

우리나라의 항만민영화 추진성과와 정책방향

2003. 11

정봉민·성숙경

□ 보고서 집필 내역

◆ 연구책임자

- 정 봉 민 : 제1장~제6장

◆ 연 구 진

- 성 숙 경 : 제3장, 제4장

머 리 말

우리나라 항만민영화의 시초는 해운항만청이 1977년 4월 부산항 1단계 개발사업에 대한 자금조달조건으로 IBRD 차관협정서에 부두별 지정회사제에 관한 내용을 명문화하고 같은 해 5월 동 제도 시행을 위한 지침을 마련한 데서 찾을 수 있을 것이다. 당시만 해도 항만시설의 관리·운영은 정부가 담당하고 민간은 하역 등 항만운송과 관련한 서비스업무만을 수행하였으나 IBRD의 요청으로 부두별 전문 하역회사가 하역작업만이 아니라 부두운영에 참여할 수 있게 된 것이다.

그러나 당시의 민영화는 IBRD 차관을 도입하여 건설한 특정부두에 대해서만 실시된 불완전한 것으로 실질적인 민영화는 1991년 컨테이너부두인 신선대부두의 운영권매각으로부터 시작되었다고 할 수 있으며 1997년에는 일반부두에 대해서도 부두운영회사제가 도입되었다.

또한 2004년부터 부산항을 시작으로 항만공사(port authority)제를 도입할 예정으로 있는바, 이는 항만운영의 자율성을 극대화하고 항만 간 경쟁체제를 심화시킬 것으로 예상된다. 즉 항만의 개발 및 운영이 상업적 고려에 의해 이루어짐으로써 항만민영화의 실현에 기여하게 될 것이다.

그러나 항만민영화가 성공적으로 이루어지기 위해서는 우선 항만민영화 정책의 기본방향이 제시되어야 하고, 민영화 이후의 정부와 민간의 역할이 정립되어야 할 것이다. 항만민영화의 정책방향과 그에 따른 정부의 역할변화에 대한 인식 없이 민영화를 추진하는 것은 정부정책의 혼선을 가져올 수 있기 때문이다.

또한 항만민영화는 항만서비스 생산의 효율성 향상, 항만개발 및 유지보수 재원의 확보, 항만경영능력의 강화, 정부의 재정적·행정적 부담 경감, 항만관리 및 운영의 관료적·정치적 영향 배제 또는 최소화, 항만운영에 경쟁체제 도입을 통한 경제적 편익의 증대 등을 실현할 수 있도록 추진되어야 할 것이다.

본 보고서는 이와 같은 문제인식을 바탕으로 우리나라 항만의 민영화 추진실적과 당초 기대했던 목표의 달성여부를 평가하고, 항만의 공공성과 상업성을 고려하여 바람직한 항만민영화 형태를 도출함과 아울러 향후의 정책방향을 모색한 것이다.

본 보고서에서 제시된 내용들이 정책당국에 의해 수용되고, 이를 발판으로 보다

구체적이며 향상된 방안들이 전개되어 우리나라 향만의 민영화에 도움이 되기를 기대하는 바이다.

본 보고서는 본원의 정봉민 박사와 성숙경 책임연구원에 의해 수행되었다. 정봉민 박사는 향만민영화의 이론적 배경, 향만민영화의 유형, 우리나라 향만민영화 및 운영성과 분석, 우리나라 향만민영화의 정책방향 도출 등에 대해 집필하는 등 연구 전체를 총괄하였으며, 성숙경 책임연구원은 국내외 향만민영화 현황에 대한 자료를 조사·분석하였다.

아울러 저자들은 예리한 논평을 통하여 보고서의 질을 높여 준 해양수산부의 정복철 서기관, 권준영 사무관, 세광종합기술단 이재완 사장, 그리고 본원의 진행인 부원장, 김학소 연구위원과 김형근 부연구위원에게 감사하고 있다. 또한 본 보고서가 나오기까지 원고정리에 도움을 준 이남순 행정원 및 김진경 행정원에게도 감사의 뜻을 표하고 있다.

마지막으로 본 보고서의 연구내용은 저자들의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀 둔다.

2003년 11월

韓國海洋水產開發院
院 長 李 廷 旭

목 차

〈요 약〉	i
제 1 장 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 방법	2
제 2 장 향만민영화의 유형 및 이론적 배경	4
1. 향만의 관리·운영 유형	4
1) 향만자산의 소유 / 4	
2) 향만서비스 공급주체 / 6	
3) 향만 관리·운영의 유형 및 장단점 / 6	
2. 향만에 대한 민간부문의 참여	11
1) 향만민영화의 기대효과 / 11	
2) 향만에 대한 민간투자 / 13	
3) 향만투자의 특성 / 15	
4) 민간부문의 참여형태 / 17	
5) 향만 관리·운영의 민간이양 조건 / 19	
3. 향만민영화의 부정적 측면	25
4. 향만민영화 시대의 공공부문 역할	26
1) 민영향만에 대한 규제 / 26	
2) 민영향만에 대한 공공부문의 역할 / 35	
제 3 장 주요국의 향만민영화 사례 조사	37
1. 영국	37
1) 향만민영화의 추진과정 / 37	

2) 영국항만의 소유 · 운영 형태 / 38	
3) 시사점 / 39	
2. 일본	40
1) 항만민영화 추진과정 / 40	
2) 항만의 소유 · 운영형태 / 41	
3) 시사점 / 43	
3. 미국	44
1) 항만민영화 추진과정 / 44	
2) 항만의 소유 · 운영형태 / 44	
3) 시사점 / 45	
4. 싱가포르	46
1) 항만민영화 추진과정 / 46	
2) 항만의 소유 · 운영형태 / 47	
3) 시사점 / 48	
5. 말레이시아	48
1) 항만민영화 추진과정 / 48	
2) 항만의 소유 · 운영형태 / 49	
3) 시사점 / 50	
6. 호주	50
1) 항만민영화 추진과정 / 50	
2) 항만의 소유 · 운영형태 / 51	
3) 시사점 / 52	
7. 국별 항만민영화의 특성 비교	52
 제 4 장 우리나라의 항만민영화 및 운영성과 분석	55
1. 우리나라의 항만민영화 추진과정 및 현황	55
1) 항만민영화 추진과정 / 55	
2) 부두운영회사제의 시행 / 56	
2. 항만민영화의 성과 분석	58

- 1) 항만생산성 측정의 기본 방향 / 58
- 2) 항만운영성과의 측정지표 / 58
- 3) 운영성과의 추정 / 64
- 3. 우리나라 항만민영화 추진상의 문제점 74
 - 1) 공공성의 확보문제 / 74
 - 2) 부두운영회사의 단일법인화 문제 / 76
 - 3) 민간 투자기업의 항만운영 전문성 결여 / 77
 - 4) 항만노동문제 / 78
 - 5) 부두운영업체의 영세성 / 78
 - 6) 운영인력의 전문성 부족문제 / 80

제 5 장 우리나라 항만민영화 정책방향의 도출 81

- 1. 항만민영화의 기반 조성 81
 - 1) 항만의 경쟁체제 구축 / 81
 - 2) 노사관계의 개선 / 84
 - 3) 터미널 운영업체의 발전 / 88
 - 4) 전문인력의 확보 / 88
- 2. 부두운영회사제 시행의 개선방안 92
 - 1) 대상항만(부두)의 확대 / 92
 - 2) 운영회사의 영세성 탈피 및 국제경쟁력 확보 / 93
- 3. 바람직한 민영화 형태의 도출 101
 - 1) 우리나라 항만 여건의 특수성 / 101
 - 2) 항만공사제의 시행과 민영화 / 102
 - 3) 지방화와 민영화 / 104
 - 4) 항만에 대한 외국인투자와 민영화 / 105
 - 5) 바람직한 민영화의 정책방향 / 108
- 4. 민영화 이후의 항만관련 정부 및 민간의 역할 121
 - 1) 정부의 역할 / 121
 - 2) 민간의 역할 / 126

제 6 장 결 론	129
참고문헌	138
부록 : 향만별 부두운영회사(TOC) 현황(2003.9. 현재)	143

표 목 차

<표 2-1> 항만자산의 소유형태(컨테이너터미널의 경우)	5
<표 2-2> 항만서비스의 부문별 공급주체	6
<표 2-3> 항만 관리·운영의 유형	7
<표 2-4> 세계 주요 항만의 관리·운영 유형	8
<표 2-5> 항만 관리·운영 유형별 장·단점	10
<표 2-6> 항만민영화의 목적	13
<표 2-7> 항만민영화의 방법	20
<표 2-8> 주요 항만의 임대차 계약기간	21
<표 2-9> 항만민영화 관련 투자위험의 배분	24
<표 2-10> 항만민영화의 문제점	26
<표 2-11> 항만비용 구성(2002. 6. 기준)	28
<표 2-12> 항만공사제의 유형별 장단점	33
<표 2-13> 민영항만에 대한 공공부문의 역할	36
<표 3-1> 영국의 항만 소유 및 관리·운영 유형	39
<표 3-2> 일본의 항만관리형태	42
<표 3-3> 일본의 항만등급 분류형태	42
<표 3-4> 일본의 컨테이너부두 투자재원 조달	43
<표 3-5> 미국 주요 항만의 관리형태	45
<표 3-6> PSA Corporation의 출자운영 해외터미널(2003년)	47
<표 3-7> 말레이시아의 항만관리 현황	49
<표 3-8> 호주의 항만민영화 유형	51
<표 4-1> TOC 단일운영법인의 형태 및 특징	57
<표 4-2> 항만생산성 측정 연구사례(계량분석 사례)	61
<표 4-3> 군산항 부두운영회사 시행 전후의 하역생산성 추세	65
<표 4-4> 전국항만 TOC부두와 공영부두의 하역생산성 추세	67
<표 4-5> 전국항만 TOC부두와 공영부두의 선박 평균대기시간 추세	68

<표 4-6> TOC 임대부두의 생산성 평가결과(2002년 기준)	69
<표 4-7> 부산항 컨테이너전용부두의 선박 척 · 시간당 처리실적	71
<표 4-8> 부산항 컨테이너전용부두의 크레인 · 시간당 처리실적	72
<표 4-9> 부산항 외항컨테이너선 체선 추세	73
<표 4-10> TOC의 부두이용 현황	76
<표 4-11> 운영 단일화 미실현 부두관리회사 현황(2003. 9.)	76
<표 4-12> 항만하역사업의 등록기준	79
<표 4-13> 부두운영회사 참여업체 현황(2003. 10. 현재)	79
<표 5-1> 전국항만 시설수급상황	82
<표 5-2> 물류전문인력 수급전망	89
<표 5-3> 부두운영회사로서의 선사 · 하역사 장단점 비교	94
<표 5-4> 부두운영회사의 운영 선석수별 분포(2003. 10.)	96
<표 5-5> 선석수별 선박의 평균대기율	97
<표 5-6> 주요 항만시설 및 장비의 내용연수	100
<표 5-7> 항만공사의 기능 및 업무	103
<표 5-8> 국내 항만부분의 외국인 투자 현황	106
<표 5-9> 항만 민간투자사업의 추진 방식별 특성	115
<표 5-10> 항만 민간투자사업 추진절차	118

그림 목 차

<그림 1-1> 연구흐름도	3
<그림 2-1> 항만 관리 · 운영 조직 형태(1999년 현재)	4
<그림 2-2> 항만자산의 소유형태별 구성(컨테이너터미널의 경우)	5
<그림 4-1> 군산항 부두운영회사 시행 전후의 하역생산성 추세	66

<요 약>

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

- 우리나라는 정부가 항만의 개발·소유·운영을 담당하는 국유국영(國有國營)체제를 기본으로 해 왔음
 - 항만의 개발을 위한 대규모 투자자원을 민간부문이 조달하기 어려웠을 뿐만 아니라, 이용의 공공성을 유지하기 위해서는 국유국영체제가 유리했기 때문임
 - 그러나 민간부문의 투자여력 증대, 항만 간 또는 터미널 간 경쟁체제의 확립 등 항만을 둘러싼 여건의 변화로 인하여 국유국영체제의 당위성은 점차 그 근거를 잃어가고 있음
 - 반면에 국유국영체제의 문제점이라고 할 수 있는 자율경쟁의 제약, 운영의 경직성, 이윤동기의 결여 등으로 인한 효율성 저하 및 국제경쟁력의 저하가 문제점으로 대두됨
- 이에 따라 정부는 양곡, 석탄, 철재 등 전용부두에 대한 민영화에 이어, 일반부두에 대해서도 부두운영회사제(terminal operating company: TOC) 시행 등 항만민영화를 꾸준히 추진하고 있으나 민영화의 정도나 실적은 부진한 것으로 판단됨
 - 전국 28개 무역항 중 19개 무역항에 부두운영회사제의 도입이 이루어지지 못했으며, 부두운영회사제가 도입된 9개 무역항의 경우에도 소규모 일반부두 등 일부 부두는 여전히 정부가 운영하고 있음
 - 민영화 형태도 민영화의 초기단계라 할 수 있는 국유민영(國有民營)의 형태에 머무르고 있으며, 완전한 민영화의 형태라고 할 수 있는 민유민영(民有民營)에는 미치지 못하여 민영화의 성숙이 미흡한 것으로 판단됨

- 본 연구에서는 우리나라의 항만민영화 추진실적을 평가하고, 항만의 공공성과 상업성을 고려하여 바람직한 민영화 형태를 도출함과 아울러 향후의 항만 관리·운영 정책방향을 모색하고자 함

2. 연구의 방법

- 연구의 수행은 기본적으로 항만민영화 관련 문헌조사를 바탕으로 하되, 필요에 따라 정책당국, 관련업계 및 이해관계자들과의 면담을 통하여 항만운영 관행, 문제점, 바람직한 정책방향 등에 관한 사항을 적극적으로 수렴함
- 우리나라 항만민영화의 정책방향을 도출하기 위해서는 i) 항만민영화의 이론적 배경을 분석하고, ii) 항만 운영형태별 특성 및 효율성의 달성 여부 등 장단점을 검토하며, iii) 세계 주요 국가의 항만운영 형태 및 사례 분석을 통한 벤치마킹을 수행한 다음, iv) 항만민영화의 유형별 장단점을 도출하고, v) 우리나라 항만민영화의 추진실적, 운영성과, 정책추진상의 문제점 및 해결방안 분석을 통하여 바람직한 정책방향을 도출함
- 본 연구에서는 기본적으로 전체 부두의 민영화에 대하여 논의하되, 비교적 최근 부두운영회사제의 시행으로 추진된 일반부두의 민영화와 관련된 문제에 초점을 맞추고자 함

제2장 항만민영화의 유형 및 이론적 배경

1. 항만의 관리·운영 유형

1) 항만 관리·운영의 유형

- 항만의 관리·운영 유형은 민간의 참여정도에 따라 순수공영항만(public port), 공·민영항만(public/private port), 민·공영항만(private/public port), 순수민영항만(private port)의 네 가지로 나눌 수 있음

- 순수공영항만 : 항만의 규제·소유·운영을 모두 정부 또는 공공기관이 담당
- 공·민영항만 : 운영은 민간에서 담당하되, 소유 및 규제는 정부에서 담당
- 민·공영항만 : 규제기능만 정부에서 담당하고 소유 및 운영을 민간이 담당
- 순수민영항만 : 항만의 모든 기능이 민간의 관리·통제 하에 있음
- 넓은 의미의 민영형태는 공·민영, 민·공영, 민영의 세 가지를 포함하는 개념으로, 즉 항만의 소유와 규제 주체의 형태를 불문하고 항만운영이 민간에 의하여 이루어질 경우(또는 민간에 의하여 통제될 경우) 민영화가 이루어진 것으로 볼 수 있음
- 우리나라의 경우 항만민영화는 가장 기본적인 민영화의 형태인 공·민영에 해당됨

2) 항만 관리·운영 유형별 장·단점

- 공영항만의 경우 소유·운영·규제가 모두 국가에 의하여 이루어짐에 따라 항만의 개발·운영에 국가의 정책목표를 용이하게 반영할 수 있으며, 운영에 있어 공공성의 극대화가 가능하다는 장점이 있음
 - 단점으로는 정부의 개입으로 민간의 효율성 도입이 불가능하다는 점을 들 수 있음
- 반대로 민영항만은 항만의 효율성을 극대화할 수 있는 대신에, 공공성의 확보가 어렵다는 문제점이 있음
- 그리고 공·민영은 공영 쪽에 가까운 형태로서 이의 장·단점도 공영의 장·단점과 거의 비슷한 반면, 민·공영은 민영 쪽에 가까운 형태로서 이의 장·단점도 민영의 장·단점과 유사함
- 이와 같이 항만 관리·운영의 각 유형은 나름대로의 장점과 단점을 갖고 있으며, 따라서 모든 경우에 적용 가능한 최선은 존재하지 않는다고 볼 수 있음
 - 과거 항만시설이 제한되어 있었을 때에는 모든 이용자에 대한 무차별

- 적 개방과 공익성의 확보가 가장 중요한 과제였음. 이 경우에는 항만 관리·운영의 공영 형태가 가장 바람직한 유형이었을 것으로 판단됨
- 그러나 항만시설의 개발 확대에 따라 상호간의 경쟁이 치열해지게 되었으며, 항만의 공공성 확보보다는 효율성의 향상이 더욱 중요한 과제로 대두됨에 따라 민·공영 또는 완전한 민영형태가 상대적으로 선호되는 항만 관리·운영의 형태로 자리잡고 있음

2. 항만에 대한 민간부문의 참여

1) 항만민영화의 기대효과

- 항만민영화는 일반적으로 경제적·정치적 목적에서 추진됨
 - 경제적 측면 : 항만의 효율성과 운영성과의 향상을 통한 편익의 증대
 - 정치적 측면 : 정부의 재정부담과 관리업무의 경감
- 항만민영화는 구체적으로 다음과 같은 효과를 실현하기 위한 것임
 - 항만서비스 생산의 효율성 향상
 - 항만개발 및 유지보수 재원의 확보
 - 경영능력의 강화
 - 정부의 재정적·행정적 부담 경감
 - 항만 관리 및 운영의 관료적·정치적 영향 배제 또는 최소화
 - 항만운영에 경쟁체제 도입을 통한 경제적 편익의 증대

2) 항만에 대한 민간투자

- 민간자금 조달의 목적으로는 다음과 같은 사항을 들 수 있음
 - 국민의 추가 조세부담 최소화, 재정적자 및 정부보증의 부담 경감
 - 항만의 관리·운영에 민간부문의 관리 및 통제기법 도입(원가절감 도모)
 - 항만시설 개발에 민간의 기업가정신 적용 및 혁신의 촉진
 - 항만시설 개발에 대한 가용 재원의 증대 등
- 한편 민간자금은 다음과 같은 경우에 한해서 순수한 민간자금이라고 할 수 있음
 - 해당 민간투자자가 모든 위험을 부담

- 투자자금은 직접 사용자로부터 회수
- 운영은 사용자에게 대한 이용료를 기초로 함
- 그런데 항만시설에 대한 민간투자의 경우 위의 조건들을 완전하게 충족시키는 경우는 거의 없음. 따라서 항만투자에 있어서는 순수한 의미의 민간자금은 사례가 드문 것으로 볼 수 있음

3) 항만투자의 특성

- 항만투자는 일반적인 사회간접자본에 대한 투자에 있어서와 같이 다음과 같은 특성을 가짐
 - 투자 시설의 기대 내용연수가 매우 길며, 따라서 투자자금의 회수기간도 길어지게 됨
 - 건설기간 중 대규모 투자가 소요됨. 금융규모의 증대에 따라 금리수준도 상승하는 경향이 있음
 - 항만투자에서 계획과 실제 건설시까지의 기간이 길어지게 되는 경향이 있음
 - 여러 가지 법적·제도적 의사결정 과정을 거쳐야 할 뿐만 아니라 지역사회 및 이해관계 집단으로부터의 저항 등의 문제에 기인
 - 투자의 철회가 불가능하다는 특성을 가짐. 항만건설이 중단될 경우 해당 시설은 이용가치가 없기 때문임
 - 건설기간이 상대적으로 길다는 점을 들 수 있음
 - 항만투자에서 각 지역별·유형별로 해당 항만이 처한 여건이 다르며, 따라서 투자 프로젝트의 특성이 서로 상이하게 됨
 - 항만개발의 원가추정, 건설 과정 등의 표준화에 대한 제약요인이 됨
 - 투자의 자본비용(고정비용)에 대비한 운영비용의 비중이 상대적으로 작음
 - 그 결과 한계비용을 기준으로 요율을 결정할 경우 투자회수가 불가능하게 됨
- 한편 항만의 경우 다른 교통시설에 비하여 민간투자가 활발한 편인데, 그 이유로는 다음과 같은 사항을 들 수 있음
 - 대부분의 국가에 있어서 항만하부시설 개발은 정부가 담당하므로 상부

- 시설 위주로 투자하는 민간기업의 이윤획득 가능성이 높은 편임
- 최근 규모의 경제(economies of scale) 실현으로 서비스 단위당 비용이 감소하고 있는바, 그 가운데 상당부분은 운영업체의 이윤증대로 나타나고 있음
- 정부의 개입으로 인하여 항만에 대한 민간투자의 불확실성 내지 위험도 크게 감소하고 있음

4) 민간부문의 참여형태

- 민간참여의 대표적인 유형은 다음과 같음
 - 항만 전체를 매각하는 방식(full privatization) : 정부가 심각한 재정적 어려움을 겪고 있을 경우 등에 있어서 흔히 이용
 - BOD(build, operate and own) : 민간으로 하여금 특정 항만 또는 터미널을 개발·운영·소유하도록 하는 방식으로 단기적 재정상의 필요 등에 의하여 추진됨
 - BOT 또는 ROT(build/rehabilitate, operate and transfer) : 민간으로 하여금 항만을 건설 또는 재개발하여 일정기간 운영하도록 한 다음, 소유권을 국가에 귀속시키도록 하는 방식
 - BTO 또는 RTO(build/rehabilitate, transfer and operate) : 민간이 항만개발 후 먼저 소유권을 국가에 이전시킨 후 일정기간 운영하여 개발비용을 회수하도록 하는 방식
 - 상기 방식 이외에 합작투자(joint venture), 임대차(leasing), 면허(licensing), 관리·운영계약(management contract) 등이 있음

5) 항만 관리·운영의 민간이양 조건

- 계약기간
 - 항만의 효율성 향상을 위해서는 민간기업이 시설 및 장비에 대하여 적정한 투자를 수행하고 이의 회수가 가능하도록 충분한 기간을 보장해야 함
 - 그러나 항만당국의 입장에서는 계약기간이 길어지면 서비스 비용, 수요 등 항만시장여건에 대한 정확한 정보를 획득할 수 없게 된다는 문제가 발생함

- 일반적으로 항만시설의 임대차 기간은 15년 이상으로 책정되며, 대규모 투자사업의 경우에 있어서는 계약기간이 25년 전후로 결정됨
- 잉여 노동력
 - 항만분야에서 잉여 노동력이 발생하는 것은 i) 강력한 노동조합의 영향으로 고용조정이 사실상 어렵다는 점과, ii) 기계화·자동화의 영향으로 노동력에 대한 수요가 급속하게 감소되고 있다는 점에 기인함
 - 잉여 노동력의 해소를 위해서는 실업보상금의 지급, 퇴직자에 대한 직업전환 프로그램 운영 등의 방안 강구
 - 잉여 노동력 해소를 위한 소요비용은 재정지원으로 일부 충당하고 나머지는 민간 운영업자로 하여금 부담하도록 하는 것이 일반적임

6) 미래의 불확실성에 대한 위험의 분담

- 항만의 민영화와 관련된 위험의 종류는 다음과 같음
 - 항만서비스 수요가 예상에 미치지 못해서 발생하는 운영수입 위험(revenue risk)
 - 민간기업이 항만건설 또는 재개발에 투자할 경우(BOT, ROT, BTO, RTO 등) 건설원가의 상승, 예기치 못한 상황의 발생 등에 따른 설계·건설 위험(design/construction risk)
 - 항만서비스 생산비용이 예산을 초과함에 따라 발생하는 운영비용 위험(operating cost risk)
 - 이자율, 환율변동, 인플레이션에 대한 예측의 오류에 따른 금융 위험(financial risk)
 - 유류유출 사고의 발생 또는 예기치 못한 환경 악화 등으로 인한 환경 위험(environmental risk) 또는 사고 위험
 - 항만정책이나 규제에 변화 등에 따른 정치적 위험(political risk) 등
- 이러한 위험 분담의 원칙은 관련자들로 하여금 위험회피의 노력을 극대화할 수 있도록 하는 것임
 - 운영수입 위험(revenue risk)은 기본적으로 민간 운영업체의 부담이 됨
 - 공사와 관련되어 예기치 못한 상황의 발생 등에 따른 설계/건설 위험은 정부가 부담하는 경우가 대부분임

- 금융위험은 임대계약시에 민간 터미널운영업체와 정부가 공동으로 부담하게 되는 경우가 많음
- 항만투자의 정치적 위험은 정부가 제도적으로 통제함으로써 터미널운영업체를 보호해 주는 것이 관행임
- 기타 운영비용 위험, 환경·사고 위험 등은 대체로 민간운영업자가 부담하게 됨

3. 항만민영화의 부정적 측면

- 항만민영화의 주요 문제점으로 다음과 같은 점들이 지적될 수 있음
 - 항만의 공공서비스 기능 저하가 우려됨
 - 민간투자 및 운영자는 원가절감 및 이윤극대화를 추구하게 되므로 수익성이 수반되지 않는 항만시설 및 서비스의 공급은 회피하려 할 것이기 때문임
 - 지리적 위치, 운송체계 등의 원인에 의하여 경쟁이 제한될 경우 민영화는 공공부문의 독점이 민간부문의 독점으로 단순히 전환하는 데 불과하게 될 가능성이 있음
 - 항만의 소유와 운영이 분리됨으로써 투자, 운영 등의 측면에서 협조체제의 유지가 어렵게 될 우려가 있음
 - 항만이용자에 대하여 차별적 대우를 할 우려가 있음
- 항만은 일반국민의 경제적·사회적 활동에 중요한 역할을 담당하므로 어느 정도까지는 무차별적이고 자유로운 이용이 보장되어야 할 것으로 판단됨
- 민간운영자는 이윤의 극대화를 최우선 목표로 추구하므로 이용자의 차별, 독과점체제의 구축 등으로 공공성의 확보에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있음

4. 항만민영화 시대의 공공부문 역할

1) 민영항만에 대한 규제

- 민영항만에 대한 정부의 규제
 - 가격규제

- 항만서비스에 대한 수요의 가격탄력성은 비교적 작은 것으로 추정되고 있음. 그 결과 항만당국이나 운영자로서는 수요에 영향을 미치지 않고 비교적 큰 폭으로 요율을 변경시킬 수 있는 여지를 갖고 있음
- 이론적으로 가장 바람직한 요율 수준(즉 자원의 효율적 배분을 위한 요율 수준)은 항만서비스 생산의 한계비용에서 결정됨. 그러나 항만의 경우 막대한 건설비용에 비하면 이용자의 한계비용은 극히 낮으며, 한계비용 수준에서 결정되는 사용료로는 건설비용의 회수가 불가능하게 됨
- 따라서 흔히 항만의 요율결정에 있어서는 투자비용 또는 기회비용에 대한 고려 없이 투자에 대한 내용기간 중 연간 실질수익률을 12~15%로 책정 결정하는 방법이 채택되고 있음
- 서비스의 질적 수준 규제
 - 화물취급 서비스의 질적 수준은 대기시간, 실제 하역작업시간, 화물 손상 예방을 위한 안전조치의 실천 여부 등에 의하여 평가됨
 - 서비스의 질적 수준 규제를 위해 민영화 계약시에 서비스시간(대기시간 및 하역시간) 실적치를 임대료 수준과 연계하거나 재계약 조건에 반영하는 방법이 강구될 수 있음. 또한 화물에 대한 안전성의 확보를 위해서는 손상 및 멸실에 대한 기준을 설정하고, 이를 초과했을 경우 벌칙을 부과하는 방안이 고려될 수 있음
- 환경·안전관련 규제
 - 도선서비스의 경우 일반적으로 일정 규모 이상의 선박, 또는 위험물 적재선박에 대해서는 강제화됨
 - 선박의 접안서비스(선박의 안벽에 대한 고박)에 관한 일정한 지침을 마련하여 이행하도록 함
 - 항만당국은 사고에 대비한 비상계획을 수립해야 하며, 항만노동자들에게 대해서는 적절한 비상 대비훈련을 시행할 필요가 있음
 - 민간 운영업체는 건물 등 상부구조에 대한 안전조치 의무(예를 들면 비상구 설치, 소방장비 구비, 안전관련 표시 등)를 이행하도록 함
- 항만의 효율적인 개혁을 위해서는 중앙정부 부처의 기능을 최소화하는 것이 바람직함
- 그러나 항만산업의 건전한 발전을 위해서는 중앙정부 차원에서 기본법

규 설정 내지 정책방향을 제시해 줄 필요는 있는 것으로 생각됨

- 규제의 기능이 민간조직에 이양된 경우도 있음
 - 영국의 경우 영국항만연합(Associated British Ports: ABP)은 당초 공기업으로 출발한 후 지분매각을 통하여 민영화되었으며, 다양한 항만 기능에 대한 규제기능을 담당함. 항만당국으로서의 ABP의 기능은 다음과 같음
 - 항만시설의 확보 및 유지보수
 - 등대 및 부표의 설치, 장애물의 제거, 준설 등 항행의 안전 확보
 - 항만 내에서의 선박 이동 및 접안 등에 대한 규제
 - 오염의 방지 및 환경보호 등
 - 또한 미국을 비롯한 미주지역의 항만 환경관리는 미주항만협회(American Association of Port Authorities: AAPA)에 위임되어 있음

2) 민영항만에 대한 공공부문의 역할

- 민영화된 항만에 있어서도 다음과 같은 기능은 공공부문에서 담당하는 경우가 일반적임
 - 지주 및 운영성과 감시자 기능
 - 정책 입안 및 개발 기능
 - 규제 및 감시자 기능
 - 마케팅 및 홍보 기능
 - 인적자원 개발 기능
- 일반적으로 공공부문의 항만 관리·운영은 기능의 중복과 관료화, 나아가서는 비효율을 야기하는 요인으로 인식되고 있음
 - 이에 따라 공공부문의 역할은 점차 감소하고 있는 반면 민간참여의 폭은 확대되고 있음
- 이에 반하여 항만의 장기개발계획의 수립 등 일정 분야에 있어서는 여전히 공공부문에서 통제할 필요가 있는 것으로 판단됨

제3장 주요국의 항만민영화 사례 조사

1. 영국

1) 항만민영화의 추진과정

- 민영화 제1단계: 1980년대
 - 영국에 있어서는 항만민영화가 1981년 운송법(Transport Act, 1981)에 의거 1982년부터 시작되었음
 - 항만의 지분을 주식시장에서 매각하는 방식으로 추진함
- 민영화 제2단계: 1990년대
 - 두 번째 단계의 민영화는 1991년 항만법(Ports Act, 1991)에 의하여 추진되었음
 - 당시 영국에는 공공기관에 의하여 소유 및 관리·운영되는 신탁항만이 100여 개 존재하였는데, 연간 항만수입이 500만파운드 이상인 항만에 대해서는 2년 이내에 민영화 추진이 요구되었음
 - 이에 따라 각 항만들은 유한회사의 형태로 변경되었음

2) 영국항만의 소유·운영 형태

- 영국에서는 앞에서 언급한 민영화 과정에서 공공항만은 완전히 폐지되었으나 아직도 다양한 형태의 항만 소유 및 관리·운영 방식이 존재함
 - 신탁항만(Trust Port)은 공공기관이 소유하고, 경영자는 중앙정부에서 임명함
 - 시영항만(Municipal Port)은 지방정부에서 소유하고 경영자를 지방정부에서 운영함
 - 기업(민영)항만(Company Port)은 주주들이 소유하고 경영자는 주주에 의하여 선임됨
- 환경관련 규제업무
 - 영국항만연합(Associated British Ports: ABP)은 항만에 대한 통상적인 관리·운영 업무 이외에 오염의 방지 및 환경보호, 등대 및 부표의 설치, 장애물의 제거, 준설 등 항행의 안전 확보와 같은 환경 및 안전에 관한 규제업무까지 담당함

2. 일본

1) 항만민영화 추진과정

- 일본은 명치유신 이후 국가가 항만을 직접 개발하고 관리·운영해 왔으나 1950년 항만법 제정을 계기로 항만의 개발, 관리, 운영업무가 국가로부터 지방자치단체로 이관되었음
 - 중앙정부는 국내 각 항만의 개발사용과 유지에 대한 국가적 기본정책을 수립하며, 항만관리주체가 제출한 장기항만개발계획을 평가하고 항만에 관한 국가장기투자계획을 책정함
- 일본의 부두는 국가, 항만관리자 및 외무부두공사가 운영하는 공공부두와 민간업자가 투자하여 운영하는 민간부두로 구분됨

2) 항만의 소유·운영형태

- 항만관리주체는 항무국, 일부 사무조합, 지방공공단체 등이 될 수 있음
 - 항무국은 영미식의 항만국(port authority)에 해당되며 비영리성, 비정치성, 독립채산제의 3가지 원칙을 바탕으로 하고 있기 때문에 공공기업체의 일종으로 간주될 수 있음
 - 그러나 현실적으로 항무국방식을 채택하고 있는 항만은 일본 전국의 1,088개 항만 중 니하마항 1개 항에 불과함. 대부분 도도부현(都道府縣), 시정촌(市町村) 등 단일 지방공공단체 방식으로 되어 있으며, 사무조합의 형태를 취하고 있는 항만이 5개 있음
- 대체로 일본의 항만개발 및 정비에 소요되는 자금은 공공이 주체가 되어 국민의 세금에 의하여 조달하고 있음

3. 미국

1) 항만민영화 추진과정

- 미국은 건국초기부터 항만의 개발 및 관리가 민간기업에 의해 수행되었기 때문에 일찍부터 항만의 민영화가 이루어졌음
 - 항만은 공공재로 인식되기보다는 상업성에 근거하여 개발·운영되는

것으로 인식되어 왔으며, 이에 따라 항만의 민영화는 자연스러운 현상으로 받아들여지게 됨

- 한편 항만의 개발 및 운영에 있어 연방정부는 항만개발 및 관리에 거의 개입하지 않는 대신 국토보전을 목적으로 하는 방파제 및 항로준설을 담당하고 있음

2) 항만의 소유·운영형태

- 미국의 항만관리운영형태는 주정부와 시, 군 등 지방행정기관의 일부 부처(국)인 경우, 지방자치단체의 인가를 받은 공기업인 독립위원회가 담당하는 경우, 항만공사에 의한 경우로 나누어짐
 - 그러나 공공단체가 담당하는 경우 어떠한 형태를 취하고 있더라도 항만관리자의 명칭은 항만국(Port Authority)으로 불리고 있는 것이 특징임
 - 시영, 주영 및 공사항만을 불문하고 대다수 항만은 기업회계를 원칙으로 하는 독립채산제를 채택함
- 미국에서는 항만의 환경관리 업무가 미주항만협회(American Association of Port Authorities: AAPA)에 위임되어 있음

4. 싱가포르

1) 항만민영화 추진과정

- 싱가포르 항만의 민영화는 다른 공공부문의 민영화가 거의 마무리된 1997년부터 시작되었음
 - 이에 따라 1997년 10월 1일부로 싱가포르항만청(Port of Singapore Authority: PSA)은 싱가포르항만회사(PSA Corporation Ltd.: PSAC)로 전환되어 민간기업으로서 항만운영만을 전담하고 있음
- 민영화 이후 PSAC는 해외 컨테이너터미널사업에 활발히 진출하여 1996년의 다이요완(大窯灣) 컨테이너터미널을 시작으로 2003년 11월 현재 아시아, 중동, 구주 등 각국의 14개 컨테이너터미널 사업에 진출하고 있음

2) 항만의 소유운영형태

- 싱가포르항은 국유민영항만으로, 민영화되기(1997년) 이전에는 싱가포르항만청(PSA)이 정부의 경제계획에 따라 전략적으로 항만을 건설, 소유 및 운영하는 중앙집권적인 관리시스템을 채택하고 있었음
- 그러나 민영화 이후 항만운영은 PSAC가, 규제 및 감독업무는 해사항만청(Maritime and Port Authority: MPA)이 맡고 있음
 - MPA의 주요 임무는 i) 싱가포르의 전략적 해사이익을 보호하고, ii) 싱가포르를 국제적 해운센터로 진흥시키는 일임

5. 국별 항만민영화의 특성 비교

- 항만민영화가 가장 먼저 추진된 국가는 영국임
 - 영국은 1970년대 말 소위 영국병으로 인한 경제위기를 타개하기 위하여 경제전반적인 민영화를 추진하였음
 - 영국에 있어서 항만민영화의 주요 특징은 i) 항만민영화의 추진과정에서 항만노동의 상용화가 이루어졌다는 점, ii) 많은 항만에 있어서 항만의 운영뿐만 아니라 소유권까지 민간에 이양되었다는 점, iii) 전통적으로 공공부문의 역할로 인식되어 왔던 규제업무까지 민간에 대부분 위임되어 있다는 점 등임. 따라서 영국은 항만민영화의 범위 내지 강도에 있어서 가장 앞선 나라라 할 수 있음
 - 그러나 영국은 국민경제적 활력의 상실과 경제구조의 소프트화(서비스 산업의 비중 증대)로 인하여 항만의 성장은 크게 둔화되었음. 결국 항만의 성장을 결정하는 결정적 요인은 민영화 등 운영의 효율화보다는 배후 경제권의 활성화 여부에 크게 의존한다는 점을 영국의 사례에서 확인할 수 있음
- 일본은 항만의 공공성이 강조된 나머지 대부분의 항만에 대한 운영이 사·도 등 공공기관에 의하여 이루어지고 있음
 - 일본은 항만의 국민경제적 중요성과 공공성의 확보라는 낡은 인식에 지나치게 사로잡힌 나머지 효율성의 달성에서 뒤져 있는 것으로 판단됨

- 미국은 항만의 개발 및 운영이 전통적으로 민간의 필요에 의하여 이루어져 왔기 때문에 대부분의 항만운영에 있어서는 기업회계 원칙에 의한 독립채산제가 적용됨
 - 항만개발 및 효율결정에 있어서도 수익성 확보의 원칙이 비교적 엄격하게 적용됨
- 싱가포르의 공영항만 체제 하에서 고도의 효율성을 달성하였으며, 따라서 항만민영화의 추진은 효율성 제고보다는 항만의 소유권 분산을 통하여 해외사업 진출에 따르는 위험을 줄이는 데 주요 목적을 두고 있음

제4장 우리나라의 항만민영화 및 운영성과 분석

1. 우리나라의 항만민영화 추진과정 및 현황

1) 항만민영화 추진과정

- 우리나라 항만민영화의 시초는 해운항만청이 1977년 부산항 1단계 개발사업에 대한 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction & Development: IBRD) 자금조달조건으로 부두별 지정회사제(terminal operating company system)에 관한 내용을 명문화함으로써 시작됨
 - 당시의 민영화는 특정부두에 대해서만 실시된 불완전한 것으로 부두의 전용사용은 허용되었으나 민간기업의 창의성 및 효율성을 달성하기는 어려운 실정이었음
- 1991년 신선대부두가 개장되면서 컨테이너부두 간의 경쟁유도, 부두운영 효율화, 항만투자비 조달 등을 위한 항만운영합리화 방안을 강구하기 시작한 결과 컨테이너부두의 운영권 매각을 중심으로 컨테이너부두의 민영화가 추진되었음
- 1997년에는 일반부두에 대해서도 부두운영회사제가 도입되었음
 - 2003년 10월 현재 : 전국 9개 무역항, 52개 부두에 부두운영회사제 도입·시행 중

2) 부두운영회사제의 시행

- 부두운영회사(terminal operating company)제는 항만운영에 민간의 기업운영 방식을 도입함으로써 항만의 효율성 및 생산성을 제고함과 아울러 이용자에 대한 서비스 수준의 향상을 도모하기 위하여 시행되었음
 - 단위 부두별로 선석, 에이프런(apron), 야적장, 창고, 하역시설 등을 민간기업에 일괄 임대하여 전용으로 사용하게 하는 제도임
 - 이에 따라 하역을 포함한 항만서비스 생산활동의 장소가 기업별로 고정되었음
- 우리나라에서는 TOC제 도입에 따른 부작용을 최소화하기 위해 다수의 기존 하역업체 간의 자율적인 협의에 의해 구성된 컨소시엄을 부두운영회사로 선정하였음
 - 그 결과 컨소시엄 형태로 참여한 하역업체들은 선석을 각 업체별로 분리·운영하게 되었음

2. 항만민영화의 성과 분석

1) 항만운영성과의 측정지표

- 물리적 지표
 - 작업(접안) 대기시간
 - 선석 접안율
 - 선박작업시간
 - 선석 접안시간 중 작업시간 비율
 - 화물의 항만 내 체류시간
 - 재해발생률
- 요소생산성 지표
 - 노동자·시간당(또는 갭·시간당) 화물취급톤수
 - 크레인·시간당 화물취급톤수
 - 선석당 또는 안벽 길이당 화물취급톤수
 - 선박·시간당 화물취급톤수

- 터미널 또는 야드 면적당 화물취급톤수
- 경제적·재정적 지표
 - 선박 또는 화물 취급량
 - 운영 수입(총수입 또는 순수입)

2) 운영성과의 추정

(1) 일반화물부두의 생산성

- 부두운영회사(TOC)제 도입 전후의 항만생산성 비교
 - 군산항의 부두운영회사 시행 전후의 하역생산성 변화를 보면 1996년 선박 접안시간당 94.9톤에서 1997년 부두운영회사제 도입 이후에는 107.8톤으로 약 13.6%의 생산성 향상 효과가 나타났음
 - TOC부두의 하역생산성은 1997 ~ 2001년 중 연평균 증가율이 4.4%에 달한 반면, 같은 기간 중 공영부두의 선박 접안시간당 하역생산성은 연평균 1.7%의 증가에 그침
 - TOC부두의 생산성 향상 속도가 상대적으로 크게 나타난 것은 i) 해당부두에 대한 안정적인 운영권이 확보됨으로써 하역장비에 대한 투자 등이 촉진되었을 뿐만 아니라, ii) 이윤동기에 의하여 운영되는 TOC부두의 특성상 운영효율화에 대한 유인도 상대적으로 컸기 때문으로 생각됨
 - 선박 평균대기시간은 TOC부두가 상대적으로 긴 것으로 나타났는바, 이는 해당부두의 서비스가 개선됨에 따라 선사들의 선호도가 높아짐으로써 많은 선박이 몰렸기 때문으로 판단됨
- 부두운영회사(TOC)제 시행부두와 공영부두의 항만생산성 비교
 - 전국항만 TOC부두의 선박 적당·접안시간당 하역량은 1997년 기준 154.2톤인 데 비하여 공영부두는 64.7톤으로 TOC부두의 생산성이 2.4배에 달했음
 - TOC부두의 선박 적당·접안시간당 하역량은 1997 ~ 2001년 중 154.2톤에서 175.0톤으로 연평균 3.2%씩 증가했음. 이에 비하여 공영부두의 선박 적당·접안시간당 하역량은 동 기간 중 64.7톤에서 65.6톤으로

연평균 0.3%씩 증가하는 데 그쳤음

- 생산성 증가율의 차이는 TOC부두의 기업이윤동기, 안정적인 작업장의 확보로 인한 장비 및 시설투자 촉진 등에 기인됨
- 전국 항만의 총 기항선박에 대한 평균대기시간(총대기시간/총기항선박)을 보면 2001년 TOC부두의 선박 척당 평균 대기시간은 2.3시간인데 비하여 공영부두는 1.3시간으로 나타났음
- 이는 2001년 TOC부두의 시간당 하역량이 175.0톤인 데 비하여 공영부두는 65.6톤으로 TOC부두의 작업시간이 훨씬 단축되므로 대기시간의 손실이 보충될 수 있기 때문으로 생각됨
- 부두운영회사의 화물취급 형태별 생산성 비교
 - 선박 접안시간당 처리량이 특화부두의 경우 348톤인 반면 일반부두는 109톤으로 특화부두의 생산성이 훨씬 높게 나타남
 - 그리고 특화부두 내에서도 단일운영사의 경우는 시간당 392톤인 데 비하여 비단일화된 운영사는 258톤에 불과함
 - 한편 부두운영회사 형태와 화물처리의 생산성과의 관계를 회귀분석에 의하여 추정할 경우에도 동일한 결과가 도출됨

(2) 컨테이너전용부두의 생산성

- 자성대부두의 경우 1999년 7월 민영화되기 이전인 1994~1998년 중 실적이 시간당 43.0~64.6TEU로 신선대부두 59.0~71.9TEU의 72.9~89.8%에 불과하였음. 그런데 민영화된 다음해인 1999년에는 자성대부두의 선박 시간당 처리량이 70.0TEU로 신선대부두의 71.5TEU에 97.9%까지 접근했음. 그러나 2001년과 2002년에는 신선대부두의 약진으로 다시 격차가 벌어졌음
- 신선대부두의 경우도 2002년 초까지 지분의 25%가 공공조직인 한국 컨테이너부두공단 소유로 되어 있었기 때문에 순수한 민간기업이라고 할 수 없으나 민영화되기 이전의 자성대부두보다는 민간기업에 가까운 것으로 보아야 할 것임
- 기타부두의 경우를 보면 감만부두의 선박 시간당 생산성은 자성대부두와 신선대부두를 능가하고 있으며, 나머지는 생산성이 상대적으로 떨어

지는 것으로 나타났음

- 한편 이러한 선박 시간당 처리량 추세를 근거로 민영부두의 생산성이 공영부두보다 높은 것으로 해석할 수 있을지는 논란의 여지가 있음
 - 부두의 생산성은 운영형태뿐만 아니라 장비, 야드면적 등 종합적인 요인의 영향을 받기 때문임

3. 우리나라 항만민영화 추진상의 문제점

1) 공공성의 확보문제

- 우리나라 항만민영화의 추진에 있어서 중요한 쟁점으로 부각되었던 점은 공공성의 확보 문제였음
 - 항만의 공공성 저해의 우려는 크게 세 가지 관점에서 지적됨
 - 민간기업은 독·과점체제의 구축에 의한 시장지배력을 행사할 것이라는 우려
 - 민간기업은 항만기능 유지를 위하여 꼭 필요한 서비스임에도 불구하고 수익성 확보에 직접 도움이 되지 않는 서비스는 제공하지 않으려 할 것이라는 우려
 - 항만시설의 경우에 있어서도 직접 수익을 창출하지 않는 경우에는 민간업체의 투자를 기대하기 어려운 것이라는 우려
 - 한편 우리나라의 항만민영화(부두운영회사제 도입) 이후 실제로 항만의 공공성 저해와 관련된 문제는 발생하지 않은 것으로 판단됨. 그 이유는 i) 민영화 이후 항만생산성이 증대됨으로써 과거의 시설부족 문제가 오히려 해소 내지 완화되었으며, ii) 지속적인 항만시설 투자로 인하여 다수의 항만이 개발됨으로써 항만시장이 경쟁적으로 바뀌고 있으며, iii) 정보시스템 및 운송기술의 혁신(컨테이너화의 진전 등)으로 인하여 항만 간 경쟁 범위가 국내뿐만 아니라 국제적으로 크게 확대되고 있기 때문임

2) 부두운영회사의 단일법인화 문제

- 부두운영회사는 정부 및 하역회사들의 노력에 의해 단일법인으로 전환

되었지만 이는 물리적인 통합에 불과한 것으로 부두운영회사 참여업체 간의 화학적인 통합은 부진한 실정임

- 2003년 10월 현재 전국 52개 임대부두의 35개 TOC 중에서 인력, 선석, 야적장 등의 관리·운영측면에서 단일화된 운영체제를 채택하고 있는 업체는 23개사이고 나머지 12개사는 참여업체가 지분에 따라 개별적으로 부두를 관리하고 있는 실정임
- TOC가 2개 이상의 업체로 이루어진 경우 참여업체가 지분에 따라 독자적으로 부두운영을 하고 있어 항만운영의 효율화가 달성되지 못함
- 따라서 TOC에 참여하고 있는 하역업체 간의 지분교환 혹은 지분매각, 부두운영이 효율적이지 못한 TOC의 퇴출 등을 통해 TOC가 진정한 의미에서 단일법인화될 수 있는 방안을 모색해야 할 것임

3) 민간 투자기업의 항만운영 전문성 결여

- 항만개발 투자 참여 민간기업(대주주로서 주간사 기업)의 대부분은 항만운영에 전문성이 결여된 건설업체들임
- 건설업체들의 항만개발에 대한 참여는 개발 후 항만의 운영에 대한 관심보다는 건설물량의 확보에 중점을 둔 경우가 많은 것으로 생각됨
- 민간기업의 항만개발은 해당 항만의 건설 후 운영에 목적을 두고 추진되는 것이 바람직할 것임
- 운영업체 주도로 항만건설이 이루어지지 않을 경우 항만의 디자인(설계), 시공 등에 있어서 최적화를 달성하기 어렵게 될 우려가 있음
- 건설업체 주도로 항만개발이 이루어질 경우에는 장기적인 시설수요의 예측에 근거하여 항만개발이 추진되기보다는 단기적 건설물량 확보 차원에서 항만개발이 추진될 우려가 있음

4) 항만노동문제

- 항만노동문제의 해결 없이는 민영화의 성과도 제한적일 수밖에 없음
- 항운노조는 항만민영화 추진과정에서 주요 반대세력으로 작용함으로써 민영화를 지연시켜 왔음
- 또한 항만민영화의 근본적인 목적은 운영의 효율성을 향상시키는 데

있는바, 항만의 노사관계가 협조적으로 원활하게 이루어지지 못하면 효율성의 달성은 불가능하게 됨

- 항만노동의 상용화 문제는 오랜 기간에 걸쳐 추진방안이 논의되어 왔으나 해결에는 이르지 못했음
 - 과거 영국, 프랑스 등 주요국에서는 노사문제의 심각성과 개혁의 필요성에 대한 국민적 이해와 합의를 바탕으로 정부주도의 전격적인 상용화가 단행된 바 있음
 - 우리나라도 이러한 사례를 참고하여 항만노동의 상용화 추진이 이루어져야 할 것임

5) 부두운영업체의 영세성

- 2003년 10월 현재 9개 무역항 부두운영회사들의 시설 및 자본금 보유 현황을 보면, 시설투자가 전혀 없는 TOC가 11개, 급지별로 규정된 시설투자조건을 만족시키지 못하는 TOC가 8개로 전체 약 54%에 해당하는 TOC의 시설이 효율적인 부두운영조건에 미치지 못하고 있음

6) 운영인력의 전문성 부족문제

- 우리나라에는 다수의 하역업체 등 항만운송사업체가 난립되어 다양한 항만산업에 종사하고 있으므로 운영인력도 양적인 면에서는 어느 정도 확보 가능한 것으로 생각됨
- 그러나 고도의 지식과 기술을 확보한 전문인력은 크게 부족한 것으로 판단됨. 그 주요 원인은 i) 국내 물류산업의 발전이 미흡하며, 특히 글로벌 전문물류업체는 전무한 실정이며, ii) 우리나라 교육체제의 문제로 인하여 외국어(특히 영어) 구사능력이 낮아서 국제적인 물류업무를 수행하는 데 제약을 받고 있으며, iii) 학교교육의 현장성이 부족하여 교육 이수자의 실질적인 물류업무에 큰 도움을 주지 못하고 있기 때문임

제5장 우리나라 항만민영화 정책방향의 도출

1. 항만민영화의 기반 조성

1) 항만의 경쟁체제 구축

(1) 일반적 사항

- 연계수송수단의 발전과 컨테이너화의 진전으로 항만 배후지역의 범위가 확대된 결과 경쟁항만의 지역적 범위도 크게 넓어짐으로써 특정 항만의 시장지배력은 감소되고 있음
- 그러나 항만의 독과점적 특성이 완전히 소멸된 것은 아니며, 불완전경쟁의 소지를 안고 있는 것으로 판단됨. 따라서 항만 간 경쟁체제를 구축하기 위해서는 다음과 같은 조치가 요구됨
 - 시설의 확충이 이루어져야 함. 항만시설이 부족한 상황에서는 이용자의 항만선택에 제약이 따르게 되며, 따라서 항만 간 공정한 경쟁이 어렵게 됨
 - 특정업체의 시장지배적 지위가 형성되지 않도록 항만시장 점유율에 대한 가이드라인을 설정하는 방안이 고려될 수 있음
 - 불공정 행위로 항만기능의 활성화와 시장질서 유지에 문제를 유발할 경우에는 부두운영권을 회수할 수 있는 근거를 계약서에 명시하는 등의 조치가 요구됨
- 한편 불공정 행위가 국제적으로 이루어질 수 있다는 점에도 유의해야 할 것임
 - 예를 들면 부두운영회사가 국내와 외국에서 동시에 터미널을 운영하고 있을 경우 국내의 자사운영 부두에서 화물을 처리하는 선사에 대해서는 외국의 자사운영 부두 이용시 이용료의 할인혜택을 제공하는 것이 이에 해당됨
 - 이에 대응하기 위해서는 외국정부와의 협조체제 구축 등의 조치를 강구함

(2) 항만서비스의 분할에 의한 경쟁의 촉진

- 항만 내 터미널(또는 부두) 간 경쟁의 촉진을 위해서는 항만을 여러 개의 터미널(또는 부두)로 분할하여 다수의 운영업체에게 임대·운영하도록 하는 방안이 고려될 수 있음
 - 그런데 항만의 분할은 터미널 운영에 있어 규모의 경제(economies of scale) 또는 범위의 경제(economies of scope)를 저해하지 않는 범위 내에서 이루어져야 함
- 또한 항만 간 경쟁을 촉진시키기 위해서는 경쟁의 가능성이 있는 인접 항만에 대한 시설임대를 동일 기업에 대해서는 제한해야 할 것임
- 한편 항만 경쟁체제의 구축은 참여기업의 수익성을 저하시키기 때문에 임대료도 낮아질 수밖에 없음
 - 따라서 순수한 정부 재정적 측면에서만 보면 임대료의 저하를 결과하는 경쟁체제의 구축이 바람직하지 못할 수도 있음
 - 즉 정부는 ‘효율성 제고’와 ‘재정적 수지’의 두 가지 측면을 모두 고려하게 됨

2) 노사관계의 개선

- 현 상황에서 기업은 노조와의 합의를 통하여 노조로 하여금 자율적으로 고용조정안을 수립할 수 있도록 하는 전략이 필요함
 - 경영 및 인건비관련 정보의 공개와 고용조정의 불가피성을 설득하는 노력이 요구됨
- 항만노동의 상용화 추진
 - 우리나라 항만노동의 상용화에는 다음과 같은 세 가지 대안이 고려될 수 있음
 - 첫째는 시장기능에 의거 자율적으로 상용화가 이루어지도록 하는 것임. 즉 부두운영회사의 경쟁력 상실로 연쇄적인 도산현상이 나타남으로써 사용자와 노동자 모두 직장을 잃게 되어 노사 간에 상용화의 불가피성을 인식하도록 하는 방법이 그것임
 - 둘째는 정책적 특단의 조치로 전면적 상용화를 추진하는 것임

- 셋째는 항만노동의 전국 동시상용화에 대한 대안으로 i) 컨테이너 터미널 등 기계화부두와 신설부두부터 상용화를 추진하고, ii) 항운노조원 공급의 투명성을 확보하는 방안이 제시될 수 있음. 특히 노조원 공급규모와 관련해서는 항운노조원의 수를 제한하고 자연퇴직자에 대한 충원을 제한하되, 노사가 공동으로 참여하는 ‘항만근로자 운영위원회’를 설치하여 항운노조원 등록명부를 공동관리하도록 하는 방안이 제시되고 있음. 그런데 비영리공익법인의 운영은 흔히 관료화 내지 비효율화되는 경향이 있으므로 ‘항만근로자 운영위원회’와 관련해서는 해당조직이 관료화 내지 비효율화되지 않도록 유의해야 할 것임
- 신설부두를 중심으로 상용화가 이루어진다면 장기적으로 전체항만에 대한 상용화의 달성도 가능한 것으로 생각됨
- 상용화된 부두는 비상용화된 부두와 비교하여 상대적으로 높은 경쟁력을 확보하게 될 것이며, 결국 비상용부두는 존립 자체가 어려워질 것이기 때문임

3) 터미널 운영업체의 발전

- 우리나라는 터미널 운영회사의 시행(1997년) 경험이 적어서 아직 세계적 터미널 운영업체가 발전할 수 있는 여건이 조성되었다고 보기는 어려운 측면이 있음
- 또한 항만개발에 대한 민간기업의 참여가 건설업체(터미널 운영업체가 아닌) 위주로 이루어지고 있음
 - 우리나라 터미널 운영업체는 대부분 영세하여 대규모 항만투자를 수행할 수 있는 능력이 부족한 것이 사실이므로 당분간 터미널 운영업체 주도의 항만개발을 기대하기는 어려울 것으로 생각됨
- 정책당국은 가능하면 터미널 운영업체 위주의 항만개발이 이루어질 수 있도록 투자지분 구성에 있어 터미널 운영업체의 지분이 증대될 수 있도록 하는 인센티브 제공이 요구됨

4) 전문인력의 확보

- 항만의 민영화에 앞서 해당 민간기업은 항만운영을 담당할 수 있는 전문인력을 확보하지 않으면 안 됨
 - 우리나라 대학(교)의 물류관련 교육은 양적 측면에서는 부족하지 않은 것으로 판단됨. 물류인력의 수급구조를 보면 정규대학 물류과정 이수자의 비율이 비교적 높게 나타나고 있음. 이러한 물류인력 수급구조는 교육기관의 기능이 원활하게 작용한다는 것을 전제하면 공급의 안정성과 인력의 전문성 확보를 위하여 바람직한 것으로 생각됨
 - 그러나 우리나라의 물류교육은 비교적 짧은 역사를 가지고 있으며 관련산업의 발전도 부진한 편임. 따라서 교수요원이나 교육기자재 등이 질적·양적 측면에서 충분히 구비되었을 것으로 기대하기 어려움
 - 특히 외국어 구사능력의 부족으로 국제화된 물류업무를 효율적으로 처리하는 데에 어려움이 있음
- 전문물류인력의 효율적 확보를 위한 정규대학교육의 개선대책으로는 다음과 같은 사항을 들 수 있음
 - 대학 간 경쟁여건의 조성이 필요함
 - 대학별 물류관련 교육과정에 대한 평가 및 정보체제를 구축함
 - 그리고 연구·개발 및 교육의 성과에 대한 평가에 기초하여 지원을 차등화함으로써 경쟁을 촉진함
 - 산·학 네트워크의 구축이 요구됨
 - 물류관리사자격이 물류업계의 실질적인 지도자로서 국제경쟁력을 갖출 수 있도록 개편함
 - 직장인에 대한 재교육 기회를 확대함
 - 국제적 경쟁력을 갖춘 전문인력 양성이 이루어져야 함
 - 특히 물류관련 교육과정에 있어서의 영어 교육이 강화되어야 하는바, 물류관리사자격 시험에 있어서 영어과목 추가 및 비중 증대 등의 조치가 필요함
- 한편 비정규 교육·훈련은 학교교육과 직업세계를 보다 긴밀하게 연결하는 기능을 수행함
 - 비정규 교육·훈련이 성공하기 위해서는 기업의 교육·훈련을 위한 시간

- 및 금전적 지원, 교육·훈련 내용 및 결과에 대한 피드백(feedback) 등을 통하여 기업이 필요로 하는 인력이 공급될 수 있도록 함
- 정부는 교육·훈련의 외부효과를 감안하여 이에 대한 경비보조, 저리금융, 세제혜택 등 지원체제를 구축함

2. 부두운영회사제 시행의 개선방안

1) 대상항만(부두)의 확대

- 전국 28개 무역항 가운데 32.1%만이 부두운영회사제가 시행되고 있으며, 부두운영회사제가 시행되고 있는 항만의 경우에 있어서도 상당수의 부두가 공영부두로 남아 있음
- 따라서 부두운영회사제의 시행을 점진적으로 확대하는 것이 바람직한 것으로 판단됨

2) 운영회사의 영세성 탈피 및 국제경쟁력 확보

- 운영회사의 선정기준
 - 첫째, 화물의 유치 가능성 내지 능력이 우선적으로 고려됨
 - 화물의 유치가능성 내지 능력이 가장 높은 업체로서 흔히 선사가 우선적으로 고려됨
 - 그런데 항만의 시설규모가 비교적 작은 경우에는 특정 선사 또는 하주에게 제한된 시설을 임대할 경우 경쟁관계에 있는 다른 선사 또는 하주들의 항만이용을 저해할 수 있으므로 제3자(하역업체 등)에게 운영권 부여
 - 둘째, 항만 및 물류관련 전문성 확보여부도 중요한 기준이 됨
 - 전문성의 평가기준으로는 i) 항만운영에 대한 경험과 전문성, ii) 항만과 관련된 분야, 즉 해운, 철도, 도로운송 등에 관한 전문성, iii) 일반경영분야에 대한 전문성, iv) 국제업무에 대한 전문성 등이 있음
 - 셋째, 터미널을 운영하게 될 업체가 국내 기업체인가의 여부도 하나의 선정기준이 될 수 있음

- 항만은 주요한 국가자산으로 인식되고 있는바, 국가에 따라서는 민영화 과정에서 가능한 한 자국업체의 참여를 선호하게 됨
- 넷째, 임직원들에 대한 매각(Management-Employee Buy-Outs: MEBO) 방식도 하나의 대안으로 고려될 수 있음
- 영국의 신탁항만(Trust Ports) 민영화시 해당항만의 임직원들이 매입에 참여할 경우 가산점을 부여하는 방식으로 추진
- 다섯째, 항만의 매각 또는 임차기업 결정에 있어 최고가 낙찰 원칙이 그대로 적용될 수도 있음
- 경영규모의 확대 유도
 - 부두운영회사는 지정된 부두 내에서 선석운영, 하역, 야적장·창고 사용 등의 부두운영권을 가지며, 상부시설의 설치 및 유지보수 업무를 수행함. 그런데 이러한 업무는 부두단위로 지나치게 세분화될 경우 규모의 경제를 달성하지 못함에 따라 비효율이 발생됨
 - 부두운영회사의 선석 운영단위는 적어도 4~5개 이상은 되어야 경쟁력을 갖게 될 것으로 판단됨
- 부두운영회사의 단일화 유도
 - 우리나라의 부두운영회사제 시행은 대부분 복수의 하역업체들이 컨소시엄을 형성하여 공동으로 부두를 운영하는 형태로 출발했음
 - 2003년 10월 현재 부두운영회사 35개사 중 실질적인 단일화가 이루어지지 못한 12개사는 가능한 한 빠른 시일 내에 단일화를 추진함으로써 실질적인 운영효율화를 이루어야 할 것임
- 부두운영회사의 특화 유도
 - 정부는 부두 임대차 재계약시 특화 내지 전문화된 운영회사에 대한 우선권을 부여하는 등의 방법으로 대처하는 것이 좋을 것임
- 중장기적 임대기간의 보장
 - 부두, 방파제 등 항만시설의 내용연수는 10~50년이며, 창고·보관시설, 하역장비 등의 내용연수는 최장 25년까지임. 따라서 임대기간의 설정에 있어서는 해당 터미널 운영회사의 투자 시설 및 장비의 내용연수에 해당하는 기간이 보장되는 것이 바람직함

3. 바람직한 민영화 형태의 도출

1) 우리나라 항만 여건의 특수성

- 항만시설의 부족현상이 지속되고 있음
 - 2002년 현재 전국 항만시설확보율은 79%에 불과함. 또한 컨테이너화물 처리시설의 경우에도 시설확보율이 74.2%를 나타냈음
- 우리나라 항만에는 다수의 영세한 하역 및 관련 업체들이 난립하여 영업해 왔으며, 이의 부두운영회사화 과정에서 터미널별 운영업체의 단일 법인화가 미흡함
- 클로즈드숍으로 운영되는 항운노조는 항만민영화의 장애요인이 되는 동시에 민영화의 효과를 반감시키는 요인이 되고 있음

2) 항만공사제의 시행과 민영화

- 항만공사제의 시행은 항만운영의 자율성을 강화시킴으로써 실질적인 민영체제의 정착을 위한 분위기 조성에 도움이 될 것으로 생각됨
 - 항만공사제의 도입은 항만운영의 상업성에 대한 인식을 제고시킴으로써 향후 민영화의 내용이나 정도를 확대 내지 강화시키는 계기가 될 수 있을 것임
- 또한 우리나라도 환경·안전관련 업무를 단계적으로 항만공사에 이관하는 방안을 적극 검토해야 할 것임
 - 정부(예를 들면 해양경찰)는 환경·안전관련 사항에 대하여 최종적인 감시자로서의 기능만 수행함

3) 지방화와 민영화

- 항만 관리·운영에 있어 지방화의 진전은 기본적으로 자율화·개방화라는 민영화의 이념과 합치되는 것으로서 항만의 민영화를 촉진하는 요인으로 작용할 것임
 - 세계 주요국들의 사례를 보아도 항만의 민영화 추진 이전에 대체로 관리·운영의 지방이양이 선행되었음

- 지방정부의 항만관련 경험 및 전문성 부족, 투자재원의 부족 등은 민영화에 의하여 상당부분 보완될 수 있을 것으로 생각되며, 따라서 지방화는 민영화를 한층 촉진시킬 것으로 생각됨

4) 항만에 대한 외국인투자와 민영화

- 외국기업이 국내항만에 대하여 투자할 경우에 예상되는 긍정적 효과는 다음과 같음
 - 부족한 투자재원의 확보가 가능해짐
 - 선진 경영기법 및 기술의 도입이 촉진됨
 - 외국기업의 유치를 통한 환적화물의 확보가 용이하게 됨
 - 항만에 대한 외국기업의 유치는 일반적으로 항만 간 또는 터미널 간 경쟁을 촉진시키게 되며, 그 결과 국내기업의 구조조정에 기여함
 - 일반적인 외국인 직접투자의 기대효과로서 생산 및 고용증대효과, 전후방 연계효과 등이 기대됨
- 반면에 외국기업 유치에 있어서 예상되는 문제점으로는 다음과 같은 사항을 들 수 있음.
 - 시장지배력 구축을 통한 질서문란의 가능성이 있음
 - 운영과실의 송금, 항만운영권의 헐값 매각 등으로 인한 국부유출의 가능성 등이 지적될 수 있음
 - 기타 외국인직접투자의 일반적인 문제점으로 지적되고 있는 사항을 보면 i) 개도국의 국내여건에 맞지 않는 고급기술을 도입하여 자원의 효율적 배분을 왜곡시킬 뿐만 아니라 자생적인 기술개발 역량을 저해하고, ii) 중간재 또는 장비 등의 투입에 있어 국내조달 대신에 수입에 의존함으로써 무역수지를 악화시키고 국내산업의 발전을 저해하며, iii) 저임금의 단순노동력만을 고용하는 데 치중함으로써 기술인력 양성을 저해한다는 등이 있음
 - 그러나 우리나라의 발전정도와 항만산업의 여건을 고려할 때 이러한 부정적 효과의 가능성은 크지 않은 것으로 생각됨
- 항만에 대한 외국인투자의 이러한 특성을 감안해 볼 때 이의 활성화는 자율·개방·경쟁적 항만운영체제의 정착을 촉진하게 될 것이며, 이는 결

국 민영화를 가속화시키는 요인이 될 것임

5) 바람직한 민영화의 정책방향

◦ 기본방향

- 항만의 민영화에 있어서는 단순한 운영의 민간이양뿐만 아니라 소유, 규제 및 감독기능까지 과감하게 민간에 이양하는 방안이 효율적인 경우가 있을 것으로 생각됨
- 시장의 실패보다는 정부의 실패에 따른 문제가 더욱 심각하게 나타나는 것이 일반적인 현상이기 때문임
- 항만민영화 추진의 기본방향은 항만운영이 소수의 특정기업에 집중되는 현상을 가능한 한 회피하면서 경쟁을 촉진하는 방향으로 이루어져야 할 것임
- 항만의 규모의 증대와 수적 증가에 따라 항만 내 또는 항만 간 경쟁이 심화됨에 따라 민영화에 따른 독과점 내지 공공성의 상실 가능성은 크지 않은 것으로 판단됨
- 또한 경쟁을 촉진하는 방안의 하나로 가격(항만요율)규제는 철폐하는 것이 바람직한 것으로 판단됨
- 한편 항만민영화 추진의 기본전략은 다음과 같이 설정될 수 있음
 - 일반적으로 민영화의 추진에 있어서는 정치경제적 이해관계가 얽혀 있는 경우가 많으므로 이를 조정하기 위한 정책결정자의 개혁 리더십과 결단이 요청됨
 - 민영화는 비용절감과 효율성의 향상 및 서비스 개선을 가능하게 함으로써 항만서비스에 대한 수요의 창출에 기여하므로 항만의 이용실적이 부진할수록 민영화의 필요성은 더욱 커진다는 역설적 논리가 성립될 수 있음
 - 민영화의 추진주체는 정부보다 독립적인 제3의 민·관합동조직이 바람직함. 정부가 스스로 자신의 업무를 이양하는 것은 쉬운 일이 아니기 때문임
 - 항만민영화의 폐해에 얽매이기보다는 민영화의 장점을 극대화할 수 있는 방식의 개발이 중요함. 항만민영화의 최대목표는 운영의 효율화에 있는바, 이러한 목표달성을 위해서 장애를 극복하고 문제를 최

소화하는 방안을 모색해야 할 것임

- 항만 소유구조를 포함한 완전한 민영화 방안도 하나의 대안으로 적극 도입
 - 개별 항만 또는 터미널의 여건에 따라서는 민영화의 효과를 극대화하기 위한 방안으로 항만시설에 대한 소유권까지 민간에 이양하는 완전한 민영화의 추진이 필요하게 될 수 있음
 - 현대의 항만시장구조 및 수송기술적 여건상 민간이 항만을 소유 및 운영할 경우에도 큰 문제가 발생하지 않는 것으로 판단됨
- 항만에 대한 규제업무의 민간위임 추진
 - 항만에 대한 규제업무는 안전, 환경, 가격(이용료), 서비스의 질 등 다양한 분야에 걸쳐 이루어질 수 있는데, 이는 전통적으로 정부당국의 업무로 인식되어 왔음
 - 규제업무가 민간에 위임되면 정부조직의 슬림화가 가능하게 되어 예산절감이 이루어질 뿐만 아니라 행정력을 기획업무 등 보다 고차원적인 분야에 집중할 수 있게 될 것임
 - 또한 규제업무를 위임받은 민간조직은 가장 효율적이고 실현가능성이 높은 방법으로 규제업무를 수행함으로써 저렴하고 용이하게 규제의 목적을 달성할 수 있게 될 것임
 - 규제업무의 민간위임은 민·관 파트너십의 구축에 의하여 가능하게 됨
 - 정부와 기업은 상호 협상에 의거 협약을 체결함으로써 안전, 환경관련 규제 등 전통적으로 정부의 기능으로 인식되어 왔던 업무의 수행을 민간에 위임할 수 있게 됨
 - 이 경우 정부는 민간의 협약이행을 위한 인센티브를 제공하고, 불이행시 규제수단을 도입해야 함
 - 우리나라는 2004년부터 부산항의 운영에 항만공사제를 도입할 예정인데, 상당 부분의 항만공사에 규제업무를 위임할 수 있을 것으로 생각됨
- 항만에 대한 민간투자의 다양한 방식 허용
 - 우리나라에서는 민간의 항만건설 참여시 항만 개발 후 먼저 소유권을 정부에 귀속시킨 다음 일정 기간 동안 운영하여 개발비용을 회수하도록

- 록 하는 방식(BTO)이 일반적으로 채택되고 있음
 - 민간의 항만투자자가 BTO 방식으로 이루어질 경우에는 해당 항만의 운영기간 중 소유권이 정부에 귀속되어 있기 때문에 시설, 장비의 설치, 변경 등에 있어서 세세한 부분까지 정부의 사전 승인과 통제를 받아야 한다는 문제가 있음
 - 반면에 항만개발 후 민간참여자가 해당 항만을 일정기간 운영한 후에 소유권을 정부에 이양하는 방식(Build, Operate and Transfer: BOT)에 의하면 민간기업이 항만을 운영하는 기간 동안 소유권을 확보하게 되므로 해당 항만의 관리 및 이용에 있어 정부의 간섭과 개입을 받지 않고 최적의 운영조건을 구축할 수 있게 됨
 - BOT 방식을 채택할 경우의 문제점으로는(ROT 방식의 경우도 마찬가지) 민간기업이 해당 항만의 운영기간 동안 소유권을 갖게 되므로 i) 취득세, 등록세, 종합토지세 납부부담 등 자산소유자로서의 의무가 부과된다는 점, ii) 항만시설사용료에 대한 부가가치세가 부과된다는 점 등을 들 수 있음
 - 그러나 이러한 문제들은 조세 당국과의 협조를 통하여 조세감면혜택을 부여하는 등의 방법으로 해결해 나가야 할 것임
 - 한편 민간참여의 한 단계 더 진전된 형태인 BOO 방식이나 ROO 방식의 형태도 적극 고려될 수 있을 것임
- 항만노동의 상용화 달성
 - 치열한 국제경쟁에 직면하고 있는 항만시장의 현실을 감안할 때 항만노동의 고용구조가 근본적으로 변화하지 않는 한 우리나라 항만의 국제경쟁력 확보는 기대하기 어려운 것으로 판단됨
 - 상용화에 대한 대안으로 제시되고 있는 노·사·정 협의체에 의한 항만노동 관리 등의 방안은 오히려 비효율과 추가적 관리비용을 발생시킬 우려가 있음
 - 결국 항만노동의 개선은 상용화 이외에는 다른 대안이 없는 것으로 판단되며, 이의 개선을 위해서는 특단의 조치가 필요할 것임
- 사업추진비용(transaction costs)의 절감
 - 민간사업의 추진에 있어서는 사업제안서의 작성, 홍보, 입찰 참여, 사

- 업조건 협상, 금융의 조달 등의 복잡한 절차를 거쳐야 하며, 이에 따라 상당한 사업추진비용 또는 거래비용(transaction costs)이 소요됨
- 사업추진비용의 비율은 해당사업의 기술적 특성에 의한 영향보다는 해당사업에 대한 이해의 정도, 정치적 환경의 안정성 등에 의한 영향이 상대적으로 큰 것으로 추정됨
- 민간투자사업의 이러한 문제점에 대하여 효과적으로 대응하기 위해서는 i) 정부측 책임의 한계 등 관련규정을 명확히 하는 한편, ii) 정부 내 사업추진 경험을 공유함으로써 경험과 지식의 부족에 따른 문제를 해소할 필요가 있음
- 민간투자사업은 정부와 민간이 공동으로 추진하는 사업이라는 인식하에 정부의 사업관리 및 지원기능이 강화되어야 할 것임
- 운영수입 보장제도의 개선
 - 항만투자에 관한 운영수입 보장은 사회간접자본시설에 대한 민간투자법(법 제53조 및 동법 시행령 제37조)과 기획예산처의 연도별로 작성되는 민간투자사업 기본계획에 근거하고 있는 항만 투자에 관한 운영수입 보장제도는 기본적으로 기업의 마케팅활동 등 자구노력을 저해하는 것으로 시행에 문제가 있는 것으로 생각됨
 - 따라서 항만투자에 대한 최소운영수입 보장 및 초과수입 환수제도는 민자유치의 활성화를 위하여 불가피한 조치였다는 것을 인정하더라도 중장기적으로 볼 때 점차 폐지되어야 할 것으로 생각됨

4. 민영화 이후의 항만관련 정부 및 민간의 역할

1) 정부의 역할

- 지주로서의 역할
 - 항만에 대한 지주로서의 기능은 항만에 대한 소유권을 정부에서 보유하고 있을 경우에 해당되는 것으로서 소유권까지 민간에 이양된 경우에는 적용되지 않음
 - 정부는 해당 토지 및 시설에 대하여 소유자로서 언제든지 이용가능한 상태로 유지·관리하는 의무를 지는 한편, 임차인에 대한 임대료·선박입항료·정박료·화물입항료 징수 등 권리를 행사함

- 향후 항만공사가 설립되면 정부의 지주로서의 기능은 대부분 항만공사에 이관될 것임
- 한편 지주로서의 운영성과에 대한 감시는 항만의 생산성을 유지 내지 향상시킴으로써 자원이용의 효율성을 높이기 위한 것임
- 항만정책의 입안 및 개발계획 역할
 - 항만의 계획은 배후 연계교통체계, 지형, 수리(水理), 사회·경제적 여건, 환경 등 여러 가지를 고려해야 하는바, 민간기업은 이러한 문제에 대한 종합적 고려가 어렵기 때문임
 - 항만기능의 원활한 수행을 위해서는 단순히 항만자체의 시설뿐만 아니라 진입수로, 정박지, 항행보조시설, 방파제, 도로 및 철도 연계시설 등이 필요하게 되는바, 이들 시설은 정부의 체계적인 계획에 의거 공급되어야 함
- 규제자로서의 역할
 - 정부 규제의 목적은 이용자와 공공의 이익을 보호하기 위한 것인데, i) 적절한 경쟁이 이루어지도록 하는 것과 ii) 환경·안전에 관한 사항에 국한됨
 - 특히 정부의 규제가 요구되는 경우는 i) 민영화된 서비스가 자연독점(natural monopoly)의 특성을 갖고 있어 선사 또는 하주에 대하여 지나치게 불합리한 가격을 설정할 우려가 높은 경우, ii) 약탈적 가격설정(predatory pricing)이 이루어질 우려가 높은 경우, iii) 원가절감을 위해서 서비스의 질적 저하 또는 안전상의 조치를 소홀히 할 우려가 높은 경우 등임
- 마케팅 및 홍보관련 역할
 - 항만당국은 해당 항만에 대한 전체적 이해관계의 조정자로서 마케팅 및 홍보활동을 수행함
 - 직접적인 고객지향적 마케팅활동은 개별 운영업체에서 수행하겠으나 장기적인 관점에서 외부세계에 대하여 긍정적인 항만 이미지를 구축해 나가는 일은 항만당국의 업무임
- 인적자원의 개발 역할

- 인적자원의 개발은 외부경제(external economies) 효과로 인하여 개별기업 차원에서 수행하기에는 한계가 있음. 따라서 항만 및 물류산업 발전을 위한 체계적인 교육훈련의 실시는 정부에서 주도적인 역할을 수행해야 함
- 항만관련 인적자원의 효과적인 개발을 위해서는 항만당국, 항만관련 연구소 등에 잘 조직된 교육프로그램을 운영할 필요가 있음
- 기타 역할
 - 정부의 역할은 그 이외에도 i) 민간 운영업체와의 경쟁자로서의 역할, ii) 투자 또는 운영 파트너로서의 역할, iii) 황금주(golden share) 소유자로서의 역할 등이 있음
 - 특히 황금주는 국가안보 등 중요한 사안에 대하여 정부가 최종적인 결정권을 유보하는 것임

2) 민간의 역할

- 지주로서의 역할
 - 항만의 소유권이 민간기업에 이양된 경우에는 해당 항만의 정비 및 운영에 대한 기업의 자율성이 최대한 보장됨
 - 한편 민유민영 형태는 민간기업의 재정적 부담이 가장 커질 뿐만 아니라, 시장구조에 따라서는 항만의 공공성을 저해할 우려도 커진다는 문제도 있음
- 항만 관리·운영자로서의 역할
 - 항만에의 민간참여는 운영업무가 가장 중요한 것으로 생각됨
 - 민간의 항만운영은 해당 항만의 운영계약(operation contract) 또는 항만시설의 임대계약(lease contract)에 의하여 이루어짐
 - 민간 운영회사는 항만 관리·운영의 전문성을 확보함으로써 효율성 향상에 기여할 것으로 기대됨
- 화물 유치자 또는 시장개척자로서의 역할
 - 민영화의 주요 목적 가운데 하나는 기업가정신과 이윤동기를 이용하여 새로운 선사와 하주를 유치하는 등 시장개척 기능을 수행하도록 하는데 있음

- 항만개발자로서의 역할
 - 항만개발에 대한 투자는 정부당국이 수행할 수도 있으나, 민간기업에 위임되는 경우가 흔히 있음
 - BOO, BOT, ROT, BTO, RTO 등의 항만개발 방식에서는 민간 항만 운영자가 항만개발 투자를 담당하게 됨
 - 항만개발 협상에 앞서서 개발의 책임소재 및 개발일정(항만의 처리능력 및 가동률 전망에 의거한)에 관하여 명확히 해야 함
 - 항만투자자의 입장에서는 가능한 한 개발시기를 늦춤으로써 가동률을 높여 수익성을 극대화하려고 할 것임. 그런데 이 경우에는 선박의 체선으로 서비스 수준이 떨어짐으로써 하주들의 물류비용이 증가될 뿐만 아니라, 상당량의 화물을 다른 항만에 빼앗기는 결과가 초래됨
- 기타 역할
 - 민간기업의 기타 역할로는 i) 파트너로서의 역할, ii) 공공적 기능의 수행자로서의 역할 등이 있음
 - 즉 민간기업은 정부와 합작사업으로 항만을 개발 및 운영할 수 있으며, 경우에 따라서는 환경·안전 등 공공업무를 위임받아 수행하거나, 공익적 측면에서 항만을 운영하기도 함

제6장 결 론

- 우리나라의 항만민영화 수준은 미흡한 것으로 판단됨
 - 공영항만의 비중이 상대적으로 높을 뿐만 아니라 민간의 참여정도도 비교적 제한적인 공·민영형태에 머무르고 있음
- 항만민영화는 공공성의 상실 등 부정적 효과보다는 항만서비스 생산성 향상 등 긍정적 효과가 큰 것으로 추정됨. 따라서 민영화 범위 및 강도 면에서 보다 적극적인 추진이 요망됨
 - 민영화 이후에도 정부는 환경, 안전, 성과 등에 대한 감시·규제, 정책 입안 및 개발 등의 기능 수행

- 항만민영화의 효과를 극대화하기 위해서는 다음과 같은 조치가 요구됨
 - 민영화 대상 항만 및 부두의 확대
 - 운영 터미널의 확대를 통한 규모의 경제 달성
 - 컨소시엄 형태로 참여하고 있는 운영회사의 실질적 통합
 - 터미널별 운영회사의 특화 유도
 - 중장기적 운영기간의 보장
 - 부두의 특성에 따라 소유구조까지 포함한 완전한 민영체제의 적극도입
 - 항만노동의 상용화 추진

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라는 정부가 항만의 개발·소유·운영을 담당하는 국유국영(國有國營)체제를 기본으로 해 왔다. 항만의 국유국영체제가 정착된 데에는 나름대로의 이유가 있다. 즉 항만의 개발을 위한 대규모 투자재원을 민간부문이 조달하기 어려웠다는 점, 이용의 공공성을 유지하기 위해서는 국유국영체제가 유리하다는 점 등이 그것이다. 그러나 항만을 둘러싼 여건의 변화로 인하여 국유국영체제의 당위성은 점차 그 근거를 잃어가고 있다. 즉 민간부문의 투자여력이 커짐에 따라 재정투입의 필요성이 감소하고 있으며, 항만 간 또는 터미널 간 경쟁체제의 확립으로 이용의 공공성 상실에 대한 우려도 불식되었다. 반면에 국유국영체제의 문제점이라고 할 수 있는 자율경쟁의 제약, 운영의 경직성, 이윤동기의 결여 등으로 인한 효율성 저하 및 국제경쟁력의 저하가 문제점으로 대두되고 있다.

항만민영화의 주요 목적은 개발의 촉진과 아울러 생산성 제고 및 서비스 향상의 도모에 있다. 우리나라는 이러한 효과 달성을 위하여 양곡, 석탄, 철재 등 전용부두에 대한 민영화에 이어, 일반부두에 대해서도 부두운영회사제(*terminal operating company: TOC*) 시행 등 항만민영화를 꾸준히 추진하고 있다. 즉 1997년 일반부두에 대하여 민영체제인 부두운영회사제를 도입하였으며 1999년에는 자성대 컨테이너부두를 민영화하는 등 항만민영화의 추진을 지속하고 있는 것이다.

또한 정부는 2004년부터 부산항을 시작으로 항만공사(*port authority*)제를 도입할 예정으로 있는바, 이는 항만운영의 자율성을 극대화하고 경쟁체제를 심화시킬 것으로 예상된다. 즉 항만의 개발 및 운영이 상업적 고려에 의하여 이루어짐으로써 향후 실질적인 항만민영화의 실현에 기여하게 될 것이다.

그런데 정부의 이러한 민영화 추진 노력에도 불구하고 전국 28개 무역항 중 19개 무역항에 부두운영회사제의 도입이 이루어지지 못했다. 그리고 부두운영회사제가 도입된 9개 무역항의 경우에도 소규모 일반부두 등 일부 부두는 여전히 정부가 운영하는 등 민영화의 추진이 미흡한 상황이다. 또한 민영화 형태도 국유민영

(國有民營)으로 민영화 도입의 초기 단계에 머무르고 있으며, 완전한 민영화의 형태라고 할 수 있는 민유민영(民有民營)에는 미치지 못하여 민영화의 성숙이 미흡한 것으로 판단된다. 항만의 관리·운영에는 다양한 방식이 있으며, 각 방식은 나름대로의 장단점을 갖고 있다. 따라서 민유민영 방식이 모든 항만에 통용되는 최선이라고는 할 수 없을 것이다. 그러므로 전국 항만에 대하여 일률적으로 민유민영의 관리·운영 형태를 적용할 수는 없겠으나, 일부 기업전용부두 등에 채택 가능할 것으로 생각된다.

본 연구에서는 우리나라의 항만민영화 추진실적과 당초 기대했던 목표의 달성 여부를 평가하고, 항만의 공공성과 상업성을 고려하여 바람직한 민영화 형태를 도출함과 아울러 향후의 정책방향을 모색하고자 한다.

본 연구에서는 공유공영, 공유민영, 민유민영 등 항만운영형태별 특성 및 장단점을 살펴보고, 우리나라 항만의 민영화 추진실적 및 운영성과를 분석한다. 그리고 주요국의 항만민영화 경험에 비추어 우리나라 항만민영화 정책방향을 도출하게 된다.

2. 연구의 방법

연구의 수행은 기본적으로 항만민영화 관련 문헌조사를 바탕으로 하되, 필요에 따라 정책당국, 관련업체 및 이해관계자들과의 면담을 통하여 항만운영 관행, 문제점, 바람직한 정책방향 등에 관한 사항을 적극적으로 수렴하였다.

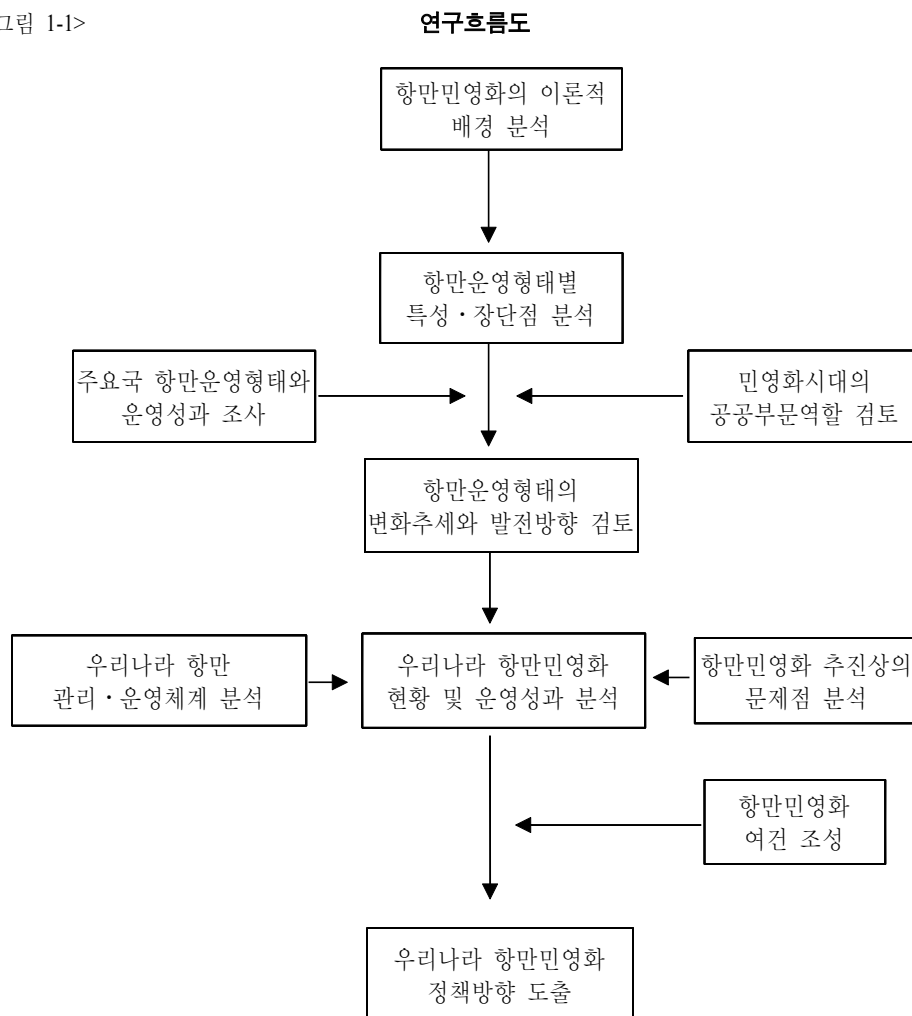
우리나라 항만민영화의 정책방향을 도출하기 위해서는 먼저 항만민영화의 이론적 배경을 분석하고, 이어서 항만 운영형태별 특성 및 효율성의 달성여부 등 장단점을 검토한다. 특히 국내 항만운영여건에 적합한 최적대안의 도출을 위하여 영국, 일본, 미국, 싱가포르, 말레이시아 등 세계 주요 국가의 항만운영 형태 및 사례 분석을 통한 벤치마킹을 수행한다.

또한 민영화 시대의 공공부문의 역할을 검토하고, 항만민영화의 유형별 장단점을 도출하고자 한다. 그리고 우리나라의 항만민영화의 추진실적, 운영성과, 정책추진상의 문제점 및 해결방안 분석을 통하여 바람직한 정책방향을 도출하고자 한다. 그리고 항만민영화의 성공적인 추진을 위한 여건의 조성 방안에 대해서도 검토한다. 마지막으로 우리나라의 항만민영화 정책방향을 도출한다.

항만민영화는 특정화물의 처리에 특화된 전용부두 및 일반부두 모두 대상이 된다. 따라서, 본 연구에서는 기본적으로 전체 부두의 민영화에 대하여 논의하되, 비교적 최근 부두운영회사제의 시행으로 추진된 일반부두의 민영화와 관련된 문제에 초점을 맞추고자 한다. 또한 2004년 항만공사제의 도입, 지방화, 외국인직접투자 등과 관련한 민영화 추진방향에 대해서도 검토한다.

본 연구의 지역적·공간적 범위는 전국 주요 항만이 대상이 되며, 시간적 범위는 지금까지의 민영화 추진 현황 분석, 실적 평가 및 향후 정책방향을 모색하는 것이 된다.

<그림 1-1>



제 2 장 항만민영화의 유형 및 이론적 배경

1. 항만의 관리·운영 유형

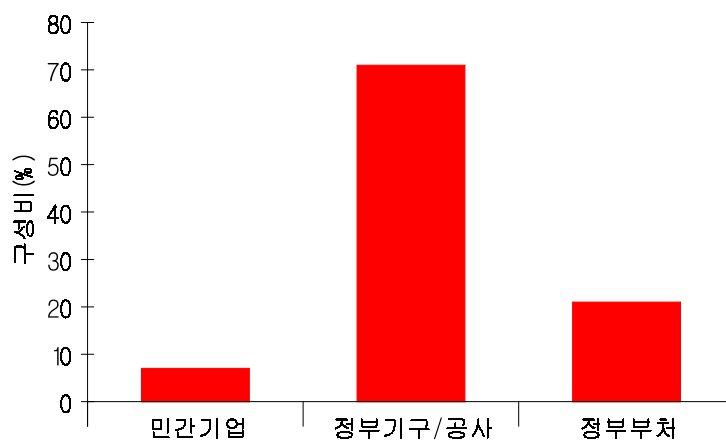
1) 항만자산의 소유

국제항만협회(International Association of Ports and Harbors: IAPH)의 조사에 의하면,¹⁾ 항만 관리·운영 조직의 약 92%는 공공조직인 것으로 나타났다. 즉 71%는 공공기관 또는 항만국, 21%는 정부부처 조직인 것으로 조사되었다. 그리고 민간기업조직은 7% 정도에 불과했다. 민간기업조직의 대표적인 사례는 주로 영국의 항만 관리·운영 조직에서 나타나고 있다.

한편 조사 당시(1999) 일부 항만의 경우 항만의 관리·운영을 민간기업에 이양할 계획임을 밝힌 상태에 있었다. 따라서 2003년 현재의 민간기업에 의한 항만 관리·운영의 비율은 이보다는 다소 높을 것으로 판단된다.

<그림 2-0>

항만 관리·운영 조직 형태(1999년 현재)



1) IAPH, 21st Conference - Global Trade through Port Cooperation, Kuala Lumpur, 1999. 조사대상 항만은 188개였음.

항만자산의 소유형태를 보면 진입수로 및 방파제의 경우는 항만국(port authority) 소유가 대부분이고(각각 60% 및 56%), 그 다음이 기타 공공조직(각각 27% 및 17%)이고, 민간기업 소유는 전무한 것으로 나타났다. 진입수로와 방파제의 경우는 공공재²⁾의 성격이 강하여 투자원가 회수가 어렵기 때문에 민간기업에 의한 개발 및 소유가 어려운 것으로 판단된다.

또한 컨테이너터미널의 토지 및 크레인도 대부분 항만공사 소유로 되어 있으며(각각 58% 및 76%) 민간 기업 및 기타 공공기관도 일부 소유하고 있는 것으로 나타났다.

<표 2-0>

항만자산의 소유형태(컨테이너터미널의 경우)

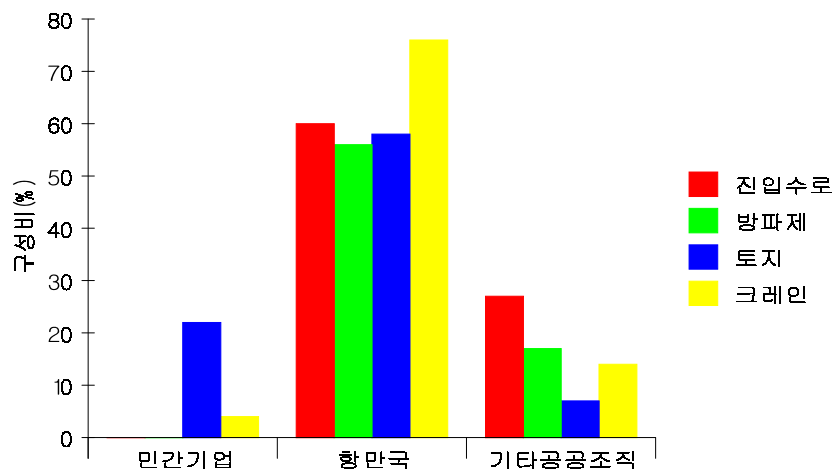
구성비: %

조직형태	진입수로	방파제	토지	크레인
민간기업	0	0	22	4
항만국	60	56	58	76
기타공공조직	27	17	7	14
기타	13	27	13	6

자료 : IAPH, 21st Conference - Global Trade through Port Cooperation, Kuala Lumpur, 1999.

<그림 2-1>

항만자산의 소유형태별 구성(컨테이너터미널의 경우)



- 2) 공공재는 가격을 지불하지 않는 소비자를 배제시킬 수 없고, 그 사람이 소비에 참여해도 다른 소비자들의 소비가능성에 영향을 주지 않는 재화를 말한다. 이러한 특성으로 인하여 공공재는 시장에 의하여 공급되기가 어렵거나 불가능하고 세금으로 정부가 직접 공급하게 됨.

2) 항만서비스 공급주체

항만서비스는 하역서비스를 제외하고는 항만국에 의하여 제공되는 경우가 많은 것으로 나타났다. 민간기업은 하역서비스 공급에 있어 항만국보다 약간 많은 것으로 나타났으나(항만국 34%, 민간기업 36%) 기타 부문 서비스의 공급은 항만국에 미치지 못하고 있다. 그러나 전통적으로 공공부문에서 공급되는 것으로 인식되고 있는 준설, 항행보조, 항만정보서비스 등의 부문에 있어서도 민간기업의 참여비율이 각각 26%, 13%, 23%에 달하고 있는 점은 주목할 만하다.

<표 2-1>

항만서비스의 부문별 공급주체

운영부문	구성비: %		
	항만국	민간기업	기타
예인서비스	40	31	29
도선서비스	42	28	30
준설	55	26	19
항행보조	56	13	31
하역서비스(컨테이너터미널)	34	36	30
항만정보서비스	62	23	15

자료 : IAPH, 21st Conference - Global Trade through Port Cooperation, Kuala Lumpur, 1999.

3) 항만 관리·운영의 유형 및 장단점

(1) 항만 관리·운영의 유형

항만의 관리·운영 유형은 민간의 참여정도에 따라 순수공영항만(public port), 공·민영항만(public/private port), 민·공영항만(private/public port), 순수민영항만(private port)의 네 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 순수공영항만은 항만의 규제·소유·운영을 모두 정부 또는 공공기관이 담당하는 항만이다. 이는 전통적인 항만 관리·운영 유형이라고 할 수 있으며, 아직도 일부의 항만에서 채택되고 있다. 그러나 이는 민영화 옹호론자의 입장에서 보면 가장 비효율적인 관리·운영 유형이라고 할 수 있으며, 대부분의 국가에서는 회피되고 있는 실정이다. 특히 대규모 항만의 신규개발에 있어서는 어떤 형태이든 민간의 참여를 유도하는 방향으로 제도의 개선이 이루어지고 있는 것이 일반적인 추세이다. 이러한 유형의 항만 관리·운영 방식이 채택될 경우에는 민간기업의 참여 여지가 전혀 없게 된다. 순수

공영항만의 대표적인 사례로 싱가포르항을 들 수 있는데, 이 항만 역시 1997년에 공사(corporation) 형태로 조직개편이 이루어진 바 있다.

둘째, 공·민영항만은 운영은 민간에서 담당하되, 소유 및 규제는 정부에서 담당하는 형태이다. 이러한 유형의 항만 관리·운영 방식은 민간의 경영 방식을 도입함으로써 효율성을 제고하는 한편, 공공성을 최대한 확보하기 위한 것이다. BOT(ROT), BTO(RTO), 임대차(leasing), 면허(licensing), 관리·운영계약 (management contract) 등의 방식에 의한 민간의 참여는 공·민영의 형태에 해당된다. 이러한 공·민영 형태의 운영 방식은 세계적으로 가장 널리 채택되고 있다.

셋째, 민·공영항만은 규제기능만 정부에서 담당하고 소유 및 운영을 민간이 담당하는 형태의 항만이다. 즉 민간이 터미널을 건설 및 소유·운영하고 정부는 환경, 안전 등에 관한 사항의 규제 및 개발계획 수립을 담당하게 된다. 민·공영항만은 민간부문 참여 형태 중 BOO 방식 및 항만전체를 매각하는 방식(full privatization) 등의 경우가 된다. 이러한 항만 관리·운영 형태를 채택하고 있는 대표적인 사례로 홍콩을 들 수 있으며, 그 이외에 일본 등 일부 국가의 항만에서도 터미널에 따라서는 이러한 형태를 도입한 사례가 있다.³⁾

넷째, 순수민영항만은 항만의 모든 기능이 민간의 관리·통제 아래 있는 항만을 의미한다. 이는 BOO 방식 및 항만전체를 매각하는 방식(full privatization)의 특수한 형태로 이해될 수 있다. 즉 항만의 소유·운영뿐만 아니라 환경, 안전 등에 관한 사항의 관리 및 개발계획 수립까지 민간에게 위임되어 있는 경우가 이에 해당된다. 영국에는 다수의 순수민영항만이 존재한다. 즉 영국항만연합(Associated

<표 2-3>

항만 관리·운영의 유형

유형	항만의 기능		
	규제	지주	운영
공영	공공	공공	공공
공·민영	공공	공공	민간
민·공영	공공	민간	민간
민영	민간	민간	민간

자료 : A. Baird, "UK Port Privatization: An Analytical Framework" in *Proceedings of International Association of Maritime Economist Conference*, City University, London, Sept. 22-24, 1997.

3) 예를 들면, 일본의 도쿄, 요코하마 등의 경우 준설토 매립으로 조성된 토지를 민간에 매각하여 민간으로 하여금 터미널을 건설·운영하는 등의 사례가 그것임.

British Ports)이 소유하고 있는 23개의 항만을 포함하여 리버풀, 맨체스터, 펠릭스 토우항 등이 이러한 유형의 항만이다. 진정한 의미의 항만민영화는 이러한 형태의 항만 관리·운영 방식을 의미한다고 할 수 있다.

우리나라의 경우 항만민영화는 가장 일반적인 동시에 가장 기본적인 민영화의 형태인 공·민영에 해당되는 것이다. 공·민영의 항만운영 형태는 세계적으로 가장 널리 채택되고 있는 것은 사실이나, 다른 한편에서 보면 민영화의 가장 초보적인 형태라 할 수 있다. 대부분의 국가에 있어서 항만의 개발·운영은 전통적으로 정부에 의하여 이루어져 왔으며, 이의 민영화가 추진된 것은 비교적 최근의 추세이기 때문이다. 즉 항만민영화 추진에 있어서 대부분의 국가들이 초기에는 공·민영의 운영형태를 채택하게 되나 점차 민·공영 또는 완전한 민영 형태를 부분적으로 도입하게 된 것이다.

우리정부는 부두운영회사제의 시행으로 항만민영화가 완전히 종결된 것으로 판단하는 경향이 있다. 그러나 갈수록 치열해지는 국제경쟁체제 내에서 우리나라 항만의 효율성을 높이고 경쟁력을 확보하기 위해서는 항만민영화의 질적인 면에서 변화가 있어야 할 것이다. 즉 향후에는 공·민영뿐만 아니라 경우에 따라서는 민·공영 및 완전한 민영형태로의 점진적인 전환도 적극 검토·추진되어야 할 것이다. 물론 모든 항만을 민·공영이나 완전한 민영형태로 전환하는 것은 항만의 국민경제적 중요성과 공공성을 감안할 때 바람직하지 않을 것이다. 다만 개별 항만의 특성에 따라 민·공영, 완전한 민영화가 바람직할 경우도 있을 것으로 생각된다. 따라서 정부는 항만민영화 추진에 있어 보다 적극적이고 개방적인 자세로 민간기업의 참여폭을 넓혀야 할 것이다.

<표 2-3>

세계 주요 항만의 관리·운영 유형

항만	공영	공·민영	민·공영	민영
홍콩			×	
싱가포르	×			
부산		×		
상하이	×			
카오슝		×		
로테르담		×		
로스앤젤레스		×		
함부르크		×		

세계 주요 항만의 관리·운영 유형(계속)

항만	공영	공·민영	민·공영	민영
애틀랜틱		×		
클라				×
롱비치		×		
두바이		×		
NY/NJ		×		
브레멘		×		
도쿄		×		
펠릭스투우				×
요코하마		×		
알헤시라스		×		
고베		×		
길롱		×		
나고야		×		
산후안		×		
시애틀		×		
방콕		×		
탄정프리옥		×		

자료 : Kevin Cullinane and Dong Wook Song, "Port Privatization Policy and Practice", *Transport Reviews*, Vol. 22-1, 2002, pp.55-75.

(2) 항만 관리·운영 유형별 장·단점

항만의 관리·운영 형태는 민영화의 정도에 따라 공영 → 공·민영 → 민·공영 → 민영의 형태로 구분 가능하다. 즉 항만운영에 있어 공영과 민영은 완전히 상반된 두 개념이며, 공영항만의 장점은 민영항만의 단점으로 나타나고 공영항만의 단점은 민영항만의 장점으로 나타난다. 그리고 공·민영과 민·공영은 두 극단적인 운영형태의 중간형태로서 각각 공영항만과의 민영항만의 장·단점을 부분적으로 갖게 된다.

항만 운영형태별 장단점은 <표 2-5>에 정리되어 있거니와 공영항만의 경우 소유·운영·규제가 모두 국가에 의하여 이루어짐에 따라 항만의 개발·운영에 국가의 정책목표를 용이하게 반영할 수 있으며, 운영에 있어 공공성의 극대화가 가능하다는 장점이 있다. 반면에 단점으로는 정부의 개입으로 민간의 효율성 도입이 불가능하다는 점을 들 수 있다. 반대로 민영항만은 항만의 효율성을 극대화할 수 있는 대신에, 공공성의 확보가 어렵다는 문제점이 있다. 그리고 공·민영은 공

영 쪽에 가까운 형태로서 이의 장·단점도 공영의 장·단점과 거의 비슷한 반면, 민·공영은 민영 쪽에 가까운 형태로서 이의 장·단점도 민영의 장·단점과 유사하다.

이와 같이 항만 관리·운영의 각 유형은 나름대로의 장점과 단점을 갖고 있으며, 따라서 모든 경우에 적용 가능한 최선은 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 즉 항만 관리·운영의 최적 형태는 해당 항만이 처한 경제적·제도적 여건에 따라 달라질 것이다. 과거 항만시설이 제한되어 있었을 때에는 이의 이용이 모든 이용자에게 무차별적으로 개방됨과 아울러 공공의 이익에 맞게 이루어지도록 하는 것이 가장 중요한 과제였을 것이다. 이 경우에는 항만 관리·운영의 공영 형태가 가장 바람직한 유형이었을 것으로 판단된다. 그러나 근래에는 점차 항만 시설의 개발이 확대됨에 따라 상호간의 경쟁이 치열해지게 되었으며, 고도의 경쟁력을 확보하지 못한 항만은 더 이상 생존·발전하기 어려운 상황에 직면하게 되었다. 이러한 상황에서는 항만의 공공성 확보보다는 효율성의 향상이 더욱 중요한 과제로 대두되었으며, 이에 따라 민·공영 또는 완전한 민영형태가 상대적으로 선호되는 항만 관리·운영의 형태로 자리잡고 있는 것이다.

<표 2-5>

항만 관리·운영 유형별 장·단점

유형	장 점	단 점
공영	<ul style="list-style-type: none"> - 항만 개발·운영에 국가의 정책목표를 용이하게 반영 - 국가의 통제 아래 전국의 균형된 항만 개발 가능 - 운영의 공공성 극대화 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 개입으로 항만운영의 자율성과 신축성 결여 - 민간의 이윤동기와 효율성 도입 불가 - 항만 간의 경쟁체제 도입 어려움(독점적 운영)
공·민영	<ul style="list-style-type: none"> - 국가의 통제 아래 전국의 균형된 항만 개발 가능 - 민간의 이윤동기와 효율성의 부분적 도입 - 항만 간 경쟁체제의 구축 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 항만 소유자로서의 정부 간섭 상존 - 민간의 효율성 실현에 한계
민·공영	<ul style="list-style-type: none"> - 항만에 대한 소유·운영권 허용으로 민간의 이윤동기와 효율성의 적극 도입 - 항만 간 경쟁체제의 구축 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가의 정책목표가 항만 개발·운영에 충분히 반영되기 어려움 - 운영의 지나친 상업성 추구로 공공성 저해 우려
민영	<ul style="list-style-type: none"> - 민간의 이윤동기와 효율성 도입 극대화 - 항만 간의 경쟁체제 구축 가능 - 여건의 변화에 대응한 항만운영의 신축성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가의 정책목표가 항만 개발·운영에 충분히 반영되기 어려움 - 운영의 지나친 상업성 추구로 공공성 저해 우려

한편 항만 관리·운영의 민영화를 촉진하고 있는 또 다른 하나의 요인으로 기업전용터미널의 증가를 들 수 있다. 예를 들면, 제철, 시멘트, 자동차 등 많은 화물을 처리해야 하는 기업의 경우 자사전용으로 이용 가능한 터미널을 필요로 하게 되었다. 그러한 기업전용터미널의 경우에는 공공성의 확보에 대한 필요성이 미약하므로 민·공영 또는 완전한 민영형태의 항만 관리·운영 방식이 큰 무리 없이 도입될 수 있는 것이다.

2. 항만에 대한 민간부문의 참여

1) 항만민영화의 기대효과

민영화(privatization)는 널리 사용되고 있는 용어임에도 불구하고 명확한 개념정립이 되어 있는 것은 아니다. 좁은 의미의 경제적인 민영화는 두 가지 측면에서 정의될 수 있다.⁴⁾ 즉 하나는 공공 소유의 자산을 민간에 매각 또는 기타 방법으로 양여함으로써 그 소유권을 공공부문에서 민간부문으로 이전하는 것이며, 다른 하나는 시장구조가 독과점에서 경쟁체제로 전환되는 것을 의미한다.

그런데 항만의 경우 소유권 이전을 민영화의 기준으로 삼을 경우에는 그 범위가 지나치게 축소된다는 문제가 있다. 현실적으로 받아들여지고 있는 민영화의 개념에는 소유권의 이전을 포함하지 않는 다양한 민간참여 유형이 있기 때문이다. 넓은 의미에서 민영화는 다음과 같은 네 가지 요소를 포괄하는 개념으로 이해할 수 있다.⁵⁾ i) 정부부문에서 생산하는 서비스에 대한 민간부문의 자금제공, ii) 정부부문에서 자금을 제공하는 서비스의 생산에 대한 민간부문의 참여, iii) 정부독점사업에 대한 민간부문의 시장진입 허용, iv) 공기업의 매각을 통한 공공역할의 민간으로의 이전 등이 그것이다.

이와 같은 민영화의 다양한 유형에 비추어 볼 때 항만민영화(port privatization)는 i) 항만자산의 소유권을 공공부문으로부터 민간부문으로 이전하거나, ii) 항만의 개발, 운영 및 특정활동에 대하여 민간부문의 자금을 투자하도록 하는 것을 의미

4) 삼성경제연구소, 「민영화와 한국경제」, 1997.

5) Kevin Cullinane and Dong-Wook Song, "Port Privatization Policy and Practice", *Transportation Reviews*, Vol. 22-1, pp.55-75.

하는 것으로 이해될 수 있다. 따라서 앞에서 본 항만 관리·운영형태 중 넓은 의미의 민영형태는 공·민영, 민·공영, 민영의 세 가지를 포함하는 개념이다. 즉 항만의 소유와 규제 주체의 형태를 불문하고 그 운영이 민간에 의하여 이루어질 경우(민간에 의하여 통제될 경우) 해당 항만은 민영화가 이루어진 것으로 볼 수 있는 것이다.

항만민영화는 일반적으로 경제적·정치적 목적에서 추진된다. 경제적 측면에서는 항만의 효율성과 운영성과의 향상을 통한 편익의 증대가 예상된다. 그리고 정치적 측면에서는 막대한 투자 및 운영비용이 수반되는 항만부문에 대한 정부의 재정부담과 관리업무의 경감이 기대된다. 이에 따라 항만의 소유, 관리 및 운영에 대한 민간의 참여는 전 세계적으로 급속히 확대되고 있다.

일반적으로 정부 또는 공공기관에 의하여 직접 소유 및 운영되는 항만은 서비스 생산원가가 높으며, 비효율적인 것으로 평가된다.⁶⁾ 그 결과 공공항만들은 대체로 이용요금에 전체원가를 보상받지 못하게 되며, 재정지원에 의존하게 되는 경향이 상대적으로 높다.⁷⁾ 항만민영화는 이와 같은 문제점들에 대응함과 동시에 다음과 같은 효과를 실현하기 위한 것이다.⁸⁾

- 항만서비스 생산의 효율성 향상
- 항만개발 및 유지보수 재원의 확보
- 경영능력의 강화
- 정부의 재정적·행정적 부담 경감
- 항만 관리 및 운영의 관료적·정치적 영향 배제 또는 최소화
- 항만운영에의 경쟁체제 도입을 통한 경제적 편익의 증대

한편 물동량 처리량 세계 상위 100대 기업(설문회수율은 48%)에 대한 최근의 조사결과에 의하면⁹⁾ 항만민영화의 목적 내지 동기로는 원가절감 및 효율성 향상

6) 예를 들면 J. Eyre, "Maritime Privatization", *Maritime Policy and Management*, Vol. 17, 1990, pp. 113-121, I. Heggie, "Charging for Port Facilities", *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 8, pp.3-25 등 참조.

7) R. Winder and D. Pender, "Economic Behavior of Public Ports in the United States", *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 13, pp.169-181.

8) R. Sherman, "Privatization of Sea Ports?", *Transportation Quarterly*, Vol. 49, 1995, pp.93-100, UNCTAD, *Comparative Analysis of Deregulation, Commercialization and Privatization of Ports*, UNCTAD/SDD/PORT/3, Geneva, 1995 등 참조.

9) Alfred J. Baird, "Privatization Trends at the World's Top 100 Container Ports", *Journal of Maritime Policy and Management*, Vol. 29-3, 2002, pp.271-284.

이 50%로 가장 큰 비중을 차지하였으며, 이어서 교역의 확대, 공공부문의 비용절감, 경영 노하우(know-how)의 도입 등이 제시되었다. 그 이외에도 신규터미널의 조속한 개발, 해운항만 법령에의 부응, 민·관 파트너십(partnership)의 개발, 항만 수입의 증대 등이 항만운영에 대한 민간참여의 목적으로 거론되었다.

<표 2-6>

항만민영화의 목적

목적	비율(%)
원가절감/효율성 향상	50
교역의 증대	27
공공부문의 비용절감	23
노하우(know-how)의 도입	15
기타	21

자료 : Alfred J. Baird, "Privatization Trends at the World's Top 100 Container Ports", *Journal of Maritime Policy and Management*, Vol. 29-3, 2002, p.280.

주 : 중복응답 허용.

그런데 항만민영화와 관련된 정책적 결정에 있어 가장 중요하게 고려되어야 할 요인은 민영화시의 사회적 순편익이라고 할 수 있다. 즉 항만의 공공 관리·운영과 비교한 민영화시의 사회적 비용·편익 분석을 기초로 민영화 정책이 수립·추진되어야 할 것이다. 따라서 항만민영화의 궁극적 당위성 내지 목적은 경제적 측면에서 찾아야 할 것으로 생각된다. 항만민영화로 기대되는 구체적인 국민경제적 효과로는 항만산업의 효율성 향상, 수출입 운송비용의 절감, 국제무역의 촉진 및 국제무역에서의 경쟁력 강화, 소비자 선택폭의 증대, 취업기회의 증대, 규모의 경제(economies of scale) 실현가능성 증대 등을 들 수 있다.¹⁰⁾

2) 항만에 대한 민간투자

항만하부시설의 공급에 있어서는 공공재적 성격 및 외부효과로 인하여 시장기능이 적절하게 작동되지 않는 경향이 있다. 따라서 항만에 대한 투자는 정부의 역할이 큰 비중을 차지하고 있다. 그런데 정부의 항만시설에 대한 투자 역시 정부의 실패(government failure)로 인하여 바람직하지 못한 결과를 초래하는 경우가 많다.

10) Kevin Cullinane and Dong-Wook Song, "Port Privatization Policy and Practice", *Transportation Reviews*, Vol. 22-1, 2002, pp.55-75.

정부실패의 원인으로는 첫째, 정보의 부족을 들 수 있다. 정부는 항만투자 정책의 실행에 있어 필요한 정보와 지식이 부족하여 예상되는 효과를 획득하기가 매우 어려운 경우가 많다. 그리고 정보가 부족한 상태 하에서 의사결정을 내려야 하는 정부로서는 그 결과를 예견하기도 어렵게 된다.

둘째, 정부가 정책결정을 위해 필요한 정보를 충분히 수집하기도 어렵지만 설사 요구되는 정보를 얻었다고 하더라도 관료조직 자체의 문제로 인하여 최적의 의사결정을 내리지 못할 가능성이 높다. 왜냐하면 정책결정을 내리고 집행하는 정부의 관료들 역시 국민전체의 편익보다 자신의 편익을 우선적으로 추구하는 경향이 있기 때문이다.

셋째, 정치가의 근시안적 사고방식이 문제가 된다. 정치가들은 정치적 의사를 결정할 때 장기적인 결과보다는 단기적으로 자신의 입지에 미칠 영향에 보다 큰 관심을 갖는 경향이 있다. 특히 선거에 의하여 선출되는 정치인들은 의사결정의 기준으로 장기적 관점보다는 차기 선거에서의 당선가능성에 도움이 될 수 있는지의 여부가 더욱 중요한 기준이 되기 때문이다. 이러한 정치가의 근시안적 경향 때문에 정부의 공공사업은 보통 미래소비보다는 현재소비를 증가시키는 사업에 치중된다.

항만시설에 민간기업이 투자했을 경우에는 통상 해당 시설에 대해서 일정기간 동안 관리·운영권을 위임받아 이용하게 된다. 민간의 항만시설에 대한 투자는 해당 투자로부터 직접적으로 상업적 이윤을 추구하거나, 운송체계의 개선에 따른 간접적 혜택을 목적으로 하게 된다. 상업적으로 자금을 조달할 경우에는 적정 이윤뿐만 아니라 위험의 감수에 따른 프리미엄까지 감안해야 하므로 조달비용이 높아지는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 민간으로부터의 자금조달이 조세에 의한 정부조달보다 전체적인 원가 측면에서 유리한 것으로 지적되고 있다. 민간자금 조달의 목적으로는 다음과 같은 사항을 들 수 있다.¹¹⁾

- 국민의 추가 조세부담 최소화, 재정적자 및 정부보증의 부담 경감
- 항만의 관리·운영에 민간부문의 관리 및 통제기법 도입(원가절감 도모)
- 항만시설 개발에 민간의 기업가정신 적용 및 혁신의 촉진
- 항만시설 개발에 대한 가용 재원의 증대 등

11) Institute for Transport Studies(ITS) and Partners, *Project Fatima*, Project funded by European Commission, Brussels, 1999.

특히 컨테이너터미널의 개발에 있어서는 위의 두 번째 및 네 번째 목적이 중요하게 고려된다. 한편 민간자금은 다음과 같은 경우에 한해서 순수한 민간자금이라고 할 수 있다.¹²⁾

- 해당 민간투자자가 모든 위험을 부담
- 투자 자금은 직접 사용자로부터 회수
- 운영은 사용자에게 대한 이용료를 기초로 함

그런데 항만시설에 대한 민간투자의 경우 위의 조건들을 완전하게 충족시키는 경우는 거의 없다. 따라서 항만투자에 있어서는 순수한 의미의 민간자금은 사례가 드문 것으로 볼 수 있다.

3) 항만투자의 특성

항만투자는 일반적인 사회간접자본에 대한 투자에 있어서와 같이 다음과 같은 특성을 갖는다.¹³⁾ 첫째, 투자 시설의 기대 내용연수가 매우 길며, 따라서 투자자금의 회수기간도 길어지게 된다. 투자회수기간은 투자 대상 및 계약조건에 따라 달라지게 되나 통상 30년 내외에 달한다.

둘째, 건설기간 중 대규모 투자가 소요된다. 금융규모의 증대에 따라 금리수준도 상승하는 경향이 있다. 금융비용만을 보면 정부는 민간보다 신용도가 높기 때문에 정부의 조달비용이 민간보다 저렴하게 될 가능성이 크다(즉 정부가 보다 저렴한 금리로 금융 가능).

셋째, 항만투자에 있어서는 계획과 실제 건설시까지의 기간이 길어지게 되는 경향이 있다. 즉 여러 가지 법적·제도적 의사결정 과정을 거쳐야 할 뿐만 아니라 지역사회 및 이해관계 집단으로부터의 저항, 기타 행정절차 등의 문제가 있기 때문이다. 이러한 시간의 지연 및 다양한 절차는 해당 프로젝트 비용을 변화시킬 뿐만 아니라 계획의 내용에도 변화를 가져오게 되는 등 문제를 야기한다.¹⁴⁾

넷째, 투자의 철회가 불가능하다는 특성을 갖는다. 항만 건설이 중단될 경우 해당 시설은 이용가치가 없기 때문에 막대한 금전적 손실을 감수하지 않으면 안 된다.

12) Institute for Transport Studies(ITS) and Partners, *Op. cit.*

13) European Conference of Minister of Transport, *Private and Public Investment in Treansport*, Paris, 1990.

14) P. Hall, *Great Planning Disasters Revisited*, University Collge, London, 1990.

다. 투자자의 입장에서는 투자의 이러한 불가역성은 투자결정에 있어 큰 장애요인이 되며, 기대회수율이 상대적으로 높지 않을 경우 투자가 어렵게 되는 것이다.

다섯째, 건설기간이 상대적으로 길다는 점을 들 수 있다. 항만투자에 소요되는 기간은 통상 2~7년이 소요되는데, 동 기간 중에는 투자회수가 불가능할 뿐만 아니라 기 투자금액에 대한 금리가 발생하므로 투자자의 부담이 크게 된다.

여섯째, 항만투자에 있어서는 각 지역별·유형별로 해당 항만이 처한 여건이 다르며, 따라서 투자 프로젝트의 특성이 서로 상이하게 된다. 이러한 개별 프로젝트별 차이는 항만개발의 원가추정, 건설 과정 등의 표준화에 대한 제약요인이 되며, 그만큼 투자결정의 어려움을 야기하게 된다.

일곱째, 투자의 자본비용(고정비용)에 대비한 운영비용의 비중이 상대적으로 작다. 즉 항만의 운영에 있어서는 일반관리비, 유지보수, 인건비 등의 비용이 소요되나, 이들의 비용이 건설비용에 비하면 크게 낮은 것이다. 그 결과 한계비용을 기준으로 효율을 결정할 경우 투자회수가 불가능하게 된다.

한편 항만의 경우 다른 교통시설에 비하여 민간투자가 활발한 편인데, 그 이유로 컨테이너터미널의 운영은 너무나 복잡하여 특정 도시 또는 지역의 자치단체에서 담당하기가 쉽지 않은 반면, 민간운영 터미널의 생산성이 상대적으로 높아서 민간기업의 투자유치가 비교적 용이하다는 점 이외에도 다음과 같은 사항을 들 수 있다.¹⁵⁾

첫째, 대부분의 국가에 있어서 항만하부시설 개발은 정부가 담당하므로 상부시설 위주로 투자하는 민간기업의 이윤획득 가능성이 높은 편이다. 더구나 항만운영은 어느 정도의 독과점형태가 되는 경우가 많아서 운영업체의 시장지배력도 높은 편이다.

둘째, 최근 규모의 경제(economies of scale) 실현으로 서비스 단위당 비용이 감소하고 있는바, 그 가운데 상당부분은 운영업체의 이윤증대로 나타나고 있다. 특히 북유럽 국가들에 있어서는 항만 노동의 노사관계도 매우 신축적이라는 이점이 있다.

셋째, 정부의 개입 내지 지원으로 인하여 항만에 대한 민간투자의 불확실성 내지 위험도 크게 감소하고 있다. 민간 투자의 주요 대상이 되는 상부구조는 대부분

15) Bart W. Wiegman, "Investment in Container Terminals: Public Private Partnership in Europe", *International Journal of Maritime Economics*, April, 2002, p.1-20 및 S. Farrel, *Financing European Transport Infrastructure*, London, Macmillan Press, 1999.

이동 가능할 뿐만 아니라 중고품 시장도 잘 발달되어 있어서 사업종료 또는 폐업 시 매몰비용(sunk cost)도 적은 편이다.

흔히 보는 항만 관리·운영 형태인 지주항만의 경우를 보면 정부는 내륙 또는 해상으로부터 항만에 접근하는 시설에 대하여 투자하게 된다. 그리고 항만공사(독립적인)는 토지 조성, 안벽건설 등 하부구조 건설비용을 부담하며, 민간기업은 포장, 건물, 기계장비 등 상부구조의 확보 비용을 부담한다.

4) 민간부문의 참여형태

항만서비스의 생산과 관련된 민간의 참여형태는 해당 항만의 운영목표, 규모, 화물의 종류, 참여부문 등 여건에 따라 달라진다. 그런데 민간참여의 대표적인 유형은 다음과 같다.¹⁶⁾

첫째, 항만 전체를 매각하는 방식(full privatization)이 있다. 이 방식은 해당 항만의 모든 자산과 부채를 민간에게 이전시키는 것으로 정부가 심각한 재정적 어려움을 겪고 있을 경우 등에 있어서 흔히 이용되는 방식이다.

둘째, 민간으로 하여금 특정 항만 또는 터미널을 개발·운영·소유하도록 하는 방식(build, operate and own: BOO)은 단기적 재정상의 필요 등에 의하여 추진된다.

셋째, 민간으로 하여금 항만을 건설 또는 재개발하여 일정기간 운영하도록 한 다음, 소유권을 국가에 귀속시키도록 하는 방식(build/rehabilitate, operate and transfer: BOT 또는 ROT)이 있다. 이 방식은 국가가 항만에 대한 소유권을 확보하게 된다는 특성이 있는데, 가장 전통적인 민영화 방식이 된다. 또한 이와 유사한 방식으로 민간이 항만개발 후 먼저 소유권을 국가에 이전시킨 후 일정기간 운영하여 개발비용을 회수하도록 하는 방식(build/rehabilitate, transfer and operate: BTO 또는 RTO)이 있다. BOT(또는 ROT)의 경우 민간참여자는 해당 항만의 운영기간 동안 소유자로서의 권리를 가지므로 시설·장비의 설치, 변경 등이 비교적 자유로운 반면, BTO(또는 RTO)의 경우는 운영기간 동안 소유권이 국가에 있으므로 시설·장비의 설치 및 변경에 있어서 엄격한 국가의 통제를 받게 된다는 차이가 있다. 우리나라의 경우는 후자의 방식(BTO 또는 RTO)을 택하고 있는데, 효율적인 민자유치와 해당 항만의 경쟁력 강화를 위해서는 전자의 방식(BOT 또는 ROT)으로 전

16) Trujillo Lourdes and Gustavo Nombela, "Privatization and Regulation of the Seaport Industry", *Policy Research Working Paper*, World Bank, 1999.

환할 필요가 있는 것으로 생각된다.

넷째, 합작투자(joint venture)에 의한 민간참여 방식이 있다. 합작투자는 공공부문과 민간기업이 협력하는 경우, 민간기업 끼리 협력하는 경우, 공기업 끼리 협력하는 경우 등이 있다. 먼저 공공부문과 민간기업의 협력사례로는 중국의 상하이항, 말레이시아의 클랑항(Port Klang) 개발을 들 수 있다. 민간기업 간의 협력은 참여기업의 전문성을 살릴 수 있는 방향으로 추진되는 경우가 일반적인데, 한 기업은 관련 전문지식과 기술을 주로 제공하고 다른 기업은 마케팅을 담당하는 등의 경우가 이에 해당된다. 그리고 공기업 간의 협력은 싱가포르항만공사(Singapore Port Authority)와 다렌항만국이 협력하여 다야오완항(Port of Dayaowan)에 컨테이너터미널을 개발·운영하는 사례 등을 들 수 있다.

다섯째, 임대차(leasing) 계약에 의한 민간참여 방식이 있는데, 이는 항만당국이 일정기간 동안 항만자산을 민간기업에 임대하는 것을 말한다. 이 경우 항만자산은 정부 소유이며, 민간기업은 일반적으로 투자를 하지 않으므로 상업적 위험만을 부담하게 된다.

여섯째, 면허(licensing)에 의한 민간참여 방식으로, 이 경우 하부구조는 정부가 투자하고 상부구조는 해당 민간기업이 투자하게 된다. 그러나 정부소유의 일부 상부구조물에 대해서도 면허받은 민간기업이 이용할 수도 있다.

일곱째, 관리·운영계약(management contract)에 의한 민간참여 방식이 있는데, 이는 단순히 항만당국과 민간기업이 항만의 관리·운영에 대한 계약을 체결하는 것이다. 이 경우 항만 하부구조 및 시설은 당국의 소유이며, 이의 운영은 민간기업의 상업적 판단에 따라 이루어진다. 따라서 투자 및 상업적 위험을 모두 정부가 부담하게 된다. 이러한 민간참여 방식의 사례로 영국의 브리스톨(Bristol)항을 들 수 있는데, 이 항만은 시 당국이 소유하고 민간이 운영하고 있다.

항만에 대한 민간의 참여형태를 결정하는 주요 요인의 하나로 항만의 규모를 고려할 수 있음은 앞에서 언급한 바 있다. 즉 항만의 규모가 작을 경우, 특히 항만 서비스에 대한 수요가 충분하지 않아 단일 터미널로 구성된 항만의 경우에는 항만 전체의 관리·운영권(경우에 따라서는 소유권을 포함하여)을 단일 기업에 이양하는 것이 바람직할 것이다.

반면에 대규모 항만의 경우에는 시설이 복수의 터미널로 구분되며, 따라서 항만 내 경쟁체제의 도입이 가능하게 된다. 즉 복수의 민간기업이 면허 또는 임대차계약(특정 터미널의 하부구조물이나 상부구조물을 독점적으로 이용하는 경우) 등에

의하여 항만서비스를 생산하게 된다.

5) 항만 관리·운영의 민간이양 조건

(1) 전반적 사항

앞에서 본 항만민영화 형태 중 BOT(ROT), BTO(RTO), 임대차(leasing), 관리·운영계약(management contract) 등의 경우에 항만에 대한 소유권은 정부에서 보유한 상태에서 관리·운영권의 민간이양이 이루어진다. 따라서 이러한 항만 관리·운영의 민간이양은 완전한 공공운영과 완전한 민영화의 중간단계라 할 수 있다. 그런데 항만 관리·운영의 민간이양에 있어서는 민간이양의 목적, 항만자산의 독점적 사용권, 임차료 지급 등 민간기업의 의무, 계약기간, 계약위반시의 처벌 및 범칙금, 잉여노동력 처리, 불확실성의 위험 분담 문제 등에 대한 면밀한 검토가 요구된다.

먼저 이양의 목적을 규정함에 있어서는 이양대상 자산, 해당 민간기업이 독점 공급하게 될 항만서비스의 범위와 종류, 타 기업도 공급 가능한 항만서비스의 범위와 종류, 정부가 공급하게 될 항만서비스의 범위와 종류 등에 대하여 명확히 해야한다. 대체로 화물 취급, 하부구조물의 이용, 항만 내 통신 등의 서비스는 해당 기업이 독점적으로 공급하게 되며, 급유, 급수 등 부대서비스는 타 기업에도 개방되는 경우가 많다. 안전·환경 등 공익적 특성이 강한 서비스를 민간이 수행할 경우에는 보조금을 지급하게 되는데, 공익적 서비스는 다수의 기업에 개방하기보다는 단일 기업에 위임하는 것이 관리비용의 절감 차원에서 유리하다.

항만의 관리·운영을 담당하는 민간기업의 임대료는 일정 금액을 정기적으로 납부하는 경우가 일반적이는데, 경우에 따라서는 마이너스(-)의 임대료가 책정되기도 한다. 즉 해당 기업이 공공서비스를 대행할 경우 항만수입이 공공서비스 비용을 보전하기에 부족하면 해당 기업은 정부로부터 수수료를 받게 된다. 또한 선박 입항료, 화물입항료 등 정부에서 부과하는 조세성격의 수수료는 해당 민간기업이 징수하여 정부당국에 전달하는 경우도 있다.

한편 민간기업이 항만시설을 개발할 경우(BOT, ROT, BTO, RTO 등)에는 개발 완료시점, 이용 개시 및 종료 시점, 소유권 이전 시점 등에 관한 사항이 명시되어야 한다. 그리고 시설 건설에 있어서 사용되는 자재의 규격, 건설공법 등에 관한 사항도 명확하게 하지 않으면 안 된다.

<표 2-7>에서 보는 바와 같이 세계 100대 항만을 대상으로 한 조사결과에 의하면 항만민영화의 방법으로 가장 많이 이용되는 것은 자산의 양도·임대로 전체의 52%를 차지하며, 건설-운영-이전(build-operate-transfer: BOT), 법인화, 합작투자, 항만토지 매각, 관리계약 등이 그 뒤를 이었다. 표에서 기타 방식으로 제시된 것은 터미널의 단기임대, 별도의 컨테이너터미널회사 설립(지분의 전부 또는 일부를 항만국 등 공공기구에서 보유) 등이 있었다.

<표 2-7>

항만민영화의 방법

민영화의 방법	구성비(%)
양도/임대	52
Build-Operate-Transfer(BOT)	19
법인화(corporatisation)	13
합작투자	10
항만토지 매각	4
관리계약	2
기타	13

자료 : Alfred J. Baird, "Privatization Trends at the World's Top 100 Container Ports", *Journal of Maritime Policy and Management*, Vol. 29-3, 2002, p.281.

주 : 중복응답 허용.

(2) 계약기간

항만 관리·운영권의 민간이양 기간에 관해서는 일률적인 법칙이 있는 것은 아니다. 해당 항만의 효율성 향상을 위해서는 민간기업이 시설 및 장비에 대하여 적정한 투자를 수행하고 이의 회수가 가능하도록 충분한 기간을 보장해야 한다. 그러나 항만당국의 입장에서는 계약기간이 길어지면 서비스 비용, 수요 등 항만시장 여건에 대한 정확한 정보를 획득할 수 없게 된다는 문제가 발생한다. 따라서 계약기간의 결정에 있어서는 관련자의 이해가 상충되는 측면이 있다.

한편 참여기업이 항만개발 및 재개발에 투자할 경우에는 계약기간이 투자금액의 회수에 맞추어 비교적 장기간으로 결정되는 경향이 있다. 즉 항만시설의 임대차 계약은 임차기업의 대규모 투자가 수반되는 경우와 투자가 수반되지 않는 경우가 있는데, 전자의 임대차 기간이 후자의 임대차 기간보다 길어진다. 일반적으로 항만시설의 임대차 기간은 15년 이상으로 책정되며, 대규모 투자사업의 경우에 있어서는 계약기간이 25년 전후로 결정된다.

<표 2-8>은 세계 주요 항만의 임대차 기간결정 사례를 나타낸 것이다. 여기에는 임차기업이 해당 시설에 투자한 경우, 투자하지 않은 경우 등 다양한 사례가 포함된 것이다.

<표 2-8>

주요 항만의 임대차 계약기간

항만	국가	계약기간
Buenos Aires 터미널 1-4, 6	아르헨티나	25
Buenos Aires 터미널 5	아르헨티나	18
Mar del Plata	아르헨티나	15
Manzanillo	파나마	20
Karachi	파키스탄	20
Le Havre	프랑스	50
Kelang-Westport	말레이시아	30
Manila-South Harbor	필리핀	15
Santos	브라질	25
Maputo	모잠비크	15

자료 : L. Trujillo and G. Nombela, "Privatization and Regulation of Seaport Industry", *Policy Research Working Paper*, The World Bank, Sept., 1999, p.26.

(3) 잉여 노동력

항만노동력의 공급과잉은 전 세계적으로 나타나는 현상이다. 그 원인은 두 가지로 생각되는데, 우선 강력한 노동조합의 영향으로 고용조정이 사실상 어렵다는 점과 기계화·자동화의 영향으로 노동력에 대한 수요가 급속하게 감소되고 있다는 점이 그것이다. 항만산업은 비교적 단기간에 노동집약적 산업에서 자본집약적 산업으로 특성이 바뀌었으며, 그 과정에서 막대한 잉여 노동력이 발생한 것이다.

그런데 대부분의 국가에 있어 잉여 노동력에 대한 대응은 쉽지 않은 과제로 남아 있다. 항만노동자들은 나름대로 자신들의 기득권을 보호하기 위한 다양한 장치를 확보하고 여러 가지 혜택을 향유하고 있기 때문이다. 일부 국가에 있어서 항만노동자들은 강력한 압력단체를 형성함으로써 정치적 영향력을 행사하고 있다. 따라서 항만민영화에 있어서는 잉여 노동력 문제에 대한 해결이 전제되어야 한다. 그렇지 못할 경우 인건비 상승으로 인한 경쟁력 상실뿐만 아니라, 노동자들의 저항으로 항만개혁 자체가 불가능해질 가능성이 높기 때문이다.

잉여 노동력의 해소를 위해서는 실업보상금의 지급, 퇴직자에 대한 직업전환 프

로그램 운영 등의 방안이 강구될 수 있다. 그리고 소요비용은 재정지원으로 일부 충당하고 나머지는 민간 운영업자로 하여금 부담하도록 하는 것이 일반적이다. 그런데 이에 대한 구체적 대응방식은 국가에 따라 상이하다. 예를 들면 파나마의 경우는 항만당국이 항만임대료의 일부를 할애하여 노동조합의 잉여노동력 해소 프로그램 경비에 충당하도록 한 바 있다. 그리고 브라질은 정부와 노동조합 사이의 합의에 의거 터미널 운영업자가 해당 터미널에 고용된 노동자들(전국 항만노동조합이 아닌)과의 협상에 의해 이 문제를 해결하도록 조치했다.¹⁷⁾

한 조사결과에 의하면 항만에의 민간투자를 유인함에 있어 항만노동 개혁이 핵심적 요인이라고 응답한 항만은 전체의 17%였으며, 30%는 중요 또는 매우 중요하다고 응답했고, 약 40% 정도는 중요성이 크지 않다고 응답했다.¹⁸⁾ 따라서 응답자의 약 절반이 민영화의 전제조건으로 항만노동의 개혁이 필요한 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

(4) 미래의 불확실성에 대한 위험의 분담

항만의 관리·운영 계약은 장기간을 대상으로 하는 것이므로 장기예측의 부정확성, 돌발적인 사태의 발생 등 미래의 불확실성에 따른 위험이 수반된다. 이러한 위험 분담의 원칙은 관련자들로 하여금 위험회피의 노력을 극대화할 수 있도록 하는 것이다. 즉 모든 당사자들이 최적의 대안을 선택할 수 있도록 인센티브를 제공하는 방안이 강구되어야 한다.

항만의 민영화와 관련된 위험의 종류는 다음과 같다.¹⁹⁾

- 항만서비스 수요가 예상에 미치지 못해서 발생하는 운영수입 위험(revenue risk)
- 민간기업이 항만건설 또는 재개발에 투자할 경우(BOT, ROT, BTO, RTO 등) 건설원가의 상승, 예기치 못한 상황의 발생 등에 따른 설계·건설 위험(design/construction risk)
- 항만서비스 생산비용이 예산을 초과함에 따라 발생하는 운영비용 위험(operating cost risk)

17) T. Brennan, "Mexican Government Buys Out Union Contracts to Speed Port Privatization", *Traffic World*, Vol. 242, 1995, pp. 25-39.

18) Alfred J. Baird, "Privatization Trends at the World's Top 100 Container Ports", *Journal of Maritime Policy and Management*, Vol. 29-3, 2002, p.282.

19) M. Kerf et al., *Concession for Infrastructure: A Guide to Design and Award*, World Bank, Technical Paper, No. 399, Washington D. C., 1998.

- 이자율, 환율변동, 인플레이션에 대한 예측의 오류에 따른 금융 위험(financial risk)
- 유류유출 사고의 발생 또는 예기치 못한 환경 악화 등으로 인한 환경 위험(environmental risk) 또는 사고 위험
- 항만정책이나 규제의 변화 등에 따른 정치적 위험(political risk) 등

항만투자에 있어서는 이와 같이 높은 위험과 불확실성이 개입되며, 그 결과 항만의 건설비용 및 수요추정에도 큰 어려움이 따른다. 따라서 정부는 위험의 분담(예를 들면 수요가 기대보다 적을 경우 보조금 지급)을 통해 최소한의 이윤을 보장해 주는 등의 조치를 취해 주는 것이 일반적이다.

그 중에서도 특히 운영수입 위험(revenue risk)은 예상수입의 흐름이 지나치게 낙관적으로 예측되었을 경우 해당 기업의 수지가 악화되는 것으로서, 결국 도산하게 되는 사례도 있다. 이러한 위험은 기본적으로 민간 운영업체의 부담이 될 것이다. 정책당국은 기업의 이러한 위험 관리를 지원하기 위한 방안으로 항만요율의 결정에 있어 업체의 자율성을 보장해 주거나, 계약기간을 신축적으로 조정함으로써 수입이 예상에 못 미칠 경우 기간연장을 허용해 주는 등의 조치를 고려할 수 있다. 먼저 항만요율 결정과 관련해서는 요율이 지나치게 높게 설정되어(요율 하한 규제시) 물동량 유치가 곤란한 경우에는 요율의 하향조정을 허용해 주고, 반대로 요율이 지나치게 낮아(요율 상한 규제시) 서비스 원가를 보전하지 못할 경우에는 요율의 상향조정을 허용해 주는 방안 등이 고려될 수 있다. 또한 민간기업이 항만건설 또는 재개발에 투자할 경우에는 투자기업의 해당시설물 이용기간을 시설에 대한 수요(운영수입)와 연계하여 결정함으로써 운영수입 위험을 경감시켜 주는 방안이 고려될 수 있다. 즉 항만수요가 많을 경우에는 이용기간을 단축하고 항만수요가 적을 경우에는 이용기간을 연장해 주는 것이 그것이다. 이 방안은 원래 도로건설 부문에 적용하기 위해서 제안되었으나²⁰⁾ 항만건설의 경우에도 적용될 수 있을 것이다.

공사와 관련되어 예기치 못한 상황의 발생 등에 따른 설계/건설 위험은 정부가 부담하는 경우가 대부분이다. 그 대신에 운영비용 위험, 환경·사고 위험 등은 대체로 민간운영업자가 부담하게 된다. 특히 환경·사고 위험과 같은 운영과 관련된

20) E. Engel, et al., "Revenue Based Auctions and Unbundling Infrastructure Franchises", *Inter-American Development Bank, Working Paper*, No. IFM-112, Washington D. C., 1997.

위험에 대해서는 보험에의 부보 등의 방식이 이용된다. 그리고 금융 위험은 임대 계약시에 민간 터미널운영업체와 정부가 공동으로 부담하게 되는 경우가 많다. 항만투자의 정치적 위험은 정부가 제도적으로 통제함으로써 터미널운영업체를 보호해 주는 것이 관행이다.

한편 항만민영화와 관련된 해당기업이 도산했을 경우 단일업체에 의하여 관리·운영되는 소규모 항만에 대해서는 항만당국이 과도기적으로 필요한 최소한의 서비스를 제공할 수 있도록 하는 한편 가능한 한 신속하게 운영업체를 교체해야 할 것이다. 그리고 다수의 터미널로 구성된 대규모 항만의 경우에는 다른 터미널에서 해당 기능을 분산 수행하게 될 것이므로 대체업체의 선정에 어느 정도의 시간적 여유가 있을 것으로 생각된다.

<표 2-9>

항만민영화 관련 투자위험의 배분

투자위험의 종류	투자위험의 원천	투자위험의 배분	
		정부	민간
운영수입 위험	- 운영수입의 흐름이 지나치게 낙관적으로 예측되었을 경우	- 효율결정의 자율성 허용 - 계약기간의 신축적 조정(임대기간을 항만수요와 연계)	- 기본적으로 민간업체 부담
설계·건설 위험	- 공사관련 예기치 못한 상황의 발생	- 기본적으로 정부 부담	- 세부설계시 가능한 모든 상황 고려
운영비용 위험	- 항만서비스 생산비용의 과다 발생		- 기본적으로 민간업체 부담
금융 위험	- 이자율·환율변동·인플레이션 예측의 오류	- 임대계약조건에 따라 일부 정부가 부담하는 경우도 있음	- 기본적으로 민간업체 부담 - 헤징, 외환포트폴리오
환경·사고 위험	- 유류유출 사고의 발생 등		- 기본적으로 민간업체 부담 - 보험 부보
정치적 위험	- 항만정책이나 규제의 변화	- 기본적으로 정부 부담	

3. 항만민영화의 부정적 측면

전통적으로 항만은 국가 또는 공공기관에서 개발·운영해 왔다. 그 이유는 항만이 국민경제적 관점에서 중요한 역할을 수행하는 하부구조이며, 개발 및 관리에 막대한 비용이 소요될 뿐만 아니라 자금회수기간이 길어 투자위험이 높기 때문이다. 항만민영화의 주요 문제점으로 다음과 같은 점들이 지적될 수 있다.²¹⁾

첫째, 항만의 공공서비스 기능 저하가 우려된다. 민간 투자 및 운영자는 원가절감 및 이윤극대화를 추구하게 되므로 수익성이 수반되지 않는 항만시설 및 서비스의 공급은 회피하려 할 것이다. 이와 같은 현상은 항만의 공공서비스 기능 저하뿐만 아니라 항만의 정상적인 기능 수행에 심각한 문제를 야기할 우려가 있다.

둘째, 지리적 위치, 운송체계 등의 원인에 의하여 경쟁이 제한될 경우 민영화는 공공부문의 독점이 민간부문의 독점으로 단순히 전환하는 데 불과하게 될 가능성이 있다. 이 경우 기업의 이윤극대화 추구로 인하여 이용료 수준이 상승하게 됨으로써 항만이용자의 권익이 크게 침해당할 우려가 있다. 뿐만 아니라 부두운영업체의 독과점 행위는 결국 해당 항만의 경쟁력 상실을 가져올 것이다.

셋째, 항만의 소유와 운영이 분리됨으로써 투자, 운영 등의 측면에서 협조체제의 유지가 어렵게 될 우려가 있다. 그 결과 연계 복합운송의 각 수단별 구축이 미흡하여 해·륙 연계수송 등에 비효율이 야기될 수 있다.

넷째, 민간 부두운영업체는 이윤의 극대화를 우선적으로 추구하게 되므로 항만이용자에 대하여 차별적 대우를 할 우려가 높다. 즉 부두운영업체와 소유 또는 경영상의 관련이 있는 업체에 시설 이용 및 사용료의 우대를 행할 가능성이 크며, 반면에 일반 이용자들(common users)은 상대적으로 불리한 입장에 처하게 될 수 있다.

항만민영화의 부정적 효과에 관한 조사결과에 의하면²²⁾ 31%의 항만이 통제력의 상실을 중요한 문제점으로 들었고, 21%는 정치적·상업적 모호성을, 15%는 운영업체 선정의 어려움을 각각 지적했다. 그 이외에도 장기간의 의견수렴 과정, 과

21) G. De Monie, Privatization of Port Structures, *Ports for Europe: Europe's Maritime Future in a Changing Environment*, in L. Bekmans and Beckwith(eds), Brussels, European Interuniversity Press, 1996, pp.267-298.

22) Alfred J. Baird, "Privatization Trends at the World's Top 100 Container Ports", *Journal of Maritime Policy and Management*, Vol. 29-3, 2002, p.284.

점의 가능성, 공공 및 민간 투자 사이의 조화추구의 어려움, 불공정경쟁의 가능성, 특혜시비 등의 문제가 지적되었다.

<표 2-10>

항만민영화의 문제점

문제점	비율(%)
통제력의 상실	31
정치적·사업적 모호성	21
운영업체 선정의 어려움	15
장기간의 의견수렴 과정	8
기타	27

자료 : Alfred J. Baird, "Privatization Trends at the World's Top 100 Container Ports", *Journal of Maritime Policy and Management*, Vol. 29-3, 2002, p.283.

주 : 중복응답 허용.

항만서비스는 공공서비스로서의 특성과 사적 서비스로서의 특성을 가지고 있다. 일반적으로 공공재(서비스)는 소비에 있어서의 배제가 불가능하고 소비의 한계비용이 제로(0)인 특성을 갖는다. 그런데 일부 시설의 여유가 많은 항만의 경우 이용시의 한계비용이 거의 없을 뿐만 아니라, 이용자의 배제가 어렵거나 이용 배제시 관련 비용이 과다하게 소요되므로 공공재로서의 특성이 높은 것으로 생각된다. 그러나 대부분의 항만은 이와 같은 기준에 정확하게 합치되지는 않으며, 따라서 완전한 공공재라고 보기는 어렵다. 다만 항만은 일반국민의 경제적·사회적 활동에 중요한 역할을 담당하므로 어느 정도까지는 무차별적이고 자유로운 이용이 보장되어야 할 것으로 판단된다.

그런데 민영화는 항만의 이러한 공공성의 확보에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 것으로 생각된다. 민간운영자는 이윤의 극대화를 최우선 목표로 추구하므로 이용자의 차별, 독과점체제의 구축 등의 가능성이 있기 때문이다.

4. 항만민영화 시대의 공공부문 역할

1) 민영항만에 대한 규제

민영항만에 대한 정부의 규제로는 i)항만시설 사용료, 하역료 등의 결정과 관

련된 가격규제, ii)하역작업의 서비스 수준 등과 관련된 규제, iii)환경·안전과 관련된 규제 등이 있다. 그런데 이러한 규제는 당국이 직접 시행·감독하기보다는 해당기업이 자율적으로 이행하도록 하는 방향으로 점차 변화되고 있다. 즉 독과점 체제의 형성에 따른 효율상승 및 서비스 수준의 저하를 막기 위해서는 민영화 추진시에 시장구조 등을 감안하여 항만 간 또는 터미널 간 경쟁체제가 구축될 수 있도록 업체의 선정 등을 결정해야 할 것이다. 그리고 민영화계약에 있어서도 서비스 공급, 환경·안전 등에 관한 사항을 세심하게 규정함으로써 해당업체가 요구 사항을 이행하도록 할 필요가 있다.

(1) 가격규제

항만서비스에 대한 수요의 가격탄력성은 비교적 작은 것으로 추정되고 있다.²³⁾ 즉 항만서비스에 대한 수요는 이용료 수준에 크게 영향을 받지 않는다는 것이다. 선사들이 기항 항만을 선택함에 있어서 우선적으로 고려하는 요인들로는 서비스 수준(장비효율, 대기 및 작업시간), 영업기회(화물 수송수요) 등이다. 그리고 하주들로서는 서비스 빈도, 특별 수송서비스의 이용가능성, 화물취급비용 등이다. 그 결과 항만당국이나 운영자로서는 수요에 영향을 미치지 않고 비교적 큰 폭으로 효율을 변경시킬 수 있는 여지를 갖고 있는 것이다. 물론 동일 항만 내 터미널 간 또는 인접항만 간 경쟁이 치열한 경우도 있는데, 이 경우에는 항만서비스 수요가 효율의 미세한 변화에도 민감하게 반응하여 변화하게 된다.

이론적으로 가장 바람직한 효율 수준(즉 자원의 효율적 배분을 위한 효율 수준)은 항만서비스 생산의 한계비용에서 결정된다. 그러나 항만(공항, 도로 등의 경우도 마찬가지)의 경우 막대한 건설비용에 비하면 이용자의 한계비용은 극히 낮으며, 한계비용 수준에서 결정되는 사용료는 유지·보수비용만을 보전할 수 있을 뿐이다. 따라서 이 경우 건설비용의 회수가 불가능하게 된다는 문제가 발생된다. 따라서 흔히 항만의 효율결정에 있어서는 투자비용 또는 기회비용에 대한 고려 없이 투자에 대한 내용기간 중 연간 실질수익률을 12~15%로 책정 결정하는 방법이 채택되고 있다.²⁴⁾

항만당국이 지주로서 소유권을 보유하고 있는 경우(즉 완전한 민영화가 아닌

23) Slack, "Containerization, Interport Competition and Port Selection", *Journal of Maritime Policy and Management*, 1985 참조.

24) Drewry, *Global Container Terminals: Profit, Performance and Prospects*, 2002, p.79.

경우)에는 시설사용료 부과가 항만당국에 의하여 이루어지므로 이에 대해서는 규제의 필요성이 발생하지 않는다. 그러나 이 경우에도 항만이 일정 지역 내에서 독점적으로 운영되고 있는 경우에는 감독기관은 효율에 대한 감시 및 통제를 수행할 필요가 있다.

항만비용은 정부에 의해 부과되는 시설사용료(선박입항료, 접안료, 화물입항료 등), 부대 서비스료(예선료, 도선료 등), 하역·보관료(하역기본료, 보관료 등) 등이 있다. 이들 비용 중 하역·보관료의 비중이 70~90%로 가장 높고, 시설사용료와 부대서비스료의 비중이 각각 2~20%를 차지하고 있다. 특히 부산항과 상하이항은 시설사용료의 비중이 상대적으로 높은 편이며, 홍콩항과 고베항은 하역·보관료의 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

<표 2-11>

항만비용 구성(2002. 6. 기준)

단위 : 천원, %

비용항목		부산항		홍콩항		싱가포르항		상하이항		고베항	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
시설 사용료	선박입항료	4,608	7.6	0	0.0	2,382	2.1	3,153	4.9	1,080	0.6
	접안료	1,836	3.0	3,547	1.8	7,303	6.5	511	0.8	0	0.0
	화물입항료	3,780	6.2	0	0.0	16,306	14.4	0	0.0	10,900	6.5
	소계	10,224	16.8	3,547	1.8	25,991	23.0	3,664	5.7	11,980	7.1
부대 서비스료	예선료	1,528	2.5	1,455	0.7	1,143	1.0	8,307	12.9	5,200	3.1
	도선료	1,389	2.3	2,455	1.3	588	0.5	5,925	9.2	9,800	5.8
	소계	2,917	4.8	3,910	2.0	1,731	1.5	14,232	22.0	15,000	8.9
하역 보관료	기본요금	35,600	58.6	169,637	86.8	81,266	71.8	45,775	70.9	137,600	81.8
	보관료	12,010	19.8	18,347	9.4	4,203	3.7	896	1.4	3,600	2.2
	소계	47,610	78.4	187,984	96.2	85,469	75.5	46,671	72.3	141,200	84.0
항만비용합계		60,751	100.0	195,441	100.0	113,191	100.0	64,567	100.0	168,180	100.0

자료 : 해양수산부, 「항만산업의 경제적 파급효과에 관한 연구」, 2002, p.347.

주 : 1) 기준선박은 40,000GT 컨테이너선박으로 함.

2) 처리물동량은 1,000TEU(적·양하 각각 500TEU, 20피트 컨테이너 100개, 40피트 컨테이너 200개씩)로 가정함.

3) 선박 접안시간은 16시간, 항만 내 야드 보관일수는 3일(무양장치기간 경과 후)로 함.

4) 적용환율은 US\$1은 각각 ₩1,240, HK\$7.8, S\$1.77, NTD34.18, RMB8.3, ¥124로 함.

화물취급요금은 앞에서 본 바와 같이 항만비용의 70~90%를 차지할 만큼 해당 항만의 경쟁력 결정에 있어 중요하다. 항만의 민영화는 항만운영에 경쟁체제를 도입함으로써 효율결정이 시장기구에 의하여 이루어지도록 하는 데 있다. 따라서 경쟁적인 시장구조가 전제되면 효율결정에 있어 정부가 개입할 필요성은 없는 것으로 판단된다. 그러나 현실적으로 시장기구가 효율적으로 작동되지 않는 경우가 흔히 있는데, 특히 단일 혹은 소수의 터미널운영회사들에 의하여 운영되는 항만의 경우 독과점체제가 형성되기 때문이다. 즉 중소형 항만의 경우는 터미널 운영업체들간 담합의 가능성이 높으므로 당국의 화물취급 효율의 상한선을 결정하는 등 규제가 요구된다. 그러나 다수의 터미널 운영업체들이 상호 경쟁체제를 구축하고 있는 대규모 항만의 경우는 화물취급요금의 결정을 민간에 위임하는 경우가 일반적이다. 항만 내 터미널 간 경쟁으로 인하여 적정효율이 결정될 수 있기 때문이다.

그런데 민영화 추진에 있어서 항만효율과 관련된 사항은 엄밀하게 규정하기보다 “적정 투자수익률을 보장할 수 있는 정도의 효율수준”으로 일반화하여 규정하는 경우가 많다.²⁵⁾ 특히 해당 민간 업체가 항만시설에 대규모 투자를 수행해야 할 경우에는 적정 투자수익률의 보장이 필요하다. 그렇지 않을 경우에는 필요한 규모의 민자 유치가 어렵기 때문이다. 한편 민영화 계약시에 효율관련 사항을 엄밀하게 규정하지 않더라도 독과점관련 법령 등에 의거 불공정 효율결정 행위가 어느 정도 규제될 수 있을 것으로 생각된다.

효율을 규제할 경우에도 정부당국은 개별기업의 비용에 관한 정확한 정보를 얻기가 쉽지 않기 때문에 기준효율의 설정이 쉽지 않다. 따라서 타 터미널 운영업체 또는 타 항만의 효율수준을 참고하고 지역적 특성(임금 수준, 이자율 등)을 감안하여 기준효율을 설정하는 방법이 흔히 이용된다. 특히 컨테이너화물의 경우는 객관적인 효율자료의 획득이 비교적 용이하기 때문에 이를 이용하는 데 큰 문제가 없을 것으로 판단된다. 그러나 일부 특수화물의 경우는 하역 장비 및 기술여건에 따라 비용 차이가 크므로 기준효율 설정시 유의할 필요가 있다.

(2) 서비스의 질적 수준 규제

화물취급 서비스의 질적 수준은 주로 하역을 위한 대기시간 및 실제 하역작업 시간에 의하여 평가된다. 그리고 화물에 대한 손상을 최소화하기 위한 안전조치의

25) L. Trujillo and G. Nombela, “Privatization and Regulation of Seaport Industry”, *Policy Research Working Paper*, The World Bank, Sept., 1999, p.40.

실천 여부도 추가로 고려될 수 있다. 기본적으로 기업은 고객의 만족과 자체 이윤의 극대화를 위해서도 화물을 신속·안전하게 처리하는 것이 유리하다. 그러나 이윤극대화를 추구하는 기업의 입장에서는 화물의 안전보다는 하역의 신속성을 우선적으로 추구할 가능성이 높다.

이러한 문제점에 대응하기 위해서 민영화 계약시에 서비스시간(대기시간 및 하역시간) 실적치를 임대료 수준과 연계하거나 재계약 조건에 반영하는 등의 방법이 강구될 수 있다. 민간업체에 대한 이러한 인센티브의 제공은 기계화에 대한 투자를 촉진하는 효과가 있을 것으로 기대된다. 또한 화물에 대한 안전성의 확보를 위해서는 손상 및 멸실에 대한 일정한 하한을 설정하여 이를 초과했을 경우 벌칙을 부과하는 방안이 고려될 수 있다. 화물취급의 안전성 향상을 위해서는 장비에 대한 적정한 유지보수, 조명, 내부수송망 정비 등이 필요하게 될 것이다.

(3) 환경·안전관련 규제

항만 진입수로 및 항만구역 내 해상은 선박의 통항이 집중되므로 충돌사고의 위험이 많다. 그리고 태풍 내습시에도 좌초의 위험을 안고 있다. 이러한 해상사고의 부정적 외부효과를 고려할 때 항만의 일반적인 안전 및 선박항행관련 서비스에 관하여 엄격한 규제를 시행할 필요가 있다.

도선서비스의 경우 일반적으로 일정 규모 이상의 선박, 또는 위험물 적재선박에 대해서는 강제화되어 있다. 도선서비스는 항만당국이 직접 제공하는 경우도 있으나, 독립된 기구에서 제공할 경우에는 당국의 통제가 요구된다. 즉 도선서비스 요율, 도선사 자격 관리, 도선 장비(선박, 무선장비 등)의 최저 기준 등에 관하여 규제하게 된다. 한편 도선사는 예인선의 척수 및 추진력에 관한 사항을 결정하게 되는데, 도선사와 예인선 업체와의 의견이 상이한 경우 과다한 예인서비스를 받게 되는 경향이 있다. 따라서 예인선 이용에 관한 최소 요구사항을 명문화하여 규제하는 것이 바람직하다.

선박의 접안서비스(선박의 안벽에 대한 고박)에 관한 일정한 지침을 마련하여 이행하도록 할 필요가 있다. 선박이 안벽에 견고하게 고박되지 않았을 경우에는 하역작업 도중에 안벽으로부터 이탈됨으로써 사고가 발생할 우려가 높다. 특히 유조선의 경우에는 연결 파이프 절단으로 유류가 해상으로 유출되어 심각한 오염을 야기할 수도 있다.

항만당국은 사고에 대비한 비상계획을 수립·대비해야 하며, 항만노동자들에

대해서는 적절한 비상 대비훈련을 시행할 필요가 있다. 그리고 민간 운영업체는 건물 등 상부구조에 대한 안전조치 의무(예를 들면 비상구 설치, 소방장비 구비, 안전관련 표시 등)를 이행하도록 해야 한다.

(4) 규제의 주체 및 기능

① 정부 부처

항만의 효율적인 개혁을 위해서는 중앙정부 부처의 기능을 최소화하는 것이 바람직하다. 따라서 중앙부처의 항만에 대한 규제기능은 점차 약화되고 있다. 그러나 항만산업의 건전한 발전을 위해서는 중앙정부 차원에서 기본법규 설정 내지 정책방향을 제시해 줄 필요는 있는 것으로 생각된다. 특히 새로운 여건변화에 능동적으로 대응하기 위해서는 항만운영에의 민간 참여를 배제해 온 과거의 규범은 폐지되어야 하며, 노동자의 권익을 지나치게 보호해 온 경직적인 노동시장구조도 개선되어야 한다. 또한 독과점 금지에 관한 규정도 마련되어야 할 것이다. 항만민영화는 경쟁체제의 구축을 통한 효율성 향상에 있으므로 독과점적 항만시장 구조 아래서는 당초 기대했던 목표를 달성할 수 없기 때문이다.

한편 정부기관의 항만의 소유·관리 주체는 i) 국가 또는 중앙정부, ii) 시도 등으로 구분할 수 있다. 항만의 소유권을 중앙정부가 보유하는 형태는 전국적 물류체계를 고려한 투자의 이행, 대규모 투자재원의 용이한 조달 등의 이점이 있다. 그러나 중앙집중적 형태에 있어서는 운영조직의 신속성이 저하된다는 문제가 있다.

반면에 지역 또는 시에서 항만을 소유·관리하는 경우에는 운영의 신속성이 높아지고, 해당 지역 여건에 부응하는 운영이 가능하며, 수요의 변화에 신속하게 대응할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 항만의 개발·운영이 국가적 관점이 아닌 해당 지역 또는 도시의 이해관계에 좌우되기 쉽고, 지역·도시 간 경쟁으로 인하여 과잉투자가 유발됨으로써 유휴시설이 발생할 가능성이 높다는 문제가 있다.

② 항만공사

항만공사는 전통적으로 공공기관의 형태로 조직·운영되어 왔으나 일부 국가에 있어서는 민간기업이 운영하는 형태로 발전했다. 예를 들면 영국에 있어서는 과거 정부기관이었던 영국운수부두국(British Transport Docks Board)이 순수 민간기업인 영국항만연합(Associated British Ports PLC)으로 전환됨으로써 항만공사의

민영화가 이루어졌다. 또한 멕시코에 있어서도 항만공사의 지분매각을 통하여 일부 민간참여가 실현되었다.²⁶⁾

공공기관의 형태로 운영되는 항만공사의 장점으로는 i) 공공재의 특성을 가진 항만하부구조물(예를 들면 방파제, 부표, 등대, 기타 항행보조 시설)의 확보는 민간기업에 위임될 경우 과소 공급될 우려가 있으므로 공공기관이 담당하는 것이 유리하다는 점, ii) 항만활동의 결과 유발되는 부정적 외부효과(환경 오염 등)의 적절한 통제를 위해서는 공공기관이 적합하다는 점 등이 지적된다.

반면에 공공 항만공사의 문제점으로는 i) 시장 적응능력이 부족하여 새로운 사업기회에 대응하지 못하며, ii) 관료체제의 비효율성이 발생하고, iii) 업무추진의 신속성이 결여되며, iv) 민간 자금의 유치가 어려워 대규모 개발사업의 추진에 한계가 있다는 점 등이 있다. 따라서 어떤 형태의 항만공사제가 바람직한지에 대해서는 논쟁의 여지가 많다. 다만 중앙집권적 항만공사에서 점차 지방분권적 항만공사로 형태가 전환되고 있으며, 나아가서는 완전 민영화된 항만공사제도 시행되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

항만공사의 기능 역시 자율화·민영화 추세에 따라 과거에 비하여 축소 조정되어야 한다. 즉 하부구조물의 관리, 항만지구 내 최소 안전기준의 확보, 환경문제에 대한 규제 등으로 항만공사의 기능을 축소할 필요가 있다. 특히 안전·환경관련 규제업무는 과거 정부기관에서 담당해 왔으나 대부분의 국가에서 항만공사에 이관되었다. 그런데 우리나라의 경우는 2004년 항만공사제가 도입될 경우에도 안전·환경관련 규제업무는 정부에서 그대로 관장할 것으로 예상되는바, 향후 업무조정이 필요할 것이다.

한편 항만공사는 항만서비스 생산 및 투자에 가능한 한 많은 민간 참여를 유도해야 한다. 그러나 민간기업의 직접적인 이해관계가 없는 공공 하부시설물(방파제, 공동진입 수로의 준설 등)에 대해서는 항만공사가 적절한 건설 및 유지·보수의 책임을 져야 한다. 이들 시설물에 대해서는 항만공사가 직접 건설 및 유지·보수업무를 수행하거나 민간업체로 하여금 해당업무를 대행하도록 하고 보조금을 지급하는 방안이 있다.

26) L. Trujillo and G. Nombela, "Privatization and Regulation of Seaport Industry", *Policy Research Working Paper*, The World Bank, Sept., 1999, p.51.

<표 2-12>

항만공사제의 유형별 장단점

유형	장 점	단 점
중앙정부산하 항만공사	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부의 통제 하에 전국의 균형된 항만개발 가능 - 항만관리에 있어서 국가의 공신력과 공공성 유지 - 국유체제보다는 전문적·신축적 조직운영 가능 - 항만별 독립공사 존재로 개별항만의 특수성과 다양성 반영 	<ul style="list-style-type: none"> - 항만개발이 도시계획, 지역계획과 괴리될 가능성 - 중앙정부의 간섭으로 항만운영의 자율성과 신축성 한계 - 공공성의 고려로 상업적 운영의 한계 - 항만 간 경쟁체제 도입 한계
국영기업형 항만공사	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부의 통제 하에 전국의 균형된 항만개발 가능 - 항만관리에 있어서 국가의 공신력과 공공성 유지 - 국유체제보다는 전문적·신축적 조직운영 가능 - 공공성과 상업성의 조화 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 항만개발이 도시계획, 지역계획과 괴리될 가능성 - 중앙정부의 간섭으로 항만운영의 자율성과 신축성 한계 - 공공성의 고려로 상업적 운영의 한계 - 항만 간 경쟁체제 도입 한계
지방자치단체산하 항만공사	<ul style="list-style-type: none"> - 국유체제보다는 전문적·신축적 조직운영 가능 - 항만 간의 경쟁 도입 가능 - 지역적 특성을 반영한 항만운영 - 도시계획·지역개발과의 유기적 연결 	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체의 정치적 영향 - 재정 취약 - 국가적 차원의 항만개발계획 추진 및 균형적 항만개발 곤란 - 공공성의 고려로 상업적 운영의 한계
완전 자치독립형 항만공사	<ul style="list-style-type: none"> - 전문성과 상업성의 추구 - 능률성과 생산성 위주의 경영 - 독립채산제에 의한 재정자립 추구 - 신축적 조직 운영 - 항만 간의 경쟁 도입 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가적 차원의 항만개발계획 추진 및 균형적 항만개발 곤란 - 단기간에 국제경쟁력을 갖춘 항만 개발 곤란 - 항만 운영의 상업성 치중으로 공공성 저하

자료 : 한국행정연구원·한국해양수산개발원, 「항만공사제 도입 방안 연구」, 2000, p.VII-29.

③ 민간조직

규제의 기능이 민간조직에 이양된 경우도 있다. 영국의 경우 영국항만연합(Associated British Ports: ABP)은 당초 공기업으로 출발한 후 지분매각을 통하여 민영화되었으며, 다양한 항만기능에 대한 규제기능을 담당한다. 즉 ABP는 항만당국(Harbour Authority)으로서의 기능을 가지고 있는 것이다. 항만당국으로서의 ABP의 기능은 다음과 같다.

- 항만시설의 확보 및 유지보수
- 등대 및 부표의 설치, 장애물의 제거, 준설 등 항행의 안전 확보

- 항만 내에서의 선박 이동 및 접안 등에 대한 규제
- 하역을 포함한 항만운영
- 도선서비스의 제공
- 오염의 방지 및 환경보호

또한 ABP 소속의 항장(harbour master)은 다음의 목적으로 항만이용자에 대하여 지시를 내리거나 규제할 수 있다.²⁷⁾ 즉 i) 항만, 안벽 또는 특정 지역 내 선박의 입출항 및 정박 시간과 방법의 통제, ii) 여객의 승하선, 밸러스트(ballast)²⁸⁾의 유출입 위치의 통제, iii) 항만입항 또는 접안선박의 장비제거 방식의 규제(타 선박이나 항만시설에 대한 손상 방지를 위하여), iv) 항만 또는 안벽으로부터 서비스가 불가능한 선박 또는 장애물의 제거, v) 화물 하역 중 또는 종료 후의 밸러스트 양의 규제 등이 그것이다.

또한 미국을 비롯한 미주지역의 항만 환경관리는 미주항만협회(American Association of Port Authorities: AAPA)에 위임되어 있다. AAPA는 항만의 관리방법, 항만관리 조직 등에 관한 항만국 간의 정보를 교환하고 이익을 대변하기 위해 1912년 미국 내 11개 항만국이 연합하여 설립한 것이다. 설립 당시 AAPA는 미국항만협회(National Association of Port Authorities: NAPA)로 출발했으나 1914년 이후에 캐나다, 카리브지역, 라틴아메리카 등 모든 미주지역 항만에 문호를 개방하여 현재의 AAPA로 변화되었다. AAPA는 미주지역의 150개 이상의 공공항만국(정규회원)과 250여개의 민간기업·협회·정부기관(지원회원), 35명 이상의 찬조회원, 15명 정도의 명예회원 등 총 300여 기관 및 개인으로 구성된 세계 최대의 항만연합체이다.²⁹⁾ AAPA의 기능은 i) 환경과 공존하는 항만의 개발 및 운영시스템의 구축, ii) 항만관련 정보의 수집·배분 및 조사·연구, iii) 항만경영기법 개발, iv) 항만에 대한 인식을 제고하기 위한 활동, v) 국내외 항만관련 공공기구에 대한 항만산업의 이해관계 대변 등 다섯 가지로 요약된다.

특히 첫 번째 기능인 환경과 공존하는 항만의 개발 및 운영시스템의 구축을 위해서는 항만의 계획단계에서부터 각 자치단체(주)별로 자연환경 영향의 평가 및 저감대책을 강구하며, 지역, 주 및 연방단위의 정부와 이해관계자들 간의 광범위

27) Section 52 of Harbours, Docks and Piers Act 1847.

28) 밸러스트(ballast)는 선박의 공선 운항시 균형을 유지하기 위하여 선창 아래에 적재하는 물, 석재 등을 의미한다.

29) www. aapa-ports.org(2003. 11. 7) 참조.

한 협의 과정을 거친다. 그리고 항만의 운영과정에서도 자연환경에 대한 영향을 평가하고 이를 해소 또는 최소화할 수 있는 방안을 모색한다.

AAPA의 항만 환경관리에 관한 사항은 환경관리지침서(Environmental Management Handbook)에 자세하게 규정되어 있다. 그 주요 내용은 항만의 개발 및 운영에 있어서 환경관련 고려사항, 항만 환경관리 실천사항, 항만 환경관리 수단, 일반인에 대한 교육 및 홍보 등으로 구성되어 있다.

2) 민영항만에 대한 공공부문의 역할

공공부문의 역할은 항만민영화의 정도나 형태에 따라 차이가 있으므로 일반화하기 어려운 측면이 있다. 민영화시대에는 기본적으로 공공부문과 민간부문이 역할을 분담하면서 상호 협조해 나가야 한다. 민영화의 경우에도 다음과 같은 기능은 공공부문에서 담당하는 경우가 일반적이다.³⁰⁾

- 지주 및 운영성과 감시자 기능
- 정책 입안 및 개발 기능
- 규제 및 감시자 기능
- 마케팅 및 홍보 기능
- 인적자원 개발 기능

최근 경제적·기술적 여건의 변화로 인하여 공공부문의 역할은 점차 감소하고 있다. 특히 항만 간의 경쟁이 치열해짐에 따라 민간참여의 폭이 확대되고 있다. 항만국 등 공공부문의 항만 운영은 관리·운영의 중복과 관료화, 그리고 나아가서는 비효율을 야기하는 요인으로 인식되고 있다.

이에 반하여 항만의 장기개발계획의 수립 등 일정 분야에 있어서는 여전히 공공부문에서 통제할 필요가 있다는 주장도 제기되고 있다. 즉 항만관련 자산소유권, 계획의 필요성, 공공재로서의 성격, 외부효과의 존재, 효율성 향상의 촉진 등의 측면에서 공공의 개입이 어느 정도 필요한 것으로 인식되고 있다. 반면에 관료체제의 비효율성, 시장상황에 대한 대응능력의 결여 등은 공공부문의 문제점이 된다. 결국 시장실패(market failure)와 정부실패(government failure)의 상대적 크기에 따라 정부개입의 정당성 여부가 결정되는데, 전자보다는 후자의 문제점이 더욱 심

30) G. De Monie, "The Combined Effects of Competition and Privatization on Ports", in *Proceedings of the Future Role of Ports in the G.C.C.*, Kuwait Port Authority, Dec., 3-5, 1994.

각하므로 정부개입은 불필요하다는 견해가 우세하다.³¹⁾

세계 주요 항만에 대한 설문결과를 보면 민영항만에 대해서도 공공부문은 기본적인 하부구조의 건설, 감독·규제 및 안전, 공정한 경쟁 및 가격 설정, 공공재 특성의 보호, 계획 및 마케팅, 효율성의 감시 등에 대한 사항을 담당해야 할 것으로 인식하고 있다. 그 이외에 기타 의견으로 공공부문은 특정 지역의 관점에서 벗어나 광역적인 관점에서 항만정책을 추진해 줄 것과 경우에 따라서는 터미널 및 크레인의 확보비용 조달, 교역의 촉진, 자산관리 등의 역할이 필요한 것으로 지적되었다.

<표 2-13>

민영항만에 대한 공공부문의 역할

역할	구성비(%)
기본하부구조의 건설	63
규제 및 안전	46
공정한 경쟁 및 가격설정	42
공공재 특성의 보호	40
계획 및 마케팅	25
효율성 감시	19
기타	21

자료 : Alfred J. Baird, "Privatization Trends at the World's Top 100 Container Ports", *Journal of Maritime Policy and Management*, Vol. 29-3, 2002, p.285.

주 : 중복응답 허용.

31) R. Goss, "Economic Policies and Seaports: Are Port Authorities Necessary?", *Maritime Policy and Management*, Vol. 17, pp.257-271.

제 3 장 주요국의 항만민영화 사례 조사

1. 영국

1) 항만민영화의 추진과정

항만의 민영화는 1980년대에 영국에서 최초로 시작되었다. 당시 복합운송의 발달, 수송의 전문화 등 해운·항만 여건의 변화에 대한 공공부문의 대처능력 부족 등으로 항만 관리·운영에 있어서 비효율이 심화됨에 따라 항만민영화가 본격 추진된 것이다. 즉 항만산업에 시장기구를 도입하는 한편 항만의 개발 및 운영의 모 든 부문에서 공공부문의 통제가 철회되기 시작하였다.

(1) 민영화 제1단계: 1980년대

영국의 항만민영화는 크게 두 단계를 거쳐서 이루어졌다. 그 첫 번째 단계는 1981년 운송법(Transport Act, 1981)에 의거 1982년부터 시작되었다. 이 법에 의하여 영국항만연합(Associated British Ports: ABP)이 조직되었으며, 이 ABP는 당시 영국운송부두국(British Transport Docks Board: BTDB) 소속 22개 항만의 민영화 추진을 담당하게 되었다. 당시 ABP는 1984년 회사법(Companies Act, 1984)에 의하여 설립된 모회사인 Associated British Ports Holdings의 소유로 되어 있었다. 1983년 정부는 이 회사의 지분 49%를 매각하였으며, 나머지 지분은 다음 해에 완전히 매각함으로써 주식시장에 상장시켰다(지분 매각 당시 모회사의 명칭은 Associated British Ports PLC로 변경됨). 이에 따라 ABP 소유의 항만들은 완전히 민영화되었으며, 공공기관의 법적 통제에서 벗어나게 된 것이다. 향후의 민영화 추진은 기본적으로 이와 같은 절차에 의하여 이루어지게 되었다.

(2) 민영화 제2단계: 1990년대

두 번째 단계의 민영화는 1991년 항만법(Ports Act, 1991)에 의하여 추진되었다. 이 법에 의하여 당시 신탁항만(Trust Port)의 소유 및 관리·운영이 1985년 회사법에 의하여 등록된 유한책임의 지분으로 구성된 회사에 이양되었다. 1991년 당시

영국에는 100여개의 신탁항만이 존재하였는데, 이는 중앙정부에서 설립한 공공기관에 의하여 소유 및 관리·운영되는 항만을 의미한다. 신탁항만은 민간기업이 아니므로 자본금의 개념이 없었음에도 불구하고 매 항만마다 차용한도가 정해져 있었으며, 중앙 또는 지방 정부로부터의 직접적인 통제를 받지도 않았다. 따라서 신탁항만은 엄격한 의미의 공공항만은 아니었으며 민영항만도 아니었던 것으로 판단된다. 신탁항만은 이윤추구를 목적으로 운영된 것은 아니었으나 민간 또는 공공기관으로부터의 차용금에 대한 이자지불 의무는 있었다.

1991년 항만법에서는 당시 연간 항만수입이 500만파운드 이상인 항만에 대해서는 2년 이내에 민영화를 추진할 것을 요구하였으며, 나머지 항만에 대해서는 원할 경우 민영화를 추진하도록 하였다. 이에 따라 당시 의무적 민영화 추진대상이 된 항만은 19개에 달하였다. 한편 항만법 제5조 3항(Section 5(3))에서는 항만 자산의 매각시 해당 임직원에게 우선적으로 매각될 수 있도록 장려하였다. 이에 따라 각 항만들은 유한회사의 형태로 변경되었으며, 공공이 보유하였던 모든 자산 소유권, 책임 및 기능을 인수하게 된 것이다. 이에 따라 영국의 민영항만은 소유 및 관리·운영뿐만 아니라 환경·안전 등에 관한 통제 기능까지 자체적으로 수행하는 체제로 이행되었다.

2) 영국항만의 소유·운영 형태

(1) 일반사항

영국에서는 앞에서 언급한 민영화 과정에서 공공항만은 완전히 폐지되었으나 아직도 다양한 형태의 항만 소유 및 관리·운영 방식이 존재한다. 즉 신탁항만(Trust Port), 시영항만(Municipal Port), 기업(민영)항만(Company Port) 등이 그것이다.³²⁾

32) 이와 같은 세 가지 항만운영형태 이외에도 특정기업에 소속된 기업전용항만을 추가로 고려할 수 있다(G. Adams, *Organization of the British Port Transport Industry*, London, National Ports Council, 1973).

<표 3-1>

영국의 항만 소유 및 관리·운영 유형

구분	기업항만	신탁항만	시영항만
소유	주주	공공기관	지방정부
경영자	주주에 의해 선임	중앙정부 임명	지방정부 임명
경영목표	이윤창출	공공편익	지방편익
경영상의 제약	주주, 인수합병, 도산 등에 의해 영향을 받음	경영관리 방침의 변화에 의해 영향을 받음	경영관리 방침의 변화 및 지방정부의 개입에 영향을 받음
요율결정	계약 없음	계약 없음	계약 없음
자금조달	증자 또는 금융시장에서 차입	고정금리 차입 ¹⁾	고정금리 차입 ²⁾
경영분야	다양화 추진 가능	다양화 추진 가능 ³⁾	법적으로 항만활동 제한
조세	국세 및 지방세 부담	국세 및 지방세 부담	국세 및 지방세 부담

자료 : Z. Liu, *Ownership and Productive Efficiency: With Reference to British Ports*, Ph.D. Thesis, Queen Mary and Westfield College, University of London, 1992; Kevin Cullinane and Dong-Wook Song, "Port Privatization Policy and Practice", *Transport Reviews*, Vol. 22-1, 2002, pp. 55-75에서 재인용.

주 : 1) 중앙정부에 의해 차입한도 제한.

2) 지방정부에 의해 차입한도가 제한되며, 신탁항만에 비해 제한의 정도가 심함.

3) 최근 신탁항만의 업무범위에 대한 제약이 해소됨.

(2) 환경관련 규제업무

영국항만연합은 항만시설의 확보, 유지보수, 하역 등 항만에 대한 통상적인 관리·운영 업무 이외에 오염의 방지 및 환경보호, 등대 및 부표의 설치, 장애물의 제거, 준설 등 항행의 안전확보와 같은 환경 및 안전에 관한 규제업무까지 담당한다.

특히 ABP 소속의 항장(harbour master)은 항만의 환경보호 및 안전확보를 위하여 항만이용자에 대한 각종 규제를 할 수 있다.

3) 시사점

항만민영화의 성공여부는 효율성 및 생산성의 달성여부에 의하여 판단 가능하다. 그런데 민영화의 기간이 짧거나, 민영화 전후의 항만여건이 변화되었을 경우에는 성과의 측정이 쉽지 않다. 즉 국가 전체 또는 해당 지역의 경제 여건, 교역구조 및 화물 특성, 노동조합의 강도 및 영향력, 수송 하부구조 및 연계체제 등의 변화가 발생했을 경우에는 민영화 성과의 직접적인 비교는 사실상 어렵게 된다.

영국의 항만민영화 성과에 대한 연구결과에 의하면 민영화 자체의 성과는 크지 않은 반면 전국항만노동자계획(National Dock Labour Scheme: NDLS)의 폐지에 따른 효과가 더욱 큰 것으로 평가되었다.³³⁾ 참고로 NDLS는 항만노동자의 등록, 훈련, 업체별 할당, 임금지급, 복리후생 등을 담당하던 노사협의체였는데, 1989년에 폐지됨으로써 항만노동의 상용화가 이루어졌다.

또한 항만의 효율성 향상 및 성장은 소유구조의 차이보다는 입지적 요인에 기인한다는 연구결과도 있다. 즉 1980년대 영국항만의 성장은 주로 동남부지역에 편중되었는데, 이는 유럽대륙과의 교역증대에 기인한 것으로 평가되었다.³⁴⁾

이와 같은 영국의 사례에 비추어 볼 때 항만의 성장과 생산성의 향상은 주로 항만을 둘러싼 경제적·지리적 여건에 의하여 결정되는 것으로 생각된다. 즉 항만의 경제적·지리적 여건이 악화될 경우에는 민영화가 실현되어도 그 기대효과는 제한적이다. 다만 항만배후권의 경제활동이 활성화됨으로써 성장·발전을 위한 필요조건이 충족되었을 경우 민영화의 실현은 보완적인 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 일본

1) 항만민영화 추진과정

일본은 명치유신 이후 국가가 항만을 직접 개발하고 관리·운영해 왔으나 1950년 항만법 제정을 계기로 항만의 개발, 관리, 운영업무가 국가로부터 지방자치단체로 이관되었다. 이에 따라 항만개발·관리·운영은 지방공공단체(단독 혹은 공동으로 설립한 비영리의 공법상의 법인)에 의해 자주적으로 수행되고 있으며, (국내외) 민간기업의 참여가 배제되고 있다.

중앙정부는 국내 각항만의 개발사용과 유지에 대한 국가적 기본정책을 수립

33) M. John, "Port Productivity: A User's View", in *Proceedings of UK Port Privatization Conference*, Scottish Transport Studies Group, Sep. 21, 1995.

34) K. Basset, "British Port Privatization and Its Impact on the Port of Bristol", *Journal of Transport Geography*, Vol. 1 1993, pp. 255-267 및 Z. Lieu, "The Comparative Performance of Public and Private Enterprise: The Case of British Ports", *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 29, pp.264-274 참조.

하며, 항만관리주체가 제출한 장기항만개발계획을 평가하고 항만에 관한 국가 장기투자계획을 책정하고 있을 뿐이다. 한편 항만법은 중앙정부로 하여금 주요항만을 지원토록 하여 항만시설을 공공자산으로 관리하도록 하고 있으며, 항만개발계획에 반영될 경우 민간기업의 독자적인 전용시설 개발을 허용하고 있다.

이에 따라 일본의 부두는 국가, 항만관리자 및 외무부두공사³⁵⁾가 운영하는 공공 부두와 민간업자가 투자하여 운영하는 민간부두로 구분할 수 있다. 그 중에서 항만관리자가 운영하는 부두는 민간에게 임대하지 않으나 외무부두공사 부두의 경우는 공사가 소유하고 있는 안벽, 상옥, 야적장, 에이프런, 크레인 등 모든 시설을 선사 및 하역업자에게 일괄임대하여 운영하고 있어 아주 제한적인 범위에서만 민간의 참여가 허용되고 있다.

그러나 2000년 8월 일본에서 처음으로 민간참여주도(Private Participation Initiatives: PPI) 방식에 의해 北九州市가 히비끼(ひびき) 컨테이너터미널의 상부시설³⁶⁾ 건설에 싱가포르항만회사(Port of Singapore Authority Corporation: PSAC)를 중심으로 한 민간기업³⁷⁾의 참여를 허용한 바 있어 앞으로 컨테이너부두의 경우 민간주도의 관리·운영방식의 도입이 예상되고 있다.

2) 항만의 소유·운영형태

항만관리주체는 항무국, 일부 사무조합, 지방공공단체 등이 될 수 있다. 이 중 항무국은 영미식의 항만국(port authority)에 해당되며 비영리성, 비정치성, 독립채산제의 3가지 원칙을 바탕으로 하고 있기 때문에 공공기업체의 일종으로 간주될 수 있다. 그러나 현실적으로 항무국 방식을 채택하고 있는 항만은 일본 전국의 1,088개 항만 중 니하마항 1개 항에 불과하다. 대부분 도도부현(都道府縣), 시정촌(市町村) 등 단일 지방공공단체 방식으로 되어 있으며, 사무조합의 형태를 취하고 있는 항만이 5개 있다.

35) 민법에 의거 설립된 일반공익 재단법인으로 컨테이너부두, 일반외무부두, 페리부두시설의 건설 및 전용임대를 하고 있음. 일본 항만법에서는 공공사업에 의해 개발된 항만의 경우에는 전용사용을 불인정하고 있기 때문에 외무부두공사는 정부 및 항만관리자의 무이자대부금, 채권발행 등을 통해 필요한 재원을 조달하고 있음.

36) 터미널 운영시스템, 하역장비, CY, CFS, 상옥 및 도장포장 등을 말함.

37) PSAC, 일본의 민간기업 17개사 및 북구주시항만국의 출자에 의해 설립되었음.

<표 3-2>

일본의 항만관리형태

구분	항만	특징
시영항	요코하마항, 오사카항, 고베항, 가와사키항, 기타큐슈항 등 대다수 항만	〇〇시 항만국
도도부현(都道府縣) 관리항	동경항, 오사카남항 등 다수항만	〇〇도(부, 현) 항만국
사무조합관리항	나고야항, 요카이치항, 토마코마이항, 사카이항,	두 개 이상의 지방자치단체가 공동으로 설립한 조합임
항무국관리항	니하마항	지방자치단체가 설립한 비행정 항만경영기구

이처럼 지방자치단체가 항만관리자로 되어 있으나 중앙정부가 각 지방자치단체가 수립한 항만계획의 승인권, 항만투자보조비 배분권, 항만시설사용료의 인가권을 가지고 있기 때문에 중앙정부가 상당한 통제 및 조정역할을 하고 있다. 더구나 항만별 중앙정부의 보조율을 상이하게 차별하기 위해 중앙정부는 항만을 다음과 같이 3등급으로 구분해 두고 있다.

<표 3-3>

일본의 항만등급 분류형태

구분	항만	특징
특정주요항만	요코하마항, 고베항 등 21개 항만	중앙정부의 보조율이 매우 높음
중요항만	鹿島港 등 107개 항만	보통
지방항만	나머지 항만	낮음

대체로 볼 때 일본의 항만개발 및 정비에 소요되는 자금은 공공이 주체가 되어 국민의 세금에 의하여 조달하고 있다. 즉 항만관리자(지방자치단체)가 항만의 개발 및 정비를 담당하며, 일부 중앙정부의 보조를 받고 있는데, 보조금의 비율은 위의 표에 나타난 바와 같이 항만의 등급에 따라 상이하다.

이와 같이 일본에서는 항만개발에 공공의 역할이 절대적인 바, 항만은 국토보전상 중요한 시설이며 항만을 통한 편의 향수는 단순히 직접 항만을 이용하는 자에게 그치지 않고 경제적 파급효과가 크다는 인식에 기초하고 있다. 또한 국민생활과 관련된 비용은 어떤 형태로든 국가의 재정적 부담을 수반한다는 생각이 용인되었기 때문이라고 판단된다.

<표 3-4>

일본의 컨테이너부두 투자자원 조달

개발주체	설립배경 및 성격	자원조달방식
외무부두공단	- 일본항만의 물동량 증가로 1960년대 후반 외항정기서부두의 절대적 부족	- 재정자금 20%(중앙정부 10%, 항만관리자 10%) - 채권발행 80%(건설주체의 재정투융자 40%, 임차선사 40%)
외무부두공사	- 민법에 의한 공익재단법인	- 무상정부지원 20% - 무상지방정부지원 20% - 건설주체 30% - 임차선사 30%
컨테이너부두주식회사	- 사업규모가 작은 컨테이너부두의 경우 국가가 기반시설을 정비하고 민간사업자는 상부시설을 정비 - 항만관리자와 선사가 부두를 개발하고, 선사는 시설을 임대하여 사용	- 항만관리자 10% - 선사 10% - 국가무이자대부금 10% - 특별전대(정부인수공채) 30% - 시중차입금 40%

자료 : 한국해양수산개발원, 「주요국가의 항만개발투자제도에 관한 연구」, 1999, p.65.

한편 외무부두공사, 컨테이너부두주식회사 등이 개발하는 부두에는 민간자금이 일부 투입되고 있다. 또한 순수하게 민간이 투자·개발하여 소유 및 운영하는 시설부두가 있다. 예를 들면 자동차부두, 철강부두, 석유·LPG·LNG 등 에너지부두 등이 이에 해당하는바, 이들 부두는 상하부시설에 관계 없이 전액 민간에 의하여 개발 및 소유·운영되고 있다.

3) 시사점

일본에서는 항만이 지역사회 및 국민경제의 순조로운 발전에 필수적인 사회간접자본이라는 인식 때문에 여전히 공공성이 상업성보다 중시되고 있다. 이에 따라 항만관리자가 항로, 안벽, 부두용지 등 항만시설의 건설 및 유지관리를 담당하고 있으며 민간기업의 전용시설을 제외하고는 항만시설의 건설 및 보유라고 하는 형태에서의 민영화는 존재하지 않는다고 할 수 있다.

최근에는 컨테이너부두의 높은 비용과 낮은 서비스수준을 개선하기 위해 컨테이너부두의 상부시설의 건설과 운영에 전문운영업체를 참여시키는 민영화방법이 항만개혁안의 하나로 논의되고 있다. 민간참여주도(PPI) 방식에 의해 상부시설의 건설을 싱가포르항만회사(PSAC)에 위탁한 히비끼 컨테이너터미널의 민영화방식은 점차 일본의 5개 주요 항만에서도 채택될 예정이다.

한편 일부에서는 항만당국이 통제하고 있는 항만관리조직의 민영화 가능성에 대해 논의하고 있으나 당분간은 어려울 전망이다. 따라서 일본에서 항만의 민영화(PPI 도입에 의한)는 컨테이너터미널의 민영화라는 제한된 분야에서만 추진될 전망이다.

3. 미국

1) 항만민영화 추진과정

미국은 건국 초기부터 항만의 개발 및 관리가 민간기업에 의해 수행되었기 때문에 일찍부터 항만의 민영화가 이루어졌다. 즉 미국에서는 전통적으로 국가 주도의 항만개발 대신에 민간기업이 자체적 필요에 따라 항만을 개발·운영해 왔다. 이에 따라 항만은 공공재로 인식되기보다는 상업성에 근거하여 개발·운영되는 것으로 인식되어 온 것이다. 이에 따라 항만의 민영화는 자연스러운 현상으로 받아들여지게 된 것이다.

한편 항만의 개발 및 운영에 있어 연방정부와 주정부의 관할이 다른데, 연방정부는 항만개발 및 관리에 거의 개입하지 않는 대신 국토보전을 목적으로 하는 방파제 및 항로준설을 담당하고 있다. 그리고 항로준설시 일정수심 이상에 대해서는 항만국(port authority)에도 일정비율의 재원을 분담시키고 있다.

2) 항만의 소유·운영형태

(1) 일반사항

미국의 항만시설의 개발 및 운영형태는 매우 다양하다. 연방정부 차원의 항만행정부서는 교통부(Department of Transport), 상무부(Department of Commerce)의 해사국(Maritime Administration: MarAd), 육군 공병대 및 연안경비대(U. S. Coast Guard)가 있다. 육군공병대와 연안경비대는 항행보조시설인 항로와 외측박지 및 수로시설의 개발, 유지보수를 통일적으로 담당하고 있다. 그러나 부두, 잔교, 하역기계, 상옥, 도로, 철도 등 터미널시설은 다양한 형태의 항만관리자 또는 민간기업에 의하여 개발, 유지 및 운영되고 있다.

항만관리운영형태는 주정부와 시·군 등 지방행정기관의 일부 부처(국)인 경우, 지방자치단체의 인가를 받은 공기업인 독립위원회가 담당하는 경우, 항만공사에 의한 경우로 나누어진다. 그러나 공공단체가 담당하는 경우 어떠한 형태를 취하고 있더라도 항만관리자의 명칭은 항만국(Port Authority)으로 불리고 있는 것이 특징이다. 시영, 주영 및 공사항만을 불문하고 대다수 항만은 기업회계를 원칙으로 하는 독립채산제를 채택하고 있다.

<표 3-5>

미국 주요 항만의 관리형태

구분	항만	특징
시영항만	로스앤젤레스항, 롱비치항, 오클랜드항, 샌프란시스코항, 타코마항 외 다수	지역실정에 부합하는 항만의 개발 및 운영
주영항만	뉴올리언즈항, 찰스턴항 외 다수	주 단위의 광역적 항만개발 및 운영
공사항만	시에틀항, 뉴욕·뉴저지항, 볼티모어항 외 다수	뉴욕·뉴저지항은 뉴욕주 및 뉴저지주가 공동으로 설립한 지방공기업에 해당
사유항만	텍사스항, 리치몬드항	사기업의 소유 및 운영

사유항만 중 텍사스항은 텍사스 철도회사, 리치몬드항은 리치몬드 터미널회사가 각각 소유 및 운영하고 있다.

(2) 환경관련 규제업무

미국에서는 항만의 환경관리 업무가 미주항만협회(American Association of Port Authorities: AAPA)에 위임되어 있다. 즉 항만의 항만관련 규제업무가 국가 차원에서 이루어지는 대신에 독립된 조직에 의하여 시행되고 있는 것이다. AAPA는 항만의 계획단계에서부터 각 자치단체(주)별로 자연환경 영향의 평가 및 저감대책을 강구하며, 지역·주 및 연방단위의 정부와 이해관계자들 간의 광범위한 협의과정을 거침으로써 환경적으로 우수한 항만의 개발 및 운영시스템의 구축을 도모한다. 그리고 항만의 운영과정에서도 자연환경에 대한 영향을 평가하고 이를 해소 또는 최소화할 수 있는 방안을 모색한다.

3) 시사점

미국의 항만운영형태는 여러 가지가 있으나 대체로 기업회계원칙에 의거한 독립채산제로 운영되고 있다. 이는 전통적으로 항만이 민간기업의 필요에 의하여 개

발·운영되어 왔기 때문에 공공성의 개념이 희박하기 때문이다. 즉 모든 항만은 시장경쟁의 원칙에 의하여 개발 운영되며, 스스로 수익성을 확보하지 않으면 안 되는 것으로 이해되고 있다.

한편 항만의 환경관리 등 기본적인 규제사항이 항만연합체인 AAPA에 위임되어 있다. 즉 규제업무의 민영화가 이루어지고 있는 것이다.

이와 같은 미국의 항만관리·운영체제는 향후 우리나라의 항만개발 및 운영에 있어서도 시사하는 바가 크다. 즉 항만에 대한 투자 역시 다른 민간투자와 마찬가지로 엄격한 수익성 원칙을 적용함으로써 정치적 고려 없이 국민경제적 관점에서 자원배분의 효율성을 추구해야 하는 것이다.

4. 싱가포르

1) 항만민영화 추진과정

싱가포르의 민영화는 1986년부터 시작되었으나 항만의 민영화는 다른 공공부분의 민영화가 거의 마무리된 1997년부터 시작되었다. 공기업의 민영화를 위해 싱가포르 정부는 약 10년 간에 걸쳐 정부가 가진 주식을 점차적으로 시장에 매각하는 방법을 채택하였는데 싱가포르항만청(Port of Singapore Authority: PSA)의 민영화도 이러한 방법으로 시간을 두고 진행되고 있다.³⁸⁾

1996년 2월 PSA의 민영화를 위해 해사항만청³⁹⁾(Maritime and Port Authority: MPA)이 설립되어 PSA로부터 선박의 입출항, 항해안전, 항만환경의 관리, 항만관련 법령·규칙의 제정, 항만요금개정 인허가 등 항만관련 규제업무를 우선적으로 이관받았으며 점차 항만서비스와 항운서비스 등 나머지 업무도 계승하였다.

이에 따라 1997년 10월 1일부로 PSA는 싱가포르항만회사(PSA Corporation Ltd.:

38) 싱가포르 정부는 민영화하는 기업의 주식을 약 30% 보유하고 정부관계자를 대표로 임용하고 있음. 즉 주식매각에 의해 소유권이 부분적으로 민간에 이전된다고 해도 정부는 여전히 대주주이며 민영화된 기업의 의사결정에 정부가 큰 영향력을 행사하고 있음.

39) MPA는 1996년 1월에 제정된 MPA Act에 의해 해양부(The Marine Department), 국가해사국(The National Maritime Board) 및 싱가포르 항만청·법규부(The Regulatory Department of the Port of Singapore Authority)와의 합병으로 조직된 MCIT(구 MINCOM)의 관할 하에 있는 정부기관임.

PSAC)로 전환되어 민간기업으로서 항만운영만을 전담하고 있다. 민영화 이후 PSAC는 해외 컨테이너터미널사업에 활발히 진출하여 1996년의 다이요완(大窯灣) 컨테이너터미널을 시작으로 2003년 11월 현재 아시아, 중동, 구주 등 각국의 14개 컨테이너터미널 사업에 진출하고 있다.

<표 3-6> PSA Corporation의 출자운영 해외터미널(2003년)

항만	Aden	Muara	Dalian	Fuzhou Qingzhou	Fuzhou Jiangyin	Guang- zhou	Voltri	Venice	Tuticorin	Pipavav	Anter- warp	Zeebru- gge	Sines	인천
국가	예멘	브루나이	중국	중국	중국	중국	이태리	이태리	인도	인도	벨기에	벨기에	포르투갈	한국
선석수	2	1	8	5	1	6	4	3	1	3*, 1**	6	2	3	3
안벽(m)	700	250	2,100	675	375	1,299	1,400	510	370	975	4,520	1,775	940	900
수심(m)	16.0	12.5	14	11.5	14	12.5	15.0	9	11.9	11	15.5	14.0	16	14
장치면적 (ha)	40	9.4	96.4	31.8	35	64	100	18.5	10	10	280	49	36.4	35.5
C/C	5	2	12	5	2	8	8	5	2	3	25	8	10	9
'02처리량 (천TEU)	388	67	1,314	435	-	1,018	875	253	214	-	2,975	230	-	-
운영시기	1993.3	1999.1	1996.7	1998.5	2003.3	2001.1	1993.5	1998.10	1999.12	1999.8	2002.4	2002.4	건설 중	건설 중

자료 : www.psa.com.sg(Nov. 1, 2003).

주 : * 일반화물부두, **액체화물부두.

2) 항만의 소유·운영형태

싱가포르항은 국유민영화항만으로, 민영화되기(1997년) 이전에는 싱가포르항만청(PSA)⁴⁰⁾이 정부의 경제계획에 따라 전략적으로 항만을 건설, 소유 및 운영하는 중앙집권적인 관리시스템을 채택하고 있었다. 그러나 민영화 이후에는 항만운영은 PSAC가, 규제 및 감독업무는 MPA가 맡고 있다. MPA의 주요 임무는 i) 싱가포르의 전략적 해사이익을 보호하고, ii) 싱가포르를 국제적 해운센터로서 진흥시키는 일이다.

PSAC는 형식적으로는 민영화되었으나 모회사가 공기업인 Temasek Holdings Co.⁴¹⁾로 실질적으로는 국영기업이라 할 수 있다.

40) PSA는 싱가포르 정부의 통신성 관할 하에 있는 법정기관으로 PSA Act에 의해 1964년 설립되어 1997년 9월말까지 존재했음.

41) 싱가포르 정부가 설립한 투자회사로서 다양한 산업의 투자에 참여하고 있음.

3) 시사점

싱가포르 항만의 민영화는 다른 국가들처럼 정부의 재정부담 완화, 항만의 효율성 향상 등을 목적으로 한 것은 아니었다. 싱가포르는 당시 세계에서 가장 효율적인 항만의 하나였기 때문에 민영화의 목적은 항만의 효율성 향상이 아닌, 국가의 자본시장 성장과 더불어 항만의 소유권을 분산함으로써 해외사업진출에 따른 위험을 줄이는 데 있다고 할 수 있다.

민영화된 PSAC는 주식회사로서 PSA보다 해외사업진출에 자유로울 뿐 아니라 민간기업으로서 투자대상국의 저항감을 줄이는 데 기여하고 있다. PSAC는 공기업인 Temasek Holdings Co의 자회사로 여전히 국영기업이지만⁴²⁾ 민영화 과정에 있기 때문에 투자대상국의 경계심을 완화시키고 있는 것이다.

한편 싱가포르는 도시국가로서 단일 항만체제이기 때문에 항만의 민영화에는 독과점의 위험이 우려된다. 물론 하나의 항만이라도 다수의 터미널로 구분하여 민영화할 경우 터미널 사이의 경쟁체제가 형성됨으로써 경쟁적 시장구조가 형성될 가능성은 있다. 그러나 터미널의 수가 제한되어 있을 경우 과점구조가 될 뿐만 아니라 상호간 담합에 의하여 독점체제의 구축도 가능하기 때문이다. 싱가포르의 항만민영화에는 이와 같은 근본적인 문제가 있는 것이다.

5. 말레이시아⁴³⁾

1) 항만민영화 추진과정

말레이시아 항만의 민영화는 1980년대 중반 이후 ‘말레이시아주식회사’를 표방하며 부국정책을 추진한 말레이시아 정부의 경제개발정책의 일환으로 민간자본을 활용한 인프라 개발을 위해 실시되었다. 최초로 민영화가 시작된 항만은 클랑항(Port Klang)으로 클랑항만국(Port Klang Authority: KPA)는 1986년 3월 KCT(Klang

42) 싱가포르의 공기업은 i) 법정기관, ii) 법정기관산하 공기업, iii) 정부산하 지주회사, iv) 지주회사산하 공기업으로 구분된다. PSAC는 주식회사화된 이후에도 재무성 산하기업인 Temasek Holdings Co에 의해 관리되고 있음.

43) 김형태, “중심항만을 지향하는 말레이시아의 혁신적인 항만정책”, 『해양한국』, 2002년 1월호, pp.112~120.

Container Terminals Bhn)사에 4개 컨테이너부두를 21년 간 임대하였으며, 1992년에는 KPM(Klang Port Management Sdn)사에 남항(Southport) 및 북항(Northport)에서 직영하고 있던 부두시설과 예선 및 도선 등의 항만서비스를 일괄 민영화하였다.⁴⁴⁾ 1994년에는 서항(Westport)지역에 신항만을 대대적으로 개발하기로 하고 동 지역의 부두를 새로이 설립된 KMT(Klang Multi Terminal Sdn Bhd)사에 임대하였다.

이와 같이 클랑항은 3개 부두운영주체에 의하여 임대·운영되고 있는데 이들 운영주체는 1999~2010년 동안 항만기본계획에 계획된 시설물을 개발할 선택권(option)까지 보유하고 있다. 이처럼 클랑항의 민영화가 성공적으로 수행되자 말레이시아 정부는 민영화의 범위와 내용을 점진적으로 확대하여 페낭(Penang)항, 조호르(Johor)항, 빈톨루(Bintulu)항, 쿠안탄(Kuantan)항, 케마만(Kemaman)항 등 연방정부 관리 하의 모든 항만을 민영화하였다.

2) 항만의 소유·운영형태

말레이시아의 항만은 모두 국가소유이나 관리주체에 따라 연방정부 관리항만, 주정부 관리항만 및 기타항으로 구분된다. 연방정부 산하의 항만은 교통부가 관리하며 지방조직인 6개의 항만국(Port Authority)이 항만관리업무만을 전문적으로 담당하고 있다. 한편 주정부의 항만도 항만국에 의해 관리되고 있다.

항만국은 항만의 관리주체이기는 하지만 항만운영업무의 대부분이 공기업이나 민간기업에 위임되어 있기 때문에 실제로 항만을 운영하고 있지는 않다. 다만 도선·예선관련 서비스는 항만국이 직접 제공하고 있는 항만도 있다. 아울러 선박의 정박을 위한 정박지 제공도 민간에 위임되어 있지 않고 항만국이 직접 수행하고 있다.

<표 3-7>

말레이시아의 항만관리 현황

구분	항만
연방정부 관리항만(6개)	Klang, Penang, Johor, Bintulu, Kuantan, Kemaman
주정부 관리항만(11개)	Sabah(Kota Kinabalu, Sandakan, Tawau, Lahat Datu, Sapangar Bay Oil Terminal, Sempoma, Kunak, Kudat), Miri, Kuching, Rajang
기타항	교통부 해운과 관리하에 있는 착륙 지점(8개)

44) KCT사와 KMP사는 1995년에 지주회사인 Northport Bhd사로 합병되었음.

3) 시사점

클랑항의 민영화에 참여한 KCT는 KPA가 49%, Konnas Terminal Klang(KTK)가 51%씩 합자한 회사이다. 그리고 KTK는 정부소유의 하역회사(80%)와 P&O Australia(20%)가 합자하여 설립되었으므로 클랑항의 민영화과정에는 공공부문이 아주 중요한 역할을 수행했다. 또한 KCT는 크레인 및 장비와 같은 비고정자산은 구입하고 부두와 토지는 임차하는 등 다양한 방법으로 민영화에 참여하였다.

클랑항의 민영화가 순조로웠던 것은 평화로운 노사관계와 고용조건에 기인한 바가 컸다. 말레이시아 정부는 항만국에 고용된 노동자가 민간기업에 취업을 원할 경우 최저 5년 동안 고용을 보장하는 등 ‘항만민영화법(The Ports Privatisation Act, 1990)’을 제정하여 민영화를 촉진하였다. 이로 인해 정부기관인 항만당국은 항만당국이 면허해 주는 민간기업에게 정부의 시설을 임대할 수 있게 되었고, 면허조건을 위반하는 민간에게는 항만국이 벌금을 부과할 수도 있게 되었다.

현재 연방정부 관리 아래 있는 6개 항만의 모든 업무는 민영화되었고 항만국이 직접 수행하는 업무는 거의 없는 실정이다. 이와 같은 항만민영화의 실시로 말레이시아에는 항만국이 존재하지는 않지만 항만운영에는 거의 관여하지 않는 소위 지주형 항만관리체제(landlord ports)로 발전하였다.

항만국은 항만개발계획의 수립 및 항만개발, 부두임대, 항만 전체의 이용촉진(항만마케팅), 항만기업에 대한 상업적 환경 조성, 민간에 의한 시설제공 및 서비스에 대한 규제와 감독, 관세자유지역의 관리, 자산관리 등을 담당하고 있는 반면, 민간기업은 부두임차, 항만노동자 고용, 항만하역서비스 제공, 부두시설 제공, 도선서비스 제공, 예선서비스 제공 등을 맡고 있다.

6. 호주

1) 항만민영화 추진과정

호주정부는 1991년 연방은행의 매각을 시작으로 공공부문의 개혁수단으로써 민영화정책을 추진하여 최근 10년 동안 연방정부 480억달러, 주정부 470억달러 등 950억달러에 해당하는 공기업들을 민간에 매각하였다. 특히 빅토리아주는 전력 및

운송부문에서 총 매각대금의 32.6%인 310억달러에 해당하는 기업을 민간에게 매각하였다.

이처럼 호주에서 항만의 민영화는 빅토리아(Victoria)주에서 주도적으로 진행되었는데, 1994년 빅토리아주는 멜버른(Melbourne), 길롱(Geelong), 포틀랜드(Portland), 해스팅스(Hastings) 등 4개 상업항을 민영화하기로 결정하였다. 그러나 멜버른항의 매각에 대한 반대가 심하자, 주정부는 멜버른항을 기업화하고 포틀랜드, 길롱 및 해스팅스항은 민영화하기로 하였다. 이에 따라 포틀랜드항은 1995년에, 길롱항은 1996년에, 해스팅스항은 1998년에 민영화되었다.

1999년에는 South Australia주에서 항만의 민영화가 추진되어 Adelaide항을 비롯한 9개 지역항만의 운영을 담당하고 있는 Port Corp.⁴⁵⁾이 민영화되었다.

그러나 빅토리아주와 South Australia주를 제외한 대부분의 주에서는 민영화에 소극적으로 공공부문이 계속해서 항만서비스를 담당하고 있다. 호주의 항만민영화 유형은 <표 3-8>에 나타난 바와 같다.

<표 3-8>

호주의 항만민영화 유형

주정부	상업화 (commercialisation)	기업화 (corporatisation)	민영화 (privatisation)
빅토리아		멜버른	길롱, 포틀랜드, 해스팅스
NSW		시드니, 뉴캐슬, 포트캠블라	
퀸스랜드		브리스베인, 글래드스톤, 분다베르크, 록햄프톤, 맥 케이, 타운스빌, 캐언즈	
South Australia			모든 정부소유항만
Western Australia	모든 정부소유항만		
Tasmania		모든 항만 기업화	
Northern Territory		Darwin(정부소유)	

2) 항만의 소유·운영형태

호주에는 벌크항만, 유류 및 가스터미널, 컨테이너항만, 일반화물항만 등 30여개의 중요한 항만들이 있는데 대부분 주정부 소유이며, 주정부가 임명한 관리들에

45) South Australia Port Corp. 혹은 SAPC라고 함.

의해 기업화되어 운영되고 있다. 항만은 무역을 촉진하는 범위 내에서 수익사업으로 운영되고 있으며, 항만당국은 정부에 대해 그 사업성과에 대한 책임을 지고 있다. 한편 호주에서는 지난 수년 동안 하역, 도선, 예선, 선석임대·운영 등과 같은 분야에서 항만기능을 민간부문으로 꾸준히 이전해 왔다.

3) 시사점

호주의 항만민영화는 정치가들에 의해 항만효율성 향상 및 서비스 개선, 수출입업자에 대한 항만비용 인하, 납세자에 대한 합리적인 보상 등을 목표로 추진되었다. 빅토리아주 혹은 South Australia주에 소재한 항만들이 과거 수년 동안 생산성 향상과 비용절감 등을 이룩했지만 항만이용자들은 여전히 국제적으로 비교해 볼 때 높은 비용을 지불하고 있다는 것이다. 그러나 민영화 이후 하주를 비롯한 항만이용자들에게 설문한 결과에 따르면 민영화로 인한 편익은 전혀 없으며 소비자물가지수와 함께 사용료만 인상되었다는 것이다. 뿐만 아니라 민영화에 의해 항만간 경쟁체제가 성립할 경우, 가격 등에 대한 정부의 규제가 필요 없게 되어야 함에도 불구하고 민영화 이후에 독립적인 규제기구인 일반규제사무소(Office of the Regulator General: ORG)가 조직되었다.

따라서 호주에서 항만을 비롯한 공기업의 민영화는 공공부문 개혁의 수단으로서 정치적인 목적으로 추진되었다고 할 수 있다. 또한 민영화에 앞서 호주정부는 민영화의 성공을 위해 계속적으로 국민들에게 “부채는 미래세대에 부담을 주기 때문에 정부는 부채를 줄여야 하며, 공공부문은 비대해서 비효율적이고, 민간부문이 공공부문보다 효율적이며, 민영화는 효율성을 증가시켜 사회 전반에 걸쳐 이익을 가져온다”고 홍보함으로써 민영화에 우호적인 분위기를 조성하고자 노력하였다.

7. 국별 항만민영화의 특성 비교

항만민영화가 가장 먼저 추진된 국가는 영국이다. 영국은 1970년대 말 소위 영국병⁴⁶⁾으로 인하여 국민경제가 전반적으로 어려움에 직면했는바, 이러한 어려움

46) 영국의 1970년대 경제상황 악화현상을 의미하는 것으로, 노동쟁의의 빈발, 노동당 정부의 준사회주의적 정책, 경제정책의 일관성 결여 등이 원인으로 지적됨.

을 타개하기 위하여 경제 전반적인 민영화가 추진되었다. 항만민영화는 경제 전반적인 민영화 추진의 일환으로 이루어졌다. 영국에 있어서 항만민영화의 주요 특징은 i) 항만민영화의 추진과정에서 항만노동의 상용화가 이루어졌다는 점, ii) 많은 항만에 있어서 항만의 운영뿐만 아니라 소유권까지 민간에 이양되었다는 점, iii) 전통적으로 공공부문의 역할로 인식되어 왔던 규제업무까지 민간에 대부분 위임되어 있다는 점 등이다. 따라서 영국은 항만민영화의 범위 내지 강도에 있어서 가장 앞선 나라라 할 수 있다. 그러나 영국은 국민경제적 활력의 상실과 경제구조의 소프트화(서비스 산업의 비중 증대)로 인하여 항만의 성장은 크게 둔화되었다. 결국 항만의 성장을 결정하는 결정적 요인은 민영화 등 운영의 효율화보다는 배후경제권의 활성화 여부에 크게 의존한다는 점을 영국의 사례에서 확인할 수 있다.

일본은 항만의 공공성이 강조된 나머지 대부분의 항만에 대한 운영이 시·도 등 공공기관에 의하여 이루어지고 있다. 그러나 오늘날 항만시설 과잉으로 인하여 항만 간 또는 항만 내 터미널 간 경쟁이 치열하게 전개되고 있는 상황에서는 민영화로 인한 공공성의 저해문제는 염려하지 않아도 될 것으로 판단된다. 항만의 공공성 문제는 대부분 군소 선사 및 하주의 항만이용에 있어서 부당한 차별 가능성 때문에 유발되는데, 항만시장이 경쟁적일 경우에는 이러한 차별의 가능성이 거의 없기 때문이다. 결국 일본은 항만의 국민경제적 중요성과 공공성의 확보라는 낡은 인식에 지나치게 사로잡힌 나머지 효율성의 달성에서 뒤져 있는 것으로 판단된다.

미국의 항만운영 주체는 지방정부(시·주), 공기업, 순수 민간기업 등 다양하다. 그러나 항만의 개발 및 운영이 전통적으로 민간의 필요에 의하여 이루어져 왔기 때문에 대부분의 항만운영에 있어서는 기업회계 원칙에 의한 독립채산제가 적용된다. 그리고 항만개발 및 효율결정에 있어서도 수익성 확보의 원칙이 비교적 엄격하게 적용된다. 이러한 접근방식은 국민경제적 관점에서 제한된 자원의 최적배분을 달성하는 데 유리할 것으로 판단된다. 향후 우리나라에 있어서도 항만개발 및 운영과 관련한 의사결정은 정치적 판단 내지 이해관계보다는 국민경제적 필요성에 따라 이루어져야 할 것이다.

싱가포르의 공영항만 체제 하에서 고도의 효율성을 달성하였으며, 따라서 항만민영화의 추진은 효율성 제고보다는 항만의 소유권 분산을 통하여 해외사업 진출에 따르는 위험을 줄이는 데 주요 목적을 두고 있다. 싱가포르항의 운영을 담당하고 있는 싱가포르항만회사(PSAC)는 국영기업이지만 해외사업 진출에 자유로울 뿐만 아니라 투자대상국의 저항감을 줄이는 데에도 기여하고 있다. 한편 싱가포르

는 단일 항만체제이므로 독과점의 위험이 큰 것으로 판단된다. 이는 터미널 간 경쟁체제가 형성됨으로써 경쟁적 시장구조가 형성될 가능성은 있으나 터미널의 수가 제한되어 있을 경우 과점구조가 될 뿐만 아니라 상호간 담합이 가능하기 때문이다. 싱가포르의 항만민영화는 이와 같은 근본적인 문제로 인하여 추진에 한계가 있을 것으로 생각된다.

말레이시아의 항만운영은 대부분 공기업이나 민간기업에 위임되어 있다. 말레이시아는 항만민영화가 비교적 성공한 나라로서 개도국 항만민영화의 시범사례가 되고 있다. 특히 평화로운 항만노사관계와 고용조건은 말레이시아 항만민영화의 순조로운 추진에 도움이 된 것으로 판단되고 있다.

이와 같이 각국은 당해 국의 정치·경제·사회·문화적 여건에 따라서 각기 상이한 형태의 항만운영 형태를 채택하고 있으며, 민영화의 추진 역시 그 강도나 형태가 상이하다. 따라서 각국은 항만민영화의 추진에 있어서 자국의 여건에 가장 적합한 민영화의 추진방식과 형태를 채택해야 할 것이다. 다만 항만의 소유와 운영이 과거 대부분 중앙정부에 의하여 이루어졌으나 차츰 지방정부 또는 민간기업으로 이양되어 왔으며, 그 과정에서 효율성의 향상 등 긍정적인 성과를 달성했다. 따라서 항만운영의 기본적인 방향은 소유와 운영을 모두 민간에게 이양하는 체제로 점차 이행되어야 할 것으로 판단된다. 민간이양의 속도와 범위는 각국의 사정에 따라서 상이하게 조정될 수 있을 것이다.

제 4 장 우리나라의 항만민영화 및 운영성과 분석

1. 우리나라의 항만민영화 추진과정 및 현황

1) 항만민영화 추진과정

우리나라 항만민영화의 시초는 해운항만청이 1977년 4월 부산항 1단계 개발사업에 대한 자금조달조건으로 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction & Development: IBRD) 차관협정서에 부두별 지정회사제(terminal operating company system)에 관한 내용을 명문화하고 같은 해 5월 동 제도 시행을 위한 지침을 마련한 데서 찾을 수 있다. 이에 따라 부산항의 자성대부두, 양곡부두, 석탄부두, 고철·광석부두 등에 대해 부두별 특성에 맞는 하역업체를 선정하고 전용사용하도록 허가함으로써 민간기업에 의한 하역의 전문화가 시도되었다.

그러나 당시의 민영화는 IBRD 차관을 도입하여 건설한 특정부두에 대해서만 실시된 불완전한 것으로 부두의 전용사용은 허용되었으나 민간기업의 창의성 및 효율성을 달성하기는 어려운 실정이었다. 당시 정부에서는 이 부두들을 개발부두라 명하고 ‘개발부두 전용사용료 산정규정’을 마련하여 타부두와 구분되는 사용료를 징수하였다.

자성대부두의 경우 동부두를 운영하기 위해 설립된 부산컨테이너부두운영공사(Busan Container Terminal Operating Company: BCTOC)는 공기업으로서 정부의 영향력 아래 있었기 때문에 독자적인 부두운영이 어려웠다. 또한 양곡부두, 석탄부두, 고철·광석부두 등은 정부로부터 1년 단위로 전용사용허가를 받고 있어 하역업체가 장기적인 부두운영계획을 수립하기가 어려웠을 뿐만 아니라 화물의 특성상 이용객이 한정되어 타부두와의 경쟁은 거의 불가능한 실정이었다.

한편 1980년대 초반 항만투자가 부진하여 항만시설의 부족에 따른 전국적인 체선·체화현상이 발생함에 따라 정부는 적극적인 항만시설투자를 추진하는 한편 국유·국영의 경직적인 항만운영체제를 개선하여 항만의 개발 및 운영에 민간의 자본과 창의성을 도입할 필요성을 절실히 느끼게 되었다.

이에 따라 1990년 정부를 대신하여 컨테이너부두의 건설을 전담할 한국컨테이

너부두공단이 설립되고, 1991년 신선대부두가 개장되면서 컨테이너부두 간의 경쟁유도, 부두운영 효율화, 항만투자비 조달 등을 위한 항만운영합리화 방안을 강구하기 시작한 결과 컨테이너부두의 운영권 매각을 중심으로 컨테이너부두의 민영화 추진되었으며 1997년에는 일반부두에 대해서도 부두운영회사제가 도입되었다.

부두운영회사제의 추진은 다음과 같은 과정을 거쳐 이루어졌다.

- 1993. 7 : KMI 연구결과 컨테이너부두와 같이 일반부두에서도 TOC제 도입 건의
- 1996. 12 : 부두운영회사제 기본계획 수립(1996. 11. 노·사·정 기본 합의)
- 1997. 1 ~ 현재 : 전국 9개 무역항, 52개 부두에 부두운영회사제 도입·시행 중

2) 부두운영회사제의 시행

부두운영회사(terminal operating company)제는 항만운영에 민간의 기업운영방식을 도입함으로써 항만의 효율성 및 생산성을 제고함과 아울러 이용자에 대한 서비스 수준의 향상을 도모하기 위하여 시행되었다. 이는 단위 부두별로 선석, 에이프런(apron), 야적장, 창고, 하역시설 등을 민간기업에 일괄 임대하여 전용으로 사용하게 하는 제도이다. 이에 따라 하역을 포함한 항만서비스 생산활동의 장소가 기업별로 고정되었다.⁴⁷⁾ 그 결과 해당기업에 있어서는 경영의 안정성이 확보됨과 아울러 전용으로 임대받은 부두에 현대화된 하역장비의 설치가 용이하게 되었으며, 선석과 야적장 등을 통합하여 운영할 수 있게 됨으로써 항만의 생산성이 제고 가능하게 되었다.

이상에서 볼 때 우리나라 항만의 민영화는 정부 및 공공기관에 의한 국유국영의 항만관리체제를 국유민영형태로 전환하여 항만 간, 부두 간 경쟁체제를 도입하는 데 목적이 있음을 알 수 있다. 항만부지와 기본시설은 국가가 투자 및 소유하고 그 운영권만 계약에 의해 운영회사에 위임하는 이른바 ‘계약형식의 민영화(contracting out)’를 채택하고 있는 것이다.

1997년 8개 무역항에서 시작된 TOC제는 현재 평택항이 추가되어 9개항에서 실

47) 부두운영회사제 시행 이전에는 하역업체들이 하역서비스 계약에 따라 부두를 이동해 가면서 하역작업을 수행하였음. 그 결과 기계화 투자 등에 제약이 많았으며, 하역을 비롯한 하역서비스 생산의 효율성 향상도 부진했던 것으로 생각됨.

시되고 있다. 부두의 운영은 다수의 선석이 한 단위로 통합되어 운영되지 않으면 규모의 경제를 실현할 수가 없게 된다. 그런데 광양항, 군산항 등 일부항만을 제외하고는 TOC제 도입 이전과 마찬가지로 부두가 선석단위별로 참여업체에 의해 분할되어 운영되고 있다. 이는 TOC제 도입에 따른 부작용을 최소화하기 위해 다수의 기존 하역업체 간의 자율적인 협의에 의해 구성된 컨소시엄을 부두운영회사로 선정하였던 것에 그 원인이 있다고 할 수 있다. 즉 컨소시엄 형태로 참여한 하역업체들은 선석을 각 업체별로 분리운영하고 있는 것이다.

부두운영 단위의 세분화 현상을 해소하기 위해 해양수산부는 1998년 3월 부두운영주체가 단일운영법인의 형태로 된 경우에만 임대부두 본 계약을 체결하기로 하였다. 그리고 단일운영법인의 형태를 갖추지 못한 경우에는 1년 간의 가계약기간을 두고 그 기간동안 단일운영법인을 설립하지 못하면 해당업체들을 제외하고 공개입찰을 실시하여 운영회사를 재선정한다는 방침을 발표한 바 있으나 실질적인 효과는 얻지 못하였다.

정부와 항만하역협회 및 부두운영회사들의 노력에 의해 1999년 5월 1일을 기준으로 대부분의 TOC가 단일운영법인으로 전환되었으나 하역작업이나 영업활동이 과거의 관행대로 유지되고 있어 아직 단순한 부두관리회사에 머물고 있는 실정이기 때문이다. 해양수산부가 단계별로 추진하고자 하는 TOC 단일운영법인의 형태 및 주요 특징은 다음의 표와 같다.

<표 4-1>

TOC 단일운영법인의 형태 및 특징

단계	주요 특징
1단계 (단순부두관리회사)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부두에서의 하역행위나 영업행위는 하지 않고 일반적인 관리업무만 수행 <ul style="list-style-type: none"> - 단일법인형태는 상법상 주식회사 - 지방청과의 임대차계약 - 시설유지·보수 - 화물의 보관, 관리 및 청소 - 선석 및 야적장 지정 및 관리 ○ 단일법인 소요경비는 참여사 지분별로 부담 ○ 하역 및 영업은 기존의 하역회사 명의로 수행
2단계 (단일하역회사)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단일법인이 부두관리는 물론 실질적인 하역작업 수행 <ul style="list-style-type: none"> - 단일법인 명의로 하역업 등록 ○ 인력은 물론이고 장비까지 단일법인 명의로 소유 및 관리 ○ 영업은 기존 하역업체 명의로 수행
3단계 (완전통합법인)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하역은 물론 영업까지 단일운영법인의 명의로 수행

2. 항만민영화의 성과 분석

1) 항만생산성 측정의 기본 방향

항만의 생산성 측정은 항만 계획, 관리·운영, 이용자 모두의 관심사가 된다. 항만계획을 입안하는 자는 현재의 항만시설 이용 및 생산성과 개발 이후의 이용 및 생산성 변화에 관한 자료를 기초로 추가 소요시설의 규모를 파악할 수 있어야 한다. 이는 자원의 최적배분을 위하여 필요한 전제조건이 된다.

항만운영자는 기존의 항만시설 및 자원에 대한 생산성을 파악함으로써 효율성을 향상시키는 동시에 고객에게 제공되고 있는 서비스의 수준파악 및 이의 향상을 도모하는 데 도움이 되는 지표를 개발해야 한다. 생산성 측정을 통하여 항만운영에서 개선되어야 할 정책과 제도를 파악하고 그 개선방안을 제시할 수 있어야 하는 것이다.

또한 선박 운항업자, 하주 등 항만이용자들은 필요한 정보를 생산성지표라는 수단에 의하여 획득 가능하게 된다. 따라서 항만의 생산성 측정은 항만이용자에게 제공되는 서비스의 품질에 관한 정보를 제공할 수 있어야 한다.

이와 같이 항만의 생산성 지표는 다양한 이용자의 목적에 적합해야 하는바, 단일의 지표에 의하여 작성·제시되기는 어려운 것으로 생각된다. 뿐만 아니라 항만은 복잡한 조직체로서 단일의 지표에 의하여 생산성을 평가한다는 것이 거의 불가능하다. 따라서 여러 가지 생산성 지표들로 구성된 목록의 작성이 필요하게 된다. 각 이해관계자들은 생산성 지표의 목록 가운데에서 관심을 갖거나 필요로 하는 지표를 선택적으로 이용할 수 있을 것이다.

2) 항만운영성과의 측정지표

(1) 항만생산성 측정관련 주요 연구결과 조사

항만생산성의 측정에 관한 논문들은 다른 분야의 생산성 측정에 관한 논문들에 비하면 많지 않은 편이다. 그런데 이들 논문들은 두 가지의 큰 그룹으로 구분될 수 있다. 첫 번째 그룹은 부분적 지표(partial indicators)로서 항만의 특정부분에 대한 생산성을 나타내게 된다. 그리고 두 번째는 비교적 최근에 시도되고 있는 것으로서 항만의 총괄적 생산성을 측정하는 지표가 된다.

부분적 지표는 항만당국의 연차보고서 등에도 흔히 이용되고 있는데, 1980년대 초 이후 비교적 활발한 연구가 이루어져 왔다. 최근의 연구로는 Tongzon(1995),⁴⁸⁾ Talley(1996)⁴⁹⁾ 등을 들 수 있는데, 이들은 부분적 생산성지표를 이용하여 항만 간 비교분석을 시행하였다. 이들의 접근방식은 비교적 단순한 것으로서 비교 가능한 지표들을 정의하여 이용한 것이다. Heaver(1995)⁵⁰⁾와 Australian Productivity Commission (1998)⁵¹⁾은 비교 가능한 지표들을 이용하며 항만 간 경쟁이 어떻게 촉진될 수 있는지를 분석하였다. 유사한 연구의 형태로는 항만정책 입안자의 관심사라 할 수 있는 규모의 경제(economies of scale)를 분석한 Jara et al.(1997)⁵²⁾ 및 Cullinane and Khanna(1998)⁵³⁾를 들 수 있다. 그리고 Fernandez et al.(1999)⁵⁴⁾은 민영화의 효과를 추정하였다. 이러한 연구들은 항만의 특정요인에 대한 운영성과의 이해를 높이는 데에는 도움이 되었으나 일관되고 종합적인 생산성 측정에는 적합하지 않다는 문제가 있다.

이러한 문제점을 보완하기 위하여 총괄적 지표를 추정한 연구가 비교적 최근에 이루어졌다. 총괄적 지표의 추정 역시 접근방식이 다양하여 연구자들 간에 의견의 합치가 이루어졌다고 보기는 어려운 실정이다. 이들 연구는 대부분 확률적 프론티어함수(stochastic frontier function), DEA(data envelopment analysis) 등을 이용하고 있다. 다만 Banos, Coto and Rodriguez(1999)⁵⁵⁾는 거리함수(distance function)를 이용하여 준고정요소(quasi fixed factor)의 조정이 단기간에 이루어지기 어렵다는 점을 보여 주었다. Roll and Hayuth(1993)⁵⁶⁾은 이용가능한 자료가 제한되어 있을 경우

48) J. Tongzon, "Systematizing International Benchmarking for Ports", *Maritime Policy and Management*, 2, 1995, pp.171-177.

49) W. Talley, "Performance Indicators and Port Performance Evaluation", *Logistics and Transportation Review*, 4, 1996, pp.339-352.

50) T. D. Heaver, "The Implications of Increased Competition among Ports for Port Policy and Management", *Maritime Policy and Management*, 2, 1995, pp.125-133.

51) Australian Productivity Commission, "International Benchmarking for the Australian Waterfront", *Research Report*, Canberra, Ausinfo, April, 1998.

52) S. Jara et al., "Marginal Cost and Economies of Scale in Spanish Ports: a Multiproduct Approach", *European Transport Forum*, 1997.

53) K. Cullinane and M. Khanna, "Economies of Scale in Large Containerships", *Journal of Transport Economics and Policy*, 2, 1998, pp.185-208.

54) J. E. Fernandez et al., "Port Privatization in Developing Countries: the Case of Container Terminals", *International Journal of Transport Economics*, 2, 1999, pp.293-314.

55) J. Banos, P. Coto and A. Rodriguez, "Allocative Efficiency and Over Capitalization: an Application", *International Journal of Transport Economics*, 2, 1999, pp.181-199.

56) Y. Roll and Y. Hayuth, "Port Performance and Comparison Applying Data Envelopment Analysis(DEA)", *Maritime Policy and Management*, 20-2, 1993, pp.153-161.

DEA 함수가 다양한 항만 운영조직에 따른 생산성의 차이를 추정하는 데 유용함을 보여 주었다. 그리고 Liu(1995)⁵⁷⁾ 및 Tongzon and Heng(2003)⁵⁸⁾은 확률적 생산 프론티어함수(stochastic frontier function)를 이용하여 항만에 대한 기술적 효율성을 추정하는 한편 공공소유와 민간소유의 영향을 비교하였다. Martinez et al.(1999)⁵⁹⁾은 DEA 함수를 이용하여 스페인 항만의 효율성 변화를 분석하였다. 비용 프론티어함수를 이용한 연구로는 Coto, Banos and Rodriguez(2000)⁶⁰⁾를 들 수 있다. 또한 Tongzon(2001)⁶¹⁾은 오스트레일리아 4개 항만과 기타 세계 12개 항만의 효율성 분석을 수행함에 있어 DEA 함수를 이용하였다.

확률적 프론티어함수의 추정에는 초월대수함수(translog function)가 주로 이용되었다. 생산성의 측정 기준으로는 Banos, Coto and Rodriguez(1999), Martinez et al.(1999), Coto, Banos and Rodriguez(2000), Tongzon and Heng(2003) 등에서는 물리적 지표인 화물 처리량이 사용되었다. 그러나 Liu(1995)는 운영수입을 생산성측정의 기준으로 이용하였다.

그리고 투입요소로는 노동과 자본이 이용되었다. 그 중에서 노동투입의 측정은 고용인원수를 기준으로 하거나(Roll and Hayuth(1993), Coto and Rodriguez(1999), Tongzon(2001)) 인건비 지출액을 기준으로 하였다(Liu(1995), Martinez et al.(1999)). 자본투입액의 측정은 연구자에 따라서 상이한바, Liu(1995)는 토지, 건물, 안벽, 도로, 창고, 장비 등 고정자본의 순가치를, Roll and Hayuth(1993)는 항만 및 설비에 대한 연평균 자본투자액을, Martiz et al.(1999)은 감가상각액을 각각 이용하였다. 한편 Banos, Coto and Rodriguez(1999) 등은 안벽길이를 이용하였다. 노동 및 자본 이외에도 중간투입물을 고려하거나(Martinez et al.(1999), 에너지 및 비연속적인 노동투입을 이용하거나(Banos, Coto and Rodriguez(1999)), 취급화물의 다양성을 이용

57) Z. Liu, "The Comparative Performance of Public and Private Enterprises", *Journal of Transport Economics and Policy*, 1995, pp.263-274.

58) Jose Tongzon and Wu Heng, "Port Privatization, Efficiency and Competitiveness: Some Empirical Evidence from Container Ports(Terminals)", *International Association of Maritime Economists Annual Conference 2003*, Busan, 3-5 Sept., 2003, pp.675-689.

59) Martinez et al., "A Study of the Efficiency of Spanish Port Authorities Using Data Envelopment Analysis", *International Journal of Transport Economics*, 2, 1999, pp.237-253.

60) P. Coto, J. Banos and A. Rodriguez, "Economic Efficiency in Spanish Ports: Some Empirical Evidence", *Maritime Policy and Management*, 27-2, 2000, pp.169-174.

61) J. Tongzon, "Efficiency Measurement of Selected Australian and other International Ports Using Data Envelopment Analysis", *Transportation Research*, Part A, 2001, pp.113-128.

한 사례도 있었다(Roll and Hayuth(1993)). 또한 Tongzon(2001)은 크레인 수, 선석 수, 예인선 및 터미널 면적 등을, Tongzon and Heng(2003)에서는 안벽길이, 터미널 면적, 크레인 수 등을 투입물로 고려하였다.

<표 4-2>

항만생산성 측정 연구사례(계량분석 사례)

저자	자료	모형	함수형태
Roll and Hayuth(1993)	항단면자료(1993)	DEA	-
Lieu(1995)	시계열(83-90), 영국 28개 항만	DEA	초월대수, 중립적/비중립적 기술변화
Banos, Coto and Rodriguez(1999)	시계열(85-97), 스페인 27개 항만	SCF, DF	초월대수, 중립적 기술변화
Martinez et al.(1999)	시계열(93-97), 스페인 26개 항만	DEA	-
Coto, Banos and Rodriguez(2000)	시계열(85-89), 스페인 27개 항만	SCF	초월대수, 비중립적 기술변화
Tongzon(2001)	항단면자료(1996), 16개 항만	DEA, CRS 및 VRS 검정	-
Tongzon and Heng(2003)	25개 항만 항단면자료	SPF	콤팩트글라스 함수

주 : DEA: Data Envelopment Analysis, SCF: Stochastic Cost Frontier, DF: Distance Function, CRS: Costant Returns to Scale, VRS: Variable Returns to Scale, SPF: Stochastic Production Frontier

한편 항만의 생산성을 평가한 대부분의 연구결과를 보면 항만민영화의 효과를 직접 평가한 사례는 많지 않다. 그런데 최근 Tongzon and Heng(2003)은 민영화와 관련하여 항만의 생산성 격차를 분석한 것으로 주목된다. 이 연구에서는 컨테이너 처리량을 기준으로 항만생산성을 평가했는데, 그 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 민영화와 기술적 효율성 사이에는 정(+)의 관계가 있다. 즉 민영화된 항만(터미널)의 생산성이 공영항만의 생산성보다 높은 것으로 나타났다. 둘째, 민영화의 생산성에 대한 효과는 체감한다(즉 전도된 U자형의 관계임). 셋째, 항만의 물동량이 많을수록 생산성도 높아진다.

(2) 생산성 지표

① 물리적 지표

가. 대기시간

선박이 항만에 입항하고, 부두에 접안하기 위해서는 최소한의 대기시간을 갖게 되는데 선박이 묘박지에서 대기하는 시간과 묘박지를 떠나 부두에 접안하기 위해 대기하는 시간으로 구분할 수 있다. 대기시간이 짧을수록 부두운영이 효율적이라 할 수 있다.

나. 선석 접안율

선석접안율은 연간 안벽이용가능시간에 대한 선박의 접안시간 비율을 의미하는 것으로, 선석접안율은 선박도착의 가변성, 타항만에서의 지연, 터미널 생산성 등에 의해 영향을 받기 때문에 선박의 입출항 및 선석과 관련된 생산성 평가지표이다. 물론 선석접안율이 높으면 높을수록 대기시간비율이 높아지기 때문에 선석 접안율이 높은 것이 반드시 좋다고 할 수 없다. 선석접안율은 (선석별 총접안시간)/(연간작업일수×일일작업시간)에 의해 산출할 수 있다.

다. 선박작업시간

선박작업시간은 선박이 부두에 접안하여 화물을 하역하는 데 소요되는 시간으로 선박이 접안하여 첫 번째 계선주를 묶는 시간부터 마지막 계선주를 푸는 시간까지를 계산하는 경우와 선박에 하역인력 및 장비를 투입한 시간부터 하역이 종료되기까지의 시간을 계산하는 경우로 구분할 수 있는데 전자는 총선박작업시간 후자는 순선박작업시간을 의미한다. 선박작업시간이 짧을수록 부두의 생산성이 높은 것으로 평가한다.

라. 선석 접안시간 중 작업시간 비율

선박의 총접안시간과 총작업시간과의 관계를 평가하는 요인으로 접안시간에서 차지하는 작업시간의 비율이 적을수록 부두의 생산성이 높은 것으로 평가한다.

마. 화물의 항만 내 체류시간

화물의 항만 내 체류시간은 수출화물의 경우 화물이 부두에 반입되어 선적되기

까지의 소요시간을 말하며 반대로 수입화물의 경우에는 화물이 선박에서 양하되어 부두에서 반출되기까지의 소요시간을 말한다. 화물의 항만 내 체류시간은 입출항절차, 하역장비의 능력, 노동생산성, 항만당국의 서비스 등 복합적인 요인에 의해 결정되므로 부두운영의 효율성을 평가하는 데 있어 중요한 요소라고 할 수 있다.

바. 재해발생률

항만은 빈번한 선박입출항, 중후장대(重厚長大)한 하역장비의 사용, 다종다양한 화물의 취급, 하역 숙련도의 차이 등으로 인해 항상 사고가 발생할 위험을 안고 있기 때문에 재해발생률이 낮을수록 항만운영이 효율적이라고 할 수 있다.

② 요소생산성 지표

가. 노동자·시간당(또는 갭·시간당) 화물취급톤수

하역작업에 투입되는 노동자 1인당 작업시간당 화물처리량을 평가하는 지표이다. 산정방법은 (총화물처리실적)/(투입하역인력×작업시간)으로 시간당 처리물량이 많을수록 생산성이 높은 것으로 평가한다.

나. 크레인·시간당 화물취급톤수

크레인의 작업시간당 화물처리실적을 평가하는 지표로 하역작업조가 작업에 투입되도록 배정된 시간(작업전후의 대기시간 및 작업중단시간을 포함) 동안에 처리한 화물량과 크레인의 순작업시간 동안 처리된 화물량으로 구분할 수 있다. 산정방법은 (총화물처리실적)/(크레인 총(순)작업시간)으로 숫자가 클수록 장비의 작업시간 대비 처리화물이 많은 것으로 보아 생산성이 높은 것으로 평가한다.

다. 선석당 또는 안벽 길이당 화물취급톤수

선석 또는 안벽길이당 화물취급톤수는 안벽길이(m)당 화물처리량을 평가하는 지표로 부두구조가 생산성에 많은 영향을 미친다. 산정방법은 (총화물처리실적/(안벽길이(m)))로 숫자가 클수록 안벽의 생산성이 높은 것으로 평가한다.

라. 선박·시간당 화물취급톤수

선박·시간당 화물취급톤수는 선박의 접안시간(혹은 작업시간)당 화물처리량을

평가하는 지표이다. 산정방법은 (총화물처리실적)/(총접안시간 혹은 총작업시간)으로 접안시간(혹은 작업시간)당 처리물량이 많을수록 생산성이 높은 것으로 평가한다.

마. 터미널 또는 야드 면적당 화물취급톤수

토지의 사용에 대한 효율성을 나타내기 위해서는 터미널 전체 또는 야드의 단위 면적당 처리량을 생산성 지표로 나타낼 수 있다. 즉 (연간 처리량)/(터미널 면적) 또는 (연간 처리량)/(야드 면적)으로 생산성을 측정한다.

③ 경제적·재정적 지표

가. 선박 또는 화물 취급량

부두에 접안하는 선박의 규모 또는 화물량을 평가하는 지표로 부두이용의 경제성을 평가한다. 즉 부두의 규모와 능력을 검토하여 일정수준의 선박과 화물을 처리하는 선박이 접안하고 있는가를 평가한다. 부두 규모에 못미치는 선박의 접안은 항만의 혼잡을 가져올 뿐만 아니라 부두운영의 효율성을 저해시키기 때문이다.

나. 운영 수입(총수입 또는 순수입)

생산성 향상은 생산성이 낮은 항만으로부터 생산성이 높은 항만으로 선박 및 화물의 이동을 가져와 부두운영이 효율적인 항만일수록 높은 수입을 얻게 된다. 따라서 부두운영에 의하여 획득되는 총수입 또는 순수입은 전체적인 생산성을 나타내는 지표가 된다.

3) 운영성과의 추정

(1) 일반화물부두의 생산성

① 부두운영회사(TOC)제 도입 전후의 항만생산성 비교

부두운영회사제 도입 전후의 항만생산성을 비교하기 위해서는 해당 부두별 항만서비스 생산요소의 투입 및 산출물에 관한 자세한 자료가 있어야 한다. 즉 부두별 기계화·자동화, 인력투입의 변화, 물동량 증가 등에 대한 자세한 자료와 함께 화물처리량 자료가 입수되지 않으면 제도개선의 효과를 다른 요인에 의한 효과와 별도로 분리해 낼 수 없는 것이다. 그러나 우리나라에서는 각 부두별 투입 및 산출

자료가 발표되지 않기 때문에 부두운영회사제 도입의 성과를 정확하게 추정하기가 쉽지 않다. 따라서 여기에 나타난 분석결과는 부두운영회사제 도입의 효과뿐만 아니라 기계화·자동화, 물동량 증가 등 기타효과까지 포함된 것임에 유의해야 할 것이다.

군산항의 부두운영회사 시행 전후의 하역생산성 변화를 보면⁶²⁾ 1996년 선박 접안시간당 94.9톤에서 1997년 부두운영회사제 도입 이후에는 107.8톤으로 1년 만에 약 13.6%의 생산성 향상 효과가 나타났다. TOC부두의 하역생산성은 꾸준히 증대되어 2001년에는 시간당 128.0톤을 처리하게 되었다. 이에 따라 1997~2001년 중 TOC부두의 하역생산성 연평균 증가율은 4.4%에 달했다. 같은 기간 중 공영부두의 선박 접안시간당 하역량이 105.5톤에서 113.0톤으로 연평균 1.7%의 증가에 그친 점을 감안하면 TOC부두의 효율성 향상 속도가 상대적으로 크다는 것을 알 수 있다.

TOC부두의 생산성 향상 속도가 상대적으로 크게 나타난 것은 첫째, 해당부두에 대한 안정적인 운영권이 확보됨으로써 하역장비에 대한 투자 등이 공영부두에 비하여 촉진되었을 뿐만 아니라 둘째, 이윤동기에 의하여 운영되는 TOC부두의 특성상 운영효율화에 대한 유인도 상대적으로 컸기 때문으로 생각된다.

<표 4-3>

군산항 부두운영회사 시행 전후의 하역생산성 추세

단위 : 톤/시간

구 분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	TOC제 도입일자
1부두	102.0	96.5/105.0	107.0	107.0	112.0	129.1	1997. 5. 1.
2부두	79.9	105.5/111.3	113.2	109.2	107.5	74.7	1997. 5. 1.
3부두	99.8	107.8	113.2	118.3	124.0/134.1	113.0/135.0	2000. 11. 1.
5부두	-	-	-	140.5	161.7/146.3	154.0	2000. 11. 1.
평균	TOC부두	-	107.8	109.4	113.8	128.0	-
	공영부두	94.9	105.5	113.2	129.4	139.8	113.0
	전체	94.9	106.4	110.7	113.8	122.0	127.9

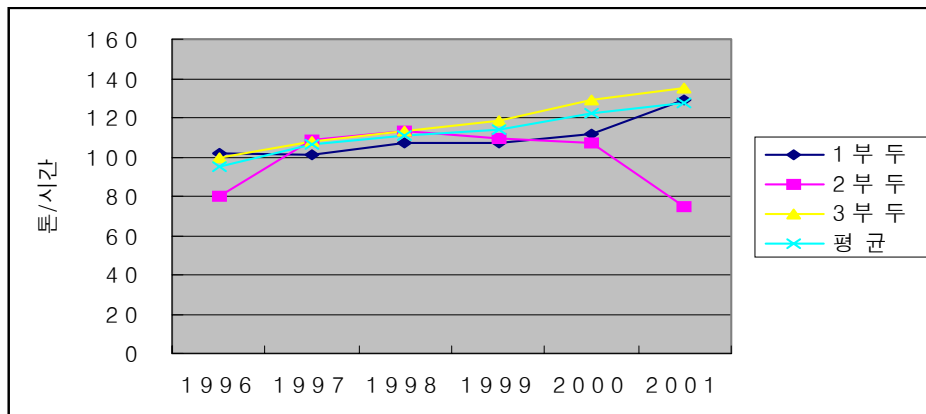
자료 : 한국해양수산개발원 조사 자료.

주 : 고딕체 표시는 부두운영회사의 생산성을 나타낸 것임.

62) 군산항을 선택한 것은 입수 가능한 자료가 군산항밖에 없었기 때문이다.

<그림 4-0>

군산항 부두운영회사 시행 전후의 하역생산성 추세



군산항 1~3부두의 선박 평균대기시간은 부두운영회사제가 시행되기 이전인 1996년에는 30.0시간에 달했으나 1997년에는 7.3시간으로 크게 감소했다. 1997년 TOC부두의 평균 대기시간은 9.8시간인 데 비하여 공영부두의 평균 대기시간은 7.2시간으로 TOC부두의 대기시간이 다소 긴 것으로 나타났다. TOC부두의 대기시간이 상대적으로 긴 것은 해당부두의 서비스가 개선됨에 따라 선사의 선호도가 높아짐으로써 많은 선박이 몰렸기 때문으로 판단된다.

1997~2001년 중 TOC부두의 선박 평균 대기시간은 9.8시간에서 1.4시간으로 연평균 38.5%씩 감소되었다. 공영부두의 선박 평균 대기시간도 동 기간 중 7.2시간에서 1.7시간으로 연평균 30.3%씩 감소되었다. 공영부두 역시 TOC부두와 경쟁하기 위해서는 서비스의 개선이 불가피했으며, 그 결과 상당수준의 생산성 향상이 달성된 것으로 판단된다.

② 부두운영회사(TOC)제 시행부두와 공영부두의 항만생산성 비교

전국항만 TOC부두의 선박 적당·접안시간당 하역량은 1997년 기준 154.2톤인 데 비하여 공영부두는 64.7톤으로 TOC부두의 생산성이 2.4배에 달했다. 물론 부두의 하역생산성은 취급화물, 장비·시설여건 등 다양한 요인에 의하여 결정되는 것이므로 부두별 생산성 차이가 전적으로 TOC제 도입에 기인된 것으로 해석하는 데에는 무리가 있다. 그러나 TOC부두의 생산성이 공영부두의 생산성보다 높다는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

한편 TOC부두의 선박 적당·접안시간당 하역량은 1997~2001년 중 154.2톤에

서 175.0톤으로 연평균 3.2%씩 증가했다. 이에 비하여 공영부두의 척당·선박접안 시간당 하역량은 동기간 중 64.7톤에서 65.6톤으로 연평균 0.3%씩 증가하는 데 그쳤다. 이에 따라 TOC부두와 공영부두의 생산성 격차도 1997년 2.4배에서 2001년에는 2.7배로 확대되었다. 이러한 생산성 증가율의 차이는 TOC부두의 경우 기업의 이윤동기에 의하여 생산성 향상의 유인이 상대적으로 클 뿐만 아니라 안정적인 작업장의 확보로 장비 및 시설투자 역시 촉진될 수 있는 여건이 조성되기 때문이다.

<표 4-4>

전국항만 TOC부두와 공영부두의 하역생산성 추세

단위 : 톤/척·시간, %

항만	1997		1998		1999		2000		2001	
	TOC부두	공영부두	TOC부두	공영부두	TOC부두	공영부두	TOC부두	공영부두	TOC부두	공영부두
부산	141.7	69.4	146.0	88.9	185.3	94.6	196.7	99.4	208	130.3
인천	128.2	74.4	130.3	65.1	135.4	75.0	144.3	78.0	134.9	77.9
여수	16.9	24.9	13.6	35.4	9.0	336.0	5.3	14.7	4.2	22.7
광양	307.3	115.3	375.5	150.1	371.6	141.4	422.7	139.9	379.9	144.4
마산	91.9	36.9	76.0	39.5	77.3	40.4	79.3	44.0	84.1	43.3
울산	65.6	92.6	78.1	108.0	88.0	108.0	112.5	82.4	115.0	101.8
군산	106.4	105.5	110.7	113.2	113.8	124.4	121.4	139.8	127.9	113.0
포항	162.6	30.9	165.0	18.2	171.7	17.3	173.9	16.4	171.7	17.6
평균	154.2	64.7	160.0	63.4	167.0	64.4	173.6	58.9	175.0	65.6

전국 항만의 총 기항선박에 대한 평균대기시간(총대기시간/총기항선박)을 보면 1997년 기준 TOC부두는 4.5시간인 데 비하여 공영부두는 3.3시간으로 TOC부두의 대기시간이 공영부두에 비하여 약 1.4배로 길게 나타났다. 이러한 현상은 1997~2001년 중 지속되고 있는바, 2001년 TOC부두의 선박 척당 평균 대기시간은 2.3시간인 데 비하여 공영부두는 1.3시간으로 나타났다.

이러한 선박 대기시간의 차이는 TOC부두의 서비스가 상대적으로 우수하기 때문에 선사들의 TOC부두에 대한 선호도가 높기 때문으로 판단된다. 선사들은 이윤 극대화의 원칙에 따라 기항부두를 선택하게 되는데, 대기시간으로 인한 손실을 감수하면서도 공영부두보다는 TOC부두를 이용하는 것이 유리한 것이다. 이는 2001

년 TOC부두의 시간당 하역량이 175.0톤인 데 비하여 공영부두는 65.6톤으로 TOC부두의 작업시간이 훨씬 단축되기 때문이다.

<표 4-5>

전국항만 TOC부두와 공영부두의 선박 평균대기시간 추세

단위 : 시간/척

항만	1997		1998		1999		2000		2001	
	TOC부두	공영부두	TOC부두	공영부두	TOC부두	공영부두	TOC부두	공영부두	TOC부두	공영부두
부산	2.0	1.3	1.6	0.6	0.7	0.6	0.5	0.4	0.2	0.3
인천	15.2	17.4	8.9	12.7	8.5	8.3	7.3	5.6	4.8	3.1
여수	0.3	0.4	0.0	0.0	0.1	0.2	0.2	0.5	0.1	0.4
광양	3.4	2.2	2.4	1.4	3.2	2.8	3.2	4.2	2.0	5.0
마산	0.0	0.0	0.0	0.6	0.1	0.2	0.0	0.0	0.1	0.0
울산	5.8	3.5	3.4	1.6	2.7	0.4	3.6	0.3	3.3	0.5
군산	9.8	7.2	3.4	3.4	4.2	4.6	3.2	3.1	1.4	1.7
포항	0.5	1.0	1.2	1.1	1.5	0.2	2.8	0.7	3.8	0.3
평균	4.5	3.3	2.9	2.2	2.8	1.6	2.9	1.6	2.3	1.3

자료 : 한국해양수산개발원 조사.

주 : 전체 선박의 대기시간을 총 입항척수로 나누어 도출한 값임.

③ 부두운영회사의 형태별 생산성 비교

부두운영회사의 운영부두는 단일화물을 취급하는 특화부두와 다양한 화물을 취급하는 일반부두로 구분된다. 그리고 각각의 부두운영회사는 다시 단일업체 형태의 운영회사와 복수업체 형태의 운영회사로 구분된다. 위에서 언급한 바와 같이 단일업체 형태의 운영회사는 인력, 장비, 선석 등의 운용 측면에서 내부적 통합이 이루어진 형태이며, 복수업체 형태의 운영회사는 인력, 장비, 선석 등의 운용이 참여 업체별 지분에 따라 세분화되어 있는(즉 과거 컨소시엄형태의 운영방식을 유지하고 있는) 형태이다.

<표 4-6>에서 생산성 분석결과를 보면 선박 접안시간당 처리량이 특화부두의 경우 348톤인 반면 일반부두는 109톤으로 특화부두의 생산성이 훨씬 높게 나타나고 있다. 그리고 특화부두 내에서도 단일운영사의 경우는 시간당 392톤인 데 비하여 비단일화된 운영사는 258톤에 불과하다. 일반부두의 경우에도 단일운영사의 선박접안시간당 처리량은 120톤인 데 비하여 비단일화된 운영사는 90톤에 그쳤다.

<표 4-6>

TOC 임대부두의 생산성 평가결과(2002년 기준)

TOC명			야적장(㎡)	안벽(m)	접안시간당처리량 (톤/시간)	화물량 (천톤)	
특화 부두 (9개)	단일 운영사	인천4-1부두	144,636	625	413	41,810	
		인천4-2부두	128,761	535	378	27,700	
		부산7-1부두	20,449	523	122	9,437	
		울산컨터미널	56,552	390	498	8,580	
		부산7-2부두	33,093	136	425	2,716	
		평택동부두	198,127	720	518	180,000	
		평균	96,936	488	392	45,04	
	복수 운영사	부산4부두	70,124	1,109	331	70,124	
		부산중앙부두	30,026	646	284	10,293	
		부산3부두	62,343	1,145	159	23,628	
		평균	54,164	967	258	34,682	
특화부두전체 평균		82,679	648	348	41,588		
일반 부두 (25개)	단일 운영사	인천8-1부두	42,432	400	165	8,000	
		감천중앙부두	57,232	646	27	11,100	
		군산한솔CSN	48,715	420	129	11,400	
		군산세방기업	173,475	420	114	31,900	
		인천5-2부두	151,127	880	205	151,127	
		울산대원	17,966	220	91	17,966	
		울산신흥사	6,640	469	103	6,883	
		인천6부두	91,246	750	70	14,380	
		포항종합제철	84,706	4,210	263	93,338	
		광양포스코	22,224	4,684.7	373	18,360	
		여수35번(대한통운)	1,339	120	19	1,200	
		인천5-1부두	31,100	270	167	5,400	
		여수33번(세방기업)	1,560	120	18	1,560	
		군산SK해운	33,316	410	80	7,600	
		여수11번(동방)	840	120	3	1,200	
		군산대한통운	163,444	420	91	20,260	
		평균	57,960	910	120	25,105	
		복수 운영사	포항8부두	64,740	1,298	72	30,000
	인천2부두		102,039	1,442	97	28,240	
	인천3부두		105,558	1,250	88	26,585	
	마산4부두		82,650	1,050	106	40,701	
	포항7부두		95,555	1,622	83	37,776	
	인천8-2부두		88,578	1,020	157	19,200	
	울산항만		126,469	777	77	26,394	
	울산6·7부두		44,120	810	65	22,400	
	마산5부두		31,703	420	66	4,200	
	평균		82,379	1,077	90	26,166	
	일반부두전체 평균		66,751	970	109	25,487	

자료 : 한국해양수산개발원 조사자료.

한편 부두운영회사 형태와 화물처리의 생산성과의 관계를 회귀분석에 의하여 추정할 결과를 살펴보면 다음과 같다. 추정식은 선박 접안시간당 화물처리량(PRTME)이 경영규모를 대표하는 선석길이(QUAY), 특화부두의 여부(D1), 단일운영사의 여부(D2) 등에 의하여 어느 정도 결정됨을 나타내고 있다. 상수를 제외한 회귀계수가 모두 플러스(+)이며 통계적으로도 유의한 것으로 추정되었다. 따라서 부두운영회사의 생산성(선박 접안시간당 화물처리량으로 나타낸)은 조업규모(선석길이를 나타낸)가 클수록, 취급화물을 특화할수록, 단일업체 형태의 운영방식을 채택할수록 높아진다는 것을 알 수 있다. 여기에서 선석길이(lnQUAY)에 대한 회귀계수가 0.68로 추정되었으므로 화물처리량의 선석길이 탄력성은 0.68이라는 해석이 가능하다. 즉 다른 모든 조건이 불변인 상황에서 선석길이가 1% 증가하면 화물처리량은 0.68% 정도 증가한다는 의미가 된다.

$$\ln PRTME = -0.329 + 0.681 \ln QUAY + 1.431 D1 + 0.516 D2, R^2 = 0.589$$

(-0.295) (5.108)** (1.805)* (4.308)**

단, PRTME: 선박 접안시간당 화물처리량(톤/시간)

QUAY: 안벽길이

D1: 더미변수(dummy variable)로서 특화부두에 대해서는 1, 잡화부두에 대해서는 0의 값을 부여

D2: 더미변수(dummy variable)로서 단일운영사 부두에 대해서는 1, 비단일화운영사 부두에 대해서는 0의 값을 부여

주 : *는 10%, **는 1%의 유의수준에서 각각 회귀계수 제로(0)의 귀무가설(null hypothesis)이 기각됨을 나타냄.

(2) 컨테이너전용부두의 생산성

컨테이너전용부두의 선박 접안시간당 컨테이너 처리실적을 보면, 자성대부두의 경우 1999년 7월 민영화되기 이전인 1994~1998년 중 실적이 시간당 43.0~64.6TEU로 신선대부두의 59.0~71.9TEU의 72.9~89.8%에 불과하였다. 그런데 민영화된 다음 해인 1999년에는 자성대부두의 선박 시간당 처리량이 70.0TEU로 신선대부두의 71.5TEU에 97.9%까지 접근했다. 그리고 2001년과 2002년에는 신선대부두의 약진으로 다시 격차가 벌어졌다. 신선대부두의 경우도 2002년 초까지 지분의 25%가 공공조직인 한국컨테이너부두공단 소유로 되어 있었기 때문에 순수한

민간기업이라고는 할 수 없으나 민영화되기 이전의 자성대부두보다는 민간기업에 가까운 것으로 보아야 할 것이다.

기타부두의 경우를 보면 감만부두의 선박 시간당 생산성은 자성대부두와 신선대부두를 능가하고 있으며, 나머지는 생산성이 상대적으로 떨어지는 것으로 나타났다.

한편 이러한 선박 시간당 처리량 추세를 근거로 민영부두의 생산성이 공영부두보다 높은 것으로 해석할 수 있을지는 논란의 여지가 있다. 부두의 생산성은 운영 형태뿐만 아니라 장비, 야드면적 등 종합적인 요인의 영향을 받기 때문이다.

<표 4-7>

부산항 컨테이너전용부두의 선박 척·시간당 처리실적

단위 : 척·시간

연도	자성대	신선대	감만부두	신감만부두	우암부두	감천부두	광양1단계	광양2단계	전체	비고
1994	43.0	59.0	-	-					49.2	
1995	49.1	56.9	-	-					52.3	
1996	56.9	59.9	-	-					58.2	9월 우암부두운영
1997	56.5	68.5	-	-	30.5	-	-	-	55.9	11월 감천부두운영
1998	64.6	71.9	76.1	-	32.2	48.3	37.6	-	54.7	4월 감만부두, 7월 광양1단계 운영
1999	55.7	78.7	91.9	-	35.3	56.5	55.8	-	65.5	7월 자성대부두 민영화
2000	70.0	71.5	80.4	-	33.1	57.9	45.6	-	83.9	
2001	71.9	82.1	98.7	-	47.6	58.9	47.1	-	70.9	
2002	61.9	83.9	92.3	67.4	42.7	69.2	54.8	21.3	68.3	4월 광양2단계 운영

자료 : 한국컨테이너부두공단, 「컨테이너화물 유통추이 및 분석」, 각호.

크레인·시간당 하역생산성을 보면 신선대부두가 자성대부두보다 다소 높은 것으로 나타나고 있다. 그런데 보유 크레인의 종류를 비교해 보면 2003년 3월 기준 자성대부두는 13열 4기, 16열 5기, 18열 3기(총 12기)이며, 신선대부두는 16열 8기 18열 3기(총 11기)로 신선대부두의 장비가 다소 우수하다. 따라서 크레인·시간당 생산성의 차이는 하역장비의 성능 차이에 기인한 것으로 해석될 수도 있다.

한편 크레인·시간당 하역생산성이 상대적으로 높은 감만부두와 광양항 1단계 부두의 경우는 18열 및 22열 짜리 크레인을 사용하고 있어 장비의 성능이 상대적으로 우수한 것으로 평가된다.

이와 같은 상황에 비추어 볼 때 크레인·시간당 하역생산성 역시 민영부두와 공영부두 간에 뚜렷한 격차를 확인하기 어려운 것으로 판단된다.

<표 4-8>

부산항 컨테이너전용부두의 크레인 · 시간당 처리실적

단위 : TEU/크레인 · 시간

연도	자성대	신선대	감만 부두	신감만 부두	우암 부두	감천 부두	광양 1단계	광양 2단계	전체	비고
1994	24.7	33.8	-	-					28.2	
1995	25.9	34.3	-	-					28.7	
1996	32.2	32.2	-	-					30.2	9월 우암부두운영
1997	28.6	31.7	-	-	22.5	-	-	-	29.9	11월 감천부두운영
1998	31.4	31.9	30.4	-	22.4	29.6	-	-	29.0	4월 감만부두, 7월 광양1단계 운영
1999	31.3	32.8	38.8	-	29.3	33.4	40.0	-	34.3	7월 자성대부두 민영화
2000	30.3	30.5	40.6	-	29.3	34.7	41.6	-	34.5	
2001	33.0	34.3	41.5	-	30.4	38.7	46.2	-	37.4	
2002	28.4	32.3	58.4	32.6	27.9	37.3	48.3	38.2	37.9	4월 광양2단계 운영

자료 : 한국컨테이너부두공단, 「컨테이너화물 유통추이 및 분석」, 각호.

주 : 체선은 12시간 이상 대기한 선박을 의미함.

부산항의 체선추세를 보면 자성대부두의 체선율이 다른 부두에 비하여 높은 것으로 나타나고 있다. 그러나 2002년의 실적을 보면 자성대, 신선대 및 감만부두의 체선율이 모두 2% 내외로 큰 차이가 없었다. 선석점유율 측면에서 보면 1994~2002년 중 자성대부두가 45.4~89.4%로 신선대부두의 42.7~84.4%보다 다소 높은 것으로 나타나고 있다.⁶³⁾ 그러나 자성대부두의 선석수가 5개로 신선대부두의 4개보다 많기 때문에 선석점유율의 차이는 오히려 당연한 것으로 볼 수 있다. 즉 선석점유율의 차이가 대기율의 차이를 설명하지는 못하는 것으로 생각된다. 따라서 과거 자성대부두의 체선율이 상대적으로 높았던 것은 공용부두로서의 특성상 다양한 선사 소속의 비교적 규모가 작은 선박들이 다수 기항함으로써 기항의 정시성이 상대적으로 낮았기 때문이 아닌가 생각된다.

특히 컨테이너전용부두가 아닌 기타부두의 컨테이너선 체선율은 전용부두보다 높게 나타나고 있다. 그 이유 역시 기항선사가 다양하고 선박의 크기가 상대적으로 작으며, 이용자 및 기항선박의 이러한 특성으로 인하여 기항의 정시성이 낮다는 점에 있는 것으로 볼 수 있다. 물론 일반부두의 선석점유율이 컨테이너전용부두의 선석점유율보다 높을 가능성은 있으나 일반부두의 선석점유율에 대해서는

63) 한국컨테이너부두공단, 「컨테이너화물 유통추이 및 분석」, 각호.

확인 가능한 자료가 없는 실정이다.

<표 4-9>

부산항 외항컨테이너선 체선 추세

단위 : 척, %

구 분		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
자성대	입항척수	1,625	1,427	1,681	1,871	1,181	935	1,156	1,283	1,282
	체선척수 (체선율)	121 (7.4)	202 (14.2)	123 (7.3)	162 (8.7)	21 (1.8)	4 (0.4)	-	5 (0.4)	30 (2.3)
신선대	입항척수	1,274	1,379	1,213	1,181	1,026	899	869	980	975
	체선척수 (체선율)	44 (3.5)	67 (4.9)	48 (4.0)	11 (0.9)	4 (0.4)	1 (0.1)	-	1 (0.1)	20 (2.0)
감만	입항척수	-	-	-	-	645	849	1,427	1,629	1,463
	체선척수 (체선율)	-	-	-	-	-	10(1.2)	-	8(0.5)	46 (2.7)
신감만	입항척수	-	-	-	-	-	-	-	-	505
	체선척수 (체선율)	-	-	-	-	-	-	-	-	3 (0.6)
우암	입항척수	-	-	-	600	513	593	556	545	695
	체선척수 (체선율)	-	-	-	-	-	-	-	-	4 (0.5)
감천	입항척수	-	-	-	-	331	364	360	372	348
	체선척수 (체선율)	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (0.2)
기타부두	입항척수	1,621	4,128	5,090	4,814	4,911	5,665	5,831	5,951	6,177
	체선척수 (체선율)	175 (10.8)	553 (13.4)	572 (11.2)	334 (6.9)	210 (4.0)	70 (1.2)	77 (1.3)	55 (0.9)	68 (1.1)
합계	입항척수	4,520	6,934	7,984	8,466	8,607	9,305	10,199	10,760	11,625
	체선척수 (체선율)	340 (7.5)	822 (11.9)	743 (9.3)	507 (6.0)	235 (2.7)	85 (0.9)	77 (0.8)	69 (0.6)	172 (2.1)

자료 : 한국컨테이너부두공단, 「컨테이너화물 유통추이 및 분석」, 각호.

한편 민영부두와 공영부두 간에 생산성 격차가 나지 않는 원인이 항만노동 고용제도의 특성에 기인된 것일 가능성이 있다. 현재와 같은 클로즈드숍제(closed shop)⁶⁴⁾

64) 클로즈드숍제는 노조의 조직형태에 있어서 가장 강력한 제도로써 건설(미국)이나 항만 등 특수한 경우에만 예외적으로 인정되고 있음. 이 제도는 사용자가 근로자를 신규로 채용하거나 결원을 보충할 때는 반드시 조합원 중에서 고용하도록 하는 것을 말함. 즉 조합의 가입이 채용의 전제조건이 되는 것을 의미함.

하에서는 항만노동자들의 터미널 운영회사에 대한 소속감이 결여되어 있으므로 작업태도가 항만운영형태에 관계 없이 결정될 것이기 때문이다. 즉 하역생산성은 장비 등 다른 조건이 주어진 것으로 하면 주로 노동자들의 작업태도에 의하여 결정되는데, 이들은 회사에 대한 소속감이 희박하므로 운영형태의 변화에 영향을 거의 받지 않는 것으로 생각된다. 그리고 그 결과 항만생산성도 큰 변화가 나타나지 않는 것으로 해석될 수 있는 것이다.

3. 우리나라 항만민영화 추진상의 문제점

1) 공공성의 확보문제

우리나라 항만민영화의 추진에 있어서 가장 중요한 쟁점으로 부각되었던 점은 공공성의 확보 문제였다. 특히 항만은 사회간접시설로서 대외의존도가 높은 우리나라 경제 구조상 국민경제적 중요성이 지대하기 때문에 공공성의 저해문제는 큰 설득력을 갖고 있었다.

결국 항만의 공공성 저해의 우려는 크게 세 가지 관점에서 문제시된다. 첫째는 항만이 민영화되면 민간 운영회사는 수익성에 집착한 나머지 독과점체제 구축에 의한 시장지배력을 행사함으로써 공공성에 반하는 행위를 할 것이라는 우려가 그것이다. 터미널운영업체가 독과점적 시장구조를 형성함으로써 시장지배력을 행사할 경우 항만 이용료의 인상, 서비스 질의 저하, 중·소 선사 및 하주 등 이용자에 대한 차별대우 가능성 등이 야기된다. 과거 우리나라는 항만시설이 수요에 비하여 크게 부족하였으며, 아직도 주요 항만에 있어서 시설부족 문제는 해결되지 못하고 있음을 감안할 때 터미널운영업체의 시장지배력 행사의 우려가 상존한다. 항만시설이 절대적으로 부족한 상황에서 민영화가 이루어진다면 이용자는 항만선택권이 제한됨으로써 불이익을 받을 가능성이 있기 때문이다. 따라서 민영화 이전에 최소한도의 항만시설은 확보되어야 할 것이다.

둘째, 민간 터미널운영업체는 항만기능 유지를 위하여 꼭 필요한 서비스임에도 불구하고 수익성 확보에 직접 도움이 되지 않는 서비스는 제공하지 않으려는 경향이 있다. 예를 들면 선박통항관제, 환경오염 저감, 선박 및 화물의 안전관리 등의 서비스는 항만의 기능 유지와 공공성 확보를 위하여 꼭 필요한 것이다. 그러나 이

리한 서비스는 수익성 증대에 직접 기여하는 것은 아니므로 민간 운영업체의 입장에서 가능한 한 회피하려 할 가능성이 크다.

셋째, 항만시설의 경우에 있어서도 직접 수익을 창출하지 않는 경우에는 민간업체의 투자를 기대하기 어려운 것으로 생각된다. 예를 들면 폐기물 처리시설, 녹지·친수공간 등은 항만 기능의 원활한 유지를 위하여 필요하나 민간기업의 입장에서 투자의 유인이 없을 것이다.

항만의 공공성 확보문제와 관련하여 문제가 되는 위의 세 가지 사항 중 두 번째와 세 번째 사항에 대해서는 i) 정부기관이 직접 담당하거나, ii) 관련 법령에 민간기업의 의무사항을 규정함으로써 강제화할 수밖에 없을 것이다. 그렇지 않을 경우 기본적으로 영리를 추구하는 민간기업의 특성상 이러한 서비스의 충분한 제공을 기대할 수 없기 때문이다. 따라서 항만민영화에 따른 공공성 확보 문제와 관련하여 실제로 문제가 되는 것은 첫 번째로 지적된 독과점의 가능성과 관련된 것으로 볼 수 있다. 즉 공공성 확보와 관련하여 문제점으로 대두되는 세 가지 사항 중에서 독과점의 형성과 관련된 사항 이외에는 법적·제도적으로 해결할 수 있는 것으로 생각된다.

한편 우리나라의 항만민영화(부두운영회사제 도입) 이후 실제로 항만의 공공성 저해와 관련된 문제는 발생하지 않은 것으로 판단된다. 그 이유는 i) 민영화 이후 항만생산성이 증대됨으로써 과거의 시설부족 문제가 오히려 해소 내지 완화되었으며, ii) 지속적인 항만시설 투자로 인하여 다수의 항만이 개발됨으로써 항만시장이 경쟁적으로 바뀌고 있으며, iii) 정보시스템 및 운송기술의 혁신(컨테이너화의 진전 등)으로 인하여 항만 간 경쟁 범위가 국내뿐만 아니라 국제적으로 크게 확대되고 있기 때문이다. 즉 항만 간 또는 터미널 간 경쟁체제가 구축됨에 따라 공공성의 저하 가능성은 희박한 것으로 판단된다. 따라서 항만민영화와 관련된 공공성의 확보 문제는 점차 중요성이 감소하고 있다.

결국 항만민영화 추진에 있어서 과거에는 공공성의 확보 문제가 중요한 쟁점으로 부각되었으나 점차 이러한 문제의 소지가 감소하고 있는 것이다. 따라서 오늘날 항만의 공공성의 확보에 지나치게 집착하는 것은 문제가 있다. 다만 정부당국은 항만민영화에 있어서 경쟁적 시장 구조가 형성될 수 있도록 시설의 확충, 특정기업의 항만시장 점유율 제한, 공정거래행위의 정착 등이 이루어지도록 적절한 배려를 해야 할 것이다.

2) 부두운영회사의 단일법인화 문제

앞에서 설명했듯이 부두운영회사는 정부 및 하역회사들의 노력에 의해 단일법인으로 전환되었지만 이는 물리적인 통합에 불과한 것으로 부두운영회사 참여업체 간의 화학적인 통합은 부진한 실정이다. 2003년 10월 현재 전국 52개 임대부두의 35개 TOC 중에서 인력, 선석, 야적장 등의 관리·운영측면에서 단일화된 운영체제를 채택하고 있는 업체는 23개사이고 나머지 12개사는 참여업체가 지분에 따라 개별적으로 부두를 관리하고 있는 실정이다.

<표 4-10>

TOC의 부두이용 현황

구분	계	부산	인천	평택	여수	광양	마산	울산	군산	포항
TOC 총업체수	35	6	8	2	3	1	2	6	4	3
1개 회사 참여	23	3	5	2	3	1	-	4	4	1
2개 회사 이상 참여	12	3	3	-	-	-	2	2	-	2

자료 : KMI 내부자료.

운영의 단일화를 실현하지 못한 부두관리회사의 현황을 보면 2개사로 구성된 업체가 6개 사로 가장 많고, 그 다음이 4개사(3개 업체), 3개사(2개 업체), 5개사(1개 업체) 등이다.

<표 4-11>

운영 단일화 미실현 부두관리회사 현황(2003. 9.)

업체수	계	2개사	3개사	4개사	5개사
대상부두	12	6	2	3	1

자료 : KMI 내부자료.

이상에서 보듯이 TOC가 외형상 단일법인 형태를 취하고 있으나 2개 이상의 업체로 이루어진 경우 참여업체가 지분에 따라 독자적으로 부두운영을 하고 있어 TOC제 도입 당초에 기대했던 항만운영의 효율화가 달성되지 못하고 있다. 부두의 운영에 있어서는 규모의 경제를 확보하지 않으면 안 되는바, 한 부두운영회사 내의 참여업체별 운영세분화는 인력 및 장비의 중복 보유 및 비효율적 운용을 초래할 뿐만 아니라 선석 및 장치장 이용에 있어서도 효율의 저하를 유발하게 된다.

따라서 TOC에 참여하고 있는 하역업체 간의 지분교환 혹은 지분매각, 부두운영

이 효율적이지 못한 TOC의 퇴출 등을 통해 TOC가 진정한 의미에서 단일법인화될 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

3) 민간 투자기업의 항만운영 전문성 결여

항만민영화의 진전에 따라 민간기업의 항만개발에 대한 참여가 확산되고 있다. 항만개발에 대한 민간기업의 참여는 사회간접자본시설에 대한 민간투자법, 항만법, 신항만건설촉진법 등 여러 가지 법령에 의하여 수행 가능하다. 그런데 항만개발 투자 참여 민간기업(대주주로서 주간사 기업)의 대부분이 항만운영에 전문성이 결여된 건설업체들이다. 건설업체들의 항만개발에 대한 참여는 개발 후 항만의 운영에 대한 관심보다는 건설물량의 확보에 중점을 둔 경우가 많은 것으로 생각된다. 따라서 건설업체 주도의 항만개발은 항만민영화의 근본취지와는 맞지 않는 것으로 볼 수 있다.

물론 해당 건설업체는 항만 건설 이후 i) 항만운영에 전문성을 가진 터미널운영업체에 운영을 위탁하거나, ii) 자체적으로 전문인력을 확보하는 등 운영의 전문성을 보장하여 항만을 운영하게 될 것이므로 결과적으로 큰 문제는 없는 것으로 볼 수도 있다. 그러나 민간기업의 항만 개발은 해당 항만의 건설 후 운영에 목적을 두고 추진되는 것이 바람직할 것이다. 그 이유는 첫째, 운영업체 주도로 항만건설이 이루어지지 않을 경우 항만의 디자인(설계), 시공 등에 있어서 최적화를 달성하기 어렵게 될 우려가 있다. 항만의 개발은 향후 해당항만을 운영하게 될 업체의 입장에서 최적의 디자인이 이루어져야 하기 때문이다.

둘째, 건설업체 주도로 항만 개발이 이루어질 경우에는 장기적인 시설수요의 예측에 근거하여 항만개발이 추진되기보다는 단기적 건설물량 확보 차원에서 항만개발이 추진될 우려가 있다. 이 경우 항만투자의 낭비와 재정지원 부담의 가중현상이 나타날 수 있다.⁶⁵⁾

셋째, 항만개발 후의 운영과정에서 전문성의 부족으로 인한 경쟁력 약화가 우려된다. 항만운영의 노하우는 단기간에 습득 가능한 것이 아니기 때문이다.

65) 사회간접자본시설에 대한 민간투자법 및 신항만건설촉진법에 의하여 민간이 항만개발에 투자할 경우 투자기업의 수익성 보전을 위한 재정지원이 이루어짐. 참고로 기획예산처의 “2003년도 민간투자사업기본계획”에 의하면 사회간접자본시설에 대한 민간투자법에 의거 항만개발에 투자할 경우 최장 15년에 걸쳐 투자기업의 운영수입을 보장하게 됨. 보장수준은 운영초기 5년간은 추정수입의 80~90%, 다음 5년은 70~80%, 마지막 5년은 60~70%임.

4) 항만노동문제

항만노동문제는 우리나라 항만운영의 효율화 추진에 있어서 주요 장애 요인의 하나로 부각되고 있다. 항만노동은 항만민영화 추진과정에서 주요 반대세력으로 작용함으로써 민영화를 지연시켜 왔다. 뿐만 아니라 항만민영화의 근본적인 목적은 운영의 효율성을 향상시키는 데 있는바, 항만의 노사관계가 협조적으로 원활하게 이루어지지 못하면 효율성의 달성은 불가능하게 된다. 즉 항만노동문제의 해결 없이는 민영화의 성과도 제한적일 수밖에 없는 것이다.

항만노동의 상용화 문제는 과거 오랜 기간에 걸쳐 그 방안이 논의되어 왔으나 해결에는 이르지 못하였다. 과거 영국, 프랑스 등 주요국에서는 노사문제의 심각성과 개혁의 필요성에 대한 국민적 이해와 합의를 바탕으로 정부주도의 전격적인 상용화가 단행된 바 있다. 우리나라도 이러한 사례를 참고하여 항만노동의 상용화 추진이 이루어져야 할 것이다.

5) 부두운영업체의 영세성

항만운송사업법시행령 제4조에 의하면 기업 혹은 개인이 일반하역사업에 종사하기 위해서는 하역면허 허가지역에 따라 각각 법에 규정한 자본금 및 시설을 갖추도록 되어 있다. 1급지인 부산항, 인천항, 울산항, 포항항, 광양항 등 5개항은 10억원 이상의 시설과 2억원 이상의 자본금을 갖추어야 하며, 2급지인 여수항, 마산항, 동해항, 군산항 등 4개항은 5억원 이상의 시설과 1억원 이상의 자본금을 갖추도록 되어 있다.

그러나 2003년 10월 현재 9개 무역항 부두운영회사들의 시설 및 자본금 보유현황을 보면, 우선 시설의 경우 시설투자가 전혀 없는 TOC가 11개, 급지별로 규정된 시설투자조건을 만족시키지 못하는 TOC가 8개로 전체 35개 TOC의 약 54%에 해당하는 19개로 TOC의 시설이 효율적인 부두운영조건에 미치지 못하고 있음을 알 수 있다.

자본금의 경우 급지별로 규정된 조건을 만족시키지 못하는 TOC가 12개로 전체 TOC의 약 34%를 차지하고 있으며, 지역별로 보면 부산항 3개, 인천항 3개, 마산항 2개, 울산항 2개, 포항항 2개 등이다. 특히 2개 이상의 업체가 참여한 TOC들이 1개사로 구성된 TOC보다 시설과 자본금의 투자가 부족한 것으로 나타났다.

<표 4-12>

항만하역사업의 등록기준

구분	내용	일반하역사업			한정하역사업
		1급지 (부산항·인천항·울산 항·포항항·광양항)	2급지 (여수항·마산항· 동해항·군산항)	3급지 (1급지 및 2급지를 제외한 항)	
시설	시설평가액(해양수 산부령이 정하는 하 역장비의 평가액이 총시설평가액의 2% 이상이 되어야 한다	10억원 이상	5억원 이상	1억원 이상	일반하역사업의 등록기 준을 적용하되, 해양수 산부장관은 이용자·취 급화물 또는 항만시설 의 특성을 참작하여 그 등록기준을 완화할 수 있다
자본금		2억원 이상	1억원 이상	5천만원 이상	
노동력	상시근로자	20인 이상	15인 이상	10인 이상	

<표 4-13>

부두운영회사 참여업체 현황(2003. 10. 현재)

항만	부두명	TOC(출자회사)	종업원수 (명)	자본금 (천만원)	참여업체
부산항	중앙부두	중앙부두운영(주)	61	59	세방기업, 동부건설
	3부두	3부두운영(주)	53	124	한진, 대한통운, 동진, 동부 건설, 세방기업
	4부두	4부두운영(주)	46	126	국제통운, 동방
	7-1부두	동국통운(주)	67	120	동국통운
	7-2부두	삼주항운(주)	98	70.5	장금상선, 태방, 동방
	감천중앙부두	(주)동진	29	80	동진
인천항	2부두	2부두운영(주)	18	50	우련통운, 동방
	3부두	3부두운영(주)	31	50	한진, 세방기업, 동부건설
	4-1부두	(주)한진	142	5,987	한진
	4-2부두	대한통운(주)	159	172	대한통운
	5-1부두	대한통운(주)	159	17,200	대한통운
	5-2부두	(주)선광	176	660	선광
	6부두	동화실업(주)	52	100	동화실업
	8-1부두	동부건설(주)	16	12,566	동부건설
	8-2부두	인천항8-2부두운영(주)	21	5	영진공사, 대한통운
평택항	동부두	평택항만(주)	33	153	대한통운, KCTC, 동부건설, 동방, 세방기업, 선광
	서부두	경기평택항만공사	10	500	경기도, 평택시, 우련통운, 영진공사, 대우중공업, 장금상선
여수항	1부두(11번)	(주)동방	13	7	동방
	3부두(33번)	세방기업(주)	7	9	세방기업
	3부두(35번)	대한통운(주)	129	43	대한통운
광양항	원료, CTS, 제품, 고철, 로로부두	포항종합제철(주)	-	386	포항종합제철

부두운영회사 참여업체 현황(2003. 10. 현재)(계속)

항만	부두명	TOC(출자회사)	종업원수 (명)	자본금 (천만원)	참여업체
마산항	4부두	마산항 4부두운영(주)	39	5	대한통운, 한진, 세방, KCTC
	5부두	마산항 5부두운영(주)	19	5	세화통운, 동방
울산항	1,2, 3-1부두	울산항만운영(주)	27	5	대한통운, 동부건설
	3-2, 4부두	(주)신흥사	30	20	신흥사
	5부두	(주)대원	11	50	대원
	6-1부두	울산컨테이너터미널(주)	43	20	울산컨테이너터미널(주)
	6-2부두	한국보파터미널(주)	15	50	한국보파터미널(주)
	6-3, 7, 8부두	울산항 6·7부두운영(주)	24	5	동방, 세방기업, 한진, 대한통운
군산항	1, 2-1(21), 5-1(51,52)	대한통운(주)	141	5,163	대한통운
	2-2부두(22,23)	SK해운(주)	23	32,859	SK해운
	3부두, 5-2부두(55~58)	세방기업(주)	51	684	세방기업
	5-3부두(53,54)	한솔CSN(주)	19	2,433	세방기업
포항항	1~5부두	포항종합제철(주)	138	38,660	포항종합제철
	7부두	7부두운영(주)	56	5	한진, 동방, 세방기업, 삼일
	8부두	8부두운영(주)	56	5	경한, 대한통운, 삼일
합계	45개 부두	35개 TOC			

자료 : KMI 조사자료.

6) 운영인력의 전문성 부족문제

항만의 민영화에 있어서는 해당 민간기업에 운영을 담당할 전문인력이 사전에 확보되지 않으면 안 된다. 항만의 운영은 하역, 보관, 배송 등 복잡한 업무를 수반하기 때문에 고도의 전문성이 요구되기 때문이다.

우리나라는 다수의 하역업체 등 항만운송사업체가 난립하여 다양한 항만산업에 종사하고 있으므로 운영인력도 양적인 면에서는 어느 정도 확보 가능한 것으로 생각된다. 그러나 고도의 지식과 기술을 확보한 전문인력은 크게 부족한 것으로 판단된다. 그 주요 원인은 i) 국내 물류산업의 발전이 미흡하며, 특히 글로벌 전문물류업체는 전무한 실정이고, ii) 우리나라 교육체계의 문제로 인하여 외국어(특히 영어) 구사능력이 낮아서 국제적인 물류업무를 수행하는 데 제약을 받고 있으며, iii) 학교교육의 현장성이 부족하여 교육 이수자의 실질적인 물류업무에 큰 도움을 주지 못하고 있기 때문이다. 이러한 문제점들은 단기간에 해결되기는 어려울 것이다. 그러나 산업계와 학계의 물류전문인력 양성의 필요성에 대한 공감대의 형성과 공동 노력으로 점차 개선될 것으로 생각된다.

제 5 장 우리나라 항만민영화 정책방향의 도출

1. 항만민영화의 기반 조성

1) 항만의 경쟁체제 구축

(1) 일반적 사항

항만은 정도의 차이는 있으나 처리하는 화물이 배후지역(hinterland)의 경제활동과 연계되어 있다.⁶⁶⁾ 따라서 해당 지역에 있어서 항만은 독과점적 지위를 갖게 되는 경향이 있으며, 그만큼 시장지배력을 확보하게 된다.

근래 연계수송수단의 발전과 컨테이너화의 진전으로 배후지역의 범위가 크게 확대되고 있으므로 경쟁항만의 지역적 범위도 크게 넓어지고 있다. 따라서 항만 간 경쟁체제는 국내 항만 사이에서 구축되고 있을 뿐만 아니라 국제적으로도 구축되고 있다. 그 결과 특정 항만의 시장지배력은 크게 감소되고 있다. 그러나 항만의 독과점적 특성이 완전히 소멸된 것은 아니며, 불완전경쟁의 소지를 안고 있는 것으로 판단된다.

그런데 불완전경쟁적 시장구조에 있는 항만의 운영을 민간에 위임하게 되면 해당항만 운영자는 시장지배적 지위를 이용하여 부당한 독과점적 이윤을 획득하려 할 것이다. 따라서 민영화의 추진 이전에 항만 간 또는 항만 내 터미널 간 경쟁체제의 구축이 이루어져야 한다.

항만 간 경쟁체제를 구축하기 위해서는 첫째, 시설의 확충이 이루어져야 한다. 항만시설이 부족한 상황에서는 이용자의 항만선택에 제약이 따르게 되며, 따라서 항만 간 공정한 경쟁이 어렵게 된다. 우리나라의 항만시설 확보율은 2002년 기준 79.0%로서 1억 3,585만톤의 시설이 부족한 것으로 추정된다. 그러나 이러한 시설

66) 항만에서 처리되는 화물은 흔히 고정화물(captive cargo)과 유동화물(footless cargo)로 구분하기도 하는데, 전자는 항만 배후지에서 발생하는 화물로서 해당 항만에서만 처리 가능하게 됨. 그리고 후자는 특정한 배후지의 개념이 없으며, 따라서 처리되는 항만이 결정되어 있지 않은 화물을 의미함. 컨테이너화물은 비교적 항만선택의 폭이 크므로 유동화물의 범주에 포함시키는 경향이 있음. 그러나 고정화물과 유동화물의 구분이 명확한 것은 아님.

확보를 추정치는 표준능력에 기초한 것으로서 실제 처리량과는 차이가 있다. 더구나 민영화로 인하여 생산성이 향상되면 실제 처리량은 표준능력을 크게 상회하게 되므로 현실적으로 항만시설부족 현상은 크게 우려하지 않아도 될 것으로 생각된다. 즉 특별한 경우를 제외하면 시설부족 문제로 인하여 민영화에 어려움을 겪을 것으로는 생각되지 않는다. 오히려 민영화로 인한 생산성 향상은 시설부족현상의 완화 내지 해소에 도움이 될 수 있을 것이다.

<표 5-1>

전국항만 시설수급상황

단위 : 천톤, %

구분	2000	2001	2002
총물동량	833,579	886,373	935,126
시설소요	517,210	578,481	647,424
하역능력	417,561	430,437	511,572
과부족	-99,646	-148,044	-135,852
시설확보율	80.7	74.4	79.0

자료 : 한국해양수산개발원, 「한반도 글로벌 물류중심지화 방안 및 추진전략 연구」, 제3권, 2003, p.6.

둘째, 특정업체의 시장지배적 지위가 형성되지 않도록 항만시장 점유율에 대한 가이드라인을 설정하는 방안이 고려될 수 있다. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(제4조)에 의하면 i) 1 사업자의 시장점유율이 50% 이상이거나, ii) 3 이하의 사업자의 시장점유율의 합계가 75% 이상(이 경우에 시장점유율이 10% 미만인 자를 제외한다)인 사업자는 시장지배적 사업자로 보고 규제하게 된다. 그런데 항만은 국민경제적으로 중요한 사회간접시설이라는 점을 감안할 때 이보다 더욱 엄격한 시장점유율 기준이 적용되어야 할 것으로 생각된다.

셋째, 시장구조뿐만 아니라 불공정 거래 행위도 문제가 된다. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(제23조)에 의하면 i) 부당하게 거래를 거절하거나 거래의 상대방을 차별하여 취급하는 행위, ii) 부당하게 경쟁자를 배제하는 행위, iii) 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하거나 강제하는 행위, iv) 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위, v) 거래 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하거나 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위, vi) 부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·무체재산권 등을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위, vii) 기타 행위로서

공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위 등은 규제된다. 민영항만의 경우에도 이러한 기준이 적용될 수 있을 것이다. 이러한 불공정 행위 이외에도 항만기능의 활성화와 시장질서 유지에 문제를 유발할 경우에는 부두운영권을 회수할 수 있는 근거를 계약서에 명시하는 등의 조치가 요구된다.

한편 부두운영회사의 불공정 거래 행위와 관련하여 문제가 되는 것은 불공정 행위가 국제적으로 이루어진다는 점이다. 예를 들면 부두운영회사가 국내와 외국에서 동시에 터미널을 운영하고 있을 경우 국내의 자사운영 부두에서 화물을 처리하는 선사에 대해서는 외국의 자사운영 부두 이용시 이용료의 할인혜택을 제공하는 것이 이에 해당된다. 이 경우 해당 부두운영회사의 행위는 국내에서만 보면 공정거래법상의 문제가 없으나 국제적인 관점에서 보면 공정거래를 제한하는 문제가 있는 것이다. 이러한 불공정 행위는 적발 및 확인이 쉽지 않겠으나 우리나라 항만운영의 공정성을 확보하기 위해서는 철저한 대응이 요구된다. 필요한 경우에는 외국정부와의 협조체제 구축 등의 조치를 강구한다.

(2) 항만서비스의 분할에 의한 경쟁의 촉진

항만 내터미널(또는 부두) 간 경쟁의 촉진을 위해서는 항만을 여러 개의 터미널(또는 부두)로 분할하여 다수의 운영업체에게 임대·운영하도록 하는 방안이 고려될 수 있다. 그런데 항만의 분할은 터미널 운영에 있어 규모의 경제(economies of scale) 또는 범위의 경제(economies of scope)를 저해하지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다. 통상 사회간접자본 운영단위의 분할 가능범위는 추가적인 하부구조(예를 들면 철도, 도로 등의 연계시설)가 요구되지 않는 수준까지이다. 즉 운영단위의 분할로 인하여 관련 하부시설에 대한 중복투자가 요구될 경우에는 추가적인 비용부담으로 인하여 효율성이 낮아지기 때문이다. 그런데 항만의 운영은 선석단위로 이루어지는바, 다음에서 언급된 바와 같이 선석수가 적어도 4~5개는 되어야 규모의 경제를 확보할 수 있는 것으로 나타났다.⁶⁷⁾ 따라서 항만의 분할은 선석수 4~5개 이상을 단위로 해야 할 것이다.

또한 항만 간 경쟁을 촉진시키기 위해서는 경쟁의 가능성이 있는 인접항만에 대한 시설임대를 동일 기업에 대해서는 제한해야 할 것이다. 연계운송의 발전, 컨

67) 전용부두의 선석점유율을 50%로 기준할 때 선석운영 단위가 1개이면 선박 접안시간에 대한 대기시간 비율이 39%, 2개이면 12%, 3개이면 5%, 4개이면 3%, 5개이면 1%로 각각 나타남(UNCTAD, Port Development, 1985, p.221). 그리고 5개 이상이면 큰 변화가 없음. 따라서 선석운영 단위가 5개 이상일 때 규모의 경제가 달성되는 것으로 볼 수 있음.

테이너화의 진전 등으로 항만 간 경쟁도 점차 치열해지고 있는바, 잠재적 경쟁항만에 대한 운영주체가 동일하다면 경쟁제한적 독과점체제 형성의 가능성이 있기 때문이다.

한편 항만 내 터미널(또는 부두) 간 경쟁체제의 구축은 항만서비스 생산의 효율성을 극대화하기 위한 것이다. 그런데 경쟁체제의 구축은 참여기업의 수익성을 저하시키기 때문에 임대료도 낮아질 수밖에 없다. 따라서 순수한 재정적 측면에서만 보면 임대료의 저하를 결과하는 경쟁체제의 구축이 바람직하지 못할 수도 있다. 즉 정부는 “효율성 제고”와 “재정적 수지”의 두 가지 측면을 모두 고려하게 되는바, 경우에 따라서는 효율성을 다소 저하시키더라도 임대료를 높이기 위하여 운영업체의 독과점적 지위를 보장해 주기도 한다. 특히 수요의 부족 등으로 대규모 보조금 지급이 요구되는 경우에는 운영업체의 수익성 제고를 위하여 독과점적 시장구조를 용인하는 경우가 있다. 결국 항만운영의 효율성을 제고하기 위하여 경쟁체제를 구축할 경우 일반국민의 조세부담이 증가하게 될 것이며, 임대료 인상으로(독과점체제를 용인함으로써) 재정수지를 개선하려고 하면 항만이용자의 부담이 증가하게 될 것이다. 정부가 어떠한 대안을 선택할 것인가는 정치적 판단에 의존할 수밖에 없다. 다만 국민전체적인 부담의 측면에서 보면 경쟁체제의 구축이 보다 유리할 것이다.

2) 노사관계의 개선

(1) 노사관계 개선의 기본방향

항만민영화의 추진에 있어서 노사관계의 신축성이 확보되지 않으면 민영화의 효과를 충분히 달성할 수 없게 된다. 특히 우리나라는 근래 부두운영회사제의 도입으로 항만의 생산성 향상을 도모하고 있다. 그러나 이 경우에도 항만노동 고용제도의 개선이 이루어지지 않으면 운영의 효율화를 충분히 달성할 수 없게 되며, 결국 생산성의 향상도 제한적일 수밖에 없다. 민영화의 목표는 운영효율성의 향상에 있는바, 노동력 공용제도 및 수급에 문제가 있을 경우 효율성의 달성은 불가능하기 때문이다.

노조는 고용불안을 우려하여 민영화에 반발하게 된다. 이에 대해서는 고용보험, 실업보험 등을 보완하여 재취업시까지 최소한의 생활이 가능하도록 하고, 퇴직자의 재취업 내지 창업교육과 창업지원을 활성화해야 한다.

또한 민영화의 결과 항만운영을 담당하게 되는 부두운영회사는 초기에는 통상 다수의 항만관련 기업으로 이루어진 컨소시엄 형태가 되는바, 업무의 통합과정에서 상당한 잉여인력이 발생하게 된다. 해당 업체는 이러한 잉여인력이 감소·조정될 때까지 최소한 2~3년 정도는 신규인력의 충원을 최소화해야 할 것이다. 이와 함께 기존인력을 재교육하여 재배치하고, 성과급제를 확대하여 경직적 비용의 발생을 최소화해야 할 것이다. 또한 민영화의 결과 공무원 신분에서 민간기업 사원으로 바뀔으로써 기득권이 박탈되는 경우에는 연금 등 최소한의 재정적인 의무사항은 국가가 기업과 계약하여 부담해 줄 필요가 있다.

기업은 노조와의 합의를 통하여 노조로 하여금 자율적으로 고용조정안을 수립할 수 있도록 하는 전략이 필요하다. 이를 위해서는 경영 및 인건비관련 정보의 공개와 고용조정의 불가피성을 설득하는 노력이 요구될 것이다.

(2) 항만노동의 상용화 추진

항만운영에 참여하는 민간기업은 경영진과 임직원 및 항운노조 사이에 상호 책임의 인식 및 신뢰관계가 구축되지 않으면 무한경쟁 체제 내에서 생존 자체가 불가능하게 된다. 항운노조는 그 동안 사용자 측과 비교적 양호한 협력관계를 유지해 왔다는 점은 부인할 수 없을 것으로 생각된다. 예를 들면 항운노조는 그 동안 전국단위의 파업을 한 실적이 없을 뿐만 아니라, 최근에는 태풍 매미 내습 후 하역장비의 파손으로 인한 손실을 만회하기 위해서 사용자측과 적극 협조하는 등 나름대로의 노사협력 방안을 모색하고 있다. 그러나 클로즈드숍제 하의 항만근로자는 기업에 대한 소속감보다는 노동조합에 대한 소속감이 강할 수밖에 없으며, 이러한 제도적 한계로 인하여 노사협력의 강도나 작업태도 등의 측면에서 문제가 있는 것으로 생각된다.

세계에서 가장 먼저 대대적인 민영화를 추진했던 영국의 경우 당시 노조의 잦은 파업, 근로자의 근무태도 해이 등 영국병의 치유에 그 일차적인 목표가 설정되었으며, 실제로 상당수준 성과가 있었다. 국내외 관련기업들과의 치열한 경쟁에서 생존하기 위해서는 사용자와 노조가 상호 협조하지 않을 수 없었기 때문이다.

항만노동의 상용화를 위한 노력은 과거에도 끊임없이 지속되어 왔으나 이루어지지 못했다. 상용화를 위해서는 부족한 퇴직충당금, 보상금(노조에서 요구하는) 등 금전적인 문제뿐만 아니라 기득권을 지키고자 하는 노조의 반발을 극복해야 하기 때문이다. 즉 상용화를 위한 국민적 합의에 기초한 정치적 결단 및 의지가

요구되기 때문이다.

그런데 우리나라 항만노동의 상용화에는 몇 가지 대안이 고려될 수 있는 것으로 판단된다. 첫째는 시장기능에 의거 자율적으로 상용화가 이루어지도록 하는 것이다. 부두운영회사의 경쟁력 상실로 연쇄적인 도산현상이 나타남으로써 사용자와 노동자 모두 직장을 잃게 되어 노사 간에 상용화의 불가피성을 인식하도록 하는 방법이 그것이다. 항만 간 또는 동일 항만 내 터미널 간 경쟁은 점차 심화되고 있는바, 노동공급제도의 비효율화는 해당 항만의 국제경쟁력을 크게 저하시킬 것이다. 그리고 항만 경쟁력의 저하는 운영업체의 심각한 경영위기를 야기함으로써 직장의 상실을 경험하는 시행착오의 과정을 겪을 가능성이 높기 때문이다. 그러나 이러한 상용화 대안의 실현에 있어서는 노동자 개인의 고통뿐만 아니라 국민경제적으로도 막대한 비용이 소요된다는 문제가 있다.

두 번째 방법은 정책적 특단의 조치로 전면적 상용화를 추진하는 것이다. 이 방법은 일시적으로 막대한 비용부담과 노동자에 대한 충격이 예상되나 장기적으로 항만운영에 있어 비효율의 악순환을 끊는 방안이 될 것이다.

셋째는 항만노동의 전국 동시상용화에 대한 대안으로 i) 컨테이너터미널 등 기계화부두와 신설부두부터 상용화를 추진하고, ii) 항운노조원 공급의 투명성을 확보하는 방안이 제시될 수 있다. 특히 노조원 공급규모와 관련해서는 항운노조원의 수를 제한하고 자연퇴직자에 대한 충원을 제한하되, 노사가 공동으로 참여하는 ‘항만근로자 운영위원회’를 설치하여 항운노조원 등록명부를 공동관리하도록 하는 방안이 제시되고 있다. 항만노동의 상용화 추진에는 막대한 퇴직보상금⁶⁸⁾이 소요될 뿐만 아니라 물동량이 적은 군소항만 및 부두운영회사제가 도입되지 않은 공용부두에 대해서는 실익이 적으므로 전국 항만에 대한 동시상용화에는 문제가 있는 것이 그 이유이다. 특히 신설부두에 대한 항운노조원의 노무공급 제한에 관해서는 조속한 시일 내에 입법을 추진하는 등 대책이 마련되어야 할 것이다.

다행히 우리나라는 항만물동량이 꾸준히 증가함에 따라 신설부두가 속속 개장되고 있으며, 그 결과 항만노동자에 대한 수요도 증가하고 있다. 즉 신설부두에 대해서는 기존 노동자의 감축 내지 전환배치가 아닌 신규고용 노동자를 중심으로 상용화의 달성이 가능하므로, 해당부두에 대한 상용화의 달성은 상대적으로 용이할 것이다. 그리고 신설부두를 중심으로 상용화가 이루어진다면 장기적으로 전체 항만에 대한 상용화의 달성도 가능한 것으로 생각된다. 왜냐하면 상용화된 부두는

68) 2003년 기준 약 1조 8천억원의 퇴직보상금이 소요될 것으로 추정됨.

비상용화된 부두에 비교하여 상대적으로 높은 경쟁력을 확보하게 될 것이며, 결국 비상용부두는 존립 자체가 어려워질 것이기 때문이다.

그런데 이러한 정책대안의 성공을 위해서는 항운노조의 협조가 필요한바, 부분 상용화에는 반대한다는 것이 노조의 기본 입장이었다. 따라서 항운노조의 협조를 얻는 것이 쉽지 않을 전망이다. 그리고 ‘항만근로자 운영위원회’와 관련해서는 해당조직의 설치·운영이 관료화 내지 비효율화되지 않도록 세심한 배려를 해야 할 것이다. 비영리공익법인의 운영은 흔히 관료화 내지 비효율화되는 경향이 있다는 점을 고려할 때, ‘항만근로자 운영위원회’의 설치·운영은 득(得)보다는 실(失)이 많을 가능성이 있기 때문이다. 즉 상용화에 대한 대안으로 노·사·정 협의체 등을 구성하여 항만노동자 작업 배치, 수급조정, 임금지급, 기계화 추진 등과 같은 사항을 담당하도록 하는 방안은 근본적인 문제 해결책이 될 수 없으며 오히려 불필요한 절차와 통제를 개입시킴으로써 관리비용의 증가 및 비효율을 심화시키는 결과가 초래될 위험이 높은 것이다.

‘항만근로자 운영위원회’는 과거 영국의 전국항만노동자계획(NDLS) 제도와 유사한 성격을 갖게 될 것이다. 이미 언급한 바와 같이 영국의 경우는 항만노동의 상용화 이전에 전국항만노동자계획 제도를 채택하고 있었는데, 이 제도는 공익법인을 설립하여 이로 하여금 항만노동자의 등록, 훈련, 작업배치, 임금지급, 복리후생 등 관리를 담당하게 한 것이었다. 그런데, 이의 운영이 비효율적·관료적으로 이루어짐에 따라 막대한 비용의 증가와 함께 생산성 저하 현상이 나타났다. 즉 영국은 NDLS제의 비효율로 인하여 심각한 문제가 야기된 경험이 있다는 점에 유의해야 할 것이다. 결국 이 제도는 1989년 항만노동의 상용화와 함께 폐지되었다. 영국에서는 항만의 민영화 효과보다 NDLS의 폐지에 따른 효과가 생산성 향상에 더욱 크게 기여했다는 분석도 있을 정도이다.⁶⁹⁾ 결국 항만노동고용제도의 개선은 상용화 이외에 별다른 대안이 없다는 결론이 도출된다.

한편 상용화의 결과 해당 근로자는 기업체 직원으로서의 사회적 지위향상, 적성·능력에 따른 작업배치로 자기계발과 기능습득이 가능하게 되는 등의 이점이 있을 것으로 기대된다. 그리고 항만운영업체는 노무관리의 합리성 제고, 하역작업의 기계화 촉진으로 인한 생산성 향상 등의 긍정적 효과가 기대된다. 반면에 노동자는 고용된 업체의 경영실패에 따른 실직위험을 감수해야 하며, 업체로서도 물동

69) M. John, "Port Productivity: A User's View", in *Proceedings of UK Port Privatization Conference*, Scottish Transport Studies Group, Sep. 21, 1995.

량 파동 및 경기변동에 따른 위험부담의 증가, 노무관리의 추가부담 등 문제가 야기 될 수 있다.

3) 터미널 운영업체의 발전

항만의 민영화를 통한 운영의 효율성 향상효과를 충분히 달성하고 나아가 국내 터미널 운영업체(**terminal operating company**)가 해외 항만의 운영에도 진출하도록 하기 위해서는 범세계적인 경쟁력을 갖춘 터미널 운영업체 또는 전문물류업체의 발전이 이루어져야 한다. 우리나라는 부두운영회사제의 시행(1997년) 경험이 적어서 아직 세계적 터미널 운영업체가 발전할 수 있는 여건이 조성되었다고 보기는 어려운 측면이 있다. 따라서 국제적 경쟁력을 갖춘 터미널 운영업체의 탄생에는 다소의 시간이 더 필요할 것으로 판단된다.

항만시장의 자율·개방화가 이루어진 현실을 감안할 때 정부가 국내 터미널 운영업체의 육성을 위하여 정책적으로 지원하는 데에는 한계가 있다. 다만 정부당국은 국내 터미널 운영업체 발전의 필요성에 대한 인식을 바탕으로 규제, 시장정책 등의 적용에 있어 충분한 배려를 해야 할 것이다. 최소한 기업의 발전을 방해하는 사례는 없어야 할 것이다.

한편 우리나라는 항만개발에 대한 민간기업의 참여가 건설업체(터미널 운영업체가 아닌) 위주로 이루어지고 있다. 따라서 항만 건설 후 운영과정에서 전문성 확보가 어렵게 될 것이라는 우려가 제기되고 있다. 물론 우리나라 터미널 운영업체가 대부분 영세하여 대규모 항만투자를 수행할 수 있는 능력이 부족한 것이 사실이므로 당분간 터미널 운영업체 주도의 항만개발을 기대하기는 어려울 것으로 생각된다. 그러나 정책당국은 가능하면 터미널 운영업체 위주의 항만개발이 이루어질 수 있도록 하는 정책방향을 설정할 필요가 있다. 이를 위해서는 투자업체의 투자지분 구성에 있어 터미널 운영업체의 지분이 증대될 수 있도록 하는 인센티브 제공이 요구된다. 즉 업체 선정에 있어 터미널 운영업체의 투자지분 비중이 높을 경우 가산점을 부여하는 방안 등이 고려될 수 있을 것이다.

4) 전문인력의 확보

항만의 민영화는 정부 또는 공공기관에서 담당해 오던 항만운업을 민간기업에 이양하는 것이다. 따라서 민영화에 앞서 해당 민간기업은 항만운업을 담당할 수

있는 전문인력을 확보하지 않으면 안 된다. 항만노동자, 장비운전자 등 단순 노동자 및 순수한 기술인력의 확보도 중요하겠으나 물류전반에 대한 지식과 기법을 갖춘 물류전문인력의 확보가 요구된다.

우리나라 대학(교)의 물류관련 교육은 양적 측면에서는 부족하지 않은 것으로 판단된다. 즉 물류인력의 수급구조를 보면 정규대학 물류과정 이수자의 비율이 비교적 높게 나타나고 있다. 이는 물류인력 확보에 있어 직장교육(on-the-job training)에 대한 의존도가 상대적으로 낮음을 의미한다. 이러한 물류인력 수급구조는 교육기관의 기능이 원활하게 작용한다는 것을 전제하면 공급의 안정성과 인력의 전문성 확보를 위하여 바람직한 것으로 생각된다.

<표 5-2>

물류전문인력 수급전망

단위 : 1천명

연도	물류전문 인력 취업자	신규수요			신규공급					
		이직자 대체수요 ¹⁾	순증가 ²⁾	수요계 (A)	교육양성				직장교육 · 기타 ⁵⁾	공급계
					정규 교육 ³⁾	비정규 교육 ⁴⁾	소계 (B)	B/A (%)		
2006	49.3	1.0	1.5	2.5	1.4 (2.9)	0.4 (4.2)	1.8	72.0	0.7	2.5
2011	57.2	1.1	1.7	2.8	1.4 (2.9)	0.4 (4.2)	1.8	64.3	1.0	2.8
2020	74.6	1.5	2.2	3.7	1.4 (2.9)	0.4 (4.2)	1.8	48.6	1.9	3.7

자료 : 정봉민 외, 「한반도 물류중심지화 방안 및 추진전략 연구」, 제3권, 한국해양수산개발원, 2003, p.297.

주 : 1) 1999~2001년 운송·보관업·창고업의 연평균 퇴직률 2%를 적용함(www.molab.go.kr 참조).

2) 연간 순증가는 1990~2001 운송·보관업의 사무직 취업자의 연평균 증가율 3%를 적용함(통계청, 「운수업 통계조사보고서」, 각호 참조).

3) 전국 학부와 대학원에 개설된 58개 과정의 물류 및 관련학과(부)에 대하여 연평균 50명씩 배출되는 것으로 가정하면 총인원은 2,900여명이 됨. 그 중에서 50%가 물류관련 분야에 취업하는 것으로 전제함. 괄호 내 수치는 전체 연간 교육인원을 나타냄. 단, 마케팅, 산업공학, 경영학, 포장 등의 학과로서 일부의 물류관련 과목을 개설하고 있는 대학(22개교)은 제외함.

4) 전국 7개 직업교육기관(학회·협회·기관: 5개, 온라인교육 2개 과정) 중 한국생산성본부는 연간 1,000명, 한국복합운송협회는 700명, 기타기관은 평균 500명씩 교육·훈련하는 것으로 전제하여 연간 총 인원수는 4,200명에 달하는 것으로 추정함. 단 그 중에서 신규공급인원은 교육·훈련 인원의 10%(신입사원 포함)이고 나머지는 직무향상 내지 재교육으로 보고 신규공급에서 제외함. 괄호 내 수치는 전체 연간 교육인원을 나타냄.

5) 정규교육 및 비정규교육에 의하여 충당되지 않는 인원은 직장교육(on-the-job training)에 의하여 충당되는 것으로 가정함.

그러나 질적 측면에서 충분한 국제경쟁력을 갖춘 것으로 평가하기에는 문제가 있을 것으로 생각된다. 우리나라의 물류교육은 비교적 짧은 역사를 가지고 있으며 관련산업의 발전도 부진한 편이다. 따라서 교수요원이나 교육기자재 등이 질적·양적 측면에서 충분히 구비되었을 것으로 기대하기 어렵기 때문이다. 이에 따라 교육내용의 질적 측면에서 전문성이나 현장성의 부족 등이 우려된다. 특히 외국어 구사능력의 부족으로 국제화된 물류업무를 효율적으로 처리하는 데에는 어려움이 있는 것으로 판단된다.

한편 물류관련 비정규과정의 교육·훈련은 학회, 협회, 공익기관 등에서 실시되고 있는데, 이는 학교교육과 직업세계를 연결하는 기능을 수행한다. 비정규 교육·훈련은 실무 지식·기법의 습득 위주로 이루어진다는 점에서 이론적·학문적 접근을 중시하는 정규 교육과정과 차이가 있다. 그리고 일부 교육·훈련 과정의 경우는 물류관리사 시험을 위한 준비과정으로 운영되고 있다.

비정규 교육·훈련과정의 평가기준은 i) 현장성(relevance): 직무현장과의 연계 정도, ii) 대응성(responsiveness): 변화하는 산업의 수요에 얼마만큼 신속하게 부응하는가의 정도, iii) 효율성(efficiency): 제한된 재원으로 얼마나 많은 효과를 보느냐의 정도 등이 된다. 그런데 우리나라의 비정규 교육·훈련의 현장성, 대응성, 효율성 등 지표에 대한 정확한 평가를 수행하기는 어려우나, 전반적인 지식·기능이 낮은 수준에서 높은 수준으로 이행하지 못하는 저기능 균형(low skill equilibrium)의 함정⁷⁰⁾에 빠질 위험이 있다. 저기능 균형은 전문성이 낮은 인력에 의하여 질적 수준이 낮은 물류서비스가 생산·공급되며, 물류기업들도 생산성의 저하로 인한 수익성 악화로 고기능·고임금 근로자보다 저기능·저임금 근로자를 고용하게 됨으로써 질적 수준이 낮은 물류서비스 생산이 지속되는 현상으로 이해될 수 있다. 우리나라의 경우 물류산업의 발전역사가 짧고 종사자들의 전문성이 낮을 뿐만 아니라 물류개선을 위한 투자여력이 부족하여 이와 같은 저기능균형의 가능성이 있는 것으로 생각된다.

전문물류인력의 효율적 확보를 위한 정규대학교육의 개선대책으로는 다음과 같은 사항을 들 수 있다.

첫째, 대학 간 경쟁여건의 조성이 필요하다. 대학별 물류관련 교육과정에 대한 평가 및 정보체제를 구축함으로써 대학별 물류관련 교육의 질에 대한 정보가 교육

70) David Fingold and David Soskice, "The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 4, 1988, pp.21~54.

소비자인 학생 및 이용자인 기업에 제대로 전달되도록 해야 한다. 그리고 연구·개발 및 교육의 성과에 대한 평가에 기초하여 지원을 차등화함으로써 경쟁을 촉진한다. 또한 교과운영에 있어서 물류산업의 수요변화에 질적·양적 측면에서 신축적으로 부응할 수 있도록 대학내부의 경직성을 완화한다. 특히 교수에 대한 보수, 임용, 승진을 능력위주로 개편하고 학과 중심의 세분화된 대학운영을 지양한다.

둘째, 산·학 네트워크의 구축이 요구된다. 물류관리사자격이 물류업계의 실질적인 지도자로서 국제경쟁력을 갖출 수 있도록 개편하고, 졸업생의 물류관리사자격 취득실적이 대학의 교육성과를 나타내는 지표로 활용될 수 있도록 하는 방안이 적극 검토될 필요가 있다. 즉 자격제도를 대학교육의 질적 수준 관리 및 기업현장과의 연계수단으로 이용하는 것이다. 이를 위해서는 현장 실무경험을 갖춘 교수요원을 확충하도록 유도하는 한편, 직장인에 대한 재교육 기회를 확대해야 한다. 학생선발에 있어서는 내신성적 및 수학능력시험 중심에서 탈피함으로써 재직 근로자의 대학입학 문호를 확대할 필요가 있다.

셋째, 국제적 경쟁력을 갖춘 전문인력 양성이 이루어져야 한다. 물류활동은 범세계적으로 이루어지는 것이므로 지식·기능뿐만 아니라 언어 사용에 있어서도 충분한 국제경쟁력을 갖춘 인력의 양성이 요구된다. 특히 물류관련 교육과정에 있어서의 영어 교육이 강화되어야 하는바, 물류관리사자격 시험에 있어서 영어과목 추가 및 비중 증대 등의 조치가 필요하다. 또한 동북아 물류중심국가 실현과 관련하여 다국적기업의 물류전문인력 수요에 부응하는 국제자격의 취득을 유도할 필요가 있다. 예를 들면 미국의 공인전문물류관리사(Certified Professional Logistician: CPL),⁷¹⁾ 공인 교통 및 물류 관리사(Certified in Transport and Logistics: CTL)⁷²⁾ 등 공인된 물류관련 자격취득을 장려한다.

한편 비정규 교육·훈련은 학교교육과 직업세계를 보다 긴밀하게 연결하는 기능을 수행한다. 우리나라에서는 전반적으로 학교에서 직장으로의 이행에 있어 교육의 실패가 문제되고 있음을 감안할 때 비정규 교육·훈련의 역할이 강화되어야 할 것이다. 비정규 교육·훈련제도의 개선 대책으로는 다음과 같은 사항을 들 수 있다.

71) 공인전문물류관리사(CPL)은 자재의 취득, 배분, 내부할당, 이도, 최종처분 등 기업 또는 기관의 물류기능을 분석하고 조정하는 업무를 담당한다. CPL의 자격취득과 관련된 사항은 국제물류협회(International Society of Logistics)에서 관장함.

72) 공인 교통 및 물류관리사(CTL)은 교통 및 물류 분야의 전문성을 인정받은 자임. CTL 자격 관련 사항은 미국 운송 및 물류협회(American Society of Transport and Logistics)에서 담당함.

첫째, 비정규 교육·훈련이 성공하기 위해서는 무엇보다도 기업의 적극적인 참여가 요구된다. 특히 기업의 교육·훈련을 위한 시간 및 금전적 지원, 교육·훈련 내용 및 결과에 대한 피드백(feedback) 등을 통하여 기업이 필요로 하는 인력이 공급될 수 있도록 한다. 기업 내부에서는 학력 및 연공(seniority) 위주의 인사관행을 지양하고 능력에 따른 처우를 함으로써 근로자에 대한 자기개발의 유인을 제공한다. 또한 생산 및 업무체제에 새로운 기술·기법을 과감하게 도입함으로써 생산성 향상과 교육·훈련의 질적 향상의 상호 상승효과를 나타낼 수 있도록 한다.

둘째, 정부는 교육·훈련의 외부효과를⁷³⁾ 감안하여 이에 대한 경비보조, 저리금융, 세제혜택 등 지원체제를 구축한다. 그러나 교육·훈련기관에 대해서는 교과내용, 학생선발, 기능자격기준 등에 관한 의사결정의 분권화와 자율성을 최대한 보장한다. 비정규 교육·훈련기관에 대해서도 물류관리사제도를 해당기관의 교육·훈련 성과를 나타내는 지표로 활용될 수 있도록 함으로써 상호간 경쟁여건을 조성하는 것도 하나의 대안으로 고려될 수 있다. 물론 이와 함께 물류관리사 자격의 질적 수준에 대한 관리가 필요할 것이다.

2. 부두운영회사제 시행의 개선방안

1) 대상항만(부두)의 확대

우리나라에는 9개 항만에 대하여 부두운영회사제가 도입되어 있으며, 대상부두는 52개이다. 따라서 전국 28개 무역항 가운데 32.1%만이 부두운영회사제가 시행되고 있는 것이다. 그리고 부두운영회사제가 시행되고 있는 항만의 경우에 있어서는 상당수의 부두가 공영부두로 남아 있다. 부두운영회사제가 시행되지 않는 공영항만이나 부두의 경우는 다음과 같은 필요성에 대응하기 위한 것이다.⁷⁴⁾

첫째, 중·소형 선사 및 하주를 위한 공영부두가 필요하다. 일반적으로 부두운영회사는 수익성 극대화를 위해 대형선사와 대량화주 위주로 부두운영을 하게 되는 경향이 있으므로 중·소형 선사 및 하주의 경우 불이익을 받을 수 있기 때문이다.

73) 특히 중·소기업은 직원에 대한 교육·훈련에 투자할 경우 지식이나 기능이 향상된 직원은 대기업으로 이직할 가능성이 높으므로 투자유인이 낮은 것으로 평가됨. 이 경우 교육·훈련은 사회 전체적으로 플러스의 외부효과가 존재한다고 할 수 있음.

74) 해양수산부 내부자료 참조.

둘째, 항만하역업의 개방에 따른 신규업체의 작업장 확보를 위한 것이다.

셋째, 접안시간이 긴 여객선 및 비상업적 운항선박의 접안부두를 확보할 필요가 있기 때문이다.

위에서 언급한 바와 같은 공영부두의 필요성은 어느 정도 인정되나, 절대적인 필요성이 있는 것은 아닌 것으로 생각된다. 즉 첫 번째 이유로 제시된 중·소형 선사 및 하주에 대한 차별 가능성 문제는 불공정 행위에 대한 규제 등의 방법으로 대응할 수 있을 것이다. 그리고 두 번째로 제시된 신규업체의 작업장 확보 문제는 신규부두의 개장과 더불어 이루어질 수 있는 것으로서 정책적으로 배려하지 않으면 안될 당위성은 크지 않은 것으로 생각된다. 마지막으로 접안시간이 긴 여객선 및 비상업적 운항선박의 경우라 하더라도 기본적으로는 상업적 원칙에 따라 운영되는 것이 자원이용의 효율화 측면에서 바람직한 것으로 판단된다. 관공선 등의 부두 이용문제는 부두임대조건에 해당선박의 부두이용에 관한 사항을 규정하는 등의 방법으로 해결할 수 있을 것이다.

따라서 부두운영회사제의 시행은 점진적으로 확대하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 다만 전국의 모든 부두에 대하여 일시에 부두운영회사제를 시행해야 된다는 것은 아니며, 점진적·단계적으로 확대해야 할 것이다.

2) 운영회사의 영세성 탈피 및 국제경쟁력 확보

(1) 운영회사의 선정기준

항만의 민영화에 있어서는 사전에 선정 기준이 상세하게 제시되어야 한다. 그렇지 못할 경우 정치적·법적 문제가 야기될 우려가 있을 뿐만 아니라 민영화 추진의 지연이 초래되기도 한다. 따라서 운영회사의 선정기준은 사전에 충분히 검토·확정하여 공표해야 한다. 운영회사 선정의 주요 기준으로는 다음과 같은 사항을 들 수 있다.

첫째, 화물의 유치 가능성 내지 능력이 우선적으로 고려된다. 화물의 유치가능성 내지 능력이 가장 높은 업체로서 흔히 선사가 우선적으로 고려된다. 선사가 터미널에 투자할 경우 해당 터미널의 수익성향상을 위하여 해당 항만에 대한 직기항체제의 구축 및 환적화물의 처리를 우선적으로 고려할 것으로 기대되기 때문이다. 대형선사들은 운송체제의 변화 및 환적항의 선택에 있어 어느 정도의 결정능력이 있기 때문이다. 또한 동일한 논리에 따라 항만 배후권내 대형 하주에게 터미널 운

영권을 부여할 경우에도 비슷한 결과를 기대할 수 있다.

그런데 항만의 시설규모가 비교적 작은 경우에는 항만이용자인 선사 또는 하주에게 운영권을 부여하기보다 제3자(하역업체 등)에게 운영권을 부여하는 것이 바람직한 것으로 생각된다. 왜냐하면 특정 선사 또는 하주에게 제한된 시설을 임대할 경우 경쟁관계에 있는 다른 선사 또는 하주들은 상대적으로 불이익을 당할 가능성이 높으며, 따라서 이들의 항만이용을 저해할 수 있기 때문이다.⁷⁵⁾

<표 5-3>

부두운영회사로서의 선사·하역사 장단점 비교

구분	선사		하역사	
	장점	단점	장점	단점
물동량	- 자사의 기본화물 유치	- 타선사의 화물유치 곤란	- 자사 기본화물 미 확보	- 불특정 다수선사의 화물유치 가능
안정성	- 기본화물 확보로 인하여 안정적	- 없음	- 없음	- 기본화물 미확보로 안정성 저해
성장성	- 터미널 수익성확보를 위해 추가적인 환적네트워크 창출	- 자사화물이 제한적일 경우 성장성 저하	- 마케팅능력에 따라 다수선사의 화물유치 잠재력이 큼	- 마케팅능력이 부족할 경우 성장성 부진 또는 경영실패 가능
신규 선사 유치	- 없음	- 선사간 경쟁관계로 신규선사 유치 곤란	- 신규선사의 유치에 유리	- 없음
시설 수급 관련	- 없음	- 이용이 특정선사에 제한되므로 시설이 충분하지 않을 경우 적용곤란	- 이용이 다수선사에 개방되므로 시설이 충분하지 않을 경우에도 적용가능	- 없음

둘째, 항만 및 물류관련 전문성 확보여부도 중요한 기준이 된다. 즉 i) 항만운영에 관한 경험과 전문성, ii) 항만과 관련된 분야, 즉 해운, 철도, 도로운송 등에 관한 전문성(특히 해당 지역 내 업체를 선정할 경우에는 항만분야에 전문성이 떨어지더라도 지역의 이익을 위해서 관련 분야에 전문성이 있을 경우 운영업체로

75) 예를 들면 필리핀 항만국(Philippine Port Authority)의 국내 도서 간 터미널 민영화시 대형선사들이 주요 후보로 거론되었으나 군소업체들이 이용 편의를 위해서 이용자와 관련이 없는 제3의 기업을 선정한 바 있음(United Nations, *Guidelines for Private Sector Participation in Ports*, 1997, p.32).

선정 가능), iii) 일반경영분야에 대한 전문성(특히 특정항만 전체가 민영화되는 경우에는 기존 항만관리주체의 전문가들이 대부분 민영업체에 영입될 수 있으므로 항만전문가의 확보가 요구되지 않음), iv) 국제업무에 대한 전문성(항만의 업무는 대부분 국제무역과 관련이 되므로 국제관계의 전문성이 요구됨) 등이 전문성 평가 기준이 된다.

셋째, 터미널을 운영하게 될 업체가 국내 기업체인가 아닌가도 하나의 선정기준이 될 수 있다. 항만은 주요한 국가자산으로 인식되고 있는바, 국가에 따라서는 민영화 과정에서 가능한 한 자국업체의 참여를 선호하게 된다. 이 경우에는 국내 업체와 외국업체의 참여비율에 대한 명확한 기준이 사전에 제시되는 것이 바람직하다.

넷째, 임직원들에 대한 매각(Management-Employee Buy-Outs: MEBO) 방식도 하나의 대안으로 고려될 수 있다. 영국의 신탁항만(Trust Ports) 민영화시 해당 항만의 임직원들이 매입에 참여할 경우 가산점을 부여하는 방식으로 추진되었는데, 적어도 두 개 이상의 신탁항만이 MEBO 방식으로 민영화되었다. MEBO 방식은 해당 항만을 운영해 온 기존의 전문가들을 그대로 이용할 수 있을 뿐만 아니라 임직원들이 피고용자인 동시에 소유자가 되므로 경쟁력 강화의 유인도 커질 수밖에 없다는 점에서 장점을 가진다.

반면에 민영화의 주된 목적이 운영 효율성의 향상에 있는바, 과거 효율성 달성에 실패한 당사자들에게 다시 항만운영을 위임한다는 것은 불합리하다는 주장도 있다. 그러나 정부산하의 운영환경과 상업적 운영환경에서의 효율성은 달라질 수 있으므로 과거의 실적만으로 미래의 가능성을 평가할 수는 없을 것이다. 다만 현재 임직원 구성원들의 능력이 가장 중요한 평가 기준이 될 수 있을 것이다.

현실적으로 MEBO 방식의 채택에 있어서는 임직원들의 자금동원능력에 한계가 있으므로 전체 지분을 임직원들에게 매각하기는 어려울 것으로 판단된다. 따라서 일부 우리사주 등의 형태로 임직원들을 참여시키는 것이 좋을 것으로 생각되며, 지분 보유기간을 일정 기간 이상으로 규정함으로써 단기간에 시세차익만을 챙기는 행위를 방지해야 기대한 목적을 달성할 수 있게 된다.

다섯째, 항만의 매각 또는 임차기업 결정에 있어 최고가 낙찰 원칙이 그대로 적용될 수도 있다. 아르헨티나, 홍콩 등의 터미널 운영업체 선정에 있어서는 이러한 최고가 낙찰 원칙이 채택되고 있다. 이러한 방식은 국고수입의 극대화를 도모할 수 있을 뿐만 아니라 업체선정에 따른 분쟁을 회피할 수 있다(선정자의 주관적 판

단이 배제되므로)는 장점이 있다. 그러나 항만은 단순히 재정수입의 극대화뿐만 아니라 경제, 안보 등 여러 가지 관점에서 국가적으로 중요한 기능을 수행한다. 따라서 입찰 시행 이전에 응찰자들에 대한 사전심사를 통하여 항만관련 정부의 목표를 이해하고 이에 따를 수 있는 업체들로 응찰자격을 제한하는 것이 필요할 것으로 생각된다.

(2) 경영규모의 확대 유도

우리나라에는 2003년 10월 현재 35개 부두운영회사가⁷⁶⁾ 52개 부두(122 선석)를 운영하고 있다. 따라서 업체당 1.5개의 부두(3.5개 선석)를 운영하는 셈이다. 그런데 <표 5-4>에서 보면 3개 이하의 선석을 운영하고 있는 부두운영회사는 22개사로 전체의 60%에 달한다. 이러한 경영규모로는 규모의 경제를 달성하기가 어려울 것으로 생각된다. 부두운영회사는 지정된 부두 내에서 선석운영, 하역, 야적장·창고 사용 등을 부두운영권을 가지며, 상부시설의 설치 및 유지보수 업무를 수행한다. 그런데 이러한 업무는 부두단위로 지나치게 세분화될 경우 규모의 경제를 달성하지 못함에 따라 비효율이 발생된다.

<표 5-4> 부두운영회사의 운영 선석수별 분포(2003. 10.)

운영 선석수	1	2	3	4	5	6	7	8	9이상	합계
TOC 업체수 (구성비, %)	8 (22.9)	6 (17.1)	7 (20.0)	5 (14.3)	2 (5.7)	3 (8.6)	3 (8.6)	1 (2.9)	1 (2.9)	35 (100.0)

자료 : 한국해양수산개발원 조사.

우리나라 항만하역업의 조업규모와 성장성과의 관계를 연구한 결과에 의하면⁷⁷⁾ 일반적으로 조업규모가 증대될수록 성장률도 높아지는 것으로 나타났다. 이는 항만하역업의 규모가 증대될수록 규모의 경제를 통하여 경쟁력이 향상된다는 점을 시사하는 것으로 판단된다.

한편 선석운용에 있어서도 규모의 경제가 적용된다. 예를 들어 전용부두의 경우

76) 원래 영어의 terminal operating company(TOC)는 ‘터미널운영회사’이며, 운영단위가 단일부두가 아닌 복수의 부두로 이루어진 터미널이어야 함. 단일부두로는 규모의 경제를 달성하기 어렵기 때문임. 그런데 우리나라에서는 다수의 기존 하역업체들에게 항만의 운영권을 이양하는 과정에서 부두단위로 운영단위가 세분화될 수밖에 없었음. 그 결과 운영회사의 명칭도 ‘터미널운영회사’가 아닌 ‘부두운영회사’로 일컬어지게 된 것이 아닌가 생각됨.

77) 정봉민, “한국항만산업의 규모와 성장성”, 『월간 해양수산』, 1999. 8., pp.10-16.

선박의 선석점유율 50%를 기준으로 하면 선석 운영단위가 1개일 경우에는 선박의 대기율(대기시간/작업시간)이 39%이나 운영선석수가 2개, 3개, 4개, 5개로 증가함에 따라 대기율이 12%, 5%, 3%, 1%로 각각 낮아진다. 일반부두의 경우도 선석점유율 50%를 기준으로 할 때 운영선석수가 1개, 2개, 3개, 4개, 5개로 증가함에 따라 대기율은 72%, 24%, 11%, 6%, 4% 등으로 각각 낮아진다. 따라서 부두운영회사의 선석 운영단위는 적어도 4~5개 이상은 되어야 경쟁력을 갖게 될 것으로 판단된다.

<표 5-5>

선석수별 선박의 평균대기율

구분	선석 점유율	선석수별 대기시간 비율							
		1	2	3	4	5	6	7	8
전용부두	0.30	0.13	0.02	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	0.50	0.39	0.12	0.05	0.03	0.01	0.01	0.01	0.00
	0.55	0.49	0.16	0.07	0.04	0.02	0.02	0.02	0.01
	0.60	0.63	0.22	0.11	0.06	0.04	0.03	0.02	0.01
	0.65	0.80	0.30	0.16	0.09	0.06	0.05	0.03	0.02
	0.70	1.04	0.41	0.23	0.14	0.10	0.07	0.05	0.04
	0.75	1.38	0.58	0.32	0.21	0.14	0.11	0.08	0.07
	0.77	1.58	0.68	0.38	0.26	0.18	0.14	0.10	0.09
	0.78	1.67	0.73	0.40	0.28	0.19	0.16	0.12	0.10
일반부두	0.30	0.32	0.08	0.03	0.02	0.01	0.00	0.00	0.00
	0.50	0.72	0.24	0.11	0.06	0.04	0.03	0.02	0.01
	0.55	0.88	0.31	0.15	0.09	0.06	0.04	0.03	0.02
	0.60	1.08	0.42	0.20	0.13	0.08	0.06	0.05	0.04
	0.66	1.40	0.60	0.31	0.20	0.13	0.10	0.08	0.06
	0.71	1.80	0.78	0.44	0.29	0.20	0.15	0.12	0.10
	0.74	2.08	0.93	0.54	0.36	0.26	0.20	0.16	0.13
	0.76	2.31	1.08	0.63	0.42	0.30	0.24	0.19	0.15
	0.78	2.59	1.23	0.73	0.49	0.36	0.28	0.23	0.19

자료 : UNCTAD, *Port Development*, 1985, p.221.

주 : 선박의 대기시간비율은 작업시간(접안시간)에 대한 선석대기시간 비율(대기시간/접안시간)을 나타냄.

만약 부두운영회사의 운영단위가 지나치게 세분화됨에 따라 운영의 비효율성이 심화된다면 운영효율성의 향상이라는 부두운영회사제 도입의 목적을 달성하지 못하게 된다. 따라서 부두운영회사의 운영단위 확대는 절대적으로 필요하다. 당국은 부두임대운영 재계약시에 부두운영회사 간 합병 등을 통한 운영규모 증대시 가산점을 부여하는 등의 방법을 사용하여 부두운영회사로 하여금 규모의 경제를 달성할 수 있도록 해야 할 것이다.

부두운영회사가 규모의 경제를 달성함에 따라 원가절감 및 효율성의 향상이 이루어진다면 해당업체의 수익성 향상뿐만 아니라 해당 항만의 국제경쟁력 향상에 도 기여하게 될 것이다.

(3) 부두운영회사의 단일화 유도

우리나라의 부두운영회사제 시행은 당초 다수의 기존 하역업체들이 골고루 참여하는 방식으로 이루어졌으며, 따라서 대부분 복수의 업체가 컨소시엄을 형성하여 공동으로 부두를 운영하는 형태로 출발했다. 그런데 컨소시엄 형태의 운영회사는 인력, 장비, 선석 운영 등에서 세분화된 개별 기업과 같이 행동하므로 인력 및 장비의 중복보유 등의 비효율이 발생했을 뿐만 아니라 경영에 있어서 규모의 경제 달성도 어려운 실정이었다. 따라서 이러한 컨소시엄 형태의 운영회사에 대한 단일 운영체제 구축이 시급히 요구되었다. 정부도 이러한 문제점을 인식하고 단일운영회사화를 추진하고 있으나 아직도 완전한 단일화가 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

즉 정부는 1999년 3월 부두운영회사 운영개선방안을 수립·시행하면서 부두별로 단일법인을 구성하고 2001년 5월까지 단계적으로 실질적인 단일운영회사화하는 조건으로 임대계약을 체결했다. 그리고 이 계약조건의 불이행시 해당 운영회사는 자격을 박탈하고 공개경쟁입찰을 통해 부두운영회사를 별도로 선정하기로 한 것이다. 이에 따라 모든 부두운영회사가 형식적으로는 단일법인화되었으나, 일부 운영회사는 인력·장비·선석의 운영 등에 있어 공동운영이 이루어지지 않는 등 실질적인 단일운영회사로의 요건을 갖추지 못하고 있다. 즉 2003년 10월 현재 부두운영회사 35개사 중 실질적인 단일운영회사 형태는 23개에 불과하고, 나머지 12개사는 복수 하역업체가 지분에 따라 인력·선석 등을 분리 운영하는 사실상의 복수회사 형태로 운영되고 있는 실정이다. 이와 같은 단일화 미달성 부두운영회사는 가능한 한 빠른 시일 내에 단일화를 추진함으로써 실질적인 운영효율화를 이루

어야 할 것이다.

(4) 부두운영회사의 특화 유도

부두운영회사의 취급화물이 특화·전문화될 경우 생산성이 향상된다. 이는 특화된 하역장비 및 시설의 투자가 용이할 뿐만 아니라 비교적 적은 비용으로 효과적인 투자가 가능하게 된다. 그리고 단일화물을 취급할 경우에는 작업절차 내지 부두운영이 단순화됨으로써 화물처리의 효율성 향상이 가능하기 때문이다. 그런데 현실적으로 부두운영회사제 도입 이후 컨테이너전용부두가 아닌 부두에서 컨테이너화물이 처리되는 등 부두별 취급화물이 오히려 다양화되는 경향이 나타나고 있다. 이는 업체별 경영능력에 따라 다양한 선종의 선박을 유치하기 때문으로 부두의 특화 내지 전문화와는 역행하는 것이다. 그러나 이러한 행위를 정부가 직접 규제하는 것은 자율경쟁을 저해한다는 문제가 있다. 이러한 문제에 대응하기 위하여 정부는 부두 임대차 재계약시 특화 내지 전문화된 운영회사에 대한 우선권을 부여하는 등의 방법으로 대처하는 것이 좋을 것이다.

물론 모든 부두를 특정화물에 전용으로 이용되는 특화부두로 개발할 수는 없을 것이다. 그러나 가능하면 부두운영회사 사업영역의 특화를 유도하는 것이 항만운영의 효율성 향상을 위하여 도움이 된다.

(5) 중장기적 임대기간의 보장

부두운영회사에 대한 임대기간은 짧게는 1년에서 길게는 수십년에 이르는 장기간이 된다. 임차기업이 하역장비, 창고·보관시설 등 항만상부시설에 투자를 할 수 있도록 하기 위해서는 적어도 10년 이상의 장기에 걸친 임대기간이 설정되는 것이 바람직하다. 앞서서도 본 바와 같이 대부분의 세계 주요 항만은 15년 이상의 임대기간을 설정하고 있다. 부두운영회사는 일정한 영업장소를 장기에 걸쳐 안정적으로 확보할 수 있어야 고정하역시설 및 대규모 장비에 대한 투자가 가능하기 때문이다.

<표 5-6>에서 보면 부두, 방파제 등 항만시설의 내용연수는 10~50년이며, 창고·보관시설, 하역장비 등의 내용연수는 최장 25년까지이다. 따라서 임대기간의 설정에 있어서는 해당 터미널운영회사의 투자 시설 및 장비에 대한 분석을 토대로 하여 이들 장비의 내용연수에 해당하는 기간이 보장되는 것이 바람직하다.

<표 5-6>

주요 항만시설 및 장비의 내용연수

시설 및 장비		내용연수	시설 및 장비		내용연수
방파제		50	선박로더		25
부두	콘크리트	40	화물적재·이송장비		25
	철재	25	벨트 컨베이어		
	고무펜더	10		벨트	3
				유차(idler)	7
예인선		20			
도선기지		20	이동식 기계삽		6
창고 및 보관시설		25	스트레들 캐리어		6
크레인	집개식	20	트랙터 및 트레일러		8
	잔교식	20	RO/RO 램프		15
	갠트리	15	포크리프트 트럭		8
	이동식	8	덤프트럭		6
	이동식 타워	15			
	부유식	20			

자료 : 해운산업연구원, 「항만시설 관리 및 유지보수 합리화방안 연구」, 1993, pp.219-223.

위의 시설 및 장비의 내용연수를 고려할 때 3년 이하의 단기적 임대기간이 설정되는 경우는 본계약 체결에 앞선 가계약 등 특별한 경우가 아니면 적용하기 곤란한 것으로 판단된다. 임대기간이 단기간으로 결정될 경우에는 해당 터미널에 대한 시설 및 장비에 대한 투자가 매우 어렵게 되며, 이 경우 항만의 효율성 향상을 기대할 수 없게 된다. 따라서 터미널운영회사에 대한 임대기간을 일정기간 이상 장기간으로 책정할 필요가 있는 것이다. 정부는 계약기간의 연장조정과 아울러 재계약시 해당 터미널에 대한 기계화 내지 자동화 투자실적을 고려해야 함은 물론이다.

한편 터미널운영회사의 발전이 가능하도록 하기 위해서는 안정적인 영업장의 확보가 전제되어야 한다. 터미널운영회사의 발전은 우리나라 항만이용의 활성화뿐만 아니라 국내 터미널운영회사의 외국항만에 대한 사업진출 및 국내외 항만간 네트워크의 강화에도 도움이 된다. 따라서 국내 터미널운영회사의 발전을 지원하는 차원에서도 중장기적 임대기간의 보장이 요구된다. 즉 정부는 터미널운영회사로 하여금 안정적 경영기반을 바탕으로 최신 정보시스템과 물류 노하우를 갖춘 글로벌 종합물류회사로 발전할 수 있도록 여건을 조성해 줄 필요가 있는 것이다.

3. 바람직한 민영화 형태의 도출

1) 우리나라 항만 여건의 특수성

우리나라 항만 여건은 일찍이 민영화가 이루어진 영국 등 서구의 항만과는 다음과 같은 점에서 차이가 있다.

첫째, 항만시설의 부족현상이 지속되고 있다. 2002년 현재 전국 항만물동량은 9억 5,313만톤에 달했으며, 그 중에서 유류를 제외한 시설소요 화물량은 6억 4,742만톤인 데 비하여 항만시설의 표준하역능력은 5억 1,157만톤에 불과하였다. 따라서 항만시설확보율은 79%에 불과한 셈이다. 또한 컨테이너화물 처리시설의 경우는 2002년 물동량이 1,189만TEU이었는데 비해서 컨테이너화물 처리시설의 표준하역능력은 883만TEU에 불과하여 시설확보율은 74.2%를 나타냈다.

이와 같이 항만시설이 부족할 경우에는 항만 간 경쟁이 제한될 수밖에 없다. 항만의 경쟁이 제한될 경우에는 이용자의 편익보호가 어려워져 공공성의 확보에 문제가 생길 수 있다. 따라서 우리나라의 항만민영화에 있어서는 공공성의 확보에 세심한 배려를 해야 할 것으로 판단된다.

물론 우리나라 항만의 실제 처리능력은 표준능력을 훨씬 상회하고 있는 것이 현실이므로 시설부족 문제가 민영화의 근본적인 장애요인이 되지는 않을 것으로 생각된다. 뿐만 아니라 민영화의 결과 항만생산성이 증가될 경우 시설부족 현상도 어느 정도 완화될 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 우리나라 항만에는 다수의 영세한 하역 및 관련 업체들이 난립하여 영업해 왔다. 이러한 상황에서의 항만민영화 추진에 있어서는 부두운영회사의 선정과 관련하여 문제가 야기될 수 있다. 부두운영회사 도입 초기에는 해당 터미널에 이 해관계를 가진 업체들로 하여금 컨소시엄을 형성하여 해당 터미널을 운영하도록 하였다. 그러나 터미널별 운영업체의 단일법인화가 이루어지지 않으면 충분한 효율성을 달성할 수 없으므로 시설임대의 재계약 조건으로 단일 법인화를 요구하는 등의 방법으로 단일법인화를 유도해야 할 것이다.

또한 부두운영업체가 1~2개의 부두별로 지나치게 세분되어 있는 것도 문제가 된다. 이 문제는 지나치게 난립된 항만관련업체들에게 골고루 부두운영권을 배분해 주는 과정에서 야기된 현상이다. 터미널 운영에 있어 규모의 경제를 확보하기 위해서는 다수의 부두를 하나로 묶어 운영하지 않으면 안 되는데, 이 문제 역시

시설임대의 재계약 과정에서 부두의 통합추진에 가산점을 부여하는 등의 방법으로 규모의 확대를 유도할 필요가 있다.

셋째, 클로즈드숍으로 운영되는 항운노조는 항만민영화의 장애요인이 되는 동시에 민영화의 효과를 반감시키는 요인이 된다. 사실상 항만노동자의 상용화 추진은 수 차례에 걸쳐 시도된 바 있으나 그 때마다 노조의 강력한 반발에 부딪혀 실패하고 말았다. 따라서 정책결정자의 진정한 의지와 결단이 없는 한 문제의 해결이 어려울 것이다.

한편 시장기구에 의하여 항만 노사관계 내지 노동시장의 효율성이 달성될 가능성이 없는 것은 아니다. 즉 우리나라 항만이 경쟁력 상실로 인하여 노사 공멸의 심각한 위기를 거침으로써 노사 모두가 협력의 필요성을 절감하게 될 가능성이 있는 것으로 생각된다. 그러나 이 경우에는 노사 당사자뿐만 아니라 국민 전체가 큰 비용을 지불하지 않을 수 없게 될 것이다.

과거의 관행을 보면 항만노동 문제에 대해서 정부당국은 방관자적 입장을 견지해 온 감이 있다. 노사 문제는 노동자와 사용자 사이의 문제이며 정부당국이 개입할 문제가 아니라는 이유에서다. 그러나 이와 같은 정부당국의 상황인식은 잘못된 것이며, 정부당국 역시 노사문제의 중요한 당사자 중 하나라는 점을 깊이 인식하고 문제해결에 적극 나서야 한다. 특히 신설되는 부두운영회사의 항만노동자 고용 문제, 기존 부두운영회사의 항운노조원 고용조정 문제 등과 관련하여 분쟁이 야기되고 있는바, 정부당국은 노사관계에 관한 확고한 방향 정립에 기초하여 협상 당사자로서 역할을 다해야 할 것이다.

2) 항만공사제의 시행과 민영화

항만의 관리·운영은 중앙정부에서 담당하는 체제에서 지방자치단체로 이관되었으며, 다시 정부와 독립된 항만공사가 담당하거나 더 나아가 민간기업이 담당하는 체제로 진행되는 것이 일반적인 변화과정이다. 항만공사제는 정부와 독립된 공공법인체로 하여금 항만의 관리·운영을 담당하도록 함으로써 전문성과 상업성을 동시에 추구하는 체제인 반면, 민영화는 완전한 상업적 운영과 경쟁의 추구를 도모하는 체제이다. 우리나라에서 추진 중인 항만공사제는 기존의 항만당국이 수행하던 지주로서의 기능을 수행하는 것으로 항만의 민영화 추진과는 직접적인 관련이 없는 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 항만공사제의 시행은 항만운영의

자율성을 강화시킴으로써 실질적인 민영체제의 정착을 위한 분위기 조성에도움이 될 것으로 생각된다. 따라서 항만공사제의 시행은 민영화를 심화시키는 과정으로 이해될 수 있다. 앞에서 본 바와 같이 우리나라의 항만민영화는 단순한 국유민영 형태로서 민유민영이나 규제업무까지 민간조직에 위임되는 완전한 민영화 단계에는 미치지 못하고 있는 실정이다. 그런데 항만공사제의 도입은 항만운영의 상업성에 대한 인식을 제고시킴으로써 향후 민영화의 내용이나 정도를 확대 내지 강화시키는 계기가 될 수 있을 것이다.

한편 항만공사제 하에서 민영화의 부분적 도입이 가능하며, 실제로 많은 경우 항만공사제를 기본으로 한 민영화가 시행되고 있다. 항만공사제의 기능은 <표 5-7>에 제시된 바와 같이 항만 운영·관리, 항만시설 유지·보수, 경영지원 등 다양하다. 그러나 해당 기능 중 대부분의 사항은 민영화가 가능하며, 또 바람직한 것으로 생각된다. 우리나라의 경우 기존의 해양수산부에서 수행하던 항만 관리·운영 등 지주로서의 기능을 항만공사가 담당하게 되며, 나머지 항만기능은 민간에 위임하는 체제가 될 것으로 예상된다. 따라서 이미 추진 중인 터미널운영회사제 추진 등 민영화 정책은 큰 변화 없이 지속될 것으로 생각된다.

<표 5-7>

항만공사의 기능 및 업무

부문(기능)	업 무	비고
항만 운영·관리	항만홍보, 기계시설물 관리, 잔교시설 관리, 직영공사 관리, 항만부지 시설 관리, 항만시설 사용료 부과 징수, 체화료 관리, Port MIS 업무, 여객터미널 관리 등	
항만시설 유지·보수	감리업무, 항만시설물 유지·보수 기능(공사 관리 감독, 긴급복구 공사, 시설공사 관리, 시설물 관리, 자재 관리 감독업무, 전기 시설 관리, 준공시설물 이관업무, 품질관리, 하자관리 등) 등	
경영지원 기능	총무·재무, 법무, 공보, 대정부, 노사 관리, 항만위원회 지원 등	
환경·안전 관리	환경 감시·오염저감 관리, 해상교통관제(VTS) 등	점진적으로 도입 추진

자료 : 한국행정연구원·한국해양수산개발원, 「항만공사제 도입방안 연구」, 2000, p.VIII-5를 기본으로 하되, 환경·안전관리에 관한 내용 추가.

또한 항만의 오염통제, 해상교통관제서비스(Vessel Traffic Service: VTS) 등 환경·안전관련 업무는 전통적으로 정부당국의 업무로 인식되어 왔으나 점차 항만공사, 협회 등 정부로부터 독립된 법인 또는 민간조직으로 위임되는 추세에 있다. 따라서 우리나라도 환경·안전관련 업무를 단계적으로 항만공사에 이관함으로써

관련업무의 효율적 추진을 도모할 필요가 있을 것이다. 정부(예를 들면 해양경찰)는 환경·안전관련 사항에 대하여 최종적인 감시자로서의 기능만 수행하면 될 것으로 생각된다.

결국 정부와 독립된 조직인 항만공사에 의한 항만관리는 기존의 국가관리 형태에 비하여 민영화로 한 단계 진보된 방식이라 할 수 있다. 뿐만 아니라 항만공사 체제 하에서도 해당 기능 내지 업무의 대부분이 민영화가 가능한 것이므로 항만공사제의 도입 이후 민영체제의 확대 내지 강화가 이루어질 수 있을 것으로 예상된다.

3) 지방화와 민영화

항만의 관리는 중앙정부에서 지방자치단체로 이양되는 추세에 있다. 지방자치단체가 항만을 직접 관리하게 될 경우 기대되는 이점으로는 다음과 같은 점들을 들 수 있다. 첫째, 다양한 지역적 특성을 적절히 반영한 항만개발 및 운영이 가능하게 된다. 항만은 지역경제 발전의 기반이 될 뿐만 아니라 고용 및 소득 증대에 기여하는 반면에, 지역의 사회·문화·자연환경 등 주민생활여건을 변화시키게 된다. 따라서 항만의 개발 및 운영은 해당지역의 경제적 여건뿐만 아니라 사회·문화·자연환경 등 주민생활의 여건을 고려하여 추진되어야 하는 것이다. 둘째, 항만계획과 배후의 도시계획을 동일한 주체가 수립·시행하게 되므로 지역개발계획과의 조화 추구가 가능하게 된다. 지방자치단체의 도시계획에는 항만의 중요성에 비추어 항만계획이 반드시 포함되고 있는바, 우리나라의 경우 중앙정부에서 수립한 항만개발계획을 지방정부에서는 수동적으로 받아들이고 있는 실정이다. 항만기능은 배후의 도시기능, 즉 주거, 생산(배후공단), 연계수송 등과 조화되어야 한다. 그렇지 못할 경우 생활환경의 악화, 공해유발, 교통체증, 수송시간 지연 및 물류비 증가 등의 문제를 야기하게 될 것이다. 셋째, 항만계획의 수립시 지역주민의 의견이 적극 반영될 수 있어 지역주민의 협조와 지원이 가능하게 된다.

그런데 이러한 지방화의 진전은 기본적으로 자율화·개방화라는 민영화의 이념과 합치되는 것으로서 항만의 민영화를 촉진하는 요인으로 작용할 것으로 생각된다. 세계 주요국들의 사례를 보아도 항만의 민영화 추진 이전에 대체로 관리·운영의 지방이양이 선행되었다.

우리나라의 항만개발 및 관리·운영은 지정항만(무역항 및 연안항)의 경우 해양수산부장관이, 지방항만의 경우 시·도지사가 담당하도록 되어 있다(항만법 제

9조 및 제22조). 그러나 현실적으로 지방항만으로 지정된 항만은 2003년 11월 현재 전무한 실정이다. 그 결과 지방자치단체는 항만개발 및 관리·운영의 경험을 갖추지 못하였으며, 전문인력의 확보도 부진한 편이다. 따라서 지방자치단체의 항만 개발 및 관리·운영 능력은 미흡한 것으로 생각된다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 재정자립도가 낮아서 항만개발에 소요되는 대규모 투자재원을 확보하기는 쉽지 않을 것으로 판단된다. 이와 같이 지방자치단체의 항만 개발 및 관리·운영 능력이 미흡한 상태에서 항만 지방화의 추진에는 문제가 야기될 수밖에 없다. 그러므로 항만의 지방화는 민영화와 맞물려 추진되어야 할 것으로 판단된다. 즉 항만의 민영화가 진전됨으로써 정부의 업무가 대폭 축소될 경우 이의 지방화도 용이하게 추진될 수 있을 것으로 판단된다. 지방정부의 항만관련 경험 및 전문성 부족, 투자재원의 부족 등은 민영화에 의하여 상당부분 보완될 수 있을 것으로 생각되며, 따라서 지방화는 민영화를 한층 촉진시킬 것으로 생각된다.

4) 항만에 대한 외국인투자자 민영화

우리나라 항만에 대한 외국 운영회사의 투자는 2003년 10월 현재 총 5건으로 금액은 6억 9,500만달러에 달하고 있다. 이에 따라 자성대부두, 감만부두, 신감만부두, 광양항 1단계 및 2단계 등 우리나라 주요 컨테이너전용부두에 외국인 지분이 전액 또는 일부 참여하게 되었다.⁷⁸⁾ 이와 같이 외국기업이 국내항만에 대하여 투자할 경우에 예상되는 긍정적 효과로는 다음과 같은 사항을 들 수 있다.⁷⁹⁾

첫째, 부족한 투자재원의 확보가 가능하다. 항만투자는 투자규모가 클 뿐만 아니라 회수기간이 길어 불확실성도 그만큼 커지게 된다. 따라서 국내 투자자의 유치에 어려움이 있으며 재정투자의 경우도 재원의 한계에 직면하게 되는 경향이 있다. 항만에 대한 외국인 투자는 이러한 문제점을 해소하는 데 도움이 된다. 또한 외국인투자자의 유입은 안정적인 외환확보 효과를 가져온다. 우리나라는 한 때 외환 위기를 겪기도 했거니와 항만에 대한 외국인 투자는 장기적 성격의 투자로서 채권 및 주식투자에 비해 안정성이 높아 국내 경제의 안정화에 기여한다.

둘째, 선진 경영기법 및 기술의 도입이 촉진된다. 일반적으로 외국 터미널 운영

78) 2003년 10월 현재 운영 중인 부두로서 외국인 지분이 참여하지 않은 컨테이너전용부두는 신선대부두, 우암부두, 감천부두 등 3개 부두에 불과함.

79) 해양수산부, 「항만개발 외국인 투자활성화 방안」, 2002, pp.34-35 및 산업연구원, 「외국인 투자의 일석오조 효과」, 2001 pp.20-42.

업체들은 글로벌 경영, 투명경영, 재무건전성 등 선진 경영기법을 국내에 접목시켜 국내기업들에게 직접적인 학습기회를 제공한다. 또한 선진 물류기법 및 기술도입·지도, 연구개발 등을 통하여 국내 물류업체의 물류기법 및 기술력 확충에 기여한다.

셋째, 외국기업의 유치를 통한 환적화물의 확보가 용이하게 된다. 특히 외국의 우수한 선사를 유치할 경우에는 자사의 직기항 체제 구축을 통하여 환적화물의 유치에 직접적인 도움을 받을 수 있을 것이다. 또한 외국의 하주와 직·간접적인 관련이 있는 운영업체의 유치시에도 환적화물의 유치에 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 뿐만 아니라 선사 또는 하주와 관련이 없는 업체의 경우에도 글로벌 마케팅 능력이 상대적으로 우수한 경우가 많아 국내 항만의 활성화에 도움을 받을 수 있을 것으로 기대된다.

넷째, 항만에 대한 외국기업의 유치는 일반적으로 항만 간 또는 터미널 간 경쟁을 촉진시키게 되며, 그 결과 국내기업의 구조조정에 기여한다. 물론 외국기업의 시장점유율이 지나치게 높아질 경우에는 독과점의 우려가 없는 것은 아니나 이러한 사항은 운영업체 선정시 시장점유율의 제한 등을 통하여 회피할 수 있을 것으로 생각된다. 또한 외국기업에 대한 지분매각과 합작 등은 국내기업의 경영구조를 합리적으로 조정 내지 변화시키는 데 도움이 될 것이다.

<표 5-8>

국내 항만부문의 외국인 투자 현황

투자대상	투자주체	투자규모	투자방법 및 적용법령
부산항 신감만부두	대만 Evergreen	3천만달러	- 합작법인 설립(2001. 3.) - 한국컨테이너부두공단법
인천남항 다목적부두	싱가포르 PSA Corp.	1억 9,600만달러 ¹⁾	- 합작법인 설립(2001. 7.) - 공사착공(2001. 7.) - 항만법
광양항 2단계 컨테이너터미널	홍콩 HPH	1억 9,600만달러 ²⁾	- 합작법인 설립(2001. 10.) - 한국컨테이너부두공단법
현대 부산·감만·광양 컨테이너터미널	홍콩 HPH	2억 1,500만달러	- 현대상선으로부터 인수(2002. 1.)
부산신항 1단계	CSXWT	6,000만달러 ³⁾	- 부산신항만(주) 일부 지분인수(2002. 1.)
합계	-	6억 9,700만달러	-

자료 : 해양수산부, 「항만개발 외국인투자 활성화 방안」, 2002, p.129.

주 : 1) 지분 60% 인수.

2) 채권매입 1억 400만 달러, 하역장비 8,800만달러.

3) 지분 24.5% 참여.

다섯째, 일반적인 외국인 직접투자의 기대효과로서 생산 및 고용증대효과, 전후방 연계효과 등이 기대된다. 특히 항만에 대한 외국인 투자는 국내 총고정자본의 형성을 통하여 생산능력을 증대시키게 된다. 그리고 생산의 증대는 고용의 증대 및 소득의 증대를 의미한다. 그리고 항만산업에 대한 투자는 전후방 연관산업의 생산 및 고용의 증대를 유발하게 된다.

반면에 외국기업 유치에 있어서 예상되는 문제점으로는 다음과 같은 사항을 들 수 있다.

첫째, 시장지배력 구축을 통한 질서문란의 가능성이 있다. 즉 항만시장에서 독점적 지위를 확보하여 독점이윤을 획득함으로써(독점적 이용료 설정을 통하여) 항만산업의 발전을 저해하고 국민후생의 증대에 부정적 영향을 미칠 수 있는 것으로 일부 인식되고 있다. 항만에 대한 외국인투자가 급증함에 따라 국내 항만시장의 잠식이 급속도로 이루어지고 있다. 따라서 국내 항만시장이 외국기업의 지배 하에 종속되는 것이 아닌가 하는 우려가 제기되고 있는 것이다. 그런데 독과점의 문제는 경영주체가 내국인에서 외국인으로 바뀌었다고 하여 특별히 정도가 심해진다는 증거는 없다.⁸⁰⁾ 특히 우리나라 항만산업의 경우는 현실적으로 업체 간 과당경쟁이 문제될 만큼 독과점의 징후는 나타나지 않고 있다. 그러나 독과점의 가능성은 경영주체가 내국인이든 외국인이든 관계없이 존재하는 것이므로 이에 대한 감시와 대책이 필요하다. 따라서 내외국 기업을 불문하고 특정업체의 항만시장 점유율 제한 등의 조치를 통하여 항만산업의 시장경합성을 유지하는 노력을 할 필요가 있다.

둘째, 운영과실의 송금, 항만운영권의 헐값 매각 등으로 인한 국부유출의 가능성 등이 지적될 수 있다. 그러나 외국기업에 대한 투자보전 및 적정이윤의 확보는 정당한 것으로 허용되어야 할 것이다. 또한 기업의 신속한 구조조정을 위한 운영권의 해외매각은 경제전체적인 비용편익을 고려할 때 불가피한 선택으로 받아들여야 할 것이다.

셋째, 기타 외국인직접투자의 일반적인 문제점으로 지적되고 있는 사항을 보면 i) 개도국의 국내여건에 맞지 않는 고급기술을 도입하여 자원의 효율적 배분을 왜곡시킬 뿐만 아니라 자생적인 기술개발 역량을 저해하고, ii) 중간재 또는 장비 등의 투입에 있어 국내조달 대신에 수입에 의존함으로써 무역수지를 악화시키고

80) 산업연구원, 「외국인투자의 일석오조 효과」, 2001, p.18.

국내산업의 발전을 저해하며, iii) 저임금의 단순노동력만을 고용하는 데 치중함으로써 기술인력 양성을 저해한다는 점 등이 있다. 그러나 우리나라의 발전정도와 항만산업의 여건을 고려할 때 이러한 부정적 효과의 가능성은 크지 않은 것으로 생각된다.

결국 우리나라 항만에 대한 외국인 투자의 효과는 우리경제와 항만산업 여건에 의하여 결정되는 것으로 판단된다. 따라서 외국기업의 현지화 내지 우리기업화를 촉진시키는 기업환경을 조성하는 것이 중요하다. 세계적 개방화·자유화 추세에 비추어 볼 때 폐쇄경제가 더 이상 가능하지 않은 상황에서 외국인 투자의 부정적 효과만을 염려하여 이를 거부하는 경우 우리경제의 국제경쟁력 저하 등 오히려 더 많은 문제를 야기할 것으로 생각된다. 즉 항만에 대한 외국인투자는 부정적 효과보다 긍정적 효과가 더욱 클 것으로 기대되므로 이를 수용해야 할 것이다. 다만 독과점이나 불공정 거래의 문제 등은 국내 기업과 동일한 관점에서 규제할 필요가 있을 것이다.

항만에 대한 외국인투자의 이러한 특성을 감안해 볼 때 이의 활성화는 자율·개방·경쟁적 항만운영체제의 정착을 촉진하게 될 것이며, 이는 결국 민영화를 가속화시키는 요인이 될 것이다. 항만에 대한 투자 및 운영이 국내외에 개방된 상황에서는 고도의 효율성과 경쟁력을 확보하지 못한 항만은 존립이 불가능하게 되기 때문에 민간의 창의와 효율성의 도입이 불가피하기 때문이다.

5) 바람직한 민영화의 정책방향

(1) 일반경제의 민영화

세계경제는 국가에 의한 소유와 경영의 비중은 점차 감소하는 대신에 민간의 역할은 점차 증대하는 방향으로 변화하고 있다. 종래 서구 주요 국가들에 있어서 공기업의 경영은 국민복지와 고용유지의 목적이 컸다. 즉 사회간접시설이나 기간산업을 국유화하여 국민복지를 정부의 재정으로 지원하는 한편 분배의 형평성을 제고하고자 하였다. 또한 서구 복지국가들은 국가경제의 생산성 하락이 문제시되기 이전까지는 대체로 공기업의 유지 또는 확대를 통하여 실업률을 낮추는 정책을 구사해 온 것이 사실이다.

그러나 공기업은 이윤동기의 결여 등으로 점차 효율성의 문제를 드러내기 시작했으며, 특히 세계경제가 개방화·자유화됨에 따라 국제경쟁력을 상실하게 되었

다. 이에 따라 공기업의 민영화가 추진되었는데, 민영화의 목적은 한마디로 효율성을 제고하기 위함에 있다. 즉 민영화는 기업 경영의 효율화를 통하여 국제경쟁력을 확보함으로써 개방화와 무한경쟁의 시대에서 생존하기 위한 국가적 노력이라 할 수 있다.

국민경제의 민영화를 주도했던 국가는 영국이었다. 즉 영국의 대처 행정부는 대규모 재정적자와 노사문제(특히 공기업의 파업 등 과격노동운동), 저성장 등 만성적인 영국병을 치유하기 위해 1979년 이래 경제의 민영화를 대대적으로 추진한 것이다. 그 이후 민영화는 전세계적인 정책조류로 정착되었고, 특히 선진국들을 중심으로 민영화가 확대되고 있다.

한국에서의 공기업 경영은 복지 확대나 실업률 억제 차원보다는 경제개발과정에서 자금동원의 용이성과 정부주도의 경제성장 정책의 일환으로 이루어졌다. 대규모 사회간접시설 등의 경우는 공기업이 아니고서는 막대한 투자자금을 동원할 수 없었던 것이다. 한국에서의 공기업 민영화는 1980년대 초부터 시작되었다. 그러나 대체로 당시의 민영화는 완전한 민영화라기보다는 공기업에 대한 민간부문의 부분적인 참여를 추진하는 것이었다. 즉 공기업에 대한 민간부문의 참여확대를 통하여 경쟁유인이 결여되고 경직적으로 운영되기 쉬운 공기업 경영에 새로운 활력을 부여할 뿐만 아니라 사회적 감시기능을 강화할 수 있는 토대를 마련하고자 하였다. 그리고 1990년 초에도 다시 민영화 정책이 추진되었는데, 과거와는 달리 부분적인 지분매각이 아니라 정부와 투자기관의 지분을 완전 매각하여 경영권을 실질적으로 민간에 이양함으로써 공기업을 주인 없는 경영에서 주인 있는 경영으로 전환하고자 하였다.

한편 영국 등 공기업 민영화에 성공한 많은 나라들도 당초에는 국가 소유권을 유지한 채 경영효율화만을 달성하려고 노력하다 실패한 경험을 갖고 있다. 영국 정부는 1979년 민영화 추진 당시에 공기업 효율화 조치가 기업의 수익률, 생산성, 가격, 소비자 만족 등에서 별다른 성과를 거두지 못하자 문제의 핵심이 경영진이나 근로자의 의식에 있는 것이 아니고 제도 자체에 있다는 것을 인식하게 되었다. 이에 따라 실질적인 민영화를 위하여 대규모 공기업 매각조치를 추진하였다. 1980년대 중반 이후 대규모 공기업의 민영화가 집중된 것도 이와 같은 시행착오를 반영한 것으로 생각된다.

(2) 항만민영화의 정책방향

① 기본방향

경제전반의 민영화와 함께 항만의 운영도 민간에 이양되고 있다. 즉 세계의 주요 항만들은 일반경제의 민영화가 본격적으로 추진되기 시작한 1980년대 이후 민영화의 추진이 이루어져 왔다. 대표적인 항만민영화의 사례인 영국의 경우 1981년 운송법(Transport Act, 1981)에 의거 항만민영화가 추진되기 시작했음은 앞에서 본 바와 같다. 영국의 항만민영화에 이어 말레이시아도 1980년대 중반부터 항만민영화가 시작되었다. 이와 같은 주요국들의 항만민영화 추진에 자극받아 많은 국가들의 경우 1980년대 중반 또는 1990년대부터 항만민영화를 추진하게 되었다. 그리고 민영화의 정도도 과거 대부분 항만운영에 국한되었으나 점차 소유, 규제 및 감독기능까지 그 범위가 확대되고 있다.

항만의 민영화는 운영의 효율성을 제고시켜 사회전체의 후생증대에 기여하므로 지속적인 확대 추진이 요구되며, 이미 민영화된 항만의 경우에도 그 내용의 강화가 요구된다. 즉 개별 항만 내지 터미널의 여건에 따라 단순한 운영의 민간이양 뿐만 아니라 소유, 규제 및 감독기능까지 과감하게 민간에 이양하는 방안이 효율적인 경우가 있을 것으로 생각된다. 이 경우에는 항만의 모든 기능을 민간에 이양하는 완전한 민영화의 적극적인 추진이 필요한 것이다. 앞에서도 언급한 바와 같이 시장의 실패보다는 정부의 실패에 따른 문제가 더욱 심각하게 나타나는 것이 일반적인 현상이기 때문이다. 그리고 민영화 과정에서 야기될 수 있는 고용불안 등의 문제는 국가차원의 보장 등 제도적 지원이 필요할 것이다.

항만민영화 추진의 기본방향은 항만운영이 소수의 특정기업에 집중되는 현상을 가능한 한 회피하면서 경쟁을 촉진하는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 즉 항만은 국민경제적 중요성에 비추어 볼 때 어느 정도의 공공성을 유지해야 하며, 독과점 체제의 형성으로 인한 비효율이 발생해서는 안되기 때문이다. 흔히 항만민영화에 있어 소유권은 국가가 그대로 보유한 상태에서 운영권만을 계약에 의거 이양하는 형태로 이루어지는데, 이는 특정업체에 의한 항만서비스시장의 독과점을 제한하는 동시에 공공성을 확보하는 수단이 될 수 있다. 그러나 소유권이 민간에 이전되지 않을 경우는 완전한 의미의 민영화라고 보기는 어려우며, 그만큼 민영화의 효과도 감소할 우려가 있다. 과거 일반제조업 등의 분야에서 부분적인 민영화를 시도한 바 있으나 정부의 개입과 간섭으로 인하여 대부분 실패로 끝났다는 점에

유의해야 할 것이다. 물론 일반제조업과 항만산업은 성격이 상이하므로 일반제조업의 민영화 경험을 항만산업에 그대로 적용할 수는 없을 것이며, 전국의 모든 항만에 대하여 완전한 민영화를 추진하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않을 것으로 생각된다. 그러나 정부는 보다 신축적이고 개방적인 자세로 항만민영화의 추진에 임해야 할 것이다.

과거 물동량이 상대적으로 적고 항만시설 규모도 크지 않았을 때에는 항만 내 또는 항만 간 경쟁이 제한되어 소수의 항만운영업체에 의한 독과점 현상이 문제시되었다. 그러나 항만의 규모의 증대와 수적 증가에 따라 항만 내 또는 항만 간 경쟁이 심화됨에 따라 민영화에 따른 독과점 내지 공공성의 상실 가능성은 크지 않은 것으로 판단된다. 따라서 항만민영화의 추진에 있어서 소유권의 이전을 포함한 과감한 민영화가 단계적으로 도입될 경우에도 큰 문제는 없을 것으로 판단된다.

또한 경쟁을 촉진하는 방안의 하나로 가격(항만요율)규제는 철폐하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 비용에 근거한 요율규제는 비효율적인 비용지출을 조장하는 부작용과 A-J효과(Averch-Johnson Effect)⁸¹⁾를 초래할 우려가 있다. 우리나라는 항만하역요금 결정이 정부의 인가제로 되어 있으며, 인가요금을 준수하지 않을 경우 항만운송사업법 제26조에 의하여 처벌할 수 있도록 하고 있다. 그런데 인가요금은 실제로는 구속력이 거의 없으며, 하역업체 간 과당경쟁이 야기됨에 따라 상당 폭 할인된 요금이 적용되고 있는 실정이다. 하역업체들은 비록 인가요금이 지켜지지는 않고 있으나 인가요금제도를 유지하는 것이 과당경쟁의 완화에 다소나마 도움이 되는 것으로 판단하고 있다. 인가요금마저 없다면 요율하락이 더욱 심각하게 나타날 것이라는 것이다. 항만서비스 이용자를 위하여 설정된 인가요금이 오히려 서비스 공급자로부터 환영을 받고 있는 것이다. 물론 과당경쟁은 서비스의 안정적 공급에 문제를 야기할 수 있으며, 과잉투자 등 자원의 낭비를 초래하는 요인이 될 수 있으므로 지양되어야 하겠으나 정부가 직접 나서서 이를 규제하기는 쉽지 않은 것으로 생각된다. 기업 간 경쟁은 경영효율화 및 원가절감과 함께 서비스 개선을 위한 강력한 유인이 되는 것이며, 경쟁의 결과 발생하는 기업의 도산 등은 새로운 시장균형을 향한 과정이 될 수 있기 때문이다.

한편 항만민영화 추진의 기본전략은 다음과 같이 설정될 수 있다.

첫째, 일반적으로 민영화의 추진에 있어서는 정치경제적 이해관계가 얽혀 있는

81) A-J 효과는 정부의 가격규제로 이윤이 보장될 경우 고정자산에 대한 과잉투자가 유발되는 효과를 말함.

경우가 많으므로 이를 조정하기 위한 정책결정자의 개혁 리더십과 결단이 요청된다. 우리나라의 향만민영화가 전면적으로 이루어지지 못하고 있는 원인은 해당항만의 경우 물동량 처리 수요가 충분하지 않아 민영화의 성과가 불확실하다는 점에도 원인이 있으나 행정담당자들의 업무영역 상실 등 이해관계가 개입되어 있기 때문이기도 하다. 따라서 정책결정자의 의지와 결단이 필요하게 되는 것이다.

둘째, 항만의 이용실적이 부진할수록 민영화의 필요성은 더욱 커진다는 역설적 논리가 성립될 수 있다. 민영화는 비용절감과 효율성의 향상 및 서비스 개선을 가능하게 함으로써 항만서비스에 대한 수요의 창출에 기여하기 때문이다.

셋째, 민영화의 추진주체는 정부보다 독립적인 제3의 민·관합동조직이 바람직하다. 정부가 스스로 자신의 업무를 이양하는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 정치적 이해와 기득권으로부터 자유로운 제3의 조직이 구성되어 향만민영화 추진을 담당해야 한다. 최고 정책결정자는 관료의 이해관계를 떠나 이 추진기구에 관련 권한을 부여해야 한다. 이 경우 민영화의 추진이 보다 바람직한 방향으로 쉽게 이루어질 수 있게 될 것이다.

넷째, 향만민영화의 폐해에 얽매이기보다는 민영화의 장점을 극대화할 수 있는 방식의 개발이 중요하다. 향만민영화의 최대목표는 운영의 효율화에 있다. 이러한 목표달성을 위해서 장애를 극복하고 문제를 최소화하는 방안을 모색해야 한다. 예를 들면 완전한 향만민영화의 실행은 시설의 민간매각으로 소유 및 운영권을 민간에 완전히 이양하는 것이다. 그러나 이의 실행이 어려울 경우에는 차선의 방식을 선택해서 민영화의 효과를 부분적이거나 달성할 수 있는 것이다. 즉 점진적인 추진방식으로 민영화의 현실적 대안을 모색할 필요가 있는 것이다.

② 향만민영화의 부문별 정책방향

가. 항만 소유구조를 포함한 완전한 민영화방안도 하나의 대안으로 적극 도입

한편 향만민영화와 관련하여 중요한 쟁점으로 부각되고 있는 사항 중 하나는 항만의 소유권을 어디에 귀속시킬 것인가 하는 것이다. 우리나라의 향만민영화는 항만시설의 소유권은 국가에서 보유하되 운영권만을 민간에 위임하는 국유민영 형태를 기본으로 하고 있다. 그러나 개별 항만 또는 터미널의 여건에 따라서는 민영화의 효과를 극대화하기 위한 방안으로 항만시설에 대한 소유권까지 민간에 이양하는 완전한 민영화의 추진이 필요하게 될 수 있다. 앞에서 본 바와 같이 영국 등 주요 국가에 있어서는 상당수의 항만이 민간소유로 되어 있으며, 민간기업은

해당항만에 대하여 장기적 관점에서 최적의 시설투자 및 운영체제를 구축하여 생산성의 극대화를 추구할 수 있게 되는 것이다.

항만의 소유권을 국가에서 보유하는 가장 중요한 근거는 항만의 공공성 확보라는 명분에 있다. 그러나 현대의 항만시장구조 및 수송기술적 여건상 민간이 항만을 소유 및 운영할 경우에도 큰 문제가 발생하지 않는 것으로 판단된다. 따라서 항만의 소유권을 민간에 매각하는 등의 방법에 의하여 점진적으로 완전한 민영화를 추진하는 방안도 민영화의 중요한 대안의 하나로 적극 도입함으로써 민영화의 효과를 극대화하여야 할 것이다.

나. 항만에 대한 규제업무의 민간위임 추진

항만에 대한 규제업무는 안전, 환경, 가격(이용료), 서비스의 질 등 다양한 분야에 걸쳐 이루어질 수 있는데, 이는 전통적으로 정부당국의 업무로 인식되어 왔다. 그러나 영국에서는 항만에 대한 규제업무를 민간조직인 영국항만연합(ABP)으로 하여금 담당하게 하는 등 규제업무의 민간위임이 추진되었다. 항만 이용자 협회 등이 스스로 항만이용을 규제할 경우에는 규제비용의 절감뿐만 아니라 실효성을 높일 수 있을 것으로 기대된다. 규제업무가 민간에 위임되면 정부조직의 슬림화가 가능하게 되어 예산절감이 이루어질 뿐만 아니라 행정력을 기획업무 등 보다 고차원적인 분야에 집중할 수 있게 될 것이다. 또한 규제업무를 위임받은 민간조직은 가장 효율적이고 실현가능성이 높은 방법으로 규제업무를 수행함으로써 저렴하고 용이하게 규제의 목적을 달성할 수 있게 될 것이다.

규제업무의 민간위임은 민·관 파트너십의 구축에 의하여 가능하게 된다. 즉 정부와 기업은 상호 협상에 의거 협약을 체결함으로써 안전, 환경관련 규제 등 전통적으로 정부의 기능으로 인식되어 왔던 업무의 수행을 민간에 위임할 수 있게 되는 것이다. 이 경우 정부는 민간의 협약이행을 위한 인센티브를 제공하고, 불이행 시 규제수단을 도입해야 할 것이다.

우리나라는 2004년부터 부산항의 운영에 항만공사제를 도입할 예정인데, 해당 항만공사에 규제업무를 위임할 수 있을 것으로 생각된다. 위임되는 규제업무의 종류와 범위는 시간을 두고 점진적으로 확대해 나가는 것이 좋을 것으로 생각된다.

다. 항만에 대한 민간투자의 다양한 방식 허용

우리나라에서는 민간의 항만건설 참여시 항만개발 후 먼저 소유권을 정부에 귀속시킨 다음 일정 기간 동안 운영하여 개발비용을 회수하도록 하는 방식(Build,

Transfer and Operate: BTO) 방식이 일반적으로 채택되고 있다. 제도적으로는 BTO 방식 이외에도 i) 항만 개발 후 민간참여자가 해당 항만을 일정기간 운영한 후에 소유권을 정부에 이양하는 방식(Build, Operate and Transfer: BOT), ii) 시설 준공과 동시에 사업시행자에게 당해 시설의 소유권이 이전되는 방식(Build, Own and Operate: BOO), iii) 국가소유의 기존시설을 정비한 민간사업자에게 일정기간 동 시설에 대한 운영권을 인정하는 방식(Rehabilitate, Operate and Transfer: ROT), iv) 국가소유의 기존시설을 정비한 민간사업자에게 동 시설에 대한 소유권을 인정하는 방식(Rehabilitate, Own and Operate: ROO) 등 다양한 방식의 적용이 가능한 것으로 생각된다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 항만투자자에 대한 민간투자 방식은 제도운영의 정직성으로 인하여 BTO 위주로 이루어지고 있다.

민간의 항만투자자가 BTO 방식으로 이루어질 경우에는 해당 항만의 운영기간 중 소유권이 정부에 귀속되어 있기 때문에 시설, 장비의 설치, 변경 등에 있어서 세세한 부분까지 정부의 사전 승인과 통제를 받아야 한다는 문제가 있다. 따라서 BTO 방식에 있어서는 항만운영의 효율성을 충분히 달성하기 어렵게 된다. 반면에 항만 개발 후 민간참여자가 해당 항만을 일정기간 운영한 후에 소유권을 정부에 이양하는 방식(BOT)에 의하면 민간기업이 항만을 운영하는 기간 동안 소유권을 확보하게 되므로 해당 항만의 관리 및 이용에 있어 정부의 간섭과 개입을 받지 않고 최적의 운영조건을 구축할 수 있게 된다. 따라서 항만의 민간투자자에 있어서 BTO 방식 대신에 BOT 방식이 널리 채택될 수 있도록 제도적 지원을 강구할 필요가 있다.

BOT 방식을 채택할 경우의 문제점으로는(ROT 방식의 경우도 마찬가지) 민간기업이 해당 항만의 운영기간 동안 소유권을 갖게 되므로 i) 취득세, 등록세, 종합토지세 납부부담 등 자산소유자로서의 의무가 부과된다는 점, ii) 항만시설사용료에 대한 부가가치세가 부과된다는 점 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 문제들은 조세 당국과의 협조를 통하여 조세감면혜택을 부여하는 등의 방법으로 해결해 나가야 할 것이다.

한편 민간참여의 한 단계 더 진전된 형태인 BOO 방식이나 ROO 방식의 형태도 적극 고려될 수 있는데, 이는 앞에서 항만의 민간소유와 관련하여 언급한 바 있다.

<표 5-9>

향만 민간투자사업의 추진 방식별 특성

투자대상	BTO (Build, Transfer and Operate)	BOT (Build, Operate and Transfer)	BOO (Build, Own and Operate)
정의	시설 준공과 동시에 당해 그 소유권이 국가에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설 운영권 인정	시설 준공 후 일정기간 동안 사업시행자에게 당해 시설의 소유권이 인정되며, 그 후 시설 소유권이 국가에 귀속	시설 준공과 동시에 사업시행자에게 당해시설의 소유권 인정
재정지원	사용료를 적정 수준으로 유지하거나 법인의 해산을 방지하기 위하여 불가피한 경우 등에 한해 지원 가능	지원 가능	지원 불가능
조세	<ul style="list-style-type: none"> - 사용료에 대한 부가가치세 면제 - 취득세, 등록세 면제(부동산이 한정) - 시설 또는 동 시설의 건설용역에 대한 부가가치세는 영세율 적용 	<ul style="list-style-type: none"> - 사용료에 대한 부가가치세 - 부동산에 대한 취득세, 등록세 - 시설 또는 동 시설의 건설용역에 대한 부가가치세는 영세율 적용 - 종합토지세 	<ul style="list-style-type: none"> - 부가가치세(시설, 시설 건설용역, 사용료) - 취득세, 등록세 - 시설 또는 동 시설의 건설용역에 대한 부가가치세는 영세율 적용 - 재산세 - 종합토지세
사용료	민간투자법 시행령 제23조 총사업비, 투자수익률, 무상사용기간 등을 고려 실시협약에서 정함	좌동	좌동
투자수익률 결정	당해사업에 대한 투자액, 운영수입, 재원조달 비용 등을 감안한 기대수익률에 근거하여 협상을 통해 결정	좌동	좌동

자료 : 해양수산부, 「향만시설 투자사업」, 2002, pp.24-25.

라. 향만노동의 상용화 달성

향만노동의 상용화 문제에 관해서는 이미 많은 논의가 있었으며, 앞에서 부두운영회사제의 개선방안과 관련해서도 언급된 바 있다. 결론적으로 치열한 국제경쟁에 직면하고 있는 향만시장의 현실을 감안할 때 향만노동의 고용구조가 근본적으로 변화하지 않는 한 우리나라 향만의 국제경쟁력 확보는 기대하기 어려운 것으로 판단된다.

상용화에 대한 대안으로 제시되고 있는 노·사정 협의체에 의한 항만노동 관리 등의 방안은 오히려 비효율과 추가적 관리비용을 발생시킬 우려가 있다. 이는 영국에서 시행된 바 있는 전국항만노동자계획(NDLS)의 사례에서 확인할 수 있다. NDLS는 영국에 있어 민영화 이전에 항만노동자의 등록, 훈련, 작업배치, 임금지급, 복리후생 등의 업무를 담당하던 비영리기관으로 비효율과 과다한 관리비용 발생을 유발하였다.

결국 항만노동의 개선은 상용화 이외에는 다른 대안이 없는 것으로 판단되며, 이의 개선을 위해서는 특단의 조치가 필요할 것이다.

마. 사업추진비용(transaction costs)의 절감

민간사업의 추진에 있어서는 사업제안서의 작성, 홍보, 입찰 참여, 사업조건 협상, 금융의 조달 등의 복잡한 절차를 거쳐야 하며, 이에 따라 상당한 사업추진비용 또는 거래비용(transaction costs)이 소요된다. 주요 비용항목으로는 직원 인건비, 투자 자문료, 변호사비 등이 있는바, 이러한 비용은 국가 및 개별사업에 따라 차이가 있으나 적게는 총 사업비의 1~2%에서 많게는 10% 이상이 되는 경우도 있다. 그런데 대부분의 국가에 있어서 이러한 사업추진비용의 비중은 5~10%의 범위를 차지하는 것으로 추정된다.⁸²⁾ 따라서 우리나라 항만의 민간투자 사업규모를 연간 2천~3천억원이라고 전제하면⁸³⁾ 업무추진비용은 연간 100억~300억원에 달한다고 볼 수 있다.

한편 사업추진비용의 비율은 해당사업의 기술적 특성에 의한 영향보다는 해당사업에 대한 이해의 정도, 정치적 환경의 안정성 등에 의한 영향이 상대적으로 큰 것으로 추정된다. 과거 추진경험이 축적되어 있고 통상적으로 널리 알려져 있는 분야 사업의 추진비용은 3~5%인 반면 신규개척 분야 사업의 추진비용은 10~12%에 달하는 것으로 추정되고 있다.

대부분의 국가에 있어서 대정부 활동에 따른 비용부담이 사업추진비용의 증가를 유발하는 주요 요인이 되며, 기술적 검토 비용은 크게 문제되지 않는 것으로 지적되고 있다. 특히 사업추진에 소요되는 기간이 당초 예상했던 기간보다 배 이상 늘어나는 경우가 흔히 발생한다. 항만계획부터 실제 항만건설에 착수하기까지

82) Michael Klein et al., "The Cost of Privatization Transactions-Are They Worth It?", *The Private Sector in Infrastructure*, The World Bank Group, 1997, p.9.

83) 우리나라의 항만부문 민간투자사업규모는 2002년 2,823억원, 2003년 2,399억원에 달했음.

소요되는 기간은 대체로 2~8년에 달하고 있다. 사업추진에 있어 이와 같이 많은 비용과 시간이 소요되는 것은 사업의 성공여부, 환경·사회적 영향 등에 대한 불확실성 때문이다. 비록 사회간접자본에 대한 민간투자사업의 사례가 증가하고는 있으나 대부분의 국가에 있어서 민간투자사업의 경험은 많지 않다. 따라서 사업수행의 최종결정권을 가진 정책 담당자는 막중한 책임감과 복잡한 절차에 쉽게 적응하지 못하는 경향이 있다. 정책 담당자는 책임감에 따른 지나친 중압감을 느끼거나, 무지를 숨기려 하거나, 문제의 핵심에 대한 인식이 부족한 경우가 흔히 발생한다. 그 결과 사업의 추진방법, 절차 등과 관련하여 명확한 방향설정이 이루어지지 못하게 된다.

민간투자사업의 이러한 문제점에 대하여 효과적으로 대응하기 위해서는 i) 정부측 책임의 한계 등 관련규정을 명확히 하는 한편, ii) 정부내 사업추진 경험을 공유함으로써 경험과 지식의 부족에 따른 문제를 해소할 필요가 있다. 법령관련 문제점으로는 항만법의 경우 민간(비관리청)도 관리청의 승인을 받아 항만공사를 수행할 수 있도록 하고 있으나(제9조 2항) 구체적으로 민자유치 대상시설이 어떤 것인가에 대한 규정이 미비한 실정이다. 일반적으로 항만공사에 있어서 정부는 항행보조시설, 수역시설, 외곽시설, 임항교통시설 등에 대하여 투자하고 민간은 안벽, 야적장, 보관시설 등 수익성 확보가 가능한 시설에 대하여 투자하고 있다. 따라서 이러한 구체적 사항에 대하여 항만법에 명문화함으로써 행정업무가 원활하게 처리될 수 있도록 해야 한다. 그리고 투자비 보전의 한 방법으로 인정되고 있는 민간의 토지소유권 인정범위(토지귀속범위)에 대해서도 산정기준에 대한 명확한 규정이 요구된다. 또한 정부기구 내에 민간투자사업을 담당할 전문인력을 확보하여 효과적인 대응체제를 구축해야 한다. 정부측 사업담당자의 잦은 교체는 전문성의 확보에 장애가 된다. 특히 특정사업의 협상이 진행되는 도중에 정부측 파트너가 자주 교체됨에 따라 의사결정의 지연, 추진방향의 변화가 초래되는 등의 문제가 야기된다.

정부는 그 동안 항만 민간투자사업에 대한 감독 및 규제 기능에 치우친 나머지 사업의 수행을 촉진 내지 지원하는 기능이 부족했던 것으로 생각된다. 그러나 항만에 대한 민간투자사업은 정부와 민간이 공동으로 추진하는 사업이라는 인식하에 정부의 사업관리 및 지원기능이 강화되어야 할 것이다.

<표 5-10>

항만 민간투자사업 추진절차

업무내용	정부	민간기업
하부구조	<ul style="list-style-type: none"> - 민영화 추진기구 설치 - 법령정비 - 규제기구의 설치 - 일반의 지지 확보 - 사업의 선정 및 구체화 - 항만 관리·운영체제의 조정 	<ul style="list-style-type: none"> - 시장의 평가 - 입찰을 사전준비 <ul style="list-style-type: none"> · 타당성의 예비적 검토 · 정부의 의사결정체계 확인 · 정부에 대한 사업관련 접촉 및 협의 · 홍보활동
타당성검토	<ul style="list-style-type: none"> - 사업기회의 홍보 - 자문요원 선정 - 경제성 분석·연구 - 공학적 분석·연구 	<ul style="list-style-type: none"> - 경제성 분석·연구 - 공학적 분석·연구 - 법률 자문
입찰	<ul style="list-style-type: none"> - 입찰자격 검토 - 압찰 평가 - 낙찰자 선정 	<ul style="list-style-type: none"> - 컨소시엄의 구성 - 입찰 준비 - 시공제안서 작성 - 금융제안서 작성 - 컨소시엄 내부적 협상 - 환경영향 검토 - 낙찰관련 분쟁의 해결
계약	<ul style="list-style-type: none"> - 금융관련 협상 - 시공관련 협상 - 법률관련 협상 	<ul style="list-style-type: none"> - 금융관련 협상 - 시공관련 협상 - 법률관련 협상 - 컨소시엄 내부적 협상 - 금융계획 입안
금융	<ul style="list-style-type: none"> - 지속적인 개입과 지원 - 금융전략상의 지원 <ul style="list-style-type: none"> · 신의성실 원칙에 입각한 지원 · 사업청사진 제시 	<ul style="list-style-type: none"> - 금융전략 - 일반회계원칙의 준수 - 회계감사 - 보험부보 - 사업청사진 제시 - 기관투자자들과의 협상 - 지분(주식)의 발행
사업실시	<ul style="list-style-type: none"> - 안정적 시장여건 조성을 위한 관리 및 규제 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업의 운영 - 계약상의 의무사항 이행 - 법령의 변화에 따른 의무의 이행

자료 : Michael Klein et al., "The Cost of Privatization Transactions-Are They Worth It?", *The Private Sector in Infrastructure*, The World Bank Group, 1997, p.10.

바. 운영수입 보장제도의 개선

민간의 항만투자에 대한 운영수입의 보장은 두 가지 관점에서 인정되고 있다. 그 첫째는 항만에 대한 시설투자 및 운영은 원천적으로 정부의 책임이라는 인식이

강하며 둘째는, 향만은 국민경제적으로 꼭 필요한 사회간접자본으로서 이의 원활한 확보를 위해서는 정부의 재정지원이 요구된다는 현실적 필요성이 그것이다. 특히 향만사업에는 전혀 개입하지 않으면서 당해사업의 자금을 제공하고 있는 금융기관의 경우 당해 사업의 운영위험에 대해서 별도의 보장을 요구하고 있는 실정이다. 향만투자에 관한 운영수입 보장은 사회간접자본시설에 대한 민간투자법(법 제53조 및 동법 시행령 제37조)⁸⁴⁾과 기획예산처의 연도별로 작성되는 민간투자사업 기본계획에 근거하고 있다. 2003년도 민간투자사업기본계획상의 최소운영수입 보장 및 초과수입 환수관련 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 최소운영수입 보장 및 초과운영수입 환수 기간은 최대 15년 이내에서 채무상환기간, 해당시설의 사업위험 수준 등을 고려하여 설정할 수 있다.

둘째, 운영수입 보장의 최대한도는 운영개시 후 5년 간은 정부고시사업인 경우 추정운영수입의 90%까지이며 민간제안사업인 경우는 80%까지로 하되, 운영기간 경과에 따라 보장한도를 점진적으로 축소한다. 즉 정부고시사업의 경우 운영개시 후 6~10년 동안은 80%, 11~15년 동안은 70%를 한도로 설정한다. 그리고 민간제안사업의 경우는 운영개시 후 6~10년 동안은 70%, 11~15년 동안은 60%를 한도로 설정한다.

셋째, 최소운영수입을 보장하는 경우에는 보장수준과 연계하여 운영개시 후 5년 간은 실제 운영수입이 정부고시사업은 110%, 민간제안사업은 120% 초과시에 초과수입을 국가 또는 지방자치단체로 환수하되, 운영기간 경과에 따라 환수기준을 상향 조정한다. 즉 정부고시사업의 경우 운영개시 후 6~10년 동안은 120% 초과시, 11~15년 동안은 130% 초과시 초과수입을 환수한다. 그리고 민간제안사업의 경우는 운영개시 후 6~10년 동안은 130% 초과시, 11~15년 동안은 140% 초과시 초과수입을 환수한다.

넷째, 실제 운영수입이 추정 운영수입의 50% 미만인 경우에는 운영수입 보장대상에서 제외한다.

84) 동 법 제53조에는 국가 또는 지방자치단체는 귀속시설사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 경우에는 대통령이 정하는 경우에 한하여 사업시행자에게 보조금을 교부하거나 장기대부를 할 수 있도록 규정되어 있음. 또한 동 법 시행령 제37조 제1항 4에는 국가 또는 지방자치단체는 실제운영수입(당해 시설의 수요량에 사용료를 곱한 금액을 말함)이 실시협약에서 정한 추정운영수입보다 현저히 미달하여 당해 시설의 운영이 어려운 경우 심의위원회의 심의를 거쳐 시설의 건설 또는 운영기간 중 예산의 범위 안에서 사업시행자에게 보조금을 교부하거나 장기대부를 할 수 있도록 하고 있음.

다섯째, 실시협약 체결시 주무관청은 운영수입 보장 한도 내에서 개별사업의 특성, 해당시설의 사업위험 수준, 사업시행자의 수입증대 노력 등을 감안하여 운영수입 보장 및 환수의 구체적 한도를 정할 수 있다.

여섯째, 매년도 실제 운영수입이 실시협약에서 정한 추정 운영수입의 일정한도에 미달하는 경우 부족분 보전을 위해 재정지원 또는 사용료·무상사용기간의 조정을 병행 검토할 수 있다. 마찬가지로 초과운영수입 환수의 경우에도 사용료·무상사용기간의 조정을 병행 검토할 수 있다.

그런데 정부는 운영수입 보장의 범위와 한도를 축소 조정하려는 움직임을 보이고 있다. 예를 들면 당초 운영수입 보장기간은 종래 최장 20년이었으나 15년을 한도로 단축시켰다. 그리고 운영수입 보장한도도 운영개시후 매 5년 경과시마다 10%씩 단계적으로 인하 조정하였다. 또한 실제 운영수입이 추정수입의 50%에 미달하는 경우에는 운영수입보장 대상에서 제외하여 민자사업의 추진을 차단하였다. 한편 이와 같은 운영수입 보장한도의 축소에 따라 민자사업에 대한 금융기관의 대출이 위축되지 않도록 산업기반 신용보증기금의 신용보증 확대를 추진하고 있다.

한편 운영수입 보장제도는 기본적으로 기업의 마케팅활동 등 자구노력을 저해하는 것으로 시행에 문제가 있는 것으로 생각된다. 물론 보장수준이 당초 추정액의 80%(민간제한사업) 내지 90%(정부고시사업)로 제한되어 있으나 임계점에 있는 사업자의 경영활동을 저해할 우려는 여전히 존재한다. 그리고 운영수입의 정확한 산출도 용이하지 않은 문제이다. 또한 운영수입이 110%(정부고시사업) 내지 120%(민간제한사업)를 초과하는 경우 이를 환수하도록 하고 있는바, 이는 해당 민간기업의 영업의욕을 크게 저해할 수 있을 것으로 생각된다. 물론 형평성 확보 차원에서 초과이익의 환수는 어느 정도 필요한 것으로 인식될 수 있으나 효율성의 측면에서는 바람직하지 못한 것이다. 따라서 항만투자에 대한 최소운영수입 보장 및 초과수입 환수제도는 민자유치의 활성화를 위하여 불가피한 조치였다는 것을 인정하더라도 중장기적으로 볼 때 점차 폐지되어야 할 것으로 생각된다.

4. 민영화 이후의 향만관련 정부 및 민간의 역할

1) 정부의 역할

(1) 지주로서의 역할

향만의 민영화 이후 해당향만에 대한 정부의 역할은 i) 지주 및 운영성과 감시자로서의 기능, ii) 향만정책의 입안 및 개발 기능, iii) 규제 기능, iv) 마케팅 및 홍보 기능, v) 인적자원 개발 기능 등이 있음이 지적된 바 있다.

향만에 대한 지주로서의 기능은 향만에 대한 소유권을 정부에서 보유하고 있을 경우에 해당되는 것으로서 소유권까지 민간에 이양된 경우에는 적용되지 않는다. 향만의 소유권이 정부에 있을 경우 정부는 해당 토지 및 시설에 대하여 소유자로서 언제든지 이용가능한 상태로 유지·관리하는 의무를 지는 한편, 임차인에 대한 임대료·선박입항료·정박료·화물입항료 징수 등 권리를 행사하게 된다. 특히 향만전체가 아닌 부분적 민영화시에는 다양한 공공서비스(common services)가 정부의 책임으로 공급되어야 한다. 예를 들면 진입수로의 정비, 향만내부순환도로, 향만보안, 소방 등은 정부가 부담해야 할 의무이다. 뿐만 아니라 정부가 도선 및 예선 서비스의 적정한 공급이 이루어질 수 있도록 제도적 정치를 마련해야 한다. 이러한 권리 의무에 관한 사항들은 임대차 계약서에 명시된다. 특히 소유자로서의 정부는 임대차 계약시 향만시설을 보호할 수 있도록 관련규정을 세심하게 작성해야 한다. 그러나 시설보호를 지나치게 강조한 나머지 임차인의 상업적 이용을 부당하게 제한해서는 안될 것이다. 그런데 향후 향만공사가 설립되면 정부의 지주로서의 기능은 대부분 향만공사에 이관될 것이다.

한편 지주로서의 운영성과에 대한 감시는 향만의 생산성을 유지 내지 향상시킴으로써 자원이용의 효율성을 높이기 위한 것이다. 운영성과가 일정 수준에 미달하는 업체에 대해서는 시설임대차 재계약시 불이익을 줌으로써 생산성의 향상을 촉구할 필요가 있다. 또한 운영성과의 모니터링 결과는 다음에 언급하는 향만정책의 입안 및 개발계획의 수립을 위해서도 유용한 참고자료로 필요하게 된다.

(2) 향만정책의 입안 및 개발계획 역할

향만정책의 입안 및 개발계획 기능은 정부의 중요한 역할 중 하나로 생각된다.

특히 항만의 계획은 배후 연계교통체계, 지형, 수리(水理), 사회·경제적 여건, 환경 등 여러 가지를 고려해야 하는바, 민간기업은 이러한 문제에 대한 종합적 고려가 어렵기 때문이다. 예를 들면 멜버른 항의 개발에 있어서는 야라(Yara) 강과 미리비르농(Maribyrnong) 강의 흐름을 조정함으로써 종래 늪지에 불과했던 하구지역의 침식을 촉진시켰다. 그 결과 깊은 수심의 항만 진입수로가 형성되어 항만개발비용은 물론이고 준설 비용도 크게 절약하는 효과를 거두었다.⁸⁵⁾ 그런데 만약 민간기업이 해당 항만의 개발계획을 담당하였다면 이러한 조치를 취하기는 어려웠을 것이다.

항만정책의 입안 및 개발계획 담당자로서의 정부 기능은 두 가지 극단적인 사례를 들 수 있다. 즉 인도의 구자라트(Gujarat)주에서 보는 바와 같이 주정부의 해운국(Maritime Board)은 전체적인 계획의 수립 없이 민간 개발자의 계획을 수동적으로 승인해 주는 역할만을 담당하고 있다. 반면에 중국 등에서 보는 바와 같이(한국도 마찬가지) 정부가 상세한 항만개발계획을 수립하고(계획 수립과정에서 민간운영업체 및 이용자의 의견을 반영할 수 있음), 실제 건설 및 운영은 민간기업으로 하여금 수행하도록 하는 사례가 있다. 전자의 경우는 민간기업에 대하여 최대한의 유연성을 부여한다는 장점이 있겠으나, 대부분의 민간참여기업은 최소한 정부의 개략적인 계획이라도 전제된 상태에서 사업에 참여하기를 희망한다. 그렇지 않을 경우 항만개발·운영 사업의 성공 여부에 대한 불확실성이 커지기 때문이다. 특히 항만기능의 원활한 수행을 위해서는 단순히 항만자체의 시설뿐만 아니라 진입수로, 정박지, 항행보조시설, 방파제, 도로 및 철도 연계시설 등이 필요하게 되는바, 이들 시설은 정부의 체계적인 계획에 의거 공급되지 않으면 안 될 것이다.

(3) 규제자로서의 역할

규제자로서의 정부기능은 전통적으로 강조되어 왔던 기능이다. 정부 규제의 목적은 이용자와 공공의 이익을 보호하기 위한 것인데, 적절한 경쟁이 이루어지도록 하는 것과 환경·안전에 관한 사항에 국한된다. 따라서 정부가 사업관리자로서 규제하는 것은 아니다. 이에 따라 규제 및 감시분야는 가격(사용료), 서비스의 질적 수준, 환경오염의 통제, 안전의 확보 등이 된다. 특히 정부의 규제가 요구되는 경

85) R. O. Goss, "Economic Policies and Seaports: Are Port Authorities Necessary?", *Maritime Policy and Management*, 17-4, 1990, pp.257-271.

우는 i) 민영화된 서비스가 자연독점(natural monopoly)⁸⁶⁾의 특성을 갖고 있어 선사 또는 하주에 대하여 지나치게 불합리한 가격을 설정할 우려가 높은 경우, ii) 약탈적 가격설정(predatory pricing)⁸⁷⁾이 이루어질 우려가 높은 경우, iii) 원가절감을 위해서 서비스의 질적 저하 또는 안전상의 조치를 소홀히 할 우려가 높은 경우 등이다.

항만의 자연독점은 해당 항만의 배후경제활동이 부진하여 시설수요가 크지 않을 경우에 발생한다. 이 경우에는 단일 업체에 의한 항만운영이 이루어질 수밖에 없는데, 정부는 독점적 가격설정이 이루어지지 않도록 규제 내지 감시할 필요가 있다. 그리고 약탈적 가격설정은 주로 경쟁업체 또는 경쟁 항만의 축출을 목적으로 이루어지는데, 경쟁자의 축출 후 축출과정에서 원가 이하의 낮은 가격설정으로 인한 손실을 보전할 가능성이 있을 경우에 적용하게 된다. 그러나 항만산업의 경우는 경쟁자의 축출이 근본적으로 어려울 뿐만 아니라 축출 후 그 동안의 손실을 보전할 수 있다는 보장도 없으므로 실제로 이루어질 가능성은 크지 않다. 또한 항만의 안전조치는 수익과는 직접적인 관련이 없기 때문에 소홀하기 쉽다. 따라서 수익성 향상에 직접적으로 도움이 되지 않는 부문인 안전 또는 환경관련 사항에 대해서는 적절한 규제가 필요하게 된다. 서비스 질의 저하는 당국이 가격상한제를 시행할 경우, 독과점의 경우 등에 나타나므로 경쟁적 시장구조를 형성할 필요가 있다.

그런데 이들 중 가격 및 서비스에 관한 사항은 항만서비스 시장이 독과점구조를 형성할 경우에 문제가 된다. 따라서 항만민영화의 추진에 있어서는 항만 간 또는 항만 내 터미널 간 경쟁체제가 구축될 수 있도록 시장점유율을 고려하여 운영업체를 선정하는 것이 중요하다. 즉 사후적 규제보다는 사전적으로 독과점의 가능

86) 1974년, Richard Posner에 의해 제창된 자연독점(natural monopoly)은 시장수요의 규모가 한 독점기업의 최소 효율 규모(minimum efficient scale)에 미치지 못할 경우에 나타나는 현상임. 이 경우에 2개 이상의 기업이 시장에 존재하게 되면 두 기업 모두 규모의 경제를 달성하지 못하여 생산원가가 단일 기업체제보다 상대적으로 높아지게 됨. 따라서 어느 한 기업만이 시장에 생존 가능하게 되며, 단일기업 체제 하에서 사회적으로도 낮은 비용으로 시장수요를 충족할 수 있게 됨. 문제는 이 경우 시장구조가 자연적으로 독점상태가 되므로 해당기업의 가격설정이 독점이윤을 극대화하는 방향으로 높은 수준에서 이루어지게 된다는 점임.

87) 약탈적 가격설정이란 시장침투, 경쟁대상 추방, 그 외 단기적 목적을 추구하기 위해 손해를 보면서 낮은 가격으로 재화 또는 서비스를 판매하는 행위를 말함. 약탈적 가격설정으로 경쟁대상을 추방하고 시장을 확보한 후에는 오히려 가격을 인상시켜 시장을 독점적으로 지배하려고 하는 경우가 많음.

성을 최소화해야 하는 것이다.

환경·안전 등에 관한 업무는 해양 오염물질의 규제, 오염의 제거, 해상교통관제서비스(vessel traffic service: VTS) 등 관리 및 규제업무뿐만 아니라 부표, 항해등의 설치, 진입수로의 준설 등 시설물과 관련된 사항을 포함하는 개념이다. 그런데 이들 업무는 민간기업의 입장에서 볼 때 수익성 향상에 직접적인 도움이 되지 않으므로 소홀하게 다루거나 불필요한 것으로 인식되기 쉽다. 따라서 이러한 업무는 전통적으로 정부의 업무로 인식되고 있다. 그러나 이들 업무 역시 정부실패의 우려가 있으므로 가능한 민간조직에 위임하는 한편 정부는 최소한의 감독기능만을 보유하는 방향으로 나가야 할 것이다. 예를 들면 2004년부터 도입예정인 항만공사에 관련업무를 대폭 위임하는 방안도 적극 고려될 수 있다. 즉 2004년에 시행 예정인 항만공사의 업무범위에서 제외되어 있는 환경·안전, 해상교통안전을 위한 해상교통관제서비스(VTS) 등의 업무를 점진적으로 항만공사 등 민간조직에 위임하는 방안을 모색해야 할 것이다.

한편 규제주체는 통상적으로 두 가지의 위험에 직면하게 되는데, 첫째, 규제주체가 항만운영업체에 의하여 지배되는 경우로서, 분쟁 발생시 지나치게 관대하게 행동하게 된다. 둘째는 규제 주체가 항만이용자에 의하여 지배됨으로써 임대차계약 내용에 명시되지 않은 사항을 운영업체에게 요구하게 된다. 규제주체가 이러한 위험으로부터 자유로워지기 위해서는 i) 운영업체와 정부 사이에 체결되는 계약서에 가능한 모든 사항을 상세하게 규정함으로써 분쟁의 여지를 최소화해야 한다. 계약서는 규제의 중요한 수단이 되는데, 계약서에 세부내용이 상세하게 규정되어 있을 경우 정부(규제자)의 재량권 행사범위는 크게 줄어든다. 반대로 계약서의 내용이 개괄적일 경우에는 정부의 재량권 범위가 늘어난다. 그런데 계약서에 모든 사항을 포함시킬 수는 없으며, 예기치 못한 사항이 발생할 수도 있다. 따라서 어느 경우에도 정부의 재량권 행사의 가능성이 있으며, 이에 대비하여 정부는 공정한 의사결정을 할 수 있는 역량을 갖추어야 한다. ii) 규제자는 업무처리에 있어 공정성과 중립성을 유지해야 한다. 규제주체의 최고 의사결정기구로서 정부·운영업체·이용자로부터 독립된 위원회 등을 조직·운영하는 것도 좋은 대안이 될 수 있다. 마지막으로 어느 국가에 있어서나 정부와 민간업자간의 결탁 가능성이 존재하는바, 이 문제는 관련자 또는 국민의 윤리적 측면과 관련이 큰 것으로 생각된다.

(4) 마케팅 및 홍보관련 역할

마케팅 및 홍보 기능은 과거 정부의 기능 중 상대적으로 소홀하게 다루어져 왔던 것이 사실이다. 항만당국은 해당 항만에 대한 전체적 이해관계의 조정자로서 마케팅 및 홍보활동을 수행한다. 물론 직접적인 고객지향적 마케팅활동은 개별 운영업체에서 수행하겠으나 장기적인 관점에서 외부세계에 대하여 긍정적인 항만 이미지를 구축해 나가는 일은 항만당국의 업무이다. 과거 항만은 일정 지역범위 내에서는 어느 정도의 독과점적 지위를 누렸으므로 마케팅의 필요성이 크지 않았다. 그러나 수송기술의 발달과 컨테이너화의 진전에 따라 하주의 항만선택범위가 넓어짐으로써 항만 마케팅의 중요성이 커지고 있다.

정부의 항만마케팅 기능의 중요성에 대한 인식은 국가에 따라 상이하다. 특히 로테르담 항만당국(Municipality of Rotterdam)의 경우를 보면 항만의 지역 및 국민 경제적 중요성에 비추어 마케팅활동을 개별 임차자(운영회사)에게 일임할 수 없다는 입장이다. 따라서 항만당국은 항만 전체적인 활성화를 위하여 강도 높은 마케팅활동을 전개하고 있으며, 개별기업체들의 마케팅활동을 지원하기도 한다.

(5) 인적자원의 개발 역할

인적자원의 개발은 외부경제(external economies) 효과로⁸⁸⁾ 인하여 개별기업 차원에서 수행하기에는 한계가 있다. 따라서 항만 및 물류산업 발전을 위한 체계적인 교육훈련의 실시는 정부에서 주도적인 역할을 수행해야 한다. 그리고 개인기업 차원에서는 비교적 비용부담이 적으면서도 직접적인 효과가 기대되는 직장내훈련 정도의 역할을 담당할 수 있을 것이다. 정부차원의 교육훈련과 기업차원의 직장내 훈련은 상호 보완관계를 가질 수 있도록 교육내용이나 방법을 선택해야 할 것이다. 한편 항만관련 인적자원의 효과적인 개발을 위해서는 항만당국, 항만관련 연구소 등에 잘 조직된 교육프로그램을 운영할 필요가 있다. 그리고 교육훈련 프로그램의 작성은 교육훈련 수요의 분석에 기초하여 장기적인 관점에서 이루어져야 하며, 이를 담당할 경험 있는 전문인력의 확보가 반드시 필요한 것으로 생각된다.

88) 예를 들어 특정기업이 직원의 교육훈련에 투자했을 경우 해당 직원이 다른 기업으로 직장을 옮기면 교육투자에 대한 회수가 불가능하게 된다. 이 때 교육투자의 혜택은 다른 기업 및 사회전체로 귀속되는데, 이는 교육투자의 외부경제 효과라 할 수 있다.

(6) 기타 역할

정부의 역할은 그 이외에도 i) 민간 운영업체와의 경쟁자로서의 역할, ii) 투자 또는 운영 파트너로서의 역할, iii) 황금주(golden share) 소유자로서의 역할 등이 있다. 먼저 정부는 항만민영화 이후에도 일부 부두를 스스로 운영함으로써 민영화만과 경쟁관계에 있는 경우가 있다. 특히 항만시장이 독과점 구조를 갖고 있어 민간 운영업자가 시장지배력을 행사할 우려가 있을 경우 일부 부두를 정부가 직접 운영함으로써 민영화만의 독과점 행위를 억제하기도 한다. 둘째, 투자 또는 운영 파트너로서의 역할은 정부와 민간이 합작으로 항만을 개발할 경우, 일정기간 민간의 전문적 운영기법을 도입할 경우에 해당된다. 특히 운영상의 전문성이 필요할 경우에는 관리계약(management contract) 등의 방법이 이용된다. 셋째, 황금주는 국가안보 등 중요한 사안에 대하여 정부가 최종적인 결정권을 유보하는 것이다. 그런데 황금주의 권한에 관해서는 명백하게 규정함으로써 꼭 필요한 경우에만 제한적으로 행사되도록 해야 할 것이다.

2) 민간의 역할

(1) 지주로서의 역할

항만의 소유권이 민간기업에 이양된 경우에는 해당 항만의 정비 및 운영에 대한 기업의 자율성이 최대한 보장된다. 따라서 민유민영(民有民營) 형태는 흔히 가장 매력적인 접근방법으로 인식되고 있다. 반면에 민유민영 형태는 민간기업의 재정적 부담이 가장 커질 뿐만 아니라, 시장구조에 따라서는 항만의 공공성을 저해할 우려도 커진다는 문제도 있다.

(2) 항만 관리·운영자로서의 역할

항만에 대한 민간참여는 운영업무가 가장 중요한 것으로 생각된다. 민간의 항만 운영은 해당 항만의 운영계약(operation contract) 또는 항만시설의 임대계약(lease contract)에 의하여 이루어지는데, 시설 및 장비에 대한 투자의 범위 및 조건은 임대기간의 결정과 관련하여 중요한 의미를 지닌다.

항만민영화의 주요 목적 가운데 하나는 항만운영의 효율성을 향상시킴으로써 서비스 생산성을 증대시키는 것이다. 그런데 민간 운영회사는 항만 관리·운영의 전문성을 확보함으로써 효율성 향상에 기여한다. 항만운영회사로서는 대체로 하

역회사 또는 선사가 참여하게 되는데, 이들 기업들은 항만의 관리·운영에 나름대로의 전문성을 확보하고 있는 경우가 많기 때문이다. 전문성이 요구되는 주요 분야는 항만관리, 운영, 교통(해운, 철도, 도로 등), 일반경영, 국제업무 등이다. 그런데 이들 업무에 대한 전문성을 보완하기 위하여 필요에 따라서는 국내외의 전문가를 자문형식으로 이용할 수 있을 것이다.

(3) 화물 유치자 또는 시장개척자로서의 역할

민영화의 주요 목적 가운데 하나는 항만의 활성화이다. 즉 민간의 기업가정신과 이윤동기를 이용하여 새로운 선사와 하주를 유치하는 등 시장개척 기능을 수행하도록 하는 것이다. 이 경우 화물처리실적이 일정수준을 초과할 경우에는 해당 운영업체에 대하여 혜택을 부여하고 미달할 경우에는 불이익을 주는 방법이 이용될 수 있다.

특히 항만당국은 화물의 유치를 위하여 선사들에 대하여 터미널 운영권을 부여하기도 한다. 선사가 항만시설에 대하여 투자 및 운영할 경우에는 해당 터미널에서 화물을 처리하기 위하여 모든 노력을 경주하게 된다. 또한 지역 내 주요 하주에 대하여 터미널 운영권을 부여할 경우에도 동일한 효과를 기대할 수 있다. 즉 선사, 하주 등 항만이용자들이 항만에 대하여 이해관계를 가질 경우 해당 항만의 운영성과 향상을 위하여 노력하는 것은 당연하며, 화물유치뿐만 아니라 효율성 향상 및 경쟁력 제고를 위해서도 필요한 조치를 취하게 된다.

한편 해운시장은 매우 경쟁적이므로 만약 터미널운영업체가 자사 선박에 대하여 차별적 혜택을 줄 경우에는 경쟁선사들은 해당 터미널에 기항하지 않을 것이다. 특히 항만시설이 제한되어 있을 경우에는 모든 선박에 대한 공정한 처리가 무엇보다 중요하게 된다. 경우에 따라서는 선사 또는 선사제휴그룹에 터미널을 임대하되, 인근 터미널은 정부가 공영터미널로 직접 운영하거나 선사와 관련이 없는 독립된 운영업체를 선정하여 운영하도록 하고 있다.

(4) 항만개발자로서의 역할

항만개발에 대한 투자는 정부당국이 수행할 수도 있으나, 민간기업에 위임되는 경우가 흔히 있다. 앞에서 본 BOO, BOT, ROT, BTO, RTO 등의 항만개발 방식에서는 민간 항만운영자가 항만개발 투자를 담당하게 된다.

항만개발 협상에 앞서서 개발의 책임소재 및 개발일정(항만의 처리능력 및 가

동를 전망에 의거한)에 관하여 명확히 해야 한다. 그렇지 않을 경우 항만의 수요와 처리능력의 불일치에 따른 문제가 발생한다. 항만투자자의 입장에서는 가능한 한 개발시기를 늦춤으로써 가동률을 높여 수익성을 극대화하려고 할 것이다. 그런데 이 경우에는 선박의 체선으로 서비스 수준이 떨어짐으로써 하주들의 물류비용이 증가될 뿐만 아니라, 상당량의 화물을 다른 항만에 빼앗기는 결과가 초래될 것이다. 따라서 정부당국은 항만의 적기 개발이 이루어지도록 계약조건 등에 관련 내용을 명시할 필요가 있다.

한편 정부당국의 책임으로 추진되는 진입수로, 내륙연계운송 시설 등의 건설이 지연되는 경우에는 해당항만의 상업적 기회가 크게 감소하게 되므로 유의해야 한다.

(5) 기타 역할

민간기업의 기타 역할로는 i) 파트너로서의 역할, ii) 공공적 기능의 수행자로서의 역할 등이 있다. 즉 민간기업은 정부와 합작사업으로 항만을 개발 및 운영할 수 있는데, 이 경우 민간기업은 정부의 사업파트너가 된다. 그리고 경우에 따라서는 민간기업이 환경·안전 등 공공업무를 위임받아 수행하거나, 공익적 측면에서 항만을 운영하기도 한다.

제 6 장 결 론

항만의 관리·운영은 항만의 규제, 시설소유, 운영의 세 가지 기능을 정부(공공 부문)와 민간이 어떻게 분담하는가에 따라 네 가지 형태로 구분된다. 즉 i) 규제·소유·운영을 모두 공공부문이 담당하는 공영형태, ii) 규제와 소유를 공공부문에서 담당하고 운영은 민간부문에서 담당하는 공·민영 형태, iii) 규제는 공공부문에서 담당하되 소유와 운영권이 민간에 있는 민·공영 형태, iv) 규제·소유·운영을 모두 민간부문이 담당하는 완전한 민영형태 등이 그것이다.

흔히 항만민영화라 함은 첫 번째 운영형태를 제외한 공·민영, 민·공영 및 완전한 민영형태의 세 가지를 포함하는 개념이다. 그런데 우리나라의 항만민영화는 가장 기본적인 개념인 위의 두 번째 형태, 즉 공·민영형태의 민영화 수준에 머무르고 있다. 물론 공·민영의 민영화 형태는 세계적으로 가장 널리 적용되고 있는 것으로서 나름대로의 장점을 갖고 있다. 그러나 항만 여건에 따라서는 민·공영 또는 완전한 민영형태가 상대적으로 유리한 대안이 될 수 있을 것이며, 따라서 정부는 다양한 민영화의 대안에 대하여 개방적이고 적극적인 자세로 수용할 수 있어야 할 것이다.

항만민영화의 효과로는 항만서비스 생산의 효율성(생산성) 향상, 항만개발 및 유지보수 재원의 확보, 경영능력의 강화 등 여러 가지가 있으나 가장 중요한 것은 효율성의 향상이라고 할 수 있다. 한편 항만민영화가 긍정적 효과만을 갖는 것은 아니며 공공서비스 기능의 저하, 민간기업에 의한 독과점의 우려 등 문제점의 유발 가능성도 있다. 그러나 일반적으로 항만의 민영화로 인한 문제점보다는 편익이 클 것으로 기대되므로 세계 각국은 항만민영화를 적극 추진하고 있는 것이다.

그런데 항만투자는 그 특성상 장기간에 걸쳐 대규모의 자금이 소요될 뿐만 아니라 항만개발의 중도에서 투자의 철회가 불가능하다는 점 등의 특성을 갖기 때문에 투자에 따른 위험부담도 그만큼 커질 수밖에 없다. 따라서 민간기업의 항만투자에서 정부는 정부가 일정 수준의 수익성을 보장해 주는 등의 방법으로 유인책을 강구하고 있는 경우가 많다.

항만의 민영화 이후에도 공공부문은 항만에 대한 규제, 운영성과의 감시, 정책

입안 및 개발, 마케팅 및 홍보, 인적자원 개발 등의 기능을 흔히 수행하게 된다. 특히 규제의 종류로는 i) 항만시설 사용료, 하역료 등의 결정과 관련된 가격규제, ii) 하역작업의 서비스 수준 등과 관련된 규제, iii) 환경·안전과 관련된 규제 등이 있다. 그런데 이러한 규제는 당국이 직접 시행·감독하기보다는 해당기업이 자율적으로 이행하도록 하는 방향으로 점차 변화되고 있다. 즉 민영화 추진시에 시장구조 등을 감안하여 민간의 항만시장 점유율을 제한하거나, 시설의 임대계약에 있어 서비스 공급, 환경·안전 등에 관한 업체의 이행사항을 세밀하게 규정하는 등의 방법이 그것이다. 영국, 미국 등 일부 항만에 있어서는 전통적으로 공공부문의 기능으로 인식되어 왔던 규제기능까지 민간조직에 위임하고 있다.

항만민영화가 가장 먼저 추진된 국가는 영국이다. 영국 항만민영화의 주요 특징은 i) 항만민영화의 추진과정에서 항만노동의 상용화가 이루어졌다는 점, ii) 많은 항만에 있어서 항만의 운영뿐만 아니라 소유권까지 민간에 이양되었다는 점, iii) 전통적으로 공공부문의 역할로 인식되어 왔던 규제업무까지 민간에 대부분 위임되어 있다는 점 등을 들 수 있다. 따라서 영국은 항만민영화의 범위 내지 강도에 있어서 가장 앞선 나라라 할 수 있다. 일본은 항만의 공공성이 강조된 나머지 대부분의 항만운영이 시·도 등 공공기관에 의하여 이루어지고 있다. 일본은 항만의 국민경제적 중요성과 공공성의 확보라는 인식에 치중한 나머지 효율성의 달성에 서 뒤져 있는 것으로 판단된다. 미국의 항만운영 주체는 지방정부(시·주), 공기업, 순수 민간기업 등 다양하다. 그러나 대부분의 항만운영에는 기업회계 원칙에 의한 독립채산제가 적용된다. 그리고 항만개발 및 요율결정에 있어서도 수익성 확보의 원칙이 비교적 엄격하게 적용된다. 이러한 접근방식은 국민경제적 관점에서 제한된 자원의 최적배분을 달성하는 데 유리할 것으로 판단된다. 싱가포르의 공영항만체제 하에서 고도의 효율성을 달성하였으며, 따라서 항만민영화의 추진은 효율성 제고보다는 항만의 소유권 분산을 통하여 해외사업 진출에 따르는 위험을 줄이는 데 주요 목적을 두고 있다. 그런데 싱가포르는 단일항만체제이므로 민영화 추진시 독과점의 위험이 크다는 문제가 있을 것으로 생각된다.

이와 같이 각국은 당해 국의 정치·경제·사회·문화적 여건에 따라서 각기 상이한 형태의 항만운영 방식을 채택하고 있으며, 민영화의 추진 역시 그 강도나 형태가 상이하다. 다만 항만의 소유와 운영이 과거 대부분 중앙정부에 의하여 이루어져 왔으나 차츰 지방정부 또는 민간기업으로 이양되어 왔으며, 그 과정에서 효율성의 향상 등 긍정적인 성과를 달성했다. 따라서 항만운영의 기본적인 방향은

소유와 운영을 모두 민간에게 이양하는 체제로 점차 이행되어야 할 것으로 판단된다.

우리나라의 항만민영화는 컨테이너부두 등 전용부두에 대하여 도입되기 시작하였으며, 일반부두에 대한 민영화는 1997년 부두운영회사제가 도입됨에 따라 본격화되었다. 부두운영회사제는 단위 부두별로 선석, 에이프린, 야적장, 창고, 하역시설 등을 민간기업에 일괄 임대하여 전용으로 사용하게 함으로써 항만운영에 민간의 기업운영방식을 도입하여 생산성과 서비스 수준의 향상을 도모하기 위한 것이다. 이에 따라 해당기업은 임대받은 부두에 대한 현대화된 하역장비 설치 등과 관련한 제약이 크게 감소되었으며, 선석·야적장 등의 통합운영을 통한 항만의 생산성 제고가 가능하게 되었다. 2003년 10월 현재 모두 9개 무역항에 52개의 부두가 부두운영회사제로 운영되고 있다.

부두운영회사제의 추진과정에서 나타난 주요 문제점들로는 i) 공공성의 확보 문제, ii) 부두운영회사의 단일법인화 문제, iii) 항만노동문제, iv) 부두운영업체의 영세성 문제, v) 운영업체의 전문성 부족 문제 등을 들 수 있다.

첫째, 항만의 민영화와 관련하여 제기되는 공공성의 확보 문제는 항만운영업체가 독과점적 시장구조를 형성함으로써 시장지배력을 행사할 가능성에 대한 우려에서 제기된다. 특히 항만은 사회간접시설로서 대외의존도가 높은 우리나라의 경제구조상 국민경제적 중요성이 지대하기 때문에 항만의 공공성 확보는 중요한 쟁점으로 대두되었다. 그러나 항만 간 경쟁이 심화되고 있는 현실을 감안할 때 민영화와 관련한 공공성의 확보문제는 크게 우려하지 않아도 될 것으로 생각된다. 다만 정부당국은 항만민영화에 있어서 경쟁적 시장 구조가 형성될 수 있도록 시설의 확충과 아울러 특정기업의 항만시장 점유율 제한, 공정거래행위의 정착 등이 이루어지도록 적절한 배려를 해야 할 것이다.

둘째, 부두운영회사의 단일법인화 문제는 2003년 9월 현재 35개 운영회사 중 23개 업체에서 인력, 장비, 야적장, 선석이용 등의 모든 운영 측면에서 완전한 단일화가 이루어졌으며, 나머지 12개 업체에 대해서도 실질적인 운영의 단일화를 유도하고 있다. 한 부두운영회사 내의 참여업체별 운영세분화는 인력 및 장비의 중복보유 및 비효율적 운용을 가져올 뿐만 아니라 선석 및 장치장 이용에 있어서도 효율의 저하를 유발하는 등 규모의 경제를 달성할 수 없게 하기 때문이다.

셋째, 항만노동 문제는 항만민영화 추진과정에서 장애 요인으로 작용하였을 뿐만 아니라 항만민영화의 근본적인 목적인 운영의 효율성 향상에도 부정적 영향을

미치고 있다. 항만노동의 상용화 문제는 오랜 기간에 걸쳐 추진 방안이 논의되어 왔으나 해결에는 이르지 못하였다. 과거 영국, 프랑스 등 주요국에서는 노사문제의 심각성과 개혁의 필요성에 대한 국민적 이해와 합의를 바탕으로 정부주도의 전격적인 상용화가 단행된 바 있다. 우리나라도 이러한 사례를 참고하여 항만노동의 상용화 추진이 이루어져야 할 것이다.

넷째, 우리나라의 부두운영회사는 규모가 영세할 뿐만 아니라 경영의 노하우도 부족한 것으로 판단된다. 부두운영회사의 영세성은 경영에 있어 규모의 경제를 달성할 수 없게 함으로써 우리나라 항만의 국제경쟁력 확보를 어렵게 하고 있다.

다섯째, 항만의 민영화에 있어서는 해당 민간기업에 운영을 담당할 전문인력이 확보되지 않으면 안 된다. 우리나라에는 항만운영인력이 양적인 면에서는 어느 정도 확보되어 있으나 질적으로 고도의 지식과 기술을 확보한 전문인력은 크게 부족한 것으로 판단된다. 그 주요 원인으로는 국내 물류산업의 발전이 미흡하며, 교육체제의 문제로 인하여 외국어(특히 영어) 구사능력이 낮을 뿐만 아니라, 학교교육의 현장성이 부족하다는 점 등을 들 수 있다.

항만의 생산성 측정은 항만 계획, 관리·운영, 이용자 모두의 관심사가 된다. 항만계획을 입안하는 자는 현재의 항만시설 이용 및 생산성과 개발 이후의 이용 및 생산성 변화에 관한 자료를 기초로 추가 소요시설의 규모를 파악할 수 있어야 한다. 항만운영자는 기존의 항만시설 및 자원에 대한 생산성을 파악함으로써 효율성을 향상시킬 수 있으며, 항만이용자는 필요한 정보를 생산성지표라는 수단에 의하여 획득 가능하기 때문이다. 항만의 생산성 지표는 다양한 이용자의 목적에 적합해야 하는바, 단일의 지표에 의하여 작성·제시되기는 어려운 것으로 생각된다.

항만의 생산성 지표로는 첫째, 물리적 지표로서 i) 대기시간, ii) 선석 접안율, iii) 선박작업시간, iv) 선석 접안시간 중 작업시간 비율, v) 화물의 항만 내 체류시간, vi) 재해발생률 등이 흔히 이용되고 있다. 둘째, 요소생산성 지표로서는 i) 노동자·시간당(또는 갭·시간당) 화물취급톤수, ii) 크레인·시간당 화물취급톤수, iii) 선석당 또는 안벽 길이당 화물취급톤수, iv) 선박·시간당 화물취급톤수, v) 터미널 또는 야드 면적당 화물취급톤수 등이 있다. 셋째, 경제적·재정적 지표로는 i) 선박 또는 화물 취급량, ii) 운영 수입(총수입 또는 순수입) 등을 들 수 있다.

우리나라에 있어 부두운영회사제 도입 전후의 항만생산성을 군산항을 중심으로 비교해 보면 1996년 선박 접안시간당 하역량이 94.9톤에서 1997년 부두운영회

사제 도입 이후에는 107.8톤으로 약 13.6%의 생산성 향상 효과가 나타났다. 그 이후에도 TOC부두의 하역생산성은 꾸준히 증대되어 2001년에는 시간당 128.0톤을 처리하게 되었다. 이에 따라 1997~2001년 중 하역생산성 연평균 증가율은 4.4%에 달했다. 같은 기간 중 공영부두의 선박 접안시간당 하역량은 105.5톤에서 113.0톤으로 연평균 1.7%의 증가에 그친 점을 감안하면 TOC부두의 효율성 향상 속도가 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다.

TOC부두의 생산성 향상 속도가 상대적으로 높게 나타난 것은 첫째, 해당부두에 대한 안정적인 운영권이 확보됨으로써 하역장비에 대한 투자 등이 공영부두에 비하여 촉진되었을 뿐만 아니라 둘째, 이윤동기에 의하여 운영되는 TOC부두의 특성상 운영효율화에 대한 유인도 상대적으로 컸기 때문으로 생각된다.

군산항 1~3부두의 선박 평균대기시간은 부두운영회사제가 시행되기 이전인 1996년에는 30.0시간에 달했으나 1997년에는 7.3시간으로 크게 감소했다. 그런데 1997년 TOC부두의 평균 대기시간은 9.8시간인 데 비하여 공영부두의 평균 대기시간은 7.2시간으로 TOC부두의 대기시간이 다소 긴 것으로 나타났다. TOC부두의 대기시간이 상대적으로 긴 것은 해당부두의 서비스가 개선됨에 따라 선박의 기항 선호도가 높아짐으로써 많은 선박이 TOC부두에 몰렸기 때문으로 판단된다.

또한 부두운영회사제 시행부두와 공영부두의 항만생산성을 비교해 보면 전국 항만 TOC부두의 선박접안시간당 하역량은 1997년 기준 154.2톤인 데 비하여 공영부두는 64.7톤으로 TOC부두의 생산성이 다른 부두의 2.4배에 달했다. 물론 부두의 하역생산성은 취급화물, 장비·시설여건 등 다양한 요인에 의하여 결정되는 것이므로 부두별 생산성 차이가 전적으로 TOC제 도입에 기인된 것으로 해석할 수는 없겠으나 TOC부두의 생산성이 공영부두의 생산성보다 높은 것은 부인할 수 없는 사실이다. 한편 TOC부두의 선박접안시간당 하역량은 1997~2001년 중 154.2톤에서 175.0톤으로 연평균 3.2%씩 증가했다. 이에 비하여 공영부두의 선박접안시간당 하역량은 동 기간 중 64.7톤에서 65.6톤으로 연평균 0.3%씩 증가하는 데 그쳤다. 이에 따라 TOC부두와 공영부두의 생산성 격차도 1997년 2.4배에서 2001년에는 2.7배로 확대되었다. 이러한 생산성 증가율의 차이는 TOC부두의 경우 기업의 이윤동기에 의하여 생산성 향상의 유인이 상대적으로 클 뿐만 아니라 안정적인 작업장의 확보로 장비 및 시설투자의 촉진 여건이 조성되기 때문이다.

전국 항만의 총 기항선박에 대한 평균대기시간(총대기시간/총기항선박)을 보면 1997년 기준 TOC부두는 4.5시간인 데 비하여 공영부두는 3.3시간으로 TOC부두의

대기시간이 공영부두에 비하여 약 1.4배로 높게 나타났다. 이러한 현상은 1997~2001년 중 지속되고 있는바, 이러한 선박 대기시간의 차이는 TOC부두의 서비스가 상대적으로 우수하기 때문에 선사들의 TOC부두에 대한 선호도가 높기 때문으로 판단된다.

부두운영회사의 형태별 생산성 분석결과를 보면 선박접안시간당 처리량이 특화부두의 경우 348톤인 반면 일반화물부두는 109톤으로 특화부두의 생산성이 훨씬 높게 나타나고 있다. 그리고 특화부두 내에서도 단일운영사의 경우는 시간당 392톤인 데 비하여 비단일화된 운영사는 258톤에 불과하다. 일반화물부두의 경우에도 단일운영사의 선박접안시간당 처리량은 120톤인 데 비하여 비단일화된 운영사는 90톤에 그쳤다.

한편 부두운영회사 형태와 화물처리의 생산성과의 관계를 회귀분석에 의하여 추정한 결과 부두운영회사의 생산성(선박 접안시간당 화물처리량으로 나타낸)은 조업규모(선석길이로 나타낸)가 클수록, 취급화물을 특화할수록, 단일업체 형태의 운영방식을 채택할수록 높아지는 것으로 나타났다.

우리나라의 항만민영화가 정착되고 실효성을 거두도록 하기 위해서는 먼저 민영화의 기반이 조성되어야 한다. 이를 위해서는 첫째, 시설의 확충, 특정업체에 의한 시장점유율의 제한, 불공정행위의 규제 등을 통한 항만의 경쟁체제가 구축되어야 하며, 둘째, 항만 및 관련 부문의 노사관계가 평화적이고 협조적인 관계로 발전해야 하며, 셋째, 세계적인 터미널운영업체의 발전으로 항만산업의 국제경쟁력이 갖추어져야 할 뿐만 아니라, 넷째, 항만운영을 담당할 수 있는 전문인력이 확보되지 않으면 안 된다.

부두운영회사제의 시행과 관련하여 추진되어야 할 주요 개선 방안으로는 첫째, 부두운영회사제 시행 대상 항만 및 부두의 확대가 요구된다. 2003년 현재 전국 28개 무역항 가운데 32.1%에 해당하는 9개 항만에서만 부두운영회사제가 시행되고 있으며, 부두운영회사제가 시행되고 있는 항만의 경우에 있어서도 상당수의 부두가 공영부두로 남아 있다. 공영부두는 i) 중·소형 선사 및 하주의 보호, ii) 신규 하역업체의 작업장 확보, iii) 접안시간이 긴 여객선 및 비상업적 운항선박의 접안 부두 확보 등의 필요성에 대응하기 위한 것이다. 그러나 중·소형 선사 및 하주에 대한 차별 가능성 문제는 불공정 행위에 대한 규제 등의 방법으로 대응할 수 있으며, 신규 하역업체의 작업장 확보는 신규부두의 개장과 더불어 가능한 것으로서 정책적으로 배려해야 할 당위성은 크지 않다. 마지막으로 접안시간이 긴 여객선

및 비상업적 선박의 경우도 기본적으로는 상업적 원칙에 따라 운영되는 것이 자원 이용의 효율화 측면에서 바람직하다. 관공선 등의 부두 이용문제는 부두임대조건에 해당 선박의 부두이용에 관한 사항을 규정하는 등의 방법으로 해결할 수 있을 것이다. 따라서 부두운영회사제의 시행은 점진적으로 확대하는 것이 바람직하다.

둘째, 부두운영회사의 경영규모 확대를 유도해야 한다. 우리나라에는 2003년 현재 35개 부두운영회사가 52개 부두를 운영하고 있다. 따라서 업체당 1.5개의 부두를 운영하는 셈이다. 이러한 경영규모로는 규모의 경제를 달성하기가 어려울 것으로 생각된다. 부두운영회사의 운영단위 세분화는 운영효율화라는 부두운영회사제 도입의 기본목적 달성에 장애가 된다. 따라서 당국은 부두임대운영 재계약시에 부두운영회사 간 합병 등을 통한 운영규모 증대시 가산점을 부여하는 등의 방법을 도입하여 항만운영에 있어 규모의 경제를 달성할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 부두운영회사의 단일화를 적극 유도해야 한다. 2003년 10월 현재 전국 부두운영회사 35개사 중 실질적인 단일운영회사 형태는 23개에 불과하고, 나머지 12개 사는 복수 하역업체가 지분에 따라 인력·선석 등을 분리 운영하는 사실상의 복수회사 형태로 운영되고 있는 실정이다. 이와 같은 단일화 미달성 부두운영회사는 가능한 빠른 시일 내에 단일화를 추진함으로써 실질적인 운영효율화를 이루어야 할 것이다.

넷째, 부두운영회사의 점진적인 특화를 유도해야 한다. 특화된 부두는 하역장비 및 시설의 투자가 용이할 뿐만 아니라 비교적 적은 비용으로 효과적인 투자가 가능하기 때문이다.

다섯째, 부두 임대기간이 중장기적으로 보장되어야 한다. 임차인이 하역장비, 창고·보관시설 등 항만상부시설에 투자를 할 수 있도록 하기 위해서는 적어도 10년 이상의 장기에 걸친 임대기간이 설정되는 것이 바람직하다.

여섯째, 항만노동제도의 개선이 요구된다. 부두운영회사제가 도입될 경우에도 항만노동 고용제도의 개선이 이루어지지 않으면 운영의 효율화를 충분히 달성할 수 없다. 항만노동의 상용화를 위한 노력은 과거에도 끊임없이 지속되어 왔으나 이루어지지 못했다. 상용화를 위해서는 부족한 퇴직충당금, 보상금(노조에서 요구하는) 등 금전적인 문제뿐만 아니라 기득권을 지키고자 하는 노조의 반발을 극복해야 하기 때문이다. 즉 상용화를 위한 국민적 합의에 기초한 최고 정책결정권자의 결단 및 의지가 요구되는 것이다.

우리나라 항만민영화 추진의 기본전략은 i) 일반적으로 민영화의 추진에 있어

서는 정치·경제적 이해관계가 얽혀 있는 경우가 많으므로 이를 조정하기 위한 정책결정자의 개혁 리더십과 결단이 요청된다. ii) 항만의 이용실적이 부진할수록 민영화의 필요성은 더욱 커진다는 역설적 논리가 성립될 수 있다. 민영화는 비용 절감과 효율성의 향상 및 서비스 개선을 가능하게 함으로써 항만서비스에 대한 수요의 창출에 기여하기 때문이다. iii) 민영화의 추진주체는 정부보다 독립적인 제3의 민·관합동조직이 바람직하다. 정부가 스스로 자신의 업무를 이양하는 것은 쉬운 일이 아니기 때문이다. iv) 항만민영화의 폐해에 얽매이기보다는 민영화의 장점을 극대화할 수 있는 방식의 개발이 중요하다. 항만민영화의 최대목표인 운영의 효율화 달성을 위해서 장애를 극복하고 문제를 최소화하는 방안을 모색해야 한다.

한편 항만민영화와 관련하여 중요한 쟁점으로 부각되고 있는 사항은 다음과 같다.

첫째, 항만 소유구조를 포함한 완전한 민영화의 실현이 요구된다. 우리나라의 항만민영화는 항만시설의 소유권은 국가에서 보유하되 운영권만을 민간에 위임하는 국유민영 형태이다. 그러나 민영화의 효과를 극대화하기 위해서는 항만시설에 대한 소유권까지 민간에 이양하는 완전한 민영화의 추진이 필요하다.

둘째, 항만에 대한 규제업무의 민간이양도 점진적으로 추진되어야 한다. 항만에 대한 규제업무는 안전, 환경, 가격(이용료), 서비스의 질 등 다양한 분야에 걸쳐 이루어질 수 있는데, 이는 전통적으로 정부당국의 업무로 인식되어 왔다. 그러나 규제업무가 민간에 위임되면 정부조직의 슬림화가 이루어져 예산이 절감될 뿐만 아니라 행정력을 기획업무 등 보다 고차원적인 분야에 집중할 수 있다. 또한 규제업무를 위임받은 민간조직은 가장 효율적이고 실현가능성이 높은 방법으로 규제업무를 수행함으로써 저렴하고 용이하게 규제의 목적을 달성할 수 있게 된다. 규제업무의 민간위임은 정부와 민간의 협상을 통한 협약에 의하여 추진 가능하게 된다. 이 경우 정부는 민간의 규제업무 이행에 대한 인센티브를 제공하고 불이행시에는 규제수단을 동원한다. 우리나라는 2004년부터 부산항의 운영에 항만공사제를 도입할 예정인데, 해당 항만공사에 규제업무를 상당부분 위임할 수 있을 것으로 생각된다. 물론 이 경우에도 최종적인 감시가능성은 정부에서 보유해야 할 것이다. 예를 들면 해양경찰에서 환경 오염 등 불법행위를 감시하는 등의 조치가 요구된다.

셋째, 항만에 대한 민간투자 방식을 건설-소유권이양-운영(BTO) 방식에서 건설-

운영-소유권이양(BOT)의 방식으로 전환할 필요가 있다. BTO 방식에서는 해당 항만의 소유권이 정부에 귀속되어 있기 때문에 시설, 장비의 설치, 변경 등에 있어서 세세한 부분까지 정부의 사전 승인과 통제를 받아야 한다는 문제가 있다. 따라서 항만운영의 효율성을 충분히 달성하기 어렵게 된다. 반면에 항만 개발 후 민간참여자가 해당 항만을 일정기간 운영한 후에 소유권을 정부에 이양하는 BOT 방식에 의하면 민간기업이 항만을 운영하는 기간 동안 소유권을 확보하게 되므로 해당 항만의 관리 및 이용에 있어 정부의 간섭과 개입을 받지 않고 최적의 운영조건을 구축할 수 있게 된다. BOT 방식을 채택할 경우의 문제점으로는 해당 항만의 운영기간 동안 소유권을 갖게 되므로 각종 조세 납부부담 등 자산소유자로서의 의무가 부과된다는 점이다. 그러나 이러한 문제는 조세 당국과의 협조를 통하여 조세감면 혜택을 부여하는 등의 방법으로 해결해 나가야 할 것이다.

넷째, 항만노동의 상용화 달성이 필요하다. 치열한 국제경쟁에 직면하고 있는 항만시장의 현실을 감안할 때 항만노동의 고용구조가 근본적으로 변화하지 않는 한 우리나라 항만의 국제경쟁력 확보는 기대하기 어려운 것으로 판단된다. 물론 우리나라의 항만노동은 설립 이래 전국규모의 파업을 단행한 실적이 없을 뿐만 아니라, 최근 태풍 내습으로 부산항의 하역장비가 파손되었을 시에는 작업교대시간을 생략하는 등의 방법으로 사용자와 적극 협조하고 있다. 그러나 클로즈드숍제의 특성상 노동자의 기업에 대한 소속감이 결여되어 있으므로 생산성 향상에 근본적인 한계를 가진다. 이미 언급한 바와 같이 항만노동의 상용화에 있어서는 정책적 결단과 의지가 필요한 것으로 생각된다.

주요국의 항만민영화 사례를 보면 항만에 대한 민간부문의 참여는 대체로 긍정적인 효과를 거둔 것으로 나타났다. 그 주요 내용을 보면 운영효율의 향상(예를 들면 서비스의 질적 수준 향상, 신속성 제고 등), 투자의 증가 등이다. 대부분의 국가에 있어서는 과거 항만에 대한 투자소요 및 적자운영으로 인하여 국가재정부담이 매우 컸던 경험을 갖고 있다. 그러나 민영화는 항만의 수익성을 개선시킴으로써 재정수지측면에서도 긍정적으로 기여하고 있다. 뿐만 아니라 우리나라의 경험에 비추어 볼 때에도 항만의 민영화는 생산성 향상 등 긍정적인 효과를 나타낸 것으로 평가되었다. 따라서 항만의 민영화는 거스를 수 없는 추세로 받아들여야 하며, 나아가 보다 적극적인 자세로 우리나라의 실정에 가장 적합한 민영화의 방향을 정립하고 적극적으로 추진해야 할 것이다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

- 강신일, 「공기업의 민영화에 관한 연구」, 한국개발연구원, 1988. 4.
- 김민영, 「비순수공공재로서의 항만의 민영화와 가격정책에 대한 고찰」, 연세대학교 대학원 석사학위논문, 1997. 12.
- 김학소, “우리나라 항만의 민영화 문제에 대한 소고”, 「해운항만」, 제14권 제2호, 해운항만청, 1989.
- 김학소·김범중, 「항만관리운영의 국제비교와 우리나라의 정책방향 : 부두운영 회사제 도입을 중심으로」, 해운산업연구원, 1994. 12.
- 김형태, “부산항 자성대컨테이너부두 민영화의 의의”, 「해양한국」, 1999. 8.
- _____, “세계 주요국의 항만개혁과 우리나라 항만의 과제”, 「해양한국」, 8~9월호, 1994.
- _____, “우리나라 항만관리운영체제의 개선방향”, 「해양한국」, 1993. 2~3월.
- _____, “주요국 항만민영화 현황과 우리나라 항만의 과제”, 「해양한국」, 8~9월호, 1993.
- _____, “중심항만을 지향하는 말레이시아의 혁신적인 항만정책”, 「해양한국」, 1~2월호, 2002.
- _____, “1990년대 초 영국 신탁항만의 민유민영화 정책에 관한 연구”, 「해운산업연구」, 해운산업연구원, 2월호, 1996.
- _____, “Port Privatization in Korea”, *Proceedings of KASS and KOMARES' International Symposium*, 2002.
- 대한상공회의소 국민경제연구센터, 「공기업 민영화와 정부·민간부문의 재정」, 1995.
- 류상영 외, 「민영화와 한국경제」, 삼성경제연구소, 1997.
- 방희석, “운송물류관리 환경변화와 무역전문인력 교육방향”, 「무역학회지」, 36호 2000. 6.
- _____, “한국항만관리의 민영화에 관한 연구”, 「한국해운학회지」, 제20호, 1995. 8.
- _____, “항만민영화를 위한 제반과제”, 「해양한국」, 1991. 10.
- _____, “항만의 경쟁력제고를 위한 벤치마킹기법 적용에 관한 연구”, 「한국항만

- 경제학회지」, 제18집 제1호, 2002. 6.
- 산업연구원, 「외국인 직접투자의 일석오조 효과분석」, 2001.
- 오세영, “동북아의 물류중심전략과 목포항의 역할”, 「해양한국」, 1997. 10.
- _____, “한국해운 100년의 역사적 맥락과 전망”, 「해기」, 396호, 2000. 1.
- _____, “항만하역노동의 합리화 방안”, 「산업과 경제」, 제14호, 1998. 6.
- _____, “해운환경변화와 새로운 해운정책 방향”, 「해양한국」, 1996. 1.
- 정필수·김형태, 「새로운 항만개발 및 관리제도의 구축방안」, 1998. 12.
- 한국개발연구원, 「광양항 컨부두(울촌지구) 건설사업」, 2003.
- 한국행정연구원·한국해양수산개발원, 「항만공사제 도입방안에 관한 연구」, 2000.
- 함시창, “영국 공기업 민영화의 교훈”, 「경제발전연구」, 제5권 제1호, 1999. 6.
- 해양수산부, 「부두운영회사제 시행부두 임대료체계 개선방향에 관한 연구」, 2000.
- _____, 「항만시설 민간투자사업」, 2002.
- 해양수산부·한국해양수산개발원, 「부두운영회사제 시행부두 임대료체계 개선
방안에 관한 연구」, 2000.
- 해운산업연구원, 「자성대부두의 민영화방안에 관한 연구」, 1996.
- _____, 「항만관리운영의 국제비교와 우리나라의 정책방향」, 1994.

<외국문헌>

- 寺田英子, “港灣の民營化にともなう港灣管理の變化と定策的な課題”, 「運輸
と經濟」, 제63권 제5호, 2003. 5.
- 寺田一薰·寺田英子, “港灣管理の民營化とタ-ミナルオペレ-タ-國際展開”, 「海
事産業研究所報」, No. 418, 2001.
- 石井伸一, “世界の港灣民營化・商業化とわが國港灣の國際戰略”, 「海事産業
研究所報」, No. 418, 2001.
- 織田政夫, “英國港灣政策의 전개에 대하여”, 「항만연구」, 1978~1979.
- 千須和 富士夫, “港灣私有化の20年 - 英國의 敎訓”, 「항만경제연구」, No.38,
1999.
- Baird, A.J., “Privatization Trends at the World'S Top-100 Container Ports”, *Maritime
Policy and Management*, Vol.29, No.3, 2002.
- _____, “Port Privatisation: Objectives, Extent, Process, and the UK Experience”,
International Journal of Maritime Economics, Vol.2, 2000.
- _____, “Privatization Defined: Is it the Universal Panacea?”, World Bank, 1999.6

- _____, "Privatization of Trust Ports in the United Kingdom: Review and Analysis of the First Sales", *Journal of Transport Policy*, Vol.2, No.2.
- Baudelaire, J.G., "Privatisation of Port Activities Within the Context of Port Public Responsibilities", *Ports and Harbours*, Sep., 1988.
- Cargo Systems, *For Sale: One Careful Owner*, 1994. 11.
- Cotto-Millan, Pablo, "Economic Efficiency in Spanish Ports: Some Empirical Evidence", *Maritime Policy and Management*, Vol. 27-2, 2000.
- Cullinane, Kevin and Dong-Wook Song, "Port Privatization Policy and Practice", *Transport Reviews*, Vol. 22-1, 2002.
- Engel, E., R. Fisher and A. Galetovic, "Revenue Based Auctions and Unbundling Infrastructure Franchises", *Inter-American Development Bank, Working Paper*, No. IFM-112, Washington D. C., 1997.
- Estache, Antonio, "Privatization and Regulation of Transport Infrastructure in the 1990s", *Policy Research Working Paper*, World Bank, 1999.
- Estache, Antonio et al, "Technical Efficiency Gains from Port Reform", *Policy Research Working Paper*, World Bank, 2001.
- Euromoney Seminars, *World Port Privatisation*, 1994. 9.
- Grosdidier de Matons, "Is Public Authority Still Necessary Following Privatisation", World Bank.
- _____, *Port Privatization*, Institute Portuaire d'Enseignement et de Recherche, 1992. 8.
- Ircha, M.C., "Port Privatisation: Commerce and Recreation", *Meeting of the International Association of Maritime Economists*, Panama, November 13 ~ 15, 2002.
- Juhel, M.C., "Globalisation, Privatisation and Restructuring of Ports", *International Journal of Maritime Economics*, 2001. 3.
- Lloyd's List Maritime Asia, *Privatisation in Port Klang*, 1993. 1.
- Lourdes, Trujillo and Gustavo Nombela, "Privatization and Regulation of the Seaport Industry", *Policy Research Working Paper*, World Bank, 1999.
- Mather, John, "United Kingdom Ports and The European Scene", *Ports and Harbours*, 1991. 10.
- Mlali, Nelson C., "How to Improve the Quality of Service in my Port", *Ports and*

- Harbors*, May, 2003.
- Niekerk, Henriette C. van, "Ports Restructuring, Policy and Regulation: The South Africa Case", *International Association of Maritime Economists*, Annual Meeting and Conference, Panama, Nov. 12-15, 2002.
- Notteboom, Theo E. and Willy Winkelmans, "Structural Changes in Logistics: How will Port Authorities face the Challenge?", *Maritime Policy and Management*, Vol. 28-1, 2001.
- OECD, Regulatory Reform, "Privatization and Competition Policy", 1992, 山本哲三/松尾勝 역 「規制緩和と民営化」, 東京, 東洋經濟印刷, 1993.
- Okuda, Yoshiaki, *Port Privatization: the Bright Side and the Dark Side*, 8e Conference internationale des villes portuaires, 22~25, Octobre, 2002.
- Parker, D., "Privatization Ten Years on: A Critical Analysis of It's Rationale and Results", *Economics*, Vol. 25, 1991.
- Ports and Harbours*, 1990. 9.
- _____, 1994. 11.
- Report of the President's Commission on Privatization, *Privatization : Toward More Effective Government*, 1988. 3.
- Saundry, Richard and Turnbull, Peter, "Private Profit, Public Loss: The Financial and Economic Performance of U.K. Ports", *Maritime Policy and Management*, Vol.24, No.4, 1997.
- Sommer, D., "Private Participation in Port Facilities: Recent Trends", *Public Policy for the Private Sector*, World Bank Note No. 193, Sep. 1999.
- Thomas, B.J., "The Need for Organizational Change in Seaports", *Marine Policy*, Vol.18, No.1, 1994.
- Turnbull, P.J., "The Docks after Deregulation", *Maritime Policy and Management*, Vol.20, No.3, 1993.
- UN, *Guidelines for Private Sector Participation in Ports*, 1997.
- UNCTAD, *Guidelines for Port Authorities and Governments on the Privatization of Port Facilities*, 1998. 9.
- UNCTAD, *Comparative Analysis of Deregulation, Commercialization and Privatization of Ports*, 1995. 5.
- Vickers, John and Yarrow, George, *Privatization : An Economic Analysis*, The MIT

Press, 1988.

World Bank, *Privatization and Regulation of Transport Infrastructure*, edited by Antonio Estache and Gines de Rus, 2000.

_____, *Private Sector in Infrastructure*, 1997.

Zvira'an, *Port Administration: Should Public Ports Be Privatized?*, World Bank, 1991.

부록 : 항만별 부두운영회사(TOC) 현황(2003.9. 현재)

항명	부두명	TOC명(출자회사)	주요임대시설	임대기간	연간임대료 (천원)	비고
부산	중앙부두	부산중앙부두운영(주) (세방, 동부)	안벽 646m, 1만×4선석, 에프런 10,292.6㎡, 야적장 30,026.0㎡, 야적장간 도로 574㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	353,914	
	3부두	부산3부두운영(주) (한진, 통운, 세방, 동진, 동부)	안벽 1,145m, 2만×1, 1만×3, 5천×2, 5백×1선석, 에프런 23,628㎡, 야적장 62,343.3㎡, 도로 및 통로 14,971.7㎡, 창고 2동 6,928.6㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	891,568	컨공단
	4부두	부산항4부두운영(주) (국제, 동방)	안벽 1,311m, 2만×1, 1만×4, 5천×1, 4천×1선석, 에프런 26,382㎡, 야적장 70,123.9㎡, 도로 및 통로 14,898.4㎡, 창고 1동 3,463.3㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	932,218	컨공단
	7-1부두	천양항운(주)	안벽 523m, 15천×1, 5천×2선석, 에프런 9,437.3㎡, 야적장 20,449.0㎡, 야적장간 도로 4,718.0㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	292,118	
	7-2부두	삼주항운(주)	안벽 135m, 6천×1선석, 에프런 2,715.7㎡, 야적장 33,093.44㎡, 야적장간 도로 5,373.2㎡, CFS 1동 4,815.0㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	320,314	
	감천중앙부두	(주)동진	안벽 752m, 3만×2, 5천×1선석, 야적장 57,232.0㎡, 에프런 11,100.14㎡, 야적장간 도로 9,198.0㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	489,783	
	소계 6개 부두	6개 TOC(9)	안벽 4,512m, 5백~3만 19선석, 에프런 83,555.74㎡, 야적장 273,267.64㎡, CFS 1동 4,815.0㎡, 창고 3동 10,391.9㎡, 야적장간 도로 49,159㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	3,279,915	
인천	2부두	인천항2부두운영(주) (우원, 동방)	안벽 1,442m, 3만×1, 2만×2, 8천×4선석, 에프런 28,240㎡, 야적장 102,039㎡, 상옥 23,148㎡, 도로 6,282㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	1,378,858	
	3부두	인천항3부두운영(주) (한진, 동부, 세방)	안벽 1,250m, 2만×1, 1만×2, 8천×4선석, 에프런 26,585㎡, 야적장 95,673.86㎡, 상옥 19,964.14㎡, 도로 20,192㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	1,241,318	
	4-1부두	(주)한진	안벽 625m, 3만×1, 2만×1, 1만×1선석, 에프런 41,810㎡, 야적장 144,636㎡	2001. 1. 1 ~ 2001. 12.31	1,381,754	컨공단
	4-2부두	대한통운(주)	안벽 535m, 5만×1, 4만×1선석, 에프런 27,700㎡, 야적장 116,179㎡	2001. 1. 1 ~ 2001. 12.31	1,105,639	컨공단
	5-1부두	대한통운(주)	안벽 270m, 5만×1선석, 에프런 5,400㎡, 야적장 31,100㎡, 도로 4,303.4㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	298,574	
	5-2부두	(주)선광	안벽 880m, 5만×3선석, 에프런 18,009㎡, 야적장 151,127㎡, 도로 18,978㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	1,446,838	
	6부두	동화실업(주)	안벽 750m, 5만×1, 3만×2선석, 에프런 14,380㎡, 야적장 91,246㎡, 도로 19,017㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	898,652	
	8-1부두	동부건설(주)	안벽 400m, 5만×1.46선석, 에프런 8,000㎡, 야적장 42,432㎡, 상옥 12,150㎡, 도로 840㎡, 언로다 2기	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	657,907	
	8-2부두	인천항8부두운영(주) (영진, 통운)	안벽 1,020m, 5만×2.54, 4.5천×2선석, 에프런 19,200㎡, 야적장 88,578㎡, 도로 1,840㎡, 언로다 3기	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	984,528	
	소계 9개 부두	8개 TOC(9)	안벽 6,762m, 4천5백~5만 32선석, 에프런 114,414㎡, 야적장 863,010㎡, 상옥 55,262.14㎡, 도로 71,452.4㎡, 언로다 5기	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	9,394,068	

항명	부두명	TOC명(출자회사)	주요임대시설	임대기간	연간임대료 (천원)	비고
평택	동부두	평택항만(주)	안벽 720m, 3만×3선석, 야적장 280,531㎡(에이프런 포함)	2001. 1. 1 ~ 2001. 12.31	1,409,577	권공단
	서부두	경기평택항만공사	안벽 480m, 3만×2선석, 에프런 11,816㎡, 야적장 94,261㎡, 도로 18,337㎡	2001. 9. 1 ~ 2004. 8.31	535,853	
	소계 2개 부두	2개 TOC	안벽 1,200m, 3만×5선석, 에프런 11,816㎡, 야적장 374,792㎡, 도로 18,337㎡		1,945,430	
여수	11번 선석 (1부두)	(주)동방	안벽 120m, 5천×1선석, 에프런 1,200㎡, 야적장 840㎡, 도로 1,440㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	11,529	
	33번 선석 (3부두)	세방기업(주)	안벽 120m, 6천×1선석, 에프런 1,560㎡, 야적장 1,560㎡, 도로 2,040㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	15,725	
	35번 선석 (3부두)	대한통운(주)	안벽 120m, 6천×1선석, 에프런 1,560㎡, 야적장 1,339㎡, 도로 2,261㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	14,611	
	소계 3개 부두	3개 TOC(3)	안벽 360m, 5천~6천 3선석, 에프런 4,320㎡, 야적장 3,739㎡, 도로 5,741㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	41,865	
광양	원료부두 CTS부두 제품부두 고철부두 로로부두	포항종합제철(주)	안벽 4,684.7m, 25만×2선석, 20만×2선석, 5만×2선석, 3만×4선석, 2만×1선석, 5천×2선석, 3.5천×1선석, 에이프런 167,601.3㎡, 야적장 189,712.2㎡, 도로 40,180㎡	2001. 6. 1 ~ 2004. 5.31	509,719	
	소계 5개 부두	1개 TOC(1)	안벽 4,684.7m, 3.5천~25만 14선석, 에이프런 167,601.3㎡, 야적장 189,712.2㎡, 도로 40,180㎡	2001. 6. 1 ~ 2004. 5.31	509,719	
마산	4부두	마산항제4부두운영(주) (통운, 한진, 세방, 고려)	안벽 1,050m, 2만×5선석, 에프런 40,701㎡, 야적장 82,650.2㎡, 야적장간 도로 20,620㎡	2001. 6. 1 ~ 2004. 5.31	759,026	
	5부두	마산항5부두운영(주) (동방, 세화)	안벽 420m, 2만×2선석, 에프런 4,200㎡, 야적장 31,703㎡, 야적장간 도로 7,650㎡	2001. 6. 1 ~ 2004. 5.31	230,864	
	소계 2개 부두	2개 TOC(6)	안벽 1,470m, 2만 7선석, 에프런 44,901㎡, 야적장 114,353.2㎡, 야적장간 도로 28,270㎡	2001. 6. 1 ~ 2004. 5.31	990,070	
울산	1,2부두 3-1부두	울산항만운영(주) (통운, 동부)	안벽 777m, 4만×1, 2만×1, 1만×1, 5천×1선석, 에프런 26,394㎡, 야적장 126,469㎡, 야적장간 도로 6,241㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	786,156	
	3-2, 4부두	(주)신흥사	안벽 469m, 2만×1, 1만×1, 5천×1선석 에프런 6,883㎡, 야적장 6,640㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	68,155	
	5부두	(주)대원	안벽 220m, 2만×1선석, 에프런 7,700㎡, 야적장 17,966㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	154,322	
	6-1부두	울산컨테이너터미널(주) (고려해운, 흥아)	안벽 390m, 3만×1, 1만×1선석, 에프런 8,580㎡, 야적장 56,552㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	79,174	

항명	부두명	TOC명(출자회사)	주요임대시설	임대기간	연간임대료 (천원)	비고
울산	6-2부두	(주)한국보팩터미널	안벽 780m, 2만×1, 에프런 6,000㎡, 야적장 12,872㎡, 도로 1,600㎡	2003. 2. 20 ~ 2006. 2.19	119,267	
	6-3, 7부두, 8부두	울산항6·7부두운영(주) (동방, 세방, 한진, 통운)	안벽 810m, 3만×2, 2만×1, 5천×1선석, 에프런 23,400㎡, 야적장 41,568㎡, 도로 6,656㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	417,001	
	소계 11개 부두	6개 TOC(10)	안벽 2,863m, 5천~4만 15선석, 에프런 77,957㎡, 야적장 264,619㎡, 도로 12,897㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	1,505,060	
군산	1부두 2-1부두(21) 5-1(51,52)	대한통운(주)	안벽 1,086m, 2만×3 1만×2선석, 5천×1선석, 에프런 20,260㎡, 야적장 163,444㎡, 도로 9,358㎡, 창고 4,537㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	1,030,345	
	2-2부두 (23,24)	SK해운(주)	안벽 410m, 2만×2선석, 에프런 7,600㎡, 야적장 33,316㎡, 도로 8,343.4㎡, 창고 7,867.2㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	346,063	
	3부두 5-2부두 (55,56,57, 58)	세방기업(주)	안벽 1,260m, 2만×6선석, 에프런 31,900㎡, 야적장 166,889.4㎡, 도로 13,704㎡, 창고 20,967㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	1,227,317	
	5-3부두 (53,54)	한솔CSN(주)	안벽 420m, 2만×2선석, 에프런 11,400㎡, 야적장 47,267㎡, 도로 1,648㎡, 창고 998.4㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	339,383	
	소계 7개 부두	4개 TOC(4)	안벽 3,176m, 5천~2만×16선석, 에프런 71,166㎡, 야적장 410,917.2㎡, 창고 17,171.2㎡, 도로 34,369.6㎡	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30	2,943,108	
포항	1~5부두	포항종합제철(주)	안벽 4,210m, 25만×1, 15만×1, 10만×3, 5만×1, 3만×1, 2만×3, 1만×3, 5천×4선석, 에프런 93,337.45㎡, 야적장 84,705.95㎡	2001. 6. 1 ~ 2004. 5.31	974,016	
	7부두	포항항7부두운영(주) (한진, 동방, 삼일, 세방)	안벽 1,622m, 3만×2, 2만×1, 1만×3, 5천×1선석, 에프런 37,776㎡, 야적장 95,555.2㎡, 도로 4,860㎡	2001. 6. 1 ~ 2004. 5.31	681,434	
	8부두	포항항8부두운영(주) (통운, 경한, 삼일)	안벽 1,298m, 3만×2, 2만×2, 1만×1, 5천×1선석, 에프런 30,000㎡, 야적장 64,740㎡, 도로 2,440㎡	2001. 6. 1 ~ 2004. 5.31	548,590	
	소계 7개 부두	3개 TOC(7)	안벽 7,130m, 25만~5천 30선석, 에프런 161,113.45㎡, 야적장 245,001.15㎡, 도로 7,300㎡	2001. 6. 1 ~ 2004. 5.31	2,204,040	
계 9개항	52개 부두	35개 TOC(61)	안벽 29,085.7m, 5백~25만×122선석, 에이프런 669,228.49㎡, 야적장 2,316,733.99㎡, 도로 233,675.02㎡, 창고(CFS) 67,364.2㎡, 언로터 5기		22,503,529	

우리나라의 항만민영화 추진성과와 정책방향

2003年 11月 24日 印刷

2003年 11月 29日 發行

編輯兼

發行人

發行處

韓國海洋水產開發院
서울특별시 서초구 방배3동 1027-4
수암빌딩

전 화 2105-2700 FAX : 2105-2800

등 록 1984년 8월 6일 제16-80호

組版·印刷/서울기획문화사 2272-1533 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터

Tel : 394-0337, 734-6818

