

주요국의 해운산업 규제완화 실태와 문제점에 관한 소고

김은주* · 한낙현**

-
- I. 서언
 - II. 주요국의 해운산업 규제완화
 - III. 우리나라의 해운산업 규제완화
 - IV. 결론
-

I. 서 언

1980년대 중반 들어 해운불황과 경영부실로 산업합리화를 단행하지 않을 수 없었던 우리나라 해운산업은 해운산업합리화정책의 성공적인 추진과 세계해운 경기의 회복에 힘입어 1988년부터 1994년 간에 장기적자에서 탈피하여 흑자기조로 돌아서게 되었다. 그러나 급변하는 국내외 해운환경변화와 1995년 WTO 출범과 1996년 OECD¹⁾가입으로 선진국으로부터의 강력한 국내해운시장 개방

* 전 부경대학교 시간강사

** 경남대학교 전임강사

- 1) OECD는 1970년대말부터 경쟁정책위원회에서 규제완화(민영화)에 대해 조사·분석을 실시했다. 동 위원회는 규제분야에 있어서 경쟁정책의 방법에 대해 운수를 포함해 각 규제분야를 중심으로 검토하고 그 검토결과를 중심으로 한 보고서인 규제분야에서의 경쟁정책을 이사회에 상정하고 그 공표승인을 얻었다. 동 위원회는 그 결론에 기초하여 계속하여 경쟁정책과 적용제외 또는 규제분야에 관한 이사회 권고안을 작성하여 이사회에 상정했다. 동 권고안은 1979년 9월 이사회에서 채택되었다. 권고의 내용을 가맹국의 경쟁정책당국에 규제제도·제한적 상관행법 적용제외의 재고, 위법인 협정의 조사, 규제당국과의 협의·활동조정 등을 촉진하게 되어 현재에 이르고 있다(OECD의 초기의 규제완화에 대해서는, 松尾勝, “競争政策と規制緩和—OECD競争政策委員会における検討状況—.” 「公定取引」471号, 1990. 1, pp. 56~61; 松尾勝, “競争政策と道路運營業における規制緩和—OECD競争政策委員会報告書の概要—(上),” 「公定取引」481号, 1990. 11, pp. 38~42; 松尾勝, “競争政策と道路運營業における規制緩和—OECD競争政策委員会報告書の概要—(下),” 「公定取引」482号, 1990. 12, pp. 53~58를 참조).

압력에 보다 능동적으로 대처하면서 시장기능을 회복하고 해운기업의 자율경영을 확대하기 위해서는 21세기 밀레니엄시대에 과거 규제 위주의 해운정책을 과감하게 정비하여 자율과 개방화로의 정책전환이 불가피하다는 목소리가 높아 지게 되었다.

그런데 정부규제가 한 국가의 경제사회질서를 형성하면서 그 사회에 존재하는 이익집단간의 오랜 기간에 걸친 역학관계의 산물이라고 볼 때 정부규제를 완화하고 개선하는 데는 그러한 규제가 형성되어 온 과정에 못지 않게 시간과 노력이 소요된다. 즉 규제완화는 단기간에 어떤 법률이나 제도를 개정한다고 해서 완결되는 과제일 수 없으며 시장 본연의 기능을 염두에 두고 정부규제와 정부역할 사이의 관계 및 함축성에 대해 충분한 이해를 바탕으로 꾸준히 추진해야 하는 성질의 것이다.²⁾ 더욱이 정부규제 및 규제완화에 대한 논의 그 자체가 이해당사자간의 시각 및 접근방식의 차이로 매우 다양하게 이루어지고 이에 따라 문제의 핵심에 대한 인식과 문제의 해결방법에 있어서도 합의된 결론을 도출하기에 매우 어려운 속성을 지니고 있다.

이러한 의미에서 본 연구는 주요국의 해운산업의 규제완화를 검토한 후, 이를 바탕으로 우리나라 해운산업에 대한 정부규제의 현황과 문제점을 분석하여 이의 개선방향을 유도해 내는데 목적을 두고 있다. 정부규제라는 정책과제 그 자체가 매우 민감한 정책이슈임에도 불구하고 본 연구가 불가피하게 기초적 연구에 머무를 수밖에 없었던 것은 정부규제에 대한 연구가 본질적으로 상당히 광범위한 학제간 연구를 필요로 하면서 어떤 특정화된 접근방법만으로는 이러한 정책문제의 원인과 과정, 그리고 결과를 예측·설명하기가 매우 어렵다는 학문적 특성을 지니고 있기 때문이다.

2) Jorden, W. A., "Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation," *Journal of Law and Economics*, vol. 15, 1972, pp. 3~6 ; Peltzman, S., "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Regulation," *Brookings papers : Microeconomics 1989*, The Brookings Institution, 1989, p. 5 ; Stigler, G. J. & Friedland, C., "What can regulators regulate? The Case of Electricity," *Journal of Law and Economics*, vol. 5, 1962, pp. 1~5.

II. 주요국의 해운산업 규제완화

여기서는 주요국 중 미국, EU, 일본 등의 해운산업 규제완화에 대해 설명한다.

1. 미국

1988년 2월에 사법성은 연방해사위원회 (Federal Maritime Commission : FMC) 에 대해 외국항만간의 화물이동에 대해서는 가령 미국국내화물이 포함 되어 있는 경우 (예를 들면 시카고를 출발하여 캐나다·벤쿠버를 경유하여 한국에 오는 화물) 라도 규제당국이 그 규제권한을 발동하지 않도록 요청하는 의견을 제출했다. 1988년 12월에 FMC는 사법성에서 제안된 전술한 견해를 받아들이는 결정을 했다. 이 결정에 대해 해운업계로부터 재검토를 요구하는 대 규모의 청원이 제출되었지만 FMC는 이 결정을 번복하지 않았기 때문에 이 문제가 법원에 제소되었다.³⁾ 해운동맹 (shipping conference) 은 산하의 각 사에 대해 개개의 화주에게 각각 독자적으로 충성계약을 제시하는 권리를 행사할 것을 금지하고 있지만, 이에 대해서는 1984년 해운법⁴⁾ (Shipping Act 1984) 에 비추어 합법적인지 여부가 논쟁이 제기되어, 1989년 워싱턴 DC고등법원이 청문을 실시했다. 그 때 사법성은 독립된 행위를 하는 권리는 그 같은 계약을 받아서는 안된다고 주장하고 FMC에 대립했다.⁵⁾

3) OECD編, 山本哲三·松尾勝譯, 「規制緩和と民營化」, 東洋經濟新報社, 1993, p. 113.

4) 미국의 항공 및 철도를 중심으로 하는 운송업의 규제완화정책을 구체화한 동법의 제정이 확실히 되게 된 무렵부터 동법의 규정내용에 자극을 받아 미국 정기항로를 둘러싼 우리나라 관련업계의 국제복합운송업무에 대한 관심의 고조와 여기에 진출하려는 움직임이 활발해졌다. 동법의 실시로 인해 대미항로에서 이용운송인 (Non-Vessel Operating Common Carrier : NVOCC) 으로서 활동할 수 있는 기회를 우리나라의 관련 산업자본은 간과하지 않았다. 컨테이너화로 인해 재래의 활동영역을 좁힌 항만운송업자 및 창고업자가 새로운 활로를 찾아 컨테이너화로 중요성이 높아진 내륙운송체제와 집하망을 근거로 육상운송업자 등이 다각적 경영을 위한 신시장 개척의 기회로서 각각 국제복합운송 시장에 진출했다 (박명섭, 「국제해운론」, 법문사, 1997, pp. 351~352 ; Frankel, E. G., The World Shipping Industry, Croom Helm Publishers Ltd., 1987, pp. 216~217 ; De Wit, R., Multimodal Transport : Carrier Liability and Documentation, Lloyd' s of London Press, 1995, pp. 23~24).

5) 전일수, 「국제복합운송시스템」, 21세기한국연구재단, 1997, pp. 75~78.

1989년 11월에 FMC는 1984년 해운법의 효과를 5년에 걸쳐 검토한 보고서를 공표했다. 이것에 따라 연방거래위원회와 독점금지국으로부터 견해가 제출되었다.⁶⁾

한편 미국의 1984년 해운법이 개정되어 1999년 5월 1일부로 발효된 1998년 외항해운개혁법(Ocean Shipping Reform ACT of 1998 : OSRA)이 시행되고 있다. OSRA의 목적은 기본적으로 외항해운업에 시장의 경쟁원리를 도입하고자 하는 것이다. 해운동맹은 상당기간 전세계적으로 독점금지법 적용대상에서 면제되어 왔으며 이는 해운동맹의 담합행위를 통한 운임의 상승으로 이어져 화주들은 항상 불만을 가지고 있었다. 이에 따라 미국의 대형 화주 단체인 전미산업운수동맹(National Industrial Transportation League : NITL)이 시장원리의 도입이 필요하다고 역설하여 OSRA이 입안되었고 OSRA는 그 후 4년 여에 걸친 논의 끝에 탄생하였다.⁷⁾

OSRA의 결과를 단정적으로 평가하기에는 아직 이르지만 많은 추세가 입증되고 있다. 분명한 것은 동법의 핵심인 우대운송계약(Service Contract)의 변화로 동맹제도가 약화되었고 선사간 통합이 가속화되고 있다는 점이다.⁸⁾ 2000년 6월에 발간된 연방해사위원회(FMC)의 중간보고서에서 정기선해운에 관한 OSRA의 효과를 연구하여 그 대응방안 등을 제시하고 있다.⁹⁾

OSRA는 미국내법임에도 불구하고 미국의 정치적, 경제적 위상을 고려할 때

-
- 6) Baumol, W. J., et al., Contestable Markets and Theory of Industry Structure, Harcourt Brace Javanovich, 1982, p. 71.
- 7) 김중근, “미국의항해운개혁법 시행의 초기효과,” 「국제상학」 제15권 제2호, 2000. 12, p. 108.
- 8) 1998년 미국신해운법 중 우대운송계약에 대한 주요 변경내용은, ① 가맹회사(개별 또는 복수)와 화주가 개별로 우대운송계약을 체결할 수 있으며, ② 우대운송계약의 내용을 FMC에 비밀취급으로 신고하고 기본적 사항의 일부(발착항명, 품목, 최저중량, 계약기간)를 공시하고 기타(내륙발착지, 운임 등의 서비스조건)는 비공개로 하고, ③ 우대운송계약의 기본요건은 모든 화주가 이용할 수 있도록 하는 것 등이다. 이 때문에 운임 및 서비스내용 등의 정보는 비공개로 하므로 우대운송계약에 의한 운임은 계약당사자만이 알 수 있는 등 보다 경쟁촉진적인 내용이 되고 있다. 따라서 통일운임설정 등과 같은 전통적인 해운동맹의 기능은 미국발착항로에서 담당하는 것이 곤란하게 된다. 한편으로 개개의 선사와 화주가 각각의 요구에 부응한 자유로운 계약형태가 가능하게 된다는 것을 의미한다. 또한 동법의 시행에 의한 해운업계의 영향으로는, ① 운임표(tariff) 주체에서 계약주체로 변화하고, ② 동맹이 약체화되고 Global Alliance가 커다란 영향력을 가지며, ③ 운임면에서 거대화주의 영향력이 강해져 약소화주와의 격차가 확대되며, ④ 서비스의 차별화가 진전되는 등 운임교섭에서는 화주가 주도권을 지게된다는 것이 지적되고 있다(鈴木曉, 「國際物流の理論と實務」, 成山堂, 2001, pp. 56~57; 임석민, 「국제운송론」, 삼영사, 1999, pp. 206~212).
- 9) FMC, The Ocean Shipping Reform Act : An Interim Status Report, June 2000, pp.1~2.

전세계 해운업에 지대한 영향을 미칠 것이다. 특히 대미수출의존도가 높은 우리나라의 입장에서 OSRA를 정확히 알고 이에 따른 파급효과를 파악하는 일은 매우 중요하다고 하겠다.

한편 화물주선·통관업체들은 OSRA의 불공평성을 지적했다. NY/NJ 외국 화물주선업·통관업협회는 FMC가 발표한 OSRA 평가보고서에서 OSRA는 국제정기선 해운산업에 관련된 모든 당사자들에게 규제완화 혜택을 진정으로 제공하지 못하고 있다고 지적했다.

OSRA의 의도는 시장주도 정기선 해운환경을 만들려는 것이며 이 협회 수출위원회 Louis Policastro 부회장은 어느 정도 효과가 있다고 인정하면서도 모든 당사자에게는 미치지 못한다고 설명했다. 이 협회는 OSRA에서 화물주선업체와 NVOCC들에 대해 적용요율을 제시하게 하고 화주들과 비밀운송계약 협상을 제약함으로써 정기선 해운업체들과 차별하고 있다고 법 시행당시부터 불만을 표출해 왔다.

이 주선업체들은 정기선업체들의 독점금지법 적용배제에 대한 비판 내지 제약을 호소하는 목소리를 높여왔다. 이 협회는 OSRA 평가보고서에서 화물주선업체들의 당면문제를 인정하고 개정가능성과 독점금지 법적 배제 문제를 제시한 점에 대해 긍정적인 평가를 내렸다.

전자상거래와 새로운 기술이 정기선 해운산업에서 더욱 중요한 역할을 수행하게 됨에 따라 자발적 요율과 부대요율 가이드라인이 정기선 해운산업의 지속적인 진화과정에 영향을 주게 될 것이라고 지적했다.¹⁰⁾

한편 미국 해안경비대 (Coast Guard) 는, 선박 입출항 신고규칙을 개정하고 안전강화를 위해 선박의 미국 항만 입출항 신고요건을 잠정적으로 변경했다. 현행 입출항 신고제는 항만과 수송로의 보호에 충분한 정보를 제공하지 못한다는 판단에서 규칙을 개정하게 됐다.

이 내용에 따르면 입항신고 (NOA) 와 출항신고 (NOD) 의 시한을 '24시간 전' 에서 '96시간 전' 으로 변경했다. 따라서 사전에 NOA를 제출하지 않은 선박이 입항할 경우엔 안전검사를 받아야 하기 때문에 입항이 지연될 수 있다.

또한 이번의 개정 규칙은 승선선원의 명부 및 인적사항, 선박의 각 항만 출발일자, 적재화물의 내역, 위험화물을 수송하지 않는 선박의 등록을 위한 정보

10) <http://www.logispia.net/news/haesa>

제출 등을 요구하고 있다.

2. EU

1986년 12월 22일에 각료이사회는 해상운송분야에 관한 네 가지의 규칙을 채택했다. 규제No.4056/86은 해상수송에 대한 로마조약 제85·86조의 적용에 있어서 상세한 규칙을 규정하고 있다. 정기선동맹 (liner conferences) 에 대해서는 일괄적용제외가 인정되었지만 이 일괄적용제외에 있어서는 이용자의 이익을 보호하기 위한 조건과 의무가 부과되고 있다. 즉 동맹의 행위, 시장조건의 변화 또는 제3국의 행위에 의해 역외로부터의 경쟁이 감소된 경우일괄적용제외는 폐지된다. 단 최후의 경우에는 관계역외국과의 교섭이 선행한다. 이 규칙은 1987년 7월 1일에 시행되었다.

다른 세 가지의 규칙은, ① 공동체내 및 가맹국과 제3국간의 해상운송서비스공급자유원칙에 관계되는 것, ② 해상수송에서의 불공정한 가격설정에 관한 것, ③ 외항무역화물예의 자유로운 접근을 보호하는 조치의 조정에 관계되는 것이다.

이사회는 위원회에 대해 여객수송, 부정기화물수송, 정기선해운조합 (consortia in liner shipping) 및 이용자간 협정에서의 경쟁에 관해 제안을 할 필요가 있는지의 여부를 검토할 것을 요청했다. 위원회는 여객수송서비스와 정기선해운조합에 관해 일괄적용제외를 인정할 필요가 있는지의 여부에 대해 1년 이내에 이사회에 보고를 하기 위한 작업에 착수했다. 한편 여객수송서비스에 관한 협정의 개별적용제외신청에 대해서는 당해 협정이 서비스제공의 원활화에 이바지하는지의 여부를 판단하기 위해 신중한 심사가 이루어지게 된다.

정기선해운조합에 대해 위원회는 해운업계와 가맹국간의 대표로부터 청문을 실시했다. 이청문의 목적은 위원회가 배포한 질문서에 대한 회답을 명백히 하게 함과 동시에 많은 정보를 획득하는 것에 있었다.

한편 1987년 12월 유럽·일본선주협회평의회 (Council of European and Japanese National Shipowners' Associations : CENSA)¹¹⁾ 에서 선주들과 위

11) 유럽 (노르웨이, 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 벨기에, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 그리스, 포르투갈) 및 일본의 선진해운국의 선주협회로 구성하는 단체이다. 본부는 런던에 있으며 주로 유럽역내의 해운정책, UNCTAD에서의 해운문제, 미국의 해운규제 등에 대해 토의하고 그 의견을 선진국해운담당관회의 (CSG) 및 OECD에 반영하고 있다. 1974년 1월 대서양항로에서 운항하는 유럽정기선회사의

원회의 회합이 다시 개최되어 '조합 (consortium)' 의 정의를 내리기 위해 향후 회합을 계속해 나갈 것에 합의했다.

규칙의 시행 이후, 위원회에 대해 다음과 같은 경우에 다수의 정식적인 이의 신청이 있었다.

① 북대서양에서 서쪽과 동쪽의 수송을 대상으로 한 정기선동맹과 당해 시장에서의 주요한 정기선동맹에 참가하지 않는 경쟁사업자 중의 몇 개사간에 체결되고 있는 화물요율의 협의, 합의를 위한 두 가지의 협정 및 전술한 동맹가맹사간에 체결되어 있는 특정항로와 특정상품의 비용풀제에 관한 협정. 단 후자의 협정은 이미 실효되고 있다.

② 유럽 및 서·중양아프리카간 해상수송에서 정기선동맹 비가맹사업자에 대한 운송화물의 제한 및 운송사업으로의 자유로운 접근 및 사업활동에의 제한.

③ 유럽·아프리카간의 정기선동맹이 어느 가맹회사에 대해 취한 대항조치.

또한 위원회는 영국과 프랑스, 아일랜드와 네덜란드간에 각각 체결되어 있는 여객선동맹협정에 관한 세 가지의 개별적용제외신청을 수리했다.

1988년에 위원회는 정기선해운조합에 제출된 일괄적용제외의 문제에 관해 이사회에 보고서를 제출하기 위한 검토를 계속했다. 위원회는 이 검토과정에서 선주 및 해운업계의 대표간에 토의를 하여 그 결과 약간의 조합협정을 입수할 수 있었다. 이들 협정을 분석한 결과 기술상·사업상의 협정을 포함하고 있으며 이들 내용의 세부사항 및 대상범위는 매우 광범하며 몇 가지의 협정은 기술상의 관점을 다소 탈피하여 선박 및 항만시설의 작업에까지 관계하고 있다는 점, 비용풀제, 공동마케팅, 해운동맹의 권리 및 내항해운 등 전면적인 상업협정을 포함한다는 것을 명백히 했다.

이 같은 상황에 비추어 위원회는 현시점에서 스스로 가지고 있는 정보에 근거하여 이사회에게 일괄적용외의 적용을 권고할 수 없다는 것이다. 그러나 위원회는 조합협정 중에 발견되는 기술상의 협력을 본 취지로 하는 많은 조항에 관해서는 로마조약 제85조제3항에 근거하는 적용제외로서 승인할 수 있는 것이며 기타의 조항에 대해서는 각각의 경우에 대해 심사를 받아야 한다. 위원회는 선주 및 화주의 단체 및 가맹각국에 대해 이들 결론을 통지함과 동시에 이제까지 조합협정에 관해 적용제외신청을 수리한 적이 없다는 사실에 주의를

선주단체인 유럽선주협의회 (OES) 를 합병하고 명칭을 "Committee of European National Shipowners" 에서 현재의 명칭으로 되었다.

환기시키고 있다.

유럽 및 서·중양아프리카간 해상수송에의 접근에 관한 해운동맹 비가맹회사에 따른 신청을 할 경우에 공동체는 로메협정 (Lomé Convention)¹²⁾의 범위내에서 이사회규칙 제4058/86호에 따라 공동조치를 채택했다. 공동체와 관련 아프리카국가의 전문가그룹과의 교섭결과 일반적 원칙 (해운동맹비가맹회사에 따른 자유접근을 포함)에 관한 합의서가 5월에 모리셔스에서 개최된 ACP회의에서 교환되어 EU각료이사회에 제출되었다. 이사회는 동보고서에 유의함과 동시에 전문가에 대해 작업을 계속하여 실시양식을 제정하도록 지시했다.

유럽의 해운시장에도 1993년의 유럽연합 (EU)에 의해 커다란 변화가 발생했다. EU는 유럽공동체 (EC)에서 계승된 공통운수정책 (Common Transport Policy)에 기초한 자유화와 조화정책을 추진하여 해운산업의 부문에서도 기본적으로 EU단일시장의 운영이 이루어지고 있다. 즉 EU역내에서는 가맹국의 규제를 초월하여 화물의 수송이 자유롭게 이루어지고 있다.¹³⁾

여기서 유럽의 화주기업은 EU단일시장에서 효율적인 로직스틱스의 활동을 추진하기 위해 수송과 로직스틱스기업에 대해 EU역내시장의 종합적인 운영을 위한 요구를 고조시켜 왔다. 과거 EU전역에 네트워크를 전개하는 수송회사는 각국의 전통적인 프레임트 포워드였지만 이 새로운 단일시장에 빠르게 참가하여 점유율의 확대를 도모하기 위해 지금까지의 전통적인 프레임트 포워드에 추가하여 로직스틱스의 전문회사, 선박회사도 여타 업자와의 전략적 제휴 또는 인수를 포함하여 매우 적극적인 규모의 경제이론을 추구하고 있는 중이다.¹⁴⁾

한편 해운산업의 규제완화의 일환으로 영국정부에서 2000년 1월 1일부터 선박톤세¹⁵⁾(tonnage tax) 제도를 도입한 이후 현재 엄청난 변화가 나타나고 있는

12) 유럽공동체 (EC) 9개국과 아프리카·카리브해·태평양지역 (ACP)의 개발도상국 46개국간에 체결된 무역협정을 말한다. 1975년 2월 28일 토고 로메시에서 위 55개 국가가 조인한 것이다. 기존의 로메협정을 대체한 “코토누협정”은 EU와 총인구 6억5천만명의 77개 ACP국가 간의 경제협력을 포괄규정하고 있으며 EU는 이를 토대로 상호통상관계를 강화하기 위해 개발원조를 실시한다는 내용을 담고 있다 (<http://nisweb.nonghyupi.com>; <http://100.empas.com>).

13) Honka, H., “European Union Shipping Policies,” United States Shipping Policies and the World Market, W. A. Lovett, Ed., Quorum Books, 1996, pp. 130~131.

14) 小林晃 外2名, 「21世紀の國際物流」, 文眞堂, 2002, p. 154.

15) 선박톤세제도는 해운선사들에 대한 법인세를 부과함에 있어 그 해운선사가 실제로 실현시킨 ‘영업상의 이익’ (commercial profit)을 과세대상으로 하는 것이 아니라 그 해운선사가 실제로 보유하고나 운항한 선박의 톤수를 기준으로 산출한 ‘추정이익’ (notional profit)을 과세대상으로 하는 제도를 말한다. 이 제도의 가장 큰 특

데, 불과 3년전인 1997년 초까지만 하더라도 겨우 1,000만톤을 넘던 영국국적 선박의 규모가 2000년 3월말에는 2,000만톤을 넘어섬으로써 세계 21위에서 12위 선박보유국으로 부상했으며, 영국 최대의 해운선사의 하나로서 130여척의 선박을 운영중인 Zodiac사도 현재 편의치적 중인 자사 선박의 대부분을 영국국적으로 변경 (Flagging-in) 하기 위한 절차를 진행 중이다.

제3국으로서 세계 제 1, 2위의 해운회사인 덴마크의 Maersk-Sealand와 대만의 Evergreen사가 자사 선박들의 영국 국적취득의 추진을 예상하고 있어 앞으로 당분간 영국 국적선증가 추세는 계속될 것으로 보인다.

3. 일본

일본의 해운집약·재건정비계획은 1969년 3월에 종료했는데도 불구하고, 그 이후에도 약 15년간 집약체제로서 강도가 높은 규제가 행해졌다. 그것은 해운재건정비 2법¹⁶⁾이 이자지급의 유예기간이 종료할 때까지 20년간 계속 유효하게 되었기 때문이다. 그러나 이 재건정비 2법이 1985년에 실질적으로 폐지되었다. 운수성은 집약체제를 해체시킬 수밖에 없었다.

일본의 해운정책은 제2차대전 후 조성정책을 중심으로 전개되어 왔다. 이것은 고도성장기에서 산업구조의 고도화를 실현하기 위한 산업구조정책의 일환이었던 것이다. 이 동안에 산업구조정책은 정기선동맹에 대해 독점금지법의 적용제외로 인정했다. 하지만 일본경제가 저성장기로 전환하고부터는 해운업에 대한 거시경제적 요청이 저하됨과 동시에 해운정책은 집약체제의 유지라는 산업구조정책을 적극적으로 전개할 수 있는 상황은 아니었다. 그리하여 1985년

정은 기존의 일반 법인세와 선박톤세 중 유리하다고 생각되는 세제를 해운선사로 하여금 선택할 수 있도록 한다는 점인데, 사실상 선박톤세의 세율을 매우 낮은 수준에서 정해 놓음으로써 실질적으로 해운선사에 대해 면세조치와 같은 효과를 거두고 있다고 할 수 있다. 이제까지의 제도는 단지 선박등록만을 유인하기 위해 등록에 관련된 세제감면에 치중했으나 선박톤세제도는 법인세를 대체하는 개념으로 선박은 물론 해운회사자체까지 자국에서 유치하고자 하는 것을 목적으로 하고 있다.

- 16) 일본 국내경제의 현저한 확대발전과 이에 따른 대형화·전용선화를 수반하는 선복확충이 요청되면서 해운불황의 장기화로 더욱더 기업기반을 약화시켜 국가적 요청에 대응할 수 없게 된 해운업을 근본적으로 재건하기 위해 1963년 해운재건정비 2법이 제정되었다. 이에 따라 1964년 4월 1일 6그룹의 해운기업집약이 완료되었다. 즉 2법은 “해운업의 재건정비에 관한 임시조치법”과 “외항선박건조용자이자보급 및 손실보상 및 일본개발은행에 관한 외항선박건조 용자이자보급 임시조치법의 일부를 개정하는 법률”을 가리킨다(織田政夫, 「海運政策論」, 成山堂, 1979, p. 76).

이후 집약체제도 종언을 고하고 규제완화 정책으로 전환하였다.¹⁷⁾

한편 항만산업은 항만운송업을 중심으로 항만물류를 담당하고 있지만 그 규모는 적다. 한편 항만이용자 수는 내외의 선사, 화주(무역상사, 제조업자 등) 모두 대기업이 많고 항만이용시 요금에 엄격한 요구가 부과된다. 오늘날 인가요금이 지켜지지 않고 이용자(거대화주·외항해운업자)와 항만서비스제공자 간에 커다란 기업규모격차가 있기 때문이다. 항만운송업의 실태를 볼 때 적절한 항운요금의 설정과 그 실효에 대해 규제는 어느 정도 필요할 것이다.

항만운송업에서의 규제완화는 컨테이너화에 의해 선내노동과 연안노동의 구별이 없어졌다는 이유로 선내·연안을 통합했다. 원청(元請)은 종래 선내, 부선, 연안 중 하나를 스스로 작업하는 것이 의무화되어 있었지만(직접운영률 70%) 일본의 항만운송사업법개정(1985년)에 의해 스스로 실운송부문을 기다리지 않아도 하청사업자가 행하는 작업을 관리하는 것만으로 충분했다(총괄관리 행위기반의 창설).¹⁸⁾

항만산업의 커다란 변화는 해상컨테이너수송이 주류로 된 이후 항만에서 행해지는 하역방식이 변화하여 검수·감정노동이 사라지고 있다. 노동자수가 감소하고 있는 반면 노동시간은 연장되었다.

전술한 바와 같이 트럭·항만노동자의 노동조건은 직접 고용자인 항만운송업자뿐만 아니라 화주·선사 등 항만이용자로부터 요구되는 경우가 많다. JIT(Just in Time)¹⁹⁾ 및 과적재·위험물 운송 등은 화주측의 강요에 의한 경우가 많은데도 불구하고 사고발생시 책임이 그들에 미치는 것은 없다.²⁰⁾

항만의 노동조합에서는 항만근대화에 따라 고조된 생산성과 그 이점을 화주와 선사가 독점하는 것이 아니라 노동자에의 환원을 요구하고 있다. 해상컨테

17) 日比野光伸, 「國際化と港」, 成山堂, 1999, pp. 133~138; 吉田茂 外, 「國際交通論」, 世界思想史, 1997, p. 233.

18) 항만운송사업자는 1985년 1,529사에서 1992년 1,402사로 감소, 동기간에 항만노동자는 약 30%감소했다(紫田悦子, 「物流經濟を考ふる」, 成山堂, 2000, pp. 132~133).

19) 일본에는 이것을 '간판방식' 이라고도 한다. 일본의 제조업자는 부품조달을 위해 다수의 하청업자를 가지고 있지만 생산효율을 높이기 위해 이들 업자로부터 부품을 보급할 때 필요한 부품을 필요할 때 필요한 양만큼 납입시키고 재고를 가능한 0에 가깝도록 하는 생산관리방식을 말한다. 토요타(豊田)자동차에 의해 개발된 이 시스템은 생산관리뿐만 아니라 생산에서 소비까지 재고 0의 상태로 재화가 정체없이 흐르는 JIT물류의 사고방식까지로 발전했지만 다빈도소량수송이 초래하는 교통정체와 배기가스에 의한 환경오염 등의 면에서 문제가 발생하고 있다(日本荷主協會編, 「JSC 國際物流用語辭典」, 日本荷主協會, 1998, p. 150).

20) 宮下國生, 「日本の國際物流システム」, 千倉書房, 1993, pp. 15~49.

이너를 중심으로 한 국제복합일관수송은 한편으로는 항만노동자에게 24시간노동을 요구하지만 또 한편으로 다른 직업영역의 노동자와 공동작업을 하는 기회가 증가한다 (예를 들면 트럭 노동자, 창고·제조업자 물류기업에 일하는 노동자, 외국선원 등). 이러한 실태는 교통·운송산업전체가 가지는 문제에 타분야의 노동자가 관심을 높이는 조건을 만들고 있다.

최근 식량을 비롯해 소비생활물자의 수입증가에 수반하여 일반국민의 항만물류에 대한 관심은 매우 강하다. 수입식량의 안정성 점검, 마약·총 등 반사회적물자의 저지, 위험물의 안전운송 등 운송노동자는 시민에 대해 커다란 책임을 지고 있다. 이들 점검의 체재 (동식물검역소 등) 가 입수부족으로 충분히 실행할 수 없다면 일부민간인에 위탁하여 전문기사를 양성하는 것도 고려되고 있다.

또한 일본은 연안해운의 비전에 있어 자립과 창의력으로 열여가는 연안해운 신규영역에 대해 규제완화가 계속되고 있는 가운데 이제까지 규제산업이었던 석유업에서는 큰 물류변화가 발생하고 있었지만, 국제적인 시멘트 대기업자본의 일본 진출이 발표되는 등, 이제까지 내수를 독점했던 다른 소재 산업에 있어서도 아시아에서의 수입 압력 하에서 더욱 더 경쟁력이 강화되었다.

수입 생산품의 외항운송비용과 연안해운의 비용이라는 본래 다른 성격의 비용비교가 현실성있게 나타나면서 연안해운에도 비용절감의 압박이 더해지는 상황이다. 이러한 상황에서 각 업계에서는 1차 운항사업자의 정리통합이 진행되고 있다. 예를 들면, 석유업계에서는 종래 50개사 가까이 있었지만, 석유 각사가 4그룹으로 집약된 중에서 1차 운항사업자의 합병이나 정리가 진행되고 있으며, 현재로서는 10여개 사까지 감소해 오고 있다.

이러한 배선·운항 관리의 일원화를 위한 움직임은 철강업계 등에서도 같은 경향이다. 수송수단의 전환에 대한 연안해운의 분담률은 1999년도의 연안해운의 수송 톤·킬로는 2,294억 톤·킬로로 전체의 5,602억 톤·킬로의 41.0%를 차지하고 있으며, 이것이 연안해운의 분담률이다. 즉 페리에 의한 트럭수송은 해상수송이지만, 연안해운 수송에는 포함되지 않는다.

1998년도 트럭수송 실적은 11억7,600만대 킬로이며, 만일 1대 평균의 수송량을 8톤으로 가정하면 94억800만톤·킬로로 되며, 전체의 수송 톤·킬로의 1.7%에 해당하고 있다. 이를 추가하면 연안해운의 분담률은 42.7%로 계산된다.

연안해운의 분담률 상승이 초래하는 환경효과에 대해서 보면 연안해운의 수

송 톤·킬로의 분담률은 41%이지만 화물수송 전체에 차지하는 에너지 소비량은 8.4%, CO2 배출량은 2.1%로 계산되고 있으므로 환경에 친화적인 수송기관임은 분명하다.²¹⁾

그리고 그다지 의식하고 있지는 않지만 교통사고의 인적인 피해에서도 운송수단 전환은 필요하다. 수송수단 전환을 실현하기 위해서는 우선적으로 수송수단 전환의 근간이 되는 연안해운에 있어서, 더욱더 수송효율을 향상시킬 수 있는 창의적인 노력과 함께 항만분야를 포함한 해상수송의 총비용의 절감과 해륙일관수송의 시스템개발을 통해 '원활하고 신속한 수송'이라는 과제의 해결을 위해 노력해야 할 것이다. 다음으로 항만의 정비, 항만에 대한 인접도로의 정비, IT를 이용한 항만이용의 절차 등의 효율화로서 해상수송과 관련된 인프라의 개선이 필요하다.

더구나 환경면에서 수송수단 전환을 촉진하기 위해 수송수단별로 이에 대한 환경비용의 부담이 가능한 사회적인 구조를 만드는 것이 중요하다.

연안해운이 목표로 하는 다음 4가지 역할을 통해서도 알 수 있는 바와 같이 연안해운이 일본산업과 일본인의 생활편의를 도모하는 기간산업임을 알 수 있다.

① 일본 산업사회의 대동맥 -기간산업 화물의 중심적인 수송수단의 역할을 하고 있는 일본의 연안해운은 철강, 석유, 시멘트, 골재라는 기간산업 화물물류의 약 80%를 담당하고 있으며, 대량물자의 저비용 수송, 연안선만 운반할 수 있는 중량물의 수송이라는 면에서 일본 산업을 지탱하는 역할을 하고 있다. 향후에도 화주산업의 물류효율화나 혁신에 협력해 일본산업 경쟁력 향상에 공헌해 갈 것으로 예상된다.

② 생활 물자를 저렴하게 유지한다 -해륙일관수송을 분담하는 수송수단의

21) 우리나라에서는 지구온난화를 해결하기 위한 '교토의정서'의 목표달성을 목표로 하고 있으며, 우리나라 전체의 CO2배출량의 20%를 차지하는 교통 부문에서는 2010년까지 자연 증가에 대해 탄소환산 1,300만톤의 절감, 1990년 대비 17% 증가로 CO2배출량을 억제할 목표를 세우고 있다. 그러나, 현실로는 1998년 시점에서 1990년 대비 21% 증가로 분석되고 있다. 연안해운의 분담률은 예를 들어 10% 포인트 상승하고, 같은 트럭수송이 감소했다라고 하면 그것만으로도 물류부문에서 약 17% (탄소환산 약 300만톤)의 CO2 삭감효과가 있다. 연안해운의 분담률이 상승하면 여객부문이나 물류 각 수송 수단별 배출량의 억제와 병행해 교통부문에서의 CO2삭감의 목표달성이 쉬워질 것이다. 운송수단 전환으로 우리나라에서는 트럭과 철도, 연안해운 등의 대량수송수단에서 수송수단의 점유율을 변경하는 모든 수송수단의 전환이 이전부터의 과제로 되어 왔다. 고도성장기에는 수송능력 부족의 문제에서 안정성장기에 들어서자마자 에너지 절감, 그리고 트럭운전기사 확보난 등으로 필요성이 거론되어 왔지만, 근래에는 환경문제나 정체문제에서의 요청이 강해지고 있다.

역할을 하고 있는 일본의 연안해운은 상기와 같은 기간산업 화물에 추가해, 야채·우유, 자동차, 일용품·잡화라는 생활물자에 대해서도 물류량 전체의 약 20%를 담당하고 있으며, 또한 이러한 화물의 확대에 따라 연안화물 전체에 점유하는 비율도 매년 상승하고 있다.

다빈도소량수송에 우위성이 있는 트럭과의 해륙일관수송의 효율화를 도모하면서, 이러한 화물을 보다 저비용 물류로의 확대와 기여를 할 수 있을 것이다.

③ 환경에 친화적인 수송 -환경 부하의 절감에 기여하는 수송수단의 역할을 해온 해운은 트럭수송 등과 비교해 대기오염이나 지구온난화를 일으키는 물질의 배출량이 적기 때문에, 환경에 친화적인 수송수단이다. 향후 해운 자체가 발생시킨 환경 부하의 절감을 도모하고 장거리 화물을 중심으로 육지에서 바다로의 전환, 모든 모델전환의 근간으로서 환경에 친화적인 수송을 실현할 것이 예상된다.

④ 국민의 안전 확보 -해양국 일본의 안전보장에 공헌하는 역할을 들 수 있는데 자연재해시의 긴급지원이나 복구에 대한 연안선의 가능성도 1995년 고베 대지진 등으로 실증되었던 바이다. 법률상도 재해의 지원 그 이외에 공공의 안전을 유지하기 위해 필요한 경우는 정부에서 항해 명령을 받는 입장에 있다. 이러한 해양국 일본의 안전보장에 기여하는 역할을 향후에도 계속해서 연안해운이 담당해 갈 것으로 예상된다.²²⁾

한편 싱가포르에 선박관리회사를 설립한 일본의 NYK사는 해무·공무 양 부문을 통합한 기술본부를 설치함과 동시에 일본 국내의 선박관리자회사 3사의 업무를 통합해 싱가포르에 새로운 선박관리회사를 설립했다.

NYK는 중장기 경영비전 'NYK 21' 에 기초한 그룹의 종합경쟁력 강화와 글로벌화를 뒷받침하는 기술전략의 일환으로 새로운 선박관리회사인 'NYK Ship Management Pte. Ltd' 사를 설립하게 됐다.

이 회사는 일본 국내 3사로부터 2003년 3월말까지 건화물선, 자동차전용선, 컨테이너선 등 50척의 선박관리를 이관되어 100척 규모의 선박관리체제를 구축하고 있다. 조직인원은 일본인 12명, 외국인 48명 등 총 60명으로 선박관리 감독은 인도 기술자를 중심으로 기용했다.

또한 대리점과 부정기선 항비에 대해 일본의 MOL사는 세계 각 항만에서

22) <http://www.logispia.net/news/haesa>

발생하는 부정기선의 항비·하역비 등의 항만 제비용을 인터넷을 이용해 정산하는 시스템을 도입해 2002년 3월부터 시행하고 있다. MOL사가 도입하는 시스템은 'molagent.com' 으로 MOL사가 100% 출자한 자회사인 MOL Systems가 개발을 담당하고 있다.

이 시스템은 가불금 지급에서 최종정산까지 대리점과의 사이에 발생하는 다수의 정산업무를 총체적으로 인터넷상에서 처리하게 된다. MOL사가 부정기선의 항만 제비용을 정산하는 업무에 인터넷을 이용한 시스템을 도입한 것은 일본선사로서는 최초이며 세계적으로도 드문 사례이다.²³⁾

Ⅲ. 우리나라의 해운산업 규제완화

해운산업은 국가적 및 국제적으로 적용되는 각종 규제와 관행에 근거하여 운영되고 있으며 이러한 여러 가지 규제와 관행은 산업발전에 영향을 미치고 있다. 국제성이 강한 해운은 국제 안전환경, 선원노동, 기국 및 항만국 검사, 선박등록, 화물시장 진입정책, 연안해운, 국가안보, 경쟁정책 등 상이한 부문으로 이루어져 있다.²⁴⁾

그런데 해운분야의 해상수송, 선원, 해양오염 등과 같은 부문은 국제협약상의 규제내용을 국내법으로 수용한 경우가 많아 규제개혁에 세심한 주의가 요망된다. 항만수송부문의 규제개혁은 고비용유발 규제, 해상수송사업의 진입규제, 선박입출항 등의 규제를 완화하는데 중점을 두어 추진하였다.

해양수산부는 1998년부터 지속적으로 규제개혁을 추진하여 총 778개의 규제를 발굴하여 이 가운데 431개의 규제를 개혁하였다.

또한 해운산업육성법과 대량화주의 해운업 참여 제한규정을 폐지한 것을 규제개혁의 성과로 꼽고 있으나 이는 규제완화라고 볼 수 없으며 환경 등 문제는 사후규제로 전환하는 것이 필요할 수도 있겠지만 해양오염사고는 사고가 난 뒤에 규제하는 것보다는 미연에 방지한다는 차원에서 사전적 규제가 바람직하다. 지금까지는 건수 위주로 규제개혁이 이루어 졌다. 예를 들면 국적취득

23) <http://www.logispia.net/news/haesa>

24) 조계석, "OECD국제해운규제 개혁전망과 한국의 대응전략 (1)", 「월간 해양수산」 통권 제197호, 2001. 2, pp. 1~2.

조건부 나용선 (Bareboat Charter of Hire Purchase : BBCHP)²⁵⁾ 은 기본적으로 외국선박이므로 수출입 통관을 할 필요가 없는데도 불구하고 한때는 수출입통관으로 간주했다가 최근에 비로소 수출입통관할 필요가 없는 것으로 되었다.

최근의 규제개혁에는 구체적인 목표가 없다. 규제개혁은 국제경쟁력 향상에 목표를 두어야 할 것이며 따라서 해운업의 경우에는 국적선사들과 경쟁할 수 있도록 규제를 대폭 완화시켜 주어야 한다. 즉 단적으로 말하면 선박의 국적도 선주들이 자유롭게 선택할 수 있도록 해 주어야 한다. 향후 국제관례에 맞지 않는 규제는 과감히 철폐하고 민간 측면에서 도움이 되는 방향으로 규제개혁이 추진되어야 할 것이다.

또한 지금까지의 규제개혁은 법조문에 치중하였고 실제 해운업 차원에서는 미비했다. 이제는 지금까지 추진한 규제개혁을 재검토하는 작업을 해야 할 것이다. 민법에 따라 설립된 해운 관련 민간 자치단체에 대해 정부가 규제완화 차원에서 접근하는 것은 신중을 기해야 할 것이다.

한국의 해운산업이 갖고 있는 대내적인 환경특성을 요약하여 보면 다음과 같다. 첫째, 삼면을 바다로 하고 있는 반도국가로서 해운에 대한 기업가적인 열의가 대단하다는 점이다. 둘째, 재무구조에 있어 특히 외항해운업체의 경우 자기자본의 완전잠식상태가 계속되어 총부채규모가 총자산 규모를 초과하기도 하였으나 1988년 이후부터 시작된 세계해운시장의 회복에 따라 이에서 탈피하

25) 나용선계약이 종료되는 때에 임차인이 그 선박을 인수한다는 조건이 붙은 나용선 계약의 일종이다. 즉 외국금융기관의 저리자금으로 선박을 건조한 후 나용선료를 일정기간동안 분할상환하고 상환이 종결되면 선박에 대한 권리를 갖는 것을 말한다. 나용선이라 함은 용선자가 선박 자체만을 용선하여, 승무원을 승선배치하고, 선체 보험료, 항비, 운항비 및 수리비 등 일체의 비용을 부담하는 조건의 용선을 말한다. 다시 말하면 선주가 1개월간 중량톤 당 얼마라는 용선료만을 조건으로 자기의 선박을 자유롭게 사용하도록 용선자에게 허락하는 내용의 용선이다. 용선료는 원칙적으로 1개월마다 선금 (payable in advance) 된다. 이 같은 나용선계약에서는 선박의 인도와 반선 (返船) 시에 선박의 상태가 검사되는데, 인도시의 검사비용은 용선자가 부담하고, 반선시의 비용은 선주가 부담한다. 그러나 국적취득 조건부 나용선의 경우에는 소유권이 이전되므로, 반선시의 검사는 일반적으로 생략된다. 용선자는 선주의 승인을 얻어 선장이나 기관장을 임명할 수 있으나, 만일 정당한 이유에 의하여 선장의 임명이 만족스럽지 못한 경우, 선주는 선장이나 기관장의 해임을 용선자에게 요구할 수 있다. 용선자는 본선을 마치 자기가 소유하는 선박과 마찬가지로 운항할 완전한 관리권을 가지며, 본선의 사용 및 운항에 필요한 모든 비용을 부담한다. 용선자는 본선을 양호한 상태로 관리 운영하고, 선주로부터 인수할 때와 실질적으로 같은 상태를 유지하여야 하나, 이 역시 나용선계약이 만료될 때 그 소유권도 인도되는 조건의 나용선이기 때문에 실질적으로 자기 선박과 마찬가지로 지이므로, 의무사항은 아니다.

예를 들면 동아해운은 2000년 6월 국적취득 조건부 나용선 조달방법으로 170억원 을 투자, 케이칼선박 2척을 오는 2008년 5월말까지 건조기로 했다. 동 회사는 중국 권 시장점유 및 영업력강화 차원에서 신규시설투자를 결정하고 있다.

기 시작하여 점차로 호전되기 시작하고 있는 점이다. 셋째, 선원수급이나 노동력 수준에 있어서 임금상승 및 3D현상 등으로 종전과 같은 저임에다 양질의 인력의 확보가 어려워진 점이다.

한편 해운산업의 환경은 일반적인 기업들이 갖고 있는 기업환경과 유사한 점도 있으나 오히려 수요와 공급의 조정이 용이하지 않을 뿐만 아니라 국제적인 경제환경 등에 민감한 영향을 받는 서비스산업인 동시에 막대한 자본을 필요로 하는 자본집약적이고도 투기적인 산업이라는 점에서 명백한 차이를 보이는 등 다양한 산업환경의 요인을 갖고 있다. 다시 말해 새로운 해운경쟁기업의 출현은 물론 해운동맹에서의 가입과 탈퇴, 선박, 인력수급, 항로, 운임, 화물, 조선, 세제, 금융, 각종 관련단체의 조직 등과 같은 다양한 환경적 요인들에 의하여 영향을 받게 된다.²⁶⁾

1998년에 이르러서 한국의 선박 총보유량은 2,470만톤으로 세계 7위를 차지하게 되었으며 수송물동량에 있어서는 제6위를 차지하고 있다. 특히 최근의 해상수송 물동량의 주종을 이루는 컨테이너선박에 의한 수송물동량의 처리능력은 2000년 현재 부산이 세계 3위를 차지하고 있다.²⁷⁾

그 동안 한국해운기업의 발전에 있어 크게 영향을 주었던 산업환경의 변화 요인들을 시대적으로 구분해 보면 다음과 같다. 한국의 해운산업 발전과정은 <표-1>에서 보는 바와 같이 4단계로 구분하여 볼 수 있다.

26) 조계석, "OECD 국제해운 규제개혁 전망과 한국의 대응전략 (1)," 「해양수산」 통권 제197호, 2000. 2, pp. 1~2.

27) 참고로, 1위는 홍콩 (18,100만TEU), 2위는 싱가포르 (17,040만TEU), 3위는 부산 (7,540만TEU), 4위는 카오슝 (高雄) (7,426만TEU), 5위는 로테르담 (6,275TEU), 6위는 상하이(上海) (5,613TEU), 7위는 로스앤젤레스 (4,879TEU), 8위는 롱비치 (4,601TEU), 9위는 함부르크 (4,248TEU), 10위는 엔트워프 (4,082TEU) 이며, 우리의 경쟁상대국인 일본의 경우는, 14위가 동경 (2,899TEU), 21위가 요코하마 (2,317TEU), 22위가 코베 (2,266TEU) 로 되고 있다.

<표-1> 시기별 해운산업의 환경요인

시기구분	해운산업의 환경요인
제1기 (1950~75)	대한해운공사 설립/ 국적선 배선요청제도/웨이버제도 강화/국적취득조건부 나용선 도입/중고선 도입/해운산업 대형화 계획/ 원자재 자국선수송 강화/ 계획조선에 의한 선박확보
제2기 (1976~86)	대중수입화물 장기계약/연 100만달러 운임수입선사의 외화표시 금융활용/대중수입화물의 국적선 수송확보/해운산업 대형화 참여/ 해운산업 합리화/ 비경제선 처분시 금융지원
제3기 (1987~91)	한일항로의 증선/ 나용선의 국내건조선박 도입/ 한일항로 적취구분 폐지 및 항로개방
제4기 (1992~현재)	외항해운사업 면허제에서 등록제로 변경/ 정기선, 부정기선으로만 구분/ 원양, 근해의 구분폐지/1995년 미국의 외항개혁법 제정/WTO출범

자료 : 진준수·김성호, 「국제해상운송실무」, 박영사, 2000, p. 280.

먼저 제1기 (1950~75)는 해운산업의 생산능력 확대기에 해당하는 시기로 한국의 해운산업이 현대적인 의미에서의 해운으로 시작되는 출발점이 되어 1950년에 '대한해운공사'가 설립된 이후부터 외국선사의 자본참여를 처음으로 허용하였던 1975년까지가 해당된다. 따라서 이 시기는 생산능력을 증대시키는 효과를 가져와 한국의 해운산업에 있어 정착기에 해당된다.

제2기 (1976~86)는 해운산업이 재편되어지는 과정으로서 1976년에 해운항만청이 설립되어 본격적인 해운정책이 시행되기 시작한 시기부터 세계적인 해운경기의 불황 속에서도 정부당국의 대형화 계획 등의 추진으로 결국 합리화 계획과 같은 무리한 해운정책이 시행되는 등 해운산업의 조정기에 해당하는 시기였다.

제3기 (1987~91)는 해운산업의 마케팅능력이 향상되는 시기로서 해운시장의 환경여건이 세계적인 국제화 및 개방화 추세 등으로 인하여 급변함에 따라 국내해운시장의 개방화와 함께 본격적인 세계해운시장을 겨냥한 마케팅활동이 요구되는 시기였다. 이 시기에 한국의 해운업은 첨단 및 초대형의 풀 컨테이너선 도입은 물론 공동운항의 실시와 같은 적극적인 마케팅활동의 수행으로 그 어느 때보다도 활발한 경영활동을 보였던 성장기였다.

제4기 (1992년~현재)는 WTO의 등장과 함께 해운시장의 전면적인 개방에 적극 대응하여 한국의 해운기업들이 선복의 대형화 및 첨단화는 물론 경영기

법에 있어서도 국제화를 이루어 가는 국제화의 구조조정기에 해당된다.

이처럼 한국해운산업의 성장과정에 있어 정부당국의 해운정책은 산업환경변화의 가장 중요한 변수가 되어 왔다. 즉 정부당국에 의하여 추진되었던 해운정책은 외항장려금의 교부(1969년)나 정기 플 컨테이너선사에 대한 장려금교부(1984년) 등과 같은 해운기업의 지원정책, 또한 국적취득조건부 나용선의 도입 허용(1963년)이나 중고선의 도입허용(1965년)과 같은 선복증강정책, 국적선 배선요청제도(1960년), 대중수입화물의 국적선 수송의무(1969년)의 화물정책, 그리고 해양대학의 설립이나 해기사의 자격기준완화(1976년) 등과 같은 선원수급정책 등이다.

물론 해운산업을 전략산업으로 육성·발전시키려는 한국의 해운정책은 해운산업의 초창기부터 해운기업의 설립과 조직은 물론 단체의 구성에 이르기까지 지원자 또는 규제자로서 해운산업에서 중요한 변수가 되어 왔다.²⁸⁾

특히 1983년 극심한 해운시장의 불황으로 인해 해운기업들의 도산 및 폐업등이 속출하게 되면서 이를 정비하기 위하여 추진된 '합리화계획'은 해운기업의 의사결정과는 무관하게 추진되었으나 결과적으로 해운산업의 생산능력 즉 수송능력을 증대시킬 수 있었던 결과를 가져 왔다.

그러나 제3기에는 해운산업의 경영활동이 해운정책보다는 해운시장의 경쟁여건에 의해 더 많은 영향을 받게 되었다. 특히 1983년 '해운산업합리화 계획'의 추진 이후 해운기업들이 어느 정도 규모의 경제를 이루며 그 동안에 축적된 해운경영의 노하우를 통하여 국내는 물론 세계의 선사들과도 경쟁할 수 있는 경쟁력을 갖추게 되었다.²⁹⁾

또한 제4기에 해당하는 1995년의 경우 미국의 외항개혁법 제정과 WTO의 출범에 따른 범세계적인 시장개방의 추세는 종전과 같은 전폭적인 지원이나 육성정책을 수행할 수 없게 하여 해운기업들의 경쟁력을 더욱 강화시키는 요인이 되었다. 즉 한국의 해운기업들은 첨단 시설과 장비 등을 갖추면서 대형화된 선박을 확보하게 되었을 뿐만 아니라 그 동안 축적된 해운경영활동에서의 경험을 통하여 전세계 화물을 대상으로 한 집화활동의 강화 및 효율적인

28) 길광수, 「외항해운산업에 대한 정부규제정책의 개선방향」, 해운산업연구원, 1992, pp. 79~80.

29) 1991년에 발표한 로이드의 통계에 따르면 국가별 보유선복량에서는 세계 13위이며 브레멘 해운경제연구소의 통계로는 12위를 차지하게 되었고 특히 1개 선사는 컨테이너선대에 있어 세계 12위로 연간 100만톤 이상을 수송하는 대형선사로 등장하는 등 전반적으로 크게 성장하게 되었다 (전준수·김성호, 전게서, pp. 282~283).

경영활동을 수행하기 시작한 것이다.

해운산업에서의 국제적인 환경여건이 급변하게 되면서 한국정부는 1995년 12월 해운법을 개정 (1996년 6월부터 시행) 하면서 1973년 교통부에서 운항 및 사업구역을 구분하는 등 면허제로 하여 외항해운사업을 규제하여 왔던 것에서 등록제로 전환한 바 있다. 물론 이러한 조치는 해운시장의 개방을 앞두고 불가피한 조치라고는 하더라도 만일 등록기준을 높게 한다면 신규의 해운기업과 외국선사로부터 높은 진입장벽이라는 불평을 받게 될 것이며 만일 이를 너무 낮추게 될 경우에는 난립 내지는 과당경쟁으로 이어지게 될 것이다.

특히 WTO는 GATT의 마지막 협의기구이었던 UR에서의 미진한 부분인 항만시설의 이용, 부대서비스, 해양운송관련의 현안문제들을 적극적인 이슈로서 다루고 있으며 선진국 선사들의 경우 6,000TEU 및 8,000TEU의 초대형 컨테이너를 도입하고 있는데, 이는 비용면에서 5% 내지 10% 정도의 절감을 가져오는 것은 물론 화주에 대한 신속한 서비스의 제공으로 경쟁력을 제고시키려는 것이므로 이에 대한 대응방안을 모색하여야 할 것이다.

한편 벌크화물의 국적선 수송을 의무화함으로써 외국선사의 수송권참여를 제한했던 지정화물제도는 OECD 가입시 약속에 따라 1999년 1월 1일 사실상 폐지했으며, 동년 7월 16일 해운산업육성법이 폐지됨으로써 법률적인 정비가 마무리됐다. 동년 1월 1일 한국외항해운업에 대한 외국인의 투자제한을 완전 철폐함으로써 외국인은 자유롭게 한국외항해운업에 투자할 수 있게 했으며, 외국선사는 그간 한국내에 지사설치시 해운당국의 허가를 받아야 했으나 해운법 개정으로 동년 7월 16일부터 간단한 신고를 통해 지사를 설치할 수 있도록 했다. 또한 선박법의 개정으로 외국인이 설립한 국내법인의 경우 대표자나 임원의 국적에 관계없이 누구나 한국선박을 소유·등록할 수 있게 됐다.

전술한 해운법 개정으로 정부의 해운업에 대한 규제도 대폭 완화됐다. 우선 대량화주의 외항화물운송사업 참여제한이 폐지됐으며, 신규 운송사업등록시의 선박보유량 등 등록기준이 크게 완화됐다. 따라서 한국인은 물론 외국인들도 해운업에의 신규진입을 종전보다 쉽게 할 수 있게 됐다.

외항정기화물운송사업자의 업무부담을 경감하고 공정한 운임거래질서 확립을 위해 기존의 운임신고제도를 폐지하고 그 대체수단으로 운임공표제를 도입·시행하고 있다.

따라서 외항정기화물운송사업자는 특정인터넷 홈페이지에 특정항로에 특정

품목에 대한 운임을 공표해야 하며, 화주 등 이해관계인은 운임정보를 제한 없이 검색(접근)할 수 있게 됐다. 이 제도의 시행으로 선사들간의 운임덤핑행위가 방지되고, 운임정보에 대한 화주의 접근능력이 크게 향상돼 공정한 운임거래질서 확립이 촉진될 것으로 전망된다.³⁰⁾

이 이외에도 국가 수송체계의 중요한 축을 담당하고 있는 연안해운산업이 영세업체의 난립에 따른 과당경쟁과 수익성저하 등으로 정상적인 발전이 거의 어려운 상황에 내몰리고 있어 대책이 시급한 실정이다.

삼면이 바다인 지정학적 여건상 연안해운은 물류 및 여객수송분담에서 중요한 역할을 해오고 있다. 특히 연안해운의 뒷받침 없이는 국가 생존전략으로 추진 중인 물류중심지 실현이 어렵다는 점에서 앞으로 연안해운의 중요성은 더욱 높아질 것으로 예상되고 있다.

아울러 주 5일 근무제의 확산과 함께 국가적 과제로 부상하고 있는 연안 및 도서자원의 활용을 높이기 위해서도 연안해운의 건전한 발전이 시급한 과제가 되고 있다.

그러나 그동안 외항중심의 해운정책을 펴오는 과정에서 연안해운은 항상 뒷전으로 밀려나 발전이 크게 지연돼 온 것이 사실이다. 더구나 규제개혁차원에서 1999년 연안해운에 대한 규제가 면허제에서 등록제로 전환된 이후, 값싼 중고선 도입 등에 의해 영세업체가 난립된 상황이다.

이로 인한 출혈경쟁이 심화되면서 선복량 과잉상태와 경쟁질서 문란 등으로 전반적 수익성 저하로 몸살을 앓고 있다. 더욱 심각한 문제는 연안해운산업의 특성상 규제완화에 의한 진입규제의 철폐는 생계형 영세업체의 난립으로 이어져 기업형 해운업체의 성장을 오히려 저해하는 등 건전한 산업발달이라는 당초의 목적을 거의 살리지 못하고 있는 것으로 지적되고 있다. 이런 추세가 계속되는 경우 경영혁신과 기술개발에 의한 서비스향상과 경쟁력 강화를 기대할 수 없어 연안해운이 기간수송망으로서의 역할을 담당하기 어려울 것으로 분석되고 있다.

연안해운의 건전한 발전을 위해서는 우선 등록제를 유지하되 등록요건을 현실에 맞게 강화함으로써 시장질서를 확립하는 것이 시급한 과제로 지적된다. 과당 출혈경쟁을 막고 연안해운산업의 건전한 육성을 도모하기 위해서는 일정

30) <http://www.logiapia.net>

규모 이상의 기업형 업체에 한해 신규진입을 허용하는 제도적 보완이 필요하다는 것이다. 다음으로는 이미 심각한 수준에 이른 과잉선박량 해소를 위한 구조조정이 필요한 실정이다. 효율적인 구조조정을 위해서는 정부와 업계간의 협력방안이 강구돼야 할 것이다. 아울러 연안해운은 국가적 과제인 물류강국의 실현에 있어서 중요한 기간수송망이라는 인식과 함께 외항 및 내륙수송과 같은 수준의 지원과 중장기 육성방안이 마련돼야 한다.

특히 연안해운을 위한 항만시설 등 인프라 확충을 비롯해 면세유 허용, 항만 노조활동의 개선, 만성적인 인력난 해소 등이 시급한 과제로 지적되고 있다. 경제적으로 무한한 잠재력을 지니고 있는 연안해운을 소홀히 하면서 물류중심지가 되는 것은 불가능하기 때문이다.³¹⁾

한편 해운·항만분야의 규제개혁 실적은 2000년 현재 등록규제 400개 가운데 55.0%인 220개의 규제를 폐지하고 20.3%인 81개의 규제를 완화, 전체 등록규제의 75.6%가 개선됐다.

이를 분야별로 보면 해운의 경우 당초 등록규제 244개 가운데 51.6%인 126개 규제를 폐지하고 20.9%인 51개 규제를 완화하여 총 177개 규제(72.5%)가 개선됐으며, 항만의 경우 당초 등록규제 156개 가운데 60.3%인 94개 규제가 폐지되고 19.2%인 30개 규제가 완화돼 총 124개 규제(79.5%)가 개선됐다.

해운의 경우 등록규제가 가장 많은 해운법은 79개의 등록규제 가운데 68.4%인 54개 규제를 폐지했고, 해운산업육성법의 경우 13개 등록규제 가운데 사무화된 조항과 통상마찰을 야기한 핵심 규제 13개를 모두 폐지했다. 항만의 경우 등록규제가 가장 많았던 항만운송사업법은 등록규제 52개 가운데 88.5%인 46개의 규제를 폐지했다.

결국 해운·항만분야의 규제개혁은 해운 및 항만산업을 육성하기 위한 정부의 의도적 개입이나 시장진입의 인위적 제한 부분을 개혁하는 데 주력했음을 알 수 있다.

한편 해운·항만분야의 규제개혁에서 규제의 정도가 완화됐거나 폐지된 301건 가운데 민간을 대상으로 하는 279건을 목적에 따라 구분하면 시장수급의 통제나 진입제한 등을 폐지하는 경제적 규제 분야가 전체의 48.7%로 가장 높은 비율을 나타냈다.

31) <http://www.hankooki.com>

다음으로는 정부의 행정편의를 위한 행정적 규제 분야가 39.8%로 나타났다. 해운·항만분야의 규제개혁은 시장경쟁 촉진을 통한 국가경쟁력 강화와 경제성장, 소비자 효용증대를 통한 국민생활의 질 향상이라는 규제개혁의 대원칙에 충실한 것으로 판단된다.

또한 사회적 비용과 기업차원의 사적비용을 일치시키는 사회적 규제는 사회적 기초가 완화보다는 강화해야 한다는 주장이 제기되고 있으며, 이러한 측면에서 선박의 운항과 항만에서의 의무사항을 규정하고 있는 해운·항만분야의 사회적 규제의 완화는 11.5%로 다소 높은 비율을 보이고 있다.

한편 행정적 규제 가운데 국민의 편의증진을 위해 정부의 행정편의를 축소 한 국민불편해소 분야는 전체의 36.6%로 개별항목 가운데 가장 높은 비율을 나타내 해운·항만분야의 규제개혁의 핵심임을 알 수 있다.

또한 2003년 7월부터 선박투자회사 (뮤추얼펀드) 활성화, 해운선사 국적선박 확충, 선박투자회사에 투자하는 개인 배당소득 일정금액 한도 비과세, 선박투자회사 이익의 90% 이상 배당시 배당금 소득공제, 해운사의 선박투자회사 출자용 차입금이자에 대한 법인세법상 손비인정, 선박투자회사 차입한도 (자본금 4배→10배) 확대, 용도제한 완화, 해운사의 선박투자회사 주식소유제한 (20%)·거래제한 등 규제완화, 해운산업의 경쟁력을 강화하기 위해 유럽국가에서 운용되는 선박톤세제도 (tonnage tax)의 도입을 검토하여 그 운영관련 규제를 완화키로 했다.

IV. 결 언

우리나라가 수출주도형 경제성장정책을 추진하는 과정에서 해운산업과 항만산업이 우리나라 수출상품과 원자재의 효율적인 국제수송과 국제경쟁력을 유지하는데 중요한 역할을 수행한 것은 누구나 인정하는 사실이다. 1990년대 들어 세계화의 급진전, 규제완화와 시장개방에 따른 무차별 글로벌 경쟁체제의 확산으로 우리 수출업계는 중국과 후발 개발도상국들의 맹렬한 추격을 받으면서 국제 경쟁력을 점차로 상실해 가고 있다. 이러한 국제무역환경의 변화과정에서 물류비의 부담이 우리 수출상품의 경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용하

고 있다는 지적이 있다. 향후 우리나라 주요 항만이 동북아 경제권에서 중심항으로 성장하기 위해서는 항만물동량의 파동성과 항만하역업체의 경영규모, 항운노조의 역할 등을 고려할 때 하역업계와 항운노조뿐만 아니라 이용자인 선주와 화주에 이르기까지 광범위한 국민적 합의를 바탕으로 노무공급의 유연성 확보, 기존 항운노조의 한계점 극복, 항만하역 생산성 향상을 목표로 항만노동개혁의 방향과 구체적 목표가 설정되어야 할 것이다.

해운산업에 대한 규제개혁은 타 산업에 비해 비교적 뒤늦게 거론되기 시작하였다. 해운규제개혁이 처음 논의된 것은 소위 문민정부가 들어선 1993년의 일이다. 당시 문민정부는 「신경제 5개년 계획」을 수립하고 이 계획을 추진하는 수단으로 규제완화를 적극 채택하였다. 이에 따라 해운분야도 규제완화가 본격 추진되기 시작한 것이다.³²⁾ 그러나 해운산업의 규제개혁은 불행하게도 국가 경제발전을 위한 수단이라기보다 한 때 대외 문제해결을 위한 희생양으로 활용되었음을 부인하기 어렵다. 실제 해운분야의 규제완화는 우리나라의 OECD가입과 UR협상시 타 산업의 정책우선 순위에 밀려 급격한 대외개방조치로 이어졌다. 지정화물제도의 폐지와 해상수송 및 부대사업에 대한 외국인 투자허용과 같은 개방조치가 바로 언급한 대외 협상카드였음은 잘 알려진 사실이다. 이 외에도 문민정부하의 세계화정책에 따라 해운산업은 타 산업과 비교할 수 없을 만큼 과감한 대·내외 개방을 단행하였다. 한편 이러한 해운산업의 규제완화는 1998년 국민의 정부가 들어선 후에도 계속 강화되어 오늘에 이르고 있다.

해운산업의 규제완화는 언급한 바와 같이 업계와 국민의 요구에 따른 것이 아니라 정부가 일방적으로 추진한 것이다. 따라서 상당수 개혁조치가 업계와 무관하게 이루어졌으며 심지어는 실적달성 차원에서 양적으로 규제완화가 단행되었다. 주무부서의 위상이 낮은 해운산업은 결과적으로 무차별적인 규제개혁이 이루어질 수 밖에 없었으며 정작 업계가 필요로 하는 규제완화는 대부분 타부처 소관이라는 이유 때문에 거론조차 못해 왔다.

사실 해운업계가 내심 바라는 규제개혁은 급격한 대내외 개방조치가 아니

32) Lee, T.W., "Some Reflections on the Causes of Growth of Korean Shipping," Current Issues in Maritime Economics, K. M., Gwilliam, Ed., Kluwer, 1993, pp.10~20 ; Shashikumar, N., "World Shipping Competition," United States Shipping Policies and the World Market, W.A., Lovett, Ed., Quorum Books, 1996, p. 81.

다. 우선 지정화물제도의 폐지와 같은 대외개방은 미국과 중국 등 우리의 경쟁 상대국이 화물보유와 운임신고 의무화와 같은 보호입법을 강화하는 시점이어서 우리와 비교된다. 각종 대내 개방조치도 일부 업계의 난립과 과당경쟁을 유발함으로써 개혁취지를 의심하게 하고 있다. 그러므로 해운산업의 규제개혁은 반드시 재고되어야 하며, 그 핵심은 해운업계의 현안문제에서 출발하여야 할 것이다.

參考文獻

- 김중근, “미국의항해운개혁법 시행의 초기효과,” 「국제상학」 제15권 제2호, 2000. 12.
- 길광수, 「외항해운산업에 대한 정부규제정책의 개선방향」, 해운산업연구원, 1992.
- 박명섭, 「국제해운론」, 법문사, 1997.
- 백종실, “유럽물류환경변화와 물류업체의 물류전략,” 「월간 해양수산」 통권 202호, 한국해양수산개발원, 2001. 7.
- 임석민, 「국제운송론」, 삼영사, 1999년.
- 전일수, 「국제복합운송시스템」, 21세기한국연구재단, 1997.
- 전준수·김성호, 「국제해상운송실무」, 박영사, 2000.
- 조계석, “OECD 국제해운 규제개혁 전망과 한국의 대응전략 (1),” 「해양수산」 통권 제197호, 20001. 2.
- OECD編, 山本哲三·松尾勝譯, 「規制緩和と民營化」, 東洋經濟新報社, 1993.
- 織田政夫, 「海運政策論」, 成山堂, 1979.
- 小林晃 外2名, 「21世紀の國際物流」, 文眞堂, 2002.
- 紫田悦子, 「物流經濟を考ふる」, 成山堂, 2000.
- 鈴木曉, 「國際物流の理論と實務」, 成山堂, 2001.
- 日本荷主協會編, 「JSC 國際物流用語辭典」, 日本荷主協會, 1998.
- 日比野光伸, 「國際化と港」, 成山堂, 1999.
- 松尾勝, “競争政策と規制緩和—OECD競争政策委員會における検討狀況—,” 「公定取引」 471号, 1990. 1.
- 松尾勝, “競争政策と道路運營業における規制緩和—OECD競争政策委員會報告書の概要— (上),” 「公定取引」 481号, 1990. 11.
- 松尾勝, “競争政策と道路運營業における規制緩和—OECD競争政策委員會報告書の概要— (下),” 「公定取引」 482号, 1990. 12.
- 宮下國生, 「日本の國際物流システム」, 千倉書房, 1993.
- 吉田茂 外, 「世界交通論」, 世界思想史, 1997.
- Baumol, W. J., et al., Contestable Markets and Theory of Industry Structure, Harcourt Brace Javanovich, 1982.
- De Wit, R., Multimodal Transport : Carrier Liability and Documentation,

Lloyd' s of London Press, 1995.

FMC, The Ocean Shipping Reform Act : An Interim Status Report, June 2000.

Frankel, E. G., The World Shipping Industry, Croom Helm Publishers Ltd., 1987.

Honka, H., "European Union Shipping Policies," United States Shipping Policies and the World Market, W. A. Lovett, Ed., Quorum Books, 1996.

Jorden, W. A., "Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation," Journal of Law and Economics, vol. 15, 1972.

Lee, T.W., "Some Reflections on the Causes of Growth of Korean Shipping," Current Issues in Maritime Economics, K. M., Gwilliam, Ed., Kluwer, 1993.

Peltzman ,S., "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Regulation ," Brookings papers : Microeconomics 1989, The Brookings Institution, 1989.

Shashikumar, N., "World Shipping Competition," United States Shipping Policies and the World Market, W.A., Lovett, Ed., Quorum Books, 1996.

Stigler, G. J. & Friedland, C., "What can regulators regulate? The Case of Electricity," Journal of Law and Economics, vol. 5, 1962.

<http://www.logispia.net/news/haesa>

<http://nisweb.nonghyupi.com>

<http://100.empas.com>

<http://www.hankooki.com>

ABSTRACT

The Realities and Problems of Deregulation of Shipping Industry
in Major Countries

Kim, Eun Joo · Han, Nak Hyun

Deregulation is not a matter or problem to be resolved simply by revising a law or a system in a short period of time. Rather, it should be implemented at a steady pace on the basis of a full understanding of the relationships between government regulation and the government's role, taking into account the inherent functions of the market. Moreover, arguments about government regulation and its deregulation vary according to viewpoints and approaches on the part of parties concerned. This makes it more difficult to form a consensus or reach a conclusion in recognizing and resolving the basis of problems at issue.

This paper aims to review the shipping industry deregulation of major countries, to analyze Korea's situation and problems of shipping regulation, and to suggest its improving methods. Although government regulation is a sensitive policy issue, this paper remains relatively at the basic research. Regulation problems should be tackled by interdisciplinary approach. A specific approach in regulation study could not explain exactly the causes and results of government policy

Key Words : 해운산업, 규제완화