

우리나라 港灣管理의 포트 오소리티 體制로의 轉換에 관한 研究

朴 景 姬*

A Study on the Introduction of Port Authority System for Port Administration into Korea

*Geong-Hee Park**

〈목 차〉	
Abstract	IV. 제안된 포트 오소리티의 비교분석
I. 서론	V. 최적의 포트 오소리티 전환 방안
II. 포트 오소리티의 의의와 선행연구	VI. 결 론
III. 주요국과 우리나라의 항만관리제도	참고문헌

Abstract

The aim of this study is to examine opinions discussed on the structure of the PA between MOMAF, Pusan city and Incheon city by analysing and reviewing the reports and debates with the Promotion Committee. In addition, this paper is to find out the reasons why they have different views and opinions over the establishment of PA and to analyze how such conflicting opinions will influence on future operation in the PA. On the basis of the above research, this study suggests a more rational proposal to establish the PA not from the result of the negotiation between the interested parties, which have involved in the process of establishment of the PA, but from the viewpoint of principles.

I. 서론

항만은 그 지정학적인 위치, 지리적 여건, 역사적 발전, 경제·사회적 배경, 그리고 정치 및 행정제도가 나라마다 각각 다르므로 그 관리운영제도 또한 각국의 사정에 따라 특수성을 가진다고 할 수 있다.

항만관리제도는 위와 같은 특성으로 인하여 각기 상이한 발전단계를 거치나 근대적인 항만관리제도는 두 가지 면에서 공통점을 가지고 있다. 그 하나는 당해 항만에 속하는 지방자치단체가 어떤 형태로든지 관여한다는 점이며, 다른 하나는 항만의 특성상 공권력의 영향하에 있다는 점이다.

* 한국해양대학교 강사

또한 항만의 관리운영형태에 있어서도 보다 경제성을 가미한 합리적인 제도로 발전되고 있다. 이런 필요에 의하여 나타난 제도가 바로 포트 오소리티(Port Authority: PA)¹⁾ 제도이다. 포트 오소리티란 특정항만을 공기업으로 관리·운영하는 동시에 항만에 관련된 공권력적인 행정기능도 수행하는 독특한 성격의 기구라고 할 수 있다.

우리나라에서는 1966년 IBRD²⁾ 교통조사단에 의해서 처음으로 포트 오소리티를 적용할 것이 건의되었으나 항상 시기상조라는 이유로 채택되지 못했으며, 1999년에 비로소 정부는 도입을 결정하게 되었다. 우선 2001년 상반기에 부산항과 인천항에 포트 오소리티를 도입할 것을 목표로 해양수산부, 부산광역시, 인천광역시가 각각 도입 방안을 제안하였으며, 또한 가칭 항만공사추진위원회를 결성, 그 설립방안에 관한 토의를 진행시킨 바 있다.

본 연구에서는 이러한 토의와 각 기관의 제안을 비교분석하고 가장 원칙적인 입장에서의 포트 오소리티 도입방안을 제시해 보고자 한다.

II. 포트 오소리티의 의의와 선행연구

1. 포트 오소리티의 의의와 특성

1.1 포트 오소리티의 의의

포트 오소리티는 1908년의 Port of London Authority에서 비롯되었다. 당시 런던항의 부두를 경영하던 민간기업들이 난립과 과당경쟁으로 파산 직전의 상태에 직면하였으므로 정부가 공기업인 포트 오소리티라는 새로운 항만관리체제를 도입하여 이 포트 오소리티로 하여금 런던항의 관리책임을 맡도

록 하였다. 그 후 런던항이 포트 오소리티를 도입하여 성공하자, 서유럽 제국과 미국이 서둘러 이 제도를 도입함으로써 보편적인 항만관리체도로 정착하게 되었다.

포트 오소리티는 현재 구미뿐만 아니라 전세계의 주요항만들이 모두 채택하고 있는 제도로서 항만을 독립채산제 원칙의 공기업으로 운영하여, 국가재정의 부담을 없애는 동시에 항만의 공공성을 확보하는 일석이조의 제도로 알려져 있다.

항만은 기본적으로 공공성과 기업성이라는 두 가지 측면을 공유하고 있다. 이러한 항만의 공공성과 기업성의 조화를 이루려는 것이 포트 오소리티가 추구하는 목적이라고 할 수 있다.

구체적인 항만별 포트 오소리티 도입배경은 각 항만의 특성에 따라 다양하나, 그 공통점은 개발자금의 합리적인 조달 등 항만에 문제가 발생하였을 때 그 대안으로 도입된 제도라는 점이다.

1.2 포트 오소리티의 특성

포트 오소리티는 각 국가나 지역에 따라 약간 상이한 조직형태를 갖추고 있으며, 그 사용하는 명칭도 반드시 포트 오소리티라고 하지 않는 경우도 있다. 그러나 그 구성이나 재정관리방식에서 살펴보면, 포트 오소리티는 정부관계기관의 직접적인 통제조정과 정치적인 영향을 받지 않는 독립된 조직체로서, 재정적으로 독립채산제를 채택하고 있으며 도시와 지역 그리고 주민을 기반으로 한, 항만의 관리주체라고 말할 수 있다.

이들을 종합한 포트 오소리티의 공통적인 특성을 나열하면 다음 몇가지로 요약할 수 있다³⁾.

첫째, 법인격체이다.

1) Port Authority의 한국명칭에 대하여, 1966년 우리나라에 처음 소개된 그 당시부터 현재까지 한국어로 번역할 만한 적당한 용어를 찾지 못하고 있다. 한때는 정부에서 'Port'는 항(港)으로 번역하고, Authority를 '청(廳)'으로 번역하여 항만청을 Korea Ports Authority: KPA로 표기한 적도 있었다. 선행연구에서는 '항만공사', '항만자치공사' 등으로 혼용해 사용하였으며, 포트 오소리티의 도입결정으로 결성된 가칭 항만공사추진위원회 토의과정과 제안에서도 그 명칭의 선정문제가 아주 중요한 사안으로 취급되어 해양수산부는 상업적인 면만을 중시한 '항만공사'로 할 것을 주장하고, 부산시와 인천시는 공권력이 가미된 특수법인인 점을 중시하여 '항만'과 '공사'의 중간에 자치를 삽입한 '항만자치공사'로 호칭할 것을 각각 주장하였으나 가칭 항만공사추진위원회 협의과정에서 '항만공사'로 합의되었다.

2) International Bank for Reconstruction and Development: 세계은행.

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

둘째, 조직의 최고의사결정기관은 위원회이다.
 셋째, 재정적으로는 독립채산제를 채택한다.
 넷째, 항만관리에 필요한 권한을 보유한다.
 다섯째, 관할구역 등의 조정이 명확하다.
 여섯째, 공공성을 갖는다.
 일곱째, 항만의 자치적인 관리운영을 원칙으로 한다.

2. 포트 오소리티로의 전환에 관한 우리나라의 선행연구

2.1 IBRD 교통조사단의 보고서

우리나라에 포트 오소리티라는 용어가 처음 사용된 것은 1966년 5월에 제출된 IBRD 교통조사단의 보고서에서였으며, 그 도입에 관한 연구는 최재수의 석사학위논문 “우리나라 항만관리제도의 공기업으로의 전환에 관한 연구”에서 비롯되었다.

2.2 부산항 컨테이너 전용부두 건설자금을 위한 IBRD 차관의 신청

1960년대 말 부산항에도 컨테이너 전용부두를 건설하기 위한 자금이 필요하여 IBRD에 차관을 신청하게 되었는데, IBRD는 우리나라의 항만관리시스템을 전면 개선할 것을 조건으로 하였고, 그 내용에 포트 오소리티 도입의 건의가 있었다.

2.3 민주화 및 지방화시대와 포트 오소리티 도입주장

민선에 의한 새로운 대통령의 선출, 정치 및 행정체도의 전반적인 민주화, 지방자치제의 수용방안 등이 정부의 제도로 받아들여지면서 항만의 기업화와 포트 오소리티의 전환에 관한 새로운 논의가 일어나게 되었다.

최재수(1994)의 “항만의 당면문제해결을 위한 관리체제 개선방안”, “지방화시대와 항만관리권의 조정”, 전국경제인연합회(1997)의 연구보고서 『항만의 경쟁력 제고 과제』, 해양수산개발원(1998)의 “새로운 항만개발 및 관리제도의 구축방안” 등이 잇따라 발표되었다.

2.4 1998년 가립회계법인의 경영진단

1998년 새로운 정부의 행정개혁작업으로 정부기능 전반에 대한 경영진단을 실시하였는데, 해양수산부의 경영진단을 수행한 가립회계법인은 우리나라의 항만이 동북아 물류기지로 도약하기 위해 중심항만에 대해서 포트 오소리티 제도를 도입하여 선진항만체제로 전환할 것을 건의하였다.

2.5 1999년 정부(해양수산부)의 포트 오소리티 도입결정

정부는 위와 같은 경영진단 결과를 받아들여 우선적으로 2001년부터 부산항과 인천항에 포트 오소리티 제도를 도입하기로 최종 결정하였다.

Ⅲ. 주요국과 우리나라의 항만관리제도

1. 항만관리제도의 유형과 추세

1.1 항만관리형태의 주요유형

일반적으로 항만의 소유 및 관리형태는 국유·국영제, 지방자치단체 소유·운영제, 포트 오소리티, 사유항제도로 대별된다⁴⁾.

또한 항만관리자의 형태에 따라 지주형 항만(landlord-port), 도구형 항만(tool-port), 운영형 항만(operating-port)으로 분류한다⁵⁾.

1.2 항만의 민영화

항만의 민영화 추세가 최근에 이르러 현저히 증가하는 경향을 보이며, 항만의 관리주체가 주정부 또는 중앙정부에서 공기업 또는 민간기업으로 대폭 전환되고 있다. 이것은 민간기업의 효율성을 항만에도 도입하자는 취지이며, 실제로 그 설립주체가 중앙정부나 주정부 일지라도 항만의 관리와 운영에 있어서는 민간에 위탁하는 방식을 취하고 있다.

2. 주요국의 항만관리제도

주요선진국인 미국, 프랑스, 영국, 일본의 항만관

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

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

리제도를 살펴보면 다음과 같다.

2.1 미국

미국은 수백가지의 항만관리형태가 나름대로의 지역과 항만의 특성에 따라 혼재해 있다고 말할 수 있다⁶⁾. 그러나 크게 분류해 본다면, 첫째 기초자치단체인 시(市)가 직영하는 형태, 둘째 주(州)가 직영하는 형태, 셋째 포트 오소리티 형태, 넷째 사기업에 의한 운영형태의 4가지로 요약할 수가 있으나, 이러한 분류보다는 다음과 같은 미국항만관리에서 지켜지는 기본원칙이 더 중요할 것이다.

첫째, 항만의 관리운영은 자치가 원칙이다.

둘째, 독립채산제를 원칙으로 하여 기업원칙에 의해 운영되고 있다.

셋째, 지역경제와 매우 밀접한 연관성을 가지고 운영되고 있다.

넷째, 대부분의 시설을 임대운영 하는 것을 원칙으로 하고 있다.

다섯째, 임대료는 항만관리자와 사용자가 미리 합의한 원칙에 따른다.

여섯째, 항만에 시민의 세금이 유입되는 것을 경계하고 항만을 통한 폭리도 억제한다.

2.2 프랑스

프랑스에는 300여 개의 대소항만이 있다. 프랑스의 주요항은 전통적으로 항만운영에 있어 국유·국영을 원칙으로 해왔다. 그러나 중앙집권적 관리에 따른 비능률 때문에 인근제국 항만과의 경쟁에서 불리해지자 주요 6대항을 자치제로 전환하였다. 르아브르항은 특수법인의 포트 오소리티로 1925년 1월 1일부터 독립 자치항만으로 인정되었고, 그 후 1965년 6월 1일에 프랑스 주요 6대항이 포트 오소리티로 전환되었다. 그 6대항은 마르세이유항, 르아브르항, 던키르크항, 낭트/상나자르항, 루앙항 및 보르도항이다.

2.3 영국

영국은 항만의 적지(適地)가 많다는 이점(利點)

때문에 예로부터 수많은 항만이 나름대로의 목적에 따라 개발 발전되어 왔으므로 그만큼 항만관리제도도 다양하다. 영국의 항만관리는 흔히 국영, 포트 오소리티, 지방자치단체 직영항, 사유항의 네 가지로 분류된다⁷⁾. 특히 유의할 점은 영국의 항만관리형태 중 국영으로 분류되는 것은 우리나라와 같은 중앙정부 직할방식이 아니라, 국영기업에 의한 기업적인 운영체제였다는 점과 지금은 이 국영기업의 정부보유주식을 모두 매각하여 민영화 시켰다는 점이다.

2.4 일본

우리나라 항만관리제도에 가장 직접적이고 강한 영향을 준 나라가 일본이다. 따라서 일본항만관리제도의 개요와 문제점을 파악하는 것은 우리나라 항만관리제도를 이해하는 데 많은 도움이 될 것이다⁸⁾. 일본은 개항 후부터 1950년까지 중앙정부에 의한 항만관리체제를 유지하였고, 그 제도는 현행 우리나라의 제도와 거의 같다. 곧 일본의 식민통치를 받아야 했던 한국의 항만관리제도도 일본의 제도를 그대로 답습하였다.

현재의 일본의 항만관리형태는 시영항만, 도부현 관리항만, 사무조합 관리항만, 항무국 관리항만으로 나눌 수 있다.

3. 우리나라 항만관리제도의 연혁과 문제점

3.1 항만관리제도의 변천

우리나라의 개항은 일본과의 병자수호조약에 의한 타의적인 것이었다. 이러한 개항은 항만에 대한 피해의식과, 항만의 운영에 있어서 외세로부터 국가를 보호한다는 소극적이고 규제위주의 관리개념으로 정착되었으며, 그 결과 항만에서 국가공권력을 대표하는 세관 등 권력기관이 주류를 이루게 되고 항만관리의 경영적 개념은 뒷전으로 처질 수밖에 없었다. 그당시 일본은 우리나라의 항만을 대륙 진출의 교량과 식민지수탈품의 수송로라는 두 목

6) 최재수(1993), 『항만관리론』, 한국해양대학교 출판부, pp. 95~101.
7) Baudelaire, Jean-Georges(1986), *op. cit.*, pp. 92~96.
8) 최재수(1993), 前掲書, pp. 228~229.

적으로 활용하였는데, 항만관리도 그러한 일본의 목적을 편리하게 수행할 수 있는 체제로 구성될 수밖에 없었다.

해방 후 미군정기간과 한국정부가 수립된 후에도 정부조직은 일제치하의 행정조직이 거의 그대로 유지되었으며, 항만관리제도도 역시 일제총독부 치하의 국유·국영이 그대로 지속되었고, 그것이 오늘에 이르고 있는 것이다.

3.2 항만관리의 문제점

우리나라 항만관리의 문제점은 제한된 정부재정에 의한 개발자금의 부족과 개발적지의 부족, 항만과 도시의 이원화된 관리권으로 인한 항만과 도시의 부조화, 그리고 공무원에 의해 관리·운영되므로 관료적인 비능률로 인하여 수요자의 요구에 즉각 대처할 수 없다는 점이다.

IV. 제안된 포트 오소리티의 비교분석

1. 제안된 포트 오소리티

해양수산부, 부산광역시, 인천광역시는 각각 독자적으로 연구를 의뢰하였다.

2. 제안된 안의 비교분석과 협의

3개의 제안에서 문제가 되는 주요 사안에 관한 항목은 다음과 같다.

- 첫째, 포트 오소리티의 명칭
- 둘째, 포트 오소리티의 소속 및 감독기관
- 셋째, 포트 오소리티의 의사결정체계 및 임원
- 넷째, 포트 오소리티의 관할구역 및 업무범위
- 다섯째, 항만시설을 포트 오소리티로 이관하는데 따른 제문제
- 여섯째, 포트 오소리티의 독립채산제 원칙과 중요 항만공사에 대한 정부지원 문제
- 일곱째, 포트 오소리티와 중앙정부 및 지방자치단체와의 관계

아래에 위의 대립되는 내용을 발췌하여 비교하였다.

2.1 포트 오소리티의 명칭

<표 1> 포트 오소리티 명칭에 대한 3개 제안 비교

구 분	해양수산부	부산광역시	인천광역시
제안명칭	항만공사	항만자치공사	
비 고	Port Coporation의 성격을 나타냄	항만공사에 자치를 넣어 포트 오소리티의 특성을 나타내고자 한 것으로 항만공사보다는 포트 오소리티 근본 취지에 접근한 명칭이라고 할 수 있음	

2.2 포트 오소리티의 소속 및 감독기관

<표 2> 포트 오소리티의 위원구성 비교

구 분	해양수산부	부산광역시	인천광역시
위원수	9명	5~7명	9명
위원 구성	중앙정부 대표3인 전국규모의 경제인 또는 화주 대표 1인 하역업계 및 해운업계 대표 1인 당해 항만의 지방자치단체 대표 2인 항만노동자 대표 1인 항만관련 전문가대표1인	부산 시민 대표 부산항 이용자 대표 상공회의소 대표 항만노동자 대표 기타 항만의 이해관계자 대표 등	인천광역시 대표(당연직) 해양수산부 대표(당연직) 인천항자치공사사장(당연직) 인천항 이용자 대표 인천 하역회사 대표 인천 상공회의소 대표 인천시민 대표 기타 항만의 이해 관계자 대표
비 고	위원의 추천은 각 단체에서 하고 중앙정부가 임명하도록 함으로써 실질적으로 지방자치단체 추천위원은 9명 중 2명에 불과함	위원 전원을 시의회의 동의를 받아 부산시장이 임명하도록 되어 있어 중앙정부추천위원은 배제되어 있음	해양수산부의 당연직 대표가 한 사람만 참여하게 되므로 부산시와 비슷한 양상임

2.3 포트 오소리티의 의사결정체계 및 임원 구성

<표 3> 포트 오소리티의 의사결정체계 및 임원 비교분석

구 분	해양수산부	부산광역시	인천광역시
위원수	9명	5~7명	9명
위원자격	중앙정부 대표3인 전국규모의 경제인 또는 화주 대표 1인 하역업계 및 해운업계대표 1인 당해 항만의 지방자치단체 대표 2인 항만노동자 대표 1인 항만관련 전문가 대표 1인	부산 시민 대표 부산항 이용자 대표 상공회의소 대표 항만노동자 대표 기타 항만의 이해관계자 대표 등	인천광역시 대표(당연직) 해양수산부 대표(당연직) 인천항자치공사사장(당연직) 인천항 이용자 대표 인천 하역회사 대표 인천 상공회의소 대표 인천시민 대표 기타 항만의 이해 관계자 대표
비 고	3개 제안이 거의 유사하게 공무원을 당연직으로 참여시키는 것과 항만과 이해관계를 가진 단체의 대표를 참여시키고 있는데 감독기관의 공무원이 참여한다면 의사결정에의 참여권과 통제감독권을 동시에 갖게되므로 실질적으로 정부기관의 직영체제와 유사한 의사결정체제를 갖게될 것이며, 항만의 이해관계자는 자기 기관의 이익을 대변해서 의사결정에 참여하게 되므로 형평성에 위배될 것이다.		
임 기	3년	5년	5년
비 고	10인인 경우 5년이 적당하다.		
위원장	해양수산부장관이 임명	위원간의 호선	위원간의 호선
비 고	자치의 원칙에 따라 위원간의 호선으로 하는 것이 바람직하다.		
사 장	공개모집 하는 것을 원칙으로, 해양수산부 장관이 임명	위원회가 3배수 추천한 인사중에서 시장이 시의회의 동의를 받아 임명	위원회가 2배수 추천한 인사중에서 시의회의 동의를 얻어 시장이 임명
비 고	위원회의 합의에 의하여 선임된 인사를 추천하고 시장 또는 해양수산부장관이 임명권을 행사하는 것이 바람직하다.		
감 사	위원회가 선임	위원회가 선임	위원회가 선임
비 고	위원회업무 적부심사도 할 수 있게끔, 포트 오소리티에 대한 감독권을 가진 정부기관이 임명하여 독립시켜야 할 것이다.		

2.4 포트 오소리티의 관할구역 및 업무범위

<표 4> 포트 오소리티의 기능에 대한 3개 제안 비교

구분	포트 오소리티의 기능	비 고
해 양 수 산 부	<ul style="list-style-type: none"> * 자체항만개발계획수립 및 운영계획수립(신항만건설, 방파제, 신규 항로 개설 등은 제외) * 투자 및 운영재원조달 * 항만정보관리(Port-MIS), 항만통계 * 항만요율 결정 * 항만홍보, 해외사업 * 항만종사자 교육 	중앙정부가 수립한 기획을 포트 오소리티가 집행하는 기능만 가지는 것으로 되어 있다.
부 산 광역시	<ul style="list-style-type: none"> * 지주로서의 재산권 관할기능(현재 부산지방해양수산청 및 한 국컨테이너부두공단이 관장하고 있는 연안육역 및 연안해역 에서의 항만관련 제 반시설을 무상으로 이관 받아 관리, 항만 관련의 모든 시설의 관리 또는 임대시에 지주로서의 기능) * 항만관련 제반 정책의 입안, 계획, 개발 및 집행 기능 * 항만시설의 유지 및 보수, 항만경비 및 보안업무 수행 기능 * 항만의 마케팅(홍보, 판촉활동) 기능 * 적극적인 해외항만사업의 수행 * 기타 항만관할당국으로부터 위임된 업무의 수행 	항만관리운영에 관련 된 상업기능 등은 모두 포함되는 것으로 되어 있으나, 공권력업무에 있어서는 '기타 항만관 할당국으로부터 위임 된 업무의 수행'으로 막 연하게 표시하고 있다.
인 천 광역시	<ul style="list-style-type: none"> * 지주로서의 재산권 관할 기능(현재 인천항역 및 항역내의 제 반시설을 인천시가 이관 받아 이를 인천항자치공사로하여 금 자치적으로 관할하 게 함, 항만관련 모든 시설의 운영 또는 임대시에 지주로서의 기능) * 항만관련 제반 정책의 입안, 계획, 개발 및 집행기능 * 항만시설의 유지 및 보수, 항만경비 및 보안업무 수행 기능 * 항만의 마케팅(홍보, 판촉활동 등)기능 * 적극적 해외항만사업의 수행 * 기타 항만관할당국으로부터 위임된 업무의 수행 	
비 고	현재 지방해양수산청의 업무 중, 해운·선원·선박·수산업무를 제외한 전 기능을 일단 이관대상 으로 보고 검토를 진행시켜야 할 것이다.	

2.5 기존항만시설의 포트 오소리티로의 이관에 따른 제 문제

<표 5> 기존항만시설의 포트 오소리티로의 이관에 관한 문제

구분	해 양 수 산 부	부산광역시 및 인천광역시
제안 내용	각 포트 오소리티는 수역시설을 제외한 항만시설(토지, 건물, 구축물, 장비 등)에 대한 제한적인 소유권을 행사하여야 함. 즉, 정부로부터 무상임대를 받아 관리·운영하여야 할 것임	별다른 언급이 없음
비고	이 문제의 처리방안으로서 기존의 항만자산전부를 자본으로 출연, 무상장기 임대, 무상양여, 유상양여 4가지를 들 수 있는데, 2안과 4안을 절충한 5년간의 시한을 정하여 국가가 포트 오소리티에 무상 임대하고 그 기간동안 평가된 자산을 5년 후 유상양여하는 방안이 가장 현실적이다	

2.6 포트 오소리티의 독립채산제 원칙과 중요 공사에 대한 정부지원문제

〈표 6〉 독립채산제 원칙과 정부지원 문제

구 분	해양수산부	부산광역시	인천광역시
제 안	별다른 언급이 없다		
비 고	현재 추진중이거나 2001년 중에 착공예정인 항만의 공사는 현상태 그대로 포트 오소리티에 이관하며, 정부의 이와 관련된 예산도 포트 오소리티로 이관하여 공사를 계속하도록 하고, 전술한 항만자산의 평가 후 유상양여시에 투자된 자금을 그대로 평가하여 포트 오소리티로 하여금 유상인수하게 한다		

2.7 포트 오소리티와 중앙정부 및 지방자치단체와의 관계

〈표 7〉 포트 오소리티와 중앙정부 및 지방자치단체와의 관계

구 분	해양수산부	부산광역시	인천광역시
제 안	명백한 안을 제시하지 않고 있다		
비 고	포트 오소리티에 대한 정부감독권의 범위는 다음사항이 포함되어야 한다 ①법령개폐에 관한 사항 ②정관개정에 대한 승인권 ③예산결산에 대한 승인권 ④당해 항 항만개발계획과 시 도시계획과의 조화를 위한 항만계획 승인권 ⑤당해 항 개발계획과 전국항만개발계획의 조화를 위한 항만계획 승인권 ⑥개발재원 차입시의 승인권 ⑦업무수행 전반에 대한 감사권 위와 같은 권한은 포트 오소리티의 소속을 어디에 둘 것인가에 따라 크게 달라져야 할 것이다		

V. 최적의 포트 오소리티 전환 방안

1. 포트 오소리티의 기본 방향

포트 오소리티 제도를 도입하여 성공한 선진외국의 포트 오소리티의 운영선례를 참작하여 정리하면 다음과 같다⁹⁾.

1.1 항만자치의 원칙

항만은 독특한 개성을 가진 유기체로서 그 특성을 최대한으로 살려야 한다. 그 이유로서 첫째, 각 항만의 개성을 살릴 수 있고 둘째, 그 지역의 자치단체나 경제인이 경영에 참여할 수 있다. 셋째, 지

역경제에 도움이 되는 항만으로 발전시킬 수 있으며 넷째, 인접항과의 선의의 경쟁으로 공영(共榮)할 수 있다. 다섯째, 기업화가 가능한 항만만 기업화할 수 있다.

1.2 독립채산제의 시행

항만은 중요한 사회간접자본이며 동시에 매우 중요한 경제적 기능시설이다. 따라서 항만의 공익성이 중시되지만, 이보다 더 중요한 것이 기업회계 원칙에 의한 독립채산제로의 운영이다.

1.3 철저한 원가주의에 입각한 요금체계(수익자 부담의 원칙)

9) 최재수(1994), 前掲書, p. 62~66.

사회간접자본의 이용자와 이용척도를 파악할 수 있는 것은 가능한 한 수익자부담의 원칙에 따라 운영하는 것이 사회정의에도 맞고 경제원칙에도 충실하다.

1.4 개발자금차입의 자유화

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.

1.5 철저한 실수요자 임대제

항만의 기본시설은 가능한 한 항만관리자인 포트 오소리티가 확보하되, 그 운영은 실수요자에게 장기임대하여 운영케 하는 것이 바람직할 것이다.

1.6 인사 및 자치의 독립성 보장

인사와 경영의 자율권은 자치와 독립성 보장의 가장 핵심적인 요소이다. 특히 중요한 것은 정치적 영향으로부터 독립성을 유지해야 한다는 점이다.

2. 최적의 포트 오소리티 전환 방안

다음은 우리나라의 여건을 감안하여 포트 오소리티를 설립할 때 결정하여야 할 중요한 사항과 이에 대한 방안을 제시해 보고자 한다.

2.1 대상항만

우리 나라의 무역항 28개항과 연안항 22개항중에 제1차로 부산항과 인천항에 포트 오소리티 제도를 도입하고, 연차적으로 다른 항만에 적용시킨다.

2.2 포트 오소리티의 성격 및 명칭

아직 우리 나라에는 그 전례가 없는 관리시스템이므로 그 성격을 확실히 표현할 수 있는 명칭이 적당하다.

2.3 관장업무의 범위

포트 오소리티의 업무범위에 다음과 같은 내용

이 포함되어야 할 것이다.

항만계획의 수립, 항만계획의 시행, 항만의 관리 운영, 항만구역외의 항만관련시설 장비 등의 개발 및 운영, 항만발전을 위하여 필요한 사업의 시행, 항만내의 각종 서비스제공사업¹⁰⁾, 항만시설사용료의 결정 및 징수, 항만시설장비의 포괄임대운영권, 항만발전과 관련된 기업에의 자본참여 및 자회사 설립운영권, 항만구역내의 공유수면 매립 및 관리에 관한 사항, 항만관련업체¹¹⁾에 대한 행정적인 지도감독(정부기능의 업무위탁), 항만수역내에서의 해양환경보존에 관련된 사항, 항만수역내에서의 항로표지시설 및 VTS운영 및 개항질서 단속의 항만 질서 유지에 관한 사항 등이다.

2.4 국·공유재산의 포트 오소리티에의 출연

무상출연, 유상출연, 일정기간(5년정도) 무상대여후 평가매입¹²⁾의 세가지 경우가 있겠는데, 과도기적인 방법으로 위 세가지 대안 중 제3안을 채택하는 것이 바람직하다.

2.5 정관에서 정할 사항

정관에 정하여야 할 중요사항에 관하여서는 다음 사항들이 될 것이다.

목적·명칭·소재지, 업무, 관할구역, 위원회에 관한 사항, 감사에 관한 사항, 공사의 임원 및 직원에 관한 사항, 재정에 관한 사항, 손익금 처리에 관한 사항, 해산·정관의 제정 및 개정에 관한 사항, 기타 필요한 사항이다.

2.6 항만위원회의 구성 및 업무

위원의 임면권은 어디까지나 포트 오소리티에게 주어야 하고, 외부기관이 인사에 관여하는 것은 최소한의 것만 법률로 정하여야 한다. 위원회의 정수는 대체로 5명에서 10명 내외가 좋을 것으로 보이며, 임명방법에 있어서는 지자체장이 5명, 국가가 5명을 임명하는 절충안이 합리적일 것이다. 또한 임기는 정수가 10인인 경우 5년, 8인인 경우 4년, 6인인 경우 3년으로 해서 매년 2인씩 교체하도록 하는 것

10) 단, 서비스를 제공하는 사기업체가 있을 경우에는 불가피한 경우에 한정한다.

11) 항만운송업체 및 선박대리점 등.

12) 단, 대금지급방식에 있어서는 장기연불방식을 택한다.

이 바람직할 것이다.

위원의 자격은 당해 항만과 이해관계를 가진 위원은 배제하는 것이 좋으며¹³⁾, 위원의 신분은 공무원 규정에 따르며, 보수는 상근직은 정규보수를 지급하고 비상근 명예직은 수당만 지급한다. 위원회는 포트 오소리티의 최고의사결정기관으로서 심의와 의결을 담당하며, 위원회의 위원장은 위원간의 호선에 의하여 선출하고, 위원장은 위원회의 회의를 주재하며 포트 오소리티를 대표한다.

2.7 기타임원

위원 외에 사장과 이사 약간명, 감사를 둔다.

2.8 위원 및 임직원의 형사법상의 신분

형사법상 공무원과 동일한 책임을 지게 하는 것이 바람직할 것이다.

2.9 재무회계

기업회계방식에 의한 독립채산제의 시행¹⁴⁾과 공채의 발행권 또는 개발 및 운영자금 차입권, 잉여금 및 손실발생시의 처리문제에 관한 내용이 포함되어야 할 것이다.

2.10 국가 및 지방자치단체와의 관계

개발계획에 대하여 중앙정부와 항만의 지원(地元)을 관할하는 지방자치단체의 승인을 의무화하고, 승인여부의 결정에 대한 폭넓은 권한을 국가와 지방자치단체에게 줄 필요가 있다. 그러나 다른 여러 가지 규제와 간섭은 가능한 한 배제하도록 제도적 장치를 마련하여야 한다.

2.11 도시계획과 항만계획의 조정

항만도시의 도시계획수립에는 반드시 항만전문가가 참여하는 동시에 항만계획의 수립시에는 계획구상 초기부터 도시계획전문가를 참여시켜 항만계획과 도시계획의 조화를 이룩해 나가야 할 것이다.

VI. 결 론

현재까지 개발된 항만관리제도 중 가장 발달된 관리제도로 평가받고 있는 포트 오소리티를 뒤늦게나마 우리나라에도 도입하게 되었다. 우선적으로 부산항과 인천항의 관리제도를 2001년 상반기에 포트 오소리티로 전환하기로 한 것은 우리나라 항만관리제도의 획기적인 발전의 계기를 마련하였다고 할 수 있다. 두 항만의 포트 오소리티 도입에 관한 기본골격도 만족할 수준은 아니지만 관계기관간에 이미 합의가 이루어져 있는 상태이다.

새로운 제도를 도입하는 과정에서 이미 항만관리 업무를 담당하고 있는 해양수산부와 새로운 제도에 부분적으로나마 참여가 보장된 광역자치단체간에 일부 이견이 있었고, 이러한 이견의 조정과정에서 논리적이고 합리적인 사고보다는 부처이기주의에 의한 이해관계로 인하여 본질적인 포트 오소리티의 모습으로부터 다소 변형된 점이 있는 것이 사실이다.

본 논문에서 제시한 최적의 포트 오소리티안과 현실적으로 타협된 안과의 상이점은 앞으로 새로 탄생되는 포트 오소리티의 운영과정에서 발생하는 시행착오에 있어 중요한 근거가 될 것이다.

참 고 문 헌

- 1) 김형태(1997), "항만관리체제의 개선방향", 『항만운영 및 관리의 효율화 방안』, 전국경 제인연합회, 1997.
- 2) _____(1998a), "포트 오소리티제도의 도입논의와 관련하여", 『해양한국』, 제294호.
- 3) _____(2000), "Port Privatization in Korea", 『Challenge of the World Shipping and Response of the Korean Shipping in the 21st Century』, Proceedings of KASS & KOMARES'

13) 일본의 경우, 이해관계자를 항만위원에서 제외하도록 하면서, 다른 한편으로는 이해관계자의 폭넓은 의견을 수렴하여 항만의 관리운영에 반영시키기 위하여 위원회와는 별도로 이해 관계자가 널리 참여하는 항만평의회를 두어 이 평의회를 통하여 이해관계자의 의견을 수렴 하는 기능을 수행하고 있다.

14) Baudelaire, Jean-Georges(1986), *op. cit.*, pp. 249~250.

- International Symposium.
- 4) 문성혁(1999), “항만민영화와 우리나라의 추진 현황”, 『한국항만학회지』, 제13권 2호.
 - 5) 법전출판사(2000), 『2000年版 大法典』.
 - 6) 孫禎睦(1982), 『韓國開港期 都市變化過程研究』, 일지사.
 - 7) 이철영외 5인(1998), “동북아 중심항만 구축을 위한 컨테이너 터미널의 개발 및 운영전략”, 『한국항만학회지』, 제12권 2호.
 - 8) 인천발전연구원(2000), 『인천항자치공사 도입 방안에 관한 연구』, 인천광역시.
 - 9) 전국경제인연합회(1997), 『항만의 경쟁력 제고 과제』.
 - 10) 정필수·김형태(1998), 『새로운 항만개발 및 관리제도의 구축방안』, 한국해양수산개발원.
 - 11) 최재수(1967), 『우리나라 항만운영제도의 공기업(Port Authority)으로의 전환에 관한 연구』, 서울대학교, 석사학위논문.
 - 12) _____(1991), “Port Authority제도의 개요와 이상적 항만관리 형태”, 『해양한국』, 제10호, 한국해사문제연구소.
 - 13) _____(1992), “부산항 관리제도상의 문제점과 개선 방안”, 『동남개발』, 제12호.
 - 14) _____(1993), 『항만관리론』, 한국해양대학교 출판부.
 - 15) _____(1994), 『항만의 당면문제 해결을 위한 관리체제 개선안』, 국가경쟁전략연구원.
 - 16) 최재수·박경희(1999), “민영화시대를 맞은 부산항만의 경쟁력 제고에 관한 연구”, 『해운연구』, 제11집.
 - 17) _____(2000), “주요국의 항만관리제도와 우리나라 항만관리제도의 개선 방향”, 『한국항해학회지』, 제24권 3호.
 - 18) 한국해양대학교 항만연구소·부산발전연구원(2000), 『부산자치항공사(Port of Pusan Authority) 도입방안에 관한 연구』, 부산광역시.
 - 19) 한국행정연구원, 한국해양수산개발원(2000), 『항만공사제 도입방안 연구』, 해양수산부.
 - 20) 海運港灣廳(1986), 『海運港灣廳 10年史』.
 - 21) 山上徹(1990), 『國際物流概論』, 東京: 白桃書房.
 - 22) 市來清也(昭和 58년), 『港灣管理論』, 東京: 成山堂書店.
 - 23) 入谷貴夫(1985), “ニューヨークポートオーソリティツイの研究: 大都市圏における社會資本管理”, 『大阪市立大論集』, 第47號.
 - 24) 川崎芳一(1985), “港灣管理主體のあり方に關する實證的分析”.
 - 25) 河明信, 金鍾七(2000), “釜山港コンテナ埠頭の現況と競争力強化策に關する研究”, 日本海運經濟學會.
 - 26) 港灣六法(1995), 平成7年版, 東京: 成山堂, pp. 1~76.
 - 27) Baudelaire, Jean-Georges(1986), *Port Administration and Management*, Tokyo: IAPH.
 - 28) Bennathan, Esra and Walters, A. A.(1979), *Port Pricing and Investment Policy for Developing Countries*, London: Oxford University Press.
 - 29) Coto-Millan, P. et. al.(2000), “Economic Efficiency in Spanish Ports: some empirical evidence”, *Maritime Policy & Management*, Vol. 27, No. 2.
 - 30) Frankel, Ernst G.(1987), *Port Planning and Development*, New York: John Wiley & Sons.
 - 31) Goss, R. O.(1979), *Comparative Study of Seaport Management and Administration*, London: Government Economic Service.
 - 32) _____(1987), “Port Authorities in Australia”, Occasional Paper 84, *Federal Bureau of Transport Economics*, Canberra: Australian Government Publishing Service.
 - 33) _____(1990), “Economic policies and seaports: 1. The economic functions of sea ports”, *Maritime Policy & Management*, Vol. 17, No. 3.
 - 34) Heaver, T. D.(1995), “The implications of increased competition among ports for port policy and management”, *Maritime Policy & Management*, Vol. 22, No. 2.
 - 35) INCOPORTS/IAME(1998), *Yokohama Port And Environmental Issues Conference*, Ex-

- ecutive Committee.
- 36) Robson, William A.(1960), *National Industry and Public Ownership London*, London: George Allen & Unwin.
- 37) UNCTAD(1993), "Review of strategies currently adopted by ports to obtain strategic advantage", Board Standing Committee on Developing Services Sectors(Shipping) Inter-governmental Group of Experts on Ports Geneva, 25, October, Items 3 and 4 of the provisional agenda.
- 38) UNCTAD Secretariat(1990), *Development and Improvement of Ports: Co-operation Among Ports in Developing Countries*, (Geneva: United Nations Conference on Trade and Development), TD/B/C.4/AC.7/8.
- 39) _____(1993a), *Legal Aspects of Port Management*, (Geneva: United Nations Conference on Trade and Development), UNCTAD/SHIP/639, 2, 11.
- 40) _____(1993b), *Port Organization And Management*, (Geneva: United Nations Conference on Trade and Development), TD/B/CN.4/GE.1/2, 6, 28.
- 41) Wiltshire, Kenneth(1988), *Privatisation: The British Experience*, Melbourne: Longman Cheshire.