

碩士學位論文

우리나라 港灣管理體制의 改善方案

— 濟州港을 中心으로 —

指導教授 夫 萬 根



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

高 仁 哲

1994年 8月

우리나라 港灣管理體制의 改善方案

— 濟州港을 中心으로 —

指導教授 夫 萬 根

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

1994年 7月

濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻



高仁哲의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

委員長 趙 文 富 印

委員 高 忠 錫 印

委員 夫 萬 根 印

濟州大學校 行政大學院

1994年 7月

目 次

第 1 章 序 論	1
第 1 節 研究의 背景과 目的	1
1. 研究의 背景	1
2. 研究의 目的	3
第 2 節 研究의 方法 및 範圍	4
第 2 章 港灣의 理論的 接近	6
第 1 節 港灣管理의 基本概念	6
1. 港灣의 概念	6
2. 港灣管理體制의 概念	7
第 2 節 港灣의 役割과 特性	10
1. 港灣의 役割	10
2. 港灣의 經濟的 特性	14
3. 港灣貨物流通시스템의 特性	16
第 3 章 우리 나라 港灣開發 및 投資政策	20
第 1 節 港灣管理計劃	20
1. 港灣開發 主體	20
2. 港灣計劃의 樹立	21
第 2 節 港灣開發의 特徵	22
第 3 節 港灣開發 및 投資上의 問題點	25
1. 港灣機能과 都市機能의 不調和	25
2. 部門間 有機的 投資의 缺如	26
第 4 章 濟州港管理의 實態 및 問題點	28
第 1 節 濟州港의 沿革과 開發現況	28
1. 沿革	28
2. 開發現況	28
3. 旅客 및 貨物輸送實績	30
第 2 節 港灣管理現況 分析	31

1. 背後圈域 現況	31
2. 港灣施設 現況	34
3. 港灣管理 現況	36
第3節 港灣管理體制的 現況 및 問題點	38
1. 港灣開發 및 運營主體	38
2. 港灣管理機構	39
3. 埠頭運營體制	40
4. 荷役業과 港灣附帶業	41
5. 港灣料率體系	42
6. 其他 施設不足 등으로 인한 問題點	43
第5章 濟州港管理體制的 改善方案	47
第1節 濟州港管理의 基本計劃	47
1. 物動量 展望	47
2. 港灣管理의 效率化 方案	50
3. 中長期 港灣管理計劃	53
第2節 港灣管理體制的 改善方案	54
1. 港灣管理의 基本目標	54
2. 港灣管理의 基本方向	63
3. 港灣管理體制的 改善內容	71
4. 港灣管理體制改善의 戰略	81
5. 長期的 港灣管理 方案	84
第3節 港灣施設의 擴充	90
1. 港灣開發의 方向	90
2. 所要財源의 調達	93
3. 既存 港灣施設의 整備	96
4. 港灣開發의 合理化 方案	97
第6章 要約 및 結論	99
參考文獻	103
英文抄錄	107

表 目 次

〈丑 3-1〉 海運港灣廳의 經營成果	24
〈丑 4-1〉 濟州港의 主要港灣施設 變化現況	30
〈丑 4-2〉 濟州港 貨物輸送推移 變化現況	31
〈丑 4-3〉 濟州港의 旅客船 運航現況	33
〈丑 4-4〉 濟州港의 沿岸貨物 取扱現況	34
〈丑 4-5〉 濟州港의 港灣施設	35
〈丑 4-6〉 濟州港의 沿岸貨物 取扱實績	36
〈丑 4-7〉 濟州港의 沿岸貨物 品目別 取扱實績	37
〈丑 4-8〉 濟州港의 沿岸船舶 入港實績	37
〈丑 4-9〉 沿岸旅客船의 船席利用 現況	44
〈丑 4-10〉 濟州港 官公船埠頭 利用現況	45
〈丑 4-11〉 濟州港의 油類貯藏施設 擴充	45
〈丑 4-12〉 濟州港 第5,6埠頭 利用現況	45
〈丑 4-13〉 濟州港 港灣運送業體 現況	46
〈丑 4-14〉 濟州港의 物動量 展望	48
〈丑 4-15〉 濟州地域의 沿岸旅客 輸送需要	50
〈丑 4-16〉 航空機를 利用한 旅客輸送推移	50

第 I 章 序 論

第 1 節 研究의 背景과 目的

1. 研究의 背景

부존자원이 빈약한 우리 나라는 對外指向的인 經濟開發政策을 통해 고도의 經濟成長을 실현해 왔으며 이에 따른 物動量의 99% 이상이 港灣을 통한 海上運送에 의존함으로써 우리 나라 전체 항만의 貨物處理 實績은 1984-93년 사이에 연평균 11.2%의 증가율을 보여 1993년 현재 沿岸貨物 9,523만톤을 포함한 총 4억1,210만톤에 이르렀다.¹⁾ 이 중 우리 나라 수출화물의 80% 이상(금액기준)을 차지하고 있는 컨테이너 화물실적은 지난 10년간 3.5배가 신장하였으며 앞으로도 그 수요가 크게 증가할 전망이다.²⁾ 따라서 지난 30년간 우리 나라의 항만은 경제성장에 중요한 촉매 역할을 수행해 온 戰略的 社會間接資本이다.

한편 港灣施設은 직접적인 생산자본과는 달리 간접적으로 생산자본의 생산력을 높이는 기능을 가지고 있으나 公共消費性 및 非排除性 등의 특성으로 인해 市場機構內에서의 동기에 의한 투자에만 의존할 때 국민경제적인 면에서는 충분한 공급을 기대할 수 없는 社會間接資本이다. 따라서 앞으로 항만에서의 가장 긴급한 임무는 항만의 利用者와 화물에 대하여 迅速하고 安全하며 經濟的인 서비스를 提供할 수 있도록 港灣施設의 充實을 기할 수 있는 包括的이고 體系的인 對應方案을 마련하는 것이라 하겠다.

현재 우리 나라의 港灣建設, 管理 및 運營은 '港灣法'과 '産業立地 및 開發에 관한 法律'에 의해 이루어지고 있다. 1967년 3월 30일 법률 제1941호로 처음 제정된 '항만법'은 가장 최근인 1991년 3월 8일 법률 제4358호로 개정될 때까지 개정·보완을 거듭하여 현재로는 '商港'에 관한 근거법률이 되었다. 또한 1973년 12월 24일 법률 제2697호로 제정된 '産業基地開發促進法'에서 시작되어 그 동안 여러차례의

1) 해운항만청, 「해운항만 통계연보」, (1994), PP. 122-123 참조.

2) 「해운항만 통계연보」, PP. 370-375 참조.

改正·補完을 거쳐 1990년 12월 13일 법률 제4216호로 확정된 ‘産業立地 및 開發에 관한 法律’은 ‘工業港’의 근거법률이 되었다.

‘항만법’에서는 항만을 ‘指定港灣’³⁾과 ‘地方港灣’⁴⁾으로 구분하며, ‘지정항만’은 ‘貿易港’과 ‘沿岸港’으로 분류하고 있다. ‘무역항’은 우리 나라 港灣管理機關인 海運港灣廳이 직접 개발과 관리를 담당하고 있으며, ‘연안항’은 개발은 해운항만청이 담당하고 있으나 관리 및 운영은 지방자치단체에 위임하고 있다.⁵⁾ 현재 ‘무역항’으로는 부산항, 인천항, 제주항 등 27개 항만, ‘연안항’으로는 부산남항, 연평도항, 한림항 등 21개 항만이 指定되어 있다.⁶⁾

제주의 경우 ‘貿易港’은 제주항과 서귀포항이 있으며, ‘沿岸港’은 한림항, 성산포항, 화순항 등이 있다. 그러나 제주지역의 5개항만은 우리 나라 전체의 항만, 특히 대규모의 항만들과는 規模나 開發目的, 國家 또는 地域經濟에 미치는 效果 등 여러 가지 면에서 크게 다르다고 볼 수 있다. 제주도는 망망대해 태평양 한가운데 떠 있는 섬으로서 척박스런 薄土위에서 가난한 삶을 일궈왔던 우리네 선인들은 험한 바다를 갈며 보다 넓고 가능한 문이 열리는 미지의 세계에서 큰 뜻을 실현해 보기 위하여 항만을 통한 連陸의 숙원이 타지방 보다 크게 나타났다고 볼 수 있다. 따라서 제주에서의 항만의 역할은 國家經濟發展이나 國際競爭力 提高의 次元을 떠나 地域住民의 삶 그 자체라고 말할 수 있다.

그러나 이러한 항만을 조성하는 데에는 막대한 예산이 소요되고 國家(海運港灣廳)가 직접 개발을 담당하고 있기 때문에 제주지역의 與件上 開發順位가 타지에 밀려

- 3) 지정항만은 항만법 제2조 제2호에 의하여 국민경제와 공공의 이해에 밀접한 관계가 있는 항만으로 대통령령으로 그 명칭, 위치 및 구역이 지정된 항만이다.
- 4) 항만법 제2조 제3호에 의하면 지방항만은 지정항만 이외의 항만으로서 시·도지사가 그 명칭, 위치 및 구역을 지정, 공고한 항만이다.
- 5) 항만법 제71조 및 동법시행령 제43조에 의거 연안항에 관한 업무 중 항만공사시행허가, 예선업허가 등 일부를 제외하고는 항만의 관리 및 운영에 관한 업무의 대부분이 시·도지사에게 위임되어 있고, 다시 시·군에 재위임되어 있다.
- 6) 항만법 제2조 제2호 및 동법시행령 제2조에 의거 무역항 27개(부산, 인천, 평택, 마산, 충무, 삼천포, 장승포, 진해, 옥포, 고현, 동해, 목호, 속초, 삼척, 옥계, 울산, 군산, 장항, 고정, 대산, 목포, 완도, 여수, 광양, 포항, 제주, 서귀포)와 연안항 21개(부산남, 연평도, 거진, 주문진, 임원, 대천, 거문도, 나로도, 대흑산도, 감포, 구룡포, 월포, 강구, 후포, 죽변, 도동, 한림, 성산포, 화순, 녹동신, 비인)가 지정되어 있다.

개발이 크게 늦어져 왔다. 아울러 제주도민들의 큰 관심속에 진행되고 있는 濟州道 綜合開發計劃에도 항만개발분야의 내용이 중앙정부에서 기 수립된 계획을 나열한 수준에 머물고 있어 이에 대한 재검토가 필요한 시점에 와 있다. 아울러 항만의 중요성에 비하여 제주도를 비롯한 도의회, 관계기관 뿐만 아니라 제주도민들의 항만에 대한 관심이 크게 부족하다는 판단하에 항만의 중요성과 개발의 필요성을 부각시켜야 되겠다는 인식하에 여기서는 經濟的인 側面, 運營的인 側面, 觀光支援機能을 遂行하는 社會間接資本으로서의 항만의 역할을 분석해 보고 아울러 최근 세계적인 주요 항만들의 管理體制 변화에 대응하여 民營化를 비롯한 港灣管理體制 改善方向에 대하여 考察해 보고자 한다.

2. 研究의 目的

그동안 우리 나라의 港灣政策은 지속적인 경제성장과 대외지향적 경제정책 추진에 따른 輸出入貨物量의 증가에 대응하여 전체 항만시설의 확충과 항내에 제반기능의 合理化 및 現代化를 통해 港灣의 貨物處理能力을 提高하는 데 역점을 두어 왔다. 특히 우리 나라 경제가 고도성장을 지속했던 지난 20여년 동안 기존 항만시설의 구축은 물론 컨테이너專用埠頭를 비롯한 新規港灣設施의 建設과 水域, 埠頭, 保管, 背後輸送 등 基盤設施의 整備 및 現代化가 급격히 이루어져 전체 항만의 처리능력이 크게 늘어났다.

그럼에도 불구하고 현재 우리 나라의 港灣設施은 기항선박과 취급화물량에 비하여 현저히 부족되어 일부항만의 기능이 저하되고 있는 가운데 港灣區域內에서의 貨物流通過程上 滯船·滯貨가 나타나고 있다. 이로 인하여 항만을 이용하는 국내 수출산업의 국제경쟁력 강화의 險路要因이 發生할 뿐만 아니라 貨物流通費用 增加에 국민경제상의 부담도 가중되고 있는 실정이다.

현재 우리 나라의 港灣計劃은 기존 항만의 시설개선과 신규항만건설을 포함한 開發分野에 치중되어 최근의 工業團地開發, 港灣內 都市機能의 증가에 탄력적으로 적용할 수 있는 運營 및 管理分野에 대한 체계적인 計劃樹立이 이루어지지 않고 있다.

이에 따라 항만개발이 일관성있게 이루어지지 못하고 있는 가운데 기존 항만시설의 利用率과 荷役能力이 低下되는 問題點이 나타나고 있다.

이와같이 不足한 港灣施設을 擴充하고 運營效率을 提高하기 위해서는 항만의 개발과 운영 및 관리분야를 포괄하는 종합적인 港灣基本計劃이 요구된다. 최근 사회간접자본 확충정책의 일환으로 각종 항만개발계획이 추진되는 가운데 항만시설의 運營效率化와 管理體制의 改善方案에 대한 논의가 활발히 이루어지는 등 우리 나라에서도 점차 항만개발 및 운영분야의 선진화가 중요한 정책과제로 떠오르고 있다.

本 研究에서는 우리 나라 항만의 中·長期 發展方向에 적합한 종합적인 港灣運營計劃을 근간으로 제주항의 운영현황과 문제점을 파악하고 기존 항만시설의 기능재배치, 부두별 기능전문화에 의한 전용부두 확충을 통해 항만시설의 생산성과 서비스 공급능력을 제고하기 위한 개선방안들을 검토하고자 한다. 아울러 세계적인 항만운영분야의 기술혁신, 경쟁격화 등 국제항만환경 변화에 대응하여 우리 나라 港灣産業의 自律的 基盤強化를 도모하는 港灣管理體制 改善方案을 포함한 港灣管理 基本計劃에 맞추어 細部 施行計劃의 성격으로 제주항의 管理體制 改善方案을 提示함으로써 港灣運營을 包含한 管理의 效率 極大化에도 도움을 주고자 한다.

第 2 節 研究의 方法 및 範圍

本 研究의 對象港灣은 濟州道內 5個港灣(濟州港, 西歸浦港, 翰林港, 城山浦港, 和順港) 중에서 제주항에 대하여 集中的으로 研究하였다. 또한 濟州道 全域을 그 背後勢力圈으로 하며 研究의 內容은 濟州港에 대한 基礎資料調查, 港灣을 둘러싼 環境變化, 港灣管理에 관한 基本計劃 및 現況, 中長期 物動量 展望, 港灣을 利用하는 主要 貨物分布, 제주항과 連繫된 運送經路, 地域開發計劃 등을 分析하여 港灣管理體制의 改善方案을 검토하고 배후권과의 連帶를 모색하고자 한다.

本 論文의 研究方法은 다음과 같다.

- ① 제주항의 航路, 水域施設, 埠頭施設 및 保管施設의 規模·現況을 調查·作成하여 各 施設別 關聯計劃 및 管理體制에 대해 調查·分析한다.

- ② 航路를 利用한 貨物量의 利用實績을 貨物別, 埠頭別로 分類·把握하고 主要 船席의 荷役裝備 利用現況, 上屋·野積場 等 保管施設 利用現況을 調査한다.
- ③ 埠頭施設의 機能別 利用現況과 問題點을 調査한다. 이에는 背後都市와의 調和 與否를 포함, 港灣與件 및 特性에 따른 問題點이 포함된다.
- ④ 經濟社會 發展趨勢, 國際環境, 對外交易量 擴大, 地域의 均衡發展 等 地域政策的인 變動을 勘案한 港灣의 海上物動量 推移를 分析하여 埠頭別 關聯開發計劃과 연계 검토하고 이를 港灣管理 및 運營의 効率化 方案에 活用한다.
- ⑤ 既存 港灣施設 運營現況 調査에 나타난 主要 問題點 및 向後 海上貨物量의 장래 추정치를 바탕으로 港灣管理 및 運營効率化를 위한 埠頭別 最適 港灣管理 基本方案을 設定하는 한편 ① 將來 貨物量, ② 港灣 背後敷地 確保 및 遊休敷地 活用, ③ 施設別 利用現況 및 問題點, ④ 隣接港과의 關聯性 等を 고려하여 埠頭別 중장기 運營計劃을 樹立한다.
- ⑥ 對象 埠頭別 運營合理化를 위하여 필요한 조치 및 改善方向을 提示하며, 특히 國有國營體制를 根幹으로 하고 있는 港灣管理體制를 國有民營體制로 轉換할 수 있는 港灣管理體制 改善方案을 제시한다.

本 研究가 自體 完結的인 것이 되기 위해서는 日本, 美國, 英國, 獨逸, 프랑스 및 其他 特異한 制度를 갖고 있는 國家들의 先進港灣을 비롯하여 國內 각 主要港灣들의 管理體制를 다각적으로 比較·分析하여야 하나 아직 우리 나라에서는 이에 대한 구체적이고 體系的인 研究가 不足한 實情이다. 또한 海運港灣과 關聯한 理論的인 接近도 아직은 미흡하여 本 研究에 많은 制約이 있었다. 특히 濟州인 경우 全國 他港灣에 비하여 그 重要性이 아주 微弱하여 한번도 港灣管理와 관련된 어떤 형태의 調査·研究가 없고 本 研究가 最初의 試圖이므로 資料의 蒐集에도 큰 어려움이 있어 불가피하게 미비점이 많은 상태에서 本 研究를 마치게 되었다.

이 課題에 대하여는 論者가 現職에 勤務하면서 보다 體系的이고 學問的인 接近을 시도함으로써 여러 가지 면에서 落後되어 있는 濟州地域港灣의 管理的인 면에서의 効率을 極大化할 수 있는 方案을 계속해서 研究해 나갈 것이다.

第 2 章 港灣의 理論的 接近

第 1 節 港灣管理의 基本概念

1. 港灣의 概念

港灣이란 陸上運送 및 海上運送의 交叉點으로서 기능을 발휘할 수 있게끔 物理的 施設과 서비스를 함께 提供할 수 있는 複合的 實體이다.

오늘날 항만이란 항만시스템으로서 海上과 陸上의 連繫點일 뿐 아니라 海上運送의 始終點으로서 기능을 발휘하고, 나아가서 이 機能遂行을 가능케 하기 위하여 施設과 서비스가 동시적으로 정비, 강구되어야 한다는 기본 특성과 요건이 수반되는 것이다. 船舶이 安全하게 出入港할 수 있는 충분한 수심과 安全하게 泊할 수 있는 底質이 갖추어지고 외부로부터의 바람과 조류를 막을 수 있도록 보호되며 繫留施設, 荷役施設, 保管施設 등 제반 부두시설의 능력이 모든 취급화물을 충분히 처리할 수 있도록 해야하며, 陸上運送과의 接續이 원활하도록 편리한 교통시설이 갖추어져 선박이 지체없이 入港하여 能率의으로 荷役한 後 곧 出港할 수 있어야 한다. 또한 항만은 기본적으로 物流서비스를 제공하며 생활공간으로서 관광 등 쾌적한 환경을 제공한다.

일반적으로 港灣(Port 또는 Harbor)⁷⁾은 海上과 陸地의 結節點으로서 海上交易, 海上旅客 및 觀光, 漁業 等の 相互作用이 원활히 이루어질 수 있도록 貨物處理施

7) Port와 Harbor는 동일어는 아니다. Port는 同種의 해상운송수단 혹은 異種 운송수단간에 화물과 여객의 교류가 일어나는 장소로서 여러개의 터미널로 구성되어 있다. 반면에 Harbor는 운송활동이 원활히 이루어질 수 있도록 바람, 조류, 파도로 부터의 장애를 최소화하기 위해 자연적, 인공적 또는 두 가지 모두에 보호된 장소를 의미한다. Port는 하나 이상의 Harbor에 걸쳐 있을 수 있으며, 어떤 Harbor는 여러개의 Port를 포함하고 있다. 예를 들어 일본의 동경만(harbor)은 요코하마항, 동경항, 치바항 등의 여러 Port를 포함하고 있으며 미국의 New York/New Jersey Port는 Lower Bay, Upper Bay, 일부 Hudson江, East江, Harie江, 일부 Long Island Sound 등의 여러 수역으로 구성되어 있다. 이에 대하여는 해운산업연구원, 「우리 나라 항만개발 및 투자정책에 관한 연구」, (1991), P.6 참조.

設, 乘客施設, 기타 특별한 시설 등 일련의 物的施設이 갖추어진 組織 또는 管理體制로 정의할 수 있다. 우리 나라 항만법 제2조에서도 항만을 '선박의 출입, 사람이 선박을 타고 내리거나 화물을 선박에 싣고 내릴 수 있는 시설이 구비된 것'으로 定義하고 있어 港灣을 施設群으로서 인식하고 있다.⁸⁾

따라서 항만이란 해상운송의 基地로서 해상수송을 육지와 연결시키는 운송시설이며 선박을 안전하게 출입·정박·계류시키고 水域交通의 연결에 관한 각종의 활동이 행하여지는 장소로서 철도·도로와 함께 資本主義의 발전에 原動力인 역할을 하여온 社會間接資本이며 시설, 장비와 運營制度의 三位一體의인 調和로서 管理되는 有機體的인 존재이다.

2. 港灣管理體制的 概念

海運港灣廳이 擔當하고 있는 業務는 크게 海運과 港灣管理에 관한 業務로 나눌 수 있다. 그러나 本 研究에서는 우리 나라 港灣管理體制的 改善方案에 대하여 研究하고 있으므로 이 中에서 港灣管理分野에 대하여 集中的으로 언급하고자 한다.

港灣管理를 港灣施設의 建設(港灣開發)과 建設된 港灣施設의 運營을 모두 포함하는 廣義의 概念으로 보고 本 研究에서는 港灣管理의 概念을 體制論的 接近方法(system approach)⁹⁾에 의거하여 接近하였다.

體制란 一般的으로 複數의 構成要素 또는 變數가 어떠한 關係를 가지고 相互依存性·相互關聯性·相互作用性·秩序·統一性 등이 存在하면서 環境과 끊임 없이 영향을 서로 주고 받는 實體 내지 全體를 意味한다. 하나의 體制는 보다 큰 體制의 한 部分이며 따라서 下位體制이기도 하다. 이를테면 政治體制·行政體制·經濟體制는 全體社會(國家社會)의 하나의 下位體制로 생각될 수 있으며 또한 各 體制는

8) 항만법 제2조에서는 이 법에서 사용하고 있는 항만, 지정항만, 지방항만, 항만구역, 입항구역, 항만시설, 종합여객시설 등에 대한 용어가 정의되어 있다.

9) 체계론적 접근방법 하면 곧 체계이론을 가리키며, 구조기능주의, 일반체계이론, 상호작용이론 등이 체계이론으로 불리고 있다. 이는 백완기, 「행정학」, 박영사, (1992), pp.46-47참조.

여러 下位體制(subsystem)로 이루어지고 있다.¹⁰⁾

또한 體制는 重複되는 經濟, 宗教, 人種 그리고 地理的 集團間的 勢力均衡이다. 각 그룹은 社會的으로 意思決定을 위한 결속을 형성함에 있어 어느 程度 發言權을 가진다. 각 그룹은 集團間的의 相互調整過程을 통해 서로 牽制된다. 또한 主要 集團들은 넓은 信念과 價値體系를 共有한다. 이 때 共有된 價値體系는 葛藤을 이미 確立된 채널로 이끌어서 初期의 異見을 妥協을 통해 解決하도록 조장한다.¹¹⁾

이러한 體制論的 接近方法의 觀點에서 볼 때 우리 나라 港灣管理體制의 改善方案을 모색함에 있어서는 港灣施設의 建設과 建設된 港灣施設의 運營이라는 두 가지의 下位體制에 注目하게 된다. 왜냐하면 이 두 下位體制는 서로 機能的으로 연결되어 있으며 全體體制(total system)의 下位體制로 認識되기 때문이다. 따라서 이 두 下位體制는 相互 依存性이 매우 크므로 有機的으로 연결될 경우 問題解決과 意思決定의 合理化에 도움이 될 뿐만 아니라 行政行爲의 보다 正確한 豫測과 說明을 可能하게 해준다.¹²⁾ 그러나 지금까지 우리 나라 港灣管理體制의 實態를 살펴 보면 港灣施設의 新規建設에만 置重하고 港灣施設運營의 效率化 側面에는 關心이 不足하여 現實適合性 있는 處方이 되지 못했다고 볼 수 있다. 이러한 觀點에서 本 研究에서는 港灣施設의 建設 뿐만 아니라 建設된 港灣施設의 運營의인 側面에 重點을 두어 우리 나라 港灣管理體制의 改善方案에 接近하였다.

港灣施設의 管理에 관한 業務는 港灣施設을 本來의 目的대로 사용할 수 있도록 제공하는 것과, 利用에 提供할 수 있도록 양호한 상태(그 기능이 최대한으로 발휘될 수 있는 상태)로 유지하는 것이 주요 내용이다. 항만시설은 海陸의 物流를 원활하게

10) 김규정, 「행정학 연구」, 법문사, (1989), P.69 참조.

백완기, 「행정학」, 박영사, (1992), P.47 참조.

Kenneth E.Boulding, "General System Theory - The Skaletion of Science", *Management Science*, 2, April 1956, pp.197-208 참조.

11) 전중섭, 「행정학」, 박영사, (1991), p.106 참조.

William E.Connolly(ed.), *The Bias of Pluralism*(New York: Atherton, 1969). p.3 참조.

12) 김규정, 「행정학 연구」, 법문사, (1989), p.72 참조.

하기 위하여 이용되는 것이 그 설치목적이므로, 이를 이용하기 쉽도록 적극적으로 운영한다고 하는 動的 側面에서의 관리가 불가결한 데 이같은 관리를 「動的의 管理」라고 한다. 한편, 항만시설이 효율적으로 이용되기 위해서는 언제든지 이용될 수 있는 상태로 유지할 필요가 있다. 이는 항만시설을 시설물(재산)로서 유지, 보존한다고 하는 측면에서의 관리인데, 이같은 관리를 「靜態的 管理」라고 한다.

「동태적 관리」란 항만시설을 本來의 設置目的에 따라 이용할 수 있도록 제공하는 것을 주내용으로 하는데, 이에 는 이용에 따른 秩序의 保存과, 利用을 增進시키기 위한 활동 등도 포함된다. 이 경우, 이용에 관한 질서의 보전이란 항만시설의 사용에 대하여 일정한 制限을 둔다든지 혹은 일정한 행위를 規制함을 뜻하며, 이용을 증진시키기 위한 활동이란 항만시설을 이용하는 자의 편의를 도모하여 시설을 이용하기 쉽게 하는 것으로서 선박전화, 폐유회수, 기중기 운전, 급수 등 서비스 제공, 시설을 소개하는 팜플렛 발행 등을 의미한다. 「정태적 관리」란 재산의 취득(내지는 설치), 유지, 보존, 운용 및 처분에 관한 일련의 활동을 뜻한다.

또한 위와 같은 港灣管理의 概念을 基礎로 港灣行政에 대한 概念을 간략하게 整理하여 보면 우선 항만행정을 다음과 같이 구분할 수 있다. 그 하나는 固有한 意味에 있어서의 港灣行政이며 이는 항만의 物理的 條件인 항만시설을 운영관리하는 港灣管理行政인 것이며, 다른 하나는 港灣의 開港場으로서의 要件인 CIQ에 관한 것으로 港灣統制行政인 것이다.

고유한 의미에 있어서의 항만행정은 다시 항만시설의 관리운영이라는 企業的 機能과 港灣秩序의 維持라는 權力的 機能으로 다시 兩分할 수 있다. 전자는 항만관리이고 후자는 항만행정(Harber master)기능이다. 항만관리기능에는 항만의 종합개발계획과 항만의 건설 및 항만시설의 운영과 유지보수라는 항만에 관한 종합적 기능을 포함하며 이에 관계되는 법령으로서는 '港灣法', '公有水面管理法', '公有水面埋立法' 등이 있으며, 港灣行政機能은 항만에 입출항하는 선박에 대한 統制와 港內 秩序維持를 위한 警察機能 및 港灣關聯業體에 대한 指導·監督機能 등 港灣에 대한

一般行政機能을 포함하는 것으로 이를 위한 관계법령이 곧 '開港秩序法', '港灣運送事業法', '導船法' 등이다.

港灣管理機能과 港灣行政機能은 위에서 말한 바와 같이 기능면에서 엄격히 구분되는 동시에 실제 집행과정에 들어가서는 상호 밀접한 유기적 관련성을 가지며 엄격히 구분되어 兩立할 수 없는 것이며 여기에 港灣行政의 特性이 있는 것이다.

第 2 節 港灣의 役割과 特性

1. 港灣의 役割

가. 國內産業의 國際競爭力 提高

항만의 가장 중요한 任務는 항만을 통과하는 화물을 신속·저렴하게 처리함으로써 직접적으로 항만이용자 뿐 아니라 나아가서는 우리 나라의 貿易과 國民經濟에 공헌하는 것이다. 부존자원이 빈약한 우리 나라는 1962년 제1차 경제개발5개년계획의 시행 초기부터 강력한 對外指向的인 經濟開發政策을 통해 고도의 경제성장을 실현해 왔다. 주요 원자재의 대부분은 수입에 의존하고 있으며 또 생산된 국내 생산물의 대부분은 수출해 왔다. 해운은 장거리 수송의 경우 경제적인 저렴성과 대량성 등에서 절대적으로 유리하므로 외국무역 화물량의 99% 이상이 항만을 통한 해상운송에 의존하고 있다.¹³⁾ 또한 국내 유통에서 접하는 해상운송의 비율도 1993년의 경우 톤·km 기준으로 49.6%를 넘어서고 있으며 산업철도의 용량한계, 도로의 포화상태 등에 따른 물류비용의 상승으로 해상운송의 비중은 더욱 늘어날 전망이다.¹⁴⁾ 또한 工業團地도 항만을 축으로 하는 臨海地域에 주로 형성되어 있으므로 지난 30년간 우리 나라의 항만은 경제성장의 중요한 촉매활동을 수행해 온 매우 중요한 貨物流通基盤施設이다.

항만시설의 적절한 開發과 效率的인 運營에 의해 海外市場에서의 우리 나라 商品

13) BTE, "Shore-based Shipping Costs", *Non-bulk Cargo*, Canberra: Bureau of Transport Economics, (1986), p.16 참조.

14) 「해운항만 통계연보」, PP. 452-453 참조.

輸出價格이 낮아질 수 있다. 또한 우리 나라의 産業構造는 수출을 위해서 반드시 상당부분의 원자재 및 부품을 수입해야 하므로 항만에서의 貨物流通費用 절감으로 수입가격을 낮추어 간접적으로 輸出競爭力을 높일 수가 있는 것이다. 또한 우리 나라의 상품이 갖고 있는 해외시장으로부터의 地理的 遠距離의 불리한 점도 항만화물유통의 원활화에 의한 유통비용의 절감으로 극복할 수 있다.

UNCTAD에 따르면 일반화물의 경우 海上運賃에 직접적인 영향을 주는 年間 船舶運航費의 60~80%가 양쪽 항만에서 발생되고 있는 것으로 나타났으며 TBS¹⁵⁾의 보고서는 선박의 資本費를 포함한 海上運航費(vessel operation cost)는 전체 컨테이너運送原價의 28%에 불과하고,¹⁶⁾ 貨物處理費用을 포함한 컨테이너 터미널 비용(terminal operations)과 내륙운송비용이 총 운송원가의 29%와 20%를 각각 점하고 있는 것으로 분석하고 있다. 또한 Australia의 경우 港灣 및 內陸運送費用이 非벌크貨物(non-bulk cargo)의 수출·수입금액에서 차지하는 비중은 약 6.5%와 4%로 각각 높은 수준임이 實證的 研究에서 나타났다.¹⁷⁾

한편 이와 같은 직접적인 항만운송비용 뿐만 아니라 滯船料,¹⁸⁾ 기타 運送遲延에 따른 間接費用 역시 수출입활동에 심각한 영향을 끼치므로 貨主들에게는 때때로 이러한 間接費用이 直接費用보다 더욱 관심이 많게 되는데 간접비용의 예로서는 貨物運送遲延으로 인한 在庫費用 增加 및 생산차질에 따른 추가비용, 열악한 운송서비스로 인한 시장상실, 체선료 및 보험·금융비용 등을 들 수 있다.

이러한 열악한 요소로 인한 비용상승은 수출업자에게 해외시장의 喪失可能性과 연결되므로 매우 중요한데 특히 港灣費用 上昇은 해외시장에서 대외 수출경쟁력을 약화시키는 결과를 초래할 것이다. 특히 最近 우리 나라의 對外 開放幅 擴大로 날로 중대되는 수입제품에 대해 항만에서부터 효율적으로 관리해 나가는 것이 필요한데 이는 물류측면에서 볼 때 모든 수입제품은 항만으로부터 국내유통이 개시되며 항만이

15) TBS는 Temple, Barker and Sloane Consulting Co의 약어임.

16) 「우리 나라 항만개발 및 투자정책에 관한 연구」, (1991. 12), P.7 참조.

17) BTE(1986), P.16 참조.

18) 체선료는 선석부족 등으로 하역작업을 대기하면서 발생하는 모든 비용을 말함.

수입화물의 유통시발점이기 때문이다. 따라서 우리 나라의 수출입 활동을 활성화시키기 위해 항만 및 내륙운송비용의 절감과 신속·원활한 서비스의 제공이 요구된다. Australia의 조사에 의하면 FCL화물¹⁹⁾의 경우 20% 비용절감은 화물가액의 2~3%에 해당하며 LCL화물²⁰⁾의 경우 20% 비용절감은 화물가액의 6%에 해당하여 製品の價格構成上 無視할 수 없는 要素가 되어 있다.²¹⁾ 더욱이 항만서비스의 向上은 迅速性, 信賴性, 便利性, 安全性 等과 關聯되어 직접비용보다 관심이 더 큰 간접비용의 감소를 의미하므로 국가의 수출입 활동에 지대한 영향을 미치게 된다.

나. 地域開發 効果

항만은 여러 가지의 開發效果를 地域社會 및 國家에 광범위하게 미치는 사회간접 자본으로서 당해지역 및 背後地域經濟의 活性化에 매우 큰 비중을 차지하는 까닭에 지역개발에 대한 기여가 항만의 중요한 목표의 하나로 설정되어 있다. 항만개발의 효과는 投資 그 自體에 의한 事業效果와 施設이 機能함으로써 발생하는 利用效果로 나눌 수 있다. 이러한 효과는 화폐가치로 측정 가능한 經濟的 效果와 화폐가치로 측정이 불가능한 社會開發效果로 분류할 수 있다. 항만은 지역개발의 핵으로 작용함으로써 國土開發政策上 人口나 産業의 適正配置에 크게 기여할 수 있다. 이들 효과는 항만개발과 함께 다른 經濟·社會的 基盤의 정비가 동시에 이루어짐으로써 발생하는 것이다.

또한 항만은 海域을 이용하여 기존의 陸域에서의 제한에서 크게 벗어나 자유로운 계획의 수립이 어느 정도 가능하므로 항만배후지역이 안고 있는 空間的인 問題, 즉 交通問題, 住居問題, 廢棄物處理問題, 再開發 問題 等の 해결을 위한 공간을 제공하여 배후도시의 쾌적성, 안전성의 향상에도 기여할 수 있는 것이다. 항만의 지역개발 효과란 항만산업 및 港灣依存産業에 土地, 港灣施設 等を 提供하여 개발촉진을 극

19) FCL 화물이란 단일의 LOT로서 컨테이너 양이 충만된 화물(Full container loads)을 말함.

20) LCL 화물이란 LOT가 적으며 여러 LOT의 화물을 합하지 않으면 컨테이너가 가득차지 않은 화물(Less than container loads)을 말함.

21) 「우리 나라 항만개발 및 투자정책에 관한 연구」, (1991. 12), P.8 참조.

대화하는 것을 말하며 이와 아울러 效率的인 港灣서비스의 제공에 의해 화물유통비의 절감이나 항만의존산업의 부가가치 증대로 지역산업의 경쟁력을 배양하고 항만에서의 直·間接 雇傭水準 및 波及效果를 극대화하여 지역의 경제활동이 활성화되며 이로 인한 효과가 지역의 경계를 넘어서 국가전체의 경제활동과 연결되어 궁극적으로는 國民經濟全體에 광범위한 효과를 미치게 된다.

항만개발에 따라 각종 海運 및 港灣關聯産業을 중심으로 형성된 경제적 영향력이 당해지역에 한정되지 않고 그의 영향권(Zone of influence) 내에 있는 背後地域과의 交互作用이 여타 交通手段 等の 基盤施設의 발달로 더욱 활발해지며 이에 따라 배후 지역들의 성장을 자극, 유도, 촉진하는 外部效果를 가져와 地域成長의 거점으로서 중추적 역할을 수행하는 것이 일반적이므로 港灣開發은 人口와 産業을 유치시키고 都市를 育成하는 광범위한 개발효과를 갖는 것이다.²²⁾

다. 地域經濟의 産業活動 支援

港灣經濟는 地域經濟의 一部分을 이루고 있으며, 지역경제와는 불가분의 관계를 유지하면서 끊임 없이 相互作用을 해 나가고 있다. 항만은 일정한 領域을 所有하고 있으나 항만내에서의 獨自的인 활동은 있을 수 없다. 다만, 항만경제는 中央政府의 海運政策이나 港灣政策에 따라 다소 달라질 수 있는 소지를 갖고 있고, 선박을 통하여 외국과의 교역이 이루어지게 되는 것이므로 순수한 의미에서의 지역경제와는 다른 特殊性이 인정 될 따름이다.

일반적으로 輸出入商品價格의 6~7%가 항만에서 발생하는 費用이라고 한다. 항만에서 발생하는 비용의 대부분은 지역경제에 기여하게 되고 지역경제의 산업활동을 통한 각종 상품이 항만을 이용하여 수출입되는 것이므로 항만과 지역경제는 상호 밀접한 관계를 유지하게 되는 것이다. 따라서 港灣은 地域의 經濟 및 産業活動을 支援하는

22) Stern E. and Hayuth, Y., "Developmental Effects of Geographically Located Ports", B.S.
Hoyle and D.Hilling (eds.), *Seaport Systems and Spatial Change*, John Wiley and Sons, Ltd., (1984), pp.240-242 참조.

役割을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

2. 港灣의 經濟的 特性

港灣은 施設과 裝備 및 人力을 動員하여 海上運送과 陸上運送의 연결점에서 貨物 흐름에 따르는 時間的, 空間的 거리를 극복하기 위한 運送서비스를 제공한다는 観点에서 하나의 서비스 산업으로 간주될 수 있다. 항만이 제공하는 施設서비스를 財貨로 볼 때 이들의 經濟的 特性으로는 일반 소비재와는 달리 公共財라는 점, 規模의 經濟 및 埋沒費用(sunk cost)이 存在하고 地域的인 獨占을 어느 정도 享有할 수 있으나 인근항만과의 경쟁가능성을 배제할 수 없다는 점 등을 들 수 있다. 규모의 경제와 매출비용의 존재는 신규 항만의 개발투자에 위협요소로 작용하게 되어 기존 항만의 獨점적 지위를 제공하게 된다.²³⁾

가. 公共財(Public goods)

개개인의 항만이용이 다른 사람의 항만이용에 별다른 영향을 주지 않고 港灣서비스를 공유할 수 있으며 항만에 대한 價値評價는 서로 다르다 하여도 利用可能한 港灣서비스는 모두에게 同一하다는 점에서 항만은 도로·교량·댐·政府서비스 등과 마찬가지로 公共財로 看做된다.

이와 같은 共同消費性과 非排除性的의 原則을 갖는 特性 때문에 이들 財貨는 市場機構에 의해서는 충분한 공급을 기대하기 어려우므로 일반적으로 公共部門에 의해서 공급되고 있다. 주의할 것은 항만이 公共財로서 外部效果를 가지고 있지만 使用料를 징수함으로써 어떤 측면에서는 排除原則을 적용시킬 수 있다는 사실이다. 또한 港灣서비스는 도로, 공항 등과 마찬가지로 施設能力에 비해서 需要가 많아지게 되면 혼잡을 야기하게 된다는 점에서 純粹公共財(pure public goods)와는 성격이 다른 混雜可能公共財(congestable public goods)라고 하겠다. 항만에 寄港하는 선박수가 늘어남에 따라 처리능력에 負荷가 걸리는 경우, 혼잡현상의 발생은 자신의 대기시간이

23) 「우리 나라 항만개발 및 투자정책에 관한 연구」, PP.11-14 참조.

길어짐은 물론 다른 선박의 대기시간도 증대시키며 그 결과 혼잡의 정도도 초혼잡(hyper congestion)으로 이행된다. 혼잡이 가져오는 사회적 손실 가운데 가장 큰 부분은 時間費用이라고 하겠으며 이로 인한 波及效果는 매우 크다 하겠다.

나. 規模의 經濟(increasing returns to scale)의 存在

오늘날 港灣開發에는 施設의 不可分性 때문에 一時에 대규모의 항만시설투자(고정 비용)가 요구되고 있으며 이는 일반적으로 처리량이 많고 적음에 불구하고 일정하므로 運送量의 增加와 함께 처리량 1단위당 항만시설의 비용은 체감하므로 港灣서비스産業에는 規模의 經濟가 存在하고 있다. 따라서 港灣서비스의 공급에 대한 平均費用이 限界費用을 上廻하게 됨으로써 經濟學에서 주장하고 있는 限界費用價格政策(marginal cost pricing)은 港灣運營의 損失을 가져와 정부의 보조금 없이는 지속적인 운영이 불가능하게 된다.

항만서비스에 대한 수요가 많고 항만시설을 확대하는 경우 어느 규모에서는 더욱 큰 규모의 시설을 높은 稼働率로서 이용하면 처리량 1단위당의 비용이 저렴하게 된다.²⁴⁾ 따라서 規模의 經濟가 作用하기 때문에 시설을 확대하게 되면 長期平均費用을 下落시켜 항만운영에 유리한 입장을 제공할 수 있다. 그러나 규모의 경제를 의식한 施設投資의 大規模化는 國家全體의 過剩投資의 가능성이 발생하므로 世界的인 海運·港灣環境 및 與件의 變化를 신중히 檢討·豫測하여 投資를 해야 할 것이다.

다. 回收不可能費用(sunk cost)의 存在

항만시설은 港灣서비스 이외의 다른 목적으로 轉用하기가 매우 어렵기 때문에 港灣서비스가 중단되었을 경우 항만시설에 투입된 투자비는 대부분 回收不可能한 費用이라 하겠다. 항만개발의 실패는 막대한 규모의 투자비를 회수할 수 없다는 점에서 부족한 國家財源의 浪費를 초래할 뿐만 아니라 轉用不可能한 거대한 시설의 방치는 海岸域의 관리에도 커다란 문제점을 야기시키게 된다.

24) Jones, L., *Systems Behaviour, module 1*, London: Open Univ. Press, (1973), P.60 참조

라. 地理的인 獨占現象과 競爭可能性

항만을 통해 수송되는 화물은 固定貨物(captive cargo)과 流動貨物(footloose cargo)로 大別할 수 있다. 前者는 항만에 연계된 背後地域의 경제활동과 필수적으로 연계된 화물로서 이 경우 항만은 지역적인 독점의 지위를 누릴 수 있다. 과거의 분석적 연구에서 항만을 獨占的 産業으로서 假定한 이유도 여기에 있다. 그러나 內陸交通의 發達は 背後地域(hinterland)이 뚜렷한 구분을 어렵게 하고 있으므로 최근 들어 배후지역의 구분은 큰 의미를 잃어가고 있다. 인근항만과 배후지역이 중복되는 지역에서 발생하는 화물은 화물수송에 비용이 적게 드는 항만을 선택할 수 있으므로 이 경우 항만은 이 지역에 대하여 더 이상의 독점력을 행사할 수 없으며 이에 따라 최근에는 항만을 競爭産業으로 分析하는 것이 一般的이다.

3. 港灣貨物流通시스템의 特性

항만시설의 내용은 우리 나라 '港灣法' 제2조에 의하면 '선박의 입항·정박을 위한 수역시설, 방파제·방조제 등의 외곽시설, 도로·교량 등 임항교통시설, 하역 또는 기타 목적을 위한 계류시설, 항로표지·항무통신 등의 항행보조시설, 각종 하역기계 상육·화물처리장 등 화물처리시설, 창고·아적장 저목장 등 보관시설 및 선박보급시설, 항만후생시설, 항만종사자교육·연수시설, 항만의 관제·홍보·보안시설, 항만역 무용선박, 항만시설사용자의 업무용시설, 항만시설용 부지' 등 그 범위가 매우 넓다.²⁵⁾ 항만에서의 화물유통은 항만이 지니고 있는 터미널 기능을 이용하여, 항만을 경유하는 화물에 대하여 供給者로부터 消費者에 이르기까지 존재하고 있는 時間的, 空間的 거리를 효과적으로 극복하기 위한 物理的 經濟活動을 총칭하는 것이다. 商去來에 따르는 貨物移動의 구체적 實現行爲의 하나인 港灣貨物流通서비스에 대한 수요는 誘發需要(derived demand)로서 서비스 그 자체가 수요의 목적이 아니라 다른 경제활동을 수행하기 위한 수단으로서 수요되기 때문에 그 근원이 되는 國內外 經濟

25) 항만법 제2조 제6호에 항만시설의 내용이 명문화되어 있다.

活動과 海運活動에 밀접하게 영향을 받는 특성을 갖고 있다. 항만에서의 貨物流通過程은 항만을 통과하는 화물의 효용, 즉 경제적인 가치를 증대시키기 위해 항만통과화물을 適時에 適所의 利用者에게 迅速, 安全, 低廉한 費用으로 서비스를 제공하는 것을 목표로 하고 있다.

이상과 같은 항만에서의 貨物流通의 特性은 다음과 같이 5가지로 要約할 수 있다.²⁶⁾

- ① 制約性 : 항만은 公共性이 매우 강조되며 이에 따라 항만에서의 貨物流通도 여러 가지 제약이 따르게 된다. 이러한 制約은 施設, 場所, 勞動力 및 料金에 영향을 미치게 된다.
- ② 不規則性 : 항만에 있어서의 화물의 移動은 不規則한 特性을 가진 海上運送과 밀접한 관계가 있기 때문에 이러한 不規則性에 對應하는 일이 重要한 課題로 登場한다.
- ③ 勞働集約性 : 항만에서의 화물유통의 中樞的 機能을 遂行하는 荷役의 경우 오늘날 省力化를 위한 시설 및 장비의 專用化와 自動化가 추진되고 있으나, 流入되는 財貨의 多樣性 등으로 아직도 勞動力은 서비스 제공의 中心的 位置를 차지하고 있다.
- ④ 受動性(또는 被動性) : 기본적으로 항만을 경유하는 화물을 대상으로 하는 港灣의 貨物流通은 商去來에 從屬되는 화물유통만 취급할 뿐 港灣 自體가 需要를 創出하지는 않는 受動性을 띠게 된다.
- ⑤ 即時性(또는 非貯藏性) : 항만에서의 항만유통 서비스는 無形的인 生産物의 類型에 속하는 것으로서 生産과 同時에 消費되는 即時性을 本質로 하고 있다. 이는 일반상품이 生産, 販賣의 過程을 거쳐 賣買되고 있는 것에 비하면 매우 다른 특성이라고 할 수 있다.

26) 李哲榮, "항만의 생산성과 항만물류", 「해양한국」, 통권 172호, 1월호, 한국해사문제연구소, (1988), PP. 162-163 참조.

이와 같은 항만에서의 貨物流通過程은 管理組織體, 施設 및 裝備 그리고 사람 등으로 구성되어 있는 복잡한 변수들을 동시에 처리하여 문제의 해결을 찾아야 하며 시스템의 分析이 요구되고 있다. 항만에서의 화물유통과정은 아래와 같이 시스템으로 구비해야 하는 條件을 모두 갖추고 있다.²⁷⁾

첫째, 港灣貨物流通過程은 入出港支援시스템, 埠頭荷役시스템, 貯藏시스템, 內陸輸送시스템 및 港灣情報시스템과 같은 副次시스템(subsystem)으로 구성되어 있으며 이러한 副次시스템들도 그 자체가 여러 가지 要素로 구성된 복잡한 집합체인 港灣貨物流通過程은 바로 시스템의 전형적인 예의 하나라고 하겠다.

둘째, 港灣貨物流通過程은 구성요소 상호간의 기능이 구체적으로 정의되고 있어 각 副次시스템이 어떤 기능을 행하는지 분명하게 파악된다.

셋째, 港灣貨物流通過程은 분명한 目的을 가지고 있다. 즉, 港灣流通過程은 항만 내외에서의 원활한 화물유통을 기함으로써 利用者와 管理者에게 모든 비용의 절감을 기하는 동시에 迅速, 安全 등 질 높은 서비스를 제공한다는 뚜렷한 목적이 있으며, 서비스의 질이 구체적이며 또한 정량적으로 표현될 수 있다는 데 특징이 있다.

넷째, 港灣貨物流通過程도 단순히 상태로 존재하는 것이 아니고 時間的인 흐름이 지정되어 있다. 즉, 海上運送에 의하여 선박이 항만에 도착하면 앞에서 열거한 각 부차시스템의 순서를 시간에 따라 거쳐야만 한다.

마지막으로 위에 열거한 네 가지 조건을 만족시킨다 할지라도 그러한 시스템이 환경에 적응할 수 없다면 시스템으로 성립할 수 없으나 港灣貨物流通시스템은 現實과 調和를 이룰 수가 있는 것이다.

따라서 항만은 최소한 두 가지 이상의 要素를 포함하고 있고 環境, 즉 外部的 要素와 相互作用하며, 시간에 따라 상태가 바뀌는 특성을 가진 시스템으로서 사람,

27) 文成赫, 「항만운송 시스템의 분석에 관한 연구」, 한국해양대학 대학원 논문집, 제5집, (1983), P.155-156 참조.

運營 및 工學 등과 관련되어 있다.

항만에서의 貨物流通시스템을 海上으로부터 陸上으로의 貨物移送이라는 時間的 順序에 따라 나타내면 入出港 → 荷役 → 移送 → 保管 → 內陸輸送連繫의 經路를 취하고 있으며, 이러한 經路上에 있는 시스템의 각 요소의 기능이 아무리 우수하다고 해도 각 단계간에 조화를 이루고 있지 않으면 항만의 생산성은 이들 단계중 가장 생산성이 낮은 단계의 서비스 수준에 의해 결정된다. 즉, 各 副次시스템이 최대한 效率的으로 작동할 때 전체 항만시스템이 효율적이 되는 것은 아니며 효율성 증대의 실질적인 가치는 시스템내에서의 병목(bottleneck) 현상을 시스템내의 다른 하부구조에 전가시켰는지에 따라 판단되는 것이다. 만약 터미널의 效率性으로 인하여 모든 輸入컨테이너의 通過時間이 현재보다 반으로 줄어들었다더라도 이러한 터미널 效率性 增大의 實質的 効果는 內陸連繫運送시스템이 증가한 양을 얼마나 수용할 수 있는가에 의존하는 것이다.

1988年度 海運港灣廳의 '항만운영 효율화 연구'내용에 의하면 우리 나라의 항만생산성을 저해하는 가장 큰 요소는 野積場 및 倉庫施設 등 保管施設의 不足으로 나타나고 있다. 항만에서의 화물흐름은 不規則的이고 非連續的인 海上運送에 따라 一時的大量性을 가지고 있다. 따라서 港灣保管施設은 海上運送과 內陸運送 사이에서 一種의 緩衝作用 및 調整役割을 수행하여 하역된 화물의 흐름을 연속적이고 원활하게 하는 가장 중요한 요소인 것이다. 保管施設의 不足은 港灣의 滯貨現象을 유발시키는 데만 그치는 것이 아니라 나아가 선박으로부터의 滯船現象을 더욱 심화시키는 악순환을 유발시키는 것이다. 더욱이 현재 우리 나라 항만의 背後連繫輸送의 혼잡이 갈수록 심화되어 항만에서의 반출경로는 더욱 限界에 직면하고 있다. 이에 따라 보관시설의 확충이 요구되나 空間的·物理的으로 擴充의 여지가 없어 보관시설의 부족에 따른 문제점이 더욱 크게 露呈되고 있다.

第3章 우리나라 港灣開發 및 投資政策

第1節 港灣管理計劃

1. 港灣開發의 主體

우리 나라의 경우 港灣開發主體는 中央政府와 民間으로 분류할 수 있다. 國家全體의 利害에 重要한 關聯을 갖는 '指定港灣'과 '地方港灣'의 開發은 海運港灣廳이 행하고 있다. 私設港灣施設은 자동차, 시멘트, 제철, 발전·정유공장 등의 임해부 공장시설의 필요한 부대시설로서 정비되는 항만시설로서 企業의 自己資金으로 행해진다.

한편, 公共港灣의 컨테이너埠頭는 '韓國컨테이너埠頭工團法'(1989. 12. 30)에 의하여 설립된 韓國컨테이너埠頭公團이 정비주체가 되어 있다.²⁸⁾ 이제까지의 항만개발은 대부분 政府財政에 의존함으로써 國家豫算의 경직성 등으로 財源의 適期調達이 어려웠다. 따라서 컨테이너埠頭公團은 항만개발 수익을 항만에 재투자하고 投資財源 調達을 다각화하여 컨테이너埠頭를 효율적으로 개발 및 관리운영하기 위하여 1990년 4월 창립된 公企業으로 기존의 부산항과 새롭게 개발되고 있는 광양항의 컨테이너터미널과 內陸컨테이너 基地(ICD) 개발사업을 국가로부터 위탁받고 있다. 컨테이너埠頭公團은 정부가 이미 개발한 컨테이너埠頭(부산항 5,6부두 및 3단계 부두와 광양항 1단계 부두)를 국가로부터 無償貸付받아 運營業者에게 轉貸함으로써 생기는 임대료 수입과 개발채권발행, 차입 및 차관 등으로 향후 컨테이너 開發所要資金을 調達하게 된다. 또한 개정된 '항만법'(제17조)에서는 공단의 개발재원 확보 다각화의 일환으로 공단이 항만공사로 조성한 토지 또는 시설중 항만시설을 제외한 잔여토지에 대하여는 총사업비 범위내에서 소유권을 취득할 수 있도록 규정함으로써 開發利益을 投資財源으로 활용가능케 했다.²⁹⁾

28) 韓國컨테이너埠頭公團法 (法律 第4191號, 1989. 12. 30 制定) 제7조에 의거 컨테이너부두의 개발 및 관리·운영을 전담하고 있다.

29) 「우리 나라 항만개발 및 투자정책에 관한 연구」, P.43 참조.

2. 港灣計劃의 樹立

우리 나라에서는 港灣基本計劃의 樹立이 法律上 明示되어 있다. '港灣法' 제5조에는 항만의 개발을 촉진하고 운영의 효율성을 제고하기 위하여 '지정항만'의 경우는 해운항만청장이, '지방항만'의 경우는 시·도지사가 10년을 단위로 하여 각각 港灣基本計劃을 樹立·施行하도록 규정하고 있다. 이 경우 항만기본계획에 포함되어야 하는 사항으로는 ① 港灣의 中·長期開發計劃, ② 港灣의 年度別 開發 및 管理運營計劃, ③ 港灣의 指定·變更 및 廢止에 관한 사항, ④ 港灣開發 豫定地區의 指定에 관한 사항, ⑤ 其他 港灣管理廳이 필요하다고 인정하는 사항 등이 있다.

'지정항만'과 '지방항만'의 경우 港灣整備主體는 海運港灣廳이며, 해운항만청은 당해년도의 港灣投資金額을 算定하여 이를 EPB³⁰⁾에 제출하여 승인을 받아 정비를 행하고 있다. '지방항만'의 경우 港灣基本計劃의 樹立 節次를 설명하면 다음과 같다.

- ① 해운항만청장이 지정항만에 대한 항만기본계획을 수립하고자 할 때에는 관련되는 중앙행정기관의 장 및 관계되는 시·도지사와 협의하여야 한다.
- ② 해운항만청장이 당해 항만기본계획을 변경하고자 할 때에는 관련되는 중앙행정기관의 장 및 관계되는 시·도지사와 협의하여야 한다.
- ③ 해운항만청장은 항만기본계획이 수립된 날로부터 5년을 단위로 하여 그 타당성 여부를 검토하여야 한다.
- ④ 항만기본계획을 수립 또는 변경한 때에는 교통부령이 정하는 바에 의하여 告示하여야 한다.

'지방항만'의 항만기본계획은 시·도지사가 수립하되 해운항만청장의 승인을 받아야 하며 그 절차는 '지정항만'의 항만기본계획의 수립절차와 동일하다.

한편, 港灣基本計劃은 國家全體의 利害에 밀접히 관련되어 있기 때문에 海運港

30) EPB(경제기획원)는 Economic Planning Board의 약어임.

灣廳長은 그 諮問機關으로서 中央港灣政策審議會를, 地方海運港灣廳長의 諮問機關으로서 地方港灣政策審議會를 각각 설치하여 항만기본계획 수립 및 변경시 이러한 심의회의 자문과 관계 각 방면의 의견을 듣도록 되어 있다.

中央港灣政策審議會의 審議內容은 ① 항만기본계획의 수립 및 변경에 관한 사항, ② 항만의 지정과 폐지에 관한 사항, ③ 항만구역의 지정과 조정에 관한 사항, ④ 기타 항만의 개발 및 관리운영에 관한 사항으로 해운항만청장이 심의에 부치는 사항 등으로 되어 있다. 한편, 지방항만정책심의회는 ① 중앙항만정책심의회에서 위임된 사항, ② 당해항만의 개발 및 관리·운영에 관한 사항으로 되어 있다.

그러나 港灣政策審議會가 본래의 심의기관으로서 충분히 기능하기 위해서는 심의회의 설치 및 運營이 常例化 되어 있어야 하나 항만정책심의회는 해운항만청장에 의해 소집되는 단순한 諮問機構에 불과하며 심의기관은 아니라고 하겠다. 더구나 심의회의 구성원을 보면 관계 中央行政機關의 委員이 많은데 반해 關係地方自治團體나 港灣關聯 團體의 代表者들은 전혀 찾아볼 수 없다. 이같은 점을 고려해 보면 항만정책심의회는 해운항만청장이 항만기본계획을 수립할 때, 關係 中央機關과의 調整을 원활히 하기 위해 설정되어 있는 補助機構에 불과하다는 것으로 이해되어 진다. 이 점은 海運港灣廳의 次長이 審議會의 委員長으로 되어 있다는 점이나 지방심의회는 경우 심의내용이 중앙으로부터 위임된 사항 등에 제한된다는 점에서도 잘 드러나고 있다. 이와 같이 우리 나라에서는 都市關係者나 港灣關係 利害關係者의 意見이 港灣基本計劃의 樹立에 거의 반영되지 않는 실정이다.³¹⁾

第 2 節 港灣開發의 特徵

우리 나라 港灣開發의 特徵을 살펴보면 크게 4가지로 분류할 수 있다. 첫째는 國家가 港灣을 開發·管理하고 있다는 점, 둘째 國家의 經濟開發計劃과 關聯하여

31) 제주지방해운항만청인 경우 지방항만정책심의회는 구성되어 있으나 아직 심의회 개최실적이 전혀없다.

港灣이 開發되고 있다는 점, 셋째 터미널 및 産業活動을 위한 空間으로서의 港灣이 開發되고 있다는 점, 넷째 港灣投資費用의 回收가 強調되고 있다는 점 등이다. 이하에서는 이러한 要因들에 대하여 간단히 살펴보겠다.

첫째, 國家가 港灣을 開發·管理하고 있다는 점이다. 우리 나라 主要 港灣의 開發主體는 地方自治團體가 아니라 中央機關인 海運港灣廳으로서 海운항만청은 항만 정비에 필요한 자금을 一般會計와 一部の 特別會計로부터 調達하고 있다. 이와 같이 항만을 국가의 자금으로, 더구나 국가가 직접 투자하고 있다는 점이 우리 나라의 항만 개발에 있어서 가장 두드러진 특징이다. 우리 나라의 港灣開發이 國家主導下에 진행되게 된 것은 ① 公業화를 급속히 추진하는 과정에서 基盤施設의 부족이 애로사항으로 작용하고 있었기 때문에, 국가 스스로 의식적으로 항만개발에 착수하지 않을 수 없었다는 점, ② 민간이 항만을 투자·개발할 수 있을 정도로 민간자본의 축적이나 기술 및 인적자원이 풍부하지 않았다는 점, ③ 公有水面은 국토의 일부이며, 공유수면을 매립하여 항만을 개발·관리하는 자는 민간이 아닌 국가라고 하는 사고방식이 강하게 남아있다는 점 등을 지적할 수 있다.

둘째, 港灣投資 및 開發이 國家의 經濟開發計劃과 보조를 맞추어 계획적으로 시행되고 있다는 점이다. 우리 나라에는 항만이 地域社會나 당해 港灣都市의 經濟活動과 밀접히 연계되어 있다기 보다는 오히려 국가의 경제계획과 높은 상관관계를 가지며 정비되어 왔다. 즉 우리 나라의 항만개발은 수출입화물의 원활한 처리를 위해 필수불가결한 것으로 간주되어 왔다. 다시 말해서 항만이 지속적인 무역신장을 위한 기반시설로서 조성되어, 기간산업의 지원시설로서 확충되어 왔음과 동시에 지역의 균형적인 개발을 촉진시키기 위한 기본방향하에서 개발이 이루어져 왔다고 할 수 있겠다.

셋째, 터미널 및 産業活動을 위한 공간으로서의 항만이 개발되어 왔다는 점이다. 우리 나라는 地政學的 條件上 貿易을 해상수송에 의존하지 않으면 안되는 상황이기 때문에 원활한 화물의 흐름을 촉진하기 위한 터미널의 개발은 필수불가결한 과제였다. 그리하여 터미널로서의 항만이 적극적으로 개발되어 왔다.

넷째, 港灣投資時에는 投資費用의 回收가 強調되고 있다는 점이다. 항만투자의 결과가 어떠한 狀況인지를 확인하기 위하여 企業會計方式으로 계산한 1984년 이후의 海運港灣廳의 經營成果를 나타낸 것이 <표 3-1>이다.

<표 3-1> 海運港灣廳의 經營成果

단위 : 백만원

연 도	영업비용	영업외 비용	특별손실	영업수익	영업외 수익	특별이익	당기순이익
1984	44,379	8,844	222	83,656	2,675	-	32,866
1985	48,172	35,232	890	90,795	2,765	7	9,272
1986	48,751	42,584	1,089	100,659	8,169	17	15,421
1987	56,112	42,525	2,549	123,640	6,828	78	29,360
1988	60,531	22,813	3,157	120,090	43,172	243	163,505
1989	67,533	22,558	5,783	132,432	19,276	1,438	55,835
1990	77,864	45,070	873	136,186	10,138	91	22,607
1991	91,205	33,856	2,097	136,774	13,157	328	23,101
1992	111,763	48,328	1,194	138,488	18,026	151	△4,621

자료 : 해운항만청, 「기업회계 결산보고서」 각 년도에 의함.

이 표를 보면 1991년까지의 港灣財政은 계속 黑字를 示顯하고 있음이 確認된다. 國營港灣인 우리 나라가 港灣財政黑字를 示顯하고 있다는 것은 이외의 것으로 받아들여 진다고 하겠다.

그러면, 港灣財政이 黑字를 示顯하고 있는 原因은 어디에 기인하는 것일까. 그것은 成果指向的인 結果 發生한 것이라기 보다는 借款 등 外部資金에 의해 많은 항만 투자가 이루어지고 있기 때문이라고 여겨진다. 즉, 外部借入의 경우는 元金과 利子를 지불하지 않으면 안되는 바 이를 위해서는 原價를 回收할 수 있을 정도의 港灣料金の 설정이 필요하다. 또한, 원금과 이자의 회수가능성이 없는 경우 외부자금의 조달이 용이하지 않을 뿐만 아니라 資金提供處가 黑字經營을 요구하고 있기도 하다. 우리 나라의 항만투자는 외부자금에 의존하는 비율이 높기 때문에 原價에 의한 港灣料金の 設定이 불가피하며, 그 결과 항만재정의 흑자가 발생하고 있는 것이다.

그러나 이미 투자된 항만투자자금의 대부분이 국가자금으로서 이러한 투자재원에

대한 이자는 항만경영에 전혀 고려되지 않고 있다는 측면에서 진정한 財政的 生産性을 가지고 있다고 얘기할 수는 없다고 하겠다. 따라서 해운항만청이 정부로부터 독립된 조직이 되기 위해서는 現在의 政府投資資金 部分만큼에 대한 利子の 支拂이 可能해야 하며, 이를 고려한 후의 營業상황이 흑자를 시현해야 할 것과 투자자금을 충분히 확보할 수 있어야 한다는 조건을 충족시켜야 할 것이다.³²⁾

第 3 節 港灣開發 및 投資上의 問題點

앞 節에서는 우리 나라 항만개발 및 투자의 특징을 분석해 보았으므로 여기서는 우리 나라 港灣投資 및 開發上의 問題點에 대해 언급하고자 한다. 문제점으로는 다음과 같은 것들을 지적할 수 있다. 첫째, 港灣機能과 都市機能이 調和되어 있지 않다는 점, 둘째, 政府投資部門의 連繫性 缺如로 合理的인 港灣投資가 행해지고 있지 못하다는 점 등이다. 이하에서는 이러한 要因들에 대하여 보다 구체적으로 살펴 보고자 한다.³³⁾

1. 港灣機能과 都市機能의 不調和

우리 나라에서는 公共의 利害에 밀접한 관계가 있는 '指定港灣'은 海運港灣廳이 開發·管理하고 있는 까닭에 港灣開發計劃樹立時 港灣施設의 配置計劃에 중점이 주어진 나머지 당해 港灣都市의 都市計劃과 相互 協議·調整이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 이러한 결과 항만이 도시의 원활한 생산활동에 도움을 주지 못하고 있으며, 港灣空間 및 都市空間의 非效率的인 연계로 인한 都市交通環境의 惡化와 都市成長의 沮害 등 經濟的·社會的 逆機能이 發生하고 있다.³⁴⁾ 이와 같은 문제점의 원인을 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 都市行政은 地方自治團體가, 港灣行政은 海運港灣廳이 各各 主管하고 있어 항만행정과 도시행정이 분리된 데 기인한

32) 「우리 나라 항만개발 및 투자정책에 관한 연구」, PP.47-49 참조.

33) 「우리 나라 항만개발 및 투자정책에 관한 연구」, PP.49-56 참조.

34) 우리 나라 항만도시의 문제점에 대하여는 JUN, Il-Soo, *Port Strategy and Planning in Korea*, KMI Working Paper, (1991), 참조.

다고 하겠다. 둘째, 항만은 國家的인 次元에서 계획·정비되고 있기 때문에 당해 도시와의 기능적 연계가 거의 무시되어 왔으며, 그 결과 항만의 開發效果가 당해 항만도시와 항만의 1次 背後地 次元이 아니라 國家的 次元에 있다는 인식이 증대함에 따라 항만도시와 지역경제의 상당 부분이 항만 및 항만관련산업과 관련되어 있음에도 불구하고 항만의 역기능만이 부각되어 항만에 대한 反撥의 목소리가 커지고 있는 것이다.

특히 港灣管理의 경우에도 地域的 特性이 고려되지 못하고 국가가 관리주체가 되어 全國的으로 同一한 開發·管理 方式을 채택하고 있다. 이같은 상황에서는 효율적인 항만공간의 이용이나 시민의 입장이 고려된 항만관리가 이루어질 수가 없는 것이다. 그 결과, 항만이 지역경제에 미치는 영향이 지대함에도 불구하고 항만은 국가에 의해 정비되는 '公物' 혹은 '營造物'로서 밖에 인식되고 있지 않는 것은 당연한 귀결이며 이에 따라 항만에 관한 시민의 인식도 매우 낮은 실정이다.

이러한 문제점을 해소하기 위한 일환으로 새로 개정된 '항만법'(제5조)은 港灣開發 計劃 樹立時 港灣利用者 等 民意收斂의 제도적 장치를 마련하고는 있으나 충분하지 못하며, 근본적으로는 해운항만청의 행정상 상당한 權限과 責任이 地方自治團體 또는 公共團體로 委託 및 委任이 되어 港灣管理行政體制를 整備해야 할 것이다.

이 경우 항만의 再開發, 都市空間의 整備, 環境整備 等を 同時에 調和시킬 수 있게 되어 도시가 필요로 하는 都市機能의 一部를 港灣의 場에서 담당토록 함으로써 도시문제를 해결할 수 있을 뿐만 아니라 항만기능을 증진시킬 수 있게 되므로 항만의 성장이 地域住民의 生活向上에 寄與, 都市와 港灣 모두에게 새로운 발전의 기회를 제공할 것이다.

2. 部門間 有機的 投資의 缺如

종래의 항만투자에는 장기적이고 일관성 있는 항만개발계획의 수립이 결여된 결과 필요한 시설확보가 정부예산 배정상 우선순위에서 뒤쳐져 수요에 앞선 항만개발이 이루어지지 못했다. 즉, 港灣開發 및 投資가 中央政府의 豫算에 의한 行政事業의

일환으로 수행되어 왔으며, 投資時 全國港灣施設의 長期基本構想을 바탕으로 한 開發概念이 設定되어 있었던 것도 아니다. 그 결과 항만개발계획은 그때 그때의 필요에 따라 수립되고 그 또한 제대로 시행되지 못한 경우도 허다하였다.

또한 港灣開發도 背後連繫 輸送計劃과 일체가 되어 시스템적으로 이루어지지 못하여 화물수송에 따르는 時間 및 費用이 엄청나게 증가하여 국가 전체적으로 투자의 효율성을 크게 저해하였다. 이는 관련기관별로 개별적으로 자체적인 우선순위에 따라 도로, 철도 등 附隨工事が 시행된 까닭에 適時開發이 이루어지지 못한 데 기인한다고 하겠다.

港灣開發政策의 一貫性 유지를 위해서는 현재 分散되어 있는 항만개발 담당기관, 關聯法規 및 制度의 一元化가 절대적으로 필요하다. 특히 그간 항만시설의 개발주체가 海運港灣廳과 建設部로 二元化되어 있어 유기적인 투자가 이루어지지 못해 일부 工業港에서는 過多 投資로 施設遊休化가 발생함에도 불구하고 부산항, 인천항 등 商港施設이 극도의 부족상황을 보여 1980년대 후반부터 滯船現象이 심화되고 있는 실정이다.³⁵⁾

이에 따라 건설부가 관장하고 있던 工業港 建設機能을 공업항을 관리·운영하고 있는 해운항만청으로 이관하여 工業港의 建設과 運營을 一元化하기 위한 '정부조직법' 개정(법률제4268호)이 1990년 12월 27일 이루어졌다. 그러나 아직도 工業港의 建設과 港灣施設築造事業에 대한 事業施行者 指定權의 一元化가 이루어지지 못해 港灣工事 許可權者가 '항만법'과 '산업입지 및 개발에 관한 법률'에 의해 각각 해운항만청장과 건설부장관으로 二元化되어 있어 業務의 一貫性 缺如 및 非能率性이 초래되고 있다.³⁶⁾

따라서 '정부조직법'의 개정취지에 부응하기 위해서는 해운항만청장의 의견을 우선 반영하는, 건설부의 형식적인 사업시행자지정보다 공업단지개발사업 중 공업항의 건설과 항만시설 축조사업에 대한 사업시행자 지정권을 해운항만청장에게 이관하여 일괄적으로 수행토록 하는 편이 효율적일 것으로 판단된다.

35) 해운항만청 「해운항만통계연보」, 각년도 참조.

36) 산업입지 및 개발에 관한 법률 제17조 제1항, 제48조 제2항 참조.

第 4 章 濟州港管理의 實態 및 問題點

第 1 節 濟州港의 沿革과 開發現況

1. 沿 革

제주항은 옛 耽羅國 시대에 「健入浦」라 하여 일명 건들개라 불려져 왔고 이후 이조시대인 1730년에는 山地港으로 지칭되어져 軍港으로 이용하였다. 언제부터 우리나라 本土 및 외국과의 교류가 시작되었는지는 알 수 없으나 문헌상 기록으로는 탐라국의 高厚王이 신라의 耽津(지금 전남의 江津)에 이르러 신라왕에게 入朝한 후 탐라국의 관문인 건들개(건입포 = 제주항)로 귀국하여 백성들의 환영을 받았다는 기록이 있으며, 외국과의 교류시초는 기록은 없으나 1928년 8월 제주항 築港工事 때 突山에서 前漢時代의 古鏡, 五鐵錢등과 王莽時代의 貨泉, 貨市(銅製貨幣) 등 금속문화의 유물이 다량 발굴된 사실이 있어 외국과의 교류는 이미 서기 15 - 20년 경에 있었던 것으로 추정되고 있다.³⁷⁾

제주항은 濟州道의 北部 中央 沿岸에 자리잡고 있어 제주도의 關門港이자 海上交通의 中心港으로 發展하여 1920년에는 조선총독부령 제41호에 의거 '指定港'이 되었고 1927년 5월에 '開港'되었다.³⁸⁾

2. 開發現況

제주도는 총 252km의 海岸線을 갖고 있으면서도 火山島의 특징적인 단조성 때문에 천연적인 良港이라고는 없다. 이러한 地理的 條件은 제주도가 大陸과 멀리 떨어져 바다에 의해 연결될 수 밖에 없는 여건임에도 불구하고 개발을 막아 온 1차적 원인이

37) 제주신문, 1983. 3. 21 ~ 1983. 3. 29(3); 濟州開發史 (海上의 關門, 港灣開發 ① ~ ②) 참조

제주도, 「제주도지(하)」, (1982), pp.349-353 참조

38) 제주항은 1920년에 지정항이 되었고 1927년에 개항되었으나 이 모두 조선총독부령으로 지정된 것이다. 항만운영과 관련된 국내법인 開港秩序法과 港灣法은 각각 법률 제 918호(1961. 12. 30), 법률 제1941호(1967. 3. 30)로 제정되어 현재에 이르고 있다.

되었다. 따라서 1960년대에 政府에 의하여 港灣開發投資가 本格化 하기 이전까지는 前近代의 狀態를 벗어나지 못했다.

1960년대 이전 濟州港의 主要 開發歷史는 1735년에 金政牧使가 全道民을 賦役하게 하여 산지항(현 제주항) 및 別刀港(現 禾北港)에 防波堤 80間과 內堤를 쌓게 하였는데 관에 의해 항만이 건설되기도 이때가 처음이다. 또한 商船港으로서의 축조 공사가 이루어지기 시작한 것은 1926년에 西北向에 의한 激浪을 막기 위해 延長 310m의 방파제를 축조한 것이다. 이 공사는 예산 30萬円 (國庫 15萬円, 地方費 6萬円, 面費 69,100円, 寄附金 20,900円)을 계상 1926년 12월 16일 착공하여 1929년 3월 31일에 준공하였는 바, 실제 공사비는 총 26萬3,958円 49錢(잔액 중 18,020円 750錢은 국고반납)으로 이것이 최초로 국고에 의한 항만공사가 이루어진 것으로 기록되어 있다.³⁹⁾

그러나 해방 이후 전혀 항만개발이 이루어지지 않다가 1960년 이후 경제개발5개년 계획이 시행되면서 항만개발이 이루어지기 시작하였으나 아무래도 본격적인 항만개발은 1978년 7월 13일 '濟州港綜合開發計劃'⁴⁰⁾이 확정 발표되면서 부터 였다고 볼 수 있다. 이 계획에 따르면 1979년부터 1986년까지 당시 불변가격으로 4백22억원을 투입 同時接岸能力 15척/20,000톤, 年間荷役能力 2백50만톤과 만톤급 여객선을 접안할 수 있는 규모의 국제관광항으로 개발한다는 내용이 담겨 있어 개발사에 일대 전기를 마련하였다. 이러한 개발계획은 제5공화국 출범 직후 다소 수정되어 1986년까지 완료하기로 한 당초 계획이 1996년으로 10년간이나 늦춰지기는 했으나 현재까지 이 계획을 근간으로 하여 꾸준한 항만건설이 이루어지고 있다.

지금까지의 港灣開發成果를 보면 主要 施設規模는 <표 4-1>에서 보여주는 것과 같이 괄목할 만큼 성장하였으며, 총 투자금액으로는 1962년 부터 1978년 까지 17년 동안에 걸쳐 약 40억원을 약간 상회하는 정도의 소규모의 투자였으나 1979년 이후

39) 제주신문, 1983. 9. 20 ~ 1983. 10. 18 (3) : 濟州開發史(海上의 관문. 港灣開發 ② ~ ③) 참조
제주도, 「제주도지(하)」, (1982), pp. 349-353 참조

40) 1978. 6. 2 朴正熙대통령의 제주항 순시시 "제주항을 국제항규모로 건설" 하라는 지시에 의거 제주항종합개발계획이 1978. 7. 13 확정·발표되었다.

부터 1993년까지는 총 63,548백만원으로 획기적인 투자가 이루어졌다.

〈표 4-1〉 濟州港의 主要港灣施設 變化現況

연도/구분	시설 규모 (m)			동시 접안 능력 (척)				연간 하역능력 (천톤)
	안벽	방파제	물양장	10,000톤급	5,000톤급	3,000톤급	3,000톤급이하	
1978	872	1,513	361		1	4	1	763
1994	1,712	2,901	479	1	2	6	11	1,339

자료 : 제주지방해운항만청

3. 旅客 및 貨物輸送實績

제주의 해운수송의 효시는 이조시대인 고종 27년(1890년)에 산지-부산간 조선우편 소속 汽船이 취항하면서 부터인 것으로 추정되고 있으며, 근대적인 해상교통은 1913년 목포항로에 宗身丸과 警報丸이 취항하고 부산항로에는 1915년 창령환(400톤급)이 취항함으로써 航路開設이 시작되면서 부터이다.⁴¹⁾

航路開設 當時에는 소규모의 낡은 動力船으로 한달에 2항차 정도를 운항했으나 氣象惡化時 잦은 運航中斷으로 交通手段으로써의 役割을 제대로 수행하지 못하였다. 그러나 현재 제주항을 起點으로 한 旅客輸送을 기존 부산, 목포항로 중심에서 1980년대 완도항로가 개설되었으며, 최근에는 제주-진도-목포항로가 열려 현재 3개 항로에 7척의 대형 카펠리선박과 1척의 초쾌속선이 운항하고 있다.

이러한 大量 旅客輸送能力의 確保에도 불구하고 旅客輸送需要가 획기적으로 증가하지 않고 있는 바 이는 1980년대 이후 經濟成長에 따른 所得增大로 便利한 航空交通施設의 이용자가 증가하기 때문인 것으로 분석된다. 이같은 海運과 航空의 輸送實績을 비교해 보면 1980년대에는 비슷한 수준(해운 : 771천명, 항공 : 871천명)을 보였으나 1993년에는 해운이 770천명을 수송하였고, 항공은 7,198천명을 수송하여

41) 제주신문, 1983. 3. 29 ~ 1983. 4. 26(3) ; 濟州開發史(海上의 관문, 港灣開發 ② ~ ⑤) 참조

해운과 항공의 수송분담비율이 10 : 90으로 대부분의 여객을 항공이 분담하고 있는 실정이다. 그러나 화물인 경우 1993년에 해운은 3,439천톤을 수송했으며 항공은 209천톤의 화물을 수송하는 데 불과하여 94 : 6의 비율을 보이고 있어 화물은 거의 대부분 해운분야에서 전담하고 있다.

여기서 貨物輸送實績을 연도별로 보면 <표 4-2>에서와 같이 빠른 증가추세를 나타내고 있는 바, 이는 經濟成長에 따른 所得增大에 힘입어 濟州道民의 生必品 搬入量이 늘어나고 建築景氣의 好調에 힘입어 모래, 시멘트, 철강 등 건축자재 반입량이 크게 증가했기 때문으로 분석된다.

<표 4-2> 濟州港 貨物輸送推移 變化現況

단위 : 천톤

구분 / 연도	1970	1980	1990	1993
계	339	1,335	4,219	3,439
입 하	311	1,114	2,987	2,617
출 하	28	221	1,142	822

자료 : 제주지방해운항만청



第 2 節 港灣管理現況 分析

1. 背後圈域 現況

가. 背後圈域

濟州港의 背後圈域은 濟州市, 西歸浦市, 北濟州郡, 南濟州郡 等 濟州道 全域을 포함하고 있으나 향후 제주-여수간 카훼리항로가 개설되면 제주도, 다도해, 한려해상 등을 연결하는 廣域觀光地帶가 形成되어 우리 나라 남부지역까지 영향권을 이루게 될 것이다.

제주항은 제주도 북단중앙부인 제주시에 위치하고 있으며 동서해안선을 기준으로

남으로는 육지, 북으로는 바다와 인접해 있어 바람 및 파도를 막을 수 있는 지형조건이 열악한 항만이다. 따라서 港灣條件을 갖추기 위해 외곽방파제 등 기본시설 일체를 人工的으로 建設한 人工港灣이라고 볼 수 있다.

제주항은 제주도의 關門港으로서 제주도의 풍부한 觀光資源, 地理的 興件 等에 따라 觀光港灣으로 開發되고 있다. 제주도는 한라산을 비롯하여 수많은 관광명소가 자리잡고 있는 천혜의 관광지대로서 1970년대 부터 觀光産業開發이 본격화 되어 현재는 國內 뿐만 아니라 世界的으로 탁월한 관광지로 인정받고 있다. 한편 부산, 목포(진도경유), 완도항간에 카훼리와 초쾌속선이 취항하고 있어 여객수송과 함께 제주도민의 생필품을 운송하는 역할을 수행하고 있으며 이와 더불어 제주도의 특산물인 감귤, 수산물 등의 搬出機能도 담당하고 있다.

나. 港灣環境의 檢討

제주항은 제주도의 관문항으로서 제주도가 보유한 풍부한 관광자원 및 지리적 여건에 따라 觀光支援港으로 개발되고 있다. 제주도는 한라산 국립공원을 포함하여 만장굴, 정방폭포, 천제연폭포, 협재해안, 송악산과 화순을 연결하는 해안절경 등 풍부한 관광자원을 갖고 있는 천혜의 관광지이며 국내 다른 지역과는 달리 기후가 따뜻하여 상업성이 높은 감귤, 바나나 등 아열대식물을 재배할 수 있는 지역이다.

한편 제주-부산, 제주-목포(제주-진도-목포항로는 초쾌속선 운항), 제주-완도 등 3개노선의 카훼리航路가 開設되어 있어 沿岸旅客 및 道民生必需品 運送에 큰 기여를 하고 있으며, 제주항은 도내의 유일한 開港場⁴²⁾으로서 제주의 특산물인 감귤, 활소라 등 농수산물 수출거점으로서의 기능도 수행하고 있다. 또한 제주-인천, 제주-여수간의 카훼리항로가 가까운 장래에 개설될 예정으로 있다.

기존 3개 카훼리항로 이외에 제주-인천⁴³⁾, 제주-여수⁴⁴⁾ 등 2개의 항로가 개설될

42) 서귀포항은 개항질서법을 준용하여 적용되는 指定港灣으로서 완전한 개항장이라고 할 수는 없다.

43) 제주-인천항로(263마일)에 카훼리 2척(5,000톤급 1척, 4,000톤급 1척)이 1995년 상반기 중에 취항예정인 것으로 현재 선박도입 중에 있다.

44) 제주-거문도-여수-충무항로(131마일)에는 초쾌속선(300톤급) 1척이 1994년 하반기 중에 취항예정인 것으로 (주)세모에서 자체 건조중에 있다.

경우 제주도, 다도해, 한려해상, 흑산도, 홍도, 벽산반도 등 서남해안의 유명관광지를 연결하는 廣域觀光地帶가 형성되어 보다 많은 관광객을 유치할 수 있을 것이다. 이와 같이 제주도를 중심으로 廣域觀光地帶가 形成된다면 제주항은 앞으로 우리 나라 觀光産業의 據點港灣으로서의 機能을 遂行하게 될 것이다.

〈표 4-3〉 濟州港의 旅客船 運航現況

1994년 6월 현재

항로 / 구분	선 명	여객(명)	화물(톤)	여객선사
제주 - 부산	동양고속훼리 5호	755	560	동양고속훼리(주)
	동양고속훼리 6호	770	550	"
	카훼리퀵호	618	580	국제대호개발(주)
제주 - 목포	동양고속훼리 2호	999	339	동양고속훼리(주)
	국제고속훼리 2호	618	666	국제고속훼리(주)
제주 - 진도 - 목포 (추자기항)	데모크라시 2호 ⁴⁵⁾	340	396	(주)세모
제주 - 완도	한일카훼리 1호	872	234	(주)한일고속
	한일카훼리 2호	466	580	"

자료: 제주지방해운항만청



다. 港灣機能의 檢討

제주도는 자체적으로 한라산, 만장굴, 천제연, 정방폭포 등 훌륭한 관광자원이 많아 국내 뿐만 아니라 세계적인 관광지로 인정을 받고 있으며, 최근 부산, 목포, 완도와 연결된 항로 이외에도 인천, 여수와 연결되는 航路의 開設이 推進되고 있어 전국 대부분의 유명관광지와 연계되는 廣域觀光地帶의 中心據點이 될 것이다. 따라서 제주항은 관광거점항으로서 충분히 수행할 수 있도록 大型旅客船이 積안할 수 있는 旅客埠頭 및 旅客터미널을 擴充해야 할 시점에 와 있다고 볼 수 있다.

45) 데모크라시 2호(396톤)는 (주)세모에서 자체 건조한 선박으로서 선체는 FRP로 제작되어 있으며 최대속력 50노트급 초쾌속선으로 기존 제주-목포항로에 5-6시간이 소요되던 것이 2시간 50분대로 운항이 가능하다(1994. 4. 23 취항)

〈표 4-4〉 濟州港의 沿岸貨物 取扱現況

단위: 천톤

연도 / 품목	합 계	모 래	시 멘 트	유 류	감 굴	기 타
1988	3,100	519	264	314	300	1,703
1989	3,805	587	303	407	366	2,142
1990	4,129	589	330	521	394	2,295
1991	3,975	568	367	558	133	2,349
1992	4,153	602	364	618	233	2,336
1993	3,439	496	295	666	321	1,661

자료 : 제주지방해운항만청

한편 濟州地域經濟의 持續的인 成長 및 觀光客의 持續的인 增加에 따라 도민들의 소득이 늘어나는 가운데 生活必需品에 대한 需要가 急增하고 있으며, 최근 수년간의 建設景氣好況에 따라 모래, 시멘트 등 建築資材의 半價가 增加하고 있다.⁴⁶⁾ 이 와 더불어 生活改善 및 農作物 栽培를 위한 油類消費의 增加, 제주도 특산물인 감굴의 生産量 증대 등이 지속되고 있어 제주항의 沿岸貨物量이 최근 몇년간 10% 이상 增加함에 따라 급증하는 연안화물을 원활히 처리하기 위한 港灣施設 擴充도 要請되고 있다.

2. 港灣施設 現況

가. 港界 및 外廓施設

제주항은 貿易港으로서 서방과제 기점에서 서방과제를 따라 북위 33도 31분 50초, 동경 126도 32분 37초 지점과 북위 33도 31분 01초, 동경 126도 33분 01초 지점을 연결한 線內의 海邊을 港界로 갖고 있다.⁴⁷⁾ 한편 同港의 港內水面積은 79만㎡이고 臨港地區面積이 44만㎡이며 外廓施設은 防波堤 2,901m, 岸壁 1,712m, 物揚場 479m, 護岸 550m, 波除堤 190m 등이 있다.

나. 港灣施設 및 裝備

제주항의 接岸施設은 6개 부두의 總연장 2,191m로서 同時接岸能力은 1만톤급 1

46) 제주도, 「제주경제지표」, (1993), PP.23-24 참조

47) 항만법 제2조 제2호 및 동법시행령 제2조에 의거 지정항만의 명칭, 위치 및 구역이 지정되어 있다.

척, 5천톤급 2척, 3천톤급 6척, 1천톤급 4척, 1천톤급이하 7척 등이며, 荷役裝備로는 기중기 7대(215톤), 부두크레인 7대(235톤), 지게차 18대(160톤) 등이 있으며 年間荷役能力이 116만톤이고 同港의 保管施設로는 倉庫 2동(2,734㎡) 野積場 19,780㎡가 있다.

다. 接岸施設 現況

제주항의 接岸施設에는 6個埠頭(總 延長 2,191m)가 있다. 이 중에서 2부두와 6부두는 旅客船埠頭로 利用되고 있으며 각각의 연장은 427m 및 340m, 각각의 荷役能力은 102천톤 및 253천톤이다. 3부두와 5부두는 貨物專用埠頭로서 각각의 연장은 400m 및 545m, 각각의 荷役能力은 393천톤 및 471천톤이다. 이밖에 1부두는 官公船埠頭로, 西埠頭는 漁船專用埠頭로 利用되고 있다.

〈표 4-5〉 濟州港의 港灣施設

구 분	길 이 (m)	동시접안능력 (척/톤)	연간하역 능력(천톤)	임항창고 (동/㎡)	야적장 (㎡)	이용선박	취급화물
합 계	2,191	20 / 42,900	1,339	2 / 2,734	19,780		
1 부두	329	6 / 100	60		1,159	관공선, 군용선	
2 부두	427	1 / 300 1 / 1,000 1 / 3,000	102	1 / 734	3,533	여객선	잡화 (자동화물)
3 부두	400	2 / 3,000 1 / 5,000	393	1 / 2,000	7,148	화물선, 유조선	비료, 잡화 유류
5 부두	545	1 / 1,000 2 / 3,000 1 / 5,000	471		4,800	화물선	모래, 시멘트 무연탄, 감귤
6 부두	340	2 / 1,000 1 / 10,000	253		3,140	국제 및 국내여객선	잡화 (자동화물)
서부두	150		60			어선	수산물

자료 : 제주지방해운항만청

라. 荷役裝備 現況

제주항의 荷役裝備는 기중기 7대(215톤), 지게차 18대(160톤) 등이 있다. 기중기는 대성해운, 한진, 한국해운, 대한통운 등 4개 업체가 所有·運營하고 있으며, 지게

차는 대성해운, 한국해운, 대한통운, 한진, 기풍 등 5개 업체가 소유·운영하고 있다.

3. 港灣管理 現況

여기서는 제주항의 港灣管理實態를 파악하기 위하여 貨物의 取扱實績, 貨物의 品目別 取扱實績, 船舶入港實績 等に 관하여 살펴보고자 한다. 다만, 제주지역 항만의 경우 총화물량 중에서 輸出入貨物이 차지하는 비중이 매우 낮아서(1%미만) 沿岸貨物 및 沿岸船을 중심으로 港灣管理實態를 把握하고자 한다.

가. 沿岸貨物 取扱實績

제주항에서 취급된 沿岸貨物量은 1981년 137만톤에서 1993년 344만톤으로 연평균 9.1% 증가하였으며, 1993년도 入港貨物은 262만톤으로 76.1%, 出港貨物은 82만톤으로 23.9%를 차지하여 입항화물의 비중이 높았다.

이와 같은 趨勢를 볼 때 濟州地域은 生産地라기 보다는 消費地로서의 經濟的 機能을 하고 있으며 濟州地域 港灣은 消費物品의 搬入港口 役割을 한다고 볼 수 있다.⁴⁸⁾

<표 4-6> 濟州港의 沿岸貨物 取扱實績

단위: 천톤, %

연 도	1981	1985	1989	1990	1991	1992	1993	81-93 연평균 증가율
입 항	1,117	1,135	2,684	2,987	3,121	3,196	2,617	8.6
출 항	255	377	1,120	1,142	854	957	822	13.2
합 계	1,372	1,512	3,804	4,129	3,975	4,153	3,439	9.1
전년대비	5.7	-3.1	22.7	8.5	-3.7	4.5	-17.2	

자료: 해운항만청, 「해운항만통계연보」, 각년도

나. 沿岸貨物의 品目別 取扱實績

제주항에서 취급된 沿岸貨物의 品目別 比重을 살펴보면, 雜貨가 1993년 143만톤 처리되어 전체의 41.7%를 차지하고 있다. 油類는 1993년 67만톤 처리되어 전체의 19.4%, 시멘트는 30만톤 처리되어 전체의 8.6%를 차지하고 있다. 이밖에 양곡, 비

48) 해운산업연구원, 「항만적정능력 산정 및 개발기본계획 구상」, (1992), pp.132-134 참조

료, 무연탄, 철재 등은 총 화물량의 1-2%의 비중을 보이고 있다.

<표 4-7> 濟州港의 沿岸貨物 品目別 取扱實績

단위: 톤, %

구분	1981	1985	1991	1993	구성비			
						양곡	유류	비료
입항	양곡	36,414	16,246	51,075	31,420	0.9		
	유류	138,953	209,673	558,372	665,898	19.4		
	비료	37,715	27,865	65,250	72,977	2.1		
	시멘트	131,210	171,235	366,633	295,455	8.6		
	무연탄	65,664	90,826	66,277	27,381	0.8		
	목재	80,172	16,348	46,858	29,608	0.9		
	철재	5,118	14,383	44,142	60,171	1.7		
	기타	621,924	588,764	1,922,705	1,434,090	41.7		
소계	1,117,170	1,135,340	3,121,312	2,617,000	76.1			
출항	기타	255,296	377,155	853,758	822,236	23.9		
합계	1,372,466	1,512,495	3,975,070	3,439,236	100.0			

자료: 해운항만청, 「해운항만통계연보」, 각년도

따라서 제주항은 雜貨를 주로 처리하는 기능을 갖고 있으며 消費物品의 搬入 役割을 擔當하고 있음을 알 수 있다.

다. 沿岸船舶 入港實績

제주항의 沿岸船舶 入港實績을 보면 隻數는 1981년 8,376척에서 1993년 18,135척으로 연평균 7.0% 증가하였으며 船腹量은 1981년 309만톤에서 1993년 688만톤으로 연평균 7.2% 증가하여 隻數와 船腹量이 비슷한 增加率을 보였다.

<표 4-8> 濟州港의 沿岸船舶 入港實績

단위: 척, 천GT, %

구분/연도	1981	1985	1990	1991	1992	1993	81-93 연평균증가율
척	8,376	8,883	12,429	14,735	18,374	18,135	7.0
전년대비	1.9	9.9	-10.4	18.6	24.7	-1.3	
GT	3,086	4,356	4,996	5,428	6,880	7,200	7.2
전년대비	1.0	0.1	-5.1	8.6	26.8	4.7	

자료: 해운항만청, 「해운항만통계연보」, 각년도

第3節 港灣管理體制的 現況 및 問題點

1. 港灣開發 및 運營主體

현재 우리 나라에서 港灣을 開發하거나 運營하는 것은 海運港灣廳에 의해 이루어지고 있다. 즉 '항만법'과 '산업입지 및 개발에 관한 법률'에 의하면 '무역항'과 '공업항'의 開發과 運營은 海運港灣廳이 擔當하도록 하고 있다. 다만 '지방항만'과 '연안항'은 各 市·道知事와 地方自治團體에 委任하고 있을 뿐이다.

이러한 우리 나라의 港灣管理體制는 國有國營의 形態로서 이는 우리 나라가 日帝時代 이후 日本의 港灣管理體制를 답습해 온데 기인된다. 日本에서는 明治政府 이래 제2차 세계대전이 종료될 때까지 프랑스를 비롯한 유럽대륙의 中央執權的 國有國營方式의 港灣管理를 해 왔으며, 우리 나라에서는 해방 이후에도 이 方式을 그대로 維持해 오고 있다. 日本에서는 이미 1950년대 '항만법'을 개정하여 地方自治團體 中心의 港灣管理와 民間企業의 港灣運營 參與를 保障하는 方式으로 港灣管理體制를 改善한 바 있다.

한편 우리 나라에서도 港灣管理體制를 改善할 수 있는 기회가 있었으나, 그 당시 우리 나라의 經濟水準과 政治的 能力이 이에 미치지 못해 큰 성과를 거두지 못했다. 즉 1966년 世界銀行(IRD)에서 국내 항만의 건설에 필요한 借款提供을 條件으로 종래까지 港灣建設을 擔當했던 建設部 港灣施設局과 港灣運營을 擔當했던 交通部 海運局의 機能을 統合하는 포트 오소리티(Port Authority)의 新設을 勸告했다. 그러나 우리 나라에서는 영국이나 美國의 港灣管理方式에서 根本을 이루고 있는 포트 오소리티를 行政部署內 獨立된 機關으로 보아 오늘날의 海運港灣廳의 前身인 港灣廳(Korea Port Authority)을 政府組織法에 의해 창립하게 되었다.

그 당시 IBRD에서 요구한 港灣管理主體가 港灣廳, 港灣公社, 港灣委員會 중 어떤 것이었던지 간에 경제상황이 어렵고 정치적으로 분위기가 경직된 상황하에서는 큰 차이가 없었을 것으로 보인다. 다만 港灣管理體制에 대한 先進國의 現況을 참조

했다라면 오늘날과 같은 港灣開發과 運營上의 官僚主義的 弊害를 상당히 豫防할 수 있었을 것이다.

經濟發展에 따라 港灣需要도 急速히 增大되었으나 港灣建設이 이를 따르지 못해 慢性的인 港灣施設 不足狀態를 나타내고 있다. 특히 港灣施設의 新規建設에 置重하다 보니 運營의 效率化에도 關心이 不足했다고 할 수 있다.

1987년에서 1992년까지 施設所要 貨物量은 年間 20백만톤씩 증가하였으나 항만시설은 年間 17백만톤씩 擴充되었다. 또한 國家 主導의 新規 港灣建設에서는 投資의 收益性 確保를 위한 費用便益分析 等 投資效率의 確保方案이 미흡했으며 항만투자를 위한 우선순위 결정시에도 公共性, 地域性이 強調되어 收益性에 의거한 集中投資가 不足했다고 볼 수 있다.

2. 港灣管理機構

海運港灣廳의 組織과 機能은 中央政府內에서 다소 獨立性을 認定하고 있다할지라도 一般的인 行政部署와 크게 다르지 않다. 서울에 本廳이 있고 各 地方에 10개의 地方海運港灣廳과 4개의 港灣建設事務所 등 업무부서가 위치하고 있는데 항만의 개발이나 운영에 관한 중요한 의사결정은 本廳에 의해 이루어지고 있다. 港灣運營環境 중 海運을 비롯한 대외적 요인의 중요성과 港灣管理業務의 긴급성 등을 고려할 때 本廳 中心의 中央執權的 組織形態는 바람직하지 않은 것으로 보인다.

오늘날 世界的으로 港灣管理에 관하여 計劃樹立, 建設事業 執行, 運營體制 樹立과 管理業務를 모두 정부에서 전적으로 책임을 지고 있는 나라는 일부 社會主義 國家를 제외하고는 거의 없는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 우리 나라에서는 1976년 창설 이후 10여년 동안 海運항만청이 이러한 港灣管理上 유일한 管理機構로 유지되고 있다. 최근까지도 우리 나라 항만건설의 중요성과 民間部門의 管理能力 不足을 이유로 이러한 港灣管理體制가 合理化되어 왔으나 대내외 환경변화에 대응하기 위해서 지금부터라도 建設과 運營의 分離, 民間部門의 管理參與가 모색되어야 할 것이

다.

全國 港灣을 中央集中的으로 운영관리하고 있어 地方與件에 적합한 自律的 管理體系가 缺如되어 있다. 더우기 人접항만간에 보다 나은 서비스를 提供하여 경쟁적으로 서비스의 質을 높이기 위한 동기부여가 미흡함을 알 수 있다. 이처럼 國家, 公共機關이 港灣을 運營하는 公營體制에는 民營體制에 비해 非效率性이 內在해 있다. 實質的 運營責任을 맡고 있는 者가 公務員으로 運營生産性을 提高할 수 있는 手段의 開發에 限界가 있으며 港灣間, 埠頭別 運營成果의 精確한 測定 및 比較가 곤란한 실정이다.

3. 埠頭運營體制

우리 나라의 埠頭運營方式은 在來埠頭的 경우와 開發埠頭的 경우로 二元化되어 있다. 日帝에 의해 築造된 在來式 埠頭施設은 해방후에도 부분확장이나 개축을 하여 대부분 公共埠頭 形態로 運營되고 있다. 港灣의 所有, 開發, 運營은 全的으로 海運港灣廳이 責任을 지고 있으며 民間企業이 이 부두에서 陸上荷役이나 本船荷役을 하려면 政府의 免許(license)를 받아야 한다.

한편 1960년 이후 우리 나라의 經濟成長에 발맞추어 外國資本을 導入하여 築造된 開發埠頭는 所有, 開發은 建設부와 海運港灣廳이 遂行하였으나, 運營은 별도의 公社나 民間企業에 의해 이루어지고 있다. 개발부두의 대표적인 예로 부산항의 5,6부두(자성대부두)나 3단계부두(신선대부두), 그리고 앞으로 건설될 4단계부두(감만부두) 등 컨테이너專用埠頭는 獨立된 터미널運營會社(Terminal Operating Company)로 運營되고 있다.

그러나 우리 나라의 埠頭運營은 專用埠頭, 一般埠頭的 二元的 運營體制로서 荷役等 運營業務의 一貫性이 缺如되어 있다. 專用埠頭에서는 港灣投資者에 의한 運營(TOC制) 體制를 구축하여 하역을 포함한 운영수익의 환수가 가능한 반면 一般埠頭에서는 免許에 의해 荷役權이 부여되기 때문에 投資에 參與하지 않는 荷役業體

가 荷役活動으로 얻은 收入을 獨占하게 되는 矛盾이 일어나고 있다.

이러한 二元化된 埠頭運營體制 下에서도 港灣生産性を 높이고 서비스의 質을 높 이려는 노력은 정부와 운영업체에 의해 지속적으로 이어져 왔다. 貨物別 專門化로 荷役能率을 높이는 專用埠頭體制 강화와 既存施設의 運營効率化, 民間資本을 유치 하여 하역시설확장을 꾀하는 民資誘致計劃, 貨物流通基地로서의 港灣터미널 機能提 高等 多様な 형태의 埠頭運營改善을 위한 노력이 계속되었다.

우리 나라의 港灣運營 主體가 多元化되어 있고 운영권한이 분산되어 있어 유기적 인 운영체제의 구축 및 협력에 지장이 있다. 船席指定은 海運港灣廳이, 荷役은 荷役 會社, 勞務供給은 港運勞組, 그리고 貨物警備는 埠頭管理協會가 責任지고 있는 형편이다. 貨物の 入港, 荷役, 保管 等 貨物流通의 段階에 따른 一貫性있는 責任 運營體制의 구축이 바람직하다고 볼 수 있다.

4. 荷役業과 港灣附帶業

해운항만청의 창립과 함께 우리 나라 荷役部門에도 큰 변화가 일어났는데, 이는 政府가 IBRD의 勸告를 받아들여 開發埠頭に 대해서는 指定荷役會社制度를 導入함 으로써 從來까지의 免許制度가 크게 변동된 데 기인했다. 이로 인해 부산항에는 부두 별·화물별로 하역회사를 지정함으로써 하역의 전문성을 높이고 종래의 소규모 하역업 체들의 통폐합을 유도하게 되었다.

오늘날 우리 나라의 荷役業은 이로 인하여 開發埠頭는 大型業體들이 單獨으로 하역을 하고 在來埠頭는 中小業體들이 協會나 團體를 中心으로 自律的 共同荷役을 하는 방식으로 이루어지고 있다. 뿐만 아니라 曳船, 導船 等 主要 港灣附帶業들도 免許制를 근간으로 형성되어 이 분야의 登錄制 轉換이 큰 과제로 부상하고 있다.

세계적으로 하역업이나 港灣運送關聯 附帶事業은 예외없이 自律化되어 있고 심지 어는 個人이 自由業의 형태로 운영할 수 있도록 하는 나라도 있다. 아시아의 後發資 本國家들 중 대부분은 최근들어 政府의 指定制나 免許制에서 登錄制 形態로 自律化

노력을 기울이고 있다. 다만 導船士制度나 다른 特殊分野에서는 정부에서 일정한 자격을 기준으로 업종참여를 제한하고 있으나 엄격한 기준보다 탄력적 기준을 적용하고 있다. 우리 나라에서 하역업체의 선정 및 면허발급은 하역수입 총액의 규모에 따라 港灣別 定數制로 運營하고 있다. 그러나 항만별 하역업체의 定數制와 港灣運營 效率化는 相互 聯關性이 稀薄하여 民間 港灣運營의 專門化, 機械化 등을 통한 발전이 이루어지지 못하고 있다.

하역업체는 일반부두의 제한적인 하역활동에 참여하고 있어 船席指定, 野積場使用 등 실질적인 운영권을 행사하지 못하고 있으며 이로 인해 항만의 總體的 運營效率化가 곤란하다고 할 수 있다. 또한 埠頭運營主體와 荷役主體가 달라서 荷役의 現代化, 機械化 및 埠頭勞動力的 常庸化 등이 遲延되고 있기도 하다. 港運勞組가 勞務供給權을 獨占하고 있는 등 별도의 항만운영 주체로 역할을 하고 있어 하역회사에 의한 노동력 활용 노력이 한계를 보이고 있다고 할 수 있다.

5. 港灣料率體系

船舶接岸料, 碇泊料 등 港灣施設 使用料와 荷役料와 같은 港灣分野에서의 서비스料金は 거의 예외가 없이 政府의 告示料金體制로 料率이 決定되어 왔다. 앞으로 港灣關聯 各種 料金體系를 利用者團體와 荷役會社, 港灣附帶事業者 등 서비스提供者間的 協商에 의해 決定되도록 自律化함으로써 從來 原價基準의 料率體系가 市場競爭에 의한 料率體系로 轉換되도록 해야 한다.

현재 우리 나라 港灣料率體系의 가장 큰 問題點은 既存의 原價基準 算定料金水準이 政府施設을 無償으로 貸與받아 獨占運營을 할때 投入되는 材料費, 人件費, 經費 등 直接的 經費만을 인정하는 용역서비스 요금수준에 불과하여 이를 계속적으로 적용할 수 없다는 데 있다. 비록 최근에 市場經濟에 의한 料率體系가 도입되고 있으나 인상율을 조정하는 정도에 불과해 施設代替나 維持補修 등 가장 비중이 높은 資本費用이 전혀 회수되지 못하는 상태가 지속되고 있다.

우리 나라 港灣料率體系를 改善하려면 총원가를 보상하는 형태로 요율수준이 정상화 되며 현재와 같은 복잡한 料金項目도 간소화 될 필요가 있다. 基本料金에서 예외를 인정하는 割引·割増料金도 實際 原價에 따라 다른 항목으로 징수하도록 해야 할 것이다. 아울러 향후 우리 나라 港灣運營體制를 民間部門이 主導할 경우 告示體制 보다는 契約에 의한 自律體制로 轉換하여 料率과 서비스상의 競爭이 이루어지도록 해야 할 것이다.

6. 其他 施設不足 等으로 인한 問題點

가. 沿岸旅客埠頭의 狹小

제주항의 旅客埠頭는 제2부두 및 제6부두가 있는데, 제2부두는 沿岸旅客埠頭이며 제6부두는 國際旅客埠頭이다. 제2부두는 총연장 427m로서 4개선석이 있으며 제주-부산간 동양 5,6호, 카훼리퀵호, 제주-목포간 동양 2호, 데모크라시 2호(제주-진도-목포), 제주-완도간 한일 1호 등 총 6척의 旅客船이 運航하고 있다. 또한 제6부두에는 제주-완도간 한일카훼리 2호와 제주-목포간 국제고속훼리2호 등 총 2척의 여객선이 운항중이다.

제주항으로 就航하는 旅客船은 총 8척으로 연간 1,700회 이상 往復하고 있으나 沿岸旅客埠頭인 제2부두가 협소하여 여객선 전체를 수용하기 어려운 실정이다⁴⁹⁾. 이에 따라 國際旅客埠頭인 제6부두 1개 선석에 2척의 연안여객선(제주-완도간 한일카훼리 2호와 제주-목포간 國際高速훼리2호)을 접안시키고 있으나 국제여객선 및 유람선의 입항시기와 일치하여 國際觀光旅客船의 入港에 障礙가 되어 현재의 항만시설로서는 국제여객선이나 유람선의 유치는 불가한 실정이다. 향후 제주-인천, 제주-여수간 카훼리항로가 새로 개설되면 연안여객 부두시설의 부족은 가중될 것으로 보이고 있다.

49) 제주지방해운항만청의 통계자료에 의하면 1993년도 연간 여객선 입항실적은 총 1,722회로서 제주-완도 : 595회, 제주-부산 : 425회, 제주-목포 : 702회에 이르고 있다.

〈표 4-9〉 沿岸旅客船의 船席利用 現況

부두명	선석번호	길이(m)	이 용 선 박	비 고
제2부두 (여객부두)	21	120	○ 제주/부산간 동양5,6호(2일 1왕복 교차운항, 주간정박) ○ 제주/목포간 동양2호(1일 1왕복 야간정박)	선석유휴 시간없음
	22	105	○ 제주/부산간 카펠리퀸호(2일 1왕복, 주간정박) ○ 제주/완도간 한일카펠리1호(1일 1왕복, 야간정박)	
	23	47	○ 제주/진도/목포간 초쾌속선 데모크라시 2호(1일1왕복)	추가경유
	24	100	○ 1994년 10월중 운항예정인 제주/거문도/여수 충무항로 신규투입 여객선 접안예정	
제6부두 (국제부두)	61	205	○ 제주/완도간 한일카펠리2호(1일 1왕복, 야간정박) ○ 제주/목포간 국제고속펠리2호(1일1왕복, 주간정박) ○ 제주/인천간 카펠리(2척) 투입 예정 (기존운항선박과의 접안시간조정이 요구됨)	해경구난정(78m) 동시접안

자료 : 제주지방해운항만청

나. 官公船埠頭의 狹小

제주항의 官公船埠頭인 제1부두는 총연장 329m이나 濟州道, 濟州大學, 北濟州郡, 海軍, 濟州稅關, 海警, 海運港灣廳 所屬 船舶 等 총 20-30척의 선박이 드나들고 있어 매우 혼잡한 실정이며, 1993년에 건조된 제주대학교 실습선(아라호, 990톤급)과 1994년 10월에 건조예정인 제주도 어업지도선(230톤급) 등이 추가될 경우 官公船埠頭의 혼잡도는 더욱 더 가중될 것으로 보인다. 또한 항내 퇴적물이 많이 쌓여 있어 수심이 얕기 때문에 官公船의 碇泊 및 入出港에 支障을 초래하고 있는 실정이다⁵⁰⁾.

50) 1994년도 하반기에 예산 109백만원을 투입하여 관공선부두를 포함하여 어선전용부두인 서부두 일대 10,000㎡에 대한 준설작업을 실시할 예정이다.

〈표 4-10〉 濟州港 官公船埠頭 利用現況

부 두 명	선 석 번호	길 이(m)	이 용 선 박
제1부두	11-12	75	해군
	13	80	해운항만청 등 5개 기관 15척
	14-15	100	해경정 8척
	16	74	항내운항선 및 기타

자료 : 제주지방해운항만청

다. 油類取扱埠頭の 不足

濟州地域은 觀光産業이 持續的인 成長勢를 유지하고 있어 觀光所得 増加에 따라 생활편의를 도모하려는 경향이 두드러지고 있고 농작물(감귤) 재배시 비닐하우스의 이용이 증가하고 있어 生活必需品의 消費增加와 더불어 油類消費가 대폭 증가하고 있다. 이에 따라 油類의 반입량이 크게 늘어나고 있으며 유류를 저장하기 위한 油類貯藏團地가 최근에 조성되어 기존의 유공(주) 등 3개사가 이용하던 船席을 유공(주), 호남정유(주) 등 5개사가 共同使用하게 되어 부두혼잡이 가중되고 있다.

〈표 4-11〉 濟州港의 油類貯藏施設 擴充

시설규모	용 도	준 공 일	시 행 자	운 영 실 태
건물 2동 610㎡	사 무 실	1993. 1. 13	호남정유(주) 등 3개사	무상사용(국가귀속)
유류탱크 14기	유류저장	1993. 1. 13	호남정유, 한라석유	국가비귀속

자료 : 제주지방해운항만청

라. 一部埠頭の 원활한 荷役作業 困難

제주항 제5, 6부두의 경우 동방파제가 未完工狀態에 있어 港内 靜穩維持가 어렵기

〈표 4-12〉 濟州港 第5, 6埠頭 利用現況

부 두 명	길 이(m)	접 안 능력	주 요 취 급 화 물
제5부두	545	천x1, 3천x2, 5천x1	모래, 무연탄, 감귤, 컨테이너, 잡화
제6부두	340	1천x2, 1만x1	자동차화물, 잡화

자료 : 제주지방해운항만청

때문에 氣象惡化時 荷役作業이 어려운 형편이다⁵¹⁾. 뿐만 아니라 제5부두는 臨港倉庫가 없어⁵²⁾ 원활한 화물처리가 어렵고, 제6부두는 카훼리어객선의 接岸 및 컨테이너 화물(밀감) 취급에 따른 車輛의 臨時待機場이 협소하여 혼잡한 실정이다. 또한 제5부두 및 제6부두는 야적장이 狹小하여 貨物의 保管 및 迅速한 流通이 곤란한 상태이다.⁵³⁾

마. 港灣運送業體制의 零細性

제주항의 港灣關聯業體는 荷役業體 5개사, 港灣用役業(限定) 5개사, 船舶給油業 3개사 등 총 13개 업체가 운영되고 있다. 제주항은 沿岸旅客船 및 沿岸小型貨物船이 주로 입출항 하고 있어 港灣運送業體들은 零細性을 탈피하지 못하고 있다. 특히 港灣運送附帶事業은 해당업체가 전무하거나 항만용역업에서도 일부만 수행하고 있어 항만내의 각종 역무서비스가 제대로 제공되지 못하고 있는 형편이다.⁵⁴⁾

<표 4-13> 濟州港 港灣運送業體 現況

구 분	항 만 하 역	항 만 부 대 사 업			합 계
		항만용역업	선박급유업	소 계	
업 체 수	5(1개사 한정 업체)	5(한정)	3	8	13

자료 : 제주지방해운항만청

51) 제주항에는 현재 동·서방파제 2개가 있으며 동방파제는 50m, 서방파제는 30m가 아직 미완성이다.
 52) 제5부두 중앙에 2,340㎡ 규모의 입항창고 1동을 1994년부터 1995년 2년에 걸쳐 예산 381백만원을 투입, 신축예정이다
 53) 제주항은 현재 서부두, 제1부두, 제2부두, 제3부두, 제5부두, 제6부두 등 총 6개부두가 있으며, 제4부두는 아직 건설되지 못한 부두로서 한전이 아직 이설되지 않아 개발이 지연되고 있다. 개발시 동부두의 총 길이는 440m임.
 54) 앞으로 항만운영이 官有官營 體制에서 官有民營 體制로 전환 될 경우 일부 하역회사의 통폐합으로 大企業化 할 것으로 보인다.

第 5 章 濟州港管理體制的 改善方案

第 1 節 濟州港管理的 基本計劃

1. 物動量 展望

가. 背後圈域의 貨物 및 旅客 輸送需要

제주도는 풍부한 觀光資源을 保有하고 있어 國內 뿐만 아니라 世界的인 有名觀光地로 인정받고 있으며, 부산, 목포(진도 경유항로 포함), 완도, 인천, 여수 등 全國 主要港灣과 카페리航路가 開設되어 있거나 開設될 豫定으로 있어 向後 全國의 유명 관광지와 연계되는 廣域觀光地帶의 中心據點 役割을 수행할 것으로 보인다. 따라서 旅客 및 貨物에 대한 輸送需要가 크게 增加할 것으로 보인다.

또한 관광객의 지속적인 증가에 따라 觀光産業을 中心으로 濟州地域經濟의 지속적인 성장이 예상되고 있어 住民의 所得向上이 期待되고 있다. 이러한 소득증가에 따라 생활편의를 위한 生活必需品에 대한 需要增加와 生活改善 및 농작물재배를 위한 유류소비증가도 예상되고 있다. 아울러 건설경기도 상당기간 호황을 유지할 것으로 예상되고 있어 모래, 시멘트 등 건설자재의 반입량도 계속 늘어날 것으로 보인다.⁵⁵⁾

나. 物動量 展望

제주항의 物動量은 1991년 398만톤에서 2001년 1,188만톤, 2011년에 2,477만톤으로 1991~2001기간동안 연평균 11.6%, 2001~2011기간중에 연평균 7.6% 증가할 것으로 전망되고 있다. 輸出入貨物은 1991년 3만톤에서 2001년 17만톤, 2011년에 29만톤으로 1991~2001기간동안 연평균 18.7%, 2001~2011기간중에 연평균 5.3% 증가할 것으로 예상되고 있다. 제주항의 1991년 沿岸物動量은 394만톤으로 총 물동량의 99.2%를 차지하고 있으며, 2001년에 1,171만톤으로 전체의 98.5%, 2011년 2,448만톤으로 전체의 98.8%를 차지할 것으로 展望되고 있어 沿岸貨物 處理에 따른

55) 해운산업연구원, 「항만적정능력산정 및 개발기본계획구상」, (1992), pp.131-132 참조

流通費用 및 時間節減이 重要할 것으로 판단된다.

<표 4-14> 濟州港의 物動量 展望

단위 : 천톤

구 분	1991				2001				2011			
	수입	수출	연안	합계	수입	수출	연안	합계	수입	수출	연안	합계
양 곡			51	51	72		75	150	88		112	200
유 류			558	558			814	814			1,120	1,120
비 료			65	65			46	46			46	46
시멘트			367	367			883	883			1,909	1,909
무연탄			66	66			28	28			10	10
목 재			47	47			65	65			115	115
철 재			44	44			51	51			74	74
기 타	30	1	2,746	2,777	100		9,744	9,844	200		21,094	21,294
합 계	30	1	3,944	3,975	172		11,706	11,881	288		24,480	24,768

자료 : 해운산업연구원, 「항만적정능력산정 및 개발기본계획구상」, 1992. 6

濟州港 物動量 推移를 品目別로 살펴보면, 雜貨의 比重이 절대적으로 크며 다음으로 시멘트, 油類 등의 順序로 되어 있다. 雜貨는 1991년 278만톤에서 2011년 2,129만톤으로 연평균 10.7%늘어날 것으로 예상되고 있어 전체물량에서 차지하는 비중은 갈수록 높아져 2000년대 이후에는 80%이상 될 것으로 보인다. 시멘트는 建設景氣가 상당기간 호조를 보일 것으로 예상되고 있어 1991년 37만톤에서 2011년 191만톤으로 연평균 8.6% 증가할 것으로 전망되고 있으며, 油類는 生活水準 向上 및 農作物 栽培時 利用增加에 따라 1991년 56만톤에서 2011년 112만톤으로 연평균 3.5% 증가할 것으로 예상되고 있다.

이밖에도 잡화, 시멘트, 유류를 제외한 타화물들은 1991년 27만톤에서 2011년 45만톤으로 연평균 2.5% 소폭의 증가세를 나타낼 것으로 보인다.

다. 旅客輸送需要 展望

제주항의 沿岸旅客 輸送量은 1991년 약 100만명에서 1992년 93만명으로 減少하였으나 2000년대 초까지 微増할 것으로 豫想되고 있다. 제주항의 沿岸旅客 輸送量은 1992년 93만명에서 2001년에 95만명, 2011년에 99만명으로 완만히 증가할 것으로 보인다. 계절별로 보면 봄에 여객수송량이 가장 많고 겨울에 가장 적으나 사계절 모두 완만한 증가세를 유지할 것으로 보인다.

沿岸旅客 輸送量은 1989년 112만명을 기록한 후 몇년간 꾸준히 減少되어 왔는데, 이는 國民所得의 向上으로 運航에 많은 時間이 所要되는 船舶보다 빠르고 편리한 교통수단인 航空機를 選好하는 傾向이 강해졌다는 데 原因이 있다. 또한 濟州地域으로 運航하는 船舶이 점차 老朽化되고 있으나 船舶對替가 적기에 이루어지지 않고 運航路線이 몇군데로 限定되어 있어 沿岸旅客에 대한 需要增加勢의 鈍化要因이 되고 있다.

한편 濟州地域의 國際旅客 航路는 1989년에 開設된 濟州 - 日本(나가사키) 航路로서 旅客定員이 180명의 170G/T급 고속선 1척이 주6회 運航을 하여 1989년 4,300명, 1990년 14,321명, 1991년 6,222명의 輸送實績을 記錄하였는바, 運航收支가 맞지 않아 1991년 11월부터 運航이 中斷된 狀態이다.⁵⁶⁾ 제주 - 나가사키항로는 中小型 高速船의 경우 運航距離(355km)가 너무 멀다는 短點이 있어 輸送需要 創出에 限界가 있다. 이 밖에 日本人의 海外旅行 行先地가 東南亞, 유럽, 美國 등으로 多樣化되고 있고 交通手段도 船舶보다 航空機를 選好하는 傾向이 강하여 海上輸送의 競爭力이 弱화되고 있는 實情이다.

그러나 向後에는 이러한 航空需要의 比重 上昇에도 불구하고 海上, 航空, 陸運을 連繫하여 多様な 觀光코스를 結合한 觀光商品과 旅行時間 및 費用을 節減할 수 있는 交通페키지의 개발이 가능해질 것으로 보여 海上輸送에 의한 國際定期旅客航路의 競爭力이 回復될 것으로 豫想되고 있다.⁵⁷⁾

56) 국제여객항로 개설시 사업자는 내국인이 아닌 일본 나가사키현 소재 일본해양고속(주)이었다.

57) 해운산업연구원, 「전국항만운영 기본계획 및 합리화방안 연구」, (1993), PP.122-123 참조

〈표 4-15〉 濟州地域의 沿岸旅客 輸送需要

단위 : 명

연 도	봄	여 름	가 울	겨 울	합 계
1992	329,098	244,440	183,174	175,718	932,430
1996	341,574	234,803	183,038	176,459	935,874
2001	347,602	238,974	186,268	179,573	952,390
2006	353,737	243,164	189,556	182,742	969,199
2011	359,980	247,455	192,901	185,767	986,303

자료 : 해운산업연구원, 「제주도 광역개발 기본계획」, 중간보고서

〈표 4-16〉 航空機를 利用한 旅客輸送推移

단위 : 천명, %

구 분	1981	1985	1990	1991	1992	1993	81-93 증가율
국 내	449	945	5,592	6,051	6,647	6,816	29.7
국 제	19	29	215	291	313	333	31.4
합 계	468	974	5,807	6,342	6,960	7,149	29.8

자료 : 제주도, 「제주통계연보」, 각년도

2. 港灣管理의 効率化 方案

濟州地域은 自體的으로 훌륭한 觀光資源이 豊富하여 세계적인 觀光地로 인정받고 있어 기존의 3개 카훼리항로 이외에도 2개의 카훼리항로⁵⁸⁾가 개설될 예정이고 沿岸旅客 輸送需要는 꾸준히 增加할 것으로 豫想되고 있다. 國際定期船 旅客航路는 최근 沈滯狀態에 있으나 항공과 연계한 관광코스 및 상품이 개발가능하여 향후 국제여객 수송수요가 증가할 것으로 전망되는 바, 이에 대비하여 旅客埠頭 및 旅客터미널을 擴充하는 것이 필요하다.

58) 2개의 항로 중 1개는 제주-인천항로로 카훼리 2척이 투입될 예정이며 1개는 제주-거문도-여수-충무항로로 초쾌속선 1척이 투입될 예정이다.

한편 觀光産業의 지속적 성장세에 힘입어 所得水準이 向上되고 있으므로 生活必需品 需要增加, 建設景氣의 好況, 生活便宜 및 農作物栽培를 위한 油類消費增加⁵⁹⁾ 等 沿岸貨物이 대폭 증가할 것으로 보인다. 따라서 원활한 貨物處理를 위한 港灣施設 및 裝備의 擴充도 요망된다.

제주항은 沿岸旅客埠頭, 官公船埠頭, 油類專用埠頭的 不足現象이 深化되고 있어 항만의 효율적 운영에 지장을 초래하고 있으며 일부부두는 倉庫, 野積場 및 自動車待機場 等 保管施設이 不足하여 貨物의 迅速한 處理가 困難한 實情이다. 이 밖에도 항만의 효율적 운영을 위해 港灣과 都市機能의 調和를 위한 親水空間의 擴大, 清潔한 港灣環境을 維持하기 위한 海洋汚染 防止活動 等도 強化되어야 할 것이다.

제주항의 接岸施設, 保管施設 等의 擴充과 親水空間, 海洋汚染 防止에 대한 구체적인 방안은 다음과 같다.

가. 沿岸旅客埠頭的 擴充

最近 國際定期旅客船 輸送需要가 沈滯狀態에 있어 國際旅客埠頭的 利用率이 낮은 실정에 있으므로 당분간 제6부두의 1개 선석을 할애하여 제주-완도항로의 한일카페리 2호와 제주-목포간 국제고속페리2호를 비롯하여 향후 개설될 2개 항로의 카페리가 이용할 수 있도록 조치하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 國際旅客埠頭를 沿岸旅客船이 利用하는 것은 國際旅客埠頭的 本來 機能에 支障을 줄 우려가 있고 向後 國際定期旅客船이나 不定期 觀光遊覽船의 入港 需要가 늘어날 전망이므로 별도의 沿岸旅客專用埠頭를 확충해야 할 것이다. 즉 제4부두를 早期에 建設하여 貨物船埠頭로 活用하고 現在 貨物船埠頭로 活用하고 있는 제3부두를 旅客船埠頭로 活用하는 方案을 檢討할 必要가 있다.⁶⁰⁾

나. 官公船埠頭的 擴張

官公船埠頭的 混雜度를 解決하기 위해서는 우선 埠頭施設을 擴充하고, 이와 더불어

59) 농작물의 온실재배에 따라 일정 기온의 유지를 위한 난방시설의 가동으로 최근 유류소비가 급증하고 있다.

60) 제주-완도간 한일카페리2호 취항시 제3부두를 활용할 계획이었으나 터미널시설 미비로 국제부두로 옮긴 바 있다.

어 제1부두 前面을 浚渫하는 것이 필요하다. 또한 濟州大學校 實習船과 같은 大型 官公船은 제1부두 碇泊區域을 浚渫한 後 碇泊하도록 誘導해야 할 것이다.

다. 油類專用埠頭의 確保

濟州港의 油類取扱 推移를 보면 1991년 56만톤에서 2001년 81만톤, 2011년 112만톤으로 1991~2011년 동안 연평균 3.5% 增加할 展望이다. 따라서 油類搬入量 增加 趨勢에 맞추어 현재의 油類專用埠頭 側面에 1개의 船席을 追加確保하여 需要增加에 對備해야 할 것이다.⁶¹⁾

라. 荷役方法 改善 및 貨物搬出 促進

제주항 제5, 6부두의 경우 東防波堤의 未完工에 따라 港內 靜穩維持가 어려워 氣象惡化時 荷役作業이 困難하며 野積場이 狹小하여 貨物의 保管 및 迅速한 流通이 어려운 형편이다. 특히 제5부두는 임항창고가 없으며 제6부두는 카워리의 접안에 따른 乘用車와 컨테이너의 임시대기장이 협소한 실정이다.

따라서 港內 靜穩維持를 위하여 東防波堤의 조속한 완공에 노력해야 하며, 倉庫 및 野積場을 新築 또는 新規指定하여 充分한 保管施設을 擴充해야 할 것이다.

또한 제주항의 主要貨物은 雜貨 및 農産物, 建設資材 등으로 船舶自體의 裝備 또는 육상크레인을 이용하여 荷役하고 있으나 荷役能率이 낮은 형편이다. 荷役效率을 높이기 위해서는 감귤과 같은 농산물은 컨테이너수송의 비중을 높여 나감과 아울러 컨테이너하역장비를 보강하고, 건설자재 중 모래는 專用埠頭를 指定하여 直上車 輸送하도록 해야 할 것이다.

마. 親水空間의 擴大

제주항은 清潔하고 쉽게 接近할 수 있는 親熟한 港灣環境을 造成하여 항만의 이미지를 재정립하고자 地域住民의 休息 및 情緒涵養을 위한 親水空間을 擴大하여 港灣과 都市機能과의 調和를 模索하고 있다. 이를 위해 항만내 小公園을 造成하여 市民 休息空間을 提供하고 外廓防波堤를 낙시터 또는 散策路로 開放하여 港灣에 대한 接近性を 높이는 등 親熟한 港灣環境을 造成하고 있다.⁶²⁾

61) 제4부두가 개발될 경우 일부를 유류전용부두로 활용할 예정이다. 현재 해운항만청에서는 유류 3사와 협의, 민자유치방안을 검토 중에 있다.

62) 제주항 동·서방파제는 일부 공사시행기간을 제외하고는 시민들에게 개방되어 있다.

바. 海洋汚染防止

제주항은 颱風, 強風 等 氣象惡化時 國內外 各種 船舶이 避港하는 경우가 많은데 이들 선박에서 廢油, 浮遊物 等を 投機하는 事例가 많고, 선박의 폐유 및 유해액체를 저장하는 시설이 없어 汚染物質 處理가 困難한 實情이며, 여기에다 陸上의 生活下水가 港內에 流入되고 있어 港灣汚染이 상당한 수준에 이르고 있다.

이에 따라 淸港船을 投入하여 浮遊物質을 除去하고⁶³⁾ 行政船을 적극 利用하여 廢水 및 유해액체의 방류를 감시하는 체제를 갖추어야 함과 아울러 港內汚染의 發生時 關係機關과 協助하여 早期에 처리한다는 계획을 세우고 있으나 근본적으로 항내 主要 汚染源인 生活下水의 港內流入을 防止하기 위해 下水終末處理場을 設置하고, 廢水 및 有害液體 저장시설을 확보하여 폐수 및 유해액체를 바다에 투기하는 것을 방지해야 할 것이다.

3. 中長期 港灣管理計劃

제주도는 우리 나라의 代表的인 觀光地인 同時에 世界的인 觀光地로 認定받고 있어 向後 沿岸旅客 뿐만 아니라 國際旅客도 增加할 것으로 展望되고 있으므로 제주항은 觀光支援港灣으로서의 役割을 遂行할 것으로 보인다. 또한 所得增加에 따라 生活必需品의消費增加, 生活便宜 및 農作物 栽培를 위한 油類消費 增加 等이 豫想되고 있고, 建設景氣도 상당기간 호황을 유지할 것으로 전망되고 있어 건설자재의 반입이 계속 늘어날것이므로 沿岸貨物 增加趨勢를 고려한 港灣施設 및 裝備擴充이 必要하다.

가. 機能專門化

제주항은 貨物量에 비해 處理能力이 不足하므로 長期的으로 施設 및 裝備擴充이 필요하나 우선 既存施設 및 裝備의 效率性을 提高하기 위한 機能專門化를 推進해야 한다. 즉 제1부두는 官公船埠頭, 제2埠頭는 沿岸旅客船埠頭, 제3, 4, 5埠頭는 商港機能維持,⁶⁴⁾ 제6埠頭는 國際旅客埠頭, 西埠頭는 漁港機能 等으로 埠頭別 機能

63) 제주항에는 33톤급 청항선이 '92.12.30에 건조되어 투입·운항하고 있다.

64) 제3부두의 일부(150m 구간)는 향후 여객선부두로 활용할 예정이다.

을 特化할 必要가 있다. 제4부두는 建設中에 있으나 油類 및 柑橘專用船席을 確保하는 方案을 檢討해야 할 것이다.

나. 新規施設 및 裝備의 擴充

沿岸旅客埠頭, 官公船埠頭, 油類專用埠頭的 不足을 解決하기 위해서는 埠頭的 擴張이 必然的이며 아울러 제5, 6부두는 保管施設이 未備하므로 倉庫의 新築, 野積場 및 乘用車待機場 指定 등을 통해 保管施設을 擴充해야 할 것이다.

다. 貨物流通體制 改善

油類, 모래, 시멘트 등 主要貨物의 增加趨勢를 감안하여 專用埠頭 및 機械荷役 裝備를 擴充해야 하며, 모래, 시멘트, 無煙炭 등 公害發生貨物은 專用埠頭를 指定하여 荷役 後 直搬出하도록 誘導해야 한다. 또한 背後道路網은 2개의 순환도로망이 주축을 이루고 있으나 도로가 구부러지고 가파른 형태이어서 交通障礙가 뒤따르고 특히 제주시내를 관통하고 있어 貨物輸送에 큰 支障을 주고 있다. 따라서 일부 구간의 병목현상을 해결하기 위하여 도로를 확장해야 하며, 제주항과 화북을 연결하는 海岸道路의 開設 등을 檢討해 볼 必要가 있다.

第 2 節 港灣管理體制的 改善方案

1. 港灣管理의 基本目標

가. 貨物流通서비스의 提供과 公共性的 確保

貨物流通活動의 據點으로서 港灣施設은 流通中인 貨物이 迅速·正確하게 흐르게 하여야 하며 海上運送으로부터 도로를 이용한 陸上運送으로 혹은 陸上運送으로부터 海上運送으로 連繫運送될 수 있도록 可能的한 서비스를 提供하여야 한다. 港灣에서 提供되는 貨物流通關聯서비스는 荷役, 保管, 域內運送 등 基本的인 活動뿐 아니라 加工活動을 통한 附加價値의 增進, 貨物과 送受荷人에 관련된 各種情報 (information)의 交換 및 處理 등 다양한 성격을 띠고 있어 貨物流通過程에서 가장

큰 비중을 차지하고 있다고 할 수 있다.

港灣區域內에서 發生될 수 있는 貨物流通 關聯서비스는 運送手段에 關聯된 서비스, 貨物에 關聯된 서비스 및 사람(法人)에 關聯된 서비스로 區別해 볼 수 있다. 첫째, 運送手段에 關聯된 서비스로는 船舶, 區域內 運送手段 및 內陸連繫 運送手段으로 나누어 볼 수 있는데 船舶에 關聯된 業務가 港灣의 本質的인 서비스로 看做되고 있다. 港灣區域에는 航路, 防波堤, 요박지, 안벽, 항로표지시설, 도선, 예선업 무 등 船舶의 安全運航 및 원활한 입·출항을 지원하는 基本施設이 되고 있는 下部施設을 갖추고 있다.

일반적으로 船舶運航의 便宜와 安全을 도모하기 위한 시설은 항만을 구성하는 기본요소로서⁶⁵⁾ 입출항하는 모든 선박에 차별없이 서비스가 제공될 수 있어야 하며多數의 利用便宜를 增進하기 위해 最小限의 規制와 統制가 수반될 수 있는 公共施設의 性格을 강하게 띠고 있다고 할 수 있다. 港灣區域에서 貨物輸送과 後方連繫運送作業을 위해 이용되는 트럭, 열차는 港灣區域의 陸上部門 運送手段이지만 이러한 서비스는 貨物에 直接 關聯된 서비스에 속하는 것으로 볼 수도 있다.

둘째, 貨物과 關聯된 서비스는 荷役, 保管, 通關, 檢疫, 運送 및 情報處理를 위한 書類作業 등이 포함되는데 전반적인 貨物流通過程의 核心을 이루고 있다고 볼 수 있다. 港灣은 迅速하고 效率的인 流通機能을 補完해 주고 發生費用 및 經過時間을 최소화 함으로써 최초의 출발지에서부터 최종목적지까지 일련의 흐름을 완결하려는 로지스틱스의물적 구성요소로서 기능을 하고 있다. 항만구역에서 제공되는 서비스는 이처럼 대상으로 하는 貨物의 經濟性 增大를 目標로 하고 있다. 따라서 貨物流通過程에 關聯된 일련의 個別活動은 전체적인 統合效果(Total productivity)를 극대화하기 위한 부분활동이 되어야 할 것이다. 항만구역내에서 이루어지는 荷役, 運送, 保管活動 등이 각각의 활동만으로 완결되기 보다는 다음 활동으로 이어지기 위한 連繫活動이 되어야 할 것이다.

65) 항만법 제2조 제6호에는 기본시설로서 수역시설, 외곽시설, 입항교통시설 등이 명시되어 있다.

최근들어 고객의 화물유통에 대한 요구가 포괄적으로 구체화됨에 따라 Door to Door 서비스체제로⁶⁶⁾ 확대되고 있는데 항만의 역할도 과거처럼 Port to port 運送서비스를⁶⁷⁾ 제공하는 始·終點으로서 그치는 것이 아니고 複合運送서비스를 위한 據點으로서의 機能이 더욱 강조되고 있다. 港灣區域内の 荷役施設, 사일로, 野積場, 倉庫 等の 保管施設, 컨베이어벨트, 운송장비 등은 항만구역을 거쳐서 흐름을 지속하고 있는 화물이 연속적으로 흘러가는데 지장이 없도록 서비스가 제공될 수 있어야 할 것이다.

셋째, 사람에 관련된 항만서비스는 船舶, 運送手段의 運營者(operator), 貨物の 送·受荷人 및 關聯機關에 관한 서비스가 있다. 港灣施設의 一部는 設置되어 있는 상태와 최소한의 관리만으로 기능을 발휘할 수 있지만 다른 일부시설은 운영자에 의해 직접 운영되지 않으면 안되는데 이러한 施設運營者의 資格 및 安全管理狀態의 維持等은 港灣서비스의 質(quality)을 決定하는 重要한 要素가 되고 있다.

또한 일반적으로 서비스활동에 공동되는 사항이지만 서비스활동에서는 提供者와 需要者가 모두 사람이기 때문에 客觀的이고 公正한 서비스의 提供이 重要하며 항만서비스도 예외는 아니라고 할 수 있다. 특히 高度의 서비스가 要求되는 이 분야에서 적절한 서비스의 제공을 위해서 港灣施設의 運營者의 資格, 條件 등이 엄밀히 유지되어야 한다.

항만시설은 선박의 운항에 관련된 시설과 화물유통에 관련된 시설로 양분할 수 있는데 선박의 운항과 관련된 시설은 이용하고자 하는 多數의 利用便宜를 增進하고 기본적인 시설이라는 면에서 公共性이 강한 편이나 화물유통과 관련된 上部施設은 이용자와의 계약에 의해 서비스를 제공할 수 있는 營利施設로 運營될 수 있어 公共性이

66) Door to Door 서비스는 화물을 송하인의 공장이나 창고로부터 수하인의 공장이나 창고까지 운송인의 책임으로 일괄운송하는 체제를 말한다. 이에 대하여는 社團法人 日本荷主協會, 「國際物流用語辭典」, (1991), P.137 참조

67) Port to port 서비스는 송하인이 화물을 항만까지 운송해 오면 운송인이 선박에 적재하여 수하인이 화물을 인도할 수 있는 장소와 가장 가까운 항만까지만 운송인 책임으로 운송하는 체제를 말한다. 이에 대하여는 社團法人 日本荷主協會, 「國際物流用語辭典」, (1991), P.137 참조

弱화되어 있다고 볼 수 있다.

費用最小化 및 서비스증대라는 貨物流通의 目標를 實現하는 最一線基地가 되고 있는 항만시설을 운영한다는 측면에서 보면 荷役, 保管, 運送 및 情報處理 등에 관련된 시설은 經濟性的의 確保가 가장 중시되고 있는 반면에 공공성이 약화되고 있다. 經濟開發 初期에 港灣施設이 絶對 不足하여 國家의 基盤施設로서만 간주되던 시기에는 經濟性이나 貨物流通의 效率化라는 측면보다 공공성이 더 강조될 수도 있겠지만 항만시설의 확대로 상당한 시설을 갖추고 있는 상황에서는 效率的인 運營을 통한 機能의 增大가 關心의 초점이 되고 있다.

그러나 地上生活와 與件이 다른 선박을 이용해 運送目的을 達成하고 있는 항만에 서 항로, 방파제, 묘박지, 항로표지시설 등 基本施設에 대해서는 이용면에서나 규제가 강하다는 측면에서 公共性을 完全히 排除할 수 없을 것이다.

나. 效率性的의 極大化

화물유통의 거점이 되고 있는 항만의 기능은 基本施設의 管理라는 일면과 함께 항만서비스 제공 대상이 되고 있는 화물의 유통을 원활하게 한다는 양면성을 띠고 있기 때문에 항만시설의 운영은 단순한 營造物의 管理라는 차원을 넘어서 서비스제공 시설로서 效率的인 運營이 重視되고 있다.

效率性(Efficiency)이란 投入量 對 產出量의 관계에서 주어진 一定한 投入量을 가지고 產出量을 높이거나 一定한 產出量을 될수록 적은 投入量으로 만드는 것을 말한다. 서비스산업에서는 同量의 要素投入으로 보다 良質의 서비스를 제공하거나 同質의 서비스를 제공하는 데 投入要素를 節約함으로써 效率性이 이루어진다. 항만 운영의 관점에서 하역시설, 창고, 야적장, 보관시설 등 上部施設의 主機能은 海上과 陸上의 화물을 원활하게 연결하여 최종목적지까지의 흐름에서 시간과 비용을 감소시키는 것이라고 볼 수 있기에 港灣運營의 效率化란 港灣區域으로 들어 온 화물을 저렴한 가격으로 보다 신속하게 항만구역 밖으로 유통시키는 방안의 모색이라고 할 수 있다.⁶⁸⁾ 그러나 港灣運營의 效率化 效果는 항만구역 내에서 貨物流通過程을 크게

68) 「전국항만운영 기본계획 및 합리화방안 연구」, PP.61-62 참조

改善할 뿐 아니라 항만이 위치하고 있는 地域社會 및 經濟社會 全體의 效率性を 增大하게 되며 궁극적으로 社會全體의 福祉(Social Welfare)를 높이게 된다.

항만구역의 효율화 성과는 生産性, 貨物流通費用, 經過時間 等 다양하게 측정될 수 있지만 항만이 제공하는 서비스의 질이 기본적인 측정대상이 되어야 할 것이다. 효율성은 일반적으로 計量化하여 측정되고 있지만 항만서비스의 경우는 단순한 양적 측정 뿐 아니라 총괄적인 비용과 시간으로 측정되고 평가되어야 할 것이다. 지금까지 항만효율화는 荷役施設의 生産性增大, 流通過程上 經過時間의 節減 等 부분적으로 측정되었고 活動目標도 時間當 港灣利用者の 處理量 增大 等 부분적인 評價方法이 이용되었다. 그러나 화물유통과정에서 중요한 부분을 형성하고 있는 항만구역내의 활동을 총괄하여 효율화를 시도하고 이에 대한 성과를 측정하는 것이 보다 바람직할 것으로 보인다.

이러한 港灣運營의 基本目標가 基本施設의 管理에 그대로 適用되어서는 안될 것이다. 港灣基本設備는 安定性和 利用의 公平性を 최대한 確保해야 하고 이를 위한 規制도 동반되어야 하기 때문에 효율화를 추구하는 上部施設과는 구분되어야 할 것이다. 또한 이러한 기본설비의 管理主體는 막대한 자본을 투자할 수 있는 公共機關으로 필요에 따라서는 이용권을 제한할 수 있는 規制력이 있어야 할 것으로 보인다. 전반적인 港灣運營計劃은 個別的, 部分的 計劃보다는 綜合計劃을 樹立, 推進하여야 하며 이러한 효율화의 추진주체도 통솔범위가 비교적 넓은 편이 선호된다고 할 수 있다.

다. 自律的인 管理體制

우리 나라는 港灣, 道路, 鐵道 等 主要基幹産業을 政府에서 所有하고 있으며 需要가 增大됨에 따라 政府의 예산으로 개발계획을 수립하여 순차적으로 개발하고 있으며 소유항만시설의 관리 또한 정부에서 담당하고 있다. 항만시설의 경우도 國有運營體制의 예외가 아니며 전국 이래 政府의 主導로 投資되고 建設되어 왔다고 할 수 있다.

그러나 경제발전의 지속으로 항만수요가 증대되는 만큼 시설확충이 따르지 못해 일부 항만에서 滯船·滯貨現象이 지속되고 있는데 1987 - 1993년간 시설소요 화물량은 연평균 2천만톤씩 증가한데 반하여 항만시설은 연평균 1천7백만톤씩 확충되었다.⁶⁹⁾ 이처럼 항만시설에 대한 수요가 증가하고 있으나 시설의 확충에는 재정적인 어려움도 따르고 施設物의 完工에도 長期間이 所要되게 되자 港灣開發에도 民間資本을 誘致하려 하고 있으며 既存 施設物의 運營體制도 中央政府에 의한 集中管理體制를 변경하여 효율화를 추구하고자 하고 있다.

그동안 우리의 港灣開發 및 運營體制의 軌跡을 돌아보면 港灣施設의 開發 및 管理에 置重하여 運營의 效率化에는 크게 關心을 기울이지 못했다. 아직도 전국 26개 무역항을 비롯한 主要 港灣을 中央政府가 集中的으로 運營管理하고 있어 지역 여건에 적합한 자율적 운영체제가 결여되어 있음을 알 수 있다. 港灣이 非自律性은 開發計劃의 樹立 및 執行過程에서도 나타나고 있는데 중앙정부에 의한 항만개발 우선순위 결정과정에서도 전체적인 公共性과 地域性이 強調되어 各 港灣別 收益性이나 效率性에 입각한 集中投資가 어려웠던 것이 사실이다.

自律적인 運營體制란 船席配定, 貨物荷役, 倉庫·保管施設의 運營 등 貨物流通 서비스에 관련된 일련의 업무를 運營主體가 스스로 決定하여 獨自的으로 施行하는 體制를 말한다. 그러나 중앙정부가 운영하는 경우에는 각 항만여건을 충분히 반영할 여유가 없으며 非彈力的인 運營指針에 의해 運營되고 있다. 港灣運營主體는 國家, 地方自治團體, 民間企業, 港灣公社로 구분될 수 있는데 우리 나라는 國家에서 集中管理하는 形態를 취하고 있어 공공성 위주의 관리측면이 강조되고 있다고 할 수 있다. 그러나 항만시설에 대한 초과수요문제를 시급히 해결하고 효율성을 높이기 위해서 民間企業에 의한 運營體制나 民間部門과 公共部門의 中間形態인 港灣運營公社 (TOC)⁷⁰⁾體制로 運營하여야 할 것으로 보인다.

69) 「해운항만 통계연보」, PP. 424-427 참조

70) TOC는 Terminal Operation Company의 약어임.

라. 競爭的인 管理體制

國家나 地方自治團體 等 公共機關이 港灣을 運營하는 公營體制와 民間企業에 의해 運營되는 民營體制的 港灣運營 成果를 比較해 보면 總체적인 貨物流通活動 成果面에서 큰 차이를 들어내고 있다. 公營體制的 경우 船席配定, 荷役料率의 決定, 倉庫·保管施設의 活用 等 貨物에 관련된 서비스제공 활동에서 營利추구를 目的으로 하는 民間企業과 生産性을 比較할 수 없으며 전반적인 서비스質의 提고가 용이하지 않은 것이 사실이다. 또한 公營體制에서 實質的인 港灣運營의 責任을 맡고 있는 擔當者가 公務員으로 항만시설의 運營生産性을 提고할 수 있는 수단의 개발에도 限界가 있다. 이처럼 현지 여건에 따라서 신축적으로 운영되지 못하는 상황에서는 항만간 혹은 동일 항만내의 부두간에 운영성과를 精確히 측정·比較하는 것도 용이하지 않고 인센티브 지급 등 경쟁적인 항만시설의 운영도 기대할 수 없다고 할 수 있다.

港灣運營에 관한 基本的인 方針을 自律的으로 決定할 수 있고 각각의 여건에 따라 효율적으로 운영되는 民營體制는 利潤을 극대화하기 위한 競爭體制를 갖게 된다. 미국의 로스앤젤레스港과 롱비치港, 시애틀港과 타코마港, 샌프란시스코港과 오클랜드港, 유럽의 룩데르담港과 앤트워프港, 日本의 요코하마港과 도쿄오港, 고오베港과 오사카港 등은 隣接港灣이면서 相互間에 競爭을 통해 서비스向上이 이루어지고 있는 代表的인 例라고 할 수 있다.⁷¹⁾

競爭的인 運營體制는 港灣別 自律的인 運營體制 및 동일항만내에서도 다수의 운영주체를 전제로 하며 港灣別·運營主體別로 港灣運營의 전반적인 과정을 統制하고 戰略的인 方針을 결정할 수 있어야 가능하다. 따라서 운영주체별 營業범위는 항만내의 부두별로 구획지어 船席配定, 荷役作業, 野積場·倉庫 等 保管施設의 使用, 背後輸送과의 連繫 等 일련의 과정을 통해 비용 및 시간에 있어 항만서비스를 극대화할 수 있어야 할 것이다.

荷役會社, 船社 等 港灣運營에 參與하는 民間業體가 資本力이 脆弱하거나 競爭

71) 「전국항만운영 기본계획 및 합리화방안 연구」, P.64 참조

력이 약할 경우 過度한 競爭運營體制는 일부 運營擔當業體의 倒産을 惹起하여 항만 서비스가 中斷되거나 弱화될 수도 있지만 장기적으로 競爭運營體制는 相互間의 刺戟을 통하여 참여기업의 체질도 강화해 갈 수 있을 것으로 보인다.

마. 專門性的의 確保

지속적인 경제성장으로 인한 運送物動量의 增大로 최근 船舶은 大型化, 機械化, 自動化, 專用船化되고 있으며 컨테이너화의 진전에 따라 雜貨의 컨테이너 이용율이 높아지고 있다. 이러한 운송수요의 변화에 따라 항만시설도 機械化, 專用化되고 있으며 컨테이너 取扱設備가 부두에 고착됨에 따라 부두의 전용화 추세가 빠르게 진전되고 있다. 부두에서 화물을 처리하는 설비가 기계화하고 하역기기가 자동화됨에 따라 항만노역의 범위도 크게 달라지고 있으며 항만서비스의 質이 점차 高度化되고 있다.

항만구역내에서 처리되는 화물관련 서비스는 취급시설의 고도화에 따라 처리시간이 단축될 뿐 아니라 전반적인 서비스질이 향상되고 있다고 할 수 있다. 취급화물의 종류에 따라 취급하역기기가 다르고 자동화 등으로 장비의 이송이 어려워짐에 따라 화물의 종류별로 취급부두를 전용하는 경향이 늘어나고 있다.

埠頭의 取扱貨物別 專用化는 컨테이너화물, 액체화물 처럼 특별한 하역 및 처리시설을 요하는 화물과 양곡, 석탄, 시멘트, 목재 처럼 보관시설이 특이하여 취급부두의 전용화가 요구하는 화물이 있으며 자동차 운반선, RoRo선⁷²⁾ 등 船舶의 特殊構造 때문에 전용부두가 요구되는 경우도 있다.⁷³⁾ 그러나 보관이나 하역과정에서 기계화가 이루어지지 않고 있는 상당량의 一般 雜貨物은 在來式인 荷役方式을 利用하고 있어서 多目的埠頭(雜貨埠頭)를 利用하고 있다.

화물별로 전용부두가 늘어남에 따라 荷役作業이 專門化되고 있어 專用埠頭의 生産

72) RoRo(Roll on roll off) 선이란 Full Container 船의 컨테이너荷役方式으로서 船尾에 거대한 開口가 있어 선미를 부두에 붙여 Fork - lift truck 또는 Trailer에 의하여 컨테이너를 선박에 싣고 내리는 형태의 하역작업을 말한다.

73) 제주항에 입항하는 대부분의 여객선이 카훼리이므로 차량을 적재하거나 내리기 위해서는 부두구조가 달라야 하기 때문에 전용화되고 있다.

성이 多目的埠頭에 비해 월등히 높아지고 있다. 특히 각 항만이 위치한 지역특성에 따라 취급화물의 전문화가 추진되고 있으며 同一港灣에서도 부두별 취급화물의 전문화 추세가 두드러지고 있어 專門性的의 確保를 통한 效率化가 높아지고 있다.

荷役作業에서 機械化에 따른 效率性 增大와 함께 港灣勞動作業에서도 專門化를 통한 生産性 增大가 이루어지고 있으며 取扱貨物의 內陸連繫輸送에서도 規則的인 大量貨物의 運送에 있어 效率化를 기할 수 있다. 그러나 專門化의 推進은 強要되거나 固着될 수 없으며 화물수요의 변화에 따라 신속적으로 대응할 수 있어야 하며 효율적인 부두운영을 위해서는 화물별 부두의 전용화 추진에도 탄력성이 있어야 할 것이다.

바. 地域發展과의 調和

港灣은 海岸線을 따라 地理的으로 分散하여 位置하고 있기 때문에 지역적 특성을 안고 있다. 항만이 위치하고 있는 대개의 지역은 항만이라는 社會基盤施設을 利用하여 발전하기 때문에 항만이 그 지역 발전에 中心이 되기 쉽다.⁷⁴⁾

항만이 地域과 調和를 이루기 위해서는 港灣의 開發 및 運營에 地域管轄機關도 共同으로 참여하는 것이 바람직하다. 港灣 및 關聯施設을 地域開發을 擔當하는 地方自治團體나 地域公共團體가 開發財源의 일부를 調達하고 運營에 參與함으로써 港灣과 地域開發이 調和를 이루게 될 것이다.

中央政府가 港灣開發計劃을 樹立하고 이에 필요한 開發財源도 전적으로 負擔하고 있는 상태에서는 國土均衡開發次元에서 항만이 개발되고 있다. 그러나 중앙정부의 재정만으로는 급격히 증대하는 항만시설 수요를 충족시킬 수 없어 부분적으로 민간자본을 유치하여 基幹産業施設 供給力을 부분적으로 증대하려 하고 있는데 이처럼 민간자본의 참여 등으로 各 港灣이 地域與件에 따른 特性을 活用할 수 있다면 港灣의 開發 및 運營에 관한 基本計劃 作成에도 地域開發과 調和를 이룰 수 있도록 地域機關이 參與해야 할 것이다. 港灣의 地域性은 地域的 開發과 分離될 수 없는 것이기

74) 예를 들면 부산, 마산, 창원, 울산 등과 같은 임해공업지역, 항만산업지역 등이 있다.

에 항만의 개발 및 운영이 地域開發과 調和를 이루어 國家 全體的인 經濟發展이 均衡을 이루어갈 수 있어야 할 것이다.

2. 港灣管理의 基本方向

가. 官營體制를 民營體制로 轉換

항만은 産業基幹施設로 看做되었고 需要의 增大에 따라 國家가 主導하여 開發하고 管理해 왔다. 陸上運送과 海上運送을 연결하는 仲介地 役割을 해온 항만은 해상 운송의 시·중점으로서 Port to Port 운송기능을 수행했다고 볼 수 있다.

항만시설은 선박의 運航에 관련된 基本施設과 貨物의 流通過程을 처리하는 貨物取扱施設(機能施設)로 나누어 볼 수 있는데⁷⁵⁾ 基本施設은 港灣區域內의 秩序維持와 安全을 위하여 政府에서 시설을 확장하고 관리하는 것이 효율적일 수도 있다. 항만의 수요가 적고 그 機能이 海·陸間의 連繫運送活動을 원활히 수행하는데 그칠 정도로 단순할 때에는 政府가 貨物取扱施設을 消極的으로 管理해도 어려움이 적었으나 港灣需要가 急增하여 항만의 기능이 확대된 상황에서는 政府의 消極的인 管理狀態에 새로운 變化가 要求되고 있다.

經濟活動을 終結해 주는 貨物流通活動을 貨物의 立場에서 보면 出發地에서 最終目的地까지 여러 지점을 경유하는 流通過程上의 合理化라고 할 수 있다. 이러한 시각에서 항만은 해상운송과 육상운송을 연결하는 단순한 仲介空間에서 荷役, 保管, 內陸連繫輸送, 情報處理, 通關 等 複合的인 貨物流通活動을 處理하는 據點으로 機能이 變하고 있다. 즉, 확대된 항만의 기능은 대고객서비스를 가장 효율적인 方法으로 제공하는 것으로 화물취급에 相關된 항만구역내에서의 일련의 활동이 有效적절하게 제공되어야 한다. 또한 지속적인 經濟成長으로 인한 貨物量의 增大에 따라 항만에서

75) 항만법 제2조 제2호에 의하면 항만시설을 다음과 같이 기본시설과 기능시설로 구분하여 지정·고시하고 있다.

- 基本施設：水域施設, 外廓施設, 臨港交通施設 等
- 機能施設：繫留施設, 航行補助施設, 荷役施設, 旅客利用施設, 貨物保管·處理施設, 船舶補給施設, 港灣厚生施設, 港灣施設用 敷地 等

의 貨物取扱需要가 急増하고 있으며 既存施設의 效率的인 運營은 施設の 擴充과 더불어 施設の 供給量을 擴大할 수 있는 短期的인 代案이 되고 있다.

貨物取扱서비스를 迅速하고 有效하게 提供하기 위해서는 組織이 與件變化에 적극적으로 對應해야 하고 擔當者도 目的指向的인 性向을 갖고 있어야 한다. 그러나 항만시설을 政府에서 확충하고 관리해 온 國有運營體制에서는 우리 나라 항만이 당면해 있는 여건變化에 민감하게 대처하는 것이 용이하지 않다. 항만시설의 운영을 담당하고 있는 主體는 政府, 地方自治團體, 民間企業, 港灣運營公社 等 네가지 유형으로 분류할 수 있다. 우리 나라처럼 政府가 전적으로 運營하는 國營體制에서는 效率性에 입각한 시설의 運營보다는 공공성에 우선순위를 두게 되어 시설의 관리가 주안점이 되고 있다. 地方自治團體가 主體로 되어 있는 公營體制에서는 地域社會와 港灣이 密接한 關係를 맺고 있고 항만의 所有 및 開發主體도 地方自治團體인 경우에 볼 수 있다. 民間企業이 港灣運營의 主體가 되는 民營體制에서는 港灣의 機能 中 貨物取扱서비스 活動의 效率性 增大를 위한 方案으로 항만의 소유권을 국가나 지방자치단체가 보유한 채 주로 貨物取扱施設(上部施設)의 운영을 민간기업이 책임지고 있는 형태라고 할 수 있다. 公社運營體制는 政府와 民間企業의 中間形態인 獨立組織體로서 公社를 設立하여 港灣機能의 兩面性인 公共性과 效率性의 調和를 추구하는 형태지만 운영을 직접 담당하고 있는 예는 그리 많지 않다.

항만시설을 運營하는 주체는 항만의 기능과 항만을 둘러싸고 있는 社會經濟的 與件 및 港灣의 發展 程度에 따라서 決定되어야 할 것이다.

우리 나라 항만은 政府의 主導아래 지속적으로 시설이 확충되어 왔으며 앞으로도 항만 등 社會基盤施設(SOC)에 대한 公共部門의 投資는 持續될 것으로 보인다. 규모가 크고 수익성이 낮은 항만 등 SOC 投資는 政府가 主導하는 것이 바람직하나 需要의 急増에 비해 財政規模의 限界 때문에 民間資本의 參與幅이 점차 넓어져야 할 것으로 보인다.

長期的으로 港灣, 道路, 空港 等 社會基盤施設의 開發이 地域發展과 連繫될

수 있도록 개발권도 지방자치단체에 위임되는 것이 바람직하지만 현단계에서는 中央政府 主導下의 開發計劃 樹立 및 所要財源의 調達이 피할 수 없는 것으로 보인다.

이처럼 항만 등 사회기반시설을 비록 政府가 所有하고 開發을 推進한다 하더라도 화물관련 港灣施設의 運營 效率을 提高하기 위해 政府, 公共機關에 의한 運營體制를 보다 效率的인 民間運營體制로 轉換하여야 할 것으로 보인다.

公務員이나 公企業形態의 公共機關에 의해 運營되는 港灣運營體制는 保守的이고 硬直的인 運營形態를 維持하고 있으며 效率性提高가 地上目標가 되지 못하기 때문에 運營成果面에서 非效率性이 露呈되고 있다.

貨物流通活動의 重要據點으로서 港灣에 要求되는 擴大된 機能을 效率的으로 遂行하기 위해서 우리 나라 전 항만에 대해 民間企業經營方式을 과감히 도입하여 항만 운영 전반에 걸쳐 生産性을 提高하고 보다 良質의 貨物取扱서비스를 提供할 수 있는 體制를 구축하여 수요에 비해 부족한 SOC의 供給能力을 補完해야 할 것이다.

나. 埠頭別 運營主體에 의한 競爭運營體制

民間企業에 의한 港灣運營은 效率化를 前提로 하지만 地域港灣施設이 個別企業에 의해 獨占的으로 運營되면 지나친 營利爲主의 獨占利潤을 追求하게 되어 公益성을 強調하고 있는 國營體制 보다 오히려 效率性이 低下될 수도 있다. 또한 政府에서 全國의 港灣을 집중적으로 운영하는 경우에는 모든 港灣이 一律的인 運營指針에 의해 共通基準을 적용하고 있어 각 항만간에도 運營與件의 變化에 따른 伸縮性이 缺如되고 收益性에 立脚한 運營體制를 維持하기가 容易하지 않다. 政府에서 港灣運營을 全擔하고 있는 狀況에서는 港灣間 競爭運營은 名目的인 口號에 그치고 港灣間 特化發展 및 開發優先順位 決定 등이 運營成果나 貨物需要가 많은 곳을 優先的, 重點的으로 處理하는 需要 - 供給의 經濟原則에 입각해서 이루어지지 않고 政治的인 考慮와 地域按配 등 非經濟的 要因이 強하게 作用할 수도 있다.

그러나 港灣施設이 民間企業에 의해 運營되어 全般的인 運營效率性이 自律적으로 결정되면 인접한 항만간에 地域的 特性, 港灣의 機能, 取扱貨物의 種類에 따라

적절한 運營基準과 獨自의인 運營方式을 作成하게 된다. 따라서 港灣을 利用하는 顧客인 船社·貨主의 立場에서는 다양한 항만서비스 중에서 최상의 서비스를 선택할 수 있게 되고 서비스를 공여하는 運營主體는 顧客確保를 위해서 最上의 서비스를 提供하지 않을 수 없게 된다. 결국 港灣運營主體 相互間에 競爭運營體制를 갖추게 되어 貨物取扱에 따른 궁극적인 活動目標인 港灣서비스 機能이 活性化 될 것으로 期待된다.

민간기업에 의한 경쟁운영체제는 항만간의 경쟁 뿐 아니라 同一港灣內에서도 埠頭別 運營權을 別個의 企業이 擔當하여 各 主體間에 競爭運營體制를 維持하고 전반적으로 港灣生産性 増大를 誘引할 수 있어야 할 것이다.

우리 나라처럼 장기간 非競爭的 運營體制를 유지해 온 상황에서 급격한 경쟁체제로 轉換하게 되면 약간의 副作用도 있을 것으로 豫想되고 심한 경우에는 부두별 운영 업체간에 運營料率의 談合, 눈치보기 競爭 등 非競爭的 運營要素를 버리지 못한 상태에서 항만시설을 운영할 우려도 배제할 수 없다.

아직도 항만시설은 公共財라는 인식이 가시지 않고 있는데 공공성을 완전히 배제할 수 없는 公用施設의 운영에서 경쟁적 운영체제를 제도화하는데 상당한 적응기간이 필요할 것으로 보인다. 따라서 충분한 준비와 단계적인 적응기간을 거쳐 항만시설의 운영자와 이용자가 순조롭게 제도의 변화를 수용해야 할 것으로 보인다. 岸壁, 船席, 荷役器機, 保管倉庫, 野積場 등 港灣區域內의 貨物處理施設 中 運營主體의 統制下에 專用으로 이용될 수 있는 시설과 隣接 運營主體間에 共同으로 利用할 수 있는 시설을 구분하여 항만시설의 활용도를 증대할 수 있는 方案을 講究해야 할 것이다. 埠頭別 運營主體를 선정하여도 돌출부두를 갖고 있는 일부 항만에서 埠頭背後 港灣區域을 共同使用하고 있는 경우나 埠頭背後 面積이 좁아 貨物流通過程에 따르는 一貫過程을 處理하기에 충분한 공간을 확보하고 있지 못한 경우에는 保管 및 貨物處理施設을 共同으로 活用해야 하기 때문에 共用施設의 利用 및 管理에 관한 準則을 관련 運營主體가 事前에 協議하여 별도로 정해야 할 것이다.

다. 效率極大化를 위한 自律運營體制

港灣施設の 運營主體로 選定된 民間企業은 船席指定, 荷役業務의 遂行, 保管施設の 使用 및 各種 港灣附帶事業의 利用 等 貨物處理過程에서 提供될 수 있는 서비스활동을 自律的으로 決定할 수 있어야 한다. 港灣施設 利用의 基準이 되는 各種 施設の 使用料, 서비스活動의 範圍, 酬價 等 港灣運營 料率도 運營主體가 自律的으로 決定하는 것을 포함한다. 또한 이러한 수가의 결정은 이용자와 개별계약에 의해 彈力的으로 決定되기 때문에 完全한 市場競爭原理에 立脚해 運營될 수 있을 것이다.

國營體制에서 港灣料率은 港灣運送業體와 利用者間의 協議를 거쳐 每年 海運港灣廳이 告示하도록 되어 있어 一律的인 適用, 年間料率制 採擇 等 價格의 硬直性 때문에 항만서비스가 비탄력적으로 제공되었다고 할 수 있다.

또한 港灣運營에 관련된 서비스提供 主體가 多元化되어 있으며 責任이 分散되어 있어 港灣運營 및 貨物處理過程에서 擔當業體間에 有機的인 協調體制의 構築이 원만하다고 할 수 없는 실정이다. 예를 들어 入港船舶에 대해 利用船席은 海運港灣廳이 指定하고 貨物의 荷役은 港運勞組의 協調下에 荷役會社가 處理하며 保管 및 港灣區域內 貨物에 대한 警備는 港灣運送協會가 수행하는 등 항만운영에 관련된 주체가 多岐化되어 있다.

이처럼 多元化된 運營主體에 의한 개별적인 서비스의 제공으로 선박의 입항, 화물의 하역, 보관 등 화물유통의 단계에 따른 일관성 있는 책임운영체제가 결여되어 있기 때문에 항만구역내에 체류하는 시간이 지연되고 발생비용도 개별적으로 처리되는 등 非效率性이 露呈되고 있다. 그러나 항만운영 주체가 일체의 항만구역내 활동을 책임지고 수행하게 되면 港灣區域內에서의 經由時間과 費用을 節減하여 港灣貨物 處理過程이 效率化 될 것으로 보인다.

港灣施設을 民間企業이 自律的으로 運營하게 되는 경우 運營主體는 自己의 責任下에 荷役裝備 및 施設の 活用, 港灣勞動力의 雇庸, 野積場·倉庫 等 保管施設の

利用, 항만부대사업체의 활용 등을 결정하게 되며 港灣區域에서 發生되는 貨物取扱 서비스에 대한 수가를 荷主에게 一括請求한 후에 個別서비스 提供業體에게는 運營主體가 代價를 支拂하여야 할 것이다.

이러한 自律運營體制에서 運營業體와 使用者 간의 契約에 의해 市場經濟原理에 따라 自律적으로 決定되는 港灣料率은 運營主體가 海運港灣廳에 支拂한 賃貨料의 당해 하역활동 해당분과 裝備 및 施設의 使用料 等 基本的인 費用이 最低水準이 될 수 있고 外國항만을 포함한 隣近港灣과의 競爭與件을 考慮하여 決定되는 水準이 最高水準이 되어야 할 것이다.

港灣料率이 賃貨料와 施設使用料 等 基本料에 미치지 못하게 되면 運營主體는 서비스提供活動을 持續할 수 없어 港灣料率의 下限線이 되고 國際성이 강한 항만의 特性上 주변국의 항만요율 보다 높아지게 되면 國際競爭力을 잃게 되어 港灣區域內에서 國際貨物流通 서비스 向上을 기할 수 없게 되므로 이 水準이 警戒해야 할 上限線이 될 것이다.

라. 公共性 確保를 위한 補完措置

航路, 浮漂, 防波堤, 묘박지 等 船舶의 入出港에 관련된 港灣基本施設은 公共施設의 性格을 강하게 띠고 있어 港灣施設이 民營化體制로 轉換되어도 港灣을 所有하고 있는 政府나 地方自治團體 等 公共機關에 의해 管理되어 港灣을 利用하고자 하는 사람이 누구나 利用하는데 不便이 없도록 維持되어야 한다.

地方海運港灣廳은 港灣別로 港界線을 定하고 燈臺, 航路標識施設 等 海上安全 및 船舶運航 補助施設을 港灣水域內에 設置하여 維持·管理하고 있으며 선박의 입출항을 위한 通行航路 및 入港待機用 묘박지를 管轄區域에 設定하여 管理하고 있다. 또한 港界內에 靜穩水域을 維持하기 위해 防波堤, 防潮堤 等 外廓施設을 建設하여 管理하고 있다. 이러한 船舶의 安全運航 確保 및 港界內 公共秩序를 維持하기 위한 施設은 港灣의 基本施設로서 이러한 施設의 維持管理를 위해 港灣管理 當局은 入港船舶의 規模(DWT당)⁷⁶⁾에 비례하여 港灣入港料를 징수하고 있다.

76) DWT(財貨重量噸數)는 Dead Weight Tonnage의 약어임.

항만의 秩序維持 및 船舶의 安全運航을 위한 조치로 導船과 曳船이 주요 항만에 배치되어 港界水域부터 港灣區域까지의 입출항을 安全하게 引導하고 接·移岸 作業에 따른 補助業務를 수행하고 있다. 이러한 導船·曳船業務는 港灣秩序 維持와 安全運航을 위해 利用이 強制되고 있어 公共性을 強하게 띠고 있으나⁷⁷⁾ 港灣所有主體가 이러한 업무를 직접 수행하는 대신에 關聯業體와 使用者들이 協議體를 構成하여 부분적인 自律運營體制를 구축하고 있다. 그러나 行政業務의 自律化·開放化 推進方針에 의해 曳·導船 業務도 1994년 하반기부터 完全 自律運營體制로 轉換할 計劃이다.

港灣區域에서는 安全事故, 火災 等 災難豫防 및 清淨水域의 維持, 大氣淨化, 騒音防止 等を 위한 環境保護活動 等 公共性 確保를 위해 港灣管理當局에 의한 보다 적극적인 補完措置가 必要하다고 할 수 있다.

다. 電算化, 機械化를 통한 效率化

港灣區域에서는 迅速한 貨物處理와 經費의 節減으로 전반적인 效率化를 추구할 수 있는데 화물처리에 따른 時間減縮은 情報處理體制의 構築을 통하여 가능하고 경비의 절감은 항만 생산성 증대를 통하여 실천될 수 있다. 港灣運營의 電算化推進과 함께 EDI⁷⁸⁾를 이용한 港灣物流 Network (Korea Logistics Net)가 구축되면 항만을 통해 처리되는 화물의 구체적인 情報를 港灣運營者, 運送人, 荷主, 稅關, 銀行 등이 共有하게 되어 전반적인 貨物流通過程을 效率化 할 수 있을 것으로 보인다.

港灣運營의 電算化는 入出港船舶, 船積貨物, 荷役 및 保管 等 港灣區域內的 정보처리, 港灣料率 및 通關 等に 관한 情報를 CIQ機關,⁷⁹⁾ 銀行 等 關聯機關에 通報하고 送·受荷人에게도 提供하여 生産, 販賣計劃 樹立時 必要한 資料로 活用될 수 있다. 항만구역의 기능이 단순한 海·陸送의 仲介基地에서 貨物の 集·配送, 附加價値의 創造를 위한 綜合物流據點으로 확대되고 있어 港灣區域의 情報센터化는

77) 제주항인 경우는 항세가 아직도 다소 협소하기 때문에 강제 예·도선구역에서는 제외되어 있다.

78) EDI는 Electronic Data Interchange의 약어임.

79) CIQ기관이란 Customs(稅關), Immigration(出入國管理), Quarantine(檢疫) 등을 통칭하는 약어임.

貨物流通過程에서 그 역할이 크다고 할 수 있다.

港灣區域의 電算化와 더불어 生産性 增大를 위한 荷役, 運送, 保管施設의 機械化가 급속히 추진되고 있다. 컨테이너化的 進進에 따라 컨테이너貨物 專用處理施設이 부두상부시설로 전환됨에 따라 컨테이너埠頭는 가장 機械化가 앞서 있으며, 糧穀, 시멘트, 석탄, 고철 등 벌크화물의 荷役 및 保管施設의 機械化도 港灣에서의 효율성을 높이는데 기여하고 있다. 또한 專用埠頭的 擴散으로 港灣區域에서 一部 貨物處理機能이 機械化·자동화 등으로 상당한 勞動力을 代替하고 있으나 아직도 港灣荷役部門의 人力依存度는 높다고 할 수 있다.

港灣部門에서 勞動生産性を 向上시키기 위해서는 荷役裝備 및 施設의 機械化가 推進되어야 하고 民營化를 통한 港灣勞動力 使用의 効率化가 要望된다고 할 수 있다. 항만구역의 機械化는 貨物關聯施設에만 限定된 것이 아니라 自動船舶統制體制(VTS)⁸⁰⁾ 등 船舶運航의 安全性 增大 및 災難防止體制 構築을 위해서도 절실한 課題가 되고 있다.

바. 與件變化를 수용하는 伸縮性 增大

貨物에 따라 荷役器機가 固定되고 埠頭가 專門化 됨에 따라 각 港灣은 埠頭를 貨物別로 特化하여 運營하게 되는데 이러한 埠頭的 貨物別 專用化는 港灣運營 效率性を 增大하는 좋은 方案이 되고 있다. 그러나 專用埠頭가 特定貨物에 지나치게 固定될 때에는 항만효율성을 저하시킬 수도 있다. 수요의 감소 등 여건의 변화로 特定貨物의 需要가 변화하였을 때 特化된 부두의 運營형태를 伸縮性 있게 變化시켜 취급화물을 전환하여야 할 것이다.

埠頭別 船席運用面에서도 지정선박의 길이에 따라 고정선석으로 運營하기 보다는 20m단위의 소단위 선석지정이 이루어지게 된다면 다양한 入항선박을 伸縮적으로 수용할 수 있을 것이다. 港灣運營이 民營化되면 船席의 運用, 取扱貨物의 轉換, 保管施設의 活用 等 전반적인 貨物取扱서비스가 經營成果를 높이기 위한 効率化의 次元에서 제공되어 港灣生産性이 크게 증대될 수 있을 것으로 보인다.

80) VTS는 Vessel Traffic Service의 약어임.

3. 港灣管理體制的改善內容

가. 港灣別, 埠頭別 運營主體의 選定

(1) 運營體制 改善의 基本方針

國際化 趨勢 속에 國家競爭力 強化를 위한 방안으로 부상되고 있는 貨物流通部門의 효율화는 우리기업에게 제3의 利潤源으로 인식되고 있어 새로운 挑戰對象이 되고 있다. 貨物流通費用의 節減을 위해 장기적으로 道路, 港灣, 空航 等 運送基盤施設을 擴充하는 한편 단기적으로 既存施設의 運營體制를 改善하여 생산성을 증대하는 방안이 동시에 추진되어야 할 것이다.

既存 施設運營面의 非效率性은 民間企業에 運營權限을 賦與하여 運營에 관한 制반사항을 自律的으로 決定하고 隣接港灣이나 同一港灣內의 隣接埠頭間에 競爭의인 運營體制를 구축하여 전반적인 效率性을 極大化함으로써 克服할 수 있을 것이다.

港灣施設은 複合的인 性格을 띠고 있는데 公共의 性格이 비교적 강한 基本施設은 항만시설을 所有하여 持續的으로 開發을 推進하고 있는 政府나 地方自治團體 等 公共部門이 維持·管理하고 貨物取扱에 관련된 上部施設은 需要-供給 等 經濟原理에 立脚하여 民間部門이 效率的으로 運營함으로써 港灣機能이 活性化되어야 한다.

民間運營 主體가 港灣施設을 運營하는 民營體制下의 港灣區域을 통과하는 貨物의 처리과정에서 지켜져야 할 基本原則은 貨物流通過程의 主要據點인 항만구역에서 보다 향상된 서비스를 제공하는데 있다고 할 수 있다. 따라서 港灣施設을 運營하는 主體는 電算化, 荷役, 移送 및 保管施設의 機械化 等を 통해 同一한 費用으로 良質의 서비스를 提供하거나 동일한 서비스를 廉價의 費用으로 提供하여야 할 것이다. 또한 民間運營主體의 港灣서비스는 이를 利用하고자 하는 모든 使用者(顧客)에게 公正하게 提供되어야 하며 港灣內 秩序維持 및 公共性 確保를 위해 政府에서 維持하는 基本施設의 管理 主體와 調和를 이루어야 할 것으로 보인다.

港灣施設의 運營主體는 港灣區域에서 貨物取扱에 관련된 서비스를 제공하기 위

해 港灣勞動, 荷役機械, 保管施設, 移送裝備 等 부수적인 서비스활동을 개별업체와 계약에 의해 自律적으로 活用할 수 있어야 한다. 埠頭別 運營主體의 활동은 항만구역의 일정한 구역내에서 이루어지는 활동으로 제한된 범위에서 當該埠頭에 대한 運營權을 전적으로 행사할 수 있지만 항만을 總括하여 秩序를 維持하고 있는 地方港灣管理廳(出張所 包含)과 利害가 상충되거나 이용자에 대해 公正한 서비스가 제공되지 못할 경우 港灣管理廳의 統制를 받아 埠頭別 運營主體의 個別的 利益이 한 항만의 總體的 貨物流通서비스를 低下시키지 않아야 할 것이다.

(2) 運營主體 選定の 原則

港灣施設의 國營體制下에서는 政府가 直接 港灣施設을 運營하고 있어 民間部門에 이러한 機能을 遂行할 港灣運營業體가 育成되어 있지 않다. 다만 각 港灣에서 陸上作業, 船上作業, 海上作業 等 荷役に 관한 營業을 항만별로 免許를 받아 營爲하는 港灣運送業體가 있으나 이들은 船席配定, 荷役勞動 供給, 保管施設의 利用 等 總括的인 港灣運營權을 行使하지 못하기 때문에 專門 港灣運營業體로 育成되지 못하고 있다. 또한 既存의 一般荷役業體는 固定的인 物量을 確保하고 있지 못하고 있을 뿐 아니라 적극적인 물량유치, 顧客確保를 위한 마케팅活動을 벌이지 않고 있어 事業領域이 擴大되지 못하고 이에 따라 零細化라는 構造的인 問題點을 안고 있다고 할 수 있다.

그러나 우리 나라의 港灣荷役業體는 그동안 持續적으로 增加하는 港灣物動量을 圓滑하게 取扱하여 國民經濟의 循環을 促進하는데 큰 기여를 하고 있다고 할 수 있다.

港灣運營을 담당할 運營主體는 荷役作業 뿐 아니라 港灣區域을 貨物流通의 綜合 서비스활동이 提供되는 거점으로 運營할 수 있는 財源負擔能力, 持續的인 서비스를 제공할 수 있는 公信력과 船社, 荷主 等を 통해 貨物을 誘致할 수 있는 마케팅能力 등이 있어야 할 것이다. 나아가 이들 運營主體는 港灣施設을 自律적으로 運營하여 國家經濟 發展에 寄與하고 貨物流通의 合理化를 통한 國家競爭力의 提高를 추진하

는데 적합한 시설과 능력을 갖추어야 할 것이다. 따라서 港灣運營業體의 選定時에는 港灣施設의 機能을 最大한 活性化시킬 經營能力이 있느냐가 判斷基準이 되어야 하며 効率的, 自律的, 競爭的 運營을 통해 地域發展과 調和를 이룰 수 있는 主體가 選定되어야 할 것으로 보인다.

(3) 選定對象

港灣運營主體를 民間部門에서 選定할 때 對象이 되는 類型에는 荷役業體와 하역업을 직접 영위하지 않더라도 荷役業體를 雇庸하여 埠頭를 運營할 수 있는 企業으로 大別할 수 있다. 지금까지 우리 나라는 港灣別로 貨物量의 增加 推移를 勘案하여 定數制로 免許를 附與하여 荷役作業에의 參與가 規制되고 있다고 할 수 있는데 民營體制에서 港灣施設의 運營에 參與할 수 있는 對象은 荷役業 免許所持者 만으로 制限할 필요가 없고 항만운영에 참여하고자 원하는 大貨主, 船社, 綜合貨物流通擔當業體 等도 運營主體 選定對象에서 除外할 필요는 없을 것으로 보인다.

荷役免許制에서도 特定貨物을 大貨主가 荷役할 수 있도록 限定免許를 주고 있으며 컨테이너부두는 선사가 참여하여 운영하되 荷役業務는 專門荷役業體가 擔當하도록 하고 있으므로 一般荷役業務를 擔當하고 있는 一般免許業體도 점차 綜合的인 貨物流通 擔當業體로 育成되어야 할 것으로 보인다.

民營體制를 위한 港灣運營業體 選定時 一次的으로 港灣運營業體로 고려되는 기존 하역업체는 그동안 港灣荷役活動을 통해 蓄積한 經驗이나 實績과 地域經濟發展에 寄與한 점 등이 고려되어야 하겠으나 中小規模의 企業經營方式으로는 資本과 技術 投入의 規模가 커지고 있는 荷役業務를 포함한 港灣運營業을 効率的으로 運營할 수 없기 때문에 中小荷役業體는 자체적인 經營規模 擴大나 中小業體間의 統合을 통한 大型化 조치가 필요한 것으로 보인다.

貨物運送周旋業(Freight Forwarder), 倉庫保管業, 陸上運送業 等 綜合貨物流通 活動을 하고 있는 專門業體에도 參與의 길을 열어 주는 것이 港灣運營業體를 競爭的인 운영체제로 구축하여 효율성을 증대하려는 基本原則에 부합될 것이다.

(4) 選定の基準

港灣運營主體 選定時에는 埠頭單位 貨物處理施設の 運營을 擔當할 수 있는 財政負擔能力, 公信力, 貨物誘致 能力이 있는 民間企業이면 누구든지 選定對象에 포함되어야 할 것이다.

우리 나라에서 開發埠頭와 一般埠頭的 運營面이 다른 형태를 취하고 있는데 컨테이너貨物을 專用處理하는 開發埠頭에서는 埠頭施設과 荷役裝備 等を 海運항만청이 整備하여 單一荷役業體에 1년단위의 專用使用權을 주어 모든 荷役作業을 一任시키고 있다. 그러나 一般埠頭에서는 荷役裝備를 除外한 모든 施設을 整備하여 荷役裝備를 所有하고 있는 多數의 荷役業體에 作業을 委任하고 있다. 또한 船席, 野積場 및 上屋은 海運港灣廳이 直接 運營하고 있다.

岸壁, 荷役機械, 保管施設 等に 대한 投資의 全部 또는 一部를 民間資本을 誘하여 開發되는 新設埠頭는 民間投資主體에 一定期間 港灣運營權을 賦與할 것을 前提로 하고 있다.

運營主體 選定時 埠頭的 運營形態에 따라 약간의 既得權이 考慮되어야 할 것으로 보이는 데 新設埠頭的 경우 民間投資主體가 優先的으로 부두운영권을 보유하게 되며 既存 開發埠頭는 현재 專用하고 있는 運營業體가 選定基準을 滿足하고 있을 경우 우선적으로 배려되어야 運營體制의 轉換에 따른 一時的인 混亂이나 效率의 低下를 最小化할 수 있을 것으로 보인다. 다만 一般埠頭的 運營主體 選定에서도 貨物別로 荷役, 移送, 保管 等 特殊施設을 設置하여 荷役活動을 하고 있는 限定免許 所有業體는 蓄積된 技術이나 經驗을 바탕으로 한 公信력과 貨物誘致能力 등이 높이 評價될 수 있을 것이다.

多目的埠頭的 경우 財政負擔能力, 公信力, 貨物誘致能力 等を 基準으로 부두별 운영주체를 선정할 경우 荷役裝備를 保有하고 있는 다수의 荷役業體間에 競爭이 豫想되는 항만도 있지만 一部 收益性이 떨어지는 港灣에서는 埠頭施設의 賃借料가 負擔이 되어 하역업체의 신청이 없을 경우도 있을 것으로 전망된다.

따라서 港灣施設 運營主體의 選定時 賃貸料 水準이 절대적인 기준이 되어서는 안될 것이다. 또한 港灣與件이나 經濟性 등을 감안하여 收益性이 높은 港灣부터 民營化를 추진하고 收益性이 낮은 항만은 현재처럼 海運港灣廳이나 公共團體에 의해 運營되는 體制가 維持되어야 할 것으로 보인다.

(5) 選定方法

港灣施設 運營主體는 選定過程에서 原則적으로 公正한 節次를 거쳐 選定되어야 할 것이다. 公正한 選定이란 公告, 申請, 審査 等 客觀적으로 嚴正한 節次를 거칠 뿐 아니라 選定基準에 따른 決定에 누구나 承服할 수 있는 選定을 意味한다. 運營主體의 선정이 公正한 절차를 거쳐야 能力과 資格있는 業體가 選定되고 항만시설 운영의 효율성이 極大化될 수 있을 것으로 보인다.

運營主體의 選拔過程에서 埠頭別 運營主體의 資格基準을 公告하고 關心있는 業體의 申請을 받아 審査를 거쳐 選拔하는 方法의 하나로 公開競爭入札方式을 採擇할 수 있다.

원칙적으로 同一港灣에서 1개 荷役業體가 1개 埠頭 이상의 運營에 參與할 수 없도록 制限하여야 하며, 業體의 資格基準에 대한 嚴密한 審査를 거쳐 入札參與資格이 1차적으로 심사되고 이 과정을 통과한 申請對象者 간에 2차적으로 賃借料를 競爭적으로 決定하는 단계적 선정과정이 필요하다. 또한 港灣所有主體는 個別埠頭의 最低賃借價格 水準을 정하여 內定 賃借價格에 未達하는 價格이 提示될 경우는 賃借時期를 延期하거나 직접 운영하는 체제를 고수하는 것이 오히려 港灣運營서비스의 質을 저하시키지 않을 수도 있을 것으로 보인다.

이러한 入札方式을 통해 最適運營主體를 선정할 경우 財政負擔能力이 있는 大型 荷役業體 혹은 하역업 이외의 업체 중 대기업이 선정될 가능성이 높아지고 財政負擔能力이 脆弱한 中小規模의 荷役業體는 公開競爭 選定에서 劣勢에 놓일 수 밖에 없다고 생각할 수도 있다. 그러나 港灣運營實績이나 經驗을 바탕으로 한 公信用, 貨物集荷能力 等 資格基準의 審査를 통해 1차적으로 不適格한 業體가 排除될 수

있고 장기적으로 항만운영업의 발전을 위해서 中小企業形態의 荷役業도 大型業體와 競爭할 수 있도록 經營規模의 擴大가 推進되어야 하기 때문에 同種業種間的 統合이나 自體能力의 增大 等 經營構造의 改善을 피해서는 안될 것으로 보인다.

나. 專用 및 多目的埠頭의 二元的 運營

取扱貨物에 따라 埠頭의 貨物取扱施設이 特化되고 荷役, 移送, 保管施設이 固定化되어 가고 있어 貨物流通서비스를 提供하는 埠頭運營制度는 컨테이너를 專用으로 처리하는 컨테이너부두와 一般雜貨物을 取扱하는 多目的埠頭로 二元化되어야 할 것으로 보인다.

컨테이너부두는 政府 및 公團이 建設하고 所有하고 있으나 入札方式에 의해 選定된 民間運營業體에게 賃借契約을 締結하여 運營權限을 賦與하여 효율성을 제고하려고 하고 있다. 需要가 急増할 것으로 豫想되는 컨테이너부두는 때로는 事前에 民間業體와 運營契約을 締結하고 新規建設에 所要되는 資本의 全部 또는 一部를 民間資本으로 誘致하여 SOC 不足을 解消하려 하고 있다.

一般埠頭는 埠頭別로 獨立의인 責任을 지는 民間運營業體에 의해 競爭運營體制를 구축해야 하는데 石炭, 古鐵 等 大量貨物을 取扱하는 專用性格의 一般貨物 取扱埠頭는 원칙적으로 부두별로 民間運營業體에 賃貸運營하여야 한다. 그러나 需要減少 等 與件變化時 他目的에 使用될 수 있도록 多目的 使用 또는 他目的으로의 轉換을 事前에 保障해 주어야 할 것이다. 일반부두의 운영주체는 荷役裝備를 保有하고 一般 및 限定荷役免許를 所持하고 있는 荷役業體를 1차대상으로 하고 荷主, 船社, 外國荷役業體나 船社 等 運營에 參與하고자 하는 民間業體 중에서 適切한 運營主體를 選定하여 埠頭別 競爭運營體制가 確立되어야 할 것이다. 貨物別로 限定免許를 保有하고 있는 荷役業體는 特定貨物과 取扱埠頭に 比較優位를 갖고 있기 때문에 해당부두의 운영업체 선정시 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

다. 埠頭別 運營體制改善 條件의 檢討

(1) 賃貸期間

民間運營主體에 港灣施設을 賃貸하여 運營하는 경우 賃貸條件으로 賃貸料와 賃貸期間, 運營主體의 權利·義務 等 活動範圍, 管理主體의 統制, 期間滿了時의 指針 등이 포함될 수 있다. 이러한 條件 中 賃貸料와 賃貸期間은 가장 重要한 條件으로 運營主體의 財政負擔能力과 密接한 相關關係가 있다고 할 수 있다. 運營業體는 港灣施設의 運營效率化와 競爭的인 運營體制의 構築을 위해 總괄적인 운영권을 행사해야 한다는 民營化의 基本原則을 고려할 때 賃貸期間은 5년 정도에서 임대료의 수준과 결부하여 동시에 결정되는것이 바람직 할 것으로 보인다. 一定한 水準을 基準으로 그 보다 높은 賃貸料로는 장기간 임대가 가능하나 그 보다 낮은 賃貸料는 보다 짧은 期間 賃貸契約을 締結할 수 있을것이다. 埠頭運營業體로 選定되면 荷役作業을 원활히 遂行하기 위해 莫大한 資本을 投資하여 荷役施設 및 裝備를 擴張하거나 政府에서 設置한 裝備를 賃貸하여 專用 使用하게 될 것이다. 따라서 適切한 賃貸期間이 保障되지 않으면 荷役設備의 機械化를 통한 效率化가 이루어지지 않을 可能性이 있고 運營體制의 不安定으로 持續的인 서비스의 제공 및 物量確保 等 運營戰略이 弱화될 우려가 있다. 그러나 너무 장기간 임대계약이 체결되면 競爭運營體制의 根本趣旨가 弱화되고 運營組織의 硬直性으로 서비스 수준이 낮아질 우려가 있으며 港灣需要의 變化, 運營與件의 變更 等 전반적으로 항만이 當면하는 變化를 運營體制에 反映하는 것이 容易하지 않을 수 있다. 그러나 5년의 임대기간이 지나고 再契約을 締結할 경우에는 賃貸料의 調整이 이루어지면 되도록 원래의 운영업체에게 지속적으로 運營할 수 있는 優先權을 주어 賃貸料의 調整은 運營主體의 變更은 피해야 할 것으로 보인다.

日本 高松港, 東京港의 컨테이너船席 運營에서도 擔當船社는 5년 기간으로 契約하지만 賃貸料 調整만 合意되면 賃貸期間은 5년씩 거의 자동적으로 연장되고 있어 港灣運營에 安定性을 維持할 수 있다.

(2) 其他 條件

港灣運營主體는 埠頭運營에 관련된 일체의 활동을 直接 指示·統制하게 되므로 부두에서의 貨物流通活動이 一貫性を 維持하여 貨物流通費用을 減縮할 수 있게 된다. 岸壁, 荷役施設, 保管施設 等を 賃貸하여 活用하는 運營主體는 賃貸期間 中 使用하는 施設의 維持·補修責任을 지게 되며 公共的 性格으로 使用되는 施設이 아닌 한 安全事故의 處理에 대해서도 管理者로서 責任을 지게 된다. 또한 埠頭施設은 港灣全體의 秩序維持와 公共性 確保를 위해 港灣管理廳의 統制를 받기 때문에 使用이 制限되거나 支障을 招來하는 일이 있을 수 있다. 그러나 港灣管理廳은 國營 體制에서와 다르게 船席配定, 倉庫·保管施設의 管理, 荷役施設의 設置 等 貨物 取扱이나 港灣運營에 관련된 一切의 指示·統制를 運營主體에 委任하고 있기 때문에 이러한 外部 統制는 營利的으로 運營되는 埠頭運營 및 貨物流通過程에 支障을 最小化하는 制限的인 統制가 되어야 하며 가능한 한 抑制되어야 할 것이다.

(3) 港灣運營體制 改善 實行機關

海運·港灣에 관한 政策을 樹立하고 執行하는 中央行政機關인 海運港灣廳은 地方에 10개의 地方海運港灣廳을 두고 있으며 地方海運港灣廳은 港灣의 建設 및 직접적인 運營業務를 擔當하고 있다. 그러나 埠頭運營의 民營化로 地方海運港灣廳의 港灣運營業務는 大幅 調整되어 民間이 投資하기 어려운 航路浚渫 및 水域管理, 船舶安全運航 및 港灣區域內 基盤施設의 管理와 民營業體의 選定 및 管理業務 等이 擴張될 것이다.

그러나 政府는 航路開發을 推進하고 所有權을 保有하고 있기 때문에 운영주체의 선정, 港灣運營主體에 의한 貨物取扱 서비스제공의 監督, 關係當事者間의 利害調整 役割 및 전반적인 港灣運營計劃과 港灣세일즈 등 포괄적인 업무에 치중하게 되어 港灣管理業務가 더 효율화될 것으로 보인다.

항만별, 부두별 민영화에 관련된 運營主體의 選定, 賃貸料 決定, 契約業務의 처리 等 업무는 정부기관이 직접 수행하는 방안과 傘下에 公共機關을 設立하여 代行토

록 하는 방안이 있다. 정부기관이 직접 수행하는 경우 公正性を 確保할 수 있고 綜合的인 港灣運營原則에 따라 원활히 추진될 것으로 보인다. 또한 컨테이너부두 運營公社 처럼 컨테이너부두의 開發 및 管理責任을 맡고 있는 公共機關이 民營化에 관련된 업무를 대행할 수도 있는데 이러한 경우 民官機關과의 협상이 원활해 질 수 있으나 與件의 變化에 伸縮的으로 對處하지 못하여 硬直的인 執行이 이루어질 우려도 없지 않다.

라. 施設, 裝備의 運營方案

港灣區域內的 埠頭施設, 荷役裝備, 野積場·上屋 等 保管施設은 開發埠頭에서 政府가 保有하고 있으며 一般埠頭에서는 埠頭施設, 野積場, 上屋施設을 政府가, 荷役裝備는 民間荷役業體가 保有하고 있다. 民營化에 의해 埠頭別 運營主體가 貨物取扱에 관한 활동을 통합 운영하게 되면 船席管理 等 埠頭施設의 運營, 荷役裝備 및 移送施設의 活用, 각종 保管施設까지도 運營主體가 一括하여 運營해야 된다. 따라서 政府에서 保有하고 있던 施設과 裝備도 運營主體에 賃貸되어 전반적인 埠頭 運營活動의 重要 手段으로 活用되어야 할 것이다.

埠頭施設 및 港灣運營主體의 選定時 算定되는 賃貸料에는 施設·裝備의 賃貸料도 포함되어야 할 것이며 賃貸된 施設·裝備의 補修 및 維持·管理 責任도 埠頭運營業體에 委任되어야 할 것이다.

一部 落後된 荷役施設 및 裝備는 港灣運營業體나 荷役業體에 拂下거나 처분하고 발전된 시설로 代替하여 港灣生産性 増大를 추진해 나가야 할 것이다. 또한 新規開發埠頭에는 民間運營業體가 機械化를 추진할 수 있도록 政府에서 金融·稅制上 可能的한 支援方案을 講究해야 할 것이다.

마. 關聯機關과의 協助體制 構築

港灣運營의 民營化 轉換으로 既存 港灣運營體制가 상당히 變化되게 되며 港灣運營에 直·間接으로 關聯된 많은 業體(機關)가 새로운 適應을 해야 할 것이다.

優先 運營主體의 轉換으로 地方海運港灣廳의 組織과 機構가 크게 變化하게 될 것이며, 港灣運營에 관한 한 機能이 大幅 調整되어 新政府에서 推進하는 行政의 自律化, 작은 政府를 指向하는 行政改革과 方向이 一致하게 될 것이다. 船席指定, 倉庫 및 野積場 管理 等 海運港灣廳에서 直接 介入하던 貨物取扱關聯 서비스 활동을 民間運營主體에 委任해 주고 전반적인 港灣公共性에 관련된 施設管理, 港灣세일즈 등에 관한 업무, 民間運營主體의 選定 및 賃貸管理和 埠頭別 運營主體間的 利害調整 業務 等を 全擔하게 될 것이다. 運營主體로 選定된 荷役業體는 제한적인 荷役業務만 遂行하던 體制에서 취급화물에 관련된 포괄적 업무를 담당하게 되어 責任經營者가 되며 港灣管理廳과 맺은 賃貸料에 荷役活動 等 關聯서비스 活動에 따른 直接經費를 超過하는 範圍에서 港灣料率을 정하고 이를 使用者에 따라 적용함으로써 마케팅 활동을 전개하여야 한다. 구체체에 비해 自律的 決定의 폭이 넓고 競爭性이 강해져 對顧客서비스 향상을 위한 부단한 노력과 여건변화에 따른 신속한 대응 등이 요구된다고 볼 수 있다. 選定된 運營主體가 荷役裝備를 保有하고 있지 않을 경우에는 選定競爭에서 脫落한 荷役業體와 提携하거나 하역업체와 專用契約을 締結하여 荷役業務를 遂行할 수 있을 것이다.

또한 港灣運營主體 選定時 埠頭를 賃借하지 못한 中小荷役業體는 선정된 운영주체와 協力하거나 單純荷役業務를 遂行하며 一定期間이 지난 후 다시 參與할 수 있는 方案을 摸索해야 할 것이다. 또한 이 過程에서 中小規模의 荷役業體는 조속히 大型化 方案을 講究해야 할 것으로 보인다. 民營化 轉換으로 機械化를 推進하고 港灣勞動力의 供給도 運營主體가 決定되게 되면 勞動者의 常庸化 推進이 容易해질 것으로 보인다. 따라서 港灣勞務者의 常庸化는 無理하게 推進하기 보다 港灣民營化制度가 定着된 후 여건이 형성됨에 따라 段階的, 漸進的으로 推進하는 것이 바람직 할 것이다.

港灣運營主體는 船舶의 入港으로부터 荷役, 保管, 港灣區域 밖으로의 連繫輸送에 이르기까지 일련의 과정을 총괄하여 統制하게 되므로 保管施設의 管理 및 警備를

主任務로 하고 있는 부산 및 인천의 埠頭管理協會(公社)도 그 役割을 運營主體에 넘겨주어야 할 것이다. 또한 컨테이너부두 運營主體 中 BCTOC⁸¹⁾도 民法上 法人體에서 商法上 株式會社로 轉換하여 利潤極大化를 위한 民營體制로 轉換해야 할 것이다.

港灣附帶業務도 港灣運營主體가 個別業體와 서비스供給契約을 締結하여 支援業務를 遂行하게 되므로 運營主體와 새로운 關係를 設定해 나가야 할 것이다. 船舶入港의 安全을 위해 필요한 曳·導船業務는 1994년 하반기부터 自律運營體制로 전환될 계획인데 선사가 曳·導船을 指定하여 서비스를 받을 수 있게 되어 曳·導船業務의 效率性이 向上될 수 있을 것으로 보인다.

4. 港灣管理體制改善의 戰略

가. 管理體制改善의 段階的 推進

우리 나라 港灣物動量이 急激히 增加를 보이고 있음에도 불구하고 港灣區域에서 貨物の 유통이 원활히 이루어질 수 있었던 데에는 荷役業體와 港灣勞動者의 기여가 컸다고 할 수 있다. 政府의 免許를 받아 荷役業을 시작하게 되는 一般 및 限定荷役業體는 港灣勞動者의 도움으로 船上, 海上, 陸上作業을 통해 港灣貨物을 處理하여 國民經濟의 循環에 이바지 하고 있다.

港灣運營體制를 民營體制로 轉換하게 되면 荷役業體와 港灣勞動者 供給體系에 變化가 초래되게 되며 既存秩序가 崩壞되어 상당한 摩擦이 있을 것으로 豫想된다. 中小企業 規模의 資本力이 脆弱한 荷役業體는 運營權을 얻기 위한 選定過程에서 競爭力이 弱하기 때문에 自力이나 類似業體와의 컨소시엄 形態를 취하여 大型化하지 않을 수 없을 것이다. 또한 效率化를 위해 港灣荷役이 機械化되면 勞動力 雇傭이 減少하게 될 뿐 아니라 運營主體가 勞動雇傭을 自律的으로 決定하는 過程에서도 運營主體와 勞組間에 摩擦이 豫想되고 있다. 따라서 運營主體의 改善은 全國의

81) BCTOC(부산컨테이너부두운영공사)는 Busan Container Terminal Operation Company 의 약어임.

모든 港灣을 一時에 民營化할 것이 아니라 與件이 成熟한 港灣부터 漸進的으로 實施하여 經驗을 쌓아가며 段階的으로 推進해 나가는 것이 效率的일 것으로 보인다.

나. 先行與件의 造成

港灣運營의 非效率性を 除去하기 위한 民營化는 運營主體의 選定만으로 이루어질 수는 없으며 港灣運營에 관련된 많은 업체들도 효율화를 위한 體制改善에 같이 참여해야 할 것이다. 政府의 規制政策으로 自律化가 비교적 지연되고 있었던 港灣關聯業種에 開放化, 自律化의 바람이 불어 점차 효율성이 높아질 것으로 기대되고 있다고 할 수 있는데 이러한 여건이 바로 民營化의 效率性を 極大化 할 수 있는 先行與件의 造成이라고 하겠다.

最近 港灣運營 分野에서 自律化 對象으로 注目되고 있는 曳·導船運營制度의 改善은 효율화를 추구하는 항만관련인들의 要求가 보다 강해진 결과라 할 수 있다. 曳船과 導船의 利用은 入出港 船舶의 安全을 위해 必須的인 것으로 準港灣施設로 看做되고 있으나 曳·導船서비스가 順番制에 의해 提供되고 있어 효율화를 위한 서비스로 제공되지 못했던 점을 改善하고자 하는 것이다. 導船制度에는 導船士免許制度의 改善, 導船料率의 自律化, 夜間導船서비스 實施 등이 同時에 檢討되고 船主와 導船士가 導船士使用協議體를 構成하여 합의점을 찾도록 추진되고 있다.

또한 給水, 給油, 檢定, 檢量 등 港灣運營 附帶事業分野도 開放하여 競爭體質을 확립할 필요가 있다. 현재 許可에 의해 營業權을 얻고 있는 港灣用役業은 登錄制로 緩和하거나 自由業으로 轉換할 것을 檢討하여 競爭을 통한 서비스의 改善이 期待되고 있다. 港灣附帶事業分野는 民營體制로 轉換하면 埠頭別 運營主體가 각각 부대사업업체와 계약에 의해 서비스를 공여받게 되기 때문에 良質의 서비스 공급을 위해서는 부대사업에의 침입을 제한하거나 허가를 받아야 하는 사항을 개정하여 民營化體制 改善에 必要한 先行與件을 造成해야 할 것이다.

또한 港灣別·埠頭別 賃貸契約 締結者만이 港灣運營에 參與하게 되는 民營體制에서는 荷役業體의 新規投入 및 登錄 등 免許制가 意味가 없어지게 될 것이다.

현단계에서 定數制에 의해 荷役免許를 擴大하면 民間貨貨 對象業體만 亂立하게 되어 運營主體의 選定 등 港灣運營體制 改善에 混亂이 加重될 것으로 豫想된다. 따라서 現行 荷役業免許를 가진 자를 1차적으로 임대입찰 자격자로 하여 政策變更에 따른 混亂을 防止하여 금년부터 꼭 필요한 경우를 除外하고는 荷役業體의 新規投入을 留保해야 할 것이다. 앞으로 港灣運營體制가 競爭的, 自律的인 民營體制로 轉換될 경우 서비스 질이 向上될 것으로 기대되기 때문에 荷主, 船社 등 港灣利用者도 荷役業體의 荷役業 免許抑制方案에는 同意할 것으로 보인다.

다. 港運勞組 等 關聯業體의 既得權 保護

港灣運營이 民營化로 轉換되면 運營主體는 勞動力 雇傭을 自律的으로 決定해야 하므로 作業物量이 安定됨에 따라 常庸化方案으로 나아갈 수 밖에 없다. 長期的인 常庸化方案에 대해서 港運勞組側도 原則的으로 同意하고 있으나 현단계에서는 노조측의 상용화에 따른 요구조건과 하역업체가 당면하고 있는 어려움을 해소하는 것이 쉽지 않아 상용화로 전환에 상당한 時間이 所要될 것으로 보인다. 勞組側은 組合員 全員의 常庸化⁸²⁾와 조합원에 대한 現행 賃金水準⁸³⁾ 및 勞動條件의 保障을 主張하고 있으나 荷役業體는 자체적으로 物動量變動에 따른 經營不安에 대한 우려와 賃金이 日給制에서 月給制로 바뀔에 따른 作業能率 低下를 우려하고 있는 실정이다.

港灣運營의 民營化를 통해 荷役業者가 埠頭別 取扱物動量을 安定的으로 確保하게 되면 物量變動에 따른 經營不安이 解消될 수 있고 점차 勞動者를 常庸하게 될 것이다. 따라서 현 港運勞組員의 既得權을 최대한 保護한다는 原則下에 常庸化를 무리하게 추진하기 보다 與件이 成熟되었을 때 漸進的으로 시행하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 따라서 港運勞組員의 常庸化는 勞動者, 使用者, 政府代表로

82) 현재 해운항만청에서 관리하고 있는 항만은 제주인 경우 무역항인 제주, 서귀포 등 2개가 있으나 제주도 항운노조원은 무역항과 연안항은 물론 어항에까지 배치되어 있으므로 노조원 전원의 상용화는 현실적으로 불가능하다.

83) 현재의 노임체제는 정부가 정해주는 하역요율표에 의거 성과급으로 지급되고 있다.

全擔機構를 설치하여 상용화를 포함한 港灣勞動에 관련된 모든 문제를 自律的으로 處理하도록 하는 것이 바람직한 것 같다.

라. 多目的埠頭의 運營體制改善 推進

貨物需要에 따라 多様な 雜貨物을 取扱하는 多目的埠頭는 一般荷役業體들이 하역장비를 보유하고 荷役活動에 임하고 있어서 貨物에 따라 荷役裝備가 이 부두에서 저 부두로 옮겨다녀야 하고 物動量도 一定하지 않아 荷役業體 經營의 安定性이 確保되지 못한 상태에 있으며 荷役作業의 非效率性이 두드러지게 나타나고 있다. 多目的埠頭의 運營主體 選定에는 一般荷役業體들이 競爭的으로 參與할 것으로 전망되어 選定基準에 의거한 客觀적인 選定과정인 수반되어야 할 것으로 보인다. 多目的埠頭나 專用埠頭의 運營은 特定貨物에 固定시켜 取扱하기 보다는 需要減少 等 與件變化時 他目的에 使用될 수 있도록 多目的使用 또는 他目的으로의 전환을 용이하게 활용하여야 할 것이다. 또한 港灣全體의 滯船·滯貨 等 緊急한 事態가 발생할 경우 선석이 비어있으면 다른 부두에 積안해야 할 선박도 積안하여 荷役作業을 進行시킬 수 있는 留保權을 港灣當局이 保有하고 있어야 할 것이다.

多目的埠頭의 民營化는 多數 荷役業體의 優先權을 주어야 하고 大貨主, 船社 等에도 參與의 門戶를 開放해야 할 것이다. 運營主體로 選定된 企業이 荷役設備를 保有하지 않고 있을 경우에는 참여하지 못하는 荷役業體와 協力하거나 同 業體에 荷役活動을 委任하는 形式으로 운영권을 행사할 수 있을 것이다. 期待收益이 낮거나 貨物需要가 不足하여 民間運營業體를 選定하지 못하는 埠頭는 賃賃料 水準을 대폭 낮추어야 하나 때로는 海運항만청이 직접 運營할 경우도 있을 것이다.

5. 長期的 港灣管理 方案

가. 貨物流通活動의 中心地

港灣은 貨物流通活動의 據點으로서 海上運送과 陸上運送을 連繫해 줄 뿐 아니라

荷役, 保管, 域内運送, 通關 等 基本的인 活動과 加工活動, 情報의 交換 및 處理 等 多様な 活動이 連鎖的으로 일어나고 있는 中心活動地가 되고 있다.

港灣施設은 船舶의 運航에 關聯된 施設과 貨物流通에 關聯된 施設로 兩分할 수 있는데 船舶의 運航과 關聯된 施設은 이용하고자 하는 다수의 이용편의를 증진하고 基本的인 施設이라는 면에서 公共性이 강한 편이나 貨物流通과 關聯된 上部施設은 이용자와의 계약에 의해 서비스를 제공할 수 있는 營利施設로 運營될 수 있어 公共性이 弱化되어 있다고 볼 수 있다.

費用最少化 및 서비스增大라는 貨物流通의 目標을 實現하는 最一線基地가 되고 있는 港灣施設을 運營한다는 측면에서 보면 荷役, 保管, 運送 및 情報處理 等에 關聯된 시설은 經濟性的 確保가 가장 중시되고 있는 반면에 公共性이 弱化되고 있다. 經濟開發 初期에 港灣施設이 絶對 不足하여 國家의 基盤施設로서만 看做되던 時期에는 경제성이나 貨物流通의 效率化라는 側面보다 公共性이 더 強調될 수도 있겠지만 港灣施設의 擴大로 상당한 設施을 갖추고 있는 상황에서는 效率的인 運營을 통한 機能의 增大가 關心의 초점이 되고 있다.

港灣施設의 長期的 運營方案을 보면 港灣運營이 民營化되어 效率的으로 運營되게 되면 貨物流通의 한 過程으로 港灣區域内에서 貨物의 荷役, 保管, 移送, 情報處理 等を 통해 附加價値를 增大하는 貨物流通活動의 中心地가 될 것이다. 또한 民營化가 定着됨으로써 貨物流通活動은 同等한 서비스수준을 저렴한 가격으로 유지하거나 동일한 비용으로 향상된 서비스수준을 달성하여 효율화 할 것이다. 港灣은 迅速하고 效率的인 流通機能을 補完해 주고 發生費用 및 經過時間을 최소화함으로써 최초의 출발지에서부터 최종목적지까지 일련의 흐름을 完結하려는 Logistic의 物的 構成要素로서 機能을 하고 있다.

港灣區域에서 提供되는 서비스는 이처럼 대상으로 하는 貨物의 經濟的 增大를 目標로 하기 때문에 貨物流通過程에 關聯된 一連의 個別活動은 전체적인 統合效果

(Total Productivity)를 極大化하기 위한 部分活動이 되어야 할 것이다. 港灣區域內에서 이루어지는 荷役, 運送, 保管活動 등이 各各의 活動만으로 完決되기 보다는 다음 활동으로 이어지기 위한 連繫活動이 될 것이다. 顧客의 貨物流通에 대한 要求가 포괄적으로 구체화됨에 따라 港灣의 役割도 Door to Door 서비스 등 複合運送 서비스를 위한 據點(node)으로서의 機能이 活性化 될 것이다.

나. 開發 및 投資主體의 公營化

우리 나라의 港灣, 道路, 鐵道 등 主要基幹產業에 대한 所有權은 政府에서 保有하고 있으며 需要가 增大됨에 따라 政府의 豫算으로 開發計劃을 樹立하여 順次的으로 開發하여 왔기에 所有港灣施設의 管理 또한 政府가 擔當하고 있다. 물론 이러한 國家 基盤施設은 社會秩序를 維持하는데 없어서는 안되는 重要施設이며 投資規模가 크고 投資資本의 회임기간이 길기 때문에 政府를 除外한 民間部門의 關與가 용이하지 않았다. 港灣施設의 경우도 國有國營體制의 예외가 아니며 建國 以來 政府의 主導로 投資되고 建設되어 왔다고 할 수 있다. 그동안 持續的인 經濟發展으로 基盤施設에 대한 需要가 膨脹해 왔으며 開發技術의 蓄積으로 우리 나라의 港灣開發도 꾸준히 이루어졌다고 할 수 있다.

그러나 經濟發展의 持續으로 港灣需要가 增加하고 있으나 施設의 擴充에는 財政的인 어려움도 따르고 시설물의 완공에도 장기간이 소요되게 되자 港灣開發에도 民間資本을 誘致하려 하고 있으며 既存 施設物의 運營體制도 中央政府에 의한 集中管理體制를 變更하여 效率化를 追求하고자 한다. 中央政府가 集中的으로 運營管理하고 있는 港灣을 地域與件에 적합한 自律的 運營體制로 轉換運營함으로써 運營效率性이 增大될 것으로 豫想된다.

港灣의 非自律性은 開發計劃의 樹立 및 執行過程에서도 나타나고 있는데 中央政府에 의한 港灣開發 優先順位 決定過程에서도 全體的인 公共性과 地域性이 強調되어 각 항만별 收益性이나 效率性에 입각한 集中投資가 어려웠던 것이 사실이다.

항만이 지역과 조화를 이루기 위해서는 港灣의 開發 및 運營에 地域管轄機關이 直接 參與하는 것이 바람직하다. 港灣 및 關聯施設을 地域開發을 擔當하는 地方自治團體나 地域公共團體가 開發財源의 調達 및 運營에 參與함으로써 港灣과 地域開發이 調和를 이루게 될 것이다.

中央政府가 港灣開發計劃을 樹立하고 이에 필요한 開發財源도 전적으로 부담하고 있는 상태에서는 國土均衡開發次元에서 港灣을 開發하고 있다. 그러나 中央政府의 財政만으로는 급격히 증대하는 港灣施設 需要를 充足시킬 수 없으므로 地域發展의 核이 되고 있는 港灣의 開發에 地方自治團體가 共同參與하여 港灣施設의 開發計劃의 樹立 및 執行 뿐 아니라 既存施設의 運營에도 地方自治團體가 部分的으로 參與하여 效率化를 增大할 수 있을 것이다. 地域開發을 위한 民間資本의 參與 등으로 各 港灣이 地域與件에 따른 特性을 活用할 수 있다면 港灣의 開發 및 運營이 地方 民과 密接해져 地域開發과 調和를 이루게 될 것이다.

다. 地域發展과 港灣管理의 效率化

港灣施設의 管理·運營者와 主利用者 등 直接關聯者 만을 包容하던 港灣의 機能이 항만을 직·간접적으로 이용하는 産業 및 背後連繫輸送地域까지 港灣의 機能 領域에 포함됨으로써 港灣은 廣域의 背後圈을 갖게 되었으며 地域發展의 重核이 되고 있다.

港灣을 끼고 있는 都市는 陸上交通과 海上交通을 連結하는 交通요충이 될 수 있고 海上運送施設을 직접 활용하는 産業施設이 임항지구에 설립되고 발달되기 때문에 地域發展과 港灣發展이 調和를 이룬다면 臨海工業地域 혹은 港灣産業地域으로 發展할 수 있다. 港灣의 機能이 海上運送의 始·終點에서 貨物流通의 重要據點으로 擴大됨에 따라 항만이 갖고 있는 地域性도 擴大되는 傾向을 볼 수 있다.

港灣이 地域과 調和를 이루기 위해서는 港灣의 開發 및 運營에 地域管轄機關이 共同으로 參與하는 것이 바람직하다. 港灣 및 關聯施設을 地域開發을 擔當하는 地

地方自治團體나 地域公共團體가 開發財源의 一部를 調達하고 運營에 參與함으로써 港灣과 地域開發이 調和를 이루게 될 것이다.

港灣運營의 觀點에서 荷役施設, 倉庫, 野積場, 保管施設 等 上部施設의 主機能은 海上과 陸上의 貨物을 원활하게 연결하여 最終目的地까지의 흐름에서 時間과 費用을 減少시키는 것이라고 볼 수 있기에 港灣運營의 效率化란 港灣區域으로 들어온 貨物을 低廉한 價格으로 보다 迅速하게 港灣區域 밖으로 流通시키는 方案의 摸索이라고 할 수 있다. 그러나 港灣運營의 效率化 效果는 港灣區域 내에서 貨物流通過程을 크게 改善할 뿐 아니라 항만이 위치하고 있는 지역사회 및 경제사회 전체의 효율성을 증대하게 되며 궁극적으로 社會全體의 福祉(Social welfare)를 높이게 된다.

民營體制로의 轉換을 통한 效率化로 地域 民間企業이 港灣運營을 直接 擔當하게 되고 港灣의 機能이 附加價値를 創出하는 複合運送의 據點으로 變化함에 따라 地域發展과 港灣發展이 같은 軌를 달리게 될 것으로 보인다.

中央政府의 所有와 直接運營으로 地域發展이 疏外되었고 항만은 地域住民에게 異質感을 주었던 體制에서 地方自治團體가 港灣運營에 參與하여 地域發展과 調和를 이루도록 開發計劃을 樹立하여 추진할 수 있을 뿐 아니라 施設運營에도 地域에 緣故를 둔 民間企業이 直接 參與하여 港灣이 地域經濟를 先導하는 中心據點으로 발전되면 항만운영의 효율화를 위한 노력도 증대될 것으로 보인다. 港灣管理局을 地方自治團體의 下部組織으로 편입하고 있는 外國에서 港灣運營의 效率化를 위한 港灣세일즈活動에 모든 시민들이 자발적으로 참여하고 있는 例에서 보듯이 보다 나은 서비스의 제공이라는 운영효율화 목표는 이러한 地域과의 連繫에서 自生的으로 이루어 질 수 있을 것으로 보인다.

라. 效率적이고 專門化된 港灣運營

貨物流通의 據點이 되고 있는 港灣의 機能을 基本施設의 管理라는 일면과 함께

항만서비스 제공 대상이 되고 있는 貨物의 流通을 원활하게 한다는 兩面性을 띠고 있기 때문에 항만시설의 운영은 단순한 營造物 管理라는 次元을 넘어서 서비스제공 시설로서 효율적인 운영이 중시되고 있다.

港灣區域內에서 處理되는 貨物關聯 서비스는 取扱施設의 高度化에 따라 處理時間이 短縮될 뿐 아니라 전반적인 서비스질이 향상되고 있다고 할 수 있다. 取扱貨物의 種類에 따라 取扱荷役器機가 다르고 自動化 등으로 裝備의 移送이 어려워짐에 따라 貨物의 종류별로 취급부두를 專用化하는 경향이 늘어나고 있다.

貨物別로 專用埠頭가 늘어남에 따라 荷役作業이 專門化되고 있어 專用埠頭의 生産性이 多目的埠頭に 비해 월등히 높아지고 있다. 특히 각 港灣이 位置한 地域特性에 따라 取扱貨物의 專門化가 추진되고 있으며 同一港灣에서도 埠頭別 專門化 추세가 두드러지고 있어 專門性的의 확보를 통한 효율화가 높아지고 있다.

港灣運營의 効率化는 施設·裝備의 機械化, 專用化 뿐 아니라 운영을 담당하고 있는 企業의 專門化를 통해서도 이루어 질 수 있다. 港灣運營 主體가 항만구역에서 활동할 수 있는 營業의 範圍가 單純荷役 活動에서 荷役, 運送, 保管, 連繫輸送等 전반적으로 확대되고 선사, 화주의 貨物誘致를 적극적으로 추진하는 등 다양한 영업활동을 전개함으로써 港灣運營業이라는 새로운 業種이 나타나게 될 것으로 보인다. 港灣運營業은 荷役業免許를 所有하고 있는 既存 荷役業體가 參與하여 擴大 發展될 것으로 豫想되지만 이 분야에 신규 참여할 수 있는 船社, 大貨主, 複合運送業體等 綜合貨物流通活動의 직·간접 관련자가 포괄적인 대상에 포함된다고 볼 수 있다.

또한 港灣運營業體의 育成으로 港灣運送 附帶서비스 활동도 자율적인 운영체제 발전이 추진될 것으로 보인다. 港灣運送附帶業의 경우 制限的인 許可事項이 되어 경쟁성이 미약했다고 볼 수 있는데 港灣施設의 民營化制度 定着으로 항만운영업체에 의한 자유계약 형태로 부대서비스를 수용하게 되면 서비스 質의 획기적 발전이 이루어 질 것으로 기대되고 있다.

港灣運營의 効率化는 運營擔當業體, 附帶서비스提供業體, 曳·導船서비스, 荷

役施設·裝備 等の 専門化, 機械化를 통하여 이루어질 수 있을 것으로 보인다. 이러한 운영업의 専門化, 荷役裝備·器機의 機械化·自動化는 港灣勞動力 運用의 효율화도 필연적으로 동반하게 된다. 따라서 港運勞組體제도 港灣運營體에 의한 常庸制로 발전하여 항만운영 업무 전반에 걸쳐 효율적인 운영체제를 구축하여 우리나라의 貨物流通費用 節減을 통한 國際競爭力 提高에 이바지할 수 있어야 할 것이다.

第3節 港灣施設の 擴充

앞에서는 濟州港運營의 基本計劃과 最近 世界的으로 번지고 있는 開放化, 自律化와 발맞춰 나가기 위하여 정부에서 추진하고 있는 내용을 중심으로 港灣管理體制의 改善方案을 검토해 보았다.

그러나 港灣管理體制의 改善과 더불어 부족한 항만시설의 충분한 확보와 정비가 반드시 병행되어야 한다. 따라서 여기서는 港灣開發의 基本方向과 所要財源의 調達方案에 대하여 간단히 언급하고 이어서 濟州港灣의 機能을 短期的으로 擴大·補強할 수 있는 방안과 아울러 제주항의 여건을 감안한 開發의 合理化 方案을 提示하고자 한다.



1. 港灣開發의 方向

港灣開發의 目的은 원활한 港灣貨物流通과 사람 및 情報交流를 도모할 수 있는 기반시설을 건설, 활용함으로써 國家經濟와 地域社會 發展에 기여하기 위함에 있다. 앞으로 우리나라의 港灣開發에 있어서는 이러한 港灣開發의 目的을 達成하기 위한 指標로서 貨物流通, 産業活動 支援, 生活空間 創造 等の 目標를 長期的인 方向으로 정하여 全國 港灣計劃(national ports master plan) 下에 綜合港灣으로서 機能할 수 있도록 체계적인 개발을 수행해야 할 것이다.

가. 貨物流通機能의 高度化 推進

海上運送, 陸上運送, 航空運送의 連結點으로서 輸出入貨物 및 沿岸貨物의 원활한 유통을 위한 綜合貨物 流通施設을 整備하도록 하여야 한다.

현재 滯船·滯貨 해소는 물론 將來 物動量 增加에 따라 豫想되는 港灣施設 不足現象을 타개하기 위하여 각 항만별, 품목별로 충분한 시설을 확충하도록 하는 한편 荷役設備의 機械化, 自動化로 荷役效率을 提高하며, 일부 대종화물 전용부두에는 선박의 대형화 추세에 맞는 大型·大水深의 船席(berth)을 건설하여야 한다. 또한 항만시설의 관리 및 유지보수와 航路개발 保全에 역점을 두며 선박의 安全한 入出港 支援을 하기 위해 항로, 묘박지 준설 그리고 매립항만의 지반 침하, 부식방지 및 방충재 등 시설보수의 철저와 항내정온도 유지를 위한 시설을 정비하여야 한다.

한편 外國의 先進港灣들과 같이 貨物流通 合理化에 대한 이용자들의 요구에 적극적으로 副應하기 위해 輸送, 保管, 荷役, 包裝 및 情報活動 등을 망라한 高效率의 貨物流通基地를 구축해야 할 것이다. 특히 앞으로 개방화의 진전에 따라 多樣한 消費財, 공업반제품 및 완제품 등의 輸入貨物이 큰 증가를 보일 것으로 예상되므로 각 항만은 이에 대응하여 제품, 식품 등의 수입을 위한 시설의 확충 및 정비를 적극적으로 도모해야 할 것이다. 貨物 流通基地의 구축을 위해서는 터미널 부근에 광활한 港灣關聯 産業用地를 확보해야만 하며(최근 일본에서 새로이 건설되고 있는 항만에서는 부두용지의 1.0-1.6배 정도를 배분하고 있음) 이것은 貨物流通 側面에서 앞으로의 港灣이 갖추어야 할 가장 重要한 特性中의 하나이다.

나. 充分한 産業活動 支援

우리 나라 産業構造가 輸出入 主導型임을 감안하여 臨海工團의 支援, 원자재 수입 등을 원활히 할 수 있는 충분한 産業港灣施設을 갖춘과 동시에 情報通信器機, 國際交流施設 등 未來型 尖端産業을 위한 空間의 造成이 필요하다.

國家 經濟發展 推移에 따라 臨海工團의 원자재 수급 및 제품 輸出支援을 위한 石油化學埠頭, 鐵鋼埠頭, LNG·LPG埠頭, 石炭埠頭 等과 臨海工團 專用 輸出入 港灣 等 產業港灣의 建設을 持續해야 한다. 臨海工團 建設 또는 地域特性的 產業 港灣建設時에는 배후지역에 하이테크産業을 誘致하여 港灣活性化를 誘導하고 地域 發展을 일으킬 수 있는 産業空間을 造成하여야 한다.

한편 國際化, 情報化의 진전에 따라 새로운 産業空間을 創出하여 貨物流通에 따른 情報流通, 人的交流를 支援할 수 있도록 하되 세계를 연결하는 텔레포트 등 國際 情報 交流 據點化 指向으로 貨物流通港灣으로서 뿐만 아니라 情報港灣으로서 機能 하도록 誘導하여야 할 것이다.

다. 親近한 生活空間 創造

貨物流通 및 産業活動支援 基地로서 뿐만 아니라 港灣과 都市가 調和를 이루고 快適하고 豊饒로운 生活空間으로서 機能할 수 있도록 開發하여 都市 市民生活이 이루어질 수 있는 親近感이 넘치는 항만공간을 창조해야 한다.

所得水準의 向上과 餘暇時間 增加로 價値觀이 多樣化됨에 따라 국민의 여가 이용에 대한 인식이 변화할 것이므로 貨物流通을 위한 공간만으로 기능하던 閉鎖性을 지양하고 도시민이 가까이 할 수 있는 親水性 施設을 정비함으로써 생활공간으로서 기능할 수 있도록 해야 할 것이며, 이를 위해서는 階段式 護岸, 낚시터, 보트장은 물론 港灣流通施設을 眺望하면서 休息을 취할 수 있는 산책로, 휴게실, 전망탑 등을 조성하는 등 도시민에게 항만을 이해하고 가까워질 수 있도록 港灣開放 政策을 실시해야 할 것이다. 또한 보팅, 요팅 등 해양성 레크리에이션을 즐길 수 있는 마리나시설을 갖추으로써 일일 관광은 물론 宿泊觀光을 誘導할 수 있는 觀光據點施設을 擴充할 것이 要求되고 있다.

한편 港灣施設과 都市市民 生活이 調和를 이룰 수 있도록 구조적인 배치를 고려하여 계획적인 港灣都市를 創造하며 快適한 市民生活 공간으로서 港灣環境을 造成하기 위하여 港灣汚染防止 等 長期的 觀點에서 公害物質 浚渫, 汚染防除, 浚渫로 투기장 정비 등을 통해 環境保全을 위한 대책을 강구해야 할 것이다. 우리 나라는 港灣施設을 基本施設과 機能施設로 단순히 분류하고 있지만 日本은 港灣에 要求되는 施設에 港灣機能의 高度化에 이바지하는 施設 및 港灣環境 整備施設(港灣公害防止, 廢棄物處理施設, 綠地, 廣場 等)도 포함되고 있다⁸⁴⁾. 따라서 앞으로 우리나라도 港灣開發事業의 施行에 있어서 日本과 같이 港灣環境 整備施設이 港灣施設에 포함되어 크게 改善될 수 있도록 제도적 대책이 강구되어야 할 것이다.

2. 所要財源의 調達

海運港灣廳의 推定에 의하면 2001년까지 計劃된 總 所要財源 6조 5,382억원 중 海運港灣廳이 港灣收入, 造成된 土地의 賣却⁸⁵⁾ 및 各種 使用料와 負擔金 徵收 등에 의해 自體調達 可能한 財源은 2조 5,884억원에 불과하여 3조 9,498억원이 不足할 것으로 판단되고 있다.

이와 같은 不足財源의 調達을 위해서는 利用者負擔 原則 等に 의한 調達과 租稅에 의한 調達로 大別해 볼 수 있다. 前者의 方法으로 우선 港灣서비스의 제공에 소요되는 합리적인 費用水準까지 港灣利用者들의 港灣施設의 使用 및 荷役料率을 引上하던가 별도의 사용료를 징수하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 社會的 機會費

84) 일본 항만법 제2조(1974)에서 요구하는 이와 같은 항만시설은 다음과 같다.

- 항만공해 방지시설 : 오·탁수의 정화를 위한 도수시설, 공해방지용 완충지대, 기타 항만에서의 공해방지를 위한 시설
- 항만환경 정비시설 : 해변, 녹지, 관광, 식재, 휴게소 기타 항만환경의 정비를 위한 시설
- 폐기물 처리시설 : 폐기물 매립연안, 폐기물 수입시설, 폐기물 소각시설, 폐기물 파쇄시설, 기타 폐기물의 처리를 위한 시설
- 항만기능의 고도화에 이바지하는 시설 : 국제회의장, 국제전본시장, 항만업무용 시설, 항만문화 교류시설 등

85) 1994년 1월부터 해운항만청의 예산 중 사업비의 일부가 일반회계에서 특별회계로 전환됨에 따라 투자비 확보를 위하여 토지의 매각 등이 가능하게 되었다.

用에 근거한 料率體系는 단기적으로는 既存 施設 및 裝備의 效率的 使用을, 장기적으로는 投資財源의 效率的 分配를 促進하는 機能을 遂行하게 된다.

한편 向後 우리 나라 港灣開發에 있어서는 利用者의 資本投資를 積極 獎勵하여 지금까지 주로 政府財政에 依存해 온 港灣投資를 政府·民間間의 役割을 分擔하는 投資方式으로 轉換해야 할 것이다. 지금까지의 港灣에 대한 民間參與는 政府和 民間間의 合理的인 投資範圍의 設定이나 明確한 基準없이 이루어져 왔으나 앞으로 費用分擔에 있어서는 比率의 問題, 費用負擔 方法의 問題, 負擔의 對象이 되는 港灣施設의 使用形態에 대하여 檢討가 되어야 할 것이다.

이러한 港灣開發 投資에서의 役割 分擔을 위하여 政府和 民間間의 投資對象 範圍를 設定하여 보면, 먼저 政府和 民間間의 役割分擔의 基準으로서 公共성과 投資者의 投資費 補填可能性을 考慮하여 公共성은 크나 投資費 補填이 어려운 港灣基本施設 等은 政府가 投資하여야 할 것이며 항만이용자와 직접 관련이 있고 商業的 環境에 적합하여 投資費 補填이 可能한 施設은 民間이 投資하도록 하여 施設擴充을 기해야 할 것이다. 政府投資 對象의 施設로서는 ① '港灣法'上 基本施設로서 船舶의 安全한 入·出港 및 碇泊을 위한 船路, 碇泊地, 船回場 등 水域施設, ② 颱風 等 氣象惡化時 外海의 風浪으로부터 船舶을 保護해 주는 防波堤, 防砂堤, 護岸 等 外廓施設, ③ 港灣에서 處理된 貨物을 背後都市 目的地로 또는 背後都市로부터 港灣으로의 貨物輸送連繫를 위한 背後輸送施設, ④ 官公船 계류시설, 港灣管制施設, 港灣施設用 公共敷地의 造成 等 一部 機能施設 等이 될 것이다.

한편 民間投資對象 施設로서는, ① 原木, 自動車, 穀物, 鐵材, 시멘트, 油類 等 大量貨物로서 貨物處理가 다른 一般貨物과의 混合處理가 어려워 港灣施設의 利用者가 特定되는 大量貨物의 전용계류시설, ② 既存港灣에서의 荷役業體 等이 投資하는 一般貨物 계류시설과 固定式 또는 移動式 荷役裝備와 貨物移動設備 等 荷役能率을 提高시키는 하역시설, ③ 倉庫, 헛간, 싸이로 等 港灣運營效率을 높이는 保管施設 및 其他 機能施設, ④ 既存 港灣機能施設의 增·改築 및 維持·補修

分野 등이 바람직한 것으로 판단된다.

그러나 水域施設 및 外廓施設 等 基本施設이라 하더라도 전용적 사용이 분명한 경우 시설의 전용적 이용자에게 收益者 負擔의 原則에 의거하여 投資費를 分擔토록 하는 것이 요구된다. 이러한 外國의 事例는 日本의 에너지·철강항만공사의 경우와 最近 美國의 水資源開發法(Water Resource Development Act, 1986)에서도 航路開發 및 維持浚渫에 관한 費用負擔 規程(cost sharing provisions)이 새로이 採擇되고 있는 것에서 볼 수 있다.

한편 政府投資에 의한 港灣施設 擴充에는 所要 投資財源調達の 限界가 있으므로 항만개발에 있어 民間資本을 積極的으로 誘致하기 위하여는 投資者에게 適正利潤 이외에 다른 政策支援 方案도 마련되어야 할 필요성이 있다.

港灣施設에 대한 投資者는 港灣工事로 設置, 造成한 港灣施設 및 土地 等은 竣工과 同時에 國家 또는 地方自治團體에 歸屬되고, 總 投資事業費 範圍⁸⁶⁾ 안에서 최장 20년까지 當該 港灣施設을 無償으로 使用할 수 있도록 規定되어 있다. 이때 國家 또는 地方自治團體에 歸屬된 港灣施設의 使用料 徵收額은 無償使用 期間에 包含되어 정산된다. 또한 無償使用 期間 算定基準이 되는 港灣施設 使用料는 當該 施設 竣工當時의 港灣施設 使用料를 基準으로 함으로써 使用料 調整 等에 따라 投資者가 不利益을 받지 않도록 되어 있다.

그러나 無償使用 期間의 경우 投資費 및 收益性的 고려없이 일률적으로 적용(20년 범위내에서 총사업비에 달할 때까지) 함으로써 인천, 부산 등 투자비 회수가 가능한 일부 항만을 제외하고는 대부분의 항만에 있어 投資者가 投資費를 回收하는 데 어려움을 겪을 것으로 豫想되어 民資誘致의 基本精神이 毀損될 우려가 있다.

따라서 民資誘致를 積極的으로 圖謀하기 위해서는 ‘港灣法’에서 規定하고 있는 投資費 補填制度 이외에 ① 無償使用 期間을 彈力的으로 運用(예를 들면 國有財産法과 같이 40년 범위내), ② 岸壁 등 계류시설 投資者에게 同 施設 運營에 必要한

86) 항만법 시행령 제18조에 의하면 총사업비의 인정범위는 당해 항만공사와 관련된 조사비, 설계비, 준공사비, 보상비, 부대비, 건설이자를 합산한 금액이다.

荷役業 免許 부여(貨物에 대한 荷役免許가 아니라 施設運營에 대한 荷役免許),
③ 外國터미널 임대계약에서와 같은 유인책 및 港灣施設使用料의 下向調整, ④ 港
灣開發로 인하여 造成된 항만관련 업무용 敷地의 賣却時 우선 取得權 賦與 等 民資
誘致 誘引政策이 開發되어야 할 것이다.

3. 既存 港灣施設の 整備

既 樹立된 제주항의 基本開發計劃은 거의 完成段階에 이르렀으나 經濟社會의 發
展과 더불어 船舶의 增加現象과 大型化 趨勢가 뚜렷하여짐에 따라 현시점에서 이에
대처할 수 있는 港灣開發計劃의 修正 또는 整備計劃樹立의 필요성이 대두됨으로써
이에 대한 재검토가 이루어져야 할 것이다.

여기서 제주항의 效率的인 港灣機能을 確保하고 多目的 港灣으로서의 機能을 遂
行하기 위하여는 다음과 같이 기존 港灣施設에 대한 整備가 이루어져야 할 것이다.

가. 港入口 幅員의 檢討

既存 港灣開發計劃上의 내용대로 제주항 西防波堤와 東防波堤施設이 完工될 경
우 港入口 幅의 狹小로 船舶의 入出港時 安全運航에 支障이 초래될 우려가 있으며,
港入口의 幅員을 擴幅할 경우 港內 靜穩維持에 問題가 될 우려가 있으므로 이에
대한 세밀한 검토가 필요하다. 이에는 港灣運營의 效率性이 檢討되어야 하는데 ①
船舶入出港의 容易性, ② 港內 靜穩度 및 港灣荷役의 容易性, ③ 施工性 및 投資
費 等の 檢討가 반드시 포함되어야 한다.

나. 漁船 專用出入口 및 港分區 設定

小型漁船의 入出港 動線이 길고(약 2km) 항입구가 狹小하며 船舶入出港이 頻煩
하여 소형선의 입출항이 불편할 뿐만 아니라, 入出港時 海難事故의 危險도 따르므로
小型漁船의 專用出入口를 별도로 설치하고 아울러 漁港과 商港을 구분하는 항분구의
설정이 바람직하다. 특히 제주항 西埠頭(漁船專用埠頭)인 경우 海水의 交流가 적어
심하게 汚染되어 있으므로 이의 是正을 위하여도 港入口를 별도로 設置하는 것이

바람직하다.

4. 港灣開發의 合理化 方案

가. 集中的인 投資

濟州道는 火山島의 特徵的인 單調性 때문에 港灣을 造成하는데는 여러 가지 問題가 있다. 즉 海岸線의 構造上 自然的으로 港灣을 形成할 수 있는 地域이 없으며, 海底가 岩盤層으로 形成되어 있어 港內 水深確保가 어려우며 아울러 周邊 海域의 水深이 너무 깊어 船舶接岸施設 보다는 外廓施設인 防波堤를 造成하는 데 막대한 資金이 所要되는 등 港灣造成 與件이 他 陸地港과 比較하여 크게 不利한 편이다.

또한 大洋의 한가운데 位置하고 있어 波高가 매우 높고 颱風이 每年 4-5회 스쳐지 나가는 길목에 위치해 있어 地形的인 條件으로는 매우 不利하다. 따라서 이러한 不利한 與件을 克服하기 위하여는 일시에 많은 資金을 確保하여 集中的으로 投資하여야 할 것이다.

나. 補助機能港의 開發

제주항은 일시에 여러 가지의 目的과 機能을 遂行하고 있다. 즉, 旅客船(外國 大型觀光旅客船 包含), 貨物船, 油槽船, 漁船, 官公船, 軍用船, 其他船 등 여러 機能의 船舶이 제주항을 利用하고 있다. 또한 貨物을 中心으로 보면 生活必需品를 비롯하여 建設資材인 모래, 시멘트, 철근, 木材 등이 거의 濟州港을 통하여 搬入되고 있으며, 油類인 경우 道內 港灣 中에는 送油管施設이 제주항에만 설치되어 있다.

특히 大型카훼리(4,000톤급) 6척과 最高 速力 50노트인 超快速船 1척이 매일 제주항을 이용하고 있고 外國觀光旅客船(最大船舶 28,000톤급)도 每年 5-10척이 入港하고 있으며 앞으로는 계속 증가할 것으로 보여 현 시설로서는 接岸能力이 크게 不足한 實情이다.

이를 다소나마 解消하기 위해서는 제주항 주변에 濟州港의 機能을 一部 補完할 수 있는 補助港灣을 確保하는 方案이 조속히 檢討되어야 할 것이다. 예를 들면 도두항이나 삼양항을 集中 開發하여 漁船이 利用할 수 있는 漁港으로 開發하고, 애월항

을 관광선이나 小型 貨物船이 利用할 수 있는 港灣으로 開發하여 濟州港을 이용하는 선박을 일부 분산시킬 필요가 있다. 애월항은 현재 海運港灣廳에서 港灣法上 沿岸港으로 指定하여 집중적으로 開發하기 위하여 港灣法施行令의 改正 作業을 推進하고 있다.

(3) 港灣開發 및 港灣運營機構의 一元化

海運港灣廳과 그 所屬機關職制에 의하면 제주항을 포함한 도내 5개 항만의 개발은 海運港灣廳 直屬의 濟州港建設事務所가 맡고 있었고, 港灣運營인 경우 제주, 서귀포항은 濟州地方海運港灣廳이, 그리고 沿岸港인 한림, 성산포, 화순항은 地方自治團體인 郡이 담당하고 있어 二元化 되어 있다⁸⁷⁾. 이에 따라서 항만개발시 운영적 측면의 검토가 부족하여 비효율적인 개발이 이루어지고 있었다.

이에 따라 港灣을 効率的으로 開發하고 運營하기 위하여 濟州港建設事務所는 廢止하고 濟州地方海運港灣廳에 築港課를 新設하여 모든 港灣關聯業務를 全擔하도록 하는 組織改編이 1994. 4. 27에 確定·施行됨으로서 一部는 解消되었으나 沿岸港에 대한 管理·運營業務도 一元化할 수 있는 方案을 同時에 檢討해야 할 것이다.

다. 地方自治團體 및 地方議會의 關心提高

港灣開發은 國家가 全擔하고 있기 때문에 地方自治團體나 地方議會에서는 전혀 關心을 보이지 않고 있다. 심지어는 濟州道綜合開發計劃에도 단순히 既存 計劃을 나열하는 데 불과하다.⁸⁸⁾ 또한 港灣開發에는 막대한 資金이 所要되므로 아직은 地方自治團體에서 全擔하기에는 이르다고 볼 수 있다.

따라서 地方自治團體나 地方議會에서는 濟州港의 重要性을 勘案하여 나름대로의 港灣開發計劃을 專門家의 意見을 收斂하여 確定하고 이를 國會나 政府에 提出하고 이에 소요되는 資金을 確保하는 데 積極的인 努力을 기울여야 할 것이며, 가까운 將來에 濟州地域 港灣의 開發과 管理·運營을 地方自治團體가 全擔·施行할 수 있도록 지금부터 積極的인 關心을 보여야 하며 段階的인 準備作業이 있어야 할 것이다.

87) 해운항만청과 그 소속기관직제(제정 1991. 2. 1 대통령령 제13298호, 개정 1992. 2. 13 대통령령 제 13583호) 참조

88) 제주도, 「제주도 종합개발계획」, (1994), pp.280-290 참조

第6章 要約 및 結論

對外指向的 經濟政策을 推進하여 年平均 10%대의 高度成長을 유지할 수 있었던 우리 나라가 처하고 있는 國際經濟與件이 對外開放, 國際化 要求의 增大, 先進國의 新保護貿易主義 擴散, 後發貿易國의 追跡 等으로 점차 어려움을 더해가고 있다. 그러나 EU, NAFTA 等 地域經濟의 統合, UR의 妥結 等으로 國際化가 加速化되고 있는 가운데 持續的인 貿易伸長을 통한 經濟成長을 持續해야 하는 우리 나라 企業에게 貨物流通 部門은 國際競爭力 回復을 위한 새로운 돌파구가 되고 있다.

政府에서 建設과 함께 運營責任도 지고 있는 우리 나라의 港灣은 經濟發展에 따라 港灣需要도 急速히 增大되었으나 港灣建設이 이를 따르지 못해 慢性的인 港灣施設 不足狀態를 나타내고 있다. 특히 港灣施設의 新規建設에 置重하다 보니 運營의 効率化에는 關心이 不足했다고 할 수 있다. 우리 나라 港灣運營의 問題點을 살펴보면 ① 國家 主導의 新規 港灣建設에서는 投資의 收益性 確保를 위한 費用便益分析 等 投資效率의 確保方案이 미흡했으며 港灣投資를 위한 優先順位 決定時에도 公共性, 地域性이 強調되어 收益性에 의거한 集中投資가 不足하였다는 점, ② 全國 港灣을 中央集中的으로 運營管理하고 있어 地方與件에 적합한 自律的 運營體系가 缺如되어 있다는 점, ③ 專用埠頭, 一般埠頭的 二元的 運營體制로 荷役 等 運營收益의 循環에 一貫性이 缺如되어 있는점, ④ 港灣運營 主體가 多元化되어 있고 運營權限이 分散되어 있어 유기적인 運營체제의 구축및 협력에 지장이 있는 점, ⑤ 荷役業體의 選定 및 免許發給이 荷役收入 總額의 規模에 따라 港灣別 定數制로 運營되고 있다는 점 등이다.

한편 先進國의 港灣은 施設의 開發을 推進하는 主體와 建設된 港灣을 運營하는 主體가 分離되어 있어 전반적으로 항만은 필요에 의한 開發과 自律競爭의인 運營體制가 병존한다고 할 수 있다. 항만시설은 일반적으로 地方自治團體, 國家 等 公共機關이 所有하고 있으나 특이하게 영국에서는 投資主體가 所有權까지 享有하고 있기도 하다. 항만시설의 개발에 있어 公共性이 강한 基本的인 施設은 國家, 地方自治團體가 擔當하지만 埠頭上部施設, 荷役施設 等 利用設備는 運營主體가 設置하고 있어 港灣施設의 開發에서도 部分的으로 受益者負擔原則이 適用되고 있음을 알 수 있다.

우리 나라의 港灣도 國有國營體제의 非效率性을 改善하기 위해 港灣의 所有, 投資財源의 調達 및 開發計劃의 추진은 정부에서 담당하고 항만시설의 운영은 民間企業에 이양하여 효율성을 높여야 할 것이다. 우리 나라에서 港灣管理體제의 改善을 추진함에 있어 고려해야 할 基本目標는 自律性, 競爭性 原理에 입각한 效率的인 運營體제의 구축이라고 할 수 있다.

港灣運營의 非效率性을 除去하기 위한 民營化는 運營主體의 選定만으로 이루어질 수는 없으며 港灣運營에 관련된 많은 업체들도 效率化를 위한 體制改善에 같이 참여해야 할 것이다. 이와 더불어 政府의 規制政策으로 自律化가 비교적 지연되고 있었던 港灣關聯 業種에 開放化, 自律化의 바람이 불어 점차 效率性이 높아질 것으로 期待되고 있는데 이러한 與件이 바로 民營化의 效率性을 極大化 할 수 있는 先行與件의 造成이라고 할 수 있다.

結論的으로 世界史的 次元에서 港灣發展의 過程을 살펴보면 國營港灣으로부터 출발하여 市營港灣으로 發展하고 나아가 獨立的인 港灣으로 發展해 나가고 있음을 알 수 있다. 우리 나라의 港灣도 앞으로는 漸進的으로 地方自治團體가 地域社會의 利害를 중점적으로 받아들여 投資할 수 있는 方向으로 與件과 能力을 갖추어 나가야 할 것이다. 또한 運營的인 面에서도 과감히 民間業體를 끌어들이어 參與할 수 있는 與件이 造成되어야 할 것이다. 이것은 곧 港灣發展의 世界史的인 흐름에 순행하는 것이며, 向後 우리 나라 港灣의 長期的인 發展을 위해서도 必要한 것이라고 하겠다.

한편 濟州道는 우리 나라 最大의 觀光地로서 世界的인 名聲을 얻고 있는 天惠의 觀光地이다. 向後 沿岸旅客 뿐만 아니라 國際旅客도 꾸준히 增加할 것으로 展望되고 있어 濟州港의 觀光支援 機能이 強化되어야 할 것이다. 또 2개의 循環道路를 비롯하여 5개의 南部連結道路 및 2개의 東西連結道路를 통해 도내 각지역에 散在된 觀光名所를 連繫시킬 수 있어 旅行時間 및 費用의 節減이 可能하여 競爭力 있는 다양한 觀光패키지를 開發할 수 있다. 한편 國內 各地域과 카훼리항로가 開設되어 있어 全國의 有名觀光地와 連結될 수 있어 全國을 對象으로 하는 觀光商品이 開發 可能하다. 나아가 이러한 여건을 감안해 볼 때 航空, 陸運, 海運을 連繫하는 觀光패키지가 開發된다면 제주항은 國內의 觀光據點으로서 機能을 遂行하게 될 것이다.

最近 航空施設의 擴充 및 所得의 增加에 따라 旅客輸送이 航空運送에 轉嫁되어 여객수송수요의 증가세가 鈍化狀態에 있으나 向後 旅客輸送需要는 꾸준히 增加할 것으로 展望되고 있어 觀光支援機能이 強化되어야 할 것이다. 한편 油類, 모래, 시멘트, 雜貨 等 沿岸貨物은 大幅 增加할 것으로 보여 貨物增加趨勢를 감안하여 시설 및 장비의 擴充이 필요하다. 따라서 觀光支援機能 強化를 위한 旅客埠頭, 旅客터미널 等 旅客便易施設이 擴充되고 沿岸貨物의 迅速한 處理를 위해 埠頭, 機械荷役裝備 擴充 等이 이루어진다면 제주항은 旅客과 貨物을 同時에 處理하는 綜合機能을 遂行하게 될 것이다.

제주항은 위에서 언급한 바와 같이 매우 重要한 機能을 擔當하고 있으므로 港灣의 運營은 濟州港의 實情을 감안하여 현재 國有國營體制로 運營되고 있는 것을 國有民營體制로 轉換하여 運營하여야 하며, 과감하게 民間業體를 끌어 들여 參與할 수 있는 方案이 마련되어야 할 것이다. 아울러 향후 제주항을 개발하는 데는 特定地域의 開發이라는 國家政策의 方向에 적극 副應하고 2000년대의 港灣開發의 方向을 감안하여 다음과 같이 추진되어야 할 것이다.

첫째, 제3차 國土綜合開發計劃의 濟州圈開發 基本方向 및 推進戰略에 副應할 수 있도록 國際觀光港 및 商港으로 開發되어야 한다.

둘째, 環太平洋地域의 交易增大에 對備한 貿易港으로서의 中心位置와 自由港의 設定에 對備할 수 있어야 한다.

세째, 背後地域의 諸般 國土開發計劃 等 關聯計劃과 連繫하여 긴밀한 連結體制를 확립하여야 한다.

네째, 港灣施設投資의 效率性 原則에 의해 開發하되 地域開發의 衡平性を 勘案, 背後地域의 自足的 經濟圈이 育成될 수 있어야 한다.

다섯째, 港灣立地로서의 開發可能性을 충분히 活用하여 積極적이고 現實的인 港灣開發을 誘導할 수 있도록 해야 한다.

끝으로 濟州港의 規模를 國際的인 水準으로 끌어 올리고 濟州道民들의 生活向上에 도움이 되는 물론 濟州道の 觀光産業을 最大限 支援할 수 있는 機能을 다하기 위하여는 濟州港이 濟州의 自然條件과 人文, 社會的 與件 및 國土開發 側面에서 濟州가 지닌 特性 等を 감안하여 ① 未來指向的인 濟州圈의 據點港으로의 開發, ② 海上貨物의 원활한 처리의 도모, ③ 既存 施設의 效率的 活用方案의 고려, ④ 環境의 惡影響을 最少化하는 運營 및 開發, ⑤ 港灣建設에 있어서 뿐만 아니라 運營分野에도 民間參與를 誘導하는 등의 積極적인 자세로 港灣管理가 이루어져야 할 것이다.

參 考 文 獻

國 內 文 獻

- 金洸植, “우리 나라 港灣開發過程上的 改善方向”, 「海運港灣」, 통권74호, 여름호, 해운항만청, 1985.
- 金圭定, 「行政學 研究」, 법문사, 1989.
- 金鍾吉, “우리 나라 민자유치 항만개발제도에 대한 考察”, 「해양한국」, 통권189호, 7월호, 한국해사문제연구소, 1989.
- 金學韶, “우리 나라 港灣의 民營化問題에 대한 小考”, 「해운항만」, 통권90호, 여름호, 해운항만청, 1989.
- 文成赫, 「항만운송 시스템의 分析에 관한 연구」, 한국해양대학 대학원 논문집, 제5집, 1983.
- 朴秀永, 「都市行政論」, 박영사, 1992.
- 박홍립, 「경제학원론」, 박영사, 1985.
- _____, 「거시경제학」, 박영사, 1985.
- _____, 「미시경제학」, 박영사, 1985.
- 白完基, 「行政學」, 박영사, 1992.
- 변승규, 「제주도 약사」, 도서출판제주문화, 1992.
- 孫在植, 「現代地方行政學」, 박영사, 1991.
- 宋早弘, 「韓國 港灣管理 시스템의 合理化 方案에 관한 研究」, 경남대학교 경영대학원 석사학위 논문, 1989.
- 오세철, 「조직행동」, 박영사, 1992.
- 옥준중, 「海運論」, 法文社, 1982.
- 李成福, 「都市行政論」, 법문사, 1991.
- 李哲榮, “항만의 생산성과 항만물류”, 「해양한국」, 통권172호, 1월호, 한국해사 문제연구소, 1988.

- 田一秀, “우리 나라 港灣의 險路現況과 政策方向”, 「海運産業動向」, 통권79호, 4월호, 해운산업연구원, 1991.
- _____, “우리 나라 港灣의 現況과 開發方向”, 「建設經濟」, 통권4호, 12월호, 국토개발연구원, 1991.
- _____, “우리 나라 港灣의 現況과 政策方向”, 「우리 나라 社會間接資本의 效率的 擴充方向」, 서울경제연구원, 1991.
- 田一秀, 金亨泰, 「우리 나라 港灣開發과 投資政策에 관한 研究」, 海運産業研究院, 1991.
- 전중섭, 「行政學」, 박영사, 1991.
- 鄭世煜, 「地方行政學」, 법문사, 1992.
- 丁必洙, 「全國港灣運營 基本計劃 및 合理化方案 研究」, 海運産業研究院, 1993.
- 조찬역, “민자유치에 의한 항만시설 확충방안”, 「해양한국」, 통권197호, 3월호, 한국해사문제연구소, 1990.
- 黃明燦, 「地域開發論」, 법문사, 1993.
- 國土開發研究院, 「港灣開發과 管理政策改善方向에 관한 研究」, 1986.
- 大永엔지니어링, 都和綜合技術公社, 「우리 나라 港灣開發 및 投資政策에 관한 研究」, 1993.
- 북제주군, 「북제주군지」, 1987.
- 濟州道, 「濟州道 綜合開發計劃」, 1994.
- _____, 「제주도지(하)」, 1982.
- _____, 「濟州經濟指標」, 1993.
- 제주시, 「제주시 30년사」, 1985.
- 제주시수산업협동조합, 「제주시수협사」, 1989.
- 海運産業研究院, 「港灣運營效率化 研究(I)」, 1987.
- _____, 「港灣運營效率化 研究(II)」, 1988.
- _____, 「港灣施設 管理 및 維持補修 合理化 方案 研究」, 1993.

- 海運港灣廳, 「海運港灣廳 10年史」, 1986.
_____, 「海運港灣統計年報」, 各년도
_____, 「港灣運營體制 改編 計劃」, 1994.
_____, 「항만건설사」, 1978.
_____, 「海運港灣의 理論과 實際」, 1979.

國 外 文 獻

- 秋山龍, 佐藤肇共譯, 「發展途上國 に港灣の諸問題」, 國際港灣協會・日本港灣協會, 1973.
市來清也, 「港灣管理論」, 成山堂, 1983.
井上聰史, 石渡友夫, 「港灣の空間計劃に關する基礎的考察」(港灣技術研究所報 第25券, 第4號), 運輸省港灣技術研究所, 1986.
夏本喜三郎, 「埠頭公園計劃の推移と當面する問題」(海運 第502號) 日本海運集會所, 1971.
北見俊郎, 「都市と港-港灣都市研究序設-」, 同文館, 1976.
北見俊郎, 金亨泰, 「「港灣經營化」の理論的考察」, 「青山經營論」, 第25券, 第3號, 1990.
金亨泰, 「日本と韓國に「港灣管理・運營」の問題點」, 「青山社會科學紀要」, 第17券, 第2號, 1989.
_____, 「港灣事業の民營化する理論形成」, 「港灣經濟學會」, NO. 29, 日本港灣經濟學會, 1991.
_____, 「港灣開發政策に關する比較研究-日本と韓國の港灣中心にに-」, 「富士セロシクス・小林節太郎記念基金」, 1992.
內良夫, 「港灣の開發とその評價に關する研究」, 1984.
日本港灣協會, 「各國港灣行政の實體」, 1960.

- Baudelaire, J.G., *Port Administration and Management*, Tokyo : International Association of Ports and Harbour, 1986.
- BTE, "Shore-based Shipping Costs", *Non-bulk Cargo*, Canberra : Bureau of Transport Economics, 1986.
- Jones, L., *Systems Behaviour, module I*, London : Open Univ. Press, 1973.
- Jun, Il-Soo, *Port Strategy and Planning in Korea*, KMI Working Paper, 1991.
- _____, "Port-City Relationship in Korea", paper presented at the 17th World Ports Conference of IAPH, Barcelona, Spain, May 4-11, 1991.
- _____, "Korean Ports Overview : Growth and Change", paper presented at the 16th World Ports Conference of IAPH, Miami, U.S.A., April 22-28, 1989.
- Kenneth E. Boulding, "General System Theory-The Skeleton of Science", *Management Science*, 2, April 1956.
- Maritime Administration, *A Report to the Congress on the Status of the Public Ports of the United States, 1986-1987*, Washington, D.C., 1988
- Stern E. and Hayuth, Y., "Developmental Effects of Geographically Located Ports", B.S. Hoyle and D. Hilling (eds.), *Seaport Systems and Spatial Change*, John Wiley and Sons, Ltd., (1984)
- William E. Connolly (ed.), *The Bias of Pluralism*, New York; Atherton, 1969.

SUMMARY

A STUDY ON THE IMPROVING WAYS OF HARBOR MANAGEMENT SYSTEM OF KOREA

— Mainly for Cheju Harbor —

Ko In CHorl

Graduate School of Public Administration

Cheju National University

Cheju, Korea

Supervised by Professor Pu, Man-Kun

Korea has been driving its economy on the basis of foreign-export policy because of her shortage of natural resources. Therefore, over 99% of the cargo has been dependent upon marine transportation. Consequently, the harbors in Korea have played a great part of strategical and social indirect capital as a major crystal.

So far, We have focused on increasing the ability of handling the rising cargo by means of enlarging the scale of harbors and modernizing and rationalizing the functions and facilities of the harbors to cope with the increasing cargo. However, there are some serious problems, such as reduced efficiency of some harbors and being congested of ships and cargo for their scale. These problems have caused weakened international competition for the companies and big burdens for the Korean people due to increased cost of transportation.

In this study, I surveyed the operation situation and problems of Cheju

Harbor in terms of synthetic harbor operation project suitable for the direction of development of mid and long term to increase the efficiency and extend the facilities of harbors.

Moreover, I tried to find out some ways of enlarging the service capacity and increasing the productivity of the facilities through rearranging the established functions and making exclusive wharfs to prepare for specialization of their functions.

Here, I suggest some ways of improving harbor management system of Cheju Harbor including autonomous foundations of nation-wide harbor industry to cope with the radical change of international environment of harbor such as technological innovation and tough competition.

This country has not been able to meet the increasing demand for harbors caused by rapid economic development. That is to say, we have a problem of chronic deficiency of harbor facilities.

And worse, we haven't paid enough attention to the operation efficiency resulted from too much concentration on building new facilities. I found out some problems like these in the course of this study. The followings are ;

Firstly, we have taken little account of making profits to reinvestigate on the ground of constructing harbors mainly by central government.

Secondly, we are short of autonomous operation systems fit for the local situation resulted from managing all the harbors of Korea by centralization.

Thirdly, there are too many subjects who are engaged in harbor management.

Fourthly, the number of the compaines handling cargo and their licenses are limited to each of the local harbors. To improve these inefficient

operations of harbors, we have to distinguish the drive for developing projects, the ownerships of harbors, and securing the finance of investments from the operation of the harbor facilities. In other words, to carry out efficient operation suggested above, the government should be in charge of the drive and the private companies in charge of the operation.

In short, we should set up more efficient operation system based on autonomy and competition principles in the course of improving the operation system.

Cheju island is well known for a worldwide tourist spot. we should prepare for the coastwise and international ferries which has been steadily increased to support Cheju tourism.

And also, we expect that the coastwise cargo like oil, sand, cement, general cargo and so forth will be remarkably increased.

Accordingly, Cheju Harbor can carry out synthetic functions which deal with both ferry and cargo simultaneously if we could expend the harbor facilities like ferry wharfs and terminals to support tourism and obtain good equipments to handle cargo swiftly.

Finally, because Cheju Harbor play major parts for the Island as mentioned above, we should develop the ways of switching the current central governed management into private enterprise. Consequently, we should give various opportunities for the private enterprises to join in the harbor improving projects. At the same time, when making projects of developing Cheju Harbor, we should take much account of its geological characteristics and the driving direction for the 21 century.