

해운, 항만물류 정책 평가

한국해사문제연구소장 최재수

1. 외항해운정책의 평가

1.1 글로벌 경제하에서의 해운업의 경쟁력과 국가 정책의 한계

1) 글로벌 경제하에서의 해운업의 특성

- * 해운업은 움직이는 선박이 생산단위이고, 해양을 활동무대로 하기 때문에 장소적 고정성이 없음.(제조업의 경우 장소적 이전이 매우 어려움).
- * 그 결과 국제성이 매우 강한 산업인 동시에 국가적인 특성이 상대적으로 적음.(편의치적선과 국적선의 차이가 없음).
- * 이러한 해운업의 특성상 국가적 색채가 강한 선원비도 국제적으로 완전히 평준화 되었음.(제조업의 경우 인건비가 국가경쟁력 좌우).
- * 특히 세계 경제 체제하에서는 해운업의 요소들을 지구적인 단위로 최적의 요소만 결합시키기 때문에 어떤 생산요소도 특정 국가에게만 유리한 요소가 없음.(해운업생산요소의 세계적인 평준화).

결 론

- * 1980년대까지 유지되던 해운업의 국가별 국제경쟁력의 차이라는 것이 사실상 사라짐.
- * 지구적인 경제체제하에서는 특정기업의 경쟁력 차이는 존재함.

2) 기업별 경쟁력의 차이 요소

기업별 경쟁력의 차이 요소는 ① 제3국 선원의 자질 유지, ② 선박확보자금 조달의 기업별 차이, ③ 안전 및 환경 문제와 관련된 제경비 및 사고율, ④ 선박관리능력의 차이, ⑤ 선박관리비용의 차이, ⑥ 마케팅 능력의 차이, ⑦ 운송서비스의 질의 차이, ⑧ 육상요원들의 자질과 근무위치 선정에 관련된 차이, ⑨ 기업전체의 재무구조 및 CEO의 능력과 보수의 차이 등 무수하게 많으나, 어느 것도 절대적인 우위나 열위가 있을 수 없는 아주 작은 경쟁력의 차이에 불과함.

3) 국가정책의 한계와 새로운 정책 방향

* 글로벌 경제하에서는 특정산업에 대한 보호 및 보조 정책의 시행이 전면 금지 되어 있고, 해운기업의 국가별 특성도 사라진 상태이므로 사실상 특정국가의 선박이나 해운업체라는 개념 자체가 없어졌음.

* 이러한 상황하에서는 국가가 해운에 대한 보호 및 지원정책을 한다는 것은 의미가 없음. 또 해운을 보호와 지원정책을 통하여 발전시켜야 하는 절대적인 이유도 없음.

그 결과 해운에 대한 기존의 보호 및 지원정책은 거의 사라지고 없음. 특히 특정회사나 자국 소속 선박만 지원하는 제도는 모두 사라졌음, 현재 남아있는 해운정책방향은

* 제발 편의치적으로 가지 말고 우리나라에 등록해주시요(개구쟁이라도 좋다. 튼튼하게만 자라다오).

* 편의치적만큼 매력있는 선박등록제도도 만들지요(제2선적제도).

* 어느 나라에 등록해도 좋소, 사무실만은 우리 나라에 두시요(해운 클러스터 운동, 세금 조급만 받겠소 : 톤세제도).

1.2 90년대 이후의 우리나라 해운정책 중 잘한 것과 잘못된 것

1) 잘한 것

① 국제선박 등록 및 제주 등록제도의 창설

② 선박투자회사 제도

③ 톤세 제도

2) 잘못된 것

① 해기사에 대한 해군예비원령의 폐지, 단 해기사에 대한 병역면제 특례제도의 유지

② 부채비율 200% 유지를 위한 재무구조 개선의 사실상의 강요

1.3 장기간 방치된 근본적으로 잘못된 해운정책

① 해무청 해체시 조선과 해운의 소관부처를 달리함

* 해운 ; 교통부, 해양수산부, 조선 : 상공부, 산업자원부

* 무역업무를 담당하는 상공부는 조선업 보호를 이유로 외국에서 선박도입의 금지 및 외항선에도 관세부과 주장(국내조선은 금융제도가 뒷받침 안되면 불가능)

* 수출선위주의 조선산업 유도(수출입은행 자금의 국적선사 이용금지, 국적선사의 국취부 나용선도 금지 : 현재는겨우 해제)

* 계획조선제도가 있었으나 수출선보다 자금조건 불리, 그나마 폐지되었음

* 국내선의 건조조건이 수출선보다 불리한 경우는 우리나라가 유일할 것임

* 결과 : 우리나라 조선소에서 국내선주가 선박을 건조하여 외국선과 경쟁할 수 없는 부끄러운 결과 초래

② 국적취득조건부 나용선 제도

* 용어의 잘못 선택 : 영문 Hire/Purchase BBC는 우리말로는 소유권취득(혹은 買船) 조건부 나용선이나 이것을 국적취득조건부 나용선으로 한 것은 오역임

* 이 제도에 의하여 선박을 도입할 때 소유권을 취득할 경우, 국적선으로 등록할 것을 조건으로 허가하였음.

* 국취부나용선을 허가한 이유는 국적선과 동등한 대우를 하기 위한 것(한국선원의 승선과 웨이버의 적용면제 등)으로 당시는 그 의미가 있었으나, 세계화된 마당에는 아무 의미도 없으므로 원래의 명칭인 소유권취득조건부 나용선으로 환원시키고, 정부의 규제와 간섭을 일체 폐지하여야 할 것임.

* 이 문제와 관련하여 특히 지적할 사항은 국제해양법상 선박은 선적국의 배타적 관할권에 속하므로 비록 편의치적선이라도 그 배타적 관할권이 편의치적국에 있다. 국제법에서 배타적 관할권이란 그 나라 이외에는 관할권이 없다는 것을 의미함에도 불구하고 국취부나용선을 할부구매로 보고, 소유권이 부분적으로 우리나라로 넘어왔다고 의제하여 관세법상의 관세를 부과하고, 지방세법상 취득세와 재산세를 부과하고, 관세를 납부하지 아니하였다고 해서 해당국적선사를 밀수로 기소한 것 등은 명백한 국제해양법을 위반한 행위임. 현재는 관세가 영세율이고 국제선박등록이나 제주선박등록 등으로 지방세도 사실상 면제된 상태이므로 현실적인 문제는 없으나, 이 문제만은 법이론상 명백하게 정리해 둘 필요가 있음.

* 결론 : 현재와 같이 국제경제환경여건상 정부가 별다른 해능지원정책을 시행할 수 없다면 Hire Purchase BBC 선박에 대한 국적선 대우를 해주기 위하여 시행된 국적취득조건부 나용선이라는 개념을 없애고, 해운업체에게 자유스럽게 어느 제도이건 활용할 수 있도록 전면개방함이 바람직함.

2. 항만정책에 대한 평가

2.1 왜 항만을 기업운영체제로 전환하지 않는가?

1) 항만을 기업화 해야하는 이유

* 정부에서는 항만이 독립채산을 할 수 없기 때문에 기업화 할 수 없다고 하나 어불성설임.

* 필요한 항만시설 = 수요가 있는 항만시설 = 독립채산이 가능한 항만시설 = 자금을 차입해 서라도 건설하고, 그 운영수입으로 차입금을 상환 가능한 항만시설

불필요한 항만시설 = 수요가 없는 항만시설 = 수지가 안맞는 항만시설 = 정부 예산만 낭비하는 항만시설

* 항만을 기업화하면 설령 독립채산이 안된다고 해도 왜 안되는지? 어느 정도의 적자인지? 그리고 어떻게 하면 적자를 줄일 수 있는지를 비교적 정확하게 판단할 수 있음. (각 대도시의 지하철과 철도 등이 적자임에도 불구하고 기업운영방식으로 하고, 기업회계를 하는 이유가 바로 그것임.

* 부산항과 인천항을 Port Authority 체제로 전환하였는데 그 성과를 어떻게 평가하는가?

* 항만이 채산성이 없어서 국유국영으로 한다고 하면서 외국의 사기업의 자금을 항만건설에 대거 유치하여 항만운영권을 외국의 터미널 오퍼레이터에게 내주고 있는데 이 모순을 어떻게 설명할 것인가?

2) 항만기업화의 이점

* 어떤 항만시설을 어디에 얼마나 건설해야 하는지를 명확하게 알 수 있다.

* 독립채산의 가능여부로 그 사업의 타당성을 쉽게 판단이 가능

* 지역 국회의원들의 선심성 공약남발과 이로 인한 불필요한 항만시설의 건설로 인한 국고의 낭비를 방지하고 자연 훼손도 방지함.

* 항만건설자금 조달의 합리화로 항만시설의 적기공급이 가능

3) 항만기업화의 방향

* 국제무역항은 전체를 다 일단 Port Authority 체제로 전환한다.

* 초기에 독립채산이 어려운 항만은 정부가 적자를 당분간 보전해 주면서 점진적인 독립채산체로 전환한다.

* 장기적으로도 독립채산이 어려운 항만의 경우, 국제무역항에서 연안무역항으로 격하시켜 지자체로 이관하고 정부에서는 지자체에 일정 기간 보조금을 교부하도록 한다.

2.2 동북아 물류 중심화전략

1) 허브항개념과 국제물류센터 개념의 명확한 구분

* 허브항 : 컨테이너 모선이 기항하는 주요항으로 주변의 항만으로부터 피더로 컨테이너를 T/S : 모선과 피더선간의 컨테이너 환적기능이 주기능

* 국제물류센터 : 국제 무역화물의 필요한 물류기능 전체를 수행 : 운송수단간의 환적(하역), 보관, 포장(컨테이너의 재구성 포함), 집화 및 배송, 유통가공, 재고관리, 정보관리 등의 기능 수행 : 우리나라에는 그런 물류단지가 없음

* 결론 : 현단계로서는 허브항의 기능을 수행할 수는 있으나, 국제물류센터를 할 수 있는 여건이 성숙되지 아니하였음.

2) 국제허브항의 대표적인 경쟁사례

* 싱가포르항과 탄준페라파스항

* 홍콩항과 심천항

* 상해항과 영파항

3) 한반도를 중심으로한 허브항의 경쟁관계

① 중국 항만의 사정

* 90년대까지만 해도 중국의 환황해경제권의 허브항이 중국에서는 뚜렷하지 아니하였음.

* 그 결과 중국 황해연안에서 출하되는 컨테이너가 부산항을 이용 : 부산항이 동북아의 허브항으로 급부상

* 1990년대 중반이후 중국의 청도(靑島)항이 황해연안의 허브항을 목표로 현대적인 컨테이너 전용터미널 건설, 급성장하고 있음. 현재로서는 환황해경제권에서는 가장 유망한 허브항 후보임.

* 청도항외에도 중국의 천진항, 대련항 등 주요 항만들이 그 배후에서 나오는 컨테이너를 세계로 수출입하는데 필요한 항만시설을 개발하여, 모선이 직접 기항할 수 있게 하는 전략을 강력하게 시행중임.

* 그 결과 부산항의 중국항만 T/S 물동량의 증가율이 크게 둔화되고 있음 : 세계 3위에서 세계 5위로 전락

② 일본 항만의 사정

* 일본항만의 고민 : 이론의 주요항만은 3대만(동경만 이세만, 대판만) 5대항(동경항 요코하마항, 나고야항, 오사카항, 고오베항)으로 분산되어 있어, 일본 전체로서는 충분한 컨테이너 물동량을 보유하고 있음에도 불구하고 각 개별항만의 입장에서는 대형컨테이너 모선이 기항을 기피할지도 모른다는 우려를 갖게 됨.

* 트렁크 라인의 항로 변경 가능성 : 아시아중심의 두개의 트렁크 라인인 구주항로와 미주항로가 공히 초대형컨테이너선의 출현을 계기로 항로를 바꾸는 문제를 검토하고 있는 것으로 알려지고 있음.

종전의 구주항로 : 싱가포르항 ⇒ 홍콩 ⇒ 카오슝 ⇒ 상해 ⇒ 부산(혹은 광양) ⇒ 일본의 3대만

새로운 구상 : 부산항에서 일본의 컨테이너를 피더선으로 T/S하고 바로 구주로 돌아가는 는 방안

종전의 미주항로 : 구주항로와 유사하나 일본의 5대항 중 몇 개항을 기항 한후 태평양을 횡단하여 미주로 감.

새로운 구상 : 구조항로와 마찬가지로 부산항에서 일본 5대항의 화물을 T/S하고 일본해를 지나 수르가해협을 이용하여 북미로 향하는 문제 검토중

결론 : 이렇게 될 경우 일본의 5대항이 피더항으로 전락할 위험

* 일본항만의 문제점과 그 대책 방향 : 일본 항만당국이 위기를 느끼고 위기탈출을 위한 정책을 입안 시행중임 : 수퍼중추항만 중점 육성계획

* 일본이 느끼는 일본항만의 문제점과 그 대책은 다음과 같음.

문제점 1 : 물동량은 많으나 단위항만당 물동량 피소

대책 : 항만수를 줄여서 단위항만당 물동량증가 유도 위해 항만통합
(케이힌(京浜)항, 나고야항, 한신(阪神)항)

문제점 2 : 경쟁항에 비하여 효율이 높음

대책 : 부산항과 카오슝항 수준(효율 3분의 1)으로 인하, 이를 위하여 항만관리운영제도 전반에 대한 개혁을 단행(예 도선제도의 전면개편)

문제점 3 : 서비스 수준이 경쟁항에 비하여 낮음 : 세관절차 소요 리드 타임 2-3일

대책 : 서비스 수준의 향상, 2-3일의 리드타임을 싱가포르 수준으로 낮춤(싱가포르 리드타임 24시간 이내)

* 약 2년전부터 계획을 수립 강력하게 추진중이나 소기의 성과를 달성할 수 있을지는 미지수임.

* 북구주항 허비끼 나다 컨테이너 터미널의 건설

위 수퍼 중추항만계획에 더하여 차세대 컨테이너선을 충분히 수용할 수 있는 초대형, 초현대식 컨테이너터미널을 건설중임(읽는 지난해 준공 사용중).

* 그 목적은 북구주항의 지정학적 위치의 우수성을 이용하여 동북아의 허브항으로 발전시키려는 전략(이면에는 위에서 우려한 것(5대항의 피더항으로의 전략)이 현실화될 경우, 부산에 배앗기지 않기 위한 최후의 보루의 의미도 있는듯).

* 현재는 광양항보다 더 황량한 상태로 방치되어 있음. 소기의 목적을 달성할 수 있을지는 의문임.

③ 환동해 경제권 항만의 사정

- * 환동해 경제권은 아직 경제가 본격적인 고도성장단계로 진입하지 못한 상태이나 러시아 경제의 활성화와 남북한 교류의 활성화가 이루어지면 황황해경제권 못지 않은 물동량이 발생이 가능한 잠재력을가지고 있음.
- * 여러 가지 지리적 여건으로 보아 환동해 경제권에 국제허브항이 발전할 가능성은 상대적으로 낮음.
- * 그렇기 때문에 이 지역의 컨테이너는 대부분이 한국항만(특히 부산항)을 이용할 공산이 큼.

4) 동북아 물류센터화 전략에 대한 평가

- * 동북아 물류센터로 발전하기 위하여 우리나라 항만이 국제 허브항으로 고착되어야 함.
- * 동북아 허브항으로 발전 전망은 중국 물동량의 T/S는 크게 기대할 수 없을 것이나, 전술한 일본항만 사정이나, 환동해 경제권의 사정으로 보아 우리나라 항만의 허브항화 전략을 성공할 수 있을 것임.

5) 부산항과 광양항의 관계는?