

經營學碩士 學位論文

동북아거점港灣구축을 위한 우리나라 港灣공사의
발전전략에 관한 연구

-부산港灣공사(BPA)를 중심으로-

A Study on the Development Strategy of PA
(Port Authority) in Korea

-Primarily on the Busan Port Authority-

指導教授 辛瀚源

2005年 2月

韓國海洋大學校 海事産業大學院

海事經營學科

宋 承 殷

< 목 차 >

Abstract	I
제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성과 목적	1
제2절 연구의 방법 및 구성	2
제2장 港灣관리제도의 의의	5
제1절 港灣의 발전	5
제2절 港灣관리제도의 의의	9
1. PA의 등장	10
2. 포트오소리티(PA)의 특징	12
제3절 港灣관리제도의 유형	14
1. 港灣의 소유와 運營의 분리	14
2. 港灣의 민영화	17
제3장 港灣관리제도의 국제비교	23
제1절 미국	23
제2절 프랑스	26
제3절 영국	27
제4절 일본	28
제4장 동북아중심항만 경쟁과 BPA 출범	31
제1절 동북아중심항만 경쟁 심화와 BPA 출범	31
1. 중국의 부상	31
2. 일본의 슈퍼중추港灣 정책과 각 항의 환적화물 유치 전략	34
3. 대만의 수출가공구 제도(Export Processing Zone)	36

4. 홍콩	37
제2절 BPA 현황	38
1. 연혁과 조직	38
2. 경영전략	42
3. 마케팅 활동	44
제3절 관장업무	46
1. 港灣시설 관리 運營	47
2. 부산항 개발사업	50
3. 부산항 시설 보수 유지	54
4. 부산신항 배후단지 조성	54
제4절 국가 및 지방자치단체와의 관계	55
1. 지방자치단체의 港灣관리 참여 목적과 형태	56
2. 포트오소리티의 기본방향	58
제5장 우리나라 PA의 발전방안	62
제1절 BPA의 문제점	63
제2절 부산港灣공사의 활성화 방안	64
1. 부산港灣공사의 독립성 확보	64
2. 부산港灣공사의 조직성 확보 및 사업다각화	69
3. 港灣인프라 및 배후단지 조기 구축	70
4. 적극적인 환적화물 유치활성화 추진	73
5. 경제자유구역 활성화를 통한 외국기업 유치	76
제6장 결론	77
제1절 연구결과의 요약	77
제2절 연구의 한계 및 향후 연구과제	79

참고문헌	80
1. 국내문헌	80
2. 외국문헌	81

<표 목 차>

<표 2-1> 港灣의 발전과 마케팅 전개과정	8
<표 2-2> 港灣관리제도의 일반형태	15
<표 2-3> 최근 외국주요港灣의 관리주체 개혁현황	18
<표 2-4> 외국 주요 港灣의 관리주체현황	19
<표 4-1> 북중국 주요항의 컨테이너 처리실적	32
<표 4-2> 상해항 건설계획	33
<표 4-3> 부산港灣공사 직원	40
<표 4-4> 부산항 발전의 비전	43
<표 4-5> 부산항 시설현황	47
<표 4-6> 부산항 컨테이너 부두입항 척수와 물동량 변화	50
<표 4-7> 부산신항 개발계획(BPA, 정부, 민자),연차별 선석 및 하역능력 확보계획	52
<표 4-8> 단계별 부지 매입계획	55
<표 4-9> 지방자치단체의 港灣관리 참여유형	58
<표 5-1> 우리나라 港灣시설 확보율 추이	71
<표 5-2> 부산항 컨테이너 처리물량 추이	74

<그림목차>

<그림 4-1> 부산港灣공사(BPA) 조직도	40
--------------------------------	----

A Study on the Development Strategy of PA
(Port Authority) in Korea
- Primarily on the Busan Port Authority -

Seung-Eun Song

*Department of Shipping Management
Graduate School of Maritime Industrial Studies
Korea Maritime University*

Abstract

Recently the scale of international trade in North-East Asia has been increasing and major nations in this area such as China, Japan, Hong Kong compete for gaining Hub-Port through large size and concentration of their Ports. The reason behind these nations' concentrated investment to foster hub port is that hub port can play an important role in the growth of local economy and the economic cooperation with surrounding countries. Furthermore, enormous income from handling of cargoes and ships can promote local and national economy.

Busan Port also has launched Busan Port Authority(BPA) on 16th January in 2004 for the first time in *Korean Maritime History*. The advent of BPA has become a touchstone of the future of port industry in *Korea*. In this vein, the idea of finding out the problems BPA has and conducting a research on the solutions and improvement motivated this study.

This study focuses on the present conditions of BPA which introduced the concept of PA for the first time in *Korean history*. This study mainly relies on previous researches on PA because it is not easy to find out problems of BPA - it has been less than a

year since it has started. This study is devoted to helping BPA compete with other developed PAs with excellent management and self-administration system.

First, to set BPA in full motion, legal basis and system to maintain self-government and autonomy should be provided. One of the representative basic principals of PA is self-government and self-supporting accounting system. However, this is limited by Korean PA regulation stating that central government dictates overall management of BPA. Regulations for organizations affiliated with government is also yielding an undesirable influence on BPA.

Second, BPA should continue to develop new business models and diversify them including various cargo services. How to provide value added cargo service can be one of the key elements for BPA to emerge as a hub-port in North East Asia.

Specialization of BPA system is also an essential element to the development of BPA. PA with self-managing capacity should put emphasis on 'Brain Function' analysing the transportation flow all over the world as well as North East Asia. This is why specialists in each area should be added to the system and re-education of the old workers are necessary.

Finally, the acceleration of port infra-structure building including the construction of 'New Port' and other facilities are necessary. Korean government has its own long term schedule for the port industry but concentrated investment by the government in timely manner is the essential element to compete with other PAs, including Chinese PA.

제1장 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

세계의 港灣은 지금 치열한 경쟁중이다. 港灣은 이제 단순히 화물이 통과하는 경유지의 역할을 넘어 복합운송 및 물류의 전초기지 역할을 수행하고 있다. 부산항이 위치하고 있는 동북아 경제권은 세계적 수준에 비해 높은 경제성장을 수행할 것으로 예상되고 특히 중국은 상해항을 비롯한 港灣들의 대형화·집중화를 통해 동북아 중심港灣이 되기 위해 혼신의 힘을 기울이고 있다. 일본도 슈퍼중추港灣을 추진하면서 동북아 중심港灣(Hub Port)이 되기 위한 전략에 박차를 가하고 있다.

이처럼 세계의 港灣들이 중심港灣이 되기 위해 집중적인 투자를 아끼지 않는 이유는 중심港灣이 되면 지역경제의 성장 및 주변국과의 경제적 협력에 중추적인 역할을 할 수 있을 뿐 아니라 화물의 취급과 선박의 기항에 따른 막대한 수입으로 자국내의 지역경제 및 국가경제의 활성화에 도움이 되기 때문이다.

부산항도 예외는 아니다. 부산항은 2004년 1월 16일 부산港灣공사(BPA)의 출범으로 한국港灣 역사상 처음으로 새로운 실험에 들어갔다. 지금까지 정부주도 港灣관리의 비효율성이 눈에 띄게 드러나면서 港灣 자치에 대한 요구가 끊임없이 제기됐고 지방자치제의 실현으로 지방의 자치욕구가 증폭된 시대의 흐름이 BPA의 발족으로 이어졌다. 결국 한국 港灣 최초의 민영화작업이 시도된 것이다. BPA의 등장은 우리나라 港灣산업의 미래를 예측해 보고 전망해 볼 수 있는 중요한 계기가 되었다. 민영화를 통해 港灣이 어떻게 효율적으로 관리될 수 있을 지를 판가름할 수 있는 리트머스종이의 역할을 할 것으로 전망된다.

물론 BPA가 발족해 정식업무에 들어간 지 채 1년이 되지 않은 시점에서 BPA의 공과를 논하는 것은 조급한 감이 없지 않다. 하지만 BPA

가 발전하기 위해서는 법률적으로나 제도적으로 넘어야 할 산들이 많고 현재 발생하고 있거나 혹은 발생 가능한 문제들이 조기에 해결되지 않고서는 부산항이 동북아의 중심港灣으로 성장할 수 없다는 것도 주지의 사실이다. BPA는 현재 기존의 부산항에 대한 관리는 물론 앞으로 신설될 부산신항의 運營과 관리보수 등에 대한 총괄적인 책임을 지게 된다. 그만큼 BPA의 책임은 막중하고 향후 BPA의 運營과정에서 나타나는 효율성 등은 광양항을 비롯한 다른 港灣의 민영화방향에도 큰 영향을 미칠 수 있다.

이 때문에 BPA가 안고 있는 문제점과 그 해결방안 그리고 발전방안을 모색해 보는 것은 의미가 있는 작업이 될 것이다.

港灣자치의 전형으로 인용되고 있는 뉴욕/뉴저지 港灣은 港灣공사를 만들어 주(州)간 분쟁을 해소하고 港灣공사를 중심으로 港灣개발, 지역 개발 등 수익사업을 펼쳐 세계적인 港灣으로 발전하였다. 동북아지역에서 중심港灣 경쟁이 과거 어느 때보다 치열하게 펼쳐지고 있는 것도 중심港灣으로서 갖는 이점들이 대단하기 때문이다.

본 연구에서는 포트 오소리티(Port Authority)를 실행하고 있는 뉴욕/뉴저지 항과 일본 등 세계 선진港灣들의 현황을 살펴본 뒤 港灣공사의 문제점과 발전 방안을 모색해 보기로 한다.

본 연구는 우리나라에서 처음 PA(Port Authority) 개념을 도입한 부산港灣공사를 중심으로 이뤄졌다. 부산港灣공사(BPA)의 출범이 갖는 의미와 그 법률적 문제, 運營상의 문제를 분석하면서 뛰어난 경영성과와 자치역량을 갖고 있는 세계의 선진港灣들과 어깨를 나란히 할 수 있는 전략을 제시하는데 있다.

제2절 연구의 방법 및 구성

PA의 의미와 그 제도가 보유하고 있는 합리적이고 효율적인 측면에

관한 연구는 학계와 지방자치단체, 해양수산부 등에서 어느 정도 진행됐지만 실제 부산港灣공사가 어떻게 運營되고 있는지 그 성과가 어떻게 나타나고 있는지는 잘 알려지지 않고 있다.

한국에서 항만공사가 아직 걸음마단계를 벗어나지 못하고 있기 때문에 항만공사운영에 대한 실증적인 연구가 이뤄지기는 어려운 것이 현실이다. 따라서 본 연구는 港灣공사에 대한 학계의 연구와 각국 港灣공사의 運營을 소개한 문헌분석에 의존하였다. 관련 자료를 통해 현재 활발하게 運營되고 있는 외국의 港灣運營 사례를 알아보았다. 이와 함께 부산항이 동북아 거점港灣으로 성장하는데 경쟁관계에 있는 상하이항 등의 현황을 살펴보고 부산항만공사의 활성화 방안마련에 초점을 맞추었다.

본 연구의 구성은 다음과 같다.

제1장 서론에서는 본 연구의 필요성과 목적, 방법 및 구성과 범위 등을 서술하였고 제2장에서는 港灣관리제도의 의의와 항만공사의 유형 등에 대해 살펴보았다.

그리고 제3장에서는 港灣관리제도 특히 포트 오소리티(PA)를 도입해 실시하고 있는 나라들을 중심으로 그 제도의 도입과 실시과정 그리고 장·단점들을 살펴보았다. 우리나라는 부산港灣공사(BPA)의 출범으로 역사상 처음으로 실질적이고 구체적인 의미를 지니는 포트 오소리티(PA)가 도입되었다고 할 수 있다. 포트 오소리티(PA)는 그 나라의 역사적 상황에 따라 혹은 지리적 환경에 따라 여러 가지 형태를 지니고 있기 때문에 ‘이것이 유일한 정답’이라고 단언을 내릴 수 없다. 하지만 포트 오소리티(PA)가 주창하는 기본 방향은 항상 내포하고 있어야 한다. 따라서 이미 성공적으로 포트 오소리티가 실현되고 있는 미국의 뉴욕/뉴저지 항, 세계 최초로 포트 오소리티 개념을 창출해 낸 영국의 사례 등을 살펴보면 우리나라의 포트 오소리티가 나아가야 할 점을 도출할 수 있을 것이다.

제4장에서는 중국 일본 홍콩 등 동북아 지역의 경쟁港灣들이 규모의 대형화와 대대적인 서비스 개선으로 동북아지역의 중심港灣 자리를 차지하려는 전략을 분석해 보았다. 이 같은 치열한 경쟁 속에서 동북아경제중심의 핵심으로 자리 매김하고 있는 우리나라 최초의 포트 오소리티인 부산港灣공사(BPA)의 현황 등에 대해 기술하였다. 특히 부산港灣공사의 경우 지방자치단체의 강력한 자치의지가 녹아 있는 한편 우리나라港灣의 미래를 예측해 볼 수 있는 중요한 시험대의 역할을 하고 있기 때문에 상당한 중요성을 가지고 있다고 할 수 있다. 이 장에서는 부산港灣공사의 연혁과 함께 관장업무, 港灣공사와 국가지방단체와의 관계와 포트 오소리티의 기본방향에 대해 서술하였다.

제5장에서는 이상의 분석을 바탕으로 부산港灣공사의 문제점과 발전방안을 모색해 보았다. 그 다음으로 부산港灣공사가 안고 있는 법률적인 문제를 검토하면서 부산港灣공사가 해결해야 할 법률적인 사항을 알아 봤고 그 외 경영적 측면에서 수익과 서비스를 최대화할 수 있는 방안에 대해서도 여러 측면에서 분석하였다. 마지막으로 제6장에서는 본 연구의 분석결과를 요약하고 이 연구가 갖는 한계점과 향후 연구방향을 제시하였다.

제2장 港灣管理制度的 意義

제1절 港灣의 發展

港灣의 발전과정은 대체로 다음의 네 가지로 분류할 수 있다. 港灣의 발전과정은 港灣개발정책이나 전략 그리고 접근방법상의 차이, 港灣활동의 범위와 그 확장정도, 港灣활동이나 조직의 통합의 정도 등에 따라 구분될 수 있다.¹⁾

1) 제1세대 港灣

1960년대까지는 港灣은 단순히 육상운송과 해상운송을 연결시켜 주는 장소로서의 기능에 만족하고 있었다. 港灣구역내에서의 중요한 업무는 화물의 적·양하와 보관이었으며 다른 업무들은 港灣구역안에서 거의 이루어지지 않았다.

이러한 사고방식은 정부나 정부자치단체 관계자 및 港灣관련기업의 관계자에게도 영향을 주어 港灣활동을 화물의 적·양하와 이에 따른 보관 그리고 항해보조 등 최소한으로 제한했으며 港灣투자의 경우에도 집안시설의 건설에 집중해 운송기술의 변화에는 거의 관심을 두지 않았다.

따라서 港灣마케팅에 대한 인식이 성립되지 않았으므로 고객을 유치하기 위한 적극적인 노력과 서비스가 이루어지지 않았다.

2) 제2세대 港灣

제2세대 港灣은 1960년 이후 1980년대까지의 기간에 걸쳐 나타난

1) 정태원, 부산항 컨테이너 마케팅에 관한 전략 연구, 2002, pp. 13~15.

港灣으로서 정부와 港灣管理당국, 그리고 港灣서비스 제공자가 港灣의 기능에 대한 깊은 이해를 가지고 서로 협력하는 체제를 갖추고 있다. 港灣활동의 영역도 화물의 포장이나 상표부착, 그리고 화물의 지역별 배분 등 관련 서비스 분야까지 확대되었다. 또한 港灣구역내 또는 배후 지역에 생산시설 등 다양한 산업시설을 설치했다.

제2세대 港灣의 특징은 1세대와는 달리 이용자인 운송업자 및 화주와 보다 긴밀한 협력관계를 유지한 것이다. 예를 들면 港灣이용자들의 港灣내 전용시설 건설을 들 수 있다.

이러한 제2세대 港灣에서는 港灣마케팅에 대한 개념이 점차 도입돼 港灣당국이 고객에 대한 서비스 욕구를 어느 정도 파악하고 그것을 만족시켜 주는 노력을 했으나 적극적인 고객유치를 하지 않았다는 점을 고려할 때 소극적인 마케팅 활동을 수행하는 단계라 규정할 수 있다.

3) 제3세대 港灣

1980년대 들어 세계교역이 확대 발전되고 컨테이너 발전이 전 세계적으로 이루어지고 국제복합운송의 이용이 일반화되기 시작했다. 제3세대 港灣의 구체적인 특징은 다음과 같다. 첫째, 港灣을 생산 및 물류의 유기적인 국제 네트워크로서의 중요한 결절점으로 인식하게 됐다. 둘째, 종래의 하역을 중심으로 한 단순한 서비스 기능에 종합물류 및 분배 서비스의 기능들을 추가해 이용자에게 복합적인 서비스를 제공한다. 셋째, 港灣행정의 능률화를 통해 보다 효율적인 서비스를 제공한다. 넷째, 港灣을 둘러싸고 있는 도시생활과 港灣간의 일체성이 깊어지게 되었다. 마지막으로 港灣을 중심으로 한 환경보호시설과 장비의 중요성이 부각되었다.

이러한 제3세대 港灣의 출현은 컨테이너 선박의 대형화, 중심항-주변항 체제(Hub and Spoke System)로 인한 기항지 축소 등을 배경으로 하고 있다. 따라서 제3세대 港灣에서는 港灣간의 경쟁이 심화돼 적극적

인 고객 유치를 하게 되었고 이에 따라 고객의 욕구를 분석하고 만족도를 높이기 위한 서비스 제공이 필요하다는 점에서 港灣마케팅 활동을 적극적으로 수행하여야 했다.

4) 제4세대 港灣

1990년 이후 화물에 대한 컨테이너화가 더욱 급속히 이루어져 왔으며 港灣간의 경쟁과 협력이 동시에 이루어지기 시작했다. 또한 港灣마케팅에 있어서는 더욱 치열해 진 경쟁으로 화물을 유치하기 위한 港灣들의 포지셔닝 및 차별화 전략 등이 부각되기 시작했다. 제 4세대 港灣의 구체적인 특징은 다음과 같다.

첫째, 港灣도 이익을 창출하는 기업의 하나로 인식해 본격적으로 민영화를 추구하고 있으며 港灣 배후지역에 복합적인 물류기능을 창출함으로써 국제교역의 거점으로서의 港灣뿐 아니라 복합적인 물류기능을 동시에 수행하는 港灣으로 변화되어 가고 있다.

둘째, 港灣활동에 있어서 港灣물류정보의 기능은 더욱 중요시되고 있으며 港灣의 활동범위는 물류 및 생산공간으로서의 기능 이외에도 관광 및 친수공간, 국제업무 및 교류공간으로서의 역할이 증대되고 있다.

셋째, 港灣간 경쟁이 심화되는 한편 서로가 필요에 의해 협력하는 이른바 경쟁과 협력이 공존하는 현상이 나타나고 있으며 또한 港灣간 치열한 경쟁으로 인해 港灣서비스의 중요성이 더욱 강조되고 있다.

넷째, 港灣마케팅에 있어서는 고객의 이질적인 필요에 대응하기 위해 고객 포지셔닝의 개념과 고객 차별화의 개념이 중요시되고 있다.

<표 2-1> 港灣의 발전과 마케팅 전개과정

구분	제1세대	제2세대	제3세대	제4세대
출현시기	1960년 이전	1960년 이후	1980년 이후	1990년 이후
주요 화물	재래화물	재래화물 및 벌크화물	벌크 및 유니트화 화물 컨테이너	컨테이너 화물
港灣개발의 자세 및 개발 전략	보수적 해륙교통의 연결지점	팽창주의 운송 및 공업센터	기업성원칙, 국제 교역의 거점, 운송 기관의 연결체인	민영화추구 港灣배후에 복합 화물단지, 전용 港灣 추세
활동범위	(1)화물의 적양화, 보관, 항해 보조-부두 수제선 중심	(1)+(2) 화물의 형태 변화(유통 가공), 선박 관련 산업-港灣구역의 확장	(1)+(2)+(3)화물 정보, 화물배분, 물류활동-터미널 및 배분센터의 형성	(1)+(2)+(3)+(4) 물류정보의 강화-관광 및 친수공간, 레저기능까지 수행하는 港灣
조직의 형성 및 특성	-港灣내에서 각자 독자적인 활동 -港灣과 그 이용자의 관계는 비공식적인 관계 유지	-港灣과 그 이용자의 관계 밀접화 -港灣내에서 활동상 호간에 느슨한 관계 형성 -港灣과 자치단체간 부정기적인 협력관계	-港灣공동체의 형성 -교역 및 운송체인의 港灣에의 집중 -港灣과 자치단체간 관계 밀접화 -港灣조직의 확대	-항망의 경쟁과 협력 -港灣의 수평적, 수직적 통합
생산성의 성격	-화물 유통조작 -단순서비스의 개별적인 제공 -낮은 부가가치	-화물유통조작 -화물의 가공 -복합적 서비스 -부가가치 형성	-화물 및 정보의 흐름 -화물 및 정보의 배분 -다양한 서비스의 결합과 제공 -고부가가치	-港灣의 수행성과 -港灣의 수평적, 수직적 통합
핵심요소	노동/자본	자본	기술/노하우	港灣서비스
港灣마케팅	거의 이루어지지 않음	-고객에 대한 서비스강화 -소극적 마케팅	-고객에 대한 욕구를 분석하고 만족도를 높이기 위한 서비스 제공 -적극적 서비스	-적극적 마케팅 -포지셔닝 전략 -차별화 전략

자료: UNCTAD, (1992-2001을 기초로 작성)

제2절 港灣管理제도의 의의

일반적으로 港灣의 소유 및 管理형태는 국유 국영제, 지방자치단체 소유 運營제, 포트오소리티, 사유항 제도로 대변된다. 2)

Port Authority(PA)는 법인으로 영속성을 가지며 법률상 주체가 되고 독자적인 예산구조내에서 회계管理를 행하며 港灣공사규정에 따라서 계획 및 적절한 港灣기능 수행에 책임을 지는 기구이다.

이러한 PA제도는 크게 인사권의 독립과 재정독립으로 특징지워질 수 있다. 먼저 인사권에 있어서는 먼저 법률(BPA의 경우는 港灣공사법)에 의해 조직의 장(長)이 인사권의 독립과 재정권의 자치를 보장받은 특수법인 형태의 공공조직이다.

특히 港灣은 그 본질상 공공재적인 성격을 많이 갖고 있지만 PA는 이같은 성격을 인정하면서도 근본적으로는 경제적 자립성을 바탕으로 하고 있다. 따라서 조직의 정치적 독립성과 경제적 자치성(독립채산제)의 유지는 PA설립에 있어 필수적인 전제조건이다. 이외에도 港灣전문가에 의한 港灣의 管理 및 運營과 당해 港灣 지역주민의 참여 등도 빼놓을 수 없는 설립시의 요건이라고 볼 수 있다.

PA제도의 도입은 자본주의 경제의 발전에 따른 기업개념을 港灣에 도입하자는 데 그 배경을 두고 있다. 이 제도는 결국 港灣이 가지는 두 가지 속성, 즉 공공성과 기업성을 어떻게 조화할 것인가에 중점을 두었다고 볼 수 있다. 이 때문에 港灣의 기업성을 중시하면서 港灣의 개발자금을 효과적으로 조달할 수 있는 한편 사기업제도로 경영에서 빚어질 수 있는 과당경쟁과 지나친 영리추구 등을 우려해 사기업 형태를 지양하고 공공성을 살릴 수 있는 특수법인의 형태로 발달하게 되었다. PA는 港灣을 공기업으로 運營하기 위해 채택된 독특한 제도로써 세계의 주요 港灣들이 대부분 채택하고 있다.

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

1. PA의 등장

PA라는 명칭을 가진 港灣管理조직의 등장은 1908년의 Port of London Authority (PLA)를 시초로 보고 있다. PLA는 완전민간자율, 즉 상업적인 港灣管理의 문제점이었던 사설업자들 간 경쟁격화, 공공성 저해, 통합개발 管理저해, 경쟁력의 약화 등을 해결하기 위해 港灣기능의 공공성 확보와 경제성 원칙을 중시하는 공기업체(Public Corporation) 형태로 설립되었다.

즉 런던항의 부두를 경영하던 민간기업들이 난립하고 기업간 과당경쟁으로 파산 직전의 상태에 직면하였기 때문에 정부가 공기업인 포트 오소리티(PA)라는 새로운 港灣管理체제를 도입하여 이 포트 오소리티로 하여금 런던항의 管理책임을 맡도록 하였다.³⁾

PA는 현재 歐美뿐만 아니라 전세계 주요 港灣들이 대부분 채택하고 있는 가장 발달된 港灣管理체제로 볼 수 있다. 이 제도는 港灣을 독립채산제 원칙의 공기업으로 運營하여, 국가재정의 부담을 없애는 동시에 港灣의 공공성을 확보하는 제도이다.

이와함께 PA는 특정한 港灣의 管理와 運營을 공기업의 원칙에 의하여 수행하는 비영리법인이다. PA가 도입된 이래 많은 港灣에서 성공적으로 運營되자 이 제도는 港灣뿐만 아니라 각종 공공시설의 運營체제로까지 발전하여, 현재는 거의 모든 공공시설의 개발 運營형태로서 Public Authority로 지칭되어지고 있으며 현재까지 개발된 행정제도 중 가장 발달된 運營체제로 평가되고 있다.

포트 오소리티를 도입하게 된 배경은 자본주의 경제의 발전에 따른 기업개념을 港灣에 도입하자는 점에 있다. 港灣은 기본적으로 공공성과 기업성이라는 두 가지 측면을 공유하고 있다. 港灣은 존재 자체가 그 지역의 경제발전뿐만 아니라 국가전체의 경제발전에도 크게 기여한다.

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

뉴욕·뉴저지 港灣의 PA는 뉴욕과 뉴저지주의 港灣 간의 갈등을 해소하고 港灣을 종합개발하기 위해서 도입되었다.

뉴욕항은 1921년 뉴욕주와 뉴저지주간에 체결한 조약에 의해 설립된 New York & New Jersey Port Authority에 의해 管理 運營되고 있었다. 당시 이 기구가 설립된 동기는 허드슨 강을 가운데 두고 뉴욕주와 뉴저지주 양주가 港灣과 배후 교통시설을 놓고 펼친 과당경쟁을 억제하고 兩州 모두에 이익이 되는 港灣과 배후교통시설을 개발 管理하기 위하다. 주제통상위원회(州際通商委員會) (ICC: Inter States Commerce Commission)는 양주 간 분쟁의 근본적인 해결안으로 뉴욕·뉴저지 포트 오소리티를 제안했고 양주가 받아들임에 따라 탄생했다. 이 새로운 제도를 바탕으로 양안의 港灣시설이 합리적으로 개발되고 허드슨강을 가로지르는 많은 철교, 터널, 교량 등이 건설되자 주간의 분쟁은 없어졌고 뉴욕·뉴저지항은 세계 최대의 중심港灣으로 발전하게 됐다.

포트 오소리티(PA)는 각 港灣의 사정에 따라 각기 발전연혁이 다르지만 공통점의 하나는 개발자금의 합리적인 조달에 있었다. 세계의 港灣 중 포트 오소리티를 도입하고 있는 港灣은 거의 예외 없이 개발자금의 조달을 기본적으로 공채의 발행에 의존하고 있다. 그리고 공채의 상환은 그 자금으로 건설된 시설의 사용료 수입으로 연차적으로 상환하는 것이다. 이 때문에 포트 오소리티는 그 기구 전체가 독립채산제의 원칙에 의하여 運營될 뿐만 아니라 개별적인 시설과 장비도 독립채산제로 運營될 만큼 철저한 독립채산제와 수익자부담의 원칙을 고수하고 있다.

기업성이 확실히 보장되는 시설과 장비는 적기에 공채를 발행하여 조달하여 확보하고, 이를 연차적으로 상환하면 되는 것이다. 그러므로 포트 오소리티가 정착된 港灣은 개발자금의 조달은 전혀 문제가 되지 않는다.

2. 포트오소리티(PA)의 특징

포트 오소리티는 각 국가나 지역에 따라 약간 다른 조직형태를 갖추고 있고 사용하는 명칭도 반드시 포트 오소리티라고 하지 않는 경우도 있다.

그러나 그 구성이나 재정管理방식에서 살펴보면, 포트 오소리티는 정부관계기관의 직접적인 통제조정과 정치적인 영향을 받지 않는 독립된 조직체다. 재정적으로 독립채산제를 채택하고 있으며 도시와 지역 그리고 주민을 기반으로 한 港灣의 管理주체라고 말할 수 있다. 그러므로 이 조직은 경제성과 기업성을 통하여 港灣管理의 효율화를 달성하는데 필요한 공통적인 성질과 요건을 보유하고 있다고 할 수 있다.

포트 오소리티의 공통적인 특성을 나열하면 다음 몇 가지로 요약할 수 있다⁴⁾

첫째, 법인격체이다.

포트 오소리티는 일반행정기관으로부터 독립된 법인격(공공기업체)을 보유하고 있다.

둘째, 조직의 최고의사결정기관은 위원회이다.

선거 또는 임명제로 위촉된 위원으로 구성되는 위원회가 인사 및 예산을 비롯한 전권을 가지고 있다. 그러나 하부조직인 직원들은 港灣에 대한 전문지식을 가진 사람들로 구성된다

셋째, 독립채산제를 원칙으로 한다. 재정은 수익자부담의 원칙에 따른 독립채산제로서 중앙정부나 지방자치단체로부터 보조금을 받지 않는 것을 원칙으로 한다. 그러므로 재정적으로 독립된 港灣기금을 보유하고, 港灣수입을 市 재정이거나 정부의 수입으로 전입하지 않는 것이 원칙이다.

넷째, 港灣管理에 필요한 권한을 보유한다.

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

港灣의 管理·運營에 필요한 토지수용권, 과세권, 채권발행권, 그 외에 필요한 권한을 갖는다. 또 포트 오소리티는 재정상의 편의나 각종 지원, 그리고 과세면제의 혜택을 받는 경우가 많다.

다섯째, 관할구역 등의 조정이 명확하다.

포트 오소리티의 관할구역은 두개 이상의 지방자치단체의 관할구역에 걸치는 경우도 있으며, 하나의 港灣이 아니라 여러 港灣을 한 기관에서 취급하는 경우도 있다. 어느 경우에도 지방자치단체의 관할구역이 중복되는 경우, 그 조정이 명확하여야 한다. 또 다른 행정기관과 관할범위에 대한 마찰이 없도록 그 업무한계를 명확하게 하여야 한다.

여섯째, 공공성을 갖는다.

공공성을 원칙으로 하여 港灣을 管理하는 기관이므로, 이익을 출자자에게 배당하는 제도를 마련해서는 안 된다. 이익이 날 경우 가능한 한 사용료를 낮추거나 港灣시설을 개선하여 서비스의 질을 향상하는데 사용하여야 한다. 그러나 장기적인 업적에 관하여는 공공기관의 평가를 받아야 할 것이다.

일곱째, 港灣의 자치적인 管理·運營을 원칙으로 한다.

포트 오소리티는 도시·지역·주민을 기반으로 하는 港灣의 管理·運營주체임을 그 본질로 한다. 따라서 그 구체적인 管理형태는 지역경제나 사회에 기여할 수 있도록 그 지역주민의 의지에 따라 특이한 조직형태를 가질 수 있다.

그러므로 포트 오소리티 자치권의 확립과 재정적인 독립, 港灣지역 및 港灣을 管理·運營할 수 있는 권한은 필수적인 요소라고 할 것이다. 이에 관하여 국가가 하는 일은 그 조직·직무·재정 등에 관하여 필요한 법률적인 기초를 마련해주는데 그쳐야 한다.

제3절 港灣管理제도의 유형

국유·국영제 港灣을 채택하는 주요국가로는 한국, 인도, 민영화 이전의 영국의 일부 港灣들이 있고 아프리카의 일부 후진개발도상국들만이 이 형태의 港灣管理제도를 채택하고 있다. 여기서 유의할 것은 국유·국영이라고 해서 이들 국가의 港灣管理제도를 동일하게 취급하는 것은 불합리하다. 그 이유는 국유·국영제를 채택하는 국가의 港灣제도의 내용이 서로 상당한 차이를 나타내기 때문이다.

지방자치단체가 직접 소유·運營하는 형태는 가장 흔히 발견되는 제도로서 이 형태도 크게 두 가지로 구분된다. 그 하나는 당해 항을 管理하는 지방자치 단체가 이를 소유·運營하면서도 실제 그 運營에 있어서는 포트 오소리티가 갖추어야 할 모든 요소들을 완벽하게 구비하여 실질적으로 독립한 港灣管理형태를 취하고 있는 제도로서, 미국의 로스앤젤레스나 롱비치와 네덜란드의 로테르담항이 그 대표적인 사례들이다. 다른 유형은 지방자치단체가 공익성에 보다 중점을 두어 港灣을 직접 소유·運營하는 형태로서 일본을 비롯한 西歐제국의 港灣들이 이러한 형태의 管理제도를 많이 채택하고 있다. 이 제도를 채택하는 港灣은 일본을 제외하고는 대부분이 중소형 港灣을 管理하는 형태이다.

그러나 주요港灣의 港灣管理체제의 공통적인 특징을 보면 기업원칙에 의한 運營제도의 강화를 무엇보다 중시한다는 점이다. 港灣管理제도의 일반 형태와 그 장단점은 다음 <표 2-2>와 같다.

1. 港灣의 소유와 運營의 분리

港灣시설과 장비 등을 港灣 管理자가 소유하는 경우에도 이를 직접 運營해야 하는 것은 아니다. 이런 관점에서 학자들은 港灣을 지주형 港灣(landlordport), 도구형 港灣(tool-port), 運營형 港灣(operating-port)으로 분류한다.⁵⁾

<표 2-2> 港灣管理제도의 일반형태

구분	국유제	지방자치제	공영자치제	사유제
管理체제	국가(중앙정부)	지방자치단체	독립위원회	민간회사
특징	국가가 직접 소유·管理 및 運營	시 또는 지방자치단체가 선임한 특별기구가 管理·運營	특별법에 의해 설립된 독립된 자치기관에 의해 管理·運營	영리추구를 최우선으로 하는 민간이 직접 소유하고 개발하고 상업적으로 管理·運營
장점	국가주도의 종합적 港灣계획이 가능	지역을 특성을 고려하나 원활한 港灣계획 가능	인사권·재정권의 독립을 통한 고객지향적인 서비스의 제공, 港灣전문경영진에 의한 港灣運營, 독립채산제 기업회계방식 運營	이용자지향적인 港灣의 管理·運營
단점	고객지향적 서비스의 부족	지방자치단체의 간섭, 투자재원 부족 및 전문인력확보의 곤란	국가전체의 종합적인 港灣계획에 차질 우려	港灣요율의 인상 우려, 공공이익 보다는 개인기업 우선의 정책우려
사례	한국, 인도, 민영화 이전의 영국 港灣 등	지방자치단체가 발달돼 있는 서구 및 일본지역의 港灣(롱비치, 로테르담, 고베 등)	뉴욕·뉴저지항, 런던항	펠리스토우, 영국 ABP 산하의 23개 港灣

자료: 전국경제인연합회(1997), 「港灣의 경쟁력 제고 과제」

1) 지주형 港灣(landlord- port)

이 제도에 있어서 港灣管理자의 기능은 토지사용허가, 가용공간의 유보, 港灣의 기본시설의 건설과 이의 이용 등의 임무로 한정되어 있다. 港灣管理자는 그 외의 시설 및 장비의 건설과 설치 등의 기능은 港灣運營자에게 위임한다. 이에 속하는 시설장비로서는 선박이나 화물을 수용

5) Baudelaire, Jean-Georges(1986), *Port Administration and Management*, Tokyo; IAPH, pp.120~134.

하는 시설 및 장비, 임항교통시설, 기타 서비스를 제공하기 위하여 필요한 시설장비로서 주로 港灣의 기능시설이라고 할 수 있다. 이 제도하에서는 港灣管理자는 港灣의 공간을 공공성을 보장하는 조건으로 運營자에게 사용을 허가하던지, 자기가 건설한 시설을 민간에게 임대·運營한다. 이때 港灣管理자는 일반적인 상거래시의 지주와 같이 港灣자산을 運營자에게 중장기로 임대하거나 소유권을 양도하거나 管理권을 넘겨주며, 港灣시설이 제 기능을 다 할 수 있도록 필요한 모든 조치들을 하여야 한다.

2) 장비형 港灣(tool - port)

이 제도는 지주형 港灣의 변형이라고 할 수 있다. 항만관리자는 전항에서 언급한 시설에 대한 건설이외에도 선박통제시설, 각종 조작장비, 보관시설 및 장비, 선박수리시설 및 장비도 건설하고 확보한다. 프랑스에서는 港灣管理자가 중장비까지 확보하여 港灣運營자로 하여금 이를 이용하게 한다.

또한 이 제도는 港灣의 지역적인 여건이나 물동량의 부족으로 인하여 경제적으로나 물리적으로 대규모의 장비를 갖추기 어렵고, 채산성을 확보하기 어려운 경우에 적합하다고 할 수 있다. 때로는 運營者가 장소가 마땅치 않아서 적절한 장비를 설치하지 못하는 경우나, 그로 인해 특정업자가 우위를 점하거나 심지어는 독점의 이익까지 누리게 될 경우에도 적합하다고 할 수 있다. 그 이유는 港灣내의 공간이 무한적인 것이 아니므로 다른 경쟁업자들 모두에게 같은 허가를 줄 수 없는 경우가 있기 때문이다.

이런 경우에 港灣管理자가 보다 효율적인 港灣의 運營이 가능하도록 재원을 마련해서 시설을 건설하고 장비를 구입하여 이를 단기계약으로 運營자에게 사용하도록 하되, 사용시에는 공공성을 고려하도록 의무화한다. 이런 港灣을 장비형 港灣이라고 하는데 장비를 확보하기는 하나

이를 직접 運營하지는 않는다.

장비형 港灣의 역할이 소유권자로서의 역할을 배제하는 것은 아니다. 그러므로 공간적인 여유만 충분하고 필요가 있다면 필요한 장비나 시설을 확보하여 이를 運營자에게 장기로 임대해 주고 다른 시설과 장비를 확보하여 또 다른 運營자에게 임대해주어 서로 경쟁하게 할 수도 있다.

3) 運營형 港灣(operating - port)

이 제도하에서의 港灣管理자는 특정한 港灣시설이나 장비만을 확보하는 것이 아니고 이를 직접 運營하는 運營者 기능도 담당한다. 그리고 港灣을 이용하는 물동량을 처리하기 위한 서비스를 제공하기도 한다. 이 경우 港灣管理者는 港灣運營者로서 港灣이용자를 상대로 영업활동도 하면서 港灣공동체를 지도하는 정부의 기능도 함께 한다. 이런 港灣을 運營형 港灣이라고 부른다.

運營형 港灣의 경우 일반적으로 공공성을 갖는 港灣이다. 그러나 최근에는 港灣의 민영화가 촉진되면서 국가에 따라서는 사영 運營港灣제도를 보다 발전시켜 나가는 경향이 강해지고 있다.

이와 같이 근대港灣의 발전초기에는 港灣의 공공적 특성을 강조하여 공유·공영을 기본으로 하는 것이 일반적이었으나 경제가 발전하고 민간부문의 경제활동의 활성화로 港灣의 기업적·경제적 요소가 강조되기 시작하면서, 港灣의 管理형태도 대형선사나 港灣터미널 업자에게 임대하여 運營케하는 효율성과 서비스 향상의 전략으로 임하는 추세이다.

2. 港灣의 민영화

港灣의 민영화 추세가 최근에 이르러 현저히 증가하는 경향을 보이고 있는데 다음 <표 2-3>와 <표2-4>에서 보이는 바와 같이 州정부 또는 중앙정부가 管理주체이었던 港灣이 공기업 또는 민간기업으로 대폭 그

管理주체를 전환하고 있다. 이것은 민간기업의 효율성을 港灣에도 도입 하자는 취지이며, 그 설립주체가 중앙정부나 주정부 일지라도 港灣의 실제 管理와 運營에 있어서는 민간에 위탁하는 방식을 택하고 있다.

<표 2-3> 최근 외국 주요港灣의 管理주체 개혁현황

港灣	종래의 管理주체	새로운 管理주체 (개혁시기)	부두運營방식	특징
시드니항	주정부	공기업(1995)	임대運營	공유민영
멜버런항	주정부	공기업(1996)	임대運營	공유민영
오클랜드항 (뉴질랜드)	지역정부	공기업(1998)	직접運營	공유공영
멕시코港灣	중앙정부	관민공동기업 (1990)	임대運營	공유민영
포트켈랑 (말레이시아)	중앙정부	공사(1991)	임대運營	공유민영
페낭항 (말레이시아)	중앙정부	공사(1995)	직접運營	공유공영
조호르항 (말레이시아)	중앙정부	공사(1995)	직접運營	공유공영
사우스햄프턴(영국)	중앙정부	민간기업(1983)	일부직접運營 일부임대運營	민유민영
틸버리항 (영국)	런던포트 오소리티	민간기업(1992)	일부직업運營 일부임대運營	민유민영
티스항 (영국)	티스포트 오소리티	민간기업(1992)	직접運營	민유민영
제노아 (이탈리아)	국가기관	지방자치단체 (1990)	일부직접運營 일부임대運營	시유시영 시유민영
싱가포르항	PSA (국가기관)	PSA(민간기업) (1998)	직접運營	민유민영

자료: 한국해양대학교 港灣연구소·부산발전연구원(2000), 「부산항자 치공사 도입방안에 관한 연구」, 부산광역시

<표 2-4> 외국 주요 港灣의 管理주체현황

港灣	管理주체	설립주체	管理주체특징	부두運營방식	특징
뉴욕뉴저지항	Port Authority of New York & New Jersey	뉴욕주·뉴저지주	공기업	임대運營	공유공영
시에틀항	port of Seattle	특별법에 의해 설립	공기업	임대運營	공유민영
LA/LB항	LA시/LB시	LA시/LB시	지방자치단체	임대運營	시유민영
뉴올리언즈항	New Orleans주	New Orleans주	지방자치단체	일부직접運營 일부임대運營	일부시유시영 일부시유민영
도쿄/고베항 요코하마/오사카항	도쿄/고베시 요코하마/오사카시	도쿄/고베시 요코하마/오사카시	지방자치단체	일부직접運營 일부임대運營	일부시유시영 일부시유민영
나고야항	나고야항 管理조합	나고야시·아이치현	지방공공단체	일부직접運營 일부임대運營	일부공유공영 일부공유민영
펠릭스토우항 /사우스햄프턴/틸버리항	민간기업	민간기업	민간기업	일부직접運營 일부임대運營	민유민영
엔트워프항	엔트워프시	엔트워프시	지방자치단체	임대運營	시유민영
함부르크항/ 브레멘항	함부르크시/ 브레멘시	함부르크시/ 브레멘시	지방자치단체	임대運營	시유민영
르아브르항/ 마르세이유항	Port of Le Havre/Port of Marseille Authority	중앙정부	공사	일부직접運營 일부임대運營	국유공영
카오슝항	카오슝항무국 (국가기관)	중앙정부	국가기관	일부직접運營 일부임대運營	일부국유국영 일부국유민영
싱가포르항	PSA	민간기업	공단	직접運營	민유민영
부산항	부산지방해양 수산청(국가 기관)	중앙정부	국가기관	일부직접運營 일부임대運營	일부국유국영 일부국유민영

자료: 한국해양대학교 港灣연구소·부산발전연구원(2000), 「부산항자치공사 도입방안에 관한 연구」, 부산광역시

1) 港灣 민영화의 주요 원인

港灣기능의 특정부문에 민간의 참여를 필요로 하는 3가지 주요 원인이 있는데 그것은 다음과 같다⁶⁾

첫째, 港灣이용자의 港灣서비스에 대한 수요가 다양화되고, 물동량이 늘어나면서 일반행정기구나 부서의 기능으로 이들의 다양한 서비스를 모두 충족시켜 줄 수 없게 되었다. 때로는 법률로 이를 금하는 경우도 있다. 港灣의 이용자가 港灣에 시설이나 장비를 설치하고 港灣의 管理와 運營에 참여할 경우, 그들의 港灣에 대한 관심과 그들의 물동량이 그 港灣을 이용하게 하는 동기를 만들며 港灣시설들을 고객의 수요에 보다 적합하게 할 수 있는 이점이 있다.

둘째, 港灣의 시설이나 장비의 확보에는 거액의 투자가 필요하므로 항상 재원이 문제가 된다. 港灣의 민영화는 港灣시설이나 장비를 확보하기 위한 재원의 마련을 용이하게 하고 재원규모를 보다 크게 할 수 있다. 전세계적으로 정부는 이런 港灣개발재원을 될 수 있는 대로 스스로 부담하는 것을 기피한다.

민간자본이 정부와 기타 공공기관의 재원을 보충하는 기능을 하거나, 민간기업이 전용 사용하는 특정한 시설이나 장비의 개발에 소요되는 재원의 전액을 부담하는 경향이 늘어가고 있다.

셋째, 管理의 효율성을 향상시킬 수 있다. 민간 港灣運營자는 공공기관에 비하여 종업원의 고용이나 해고가 보다 용이하고, 지급하는 보수도 보다 신축성있게 할 수 있다. 또 외부의 압력이라든지, 문제가 발생할 때 이에 즉각적으로 대처하는 능력이 훨씬 뛰어나다. 왜냐하면, 사기업의 경우 어떤 경우에도 적자를 내서는 안 되기 때문이다.

6) *Port Organization and Management Report* by the UNCTAD Secretariat(1993), Trade and Development Board Standing Committee on Developing Services Sectors (Shipping) Intergovernmental Group of Experts on Ports, Geneva, 25, October, Items 3 and 4 of the provisional Agenda, pp. 4~6.

2) 민영화의 형태

港灣기능의 일부를 민영화하는 방법은 다양한데 그 중 어떤 방법을 택할 것인가는 港灣이 지향하는 목표와 港灣이 처한 정치적, 경제적, 사회적, 재정적 제 여건을 감안하여 결정하여야 하며 항만을 민영화에는 다음과 같은 방법들이 사용되어 지고 있다.⁷⁾

(1) 정부보유주식의 매각

공공港灣기업의 주식을 매각하여 민영화하는 방법이 있는데, 주식은 부분적 또는 전량매각의 두 방식이 있을 수 있다. 부분매각을 할 경우, 정부는 매각후에도 지배주주의 지위를 유지할 것인지 여부를 결정하여야 한다. 이에 따라 매각량이 결정될 수 있다.

(2) 자산의 매각

국가가 港灣자산을 매각하는 방법도 있다. 영국에서 이 방법을 많이 택한 것으로 보인다. 또 한가지 방법으로서 한 유러피안 도시港灣을 회사체제로 전환하자는 제의도 있었다. 이때 이 회사의 자본구성은 공공성을 가진 자치단체와 민간기업이 공동으로 참여하되 자치단체가 대주주가 되고 민간인들은 군소주주로 남기도 하였다. 이때 유의할 점은 주식매입자가 港灣이용에 대한 기본적인 방식을 바꾸지 못하도록 할 필요가 있다. 이를 위하여 주식을 매각하면서도 지배주식은 공공기관의 소유로 하는 국가도 있다.

(3) 港灣장비의 임대 등

7) Ibid, pp.125~141.

보유한 港灣자산의 소유권을 포기하지 않고, 민간기업에게 이를 전용 사용 하도록 허가할 수도 있다. 이때 조건은 물론 유상이며 공공성을 유지하기 위한 여러 가지 조건을 부여하기도 한다.

(4) 港灣확장기능의 민영화

기존의 港灣시설에 대한 運營은 기존의 공공적인 체제를 그대로 두고 새로 확장하는 사업에 대해서만 민간기업의 참여를 허용하는 방식도 있을 수 있다. 이 방식은 주로 컨테이너 터미널에 많이 적용된다.

(5) 管理계약

컨테이너 터미널의 運營부문에서 港灣運營의 민영화는 특히 성공적으로 이루어졌다. 터미널에 대한 공공기관의 소유를 포기하지 않고도 국가는 터미널의 管理권을 민간기업에게 위임하여 민간이 運營하게 한다. 이용료는 연간 얼마의 정액제로 하거나, 물동량에 따라 결정할 수 있다.

(6) 종업원지주제

국가는 보유주식의 일부를 종업원에게 배정하여 종사자들의 참여의식을 높이고, 동기를 부여하여 능률을 높이는 방법을 택할 수 있다. 이때 종업원들에게 일정액의 배당을 약속하기도 한다.

제3장 港灣管理제도의 국제비교

주요선진국인 미국, 프랑스, 영국, 일본의 港灣管理제도를 개관하면 다음과 같다.

제1절 미국

미국의 港灣管理는 전적으로 주정부의 소관이며 연방정부와는 전혀 관계가 없다. 그리고 미국의 주는 독자적인 법제와 연혁에 따라 港灣管理제도를 정하므로 주마다 港灣管理제도가 다르다. 각 주는 그 실정에 따라 여러 가지 형태의 港灣管理제도를 정해서 각 港灣의 사정에 따라 알맞은 제도를 채용하고 있으므로 미국의 港灣管理제도를 한가지로 규정지을 수는 없다. 극단적으로 말하자면 수백가지의 港灣管理형태가 나름대로의 지역과 港灣의 특성에 따라 혼재해 있다고 말할 수 있다.⁸⁾

그러나 크게 분류해 본다면, 첫째 기초자치단체인 시(市)가 직영하는 형태, 둘째 주(州)가 직영하는 형태, 셋째 포트 오소리티 형태, 넷째 사기업에 의한 運營형태 등 4가지로 요약할 수 있다. 그러나 이러한 분류보다는 港灣管理의 기본원칙이 더 중요할 것이다. 다음과 같이 미국 港灣管理제도가 가지고 있는 기본원칙을 설명할 수 있다.

첫째, 港灣의 管理運營은 자치가 원칙이다. 둘째, 독립채산제를 원칙으로 하여 기업원칙에 의해 運營되고 있다. 셋째, 지역경제와 매우 밀접한 연관성을 가지고 運營되고 있다. 넷째, 기업원칙과 사용자의 다양한 서비스 욕구에 부응하기 위해 대부분의 시설을 임대運營하는 것을 원칙으로 하고 있다. 다섯째, 임대료는 임대인인 港灣管理자와 임차인인 사용자가 미리 합의한 원칙에 따른 공동 원가계산을 행하고 이에 기초한 금액으로 한다. 여섯째, 港灣에 시민의 세금이 유입되는 것을 매우 경계

8) 최재수(1993), 『港灣管理론』, 한국해양대학교 출판부, pp.95~101.

하고 또 港灣을 통한 폭리도 억제한다.

1) 뉴욕·뉴저지 포트 오소리티

뉴욕·뉴저지항은 1921년에 뉴욕주와 뉴저지주간에 체결한 조약에 의하여 설립된 뉴욕·뉴저지 포트 오소리티에 의하여 管理·運營되고 있다. 이 기구를 설립하게 된 동기는 허드슨강을 가운데 두고 뉴욕주와 뉴저지주 양주(兩州)는 港灣과 배후 교통시설을 놓고 격렬한 경쟁을 벌였다. 그 결과 양주에게 모두 도움이 되지 못했고 주간의 상업 및 교통을 규제·조정하는 주제통상위원회(州際通商委員會, Inter state Commerce Commission : ICC)가 포트 오소리티를 설립할 것을 제안, 양주가 이를 수용함으로써 탄생되었다.

이 포트 오소리티는 자유의 여신상으로부터 25마일 반경이내에 있는 양주의 관할구역안에서의 港灣과 이에 부수되는 터미널 교량 및 터널 등의 연관시설의 개발과 港灣의 무역촉진을 위한 여러 가지 업무를 수행하는 기구이다.

運營은 각 주지사가 각 주 상원의 동의를 받아 임명한 각 6명, 합계 12명의 위원으로 구성되는 위원회에 의하여 자치권이 위임되어 있다. 위원은 명예직이므로 무보수 임기제이다. 또 동질성을 유지하기 위해 최초 선임위원의 임기를 서로 달리하여 위원이 연차적으로 바뀌게 된다. 위원회는 주요정책을 심의·결정하며, 港灣청장(Executive Director)을 임명한다. 港灣청장은 위원회에서 결정한 사항을 집행할 책임을 진다. 포트 오소리티는 계획을 수립해서 양주가 승인한 사실만 시행하며 양주는 위원회의 사업계획이나 행동에 거부권을 행사할 수 있다. 포트 오소리티는 사업을 직접 시행하기도 하지만 산하에 많은 자회사를 설립하여 이 회사로 하여금 사업을 수행하는 것이 통례이다.

또한 철저한 독립채산제로 運營되며, 양주로부터 예산지원은 전혀 받지 않는다. 개발재원은 공채를 발행하여 조달하며, 개발 후 運營수입으

로 공채를 연차 상환한다. 그러므로 채산성이 없는 사업은 근원적으로 수행할 수 없게 되어 있다. 공채상환을 용이하게 하고 港灣運營의 기업 성과 이용자의 개성을 살리기 위하여 개발된 시설은 임대運營을 원칙으로 하며, 개발착수전에 실수요자와 장기임대계약을 한다. 임대료는 양자가 합의한 회계원칙에 따라 원가계산에 의하여 그 결과로 정하므로 양자간에 이의가 있을 수 없다.

2) 로스앤젤레스항

로스앤젤레스항은 뉴욕항과는 달리 로스앤젤레스시가 직영하는 형태를 취하고 있다. 그러나 내용을 살펴보면 철저한 독립성과 독립채산제를 지키고 있다.

5명의 港灣위원에게 자치권이 위임되어 있어, 이들이 합의제로 港灣의 모든 사항을 결정한다. 위원 임기는 5년이며, 동질성을 유지하기 위하여 매년 한 명씩 위원이 교체된다. 위원은 무보수 명예직이다. 집행은 그 산하에 있는 港灣청장과 산하조직에서 한다. 위원회는 청장의 임명권을 가지며 청장은 부청장 이하 전직원의 인사권을 갖는다.

그 구성원들의 직업은 건설업자, 변호사, 노동조합간부, 대학총장 및 사회사업가로 다양하며, 상근직원들과 분야별 분과위원회를 구성하여 한 사람씩 운번제로 위원장직을 맡아 실무문제를 검토·결정하는 등 港灣전문가 못지 않은 식견을 가지고 있다.

港灣運營은 철저한 독립채산체로서, 개발재원은 공채를 발행하여 조달하고 상환은 개발시설의 運營수입으로 연차상환하며 시설은 철저한 임대제라는 것 등은 미국의 다른 항과 마찬가지로이다. 뉴욕·뉴저지항과 마찬가지로 시로부터 일체의 재정지원을 받지 아니하며, 港灣의 잉여금을 시재정으로 전입시키는 것도 금지되어 있다. 로스앤젤레스항은 오랫동안 흑자를 기록하고 있어 잉여금의 적립액도 상당한 수준에 이르고 있다.

제2절 프랑스

프랑스에는 300여 개의 대소港灣이 있다. 해안에 위치해 있는 프랑스 최대의 마르세이유항, 르아브르항, 던키르크항과 내륙항인 루앙항, 파리항, 스토라스후루항 등이 있다. 프랑스의 주요항은 전통적으로 港灣運營에 있어 국유·국영을 원칙으로 해왔다. 그러나 중앙집권적 管理에 따른 비능률 때문에 인근 제국 港灣과의 경쟁에서 불리해지자 주요 6대항을 자치제로 전환하였는데 그것은 1920년 포트 오소리티 및 港灣의 공사시행 절차 생략에 관한 법률에 근거해서 실시되었다. 르아브르항은 특수법인의 포트 오소리티로 1925년 1월 1일부터 독립 자치港灣으로 인정되었고, 그 후 1965년 6월 1일에 프랑스 주요 6대항이 포트 오소리티로 전환되었다. 그 6대항은 마르세이유항, 르아브르항, 던키르크항, 낭트/상나자르항, 루앙항 및 보르도항이다.

포트 오소리티 자체는 프랑스정부의 일반적 규제하에 있지만, 管理와 재무에 관해서는 자율성을 갖고 있다.

管理기능뿐만 아니라 공업기능, 상업기능을 보유한 공공단체로서 포트 오소리티는 港의 運營, 각종의 시설을 건설하고 운용하며, 개량하는 책무를 맡고 있다. 港灣의 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 수가 있다. 6대항을 자치항이라 하고 그 외의 항은 국영체제가 지속되고 있는 신탁항(Port s Concedes)이다. 6대항을 제외한 나머지 港灣들은 국가의 管理하에 있고 엄격하게 그 管理체제가 이원화되어 있다. 위탁항의 管理는 교통부에 속하며 지방주재관서를 두어 이들 港灣의 건설과 유지보수 및 항로업무를 전담한다. 다른 한편 港灣의 運營이나 港

灣의 상부구조의 설치 및 管理권 등은 그 지역의 상업회의소에 위탁하여 이들이 이를 전담하게 하고 있다. 그리고 지방港灣의 管理에 필요한 모든 통제·조정권은 교통부산하의 주재관서의 장이 한다.

제3절 영국

영국의 港灣管理는 흔히 국영, 포트 오소리티, 지방자치단체 직영항, 사유항의 네 가지로 분류된다.

특히 유의할 점은 영국의 港灣管理형태 중 국영으로 분류되는 것은 우리나라와 같은 중앙정부 직할방식이 아니라, 국영기업에 의한 기업적인 運營체제였다는 점과 지금은 이 국영기업의 정부보유주식을 모두 매각하여 민영화 시켰다는 점이다. 또 영국이 港灣의 공공성과 기업성을 적절히 조화시키는 제도로서 세계 최초로 포트 오소리티를 창설하였고, 그 성공으로 이 제도가 다른나라로 수출되어 세계 港灣管理制度의 정형으로 정착되었다는 사실이다.

1) 국영항(Nationalised Port)

영국은 1947년에 교통법(Transport Act)을 제정하여 군소항(群小港) 중 자립하지 못한 港灣들을 국유화하여 영국운수항만위원회 산하에 두었다가 BTDB(British Transport Dock Board)를 거쳐 ABP (Associated British Port)라는 국영기업체에서 통합해 運營했으나 최근에 이 ABP의 주식을 민간에 매각함으로써 이 회사 자체가 완전히 민영화되었다.

2) 포트 오소리티(Port Authority)

이에 속하는 대표적인 港灣으로 Port of London Authority , Clyde Port

Authority , Forth Port Authority 등이며, 다수의 중소규모 港灣도 이와 유사한 형태로 運營되고 있다. 이 형태의 港灣은 공채의 발행으로 자금을 조달하고 독립채산제를 하는 자치港灣이다. 포트 오소리티는 영국에서 제일 먼저 개발한 제도이다.

3) 지방자치단체 직영항(Municipal Port)

이에 속하는 港灣 중 가장 큰 港灣은 Bristol항이다. 그 외의 주요항으로는 Preston, Port smouth, Boston항 등이 있으며 그 외에 중소형港灣이 있다. 이 港灣들의 運營은 주로 자치단체의 장이 의회의 승인을 얻어 임명한 港灣위원 들로 위원회를 구성하여 運營책임을 진다.

4) 사유항(Company Port)

사유항은 많지 않다. 대표적인 港灣이 Liverpool, Manchester, Felixtow 항

등이다. 리버풀항은 원래 포트 오소리티 체제에 의해 運營되어 왔다. 그러다가 1971년의 Mer sey Docks and Harbor Act에 의하여 회사체제로 전환되었다.

제4절 일본

일본은 개항 후부터 1950년까지는 중앙정부에 의한 港灣管理체제를 유지하였다. 서구의 전통 해운국들의 港灣이 그 지역의 경제발전과 대외교역의 확대에 따라 자생적으로 발달한 것과는 달리 개항 자체가 외세의 압력에 의해 이루어졌기 때문에 개항을 결정한 중앙정부가 개항지인 港灣을 굳게 장악할 수밖에 없었다. 그 후 일본은 명치유신을 거친 후, 국력과 군국주의를 배경으로 강력한 해외세력의 확충에 노력하였는

데, 그 전진기지인 港灣을 중앙정부가 관장한 것은 자연스러운 추세였다. 일본과 개항의 역사가 비슷하고 개항 후 곧 일본의 식민통치를 받아야 했던 한국의 港灣管理제도는 바로 일본의 이 제도가 그대로 답습됐다.

1950년 일본을 군정으로 통치하였던 미국동군사령부가 港灣법을 제정하도록하여 港灣管理권을 지방자치단체에게 이관하도록 하였다. 港灣법은 자치단체의 자율권을 인정한다는 의미에서 포트 오소리티(항무국), 지방자치단체직할, 관련지방자치단체가 협의해 구성한 일부 사무조합 등 3가지 港灣管理형태를 정해서 그 중의 하나를 지방자치단체가 자율적으로 선택하도록 하였다. 그러나 일본의 보수적 성향 때문에 대부분이 지방자치단체 직할안을 채택하였고 일부 특수한 여건이 있는 港灣만이 일부사무조합안을 택하였다.

그 결과 일본의 港灣법에 의한 港灣管理제도의 개혁은 실패로 끝나고 말았다. 그 이유는 지방자치단체의 직영은 역시 중앙에서 관장하는 것과 비슷한 관료적 비능률이 계속되어 港灣의 기업화에 실패하였고, 지방자치단체의 재정 자립도가 낮아서 港灣개발자금부족으로 港灣의 발전이 지지부진하였다. 대부분의 중요 港灣의 管理형태인 지방자치단체직영체제는 실패한 것으로 평가되고 있는데 극히 예외적인 港灣管理형태의 하나인 일부사무조합형태는 세 가지 형태 중에서 가장 성공적인 제도로 평가되고 있다.

지방자치단체에 의한 港灣管理가 실패해 港灣의 발전이 지연되는 가운데 일본은 1960년대의 고도성장기를 맞이하자 심각한 港灣시설 부족현상을 초래하였다. 문제는 크게 두 가지였는데, 하나는 막대한 시설이 소요되는 港灣시설의 개발을 제한된 지방자치단체의 예산과 중앙정부의 예산지원으로 감당할 수 없다는 것이며, 다른 하나는 컨테이너화 이후 업계에서는 전용부두제를 강력하게 요구하고 나왔는데, 시민이나 국민의 세금으로 건설한 港灣시설을 특정업체가 전용으로 사용하는 것은 부당하다는 것이었다.

그래서 대외교역상 필수불가결의 港灣만을 기업방식으로 집중 개발하기로하고 1967년에 외무부두공단법(外貿埠頭公團法)을 제정하여 공단방식의 개발에 착수하였다. 이 법에 의하여 설립된 외무부두공단은 두 개였는데, 그 하나는 도오쿄오항(東京港)과 요코하마항(橫濱港)을 개발하는 게이힌(京濱)외무부두공단이며, 다른 하나는 오오사카항(大阪港)과 고베항(神戸港)을 개발하는 한신(阪神)외무부두공단이다. 이 양 공단에 의한 4개항의 집중개발이 일본경제의 기본 물류구조를 동경을 중심으로 한 관동경제권과 오오사카·고베를 중심으로 한 관서경제권으로 이원화시켰다.

이렇게 성공적인 외무부두공단이 1981년에 해체되어 그 업무가 각각 관련 4개항의 港灣공사체제로 전환되었다. 그 결과 이 4개항은 자치단체의 일반港灣 管理권과 공사에 의한 港灣의 기업적管理라는 이원적구조를 갖게 되었다. 그러나 같은 시장의 관할하에 있는 시영기업형태이므로 큰 문제는 없어 보였으나 능률적인 제도가 아닌 것이 분명하였다. 제일 곤란한 것은 공사와 市港灣국의 업무분담의 한계였다.

제4장 동북아중심항만 경쟁과 BPA의 출범

제1절 동북아중심항만 경쟁과 지방화시대 BPA 출범

1. 중국의 부상

중국은 2001년 세계무역기구(WTO) 가입을 계기로 제한적인 중국내 외국 기업투자 외국기업투자에 대한 전면적인 개방이 급속도로 진행되고 있다.⁹⁾

지역별 물류거점 항만의 개발수요가 급속하게 증가하고 있으며 특히 매년 약30%에 가까운 성장률을 기록하고 있는 컨테이너 물동량의 증가에 따라 지역별로 컨테이너 전용터미널의 수요가 급속히 늘어났고 이에따른 港灣시설 부족현상으로 항만 개발에 박차를 가하고 있다.

중국은 이에따라 제10차 5개년계획(2001~2005)에서 현대 물류의 강화발전을 중점항목으로 설정, 고속도로 및 港灣인프라의 건설과 확충을 가속화하고 있다.

1990년대 후반이후 전 세계적으로 港灣간 경쟁이 한층 더 격화되고 있

는 가운데 특히 가장 역동적인 경제활동을 보이고 있는 동북아지역내 港灣들간의 경합관계가 가장 두드러지고 있다. 이에따라 한국의 가장 강력한 경쟁상대국인 중국은 폭증하는 물동량을 소화하기 위해 얕은 수심 문제 해결과 港灣시설 확충에 초점을 맞춘 세계최대 규모의 港灣개발을 추진하고 있다.¹⁰⁾

중국은 현재 상해항과 선전항을 양대 컨테이너港灣(top two ports)으로 육성하기 위해 대대적인 港灣개발을 추진하고 있다. 특히 중국정부

9) 한국무역협회(2004), “동북아 물류중심화 조기구축을 위한 핵심과제”, p69.

10) 한철환(2002), 「아시아 항만의 경쟁입지 변화와 중국·일본의 항만전략」, 한국해양수산개발원, pp.21~42.

는 상해항을 1997년 상해국제해운센터 구상을 발표한 이래 중국 동북부 교역의 중심港灣으로 집중 육성하고 있다. 상해항의 컨테이너 터미널은 SCT(Shanghai Container Terminal) 소속 구 터미널의 8개 선석과 상해 항무국(SPA:Shanghai Port Authority) 직속 포동지구 외고교 컨테이너 터미널 8개 선석 등 모두 16개 선석으로 구성돼 있다.

북중국 주요港灣은 1990대 이후 연평균 25.8%의 높을 증가세를 보이고 있다. 청도항의 컨테이너 물동량은 1990년 초반에 연평균 33.8%, 그 이후에는 연평균 28.2%의 증가율을 기록했고 상해항은 1990년에 45만6천TEU의 처리실적에서 2003년에는 1,128만TEU로 약 25배의 처리물량이 증가해 연평균 28%의 증가를 보였다. 상해인근의 Ningbo항의 경우 1998년 35만TEU에서 2003년에는 275만TEU를 기록해 5년만에 처리실적이 약 8배 증가했다. 특히 심천우 인근의 세코우, 치완, 안티안항을 통합하면서 처리물량이 급신장해 1994년 18만TEU에서 2003년에 1,061만TEU로써 부산항을 추월하면서 세계4위로 부상했다.

<표4-1> 북중국 주요항의 컨테이너 처리실적

(단위: 만TEU, %)

	실적										연평균증가율	
	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1990~1995	1996~2003
대련	13	37	42	45	53	65	84	122	135	163	23.2	20.3
천진	29	70	82	94	102	114	145	201	241	302	19.3	19.3
청도	14	60	81	103	121	125	191	264	341	424	33.8	28.2
상해	46	153	197	253	307	396	531	634	861	1137	27.2	28.0
계	102	320	402	495	583	700	951	1221	1578	2026	25.6	25.8

자료: Northeast Asia Director-General Meeting(2nd) Porgress Report on "Future Development of Sea Transpotion Corridor in Northeast Asia", Sept. 17-21, 2002, Seoul, Korea.

1) 상해항

상해항은 현재 22개 선석에 약 6km의 컨테이너 처리안벽을 보유하고 있고 연간 표준처리능력은 505만TEU 내외로 추정된다. 하지만 중국은 오는 2010년까지 수심이 15~18m가 되는 선석 52개를 개발해 모두 2,200만TEU를 처리할 수 있는 세계최대 규모의 港灣개발을 추진 중에 있다. 이 규모는 현재 부산항의 3배에 달하는 것이다. 1단계로 2005년에 5개선석(1.6km)을 완공할 예정이고 여기에 10,000TEU급 컨테이너 선 하역에 이용될 20대의 슈퍼 대형 컨테이너크레인을 설치할 계획이다. 현재의 52개 선석계획은 소양산지역에 배치될 규모이고 대양산에도 소양산과 동일한 규모를 개발할 여유가 있어 규모는 더욱 확대될 수 있는 것으로 평가된다.

<표 4-2> 상해항 건설계획

단계별		1단계(2002~2005)	2단계(~2006)	3단계(~2008)	4단계(~2010)	합계
안벽	선석수	5	4	20	23	52
	연장(m)	1,600	1,400	7,000	8,000	18,000
수심(m)		15.5	-	-	-	15~18
하역능력(TEU)		220	170	850	960	2,200
기타		港灣구역 1.53km ² (야드 72만m ² 포함)				

자료: 상하이 항무국 자료

2) 보세구 제도 및 보세물류구역 제도의 신설

중국은 국제물류활동을 촉진하기 위해 각국의 외국인기업, 특히 물류기업의 유치에 주안점을 두고 '보세구' 제도를 설치해 運營하고 있다. 중국의 보세구는

경제기술개발구와는 달리 수출입무역, 물류창고, 생산·가공, 상품전시 및 금융 서비스 등을 주요 기능으로 하고 있는 지역으로 규정된다.

보세구는 현재 중국의 13개 지역에 설치되어 있으며, 대표적인 보세구는 상해 외고교 보세구를 들 수 있다. 상해 외고교 보세구는 2000년도에 이미 76억 달러의 수출입, 20.7억달러의 공업총생산, 8.5억달러의 세수총액을 기록하여 전체 보세구 중에서 40% 정도의 높은 비중을 차지하고 있다. 상해 외고교 보세구는 2002년 말 전세계 72개 국가와 지역으로부터 6,001건의 투자프로젝트가 비준되었고, 외자유치규모는 73억 2,100만달러를 기록했다.

여기에 유치기업 수는 2001년 10월 4,861개社이고 이 중 무역형 기업이 3,200개사, 창고물류형 기업이 300개사, 생산·가공형기업이 450개사를 초과하고 있다. 보세구는 일정 면적의 비관세영역(보세지역)으로 지정된 지역으로 일반 보세창고나 보세공장과는 다른 특별지역이기 때문에 입주하는 국내외기업에게 기업규제 완화, 세제혜택 부여 등 다양한 인센티브 제공해 주고 있다.

보세구에서는 중국정부가 금지하는 수출입화물 및 특수화물을 제외한 화물에 대해서 세관의 감독규제가 적용되지 않고 있다.

한편, 상해외고교보세물류원구(WBLP)는 중국정부와 상해시가 ‘선행시행모델지구’로서 2004년 4월부터 도입하여 추진하고 있는 대형 프로젝트다. 여기에는 일반 보세구역의 기능에 대외 무역 경영기능, 외환거래 기능을 추가하였고, 국내 화물의 관세환급이 가능한 완전 자유항의 개념을 도입했다.

2. 일본의 슈퍼중추港灣 정책과 각 항의 환적화물 유치전략

1) 슈퍼중추港灣 정책의 목표와 진행상황

일본은 선사들의 자국 주요항의 기항실적 저하 및 환적항으로 부산항을 사용하는 문제를 개선하기 위해 슈퍼중추港灣 정책 및 물류산업 활성화를 위해 경제특구제도를 도입했다.

슈퍼중추港灣이란 일본 발착화물의 취급상 중요한 지역에 위치한 港

灣에 대해 국제·국내 화물의 처리능력 등을 감안해 국가, 港灣 관리자, 민간사업자가 일체가 되어 종래의 관행 및 제도에서 탈피한 특례적인 시책을 실시하려는 제도를 말한다. 즉 港灣간의 광역적 제휴를 통해 컨테이너 터미널의 정비, 管理運營방식, 컨테이너 물류시스템의 개혁을 추진하는 차세대 터미널을 건설해 국제해상 컨테이너 중계기능을 가지면서 아시아의 주요 컨테이너 港灣을 능가하는 국제 컨테이너 港灣으로 육성한다는 것이다.

이것은 1990년까지의 港灣분산정책을 수정해 港灣을 선택적, 집중적 광역 港灣권으로 개발하는 港灣개발정책의 전환을 의미한다.

슈퍼중추 港灣개발은 港灣비용을 현재보다 약 30%를 절감하고 현행 3~4일의 리드타임(Lead Time)을 1일정도 단축해 아시아 주요 港灣을 능가하는 비용의 절감 및 서비스를 제공한다는 것이 목표다.

일본 국토교통성은 2003년부터 시작하는 港灣정비 계획에 대해 港灣을 거점화, 집약화한 ‘슈퍼중추港灣’을 육성한다는 방침을 정하고 지난 2002년 5월 7일 제1회 물류·산업부회를 개최해 용어를 정리했다. 이어 국토교통성은 2002년 12월 슈퍼중추港灣을 응모, 2004년 5월 동경만, 오사카만, 이세만의 3대만과 동경, 요코하마, 나고야, 오키나와, 고베, 오사카 등 6개항을 내정했다.

2) 일본 각 항의 환적화물 유치전략

동경항, 고베항, 요코하마항 등 일본의 주요 港灣들은 동북아 다른 경쟁항에 비해 상대적으로 높은 港灣비용(Cost)을 줄이기 위해 노력하고 있다.

동경항의 경우 港灣비용이 대만 카오슝항과 부산항에 비해 60% 정도 높기 때문에 선박회사들이 기항을 기피해 화물취급량이 감소 추세에 있었다. 동경항은 2004년부터 동경항을 이용하는 선박회사 및 하역회사가 지불하는 港灣시설 이용료의 할인제도를 도입해 실시중이다.

동경항은 컨테이너 환적화물의 경우 대형크레인의 사용료를 절반으로 할인해 주고 있다. 또 크레인 이용시간이 전년에 비해 늘어난 이용자에 대해서는 초과시간에 대해 사용료를 반으로 할인해 주고 컨테이너 화물량이 일정시간 상회한 선박은 입항료 및 안벽 등의 港灣 설비 사용료를 인하해 주는 정책을 펴고 있다.

고베항의 경우도 2002년부터 2004년까지 한시적으로 고베港灣공사가 管理하는 컨테이너 선석에서 2개 선석을 사용하는 경우 약 30%의 선석임대료를 할인해 주고 있다. 이와함께 중국 화물에 대해서는 인센티브를 제공, 2003년부터 공용선석에 입항하는 중국 항로의 선박에 대해 겐트리 크레인 사용료를 3분의 1로 할인하고 있다.

요코하마항은 2002년 4월부터 신규 정기항에 투입되는 모든 선박의 최초 입항시에 입항료 및 안벽사용료를 면제해 주고 있고 2003년 7월부터 대형 컨테이너선과 컨테이너 취급 개수에 따라 입항료를 할인해 주는 정책을 펴고 있다.

3. 대만의 수출가공구 제도(Export Processing Zone)

대만은 카오슝, 타이중 지역에 약 190만평에 이르는 수출가공구를 설치해 반도체, 컴퓨터 등 수출용 부품, 반제품, 완제품을 조립, 제조, 가공해 수출하고 있다. 이것은 카오슝항 및 타이중항 주변의 수출가공구를 중심으로 글로벌 물류센터화를 추진해 대만을 세계물류 및 經營管理의 중심지로 발전시키고자하는 전략이다.

수출가공구는 수출산업 전용단지로 수출생산에 중점을 두고 있고 제조, 가공조립, 연구, 개발, 무역, 컨설팅, 창고, 운송, 포장 등을 수행하고 있다. 수출가공구 管理청은 입주업체의 등록과 공장설립 허가에 대한 절차를 관장해 신속하게 이뤄지며 통관도 3~4시간 이내에 가능하고 관세 및 물품세가 원칙적으로 무료이다. 또 법인세는 통과화물 취급업체에 대해서는 수입의 10%만 부과하고 역내 판매에 따른 관세는 부가

가치액에 따라 부과한다. 대만의 경제건설위원회(CEPD)는 카오슝항과 샤오강공항을 통합해 글로벌 물류센터화한 뒤 장개석 공항과 타이페이 港灣을 순차적으로 개발할 예정이다.

4. 홍콩

홍콩정부는 향후 지속적으로 아시아의 국제물류거점 경쟁우위를 확보하고 중국 남부지역의 화물 유치를 강화하기 위해 중국과 협조체제를 강화하며 효율적인 복합운송체계를 구축하고 있다.

홍콩港灣당국은 1990년에 港灣개발위원회(PDB)를 설립해 2011년까지 대단위 港灣개발을 추진하고 있다. PDB는 향후 2006년까지 약 397만평의 항만개발용지가 소요될 것으로 예측하고 안벽 1,200m, 연간 처리능력 150만TEU의 컨테이너 터미널 CT-10, CT-11을 건설하고 2011년까지 컨테이너 선석 17개를 추가로 개발할 예정이다.

이와같이 동북아의 항만들이 중심항만이 되기 위해 치열한 경쟁을 벌이고 있는 가운데 우리나라도 PA의 출범을 맞았다. 노무현 대통령의 참여정부는 분권화·지방화와 함께 동북아경제중심국가를 국가전략으로 세워 놓고 있다. 이에 따라 대통령직속 동북아경제중심위원회는 동북아경제중심도약을 위해 물류서비스 클러스터, 지식산업클러스터, 선진금융서비스 시장확대 등 선진클러스터로서 부산 광양 등 중심港灣 투자, 배후단지 개발, 물류정보화 및 국제물류촉진제도 도입 등 방안을 제시했다.¹¹⁾

PA의 도입은 지방화의 진전과 해운·港灣의 환경 및 管理運營의 변화에 기인한다. 중앙정부가 모든 것을 계획하고 추진하던 시대에서 지방정부의 역할이 강조되는 지방분권화 시대로 전환되면서 각 지역의 다양

11) 동북아 물류중심화 추진 로드맵, 동북아경제중심추진위원회 동북아물류중심추진분과위원회, 2003.

한 욕구들이 분출되기 시작했다. 우리나라도 지방자치의 확대로 다양한 지역발전을 위한 요구들이 등장하고 있으며 港灣도 지방화의 시대에 과거의 중앙집권적인 管理를 탈피해 지방과의 균형과 조화를 통한 발전을 추구하게 됐다. 따라서 지역현장의 구체적인 요구와 港灣이용자의 욕구를 더 잘 충족시키기 위한 대안으로 港灣의 중앙집권권을 지방에 위임하는 港灣공사제가 발족하기에 이르렀다.¹²⁾

제2절 BPA 현황

1. 연혁과 조직

1) 연혁

우리나라 최초의 港灣자치공사의 성격을 갖고 있는 부산港灣공사(BPA)는 그 설립에서 여러 가지 의미를 지닌다. BPA의 설립목적은 부산항을 경쟁력 있는 동북아 중심港灣으로 육성하는 데 港灣공사가 중심적 역할을 수행하기 위해서라고 볼 수 있다.

즉 지금까지 정부가 중심이 되어 管理하고 있는 부산항에 경영마인드를 가진 기업管理체제로 전환해 港灣생산성과 효율성을 제고하고 港灣서비스의 마케팅 기능을 강화하기 위한 것이다.

정부는 지난 2003년 5월 29일 港灣공사법을 제정하고 2003년 11월 29일 대통령령으로 港灣공사법시행령 제정해 발표했다. 이 법에 근거해 2004년 1월16일 부산港灣공사는 정부로부터 부산항 토지 현물출자 등 2조216억원의 자본금을 갖고 설립, 본격적인 港灣자치시대로 전환하고 있다.

그동안 우리나라의 港灣은 국가차원에서만 管理됨에 따라 도시개발과

12) 김홍섭, “지방화시대의 港灣공사 도입과 활성화 방안”, 「한국港灣경제학회지」, 제19집 제2호, p. 89. 2003.

港灣개발이 연계되지 못한 채 발전돼 지역의 기형적인 발전과 港灣배후 수송도로 부족에 따른 교통체증 등 지역사회의 불만이 높았고 港灣자체의 효율성도 떨어졌다. 이런 문제점들의 해결을 위해 지역의 港灣전문가들을 중심으로 1980년대 말부터 PA 도입을 주장했고 많은 논의를 거쳐 1999년 해양수산부가 2000년 초부터 PA제를 도입한다고 발표하기에 이르렀다. 이에 따라 PA제도 도입 방안에 대한 연구용역을 시행하고 중앙정부와 지방자치단체의 합의안과 港灣공사법 초안 마련, 법안 협의 등의 과정을 거쳤다. 2003년 2월 정부안, 의원입법안, 해양수산부·부산시 최종합의안 등 3개안이 심도있게 논의되어 같은 해 11월29일 PA 사업범위 등을 규정한 港灣공사법시행령이 공포된 뒤 2004년 마침내 BPA가 출범하게 됐다.

BPA의 주요업무는 港灣시설의 개발 및 管理와 運營, 港灣에 관한 조사 연구 개발 및 인력양성, 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사업 등이다.

2)조직

BPA의 조직은 크게 사장, 감사를 비롯해 港灣위원회와 기획영업본부, 運營사업본부, 건설사업본부 등 3본부 18개 팀 체제로 이뤄진다.

기획영업본부에는 경영전략팀, 재무회계팀, 마케팅팀, 경영정보팀이 있고 運營사업본부는 港灣지원팀, 컨테이너부두팀, 일반부두팀, 비상계획팀, 감천사업소로 구성된다. 마지막으로 건설사업본부는 개발사업팀, 港灣건설팀, 시설管理팀으로 편성된다.

BPA는 임원 5명과 직원 101명 등 모두 106명으로 구성된다. 직원들은 일반직 97명, 별정직이 4명이며 직원들은 港灣관련 업무에 종사하던 사람들이 대부분이다.

<표 4-3> 부산港灣공사 직원

합계	임원	직원	일반직	별정직
106	5	101	97	4

자료: 부산港灣공사 내부자료

<그림 4-1> 부산港灣공사(BPA) 조직도



자료: 부산港灣공사 홈페이지

3) 港灣위원회

BPA는 港灣위원회라는 독특한 기관을 두고 있다. 港灣위원회는 비상임위원 11명으로 구성되며 이들은 부산광역시장 추천 5인, 港灣이용단체 대표 2인, 해운港灣물류분야 전문가 4인 등으로 해양수산부 장관이

임명하도록 되어 있다. 港灣공사법 시행령 제6조 (위원의 자격)에 따르면 港灣위원은 ▲해운港灣물류분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 대학의 부교수 이상인 자 ▲해운港灣물류분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 정부 및 지방자치단체의 출연연구기관의 연구위원 이상인자 ▲5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사 변호사 또는 경영자문업무분야의 전문가 ▲해운港灣물류분야 등 港灣공사업무와 관련되는 4급 이상 공무원 ▲港灣이용자단체 또는 해운港灣물류관련기업체 등에서 임원으로 3년 이상 종사한 경험이 있는 자 ▲그밖에 기업경영 및 물류 등 관련분야에서 학식과 경험이 있다고 인정되는 자 중 하나의 요건을 갖춘 전문가라야 한다.

港灣위원의 임기는 3년으로 하되 연임할 수 있고 임기가 만료된 위원은 그 후임자가 임명될 때까지 그 직무를 계속한다.¹³⁾

港灣위원회는 정치권으로부터 영향력을 최소화하기 위한 정치적 중립 장치로 정당의 당원, 공직선거 및 선거부정방지법에 의해 실시되는 선거에 후보자로 등록된 자는 위원이 될 수 없도록 규정하고 있다.

港灣위원회의 부산港灣공사의 주요 업무를 심의하고 의결하는 기관이다. 港灣위원회의 심의 의결 사항은 다음과 같다.¹⁴⁾

- 경영목표, 예산, 결산, 자금계획, 사업계획
- 예비비의 사용 및 예산의 이월
- 결산
- 기본재산의 취득 및 처분
- 장기차입금의 차입 및 사채의 발행과 그 상환계획
- 港灣시설의 임대료 및 사용료 기준설정
- 잉여금의 처분
- 투자 및 출연
- 정관의 변경

13) 港灣공사법 제12조

14) 港灣공사법 제10조

- 내규의 제정 및 변경
- 사장의 추천
- 지사 또는 분사무소의 설치
- 그 밖에 위원회가 특히 필요하다고 인정하는 사항

위원회의 회의는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하되 정관이 정하는 사항에 대해서는 재적위원 3분의 2이상의 찬성으로 의결한다. 위원회는 필요한 경우 관계전문가 등을 회의에 출석시켜 의견을 들을 수 있고 위원회의 소집절차 및 위원에 대한 수당지급에 관해 필요한 사항은 정관으로 정한다.

2. 경영전략

BPA의 기본적인 경영전략은 부산항을 동북아 중심항만으로 도약시키는데 있다. BPA는 이를 위해 4대 기본방향과 5대 추진전략을 세워 놓고 있다.

4대 기본방향으로 수출입화물의 신속한 처리, 환적화물의 최대확보, 부가가치 기능강화, 고객중심의 港灣運營을 설정해 놓고 있고 이를 위한 구체적인 실행방법으로 5대 추진전략 최고의 港灣생산성, 최상의 港灣서비스, 적극적인 港灣마케팅, 부산신항의 차질없는 개발, 국제물류거점 조성 5가지를 5대 추진전략으로 설정해 박차를 가하고 있다.

BPA는 오는 2020년까지 모두 3단계의 경영혁신을 통해 세계의 중심항으로 성장한다는 계획을 세우고 있다. 먼저 오는 부산新港灣의 6개 선석이 완공되는 오는 2006년까지를 1단계로 설정하고 경영기반구축 등 부산港灣공사의 위상을 정립하는데 최우선 과제로 잡고 있다. 이를 중심으로 부산항의 이미지와 港灣의 생산성을 높이고 향후 동북아 중심 港灣 경쟁에서 이길 수 있도록 마케팅 역량을 강화해 고객중심 경영체

제와 경영기반 구축을 목표로 하고 있다.

BPA는 2011년까지를 동북아 중심항 건설에 역점을 둘 계획이다. 이를 위해 BPA는 부산신항 등 부산항의 브랜드 이미지를 최상으로 끌어올려 세계적 수준의 港灣 브랜드 확보에 치중하는 한편 동북아 중심港灣으로 도약하기 위한 시설확보에 총력을 기울일 전망이다.

마지막 제3단계는 BPA를 세계일류港灣기업으로 육성한다는 전략이다. 국제적 港灣 연결망을 구축하고 종합적인 港灣서비스를 제공해 세계 제일의 종합물류기업으로 도약한다는 것이다.

<표 4-4> 부산항 발전의 비전

경영기반구축 (1단계:2006년)	동북아 중심항건설 (2단계:2011년)	세계일류港灣기업육성 (3단계:2020년)
-부산항이미지제고 -港灣생산성제고 -고객중심 경영체제확립 -부산港灣공사 위상정립	-동북아 중심港灣으로 도약하기 위한 시설확보 -세계적 수준의 港灣 브랜드 확보	-종합적 港灣서비스 제공 -국제적 港灣연결망 구축 -세계 제일의 종합물류 기업으로 도약

자료: 港灣공사 내부자료

부산신港灣 초대 사장인 추준석 사장은 언론인터뷰 등을 통해 부산항의 경쟁력 강화를 위해 3가지 요건이 충족되어야 한다고 지적했다. 첫 번째는 부산항을 이용하는 선사와 화주들에게 최선의 서비스를 제공해 불편이 없도록 하는 것이고, 두 번째는 화물을 신속하게 처리해 港灣의 생산성을 높이는 것이며, 세 번째는 가만히 앉아 선박을 기다리기 보다는 해외마케팅에 발벗고 나서야 한다는 것이다.

BPA는 이를 위해 경영혁신을 추진해 오고 있다. 출범 첫해인 2004년 5월에는 21개 경영혁신과제를 선정해 이행해 오고 있고 이중 주 40

시간근무제, 경영공시, 계약의 투명성 등 14개는 이미 완료된 상황이다.

BPA가 경영공시를 하게 된 목적은 공사의 運營사항을 港灣의 서비스를 이용하는 고객들은 물론 일반 국민에게까지 공개하여 경영의 투명성을 제고하고, 고객 및 시민의 참여기회를 확대하여 서비스의 질을 향상시키고자 하는데 있다. 경영공시에는 BPA의 미션 및 경영전략, 설립목적 및 주요사업, 인원, 예산규모 등 일반현황과 사업실적 및 계획, 경영혁신 등 사업성과 관련사항을 비롯 관련 법령 등이 공개된다.¹⁵⁾

3.마케팅 활동

1) 환적화물 유치를 위한 Volume Incentive 제도 도입

BPA는 부산항의 국가경쟁력을 높이고 이용자의 수익증대를 위하여 부산항에 기항하는 내·외국적 선사의 환적화물 처리실적에 대한 하역료 감면의 볼륨인센티브 제도를 마련하고 있다.

이 제도는 부산항의 환적화물 유치효과를 극대화하기 위하여 일정 물량 또는 비율 이상의 환적화물을 처리한 선사에 하역료를 감면하여 주는 제도이다.

중전에는 연간 환적화물 20만TEU 초과 또는 전년 대비 20% 초과 물량에 대하여 하역비를 감면하여 주었으나, 2005년도부터는 이 제도를 더욱 확대하여 3% 초과 또는 3만TEU 초과 물량에 대하여도 혜택을 부여할 계획이다.

BPA는 제도를 더욱 발전시켜 2006년도에 적용할 환적화물의 적극적인 유치를 위한 새로운 인센티브제도에 관한 연구를 용역하기로 했다.

인센티브 금액은 전년도 환적화물 중 초과처리량(TEU) × 인센티브 적용비율 × 40,000원(하역료)로 개선할 수 있다.

이 제도를 통해 부산항으로의 환적화물 유치확대로 부산항 국제경쟁

15) 부산港灣공사 홈페이지(www.pba.or.kr)

력 제고 및 이용자의 수익을 증대시키고 해운선사의 환적화물 유치경쟁을 유발해 港灣생산성 높일 수 있을 것으로 기대하고 있다.

2) 港灣세일즈 활동의 전개

중국항들의 부상과 함께 기존 항들의 경쟁이 가속화되고 있는 시점에서 마케팅 역량의 강화는 중심항 경쟁의 핵심내용으로 등장했다. 이를 위한 대책으로 BPA는 먼저 동북아지역의 港灣세일즈 조직강화를 위해 기획영업본부 및 마케팅팀을 설치, 運營하고 있다.

BPA는 지난 1월 출범 이후 국내외 주요선사 초청해 5회의 간담회를 개최하고 수시로 모니터링을 실시해 이들 선사들이 부산항을 이용하면서 느끼는 애로사항을 해소하는 동시에 부산항의 효율적인 이용을 위한 방안을 협의하고 있다.

또 2004년 9월에는 싱가포르, 상하이, 홍콩 등 동북아의 경쟁항들을 직접 방문해 홍보활동을 펼쳤다. BPA는 2004년 9월 18일~24일까지 일주일간 싱가포르, 상해·심천, 홍콩 등을 순회하며 부산항 세일즈를 펼쳤다. 9월 20일에는 싱가포르에서 부산시, 부산진해경제자유구역청과 공동으로 투자유치설명회를 개최했고, 싱가포르 현지 언론사와 기자회견을 통해 부산항이 다른 항에 비교에 상대적으로 가지는 이점 및 부산항이 실시하고 있는 각종 혜택 등을 소개하였다.

이와함께 상해국제항무유한공사 및 중국 최대의 국영선사인 COSCO와 CSCL, 홍콩 OOCL 등의 선사와 심천시 항무국 및 홍콩 항무국을 방문해 국적선사 대표 초청간담회 등을 가졌다.

2004년 10월에는 부산港灣공사, 정부, 運營사 공동으로 세일즈단을 중국으로 파견했고 11월에는 부산港灣공사 세일즈단을 일본으로 파견했다.

BPA는 선사, 화주 및 運營사와 월1회 정기적으로 업무협의회를 개최해 이용자들의 애로사항을 해소하는 한편 정보교환, 부산항 이용 확대

방안 등을 논의하고 있다.

또 BPA는 부산항을 주 1회 기항하는 신규 컨테이너 노선 11개를 확충(북미항로 8, 중동 항로 2, 호주 항로 1개)해 연간 수송물동량 50만 TEU(환적화물 20만TEU)를 늘렸다.

3) BPA 마케팅의 문제점

BPA는 설립된 지 아직 채 1년이 되지 않았기 때문에 마케팅에서 두드러진 실적을 보이지 못하고 있다. 특히 2004년 국감에서도 BPA의 인터넷을 활용한 해외홍보가 부실한 것으로 지적됐다.

부산해양수산청이 제출한 자료에 따르면 2003년 12월 부산항 포털 사이트 구축과 관련해 실시한 ‘부산항 정보를 제공하는 웹사이트 조사 및 분석’연구에서 152개 해외 해운, 港灣관련 인터넷 사이트를 조사한 결과 11%인 17개 사이트에만 부산항에 관한 정보를 소개하는 부산항 포털사이트가 링크돼 있는 것으로 나타났다.

세계港灣정보를 제공해 부산항에 대한 홍보대상이 되어야 할 국내의 사이트 19개(국내 5건, 국외 14건) 중 7개 사이트(국내 사이트 2개, 국회사이트 5개)에서 부산항 관련 정보가 누락된 것으로 조사됐다.

부산항에 대한 정보오류의 유형을 보면 시설현황 정보의 수치오류, 이미 개장한 컨테이너 터미널의 개발계획으로만 소개되는 등 관련 정보의 管理부족으로 업데이트가 되지 않은 경우나 종합적인 부산항 정보를 제공하지 않고 부산항의 일부 부두나 컨테이너 터미널의 정보만을 제공하는 경우가 많았다.

제3절 관장업무

부산港灣공사가 管理하는 부산항은 진해시 명동 신명 남단을 시작으로

로 우도 동남단, 연도 서남단, 가덕도 천수말 서단, 가덕도 남단, 생도 남단, 오륙도 남단, 해운대 동백섬 57미터 산정 및 광안리 해수욕장 남측 끝단을 잇는 선 안쪽의 港灣을 말한다.

부산항은 현재까지는 국제 무역항으로서의 주기능을 담당하고 있는 부산 북항, 부산항의 보조항 역할을 하고 있는 감천항과 다대포항 및 수영만까지를 포함하는 개념이지만 2011년 완공을 목표로 가덕도 일원에 건설중인 부산신항까지를 포함하고 있다.¹⁶⁾

<표 4-5> 부산항 시설현황

시설구분	내용	규모	처리능력
접안시설	안벽	24,159m	동시적인능력 159척 (북항 125척, 감천 34척)
	물양장	1,528m	
보관시설	상옥	76천㎡(15개동)	동시 110천톤보관
	야적장	190천㎡	동시 456천톤 야적
	컨테이너CY	1,816천㎡	동시 141천TEU 장치
정박시설	정박지	23개소	동시 123척 정박

자료: 부산港灣공사 홈페이지

1. 港灣시설 管理 運營

BPA는 컨테이너 전용부두, 일반부두, 여객터미널 등 부산항의 港灣시설을 管理하고 運營하는 기능을 한다.

1) 컨테이너 부두

부산항의 총 처리물량중 약 80%는 컨테이너물량로 부산항은 우리나라의 대표적인 컨테이너 처리 港灣이다.

16) 부산항만공사 홈페이지 정리

자성대 컨테이너 터미널

우리나라 최초의 컨테이너 전용부두로 부산항 제1, 2단계 개발사업의 일환으로 1982년에 완공되었다. 자성대 터미널은 개장 초기에는 공영부두로 부산컨테이너부두운행공사 (BCTOC: Buasn Container Terminal Operation Corporation)에서 운영하다가, 1997년 7월 민영화되어 현대상선(주)에서 인수했고 2002년 운영사가 변경되어 현재는 한국허치슨터미널(주)가 운영하고 있다.

신선대 컨테이너 터미널

한국 경제와 세계경제의 규모가 점점 커지면서 부산항의 급증하는 컨테이너 물동량을 처리하기 위해 1985년부터 1991년까지 시행된 부산항 3단계 개발사업으로 건설된 컨테이너전용터미널로 1991년 6월 개장했다.

이 터미널은 하역사 및 선사 컨소시엄으로 구성된 신선대컨테이너터미널(주) (PECT:Pusan East Container Terminal Co., Ltd)에 의해 운영되고 있다.

감만 부두

부산항의 만성적인 시설부족을 해결하기 위해 정부는 1991년 부산항 제4단계 개발사업을 착공해 1997년 12월 감만부두를 건설했다. 감만부두는 총 4개의 선석이 있으며, 선석별로 세방기업, 한진해운, 허치슨, 대한통운이 각각 운영하고 있다.

신감만 부두

신감만부두는 착공 당시인 1995년에는 정부의 피더부두 건설 계획에 따라 건설중이었으나 다음해인 1996년 7월 정부가 港灣기본계획을 변함에 따라 접안능력을 5만톤급으로 증대하기로 결정해 건설된 부두이다. 2002년 2월 완공돼 합작법인인 동부부산컨테이너터미널(주)에 의해

運營되고 있다.

우암 부두

동북아 역내 교역이 급속한 증가로 동북아 역내 컨테이너 물동량이 증가함에 따라 중소형 컨테이너부두의 건설 필요성이 대두됨에 따라 건설된 부두이다. 당초에는 다목적 부두로 활용한다는 계획을 세웠으나 컨테이너 물동량 증가에 맞추기 위해 계획을 수정해 중소형 컨테이너부두로 개발해 1996년 개장하였다.

2) 일반부두

일반부두는 컨테이너선외의 일반화물선이 접안해 잡화 등 일반화물을 하역할 수 있는 부두를 말한다. 주로 일제 시대인 1910년을 전후하여 제1부두를 시작으로 축조되기 시작했고 태평양 전쟁의 발발을 전후한 1945년까지 건설된 제2부두, 제3부두, 제4부두, 중앙부두를 일반부두라고 한다. 이외 일반부두로는 북항의 제7부두와 감천항의 중앙부두가 있다. 이외 일반부두는 전에는 대부분 잡화 등의 일반화물만 취급했으나 부산항에 컨테이너 물동량이 급격히 증가한 1990년대 중반이후에는 일반부두에서도 대부분 컨테이너 화물이 취급되고 있다.

<표 4-6> 부산항 컨테이너 부두입항 척수와 물동량 변화

부두	연도	입항척수	물동량(TEU)
자성대부두	2001	1,364	1,272,288
	2002	1,481	1,534,586
	2003	1,533	1,584,429
신선대부두	2001	1,064	1,319,761
	2002	1,216	1,528,285
	2003	1,504	1,786,112
감만부두	2001	1,736	1,922,540
	2002	2,011	2,261,484
	2003	2,342	2,546,391
신감만부두	2001	-	-
	2002	556	481,182
	2003	1,011	735,544
우암부두	2001	545	447,693
	2002	556	502,450
	2003	649	533,285

자료: 부산港灣공사 홈페이지 자료 정리

2. 부산항 개발사업

부산港灣공사는 기존의 부산항 港灣시설을 管理·運營할 뿐만 아니라 부산港灣공사가 직접 부산항 개발사업을 추진하기도 한다. 최근의 港灣 개발사업의 특징은 대규모 자본 투입이 요구되고 있고 증가하는 물동량에 신속하게 대처해야 되기 때문에 港灣건설에 민간자본이 많이 투입되는 추세이다. 정부재정으로는 주로 수역시설, 외곽시설, 입항교통시설 등을 담당하며, 민간 자본은 상부시설 및 하역장비 설비에 투입되는 특성이 있다. 부산港灣공사는 運營수입의 일부와 외부차입 등을 통하여

부산항 개발사업을 추진중에 있다. 부산港灣공사가 개발중이거나 개발 참여를 계획중인 사업으로는 부산신항 개발사업, 부산북항 일반부두 재개발 사업이 있다.

1) 부산신항개발사업

부산항의 컨테이너 물동량은 급증하고 있는데 비해 港灣시설은 부족하여 컨테이너 전용부두가 아닌 일반부두에서 컨테이너화물을 처리하는 등 부산항 컨테이너 시설부족 문제가 점점 심화되고 있다. 더우기 중단기 개발계획을 추진한다 해도 늘어나는 컨테이너 물동량을 원활히 처리하는데 한계에 직면했다. 이에 반하여 컨테이너선은 나날이 대형화, 고속화 되고 있고 이런 컨테이너선의 대형화추세는 컨테이너港灣시설의 현대화와 대형화를 끊임없이 요구하고 있는 실정이다. 이러한 시대에 급격히 성장하는 동북아의 경쟁港灣들과 비교해 보면 부산항은 시설낙후가 점점 심화돼 대형선사들이 부산항 기항을 기피하는 사례가 점점 증가되어 부산항의 대대적인 개발이 절실히 요구되었다.

그러나 부산항은 도시구역과 바로 인접하고 있어 개발부지 부족으로 더 이상 港灣시설을 확충하는데는 한계가 있다. 이 때문에 정부는 부산항과 바로 인접한 가덕도 일원에 대규모 컨테이너 터미널을 건설하기로 하고 1995년 3월 민자유치대상사업으로 부산 신港灣건설사업이 선정되었다. 이어 같은 해 4월 타당성 조사 및 용역이 발주된데 이어 신港灣의 입지, 사업의 구체적 규모, 사업비 조달문제 등이 기본계획용역을 통해 1996~97년에 실시설계를 하여 1997년 10월 31일에 착공되었다.

부산신항 건설사업은 2011년도에는 모두 완공계획이며 북컨테이너부두, 남컨테이너부두, 서컨테이너부두로 구성되어 있다.

부산신항은 접안시설인 안벽이 총 9.95km에 이르며, 총 30개 선석 규모로 개발되어 연간 804만TEU 처리능력을 갖추게 된다. 현재 공사가 진행중인 부두는 북컨테이너부두로 민간기업 컨소시엄 형태인 부산

신항灣(주)에 의하여 9개 선석, 정부재정에 의하여 4개 선석 등 모두 13개 선석이 개발되고 있다. 이중 3개 선석은 2005년 12월말 완공하여 2006년 1월 조기 運營될 예정이다.

<표 4-7> 부산신항 개발계획(BPA, 정부, 민자), 연차별 선석 및 하역능력 확보계획

구분	계	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
선석수	30	3	3	1	11	4	3	5
-정부	12	-	-	1	4	4(민자)	3	-
-민자	18	3	3	-	7 (컨공단 4)	-	-	5
누적선석수	30	3	6	7	18	22	25	30
누계하역능력(만TEU)	804	90	180	191	443	564	654	804

자료: 부산항灣공사 내부자료

부산신항 남컨테이너부두 개발사업 참여

부산항灣공사는 5만톤급 2선석과 2만톤급 2선석을 건설하게 되는 남 '컨' 2-2단계 건설의 상부시설 건설을 담당하게 된다. 또한 부산신항 남 '컨' 2-3차 개발사업에도 참여할 계획인데 공사비 약 8,276억원을 투입하여 5만톤급 선박 4척이 동시 접안할 수 있는 부두를 건설하는 사업으로 현재까지 사업참여자가 확정되지 않은 상태이다. 부산항灣공사는 이 사업에 민간제안사업(지분출자) 참여 또는 직접 개발방안을 비교 검토한 후 참여방안을 확정할 계획이다.

BPA는 남 '컨' 2-4단계 사업에도 참여한다는 계획을 세우고 있다. 남 '컨' 2-4단계 사업은 2004년 7월 쌍용건설에서 실시설계를 착수하

였고 공사비 약 5,995억원을 투입해 5만톤급 선박이 접안할 수 있는 선석 3개를 건설할 계획이다. BPA는 동부두 건설에 민간제안사업 참여 또는 직접 개발방안 검토후 참여방안을 결정할 예정이다.

2) 북항일반부두 재개발

부산항 일반부두(재래부두)는 원래 건설목적에 맞게 잡화 등 일반화물을 취급하였으나 90년대 이후 우리나라 컨테이너물동량이 급격히 증가하면서 컨테이너터미널 시설부족 현상이 심화된 관계로 일반부두에서도 컨테이너화물을 처리하고 있다. 2002년 일반부두에서 처리한 컨테이너는 총 287만TEU로 부산항 총 컨테이너물동량 처리실적의 28%대의 점유율을 보이고 있다.

이와 같이 부산항 일반부두는 부두건설의 기본목적과는 달리 컨테이너화물을 처리하다보니 자체 CY의 부족으로 부산시내에 산재한 ODCY에 의존할 수밖에 없어 시내교통체증의 유발, 운송차량의 소음 및 오염물질 배출 등의 문제점을 낳게 됐다. 또 일반부두에서 컨테이너화물을 처리하다보니 부두의 생산성 및 효율성이 현저히 떨어지고 있다.

2011년에 30개 선석 완공을 목표로 개발이 진행중인 부산신항이 완공되면 부산항 일반부두에서 처리되던 컨테이너는 상당 부분 부산신항으로 이전 될 것으로 추정된다. 이에따라 우리 BPA는 부산항 일반부두를 보다 쾌적하고 안전한 港灣시설로 조성할 계획을 추진중에 있고 이러한 계획에는 부산항의 港灣기능 재배치, 환경친화적인 港灣개발 방향이 포함될 예정이다.

노무현 대통령도 2004년 9월6일 부산시청에서 열린 부산지역혁신발전계획 토론회에서 부산 북항의 발전방향에 대해 제안한 바 있다. 노 대통령은 미래의 물동량 추이를 잘 분석해 보고 북항을 새로운 용도로 개발해 부산의 얼굴을 완전히 바꾸는 구상을 해보는 것을 제안했고 부산시와 港灣공사가 계획을 세워 진행하면 여러가지 계획들을 조율할 수

있을 것이라고 밝혔다. 노 대통령은 컨테이너 화물 취급하는 데 전 도시가 북항을 둘러싸고 있어 컨화물처리를 하는데 도시가 교통에 부하가 걸리고 환경이 나빠진다고 지적하고 화물처리기능은 완공될 부산신항으로 다 보내고 북항에는 일부 컨테이너 부두 이외에는 국제여객 관광레저 수변시설로 발전시켜 나가면 세계적으로 아름다운 관광도시가 될 수 있다고 말했다.¹⁷⁾

3. 부산항 시설 보수 유지

부산港灣공사는 부산항 부두시설의 管理·運營주체로서 정부로부터 출자 또는 대부 받은 모든 시설을 管理하고 있다. 시설管理의 대부분은 유지보수작업으로 선박이 접안해 작업을 하는 안벽은 물론, 야드, 창고, 하역장비 등 부산港灣공사가 소유하고 있는 상부 및 하부시설 모두가 대상이다.

4. 부산신항 배후단지 조성

오늘날 港灣은 과거의 단순한 화물처리공간이 아닌, 하역, 보관, 유통, 전시, 판매, 가공 등의 서비스가 동시에 이루어지는 종합물류서비스공간으로서 역할하고 있다. 이런 관점에서 우리나라가 동북아 물류거점으로 자리매김하기 위해서는 부산신항의 조기 개발과 부두에 바로 인접한 곳에 충분한 배후물류단지를 확보하여야 할 필요가 있다. 즉 오늘날 港灣이 발전하기 위해서는 港灣배후에 기업유치를 위한 충분한 공간이 확보되어야 한다.

2011년 완공을 목표로 가덕도 일원에 추진중인 부산신항에도 港灣배후에 이러한 대규모 물류단지 건설이 추진되고 있다. 부산신항 1단계 개발사업인 북컨테이너부두 개발사업중 9개 선석은 민간 컨소시엄인

17) 부산일보, 2004년 9월6일자 1면 보도

부산신港灣주식회사(PNC)에 의하여 개발이 되고 있고 9개 선석 개발의
에 배후부지 93만평 개발이 포함되어 있다. 93만평의 배후부지에는
PNC와 부산도시개발공사가 위수탁 시행협약을 체결해 부산도시개발공
사에서 개발중에 있다. 이중 37만평을 해양수산부와 부산港灣공사가 공
동으로 매입하여 대규모 배후단지를 조성, 국제물류기업에 저렴한 임대
료를 받고 유치하는 계획을 추진중에 있다. 부산港灣공사는 2006년 1
월 3선석 개장에 차질이 없도록 우선 2만5천평을 2005년도까지 조기
매입하여 행정업무시설 및 CFS 등을 건립할 예정이다.

<표 4-8> 단계별 부지 매입계획

구분	소계	1단계	2단계	3단계	4단계
조성기간	2005-2011	2005.12	2006.12	2008.	2011
조성면적(평)	370,000	20,000	125,000	185,000	40,000

자료: 부산항만공사 내부자료

제4절 국가 및 지방자치단체와의 관계

우리나라 港灣은 개항이래 港灣공사 출범이전까지 국유국영으로 運營
됐고 다른 선진港灣과는 달리 정부의 일반회계에 의해 管理運營됐다.
(선진국 港灣의 경우 港灣의 국영은 극히 예외적인 경우이며 국유국영
으로 할 경우에도 기업회계방식에 의한 독립채산제가 원칙이며 이를 위
해 국영기업형태를 취하고 있다) 그 결과 港灣의 만성적인 시설부족과
도시와 港灣의 부조화, 그리고 管理의 비능률로 나타났다.

우리나라는 1996년 본격적인 지방자치시대를 맞았고 港灣管理制度도
이에 맞춰 새로운 시대에 부응할 수 있는 管理制度로 개편이 불가피하
다는 지적이 나왔다. 이후 국내 학계와 각종 연구단체 지방자치단체의
논의를 거쳐 2004년 1월 부산港灣공사가 출범했고 인천항과 인천공항

등도 자치화에 박차를 가하고 있다.

1. 지방자치단체의 港灣管理 참여 목적과 형태

1) 지방자치단체의 港灣管理 참여목적

港灣공간은 도시공간의 일부분을 구성하고 있는 점을 감안하면 港灣 개발계획은 도시계획계획과 분리할 수 없다. 이런 점에서 보면 도시계획의 수립권한을 갖고 있는 지방자치단체가 도시공간의 일부분을 구성하는 港灣의 개발계획 수립에 참여하는 것은 자연스런 일이다.

두 번째는 지역경제의 활성화이다. 港灣이 중앙정부가 管理할 경우 지역의 의사가 중시되지 않고 港灣의 管理수입은 대부분 중앙정부로 귀속된다. 지자체가 管理할 경우 지역경제의 요구에 따라 港灣을 개발 및 運營할 수 있고 港灣수입의 지역경제 환원으로 지역경제의 활성화에 도움을 줄 수 있다.

세 번째는 港灣의 활성화에 있다. 지자체에서 港灣을 管理할 경우 자기 港灣과 도시 발전을 위한 노력을 기울이게 되고 이를 위해 다른 국내의 港灣과 치열한 경쟁을 펼치게 돼 港灣管理가 활성화될 수 있다.

네 번째로 港灣의 효율적인 管理를 들 수 있다. 중앙정부가 管理할 경우 나타나는 독점적 運營 및 관료주의적 의사결정으로 인한 비효율을 막을 수 있다.

다섯 번째로 지방자치단체 및 지역사회의 의사가 반영될 수 있다. 港灣이 도시의 일정공간에 위치하고 있기 때문에 지자체는 港灣과 관련된 지역경제주체의 이해관계를 港灣계획 및 港灣管理에 반영시켜야 한다.

2)지방자치단체의 港灣管理 참여형태 및 관계

지방자치단체의 港灣참여 방식은 크게 지방자치단체가 港灣의 管理권

을 인수해 직접 港灣을 管理하는 것과 직접 港灣管理권을 갖지 않고 인력과견이나 중요 결정시 지자체 의사 반영 등 간접적인 방식으로 港灣管理에 참여하는 것으로 대별된다.

포트 오소리티의 성패를 가름하는 가장 핵심적인 관건은 그 설립주체인 국가와 지방자치단체가 포트 오소리티에게 어느 정도의 독립성과 자치권을 부여하는가 하는 것일 것이다. 포트 오소리티를 설립해 놓고 국가나 지방자치단체가 사사건건 간섭할 경우, 포트 오소리티는 국가나 지방자치단체의 의사를 충실히 집행하는 대행기관으로 전락될 우려가 있다. 그렇게 되면 港灣의 독립과 자치가 무용지물이 될 것이다. 반면에 포트 오소리티의 독립성과 자치를 너무 강조하여 국가나 지방자치단체의 일체의 간섭이나 감독권을 배제할 경우, 港灣의 管理가 국가의 기본 경제정책이나 국가 전체의 港灣종합개발계획·국토종합개발계획과 상충될 염려와, 도시계획과 港灣계획의 부조화를 초래할 염려가 있으므로 관계를 적절하게 설정하여 양극단의 사례를 방지하도록 하여야 한다.¹⁸⁾

18) 박경희(2001), “우리나라 港灣管理의 포트 오소리티체제로의 전환에 관한 연구”, 한국해양대학교 박사학위논문, p.102.

<표 4-9> 지방자치단체의 港灣管理 참여유형

참여형식	내용	조직	사례
직접참여	지방자치단체의 소속 부서(일반회계)	港灣국	동경항,엔트워프항,함부르크항,오클랜드항
	지방자치단체의 소속 부서(특별회계)	港灣管理본부	로테르담항, LA항, 롱비치항
	산하의 별도기구	港灣자치공사	뉴욕·뉴저지항, 나고야항, 요카이치항
간접참여	기존 港灣管理주체의 심의기구 대표과건	특별조직없음	르아브르항, 마르세이유항
	기존 港灣管理주체와 인사교류	특별조직없음	일본의 港灣
	기존 港灣管理주체의 港灣계획 수립 및 기타 중요사항 결정에 참여	특별조직없음	제노아항

2. 포트오소리티의 기본방향

우리나라의 港灣管理를 포트 오소리티 제도로 전환할 경우 포트오소리티가 어떤 원칙에 의해서, 어떻게 運營되어야 할 것인가를 선진외국의 포트 오소리티의 運營선례 등을 참작하여 정리하면 運營의 기본원칙은 다음과 같다.¹⁹⁾

1) 港灣자치의 원칙

港灣은 독특한 개성을 가진 유기체이다. 그러므로 그 특성을 최대한으로 살려야 한다. 우리나라의 경우 부산과 인천은 같은 무역항이면서 그 성격이 현저히 다르며, 울산과 부산은 바로 이웃에 위치하면서도 산업항(産業港)과 무역항으로서 성격이 각기 다르다. 이렇게 서로 개성이 다

19) 최재수(1994), 『港灣管理론』, pp.62~66.

른 港灣들을 港灣별 자치를 실시해야 하는 구체적 이유로서는 첫째, 각 港灣의 개성을 살릴 수 있고 경영성과가 확실해진다. 둘째, 그 지역의 자치단체나 경제인이 경영에 참여할 수 있다. 셋째, 지역주민이 원하고 지역경제에 도움이 되는 港灣으로 발전시킬 수 있다. 넷째, 인접항과의 선의의 경쟁으로 공영(共榮)할 수 있다. 다섯째, 기업화가 가능한 港灣만 기업화할 수 있다.

2) 독립채산제의 시행

港灣은 중요한 사회간접자본이며 동시에 매우 중요한 경제적 기능시설이다. 따라서 港灣의 공익성이 중시되지만, 이보다 더 중요한 것이 기업회계원칙에 의한 독립채산제로의 運營이다. 흔히 공익성을 너무 강조하다보니 港灣의 경제적 특성이나 기업원칙에 의한 運營면을 소홀히 하여 엄청난 경제적 낭비를 가져오는 경우가 많다.

세계 주요국의 港灣管理制度에서도 공익성을 강조한 경우는 대부분이 실패하였고 경제성을 강조하여 運營한 국가의 港灣들은 번영과 성장을 거듭하고 있는 것이다.

3) 철저한 원가주의에 입각한 요금체계 (수익자 부담의 원칙)

포트 오소리티 제도하에서의 港灣運營에서 독립채산제가 강조되는 데는 사회간접자본의 개발과 이용에 있어서 수익자부담의 원칙을 지키는 것이 사회정의에 맞기 때문이다. 사회간접자본 중에는 도로나 하천 등에서와 같이 수익자가 불특정 다수의 사람들이고 그 수익의 내용이 구체성이 없거나 추상적일 경우, 일일이 수익자부담의 원칙을 추구하기 어려운 경우와 또는 불가능하지는 않지만 너무 번거롭고 비용이 많이 드는 경우가 있을 수 있다. 그런 경우에는 그 사회간접자본의 개발을 세급에 의해 충당하고 수익자에게 부담시키지 않는 경우도 있다.

그러나 사회간접자본의 이용자와 이용척도가 한정되고 이용자의 이용량을 파악할 수 있는 것은 가능한 한 수익자부담의 원칙에 따라 運營하는 것이 사회정의에도 맞고 경제원칙에도 충실하게 되는 것이다. 그런 면에서 전기, 철도, 상하수도, 지하철, 도시가스, 전신전화 등 많은 사회간접자본들이 기업원칙에 따라 運營되고 있는 것은 모두 이 수익자부담의 원칙에 충실하고 있는 것이다. 따라서 港灣에서는 그 이용자와 이용척도를 가려낼 수 있으므로 수익자부담의 원칙을 충분히 지킬 수 있다.

4) 개발자금 차입의 자유화

이 부분은 원칙론으로는 당연히 그렇게 되어야 하나 현실에서 실행되지 못하고 있는 것이 사실이다. 그러나 제도가 허용하는 범위안에서는 최대한 이를 자유화하여야 하며 어느 정도의 자율성을 부여하는가가 바로 港灣기업화 성공의 지름길이다.

국내·외 공채의 발행, 외국으로부터의 차관도입의 최대한 허용, 기존 불용자산의 매각수입의 활용, 이용자의 민자유치, 이용자로부터의 사용료 선수(先受) 등 개발자금조달의 다각화와 극대화를 최대한 허용하여야 할 것이다.

5) 철저한 실수요자 임대제

포트 오소리티의 전형의 하나로 흔히 예시되는 싱가포르항의 경우, 港灣을 기업체제로 管理하면서도 港灣의 기능시설들을 모두 직영하여 흑자를 이루고 있고, 이용자의 불만도 없다. 그러나 일반적으로 港灣시설을 港灣管理자가 직영할 때 관료적 비능률로 인한 폐단이 많이 지적되고 있다. 이를 피하기 위한 수단으로 港灣의 하드웨어라 할 수 있는 기본시설들은 港灣管理자가 확보하고 그 運營은 민간기업에게 맡겨 기업의 효율성을 포트 오소리티에 철저하게 도입하는 방안이 일반화되고

있다. 우리나라도 그 예외가 아니므로 港灣의 기본시설은 가능한 한 港灣管理자인 포트 오소리티가 확보하되 그 運營은 실수요자에게 장기임대하여 運營케 하는 것이 바람직할 것이다.

6) 인사 및 자치의 독립성 보장

인사와 경영의 자율권은 자치와 독립성 보장의 가장 핵심적인 요소이다. 특히 중요한 것은 정치적 영향으로부터 독립성을 유지해야 한다는 점이다. 이를 위해서 港灣의 정책결정기구는 한사람이 아닌 다수의 위원회로 구성하는 합의제(合議制)로 하고 있다. 그리고 그들 위원의 중립성을 보장하기 위하여 위원의 임면권자가 누구인가가 매우 중요하다.

제5장 우리나라 PA의 발전방안

1990년 이후 세계 경제흐름의 하나의 특징은 개방화 및 지역 경제통합의 확대로 세계경제권은 삼극체제로 재편되고 있다는 것이다. 즉 유럽연합(EU)과 미국을 중심으로 하는 아메리카 경제권, 최근에 급부상하고 있는 중국을 중심으로 한 동북아경제권으로 재편되고 있다.

특히 동북아경제권은 향후 세계적 수준에 비해 높은 경제성장을 수행할 것으로 전망되고 있고 이는 컨테이너 물동량의 급격한 증가를 가져와 동북아 경제권의 물류중심지로서의 港灣은 그 어느때보다 중요한 역할을 할 수 밖에 없다.

지난 2004년 출범한 참여정부 역시 우리나라 21세기 생존을 위한 새로운 성장동력으로 한반도의 물류중심화 정책을 추진해 오고 있다. 참여정부는 이를 위한 실질적 방법으로 부산신항 일대 등을 경제자유지역으로 지정하는 한편 지원체로서 재정경제부에 ‘경제자유지역추진기획단’과 대통령 직속으로 ‘동북아경제중심위원회’를 설치해 범국가적 국책사업으로 추진하고 있다.

하지만 동북아물류중심화를 위한 대부분의 정부정책이 중장기적인 시각에서 접근하고 있는데 반해 중국의 급속한 물류상황 변화와 일본, 대만 등 경쟁국들의 강력한 허브화 추진은 우리를 위협하고 있는 상황으로 발전하고 있다. 이와 함께 물류로드맵의 완성 및 재경부, 건교부, 해수부 등 해당부처 차원의 실시계획이 지속적으로 발표되는 등 힘을 쏟고 있다.

동북아 물류중심으로 발전하기 위해 지난 1월 발족한 부산港灣공사는 이런 점에서 향후 한국의 미래를 예견해 볼 수 있는 리트머스의 역할을 할 것으로 보인다. 이에따라 부산항이 동북아지역의 허브(Hub)항으로 발전하기 위해서는 물류기지 선점을 위한 港灣인프라의 구축과 공격적인 마케팅 전략의 수립 등으로 동북아 지역의 경쟁항 등과 일전을 겨뤄야 할 것이다.

하지만 정부가 대한민국의 동북아물류중심지화를 위해 실시하고 있는 대부분의 정책들이 중·장기적인 시각에서 접근하고 있는데 반해 중국을 중심으로 한 국제시장과 경쟁국들이 예상보다 급속하게 변화하면서 우리를 위협하고 있는 상황이다. 우리들 둘러싸고 있는 주변의 상황들은 급속하게 변하고 있음에도 불구하고 우리 정부는 이런 변화에 즉각적으로 대처하지 못함으로써 물류를 비롯한 우리의 경쟁력은 경쟁국들에 비해 상대적으로 떨어지는 위기에 직면하게 될 가능성이 크다.

제1절 BPA의 문제점

港灣공사법에 의거해 2004년 1월16일에 설립된 BPA가 위에서 언급한 포트오소리티의 원칙에 어느정도 부합하고 있는지를 살펴 보고자 한다. 港灣공사법은 제3조(자율적 運營의 보장)에서 港灣공사의 책임경영체제 확립을 위해 그 자율적 運營을 보장한다고 규정, BPA에 자율 運營의 기반을 부여하고 있다. 하지만 정부는 港灣공사 설립전인 2003년 12월 31일 정부산하기관管理기본법(이하 정산법)을 제정해 부산港灣공사 등 88개 공공기관을 정산법 적용대상으로 지정했다.

이에 BPA는 港灣공사법에 의해 2004년 1월 16일에 설립돼 공사법의 적용을 받고 있으나 이와 함께 정산법의 시행에 따라 정산법의 적용도 받게 되는 이중구조가 형성돼 상당부분 양법이 상충 중복되는 문제점이 발생하게 됐다.

BPA는 港灣공사법과 정산법의 상충으로 경영목표 및 사업계획, 경영계약, 조직정원 운용, 경영실적평가, 심의의결기구(주요사항의 결정), 기관장 선임 등 업무추진에 혼란이 일어날 가능성이 크다.

이 문제의 핵심은 BPA 경영의 자율성이 크게 침해될 수 있다는 점이다. 부산港灣공사는 그동안 관주도로 발전해 온 부산항의 문제점을 없애고 부산항 개발 및 運營에 관한 업무의 전문성과 효율성을 높여 경쟁력있는 물류중심기지로 부산항을 육성할 목적으로 만들어 졌다. BPA가

港灣공사법에 의해 경영자율성이 최대한 보장되는 기업형태의 법인으로 설립된 것도 기존의 국유국영의 형태를 벗어나 세계 우수항과 어깨를 함께 하기 위한 시대를 조류를 반영한 것이다.

하지만 부산港灣공사가 정산법의 적용을 받을 경우 港灣공사법에 의한 港灣공사설립의 취지에 전면 배치돼 규제 중복 및 업무혼선 초래 등으로 일관성있는 정상적 기능을 발휘할 수 없게 되고 세계적 조류와도 맞지 않게 된다.

싱가포르, 상해, 뉴욕-뉴저지, 르아브로 등 세계 각 국의 주요 港灣은 港灣의 서비스와 運營효율제고를 위해 자율성을 최대한 보장하는 기업 경영형태로 전환해 港灣개발 및 運營 외 港灣배후단지개발, 교량, 철도, 무역센터 건설과 같은 기능을 부여하는 등 물류인프라 전반을 담당하도록 하고 있다.

제2절 부산港灣공사의 활성화 방안

1. 부산港灣공사의 독립성 확보

부산港灣공사는 PA설립의 모태인 港灣자치원칙을 철저히 보장받는 차원에서 運營되어야 한다. 하지만 BPA 출범의 근거가 되고 있는 港灣공사법은 그 자체가 港灣공사의 독립성과 자율성을 담보하기에는 많은 문제점을 안고 있다.

이와함께 정부는 港灣공사에 대해 정부산하기관管理기본법의 적용을 받는다는 방침을 정해 공사의 자율성이 크게 훼손될 위기에 처했다. 부산港灣공사의 출범이 港灣의 효율적 運營과 경쟁력강화를 위한 것임을 감안해 보면 運營의 기본이 되는 법률적인 문제들이 시급해 해결되어야 運營의 자율성을 높일 수 있다.

1) 港灣공사법의 문제점과 개선방안

港灣공사법이 내포하고 있는 문제점 중 가장 두드러진 것은 정부가 港灣공사의 기본적인 運營에 간섭하게끔 제도적 장치가 돼 있어 港灣공사의 자율성이 크게 침해될 수 있다는 점이다.

PA가 가져야 할 기본적 요건들은 官으로부터의 철저한 독립, 전문경영인 체제 구축, 경제적 자립성, 전문성 있는 직원들의 구성 등인데 현재 港灣공사법은 중앙정부가 구조적으로 개입하게 돼 있어 이로인한 PA도입목적 자체가 상실될 가능성이 높으며 재정난과 경영난은 불가피할 것으로 예상된다.²⁰⁾

문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 港灣공사법에서 전반적인 PA運營에 있어 중앙정부의 승인 및 허가를 요하는 것으로 명시했기 때문에 비록 자치권은 있다고 해도 독립성은 거의 없다. 예를 들면 항만공사법 제22조 제1항에는 공사가 항만시설공사를 하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 사업의 실시계획을 수립해 해양부장관의 승인을 얻어야 한다고 규정하고 있다.

둘째, 港灣위원뿐 아니라 사장, 감사 등 임원의 선정을 위해 중앙정부의 추천, 승인, 임면과정을 거쳐야 하기 때문에 전문경영인 체제구축은 요원하고 친정부인사 위주로 구성될 관료화의 우려가 높다.

셋째, 港灣공사법 제8조에서 BPA 管理권과 사업범위에 대해 단서규정으로 한계를 정해 놓아 부산항 수입의 3분의1에 해당하는 선박·화물 입출항료와 정박료 등을 BPA수입에서 제외하고 있어 출범이후 재정수입이 충분치 않다. 또 PA의 사업시행이나 투자 및 출연은 해양수산부장관의 승인을 얻어야 한다고 규정하고 있어 BPA의 재정적 자립을 위한 사업개발이나 사업다각화는 불가능할 것으로 보인다. 뉴욕-뉴저지항의 경우는 철저한 독립채산제로 運營되면서 직접 사업을 구상해 추진하고 있는 것과 대비된다.

20) 손애휘(2003), “港灣자치시대 부산항 港灣물류행정 에 대한 연구”, 「한국港灣경제학회지」 제19집 제2호,p.73.

이에 따라 재정의 건전성과 경영의 독립성 확보를 위해 港灣공사법 제 8조, 제37조, 제30조, 시행령 제16조의 개정이 필요하다는 게 전문가들의 진단이다.²¹⁾

2) 港灣공사법과 정부산하기관管理기본법과의 상충

港灣공사법은 또 정산법과 상충되는 부분이 많아 자율성과 독립성이 훼손될 위기에 처해 있다. 다음은 港灣공사법과 정산법의 상충되는 부분이다.²²⁾

(1) 경영목표 및 사업계획 수립과 예산편성의 중복 및 혼선 초래

港灣공사법에서는 법제10조와 정관 제31조, 39조에서 경영목표, 예산, 자금계획, 사업계획 및 運營계획 등 중요사항에 대해 港灣위원회의 의결을 거쳐 확정하고 해양수산부장관에게 제출토록 하고 있다.

하지만 정산법에서는 이와관련 법제9조에서 위와같은 중요 사항을 당해 회계연도 개시전까지 주무기관의 장에게 제출하고, 주무 기관의 장은 이를 조정할 수 있도록 하고 있다.

(2) 경영계약 중복 및 혼선 초래

港灣공사법은 그 시행규칙 제4조에서 港灣위원회에서 경영계약을 작성해 해양수산부 장관의 승인을 얻어 위원장과 사장간에 계약을 체결하도록 되어 있다. 하지만 정산법 시행령 제4조에서는 경영계약과 관련해 주무기관의 장과 경영계약을 체결하도록 되어 있어 양 법에 따르면 동일한 경영계약을 港灣위원회와 주무기관의 장과 별도 체결함으로써 업

21) 손애휘, 상거서 p.75.

22) 부산港灣공사 국감제출자료

무중복으로 인한 혼선이 초래할 수 있다. 이 역시 港灣공사의 자치권을 침해할 가능성이 큰 것으로 지적된다.

(3) 조직 및 정원 운용의 이중규제

조직과 직원運營과 관련해서는 港灣공사법은 법제 10조에 港灣위원회의 의결로 조직 및 정원을 확정하고 해양수산부장관에 제출토록 돼 있다. 하지만 정산법 제13조에서는 기관장은 조직 또는 정원이 조정된 경우 주무기관의 장에게 제출하고 주무기관의 장은 행정자치부 및 기획예산처 장관에게 통보하도록 하고 있어 이중규제로 경영자율권의 약화가 초래된다.

(4) 경영실적평가의 이중 규제

港灣공사 정관 제32조에서는 港灣위원회가 경영실적을 평가해 해양수산부 장관에게 제출토록 되어 있고 실적이 크게 저조할 경우 해임건의 권한을 부여하고 있다.

하지만 정산법 제11조는 주무기관의 장은 산하기관에게 제출한 경영실적보고에 의거 경영실적을 평가해 결과를 기획예산처장관과 소관 국회상임위원회에 제출하고 기획예산처는 運營위원회에 상정해 의결을 거쳐 국회에 제출하여야 한다고 규정, 불필요한 이중구조가 만들어 효율성이 떨어진다.

(5) 심의 의결기구 중복 및 혼선 초래

港灣공사법 제10조는 港灣공사의 최고 심의 의결기구로 港灣위원회를 두어 주요 사항을 의결하고 있으나 정산법 제8조는 정부산하기관 運營위원회(기획예산처장관을 위원장으로 20명 이내로 구성)를 두고 경영평

가, 인사, 예산, 예산기준, 경영에 관한 주요사항을 의결하도록 되어 있어 港灣위원회의 자율권이 저해될 수 있다.

(6) 기관장 선임의 중복 및 혼선 초래

港灣공사법 제16조와 시행규칙 제3조에서는 港灣위원회에서 사장의 선임을 공모를 통해 장관에게 추천하고 장관은 당해 지방자치단체와 협의해 대통령에 제청하면 대통령이 임명토록 돼 있으나 정산법(법제6조)은 기관장 추천위원회를 구성해 공개모집으로 선임토록 돼 있어 중복 및 업무혼선이 우려된다.

이에 따라 법률적으로 보면 부산港灣공사는 100% 정부가 출자한 기업이기 때문에 정부투자기관의 자율·책임경영체제에 관한 기본적인 사항을 규정한 법률인 정부투자기관관리기본법(정부 투자기관관리기본법 제2조 제1항)에 적용을 받는다고 보는 것이 바람직하다는 주장이다. 정부투자기관관리기본법에서는 이 법의 적용대상이 되는 정부투자기관으로 정부가 납입자본금의 5할 이상을 출자한 기업체로 규정하고 있다. 이같은 점에서 볼 때 BPA는 정부로부터 출연금, 보조금 등을 받는 기관과는 성격이 다르기 때문에 정산법의 적용을 받을 이유가 없다고 할 수 있다. 23)

또 정산법은 제3조 1항에서 △정부로부터 받는 출연금이 연간 50억 원 이상인 기관 또는 단체 △정부가 납입자본금을 출자해 최대지분을 보유하고 있는 기관 또는 단체 △정부로부터 받는 출연금과 보조금의 합계(법령에 의해 직접 정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을

23) 정산법은 제1조(목적)에서 정부산하기관의 運營·管理에 관한 기본적인 사항 및 자율·책임경영체제에 관한 사항을 규정함으로써 정부산하기관의 경영합리화와 運營의 투명성을 도모한다고 규정하고 있다. 제2조에서는 정부로부터 출연금·보조금을 받는 기관 또는 단체, 법령에 의해 직접 정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관 또는 단체를 정부산하기관으로 정의하고 있다.

부여받은 기관 또는 단체의 경우에는 그 위탁업무 또는 독점적 사업으로 인한 수입금을 포함한다)가 해당 기관 또는 단체의 연간 총수입의 50% 이상이고 연간 50억원 이상인 기관 또는 단체는 정산법의 적용을 받는다고 하고 있다.

정산법은 이어 제3조 제2항 제1호에 산하기관 管理기본법에 열거된 적용배제 단체를 규정하면서 다른 법률에 의해 책임경영체제가 구축돼 있거나 지방자치단체가 그 설립 및 運營에 관여하거나 민간에 의해 실질적으로 運營되는 기관 또는 단체 등으로서 별표에 정하는 기관 또는 단체라고 설명하고 있다.

이같은 규정에 따르면 BPA는 港灣공사법에 따라 설립됐고 공사법 3조에서도 “港灣공사의 책임경영체제의 확립을 위해 그 자율적 運營은 보장된다”고 규정, 정산법 제3조의 적용배제 단체에 해당한다고 유권해석을 내릴 수 있다.

다음으로는 경영과 의결의 분리를 규정하고 있는 港灣공사법의 港灣위원회 규정 및 정부투자기관管理기본법의 정부투자기관運營위원회의 성격과 정산법이 규정하고 있는 이사회와 차별성에서 BPA가 정산법의 적용을 받아서는 안되는 이유를 찾을 수 있다.

BPA의 港灣위원회는 BPA 중요 업무에 대한 심의·의결기구이고 경영은 사장에 일임하고 있다. 이는 경영과 의결을 분리하도록 규정한 정부투자기관管理기본법 제4조의 정부투자기관運營위원과 성격을 같이 하고 있기 때문에 의결과 집행을 동시에 수행하고 있는 정산법 제5조에 규정된 이사회와는 성격을 달리한다고 볼 수 있다.

2. 부산港灣공사의 조직성 확보 및 사업다각화

부산港灣공사가 기존의 港灣管理시스템과 다른 점은 경영마인드를 도입해 港灣의 공공재적 성격을 살리면서 효율을 최대화하는데 있다. 이에 따라 港灣공사의 구성원은 港灣運營은 물론 물류와 사업분야에 있어

전문가들로 구성되어야 한다. BPA가 전문港灣조직으로서 전문성과 조직적 체계를 갖추기 위해서는 브레인역할을 수행할 경영기획본부 뿐만 아니라 港灣運營본부와 港灣건설본부의 전문인력비중도 늘어나야 한다. 즉 BPA인력은 물류 및 마케팅전문가 뿐만 아니라 경제분석가, 경영·재무·금융전문가, 토목공학, 건축공학 등 다양하게 구성되어야 한다.

이와함께 세계 주요港灣들이 지역거점港灣에 물류거점을 설치해 이를 네트워크화하여 국제 해상화물운송 시장에 큰 영향력을 행사하고 있는 것처럼 BPA도 사업개발에 중점을 기울여야 한다.

향후 BPA의 사업방향도 단순히 부산항 管理·運營에만 한정하지 말고 거대 외국港灣사업자와도 경쟁할 수 있고 전세계 지역별 물류거점港灣에서 영향력을 발휘할 수 있도록 사업범위가 확대되어야 하며 합작기업이나 기존회사와의 동업 및 자회사를 둘 수 있어야 한다.²⁴⁾

3. 港灣인프라 및 배후단지 조기 구축

1) 港灣인프라 조기 구축

부산항은 주간선항로인 유럽-싱가폴-홍콩-대만-일본-미주 항로상에 위치해 지정학적으로 동북아 환적화물의 처리를 위한 요충지로 위치하고 있어 높은 성장잠재력을 가지고 있다.

중국 대만 등 아시아 주요 경쟁항들이 港灣의 개발에 총력을 기울이고 있는 상황에서 경쟁항망들의 확충계획이 예정대로 추진될 경우 현재의 위치마저도 위협받게 될 것으로 우려되고 있다.

우리나라에 있어 港灣은 국가의 핵심 산업지원시설로서 그 역할이 막중함에도 불구하고 港灣시설 확보율은 매우 저조한 실정이다. 2001년의 경우 우리나라 港灣의 시설확보율은 74.9%에 불과하며 컨테이너 港

24) 손애휘, 상계서, p.77.

灣의 경우는 더욱 심각한 상황이다.

<표 5-1> 우리나라 港灣시설 확보율 추이

구분	1998년	1999년	2000년	2001년
전국港灣시설확보율(%)	84.4	88.0	80.7	74.9
컨테이너港灣 시설확보율(%)	81.3	71.4	60.1	58.2

자료: 한철환, “아시아 港灣의 경쟁입지 변화와 중국·일본의 港灣전략”, KMI 현안분석, 2002, p. 33.

한국해양수산개발원(KMI) 이정욱 원장은 부산항의 성장을 가로 막는 최대 장애요소는 부산신항의 건설지연이라고 지적했다.²⁵⁾ 이 원장은 港灣의 변화 규모와 개발 속도면에서 중국의 8년은 한국의 20년쯤에 해당하는 기간으로, 중국이 국제물류의 블랙홀로 급부상하고 있다고 지적함녀서 부산신항 1단계 터미널이 당초 계획보다 3년이나 늦은 2006년 개장에 들어가 기회를 놓치고 있다는 점이 안타까운 일이라고 밝혔다.

이 원장은 이같은 문제를 해결하기 위해서는 부산신항 건설에 속도를 낼 것을 제안했다. 이 원장은 부산항의 당면과제는 2011년까지 부산신항 30선석을 건설하겠다는 원대한 계획이 아니라 당장 필요한 10선석의 조기개장과 부가가치 물류활동을 위한 배후부지를 제때 개발하는 것

25) 한국해양수산개발원(KMI) 이정욱 원장은 부산항발전협의회(공동대표 이승규 박인호)가 2004년 10월 19일 오후 부산관광호텔 그랜드볼룸에서 개최된 제3회 부산항발전포럼에서 '한·중·일 물류환경의 새로운 변화와 부산항의 전략과제'라는 주제발표를 통해 이같이 주장했다.

이 원장은 동북아 물류중심화 전략을 지나치게 구호화함으로써 구체적 성과도 없이 인접국들의 불필요한 경계심만 자극하고 있다고 지적하면서 일본의 추격과 도전을 경계해야 한다고 주문했다. 지역균형발전 차원에서 물류허브 경쟁을 지향해온 일본이 정책기조를 180도 전환, 선택과 집중의 논리에 바탕을 둔 '슈퍼중추港灣 개발계획'을 추진함으로써 우리 港灣과의 치열한 경쟁이 불가피하다는 것이다. 이 원장은 특히 港灣만 건설해 놓으면 화물은 온다는 안이한 생각에서 벗어나 港灣건설을 어떻게 하고 어떻게 運營해야 화물이 오는가라는 관점에서 물류기반 투자계획과 運營전략을 재조정할 필요가 있다고 강조했다.

이라고 지적했다.

2) 배후단지 조기 조성

이제 港灣은 공각적인 면에서 배후지에 다기능 물류관련시설이 입지할 수 있도록 대형화·광역화 되어야 하며 기능적인 면에서 하역, 보관, 기능뿐 아니라 가공·조립 등의 생산기능과 집배송, 분배, 재포장, 전지, 판매 등의 부가가치 물류기능이 집적될 수 있도록 복합·다기능화되고 있다.

따라서 다양화·복합화되는 港灣이용자의 요구에 부응해 港灣기능을 재정비하고 港灣을 물류종합공간으로 재창조하기 위해서 배후부지 개발 전략을 수립해 추진해야 한다. 향후 BPA가 港灣배후단지에 국내외 港灣물류기업 유치등에 있어 주도적인 역할을 위해서는 부산항 경제특구 제도를 최대한 활용하여야 하며 이를 위해 지방자치단체, 통합자유무역지역²⁶⁾, 경제자유구역청과도 정례적인 협의회 개최 등 적극적인 방법을 통해 부산항에 대한 외국인 투자환경을 조성해야 한다.

부산신항 조성 계획에 따르면 배후 부지를 93만평으로 계획하고 있다. 이중 물류단지는 모두 37만평을 조성하고 나머지 56만평은 상업주거지역으로 조성한다는 게 기본계획이다. 이중 물류단지 37만평은 정부와 부산港灣공사가 각각 50% 부담기로 하고 있다.

BPA가 조성을 추진하고 있는 물류단지의 규모와 관련해서는 상하이항, 싱가포르항 등 다른 동북아시아의 경쟁항과 관련해 지나치게 작게 계획되고 있다는 지적을 받고 있다. 중국의 상하이항의 경우 물류단지는 외고교 보세구 1곳에만 10km² 개발 運營되고 있는 것을 비롯해 300만평이 계획돼 있고 싱가포르는 123만평이 개발돼 運營중이다. 날로 늘어나고 있는 동북아시아의 역내 물동량과 관련한 환적화물의 처리와

26) 2004년부터 도입될 경제특구로서 기존 관세자유지역과 자유무역지역의 성격이 통합됨.

다른 지역간 역외 물동량 소화를 위해서는 신항물류단지의 공급이 확대 될 필요가 있다.

물류단지 구성에 있어 재정적인 측면에서의 문제점도 제기되고 있다. BPA는 자체적으로 조성비의 절반인 50%를 부담할 경우 시의 재정부 실 우려된다고 지적하고 있다.

즉 港灣공사 출범과 함께 재정자치가 실시되고 있는 점은 긍정적인 요소이지만 아직 자체수입이 부족한 상황이기 때문에 조성비의 전액을 외부에서 차입하는 것이 불가피하다는 것이다. 또 정부에서 정한 임대료로는 투자수익 보장이 불가능한 상태라는 주장이다.

물류단지는 2005년부터 2011년까지 7년에 걸쳐 총사업비 2,686억원이 투자되는 대규모 사업이다. BPA는 부산신항의 2006년초 3선석 개장에 따른 지원대책으로 2005년에 2만5천평을 우선 매입해 CFS 등 물류지원시설 조성할 계획이다.

당초안에 따르면 BPA는 신항물류단지 부지매입비의 50%인 1,343억원을 투입해야 하고 부지매입비 이외 CFS 등 필요한 지원시설은 별도로 추진해야 하는 부담을 안고 있다. 하지만 현재 港灣공사가 고정적으로 부담하고 있는 비용을 감안하면 재정적인 압박을 받을 수 밖에 없다. 港灣공사는 연간 수입총액 약 1,400억원중 컨테이너공단 부채인수액 매년 600억원(2011년까지), 보수유지비 500억원, 법인세 및 運營비 등 약 300억원을 전액 소요하고 있는 점을 감안하면 물류단지조성에 필요한 전액을 외부에서 차입하는 것이 불가피하다는 것이다.

4. 적극적인 환적화물 유치활성화 추진

1998년부터 2003년간 부산항 환적화물의 연평균 증가율은 36.1%를 기록했으나 2003년에는 전년 대비 8.8%로 격감된 상태이다.

중국의 상해항 개발 및 동북 3성의 港灣개발, 정기선사들의 중국 직기항체제 증가, 대만의 환적화물 유치노력 등으로 인해 우리나라의 대

중국 환적화물량 증가 폭이 둔화될 것으로 예상된다. 이와함께 일본의 슈퍼중추港灣개발 계획으로 우리나라의 일본 환적화물의 감소도 우려되고 있는 실정이다.

<표 5-2> 부산항 컨테이너 처리물량 추이

구분	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
총물동량	589	643	754	807	945	1,036
수출입	454	468	504	501	552	601
환적(비율) (전년대비)	121(20%) -	163(25) (34.7%)	238(31) (46.0%)	294(36) (23.5%)	388(41) (32.0%)	422(40) (8.8%)
연안	13	12	11	11	4	12

자료: 한국컨테이너부두공단(www.kca.or.kr)

따라서 부가가치가 상당히 높은 환적화물을 어떻게 유치하느냐가 부산신항이 동북아 중심港灣으로 성장할 수 있는 관건이 될 것으로 보인다. 특히 앞으로 상당기간 급증세를 지속할 것으로 기대되는 중국(특히 상해 이북) 환적화물을 어떻게 유치하느냐가 중요한 문제로 떠올랐고 부산港灣공사는 이 점을 염두에 두고 전략을 수립해야 할 것이다. 부산신항이 부가가치가 높은 환적화물을 유치하기 위해서는 가능한 환적화물에 대한 충분한 무료장치기간을 제공하거나 혹은 환적화물에 대한 장치기간에 따라 신축적인 港灣요율을 적용하는 정책이 필요하다. 그리고 환적화물에 대하여 일반 수출입화물의 하역요금과 비교해 우대하는 정책을 채택해 하역요금을 20~30% 할인해 줄 뿐만아니라 기타 각종 港灣시설 사용료에 대해서도 할인 등의 우대조치를 취해야 할 것이다.²⁷⁾

이같은 상황에서 港灣경쟁력 제고를 위해서는 먼저 부산항에 충분한

27) 배병태(2002), “중국경제의 급부상에 따른 부산항의 발전전략”, 「한국港灣경제학회지」, 제18집 2호, pp.126-127.

시설을 확보해 환적화물을 유치하는 토대를 마련해야 한다. 이어 충분한 시설확보외에도 초일류 港灣 물류시스템을 갖춰 부산항에 대한 선호도를 극대화시킬 수 있는 다양한 프로그램 개발도 필요하다 하겠다.

부산항의 경우 기항하는 선사는 많으나 기항 빈도가 적어서 적기서비스에 장애요인으로 작용하고 있어 밀도높은 운송네트워크 구비가 필요하다.

다행히 부산항이 가지는 지리적인 이점과 중국과 일본의 환적화물의 증가로 외국 물류기업들의 부산투자가 어느정도까지는 이어질 전망이다. 하지만 이런 물류기업들은 그때그때의 상황에 따라 거점을 옮길 가능성이 크기 때문에 부산港灣공사의 지속적인 마케팅과 시설투자 등이 시급하다고 하겠다.

장승우 해양수산부 장관은 2004년 10월4일 8월과 9월 부산항 감천물류단지 내(총 4만평 규모) 입주기업으로 선정된 일본의 미쓰이물산을 비롯한 영국의 헨리베스&선과 네덜란드의 스타인벡사가 10월중 총 151억원 규모(화물유치량 66만t)의 정식 투자계약을 체결할 예정이라고 밝혔다.

또 싱가포르의 셴콕로지스틱스사 등 2개 외국 물류회사는 오는 12월께 광양항 관련부지 6만평에 100억원 규모의 투자계약을 체결하는 등을 연말까지 부산항 및 광양항 배후부지에 5개의 다국적 물류기업으로부터 총 1천191억원의 투자가 이뤄질 것이라고 밝혔다. 장 장관은 또 일본의 세계적 규모의 물류기업이 부산에 대규모 국제물류센터 건립을 골자로 하는 MOU 체결을 추진 중에 있는 등 세계 유수의 물류업체들의 부산신항 및 광양항 배후부지에 대한 투자상담이 끊이질 않고 있다고 말했다. 그는 이어 '오는 2013년까지 부산신항 134만평, 광양항 122만평 등 총 256만평의 배후부지를 당초 계획대로 조성, 다국적 물류기업의 물류센터를 유치해 화물 집배송·조립·가공·포장 등 고부가가치의 港灣물동량을 지속적으로 창출해 나갈 방침'이라고 덧붙였다.²⁸⁾

28) 부산일보 2004년 10월4일 1면 보도

5. 경제자유구역 활성화를 통한 외국기업 유치

우리나라 최초로 지정된 인천경제자유구역은 총 6,336평으로 물류산업, 국제비즈니스 허브, 관광 및 레저 조성을 목표로 송도, 영종, 청라 지구에 개발중이다.

부산·진해경제자유구역은 총 3,154만평 규모로 세계적인 컨테이너 港灣이라는 여건을 활용해 동북아 환적화물의 거점 및 국제물류·첨단산업 등의 지원기능을 수행하는 동북아 국제물류와 부품·소재· R&D 허브로 육성한다는 계획이다. 부산-진해를 보다 선진적인 국제비즈니스 지역으로 지정, 최적의 비즈니스 환경이 보장되는 지역으로 만들기 위해 2003년 10월 30일 재정경제부에 의해 부산-진해 경제자유구역이 설정되었다.

광양港灣권 경제자유구역은 총 2,691만평의 배후부지에 조선·부품산업, 국제해운물류 및 비즈니스센터 등으로 육성계획을 세우고 있다.

대책으로는 경제자유구역내 외국인학교 설립에 관한 교육법 개정 및 의료법 개정을 조속히 추진해 경제자유구역내 외국 의료기관에서 외국인 및 내국인에 대한 치료가 가능하도록 의료법을 개정하고 국제병원, 문화시설, 생활편의시설 등 도시기반시설을 완비해 명실상부한 국제 비즈니스 지역으로 최단시간내 최고수준으로 집중개발할 필요가 있다. 경제자유구역청의 독립성을 강화하고 조례제정 등의 후속조치를 실시해 경제자유구역청 직원들의 업무역량을 강화하고 One-stop Service를 조기에 정착시켜야 한다.

경쟁국들도 우리나라와 같은 경제자유구역의 개념을 이미 도입해 외국기업들의 유치 노력하고 있음에도 실업주자가 원하는 제도의 도입 및 세제 지원책이 필요하다.

제6장 결론

제1절 연구결과의 요약

부산港灣공사(BPA)는 우리 나라 포트 오소리티의 미래를 가늠해 볼 수 있는 시금석이다. 노무현 대통령의 참여정부는 김대중 전 대통령의 국민의 정부보다 더 강도높은 ‘지방화 정책’을 쓰고 있다. 그만큼 지방분권과 지방자치의 토양은 조성되었다고 볼 수 있다. 이런 가운데 출범한 부산港灣공사는 그만큼 우리 나라 港灣의 발전뿐 아니라 지방자치의 토대 마련을 위해서도 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

부산港灣공사는 앞으로 뒤를 이을 인천공항, 광양항, 인천항 등 각 지방단체들의 사례가 될 수 있다. 이 때문에 부산港灣공사의 運營과 성과는 관심의 대상이 될 수 밖에 없다. 이 연구의 핵심은 부산港灣공사의 활성화 방안이었다. 부산港灣공사가 출범한 지 채 1년이 되지 않았기 때문에 그 공과(功過)를 엄격하게 따지기에는 적절하지 않다. 하지만 포트 오소리티가 갖는 원칙적인 면과 비교해 港灣공사가 안고 있는 법률·제도적인 문제를 비롯해 중국 등 동북아지역의 경쟁항들과의 경쟁에서 이길 수 있는 마케팅 전략 수립 등 경영적 측면에서 활성화 방안을 제기하고자 하였다.

본 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 港灣공사의 활성화 방안은 港灣 자체가 가지는 공공성을 지키면서도 상업성이 조화를 이뤄야 한다. 이와 함께 港灣기능을 중심으로 하는 부산이라는 지방자치단체의 이해와 국가물류의 중심적인 역할을 함으로써 국가발전에 기여할 것을 요구하는 중앙정부의 이해가 조화를 이뤄야 한다.

둘째, 부산港灣공사가 자치성과 자율성을 확보할 수 있도록 법적·제도적인 장치가 마련되어야 한다. 포트 오소리티의 기본원칙 중 대표적인

것이 管理運營에서의 자치²⁹⁾와 독립채산제이다. 하지만 港灣공사법은 BPA의 運營의 전반적인 運營에 있어 중앙정부의 승인 및 허가를 요하는 것으로 규정하고 있기 때문에 이런 장점을 극대화할 수 없다. 港灣공사법에서 부산港灣공사의 자율성을 보장할 수 있도록 법을 개정해야 港灣공사의 설립목적이 제대로 실현될 수 있다. 또 부산港灣공사가 정부산하기관管理기본법(정산법)의 적용을 받게 한 규정도 폐지해야 한다. 부산港灣공사와 부산시에서도 여러번 건의한 적이 있지만 이럴 경우 부산港灣공사는 港灣공사법과 정산법 등 이중의 규제를 받아 경영의 자율성이 현격하게 침해될 소지가 크다.

셋째, 부산항의 運營을 책임지고 있는 부산港灣공사는 환적화물의 적극적인 유치 등 지속적인 사업개발과 다각화를 추진해야 한다. 부가가치가 상당히 높은 환적화물을 어떻게 유치하느냐가 부산항이 동북아 중심港灣으로 성장할 수 있는 관건이 될 수 있다. 환적화물의 유치는 중심항으로의 전환가능성을 높여 주기 때문에 중국 등 동북아 경쟁항 등은 서비스 개선 등 치열한 경쟁을 벌이고 있다.

넷째, 부산港灣공사 조직의 전문성이 확보되어야 한다. 부산港灣공사의 업무는 단순히 부산항의 運營과 유지·보수에만 국한돼 있지 않다. 사업을 독자적인 추진할 수 있는 PA의 경우 동북아는 물론 세계물류 상황을 정확하게 분석하고 새로운 사업을 수립해 추진할 수 있는 ‘브레인 기능’이 강조될 수 있다. 이 때문에 각 분야의 전문가들로 조직을 보충하는 한편 기존 직원들의 지속적인 재교육이 필요하다.

다섯째, 신港灣건설 등 港灣인프라와 배후단지가 조기에 조성될 필요

29) 港灣運營의 자치를 엄격하게 말하면 運營의 ‘독립’으로 볼 수 있다. 단순히 港灣을 運營 보수하는 것이 아니라 수익창출을 위해 중앙정부의 간섭을 배제하고 공격적인 運營을 할 수 있음을 의미한다.

가 있다. 정부는 중·장기 계획에 따라 港灣시설을 건설한다고 하지만 중국의 급속한 부상 등 국제적인 상황을 감안하면 빠른 시간내 집중적인 투자가 절실하다고 하겠다. 일단 중심항의 위치를 빼앗기면 다시 회복하기에는 상당한 시간과 노력이 투자될 것이기 때문이다.

제2절 연구의 한계 및 향후 연구과제

본 논문은 우리나라에서 처음으로 도입된 PA인 부산港灣공사의 발전 전략을 살펴보고자 하는 취지에서 시작됐다. PA는 지역의 학계 등에서 여러 관점에서 논의됐었지만 중앙정부와 지방자치단체인 부산시 등 관련 기관들의 요구를 모두 수용하는데는 한계가 있었다. 이 때문에 부산 港灣공사가 완전하고 온전한 PA의 성격을 모두 지니고 있다고 보기에 아직 여러 가지 문제점들이 많다.

이 논문은 다른 나라의 港灣管理制度중 PA의 성격을 갖고 있는 港灣들의 현황을 살펴보고 현재 부산港灣공사가 안고 있는 문제점들을 구체적으로 살펴본 것은 어느 정도 성과를 거둔 것이라고 할 수 있겠다. 또 부산港灣공사가 2004년 국정감사때 제출했던 자료들을 통해 부산港灣공사 스스로 느끼고 있는 문제점들을 파악할 수 있었다. 하지만 이런 결과는 부산港灣공사 출범이후 부산항을 이용했거나 부산港灣공사에 직접 종사하고 있는 직원들의 생생한 목소리를 담는 등 실제 현장에서 어떤 평가가 내려지고 있는 지를 담아내지는 못했다는 점이 아쉬움으로 남는다.

港灣공사가 발족된 뒤 運營과정에서 어떤 기술적인 문제가 발생했는지, 이용자들이 어떤 점들을 지적하고 있는지 등 실제적인 검증이 향후의 연구과제로서 필요하며 PA의 기본 성격들이 특히 부산港灣공사에 어느 정도 적용될 수 있는지, 향후 중앙정부와의 관계설정 등과 관련한 연구가 이뤄져야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 공덕암(2003), “부산진해 신港灣의 동북아 허브 PORT 전략에 관한 연구”, 『한국港灣경제학회지』, 정기학술대회.
- 김형태·백종실·우종균(2000), “지방자치단체의 港灣管理능력 향상 방안”, 한국해양수산개발원, 기본연구 2000-07.
- 김홍섭(2003), “지방화시대의 港灣공사 도입과 활성화 방안”, 『한국港灣경제학회지』, 제19집 제2호.
- 동북아경제중심추진위원회 동북아물류중심추진분과위원회(2003), 『동북아 물류중심화 추진 로드맵』, 동북아경제중심추진위원회.
- 박경희(2001), “우리나라 港灣管理의 포트 오소리티체제로의 전환에 관한 연구”, 한국해양대학교, 박사학위논문.
- 배병태(2002), “중국경제의 급부상에 따른 부산항의 발전전략”, 『한국港灣경제학회지』, 제18집 2호.
- 손애휘(2003), “港灣자치시대 부산항 港灣물류행정에 대한 연구”, 『한국港灣경제학회지』 제19집 제2호.
- 정태원(2002), “부산항 컨테이너 마케팅에 관한 전략 연구”, 한국해양대학교, 박사학위논문.
- 최재수(1993), 『港灣管理론』, 한국해양대학교 출판부.
- 하동우·한광석(1998), “우리나라 컨테이너港灣의 마케팅전략수립에 관한 연구”, 『한국해양수산개발원』, 정책자료 98-12.
- 한국무역협회(2004), 『동북아 물류중심화 조기구축을 위한 핵심과제』, 정책보고서.
- 한철환(2002), 『아시아 港灣의 경쟁입지 변화와 중국·일본의 港灣전략』, 한국해양수산개발원.
- 港灣공사법

정부산하기관管理기본법

부산港灣공사 홈페이지(www.pba.or.kr)

한국컨테이너부두공단(www.kca.or.kr)

2.외국문헌

市來清也(昭和 58년), 『港灣管理論』, 東京: 成山堂書店.

Baudelaire, Jean-Georges(1986), *Port Administration and Management*, Tokyo; IAPH.

Frankel, Ernst G.(1986), *Port Planning And Development*, New York: John Wiley & Sons.

New York State Coordination(1956), "Staff Report on Public Authorities under New York State", New York.

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

UNCTAD(1993c), *Port Organization And Management*, (Geneva: United Nations Conference on Trade and Development), TD/B/CN.4/GE.1/2.

감사의 글

항구도시 부산에서 태어나고 성장해 신문기자로 활동하면서도 바다는 항상 알고 싶은 미지의, 동경의 대상으로만 존재했습니다. 바쁜 일상에 쫓겨 공부를 하겠다는 결심을 굳히지 못하다 신한원 교수님을 만나 다시 배움의 길로 접어들 수 있게 되었습니다. 항만마케팅에 대한 기본 개념에서 논문의 처음과 끝까지 지도편달을 아끼지 않으신 신 교수님께 깊은 감사를 드립니다.

그리고 바쁘신 가운데에서도 논문의 심사를 맡아 많은 도움을 주신 이종인 교수님과 박상갑 교수님께도 감사 드립니다.

또 오늘 이 시간이 있기까지 항상 넉넉한 도움과 조언을 주신 선배 동료 후배들, 연구실의 최영로 조교를 비롯해 나의 소중한 모든 사람들에게 감사의 인사를 드립니다.

공부를 다시 시작할 수 있도록 항상 넉넉한 도움과 조언을 해 준 유정동 변호사님, 가정에서 아낌없는 격려와 지원을 해 준 아내 조양화와 사랑하는 아들 준석, 민석에게도 고마움을 전합니다.