

## 주요국의 항만관리제도와 우리나라 항만관리제도의 개선 방향

최재수\* · 박경희\*\*

Port Administration of Major Countries and Improvements of Korean Port Administration

Jae-Su Choi · Geong-Hee Park

< 목 차 >

I. 서론	IV. 우리나라 항만관리상의 문제점과 개선방향
II. 항만관리제도의 개관	V. 결론: 우리나라 항만관리제도의 개선방향과 기본원칙
III. Port Authority 제도	참고문헌

### I. 서론

해운과 항만은 밀접 불가분의 관계를 가진 산업이면서 그 관리운영제도는 서로 매우 다른 발전단계를 거치고 있다. 해운은 세계를 하나로 묶는 인류의 대공도(大公道)를 선박이라는 수단을 가지고 운항하면서 영업을 하는 사업이므로 그 관리운영체제와 운송수단인 선박이 보편적이고 일반적이다. 이에 반하여 항만은 그 지정학적인 위치, 지리적 여건, 역사발전 단계의 차이, 경제·사회적 배경의 차이, 그리고 정치 및 행정제도가 나라마다 서로 상이하므로 그 운영제도를 크게 달리하고 있다.

항만관리제도가 위와 같은 특성으로 인하여 각기 상이한 발전단계를 거치나 근대적인 항만관리제도는 두 가지 면에서 공통성을 가지고 있다. 그 하나는 항만관리에는 그 지원(地元)을 관할하는

지방자치단체가 어떤 형태로든지 관여한다는 점이며, 다른 하나는 항만의 특성상 공권력의 영향하에 있다는 점이다. 서구에서 지방자치제도가 어느 정도 정착되면서 항만의 관리 및 개발운영 업무는 대부분 지방자치단체의 고유업무가 되었다. 최근까지도 이러한 경향에는 거의 변화가 없다. 한편 무역이 발전하고, 대외무역의 발전이 국가발전의 원동력이 되면서 국가의 항만에 대한 관심도 고조되었으므로 정책적으로 필요한 항만의 개발에 중앙정부가 재정자금을 지원하거나 직접 개발에 나서기도 하였다.

무역이 발전하고 문화교류가 심화되면서 서로 상이한 항만의 관리운영형태도 보다 바람직하고 보편적인 제도로 발전되고 있다. 이런 필요에 의하여 나타난 제도가 Port Authority(항만자치공사)제도이다<sup>1)</sup>. 이 제도는 운송기술의 발전, 특히 증기기관의 실용화와 철제기선의 출현으로 선박

\* 한국해양대학교 해운경영학부 교수

\*\* 한국해양대학교 대학원 해운경영학과 박사과정

1) Port Authority라는 용어는 1909년에 Port of London Authority제도가 도입되면서 처음으로 사용된 용어이다.

이 대형화되면서 항만의 근대화가 시급한 과제가 되자, 이러한 새로운 수요에 적응하기 위한 제도로서 발전한 것이다. 즉 지금까지와는 근본적으로 그 규모를 달리하는 새로운 항만수요에 대응하기 위한 개발제한 마련의 필요성에 따라, 종전까지의 공공자금에 의한 항만의 개발보다는 항만을 기업으로 운영하기 위하여 고안된 제도라고 할 수 있다. 그렇게 하면 국민의 稅부담도 덜어줄 수 있고, 수요가 있는 곳에 즉시 항만을 개발할 수 있게 됨으로써 보다 합리적일 것이라는 생각에서 출발한 것이다. 그러면서도 항만의 공공성을 외면할 수 없어 공공성도 살릴 수 있는 방안을 강구하여 항만자치공사에는 어느 정도의 공권력적인 성격의 행정기능도 포함시키고 있는 것이 여타 공사제도와 다른 특성이다.

우리나라의 경우를 보면 60년대 말 경제개발계획의 성공으로 물동량이 급속하게 증가하고 새로운 운송제도인 컨테이너제도가 도입되면서 새로운 항만수요가 나타나자 이러한 새로운 항만수요에 효율적으로 대응하기 위하여 Port Authority 제도의 도입이 거론되기 시작하였다. 이에 본 논문에서는 각국의 항만관리제도를 개관하고 우리나라의 항만제도의 문제점과 포트 오소리티 제도의 필요성을 구체적으로 제시해 보고자 한다.

## II. 항만관리제도의 개관

### 1. 항만관리형태의 주요유형

일반적으로 항만의 소유 및 관리형태를 대별하면 국유국영제, 지방자치단체 소유운영제, Port Authority제, 사유항제로 구분한다. 그 주요특징 및 장단점은 <표 1>과 같다.

국유국영제 항만을 채택하는 주요국가로는 한국, 인도, 민영화이전의 영국항만 등이 있으며, 일부

후진개발도상국들이 이 형태의 항만관리제도를 채택하고 있다. 여기서 유의할 것은 한마디로 국유국영이라 해서 이들 국가의 항만관리제도를 동일선상에서 취급하는 것은 불합리하다. 그 이유는 국유국영제를 채택하는 국가의 항만제도의 내용이 상당한 차이를 나타내기 때문이다. 예를 들면 종전에 일시 영국에서 국유국영제를 시행하였으나, 그 내용을 보면 적자상태로 난립한 항만들<sup>2)</sup>을 정비하기 위하여 국가가 국영기업을 설립하여 이 국영기업이 항만들을 매입하여 정비하였다. 이 사업이 성공적으로 마무리되어 기업이 흑자로 전환되자 정부는 이 국영기업의 보유주식을 주식시장에서 매각하여 완전 민영회사로 전환하였다. 또 대부분의 경우 국유국영형태라고 해도 특별회계제도를 적용하여 기업운영방식으로 항만을 운영하는 것이 일반적이다. 그러므로 우리나라와 같이 정부의 일반회계방식에 의한 관리제도는 아프리카 등 후진개발도상국을 제외하고는 그리 많은 편이 아니다.

가장 많은 항만관리형태는 지방자치단체가 직접 소유·운영하는 형태이다. 이 형태도 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 그 지원을 관리하는 지방자치단체가 이를 소유 운영하면서도, 실제 운영제도를 보면 Port Authority 제도가 구비해야 할 모든 요소들을 다 구비하여 실질적으로 독립한 항만관리형태를 취하고 있는 제도로서 미국의 로스앤젤레스나 롱비치 등 미국의 주요항만과 네델란드의 로테르담항 등이 그 대표적인 사례들이다. 다른 한 유형은 지방자치단체가 항만을 공공영조물로 보고, 공익성에 보다 중점을 둔다는 이유로 항만을 직접 소유·운영하는 제도로서 일본을 비롯한 서구제국의 항만들이 이러한 형태의 관리제도를 많이 채택하고 있다. 이 제도를 채택하는 항만은 일본을 제외하고는 대부분이 중소형 항만을 관리하는 형태인 경우가 많다.

Port Authority제도는 항만을 공기업으로 운영

2) 영국은 자본주의가 일찍 발달하였고, 그 경제력을 바탕으로 세계무역을 주도하였으므로 일찍부터 영국해안과 주요강 안에 많은 근대적인 항만이 난립하게 되었다. 그러나 그후 영국이 세계무역의 주도권을 상실하고, 경제환경의 변화로 물동량이 특정항만에 집중되게 되고 물동량의 증가도 둔화 내지는 감소되자 많은 항만들이 화물과 입출항 선박의 부족으로 적자를 면치 못하게 되었다.

하기 위하여 채택된 독특한 제도로서 세계의 주요 항만들이 많이 채택하고 있으며, IBRD 등 국제공공금융기관이 개발도상국들에게 항만관계 차관을 제공할 때 항만관리제도를 Port Authority제도로 전환할 것을 건의하는 경우가 많다는 점이다.

사유항만제도는 세계적으로 보아 그리 많다고 할 수 없으며, 이 제도를 채택하는 주요항만들을 보면 대부분이 특정한 자의 수요를 충족시키기 위한 것이다. 예를 들면 철도회사가 철도를 건설하면서, 철교나 터널로 연결하기 어려운 강이나 해협에 철도를 연결하기 위하여 철도의 종단점에 항만을 개발하여 뢰리로 여객이나 차량 등을 연결하는 경우, 또는 철강회사 등 대량원자재를 필요로 하는 대규모 공장들이 자가 소요 원료나 제품의 수송을 위하여 필요한 항만을 개발하는 경우 등이다. 최근에는 항만의 기업적이고 경제적인 측면을 강화하기 위해서

항만의 민영화를 추진하는 경우가 많은데, 완전민영화일 경우, 이 형태의 항만으로 분류할 수 있을 것이나, 이러한 경향에 의한 항만과 사유항만개념은 현재로서는 약간의 차이가 있다고 할 수 있다.

전체적으로 볼 때 세계주요항만의 관리형태는 매우 다양하고 각 항만별 특성에 따라 여러 가지 차이가 많이 나므로 어느 형태가 가장 합리적인 형태라고 단정하기 어려우며, 별표에서 나타낸바와 같이 분류하는 것도 쉬운 일은 아니다. 그러나 확실한 방향의 하나는 세계적으로 명성을 날리는 주요항만의 경우 기업원칙에 의한 운영제도를 강화시키기 위하여 독립성이 확실히 보장된 독자적인 발전을 하고 있다는 점이다.

다음 절에서 주요국의 항만관리제도를 개관해본다.

〈표 1〉 항만관리제도의 일반 형태

구분	국유제	지방자치제	공영자치제	사유제
관리체제	국가(중앙정부)	지방자치단체	독립위원회 (또는 기관)	민간회사
특징	*국가가 직접 소유, 관리 및 운영	*市 또는 지방자치 단체가 선임한 특별기구가 관리·운영	*특별법에 의해 설립된 독립적 자치기관에 의해 항만을 관리·운영	*영리추구를 최우선으로 하는 민간이 직접 소유하여 개발하고 상업적으로 관리·운영
장점	*국가주도의 종합적 항만계획 가능	*지역의 특성을 고려한 원활한 항만계획 가능	*인사권·재정권의 독립을 통한 고객지향적인 서비스 제공 *항만 전문경영진에 하는 항만운영 *독립채산제도에 의한 기업회계 방식 운영	*이용자 지향적인 항만의 관리 운영
단점	*고객지향적 서비스의 부족	*지방자치단체의 간섭 *투자재원 부족 및 전문인력 확보의 곤란	*국가전체의 종합적 항만계획에 차질 우려	*항만요율의 인상 우려 *공공이익보다는 개인기업 우선의 정책우려
사례	한국, 인도, 민영화 이전의 영국 항만, 싱가포르 등	지방자치제도가 발달되어 있는 서구 및 일본지역의 항만(롱비치, 로테르담, 고베 등)	뉴욕·뉴저지항, 런던항 등	펠릭스토우 영국 ABP 산하의 23개 항만

자료: 전국경제인연합회, 항만의 경쟁력 제고 과제, 1997.

2. 미 국<sup>3)</sup>

(예: 로스앤젤레스항, 뉴욕 뉴저지항).

2.1 항만관리제도

미국은 항만관리에 있어 연방정부와는 전혀 관계가 없다. 전적으로 州정부의 소관이다. 그리고 미국의 주는 독자적인 법제와 연혁에 따라 항만관리제도를 정하므로 주마다 항만관리제도가 다르다. 또 주는 그 주의 실정에 따라 여러 가지 형태의 항만관리제도를 정해서 각 항만의 사정에 따라 알맞은 제도를 채용하도록 함으로서 미국의 항만관리제도를 한가지로 규정지을 수는 없다. 극단적으로 말하자면 수 백 가지의 항만관리형태가 나름대로의 지역과 항만의 특성에 따라 혼재해 있다고 말할 수 있다.

그러나 크게 분류해 본다면, <표 2>에서와 같이 첫째 州가 직영하는 형태, 둘째 기초자치단체인 市가 직영하는 형태, 셋째 Port Authority 형태, 넷째 사기업에 의한 운영형태 등 4가지로 요약할 수 있다. 또한 이러한 분류는 그다지 중요하지 않으며, 그보다는 항만관리의 기본원칙 같은 것이 더 중요할 것이다. 다음은 미국항만관리제도가 가지고 있는 기본원칙을 나열한 것이다.

- ① 항만은 자치가 원칙이다(예: 로스앤젤레스항 등 Port Authority제도나 이와 유사한 시정부 직영 독립형 항만관리기구).
- ② 독립채산제를 원칙으로 하여 기업원칙에 의해 운영되고 있다.
- ③ 지역경제와 매우 밀접한 연관성을 가지고 있다.
- ④ 기업원칙과 사용자의 다양한 서비스 욕구에 부응하기 위해 대부분의 시설을 임대 운영하는 것을 원칙으로 하고 있다.
- ⑤ 임대료는 임대인인 항만관리자와 임차인인 사용자가 미리 합의한 원칙에 따른 공동 원가 타산하에 여기서 나온 금액으로 한다.
- ⑥ 항만에 시민의 세금이 들어가는 것을 매우 경계하고 또 항만을 통한 폭리도 억제한다

<표 2> 미국 주요항만의 관리형태

항만구분	항 만	특 징
市營港灣	로스앤젤레스항, 롱비치항, 오클랜드항, 샌프란시스코항, 타코마항 외 다수	
州營港灣	뉴올리언즈항, 찰스턴항 외 다수	
자치公社	시애틀항, 뉴욕·뉴저지항, 볼티모어항 외 다수	뉴욕·뉴저지항은 뉴욕주 및 뉴저지주가 공동으로 설립한 지방공기업에 해당함

자료: 한국해양수산개발원, 『새로운 항만개발 및 관리제도의 구축방안』, 1998.

2.2 뉴욕 & 뉴저지 Port Authority

뉴욕항은 1921년에 뉴욕주와 뉴저지州 間에 체결한 조약에 의하여 설립된 뉴욕 & 뉴저지 Port Authority에 의하여 관리·운영되고 있다. 당시 이 기구를 설립하게 된 동기는 허드슨강을 가운데 두고 뉴욕주와 뉴저지주 兩州는 항만과 배후 교통시설을 놓고 격렬한 경쟁을 벌였다. 그 결과 양주에게 모두 도움이 되지 못했고 주간의 상업 및 교통을 규제·조정하는 州際通商委員會(Interstate Commerce Commission)를 난감하게 만들었다. 그래서 이 ICC가 중재안으로서 Port Authority를 설립할 것을 제안하고 양주가 이를 수용함으로써 탄생되었다.

그 Port Authority는 자유의 여신상으로부터 25마일 반경이내에 있는 양주의 관할구역 안에서의 항만과 이에 부수되는 터미널 교량 및 터널 등의 연관 시설의 개발과 항만의 무역촉진을 위한 제업무를 수행하는 기구이다. 지금 이 Port Authority가 관리하고 있는 시설은 항만뿐이 아니고, 교량·

3) 최재수, 항만관리론, 1993, pp. 95~101.

터널·철도·공항·트럭 및 버스터미널 기타 후방 교통시설, 그리고 쌍둥이빌딩으로 세계인에게 잘 알려진 월드 트레이드센터 등이다. 그리고 최근에 각광을 받고 있는 Teleport도 운영하고 있다.

운영은 각주지사가 각주 상원의 동의를 받아 임명한 각 6명, 합계 12명의 위원으로 구성하는 위원회에 자치권이 위임되어 있다. 위원은 명예직이므로 무보수 임기제이다. 또 동질성을 유지하기 위해 최초 선임위원의 임기를 서로 달리하여 멤버가 연차적으로 바뀌게 한다. 위원회는 주요정책을 심의·결정하며, 항만청장(Executive Director)을 임명한다. 항만청장은 위원회에서 결정한 사항을 집행할 책임을 진다. Port Authority는 계획을 수립해서 양주가 승인한 사실만 시행하며 양주는 위원회의 사업계획이나 행동에 거부권을 행사할 수 있다. Port Authority는 사업을 직접 시행하기도 하지만 산하에 많은 자회사를 설립하여 이 회사로 하여금 사업을 수행하게 하는 경우가 많다.

또한 철저한 독립채산제의 운영체제로서, 양주로부터 예산지원은 한푼도 받지 않는다. 개발재원은 공채를 발행하여 조달하며, 개발 후 운영수입으로 공채를 연차 상환한다. 그러므로 채산성이 없는 사업은 처음부터 수행할 수 없게 되어 있다. 공채상환의 용이화와 항만운영의 기업성과 이용자의 개성을 살리기 위하여 개발된 시설은 임대운영을 원칙으로 하며, 개발착수전에 실수요자와 장기임대계약을 한다. 임대료는 양자가 합의한 회계원칙에 따라 원가계산하여 그 결과로 정하므로 양자간에 이의가 있을 수 없다.

위와 같은 방법으로 뉴욕항이 개발되어 종전의 양주간의 출혈경쟁이 지양되고 항만과 그 연관부대시설이 개발·확충되어 이를 통해 뉴욕을 세계의 중심도시로 발돋움하게 하였다.

## 2.3 로스앤젤레스항

로스앤젤레스항은 뉴욕항과는 달리 로스앤젤레스시가 직영하는 형태를 가지고 있다. 그러나 내용을 살펴보면 철저한 독립자치권이 인정되어 있어서 뉴욕항의 자치 못지 않은 독립성과 독립채산제를 지키고 있다. 시직영항만이면서 5명의 항만위원에게 자치권이 위임되어 있어, 이들이 합의제로 항만의 모든 사항을 결정한다. 위원회의 임기는 5년이며, 동질성을 유지하기 위하여 매년 한 명씩 위원이 교체된다. 위원은 역시 명예직 무보수이다. 그들이 합의하여 모든 정책을 결정하며, 집행은 그 산하에 있는 항만청장과 그 밑의 산하조직에서 한다. 위원회는 청장의 임명권을 가지며 청장은 부청장 이하 전직원의 인사 전권을 갖는다. 관례적으로는 청장이 부청장이나 이사를 임명할 때에는 위원회의 의견을 듣는다고 하나 법적인 것은 아니다.

위원들은 교통비수준의 보수는 받지만, 한결같이 자랑스럽게 생각하며 열심히 일한다. 그 구성원들의 직업은 건설업자, 변호사, 노동조합간부, 대학총장 그리고 사회사업가 등이나, 상근 직원들과 분야별 분과위원회를 구성하여 한 사람씩 돌아가며 위원장직을 맡아 위원회에서 실무문제를 세밀하게 검토·결정하는 등 항만전문가 못지 않은 식견을 가지고 있다.

항만운영은 물론 철저한 독립채산제로서, 개발은 역시 공채를 발행하여 조달하고 상환은 개발시설의 운영수입으로 연차상환하며 시설은 철저한 임대제라는 것 등은 미국의 다른 港과 마찬가지로 다르다<sup>4)</sup>. 뉴욕·뉴저지항만과 마찬가지로 시로부터 일체의 재정지원을 받지 아니하며, 항만의 잉여금을 시재정으로 전입시키는 것도 금지되어 있다. 로스앤젤레스항은 오랫동안 흑자를 기록하고 있어 잉여금의 적립액도 상당한 수준에 이르고 있다.

4) 同港은 89년에 7,800만불의 흑자를 내고, 90년에는 8,100만불의 흑자를 기록했으며, 90년말 잉여금 누계는 7억 9천만불이었다. 이렇게 연속흑자를 기록하니 이 항만이 발행하는 공채가 인기가 좋아 증권시장에서 가장 공신력이 높다는 A1공채로 인정되어 가장 低利의 이자로 차입이 가능하다고 한다. 또한 흑자로 생기는 잉여금은 로스앤젤레스시 현장과 캘리포니아주법에 따라 항만관련시설용도로만 사용하게 되어 있다. 전게서, p. 99.

市직영이므로 항만을 관할하는 경찰서가 항만청장 산하에 있는 것이 아주 이채롭다. 이 경찰서는 로스앤젤레스시 경찰국산하이나 항만청장의 지휘 감독을 받고 항만청의 예산과 인사로 운영된다.

로스앤젤레스항만은 바로 같은 산페드로만 안에 있는 롱비치항과 이웃하고 있어 양 항은 경쟁관계가 되어 선의의 경쟁을 계속하고 있다. 그러나 이들 양 항은 공동으로 2020프로그램이라는 장기발전계획(1988년에 수립한 계획으로서 목표년도 2020년인 장기개발계획)을 수립하여 활발히 진행 중이다. 이 계획은 항만시설의 개발계획에만 한정된 것이 아니고, 이에 부수되는 후방교통망 개발계획과 개발에 따르는 환경문제<sup>5)</sup>까지 포함하는 방대한 것이다. 로스앤젤레스항과 롱비치항의 경쟁·협력관계는 다른 경쟁항만간에도 본받을 만한 것이라고 할 것이다.

그 결과로 로스앤젤레스항은 미서해안 남부경계권의 중심도시가 되었다.

### 3. 프랑스<sup>6)</sup>

#### 3.1 항만관리체제

프랑스에서는 300여 개의 대소항만이 있다. 해안에 위치해 있는 프랑스 최대의 마르세이우항, 르아브르항, 던키르크항과 내륙항인 루앙항, 파리항, 스토라스후루항 등이 있다. 프랑스의 주요항은 전통적으로 항만운영에 있어 국유국영을 원칙으로 해왔다. 그러나 중앙집권적 관리에 따른 비능률 때문에 인근제국 항만과의 경쟁에서 불리해지자 주요 6대항을 자치체로 전환하였는데 그것은 1920년 '港灣의 자치체 및 항만의 공사시행 절차 생략에 관한 법률'에 근거해서 실시되었다. 르아브르항은 特殊公法인의 포트 오소리티체도로 1925년 1월 1일부

터 독립 자치단체로 인정되었고, 그 후 1965년 6월 1일에 프랑스 주요 6대항이 포트 오소리티 체도로 전환되었다. 그 6대항은 마르세이우항, 르아브르항, 던키르크항, 낭트/상나자르항, 루앙항 및 보르도항이다.

프랑스에 설립된 자치항체도의 설립 경위는 다음과 같다<sup>7)</sup>.

- ① 1909년 항만자치에 관한 법률에 대한 의견 프랑스의 항만들은 종래 국영인 중앙집권주의에 의해 운영되었기 때문에 항의 관리에 의회가 간섭하자는 견해가 1910년 2월 하원 대의원 차우멧씨가 르아브르항에 대해서 지적인 것에서 연유한다. 그는 의원들이 그들의 정치적 목적으로 항만에 관한 예산을 적절하게 사용하지 못하고 엉뚱하게 여러 곳으로 배분하여, 실제로 소요가 될 항만에 예산을 책정하지 못한다는 것이다.
- ② 1912년 항만의 자치체도에 관한 법률이 성립되었지만, 실제로는 효과를 발휘하지 못하였다.
- ③ 1920년 商港의 자치 및 항만공사 시공절차의 생략에 관한 법률
- ④ 1924년 대통령령에 의해 르아브르항, 보르도항을 자치항으로 하는 동시에 비자치항 규칙을 제정하였다. 국사 참의원의 의결을 거쳐 대통령령에 의해 特殊法人의 항만이 될 수 있었다.
- ⑤ 1956년 대통령령에 의해 항만에 관한 법률을 법전화함으로써 항만법전이 제정되었다.
- ⑥ 1965년 법률 N 65-491이 6월 29일에 성립되고 6개의 항이 자치항으로 되었다. 제1조에 의하면 '新체도의 채택이 정당하게 인정된 商港의 관리에 관해서는 신설된 '자치항'으로 명명된 기관에 위임되었다. 또한 시민권과 자치권을 가지며 교통부 산하에 두고 나라의

5) 이 계획 중 특히 항만교통을 도시교통과 분리수용하기 위해 알라메다 코리더(Alameda Corridor)라고 명명된 철도와 도로를 동시에 수용하는 종합교통망계획과, 항만개발로 자연생태를 다른 지역으로 이전시키는 바스퀴토 래군 재생계획이 있었다. 전게서, p. 99.

6) 최재수, 항만관리론, 1993, pp. 231~232.

7) 山上徹, 國際物流概論, 白桃書房, 1990. pp. 209~210.

경제, 재정의 관리하에 둔다고 자치항의 위치를 지정하였다.

공익 트러스트 제도를 규제하는 프랑스의 의회 법령이 그 후 다음의 6개 프랑스 주요항에 대해서 1966년 6월 1일에 발효되었다. 마르세유항, 르아브르항, 던키르크항, 낭트·상나자르항, 루앙항, 보르도항이 그것이다. 포트 오소리티 자체는 프랑스 정부의 일반적 규제하에 있지만, 관리와 재무에 관해서는 자주성을 갖고 있다. 그 조목으로서 '관리 기능뿐만 아니라 공업기능, 상업기능을 보유한 공공단체로서 포트 오소리티는 항의 운영, 각종의 시설을 건설하고 운용하며, 개량하는 책무를 맡고 있다. 항만의 부지내의 투자에 대해서도 기업(외국을 포함한)과 직접 교섭을 할 수 있으며 독자적인 판단에 의해 유치할 수 있다. 수입의 주요 재원은 항세(선박·여객·화물에 대한 징수), 수수료(상옥·크레인·도라이도크 임대), 부동산 임대료 등이다.

프랑스항을 자치의 관점에서 구분한다면, 자치항과 비자치항으로 분류할 수가 있다. 6대항을 자치항이라 하고 그 외의 항은 국영체제가 지속되고 있는 신탁항(Ports-Concedes)이다. 6대항을 제외한 나머지 항만들은 국가의 관리하에 있는데, 엄격하게는 그 관리체제가 이원화되어 있다. 위탁항의 관리는 교통부에 속하고 지방주재관서를 두어 이들 항만의 건설과 유지보수 및 항로업무를 전담한다. 다른 한편 항만의 운영이나 항만의 상부구조의 설치 및 관리권 등은 그 지역의 상업 회의소에 위탁하여 이들이 이를 전담하게 하고 있다. 그리고 지방항만의 관리에 필요한 모든 통제·조정권은 교통부산하의 주재관서의 장이 한다. 프랑스에는 이외에도 정부가 완전히 직할하는 특수항도 있다.

### 3.2 불완전자치제에 대한 의문

6대항을 자치항이라고도 하고 Port Authority 체제라고 부르기는 하지만, 이 제도가 과연 미국에서 시행되고 있는 公法人인 Port Authority와 같은 것

인가에 대해서는 여러 가지 의문이 있다. 그것은 6대항이 자치권을 가지고 있기는 하지만 운영면에서 중앙정부에 너무 의존하여 독립성이 거의 없으므로 완전한 자치항이라고 할 수는 없다는 것이다. 그 구체적 내용을 보면 첫째, 인사가 독립되어 있지 않다. 최고의사결정기구인 항만위원회의 반을 교통부장관이 임명한다. 그보다 항만을 실제적으로 관리하는 관리자가 정부공무원퇴직자로 대부분 충당된다. 따라서 이들은 항만의 독자성을 추구하기 보다는 그들 자신이 인사권을 가지고 있는 정부의 입장을 보다 강하게 의식한다. 둘째, 완전한 자치항이 되기 위해서는 무엇보다 중요한 것이 재정자립이다. 그러나 프랑스 자치항의 경우 갑문, 방파제, 항로 등 기초시설 투자소요의 80%를 국가에서 부담하고 20%만 항만이 부담한다. 부두 크레인, 상옥 등 상부구조인 기능시설은 60%를 국가가 부담하고 40%만 항만이 자체 조달한다. 국가가 개발비의 상당부분을 부담함으로써 항만수입의 상당부분도 국가수입이 된다. 재정이 이러한 상황하에서 독립된 자치항이 된다는 것은 불가능하다. 셋째, 인사 및 재정권외에도 교통부는 자치항에 대한 각종 감독권을 보유하고 있어 자치항의 직원 급여수준 결정에서부터 거의 모든 주요정책을 통제 조정할 수 있다.

이상과 같은 사정을 종합할 때 프랑스의 6대 자치항은 명목상의 자치항에 지나지 않으며 실질적으로는 국영항이라고 보아야 한다<sup>8)</sup>라는 說도 있다.

## 4. 영국<sup>9)</sup>

### 4.1 영국의 항만관리제도

영국은 오랫동안 세계의 무역과 해운을 지배하여 영국을 중심으로 세계의 교역이 이루어졌던 역사적 연혁과 영국의 해안선이 잘 발달되어 있어 항만의 適地가 많다는 利點 때문에 옛부터 수많은 항

8) 이 제도는 우리나라의 공항관리공단과 같이 국가의 기능을 대행해 주고 있는 것에 불과하다고 할 수 있다.

9) 최재수, 항만관리론, 1993, pp. 229~230.

만이 나름대로의 목적을 가지고 개발 발전되어 왔다. 그만큼 항만관리제도도 다양하다. 영국의 항만관리형태는 흔히 국영, Port Authority, 지방자치단체 직영항, 사유항의 네 가지로 분류한다.

특히 유의할 점은 흔히 국영으로 분류되는 항만관리는 우리와 같은 중앙정부 직할방식이 아니라, 국영기업에 의한 기업적인 운영체제였다는 점과 지금은 이 국영기업의 정부보유주식을 모두 매각하여 민영화 시켰다는 점이다. 또 영국이 항만의 공공성과 기업성을 적절히 조화시키는 제도로서 세계 최초로 Port Authority제도를 창설하였고, 그 성공으로 이 제도가 다른 나라로 수출되어 세계 항만관리제도의 정형으로 정착되었다는 점이다.

그러나 지금은 영국의 경제가 사양화되고, 선박은 대형화·자동화되어 기항항만수가 줄어들자 영국의 경제규모에 알맞는 규모로 항만수를 축소해야 하는 어려움에 봉착해 있다.

① 국영항

영국은 1947년에 교통법(Transport Act)을 제정하여 군소항 중 자립하지 못한 항만들을 국유화하여 영국운수위원회산하에 두었다가 후에 BTDB(British Transport Dock Board)를 거쳐 지금은 ABP(Associated British Port)라는 국영기업체에서 통합운영하고 있다.

ABP를 우리말로 번역할 경우 영국항만협회라고 할 것이다. 이 ABP는 1948년의 회사법(The Companies Act)에 의하여 설립된 주식회사이다. 이 회사의 국가보유주식을 모두 증권시장에 상장매각하여 지금은 순수한 민영회사이다. ABP에 속하는 항만은 Hull, Swan Sea, Cardiff, Southempton 등 19개항이다.

② 포트 오소리티(Port Authority)

이에 속하는 대표적인 항만이 Port of London Authority, Clyde Port Authority, Forth Port Authority 등 대형 항만이며, 많은 수의 중소규모 항만도 이와 유사한 형태로 운영되고 있다. 이 형태의 항만은 공채의 발행으로 자금을 조달하고 독

립채산계를 하는 자치항만이다. Port Authority 제도는 영국에서 제일 먼저 개발한 제도이지만, 2차 대전후에는 전술한바와 같은 이유로 항만의 국영제도를 도입하기도 하였다.

③ 지방자치단체 직영항(Municipal Ports)

이에 속하는 항만 중 가장 큰 항만은 브리스톨항이다. 그 외의 주요항으로는 Preston, Portsmouth, Boston 등이 있으며 그 외에 중소형 항만이 있다. 이 항만들의 운영은 주로 자치단체의 장이 의회의 승인을 얻어 임명한 항만위원들로 위원회를 구성하여 운영책임을 진다.

④ 사유항

사유항은 그렇게 많지 않다. 대표적인 항만이 Liverpool, Manchester, Felixtow항 등이다. 리버풀항은 원래 포트 오소리티 체제에 의해 운영되어 왔다. 그러다가 1971년의 Mersey Docks and Harber Act에 의하여 회사체제로 전환되었다. 그 외에도 맨체스터항은 맨체스터운하회사의 소유이며, 펠릭스토우항은 펠릭스토우 철도 회사의 소유이다.

5. 일본<sup>10)</sup>

선진국의 항만관리제도 중 우리나라 항만관리제도에 가장 직접적이고 강한 영향을 준 나라가 일본이다. 따라서 일본항만관리제도(<표 3>참조)의 개요와 문제점을 파악하는 것은 우리나라 항만관리제도를 이해하는 데 많은 도움이 될 것이다.

5.1 1950년 이전

일본은 개항 후 1950년까지는 중앙정부에 의한 항만관리체제를 유지하였다. 그 제도는 현행 우리나라의 제도와 거의 같다. 일본이 이런 항만관리제도를 유지한 이유는 우리나라와 비슷한 개항기의 역사적 특징에서 비롯된다. 서구의 전통 해운국들의 항만이 그 지역의 경제발전과 대외교역의 확대에 따라 자생적으로 발달한 것과는 달리 개항 자체

10) 전게서, 1993, pp. 228~229.



가 외세의 압력에 의해 이루어졌기 때문에 개항을 결정한 중앙정부가 개항지인 항만을 굳게 장악할 수밖에 없었다. 그 후 일본은 명치유신을 거친 후, 국력과 군국주의를 배경으로 강력한 해외세력의 확충에 노력하였는데, 그 전진기지인 항만을 중앙정부가 관장한 것은 자연스러운 추세였다. 일본과 개항의 역사가 비슷하고 개항 후 곧 일본의 식민통치를 받아야 했던 한국의 항만관리제도는 바로 일본의 이 戰前의 제도가 그대로 살아서 오늘에 이르고 있는 것이다.

### 5.2 1950년의 항만법과 지방자치단체 이관

1950년 일본을 군정으로 통치하였던 美極東軍司 命部가 일본의 항만법을 제정하게 해서 항만관리권을 지방자치단체에게 이관하도록 하였다. 항만법에서는 다음 세 가지 항만관리형태를 정해서 그 중의 하나를 지방자치단체가 자율적으로 선택하도록 하였다.

- 제1안: Port Authority(항무국) 案
- 제2안: 地方自治團體直轄 案
- 제3안: 관련지방자치단체가 협의하여 구성한 일부 사무조합 案  
(兩 자치단체에 걸치는 항만: 名古屋港)

항만법은 관련자치단체의 자율권을 인정한다는 의미에서 위 3안중 항만관리권을 가진 자치단체가 택일을 하도록 하였다. 그러나 이 법을 제정한 사람들은 항만관리의 모델을 1안인 Port Authority안으로 생각하였다. 왜냐하면 구미에서 이 제도가 가장 성공하였고 일본이라고 예외는 아니라고 믿었기 때문이다. 그러나 일본의 보수적인 성향으로 실제로 1안인 Port Authority를 채택한 항만은 거의 없으며, 대부분이 2안인 지방자치단체 직할안을 채택하였고 일부 특수한 여건이 있는 항만이 3안인 일부사무조합안을 취하였다.

그 결과 일본의 항만법에 의한 항만관리제도의 개혁은 실패로 끝나고 말았다. 그 이유는 지방자치단체의 직영은 역시 중앙에서 관장하는 것과 비슷한 관료적 비능률이 계속되어 항만의 기업화에 실

패하였고 항만개발자금부족으로 항만의 발전이 지부진하였다.

따라서 일본에서의 항무국(Port Authority)은 사실상 실시되지 못하고 말았고, 대부분의 중요 항만의 관리형태인 지방자치단체직영체제는 실패한 것으로 평가되고 있는데 극히 예외적인 항만관리형태의 하나인 일부사무조합형태는 세 가지 형태 중에서 가장 성공적인 제도로 평가되고 있다. 그 대표적인 항만이 名古屋港인바, 이 항만은 名古屋市와 愛知縣의 관할구역에 걸치는 항만이므로 兩 자치단체가 50 : 50으로 참여하여 설립한 名古屋港管理組合에 의하여 관리되었다. 따라서 名古屋市와 愛知縣이 모두 항만에 깊이 간섭하지 못하고 인사와 재정의 독립권을 주었다. 제한된 자치권이지만 자치권이 주어지자 다른 항만보다는 관리가 잘되어 오늘의 名古屋港이 되었고 名古屋이 나름대로 일본경제의 중심지가 되었다.

### 5.3 고도성장기의 항만수요와 외화부두공단

지방자치단체에 의한 항만관리가 실패하여 항만의 발전이 더딘 속에서 일본은 60년대의 고도성장기를 맞이하자 심각한 항만시설 부족현상을 초래하였다. 특히 67년에 첫 컨테이너선이 일본에 기항하면서부터 종전의 항만관리제도로는 도저히 감당할 수가 없었다. 문제는 크게 두 가지였는데, 하나는 막대한 시설이 소요되는 항만시설의 개발을 제한된 지방자치단체의 예산과 중앙정부의 예산지원으로 감당할 수 없다는 것이며, 다른 하나는 컨테이너화 이후 업계에서는 전용부두제를 강력하게 요구하고 나왔는데, 시민이나 국민의 세금으로 건설한 항만시설을 특정업체가 전용으로 사용하는 것은 부당하다는 것이었다.

그래서 대외교역상 필수불가결의 항만만을 기업방식으로 집중 개발하기로 1967년에 外貿埠頭公團法을 제정하여 공단방식으로 개발에 착수하였다. 이 법에 의하여 설립된 외무부두공단은 두 개였는데, 그 하나는 東京港과 橫濱港을 개발하는 京濱의 무부두공단이며, 다른 하나는 大阪港과 神戸港을 개발하는 阪神의 무부두공단이다. 이 양 공단에 의

한 4개항의 집중개발이 일본경제의 기본 물류구조를 동경을 중심으로 한 관동경제권과 大阪·神戸를 중심으로 한 관서경제권으로 이원화시켰다.

그 공단의 개발자금조달은 중앙정부 10%, 항만관리자 10%, 개발은행 40%, 전용사용자 40%로 하였다. 물론 완공후의 관리운영방식은 실수요자에게 장기 임대하는 방식이었고, 원가주의 원칙에 충실한 점과 너무 과다한 이익을 계산하지 않는다는 점이 미국의 독립자치항 들과 유사하다. 이 외무부두공단방식에 의한 4개항의 집중개발은 대단히 성공하여 대규모의 항만시설을 기업방식으로 건조하면서도 시민의 稅부담을 최소화시켰을 뿐만 아니라, 일본의 항만시설부족문제를 해결하는 결과를 가져왔다.

5.4 공단의 해체와 항만공사제

이렇게 성공적인 외무부두공단이 1981년에 해체되어 그 업무가 각각 관련 4개항의 항만공사로 이

<표 3> 일본의 항만관리형태

항만구분	항 만	특 징
市營港	요코하마항, 오사카항, 고베항, 가와사키항, 기타큐슈항 등 대다수 항만	〇〇市 항만국
都府縣管理港灣	동경항, 오사카남항 등 다수항만	〇〇都(府,縣) 항만국
事務組合管理港灣	나고야항, 요카이치항, 토마코마이항, 사카이항 등 5개 항만	두 개 이상의 지방자치단체가 공동으로 설립한 조합임
港務局管理港	니이하마항(1개항)	지방자치단체가 설립한 비행정항만경영기구

자료: 한국해양수산개발원, 『새로운 항만개발 및 관리제도의 구축방안』, 1998.

관되었다. 그 결과 이 4개항은 자치단체의 일반항만관리권과 공사에 의한 항만의 기업적관리라는 이원적구조를 갖게 되었다. 그러나 같은 시장의 관찰하에 있는 시영기업형태이므로 큰 문제는 없어 보였으나 능률적인 제도가 아닌 것이 분명하였다. 제일 곤란한 것은 공사와 항무국의 업무분담의 한계이었다.

III. Port Authority제도

1. 탄생

Port Authority란 특정한 항만을 기초로, 한 단체가 항만의 운영을 자기의 책임에 의하여 자기의 기관에 의하여 실현하는 것으로 항만자치제도의 발달된 형태라 할 수 있다.

Port Authority제도는 1908년의 Port of London Authority (런던항만청)에서 비롯되었다. 당시 런던항의 독크를 경영하던 민간기업이 파산했으므로 정부가 공사의 형태를 지닌 공기업인 런던 항만청을 설립하였다<sup>11)</sup>.

그 후 이 제도는 유럽의 여러 나라와 미국 등 다른 항구에서도 널리 채택되어 항만운영제도의 대표적인 제도가 되었을 뿐만 아니라 각종 공공시설의 운영제도까지 발전하였다.

그리하여 현재는 거의 모든 공공시설의 개발운영형태로서 Public Authority로 지칭되어지고 있으며 현재까지 발전된 행정제도 중 가장 발달된 운영체제로 평가되고 있다<sup>12)</sup>

2. Port Authority제도 도입의 배경

Port Authority제도를 도입하게 된 배경은 자본주의 경제의 발전에 따른 기업개념을 항만에 도입하자는 점에 있다. 항만은 기본적으로 공공성과 기업성이라는 두 가지 측면을 공유하고 있다. 항만은

11) William A. Robson, *Nationalized Industry and Public Ownership London*, George Allen & Unwin, 1960, p. 47.  
 12) New York State Coordination Commission, *Staff Report on Public Authorities under New York State*, New York, 1956, p. 4.

그 존재 자체가 그 지역의 경제발전뿐만 아니라 국가전체의 경제발전에도 크게 기여한다. 뿐만 아니라 항공교통이 발달하기 이전까지만 해도 항만은 수로교통과 육상교통의 연결점으로서 항만의 존재 여부가 그 지역의 교통제도 발전에 크게 영향을 미치게 된다. 그 예로서 부산은 개항이전까지는 소형 어선을 중심으로 어업에 종사하는 어민들이 거주하는 소형 촌락에 불과하였으나, 부산항이 개항되어 근대적 항만시설이 건설되고, 경부선과 경의선이 개통되자 오늘날의 대도시로 발전하게 된 것이다. 항만의 공공성이 강조되는 이유가 바로 여기에 있다. 반면에 항만은 기업적인 요소가 상당히 많다. 거대한 항만시설과 장비를 이용하고 이로부터 수익을 얻는 사람들은 주로 해운업자나 무역업자이다. 해운업과 무역업은 모두 공히 기업이다. 그리고 이들의 항만이용도 기업활동의 일부라고 할 수 있다. 그러므로 항만에는 경제적·기업적인 요소가 가미되지 않으면 안 된다.

위와 같은 특성을 갖는 항만의 관리형태는 어떤 것이어야 할 것인가? 공공적 요소를 강조하다보면 기업적인 요소가 상대적으로 소홀해지기 쉽고, 반대로 경제적·기업적인 요소를 너무 강조하다 보면 공공성이 저해되는 결점을 갖게 마련이다. 구미제국의 항만관리제도의 발전과정을 연혁적으로 살펴보면 주로 구주대륙에 있는 국가들은 항만의 공공성에 중점을 두어 항만을 공공영조물로 파악하여, 항만의 공공성을 살리는데 역점을 두었다. 당연한 결과로 기업성이 상대적으로 저평가되고, 항만관리제도에서 기업적인 요소가 상대적으로 낮아지게 되며 공공성이 크게 강조되었다. 그러나 구미제국에서도 자본주의 경제의 선도주자라고 할 수 있는 영미국가들에서는 기업성을 강조하고, 공공성을 상대적으로 낮게 평가하였다. 그 결과 영미제국에서는 항만의 사유제도가 상대적으로 높았으며, 항만은 市 등의 행정기관에서 관리하면서도 부두 등 기능시설을 소유하는 경우가 많았다.

이러한 전통적인 항만관리제도가 큰 어려움에 봉착하게 된 것은 20세기 들어와서이다. 우선 선박이 목조범선에서 철제기선으로 대체되면서 선박이 대형화되었다. 목조범선의 경우 기술적으로 큰 선

박이라야 5~600톤급으로 한정되었으나 철제기선으로 대체되면서 선박이 수만톤급으로 대형화되자 지금까지 이용하던 부두들이 무용지물이 되게 되었으며, 새로운 수요에 걸맞는 대형부두를 건설할 필요가 생겼다. 이러한 대형부두의 건설에는 지금까지 항만시설의 건설에 필요하였던 개발자금과 비교할 수 없을 정도의 큰 규모의 투자가 불가피하게 되었다. 당시의 항만관리자들로서는 이 거대한 자금을 동원할 능력이 없었다. 다른 한편 소형목조범선시대에는 많은 항만들이 지역적으로 산재하여 그 지역에 필요한 물동량을 처리하였다. 그러나 대형선이 출현하면서 이들 모든 항만들이 다 대형선 수용시설을 구비할 수 없게 되었다. 당연한 결과로 항만간의 경쟁이 치열하게 나타나기 시작하였다.

Port Authority제도는 이와 같은 항만제도의 혁명적인 변혁기에 이를 수용할 수 있는 대안으로 나타나게 된 제도이다. 새로운 제도를 창안하는 사람들이 목적으로 한 것은 우선 항만이 가지는 두 가지 속성인 공공성과 기업성을 어떻게 조화할 것인가 하는 점에 중점을 두었다. Port Authority제도가 행정기관이 일반적으로 갖는 공권력적 요소와 기업적인 요소라는 두 가지 복합적인 기능을 수행하는 기구가 되게 한 근본원인이 여기에 있다. 그러나 Port Authority라는 새로운 항만관리 시스템을 필요로 하게 된 근본적인 원인은 근대적인 항만시설을 어떻게 효율적으로 건설할 것인가에 있었으므로 여기에 보다 중점을 두고 제도를 입안하였다. 그들은 항만의 기업성을 살리면서도 항만의 공공적인 기능에 중점을 두는 동시에 개발자금의 효율적인 조달과 사기업체도로 할 경우의 과당경쟁과 지나친 영리추구 등을 우려하여 항만의 기업적인 요소를 살리되 영리를 목적으로 하는 사기업 형태보다는 공공성을 살릴 수 있는 공기업으로 하도록 하였다.

그러므로 Port Authority제도는 공권력적인 요소와 공기업이라는 두 가지 수단을 통하여 공공성을 살리는 동시에 공기업화 함으로서 사기업의 문제점을 보완하면서 기업적인 요소도 동시에 살렸던 것이다. 그러나 Port Authority제도의 초점은 항만의 기업화에 보다 중점이 두어졌다고 할 것이다.

구체적인 항만별 Port Authority제도 도입배경은 각 항만의 특성에 따라 더욱 다양하다. 런던항의 경우는 당시까지만 해도 주로 데임스강변에 있던 무수한 사영독크업자들이 난립하여 과당경쟁을 일삼았으며 이로 인한 독크업자들의 도산 등이 잇따르고, 새로운 근대항만시설의 건설이 지연되자 이러한 문제들을 해결하기 위하여 런던항에 Port Authority제도를 최초로 도입하여 난립된 사영독크업자들의 시설과 장비를 매수하여 이를 종합정비하고 필요한 새로운 근대항만시설을 건설하여 런던항을 세계의 중심항구로 계속 살아 남도록 하였다.

뉴욕 및 뉴저지 항만의 Port Authority제도는 뉴욕과 뉴저지주의 항만간의 갈등을 해소하고 항만을 종합개발하기 위해서 도입되었다. 당시 미국내륙에서 생산된 많은 물동량이 이곳 항만을 통하여 외국으로 수출되었다. 뉴욕항은 허드슨강의 입구에 위치한다. 그런데 뉴욕주와 뉴저지주간의 주경계선은 허드슨강의 중앙부였다. 강 양안에는 뉴욕주와 뉴저지주가 각각 관할하는 항만이 따로 발전하면서 경쟁을 하였으며, 그 경쟁이 과열양상을 보이면서 양주간의 갈등이 심화되었다. 갈등의 초점은 이들 항만시설과 내륙을 연결하는 철도선로의 부설 등에서 일어났다. 지금과는 달리 허드슨강을 가로지르는 철교 및 자동차 교량, 그리고 터널이 상대적으로 낙후되었으므로 철도선을 강 어느 쪽으로 연결하는가는 항만의 사활이 걸린 중대사였다. 미국은 상업적인 문제에 대한 주(州)간의 분쟁을 조정하는 기구로서 주제통상위원회가 있어, 여기서 분쟁을 조정하였다. 뉴욕주와 뉴저지주간의 분쟁은 주제통상위원회를 괴롭히는 최대의 과제였다. 그래서 주제통상위원회가 양주간 분쟁의 근본적인 해결안으로 제시한 것이 바로 현행의 뉴욕 및 뉴저지 Port Authority인 것이다. 이 새로운 제도를 바탕으로 양안의 항만시설이 합리적으로 개발되고, 허드슨강을 가로지르는 많은 철교, 터널, 교량 등이 건설되자 양주간의 분쟁은 사라졌으며, 뉴욕항은 세계 최대의 중심항만으로 발전하게 된 것이다.

이와 같이 Port Authority제도는 각 항만의 사정에 따라 자기 발전연혁을 달리하나 공통점의 하나는 개발자금의 합리적인 조달에 있다. 세계의 항만 중 Port Authority제도를 도입하고 있는 항만은 거의 예외 없이 개발자금의 조달을 기본적으로 공채의 발행에 의존하고 있다. 그리고 이렇게 발행된 공채의 상환은 그 자금으로 건설된 시설의 사용료 수입으로 연차적으로 상환하는 것이다. 그러므로 Port Authority제도는 그 기구 전체가 독립채산제의 원칙에 의하여 운영될 뿐만 아니라 개별적인 시설과 장비도 독립채산제로 운영될 만큼 철저한 독립채산제와 수익자부담의 원칙을 고수하고 있는 것이다.

이와 같이 독립채산제가 성공할 경우 개발자금의 조달 문제는 완전하게 해결된다. 기업성이 확실히 보장되는 시설과 장비는 적기에 공채를 발행하여 조달하여 확보하고, 이를 연차적으로 상환하면 그만이다. 그러므로 Port Authority제도가 정착된 항만은 개발자금의 조달은 전혀 문제가 되지 않는다. 이러한 철저한 시설 및 장비별 독립채산제의 결과 얻어진 또 하나의 소득은 불필요하거나 수요가 확실하지 않은 시설이나 장비에 대하여는 투자를 하지 않는다는 점이다. 처음 계획단계부터 수요 조사를 철저히 해서 수요가 있고, 투자자금 회수가능성이 있는 시설과 장비에만 투자함으로써 투자의 낭비가 억제된다.

그러므로 우리나라에서 Port Authority제도 도입 문제를 논의할 때마다 나오는 막대한 규모의 개발자금의 조달이 어렵다는 논리는 전혀 맞지 않는 논리인 것이다. 이러한 사실을 입증하는 것으로 후술하는바와 같이 IBRD가 항만개발차관을 供與할 때, 사업의 타당성과 함께 Port Authority제도의 도입을 강력하게 건의한 것은 바로 供與한 차관의 회수를 합리적으로 하자는 데 있는 것으로 알 수 있다.

### 3. Port Authority제도의 특성<sup>13)</sup>

Port Authority는 각 국가나 지역에 따라 약간

13) 市來清也, 港灣管理論, 成山堂書店, 昭和 58년, pp. 65~66.

상이한 조직형태를 갖추고 있으며, 그 사용하는 명칭도 꼭 Port Authority라고 하지 않는 경우도 있다. 그러나 그 구성이나 재정관리방식에서 보면, 정부관계기관의 직접 통제조정을 안 받고 정치적인 영향을 받지 않는 독립된 조직체로서, 재정적으로 독립채산제를 채택하고 있으며 도시와 지역 그리고 주민을 기반으로 한, 항만의 관리주체라는 공통점을 가지고 있다. 그러므로 이 조직은 경제성과 기업성을 통하여 항만관리의 효율화를 기하는데 필요한 공통적인 성질과 요건을 보유하고 있다. 이들을 종합하여 공통적인 요소를 추출하면 다음 몇 가지로 요약할 수 있다.

① 독립된 법인이다

Port Authority는 일반행정기관으로부터 독립된 법인격(공공기업체)을 보유하고 있다.

② 조직의 최고 의사결정기관은 위원회체도로 선거 또는 임명제로 위촉된 위원으로 구성되는 위원회가 인사 및 예산을 비롯한 전권을 가지고 있다. 그 대신 하부조직인 직원들은 항만에 대한 전문지식을 가진 사람들로 구성된다. 그러므로 구성원의 임명, 임기, 급여 등에 관하여 정치적인 영향을 상대적으로 덜 받을 뿐만 아니라, 직원의 인사 등에 있어서도 정치적인 영향을 받지 않도록 하는 것이 무엇보다 중요하다.

③ 재정적으로는 독립채산제를 채택한다  
재정은 수익자부담의 원칙에 따른 독립채산제로서 중앙정부나 지방자치단체로부터 보조금을 받지 않는 것을 원칙으로 한다. 재정적으로 독립된 항만기금을 보유하고, 항만수입을 시 재정이나 정부의 수입으로 전입하지 않는 것이 원칙이다.

④ 항만관리에 필요한 권한을 보유한다  
항만을 관리·운영하는데 필요한 토지수용권, 과세권, 채권발행권, 그 외에 필요한 권한을 갖는다. 또 Port Authority는 재정상의 편의나 각종 지원, 그리고 과세면제 등 혜택을 받는 경우가 많다.

⑤ 관할구역 등의 조정이 명확하다

Port Authority의 관할구역은 두 개이상의 지방자치단체의 관할구역에 걸치는 경우도 있으며, 또 1개항만 뿐만이 아니라 여러 항만을 한 기관에서 취급하는 경우도 있다. 어느 경우에도 지방자치단체와의 사이에 관할구역이 중복되는 경우, 그 조정이 명백하여야 한다. 또 다른 행정기관과 관할범위 등에 대한 마찰이 없도록 그 업무한계를 명백하게 하여야 한다.

⑥ 공공성을 갖는다

공공성을 원칙으로 하여 항만을 관리하는 공공기관이므로, 이익을 출자자에게 배당하는 제도를 마련해서는 안 된다. 그러므로 이익이 날 경우 가능한 한 사용료를 저수준으로 낮추거나, 항만시설을 개선하여 서비스의 질을 향상하는데 사용하여야 한다. 그러나 장기적인 업적에 관하여는 공공기관의 평가를 받아야 할 것이다.

⑦ 항만의 자치적인 관리운영을 원칙으로 한다

Port Authority는 도시·지역·주민을 기반으로 하는 항만의 관리운영주체임을 그 본질로 한다. 이에 관하여 국가가 하는 일은 그 조직·직무·재정 등에 관하여 필요한 법률적인 기초를 마련해 주는데 그친다.

Port Authority는 대체로 위와 같은 성질과 요건을 공통요소로 보유하고 있는바, 그 구체적인 관리형태는 지역경제나 사회에 기여할 수 있도록 하고, 그 지역주민의 의지에 따라 결정되는 것이므로, 각 항만의 특성에 따라 특이한 조직형태를 가질 수 있다. 그러나 Port Authority가 그 지역사회 및 경제에 기여하기 위하여 (1) 자치권의 확립, (2) 재정적인 독립, 항만지역 및 항만을 관리·운영할 수 있는 권한, (4) 기업적인 입장에서 경영을 합리화시킬 것 등이 필요불가결의 요소라고 할 것이다.

IV. 우리나라 항만관리의 문제점<sup>14)</sup>

우리나라 항만관리제도상의 문제점을 요약하면 다

14) 최재수, 항만관리론, 1993, pp. 44~63.

음과 같다

### 1. 만성적 시설부족

우리나라의 물류체계를 합리화할 경우 물류비용을 22%나 절감할 수 있으며 국민소득을 2.1% 더 크게 할 수 있다는 보고가 나온 적이 있다. 물류비용은 오늘날의 국제경쟁력을 결정하는 가장 핵심적요소로 떠오르고 있으며, 국제경쟁사회에서 살아남기 위해서는 하루 속히 해결하지 않으면 안 되는 중요과제중의 하나이다. 이중 항만에서 발생하는 물류비용의 추가부담액이 상당액에 이른다고 한다. 항만에서의 물류는 주로 대외교역과 관련되는 국제물류인바 항만 물류비용의 추가부담은 그대로 우리나라 수출관련 국제경쟁력의 약화요인이므로 특히 시급한 해결을 필요로 하는 분야이다.

문제의 핵심은 만성적인 시설부족에 있다. 시설부족의 이유는 개발자금의 부족과 개발적지의 부족으로 집약할 수 있겠다. 개발자금의 부족이 우리나라의 모든 항만에 관련되는 공통적인 현상이라면 개발적지의 부족은 부산, 인천 등 주로 대도시에 위치한 항만이 안고 있는 문제이다.

우리나라는 그동안 항만의 공공성을 강조한 나머지, 항만개발자금을 전적으로 재정자금에 의존하여 왔다. 그 결과 제한된 정부재정 때문에 필요한 만큼의 재원을 항만부문에 배정해오지 못한 것이 사실이며, 그것이 퇴적되어 오늘의 위기 상황으로까지 발전하게 된 것이다. 개발자금 소요는 매년 수천 억, 때로는 수조 원에 달하는 천문학적인 소요 자금이 나오기 때문에 통치권자로서도 선뜻 결정할 수 없는 큰 규모로서 예산당국에 예산타령을 해서 해결될 문제는 아니다. 문제의 근본적인 해결을 위한, 개발자금을 자체적으로 조달할 수 있는 제도적 장치를 마련하지 않으면 계속해서 해결되지 않는 숙제가 될 것이다.

### 2. 항만과 도시계획의 부조화

항만의 당면과제 중 또 하나의 큰 문제는 도시와 항만의 부조화에 있다. 항만관리권은 연혁적인 사정에 의하여 중앙정부 기구인 해운항만청에서 관

리하고, 도시문제는 지방자치단체인 직할시·도·시·군 등 일반행정기관에서 취급하면서 여러 가지 부조화를 초래하고 있는 것이다.

### 3. 관료적 비능률과 수요자의 요구외면

우리나라 항만은 국유국영이므로 공무원에 의해 관리 운영된다. 그 결과 관료적 비능률이 따를 수밖에 없다. 공무원은 업무처리에 있어서 합목적성보다 합법성에 보다 역점을 둔다. 따라서 항만의 관리와 운영이 신축성이 없고 경직화되기 쉽다. 게다가 항만관리예산이 정부의 일반회계예산이므로 항만과 같은 기업성이 강한 시설이나 장비의 관리에 아주 부적당하다. 일반회계의 경우 한해의 예산이 전년도에 확정되고 이를 회계연도 중에 고치는 것이 매우 힘들기 때문에 그만큼 항만관리의 신축성이 결여되게 된다. 특히 일반회계의 경우 시설이나 장비의 운영수입과 시설 장비의 유지·보수나 운영비가 직접 연계되지 않고 각각 회계되므로 적은 예산의 지출로 보다 큰 수입을 올릴 수 있는 사업도 단순히 세출예산이 책정되지 아니하였다는 이유만으로 이를 포기해야 하는 경우가 많다.

## IV. 결론: 우리나라 항만관리제도의 개선방향과 기본원칙

우리나라 항만관리제도가 갖는 문제점을 개선하기 위한 기본방향은 선진국의 주요항만들이 문제에 당면하였을 때 그 해결안으로 채택하였던 Port Authority 제도로 개선하는 것이 가장 합리적이고 용이한 개선방법으로 사료되는바, 그 기본원칙과 그의 기대 효과는 다음과 같다.

다만, 일시에 우리나라의 모든 항만을 Port Authority 제도로 개선하는 것이 어렵다면 부산·인천항 등 주요항만부터 연차적으로 개선하는 방법을 채택하는 방안도 있을 것이다.

### 1. Port Authority 제도로 전환시 지켜야할 기본원칙

Port Authority제도 도입시 지켜져야 할 기본원

칙은 다음과 같다.

① 항만자치의 원칙

항만은 독특한 개성을 가진 유기체이다. 그러므로 그 특성을 최대한으로 살려야 한다. 우리나라의 경우 부산과 인천은 같은 商港이면서 그 성격이 현저히 다르며, 울산과 부산은 바로 이웃에 위치하면서도 産業港과 商港으로서 각기 다르다. 이렇게 서로 개성이 다른 항만들에 항만별 자치를 실시해야 하는 구체적인 이유로서는 첫째, 각 항만의 개성을 살릴 수 있고 경영성고가 확실해진다. 둘째, 그 지역의 자치단체나 경제인이 경영에 참여할 수 있다. 셋째, 지역주민이 원하고 지역경제에 도움이 되는 항만으로 발전시킬 수 있다. 넷째, 인접항과의 선의의 경쟁으로 共榮 할 수 있다. 다섯째, 기업화가 가능한 항만만 기업화할 수 있다.

② 독립채산제의 시행

항만은 중요한 사회간접자본이며 동시에 매우 중요한 경제적 기능시설이다. 따라서 항만의 공익성이 중시되어지지만, 이보다 더 중요한 것이 기업회계원칙에 의한 독립채산제로의 운영이다. 흔히 공익성을 너무 강조하다보니 항만의 경제적 특성이나 기업원칙에 의한 운영면을 소홀히 하여 엄청난 경제적 낭비를 가져오는 경우가 많다. 세계 주요국의 항만관리제도를 살펴보면 공익성을 강조한 경우, 대부분 이 실패하였고 경제성을 강조하여 운영한 국가의 항만들은 번영과 성장을 거듭하고 있는 것이다.

③ 철저한 원가주의에 입각한 요금체계(수익자 부담의 원칙)

Port Authority 체제의 항만운영에서 독립채

산제가 강조되는 이유는 사회간접자본의 개발과 이용에 있어서 수익자부담의 원칙을 지키는 것이 사회 정의에 맞기 때문이다. 사회간접자본 중에는 도로나 하천 등에서 보는바와 같이 수익자가 불특정다수의 사람들이고 그 수익의 내용이 구제성이 없고 추상적일 경우 일일이 수익자부담의 원칙을 추구하기 어려운 경우, 또는 불가능하지는 않지만 너무 번거롭고 비용이 많이 드는 경우가 있을 수 있다. 그런 경우에는 그 사회간접자본의 개발을 세금에 의해 충당하고 수익자에게 부담시키지 않는 경우도 있다. 그러나 사회간접자본의 이용자(항만의 경우 대부분이 선박이나 하주 등 무역업자와 기업이다)와 이용척도가 한정되고 이용자의 이용량을 파악할 수 있는 것은 가능한 한 수익자부담의 원칙에 따라 운영하는 것이 사회정의에도 맞고 경제원칙에도 충실하게 되는 것이다. 그런 면에서 전기·철도·상수도·지하철·도시가스·전신전화 등 많은 사회 간접 자본들이 기업원칙에 따라 운용되고 있는 것이 모두 이 수익자부담의 원칙에 충실하고자 하는 취지이다<sup>15)</sup>.

④ 개발자금차입의 자유화

이 부분은 원칙론으로는 당연히 그렇게 되어야 하나 현실에서 실행되지 못하고 있는 것이 사실이다. 그러나 제도가 허용하는 범위 안에서는 최대한 이를 자유화 하여야 하며 어느 정도의 자율성을 부여하는가가 바로 항만기업화 성공의 열쇠이다.

국내의 공채의 발행, 외국으로부터의 차관도입의 최대한 허용, 기존 불용 자산의 매각수입의 활용, 이용자의 민자유치, 이용자로부터

15) 수익자부담의 원칙에 충실하자면 수익자의 수익내용, 수익량, 수익자의 부담간에 균형이 이루어져야 한다. 그러기 위해서는 항만서비스의 생산에 소요된 원가계산이 철저히 이루어져야만 한다. 다음에는 투입된 원가를 수익자의 수익내용과 척도에 따라 합리적으로 배분·회수할 수 있는 요금체계를 갖추어야 한다. 항만서비스의 내용의 다양성과 원가구성요소의 복잡성 때문에 원가계산이나 요금체계의 구성은 쉬운일이 아니다. 이를 위해서 무엇보다 먼저 갖추어야 할 것은 항만관리회계가 기업회계체제를 갖추어야 하는 것이다. 그렇게 해야 만이 독립채산제가 가능해지고 원가계산도 명확해진다. 전게서, p. 226.

의 사용료 先受 등 개발자금조달의 다각화와 극대화를 최대한 허용하여야 할 것이다.

⑤ 철저한 실수요자 임대제

포트 오소리티의 전형의 하나로 흔히 예시되는 싱가포르항의 경우, 항만을 기업체제로 관리하면서도 항만의 기능시설들을 모두 직영하여 흑자를 시현하고 있고, 이용자의 불만도 없다. 우리나라 항만관리의 비능률성을 제거하기 위해서는 가장 시급한 문제라고 할 수 있다.

⑥ 인사 및 자치의 독립성 보장

인사와 경영의 자율권은 자치와 독립성 보장의 가장 핵심적 요소이다. 또한 정치적 영향으로부터 독립성을 유지해야 한다는 점이다. 이를 위해서 항만의 정책결정 기구는 한사람이 아닌 다수의 위원회로 구성하는 합의체로 하고 있다. 그리고 그들 위원의 중립성을 보장하기 위하여 위원의 임명권자가 누구인가가 매우 중요하다.

2. 기대효과

우리나라 주요항만을 Port Authority 제도로 전환할 경우 다음과 같은 효과를 거둘 수 있게 될 것이다.

① 만성적 시설부족의 해소

Port Authority 제도로 전환할 경우 항만개발 재원을 공기업운영방식으로 조달할 수 있으므로, 필요한 재원을 적기에 조달하여 필요한 시설을 적기에 공급할 수 있어 만성적인 시설부족을 자연스럽게 해소할 수 있을 것이다.

② 도시와 항만의 조화 있는 발전

Port Authority 제도로 전환할 경우, Port Authority의 운영에 그 지원을 관리하는 지방자치단체가 깊이 관여하게 되므로 도시와 항만의 조화 있는 발전을 도모할 수 있어 도시기능과 항만기능의 충돌을 자연스럽게 해소함으로써 도시와 항만의 균형 있는 발전을 꾀할 수 있을 것이다.

③ 관료적 비능률의 제거

Port Authority 제도는 항만을 기업방식에 의하여 운영하는 것이므로, 그 업무처리 방식이 기업운영방식에 의한 마케팅기능 등 기업경영요소가 가미되어 자연스럽게 관료적 비능률이 해소될 것이다.

참고문헌

김학소·김범중, 『항만관리운영의 국제비교와 우리나라의 정책방향 : 부두운영회사제도 도입을 중심으로』, 해운산업연구원, 정책자료, 107, 1994.  
 부산광역시, 『부산자치항공사(Port of Pusan Authority)도입방안에 관한 연구』, 2000, 1.  
 전국경제인연합회, 『항만의 경쟁력 제고 과제』, 1997.  
 정필수·김형태, 『새로운 항만개발 및 관리제도의 구축방안』, 한국해양수산개발원, 정책자료 98-03, 1998.  
 최재수, 『우리나라 항만운영제도의 공기업(Port Authority)으로의 전환에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1967.  
 -----, 『Port Authority제도의 개요와 이상적 항만관리 형태』, 해양한국, 1991, 10.  
 -----, 『항만관리론』, 1993.  
 최재수·박경희, 『민영화시대를 맞은 부산항만의 경쟁력 제고에 관한 연구』, 한국해양대학교 부설 해운연구소 해운연구논문집, 제11집, 1999, 12.  
 山上徹, 『國際物流概論』, 白桃書房, 1990.  
 市來清也, 『港灣管理論』, 成山堂書店, 昭和 58년.  
 港灣六法 平成7年版, 成山堂, 1995.  
 Alan E, Branch, 『Elements of Port Operation and Management』, Chanman and Hall, London, 1986.  
 B. Nagorski, 『Administration of the ideal port, progress in cargo handling』, ILIFFE & SONS STD, 1955.



J. G. Baudelaire, *Port Administration and Management*, IAPH, Tokyo, Japan, 1986.

New York State Coordination, *Staff Report on Public Authorities under New York State*, New York, 1956.

R. O. Goss, *Economic policies and seaports: 4.*

*Strategies for port authorities*, Maritime Policy & management, Vol 17, 1990.

William A. Robson, *National Industry and Public Ownership London*, George Allen & Unwin, 1960.