

항만자치시대 부산항 항만물류행정에 대한 연구

A Study on the Port Logistics Administration of the Port of Busan in the Era of Port Authority

손애휘*

목 차

I. 서 론	IV. 부산항 운영 활성화를 위한 기관별 과제
II. 항만자치시대 전개과정	1. 부산항만공사
III. 항만공사법 문제점과 개선방안	2. 부산광역시
1. 문제점	3. 중앙정부
2. 개선방안	V. 결 론

Key Words: Busan Port Authority(BPA), Port Authority Law and Ordinance

Abstract

The current legislation of the Port Authority which empowers the central government to control finance, personnel management, business of the Port Authority should be amended to allow the Port Authority to exercise its authority over port management and operation by gaining authority from the central government.

In addition, to enhance Busan port's competitiveness and for a successive activation of the Busan Port Authority, it is necessary for the BPA to develop its new business and for the Busan Metropolitan City to establish both the department of Port Logistics and relevant regulations. The central government should also support and cooperate with the BPA rather than controlling the Authority.

* 부산광역시의회 정책연구실 연구위원, ahsohn@metro.busan.kr, (051)888-5191

I. 서 론

세계적으로 다양한 형태의 항만관리제도가 각 국가의 항만과 당해 지역의 특성에 맞추어 시행되고 있으며, 최근 들어 외국항만에서도 항만관리제도를 대폭적으로 개혁하고 있다. 항만의 관리주체였던 정부기관이나 지방자치단체가 지방자치단체 산하 항만위원회에 자치권을 완전히 위임하거나 공기업 및 민간기업으로 관리운영권을 이관함에 따라 항만운영이 혁신과 효율성을 중시하는 기업경영방식, 재정자립의 독립성을 강화하는 방향으로 가고 있다.

우리나라의 경우도 2003년 4월 30일 항만공사법이 국회 본회의를 통과함에 따라 2004년부터 부산항과 인천항에 공기업 형태의 PA(Port Authority, 항만공사)가 도입되어 항만자치시대가 열리고 있다.

지금까지 PA에 관한 연구들은 주로 PA 도입에 초점을 맞추어 왔으므로 도입 필요성과 도입유형, 도입방안 등에 관한 내용이 대부분이었다.(김학소·김범중, 1994 ; 전국경제인연합회, 1997 ; 문성혁, 1998 ; 정필수·김형태, 1998 ; 한국해양대학교 항만연구소·부산발전연구원, 2000 ; 한국행정연구원·한국해양수산개발원, 2000 ; 인천발전연구원, 2000 ; 박경희, 2001 ; R. O. Goss, 1987)

본고에서는 이미 제정된 항만공사법령의 문제점과 한계사항을 검토하여 PA 설립의 모태인 항만자치원칙이 법 제도적으로 보장되어 있는지 분석하고, PA시대 부산항 경쟁력 제고를 위해 부산항 관련기관들의 역할에 대해 조명해 보고자 하였다.

Ⅱ장에서 우리나라 PA 설립과정을 살펴본 후, Ⅲ장에서는 BPA(Busan Port Authority, 부산항만공사) 출범에 앞서 항만공사법령의 문제점을 도출하여 BPA의 독립성 확보를 위한 개선방안을 제시하였다. 그리고 Ⅳ장에서는 BPA 도입목적을 살리고 항만자치시대 부산항 운영 활성화를 위해 BPA 뿐 아니라 지방자치단체인 부산광역시, 그리고 중앙정부의 역할과 과제를 제시하였다.

II. 항만자치시대 전개과정

우리나라의 항만관리·운영체제는 정부가 항만관리·운영권을 갖던 국유민영체제(일부 국유국영)에서 2004년부터 부산항에 공기업인 PA가 설립됨에 따라 공유민영체제로서의 본격적인 항만자치시대로 전환하고 있다.

2003년 12월 현재 우리나라의 항만관리는 컨테이너터미널과 일반부두로 구분되는데,

먼저 컨테이너 전용터미널의 관리·운영체계를 개발·소유 및 관리·운영측면에서 보면 <표 1>의 내용과 같다.

부산항과 광양항 컨테이너 전용터미널의 운영체제를 보면 터미널의 소유권은 해양수산부가 보유하면서 이를 한국컨테이너부두공단에 무상으로 임대해 주고, 한국컨테이너부두공단은 컨테이너터미널을 관리하면서 이를 민간운영업체에게 전매하여 운영하도록 하고 있다. 항만운영권은 1991년 신선대터미널을 시작으로 민영화하기 시작하여, 새로 운 터미널의 개장과 운영이 민간기업에 의해 이루어지면서 민영화가 정착되게 되어, 현재 우리나라 모든 컨테이너부두는 민간기업이 운영하고 있다.

일반부두의 경우는 1997년 이후 부두운영회사제를 도입하여 항만운영체제의 근본적인 변화가 일어나기 시작하였고, 2003년 12월 현재 전국 9개 무역항, 50개 부두에서 부두운영회사제를 도입·시행중이며 나머지 항만은 향후 여건 성숙시 도입할 예정이다.(<표 2> 참고)

그동안 우리나라에서는 항만을 국가차원에서만 관리함에 따라 도시개발과 항만개발이 연계되지 못하여 상호발전을 제약하고 있고, 도심인접 해안은 대부분 항만시설로서 도시와 차단되어 시민에게 친수공간을 제공하지 못하고 있으며, 항만배후수송도로 부족에 따른 교통 체증으로 지역사회의 불만이 높았다.

이러한 문제점을 개선하기 위하여 지역의 항만전문가들은 1980년대 말부터 PA제를 도입할 것을 제안하였고, 정부차원에서도 정부기능 및 구조조정의 일환으로 PA제 도입을 결정함으로써 설립논의가 본격화되었다. 1999년에 해양수산부가 정부의 구조개혁과 제로서 항만관리기능의 민간이전을 통한 조직 및 인력 축소를 위해 부산항과 인천항에 대해 2000년 초부터 PA제를 시행한다고 발표한 이후, PA제 도입 방안에 대한 연구용역 시행, 중앙정부와 지방자치단체의 합의안과 항만공사법 초안 마련, 법안 협의 등의 과정을 거치게 되었다.

2003년 2월 들어 정부안, 의원입법안, 해양수산부·부산시 최종합의안 등 3개안에 대해 조율이 시작되어 항만공사법 제정작업이 본격진행되기 시작했다. 4월 30일 정부투자기관관리기본법이 배제된 특별법 성격의 PA의 설립과 최고의결기구인 '항만위원회'에 지방자치단체 인사의 참여를 보장하는 내용으로 항만공사법이 국회를 통과한 후, 5월 29일 항만공사법이 공포(법률 제6918호)되면서 PA설립위원회와 기획단이 구성되었다. 10월 30일에 항만공사법 하위법령에 대한 법제처 심의요청이 들어간 후 11월 29일 PA의 사업범위 및 정부위탁사업, 항만위원회 구성 및 위원자격기준, 항만시설 사용료 및 임대료, 사업시행방법, 국공유지무상대부, 사장후보 추천절차 등을 규정한 항만공사법 시행령이 공포(대통령령 제18147호)되면서, 2004년 부산항에 BPA가 출범하게 되었다.

<표 1> 우리나라 컨테이너 전용터미널의 관리·운영 체계

구 분	내 용	
소유	국가 (해양수산부)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모든 항만시설은 국가소유. 민간이 개발하는 항만도 일정기간(투자비 회수기간) 사용후 국가에 기부체납 ○ 민자유치법에 의해 민간이 항만개발시 사용기간은 50년, 일부 배후 시설에 대해서는 개발권한을 부여하고 일부시설의 소유 허용
개발·관리	한국컨테이너 부두공단	<ul style="list-style-type: none"> ○ 우리나라 컨테이너부두의 개발 및 운영을 전담 ○ 국가로부터 컨테이너터미널 등 부두시설을 무상으로 대부받아 이를 컨테이너터미널 운영회사에게 전대계약을 체결하여 임대함 ○ 전대사용료 등 수입은 컨테이너터미널 등 재투자재원으로 활용
운영	컨테이너 터미널 운영(주)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자성대부두 : 한국허치슨 ○ 신선대부두 : (주)신선대컨테이너터미널 ○ 감만부두 : 한진, 허치슨, 세방, 대한통운이 선석별 개별운영 ○ 신감만부두 : 동부부산컨테이너터미널(주) ○ 우암부두 : 우암터미널(주) ○ 광양항 1단계 : 한진, 허치슨, 세방, 대한통운 선석별 개별운영 ○ 광양항 2단계 1차부두 : KIT, 동부건설 선석별 개별운영 ○ 감천한진터미널 : 한진해운이 직접 개발 및 운영

자료) 한국해양수산개발원, 「부두운영회사제 시행부두 임대료체계 개선방안에 관한 연구」, 2000, p. 70을 2003년 12월 현재시점으로 보완

<표 2> 부산항 일반부두 부두운영회사(TOC) 현황

부두명	TOC명(출자회사)	임대기간
중앙부두	부산중앙부두운영(주) (세방, 동부)	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30
3부두	부산3부두운영(주) (한진, 대한통운, 동진)	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30
4부두	부산항4부두운영(주) (국제, 동방)	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30
7-1부두	천양항운(주)	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30
7-2부두	삼주항운(주)	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30
감천중앙부두	(주)동진	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30
소계 6개부두	6개 TOC	2001. 5. 1 ~ 2004. 4.30

자료) 김형태, "TOC 부두의 임대료 산정기준에 관한 연구", 「해운연구:이론과 실천」, 2002년 봄. 한국해운물류학회, p. 113을 2003년 12월 현재 시점으로 보완.

III. 항만공사법 문제점과 개선방안

1. 문제점

항만공사법의 전반적인 운영규정과 관련한 항만공사법 제3조를 보면 ‘항만공사의 책임경영체제의 확립을 위하여 그 자율적 운영은 보장된다’로 명시하고 있다.

그러나, 제8조의 사업, 제11조의 항만위원회 구성, 제16조의 임원의 임면, 제30조의 사용료 및 임대료의 징수 등에서 대부분 중앙정부의 개입과 승인과정 등을 거치도록 하여, PA의 독립성과 자율성 확보를 어렵게 하고 있으며, 부칙 제5조 직원의 임용에 있어서도 해양수산부의 공무원이나 컨테이너부두공단의 직원들을 우선 임용하도록 함으로써 PA의 전문성 있는 운영에 있어서도 문제가 있을 것으로 예상된다.

PA가 가져야 할 기본적 요건들은 관으로부터의 철저한 독립, 전문경영인 체제 구축, 경제적 자립성, 전문성 있는 직원의 구성 등인데, 현재 항만공사법령은 중앙정부가 구조적으로 개입하게 되어 있어, 이로 인한 PA 도입목적 자체가 상실될 가능성이 높으며 재정난과 경영난은 불가피할 것으로 예상된다.

첫째, 항만공사법에서 전반적인 PA 운영에 있어 중앙정부의 승인 및 허가를 요하는 것으로 명시하였기 때문에 비록 자치권이 있다 하나 독립성이 거의 없다.

둘째, 항만위원 뿐 아니라 사장, 감사 등 임원의 선정을 위해 중앙정부의 추천, 승인, 임면과정을 거쳐야 하기 때문에 전문경영인 체제 구축은 요원하고 오히려 친정부인사 위주로 구성될 관료화의 우려가 높다. 국제수준과 비교했을 때 낮은 연봉으로 인해 국내외 전문경영인은 오히려 하지 않고 전현직 관료들이 주로 물망에 오르게 되어, 매기 사장 및 임원의 임기가 끝날 때마다 낙하산 인사나 비전문가가 영입될 가능성이 높다.

셋째, BPA가 경제적으로 자립하기는 어려울 것이다. 항만공사법 제8조에서 BPA의 관리권과 사업범위에 대해 단서규정으로 한계를 정해 놓아, 부산항 수입의 1/3에 해당하는 선박·화물 입출항료와 정박료 등을 BPA의 수입에서 제외하고 있어 출범 이후 재정 수입이 충분하지 않다. <표 3>과 같이 항만공사법령에서 명시하는 것처럼 부산지방해양수산청의 수입원이 BPA의 주수입에서 제외되었을 경우, BPA의 투자가용재원은 1,117억원에 불과하여, 정부 재정수입이 BPA의 수입원이 되는 경우의 예상투자재원인 7,042억원에 비해 1/6.3에 불과하기 때문이다. 그리고 PA의 사업 시행이나 투자 및 출연은 해양수산부 장관의 승인을 얻어야 한다고 규정하고 있어, BPA의 재정적 자립을 위한 사업 개발이나 사업 다각화는 불가능할 것으로 보인다.

넷째, 전문성 있는 직원의 구성은 항만공사법 부칙 제5조에 따라 해양수산부의 공무원이나 컨테이너부두공단의 직원들을 우선 임용, 해양수산부와 부산시 공무원, 컨테이

너부두공단 직원을 총정원 72명 중 29명, 즉 정원의 40%를 초과하는 범위로 이미 선발해 놓았다. 그러나 40% 이상의 공공부문인력들이 우선 임용되어 조직을 장악해 버리면, 공조직에서 나타나는 폐단들이 그대로 재연될 우려가 높다.

<표 3> 부산항만공사의 투자재원 전망

(단위 : 억원)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	합 계
수 입 1	1,876	1,947	2,059	2,121	2,202	2,290	2,383	2,479	17,357
수 입 2	1,255	1,295	1,374	1,402	1,448	1,499	1,552	1,607	11,432
지 출	1,052	1,273	1,287	1,300	1,317	1,336	1,362	1,388	10,315
투자재원 1	824	674	772	821	885	954	1021	1091	7,042
투자재원 2	203	22	87	102	131	163	190	219	1,117

주 1) 수입 1과 투자재원 1은 정부 재정수입이 BPA의 수입원이 되는 경우임.

수입 2와 투자재원 2는 정부 재정수입이 BPA의 수입원에서 제외되었을 경우임.

- 2) 수입 1의 구성은 부산항 터미널별 전대료, 접안료, 선박 화물입출항료, 정박료 등으로 구성.
- 3) 수입 2의 경우 부산지방해양수산청 수입인 선박·화물입출항료, 정박료 등이 제외되어 있음.
- 4) 수입액을 도출함에 있어 터미널별 전대료는 2003년 전대료 기준으로 현추세분인 매년 3.2% 인상분 (신감만부두 4.15% 인상)을 반영하였고, 접안료 및 입항료 등은 현추세분인 매년 5% 인상 반영.
- 5) 2006년부터 단계적으로 완공될 예정인 부산신항만에서 나오는 PA의 수입은 추정이 불가능하므로 분석의 대상에서 제외하였음.
- 6) 지출은 PA가 설립되었을 때의 비용을 추정한 것이며, 지출 내용은 인건비, 경상비, 법인세, 시설보수비, 차입상환금으로 구성됨. 차입상환금은 한국컨테이너부두공단과 부산지방해양수산청에서 부산복항에 투자하고 있는 사업이 PA로 이관되었을 경우임.
- 7) 투자재원 1은 수입 1에서 지출을 제외한 금액이고, 투자재원 2는 수입 2에서 지출을 제외한 부분임.

자료) 한국컨테이너부두공단 내부자료

2. 개선방안

항만공사법령의 가장 큰 문제는 PA가 자치권 행사가 가능한 공공기관이 아닌, 정부의 통제에서 벗어날 수 없는 중앙정부 산하기관으로 기능하도록 되어 있다는 것이다. PA의 인사와 사업의 범위, 투자 및 출연 등 예산 사용에 대해 해양수산부 장관의 승인 및 지도와 감독을 받도록 하고 있고, 사용료 및 임대료 징수, 자본전입 여부 등에 대해서도 상부기관으로서 PA의 독자성과 재정적 자립 등을 통제하고 있다. 항만관리를 아

무리 공기업화시켜도 인사와 경영에 자율권이 없으면 국가가 관리하는 것과 차이가 없다.

PA의 재정의 건전성과 경영의 독립성 확보를 위해서는 항만공사법령이 전면개정되어야 하며, 구체적으로 개정이 필요한 항만공사법령의 조항은 다음과 같다.

첫째, 항만공사법 제8조이다. ‘공사의 사업범위’에 관하여 단서규정으로 대통령령이 정하는 범위¹⁾는 제외하고 있어, 해양수산부가 그동안 주수입원으로 삼았던 선박과 화물의 입출항료, 정박료 등이 PA의 수입에서 제외되고, 공사의 사업범위와 관련되는 사업의 시행이나 동사업에의 투자 및 출연은 해양수산부 장관의 승인을 얻어야 한다고 규정하여 사업 개발과 수행을 통제하고 있다. 이에 항만공사법 제8조의 단서규정을 삭제하면, BPA의 관리범위가 확대되어 BPA의 수익구조가 개선되고 사업 개발과 수행이 가능해진다. 그리고 ‘사업의 시행이나 투자 및 출연은 해양수산부 장관의 승인을 얻어야 한다는 부분’은 ‘통보한다’로 바뀌어야 한다.

둘째, 항만공사법 제37조에서는 ‘해양수산부 장관은 공사재정의 건전성 및 항만관리의 공공성을 보장하기 위하여 항만안전 등 대통령령이 정하는 사항에 대하여 공사를 지도 감독할 수 있으며’, 시행령 제29조²⁾에서는 법 제37조에서 명시하는 ‘대통령령이 정하는 사항’을 규정하고 있는데, 그 내용 대부분이 항만공사의 결정으로 시행할 수 있는 사업임에도 불구하고 전혀 위임하지 않고 있다. 항만공사법 제37조와 시행령 제29조의 대통령이 정하는 사항은 국가적인 사항을 제외하고는 ‘PA에 위임한다’로 개정되어야 할 것이다.

셋째, 항만공사법 제30조 ‘사용료 및 임대료의 징수에 있어, 해양수산부 장관은 원활

- 1) 시행령 제4조에서 제시하는 법제8조의 ‘대통령령이 정하는 항만시설’
 - .항로 · 정박지 · 선류장(船溜場) · 선회장(船回場) 등 수역시설
 - .방파제 · 방사제 · 파제제(波除堤) · 방조제 · 도류제(導流堤) · 갑문 · 호안 등 외곽시설
 - .도로 · 교량 · 철도 · 궤도 · 운하 등 임항교통시설
 - .선박의 입 · 출항을 위한 항로표지 · 신호 · 조명 · 항무통신시설 등 항행보조시설
 - .항만의 관제시설
 - .사회간접자본시설에 대한 민간투자법 제2조제5호의 민간투자사업으로 추진하는 항만시설
 - .신항만건설촉진법 제2조제1호의 신항만의 신속한 건설 등을 위하여 국가 및 한국컨테이너부두공단이 개발하는 항만시설로 명시하고 있음.
- 2) 항만공사법시행령 제29조 대통령이 정하는 사항에 대하여 공사를 지도 감독할 수 있는 사업
 - .항만시설의 경비 · 보안 및 항만안전에 관한 사항
 - .항만시설 이용자의 편의 및 안전에 관한 사항
 - .여객의 원활한 수송을 위한 여객부두의 선석운영에 관한 사항
 - .물류정보표준화 및 시스템 연계 등 항만물류정보화에 관한 사항
 - .공사의 재정건전성과 밀접한 관련이 있다고 판단되는 기본재산의 취득 · 처분, 투자 · 출연 및 자금차입에 관한 사항
 - .항만관리의 공공성에 중요한 영향을 미치는 항만개발계획의 경우 그 적정성에 관한 사항
 - .그밖에 제1호 내지 제6호에 준하는 사항으로 해양수산부령이 정하는 사항

한 항만물류를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 신고된 사용료 또는 임대료 요율의 변경 또는 조정을 명할 수 있다'고 명시하였고, 시행령 제15조 사용료 등의 변경 또는 조정에서, '해양수산부 장관은 신고된 사용료 또는 임대료의 요율이 지나치게 높은 등의 사유로 인하여 원활한 항만물류에 저해가 된다고 인정하는 경우에는 그 요율의 변경 또는 조정을 공사에 명할 수 있다'고 하여 PA의 자율적인 요율 조정기능에 개입하고 있다. '해양수산부 장관이 ----- 요율의 변경 또는 조정을 명할 수 있다'라는 부분은 '권할 수 있다'로 개정되어야 할 것이다.

넷째, 시행령 제16조 이익준비금 등의 자본전입에 있어, 공사가 항만공사법 제32조 제3항의 규정에 따라 '이익준비금과 사업화장적립금을 자본금으로 전입하고자 하는 때에는 항만위원회의 의결을 거쳐 재정경제부장관의 승인을 얻어야 하며, 전입한 경우 해양수산부장관에게 보고하여야 한다'고 자본 전입에 대해서도 통제하고 있어 부산항에서 거두어들인 수입이 타항만의 개발비로 사용될 가능성이 높다. 이에 시행령 제16조에서 '재정경제부 장관의 승인을 얻도록' 한 부분은 삭제해야 할 것이다.

다섯째, BPA의 자치조직권 확보를 위해 항만공사법 제16조 임원의 임면³⁾에 대해 사장을 비롯한 임원의 선임은 항만위원회에 전권을 위임하는 것으로 개정해야 할 것이다.

IV. 부산항 운영 활성화를 위한 관련기관별 과제

1. 부산항만공사

1) 조직의 전문성 확보

BPA 조직은 사장, 감사, 3본부(경영기획, 항만운영, 항만건설), 10팀, 1사무국(항만위원회), 1분소(감천), 1지사(서울)로 구성된다. PA설립위원회에서는 직원 72명 중 항만공사법에 따라 해양수산부와 한국컨테이너부두공단 직원 등을 대상으로 총 29명(해양수산부 16명, 컨테이너부두공단 10명, 부산시 3명)을 필수인력으로 2003년내에 채용하였으며, 나머지 43명은 일반 공개모집하였다. BPA의 경영기획본부(25명)의 경영전략팀(8

3) 항만공사법 16조 (임원의 임면 등)
①공사에 사장 및 감사를 포함한 5인 이내의 임원을 둔다.
②사장은 위원회가 추천하는 자중에서 해양수산부장관이 당해 시도지사와 협의를 거쳐 제청한 자를 대통령이 임면한다.
③감사는 해양수산부장관이 기획예산처장관과 협의하여 임면한다.
④사장 및 감사를 제외한 그 밖의 임원은 사장의 제청으로 해양수산부장관이 임면한다.
⑤임원에 관하여는 제13조의 규정을 준용한다.
⑥그 밖에 임원의 임면에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

명)은 물류전략 수립과 중장기 부산항 개발전략 수립 등 BPA의 두뇌기능을 수행하게 되며 항만운영본부(25명)와 항만건설본부(20명)는 한국컨테이너부두공단이나 해양수산부, 지방해양수산청의 기존기능을 수행하며 대부분 공무원들이 맡게 된다.

BPA가 전문항만관리조직으로서 전문성과 조직적 체계를 갖추기 위해서는, 브레인 역할을 수행할 경영기획본부 뿐만 아니라 항만운영본부와 항만건설본부의 전문인력 비중도 늘어나야 한다. 즉 BPA의 인력은 물류 및 마케팅 전문가 뿐 아니라 경제분석가, 경영·재무·금융 전문가, 토목공학, 건축공학, 전기공학, 기계공학, 환경공학 전문가, 통계처리 컴퓨터전문가들로 다양하게 구성되어야 하고, 책임자 및 관리자도 경제적·기술적 경력, 그리고 세계경제와 물류흐름을 읽을 수 있는 자여야 할 것이다. 또한 채용한 직원에 대한 '전문성제고 연수교육프로그램'을 기획하여 일정기간 선진항만 과견근무 등 지속적인 투자를 통해 부산항을 위한 인재로 육성해야 할 것이다.

2) 지속적인 사업 개발 및 사업 다각화

현재 세계 주요 항만사업자들은⁴⁾ 지역거점항만에 물류거점을 설치하여 이를 네트워크화하여 국제 해상화물운송 시장에 큰 영향력을 행사하고 있다. 향후 BPA의 사업방향도 단순히 부산항 관리·운영에만 한정하지 말고, 거대 외국항만사업자와도 경쟁할 수 있고 전세계 지역별 물류거점항만에서 영향력을 발휘할 수 있도록, 사업범위가 확대되어야 하며 합작기업이나 기존회사와의 동업 및 자회사를 둘 수 있어야 할 것이다.

그리고 부산항을 위한 항만안전 관련업무, 통계생산·조사업무, 항만친수사업 등에 대한 업무 개발도 요구된다.

항만안전 관련업무의 경우, 항만안전이 국가사업이라고는 하나 부산항에도 위기관리를 위한 자체 조직이 있어야 하기 때문이다. 선진국 항만의 경우 항만관리에 있어 항만 안전관리, 위기관리를 가장 우선 순위에 두고 있다. 고베항의 지진사태나 태풍 매미 피해를 통해 알 수 있듯이, 안전하지 못한 항만에서는 가차없이 떠나는 것이 선사의 생리이며, 더욱 심각한 것은 부산항이 안전한 항만이 아니라는 부정적 이미지는 회복하기 어렵다. 자연재해 발생시의 재난관리계획, 예상가능한 안전사고 등을 염두에 둔 위기관리계획의 수립과 함께 이를 총괄할 BPA내 '항만안전팀'의 도입도 고려해 볼만하다.

항만관련산업통계를 생산하고 데이터베이스화하는 기능도 필요하다. 지방정부의 산업정책을 위한 기초자료로서 지역통계가 중요한 역할을 하듯이, BPA의 항만정책 개발에 있어 항만관련통계는 가장 기본적이고 중요한 자료이다. 통계자료 미비는 항만정책 입안과 항만관련연구에 걸림돌로 작용하고 있어, 지속적이고 일관적인 항만물류산업 실태 조사를 통한 통계자료의 축적이 요구된다. BPA에서 '통계조사팀'을 운영하여 항만관련

4) HPH, P&O Ports, PSA, SSA, ICTSI 등

산업통계를 생산하고 조사, 분석해야 할 것이며, 이에 우선하여 해양수산부와 통계청의 협조를 얻어 산업분류와 조사항목을 규정하도록 해야 한다.

그외 항만친수사업으로 친수공간을 정비하고, 해양문화공간 및 교류센터 등의 설립도 지방자치단체와 함께 공조하여 추진해 나가야 할 것이다.

3) 항만물류업체 유치를 위한 주도적 역할 수행

BPA시대의 부산항은 단순히 화물만 많이 처리하는 항만이 아닌, 고객중심서비스를 펼치는 선진물류시설을 갖춘 서비스 최고의 항만, 친환경적인 항만, 가장 안전한 항만 등 항만경영에 대한 새로운 철학을 수립하여, 배후지에서 스스로 물량을 창출해 낼 수 있도록 사업하기 좋은 항만으로 입지를 굳혀 나가야 한다.

향후 BPA가 항만배후단지 국내외 항만물류기업 유치 등에 있어 주도적인 역할을 위해서는 부산항 경제특구제도를 최대한 활용하여야 하며, 이를 위해 지방자치단체, 통합자유무역지역⁵⁾, 경제자유구역관리청과도 정례적인 협의회 개최 등 상호정보 교환 및 연계 등을 통해 부산항에 대한 외국인 투자환경 개선에 총력을 기울여야 할 것이다.

4) 부산항 배후연계운송체계 효율성 제고

선진국의 경우 장거리운송은 철도수송 또는 연안(하천 등)을 이용하고 있으나 부산항 컨테이너수송은 대부분 공로운송⁶⁾(2002년 기준 88.8%)을 이용하고 있다. 이로 인해 공로수송에 대한 여건이 변화하면 부산항에는 물류대란이 발생하는 것이다.

BPA에서는 부산항 물류체계 개선을 위해 컨테이너화물의 공로수송 비중을 줄이고 철도 및 연안해송의 수송분담율을 높여야 하므로, 인접해 있음에도 분리운영되어 비효율성을 초래하고 있는 감만부두 및 신선대부두의 철송터미널의 연계 및 통합운영, 터미널과 인접한 기존 임항지역 ODCY의 활용 등을 통한 북항내 컨테이너철송장치장의 확보, 철도청과의 협의과정을 거쳐 컨테이너터미널과 양산ICD간의 철도 셔틀운송 등을 추진할 수 있다. 또한 부산항은 대형선박을 기준으로 선석이 할당되어 있어 연안해송을 위해서는 별도의 일반부두나 환적화물용 부두에서 시행해야 하므로 시간과 경비가 추가로 소요되고 있다. 이에 전용터미널에서의 연안컨테이너선 선석을 확보, 항만이용자의 시간과 경비 절약을 유도해 나가도록 해야 할 것이다.

5) 원스톱행정서비스 제공 및 항만관련기관과의 협력관계 구축

BPA와 관세, 출입국관리, 검역(CIQ) 등 항만관련행정기관들과의 협력업무조정을 통

5) 2004년부터 도입될 경제특구로서 기존 관세자유지역과 자유무역지역의 성격이 통합됨.

6) 철도비중 10.4%, 연안해송비중 0.8%(2002년).

해, 민원사무실을 단일건물에 집중시키고 관련기관과 EDI 네트워크를 구축하여 입출항에 필요한 서식 또한 통일시켜야 할 것이다.

또한 부산항 서비스의 효율적인 공급을 위해서는, 검수 검량 감정서비스, 선박급유공급, 선식품공급, 식수공급, 도선 예선서비스 등 항만관련서비스가 일괄적으로 제공되도록 해야 하고, 민간사업자들이 독과점이나 지나친 경쟁상태에 놓이지 않도록 유도하면서 상호네트워크를 구축, 정기적인 만남을 개최하여 항만서비스 향상을 위한 공동논의와 함께 업계의 수요를 수용해 나가야 할 것이다.⁷⁾

6) 항만물류전문인력 육성

BPA의 중요한 사명은 부산항을 운영할 우수한 인재를 발굴하는 한편 기존 항만인력들에 대한 선진교육훈련계획을 실시하여 항만관리, 운영기법, 장비의 개발과 보수, 부두시설의 개발 및 유지 보수에 대한 선진기술을 개발할 수 있도록 해야 한다.

외국 선진항만에서는 전문인력의 양성을 위해 PA의 자회사 형태로 항만교육기관을 운영하면서, 전세계 각 업체와 연계하여 실습교육을 실시하는 등 전문적 지식을 갖춘 인력을 양성하고 있다.

BPA의 경우도 자회사 형태로 세계적 규모의 항만물류전문교육기관을 설치, 세계 각 지역 교육전문기관, 항만물류전문가들과 네트워크를 형성하고, 이론과 실무를 겸비한 커리큘럼을 운영하여 부산항 발전을 위한 인재 육성과 인재 배치를 통해 항만운영기법, 항만관련 기술개발 등을 주도해 나가야 할 것이다.

2. 부산광역시

1) BPA 운영지원조례 제정 및 항만물류중심 부산시 조직개편

BPA 설립 이후 부산시는 BPA항만위원회의 주요멤버로서 부산항이 효율적으로 운영되도록 지원하고, 도시와 항만이 함께 공존하고 상호발전을 이를 수 있도록 정책사업을 개발 추진해야 한다.

제도적으로는 '부산항만공사 운영 활성화를 위한 지원조례'를 부산시나 시의회에서 발의입법하여, BPA에 대한 시민들의 관심과 지지를 유도하고 시민들의 의사를 반영할 수 있는 통로를 마련해야 할 것이다.

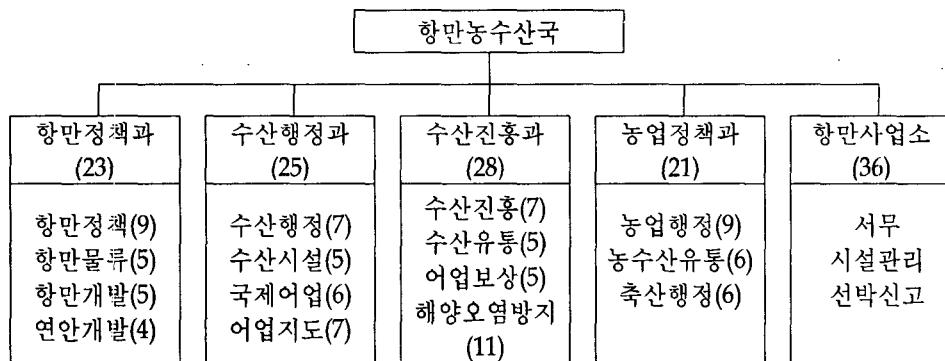
그리고 현 부산시 조직체계는 부산항과 항만배후단지를 종합적으로 관리하고 주요 항만정책결정과정에 참여하는 기능을 수행하기에는 매우 취약하므로, 해양물류를 중심

7) 한국해양대학교, 「항만공사제 도입에 따른 법제적 연구 최종보고서」, 국회, 2002, pp.77~78.

으로 행정조직을 개편하여 능력을 제고해야 한다.

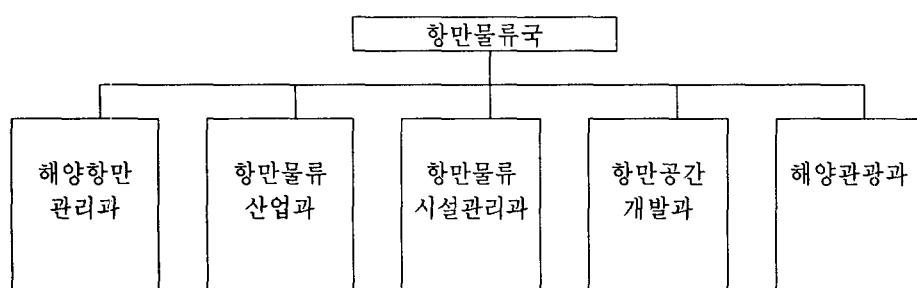
현재 부산시의 항만물류관련부서는 항만농수산국, 경제진흥국, 문화관광국, 환경국 등이며, 실무부서(과)로는 항만정책과, 수산행정과, 수산진흥과, 경제정책과, 기업지원과, 산업진흥과, 국제통상과, 문화관광과 등이 해양산업을 지원하고 있다. 부산시 해양관련 업무의 직접적 수행은 항만농수산국에서 총괄하고 있고, 4개과 1사업소, 14담당으로 조직되어 있으나 항만과 직접 관련된 분야는 항만정책과 1개과와 항만사업소 1개소로 비중이 낮음을 알 수 있다.(<그림 1> 참고) 경제진흥국에서는 LME관련업무, 중소유통업 물류창고관련, 조선기자재산업육성 등을 담당하고 있으며, 교통국에는 복합운송주선업 등록 및 창고업관련, 신공항건설대책팀 등이 있다.

부산시 항만행정 효율화를 위한 조직 개편 방향은 항만기능과 농수산기능의 분리, 분산되어 있는 해양·물류관련 행정조직의 통합, 항만물류산업과 해양관광산업의 진흥을 위한 경제진흥기능 부과, 항만인프라차원의 관련시설에 대한 일괄적 관리기능이 가능하도록 추진되어야 한다.



주: ()는 인원수 임

<그림 1> 부산시 해양·수산관련 행정조직도



<그림 2> PA 이후 부산시 항만물류국 조직도(안)

본고에서는 <그림 2>와 같이 해양항만정책, 항만물류시설, 항만물류산업, 해양관광 등을 총괄하는 새로운 국단위의 ‘항만물류국’ 직제 신설을 제안하였다. 항만물류국 산하 5개과는 해양항만정책과, 항만물류산업과, 항만물류시설관리과, 항만공간개발과, 해양관광과로 구성하고, 전문성을 높이기 위해서는 외부 전문가를 적극 영입하여 그 비중을 높여야 할 것이다.

항만물류국 5개과의 주요업무는 다음과 같이 구성되어야 할 것이다.

‘해양항만정책과’는 해양항만 정책관리, 항만운영지원사업, 해양환경관리, 해양안전·방재, PA 업무협조 등을 주사업으로 한다.

‘항만물류산업과’는 부산지역 항만물류산업 정책개발·지원, 항만클러스트 구축 및 지원, 국내외 항만물류산업 동향조사, 경제자유구역·자유무역지역 업무 협조 등의 사업을 수행한다.

‘항만물류시설관리과’는 항만배후 수송시설(철도, 도로, 해송, 유통단지, 공항) 개선사업 등 도시·항만인프라 조성과 관련한 사업을 수행한다.

‘항만공간개발과’는 항만 및 배후지의 공간 조성 및 친수성 연안재정비사업을 주로 수행하도록 한다.

‘해양관광과’는 크루즈, 연안관광, 해상관광홍보 등의 사업 수행을 주업무로 한다.

2) 항만물류관련 정책사업(과제)

<표 4>에서 부산광역시 항만정책과의 항만정책, 항만개발, 연안개발 등의 업무는 대부분 중앙정부에서 결정하는 정책으로, 정책제시, 협의, 사후관리 등 단순업무만 배분되어 있고 항만에 대한 권한과 역할이 없음을 알 수 있다.⁸⁾

항만자치시대에는 항만행정에 대한 적극적인 분권활동으로 관련행정에 대한 위임이나 이양을 받아 내야 한다. 이를 통해 부산시 자체사업을 개발하고 부산항을 중심으로 한 항만물류산업의 적극적인 육성 및 기존 지역산업경제기능과 항만물류산업을 연계하여, 지역경제를 활성화시킬 부산시의 역할을 정립해야 한다.

첫째, 항만 및 배후단지의 공간 조성 및 재정비사업이 필요하다. 항만개발계획과 도시계획의 유기적 연계성과 친환경·친수성을 고려한 항만공간의 개발 및 관리가 요구되며, 구체적으로는 항만재정비사업(도심지역 ODCY의 On-Dock화, 부산항 배후부지 확보 및 공간특성화), 신항만 배후단지 조성사업 등에 대해 BPA와 공조하여 체계적으로 수행해야 한다.

둘째, 기업체, 대학 및 연구기관, 지자체 등이 상호 유기적, 체계적으로 교류·협력하는 시스템인 항만물류산업클러스터를 추진한다. 신항만 배후지에 항만산업클러스트를

8) 항만관리사업소는 부산 남항시설 관리, 관공선 운영, 오염방지, 선박 출입관리 담당하고 있음.

구축하는 계획과는 별도로, 기존 부산항과 근접한 중구, 영도구, 남구 등에 관련산업 집적도가 높으므로 클러스터를 구축하도록 한다. 클러스트 조성을 위해 해양과 관련이 있는 정부부처인 해양경찰청, 해양관련 연구기관, 정부투자·출자기관 등도 업무 능률성을 위해 부산 이전을 추진하고, 특히 본사가 부산인 해운항만업체에 대한 인센티브를 강화하여, 본사이전업체에 대한 세제지원 등 각종지원제도 및 관련업체간 클러스터 형성을 지원한다.⁹⁾

<표 4> 부산광역시 항만정책과 사무분장

담당별	주요 사무내용(요약)
항만정책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방항만 지정 및 관리운영총괄 ○ 항만공사도입설립관련, 해양부와 연락사무 및 법률안 검토 ○ 항만행정협의회 운영, 부산항 21 발전협의회 구성·운영 ○ 항만관리사업소 지도 감독 ○ 부산항 관세자유지역 지정·운영에 관한 사항 ○ 제2개항시대 원년 추진사업 ○ 항만관련 단체 운영, 지원 등에 관한 사항 ○ 해운·항만분야 전문성 강화 ○ 항만의 관리·운영·제도개선에 관한 사항
항만개발	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방항만개발담당 업무 총괄 ○ 신항만배후단지 및 배후수송시설에 관한 사항 ○ 부산항만배후부지 등에 관한 사항 ○ 해양수도21계획에 관한 사항 ○ 항만정보화사업, 항만물류 및 항만산업 육성정책에 관한 사항
연안개발	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연안개발계획, 통합관리 및 지역계획수립 관련 사항 ○ 공유수면매립계획, 공유수면매립면허, 인가, 준공관련사항 ○ 공유수면매립지 관리·운영·제도에 관한 사항 ○ 연안정비계획, 연안통합관리 및 연안관리지역계획수립사항 ○ 연안자리정보시스템 관리 운영업무 ○ 해양박물관 관련업무

자료: 부산광역시 홈페이지(www.metro.busan.go.kr)

9) 부산시 항만관련 산업구조의 큰 특징은 본사가 부산이외의 지역에 위치한 경우가 전체기업 가운데 64%에 차지하여 이로 인한 심각한 자본유출이 발생하고 있음. 부산시의 「부산지역 해운·항만업체총조사보고서(2000년)」에 따르면, 부산지역 해운·항만산업부문 매출액 19조 5천억 중 항만물류기업의 공장/지사/영업소의 매출액이 본사가 있는 타지역의 소득으로 계상되는 외부유출액은 12조 5천억원(64%)에 달하고 있음.

셋째, 화물운송체계 개선을 포함한 효율적 내륙수송을 위해, 도로부문(부두순환도로, 항만배후도로, 해안순환도로), 철도부문(경부고속철도사업, 기존철도 복복선, 신항만~삼랑진철로), 항공부문(신공항), 물류단지 등의 건설이 항만지역과 배후연계 수송망과 연계될 수 있도록 국비, 시비 등 적기지원이 이루어지도록 해야 한다. 그리고 컨테이너터미널에서 직접철송되는 화물에 대한 컨테이너세의 면제, 부산시 항만배후도로의 통행료 인하 또는 면제, 부산항을 이용하는 컨테이너 화물차량을 관리하고 각종 문제점에 대한 개선을 실천할 수 있는 전담부서(계단위)를 신설도 고려할 수 있다.

넷째, 경제특구 활성화 지원사업으로서, 통합자유무역지역 설치·확대 및 기반시설 제공, 경제자유구역 업무 지원, 유치기업에 대한 각종 정부지원 확대(예: 조세·금융지원 알선, 인력제공 및 안정된 노사관계 보장, 외자유치 및 정부보증, 경영정보 및 기술지도), 외국인 및 외국기업 투자유치를 위한 홍보 및 마케팅사업 등을 지원한다.

다섯째, 항만관련 각종 사태로 인한 항만물류 마비사태 해결과 관련한 업무, 항만물류 원활화를 위한 제도 개선 및 현장지원업무 등을 수행하며 관련기관간 위기관리 네트워크를 구축한다.

3. 중앙정부

BPA의 설립은 항만에 기업적이고 상업적인 경쟁개념을 도입하고 전문경영인에 의해 항만을 관리 운영함으로써 부산항 경쟁력을 제고하여 동북아 허브포트를 선점하기 위한 것이다. 그러기 위해서는 BPA 경영에 상당량 자율이 보장되어야 하나, 현재의 법령 하에서는 중앙정부로부터 완전히 자유로울 수가 없다.

BPA 운영 활성화를 위해서는 중앙정부에서 BPA의 사업에 직접 개입하는 것은 옳지 않으며, 조정하거나 반영할 필요가 있는 중요사항에 대해서만 관여하는 것이 바람직하다. 즉 균형된 항만개발을 위한 장기항만개발계획의 수립, 조정, 승인권이나 정부보조금이 필요한 대규모 투자나 국가 안전 및 외교정책과 관련된 최종권한 확보에 두고, 항만 내 안전과 환경 등에 대한 업무는 독자적으로 수행하거나 BPA에 위임¹⁰⁾하도록 해야 한다. 그리고 항만개발계획과 같은 중장기사항을 제외하고는 그 결정사항을 신속히 회신해 주어 BPA 사업 수행에 차질이 없도록 해야 할 것이다.

이를 위해 중앙정부에서는 항만공사법령의 개정작업을 착수함과 동시에 BPA가 신속하고 자율적으로 기능하고 독자적으로 의사판단할 수 있도록 지도감독과 통제가 아닌 지원과 협조를 해주는 역할을 정립해야 할 것이다.

10) 각종 규정 및 기준은 중앙정부에서 제정함.

V. 결 론

전세계적으로 항만의 관리주체였던 정부기관 및 지방자치단체가 지방자치단체 산하 항만위원회에 자치권을 완전히 위임하거나 공기업 및 민간기업으로 그 관리운영권을 이관함에 따라 항만운영이 혁신과 효율성을 중시하는 기업경영방식으로 바뀌고 있다. 이는 PA가 행정조직과 독립된 기구로서 항만을 상업적인 원리로 운영하고 독립채산제 하에서 기업회계방식으로 재무를 관리하는 공기업이기 때문에, 이용자 만족 서비스의 제공, 환경변화에 신속한 대응, 항만재정의 건전성 확보, 지역특성을 반영한 항만개발과 관리, 경쟁을 통한 효율적인 운영 등의 장점을 최대한 살릴 수 있기 때문이다.

BPA가 본연의 역할을 자율적으로 수행할 수 있을지 근거법률인 항만공사법령을 분석한 결과, BPA의 주요 정책이나 인사, 경영, 재정에 대해 전반적으로 중앙정부에서 통제권을 행사하게 되어 있음을 알 수 있었다.

PA 설립의 모태인 항만자치원칙은 'PA는 정부의 영향으로부터 철저히 독립된 자치 조직이어야 함'을 의미하는 것으로, BPA 설립취지를 살리고 운영 활성화를 위해서는 BPA가 제대로 사업 활동하고 재정적으로 독립할 수 있도록 제도적으로 보장해 주고, 인사에 있어서도 사장을 비롯한 임원 선정에 중앙정부의 개입이 배제되도록 항만공사법령이 전면개정되어야 할 것이다.

BPA의 역할이 부산 발전과 부산항의 경쟁력 강화를 위한 것이므로, BPA 내부적 전문성 확보와 기능 제고 뿐 아니라 지방자치단체인 부산시에서도 시정과 항정의 조화를 위한 사업 발굴 및 집행에 체계적으로 대처하여 BPA 경영에 대해 시민과 함께 감시·비판·권고하는 기본역할을 수행하여야 할 것이고, 중앙정부에서는 통제가 아닌 적극적인 지원과 협조가 가능한 시스템이 구축되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 김학소·김범중, 「항만관리운영의 국제비교와 우리나라의 정책방향 : 부두운영회사제도 도입 을 중심으로」, 해운산업연구원, 1994
2. 김형태, "TOC 부두의 임대료 산정기준에 관한 연구", 「해운연구:이론과 실천」, 2002년 봄. 한국해운물류학회, 2002.
3. 김형태·백종실·우종균, 「지방자치단체의 항만관리능력 향상방안」, 한국해양수산개발원, 2000
4. 문성혁, "항만민영화와 우리나라의 추진현황", 「한국항만학회지」, 제13권, 제2호, 1999
5. 박경희, 「우리나라 항만관리의 포트오소리티체제로의 전환에 관한 연구」, 경영학박사 학위 논문, 한국해양대학교, 2001

항만자치시대 부산항 항만물류행정에 대한 연구 / 손애희

6. 부산광역시, 『부산지역 해운·항만업체 총조사보고서』, 2000
7. 신동선, 『물류부문의 정부기능 및 역할 정립에 관한 연구』, 교통개발연구원, 2002
8. 인천발전연구원, 『인천항 자치공사 도입방안에 관한 연구』, 인천광역시, 2000
9. 정필수·김형태, 『새로운 항만개발 및 관리제도의 구축방안』, 한국해양수산개발원, 1998
10. 조동오, “항만안전제도에 관한 비교연구- 한국과 일본의 제도를 중심으로”, 『해양정책연구』, 제 18권, 제1호, 한국해양수산개발원, 2003
11. 한국해양대학교 항만연구소·부산발전연구원, 『부산항자치공사 도입방안에 관한 연구』, 부산광역시, 2000
12. 한국해양대학교, 『항만공사제 도입에 따른 법제적 연구 최종보고서』, 국회, 2002
13. 한국해양수산개발원, 『부두운영회사제 시행부두 임대료체계 개선방안에 관한 연구』, 2000
14. 한국행정연구원·한국해양수산개발원, 『항만공사제 도입방안에 관한 연구』, 해양수산부, 2000
15. 市來清也(1996), 『港灣管理論』, 成山堂書店, 平成8年
16. Baudelaire J.G., *Port Administration and Management*, Tokyo:The IAPH, 1986
17. Jan Owen Jansson & Dan Sheerson, *Port Economics*, The Massachusetts Institute of Technology, 1982
18. Marc J. Herszman, *Urban Ports and Harbor Management*, Taylor & Francis , 1988
19. R. O. Goss, "Economic Policies and Seaports: 4. Strategies for Port Authorities", *Maritime Policy and Management*, Vol. 17, No.4, 1990.
20. Suykens. F, "Administration and Management of the Port Antwerp", *Maritime Policy and Management*, Vol. 127, No.3, 1985