

226.56/P
34
=2

經營學碩士 學位論文

港灣自治公社制度의 導入에 관한 研究

指導教授 朴 明 燮

이 論文을 釜慶大學校 經營大學院 國際貿易學科(海運港灣管理專攻)에 提出함



2002年 2月

釜慶大學校 經營大學院

國際貿易學科(海運港灣管理專攻)

池 亨 根

Thesis for the Degree of Master of Business Administration

A Study on the Introduction of Port Authority System

by

Hyung - Geun Jee

Advisor : Professor Myong - Sop Pak

Major in Shipping and Port Management

Graduate School of Management

Pukyong National University

February 2002

池亨根의 經營學碩士 學位論文을 認准함

2001年 12月 日

主 審 經營學博士 尹 光 云



委 員 經營學博士 崔 泰 榮



委 員 經濟學博士 朴 明 燮



目 次

Abstract

제 1 장	序 論	1
제 1 절	研究의 目的	1
제 2 절	研究의 方法 및 範圍	2
제 2 장	우리나라 港灣開發 및 管理의 現況	3
제 1 절	港灣 開發制度와 特徵	3
1.	港灣開發制度의 現況	3
2.	港灣開發制度의 特徵	7
제 2 절	港灣管理制度와 特徵	9
1.	港灣管理制度의 現況	9
2.	港灣管理制度의 特徵	14
제 3 절	港灣開發·管理制度의 問題點	15
1.	港灣開發制度像의 問題	15
2.	港灣管理制度像의 問題	18
제 3 장	主要國의 港灣開發 및 管理環境變化	25
제 1 절	主要國의 港灣開發·管理의 現況	25
1.	영국	25
2.	독일	26
3.	프랑스	26

4. 스페인	31
5. 이탈리아	33
6. 일본	36
제 2 절 主要國의 港灣開發·管理의 特徵	37
1. 中央政府와 分離·獨立	37
2. 財政·人事의 獨自的 遂行	38
3. 執行機構와 諮問機構의 分離	39
4. 港灣關聯 利害當事者의 意思反映	40
5. 單一港灣의 管理	41
6. 埠頭의 民間賃貸運營	42
7. 商業的 運營	42
제 4 장 世界港灣環境變化와 포트 오소리티의 導入	43
제 1절 世界 港灣環境變化	43
1. 港灣管理主體의 財政獨立性·自立性 強化	43
2. 埠頭의 賃貸經營	44
3. 企劃業務와 行政業務의 分離	45
4. 規制機能과 商業機能의 分離	46
5. 商業機能과 公共機能의 分離	48
6. 非效率的인 機能의 外注化	49
제 2 절 世界環境變化에 대한 韓國의 指向點	50
1. 우리 나라 港灣의 運營目的	50
2. 向後의 港灣體制 改善方向	51
제 3 절 포트 오소리티의 導入	55

1. 포트 오소리티의 特徵	55
2. 포트 오소리티의 導入 必要性	62
제 5 장 포트 오소리티의 導入方向	64
제 1 절 포트 오소리티를 위한 前提條件	64
제 2 절 포트 오소리티의 導入 基本要件	68
1. 中央政府의 獨立性	68
2. 財政의 獨立性	70
3. 執行機構와 諮問機構의 分離	71
4. 港灣關聯 利害當事者の 意思反映	72
5. 港灣間 競爭關係誘導	74
6. 人事의 獨立性	74
7. 商業的인 運營	76
제 6 장 結 論	78
< 參 考 文 獻 >	80

表 目 次

<표 II-1> 地方海洋水産廳管轄港灣	5
<표 II-2> 埠頭管理協會(公社)의 現況	24
<표 III-1> 영국의 港灣管理形態	25
<표 III-2> 프랑스의 港灣管理形態	27
<표 III-3> 프랑스 포트 오소리티의 主要業務	29
<표 III-4> 프랑스 포트 오소리티의 港灣投資費 中央政府의 支援內容	29
<표 III-5> 일본의 港灣管理形態	36
<표 III-6> 일본의 港灣等級 分流形態	37
<표 III-7> 先進 主要國의 港灣管理主體의 現況	38
<표 III-8> 주요 港灣別 運營方式 比較	39
<표 III-9> 執行機構(最高 責任者)와 諮問機構의 分離	40
<표 III-10> 主要 포트 오소리티의 理事會 構成員 現況	41
<표 IV-1> 世界 主要國 港灣의 埠頭賃賃運營 現況	44
<표 IV-2> 海洋水産部の 規制機能 및 商業機能	54

그 립 目 次

<그림 II-1> 韓國컨테이너 埠頭公團의 埠頭管理 內容	12
--------------------------------------	----

A Study on the Introduction of Port Authority System

Hyung -Geun Jee

Major in Shipping and Port Management

Graduate School of Management

Pukyong National University

Abstract

I would like to suggest to establish a port authority system which needs in Korea because of various port authority systems in accordance with other developed countries. I analyze status and problems of Korean port system, induce characters on port development and management of important foreign port, bring to a focus on why we need port authority in Korea and which contents are introduced to Korean port based of these analysis.

Korean port authority should adapt circumstances of Korean port with possessing the common points coming out the global port authority. Therefore, The important points on introduction of port authority are as follows : First, to disconnect Korean government in

the formation, but to korean government to control on important plan. Second, to act privately in the financial sector and personnel management, but to intervene in the investment support and selection of chief. Third, to reinforce democracy and transparency on the decision of conference. Fourth, to reflect opinions of port related persons in the process of decision of important opinion issues. Fifth, to accelerate the competition among ports.

Sixth, to manage ports commercially.

These contents of Korean port authority is a concrete plan. But the detailed plan should be decided by Korean government, regional government and port related persons.

Also, in order to act effectively port authority of Korea, I would like to suggest to concrete as following. Establishment of the main body of port authority, reconstruction of function and system of Ministry of Maritime Affairs & Fisheries, reconstruction of function and system of port related organizations such as Pusan Port Management Association and Inchun Port Management Corporation, etc..

제 1 장 序 論

제 1 절 研究의 目的

효율적인 항만개발 및 관리가 이루어지기 위해서는 항만당국이 어떠한 형태를 취해야 하는지, 그리고 그러한 항만당국이 항만을 어떻게 개발 및 관리·운영해야 할 것인지에 대한 논의는 항만이 대규모화되면서 제기되어온 문제들이다. 그러나 항만을 둘러싸고 있는 제반여건과 항만개발·관리·운영 등에 대한 방법론이 확실히 정립되지 못했기 때문에 아직 이에 대한 뚜렷한 대안이 제시되지 못하였다.

세계각국의 항만에는 당해 항만이 위치하고 있는 시대적·공간적 배경이 상이하기 때문에 항만의 개발 및 관리형태가 상이한 것이 당연하다. 하물며 한 국가의 항만에도 국가에 따라서 개발 및 관리형태가 상이한 경우가 허다하다. 이러한 점을 고려해 볼 때 시대적 공간적 배경을 초월하여 어떤 항만이 가장 효율적이고 이상적인 항만개발 및 관리형태가 될 것이라고 단정하기는 곤란하지만 연구의 대상이 될 수는 있다.

우리나라의 항만이 직면해 있는 오늘 날의 각종 문제를 해결하고 21세기적인 선진항만으로 부상하기 위해서는 항만이 국가경제 및 지역사회의 중추적인 기여를 하고 항만이용자에게 질 높은 서비스를 제공할 수 있는 새로운 항만개발 및 관리체제를 구축할 필요가 있다.

따라서 본 논문은 이러한 문제인식하에서 우리나라 항만에도 포트 오소리티가 필요함을 주장하며, 우리나라와 세계의 항만관리체제를 종합

적으로 분석, 평가하여 앞으로 탄생될 포트 오소리티의 도입방향을 제시하는데 목적이 있다.

제 2 절 研究의 方法 및 範圍

본 연구는 우리나라의 항만개발 및 관리에 관한 문제를 효율적으로 분석·평가하고, 그리고 외국의 항만개발 및 관리에 관한 시사점을 합리적으로 도출하며, 이에 따라 우리나라의 포트 오소리티의 도입에 대한 필요성과 방향설정을 위하여 연구논문, 각종 항만관련 간행물, 저서 등을 통하여 문헌적인 방법으로 수행되었다.

포트 오소리티에도 여러 가지의 형태가 있기 때문에 우리가 필요로 하는 포트 오소리티를 강구하여야 한다. 한국의 포트 오소리티는 세계의 포트오소리티에서 볼 수 있는 공통점을 구비하면서도 한국의 상황에 맞는 것이어야 한다. 따라서 우리나라 항만체제의 현황과 문제점을 분석하고, 외국의 주요한 항만의 개발 및 관리에 대한 특징을 도출한다. 이러한 분석을 바탕으로 한국에는 왜 포트 오소리티가 필요하며, 어떠한 내용으로 포트 오소리티를 도입해야 할 것인가에 초점을 맞추어 연구를 수행한다. 즉, 본 연구는 제1장 서론을 시작으로 제2장 우리나라의 항만개발 및 관리의 현황, 제3장 주요국의 항만개발 및 관리환경변화, 제4장 세계환경변화와 포트오소리티의 도입, 제5장 포트오소리티의 도입방향, 제6장 결론으로 진행된다.

제 2 장 우리나라 港灣開發 및 管理의 現況

제 1 절 港灣 開發制度와 特徵

1. 港灣開發制度의 現況

우리나라의 항만개발은 해양수산부가 총괄적인 계획 및 집행기능을 담당하고, 컨테이너 부두 및 일부 특정부두에 대해서는 한국컨테이너부두공단이 개발을 담당하며 나머지 소수 항만시설은 민간부문이 개발하고 있다.

이러한 기능을 담당 주체별로 정리하면 다음과 같다.¹⁾

1) 해양수산부

해양수산부는 조직상 본부와 11개 지방해양수산청으로 구성되어 있으며, 지방해양수산청은 다시 소수의 항만별 출장소를 운영하고 있다.

① 해양수산부 본부

해양수산부는 전국의 무역항 및 연안항에 대한 개발계획을 직접 수립하고 지방해양수산청을 통해 이를 집행하는 기획·집행기능을 수행하고 있다.

항만개발 관련부서는 항만정책국 및 항만건설국의 2개국으로 구성되어 있다. 이중 항만정책국은 항만개발계획을 총괄하고, 전국 항만에 대한 개발방침 및 개발원칙을 수립하며, 아울러 민자유치사업을 심사·승

1) 정필수·김형태, 새로운 항만개발 및 관리제도의 구축방안, 한국해양수산개발원, 1998, pp. 5-6.

인하고 있다.

항만건설국은 전국 항만의 개발계획을 수립하기 위한 근거자료로서 항만별 물량예측, 처리능력산정·소요시설규모 등 항만개발계획을 수립하기 위해 필요한 각종 자료를 작성하고 있다. 뿐만 아니라 7대 신항만(부산신항, 인천북항, 아산항, 새만금항, 군장항, 포항신항, 보령항) 개발계획 업무도 총괄하고 있다.

해양수산부 본부는 이와 같이 항만개발에 관련된 기획기능을 총괄하고 있으나 개발업무를 집행은 지방해양수산청과 한국컨테이너부두공단, 민간기업 등이 분산하여 수행하고 있다.

② 지방해양수산청

지방해양수산청은 해양수산부의 지방기관으로서 본부의 업무를 현장에서 집행하고 있다. 현재 일부 지방해양수산청은 부산, 인천, 대산, 군산, 목포, 제주, 여수, 마산, 울산, 포항 및 동해 등 11개 청으로 구성되어 있으며 일부 지방청은 다시 산하에 여러 항만에 분산된 지방출장소를 관할하고 있다.

그 내용은 <표 II-1>과 같다.

지방해양수산청의 항만개발업무는 부산항과 인천항 및 제주항의 경우 00항 건설사무소가 지방청장의 관할하에 설치되어 있으며 기타항만의 경우는 항만공사과에서 이를 담당하고 있다.

지방해양수산청은 한국컨테이너부두공단과 민간기업이 시행하는 항만개발공사를 제외한 나머지 항만시설의 개발업무를 집행하고 있다. 구체적으로는 관할항만내 방파제건설, 항로의 준설, 표지시설과 등대의 설치, 부두건설 및 물양장 건설, 부두의 토지조성, 하역장비 설치, 부두내

창고건설, 임항도로의 건설, 항만내 부지포장 및 기타 항만시설의 설치 등을 수행하고 있다.

<표 11-1> 지방해양수산청관할항만

지방청	소재지	관할항만 및 출장소
부산청	부산	부산북항, 감천항(감천출장소)
인천청	인천	인천항, 평택항(평택출장소)
대산청	대산	대산항
군산청	군산	군산항, 장항항(장항출장소)
목포청	목포	목포항, 완도항(완도출장소)
제주청	제주	제주항, 서귀포항(서귀포출장소)
여수청	여수	여수항, 광양항(광양출장소), 여천항(여천출장소)
마산청	마산	마산항, 삼천포항(삼천포출장소), 통영항(통영출장소), 거제항(거제출장소)
울산청	울산	울산항, 온산항(온산출장소)
포항청	포항	포항항, 신항(신항출장소)
동해청	동해	동해항, 삼척항(삼척출장소), 묵호항(묵호출장소), 속초항(속초출장소)

지방해양수산청이 개발(건설)하고 있는 항만 시설은 100% 민간기업에게 발주되어 시공되며, 지방해양수산청은 건설공사를 발주하기 위해 설계, 건설업자의 심사기준작성 및 선정, 건설공사계약 및 감독 등의 업무를 수행하고 있다. 이를 위해 지방해양수산청은 설계전문가, 건설감독전문가 등 토목직과 건축직, 장비직 등을 두고 있다.

③ 조달청

개별 항만에 있어서 실제 건설공사는 각 지방해양수산청이 발주하고 이를 본부에 보고하지만, 일정규모(30억원) 이상의 건설공사는 조달청을

통해 발주하고 있다. 이는 공사발주의 투명성 확보 및 정부에 의한 일원적인 발주를 통해 비용절감을 도모하기 위한 것이다.

한국컨테이너부두공단은 컨테이너부두의 개발계획을 수립하기도 하지만, 실제로 이러한 계획은 해양수산부 본부에서 대부분 이루어지고 있기 때문에 부두공단은 집행기능만을 수행하고 있다고 할 수 있다. 즉 관할시설의 건설을 위한 설계, 공사발주, 건설업자 심사기준작성 및 선정, 공사계약 및 공사 감독 등의 업무를 수행하고 있다. 이를 위해 한국컨테이너 부두공단도 설계 및 건설·감독에 관한 전문가를 확보하고 있다.

2) 한국컨테이너부두공단

한국컨테이너부두공단은 컨테이너 부두시설, 즉 컨테이너부두의 안벽, 하역장비, 부지조성, CFS의 건설 등 컨테이너부두와 관련된 시설의 개발업무를 수행하고 있다.

한국컨테이너부두공단은 컨테이너부두의 개발계획을 수립하기도 하지만 실제로 이러한 계획은 해양수산부 본부에서 대부분 이루어지고 있기 때문에 부두공단은 집행기능만을 수행하고 있다고 할 수 있다. 즉 관할시설의 건설을 위한 설계, 공사발주, 건설업자 심사기준작성 및 선정, 공사계약 및 공사감독 등의 업무를 수행하고 있다. 이를 위해 컨테이너부두공단도 설계 및 건설 감독에 관한 전문가를 확보하고 있다.

3) 민간부문

우리나라에서는 민간기업도 항만시설을 개발·건설할 수 있는 제도가

마련되어 있다. 민간기업에 의한 항만건설사업은 소위 비관리청 항만공사로 일컬어지고 있는데 이는 두 가지 종류의 사업으로 구분된다. 하나는 대규모 민자사업으로서 소위 SOC 법에 의해 추진되는 데, 동 사업은 해양수산부가 개발계획을 수립하여 그중 민간에 의해 사업추진이 가능할 것으로 판단되는 일부사업에 대해서는 민자로 추진하는 사업이다. 다른 하나는 비교적 소규모 항만건설사업으로서 시설개발에 대한 구상을 민간기업이 작성하나, 동 계획은 해양수산부의 항만개발계획에 반영되어 당해 민간기업에 의해 건설되는 사업이다. 전자에 해당하는 사업은 가덕도 신항만건설사업, 인천항 외항 여객부두건설사업 등이 있으며, 후자에 해당하는 사업으로서는 인천항 4부두, 옥계항 시멘트부두사업, 동해항 시멘트 부두사업 등이 있다.

2. 港灣開發制度의 特徵

1) 항만개발계획 일원화

현재 모든 항만의 개발계획은 해양수산부에서 일원적으로 수립하고 있다. 해양수산부가 전국의 항만개발계획을 일원적으로 수립함으로써 다음과 같은 사회·경제적인 특성이 있다.

i) 투자재원의 낭비방지 : 해양수산부가 전국적인 관점에서 일원적으로 항만 개발계획을 수립하기 때문에 동일한 항만에 중복 투자하거나 상이한 항만에도 불가피한 경우를 제외하고 중복 투자하는 낭비요인을 제거할 수 있다. 이같이 항만개발계획을 일원화함으로써 불필요한 시설의 과잉투자를 방지하고 특정시설의 효율적인 이용을 도모하고 있다.

ii) 투자시설의 효율적 이용 : 특정항만에 필요한 시설만을 적정하게 공급함으로써 재원의 낭비를 없앨 뿐만 아니라 건설된 시설을 효율적으로 이용할 수 있게 된다. 부산항의 재래부두, 인천항 갑문시설 등의 이용률은 세계적으로도 유례를 찾아보기 어려울 정도로 높다. 아직 항만 투자재원이 부족한 우리나라로서는 자원의 효율적인 이용 및 투자시설의 이용률 제고를 위해 적재적소에 적합한 규모의 시설을 투자하여 이용하는 것이 국가 경제적으로 필요하다.

iii) 지역개발의 수단으로서의 항만개발 : 정부가 항만을 경제개발의 일환으로 개발하고 있기 때문에 특정지역의 개발촉진 및 고용효과 증대가 가능하다. 울산항, 포항항, 여천항, 대산항 등은 모두 당해 지역에 입지한 임해공업단지가 정상적으로 기능할 수 있도록 지원하기 위해 건설된 공업항(industrial port) 역할을 수행하고 있다. 만약 중앙정부가 항만을 일원적으로 개발하는 시스템을 갖고 있지 않다면 지역개발과 항만개발이 동시에 이루어지기는 힘들 것으로 판단된다.

iv) 각 항만별 계획의 조정 : 모든 항만개발계획이 상이한 계획주체에 의해 수립·집행된다면 항만간의 불필요한 경쟁, 과잉시설, 중복투자 등의 현상이 나타나게 된다. 우리나라의 경우 중앙정부가 일원적으로 항만개발계획을 수립·진행해 왔기 때문에 이러한 부작용을 사전에 방지해 왔고 따라서 항만간의 개발계획을 조정해 왔다고 할 수 있다.²⁾

2) 컨테이너 부두시설의 개발촉진

항만건설재원은 종래 일반회계에 편입되어 있었기 때문에 항만시설

2) 정필수·김형태, 전게서, p.6

투자비가 국고에서 지출되고 항만시설 사용료도 국고로 귀속되는 실정이었다.

그런데 항만시설사용료 수입이 국고로 납입되기는 쉬우나 한번 국고로 납입되고 나면 시설 투자비를 조달하는 것은 용이하지 않다. 이는 정부예산의 편성과 배분과정이 매우 복잡하고 그 기준에도 매년 가변성이 있기 때문이다.

그러나 부족한 항만시설 특히 컨테이너 부두시설에 대해서는 신속한 재원확보를 통해 신속한 건설을 추진할 필요가 있었다. 이를 위해 해양수산부는 과거 해운항만청 시절에 한국컨테이너부두공단을 설립하여 컨테이너부두의 운영수입은 일선부두의 운영수입과는 달리 국고로 납입시키지 않고 한국컨테이너부두공단의 내부에 유보시켜 컨테이너부두 관련 시설의 건설에만 투자할 수 있도록 조치하였다. 그리하여 한국컨테이너부두공단 설립 후 10여년만에 컨테이너 전용선석을 21개로 확충하는 등의 성과를 기록하기도 하였다.

제 2 절 港灣管理制度와 特徵

1. 港灣管理制度의 現況

현재 우리나라의 항만은 무역항, 연안항 및 지방항만으로 구분되어 있다. 이중 무역항의 개발·운영은 해양수산부가, 연안항의 개발·유지보수는 해양수산부가, 운영은 지방자치단체가 수행하고 있다. 지방항만의 개발과 관리운영은 지방자치단체가 수행하고 있으나 지방항만으로 지정

된 항만은 아직 없다.

1) 해양수산부

해양수산부 본부는 전국항만의 관리 및 운영계획을 수립하고 지방해양수산청을 통해 이를 집행하고 있다.

해양수산부 본부는 항만관련 기관에 대한 규제 및 감독을 수행하고 있다. 특히 한국컨테이너부두공단은 해양수산부의 직접적인 지도·감독을 받고 있다.

해양수산부의 구체적인 항만관리운영 업무로서는 i) 항만교통정보서비스(VTS)제공, ii) 외곽시설, 수역시설, 공유수면관리, iii) 부두시설(하역장비, 선석, 창고, 야적장 등) 관리 iv) 항만시설의 보안 및 경비, v) 항만시설사용허가 및 사용료 회수, vi) 항만운송사업자 및 운송관련사업자 규제, vii) 예선사업자 및 도선사 규제, viii) 항만내 선박이동·동정관리, ix) 항만내 오염방지 및 환경보존, x) 항만내 재난방지활동 등이 다.³⁾

2) 지방해양수산청

지방청은 본부에서 수립하는 기획업무를 집행하고 있다. 지방청이 실제 수행하는 항만의 관리·운영업무로서는 i) 항만교통정보서비스(VTS) 제공, ii) 항만시설(외곽시설, 수역시설, 공유수면, 하역장비, 선석, 창고, 야적장 등)의 관리운영, iii) 항만시설의 보안 및 경비, iv) 항

3) 정필수·김형태, 전게서, pp. 8-9.

만시설사용허가 및 사용료 징수, v) 항만운송사업자 및 관련사업자 지도·감독, vi) 예선사업자 및 도선사 규제업무, vii) 항만내 오염방지 및 환경보존, viii) 항만내 재난방지 및 구조활동 등이다.

그런데 지방청이 관리·운영하는 부두시설 중 컨테이너부두에 대해서는 한국컨테이너부두공단에게 관리·운영권을 이관하였고, 일반부두중에서도 일부부두에 대해서는 관리를 이관하였기 때문에 이를 제외한 모든 일반부두를 직접 운영하고 있다.

그러나 최근 들어와 일부항만의 일반부두중 일부에 대해서는 임대운영제도(leasing system)를 실시하여 실제의 부두운영은 임차인에게 대부분 위임하고, 임차인에 대한 지도·감독업무에만 치중하고 있다.

그러나 아직 임대하지 않고 직영하고 있는 부두도 상당 규모에 달하고 있다.

3) 한국컨테이너부두공단

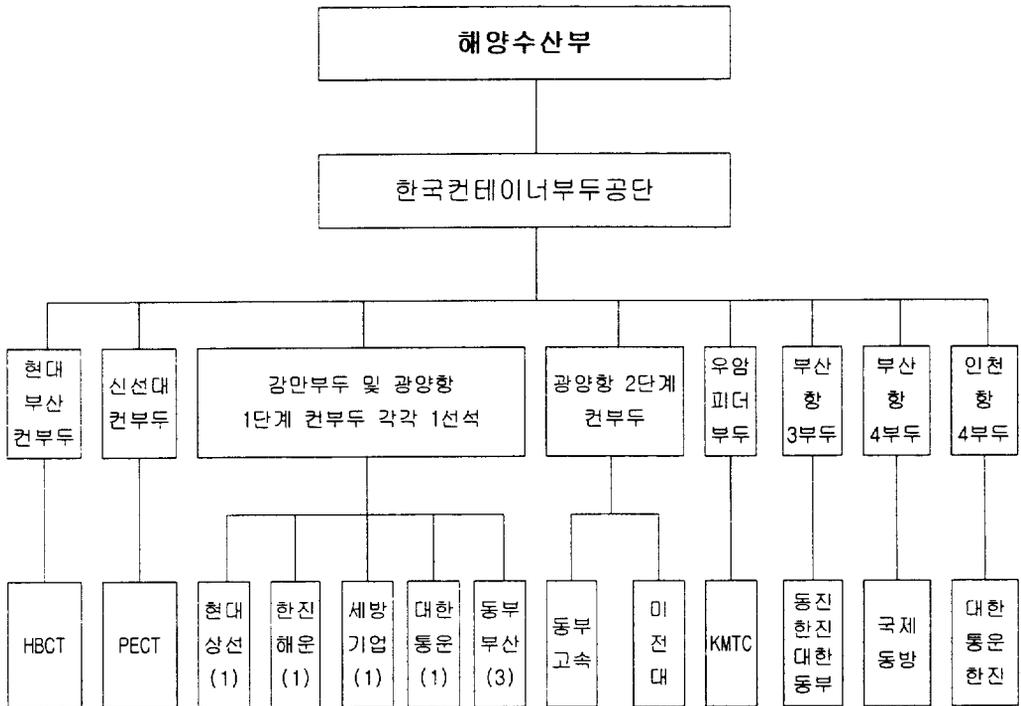
한국컨테이너부두공단은 해양수산부로부터 컨테이너부두의 관리를 무상으로 위임받아 실제 운영자인 민간기업에게 전대하고 있다. 그리하여 민간기업에 대한 컨테이너부두의 전대계약, 전대료 부과 및 징수, 접안료의 부과 및 징수, 하역장비의 설치, 컨테이너부두의 유지보수업무총괄 등을 행하고 있다.

한국컨테이너부두공단은 컨테이너부두뿐만 아니라 최근 들어와서는 일반부두인 부산항 3부두, 4부두, 인천항 4부두도 위임받아 관리하고 있다.

현재 한국컨테이너부두공단이 관리하고 있는 부두는 현대부산(HBCT), 신선대(PECT) 컨테이너부두, 광양항 1단계 및 부산항 4단계

컨테이너부두, 우암피더부두, 광양항 2단계 부두, 부산항 3·4부두 및 인천항 4부두이며, 동 부두들은 <그림 II-1>과 같이 부두운영회사에 각각 전대되어 운영되고 있다.

<그림 II-1 > 한국컨테이너부두공단의 부두관리내용



4) 민간기업(부두운영업체=TOC회사)

최근 들어와 일부항만의 일반부두는 민간기업에 임대되어 운영되고 있다. 부산항 2부두, 중앙부두, 3부두 및 4부두, 인천항의 1부두를 제외한 선거내 모든 부두, 군산항의 외항 1~3부두, 여수항의 1부두, 3부두 및 광양항의 제품부두, 마산항의 4부두, 5부두, 울산항의 1~6부두 등이다.

5) 부산항부두관리협회/인천항부두관리공사

상기 협회 및 공사는 부두내 항만시설과 화물의 경비, 부두내 질서유지 및 청소업무를 수행하기 위해 설립된 공익법인이다. 이 중 전자는 1969년에, 후자는 1972년에 각각 설립되었다.

부산항부두관리협회는 부산항의 1부두, 2부두, 중앙부두, 3부두, 4부두, 용호·동명부두 및 감천항 중앙부두를 담당하고 있으며, 인천항부두관리공사는 인천항의 선거내 부두만을 담당하고 있다.

마산항에도 마산항운영협의회가 설립되어 일반부두의 화물경비, 부두내 질서유지 및 청소업무 등을 수행하고 있다.

부산항과 인천항 및 마산항에서 상기 공익법인이 관리하고 있는 부두를 제외한 부두의 화물보관, 경비업무는 각 부두의 임차인이 직접 수행하고 있으며, 항만시설의 유지보수 또한 임차인에 의해 수행되고 있다.

부산항·인천항 및 마산항을 제외한 항만에서 부두경비 및 화물의 관리는 각 지방청이 고용한 청원경찰에 의해 수행되고 있다.

6) 한국해양오염방제조합

항만청소 및 오염방제 등의 淸港업무는 1997년에 설립된 한국해양오염방제조합에 위임하고 있다. 이를 위해 지방청은 청항선의 운영 또한 동 조합에 위임하고 있다.

선박폐유 처리시설의 운영 또한 한국해양오염방제조합에 위임하고 있다.

2. 港灣管理制度의 特徵

1) 부두관리의 일원화

형식적으로는 컨테이너부두의 관리는 한국컨테이너부두공단이, 일반부두는 지방해양수산청이 각각 관리하는 관리의 일원화가 이루어지고 있는 체제이다. 그러나 한국컨테이너부두공단과 지방해양수산청은 경쟁관계에 있지 않으므로 실질적으로는 일원화 체제와 유사하다고 할 수 있다.⁴⁾

2) 부두이용의 공공성 확보

부두 이용시에 모든 이용자는 선착순 원칙에 의한 서비스를 받아 차별적인 이용이 이루어지지 않고 공정한 이용이 이루어지고 있다.

3) 전국항만의 일원적 관리

전국의 모든 항만은 해양수산부가 일원적으로 관리하고 있다. 해양수산부가 관리하는 항만중에는 부산항, 인천항, 울산항, 대산항 등 흑자항만도 있으며 군산항, 제주항, 마산항, 포항항 및 동해항 등 적자항만도 있다.

4) 부두임대운영 정책의 도입

해양수산부는 초기에 모든 부두를 직영하였다. 그러나 컨테이너부두,

4) 정필수·김형태, 전게서, p.9.

화물별 전용부두 등이 출현하자 동 부두의 운영효율성을 제고시키기 위하여 이러한 부두를 1년 단위로 하역회사에 임대·운영하기 시작하였다. 이러한 부두로서는 최초에 부산항 자성대 컨테이너부두, 인천항 석탄부두, 목포항 석탄부두, 인천항 8부두, 부산항 양곡부두, 부산항 고철·광석부두, 부산항 석탄부두 등이 있었다. 이러한 부두는 소위 ‘개발부두’로 명명되어 일반부두와는 운영방식을 달리하였다. 개발부두의 운영효율성을 인식한 해양수산부는 컨테이너부두에도 이를 확대하기 위해 한국컨테이너부두공단을 설립하여 임대·운영하고 있으며 1997년도에는 일부항만의 재래부두에 대해서도 임대운영제도(소위 TOC제도)를 실시하기에 이르렀다. 이 제도는 부두운영에 대한 정부역할의 감소 및 민간기업의 경영능력 활용을 통한 부두운영의 효율성 제고라는 관점에서 매우 바람직한 정책으로 평가할 수 있다.

제 3 절 港灣開發·管理制度의 問題點

1. 港灣開發制度像의 問題

항만개발은 해양수산부가 일원적으로 수립함으로써 다음과 같은 문제점이 발생하고 있다.

1) 개발계획의 다양성 부족

항만개발계획의 수립 및 집행이 단일행정부서(해양수산부)에 의해 독

점적으로 이루어짐으로써 개발계획의 내용이 주로 물량예측, 부두시설의 축조과 같은 토목시설의 건설 등 획일적인 내용으로 정착되고 있다. 만약 항만개발계획주체가 항만별로 각각 상이하다면 개발계획이나 건설되는 시설 또한 다양화될 수 있을 것이다.⁵⁾

2) 지역의 요청반영 저조

항만개발이 중앙정부에 의해 주도적으로 수립·진행되어 왔기 때문에 각 항만이 위치한 지역사회의 요구에 부응하기 못하고 있다.

3) 계획 및 집행의 동시수행

항만개발계획의 수립과 집행업무를 동시에 수립하고 있다. 물론 개발계획을 수립하는 과정에서 많은 전문가가 양성되어 해양수산부내에는 항만전문가가 많이 양성되어 왔다.

그러나 집행업무 또한 해양수산부가 직접 수행하여 조직의 비대화 현상을 초래하게 되었다. 사실 비대화된 조직에서 정부가 실제의 집행업무까지 수행할 필요성은 없다. 최근 들어와 전세계적인 차원에서 각 분야별 전문성을 활용하고자 업무의 외주화(outsourcing)가 확산되고 있다. 이는 관료기구에 의한 집행업무 그 자체가 비효율적이라고 판단되고 있기 때문이다.

4) 항만건설집행주체의 다원화

5) 정필수·김형태, 전게서, pp.6-7.

현재 항만건설공사는 민간기업에 의해 실제로 수행되고 있지만, 발주기관은 i) 해양수산부, ii) 한국컨테이너부두공단, iii) 민간기업이다. 민간기업이 발주하는 공사는 대부분 당해 기업이 직접 수행하는 업무에 제한된다. 한국컨테이너부두공단이 발주하는 공사는 컨테이너부두와 관련된 공사 및 해양수산부로부터 위탁받은 사업에 국한된다. 컨테이너부두 이외에도 해양수산부는 특별한 근거에 의하지 않고 일반항만시설의 건설을 한국컨테이너부두공단에 위임하고도 있다. 이는 매우 자의적으로 이루어지고 있고, 이러한 과정에서 해양수산부의 집행기능과 한국컨테이너부두공단의 집행기능은 거의 유사하면서도 동 업무를 수행하는 인력규모 등에는 변함이 거의 없다. 따라서 집행기능의 중복현상이 나타나고 있다.

5) 시장기능의 중시 미약

항만투자예산이 해양수산부에 의해 편성되고 있지만, 당해 예산은 국회의 심의과정을 겪게 된다. 이러한 과정에서 정치적 영향이 작용하고 시설투자가 시급한 항만에 대한 투자가 부족해지고, 반면에 이용률이 낮으면서도 시설투자가 계속 이루어지는 항만도 발생하고 있다. 더구나 지방청장은 재임중에 많은 투자수행을 일종의 재임성과로 간주하여 비록 수요가 적다 하더라도 투자계획을 대규모로 계획하는 경우가 있다. 그 결과 희소자원만 투입하고 효과를 보지 못하는 결과도 발생한다. 사실 가격기구는 항만시장에 대한 신호역할을 수행하고 있으며, 이 기능을 도입해야 할 필요가 있음에도 불구하고 이보다는 정치적인 영향과

지역정서 등에 의해 항만투자가 이루어져 온 부분이 많았다.

6) 의사결정의 투명성 및 합리성 부족

불필요한 시설에 대한 투자가 행해지고 있기도 한다. 이는 항만투자를 위한 의사결정의 투명성과 합리성을 보장하는 제도적 장치가 가능하지 않기 때문에 발생하고 있는 결과이기도 하다. 항만을 지역사회의 개발을 위한 거점으로 간주하여, 가능하면 투자비를 모든 항만에 균등하게 배분하려고 하기 때문에 비효율성이 발생하는 경우도 많다.

2. 港灣管理制度像의 問題

우리나라의 항만관리와 운영은 제2절에서 본 바와 같이 다수의 기관에 의하여 관리와 운영이 됨으로써 각 관리·운영기관을 중심으로 문제점을 분석하기로 한다.⁶⁾

1) 해양수산부

① 부두관리와 운영의 일원화

해양수산부가 최근 일부부두의 임대를 통해 민간의 경영능력을 도입하고는 있으나, 이는 모든 항만의 모든 부두로 확산되어 있지는 않다. 즉 일부항만의 일부부두는 여전히 해양수산부가 직영하고 있으며 이러한 과정에서 효율적인 이용이 이루어지지 않는 문제가 발생하고 있다.

② 규제기능과 상업기능의 혼재

6) 정필수·김형태, 전계서, pp.9-11.

해양수산부는 규제기능 또한 수행하고 있다. 항만시설의 이용 통제권, 입출항 선박의 교통 통제권, 항만관련사업 수행에 관한 규제권 등이다. 더구나 항만내 경찰기능 및 보안기능까지 수행하고 있다. 해양수산부는 항만시설의 공급자로서 이용자를 고객으로 간주하지 않으면 안된다. 이용자인 선사·화주에게 질 높은 서비스를 제공하기 위해서는 민간 항만사업자인 예선사업자, 도선사, 항만운송사업자, 항만운송관련사업자 및 기타 행정기관들과 동일한 가격으로 서비스를 제공해야 한다. 따라서 질 높은 항만서비스의 제공을 위해 항만관리주체가 규제기능을 수행하는 것은 그다지 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 해양수산부는 항만의 안전 및 질서유지를 위해서는 규제기능을 수행해야 하지만, 항만이용자를 고객으로 대접하지 않으면 안되는 이율배반적인 입장에 있다. 그러나 현재 해양수산부는 규제 및 상업기능을 동시에 수행하고 있기 때문에 상업기능을 규제기능에 종속시키는 경향이 강하다. 이로 인해 이용자로부터 많은 불만이 제기되고 있다.⁷⁾

③ 상업기능과 공공기능의 수행

해양수산부는 행정기관이기 때문에 공공성(public interest) 내지는 공공복지(public welfare)를 우선하는 행정업무를 수행하고 있다. 물론 이용자에게 항만시설을 제공하고, 부두를 임대·운영하는 등 상업활동을 수행하고 있으나 비상업적인 업무 또한 많다. 항만이용자 중 관공선, 군함 등 특수선박에 대해서는 사용료를 회수하지 않고 있으며, 연안항의 개발 및 유지보수를 수행하면서도 사용료를 직접 회수하지 않고 지방자

7) 방희석, 뉴밀레니엄 시대의 항만개발 정책방향, 뉴밀레니엄시대의 항만정책 심포지움, 2000.5, p.17.

치단체에게 회수 권한을 부여하고 있다. 더구나 선박 및 화물 등에 거의 이용되지 않는 방파제, 호안 등을 국토보전 차원에서 건설하고는 있으나 그 사용료는 전혀 회수하지 않고 있다. 항내 환경보호활동 및 오염방지활동 등에 대해서도 그에 상응하는 사용료를 회수하지 않고 있다.

④ 관료주의적 의사결정

해양수산부는 항만업무 이외에 해운·수산·어촌 등 항만과 무관한 업무까지 수행하여 항만업무만을 수행하는 선진 외국항만의 포트 오소리티(Port Authority)에 비하면 조직이 비대화되어 있다고 할 수 있다. 이 같은 비대화된 조직이 경직적인 의사결정의 원인이 되고 있다. 의사결정과정을 살펴보면 비효율성이 두드러지게 나타난다. 물론 전결절차가 없는 것은 아니지만 기본적으로는 계장→과장→국장→차관보→차관→장관의 6단계 결재가 기본구조로 되어 있다. 즉 6단계를 거쳐야 정책으로 결정된다. 이는 민간기업이 팀제를 도입하여 신속하고 효율적인 의사결정을 꾀하고 있는 것(실무책임자→담당임원→대표이사의 3단계)과는 매우 대조적이라 할 수 있다. 더구나 결재 또한 쉽지도 않다. 최근 일부 부서의 장관은 항상 결재에 파묻혀 서류를 20초 이상 검토하는 일이 극히 드물었다는 고충을 토로한 적이 있다.⁸⁾ 문서의 결재가 완료되는 데 평균 23시간 2분, 실제 투입시간은 3시간 9분, 평균 결재대기시간은 19시간 53분(83.1%)으로 나타났다. 민원사항이나 타부서에 협조요청을 할경우 대기시간 비율은 86~90%로 나타났다.

⑤ 빈번한 인사교체

8) 박창호, 항만자치공사의 도입에 관한 부산시의 의견, 해양한국, 2000.7, p.44.

장관을 비롯한 정책담당실무자의 교체가 지나치게 빈번하다. 잦은 인사교체는 연쇄적으로 아마추어 관료를 양성하고 있으며 특히 상층부의 인사가 바뀌면 조직전체인사에 한바탕 자리바꿈이 있게 된다. 이 같은 인사정책의 결과 관련 민간기업은 항상 달라지는 정책실무자에게 동일한 내용의 업무를 수 차례에 걸쳐 설명하지 않을 수 없고, 그 결과 불필요한 시간낭비, 업무의 전문성 부족, 정책의 투명성·일관성 부족 및 정부기관에 대한 이미지 손상의 결과를 낳고 있다.

⑥ 도산 가능성의 부재

해양수산부는 행정조직이기 때문에 항만서비스를 제공하는 타 행정기관과 경쟁이 없으며, 경쟁력이 약화되어도 도산되는 일이 없다. 수익성이 떨어져도 국고로부터 모든 재원이 배분되기 때문에 효율성 증대 요인이 근본적으로 작용하지 않는다.

적자항만이 계속 유지되는 것은 이같은 시스템적인 문제가 근본에 깔려있기 때문이다. 더구나 적자항만이나 부실항만을 정확하게 측정할 수 있는 기준 또한 결여되어 있는 것도 심각한 문제라고 할 수 있다.

뿐만 아니라 항만 전체적으로 투자수익이 금융비용을 하회하고 있음에도 불구하고 이는 항만이 사회경제에 미치는 중요성을 감안할 경우 불가피하다는 주장조차 제기되고 있다. 최근 매킨지 보고서는 이러한 현상을 ‘가치파괴’라고 명명하고 있는데 항만투자는 그 전형적인 사례에 해당한다고 할 수 있다.

⑦ 항만간 경쟁의 결여

항만간의 경쟁이 결여되어 있어 각 항만마다 효율적인 경영방식을 도입하여 경쟁력을 높여야 살아남을 수 있다는 감각을 거의 가지고 있지

않다.

지위가 높아지면 높아질수록 항만경영에 대해 시간을 많이 투입하기 보다는 오히려 대외관계 및 인사권자와의 관계유지 등에 더 많은 시간을 할애하는 구조적인 요인이 경영마인드의 부족, 신축적인 항만서비스의 제공부족 등을 초래하고 있다.

항만경영의 기본인 마케팅 자료마저 준비하지 않고 있을 정도로 항만 서비스를 판매(sales)할 생각이 결여되어 있다.

2) 한국컨테이너 부두공단

한국컨테이너부두공단은 인력이 부족한 해양수산부의 컨테이너부두 개발, 관리 및 임대업무를 대행하고 있으며 국고로 납입되던 컨테이너 부두 시설의 사용료를 내부에 유보하여 재투자하는 중요기능을 수행하고 있다.

① 자율성 부족

부두공단은 컨테이너부두의 건설, 관리 및 임대업무를 집행기능을 수행하고 있다. 이와 관련된 개발계획의 수립 등 기획업무는 전문인력의 부족 등으로 제대로 수행하지 못하고 있다. 부두공단이 기본업무를 충실히 수행하기 위해서는 기획 및 집행기능을 스스로 수행할 수 있는 전문성, 자율성, 책임이 부여되고 전문인력이 확보되어야 하나, 설립후 아직 초기단계에 있기 때문에 만족스러운 여건이 조성되어 있지 않다.⁹⁾

② 시장기구의 활용도 저조

9) 정필수·김형태, 전계서, pp.9-11.

부두공단은 항만관리 및 임대운영업무에 시장기구의 활용도가 낮고 각종 규정을 중요시하는 운영체제에 비중을 두고 있다. 예를 들어 부두공단은 임대시에 i) 국가재산의 안전한 관리자 역할에 충실하고, ii) 임대수입의 확보를 중시하는 반면, i) 시장상황에 부응하는 탄력적인 임대료 설정이나, ii) 임차기업에 대한 인센티브의 부여를 통한 투자촉진 조치 등 가격 메커니즘을 비중있게 활용하지 않고 있다.

③ 상업적 마인드의 부족

부두공단이 효율적인 부두운영을 위해 상업기구의 역할에 충실해야 하므로 일반고객 및 임차인의 유치, 마케팅, 시장조사뿐만 아니라 환경변화에 따른 신속한 의사결정 및 고객과의 협의절차 등을 중요시하고는 있으나, 항만시설이 부족한 상황으로 인해 아직까지는 상업적인 마인드로 고객을 만족시켜 줄 수 있는 서비스를 제공하지 못하고 있다는 것이 많은 이용자의 평가이다.¹⁰⁾

④ 의사결정 및 집행의 일원화

한국컨테이너부두공단에는 이사회가 있으나 이사회는 장이 집행기구의 장을 겸하고 있으며, 이사는 집행기구의 장이 이사장의 하위 결재라인의 위치에 있다. 따라서 이사회가 본래의 기능을 수행하지 못하고 있다. 즉 이사회는 이사장의 의견만 일방적으로 수용하고 자신의 독자적인 견해를 주장하지 못하는 분위기이다. 이사회가 집행기구를 겸하고 있기 때문에 이사회 본래기능은 퇴색되고 오히려 항만관리주체로서의 이해와 입장만을 대별하고 있다.

10) 방희석, 전계논문, p.17.

3) 부산항부두관리협회 및 인천항부두관리공사

부산항부두관리협회는 항만내 상옥과 야적장 등 부두시설의 경비, 부두내의 화물보관 및 청소업무를 수행하기 위해 설립된 조직이다. 인천항부두관리공사는 상기 업무 이외에도 항내 변전시설과 종합수전시설의 운영과 안전관리를 수행하고 있다.

현재 양 조직의 현황은 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2> 부두관리협회(공사)의 현황

내 용	부산항부두관리협회	인천항부두관리공사
업무내용	- 부산항 전체부두의 경비 - 부산항 재래부두(1~4부두, 용호·동명부두, 감천항중앙부두) 내의 화물보관, 시설관리 및 청소	- 인천항 선거내부두의 경비 - 인천항 선거내부두의 화물보관, 시설관리 및 청소 - 인천항 선거내 변전시설 및 종합수전시설의 관리
인원(명)	330여명	350여명
수입항목	화물경비료, 청소료	
예산	약 100억원	약 100억원

부두 외곽경비, 화물보관업무 및 청소업무 등을 수행하기 위해 설립된 양 기관은 정부가 부두를 직영하는 체제하에서는 그 기능이 필요하지만, 부두의 임대운영제(TOC) 실시로 인해 그 기능은 부두운영회사에 위임되어야 할 것으로 판단된다. 실제로 부산항, 인천항 및 마산항을 제외한 나머지 항만의 시설관리 및 화물경비는 청원경찰을 이용하고 있으며, 상기 항만에 있는 특별기구가 설립되어 이용자에게 비용을 부과하지는 않는다.

제 3 장 主要國의 港灣開發 및 管理環境變化

제 1 절 主要國의 港灣開發 · 管理의 現況

1. 영국

영국은 항만관리형태가 매우 다양한데 대체로 <표 III-1>과 같은 구조로 되어 있다.

<표 III-1> 영국의 항만관리형태

관리형태	주요항만
국영항	과거 영국운수항만위원회(BTDB: British Transport Dock Board)가 관리하던 24개항 현재 이들 항만은 모두 민유화되었다.
시영항	브리스톨항, 보스톤항, 콜체스터항 외 다수항만
신탁항	런던항, 크라이드항, 포스항, 선더랜드항 외 다수항만
민유항	펠릭스토우항, 킬버리항, 리버풀항, 맨체스터항, ABP항 (사우스햄프턴항, 헐항, 카디프항, 프리머스항 등 24개 항만)

영국에서는 집권당이 어떠한 노선을 선택하느냐에 따라 항만에 관한 개발 및 관리방식이 달라져 왔다.

1960-1980년대에는 노동당이 집권하여 중앙정부가 항만에 대한 강력한 개입정책을 시행하여, 일부 항만의 국유화 조치를 취한 적이 있었다. 그러나 1980년대에 들어와 보수당이 집권하자 항만에 시장 기능을 도입하고 항만의 민유민영화(privatisation) 정책을 추진하였으며 항만간의 경쟁원칙을 중시해 왔다. 그리하여 현재 영국에서는 항만을 상업시설로

간주하여 중앙정부가 전혀 개입하지 않고 있다. 현재 영국의 항만은 와진해 시장기능에 의하여 운영되고 있다.¹¹⁾

2. 독일

독일에서도 중앙정부는 항만의 개발 및 관리에 전혀 개입하지 않고 이를 주정부 및 시정부에 완전히 위임하고 있다. 함부르크항은 함부르크市(주)가 브레멘하벤항은 브레멘市(주)가 각각 개발 및 관리하고 있다. 독일의 항만은 역사적으로 당해 지역도시가 주체가 되어 개발 및 관리해 왔으며 연방정부가 개입하지 않는 것을 기본원칙으로 간주하고 있다. 소위 한자동맹의 전통에 의해 도시는 중앙정부로부터 분리·독립하여 자치권(autonomy)을 획득해 왔다. 항만의 지방자치화가 실천되고 있는 곳이다. 그러나 독일은 항만을 중요한 사회간접자본의 하나로 인식하고 있기 때문에 반드시 상업성과 독립채산제 원칙에 구속받지 않고 있다. 독일을 비롯한 북부유럽 국가들의 경우 항만을 사회간접자본으로 간주하여 지역사회에 미치는 경제효과를 중요시하고 있는 것은 역사적으로 영국에 비해 후발국으로 출발하였기 때문이다. 그리하여 항만을 위로부터의 혁명을 통한 공업화(고용효과 및 소득효과)를 추진하기 위한 전략적인 수단으로 간주하였던 것이다.

3. 프랑스

1) 항만개발·관리주체

11) 정필수·김형태, 전제논문, p.21.

프랑스에는 항만이 세 종류로 구분되어 있다. 첫째는 포트 오소리티 (Port Authority : 항만자치공사)가 관리하는 6대 중추항만(Main Ports)이고, 두번째는 중앙정부가 직접 관장하는 중요항만(Ports of National Interest)이며, 세번째는 지방자치단체가 관리하는 지방항만(Decentralized Ports)이다. 세번째 유형의 항만은 다시 광역지방자치단체가 관리하는 항만과 기초 지방자치단체가 관리하는 항만으로 각각 구분된다. 각 항만의 관리주체, 항만수 및 특징을 요약하면 <표 III-2>에 나와 있는 바와 같다.

<표 III-2> 프랑스의 항만관리 형태

항만개발 및 관리주체	운영주체	항만수	기능	특성
포트 오소리티 (항만자치공사)	포트 오소리티 (항만자치공사)	6개(르아브르항. 마르세이유/포스항. 던키르트항.루앙항. 보르도항. 낭토/쌍 나자르항)	상항, 공업항	6대 중추 항만 (자치항만)
중앙정부	상공회의소	17개	상항, 어항, 여객항	국가중요 항만
광역지방자치단체	지자체/상공회의소	300개 이상	어항, 상항	지방항만
기초지방자치단체	지자체/상공회의소	200개 이상	마리나항	지방항만

전술한 세 종류의 항만 중 국민경제에서 가장 중요한 항만은 6대 중추항만이다. 프랑스에서는 6대 중추항만을 일명 자치항만(Autonomous Ports)으로, 그리고 그 관리주체를 포트 오소리티로 부르고 있다. 프랑

스의 포트 오소리티는 조직의 특성상 중앙정부나 지방자치단체, 민간기업이나 공기업이 아니며 제3섹터, 재단법인 및 사단법인도 아니다. 우리나라의 형식으로 굳이 분류한다면 공단내지는 공사에 가장 가까운 조직이라고 할 수 있다.

포트 오소리티는 중앙정부와 독립된 기구이지만 중앙정부로부터 업무의 일부를 이관받아 수행하는 상공적 영조물 법인에 해당한다. 1965년도의 항만법에 의하면 포트 오소리티가 국가의 공공기관으로서 법적·재정적 면에서 자치권을 갖지만, 주무장관의 관리 및 중앙정부의 경제·재정 관리하에 놓인다고 규정되어 있다. 여기서 상공적 영조물 법인이란 국가가 설립한 독립법인에게 어느 정도의 자주성을 부여하면서 국가사무의 일부를 수행하도록 만든 조직이다. 이를 위해 동 법인은 업무 수행시 원칙적으로 사법의 적용을 받는다.¹²⁾

2) 관리주체별 업무내용

① 르아브르 포트 오소리티

프랑스의 대표적인 항만인 르아브르 포트 오소리티를 중심으로 기본적인 업무를 살펴보도록 한다. 프랑스의 포트 오소리티는 기본적으로 항만의 개발 및 관리뿐만 아니라 이보다 훨씬 포괄적인 업무도 수행하고 있다. 포트 오소리티의 주요업무는 <표 III-3>과 같다.

12) 김형태, 프랑스 항만관리체제의 현황과 발전과정 및 시사점, 해양한국, 1999.1, p.145.

<표 III-3> 프랑스 포트 오소리티의 주요업무

- 관할구역내 항만시설(하부 및 상부시설)의 건설, 개량 및 유지관리
- 시설관리 및 유지보수
- 항만경찰 및 보안(항로 부두 및 공유수면 등)
- 항만내 선박교통정보서비스(VTS : Vessel Traffic Service) 제공
- 인수재산의 관리
- 산업공단의 개발

투자재원 조달 및 재무관계 : 포트 오소리티의 투자재원은 두 가지 방식으로 조달하고 있는데 하나는 자치공사가 직접 조달하는 방식이며, 다른 하나는 중앙정부로부터의 지원이다. 중앙정부가 지원해 주는 부담 내역은 <표 III-4>와 같다.

<표 III-4> 프랑스 포트 오소리티의 항만투자비 중앙정부의 지원내용

항 목	정부지원율(%)
○ 방파제 수문, 신부두 전면후면, 접근항로의 준설 등	80
○ 항로의 유지보수비	100
○ 수문의 운영비 및 유지보수비	100
○ 안벽 및 물량장 건설비	60

정부가 지원해 주는 시설은 항만의 하부구조이며 이를 제외한 상부시설은 항만당국이 직접 조달하고 있다. 한편 포트 오소리티는 모든 재정을 독립채산제로 행하고 있다. 포트 오소리티의 주요 수입원은 항만시설 사용료, 하역수입 · 보관료수입, 임대료 수입 등으로 구성되어 있다.

항만계획은 두 가지로 구분된다. 하나는 포트 오소리티가 수립하는

항만계획이며 다른 하나는 중앙정부가 수립하는 항만계획이다. 기본적인 항만계획은 중앙정부의 지침에 근거하여 포트 오소리티가 수립하며 포트 오소리티는 이를 중앙정부에 제출한다. 중앙정부는 포트 오소리티로부터 제출되는 항만계획을 심사 및 승인한다. 이 때 주무장관은 전국 항만위원회의 자문을 받는다. 그리고 주무장관은 각 항만별 소요 투자비를 심사하고 이를 새롭게 산정하며 그 수준을 예산당국에 요청한다. 그 후 예산당국으로부터 투자비를 배정받아 이를 각 항만에 배분한다.

포트 오소리티와는 별도로 중앙정부 또한 항만계획을 수립하고 있는데 이는 각 항만별 계획을 종합하여 중앙정부 차원에서 수립하는 계획이다. 중앙정부는 항만계획뿐만 아니라 5개년 단위로 경제개발계획도 수립하고 있는데 그 계획에 의하여 항만투자비가 배분되고 있다. 또한 중앙정부는 전국항만의 개발계획 수립을 위한 연구부서를 정부내에 별도로 설치하고 있다. 따라서 항만개발에 대한 중앙정부의 권한과 기능은 예상외로 광범위함을 알 수 있다.

② 중요항만

중앙정부가 직접 관장하는 중요항만이 현재 17개가 있다. 이들 항만의 시설개발은 중앙정부가 지방사무소를 통하여 수행하고 있으나 관리·운영은 지역사회의 상공회의소나 지방자치단체에 위임하고 있다.

중요항만의 개발 및 관리 등은 중앙정부가 직접 관장하고 있는데 이들 항만의 모든 기본시설은 중앙정부가 재정자금으로 100% 투자하고 있다. 다만 운영 및 기능시설은 당해 항만 운영주치의 부담으로 설치토록 하고 있다. 이들 항만에 있어서의 개발계획과 중요사항 특히 항만시설사용료 등도 중앙정부가 직접 수립 및 결정하고 있다.

③ 지방항만

지방자치단체는 중추항만과 중요항만을 제외하고 모든 항만을 관장하고 있다. 지방항만은 두 종류의 항만으로 구분된다. 하나는 지방자치단체(Department : 道)가 관장하는 항만과 다른 하나는 기초지방자치단체(Commune : 市)가 관장하는 항만이다. 광역 지방자치단체가 관리하는 항만은 현재 약 300개 이상이 되는데 이러한 항만은 대부분 어항 및 상항으로 기능하고 있다. 이러한 항만의 관리주체는 광역 지방자치단체이지만 실제의 운영은 대부분 당해 지방의 상공회의소에 위임한다. 동 항만의 시설개발시에는 중앙정부에서 보조해 주고 있지만 보조율은 중추항만이나 중요항만에 비해 훨씬 낮은 실정이다. 한편 항만개발계획이나 시설사용요율 등은 모두 당해 항만의 관리주체가 수립 및 설정하고 있다.¹³⁾

기초 지방자치단체가 관리하는 항만은 현재 약 200개 이상이 되는데 이러한 항만은 거의 100% 마리나항(Marina Ports)으로 기능하고 있다. 이러한 항만의 관리주체는 기초 지방자치단체이지만 실제의 운영은 대부분 당해 지방의 상공회의소에 위임한다. 항만시설의 개발시에는 중앙정부에서 보조해주고 있기는 하지만 보조율은 중추항만과 중요항만에 비하면 훨씬 낮은 실정이다. 항만개발계획과 시설사용요율은 모두 당해 항만의 관리주체가 수립 및 설정하고 있다.

4. 스페인

1) 항만개발·관리체제

13) 김형태, 프랑스 항만관리체제의 현황과 발전과정 및 시사점, 전계논문, p.150.

1992년에 항만법(The Law of Ports of the State and the Merchant Navy)을 새롭게 제정하여 과거 건설교통부환경부가 직접 관리하던 항만을 항만공단(Puertos del Estado : State Ports of Spain)을 설립하여 이관하였다. 항만공단은 26개 항만관리주체를 통하여 전국의 주요항만을 관리하고 있다. 항만공단은 흑자항만의 분담금으로 적자항만에 보조하는 내부보조(cross-subsidization)정책을 취하고 있다.

항만공단은 항만계획 수립, 항만별 투자계획의 승인, 개별 항만과 정부간의 중간자적 역할을 수행하고 있다. 또한 중앙정부의 직접적인 간섭과 통제를 벗어나 독립적으로 항만을 경영할 수 있는 체제를 수립하였고, 재정자립이 경영 목표 중의 하나로 되었다.

항만공단이 관리하는 항만은 공공의 이해관계에 매우 중요한 항만으로서 여기에는 i) 국제적 규모의 상항, ii) 배후권역이 광범위한 항만, iii) 국가경제에 중요한 항만, iv) 물량규모 면에서 중요한 항만, v) 기술·입지 및 항만화물의 안전에 중요한 항만이다.

기타 지방정부가 관리·운영하는 수많은 지방항만이 있는데 이러한 항만은 대부분 어항 및 요트항이다. 그러나 건설교통환경부는 i) 각 항만별 항계 및 항만지구의 설정과 ii) 개별 항만당국이 수립하는 항만계획을 승인하고 있다.

2) 항만의 관리·운영

포트 오소리티는 자치기관으로서 국가로부터 항만의 관리를 위임받아 운영은 기업경영과 같이 수행하고 있다. 포트 오소리티는 방파제 건설

과 유지보수, 항로준설, 부두·항만도로 및 표지시설의 건설, 항만내 공유수면의 관리 등을 행하고 있다.

포트 오소리티는 최고기구로서 집행기구와 심의기구가 있으며 이를 총괄하는 이사장과 그 아래에 이사회가 있다. 이사장은 항만공단의 이사가 추천하여 건설교통환경부장관이 임명한다. 이사회의 구성원에는 중앙정부·지방정부·항만이용자 및 항만관련업계 대표 등이 포함되어 있다. 집행기구의 최고책임자인 항만국장(Director General)은 이사회가 임명한다. 항만시설사용료는 건설교통환경부가 재정경제부로부터 승인받아 실시하고 있다. 그러나 포트 오소리티는 이를 신축적으로 활용 가능하다. 임대료는 포트 오소리티의 이사회가 최종 승인하며 중앙의 통제를 받지 않는다.

1994년 이후 중앙정부로부터의 항만투자 및 보조가 철폐되었고 항만공단 및 포트 오소리티는 정부의 일반예산과 완전히 분리·독립되어 완전한 독립채산제 및 기업회계를 실시하고 있다. 투자비의 내부조달비율도 점차적으로 제고되어 1994년도에는 100%의 투자비가 내부 조달되었다. 스페인은 현재 중앙정부에 예산을 의존하지 않고 있는 유럽의 2개국 중 하나이다.

5. 이탈리아

1) 항만관리운영체제

항만관리주체는 노동·항해·교통부 관할하에 있는 항만별 포트 오소리티(Autorita Portuale)이며, 포트 오소리티가 설치되지 않은 항만은

지방 해운국(Autorita ´ marittime)에 의해 관리되고 있다. 현재 다음의 19개 항만에 포트 오소리티가 설립되어 있다. ancona, Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Civitavecchia, Genova, La Spezia, Livorno, Marina di Carrara, Messina, Napoli, Palermo, Ravenna, Savona, Trieste, Venezia, Piombino, 포트 오소리티의 관할영역(지리적 범위)은 노동·항해·교통부가 설정하고 있다. 포트 오소리티는 1994년도의 법률을, 지방 해운국은 항해법(Navigation Code)의 적용을 받는다. 항만관리주체는 항만이사회의 이사장, 항만이사회, 항만국장, 회계감사위원회로 구성되어 있다.

이사장은 노동·항해·교통부장관이 지방자치단체의 장과 협의하여 임명한다. 이사장은 포트 오소리티를 대표하고, 임기는 4년이며 일회에만 연임할 수 있다.

항만이사회의 기능은 3개년 사업계획의 수립 및 승인, 항만개발계획의 수립 및 승인, 항만국장의 선임, 항만관리·운영, 항만마케팅 승인, 국유재산 운영상황 및 수지결산서를 「회계원」(Corte dei conti), 「재무부」 및 「노동·항해·교통부」에 송부, 결산보고서, 잉여금, 예산 등 승인, 부두임대계약 심의, 항만건설공사 계약의 승인, 관할 항만내의 해양관련 국유재산과 지역의 관리 등이다. 항만국장은 이사장이 추천하여 이사회에서 임명한다. 임기는 4년이며, 이사장의 제안 및 이사회위원의 거치면 언제든지 해고 가능하다.

회계감사위원회는 3명의 실무위원과 대의원으로 구성되며 노동·항해·교통부가 등록된 회계사 중에서 임명한다.

위원의 임기는 4년이며, 역할은 재정 면에서 항만국장을 감시, 3개월에 1회 재정상황을 조사, 결산보고서의 작성 및 항해·교통부에 송부,

위원 중 1명은 항만이사회에 참여 등이다.

2) 항만개발계획

항만개발계획은 노동·항해·교통부가 작성하는 지침에 의거하여 각 항만 관리주체가 수립한다. 항만개발계획은 지방자치단체의 동의를 받아야 하며 환경부에 의한 환경영향평가의 대상이 된다. 항만계획은 공공노동상임위원회(superior council of public labour)의 자문을 거쳐 국회에 제출된다. 국회에서 항만계획이 승인되면 노동·항해·교통부가 이를 최종적으로 확정한다. 항만개발계획은 기본적으로 중앙정부가 수행하지만 대규모 하부구조의 건설시에는 항만관리주체 및 관련도시가 협조한다. 포트 오소리티가 수립하는 3개년간의 개발계획을 바탕으로 노동·항해·교통부는 매년 항만건설계획을 결정한다. 포트 오소리티는 노동·항해·교통부로부터 예산, 결산 및 문서의 변경행위에 대한 승인, 포트 오소리티는 조직에 대한 사항, 부두임대운영사업을 감독받는다.

특히 예산·결산 심의는 재무부와 노동·항해·교통부가 동시에 수행하고 있다. 즉 포트 오소리티는 예산과 이관받은 재산관리를 재무부및 노동·항해·교통부가 승인하는 회계기준에 의해 통제받고 있다. 이를 위해 포트 오소리티는 결산보고서를 매년 노동·항해·교통부에 제출하여 승인받는다. 포트 오소리티는 일정한 범위내에서 예산 및 재정상의 자치권을 갖고 있다. 수입원은 i) 국가로부터 이관받은 토지 및 재산, ii) 부두임대료, iii) 화물의 항만시설사용료, iv) 지방, 지역의 기업 및 공공기관으로부터의 세금, v) 기타 수입이다. 이사장 급여, 이사의 수

당, 회계간사위원회 위원의 급여는 노동·항해·교통부의 규정에 의하여 포트 오소리티의 예산에서 지급하며 그 수준은 이사회에서 결정한다.

6. 일본

일본은 1950년에 항만법을 제정하여 항만의 지방자치화를 실시하였다. 그런데 항만법은 일본정부의 자유로운 의사에 의해 제정된 것이 아니라 미군정치하에서 미국이 일본의 민주화를 위한 일환으로서 강제적으로 제정한 법률이다.

주요항만의 관리형태는 <표 III-5>과 같다.

<표 III-5> 일본의 항만관리형태

항만구분	항 만	특 징
시영항	요코하마항, 오사카항, 고베항, 가와사키항, 기타큐슈 항 등 대다수 항만	00시 항만국
도부현관리항만	동경항, 오사카남항 등 다수항만	00도(부, 현) 항만국
사무조합관리항만	나고야항, 요카이치항, 토마코마이항, 사카이항, 석부만신항 등 5개 항만	두 개 이상이 지방자치단체가 공동으로 설립한 조합임
항무국관리항	나이하마항(1개항)	지방자치단체가 설립한 비행정항만 경영기구

일본은 지방자치단체가 항만관리자로 되어 있으나, 중앙정부가 각 지

방자치단체가 수립하는 항만계획의 승인권, 항만투자보조비 배분권, 항만시설사용료의 인가권을 가지고 있기 때문에 중앙정부가 상당한 통제 및 조정역할을 하고 있다.

더구나 항만별 중앙정부의 보조율을 상이하게 하기 위해 중앙정부는 항만을 <표 III-6>과 같이 세 등급(rank)으로 구분해 두고 있다.

<표 III-6> 일본의 항만등급 분류형태

항만구분	항 만	특 징
특정중요항만	요코하마항, 고베항 등 19개 항만	중앙정부의 보조율이 매우 높음
중요항만	마도항 등 4개항만	보통
지방항만	나머지 항만	낮음

제 2 절 主要國의 港灣開發 · 管理의 特徵

1. 中央政府와 分離 · 獨立

포트 오소리티는 그 조직이 중앙정부로부터 독립되어 있다는 점이다. <표 III-7>은 선진국의 항만관리주체의 형태를 요약한 것이다. 이 표에서 보면 이태리 싱가포르 및 우리나라를 제외한 대다수 국가는 중앙정부가 항만을 관리하고 있는 경우는 없다. 포트오소리티는 중앙정부로부터 분리 · 독립되어 있는 것이다.

<표 III-7> 선진 주요국의 항만관리주체의 현황

항만	관리주체	설립주체	특성
뉴욕·뉴저지항	port authority of N.Y & New Jersey	뉴욕주·뉴저지주	공기업
LA항/LB항	LA시/LB시	LA시/LB시	지방자치단체
뉴올리언즈항	New Orleans 주	뉴올리언즈주	지방자치단체
동경/고베/요코하마항/오사카항	동경도/고베시/요코하마시/오사카시	동경도/고베시/요코하마시/오사카시	지방자치단체
펠릭스토우항/사우스햄턴항/털버리항	민간기업	민간기업	민간기업
안트워프항	안트워프시	안트워프시	지방자치단체
함부르크/브레멘항	함부르크시/브레멘시	함부르크시/브레멘시	지방자치단체
르아브르항/마르세이유 등 6대항	port of Le Havre authority/port of Marseille authority	중앙정부	공사
카오슝항	카오슝항무국	중앙정부	국가기관
시드니/브리스베인항	Sydney/portcorporation/port of Brisbane corporation	주정부	지방공사
오클랜드항(뉴질랜드)	ports of Auckland Ltd.	제3섹트	제3섹트
포트크랑/페낭항	Klang port authority/Penang port commission	주정부	지방공사
바르세로나항	port of Barcelona authority	중앙정부	공사
제노아항	port of Genoa Authority	중앙정부	국가기관
싱가포르항	Singapore Maritime & port authority	중앙정부	국가기관
부산항	부산지방해양수산청	중앙정부	국가기관
시애틀항	port of Seattle	특별법에 의해 설립	공기업
나고야항	나고야항관리조합	나고야시	지방공공단체

2. 財政·人事의 獨自的 遂行

포트 오소리티는 재정 및 인사 측면에서 독자적으로 그 기능을 수행하고 있다는 점이다. <표 III-8>에 의하면 항만당국의 재정독립성을 그다지 중시하지 않는 일본이나 독일 등 일부 국가의 항만을 제외한 세계 주요국의 대다수 항만은 재정면에서 중앙정부나 지방정부로부터 독립하

여 회계 처리를 시행하고 있으며, 독립채산제와 기업회계방식을 도입하여 상업적인 원칙하에 운영하고 있음을 알 수 있다.

<표 III-8> 주요 항만별 운영방식 비교

항 만	중앙정부와 독립성	제정독립성	회계처리방식	항만운영방식
뉴욕 뉴저지항, LA항 LB항, 샌프란시스코항, 시애틀항, 오클랜드항, 뉴올린즈항, 싸우쓰햄퍼튼항, 틸버리항	독립	독립채산제	기업회계방식	상업적운영
한국, 대만	비독립	독립채산제	관청회계방식	일부상업적 운영
동경항, 요코하마항 함부르크항, 브레멘항	독립	독립채산제아님	관청회계방식	일부상업적 운영
싱가포르항	비독립	독립채산제아님	기업회계방식	상업적운영
고베항, 나고야항	독립	독립채산제	기업회계방식	상업적운영
르아브르항 마르세이유/포스항	독립	독립채산제	기업회계방식	상업적운영
로테르담항/안트워프항	독립	독립채산제	기업회계방식	상업적운영

3. 執行機構와 諮問機構의 分離

포트 오소리티는 집행기구와 자문기구를 분리하고 있다. <표 III-9>에 나와 있는 바에 의하면 세계 주요국 항만의 포트 오소리티는 대다수 집행기구와 자문기구를 분리시키고 있음을 알 수 있다.

<표 III-9> 집행기구(최고 책임자)와 자문기구의 분리

항 만	자문기구 구성인원	이사장 선임방법	진행책임자
LA항, LB항	6명	이사회가 호선	이사회와 분리
르아브르항, 마르세이유항 및 프랑스 6대항	26명	"	"
로테르담항, 암스테르담항		"	"
안트워프항		"	"
뉴욕·뉴저지항	12명	"	"

4. 港灣關聯 利害當事者의 意思反映

포트 오소리티는 항만관련 이해관계자의 의사를 반영하고 있다는 점이다. 포트 오소리티는 일상적인 업무를 집행기구가 수행하지만 중요한 사의 결정에는 이해당사자들의 의견을 반드시 청취하고 때로는 그들의 동의를 얻어야만 업무를 집행할 수 있도록 되어 있다. 이를 위해 주요 외국의 항만은 <표 III-10>에 나와 있는 바와 같이 이사회 제도를 도입하고 이사회를 집행기구와 분리하고 있다. 이는 의사결정 시스템의 민주화 및 투명화를 위해 채택하고 있는 것으로 볼 수 있다. 세계 주요국 포트 오소리티 이사회 구성원을 살펴보면 <표 III-10>에 나와 있는 바와 같은데 항만관련 이해당사자는 소위 이사회를 구성하는 이사들로 구성되어 당해 항만의 주인 역할을 인정받고 있음을 알 수 있다.

<표 III-10> 주요 포트 오소리티의 이사회 구성원 현황

항 만	이 사 구 성
뉴욕뉴저지항	12명(지역주민, 금융전문가, 학식경험자 등)
LA항, LB항	6명(지역주민 및 학식경험자)
샌프란시스코항	5명은 시장, 2명은 지사가 임명
시애틀항	6명(시민)
오클랜드항(미국)	시장 추천/시의회 임명
뉴올린즈항	5명(상의, 무역위원회, 선주협회)
르아브르항, 마르세이유/포스항 보르도항, 낭트/쌍나자르항 던키르크항, 루안항	지방 商儀(4명), 지방정부(5명), 정부대표(3명), 항만당국(3명), 항만노조(1명), 이용자(2명), 학식전문가(8명) 합계26명
한국, 대만	없음
싱가포르항	10명(공무원, 민간기업가)
싸우쓰햄퍼턴항, 털버리항	주주
로테르담항, 안트워프항	시의회 의원
런던항	수상지명(2명), 선주(3명), 화주(3명), 기타이용자(2명), 항만노조(2명), 지역정부(2명), 도선사협회(1명), 런던항만청장(1명) 합계16명

5. 單一港灣의 管理

포트 오소리티는 단일 항만을 관리하고 있으며 자국내의 모든 항만을 관리하고 있지는 않다는 점이다. 즉 포트 오소리티 제도를 실시하고 있는 국가는 항만별로 관리주체를 상이하게 설정하고 있다. 중앙정부가 직접항만을 관리하고 있는 우리나라나 대만 등 일부의 국가를 제외한 세계 대다수의 국가의 항만은 모두 상이한 관리주체에 의하여 관리·운영되고 있는 것이다.¹⁴⁾

6. 埠頭의 民間賃貸運營

포트 오소리티는 항만에 대한 전체적인 관리를 행하고 있으나, 부두를 직접 운영하기 보다는 임대 운영하고 있다. 즉 항만의 기본시설에 대한 소유권은 국가나 지방자치단체 등 공공 기관이 가지고 있지만, 실제의 운영은 민간 경영능력을 도입하여 행하고 있다. 그리하여 항만의 효율성 및 생산성을 제고시키고 있다.

7. 商業的 運營

항만을 상업적인 원리하에 운영하고 있다. 이는 포트 오소리티가 갖는 기본적인 특성에 기인한다. 이는 포트오소리티뿐만 아니라 중앙정부가 항만운영에 직접관여하고 있는 싱가포르나 프랑스의 항만(6대 자치항만)도 동일하다.

14) 박형주, 대만이 항만제도 및 카오슝항 현황, 해양한국, 2000.5, p.120.

제 4 장 世界港灣環境變化와 포트 오소리티의 導入

제 1절 世界 港灣環境變化

1. 港灣管理主體의 財政獨立性·自立性 強化

컨테이너화의 확산과 동시에 주요 외국의 항만은 재정자립의 독립성을 강화하는 방향으로 항만을 관리·운영하고 있다. 그 구체적인 형태로 종래의 일반회계로부터 기업회계로의 전환 및 독립채산의 도입이 확산되고 있다.

싱가포르항, 미국의 LA항, LB항, 시애틀항, 뉴욕·뉴저지항, 영국의 펠릭스토우항, ABP(Associated British Ports)가 관리·운영하고 있는 24개 항만, 벨기에의 앤트워프항, 독일의 함부르크항, 브레멘항, 프랑스의 르아브르항, 마르세유/포스항, 이탈리아의 제노아항, 스페인의 바르셀로나항, 호주의 멜버른항, 시드니항, 뉴질랜드의 오클랜드항 등 세계 주요국 항만은 대부분 독립채산제를 실시하고 있다. 일본의 고베항, 나고야항도 기업회계방식으로 항만재무관계를 처리하고 있다.¹⁵⁾

물론 전술한 항만 중 프랑스와 일본 및 독일의 항만을 중앙정부 및 지방정부로부터 일부 재정지원(financial assistance)을 받고 있기는 하나, 이는 일부에 한정되고 기본적으로는 원가회수개념에 근거한 재정독립성을 강화시키고 있다. 이를 위해 이들 항만은 사용료 체계를 합리화시키고 있을 뿐만 아니라 항만관리를 기업경영 방식으로 행하고 있다.

15) 심동현, 전개논문, p.62.

2. 埠頭의 賃貸經營

세계 주요국 항만은 부두를 임대운영하고 있다. 선진국 주요항만은 1970년대 이전에 이미 부두를 임대·운영하여 소위 부두운영의 민영화를 추진해 왔으며, 개도국인 남미나 동남아등지의 국가도 1980년대 후반 이후 부두의 임대운영을 추진해 왔다. 이러한 현황은 <표 IV-1>에 나타나 있는 바와 같다.

<표 IV-1>세계 주요국 항만의 부두임대운영 현황

국 가	항 만	민영화 내용
미 국	LA항, LB항 시애틀항, 뉴욕항	대다수 부두 임대운영
독 일	함부르크항 브레멘항	모든 부두 임대운영
벨 기 에	안트워프항	모든 부두 임대운영
네덜란드	로테르담항	모든 부두 임대운영
일 본	동경항, /병항 고베항, 대/항	1967년 이후 대다수 컨테이너 및 일반부두 임대운영
대 만	카오슝항	컨테이너부두 모두 임대운영
홍 콩	홍콩항	부두는 민간이 건설 운영중
말레이시아	켈랑항	1986년 컨테이너부두 임대운영(KCT(사)가 운영) 1992년 일반부두 임대운영(KPM(사)가 운영)
필 리 핀	마닐라항	1991년 컨테이너부두 임대운영(MICT(사)가 운영)

세계 각국의 항만당국이 부두를 임대·운영하게 된 것은 다음과 같은 배경에 기인한다.

① 종래에는 대다수 항만에서 항만당국이 공공재원으로 부두를 직접 건설하였으나, 부두건설재원이 부족하게 되는 상황에 직면하게 되었다. 재래부두는 수심도 상대적으로 낮을 뿐만 아니라 상부구조(superstructure)를 항만당국이 건설할 필요도 거의 없었기 때문에 부두 건설에 그다지 많은 자금이 소요되지는 않았다. 그러나 컨테이너부두 등 전용부두에는 하부구조(infrastructure)뿐 아니라 상부구조의 건설에도 방대한 자금이 소요되게 되었는데 이러한 방대한 투자비를 항만당국이 전부 충당하기 곤란하게 되었다. 그리하여 민간자본의 유치를 통한 부두건설을 위해 부두임대운영제도(Terminal Leasing System)가 도입되게 되었다.

② 부두이용자인 화주 및 선사가 직접 부두를 소유하거나 임차·운영하게 되면 부두이용이 편리해진다. 특히 대량화물을 가진 스케줄의 준수, 화물의 관리, 하역의 신속화 및 재고관리에 유리하다. 즉 부두를 임차·운영하는 것이 당해 기업의 전체물류비용을 절감할 수 있다.

③ 선박에게 항만서비스를 제공하여 수입을 획득하고자 하는 부두운영회사나 하역회사는 부두를 임차하고자 한다. 이러한 사업자는 부두사업을 영위하여 이윤을 확보하고자 한다. 이러한 사업자가 항만사업을 수행할 수 있기 위해서는 부두의 확보가 선결요건이다. 따라서 이들 사업자는 부두를 임차하려고 하는 것이다.

3. 企劃業務와 行政業務의 分離

세계 주요국 항만은 기획업무와 집행업무를 분리하고 있다. 즉 정부

는 기획업무를 수행하고 집행업무는 항만관리주체에 대부분 위임하고 있다. 항만에 관한 민간 전문가가 부족한 시대에는 동일 주체가 직접 기획 및 집행업무를 수행해야 했지만 민간 전문가가 양성된 이후에는 이를 동일주체가 수행할 필요성이 없게 되었다. 또한 항만당국의 조직 슬림화 및 집행업무의 효율적인 추진을 위해 집행업무를 기획업무로부터 분리시키고 이를 민간에게 위임하는 형태로 발전해 오고 있다.

뉴질랜드가 1980년대 후반 행정개혁을 실시하였을 때 집행기능은 대다수 산하기관에 위임하거나 민영화 시켰다. 중앙정부가 계속 보유하고 있는 분야는 정책부서이며 이를 제외한 정책집행 및 사업부서는 모두 정부로부터 분리시켰다.

4. 規制機能과 商業機能의 分離

대다수 선진국 항만에서는 규제기능과 상업기능을 별도의 기관이 수행하고 있다. 즉 항만당국은 상업기능을, 규제기관은 규제기능을 각각 수행하고 있다.

미국에서 항만당국은 상업업무만 수행하며 규제업무는 주로 미연안경비대(U.S. Coast Guard)에 의하여 수행되고 있다. 즉 항만당국은 항만 계획의 수립 및 집행, 부두의 건설·임대, 임차인 선정, 도선 서비스와 급수 서비스 등을 제공하고 있다.

그러나 선박입출항 규제, 선박오염배출 규제, 港灣國통제, 항내 경찰 및 보안업무, 위험물 선박의 입출항 통제, 항로표지 업무, 레저보트 안전관리, 선박검사, 해기사 면허관리, 해양환경보호, 항만안전과 보안, 해

양과학업무, 밀수·마약·밀항자 단속 등의 업무는 모두 연안경비대에 의해 수행되고 있다.

일본에서 항만개발 및 관리는 항만당국에 의해 수행되고 있지만, 해상에서의 안전 및 환경보호, 선박입출항 규제, 항내 공유수면의 질서유지, 위험물 선박의 입출항 통제, 해상범죄 단속, 해난수색 및 구조, 해상재해 방지, 항로표지 업무 등은 규제기관인 해상안전청에 의하여 수행되고 있다.

싱가포르에서는 상업적인 항만서비스는 PSA Corporation에 의해 제공되고 있다. 그러나 항만개발계획의 수립, 공유수면의 질서유지, 도선서비스, 선박입출항 정보 서비스, 항만내 오염방지 및 재난구조 활동, 항만국 통제, 위험물 선박의 입출항 통제 업무 등은 규제기관인 싱가포르 해운항만청((Maritime Safety Authority)에 의해 수행되고 있다.

뉴질랜드에서도 항만개발 및 관리는 상업기관인 항만당국이 수행하고 있지만 해상안전 및 항만환경 보호 등 규제활동은 교통부의 산하기관인 해상안전청(Maritime Safety Authority)이 수행하고 있다.

호주에서도 항만에 관한 상업기능은 항만당국이 수행하고 있으나, 해상안전 등의 규제업무는 주정부가 직접 수행하고 있다.

이와 같이 대다수 국가에서는 항만에 관한 상업기능과 규제기능을 분리시키고 있다. 그렇게 하는 것이 효율적인 항만서비스의 제공을 위해 불가피하다고 판단하고 있기 때문이다. 상업기능과 규제기능을 분리시켜 항만당국은 상업기능에 초점을 맞추도록 해야만 항만운영원리가 명확하게 되어 효율성 제고가 가능하다고 판단하기 때문이다. 또한 항만당국이 규제기능까지 동시에 수행한다면 상업기능이 규제기능에 종속되

어 효율적인 항만 서비스가 제공되기 힘들다고 판단되기 때문이기도 하다.

5. 商業機能과 公共機能의 分離

선진국 항만에서는 상업기능과 공공기능 또한 분리시키고 있다. 상업기능이란 특정 항만이용자에게 제공되는 서비스이며, 공공기능이란 일반 불특정 다수에게 제공되는 서비스를 의미한다. 즉 공공서비스는 행정기관이 제공해야 하는 공공복지서비스에 해당한다.

특히 1980년대 이후 세계적인 차원에서 항만행정 개혁조치가 많이 이루어지고 있는데, 이는 항만운영의 상업화, 항만의 상업기능과 공공기능을 분리시키고자 하는 차원에서 수행되고 있다.

호주에서는 주정부가 항만의 개발 및 관리운영을 담당하고 있던 중 1980년대 후반 이후 항만당국의 公私化(corporatization)를 실시하였다. 이 과정에서 항만당국이 수행해야 할 기능을 상업업무에만 국한시켰다. 그리하여 항만당국이 불필요한 공공서비스 제공부담으로부터 벗어나고 항만운영의 효율성 제고에만 노력할 수 있도록 조치하였다.

이러한 정책은 뉴질랜드의 경우에도 동일하다. 뉴질랜드가 항만개혁 정책을 취하는 과정에서 과거에 항만당국에 부과되었던 공공서비스 제공의무를 벗어나도록 조치하여 상업업무에만 주력하도록 하였다. 그리하여 1988년에는 항만당국이 순수하게 상업기능만 담당하도록 港灣安全法(Port Companies Act)을 제정하여 항만당국은 주식회사로 되어 영리목적만 수행하게되었다.

이같이 항만당국에게 상업기능의 제공에만 치중하게 하고 공공서비스의 제공의무로부터 벗어나게 한 것은 i) 서비스의 공급 기준이 다소 불분명한 공공서비스의 공급의무를 부과시킬 경우 항만당국이 상업기구로서의 역할을 제대로 수행하지 못하게 되며, ii) 항만당국이 순수하게 상업원리에 바탕을 두고 항만운영을 하도록 해야만 효율적인 항만의 운영이 가능하다고 판단하였기 때문이다.

6. 非效率的인 機能의 外注化

최근 들어와 비효율적이거나 주력업종이 아닌 업무는 외부에 전적으로 위탁하는 소위 외주(outsourcing)현상이 확산되고 있다.

항만서비스의 제공과 관련하여 항만당국이 반드시 수행해야 할 업무를 제외한 업무는 모두 아웃소싱하는 것이 효율성 제고 및 코스트의 절감을 위해 바람직하다.

세계 주요항만도 이같은 관점에서 일부 항만서비스의 아웃소싱을 과감하게 추진하고 있다. 특히 항만당국의 고유권한에 속하는 하역·예선·도선서비스 등이 대부분 민간에게 위임되고 있으며, 선석의 운영업무 또한 민간기업에게 위임되고 있는 실정이다.

호주에서는 종래 항만당국이 도선서비스를 직접 제공하였으나, 최근에는 이를 모두 민간에 위임하였다. 영국의 대다수 항만에서는 종래 포트오소리티가 선석 운영뿐만 아니라 하역서비스 등 대다수의 항만 서비스를 직접 제공해 왔으나, 80년대 항만운송서비스를 모두 외부기업에 위임하는 대대적인 아웃소싱 정책을 활용하고 있다. 예를 들어 영국의 사

우스햄프턴항은 종래 하역서비스까지 직접 제공하였으나, 항만당국은 主力分野(core business)에만 전념하고 주변사업(하역업, 급수업, 선박 줄잡이 등)은 모두 외부기업에게 위임하는 정책을 시행하고 있다.

선석 및 야적장 등 부두시설의 운영을 민간기업에 위임하는 정책은 선진국 항만의 경우 이미 20여년 전부터 시행하여 왔다. 특히 미국, 일본, 독일, 벨기에, 네덜란드 등에서는 1970년대 이후 부두운영을 민간에 위임하는 부두임대운영정책을 시행하여 왔는데 이는 최근의 아웃소싱 전략의 선구적인 정책으로 평가할 수 있다.

제 2 절 世界環境變化에 대한 韓國의 指向點

위와 같이 항만을 둘러싼 세계의 항만환경변화는 급격하게 일어나고 있다. 이러한 환경변화에 부응해 나가기 위해서는 우리 나라도 여러 가지 대응방안을 구축하고 이를 실천해 나가야 한다. 이를 위해서는 먼저 우리 나라가 향후 지향해 나가야 할 항만운영목적을 설정하고 이를 실천할 수 있는 구체적인 대응방안을 모색할 필요가 있다.

1. 우리 나라 港灣의 運營目的

현행 항만개발 및 관리체제하에서 발생하는 각종 문제를 해소하고 21세기를 능동적으로 대비하여 항만이 국가경제를 뒷받침해 나가기 위해서는 항만의 운영목적을 새롭게 설정해 나가야 한다.

① 고객중심의 항만서비스 제공

현행 항만서비스는 이용자 위주가 아니라 공급자를 우선하여 제공되고 있다고 할 수 있다. 이 같은 비정상적인 체제를 개선하여 향후에는 이용자를 우선하고 이용자가 만족할 수 있는 체제, 즉 고객중심체제(customer oriented system)를 구축하는 것이 항만관리체제 개편의 최고목적이 되어야 한다.

② 효율성 및 생산성의 제고

항만서비스가 효율적으로 제공될 수 있는 체제를 구축해야 한다. 물론 이 논의는 새로운 것이 아니며 종래부터 주장되어 온 것이기도 하다. 그러나 이 주장이 아직도 유효한 것은 그동안 이를 위한 많은 논의가 제기되어 왔으나 구체적인 조치가 아직까지도 제대로 시행되고 있지 않기 때문이다.

이를 위해서는 항만서비스를 효율적으로 제공하는데 저해요소로 작용하고 있는 모든 요인을 배제시켜 나가야 한다. 예를 들면 항만서비스 제공과정에서의 구조적인 부조리 제거, 항만이용절차의 단순화 및 소요시간의 단축, 신속한 의사결정, 상업적인 마인드의 구축 등이 필요하다.

③ 공공성 확보

항만서비스는 모든 이용자에게 차별없이 제공될 필요가 있다. 그리고 항만서비스가 부당하게 제공되어 이용자에게 불편이 발생하는지의 여부를 항상 체크하고 이를 방지하기 위한 노력이 이루어져야 한다.

2. 向後的 港灣體制 改善方向

위에서 설정한 항만운영목적을 달성하기 위하여 현행 항만개발 및 관

리체제를 정립하여야 하는데 다음과 같은 방향으로 설정해야 한다.

① 항만개발 및 투자의 정치성 배제

항만개발 및 관리주체를 행정부처로부터 분리·독립시키고 아울러 정치로부터도 독립시킨다. 뿐만 아니라 항만관리주체의 장 선임시에는 경영능력을 최우선 요인으로 고려하며 정치성을 배제시켜 나가도록 한다.

정부가 조달하고 있는 항만투자 및 운영자금을 가능한 한 폐지하고 항만관리주체가 항만운영수입 및 채권발행 등을 통해 자체적으로 확보해 나가도록 한다. 그리고 항만투자의 기준으로서의 채산성을 중시하도록 한다.

② 배후권역의 요구 수용

각 배후권역의 다양한 요구(needs)를 수용할 수 있도록 일원화된 현행 항만관리체제를 분산화시킨다. 도시계획과 항만계획이 조화를 이룰 수 있도록 도시(지방자치단체), 시민의 의견을 항만계획에 반영시킨다.

③ 신속한 의사결정체제의 구축

급변하는 항만환경에 신속하게 대응할 수 있는 체제를 구축해 나가야 한다. 이를 위해서는 현행 관료주의적 의사결정 체제 및 행정조직으로부터 탈피하고 기업과 같은 신속한 의사결정원리를 도입해 나가야 한다. 외부환경변화에 적절히 대응할 수 있는 조직을 형성하고 이를 수행할 수 있는 전문인력을 확보해야 한다. 고객의 요구를 신속하게 파악하여 이에 상시 대응할 수 있는 마케팅 체제를 구축해야 한다.

④항만간의 경쟁체제 조성

각 항만간에 경쟁체제를 구축하여 이용자를 우선하는 서비스가 공급될 수 있는 체제를 구축해 나가도록 한다. 각 항만은 기본적으로 경쟁

을, 때로는 협조관계 구축을 통해 자기항만의 주체성을 확보하고 이를 통하여 성장을 도모한다.

⑤ 기획업무와 집행업무의 분리

항만에 대한 기획업무와 집행업무는 분리될 수 있으며 굳이 관료조직이며 행정기관인 해양수산부가 집행업무까지 수행할 필요는 없다. 과거 민간 전문가가 부족하였던 시대에는 민간에게 이러한 업무를 위임할 수 있는 여건이 성숙되지 못하였다. 특히 항만개발 및 관리·운영은 정부의 경제개발계획과 동일한 맥락하에서 수행되어야 할 필요가 있었기 때문에 정부가 주도하여 이를 수립·집행해 왔다.

그러나 최근 들어와 부두운영, 항만운영 및 항만건설과 관련된 설계, 시공 등의 집행업무는 민간기업이 전문적으로 수행할 수 있을 정도로 민간의 능력이 발전하였다. 따라서 향후 정부 조직의 슬림화 및 집행업무의 효율적인 추진을 위해 기획업무는 정부가 수행하지만 집행업무는 민간이나 타 기관에게 위임하는 방식으로 대응해 나가도록 한다.

⑥ 규제기능과 상업기능의 분리

해양수산부는 현재 규제기능과 상업기능을 동시에 수행하고 있다. 이를 분류하면 <표 IV-2>와 같다.

규제기능과 상업기능을 동시에 행하게 되면 이를 균형적으로 수행하기가 매우 곤란하다. 즉 상업기능이 규제기능에 종속되는 경우가 많다. 그 결과 항만이용자를 고객으로 보다는 규제의 대상이나 지배의 대상으로 간주하게 되며, 상호 평등해야 할 관민관계가 우월적 및 열등적 상하관계로 형성·구축된다. 이로 인해 고객위주의 서비스 제공이 구조적으로 불가능하다.

<표 IV-2> 해양수산부의 규제기능 및 상업기능

규 제 기 능	상 업 기 능
<ul style="list-style-type: none"> ○ 항만교통정보서비스(VTS) ○ 항만내 공유수면관리 ○ 항만내 위험물 선박의 통제 ○ 항만시설의 경비 및 보안 ○ 항만내 환경보호활동(감시 등) ○ 항만내 재난방지활동 ○ 항만사업자(예선·도선·항만운송 및 운송관련사업자)에 대한 규제 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 항만시설의 사용허가(선석배정·야적장 사용허가·창고의 사용허가·하역장비 사용허가·부두케이트 출입허가) ○ 항만화물의 보관활동 ○ 항만내 재난방지활동 ○ 항만서비스(예선·도선·항만운송서비스 운송관련서비스·EDI 서비스 등)의 제공

이 같은 현상을 부추기는 것이 관존민비의 전통적인 관념이다. 이 같은 인식이 아직도 뿌리깊게 남아 정부기관은 민간..... 기업에 대하여 우월적인 지위를 행사하고자 한다. 그리하여 각종 권한 및 권력을 행사하고자 하는 관습이 유지되고 있는 것이다.

따라서 비효율적이고 권위주의 적인 자세를 불식시키기 위해 해양수산부의 집행기능(상업기능)을 규제기능과 분리시켜 나가도록 한다.

⑦ 상업기능과 공공기능의 분리

현재 해양수산부는 상업서비스뿐만 아니라 공공복지서비스도 동시에 제공하여 상업적인 항만서비스 제공조차 광범위하게는 비상업적인 업무의 차원으로 해석하고 행동하는 경우가 많다. 항만시설사용료를 무료나 지나치게 낮게 설정하는 점, 항만을 상품화시키지 못하고 있는 점, 교통시설인 항만시설과 전혀 관계없는 각종 시설을 항만과 연계되어 있다는 이유만으로 항만당국이 책임지고 건설·관리하는 경우 등이 발생하고 있는데 이러한 현상은 모두 이 같은 이유에 근거한다고 할 수 있다.

향후 해양수산부가 상업기구로서 고객에게 상업적 원칙 하에 더구나 평등한 차원에서 항만서비스를 제공하기 위해서는 상업기능만을 수행할 수 있도록 업무의 범위를 조정하거나 상업기능과 공공기능을 분리시킬 필요가 있다.

우리나라에서는 항만서비스 중 상당수가 이미 아웃소싱 되어 있다. 원래 항만당국의 고유권한에 속하는 하역·예선·도선서비스 등이 있으나 이는 이미 100% 민간기업으로 아웃소싱 되었다. 그러나 향후 부두 운영을 비롯한 보다 광범위한 업무가 효율성 제고 및 코스트 절감을 위해 아웃소싱 되어야 할 것으로 판단된다.

제 3 절 포트 오소리티의 導入

1. 포트 오소리티의 特徵

1) 포트 오소리티의 정의

일반적으로 오소리티는 두 가지 의미를 가지고 있다. 하나는 광의의 포트 오소리티 개념이며, 다른 하나는 협의의 포트 오소리티 개념이다. 광의의 포트 오소리티 개념이란 항만을 관리하는 모든 '항만관리주체'라 할 수 있다. 이 개념에 입각하면 항만을 관리하는 모든 주체를 전부 일괄하여 포트 오소리티라고 부를 수 있다. 세계 각국의 항만에는 모두 나름대로의 항만관리주체가 있다. 우리나라와 대만의 경우에는 중앙정부가 항만관리주체로 되어있으며,¹⁶⁾ 유럽의 대륙국가들과 일본 및 미국

의 일부 지역 등에서는 대부분 지방자치단체가 항만관리주체로 되어있다. 영국의 상당수 항만과 미국의 일부 항만에서는 특별법에 의하여 설립된 공공기업체가 포트 오소리티로 되어 있다. 물론 80년대 후반 이후 ‘민유민영화’를 실시한 영국 일부 항만에서와 같이 민간기업이 항만관리주체로 되어있는 경우도 있으며, 항만 개혁 이후 뉴질랜드와 같이 관민공동의 ‘제3섹터’가 항만관리주체로 되어있는 경우도 있다. 주요 항만별 관리주체를 보다 구체적으로 지적하면 싱가포르항에는 피에스에이(PSA, Port of Singapore Authority)라고 하는 싱가포르항 관리주체가 있고 로테르담항에는 ‘로테르담市 항만국’ (Rotterdam Municipal Port Management)이라고 하는 로테르담 관리주체가 있으며, 로스엔젤레스항에는 ‘로스엔젤레스市 항만국’ (Depart of Port, City of L.A)이라고 하는 로스엔젤레스항 관리주체가 있고 시애틀항에는 ‘The Port of Seattle’이라고 하는 시애틀항 관리주체가 있고, 고베항에는 ‘고베市 항만국’이라고 하는 고베항 관리주체가 있다. 그런데 이들 항만관리주체는 모두 당해 항만을 관리하는 자신을 대외적으로 표현할 때 포트 오소리티라고 나타내고 있다. 따라서 세계 각 국의 항만에 활동하고 있는 각 항만관리주체는 모두 포트 오소리티라고 할 수 있다. 현재 우리나라의 ‘부산지방해양수산청’은 대외적으로 ‘Pusan Regional Maritime Affair & Fishery Office’라고 표방하고 있지만 종래 해운항만청 시절에는 ‘부산지방해운항만청’(Pusan District Maritime and Port Authority)이라고 하여 ‘포트 오소리티’ 라고 하는 표현을 사용하였다. 현재 (海港, Sea-port)과 유사한 기능을 수행하고 있는 공항(Air-port)을 관리하고

16) 박형주, 전개논문, p.121.

있는 주체인 '한국공항공단'도 대외적으로는 'Korea Airport Authority'라고 하고 있다.¹⁷⁾ 이는 항만(Port)의 관리의 주체이며 당해 관리주체의 조직 성격이나 특성 등이 어떠한 불문하고 모두 포트 오소리티라고 부르고 있는 세계적인 관행에 기인한다. 이러한 의미에서 포트 오소리티란 단순히 항만의 관리주체에 불과하며, 따라서 우리나라에도 포트 오소리티는 이미 존재하고 있다고 해도 무방할 것이다. 그러나 이러한 이해는 어디까지나 포트 오소리티의 개념을 광범위하게 해석한 경우에만 적용되는 논리일 뿐이다. 두 번째로 포트 오소리티의 개념을 협의의 내용으로 해석하면, 첫 번째 해석과는 매우 상이한 의미가 된다. 협의의 개념에 입각한 포트 오소리티는 첫 번째 의미에 있어서의 항만관리주체 중에서도 특히 조직설립·항만 운영 및 재정적인 측면에서 중앙정부와 독립된 자치적인 조직이 항만기능의 '공공성'과 '경제성'을 종합적으로 고려하여 항만을 관리·운영하고 있는 항만관리주체에만 해당한다. 예를 들면 뉴욕뉴저지항, 시애틀항, 로테르담항, 앤트워프항, 르아브르항, 런던항, 고베항, 나고야항 등의 관리주체가 이에 해당한다. 이들 항만의 관리주체가 협의의 의미에서도 포트 오소리티라고 불리우는 이유는 다음과 같다. 먼저 뉴욕뉴저지항의 관리주체인 '뉴욕뉴저지 포트 오소리티'(The Port Authority of NY & NJ)는 미국의 중앙정부와 조직·항만 운영 및 재정상의 아무런 관계도 없을 뿐만 아니라 자신을 설립한 뉴욕주정부(New York State Government) 및 뉴저지 주정부(New Jersey State Government)와도 조직적으로 분리되어 있다. 시애틀항을 관리하고 있는 '시애틀 포트 오소리티'(시애틀항의 정식명칭은 'The Port of

17) 김형태, 포트오소리티 제도의 도입논의와 관련하여, 해양한국, 1998.3, pp.38-39

Seattle'이다. 즉 'The Port of Seattle'은 물리적인 항만을 관리하는 주체를 나타냄과 아울러 동 항만을 관리하는 주체를 나타내고 있기도 하다. 여기서의 편의상 '시애틀 포트 오소리티'로 명명하고자 한다.)도 중앙정부와 아무런 관련이 없을 뿐만 아니라 시애틀항이 위치해 있는 워싱턴주정부(Washington State Government)와도 무관하며 항만이 위치해 있는 지역 주민들의 직접 선거에 의하여 선출된 위원들이 조직한 항만관리주체에 의하여 관리되고 있다. 로테르담항과 앤트워프항의 관리주체는 중앙정부와 관련이 없는 로테르담市(Rotterdam Municipal Port Management) 및 앤트워프市(Antwerp Municipal Port Management)의 내부조직으로 되어 있다. 르아브르항와 런던항의 관리주체는 중앙정부 및 지방자치단체와도 독립되어 있는 별도의 자치적 조직이다. 일본의 고베항은 고베시(Kobe City)에 의해 관리되고 있고, 나고야항은 나고야시(Nagoya City)와 아이치현(Aichi Prefecture)이 공동으로 설립한 '나고야항관리조합('名古屋港管理組合)에 의하여 관리되고 있으며 중앙정부는 이러한 항만관리주체의 설립·인사 및 재정적인 측면에서 아무런 관여를 하지 않고 있다. 이상에서 살펴 본 바와 같이 협의의 의미에서 포트 오소리티란 대외적으로 포트 오소리티라고 표방하고 있는 항만관리주체 중에서도 조직의 설립·인사·항만경영 및 재정과 관련하여 중앙정부와는 특별한 관련 없이 ① 특정 단일 지방정부에 의해 직접 관리되는 항만, ② 특정 단일 지방자치단체가 외부조직으로 별도로 설립한 자치조직에 의해 관리되는 항만, ③ 특정 단일 지방자치단체 및 다수의 지방자치단체가 공공으로 설립한 별도의 자치조직에 의해 관리되는 항만, ④ 중앙정부가 행정관청과 분리시켜 별도로 설립한 자치조직에 의해 관

리되는 항만 등을 의미한다. 따라서 세계 각 국의 항만에는 모두 항만 관리주체로서 포트 오소리티(광의의 의미)가 활동하고 있기는 하지만, 자치적 항만관리조직인 포트 오소리티로서의 자격을 갖추고 있는 항만 관리주체(협의의 의미)는 많지 않다고 하겠다. 이상에서 살펴 본 바와 같이 항만관리주체라 하여도 포트 오소리티로서의 내용과 자격을 갖추고 있는 항만관리주체가 일부 있으며 그렇지 않은 항만이 일부 있음을 알 수 있는 것이다. 따라서 현재 우리나라에서 거론되고 있는 포트 오소리티는 협의의 의미에서의 포트 오소리티라고 하겠다.

2) 포트 오소리티의 특징

포트 오소리티란 자치적인 항만관리 주체이기 때문에 다음과 같은 몇 가지 특성을 가지고 있다고 할 수 있다.¹⁸⁾

첫째, 포트 오소리티는 자치적인 항만관리기구라는 점이다. 여기서 ‘자치적인 기구’란 당해 항만관리주체의 설립에 관하여 중앙정부의 각종 제약 및 간섭으로부터 상당히 자유롭다는 점이다. 포트 오소리티가 외부로부터 간섭을 받을 수 있는 관련 기관 중에는 대표적으로 중앙정부 및 지방정부를 지적할 수 있다. 그런데 포트 오소리티제도를 실시하고 있는 선진국 주요 항만의 경우 중요한 점은 포트 오소리티의 설립, 포트 오소리티의 장(長)에 대한 선임, 포트 오소리티의 투자채원 조달 및 항만 경영 내용에 대해 포트 오소리티는 중앙정부로부터 거의 개입 받지 않고 있다는 점이다. 이와 같이 포트 오소리티제도를 채택하고 있는

18) 김형태, 포트오소리티 제도의 도입논의와 관련하여, 전개논문, pp.38-39

대다수 국가의 항만은 중앙정부의 개입을 거의 받지 않고 있음을 알 수 있다. 미국이나 영국의 경우 항만의 관리는 기본적으로 지방정부나 지방공공단체가 수행하는 임무로 위치지워져 있으며, 중앙정부는 항만관리에 전혀 간섭하지 않고 있다. 이들 국가의 항만에서 중앙정부가 항만의 관리에 직접 개입하지 않고 있는 것은 항만이 원래 지역주민에 의하여 투자·관리·운영되어야 하는 사회간접자본이며, 중앙정부가 직접 개입하여 투자·관리·운영해야 할 성질의 대상이 아니라고 인식하고 있는데서 기인한다. 이는 그만큼 이들 사회에 있어서 자치정신의 성숙 및 시민사회의 발달이 바탕이 되어 있음을 반증해 주는 것이라고 하겠다.

둘째, 포트 오소리티는 관할하는 항만시설에 대한 투자·관리 및 운영에 관한 모든 권한과 책임을 맡고있는 자치적인 기구로서 행정관청과 분리·독립되어 있다는 점이다. 세계 주요 각국의 항만관리주체 중에는 전술한 바와 같이 국가기관, 지방자치단체, 특별법에 의해 설립된 공공기관 및 공기업 등의 여러 가지 형태가 있다. 그런데 이중 대다수 포트 오소리티는 중앙정부 및 지방정부에 의해 항만경영 및 재정상의 예속을 받지 않고 행정기관과는 독립된 기관으로 설립되어 있다. 그 이유로서는 항만이 사회간접자본으로서 당해 지역사회뿐만 아니라 광활한 배후지에 미치는 영향이 매우 크지만 한편으로는 항만이 '상업적인 시설'이기 때문에 신속한 개발 및 효율적인 운영을 행할 필요가 있어, 이를 도모하기 위해서는 행정기구와 조직·인사·재정 면에서 독립적인 기구로 설립될 필요가 인정되어 자치조직으로 설립되어 있는 것이다. 물론 인사·재정 면에서 설립모체(設立母體)로부터 완전히 탈피되지 못한 포트

오소리티도 있기는 하다. 그러나 항만의 신속한 건설 및 효율적인 운영을 위하여 행정관청과는 독립적인 기구로 설립되어 있다는 점에서는 공통된다고 하겠다.

셋째, 포트 오소리티의 조직을 살펴보면 대다수의 경우 '심의기구'와 '집행기구'를 별도로 구분하여 설치하고 있다는 점이다. 심의 기구는 항만의 개발, 투자, 관리 및 운영에 관련된 중요 사항을 심의·의결하는데, 이는 대부분 '위원회'제도로 되어 있다. 위원은 당해 항만이 위치한 지역도시의 시민으로부터 직접 선출되거나, 당해 항만관련 이해당사자의 대표 혹은 포트 오소리티의 장(長)으로부터 지명되거나한다. 항만관련 이해당사자들이 선임되는 경우를 제외하고는 위원회 위원들은 항만 전문가가 아니며 지역주민의 이해관계를 대표할 수 있는 지역사회의 활동가로 대부분 구성되어 있다. 그리고 위원들의 급여는 무보수인 경우가 많으며, 위원회가 포트 오소리티 집행기구 책임자를 임명하는 권리를 갖는 경우도 많다. 따라서 포트 오소리티는 인사 면에서 행정조직 및 정치로부터 상당 부분 독립되어 있음을 확인할 수 있는 것이다.

넷째, 항만시설의 투자 및 운영을 위한 재원의 상당 부분을 기본적으로 포트 오소리티 자체 내에서 해결하고 있다는 점이다. 이를 위해 포트 오소리티는 항만운영비를 항만 운영수입으로 충족하며, 시설투자비가 부족할 경우에는 채권을 발행·매각하여 항만시설을 투자·건설하며, 투자비를 회수하기 위하여 항만시설을 기업경영방식으로 운영하고 있다. 즉 포트 오소리티는 상업적인 경영원칙하에 항만을 경영하는 소위 '독립채산제'로 운영하고 있으며, 외부로부터 보조를 받지 않음을 경영의 기본원칙으로 하고 있다. 물론 포트 오소리티에 따라서 과세권(課

稅權)을 가지고 있기는 하나, 과세로 인한 시민 부담보다는 그 혜택을 지역사회에 많이 부여하기 위해 노력하고 있다.¹⁹⁾

다섯째, 포트 오소리티가 풍부한 재원으로 항만시설에 대한 투자·건설 및 운영을 할수 있도록 항만 이외의 시설에 대한 투자·소유·관리 및 운영도 행하고 있다. 오늘날 미국의 주요 포트 오소리티는 항만뿐만 아니라 공항·교량·도로 등의 사회간접자본도 동시에 투자·관리하고 있는 경우가 많아 포트오소리티(Port Authority)라기 보다는 트랜스포트 오소리티(Transport Authority)로 불리 우고 있는 경우가 많다. 물론, 항만에 따라 서는 포트 오소리티의 권한·책임·사업 범위 등이 항만사업에 제한되는 경우도 있기는 하다.

2. 포트 오소리티의 導入 必要性

위에서 지적한 우리나라 항만의 구조적인 문제를 해결하고 21세기 우리나라 항만이 지향해야 할 목적을 달성하기 위해 취해야 할 방법에는 여러 가지가 있을 것이다. 예를 들면 항만서비스의 제공절차, 항만요율 결정과정과 결정방법, 항만투자 방식과 투자기준, 항만회계제도, 투자재원의 조달방법, 전문인력의 확보 및 활용, 항만관련 의사결정방법의 개선 등 여러 가지 요인을 지적할 수 있을 것이다. 물론 이러한 각종 요인을 산발적 및 단발적으로 개선시켜 나가는 것도 좋은 방법이 되지만, 이러한 방법은 종래에도 취해져왔으나 의도한 만큼의 효과를 달성하지도 못해 왔고, 또한 의도한 만큼의 효과를 달성할 수 있을 것으로 예상

19) 신창기, 정부가 약속한 대로 2001년까지 지자체산하 PA를 설립해야, 해양한국, 2000.9, p.64.

되지도 않는다. 왜냐하면 현행 항만관리체제하에서는 이러한 개선시도가 제대로 이루어질 가능성이 다소 희박하다고 하지 않을 수 없기 때문이다.

따라서 위의 모든 요인을 종합하여 현행 체제를 구조적으로 개선시키기 위해서는 개별 요인의 개선보다는 모든 요인을 일괄 개선시킬 수 있는 시스템 개혁이 필요하다고 판단되는 것이다. 다시 말해 항만개발 및 관리에 대한 현행 패러다임을 변화시키지 않으면 안된다는 것이다. 이러한 패러다임을 변화시키기 위해서는 현행 관리체제 즉 항만관리주체를 변화시켜야 한다. 이것이 가장 중요하고도 핵심적인 수단이기 때문이다.²⁰⁾

물론 위와 같은 문제가 포트오소리티 제도를 도입한다고 하여 자연스럽게 그것도 완전히 해소될 것인가 하는 것은 불분명하지만 적어도 포트오소리티 제도를 도입하게 되면 위의 각종 문제를 해소할 수 있는 하나의 계기로 작용할 것임은 명백하다. 왜냐하면 전술한 바와 같이 포트오소리티 제도의 도입은 단순히 항만관리주체의 변화를 의미하는 것만이 아니라 항만개발 및 관리사의 시스템 변화를 의미하는 것이기 때문이다.

20) 김형태, 한국적 포트오소리티 제창, 전계논문, p.9.

제 5 장 포트 오소리티의 導入方向

우리나라의 현행 항만관리제도에 포트오소리티제도를 도입해야 할 경우 사전에 미리 조정하거나 해결해 두어야 할 사항이 무엇인가를 분석하고 우리나라에 적합한 포트 오소리티가 갖추어야 할 기본조건을 제시하고자 한다.

제 1 절 포트 오소리티를 위한 前提條件

포트 오소리티란 중앙정부와 조직·인사 및 재정 등의 면에서 독립적인 자치기구로서의 항만관리주체를 의미한다. 따라서 우리나라에는 이러한 의미의 포트 오소리티를 도입한다는 것은 현행 항만행정계에 크나큰 변화를 불러일으킬 요인이 됨을 알 수 있다. 즉 현재 중앙정부에 의해 직접관리·운영되고 있는 ‘국유국영’ 항만행정체제가 근본적으로 개혁되어 중앙정부와는 별도의 조직에 의하여 항만이 관리·운영되어야 한다는 것을 의미한다. 이 같은 의미를 갖는 포트 오소리티제도로의 이행(포트 오소리티의 도입)이 순조롭게 진행되기 위해서는 다음의 몇 가지 전제 조건이 충족되어야 한다.

① 21세기 사회경제구조는 20세기 사회경제구조와 어떻게 상이할 것이며, 이에 부합하는 항만의 기능은 어떠한 것이 되어야 하는가하는 점이다.

② 항만 서비스가 과연 공공재인가 아닌가의 여부. 항만서비스가 공공재라고 하면 이를 누가 개발·운영하는 것이 바람직하며, 공공재가 아니라고 한다면 누가 개발·운영하는 것이 바람직할 것인가 하는 점이다.

③ 항만 서비스의 제공시에 가장 우선적으로 고려해야 할 목표가 과연 무엇인가 하는 점이다. 특히 이와 관련하여 항만의 공공성이란 무엇이고, 항만 서비스의 공공성과 효율성과의 관계는 어떠하며, 공공성과 효율성을 양립시킬 수 있는 개발·관리·운영주체의 특성은 과연 어떠해야 하는가 하는 점이 해명되어야 한다.

④ 항만 기본인프라에 대한 민자유치의 기본방향은 어떠해야 하며, 이에 대한 민간소유권 인정여부가 가능한지 아닌지, 가능하다면 어떤 범주에 해당하는 것인지에 대한 물음에도 명쾌한 해답이 나와야 한다.²¹⁾

⑤ 구축되는 항후의 항만기본정책에 근거하여 해양수산부의 항후 기능을 새롭게 정립해야 한다. 즉 위에서 설정된 항만기본정책을 실현하기 위하여 해상수산부가 수행해야 할 역할은 무엇이며, 해양수산부가 수행하지 않아도 되거나 수행할 필요가 없는 기능은 무엇인가를 명백하게 해야 한다. 이를 위해서는 여러 가지 차원에서의 분석이 필요할 것이다. 예를 들어 항만시설중 외곽시설, 수역시설, 접안시설, 기능시설 및 임항교통시설 등을 각각 분리하여 분석해 볼 필요도 있으며, 항만서비스도 선박입출항 관제서비스, 선박입출항 보조서비스, 항만환경 보전서비스, 하역서비스, 선용품 공급서비스, 항만시설 제공서비스 및 보안서비스 등 여러 가지 차원으로 구분하여 논의할 필요가 있을 것이다.

⑥ 위의 물음과 밀접하게 연관된 것으로서 해양수산부가 현재 가지고 있는 항만관리권의 별도 기관에 대한 이관문제이다. 사실 해양수산부가 현재 소유·집행하고 있는 항만관리권의 이관이 합리적으로 이루어지기 위해서는 항만관리권의 이관 필요성, 이관목표, 이관방법 등에 관한 합

21) 최정철, 인천항자치공사의 도입에 관한 인천시의 의견, 해양한국, 2000.7, p.58.

당한 근거가 명확하게 설정되지 않으면 안된다. 단순히 중앙정부가 항만을 관리하고 있기 때문에 비효율적이며, 그리하여 항만관리권의 지방화 및 분산화가 필요하다는 정도의 차원 낮은 논리만 제시된다면 곤란할 것이다. 더구나 이관시켜야 하는 항만의 범주는 어떠해야 하며, 이관시켜야 할 항만에 대한 개발계획의 수립절차, 투자비 조달방법, 시설물관리원칙, 해양수산부와의 역할조정 등은 어떠해야 하는가에 대한 명확한 비전이 면밀하게 검토되어야 한다.

⑦ 항만관리권을 이관받아야 할 자치조직이 과연 어떠한 조직이어야 할 것인가 하는 점이 명확하게 설정되어야 한다. 항만관리권을 이관받아야 할 조직이 단순히 지방자치단체이어야 할 것인지, 지방공단, 지방공사 혹은 지방공기업이어야 할 것인지, 아니면 중앙정부 산하의 공단, 공사 및 공기업 혹은 제3섹터가 되어야 할 것인지에 대해서도 명확한 논리가 설정되지 않으면 안된다. 그리고 이들 각 유형의 항만관리주체에 대한 장단점 비교분석뿐만 아니라 이들 항만자치조직이 어느 정도의 항만관리능력을 보유하고 있는지에 대한 현행 능력평가 및 향후의 능력평가도 동시에 이루어지지 않으면 안된다.

⑧ 포트 오소리티와 중앙정부간의 역할분담 및 관계정립을 새롭게 해야 한다는 점이다. 향후 조직면에서 중앙정부와 분리되는 자치적 기구인 포트 오소리티가 설립되어 항만을 관리하게 된다 하더라도 항만에 대한 중앙정부의 역할이 완전히 소멸될 것으로 여겨지지는 않는다. 중앙정부는 어떠한 형태로든 항만개발 및 관리에 대한 기본적인 일정 역할을 수행하게 될 것이다. 그러하다면 포트 오소리티와 중앙정부가 항만의 개발·관리·운영·재정부담 등의 측면에서 각각 담당해야 할 역

할을 재정립하고 사전에 이를 충분히 조정해 두어야 한다. 특히 이러한 역할 조정과정에서 포트 오소리티와 중앙정부는 가능한 한 많은 권한을 보유하고 책임을 적게 지는 쪽으로 각자의 역할을 조정하고자 하는 가능성을 배제할 수 없는 바, 이러한 행태를 철저히 배제시킬 수 있는 방안을 마련해 나가야 할 것이다.

⑨ 항만관리권을 포트 오소리티에게 이관시켜도 자립적 및 자치적인 항만관리가 이루어질 수 있는 각종 여건이 성숙되어 있는가를 정확하게 진단해야 한다. 자립적 및 자치적인 항만관리가 이루어지기 위해서는 항만관리주체가 중앙정부 및 행정관청 등의 각종 제약으로부터 자유로워야 하고, 시설사용료 수입으로 항만운영원가를 회수할 수 있는 독립채산제 실시가 가능해야 하며, 스스로 모든 개발계획 수립, 투자재원 확보, 관리능력보유, 효율결정 등을 행할 수 있어야 한다. 이러한 각종 여건이 갖추어져야만 포트 오소리티제도를 도입하려는 소기의 결실을 맺을 수 있는 것이다. 그러나 만약 포트오소리티 제도의 도입에 급급한 나머지 도입시의 장점만을 부각시키고 이를 수용할 수 있는 여건을 조성하지 않는다면 포트오소리티 제도를 도입하고자 하는 원래의 목적을 실천하기가 용이하지 않을 것이다.²²⁾

이상에서의 사항은 포트 오소리티 제도의 도입에 앞서 반드시 해결되어야 할 문제들이다. 이러한 근본적인 문제에 대한 해결없이 포트오소리티 제도가 도입된다고 하면 이는 외형적인 모방만 되고 실질적인 내용의 실천 가능성은 희박해질 것이기 때문이다.

22) 김형태, 포트오소리티 제도의 도입논의와 관련하여, 전계논문, pp.45-47.

제 2 절 포트 오소리티의 導入 基本要件

우리나라가 포트 오소리티를 도입하고자 할 때 우리의 현실을 감안하여 우리의 현실에 부응하면서도 포트 오소리티가 갖고 있는 보편적인 장점을 살릴 수 있는 체제로의 이행이 중요한 것이다. 따라서 다음은 한국에 적합한 포트 오소리티가 갖추어야 할 기본요건을 제기하고자 한다.

1. 中央政府의 獨立性

한국적인 형태의 포트 오소리티는 조직 면에서 중앙정부와 독립된 기구이어야 한다는 점이다. 아무리 한국적인 포트 오소리티가 강조된다 하더라도 포트 오소리티로 되기 위한 가장 근본 조건은 포트 오소리티가 중앙정부와는 분리·독립되어야 한다는 점이다

그러면 왜 포트 오소리티가 중앙 정부로부터 독립되어야 하는가. 포트 오소리티가 조직적인 면에서 중앙정부에 소속될 경우에는 인사, 예산, 회계·재무 등의 모든 면에서 행정부서가 안고 있는 각종 제약으로부터 탈피하기가 곤란하기 때문이다. 사실 중앙정부가 항만의 관리주체로 된다 하더라도 적절한 인력과 재원의 뒷받침이 있는 항만의 개발 및 관리·운영에 관한 충분한 능력을 가지게 되지만 문제는 중앙정부의 한 부서에 해당하기 때문에 가질 수밖에 없는 각종 제약으로 인해 그러한 능력을 제대로 활용하기가 곤란하며 그 결과 각종 폐해가 발생 할 수 있는 것이다. 따라서 인력이나 업무의 전문성 등에 있어서 아직 월등한 위치에 있는 현행 우리나라의 항만관리주체는 정부조직내에 있다는 점

으로 인해 비효율적인 측면이 노정되고 있는 면이 매우 강하다. 그로 인해 항만을 상업원리에 입각하여 효율적으로 관리·운영하기가 용이하지 않는 것이다. 따라서 일상적인 활동에서 항만 이외의 업무로부터 독립되어 순전히 항만업무만을 전문적 및 효율적으로 수행하기 위해서는 포트 오소리티가 중앙정부로부터 독립된 기구로 수행되어야 한다.

더구나 신설되는 포트 오소리티는 초기단계에서 인력, 재원, 능력 등의 모든 면에서 전문성이 다소 부족할 것으로 예상되기 때문에 중앙정부가 포트 오소리티에 대하여 어느 정도 지도 및 감독하지 않을 수 없을 것이라는 점도 인식 할 필요가 있다.

또한 현재 중앙정부가 수행하고 있는 항만관련 업무를 포트 오소리티에 이관한다 하더라도 그 중에서는 이관하기 곤란하고 중앙 정부가 반드시 수행해야 하는 핵심업무(Core Business)는 존재한다. 이러한 업무는 계속해서 중앙정부가 수행해야 하는 것이다. 물론 중앙정부가 보유하고 있어야 하는 업무의 범위가 어떠한 것이어야 하는가에 대해서는 관계자에 따라 의견이 모두 상이할 것이기 때문에 향후 보다 신중하게 검토해야 할 과제라고 할 수 있다.

결론적으로 한국적인 포트 오소리티가 갖추어야 할 제2조건은 중앙정부와 독립적인 형태의 기구로 되어야 하지만 중앙정부가 포트 오소리티에 대해 여러 가지 측면에서 지도·감독해야 하며 또한 중앙정부가 수행해야 할 기본적인 사항은 이관하지 말고 중앙정부가 계속해서 수행해야 한다는 점이다. 즉 포트 오소리티와 중앙정부는 밀접한 관계를 유지해야한다는 점이다.

2. 財政의 獨立性

포트 오소리티의 재정은 중앙정부와 분리되어야 한다는 점이다. 이를 구체적으로 표현하면 포트 오소리티가 재정면에서는 독립채산제를 시행함을 뜻한다. 포트 오소리티의 독립채산제를 채택해야 한다는 것은 항만수입으로 모든 항만비용을 충당해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 이를 뒷받침 해주는 재무처리 방식이 기업회계방식이다. 항만회계를 기업회계방식으로 처리해야만 수입과 비용관계를 명확하게 할 수 있고 특정사업의 타당성 및 채산성 여부를 확인 할 수도 있기 때문에 기업회계의 도입은 포트 오소리티의 재정 건전화에 위해 필수적인 요인이라고 할 수 있다.²³⁾

그러나 우리나라의 여건상 외곽시설·수역시설 및 입항 도로시설 등을 포함한 모든 항만시설의 투자비를 포트 오소리티가 내부 자금으로 100% 조달하는 것은 곤란한 경우도 발생할 것이다. 모든 항만 투자비를 포트 오소리티가 조달하는 경우에는 포트 오소리티가 아무리 효율적으로 항만 운영을 한다 하더라도 흑자의 실현이 구조적으로 곤란한 경우가 발생하기도 할 것이다. 이러한 경우에는 중앙정부가 투자비를 일부 보조하는 것이 불가피 할 것으로 판단된다.

따라서 한국적인 포트 오소리티가 되기 위해서는 제2의 조건인 재정상의 독립채산제를 실시해야 한다 하더라도 항만에 따라서는 중앙정부가 투자재원의 보조를 해야 할 필요가 있음을 인정해야 할 것이다. 물론 장기적으로 포트 오소리티가 안정적인 항만경영이 가능 할 경우에는

23) 박창호, 전제논문, p.46.

운영비를 포함한 모든 투자비를 자체적으로 확보하는 것이 바람직하며 또한 그렇게 해야 하겠으나 과도기적으로는 재정상의 안정성을 확보하기가 곤란하다고 판단하기 때문에 중앙정부의 투자재원 보조는 불가피한 것으로 인식해야 할 것이다. 따라서 한국적인 포트 오소리티가 갖추어야 할 두 번째 조건으로서 재정은 기본적으로 독립채산제를 실시하여야 하지만 여건에 따라 중앙정부로부터 투자비 보조가 이루어질 수 있는 여지를 남겨두어야 한다는 점이다.

3. 執行機構와 諮問機構의 分離

포트 오소리티는 내부에 집행을 담당하는 집행기구와 중요의사를 결의·결정하는 자문기구를 분리시켜야 한다는 점이다. 포트 오소리티의 최고기구를 이와 같이 집행기구와 자문기구로 분리시킬 필요가 있는 것은 포트 오소리티의 모든 의사결정 및 집행과정을 민주화 및 투명화시키기 위함이다. 이것이 중요한 이유는 항만에 관한 모든 중요의사가 항만경영의 효율성과 항만이용자 및 항만 관련 이해 당사자의 이해관계에 직접적인 영향을 미치기 때문이다.

사실 포트 오소리티가 비합리적인 의사결정을 하여 행한 투자로 치명적인 손실을 입게 된다면 이는 당해 포트 오소리티의 경영 효율성을 저해할 뿐만 아니라 항만이용자나 납세자에게 미치는 피해의 규모 또한 엄청나게 된다. 따라서 중요의사 결정 시에는 관계되는 이해당사자의 의견을 반영시켜 의사결정 과정을 합리화 및 투명화시킬 필요가 있는 것이다. 이를 위한 구체적인 수단으로서는 ① 항만이용자 및 납세자의

의견을 반영시키고, ② 선진수준의 자문기구 즉 항만이사회를 도입하며, ③ 선진적인 감사제도 등을 도입할 필요가 있다고 판단한다.²⁴⁾

4. 港灣關聯 利害當事者의 意思反映

포트 오소리티는 항만관련 이해관계자의 의사를 항만의 중요의사 결정에 반영시킬 수 있는 체제로 되어야 한다는 점이다. 포트 오소리티는 관할하는 일정지역에 대해 독점권을 가지기 때문에 이용자, 당해 지역 사회 및 납세자의 이해관계를 반영하지 못할 가능성이 매우 높다.

사실 항만에는 이해당사자가 많기 때문에 다양한 이해집단의 광범위한 의견 수렴을 통해 중요의사결정을 행할 필요가 있다. 또한 한 사람의 의사결정 보다는 관련되는 다수의 견해를 상호존중하고 이해 관계자의 의견을 항만의 중요의사 결정에 반영시키는 것이 항만의 발전을 위해 바람직하기도 하다. 따라서 이를 위한 구체적인 수단으로 다수의 참여를 보장하는 이사회제도는 바람직하며 필요한 것이기도 하다.

이사회 제도는 이사회 제도를 갖추지 않은 계층제(단독제: 현행 해양수산부의 제도)와 비교하면 ① 의사결정이 느리고 ② 상황에 대한 신속한 대응이 어렵고 ③ 이사간의 갈등소지 ④ 의사결정의 합의 도출 곤란으로 인한 의견의 양분화 가능성과 같은 단점이 내포되어 있기는 하다.

그러나 이사회 제도는 ① 의사결정이 단독제와 비교하면 민주적이고 ② 다양한 이해집단의 광범위한 중지를 모을 수 있기 때문에 현명한 의사결정이 가능하며 ③ 전문가를 참여시킬 경우 전문 지식의 활용이 가

24) 김형태, 한국적 포트오소리티 제창, 전계논문, pp.17-18.

능하다는 장점도 있다. 따라서 이사회 도입은 필요한 것이다.

더구나 이때 중요한 과제로 등장하는 것은 이사회 기능의 민주화일 것이다. 왜냐하면 이사회 기능이 민주화되어 의사결정 시스템이 투명하고 합리화되면 불필요한 투자나 비합리적인 의사결정은 회피 될 수 있을 것이기 때문이다. 이사회가 민주적으로 운영되기 위해서는 이사장 및 이사의 선임은 정부가 일방적으로 결정하거나 이사장이 모든 이사를 추천하는 것은 바람직하지 않다. 기업의 경우 이사회가 주주총회의 수탁을 받은 것과 같이 항만이사회를 구성해야 할 것이다. 이를 위해 이사회 및 이사장을 집행책임자와 겸임시키지 말고 분리시키는 것이 바람직하다. 또한 이사장은 퇴직 공무원에 대한 예우차원에서 선임할 것이 아니라 3권 분리하의 입법부 首長과 같은 권한을 가진 자문기구의 長으로 선임해야 할 것이다.

한편 이사회 이사로서 민간 경영인 출신자들을 활용하게 되면 공공기관인 포트 오소리티가 결여하기 쉬운 생동감 있는 경영지식과 경험의 전달이 가능하다. 이를 위해 이사회 구성원으로서는 항만이용자, 포트 오소리티, 부두운영업체와 항만노동자, 지방정부, 그리고 중앙정부의 항만관련 각종부처 및 납세자 등 다양한 이해관계자의 대표를 참여시킬 필요가 있다. 그리하여 민간대표는 자신의 이해관계를 주장하게 하고, 공공기관의 대표는 공공성의 확보를 주장케 하여 마찰되는 상호간의 이해를 조화시키도록 하는 것이 중요하다.²⁵⁾ 뿐만 아니라 집행기구의 長이 집행하는 모든 행위를 참여하는 기관의 관점에서 견제하고 의견을

25) 심동현, 공공성과 수익성을 동시에 충족시킬 수 있는 PA 설립해야 할 것, 해양한국, 2000.9, p.61.

조정해 나갈 필요도 있다.

5. 港灣間 競爭關係誘導

항만간에는 경쟁체제가 형성되어야 한다는 점이다. 이는 항만이 상호간의 경쟁 및 협조를 통해 비로소 발전할 수 있기 때문이라고 할 수 있다. 항만별 관리주체를 상이하게 할 경우의 장점은 다음과 같다. ① 항만별 관리주체는 자기항만의 독자성과 Identity를 확보할 수 있고 자기항만의 발전에 애정을 갖고 노력할 수 있게 된다. ② 타 항만과의 경쟁의식을 통하여 코스트 의식을 가지게 될 뿐만 아니라 독특한 개발 및 효율적인 운영을 추진할 수 있게 된다. 그러나 반면 단점으로는 지나친 경쟁이나 중복투자의 가능성을 배제하기 곤란하다는 문제점이 발생할 소지는 있다. 그러나 전체적인 관점에서 보면 경쟁을 통한 발전을 도모하는 것이 바람직하다고 하겠다. 다만 각 항만간의 건전한 경쟁관계가 전개될 과도기에는 경쟁보다는 협조 관계를 유지할 수 있도록 한 시적으로 단일관리 방식을 취하는 것이 불가피할 수도 있다. 따라서 한국적 포트 오소리티가 갖추어야 할 다섯 번째의 요건은 기본적으로 개별항만을 관리해야 하나 건전한 경쟁이 전개될 수 있을 때까지는 다수항만에 관한 일원적인 관리가 불가피함을 인정해야 할 필요가 있다.²⁶⁾

6. 人事의 獨立性

포트 오소리티의 모든 인사는 중앙정부와 독립적으로 이루어져야 한

26) 김형태, 한국적 포트오소리티 제창, 전계논문, p.19.

다는 점이다. 포트 오소리티는 중앙정부와 독립된 조직으로 설립되기 때문에 포트 오소리티 내부의 모든 인사관계는 중앙정부와 독립적으로 이루어질 것으로 예상되기는 한다. 이때 중요한 것은 포트 오소리티내의 모든 인사가 능력 및 전문성에 근거하여 이루어져야 하며 정치성이나 외부로부터의 개입이 적용해서는 안 된다는 점이다. 직원의 선발 과정에서부터 승진에 이르기까지의 모든 절차가 투명하게 이루어져야 하며 낙하산 인사나 불투명한 기준이 적용되어서는 안 되는 것이다.

다만 인사와 관련하여 중요한 점은 포트 오소리티의 長에 대한 인사인데 이는 원칙적으로 투명한 방법을 통하여 선임되어야 한다. 포트 오소리티가 지방 자치단체로 되지 않을 경우에는 포트 오소리티의 장을 중앙정부가 직접 임명하도록 하는 것이 바람직하다. 포트 오소리티의 장은 소위 집행기구의 최고책임자로서 포트 오소리티의 모든 업무를 책임지고 집행하는 중요한 직위인데 중앙정부가 임명하는 것이 바람직한 이유는 현재 중앙정부가 항만에 관한 전적인 책임을 지고 있기 때문이며 향후에도 일정한 과도기까지는 중앙정부가 포트 오소리티에 대한 지도·감독을 해야 할 필요가 있을 것으로 판단되기 때문이다. 또한 현행 국가소유 시설의 관리책임은 어디까지나 국가가 임명하는 대리인을 통해 수행하도록 하는 것이 타당할 것으로 판단되기 때문이기도 하다.

아직 지방자치제도 및 시민의식이 있지 않은 현 우리나라의 상황에서 포트 오소리티의 중요의사를 집행하는 집행책임자를 중앙정부 이외로부터 선임케 하는 것은 다소 시기 상조가 아닌가 판단되기 때문이기도 하다. 따라서 여건이 성숙할 때까지 포트 오소리티의 장은 중앙정부가 임명하는 것이 바람직하다. 그러나 포트 오소리티의 장이 중앙정부의 대

리인 역할을 수행하기 때문에 이를 견제할 장치를 도입할 필요는 있을 것으로 판단된다. 위에서 언급한 이사회가 이 기능을 수행하도록 하는 것이 매우 바람직하다고 할 것이다.

포트 오소리티의 장에 대한 임기는 3년 내외로 하며 실적에 따라 연임이 가능하도록 하고 공무원의 신분을 보장하지만 기본자격은 다음과 같은 요건, 즉 ① 해운항만 분야에 다년간 경험을 가진 자, ② 기업경영인으로서의 경험을 가진 자, ③ 한국어 외에 외국어 1개 이상 정통한 자(국제적인 감각이 있는 자)로 하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.²⁷⁾

7. 商業的인 運營

항만을 상업적인 원리로 운영해야 한다는 점이다. 왜냐하면 상업적인 운영이 전제되어야만 비효율적인 항만운영으로부터 탈피할 수 있는 기본조건이 구축되기 때문이다. 상업적인 운영이란 가격 메카니즘을 도입하여 항만을 개발·관리 및 운영해 나가야 함을 의미한다. 항만은 사회 간접자본이면서도 상업시설이기 때문에 개발·관리 및 운영에 가격 메카니즘을 도입하지 않을 이유가 없다. 항만시장에 가격 메카니즘을 도입한다는 것은 ① 이용률이 높은 시설의 건설은 촉진하고 ② 이용률이 낮은 시설의 투자는 제한하며 ③ 이용률에 따라 사용요율을 상이하게 설정하고 ④ 이용률이 낮은 시설에 대해서는 마케팅 등을 통해 이용률을 촉진하며 ⑤ 이용률이 제고되기를 앞서서 기대하지만 말고 적극적인

27) 방희석, 전계논문, pp.27-28.

영업활동 및 고객위주의 서비스 자세로 고객을 유인해야 할 필요가 있다는 것을 뜻한다.

이와 아울러 모든 항만 시설의 투자 및 운영자금은 원칙적으로 당해 항만의 관리 및 운영수입으로 충당해야 하며, 외부보조에 의존하는 테세로부터 탈피해야 한다.

항만투자자금은 항만시설사용료, 임대료, 차입금 및 채권발행 등으로 조달해야 하며 정부로부터의 차입이나 차입에 대한 정부보증도 원칙적으로 받을 수 없도록 하는 것이 바람직하다. 다만 불가피한 경우 대규모 투자나 기본시설에 대한 투자에 대해서는 전술한 바와 같이 일정비용의 보조를 하는 것이 불가피하다고 판단된다.

이와 함께 비용 및 이윤의식을 갖추어 나가야 한다. 이를 위해서는 모든 항만투자는 비용편익분석에 의거하여 상업적 채산성이 확보될 때에만 수행하는 테세로 정착시켜야 한다. 그리하여 채산성이 없는 프로젝트나 정치적인 기준에 의한 투자는 완전히 배제되어야 한다.

또한 포트 오소리티가 사용대가를 회수할 수 없는 시설이나 서비스를 제공하도록 해서는 안되며, 상업적인 항만서비스를 사용료를 징수하면서 제공하도록 하여 원가회수가 가능한 체제를 구축해야 한다. 포트 오소리티는 어디까지나 상업기구이기 때문에 대가없는 서비스의 공급의무로부터 벗어나야 하는 것이 타당하다고 판단되기 때문이다.

이와 함께 비효율적인 투자나 구조적인 적자발생과 같은 경영상의 중대과오에 대해서는 경영진 및 구성원이 책임을 지는 책임시스템이 반드시 구축되어야 한다.

제 6 장 結 論

이상에서 본 바와 같이 각국의 포트 오소리티에도 여러 가지의 형태가 있기 때문에 우리가 필요로 하는 포트 오소리티를 구축하여야 한다. 우리나라 항만체제의 현황과 문제점을 분석하고, 외국의 주요한 항만의 개발 및 관리에 대한 특징을 도출한 후 이러한 분석을 바탕으로 한국에는 왜 포트 오소리티가 필요하며, 어떠한 내용으로 포트 오소리티를 도입해야 할 것인가에 초점을 맞추어 연구를 수행하였다. 한국의 포트 오소리티는 세계의 포트오소리티에서 볼 수 있는 공통점을 구비하면서도 한국의 상황에 맞는 것이어야 한다.

그리하여 본 연구에서는 한국의 포트 오소리티 제도의 도입에 있어서 다음의 방향으로 진행하는 것이 효율적이라 생각한다.

- ① 조직적인 측면에서는 중앙정부와 독립되어야 하지만 중요한 사항에 대하여는 중앙정부의 일정한 지도·감독이 있어야 한다.
- ② 재정 및 인사측면에서도 중앙정부와 독립되어 행동하여야 하지만 투자지원과 장의 선임에는 중앙정부가 개입할 필요가 있다.
- ③ 집행기구와 자문기구를 분리하여 의사결정과정의 민주화와 투명성을 제고하여야 한다.
- ④ 중요의사 결정과정에서 항만관련 이해당사자의 의견을 반영하여야 한다.
- ⑤ 다수항만을 일원적으로 관리하지 않도록 하여 항만간의 경쟁을 촉진시켜야 한다.
- ⑥ 항만을 상업적으로 운영해야 한다.

이상에서 제시한 한국의 포트 오소리티의 내용은 구체적인 것이지만 향후 출범할 형태에 대하여는 불분명하므로 중앙정부, 지방정부, 항만관련 이해당사자 등의 협상과 논의를 통해 구체적인 형태와 내용이 도출될 것이다.

또한 한국의 포트 오소리티를 효율적으로 실행하기 위해서는 다음과 같은 사항도 구체화되어야 할 것이다. 항만관리주체의 설립, 해양수산부의 기능 재정립 및 조직개편, 부산항 부부관리협회 및 인천항 부두관리공사 등 항만관련 기관의 기능 재조정 및 조직개편 등이다.

< 参 考 文 獻 >

- 김범중, “컨테이너터미널 이용선사의 서비스만족도 평가”, 한국항만경제학회지 제16집, 2000. 8.
- 김형태, “우리나라 항만관리운영체제의 개선방안”, 한국해사문제연구소, 해양한국, 1993,1-2월호.
- 김형태, “포트오소리티 제도의 도입논의와 관련하여”, 한국해사문제연구소, 해양한국, 1998.3
- 김형태, “프랑스 항만관리체제의 현황과 발전과정 및 시사점”, 한국해사문제연구소, 해양한국, 1998. 12 -1999. 1.
- 김형태, “항만관리체제의 개선방안”, 전국경제인연합회 “항만운영 및 관리의 효율화방안”, 1997.6.
- 박명섭, (1998), “운송물류론”, 박영사, p. 244-247
- (1995), “釜山自由貿易港 構築方案”, 부산상공회의소, p. 86-87
- 박연성, “세계도시의 조건과 전략 - 중국 상하이”, 「부산발전포럼」, 2000. 3·4
- 박용안, “主要國의 自由港制度와 우리나라의 進出方向”, 「해양수산동향」, 1997. 11.
- 박창호, “항만자치공사의 도입에 관한 부산시의 의견”, 해양한국, 2000.7
- 박태원, “영국의 자유무역지대 운영현황과 시사점”, 「해양수산」, 2000. 4.
- 박형주, “대만이 항만제도 및 카오슝항 현황”, 해양한국, 2000.5.

- 방희석, “광양 자유항 모델과 배후부지 활용방안에 대한 연구”, 제13차 한국항만경제학회국제학술발표대회
- 방희석, “뉴밀레니엄 시대의 항만개발 정책방향”, “뉴밀레니엄시대의 항만정책 심포지움”, 2000.5.
- 백종실, “臺灣의 自由貿易地域 運營에 관한 研究” 「해양수산」, 한국해양수산개발원, 1999.
- “일본의 수입촉진지역 및 자유무역지대 운영에 관한 연구” 「해양수산」, 한국해양수산개발원, 2000. 3
- 부산광역시, “국제물류기지육성을 위한 관세자유지역의 지정 및 운영에 관한 법률시행령안”, 2000. 2.
- “국제수산물류중심도시 추진을 위한 연구용역 중간보고 및 수산물종합보세구역공청회”, 수산행정과, 1999. 5. 29.
- 신창기, “정부가 약속한 대로 2001년까지 지자체산하 PA를 설립해야”, 해양한국, 양한국, 2000.9.
- 심동현, “공공성과 수익성을 동시에 충족시킬 수 있는 PA 설립해야 할 것”, 해양한국, 2000.9
- 윤상호·정봉현, “21세기 항만친수공간의 개발기술과 정책과제” : 시론적 접근, 한국항만경제학회지 제16집, 2000. 8
- 조진행·김재봉, “세계주요지역의 항만개발투자제도에 관한 비교분석”, 한국항만경제학회지 제16집, 2000. 8, 전국경제인연합회, “항만의 경쟁력 제고과제”, 1997. 9.
- 정필수·김형태, “새로운 항만개발 및 관리제도의 구축방안”, 한국해양

- 수산개발원, 1998.
- 조진행 · 김재봉, “우리나라의 항만개발 투자제도 개선방안에 관한 연구”, 한국해운학회지 제30호, 2000. 6
- 진형인, 백종실, 박용안, 우종균, “우리나라를 동북아 국제물류거점으로 육성하기 위한 관세자유지역(자유무역지대) 설치방안”, 한국해운학회지, 1999. 12.
- 최정철, “인천항자치공사의 도입에 관한 인천시의 의견”, 해양한국, 2000.7.
- 한국해양수산개발원, “동남아시아 주요국의 컨테이너항만 개발계획과 시사점”, 1999. 11
- 한국해양수산개발원, “우리나라를 동북아의 물류거점으로 육성하기 위한 관세자유지역 도입방안 연구”, 1998. 12.
- 한철환, “중국의 WTO가입이 해운산업에 미치는 영향”, 『해양정책연구』 제14권 제 2호.
- Baudelaire, J.G., Port Administration and Management, Tokyo: IAPH, 1989.
- Branch, A.H., Elements of Port Operation and Management, London: Chapman and Hall, 1986.
- Gambaccini, L.J., The Port Authority of New York and New Jersey, Public Enterprise, London: Frank Cass, 1986.
- Goss, R.O., A Comparative Study of Seaport Management and Administration, London: Government Economic Service, 1979.

GuangQi Sun · ShiPing Zhang, “General review of the Chinese shipping policy for the contemporary era”, 『Maritime Policy Management』 1999.vol 26, no 1.

[Http://www.kmi.re.kr/korea/k-index.html](http://www.kmi.re.kr/korea/k-index.html) 한국해양수산개발원, 지구촌 소식

- “물류소식”, 제2001-76호. 2001. 1. 17
- “해운소식”, 제2001-77호. 2001. 1. 22.
- “항만 · 공항소식”, 제2001-79호. 2001. 2. 7.
- “물류소식”, 제2001-80호. 2001. 2. 14
- “항만 · 공항소식”, 제2001-82호. 2001. 2. 28
- “항만 · 공항소식”, 제2001-83호. 2001. 3. 7
- “항만 · 공항소식”, 제2001-86호. 2001. 3. 28
- “물류소식”, 제2001-87호. 2001. 4. 4.
- “항만 · 공항소식”, 제2001-92호. 2001. 5. 9.
- “물류소식”, 제2001-92호. 2001. 5. 9
- “해운소식”, 제2001-93호. 2001. 5. 16.
- “물류소식”, 제2001-94호. 2001. 5. 23
- “해운소식”, 제2001-94호. 2001. 5. 23.
- “해운용어사전”, 코리아 쉬핑가제트(1998. 1999)

Ms. Gao Huijun, “중국의 컨테이너항 개발” 『항만』 통권 76호, 한국항만협회, 2000 겨울.

Suykens, F., Administration and Management of the Port Antwerp, Maritime Policy and Management, Vol.12, No.3, 1985.