

論 文
1-2

남북한 통일대비 항만개발을 위한 재원조달 전략

임종길* · 이태우**

Financing Strategy for Port Development
in response to Unification of South and North Korea

Jong-Kil Lim · Tae-Woo Lee

Key Words : 항만개발재원의 종류(type of port financing), 조세(taxes), 국공채(public bond), 항만시설유지보수에관한세금(harbour maintenance tax), 항만개발세(port development tax), 공공자금관리기금(public administration fund), 항만개발기금(port development fund), 남북협력기금(fund for cooperation of South and North Korea), 대외경제협력기금(economic development cooperation fund), 남북민간경제협력기금(civil economic cooperation fund of South and North Korea), 북한항만개발기금(fund for port development of North Korea), 해외자금의 차입(borrowing of foreign capital), 프로젝트 금융(project financing), 국내 민간자본의 투자(domestic civil capital investment), 외국자본의 투자(foreign capital investment), 교차보조원리(cross-subsidization principle)

Abstract

This paper aims at exploring financing methods for port development in response to unification of South and North Korea. In so doing, methods of port financing employed by major countries have been enumerated. Major financing sources for the two Korea, among others, taxes, public bond, public administration fund, establishment of harbour maintenance tax, port development tax, port development fund, Civil Economic Cooperation Fund of South and North Korea, and Fund for Port Development of North Korea and, fund for cooperation of South and North Korea, Economic Development Cooperation Fund, borrowing of foreign capital, project financing, domestic civil capital investment, foreign capital investment, application of cross-subsidization principle, etc. were suggested.

* 정회원, 한국해상교통정책연구소 연구위원

** 정회원, 한국해양대학교 교수

1. 서 론

국가의 중요한 사회간접자본의 하나인 항만을 건설하는 데에는 막대한 재원이 필요하다. 개방경제체제하에서 경제가 발전함에 따라 항만에 대한 수요는 증가하는 것이 일반적이며, 그에 따라 항만건설을 위한 소요재원도 계속 증가하게 된다.

특히 한국의 경우 남북한 경제교류가 확대되면 남한의 항만수요는 물론 북한의 항만수요도 증가하게 마련이며, 통일이 된다면 남북한 모두 항만수요가 급증할 것으로 예상된다.

항만건설에는 막대한 재원이 소요되므로, 건설재원의 확보는 하나의 중요한 연구과제이다.

본 연구에서는 우리나라를 포함한 세계 주요 항만국의 개발재원 조달방법을 살펴보고, 향후 우리나라의 항만개발재원 조달방법 및 남북한 통일대비 북한항만의 개발을 위한 재원조달방법을 제시한다.

2. 항만개발재원의 종류

강력한 중앙집권국가들은 거의 전적으로 정부가 터미널 건설비를 부담하여 왔으나, 최근에는 이들 국가에서조차 정부는 터미널 건설비용의 80%에서 100%, 때로는 그 이하의 건설비용만을 부담하고 있다. 이들 국가의 대다수는 항만건설에 투자할 어떠한 여유자금도 갖고 있지 않기 때문에, 항만건설에 효과적으로 참여하는 것은 80% 또는 100%가 아니라 제로(0)이며, 따라서 새로운 항만건설재원의 조달원천이 없으므로 하여 항만건설을 민영화하고 있다. 그렇다고 민간부문에게 항만운영상의 자율권을 주지는 않고 있다.

예를 들어, 폴란드의 항만은 100% 정부소유였으나, 1996년 항만법에 의해 민영화된 후, 포트오소리티가 소유하고 있는 항만의 경우 정부가 51%, 시가 23-34%를 소유하고 나머지 15-25%는 민간이 소유하는 형태로 바뀌었고, 민간소유 항만 또는 항만이 운영하는 자회사는 민간이 100% 소유하고 있다.

프랑스, 벨기에와 같은 서유럽 국가들에서는 항만

건설비의 정부 부담율이 최근에 80%에서 60%로 감소하였다. 네덜란드에서는 지방정부, 즉 지방도시가 터미널건설비를 부담한다. 벨기에의 경우에는 연방정부가 건설비의 60%를 부담하고, 지방도시가 40%를 부담한다. 독일은 연방정부는 아니나 지방정부들로 구성되어 있으며, 이들 지방정부들이 항만건설비의 100%를 부담한다. 서유럽에 있어서 정부가 수행하는 터미널 건설은 대부분 안벽과 토지정리에 제한된다. 따라서 항만건설비 가운데 포장, 장비 및 건물 부문은 민간이 부담한다.

이와는 대조적으로 영국에 있어서 터미널 건설은 전적으로 민간의 부두운영사가 부담하며 정부지원은 전혀 없다. 이러한 형태는 기업가형 항만관리로 크게 명성을 받고 있는 국가들(예, 홍콩, 최근에는 파나마의 항만들)에 있어서 점점 증가하고 있다.

그리고 최근에 극히 중앙집권적이고 사회주의적 형태의 경제조직을 갖고 있는 이탈리아도 항만건설에 있어 변화가 있었다. 에버그린(Evergreen)의 토론토(Taranto)항과 피앤오(P&O)의 카그리아리(Cagliari)항은 근자에 괄목할 성장을 하였는데, 이들은 전형적으로 시장경제에 토대를 둔 형태의 투자이며, 기반시설은 막대한 보조금을 토대로 건설되었다. 이것은 EC(European Community)가 남부 이탈리아에 대해 지역경제개발을 자극하여, 북유럽과 남부유럽으로 하여금 보다 경제적 관점에서 균형을 이루도록 하기 위해 지원한 것이다. 이와 동일한 것이 지오이아 타우로(Gioia Tauro)에 있는 메드센터(Medcenter)터미널에 대해서도 적용되며, 현재 컨테이너화에 의해 더욱 발전되고 있지만, 초기에는 이탈리아 정부와 EU(European Union)의 자금으로 개발되었다.

2.1. 주요 외국의 항만개발재원 종류

(1) 일본

일본에서 항만건설을 위한 자금조달은 항만운영에 따른 수익금, 국가의 보조금, 지방자치단체의 부담금, 공채, 일반재원 등에 의해 이루어지고 있다. 그리고 항만의 총수익금 가운데 항만운영 수익금이

차지하는 비율은 25~30% 정도에 불과하다. 이는 일본에서는 항만의 공공성을 중시하여 항만요율을 낮게 책정하고 있기 때문이다. 이로 인하여 항만의 재정적자는 누적되고 있는 실정이다.

일본의 항만재정비관련 재원조달을 보면, 1998년의 경우, 관리자의 부담이 40.8%로 가장 많고, 국비가 34.8%, 재정투융자 등이 19.6%인데 비해 민간이 부담하는 것은 4.8%로 매우 적다.

일본의 항만정비방식은 항만시설에 따라 차이가 있으나 민간이 보유·정비하는 시설을 제외하고는 정부와 항만관리자가 공동으로 부담하고 민간은 신청자에 한해 부담금을 부과한다. 그러나 계류시설의 경우와 같이 수익자로부터 특별이용료를 징수하거나 시증은행으로부터의 차입 또는 선박회사의 출자에 의해 정비되기도 한다.

항만정비에 있어 일본정부가 부담하는 경우에는 보조금 또는 부담금, 무이자대부, 재정투자(지방채)의 형태로 이루어지며, 항만관리자가 부담하는 경우에는 일정한 부담금을 부담하거나 무이자대부를 하는 경우도 있다.

일본의 외무부두공사 사업 등의 항만시설정비를 위한 재원조달은 정부의 무이자 대부금, 항만관리자의 무이자 대부금, 재정투융자(특별전대채), 민간자금에 의해 이루어지며, 사업에 따라 차이가 있다. 외무부두공사 사업의 경우에는 정부와 항만관리자의 무이자 대부금이 각각 10~30%, 재정투융자가 20~40%, 민간자금이 20~40% 투입되어 항만정비가 이루어진다. 외무컨테이너부두 사업의 경우에는 정부와 항만관리자의 무이자 대부금이 10%이나 항만관리자의 부담금은 출자의 형태이며, 재정투융자 30%, 민간자금 50%로 재원이 조달되며, 민간자금은 선사가 10% 출자하고 나머지 40%는 해당 市가 차입하는 형태로 조성된다.

(2) 중국

중국의 항만재정을 살펴보면, 시의 재정은 항만개발 및 정비에 전혀 관여하지 않으며, 특히 천진항의 경우 재정독립이 완전히 이루어져 항만건설비는 항만의 수입으로 조달한다는 원칙을 적용하고 있으나

모든 항만이 그러한 것은 아니다.

연안도시의 개발과 항만의 정비 및 개발을 위해 중국정부는 1986년 1월부터 전국 26개 대외개방항만에 항만건설비를 징수하기로 결정하고 '항만건설비 징수규칙'을 제정하여 화물의 종류에 따라 항만건설비를 징수하였다.

그러나 상기의 항만건설비규칙은 1994년을 기점으로 폐지되고 항만별로 자유로이 수출입화물에 대해 항만건설을 위한 재원마련 목적으로 세금을 부과하고 있다. 예를 들어, 단둥(DanDong)항과 톈황다오(Qin Hwang Dao)항의 경우 수출화물에 대해 1톤당 7원, 수입화물에 대해 1톤당 5원을 부과하고 있으며(Qin Hwang Dao항의 경우 수출입 석탄화물은 세금 부과가 면제됨), Yingkou & Ba Yu Quan에서는 수출입화물에 대해 1톤당 5원을 부과하고 있다.

100년 이상된 텐진(Tianjin)항은 중국 최초의 컨테이너항인데, 세계은행으로부터 대부를 받아 3개의 컨테이너 선석을 추가로 건설하였다.

최근에 중국의 항만은 외국기업의 진출이 활발해짐에 따라 발전하고 있는 바, 여기에 대해 간단히 살펴보면 다음과 같다.

유럽과 미국 회사로서 중국의 운수 및 물류부문에 진출하여 이익을 얻고 있는 것은 항만사업분야에서 현저하다. 중국의 주요 항만의 대부분은 외국회사와의 합작으로 개발이 추진되고 있고 홍콩의 하치슨그룹(Hutchison Group), 싱가포르의 PSA 등이 진출하고 있다. 중국에서 컨테이너 취급량은 계속 큰 폭으로 증가할 것으로 예상되고 있다. 이 때문에 항만건설비의 확충을 위해 중국항만국은 합작회사라는 형태로 향후에도 필요에 따라 외국으로부터 경영기술 및 자금을 적극적으로 수용할 방침을 밝힌 바 있다. 현재 중국 주요 항에서는 다수의 외국 기업이 진출하여 지역기업, 항만국과의 합작으로 항만개발이 추진되고 있다. 즉 중국의 항만개발은 외국기업과의 합작을 통해 항만건설에 필요한 상당한 재원을 조달하고 있는 것이다.

(3) 미국

미국항만의 투자재원조달에는 연방정부가 원칙적

으로 재정지원을 하지 않고 있다. 과거에는 방파제 등 주요 항만시설의 건설에 대해서는 연방정부에서 지원하였으나, 현재는 부두 밖의 항로, 정박지 및 내륙수로 등의 준설사업만을 연방정부에서 시행하고 있다. 그러나 씨에틀항의 경우 협의에 의하여 항만내 준설을 연방정부가 부분적으로 지원하고 있다.

항만공사(Port Authority)의 경우는 항만수입 등에 의한 자기자금으로 항만사업을 시행하고 있고, 채권발행으로 사업비를 충당하는 경우는 각 항만청에 따라 다르다. 그리고 리스, 보증채 발행 등으로 재원을 충당하는 경우도 있다.

미국은 항만건설 및 유지보수를 위한 재원을 마련하기 위해 1986년부터 화주나 항만이용자로부터 수출입화물의 원가의 0.125%를 항만유지세로 징수해 오고 있다. 이는 항공산업의 경우도 마찬가지인데, 항공권 구입에 따른 세금 등이 공항 및 항로신타기금(airport and airway trust fund)에 적립되어 공항개발사업의 재원으로 활용되고 있다.

미국의 항만유지세는 수자원개발법(Water Resources Development Act : Public Law 99-662)에 근거를 둔 내국세이나, 이를 관세로 보아 세관에서 일반 관세와 함께 징수하고 있다.

즉 항만을 이용하는데 대하여 상품가액의 0.125%에 해당하는 세금을 부과한다. 이것은 이전의 0.04%에서 1990년에는 3배이상 상향 조정된 것으로 1991년 1월 1일부터 발효되었다. 이 세금을 수입화물의 경우에는 수입업자가, 수출화물의 경우에는 수출업자가, 기타의 경우에는 화주가 책임지고 납부하여야 한다. 납부 시기는 수출화물의 경우 화물을 선적하는 때, 수입화물 및 기타의 경우에는 화물을 내릴 때에 의무가 발생한다.

그리고 알래스카, 하와이로 운송하거나 그곳에서 운송해 오는 화물, 비영리기관이 사용하는 물건 등에 대하여는 이 규정을 적용하지 않는다는 특별규정이 있다. 즉 외국에 수출 및 직접 수출을 목적으로 미국에 입항하는 보세화물에 대해서는 적용되지 않는다. 그리고 캐나다와 멕시코로 수출되는 모든 화물에 대해서는 별도의 규정을 두고 있다.

화물별로 부과되고 있는 이 세금의 적용율을 보면, 수입화물은 100%, 수출화물은 50%, 국내화물은 25% 정도의 화물에 대하여 적용하고 있다.

항만의 유지보수를 위한 세금은 특히 준설비용으로 대부분 사용되고 있는 실정이다.

위에서 살펴본 바와 같이, 미국정부는 항만의 운영·준설 등에 필요한 재원을 확보할 목적으로 화주나 항만이용자로부터 수출입화물 원가의 0.125%를 항만유지세로 징수하여 왔다. 그런데 1999년 5월 26일에, 미국 정부는 새로운 미국항만유지세법안을 제출하였다. 이 법안에 대해 1998년 3월, 미국최고법원은 수출화물에 대해 항만유지세를 부과하는 것은 위헌이라는 판결을 내렸다.

미국 정부는 이 판결을 받아들여 항만유지비용을 확보하기 위하여 항만유지세를 대신하는 새로운 법안을 모색하였다.

즉 1998년 8월에 발표된 '항만서비스 이용자에 대한 요금징수법'(The Harbor Service User Fee; HSUF)은 종래의 항만유지에 더하여 항만의 확장이나 수심개량, 항행보조시설의 설치비용을 확보할 목적으로, 선주·운항자(선사)로부터 징수하기로 했다. 이 법안에 대해 내외해운업자·화주 등을 포함한 관계단체들이 강력하게 반발하여 결국 의회에는 제출되지 않았다.

미국 주요 항만들의 개발규모 및 투자재원을 살펴보면 다음과 같다.

1990년대의 미국 항만개발재원의 조달추이를 보면, 항만운영에 의한 수익에서 점차로 융자, 보조금, 특별신타기금 및 특별회계지출예산의 이용이 증가하고 있음을 알 수 있다.

미국의 항만개발을 위한 자원조달 프로그램을 살펴보면 <표 1>, 대부분 보조금과 대부금에 의해 이루어지고 있으나, 캘리포니아의 항만개발은행의 경우와 같이 저리대부금과 채권발행에 의하는 경우도 있다. 캘리포니아의 경우에는 항만개발은행이 별도로 있어 은행의 기금에 의해 항만건설을 위한 재원을 조달하고 있음이 특징적이다. 항만개발에 있어 지방이 부담해야할 자원규모는 플로리다항의 수송

및 경제개발기금조성프로그램과 같이 50%인 경우도 있고 오레곤항의 회전자금과 같이 지방이 전혀 부담하지 않는 경우도 있다. 그런데 오레곤항의 경우에는 원래 주정부의 일반기금으로 항만개발이 이루어졌으나 현재는 복권수입과 대부금에 의해 벌어들인 이자로 항만건설을 위한 재원을 마련하고 있다. 그리고 위스콘신항의 원조프로그램의 경우에는 건설자금이 6개월 단위로 주정부의 별도기금으로 조달되며, 이 기금을 토대로 다목적의 채권을 발행하여 항만건설을 위한 재원을 마련하고 있다.

미국 공영항만산업이 자본지출프로그램의 재원을 조달하기 위해 이용한 방법은, 6가지의 범주, 즉 항만수입, 수익률을 보장하고 특정조건이 없는 일반적인 형태의 채권(general obligation bonds; GO bond), 항만 전체의 수익과 연관된 수익채권(port revenue bonds), 대부금, 보조금, 기타로 구분되어진다. 기타 범주에는 주정부의 운송트러스트기금(transportation trust funds), 주정부 및 지방의 지출금(appropriations), 세금(재산세, 판매세), 임대수입 등이 포함된다.

<표 2>는 미국의 공영항만산업이 이용한 주요 재원조달방법의 변화 추이를 보여주고 있다. 특히 1973-1978년과 1979-1989년간의 재원조달방법상에 큰 변화가 있음을 뚜렷이 알 수 있다. 즉 일반(GO) 채권을 이용하는 것이 감소하고 그대신 항만수입이 크게 증가하였다는 데 있다. 1990년대에 들어와서는 기타에 의한 재원조달이 현저히 증가하였음을 알 수 있다. 그런데 기타에 의한 재원조달은 1994년을 기점으로 감소하여 1997년에는 3.9%에 지나지 않으며, 그대신 보조금이 상당히 증가하였음을 알 수 있다<표 3>. 미국 항만의 건설투자를 위한 재원조달은 뉴욕/뉴저지의 포트오소리티가 주로 타부문의 순이익, 사우스캐롤라이나주 포트오소리티는 주로 순손익과 감가상각비, 뉴오르leans항은 주로 감가상각비, 시애틀항은 주로 감가상각비와 세수로 되어 있는 것으로 알려져 있다. 루이지애나주가 뉴올리언즈항의 컨테이너부두건설에 대해서 1990-1995년間に 1억달러를 보조하였는데, 이는 건설계획 전체 자금의 약 60%

에 해당한다. 이것은 주정부가 해상교통에 있어서 컨테이너화예의 대응의 중요성을 인정하여 보조를 하고자 하는 것으로써 큰 의의가 있는 것이다.

한편, 향후 미국항만의 개발을 위한 재원은 항만수입, 일반(GO)채권, 수익채권보다는 대부금, 보조금, 기타가 차지하는 비중이 상대적으로 높아지는 것으로 되어 있다<표 4>.

(4) 대만

대만정부의 주요 기능의 하나는 각 항만별로 예산을 조정·할당하는 것으로 되어 있지만, 실제로는 모든 항만의 개발·운영관리업무는 각 항무국에 이관되어 있다.

대만정부는 항만건설비를 조달하기 위해 수출입화물가격의 일정률을 항만건설비 명목으로 징수하여 왔는데, 1987년 8월 7일의 상항법 개정전까지는 상항건설비로 수입화물 관세가격의 4%를 징수하다가 동법에 의해 수출입화물가격의 0.5%를 징수하게 되었다. 더욱이 최근에는 수출입화물가격의 0.1%만을 상항건설비의 충당을 위해 징수하고 있다.

대만 제일의 항만이자 컨테이너 처리물량에 있어 세계 5대항만의 하나인 카오슝항의 건설은 100% 대만정부의 자금에 의해 충당되고 있으며, 이 항만 역시 상항건설비의 충당 목적으로 수출입화물가격의 0.1%를 징수하고 있으며, 선사로부터의 리스료 수입의 일부도 항만관련건설의 정비에 충당되고 있다.

(5) 홍콩

홍콩항은 민간이 항만의 개발·설계·운영을 전담하고 있는 세계에서 가장 민영화된 항만이다. 컨테이너 터미널의 건설자금은 100% 민간자본이며, 터미널사업을 낙찰받은 터미널회사가 시중은행으로부터 건설자금을 조달한다.

(6) 싱가포르

항만의 건설 및 유지관리에 필요한 자금은 모두 싱가포르항만주식회사의 수입에 의해 충당되고 있다. 이 회사는 민영화가 되기 전부터 독립채산체로 운영되고 있으며 정부의 보조는 전혀 없다.

<Table 1> U.S. Port Financing Programs

프로그램	재원조달 형태	주정부내에서 항만의 자격	프로젝트의 자격	지방이 부담해야 할 재원규모	재원 원천	조달가능액
위스콘신항의 원조 프로그램 (HAP)	보조금	연간 만톤 이상의 화물을 적양하는 선박이 취항하는 오대호 또는 미시시피강	안벽, 하역시설 구축물, 재활시설, 수리 또는 유지, 준설 등	20%(지방부담은 연방의 프로젝트에 따라 50%로 증가할 수도 있음)	건설자금이 반년마다 주정부의 별도 기금으로 조성되며, 이를 토대로 다목적 채권이 발행됨	프로젝트의 기금과 우선자금 기준은 주정부의 할당에 의해서만 제한됨. 최근에는 보조금은 최대 3.6백만달러, 최소 2만달러였음.
미네소타 항만개발 원조 프로그램 (PDAP)	보조금과 대부금	상업항 시설을 소유하는 정부기관 또는 항만당국	대부금 : 항만물류 개선 또는 상선건조·수리 지원 보조금 : 대부금 기준 중 최소한 하나를 충족시키고 항만의 경제적 개발을 촉진	20%	주정부 재무국의 항만개발 관련 기금	최대액은 정해져 있지 않으며, 교통부에서 사례별로 그 금액을 정함.
오래콘항의 회전자금 (OPRF)	대부금	태평양 연안과 콜럼비아강을 따라 법에 의해 형성된 23개의 항만지역	사업개발 프로젝트, 항만개발 프로젝트, 유연한 제조공간 프로젝트	없음	주정부의 일반기금이었으나 지금은 복권수입과 대부금 이자 수입으로 함.	프로젝트당 최대 700천달러, 연간 1.4백만달러가 최대. 발행대부금상 허용되는 최대액은 2백만달러임.
오래콘항의 개선자금 (MNIF)	보조금	태평양 연안과 콜럼비아강을 따라 법에 의해 형성된 23개의 항만지역	기금조성은 연방의 권한에 의한 연구, 준설, 새로운 항해개선용 건설 프로젝트에 대해서만 인정됨.	-	복권수입 또는 법 규정에 따른 별도의 기금	최대액은 정해져 있지 않음.
루이지애나 항의 건설 및 개발 우선 프로그램 (LPCDPP)	보조금	공공 소유의 모든 항만	건설, 개량, 자본시설 개수, 공공 소유 시설 및 부두, 하역시설, 편의시설, 철도, 도로횡단, 건물 등과 같은 해운관련 인프라시설	10%	주정부의 자본지출계정 (Capital Outlay Bill)로부터 연간 할당	각 항만은 연간 할당액의 20%를 한도로 지원받음. 연간 총 할당액인 15백만달러를 토대로 하여 매년 일정액을 지원받음.
플로리다항의 수송 및 경제개발 기금조성 프로그램 (FSTED)	보조금	공공 소유의 모든 항만	운송시설, 준설, 시설 및 장비의 건설 또는 개수, 기계화 장비 구입, 토지 취득, 환경관련 프로젝트	50%	주정부의 운송신탁기금 또는 이 기금에 의해 발행되는 채권으로부터의 연간 할당액	각 항만은 1년에 기금조성을 함에 있어 7백만달러까지 받을 수 있음. 5년간 3천만달러를 초과할 수 없음. 채권발행을 통한 조달가능액은 222,320,000백만달러임. 채권발행액은 상기의 연간 제한을 받지 않음.
캘리포니아 항만개발 은행 (Maritime Infrastructure Bank)	저리 대부금 및 채권	해당 은행에 가입하고 있는 항만	항만의 인프라시설 개선	-	항만개발은행의 기금	-

자료 : Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, State Program for Financing Port Development, Special Project Report, The University of Texas at Austin, 1997.

<Table 2> U.S. Port Capital Expenditures by Type of Financing Methods for 1973-1997

(단위 : 천달러)

재원조달방법	1973-1978년	1979-1989년	1990-1997년
	비율	비율	비율
항만수입	26.7%	47.7%	37.8%
GO 채권	30.6%	14.8%	10.4%
수익채권	29.1%	27.0%	32.4%
기타	13.6%	10.5%	19.4%
합계	100.0%	100.0%	100.0%
총지출	876,326달러	3,992,897달러	7,378,950달러

주 : 총지출에서 재원조달원천에 관한 어떠한 정보도 없는 지출은 제외. 1990/1997 - 474,194천달러, 1979/1989 - 1,643,175천달러.

자료 : U.S. Department of Transportation, *United States Port Development Expenditure Report*, Maritime Administration Office of Ports and Domestic Shipping, October 1998.

<Table 3> U.S. Port Capital Expenditures by Type of Financing Methods for 1993-1997

(단위 : 천달러)

재원조달방법	1993		1994		1995		1996		1997	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
항만수입	297,925	50.6%	309,703	35.3%	621,703	45.6%	392,408	31.7%	449,862	30.4%
GO 채권	67,720	11.5%	90,059	10.3%	115,859	8.5%	116,508	9.4%	147,643	10.0%
수익채권	134,271	22.8%	130,860	14.9%	366,701	26.9%	529,015	42.6%	696,090	47.1%
대부금	4,534	0.8%	140,496	16.0%	12,077	0.9%	13,734	1.1%	6,203	0.4%
보조금	24,781	4.2%	24,142	2.8%	41,078	3.0%	31,383	2.5%	120,376	8.1%
기타	59,978	10.2%	181,175	20.7%	205,369	15.1%	157,485	12.7%	58,012	3.9%
총계	589,209	100.0%	876,435	100.0%	1,362,787	100.0%	1,240,533	100.0%	1,478,186	100.0%

주 : 총지출에서 재원조달원천에 관한 어떠한 정보도 없는 지출은 제외. 1997 - 64,268천달러, 1996 - 60,619천달러, 1995 - 41,568천달러, 1994 - 53,185천달러, 1993 - 64,454천달러.

자료 : U.S. Department of Transportation, *United States Port Development Expenditure Report*, Maritime Administration Office of Ports and Domestic Shipping, October 1998.

<Table 4> Comparison of U.S. Port Capital Expenditures by Current and Project Funding Sources

재원조달방법	1997년	1998-2002년	상대적 변화(대비)
항만수입	30.4%	27.8%	-2.6%
GO 채권	10.0%	9.2%	-0.8%
수익채권	47.1%	44.7%	-2.4%
대부금	0.4%	1.1%	0.6%
보조금	8.1%	11.5%	3.4%
기타	3.9%	5.7%	1.8%
총계	100.0%	100.0%	

자료 : U.S. Department of Transportation, *United States Port Development Expenditure Report*, Maritime Administration Office of Ports and Domestic Shipping, October 1998.

(7) 네덜란드

네덜란드의 항만은 관리형태에 따라 시영항만과 법정공영항만으로 분류된다. 시영항만은 시위원회의 통제를 받는 별도의 항만관리기구에 의해 관리되며, 이 기구는 항로, 방파제, 접안시설 등의 항만시설에 대한 개발·관리업무를 담당하며, 세계적인 항만인 로테르담항도 여기에 해당한다. 시영항만에 대해서는 원칙적으로 국가의 보조금이나 금융 등의 지원이 없으며, 항만관리자가 하천항로 조정사업을 할 경우에는 국가에서 비용의 1/3을 보조하며, 국가가 하천, 항로의 조정사업을 할 경우에는 해당 시에서 사업상의 적자분을 부담한다. 항만재정상 적자가 발생할 경우에는 해당 시에서 적자분을 보상하고 적자분은 출자비율에 따라 부담한다.

로테르담항의 개발사업은 시정부 산하기구인 로테르담항만관리국에서 관장하고, 소요재원은 항만당국의 주도하에 조달되나 그 일부는 중앙정부의 재정보조로 충당되고 있다. 이 항만의 "Port Plan 2010"에 의하면, 로테르담항의 재개발을 위한 소요재원 가운데 중앙정부가 20% 보조, 민간업체가 68.6%, 항만관리국에서 11.4%를 각각 부담하는 것으로 되어 있다. 중앙정부의 보조금은 안벽, 도로 등의 기본시설에 투입되고, 민간업체는 하역장비 등 항만운영에 필요한 상부시설의 건설을 담당하며, 항만관리국은 그 이외의 항만하부구조의 건설에 투자하도록 되어 있다.

법정공영항만은 Havenschap라는 항만관리기관에 의해 관리되며, 투자계획은 중앙정부에 의한 항만간 투자계획의 조정작업을 거쳐 확정되고, 확정된 사업에 대해서는 항로, 방파제 등 기초시설에 대한 투자비의 1/3을 중앙정부가 보조금의 형태로 부담한다.

(8) 영국

영국에서 항만개발에 따른 재원조달은 자기자본, 차입금, 정부의 일반회계로부터의 보조금으로 이루어진다. 영국의 모든 항만은 독립채산제로 운영되므로 사용자 수입으로 차입금을 상환하도록 되어 있다.

(9) 독일

독일은 연방국가로서 모든 권한이 지방자치단체에

있다. 자치단체가 항만을 직영하는 경우와 부두운영회사가 실질적으로 항만을 경영하는 경우의 두 가지 형태가 있다.

독일 최대의 항만이자 세계적인 항만인 함부르크항의 경우, 항만 내의 토지는 일부의 사유지를 제외하고는 함부르크시의 소유이며, 하부구조(정박지, 계류시설 등)는 함부르크시의 자금으로 개발되어 그 배후지와 더불어 민간기업에 임대되었으며, 상부구조(상옥, 하역설비 등)는 임차한 민간기업이 부담하였다.

2.2. 우리나라의 항만개발재원 종류

(1) 항만투자 관련 주요 특별회계

재정투자특별회계(재특회계)는 정부보유주식의 매각수입과 출자수입을 재원으로 출자사업이나 기금에 대한 출연사업을 수행하고, 공공자금예수금, 용자원리금회수 등을 재원으로 사회간접자본이나 농어촌분야 등에 대한 용자사업을 수행하는 것이 주목적이다. 용자금리, 대출금리, 용자기간 등은 재정자금운용심의회의 심의를 거쳐 결정되고 용자기관이 대출취급 시에는 대출업무에 필요한 용자금 취급준칙을 정하여 이를 재정원장관의 승인을 받도록 되어 있다. 한국컨테이너부두공단의 경우 컨테이너부두개발에 재특회계의 자금을 이용하고 있다. 1999년 재특회계의 예산규모는 전년대비 30.6%가 증가한 23조 9,697억원이었다.

교통시설특별회계(교통회계)는 도로, 지하철, 공항, 항만 등 교통관련 시설투자재원의 조달과 사업간 연계강화를 통한 투자의 효율성을 제고할 목적으로 1994년에 설치되었다. 교통회계의 계정은 도로계정, 철도계정, 공항계정, 항만계정으로 구분된다. 교통회계의 1999년 예산규모는 전년도 대비 5.8%가 증가한 10조 9,320억원이었다.

(2) 재정자금

우리나라의 항만개발투자에 필요한 자금은 항만개발 및 운용을 주도하고 있는 해양수산부에 의해서 대부분 집행되고 있다. 1999년도 해양수산부의 세입·세출예산체계를 살펴보면, 1999년의 세입은 9,596억54백

만원으로 전년도 1조 205억3백만원보다 줄어 들었는데, 일반회계 5,358백만원, 교특회계 954,296백만원으로 구성되었다. 1999년의 세출예산은 2조 6,789억39백만원이며, 그 가운데 시설투자에 8,110억32백만원, 컨부두개발지원에 1,309억56백만원, 양산내륙컨테이너기지(ICD)조성에 50억원이 각각 편성되었다.

(3) 공공자금관리기금

공공자금관리기금은 각종 기금 및 체신예금 등의 여유자금을 통합관리하여 이를 재정투융자 등 공공목적에 활용하기 위해 1993년 12월 공공자금관리기금법에 의해 설치되어 1994년부터 운용되기 시작하였다.

이 기금은 공공자금관리기금법상의 예탁대상기금 등의 자금 가운데서 해당기금의 사용목적 수행을 위하여 필요한 자금을 제외한 여유자금을 조달하여, 우선적으로 재정투융자특별회계에 재예탁하여 재정투융자 재원으로 사용하고 잔여재원은 국공채 인수자금으로 사용한다.

공공자금관리기금의 조달 및 운용금리는 동일하며, 금리는 실세금리를 보장하기 위하여 최근 3개월간 시중금리로 발행하는 국채발행금리와 공공자금관리기금에 예탁하는 기금동이 운용하는 금융자산운용수입율을 평균하여 산정하며, 분기 변동금리를 적용하고 있다.

(4) 한국컨테이너부두공단의 재원조달

우리나라의 컨테이너 전용부두개발 및 관리는 한국컨테이너부두공단이 정부로부터 권한을 위임받아 그 역할을 담당하고 있다. 한국컨테이너부두공단은 부두 운영회사와 전대차계약을 체결하여 항만시설을 전대해주고 있다.

1998년말 현재 한국컨테이너부두공단의 재원조달 총액은 656,046백만원이며, 그 가운데 컨부두개발채권이 233,765백만원(35.6%), 재정융자가 189,000백만원(28.8%), 외화증권이 100,049백만원(15.3%), IBRD 차관이 93,232백만원(14.2%), 공공자금관리기금이 40,000백만원(6.1%)이다.

3. 항만개발 재원조달 전략

3.1. 조세 및 세외수입을 통한 재원조달

(1) 조세

세출은 원칙적으로 세입에 의해 충당되어야 하므로 조세와 수익자부담금 등 세외수입이 교통투자증대의 1차적인 재원이 되어야 할 것이다. 우선 조세는 무차별적인 일반재원으로서 순수공공재나 외부효과가 큰 재화의 공급을 위한 수단으로 최적이며, 국가의 강제력에 의해 재원을 비교적 용이하게 확보할 수 있는 수단이라는 장점이 있다. 우리나라의 조세부담율은 선진국의 부담율에 비해 낮은 것으로 평가되고 있어 조세부담율을 증대시킬 여지가 많으므로 조세증가에 의한 항만건설 등을 위한 재원조달 가능성은 있다고 하겠다.

그러나 조세부담율의 제고를 위해 세목의 신설보다는 음성, 탈루소득에 대한 과세포착을 제고 및 비과세 감면축소에 의한 과세대상 확대 등 기존세목의 재원조달기능을 보장하는 방향으로 정책이 추진되는 것이 바람직하다.

(2) 항만개발세의 징수

미국, 대만 및 중국 등의 사례에서 알 수 있듯이, 항만건설 및 유지보수를 위한 재원으로 항만을 통해 수출입되는 물품에 대해 화물가격의 일정율(예를 들어, 0.1%)을 부과하는 방안이 있을 수 있다. 우리나라의 물류비가 과다하고 특히 남북교류활성화 및 남북통일 대비 항만개발 재원을 확보해야 한다는 측면과 외국의 사례 및 수익자부담의 원칙에 따라 그다지 조세저항없이 실현가능한 방법일 것이다.

(3) 세외수입

다음으로 컨테이너터미널의 하역료 등 세외수입의 확대를 통한 재원조달을 고려할 수 있다. 그러나 하역료는 1999년부터 자율화되었으므로 접안료 등 기타의 항만사용료의 수입증대를 통한 재원조달만을 고려할 수 있을 뿐이다. 세외수입은 대체로 수익자 부담금의

형태를 취하는 것이므로 순수공공채 공급에 최적인 일반채원은 아니다. 그러나 대부분의 교통투자자는 이른바 비순수공공채로서 수익자부담의 원칙이 어느 정도 적용될 수 있다.

조세와 세외수입은 항만투자의 공공채적 성격을 감안할 때 가장 기본적인 재원조달수단이며, 어느 정도 확충의 여지가 있는 것도 사실이다. 그러나 이 들이 갖는 근본적인 제약은 항만과 같이 거액의 자금이 소요되는 투자사업에는 충분하지 않다는 데에 있다.

3.2. 항만개발기금의 조성을 통한 재원조달

현재의 공공자금관리기금 가운데 항만개발을 위한 재원확보는 불충분하므로 여기에 소요되는 재정자금의 안정적인 확보를 위해 가칭 '항만개발기금'과 같은 특별기금을 설치할 수 있을 것이다. 기금은 해양수산부 소관의 잡종국유재산의 매각자금, 항만의 민영화에 따른 매각대금, 정부의 출연금, 재정투융자특별회계로부터의 전입금, 교통시설특별회계로부터의 전입금 등을 통해 조성가능할 것이다.

3.3. 국공채를 통한 재원조달

(1) 국공채의 거시경제적 효과

세출이 세입에 의해 충당되지 못할 때는 부득이 국공채의 발행에 의한 적자재정을 운용해야 한다. 국공채는 조세저항이 없는 비교적 손쉬운 투자재원의 조달수단이며, 특히 국채발행에 의해 조성된 재원은 항만 등의 교통부문에 대한 투자와 같이 후세대에도 그 혜택이 귀속되는 사업에 투자되는 경우 수익자부담의 원칙에 부합한다는 장점이 있다. 이는 국채가 발행되면 그 원리금 상환을 현재대 뿐만 아니라 후세대도 부담하게 되기 때문이다.

그러나 국공채발행은 금리상승에 의한 민간투자의 위축, 즉 구축효과를 초래할 가능성이 높으며, 적자재정에 의한 물가상승요인으로 작용할 수도 있다. 또한 국채잔액이 상당수준으로 누적되어 상환되어야 할 원리금의 규모가 커지는 것은 그만큼 재정의 경직성을

증가시키는 부작용을 초래할 수도 있다.

(2) 우리나라 채권시장의 여건 및 수급전망

우리나라의 채권시장은 그동안 양적으로는 성장하였음에도 불구하고, 질적 성장이 뒤따르지 못하여 많은 문제점을 안고 있다. 즉 채권발행주체의 비용경감을 위해 채권발행금리가 인위적으로 규제되고 있고, 채권의 매출방식도 경쟁에 의하기 보다는 은행, 보험 등 금융기관에 대한 강제할당방식이나 특정 수익자에 대한 첨가소화방식이 채택되고 있는 등 후진성을 면치 못하고 있다.

특히 항만 등의 교통투자재원조달을 위한 국공채는 만기별로 구분하면 대부분 장기채권에 속함에도, 현재 장기채권의 소화는 주로 강제할당 및 끼워팔기에 의존하고 있는 등 3년 이상의 장기채권시장이 아직 발달되지 못하였다고 볼 수 있다.

이와 같은 상황에 비추어 볼 때, 채권시장에서의 추가적인 공급흡수여력은 미미할 것으로 보인다. 따라서 국공채발행을 통한 항만 등의 교통부문투자재원의 대규모 조달은 그 전망이 밝지 못한 것으로 판단된다.

(3) 특수채 - 컨테이너부두개발채권

특수채는 특별법에 의해 발행되는 채권으로 공채와 사채의 성격을 모두 갖추고 있다. 이러한 특수채는 안정성과 수익성이 비교적 높다는 특징을 갖고 있다. 한국컨테이너부두공단법에 의해 발행되는 컨테이너부두개발채권도 특수채로 분류되고 있다. 한국컨테이너부두공단은 감만부두와 광양항 부두개발의 재원조달을 위해 1994년부터 1997년까지 2,000억원의 컨테이너부두개발채권을 발행하여 운영회사로 선정된 대한통운, 조양상선, 한진해운, 현대상선에 인수시킨 바 있으며, 감만확장부두와 자성대부두 등의 민영화시에도 컨테이너부두개발채권이 발행된 바 있다.

한국컨테이너부두공단이 발행하는 컨테이너부두개발채권은 앞으로도 재원조달을 위해 활용가능성은 있으나, 항만개발에 보다 많은 민간자본이나 외국자본을 유치하기 위해서는 채권발행조건이 개선되어야 할 것이다.

3.4. 해외자금 차입을 통한 자원조달

(1) 공공차관

우리나라가 OECD에 가입함에 따라 종전보다 저렴한 해외자금이 유입될 것으로 전망되어 그동안 항만 개발을 위해 도입되었던 공공차관의 신규도입은 거의 없을 것으로 전망된다. 게다가 공공차관의 도입시에는 국회의 동의를 얻어야 하므로 사업추진에 2년 이상의 장기간이 소요된다. 그러나 항만개발을 위한 중장기계획이 일단 수립되면, 공공차관에 의한 자원조달도 가능하다.

(2) 상업차관

우리나라의 항만건설에 상업차관이 도입된 적은 없다. 그러나 민간투자법에 의한 항만개발은 시설도입용 및 현금차관이 허용되고 있어 민자항만개발의 경우 상업차관(주로 현금차관)을 통한 자원조달이 추진될 가능성이 높다.

3.5. 프로젝트 금융에 의한 자원조달

프로젝트 금융은 일반적으로 대규모 위험사업에 대한 금융지원을 사업주의 신용이나 물적 담보의 가치에 두지 않고, 동 프로젝트 자체의 경제성에만 한정하여 자금을 지원하는 금융수법이라 할 수 있다. 프로젝트 금융에 의한 자원조달은 대규모의 신항만건설 프로젝트사업에 활용가능하며 또한 북한과 같이 국제적 신용이 거의 없는 지역은 여신 위험성이 대단히 높아 거액의 투자자금을 조달하는 것은 어렵지만, 일단 성공했을 경우 상당한 이익이 기대된다면 그 활용가능성이 있다고 하겠다.

3.6. 국내 민간자본에 의한 자원조달

(1) SOC 민자사업의 문제점과 활성화 방안

현재 SOC 민자사업은 국제기준에 맞지 않는 사업추진체계, 금융시장 경색, BIS 비율 등 금융규제로 인한 금융권 대출 외면, 프로젝트 금융기법의 낙후 등으로 자원조달이 어려워 부진한 실정이다. 그리고 SOC

사업특성에 대한 이해부족과 행정마인드 미흡, 절차의 복잡성 등으로 SOC 사업이 효율적으로 이루어지지 못하고 있다.

그리고 SOC 사업관할 주무부처는 특혜시비 등을 우려해 사업에 참여하는 민간기업에게 인센티브를 부여하는데 여전히 소극적이며, 하위법령의 입안과정에서 당초 입법취지가 퇴색한 경향이 있다. 게다가 투자수익률 사전 제시 및 명문화 미실현, 각종 지원제도의 구체적·객관적 기준의 불명확 등이 민간투자를 활성화시키지 못하고 있다. 또한 민자사업법인의 계열사 지정, 부채비율 200% 유지, 채무보증 제한, 결합채무제표 작성의 의무화, 기부채납 부가세 영세율 적용 배제 등이 민간투자의 장애가 되고 있다. 나아가 민간제안제도에 대한 정부지원 등의 유인책이 부족하고, 인프라펀드의 설립지원도 민간투자의 활성화에 걸림돌이 되고 있다.

따라서 민자사업을 활성화하기 위해서는 사업수익성을 제고하고 금융조건과 조세지원의 개선 등이 이루어져야 한다. 이러한 요청에 따라 민자유치촉진법이 민간투자법으로 개정되면서 이전보다 SOC에 대한 민간투자사업이 활발해지게 되었다. 예를 들면, 투자수익률이 종전의 13% 수준에서 18%까지 허용되었고, 사업추진방식이 다양화되었으며, 운영수입이 종전의 80% 사전보장에서 90%까지 확대되었고, 환율변동에 따른 리스크에 대한 보상방안이 마련되는 등 종전에 비해 민간투자가 활성화되도록 법이 개정되었다.

그리고 재정경제부는 1999년 8월에 '재정관리제도혁신방안'을 수립하여 재정의 효율성(Efficiency), 투명성(Transparency) 및 책임성(Responsibility)을 강화하여 수요자 위주의 재정관리체제를 구축·운영함으로써 정부에 대한 국민의 신뢰를 증대하고 정부의 생산성을 획기적으로 향상하고자, 민간투자사업에 대해 조세 등 각종 부담금을 감면하고, 귀속시설에 대한 재정지원을 개선하며, 환리스크에 대한 위험을 분담하고, 아울러 귀속시설의 사업시행자에게 천재지변 등 불가피한 사유로 인하여 SOC 시설의 건설 또는 관리운영이 불가능한 경우, 국가 또는 지방자치단체를 상대로 하여 부대사업을 포함하여 당해 사업을 매수해줄 것을

요청할 수 있는 매수청구권을 인정하였다.

(2) 민간투자 항만개발사업의 활성화 방안

그러나 항만개발사업에 대한 민간투자가 보다 활성화되기 위해서는 민간투자법과 재정경제부의 '재정관리제도혁신방안' 이외에도 여러 가지 개선되어야 할 사항들이 있다. 즉 첫째, 일본의 항만민활사업에 대한 자금조달과 세제우대상의 지원과 같은 보다 광범위한 지원이 이루어져야 하며, 둘째, 항만노동시장의 개혁이 이루어져야 하고, 셋째, 항만사용에 따른 리스료 산정의 투명성과 간편성이 제고되어야 하며, 넷째, 부대사업의 활성화 등이 이루어져야 한다.

3.7. 외국자본의 투자를 통한 자원조달

(1) 항만개발사업에의 외국자본의 투자가능성

항만은 다른 SOC 시설과는 달리 외국인 이용자가 매우 많다. 따라서 외국인 이용자가 직접 항만개발에 투자하여 부두를 건설하게 되면 자신들의 수익성 확보를 위해 외국선사를 더욱 많이 유치하게 될 것이므로 우리나라로서는 이중의 효과를 누릴 수 있게 된다.

현재 우리나라 항만에 외국자본이 들어올 경우 과거 어느 때보다 많은 투자이익을 얻게 될 것으로 전망된다. 무엇보다 정부가 앞장서서 외국인투자를 적극 유치하고 있으며 각종 혜택을 부여하고 있다는 점이다. 따라서 외국자본의 유입에 의한 항만개발을 위한 자원조달 가능성은 매우 높다고 하겠다.

(2) 항만개발에의 외국자본의 투자 유치 개선

1998년 11월 17일부터 외국인투자촉진법이 발효되어, 외국인투자절차가 간소화되고, 외국인투자 인센티브의 제공이 확대되며, 외국인투자유치촉진 종합계획 수립 등의 조치가 이루어짐에 따라 항만산업에 대해서도 외국인투자가 촉진될 가능성이 매우 높아졌다.

그러나 항만개발사업에 외국인투자를 촉진하기 위해서는 항만개발사업의 사업자선정을 위한 입찰을 국제적으로 공개해야하며, 그 객관성과 투명성이 보장되어야 할 것이다. 부두운영에 따른 리스료가 합리적

으로 산정되어야 할 것이며, 사업수익성이 충분히 있도록 해야 할 것이다.

3.8. 교차보조에 의한 자원조달

선진항만의 경우 교차보조원리에 의해 개발되는 경우가 상당수 있는데, 이는 항만개발재원의 확보측면에서 효과적인 방법이 되고 있다. 그 과정은 대체로 다음과 같다.

첫째, A, B, C 선석을 1차 개발하여 리스한다.

둘째, 10년 후 D, E, F 선석을 개발하여 리스한다.

셋째, 25년 후 G, H, I 선석(이전보다 현대화된 선석)을 개발하는 경우, 그 재원은 상각기간이 거의 끝난 A, B, C 선석의 리스료로서 충당한다.

위와 같이 항만개발을 단계적으로 하면, 신설 항만의 개발재원은 기존 항만의 사용료 수입으로서 충당 가능하다.

4. 북한 항만의 개발자원 조달방법

통일전 구서독은 구동독과의 경험 축진을 위해서 별도의 협력기금을 조성하는 대신, 교역 장애 제거, 구동독 당국에 대한 유인책 제공, 구동독의 외환 애로 타개 지원 등을 통해서 교류와 접촉을 촉진하고 긴장을 완화시키는데 주력하였다. 그러다가 통일 이후에 신규 기금을 설치하거나 기존의 기금들을 통합과정에 알맞게 개편하여 운용하였다.

독일의 통일기금이나 채무유산변제기금은 우리나라의 남북협력기금과는 그 기능이나 성격이 상당히 다르다. 즉 통일기금은 구 동서독간의 교류와 협력을 촉진하기 위해서가 아니라 정치적 통일이 달성된 이후 구동독 지역의 행정 공백을 메우기 위해서 주정부와 지방정부의 재정을 지원하고자 해서 마련된 것이며, 변제기금은 구동독이라는 국가의 소멸로 인해서 발생한 공백을 메우기 위한 장치였다. 그럼에도 불구하고, 독일의 경험이 우리에게 주는 시사점은 크다고 할 수 있다. 즉 지속적인 교류와 협력이 선행된 독일에서도 막상 통일을 맞아 친문화적인 액수의 통일비용 이외에 대규모 기금들이 동원되어야 했음을 비추어 볼 때,

충분한 준비없이 맞는 통일이 우리나라에 줄 부담이 얼마나 클 것인가를 예상케 하며 이에 대비가 시급함을 일깨워 준다.

따라서 북한 항만개발을 위한 재원조달계획을 수립하여 남북경협에 따른 북한 항만개발은 물론, 통일 후 북한 항만개발을 위한 재원을 충분히 확보해야 할 것이다.

일반적인 재원조달 방안으로 기금 조성, 세금에 의한 조달, 채권 활용, 외자·민자 유치 등이 있을 수 있으며, 궁극적으로는 세금에 의한 조달이 가장 바람직할 것이다. 그러나 집중적인 재원이 필요할 경우에는 단기적으로 채권을 활용하는 방법도 고려할 수 있다. 또한 지구상 최후의 분단 국가 소멸이라는 상징성과 동북아 경제권 형성이라는 점을 활용하여 ESCAP, APEC 등 국제기구 활용, 세계은행 등으로부터의 외자유치, 두만강 개발이나 한반도에너지개발기구(KEDO)처럼 국제적 협력사업으로 추진하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

통일전의 단계에서 북한지역에 거액의 자금이 소요되는 항만투자를 우리 정부 또는 민간기업이 투자를 한다는 것은 리스크부담이 너무 커서, 선진외국 정부 또는 민간기업과의 합작투자를 하는 것이 투자에 따른 리스크를 최소화하는 방법이 될 뿐 아니라 재원조달에 있어서도 큰 어려움이 없는 현실적인 방법일 것이다.

4.1. 남북협력기금 확충을 통한 재원조달

남북협력기금은 남북간의 상호교류와 협력사업을 지원하는데 필요한 자금을 확보·공급함으로써 남북 교류 협력의 촉진과 민족공동체 회복에 기여할 목적으로 1990년 8월 1일에 제정된 「남북협력기금법」에 의거하여 설치되었다. 남북협력이 활성화 됨에 따라 이 기금의 소요는 증가할 것이다.

통일 독일의 경우에 비추어 외화난이 심각한 북한과의 경제교류를 함에 있어서 우리 측에 의한 일방적 시혜 성격의 자금 지원은 불가피하다. 남북한간 경제 교류 협력이 진행되고 있는 현재 우리 기업의 대북한

진출이 주축이 되는 경제교류 협력은 불가피하며 그 와중에 우리 기업의 손실이 빈번히 발생하고 있다. 국내에서는 북한과의 교류 협력과 관련하여 발생하는 손실을 제도적으로 보장하기 위하여 남북협력기금이 있기는 하지만, 제한적으로 운용될 수밖에 없다. 특히 이 기금은 북한과의 교류 전반에 걸친 자금 지원의 성격이 짙을 뿐만 아니라, 현실적으로 경제교류 협력에서도 대북 식량이나 한반도에너지개발기구에의 대출 등 공공 성격의 경험자금에 대부분 사용되고 있어, 민간기업의 대북사업 추진에는 사용할 여지가 별로 크지 않다. 따라서 현재로서는 북한항만개발에 이 기금을 활용할 가능성은 적다고 하겠다.

그러나 남북한간 경제교류 협력은 남북한 산업의 보완성을 극대화하여 제품의 국제경쟁력을 제고시킬 수 있고, 유휴 자원의 활용도를 높이며 남북한간 균형 발전을 도모하고 상호 신뢰를 형성·확대시켜 전쟁 억제 효과를 제고하는 등 공헌도가 매우 크다는 점을 감안하여 남북협력기금에 의한 민간기업의 대북진출을 적극 지원할 수 있도록 남북협력기금 운용의 폭 확대가 추진되어야 할 것이다. 남북협력기금이 충분히 확보되면, 그 가운데 일부를 북한 항만건설의 재원으로 활용할 수 있을 것이다.

1999년 2월말 현재 조성된 기금은 총 6,575억500만원이며, 이 가운데 정부 출연금은 5,350억원, 운용수익금은 1,219억6,200만원이다. 민간 출연금은 불과 5억 4,300만원에 불과하며 다른 형태의 재원 조달 방안은 전혀 활용되지 않고 있는 실정이다.

4.2. 대외경제협력기금을 통한 재원조달

우리 정부가 보유하고 있는 기금 가운데 북한 항만개발을 위한 재원으로 활용이 가능할 것으로 판단되는 자금가운데 대외경제협력기금(EDCF)을 고려할 수 있다. 물론 이 자금은 성격상 우리 기업이 직접적으로 활용하기는 어렵다. 먼저 북한 당국과 우리 정부간의 차관합의가 이루어져야 하기 때문이다.

이 기금은 우리나라의 경제적 지위가 신장되어 경제적 지위에 상응하는 역할을 우리나라가 수행해야

할 필요성이 커짐에 따라, 개발도상국의 산업발전 및 경제안정을 지원하여 경제교류를 증진시키고 장기적으로 우리 기업의 개발도상국 진출기반을 구축하기 위하여 조성된 자금으로서 재정경제원이 그 운용·관리를 맡아 관계부처와 협의하여 주요 방침을 결정하며, 수출입은행이 기금의 운용·관리에 관한 사무를 위탁받아 운용하고 있다.

정부는 국제사회에서의 상응하는 역할을 수행하고, 개도국으로부터의 경제협력 요청에 능동적으로 대처하기 위해 1987년도에 이 기금을 설치하여 1999년 4월 현재 1조 3,000억원 정도의 기금을 마련하고 있다.

이 자금은 개도국의 개발 수요를 충족·지원하기 위하여 공적개발원조 가운데 양허성 조건의 차관 형태로 제공되는 양자간 유상 원조 성격의 자금이다. 따라서 소득수준이나 사업 성격에 따라 차관 자금의 이자율을 최저 연 1%에서 최고 5%까지 차등 적용하고, 상환기간도 거처기간 5년에서 10년간을 포함하여 최단 10년에서 최장 30년간으로 할 수 있어 차관 수혜국이 매우 유리하게 되어 있다.

그러나 이 자금을 대북경협자금으로 전용하기 위해서는 먼저 북한 당국이 경제개발에 필요한 자금을 우리 정부에 지원해 줄 것을 요청해 와야 하고, 우리 정부는 북한을 다른 개도국과 마찬가지로 개도국으로 인정하여 대외경제협력기금에 의한 차관 제공을 할 것인지를 여부를 결정해야 한다. 자금의 용도, 차관과 관련하여 북한측이 저야 할 법적 의무사항 등 일반적인 원칙을 규정하는 남북 당국간 대외경제협력기금에 의한 차관협정이 체결되면 이 기금의 성격에 부합하는 활용분야로서 수출유발효과가 큰 사회간접자본 확충 사업에 대한 차관지원이 가능할 것이다. 그 가운데 항만개발사업에 대한 지원도 고려될 수 있을 것이다.

4.3. 남북민간경협기금의 조성을 통한 제원조달

기존의 기금을 활용하는 것이 어려울 경우 본격적인 남북경협사업의 전개에 대비하여 국내에 '남북민간경제협력기금'을 별도로 조성하거나, 미국, 일본 등의 협조를 받아 국제금융기구 등에 '북한개발기금'을 마

련하는 것도 적극적으로 검토할 수 있을 것이다. 한국 내에 남북민간경협기금이 조성될 경우, 이 기금은 기존의 남북협력기금과는 그 성격을 달리하여 순수 민간기업들이 대북사업을 전개할 때 활용할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

이 기금은 초기 단계에서는 정부 출연 자금으로 운영하는 것이 필연적이나 장기적으로는 유관기관간, 단체, 기업 등 민간 출연이 주류를 이루도록 할 수 있을 것이다. 조성한 기금이 대북 식량 지원이나 비료 등을 일회성으로 지원하여 소진하는 것보다 민간기업들이 소정의 이자를 부담하고 필요한 자금을 대출받는 형태로 운영하여 장기적으로 기금이 확대·운영될 수 있도록 하여야 할 것이다.

또한 미국, 일본 등의 협조로 국제금융기구 등에 별도의 '북한개발기금'을 마련할 경우에도 일회성의 단발성 사업보다는 중장기적으로 자금 활용이 가능하게 해야 한다. 그러나 장기적으로는 이렇게 마련한 기금이 남북한 통일에 대비한 자금으로도 활용할 수 있도록 하여, 국민부담으로써 미래의 통일비용을 줄인다는 차원에서 적극 고려해야 할 것이다.

그러나 우리 경제의 현실적 어려움을 감안하면, 단기간에 기존의 기금과는 별도로 기금을 마련한다는 것은 부담이 되므로, 기존의 여러 종류의 조성기금 가운데 일부를 각출하여 우리 기업들이 바로 활용할 수 있는 길을 열어 주는 것이 보다 현실적인 대안일 것이다. 왜냐하면, 이미 우리 기업들이 북한과 직·간접적으로 거래를 하고 있으며, 북한 지역에서 임가공 사업을 전개하고 있기 때문이다.

이렇게 조성한 기금은 특정 기업이나 대기업에 편중되지 않고 다수의 기업이 활용할 수 있고, 기금 운영의 투명성이 확보되도록 해야 할 것이다. 그 하나의 방안으로서 이 기금을 우리 기업의 물류비 절감을 위한 차원에서 북한 항만의 개발에 활용하는 것이다.

4.4. 북한항만개발기금(가칭)의 조성을 통한 제원조달

통일 독일의 사례가 우리의 통일 모델과 반드시 일

치할 수는 없을 것이나, 통일 전후 구서독 은행들의 대 구동독 자금지원 사례는 우리에게 상당한 시사점을 주고 있다. 예를 들면, 통일전 대월제도를 인정한 청산 결제방식이나 연불수출금융 지원과 구서독 은행에 의한 대 구동독 차관 제공 등은 동서독간의 상호 신뢰를 더욱 제고시킴으로써 통일 분위기를 조성하는데 크게 기여하였다고 판단된다. 통일 후에는 특히 구서독 개발 금융기관을 주축으로 한 대규모의 자금 지원을 통한 주택 현대화, 환경 개선, 중소기업 육성과 인프라 구축 등을 통한 구동독 지역의 경제 활성화 지원은 통일에 따른 사회적 혼란을 그나마 완화시켰음을 부인하기 어려울 것이다.

이에 비해 남북한간 금융부문의 협력은 상대적으로 거의 전무한 실정이다. 우리 정부는 통일이 되거나 가시화 되어야만 대규모의 자금을 지원하겠다는 인식에서 벗어나 통일을 앞당길 수 있도록 자금을 적극적으로 지원하는 자세가 필요하다. 남북한간 경제교류 협력은 남북한 지역간 균형 발전을 도모하고, 남북한 산업의 보완성을 극대화시키며 유휴자원을 활용하기도 하는 등 경제적으로 남북한 상호간에 큰 기여를 할 수 있으며, 남북한 상호 신뢰를 구축함으로써 전쟁 억제력을 증대시킬 수 있는 등 정치·군사적으로도 크게 기여할 수 있다.

남북한간 경제적 불균형이 심각한 현 상태에서 만일 통일이 이루어진다고 할 경우 일시적으로 막대한 자금이 필요할 것이나, 우리의 경제력을 감안할 때 이를 짧은 시간에 조달하기란 불가능에 가깝다. 뿐만 아니라 남북한간 경제협력이 지연될수록 통일에 따른 사회적 혼란은 가중되며 비용은 더욱 많이 소요되기 마련이다. 따라서 사전에 사회적 혼란과 비용을 최소화할 수 있는 전략수립과 적극적인 추진이 이루어져야 할 것이다.

실물 부문의 진전은 금융부문의 뒷받침없이 한계가 있기 마련이다. 금융부문의 남북한간 실물 경제교류의 진전을 지원하기 위하여, 우리 은행들은 송금 등 자금 결제기반을 구축하고 대월제도를 인정한 청산결제 방식을 도입함과 아울러 자금지원방안을 적극적으로 다방면에 걸쳐 강구해야 할 것이다. 아울러 현재

운용되고 있는 남북협력기금을 경제협력에 활용할 수 있는 방안 마련과 더불어, 동 기금이 남북한의 전반적인 교류 지원이라는 대단히 포괄적인 대상을 지니고 있음을 감안하여, 남북한 항만개발 협력을 전담할 수 있도록 국책은행으로 하여금 '북한항만개발기금'(가칭)을 별도로 조성·운용하도록 하는 방안을 검토하는 것이 필요하다.

4.5. 외국과의 합작투자를 통한 재원조달

북한은 불확실성이 가장 높은 지역 가운데 하나이다. 따라서 이러한 지역에 거액의 자본을 필요로 하는 항만시설에 투자를 한다는 것은 그만큼 리스크도 큰 것이다. 따라서 남북경협이 증대에 따른 북한항만의 개발 또는 통일에 대비한 북한항만의 개발을 위해서는 남한 정부 단독 또는 민간기업의 투자보다는 북한투자에 관심이 있는 외국정부 또는 민간기업과 합작투자를 하는 것이 투자리스크를 줄이고 항만개발에 필요한 재원마련에도 별 어려움이 없을 것이다.

5. 결 론

본 연구에서 검토된 통일대비 항만개발재원 조달방법을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 조세 및 세외수입 등

조세부담율의 제고를 위해 세목의 신설보다는 음성·탈루소득에 대한 과세포착율의 제고 등 기존세목의 재원조달기능을 보강하는 것이 바람직하다. 그리고 미국, 대만, 중국 등의 사례에서 알 수 있듯이, 항만건설 및 유지보수를 위한 재원조달방법으로 수출입물품에 대해 화물가격의 일정율을 부과하는 것을 검토할 수 있을 것이다. 이와 더불어 최근 독일, 네덜란드 등 일부 선진국에서 도입된 바 있는 톤세제도의 도입에 의해서도 항만개발재원을 조달할 수 있을 것이다. 세외수입에 의한 재원조달가능성은 낮은 것으로 보여진다.

둘째, 공공자금관리기금 등

현재의 공공자금관리기금으로는 남북한 통일대비

항만개발을 위한 재원확보가 충분하지 못하므로, 항만 개발기금의 조성, 남북협력기금·대외경제협력기금의 확충, 남북민간경협기금 및 북한항만개발기금의 조성 등 새로운 항만개발재원방법을 모색할 필요가 있다.

셋째, 국공채 등

국공채발행은 단기적 물가상승을 초래하므로, 국공채발행에 의한 항만개발재원조달은 그 가능성이 낮은 것으로 판단된다. 그리고 현재 한국컨테이너부두공단이 발행하는 컨테이너부두개발채권과 같은 특수채는 앞으로도 재원조달을 위해 활용가능성은 있으나, 채권발행조건이 민간자본과 외국자본을 적극적으로 유치할 수 있도록 개선될 필요가 있다.

넷째, 해외자금의 차입 등

항만개발을 위한 중장기계획이 수립되어 있을 경우에는 공공차관에 의한 재원조달이 가능하나, 상업차관이 공공차관보다 유리할 것으로 판단된다. 항만건설에 상업차관이 도입된 적은 없지만, 민간투자법에 의한 항만개발은 시설도입용 및 현금차관이 허용되고 있어 민자항만개발의 경우 주로 현금차관에 의한 상업차관을 통해서 재원조달이 추진될 가능성이 높다.

다섯째, 프로젝트 금융 등

대규모의 신항만건설 프로젝트사업에는 프로젝트 금융에 의해 재원을 조달하는 방법이 활용면에서 가능성이 높으며, 특히 북한과 같이 국제적 신용이 거의 없는 지역을 대상으로 하는 여신은 그 위험성이 매우 높아 거액의 투자자금을 조달하는 것이 어려울 것이다. 그러나 일단 성공하면 상당한 이익이 기대되는 경우에는 프로젝트 금융에 의한 재원조달가능성이 높다.

여섯째, 국내 민간자본의 유입 등

항만개발사업에 대한 국내 민간자본에 의한 투자보다 활성화되기 위해서는 민간투자법과 재정경제부의 '재정관리제도혁신방안' 이외에도, 일본의 항만민활사업에 의한 자금조달과 세제우대상의 지원과 같은 현재보다 광범위한 지원이 이루어져야 할 것이다. 이와 더불어 항만노동시장의 개혁, 항만사용에 따른 리스료 산정의 투명성과 간편성이 제고, 부대사업의 활성화 등이 이루어져야 할 것이다.

일곱째, 외국자본의 투자 등

현 정부는 과거 어느 때보다 외국인투자를 적극적으로 유치하고 있으며, 각종 혜택을 부여하고 있어 외국자본의 유입에 의한 항만개발가능성이 높다. 그러나 실제로 외국자본을 항만개발사업에 유인하기 위해서는 사업자선정을 위한 입찰의 국제적 공개 및 객관성·투명성의 보장, 리스료 산정의 합리화, 사업수익성의 보장 등 더 많은 제도적 뒷받침이 이루어져야 할 것이다. 특히 북한항만의 개발시에는 외국자본과의 합작투자가 투자리스크를 경감시키며 재원마련도 용이하도록 할 것이다.

여덟째, 교차보조에 의한 항만개발

선진항만은 교차보조원리에 의해 개발되는 경우가 많은데, 이는 항만개발재원 확보측면에서 효과적인 방법이 되고 있다. 우리나라도 항만개발에 필요한 재원조달의 한 방법으로 교차보조의 원리를 적용하여 항만개발을 하는 것이 바람직할 것이다.

주요 참고문헌

- 김학소·이성우·강정만, 통일시대를 대비한 한반도 항만개발정책방향, 한국해양수산개발원, 1998.
- 김한곤, “독일통일의 경험과 남북한 경제통일 정책에 관한 소고,” 북한경제논총 제4호, 북한경제 Forum, 1998.
- 안두순, “남북경제협력기금에 대한 구 동서독 사례의 시사점,” 통일경제, 현대경제연구원, 1994. 4.
- 이광희, “경협 활성화를 위한 기금 지원 및 활용방안,” 통일경제, 현대경제연구원, 1994. 4.
- 정필수·김형태, 새로운 항만개발 및 관리제도의 구축 방안, 한국해양수산개발원, 1998.
- 최수영, “남북경제협력기금 확충을 위한 제언,” 통일경제, 현대경제연구원, 1994. 4.
- 해운항만청, 신항만개발 투자우선순위 평가, 1996.
- (社)經濟團體聯合會, 아시아主要港灣に關する調査團報告書, 1998.
- (社)日本港灣協會, 數學でみる港灣'99, 1999.
- 日本港灣經濟學會, 港灣經營と財政問題, 成山堂書店, 1976.

- Hambros Bank, *Financing European Seaport Development*, Conference Proceedings, 1995.
- Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, *State Program for Financing Port Development*, Special Project Report, The University of Texas at Austin, 1997.
- Thomas J. Dowd, "Port Finance and Operations: Understanding the Bottom Line," *Urban Ports and Harbour Management*, Taylors & Francis, 1988.
- U.S. Congressional Ports Reports, *Capital Expenditures and Funding Sources For U.S. Public Port Development*, 1997.
- U.S. Department of Transportation,, *United States Port Development Expenditure Report*, Maritime Administration Office of Ports and Domestic Shipping, 1998.