



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

교 육 학 석 사 학 위 논 문

AHP를 이용한 향만민영화의 대안
선정에 관한 연구



2012년 5월

부 경 대 학 교 대 학 원

수해양인적자원개발학과

명 종 재

교 육 학 석 사 학 위 논 문

AHP를 이용한 향만민영화의 대안 선정에 관한 연구

지도교수 김 삼 곤
(공동지도교수 백 인 흠)

이 논문을 교육학석사 학위논문으로 제출함.

2012년 5월

부 경 대 학 교 대 학 원

수해양인적자원개발학과

명 중 재

명종재의 교육학석사 학위논문을
인준함.

2012년 5월



주	심	공학박사	박 종 운 (인)
위	원	수산학박사	김 삼 곤 (인)
위	원	공학박사	백 인 흠 (인)

< 목 차 >

Abstract	iv
I. 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 방법 및 구성	3
II. 이론적 배경	5
1. 항만민영화의 의의	5
2. 항만민영화의 배경	7
3. 항만민영화 형태	12
4. 우리나라 항만민영화의 추진 현황	15
가. 항만민영화 추진과정	15
나. 부두운영회사제의 시행	16
다. 부산항 자성대부두 운영회사 민영화	18
라. 항만관리체제 개혁 및 항만공사 도입 추진	19
마. 항만민영화의 추진 상 문제점	20
5. 국가별 항만민영화의 특성 비교	27
6. 선행 연구	30
가. 공기업의 민영화 연구	30
나. 항만민영화 평가속성요인 연구	33
다. 항만민영화 대안 속성요인 연구	40
III. 모형 구축	49
1. 모형 구축의 이론적 배경	49
가. AHP 기법의 도입	49
나. AHP 기법의 수행 과정	50

2. 향만민영화 평가속성요인 및 대안 도출	54
가. 향만민영화 평가속성요인 도출	54
나. 향만민영화 대안 도출	54
3. 계층분석구조의 모형 구축	56
IV. 실증 분석 및 결과	58
1. 설문지 목적과 구성	58
가. 설문지 목적	58
나. 설문지 구성	58
다. 표본의 크기 및 수집	58
2. 실증 분석 결과	61
가. 향만민영화 평가요인 분석	61
나. 향만민영화의 대안 분석	61
다. 평가요인에 따른 대안별 중요도	64
3. 향만민영화 대안 선정	66
V. 결 론	67
참고 문헌	69

〈표 차례〉

<표 II-1> 향만민영화의 문제점	11
<표 II-2> 민영화의 기본 형태	12
<표 II-3> 민영화의 방법별 정책효과 비교	13
<표 II-4> TOC 단일운영법인의 형태 및 특징	18
<표 II-5> TOC의 부두이용 현황	23
<표 II-6> 운영단일화 미실현 부두관리회사 현황	24
<표 III-1> 쌍대비교의 척도	52
<표 III-2> 난수지수	53
<표 IV-1> 설문 대상 및 결과	60
<표 IV-2> 향만민영화 평가요인의 중요도	61
<표 IV-3> 기업성 평가요인의 대안 분석	62
<표 IV-4> 공익성 평가요인의 대안 분석	63
<표 IV-5> 서비스 질 평가요인의 대안 분석	63
<표 IV-6> 재정 건전성 평가요인의 대안 분석	64
<표 IV-7> 평가요인에 따른 대안별 중요도	65

〈그림 차례〉

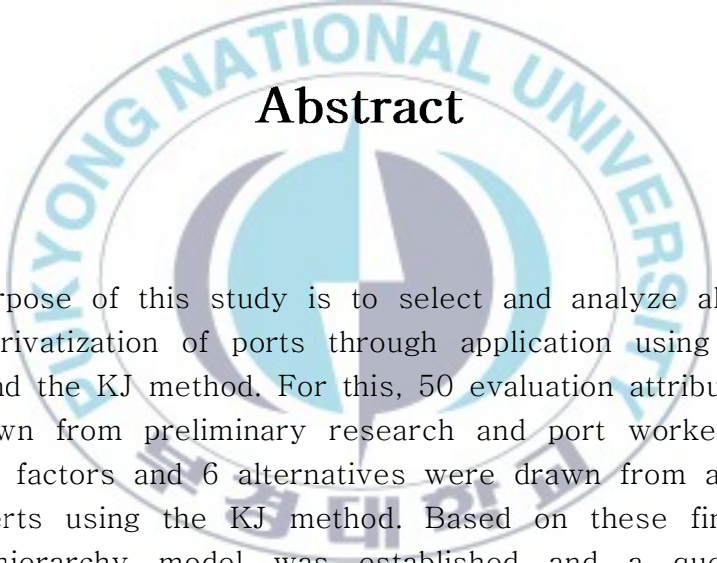
[그림 I-1] 연구의 흐름도	4
[그림 II-1] 향만민영화의 이전 과정	6
[그림 III-1] AHP의 표준계층도	51
[그림 III-2] 계층분석구조의 모형	57

<부 록> : 설 문 지	72
---------------------	----

A Study on the Alternative Selection of Port Privatization Using the
AHP Method

Jong-Jae, Myoung

Fisheries & Marine Human Resource Development
Graduate School
Pukyong National University



Abstract

The purpose of this study is to select and analyze alternatives for the privatization of ports through application using the AHP method and the KJ method. For this, 50 evaluation attribute factors were drawn from preliminary research and port workers, and 4 evaluation factors and 6 alternatives were drawn from a group of port experts using the KJ method. Based on these findings, an analytic hierarchy model was established and a questionnaire survey form was prepared. The questionnaire survey for experts in the privatization of ports was performed to draw the importance of each hierarchy level using the AHP method. The result of analysis of evaluation factors for hierarchy level 2 shows that entrepreneurship is the most important factor, followed by public utility environment, service quality and financial soundness. Among these factors, the entrepreneurship factor showed a relatively high level of importance.

The analysis results of the detailed evaluation factors for hierarchy level 3 show that commercialization is the most

important factor. Also, the lease contract is the most important factor in the public utility environment evaluation factors. The disposal of port equity is the most important factor in the service quality evaluation factors. The management contract is the most important factor in the financial soundness evaluation factors.

The results of the combined ranking analysis of all hierarchical levels shows that among detailed evaluation factors, commercialization is the most important factor, followed by joint ventures, disposal of port equity, lease contracts, management contracts and incorporation. Therefore, commercialization was selected as the final alternative for the privatization of ports in Korea.

Here, the consistency ratio(CR) is 0.02 in the comprehensive analysis of alternatives, showing a good degree of consistency.

This study is composed of 5 chapters.

Chapter 2 explains the background information for the privatization of ports and presents the promotion status and evaluation of the privatization of ports in Korea. Also, the preliminary research and factors for the privatization of ports are also presented.

Chapter 3 draws evaluation attribute factors from the preliminary research and port workers to analyze the selection of alternatives for the privatization of ports as well as evaluation factors and detailed evaluation factors from a group of port experts using the KJ technique. Chapter 3 also presents the theoretical backgrounds of AHP and establishes an analytic hierarchy structure model based on these backgrounds.

Chapter 4 explains the purpose and formation of the questionnaire survey for the empirical analysis, and presents an alternative for the privatization of ports through the analysis of the questionnaire survey results from port experts using the AHP technique. The final chapter 5 summarizes the details of analysis in Chapter 4, presents insights and limitations of the study and provides suggested research subjects for the future.

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

해운 환경의 기술적인 변화는 선박의 대형화·고속화를 비롯하여 화물 운송 형태의 컨테이너화(containerisation) 등을 들 수 있는 데, 특히 이러한 운송시스템상의 화물운송 단위화(unitisation)는 육·해·공을 연결하는 복합 일관운송체계(intermodalism)의 도입을 가능하게 하였다. 이러한 해운환경 변화의 기류를 타고 새로운 상황에 부응하기 위해 변화할 수밖에 없었다.

급변하는 국제무역환경 및 해운환경 속에서 기본적으로 항만은 새로운 수용시설을 갖추어야 함은 물론이려니와 동시에 대폭적인 수용능력의 증대가 필요하게 되었다. 그리고 컨테이너화로 대변할 수 있는 수송혁명으로 인해 해상운송의 형태는 거점항만(pivot port) 사이만을 서비스하고 나머지의 항만은 피더망(feeder network)을 구축하여 서비스하는 이른바 허브 앤 스포크(hub & spoke) 형태의 서비스를 취하게 됨에 따라서 항만의 형태도 크게 컨테이너모선이 기항하는 중심항만(hub port)과 피더서비스를 받는 지선항만(feeder port)으로 대별되게 되었다. 더구나 이러한 항만환경의 변화로 인해 세계 각국의 항만은 중심항만으로서의 입지를 강화하기 위한 항만간의 경쟁이 치열하게 이루어지고 있다.

한편, 민영화는 국가에서 운영하던 공기업을 민간인이 경영하게 하는 것이다. 공기업은 기업 특성상 시장에서 독점적인 지위를 부여받기 때문에 그동안 누적 적자·비효율·도덕적 해이 등이 문제시되어 왔다. 이를 민간 기업에 맡김으로써 정부 기능을 축소·규제 완화하여 경영효율을 높이는 데

의의를 두고 있다. 이에 따라 정부는 공공부문개혁의 일환으로 공기업 민영화를 추진하였다. 1998년 1차 공기업 민영화계획에 따라 11개의 공기업이 민영화 되었고, 이후 2차 공기업 민영화계획도 완료되었다. 이러한 공기업의 민영화는 설립목적에 부합하지 않는 자회사, 경영상태가 부실한 자회사, 모기업 인사문제를 해결하기 위해 설립된 자회사, 불필요한 인적자원 등의 문제를 안고 있다.

항만민영화는 각국이 처한 사정에 따라 다소 차이가 있을 수 있으나 급변하는 해운항만 환경에서 항만관리 및 운영의 개선, 항만운영 효율성의 제고, 정부의 재정부담의 축소, 공기업의 부채 문제 해결, 피고용인에 대한 항만소유권의 공유 촉진 및 수출입관련 노조(trade union)의 영향력 축소 등이 필요한 시점이다.

이 연구에서는 항만민영화의 의의, 항만민영화 배경, 일반적인 항만민영화의 형태 및 우리나라 항만민영화의 추진 현황을 살펴본다. 주요국의 항만민영화 특성과 선행연구를 통해 우리나라 항만민영화의 문제점을 파악한다. 그리고 AHP 기법을 이용하여 최적의 항만민영화 대안을 선정하여 우리나라 항만민영화를 위한 기초자료를 제공하는데 목적이 있다.

항만운영은 항만하역, 이송, 보관 등 복잡한 업무를 수반하기 때문에 고도의 전문성이 요구되므로, 항만물류전문 인력이 사전에 확보되지 않으면 안된다. 따라서 항만민영화와 관련된 연구 절차는 수산·해운계 관련학교 학생들이 항만에 대한 중요성을 인지할 수 있으며, 창의적 사고력 증진에 도움이 될 것으로 생각된다.

2. 연구의 방법 및 구성

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 향만민영화의 의의, 향만민영화 배경, 일반적인 향만민영화의 형태, 우리나라 향만민영화의 추진 현황, 국가별 향만민영화 특성 비교 및 문헌연구를 통하여 문제를 제기하였다. 향만이용자 및 향만관리자, 선행연구를 통해 향만민영화 평가속성요인을 도출하였다. KJ(Kawakita Jiro) 기법을 이용하여 향만관련 교수, 연구자 등의 향만 전문가 그룹으로부터 평가요인과 세부평가요인을 도출하여 계층분석구조의 모형을 구축하였다. 그리고 설문지를 구성하고 AHP(Analytic Hierarchy Process, 계층분석적 의사결정방법) 기법을 이용하여 설문내용의 상대적 중요도를 분석하여 향만민영화 최적 대안 선정하였다.

한편, 최적의 평가요인 도출 및 모형구축을 위해 산업체, 학교, 연구소, 정부기관 등의 전문가로부터 자문을 받아 본 연구의 자료로 활용하였다.

본 연구는 크게 5개의 장으로 구성되었다.

제1장에서는 연구의 배경 및 목적, 연구의 방법 및 구성을 제시하였다.

제2장에서는 향만민영화의 배경을 살펴보고 향만민영화 방법, 우리나라 향만민영화의 추진 현황 및 평가 등을 기술한다. 그리고 선행연구와 향만민영화 요인을 제시한다.

제3장에서는 향만민영화 대안 선정을 분석하기 위해 선행연구와 향만 종사자들로부터 평가속성요인을 도출하고 KJ 기법을 이용하여 향만 전문가 집단으로 평가요인과 세부 평가요인을 도출한다. AHP의 이론적 배경을 제시하고 이러한 이론적 배경을 토대로 계층분석구조의 모형을 구축하였다.

제4장에서는 설문조사의 목적과 구성, 설문조사, AHP 기법을 이용한 실증분석을 하고 우리나라 향만민영화의 최적 대안 선정을 하였다.

제5장 결론에서는 제4장에서 분석한 내용을 요약하고, 연구의 시사점, 한

계점을 기술한 후, 향후 연구 과제를 제시하였다.

본 연구의 흐름도는 [그림 I -1]과 같다.



[그림 I -1] 연구의 흐름도

II. 이론적 배경

1. 향만민영화의 의미

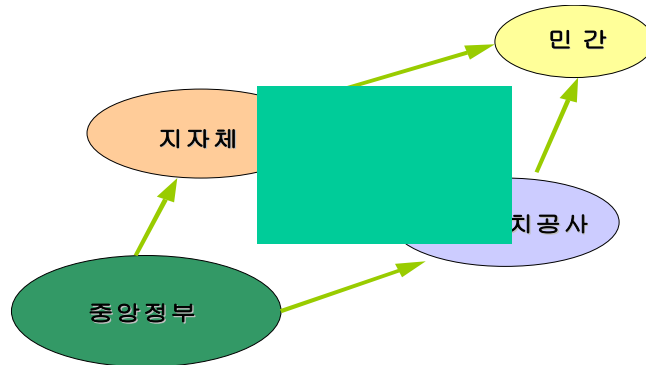
공기업의 민영화란 국가에서 운영하던 기업을 민간인이 경영하게 하는 것을 말한다. 공기업은 기업 특성상 시장에서 독점적인 지위를 부여받기 때문에 그동안 누적 적자·비효율·도덕적 해이 등이 문제시되어 왔다. 이를 민간 기업에 맡김으로써 정부 기능을 축소·규제 완화하여 경영효율을 높이는 데 의의를 두고 있다. 따라서 민영화를 정의하면,

첫째, 공기업의 주식 등의 자산을 매각하거나 서비스 기능을 공공부문에서 민간부문으로 이전시키는 것을 말한다.

둘째, 협의의 민영화는 정부보유 주식을 민간에 완전 매각하는 동시에 정부 규제를 철폐하는 것을 의미하며 이를 ‘사유화’라고 말해도 무방하다

셋째, 광의의 민영화는 정부활동의 민간으로의 이양을 말한다.

향만민영화는 오늘날 향만분야에 있어서 하나의 유행이 되었으며, 이를 통해 보다 나은 향만운영은 민간분야에 의해서만 가능하다는 전제 하에 향만시설에 대한 민간분야의 역할이 크게 확대되었다. 그러나 대부분의 공공향만당국이 향만민영화를 위해 행한 것은 종종 권한의 위임(devolution) 형태에 지나지 않았으며, 이는 선택적인 임대, 면허부여 또는 양허계약에 입각하여 민간에 제한된 향만서비스만을 제공하게 할 뿐이었다.



[그림 II-1] 항만민영화의 이전 과정

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

항만민영화에 대한 정의는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 항만민영화는 정부의 역할을 줄이거나 또는 항만업무 또는 자산의 소유권 면에서 민간분야의 역할을 증대하는 활동을 한다.

둘째, 항만민영화는 국유화(nationalisation)의 상대적인 의미로서, 국유화의 목적은 정부가 민간기업의 소유권을 인수하는 것인 반면에 민영화는 정부가 행하는 제반 서비스를 민간분야에 이전하는 것이다.

셋째, 배타적 의미에서의 항만민영화는 항만자산의 소유권이 공공분야로부터 민간분야로 이전되거나 또는 민간자본의 항만시설, 장비 및 시스템과 관련한 투자재원으로 실질적인 활용하는 것이다.

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 개발도상국을 비롯한 많은 항만들로 하여금 국유국영항만시스템의 조직 및 관리 형태에 대해 다시금 생각해 하는 계기가 되었다.

일반적으로 이러한 국유국영항만에서 문제는 궁극적으로 재정적인 어려움에 기인하고 있는데, 이러한 문제의 원인을 항만관리자에게로만 돌릴 수는 없다. 항만투자회수를 위해 원가계산에 입각한 항만요율이 책정되지 않고 있는데 이는 중앙 또는 지방 정부가 깊이 관여하고 있기 때문이다. 따라서 이러한 항만은 커다란 적자를 낼 수밖에 없는 구조적인 결함을 갖고 있다.

그러나 1980년대 후반부터 나타나기 시작한 각국의 재정적자 현상과 상대적으로 늘어난 항만시설에 대한 수요는 지금까지의 관행을 바꾸게 되었다. 즉 국가의 부족한 예산으로 인해 항만은 더 이상 재정적인 지원 대상이 아니기 때문에 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 합작회사, 지방정부, 또는 특수법인 등 공공조직 형태의 항만책임당국이 관리주체가 되어 왔다. 이들 조직의 권한과 의무는 연안에 걸친 재산권(property right), 항만시설의 개발계획, 항로표지, 방파제, 수로의 준설 등과 같은 공공재의 제공 등이 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 사용자의 요구에 역행하여 왔다. 즉 공공의 항만조직은 더욱 관료적이며 독점적인 형태로 변질되었으며, 때로는 공정함이란 이름하에 일률적인 제도를 만들고 국가내의 모든 항만에 적용하기도 하였다. 예를 들면 원가개념, 경쟁 및 지역적인 특성을 고려함이 없이 모든 항만에 동일한 효율을 적용하였다. 그러나 이러한 국가기관에 의한 항만행정조직이 성공한 예는 민영화 이전의 싱가포르항의 경우를 제외하고는 극히 드문 실정이다.

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

특히 1980년대 후반 이후로 항만에 대한 민간참여(private intervention)에 관한 주제는 공공의 항만당국, 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 전 세계 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 중심항(hub port)의 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 취약부분에 대해서도 더 이상 재정적인 보조를 하여서는 안 된다고 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 안 되는 한 가지 이유이다. 그러나 수익성만을 목적으로 하여서는 안 된다. 왜냐하면 영국의 예를 비롯하여 많은 공공항만이 이미 민영화 이전에도 수익성 면에서는 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, 항만민영화를 통해 항만관리의 개선, 항만운영 효율성의 제고, 정부의 재정수입 증대, 피고용인에 대한 항만소유권의 공유 촉진 및 수출입관련 노조(trade union)의 영향력 축소 등을 이룩할 수 있었다.

오늘날 항만의 민영화의 목표는 정부에 대한 재정적인 부담의 경감, 항만내의 제반 서비스 공급과 관련하여 정부에 대한 행정적인 부담의 경감, 제공되는 제반 서비스와 관련하여 효율성 및 생산성의 개선, 관리계약의 활동 및 투자 촉진, 공공분야 특히 부채규모가 큰 항만기업의 규모 축소의 지원, 훈련 및 동기유발을 통해 항만근로자의 질적 수준 개선, 국가의 경제정책 목표에 기여 등이 있다.

그러나 민영화의 부정적인 측면도 지적되고 있다. 전통적으로 항만은 국가 또는 공공기관에서 개발·운영해 왔다. 그 이유는 항만이 국민 경제적 관

점에서 중요한 역할을 수행하는 하부구조이며, 개발 및 관리에 막대한 비용이 소요될 뿐만 아니라 자금회수기간이 길어 투자위험이 높기 때문이다. 향만민영화의 주요 문제점으로 다음과 같은 점들이 지적될 수 있다.

첫째, 향만의 공공서비스 기능 저하가 우려된다. 민간 투자 및 운영자는 원가절감 및 이윤극대화를 추구하게 되므로 수익성이 수반되지 않는 향만시설 및 서비스의 공급은 회피하려 할 것이다. 이와 같은 현상은 향만의 공공서비스 기능 저하뿐만 아니라 향만의 정상적인 기능 수행에 심각한 문제를 야기할 우려가 있다.

둘째, 지리적 위치, 운송체계 등의 원인에 의하여 경쟁이 제한될 경우 민영화는 공공부분의 독점이 민간부분의 독점으로 단순히 전환하는데 불과하게 될 가능성이 있다. 이 경우 기업의 이윤극대화 추구로 인하여 이용료 수준이 상승하게 됨으로써 향만 이용자의 권익이 크게 침해당할 우려가 있다. 뿐만 아니라 부두운영업체의 독과점 행위는 결국 해당 향만의 경쟁력 상실을 가져올 것이다.

셋째, 향만의 소유와 운영이 분리됨으로써 투자, 운영 등의 측면에서 협조체제의 유지가 어렵게 될 우려가 있다. 그 결과 연계 복합운송의 각 수단별 구축이 미흡하여 해·륙 연계수송 등에 비효율이 야기될 수 있다.

넷째, 민간 부두운영업체는 이윤의 극대화를 우선적으로 추구하게 되므로 향만 이용자에 대하여 차별적 대우를 할 우려가 높다. 즉 부두운영업체와 소유 또는 경영상 관련이 있는 업체에 시설 이용 및 사용료의 우대를 행할 가능성이 크며, 반면에 일반 이용자들(common users)은 상대적으로 불리한 입장에 처하게 될 수 있다.

향만민영화의 부정적 효과에 관한 조사결과에 의하면(Alfred J. Baird, 2002), 31%의 향만이 통제력의 상실을 중요한 문제점으로 들었고, 21%는 정치적·상업적 모호성을, 15%는 운영업체 선정의 어려움을 각각 지적했다.

8%의 장기간의 의견수렴 과정, 과점의 가능성, 공공 및 민간 투자 사이의 조화추구의 어려움, 불공정경쟁의 가능성, 특혜시비 등의 문제가 지적되었다.

〈표 II-1〉 항만민영화의 문제점

문제점	비율(%)
통제력의 상실	31
정치적·상업적 모호성	21
운영업체 선정의 어려움	15
장기간의 의견수렴 과정	8
기타	25

자료: Alfred J. Baird, "Privatization Trends at the World's Top 100 Container Ports", Journal of Maritime Policy and Management, Vol. 29-3, 2002, P. 283.

항만서비스는 공공서비스로서의 특성과 사적 서비스로서의 특성을 가지고 있다. 일반적으로 공공재(서비스)는 소비에 있어서의 배제가 불가능하고 소비의 한계비용이 제로(0)인 특성을 갖는다. 그런데 일부 시설의 여유가 많은 항만의 경우 이용시의 한계비용이 거의 없을 뿐만 아니라, 이용자의 배제가 어렵거나 이용 배제시 관련 비용이 과다하게 소요되므로 공공재로서의 특성이 높은 것으로 생각된다. 그러나 대부분의 항만은 이와 같은 기준에 정확하게 합치되지 않는으며, 따라서 완전한 공공재라고 보기는 어렵다. 다만 항만은 일반국민의 경제적·사회적 활동에 중요한 역할을 담당하므로 어느 정도까지는 무차별적이고 자유로운 이용이 보장되어야 한다. 그런데 항만 민영화는 이러한 공공성의 확보에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 민간운영자는 이윤의 극대화를 최우선 목표로 추구하므로 이용자의 차별, 독과점체제의 구축 등의 가능성이 있기 때문이다.

3. 향만민영화 형태

<표 II-2>에 보이는 바와 같이, 민영화에는 기본적으로 주식매각(denationalization), 규제완화(liberalization) 또는 규제철폐(deregulation), 계약제도(leasing)의 3 가지가 있다. 이러한 기본적인 3가지 민영화 방식은 나름대로의 장단점을 가지고 있기 때문에 각 나라가 처해 있는 경제적, 사회적, 정치적, 문화적 여건에 따라 다양하게 도입되고 있는 실정이다(전국경제인연합회, 1997).

<표 II-2> 민영화의 기본 형태

구분	특징
주식매각	• 공기업 소유권의 일부 또는 전부를 민간부문으로 이전 • 정부소유자산이나 정부소유주식 일부 매각 방식의 부분민영화 • 정부소유자산이나 주식은 완전 매각하지만, 정부의 규제가 남아 있는 형태
규제완화 또는 규제철폐	• 보호목적의 정부의 규제완화 또는 철폐 • 기업은 정부소유이지만 운영권은 민간에 위임 형태 • 경쟁력제고를 위해 공공부문에 제한되었던 업무의 참여범위 자유화
계약제도	• 정부와의 계약으로 민간이 재화와 서비스를 제공하는 형태 • 서비스공급의 최종 책임은 정부가 짐 • 공공서비스의 독점계약 또는 공공자산의 임대

또한 <표 II-3>을 통해 이러한 민영화 도입을 위한 대안의 정책적 효과를 비교하여 살펴보면, 효율성 및 기업관리 측면에서 볼 때 주식매각, 규제완화가 가장 바람직스러우며, 정치·사회적인 관점에서는 규제완화 또는 규제철폐보다는 주식매각 또는 계약제도가 보다 나은 대안이라는 사실을 알 수 있다.

〈표 II-3〉 민영화의 방법별 정책효과 비교

구 분	주식매각			규제완화 또는 철폐	계약제도
	기 업	국 민	종업원		
효율적 측면1)	○	X	X	○	△
기업관리 측면2)	○	X	△	○	△
정치·사회적인 측면3)	X	○	△	X	△

○ : 우수, △ : 보통, X : 효과 없음

주: 1) 경영효율, 경쟁촉진, 규제완화 등의 요소를 내포

2) 기업의 정상화, 행정비용, 사후관리 등의 관점

3) 사회적 형평, 경제력의 집중, 재정수입, 부의 소유 확산, 자본시장의 발달 등의 요소 내포

이와 같은 3가지 분류법 이외에도 항만민영화 형태와 관련하여 유엔무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)는 다음과 같은 대안을 제시하였다.

- ① 국가소유 지분의 일부 또는 전부를 민간에 매각
- ② 국가가 소유한 항만자산의 매각
- ③ 항만시설의 양허계약 : 국가가 소유한 자산(토지, 기반 및 하부시설 등)의 양도 없이, 보상, 사용 및 책임에 관한 조건에 따라 임대계약을 체결하여 관리계약에 자산의 이용을 허용
- ④ 새로운 항만시설의 확충 시에만 민간의 참여 허용 : 기존의 국가(또는 공공)소유의 시설에 대한 소유권이나 운영권의 변동 없이, 새로운 시설에 한하여 민간에 운영권을 이전
- ⑤ 관리계약 : 부두운영회사(terminal operating company, TOC)의 도입
- ⑥ 종업원 지주제 :
 - 국가소유 자산(또는 지분)의 일부를 항만종사자에게 판매
 - 국가는 국가소유 지분(자산)의 일부를 항만종사자에게 이양함으로써,

항만종사자들의 참여의식과 업무의욕의 고취 및 동기 부여하여 능률을 높이는 방법

⑦ 항만조직의 재조정 : 조직의 재정을 통한 조직의 재편

이들을 선행연구를 종합하여 항만의 민영화와 관련한 모든 대안은 상업화, 자유화, 자산의 매각, 법인화, 양허 또는 임대계약, 합작회사, 관리계약 등이 있다.



4. 우리나라 항만민영화의 추진 현황

가. 항만민영화 추진과정

우리나라 항만민영화의 시초는 해운항만청이 1977년 4월 부산항 1단계 개발사업에 대한 자금 조달 건으로 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction & Development, IBRD) 차관협정서에 부두별 부두운영회사제(terminal operating company system)에 관한 내용을 명문화하고 같은 해 5월 동 제도 시행을 위한 지침을 마련한 데서 찾을 수 있다. 이에 따라 부산항의 자성대부두, 양곡부두, 석탄부두, 고철·광석부두 등에 대해 부두별 특성에 맞는 하역업체를 선정하고 전용 사용하도록 허가함으로써 민간기업에 의한 하역의 전문화가 시도되었다.

그러나 당시의 민영화는 IBRD 차관을 도입하여 건설한 특정부두에 대해서만 실시된 불완전한 것으로 부두의 전용사용은 허용되었으나 민간기업의 창의성 및 효율성을 달성하기는 어려운 실정이었다. 당시 정부에서는 이 부두들을 개발부두라 명하고 ‘개발부두 전용사용료 산정 규정’을 마련하여 타 부두와 구분되는 사용료를 징수하였다.

자성대 부두의 경우 동부두를 운영하기 위해 설립된 부산컨테이너부두운영공사(Busan Container Terminal Operating Company, BCTOC)는 공기업으로서 정부의 영향력 아래 있었기 때문에 독자적인 부두운영이 어려웠다. 또한 양곡부두, 석탄부두, 고철·광석부두 등은 정부로부터 1년 단위로 전용사용허가를 받고 있어 하역 업체가 장기적인 부두운영계획을 수립하기가 어려웠을 뿐만 아니라 화물의 특성상 이용객이 한정되어 타 부두와의 경쟁은 거의 불가능한 실정이었다.

한편 1980년대 초반 항만투자가 부진하여 항만시설의 부족에 따른 전국적인 체선·체화현상이 발생함에 따라 정부는 적극적인 항만시설투자를 추진하는 한편 국유·국영의 경직적인 항만운영체제를 개선하여 항만의 개발 및 운영에 민간의 자본과 창의성을 도입할 필요성을 절실히 느끼게 되었다.

이에 따라 1990년 정부를 대신하여 컨테이너부두의 건설을 전담할 한국 컨테이너부두공단이 설립되고, 1991년 신선대부두가 개장되면서 컨테이너부두간의 경쟁유도, 부두운영 효율화, 항만투자비 조달 등을 위한 항만운영합리화 방안을 강구하기 시작한 결과 컨테이너부두의 운영권 매각을 중심으로 컨테이너부두의 민영화가 추진되었으며 1997년에는 일반부두에 대해서도 부두운영회사제가 도입되었다.

나. 부두운영회사제의 시행

부두운영회사(terminal operating company)제는 항만운영에 민간의 기업 운영방식을 도입함으로써 항만의 효율성 및 생산성을 제고함과 아울러 이용자에 대한 서비스 수준의 향상을 도모하기 위하여 시행되었다. 이는 단위 부두별로 선석, 에이프런(apron), 야적장, 창고, 하역시설 등을 민간 기업에 일괄 임대하여 전용으로 사용하게 하는 제도이다. 이에 따라 하역을 포함한 항만서비스 생산 활동의 장소가 기업별로 고정되었다. 그 결과 해당기업에 있어서는 경영의 안정성이 확보됨과 아울러 전용으로 임대받은 부두에 현대화된 하역장비의 설치가 용이하게 되었으며, 선석과 야적장 등을 통합하여 운영할 수 있게 됨으로써 항만의 생산성이 제고 가능하게 되었다.

이상에서 볼 때 우리나라 항만의 민영화는 정부 및 공공기관에 의한 국유·국영의 항만관리체제를 국유민영형태로 전환하여 항만 간, 부두 간 경쟁체제를 도입하는데 목적이 있음을 알 수 있다. 항만부지와 기본시설은 국가가 소

유하고 그 운영권만 계약에 의해 운영회사에 위임하는 이른바 ‘계약형식의 민영화(contracting out)’를 채택하고 있는 것이다.

1997년 8개 무역항에서 시작된 TOC제를 보면, 부두 운영이 다수의 선석이 한 단위로 통합되어 운영되지 않으면 규모의 경제를 실현할 수가 없게 된다. 그런데 광양항, 군산항 등 일부항만을 제외하고는 TOC제 도입 이전과 마찬가지로 부두가 선석단위별로 참여업체에 의해 분할되어 운영되고 있었다. 이는 TOC제 도입에 따른 부작용을 최소화하기 위해 다수의 기존 하역업체 간의 자율적인 협의에 의해 구성된 컨소시엄 형태로 참여한 하역업체들은 선석을 각 업체별로 분리운영하고 있는 것이다.

부두운영 단위의 세분화 현상을 해소하기 위해 정부는 1998년 부두 운영주체가 단일운영법인의 형태로 된 경우에만 임대부두 본 계약을 체결하였다. 그리고 단일운영법인의 형태를 갖추지 못한 경우에는 1년간의 가계약기간을 두고 그 기간 동안 단일운영법인을 설립하지 못하면 해당 업체들을 제외하고 공개입찰을 실시하여 운영회사를 재선정한다는 방침을 발표한 바 있으나 실질적인 효과는 얻지 못하였다.

정부와 항만하역협회 및 부두운영회사들의 노력에 의해 1999년을 기준으로 대부분의 TOC가 단일운영법인으로 전화되었으나 하역작업이나 영업활동이 과거의 관행대로 유지되고 있어 아직 단순한 부두관리회사에 머물고 있는 실정이기 때문이다. 정부가 단계별로 추진하고자 하는 TOC 단일운영법인의 형태 및 주요 특징은 다음의 표와 같다.

〈표 II-4〉 TOC 단일운영법인의 형태 및 특징

단계	주요 특징
1단계 (단순부두관리회사)	• 부두에서의 하역행위나 영업행위는 하지 않고 일반적인 관리업무만 수행 -단일 법인형태는 상법상 주식회사 -시설유지·보수 -화물의 보관, 관리 및 청소 -선석 및 야적장 지정 및 관리 • 단일법인 소요 경비는 참여사 지분별로 부담 • 하역 및 영업은 기존의 하역회사 명의로 수행
2단계 (단일하역회사)	• 단일 법인이 부두관리는 물론 실질적인 하역작업 수행 -단일법인 명의로 하역업 등록 • 인력은 물론이고 장비까지 단일법인 명의로 소유 및 관리 • 영업은 기존 하역업체 명의로 수행
3단계 (완전통합법인)	• 하역은 물론 영업까지 단일운영법인의 명의로 수행

다. 부산항 자성대부두 운영회사 민영화

부산항 자성대 컨테이너터미널은 1978년 개장되어 부산항컨테이너부두운영공사(BCTOC)가 운영을 맡아 왔으며, 이후 신선대터미널, 감만 터미널 등 컨테이너터미널이 지속적으로 확충되어 민간에 의해 운영되고 있다. 부산항에는 1998년 말 현재 5개의 컨테이너 전용터미널과 일반부두에서 컨테이너 화물이 처리되고 있으며, 화물 유치를 위해 치열한 경쟁을 할 수밖에 없는 환경이 조성되어 공사체제로 운영되던 자성대부두는 국내외적인 항만 간·부두 간 경쟁체제에 신속히 대응하기가 곤란하였다.

이에 따라 1994년부터 추진되어 온 자성대부두 운영주체인 부산항컨테이너부두운영공사(BCTOC)의 민영화가 시급한 과제로 등장하였다. 1999년 2월 확정된 제2차 민영화 추진 기본계획에 따라 같은 해 4월 재입찰공고 및 투자

설명회 개최 등을 통해 현대상선(주)을 운영회사로 선정하고 전대차계약 체결 등의 절차를 거쳐 1999년 7월 1일부로 민영화된 자성대부두의 운영체제가 가동되었다.

자성대부두 민영화 결과 1999년 6월까지 전년 동기대비 53% 수준에 불과하던 컨테이너처리물량이 민영화 직후인 1999년 7월부터 8월까지 2개월 사이에 전년 동기대비 84% 수준까지 회복되었고, 1999년 9월에는 전년 동기대비 12% 증가하는 등 항만생산성이 향상되어, 부산항내 신선대부두, 감만부두 등과 대등한 경쟁을 유지하면서 2000년에는 부산항 전체 컨테이너화물의 19%를 처리하였다.

라. 항만관리체제 개혁 및 항만공사 도입 추진

항만공사(Port Authority, PA)란 정부로부터 독립된 기관이 항만별로 독립채산제 방식과 상업적 원리를 도입하여 항만관리 및 개발업무를 수행하는 체제를 말한다.

항만공사는 정부가 행하고 있는 항만행정업무 중 해양환경·안전 등 공익적 성격의 업무를 제외하고, 기업적 효율성을 추구하기에 적합한 분야인 항만관리·운영업무를 전담하기 위하여 설립하는 특수법인으로 납입자본금의 전액을 정부가 출자하는 정부투자기관이다.

항만공사제도 도입 논의는 정부조직개편을 위한 경영진단(1998. 10~1999. 3) 결과, 재정자립도(부산 113%, 인천 126%)가 높은 부산·인천항을 기업성 원리에 입각한 민간운영체제로 전환할 것이 제안되면서부터 시작되었다. 1999년 3월 23일 정부는 ‘정부운영 및 기능조정방안’에서 항만관리기능의 민간 이전을 통한 조직·인력축소 등 정부기능 구조조정의 일환으로 항만공사제도 도입을 결정하고, 부산항과 인천항의 항만관리·운영기능을

2001년까지 항만공사화하기로 의결하였다.

2001년 3월 이후 정부와 지자체간 협의내용을 기초로 항만공사법안을 마련하여 관계부처와 1차 협의를 마친 후, 해당지자체와 재협의를 거쳐, 2001년 12월 11일~12월 31일 입법예고하였다.

항만공사법안의 주요골자는 다음과 같다.

첫째, 항만공사는 국가가 소유하고 있는 항만시설을 출자형태로 공사에 이관하여 설립되는 정부투자기관으로서 항만시설의 개발 및 관리·운영을 위하여 필요한 사업을 수행할 수 있도록 한다(안 제4조 및 제6조).

둘째, 정부투자기관인 항만공사의 의사결정 과정에 임대계약 및 항만이용자단체의 참여를 보장하기 위하여 비상임이사 제청시 정부투자기관관리기본법 규정적용에 있어 특칙을 둔다(안 제11조).

셋째, 항만공사가 항만시설의 개발 및 관리·운영상 필요한 사업을 시행할 경우에는 항만기본계획에 부합하여야 하며, 이 경우에 있어 항만공사를 항만법상의 관리청으로 인정한다(안 제12조).

넷째, 항만시설 사용료 및 임대료의 요율은 항만공사가 정하여 해양수산부장관에게 신고토록 하고, 항만시설을 이용하는 자의 권익보호를 위하여 필요한 경우에는 해양수산부장관이 그 내용의 변경 또는 조정에 필요한 조치를 할 수 있도록 한다(안 제18조).

다섯째, 해양수산부장관은 공사 재정의 건전성 및 항만의 공공성 확보를 위하여 필요한 범위 내에서 공사를 지도·감독할 수 있도록 한다(안 제20조).

마. 항만민영화의 추진 상 문제점

1) 공공성의 확보 문제

우리나라 항만민영화의 추진에 있어서 가장 중요한 쟁점으로 부각되었던 점은 공공성의 확보 문제였다. 특히 항만은 사회간접시설로서 대외 의존도가 높은 우리나라 경제 구조상 국민 경제적 중요성이 지대하기 때문에 공공성의 저해 문제는 큰 설득력을 갖고 있다.

결국 항만의 공공성 저해의 우려는 크게 세 가지 관점에서 문제시 된다. 첫째는 항만이 민영화되면 민간 운영회사는 수익성에 집착한 나머지 독·과점 체제 구축에 의한 시장 지배력을 행사함으로써 공공성에 반하는 행위를 할 것이라는 우려가 그것이다. 터미널 운영업체가 독과점적 시장 구조를 형성함으로써 시장 지배력을 행사할 경우 항만 이용료의 인상, 서비스 질의 저하, 선사 및 하주 등 이용자에 대한 차별대우 가능성 등이 야기된다. 과거 우리나라는 항만 시설이 수요에 비하여 크게 부족하였으며, 아직도 주요 항만에 있어서 시설 부족 문제는 해결되지 못하고 있음을 감안할 때 터미널 운영업체의 시장 지배력 행사의 우려가 상존한다. 항만 시설이 절대적으로 부족한 상황에서 민영화가 이루어진다면 이용자는 항만선택권이 제한됨으로써 불이익을 받을 가능성이 있기 때문이다. 따라서 민영화 이전에 최소한도의 항만시설은 확보되어야 할 것이다.

둘째, 민간 터미널운영업체는 항만기능 유지를 위하여 꼭 필요한 서비스임에도 불구하고 수익성 확보에 직접 도움이 되지 않는 서비스는 제공하지 않으려는 경향이 있다. 예를 들면 선박통항관제, 환경오염 심각, 선박 및 화물의 안전 관리 등의 서비스는 항만의 기능 유지와 공공성 확보를 위하여 꼭 필요한 것이다. 그러나 이러한 서비스는 수익성 증대에 직접 기여하는 것은 아니므로 민간 운영업체의 입장에서는 가능한 한 회피하려할 가능성이 크다.

셋째, 항만시설의 경우에 있어서도 직접 수익을 창출하지 않는 경우에는 민간업체의 투자를 기대하기 어려운 것으로 생각된다. 예를 들면 폐기물 처리시설, 녹지·친수 공간 등은 항만 기능의 원활한 유지를 위하여 필요하나

민간기업의 입장에서는 투자의 유인이 없을 것이다.

항만의 공공성 확보 문제와 관련하여 문제가 되는 위의 세 가지 사항 중 두 번째와 세 번째 사항에 대해서는 i) 정부기관이 직접 담당하거나, ii) 관련 법령에 민간기업의 의무사항을 규정함으로써 강제화할 수밖에 없을 것이다. 그렇지 않을 경우 기본적으로 영리를 추구하는 민간기업의 특성상 이러한 서비스의 충분한 제공을 기대할 수 없기 때문이다. 따라서 항만민영화에 따른 공공성 확보 문제와 관련하여 실제로 문제가 되는 것은 첫 번째로 지적된 독과점으로 대두되는 세 가지 사항 중에서 독과점의 가능성과 관련된 것으로 볼 수 있다. 즉 공공성 확보와 관련하여 문제점으로 대두되는 세 가지 사항 중에서 독과점의 형성과 관련된 사항 이외에는 법적·제도적으로 해결할 수 있는 것으로 생각된다.

한편 우리나라의 항만민영화(부두운영회사제 도입) 이후 실제로 항만의 공공성 저해와 관련된 문제는 발생하지 않은 것으로 판단된다. 그 이유는 i) 민영화 이후 항만생산성이 증대됨으로써 과거의 시설부족 문제가 오히려 해소 내지 완화되었으며, ii) 지속적인 항만시설 투자로 인하여 다수의 항만이 개발됨으로써 항만시장이 경쟁적으로 바뀌고 있으며, iii) 정보시스템 및 운송기술의 혁신(컨테이너화의 진전 등)으로 인하여 항만 간 경쟁 범위가 국내 뿐만 아니라 국제적으로 크게 확대되고 있기 때문이다. 즉 항만간 또는 터미널 간 경쟁체제가 구축됨에 따라 공공성의 저하 가능성은 희박한 것으로 판단된다. 따라서 항만민영화와 관련된 공공성의 확보 문제는 점차 중용성이 감소하고 있다.

결국 항만민영화 추진에 있어서 과거에는 공공성의 확보 문제가 중요한 쟁점으로 부각되었으나 점차 이러한 문제의 소지가 감소하고 있는 것이다. 따라서 오늘날 항만의 공공성의 확보에 지나치게 집착하는 것은 문제가 있다. 다만 정부당국은 항만민영화에 있어서 경쟁적 시장 구조가 형성될 수 있

도록 시설의 확충, 특정 기업의 항만시장 점유율 제한, 공정거래행위의 정착 등이 이루어지도록 적절한 배려를 해야 할 것이다.

2) 부두운영회사의 단일 법인화 문제

부두운영회사는 정부 및 하역회사들의 노력에 의해 단일 법인으로 전환되었지만 이는 물리적인 통합에 불과한 것으로 부두운영회사 참여업체 간의 화학적인 통합은 부진한 실정이다.

2003년 10월에 전국 52개 임대부두의 35개 TOC 중에서 인력, 선석, 야적장 등의 관리·운영 측면에서 단일화된 운영 체제를 채택하고 있는 업체는 23개사이고 나머지 12개사는 참여업체가 지분에 따라 개별적으로 부두를 관리하고 있는 실정이다.

〈표 II-5〉 TOC의 부두이용 현황

구분	계	부산	인천	평택	여수	광양	마산	울산	군산	포항
TOC 총 업체 수	35	6	8	2	3	1	2	6	4	3
1개회사 참여	23	3	5	2	3	1	-	4	4	1
2개 회사 이상 참여	12	3	3	-	-	-	2	2	-	2

자료: KMI 내부 자료, 2003.

운영의 단일화를 실현하지 못한 부두관리회사의 현황을 보면 2개사로 구성된 업체가 6개사로 가장 많고 그 다음이 4개사(3개 업체), 3개사(2개 업체), 5개사(1개 업체) 등이다.

〈표 II-6〉 운영단일화 미실현 부두관리회사 현황

업체 수	계	2개사	3개사	4개사	5개사
대상 부두	12	6	2	3	1

자료 : KMI 내부 자료, 2003.

이상에서 보듯이 TOC가 외형상 단일법인 형태를 취하고 있으나 2개 이상의 업체로 이루어진 경우 참여업체가 지분에 따라 독자적으로 부두운영을 하고 있어 TOC제 도입 당초에 기대했던 항만운영의 효율화가 달성되지 못하고 있다. 부두의 운영에 있어서는 규모의 경제를 확보하지 않으면 안 되는 바, 한 부두운영회사 내의 참여업체별 운영세분화는 인력 및 장비의 중복 보유 및 비효율적 운용을 초래할 뿐만 아니라 선석 및 장치장 이용에 있어서도 효율의 저하를 유발하게 된다.

따라서 TOC에 참여하고 있는 하역업체 간의 지분교환 혹은 지분매각, 부두운영이 효율적이지 못한 TOC의 퇴출 등을 통해 TOC가 진정한 의미에서 단일 법인화 될 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

3) 민간 투자기업의 항만운영 전문성 결여

항만민영화의 진전에 따라 민간기업의 항만개발에 대한 참여가 확산되고 있다. 항만개발에 대한 민간기업의 참여는 사회간접자본시설에 대한 민간투자법, 항만법, 신항만건설촉진법 등 여러 가지 법령에 의하여 수행 가능하다. 그런데 항만개발 투자 참여 민간기업의 대부분이 항만운영에 전문성이 결여된 건설업체들이다. 건설업체들의 항만개발에 대한 참여는 개발 후 항만의 운영에 대한 관심보다는 건설 물량의 확보에 중점을 둔 경우가 많은 것으로 생각된다. 따라서 건설업체 주도의 항만개발은 항만민영화의 근본 취지와는

맞지 않은 것으로 볼 수 있다.

4) 항만 노동문제

항만 노동문제는 우리나라 항만운영의 효율화 추진에 있어서 주요 장애요인의 하나로 부각되고 있다. 항운노조는 항만민영화 추진과정에서 주요 반대세력으로 작용함으로써 민영화를 지연시켜 왔다. 뿐만 아니라 항만민영화의 근본적인 목적은 운영의 효율성을 향상시키는데 있는바, 항만의 노사관계가 협조적으로 원활하게 이루어지지 못하면 효율성의 달성은 불가능하게 된다. 즉 항만노동문제의 해결 없이는 민영화의 성과도 제한적일 수밖에 없는 것이다.

항만노동의 상용화 문제는 과거 오랜 기간에 걸쳐 그 방안이 논의되어 왔으나 해결에는 이르지 못하였다. 과거 영국, 프랑스 등 주요국에서는 노사문제의 심각성과 개혁의 필요성에 대한 국민적 이해와 합의를 바탕으로 정부주도의 전격적인 상용화가 단행된 바 있다. 우리나라도 이러한 사례를 참고하여 항만노동의 상용화 추진이 이루어져야 할 것이다.

5) 부두운영업체의 영세성

항만운송사업법시행령 제4조에 의하면 기업 혹은 개인이 일반 하역사업에 종사하기 위해서는 하역면허 허가지역에 따라 각각 법에 규정한 자본금 및 시설을 갖추도록 되어 있다. 1급지인 부산항, 인천항, 울산항, 포항항, 광양항 등 5개항은 10억 원 이상의 시설과 2억 원 이상의 자본금을 갖추어야 하며, 2급지인 여수항, 마산항, 동해항, 군산항 등 4개항은 5억 원 이상의 시설과 1억 원 이상의 자본금을 갖추도록 되어 있다.

그러나 2003년 10월에 9개 무역항 부두운영회사들의 시설 및 자본금 보유현황을 보면, 우선 시설의 경우 시설투자가 전혀 없는 TOC가 11개, 급지

별로 규정된 시설투자조건을 만족시키지 못하는 TOC가 8개로 전체 35개 TOC의 약 54%에 해당하는 19개로 TOC의 시설이 효율적인 부두운영조건에 미치지 못하고 있음을 알 수 있다.

자본금의 경우 급지 별로 규정된 조건을 만족시키지 못하는 TOC가 12개로 전체 TOC의 약 34%를 차지하고 있으며, 지역별로 보면 부산항 3개, 인천항 3개, 마산항 2개, 울산항 2개, 포항항 2개 등이다. 특히 2개 이상의 업체가 참여한 TOC들이 1개사로 구성된 TOC보다 시설과 자본금의 투자가 부족한 것으로 나타났다.

6) 운영인력의 전문성 부족문제

항만의 민영화에 있어서는 해당 민간 기업에 운영을 담당할 전문 인력이 사전에 확보되지 않으면 안 된다. 항만의 운영은 하역, 보관, 배송 등 복잡한 업무를 수반하기 때문에 고도의 전문성이 요구되기 때문이다.

우리나라는 다수의 하역업체 등 항만운송사업체가 난립하여 다양한 항만 산업에 종사하고 있으므로 운영인력도 양적인 면에서는 어느 정도 확보 가능한 것으로 생각된다. 그러나 고도의 지식과 기술을 확보한 전문 인력은 크게 부족한 것으로 판단된다. 그 주요 원인은 i) 국내 물류산업의 발전이 미흡하며, 특히 글로벌 전문 물류업체는 전무한 실정이고 ii) 우리나라 교육체제의 문제로 인하여 외국어(특히 영어) 구사능력이 낮아서 국제적인 물류업무를 수행하는데 제약을 받고 있으며, iii) 학교교육의 현장성이 부족하여 교육 이수자의 실질적인 물류업무에 큰 도움을 주지 못하고 있기 때문이다. 그러나 산업계와 학계의 물류전문인력 양성의 필요성에 대한 공감대의 형성과 공동 노력으로 점차 개선될 것으로 판단된다.

5. 국가별 항만민영화의 특성 비교

항만 민영화가 가장 먼저 추진된 국가는 영국이다. 영국은 1970년대 말 소위 영국병으로 인하여 국민경제가 전반적으로 어려움에 직면했는데, 이러한 어려움을 타개하기 위하여 경제 전반적인 민영화가 추진되었다. 항만민영화는 경제 전반적인 민영화 추진의 일환으로 이루어졌다. 영국에 있어서 항만민영화의 주요 특징은 다음과 같다.

첫째, 항만민영화의 추진과정에서 항만노동의 상용화가 이루어졌다는 점 둘째, 많은 항만에 있어서 항만의 운영뿐만 아니라 소유권까지 민간에 이양되었다는 점

셋째, 전통적으로 공공부문의 역할로 인식되어 왔던 규제업무까지 민간에 대부분 위임되어 있다는 점 등이다.

따라서 영국은 항만민영화의 범위 내지 강도에 있어서 가장 앞선 나라라 할 수 있다. 그러나 영국은 국민 경제적 활력의 상실과 경제구조의 소프트화(서비스 산업의 비중 증대)로 인하여 항만의 성장은 크게 둔화되었다. 결국 항만의 성장을 결정하는 결정적 요인은 민영화 등 운영의 효율화 보다는 배후 경제권의 활성화 여부에 크게 의존한다는 점을 영국의 사례에서 확인할 수 있다.

일본은 항만의 공공성이 강조된 나머지 대부분의 항만에 대한 운영이 시·도 등 공공기관에 의하여 이루어지고 있다. 그러나 오늘날 항만시설 과잉으로 인하여 항만 간 또는 항만 내 터미널 간 경쟁이 치열하게 전개되고 있는 상황에서는 민영화로 인한 공공성의 저해 문제는 염려하지 않아도 될 것으로 판단된다. 항만의 공공성 문제는 대부분 군소 선사 및 하주의 항만 이용에 있어서 부당한 차별 가능성 때문에 유발되는데, 항만시장이 경쟁적일

경우에는 이러한 차별의 가능성이 거의 없기 때문이다. 결국 일본은 항만의 국민 경제적 중요성과 공공성의 확보라는 낡은 인식에 지나치게 사로잡힌 나머지 효율성의 달성에서 뒤져있는 것으로 판단된다.

미국의 항만운영 주체는 지방정부(시·주), 공기업, 순수 민간기업 등 다양하다. 그러나 항만의 개발 및 운영이 전통적으로 민간의 필요에 의하여 이루어져 왔기 때문에 대부분의 항만운영에 있어서는 기업회계 원칙에 의한 독립채산제가 적용된다. 그리고 항만개발 및 요율 결정에 있어서는 수익성 확보의 원칙이 비교적 엄격하게 적용된다. 이러한 접근 방식은 국민 경제적 관점에서 제한된 자원의 최적배분을 달성하는데 유리할 것으로 판단된다. 향후 우리나라에 있어서는 항만개발 및 운영과 관련한 의사결정은 정치적 판단 내지 이해관계 보다는 국민 경제적 필요성에 따라 이루어져야 할 것이다.

싱가포르의 공영항만 체제 하에서 고도의 효율성을 달성하였으며, 따라서 항만 민영화의 추진은 효율성 제고보다는 항만의 소유권 분산을 통하여 해외사업 진출에 따르는 위험을 줄이는데 주요 목적을 두고 있다. 싱가포르항의 운영을 담당하고 있는 싱가포르항만회사(PSAC)는 국영기업이지만 해외사업 진출에 자유로울 뿐만 아니라 투자대상국의 저항감을 줄이는 데에도 기여하고 있다. 한편 싱가포르는 단일 항만체제이므로 독과점의 위험이 큰 것으로 판단된다. 이는 터미널 간 경쟁체제가 형성됨으로써 경쟁적 시장구조가 형성될 가능성은 있으나 터미널의 수가 제한되어 있을 경우 과점구조가 될 뿐만 아니라 상호간 담합이 가능하기 때문이다. 싱가포르의 항만민영화는 이와 같은 근본적인 문제로 인하여 추진에 한계가 있을 것으로 생각된다.

말레이시아의 항만운영은 대부분 공기업이나 민간 기업에 위임되어 있다. 말레이시아는 항만민영화가 비교적 성공한 나라로서 개도국 항만민영화의 시범사례가 되고 있다. 특히 평화로운 항만노사관계와 고용조건은 말레이시아 항만민영화의 순조로운 추진에 도움이 된 것으로 판단되고 있다.

이와 같이 각국은 당해 구의 정치·경제·사회·문화적 여건에 따라서 각기 상이한 형태의 향만운영 형태를 채택하고 있으며, 민영화의추진 역시 그 강도나 형태가 상이하다. 따라서 각국은 향만민영화의 추진에 있어서 자국의 여건에 가장 적합한 민영화의 추진 방식과 형태를 채택해야 할 것이다. 다만 향만의 소유와 운영이 과거 대부분 중앙정부에 의하여 이루어졌으나 차츰 지방정부 또는 민간 기업으로 이양되어 왔으며, 그 과정에서 효율성의 향상 등 긍정적인 성과를 달성했다. 따라서 향만운영의 기본적인 방향은 소유화 운영을 모두 민간에게 이양하는 체제로 점차 이행되어야 할 것으로 판단된다. 민간 이양의 속도와 범위는 각국의 사정에 따라서 상이하게 조정될 수 있을 것이다.



6. 선행 연구

가. 공기업의 민영화 연구

공기업의 민영화가 경제적 효율성에 큰 영향을 미친 연구를 보면 다음과 같다. 민영화 결과 경제적 효율성이 증가하였다는 결과를 도출하고 있는 연구로는 도시 쓰레기 수거 서비스의 공급 유형에 따른 능률성을 분석한 손희준(1990)의 연구를 들 수 있는데 이 연구에서 시 직영이나 공기업의 형태로 쓰레기 수거 서비스를 공급하는 것보다 민영화된 형태로 공급하는 것이 더 효율적이라고 밝히고 있다. 양희주(2000)는 김영삼 정부의 민영화 계획에 대하여 정책학습의 미비, 여러 요인들의 결합과 정책이 수립되는 이면 등을 종합적으로 고찰하여 이를 근거로 김영삼 정부의 민영화 계획을 실패한 정책으로 평가하였다. 전주열(2008)은 공기업 경영에 있어서 자치권과 책임을 강화함으로써 공기업이 보다 효율적인 경영을 할 수 있다고 주장하였다. 이상범(2008)은 우리나라에서 민영화된 공기업을 대상으로 민영화 전후 수익성, 운영효율성, 생산성, 총고용, 재무레버리지, 배당지급액 등 6가지 지표에 대한 재무성과를 비교분석하여 민영화가 경영성과를 제고시킨다는 것을 실증 분석 하였다. 주재홍(1998)은 생산자이론에서 사용하는 생산함수를 이용하여 민영화 효과를 예측함으로써 민영화 정책의 효율성에 대하여 긍정하고 있다. 단, 효율성이 크게 증가하기 위한 조건을 실질적인 경영권의 이양으로 결론을 내리고 있다. 김기홍(1999)은 영국과 일본의 사례를 중심으로 각국의 민영화 정책을 소개하고 공기업으로서의 경쟁력 집중, 독점적 보호 및 비효율화 등을 해소하기 위해 시장원리에 입각한 민영화 방안을 주장하고 있다. 이외에도 공기업의 비능률성과 민간부문의 우수성을 근거로 민영화의 규범적

타당성을 제시한 연구(곽채기, 2000; 정갑영, 1998; 서성원, 2001), 선진국의 사례분석을 통한 정책적 시사점을 제시한 연구(한상우, 2005; 정병걸, 2004; 모창환·남경태, 2006), 민영화정책의 효과성을 실증적으로 분석한 연구(백평선, 2001; 박승록, 2002; 주경태·윤성식, 2006; 김판석·홍길표·김완희, 2007; 김현숙, 2007; 민희철, 2009) 등으로 나눌 수 있다.

반대로 공기업의 민영화가 경제적 효율성에 큰 영향을 미치지 못했다는 연구도 있었다. 강신일(1988)은 1960~1987년까지 민영화된 15개 공기업을 대상으로 민영화가 비용감소에 미치는 영향을 분석하였는데 이중 4개 기업은 비용이 감소하고 10개 기업은 비용 변동이 없는 것으로, 해운공사의 경우는 민영화 후 오히려 비용이 증가한 것으로 밝혀내어 민영화가 반드시 비용을 감소시키지 않는다는 사실을 지적하였다. 송대희, 송명희(1993)는 국민주 방식으로 일부 민영화된 포항제철과 한국전력을 대상으로 효율성을 검토하였는데 포항제철의 경우는 영업이익률이 민영화 이후 감소하였고 한국전력의 경우는 불변가격을 기준으로 하였을 때에는 영업이익률이 증가하였으나 정상가격을 기준으로 하였을 때에는 영업이익률이 민영화 이후 감소하였다고 보고하고 있다. 박기남(2003)은 비록 민영화가 기업의 생산성 향상에는 긍정적인 영향을 미쳤음에도 불구하고 서비스 품질 개선에는 별 효과가 없음을 밝히고 있다.

한편, 민영화의 성과에 관한 실증적 분석을 보면, 민영화된 기업을 대상으로 민영화 전·후의 능률성을 비교한 연구로는 William L. Megginson 등의 1994년 연구를 들 수 있다. 이들은 1961년에서 1989년까지 18개국의 32개 산업분야에 있어 61개 기업을 대상으로 민영화 전·후 각각 3년간의 재무성과를 수익지표(profitability), 경영효율지표(operating efficiency), 매출액(output) 등의 지표를 사용하여 비교하였다. 그 결과 대상기업들은 민영화 후 매출액, 운영효율성, 수익성 등에서 상당한 증가를 보였으며, 부채비율은 하

락하였으나 고용인원은 통계적으로 유의한 감소치를 보이지 않은 것으로 드러났다. 또한 K. L. Dewenter & P. H. Malatesta(2001)는 1981년에서 1984년 동안의 63개 기업에 대하여 민영화 전·후 단기간(민영화 전 3년에서 1년과 민영화 후 1년에서 3년)과 장기간(민영화 전 10년에서 1년과 민영화 후 1년에서 5년)의 성과를 비교하였고, 민영화된 회사의 장기주식의 수익률을 조사하여 정부 및 사적 지분 소유기업의 성과와 비교한 바 있다. 그 결과 민영화 후 수익성은 증가하였으며, 영업이익은 민영화 후 감소한 것으로 드러났다. 국내의 경우 박승록(2002)은 공기업과 민간기업의 생산성 분석을 통해 공기업의 노동생산성과 자본생산성이 민간 기업에 비해 현저하게 저조하다고 지적하고 있다.

국내 연구의 경우 주경태 외(2006)는 William L. Megginson(1994) 등이 활용한 변수를 중심으로 민영화의 효과를 분석하여 민영화된 기업이 원가, 인건비 등 비용요소의 절감보다는 높은 가격이나 매출액 등 산출요소를 집착하는 행태를 보인다는 점을 지적하였으며, 김판석 외(2007)는 민영화를 진행시키기 보다는 구조조정 등 개별 기업의 성격에 따른 접근이 필요함을 지적하고 있다. 김현숙(2007)은 국민의 정부시절 민영화된 7개의 공기업을 대상으로 하고, 대조군으로는 민영화된 공기업이 속한 산업분야의 대표적인 8개의 민간 기업을 설정하여 민영화의 효과를 분석한 결과 기업의 이윤, 생산성 등은 증가한 반면, 부채나 고용의 변화에서는 통계적으로 유의한 변화가 없었다는 결론을 내렸다. 민희철(2009)은 1998년 제1차 민영화계획에 의해 민영화된 8개 기업 중 5개의 기업을 대상으로 하고, 19개의 공기업을 대조군으로 하여 분석한 결과 순이익 등의 증가에 있어 표본의 평균적인 민영화 기업의 경우 기업 당 매년 2,700억 원 정도의 순이익이 증가하는 것으로 추정하였고, 총자산 순이익률은 민영화로 인해 0.03%정도 증가한 것으로 밝히고 있다. 반면, 매출액 영업이익률 등에서는 통계적으로 유의한 증가치가 발생하

지 않았다고 밝혔다.

이상의 선행연구들은 대부분 공기업을 비효율적 경영, 독점적 경영 등의 원인을 근거로 현재의 공기업을 비판적으로 판단하고 대체로 공기업 민영화에 대하여 긍정적인 평가를 제시하고 있다. 하지만 해당 공기업이 가지는 설립목적과 독특한 특성의 고려가 미약하고 대체로 개선방향도 추상적으로 제시되어 있는 한계를 보이고 있다. 본 연구에서는 공기업의 사업유형을 바탕으로 공익적인 사업과 수익적인 사업의 조화를 통한 공기업의 효율적인 경영성과를 확보할 수 있는 사업구조를 구체적으로 제시하는데 본 연구의 의미가 있다고 할 것이다.

나. 항만민영화 평가속성요인 연구

1) 공익성

공익성의 정의에 대한 선행연구를 살펴보면 다음과 같다. Leys와 Perry(1959)는 공공성의 개념을 공익의 개념으로 대신하여 정의에 갈음하고 있다. 공익에 대한 의미를 형식적 의미, 실질적의미로 나누어 고찰 하였다. 형식적 의미라 함은 정당한 권한을 지닌 정부가 현실적으로 하는 모든 것으로 보고, 실질적 의미라 함은 정부가 당위적으로 하는 것, 또는 정부 권력의 위임에 의하거나 정부 활동을 대신하는 것으로 인정되어야 할 비정부적 활동의 총체로 정의하고 있다. 송대희(1986)는 공공성의 개념을 공공 선택적 접근방법과 당위론적 접근방법으로 나누어 설명하고 있다. 전자의 입장에서 공공성의 실체를 규명하는 것은 국민으로부터 공공의사결정을 수임 받은 정부가 국민대중, 각종 이해집단 및 사기업군의 욕구와 주장을 투표 등의 의사결정 메카니즘을 통하여 합리적으로 그 실체를 추진해 나간다는 것으로 이해하고 있다. 후자의 입장에서 공공성의 내용은 국가가 사회구성원이 보다

잘 살도록 하기 위하여 당연히 추구해야 할 궁극적 목표가 된다는 견해이다. 최승원(1995)은 공공성의 개념을 법학적 입장에서 찾고 있다. 우리 헌법 제 23조 제2항의 공공복리의 개념을 사용하여 이해하고 있다. 윤성식(1995)은 공공성을 경제학적 입장에서 이해하고 있는데, “이익만을 추구하지 않고 시장실패를 시정하기 위하여 설립된 공기업의 경영목표를 달성하는 것”으로 정의하고 있다. 본 연구에서는 윤성식의 주장을 취하였다. 경제학적으로 사회적 약자가 공익적 활동을 통해 얻어지게 되는 배분의 혜택정도를 측정하여 공익적 가치를 산출하였다. 김신복(1991), 유훈(2000), 이원희(2000)는 공공성의 개념을 행정학적 입장에서 서술하고 있는데 J. Bentham의 최대다수 최대행복의 의미인 공리주의적 입장으로 설명하고 있다. 김신복은 공기업의 본질적 가치를 공공성이라고 전제하고 “공공성은 불특정다수의 이익을 실현하기 위해 기업을 민주적 체제와 사회적 형평의 원리에 입각하여 운영하는 것”이라고 정의하고 있다. 유훈은 공공성의 정의를 Robson의 표현을 빌어서 “국가이익이 요구할 때 공기업이 국가 또는 지방자치단체의 정치적, 경제 사회적 목표를 추구하는 것”으로 정의 내리고 있다. 이원희는 공공성을 행정적 측면에서 공익의 표현을 빌려 설명하고 있다. 공익이란 “행정이 추구해야 할 본질적인 가치로서 행위의 가치 준거가 되며 다수의 이익을 조절하는 기능을 수행하게 된다.

공공성의 개념에 대해서 학자마다 조금씩 상이하게 정의하고 있으며 이는 공공성은 추상적이며 계량화 할 수 없다는 제약 조건이 있다는 것에 기인한다고 할 것이다. 공공성의 개념은 학문의 영역별로 다르게 검토될 수 있으나 대체로 국가사회의 공공 수요충족과 공공복리 증진을 위한 체계적인 성향으로서 공기업 경영의 기본적 이념 혹은 원리 중 하나로 볼 수 있다.

지금까지 상설한 공공성의 개념 정의를 통해 공기업에 대한 공익적 가치를 살펴볼 필요가 있겠다. 공기업의 설립 동기는 기업성에 관련되지 않고 공

익성에 관련된다. 공기업은 기업이기 때문에 이익을 추구하여야 하지만 단순히 이익만을 추구하는 것이 아닌 경제정책 수단으로서 공기업이 필요하다면 공기업을 통해 추구하고자 하는 정책목표가 바로 공공성에 해당된다.

본 연구에서는 추상적으로 정리되어지는 공공성을 공익성이란 단어로 정리하고, 공익성을 계량화하여 기업성과의 조화를 이루는 모델을 개발하는데 목적이 있다고 하겠다. 따라서 공익성을 평가하기 위하여 공익성의 개념을 재화의 공급과 분배의 관점에서 정의하고 정량적 측면에서 공적가치를 평가하도록 할 것이다.

나) 기업성

기업성 또는 수익성의 가장 일반적인 정의는 이윤의 극대화를 추구하는 것이라고 볼 수 있다. 경영학 또는 회계학에서 주로 사용하고 있는 수익성(profitability)의 개념은 “기업에 투입된 자본의 운용성과, 즉 자본투입액에 대응하여 이익이 창출된 정도”를 의미한다. 즉, 기업에 투입된 자본 가치를 증식시키기 위해 보다 많은 화폐이윤을 창출하는 행위를 말하며 수식으로는 ‘수익성 = (성과-희생)/자본 = (이익-비용) / (자본) = 순이익자본’을 의미한다(정규호, 2008). 유훈(1995)은 공기업의 기업성을 기업으로서의 성격(즉 재화나 서비스 생산의 주체로서의 성격)을 갖는 것이라고 하였다. 송대희(1990)는 기업성이 위험에 과감히 도전하여 신사업을 개척하고 생산성을 높이는 기업가 정신(entrepreneurship)을 의미한다고 하였다.

기업성은 근본적으로 사기업의 기업성과 동일한 것이라고 할 수 있으나, 공기업에 있어서는 공공성과 조화되어야 한다는 점이 다르다. 공기업의 기업성은 공기업의 공익성을 효율적으로 달성하느냐에 달려 있다. 즉 기업성은 도구적 가치라고 할 수 있다(박영희 외, 2008). 마졸리니(1979)는 기업성은 이윤목표로 표현될 수 있는데, 공기업의 이윤목표는 도구목표의 제한을 받으

며 도구목표와 조화되어야 한다고 하였다.

공기업이 기업성을 발휘하게 하기 위해서는 여러 가지 전제조건이 필요하다. 그러한 전제조건으로 Monsen과 Walters(1984)는 유능한 관리자의 확보, 자율성의 보장, 책임성의 확보를 들었다. 공기업의 자율성 보장에 관한 대표적인 예는 프랑스의 계약 제도를 들 수 있다. 프랑스는 1967년부터 공기업과 계약을 체결하여 정부가 그 공기업을 통하여 달성하고자 하는 사회적·정치적 목표를 분명히 하고, 그 범위 안에서 공기업에 자율성을 부여하였다. 공기업도 기업적 활동을 하기 때문에 기업으로서 존립해야하고, 그러기 위해서는 자율성을 보장해 주고 그 결과에 대하여 책임을 지도록 하여야 한다. 그럼에도 대부분의 나라에서는 공기업의 자율성 보장이 미흡하고 그것이 경쟁력 저하의 원인으로 지목되고 있다. 우리나라에서도 공공기관의 자율적 운영을 보장하고 있지만 공공기관들은 아직도 주무기관 등의 비공식적 통제가 많다고 인식되고 있다.

3) 재정 건전성

재정 건전성은 정부 또는 지방재정의 건전성에 찾아 볼 수 있다. 지방재정의 건전성은 지방자치단체가 주어진 재정자원과 법령의 범위 내에서 얼마만큼 생산적이고 창의적인 재정이출 활동을 하고 아울러 자재제원 확충을 위한 노력도(고성철, 2003)라고 정의하였다. 또한 지방자치단체가 안정적인 예산균형을 유지하면서 기본적인 공공행정서비스를 제공하고, 보다 발전적인 재원조달기능을 확보함으로써 점진적으로 보다 높은 수준의 행정서비스를 제공해 가는 상태(윤부기, 1993)라고 하였다. 재정건전성은 자치단체의 재정 상태를 압축적으로 표현해 주는 하나의 주요한 개념이다. 일반적으로 재정건전성, 지불능력, 재정력, 재정압박과 같은 개념들이 자치단체의 재정 상태를 논의하는 과정에서 핵심 이슈로 제기되는 것들이다. 재정의 건전성이란

개념적으로 재정건강도(fiscal health), 재정압박(fiscal stress)정도, 재정의무 이행(fiscal obligation) 가능성도 유사개념으로 볼 수 있다. 지방재정의 건전성은 지방자치단체의 재정상태(fiscal condition)를 압축적으로 표현해 주는 개념으로 볼 수 있으며(임성일, 2001), 재정건전성의 정도는 재정지출의 요구 수준과 그러한 지출에 충당할 수 있는 이용 가능한 자원수준에 의해 결정된다고 할 수 있다(Berne & Schramm, 1986).

우리나라 지방자치법 제 122조(건전재정의 운영)에 의하면 “지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다.”라고 규정하고 있어 재정의 건전성은 재정의 수지균형에 중점을 둔 조항이 있다. 재정건전성과 관련하여 임성일(2001)은 한국적 현실의 토대를 볼 때 자치단체의 세출 측면을 고려한 세입능력이나 채무수준의 감당여부는 건전성을 측정하는 판단기준이 되며, 지출구조와 지출방식 그리고 세입·세출관련 재정인프라 등은 재정건전성을 결정하는 요인으로 작용한다고 하였다. 또한 윤영진(2000)은 세입 기반의 확충, 효율적인 재정지출과 재정운영이 재정건전성을 확보하는 중요한 요소로 언급하고 있다. 박완규·임성일(1998)은 재정의 건전성은 여러 각도에서 정의될 수 있지만, 일반적으로 재정수지상태, 채무상태, 건전재정 확보상태와 주로 관련성을 갖고 정의되는 경향이 있다고 하였다. 또한 이창균 외(2002)는 지방재정건전화란 낭비적 요소를 지양하고 국가와 해당자치단체가 수용할 수 있는 범위 내에서 안정적인 재정운영을 기하여 주민복지의 극대화를 유지할 수 있도록 하는 것을 의미한다고 한다. 전상경(2006)은 한 국가가 분권화 되면 지방정부의 자율성이 증대되고 자율성이 증대되면 그만큼 지방정부의 기회주의적 형태의 가능성도 커지며, 그것은 다른 지방정부에 재정누출을 초래하게 되고 재정누출이 발생하며 그 지방정부 주민들은 지방공공서비스 공급비용을 실제보다 낮게 인식하여, 그 결과 지방공공서비스가 과잉 공급되어 비효율성이 초래된다고 하였다.

외국의 지방재정 건전성 관련 연구나 경험적 분석사례를 보더라도 수입 능력, 지불능력, 채무부담능력을 중심으로 재정건전성을 평가하고 있다(서정섭, 2004). ACIR(1972)은 재정건전성을 개념적으로 수입능력으로 보고 “하나의 행정단위가 공공수요를 충족하는데 소요되는 재원을 그 관할구역으로부터 자체적으로 조달할 수 있는 능력”으로 정의하고 있다. ICMA(1986)에서는 재정건전성을 현금지불능력, 예산상의 지불능력, 장기적인 지불능력, 서비스 수준 지불능력 등의 4가지 차원에서 정의하고 있다. Reed & Swain(1990)은 재정건전성을 공공서비스 공급능력과 채무부담능력으로 구분하고 있다. 미국의 경우 지방채의 신용평가(credit rating)로 자치단체의 재정 건전성을 평가하고 있으며, 일본의 경우 채무의 원금과 이자 지불능력을 보는 DSR(Debt Service Ratio)을 평가하여 자치단체의 재정건전성을 판단하고 있다. (五味秀夫, 1988). 이상을 종합하면 지방자치단체의 재정건전성은 수입능력, 지불능력, 채무부담능력 등의 수준 혹은 정도로 정의할 수 있을 것이다.

4) 서비스 질

서비스 질(service quality)에 대한 정의는 학자들 간의 관점에 따라 약간씩의 차이를 보이고 있다. 앞서 언급한 서비스는 다른 제품과 비교해 볼 때 무형적 특성이 강하고 생산과 소비가 동시에 일어나는 등 서비스 수급에는 시간적·공간적 조절이 필요하기 때문에 이러한 서비스의 개념을 정의하기란 쉽지가 않다. 서비스 질의 정의에 대한 선행연구를 살펴보면 다음과 같다.

사샤(Sassar, 1978)는 서비스 수행은 세 가지 차원 즉, 물질, 시설, 종사자에 의해 이루어지는 것이며 서비스 질이란 이 세 가지 차원의 결과 이상을 의미하며 서비스가 전달되는 태도를 포함하고 고객의 만족과 평가에 의해 형성되는 경험이라 보았다(신명진, 2010). 도나베디안(Donabedian, 1982)은 서비스 질을 서비스의 관련 주체인 제공자, 이용자, 사회적 입장에서 각기 다

르게 정의하고 있다. 먼저, 제공자의 입장에서 서비스 질은 제공자의 지식, 기술, 제공 능력이라고 정의하였으며 이용자의 입장에서 질은 제공받는 서비스에 대한 대상자의 느낌이라고 정의하였다(신명진, 2000). 루이스와 챔버스(Lewis and Chambers, 1983)는 서비스 질은 고객의 욕구에 부응함은 물론 기술적으로 결점이 없어야 하며, 지속적으로 품질이 유지되어야 함을 강조하였다. 이러한 과제를 해결하기 위해서는 서비스 제공 시의 정확성과 서비스 제공 시에 발생한 문제를 해결할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 그리고 서비스 질에 문제가 발생했을 경우 고객의 욕구에 알맞은 수준에서 이를 해결하는 것이 만족스러운 서비스 질을 제공하는 것이라며 처리과정까지도 서비스 질이라고 주장하였다(진주형, 2007). 루이스와 부스(Lewis and Booms, 1984)는 서비스 질을 ‘인도된 서비스가 고객의 기대와 얼마나 일치하는가의 척도’라고 정의하였고 서비스 질은 고객의 기대와 일치되도록 일관성 있게 서비스를 제공하는 것을 의미한다고 하였다(최영문, 2009). 크로닌과 테일러(Cronin and Taylor, 1991)는 지각된 서비스 질이란 특정 서비스에 대한 장기적이며 전체적인 평가를 의미하는 태도로서 개념화하고 측정되어야 한다고 지적하면서 서비스 질이 소비자 만족의 선행요인이라고 하였다(김영순, 2007; 최영문, 2009). 매스터슨(Masterson, 1991)은 서비스 이용자와 제공자 간에 공유경험을 강조하면서 서비스 질은 이용자의 정서적, 인지적, 육체적 상태와 서비스 제공자의 성격, 물리환경, 기술 간에 일어나는 상호 작용에 의해 결정된다고 하면서 제공자의 입정보다는 이용자의 만족을 서비스 질의 중요한 개념으로 주장하였다(신명진, 2010). 서비스 질 연구의 대표학자라고 할 수 있는 파라슈라만, 제이스틀과 베리(Parasuraman, Zeithmaml and Berry, 1998)는 서비스 질을 ‘서비스의 우수성과 관련한 전반적인 판단이나 태도’로 정의하고 있다(정용해, 2006). 이후에도 여러 학자들에 의해 서비스 질 차원의 연구가 여러 영역에서 이루어졌으나, 서비스 질의 구성 요인은 파

라슈라만 등(Parasuraman, Zeithaml and Berry, 1988)이 제시한 차원을 크게 벗어나지 않는 것으로 나타났다(신현석, 2005; 최영문, 2009).

이와 같이 서비스 질에 대한 개념은 학자들마다 다양하게 나타나고 있다. 서비스 질에 대한 정의를 객관화 하기는 어렵지만 서비스의 특성에 대한 관점은 거의 공통적으로 나타난다고 볼 수 있다. 서비스는 고객과 직원 쌍방의 입장에서 고려되어야 하며 사용 목적과 관점에 따라 그 정의가 서로 달라짐을 알 수 있다. 또 주어진 시간, 공간, 서비스의 제공자와 이용자의 기호에 따라 달리 정의된다. 서비스 질은 이용자의 입장에서 인지된 질과 제공자가 제공하는 기술적 질로 구분된다. 인지된 질은 이용자가 인지하는 물리적 환경이나 종사자의 태도나 의사소통을 말하며, 기술적 질은 사정과 서비스 과정의 정확성, 종사자의 숙련성 등이 포함되는 전문적인 입장에서의 질을 말한다(오형만, 2008). 그러나 인지된 질로 결국은 이용자를 만족시키기 위한 제공자에 의해 좌우된다는 것을 감안하면 서비스 질은 서비스를 제공하는 제공자의 제공능력이 서비스 질의 매우 중요한 개념이라고 하겠다.

다. 향만민영화 대안 속성요인 연구

문성혁(2005)은 향만민영화 대안에 대한 속성요인을 다음과 같이 제시하였다.

1) 상업화

상업화(commercialization)는 향만당국의 주요 업무를 몇 개의 별개 운영단위로 나눈 후, 각각의 운영단위를 독립적이며 상업적인 기업으로서 기능시키는 것을 뜻한다. 이들 각각의 상업적 기업은 수요에 대해 정해진 효율로 서비스를 제공하며, 향만당국에 자신들이 점유하고 있는 부동산에 대해 지대

를 지불한다.

일반적으로 상업화된 포트오소리티는 재정적인 자치 및 책임있는 관리체제를 이룩하는 데에 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 가능해 진다. 더불어 정부간섭의 축소는 물론이려니와 손쉬운 투자재원의 확보 및 합리적이고도 효율적인 운영을 이룩할 수 있다.

항만의 상업화에 대한 핵심은 주요한 항만시설의 건설을 위한 투자재원에 대한 접근을 용이하다.

2) 자유화

자유화(liberalization)는 공영항만의 조직적인 독점력을 줄이는 것이라고 할 수 있는데, 이는 관리계약으로 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 왔다.

3) 항만자산의 매각

상부시설, 하부시설 및 장비의 이전 등 항만자산의 매각(sale of assets)과 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 거래 시 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 매각이라기보다는 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.

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

4) 법인화

법인화(corporatization)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 것을 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

양허(concessions)는 정부가 행하는 특별권한의 부여로서, 많은 국가의 경우 특히 유럽에서는 임대(leases)와 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 시대까지 거슬러 올라가는 역사가 깊은 제도로서, 공공시설의 운영과 관련해서 오랫동안 전해져 온 방법이다. 이들 방법을 채택하기 위해서는 가능한 한 공개성과 투명성을 확보하기 위해 공개적인 입찰 조건 아래 이루어져야 한다.

이러한 양허제도는 양도자의 재정 상태를 도울 수 있다는 데에 있다는 점에서 일반적으로 성공적이었다고 알려져 있다. 특히 양수인은 사전 투자행위를 통해 제반 시설을 운영, 확인 및 유지하고, 효율을 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 승

인은 국가 또는 항만당국으로 하여금 중요한 항만시설에 대한 장기간의 관할권을 잃지 않고 투자 자본을 끌 수 있도록 허용하고 있다는 것이다. 아시아 및 남미의 예를 살펴볼 때, 각국의 사정으로 인해 자국 항만에 과거 외국 자본의 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 사용권한은 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 운영

상의 상업적인 책임을 져야 한다는 것이다. 이러한 사실은 차지인에게 적절히 업무를 수행하게끔 하는 커다란 인센티브를 제공하는 것이므로 임대된 자산의 효율적인 관리를 보장할 수 있다.

면허는 특별한 사업을 수행할 수 있는 허가로서 이러한 면허가 없다는 것은 허락이 안 되었다는 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 격화되며, 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 BOT가 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 항만 토지에 대한 권한을 부여하는 제도로써, 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 임

대하고 있는데, 3개의 컨테이너터미널은 하역장비를 포함하여 임대하였지만, 나머지 한 터미널은 운영자가 장비를 제공하도록 되어 있다. 이에 대해 양허 기간은 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 그 후에는 소유권을 국가에 반납하는 것으로서, 예를 들어 말레이시아 정부는 웨스트항(West port)에서의 새로운 항만시설에 대해 이러한 BOT 제도를 도입하고 있다.

6) 합작회사

합작회사(joint ventures)는 둘 또는 둘 이상의 조직이 합작으로 소유하는 독립적인 조직을 설립하는 것이다. 이러한 조직은 비용과 수익금 등을 공유하게 되는 데, 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 조직 간의 합작회사 형태로 일어나고 있다. 예를 들어, Hong Kong International Terminal(HIT)은 주하이항만청(Zhuhai Port Authority)과 합작으로 Pearl River Delta 지역의 서쪽에 컨테이너터미널을 설립하였을 뿐만 아니라, 또한 셴젠 경제특구(Shenzhen Special Economic Zone) 내에 있는 염전컨테이너터미널(Yantian International Container Terminal)에 73%의 지분을 소유하는 컨소시엄을 이끌고 있다. 이외에도 허치슨(Huchison Whampoa Ltd)은 50 대 50의 합작형태로 상해항 컨테이너개발공사(Shanghai Port Container Comprehensive Development Co.)와 함께 상해항

컨테이너터미널(Shanghai Container Terminal)을 설립하였다.

7) 관리계약

관리계약(management contract)은 포트오소리티가 항만자산의 소유권을 가지면서 추가 자본의 제공에 대해 책임을 지는 것이다. 이러한 방법은 면허, 자문 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 물론이려니와 현실성이 있는 개발프로젝트를 제시할 수 있어야 한다.

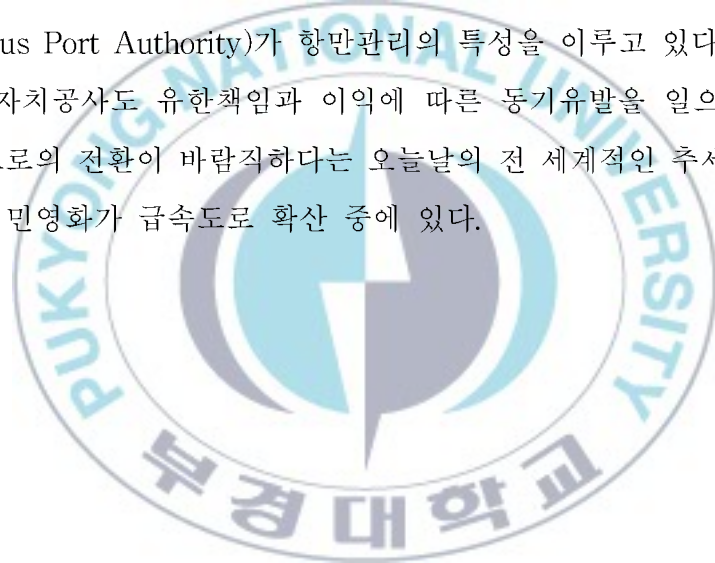
관리계약은 항만당국은 제삼자에게 항만시설 및 서비스의 전부 또는 일부에 대한 관리를 위임하는 것이다. 관리계약은 실제로 항만소유의 장비를 갖춘 항만부동산의 임대와 아주 유사하다고 할 수 있는데, 이는 임차인 또는 계약자에 의한 사전투자를 강요하지 않고 있기 때문이다.

관리회사는 개인회사 또는 혼합형회사일 수 있으며, 때로 포트오소리티가 소유한 자회사일 수도 있다. 혼합형회사의 경우, 정부 또는 항만당국이 주주 이면서 중요한 역할을 담당할 때, 계약자의 민간이익과 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, 대부분

의 국가는 항만민영화시 민간분야의 제한된 책임만을 선호하고 있음을 알 수 있다. 즉 항만당국은 지주로서의 역할을 떠맡으면서 민간운영자에게 항만 시설을 임대하거나 또는 합작회사의 건립, 또는 기타 유사한 방법을 통해 항만을 발전시키기를 원하고 있다는 것이다.

시간이 지남에 따라 항만의 관리 및 운영에 가장 효율적이라고 알려져 있는 항만의 민영화가 궁극적으로는 전 세계 대부분의 항만에서 보편적으로 채택될 것으로 보인다. 현재는 이의 중간단계로서 인사권 및 재정권의 독립을 유지하는 기업경영방식을 취하고 있는 독립적인 항만자치공사 (autonomous Port Authority)가 항만관리의 특성을 이루고 있다. 그러나 이러한 항만자치공사도 유한책임과 이익에 따른 동기유발을 일으킬 수 있는 관리계약으로의 전환이 바람직하다는 오늘날의 전 세계적인 추세로 인해 현재 항만의 민영화가 급속도로 확산 중에 있다.



Ⅲ. 모형 구축

1. 모형 구축의 이론적 배경

가. AHP 기법의 도입

항만민영화의 대안 선정을 위한 분석은 다계층·복합·다속성 평가에 해당된다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 AHP(Analytic Hierarchy Process), HFP(Hierarchy Fuzzy Process, 계층퍼지평가법), HFI(Hierarchy Fuzzy Integer, 계층구조평가법) 기법 등이 널리 사용되고 있다.

본 연구에서 고려하고 있는 항만민영화 대안 선정을 위한 분석은 항만민영화의 목표, 평가요인 및 대안들 간에 여러 계층과 이들 사이에 세부적인 복잡한 요인들로 구성되어 있으며, 또한 세부 요인들 간에 서로 상충되는 부분들이 존재한다. 이러한 복잡한 문제를 해결하기 위하여 의사결정자들의 전문적 지식을 적절히 유도해 내고, 또한 의사결정자들의 정성적 판단에 의한 문제 해결의 효율적 접근을 위해 AHP 기법을 적용하는 것이 적합하다고 판단된다. 이를테면, AHP 기법을 항만민영화의 대안 분석에 활용할 경우에 가장 크게 대두되는 문제가 상대적 가중치에 대한 객관성의 확보이다. 이러한 결점을 보완하기 위해 각 분야별로 많은 전문가집단을 대상으로 한 집단의 사결정과정을 수행함으로써 어느 정도의 객관성이 확보되지만 일부 전문가들은 다른 의견을 제시할 수 있다. 이를 위해 의사결정자의 의견차를 줄이기 위해 사전에 AHP 과정을 충분한 설명과 토의 과정을 거쳐 합의점을 찾으려 하였다. 또한 특정 분야나 특정지역의 전문가들은 자신의 사업에 대하여 보

다 유리한 방향으로 의견을 제시할 수도 있으므로 일관성 비율(Consistency Ratio, CR)을 고려하여 그 오차가 크게 나타날 경우에는 분석에서 제외시키도록 하였다.

나. AHP 기법의 수행 과정

조태근 외(2003)는 AHP 기법을 이용하여 의사결정과 관련된 문제를 해결하기 위하여 세분된 평가항목을 계층적으로 구조화하고 계층구조의 각 레벨에서 요소의 상대적 가중치를 평가하여 종합적인 가중치를 구하는 과정으로 이루어지며, 일반적으로 다음과 같은 단계의 작업을 수행하는 것으로 제시하였다.

1단계는 의사결정 문제를 상호 관련된 의사결정 사항들의 계층으로 분류하여 의사결정계층(decision hierarchy)을 구축한다.

의사결정 분석자는 상호 관련되어 있는 여러 의사결정 사항들을 계층화한다. 계층의 최상층에는 가장 포괄적인 의사결정의 목적이 놓여지며, 그 다음의 계층들은 의사결정의 목적에 영향을 미치는 다양한 요소들로 구성된다.

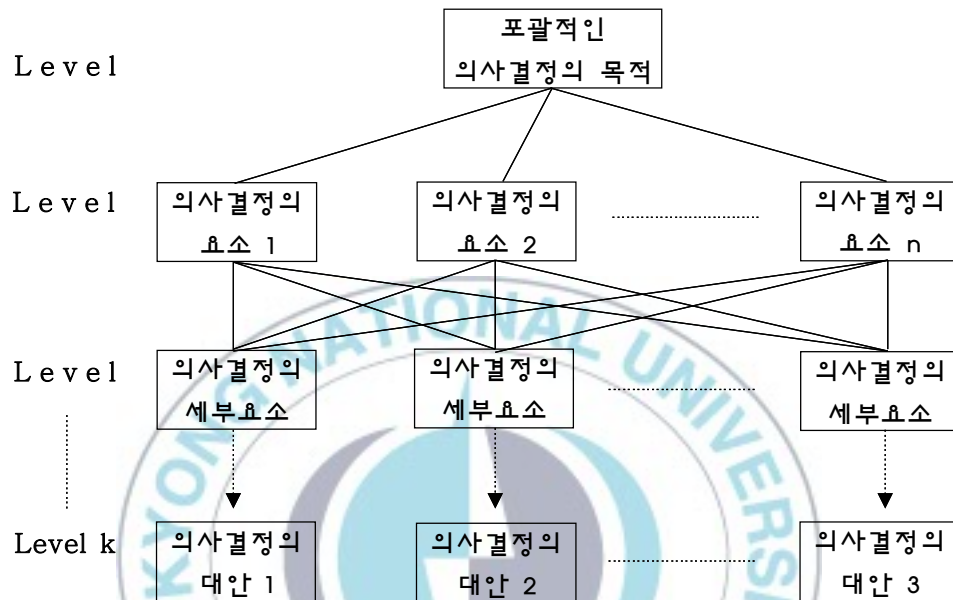
이들 요소들은 낮은 계층에 있는 것일수록 구체적인 것이 된다. 여기서 한 계층 내의 각 요소들은 서로 비교 가능한 것이어야 한다. 계층의 최하층은 선택의 대상이 되는 여러 의사결정의 대안들로 구성된다.

이와 같은 의사결정체계는 <그림 III-1>과 같은 표준적인 형태로 나타낼 수 있다.

동일 계층에 있는 구성 요소들 간에 쌍대비교가 이루어져야 하기 때문에 각 계층에 포함되는 비교대상을 최대 7 ± 2 가지로 제시하였다(Saaty, 1981).

계층을 구성하는 것은 AHP 기법의 첫 번째 단계이며 가장 중요한 단계임에도 불구하고, 의사결정 문제를 계층화하는 방법에 대한 이론적인 틀은

정형화되어 있지 않다. 따라서 타 연구 분야에서 사용되는 계층설계기법을 적용하는 것도 가능하다고 할 수 있다(Zahedi, 1986).



[그림 III-1] AHP의 표준계층도

2단계는 상위계층에 있는 요소들의 목표를 달성하는데 공헌하는 직계 하위계층에 있는 요소들을 쌍대 비교하여 행렬을 작성한다.

쌍대비교를 통하여 상위요소에 기여하는 정도를 <표 III-1>과 같이 9점 척도로 중요도를 부여하는데, 직계 하위계층이 n 개의 요소로 구성되어 있다면 모두 $n(n-1)/2$ 회의 비교를 필요로 한다.

〈표 III-1〉 쌍대비교의 척도

중요도	정 의	설 명
1	비슷함 (Equal important)	어떤 기준에 대하여 두 활동이 비슷한 공헌도를 가진다고 판단됨.
3	약간 중요함 (Moderate important)	경험과 판단에 의하여 한 활동이 다른 활동보다 약간 선호됨.
5	중요함 (Strong important)	경험과 판단에 의하여 한 활동이 다른 활동보다 강하게 선호됨.
7	매우 중요함 (Very strong important)	경험과 판단에 의하여 한 활동이 다른 활동보다 매우 강하게 선호됨.
9	극히 중요함 (Extreme important)	경험과 판단에 의하여 한 활동이 다른 활동보다 극히 선호됨.
2,4,6,8	위 값들의 중간 값	경험과 판단에 의하여 비교 값이 위 값들의 중간 값에 해당한다고 판단될 경우 사용됨.
역수 값	활동 i가 활동 j에 대하여 위의 특정 값을 갖는다고 할 때, 활동 j는 활동 i에 대하여 그 특정 값의 역수이다. 즉 1, 1/2, 1/3, ..., 1/8, 1/9	
1.1~1.9	동등한 활동 (For tied activities)	비교 요소가 매우 비슷하여 거의 구분할 수 없을 때 사용하는 값으로서 약간 동등은 1.3, 약간 차이가 나는 경우는 1.9를 사용함.

3단계는 고유치 방법을 사용하여 의사결정요소들의 상대적인 중요도 (weigh, w)를 추정한다.

쌍대비교에서 난수지수(Random Index, RI)는 1에서 9까지 수치를 임의로 설정하여 역수행렬을 작성하고 이 행렬의 평균 일관성 지수를 산출한 값으로 일관성의 허용한도를 나타낸다. n 이 1에서 10까지 변화할 때의 난수지수는 〈표 III-2〉와 같다. 경험법칙에 의하여 위 식에서 구한 일관성 비율(Consistency Ratio, CR)이 10% 이내에 들 경우, 해당되는 쌍대비교행렬은 일관성이 있다고 규정한다.

〈표 Ⅲ-2〉 난수지수

n	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
난수지수	0	0	0.58	0.90	1.12	1.24	1.32	1.41	1.45	1.49

Saaty(1983)는 판단자료의 일관성이 완전하지 않을 때의 가중치 추정방식으로는 고유치 방법이 최적임을 지적하고 있고, 또한 실제 적용을 위하여 고유치 방법을 이용하는 계산 소프트웨어도 많이 개발되어 있다.

이상의 단계를 거쳐 산출되는 향만민영화의 평가요인과 대안에 대한 중요도를 분석한다.



2. 항만민영화 평가속성요인 및 대안 도출

가. 항만민영화 평가속성요인 도출

항만민영화 평가속성요인을 도출하기 위해 2012년 1월부터 2월까지 2개월에 걸쳐서 하역회사, 항만물류기업, 부두운영사, 해운회사, 항만공사, 국토해양수산부 관련 공무원 등 항만이용자 및 항만관리 그룹을 대상으로 직접 면담과 전화 설문 방법 등을 이용하여 기초적인 항만민영화 속성요인을 조사하였다. 이와 동시에 기존의 항만민영화 관련 문헌조사 Leys & Perry(1959), Sassar(1978), Donabedian(1982), Lewis and Chambers(1983), Lewis & Booms(1984), Monsen & Walters(1984), Berne & Schramm(1986), Reed & Swain(1990), Masterson(1991), 송대희(1986), 최승원(1995), 윤성식(1995), 정규호(2008), 김신복(1991), 박완규·임성일(1998), 유훈(2000), 이원희(2000), 유훈(1995), 송대희(1990), 윤부기(1993), 윤영진(1998, 2000), 신명진(2000), 임성일(2001), 고성철(2003), 서정섭(2004), 전상경(2006), 김영순(2007), 최영문(2009) 등을 병행하여 50개의 평가속성요인을 도출하였다. 그리고 대표요인을 도출하기 위해 항만물류기업 임원진, 항만물류 전문 연구진 및 항만물류 교수들로 구성된 항만물류 전문가 그룹¹⁾에 의해 KJ 기법으로 ‘기업성, 공익성, 재정건전성, 서비스 질’의 4개 평가요인을 도출하였다.

나. 항만민영화 대안 도출

1) 항만물류 전문가 그룹은 항만물류기업 임원진 3명, 항만물류 전문 연구진 3명, 항만물류 교수 3명으로 구성함.

항만물류기업 임원진, 항만물류 전문 연구진 및 항만물류 교수들로 구성된 항만물류 전문가 그룹은 제2장의 선행연구에서 제시된 ‘상업화, 자유화, 항만자산의 매각, 법인화, 양허 또는 임대, 합작회사, 관리계약’의 대안 속성 요인 중 ‘자유화’는 상업화의 보완형에 해당되므로 제외하고 6개 항만민영화 대안으로 도출하였다.



3. 계층분석구조의 모형 구축

AHP에 의한 다기준 의사결정문제 해결에 가장 중요한 점은 요인들을 평가하기 위한 문제의 파악과 계층분석구조의 모형 구축이다. 여기서 계층분석구조의 모형은 일회적인 것이 아니라 전문가들의 이견이 해소될 때까지의 반복적인 과정을 거쳐서 행하여지는 것이 보편적이다. 따라서 본 연구에서는 AHP 전문가와 항만관련 전문가들의 의견을 수렴하여 여러 차례의 수정작업 끝에 항만민영화 계층분석구조 모형을 구축하였다([그림 III-2]).

일반적으로 AHP 기법의 적용에 있어서 계층분석구조의 모형 구축에서 단계(level)의 수에는 제약이 없지만, 설문 응답 및 자료 처리상의 문제를 고려하여 본 연구에서는 3개의 단계로 설정하였으며, 계층분석구조의 각 단계별 구성은 다음과 같다.

첫 번째 단계는 ‘항만민영화 대안 선정’을 위한 목표(goal) 단계로 설정하였다.

두 번째 단계에서는 ‘기업성’, ‘공익성’, ‘서비스 질’, ‘재정 건전성’으로 ‘항만민영화 대안 선정’을 위한 평가(appreciation) 기준 단계로 설정하였다.

마지막으로 세 번째 단계에서는 항만민영화의 대안의 도출하기 위한 단계로, ‘관리계약’, ‘법인화’, ‘상업화’, ‘임대계약’, ‘합작회사’, ‘항만자산매각’으로 하였다.



[그림 Ⅲ-2] 계층분석구조의 모형

IV. 실증 분석 및 결과

1. 설문지 목적과 구성

가. 설문지 목적

항만민영화 관련 선행연구는 실질적인 현황과 그 범위를 파악할 수 있는 통계자료가 부족할 뿐만 아니라 연구가 제한적이므로 연구 목적에서 요구하는 항만민영화 대안 선정에 분석하기 위한 자료 제시와 함께 객관적인 검증이 가능할 것이다.

따라서 설문지 목적은 항만민영화 대안 선정에 위한 기초자료의 수집이다.

나. 설문지 구성

본 설문지에서 평가 항목은 일반사항, 항만민영화의 선정에 위한 4개의 평가요인과 6개의 대안으로 구성하였다.

항만 민영화 평가요인은 ‘기업성’, ‘공익성’, ‘서비스 질’, ‘재정 건전성’으로 구성하고, 대안은 ‘관리계약’, ‘법인화’, ‘상업화’, ‘임대계약’, ‘합작회사’, ‘항만 자산매각’으로 구성하였다.

다. 표본의 크기 및 수집

AHP는 집단 의사결정 지원 수단(Group Decision Support System)으로써 집단 전문가들의 의견을 종합하여 최종적인 의사결정을 하도록 도와주며, 다수의 전문가들이 참여하는 의사결정의 결과는 의사결정 집단에 의해 결정된다. 그러므로 AHP의 조사대상자는 항만민영화에 대한 충분한 지식과 이해 관계를 갖는 전문가여야 하며, 항만민영화 선정을 평가할 수 있는 객관성을 지니고 있어야 한다. 따라서 항만민영화와 직·간접적으로 관련이 있는 기업, 공무원, 교수, 연구자 등의 전문가 집단을 선정하여 설문지를 배부하였다.

본 설문 대상은 해운회사, 터미널 운영회사, 국토해양부, 항만공사, 연구자를 대상으로 하였다. 여기서 표본 집단의 구성은 항만물류 업무에 근무하는 근무경력 10년 이상의 전문가로 하였다. 설문 기간은 2012년 3월 5일부터 4월 4일까지 30일간 실시하였다. 조사 방법은 보다 많은 설문지 회수를 위해 직접 방문 조사가 전체의 60%, 전화나 E-Mail을 통한 조사가 40%이었다.

전체 설문조사 200부 중에서 164부가 회수되었으며, 설문응답에 일관성이 없거나 근무 경력이 10년 미만의 응답지 21부는 자료 분석에서 배제하였다. 설문응답자의 특성을 살펴보면, 해운회사, 터미널 운영사, 항만공사, 국토해양부, 연구에 종사하는 전문가들로서 과장부터 부장급까지 중간 계층이 131명으로 가장 많았고 나머지 33명은 이사급 이상이었다. 처리한 결과, 전체의 유효 응답률은 87.2%로 나타났다(<표 IV-1>).

<표 IV-1> 설문 대상 및 결과

배 부 처	배 부 수	회수 및 응답			
		회수	유효응답	무효응답	유효응답률(%)
해운회사	40	34	30	4	88.2
터미널 운영사	40	36	31	5	86.1
항만공사	40	31	27	4	87.1
국토해양부	40	31	26	5	83.9
연구자	40	32	29	3	90.6
전 체	200	164	143	21	87.2



2. 실증 분석 결과

가. 향만민영화 평가요인 분석

향만민영화에 대한 평가요인의 분석 결과는 <표 IV-2>와 같다. 향만민영화 평가요인의 중요도는 기업성(0.307), 공익성(0.250), 서비스 질(0.227), 재정 건전성(0.217) 순으로 나타났다. 평가요인 중 기업성이 가장 높게 분석되었으며, 다음으로 공익성을 비교적 높게 나타냈다, 반면, 재정 건전성은 상대적으로 낮게 나타났다.

<표 IV-2> 향만민영화 평가요인의 중요도

평가요인	중요도	순 위
기업성	0.307	1
공익성	0.250	2
서비스 질	0.227	3
재정 건전성	0.217	4

CR = 0.00236

향만민영화의 평가요인 분석에서 일관성 비율(CR)이 0.00236이므로 문제가 없음을 알 수 있다.²⁾

나. 향만민영화의 대안 분석

2) 일반적으로 일관성 비율(CR)이 0.1 이상이면 연구방법론에 신뢰성이 떨어지는 것으로 판단한다. Expert Choice 2000에서는 비일관성(Inconsistency)으로 표시하고 있지만, 그 의미는 일관성과 동일하다. 그리고 쌍대비교행렬에서 가장 모순된 판단을 찾을 수 있으며, 그 판단에 대한 적절한 값을 제시해 주는 기능도 제공해 준다(조근태 외, 2003).

1) 기업성 평가요인의 대안 분석

기업성 평가요인의 대안 분석 결과는 <표 IV-3>과 같다. 상업화(0.292), 향만자산매각(0.214), 합작회사(0.180), 법인화(0.177), 임대계약(0.069), 관리계약(0.068) 순서로 나타났다. 민간기업과의 경쟁성에 대한 대안의 분석에서 일관성 비율(CR)이 0.00692이므로 문제가 없음을 알 수 있다.

<표 IV-3> 기업성 평가요인의 대안 분석

평가요인	항만민영화 대안	중요도	순 위
기업성 (0.307)	상업화	0.292	1
	향만자산매각	0.214	2
	합작회사	0.180	3
	법인화	0.177	4
	임대계약	0.069	5
	관리계약	0.068	6
	CR = 0.00692		

2) 공익성 평가요인의 대안 분석

공익성 평가요인의 대안 분석 결과는 <표 IV-4>와 같다. 임대계약(0.274), 관리계약(0.244), 합작회사(0.165), 향만자산매각(0.123), 법인화(0.115), 상업화(0.078) 순서로 나타났다. 민간기업과의 경쟁성에 대한 대안의 분석에서 일관성 비율(CR)이 0.02이므로 문제가 없음을 알 수 있다.

〈표 IV-4〉 공익성 평가요인의 대안 분석

평가요인	항만민영화 대안	중요도	순 위
공익성 (0.250)	임대계약	0.274	1
	관리계약	0.244	2
	합작회사	0.165	3
	항만자산매각	0.123	4
	법인화	0.115	5
	상업화	0.078	6
	CR = 0.02000		

3) 서비스 질 평가요인의 대안 분석

서비스 질 평가요인의 대안 분석 결과는 〈표 IV-5〉와 같다. 항만자산매각(0.238, 상업화(0.224), 합작회사(0.207), 법인화(0.139), 임대계약(0.103), 관리계약(0.089) 순서로 나타났다. 서비스 질에 대한 대안의 분석에서 일관성 비율(CR)이 0.03000이므로 문제가 없음을 알 수 있다.

〈표 IV-5〉 서비스 질 평가요인의 대안 분석

평가요인	항만민영화 대안	중요도	순 위
서비스 질 (0.227)	항만자산매각	0.238	1
	상업화	0.224	2
	합작회사	0.207	3
	법인화	0.139	4
	임대계약	0.103	5
	관리계약	0.089	6
	CR = 0.03000		

4) 재정 건전성 평가요인의 대안 분석

재정 건전성 평가요인의 대안 분석 결과는 <표 IV-6>과 같다. 관리계약(0.264), 임대계약(0.216), 법인화(0.152), 합작회사(0.139), 상업화(0.136), 향만자산매각(0.092) 순서로 나타났다. 민간기업과의 경쟁성에 대한 대안의 분석에서 일관성 비율(CR)이 0.04000이므로 문제가 없음을 알 수 있다.

<표 IV-6> 재정 건전성 평가요인의 대안 분석

평가요인	향만민영화 대안	중요도	순 위
재정 건전성 (0.217)	관리계약	0.264	1
	임대계약	0.216	2
	법인화	0.152	3
	합작회사	0.139	4
	상업화	0.136	5
	향만자산매각	0.092	6
	CR = 0.04000		

다. 평가요인에 따른 대안별 중요도

각 평가요인에 따른 대안별 상대적 중요도를 종합하면 <표 IV-7>과 같다. 향만민영화 대안 선정을 분석한 결과, 계층 2에서, 평가요인의 중요도는 기업성(0.307), 공익성(0.250), 서비스 질(0.227), 재정 건전성(0.217) 순으로 분석되었다. 계층 3에서, 기업성 평가요인에서 상업화(0.291), 공익성 평가요인에서 임대계약(0.274), 서비스 질 평가요인에서 향만 자산매각(0.238), 그리고 재정 건전성 평가요인에서 관리계약(0.264) 대안이 각각 1위로 분석되었

다.

모든 평가요인 및 대안 분석에서 CR이 0.10000 미만이므로 일치성에 문제가 없음을 알 수 있다.

<표 IV-7> 평가요인에 따른 대안별 중요도

평가요인	대안	중요도	순위
기업성 (0.307)	상업화	0.292	1
	항만자산매각	0.214	2
	합작회사	0.180	3
	법인화	0.177	4
	임대계약	0.069	5
	관리계약	0.068	6
	CR = 0.00692		
공익성 (0.250)	임대계약	0.274	1
	관리계약	0.244	2
	합작회사	0.165	3
	항만자산매각	0.123	4
	법인화	0.115	5
	상업화	0.078	6
	CR = 0.02000		
서비스 질 (0.227)	항만자산매각	0.238	1
	상업화	0.224	2
	합작회사	0.207	3
	법인화	0.139	4
	임대계약	0.103	5
	관리계약	0.089	6
	CR = 0.03000		
재정 건전성 (0.217)	관리계약	0.264	1
	임대계약	0.216	2
	법인화	0.152	3
	합작회사	0.139	4
	상업화	0.136	5
	항만자산매각	0.092	6
	CR = 0.04000		

3. 향만민영화 대안 선정

향만민영화 대안의 종합 분석 결과는 <표 IV-8>과 같다. 상업화(0.189), 합작회사(0.174), 향만자산매각(0.170), 임대계약(0.160), 관리계약(0.159), 법인화(0.147) 순으로 나타났다. 따라서 우리나라 향만민영화로 상업화가 최종 대안으로 선정되었다. 대안의 종합 분석에서 일관성 비율(CR)이 0.02000이므로 일관성에 문제가 없음을 알 수 있다.

<표 IV-8> 향만민영화의 대안 종합 분석

향만민영화 대안	중요도	순 위
상업화	0.189	1
합작회사	0.174	2
향만자산매각	0.170	3
임대계약	0.160	4
관리계약	0.159	5
법인화	0.147	6
CR = 0.02000		

V. 결 론

본 연구에서는 AHP 기법을 이용하여 향만민영화의 최적 대안을 선정하여 우리나라 향만민영화를 위한 기초자료를 제공하는데 목적이 있다. 이를 위해 선행연구와 향만이용자 및 향만관리자들로부터 50개의 평가속성요인을 도출하고 KJ 기법을 이용하여 향만물류 전문가 그룹으로부터 4개의 평가요인과 6개의 대안을 도출하였다. 이를 바탕으로 계층분석구조의 모형을 구축하고 설문지를 구성하였다. 해운회사, 터미널 운영회사, 국토해양부, 향만공사, 연구자들을 대상으로 설문 조사하여 AHP 기법을 이용하여 계층별로 중요도를 도출하였다. 계층 2의 평가요인 분석에서, 기업성(0.307), 공익성(0.250), 서비스 질(0.227), 재정 건전성(0.217) 순으로 나타났다. 이 중에서 기업성 요인이 상대적으로 높은 중요도를 보였다.

계층 3의 세부평가요인 분석에서, 기업성 평가요인에서 상업화(0.292)가 가장 높은 중요도를 보였다. 공익성 평가요인에서 임대계약(0.274)이 가장 높은 중요도를 보였다. 서비스 질 평가요인에서 향만자산매각(0.238)이 가장 높은 중요도를 보였다. 그리고 재정 건전성 평가요인에서 관리계약(0.264)이 가장 높은 중요도를 보였다.

모든 계층의 세부평가요인에 따른 종합 순위의 분석 결과는 상업화(0.189), 합작회사(0.174), 향만자산매각(0.170), 임대계약(0.160), 관리계약(0.159), 법인화(0.147) 순으로 나타났다. 따라서 우리나라 향만민영화의 최적 대안은 상업화로 선정되었다. 여기서 대안의 종합 분석에서 일관성 비율(CR)이 0.02000이므로 일관성에 문제가 없음을 알 수 있었다.

본 연구의 한계로는 연구의 특성상 계층별 상대적 중요도 산출에 있어서 전문가 집단의 의견에 한정하여 반영한 정성적인 분석에만 주력한 것이므로,

차후 연구에는 계량화가 가능한 일부 대표속성은 정량적·정성적 분석을 동시에 수행되어야 할 것이다.



참고 문헌

- 강신일(1988), “공기업 민영화에 관한 연구”, 한국개발연구원.
- 곽채기(2000), “공기업 민영화 정책의 성공적 집행요인”, 공기업논총, 12(1), pp. 1-37.
- 김기홍(1999), “한국 공기업 민영화 정책 평가에 관한 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김신복(1991), “공기업 인산관리의 공공성과 기업성”, 한국행정학회, 제25권 제1호, pp. 387-388.
- 김영순(2007), “재가노인복지시설 종사자의 직무스트레스가 수발서비스에 미치는 영향에 관한 연구”, 명지대학교 사회복지대학원 석사학위논문.
- 김판석·홍길표·김완희(2007), “공공기관의 규모, 무엇이 문제인가?: 쟁점과 발전방향”.
- 김현숙(2007), “우리나라 공기업 민영화가 기업경영성과에 미친 영향에 관한 실증 분석”, 재정논집, 22(2), pp. 35-60.
- 김형태(2002), “중심항만을 지향하는 말레이시아의 혁신적인 항만정책”, 「해양한국」.
- 민희철(2009), “민영화가 기업의 수익성에 미친 효과 분석”, 재정학연구, 2(2), pp. 67-86.
- 박기남(2003), “민영화, 경쟁도입 및 경쟁심화가 지각된 이동통신 서비스품질에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구”, 한국경영정보학회.
- 박승록(2002), “공기업과 민간기업의 생산성 분석”, 규제연구, 11(2), pp. 9-67.
- 박영희 외(2008), 「공기업론」, 다산출판사, p. 122.
- 박정택(1990), 「공익의 정치행정론」, 대영문화사, pp. 284-285.
- 백평선(2001), 「공기업 민영화-이론과 실제」, 연세대학교 출판부.
- 서성원(2001), “공기업민영화의 당위성과 추진현황”, 정부행정, pp. 31-65.
- 서정섭(2004), “우리나라 지방재정의 건전성 분석”, 지방행정연구, 18(4), pp. 237-256.
- 손희준(1990), “도시 쓰레기 수거 서비스의 민영화 방안”, 한국지방행정연구원.
- 송대희(1986), “공공서의 의의와 공기업관리정책”, 「한국개발연구원」, 한국개발연구원, 가을호, p. 98.
- 송대희(1990), “지방공기업의 과제와 발전방향”, 한국개발연구원, p. 89.
- 송대희, 송명희(1993), “국민주방식 공기업민영화의 경제적 효과 분석”, 한국공기업학회.
- 신명진(2010), “노인요양시설 요양보호사의 임파워먼트와 서비스 질에 관한 연구”,

- 상지대학교 정책대학원 석사학위논문.
- 양희주(2002), “김영삼 정부 민영화 정책에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 유훈(1995), 「공기업론」, 법문사, p. 58.
- 윤성식(2003), 「공기업론」, 전영사, pp. 74-75.
- 윤영진(2000), “지방자치단체 재정평가”, 지방행정연구, 14(2).
- 이상범(2008), “공기업 민영화와 경영성과에 관한 연구”, 국민대학교 대학원 석사학위논문.
- 이창균외(2002), “건전지방재정을 위한 투자심사제도의 개선방안”, 한국지방행정연구원.
- 임성일(1997), “지방자치단체의 재정력 측정모델 개발”, 연구보고서, 한국지방행정연구원, pp. 97-17.
- 전상경(2006), “재정분권화와 연성예산제약 및 지방재정규율”, 지방행정연구, 10(1), pp. 325-341.
- 전주열(2008), “공기업 법제에 관한 연구”, 성균관대학교 대학원 석사학위논문.
- 정규호(2008), “국립대병원의 공공성과 수익성 조화방안에 관한 연구”, 충북대학교 대학원 박사학위논문.
- 정봉민·성숙경(2003), 「우리나라의 항만민영화 추진성과와 정책방향」.
- 정용해(2006), “고객접점서비스가 서비스 질, 고객만족, 충성도에 미치는 영향에 관한 연구: 서울시내 특1급 호텔 식음료 영업장을 중심으로”, 경희대학교 대학원 박사학위논문.
- 주경태·윤성식(2006), “공기업 민영화 정책의 효과성에 관한 연구”, 행정논총, 44(3), pp. 67-92.
- 주재홍(1998). “우리나라 공기업 민영화 계획의 효율성 검증”. 중앙대학교 대학원 석사학위논문.
- 최승원(1995), “도시개발의 공공성과 주거자 보호”, 한국부동산법학회, 부동산법학, 제3호, pp. 220-232.
- 최영문(2009), “요양보호사의 직무만족이 서비스 질에 미치는 영향”, 계명대학교 정책대학원 석사학위논문.
- Dewenter K. L. & P. H. Malatesta(1998), “State-Owned and Privately Owned Firm: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage and Labor Intensity”, American Economic Review, 91(1), pp. 320-344.
- Evaluating Financial Condition : A Handbook Local Government.
- G.De Monie(1996), Privatization of Port Structures, Ports for Europe's Maritime Future in a Changing Environment, in L. Bekmans and Beckwith(eds), Brussels, European Interuniversity Press, pp. 267-298.
- Mazzolini, Renato(1979), “Government Controlled Enterprise”, New York: Wiley, pp. 25-26.

Measuring the Fiscal Capacity and Effort of State and Local Areas, U.S.
Government Printing Office.

Monsen and Walters(1983), "Nationalized Companies", New York: McGraw-Hill,
p. 71.

Wayne A.R Leys and Charner Marquis Perry(1959), "Philosophy and the Public
Interest", Chicago III : Committee to Advance Original Work in
Philosophy, p. 44.

Expert Choice(<http://www.expertchoice.com>)

Shipping Daily(<http://www.shippingdaily.co.kr>).

건설교통부(<http://www.moct.go.kr>).

국회도서관(<http://www.nanet.go.kr>).

부산항만공사(<http://www.busanpa.com>).

운송 신문(<http://www.ktpress.co.kr>).

카고 뉴스(<http://www.cargonews.co.kr>).

한국컨테이너부두공단(<http://www.kca.or.kr>).

해양수산개발원(<http://www.kmi.re.kr>).



<부 록> : 설 문 지

안녕하십니까?

저는 「항만민영화 대안 선정」과 관련하여 귀하께서 어떠한 의견을 가지고 계신지 알아보고자 합니다.

글로벌 금융위기로 인한 국제 물동량의 감소로 해운항만환경이 어려운 상황입니다. 동북아 주요 항만들은 환적중심항만을 자리매김하기 위해 항만간의 경쟁이 더욱 심화되고 있습니다. 또한 화물을 유치하기 위한 항만간의 경쟁이 심화되고 있으며 심지어 항만 내의 터미널 운영회사간의 덩핑 경쟁이 이어지고 있습니다.

항만민영화 대안 선정을 분석하기 위한 제반 평가 자료가 너무 빈약하여 보다 정확하고 현실성 있는 자료가 필요한 시점이오니 연구에 도움이 될 수 있도록 전문가님들의 도움이 필요합니다.

본 설문지는 항만민영화 대안 선정의 속성에 대하여 항만관련 각 분야의 전문가께서 어떠한 의견을 가지고 계신지 알아보고자 작성되었습니다.

각 평가항목 간 상대적 중요도를 전문가의 관점에서 판단하여 주시면 감사하겠습니다. 응답의 일관성이 낮은 경우 배제되오니 귀중한 설문의 의미 있게 활용될 수 있도록 응답해 주시면 감사하겠습니다.

본 설문지의 결과는 오직 연구목적으로만 사용될 것이며, 각 개인의 응답으로 인해 어떠한 불이익도 생겨나지 않도록 하겠습니다.

2012년 4월

부경대학교 대학원 수산해양인적자원개발학과 석사과정

지도교수 : 김 삼 곤 · 백 인 흠

작 성 자 : 명 중 재

연 락 처 : ☎ : 011-836-7746

팩스 : 051-414-7734

E-mail : mjj0218@hanmail.net

각 질문의 내용에 대하여 해당 항목에 () 안에 √로 표시하거나 적절하게 기입하여 주시기 바랍니다.

I. 귀하 및 귀사에 대한 질문입니다.

구 분	제 직 회 사 명	직 책	주요 업무	종사한 연수

※ 설문은 평가항목들 간 상대적 중요도를 평가하기 위한 것입니다. 전문가의 관점에서 응답하여 주시면 감사하겠습니다.

예) “항만민영화 대안 선정을 평가하기 위한 평가항목 중 어느 기준이 얼마나 더 중요하다고 생각합니까?”라는 질문에 항만의 공공성이 항만의 수익성보다 ⑦중요하다면 아래와 같이 체크(√)를 하시면 됩니다.

항만민영화 대안 선정을 평가하기 위한 평가항목 중 어느 기준이 얼마나 더 중요하다고 생각합니까?																				
기 준	중요 <----- 동 일 -----> 중요																			기 준
기업성	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	공익성		

II. 연구자의 이해를 돕기 위한 향만민영화 대안 선정의 구조도입니다.



질문 1. 향만민영화 대안 선정을 평가하기 위한 평가항목 중 어느 기준이 얼마나 더 중요하다고 생각합니까?																				
기 준	중요 <----- 동 일 -----> 중요																			기 준
기업성	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	공익성		
기업성	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	서비스 질		
기업성	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	재정 건전성		
공익성	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	서비스 질		
공익성	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	재정 건전성		
서비스 질	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	재정 건전성		

질문 2-1. 향만민영화를 위해 ‘기업성’ 평가 기준에서 어느 대안이 얼마나 더 중요하다고 생각합니까?

기 준	중요 <----- 동 일 -----> 중요																		기 준
관리계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	법인화	
관리계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	상업화	
관리계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	임대계약	
관리계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	합작회사	
관리계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	항만자산매각	
법인화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	상업화	
법인화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	임대계약	
법인화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	합작회사	
법인화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	항만자산매각	
상업화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	임대계약	
상업화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	합작회사	
상업화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	항만자산매각	
임대계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	합작회사	
임대계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	항만자산매각	
합작회사	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	항만자산매각	

질문 2-2. 향만민영화를 위해 ‘공익성’ 평가 기준에서 어느 대안이 얼마나 더 중요하다고 생각합니까?

기 준	중요 <----- 동 일 -----> 중요																		기 준
관리계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	법인화	
관리계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	상업화	
관리계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	임대계약	
관리계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	합작회사	
관리계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	항만자산매각	
법인화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	상업화	
법인화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	임대계약	
법인화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	합작회사	
법인화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	항만자산매각	
상업화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	임대계약	
상업화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	합작회사	
상업화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	항만자산매각	
임대계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	합작회사	
임대계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	항만자산매각	
합작회사	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	항만자산매각	

질문 2-3. 향만민영화를 위해 ‘서비스 질’ 평가 기준에서 어느 대안이 얼마나 더 중요하다고 생각합니까?

기 준	중요 <----- 동 일 -----> 중요																		기 준
관리계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	법인화	
관리계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	상업화	
관리계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	임대계약	
관리계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	합작회사	
관리계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	항만자산매각	
법인화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	상업화	
법인화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	임대계약	
법인화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	합작회사	
법인화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	항만자산매각	
상업화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	임대계약	
상업화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	합작회사	
상업화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	항만자산매각	
임대계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	합작회사	
임대계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	항만자산매각	
합작회사	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	항만자산매각	

질문 2-4. 향만민영화를 위해 ‘재정 건전성’ 평가 기준에서 어느 대안이 얼마나 더 중요하다고 생각합니까?

기 준	중요 <----- 동 일 -----> 중요																		기 준
관리계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	법인화	
관리계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	상업화	
관리계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	임대계약	
관리계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	합작회사	
관리계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	항만자산매각	
법인화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	상업화	
법인화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	임대계약	
법인화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	합작회사	
법인화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	항만자산매각	
상업화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	임대계약	
상업화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	합작회사	
상업화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	항만자산매각	
임대계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	합작회사	
임대계약	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	항만자산매각	
합작회사	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	항만자산매각	

감사의 글

반세기를 넘긴 늦은 나이임에도 불구하고 더 늦기 전에 좀 더 공부를 해야겠다는 마음으로 시작했던 대학원 생활을 이제 마무리하고자 합니다. 뒤돌아보니, 짧은 세월이었지만 환희와 애환이 교차합니다. 정신없이 앞만 보고 달렸던 2년의 대학원 시절이 나에게 많은 부분에서 새로운 도전과 자아실현에 접근할 수 있는 계기가 될 수 있지 않았나 하는 마음입니다. 대학원 입학과 더불어 논문계획서의 작성과 발표, 졸업논문의 작성과 수정 등 일련의 과정들이 얼마나 힘들고 고된 것인지 느꼈고, 논문을 마치면서 나도 이제는 글을 적을 수 있다는 작은 자신감도 가지게 되었습니다.

너무나 많은 사람들에게서 도움을 받은 늦깎이 학생으로서 고마움을 표시해야 할 사람도 너무 많습니다. 일일이 호명할 수는 없지만, 학문이라는 것을 일깨워 주시고 한걸음 더 전진할 수 있게 지도해 주신 존경하는 김삼곤 지도교수님, 정말 감사합니다. 늦은 시간까지 수많은 날들을 논문이 제대로 될 수 있도록 관심과 지도에 너무 너무 수고가 많으신 백인흠 공동지도 교수님, 감사드리며 고마운 마음 깊이 간직하겠습니다. 박종훈 교수님, 항상 용기와 희망을 가지고 생활할 수 있도록 격려해주셔서 감사합니다. 차철표 교수님, 세세한 부분까지 조언해주시고 챙겨주어 감사합니다. 장한기 교수님, 원효원 교수님 정말 감사합니다. 교수님들이 있었기에 오늘에 제가 있는 것을 알기에 항상 기억하며 살겠습니다. 부경학교 대학원 수해양인적자원개발과에서 함께 했던 동문께도 감사의 말을 전합니다. 항상 앞서 리더하신 홍기진 회장님, 이기태 선배님, 김홍철 선배님 외 많은 선배님, 후배님 그리고 동생이라고 많이 챙겨주시고 하나라도 더 도움을 주고 싶어 하는 존경하는 이상옥누님, 대단히 감사합니다. 박인규 후배님 감사하고 좋은 결과 있기를 바랍니다. 논문 때문에 많은 시간을 함께 하면서 여러 모로 도움도 많이 받고 굳은 일 도맡아 처리하느라 수고가 많았던 주혜점, 강지언, 감사하며, 좋은 만남으로 기억되었으면 합니다.

직접 호명하지는 않았지만, 나의 많은 지인들께 지면으로나마 감사의 마음을 전합니다.

무엇보다 오늘이 있기까지 모든 일에 도움을 아끼질 않았던 아내에게 사랑하고 감사합니다. 그리고 아들, 며느리, 딸 협조해줘 고맙고 귀여운 손자 예쁘고 건강하게 잘 자라주기 바란다.

끝으로 어머니 사랑합니다.

2012년 6월
명 중 재