海洋環境·安全學會誌 第 6 卷 第 1 號, pp. 85~98, 2000. 1.

論 文

우리 나라 항만제도의 개선방안에 관한 연구

— 항만관리·개발계획상의 문제점을 중심으로 —

이 원 일*

A Study on the Remedy for Port Management System in Korea-focused on the Problems from the Port Management and Development Plan.

*Weon-Il Lee**

〈목 차〉

Abstract
Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 항만관리제도의 유형과 장단점
Ⅲ. 항만관리제도의 현황과 문제점
Ⅳ. 항만관리제도의 개선방안
Ⅴ. 결 론
참고문헌

Abstract

It has been studied a lot to solve the problems concerning about the port management system in Korea. Since the international competitive power of port system in Korea is decreasing these days. This paper suggests that Port Authority should be given to the local government in order to not only properly meet the demands from worldwide change in port condition but also develop the major country which will lead distribution system of northeast Asia in 21th century. In this paper, I also acknowledge the following facts.

1. more power needed for local government to develop and manage port system
2. the harmony of port function and urban capacity needed in order to utilize the extending effect from port development.

* 성심외국어대학 정보통신학부 조교수

I. 서 론

우리 나라 항만체계는 사회 각 분야에 누적된 고비용-저 효율이 항만부문에도 침투함에 따라 최근에는 우리 나라 항만의 국제경쟁력이 점진적으로 약화되고 세계적인 항만환경의 변화에 부응하지 못할 뿐만 아니라, 새로운 세기를 주도할 21세기 동북아 물류 중심 국가로의 성장을 저해하는 걸림돌로까지 작용하고 있다. 그렇다면 국내외적 환경변화에 걸 맞는 효율적인 항만관리 및 운영이 이루어지기 위해서는 항만관리주체는 어떤 형태를 취해야 하며, 그리고 이러한 주체가 항만을 어떻게 관리 및 운영해야 할 것인가? 그러나 아직까지 이에 대한 뚜렷한 대안이 제시되지 못하고 있다. 이러한 이유는 당해 항만의 시대적·공간적 배경이 상이하기 때문에, 나라마다 관리 및 운영형태가 상이하여 항만의 관리운영에 대한 방법론의 정립이 충분하지 못하였기 때문이었다(정필수·김형태, 1998: 1).

이러한 점을 고려할 때, 특정 시공간을 초월하여 어떤 항만에도 적용되는 가장 효율적이고 합리적인 항만관리 및 항만운영형태가 존재한다고는 보기 어려울 것이다. 그러나 그렇다고 하여 효율적이고 보다 합리적인 항만관리 및 운영형태에 대한 방안모색을 포기할 수는 없다(정필수·김형태, 1998: 1). 이에 따라 우리 나라의 항만체계도 그 동안 많은 변화를 겪어 왔다. 특히 1997년 1월부터 부산, 인천항을 시작으로 부두운영회사제(TOC)를 시행하고 있으며, 1997년 6월에는 우리 나라의 국유국영 항만관리체계를 국유민영 항만으로 전환해야 한다는 방안까지 도출되었다(임문택, 1997: 23). 그리고 1999년 11월 현재는 한국컨테이너부두공단을 폐지하고 지방해양수산청의 기능을 축소하여 지방의 항만자치공사제(Port Authority) 또는 항만공사제의 도입을 추진하고 있다(한국해사문제연구소, 1997: 75-76). 그러나 이러한 Port Authority제도는 아시아 지역에서는 유례가 없고, 미국의 뉴욕·뉴저지 항에서 채택하고 있으나, 나라마다 항만발달사가 다르고 지정학적 특성이 다르기 때문에 반드시 이상적인 제도라고 보기는 어렵다는 주장도 제기되고 있다. 특히 방희석(1998: 4)은 항만시설은 공공개념이 강하여 국가개발이나 지역발전에 기여하는 사회편익이란 중요성을 강조하면서, 항만의 공사화 시 이러한 중요성이 왜곡될 수 있다는 측면에서 공사화로의 성급한 전환보다는 현 체제인 한국컨테이너부두공단의 개혁적 전환을 토대로 당분간 현 체제를 유지하는 것이 타당하다고 주장하고 있다. 이처럼 어느 유형의 항만관리제도가 더 효율적이고 바람직한가에 대한 논의가 한창 진행 중에 있으며, 아직까지 그 해답은 도출되지 않고 있다. 이러한 관점에서 본 연구는 현행 우리 나라 항만관리제도 중에서도 특히 항만관리와 개발계획상의 문제점들을 분석하고, 이의 개선방안을 제시하여 보고자 하였다.

Ⅱ. 항만관리제도의 유형과 장단점

항만관리제도의 유형은 일반적으로, 국유·국영체제, 지방자치단체 직영, Port Authority제도, 私營港體制 등으로 분류되고 있다(최재수, 1998: 6). 이하에서는 이들 항만관리제도를 개관하면서 이들 각 형태의 장단점을 고찰하기로 한다(최재수, 1991: 71-72; 김영호, 1993: 52-54).

1. 국유·국영체제

국영항만은 중앙정부가 개발과 관리운영을 담당하는 것으로, 필요한 경우 특별지방행정기구를 두고 있다. 항만개발계획의 수립 등 중요 정책의 대부분이 중앙정부에서 결정되며, 항만의 관리운영 등 실무업무는 특별지방행정기관이 담당한다. 그리고 경우에 따라 국영항만은 국영기업체와 같은 형태로 건설되고 운영되기도 한다. 이러한 국영항만의 경우는 국가재정을 바탕으로 기본시설, 하부시설 및 상부시설의 거의가 중앙정부에 의해 정비되어 민간이 항만개발이나 관리에 참여하기란 어렵다. 민간이 참여한 경우에도 그것은 화물취급서비스나 선박에 필요한 서비스에 한하며,

민간자본에 의해 정비되는 항만시설은 거의 없다. 그리고 국영항만이므로 항만경영에 대한 인식이 약하고 그래서 외부의 환경변화에 대한 탄력성이 결여되어 있는 문제점이 있다.

2. 지방자치단체 직영

지방자치단체가 항만관리주체로 되어 있는 것은 항만이 처하고 있는 지역사회와 항만과의 관계가 깊고 도시기능 혹은 지역사회의 일부로서 항만공간의 중요성이 인정되고 있는 경우에 많이 보여진다. 따라서 구미제국의 주요항만의 거의가 이 같은 市營, 州營 港灣이다. 그리고 지방자치단체가 운영하는 항만은 지방자치단체의 의회에 의하여 지배를 받는 것이 일반적이다. 왜냐하면 지역공동체의 특정에 맞는 항만개발과 지역개발 및 도시계획과의 연계성을 고려해야 하기 때문이다. 따라서 항만관리주체의 정책결정기구와 집행기관의 독립성은 상당부문 보장된다. 그러므로 시영항만의 경우에는 민간의 항만에의 참여가 어느 정도 인정되고 있다. 즉, 시설 면에 있어 상부시설 정비는 거의가 민간자본에 의한 것이고 화물취급서비스도 민간에 의해 이루어지는 경우가 많다. 또한 시영항만의 경우는 국영항만에 비하면 항만경영 의식은 강하나, Port Authority제도와 사영항만보다는 약하다.

3. Port Authority제도

항만과 이해관계가 있는 당사자가 임명한 위원이 위원회를 구성하고, 여기서 주요정책을 결정하는 형태이다. 이 제도의 특징은 어디까지나 한 항만만을 대상으로 하는 지방조직이며, 선출된 위원에 의하여 지배되고, 정부로부터 독립되어 있다는 것이다. 이러한 항만경영체가 바람직한 것으로 자주 지적되고 있지만, 이 범주에 들어가는 항만은 의외로 많지 않다. 런던 항, 뉴

표 1 각 항만관리제도의 장단점

구 분	국유국영제	자치단체 직영	Port Authority	사영항체제
관리체제	-국가(중앙정부)	-지방자치단체	-독립위원회(기관)	-민간회사
특징	-국가가 직접 소유·관리및운영	-지자체가 선임한 특별기구가 관리 운영	-독립적 자치기관에 의한 관리 운영	-영리를 추구하는 민간이 상업적으로 관리운영
장점	-국가주도의 종합적 항만계획가능	-지역의 특성을 고려한 원활한 항만계획가능	-인사권·재정권의 독립으로 고객지향적인 서비스 가능 -전문경영진에 의한 항만관리운영 -독립채산제도에 의한 기업적운영	-이용자 지향적인 항만의 관리운영
단점	-고객지향적 서비스의 부족	-지방자치단체의 간섭 -투자재원부족 및 전문인력의 확보가 곤란	-국가전체의 종합적 항만계획에 차질이 우려	-항만요율의 인상 우려 -공공이익보다는 개인기업우선의 정책
사례	-한국, 인도, 싱가폴	-롱비치항, 로테르담항, 고베항	-뉴욕 항, 뉴저지항, 런던 항	-홍콩항, 펠릭스토 우항

자료 : 전국경제인연합회, 1997: 94.

욕·뉴저지 항, 시애틀 항, 프랑스의 자치 항 등이 이에 속한다. 그리고 위원회에 의한 항만관리에 있어 소유와 경영이 분리되어 있고, 항만의 공공성과 경제성이 다같이 그 관리원칙으로 강조되고 있다.

4. 私營港體制

사영항만은 크게 두 가지로 구분될 수 있는데, 하나는 특정기업이나 기업집단의 필요에 부응하기 위해 운영되는 경우이고, 다른 하나는 단순한 상업목적으로 건설, 운영되는 항만이다. 그리고 산업항만인 경우는 기업활동의 한 부분으로 흡수할 수 있다. 이러한 사영항만은 일반 사기업형태의 운영체계를 가지며, 항만운영의 손익은 그 기업에 귀속된다. 따라서 이러한 항만에는 항만관리주체의 경제성이 우선되어 공공성은 높이 평가될 수 없는 경향이 강하다. 그 결과 이들 항만관리주체는 다른 일반기업과 같이 하나의 기업에 지나지 않는 것으로 인식된다. 사영항만의 경우 이익률이 경영의 최고목표가 되므로 공공성을 충족하기 위해서는 문제점을 안고 있다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 우리 나라 항만관리제도의 현황과 문제점

1. 우리 나라 항만관리제도의 현황

우리 나라 항만관리제도의 형태가 국유·국영제를 취할 수밖에 없었던 이유는 여러 가지로 찾아볼 수 있겠지만, 우선 국가 안보적 차원에서 군사적으로 중요한 위치를 차지하는 항만의 특수성 때문임을 들 수 있겠고, 다음으로 전통적인 중앙집권적 국가형태로서 항만과 같은 대단위 프로젝트를 국가가 관리할 수밖에 없었던 여건, 항만이 국가경제에 미치는 영향이 워낙 크고 방대한 점, 그리고 지방자치단체의 관리 및 재정능력의 열악 등을 들 수 있겠다. 따라서 항만관리에 있어 지방자치단체의 역할은 거의 배제되어 있다고 해도 과언은 아니다. 항만법상 항만의 관리는 지정항만은 해양수산부가 지방항만은 시·도지사가 관리하도록 되어 있으나, 지방항만으로 지정할 수 있는 구역은 거의 없으며, 설혹 있다고 하더라도 개발의 가치가 거의 없는 소규모의 피난항 정도이다(김태오, 1996: 262). 그리고 항만의 건설, 관리, 운영과 관련된 조직을 살펴보면 해양수산부, 지방해양수산청, 한국컨테이너부두공단, 지방정부, 민간회사로 대별할 수 있다. 그런데 우리 나라의 항만소유 형태가 국유항이고 컨테이너부두의 경우 공공법인이 화물하역까지 책임을 지고 있다. 그러므로 지방정부나 민간회사보다 해양수산부와 컨테이너부두공단의 조직 및 기능이 압도적인 우위를 점하고 있다(박희정, 1992: 53). 이하에서 해양수산부, 지방해양수산청, 한국컨테이너부두공단, 지방정부 등이 항만관리[1]와 관련하여 담당하고 있는 기능을 중심으로 우리 나라 항만관리제도의 현황과 그 문제점을 정리하였다(정필수·김형태, 1998: 10-12).

1) 해양수산부

해양수산부는 전국 항만의 관리 및 운영계획을 수립하고 지방해양수산청을 통하여 이를 집행하고 있다. 그리고 항만관련 기관에 대한 규제 및 감독업무를 수행하고 있다. 특히 한국컨테이너부두공단은 해양수산부의 직접적인 지도·감독을 받고 있는 실정이다. 해양수산부의 구체적인 항만관리운영 업무로서는 ①항만교통정보서비스 제공 ②외곽시설, 수역시설, 공유수면관리 ③부두시설(하역장비, 선석, 차고, 야적장 등) 관리 ④항만

1) 항만관리(Port Operation : Port Administration)란 항만시설의 건설, 관리 및 그 이용을 합리적으로 하기 위한 항만물류체계의 조정과 항만 관련 서비스제공을 총칭하여 항만관리라 한다. 이와 같이 항만시설을 본래의 설치목적에 따라 이용할 수 있도록 제공하는 항만관리는 이용상의 질서, 보전과 이용을 제고 등의 동태적 관리와 항만재산의 취득, 유지, 보존, 처분과 관련된 정태적 관리로 대별하고 있다. 부산광역시, 1998: 11).

시설의 보안 및 경비 ⑤항만시설사용허가 및 사용료 회수 ⑥항만운송사업자 및 운송관련사업자 규제 ⑦예선사업자 및 도선사 규제 ⑧항만내 선박이동·동정관리 ⑨항만내 오염방지 및 환경보전 ⑩항만내 재난방지활동 등으로 항만관리 전반의 업무를 담당하고 있다.

2) 지방해양수산청

지방청은 해양수산부에서 수립하는 기획업무를 집행하고 있다. 지방청이 실제 수행하는 항만의 관리·운영업무는 ①항만교통정보서비스 제공 ②항만시설(외곽시설, 수역시설, 공유수면, 하역장비, 선석, 창고, 야적장 등)의 관리운영 ③항만시설의 보안 및 경비 ④항만시설사용허가 및 사용료징수 ⑤항만운송사업자 및 관련사업자 지도·감독 ⑥예선사업자 및 도선사 규제업무 ⑦항만내 오염방지 및 환경보전 ⑧항만내 재난방지 및 구조활동 등이다. 그런데 지방청이 관리·운영하는 부두시설 중 컨테이너부두에 대해서는 한국컨테이너부두공단에게 관리·운영권을 이양하였고, 일반부두 중에서도 일부부두에 대해서는 관리를 이관하였기 때문에 이를 제외한 일반부두를 직접 운영하고 있다. 또한 최근 들어서는 일부항만의 일반부두 중 일부에 대해서는 임대운영제도(소위 : TOC제도)를 실시하여 실제의 부두운영은 임차인에게 대부분 위임하고, 임차인에 대한 지도·감독업무에만 치중하고 있다. 그러나 아직 임대하지 않고 직영하고 있는 부두도 상당한 규모에 달한다.

3) 한국컨테이너부두공단

한국컨테이너부두공단은 해양수산부로부터 컨테이너부두의 관리를 무상으로 위임받아 실제 운영자인 민간기업에게 임대하고 있다. 그리하여 민간기업에 대한 컨테이너부두의 임대계약, 임대료 부과 및 징수, 접안료의 부과 및 징수, 하역장비의 설치, 컨테이너부두의 유지보수업무 등을 총괄하고 있다. 그리고 최근 들어서는 컨테이너부두 뿐만 아니라 일반부두인 부산항 3부두, 4부두, 인천항 4부두 등도 위임받아 관리하고 있다. 그러나 컨테이너부두공단이 관리하고 있는 자성대 컨테이너부두, 신선대 컨테이너부두, 광양항 1단계 및 부산항 4단계 컨테이너부두, 우암피더부두, 광양항 2단계 부두, 부산항 3·4부두 및 인천항 4부두 등은 민간기업인 부두운영회사에 각각 임대하여 운영하고 있다.

4) 지방정부

항만관리에 있어 지방정부가 담당하는 역할 및 기능은 매우 미미한 실정이다. 특히 항만개발과 관련하여서는 거의 아무런 권한도 갖고 있지 않다. 1991년도의 개정 항만법상에는 지방항만에서의 항만시설 신·개축과 관련한 권한이 지방정부에 부여되었지만 지정항만을 제외하고는 이렇다 할 항만이 존재하지 않는 현 시점에서는 무의미한 것이라 할 수 있다. 예를 들어 우리 나라 제2의 항만인 인천항이 소재하고 있는 인천광역시의 경우 유선업 허가 등 몇 가지 항만관련 기능을 제외하고는 거의 어떤 항만관련 사무도 담당하고 있지 않다. 또한 부산광역시의 경우는 그나마 부산 남항이 구 항만법상의 제2종 지정항만이었기 때문에 항만관리사업소를 설치하여 이를 관리하여 왔다. 그러나 부산광역시의 항만관련 분장사무도 남항관리와 관련하여 해양수산부로부터 위임받은 사무가 대부분이다(박희정, 1992: 57). 현재와 같이 항만개발이나 관리에 지방정부의 참여가 배제되어 있는 경우에는 구조적으로 한 지역에서 중앙정부와 지방정부가 서로의 독자적인 계획에 의해 각각의 사업을 추진할 수밖에 없는 비효율적이고 비경제적인 위험성을 내포하고 있다. 그러나 오늘날의 항만관리는 경제원칙에 따른 상호경쟁에 의해서 효율을 높일 수 있고, 또한 항만 그 자체는 이미 항만이 차지하고 있는 지역사회와 밀접한 관련성이 있기 때문에 지역사회 이해당사자의 참여 없이는 항만의 개발 및 관리가 효율적으로 이루어지기 어려운 실정이다. 따라서 어떤 형태로든 지방정부가 항만에 대해 참여할 수 있는 방안이 이루어져야 한다(김태오, 1996:

264-265).

2. 우리 나라 항만관리제도의 문제점

한국을 비롯하여 중국의 동북지역, 러시아의 극동지역, 북한 및 일본으로 구성되는 동북아지역은 2000년대 초반에는 경제적 통합요건이 충족됨으로써 자유무역지대의 형성이 이루어질 것으로 예상되고 있다. 이 때에는 동북아 협력기구도 태동하고 상호협력, 의존관계가 구축되어 본격적인 동북아 운송망이 형성될 것이다. 그리고 한국은 동북아경제권의 중심에 위치하여 동북아 화물운송센터의 역할을 기대하고 있다(한국해양수산개발원, 1998: 137).

그러나 우리 나라 항만은 시설투자가 부족한데다 개발·소유·운영을 국가가 담당하는 항만운영과 항운노조의 노무공급 독점체제에 따른 운영의 비효율로 인해 경쟁항만에 비해 경쟁력과 항만서비스 수준이 크게 뒤떨어져 있다. 전국경제인연합회(1996: 7-9)에 따르면 부산항의 컨테이너 처리실적은 세계 5위이지만 항만 물류 서비스수준의 경쟁력은 경쟁항만인 홍콩 항, 고베 항, 카오슝 항 등의 항만에 비해 크게 뒤떨어져 세계 20대 항만 중 최하위로 나타났다. 또한 우리 나라 부산항은 평균 항비가 경쟁항만에 비해 비교적 저렴하게 나타나고 있으나, 대기시간, 재항 시간을 포함한 기대항비가 경쟁항만에 비해 높게 나타나고 있다. 예를 들어 부산항의 1TEU 당 기대 항비는 36.22달러로 로테르담 항, 펠릭스토우 항을 제외하고는 경쟁항만인 카오슝 항, 홍콩 항 등에 비해 2배 가량 높게 나타났다.

특히 부산항의 명목상 항만물류비용은 경쟁항만에 비해 낮지만 항외 보관구역(ODCY) 경유비용을 포함한 실질적인 항만물류비용은 경쟁국 항만에 비해 2배 가량 높은 비용을 지불하고 있다.

한편 우리 나라의 선사, 하역사가 평가한 항만행정서비스 수준은 부산항이 부대서비스부문의 일부에서, 광양항은 선박 입출항 부문의 일부와 접안능력에서 평균점을 겨우 상회한 반면, 나머지는 모두 평균이하를 기록해 경쟁항만에 비해 항만서비스 수준이 대단히 열악한 것으로 나타났다. 조사결과에 따르면 싱가폴 항과 로테르담 항이 가장 항만서비스 수준이 높다고 보고 있고, 부산항, 인천항, 광양항은 동북아의 경쟁항만들보다는 낮게 나타났으며, 특히 중국의 상하이항보다도 낮은 점수를 얻고 있다.

본 연구는 이상과 같은 우리 나라 항만의 국제경쟁력 악화의 원인을 항만관리제도의 취약성에서 찾고자 하였다. 특히 항만관리조직상의 문제점과 항만개발계획상의 문제점으로 대별하여, 우리 나라 항만관리제도의 문제점을 모색하고자 하였다.

1) 항만관리조직상의 문제점

첫째, 항만운영체계가 취약하다. 항만운영은 항만시설의 유지 및 보수작업이나 하역관련 제반업무를 수행·감독하는 것을 말한다. 여기서 정부가 수행하는 주요 운영업무는 항로표지의 설치 및 보수, 항만시설의 유지보수, 수로측정 등이며 민간기업이나 공사에 의한 항만운영업무는 주로 도선 업무, 하역작업, 검수검량, 선박청소, 주유, 급수 등 항만운송관련사업이 있다. 그런데 항만에서의 하역작업은 일반부두의 경우 하역회사에 의해 경쟁적으로 이루어지고 있으나, 전용부두의 경우는 컨테이너부두운영공사와 민간지정하역회사에 의해 이루어지고 있다. 그리고 부두시설 관리 및 화물의 보관·반입·반출은 부두관리협회나 부두운영공사에서 수행하고 있다. 따라서 부두작업이 이원적으로 수행됨에 따른 조직간의 비효율적 협조체제는 화물의 보관과 경비 및 부두작업계획을 어렵게 하고 있다. 그리고 잡화 및 컨테이너선의 경우 화주가 다르기 때문에 여러 하역회사가 한 선박에서 동시에 작업하게 되어 하역효율이 저하되고 있다(박희정, 1992: 74).

둘째, 운영주체가 번잡하다는 점이다. 예를 들어 부산항의 운영은 부산지방해양수산청이 중심이 되어 이루어지고 있으나, 컨테이너터미널의 건설과 운영에 관한 구조는 다원적으로 되어 있어 비효율성이 발생하기 쉽다. 즉 컨테이너부두

표 2 선사의 각 항만 취항실적에 의한 항비 비교 단위 : 달러, %

구 분	부 산	카오슝	홍 콩	싱가폴	로테르담	롱비치	뉴 욕	오클랜드
평균항비	13,000	9,000	7,000	10,000	30,000	11,000	18,000	18,000
1 TEU 당 기대 항비	36.22	17.65	26.29	21.14	40.44	26.47	31.62	27.94

자료 : 전국경제인연합회, 항만개선연구회 조사자료, 1996.

표 3 항만관련 물류비용의 국제비교 단위 : 천 원

비용항목	부 산	카오슝	싱가포르	홍 콩	LA	로테르담
항만시설 사용료	13,034	9,297	7,017	2,783	60,582	15,629
하 역 료	59,306	70,756	127,970	122,414	71,991	73,491
관련 서비스료	6,320	9,154	969	1,440	6,901	12,522
기타 비용	92,428	87,258	75	6	22,779	13,331
합 계	171,088	176,465	136,031	126,643	162,163	114,973

자료 : 전국경제인연합회, 항만개선연구회 조사자료, 1996.

표 4 항만서비스 수준 비교(평균 : 지수100)

구 분	국 내			국 외									
	부산	인천	광양	고베	카오슝	홍콩	상하이	싱가폴	로테르담	펠릭스토우	롱비치	뉴욕	오클랜드
총 평균	88	81	82	111	95	106	93	114	113	108	110	105	101
순 위	11	13	12	3	9	5	10	1	2	5	4	7	8

자료 : 전국경제인연합회, 항만개선연구회 조사자료, 1996.

의 개발과 운영은 한국컨테이너부두공단에서 맡고 있으나 직접적인 운영은 자성대 터미널은 부산컨테이너부두운영공사(현재는 현대부산터미널에서 운영하고 있음)에서 맡고 있으며, 신선대 터미널은 동부산컨테이너터미널에서 맡고 있다. 또한 1996년부터 운영중인 부산항 4단계 부두는 공단에서 직접 운영하여 민간기업에 임대하고 있다(곽규석 · 양진국, 1992: 40). 그런데 이러한 추세로 운영이 지속된다면 부산항의 컨테이너터미널은 서로 다른 조직구조를 가진 두 개의 주체 즉, 주식회사, 공단에 의해 이루어져 항만운영의 비효율성이 노출될 것이다.

셋째, 한국컨테이너부두공단은 전문성과 책임성 및 자율성이 결여되어 있다. 동 공단은 해양수산부를 대행하여 컨테이너부두의 개발 및 관리를 담당하고 있다. 즉 부두공단은 인력이 부족한 해양수산부의 컨테이너부두건설, 관리, 임대업무를 대행하고 있으며, 국고로 납입되던 컨테이너부두시설의 이용료를 내부 유보하여 재투자하는 기능을 수행하고 있다. 그러나 이러한 업무와 관련된 전문인력 부족으로 인하여 부두공단은 제기능을 다하지 못하고 있다. 이러한 결과 항만이용자로부터 중층적 조직이라는 비판을 받고 있다(전국경제인연합회 1997: 72-73). 부두공단이 그

업무를 충실히 하기 위해서는 전문성과 책임성 및 자율성이 부여되어야 할 것이다.

넷째, 책임경영제가 어렵다. 지방해양수산청은 행정기관이기 때문에 가령 항만이용자 및 항만수익이 감소한다고 하여도 도산되는 일이 없다. 민간기업의 경우에는 불합리한 투자가 이루어지면 기업의 존폐가 심각한 수준에 이르는데 반해, 지방해양수산청은 이러한 경우가 없다는 것이다. 따라서 민간기업에 비해서 합리적이고 수익성 있는 투자를 하기 어려우며, 동시에 이용자의 만족도를 고려하기가 어렵다. 즉, 서비스의 질적 향상 및 항만마케팅을 기대하기란 어렵게 된다(전국경제인연합회, 1997: 72). 특히 개발·소유·운영을 국가가 담당하므로 항만경영성과에 대한 책임의식이 희박하며 항만별로 재정목표가 수립되지 않아 투하된 자본에 대한 회수개념이 미약함으로써 선진외국의 민영화된 항만보다 항만생산성이 떨어지는 등 낮은 경영효율성을 보이고 있다. 또한 한국컨테이너부두공단은 조직 및 운영특성상 최대한의 자율성을 보장받아야 하나 그렇지 못하다. 이러한 결과 부산항 컨테이너부두인 자성대부두와 신선대부두는 각각 부산컨테이너부두운영공사(현재는 현대부산터미널), 신선대컨테이너터미널(주)란 독립법인을 설립·운영하고 있으나, 조직면에서 사실상 공기업의 성격이 강하다(전국경제인연합회, 1997: 10-11).

다섯째, 항만관련 서비스업의 자율경쟁이 제약받고 규모의 영세성이 경쟁력을 저하시키고 있다. 항만운송관련 사업은 일정한 조건을 갖추어 사업자들이 해양수산부장관에게 등록하도록 되어 있으나(1996년 관련규정 개정), 실질적으로 새로운 기업이 진입하거나 영업을 확장하는 데에는 어려움이 있다. 항만용역업의 경우 등록기준으로서는 항만별 수요량에 적합해야 하고, 자본금, 시설 및 고용인원 등이 일정한 기준을 충족할 뿐만 아니라, 적정 공급자수를 해양수산부장관이 결정함에 따라 등록기준이 충족되어도 등록되지 못하는 경우가 있다. 항만관련사업에는 주식회사 형태가 대부분이나 기업규모는 매우 영세하여 항만관련서비스의 효율화를 도모하기가 곤란하다. 예를 들어 자본금 2억 미만의 사업자가 59%를 점하고 있고, 2억 이상의 사업자가 41%를 점함에 따라 1개 사당 평균 자본금이 1억-2억 원에 불과한 실정이다. 항만관련서비스의 효율화를 위해서는 복합운송시스템 도입이 필요하나 복합운송이 규제되어 복합운송을 종합적으로 관리하는 법규가 없으며, 각 사업별로 서로 다른 법과 기관에 의해 이루어지고 있다(박균도, 1997: 28).

2) 항만개발계획상의 문제점

첫째, 지방해양수산청의 낮은 자율성과 지방정부와의 업무협조수준이 미약하다. 해양수산부가 서울에 소재하고 있는 점도 문제이며 중요사무의 지방위임이 이루어지지 않아 일선 항만행정의 효율적 수행을 저해하고 있다. 권한이 적은 지방해양수산청으로서는 배후도시 지방정부로부터 업무협조를 구하거나 지역민으로부터 의견수렴을 하는데 한계가 있다(박희정, 1992: 72). 이로 인하여 특히 항만계획과 도시계획의 부조화를 초래하고 있다. 종래의 항만개발계획은 국토계획, 도시계획의 하위계획으로서 상위계획과 유기적인 관련을 맺기 어려웠다. 이의 원인은 항만개발계획의 경우 법적 토대가 없었기 때문이었다. 따라서 도시계획과 연계가 어려워 항구도시의 성장은 물론 토지공간의 효율적 이용을 저해하였다(박희정, 1992: 64). 또한 항만개발계획은 해양수산부가 담당하지만, 배후도시개발·배후도로개발은 지방정부가 담당하는 이원체제로 되어 있다. 그 결과 해양수산부는 항만개발계획만 수립하였지 배후지 운송계획에 대해서는 거의 외면하여 왔다.[2] 따라서 지방정부는 항만화물로 인한 교통혼잡 및 도로보수비용의 증가를 감수하면서, 항만개발에 따른 배후 수송망 개선을 지원해야 하는 어려움이 뒤따랐다. 이러한 결과 항만도시의 지역경제는

2) 해양수산부는 항만기본계획의 수립시 지방정부나 건설교통부와 협의하여 배후지 운송계획까지 마련해야 함에도 불구하고, 이것이 해양수산부의 관할사항이 아닌 관계로 지방정부로 떠넘기고 있다.

항만 및 항만관련산업과 상당부분 관련되어 있음에도 불구하고 항만의 역기능만이 부각되어 항만에 대한 반발의 목소리가 지방정부에서 커지고 있다(전일수 · 김형태, 1991: 50).

둘째, 지방정부 및 항만 실제이용자의 의견수렴이 미흡한 항만계획의 경직성이다. 우리 나라의 정치 · 경제, 사회구조적 특성에 따라 항만이 입지 해 있는 해당 지방정부의 의견이나 항만의 실질적인 이용자나 해운항만 전문가의 의견보다는 항만과 직접적인 관련이 없는 수도권 중심의 항만계획이 이루어지고 있다. 이의 원인은 수도권에 해운항만관련 중추관리기능이 집적되어 있기 때문이다(부산광역시, 1998: 184-185). 선진항만 도시의 경우, 항만이 입지 해 있는 항만도시에 항만정책관련 의사결정기관이나 해운항만관련 기업이 입지 해 있는 것과는 대조적이다. 예를 들어 구미제국 주요항만의 거의 대부분이 市營 · 州營항만이다. 서유럽의 함브르크 항, 브레멘 항, 암스테르담 항, 엔트워프 항, 미국의 샌프란시스코 항, 로스앤젤레스 항, 뉴올리언스 항 등이 그렇고 일본항만도 지방정부가 관리주체로 되어 있다(김영호, 1993b: 52-53). 이러한 이유는 이들 국가들이 지역사회와 도시기능의 일부로서 항만을 인식하고 있기 때문이다.

셋째, 수도권인사 중심의 항만정책관련 위원회의 운영이다. 현재 부산시가 해운항만정책에 참여할 수 있는 통로는 두 가지에 지나지 않는다. 첫째는 항만법 제5조에 따라 해양수산부장관이 지정항만에 대한 항만기본계획을 수립하고자 할 때는 관계 중앙부처의 장 및 시 · 도지사와 협의토록 한 규정에 따라 협의하는 것이다. 둘째는 항만정책심의회를 통한 방법이다. 그러나 중앙항만정책심의회의 구성원은 중앙부처 공무원 8명과 해양수산부장관이 위촉하는 자 등으로 위원장을 포함하여 30인 이내로 구성하도록 되어 있고, 특히 해양수산부장관이 필요하다고 요청하는 경우에만 항만이 속하는 당해 광역시와 도의 소속공무원이 참여하도록 하고 있어 지방정부의 참여가 어렵게 되어 있다. 그리고 지방해양수산청장 소속 하에 있는 지방항만정책심의회를 통하여 지방자치단체의 대표가 출석 · 발언 요구권을 통하여 항만정책에 참여하는 것이다. "지방항만정책 심의회"는 지방해양수산청장의 자문에 응하는 기구이기 때문에 지방항만과는 관계가 없다.[3] 이러한 결과 도시계획과 항만계획의 연계를 위한 유일한 통로라고 할 수 있는 항만정책심의회의 실제운영이 항만행정 면에서 중앙과 지방의 원활한 협조를 도출해 내지 못하고 있다.

넷째, 해당 지방정부가 배제된 항만민영화의 추진이다. 해양수산부는 1999년 2월에 부산항, 인천항 등을 2000년 하반기부터 항만공사제(Port Authority)로 운영한다고 발표하였다. 이 과정에서 해당 지방정부의 의견은 반영되지 않았고, 또한 항만공사의 관리감독권을 해양수산부가 갖는다고 밝혔다. 해양수산부는 그 이유로서 ①대외교역에 있어서 항만 이용률이 99.7%에 이르는 국제무역항의 관리는 지역의 이해차원을 넘어 국가경영전략 차원에서 다루어져야 하고 ②지방정부로 이양할 경우 항만시설사용료의 인상이 우려되며 ③지방재정 여건상 항만개발 투자재원을 확보하기 어렵다는 이유를 제시하고 있다(부산일보, 1999). 그러나 현재 중앙정부는 중앙행정기관의 권한 중 주민의 복리증진과 지역의 발전에 이바지할 수 있는 권한을 지방정부로 최대한 이양하고 있다.[4] 따라서 해양수산부의 이러한 이유는 지방분권화라는 현 추세와 크게 동떨어진 것이다.

다섯째, 국영운영체제로 인한 항만운영의 비효율성이다. 우리 나라 항만은 국유국영 체제이다.

---

3) 1991년의 개정 항만법상에는 지방항만에서의 항만시설 신 · 개축과 관련한 권한이 지방정부에 부여되었지만 지정항만을 제외하고는 지방항만이 존재하지 않는 현 시점에서는 무의미하다고 하겠다(항만법 제9조).

4) 중앙정부는 1998년에 "중앙행정권한의 지방이양촉진법"을 재정하여 중앙행정기관의 권한을 최대한 지방정부로 이양하도록 하는 입법조치를 취하였다. 또한 지방 정부로 이양된 사무에 대해서는 중앙행정기관의 감독을 최소한의 범위로 제한하는 조치를 동시에 취하였다(김성호, 1999: 10-12).

항만운영에 있어 관료적인 행정체제로 인한 경직성으로 새로운 항만환경변화에 능동적인 대처가 어려우며, 항만의 신기술도입 및 개발이 미흡하여 전체적인 항만시설 운영의 효율성이 민영항만보다 뒤떨어진다. 특히, 컨테이너 전용부두는 한국컨테이너부두공단에 항만시설을 무상 임대하여 관리·운영하게 하고 있으나, 정부가 실질적인 항만운영을 주도하고 있어 컨테이너부두운영공사(현재는 현대부산터미널), 신선대컨테이너터미널 선석별 시간당 처리 물동량도 외국의 터미널과 비해 20-60% 정도 낮다. 또한 항만행정 및 운영업무 종사자들의 전문지식 부족과 대 고객 지향적인 서비스정신의 결여도 항만운영의 효율성을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있다. 민간에 의한 부두운영의 효율성은 이미 부분적인 민영화를 시도했던 인천항 4부두의 사례를 보면 알 수 있다. 인천항 8개 부두의 화물취급 물동량과 입, 출항 선박을 비교한 부두활용도를 분석한 결과 민영부두인 4부두의 생산성이 기타 공영부두보다 2-3배 가량 높은 것으로 나타났다(박균도, 1997: 26-27).

Ⅳ. 항만관리제도의 개선방안

1. 항만관리조직상의 개선방안

첫째, 항만의 관리운영의 최대목표는 정부입장에서 볼 때, 각종 화물의 흐름을 원활히 하여 국민경제에 기여함을 목적으로 삼고 있다. 이처럼 항만은 공공성이 강하나, 공공성만을 강조한다면 부두개발 재원확보 등을 위한 경제성이 결여되기 때문에 공공성도 살리고 경제성을 추구할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 그런데 이러한 두 가지를 동시에 추구하는 것이 한국컨테이너부두공단이라고 할 수 있다. 따라서 정부는 동 공단에 최대한의 업무이양을 하여 공단의 능력을 키워야 한다. 따라서 정부는 항만정책만을 관장하고 일반적인 관리 및 운영업무는 공단이 관장하도록 해야 한다. 예를 들어 해양수산부에서는 장·단기적인 항만개발계획, 항로계획 및 준설, 부두운영회사의 노무자 상용화 방안 등 정책적인 사항만을 관장하고, 그 밖의 두부의 정비, 시설확충, 부두시설의 이용방법, 부두임대료 등에 대해서는 허용한계만을 설정하여 주고 공단과 운영회사간에 자율적으로 처리할 수 있도록 허용해야 한다(임문택, 1997: 27-28).

둘째, 한국컨테이너부두공단의 경우 기업원칙과 인사자치의 원칙이 도입되어야 한다. 항만은 항상 변화에 적응할 수 있어야 한다. 그렇기 위해서는 관료주의적 비능률의 원인인 규칙에 의한 의사결정을 지양하고, 기업적 원칙에 의한 융통성 있고 적응력이 강한 관리와 의사결정이 이루어져 한다. 그리고 기업의 성패가 인사, 특히 관리직의 능력이나 형태에 의해 크게 좌우되는데, 항만의 경우도 그 예외는 아니다. 그러므로 항만의 경우도 연공서열에 따른 공무원 인사원칙이 아닌 능력위주의 기업적 인사원칙이 보장되어야 한다(최재수, 1991: 77-78). 그런데 이런 것들이 보장될 수 있기 위해서는 한국컨테이너부두공단의 인사자치권이 보장되어야 한다.

셋째, TOC제도가 시행되고 있는 임대부두에서 단일 운영 회사제를 도입하여 규모의 경제를 달성하는 것이 필요하다. 단일 운영 회사제는 기계화, 전산화를 보다 적은 비용으로 가능하게 하여 하역원가를 감소시킬 수 있을 뿐만 아니라 운영의 효율성도 제고할 수 있어 실질적인 민영화 효과를 가능하게 만든다. 특히 하역요율의 자율화 등 규제개혁을 통하여 부두운영회사간의 경쟁환경을 조성할 경우 항만의 생산성도 제고시킬 수 있다(한국해양수산개발원, 1998: 146). 그리고 항만운영의 민영화[5]와 함께 항만운송업 및 검수·

5) 정부가 추진하고 있는 항만민영화 방안(1997년 3월부터 시행중인 부두운영 회사제도)은 부두운영회사에게 실질적인 부두운영권이 보장되지 않아 항만운영의 효율성 제고가 어려워 진정한 의미의 항만민영화와 거리가 있다. 예를 들어 부두운영회사에 노무공급권, 선적지정권, 부두관리권(화물경비, 청소), 요율결정권 등이 부여되지 않아 부두운영회사의 자율권이 상당한 제약을 받고 있다(전국경제인연합회, 1997: 34).

검정업 등 항만운송관련사업의 진입규제 해소 및 자율경쟁체제를 구축하여 영세업체가 대부분인 항만운송관련사업을 활성화 해나가야 한다.

넷째, 부두운영회사는 국가로부터 부두시설을 임대 받아 임대시설의 상업적 이용을 하고 있다. 따라서 부두시설의 통상적 유지 및 보수, 본선과 직 배후 상옥과의 일체적 관리, 에이프런에서의 인수도에서 창고인수도 등이 부두운영회사의 주요기능이다. 그리고 화주 및 선사는 부두운영회사와 운송계약을 체결함으로써 특정부두를 이용할 수 있다. 그러나 부두운영회사에 실질적인 부두운영권이 보장되지 않아 항만운영의 효율성제고는 어려운 실정이다. 따라서 실질적인 부두운영권을 민간사업자에게 부여하여 항만의 효율성을 제고시켜야 한다. 특히 ①일정한 범위 내에서 선사 및 화주와의 계약에 의해 선석배정을 할 수 있도록 권한을 부여하고 ②항만 운영요율은 부두운영회사가 한국컨테이너부두공단과 협의하여 자율적으로 결정하도록 하며 ③항만노무공급의 상용화를 위하여 노무공급권을 부두운영회사에 부여해야 한다(전국경제인연합회, 1997: 34-35).

다섯째, 항만관리제도의 세계적인 발전추세를 감안하여 우리 나라 항만관리제도의 발전방향을 제시한다면 그것은 항만관리제도를 기업화시켜야 한다는 것으로 집약할 수 있다(최재수, 1998: 14). 따라서 현행 국유국영 항만운영체제를 인사권 및 재정권이 독립된 자율적인 항만자치공사(Autonomous Port Authority)로 전환하여 실질적인 항만의 효율화를 도모하여야 할 것이다(전국경제인연합회, 1997: 31). 그러나 모든 항만을 일률적으로 자치공사화하기보다는 여건이 충족된 항만으로서 재정자립 및 상업적인 운영이 가능한 항만부터 먼저 시행하는 것이 타당하다. 그리고 항만자치공사는 현재 지방해양수산청과 한국컨테이너부두공단이 관장하고 있는 항만시설을 이양받아 관리·운영하면 된다. 또한 항만관련 기획·규제 및 행정업무(비상업적 업무)는 해양수산부가 수행하고, 항만개발 및 관리운영 등 상업적 및 일상적인 업무는 항만자치공사가 담당하는 것으로 규정하는 것이 필요하다(정필수·김형태, 1998: 90-91).

2. 항만개발계획상의 개선방안

첫째, 지방정부의 적극적 참여를 통한 항만기능과 도시기능의 종합화가 필요하다. 항만기능은 교통이라는 단일기능뿐만 아니고, 복합적 기능을 가지고 있다. 즉, 항만공간이라는 것은 교통공간임과 동시에 제 산업의 활동공간이자, 도시기능의 공간이기도 하다(北見俊郎, 1977: 214). 즉, 항만의 발전은 당해 도시의 발전과 직접적으로 연계되어 있다. 따라서 항만개발계획은 지역계획 또는 도시계획과 연계되어 이루어져야 한다(德田欣次·柴田悅子, 1987: 65-66). 그런데 항만기능과 도시기능의 조화를 이루기 위해서는 다음과 같은 전제조건들이 해결되고 난 뒤에야 가능하다. ①지방정부와 지방해양수산청과의 원활한 업무협조가 필요하다. 따라서 지방정부는 항만계획기능을 담당하는 부서를 도시계획국내에 설치하여 항만개발계획과 도시계획을 연계시키고, 동시에 지방해양수산청과 정보를 교환하도록 해야 한다(박희정, 1992: 105; 이철영, 1993: 16). 또한 지방해양수산청이 항만계획수립 시 특별한 이유가 없는 한 지방정부의 담당 부서와 상호 협의하도록 하는 규정을 항만법 제5조에 삽입하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. ②지방정부는 항만개발계획과 도시계획을 연계할 수 있는 전문인력을 확보해야 한다. 따라서 항만관련 전문가를 계약직 공무원으로 채용하는 것을 고려할 필요성이 있다고 하겠다.

둘째, 항만 실제이용자[6]의 의견을 수렴할 제도적 장치의 마련이 필요하다. 현재의 항만법에서는 항만이용자의 의견을 수렴할 제도적 장치가 전무하다. 있다고 한다면 항만정책심의회에 참가하여 의견을 개진하는 방안뿐이다. 그런데 <표 5>에서 보는 바와 같이 중앙항만정책심의회의

6) 항만의 실제 이용자라 함은 선원, 화주, 항만 노무자, 도선사, 하역업체, 운송업체 등을 지적할 수 있다.

구성원(30인 이내)은 행정관료 8명과 해양수산부 장관이 위촉하는 학식경험자 및 항만이용자 등으로 구성되어 있고, 지방정부는 근본적으로 참여의 제한을 받고 있다. 또한 "지방항만정책심의회"의 경우는 지방해양수산청장의 자문에 응하는 기구이기 때문에 지방항만과는 관계가 없다. 따라서 항만이 입지해 있는 지방정부의 의견을 반영하기 위해서는 ①항만법 제4조와 동 법 시행령 제4조를 개정하여 중앙항만정책심의회의 위원으로 항만이 속해 있는 지방정부의 대표자들이 참여하도록 하는 규정을 마련하는 것이 필요하다. 즉, 해양수산부장관이 필요하다고 인정할 때만이 아니라 항만이 속하는 지방정부가 필요하다고 인정할 경우에는 그 대표자들이 참여할 수 있도록 규정을 개정하는 것이 필요하다. ②항만개발·관리면에서 지방해양수산청이나 컨테이너부두공단에 실질적인 권한이 부여되어 있고, 지방정부에는 항만관련 각종 인허가 기능이 없는 관계로 지방정부는 항만 실제이용자와 접촉할 기회가 거의 없다. 그러나 단기적으로는 현행과 같이 해양수산부가 항만관리권을 가지되, 권한 중 일부를 위임(현행 연안 항에 대한 시·도지사의 권한과 같이)하여 당해 항만의 운영권만은 지방정부로 이양해야 할 것이다(김태오, 1996: 271). 또한 장기적으로는 지방정부가 항만관리업무를 주관하는 방향으로 행정체제를 개편해야 한다. 지방정부의 개발계획에 대한 조정, 개발사업에 대한 재정지원, 개발 및 관리업무에 대한 연구개발사업 등 지원적인 업무만을 중앙정부가 담당하고, 항만사업의 계획, 집행 및 운영업무는 지방정부로 이관해야 한다.

셋째, 유명무실한 지방항만정책심의회를 지방항만위원회로 변경하는 방안을 고려할 수 있다. 이 위원회는 지방해양수산청과 지방정부가 같은 수의 위원을 임명하여 구성한 합의체 기관으로 한다(박희정, 1992: 105; 이철영, 1993: 16). 그리고 위원회의 권한은 당해 항만의 개발계획 및 관리방법으로 한정하고, 위원회에서 결정된 사항은 성실히 준수되도록 하는 규정을 마련하는 것이 필요하다(이철영, 1993: 16).

넷째, 항만 민영화 시 지방정부의 역할을 강화해야 한다. 해운항만의 가장 큰 시대적 여건변화는 과거 항만을 중앙정부가 직접 관리·운영해오던 국영항만에서 출발하여 市營港灣으로 발전하고, 나아가 상업성을 가미한 독립적인 관리·운영주체인 항만공사제(Port Authority)로 나아가고 있다(부산광역시, 1998: 196). 특히 항만과 지역사회와의 관련성이 밀접하게 되고, 지방의 자주성

표 5 항만정책심의회의 구성원

중앙항만정책심의회(30인 이내)	지방항만정책심의회(15인 이내)
• 행정기관 대표(당연직) 해양수산부 차관(위원장)을 포함한 기획예산처·행정자치부·산업자원부·건설교통부·환경부·관세청·해 양수산부의 2급 또는 3급 공무원 등의 총 8인	• 행정기관 대표 지방해양수산청장(위원장) 항만운영관련 행정기관의 장이 지명하는 공무원 관할 시·도지사가 지명하는 자
• 해양수산부장관의 위촉 - 학식경험자 - 항만이용자	• 학식경험자
• 해양수산부장관이 필요하다고 인정하여 요청하는 경우 - 항만이 속하는 광역시와 도의 국장급 각 1인	• 특별위원 : 한국컨테이너부두공사

자료 : 항만법 시행령 제4조.

이 존중되며 항만간의 경쟁관계가 발생하는 경우에는 외국에서와 같이 항만공사(Port Authority)가 지방별로 항만관리주체로 된다. 그리고 운영은 민간기업에 위임하여 운영하고 있다(전일수·김형태, 1991: 144). 따라서 해양수산부가 발표한 항만공사제(Port Authority)는 시대적 흐름에 부응한다고 할 수 있다. 그러나 항만공사에 대한 감독권을 그대로 해양수산부가 갖는다는 것은 문제라고 할 수 있다. 왜냐하면 해양수산부가 감독권을 가질 경우 정부기능의 대행기관적인 항만공사(Port Authority)가 될 가능성이 높고, 또한 독립된 자치권을 가질 수 없기 때문이다(신한원, 1995: 154). 항만공사제(Port Authority)를 운영하는 외국항만의 주요특성은 통제가 지방차원에서 이루어지며 관할영역은 하나의 특정항구에 제한되며, 정부로부터 독립되어 있다는 것이다(김형태, 1989: 33-34). 그러므로 중앙정부의 감독권을 배제한 독립된 자치권을 갖는 항만공사제(Port Authority)로 시행하되, 도시계획과의 연계성, 시민과 연계된 운영, 항만의 공공성 등을 위해서 당해 지방정부와 협의하도록 하는 방안이 가장 적절할 것이다.

V. 결 론

지방자치제의 실시와 함께 모든 분야에서 지방정부와 지역주민의 적극적인 참여에 의한 지역특성발전이 강조되고 있다. 그러나 이러한 분위기와는 달리 항만분야에서는 오히려 중앙집권적인 경향이 강화되고 있다는 느낌이 강하다. 현재 항만관리에 있어 지방정부의 역할은 거의 배제되어 있다고 해도 과언은 아니다. 항만법상 항만의 관리는 지정항만은 해양수산부가 지방항만은 시·도지사가 관리하도록 되어 있으나, 지방항만으로 지정할 수 있는 구역은 거의 없으며, 설혹 있다고 하더라도 개발의 가치가 거의 없는 소규모의 피난항 정도이다. 우리 나라 현행 항만체계는 여태까지의 항만발전에 견인차 역할을 해왔으나 최근에는 우리 나라 항만의 국제경쟁력이 점진적으로 약화되고 세계적인 항만환경의 변화에 부응하지 못할 뿐만 아니라 새로운 세기를 주도할 21세기 동북아 물류 중심국가로의 성장을 저해하는 걸림돌로까지 작용하고 있다.

이러한 결과 항만경영 문제도 새로운 시각에서 고찰되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 각 지방정부가 항만을 직접 운영하거나 또는 특수법인(기업)화하여 격심한 환경변화에 능동적으로 대응할 수 있는 방안을 마련하자는 관점이다. 이러한 관점 중 현재 대표적인 것이 항만공사제와 항만민영화이다(최재수, 1998: 13). 선진외국의 경우 항만환경 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 효율적인 관리방법으로서 대부분의 주요항만이 항만공사제와 항만민영화를 채택하고 있다. 그러나 항만공사제와 항만민영화를 시행한다고 하더라도 항만배후도시와의 연계 문제가 남는다. 특히 국토개발분야의 정부기능은 주민복지 및 지역개발과 밀접한 관계를 지니고 있어, 지방자치의 본격화에 따라 지역주민과 지방정부의 참여욕구가 타분야에 비해 높게 나타나고 있다(김용웅·차미숙, 1997: 124).

따라서 지방자치제를 실시하는 국가에서는 무역항의 경우도 지방정부가 관리하는 항구가 존재하고 있으며, 국가가 관리하는 항구도 실제운영은 지방정부가 담당하고 있다. 그러나 우리 나라의 경우는 항만개발계획 및 관리에 있어서 지방정부의 역할과 기능은 매우 미미한 실정이다. 특히 항만개발과 관련하여서는 거의 아무런 권한도 갖고 있지 않다(박희정, 1992: 38-57). 이처럼 항만기능과 도시기능이 각각 분리되어 있어 항만이 지역경제에 미치는 파급효과를 상쇄함은 물론 도시의 원활한 생산활동에 도움을 주지 못하고 있다. 따라서 항만이 주는 파급효과를 최대한 활용하기 위해서는 항만기능과 도시기능의 조화가 필요하다. 항만기능과 도시기능이 조화를 이루기 위해서는 무엇보다도 항만기능에 대한 지방정부의 적극적인 참여가 보장되어야 한다.

참고문헌

[1] 곽규석 · 양진국. (1992). 부산항의 마케팅 지향 항만경영에 관한 연구. 「한국항만학회지」, 6(1).

[2] 김성호. (1999). 지방이양촉진법 제정으로 가속 페달밝는 지방분권. 「지방자치」, 125. 현대사회연구소.

[3] 김영호. (1993). 항만관리주체의 제문제와 항만경영. 「초대울산항도선사 류대혁 퇴임기념 논문집」. 한국항만연구회.

[4] _____. (1993b). 항만관리주체의 제 문제와 항만경영. 「초대울산항도선사 류대혁 퇴임기념 논문집」. 한국항만연구회.

[5] 김용웅 · 차미숙. (1997). 공간계획분야의 중앙-지방간 기능배분. 「지방행정연구」, 11(4). 한국지방행정연구원.

[6] 김태오. (1996). 항만에 대한 자치단체역할 제고방안. 「부산광역시 시정연구」, 8.

[7] 김형태. (1989). 항만근대화와 Port Authority에 관한 연구. 「항만연구」, 5-6월호. 한국항만연구회.

[8] 박균도. (1997). 항만의 국가경쟁력 제고를 위한 방안. 「해양한국」, 287. 한국해사문제연구소.

[9] 방희석. (1998). 「컨」공단의 공사화 논의에 대하여. 「포트오소리티」, 5. 한국컨테이너부두공단.

[10] 박희정. (1992). 항만개발 · 관리정책에의 자치단체 참여방안. 「연구보고서」, 143. 한국지방행정연구원.

[11] 부산광역시. (1998). 선진항만과 부산항의 이해.

[12] 「부산일보」. (1999). 항만공사제 내년 도입. 2. 26: 1.

[13] 신한원. (1995). 지방화 시대의 항만마케팅 전략에 관한 연구. 「동남마케팅연구」, 1(2). 한국동남마케팅학회, 1995.

[14] 이철영. (1993). 우리 나라 항만관리제도와 개선방향에 대하여. 「초대울산항도선사 류대혁 퇴임기념 논문집」. 한국항만연구회.

[15] 인천지방해양수산청. (1996). 내부자료.

[16] 임문택. (1997). 항만자치공사(Port Authority)제도가 우리 나라의 항만관리에 이상적인가?. 「포트오소리티」, 창간호. 한국컨테이너부두공단.

[17] 전국경제인연합회. (1997). 「항만의 경쟁력제고 과제」.

[18] _____. (1996). 「항만개선연구회 조사자료」.

[19] 전일수 · 김형태. (1991). 우리 나라 항만개발 및 투자정책에 관한 연구. 「정책자료」, 0-47. 해운산업연구원.

[20] 정필수 · 김형태. (1998). 새로운 항만개발 및 관리제도의 구축방안. 「정책자료」, 98-03. 한국해양수산개발원.

[21] 최재수. (1998). 주요 선진국의 항만관리제도 및 우리 나라 항만관제도 개선의 요점. 「포트오소리티」, 5. 한국컨테이너부두공단.

[22] _____(1991). 「항만관리요론」. 한국해사문제연구소.

[23] 한국해사문제연구소. (1997). 전국경제인연합회, 항만 국제경쟁력 제고 주제로 토론회 개최. 「해양한국」.

[24] 한국해양수산개발원. (1998). 21세기 해양수산정책 장기구상과 KMI 역할. 「정책자료」, 98-05. 한국해양수산개발원.

[25] 德田欣次 · 柴田悅子. (1987). 「現代の港灣」. 東京 : 稅務經理協會

[26] 北見俊郎. (1977). 「港灣總論」. 成山堂