

항만관리제도 개선에 관한 연구

-우리나라 항만공사를 중심으로-

백인흠 · 황석준[†]

(부산해사고등학교 · [†] 동아대학교)

A Study on the Improvement of Port Administration System: Focused on the Port Authority of Korea

Ih-Huhum BAEK · Seok-Jun HWANG[†]

(Pusan Maritime Highschool · [†] Dong-A University)

Abstract

Port Authority in Korea does not have financial independence nor fair recruitment practices, thus the prospects of the establishment of the Port Authority is not adequate. Therefore independent and effective port administration cannot be achieved. To overcome this situation, this paper examines the port administration system in Korea and identifies its problems. This paper then provides an ‘modeling of Analytical Hierarchy structure’ for evaluation. An alternative solution is provided by carrying out a public survey, analysing the significance of the evaluation factor using the techniques of the Analytical Hierarchy Process. The significance of profitability was identified. The role of central government is significant when assessing the public service function of port administration; and the role of the private company is significant when assessing the independence. In addition, the private company is significant when assessing profitability. The private company is the alternative for port administration in Korea, based on the evaluation of various alternatives.

Key words : Port authority, Port administration, Analytical hierarchy process

I. 서론

2011년 기준으로 우리나라 경제 규모가 세계 10위임에도 불구하고 항만시설의 부족현상으로 체선·체화 현상이 심화되고 있다. 우리나라는 그동안 중앙정부가 항만개발과 관리 및 운영을 일원적으로 수행함에 따라 항만별로 지역 특성에 맞는 계획이 이루어지지 못하고 경직된 항만관리

와 지방정부와의 협조 부족이라는 지적을 받아왔다. 또한 중앙정부에 의한 항만관리는 항만이 국가 경제에 미치는 영향이 큰 상황에서 소수 주요 항만에 집중 투자하는 유리한 면이 있으나 항만관리의 경직성과 상업성의 결여로 급변하는 글로벌 물류 환경과 수요자 요구에 신속히 대응하지 못하는 문제점이 있다. 이러한 항만관리에 대한 문제점을 해결하기 위해 중앙정부는 항만공사제

[†] Corresponding author : 051-629-3738, porthwang@tu.ac.kr

도를 도입하게 되었다.

이러한 항만공사제도의 도입에 따라 지방자치단체가 항만행정에 참여하게 되었다. 그동안 중앙정부가 독점했던 권한에 대해 정치행정의 분권화라는 항만 자치적 의미가 있을 뿐만 아니라 도시행정적인 측면에서도 지방자치단체는 그동안 미흡했던 도시개발행정과 항만행정을 조화시킬 수 있으므로, 도시의 균형발전을 도모할 수 있게 된다. 그래서 과거와는 달리 지방자치단체가 항만의 관리와 운영에 관심을 갖게 되었다(한국행정연구원외, 2000).

항만공사제도는 중앙정부로부터 독립된 기관이 항만별로 독립 재산제 방식과 상업적 원리를 도입하여 항만관리 및 개발업무를 수행하는 제도를 말한다. 따라서 항만공사는 중앙정부가 행하고 있는 항만행정 업무 중 해양환경·안전 등 공익적 성격의 업무를 제외하고, 기업적 효율성을 추구하기에 적합한 분야인 항만관리 및 운영 업무를 전담하는 특수 법인으로 납입 자본금의 전액을 정부가 출자하는 정부투자기관이다.

우리나라는 2004년 부산 항만공사(BPA), 2005년 인천 항만공사(IPA) 그리고 2007년에 울산 항만공사(UPA)를 각각 설립하여 항만관리하고 있으며, 혹자로 운영되고 있는 다른 항만도 점진적으로 항만공사를 설립하여 각 항만을 관리할 예정이다. 항만공사의 설립과 운영으로 항만시설의 개발 및 관리 및 운영에 관한 업무의 전문성과 효율성이 높아질 것이다. 또한 항만이 경쟁력 있는 물류의 중심기지로 육성될 것이고 도시 계획과 연계된 지역 경제 발전에 크게 기여하게 될 것이다. 그러나 부산항을 포함하여 3개의 항만이 항만공사체제로 전환되었음에도 불구하고 항만공사 사장을 비롯하여 일부 이사들의 인사권이 중앙정부에 있고 필요에 따라 중앙정부의 규제나 간섭을 받고 있으므로 인사와 경영의 독립성이 완전히 확보되지 않은 체제이다. 이러한 중앙정부의 규제나 간섭은 항만공사의 도입 취지를 제대로 살리지 못하는 것이므로 항만관리주체의 분

명한 정립이 필요한 시점이다.

이 연구는 항만관리제도의 일반적 형태, 외국 주요항만에서 채택하고 있는 항만관리주체의 유형과 특징을 파악하고 우리나라 항만관리의 변천과 항만관리의 문제점을 제시한다. 그리고 우리나라 항만공사의 도입 취지를 반영할 수 있는 항만관리주체를 선정하여 우리나라 항만관리제도 개선에 기여하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 선행 연구 고찰

우리나라 항만관리(port administration) 개선에 관한 선행 연구로는 항만공사 출범 이전에 다양한 연구가 이루어졌으나 이후에는 연구가 미흡했다.

이철영(1991)은 우리나라 항만관리의 문제점을 지적하고 개선 방안으로 항만공사제도를 실시하고, 과도기적으로 항만관리 위원회를 구성해야 한다고 제시하였다. 김형태(1993)는 외국 선진 항만과 비교하여 우리나라 항만관리제도의 문제점을 제시하고 개선 방안으로 항만공사제도에 의한 항만관리 또는 민유민영체제를 실시해야 한다고 제시하였다. 최재수(1994)는 우리나라 항만을 이원화하고 기업화 대상 항만은 항만자치공사를 실시해야 한다고 제시하였다. 김도현 외(1998)는 국유·국영 항만의 문제점인 항만의 경영 마인드 부족, 항만투자 재원의 부족, 지방자치단체의 참여 배제로 인한 도시계획과의 연계성 부족 등을 지적하고, 개선 방안으로 항만공사제도를 제시하였다. 최재수 외(2000)는 주요국의 항만관리와 비교하여 우리나라 항만관리의 문제점과 항만공사제도의 필요성을 제시하였다. 박경희(2001)는 우리나라 주요 항만의 항만공사로의 전환에 대비하여 주요국의 항만관리를 살펴보고 우리나라의 항만관리의 연혁과 문제점을 제시하였다. 그리고 포트 오소리티 전환 방안을 제시하였다. 김성국

(2003)은 부산과 진해에 인접하고 있는 부산신항만의 항만관리를 위해 AHP(Analytical Hierarchy Process) 기법을 이용하여 최적의 항만관리 방안을 제시하였다. 강운호(2009)는 뉴욕·뉴저지 항만공사를 중심으로, 항만공사 거버넌스(governance) 제도와 대리인 문제를 제시하고, 우리나라 항만공사에 대한 정책적 시사점을 제시하였다.

2. 항만관리제도의 개관

가. 항만관리의 일반적 형태

협의의 항만관리(port administration)는 항만시설의 건설·시설의 유지 보수·항만 시설의 합리적 이용을 위한 교통기관 및 수송대상 등 물류에 관한 조정 및 서비스 제공 등의 항만 운영(port operation)을 말한다. 그리고 광의의 효율적인 이용을 위한 모든 활동, 즉 항만시설을 개발하고 효율적인 지원을 통해 사회·경제적 발전에 기여하는 모든 활동을 말한다. 항만관리의 주요 업무는 항만의 공용, 항만의 보전, 항만 질서의 유지, 항만 이용의 증진 등이다(문성혁, 2003). 사회, 정치, 문화, 지리, 상업, 군사 등의 측면에서 볼 때 항만은 오랜 시간에 걸쳐 발전해 왔으며, 이는 국가마다 매우 다양한 항만관리 형태로 발전하였다. 일반적으로 항만의 소유 및 관리 형태는 국유·국영제, 지방자치단체 소유·운영제, 포트 오소리티 및 사유제로 크게 분류된다(Frankel, Emst G., 1986).

이와 같이 세계 주요 항만은 항만소유, 항만개발, 항만관리 및 운영 등에 따라 표준제도는 없으나 다음과 같은 항만관리 형태를 보이고 있다(임문택, 2001).

1) 국영 항만

국영 항만(national port)은 항만법이나 대통령령 등에 의해 항만의 개발에서 운영까지 중앙정부가 주도하여 항만을 직접 관리하는 형태로서, 항만개발비의 확보가 용이하고 국가의 전반적인 항만개발계획을 합리적이고 균형 있게 수립하여

수행할 수 있는 장점이 있다. 그러나 급변하는 항만환경에 즉시 대처가 어렵고 관료화된 운영체제로 인하여 항만관리의 효율성이 비교적 낮은 편이다. 항만의 제반 활동은 관련 부처를 통해 중앙정부가 직접 관할한다. 항만당국은 일반적으로 자국 내의 모든 항만을 관장할 수 있는 책임과 권한을 가진다.

2) 공영자치 항만

공영자치 항만(authority port)은 일반적으로 중앙정부 또는 주정부로부터 독립된 위원회(boards or commission)에 의해 항만을 관리하는 형태로서, 위원회에서 예산, 결산 및 사업계획 등을 심의·의결한다. 그리고 심의·의결된 사항은 별도로 설립된 항만공사(Port Authority, PA)에서 실질적으로 집행하고 관리 및 운영되는 항만을 말하며, 일반적으로 인사권의 독립과 재정 자립도가 가능한 항만에서 채택하고 있다. 공영자치 항만은 비영리 단체가 운영하므로 공익성을 띠는 점이 강하며, 사용자 측의 대표가 자기들의 이익을 너무 대변할 우려가 있는 제도이나, 나라마다 조금씩 다른 특성을 가지고 있다.

3) 지방자치 항만 또는 시영 항만

지방자치 항만(local authority port) 또는 시영 항만(municipal port)은 지방정부 또는 시 당국이 직접 항만을 관리하는 형태로서, 항만의 정책 결정에 있어서 정치적인 영향을 받게 되나 지방정부와 항만 간의 협조가 원활하며, 재정의 확보도 국영 항만에 비하여 비교적 쉽다. 또한 지역 특성에 맞는 항만관리로 항만 경쟁력 확보에 유리한 점이 있으나 지방정부의 재정능력이 있어야 원활히 운영되는 문제점을 안고 있다.

4) 민간 항만 또는 사유 항만

민간 항만(private company port)은 민간회사가 항만을 개발하여 보유하거나 운영권을 임대 방식으로 확보하여 관리하는 형태로서, 항만의 책임자는 주주들에 의해 임명된다. 민간회사에 의한 항만관리는 이윤추구가 목적이므로 항만 고

객에 대한 서비스의 질은 높은 편이나 항만개발을 위한 투자재원의 확보가 어려운 것이 단점이다. 항만관리 형태에 따른 항만관리주체, 정부참여, 최고 의사결정기구 및 장·단점은 <표 1>과 같다.

<표 1> 항만관리 형태의 특징

구분	국영항만	공영자치항만	지방자치항만	민간항만
관리주체	중앙정부	독립위원회(이사회)	지방자치단체	민간기업
정부참여	큼	보통	큼	적음
의사결정	장관	이사회(또는 위원회)	지방/중앙정부 선출위원	이사회
장점	정부재정지원 안전한 재정 중복투자 적음 항만경쟁 없음	정부 독립 비영리단체	투자재원확보 용이 높은 지역참여도	주식에 의한 재정 확보 이익 극대화 상업적 관리 고객 지향적
단점	중앙 통제 관리적 관리 비상업적 운영 더딘 의사결정	이용자의 많은 영향력 비상업적 운영 재원부족	지방자치단체 정치적 영향 고위직 관리 능력 부족	도산 가능 이익 추구 제한된 투자

자료 : 문성혁, 현대항만관리론, 2003, p. 135.

나. 각국의 항만관리제도

1) 영국

영국에서는 항만을 상업시설로 간주하여 중앙정부가 전혀 개입하지 않고 있으며 완전히 시장기능에 의하여 운영되고 있다.

영국의 항만관리는 국영 항만, 시영 항만, 신탁항만, 민간 항만으로 분류된다. 국영 항만은 영국 운수항만위원회(British Transport Dock Board, BTDB)가 관리하던 항만으로 현재 이들 항만은 모두 민간 항만으로 되었다. 시영 항만(municipal port)은 지방자치단체가 항만을 소유하고, 시장 및 선출된 위원들로 이루어진 도크위원회(Docks Committee)가 항만을 관리 및 운영하는 형태로서 브리스톨항, 포츠머스항, 콜체스터항 등이 있다. 이사회 항만, 신탁 항만, 항만공사 항만, 위원회 항만 등으로 불리는 신탁 항만(trust port)은 특수법인 형태의 자치조직에 의해 항만을 관리

및 운영하는 형태로서 런던항, 하위치하벤항, 랭카스터항 등이 있다. 민간 항만(private company port)은 민간 기업이 항만을 소유하고, 상업적 조직으로 관리 및 운영하는 형태로서 펠릭스토우항, 리버풀항, 맨체스터항, 펠릭스토우항 등이 있다.

2) 프랑스

프랑스는 전통적으로 항만을 국가의 영조물로 간주하여 국가가 직접 지배, 관리뿐만 아니라 항만개발, 정비 권한을 보유하는 국영관리체제를 유지하여 왔다. 프랑스의 항만들은 중앙정부가 항만서비스의 공정성을 너무 강조한 까닭에 항만관리 및 운영의 공공성에 최우선을 두고 있어 비능률적인 항만 운영의 원인이 되고 있다. 프랑스의 항만관리에는 중추 항만, 중요 항만 및 지방항만으로 분류된다. 항만위원회가 관리하는 자치항인 중추 항만의 경우 항만의 기본 시설은 정부가 지원, 투자하고 있으며, 기능 시설은 항만당국이 직접 개발하거나 민간임차인이 투자, 개발하는 형태이다. 중추 항만은 프랑스의 항만 중에서 국민경제에 차지하는 비중이 가장 높은 6개의 항만으로 이들 항만을 자치항만(autonomous port)이라고 부르며 관리주체는 포트 오소리티이다. 중앙정부가 직접 관장하고 있는 중요 항만의 경우 중앙정부가 지방사무소를 통해 항만시설을 개발하고 있다. 지방자치단체가 관리 및 운영하는 지방항만은 항만시설의 개발 및 투자 시 중앙정부보다는 대부분 당해 항만의 관리주체에 의해 수행되고 있다.

3) 미국

미국은 광대한 국토 및 선진화 된 지방자치제도로 인하여 전국 항만을 개발, 관리, 운영, 정책, 종합개발계획 등이 없는 관계로 연방정부가 항만개발 및 관리에 거의 개입하지 않고 있다. 개별항만의 개발 및 투자, 항만관리 및 운영 등에 대한 책임은 주정부 또는 지방정부의 권한에 속하고, 또한 항만개발 투자제도는 주정부의 소관으

로 되어 있으며 주마다 약간씩 차이는 있다.

미국의 항만개발 투자제도는 항만을 관리 및 운영하는 항만공사가 담당하고 있으며 이 포트 오소리티(port authority)는 공기업이면서도 상업적인 운영이 가능한 기업회계 제도를 도입하여 운영하고 있다. 항만개발, 관리 및 운영에 필요한 재원은 원칙적으로 연방정부가 재정지원을 않기 때문에 포트 오소리티는 항만수입 등과 같은 자금으로 개발하는 것이 원칙이며, 다만 부두 밖의 항로, 묘지, 수로 등의 준설사업은 연방정부에서 시행한다. 항만당국은 자체 재원조달을 통하여 기본 시설을 개발하며, 이러한 기본 시설을 민간에게 임대하여 운영하는 형태가 일반적이다. 미국의 항만관리는 시영 항만, 주영 항만, 공사 항만 및 민간 항만으로 대별할 수 있다.

4) 독일

독일에서는 중앙정부가 항만에 전혀 관여하지 않고 항만관리 및 운영, 항만에 관한 사업, 항만 계획수립, 항만개발 등을 항만이 소재하는 주정부 및 시정부에 모든 것을 위임하고 있으며, 당해 항만이 존재하는 주정부가 각각 독자의 규정(regulation)을 제정하여 행하고 있다. 독일은 항만을 중요한 사회간접자본의 일환으로 간주하기 때문에 반드시 상업성과 독립채산제 원칙을 고수하지 않고 있다. 항만 투자 시 항만 당국과 민간기업의 역할 및 기능이 엄격히 구분된다. 항만당국은 항만시설 중 안벽, 항내 정박지, 임항도로, 토지조성 등의 기본 시설을 개발하고, 정비하여 유료로 운영회사에 대여하고 있다. 민간 임차인은 하역기계, 상륙 등의 기능 시설을 투자 및 정비하고 있다. 다만 항만에 이르는 수로와 내륙부의 하천수로는 연방정부가 준설 및 정비를 담당하고 있다.

5) 일본

일본은 제2차 세계대전 이후에 항만관리가 중앙정부에서 지방자치단체로 이관됨에 따라 대부분의 지방자치단체는 지방자치단체 직할 형태를

채택하여 항만관리하고 있으며 일부 특수한 여건을 가진 지방자치단체는 사무조합 형태를 채택하여 관리하고 있다. 그러나 1960년대의 고도 성장기를 맞이하여 항만 물동량의 증가에 따라 1967년에 항만을 기업방식으로 집중 개발하기 위해 외무부두공단법을 제정하여 15년 동안 대외교역상 필요한 도쿄항, 요코하마항, 오사카항 및 고베항을 개발하고 운영해 오다가 1981년에 해체하고 4개항 모두 항만공사체제로 전환하였다.

6) 중국

중국은 1984년 이후에 항만관리의 지방화를 착수하여 국가와 지방이 공동으로 항만을 관리하고 있다. 1984년에는 텐진항, 1986년에는 상하이항과 다롄항, 2000년도에는 진황다오항이 지방정부에 이양되었다. 2002년 이후에는 항만 민영화를 착수하여 상하이항, 텐진항, 닝보항, 다롄항, 칭다오항 등을 대규모로 민영화 하였으며, 다른 항만들도 민영화를 추진하고 있다. 항만 민영화는 대부분 외국인 투자기업 유치 방식으로 이루어졌다. 2003년 이후에는 지방정부가 항만행정만 담당하고, 운영은 완전히 민영화 하였다.

다. 항만관리주체

항만관리주체는 항만을 관리하는 주체로 중앙정부, 지방정부, 지방자치단체, 포트 오소리티(PA), 국영기업, 공단 및 민간기업 등을 의미한다. 이러한 주체는 국가마다 차이가 있으며 한 국가 내에서도 여러 형태를 보이고 있다. 미국의 경우에는 주정부, 시정부 등에 따라 항만관리주체가 다르며, 프랑스는 자치 항만과 비자치 항만에 따라 항만관리주체가 다르다. 그리고 영국의 경우에도 시영 항만, 신탁 항만, 민간 항만에 따라 여러 형태의 관리주체가 있다. <표 2>는 세계 주요 선진 항만의 항만관리주체, 설립주체 및 관리주체의 특성을 나타낸 것이다.

일반적으로 항만관리주체의 특성에 따라 항만관리 및 운영의 효율성 여부가 결정될 수 있는 것으로 알려져 있다. 영국 항만에서는 대부분 민

<표 2> 주요 항만의 항만관리주체

구 분	항만관리주체	설립주체	관리주체 특성
뉴욕·뉴저지항	뉴욕·뉴저지 포트 오소리티	뉴욕주·뉴저지주	공기업
LA항	LA시 항만국	LA시	지방자치단체
고베	고베시	고베시	지방자치단체
펠릭스도우항	민간기업	민간기업	민간기업
함부르크항	함부르크시	함부르크시	지방자치단체
르아브르항	르아브르항 포트 오소리티	중앙정부	공사
부산항, 인천항	부산항만공사	중앙정부	국가기관

자료 : 문성혁, 현대항만관리론, 2005, p. 193-196 요약 정리.

간 기업이 항만관리주체로 되어 있으므로 공공기관에 비하여 구조적인 측면에서 효율적인 항만관리가 될 수 있다. 그러나 공공기관이 항만관리주체라고 하여 반드시 비효율적인 항만관리가 이루어지는 것은 아니다. 프랑스의 르아브르항 및 마르세유항은 중앙정부의 산하기관임에도 불구하고 효율적인 관리주체로 알려져 있다. 또한 공공기관이 항만관리주체로 되어 있다고 하더라도 항만운업을 대부분 민영화하여 효율적인 운영을 도모하고 있다.

오늘날 선진국 주요항만은 포트 오소리티가 항만관리주체로서 항만을 관리하는 경우가 대부분이다. 각국의 역사적 배경, 정치적 환경, 사회적 분위기, 경제적 여건, 환경적인 요소로 인해 이러한 포트 오소리티의 형태는 국가별·항만별로 각각 다르다. 일반적으로 항만관리주체에 따른 특징, 장·단점 등은 <표 3>과 같다.

3. 우리나라 항만관리제도의 변천과 문제점

가. 우리나라 항만관리제도의 변천

1876년 7월에 부산항, 1880년 5월에 원산항이 각각 개항된 데 이어 1883년 1월에 인천항이 개항되었으며, 이와 같은 개항장은 1945년 8월 15일 광복까지 신의주, 진남포, 군산, 목포, 청진, 웅기 등으로 확장되었다. 이러한 항만의 개항은 일제의 수탈 및 대륙침략의 발판으로 활용되는

<표 3> 항만관리주체의 유형과 특징

구분	중앙정부	지방자치단체	현행 항만공사	통합형 항만공사	민간기업
특징	중앙정부가 항만을 소유하고, 관리	지자체가 선 임 한 특별기구에 의해 항만관리	특별법에 의해 설립된 자치기관이 항만관리	일정 권역에 있는 여러 항만을 항만공사가 통합관리	민간기업이 항만소유, 상업적으로 항만관리
장점	국가 주도의 종합적 항만계획 가능	지역 특성을 고려한 항만 계획 가능	독립채산제에 의한 기업회계 방식 운영	효율적인 항만관리 및 운영 가능	항만 이용자 중심의 항만관리 및 운영
단점	항만 고객에 대한 서비스 및 유연성 부족	지방정부의 간섭, 투자재원 부족	중앙 정부로부터 인·사·권 등의 일부 간섭을 받음.	중앙 정부로 부터 재정, 인·사·권 등의 간섭을 받음.	항만 공익성보다 기업 이익에 우선하여 항만관리 및 운영

데에 지나지 않았었다. 이러한 일제 식민지 시대의 항만관리제도는 대륙 진출의 전진 기지와 수탈품의 수송을 위한 국유·국영 체제이다.

1948년 8월에 대한민국 정부 수립과 함께 교통부를 설치하여 최초로 항만관리체제를 갖추었다. 1949년 12월에 교통부 해사국을 설치하여 항만관리를 위한 관청의 역할을 수행하였으나 항내에서 처리되는 화물의 대부분이 원조화물이었기 때문에 하주인 외자관리청과 미군 전투병과사령부(Combat Arms Command, CAD)가 부두사용 및 하역감독을 하였다. 따라서 교통부 해사국이 관장할 수 있는 업무는 항만감시 및 내항선박의 입출항 관리에 국한되어 있었으므로 국유·국영체제의 큰 틀에서 벗어나지 못했다. 1954년 11월에 개헌과 더불어 정부조직법을 개정하게 됨으로써 교통부 해사국과 상공부 수산국을 합병하여 해무청이 신설되었으나 1960년 10월에 해체되어 항만행정이 다시 교통부로 이관되어 1961년 10월에 해운국이 설치되었다. 1973년 3월에 항만청이 창립되어 항만건설과 운영에 관한 행정을 일원화하여 그 기능을 수행하였으나, 항만청이라는 이름으로는 국제기구와 협력을 추진하는 데에 혼란과 불편이 초래되었다. 따라서 이러한 문제점을 해

소하고 해운입국의 의지를 강조하기 위하여, 1976년 3월에 항만청을 해운항만청으로 변경하였다. 또한 종래의 지방항만관리청의 명칭도 지방해운항만청으로 변경하였다.

1996년 8월에 해운항만청과 수산청을 통합하여 해양수산부를 신설하고 여러 부처로 나뉘어져 있던 해운, 항만, 수산, 해양개발, 해양탐사, 해상안전 등의 업무를 통합하였으며 1997년부터 정부는 부두운영회사(TOC) 제도를 도입해 항만의 민영화가 부분적으로 이루어졌다. 그리고 2008년 2월에 해양수산부의 해운물류·항만 및 해양환경업무, 행정자치부의 지적업무를 통합하여 국토해양부로 새롭게 출발하였다.

우리나라의 항만은 무역항, 연안항 및 지방항만으로 구분된다. 무역항의 개발 및 운영은 국토해양부, 연안항의 개발·유지보수는 국토해양부, 운영은 지방자치단체가 수행한다. 그리고 지방항만의 개발과 관리 및 운영은 지방자치단체가 수행한다. 특히 항만개발은 국토해양부가 총괄적인 항만개발의 계획 및 집행기능을 담당한다. 부산항, 인천항 및 울산항을 제외한 컨테이너 부두에 대해서는 한국컨테이너부두공단이 항만개발을 담당하며, 부산항, 인천항 및 울산항의 경우는 항만공사가 개발을 담당하고 있다. 국토해양부 본부는 전국의 무역항 및 연안항의 개발계획을 수립하고 지방해양항만청을 통해 집행한다. 항만개발부서인 물류항만실은 항만개발계획을 총괄하고, 전국 항만에 대한 개발방침을 수립하며, 아울러 민간자유치사업을 심사·승인한다.

나. 우리나라 항만관리제도의 문제점

우리나라 항만관리는 제한된 정부재정에 의한 개발자금의 부족과 개발적지 부족, 항만과 도시의 이원화된 관리권으로 인한 항만과 도시의 부조화, 그리고 공무원에 의한 관료적인 항만관리 및 운영으로 수요자의 요구에 즉각적으로 대처할 수 없다는 점이다(박경희, 2001).

세계 각국의 선진 항만이 포트 오소리티를 도

입하게 된 것은 자본주의 발달에 따른 자연적인 추세라고 할 수 있다. 항만은 기본적으로 한 국가의 기간시설이라는 공공성과 항만시설을 이용하여 이윤을 창출하는 수익성이 함께 포함되어있다. 공공적 요소를 너무 강조하다 보면 수익성이 떨어지고 반대로 수익성에 너무 집착하다 보면 공공성이 저해되어 이 두 가지를 조화롭게 병행할 수 있는 대안으로 제시된 것이 바로 포트 오소리티이다.

포트 오소리티(PA)란 공공성을 유지하면서 기업적 요소인 수익성을 동시에 창출하기 위해 항만에 대해 권한(authority)을 가지고 행정기관과 민간 기업의 중간적인 위치에서 양자의 기능을 수행하는 기구로 법률에 의해 조직의 장(長)이 인사권의 독립과 재정적인 자립을 보장받은 특수법인 형태의 공공조직을 말한다. 특히 이러한 포트 오소리티는 항만의 공공성도 중시하지만, 근본적으로는 경제적 자립성을 바탕으로 하고 있다(문성혁, 2003).

우리나라 항만공사도 포트 오소리티는 기본적인 성격과 요건 인사 자치권의 독립, 재정적 독립, 항만지역 및 항만기능을 관리하는 권한, 기업적인 효율경영이 확보되어야 한다. 그러나 우리나라 항만공사는 중앙정부로부터 재정적 독립, 인사 자치권의 독립 등이 보장되어 있지 않은 관계로 마치 시장형 공기업으로 흡수해 일반 공기업과 같이 취급하는 하고 있다. 그리고 최근에 감사원이 국토해양부에 대해“항만공사가 지역별로 분리돼 운영되면서 항만시설이 비효율적으로 운영되고 있어 항만운영의 효율성과 전문성 제고를 위해 부산, 울산, 인천에 있는 항만공사(PA)를 통합하라.”고 통보했다. 또한 “전체 항만공사를 통합할 경우 부산항의 적체된 컨테이너 화물(적정 하역능력의 130%)을 하역능력의 30%밖에 활용하지 못하고 있는 광양항에서 처리하도록 유도할 수 있는 등 항만시설을 효율적으로 활용할 수 있다.”고 밝혔다(감사원의 항만공사 통합안, 2010).

이는 중앙정부가 포트 오소리티의 기본적인 성

격과 요건조차도 이해하지 못하는 것으로, 우리나라 항만관리제도의 심각한 문제점이라 할 수 있다.

Ⅲ. 모형 설계 및 설문 조사 특성

1. 모형 설계

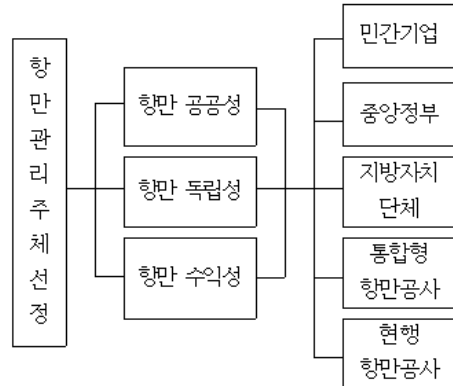
이 연구의 모형은 항만의 기본 기능과 우리나라 항만공사의 도입 취지를 반영하여야 한다. 또한 선진 주요항만에서 채택하고 있는 포트 오소리의 성격 및 요건에 부합하여야 한다. 계층 1은 목표(goal)로 우리나라 항만공사를 관리하기 위한 항만관리주체 선정이다. 계층 2는 계층 1의 목표를 만족시킬 수 있는 평가요인으로 항만의 기본 기능인 항만 공공성, 항만공사의 설립 목적인 항만 독립성과 항만 수익성으로 하였다. 그리고 계층 3은 항만관리주체의 대안으로 민간기업, 중앙정부, 지방자치단체, 통합형 항만공사 및 현행 항만공사로 하였다. 즉, 세계적인 추세인 항만민영화 차원에서 항만기업, 국가 주도의 종합적 항만관리 차원에서 중앙정부, 지역 특성을 고려한 항만관리와 지방화 추세 차원에서 지방자치단체, 마지막으로 감사원의 국토해양부 감사 지적 및 항만 효율적 관리 차원에서 통합형 항만공사를 대안으로 제시하였다.

[그림 1]은 항만관리주체 선정을 위한 계층 구조의 모형도이다.

2. 설문 조사 특성

가. 설문 구성 및 구성 방법

항만관리주체를 평가하기 위한 설문지는 다음과 같이 구성하였다. 첫째, 계층 2의 중요도를 평가하기 위한 것으로 항만 독립성, 항만 공공성 및 항만 수익성의 평가요인을 쌍대비교 하도록 문항을 구성하였다. 둘째, 계층 3의 중요도를 평가하기 위한 것으로 각 평가요인별로 대안을 쌍대비교 하도록 문항을 구성하였다. 이외에도 응



[그림 1] 계층 구조 모형도

답자의 일반사항으로 소속, 업계 종사 경력, 직위 등에 대한 문항을 구성하였다. 각 문항에 대한 척도는 일반사항을 제외하고 모두 9점 척도로 측정하였다. 설문지의 가중치와 일치성(CR)을 도출하기 위해 Expert Choice 2000을 사용하였다.

나. 조사 대상 및 특성 분석

항만관리주체를 선정하기 위해 설문 대상자는 충분한 지식과 이해관계를 갖는 항만 관련 전문가여야 하며, 항만관리주체를 평가할 수 있는 객관적 입장이어야 한다.

이를 위해 <표 4>와 같이 조사 대상 집단은 학계, 국토해양부, 항만공사, 지방자치단체, 터미널 운영기업 전문가 집단으로 구성하였다. 설문 기간은 2011년 1월 15일부터 2011년 2월 15일까지 31일간 실시하였다. 조사 방법은 보다 많은 설문지 회수를 위해 직접 방문 조사가 전체의 50%, 전화나 E-mail을 통한 조사가 50%이었다. 설문 조사의 응답비율은 전체 75부 중에서 55부가 회수되어 73.3%의 회수율을 보였다. 처리한 결과, 설문 응답자 중 일관성비율(Consistency Ratio, CR)이 0.1을 초과한 무효응답 14부는 분석에서 제외하였으며, 유효응답은 38부로 73.1%의 유효 응답률을 보였다.

<표 4> 설문조사 대상자의 특성 및 응답

배부처	배부수	회수 및 응답			
		회수	유효 응답	무효 응답	유효 응답률(%)
학 계	15	11	8	3	72.7
국토해양부	15	10	8	2	80.0
항만공사	15	9	6	3	66.7
지방자치단체	15	10	7	3	0.70
터미널운영기업	15	12	9	3	0.75
전 체	75	52	38	14	73.1

조사 대상의 특성을 살펴보면, 유효 응답한 전문가 집단 중 관련 업계 종사 경력이 10~15년이 11명, 16~20년이 20명, 21년 이상이 7명으로 집계되었다.

IV. 실증 분석

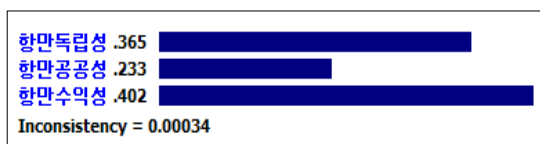
1. 항만공사주체의 평가요인 분석

항만공사주체에 대한 평가요인의 분석 결과 <표 5>와 같다. 평가요인 중 항만 수익성(0.402)이 가장 높게 평가되었으며, 다음으로 항만 독립성(0.365)을 비교적 높게 평가하였다, 반면, 항만 공공성(0.233)은 상대적으로 낮게 평가되었다.

<표 5> 항만공사주체의 평가요인의 중요도

평가요인	중요도	순 위
항만 수익성	0.402	1
항만 독립성	0.365	2
항만 공공성	0.233	3

CR = 0.00034



[그림 2] 항만공사주체의 평가요인의 중요도

항만공사주체의 평가요인 분석에서 일관성 비율(CR)이 0.00325이므로 일관성에 문제가 없음을 알 수 있다.

일반적으로 일관성비율(CR)이 0.1 이상이면 연구방법론에 신뢰성이 떨어진다고 판단된다. Expert Choice 2000에서는 비일관성(Inconsistency)으로 표시하고 있지만, 그 의미는 일관성과 동일하다. 또한 쌍대비교행렬에서 가장 모순된 판단을 찾을 수 있으며, 그 판단에 대한 적절한 값을 제시해 주는 기능도 제공해 준다(조근태 외, 2003).

2. 항만공사주체의 대안 분석

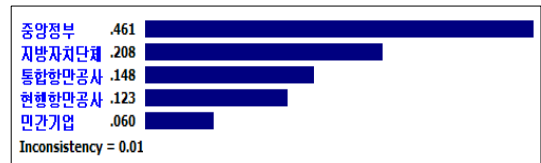
가. 항만 공공성 대안 분석

항만 공공성에 대한 대안 분석 결과 <표 6>과 같다. 중앙정부(0.461), 지방정부(0.208), 항만공사(0.148), 자치항만공사(0.123), 민간기업(0.060) 순서로 나타났다. 항만 공공성에 대한 대안의 분석에서 일관성 비율(CR)이 0.01이므로 일관성에 문제가 없음을 알 수 있다.

<표 6> 항만 공공성 대안 평가

평가요인	항만관리주체 대안	중요도	순 위
항만 공공성 (0.233)	중앙정부	0.461	1
	지방자치단체	0.208	2
	통합항만공사	0.148	3
	현행항만공사	0.123	4
	민간기업	0.060	5

CR = 0.01



[그림 3] 항만 공공성 대안 평가

나. 항만 독립성 대안 분석

항만 독립성에 대한 대안 분석 결과 <표 7>과 같다. 민간기업(0.308), 자치항만공사(0.278), 항만공사(0.195), 지방자치단체(0.149), 중앙정부(0.069) 순서로 나타났다. 항만 독립성에 대한 대안의 분석에서 일관성 비율(CR)이 0.04이므로 일관성에 문제가 없음을 알 수 있다.

<표 7> 항만 독립성 대안 평가

평가요인	항만관리주체 대안	중요도	순 위
항만 독립성 (0.365)	민간기업	0.354	1
	현행항만공사	0.295	2
	통합항만공사	0.160	3
	지방자치단체	0.121	4
	중앙정부	0.070	5
CR = 0.03			



[그림 4] 항만 독립성 대안 평가

다. 항만 수익성 대안 분석

항만 수익성에 대한 대안 분석 결과 <표 8>과 같다. 민간기업(0.354), 자치항만공사(0.294), 항만공사(0.160), 지방자치단체(0.121), 중앙정부(0.070) 순서로 나타났다. 항만 수익성에 대한 대안의 분석에서 일관성 비율(CR)이 0.03이므로 일관성에 문제가 없음을 알 수 있다.

<표 8> 항만 수익성 대안 평가

평가요인	항만관리주체 대안	중요도	순 위
항만 수익성 (0.402)	민간기업	0.308	1
	현행항만공사	0.278	2
	통합항만공사	0.195	3
	지방자치단체	0.149	4
	중앙정부	0.069	5
CR = 0.04			



[그림 5] 항만 수익성 대안 평가

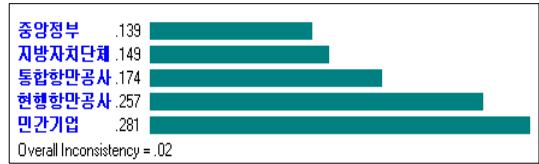
사. 대안의 종합 분석 및 대안 선정

<표 9>와 같이 항만관리주체 대안의 종합 분석 결과, 민간기업(0.281), 자치항만공사(0.257), 항만공사(0.174), 지방정부(0.149), 중앙정부(0.139)

순서로 나타났다. 따라서 우리나라 항만관리주체로 민간기업이 최종 대안으로 선정되었다. 대안의 종합 분석에서 일관성 비율(CR)이 0.03이므로 일관성에 문제가 없음을 알 수 있다.

<표 9> 항만관리주체의 대안 종합 분석

항만관리주체 대안	중요도	순 위
민간기업	0.281	1
현행 항만공사	0.257	2
통합형 항만공사	0.174	3
지방자치단체	0.149	4
중앙정부	0.139	5
CR = 0.02		



[그림 6] 항만관리주체의 대안 종합 분석

3. 시사점 및 개선 방향

가. 시사점

첫째, 항만 전문가들은 항만 기본 기능인 항만 공공성보다 항만 수익성을 더 선호한 것으로 보인다. 이는 항만공사의 성격 및 설립 취지에 부합되도록 항만관리의 필요성을 나타낸 것으로 판단된다.

둘째, 항만 전문가들은 중앙정부, 지방자치단체 등에 의한 항만관리보다 민간기업에 의한 항만관리의 필요성을 제시하였다. 향후 우리나라 항만공사를 민영화 즉, 중앙정부의 규제나 간섭에서 벗어나 민간기업이 직접 관리하여 항만 생산성을 높이고 이윤을 창출하는 경쟁력 있는 항만관리를 더 선호한 것으로 판단된다. 따라서 항만시설에 대한 민간 분야의 역할이 크게 확대됨에 따라 현재의 시점에서 항만 민영화 방법을 고민해야 할 시점이다.

셋째, 대안의 2순위인 현행 항만공사가 통합형 항만공사보다 더 선호한 이유는 중앙정부로부터

간섭을 받지 않고 항만을 관리하는 것이 더 효율성이 높고 항만경쟁력이 높은 것으로 판단했기 때문이다.

넷째, 비록 항만관리주체의 대안에서 4위를 차지한 지방자치단체가 중앙정부보다 비교적 높게 보인 이유는 항만이 지방에 위치하므로 지방화 시대를 맞이하여 지역 실정에 맞게 항만개발, 항만관리 및 운영이 필요한 것으로 판단된다.

나. 개선 방향

첫째로, 항만관리의 세계적 추세라 할 수 있는 항만 민영화가 필요하다. 항만 민영화를 통해 항만관리의 개선, 항만운영의 효율성 제고, 정부의 재정수입증대, 피고용인에 대한 항만소유권의 공유 촉진, 항만 노조의 영향력 축소 등을 이룩할 수 있다. 이를 위해 중앙정부는 국가 소유 지분의 일부 또는 전부를 민간에 매각, 국가가 소유한 항만 자산의 매각, 항만 시설의 양허계약, 항만 종사원 지주제, 항만 조직의 재조정 등이 있다.

둘째, 항만공사의 설립 취지에 맞게 항만관리가 될 수 있도록 법적·제도적 개선이 필요하다. 항만공사의 선임비상임이사인 항만위원장과 비상임이사인 항만위원 전원을 기획재정부 장관이 임명토록 한 공공기관의 운영에 관한 법률(공운법) 제18조와 제25조 3항 등은 항만공사의 독립성을 저해하는 대표적 독소조항이다. 이를 위해 공운법 개정 혹은 항만공사법 개정이 필요하다.

V. 결 론

우리나라 항만공사가 출범한지 7년이 지났음에도 불구하고 여전히 중앙정부로부터 규제와 간섭을 받고 있다. 이는 항만공사의 근본적인 취지에 위배되어 독립적이고 효율적인 항만관리를 할 수 없는 상황이다. 이를 위해 항만관리의 유형, 주요 항만의 항만관리주체, 각국의 항만관리제도, 우리나라 항만관리제도와 문제점을 파악하고 항만관

리제도 개선을 위해 계층분석구조평가 모형을 구축하였다. 그리고 실증분석을 위해 설문조사를 하고, AHP 기법을 이용하여 평가요인의 중요도와 대안을 선정하였다. 실증 분석 결과, 항만관리주체의 평가요인 분석에서 항만 수익성이 중요도가 높게 나타났다. 항만 공공성 대안 평가에서 중앙정부가 높게 평가되었으며, 항만 독립성 대안 평가에서 민간기업이 높게 평가되었다. 그리고 항만 수익성 평가에서 민간기업이 높게 평가되었다. 이를 종합한 대안 평가에서 민간기업이 우리나라 항만관리주체로 선정되었다.

참고 문헌

- 강윤호(2009). 공기업 거버넌스 제도와 대리인 문제: 뉴욕·뉴저지 항만공사를 중심으로, 한국항해항만학회지 33(10), 743~756.
- 김도현·곽규석(1998). 항만의 관리운영 개선에 관한 연구: 부산항을 중심으로, 한국항만학회, 287~305.
- 김성국(2003). AHP를 이용한 부산신항의 항만관리의 방안에 관한 연구, 한국항해항만학회, 27(1), 1~6.
- 김세원 외(2011). 경인항 인천컨테이너터미널의 최적 부두길이 산정에 관한 연구, 수산해양교육연구 23(2), 210~220.
- 김형태(1993). 부두운영 효율화 방안, 해운산업연구원, 73.
- 문성혁(2006). 현대항만관리론, 다솜출판사, 174.
- 박경희(2001). 우리나라 항만관리의 오소리티 제도로의 전환에 관한 연구, 한국항해학회지 25(3), 297~308.
- 박정천(2006). 항만관리법제 개선에 관한 연구, 한국해양대학교 박사학위 논문.
- 백인홍(2009). SWOT/AHP를 이용한 울산항의 전략적 발전방향에 관한 연구, 수산해양교육연구 21(2), 325~334.
- 부산항만공사(2006). 부산항만공사 설립백서.
- 이철영(1991). 우리나라 항만관리제도의 개선방안에 대하여, 한국항만학회지 5(2), 11~18.
- 임문택(2001). 최신 국제물류개론, 포담출판사, 168~170.
- 장우식(2004). 지방정부의 항만개발 참여 및 관리

- 능력향상방안에 관한 연구, 순천대학교 석사학위 논문.
- 최도석(2008). 정부 항만개발 · 관리운영의 지방이양 당위성.
- 최재수(1994). 지방화 시대와 항만관리권의 조정, 한국해운회지 제19호. 426~427.
- 최재수 · 박경희(2000). 주요국의 항만관리제도와 우리나라 항만관리제도의 개선 방향, 한국항해학회지 24(3). 195~211.
- 하창승 외(2009). DHP를 이용한 부산신항 배후부지 물류업종 선정, 수산해양교육연구 21(1), 96~105.
- 한국행정연구원 · 한국해양수산개발원(2000). 항만공사제 도입방안 연구, 해양수산부.
- 황석준 · 신한원(2011). 컨테이너터미널 운영사의 내부마케팅이 조직구성원의 태도와 고객지향성에 미치는 영향에 관한 연구, 수산해양교육연구 23(2), 319~332.
- Frankel, Emst G.(1986). Port Planning and Development, New York: John Wiley & Sons, 543~544.
-
- 논문접수일 : 2011년 06월 23일
 - 심사완료일 : 1차 - 2011년 07월 25일
 - 게재확정일 : 2011년 08월 17일