

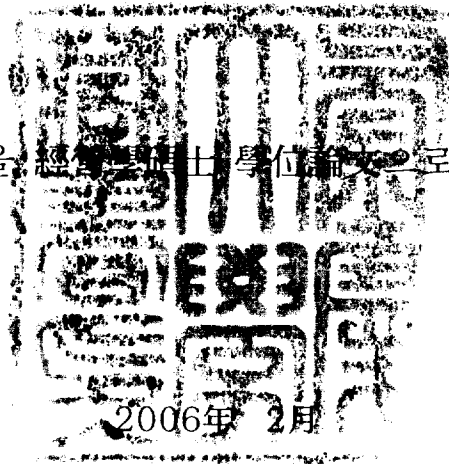
經營學碩士學位論文

항만공사 도입성과에 영향을 미치는
요인에 관한 실증연구

An Empirical study of the Factors Influencing Port
Authority Performance

指導教授 趙燦熾

이 論文을 經營學碩士學位論文으로 提出함



釜慶大學校 經營大學院

國際通商物流學科(海運港灣管理 專攻)

文 美 英

文美英의 經營學碩士學位論文을 認准함

2005年 12月 日

主 審 經營學博士 河 明 信



委 員 經營學博士 崔 淳 權



委 員 經營學博士 趙 燦 熾



< 목 차 >

표목차.....	iv
그림목차.....	v
Abstract.....	vi
제 I 장 서 론	1
제1절 연구배경.....	1
제2절 연구목적.....	2
제3절 연구방법 및 구성.....	3
제 II 장 항만공사제도의 이론적 배경	5
제1절 항만환경변화의 일반적 배경.....	5
제2절 항만공사제도에 관한 선행연구.....	8
1. 항만의 민영화.....	8
2. 항만관리형태의 주요유형.....	10
3. PA의 의의 및 도입배경.....	13
4. 국가별 PA 도입 배경.....	14
5. PA의 특성.....	16
제3절 외국 항만공사 경영사례 고찰.....	17
1. 미국.....	18
2. 프랑스.....	23
3. 영국.....	24
4. 네델란드.....	25
5. 싱가포르.....	28
6. 일본.....	30

7. 중국.....	32
8. 외국 항만운영사례를 통한 시사점.....	33
제Ⅲ장 부산항만공사의 출범과 현황	35
제1절 부산항만공사의 출범 배경.....	35
1. 국내 항만공사 도입 필요성.....	35
2. 우리나라의 항만공사제 도입에 관한 기존연구.....	36
3. 부산항만공사의 설립과정.....	43
제2절 부산항만공사의 출범.....	44
1. 부산항만공사의 조직 및 주요업무.....	44
2. 항만공사 도입 의의 및 기대효과.....	46
3. 현행 항만공사 운영상의 문제점.....	47
4. 현행 항만공사 법률상의 문제점.....	49
제Ⅳ장 부산항만공사의 이용자에 대한 실증분석	53
제1절 설문의 개요.....	53
1. 자료수집과 방법.....	53
2. 설문지의 내용과 구성.....	54
제2절 표본의 특성 및 설문분석 결과.....	54
1. 표본의 특성.....	54
2. 경영성과 분석.....	56
3. 부산항 경쟁력.....	60
4. 부산항만공사의 정책과제.....	61
제3절 설문분석 결과의 요약.....	67

제 V 장	부산항만공사의 운영 활성화 방안	70
제 1 절	부산항만공사 당면 문제점과 개선방안.....	70
1.	정책방향의 정립.....	70
2.	전문성 및 자율성 확보.....	70
3.	행정서비스의 개선.....	71
4.	친수공간 확보.....	72
제 2 절	부산항만공사 운영활성화를 위한 과제.....	72
1.	조직의 전문성 확보.....	72
2.	지속적인 사업개발 및 사업 다각화.....	73
3.	항만물류업체 유치를 위한 주도적 역할 수행.....	74
4.	One-Stop 행정서비스 제공 관련기관 협력관계 구축	74
5.	항만물류전문인력 육성.....	75
제 VI 장	결 론	76
제 1 절	연구결과 및 시사점.....	76
제 2 절	연구의 의의 및 향후 연구과제.....	78
	참고문헌.....	80
	부록 : 설문지.....	83

< 표 목 차 >

<표 II- 1> 외국 주요항만의 관리주체 현황.....	9
<표 II- 2> 항만의 일반적 관리운영 형태.....	12
<표 II- 3> 뉴욕뉴저지 항만공사의 주요역할.....	20
<표 II- 4> 로테르담 항만공사의 주요역할.....	27
<표 II- 5> 싱가포르 항만공사의 사업 분야.....	29
<표 II- 6> 상해항 PA의 주요업무.....	33
<표 II- 7> 세계 주요 PA 사업 분야.....	34
<표 III- 1> 한국컨테이너부두공단과 PA 비교.....	40
<표 III- 2> 항만공사 설립으로 인한 기관별 기능 구분.....	48
<표 IV- 1> 조사대상 업체와 설문지 회수 결과.....	55
<표 IV- 2> 응답자의 업종.....	55
<표 IV- 3> 부산항만공사의 인지도.....	56
<표 IV- 4> 부산항의 성장 잠재력.....	60
<표 IV- 5> 재개발 인지여부.....	64
<표 IV- 6> 재개발의 필요성.....	64
<표 IV- 7> 재개발의 필요이유.....	65
<표 IV- 8> 재개발 시기.....	65
<표 IV- 9> 재개발 방향.....	66
<표 IV-10> 재개발의 개발방식.....	67

< 그림 목 차 >

<그림 I - 1> 선사간 전략적 제휴의 변화.....	6
<그림 I - 2> 아시아 주요 항만의 항만시설 확충계획.....	7
<그림 II - 3> 항만관할권의 변화 추이.....	10
<그림 II - 4> 뉴욕/뉴저지 항만공사 조직도.....	19
<그림 II - 5> 롱비치 항만공사 조직도.....	22
<그림 II - 6> 르아브르 항만공사 조직도	24
<그림 II - 7> 로테르담 항만공사 조직도.....	26
<그림 II - 8> PSA 조직도.....	29
<그림 III - 1> 부산항만공사 조직도.....	44
<그림 III - 2> 부산항만공사의 사업범위.....	45
<그림 IV - 1> 응답자의 업종.....	55
<그림 IV - 2> 설문응답자의 직위.....	56
<그림 IV - 3> 항만공사의 정책수행 정도.....	57
<그림 IV - 4> 항만공사 도입 후 개선분야.....	58
<그림 IV - 5> 항만공사 도입후의 부정적 업무분야.....	58
<그림 IV - 6> 항만공사의 자율성 여부.....	59
<그림 IV - 7> 정산법 개정 여부.....	60
<그림 IV - 8> 부산항 경쟁항만과 위협국가.....	61
<그림 IV - 9> 부산항만공사의 향후 추진과제(1).....	62
<그림 IV - 10> 부산항만공사의 향후 추진과제(2).....	63

An Empirical Study of the Factors Influencing Port Authority Performance

Moon, Mi-Young

*Department of International Commerce & Logistics,
Graduate School of Business Administration,
Pukyong National University*

Abstract

The majority of ports in advanced countries are managing their ports as business entity to promote their national economic development as well as local economy. As part of the efforts to move beyond port's typical maritime function, many countries are increasingly adopting port authority system to better manage their ports by separating regulatory function from service providing body.

On the contrary, Korean ports had not realized the changes that occurred in the maritime environment and lagged behind the global trend, which resulted in chronic port facility shortfall and poor port services. Concerns that the out-of-date port operation eroded the competitiveness of Korean ports prompted the initiation of Busan Port Authority, the first port authority in Korea.

The reason behind port authority system is to manage the port in a more efficient manner by embracing corporate management style, as well as to provide better port services and to enhance profitability. Busan Port Authority, launched for this purpose, now marks the 2nd

anniversary. However, most port users aren't yet welcoming PA system, worrying over the creation of another bureaucratic organization, an increase in port charges, and a lower service level.

This thesis aims to put forward feasible policy suggestions that can guide Busan Port Authority in a more desirable direction by analysing its performance and surrounding issues.

Marking the 2nd anniversary, Busan Port Authority have been expected to greatly improve port efficiency and livelihood of the people across the country as well as in Busan.

As an organization responsible for the management and development of Busan Port, Busan Port Authority have to take on the task of improving the status of Busan Port by providing better service and further promoting Busan Port.

In this regard, this thesis focuses on the achievement of BPA in its infancy and surrounding issues to define BPA's development direction. We hope that the thesis will spur BPA to take stock of the accomplishments to date, hence facilitating BPA to become a world-class port authority.

제 I 장 서 론

제1절 연구배경

현재 동북아 물류시장은 일대 변혁기에 처해 있다. 우선 중국 항만들의 대규모 항만개발이 가시권에 들어서면서 처리시설 부족이나 얕은 수심으로 인한 대형선박의 입항 제약과 같은 문제점들이 해소되고 있다. 일본 항만들의 추격 또한 예사롭지 않다. 지역 균형개발 논리에 밀려 허브(Hub)항 경쟁에서 탈락했던 일본이 '슈퍼중추항만 육성계획'을 발표하고 화물유치에 총력을 기울이고 있다. 이러한 동북아 물류환경의 변화는 우리에게 커다란 도전이자 위협이다.

지금까지의 항만경쟁은 주로 물리적인 시설의 확장에 초점이 맞추어져 왔다. 중앙정부의 항만운영이 유효했던 것도 재정자금을 활용한 대규모 항만투자가 쉬웠기 때문이다. 그러나 이제는 규모의 경쟁이 항만정책의 핵심이 아니다. 이제 동북아의 주요 항만들은 대부분 대형선의 입항에 문제가 없을 뿐만 아니라, 건설 기술의 발달로 2~3년 안에 필요한 터미널을 지을 수 있게 되었다.

따라서 이제 항만 간의 경쟁은 누가 더싼 가격으로 질 높은 서비스를 제공할 수 있느냐로 판가름 나게 되었다. 이는 곧 항만의 '효율'이 경쟁력을 좌우하게 되었음을 의미한다. 자국의 경제력을 감안할 때 중국이나 일본과의 물량 경쟁에서 이기기 어려운 우리항만의 입장으로서는 더욱 그 의미가 절실하다.

그런 의미에서 그동안 항만의 관리운영형태에 있어서 보다 경제성을 가미한 합리적인 제도를 필요로 하게 되었으며 그에 의해 오늘날의 세계적인 추세인 공공항만의 민영화 즉 PA(Port Authority) 도입을 검토하게 되었다.

우리나라에서 PA 도입에 대한 제안은 지금으로부터 30년 전의 일이다. 그러면서도 이 문제는 항상 시기상조라는 막연한 이유로 우리나라 항만관리체도로 채택되지 못하고 있었고 이는 아직 우리나라 항만혁신에 관한

여건이 성숙되지 못하였다는 것을 증명하고 있었던 것이다.

하지만, 많은 기대와 관심의 초점이 되었던 부산항만공사가 2004년 1월 16일 드디어 출범하였다. 그동안 중앙정부가 맡아왔던 항만운영을 항만공사에 넘기기로 한 것이다. 지역의 특성을 살려 민간의 창의력과 역동성을 활용하여 항만의 효율을 획기적으로 제고하며, 경제성장을 촉진하고 지역 경제뿐만 아니라, 사회 전반적으로 생활수준을 향상시킬 수 있으리라는 큰 기대를 걸며 출범시킨 부산항만공사가 2006년 1월 이면 출범 2주년을 맞게 된다.

무슨 일이든지 기존에 있던 것을 바꾸고 새로운 제도를 도입하는 데에는 많은 시행착오와 문제가 따르는 법이다. 그런 의미에서 우리나라 최초의 PA로서 부산항에 도입된 부산항만공사의 역할은 그 중요성이 남다르다고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 부산항만공사의 도입목적과 역할, 발전방안을 도출해 보고자 다음과 같은 목적과 방법으로 연구를 수행하였다.

제2절 연구목적

최근 들어 외국항만에서도 항만관리제도를 대폭적으로 개혁하고 있다. 항만의 관리주체였던 정부기관이나 지방자치단체가 산하 항만위원회에 자치권을 완전히 위임하거나 공기업 및 민간기업으로 관리운영권을 이관함에 따라 항만운영이 혁신과 효율성을 중시하는 기업경영방식 및 재정의 독립성을 강화하는 방향으로 가고 있다.

부산항도 그동안 국가차원의 항만관리 문제점이 제기 되기 시작하였고 급변하는 세계항만환경의 변화에서 항만의 기능과 경쟁력과 효율성을 실현하기 위한 대안으로 항만공사제도가 도입되었다.

그러나, 항만공사 도입 후 항만운영을 활성화하고 수익을 창출할 수 있는 자율적인 항만운영여건의 조성이라는 항만공사의 본래의 취지와는 달리 그 권한을 축소하고 정부의 통제를 강화하는 방향으로 가고 있다는 비판도 제기되고 있다.

이러한 대내외적인 비판이 이제 출범 2주년을 맞이하는 부산항만공사

의 발전에 부작용이 되는 것을 예방하기 위해서 지금 그에 따른 대책마련이 절실한 시점이라 생각한다. 현재까지의 PA에 관련된 연구들은 PA도입을 위한 유형, 설립방안 등에 관한 것이 대부분이고 실제적으로 PA가 도입된 후 부산항만공사의 운영상의 문제점과 도입성과를 분석하여 향후 역할과 과제를 제시한 연구는 없었다.

따라서, 본 연구에서는 선진 항만공사의 운영형태와 역할을 현재 도입된 부산항만공사와 비교분석하여 항만공사의 역할과 운영방안에 대한 전략을 제시하여 보고자 한다. 또한 부산항만공사 출범에 따른 이해관계자의 실증분석을 통해 운영상의 문제점과 그에 영향을 미치는 요인들을 분석하여 항만공사가 현재의 공급자 중심의 항만운영에서 벗어나, 수요자 중심의 항만운영체제로 전환될 수 있도록 방안을 제시하고자 한다. 결국은 항만공사가 그 도입 취지를 살려 전문항만기업으로 성장하기 위한 역할을 재정립하고, 발전방향을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

제3절 연구방법 및 구성

전술한 연구배경과 목적이 갖고 있는 본 연구는 다음과 같이 구성되었다.

첫째, 본 연구와 관련된 각종 문헌연구를 토대로 항만공사체도의 이론적 배경을 살펴보았다. 문헌조사는 국내외 항만관련문헌, 정기간행물 등의 자료와 선행연구논문 등을 참조하여 분석 활용 하였고 관련단체 및 기관 등 최근현황자료와 관련 홈페이지를 활용하여 항만공사제도에 대한 이론적 배경을 제시하였다.

둘째, 선진항만의 항만공사 운영 사례를 조사하여 시사점을 도출하고, 부산항만공사 출범 배경과 관련하여 우리나라 항만공사 도입에 따른 구조상 또는 운영상의 문제점을 제시하였다.

셋째, 실증적 연구효과를 목적으로 한 설문조사는 2005년 10월부터 2005년 11월 30일까지 2개월 간 부산항만공사(BPA)를 이용하는 선사, 하역업체(터미널 운영사), 항만관련산업, 학계 전문가(교수/연구원/조사원), 시민을 대상으로 실시하였다. 위와 같은 실증연구의 범위는 항만공

사 고객의 범위를 단순한 선사나 하역업체뿐만 아니라 학계 전문가와 나아가 시민들까지 대상으로 하여 부산항만공사 도입 후 영향을 미치는 요인들을 검증하는데 있어 설문에 대한 의견이 편중되는 것을 예방하고자 하였다.

넷째, 분석된 실증자료를 통해 부산항만공사 도입 후 개선된 부분을 살펴보고 부산항만공사의 도입상의 문제점과 항만공사의 운영활성화를 위해서 어떠한 요인들이 개선되어야 하는지를 알아보았다.

끝으로, 연구의 실증분석 결과를 토대로 항만의 효율성을 위하여 도입된 항만공사의 활성화를 위한 정책방향을 다각도로 제시하고, 연구의 한계와 발전적 연구방향을 제시하였다.

제 II 장 항만공사제도의 이론적 배경

제1절 항만환경변화의 일반적 배경

세계는 지금 태평양의 시대로, 동북아시아의 시대로 넘어가고 있고, 동북아의 경제규모가 세계의 5분의 1을 차지하고 있으며, 2006년 동북아의 해상물동량은 세계전체의 30%를 넘어설 것으로 예측된다. 이러한 세계환경의 변화로 항만의 중요성이 더욱 강화되고 있고 항만의 기능을 변화시키는 요인이 되고 있다.

항만의 기능변화란 항만 이용자의 욕구를 잘 충족시키는 것이 주목적이 되는데 이러한 항만환경의 변화가 결국은 세계 각 항만의 항만공사제를 도입하게 되는 배경이 되므로 먼저 세계항만환경의 변화가 어떻게 나타나고 있는지 살펴보고자 한다.

1. 해운항만 물류변화

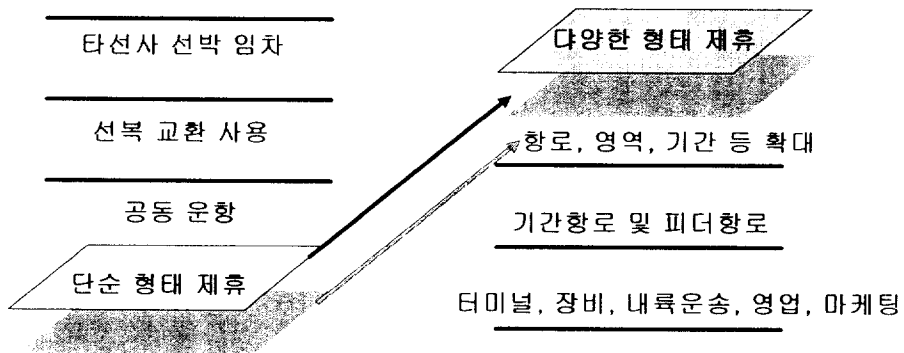
해운과 항만물류의 환경변화로는 먼저 선박의 대형화를 들 수 있다. 기업활동의 국제화·세계화와 네트워크형 경제활동으로 전 세계 국제해상 및 항공 물동량이 지속적으로 증가됨에 따라 선박 등 운송수단의 대형화가 진행되었다. 선사들이 선박대형화를 지속하는 가장 큰 이유는 규모의 경제를 이용하여 운송물량 단위당 비용을 절감하여 수익성을 제고하고 운항시간의 단축, 서비스 수준의 제고 등으로 안정적인 수요를 확보하기 위한 것으로 판단된다. 기술의 발전에 따른 선박의 대형화는 2000년 이미 8,000TEU급 선박의 상용화를 이룩하였고, 2006년 이전 10,000TEU급 선박이 취항할 것으로 예상되고 있다. 이러한 선박의 대형화는 항만의 대형화, 처리 시설의 고속화와 대형화, 기항항구 수의 축소 등의 변화로 이어지면서, 선사간의 국제적인 전략적 제휴를 촉진하고 있다.

머스크, 한진해운과 같은 해운사와 허치슨, P&O PORT와 같은 터미널 운영사 등도 국제적 항만 운영주체로 운영에 적극 나서고 있어서, 전략적인 제휴가 더욱더 활발히 이루어지고 있는 추세이다.

이러한 해운기업간의 적극적인 전략적 제휴(Alliance) 및 합병으로 다국적 경영체계가 보편화되어 공동운항, 터미널 공동이용, 육상물류망 공유 등을 통해 경영효율화 및 월드와이드 서비스 체제를 확보하게 됨에 따라 기항지 선정에 있어서 선사들의 교섭력이 크게 강화되고 있으며 이러한 교섭력을 바탕으로 항만당국과 터미널 운영업체에게 항만서비스의 제고와 이용료 인하를 강요하고 있다.¹⁾

선박의 대형화와 선사간 전략적 제휴의 확산으로 정기선사들은 대형선박을 수용할 수 있는 중심항만(Hub Port)을 선택하여 기항하고, 주변 중소 항만에 대해서는 피더망을 이용하여 서비스하는 체제(Hub&Spoke System)을 도입하게 되고 이는 중심항으로 도약하려는 세계항만들의 경쟁을 촉진시키는 계기가 되고 있다.

<그림 I - 1> 선사간 전략적 제휴의 변화



자료: 부산항만공사 내부자료, 2005.

2. 중심항 선점을 위한 항만간 경쟁 심화

세계 주요 항만들은 각 지역의 중심항 선점을 위하여 90년 후반부터 대대적인 항만시설 확충 계획을 시작하고 있으며, 이로 인하여 각 국가간, 지역간 항만 경쟁이 심화되고 있다.

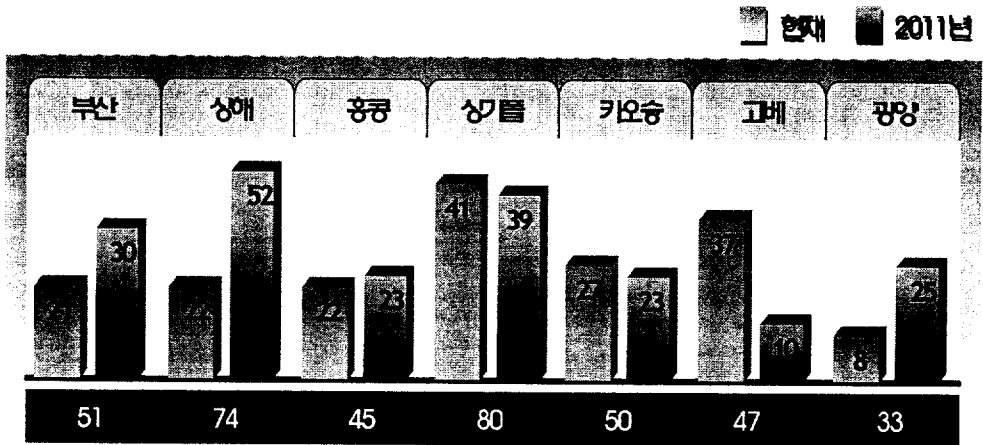
상해항은 대소양산심수항 개발 및 푸둥공항 확장 등 획기적인 물류체계

1) 한철환, "아시아 항만의 경쟁 입지 변화와 중국일본의 항만전략", 『해양수산 현안분석』, 한국해양수산개발원, 2002.02.

개편을 통해 동북아지역의 물류중심 선점 추진을 위해 상해 양산항 52선석 등 ‘20년까지 1억TEU 처리시설 추가 확보 계획 수립하고 있다.’²⁾

일본도 국토교통성 주관으로 2002년 7월 “수퍼중추항만 육성계획”을 수립('02. 7)하여 동북아지역에서의 중심항만 경쟁에 참여하고 있다. 고베항에 4선석을 추가 개장하고, 오사카-동경항도 지속적 확충할 계획에 있으며, 항만비용 30% 절감 및 입항~화물반출 시간을 3~4일→1일로 단축하기 위해 오사카항과 고베항을 시범적으로 통합운영한 후 도쿄항-요코하마항, 나고야-키타큐슈항 등의 항만간 통합을 통해 4개의 수퍼중추항만을 지정할 계획이다. 특히 단일 항만국사무국을 설립하여 행정비용도 최소화 할 계획이다.

<그림 1 - 2> 아시아 주요 항만의 항만시설 확충 계획



(상해의 선석개발계획은 2020년도 까지)

자료: 해양수산부 내부자료, 내용 재구성, 2005

3. 항만역할의 변화

위와 같은 세계항만환경의 변화는 항만이이용자 중심으로 그 체제가 변화고 있으며 항만이이용자들은 기항지를 택하는 과정에서 매력적인 서비스를

2) 대양산과 소양산은 수심이 15m 상회하는 천혜의 섬으로서 장강구 중심항로계획은 암초군을 매립하여 두 섬을 인공적으로 연결한 터미널을 건설한다는 계획이다. 이 계획에는 대소양산과 푸둥지구를 연결하는 30km의 연륙교 건설도 포함되어 있다.

제공하는 항만을 선택하고 있다.

즉, 환경변화 요인에 의하여 항만의 기능은 과거의 전통적인 기능에서 크게 변화하여 종합물류유통기능, 산업공간기능, 생활공간기능으로 항만의 기능과 역할이 전문화되어 가고 있다.

이미 로테르담항과 싱가포르항 등 선진 항만은 성숙 단계에 들어서 있으며, 각국의 항만은 거대한 시설뿐만 아니라, 충분한 배후 부지를 확보하고 도시의 기능을 재편하여 다가오는 소수 거점 항만시대에 대비하고 배후 물류단지에 다국적 물류 기업의 유치를 하는 등 각종 유인책을 제공하고 있다.

제2절 항만공사제도에 관한 선행연구

1. 항만의 민영화

위에서 살펴본 바와 같이 세계항만환경의 변화로 항만의 기능 및 역할이 변화됨에 따라 기존의 공공성만을 강조해왔던 항만개발 및 운영은 더 이상 경쟁력을 잃고 있다. 현대적인 항만은 국제무역 및 운송을 위한 물류거점으로서 또한 실질적인 서비스센터로서의 역할을 다하여야 하며, 또한 항만개발 및 운영에 있어서도 상업성의 중요성을 인식하기 시작했다. 특히, 항만의 효율적인 관리 및 운영과 투자재원 확보를 위해서는 항만의 민영화가 필수적인 요소로 등장하였다.

세계적인 민영화 추세는 영국의 ABP³⁾(The Association of British Ports)의 탄생으로 가속화 되었다. 또한 급변하는 국제무역환경 및 해운환경에 적극 대응하기 위해서는 항만의 관리태도 즉 관리체계의 개선이 강조 되었다.⁴⁾ 즉, 관료조직이 갖기 쉬운 고객지향적인 서비스의 결여, 무사안일주의, 자신의 승진문제에만 관심, 전문성의 결여(너무 짧은 재임

3) 초창기ABP는 공사형태(Statutory Corporation)로서 영국운수항만위원회와 유사한 기능을 수행하는 반민영화 상태였으나, 1983년 국영항만 주식매각법을 제정하여 정부보유주식을 전량 민간에 매각함으로써 완전히 민간기업으로 전환되어 ABP는 완전히 상업적 조직으로 운영되고 있음

4) 전국경제인연합회, 『항만의 경쟁력 제고 과제』, 1997, pp. 121-130.

기간)등의 문제점들을 해소하는 방안들이 요구됨으로 인해 항만의 민영화는 더욱 가속화 되고 있다.

<표Ⅱ-1>는 경쟁이 격화되어 가는 국제 해운 항만업계의 변화에 탄력적으로 대응하기 위하여 각국이 항만의 운영을 주정부 또는 중앙정부 관리주체로부터 공기업 또는 민간기업으로 대폭 그 관리주체를 전환하고 있음을 보여주고 있다.

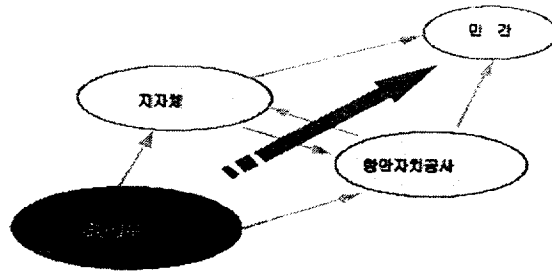
<표 Ⅱ - 1> 외국 주요항만의 관리주체 현황

항 만	관리주체	설립주체	관리주체 특성	부두운영방식	특 징
뉴욕뉴저지항	PA of New York & New Jersey	뉴욕주(州) 뉴저지주	공기업	임대운영	공유민영
시애틀항	Port of Seattle	특별법	공기업	임대운영	공유민영
LA항/LB항	LA市/LB市	LA市/LB市	지방자치	임대운영	시유민영
뉴올리언즈항	New Orleans주	New Orleans주	지방자치	일부직접운영 일부임대운영	일부공유공영 일부공유민영
도쿄항/고베항 요코하마/오사카항	도쿄도/고베시 요코하마/오사카시	도쿄도/고베시 요코하마/오사카시	지방자치	일부직접운영 일부임대운영	일부시유시영 일부시유민영
나고야항	나고야항 관리조합	나고야시, 아이치현	지방공공	일부직접운영 일부임대운영	일부공유공영 일부공유민영
사우스햄프턴 /틸버리항	민간기업	민간기업	민간기업	일부직접운영 일부임대운영	민유민영
앤티워프항	앤티워프시	앤티워프시	지방자치	임대운영	시유민영
함부르크항 /브레멘항	함부르크시 /브레멘시	함부르크시 /브레멘시	지방자치	임대운영	시유민영
르아브르항 /마르세이유항	Port of Le Havre Authority/Port of Marseille Authority	중앙정부	공 사	일부직접운영 일부임대운영	국유국영
카오슝항	카오슝항무국 (국가기관)	중앙정부	국가기관	일부직접운영 일부임대운영	일부국유국영 일부국유민영
싱가포르항	PSA	민간기업	공 단	직접운영	민유민영
시드니항	공기업(1995)	주정부	공기업	임대운영	공유민영
포트켈랑 (말레이시아)	공사(1991)	중앙정부	공 사	직접운영	공유민영
조호르항 (말레이시아)	공사(1995)	중앙정부	공 사	직접운영	공유공영

자료: 한국해양대학교 항만연구소·부산발전연구원, 『부산항자치공사 도입방안에 관한 연구』, 부산광역시, 2000.

이것은 민간기업의 효율성을 항만에도 도입하자는 취지이며, 그 설립주체가 중앙정부나 주정부 일지라도 항만의 실제 관리와 운영에 있어서는 민간에 위탁하는 방식을 택하고 있다. 98년 싱가포르에 이어 최근 '03년에 상하이 항만공사로 항만 운영체를 전환, 서비스와 운영 효율의 제고를 성공적으로 추진하고 있으며, 한걸음 더 나아가서, 자국의 모항을 한국제적인 항만 운영체로 사업 범위를 넓혀 가고 있다.

<그림 II-3> 항만관할권의 변화 추이



자료: 한국해양대학교 항만연구소·부산발전연구원, 『부산항자치공사 도입방안에 관한 연구』, 부산광역시, 2000.

2. 항만관리형태의 주요유형

일반적으로 항만의 소유 및 관리 형태는 <표 II-2>에서 보는바와 같이 국유·국영제, 지방자치단체 소유·운영제, 포트 오소리터, 사유항제도로 대별된다.⁵⁾

국유·국영제 항만을 채택하는 주요국가로는 한국, 인도, 민영화이전의 영국의 일부 항만들이 이러한 범주에 속하였으며, 아프리카의 일부 후진 개발도상국들만이 이 형태의 항만관리체도를 채택하고 있다. 여기서 유의할 것은 국유·국영이라고 해서 이들 국가의 항만관리체도를 동일하게 취급하는 것은 불합리하다. 그 이유는 국유·국영제를 채택하는 국가의 항만 제도의 내용이 서로 상당한 차이를 나타내기 때문이다. 예를 들면 우리나라

5) Frankel, Ernst G., *Port Planning And Development*, New York : John Wiley&Sons , 1986, pp. 543~544.

라는 1990년대 TOC 도입으로 일부 민영화를 진행하였고, 영국에서도 항만관리를 국유·국영제를 시행하였던 적도 있었으나, 그 내용을 보면 적자 상태로 난립한 항만들⁶⁾을 국가에서 국영기업을 설립하여 이 국영기업이 항만들을 매입하여 정비하려고 했던 것이었다. 이 사업이 성공적으로 마무리되어 기업이 흑자로 전환되자 정부는 이 국영기업의 보유주식을 주식 시장에서 매각하여 완전 민영회사로 전환하였다. 또 대부분의 경우 국유·국영제라고 하더라도 특별회계제도를 적용하여 기업운영방식으로 항만을 운영하는 것이 일반적이다.

지방자치단체가 직접 소유·운영하는 형태는 가장 흔히 발견되는 제도로서 이 형태도 크게 두 가지로 구분된다. 그 하나는 당해 항을 관리하는 지방자치단체가 이를 소유·운영하면서도 실제 그 운영에 있어서는 PA가 갖추어야 할 모든 요소들을 완벽하게 구비하여 실질적으로 독립한 관리형태를 취하고 있는 제도로서, 미국의 로스앤젤레스나 롱비치와 네델란드의 로테르담항이 그 대표적인 사례들이다. 다른 한 유형은 지방자치단체가 공익성에 보다 중점을 두어 항만을 직접 소유·운영하는 형태로서 일본을 비롯한 서구제국의 항만들이 이러한 형태의 관리 제도를 많이 채택하고 있다. 이 제도를 채택하는 항만은 일본을 제외하고는 대부분이 중소형 항만을 관리하는 형태이다.

PA는 항만을 공기업으로 운영하기 위하여 채택된 독특한 제도로서 세계의 주요항만들이 대부분 채택하고 있으며, IBRD 등 국제공공금융기관이 개발도상국들에게 항만관계 차관을 제공할 때 항만관리제도를 PA로 전환할 것을 건의하는 경우가 많다는 점으로 미루어 항만관리제도 중에서 가장 효과적인 제도라고 생각된다. 세계에서 가장 많은 항만에서 도입하고 있는 제도이다.

사유항만제도는 세계적으로 보아 그리 많다고 할 수 없으며, 이 제도를 채택하는 항만은 대부분이 특정한 항만 수요를 충족시키기 위한 것이다. 예를 들면 철도회사가 철도를 건설하면서, 철교나 터널로 연결하기 어려운 강이나 해협을 횡단하여 철도를 연결하기 위하여 철도의 종단점에 항만을 개발하여 웨리로 여객이나 차량 등을 연결하는 경우, 또는 철강회사 등 대량원자재를 필요로 하는 대규모 공장들이 자가 소요 원료나 제품을 위하여 필요한 항만

6) 영국은 자본주의가 일찍 발달하였고, 그 경제력을 바탕으로 세계무역을 주도하였으므로 일찍부터 영국해안과 주요강안에 많은 근대적인 항만이 생겨났다. 그러나 그 후 영국이 세계무역의 주도권을 상실하고, 경제환경의 변화로 물동량이 특정항만에 집중되게 되고 물동량의 증가도 둔화 내지는 감소되자 많은 항만들이 화물과 입출항 선박의 부족으로 적자를 면치 못하게 되었다.

을 개발하는 경우 등이다.7)

이와 같이 세계 각국의 항만관리형태는 각 항만별 특성 및 각국의 정치·경제·사회·지리적 사정에 따라 매우 다양하고 복잡하므로 어느 형태가 가장 합리적인 형태라고는 단정하기는 어렵지만 대부분의 국가에서 포트오소리티(PA)제도를 가장 많이 채택하여 운영하고 있다.

<표 II - 2> 항만의 일반적 관리운영 형태

구분	국유제	지방자치단체	항만공사제	사유제
관리주체	중앙정부	- 지방자치단체 - 시·지방의회	독립위원회 (기관)	민간회사
주요특성	항만의 국가경제 비중이 높은 나라에서 채택 중앙집권적 자금조달능력 국유국영과 국유민영체제로 구분	지자체 발달국가에서 채택 정치적 영향을 받음 지역사회의 인정 독립채산제, 기업회계 방식 채택 지자체의 내부조직화 또는 별도기구화	공공성과 경제성을 동시에 추구 항만위원회가 최고의사결정기관 사용자대표의 참여 정부에 대해 독립적 독립채산제, 기업회계 방식 채택	상업적 경영 효율적 자본투자 이윤의 극대화
장점	행정 일관성 유지 전국적 항만관리 기술요원의 확보 종합수송계획 공공성 확보	지역주민 의견 반영 사무작업의 능률화 재정낭비 축소 항만과 도시조화 지역의견을 반영	정치 간섭 배제 이용자 의견 반영 과잉투자의 회피 공공성과 기업성의 조화 가능 생산성, 서비스 향상	수익성 제고 이용자 본위의 항만경영 생산성, 서비스 향상
단점	정부의 간섭 운영의 비효율성 서비스의 질 저하 이용자의 견미 반영 재정의 낭비가 가능 항만기능과 도시기능 부조화	지방자치체의 간섭 및 관료화 가능 재정부족시 항만건설 애로 기술요원 확보 곤란 전국적 계획에 의한 항만개발 애로	항만요율 인상 우려 전국적 계획에 의한 항만개발 애로	항만요율인상 국가수송정책 차질 우려 공공성유지 곤란 전국적 항만 계획에 의한 항만개발 애로
국가(항만)	이란, 인도, 태국, 대만, 캐나다	일본(고베, 요코하마, 동경, 오사카 등) 미국(LA) 네델란드(로테르담, 암스테르담) 독일(함부르크)	영국(런던) 미국(뉴욕&뉴저지) 싱가포르(PSA) 프랑스(르아브르) 호주(시드니, 멜버른) 말레이시아(포트클랑)	영국(펠릭스토우, 리버풀, 브리스톨, ABP산하항만) 미국(리치몬드, 텍사스)

주: 지방자치체 항만의 경우 관리주체는 지방자치단체이나 미국, 네델란드 등 항만위원회 운영, 독립채산제, 기업회계제도 실시 등 PA성격이 강하고 일부는 지자체항만국과 별도의 외부부두공사가 있음.

자료: 해양수산부 내부자료, 내용 재구성, 2004.

7) 최근에는 항만의 기업적이고 경제적인 측면을 강조하고 강화하기 위해서 항만의 민영화를 추진하는 경우가 많은데 완전민영화일 경우, 이 형태의 항만으로 분류할 수가 있을 것이나, 이러한 성향에 의한 항만과 사유항만개념은 현재로서는 약간의 차이가 있다고 볼 수 있다

3. PA의 의의 및 도입배경

Baudelaire⁸⁾는 항만공사(Port Authority)란 법인으로 영속성을 가지며 법률상 주체가 되고 독자적인 예산구조 내에서 회계 관리를 행하며 항만공사규정에 따라 계획 및 적절한 항만기능 수행에 책임을 지는 기구라고 정의하였다. 하지만 세계 각 국의 항만공사(Port Authority)개념을 일률적으로 파악하기는 매우 곤란하다.

항만공사체로 번역되는 포트 오소리티(Port Authority)라는 용어가 처음 등장한 때는 1908년 영국의 런던항만체제(Port of London Authority)에서 유래한다. 당시 런던항의 부두를 운영하는 민간기업들이 난립과 과당 경쟁으로 파산 직전에 이르자 영국 왕실이 공기업 형태인 PA라는 새로운 항만관리체제를 도입해 런던항의 관리 책임을 맡도록 한데서 비롯되었다.⁹⁾

그 후 런던항이 PA를 도입해 성공적인 항만관리가 이뤄지자 서유럽과 미국 등이 잇달아 이 체도를 받아들여 현재는 전세계 주요 항만이 보편적으로 채택하고 있는 효과적인 항만관리체도로 정착됐다.¹⁰⁾

세계 각 항만이 PA를 도입한 것은 자본주의 경제 발달에 따른 자연적 추세라고 할 수 있다. 항만은 기본적으로 한 국가의 기간시설이라는 공공성과 항만시설을 이용해 이윤을 창출하는 수익성이 혼재돼 있다. 그러나 공공적 요소를 강조하다 보면 수익성이 떨어지고 반대로 수익성에 너무 집착하다 보면 공공성이 저해돼 이 두 가지를 조화롭게 병행할 수 있는 대안으로 제시된 것이 바로 PA제도이다. 따라서 PA는 공공성을 유지하면서 기업적 요소인 수익성을 동시에 창출하는 제도라 할 수 있다. PA제도는 현재까지 개발된 행정제도 중 가장 발달된 운영체도로 평가되고 있다.

8) Jean-Georges Baudelaire, *Port Administration and Management*, IAPH, 1986, p.88.

9) Robson, William A., *Nationalized Industry and Public Ownership*, London: George Allen & Unwin, 1960, p.47.

10) New York State Coordination Commission, *Staff Report on Public Authorities under New York State*, New York, 1956, p.4.

4. 국가별 PA 도입 배경

(1) 유럽대륙계의 PA

16세기에 이탈리아, 독일 등 선진무역 도시에서는 무역증진을 위하여 자유항(Free Port)을 개발하기 시작하였다. 또 발틱해 연안의 한자동맹 도시(Hanseatic town)에서는 공통 규제 제정의 필요성으로 인하여 항만 지역의 조직적 관리를 하게 되었다. 그 후 국가조직의 강화에 따라 대부분의 독립 자유항이 세관에 의해 국가 관리로 이관되어 자유항은 사라져 갔다.

19세기 중반 프랑스의 항만관리는 중앙정부의 통치하에 있었으나 이것은 항만도시의 경쟁을 저해하고 모든 항만을 국가가 단일 관리하는 것은 합리적이지 못하다는 것이 문제가 되었다. 이에 제1차 대전 후 프랑스의 주요항은 자치체로 전환 되었다. 즉, 프랑스 항만은 원칙적으로 국가의 소유로 되어 있고 정부가 항만의 건설, 유지 및 관리를 하지만 육상 설비의 일부 및 잔고는 상공회의소의 비용, 시채정, 국비 등의 공동 부담에 의한다. 그리고 시설의 대부분을 상공회의소가 경영하고 있고 사용료 및 그 외 수입을 재원으로 하여 그 수익에 따라 금액을 부담하도록 되어 있다.

또 유럽대륙의 주요 항에 있어서는 국가가 건설에 참여하고 관리운영은 지방기관이 담당하는 것이 일반적인 형태이다. 스웨덴과 이탈리아의 주요 항은 상공회의소 대표가 공공의 대표와 함께 관리위원회를 조직하여 항만을 관리하고 있다. 이와 같은 지방 PA에 의해 유럽대륙의 각 항은 장기간 관리되어 왔다.

이와 같이 유럽대륙계는 프랑스, 이탈리아 등 국가 항만으로 대표되는 것으로 종래에는 항만은 국유국영 또는 공유공영이 원칙이었다. 그러나 그 후 중앙집권에 의한 의회 간섭과 관공적 운영 등의 폐해로 인한 비효율적 경영으로 인접 항과의 경쟁에서 뒤지는 사태가 발생했기 때문에 항만과의 이해관계를 직접적으로 가지는 지역 주민에게 경영을 맡겨 항만의 자치적·효율적 경영을 행하도록 독립채산제를 채택한 항만경영체로서 포트오소리티(PA)를 설립하기에 이르렀다.

(2) 영미계의 PA

영국은 19세기 중반 증기선에 의한 운송이 무역의 집중과 확대를 초래하여 근대 항만발달을 촉진하게 되었고 자치공공신탁항만(Autonomous public trust port)과 철도항만(railroad port)등이 출현하게 되었다. 런던항의 경우 1909년 런던항만공사가 공공 대표와 항만의 상업적 이익 대표로 구성되는 관리위원회에 의해 관리 운영되는 형태로 설립되었다. PA를 도입하기 전에는 테임즈강 주변의 난립한 자영업자업자들에 의해 부두시설들이 주로 운영됐다. 자영업자들이 과당 경쟁으로 도산하는 사태가 발생하고 근대항만시설의 건설이 지연되자 영국 왕실은 PA를 도입해 자영 부두사업자들의 시설과 장비를 매수해 정비하고 근대항만시설을 건설해 런던항을 세계 중심항으로 발전시켰다. 즉, 민간회사에 의한 항만경영의 어려움을 타개하기 위하여 출현한 것이 PA제도 였다.

미국의 항만은 주로 선박회사와 무역회사가 개발하여 시설을 소유하였으나 점차 철도가 발달함에 따라 철도회사가 항만시설의 대부분을 소유하게 되었다. 그러나 19세기가 되어 모든 항만시설이 사유화되는 것을 방지하는 것은 항만의 발달에 적지 않은 악영향을 미친다는 생각으로 바뀌어 갔다.

예를 들면 뉴욕항은 맨해튼 주변의 민간기업에 의해 부두가 조성되어 발전하였으나 이것은 배후도로와 관계없이 무질서하게 정비되어 교통 혼란 등을 야기 하게 되었다. 이와 같은 사태가 각 항에서 자주 발생하게 되자, 이들에 대한 관리·통제를 위한 단체로서 대부분의 항에 공공 PA를 설립하게 되었다. 그 예 중 하나가 두 항만간의 갈등을 해소하고 항만을 종합개발하기 위해서 도입된 뉴욕·뉴저지 항만공사이다. 뉴욕·뉴저지 항은 뉴욕항과 뉴저지 항이 허드슨 강의 중앙을 통과하는 양안에 위치해 경쟁이 치열해지면서 두 州간의 갈등이 심화됐다. 양 항만간의 갈등이 극에 달한 때는 이들 항만시설과 내륙을 연결하는 철도 선로의 부설 문제 때문이었다. 철도선이 어느 쪽으로 연결되느냐에 따라 양 항만의 미래가 달라지는 사활이 걸린 문제였다. 이 문제를 해결하기 위해 뉴욕·뉴저지 항만공사가 도입되었다. PA제도 도입으로 양안의 항만시설이 합리적으로 개발되고 허드슨 강을 가로지르는 교량과 터널 등이 건설돼 현재의 세계 최대항만으로 발전할 수 있었다.11)

이와 같이 PA는 각 국가나 향만의 사정에 따라 각기 발전연혁을 달리 하고 있으며 그 조직형태도 약간 상이하게 나타날 수 있다.

5. PA의 특성

위와 같이 PA는 각 국과 각 지역에서 각기 다른 방법으로 독자적으로 발달해 왔지만 그 구성이나 재정관리방식에서 살펴보면, PA는 정부관계 기관의 직접적인 통제조정과 정치적인 영향을 받지 않는 독립된 조직체로서, 재정적으로도 독립채산제를 채택하고 있는 “도시·지역·주민” 등을 기반으로 한, 향만의 관리주체라는 공통점을 가지고 있다. 그러므로 이 조직은 경제성과 기업성을 통하여 향만관리를 효율화 하는데 필요한 공통적인 성질과 요건을 보유하고 있다고 할 수 있다. 이들을 종합하여 PA가 갖추고 있는 공통적인 특성은 다음과 같다.¹¹⁾

첫째, PA는 법인격체(공공기업체)로 국가의 일반 행정기관으로부터 독립돼 있다는 점이다.

둘째, 독립채산제이다. 재정은 독립채산제에 의한 자급자족주의가 원칙이고 정부와 지방자치단체로부터의 보조에 원칙적으로 의존하지 않는다. 재정적으로 독립된 향만기금을 보유하고 향만수입을 정부나 지자체의 수입으로 전입시킬 수 없다.

셋째, 위원회 조직에 의하여 운영된다. 조직은 선출직 위원에 의해 운영되는 조직(일부는 임명직)이다. 그리고 그 직원은 향만 관리에 관해 전문지식을 가질 것이 요구된다. 또 구성원의 임명, 임기, 급여 등에 관하여는 정당 당파의 정책 등의 영향을 받지 않고 또 인사 조직에 임명권자의 압력을 받지 않는 것이 중요하다. 위원회는 인사 및 예산을 비롯한 향만 운영의 전권을 가지고 있다.

넷째, 향만관리에 필요한 권한 등을 가진다. 향만의 관리·운영에 필요한 토지수용권, 과세권, 채권발행권, 그 밖에 필요한 향만운영권을 갖고 있으며 경우에 따라서는 국가나 지방자치단체로부터 재정상의 편의나 각종 지

11) 박경희, 『우리나라의 향만관리의 포트오소리터체제로의 전환에 관한 연구』, 한국해양대학교, 2001. p.10.

12) 市來清也(昭和 58年), 『港灣管理論』, 東京: 成山堂書店, pp.65-66.

원, 과세 면제의 혜택을 받고 있다. 또한 공공성을 원칙으로 하여 항만을 관리하는 기관이므로, 이익을 출자자에게 배당해서는 안되며, 이익이 날 경우 항만시설을 개선하거나 항만사용료 인하 등 서비스의 질을 향상하는데 사용하여야 한다.

다섯째, 관할 구역 등의 조정이 명확하다. PA의 관할 구역은 반드시 1개 지역에 국한되는 경우에 한하지 않고 수개의 항만 또는 지방자치 구역에 미치는 경우도 있다. 이와 같이 여러 지방자치단체와 관할 구역이 중복될 경우 그 조정이 명확하게 이루어져야 한다. 또 다른 행정부문과도 관리 범위 등에서 마찰과 불명확한 점이 발생하지 않도록 대책이 강구되어야 한다.

여섯째, 항의 자치적 관리 경영을 본질로 한다. PA는 도시, 지역, 주민 등을 기반으로 하는 항의 자치적 관리 경영을 본질로 한다. 따라서 국가는 그 조직, 직능, 재정에 관하여 법률상의 기반을 설정한다.

PA는 대략 위와 같은 특성과 요건을 공통된 요소로 가지고 있고 그 구체적인 관리 형태는 각기 다를 수 있다. 위의 내용을 바탕으로 항만공사제의 특징을 간단하게 정리하여 보면, 항만공사의 자치권의 확립과 재정적인 독립, 항만지역 및 항만을 관리·운영하는 권한은 필수적인 요소라고 할 것이다. 이에 관하여 국가가 하는 일은 그 조직·직무·재정 등에 관하여 필요한 법률적인 기초를 마련해 주는데 머물러야 할 것이다.

제 3절 외국 항만공사 경영사례 고찰

항만운영체제는 각국의 여건과 전통에 따라 항만별로 다양한 형태를 가지고 있다. PA가 일반적인 항만관리체제인 경우라 하더라도 각국의 역사적 배경에 따라 상이한 내용으로 구성되어 있다. 외국의 경우 항만관리체제가 행정조직이든 PA체제이든 인사, 조직, 재정상 독립적 운영체제를 유지하고 있음을 알 수 있다. 다음은 항만공사 제도를 도입하여 운영 중인 미국, 프랑스, 영국, 네델란드, 싱가포르, 일본, 중국의 운영형태와 역할을 살펴볼 것이다. 이러한 외국 항만공사의 역할과 운영은 부산항만공사의 역할을 수립하는데 중요한 모델이 될 것이다.

1. 미국

미국의 항만관리제도는 주로 주정부가 운영하고 있다. 미국은 각 주의 독자적인 법제와 연혁에 따라 항만관리제도를 정하므로 주마다 조금씩 상이한 형태를 가지고 있다. 극단적으로 말하면 수백가지의 항만관리 형태가 지역과 항만의 특성에 따라 혼재해 있다고 할 수 있다.

그러나 항만관리 주체를 크게 나누어 보면 로스앤젤레스, 롱비치항 처럼 기초자치단체인 시가 직영하는 형태와 뉴올리언스항 찰스턴항 등 주가 직영하는 형태, 시애틀항, 뉴욕·뉴저지항, 볼티모어항 등 PA형태, 텍사스항과 리티몬드항 등의 사기업에 의한 운영 형태로 나눌 수 있다. 그 중에서도 항만공사제(PA)에 의해 운영되고 있는 항만의 관리·운영 형태에 관해 검토해 보기로 한다.

(1) 뉴욕·뉴저지 항만공사

① 설립배경

뉴욕·뉴저지항은 1921년에 뉴욕주와 뉴저지주간에 체결한 조약에 의하여 설립된 뉴욕·뉴저지 PA에 의하여 관리·운영되고 있다. 이 기구를 설립하게 된 동기는 허드슨강을 가운데 두고 뉴욕주와 뉴저지주 양주(兩州)는 항만과 배후 교통시설을 놓고 격렬한 경쟁을 벌였는데 그 결과 양주에게 모두 도움이 되지 못했고 ICC¹³⁾를 난감하게 만들었다. 그래서 이 ICC가 중재안으로서 PA를 설립할 것을 제안하고 양주가 이를 수용함으로써 탄생되었다.

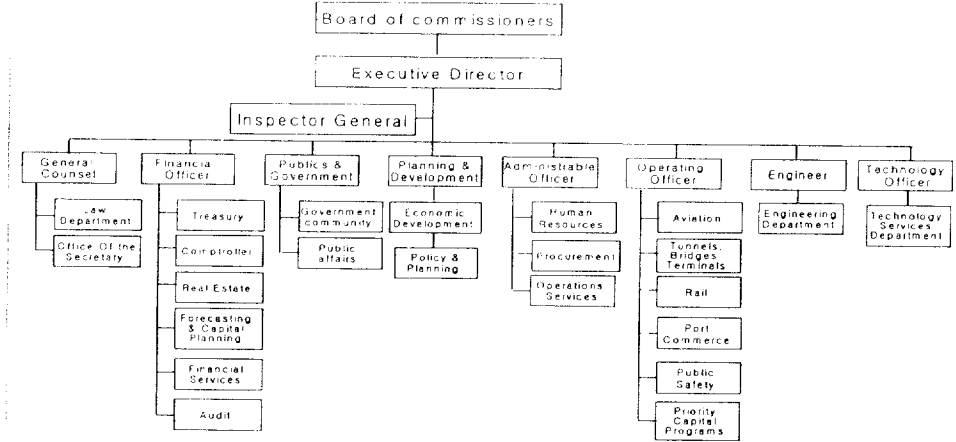
② 조직구성

뉴욕·뉴저지 항만공사의 이사위원회는 각 주 의회의 승인을 받아 선출된 여섯 명의 위원들로 구성되어 있으며 6년 동안 무보수 공무원으로 주어진 역할을 수행한다. 위원은 명예직이므로 무보수 임기제이다. 또 동질성을 유지하기 위해 최초 선임위원의 임기를 서로 달리하여 위원이 연차적으로 바뀌게 된다. 위원회는 주요정책을 심의·결정하며, 항만청장(Executive Director)을 임명한다. 이들 위원회는 항만공사의 정책수립과

13) 주제통상위원회(州際通商委員會, Interstate Commerce Commission: ICC) : 주(州)간의 상업 및 교통을 규제조정한다.

운영 시 전문적인 지식을 제공하면서 핵심적인 역할을 담당한다.

<그림 II - 4> 뉴욕/뉴저지 항만공사 조직도



자료 : <http://www.panynj.gov/>

③ 운영형태

PA는 계획을 수립해서 양주가 승인한 사실만 시행하며 양주는 위원회의 사업계획이나 행동에 거부권을 행사할 수 있다. 또한 철저한 독립채산체로 운영되며, 양주로부터 예산지원은 전혀 받지 않는다. 개발재원은 공채를 발행하여 조달하며, 개발 후 운영수입으로 공채를 연차 상환한다. 그러므로 채산성이 없는 사업은 근원적으로 수행할 수 없게 되어 있다. 공채상환을 용이하게 하고 항만운영의 기업성과 이용자의 개성을 살리기 위하여 개발된 시설은 임대운영을 원칙으로 하며, 개발 착수 전에 실수요자와 장기임대계약을 한다. 임대료는 양자가 합의한 회계원칙에 따라 원가계산에 의하여 그 결과로 정하므로 양자간에 이의가 있을 수 없다. 위와 같은 운영방법은 종전의 양주간의 출혈경쟁을 지양하게 했고 항만과 그 연관부대시설이 개발·확충되어 뉴욕·뉴저지항을 세계의 중심항만으로 발돋움하는 계기를 만들었다.

④ 역할

뉴욕·뉴저지 항만공사는 한 때 재정적으로 곤란을 겪었으나 1930년부터 양주의 관할구역 안에서 항만과 이에 부수되는 다양한 사업에 진출하였다.

항만공사는 부동산 자산관리에서부터 토지이용계획, 교통계획, 워터프론트(Waterfront)개발에 이르기까지 항만뿐만 아니라 지역사회에도 직간접적으로 영향력을 행사하고 있다. 또한 국제적으로 유명한 도시철도인 PATH(the Port Authority Trans-Hudson)를 자회사로 두고, 이를 뉴욕·뉴저지 항만과 긴밀하게 연계시켜 불류비를 절감하는 정책을 수행하고 있다. 나아가 유료 교량, 터널 건설, JFK 국제공항, 라가디아 공항 및 Newark 국제공항의 운영, 버스 터미널의 건설, World Trade Center의 건설 그리고 Teleport도 운영하는 등 다양한 사업에 진출하고 있다.

<표 II - 3> 뉴욕·뉴저지 항만공사의 주요 역할

구 분	세 부 내 용
부동산 자산관리	- 항만공사 소유의 빌딩 등 부동산의 임대 및 매매, 관리를 총괄 - 2001년 세계무역센터의 임대를 직접 추진 - 아일랜드(Island)에 위치한 Teleport의 시설 임대 수행
토지이용 계획 및 교통계획	- 지역의 토지이용계획 및 교통망계획에 참여 - 2002년 세계무역센터 부지와 관련해 개발컨셉을 제시하는 등 적극적으로 참여 - 가장 복잡하고 중요한 교통시설물(14)들을 공사가 직접 운영 - 이러한 일들을 수행하기 위해 포럼이나 공청회와 같은 의견수렴 과정을 거쳐 지역주민들의 의견을 직접 청취, 최종안 제시하는 역할
경찰훈련소 운영	- 경찰이 뉴욕·뉴저지 교통시설을 안전하게 관리할 수 있는 전문적인 교육을 받을 수 있도록 지원 - 경찰공무원이 테러에 대한 철저한 대비와 테러 발생시 즉각적인 조치를 취할 수 있도록 주안점을 두어 훈련소 프로그램운영 - 이를 위해 PA는 인근 전문기관에서 관련 공무원이 경찰학위를 받을 수 있도록 지원
워터프론트 개발	- 지역 내 친수공간을 위해서 부지를 확보하고 개발하는 역할 담당 - 2003년 2월에 스테튼 아일랜드(Staten Island)지역의 환경적으로 보전가치가 있는 토지의 구입계획을 추진 - 이렇게 구입된 토지를 지역주민들을 위한 공공장소로 이용됨과 동시에 지역의 소중한 자원을 보호하는 기능
해상 운영부	- 해상운송시 긴급상황이 발생하거나 위험물을 안전하게 취급할 수 있도록 항로안내 등의 서비스를 제공하면서 운송이 원활하게 이루어지도록 지원
통상 물류부	- 뉴욕·뉴저지항이 교역과 물류의 중심항이 될 수 있도록 수출입업자들과 하역회사들의 협력 유도 - 지원사업으로 IT서비스와 비즈니스 시스템을 제공
출판 홍보부	- 뉴욕·뉴저지항과 회사를 홍보하기 위해 미디어와 출판 담당 - 이를 통해 대중과 관련업체들의 관심을 끌며 회사의 사업을 확장시키고 수익을 창출하도록 유도

자료 : <http://www.panynj.gov/>

(2) 롱비치항

① 설립형태

미국의 최대의 컨테이너처리항만인 롱비치항은 관리형태면에서 시영항만(Municipal Port)의 형태이지만 PA개념을 도입하여 항만관리체계는 철저히 독립적으로 관리·운영하고 있다. 즉 공식적으로는 시 정부 조직 내의 항만국(Harbor Department of City of Long Beach)이지만 대외적으로는 롱비치항만청(Port of Long Beach)이라고 하고 있으며, 실제로 청사가 별도로 항만 가까이 위치한 독립된 조직으로 이루어져 있다.

② 조직구성

항만의 관리, 운영, 계획, 개발 관련의 전권은 물론, 항만청장(Executive Director)의 선임도 항만위원회(The Board of Harbor Commissioners)가 가지는데, 이들 항만위원은 시장이 선임하고 시의회의 승인하에 임명하게 되어 있다. 일단 선임된 항만청장은 부청장 이하 전 직원의 모집·훈련·해고 등의 인사권을 가지고 독자적인 경영을 할 수 있도록 되어 있는데, 이러한 점은 PA의 개념을 원용하였다고 할 수 있다.

항만위원회의 구성, 항만위원회의 권한 및 의무, 항만재산의 관할, 항만시설의 임대, 재정, 예산, 공채의 발행 등은 규정하는 법률을 통해 재정적인 관점에서의 항만의 독자적 관리를 보장하고 있다.

특히, 항만위원은 6년의 임기가 보장되어 있어서 정치적인 변동 즉 임기 4년의 시장이 바뀌어도 보장된 임기까지 재임이 가능하며, 이러한 규정을 통해 일관된 항만정책의 수행이 가능하도록 되어 있다.

항만의 관리 및 운영은 시헌장의 규정에 따라 매주 한 번씩 정기적으로 모이는 항만위원회를 통해 이루어지며, 이때 5명의 항만위원의 다수결로 항만내의 모든 중요한 결정¹⁴⁾을 행하고 있다. 연임이 가능하지만 3회 연

14) John F. Kennedy International, Newark Liberty International, LaGuardia and Teterboro airports, the George Washington Bridge, the Lincoln and Holland tunnels, the three bridges between Staten Island and New Jersey, the PATH rapid-transit system, the Downtown Manhattan Heliport, Port Newark, the Elizabeth-Port Authority Marine Terminal, the Howland Hook Marine Terminal on Staten Island, the Brooklyn Piers/Red Hook Container Terminal, the Port Authority Bus Terminal in midtown Manhattan(자료: <http://www.panynj.gov/>.)

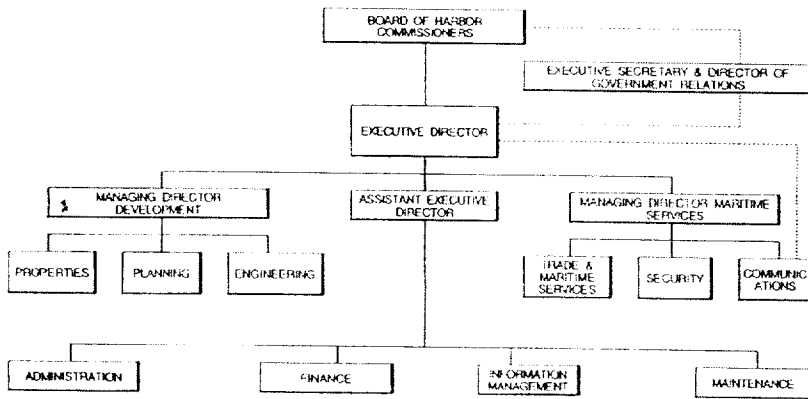
15) 고용, 임대계약, 주요건설공사, 투자 등.

속은 불가능하며, 동질성을 유지하기 위해 매년 1명씩 교체한다. 항만위원은 매주 정기적인 모임 때마다 \$100의 수당을 받는 것이 전부이지만, 대단한 자부심을 가지고 있다.

이들 항만위원은 항만전문가가 아니라, 시민의 대표로서 선임되고 직업은 은행가, 회계회사 사장, 병원장, 부동산 전문가, 개인회사 사장 등으로 다양하다.

항만청의 관리직원(staff)은 시공무원의 자격을 갖고 있지만, 관리차원에서의 시정부내 공무원과의 인사교류는 거의 없다.

<그림 II - 5> 롱비치 항만공사 조직도



자료: <http://www.polb.com>

③ 운영형태

롱비치항은 항만의 운영에서 Trust라는 개념을 도입하고 있는데 이는 첫째, 항만의 제반 시설은 공공의 목적으로 이용되어야 하고, 둘째, 항만의 제반 수입 및 수익금은 항만수익기금(Harbor Revenue Fund)으로 적립되어야 한다는 것이다.

이러한 항만수익기금은 항만을 운영·관리·발전시키는 데에 필요한 지출과 항만 개선을 위한 장비의 구입, 시설의 확충 등의 용도로만 사용할 수 있도록 되어 있다. 특히 이러한 기금을 항만 이외의 목적으로 사용하고자 할 경우에는 항만위원의 다수결에 의해 승인되어야 하며, 금액도 전체액수의 10%를 넘지 않도록 되어 있다.

2. 프랑스

(1) 프랑스의 항만관리체제

프랑스에는 300여개의 대소 항만이 있다. 대표적인 항으로는 해안에 위치한 마르세이유항, 르아브르항, 던키르크항 등과 내륙항인 루앙항, 파리항, 스토라스후루항 등이 있다. 프랑스 주요 항은 전통적으로 국유·국영을 원칙으로 관리 운영해 왔다. 그러다 중앙집권적 관리에 따른 비능률 때문에 1920년 '포트 오소리티 및 항만의 공사시행 절차에 관한 법률'을 만들어 주요 6대 항만을 자치제로 전환했다. 이에 따라 르아브르항이 1925년 독립 자치항만으로 자리를 잡았고, 그 후 1965년 주요 6대항인 마르세이유항, 르아브르항, 던키르크항, 낭트·상나자르항, 루앙항, 보르도항이 PA로 전환했다. 1966년 6월 1일 공익 Trust제도를 규제하는 프랑스의 의회 법령이 다음의 6개 주요항에 대해서 발효되었다. 마르세이유항, 르아브르항, 던키르크항, 낭트·상나자르항, 루앙항, 보르도항이 그것이다. 이것은 PA 자체는 프랑스 정부의 일반적 규제 하에 있지만, 관리와 재무에 관해서는 자율성을 갖고 있는 형태를 띄고 있다. 또한 관리기능 뿐만 아니라 공업기능, 상업기능을 보유한 공공단체로서 PA는 항의 운영, 각종의 시설을 건설하고 운용하며, 개량하는 책무를 맡고 있다. 항만의 부지내의 투자에 대해서도 기업과 직접 교섭을 할 수 있으며 독자적인 판단에 의해 유치할 수 있다. 수입의 주요 재원은 '선박·여객·화물에 대한 항세, 창고·크레인·드라이도크 임대·수수료, 부동산 임대료 등이다'라고 규정하고 있다.

프랑스항을 자치의 관점에서 구분한다면, 자치항과 비자치항으로 분류할 수 있다. 6대항을 자치항이라 하고 그 외의 항은 국영체제가 지속되고 있는 신탁항(Ports Concedes)으로서 국가의 관리 하에 있고 엄격하게 그 관리체제가 이원화되어 있다.

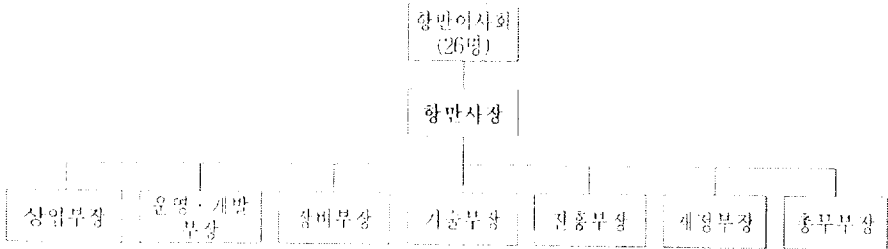
(2) 르아브르 항만공사(LeHavre Port of Authority)

(1) 설립배경

1920년 '포트 오소리티 및 항만의 공사시행 절차에 관한 법률'에 의해 르아브르항은 특수법인의 PA로 1925년 독립자치항만으로 인정되었다.

(2) 조직구성

<그림 II - 6> 르아브르 항만공사 조직도



자료: www.havre-port.fr

③ 주요업무

관할구역 내 항만시설(하부 및 상부시설)의 건설, 개량 및 유지관리, 시설관리 및 유지보수, 항만경찰 및 보안(항로, 부두 및 공유수면 등), 항만 내 선박교통정보서비스 제공, 인수재산의 관리, 산업공단의 개발 등의 업무를 수행하고 있다.

3. 영국

영국은 오랫동안 세계의 무역과 해운을 지배해 일찍부터 수많은 항만이 나뉠대로의 목적에 따라 개발돼 왔다. 그만큼 항만관리제도도 다양하다.

영국의 항만관리는 크게 나누면 국영항만, PA(런던항, 클리드항, 포스항), 지방자치단체 직영항(프레스톤항, 포츠머스항), 민간기업항(리버풀항, 맨체스터항 등)으로 분류된다. 그러나 국영의 경우 우리나라처럼 중앙정부가 관리하는 것이 아니라 국영기업에 의한 기업적인 운영체제였다. 이는 점과 현재는 이 국영기업의 정부보유주식을 모두 매각하여 민영화 시켰다는 것이 특징이라 할 수 있을 것이다. 또 영국이 항만의 공공성과 기업성을 적절히 조화시키는 제도로서 세계 최초로 PA를 창설하였고, 그 성공으로 이 제도가 다른 나라로 전파되어 세계 항만관리제도의 정형으로 정착되었다.

영국항만연합은 항만시설의 확보, 유지보수, 하역 등 항만에 대한 통상적인 관리·운영업무 이외에 오염의 방지 및 환경보호, 등대 및 부표의 설치, 장애물의 제거, 준설 등 항행의 안전 확보와 같은 환경 및 안전에 관한 규제업무까지 담당한다. 특히 ABP 소속의 항장(harbor master)은 항만의 환경보호 및 안전 확보를 위하여 항만이용자에 대한 각종 규제를 할 수 있다.

4. 네델란드

(1) 로테르담 항만공사

① 설립배경

로테르담항을 운영하는 항만공사(the Rotterdam Municipal Port Management)는 2만 6천 에이커에 달하는 로테르담항 부지와 인접 산업지역(Industrial Zone)을 효율적으로 운영하기 위해 로테르담 시당국에 의해 설립되었다. 설립 초기 항만공사의 임무는 항만과 산업지역을 연계한 건설 및 운영을 통해 안전하고 효율적인 해상수송을 달성하는 것이었다.

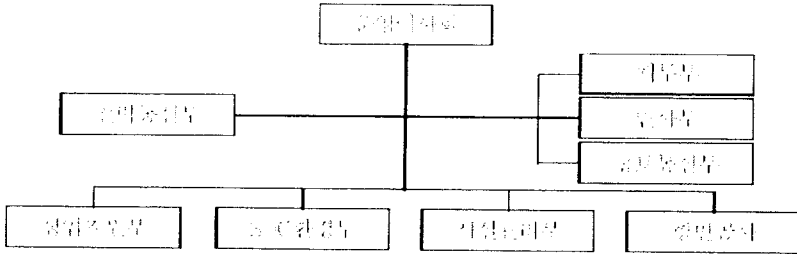
그러나, 세계경제가 점차 복잡해지고 역동적으로 변함에 따라 보다 다양한 역할이 요구되고 있고, 로테르담 항만공사의 기능도 변하고 있다. 과거 전통적인 기능에서 물류와 산업네트워크의 핵심적인 역할을 수행하는 방향으로 발전하게 된 것이다.

② 조직구성

로테르담 항만공사의 조직은 운영이사회를 중심으로 상업부와 SOC환경부, 시설관리부, 항만공사와 이들 네 개 부서를 관리·감독하는 전략통신부로 구성되어 있고, 전략통신부는 다시 재무부와 인사부, 정보통신부로 나누어져 있다.

<그림 II - 7> 로테르담 항만공사 조직도

로테르담 항만공사 조직구성



자료: <http://www.portofrotterdam.com>

③ 운영형태

로테르담 항만공사는 로테르담시가 관리하는 시영항만, 시의원회의 통제를 받는 별도의 항만관리기구에 의해 관리되고 있다. 로테르담항을 관리하는 로테르담항만청(RMPM, Rotterdam Municipal Port Management)은 시위원회의 통제를 받으며 독립채산제의 회계를 통해 독자적으로 운영하며 중앙정부나 지방자치단체와는 완전히 독립하여 항만개발계획을 수립하고 민간기업의 투자의향서를 받고 항만운영에 참여하고자 하는 기업의 직접투자가 있을 경우에 항만개발에 착수한다. 이때 물동량 수요예측 등이 잘못되어 투자 유치에 실패한 경우에는 이를 전면 재검토하고 기존의 계획은 백지화 한다.

또 항만개발에 대하여 중앙정부나 지방자치단체는 개발로 인한 세수 등을 감안하여 투자의 가치가 있을 경우에 한하여 도로, 철도 등의 간접자본시설에 대한 투자나 일정 비율의 재정 지원이 이루어진다. 로테르담 항만공사는 이 항만개발계획 등에 대한 행정적 권한과 함께 완전 시장경제의 논리에 입각한 자율 경영을 원칙으로 하고 있다.

특히 항만개발은 ECT 터미널에서 보는 바와 같이 항만배후부지가 별도로 필요 없을 정도로 터미널의 CY를 매우 넓게 사용하고 터미널 내에 철도, 창고, 물류편의시설 및 행정기관 등을 모두 유치함으로써 운영에 있어서 고객 편의 및 항만외적 가격 경쟁력을 충분히 갖추도록 항만을 개발하고 있다.

부두운영방식은 Land-Lord(임대-관리) 형태를 취하고 있으며, 항만시

설은 임대계약에 의해 민간이 독자적으로 일괄 운영되고 있다. 하역회사는 접안 시설을 임대받아 하역장비와 보관시설 등의 상부시설을 설치 운영한다.

(4) 역할

로테르담 항만공사는 항만과 산업지역의 네트워크를 강화시켜 지역경제 활동이 용이하게 이루어질 수 있도록 다방면으로 지원해주고 있다. 이 밖에도 항만 내에서의 접근성과 안전성의 제고, 질서유지를 위한 감독 및 고객들의 편의를 위해 원-스톱(One-Stop Shopping Concept: 각종 인허가, Infrastructure, 환경, 전문화된 시장 지식 등)기능의 제공 등도 주요한 임무로 다루어지고 있다. 로테르담항은 항만과 항만관련사업의 국제경쟁력을 보강하고 지역과 도시경제에 기여하기 위하여 '2020 비전'을 발표하고 그 역할을 확대해 나가고 있다.

<표 II - 4> 로테르담 항만공사의 주요 역할

구 분	역 할
운영이사회	- 두 명의 멤버로 구성 - 항만공사의 전반적인 운영을 관할하고 최종 결정권자로서 권한 가짐
전략통신부	- 연구개발, 통신, 법, 행정 등 다양한 분야의 전문가들로 구성 - 기본적으로 하위 부서를 지원하고 있으며 항만공사와 관련된 다양한 집단들의 정보를 제공하고 대응전략을 제시
산업지원부	- 로테르담항과 관련된 새로운 사업과 해상물류를 유치하고 기존의 해상물류흐름을 원활하게 하는 역할을 담당 - 특히 새로운 물류기술과 산업전략을 제시하고 이들을 구체화 한다는 측면에서 항만공사의 수익사업에 직접적으로 관여하는 부서라고 할 수 있다.
SOC 환경부	- 환경을 보전하고 지역 주민들과의 협력을 통해 항만지역을 개발하는데 주안점을 두고 있음 - 이용고객과 직접적으로 관련이 있는 Infra ¹⁶⁾ 의 배치를 최적화시키고 관리할 수 있도록 주력
시설관리부	- 로테르담항을 효율적으로 관리하는데 필요한 기술부분 지원 - 선박이 정박할 수 있는 수심과 항로를 유지하기 위해 파고, 조류, 염도 등을 수시로 측정하고 상위 부서에 보고
항만공사	- 로테르담-리즌몬드(Rotterdam-Rijnmond)지역을 통과하는 해상운송이 친환경적이며 안전, 효율적으로 이루어질 수 있도록 조정 - 항만의 항해(Nautical) Infra ¹⁷⁾ 를 관리하고 선박의 위험물을 체크하고 감시

자료: <http://www.portofrotterdam.com>

16) 방파제, 도로, 철로, 파이프라인 등임.

17) 공용부두, 다리, 갑문 등임.

5. 싱가포르

(1) 싱가포르 항만공사(PSA)

① 설립배경

싱가포르의 민영화는 1986년부터 시작되었으나 항만의 민영화는 다른 공공부문의 민영화가 거의 마무리된 1997년부터 시작되었다.

싱가포르항은 국유국영체제 항만이었는데, 공기업의 민영화를 위해 싱가포르 정부는 약 10년간에 걸쳐 정부가 가진 주식을 점차적으로 시장에 매각하는 방법을 채택하였다.

싱가포르항만청(Port of Singapore Authority:PSA)의 민영화도 이러한 방법으로 진행되었다.¹⁸⁾

1996년 2월 PSA의 민영화를 위해 해사항만청¹⁹⁾(Maritime and Port Authority:MPA)이 설립되어 기존 PSA 업무 중 항만의 규제기능 관련 업무를 맡았다.

이에 따라 1997년 10월 1일부로 공공기구 성격인 PSA를 민간기업으로 전환시키는 민영화 작업을 완결하여 싱가포르항만회사(PSAC: PSA Corporation Ltd.)라는 민간기업으로서 항만에 대한 실질적인 상업관련 업무, 즉 항만홍보, 항만개발, 항만 내 서비스 및 설비의 확대 등과 같은 업무를 전담하고 있다. 민영화 이후 PSAC는 해외 컨테이너터미널사업에 활발히 진출하여 1996년 다이요완 컨테이너터미널을 시작으로 아시아, 중동, 구주 등 각국의 컨테이너터미널 사업에 진출하여 있다.

② 조직구성

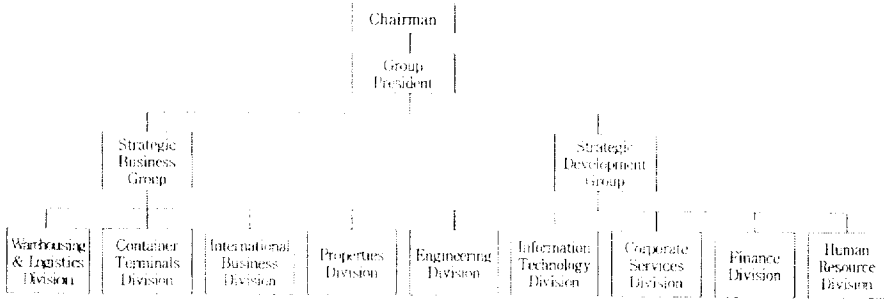
PSA는 <그림 II- 8>와 같이 크게 전략사업그룹(Strategic Business Group)과 전략개발그룹(Strategic Development Group)으로 조직이 양분

18) 싱가포르 정부는 민영화하는 기업의 주식을 약 30% 보유하고 정부관계자를 대표로 임용하고 있음. 즉 주식매각에 의해 소유권이 부분적으로 민간에 이전된다고 해도 정부는 여전히 대주주이며 민영화된 기업의 의사결정에 정부가 큰 영향력을 행사하고 있음.

19) MPA는 1996년 1월에 제정된 MPA Act에 의해 해양부(The Marine Department), 국가해양국(The National Maritime Board) 및 싱가포르 항만장법규부(The Regulatory Department of the Port of Singapore Authority)와의 합병으로 조직된 MCIT(구 MINCOM)의 관할 하에 있는 정부기관임.

되어 운영하고 있다.

<그림 II - 8> PSA 조직도



자료: <http://www.internationalpsa.com>

③ 운영형태

PSA는 공공조직으로서 미래 환경에 성공적으로 대응하기에 장애요인이 많기 때문에 항만시설의 운영효율성제고 및 대고객 서비스 향상을 기대할 수 있는 민영화를 추진하였고, 이를 통해 싱가포르항은 고객지향적(customer-oriented)서비스 제공과 사업영역의 다국적화가 가능하게 되어 국외의 대형 항만 프로젝트에 참여하고 있다.

<표 II - 5> 싱가포르 항만공사의 사업 분야

항만의 개발 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 항만의 개발 및 관리, 운영 - 항만기능시설의 설치 및 관리, 운영
종합물류서비스	<ul style="list-style-type: none"> - 창고운영업(싱가포르 최대의 창고운영업체) - 물류 중심지로 입지 강화를 위해 부두의 물류센터화 - 물류전문 자회사를 통한 효율적인 물류서비스 제공
해외항만사업	<ul style="list-style-type: none"> - 9개국 15개 항만의 개발 및 운영 사업에 참여 - Global Operator로서의 역할 강화 - 글로벌 네트워크 구축을 통한 세계적 물류업자로 도약
물류정보시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 정보자회사를 설립하여 e-solution 제공 - 정보화시스템 구축을 통한 생산성 향상과 비용절감
기타	<ul style="list-style-type: none"> - 공항의 기내식 공급 및 공항화물처리 - 자회사들의 위험관리를 위한 보험업무 - 전시, 세미나, 회의 등을 기획하는 업무

자료 : PSA 홈페이지

6. 일본

(1) 항만관리형태

선진국의 항만관리제도 중 우리나라에 가장 큰 영향을 준 나라가 일본이다. 일본은 개항부터 1950년까지는 중앙정부에 의한 항만관리체제를 유지해 왔다. 우리나라와 마찬가지로 일본도 외세의 압력에 의한 강제적 개항으로 인해 중앙정부가 항만을 굳게 장악할 수밖에 없었다. 그러다 2차 대전 패전 후 일본을 점령한 미국동군사령부가 1950년 항만법을 제정토록 하였으며 항만법 제정을 계기로 항만의 개발, 관리, 운영업무가 국가로부터 지방자치단체로 이관되었다. 이에 따라 항만개발·관리·운영은 지방공공단체(단독 혹은 공동으로 설립한 비영리의 공법상의 법인)에 의해 자주적으로 수행되고 있으며, 국내외 민간기업의 참여가 배제되고 있다.

중앙정부는 국내 각항만의 개발사용과 유지에 대한 국가적 기본정책을 수립하며, 항만관리주체가 제출한 장기항만개발계획을 평가하고 항만에 관한 국가 장기투자계획을 책정하고 있을 뿐이다. 한편 항만법은 중앙정부로 하여금 중요 항만을 지원토록 하여 항만시설을 공공자산으로 관리하도록 하고 있으며, 항만개발계획에 반영될 경우 민간기업의 독자적인 전용시설 개발을 허용하고 있다.

이에 따라 일본의 부두는 국가, 항만관리자 및 외무부두공사²⁰⁾가 운영하는 공공부두와 민간업자가 투자하여 운영하는 민간부두로 구분할 수 있다. 그 중에서 항만관리자가 운영하는 부두는 민간에게 임대하지 않으나, 외무부두공사 부두의 경우는 공사가 소유하고 있는 안벽, 상옥, 야적장, 에이프런, 크레인 등 모든 시설을 선사 및 하역업자에게 일괄 임대하여 운영하고 있어 아주 제한적인 범위에서만 민간의 참여가 허용되고 있다.

일본은 항만법상 수입이 높은 분야는 민간기업이 담당하고 수입이 낮은 분야는 공공기관이 맡으며 국가는 항만시설개발에 최고 30%의 국비 보조를 하고 있으며, 최근 들어 항만건설보다 워터프론트를 중시하여 개발하고 있다.

20) 민법에 의거 설립된 일반공의 재단법인으로 컨테이너부두, 일반외부부두, 페리부두시설의 건설 및 전용임대를 하고 있음. 일본 항만법에서는 공공사업에 의해 개발된 항만의 경우에는 전용사용을 불인정하고 있기 때문에 외무부두공사는 정부 및 항만관리자의 무이자대부금, 재권발행 등을 통해 필요한 재원을 조달하고 있음.

(2) 외무부두공사

① 설립배경

1967년 컨테이너선이 기항하면서부터 선박이 기항할 부두의 시설 확충을 정비할 필요가 있음에 따라 컨테이너부두를 기업방식으로 집중적으로 개발할 외무부두공단법을 제정하고 이법에 따라 케이힌 외무부두공단(도쿄항, 요코하마항)과 한신 외무부두공단(오사카항, 고베항)을 설립하여 4개항만을 집중적으로 개발하였다. 그러나 이 조직은 중앙정부인 운수성이 관장하는 산하단체의 성격으로 출범하여 항만의 관리권이 지방자치단체에 이양된 현행 항만법과 배치된다는 점과 컨테이너부두의 충분한 시설 확보 등으로 공단의 기능 변화가 필요하였다.

이러한 배경에 따라 1981년 외무부두공단을 해체하고 기존의 업무를 인수할 지정법인으로서 요코하마항에 요코하마외무부두공사가 설립되었으며 도쿄, 고베, 오사카항에는 기존의 페리부두공사를 개편하여 각각의 도쿄항 외무부두공사, 고베항 외무부두공사, 오사카항 외무부두공사를 설립하였다.

② 주요업무

컨테이너부두, 일반외무부두, 페리부두 시설의 건설, 각 시설의 전용임대, 부두의 개량 유지 및 관리, 사무소, 점포, 복리후생시설 등의 관련시설의 건설 및 관리, 항만시설의 공사, 대외무역 화물운송 및 카페리 운송에 관한 조사 연구 등의 업무를 수행하고 있다.

③ 특징

외무부두공사는 지방자치단체 산하의 공기업으로 업무 및 인적 구성에 있어서 지방자치단체와 밀접한 유대관계를 가지고 있다. 따라서 항만관리권을 보유한 지방자치단체의 항무국의 지휘를 받으며, 항만개발수요의 증감에 따라 일시적 인원의 충원 등은 지방자치단체의 관련 직원의 파견 배치 등을 통하여 탄력적으로 운영을 하고 있다.

외무부두공사는 기본적으로 선박회사의 전용부두를 개발하여 이를 임대하는 업무를 주된 기능으로 하고 있다. 일정 선석을 전용부두로 임차한 선박회사는 부두에서의 항만하역작업은 연간 처리량에 비례한 대가를 지

급하는 형태로 하역회사와 계약을 체결한다. 즉, 부두를 임차한 선박회사가 부두를 직접 운영하는 것은 아니다. 그리고 선박회사의 전용부두를 임대하는 형태로 항만을 관리하므로 부두공사의 마케팅 상대방이 분명하다. 마지막으로 항만관리권을 가진 지방자치단체의 감독을 받고 있으므로 실질적인 항만행정을 실현할 수 없으므로 자율성에 있어서는 상당한 제약을 받을 수 있다.

이 공사는 항만개발 수요가 부족한 시기에는 항만관리주체인 지방자치단체의 사이에 단순히 항만임대료를 수령하는 조직으로 이해되기 쉽다는 단점이 있다.

7. 중국

(1) 상해 항만공사(SIPG: 상하이 국제항무 유한공사)

① 설립배경

상해항의 항만관리체제는 정부가 항만시설 중 항로와 외곽시설의 정비, 지방정부의 항만계획 확정 및 인가하는 형태이며 상하이 국제항무 유한공사(SIPG)는 안벽과 상부시설의 정비 및 용지조성을 하는 형태이다.

항만의 운영은 HPH(Hutchison Port Holdings)가 상하이 구항의 SCT와 푸둥지역의 1단계의 SPICT 운영하고, SCT는 상하이항무국(50%)과 HPH(50%)가 합작투자한 형태이다. PICT는 상하이항무국, HPH, COSCO Pacific 등이 합작투자하여 설립되었으며, 상하이국제항무국 소속의 상하이 국제항무 유한공사가 외고교(Waigaoqiao) 2단계 및 3단계의 SPCWT 운영한다.

② 조직구성

총재사무부, 투자발전부, 인사부, 자산재무부, 생산업무부, 공정기술부, 심사부, 안전사업부, 계획위원회 등으로 나누어져 있으나 다른 나라의 PA와는 달리 항만위원회가 없고 의회로서 인민대표회의가 있다. 집행기구의 장은 총재이고, 총재는 상해시 국장급이다. 총재는 인민정부 조직위원회가 임명한다.

③ 주요업무 및 역할

<표 II - 6> 상해항 PA의 주요업무

항 만	업무내용(항만업무)	업무내용(관련업무)
상해항	<ul style="list-style-type: none"> - 항만개발계획수립 - 항만요금 징수 - 항만구역 내 관련기관의 업무조정 - 항만 및 환경보호 관련 연구 - 항만소방, 위생방역, 환경보고 - 항만통계작성, 마케팅, 조사연구, 항만활성화 - 항만공사허가 	<ul style="list-style-type: none"> - 수역시설 사용규제, 입출항 신고 접수는 해운건설위원회가 담당 - VTS 업무는 교통부 담당

자료: 해양수산부 내부자료, 2004.

8. 외국 항만운영사례를 통한 시사점

위와 같이 주요 외국 항만운영주체들의 현황에 대해 살펴보았다. 다음은 항만공사제를 도입하여 운영하고 있는 항만의 형태를 몇 그룹만 분류해 보고자 한다. 이는 선진 항만공사가 수행하고 있는 역할을 파악해 봄으로써 부산항만공사가 정책적으로 나아가야 할 방향을 정립하는데 중요한 기준이 될 것이라 생각된다.

항만공사를 도입하여 운영하고 있는 항만의 업무를 수행하고 있는 형태에 따라 항만기능²¹⁾, 해사기능²²⁾, 공공역할, 민간역할의 네 가지 항목으로 몇 그룹만 분류하여 보았다. 로테르담 항만공사는 공공의 역할과 항만기능을 많이 수행하고 있으며, 뉴욕·뉴저지 항만공사의 경우에는 민간역할과 해사기능, 싱가포르 항만공사의 경우는 민간역할 중 해외사업의 다각화를 위한 노력을 많이 하고 있는 것으로 나타났다. 세계 주요 항만공사의 사업분야는 아래 <표 II - 7>과 같다.

21) 교역을 위한 순수한 항만기능을 의미함

22) 본래 해사기능은 항만기능을 중심으로 한 관항, 어객, 업무기능 등의 항만 및 해양과 관련된 기능들을 통칭하지만 여기서는 순수항만기능을 제외한 나머지 기능을 해사기능으로 보았다.

<표 II - 7> 세계 주요 PA의 사업 분야

항 만	뉴욕-뉴저지항	로테르담항	싱가포르항
항만건설	○	○	○
항만운영	○	○	○
항해보조 서비스	○	○	○
준설	○	○	○
물류센터	○	○	○
교량터널	○	○	×
교육훈련	○	○	○
해양환경	○	○	○
금융업무	○	×	×
컨설팅	○	○	○
기타	공항,철도 운영	물류센터, 상업지원	해외터미널 진출

자료: 부산항만공사 내부자료, 내용 재구성, 2005.

위를 통해 나타나는 특징을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 항만의 기능이 교역을 위한 순수 항만기능에서 관광, 교통, 배후 단지개발 등으로 다각화 되고 있다. 즉 이제는 항만이 선박 입출항과 화물처리 뿐만 아니라 지역과 주민을 고려한 개체로 인식되고 있는 것이다.

둘째, 수익증대를 위해서는 사기업화된 운영방식이 훨씬 효율적이다. 영국은 상업부문을 집중적으로 관리하는 기구를 따로 구성하여 효율성을 추구하였고 로테르담 항만공사는 조직 내에 상업지원부가 수익사업에 전적으로 기여하고 있어 나머지 부분은 상대적으로 공공의 역할과 항만기능을 많이 수행하는 것으로 보인다.

셋째, 수익증대를 위해서는 항만운영의 민영화가 중요시되고 있지만 여전히 항만은 공공의 성격을 강하게 지니고 있다는 것이다. 그러나 이 ‘공공’의 개념은 과거와는 달리, 일반시민들이 보다 손쉽게 접근할 수 있는 친수공간의 개념으로 발전한 것이다.

위와 같이 외국 선진 항만공사의 운영형태 및 사업 분야의 비교·분석을 통해 부산항만공사가 향후 조직을 재정비하고 사업영역을 다각화함에 있어 방향을 제시하는데 기초가 될 것으로 생각된다.

제 III 장 부산항만공사의 출범과 현황

제1절 부산항만공사의 출범 배경

1. 국내 항만공사 도입 필요성

우리나라 항만은 컨테이너터미널과 일반부두로 구분되는데, 1980년대 초 항만시설의 부족으로 90년 한국컨테이너부두공단을 설립하고 컨테이너부두간의 경쟁유도 및 부두운영 효율화, 자금조달을 위해 컨테이너부두의 운영권 매각을 중심으로 민영화가 추진되었다. 일반부두의 경우 96년 노사정 기본합의를 통해 97년 부두운영회사제가 도입되어 2004년 말 현재 전국 9개항 52개 부두에 대해 실시되고 있다.

우리나라의 항만민영화는 1997년 해운항만청이 국제부흥개발은행(IBRD) 차관 도입시 부두별 지정회사제(TOC: Terminal Operating Company System)를 명문화하고 도입함으로써 시작되었다. 그러나 항만민영화 추진상의 문제점으로 공공성의 확보문제, 부두운영회사의 단일법인화, 민간투자기업의 항만운영 전문성 결여, 항만노무공급문제, 부두운영업체의 영세성, 항만운영인력의 전문성 부족 등이 지적되고 있다.²³⁾

다시 말하면 항만공사의 도입 필요성은 i)정부관리체제의 한계성, ii)국제물류환경의 급변, iii)외국 주요항만들의 항만관리체제 변화에서 찾을 수 있다. 항만공사제도의 도입으로 인하여 항만개발 및 관리·운영에 기대되는 효과는 전문 인력의 수시확보 등 인력 전문화, 독립채산제 운영을 통한 생산성 향상 및 항만부가가치 창출, 공격적 마케팅활동으로 인한 항만 위상강화 및 물량유치, 다양한 항만투자재원으로 항만개발의 적시성과 유연성 확보, 주요 의사결정시 지자체 및 항만이용자 참여보장으로 지방행정과의 조화 및 정책결정 민주화, 장기적인 신규사업 발굴 및 국제물류 중심센터로의 발전 등을 들 수 있다.²⁴⁾

23) 정봉만·성숙경, 『우리나라의 항만민영화 추진 성과와 정책방향』, 한국해양수산개발원, 2002, p.74-80.

24) 강원택·김형원·안승범, “항만공사제도의 효율적 운영방안—인천항만공사를 중심으로”, 『한국항만경제학회지』, 제21집 제3호, 한국항만경제학회, 2005.9, pp. 171-189.

2. 우리나라의 항만공사제 도입에 관한 기존연구

(1) 세계은행(IBRD) 교통조사단의 보고

우리나라에 포트 오소리티라는 용어가 처음 등장한 것은 1966년 5월 세계은행(IBRD) 교통조사단의 보고서였다. 1960년대 경제개발계획을 추진하던 정부는 철도 성능을 개량하기 위해 당시까지 사용하던 증기기관차를 디젤기관차로 교체하기로 결정하고 그 소요 재원을 마련하기 위해 IBRD에 차관을 신청했다. 차관 신청을 받은 IBRD는 이 사업의 타당성을 검토하기 위해 한국의 교통 전반에 대한 용역을 수행하게 됐다.

당시 실시한 교통조사 연구는 철도의 경영개선 연구뿐 아니라 도로와 자동차, 해운 및 항만 등 교통문제 전반에 걸쳐 있었다. 그 교통조사 보고서에서 IBRD는 국내 항만관리를 독립채산제와 기업회계 원칙을 바탕으로 하는 PA의 전환을 제안했다. 이 제안은 그 후 부산항 컨테이너 전용 부두 건설자금의 조달을 위한 IBRD 차관 신청과 관련해 다시 거론되었다.

당시 부산항은 1960년대 중반부터 화물량이 급격히 증가하고 있었다. 1966년 말 441만9000톤에서 1971년에는 788만5000톤에 달했다. 반면 하역 능력은 574만톤에 불과해 항만개발이 시급한 실정이었다. 게다가 1968년부터 컨테이너 화물이 일본 고베항에서 피더선으로 환적 되어 입항함으로써 일반화물 부두에서 컨테이너 화물을 취급하는 등 혼란을 겪고 있었다. 이에 따라 부산항의 하역능력을 근본적으로 개선하고 컨테이너 모선의 입항을 위해 컨테이너전용부두 건설 등 항만개발이 시급한 과제로 떠올랐다. 정부는 이를 해결하기 위해 IBRD에 차관을 신청했다.

IBRD는 이 사업의 타당성을 검토하는 과정에서 차관의 전제 조건으로 항만관리시스템을 전면적으로 개편한 개선안대로 시행해 줄 것을 제시했다. 그리고 1966년 철도 차관 당시 IBRD 교통조사단 보고서가 권고한 항만관리제도를 포트 오소리티(PA)로 할 것을 명기했다.

당시 정부는 항만건설비의 조달이 매우 시급한 과제였으므로 이 건의를 받아들였다. 다만 공사를 시행하면서 점진적으로 제도 개선을 해나갈 것을 약속했다.

IBRD는 이 같은 한국 정부의 제안에 대해 우선 부산항의 관리체제 개선을 위해 항만의 운영과 관리, 차관의 집행을 담당하는 부산항만관리청

의 신설을 타협안으로 제안하자 정부가 이를 수용해 1973년 5월 8000만 달러의 차관협정이 체결됐다.

당시 IBRD는 항만관리제도와 관련해 세 가지 개선책을 제시했다. 항만관리제도를 PA로 전환하는 방안과 항만관리제도를 전면적으로 재검토해 보다 능률적인 제도로 개선하는 방안, 항만관리제도를 독립채산제에 의한 기업회계제도로 전환하는 방안이었다.

정부는 항만관리제도를 PA로 전환하는 방안에 대해 여러 가지 이유를 내세워 우리나라 실정에 맞지 않는다고 시행을 미뤄오다 1976년 그 타협안으로 건설부의 항만 계획·건설 기능과 교통부의 항만 관리·운영 기능을 통합한 항만청이란 독립기구를 설립했다.

IBRD는 또 항만운영제도가 부두관리협회라는 중간 기구에서 실질적으로 항만을 관리하고 하역회사가 항만을 운영하는 방식에 대해 부정적인 견해를 제시하고 그 개선안으로 선진국 항만에서 실시하고 있는 지주형 항만운영체제인 부두임대제를 채택할 것을 건의했다.

이 개선안에 대해 하역업계가 반발하는 등 논란이 일자 결국 IBRD 차관으로 새로 건설되는 항만시설만 임대운영제로 하고 기존의 시설은 종전의 방식대로 운영하기로 타협했다.

IBRD는 항만회계제도의 개선과 독립채산제 원칙에 의한 특별회계제도를 시행할 것을 여러 차례 제안했으나 정부는 여러 가지 이유를 들어 시행을 미루었다. 정부가 회계제도 개선안을 받아들이지 못한 가장 큰 이유는 항만청 업무가 항만관리 외에 해운·선박·선원 관리 등 항만행정의 성격상 특별회계로 할 수 없는 부분이 많아 이들 업무와 항만관리회계를 구분하는 것이 사실상 불가능했기 때문이다. IBRD는 차관의 원리금상환이 순조롭게 이뤄지자 더 이상 이 문제를 거론하지 않았다.

(2) 해양관련 학자들의 연구

우리나라에서 최초로 포트 오소리티 도입을 주장한 것은 1967년에 발표한 최재수²⁵⁾의 “우리나라 항만관리제도의 공기업(Port Authority)으로의 전환에 관한 연구”라는 논문에서 비롯된다. 이 논문에서는 우리나라의 항

25) 최재수 논문은 저자의 서울대학교 행정대학원 석사학위논문으로 쓰여진 것이나 저자가 당시 교통부 해운국 기획과 항정(港政)계장으로서 IBRD가 건의한 포트 오소리티를 정부안으로 수용하는 실무를 담당하고 있었으므로, 석사학위 논문이상의 의미를 가지고 있었다고 할 수 있다.

만행정제도가 다원화되고 분산돼 항만의 주체성을 상실하고 있다고 지적하고 그 결과 각종 비능률과 불합리한 요인으로 인해 경제활동의 장애가 되고 있다고 주장했다.²⁶⁾ 또한, 항만행정의 다원화와 각 해사 관련 부처들이 입지 강화를 위해 독자적인 권한을 행사함으로써 입출항 수속이 복잡해지고 통제가 중복돼 외국 선사들이 한국 항만 취항을 기피하고 있다고 지적했다.

따라서 우리나라 항만도 권력통제라는 전 시대적인 영역을 벗어나 항만에 기업 개념을 도입해 서비스 위주의 새로운 항만운영체제인 PA로 전환하는 것이 바람직하다고 주장했다. 그는 지금까지의 항만투자가 정치적, 행정적 판단 아래 행해지고 정부회계제도와 관련된 항만운영은 행정의 경직성으로 인해 운영 효율이 떨어졌다고 지적하고 항만을 기업화해 투자와 운영을 기업적 관점에서 재검토하는 것이 필요하다고 주장했다.

최재수 교수는 또 1994년 국가경영전략연구원에 발표한 “항만의 당면문제 해결을 위한 관리체제 개선방안”이라는 논문에서 우리와 여건이 비슷한 국가의 대부분의 항만들이 PA를 도입해 독립채산제에 의한 재정자립 기반 위에서 발전을 하고 있다고 지적하고 우리나라 항만관리제도를 PA를 근간으로 하는 기업운영체제로 전환할 것을 주장했다.

그는 논문에서 항만을 기업화할 경우 우선 항만개발 재원조달이 용이하고 원가 개념이 확실해져 수익자 부담 원칙을 지킬 수 있으며 기업경영의 마케팅 개념을 적용시켜 서비스의 질을 향상시킬 수 있다고 강조했다.²⁷⁾

최 교수의 이 같은 논문들은 다른 학자들에게 영향을 끼쳐 그 후 PA도입을 주장하는 논문들이 잇달아 나오게 된다.

곽규석·양진국 두 교수는 “부산항의 마케팅지향 항만경영에 관한 연구” 논문에서 부산항을 미래지향적 항만으로 발전시켜 나가기 위해서는 현재와 같은 중앙정부 통제하의 수동적 관리운영 체제를 지방화시대에 걸맞게 지역 중심의 항만경영체제로 전환해 나가야 한다고 지적하고 이를 위해서는 구미 제국에서 채택해 성공적으로 실시되고 있는 PA제도가 가장 효율적이라고 주장했다. 또한 PA가 효율적으로 추진되기 위해서는 조직을 마케팅 지향의 경영조직으로 전환하는 것이 중요하다고 주장했다.²⁸⁾

26) 최재수, 『우리나라 항만운영제도의 공기업(Port Authority)으로의 전환에 관한 연구』, 서울대학교 석사학위논문, 1967, p.49.

27) 최재수, 『항만의 당면문제 해결을 위한 관리체제 개선방안』, 국가경영전략연구원, 1994, p.75.

이어 김형태²⁹⁾ 교수는 1993년 『해양한국』 제233호에 “우리나라 항만관리운영체제의 개선 방향”이라는 논문을 발표했으며, 2004년에 “부산항만공사의 출범의의와 과제”라는 논문을 발표했다.

문성혁 교수는 1998년 『한국항만학회지』 제13권 2호에 발표한 ‘항만민영화와 우리나라 발전 방향’이라는 논문에서 PA 제도를 거론했다.³⁰⁾ 이 논문에서 PA의 역할과 관련해 항만 민영화 추세에 따른 서비스형 PA를 주장했다. 그는 외국 학자의 논문을 인용하며 항만의 실무적인 운영은 민간 분야에 맡기고 PA는 지주로서의 기능과 항만활동 감시기능, 정책 수립과 계획 및 개발 기능, 항내 교통 제어, 규제 및 감시 기능, 마케팅, 홍보활동 및 판매 촉진 등 기본적인 공공 성격의 업무에만 전념해야 한다고 주장했다.

(3) 제13차 국가경쟁력제고위원회(1995)

당시 국가경쟁력제고위원회에서 우리나라 항만의 경쟁력 제고를 위해 제시된 두 가지 개혁 대상으로 ‘항만관리제도의 경직성’과 ‘항만 하역노조의 폐쇄성’이 거론됐다.

위원회는 국가관리 형태의 항만관리제도의 경직성과 관련해 다음과 같은 4가지 구조적인 문제점을 지적하고 시정을 촉구했다.

첫째, 순환보직 근무 형태의 공무원 행정체제로는 급변하는 국제 정세와 과학기술에 적절하고도 능동적으로 대응할 수 있는 전문성을 기대하기 어렵다.

둘째, 해당 항만의 수요를 미리 예측하여 사전에 항만시설을 건설하는 등의 선행투자가 이뤄질 수 없다.

셋째, 해당 항만의 특성과 사정에 따라 효율을 연동하여 적용하는 변동요금제 정책수행이 근본적으로 불가능하다.

넷째, 해당 항만에 대한 적극적이고 능동적인 서비스가 불가능하다.

28) 광규석·양진국, “부산항의 마케팅 지향 항만경영에 관한 연구”, 『한국항만학회지』, 제6권 제1호, 한국항만학회, 1992, p.30.

29) 김형태, “우리나라 항만관리운영체제의 개선 방향”, 『해양한국』, 제233호, 1993. “부산항만공사의 출범의의와 과제”, 『월간해양수산』, 통권 제233호, 한국해양수산개발원, 2004.2, pp.1-6.

30) 문성혁, “항만민영화와 우리나라 발전방향”, 『한국항만학회지』, 제13권 제2호, 한국항만학회, 1998, p.5.

(4) 전국경제인연합회 연구보고서(1997)

국내 학자들을 중심으로 우리나라 경제 발전의 저해요인으로 항만관리 제도의 문제점들이 제기되자 전국경제인연합회(전경련)는 항만관리체제의 문제점을 1995년부터 검토하기 시작해 1997년 9월 '항만 경쟁력 제고 과제'라는 보고서를 발표했다.³¹⁾

이 보고서는 항만관리제도뿐 아니라 항만 서비스와 마케팅 문제, 항만 노무관리제도의 문제점과 개선방안 등 항만운영 전반에 걸친 폭넓은 대정부 건의를 담고 있다. 보고서 내용은 우리나라 항만관리제도에 대해 중앙 정부가 주도적으로 개발·소유·운업을 하는 국유·국영체제로 한국컨테이너부두공단에 항만시설을 무상 임대해 관리·운영케 하고 있으나 실질적으로는 항만의 관리·운업을 정부 주도로 하고 있다고 주장했다. 또한, 조직 및 운영 특성상 최대한의 자율을 보장받고 있는 외국의 PA와는 달리 컨테이너부두공단은 정부가 사실상 항만 운영권에 깊이 개입하고 있으며 정치·경제적 자립이나 항만 운영, 기구 성격과 사업 영역에서 PA와는 다르다고 지적하며 항만의 경쟁력 제고를 위해서는 PA로 전환할 것을 주장했다.

<표 III- 1> 한국컨테이너부두공단과 PA 비교

구분	한국컨테이너부두공단	포트 오소리티
정치적 독립	- 해양수산부장관이 공단 이사장 임면권 행사 - 조직·회계·인사 등을 해양수산부장관으로부터 승인받는 등 해양수산부장관의 감독을 수시로 받아야 함	- 최대한의 자치적 관리경영 보장
경제적 독립	- 해양수산부장관의 승인 하에 부두개발채권 발행이 가능	- 독립채산제 실시 - 재원조달시 폭넓은 권한행사 가능 - 항채발행권, 과세권, 토지수용권의 권한 부여 - 항만업무 외 부대사업 가능
항만 운영	- 비전문가(주로 정부 출신인사)들이 항만 운영	- 전문 경영진에 의한 항만운영 - 심의기구 조직은 임명위원(각 분야 전문가)으로 구성 - 집행기구 조직은 항만전문가로 구성
기구 성격	- 비영리공공기관 - 시설유지에 장기간 소요	- 영리추구 공공기관 - 이익배당 불필요, 저렴한 요율 정책 가능, 시설유지보수 긴밀하게 대처
사업영역	- 사업영역이 한정됨	- 공항, 철도, 무역 등 사업확대 가능

자료: 전국경제인연합회, 『항만의 경쟁력 제고 과제』, 1997.

31) 전국경제인연합회, 『항만의 경쟁력 제고 과제』, 1997.

(5) 1998년 가립회계법인의 경영진단

1998년 김대중 대통령의 국민의 정부가 출범하면서 행정개혁 작업의 일환으로 1998년 11월부터 1999년 3월까지 4개월에 걸쳐 기획예산처 주관으로 정부 기능 전반에 대한 경영진단을 실시했다. 해양수산부에 대해 경영진단을 수행한 기관은 한국생산성본부와 가립회계법인으로 경영진단 결과 항만관리제도 관한 내용은 다음과 같다. 특히 이 보고서는 정부의 항만공사 설립에 기본 지침을 제시하고 항만공사와 관련해 기본적인 내용을 충실히 담고 있다.

① 포트 오소리티의 도입 목적

우리나라 항만이 동북아 물류중심기지로 도약하기 위해서는 항만서비스의 질을 획기적으로 개선할 필요가 있다고 지적하고 재정 자립도가 높은 대형 항만을 중심으로 관리 운영체제를 획기적으로 개선할 필요가 있다고 주장했다. 또한 항만개발, 관리에 있어 지방자치단체, 민간의 요구를 반영해 균형 있는 항만관리 체제를 구축하는 것을 목표로 제시했다.

② 대상항만

우선 재정자립도가 높은 부산·인천항부터 2000년 하반기에 포트 오소리티로 전환하고 울산·포항항은 2002년, 광양항은 2004년에 포트 오소리티로 전환할 것을 제안했다. 이와 함께 부산, 인천항의 경우 신항만 개발 사업을 제외하면 재정자립도가 각각 112.8%, 126.3%에 이르러 독립 경영이 가능하다고 주장했다.

아울러 한국컨테이너부두공단의 경우 광양항이 PA로 전환하는 시점에 폐지해야 하며 부산컨테이너부두운영회사(BC TOC)도 부산항에 포트 오소리티가 도입되는 시점까지 완전 민영화해야 한다고 지적했다.

③ 항만공사의 조직형태

중앙정부, 지방자치단체, 항만이용자가 공동으로 참여하는 독립 법인형태로 설립할 것을 제안했다.

④ 중앙정부와 항만공사의 기능 구분

현재 지방청이 수행하는 기능 중 이관이 어려운 국가사무(해양환경관리, 안전, 선원선박지원, 항로표지, 수산, 항만기반시설 축조)는 공사화 된 이후에도 국가가 수행하고 항만공사는 항만시설관리, 기능시설 및 연계물

류시설 설치, 유지보수, 항만마케팅, 입출항서비스, 항만관제, 도선 업무 등을 수행한다고 명시하였다.

⑤ 항만공사 운영방식 및 사후관리 방안

독립채산제 및 기업회계 방식을 도입하여 상업적 운영이 가능하도록 해야 한다. 이 경우 항만사용요율 결정시 국가가 개입하던 방식에서 항만공사가 자율적으로 결정할 수 있는 재량권을 부여해야 한다.

또한 항만운영의 독립성을 위해 인사 및 예산집행 등에 정치, 행정조직으로부터 독립성 확보가 중요하며 정치적 논리에 의한 투자는 배제되어야 한다.

사후관리 방안으로는 이사회를 통해 경영진의 경영 실적에 대한 엄격한 책임을 부과하고 경영성과에 대한 상응한 보상이 뒤따라야 한다. 주기적으로 경쟁 항만과의 경쟁력 비교를 통해 경영실적을 평가해야 한다.

⑥ 법률 정비안

항만공사법 제정과 함께 한국컨테이너부두공단법 폐지하고 대상 항만, 자산인수도, 인력확보, 재원조달방안, 중앙정부와 항만공사의 역할 구분 등 항만공사 설립에 필요한 제반 사항을 항만공사법에 포함시켜야 한다.

또한 현행 항만공사법을 대폭 개정해 항만관리운영 체제를 항만공사에 이관하는 내용을 담도록 해야 한다.

⑦ 기타

항만공사 도입을 위해 기타 필요한 사항은 항만관리운영체제 개편을 위해 신설된 태스크포스 및 위원회를 만들어 추진하되 다음과 같은 사항도 포함돼야 한다.

- 관련기관과의 의견 조율
- 선정된 항만의 자산에 대한 실사
- 이관 대상 자산의 파악
- 관련 인력의 확보 방침
- 재원조달방법
- 항운노조 등 항만관리 운영에 영향을 미치는 조직에 대한 대처 문제, 특히 하역노무공급에 대한 독점권을 폐지하고 노무공급체제를 상용화해야 항만공사의 운영이 활성화될 것으로 예상된다.

- 기타 제반사항 결정

이 보고서는 이밖에 전 지방해양수산청의 책임운영기관(Agency)화를 제안했다. 해양수산부 업무와 관련해 전국의 11개 지방해양수산청을 책임운영기관화하고 해양관련 관리 및 수산자원 관리를 위한 집행기능을 신설할 것과 연안 관리와 해양환경 보존을 위해 해양환경관리과를 신설할 것을 건의했다. 또한 현재의 어촌지도계를 수산과로 개편하고 종전의 어촌지도기능 이외에 수산자원관리를 위한 추가 기능을 부과할 것을 제안했다.

3. 부산항만공사의 설립과정

우리나라의 항만관리·운영체제는 정부가 항만관리·운영권을 갖던 국유민영체제(일부 국유국영)에서 2004년부터 부산항에 공기업인 PA가 설립됨에 따라 공유민영체제로서의 본격적인 항만자치시대로 전환하고 있다.

그동안 우리나라에서는 항만을 국가차원에서만 관리함에 따라 도시개발과 항만개발이 연계되지 못하여 상호발전을 제약하고 있고, 도심인접 해안은 대부분 항만시설로서 도시와 차단되어 시민에게 친수공간을 제공하지 못하고 있으며, 항만배후수송도로 부족에 따른 교통 체증으로 지역사회 불만이 높았다.

이러한 문제점을 개선하기 위하여 지역의 항만전문가들은 1980년대 말부터 PA제를 도입할 것을 제안하였고, 정부차원에서도 정부기능 및 구조조정의 일환으로 PA제 도입을 결정함으로써 설립논의가 본격화 되었다. 1999년 3월 국무회의에서 『정부운영 및 기능조정방안』에 따라 부산항과 인천항의 관리운영을 항만공사화하기로 결정함으로써 항만공사 설립논의가 본격화됨에 따라, 해양수산부에서 PA제 도입 방안에 대한 연구용역을 시행, 중앙정부와 지방자치단체의 합의안과 항만공사법 초안 마련, 법안 협의 등의 과정을 거치게 되었다.

2003년 2월 들어 정부안, 의원입법안, 해양수산부·부산시 최종합의안 등 3개안에 대해 조율이 시작되어 항만공사법 재정작업이 본격 진행되기 시작했다. 4월 30일 정부투자기관관리기본법을 배제한 특별법 성격의 PA 설립과 최고의결기구인 '항만위원회'에 지방자치단체 인사의 참여를 보장하는 내용으로 항만공사법이 국회를 통과한 후, 5월 29일 항만공사법이

공포(법률 제 6918호)되면서 PA설립위원회와 기획단이 구성되었다. 10월 30일에 항만공사법하위법령에 대한 법제처 심의요청이 들어간 후 11월 29일 PA의 사업범위 및 정부위탁사업, 항만위원회 구성 및 위원자격 기준, 항만시설 사용료 및 임대료, 사업시행방법, 국공유지무상대부, 사장 후보 추천절차 등을 규정한 항만공사법시행령이 공포(대통령령 제 18147호)되면서, 자본금 3조 1,234억원으로 2004년 1월 16일 부산항에 BPA(부산항만공사)가 출범하게 되었다.

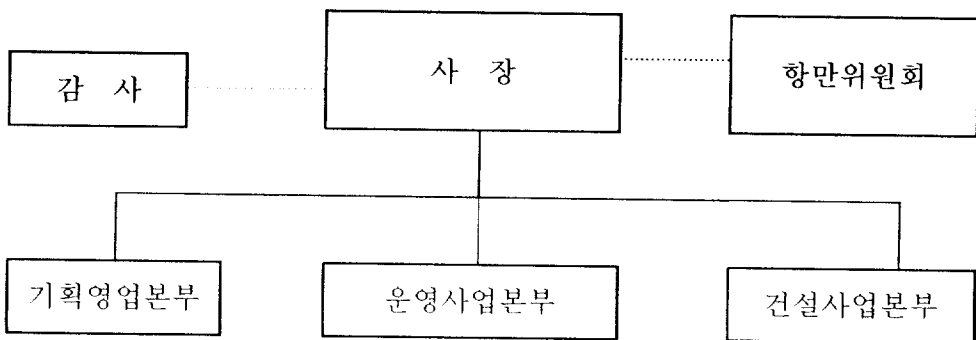
제2절 부산항만공사의 출범

1. 부산항만공사의 조직 및 주요업무

부산항만공사는 항만건설의 개발 및 관리운영, 항만에 관한 조사, 연구, 개발, 인력양성, 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁 받은 사업을 주요업무로 2005년 현재 항만위원회, 감사, 3개 본부 14개팀, 1지사, 1사업소로 정원 총 106명(임원 5명, 일반직 97명, 별정직 4명)으로 구성되어 있다.

(1) 조직형태

<그림 III- 1> 부산항만공사 조직도



자료 : 부산항만공사 내부자료, 2005. 2.

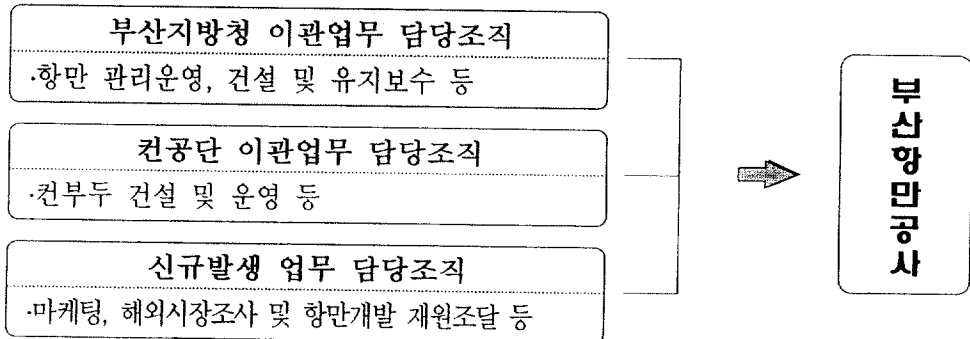
(2) 항만위원회 구성 및 역할

항만위원회는 부산항만공사의 주요업무, 예산, 결산, 사업계획, 사장추천, 정관변경, 경영목표 등을 심의·의결하는 기구로서 부산광역시장 추천 5명, 항만이용자단체 2명, 물류전문가 4명 등 해양수산부 장관이 임명한 11명의 비상임 위원으로 구성되어 있으며 부산신항이 운영되는 2006년 말부터는 경남도지사가 추천하는 2명을 포함하여 15명으로 구성될 것이다.

(3) 사업범위

항만공사법 제8조 및 동시행령(안) 제3조의 범위 안에서 부산항만공사의 현재 사업범위는 다음과 같다.

<그림 III- 2> 부산항만공사의 사업범위



자료: 부산항만공사 내부자료, 2005, 5.

① 정부기능 이관사업

항만법상 기능시설의 건설 및 기본시설의 유지·보수, 부두·보관·하역·물류시설 관리 및 항만시설사용료 징수, 항만보안 및 경비, PORT-MIS, 선박의 입출항 신고업무 등 정부기능 이관사업을 담당한다.

② 권공단 기능 이관사업

부산항 권부두(자성대, 신선대 등)시설 관리·운영 및 사용료를 징수, 부산항 권부두 유지·보수와 시설물 안전관리 및 하자관리 등 권공단 기능 이관사업을 담당한다.

(3) 신규 소요사업

마케팅전략 기본계획 및 환적화물 유치전략 수립, 항만개발 재원조달 업무, 시장조사분석, 고객관리, 부산항과 항만공사의 홍보 및 대외협력사업, 경쟁 외국항만의 항만개발 및 생산성 향상 전략분석 등 조사연구 등 신규사업을 개발한다.

2. 항만공사 도입 의의 및 기대효과

그동안 많은 기대와 관심의 초점이 되었던 부산항만공사가 드디어 출범하였다. 항만공사법에서도 나타나 듯 항만공사제 도입의 목적은 항만시설의 개발 및 관리·운영의 전문성과 효율성을 높이고 항만을 경쟁력 있는 해운물류의 중심기지로 육성하고 국민의 경제발전에 이바지하기 위한 목적으로 설립되었다. 따라서 이러한 목적을 위하여 도입된 부산항만공사의 출범은 다음과 같이 국내·외적으로 큰 의의를 가지고 있다.

국내적으로 첫째, 지난 50여 년간 이루어져 온 중앙정부에 의한 항만행정관리체제에 큰 변화를 가져왔다는 점,

둘째, 지방자치단체가 항만의 관리운영에 직접 참여하게 되었다는 점,

셋째, 항만의 이용자인 선사, 항만운송업체, 항만노동자 및 항만관련 전문가가 항만개발 및 관리·운영에 직접 의사를 개진할 수 있게 되었다는 점,

넷째, 항만수입으로 항만비용을 충당하는 독립채산제 방식으로 항만을 운영하게 되었다는 점 등을 들 수 있다.

국제적 관점에서 본 의의와 특징을 들자면, 첫째, 우리나라도 세계 각국에서 시행하고 있는 항만공사(Port Authority)제도를 도입하여 세계적인 조류에 동참함으로써 선진국 항만관리체제로 이행하게 되었다는 점,

둘째, 세계의 다양한 항만관리체제 중에서도 특히 프랑스식을 중시하여 국가의 공사체제를 기본으로 하면서도 지역사회 및 항만관계 이해당사자를 의사결정 멤버로 참여시키는 제도로 구축되었다는 점,

셋째, 동아시아에서는 싱가포르·중국에 이어 세 번째로 항만공사를 출범시킴으로써 항만운영체제의 선진화를 주도하게 되었다는 점 등을 들 수 있다.³²⁾

32) 김형태, “부산항만공사의 출범의의와 과제”, 『월간 해양수산』, 통권 제233호, 한국해양수산개발원, 2004.2.p.1.

항만공사제의 시행으로 항만별로 가장 적합한 운영방식을 적용하면서 항만의 효율성과 생산성을 제고 할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 또한 항만공사는 물량유치를 극대화시키기 위해 마케팅활동을 강화할 수 있고 다양한 항만투자재원을 확보하면서 항만개발과 운영의 적시성과 유연성을 확보 할 수 있다.

과거에는 항만이 별개의 존재로 인식되면서 도시와 무관하게 개발되었고 따라서 도시와의 불균형을 이루게 된 사례가 많았다. 최근 항만배후단지 및 물류센터 부족, 교통 네트워크 체계 미흡, 화물차 이동으로 인한 공해 및 소음발생 등의 문제점이 부각되고 있는데 이는 부산항만공사가 일부를 해소해 줄 것으로 기대하고 있다.

하지만 항만공사법상의 일부 규정들이 현재 부산항만공사의 자율성을 규제하고 있어서 향후 부산항만공사가 사업을 진행하는 과정에서 큰 어려움이 있을 것으로 예상된다. 이러한 항만공사의 도입 초기에 나타나는 문제점 등을 충분히 검토하여 시정할 사항들은 조속히 개정하여 항만공사 초기의 의의를 훼손시키지 말아야 할 것이다.

3. 현행 항만공사 운영상의 문제점

(1) 항만의 관리운영 측면

이러한 도입효과에 대한 큰 기대를 하고 출범한 항만공사가 그 도입초기부터 도입상의 문제점으로 인한 항만의 운영상에 여러 가지 문제점이 도출되고 있다. 이러한 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

당초 항만운영주체별 기능 재조정 방향은 1999년 3월 23일 국무회의에서 의결된 「정부운영 및 기능조정방안」 중 해양수산부 관련 기능조정방안의 기초가 된 「해양수산부·해양경찰청 경영진단보고서」에 따르면 기존에 부산지방해양수산청이 수행하고 있던 항만의 개발·운영 관련 기능을 대폭 축소하여 항만공사로 이관하고, 지방 해양수산청의 조직은 축소하며, 장기적으로는 한국컨테이너부두공단은 폐지하는 방향으로 항만관리·운영체계를 개편하는 것으로 되어 있었다. 그러나 그동안 해양수산부에서 항만공사 설립을 추진하면서 개편방안에 대한 여러 차례 검토를 거치는

과정에서 공권력적 행정행위와 무관한 항만시설공사의 승인업무 등도 그대로 지방해양수산청에서 담당하도록 하는 등 합리적인 이유 없이 부산항만공사의 기능은 당초 보다 축소되고 부산지방해양수산청의 관련 기능 및 조직은 확대 되었다.

<표 III- 2> 항만공사 설립으로 인한 기관별 기능 구분

기능구분	부산지방해양수산청	부산항만공사
<ul style="list-style-type: none"> · 항만기본계획 및 항만건설계획의 수립 · 항만물류정책의 수립 · 항만운영계획의 수립 · 항만공사 지도감독 · 항만위원회 구성 및 임원 임면 · 항만공사법 해석 · 항만공사의 투자 및 출연에 대한 승인 · 사용료, 임대료 접수 및 조정명령권 · 항만개발계획의 적정성 검토 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 항만기본시설(외곽, 수역, 입항교통시설)건설 등 · 권역별 항만관련정보관리 (PORT-MIS) · 행정기관간 협의 등 항만 관련 행정적 지원업무 · 항만사업체 관리 · 관제, 항계 내 교통지도 · 항만공사(PA)관련업무 · 실시계획 승인 · 시설 및 이용자의 안전관련사항 지도 · 항만관련 위기사항 대처 · 선원, 선박, 해상안전관리 · 국제협약관련 업무 · 해양환경(공유수면, 연안) 관리 업무 · 수산관련 업무 	<ul style="list-style-type: none"> · 자체 항만개발 및 운영계획 수립 · 기능시설 위주로 항만시설 건설 · 투자 및 운영재원 조달 · 부산항운영정보 관리 · 항만시설 사용료 등 결정 및 징수 · 선박입출항료, 정박료, 수역점용료는 국가징수 · 접안료, 입출항 신고, 부두출입증 발급(BPA) · 항만홍보, 연구개발, 마케팅 · 항만종사자 교육 · 항만관련 정부위탁사업, 기타항만의 관리운영과 관련된 사업의 수행

자료: 해양수산부 내부자료, 2004.1.

이처럼 항만공사 설립 방침이 수립되었던 당초에는 민간기업의 독립적인 경영으로 항만 경쟁력 등을 높인다는 이유로 항만의 개발·운영을 대부분 항만공사가 담당하기로 하였으나 항만시설의 개축 등은 부산지방해양수산청장의 승인을 얻도록 되어 있는 등 항만개발·운영관련 업무 상당부분을 위 해양수산청에서 그대로 수행하고 있는 실정이다.

특히, 선박의 입출항 신고 및 선석지정 업무는 부산항만공사가, 선박이 항만에 입항할 때부터 출항할 때까지 항만정보 제공 등 관제업무는 부산지방해양수산청이 각각 담당하여 부산항만공사 설립 이전 일괄 서비스되

던 것이 이원화 되었다. 이 같은 다원화된 항만관리운영체제로 인해 항만 관리·운영 업무가 복잡해져서 서비스 제공에 차질이 발생하거나 의사결정이 늦어지는 등 효율을 떨어뜨리게 됨으로 운영의 효율성 향상 및 국제 경쟁력 강화를 위해서는 항만 관리운영시스템을 개선할 필요가 있다.

외국의 경우 항만운영의 효율성을 높이기 위해 정부와 별도의 기구인 항만공사를 설립하여 항만운영과 관리를 독립적으로 수행하게 하는 추세에 있으며 항만안전과 관련된 업무는 주로 정부기관이 수행하고 그 외 대부분의 관리·운영 업무는 항만공사에서 처리하고 있는 실정이다. 따라서 우리나라도 여러 기관이 수행하고 있는 항만운영 관련 업무를 항만공사 위주로 재편하여 항만관리·운영체계의 효율성을 높일 필요가 있을 것이다.

(2) 항만행정 서비스 측면

항만공사가 항만관리의 주체로서 효율적인 항만운영을 위해서는 항만운영에 관련되는 항만서비스 공급자인 하역사, 예선업자 및 도선사 등에 대한 관리권을 항만공사에 위임할 필요가 있다. 예를 들면, 도선사와 예선업자는 현행 개별법에 의하여 운영되고 있어 통제하기가 용이하지 않다.

그동안 정부는 항만이용자보다는 예·도선업자 위주로 항만운영을 해 온 결과, 물동량 증가로 도선사 수요나 예선수요가 늘어남에도 불구하고 도선사 공급에 소극적임에 따라 오늘날 도선사의 고령화를 초래했으며, 예선업은 등록에 제한을 두어 일반 선주들의 참여배제와 예선수요가 빈번한 대형선사들의 예선공급에 어려움을 겪고 있는 실정이다. 또한 예·도선운영 협의회에서 정한 높은 요율과 공급자 중심의 항만서비스로 선사 및 화주들의 물류비 절감 노력을 힘들게 하고 있다. 따라서 정부는 예·도선업의 시장이 경쟁체제를 갖출 수 있는 법 개정을 시행하고, 항만서비스 공급자를 통제할 수 있는 기능을 항만공사에게 위임하여 수요자 중심의 항만서비스가 공급되도록 하여야 한다.

4. 현행 항만공사 법률상의 문제점

현재 부산항만공사는 사업다각화나 운영 등에 있어서 다양한 법률에 의해 규제받고 있다. 전반적으로 평가해 볼 때 정부산하기관관리기본법의

엄격한 적용을 받는 항만공사제 형태로 운영되고 있음으로 인하여 여러 가지 문제점이 제기되고 있다.

(1) 항만공사법

항만공사법의 전반적인 운영규정과 관련한 항만공사법 제3조를 보면 '항만공사의 책임경영체제의 확립을 위하여 그 자율적 운영은 보장된다'로 명시하고 있다. 그러나 다음의 항만공사법의 각 조항은 PA가 가져야 할 기본적 요건인 관으로부터의 철저한 독립, 전문경영인 체제 구축, 경제적 자립성, 전문성 있는 직원의 구성 등인데, 현재 항만공사법령은 중앙정부가 구조적으로 개입하게 되어 있어 이로 인한 PA 도입목적 자체가 상실될 가능성이 높으며 재정난과 경영난은 불가피 할 것으로 예상된다.

① 자율적 경영

항만공사법 제3조에서 항만공사의 책임경영체제를 확립하기 위하여 독립채산의 원칙에 의한 자율적 운영 보장을 선언적으로 규정하고 있다. 하지만 BPA의 재정적 독립과 관련한 문제 뿐 아니라 전반적인 PA 운영에 있어 중앙정부의 승인 및 허가를 요하도록 명시하였기 때문에, 비록 PA에 자치권을 법적으로 부여해 주었다고는 하나 독립성이나 자율성이 부족하다.

② 사업범위

BPA는 경제적으로 자립하기는 어려울 것이다. 항만공사법 제8조에서 BPA의 관리권과 '공사의 사업범위'³³⁾에 대해 단서규정으로 한계를 정해 놓아 BPA의 수익구조에 근본적인 문제를 낳고 있고, 공사의 사업범위와 관련되는 사업의 시행이나 동사업에의 투자 및 출연은 해양수산부 장관의

33) 항만공사법 제8조에서 제시하는 항만공사의 사업범위

- 항만법 제2조제6호의 규정에 의한 항만시설(수역시설, 외곽시설, 임항교통시설 등 대통령령이 정하는 항만시설은 제외한다)의 신설, 개축, 유지, 보수, 준설 등에 관한 공사의 시행
- 항만의 관리 운영
- 항만시설의 공사 및 항만의 관리운영에 대한 조사, 연구, 기술개발 및 인력양성
- 항만구역 외에서 항만이용자 편의를 위한 근린생활시설 및 복지시설 등의 건설 및 운영사업
- 위 시설의 사업과 관련되는 사업의 시행이나 동사업에의 투자 및 출연은 해양수산부장관의 승인을 얻어야 한다.

승인을 얻어야 한다고 규정하여 사업개발과 수행을 통제하여 BPA의 사업개발이나 사업 다각화를 제약하고 있다.

항만공사법 제37조에서는 해양수산부장관은 공사 재정의 건전성 및 항만관리의 공공성을 보장하기 위하여 항만안전 등 대통령령이 정하는 사항에 대하여 공사를 지도 감독할 수 있으며, 동법 시행령 제29조에서는 법 제37조에서 '대통령령이 정하는 사항'³⁴⁾을 규정하고 있는데 그 내용 대부분이 PA의 결정으로 시행할 수 있는 사업임에도 불구하고 전혀 위임하지 않고 있다.

항만공사법 제30조 '사용료 및 임대료의 징수에 있어, 해양수산부장관은 원활한 항만물류를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 신고된 사용료 또는 임대료 요율의 변경 또는 조정을 명할 수 있다'고 명시하였고, 시행령 제15조 사용료 등의 변경 또는 조정에서, '해양수산부 장관은 신고된 사용료 또는 임대료의 요율이 지나치게 높은 등의 사유로 인하여 원활한 항만물류에 저해가 된다고 인정하는 경우에는 그 요율의 변경 또는 조정을 공사에 명할 수 있다'고 하여 PA의 자율적인 요율 조정기능에 개입하고 있다.

③ 잉여금 자기처리권

잉여금의 자기처분은 독립채산제에 있어서 중요한 요소이다. 잉여금을 정부가 환수하게 되면 항만공사는 기업성을 추구할 동기 자체가 상실되기 때문에 잉여금을 항만공사가 직접 자율적으로 처리하게 하는 것이 바람직하다. 현재는 동법 시행령 제16조 이익준비금 등의 자본전입에 있어, 공사가 항만공사법 제32조 제3항의 규정에 따라 '이익준비금과 사업확장적립금을 자본금으로 전입하고자 하는 때에는 항만위원회의 의결을 거쳐 재정경제부 장관의 승인을 얻어야 하며, 전입한 경우 해양수산부장관에게 보고하여야 한다'고 자본 전입에 대해서도 통제하고 있어, 부산항에서 거두어들인 수입이 타 항만의 개발비로 사용될 가능성이 높다.³⁵⁾

34) 항만공사법시행령 제29조 대통령이 정하는 사항

- 항만시설의 경비보안 및 항만안전에 관한 사항
- 항만시설 이용자의 편의 및 안전에 관한 사항
- 여객의 원활한 수송을 위한 여객부두의 선석운영에 관한 사항

35) 손에휘위원회, "부산항만공사의 지역경제 파급효과와 개선방안", 『해운물류연구』 제40호, 한국해운물류학회, 2004, pp.90-91.

(2) 정부산하기관관리기본법

진술한 바와 같이 부산항만공사는 현재 항만공사법과 정부산하기관관리기본법을 동시에 적용받고 있다. 중앙정부로부터 독립되어 항만의 경쟁력 향상을 위해 설립된 항만공사가 중앙정부 산하의 관리법을 받는다는 것은 다소 오류가 있다는 지적이 나오고 있다. 항만공사법과 정부산하기관관리기본법은 경영목표 및 사업계획 수립과 예산 편성, 경영계약체결, 조직 및 정원운용, 경영실적평가, 심의·의결기구, 기관장 선임부분 등에서 상충되거나 이중규제를 받게 되는 문제점이 있을 뿐만 아니라 BPA 출범 취지와도 어긋나기 때문에 BPA의 출범의의를 살리기 위해서라도 정부산하기관 적용대상에서 BPA가 배제되어야 한다.

정부산하기관관리기본법 제3조 ②항에 의하면, '다음 각호의 1에 해당하는 기관 또는 단체에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다. 1. 다른 법률에 의하여 책임경영체제가 구축되어 있거나 지방자치단체가 그 설립 및 운영에 관여하거나 민간에 의하여 실질적으로 운영되는 기관 또는 단체 등으로서 별표에 정하는 기관 또는 단체임'을 명시하고 있으므로, 별표의 적용제외대상³⁶⁾에 '항만공사법에 의한 부산항만공사'가 포함되도록 개정되어야 할 것이다.

이와 같이 PA를 설립해 놓고도 중앙정부가 사사건건 간섭한다면 PA는 정부의 의사를 충실히 집행하는 대행기관으로 전락할 우려가 있으며, 법령에 제정된 사업만을 추진하는 수동적인 집단이 될 수 있다.³⁷⁾ 항만관리를 아무리 민영화시켜도 경영의 자율권이 없으면 국가가 관리하는 것과 차이가 없기 때문이다. 따라서 항만공사가 시장 중심적 경영전략과 기업가적 관리방식이 핵을 이루는 책임경영체제를 구축할 수 있도록 항만공사의 독립성 확보와 항만자치의 전권을 위임하는 방향으로 항만공사법령이 전면 검토되어 개정되어야 할 것이다. 부산항만공사에서는 항만공사법 개정 요청을 하여 현재 국회에 안건이 상정되어 있는 상태이다.

36) 정부산하기관관리기본법의 적용제외대상(제3조 제2항 제1호 관련)

제1호. 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관(다른 법률에 의하여 정부투자기관으로 보는 경우를 포함한다).

37) 이에 대해 Olson은 정부의 기준과 통제, 관리에 따라 설립·운영되는 PA가 사업에 실패했을 경우, 그 책임성을 과연 물을 수 있을지를 지적하고 있다. (David J. Olson, "Public Port Accountability," pp. 307-334).

제 IV 장 부산항만공사 이용자에 대한 실증분석

제1절 설문 의 개요

본 장에서는 항만공사 도입성과와 고객의 의견수렴을 통한 부산항만공사 운영활성화 방안을 모색하기 위한 구체적 실증자료로서 각 문항을 설문지로 작성하여 이용자를 대상으로 자료를 수집하였다.

1. 자료수집과 방법

본 설문은 부산항만공사 출범 후 정책성과와 향후 과제에 대한 각 문항을 구체적 실증자료로 활용하여 항만공사의 역할과 운영활성화 방안을 제시하고자 하는데 그 의의가 있으므로 설문 응답자는 본 연구의 목적상 신뢰성을 높이고 타당성을 높여 유의한 회답을 얻기 위해 부산항만공사를 이용하는 고객 중 핵심부서와 비교적 정확한 답을 제시할 수 있는 대표성이 있는 직무를 수행하고 있는 사람들로 구성하였다. 부산항만공사의 고객이라고 할 수 있는 각 터미널운영업체와 선사의 운영관련부서(왜냐하면 부산항만공사의 성과를 평가하는 데는 이용상의 창구역할을 주로 수행해 온 운영관련부서 사람들이 설문 관련 응답에 대한 충분한 정보를 인지하고 있기 때문), 부산에 등록된 항만물류산업관련업체, 항만물류와 관련된 학계전문가(교수, 연구원)를 설문응답자로 선정하여 우선적으로 설문을 배부하였고, 항만공사 항만서비스센터를 이용하는 전 민원인, 화주들에게는 자율적으로 설문응답을 하도록 하였다. 또한 항만을 둘러싼 지역 주민의 의견을 위하여 시민들의 의견도 추가하였다.

설문지를 완성하기 전에는 설문내용에 대한 타당성을 미리 확보하기 위해 항만관련 연구원 및 항만 및 물류 실무자 10명을 대상으로 Pilot Test를 실시하여 설문을 이해하기 어렵거나 비현실적 설문문항들을 파악하여 일부 문항을 수정 보완 하였다. 설문을 수정한 후 미리 확보된 각 항만 터미널운영사 및 선사들의 실무부서로 설문에 응답해 줄 것을 요청하는 편지와 함께 설문지 각 1부, 등기우표를 붙인 반송용 봉투를 송부하였으

며, E-Mail, Fax와 인편으로도 설문지를 발송하였다. 응답지 회수도 인편에 의한 회수 및 E-Mail, Fax 등을 병행하여 회수 하였다.

설문지 회수기간은 2005년 10월 4일부터 11월 9일까지였으며, 총 130개의 설문지 중 전체 112개를 회수하였다. 회수율은 각 터미널 및 선사들은 100% 회수하였고, 민원서비스센터 및 인편을 통한 설문도 100% 회수되었다. 응답율이 높은 것은 각 터미널 및 선사마다 자주 접하는 실무담당자가 있었기 때문이었다.

2. 설문지의 내용과 구성

설문지의 내용은 크게 4가지로 구분하고, 관련항목들을 세부적으로 분류하여 총 32개 문항으로 설정하였다. 구체적인 설문항목은 다음과 같다.

첫째, 부산항만공사의 출범 후 항만관리운영에 있어서의 성과에 관한 질문으로 개선된 분야와 부정적인 분야를 나누어 응답하게 하였다. 또한 성과에 있어 부정적으로 작용하는 요소에 대해 구체적으로 묻는 문항도 추가하였다.

둘째, 부산항의 경쟁력 향상을 위해 도입된 부산항만공사의 향후 성장 전망 및 마케팅 대상을 분석하기 위하여 국내외적으로 부산항의 성장에 위협이 되는 항만에 대하여 물어 보았다.

셋째, 부산항만공사의 운영활성화를 위한 역할과 과제를 분석하기 위하여 부산항만공사의 항만관리를 위한 당면과제를 12가지로 서술하고 중점적으로 추진해야 할 정책과제들에 대한 이용자들의 의견을 조사하였다.

넷째, 부산항만공사는 일반부두의 재개발 사업을 계획 중에 있으며 기존 재래식 부두 체계로는 항만운영에 한계가 있다고 판단하고 있다. 따라서 이 문제를 둘러싼 이해 당사자들의 견해를 설문항목에 포함시켰다.

제2절 표본의 특성 및 설문분석 결과

1. 표본의 특성

응답된 설문지 중 설문문항의 요구사항에 맞게 미응답한 설문은 무효화 하였으며 18개가 분석의 대상에서 제외하였다.

설문지의 발신과 회수에 대한 응답 기업수의 응답률은 아래 <표 IV-1>과 같이 총 130개의 설문지 중 인편과 E-mail, FAX 등을 통하여 회신한 총 회수율은 100%였다. 응답율이 높은 것은 각 터미널 및 선사마다 자주 접하는 실무담당자가 있었기 때문이었다.

<표 IV- 1> 조사대상 업체와 설문지 회수 결과

(단위:개수)

구 분	발신설문지	응답업체	회수율	유효이용설문
터미널운영사 외	130	130	100%	112개

(1) 설문응답자의 업종

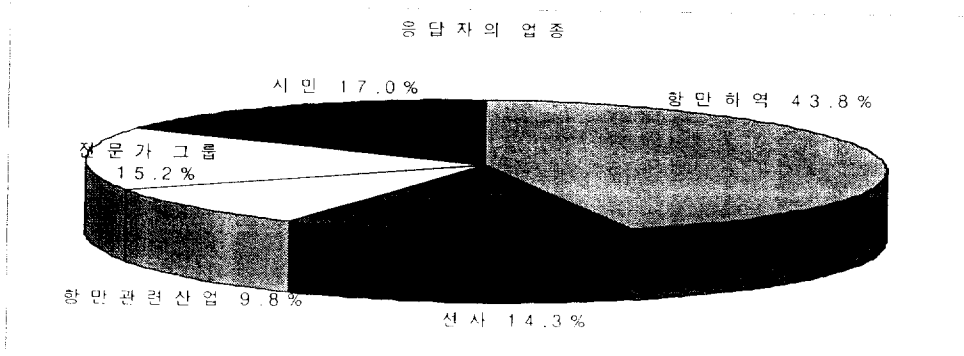
설문 응답자들의 업종을 살펴보면 다음과 같다.

<표 IV- 2> 응답자의 업종

(단위:%)

구 분	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
항만하역	49	43.8	43.8	43.8
선사	16	14.3	14.3	58.0
항만관련산업	11	9.8	9.8	67.9
전문가	17	15.2	15.2	83.0
시민	19	17.0	17.0	100.0
합계	112	100.0	100.0	-

<그림 IV- 1> 응답자의 업종

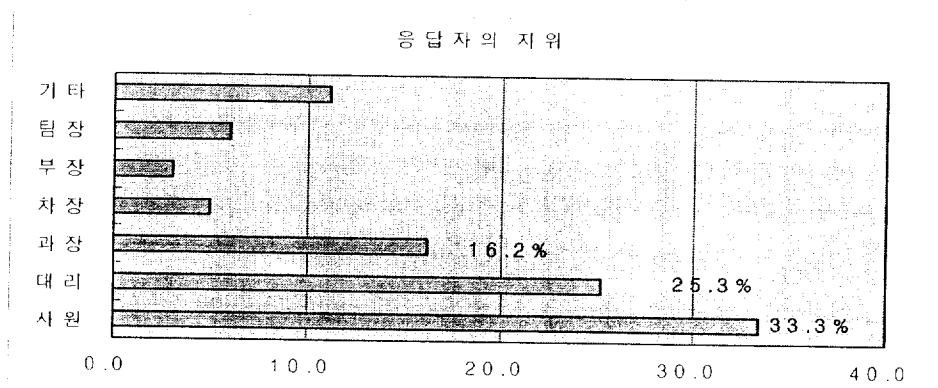


응답업체가 항만하역업체를 위주로 주로 모여 있는 것은 터미널 운영사가

부산항만공사의 주요 고객이기 때문으로 가장 응답을 많이 한 것으로 보인다.

한편, 설문 응답자들의 직위 기준으로 살펴보면 사원과 대리, 과장급이 주를 이루는 것으로 미루어 주로 실무진에서 응답을 하였음을 알 수 있다.

<그림 IV- 2> 설문응답자의 직위



2. 경영성과 분석

(1) 인지도

부산항만공사 성과에 대한 분석을 하기 전에 항만공사에 대한 인지도를 먼저 살펴보았다. '잘모른다' 라는 대답이 4.5%에 불과하게 나왔는데 이는 부산항만공사가 설립 초기부터 관심의 대상이 되었고, 새로운 항만의 개발 및 관리운영주체에 대한 기대와 관심이 높음을 나타낸다고 할 수 있을 것이다.

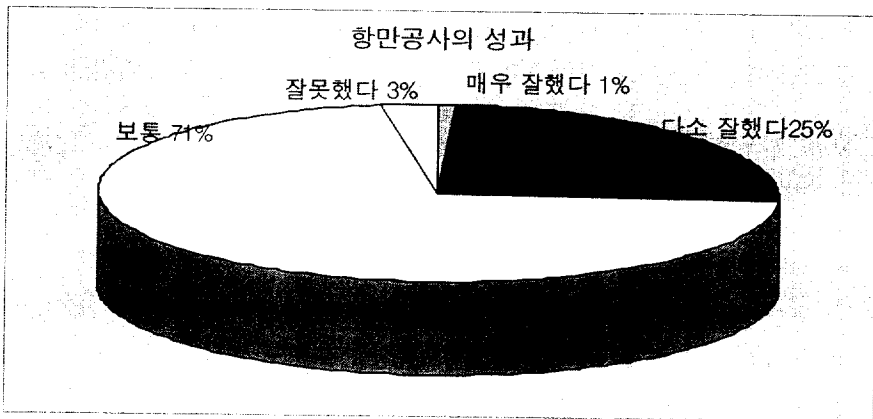
<표 IV- 3> 부산항만공사의 인지도 (단위:%)

구분	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
잘안다	36	32.1	32.1	32.1
어느정도	60	53.6	53.6	85.7
보통	11	9.8	9.8	95.5
잘모른다	5	4.5	4.5	100.0
합계	112	100.0	100.0	-

(2) 정책수행 정도

항만공사의 성과를 묻는 질문에서 보통이라는 응답이 71%, 잘했다는 응답은 25%이고, 잘못했다는 응답은 3%에 그치는 것으로 보아 출범 2주년을 맞이하는 BPA를 평가한다는 것은 다소 시기상조라는 의식이 있음을 알 수 있다. 따라서 향후 항만공사의 사업이행이 성숙기에 접어들 때 좀 더 체계적인 방법을 마련하여 항만공사를 평가하는 연구가 필요할 것으로 사료된다.

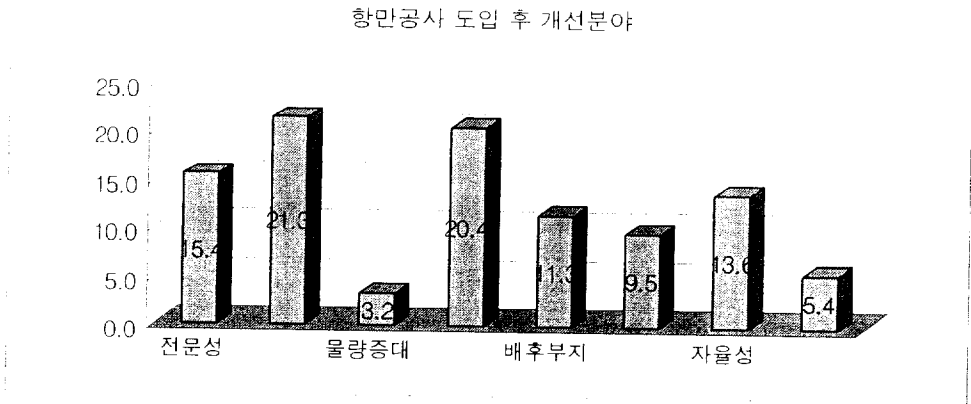
<그림 IV- 3> 항만공사의 정책수행 정도



(3) 개선분야

부산항만공사가 도입된 후 개선된 사항을 살펴보면 브랜드 가치가 상승되었다는 의견이 21.3%, 항만관련사업 육성토대를 마련했다는 의견이 20.4%로 외국항만공사 사례에서 '항만공사 도입 후 공격적인 마케팅 전략을 도입하여 항만의 가치를 상승시킬 수 있다'라는 내용이 실제 실행되었음을 판단 할 수 있고, 항만관련산업을 육성시키는 토대가 마련된 것 또한 자율적인 경영을 하게 된 항만공사의 큰 성과라고 보인다. 또한 항만관리운영의 전문성이 강화되었다는 의견 15.4%, 항만관리의 자율성이 확보되었다는 의견이 13.6%로 나타났다. 이를 통해 부산항만공사 도입 후 항만운영 전반에 대하여 다소 긍정적으로 판단하는 것으로 생각된다.

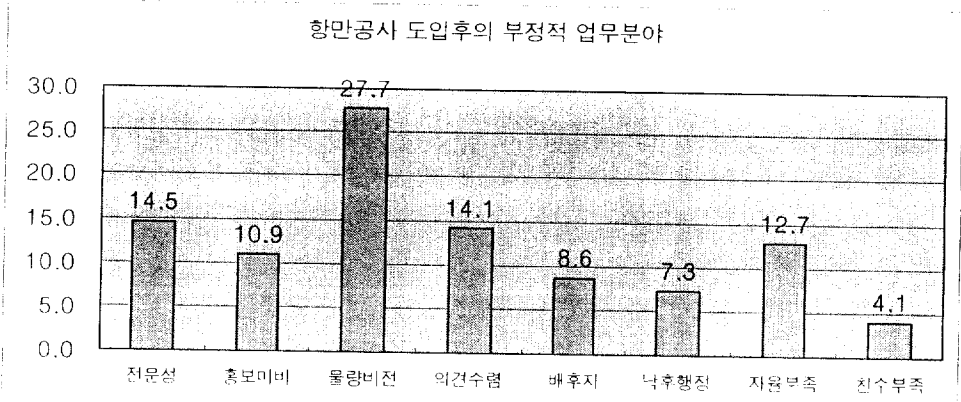
<그림 IV- 4> 항만공사 도입 후 개선분야



(4) 업무의 부정적 요소

항만공사 도입후의 부정적인 업무분야를 살펴보면 물동량 유치를 위한 청사진이 부족하다는 의견이 27.7%로 상대적으로 가장 높게 나타났다. 이는 역시 부산항의 발전을 위해서 부산항만공사가 정책적으로 나아가야 할 방향을 잘 나타내 준다고 하겠다. 또한 전문성 부족 14.5%, 의견수렴 부족 14.1%, 자율성의 부족 12.7%로 비슷한 비율로 나타나는데 이는 우리나라 최초인 부산항만공사가 현재 도입상의 문제점과 운영을 함께 있어 다소 문제점이 존재한다고 파악된다.

<그림 IV- 5> 항만공사 도입후의 부정적 업무분야



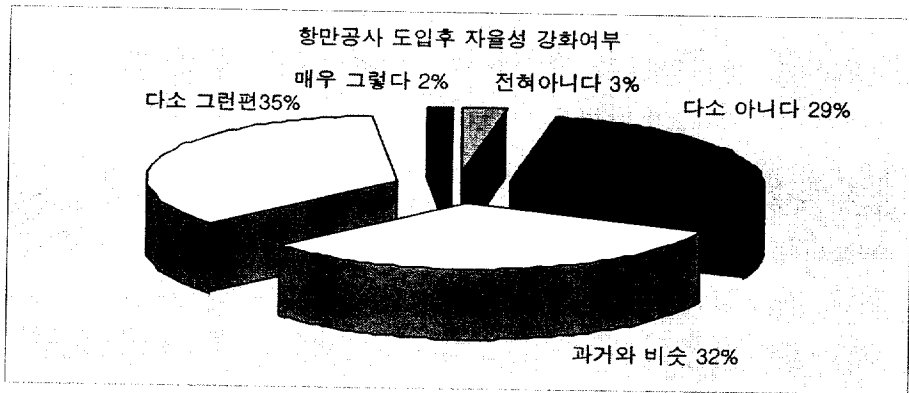
위의 분석에서 주목할 것은 의견수렴 부족이 14.1%로 나타났다는 점이다. 외국의 항만공사의 사례를 살펴보면 자율경영체제로 운영되는 항만공사가 항만이용자의 의견을 충분히 반영하여 항만의 서비스 질을 개선하는데도 그 목적이 있다고 한 점을 고려해볼 때 항만이용자의 의견수렴을 적극적하기 위한 다양한 방안이 마련되어야 할 것이다.

따라서 향후 항만공사는 선진항만공사의 사례를 꾸준히 연구하여 선진항만공사에서 잘 수행하고 있는 항만이용자의 의견수렴이나 자율성 확보, 전문성 강화를 위한 노력을 게을리 하지 말아야 할 것이다.

(5) 자율성

아래의 표는 항만공사 도입의 제도상 문제점으로 지적되고 있는 항만공사의 자율성 여부에 관한 질문이다.

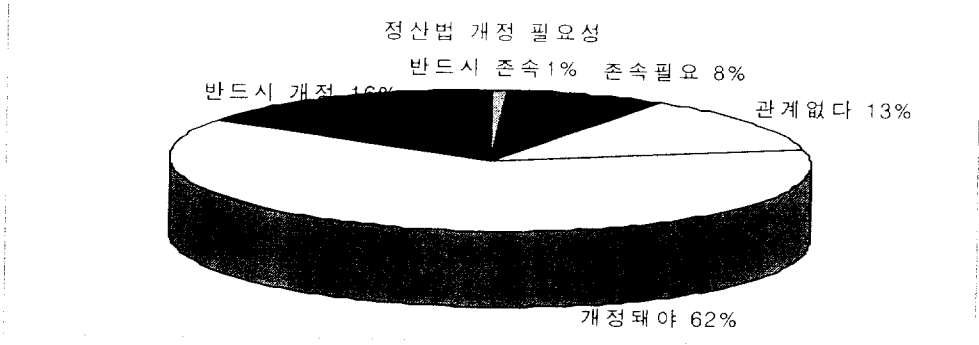
<그림 IV- 6> 항만공사의 자율성 여부



항만공사의 자율성이 강화되었다는 내용을 보면 '다소 그런 편이다' 34.8%에 비해 '과거와 비슷하다' 32.1%, '다소 아니다' 28.6%라는 의견이 합하여 60.7%를 차지한다는 것은 여전히 항만공사의 자율성이 매우 낮다는 것을 나타내어 준다. 이러한 항만공사의 자율성은 아래 정산법이 개정 62%, 반드시 개정되어야 한다는 16%의 의견 비율에서 알 수 있는 바와 같이 자율성이 반드시 강화 되어야 한다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 자율성을 도입하여 항만의 효율성을 추구하기 위하여 설립된 항만

공사가 출범 후에도 과거와 같이 정부의 간섭을 받게 된다면 그 설립의 의의가 무색하게 될 것이므로 항만공사의 자율성에 영향을 미치는 법률은 조속히 개정되어야 할 것이다.

<그림 IV- 7> 정산법 개정 여부



3. 부산항 경쟁력

(1) 부산항의 성장 잠재력

정부는 재정자립도와 성장 잠재력이 높은 항만인 부산항에 우리나라 최초로 PA를 도입하였다. 역시 항만의 이해관계자들도 ‘부산항의 성장 잠재력이 있는 편이다’ 38.7%, ‘상당히 크다’ 14.4%로 전체의 53.1% 이상이 성장 잠재력을 높게 평가하였다. 하지만 30.6%도 ‘부족하다’는 응답을 하였다. 이는 급변하고 있는 국내·외 해운항만환경의 변화가 부산항의 발전에 영향을 미칠 것이라는 우려에서 나온 것이라 생각된다.

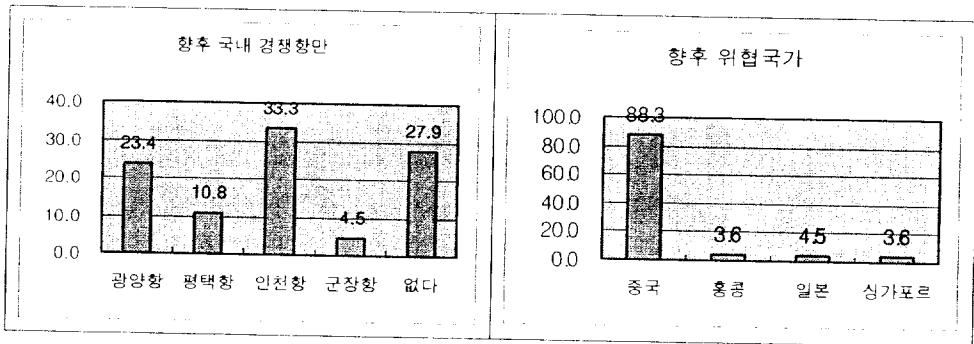
<표 IV- 4> 부산항의 성장 잠재력

구분	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
전혀 없다	2	1.8	1.8	1.8
부족한 편	34	30.4	30.6	32.4
과거와 비슷	16	14.3	14.4	46.8
있는 편	43	38.4	38.7	85.6
상당히 크다	16	14.3	14.4	100.0
합계	111	99.1	100.0	-
시스템 결측값	1	0.9	-	-
-	112	100.0	-	-

(2) 부산항 경쟁항만과 위협국가

부산항의 경쟁항만은 예상했던 것과는 다소 다른 결과가 나왔다. 현재 투포트 정책으로 점차적으로 성장을 하고 있는 광양항은 23.4%, 인천항 33.3%로 인천항이 광양항 보다는 부산항의 경쟁항만으로 더 유력하다는 결과가 나왔다. 이는 올해 7월에 인천항에 인천항만공사(IPA)가 도입되어 수도권 화물의 집중 등 그 역할의 증대를 의식한 것으로 보인다. 주목할만한 점은 '부산항의 경쟁항만이 없다'라는 비율도 광양항 보다 높은 27.9%가 나왔는데 이는 비록 부산항이 타항만과의 경쟁이 불가피함에도 여전히 세계 5위의 자랑스런 항만이라는 부산항의 위상을 잘 드러낸다고 할 수 있다.

<그림 IV- 8> 부산항 경쟁항만과 위협국가



부산항의 위협국가로는 예상한 바와 같이 대규모 시설확충을 완비하고 저렴한 비용과 서비스 개선 등을 통해 동북아를 위협하고 있는 중국이 88.3%으로 압도적으로 높게 나타났다.

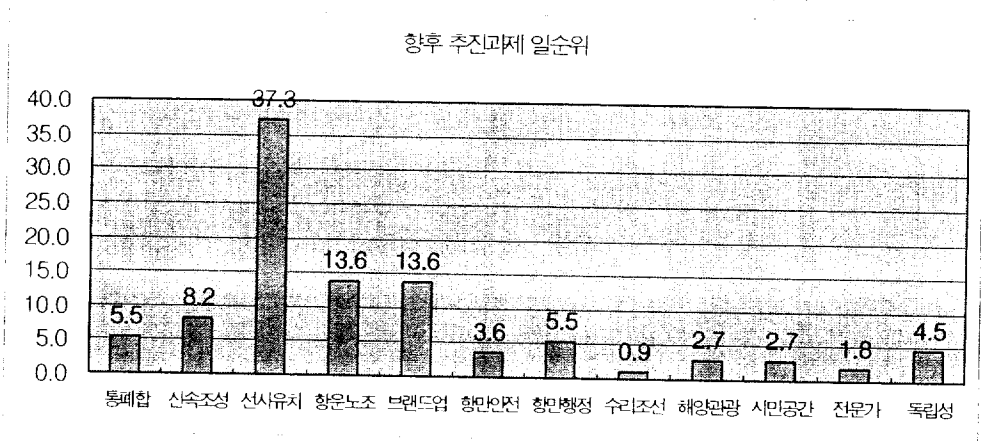
4. 부산항만공사의 정책과제

(1) 향후 추진과제

다음은 부산항만공사가 향후 추진해야 할 과제에 관하여 가장 시급한 1순위와 2순위를 물어보았다. 가장 먼저 추진되어야 할 과제로는 선사유치가 37.3%를 차지하였다.

이는 역시 항만공사 도입의 기대효과와도 상충하는 것으로 외국 항만공사의 사례를 보면 PA체제의 도입 후 공격적인 마케팅 전략을 통한 선사 및 물량유치를 위한 노력을 하고 있음을 알 수 있다. 앞의 설문에서 부산항만공사 업무 중 개선해야 할 부문에 대한 질문에서 '물량유치를 위한 청사진이 없다'를 가장 많이 응답한 것으로 미루어 보아도 부산항만공사는 향후 선사의 유치를 효율적으로 시행하기 위하여 전략을 세우는 것이 가장 시급함을 알 수 있다.

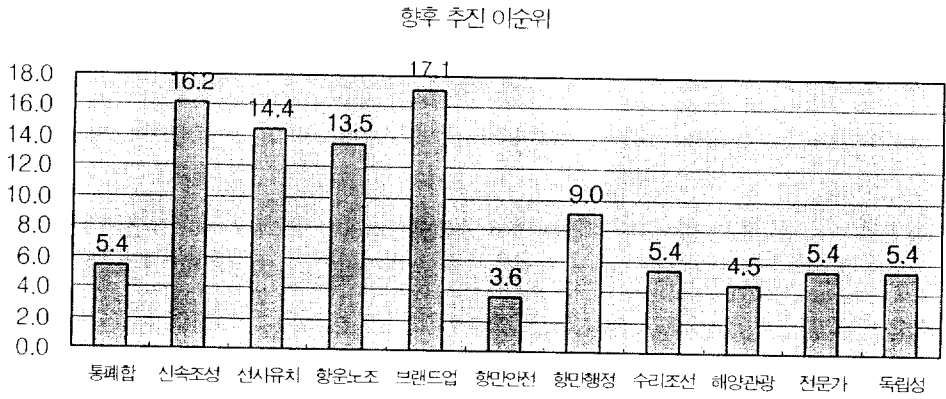
<그림 IV- 9> 부산항만공사의 향후 추진과제



다음으로 시급한 당면과제 2순위는 <그림 IV- 10>에서 보는 바와 같이 매우 다양하게 응답이 나왔다.

'브랜드 가치를 위한 지속적 노력이 필요하다'라는 의견이 17.1%로 가장 높게 나타나 부산항만공사가 터미널 운영사, 선사, 관련협회 등을 대표하여 부산항의 적극적인 홍보를 통해 브랜드 가치를 상승 시켜 줄 것을 기대하고 있음을 알 수 있다. 또한 과거 부산항은 항만이 별개의 존재로 인식되면서 도시와 무관하게 개발되어 도시와의 불균형을 이루게 되었기 때문에 항만공사가 신속한 배후부지 조성(16.2%)을 통해 부족한 물류센터 확충, 교통 네트워크 체계 완화, 화물차 이동으로 인한 공해 및 소음 발생 등의 문제점을 일정 부분 해소해 줄 것을 기대한다고 볼 수 있다. 그 외 항운노조의 효율적 관리(13.5%), 신속한 항만행정 서비스 구축(9.0%)등 항만의 전반적인 관리·운영부분에 대하여 많은 개선을 해줄 것을 항만공사에 기대하고 있음을 나타내어 준다.

<그림 IV- 10> 부산항만공사의 향후 추진과제



(2) 재래부두 재개발

항만은 과거 화물의 처리기능에서 현재는 인간중심의 항만으로 그 기능이 변화함에 따라 친수공간에 대한 요구가 증대되고 있다. 따라서 현재 부산항도 부산신항의 개장으로 인해 그 기능이 일부 전환 될 것이라는 예측과 함께 기존의 부산항에 재개발을 추진 중에 있다. 외국의 항만공사들은 워터프론트 개발 등을 통해 시민들에게 친숙한 항만을 제공하고 있다. 즉, 수익증대를 위해서는 항만운영의 민영화가 중요시되고 있지만 항만은 여전히 공공의 성격을 강하게 지니고 있다. 그러나 이 '공공'의 개념은 과거와는 달리, 일반시민들이 보다 손쉽게 접근할 수 있는 친수공간의 개념으로 바뀌고 있다. 따라서 아래 문항은 부산항만공사가 현재 새로운 변화를 맞고 있는 부산항의 관리주체로서 장기적인 관점에서 친수공간 개발과 관련하여 추진해야 할 정책방향과 필요성을 조사하고자 하였다.

① 인지도

재개발에 대한 인지도에 대한 분석은 <표 IV- 5>와 같다. 재개발 인지도는 '잘안다' 9.9%, '어느 정도 알고 있다' 46.8%, '알고 있다' 25.2%로 전체의 82%가 재개발에 대하여 인지하고 있음을 알 수 있다. 각 업종별로 보면 특히 터미널 운영사에서 60.4%로 높게 인지하고 있으며 각 업종별로 고르게 재개발에 대하여 인지하고 있었다.

<표 IV- 5> 재개발 인지도

구 분		주진여부에 대한 인지도					전 체	
		잘안다	어느정도	보통	잘모른다	전혀모름		
분 류	터미널 운영사	빈도 (구성비)	4 (8.3%)	29 (60.4%)	10 (20.8%)	4 (8.3%)	1 (2.1%)	48 (100.0%)
	선사	빈도 (구성비)	—	7 (43.8%)	4 (25.0%)	4 (25.0%)	1 (6.3%)	16 (100.0%)
	항만관련 산업	빈도 (구성비)	2 (18.2%)	3 (27.3%)	5 (45.5%)	1 (9.1%)	—	11 (100.0%)
	전문가	빈도 (구성비)	4 (23.5%)	7 (41.2%)	3 (17.6%)	2 (11.8%)	1 (5.9%)	17 (100.0%)
	시민	빈도 (구성비)	1 (5.3%)	6 (31.6%)	6 (31.6%)	4 (21.1%)	2 (10.5%)	19 (100.0%)
전 체	빈도 (구성비)	11 (9.9%)	52 (46.8%)	28 (25.2%)	15 (13.5%)	5 (4.5%)	111 (100.0%)	

② 필요성 여부

또한 아래 <표 IV- 6>에서 나타나는 바와 같이 응답자의 99.1%가 압도적으로 재개발이 필요하다고 응답하였다.

<표 IV- 6> 재개발의 필요성

구 분		필요성				전 체	
		매우필요	필요	보통	불필요		
분 류	항만하역	빈도 (구성비)	18 (39.1%)	22 (47.8%)	6 (13.0%)	—	46 (100.0%)
	선사	빈도 (구성비)	4 (25.0%)	9 (56.3%)	3 (18.8%)	—	16 (100.0%)
	항만관련산업	빈도 (구성비)	5 (50.0%)	5 (50.0%)	—	—	10 (100.0%)
	전문가	빈도 (구성비)	4 (23.5%)	12 (70.6%)	1 (5.9%)	—	17 (100.0%)
	시민	빈도 (구성비)	7 (38.9%)	9 (50.0%)	1 (5.6%)	1 (5.6%)	18 (100.0%)
전 체	빈도 (구성비)	38 (35.5%)	57 (53.3%)	11 (10.3%)	1 (0.9%)	107 (100.0%)	

③ 필요이유

응답자의 99.1%가 압도적으로 재개발이 필요하다고 응답한 가운데 그 필요이유를 분석해본 결과 <표 IV- 7>와 같이 나타났다.

63.5%가 신항개장으로 인하여 그 기능이 일부 악화 될 것(물동량 감소 등)이라는 의견이 대다수를 차지하였고, 18.3%는 친수공간 및 쾌적한 도시환경으로의 활용가치가 높기 때문으로 응답하였다.

<표 IV- 7> 재개발의 필요이유

구 분		필요이유				전체	
		기능악화	친수공간	물량감소	물류파크		
분 류	항만하역	빈도 (구성비)	31 (72.1%)	4 (9.3%)	6 (14.0%)	2 (4.7%)	43 (100.0%)
	선사	빈도 (구성비)	12 (75.0%)	3 (18.8%)	1 (6.3%)	—	16 (100.0%)
	항만관련산업	빈도 (구성비)	6 (60.0%)	1 (10.0%)	3 (30.0%)	—	10 (100.0%)
	전문가	빈도 (구성비)	9 (52.9%)	6 (35.3%)	2 (11.8%)	—	17 (100.0%)
	시민	빈도 (구성비)	8 (44.4%)	5 (27.8%)	3 (16.7%)	2 (11.1%)	18 (100.0%)
전체		빈도 (구성비)	66 (63.5%)	19 (18.3%)	15 (14.4%)	4 (3.8%)	104 (100.0%)

④ 재개발 시기

재개발 시기에 대한 응답은 <표 IV- 8>와 같다.

<표 IV- 8> 재개발 시기

구 분		개 발 시 기		전 체	
		신항개장 즉시	물량추이		
분 류	항만하역	빈도 (구성비)	21 (42.9%)	28 (57.1%)	49 (100.0%)
	선사	빈도 (구성비)	9 (56.3%)	7 (43.8%)	16 (100.0%)
	항만관련산업	빈도 (구성비)	6 (60.0%)	4 (40.0%)	10 (100.0%)
	전문가	빈도 (구성비)	7 (41.2%)	10 (58.8%)	17 (100.0%)
	시민	빈도 (구성비)	9 (47.4%)	10 (52.6%)	19 (100.0%)
전 체		빈도 (구성비)	52 (46.8%)	59 (53.2%)	111 (100.0%)

신항개장 후 '즉시 해야한다' 46.8%, '물량추이를 보아가면서 해야한다'는 의견이 52.6%로 나타났다. 이는 재개발의 필요성은 절실하지만 그 시기는 다소 신중하게 결정해야 함을 알 수 있다.

⑤ 재개발 방향

재개발 방향을 살펴보면 각 직종의 이해관계에 따라 그 비율이 다르게 나타남을 알 수 있다. 항만하역업체, 선사, 항만관련산업 종사자 들은 재개발이 이루어지더라도 항만물류 및 유통단지 조성으로 개발되어야 한다고 응답하였고, 전문가는 비교적 고루 필요하다고 응답하였다. 하지만 시민의 경우는 유통단지 조성(31.6%), 해양관광 및 레저단지 조성(26.3%) 순으로 나타나 해양관광에 대한 관심을 높게 나타냈다. 따라서 재개발 방향은 각 이해관계자들의 의견을 충분히 수렴하여 진행되어야 할 것이다.

<표 IV- 9> 재개발 방향

구 분		개 발 방 향					전 체	
		물류유통	국제 비즈니스	해운 지원시설	해양 박물관	해양관광		
분 류	항만하역	빈도 (구성비)	26 (54.2%)	9 (18.8%)	7 (14.6%)	2 (4.2%)	4 (8.3%)	48 (100.0%)
	선 사	빈도 (구성비)	4 (25.0%)	3 (18.8%)	4 (25.0%)	2 (12.5%)	3 (18.8%)	16 (100.0%)
	항만관련 산업	빈도 (구성비)	7 (63.6%)	1 (9.1%)	1 (9.1%)	—	2 (18.2%)	11 (100.0%)
	전문가	빈도 (구성비)	5 (31.3%)	4 (25.0%)	4 (25.0%)	—	3 (18.8%)	16 (100.0%)
	시 민	빈도 (구성비)	6 (31.6%)	5 (26.3%)	2 (10.5%)	1 (5.3%)	5 (26.3%)	19 (100.0%)
전 체	빈도 (구성비)	48 (43.6%)	22 (20.0%)	18 (16.4%)	5 (4.5%)	17 (15.5%)	110 (100.0%)	

⑥ 개발방식

아래 <표 IV- 10>에서도 나타나는 바와 같이 재개발의 개발방식을 묻는 질문에서 부산항만공사와 해양수산부, 부산시 등 3개 기관이 함께 개발해야한다는 의견이 59.8%로 높게 나타났다. 그 외는 부산항만공사가 개발하여야 한다가 17.9%, 해양수산부와 부산시 개발이 3.6%, 민간업체

8.9%, 기타 9.8% 등의 순으로 나타났다.

이와 같은 응답의 결론은 재개발이 결코 부산항만공사만이 추진해야 할 문제가 아니라 관계기관이 긴밀히 협의하여 각 계의 다양한 의견을 수렴한 후 진행하여야 하는 대규모 사업임을 인식 한 것으로 생각된다.

우리나라는 그 동안 정부가 항만개발 등을 일원적으로 수행함에 따라 항만별로 지역 특성에 따른 계획이 이루어지지 않았다. 또한 의사결정의 투명성과 합리성 부족 등을 야기 하였는데, 부산항만공사의 도입으로 이러한 문제들이 일부 해소되어 다양한 의견수렴을 통한 정책집행을 응답자들이 기대하는 것으로 조사되었다.

<표 IV- 10> 재개발의 개발방식

구 분			개발방식					전 체
			BPA	해수부 부산시	BPA,해수부 부산시	민간업체	기타	
분 류	항만하역	빈도 (구성비)	3 (6.1%)	-	37 (75.5%)	4 (8.2%)	5 (10.2%)	49 (100.0%)
	선 사	빈도 (구성비)	3 (18.8%)	1 (6.3%)	12 (75.0%)	-	-	16 (100.0%)
	항만관련 산업	빈도 (구성비)	2 (18.2%)	1 (9.1%)	8 (72.7%)	-	-	11 (100.0%)
	전문가	빈도 (구성비)	4 (23.5%)	-	5 (29.4%)	3 (17.6%)	5 (29.4%)	17 (100.0%)
	시 민	빈도 (구성비)	8 (42.1%)	2 (10.5%)	5 (26.3%)	3 (15.8%)	1 (5.3%)	19 (100.0%)
전 체	빈도 (구성비)	20 (17.9%)	4 (3.6%)	67 (59.8%)	10 (8.9%)	11 (9.8%)	112 (100.0%)	

제3절 설문분석 결과의 요약

항만공사 도입 후 항만의 관리·운영에 있어서의 성과 및 효율적인 항만 관리·운영을 위한 당면과제에 관한 질문 항목을 통해 부산항만공사의 향후 역할과 과제에 대한 실증분석을 위한 본 조사에의 분석 내용을 정리해보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 우리나라에 최초로 도입된 부산항만공사의 2년간의 정책수행여부는 다소 잘했다 25%와 보통이라는 응답이 71%이라는 분석 결과를 볼 때 대체적으로 부산항만공사의 운영에 만족하는 것으로 보인다. 하지만 보통이 71%이라는 점에서 미루어 볼 때 아직은 시기상으로 다소 이르다는 의식이 있는 것으로 짐작해 볼 수 있다. 따라서 향후 항만공사의 사업이행이 성숙기에 접어들었을 때 좀 더 세분화하여 항만공사를 평가하는 방안이 필요할 것이다.

둘째, 항만공사 도입 후 개선된 분야에 관한 질문에서는 ‘부산항 브랜드 가치상승’(21.3%), ‘항만관련육성토대 마련’(20.4%), ‘항만관리 전문성의 강화’(15.4%)로 분석되었다. 부산항만공사가 그간 노력을 기울여 추진한 공격적 마케팅 활동이 이용자들에게도 긍정적으로 평가된 것으로 보인다. 한편 개선해야 할 분야는 ‘물동량 유치를 위한 청사진 부족’(27.7%), ‘전문성 부족’(14.5%), ‘의견수렴부족’(14.1%)으로 분석되었다. 이 분석 결과는 향후 항만공사가 나아가야 할 방향에 대해서 잘 나타내어 주는 것으로 항만공사의 도입목적이 현재는 완전하게 실현되지 못하고 있다고 생각된다. 부정적으로 응답된 요소들은 모두 항만공사를 도입함으로써 인해 개선하고자 하는 부분이기 때문이다. 부산항의 발전은 결국 부산항만공사의 발전과제이므로 물동량 유치를 위한 청사진을 마련하기 위하여 다양한 방안을 찾아야 할 것이다. 또한 정부관리체제에서 공사체제로 전환됨으로 인하여 고객과 함께 한다는 목표를 세우고 항만이용자들과 한발 더 가까이 다가서 그들의 의견을 운영방안에 적극 수렴하는 것도 절실히 필요할 것으로 판단된다.

셋째, 항만이 과거 화물처리기능에서 인간중심항만으로 그 기능이 점차 변화함에 따라 친수공간에 대한 요구가 증대되고 있다. 선진항만공사에서는 시민을 위한 해양관광과 친수공간 제공을 위하여 항만에 친수공간 확보를 위한 노력을 기울이고 있다. 따라서 다소 연구흐름과 어긋날 것이라는 생각과는 달리 현재 부산항만공사에서 추진 중인 재개발에 관하여 설문문항을 추가하였다. 재개발 인지도에 대해서는 응답자 전체의 82%가 재개발에 대하여 인지하고 있는 것으로 나타났으며, 재개발의 필요성에 대한 의견도 99.1%가 압도적으로 재개발이 필요하다고 응답하여 항만의 공간 활용 및 친수공간 확보를 위한 이용자들의 기대가 높은 것으로 조사된다.

하지만 재개발 시기에 대한 의견은 ‘물량추이를 보아가면서’(53.2%), ‘신항개장 즉시’(46.8%)로 응답하여 성급하게 진행하기보다는 다소 신중하게 진행되어야 한다는 입장을 보였다.

재개발 방향을 살펴보면 각 직종의 이해관계에 따라 다소 다른 입장을 보였다. 항만하역업체(54.2%), 선사(25.0%), 항만관련산업 종사자(63.6%)들은 재개발이 이루어지면 항만물류 및 유통단지 조성으로 개발되어야 한다고 응답한 것으로 미루어 부산항의 활성화를 위해서는 관련산업 전반의 활성화를 위한 부지확보가 절실하다고 판단하는 것으로 분석된다. 전문가 집단은 비교적 고르게 개발되어야 한다고 응답하였으며 시민의 경우는 ‘유통단지조성’(31.6%), ‘해양관광 및 레저단지 조성’(26.3%)순으로 나타나 예상한 바대로 친수공간 및 해양관광 공간으로 개발 하는데 대한 기대가 높은 것으로 분석되었다.

개발방식에 있어서는 ‘부산항만공사+해수부+부산시’ 3개 기관이 함께 협의하여 개발하여야 한다는 의견이 59.8%로 높게 나타났다.

위의 설문조사를 통해 출범 2주년을 맞는 부산항만공사의 경영성과에 대하여 전반적으로 분석해 보았다.

본 실증연구에서는 항만공사의 운영성과에 대한 각 설문항목들을 자세히 분석하여 보았다. 이는 항만공사 이용자들이 요구하는 정책과제에 대한 각각의 요소들이 결국은 항만공사가 향후 정책을 추진해 나가야 할 방향과 역할에 대한 과제들로서 중요한 의미를 지니고 있기 때문이다.

따라서 본 실증분석을 통해 부산항을 경쟁력 있는 동북아 해운물류의 중심기지로 육성하기 위하여 도입된 부산항만공사가 그 도입 취지에 맞게 정책을 수립하는데 방향을 제시할 수 있을 것이라 기대된다.

제 V 장 부산항만공사의 운영 활성화 방안

제1절 부산항만공사 당면 문제점과 개선방안

1. 정책방향의 정립

급변하는 항만환경의 변화에 대응하기 위해서 최대 현안 중 하나는 새로 도입된 부산항만공사의 조속한 정착이다. 본 연구를 통해 항만공사의 향후 정책방향 및 역할 등이 어느 정도 확인되었다. 무엇보다 부산항만공사 도입 후의 항만관리운영상에 있어 여러 가지 개선과제들을 도출할 수 있었다. 신규물동량 유치를 위한 청사진이 부족하다는 것, 항만관련산업 활성화 부족과 배후물류부지의 부족 등은 현재 부산항의 성장에 장애요인으로 지적된다.

로테르담 항만공사는 전문화된 대규모 배송단지를 조성하여 보관시설, 화물운송주선업체 입주시설, CFS 등 다양한 시설을 갖추고 첨단장비와 통신망을 갖추고 있어 포장·조립·분류·관련 거래서류 등을 신속히 처리할 수 있는 부가가치 서비스를 제공하고 있다. 이를 참고하여 부산항만공사도 위와 같이 나타난 문제점을 개선하기 위한 제도 구축을 조속히 마련해야 할 것이다.

2. 전문성 및 자율성 확보

항만공사가 가져야 할 기본적인 요건들은 정부로부터 철저한 독립, 전문경영인 체제 구축, 경제적 자립성, 전문성 있는 직원의 구성 등인데 현재 항만공사법령은 중앙정부가 구조적으로 개입하게 되어 있어, 항만공사의 자율성에 규제를 받고 있다. 항만공사법 상의 규제나 정부산하기관 관리기본법의 규제 등 이중으로 정부의 간섭을 받고 있는데 이러한 법적 규제들은 항만공사의 사업개발이나 사업다각화 등을 불가능하게 만들어 결국은 항만공사 도입목적 자체가 상실될 가능성이 있다.

신규수요창출의 사업을 수행해 나가기 위해서는 현재 항만공사법과 정산법 등 정부의 간섭에서 벗어나야 이러한 사업이 효율적으로 진행된다고

분석되었다. 이는 그동안 정부의 관리체제 하에서는 신규물동량 유치를 위한 노력이나 성과가 높지 않다는 것을 반영, 신규물동량 유치를 위한 노력을 한 항만공사를 그 성과가 높다고 평가한 것으로 보인다.

따라서 신규수요창출을 위한 사업다각화 등을 위해서는 기본적으로 정부의 간섭에서 벗어나야 한다.

싱가포르 항만공사는 이러한 정부의 규제에 따라서는 해외터미널사업 진출과 신규사업 다각화가 어려울 것으로 전망하여 PSA를 정부간섭을 받지 않도록 민간기업화 시켰고 현재는 벨기에, 포르투갈 등 전 세계 11개국, 17개 항만의 개발·운영에 참여하고 있으며, 우리나라에서는 인천 남항에 삼성물산과 합작으로 민자 컨테이너부두를 조성중이며 지난해에는 2만 3천여명의 해외 해운인력을 교육하기도 했다. PSA는 이 같은 노하우를 세계 각국에 전수하고 있을 뿐만 아니라, 물류시설의 효율적 운영을 위해 해운인력관리에 중요성을 인식하여 매년 1천 6백만 달러 이상을 투입하고 있다.

따라서 정부는 부산항만공사의 자율성을 규제하고 있는 항만공사법령 및 정부산하기관 관리법 등 정부의 규제와 관련된 법제도를 시급히 개정할 필요가 있을 것이며 항만공사 내부적으로도 전문항만기업으로 성장하기 위한 적극적인 투자를 해야 할 것이다.

3. 행정서비스의 개선

선박의 입출항 신고 및 선석지정 업무는 부산항만공사가, 선박이 항만에 입항할 때부터 출항할 때까지 항만정보 제공 등 관제업무는 부산지방해양수산청이 각각 담당하여 부산항만공사 설립 이전 일괄 서비스되던 것이 이원화 되었다. 이 같은 다원화된 항만관리운영체제로 인해 항만 관리·운영 업무가 복잡해져서 서비스 제공에 효율을 저해하였다.

외국의 경우 항만운영의 효율성을 높이기 위해 정부와 별도의 기구인 항만공사를 설립하여 항만운영과 관리를 독립적으로 수행하게 하는 추세에 있으며 항만안전과 관련된 업무는 주로 정부기관이 수행하고 그 외 대부분의 관리·운영 업무는 항만공사에서 처리하고 있는 실정이다.

따라서 우리나라도 여러 기관이 수행하고 있는 항만운영 관련 업무를 항만공사 위주로 재편하여 항만관리·운영체계의 효율성을 높일 필요가 있

을 것이다. 또한 고객중심 경영체제를 도입하여 부산항에서 이루어지는 모든 행정서비스가 신속히 진행되도록 하여 부산항을 이용하는 고객들에게 편리함을 제공하고 결국은 부산항에 재기향하는 전략을 세워야 한다.

4. 친수공간 확보

과거의 항만은 관광자원과는 거리가 멀었다. 이는 부산항에도 예외가 아니었다. 항만과 도시기능의 단절로 인하여 부산시민에게 항만은 무관심의 대상이 되어왔다. 부산시민의 재개발의 필요성은 99.1%가 압도적으로 필요하다고 응답한 분석결과를 통해 항만재정비를 통한 친수공간 확보와 항만물류센터건립 등 항만관련산업의 활성화가 필요할 것이다.

오늘날의 많은 선진 항만들은 재개발을 통하여 항만 친수공간을 확보하는 노력을 강화하고 있다. 요트나 마리나 등의 해상활동과 해상 카페, 바다를 테마로 한 관광상품의 개발 등 항만친수공간을 활용하여 산업관광자원으로서 활용하고 있다. 또한 이러한 해양관광활성화는 크루즈 선의 취항에도 기여하여 항만을 통하여 부가가치 수입을 획득 하는 등 항만관련산업이 전반적으로 활성화되도록 노력하여야 할 것이다.

제2절 부산항만공사 운영활성화를 위한 과제

이제 부산항만공사는 부산항의 관리운영을 책임져 나갈 중대한 임무를 가지고 출범하였다. 따라서 조직의 안정적 정착 및 부산항만공사의 운영활성화를 위한 과제들은 아래와 같다.

1. 조직의 전문성 확보

부산항만공사가 전문항만관리조직으로서 전문성과 조직적 체계를 갖추기 위해서는 각 부서의 전문 인력 비중이 늘어나야 한다. 전문 인력은 물류 및 마케팅 전문가 뿐 아니라 경제 분석가, 경영·재무·금융 전문가, 토목공학, 건축공학, 전기공학, 기계공학, 환경공학 전문가, 통계처리 컴퓨터전

문가들로 다양하게 구성되어야 하고 책임자 및 관리자도 경제적·기술적 경력 그리고 세계경제와 물류흐름을 읽을 수 있는 자여야 할 것이다. 또한 채용한 직원에 대한 ‘전문성제고 연수교육프로그램’을 기획하여 일정 기간 선진항만 파견근무 등 지속적인 투자를 통해 부산항만공사의 인재, 나아가 부산항을 위한 인재로 육성해야 할 것이다.

2. 지속적인 사업개발 및 사업 다각화

현재 세계 주요 항만사업자들은³⁸⁾ 지역거점항만에 물류거점을 설치하여 이를 네트워크화하여 국제 해상화물운송 시장에 큰 영향력을 행사하고 있다. 향후 부산항만공사의 사업방향도 단순히 부산항 관리·운영에만 한정하지 말고 거대 외국항만사업자와도 경쟁할 수 있고 전세계 지역별 물류거점항만에서 영향력을 발휘할 수 있도록 사업범위가 확대되어야 하며 합작기업이나 기존회사와의 동업 및 자회사도 둘 수 있어야 할 것이다. 그리고 부산항을 위한 항만안전 관련업무, 통계생산·조사업무, 항만친수사업 등에 대한 업무 개발도 요구된다.

항만안전 관련업무의 경우 항만안전이 국가사업이라고는 하나 부산항에도 위기관리를 위한 자체 조직이 있어야 하기 때문이다. 선진국 항만의 경우 항만관리에 있어 항만 안전관리, 위기관리를 가장 우선순위에 두고 있다. 안전하지 못한 항만에서는 가차 없이 떠나는 것이 선사의 생리이며 더욱 심각한 것은 부산항이 안전한 항만이 아니라는 부정적 이미지는 회복하기 어렵다. 자연재해 발생시의 재난관리계획, 예상가능한 안전사고 등을 염두에 둔 위기관리계획의 수립과 함께 이를 총괄할 부서를 부산항만공사 내 도입도 고려해 볼만하다.

항만관련산업 통계를 생산하고 데이터베이스화하는 기능도 필요하다. 부산항만공사의 항만정책 개발에 있어 항만관련통계는 가장 기본적이고 중요한 자료이다. 통계자료 미비는 항만정책 입안과 항만관련연구에 걸림돌로 작용하고 있어, 지속적이고 일관적인 항만물류산업 실태조사를 통한 통계자료의 축적이 요구된다. 항만공사 내 통계조사관련 부서를 운영하는 것도 검토해 볼만하다.

38) HPH, P&O Ports, PSA, SSA, ICTSI 등

그 외 항만친수사업으로 친수공간을 정비하고, 해양문화공간 및 교류센터 등의 설립도 해양수산부, 부산시 등과 함께 공조하여 추진해 나가야 할 것이다.

3. 항만물류업체 유치를 위한 주도적 역할 수행

부산항만공사가 출범된 후 부산항은 단순히 화물만 처리하는 항만이 아닌, 고객중심서비스를 펼치는 선진물류시설을 갖춘 서비스 최고의 항만, 친환경적인 항만, 가장 안전한 항만 등 항만경영에 대한 새로운 철학을 수립하여 배후지에서 스스로 물량을 창출해 낼 수 있도록 사업하기 좋은 항만으로 입지를 굳혀 나가야 한다.

향후 부산항만공사가 항만배후단지 국내외 항만물류기업 유치 등에 있어 주도적인 역할을 위해서는 부산항 경제특구제도를 최대한 활용하여야 하며 이를 위해 지방자치단체, 경제자유구역관리청과도 정례적인 협의회 개최 등 상호정보 교환 및 연계 등을 통해 부산항에 대한 외국인 투자환경 개선에 총력을 기울여야 할 것이다.

4. One-Stop 행정서비스 제공 및 관련기관 협력관계 구축

부산항만공사와 관세청, 검역(CIQ) 등 항만관련 행정기관들과의 협력 업무조정을 통해 민원사무실을 단일 건물에 집중시키고 관련기관과 EDI 네트워크를 구축하여 입출항에 필요한 서식 또한 통일 시킬 필요가 있다.

또한 부산항 서비스의 효율적인 공급을 위해서는 검수 검량 감정서비스, 선박급유공급, 도선 예선서비스 등 항만관련서비스가 일괄적으로 제공되도록 하여야 하고 민간사업자들이 독과점이나 지나친 경쟁상태에 놓이지 않도록 유도하면서 상호네트워크를 구축, 정기적인 회의를 개최하여 항만서비스 향상을 위한 공동논의와 함께 업계의 수요를 수용해 나가야 할 것이다.³⁹⁾

39) 한국해양대학교, 『항만공사제 도입에 따른 법제적 연구 최종보고서』, 국회, 2002.

5. 항만물류전문인력 육성

부산항만공사의 중요한 사명은 부산항을 운영할 우수한 인재를 발굴하는 한편 기존 항만인력들에 대한 선진교육훈련계획을 실시하여 항만관리, 운영기법, 장비의 개발과 보수, 부두시설의 개발 및 유지보수에 대한 선진기술을 개발할 수 있도록 환경을 마련하고 그 과제들을 추진해 나가야 한다.

외국 선진항만에서는 전문 인력의 양성을 위해 PA의 자회사 형태로 항만교육기관을 운영하면서, 전 세계 각 업체와 연계하여 실습교육을 실시하는 등 전문적 지식을 갖춘 인력을 양성하고 있다.

부산항만공사도 항만물류전문교육기관을 설치하는 것을 검토하여 세계 각 지역 교육전문기관, 항만물류전문가들과 네트워크를 형성하고, 이론과 실무를 겸비한 커리큘럼을 운영하여 부산항 발전을 위한 인재 육성과 인재 배치를 통해 항만운영기법, 항만관련 기술개발 등을 주도해 나가야 할 것이다.

이러한 항만물류 전문 인력들은 부산항만공사를 선진항만기업으로 이끌어 나갈 때와 동시에 부산항이 경쟁력을 갖춘 동북아 최고의 항만으로 성장하게 만드는 원동력이 될 것이다.

제 VI 장 결 론

제1절 연구결과 및 시사점

세계 다수의 선진항만들은 항만을 공공기능을 수행하는 사회간접자본으로서 단순한 항만기능을 수행하기 보다는 지역과 국가발전을 이끌어갈 산업으로 항만을 경영하고 있다. 이에 항만관리제도는 각국의 역사와 환경에 맞는 항만공사 체제로 전환하여 정책당국과 집행기관을 분리하고 규제기능과 서비스기능을 분리하여 항만운영의 효율화를 도모하는 등 항만의 경쟁력을 높이고 있다.

반면에 우리의 항만은 항만관리 주체들이 급변하고 있는 해운항만환경의 변화를 인식하지 못하여 시의 적절한 대응을 하지 못하였고 만성적인 항만시설의 부족과 수요자를 외면한 공급자 중심의 항만운영으로 항만서비스 수준의 저하와 함께 결국은 항만의 경쟁력을 떨어뜨리는 결과를 초래하였다. 이러한 배경으로 부산항에 최초로 PA체제인 부산항만공사가 출범하게 되었다.

항만공사를 도입하는 이유는 항만운영에 경영마인드를 도입함으로써 효율적인 항만운영과 항만이용자에 대한 서비스 수준을 향상하고, 수익성을 제고하기 위한 것이다. 이러한 목적으로 도입된 부산항만공사가 출범 2주년을 맞이하고 있다. 대다수의 항만이용자들은 항만공사제 도입을 환영하기 보다는 또 다른 항만관리 조직의 탄생에 대한 우려, 항만공사가 수익성을 추구하는 조직임에 따라 항만이용료 인상에 대한 우려, 그리고 항만이용자에 대한 서비스 수준의 저하에 대한 우려를 떨치지 못하고 있다.

실증분석 결과에서도 항만공사의 업무 부분 중 개선해야 할 과제들로서 신규물량 유치를 위한 청사진 부족, 운영의 전문성 부족, 의견수렴 부족, 자율성 부족, 행정서비스의 낙후 등이 불만족 요인으로 조사되어 위와 같이 항만공사 도입에 따른 우려가 다소 들어나 있음을 알 수 있다.

하지만 항만공사 도입 후 개선된 사항에 있어서 공격적인 마케팅활동을 통한 부산항의 브랜드 가치 향상과 관련산업의 육성 토대 기반 마련, 전문성 확보 등 정부관리체제에서 벗어난 부산항의 발전을 위한 부산항만공

사의 첫 도약에 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 조사되었다.

따라서 선진 항만공사의 항만운영 및 역할에 대한 이론적 내용과 실증 분석 결과를 토대로 부산항만공사 운영 및 제도의 개선방안을 제시해보면 다음과 같다.

첫째, 항만공사의 자율적인 기능 강화이다. 항만공사는 책임경영체제의 확립을 위하여 자율적인 운영이 항만공사법에 의하여 보장되어 있다. 하지만 부산항만공사의 경우 부산지방해양청과의 업무분장 시 일부 분야의 업무구분이 모호하여 업무의 간섭이 빈번히 발생하고 있다. 이렇게 중복되는 업무에 대하여는 공공성 및 규제 기능도 항만공사에 위임하여 항만운영의 단일화로 효율적인 항만운영과 수요자에게 원스톱 서비스를 제공할 수 있도록 항만공사의 자율적인 기능을 강화해야 한다.

둘째, 부두운영의 경쟁체제 도입이다. 우리나라 항만민영화의 시초인 부두운영회사제가 성과를 거두지 못한 것은 부두운영회사의 영세성과 부두운영에 대한 전문성 부족도 원인이라 할 수 있다. 자본력과 부두운영능력이 부족한 회사들을 도태시키지 못하고 계약기간을 연장함으로써 부두운영사들은 항만의 효율적인 운영보다는 회사의 이익만을 위한 부두의 운영으로 항만전체의 비효율성 및 이미지를 실추하는 원인이 되었다. 이러한 부두운영사들에게 경쟁체제를 도입하여 항만운영의 전문성과 전문인력을 보유한 경쟁력 있는 회사들의 참여를 유도하고 임대기간을 늘여주는 등 장기적으로 안정적인 투자를 할 수 있도록 투자 및 세제에 대한 인센티브를 주는 방안을 강구해야 한다.

셋째, 항만서비스 공급자의 통제기능을 항만공사에 부여하여야 한다. 항만공사가 항만관리의 주체로서 효율적인 항만운영을 하기 위해서는 항만운영에 관련되는 항만서비스 공급자인 하역사, 예선업자 및 도선사 등에 대한 관리권을 항만공사에 위임할 필요가 있다. 하역사는 부두임대운영과 관련하여 항만공사와 관계개선이 자연스럽게 될 것이나, 도선사와 예선업자는 현행 개별법에 의하여 운영되고 있어 통제하기가 용이하지 않을 것이다. 예. 도선운영협의회에서 정한 높은 요율과 공급자 중심의 항만서비스로 선사 및 화주들의 물류비 절감노력을 저해하고 있다. 따라서 정부는 예. 도선업의 시장이 경쟁체제를 갖출 수 있는 법개정을 시행하고, 항만서비스 공급자를 통제할 수 있는 기능을 항만공사에게 위임하여 수요자 중심의 서비스가 공급되도록 하여야 한다.

제2절 연구의 의의 및 향후 연구과제

본 연구는 그동안 중앙정부가 맡아왔던 항만운영의 문제점을 인식하고 세계적으로 항만공사를 도입하는 추세에 발맞추어 우리나라 부산항에 도입된 항만공사의 도입성과를 분석하고 이에 영향을 미치는 요인을 분석함으로써 향후 항만공사가 정책적으로 나아가야 할 방향을 분석하기 위함에도 그 목적이 있다.

지역의 특성을 살려 민간의 창의력과 역동성을 활용하여 항만의 효율을 획기적으로 제고하며, 경제성장을 촉진하고 지역 경제뿐만 아니라, 사회 전반적으로 생활수준을 향상시킬 수 있으리라는 큰 기대를 걸며 출범시킨 부산항만공사가 2006년 1월 이면 출범 2주년을 맞게 된다.

본 연구는 급변하는 해운환경의 변화를 분석하고 이에 대처하기 위해 설립된 항만공사의 도입목적 및 도입효과, 현행 설립형태와 문제점, 해외 항만공사의 사례를 선행연구로 조사하고 항만공사 도입성과에 미치는 영향을 분석하기 위하여 설문조사를 하여 실증분석을 하였다.

본 연구가 기존의 연구와 비교되는 점은 우선 지금까지는 항만공사제 도입에 관한 연구와 법률상의 문제점에 관한 기존의 연구만이 대다수 있었다. 따라서 비록 다소 이른 감은 있지만 현행 도입된 항만공사의 성과에 대해 평가하고 문제점을 도출하여 향후 항만공사가 나아가야 할 추진 과제들을 제시하려고 하였다.

본 연구의 실증분석 결과는 대외적으로 항만공사의 현행 법률 및 도입상의 문제점으로 인하여 항만공사 본래 도입 취지를 제약하는 많은 요인들에 대하여 시급한 개정이 필요할 것이라는 결과가 나왔다.

또한 부산항의 발전을 위하여 항만공사가 추진해 나가야 할 과제로 선 사유치, 브랜드 가치를 위한 지속적인 노력, 배후부지 조성, 물류산업 활성화, 항만행정 서비스의 개선 등 다양한 방안이 제시되었다.

이러한 결과는 매우 의미 있는 것으로 항만공사는 대외적인 문제점들이 시급히 개선되는 것과 동시에 항만공사 내부적으로도 업무의 추진방향에 대하여 그 주체를 재정립할 필요가 있는 것으로 판단할 수 있다.

항만의 관리주체로서 항만 이용자들에게 편의를 제공하고 수요창출을 위한 노력, 항만의 브랜드 가치 상승을 위한 노력을 통해 부산항의 위상

을 높이는 일은 결국 부산항만공사의 역할에 달렸음을 나타내는 결과라고 사료된다.

무슨 일이든지 기존에 있던 것을 바꾸고 새로운 제도를 도입하는 데에는 많은 시행착오와 문제가 따르는 법이다. 지금 부산항에 도입된 항만공사제는 백지 위에 선을 그리는 일부러 시작하는 것과 같기 때문에 처음 틀을 잘 잡아 놓아야만 한다.

그러한 의미에서 본 논문은 그 도입초기의 성과를 분석하고 항만공사의 발전방향을 위한 역할을 정립하기 위한 요인을 분석하였다는데 그 의의를 두고자 한다.

하지만 아직 출범 초기여서 항만공사를 평가하는데는 다소 시기가 이르다는 조사 결과에 따라 향후 지속적으로 항만공사의 도입과 성과, 추진방향에 대한 연구가 필요할 것으로 사료된다.

<참고문헌>

- 강원덕·김형일·안승범, “항만공사제도의 효율적 운영방안—인천항만공사를 중심으로”, 『한국항만경제학회지』, 제21집 제3호, 한국항만경제학회, 2005.9, pp. 171-189.
- 락규석·양진국, “부산항의 마케팅 지향 항만경영에 관한 연구”, 『한국항만학회지』, 제6권 제1호, 한국항만학회, 1992.p.30.
- 김형태, “부산항만공사의 출범의의와 과제”, 『월간 해양수산』, 통권 제233호, 한국해양수산개발원, 2004.2, pp.1-6.
- 김형태, “우리나라 항만관리운영체제의 개선 방향”, 『해양한국』, 제 233호, 1993.p.1.
- 김홍섭, “지방화시대의 항만공사 도입과 활성화 방안”, 『한국항만경제학회지』, 제19집 제2호, 한국항만경제학회, 2003.12.
- 문성혁, “항만민영화와 우리나라 발전방향”, 『한국항만학회지』, 제13권 제2호, 한국항만학회, 1998.p.5.
- 박경희, 『우리나라의 항만관리의 포트오소리티체제로의 전환에 관한 연구』, 한국해양대학교, 박사학위논문, 2001.8.
- 부산항만공사 내부자료, 2005.
- 손애휘·원희연, “부산항만공사의 지역경제 파급효과와 개선방안”, 『해운물류연구』 제40호, 한국해운물류학회, 2004, pp.90-91.
- 市來清也(昭和 58년), 『港灣管理論』, 東京: 成山堂書店.
- 정봉민·성숙경, 『우리나라의 항만민영화 추진 성과와 정책방향』, 한국해양수산개발원, 2002.
- 최재수, 『우리나라 항만운영체제의 공기업(Port Authority)으로의 전환에 관한 연구』, 서울대학교 석사학위논문, 1967.
- 전국경제인연합회, 『항만의 경쟁력 제고 과제』, 1997.

- 최재수, 『항만의 당면문제 해결을 위한 관리체제 개선방안』, 국가경영전략연구원, 1994.
- 한국컨테이너부두공단, 『세계주요항만현황』, 2001.8.
- 한국해양대학교 항만연구소·부산발전연구원, 『부산항자치공사 도입방안에 관한 연구』, 부산광역시, 2000.
- 한국해양대학교, 『항만공사제 도입에 따른 법제적 연구 최종보고서』, 국회, 2002.
- 한철환, “아시아 항만의 경쟁 입지 변화와 중국·일본의 항만전략”, 『해양수산 현안분석』, 한국해양수산개발원, 2002.02.
- 해양수산부 내부자료, 2004.

- David J. Olson, Public Port Accountability.
- Frank Broeze, Gateways of Asia : Port Cities of Asia in the 13th-20th Centuries, Kegan Paul International.
- Frankel, Ernst G., *Port Planning And Development, New York : John Wiley&Sons, 1986.*
- Jean-Georges Baudelaire, *Port Administration and Management*, IAPH, 1986.
- New York State Coordination Commission, *Staff Report on Public Authorities under New York State*, New York, 1956.
- Robson, William A., *Nationalized Industry and Public Ownership*, London: George Allen & Unwin, 1960.
- Sachinandan Sau, Port and Development, South Asia Books.
- The Port Authority of New York-New Jersey, *The Economic Impact of the port Industry on the New York-New Jersey Metro Politan Region*, ports and Harbors. 1985.9.
- United Nations, *Port Administration and Legislation Handbook*.

< web-site >

- www.internationalpsa.com
- <http://www.panynj.gov/>
- <http://www.polb.com>
- www.havre-port.fr
- www.portofrotterdam.com
- www.busanpa.com
- www.momaf.go.kr

부 록

(No :)

부산항 항만관리운영방향에 관한 설문조사

안녕하십니까?

저는 부경대학교 경영대학원에 재학중인 문미영입니다. 저는 이번에 석사학위 논문의 일환으로 “부산항의 관리주체인 부산항만공사의 항만관리정책평가와 향후 방향”에 관해 각계의 의견을 수렴하고자 설문조사를 실시하고 있습니다.

이번에 출범 2주년을 맞이하는 부산항만공사의 전반적 항만관리에 관해 귀하의 소중한 의견을 알아보고자 하오니, 다소 시간이 걸리시더라도 본 설문에 끝까지 응답하여 주시길 부탁드립니다.

귀하께서 응답하신 내용은 통계법에 의하여 절대 비밀이 보장되며, 본 조사 내용은 연구의 목적으로만 사용될 것입니다. 귀하가 응답해주시는 모든 내용은 소중한 자료가 되어 본인의 연구에 귀중한 밑거름이 될 것입니다. 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내어 응답해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2005년 10월 부경대학교 경영대학원 해운항만관리전공

지도교수 : 조 찬 혁

연구자 : 문 미 영 올림

☎ 011-1754-1511

E-Mail : mymoon@busanpa.com

I. 귀하에 관한 질문입니다.

SQ1. 응답자의 업종		
① 하역업체	② 선사	③ 항만관련산업
④ 학계 전문가(교수/연구원/조사원)	⑤ 시민	
SQ2. 소속 업체명	규 모:(종사자수) _____ 명	매출액: _____
SQ3. 응답자의 직위 [_____, 만 _____세]		
SQ4. 성별	① 남자	② 여자

II. 항만공사 출범 후 항만관리운영에 있어서의 성과에 관한 질문입니다.

문1. 귀하께서는 부산항만공사에 대해 알고 계셨습니까?

- ① 잘 알고 있다
- ② 어느 정도 알고 있다
- ③ 그저 그렇다
- ④ 잘 모른다
- ⑤ 전혀 모른다

문2. 귀하께서는 부산항만공사 출범 이후 부산항 관리 운영을 얼마나 잘 수행해왔다고 생각 하십니까?

- ① 매우 잘했다
- ② 잘했다
- ③ 보통이다
- ④ 잘못했다
- ⑤ 매우 잘못했다

문3. 부산항만공사 출범이후 개선되었다고 생각하는 분야는 무엇입니까? 2개만 골라 주십시오.

- ① 항만관리운영의 전문성 강화
- ② 부산항 브랜드 가치 향상(마케팅 강화 등)
- ③ 부산항 물동량의 증대
- ④ 항만관련산업의 육성 토대 마련
- ⑤ 신항 배후 물류단지 조성에 기여
- ⑥ 신속한 행정서비스 및 편의 제공
- ⑦ 부산항 관리운영의 자율성 확보
- ⑧ 친수공간 확보를 위한 노력

문4. 그럼, 부산항만공사의 지난 2년간 업무 중 부정적인 부분은 무엇입니까? 2개만 골라 주십시오.

- ① 항만관리의 전문성이 부족하다
- ② 부산항 홍보를 위한 노력이 부족하다
- ③ 물동량 확보를 위한 청사진이 없다
- ④ 항만관련산업 육성을 위한 노력 부족

- ⑤ 신항 배후 물류단지의 진척이 더디다 ⑥ 행정서비스의 불편 제공
- ⑦ 항만관리의 자율성이 부족하다 ⑧ 친수공간 등 시민 배려의식이 없다

문5. 부산항만공사의 출범 이후 2년 동안 부산항 관리운영의 독립성, 자율성에 대해서는 과거에 비해 강화 또는 보장되었다고 보십니까? 아니면 그렇지 않다고 생각하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 별로 그렇지 않은 편이다
- ③ 과거와 비슷한 편이다 ④ 다소 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다

문6. 부산항만공사는 항만공사법에 의해 설립된 기관임에도 불구하고, 정산법(정부산하기관관리기본법)에 의해 중복으로 영향을 받고 있습니다. 공사의 자치권 향상을 위해 정산법이 개정되어야 한다는 견해에 관한 귀하의 생각은 어떻습니까?

- ① 반드시 존속되어야 한다 ② 존속되어야 한다 ③ 존속되든 개정되든 관계없다
- ④ 개정되어야 한다 ⑤ 반드시 개정되어야 한다

Ⅲ. 향후 부산항 전망 및 부산항 경쟁력에 관한 질문입니다.

문7. 귀하께서는 장기적으로 부산항의 성장 잠재력에 대해서는 어떠하다고 생각하십니까?

- ① 성장 잠재력이 전혀 없다 ② 성장 잠재력이 부족한 편
- ③ 과거와 비슷한 편이다 ④ 성장 잠재력이 있는 편
- ⑤ 성장 잠재력이 상당히 크다

문8. 귀하께서는 국내적으로 부산항의 성장에 가장 위협이 되는 항만은 어디라고 생각하십니까?

- ① 광양항 ② 평택항 ③ 인천항 ④ 군산/장항항 ⑤ 없다

문9. 귀하께서는 대외적으로 부산항의 성장에 가장 위협이 되는 국가는 어디라고 생각하십니까?

- ① 중국 ② 홍콩 ③ 일본 ④ 싱가포르 ⑤ 유럽 ⑥ 미국

IV. 향후 부산항만공사의 항만관리를 위한 당면과제와 전망에 관한 질문입니다.

문10. 귀하께서는 향후 부산항만공사의 효율적인 항만관리운영을 위해서 가장 중점을 두고 추진해야 할 정책과제는 무엇이라고 생각하십니까?

부산항만공사의 정책방향	전혀중요 하지않다	중요하지 않다	보 통	중 요	매우 중요
1. 부두운영회사 통폐합으로 규모의 경제 실현	①	②	③	④	⑤
2. 신속한 배후부지 조성 및 입주업체 모집	①	②	③	④	⑤
3. 신항의 성공적 선사 및 물량 유치	①	②	③	④	⑤
4. 항운노조의 효율적 관리	①	②	③	④	⑤
5. 부산항 브랜드 가치를 위한 지속적 노력	①	②	③	④	⑤
6. 항만 안전 및 보안관리 강화	①	②	③	④	⑤
7. 신속한 항만행정 서비스 구축	①	②	③	④	⑤
8. 수리조선단지, 유류공급기지, 선용품센터건립	①	②	③	④	⑤
9. 크루즈 터미널 개발 등 해양관광 활성화	①	②	③	④	⑤
10. 친수공간 건립을 통한 시민 공간 확대	①	②	③	④	⑤
11. 항만전문가 양성(고급인력 흡수 및 관리)	①	②	③	④	⑤
12. 부산항만공사의 독립성 확보	①	②	③	④	⑤

문11. 귀하께서 생각하시기에 위 문항에서 중요한 요소 별로 우선 순위 3가지만을 적어주시기 바랍니다.

1순위(), 2순위(), 3순위()

문12. 귀하는 부산항 일반부두 재개발의 추진에 대해 알고 계십니까?

- ① 잘 알고 있다 ② 어느 정도 알고 있다 ③ 그저 그렇다 ④ 잘 모른다
⑤ 전혀 모른다

문13. 귀하께서는 현 시점에서 일반부두 재개발의 필요성에 관해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다 (☞ 문13-1로 가세요) ② 다소 필요한 편이다 (☞ 문13-1로 가세요)
③ 별로 필요 없는 편이다 (☞ 문13-2로 가세요) ④ 전혀 필요 없다 (☞ 문13-2로 가세요)

문13-1. 귀하께서 일반부두 재개발이 필요하다고 생각하시는 가장 큰 이유는 무엇
입니까? 2개를 선택하여 주십시오.

- ① 시설이 오래되고 낡아서 항만기능이 미비하기에
- ② 친수공간 및 쾌적한 도시환경으로의 활용 가치가 높아서
- ③ 신항 개장 후 물동량 감소가 확실하기에
- ④ 물류, 비즈니스 파크 등의 수요가 높아서
- ⑤ 부산지역 경제에 도움이 될 것 같아서
- ⑥ 시민 사회단체의 요구가 있고, 시민 품으로 돌려줘도 무방하기에
- ⑦ 기타_____

문13-2. 귀하께서 일반부두 재개발이 필요하지 않다고 생각하시는 가장 큰 이유는
무엇입니까? 2개를 선택하여 주십시오.

- ① 여전히 재래부두의 처리물동량(2004년 287만TEU)이 매우 크기 때문에
- ② 영세한 피더선사들의 수요가 여전히 높아 존치 가치가 높기 때문에
- ③ 이미 활발히 활동 중인 항만시설을 폐기할 이유가 없기 때문에
- ④ 부산지역에는 친수공간이 많아 굳이 복잡한 일반부두를 개발할 필요가 없음
- ⑤ 수천억원을 들여 만든 일반부두를 단순한 친수공간으로 만들면 비효율적이기 때문
- ⑥ 기타_____

문 14. 그럼, 부산항 재개발의 방향에 관한 귀하의 생각은 무엇입니까?

- ① 항만물류 및 유통단지 조성 ② 국제비즈니스 중심지 조성
- ③ 해운업무 지원시설 단지 조성 ④ 해양박물관 및 해양연구단지 조성
- ⑤ 해양관광 및 레저단지 조성

문 15. 부산항 재개발의 바람직한 시기는 언제라고 생각하십니까?

- ① 신항 개장 후 즉시 착수 ② 물동량 추이를 보아 가면서

문 16. 마지막으로 부산항 재개발의 바람직한 개발방식은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 부산항만공사 ② 해양수산부+부산시 ③ 부산항민공사+해양수산부+부산시
- ④ 민간업체 중심 ⑤ 기타_____

▣▣ 응답해 주셔서 대단히 감사합니다 ▣▣