항만관리자의 외곽연계 조직으로 4개가 설립되었다.

7) 이 같은 부두공사 조직은 지방자치체에 컨테이너부두의 관리경영권을 직접 돌려주는 것이 아닌, 중앙관청(구運輸省)의 항만관리 권한을 유지한 채 돌려주기 위한 방편이라는 지적도 있다(柴田, 2000).

그러나 부두공사 하에서 컨테이너항만의 일원적 경영과 서비스 대응에는 몇 가지 한계가 있다. 그 하나가 항만시설의 관리권이 지방정부에 있는 공공부두와 공사에 있는 전용부두가 혼재하고 있어 공사가 위탁운영을 할 시에 일원적인 경영이 구조적으로 어렵다는 점이다. 또한, 부두운영방식에서는 1개 선석을 기준으로, 단일선사 전용을 전제로 각 부두가 개별적으로 운용되는 시스템인데, 이를 연속하는 일체적 항만서비스로써 운용하기 위해서는 공공부두의 전용화뿐만 아니라 공사부두의 부두운영방식을 개혁해야 하는 부담도 있다.⁹⁾

항만의 일원적 경영서비스를 제공하려는 움직임으로 신방식¹⁰⁾과 PFI(Private Finance Initiative)방식¹¹⁾ 등이 있으며, 몇 항만에서는 그 적용을 시도한 바 있다.¹²⁾

3. 슈퍼중추항만정책의 추진요구

슈퍼중추항만의 육성정책은 '차세대 고규격 컨테이너터미널'(이하, 고규격 터미널)의 신속한 정비에 있어 민자를 유치하고, 터미널의 관리, 운영 면에서 민간기업의 효율적이고 합리적인 경영을 도입함으로써 컨테이너 항만의 국제경쟁력을 제고하고자 하는 목적을 가진다.

이러한 슈퍼중추항만정책은 이전의 컨테이너 항만의 개발정책에서 나타난 항만시설 개발방식과 운영관리방식의 비분리적 사고에서 벗어나, 두 방식을 분리 독립적으로 볼 수 있는 사고로 진전한다. 다시 말해서, 컨테이너 항만기능을 결정하는 하드웨어(Hardware)의 시설과 장비, 그리고 소프트웨어(Software)의 지식과 기술, 조직체계, 경영방식에 대해

-
- 8) 해당 공사는 5개사이며, 도쿄부두공사 5개, 요코하마부두공사 11개, 오사카부두공사 6개, 고베부두공사 17개, 나고야부두공사 1개 등 총 38개 선석. 이 중에 전용임대선석이 아닌 경우는 요코하마 2개, 고베 6개로 합 8개가 있다. 小林(2003) 참조.
 - 9) 구체적으로 개혁내용은 갠트리크레인의 유연한 이용, 상부시설(게이트, 장치장, 하역기계 등)의 통합사용, 노무조정 등이 있으며, 궁극적으로 컨테이너 부두운영을 전체적으로 관리 운영할 수 있는 단일 조직이 필요하다.
 - 10) 1998년도 검토가 시작되어 2001년 4월부터 도입된 신방식은 항만관리자가 안벽 등의 항만 하부 시설을 정비하고 공사가 야드를 정비하여 선사 등 민간기업에게 장기적으로 임대운영한다. 이용자의 부담범위를 항만의 야드 부분으로 한정하여 공사방식을 문제를 보완하였다. 현재, 슈퍼중추항만의 부두 중, 요코하마항의 미나미혼모쿠와 나고야항의 나베타, 오사카항의 유메시마의 일부가 시행하고 있다.
 - 11) 1999년 9월 '民間資本等の活用による公共施設等の整備等の促進に關する法律(민간자본등의활용에 의한공공시설등의정비등의촉진에관한법률)'의 시행에 근거하여 공공시설 등의 설계, 건설, 유지, 관리, 운영에 민간자본과 경영노하우를 활용하여 높은 수준의 서비스를 제공하고자 한다. 2001년 1월에는 PFI사업실시 프로세스에 관한 가이드라인, PFI사업에서의 리스크 분담 등에 관한 가이드라인 등이 정부로부터 발표되었다.
 - 12) 대표적으로 2001년 12월 기타큐슈시(北九州市)와 PSA사는 히비키 컨테이너 터미널의 관리운영 사업에서 협정을 체결하였으며, 2005년도에 PSA, 항운업자, 기타큐슈시의 공동출자로 HCT를 설립하였다. 그 후에 2007년도에 컨테이너화물의 취급부진으로 PSA는 자사에서 조달한 하역기계 등을 항만관리자에 매각하고 HCT는 공영화되었다.

여 그 정비, 관리, 운영의 각각 효율성을 추구해야 한다는 것이다.

종래의 항만 개발정책은 주로 하드웨어의 정비문제에 중점을 두었고 건설될 항만능력이 평가의 대상이었다. 하지만 현재의 항만정책은 기 투자된 항만시설의 효율적인 활용의 문제점을 그 주된 목표로 하고 있다. 따라서 항만기능의 소프트웨어를 개혁할 필요가 있다는 것이 슈퍼중추항만정책의 핵심적 배경이라 할 수 있다.

이처럼 항만운영의 비효율적 문제점을 개선하기 위해서 슈퍼중추항만 정책이 등장했다. 이는 민간의 경영방식을 도입하여 일체적 항만의 관리운영이 어려운 현실을 변화시키고 항만능력을 효율적으로 발휘하도록 하는 개혁조치라고 해석할 수 있다. 물론, 향후 컨테이너 항만은 선박의 대형화와 하역작업의 자동화, 정보화가 진행됨에 따라 대규모화가 필요하고, 그 때문에 하드웨어의 시설정비에 있어서도 정책적 지원이 필요한 상황임에는 변화가 없다.

III. 슈퍼중추항만정책의 주요 시책과 성과

1. 슈퍼중추항만의 시설과 운영자의 요건

전술한 바와 같이 2004년 3월, 8개의 국제항만의 관리자와 물류업계, 민간이 협조하여 고규격 터미널의 효과적 운영을 위한 환경을 정비하기 위해서 '슈퍼중추항만 육성프로그램'을 국토교통성에 제출하였고, 심사를 통하여 2004년 7월에 京浜港(도쿄항 및 요코하마항), 伊勢湾(나고야항, 욱카이치항) 지역과 阪神港(오사카항 및 고베항) 등 3개 지역의 6개 항이 슈퍼중추항만으로 지정된다.

싱가포르항, 홍콩항의 글로벌 항만운영자는 터미널 운영의 철저한 경영합리화, IT를 활용한 첨단자동화 운영방식, 투자항만의 터미널 네트워크를 활용한 환적화물 수요창출 등을 실현하고 있으며, 다소 늦게 출발한 부산항과 상하이항 등의 허브항도 터미널 시설의 대형화, 장비의 자동화를 통한 생산성 향상, 배후지 물류기업유치를 통한 컨테이너 항만기능의 강화등에 힘쓰고 있다.

일본의 슈퍼중추항만 입장에서 보면 이들 경쟁항만들의 컨테이너 부두는 수 km의 안벽 길이와 16m 이상의 대수심 부두, 컨테이너 야드 면적 50ha 이상의 항만 인프라를 정비하고 있다는 공통점을 가진다. 또, 컨테이너 부두의 생산성에 대한 Drewry의 2004년도 자료에 따르면 안벽이용의 효율성 지표(안벽 1m당 연간 처리량)에서 싱가포르항은 1,840TEU, 극동아시아 항만의 평균이 1,200TEU였고, 도쿄항 오오이(大井) 터미널은 830TEU로 일본의 대표적 컨테이너 부두의 생산성은 동아시아의 경쟁항만에 비해서 50~70%의 수준에 불과한 것으로 지적되었다.¹³⁾

13) 오오이 터미널을 포함한 일본의 국제컨테이너 터미널의 규격은 안벽연장 350m이내, 최대수심

이 같은 현실을 반영하여, 슈퍼중추항만 지정을 신청하는 항만관리자는 항만의 국가경제적 역할을 명시하고 '일정규모 이상의 특정 국제컨테이너 부두'의 시설조건을 갖추어야 한다고 명시한다. 고규격 터미널은 이 같은 조건을 충족되는 시설을 나타내는 용어이다. 즉, 고규격 터미널이란 1km 이상의 안벽연장과 수심 15m이상, 터미널 야드면적이 50만 m²(50ha) 이상을 갖춘 곳이다. 그리고 슈퍼중추항의 고규격 터미널의 목표 화물취급량에 대한 자료에 의하면¹⁴⁾, 요코하마항의 혼모쿠(本牧) 부두의 BC 방파지구 80~100만TEU, 나고야항의 토비시마(飛島) 남측지구 80~100만TEU, 오사카항 유메시마(夢洲) 지구 105만 TEU, 고베항 Port island 제2기지구 120만TEU로 각각 제출되었다. 전체 터미널의 안벽연장의 합으로 전체 목표 화물취급량을 나누면 고규격 터미널의 평균적인 안벽이용 효율성이 추정되는데, 그 수치는 안벽 1m당 연간 1,003TEU로 계산된다.

<표 1> 슈퍼중추항만의 시설현황과 운영관련 정보(2008년말 기준)

구분	게이현항				이세관	한신항		
	도쿄항		요코하마항		나고야항	오사카항	고베항	
	오이 CT	아오미 CT	혼모쿠 CT	혼모쿠 남측 CT	토비시마 남측 CT	유메시마 CT	Port Island CT	Rokko island CT
안벽 연장(m)	2,354	1,570	1,389	700	750	700	1,400	1,400
수심(-m)	15	13~15	13~15	16	16	15~16	15	14
야드면적(m ²)	945,750	479,079	496,000	404,000	225,000	290,000	700,000	490,000
선석 수	7	5	6	2	2	2	6	4
선석 일체적이용	2선석*3	3선석*1		2선석*1	2선석*1		3선석*1 + 2선석*1	2선석*2
갱트리 크레인 수	20	12	10	6	6	4	15	11
일체적 운영자	도쿄부두㈜	도쿄부두㈜	게이현메가터미널㈜	없음	토비시마 CT㈜	유메시마 CT㈜	고베메가 CT㈜	없음
선석별 운영정보	O1~2:(공사부두) 임대선사:가와사키 운영자:다이토 외1 O3~4:(공사부두) 임대선사:상선미츠이 운영자:우토쿠 외1 O5:(공사부두) 임대선사:Wanhai 운영자:히가시해운 O6~7:(공사부두) 임대선사:일본유선 운영자:일본CT 외1	A0~2:(공공부두) 임대자:항운업 6개사 운영자:상동 A3:(공사부두) 임대선사:한진해운 운영자:니혼쯔운 외1 A4:(공사부두) 임대선사:에버그린 운영자:스즈요	BC1:(공공부두) C5~9:(공공부두)	MC1:(공사부두) 임대선사:머스크 운영자:닛신 MC2:(공사부두) 임대선사:머스크 운영자:상동	TS1~2:(민간운영) 임대자:토비시마부두㈜ 운영자:상동	C10:(민간운영) 임대자:유메시마부두 운영자:상동 C11:(공사운영) 임대선사:에버그린 외1 운영자:다즈미상회	PC14~15:(공사부두) 임대선사:STX외 5 운영자:가미쿠미 외4 PC16~17 & PC18: (공사부두) 임대선사:에버그린 외2 운영자:가미쿠미 외1	RC4~5 or RC6~7: (공사부두) 임대선사:K라인 외1 운영자:K라인외 2

출처 : 각 지자체 항만국, 항만관리공사, 도쿄부두㈜의 홈페이지를 이용하여 작성함

그리고 슈퍼중추항만의 고규격 터미널의 인증운영자와 관련하여 터미널을 일체적이고 효율적으로 관리, 운영할 수 있는 의사결정이 공기업과 달리 신속한 민간기업의 단일주체여야 함을 명시한다. 이에 부합하기 위해서 슈퍼중추항만의 신청 항만관리자는 2004년 7월 말까지 항만내의 고규격 터미널을 명시하고 일체적으로 운영하는 주식회사를 설립하였다. 회사의 출자자는 각 신청 항만의 개별적 사정에 따라 선사, 항운업자, 항운업협회, 부두조합 등으로 구성되어 있다.

15m, 터미널 야드면적 16ha미만이 일반적이다.

14) “スーパー中樞港湾プロジェクトの取組状況(슈퍼중추항만프로젝트의 대응 상황)”, 슈퍼중추항만선정위원회 제7회 회의자료7-1, 2005년 12월 7일..

<표 2> 고규격 터미널의 인증기업

슈퍼중추항만	京浜港(케이힌항)	伊勢湾(이세완)	阪神港(한신항)	
고규격터미널의 위치	横浜港本牧埠頭地區 BC突堤間 (요코하마항 혼모쿠부두)	名古屋港飛島埠頭南側 (나고야항 토비시마부두 남측)	大阪港夢州地區C10~12 (오사카항 유메시마지구)	神戸港 (고베항) 포트아일랜드 2期
일체적 운영 기업	케이힌항 메가터미널(주)	토비시마컨테이너터미널(주)	유메시마컨테이너터미널(주)	고베 메가컨테이너터미널(주)
출자회사	요코하마항연합회 3단체(항운기업 15개사)	토비시마물류서비스, 日本郵船등 3개 선사와 항운기업 6개사	항운기업 14개사	항운기업5개사
설립연도	2004년 6월	2003년 7월	2004년 7월	2004년 6월
사업인증연도	2005년 8월	2005년 8월	2005년 11월	2005년11월

출처 : 국토교통성, 각 항만관리공사의 HP를 이용하여 작성함

2. 슈퍼중추항만을 위한 지원 시책

슈퍼중추항만의 지원 시책을 크게 두 가지 종류로 구분할 수 있다.

그 하나가 슈퍼중추항만의 고규격 터미널 인증운영자에 대한 코스트 경쟁력 향상을 위한 법적 제도적 지원 시책이다. 코스트는 입항료, 시설임대료, 기타 수속비용과 같이 항만관리자(지방자치체, 부두공사, 행정기관 등)가 설정하는 부분과 하역비, 보관비 등의 선사와 인증운영자 간에 계약되는 부분으로 이루어진다. 따라서, 항만관리자의 항만시설 사용료 인하, 세제감면, 항운업에 대한 경제적 규제완화 등에 대한 시책들이 필요할 것이다.

나머지 하나는 슈퍼중추항만의 물류서비스 경쟁력 향상을 위한 법적 제도적 지원 시책이다. 이 시책은 항만서비스의 이용자의 항만이용료, 물류리드타임의 단축, 사용편리성 증대와 밀접한 관련이 있다.

1) 코스트 경쟁력 향상을 위한 시책

인증운영자에 대한 코스트 경쟁력 향상을 위한 법적 제도적 지원 시책은 다음의 5가지로 정리할 수 있겠다.

첫째로 슈퍼중추항의 인증운영자에 대한 전략적 경영과 자금조달을 용이하게 하기 위해 항만시설의 국유재산법 및 지자체법의 특례를 적용한다.¹⁵⁾ 슈퍼중추항만의 부두의 60%는 공사부두이고 나머지는 공공부두이다. 공사부두의 운영관리적 측면에서 고정자산 투자자금의 상환부담이 높아 항만임대료 및 시설사용료가 높다는 문제가 있고¹⁶⁾, 공공부두는 국

15) 국유재산법제18조는 '공공재산을 포함한 행정재산에 대하여 貸付나 사적인 설정을 금지하지만 그 용도 또는 목적을 방해하지 않는 한도에서 그 사용 또는 수익을 허가할 수 있다'고 규정한다 (지방자치법238조의4제4항도 동일 취지).

영관리로 특정 선사의 장기적 전용임대가 불가능하여 효율적인 항만활용의 문제가 각각 존재한다. 개정항만법(2003년 7월)은 슈퍼중추항만의 항만시설(안벽 및 장치장 부지)의 민간 인증운영자에 대한 장기간의 대부제도를 명시하고 있다.

둘째로 공공부두에 대한 효율적 운영관리의 실현, 즉 선사의 장기적 전용사용을 가능하도록 하였다. 구체적으로 나고야항 토비시마 남측의 터미널은 공공부두이지만, 인증운영자의 사전의 포괄적 사용요청(1년단위이며, 지정요일 전용)에 따라서는 전용적 사용을 허가하는 정기사용 허가제도를 이용하고 있다. 오사카항 유메시마의 경우도 공공부두, 신방식, 공사부두가 혼재하여 이 제도가 이용되고 있다.

셋째로 고규격 터미널의 효율적인 운영관리를 위한 상부시설(갠트리크레인, 하역장비, 건물 등)에 대한 인증운영자의 신규투자에 대한 정책적 금융지원을 실시한다. 필요자금의 최대 80%까지 무이자 자금대출이 가능하고, 항만시설의 내진강화 투자지원제도로 저리의 재정투자 자금이용도 가능하다. 인증운영자가 투자한 자산에 대해서는 세제특례를 적용하여 고정자산세, 도시계획세의 1/2에 대한 감면을 실시한다. 이 제도는 2년마다 연장하여 적용된다.

넷째로 전략적인 항만경영의 실행의 지원이다. 종래까지는 컨테이너 부두단위에서 효율성 추구가 이뤄졌다. 슈퍼중추항만 육성프로그램을 제시한 게이힌항, 이세완, 한신항은 광역적인 항만시설로 구성되어 있기에, 하나의 항만 또는 광역적 항만을 대상으로 관리운영의 효율성 추구가 요청되는 상황이다. 한신항의 고베 Port island 제2기 지구에서는 2007년 12월 부두간의 효율적 반출입작업을 위해 공동 Depot를 2개소 설치하고 운영 중이다. 또, 한신항은 2007년 12월 주변 4개의 항만관리자(고베시, 오사카시, 아시야시, 사카이시)의 업무를 일원화하는 一港化를 하였고, 대표적 항만시책으로 입항료 인하를 단행하였다.

전략적 항만경영을 위해서도 컨테이너 항만을 전체적으로 운영관리할 민영조직 설립, 즉 민영화의 길이 필요하다. 2008년 도쿄항은 도쿄부두(주)으로 민영화를 실시하였고, 오사카항은 2011년도 중에 민영화할 것을 표명하였으며, 고베항과 나고야항도 2011년도 중에 민영화를 검토할 예정이라고 한다. 이런 움직임의 배경에는 2010년도 세계개정에서 각 공사의 민영화 검토상황을 참고하여 지속적으로 세계감면조치를 실현한다는 정부발표의 영향이 작용하고 있다.

다섯째, 항만운송사업 규제완화 시책을 시행하였다. 2006년도 항운법 개정으로 진입규제가 허가제에서 등록제로 완화되었고 가격규제도 사후등록제로 완화되어 이용자인 선사는 서비스 교섭에 있어 요금인하를 기대할 수 있다.

2) 물류서비스 경쟁력 향상을 위한 시책

슈퍼중추항만의 물류서비스 경쟁력 향상을 위한 법적 제도적 지원 내용은 다음 4가지로 요약할 수 있다.

-
- 16) 공사터미널의 임대료 원가구성의 한 예를 보면, 감가상각비(52.6%), 고정자산세및도시계획세(20.9%), 재해복구충당금(6.2%), 지불이자(5.6%), 관리비(3.9%) 등으로 구성된다. 슈퍼중추항만선정위원회 제6회회의 참고자료 6-1, 2005년 7월.

일본 슈퍼중추항만정책의 성과와 한계에 관한 한 고찰

첫째, 도선법규 완화책(2006년도 법개정, 2008년도 실행)에 따라 합리적인 도선료 설정이 가능해졌고, 선사가 도선업무의 지명교섭을 활용하여 이용료 인하가 실현될 수 있다.

둘째, 24시간 항만시설 이용 촉진을 위하여 야간입항규제를 폐지(2005년 11월)하였고, 항만내의 하역, 통관, 검역 등의 관계업무시설의 364일 24시간 대응체제를 지속적으로 강구하고 있다.

셋째, 하역 등의 항만서비스의 24시간 대응체제와 병행하여 항만 반출입 시간제한에 대하여 규제를 완화하였다. 2008년도 고베항에 한하여 반출입 시간을 연장하는 3개월간의 실증실험의 결과, 화주의 장기적 생산과 물류의 계획 변경 없이는 야간시간대의 반출입 화물수요 증대가 기대되지 않는 상황에서 연장에 따른 추가비용 발생문제가 지적되었다. 현재, 2012년을 목표로 각 항만의 자립적인 24시간 반출입제도의 가능성에 대하여 실증실험이 진행되고 있는 상황이다.

넷째, 수출입화물의 물류정보의 전자적 수속과 관련하여 민관간의 정보의 전산화, 정보망의 통합을 구축하였고 2008년 10월부터 싱글윈도우화(Single Window System)를 실시하게 되었다. 민간기업(선사, 선박대리점, 통관업, 항운업, 창고업 등) 간의 컨테이너화물 반출입 수속정보의 전자화는 NACCs와 항만EDI의 시스템(항만관리자, 세관, 검역, 기타기관)으로 연계되어 구축되어 있다. 반면, 화주기업의 공급사슬관리와 관련된 화물추적정보가 실시간 인터넷 물류정보 검색시스템으로 정보통합화가 진전되고 있지 않아, 2009년도부터 모델사업으로 구축 중에 있다.

3. 슈퍼중추항만정책의 성과에 대한 분석

2003년도 자료 기준에서 슈퍼중추항만의 6개항은 전국의 외항 컨테이너화물의 79%를 처리하고 있으며, 6개항을 부두형태별로 그 구성은 공사부두가 56%, 지방자치체 관리의 공공부두가 23%로 나타난다. 또한 2007년도 기준, 6개항 컨테이너 화물취급량 대비 슈퍼중추항만의 고규격 터미널의 목표량의 비중을 구하면 31%라는 수치가 얻어진다. 이를 슈퍼중추항만정책과 연관시켜 단적으로 말하면, 정책 대상의 항만의 컨테이너 부두 31%의 역량을 시험적으로 강화시킨다는 것이다.

본고에서는 슈퍼중추항만정책의 성과를 항만코스트와 리드타임, 컨테이너선 기항편수의 변화, 컨테이너 화물취급량의 변화와 컨테이너 유통형태의 변화를 통해 평가하고자 한다. 항만코스트와 리드타임은 미시적, 수단적 성과지표에 해당하고, 나머지는 슈퍼중추항만정책이 추구하던 목표, 즉 항만경쟁력과 관련된 성과지표에 해당할 것이다.

1) 코스트와 리드타임

일본의 정책당국은 슈퍼중추항만정책을 통하여 얻고자 하는 성과치를 규정하고 있다. 첫째로 항만이용 코스트(선박입출항, 하역, 항만시설이용 등이 포함)를 아시아 경쟁항만(부

산항과 카오슝항)의 수준, 즉 2004년도 기준에서 볼 경우 코스트 30% 절감, 둘째로 물류 리드타임(선박 입항에서부터 화주가 수입화물을 반출할 시점까지의 소요시간)을 24시간 정도로 단축하는 것이다.

2002년에 국토교통성 항만국에서 발표한 자료에서 40ft 컨테이너의 항만이용 코스트 지수는 도쿄항 100, 부산항 64, 카오슝항 65로 나타났다. 컨테이너 터미널의 화물취급량 규모변화는 하역비 및 터미널 시설이용료의 규모경제성을 발휘시켜 항만이용 코스트를 절감시킨다. 그리고 터미널의 하역작업의 효율성은 하역기기와 하역작업 인력의 효율적이고 기동적인 배치와 활용에 의존한다.¹⁷⁾

또한, 국토교통성의 2004년 4월에 발표한 5대항의 수입화물의 입항~반출까지의 리드타임 조사결과에 의하면 평균 79.7시간이 소요되었다.¹⁸⁾ 그에 비해 싱가포르항은 24시간내, 부산항은 약 48시간 정도가 소요된다.

정책의 완료시점인 2009년 12월말까지 정책목표를 달성하였는지를 알아보기 위해서는 데이터 수집과 분석에 많은 한계점과 어려움이 있다. 따라서, 우선은 국토교통성의 발표자료를 참고하여 정책성과를 정리하기로 한다. 이에 따르면, 2010년도의 아시아의 주요 항만이용 코스트에 비교하여 약 20% 절감되었고, 물류 리드타임은 24시간 정도를 유지하게 되었다고 평가하고 있다.

그러나 항만이용 코스트의 정책목표가 기간설정의 상대적 자료에 근거한 수치여서 그 타당성을 검증하기 어렵다. 현재, 부산신항의 항만이용료는 일본 슈퍼중추항만의 60% 수준이며, 항만배후지의 물류시설이용료를 포함하여 비교하면 전체 항만시설비용은 절반 정도라고 언급된다. 따라서, 슈퍼중추항만 정책의 항만코스트 절감이라는 성과치는 부산항과의 비교에서 달성하였다고 평가하기 어렵다.

2) 컨테이너선 기항편수의 변화

슈퍼중추항만정책의 시행기간 중 대상항만으로의 컨테이너선 기항편수 변화를 알아보기 위해서 2005년 1월 기준 대비 2009년 1월 기준의 3대항 7개항의 외항 컨테이너 정기선의 주당 기항편수를 조사하였다.¹⁹⁾ 그 결과, 전체적으로 2005년 월간 600여편의 기항이 2009년 480여편의 기항으로 기간중 슈퍼중추항만에의 기항이 20%나 감소되었음을 알 수 있다. 지역적으로는 한신지역에서, 항만별로는 요코하마항에서의 기항감소가 가장 큰 것으로 나타났다.

기간항로에 기항편수의 증감률을 보면, 북미항로에서는 3.3%감소, 유럽항로에서는 60.9% 감소로 조사되어, 특히 유럽항로의 기항빈도수가 크게 하락했음을 알 수 있다. 근해

17) 터미널의 연간취급량이 10만TEU의 경우를 100으로 보면, 20만TEU로 증가할시 항만이용 코스트는 38% 절감되고, 다시 40만TEU로 증가할시 20만TEU에 비해 31% 감소된다고 한다. 小野憲司(2006)를 참조.

18) 국토교통성 내부자료, http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha04/10/100430_.html

19) 도쿄만의 가와사키(川崎)항은 슈퍼중추항만에 포함되어 있지 않지만 포스트 슈퍼중추항만 정책을 언급하는 관계로 분석에 포함시켰다.

일본 슈퍼중추항만정책의 성과와 한계에 관한 한 고찰

항로의 기항편수의 변화를 보면 한일항로에서 24% 감소, 중일항로에서 6.9% 감소로 나타났다. 근해항로의 기항편수의 감소는 지방항 이용의 화주가 한국과 중국에 대한 수출입화물의 수송활동을 슈퍼중추항만을 경유하기 보다는 지방항을 이용하여 수행할 가능성이 더욱 높아졌음을 의미한다.

<표 3> 슈퍼중추항만의 기간항로 및 한국, 중국 항로의 기항편수(1월 기준)

2005년	북미	유럽	한국/중국 근해	한국	중국	그 외	세계 합
Tokyo	14.2	9	42	9	33	36.9	102.1
Yokohama	18.6	6.3	49.2	10	39.2	68.9	143
Kawasaki			0				0
Nagoya	12.7	8.8	47.7	12.5	35.2	43.7	112.9
Yokkaichi	0	0	8	4	4	7	15
Osaka	3.8	5	54.8	14	40.8	44.3	107.9
Kobe	13.8	9.3	46.7	11	35.7	49.7	119.5
3대항만 합	63.1	38.4	248.4	60.5	187.9	250.5	600.4
2009년	북미	유럽	한국/중국 근해	한국	중국	그 외	세계 합
Tokyo	18	4	48	11	37	33.5	103.5
Yokohama	14	1	44	9	35	47.2	106.2
Kawasaki	0	1	1	1	0	3	5
Nagoya	10	5	41	10	31	29.3	85.3
Yokkaichi	1	0	10	2	8	6	17
Osaka	5	0	40	7	33	25	76
Kobe	13	4	37	6	31	29.9	90.4
3대항만 합	61	15	221	46	175	173.9	483.4
09/05년 증감율	-3.3%	-60.9%	-11.0%	-24.0%	-6.9%	-30.6%	-19.5%

출처 : 국토교통성 통계정보를 참조로 작성함.

3) 컨테이너화물 취급량의 변화

다음은 슈퍼중추항만의 컨테이너화물 취급량 변화를 분석하기 위해서, 2003년부터 2008년까지 컨테이너 화물량(톤수)과 취급개수(TEU)를 <표 4>로 정리하였다. 슈퍼중추항의 7개항과 그 외 지방항의 변화를 요약하면, 컨테이너 화물의 톤수 기준에서 슈퍼중추항만은 6년간 23.9% 증가하였고, 개수 기준으로는 25.6% 증가하였다. 개별항을 보면, 요코하마항과 나고야항의 증가율이 상대적으로 높게 나타났다. 같은 기간 동안에 그 외 지방항은 약 19% 취급량 증가를 보였다.

그러나 이와 같은 증가는 같은 기간 동안 개수 기준 컨테이너 취급량을 145% 증가시킨 상하이항은 물론 약 30% 증가로 나타난 부산항에도 크게 밀도는 결과이다. 다만, 요코하마항과 나고야항의 물동량 증가율이 부산항보다 약간 높게 나타난 것이 유일한 위안거리 정도일 것이다.

<표 4> 슈퍼중추항만의 컨테이너화물 취급량에 대한 분석

구분	취급물동량(천 톤)						
	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	08/03년 증감율
Tokyo	40,182	42,972	43,281	42,987	43,421	42,782	6.5%
Yokohama	37,002	40,781	42,383	47,364	50,920	50,024	35.2%
Kawasaki	286	243	335	327	471	367	28.3%
Nagoya	35,475	39,663	41,453	44,446	46,151	46,541	31.2%
Yokkaichi	2,378	2,471	2,535	2,853	3,027	3,016	26.8%
Osaka	24,629	26,636	27,917	29,930	30,764	29,993	21.8%
Kobe	27,378	30,823	32,015	34,199	34,530	34,613	26.4%
3대항만 합	167,330	183,589	189,919	202,106	209,284	207,336	23.9%
그 외 항만	38,430	41,884	40,401	41,370	42,991	45,451	18.3%
일본 전체	205,760	225,473	230,320	243,476	252,275	252,787	22.9%

구분	취급개수(천TEU)						
	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	08/03년 증감율
Tokyo	3,074	3,358	3,598	3,696	3,720	3,727	21.2%
Yokohama	2,408	2,606	2,727	2,980	3,182	3,204	33.1%
Kawasaki	30	26	35	35	42	30	0.0%
Nagoya	1,930	2,155	2,307	2,512	2,638	2,631	36.3%
Yokkaichi	130	139	145	160	166	166	27.7%
Osaka	1,610	1,726	1,802	1,906	1,973	1,950	21.1%
Kobe	1,766	1,851	1,885	1,985	2,019	2,042	15.6%
3대항만 합	10,948	11,861	12,499	13,274	13,740	13,750	25.6%
그 외 항만	2,864	3,185	3,265	3,350	3,423	3,407	19.0%
일본 전체	13,812	15,046	15,764	16,624	17,163	17,157	24.2%

출처 : 항만근대화추진위원회, 외항컨테이너취급량(장기계열)를 이용하여 작성.

4) 컨테이너 유동형태의 변화

마지막으로, 슈퍼중추항만의 컨테이너 유동형태의 변화를 분석한다. 사용된 자료는 국토교통성 항만국이 5년을 주기로 조사하는 '전국수출입컨테이너화물유동조사'의 2008년도 분 조사결과 발표치이다.²⁰⁾

<표 5>를 보면, 슈퍼중추항만에서 취급된 컨테이너 화물이 해외의 환적항을 경유하는 비율이 1998년 2.7%에서 2003년도 10.3%, 2008년도 12.3%로 증가하였다. 수출입화물별로 살펴보면, 수출화물은 각 년도별로 1.2%에서 11.4%, 16.8%로 증가하였고, 수입화물은 4.0%에서 9.6%, 9.6%로 추이하고 있다. 종합적으로 볼 때, 10년간 슈퍼중추항만은 직기항로 서비스가 점차 줄어들어, 해외 환적항을 통하여 목적지로 화물을 수출하거나 수입하는 상황에 이르렀다고 판단된다. 그 외 지방항의 경우, 같은 기간 동안 해외 환적화물의 비율이 18.3%에서 41.5%로 급증하였다.

다만, 1990년대 후반에서 2000년대 초반까지 빠르게 진행되던 해외환적항 경유비율 확대속도가 2003년 이후 둔화되었음을 볼 수 있다. 그러나 속도의 둔화 역시 슈퍼중추항만에서보다 지방항만에서 더 크게 나타나고 있어 그것이 슈퍼중추항만정책의 영향이라고 보기는 어렵다.

20) 이 조사결과는 한달치의 컨테이너 취급량(톤수)를 근거로 생성된 자료임에 유의.

<표 5> 슈퍼중추항만의 수출입 컨테이너화물의 직송/환적(T/S) 비율 변화

구분		1998년도			2003년도			2008년			2003-1998년 변화			2008-2003년 변화		
		합	수출	수입	합	수출	수입	합	수출	수입	합	수출	수입	합	수출	수입
슈퍼중추항만	직송화물	97.3	98.8	96.0	89.7	88.6	90.4	87.7	83.2	90.4	-7.6	-10.2	-5.6	-2.0	-5.4	0.0
	T/S화물	2.7	1.2	4.0	10.3	11.4	9.6	12.3	16.8	9.6	7.6	10.2	5.6	2.0	5.4	0.0
	소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0						
그 외 항만	직송화물	81.7	83.4	80.0	62.9	68.3	58.7	58.5	52.5	62.5	-18.8	-15.1	-21.3	-4.4	-15.8	3.8
	T/S화물	18.3	16.6	20.0	37.1	31.7	41.3	41.5	47.5	37.5	18.8	15.1	21.3	4.4	15.8	-3.8
	소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0						
일본 전체	직송화물 합계	94.6	95.9	93.4	84.4	84.4	84.4	82.0	77.0	85.1	-10.2	-11.5	-9.0	-2.4	-7.4	0.7
	T/S화물 합계	5.4	4.1	6.6	15.6	15.6	15.6	18.0	23.0	14.9	10.2	11.5	9.0	2.4	7.4	-0.7
	전체 합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0						

출처 : 국토교통성 항만국 조사자료(2009년 3월)를 참조하여 작성.

또, 2008년도 해외 환적화물량을 추정해보면, 슈퍼중추항만(7개항)이 처리한 1,375만TEU 중의 해외 환적화물 169만TEU와, 그 외 항만이 처리한 약 341만TEU 중의 해외 환적화물 141.5만TEU를 합한 약 311만TEU로 계산된다. 동일한 추정방법으로 2003년도의 해외 환적화물량을 계산하면 219만TEU인데, 2003년 이후 5년 동안 해외 환적화물의 증가율은 55.7%에 달하는 것으로 계산된다. 이는 일본 전체의 컨테이너 화물량 증가율이 같은 기간에 약 23%였음을 전제로, 해외 환적화물의 증가율은 그 2배의 속도로 증가했다고 이해할 수 있다.

따라서 슈퍼중추항만의 컨테이너화물 증가율 역시 해외 환적지 경유화물의 급속한 증가 현상을 고려할 때에 국제경쟁력이 향상된 결과로 평가하기는 어려울 것이다.

IV. 슈퍼중추항만정책의 한계와 국제컨테이너전략항만정책

1. 슈퍼중추항만정책의 한계

III-3에서 정책성적을 평가한 바와 같이, 슈퍼중추항만정책을 성공적으로 평가하기는 어렵다. 수단적 측면에서 코스트와 리드타임을 어느 정도 축소할 수는 있었으나, 동아시아의 선진적 항만에서와 같은 경쟁력을 획득할 수 없었으며, 목적적 측면에서도 기항편수의 감소, 해외 환적항 경유화물의 증가라는 기대에 상반하는 결과가 나타났다. 이는 일본경제의 성숙에 따른 성장동력의 감소와 이에 따른 항만물동량 정체에 크게 기인하는 것으로 볼 수 있으나, 전체적으로 슈퍼중추항만정책이 소기의 성과를 거두지 못했다고 평가할 수 있을 것이다.

전술한 바와 같이 슈퍼중추항만정책은 국제컨테이너 항만운영의 효율성과 창의성을 제고하기 위한 개혁 프로그램을 실시되었다. 하지만 종합하여 평가할 때, 이 정책은 세 가지의 한계성을 가진다고 분석된다. 첫째는 민간기업의 경영방식을 활용하기 위해 설립한 인증운영자의 한계이다. 둘째는 시험적이며 창의적인 고규격 터미널에서의 개혁의 한계이다.

다시 말해서 슈퍼중추항만의 항만간의 연계적 효율성과 역할에 대한 변화가 없다는 점이다. 셋째로 슈퍼중추항만의 효과적인 집하능력 구축체계의 한계이다.

슈퍼중추항만정책의 첫 번째의 문제점으로, 인증운영자는 다수의 기존 항운업자들이 정책적 지원을 기대하고 형식적으로 설립한 페이퍼 컴퍼니에 불과했다고 평가할 수 있다. 일체화된 컨테이너 부두운영과 관리를 실행하기 위해서 정책적으로 설립이 유도되었지만, 그들은 출자자본을 형식적으로 소유하는 주체에 불과하고 원래의 구성원에게 재임대하는 식으로 종래의 운영방식을 답습하고 있다. 각 인증운영자가 설립된 항만에는 조정회의를 통하여 주식회사를 구성하는 기업간의 인력과 시설 및 장비의 상호간 융통과 일체적인 운용을 꾀하고는 있다. 하지만, 전통적인 일본 항만운송업계의 폐쇄성과 터미널 부두간의 독립적 운영원칙, 항운노조의 반발, 장비사용 원가의 차이 등을 이유로 정책에서 기대했던 항만의 기동적 운용과 창의적 경영의 성과(선사유치, 항만제비용의 인하)는 나타나지 않았다. 즉 슈퍼중추항만의 소프트웨어로서 부두운영의 경영방식을 개혁하고자 제도적으로 설립한 인증운영자는 일체적이고 창의적인 부두경영 능력을 발휘할 충분한 조직역량을 갖추지 못하고 있다.

두 번째의 한계점으로, 슈퍼중추항만의 복수 항만간의 연계적인 효율성, 항만마케팅등에 대한 성과를 정책적으로 제시하지 못했다는 지적이 있다.

연계적 효율성 문제는, 슈퍼중추항만의 3개 지역 모두가 복수의 컨테이너 부두운영 주체의 구심력이 없는 명목적 연합체이고, 컨테이너 항만서비스가 비차별적 대체재로서 부두운영자간에 경쟁이 내재하는 점, 시설의 중복투자, 관리인력의 중복 등의 문제를 안고 있다. 따라서 슈퍼중추항만의 정책은 경쟁력을 추구함에 있어 광역적 항만의 연계 효율성을 정의하고 목표를 가져야 했었다. 그리고, 민간기업의 경영방식으로 항만마케팅을 하기 위한 슈퍼중추항만의 연계적 노력이 전무했다. 민간기업의 경영방식은 고객에 대한 적극적 마케팅에 있다. 하지만, 신규 선사나 화주를 유치하기 위한 인센티브 등의 자구적 지원책을 구축할 체제를 갖추지 못했다. 이 점은 지방자치체, 공사, 명목뿐인 인증운영자가 항만의 운영 및 관리, 그리고 마케팅에 대한 일체적 경영을 수행할 수 없는 주어진 구조적 문제와 함께 추진성과에 대한 인센티브 등의 동기도 없었다는 것이다.

세 번째의 한계점으로, 슈퍼중추항만의 기간항로의 유지와 국제경쟁력 향상에 있어 항만의 집하능력 구축체계의 한계성을 들 수 있다.

선사가 기항 항만을 선택함에 있어 중요시하는 대표적 요인이 항만의 집하화물량과 항만의 이용료이다. 일본의 슈퍼중추항만은 기간항로의 기항지로서 집하화물량을 확보할 수 있는지에 대한 평가를 받아야 한다. 또한 인증 운영업자가 효율적인 부두운영을 통한 항만이용 코스트 절감을 수행하기 위한 전제가 슈퍼중추항만의 집하화물량 확보이다. 이는 종래의 독립적 부두운영방식에서 벗어나 일체적 부두운영방식을 채택함에 있어 작업생산성을 높이는 기본적 전제조건이다. 앞서 분석한 바에 따르면, 유럽항로의 경우 심각할 정도로 기항수가 감소했다. 항만의 이용료도 일본 지방항의 주요 해외 환적항인 부산항에 비해서 여전히 높은 실정이다.

일본 슈퍼중추항만정책의 성과와 한계에 관한 한 고찰

2008년도 일본의 컨테이너 취급량은 약 1,710만TEU이며, 그 중의 약 80%가 슈퍼중추항만의 취급량이다. 집하화물량을 확보한다는 것은 20%에 해당하는 지방항의 취급수요를 슈퍼중추항만으로 돌린다는 것이다. 보다 정확히 말하면, 지방항의 해외 환적화물을 슈퍼중추항만을 통하여 항만서비스를 제공하겠다는 말이다. 양적으로 보면, 약 142만TEU가 지방항의 해외 환적화물이고, 이 중에 약 110만TEU가 부산항을 통하여 환적되는 것으로 추정되고 있다. 따라서 슈퍼중추항만의 집하화물을 증대시키기 위해서는 지방항의 부산항 환적화물 110만TEU 정도를 목표로 부산항과 경쟁할 수 있는 집하체계 시스템을 구축할 체계적 정책과 지원 시책이 있어야 한다.

현재 그와 같은 집하체계를 슈퍼중추항만은 갖추고 있지 못하다. 그 이유를 설명하면, 첫째로 내륙운송비가 높으며 3대항의 대도시를 통과하기 위해서는 시간적 제약(통행시간대, 혼잡 등)과 고규격 도로망 정비 등의 병목문제가 있다.

둘째로 철도수송과의 연계성을 높이기 위해서는 40ft등 의 국제규격의 컨테이너를 취급할 수 있는 화물터미널이 필요한데, JR화물(株)의 전국 컨테이너 취급화물역 129개 중에 40ft 컨테이너를 취급할 수 있는 하역장비시설을 갖춘 화물역은 22개에 불과하다. 또한 내륙집하장 보세수송의 서비스체제가 정비되지 않아 항만에서의 반출입시간과 철도환적 시간의 일체적 관리가 어려운 문제를 안고 있다.

셋째로 내항 피더(Feeder)를 이용한 집하체계의 구축문제를 들 수 있다. 일본의 내항 피더 운송시장은 수송수요가 감소하고 있으며 서비스는 소수의 선사에 의해 소규모로 운항되고 있어 가격과 서비스 측면에서 우리나라의 부산항 피더선사와 비교해서 경쟁력을 갖추고 있지 못하다.²¹⁾ 슈퍼중추항만과 지방항 간의 연계성을 높여 내항 피더서비스 경쟁력의 제고를 꾀하고 있지만, 지방 항만관리자는 국제항로 서비스를 확보 유지하기 위해서 외항 피더선사에게 입항료 감면과 시설이용 우대 등의 시책을 펴고 있고 큰 성과를 얻지 못하고 있다.

2. 국제컨테이너전략항만정책

2010년 2월, 국토교통성 항만국은 '국제컨테이너 전략항만'의 선정을 검토하는 항만(국제컨테이너 전략항만후보)를 모집하였다. 모집의 이유는 슈퍼중추항만정책을 추진하였지만 일본의 컨테이너항만은 경쟁력 차원에서 여전히 동아시아 주변항만(특히 부산항)에 비해 열위에 있고, 향후 기간항로의 유지 및 확보를 위해서는 새로운 선택과 집중을 통한 컨테이너항만의 전략적 육성이 절실하다고 판단했기 때문이다. 이에 국토교통성은 신청요건²²⁾

21) 일본은 최저승무원수 규제(일본인 승무원)와 운항규제 등의 이유에서 일반적인 내항컨테이너선의 선형이 499G/T급(80%, 20ft 컨테이너 약 80~90개 적재)으로 소형이다. 2005년 1월 기준, 피더사업자 수는 10사, 24척의 선박을 취항하고 있다. 항로수는 22개이며, 2005년 한달 수송량은 139천톤이다. 내항피더 컨테이너 취급수의 추정치는 약 50~60만TEU이다.

22) 슈퍼중추항만의 항만관리자, 그 외의 슈퍼중추항만에 근접한 화물취급량, 서비스수준을 실현할

과 선정기준²³⁾을 명시하고, 4건의 신청계획서를 접수했다.²⁴⁾ 당년 7월 초에 게이힌항 부두연합과 한신항 부두연합이 전략항만으로 선정되었다. 이들 항만이 선정된 이유는 기초적 역량의 우수성과 목표달성방법의 현실성이라고 전해진다.

국제컨테이너 전략항만정책의 목적은 아시아의 경제성장을 배경으로 對아시아 물류네트워드를 강화하는 한편, 유럽과 북미의 기간항로를 유지하기 위해 부산항 등 주변의 경쟁항만과 동등한 수준의 국제물류 서비스를 제공하는 것이다. 특히 성장하는 아시아시장과 일체적으로 연결된 물류네트워드를 강화하여 일본의 성장동력원으로 활용한다는 점이 새롭다. 이러한 목적을 달성하기 위해 국제컨테이너 전략항만이 추구할 새로운 방향성으로, 철저한 항만코스트 인하와 강화된 국내화물 집하체계의 구축을 2015년까지 달성하여, 해외 환적화물 비중을 현재의 절반 수준으로 낮추도록 하는 것이다. 장기적으로는 2020년까지 아시아 지역의 북미 수출입화물을 대상으로 동아시아 환적항만 기능을 회복하도록 한다는 복안도 제시되고 있다.

구체적으로 요청되는 시책으로는, 기간항로 유지 및 강화를 위한 항만코스트 절감, 광역적인 집하체계 구축, 화주에 대한 서비스 향상, 환경 및 보안에 대한 대책, 전략적인 항만경영의 실현을 각각 열거하고 있다. 특히 이들 중에, 항만코스트 절감과 관련하여 항만경영의 민영화를 통한 항만 운영관리의 효율성 증대, 저렴한 항만배후 물류용지의 제공, 대규모 컨테이너 선석의 집중적 정비, 항만기항시간 단축을 위한 항만내 작업개선 등의 필요성을 언급하고 있다. 광역적인 집하체계 구축에 대해서는 내항 피더서비스의 강화, 철도연계수송능력의 향상, 내륙집하거점의 구축을 통한 항만으로의 접근성 향상 등의 필요성을 강조하고 있다.

또한, 전략적 항만경영의 실현에 대해서는 종래의 슈퍼중추항만정책의 한계성을 극복하기 위해서 항만전체 또는 광역적 항만물류의 경영체제의 중요성을 강조하면서, 항만경영의 민영화와 전략적 포트세일즈, 내항 피더망의 강화와 더불어 지방항만과의 연계적 화물유치 등을 제시하고 있다.

이러한 국제컨테이너 전략항만정책의 목표를 실현하기 위해서 게이힌(京浜)항 그룹의 신

수 있는 항만관리자 또는 부두공사(부두주식회사)로서 국제컨테이너 전략항만 선정절차에 따라 선정을 받으려는 자를 말한다.

- 23) 선정기준은 항만의 기초적 평가(정량적 평가와 기초요건 평가) 그리고 목표, 시책의 우수성 평가, 그 외의 확인사항으로 구성된다. 특히, 기초적 평가의 정략적 평가는 목표연도(2015년)의 슈퍼중추항만 수준의 화물량과 최저수준의 기간항로 서비스(예, 북미항로 Daily Service, 기간항로로부터의 추가기항시간 1일정도)를 규정하고 있다. 또, 항만의 기초적 요건으로 수심18m이상, 안벽 총연장길이 1km이상, 야드면적 50ha이상, 터미널 배후에 항만물류지원용지를 확보할 것, 광역적 화물집하를 위한 물리적 구비(내항항로, 고속도로, 철도화물의 접근성과 운용성)할 것을 기재하고 있다.
- 24) 신청자는 요코하마市+가와사키市+도쿄都+(재)요코하마부두공사+도쿄항부두(주) 연합, 나고야항관리조합+육카이치항관리조합+(재)나고야항부두공사 연합, 고베市+효고縣+오사카市+(재)고베항부두공사+(재)오사카항부두공사 연합 및 후쿠오카市+기타큐슈市+기타큐슈항만공항정비사무소 연합 등 4개 그룹이다.

청자(요코하마市, 가와사키市, 도쿄都, (재)요코하마부두공사, 도쿄항부두(株)가 제시한 계획을 간략히 소개한다.

게이힌항 그룹은 인접한 도쿄항, 요코하마항, 가와사키항의 역할을 정립하고 3항간의 물류효율화, 일원적 항만운업을 밝히면서 2014년까지 도쿄항과 요코하마항의 경영통합을 목표로 하고 있다. 특히 항로특성에 따른 컨테이너 부두의 재편을 꾀하기 위해서 가와사키항은 아시아수입화물 처리에 역점을 두고 있다. 목표 취급화물량으로, 2008년 760만TEU에서 2015년까지 1,050만TEU로 38%의 증가를 기대하면서, 세부적 계획으로 광역적 집하체계의 강화로 배후지방의 해외 환적화물 70만TEU를 유치할 것으로 제시하고 있다.

이를 위한 대표적인 시책으로, 부산항 환적화물의 도쿄항 이용 전환에 필요한 내항 피더서비스 강화(항만운송비 지원, 화물유치 인센티브, 내외항 공동이용의 선석 마련 등), 터미널사용료의 인하(임대료 인하 및 T/S화물에 대한 인센티브) 등을 계획하고 있다.

V. 결 론

싱가포르항, 홍콩항, 부산항 등 선두권을 형성하고 있는 세계적 항만의 2000년도를 전후로 한 약 10년간의 항만의 컨테이너 취급량 변화를 살펴보면, 전반 10년 동안은 대략 3배 이상 증가했고, 후반 10년 동안은 약 1.5배의 증가했다. 2000년대 이후에는 특히 상하이항과 선전(深圳)항을 필두로 하는 중국항만의 급부상이 두드러진다. 이러한 동아시아 국제항만의 빠른 성장에도 불구하고 일본의 대형 국제항만에서는 화물증가가 둔화되었고, 국제경쟁력 약화로 인하여 기간항로에서 제외되며 일본 국내 화주의 물류불안을 야기해왔다.

이 문제를 극복하기 위해 2004년 이후 '슈퍼중추항만정책'이 실시되었다. 이 정책은 국제항만의 고규격 터미널을 민간기업에 위탁하여 효율적으로 관리, 운영되도록 다양한 정책적 지원을 제공하며, 국제항만의 코스트 절감과 서비스 향상을 달성하겠다는 취지를 가지고 있다.

본 연구에서는 슈퍼중추항만정책의 출현배경과 그 추진과정 그리고 정책방향을 살펴보고, 정책기간이 종료된 2009년 시점의 정책성과의 평가에 대하여 분석하였다. 요약해서 정리하면, 종래의 항만건설과 관리운영이 통합된 방식에서 물류환경 변화에 능동적으로 대응하기 위해 관리운영을 독립적으로 분리, 운영할 수 있는 제도가 필요하다는 인식에서 슈퍼중추항만 프로그램은 시작되었다. 이는 구체적으로 민간인증운영자에 대한 항만시설의 관리운영에 대한 법적 자격부여, 세제감면, 금융지원, 규제완화 그리고 부두운영의 제도적 개선조치 등의 코스트경쟁력 향상측면의 정책지원과, 도선료 인하, 항만시설 24시간 364일 개방화, 항만물류정보의 싱글윈도우화(Single-window System) 등의 물류서비스 경쟁력 향상을 위한 제도개선이었다. 정책 프로그램이 종료된 2009년 시점에서 정책성과에 대한 자체적 지적을 보더라도 코스트 경쟁력은 달성하지 못하였음을 인정하고 있으며, 본

연구의 조사, 분석에 따르면, 화물량 증가 및 환적화물 유치, 기간항로 서비스 유지 측면에서 정책기간 중 소기의 성과를 달성하지 못하였다는 주장을 할 수 있었다. 저자는 그 원인을 고규격 터미널의 지정 민간기업의 운영능력, 슈퍼중추항만내의 복수항만의 연계적 효율성, 항만의 집하능력 구축에서 한계점이라는 3가지 원인에서 찾아 설명하였다.

최근, 2010년에는 슈퍼중추항만정책의 후속 정책인 '국제컨테이너 전략항만정책'이 등장하였고, 정책대상 항만의 선정으로 계인항과 한신항의 2대항으로 국가전략적 컨테이너항만이 집약되었다. 이 정책은 정부가 겪고 있는 재정축소 등의 어려움 속에서 국제컨테이너 항만투자에 대한 선택과 집중의 원칙을 적용하지 않을 수 없는 고육책이라고 이해할 수 있으며, 2대항 항만민영화 등의 개혁프로그램을 전제로 국내외 컨테이너화물 수송연계체계를 효율화하는 전략이다. 이전의 슈퍼중추항만정책의 전략문제로 부산항을 목표시한 코스트와 물류서비스 경쟁력의 향상이라는 피해의식이 있었다는 점이다. 결과적으로 2006년 부산신항의 개장에 따른 부산항의 경쟁력은 일층 증가하였고, 일본 지방항만 및 일본의 수출입화주의 합리적 국제물류 의사결정(접근성이 좋고 코스트도 낮은 물류네트워크의 선택)에 큰 변화를 주지 못했다는 사실이다. 단, 슈퍼중추항만정책으로 이뤄진 항만운송산업의 규제완화 효과, 항만운영의 민영화진행, 국내연계수송의 고비용체제 개선 등은 금후 전략항만정책에 큰 힘을 더할 것으로 판단된다.

이러한 일본의 국제컨테이너 항만정책의 변화를 이해함과 동시에, 앞으로의 부산항(부산신항도 포함한) 동아시아 환적화물 유치경쟁력 강화에 대한 논의가 더욱 활발해져야 할 것으로 생각된다. 일본의 전략항만은 민영화조직을 전제로 보다 적극적인 화물유치와 환적화물 지원시책을 강구할 것으로 예상된다. 구체적으로 부산항 경유 환적화물에 대한 환적항 전환인센티브를 명시화할 것이 충분히 예상되며, 국내 피더화물에 대한 인센티브 및 피더선사의 지원육성, 항만간의 연계협력 등이 강화될 것이다.

본 연구가 최근의 일본 국제컨테이너 항만정책을 분석함에 따라서 부산항의 환적화물의 약 1/5에 달하는 일본화주 고객에 영향을 미칠 일본의 항만정책을 정확히 이해하고, 그에 적극적으로 대응할 방안을 마련할 필요가 있음을 지적한다는 의미에서 중요성을 가진다. 동시에, 부산항의 일본 환적화물에 대한 대응전략에 대한 분석에 대해서는 본 연구의 주제를 넘어서는 이유로 보다 세심하게 다루지 못한 한계점도 밝혀둘 필요가 있다.

참 고 문 헌

1. 김광희, 김현덕, 노춘섭, “슈퍼중추항만정책을 통한 일본의 항만운영에 대한 고찰”, 『국제상학』, 제24권제2호, 2009, pp.165-185.
2. 박경희, “일본 컨테이너항만의 위기와 대응전략 연구”, 『한국항만경제학회지』 제20권제2호, 2004, pp.19-33.
3. 박경희, “한일간 항만관리형태의 비교분석”, 『한국항만경제학회지』, 제22권제4호, 2006, pp.19-38.
4. 박창식, 김청열, “부산항의 허브포트화와 한일해협 경제권”, 『한국항만경제학회지』, 제25집제1호, 2009, pp.271-292.
5. 오용식, “항만정책과 항만개발전략: 일본의 사례”, 『월간교통』, 제70호, 2003년 12월, pp.12-19.
6. 오용식, 구경모(2006), “최근 정기선사의 동아시아지역 기항패턴의 변화에 관한 연구”, 『물류학회지』, 제16권제1호, pp.23-37.
7. 이장원, 김형기, 김성호, “한중일 3국의 항만경쟁력 비교 연구”, 『국제지역연구』, 제11권제4호, 2008, pp.333-360.
8. 정성훈, 김정욱, “일본의 슈퍼중추항만정책과 전략적 목표”, 『무역학회지』, 제30권제6호, 2005, pp.247-260.
9. 한철환, “동북아 항만들의 경쟁전략에 관한 연구”, 『해운연구:이론과실천』, 2002년 가을, pp.33-67.
10. 赤井伸郎他, 『港湾の効率的な整備・運営のあり方に關する財政分析』, RIETI Discussion Paper Series, 09-J-010, 2009.
11. 小野憲司, “近年の國際海上コンテナターミナル競争力強化策とその評価”, 『運輸政策研究』, Vol.9, No.2, 2006, pp.15~24.
12. 加納敏幸, 間島隆博, 小阪浩之, 鳥海重喜, “東アジア域内物流効率化に關する研究”, 『海上技術安全研究所報告』, 第10卷 第1号, 2010, pp.1~42.
13. 國土交通省港湾局, 『平成20年度港湾局關係予算概要』, 2008年 1月.
14. 齊藤純, “港湾の効率的經營に關する研究”, 『運輸政策研究』, Vol.5 No.2, 2002, pp.14~22.
15. スーパー中樞港湾選定委員會, 『スーパー中樞港湾育成プログラムの達成度評価書』, 第5回會合資料 5-2, 2004年5月.
16. スーパー中樞港湾選定委員會, 『港湾の管理・運営のあり方に關する検討部會報告』, 第6回會合資料 6-1, 2005年7月.
17. スーパー中樞港湾選定委員會, 『スーパー中樞港湾プロジェクトの取組み狀況』, 第7回會合資料 7-1, 2005年12月.
18. 柴田悦子, “戰後經濟の流れと港湾政策の検討”, 『海事交通研究』, 第58集, 2000.
19. 高玲, “日本におけるコンテナ港の國際競争力に關する考察”, 『立命館經營學』, 第46卷 第1号, 2007, pp.167~188.
20. 寺田一薰, “港湾整備における地方分權と公民役割分担”, 『國際交通安全學會誌』, Vol.33 No.1, 2008, pp.58~64.
21. 松尾俊彦, “生産・物流據点の海外移轉とわが國の港湾整備の課題”, 『運輸と經濟』, 第70卷 第3号, 2010, pp.4~11.
22. 古市正彦, “スーパー中樞港湾育成に向けた内航・外航連續型フィーダー航路の提案”, 『運輸政策研究』, Vol.8 No.4., 2006, pp.2~11.
23. 일본 국토교통성항만국, <http://www.mlit.go.jp/>
24. 일본 항만근대화촉진위원회, <http://www.kinsokukyo.or.jp/>
25. 일본 각 지방항만 홈페이지, www.optc.or.jp, www.kptc.or.jp, www.tptc.co.jp, www.yppdc.or.jp
www.tcb-terminal.co.jp

< 요약 >

일본 슈퍼중추항만정책의 성과와 한계에 관한 한 고찰

구경모·오용식

동아시아 경제의 빠른 성장에도 불구하고 일본의 대형 국제항만에서는 화물증가가 둔화되었고, 국제경쟁력 약화로 인하여 기간항로에서 제외되며 일본 국내 화주의 물류불안을 야기해왔다. 이 문제를 극복하기 위해 2004년 이후 '슈퍼중추항만정책'이 실시되었다. 이 정책은 국제항만의 고규격 터미널을 민간기업에 위탁하여 효율적으로 관리, 운영되도록 다양한 정책적 지원을 제공하며, 국제항만의 코스트 절감과 서비스 향상을 달성하겠다는 취지를 가지고 있다.

다양한 법적, 제도적 지원 시책에도 불구하고 슈퍼중추항만정책은 기대했던 정책성과를 달성했다고 보기는 어려운 상황이다. 코스트 경쟁력을 달성하지 못하였뿐 아니라, 화물량 증가 및 환적화물 유치, 기간항로 서비스 유지 측면에서 정책기간 중 소기의 성과를 달성하지 못하였다. 그것은 고규격 터미널의 지정 민간기업의 운영능력, 슈퍼중추항만내의 복수항만의 연계적 효율성, 항만의 집하능력 구축에서 한계점을 가지고 있었기 때문이다.

이에 따라 2010년에는 슈퍼중추항만정책의 후속 정책인 '국제컨테이너 전략항만정책'이 등장하였고, 일본은 국제 거점항만 육성을 위한 마지막 기회를 준비하고 있다. 특히 새로운 정책에서는 부산항 경유 환적화물의 탈환을 명시적으로 내세우고 있어 향후 부산항과 일본의 국제컨테이너 전략항만 간의 화물유치 경쟁이 예상된다.

□ 주제어 : 슈퍼중추항만, 정책평가, 국제경쟁력, 국제컨테이너전략항만, 부산항