

經營學碩士 學位論文

埠頭運營會社制度 活性化 方案에 關한
實證研究

An Empirical Study on Improving the Terminal
Operating Company Scheme in Korea

指導教授 文 成 赫

2002年 1月

韓國海洋大學校 海事產業大學院

海事經營學科

柳 秉 銀

本 論 文 을 柳 秉 銀 의 經 營 學 碩 士
學 位 論 文 으 로 認 准 함 .

위 원 장 金 是 和 (인)

위 원 柳 東 瑾 (인)

위 원 文 成 赫 (인)

2002年 1月

韓 國 海 洋 大 學 校 海 事 產 業 大 學 院

海 事 經 營 學 科

柳 秉 銀

목 차

표 목 차	iii
그 립 목 차	v
Abstract	vi
제1장 서 론	1
1.1 연구배경 및 목적	1
1.2 연구의 방법과 구성	2
제2장 주요국 항만관리 및 운영 제도의 변화	4
2.1 전통적 항만관리운영의 유형	4
2.2 항만관리운영과 규제완화(deregulation)	12
2.3 주요국 항만관리제도의 개혁	19
2.4 주요국 항만운영제도의 개혁	25
제3장 항만민영화와 우리나라의 추진현황	31
3.1 항만의 민영화 배경	31
3.2 항만의 민영화 방법	34
3.3 우리나라 항만관리운영제도의 현황 및 문제점	50
3.4 우리나라 항만민영화의 추진현황: 부두운영회사(Terminal Operating Company)	53

제4장 부두운영회사(TOC)제도의 환경분석과 활성화 방안	71
4.1 TOC제도의 환경 분석	71
4.2 TOC제도의 활성화 방안	91
제5장 요약 및 결론	99
참고 문헌	102
<부록> 설 문 지	105

표 목 차

<표 2-1> 세계 주요 항만의 관리주체 현황	5
<표 2-2> 주요 항만운영제도의 비교	7
<표 2-3> 유럽의 항만관리 형태	8
<표 2-4> 항만투자재원의 비교(유럽항만의 경우)	9
<표 2-5> 1990년대 유럽 주요항만의 항만개혁 현황	21
<표 2-6> 주요 항만관리 형태의 특징	25
<표 2-7> 주요국 항만운영 합리화	28
<표 2-7> 주요국 항만운영 합리화(계속)	29
<표 3-1> The Port Function Matrix	38
<표 3-2> Ownership Status of Top 20 Container Ports	40
<표 3-3> Basic Types of Port Privatisation	41
<표 3-4> Policy Effectiveness of Privatisation Option	42
<표 3-5> 우리나라 항만민영화 제도의 내용	55
<표 3-6> 우리나라의 재래부두 및 컨테이너부두 운영방식	56
<표 3-7> 부두운영회사제도의 개요	59
<표 3-8> 부두운영 단일법인 형태 비교	64
<표 3-9> 항별 임대부두와 TOC업체 수	67
<표 3-10> TOC제 도입항만별 선석 수, 참여업체 수 현황	67
<표 3-11> 항만별 부두운영회사 도입현황	68
<표 4-1> 설문조사의 개요	73

<표 4-2> 설문에 대한 응답결과	73
<표 4-3> TOC제도의 이해도와 필요성	76
<표 4-4> 3단계까지 TOC제도의 성공여부	76
<표 4-5> TOC제도 도입이후 하역 생산성 향상과 항만시설 사용료의 적정성	78
<표 4-6> TOC제도의 항만경쟁력 향상 기여도와 하역서비스에 대한 효율의 적정성	79
<표 4-7> 단일 TOC에 복수하역업체의 참여와 단일 항만에 복수 TOC 회사의 설립에 대한 불가피성	80
<표 4-8> 지분참여 형식에 대한 TOC제도의 향후 문제점	80
<표 4-9> TOC제도 단계적 추진 방안에 대한 의견	81
<표 4-10> TOC제도 단계적 추진 시 개선방안	82
<표 4-11> 정책당국의 TOC제도 추진 의지	83
<표 4-12> 항만자치공사(PA)제도가 TOC제도 추진에 미치는 영향 ..	83
<표 4-13> 항운노조 상용화의 성공여부	84
<표 4-14> 부두운영회사의 부두운영 기본방향	88

그림 목 차

[그림 2-1] 비규제화와 항만개혁프로그램	18
[그림 3-1] Transition of Port Ownership	50
[그림 4-1] 조사응답자의 분포도	74
[그림 4-2] 조사응답자의 직위 분포도	75
[그림 4-3] 조사응답자의 근속 년수 분포도	75
[그림 4-4] TOC 제도 4단계 이후 제도개선 필요성	77
[그림 4-5] 임대차 계약기간 3년 이내 투자 예상 금액	78
[그림 4-6] 운영사간 또는 참여회사 간의 거래(deal)	81
[그림 4-7] TOC제도 추진 시 정부의 사전 준비 상태	82
[그림 4-8] 노조 상용화가 TOC추진에 미치는 영향	85

An Empirical Study on Improving the Terminal Operating Company Scheme in Korea

Ryu, Byung-Eun

Dept. of Maritime Management

Graduate School of Maritime Industrial Studies

Korea Maritime University

Abstract

Privatisation has emerged within the past few decades as one of the most significant challenges to public ports and their governments throughout the world. More than forty countries have committed to some form of port privatisation thus far, and they will quite likely be joined by dozens more by the turn of the century.

A decision to privatise ports can be driven by a variety of forces. The most obvious is to relieve a financially strapped government by turning to the private sector for an infusion of capital required to modernise and sustain port operations, or to bolster the national treasury.

Inefficient and costly port operations can seriously impair the competitiveness of a nation's export industries and artificially raise the

cost and thus constrain the availability of imported goods. Privatisation in certain circumstances, therefore, holds the promise of stimulating economic growth particularly for those whose livelihood depends directly upon port activity and trade.

The main objective of this study is, first of all, to introduce a variety of methods of port privatisation after reviewing the reason why port facilities should be privatised. This paper also aims to make some proposals with which a port privatisation process in Korea can be improved after summarising the present Terminal Operating Company(TOC) system propelled by Ministry of Maritime Affairs and Fisheries.

제1장 서론

1.1 연구배경 및 목적

TOC제도¹⁾는 항만의 운영방식을 기존의 국유·국영체제에서 소유는 국가, 운영은 민간업체가 하도록 하는 부두운영회사제도를 의미한다. 즉 안벽²⁾, 에이프런, 야적장, 상옥³⁾ 등 하역시설을 단위부두별로 민간업체인 각 부두운영 회사에 임대하여 전용 사용토록 함으로써 항만 운영에 있어서 민간기업의 창의적이고 상업적인 능력을 이용하여 항만생산성을 제고하기 위하여 도입되었다. 과거 국유·국영체제 하에서는 항만 하역에 종사하는 하역업체별로 취급하는 선박척수와 처리물량이 불규칙적이었다. 더구나 동일 항만 내에서도 하역작업의 위치가 수시로 변경됨으로써 개별 하역업체가 생산성 증대를 위한 기계화 추진이나 투자가 원천적으로 불가능하여 하역에 필요한 적정인력의 확보나 유지가 어려웠다. 그러나 TOC제도가 도입됨으로 인해 하역업체는 각 항만에서 일정 선석을 기반으로 하역작업을 수행할 수 있으므로 생산성이 향상될 뿐만 아니라 기계화도 가능하고 이로 인해 물류비용의 절감도 기대할 수 있게 되었다. 또한 정부는 부두운영회사로부터 징수한 시설사용료를 새로운 항만 개발이나 시설에 재투자 할 여력을 갖추게 됨으로써 우리나라 전체 항만의 대외 경쟁력을 향상시키는 계기가 마련될 수 있게 되었다.⁴⁾

도입 당시 정부에서는 시행효과가 클 것으로 예상한 8개 항만에 우선적으로

1) Terminal Operating Company의 약어로 항만의 부두운영을 민간업체가 임대운영하는 회사를 의미함.

2) 항만의 기능시설인 계류시설의 하나로 Wharf, Quay, Pier, Jetty 등을 말함.

3) 항만의 기능시설인 보관시설의 하나로 임시보관 개념의 Transit Shed를 말함.

4) 1991년 11월까지의 입출항 선박들의 항만 공공시설 이용으로 인한 항만 관련 수입이 모두 중앙정부의 국고로 흡수되어, 지역사회의 개발 및 발전을 위한 귀속 분은 전무한 실정이었음.

도입하되 전용으로 사용하는 부두는 제외하였으며, TOC제도 도입에 따른 부작용을 최소화하기 위해서 각 항만별, 업체별로 자율조정을 유도하는 등 고심한 면도 보였다. 그러나 무엇보다도 사전에 법적·제도적인 준비가 부족한 상태에서 성급히 도입을 추진한데다 대부분의 항만에서 부두 운영을 민영화하는 TOC제도 도입 취지에 상반될 수 있는 일정 규모의 부두를 공영으로 유지시킨 것이 문제가 되고 있다. 특히 하역업체의 일방적인 자율조정으로부터 야기된 부조화 등으로 인해 당초 항만 경쟁력 제고와 개혁 차원에서 추진되던 TOC제도 도입이 각 항만의 사정이나 업체들의 사정에 따라 추진됨으로 인해 현재는 다소 변형된 한국식 TOC제도로 자리 잡아가고 있는 실정이다.

따라서 본 연구에서는 세계 주요국의 항만관리 및 운영제도의 변화와 우리나라의 항만관리운영제도와 민영화 추진 실태를 비교하고 TOC제도의 추진경과 등을 살펴본 후, TOC제도의 궁극적인 목표를 확인하고 향후 추진 방향 및 개선 방안 등을 제시함으로써 급변하고 있는 해운·항만 환경에서 항만 생산성 증대와 물류비용 절감에 부응하여 항만의 대외 경쟁력을 제고할 수 있는 방향을 제시하고자 한다.

1.2 연구의 방법과 구성

이 논문은 국내 일반 재래부두에 도입된 TOC제도를 활성화시키는데 그 목적이 있으므로 TOC제도의 도입 의의, 배경, 추진경과 등을 확인하고 아울러 그 동안의 경과를 살펴본 후, 선진국은 어떻게 부두 운영을 활성화시켜 정착시키고 있는지를 해당 자료나 관련 문헌 등으로 검토, 확인하고자 한다. 또한 미흡한 부문은 당사자인 국내 항만하역업체의 임직원이나 추진 실무 담당자 등을 대상으로 면담 또는 설문을 이용하되 현장조사를 통해서 보충하여 분석하였다. 이렇게 분석된 내용을 본래의 TOC제도 도입 원점에서 재조명하여

TOC제도 활성화 방안을 강구하고자 한다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 제1장 서론에 이어 제2장에서는 주요국의 전통적인 항만관리 유형과 규제완화, 제도의 개혁 등을 점검하여 보았다. 제3장에서는 항만민영화와 우리나라의 추진현황으로 항만민영화의 배경과 방법, 우리나라의 항만관리운영제도의 현황과 문제점 그리고 민영화추진 현황 등을 정리하였다. 제4장에서는 부두운영회사제도의 활성화 방안으로 제도 정착을 위한 환경 분석을 설문과 관련자 면담으로 정리한 후 환경개선과 정비 방향을 강구하였다. 아울러 제도 활성화의 필요성과 기대효과 그리고 활성화방안을 요약, 정리하였다. 그리고 마지막으로 제5장에서는 부두운영회사제도의 활성화 방안에 대한 요약 및 결론으로 종합 정리하여 기술하였다.

제2장 주요국 항만관리 및 운영 제도의 변화

2.1 전통적 항만관리운영의 유형

전 세계의 항만은 설계, 배치, 지리적인 특성뿐만 아니라 행정 및 관리형태에 있어서 서로 크게 다르다. 예를 들어, 항만개발 및 운영에 있어 정부의 역할은 나라마다 서로 차이가 있으며, 항만당국, 하역회사, 터미널운영자 및 기타의 항만시설 운영회사의 설립규정도 다양하다. <표 2-1>에 보이는 바와 같이, 항만소유권 및 조직의 구조와 관련한 표준은 없으며, 각국의 항만은 여러 형태의 행정적 제도와 관리 형태를 채택하고 있다.

세계적으로 이러한 다양한 형태의 소유권 및 항만행정 제도가 있다는 것은 그리 놀랄만한 일은 아니다. 항만이 국가경제의 기간산업으로 차지하는 중요성을 고려해 볼 때 다양한 방법으로 발전할 수밖에 없었고, 사회·정치·문화·지리·상업·군사 측면에서 볼 때 항만은 오랜 시간에 걸쳐 발전해 왔으며 이는 매우 다양한 형태의 소유권 및 행정적인 구조를 가질 수밖에 없는 원인이 되었다.

그러나 과거 20-30년 동안 항만 내 제반서비스의 제공과 관련한 제도의 급격한 변화, 행정적인 절차의 현대화, 그리고 항만당국 및 정부의 역할에 관해 근본적으로 문제가 제기되면서 항만분야는 커다란 변화를 겪고 있다. 적어도 과거에는 항만이 크게 통제를 받는 분야였으나, 이러한 항만이 현재 변화하고 있으며 보다 자유스럽고 규제가 완화된 형태의 항만이 21세기의 시대상황에 부응하기 위해 등장하고 있다. 이러한 변화의 의미를 평가하기 위해서는 항만행정과 관련한 전통적인 유형(traditional model)과 역사적인 발전과정에 관한 이해가 우선되어야 한다.

<표 2-1> 세계 주요 항만의 관리주체 현황

항 만	관리주체	설립주체	관리주체의 특성	부두운영방식	특 징
뉴욕뉴저지항	Port Authority of NewYork & NewJersey	뉴욕州 · 뉴저지州	공기업	임대운영	공유민영
시에틀항	Port of Seattle	특별법에 의해 설립	공기업	임대운영	공유민영
LA항/LB항	LA市/LB市	LA市/LB市	지방자치단체	임대운영	시유민영
뉴올리언즈항	New Orleans州	New Orleans州	지방자치단체	일부직접운영 / 일부임대운영	일부공유공영 / 일부공유민영
도쿄항 / 고베항 / 요코하마항 / 오사카항	도쿄都 / 고베市 / 요코하마市 / 오사카市	도쿄都 / 고베市 / 요코하마市 / 오사카市	지방자치단체	일부직접운영 / 일부임대운영	일부시유시영 / 일부시유민영
나고야항	名古屋港 管理組合	나고야市 · 아이치縣	지방공공단체	일부직접운영 / 일부임대운영	일부공유공영 / 일부공유민영
펠릭스토우항 / 사우스햄프턴항 / 킬버리항	민간기업	민간기업	민간기업	일부직접운영 / 일부임대운영	민유민영
안트워프항	안트워프市	안트워프市	지방자치단체	임대운영	시유민영
함부르크항 / 브레멘항	함부르크市 / 브레멘市	함부르크市 / 브레멘市	지방자치단체	임대운영	시유민영
르아브르항 / 마르세이유항	Port of LeHavre Authority / Port of Marseille Authority	중앙정부	공사	일부직접운영 / 일부임대운영	국유공영
카오슝항	카오슝 항무국 (국가기관)	중앙정부	국가기관	일부직접운영 / 일부임대운영	일부국유국영 / 일부국유민영
싱가포르항	PSA	중앙정부	공단	직접운영	국유국영
부산항	부산지방해양수산청(국가기관)	중앙정부	국가기관	일부직접운영 / 일부임대운영	일부국유국영 / 일부국유민영

자료: 문성혁, 『주요국 항만관리체제의 변화와 컨테이너터미널 관리 형태에 관한 연구』, 연구용역보고서, 2001.

전세계적으로 항만이 갖는 제반 기능이 비슷하다고 할지라도 <표 2-2>에 보이는 바와 같이, 이들이 운영하는 제도 및 규제적인 틀은 상당히 차이가 있다. 즉 행정적, 규제적인 제도 면에서, 그리고 항만사용자에게 기본적인 항만시설 및 필수적인 제반서비스를 제공하는 데에 있어서 다양한 형태가 있다. 한 예로, 항만당국은 모든 시설과 서비스를 제공하며, 민간운영자는 하역, 도선 업무 등의 서비스

를 수행하는 데에 있어서 철저히 배제되고 있다. 이러한 항만당국은 항만내의 모든 업무를 총괄적으로 관장하는 역할을 떠맡고 있다. 그러나 또 다른 예로는 항만당국의 역할이 기본적인 인프라(infrastructure)와 필수적인 업무만 제공하고 유지하는 데에만 국한되어 있으며, 나머지 모든 시설과 서비스는 독립적인 민간 또는 공공 기업으로 하여금 제공케 하고 있다. 즉 항만당국은 이른바 지주항만(landlord)으로서의 역할만 수행하고 있다. 이러한 두 가지의 극단적인 경우, 완전 통합적인 항만당국과 단지 규제적인 업무만 수행하는 항만당국 사이에는 다양한 형태의 항만조직이 존재하고 있다.

또한 항만개발과 운영 시 중앙정부의 역할은 나라마다 다르다. 앞서 언급한 바와 같이, 대부분의 항만은 공공소유권의 형태를 취하지만 항만당국, 하역회사, 터미널운영자 및 기타 항만내의 민간회사를 관할하는 법령의 형태는 다양하다. 몇몇 국가의 경우, 항만은 시 정부 또는 중앙 정부가 직접 관할하고 있다. 또 정부 조직의 한 부처로 직접 소유하고 관할하거나, 국유화된 조직 또는 국가계획 조직을 통해 간접적으로 관할하는 경우도 있다. 많은 항만당국은 자치조직(일반적으로 신탁항만 또는 항만위원회)을 통해 소유하고 관리하거나, 의회법 또는 관련 회사법을 통해 관리하고 있다. 이러한 행정조직은 항만당국의 관할 아래 있는 지역내의 제반 시설과 여러 회사(민간 또는 공공)가 다양한 형태의 서비스를 제공한다는 사실로 인해 더욱 복잡해진다.

역사를 통해볼 때, <표 2-3>에 보이는 바와 같이, 유럽의 여러 국가에는 항만을 관리하고 항만관련의 재원을 확보하는 데에 다양한 관리형태가 있었음을 알 수 있다.

<표 2-2> 주요 항만운영제도의 비교

구 분	통비치항	뉴욕·뉴저지항	로테르담항	카오슝항
항만관리 형태	o시영항만 (Municipal port)	o공영자치항만(Autonomous Port Authority)	o 시영항만 (Municipal port)	o국유항만 (National port)
부 두 운영 방식	o부두임대차계약 (LAQ)에 따라 터미널운영자 (터미널운영업자 또는 선박회사 또는 하역회사)에게 시설의 운영을 일임	o부두임대차계약 (LAQ)에 따라 터미널운영자 (터미널운영업자 또는 선박회사)에게 시설의 운영을 일임 o극히 일부의 공용 터미널도 항만당국은 화물입항료 및 접안료만 징수하고, 운영은 하역회사에 일임	o부두시설의 운영은 land-lord 형태를 취하고 있으며, 항만시설은 임대 계약에 의해 민간이 독자적으로 일괄운영 o 항만부지는 모두 시소유로서 부두운영 회사에 임대운영되며, Infra-structure는 시정부가 투자하고 부두운영회사는 Super-structure를 설치 운영	o대부분의 시설은 국유 민영의 형태로 관리 운영 o부두임대차계약 (LAQ)에 따라 터미널운영자 (터미널운영업자 또는 선박회사 또는 하역회사)에게 시설의 운영을 일임
임대 대상 시설	o선석, 상육, 야적장, 크레인을 포함한 제반 시설물을 일체적으로 임대	o항만당국이 투자하여 부두시설을 건설하고, Turn-key 방식으로 선석, 상육, 야적장, 크레인을 포함한 제반 시설물을 일체적으로 임대	o선석, 상육, 야적장, 크레인을 포함한 제반 시설물의 일체적 임대	oFacility rent : 사무동, Maintenance & Repair Shop, CFS 등의 시설 oLand rent
부 두 이용 방식	o터미널운영자에게 우선사용권 (preferential berthing rights)의 부여 o항만당국은 2차 사용권을 보유	o작업 및 항만시설 사용료율 (접안료, 출잡이료 등)의 제정 및 적용권은 일체 임차인에게 있으며, 수입은 임차인에게 귀속함	o터미널 운영회사와 사용계약 (terminal service agreement) 체결 o터미널 운영자가 전반적인 서비스 제공	o항만당국에 우선권이 있지만, 선석운영권은 임차인에게 일임하는 것이 보통임 o선석운영과 관련한 항만당국의 간섭 일절 없음
임대기간	o별크터미널 : 통상 15-20년 o컨터터미널 : 보통30-50년 o매 5년마다 임대계약을 갱신	o 임대기간은 통상 15-30년	o 터미널이용기간은 1-3년	o 임대기간은 통상 9년
임대료 갱신기간	o통상 5년 단위로 갱신	o통상 5년 단위로 갱신	o매년 사용료 갱신	o매년사용료 갱신(지가 변동에 따른 기준고시 따름)
임대료	o통상 연간 기준 o최저수입보장액	o임차인은 계약의 지불 조건에 따라 연간 임차료를 납부함	o 사용료는 협의	o임차인은 계약의 지불 조건에 따라 연간 임차료를 납부함
임차인의 자격요건	o제한이 없으며, 재정부담능력 증명이 필요함	o제한이 없으며, 재정부담 능력 증명이 필요함	o제한 없음	o제한 없음
임차인의 선정방법	o공개 입찰계약과 수의 계약의 병행	o공개 입찰계약과 수의 계약의 병행	o시설이용관련 offer가 있을 경우 협의	o공개입찰 (bidding)
임대시설물의 수리 및 보수	o사소한 수리 및 개조는 임차인이 부담			o감재하자 : 항만당국 o인수품 보수 : 임차인

자료: 문성혁, 『주요국 항만관리체제의 변화와 컨테이너터미널 관리 형태에 관한 연구』, 연구용역보고서, 2001.

<표 2-3> 유럽의 항만관리 형태

COUNTRY	STATE MANAGED PORTS	TRUST PORTS, HARBOUR COMMISSIONS	MUNICIPAL PORTS	PRIVATE PORTS
BELGIUM	X	X	O	X
FRANCE	O	X	O	X
GERMANY	X	X	O	X
NETHERLANDS	X	X	O	X
ITALY	O	X	O	X
SPAIN	O	X	O	X
UK	O	O	O	O

자료: 문성혁, 『주요국 항만관리체제의 변화와 컨테이너터미널 관리 형태에 관한 연구』, 연구용역보고서, 2001.

항만개발을 위한 재원을 확보는 <표 2-4>에서 보는 바와 같이 다양한 방법이 있는데 이와 관련하여 통일된 유럽항만관련정책의 도입을 위해 EU 회원국가의 정책수립가 간에 상당한 논쟁이 있었다. 예를 들어, 항만관련 프로젝트에 국가가 재원을 제공하는 것과 운영적자 및 재원부족 시 정부의 보조 등과 관련하여 격렬한 논쟁이 있었다. 안트워프, 로테르담, 암스테르담, 함부르크, 브레멘 등과 같은 서유럽 항만은 시영항만의 좋은 예이다. 이태리의 경우, 거의 모든 항만은 시영항만의 형태를 취하고 있는 반면, 프랑스의 경우, 6개의 주요항만은 중앙정부가 깊이 관여하고 있는데, 이는 스페인의 경우에도 마찬가지이다.

많은 개도국이 독립 시 항만의 관리권도 같이 물려받았는데, 초기에는 식민시대의 행정 및 법 제도를 그대로 이용하였다. 일부의 경우, 특별법에 의한 항만당국이 이미 설립되기도 하였지만 또 다른 나라의 경우에는 철도회사, 세관당국이 항만을 관장하기도 하였고, 홍콩과 같이 정부의 한 부처가 항만을 관리하는 경우도 있다. 전통적으로 항만의 여러 서비스 특히 하역업무는 민간운영자가 제공하였는데, 이들은 자국의 주요선사의 자회사 형태를 취하고 있는 것이 일반적이다.

이러한 항만관련 제반 서비스는 나중에 공공분야의 소유권 형태로 바뀌었으며, 일부 국가의 경우에는 완전히 국유화되었다. 1960년대와 1970년대에는 세계은행과 기타 국제적인 금융기관의 지원으로, 독립적인 공공성격의 항만당국이 여러 나라에서 설립되었으며, 이들은 기존의 항만운영 철도회사와 세관당국 등을 대신하였다.

<표 2-4> 항만투자재원의 비교(유럽항만의 경우)

COUNTRY	GOVERNMENT OR MUNICIPALITY FUNDING/LOANS			
	FOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT (ACCESS CHANNELS QUAY, STRUCTURES, ETC)	FOR MAINTENANCE OF INFRASTRUCTURE (e. g. DREDGING)	FOR SUPERSTRUCTURE (QUAY, SURFACING, ROADS, ETC)	OPERATING DEFICITS COVERED BY STATE/ MUNICIPALITY
BELGIUM	100%	100%	PARTLY	YES
FRANCE	100%	100%	PARTLY	YES
GERMANY	60-80%	100%	NO	NO
NETHERLANDS	100%	100%	NO	YES
UK	NO	NO	NO	NO

자료: 문성혁, 『주요국 항만관리체제의 변화와 컨테이너터미널 관리 형태에 관한 연구』, 연구용역보고서, 2001.

1950년대부터 1970년대에 이르는 기간에는 중앙정부 직할의 항만관리체제가 선호되었는데, 이는 IBRD 및 기타 세계적인 금융기관에서 선호하였기 때문이다. 일부 개도국 및 선진국에서는 국가의 모든 항만을 관할하는 전국 관할 체제의 항만당국을 설립하기도 하였다. 예를 들어, 1955년에 나이지리아는 Nigerian Port Authority를, 케냐는 1972년에 Kenyan Ports Authority를 그리고 1975년에 필리핀은 Philippine Ports Authority를 설립하였다. 또한 1965년, 영국 정부는 주요 항만의 개발을 감독하기 위해 자문기관 성격의 NPC를 설립하였다.⁵⁾ 이와 비슷한 형태의 예를 기타 벨기에를 비롯한 여러 나라에서 살펴볼 수 있다.

5) B.J. Thomas, "The privatisation of United Kingdom seaports", Maritime Policy and Management, Vol.21, No.2, 1994.

중앙정부 관할 항만행정체제는 효율적인 항만개발계획, 항만운영의 표준화, 공정한 자원의 배분, 낭비적인 경쟁의 제한, 시설의 중복을 야기할 수 있는 불필요한 투자를 피할 수 있다는 생각에서 선호되었다. 그러나 실제로 이러한 제도는 이미 규제 지향적인 항만관련 부문에 정부가 더욱 통제 및 간섭할 수 있도록 만들었기 때문에 운영이 경직되거나 또는 관료 조직적인 구조로 비판을 받아왔다. 1980년대 이르러 중앙정부 관할체제의 항만행정제도가 여전히 효율적인 제도인가와 정부가 효율적으로 제반기능을 관리할 수 있는가에 대해 커다란 의구심이 제기되어, 그 결과 일부 국가의 경우 항만관리체제와 관련한 정책을 크게 바꾸게 되었다. 그러나 중앙정부 관할의 항만관리체제에 대한 제도의 효율성에 대해 이러한 의구심에도 불구하고 예외적으로 말레이시아는 현재 National Port Authority의 설립을 추진 중에 있다.

1960, 70년대의 또 다른 주목할만한 사항으로는 민간운영기관을 국유화하거나 또는 항만당국이 직접 국영하역기업을 만들어 모든 항만관련서비스의 제공을 항만당국이 책임지는 정책을 들 수 있다. 운영형 항만당국을 설립하는 이러한 정책은 케냐나 탄자니아와 같은 개도국에서 많이 도입되었고, 영국과 같은 일부 선진국에서도 채택되었다. 일부 항만의 경우 재정적인 이유로 인해 이러한 제도가 도입된 반면, 대부분의 경우 제반 항만의 운영을 통합하고 항만이용자들에게 보다 효율적인 서비스를 제공할 수 있다는 잘못된 이유로 이러한 제도가 실행되었다. 결국 이러한 정책을 통해 정부의 규제적인 영향이 간접적으로 더욱 늘어나게 되는 결과를 초래하였다.

이러한 규제 지향적인 요인들이 항만을 효율적으로 운영하는 데에 끼친 부정적인 영향의 범위는 상당하다. 그 중에서도 중앙정부(및 관련 준정부기구)와 항만당국 및 서비스제공자간의 상관관계가 어떠한 가를 알아보는 것이 중요하다. 일부 항만행정 형태는 항만관리시 국유화 또는 지방정부의 항만 소유를 통해 직접적으로 관여하고 있다. 대조적으로 일부 항만의 관리는 민간항만의 형태를 취하고 있

으며, 일상업무에 대해 정부의 간섭은 없다.

1960 및 70년대에는 항만행정과 관련한 정부의 영향이 눈에 띄게 늘었으며, 항만산업에 대한 정부의 지원폭도 늘었다는 사실이다. 정부는 종종 대규모 항만프로젝트의 재원을 위한 중요한 조달처였고, 그 결과 일상의 항만행정에 정부가 깊이 관여하지 않을 수 없게 되었으며, 항만행정에 있어서 정부의 영향은 가히 무소불위적이었다. 즉 정부는 모든 측면의 항만개발에 직접적으로 참여하게 되었으며, 투자재원의 조달, 효율의 설정 및 고용조건을 마련하였고, 모든 항만관리 관련 조치 및 중요결정을 하게 되었으나 궁극적으로는 효율적이지 못했다는 것이 통설이다. 그러나 점차 경쟁이 심해지며 상업성이 강조되고 있는 항만관련 분야에서 이와 같은 정부의 직접적인 관여에 대한 의구심이 점점 증하고 있다.

항만에 대한 정부관여의 형태나 정도는 각 국의 정치적 이념과 경제적 목표에 따라 커다란 차이가 있다. 적어도 소련, 이란, 폴란드 등 일부국가는 완전히 중앙통제 경제적인 계획을 수립하고 있기 때문에 이들 정부는 항만을 완전히 장악하여 공익우선의 항만운영만 허용하며 모든 형태의 경쟁은 철저히 금지하였다. 이들 국가의 항만은 관련 정부부처가 관할하고 있으며 특별법령의 제정 없이 중앙정부의 한 부처로서 관리되어, 항만은 철저히 공공재로서 취급되었다. 영국과 인도 등과 같은 일부 국가의 경우, 항만당국은 공공분야의 재정목표를 정하고 이들 목표를 완수하기 위해 이들 항만에 관리와 관련해 상당한 정도의 자치권을 부여하였다. 그러나 여전히 중요한 의사결정과 관련하여 아직도 상당한 수준의 정부간섭과 영향이 있었으며, 대부분의 관리와 관련한 의사결정은 정부의 경직성 간섭이 있는 것이 사실이다. 비록 항만이 공공소유권 형태를 취한다고 하더라도 정부가 이들 항만이 상업적으로 운영되어 관리자에게 최대한의 이익을 올릴 수 있도록 하는 정책을 추구하도록 요구하는 나라(예를 들어, 홍콩, 두바이 등)도 있다. 이들 항만은 항만생산성의 향상 및 기업형태의 관리분위기를 조장하기 위해 경쟁환경 및 시장원리에 크게 의존하고 있다. 요약컨대, 항만관리와 관련하여서는 다

양한 형태의 정부 참여 방법이 있으며, 이러한 점이 항만을 운영하는 규제적인 틀을 결정하고 있음을 알 수 있다.

2.2 항만관리운영과 규제완화(deregulation)

정치체제의 변화, 경제환경의 급변, 정부에 의한 중요정책관련 개혁의 실행 등은 과거 20여 년간 전 세계 경제에 커다란 영향을 미쳤으며, 동시에 항만행정에도 크게 영향을 미쳤다. 이 중에서도 가장 주목할만한 사실은 공산주의 소련과 구 동구권 공산국가의 붕괴였으며, 이들의 통제경제체제로부터 시장경제로의 이전이라고 할 수 있다.

세계적인 금융위기, 세계화 및 이것이 야기한 극심한 경쟁환경, 무역환경의 취약성 및 지역경제체제의 강화(예를 들어, NAFTA, EU, APEC 등) 등은 최근 세계적인 경제환경의 급변을 대변하고 있다. 각 국은 부분적으로는 이러한 변화에 적절히 대응하고 있는데, 선진국, 개도국, 구 공산권의 동구권 국가들은 공공분야의 기업에 효율적인 관리기법을 도입하기 위한 경제적인 개혁조치를 취하고 있으며, 이는 이른바 경제구조조정프로그램을 통해 이루어지고 있다. 현재 자유화(liberalisation) 및 비규제화는 항만분야에서 이러한 정책을 이행하기 위해 묘사되는 통상적인 용어가 되었다.

1980년대 초반 이래로, 구조조정프로그램은 경제를 안정시키고 지속적인 경제 성장을 이루기 위해 IMF와 세계은행⁶⁾의 지원을 받아 전 세계적으로 100여개국 이상에서 정부주도로 이행되어 오고 있다. 이러한 개혁프로그램의 핵심은 제도적인 개혁과 밀접한 관련이 있는데, 특히 정부의 역할을 줄이고 민간기업의 참여를

6) M. Friedman and D. Rose, 『Free to choose』, Penguin Books, 1980; N. Van de Walle, "Privatisation in developing countries; A review of the issues", World Development, Vol.17, No.5, 1989; A. Galal, "Public enterprise reform", World Bank Discussion paper 19, Washington, DC, USA, 1991.

촉진하며 국영기업의 조직을 개선하는 것 등이다. 이러한 조치는 민간분야의 투자를 촉진하고 국영기업의 관리효율성을 향상시키기 위해 정부의 규제 및 통제를 줄이거나 또는 없애는데 기초를 두고 있다. 여기에서 구조조정이란 넓은 의미에서 항만의 관리효율을 제고할 목적으로 정부가 행하는 정책, 제도 및 기타 모든 개혁조치를 의미한다.

이러한 구조조정프로그램을 시행하는 나라에서 거시경제적인 개혁은 수송분야를 포함하는 대부분의 경제분야에 영향을 미쳤다. 수송분야에서 항만은 상당한 주목을 끌 수밖에 없었는데, 전 세계를 통해 많은 나라에서는 이러한 제도적인 개혁을 실시하거나 또는 고려중인 것으로 알려져 있다. 이러한 개혁 프로그램은 여러 가지 형태를 취하고 있으며, commercialisation, deregulation, corporatisation, privatisation 등과 같은 다양한 방법이 제도적 개혁 과정에서 이용되어 왔다.

항만행정과 관련한 개혁조치의 도입 이면에는 여러 가지 목적이 있다. 영국의 경우, 주요 항만을 민영화하고 구조조정을 단행하기 위한 결정은 상당히 이상적인 생각에서 이루어지기도 하였으며, 특히 민간소유권이 수송분야에서의 공공소유권보다 훨씬 낫다는 생각에서 이루어졌다. 아르헨티나, 칠레, 멕시코 등의 일부 국가에서는 시장경제체제에 항만관리를 맡기는 것이 항만의 적정능력을 결정하는 가장 효율적인 방법이며 관련 산업을 촉진하는 가장 좋은 방법이라는 생각을 신봉하고 있다. 벨기에, 네덜란드 등은 자유화 또는 비규제 정책만이 관련 산업분야에 대한 정부의 통제를 줄이고 항만당국에 더 많은 자치권을 줄 수 있는 방법이라고 생각하고 있는 반면에 인도, 스리랑카, 태국, 탄자니아, 이집트 등의 개도국은 효율적인 재정관리와 항만당국의 권한 증대, 새로운 투자재원의 개발, 공공분야에서의 차입 축소 등을 위해 항만개혁을 시도하였다. 그러나 이러한 개혁프로그램은 한가지 공통적인 목표를 갖고 있음을 알 수 있는데 그것은 바로 오늘날과 같이 경쟁이 점차 치열해지는 상황 속에서 항만관리의 효율성을 개선하고자 한다

는 사실이다.

전통적으로 수송분야는 국가의 경제구조 내에서 다른 생산분야에 대한 중요성으로 인해 크게 규제되어온 것이 사실이다. 또한 각 국 정부가 개인기업의 수익보장을 위해 수송수단 간의 경쟁을 제한함으로써 이용자의 선택범위가 정해졌다. 즉 이러한 규제는 전혀 새로운 현상이 아니었으며, 특히 수송산업에 대한 규제는 19세기 철도회사의 독점으로 거슬러 올라간다. 그러나 공공분야의 소유권이 늘어남에 따라 경제규제의 범위는 점차 규모가 커졌다. 그리고 1950, 60년대의 규제는 정부가 기본적인 인프라를 제공할 책임이 있다는 원칙과 제반 서비스는 적절하고 공정한 가격으로 제공하여야 한다는 사실에 기초하고 있다.⁷⁾ 그러나 철도의 경우 통합관리체제를 구축하는 것이 경제적이기 때문에 인프라를 제반서비스의 제공과 분리하여서는 안 된다.

정부가 왜 항만운송산업을 규제하는 데에 참여하여야 하는가와 왜 공공소유권이 기준이 되어야 하는가에 이유는 다음과 같다.

- ① 많은 항만이 채택하였거나 또는 초기의 소유형태였던 독과점 형태와 대규모 시설 제공과 관련 기인한 규모의 경제(economy of scale)와 크게 관계가 있다. 전통적인 경제적 믿음은 대규모 인프라 관련 서비스는 공공의 독점기관이 가장 잘 제공할 수 있다는 것이었지만, 이는 공익을 보호하기 위해 독점기관에 대한 정부의 규제와 경제조직의 영향을 제한하였다.
- ② 대부분 국가의 국내경제 및 지역경제의 발전에 있어서 항만이 커다란 역할을 수행하였다.

그러나 도로, 철도, 해운 및 항공운송분야에 대한 공공규제로 인해 불평의 목소리가 나오기 시작하였으며, 이는 1970년대 후반 및 1980년대 초 개혁의 도입을

7) World Bank, 『World development report』, Oxford University Press, Washington DC, USA, 1994.

위한 자극제가 되었다. 알려진 바와 같이 규제는 관련 분야의 발전과 이용자의 선택 폭을 제한하였으며, 생산성의 향상을 저해하였다.⁸⁾ 그러므로 수송산업이 이러한 정책개혁의 가장 최우선적인 대상이었으며, 특히 항만은 변화가 가장 요구되는 분야였다. 전 세계의 여러 나라에서 공통적으로 현재 항만의 효율성을 개선하고 사용자에 대한 서비스의 질을 향상시키기 위해 개혁조치를 실행하거나 도입을 고려 중에 있으며 우리나라도 이러한 과정에 있다고 할 수 있다. 이러한 개혁의 핵심은 이른바 비규제적인 자유화 조치를 취하는 데에 있다. 이러한 관점에서 비규제 정책은 항만의 관리를 개선시킬 목적으로 정부가 취하는 넓은 범위에서의 정책, 제도 및 기타 모든 개혁조치라고 할 수 있다.

한마디로 말해 비규제화는 모든 산업분야에서 정부의 규제(또는 통제) 수준을 줄이는 것이다.⁹⁾ 이는 국가의 영향을 줄이며, 관료적 규제를 없애고, 불필요한 제도적 장애 및 제한을 제거하고, 시장경제의 역할을 늘리는 것이다. 즉 비규제화는 정부의 역할을 축소하며, 민간의 참여를 촉진하고 국영기업의 구조조정을 말한다. 그러므로 비규제화는 시장경제에 맡기는 것을 말한다. 이는 경쟁을 저해하는 장애물을 제거하고, 새롭거나 좀더 자유로운 규제적 질서의 도입도 포함한다. 비규제화는 너무 많은 규제나 통제에 의해 야기된 시장에서 경쟁환경을 다시 복구하는 것이지만, 그렇다고 해서 비규제화가 규제의 완전한 제거를 의미하지는 않는다.

수송분야와 관련하여, 비규제화는 안전하고 효율적이며 경제적인 수송서비스를 제공할 목적으로 정부당국이나 공공기관이 도입하여 실시하고 있는 각종의 제한적인 규정의 제거 또는 자유화를 의미하지만 때때로 부당하게 제한적이며 부담이 되고 있는 것도 사실이다.¹⁰⁾ 항만분야의 deregulation(비규제화)은

8) World Bank, op. cit., 1994.

9) L. Liebster and C. Holmer, 『The Hamlyn dictionary of business terms』, The Hamlyn Publishing Group Ltd., London, 1997.

10) G. De Monie, 『Workshop on the privatisation of Indian seaports』, New Delhi, India. Unpublished, 1993.

commercialisation, corporatisation, privatisation 등의 표현과 혼동되어서는 안 된다. 이러한 각각의 제도는 비규제화 프로그램의 일환이라고 할 수는 있으나, 항만 내에서의 계획, 고용, 재정 및 기타 규정의 개선을 통해 보완되고 있다. 그러므로 비규제화는 이러한 방법을 포괄적으로 설명하고 있다. 각 국 정부는 다음과 같은 이유로 자국의 항만에 대한 자유화개혁조치를 취하고 있다.

- ① 정치적인 개혁 : 예를 들면 구 소련과 동구 공산권 국가들은 중앙집중적 통제경제체제로부터 시장경제체제로 변화 중에 있으며, 새로운 형태의 항만 행정체제를 구축하고 있다.¹¹⁾
- ② 이상적인 추구 : 주요 항만을 민영화한 영국의 방법은 항만을 시장경제 원리가 지배하는 상태로 돌려주어 항만의 경쟁력을 개선한다는 데에 있다.
- ③ 항만운영에 대한 중앙정부의 참여 및 투자의 축소 : 경제적 구조조정 정책은 항만운영 시 정부의 역할 축소, 항만 내 재정보조 및 고용독점 축소 등을 도와준다.
- ④ 상업적인 이유 : 항만개혁의 주요한 기폭제는 항만관련 산업이 급변하고 있고, 이에 따라 관리체계를 개선할 필요가 있으며 항만산업이 지속적으로 경쟁적이어야 한다는 것이다.

이러한 개혁에 대한 압력은 과거 항만의 운영실적이 저조하였기 때문이며, 항만이 이용자에게 효율적이며 경쟁적인 서비스를 제공하는 데에 항만이 실패하였기 때문이다. 때때로 하역실적은 국제적인 기준에 못 미쳤으며, 항만이용 비용이 비쌌으므로 인해 이는 고수송비용과 화주의 낮은 수익성으로 직결되고 있다. 또한 저조한 항만운영실적을 통해 현존시설의 고유처리능력이 줄어들게 됨에 따라 불필요할 수도 있는 추가시설에 대한 투자의 필요성이 제기될 수도 있다. 또한 항만

11) United Nations Conference in Trade and Development (UNCTAD), 『Maritime policy reforms in the new independent states of the former Soviet Union』, UNCTAD/SDD/Ship/4. Geneva, 1995.

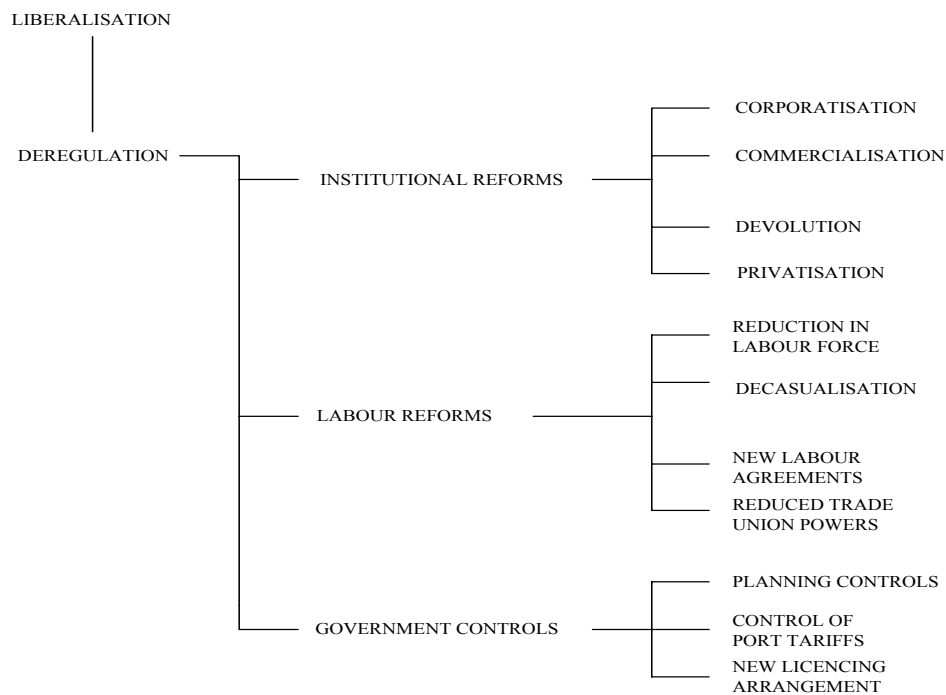
당국의 취약한 재정상황으로 인해 인프라에 대한 운영적자의 보전과 투자를 위해 정부의 보조를 필요로 하게 한다. 많은 항만은 인력이 남아돌고 있으며, 경직된 고용규정과 노동계약, 여러 제약적인 관행 등에서 벗어나지 못하고 있다. 그러나 중요한 사실은 항만관리가 그릇되게 시행되고 있으며, 항만내의 시장 경제적이며 적극적인 마케팅정책의 부재라고 할 수 있다. 따라서 비규제화는 이러한 결함을 제거하여 다음의 여러 목적을 달성하기 위한 시도라고 할 수 있다.¹²⁾

- ① 항만내의 여러 경제활동에 대한 정부의 직접적인 간섭 규모의 축소
- ② 관리제도의 개선 및 사용자요구에 부응하는 기업환경의 조성. 이는 항만 운영 시 국가통제 또는 간섭은 효율적이지 못하며 상업적인 활동을 제한하고 있다는 믿음에 근거한다. 따라서 각 국 정부는 항만관리자로 하여금 기업 환경적 문화를 조성하고 변화를 추구하는 데에 적극적이다.
- ③ 오늘날의 시장환경에 적합한 상업적 정책의 추구
- ④ 공공분야에서 민간분야로 고용의 이전
- ⑤ 보다 융통성 있는 고용조건 및 작업환경의 도입
- ⑥ 노동조합의 영향력 축소 및 보다 효율적인 인력정책의 도입
- ⑦ 새로운 시설 및 서비스를 위한 필요 투자재원의 제공
- ⑧ 정부재정을 위한 수입의 증대 또는 정부의 재정적 의무의 축소(보조금 축소)
- ⑨ 규제 지향적인 여러 규정, 통제 및 반경쟁적 관행의 제거
- ⑩ 피고용인에 의한 주식 소유의 조장 및 일반인의 주식소유권 증대

현재까지 세계의 여러 나라에서는 항만을 규제완화하기 위한 자유화정책을 도입하고 있다. 세계은행보고서¹³⁾에 의하면 1990년부터 1998년 사이 112개에 이르

12) B.J. Thomas, "Ports for Europe: The Europe's maritime future in a changing environment", Deregulation in European ports, Published by European Interuniversity Press, 1995.

는 민간참여 항만프로젝트는 28개의 개도국에서 90억달러 이상의 민간투자약속을 보이고 있다. 이중 약 25억달러에 이르는 48개 프로젝트가 중남미국가에서 실시되었으며, 54억 달러에 이르는 38개의 프로젝트가 동아시아 및 태평양 지역 국가에서 이행되었다. 비규제화의 실시 형태도 항만서비스의 제도적 틀을 바꾸는 소규모 변화에서부터 영국, 말레이시아 등과 같이 완전한 항만민영화에 이르기까지 다양하다. 이러한 개혁은 제도적인 구조, 고용제도의 개혁 및 정부간섭의 축소 등으로 크게 대별할 수 있다.¹⁴⁾ [그림 2-1]에 각국의 항만개혁프로그램에서 사용되어 온 용어를 나타낸다.



[그림 2-1] 비규제화와 항만개혁프로그램

13) World Bank, 『Private participation in port facilities: Recent trends』, Washington DC, USA, 1999.

14) B.J. Thomas, Ports for Europe, op. cit., 1995.

2.3 주요국 항만관리제도의 개혁

제도적 구조개혁은 근본적으로 항만의 전통적인 소유권 구조와 제반 항만서비스의 제공과 관련한 제도적인 틀을 바꾸는 것에 집중되었다. 주요한 변화로는 항만당국의 지주역할 지향적인 가시적인 움직임과 제반 항만서비스의 제공과 관련한 민영화추세를 들 수 있다.

호주의 경우 1989년에 항만의 개혁을 시작하였는데 국가항만시스템의 경쟁력을 제고시키기 위한 것이 주목적이었다. 개혁의 추진은 현재 및 장래에 항만 내에서의 공정경쟁원칙에 입각하여 항만내의 새로운 기업문화를 조성함으로써 법령에 의한 공공성격의 항만당국을 상업화(commercialisation)하는 것이었다. 즉 호주 항만의 상업화는 민간분야에 필적할만한 상업적인 분위기를 조성함으로써 항만을 개혁하는 데에 있었다. 그러나 부분적으로는 항만개혁이 효율적이었다고 하더라도 이를 통해 항만당국의 기본적인 구조를 바꾸지는 못했다. 원래는 항만당국을 명확한 지주기능을 갖는 기업 형태로 바꾸고, 항만투자와 관련하여 국가의 통제를 완전히 제거하는 것이었다.

반면에 일부국가의 경우 소유권구조를 바꾸는 것이 아니라 항만당국에 보다 확대된 자치권과 상업적인 자유를 줌으로써 관리체계를 개선하려고 하였다. 예를 들어, 가나의 경우 정부는 GPHA(Ghana Ports and Harbour Authority)와 계약을 통해 연간실적개선을 시도하였다. 이러한 계약을 통해 항만당국이 얻을 것으로 기대되는 재정 및 운영상의 실적 목표를 갖게 되는데, 이는 관리자가 효율성을 개선시키기 위한 유인책으로서 설정되는 것이다. 이러한 접근방법을 취한 나라는 터키, 알제리, 인도네시아 등이 있다. 또 다른 대안적인 방법으로는 항만의 행정을 민간관리업체와 계약하는 것이다.

그러나 가장 일반적인 방법은 민간자본의 투자 없이 항만의 제반서비스를 민간기관에 맡김으로써 항만의 책임을 줄이는 것이다. 태국의 송클라항과 푸켓항은

터미널하역을 위해 민간기업과 관리계약을 맺었다. 1970년대이래 중동 및 아프리카의 여러 국가에서 유사한 계약이 널리 체결되었다. 담맘, 후자이라 등과 같은 중동의 여러 항만은 관리계약을 통해 외국의 민간항만운영회사(Stevedoring Services of America, APEC 등)에 의해 관리되었으며, 나이지리아의 Tin Can Is., 콩고의 Point Noire, 모로코의 카사블랑카 등도 비슷한 관리계약을 통해 항만 관리가 이루어졌다.

뉴질랜드의 경우 정부의 개혁은 뉴질랜드항만당국(NZ Port Authority)을 폐지하는 데에 집중되었으며, 선출된 법인기구인 Harbour Board가 이를 대신하였다. 법인화(corporatisation)는 항만당국을 국가의 기업법에 따라 별도의 회사로 만드는 과정이라고 할 수 있는데, 이때 소유권은 정부가 그대로 유지하였다. 즉 법인화는 항만의 재정 및 조직을 바꾸어 민간회사법의 요건에 맞게끔 만드는 것이다. 비록 완전한 주식소유권은 공공분야에 남는다고 하더라도 항만의 모든 목적 및 지향하는 바는 명확히 상업적인 목표와 항만운영 시 정치적인 간섭으로부터 선을 분명히 하는 민간회사의 형태를 따른다.

상업화(commercialisation)와 법인화(corporatisation) 정책은 일부국가에서 성공적으로 수행되었다. 예를 들어, 아시아의 경우 말레이시아의 주요 항만은 완전민영화의 첫 단계로서 법인화가 이루어졌다. 싱가포르 정부는 항만운영책임으로부터 항만당국의 규제적인 역할을 분리하여, 완전민영화의 전 단계로서 법인화된 유한책임회사인 PSA를 1998년에 설립하였다. 이집트에서는 정부가 현재 주요항만당국을 법인화 하는 정책을 실행 중에 있는데, 이를 통해 항만당국은 지주역할만을 수행하며 기타의 제반서비스는 나중에 민간분야로 이양될 공공회사로 이전되었다. 유럽에서도 비슷한 제도가 도입되었는데 벨기에, 네덜란드, 덴마크, 이태리 등을 예로 들 수 있다. 유럽항만의 목표는 항만당국을 민간회사와 같은 조직으로 바꾸는 것이며, 이를 통해 보다 상업적이고 좀더 시장경제에 맞는 관리를 할 수 있다. <표 2-5>에 유럽의 주요 항만에서 수행된 항만개혁의 예를 보인다.

<표 2-5> 1990년대 유럽 주요항만의 항만개혁 현황

COUNTRY	INSTITUTIONAL REFORMS	EMPLOYMENT REFORMS	GOVERNMENT CONTROLS
BELGIUM	YES	NO	NO
FRANCE	NO	YES	YES
GERMANY	NO	NO	NO
NETHERLANDS	YES	NO	NO
ITALY	YES	YES	YES
PORTUGAL	NO	YES	YES
RUSSIA	YES	NO	YES
SPAIN	YES	NO	YES
UK	YES	YES	YES

중남미 항만 역시 급격한 개혁을 추진하고 있다. 예를 들어, 멕시코의 경우, 주요 항만당국이 법인화되었으며, 베네수엘라, 아르헨티나, 브라질 등에서도 비슷한 개혁이 이루어지고 있다. 이와 같은 개혁과정은 아프리카와 남아시아에서는 상대적으로 매우 느리게 이루어지고 있는데, 인도 항만의 제반서비스는 민영화과정에 있으며 항만 및 터미널개발 시 외국투자자본의 유치를 공식적인 정부정책으로 채택하고 있다.

항만행정개혁의 가장 극단적인 예는 항만의 완전한 민영화정책을 추구한 영국에서 찾을 수 있다. 원칙적으로 민영화는 공공분야로부터 민간분야로 항만자산 및 재산의 소유권 이전이라고 할 수 있다. 저조한 항만실적 및 항만운송산업이 갖고 있는 당시의 문제에 대해 1980년대의 영국정부의 해결책은 항만을 시장경제의 원칙이 지켜지게끔 되돌리는 것이고, 항만개발 시 어떠한 형태로든 정부의 관여를 없애는 것이었으며, 항만분야의 비효율적인 부문이나 취약한 곳에 재정적인 지원을 없애는 것이었다.

이러한 정책은 주요 공공 신탁항만을 민간소유항만으로 바꾸기 위한 프로그램을 통해 실행되었다. 이러한 정책과 앞서 언급한 다른 나라들에서 추구한 정책들 간의 차이점은 영국의 경우 정부가 모든 항만당국 자산을 민간분야에 판매할 준

비가 되어 있었다는 것이다. 1980-90년대에 BTDB(British Transport Docks Board) 소유의 국유화된 항만, 6곳의 철도항만 및 대부분의 주요 신탁항만 등이 민간회사에 판매되었으며, 일부는 외국인 소유의 기업에 매각되었다. 새로 민영화된 항만은 급격히 지주항만으로 변화되었으며, 경쟁 민간회사에 대부분의 하역 및 기타 제반 항만활동을 이양하였다. 영국항만의 행정구조에서 이러한 변화가 의미하는 바는 100여 곳 이상의 상업적인 항만에서 하역한 물동량의 70% 이상은 이제 민간분야의 관리체제로 움직이는 항만기업에서 수행한다는 것이다.

말레이시아 및 싱가포르 등과 같은 일부국가의 경우 비록 이들 항만을 공공소유권 아래의 법인체로 바뀌었다고 하더라도 장기적인 관점에서 자국의 항만을 완전한 민영화조직으로 바꾸어가고 한다. 그러나 대부분의 국가가 상업화, 법인화 및 민영화를 지향하고 있으나 항만소유권은 여전히 공공조직이 관할하게끔 하고 있다. 그러므로 앞서 언급한 바와 같이 항만관리체제의 다양함과 복잡성 그리고 항만분야의 주요 개혁조치에도 불구하고 항만관리제도는 다음과 같이 4가지 유형으로 분류할 수 있다.

- ① 국유항만 : 국유항만은 운송법이나 대통령령 등에 따라 항만을 관리한다. 항만의 제반 활동은 Board의 위원을 추천할 수 있는 관련 부처(일반적으로 교통부 등)를 통해 정부가 직접 관할한다. 예를 들어, 필리핀과 같은 중앙정부 통제의 항만당국은 일반적으로 자국내의 모든 항만을 관장할 수 있는 책임과 권한을 가진다. 그러나 항만당국은 단일 항만만을 관리하는 경우도 있다.
- ② 공영자치항만 : 공영자치항만은 일반적으로 Trusts, Boards 또는 Commission으로 알려진 자치조직에 의해 관리되는데, 이는 항만을 관리하기 위한 정부법령에 의해 만들어지며 일반적으로 주식발행은 없다. 따라서 이러한 공영자치항만은 정부가 간접적으로 관할한다. 이러한 공영자치항만의 일부는 관련 부처의 장관이 임명하지만, 나머지는 항만관련 관계기관에 의해 선출되거나 또는 선주, 수출입업자, 지방정부당국, 항만노조 등과 같은 이해

관계자의 추천 또는 합의에 의해 임명된다. 예를 들어, 인도의 케나이 신탁항만은 1963년 Major Port Trusts Act에 의해 설립되었다.

- ③ 지방자치항만 : 지방자치항만은 시정부(또는 주정부)가 직접 관할하여 관리하는 항만이며, 지역시민이 실질적으로 소유한 항만이다. 그러나 이들은 중앙정부 또는 지방정부의 입법에 의해 권한을 부여받았다. 지방정부당국은 일반적으로 권한 및 책임을 항만위원회의 대표에게 위임하는데, 이들 위원회의 위원들은 항만을 관장할 전문직원과 항만청장을 임명한다.
- ④ 법인회사 : 일부 항만은 의회의 특별법 또는 관련 회사법에 따라 설립되어 회사 또는 법인체가 독립적으로 관할한다. 이러한 항만당국은 공공의 소유권을 갖고 있으며, 이러한 소유권을 통해 정부는 전부 또는 일부의 지분을 가진다. 그러나 일부는 최근 민간항만회사로 바뀌고 있다. 항만의 책임자는 주주들에 의해 임명되는데, 민간투자자 또는 관련 정부부처 또는 이들 둘의 복합 형태를 취한다.

항만행정과 관련하여 4가지 관리형태의 주요 특성 및 장단점을 <표 2-6>에 보인다.

특히 항만행정당국의 속성이 어떠한 이들은 다음의 3가지 주요방법을 통해 항만기능을 수행한다.

- ① 지주형항만(landlord port) : 관할기구는 항만이 입지한 육상구역을 소유하며, 부두를 건설하지만, 제반기능은 땅의 사용과 관련한 제반 결정에 제한된다. 사무실건물과 보관시설의 건설, 항만장비의 제공 그리고 접안시설, 하역 및 보관시설의 운영 및 유지는 공공/민간 운영자에게 맡겨진다. 항만당국은 도선업무, 예선 및 항로표지와 같은 서비스는 제공할 수도 또는 제공하지 않을 수도 있다. 항만당국은 공공서비스 의무를 규정하거나 또는 제반시설의 민간사용을 허용하는 계약을 통해 각종 부지를 운영자에게 이용 가능하게

한다. 로테르담과 같은 항만당국은 실제로 지주와 같은 역할을 수행하는데 즉 부지의 단, 장기간 임대 또는 이전을 통해 운영자에게 허용한다. 주로 항만의 적절한 기능을 확보하기 위해 필요한 제반 활동을 수행한다. 그러나 여전히 항만당국은 독립적인 항만운영자의 활동을 감독하고 조정할 권한을 가지며, 세관이나 항만보건당국, 항만노동위원회, 하역회사, 트럭킹회사, 철도 등과 같은 조직을 감독하고 조정한다.

- ② 도구형항만(tool port) : 지주항만의 변형으로서, 관할당국은 하역장비, 보관 지역, 창고장비 및 기타장비를 구입, 설치 및 유지하며, 선박의 이동 또한 관할한다. 제반시설은 단기계약 아래 운영하거나 또는 공공 및 민간항만운영자에 의한 지불조건에 따라 운영한다. 프랑스의 르아브르항은 이러한 도구항만의 전형적인 예이다.
- ③ 운영형항만(operation port 또는 service port) : 항만관할기구는 완전한 노동력의 공급을 포함하여 선박운항자 및 하역관계자에 필요한 제반서비스를 제공하며, 부지, 시설 및 장비의 제공뿐만 아니라 운영자로서의 역할 수행한다.

실제로 항만은 이러한 3가지 기능을 갖는 다양한 형태의 조직을 보인다. 예를 들면, 지주항 및 도구항 역할이 복합되었거나 항만은 일반화물 하역과 같은 활동을 위해 운영형 항만으로서 역할을 하는 반면에 기타 제반서비스(예를 들면, 컨테이너하역)는 서로 다른 운영자 또는 항만이 분담하는 조인트벤처회사를 통해 제공되는 경우도 있다.

<표 2-6> 주요 항만관리 형태의 특징

	국유항만	공영자치항만	지방자치항만	민간항만
관리주체	중앙정부	독립위원회(이사회)	지방정부	주주/이사회
정부의 참여 또는 규제	큼	보통	큼	적음
최고의사 결정기구	장관	이사회(또는 위원회)	지방/중앙 정부 선출 위원	이사회
장 점	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 재정 지원 - 재정적인 안정성 - 중복투자의 회피 - 항만경쟁 없음 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부로부터의 독립 - 비영리단체 	<ul style="list-style-type: none"> - 용이한 투자재원의 확보 - 높은 지역사회의 참여 및 항만계획의 합일 	<ul style="list-style-type: none"> - 주식에 의한 재원 - 이익극대화추구 - 상업적 관리 - 기업적인 경영 - 고객지향적 서비스
단 점	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙통제적 - 관료적 관리 - 비상업적 운영 - 더딘 의사결정체제 	<ul style="list-style-type: none"> - 많은 이용자의 영향력 - 비상업적 운영 - 재원의 부족 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방정부의 정치적 영향 - 고위직의 관리능력 부족 	<ul style="list-style-type: none"> - 망할 수 있음 - 개개 항만개발에 대한 통제력 상실 - 항만이익만 추구 - 제한된 투자재원

2.4 주요국 항만운영제도의 개혁

항만은 국가 하부시설을 구성하는 사회간접자본으로서 국제교역기능, 도시 관련기능, 국민 경제적 기능을 수행하고 있으므로 최대한 효율적으로 관리운영 되어야한다.

그러기 위해서는 항만기능을 떠받치는 시설, 장비, 인력 등 제요소간 효율적인 결합 및 과학적인 운영방법이 동원되어야 한다. 그러나 어떤 항만은 시설이나 장비가 부족하거나, 인력공급에 애로가 있으며 운영방법이 잘못되어 제 기능을 다하지 못하는 경우가 있다. 따라서 세계 각국에서는 항만운영 합리화를 통하여 항만생산성 향상을 저해하는 요인을 제거하고 고객에 대하여 질 높은 서비스를 제공함으로써 국제경쟁력을 강화하고 있다.

먼저 항만생산성 저해요인을 살펴보면 크게 두 가지로 대별될 수 있다. 첫째 중앙집권적 항만통제로 인한 능률적 항만운영의 어려움이 있고, 또한 관료

적인 행정조직으로 인하여 항만투자 및 운영정책에 대하여 신속한 의사결정이 지연될 수 있다. 그리고 재정부족으로 인한 투자감소를 유발하고 이는 또한 시설부족을 유발하여 결국 국가경제발전 지원 역할을 제대로 수행하지 못하는 원인이 되고 있다. 둘째 항만노동계에 내재되어 있는 문제로 독점적인 항만노동공급제도는 하역생산성 저하, 기계화 및 자동화 등의 문제점을 발생시키며 하역업자와의 갈등으로 기득권 보호를 위한 파업 등을 자주 일으켜 항만기능을 마비시키는 원인이 되어 왔다. 따라서 세계 주요항만국가에서는 이러한 문제를 해결하기 위한 항만개혁방안으로 항만운영의 지방분권화 또는 민영화와 항만노동공급의 제도개선에 역점을 두고 있다. 항만민영화나 노동제도개선은 말레이시아 켈랑항의 컨테이너터미널 민영화(1986)가 성공적으로 수행되는 것을 보고 영국에서의 신탁항만 민영화로 이어졌으며 이는 다시 중남미 여러 나라의 항만민영화를 불러 일으켰다.¹⁵⁾ 노동제도의 개선은 항만운영 시 독점적 노동공급권을 가지고 있는 항만노동자의 낮은 저생산성, 비타협성 등으로 항만경쟁력이 저하되어 국가경제에 부담을 안고 있던 영국, 호주, 뉴질랜드, 프랑스 등에서 주로 실시되었고 중남미에서도 제도개선을 시도하고 있다. 항만개혁의 내용을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

1) 항만운영의 지방분권화

지역특성에 맞는 항만운영을 위하여 그 시설 및 운영권 전체 또는 운영권만을 지방자치단체에 이관토록 하여 독립운영조직을 구성하여 최소한의 감독기능을 제외한 대부분의 권한 및 의무를 이행토록 하고 있다. 따라서 지방자치항만은 그 운영에 있어서 신속한 투자결정과 환경변화에 대응함으로써 운영독립, 재정자립의 목표를 추구하고 있다.

15) Journal of commerce, 1993. 5. 7.

2) 항만민영화

항만전체 또는 일부를 민영화하여 상업성을 부여하고 경쟁원리를 도입함으로써 항만효율의 극대화, 시설활용의 최대화, 질 높은 서비스제공 등으로 선박과 화물을 유치하여 항만운영기업의 성장은 물론 지역 및 국가경제발전에 기여할 수 있게 하고 있다. 항만민영화는 항로안전, 환경보호, 면허권 등을 제외한 전 항만 시설운영과 부수 서비스분야까지 이루어지고 있다. 이러한 항만민영화는 그 정도에 따라 4가지의 항만운영형태로 나눌 수 있는데, 아래의 4가지 중 어느 유형으로 하던지 항만효율을 최대한으로 높일 수 있도록 하여야 할 것이다.

- ① 순수국영항만 : 싱가포르형
- ② 운영권만 민영화한 항만 : 운영기능만 상업적인 조직이 담당하는 경우
(예, 함부르크, 로테르담)
- ③ 소유 및 운영권을 민영화한 항만 : 소유권 및 운영권을 소유하고 있으나 해역보존, 도선 등의 규제기능은 별개기관이 가지고 있는 경우(예, 펠릭스스토우)

3) 항만노동공급제도 개선

기존의 폐쇄적인 단일 항만노동조합제도를 폐지하고 기존 노동자를 민간하역회사에 상용화시킴으로써 항만운영의 합리화를 기하고 있다.

<표 2-7>은 주요국가별로 항만개혁 내용을 정리한 것이다.

<표 2-7> 주요국 항만운영 합리화

국명	영국	프랑스	말레이시아	오스트레일리아
항만민영화	<ul style="list-style-type: none"> o Ports Bill(1991. 1) o 국유항만민영화(1981) -영국운수항만위원회(BTDB)소속 국유항만을 민영화(APB설립) -1993년 정부지분 완전 매각 o 트러스트항만민영화(1991) -국유신탁항만의 민영화 추진 o 시설소유권까지 매각 		<ul style="list-style-type: none"> o 1차:켈랑항 컨테이너 터미널(KCT) 1996 o KCT 제외 전켈랑항만민영화(KPM) 1992 o 켈랑항 서항 개발 부두 민영화(KMT) 1994. 9 o KCT주식회사 상장 o 페낭항 등 타항만도 93년 말까지 민영화 방침 	<ul style="list-style-type: none"> o Marine Administration Act(1989. 8) -항만공사화 -항만운영민영화 유도 o 항만개혁 3개년계획 실시 -부두임대회사 설립 o 항만개혁공사 설립 -항만개혁 감독제도 방침
항만노동개혁	<ul style="list-style-type: none"> o Dock work Act(1989) o 항만노동자계획(Dock Labour Scheme)폐지 o 항만노동자수 감축 및 상용화 -조기퇴직보상금, 1인당 최고 35,000파운드 -50%정부 부담(총 2,500만 파운드 예상) -50%항만업자 부담(2,400만 파운드) 	<ul style="list-style-type: none"> o Port Modernization Law(1992. 1) o 항만노동자 감축 및 상용화 o 정부의 조기퇴직보상금 제공(총액의 2/3); 나머지는 하역업자 부담 o 퇴직자 1인당 퇴직보상금: 9만달러(7,200만원) 	<ul style="list-style-type: none"> o 노동자 고용대책시행 o 민영화 시 노동자 감원 원칙적으로 없음 -5년간 고용보장 및 이후 연금해당자 연금수혜 -조기퇴직 원하는 사람이나 연금해당자, 비교적 고령자는 선택에 따라 보상금 지급 	<ul style="list-style-type: none"> o 항만개혁 3개년 계획 실시 -관련당사자 항만개혁 원칙합의(IN-Principle Agreement:1989.11) -노동자수 감축 및 연소화 -노동자 상용화 추진 -생산성 목표 설정 -범국가적 개혁실시 -조기퇴직 보상금 : 정부에서 50%보조(165백만 달러), 50% 하역업자 부담 -1인당 평균 93,700달러(1억원)
결과	<ul style="list-style-type: none"> o 영국 항만 Capacity의 70% 정도 민영화 o 노동자수 감축 40,674('89)→31,667명('91) o 등록노동자수 감소 9,319('89) 중 91.7까지 6,574명 조기 퇴직 o 항만생산성 향상 -계획 항만: 5.2% -영국 전체: 4% o 항만운영수익 제고 o 정부항만보조금 중지 	<ul style="list-style-type: none"> o 항만생산성 향상 o 효율인하:컨테이너 15%, 산화물 50% o 전국적으로 4,000명 감축(총 8,000명에서) o 20여 항만에서 2,250명 해고, 2,200명 상용화, 789명 자유계약 노동자 잔류 o 르아브르 항만: 1,317명 상용화, 1,000명 감축(1993) o 선박회항시간 단축: 20% 	<ul style="list-style-type: none"> o 노사갈등 없었음 o 항만생산성 향상 -KCT:18개/시간('86)→25개('89) -KPM:20%제고 기대 o 서항부두(KMT)개발 가속화 o KCT 수익성 제고 '91/'92 대비 세전이익 27% 증가 o 주가상승(상장초기보다 2배) 	<ul style="list-style-type: none"> o 노동생산성 향상 o 노동자수 감축(주로 고령자 우선) -뉴사우스웨일즈주: 3,053명('89)→1,279명('92)→700명('94.10) -호주전체 : 8,872명('89)→ 3,818('92.10) o 상업적 운영 가능 o 노사갈등 상존

자료 : 해운산업연구원 조사자료

<표 2-7> 주요국 항만운영 합리화(계속)

국 명	베네수엘라	멕시코	아르헨티나	브라질
항만 민영화	<ul style="list-style-type: none"> o Law of Decentralization and Transference of Competence(1989. 12) -항만행정의 지방정부 이양 -전국 항만위원회(INP)폐지 -Cabello P.A설립(1991) - 컨테이너 야드 전용 사용 허가 	<ul style="list-style-type: none"> o 1993. 3 멕시코 항만(Puertos Mexicanos) 설립 -주요항만관리 o 신항만법(Ley de Puertos) 1993. 7 제정 -항만기업설립 후 민영화 추진 o PM 폐지(1994.9.30) 	<ul style="list-style-type: none"> o New Ports Bill (1992.6) -항만행정의 지방분권화 추진 -민영화 도입 -지방항만당국 설립 -부에노스아이레스항 운영일부 민영화 	<ul style="list-style-type: none"> o Ports Bill -항만하역독점 폐지 -민영 참여 허용
항만노동 개혁	<ul style="list-style-type: none"> o 전국항만노동조합원 일시 해고:12,000여명 -카벨료항 민영화역업 진출 -카벨료항 INP제도 하에서 4,300여명이 수행 하던 일을 600여명이 수행 	<ul style="list-style-type: none"> o 항만노동공급 신디 게이트 해산(1991) o 민간하역기업 설립 -경쟁유도 o 베라크루주항 4,200명 일시 퇴직(1991) -하역기업에 상용화 	<ul style="list-style-type: none"> o New Ports Bill (1992. 6) -노동조합 개혁 -상용화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> o 노동자의 강력반발로 실패
결과	<ul style="list-style-type: none"> o 노동생산성 향상 -작업반 규모 감축 22명→10명 	<ul style="list-style-type: none"> o 민자유치제고 -1991년 7월까지 71건 -1993년 60건 이상 유치 o 시간당 컨테이너처리 생산성 제고 -19개('89)→25개('90) 	<ul style="list-style-type: none"> o 생산성 제고 기대 -20% 원가절감 o 노동자수 감축(부에노스아이레스):3,200명 →1,200명 	

자료 : 해운산업연구원 조사자료

주요국의 항만개혁 추진상황을 통하여 얻을 수 있는 주요 시사점을 정리하면 다음과 같다. 즉 항만민영화 및 노동개혁을 추진함에 있어 일시적인 실행보다는 국가적인 공감대를 먼저 형성하고 관련업계의 이해관계를 조정하면서 추진하는 것이 필요하다. 항만 민영화의 경우 그 방법에는 한 가지만 있는 것이 아니라 여러 가지 방안이 존재하고 있으며, 꼭 민영화가 모든 문제점의 해결책은 아니라는 것이다. 경우에 따라서는 조직재정비(re-organisation)가 더

유용한 경우도 있고, 싱가포르처럼 준정부조직이면서도 효율을 달성하고 있는 경우도 있기 때문에 국가경제상 가장 효과적인 방향을 찾도록 노력해야 한다. 그리고 항만노동개혁의 경우에도 하역업자와 노동조합간의 자율적인 합의가 이루어져야 한다.

따라서 우리나라의 항만에서도 각국의 항만개혁이 주는 시사점을 참고하여 국내항만운영의 효율성을 기하고 항만국제경쟁력을 제고하는데 노력해야 할 것이다.

제3장 항만민영화와 우리나라의 추진현황

3.1 항만의 민영화 배경

오랫동안 지주항으로서의 역할을 수행해 온 북미 및 서유럽의 항만은 이들이 제공하는 제반 서비스가 질적인 면에서 우수함을 보이고 있다. 반면에 대부분의 국유 국영 항만이 보인 운영의 비효율성과 낮은 생산성은 선진항만에서의 민간운영 터미널과 비교하여 볼 때 크게 대조를 이루고 있다. 이러한 결과는 개도국을 비롯한 많은 항만들로 하여금 국유국영 항만시스템의 조직 및 관리형태에 대해 다시금 생각케 하는 계기가 되었다.

일반적으로 이러한 국유국영 항만에서 문제는 궁극적으로 재정적인 어려움에 기인하고 있는데, 이러한 문제의 원인을 항만관리자에게로만 돌릴 수는 없을 것으로 보인다. 왜냐하면 투자회수를 위해 원가계산에 입각한 항만요율이 책정되지 않고 있으며, 이에 중앙(또는 지방) 정부가 깊이 간여하고 있기 때문이다. 따라서 이러한 항만은 커다란 적자를 낼 수밖에 없는 구조적인 결함을 갖고 있는 것이다.

그러나 1980년대 후반부터 나타나기 시작한 각국의 재정적자 현상과 상대적으로 늘어난 항만시설에 대한 수요는 지금까지의 관행에 종지부를 찍게끔 하였다. 즉 국가의 부족한 예산으로 인해 항만은 더 이상 재정적인 지원 대상이 아니었으며 따라서 비용절감을 위한 방안을 모색하게 되었고 다른 투자재원을 찾게 되었다. 따라서 이러한 정부의 재정부족 현상은 자국 항만에 민간분야의 도입을 촉진하게 되었다.

대부분의 이러한 공공의 항만행정조직은 항만관리의 개선을 통해 보다 고객지향적인 서비스를 제공하여야 함에도 불구하고 오히려 비효율적인 인적구조, 복잡한 명령체계, 인센티브의 부족, 시대에 뒤쳐진 관리 관행, 과도한 노동력 등으로 인해 사용자 요구에 역행하여 왔다. 즉 공공의 항만조직은 더욱 관료적이며 독점적인 형

태로 변질되었으며, 때로는 공정함이란 이름 하에 일률적인 제도를 만들고 국가내의 모든 항만에 적용하기도 하였다. 예를 들면 원가개념, 경쟁 및 지역적인 특성을 고려함이 없이 똑같은 요율을 모든 항만에 적용하였던 것이다. 그러나 이러한 국가기관에 의한 항만행정조직이 성공한 예는 민영화 이전의 싱가포르항의 경우를 제외하고는 극히 드문 실정이다.

따라서 1960년대 후반에 이르러 기존의 정부관할 형태의 항만체제에 관해 많은 의문이 제기되었다. 이러한 공공기관 형태의 항만은 운영의 효율성과 투자재원의 확보 면에서 많은 문제들을 노출시켰는데 이러한 사실은 결국 항만은 민간분야에서 운영하여야 한다는 결론에 이르게 하였다.

특히 1980년대 후반 이후로 항만에 대한 민간참여(private intervention)에 관한 주제는 공공의 항만당국, 정부 그리고 국제적인 투자기구로부터 상당한 주목을 받았다. 왜냐하면 이러한 항만의 민영화가 때로는 공익의 보호에 정면으로 배치되기도 하였지만 오히려 경제적 효율성, 재정수지의 균형, 서비스질의 제고, 공익의 보존이라는 여러 목표의 달성을 위해 서로 보완관계에 있기 때문이었다.

1970년대 후반까지 대부분 전세계 공공분야의 항만은 재정적으로 만족스럽지 못했다. 이는 과잉시설과 상대적인 항만시설에 대한 수요의 감소로 인한 치열한 경쟁 때문에 더욱 악화되었다고 할 수 있다. 더구나 컨테이너화, 국제복합일관운송체계의 구축으로 대별할 수 있는 국제적인 해운환경의 변화에 따라 항만간의 경쟁이 치열해 짐으로 인해 시의 적절한 개발을 통해 중심항의 위치를 확고히 하고자 하는 많은 항만의 재정상황은 더욱 어려움에 처할 수밖에 없게 되었다.

따라서 이들 문제를 해결하는 것은 시장경제논리로 되돌아가는 수밖에 없다고 생각되었다. 예를 들면, 영국의 경우 국가는 항만개발에 대한 모든 권한을 포기하여야 한다고 믿었으며, 항만산업의 취약부분에 대해서도 더 이상 재정적인 보조를 하여서는 안 된다고 믿었다. 이는 일종의 모험적인 발상이었는데 왜냐하면 이는 시행하는 데 많은 시간을 요하는 사항이었으며, 정부가 이를 시행하는 데에도 정치적

인 결단력이 필요한 사항이었기 때문이다.

수익성의 개선 또한 항만을 민영화하지 않으면 안 되는 한가지 이유로서 제시할 수 있다. 그러나 수익성만을 목적으로 하여서는 안 된다. 왜냐하면 영국의 예를 비롯하여 많은 공공항만이 이미 민영화 이전에도 수익성 면에서는 양호한 상태이었기 때문이다. 실제로 항만의 민영화를 고려하고 있는 국가 중에는 가장 수익성이 좋은 항만부터 최우선적으로 민영화를 시행하였는데, 이는 민간의 투자자는 이러한 항만에 최우선적으로 관심을 갖기 때문이다.

항만민영화의 목적은 각국이 처한 사정에 따라 다소 차이가 있을 수 있다. 영국의 경우 항만민영화를 통해 항만관리의 개선, 항만운영 효율성의 제고, 정부의 재정수입 증대, 피고용인에 대한 항만소유권의 공유 촉진 및 수출입관련 노조(trade unions)의 영향력 축소 등을 이룩할 수 있었다.

오늘날 항만의 민영화와 관련하여 사회적, 경제적, 국가적 목표 상에 많은 변수가 존재하고 있지만 일반적으로 이들 목표는 다음과 같이 요약할 수 있다.

- ① 정부에 대한 재정적인 부담의 경감
- ② 항만 내의 제반 서비스 공급과 관련하여 정부에 대한 행정적인 부담의 경감
- ③ 제공되는 제반 서비스와 관련하여 효율성 및 생산성의 개선
- ④ 민간기업의 활동 및 투자 촉진
- ⑤ 공공분야 특히 부채규모가 큰 항만기업의 규모 축소의 지원
- ⑥ 장비 및 관리체제 상에서의 기술이전을 위해
- ⑦ 훈련 및 동기유발을 통해 항만근로자의 질적 수준 개선
- ⑧ 국가의 경제정책 목표에 기여

그러나 민영화에는 단점도 있다는 것이 지적되고 있다. 즉 민간투자자 및 운영자는 비용절감과 이익만을 추구할 것이기 때문에 항만이 감당하여야 할 공공서비스 관련 기능이 무시될 수 있다는 것이다. 그 결과 사회적으로나 환경적으로 반드시

필요할지라도 이익이 덜 발생하거나 또는 지출이 많은 항만시설이나 서비스를 포기할 수도 있다.

특히 경쟁이 없는 곳에서는 공공의 독점이 곧바로 민간의 독점으로 바뀔 가능성이 매우 높다. 만일 이러한 현상이 발생할 경우 수익극대화 목표는 어쩔 수없이 심각한 부작용을 낳게 되어 이는 직접적으로는 항만이용자에게는 물론이려니와 항만의 명성 및 장래의 개발에도 커다란 영향을 미치게 된다.

항만운영자는 항만에 이익이 되는 부문에 우선권을 줄 수 있다. 따라서 항만민영화는 항만고객을 차별적으로 대할 수 있게 하며, 일반적인 항만이용자는 민간운영자가 선호하는 이용자보다 불리한 입장에 처할 수 있게 된다.

따라서 공공의 독점형태가 결코 민간의 독점형태로 바뀌어서는 안 된다. 왜냐하면 민영화에 대한 이러한 단점은 민영화가 성공하는 데에 극복해야 할 여러 관련 당사자의 강력한 반대에 부딪칠 수 있기 때문이다.

3.2 항만의 민영화 방법

항만민영화는 오늘날 항만분야에 있어서 하나의 유행이 되었으며, 이를 통해 보다 나은 항만운영은 민간분야에 의해서만 가능하다는 전제 하에 항만시설에 대한 민간분야의 역할이 크게 확대되었다. 그러나 대부분의 공공 항만당국이 항만민영화를 위해 행한 것은 종종 권한의 위임(devolution) 형태에 지나지 않았으며, 이는 선택적인 임대, 면허부여 또는 양허계약에 입각하여 민간에 제한된 항만서비스만을 제공하게 할 뿐이었다.

따라서 현재 개도국을 비롯한 여러 나라에서의 항만민영화는 초기단계에 지나지 않으며 이는 국가가 항만에 행사하던 절대적인 권한으로부터 한 걸음 물러나 합작기업 또는 터미널 관리계약 등의 형태로 운영 면에서 현대적인 전문가를 파트너로 찾고 있는 수준에 머물고 있다고 할 수 있다.

선행연구를 통해 볼 때 향만민영화에 대한 정의는 다음과 같이 요약할 수 있다.

- ① 향만민영화는 정부의 역할을 줄이거나 또는 향만업무 또는 자산의 소유권 면에서 민간분야의 역할을 증대하는 활동, 또는
- ② 향만민영화는 국유화(nationalism)의 상대적인 의미로서, 국유화의 목적은 정부가 민간기업의 소유권을 인수하는 것인 반면에 민영화는 정부가 행하는 제반 서비스를 민간분야에 이전하는 것, 또는
- ③ 배타적 의미에서의 향만민영화는 향만자산의 소유권이 공공분야로부터 민간분야로 이전되거나 또는 민간자본의 향만시설, 장비 및 시스템과 관련한 투자재원으로 실질적인 활용

첫 번째 정의는 다소 포괄적이며 의미상 애매한 반면에 나머지는 민영화의 의미를 제반서비스의 제공은 별도로 하면서 재산권의 이전을 명확히 하고 있다. 이상으로부터 향만의 민영화에 대한 정의는 “향만 및 향만산업에 대한 민간의 참여”라고 간명히 요약할 수 있다.

일반적으로 향만민영화를 살펴보고자 할 때에는 향만소유권의 형태, 향만책임당국의 역할, 공공부문과 민간부문사이의 관계 그리고 여러 민영화의 형태 등에 관해 구체적으로 파악할 필요가 있다. 더불어 다양한 특징과 목적을 내포하고 있는 향만민영화의 수준 및 방법에 관한 내용도 매우 중요하다.

3.2.1 포트오소리티의 역할

향만민영화의 추세와 함께 민간이 국가의 여러 향만의 실질적인 운영을 점차 인계 받게 될 때, 향만당국의 역할에 대한 의문이 제기될 수 있다. 흔히 인사권 및 재정권의 독립성을 갖는 자치성격의 포트오소리티와 같은 조직은 또 다른 관료주

의를 만들뿐이라는 것이다.

그러므로 반대론자들은 포트오소리티가 제한된 권한을 가진 지주형 회사로 바뀌어야 하며, 이러한 민간조직은 오직 이윤추구만의 욕구에 의해 운영되어야 한다는 견해를 옹호하고 있다. 그러나 다른 관점에서 살펴보면, 하역, 예선, 묘박 또는 선박의 조종과 같은 실질적인 운영업무는 민간운영자에게 일임하여야 한다고 할 때 서비스형 포트오소리티의 강력한 옹호론을 찾을 수 있다.

항만의 민영화는 근본적으로 전통적인 공공 포트오소리티의 임무와 기능을 바꾸고 있다. 고스¹⁶⁾가 지적하였듯이, 포트오소리티가 모든 일을 관장하는 것이 아니라 실무적인 운영과 관련한 업무는 민간분야에 맡기고 포트오소리티는 다음과 같은 기본적인 공공 성격의 업무에만 전념하여야 한다.

- ① 지주로서의 기능과 항만활동 감시기능
- ② 정책수립, 계획 및 개발 기능
- ③ 항내 교통 제어, 규제 및 감시 기능
- ④ 마케팅, 홍보활동 및 판매촉진 기능

3.2.2 기능에 따른 항만분류

1) 항만기능의 분류

일반적으로 항만은 소유권과 운영형태가 어떠하든 성취하고자 하는 여러 기능의 완수를 위해 지주기능, 운영기능, 규제기능의 3가지 기능을 가지고 있다.

(1) 지주기능

런던, 뉴욕, 안트워프, 로테르담, 함부르크 등은 넓은 범위의 육역을 관할하는 지

16) R. O. Goss, Port Authorities in Australia, Occasional Paper 84, Australian Government Publishing Service, Canberra, 1987.

주항이라고 할 수 있다. 항만의 육역이 크든 작든 간에 관계없이, 이러한 지주항이 지주로서의 수행하여야 할 주요 업무는 다음과 같다.

- ① 항만재산의 관리 및 개발
- ② 항만정책과 개발전략의 수립 및 이행
- ③ 주요 항만토목공사의 감독
- ④ 항만마케팅 및 판매촉진활동의 주도
- ⑤ 수로, 항로, 방파제 등의 시설 제공 및 유지
- ⑥ 갑문, 선회장, 선석, 부두 등의 제공 및 유지
- ⑦ 항만시설 접근 도로 및 철도의 제공 및 배치

(2) 운영기능

이러한 기능은 해상과 육상간의 화물의 물리적인 이송 및 여객의 승하강과 밀접한 관련이 있다. 서비스항만의 경우, 하역업무는 인도와 같이 국가소유의 조직이 관할하고 있지만, 안트워프, 로스앤젤레스, 부에노스아이레스 및 브리스베인과 같은 지주항만의 경우 민간기업이 이러한 업무를 수행한다. 반면에 함부르크항은 민간기업 및 국가조직의 혼합형태의 조직이 이러한 업무를 담당하고 있다.

(3) 규제기능

이러한 기능은 항만관리자에게 주어진 실질적인 권한과 깊은 관련이 있는데, 대부분 관련 법규에 의해 그 내용이 정해져 있다. 일반적으로 이러한 규제기능은 항만당국이 수행하여야 할 기본적인 역할로서 생각할 수 있다. 규제기능과 관련한 권한과 책임은 다음과 같은 내용을 포함하고 있다.

- ① 수역 보존 기능
- ② 선박 통항관리 서비스의 제공
- ③ 적용 가능한 제반 법령의 집행

④ 항만공사의 허가

⑤ 독점의 위협에 대해 항만사용자 이익의 보호

이들 기능의 책임주체가 어디에 있느냐에 따라, 기능은 주어진 항만 내에서 공공 및 민간분야의 영향의 범위를 알 수 있는데, 일반적으로 4가지형태를 제시할 수 있다. 즉 <표 3-1>에 보이는 바와 같이 공영항만, 공영/민영항만, 민영/공영항만, 민영항만 등이다.

<표 3-1> The Port Function Matrix

항만 모델	항만기능		
	지주기능	운영기능	규제기능
Public	PUBLIC	PUBLIC	PUBLIC
Public/Private	PUBLIC	PRIVATE	PUBLIC
Private/Public	PRIVATE	PRIVATE	PUBLIC
Private	PRIVATE	PRIVATE	PRIVATE

2) 기능에 따른 항만의 분류

(1) 공영항만(public port)

공영항만(또는 서비스형 항만)은 앞서 언급한 세 가지 기능 모두 국가가 관할하는 항만으로서 이스라엘, 인도 등의 항만이 이에 속한다.

이러한 공영항만은 제시한 4가지 모델 중에서 가장 비효율적이라고 알려져 있는데, 흥미롭게도 민영화 이전의 국유·국영 형태의 싱가포르항은 가장 효율적이었던 사실은 매우 역설적이다. 그러나 실제로 많은 국가가 이러한 공영항만 형태를 선호하고 있기는 하지만 바람직한 형태라고는 할 수 없으며, 특히 항만에 신규 투자계획을 고려하고 있는 항만은 더욱 선택하여서는 안될 모형이라고 할 수 있다.

(2) 공영/민영항만(public/private port)

공영/민영항만에서는 운영기능을 민간분야가 담당하는 반면에 규제 및 지주기능은 정부가 관할하게 된다. 이러한 유형은 지주형(또는 도구형)항만으로 알려져 있으며, 특히 유럽이나 북미와 같이 전문운영자에게 터미널을 임대하는 항만에서 일반적인 형태라고 할 수 있다.

대부분의 선진항만에서 채택하고 있는 유형으로서 이러한 공영/민영항만의 인기는 점차 확대되어 가는 추세이다. <표 3-2>에 보이는 바와 같이, 세계 20대 컨테이너항만의 경우, 민영항만인 펠릭스토우항과 국영항만인 상하이항을 제외하고는 나머지 18개 항만이 모두 이러한 공영/민영항만 형태를 따르고 있음을 알 수 있다. 즉 이러한 사실은 항만이 규제기능으로서 공공분야에 있지만, 개개 터미널은 민간기업에 임대되어 운영되고 있다는 것을 의미한다.

(3) 민영/공영항만(private/public port)

민영/공영항만의 경우 지주 및 시설기능은 민간분야가 수행하지만, 규제기능은 국가 관할에 있다. 영국의 몇몇 항만의 경우에도 이러한 형태를 취하고 있는데, 예를 들어, 킬버리 항의 경우 1992년에 민영화되었지만, 항만접근수로를 관할하는 규제기능은 아직도 공공부문인 런던항만자치공사(Port of London Authority, PLA)가 담당하고 있다.

(4) 민영항만(private port)

민영항만 내에서는 앞서 언급한 3가지 기능을 민간부문이 관할하게 된다. 영국의 경우 ABP 산하의 23개 항만과 리버풀항, 만체스터항 등이 이에 속한다.

민영항만의 또 다른 예로 스웨덴의 스톡홀름항을 들 수 있는데, 스톡홀름항주식회사가 91%를 소유하고 있는 반면에 나머지 9%의 소유권은 스톡홀름시정부가 갖고 있다.

<표 3-2> Ownership Status of Top 20 Container Ports

항 만	1998		Public	Public /Private	Private /Public	Private
	순위	처리물동량(TEU)				
싱가포르	1	15,100,000		■		
홍 콩	2	14,700,000		■		
카 오 슝	3	6,270,000		■		
로테르담	4	6,032,000		■		
부 산	5	5,735,000		■		
룽 비 치	6	4,098,000		■		
함부르크	7	3,546,940		■		
로스앤젤레스	8	3,400,000		■		
안트워프	9	3,265,750		■		
상 하 이	10	3,050,000	●			
두 바 이	11	2,800,000		■		
뉴 욕	12	2,520,000		■		
펠릭스토우	13	2,500,000				▲
도 쿨	14	2,390,000		■		
지오이아타우로	15	2,121,000		■		
요코하마	16	2,120,000		■		
탄중프리옥	17	1,940,000		■		
고 베	18	1,858,000		■		
알헤시라스	19	1,825,614		■		
브레멘·브레머하벤	20	1,812,441		■		
털 버 리					◎	

자료 : Containerisation International Yearbook, 1999.

3.2.3. 항만의 민영화 방법

앞 절의 항만기능행렬은 항만이 조직되고 운영되는 방법과 관련하여 공영과 민영의 대안적 범위를 보였다고 할 수 있다. 반면에 민영화의 여러 가지 의미와 항만에 대한 민간분야 참여를 실제로 달성하기 위해서는 여러 가지 방법을 살펴볼 필요가 있다.

<표 3-3>에 보이는 바와 같이, 민영화에는 기본적으로 Denationalisation, Liberalisation (or Deregulation), Leasing (or Franchising or Contracting-out)의 3

가지가 있다. 이러한 기본적인 3가지 민영화 방식은 나름대로의 장단점을 가지고 있기 때문에 각 나라가 처해 있는 경제적, 사회적, 정치적, 문화적 여건에 따라 다양하게 도입되고 있는 실정이다.

<표 3-3> Basic Types of Port Privatisation

구 분	특 징
Denationalisation	- 공기업 소유권의 일부 또는 전부를 민간부문으로 이전 - 정부소유자산이나 정부소유주식 일부 매각 방식의 부분민영화 - 정부소유자산이나 주식은 완전 매각하지만, 정부의 규제가 남아 있는 형태
Liberalisation (or Deregulation)	- 보호목적의 정부의 규제완화 또는 철폐 - 기업은 정부소유이지만 운영권은 민간에 위임 형태 - 경쟁력제고를 위해 공공부문에 제한되었던 업무의 참여범위 자유화
Leasing(or Franchising or Contracting-out)	- 정부와의 계약으로 민간이 재화와 서비스를 제공하는 형태 - 서비스공급의 최종 책임은 정부가 짐 - 공공서비스의 독점계약 또는 공공자산의 임대

자료: 문성혁, “항만운영 및 관리의 효율화방안”, 항만의 경쟁력 제고를 위한 정책토론회, 전국경제인연합회 항만개선연구회, 1997.

또한 <표 3-4>를 통해 이러한 민영화도입을 위한 대안의 정책적 효과를 비교하여 살펴보면, 효율성 및 기업관리 측면에서 볼 때 Denationalisation, Liberalisation 이 가장 바람직스러우며, 정치·사회적인 관점에서는 Liberalisation(or Deregulation)보다는 Denationalisation 또는 Leasing 이 보다 나은 대안이라는 사실을 알 수 있다.

이상으로부터 Denationalisation, Liberalisation(or Deregulation)이 실질적인 민영화의 대표적인 예라고 할 수 있다.

그러나 항만민영화의 방법과 관련하여서는 이와 같은 3가지 분류법 이외에도 여러 가지의 대안을 UN을 비롯한 여러 기관에서 제시하고 있는데, 항만의 민영화와 관련된 모든 방안을 종합하면 상업화, 자유화, 자산의 매각, 법인화, 양허(또는 BOT 또는 임대계약), 합작회사 그리고 관리계약 등이 있으며 각각의 내용을 요약

하면 다음과 같다.

<표 3-4> Policy Effectiveness of Privatisation Option

구 분	Denationalisation ¹⁾			Liberalisation (Deregulation) ²⁾	Leasing (Contraction-out) ³⁾
	기 업	국 민	종업원		
효율적 측면 ⁴⁾	○	X	X	○	△
기업관리상의 측면 ⁵⁾	○	X	△	○	△
정치·사회적인 측면 ⁶⁾	X	○	△	X	△

○ : 우수, △ : 보통, X : 효과없음

주: 1) 주식매각, 2) 규제완화 또는 철폐, 3) 계약제도, 4) 경영효율, 경쟁촉진, 규제완화 등의 요소를 내포, 5) 기업의 정상화, 행정비용, 사후관리 등의 관점, 6) 사회적 형평, 경제력의 집중, 재정수입, 부의 소유확산, 자본시장의 발달 등의 요소 내포

1) 상업화(commercialisation)

때로는 준민영화(pseudo privatisation)라고도 불리며, 상업화의 과정은 항만당국의 주요 업무를 몇 개의 별개 운영단위로 나눈 후, 각각의 운영단위를 독립적이며 상업적인 기업으로서 기능화 시키는 것을 뜻한다. 이들 각각의 상업적 기업은 수요에 대해 정해진 효율로 서비스를 제공하며, 항만당국에 자신들이 점유하고 있는 부동산에 대해 지대를 지불한다.

한편 이러한 항만의 상업화를 통한 혜택은 중앙집권화된 공공의 항만당국과의 비교를 통해 살펴볼 수 있다. 일반적으로 상업화된 포트오소리티는 재정적인 자치 및 책임있는 관리체제를 이룩하는 데에 가장 효율적인 수단으로 알려져 왔다. 즉 포트오소리티는 인사권의 독립을 통해 필요인원을 보다 자유롭게 채용할 수 있다. 특히 정치적으로 임명된 직원을 관련분야의 전문가로 대체함으로써 숙련된 노동력을 확보할 수 있고, 보다 고객 지향적인 서비스의 제공이 가능해진다. 더불어 정부간섭의 축소는 물론이려니와 손쉬운 투자재원의 확보 및 합리적이고도 효율적인 운영을 이룩할 수 있다.

항만의 상업화에 대한 핵심은 주요한 항만시설의 건설을 위한 투자재원에 대한 접근을 용이하게 한다는 데에 있다고 할 수 있다.

2) 자유화(liberalisation)

자유화는 공영항만의 조직적인 독점력을 줄이는 것이라고 할 수 있는데, 이는 민간기업으로 하여금 동종의 서비스를 제공하게 하는 것이다. 비슷한 조건과 규정 하에 운영되지 않는 한 공영항만은 민간항만과 효율적으로 경쟁할 수 없기 때문에 이러한 항만의 자유화는 상업화의 보완형태로서 생각할 수 있다. 항만의 자유화는 경쟁적인 항만환경을 통해 생산성을 향상시키는 것을 목표로 하고 있는데, 영국이 가장 포괄적으로 이러한 방법을 적용하여 온 반면 아시아에서는 극히 제한된 의미에서의 항만의 자유화 개념이 적용되어 왔다고 할 수 있다.

3) 항만자산의 매각(sale of assets)

상부시설, 하부시설 및 장비의 이전 등 항만자산의 매각과 관련하여서는 많은 방법을 제시할 수 있다. 즉 첫째로 주식발행을 통한 공개매각이다. 이러한 방법에 따른 항만자산의 매각은 일반대중에게 주식의 전부 또는 일부 판매를 통해 행할 수 있다. 이러한 거래 시 비록 당해 항만 종사자 또는 소규모 투자자에게 우선권을 준다고 할지라도 정부는 주식을 일반대중에게 판매하는 것을 전제로 한다. 이러한 방법의 단점은 주식이 자유로이 거래될 수 있기 때문에 기업은 경쟁자 또는 심지어 외국소유의 기업의 손에 넘어갈 수도 있다는 것이다.

둘째는 경쟁적인 입찰방식이다. 이러한 방법은 주식의 매각이라기보다는 자산의 판매라고 할 수 있다. 매각은 일반적으로 모든 기업 또는 컨소시엄에 입찰형태로 이루어지며, 한 입찰자에게 낙찰된다. 입찰을 투자자를 찾는 방법은 현행 관리팀이 인수하는 MBO(management buy-out), 현행 관리팀 및 피고용인이 인수하는 MEBO(management and employment buy-out), 그리고 외부관리팀이 인수하는

MBI(management buy-in) 등이 있다.

세 번째로 협상에 의한 매각이 있는데, 이는 전문 구매자 또는 MEBO 일 수 있는 단일 구매자와 협상을 통해 매각한다. 정부는 구매자를 선택하는 데에 자유로우며 가격은 협상을 통해 정할 수 있다.

4) 법인화(corporatisation)

법인화(또는 ‘점증적 민영화’라고 함)는 미완성된 민영화의 형태라고 할 수 있다. 이러한 법인화는 민간분야의 참여를 통해 예상할 수 있는 대부분의 혜택을 향만 얻을 수 있게끔 하고자 하는 반면에 국가적인 이익은 그대로 유지하게 하고자 하는 것을 목표로 한다. 보통 지주 성격의 향만법인을 설립하여 이러한 조직에 향만 운영과 관련하여 보다 많은 자치권을 부여하고 있지만, 중요한 몇몇 권한은 최종적으로 관계 부처의 장관이 갖고 있는 것이 보편적이다. 이러한 향만 법인화의 예로서는 말레이시아의 페낭항, 호주의 브리스베인항, 스웨덴의 고텐베르그항을 들 수 있다.

더불어 이러한 법인체는 혼합형 기업일 수도 있다. 혼합형 회사 제도는 정부 관점에서 볼 때 상당히 매력적일 수 있는 방안인 반면에 관할 지방당국 또는 정부는 민간분야와 투자비를 공동으로 부담하여야 하는 단점도 있다. 이러한 제도는 정부가 고용창출, 수익의 분배 등에 있어서 이러한 혼합형 회사에 압력을 행사할 수 있기 때문에 효율성이 의문시되고 있다.

5) 양허 또는 임대(concessions, BOT 또는 leases)

양허는 정부가 행하는 특별권한의 부여로서 많은 국가의 경우 특히 유럽에서는 임대와 같은 의미로 사용되고 있다. 그러나 구체적으로는 양도자가 양수인에게 시설 또는 공용장비의 재정, 건설 및 운영 관련 권한을 어떤 특정 기간 동안 부여하는 계약이라고 할 수 있다. 그러나 엄밀히 말해서 양허는 민영화가 아니라고 할

수 있다. 즉 양허는 법적으로 공공서비스를 만들어내고 전달하여 운영하는 기술이라고 할 수 있다. 예를 들면 말레이시아에서 행한 이른바 민영화과정은 단지 양허 또는 시설의 임대와 관련한 시스템에 지나지 않는다고 할 수 있다.

양허와 BOT(build, operation, and transfer)제도는 로마법 시대로부터 거슬러 올라가는 역사가 깊은 제도로서, 공공시설의 운영과 관련해서 오랫동안 전해져 온 방법이다. 이들 방법을 채택하기 위해서는 가능한 한 공개성과 투명성을 확보하기 위해 공개적인 입찰 조건 아래 이루어져야 한다.

이러한 양허제도는 양도자의 재정상태를 도울 수 있다는 데에 있다는 점에서 일반적으로 성공적이었다고 알려져 있다. 특히 양수인은 사전 투자행위를 통해 제반 시설을 운영, 확인 및 유지하고, 효율을 통해 투자분을 회수하거나 또는 양허계약에 포함되어 있는 시설 및 장비의 대체를 위해 필요한 모든 적립금을 남겨두어야 한다. 양허를 통해 누릴 수 있는 두 번째 혜택은 양허가 양도자와 양수인 사이에 강력한 법적 관계를 구축하고 있다는 것이다. 양허를 위한 후보자는 조심스럽게 선택되어야 한다. 마지막으로 양허의 승인은 국가 또는 항만당국으로 하여금 중요한 항만시설에 대한 장기간의 관할권을 잃지 않고 투자자본을 끌 수 있도록 허용하고 있다는 것이다. 아시아 및 남미의 예를 살펴볼 때, 각국의 사정으로 인해 자국 항만에 과거 외국자본의 도입을 반대했던 국가들이 외국인 양수자를 받아들이고 있다는 사실은 양허제도가 보편적으로 인정을 받고 있음을 잘 보이고 있다.

그러나 양허제도는 단점도 있으며 양도자의 우월적인 위치로 인해 모든 국가 및 모든 민간운영자에게 항상 인기가 있었던 것만은 아니다. 또한 양허제도는 투명성이 결여될 수도 있다. 즉 양수자는 종종 정부 또는 항만당국이 지명한 사람을 고용하여야 하는 압력을 받기도 하며, 추가적인 서비스를 제공하도록 요구받기도 한다. 특히 이러한 양허제도는 때로는 부정과 상호 보호를 위한 온상으로 또는 단지 완전 고용을 이루기 위한 손쉬운 수단으로서 이용되어 오기도 한 것이 사실이다. 만일 양허계약에 의한 시설이 적자로 운영된다면 양수자는 새로운 투자 및 시설유지

등을 위한 투자에 매우 인색하게 된다. 더구나 양허계약이 끝날 시기가 되면 양수자는 최소비용으로 시설을 유지하고자 할 것이며 동시에 투자도 줄이고자 할 것이다. 그러나 양허시스템(BOT)은 아마도 항만의 민간참여와 관련하여 가장 효율적인 수단이 되어 온 것은 누구도 부정할 수 없는 사실이다.

반면에 임대는 임대인에게 임차인이 지불하여야 하는 금액에 대해 약속하고 일정기간 동안 자산의 사용권한을 이전하는 합의라고 할 수 있다. 임대인은 소유권을 가지는 반면 시설의 보유 및 사용권한은 임차인에게 이전된다. 임대는 앞서 언급한 양허라는 용어와 종종 혼동되어 사용되고 있는데, 실제로 양허는 양수자의 선행투자가 이루어지는 BOT제도를 위한 것이라고 할 수 있다. 반면에 임대계약은 임차인은 투자하지 않으며 단지 임대인의 투자분을 사용하여 편익만을 누릴 뿐이다. 중요한 점은 차지인(lease-holder)은 사용료를 항상 지불하여야 하기 때문에 수익활동이 있든 없든 전적인 운영상의 상업적인 책임을 져야 한다는 것이다. 이러한 사실은 차지인에게 적절히 업무를 수행하게끔 하는 커다란 인센티브를 제공하는 것이므로 임대된 자산의 효율적인 관리를 보장할 수 있다. 물론 임대의 형태는 다양한데 이를 요약하면 다음과 같다.

- ① 항만장비의 임대 또는 토지 및 기타 부동산의 단순 임대 / 임차인이 장비 및 제반시설을 구입하였을 때, 건물의 임대 또는 자신의 장비 사용, 또는
- ② 민간이 전혀 투자하지 않은 장비 또는 부동산의 임대. 이는 항만당국이 민간의 운영자에게 장비를 임대하는 가장 단순한 경우이다.

면허는 특별한 사업을 수행할 수 있는 허가로서 이러한 면허가 없다는 것은 허락이 안되었다는 것을 의미한다. 따라서 건물을 세울 수 있는 면허를 갖는 임대는 임차인이 소유한 시설, 장비 등의 건립에 의한 임대와는 근본적으로 다르다. 이들 시설은 임차인의 재산으로서, 이는 임대와 양허가 서로 본질적으로 다르다는 것을 나타내고 있다.

민간회사는 장비, 건물, 부두 등을 포함한 전체 시설을 임차함으로써, 실질적으로 항만당국의 역할을 떠맡게 될 뿐만 아니라 현존 시설의 수리 및 유지에 대해서도 책임을 지게 된다. 또한 새로운 선석의 개발, 매립 및 준설과 같은 새로운 항만개발에 책임을 지게 된다.

이때 항만당국은 항행수로 및 항만관할에 책임을 지는 규제기구 및 지주의 역할로 격하되며, 새로운 민간회사는 화물료 및 접안료를 포함한 모든 항만관련 세금을 징수한다.

민간회사는 항만당국에 수입 또는 화물 톤을 기준으로 한 가변비용과 함께 년간 고정비용에 입각하여 지불하게 되는데, 이러한 방법을 통해 항만당국은 개선된 생산성 및 효율성으로부터 발생하는 이익을 나누게 되는 것이다. 일반적으로 25년을 넘지 않는 BOT가 끝나게 되면 시설의 고정자산은 장부가격으로 항만당국으로 이전된다.

그러나 엄밀히 말하자면 양허와 BOT제도 사이에도 약간의 차이가 있다. 항만의 양허는 항만당국에 어떤 특정 기간 동안 합의된 비용으로 특정 항만토지에 대한 권한을 부여하는 제도로서, 하나의 부두 또는 터미널일 수도 있거나 또는 태국의 램차방과 같은 새로운 시설의 전체를 의미할 수도 있다. 즉 태국의 Port Authority of Thailand(PAT)는 4개의 컨테이너터미널을 임대하고 있는데, 3개의 컨테이너터미널은 하역장비를 포함하여 임대하였지만, 나머지 한 터미널은 운영자가 장비를 제공하도록 되어 있다. 이에 대해 양허기간은 25년간이며, 이는 PAT가 장비를 제공하는 12년간과 크게 차이가 있음을 알 수 있다.

그러나 BOT제도에서는 민간분야는 합의된 기간 예를 들어 25년 동안 새로운 항만을 건설하여 운영하고 그 후에는 소유권을 국가에 반납하는 것으로서, 예를 들어 말레이시아 정부는 웨스트항(West Port)에서의 새로운 항만시설에 대해 이러한 BOT제도를 도입하고 있다.

6) 합작회사(joint ventures)

합작회사는 둘 또는 둘 이상의 조직이 합작으로 소유하는 독립적인 조직을 설립하는 것이다. 이러한 조직은 비용과 수익금 등을 공유하게 되는 데, 일반적으로 상호이익을 위해 설립된다. 예를 들면 한쪽은 기술적인 전문성을 가지고 있는 반면에 다른 쪽은 영업력이 뛰어난 경우 또는 대상 프로젝트가 너무 비쌀 경우 위험을 공동 부담하고 투자재원을 나누고자 할 경우에 이러한 합작회사 형태의 민영화를 선호하게 된다.

현재 중국에서의 항만분야에 대한 민간참여는 터미널운영회사와 국가 조직간의 합작회사 형태로 일어나고 있다. 예를 들어, HongKong International Terminal(HIT)은 주하이항만청(Zhuhai Port Authority)과 합작으로 Pearl River Delta 지역의 서쪽에 컨테이너터미널을 설립하였을 뿐만 아니라, 또한 셴젠경제특구(Shenzhen Special Economic Zone) 내에 있는 옌티안컨테이너터미널(Yantian International Container Terminal)에 73%의 지분을 소유하는 컨소시엄을 이끌고 있다. 이외에도 허치슨(Huchison Whampoa Ltd)은 50 대 50의 합작형태로 상하이항컨테이너개발공사(Shanghai Port Container Comprehensive Development Co.)와 함께 상하이항컨테이너터미널(Shanghai Container Terminal)을 설립하였다.

7) 관리계약(management contract)

관리계약은 포트오소리티가 항만자산의 소유권을 가지면서 추가 자본의 제공에 대해 책임을 지는 것이라고 정의할 수 있다. 이러한 방법은 면허, 자문 또는 기타의 방법을 통해 민영화하기보다는 좀더 신속히 수익성이 있는 사업을 만들기 위해 일단의 전문가를 항만당국에 제안하는 것이라고 할 수 있다.

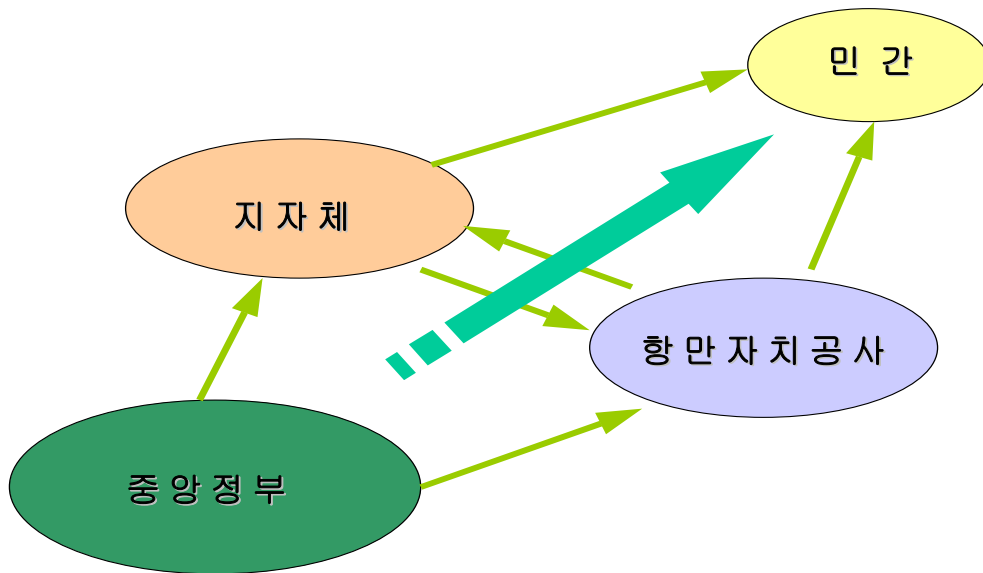
계약자는 자금을 원활히 동원할 수 있고 항만을 발전시킬 수 있게 하는 국제적인 네트워크는 물론이려니와 현실성이 있는 개발프로젝트를 제시할 수 있어야 한다.

관리계약은 항만당국은 제삼자에게 항만시설 및 서비스의 전부 또는 일부에 대한 관리를 위임하는 것이다. 관리계약은 실제로 항만소유의 장비를 갖춘 항만부동산의 임대와 아주 유사하다고 할 수 있는데, 이는 임차인 또는 계약자에 의한 사전 투자를 강요하지 않고 있기 때문이다.

관리회사는 개인회사 또는 혼합형 회사일 수 있으며, 때로 포트오소리티가 소유한 자회사일 수도 있다. 혼합형 회사의 경우, 정부 또는 항만당국이 주주이면서 중요한 역할을 담당할 때, 계약자의 민간이익과 공익사이에서 분쟁이 있을 때에는 완전히 중립을 유지하는 것이 매우 어려워질 뿐만 아니라 동시에 항만 업무의 촉진 및 규제 업무도 곤란을 겪게 된다. 관리계약은 최소한 5년 이상 이루어지며 이러한 제도는 보통 항만운영자로서 포트오소리티의 활동이 성공적이지 못한 서비스항에서 각광을 받고 있다.

이상을 요약해 볼 때 각 국은 위에서 제시한 여러 형태의 민영화 방법을 통해 항만에 대한 민간참여를 늘려나가고 있다. 비록 영국의 항만민영화 모델이 가장 이상적인 항만의 민영화 형태라고 할 수 있다고 하더라도 대부분의 국가는 항만민영화 시 민간분야의 제한된 책임만을 선호하고 있음을 알 수 있다. 즉 항만당국은 지주로서의 역할을 떠맡으면서 민간운영자에게 항만시설을 임대하거나 또는 합작회사의 건립 또는 기타 유사한 방법을 통해 항만을 발전시키기를 원하고 있다는 것이다.

[그림 3-1]에서 보이듯이 시간이 지남에 따라 항만의 관리 및 운영에 가장 효율적이라고 알려져 있는 항만의 민영화가 궁극적으로는 전 세계 대부분의 항만에서 보편적으로 채택될 것으로 보인다. 현재는 이의 중간단계로서 인사권 및 재정권의 독립을 유지하는 기업경영방식을 취하고 있는 독립적인 항만자치공사(autonomous Port Authority)가 항만관리의 특성을 이루고 있다. 그러나 이러한 항만자치공사도 유한책임과 이익에 따른 동기유발을 일으킬 수 있는 민간기업으로의 전환이 바람직하다. 현재 항만민영화는 전 세계적인 추세이며 급속도로 확산 중에 있다.



[그림 3-1] Transition of Port Ownership

3.3 우리나라 항만관리운영제도의 현황 및 문제점

이미 제2장에서 살펴본 바와 같이 세계 각국에서는 항만운영 효율화와 항만생산성 향상을 통하여 자국의 대외 경쟁력을 향상시키기 위한 방안으로 항만민영화를 추진하고 있다.

그 동안 우리나라는 항만시설의 양적 확장에 치중한 반면 항만의 관리측면에서의 개선에는 소홀히 해 왔다. 또한 부두운영에 있어서 종합성이 결여되어 선석지정, 하역, 노동공급, 화물보관경비 등을 각각 별개의 업체들이 수행함에 따라 항만운영에 있어서 유기적인 시스템을 유지하기 어려웠으며 또한 항만 자체의 생산성을 향상시킬 주체가 확립되지 못하여 왔다.

따라서 급변하는 국제정세 및 환경변화에 능동적, 적극적으로 대처하기 위한 융통성 있는 항만경영조직 확립의 필요성이 절실히 요구되고 있다. 다음은 우리나라

항만관리운영제도의 현황과 문제점에 대하여 살펴보도록 한다.

3.3.1 항만관리운영제도의 현황

1) 국유국영체제

우리나라의 항만관리·운영제도는 1996년까지는 국유국영체제로 운영되어 왔으며, 1996년 이후부터는 부분적이지만 국유민영체제로 항만의 건설, 소유, 관리를 국가에서 그리고 시설의 운영을 민간에서 전담하는 국유민영체제를 유지하여 오고 있다. 즉 안벽, 에이프런, 야적장, 상옥 등을 국가에서 소유하고 있으며 직접 운영하는 일부시설 외에는 모두 민간에게 사용허가권을 위임하여 운영하고 있다.

부두운영방식은 크게 공용부두, 개발부두, 민자부두 형태로 구분되는 바 공용부두는 공공성 차원에서 모든 이용자에 대하여 사용허가하고, 개발부두는 특정화물 특정사업자에게 허용하며 1년 단위로 전용사용허가를 갱신하여 주고 있다. 또한 민자부두는 준공 후 국가에 귀속되며 일정기간 동안 무상사용을 허가해 주고 있다. 특히 공용부두의 경우 공공성의 원칙에 의하여 선착순 사용방식과 자유하역제도를 채택하고 있다.

2) 항만하역노동자의 비상용제

항만하역업에 대한 노무공급은 노동조합이 일용노동의 독점공급권을 가지고 있으며 작업장별 전속배치제, 노동자풀제로 구분하여 실시하고 있다. 작업장별 전속배치제는 부산항, 진해항, 삼천포항, 포항항 등에서 실시되고 있으며, 노동자 풀제는 인천항, 울산항, 동해항, 광양항, 마산항 등에서 실시되고 있다. 이에 따라 하역업체에서는 하역장비 및 조작요원만 투입하고 있는 실정이다.

3.3.2 항만관리운영제도의 문제점

1) 국유국영체제의 경직성

우리나라가 국유국영체제를 유지해 올 수밖에 없었던 이유는 급속한 경제성장에 따른 화물수송증가에 부응하기 위해 위로부터 적극적인 개입에 의한 항만투자 및 개발정책이 필요했었기 때문이다. 또한 민간이 항만시설에 직접 투자, 개발·운영할 자금과 기술이 없었으며, 타 부분에 비하여 항만투자의 자금 환입기간이 장기적이기 때문에 민간의 투자가 어려웠다.

그러나 이러한 국유국영체제를 유지해 오며 따라 여러 가지 문제점이 나타나고 있다. 첫째, 항만운영의 경직성과 비효율성, 부두운영의 자율성 저하로 항만생산성이 크게 저하되고 있다. 둘째, 관료적인 행정체제로 인한 세계경제 및 해운항만 환경에 능동적인 대처가 어렵고, 사무처리체계 및 행정처리절차가 복잡하다. 셋째, 항만인력의 전문지식 및 경험부족으로 효율성의 저하 및 이를 타개하기 위한 신기술의 도입이나 기술개발이 미흡하다. 넷째, 선석의 독점운영으로 선사의 부두이용 선택권이 제약되고, 자율성의 제약으로 항만시설의 운영효율이 저하된다. 다섯째, 민간투자에 대한 동기부여가 미흡하여 부두개발·정비를 위한 재원의 조달에 애로가 나타나고 있다.

2) 부두운영의 종합성 결여

비록 1996년부터 부두운영회사제도가 도입되었다고는 하지만, 항만운영권에 대한 서비스제공 주체가 다원화되어 있어 항만운영의 종합성이 결여되어 있다. 즉 선석의 지정은 지방해양수산청이, 하역은 하역회사가, 노무공급은 항만운송노조가, 화물경비는 부두관리협회(공사)가 담당하고 있어 항만운영상 유기적인 협조체제가 이루어지기 어렵고 거래관계의 복잡성으로 비용의 증대를 초래하고 있다.

3) 항만노동공급제도의 비합리성

일용제 노무공급으로 인한 하역이 비능률적이다. 일용제 노무공급은 노무자 자체의 입장에서 취업이 불안정하고 수입이 일정하지 않을 뿐만 아니라 교육훈련기회의 감소와 연공서열에 따른 승진 및 처우개선이 불가능하게 되는 문제점을 가지고 있으며 작업배당 시 차별대우와 분쟁의 소지를 안고 있다.

또한 하역회사의 입장에서는 과잉고용에 대한 지나친 임금 부담의 가능성이 내재하게 되며 근로자의 소속이 일정하지 않음에 따른 근무자세 해이로 안전사고의 발생과 근로자의 자질 및 숙련도 향상이 곤란하다는 문제점이 있다.

따라서 이와 같은 국유국영체제의 문제점을 해소하고 효율적인 항만운영을 위하여 항만민영화를 추진하고 있다.

3.4 우리나라 항만민영화의 추진현황: 부두운영회사 (Terminal Operating Company)

우리나라의 경우에도 중앙집권적 관료체제의 행정조직을 통한 항만관리로 인하여 항만투자 및 운영정책에 대한 신속한 의사결정이 지연되었을 뿐만 아니라 재정부족으로 인한 투자감소를 유발하고 이러한 투자감소는 시설부족을 일으켜 결국 국가경제발전의 지원 역할을 제대로 수행하지 못하는 원인이 되었다. 따라서 효율적인 항만운영을 위해 1993년 7월의 항만운영체제 개편 공청회를 시작으로 항만의 민영화를 추진해 왔다.

우리나라가 채택한 민영화 방식은 부두운영회사(Terminal Operating Company, TOC)제도로서 앞서 언급한 항만민영화의 여러 방식과 연관지어 볼 때 일종의 관리계약(management contract)과 임대를 혼합한 형태라고 할 수 있다.

1996년 11월에 정부는 국유국영체제의 현행 항만운영 형태를 국유민영체제로 전환하기 위하여 부두운영회사제도(TOC)를 도입키로 하고 추진계획을 발표하였다.

즉 단위 부두별로 선석, 에이프런, 야적장, 창고, 하역시설 등을 일괄하여 민간에 임대하여 전용으로 사용하게 하였는데, 이것은 하역장소의 고정을 의미한다.

따라서 임차인은 전용으로 임대받은 부두에 현대화된 하역장비를 설치하고 선석과 야적장 등을 효율적으로 일괄 운영함으로써 부두의 생산성을 제고할 수 있게 되었다. 반면에 정부는 수익자 부담원칙에 따라 임대료를 징수, 항만 재투자 재원으로 활용할 수 있게 되었다.

실제로 1997년 1월에는 전국 9개항만의 일반부두 142개 선석에 대해 주무관청인 해양수산부는 부두운영회사제도를 도입하여 계약을 체결하였다. 이어서 1998년 3월에는 부두운영회사 본계약 추진 지침에 따라 전국 항만의 20개 부두에 대해 3년간 본계약을 체결하였으며, 17개 부두에 대해서도 1년간의 가계약을 연장하였다. 그리고 1998년 6월에는 부두운영회사제 운영개선방안에 따라 부두별 임대계약 체결을 완료한 상태이다.

<표 3-5>는 그 동안 정부가 추진해 온 부두운영회사제도 관련의 주요 내용을 보이고 있다.

<표 3-5> 우리나라 항만민영화 제도의 내용

구 분	주 요 내 용	
사업범위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하역 및 임대시설 운영의 업무는 점진적으로 확대 ○ 선석배정의 최종 조정권은 지방해양수산청장이 보유 ○ 부두운영회사 단체와 항만이용자 단체간 협정요율 적용 	
부두관리 체계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부두경비 및 청소 등 부두관리 : 부두관리협회(공사) 관할 (향후 3년간 존치) ○ 재래부두 : 해양수산부 및 각 지방해양수산청 관할 ○ 컨테이너부두 : 한국컨테이너부두공단 관할 	
대상항만	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전국 27개 무역항 중 임대 가능한 시설이 있는 19개 무역항 ○ 시행효과가 큰 항만부터 단계적 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 부산, 인천 : '97.1, 울산, 포항, 마산, 군산 : '97년 상반기 중 	
대상부두	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반부두 ○ 적정규모의 공영부두 존치 	
부두운영회사 (TOC) 선정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부는 운영회사 선정기준 제시, 부두배정은 하역업계 위주의 자율 협의방식 채택 ○ 부두배정기준에 따라 정부, 학계, 선사, 화주 등으로 구성된 심사위원회에서 최종 결정 <ul style="list-style-type: none"> - 자격점수(하역업체에 동일점수 부여) + 능력점수(3년간 평균하역실적) ○ 일부 근해선사 및 고정하역시설을 확보한 대형화주 참여방안 검토 ○ 신설부두는 자격제한 없이 참여 허용 	
부두 임대 계약	임대기간	○ 우선 1년간 가계약, 운영실적 평가 후 3년간 본계약 체결
	임대료 책정기준	<ul style="list-style-type: none"> ○ 임대료 책정 <ul style="list-style-type: none"> - 1차년도 : 현행 전용사용료 적용 - 2차년도 : 기본사용료 + 실적사용료 ○ 임대료 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 1년 단위 임대료 조정
	대상시설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부두별 단위화하여 임대 <ul style="list-style-type: none"> - 본선하역시설, 화물보관·처리시설, 고정하역시설 등 ○ 고정하역장비는 임대 후 별도의 사용할 때 시설료 부과
	시설 요율 징수 실적 신고 및 시설유지·보수책임	<ul style="list-style-type: none"> ○ 화물장치장(에이프린·창고·야적장 등)에 대한 부두시설 사용 요율신고 및 실적신고 - 부두운영회사가 부과·징수, 지방해양수산청장에 신고 ○ 임대시설에 대한 유지·보수 업무는 부두운영업체가 담당 ○ 재임대 시는 지방해양수산청장의 사전허가 사항
	요율체계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부두운영회사 단체(항만운송협회)와 항만이용자단체(선사·화주)간 협정요율 ○ 해양수산부가 용역결과를 토대로 임대료 산정기준 마련
항만노무 공급체계	○ 현행 노무공급체계를 유지, 향후 노·시간 협의를 통하여 하역 기계화 추진에 따라 노무인력 조정 등 단계적으로 추진	
항만현대화 기금 조성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간주도로 항만현대화 기금 조성원칙 <ul style="list-style-type: none"> - 부두운영회사 임대료의 10%, 화주 : 선내 하역료의 1% 	

자료: 전국경제인연합회, 『항만의 경쟁력 제고 과제』, 1997.

3.4.1 부두운영회사제도

TOC제도란 Terminal Operating Company의 약어로 국가소유의 선석, 에이프런, 야적장 그리고 상옥 등 항만시설을 한시적에서 일정기간 동안에 임차하여 전용 사용하는 제도로써 부두운영회사제라고도 말한다. 그 동안 우리나라에서는 항만의 개발이나 투자주체에 따라 부두의 운영주체나 방식이 달라졌으며 일반적으로는 정부주도로 항만의 개발을 추진하여 왔다. 그리고 운영정책도 1996년까지는 정부에서 수립하고 직접 운영하는 사실상 국유국영체제로 운영되어 크게 일반부두와 개발 전용부두로 나뉘어져 운영되어 왔다. <표 3-6>은 기존 우리나라의 부두운영방식을 나타내고 있다. 즉 일반부두는 해양수산부가 항만시설을 소유하고 항만운송사업법에 따라 면허를 가진 하역회사가 정부로부터 항만시설을 수탁받고 항만운송노동조합(이하 항운노조라 함)로부터 노무 인력을 공급받아 개별적으로 계약 체결된 선사나 화주의 요구에 따라 항만하역 서비스를 제공하여 왔다.

<표 3-6> 우리나라의 재래부두 및 컨테이너부두 운영방식

운영 방식		내용 및 특징	사 례
재래부두	공영부두	- 공공성 차원에서 정부가 직접 운영하고 불특정 이용자에 대하여 사용허가	인천항 1부두, 부산항 1, 2부두
	개발부두	- 특정사업자에게 특정화물에 대하여 부두운영허용 - 특정사업자에게 1년 단위로 전용사용허가(기반 및 운영시설 대부분을 국가에서 건설) - 양곡, 석탄, 고철 등 대량화물을 주로 취급	인천항 7부두
	민영부두(TOC 대상부두)	- 운영회사가 시설을 임대하여 전용으로 사용 - 선석과 야적자 등을 일괄 운영	인천항 2, 3부두, 부산항 3, 4부두 등 TOC 대상 항만의 다수 부두
	민자부두	- 준공후 국가 귀속, 일정기간 무상사용 허가	과거 인천항 4부두(민자로 건설, 운영, 96년까지는 일부시설의 경우 무상사용), 광양제철부두
컨테이너부두		- 해양수산부 소유 한국컨테이너부두공단에 무상대부 전대계약 및 운영(PECT, 부산항 4단계/광양1단계, 우암부두, 인천4부두 등) - 기본사용료 + 실적사용료 체제를 적용하나 부두별로 적용기준이 상이함	자성대부두, 신선대부두, 우암부두, 감만부두, 광양항1단계부두 등 컨테이너부두

자료 : 해양수산부 내부자료

시간적으로는 지난 1976년 부산항에서 부두운영회사제의 도입을 추진한 적이 있으나 실패하였고, 그 후 다시 1997년 1월 정부, 업계, 학계의 종합적인 합의로 도입되었다. 도입 과정에서 항운노조는 전체 노조원에 대해 일괄 노무 상용화를 요구하며 적극적으로 반대하였으나 결국에는 해양수산부, 업계 및 학계의 공감대를 얻지는 못했으며 1996년 11월 27일 노·사·정 합의에 따라 도입된 부두운영 위탁제도이다.

도입 당시의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 대상 항만은 임대 가능한 시설을 보유한 전국 19개 무역항이 되며, 대상 시설은 선석, 에이프런, 야적장, 창고, 고정하역장비와 이송시설 등이다. 임대 대상부두는 현재 부두운영회사 형태로 운영 중인 전용부두를 제외한 일반부두가 되며, 가능한 한 부두별로 단위화해서 임대하고 일반부두 중에서도 일정 규모의 공용부두를 계속 유지 운영한다. 여기서 공영부두는 중·소형 선사 및 화주가 이용하게 되고, 앞으로 항만하역업 개방에 따른 신규 업체의 작업장과 접안시간이 긴 여객선 및 비상업적 운항선박이 이용하게 된다.
- ② 선정 방안은 부두운영회사제의 기본 개념이 하역회사의 하역장소를 지정하여 전문성과 효율성을 높이는 것이기 때문에 기존 부두운영회사 형태의 부두에 참여하고 있는 업체를 제외한 일반하역업체 위주로 선정하되 항만별 특성을 고려하여 고정 하역시설을 갖고 있는 대량 화주 등의 참여도 가능하게 되고, 앞으로 신설부두에는 자격제한 없이 참여를 허용한다.
- ③ 선정 방법은 최근 하역실적 등의 일정기준을 마련하여 그 기준에 의거 기존 하역업체 간의 자율협의 방식을 채택하며, 업계 자율조정이 이루어지지 않을 경우에는 경쟁방식으로 선정해 나간다.
- ④ 임대계약기간은 3년 단위로 하여 하역기계화 추진 등 운영실적을 평가하

여 계약갱신 여부를 결정토록 하고, 임대료는 우선 첫 해에는 현행 전용
사용료 규정을 적용하고, 2차 연도부터는 기본사용료와 실적사용료 체제
를 토대로 별도의 연구용역을 실시한 후 원가 상승요인이 없는 범위 내
에서 적정한 임대료 수준을 책정토록 한다.

- ⑤ 부두운영회사가 징수하는 부두이용 요금은 부두운영회사와 항만이용자
(선주, 화주)간 협정요금로 하고 협정된 요금은 지방청에 신고토록 하여
고시할 예정이며, 고시요금 범위 내에서 선의의 경쟁을 하고 고시요금
이상은 징수하지 못하도록 항만시설 전용 사용조건에 반영한다. <표
3-7>에 부두운영회사제 추진계획 내용을 요약하였다.

<표 3-7> 부두운영회사제도의 개요

내 용	상 세 내 용
대상 항만	- 임대가능시설 보유항만 19개 무역항 중에서 시행이 시급하고 효과가 큰 항만부터 단계적으로 시행 - 부산, 인천, 울산, 마산, 군산, 여수, 광양, 포항 등 8개 항만 우선시행
대상 시설	- 본선하역작업장, 화물보관/처리시설 및 고정하역시설 등을 일괄 임대 - 가능한 부두단위별로 단위화 하여 임대 - 고정하역장비는 임대 후 별도의 시설사용료 부과
대상 부두	- TOC 형태로 운영중인 기존 전용부두를 제외한 일반부두 - 일반부두 중 중·소형 화주와 선사 및 여객선을 위한 공영부두 운영
부두운영회사 선정방안	○ 대상업체 - 기존부두 : 전문성과 효율성의 제고측면에서 기존하역 일반하역업체를 위주로 선정하되 항만별 특성을 감안 일부 근해선사나 고정하역시설을 갖고 있는 대량화주도 포함 - 신설부두 : 자격제한 없이 참여 허용 ○ 선정기준 - 항만별로 최근 3년간 하역실적을 기준으로 하역회사들을 점수화 - 부두 접안 능력, 길이, 야적장규모 등을 평가하여 부두시설을 점수화 - 하역회사와 부두시설 점수를 비교하여 부두 배정 함의 ○ 선정방법 - 하역회사 위주의 업계 자율협의 방식 - 정부는 선정기준만 제시하고 부두배정은 업계 자율조정
임대계약	- 기간 : 우선 1년으로 가계약, 운영성과 평가 3년간 본계약 - 임대료 : 기본사용료 + 실적사용료 체계 초기년도는 현행 전용시설사용 요율 적용(사용면적 x 요율 x 기간) 2차년도부터는 별도 용역실시, 적용요율 수준 결정 - 계약갱신 : 기계화 추진 등 운영실적을 평가하여 재계약여부 결정(임대조건 부여)하고 계약자 변경 시 기존 고정시설에 대해서는 전문기관 감정평가후 인계조치
부두운영회사 징수 시설 이용 요율	- 요율체계 : 부두운영회사 단체(항만운송협회)와 항만이용자(선사, 화주)단체간 협정 요율 - 요율신고 : 협정요율은 지방해양수산청에 신고(filing) - 요율고시 : 고시요율 범위 내에서 경쟁(최고 요율제)
부두 내 화물관리 및 경비체계	- 부산, 인천항의 부두관리협회(공사)는 당분간(3년간) 현 체제 유지 - 장기적으로 협회(공사) 기능전환 등 발전적 조직개편방안 강구
항만노무 공급체계	현 노무 공급체계 유지 : 향후 원만한 노·사 협의회를 통해서 하역기계화 추진에 따른 노무인력조정 등 단계적으로 추진
지속적인 운영효율성 제고와 사후관리	- 기계화 추진성과와 서비스 향상실태, 운영실적 등을 심사 평가하여 재계약 여부 결과 - 독과점 운영방지 등 공정성 확보(임대조건에 부여) - 항만운영효율화를 위한 선석 배정의 최종 조정권은 지방해양수산청이 보유 - 부두시설 이용료 결정 등을 위한 항만이용자 협의회 구성, 운영
부두운영회사의 사업 범위	- 부두 내에서 가능한 항만관련업무를 일괄 수행 - 다만, 운영초기에는 기존업계의 충격을 최소화하기 위하여 하역 및 임대시설 운영이외의 업무는 점진적으로 확대, 종합서비스 체제 구축

자료 : 해양수산부 내부자료

3.4.2 부두운영회사제도의 도입 배경¹⁷⁾

그 동안 항만시설은 공공재로서 모든 항만 이용자에게 공정하게 서비스를 제공하는 것이 가장 중요하면서도 기본적인 개념이었으며 이러한 공정성을 확실하게 보장하는 운영형태는 국가 또는 공공기관이 항만을 직접 운영하는 것이었다. 그러나 관료적이고 경직된 국가운영체제는 항만의 생산성을 저하시킬 뿐만 아니라 치열한 항만간 경쟁 등 국제환경 변화에 탄력적으로 대처하지 못하고 급증하는 항만서비스 수요를 충족시키기 위한 새로운 항만기능 수행에 저해요인으로 인식되기 시작했다. 국제물류체계의 진전으로 항만기능의 변화에 신속하게 대처해야 하는 것이 시대적 흐름이고 국가적으로 중대한 과제이다. 국제적으로 생산, 무역, 운송이 하나의 시스템으로 통합되어 원자재의 조달, 생산, 수송에 이르기까지 유통과정이 하나의 요소로 취급됨을 의미하는 국제물류체제는 국제복합일관운송의 진전과 함께 급속하게 발전하고 있으며, 세계 각국 화주들의 토탈물류시스템의 최적화 추구에 따라 항만의 기능도 종래의 단순한 하역, 보관기능을 넘어서 국제물류의 종합적인 합리성을 대상으로 최적물류서비스를 제공하기 위한 유통거점항만체제로 빠른 속도로 변화하고 있다. 이러한 유통거점항만에서는 터미널 운영주체가 항만이용자인 화주와 선사에 대한 서비스 수준을 극대화하기 위하여 종합화물물류 유통시설을 갖추고 화물의 추적, 유통, 가공, 분배, 전시, 판매기능까지 수행하고 있다. 이에 따라 항만비용의 절감과 부가가치의 창출, 편이성, 신속성 등이 제고되어 수출·입 기업의 물류비용 절감은 물론이고 지역경제 및 국가경제 발전을 촉진시키고 항만 자체의 국제경쟁력을 제고시킬 수 있는 것이다. 유럽, 미국 등 항만 선진국에서는 이미 오래 전부터 국가운영체제를 과감히 개혁, 항만운영에도 기업

17) 신길웅, “부두운영회사제 도입의 의의와 향후 과제”, 항만연구, 제200호, 1997, pp.51-53.

경영방식을 도입함으로써 투자수익 혹은 이윤의 극대화를 통한 항만의 생산성을 최대한으로 높이고 항만현대화 작업을 적극 추진한 바 있다. 우리나라의 항만 운영은 아직 항만시설을 국가가 소유하고 직접 운영하는 공영형태로서 하역회사들은 고정된 하역장소가 없어 하역장비의 기계화가 이루어지지 못하고 하역 장비와 인력이 선박 접안 장소에 따라 수시로 이동함에 따라 하역비용이 증가되는 등 여러 가지 문제점을 안고 있었던 것이 사실이다. 정부는 특히 국유국영의 항만운영체제가 치열한 항만간 화물 유치 경쟁 등 국제환경 변화에 탄력적으로 대처하고 다양해진 항만서비스 수요를 충족시키기 위한 새로운 항만기능을 수행하기에는 매우 부적절한 제도임을 인식하고 1976년 해운항만청 발족 직후 부산항에 우선적으로 부두운영회사제 도입을 시도하였으나 업계간의 이해 조정이 이루어지지 않아 만족할 만한 성과를 거두지 못했다. 이후 1993년 7월 해운산업연구원의 “전국 항만운영합리화 방안” 연구를 계기로 다시 부두운영회사제 도입을 추진하게 되었으나 항만노무공급형태에 대한 항만근로자들과의 합의점을 찾지 못해 오랜 기간 진통을 계속해 오다가 해양수산부 출범과 함께 국가경쟁력을 높이기 위한 중점과제로 선정, 항운노조와 적극적인 협의를 추진하여 1996년 11월 27일 노·사·정이 기본합의서에 서명함으로써 부두운영회사제가 도입되게 되었다.

3.4.3 부두운영회사제도의 추진 현황 및 문제점

1) 부두운영회사제도의 추진 경과

부두운영회사제 도입을 위한 항만구조 조정과 관련하여 항만하역노동자의 법적, 사회적, 경제적지위 향상을 위하여 1996년 말 노·사·정이 기본합의서에 서명함으로써 해양수산부는 1997년부터 우리나라의 항만관리운영시스템을 국유·민영체제로 전격 전환하기로 결정하고 추진하였다. 즉 전국 19개 무역

항에 개발부두를 제외한 일반부두에 대하여 부두운영회사제를 도입하였다. 1997년 1월에 부산항과 인천항에 처음으로 도입하였으며, 이어서 5월에는 울산, 여수, 군산항으로 확대하였고, 6월에는 마산, 포항, 광양항에도 TOC제도를 도입하여 8개항에서 시행하기 시작하였다.

부두운영회사제 추진계획 시달 이후 경과사항을 정리하면 다음과 같다.

- 1996. 12. 26. (항유 91574-94호) : 부두운영회사제 추진계획 시달
 - 부두운영회사제 추진계획 : 주요 내용은 <표 3-7>과 같다.
 - 노·사·정 기본합의서
 - 부두시설 등 임대계약서(안)
 - 부두운영회사 선정방안 검토
- 1997. 1. 27. : 임대계약서 체결 및 참여회사간 연대보증
 - 계약기간은 '97. 1. 27. - '98. 1. 31.까지
 - 주요내용은 부두운영회사별로 운영실적과 기계화 추진성과 등을 심사·평가하여 3년간 본계약 체결
 - 효율적인 운영과 조기정착을 위한 심사위원회 권고사항
 - 부두별 하역전문화를 위한 기계화 추진
 - 부두별 단일 운영체제로의 전환 추진
 - 임대시설 이용효율의 합리적 운영
 - 부두운영회사의 대고객 서비스 제고방안 강구
- 1997. 1. 29. : 항만이용자 협의회 구성(부두운영회사 간사 및 선·화주 대표) 선·화주 홍보자료 준비하여 하역협회에 제출
- 1997. 1. 31. : 임대료 산정 확정
- 1997. 2. 1. : 부두운영회사제 운영
- 1997. 2. 10. : 노·사·정 위원회 구성(부두운영회사 비간사 회사 및

항운 노조)

- 1997. 3. 1. : 임대료 부과 기산일
- 1997. 4. 1. : 부두운영회사 단일화 방안 및 기계화 계획 수립
- 주) 이상 내용은 부산항의 경우를 예로 들었으며 해당 항만마다 약간의 차이를 두고 해양수산부의 지침에 따라 지방해양수산청의 지도하에 이루어짐.
- 1998. 1. 26. (항유 91574-16호) : 부두운영회사 임대계약
 - 부두운영회사제 본계약 관련 회의 결과(본계약에 앞서 기본 방침 및 평가 방법에 대한 개괄적인 설명과 부두운영회사의 의견 수렴)
 - 부두운영회사 본계약 평가 방안(방침, 개요, 방법, 임대기간, 절차 등)
 - 부산, 인천항 부두운영회사제 운영 현황
- 1998. 3. 31. (항무 91570-198호) : 부두운영회사 본계약 추진지침 시달
 - 부두운영주체가 단일운영법인 형태로 된 운영회사에 대해서만 우선 3년간 본계약 체결
 - 본계약을 체결하지 못하게 되는 부두운영회사에 대하여는 향후 1년 이내에 단일화된 부두운영회사 설립조건으로 가계약기간 1년 연장
 - 1년 이내에 단일부두운영회사 설립조건을 충족시키지 못하는 부두는 공개 입찰로 운영회사 신규 지정
 - 가계약중이라도 본계약 조건을 충족하는 운영회사에 대하여는 본계약(3년)으로 전환
 - 부두임대료는 현재의 임대료를 적용하되 항만시설사용료 체계 개편 시에는 새로운 요율 적용
- 1998. 5. 11. : 부두별 임대 계약 체결
 - 단일운영법인은 3년 본계약('98. 5. 1. - '01. 4. 30.)
 - 기타 법인은 1년 임대차 계약 체결('98. 5. 1. - '99. 4. 30.)
- 1998. 12. 30. (물류 91570-709호) : “부두운영회사제 조기 정착을 위한

개선방안” 등에 대한 의견 조희

○ 1999. 3. 19. (물류 91570-120호) : 부두운영회사제 운영개선방안 시달통
보

- 단일법인 구성에 대한 해양수산부 입장의 조기 정립과 시행과정에서 발생
한 문제점들에 대한 과감한 보완작업을 통하여 부두운영회사제 조기 정착
을 유도하기 위한 운영개선방안으로 주요 내용이 되는 각 단계별 유형과
특징은 <표 3-8>과 같다.

<표 3-8> 부두운영 단일법인 형태 비교

유형 및 단계	주요 특징
1단계 (단순부두관리회사)	○ 부두에서의 하역행위나 영업행위는 하지 않고 일반적인 “관리” 업무만 수행 - 단일법인 형태는 상법상 주식회사 - 지방청과 임대차 계약 - 시설유지·보수 - 화물의 보관, 관리 및 청소업무 - 선석 및 야적장 지정 및 관리 ○ 단일법인 소요 경비는 참여사 지분별로 부담 ○ 하역 및 영업은 기존의 하역회사 명의로 수행
2단계 (우암터미널:UTC)	- 단일법인이 일반적인 “관리” 업무 외에 일종의 “인력공급회사” 역할까지 수행 - 단일법인 소요경비는 법인 구성지분별로 각 하역회사에서 부담 - 하역 및 영업은 기존의 하역회사 명의로 수행
3단계 (단일하역회사)	○ 단일법인이 일반적인 “관리” 업무는 물론이고 실제로 “하역행위” 까지를 수행 - 단일법인 명의로 하역업 등록 - 인력은 물론이고 장비까지 단일법인 명의로 소유·관리 ○ “영업” 은 기존 하역회사 명의로 수행
4단계 (완전통합법인)	“하역행위” 는 물론이고 “영업” 까지를 같이하는 명실상부한 단일화 형태

자료 : 해양수산부 내부자료

- 내용적으로는 부두운영법인 단일화의 취지를 충족시킨다고 판단되는 3단
계 단일하역회사(Terminal Operating Company)이상의 수준의 단일법인을
설립토록 의무화

- 절차적으로는 1단계 단순부두관리회사로부터 출발하여 점진적으로 최소 3

단계 단일하역회사까지 발전되도록 유도

- 기타 주요 개선 방안

임대면적 산정기준 통일, 부두별 적정임대료 산정, 부두운영회사 운영실적 평가제도, 임대시설 유지·보수 실시

○ 1999. 4. 27. 부두운영회사 단일운영법인 설립기한 연장

- 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에 의한 기업결합 신고 및 승인절차와 관련하여 기한 연장 불가피성 인정

○ 1999. 5. 1. 단일운영회사 설립을 조건으로 가계약 2년 연장

○ 1999. 9. 17. 부두운영회사제 운영실태 조사(10. 4. - 10. 22.)

- 1차 조사 : 인천, 군산, 여수, 광양항

- 2차 조사 : 부산, 울산, 마산, 포항항

○ 1999. 12. 9. 부두운영회사 임대시설 관리 및 유지보수제도 개선 추진

○ 1999. 12. 29. 부두운영회사 단일화 이행 협조

- 개별 TOC부두의 임대계약기준일 이내에 2단계 단일화가 차질 없이 이행될 수 있도록 지속적인 독려 및 임대차계약조건 불이행에 따른 계약해지 등 불이익이 발생되지 않도록 협조 요청

○ 2000. 2. 14. 부두운영회사 단일화 이행 촉구 협조

○ 2000. 4. 12. TOC 부두 운영법인 단일화 추진방안 시달 통보

○ 2000. 11. 15. TOC 법인 단일화 추진계획 이행실태 현지점검(2000. 11. 27. - 2000. 12. 2.)

- 부산, 인천, 울산, 마산, 포항항

○ 2001. 9. 현재 : 3단계까지 추진 완료

- 형식적으로는 상법상 단일하역회사 수준에 도달

- 내용적으로는 3단계 수준에는 미흡한 편으로 계속 보완 작업이 필요

2) 부두운영회사제도의 추진 시 발생한 문제점

현재 TOC제가 시행되고 있는 9개 항만에서 임대부두의 운영에 참여하고 있는 업체는 하역업체, 선사 및 화주 등을 망라해서 60개이지만 실질적으로는 29개 업체이다. 그러나 <표 3-9>, <표 3-10> 및 <표 3-11> 등에 보인 바와 같이 1개 업체가 1개 항만에서 2개 이상의 부두운영회사에 참여하고 있는 경우가 다수 있으므로 1개 부두당 평균 1.6개의 하역업체가 참여하고 있으며 부두운영회사당 운영선석 수는 2.4개인 것으로 나타나고 있다. 항만별로 볼 때 마산항과 부산항이 임대부두당 각각 3.0개와 2.4개로 타 항만에 비해 참여하고 있는 하역업체수가 많음을 알 수 있다. 포항항의 경우 8개 회사가 TOC에 참여하고 있어 임대부두당 1.1개의 운영회사가 참여하고 있는 것으로 나타나고 있으나 포항제철이 1-5부두를 운영하고 나머지 2개 부두에 7개 업체가 참여하고 있어 1-5부두를 배제하는 경우 3.5개 업체가 참여하고 있는 실정이다. 반면에 광양항의 경우에는 원료, 제품, 고철, RORO¹⁸⁾, CTS¹⁹⁾ 등 5개 부두를 포항제철이 참여업체로 되어 있으나 실제로는 원료, CTS는 한진, 제품은 동방, 세방기업, 성암항운, 대한통운 등 4개사, 고철은 대주개발, RORO는 대한통운 등 하역업체들이 단독 또는 이미 약정된 지분에 따라 하역작업을 하고 있는 독특한 부두운영을 하고 있다.

이러한 내용으로 보아 표면적으로는 정부에서 추진하고 있는 TOC제 추진 계획이 단계적으로 아무런 무리없이 실행되고 있는 것 같이 보이지만 실상을 살펴보면 추진과정에서나 현재까지의 추진결과 그리고 그로 인해서 많은 문제점들이 발생되고 있다.

18) RORO는 Roll-On Roll-Off의 약어이며, 광양제철부두에서 Cassette에 실린 코일을 Elevating Truck에 실린 채로 전용선박의 Ramp Way를 이용해서 적·양하하는 작업.

19) Center Terminal System의 약어이며, 광양제철 부두의 하나로 현재는 수입유연탄, 적·양하 부두로 이용하고 있음.

<표 3-9> 항별 임대부두와 TOC업체 수

항만	임대부두수 (선석수)	TOC업체 수	임대부두당 참여회사수	부두운영회사당 운영선석수
부산항	5(27)	12	2.4	2.3
인천항	8(36)	12	1.5	3.0
군산항	2(6)	2	1.0	3.0
마산항	2(7)	6	3.0	1.2
여수항	2(3)	3	1.5	1.0
광양항	5(20)	1	0.2	20.0
울산항	7(12)	15	2.1	0.8
포항항	7(28)	8	1.1	3.5
합계	38(139)	59	1.6	2.4

- 주 : 1) TOC업체 수는 평택항을 제외한 항만의 부두별로 참여하고 있는 모든 업체를 집계한 것임
 2) 울산의 경우 1-3부두 모두 대한통운과 동부건설이 참여하고 있기 때문에 운영 선석수가 1 보다 작게 나타남
 3) 반면에 광양항의 경우 20개 선석으로 이루어진 5개 부두가 모두 포항제철 TOC로 되어 있으나 실제로는 6개 하역업체가 지분별로 나누어 하역작업을 수행하고 있음
 4) 해양수산부의 내부자료와 한국해양수산개발원 자료를 참고하여 수정함
 자료 : 해양수산부 내부자료

<표 3-10> TOC제 도입항만별 선석 수, 참여업체 수 현황

항만	임대 부두 수	임대 선석 수	참여 업체 수
부산항	5	27	12
인천항	8	36	12
평택항	1	3	6
군산항	2	6	2
마산항	2	7	6
여수항	2	3	3
광양항	5	20	1
울산항	7	12	10
포항항	7	28	8
합계	39	142	60

- 주 : 참여업체 수에서 평택항과 인천항의 업체와 울산항이 중복되어 울산항의 업체 수를 제외시킴
 자료 : 한국해양수산개발원 자료

<표 3-11> 항만별 부두운영회사 도입현황

항 만	부 두	참여 업체	선식 수
부산항	중앙부두	세방기업, 동부건설	3
	3부두	한진, 대한통운, 동진, 동부건설, 세방기업	7
	4부두	국제통운, 동방	7
	7부두	천양항운, 삼주항운	4
	감천중앙부두	동진	6
	소계	12개사	27
인천항	1부두	영진공사	3
	2부두	한업, 우련통운, 동방	7
	3부두	한진, 세방기업, 동부건설	7
	4부두	한진, 대한통운	5
	5부두	선광, 대한통운	4
	6부두	동화실업	3
	7부두	대한벌크터미널, 대한사이로	4
	8부두	영진공사, 동부건설, 대한통운	3
	소계	17개사	36
평택항	일반부두	대한통운, 세방기업, 고려종합, 동부건설, 선광, 동방	3
울산항	1, 2(21,22), 3(31)부두	울산신항만운영(대한통운, 동부건설)	4
	3(32), 4부두	신흥사	3
	5부두	대원기공	1
	6(61)부두	울산컨터미널(고려해운,홍아해운)	1
	6(62,63), 7부두	동방, 세방기업, 한진, 대한통운	3
	소계	10개사	12
군산항	1,2(21)부두	대한통운	4
	2(22,23)부두	세방기업	2
	소계	2개사	6
마산항	4부두	대한통운, 한진, 세방기업, 고려종합	5
	5부두	동방, 세화통운	2
	소계	6개사	7
평양항	원료, 제품, 고철, RORO, CTS	포항제철	20
여수항	1부두	동방	1
	3부두	세방기업, 대한통운	2
	소계	3개사	3
포항항	1 - 5부두	포항제철	17
	7부두	한진, 동방, 삼일, 세방기업	7
	8부두	대한통운, 경한, 삼일	6
	소계	8개사	28
합계	39개 부두	60개사(실질적으로 29개 업체)	142

자료 : 한국해양수산개발원 자료

발생한 문제점들을 나열하여 보면 다음과 같다.

- ① 정부에서 추진하고자 하는 TOC제가 변형되어 가고 있다. 정책당국의 홍보나 관련 당사자의 이해 부족으로 인해 정부 당국은 추진실적 때문에 무리한 추진을 하게 되었고 실제 당사자인 하역업체의 피동적인 자세는 결과적으로 TOC제의 본질을 변형시키게 되었다.
- ② 단계적인 TOC제 도입은 미완의 TOC제도로 남게 되었다. 정부에서는 항만개혁의 일환으로 추진하고 있는 TOC제 도입을 어느 정도는 확고한 의지를 가지고 추진하였어야 하는데 지나치게 업계의 자율에 맡기다 보니 단계적인 TOC제 도입이 불가피하였으며 결과적으로는 현재의 3단계 수준²⁰⁾에서 더 이상의 진전을 기대하기가 어렵게 되었다.
- ③ 업계의 단일화 추진이 사실상 어렵게 되었다. 대부분 항만의 부두운영회사가 여러 하역업체가 참여하는 지분 참여 형식으로 상법상 법인을 구성하고 있는데 참여업체별 특성, 투자지분, 회계처리, 실업문제 등이 단일화의 장애 요인으로 작용하여 더욱 단일화 추진이 어렵게 되고 있다.
- ④ 규모의 경제 효과를 누릴 수 없게 된다. 1개 항만의 1개 임대부두에 다수의 TOC회사가 운영주체로 참가함으로써 인해 하역기계와 운영인력에 대한 중복투자가 일어날 가능성이 존재하여 규모의 경제를 기대할 수 없게 되었다.
- ⑤ 부두별로 화물의 특화가 어려워진다. 1개의 임대부두에 다수 운영업체가 참여하기 때문에 각 운영업체마다 거래를 맺고 있는 화주나 선사가 다르게

20) TOC제 추진에 있어서 해양수산부에서 제시한 단계로서 주요 내용은 다음과 같음.

- 단일법인이 일반적인 부두 관리 업무는 물론이고 실제로 하역행위까지를 수행
 - 단일법인 명의로 하역업 등록
 - 인력은 물론이고 장비까지 단일법인 명의로 소유·관리
- 영업은 기존 하역회사 명의로 수행

되고, 이에 따라 1개 부두에서 운영업체별로 여러 가지 화물을 취급하게 되어 효율적인 선석 운영과 야적장 운영을 할 수 없게 된다. 이는 1개 부두에 다수 운영업체가 참여하면 할수록 동일한 물량을 취급한다고 가정할 때 비용은 더욱 증가하게 되고 효율성은 반대로 떨어지게 됨을 의미한다.

⑥ 업체간 과당경쟁이 일어날 개연성이 있다. TOC제의 도입 목적 중 가장 중요한 것 중 하나가 부두간 경쟁을 통한 운영 효율화이다. 그러나 선석별 운영 단위일 경우 과당경쟁이 발생하여 유휴 선석이 있음에도 불구하고 타사와의 계약을 맺은 선박을 접안시키지 않거나 야적장의 빈 공간이 있음에도 불구하고 타사의 화물을 야적하지 못하게 하는 경우가 발생할 수 있다.²¹⁾

21) 한국해양수산개발원, 부두운영회사제 시행에 따른 적정임대료 산정 및 임대부두운영 효율화 방안 연구, 1997. 12., 용역보고서 081, pp.141-156.

제4장 부두운영회사(TOC)제도의 환경분석과 활성화 방안

4.1 TOC제도의 환경 분석

효율적인 부두운영회사제 운영을 위해서는 항만의 규모나 특성에 따라서 1개의 항만을 1개의 운영회사에 맡겨 부두운영을 하는 것이 바람직할지 모른다. 그렇지 못한 경우 적어도 다수 선석으로 구성된 1개 부두를 1개의 운영회사가 책임지고 운영해야 할 것이다. 그러나 현재 추진 중에 있는 부두운영회사제는 단위부두를 기본단위로 하고 있지만 실제로는 절반 정도의 부두운영회사에 2개 이상의 복수 하역업체가 참여하는 컨소시엄을 형성하여 부두와 화물장치장을 공동 또는 분할하여 사용하고 있다. 이러한 컨소시엄 형식의 TOC제는 임대해 줄 부두보다 면허를 가지고 있는 하역업체가 많아 정부당국은 불가피하다는 입장이었다. 또한 정부는 TOC제의 도입 시 효율적인 부두운영을 위해 복수의 하역업체가 자율적 협의에 의해 1개 운영주체를 형성하여 운영권을 획득하도록 유도하였으나, 대부분의 참여 하역업체들이 운영권을 획득하기 위하여 형식적으로 컨소시엄 형태로 참여하였기 때문에 부두와 야적장이 참여 하역업체들에 의하여 분할 운영되고 있는 실정이다. 따라서 부두의 효율적인 운영을 위해서는 참여 하역업체들이 단일운영회사를 설립하여 운영할 필요가 있다. 그러나 이러한 단일운영회사제에 대해서 모든 관련기관이나 하역업체들이 공감을 하고 있으나 그 방법론과 시기에 대해서는 약간의 차이가 있는 것으로 알려지고 있다. 정부 또한 현재 3단계까지 추진되고 있는 TOC제를 현 단계 수준에서 마무리하고 조기 정착을 유도할지 아니면 최종 4단계까지 이끌고 갈지 현재로서는 공표된 바 없으므로 파악하기 힘든 실정이지만, 현재의 3단계 수준의 TOC제도는 당초 정부에서 제시한 수준에 미치지 못하고 있으며 관련 업체 또한 더 이상의 진전을 원하지 않고 있다. 다시 말해 하역생산성을

극대화하여 항만경쟁력을 제고하고 항만개혁 차원에서 추진되고 있는 TOC제가 3단계 수준에서 멈춤으로써 오히려 제도 도입 전에 예상하였던 기대효과 달성이 어려운 실정이다.

따라서 이 장에서는 현재 단계별로 추진 중에 있는 TOC제에 대해서 실제 대상으로 볼 수 있는 기존 항만하역업체가 어떤 생각을 가지고 정책 당국을 따라 가고 있는지를 알고자 재경 6개사와 일반면허²²⁾나 한정면허²³⁾를 가지고 있는 지방 하역업체의 대표자/임원 또는 담당팀장, 재경 6개사의 지사/지점장 또는 담당 실무책임자들을 대상으로 설문조사를 하였다.

4.1.1 항만하역업체의 TOC제도에 대한 이해도 조사

1) 조사대상과 방법

현재 추진중인 TOC제의 당초 기본 계획을 확인해 보고 아울러 해당 업체에서 보는 TOC제의 이해도와 회사방침 그리고 TOC제도 내·외부 환경 변화와 그 영향 등을 확인하여 제도의 조기 정착과 활성화 방안을 제시하기 위하여 2001. 09. 10.부터 09. 30.까지 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 실제 당사자인 전국 항만하역업체의 임직원을 대상으로 직접방문과 e-mail을 이용하여 수행하였다. 본 설문조사에 대한 개요는 <표 4-1>과 같다.

22) 항만운송사업법 제3조 제1호의 항만하역사업으로, 제4조 3항에 따라 등록된 한정하역사업이외의 사업면허를 말하며 화물의 종류에 관계없이 하역할 수 있는 면허를 말함.

23) 항만운송사업법 제3조 제1호의 항만하역사업으로, 제4조 3항에 등록된 이용자별, 취급화물별 또는 항만법 제2조 제6호의 항만시설별로 등록하는 사업면허를 말함.

<표 4-1> 설문조사의 개요

조사대상	○ TOC제의 당사자가 되는 기존 항만하역업체와 신설 부두운영회사를 대상으로 함. - 재경 6개 회사 : 대표자/임원, 지사/지점장 및 TOC 실무 책임자 - 지방 하역업체 : 대표자/ 임원 및 TOC 실무 책임자 - 한정면허업체 : 대표자/ 임원 및 관리팀장
조사방법	직접방문, e-mail.
조사기간	2001. 09. 10. - 09. 30.

발송된 설문과 응답률에 관한 내용은 <표 4-2>와 같다.

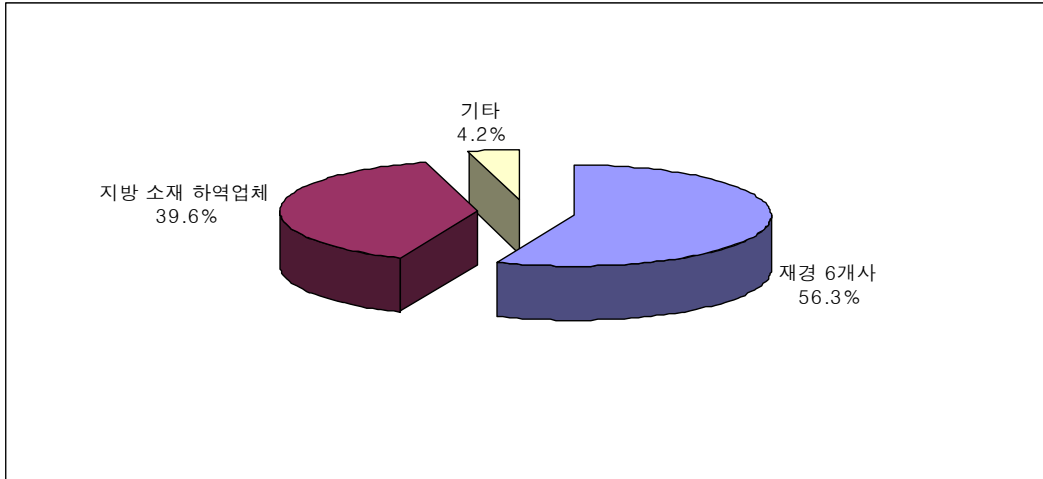
<표 4-2> 설문에 대한 응답결과

발송 및 회수율	발 송 설문지	응 답 자	회 수 율
설문대상			
재경 6개 회사	40	27	67.5 %
지방 일반하역업체	25	19	76.0 %
한정면허업체	5	2	40.0 %
계	70	48	68.6 %

2) 조사응답자 특성 분석

(1) 조사 응답자 분포

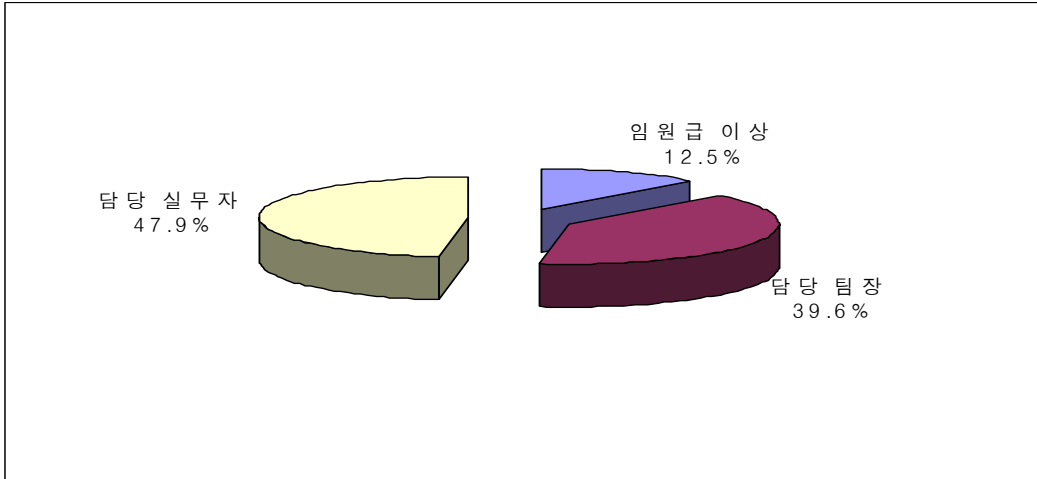
[그림 4-1]에서 보이는 바와 같이, 설문조사의 응답자 중 재경 6개 회사가 56.3%로 가장 많고, 다음이 39.6%인 지방소재 일반하역업체, 한정면허업체 순이며, 일반부두에서 작업을 하면서 TOC제의 대상이 되는 일반하역면허를 가진 업체가 한정면허업체보다도 많은 관심을 가지고 있음을 알 수 있다.



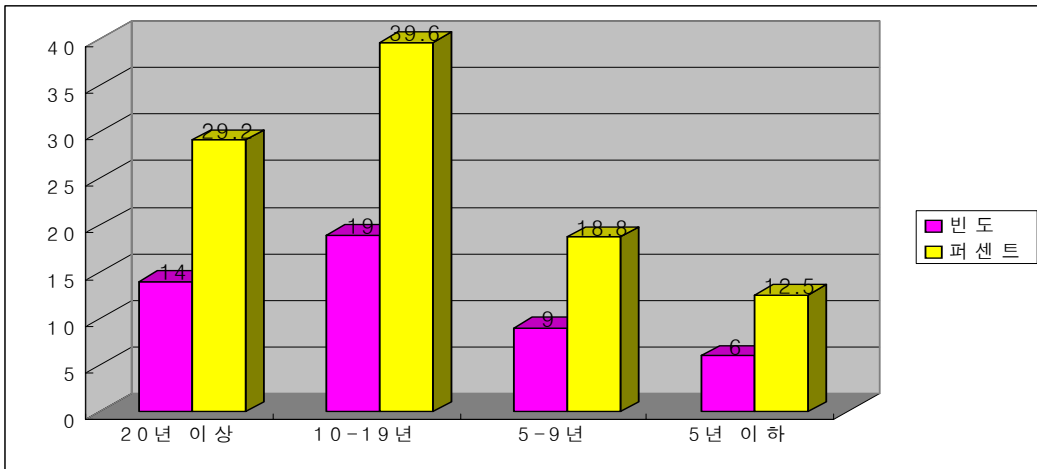
[그림 4-1] 조사응답자의 분포도

(2) 조사 응답자의 직위와 종사 년도 분포

[그림 4-2]에서 보이는 바와 같이, 임원급 이상보다는 팀장이나 담당실무자들의 응답이 각각 39.6%와 47.9%로 대부분이며 임원급 이상은 12.5%에 지나지 않는 것으로 보아 경영진보다는 실무진에서 많은 관심을 가지고 있음을 알 수 있다. 그리고 [그림 4-3]은 종사 년도에 대한 분포도로써 20년 이상의 종사자가 29.2%이고, 10-19년 종사자가 39.6%, 이어 5-9년 종사자가 18.8%이며, 5년 이하는 12.5%로서 10년 이상 종사자가 대부분임을 볼 때 그 업무에 오랫동안 종사해온 전문가임을 확인할 수 있다.



[그림 4-2] 조사응답자의 직위 분포도



[그림 4-3] 조사응답자의 근속 연수 분포도

3) TOC제 이해도 조사 및 환경분석

다음은 부두운영회사제의 전반에 대한 이해도와 도입 이후의 생산성, 시설 사용료의 적정성, 운영주체의 투자 의지 및 하역효율의 적정성, 단계적 추진방

안 등 외부 환경이 TOC제에 미치는 영향 등을 분석하였다.

(1) TOC제도 전반에 대한 이해도

<표 4-3>에서 보이는 바와 같이, 제도의 도입 배경이나 의의에 대해서는 95.8% 이상이 잘 알고 있으며, 제도 도입의 필요성에 대해서도 81.3% 이상이 긍정적인 반응을 보이고 있다.

<표 4-3> TOC제도의 이해도와 필요성

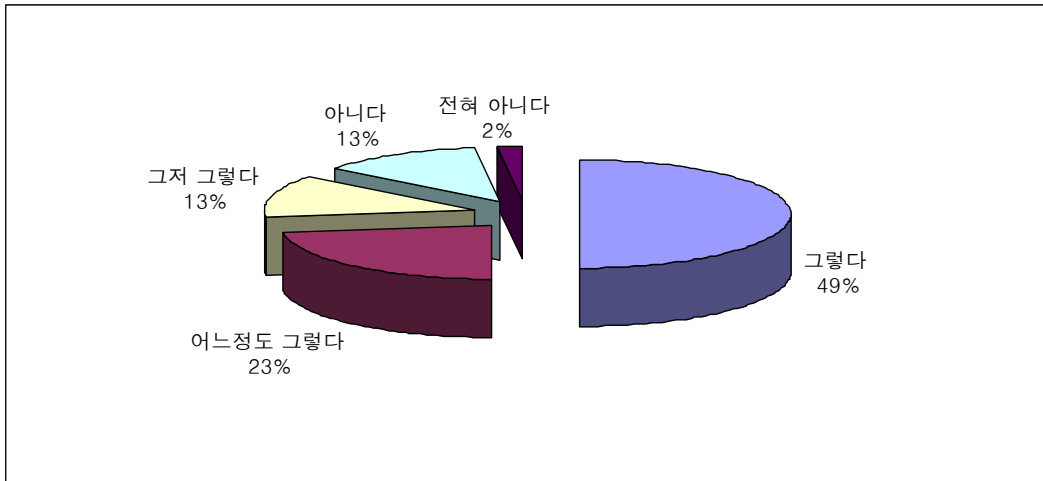
(단위 : 명)

	매우 긍정	긍정	보통	부정	매우 부정
도입배경 및 의의	28(59.6%)	17(36.2%)	2(4.2%)	0(0.0%)	0(0.0%)
도입 필요성	15(31.3%)	24(50.0%)	5(10.4%)	1(2.1%)	3(6.2%)

다음은 ‘3단계까지 추진 중인 TOC제도의 성공여부’에 관한 것으로 “그저 그렇다(50.0%)”라는 응답을 제외하면 “실패한다”는 의견이 31.2%로 부정적인 응답을 보이고 있다(<표 4-4>참조). 이에 ‘현재의 TOC제도가 4단계까지 성공적으로 마쳤을 때 그 이후 제도 개선의 필요성’에 대해서는 [그림 4-4]에서 보이는 바와 같이, 72.9%가 제도 개선이 필요하다고 응답함으로써 현 TOC제도에 문제점이 있음을 시사하고 있다.

<표 4-4> 3단계까지 TOC제도의 성공여부

	빈 도(명)	퍼센트(%)
성공이다	1	2.1
그런대로 성공이다	8	16.7
그저 그렇다	24	50.0
실패 할 것이다	10	20.8
실패한다	5	10.4
합 계	48	100.0



[그림 4-4] TOC 제도 4단계 이후 제도개선 필요성

마지막으로 ‘TOC제도의 조기 정착과 활성화를 위한 방안’에 대해서는 여러 가지 응답이 있었으나 주요 내용은 “항운노조 상용화가 전제되어야 한다”는 의견과 “각 항만의 여건을 감안하여 추진하여야 한다”는 의견, 그리고 “단일부두에 다수의 하역사가 지분참여 형식으로 운영되는 경우 참여사간 거래(deal)를 유도해서 운영주체를 단일화해야 한다”는 의견 등이 있었다.

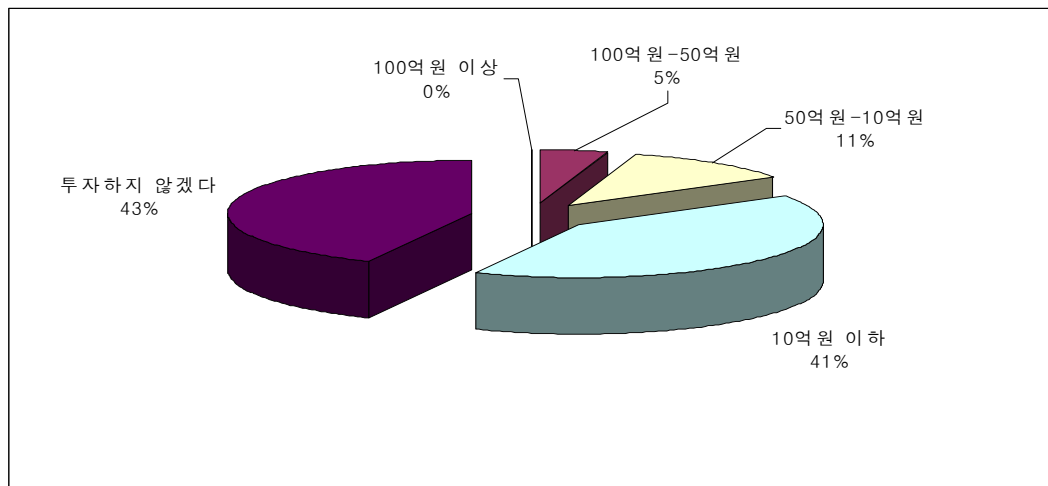
(2) TOC제도하에서의 생산성, 항만시설사용료의 적정성, 운영주체의 투자 의지 및 하역요율 적정성

<표 4-5>는 TOC제도 도입 이후의 생산성 향상여부와 항만시설사용료의 적정성에 대한 반응으로, 하역 생산성은 응답자의 56.3% 이상이 향상되었다고 응답하였다. 그리고 항만시설사용료의 적정성에 대해서는 소극적인 의사를 나타낸 응답자를 제외하면 대체로 부정적으로 보는 응답자가 많았다.

<표 4-5> TOC제도 도입이후 하역 생산성 향상과 항만시설 사용료의 적정성
(단위 : 명)

	아주 그렇다	대체로 그렇다	그저 그렇다	아니다	전혀 아니다
하역 생산성 향상	5(10.4%)	22(45.9%)	12(25.0%)	7(14.6%)	2(4.1%)
항만시설 사용료 적정성	2(4.1%)	9(18.8%)	19(39.6%)	15(31.3%)	3(6.2%)

다음은 운영주체에 대한 임대차 계약기간 3년 이내에 시설투자 예상금액에 대한 응답으로 [그림 4-5]에서 보이는 바와 같이, 10억원 이하가 응답자의 41%, 10-50억원 11%, 50-100억원 5%이며 43%가 투자하지 않겠다고 응답함으로써 중·소규모 업체의 투자 한계, 일관성 없는 정부 정책에 대한 부담, 3년이라는 짧은 임대차 계약기간 등으로 인해 시설 투자에 대해서 소극적인 반응을 나타냈다.



[그림 4-5] 임대차 계약기간 3년 이내 투자 예상 금액

또한 TOC제도가 항만경쟁력 향상에 도움이 되겠느냐는 질문에는 대다수가 긍정적인 반응을 보였다. 항만하역서비스에 대한 효율의 적정성을 묻는 질문에는 대체로 걱정하지 않다고 응답하고 있으며 응답자의 대다수가 부분적 또는 전면적으로 개선되어야 한다고 응답하고 있다(<표 4-6> 참조).

<표 4-6> TOC제도의 항만경쟁력 향상 기여도와
하역서비스에 대한 효율의 적정성

(단위 : 명)

	아주 그렇다	대체로 그렇다	그저 그렇다	아니다	전혀 아니다
항만 경쟁력 향상 기여도	7(14.6%)	17(35.4%)	16(33.3%)	5(10.4%)	3(6.3%)
하역서비스에 대한 효율의 적정성	1(2.2%)	5(10.9%)	16(34.7%)	23(50.0%)	1(2.2%)

(3) 운영회사간 또는 부두운영회사간 거래(deal)의 필요성

<표 4-7>의 결과로 볼 때, 단일 TOC회사에 복수의 하역업체 참여 또는 단일 항만에 2~3개의 TOC회사 설립에 대해서는 자율조정에 따른 업계의 의견이 어느 정도 반영된 상태이므로 대체로 긍정적인 반응을 보였다. 반면에 이러한 방식이 향후 문제되지 않겠느냐는 질문에 대해서는 <표 4-8>에서 보이는 바와 같이 52.1%가 문제점이 많은 것으로 응답함으로써 운영주체 단일화의 어려움과 향후 TOC제도 단계적 추진이 순탄하지 못할 것이라는 것을 예시하고 있다.

<표 4-7> 단일 TOC에 복수하역업체의 참여와

단일 항만에 복수 TOC회사 설립에 대한 불가피성

(단위 : 명)

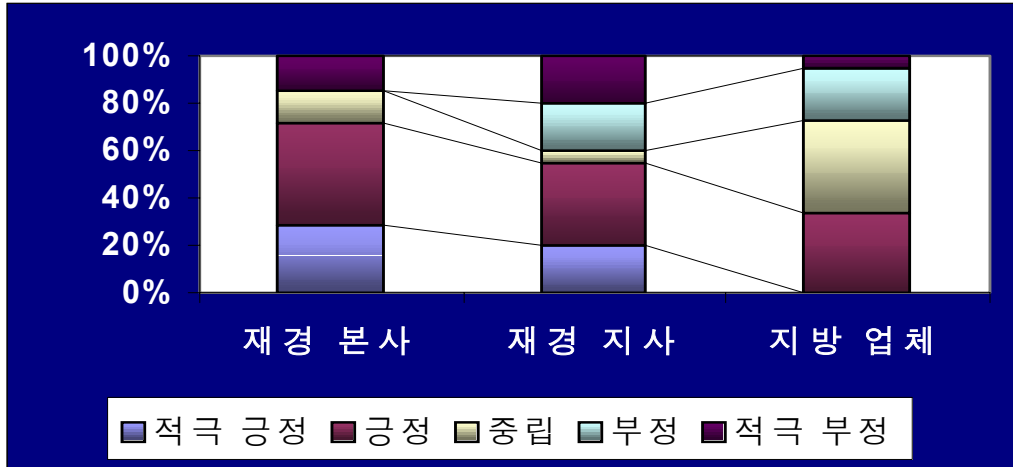
	아주 그렇다	대체로 그렇다	그저 그렇다	아니다	전혀 아니다
단일 TOC에 복수하역업체 참여	8(17.0%)	16(34.0%)	8(17.0%)	13(27.7%)	2(4.3%)
단일 항만에 복수TOC회사 참여	12(25.0%)	15(31.2%)	9(18.8%)	12(25.0%)	0

<표 4-8> 지분참여 형식에 대한 TOC제도의 향후 문제점

(단위 : 명)

아주 많다	많다	그저 그렇다	적다	대체로 적다
7(14.6%)	18(37.5%)	9(18.8%)	11(22.9%)	3(6.2%)

또한 항만별로 지분교환을 묻는 질문의 경우에는 [그림 4-6]에서 보이는 바와 같이 전체적으로 볼 때 50.0%가 긍정적으로 보고 있다. 그러나 이를 좀더 구체적으로 살펴보면 재경 6개 회사의 본사와 지사가 각각 71.4%와 55.0%, 지방업체가 33.3%로 재경 6개 회사가 지방업체에 비해서 보다 적극적인 것으로 보아 입지가 넓음을 알 수 있다. 그리고 재경 6개 회사 내에서도 각 항만에 위치한 지사/지점보다도 본사가 더 적극성을 보이는 것은 지사/지점은 대상이 될 수 있지만 본사는 주관하는 입장이 되어 일선보다는 여유가 있음을 느낄 수 있다. 이 질문에 대한 개선방안으로는 무리한 합병을 추진하는 정부정책에 불만을 표출하기도 하고, 현재의 3단계 상태로 계속 유지하였으면 하는 의견도 있었지만 응답자의 대부분이 운영주체 단일화가 안 될 경우의 문제점을 지적하며 하역회사간 자체적으로 지분의 거래(deal), 임대부두 교환 또는 정부 주도 아래 조정 등을 제안하였다.



[그림 4-6] 운영사간 또는 참여회사 간의 거래(deal)

(4) 현재 시행중인 TOC제의 단계적 추진 방안

<표 4-9>는 TOC제도 단계적 추진 방안에 대한 의견을 나타낸 것으로 47.9%가 바람직한 방안으로 응답을 하고 있다. 이것은 추진과정에서 새로운 제도에 대한 이행 부담이나 운영주체 단일화 등 어려움이 많았는데 이에 대해서 하역업체 의견이 상당히 반영되었음을 알 수 있다.

<표 4-9> TOC제도 단계적 추진 방안에 대한 의견

	빈 도(명)	퍼센트(%)
아주 그렇다	7	14.6
대체로 그렇다	16	33.3
그저 그렇다	13	27.1
아니다	8	16.7
전혀 아니다	4	8.3
합 계	48	100.0

그리고 <표 4-10>에서 보이는 바와 같이, 단계적인 추진 시 개선방안으로

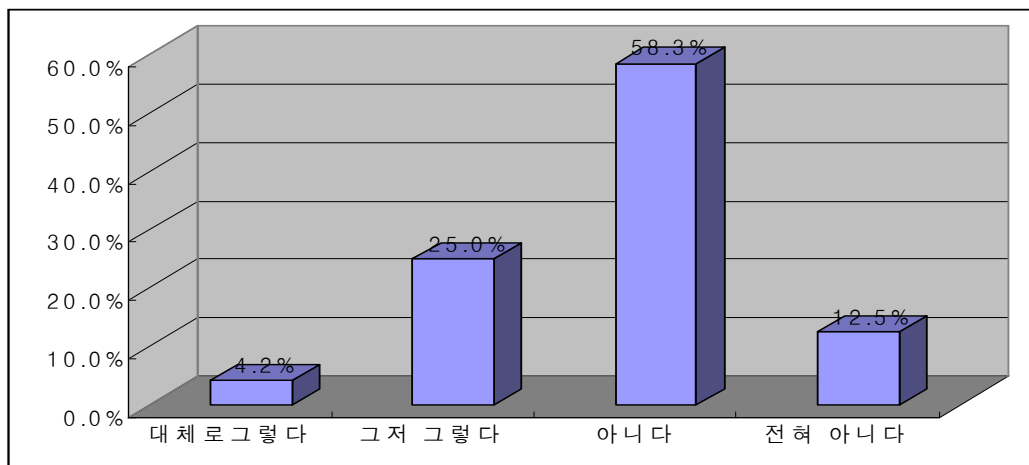
는 “전면적으로 개선되어야 한다”(25.0%)와 “부분적으로 개선되어야 한다”(35.4%)에 높은 응답을 보이고 있어 응답자의 과반수 이상이 개선되어 추진해야 한다는 반응을 보이고 있다.

<표 4-10> TOC제도 단계적 추진 시 개선방안

	빈 도(명)	퍼센트(%)
전면적으로 개선되어야 한다	12	25.0
부분적으로 개선되어야 한다	17	35.4
그저 그렇다	4	8.3
전혀 아니다	3	6.3
미 응 답	12	25.0
합 계	48	100.0

(5) 정부의 사전 준비상황과 추진 의지

[그림 4-7]은 TOC제도 추진 시 정부의 사전 준비 상태를 나타낸 것으로, 응답자의 70.8%가 사전 준비가 충분히 안된 상태에서 제도를 추진한 것으로 응답하고 있다.



[그림 4-7] TOC제도 추진 시 정부의 사전 준비 상태

그러나 <표 4-11>에서 나타난 바와 같이, 정책당국자의 TOC제도 추진의지에 대해서는 긍정적인(41.7%) 응답을 보이고 있다. 즉 추진 과정에서 법적·제도적 정비에 대한 사전 준비나 관련 업계의 여론 수렴 미흡, 하역업체의 소극적인 자세와 항운노조의 상용화 지연 등 부담이 있었지만 사회적인 물의나 항만에서의 평화를 유지하면서도 단계적이지만 지속적으로 TOC제도를 추진하려고 하는 의지에 대해서는 긍정적으로 보고 있다.

<표 4-11> 정책당국의 TOC제도 추진 의지

	빈 도(명)	퍼센트(%)
아주 그렇다	5	10.4
대체로 그렇다	15	31.3
그저 그렇다	21	43.8
아니다	3	6.3
전혀 아니다	2	4.2
미 응 답	2	4.2
합 계	48	100.0

(6) 항만자치공사(PA)제도나 항운노조의 상용화 등 외부 환경이 TOC제에 미치는 영향

<표 4-12>에서 보이는 바와 같이, 항만자치공사제도가 TOC제도의 추진에 미치는 영향에 대해서는 대다수(52.1%)가 영향을 미친다고 응답하였으며, 이는 곧 TOC제도의 조기 정착과 활성화에도 크게 영향을 미칠 것이다.

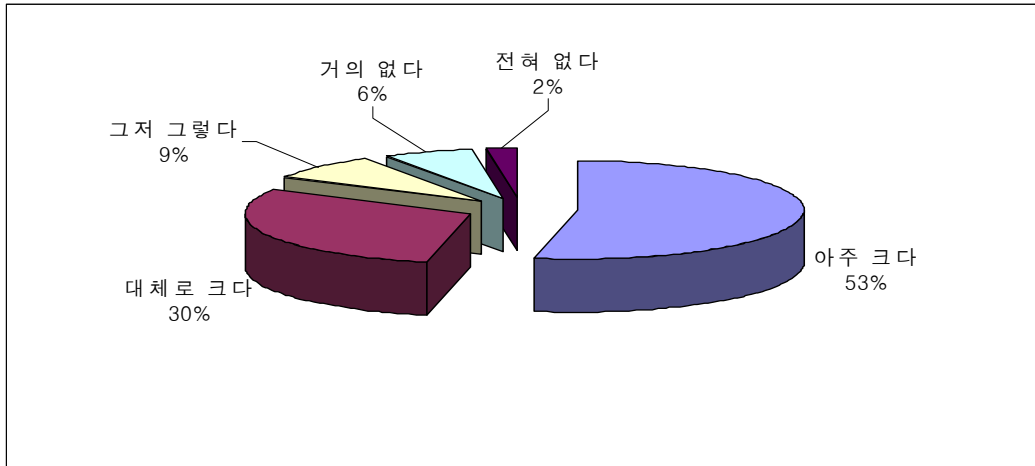
<표 4-12> 항만자치공사(PA)제도가 TOC제도 추진에 미치는 영향

	빈 도(명)	퍼센트(%)
아주 크다	13	27.1
대체로 크다	12	25.0
그저 그렇다	14	29.2
대체로 적다	4	8.3
미 응 답	5	10.4
합 계	48	100.0

그리고 노·사·정 합의에 따라 항운노조 상용화가 계획대로 성사될 것으로 생각하느냐에 대한 응답은 대다수(66.6%)가 실패할 것으로 응답하고 있다(<표 4-13> 참조). 즉 노조 상용화의 원칙에 대해서는 합의를 보았지만 항운노조는 일괄 상용화 후 재고용, 정부나 사용자는 단계적 상용화를 원하고 있으며, 또한 보상금의 재원 확보에도 어려움이 많으므로 항운노조 상용화가 실패할 것으로 보고 있다. 그리고 항운노조 상용화가 TOC제도에 미치는 영향은 [그림 4-8]에서 보이는 바와 같이, 응답자의 83.0%가 영향을 미칠 것으로 응답하고 있어 항만노무 공급제도의 개선 필요성을 보이고 있다. 본 건에 대한 대응방안을 묻는 주관식 질문에 대해서는 노무 인력 단계적 감축, 항만에서도 복수노조로 경쟁 유도, 현재의 도급제를 일당제로 전환 그리고 현재 항운노무원을 단순노무직과 기능직으로 분리 관리 등 여러 가지 대안을 제시하였다.

<표 4-13> 항운노조 상용화의 성공여부

	빈 도(명)	퍼센트(%)
어느 정도는 그렇다	2	4.2
그저 그렇다	13	27.1
아니다	22	45.8
전혀 아니다	10	20.8
미 응 답	1	2.1
합 계	48	100.0



[그림 4-8] 노조 상용화가 TOC추진에 미치는 영향

4.1.2 TOC제도 추진 시 예상 과제

TOC제가 단일운영회사제로 바뀔 경우 무엇보다도 항만이용자인 화주나 선주는 단일운영회사제 도입으로 인해 TOC업체 간의 담합을 가장 우려하고 있다. 이 경우 임대부두의 실제 소유자인 정부나 지방정부가 임대차계약에서 업체간의 담합 등을 금지하는 조항을 삽입하여 계약을 체결해야 할 것이며, 계약 중이라도 중앙정부나 지방정부에서 조정기능을 가지고 조율한다면 문제를 해결할 수 있을 것이다. 담합의 폐해에 대해서는 TOC제 도입자체를 부정하는 역효과가 발생할 우려가 있으므로 이 점에 대해서는 충분한 대비가 필요하다. 그러나 이번 설문 조사는 하역업체 임직원만을 대상으로 하였기 때문에 당사자인 하역업체의 입장에서 추진과정, 추진 중 또는 이후에 예상되는 과제를 응답하였으며 이것을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 하역시설의 현대화를 위한 신규투자가 제한 받을 수 있다. 기존의 재래부두인 임대부두는 그 규모나 구조적인 측면에서 신설 컨테이너 전용부두와

같이 기초 설계단계부터 겐트리크레인 등 제반 시설이나 장비를 갖출 수 있도록 기초공사부터 설계되어 있지 않아서 규모의 확대나 구조 변경 시 막대한 투자비 등이 소요된다. 부두규모 및 안벽구조의 취약성은 항외야적장(ODCY)과 연계한 물량처리가 불가피하며 현재와 같이 항내·외 야적장으로 이원화 운영을 하고 있는 상황하에서는 설사 단일운영회사가 이루어진다 하더라도 항만물류비 절감 등에 큰 효과를 기대할 수 없게 된다.

둘째, 전산 및 운영에 관한 종합물류정보시스템 구성에 어려움이 예상된다. 부두별로 2개 - 5개 업체로 구성되거나 또는 단일운영주체가 된다고 하더라도 현재의 부두운영회사제도 아래에서는 참여업체별로 특화되어 있는 취급화물 계약의 특수성이나 서로 상이한 운영 시스템 등 통합하기가 어려운 부분이 많으므로 완벽한 시스템 통합을 기대하기는 곤란하다. 즉 단일운영회사를 구성한다고 하더라도 참여업체들이 기존의 전산시스템이나 회사 운영시스템에서 공통점을 찾아서 시스템을 참여업체 모두가 공유할 수 있는 종합물류정보시스템을 구축하는 것은 사실상 어려울 것으로 예상된다.

셋째, 부두별로 특화가 되어있지 않는 상태에서의 TOC제는 현실적으로 효율적인 부두운영을 기대할 수 없다. 1개의 항만에 여러 하역업체가 특화가 되어 있지 않는 다수의 부두운영회사에 참여하고 있으며, 또한 공영선석을 사용하기 위한 기존 일반면허까지 보유하고 있어 효율적인 부두운영을 기대하기가 어렵다. 각 참여업체별로 차별화 되어 있는 영업전략과 상이한 하역요율 적용 등은 운영회사의 단일화에 장애가 되며, 독특한 마케팅 전략이나 계약요율, 부대 서비스 등은 참여업체간의 마찰이 예상되므로 회사운영의 단일화로 인한 시너지효과(synergy effect)를 기대하기가 사실상 어려울 것이다.

넷째, 항만노무체계의 개선이 동반되지 않는 TOC제는 제도 도입에 효과를 반감시킬 것으로 예상된다. 성공적인 TOC제도의 정착을 위해서는 무엇보다도 항만노무공급부문에서도 TOC제도의 취지에 상응하는 조치를 취해야 한다. 즉

[그림 4-8]에서 보인 바와 같이 응답자의 82.9%가 노조상용화가 TOC제도 추진과 정착에 크게 영향을 미친다고 응답하고 있다. 선진외국의 경우, 부두 민영화의 성공적인 추진을 위해서는 노무공급체계의 개선을 기본적인 사항으로 인식하고, 정부의 적극적인 추진의지와 관련법률 개정 등을 통하여 부두 민영화를 정착시키고 있는 추세이다. 따라서 TOC제도의 성공적인 정착을 위하여, 그리고 항만물류비 절감과 효율적인 인력운영을 위해서는 노무공급체계 개선이 필수라고 할 수 있다.

4.1.3 TOC제도의 환경 변화와 대응 자세

TOC제도는 이미 3단계까지 추진 중에 있지만 그 내용을 자세히 살펴보면 당초의 TOC제도 도입 취지에서 많이 벗어나 있다. 먼저 단순히 기존의 하역업체를 부두별로 나눠 단독으로 설립요건이 된 경우는 부두운영회사라는 이름으로 모양만 바꿔 놓았고, 그렇지 못한 업체는 지분투자를 해서 새로운 경쟁업체인 부두운영회사를 만들어 놓은 형태에 지나지 않는다. 또한 내용 면에서도 부두운영의 효율성이나 하역생산성을 기대하기가 어렵게 되어 미흡한 점이 많을 뿐만 아니라 개선해야 할 사항들도 많다. 제도 도입 초기만 하더라도 정부당국의 부두운영회사제 도입 방안에 대하여 주 대상자로서 모든 하역업체는 <표 4-14>에서 보는 바와 같이 서로 좋은 여건의 선석, 상옥이나 야적장을 확보하기 위하여 새로운 제도에 적극적으로 참여하고, 부두운영에 대한 기본 방향도 해양수산부의 기본 안에 초점을 맞춰서 대응해 왔다. 그러나 시간이 지날수록 신규자본 투입, 단일회사 운영 및 시설투자 등 부담스러운 조건 때문에 소극적으로 대응하기 시작하였다.

<표 4-14>부두운영회사의 부두운영 기본방향

구 분	내 용
부두운영	- 선석은 전용사용 - 체선, 체화 감소 - 하역작업의 신속화
배후장치 운영	- 배후장치의 활용 극대화 - 신속한 반·출입 처리 - 화물 입·출고 및 재고 관리 DB화
시설 기계화	- 본선하역장비는 하버크레인에서 갠트리크레인으로 단계적으로 전환배치 - 야드 장비로 각종 장비 투입
선주에 대한 서비스	- 안정적인 선석제공 - 부두접안 시간 단축 - KL-Net 등 전산망을 활용한 정보제공
화주에 대한 서비스	- 수출·입화물의 부두 내 인수·도 - 신속하고 안전한 하역 - 장치장 전산화를 통한 정보 공유
노사관계	- 수출·입화물의 부두 내 인수·도 - 신속하고 안전한 하역 - 장치장 전산화를 통한 정보 공유

- 주 : 1) 부산항 C부두를 운영하고 있는 참여업체의 계획을 요약한 것으로 실제로는 이보다 훨씬 다양하고 상세함
2) 부산항의 다른 업체들 및 타 항만의 부두운영회사들의 부두운영계획도 상대적 차이 는 있으나 대체로 유사함

이러한 TOC제도의 시행 후 현 3단계까지의 단계별 주요 특징과 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1단계는 단순부두관리회사의 형태로 부두에서 하역행위나 영업행위는 하지 않고 일반적인 “관리”업무만 수행하도록 되어 있다. 즉 법인형태는 상법상의 주식회사로서 지방해양수산청과 임대차계약을 맺고 시설유지와 보수, 화물의 보관, 관리 및 청소업무, 선석 및 야적장 지정 및 관리 업무를 부두운영회사 책임 하에 하도록 되어 있다. 그리고 단일법인의 소요경비는 지분별로 분담하되 하역 및 영업은 기존의 하역회사 명의로 수행하도록 하였는데 1단계만 하더라도 별로 부담이 적은 자본금 출자나 법인 사무실을 얻는 정도의 것이기

때문에 무리없이 추진되었다.

2단계는 우암터미널 형태 수준으로 요구하면서 단일법인이 “관리”업무 외에 일종의 “인력공급회사” 역할을 수행하도록 규정하여 1단계와 차이가 별로 없기 때문에 하역업체로서도 부담이 되지 않아서 2단계까지는 무리없이 추진이 가능한 듯하였다. 그러나 해양수산부에서는 2, 3단계의 내용 면에서 크게 차이가 없고 또한 기한 단축을 위해서 3단계까지를 2000년 말까지 앞당겨 동시에 추진하였다.

3단계는 단일하역회사 수준으로 일반적인 “관리”업무는 물론이고 실제로 “하역행위”까지를 수행하도록 하고, 단일법인 명의로 하역업을 등록하되 인력과 장비까지 단일법인 명의로 소유 및 관리하도록 하였다. 다시 말해 “영업”만 기존하역회사 명의로 수행하되 모든 관리나 하역행위를 단일회사 명의로 하게 되어 있다.

결국 3단계가 2000년 말부터 2001년 4월말 사이에 표면적으로는 완료된 것으로 되어 있으나 실제로는 1, 2단계 수준에서 TOC제가 시행되고 있는 실정이다.

따라서 다음은 예상되는 환경 변화와 대응 자세로서, 설문조사의 응답내용을 토대로 요약하였다.

첫째, 당초에 비해서 변형된 TOC제 추진이 더 이상 계속되어서는 안 된다. 현재의 단계적 추진이 궁극적으로 어떤 결과가 발생할지 모르지만 지금부터라도 정책당국이 확고한 의지를 가지고 순방향으로의 TOC제가 추진될 수 있도록 해양수산부 또는 지방해양수산청에서는 부두운영회사와 참여 하역업체를 설득해야 할 것이다.

둘째, 주기적으로 TOC제에 대한 이행실태 점검을 해야 한다. 이미 언급한 바와 같이 TOC제에 대해서 원칙적으로 공감하고 필요성을 인식하고 있지만 당사자인 하역업체들은 할 수 없이 따라가고 있는 실정이므로 지속적으로 이

행실태 조사를 하면서 당사들의 이해와 협조를 구해야 할 것이다.

셋째, 일부 항만에 유지되고 있는 공영선석의 역할을 명확하게 정의해야 한다. TOC제 도입 당시에는 공공성이나 긴급 시 활용한다는 명분하에 항만별로 일정 규모의 선석을 공용으로 사용하기로 하고 나머지 선석을 점수별로 배분하였다. 그러나 하역생산성이 좋지 않은 화물을 공영선석에서 하역함으로 인해 전체적으로 볼 때 부두운영의 효율성을 떨어뜨릴 수 있으므로 모든 공영선석을 분할하여 재분배하거나 또는 최소화하여 일반하역을 수행할 수 없도록 하여야 한다.

넷째, 시장경제의 원칙에 따라 자율적인 구조조정을 유도함과 동시에 부두운영의 단일화를 피하여야 한다. 각 항만별로 기존 하역업체의 기업문화, 부두운영회사의 사정, 화물의 종류, 화물의 특성, 하역작업여건 및 주변환경 등에 따라서 해당 항만의 대외경쟁력 구축과 대표적인 화물을 찾을 수 있으므로 정부 당국에서는 주요국의 선진 항만을 집중 연구하여 적극적으로 대처해야 할 것이다.

다섯째, 항만노무공급에 대한 유연성 확보에 최선을 다해야 한다. 현재와 같은 노무공급체계로서는 만약 부두운영회사제가 도입된다고 하더라도 영업경쟁력을 갖기가 어렵다. 따라서 부두운영의 효율성과 항만의 경쟁력을 확보하기 위해서는 무엇보다도 노무공급체계의 개선이 시급하며 각 부두운영회사도 소극적인 제도 추진 명분을 사전에 차단할 수 있으므로 TOC제도의 조기 정착에 기여할 수 있을 것이다.

여섯째, 관련 법률이나 제도를 지속적으로 정비해야 한다. 도입 전에 충분히 검토된 사항이겠지만 진행 중이라 하더라도 현 시점에서 원활한 제도 정착을 위한 제도 개선이 필요하다면 과감하게 정비해야 한다.

4.2 TOC제도의 활성화 방안

4.2.1 TOC제도의 활성화 필요성

여러 가지 장애요인이 있음에도 불구하고 단일운영회사제를 시행하는 경우 여러 장점들이 많기 때문에 TOC제도의 조기 정착과 임대부두 운영의 효율화를 위해서는 단일운영회사제를 되도록 빨리 도입하는 것이 필요하다. 그 장점으로는 부두시설의 일괄적인 관리로 인한 효율성 증대, 부두운영회사의 종합적인 서비스 제공 가능, 기계화·전산화의 추진용이, 마케팅 등에서의 신속한 의사결정으로 인한 효율성 증대 등을 들 수 있다. 그러나 현재와 같이 TOC제도 추진이 지지부진할 경우에는 오히려 도입 추진을 시도하지 않는 것만도 못할 수도 있다. 그 동안 항만하역업체는 자연발생적이지만 정부수립, 전쟁과 개발도약시대를 겪으면서 나름대로의 역할을 수행하여 왔다. TOC제 도입 전까지만 해도 각 항만에서 그 동안 얻은 경험과 축적된 기술력을 토대로 우리나라 물류부문의 한 장을 이끌어 왔다. 그러나 TOC제도의 도입은 기존 하역업체들로서는 수용하기 힘든 방안임에 틀림없다. 하역업체들은 살아남기 위하여 정부의 프로그램대로 따라가고 있을 뿐, 스스로가 원해서 동참하고 있는 것은 아니며, 이러한 의견은 여러 가지 설문분석 결과를 통해볼 때 잘 알 수 있다. 따라서 이러한 관점에서 볼 때 이미 시작한 TOC제가 불필요하게 표류할 경우에는 오히려 혼선만 초래할 가능성이 많기 때문에 이번 기회에 TOC제도를 활성화시켜 조기에 정착시킴으로써 부두운영의 효율성과 대외적인 항만경쟁력을 갖추도록 해야 할 것이다.

4.2.2 TOC제도 정착 시 기대효과²⁴⁾

부두운영 주체가 단일화되어 TOC제가 정착될 경우의 기대효과는 다음과 같다. 즉 화주와 관련기관 모두 부두시설의 일괄적인 관리로 인한 효율성 증대 효과와 부두운영회사의 종합적인 서비스 제공에 대해서 각각 83.6%, 93.1%로 크게 나타났으며²⁵⁾, 비록 기계화 및 전산화, 마케팅에서의 신속한 의사결정 등에서는 상대적으로 작게 나타나고 있지만 기대되는 정성적인 효과와 정량적인 효과를 정리하여 보면 다음과 같다.

먼저 정성적인 기대효과로는 첫째, 항만하역 기계화 촉진 및 장비, 야적장 이용효율 제고 효과를 들 수 있다. 현재 국가가 운영하는 공영부두체제 하에서는 하역장소가 고정되어 있지 않아 고정하역장비 설치가 곤란하고 선박 접안 장소에 따라 하역장비를 이동하게 되어 장비 이용효율이 극히 저조한 실정이었다. 그러나 부두운영회사제가 시행되면 부두별로 하역회사가 지정되어 항만하역기계화 및 부두운영 전문화가 촉진되고, 하역장비와 부두야적장 이용효율이 크게 제고될 수 있다.

둘째, 이용부두가 고정됨으로 인해 선박 회전을 상승효과도 기대된다. 현재 일반부두에서는 선박 접안 부두가 고정되어 있지 않아 화물선적을 위한 사전 준비작업이 이루어 질 수 없어 불필요한 선박대기시간이 소요되고 있다. 그러나 부두운영회사제가 시행되면 선사들은 부두운영회사와 장기계약을 통해 자사 선박 이용부두를 고정시킬 수 있어 사전에 화물선적 준비작업이 가능해지며 아울러 하역기계화 촉진으로 하역시간을 단축시킬 수 있게 되어 선박의 항만 내 대기시간을 크게 줄일 수 있다.

셋째, 기존부두의 생산성 향상으로 만성적인 항만적체현상을 해소할 수 있

24) 신길웅, 전게서.

25) 한국해양수산개발원, 부두운영회사제 시행에 따른 적정임대료 산정 및 임대부두운영 효율화 방안 연구, 1997. 12., 용역보고서 081, pp.148-150.

다. 하역작업의 기계화와 민간기업의 경영기법을 통해 수익 극대화로 부두의 생산성이 향상됨으로써 하역시설 부족에 따른 만성적인 항만적체현상이 획기적으로 개선될 수 있을 것이다.

넷째, 임대부두간 또는 항만간 경쟁운영체제가 확립되어 화주와 선사에 대한 서비스 수준을 극대화하기 위한 종합화물 유통시설의 항만 내 설치가 촉진되고 EDI 등 항만종합정보망을 활용한 화물의 추적, 보관, 분배 기능까지도 수행하는 종합물류회사로까지 발전할 수 있는 기반이 구축될 수 있는 하나의 전기가 될 수 있을 것이다.

다음으로 정량적인 기대효과²⁶⁾로는 항만 생산성이 크게 증대됨으로써 만성적인 체선, 체화 현상이 크게 완화될 것이므로 부산, 인천항의 경우만 해도 부두 30개 선석을 추가로 건설하는 효과가 기대된다. 또한 선석 및 야적장의 이용율이 높아져 항만에서만 연간 약 4,000억원 이상의 물류비용이 절감될 수 있을 것으로 예상되며 해양수산부 해운물류국의 내부자료와 기타 자료를 근거로 정리하여 보면 다음과 같다.

첫째, 선박대기시간 및 선박체선율의 감소는 IMF 사태이후 항만물동량 감소 효과가 복합적으로 작용한 것에도 기인하고 있지만 항만에서의 하역생산성이 12.5% 향상되었다.

둘째, 선박의 평균대기시간이 7.3시간에서 4.7시간으로 35.6% 단축되었다.

셋째, 선박체선율 또한 2,521척에서 1,858척으로 21.1% 감소되었다.

넷째, 하역생산성 제고로 인해 1일 장비 가동대수가 감소되어 부산항과 인천항에서만 장비가동과 인건비에서 각각 135억원과 45억원의 기회비용이 절감되었다.

26) 한국해양수산개발원, 항만공사제 도입 방안 연구, 최종보고서, 2000. 6., pp.17-18.

4.2.3 TOC제도의 활성화 방안²⁷⁾

새로운 제도의 도입이나 기존 제도에 변화를 가져온다는 것은 매우 어려운 일이다. 더구나 항만 경쟁력 제고를 위한 방안으로 TOC제도를 도입하고자 할 경우 사회적 물의나 항만에서의 평화를 유지하면서 제도를 활성화시켜서 정착시킨다는 것은 매우 어려운 일이다. 그러나 WTO가입 이후 모든 시장이 개방되는 오늘날, 항만물류 부문이라고 해서 예외가 될 수 없다. 설문조사에도 나타난 바와 같이, 어느 면에서 보면 정책당국의 TOC도입이 시의 적절한 조치였다고 할 수 있다. 시장 개방 전에 기존의 하역업체에 기득권을 인정해 주면서 추진했다는 점도 하역업체로 보아서는 다행한 일이었다. 문제는 하역업체의 이해와 사전 대비가 부족한 상태에서 해양수산부의 지침에 따라 자율적으로 추진되고 있지만 진행과정 중에서 문제점이 너무 많다는 점이다. 더구나 우리나라의 항만하역업체는 일반면허를 가지고 있는 업체만 보더라도 2000년 11월 현재 113개 나 된다는 것은 몇몇 업체를 제외하고는 매우 영세한 중소기업에 지나지 않는다. 더구나 대기업 군에 속한다 하더라도 국내에서는 규모가 클지 모르겠지만 외국의 항만하역업체에 비하면 너무 소규모이면서 경쟁이 되지 않는 실정이다. 부산항 감만부두 컨테이너터미널의 민자유치를 기점으로 외국의 항만업체들이 국내시장에 관심을 가지고 있고 현재는 PSA, HPH, P&O Ports 등이 국내시장에 이미 진입하였거나 진입을 계속 추진하고 있는 실정이므로 일반부두에도 참여하지 않을 것이라는 보장이 없다. 따라서 외국 업체에 대응하기 위해서는 이미 추진 중에 있는 부두운영회사제가 체계적이고 일관성있는 계획으로 추진되어야 하며 또한 규모 면에서도 대형화가 불가피하고 이에 대한 대비가 필요하므로 다음과 같이 활성화 방안을 제시하고자 한다.

27) 한국해양수산개발원, 전게서.

1) TOC제도 전반에 대한 적극적인 홍보

항만이용자인 선·화주를 대상으로 TOC제에 대한 적극적인 홍보가 필요하다. 선·화주의 경우 단일운영회사제 시행에 따른 하역비와 화물장치료 등이 상승할 것으로 우려하고 있는 만큼 이러한 점을 불식시키기 위하여 단일운영회사제 시행에 따라 하역생산성이 높아져 오히려 물류비가 감소될 것이라는 점을 강조할 필요가 있다. 현재 추진 중에 있는 TOC제에 대해서 하역업체 임직원을 대상으로 설문조사를 한 결과 <표 4-3>에서 보인 바와 같이 응답자의 95.8%가 이미 잘 알고 있지만 하역업체나 부두운영회사의 내부적으로 볼 때 [그림 4-2]에 나타난 바와 같이 경영진과 실무진에서 느끼는 TOC제에 대한 관심이나 대응자세는 너무나 차이가 많은 편이다. 따라서 정부 당국에서는 경영진에 대해서 간담회나 설명회 등 여러 가지 방법으로 TOC제 추진에 대한 이해와 협조를 지속적으로 알려야 할 것이다.

또한 항운노조에 대한 적극적인 홍보도 필요하다. TOC제가 하역업체만의 문제가 아니라는 점은 주지의 사실이나 현실적으로 보면 하역업체만의 문제로 인식되어지고 있다. 항만이용자에 대한 하역서비스는 하역업체와 항운노조가 공동으로 하역작업을 하게 되고 항운노조 상용화가 TOC제도 추진과 정착에 크게 영향을 미치고 있다는 설문조사 결과로 볼 때 항운노조에 대해서도 지속적인 접촉으로 이해와 협조를 구해야 한다([그림 4-8] 참조).

마지막으로 단일운영회사제에 대한 적극적인 홍보가 필요하다. TOC제가 도입된 각 항만의 부두운영회사 중 절반 정도가 지분참여방식의 부두운영회사이다. 단일운영주체인 경우에는 문제가 없겠지만 복수의 하역업체가 한 개의 부두운영회사에 참여한 경우에는 하역행위, 영업, 시설투자 등 운영전반에 걸쳐 많은 문제가 있음은 응답자의 52.1%가 동의하고 있어 이미 확인되었다(<표 4-8> 참조). 따라서 이러한 문제점을 사전에 차단하기 위해서는 해당 업체를 대상으로 지속적인 홍보나 해결을 위한 프로그램 개발이 시급하다.

2) 제도상의 문제점 추출 및 개선

항만의 특성이나 권역의 여건에 따라 당해 항만의 역할이 수출위주, 수입위주, 수출입위주 또는 특수화물 전용항만 등으로 나뉘지므로 정부에서는 해당 항만의 부두운영회사 분할도 이러한 점을 근거로 재정립되어야 한다. 현재는 TOC제 시행 전 대상 부두를 분할하여 전용 터미널화를 추구한 것이 아니라 오히려 동질의 부두간에 경쟁을 유도하는 방향으로 TOC제를 시행하고 있는데 항만의 특성에 따라 부두의 전용터미널화로 방향을 재검토하여야 한다.

그리고 공영선석의 용도를 공공성과 수익성 중 어디에 우선할 것인지 명확히 하여 TOC제도 정착에 걸림돌이 될 수 있는 요인을 사전에 제거해야 한다(28)29). 모든 공영선석을 TOC부두화 하되 공익의 목적이 필요하거나 비상시에는 관리관청에서 정한 원칙이나 규정에 따라 이해 당사자간에 협의, 해결할 수 있도록 해야 한다. 설문조사에서 단계적 TOC제 성공 이후에도 제도 개선이 필요하느냐는 질문에 대해서 [그림 4-4]에서 보는 바와 같이 72.9%가 필요하다고 응답하고 있다. 물론 공영선석만의 문제는 아니겠지만 여러 면에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

다음으로 안벽, 상옥, 야적장, 하역시설 등 임대시설의 상태를 고려한 운영실태와 평가기준 등을 설정하여 평가 및 시행하여야 한다. 적정 장비의 도입 여부, 기계화 상태 및 추진실적, 부두별 전문화 정도, 하역능력 등으로 적정 장비 도입여부를, 그리고 선석 이용율, 처리물량, 안전사고율 등으로 운영효율성을 평가하기 위한 기준이나 목표치 등을 사전에 설정하여 추진하여야 한다.

또한 항만별로 정기적으로 부두운영회사제 추진 실태를 점검하고 지도하여야 한다. 현재 TOC제가 시행되고 있는 항별로 지방해양수산청이 주관이 되어

28) 한국해양수산개발원, 부두운영회사제 시행 부두 임대료 체계 개선방안에 관한 연구, 2000. 12., 용역보고서, p.83, pp.355-357.

29) 한국해양수산개발원, “부두운영회사제 조기에 정착되도록 관심과 지원을 기울여야”, 해양수산정보, 제 854호, 1997. 6.

부두운영회사들의 실무진과 점검·지도팀을 구성하여 부두운영회사제 추진실태, 일정, 운영형태 등을 자율적으로 점검·지도할 필요가 있다. 덧붙여 단일 운영 주체를 추진해야 하는 부두운영회사는 임대부두의 특성을 고려해야 하므로 참여 하역업체의 추진실무진들이 수시로 만나 이를 조정할 필요가 있다.

마지막으로 정책당국의 확고한 추진의지와 제도 정착을 위한 마스터플랜, 추진 프로그램의 개발이 시급하다. 도입 당시 사회적 물의나 항만의 평화에 저해되지 않는 범위 내에서 항만하역업체에서 자율적으로 추진하도록 한 점은 이해되지만 당사자인 하역업체가 스스로 정부의 항만개혁 프로그램에 따라 동참하기를 기대한다는 것이 무리한 생각이었다. 따라서 정책당국에서는 지속적으로 관련 당사자 면담이나 실태조사로 업계의 의견 수렴과 현실을 정확히 인식하고, 관련 법률과 제도, 규정 등을 재정립하여 지원하며, 항만하역 기계화 추진을 위해서 부두운영회사 임대조건에 반영된 기계화 추진계획과 추진 성과 등을 확인해야 한다. 그리고 부두운영실적 및 서비스 질 등을 지속적으로 모니터링해서 반영하고, 실적평가 기준에 미달하거나 소극적인 업체에 대해서는 배제시키고, 현재의 다소 변형된 TOC제를 본래 추진하려 했던 TOC제도로 환원시켜야 한다.

3) 환경 개선 및 양호한 경영환경 조성

항만노무공급체제의 개선이 부두운영회사제 도입에 선행되거나 적어도 동시에 추진되어야 한다는 의견은 다양한 질문에도 연관지어 응답하고 있다. 항만노무공급체제의 개선이 없는 상태의 부두운영회사제는 어떤 측면에서는 아무런 의미가 없을 뿐만 아니라 대상자인 하역업체에게는 빌미를 제공하게 되므로 단계적으로 추진하기로 한 노무상용화가 앞당겨져야 한다. 따라서 정부가 TOC제 도입의 불가피성을 인식하였다면 항만이용자 그룹인 화주협회, 선주협회 등 이해관계자의 도움과 협조를 얻어서 추진해 나가야 할 것이다.

그리고 시장경제의 원리에 따라 단일부두에 여러 개의 하역사가 주주로서 참여하는 경우에는 내부적으로, 단일 항만에 유사한 성격의 임대부두는 해당 부두운영회사간에, 필요한 경우 각 항만에 부두운영회사에 참여하고 있는 경우에는 항만간에 딜을 유도해야 규모의 경제에 어울리는 경쟁력 있는 부두운영회사를 만들 수 있으며, 경영주체도 환경변화에 신속하게 대응하면서 대외 경쟁력을 확보할 수 있을 것이다.

또한 추진 프로그램에 따라 TOC제를 추진할 경우 인센티브 부여하여 제도 활성화에 활력소를 불어넣어 주어야 한다. 부두운영회사가 조기에 단일운영주체를 결성하는 경우나 추진 프로그램에 적극 참여할 경우에는 차기 계약 시 우선 협상 대상 지정, 임대계약기간 연장, 임대료 인하 등 적극적인 인센티브를 부여함으로써 혹시 발생할지 모르는 경영상의 부담을 줄여 줄 수 있다.

4) 관련 법률 제·개정 및 법적인 문제점 개선

그밖에 부두운영회사제 추진에 관련되면서 걸림돌이 되고 있는 관련된 모든 법률이나 제도 등이 개정되거나 다시 제정되어야 한다. 도입 전에 충분히 검토된 사항이겠지만 진행 중이라 하더라도 현 시점에서 원활한 제도 정착을 위한 제도 개선이 필요하다면 과감하게 정비해야 한다.

제5장 요약 및 결론

이 연구에서는 우리나라 항만운영의 개선을 위해 현재 하역업을 중심으로 도입되어 추진 중에 있는 부두운영회사제도, 이른바 TOC제도의 운영실태와 문제점을 고찰한 후, 이러한 제도의 활성화를 위한 필요성, 기대효과, 개선방안 등에 관해 살펴보았다.

부두운영회사제란 국가소유의 선석, 에이프런, 야적장 그리고 상옥 등 항만 시설을 일정기간 동안에 임차하여 전용 사용하는 제도로써 항만부문 선진국에서는 다소의 차이가 있지만 이미 보편화되어 있는 제도이다. 이 제도가 도입된지 이미 4년이 지났지만 시행 초기 4단계의 단계별 유형과 특징을 제시하며 단계적으로 추진중인 TOC제도가 2001년 4월말을 기점으로 3단계를 완료한 상태이다. 그러나 표면적으로는 성공한 것처럼 보이지만 관련 당사자들의 의견이나 항만하역업체들을 대상으로 설문조사를 통한 분석결과, 많은 문제점이 드러나고 있다. 즉, 제도 도입 이후 현재까지의 결과를 정리해 보면 영업을 제외한 관리 및 하역행위까지 각 부두운영회사에서 하도록 되어 있으나 모양만 갖추어져 있는 상태이며 실제로는 법인설립과 형식적인 인원배치에 따른 신설 법인명의로 급여지급 정도가 전부인 것으로 되어 있다. 요약컨대 기존하역업체가 일정금액의 자본을 투자해서 새로운 경쟁업체를 만들어 놓은 상태라고 할 수 있다. 물론 정책당국에서는 남은 4단계까지 추진해서 TOC제도를 마무리하려 하고 있는데 이런 추세라면 성공적인 제도 도입이 불가능하기 때문에 다음과 같이 제도 정착을 위한 활성화 방안을 제시하였다.

첫째, 현재 일부 항만에 존치되고 있는 공영선석의 용도를 공공성과 수익성 중 어디에 우선할 것인지 명확히 하여 TOC제도 정착에 걸림돌이 될 요인을 사전에 제거해야 한다. 모든 공영선석을 TOC부두화하되 공익의 목적이 필요

하거나 비상시에는 관리관청에서 정한 원칙이나 규정에 따라 이해 당사자간에 협의, 해결할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 해양수산부의 확고한 추진의지가 필요하며, 제도 정착을 위한 마스터 플랜과 추진프로그램 개발이 시급하다. 도입 당시 사회적 물의나 항만의 평화에 저해되지 않는 범위 내에서 항만하역업체가 자율적으로 추진하도록 하였지만 이해당사자인 하역업체가 스스로 정부의 항만개혁 프로그램에 적극적으로 동참하기를 기대한 것이 사실상 무리였다고 할 수 있다. 따라서 정책당국에서는 ① 지속적으로 관련 당사자 면담이나 실태조사로 업계의 의견 수렴과 현실의 정확히 인식, ② 관련 법률과 제도, 규정 등의 재정립, ③ 항만하역 기계화 추진을 위해서 부두운영회사 임대조건에 반영된 기계화 추진계획과 추진 성과의 확인, ④ 부두운영실적 및 서비스 질의 지속적인 모니터링, ⑤ 실적평가 기준에 미달하거나 소극적인 업체의 배제, ⑥ 현재의 다소 변형된 TOC제도를 본래 추진하려고 했던 TOC제도로 환원 등의 조치를 취해야한다.

셋째, 항만의 특성이나 권역의 여건에 따라 당해 항만의 역할이 수출위주, 수입위주, 수출입위주 또는 특수화물 전용항만 등으로 나뉘므로 정부에서는 해당 항만의 부두운영회사 분할도 이러한 점을 근거로 재정립되어야 한다. 현재는 TOC제 시행 전 대상 부두를 분할하여 전용터미널화를 추구하였다기 보다는 동질의 부두간에 경쟁을 유도하는 방향으로 TOC제를 시행하고 있는데 항만의 특성에 따라 부두의 전용터미널화로 방향을 재검토하여야 한다.

넷째, 시장경제의 원리에 따라 단일부두운영회사에 여러 개의 하역사가 주주로서 참여하는 경우에는 내부적으로 단일 항만에 유사한 성격의 임대부두는 해당 부두운영회사간에, 필요한 경우 각 항만에 부두운영회사에 참여하고 있는 경우에는 항만간에 거래(deal)를 유도함으로써 규모의 경제에 부응하는 경쟁력 있는 부두운영회사를 만들 수 있다.

다섯째, 항만개혁차원에서 추진되고 있는 항만자치공사제도의 도입이나 항

운노조 상용화는 부두운영회사에 미치는 영향이 크다. 그 중에서 항만노무공급체계의 개선은 부두운영회사제 도입에 선행되거나 적어도 동시에 추진되어야 할 사항으로 설문조사의 결과에도 나타나고 있으므로 항만이용자이면서 이해 당사자인 화주와 선주에게 도움과 지원을 요청, 공동으로 대처하여 노무상용화 추진에 전력을 다해야 할 것이다.

끝으로 본 논문에서 제시한 활성화 방안 중 공영선석에 대한 정의, 권역별 각 항만의 특성과 항운노조 상용화 방안에 대한 의견을 제시하지 못하였다. 이 부문은 추후연구과제로서 향후 주요국의 항만운영제도 개혁이나 선진 항만의 운영실태를 조사하여 우리나라의 실정에 맞는 대안의 강구가 있어야 할 것이다.

참고 문헌

1. 김형태, “항만 노동생산성 향상 방안 연구”, 1999. 12.
2. 문성혁, 『현대 항만관리론』, 효성출판사, 1999. 12.
3. _____, 『주요국 항만관리체제의 변화와 컨테이너터미널 관리 형태에 관한 연구』, 연구용역보고서, 2001.
4. _____, “항만운영 및 관리의 효율화방안”, 항만의 경쟁력 제고를 위한 정책 토론회, 전국경제인연합회 항만개선연구회, 1997.
5. 박태원, “주요 항만운영업체의 사업다각화 동향”, 월간해양수산, 통권 제196호, 2001. 1.
6. 신길웅, “부두운영회사제 도입의 의의와 향후과제”, 항만연구, 제200호, 1997.
7. 전국경제인연합회, 『항만의 경쟁력 제고 과제』, 1997.
8. 한국해양수산개발원, 『부두운영회사제 시행부두 임대료체계 개선 방안에 관한 연구』, 2000. 12.
9. _____, 『부두운영회사제 시행에 따른 적정임대료 산정 및 임대부두운영 효율화 방안 연구』, 1997. 12.
10. _____, “부두운영회사제 조기에 정착되도록 관심과 지원을 기울여야”, 해양수산정보, 제854호, 1997. 6.
11. _____, 『항만공사제 도입방안 연구』, 2000. 6
12. 해운산업연구원, 『부두운영회사제 도입에 따른 적정 임대료 산정방안』, 1994. 12.
13. A review of the issues, World Development, Vol.17, No.5, 1989.
14. Friedman, M. and Rose, D., 『Free to choose』, Penguin Books, 1980
15. Galal, A., “Public enterprise reform”, World Bank Discussion paper 19,

- Washington, DC, USA, 1991.
16. Hutchison Port Holdings, “The World of Hutchison Port Holdings”, 2000. 7.
 17. Ircha, M.C., “Canadian Port Reform: Commercialisation to Corporatisation”, PhD. Thesis, University of Wales, Cardiff, UK, 1997.
 18. Grosdidier de Maton, J., 『Private sector intervention in ports and in the port industry』 , IPER, Le Havre, France, 1995.
 19. Goss, R. O., Port Authorities in Australia, Occasional Paper 84, Australian Government Publishing Service, Canaerra, 1987.
 20. Liebster, L. and Holmer, C., 『The Hamlyn dictionary of business terms』 , The Hamlyn Publishing Group Ltd., London, 1997.
 21. De Monie, G., “Workshop on the privatisation of Indian seaports”, New Delhi, India. Unpublished, 1993.
 22. Thomas, B.J., “The privatisation of United Kingdom seaports”, Maritime Policy and Management, Vol.21, No.2, 1994.
 23. _____, “Ports for Europe: The Europe’s maritime future in a changing environment”, Deregulation in European ports, Published by European Interuniversity Press, 1995.
 24. United Nations Conference in Trade and Development (UNCTAD), “Maritime policy reforms in the new independent states of the former Soviet Union”, UNCTAD/SDD/Ship/4. Geneva, 1995.
 25. Van de Walle, N., Privatisation in developing countries.
 26. World Bank, 『Private participation in port facilities: Recent trends』 , Washington DC, USA, 1999.
 27. _____, World development report, Oxford University Press,

Washington DC, USA, 1994.

28. 고려종합운수(주), www.kctc.co.kr
29. 대한통운(주), www.korex.co.kr
30. (주)동방, www.dongbang.co.kr
31. 동부건설(주) Brochure
32. 세방기업, www.isebang.com
33. (주)한진, www.hanjin.net
34. HPH, www.hph.com.hk
35. ICTSI, www.ictsi.com
36. P&O Ports, www.poports.com.au
37. PSA Corps, www.psa.com.sg

<부록> 설 문 지

TOC제도 추진 및 활성화에 관한 설문

안녕하십니까?

귀하의 안녕과 무궁한 발전을 중심으로 기원합니다.

저는 TOC제도 추진 및 활성화와 관련하여 귀하께서 어떠한 의견을 가지고 계신지 알아보고자 합니다.

지난 1997년 이후 우리나라에서는 기존의 국유·국영 항만 운영 체제를 임대 가능시설을 보유하고 있는 19개 무역항을 대상으로 시행 여건이 완료된 항만부터 단계적으로 국유·민영 항만 운영 체제로 전환하여 오고 있는 실정입니다.

따라서 본 연구자는 현재의 TOC제도 추진이 당사자인 하역업체의 자발적인 의지보다도 정책 당국의 추진 기본계획에 따라 부두운영회사제가 추진되어 가고 있으므로 향후 예상되는 여러 가지 문제점을 사전에 차단하고 이를 보다 활성화시키기 위한 방안을 찾고자 당사자라고 볼 수 있는 기존의 하역업체(재경 6 개사 및 지방 항만하역업체 중 일반면허 및 한정면허를 가지고 있는 업체)의 대표자(또는 담당 팀장), 점소장 또는 담당 실무자를 대상으로 TOC제도의 당초 기본 계획을 확인해 보고 아울러 해당 업체에서 보는 TOC 제도의 이해도와 회사 방침 그리고 TOC제도 내·외부 환경 변화와 그 영향을 확인하여 제도의 조기 정착과 활성화 방안을 강구하고자 연구를 하게 되었습니다.

본 설문지는 6가지 주제로 나누어 각 부문별로 TOC제도 추진 및 활성화에 대한 인지 정도와 느끼는 소감 그리고 좋은 의견 등을 알아보고자 알아보고자 작성되었습니다.

본 설문의 결과는 오직 연구 목적으로만 사용될 것이며, 각 개인의 응답으로 인해 어떠한 불이익도 생겨나지 않도록 하겠습니다.

부디 본 설문 조사에 성의있게 답변해 주시기를 간곡히 부탁드립니다.

2001. 9.

지도교수 : 문 성 혁

한국해양대학교 해사산업대학원

해사경영학과 류병은

1. 응답자의 일반사항

1. 귀하께서는 어느 회사에서 근무하고 있습니까?()

- 1 재경사 본사 2 재경사 지사/지점 3 지방 소재 하역업체 4 기타

2. 귀하의 직위나 역할은 무엇입니까?()

- 1 대표자 2 임원급 이상 3 담당 팀장 4 담당 실무자

3. 귀하께서는 이 분야(하역회사 근무 경력)에 얼마나 종사하십니까?()

- 1 20년 이상 2 10 ~ 19년 3 5 ~ 9년 4 5년 이하

2. TOC(부두운영회사제도)의 제도 전반

1. TOC도입 배경이나 의의에 대해서 어느 정도 알고 계신다고 생각하십니까?()

- 1 많이 알고 있다 2 대충 알고 있다 3 그저 그렇다 4 모른다 5 전혀 모른다

2. TOC 도입이 필요했다고 생각하십니까? ()

- 1 그렇다 2 어느 정도는 그렇다 3 그저 그렇다 4 아니다 5 전혀 아니었다

3. 1997년 당시 TOC제도 도입은 시기적으로 적기였다고 생각하십니까? ()

- 1 그렇다 2 어느 정도는 그렇다 3 그저 그렇다 4 아니다 5 전혀 아니었다

4. TOC제도가 단계적으로 계속 추진되어야 한다고 생각하십니까? ()

- 1 그렇다 2 어느 정도는 그렇다 3 그저 그렇다 4 아니다 5 전혀 아니었다

5. 3단계까지 추진 중인 TOC제도가 성공하고 있다고 보십니까? ()

성공이다 그런대로 성공이다 그저 그렇다 실패 할 것이다 실패한다

6. 현재의 TOC제도가 4단계까지 성공적으로 마쳤을 때 그 이후에도 제도 개선이 필요하다고 생각하십니까? ()

그렇다 어느 정도는 그렇다 그저 그렇다 아니다 전혀 아니었다

7. 현재 추진중인 TOC제도가 당초 정부 계획안 대로 추진되리라고 보십니까?()

그렇다 어느 정도는 그렇다 그저 그렇다 안 될 것이다 전혀 될 것이다

8. 그러면 TOC제도의 성공을 위해서는 어떻게 해야 된다고 생각하십니까? ()

이대로도 괜찮다 정책방향 수정이 필요하다 그저 그렇다 다시 시작해야 한다 가능성이 없다

9. 귀하가 알고 있는 TOC제도의 조기 정착과 활성화를 위한 방안을 간단히 기술해 주십시오.

()

3. TOC 제도 하에서의 생산성, 항만시설사용료의 적정성, 운영 주체의 투자지 및 하역요율 적정성

1. TOC제도 도입이후 하역 생산성은 향상되었다고 생각하십니까?()

아주 그렇다 대체로 그렇다 그저 그렇다 아니다 전혀 아니다

2. TOC제도 도입이후 항만시설사용료는 적정하다고 생각하십니까?()

아주 그렇다 대체로 그렇다 그저 그렇다 아니다 전혀 아니다

3. TOC도입 전에 비해 귀하가 느끼는 시설사용료의 부담은 어느 정도입니까?()

1)아주 크다 2)대체로 크다 3)그저 그렇다 4)대체로 적다 5)아주 적다

4. 만일 시설사용료에 부담을 느낀다면 어떻게 해야 된다고 생각하십니까?()

1)전면적으로 개선되어야 한다 2)부분적으로 개선되어야 한다 3)그저 그렇다
4)느끼지 않는다 5)전혀 느끼지 않는다

5. TOC제도 정착되면 시설 투자를 할 생각이 있으십니까?()

1)투자하겠다 2)최소한 투자하겠다 3)그저 그렇다 4)여력이 없다 5)투자 못한다

6. 시설투자를 한다면 어느 정도까지를 생각하십니까?()

1)끝까지 투자하겠다 2)대충 투자하겠다 3)그저 그렇다 4)최소한 투자하겠다
5)전혀 투자하지 않겠다

7. 시설투자를 할 수 없다면 무엇 때문에 어렵다고 생각하십니까? 3가지만 기술하십시오

(1. _____ 2. _____ 3. _____)

8. 크레인을 포함한 장비나 시설 등 상부구조물에 대한 투자를 한다면 임대차 계약기간인 3년 이내에 얼마 정도까지를 예상하십니까?()

1)100억원 이상 2)100억원-50억원 3)50억원10억원 4)10억원 이하 5)투자하지 않겠다

9. 시설투자를 촉진시키기 위한 방안이 있다면 기술하여 주시기 바랍니다.

(_____)

10. TOC제도가 항만 경쟁력 향상에 실제로 도움이 되리라고 생각하십니까?()

1)아주 그렇다 2)대체로 그렇다 3)그저 그렇다 4)아니다 5)전혀 아니다

11. TOC제도 하에서 현재의 항만하역 효율이 하역작업 내용이나 서비스에 비해서 적정하다고 생각하십니까?()

1 아주 그렇다 2 대체로 그렇다 3 그저 그렇다 4 아니다 5 전혀 아니다

12. 항만하역 효율이 적정하지 않다면 어떻게 바뀌어야 된다고 생각하십니까?()

1 전반적으로 개선되어야 한다 2 부분적으로 개선되어야 한다 3 그저 그렇다
4 바꾸지 않아도 된다 5 전혀 바꿀 필요가 없다

13. 현재의 항만하역 고시 효율이 지켜지지 않고 있는데 TOC 제도가 정착되면 개선되리라고 생각하십니까?()

1 아주 그렇다 2 대체로 그렇다 3 그저 그렇다 4 아니다 5 전혀 아니다

14. 만일 현재와 같이 항만하역 고시효율이 준수되지 않는다면 어떻게 해야 된다고 생각하십니까? 의견을 기술하여 주십시오.
()

4. TOC 운영회사간 딜의 필요성 확인

1. TOC제도가 단계적으로 추진되고 있는데 단일 TOC 회사에 복수 하역업체가 참여하고 있는 것이 불가피하다고 생각하십니까?()

1 아주 그렇다 2 대체로 그렇다 3 그저 그렇다 4 아니다 5 전혀 아니다

2. 그렇지 않다면 어떻게 개선되어야 한다고 생각하십니까?()

1 전면적으로 개선되어야 한다 2 부분적으로 개선되어야 한다 3 그저 그렇다
4 아니다 5 전혀 아니다

3. 한개의 하역업체가 한 항만에 2개 내지 3개의 TOC회사에 독자적으로 또는 지분참여 형식으로 TOC회사를 설립하게 되었는데 불가피하였다고 생각하십니까?()

1아주 그렇다 2대체로 그렇다 3그저 그렇다 4아니다 5전혀 아니다

4. 그렇지 않다면 어떻게 개선되어야 한다고 생각하십니까?()

1전면적으로 개선되어야 한다 2부분적으로 개선되어야 한다 3그저 그렇다
4아니다 5전혀 아니다

5. 그렇다면 현재와 같이 지분 참여형식으로 갈 경우에도 앞으로도 문제가 없다고 생각하십니까?()

1아주 그렇다 2대체로 그렇다 3그저 그렇다 4아니다 5전혀 아니다

6. 공동으로 참여하고 있는 타 하역업체에서 만일 지분을 양수도를 제안할 경우 어떻게 하시겠습니까?()

1적극적으로 검토하겠다 2검토하겠다 3그저 그렇다 4아니다 5전혀 아니다

7. 타 하역업체나 항만이용자가 지분을 인수하겠다고 요청할 경우 인도할 의향이 있으십니까?()

1많이 있다 2다소 있다 3그저 그렇다 4아니다 5전혀 아니다

8. 타 하역업체에서 항만별로 지분을 교환하자고 제의가 올 경우 이에 응해서 적극적으로 검토할 의사가 있습니까?()

1적극적으로 검토하겠다 2검토하겠다 3그저 그렇다 4아니다 5전혀 아니다

9. 단일 TOC회사에 복수의 하역업체가 지분참여 형식으로, 단일 항만에 복수의 TOC회사가 설립되었는데 개선방안이 있다면 기술하여 주시기 바랍니다.

(

)

