

부산항만공사의 자율성 강화를 위한 항만이해관계자의 인식 연구

최성두* · † 최진이

*한국해양대학교 해사법정학부 교수, † 한국해양대학교 국제해양문제연구소 인문학연구교수

A Study on the Perception of Related person to strengthen the Autonomy of the Busan Port Authority

*Sung-Doo Choi · † Jin-Yi Choi

*Professor, Division of Maritime Law and Administration, Korea Maritime & Ocean University, Busan 49112, Korea

† HK Professor, Korea Maritime and Ocean University, Institute of International Maritime Affairs, Busan 49112, Korea

요 약 : 해상운송과 육상운송이 교차하는 항만은 국제교역을 위한 필수 산업기반시설로 국가경제에 대단히 중요한 기능을 갖는다. 항만이라는 공간과 물리적 인프라도 중요하지만, 항만 인프라를 효율적 관리운영도 그에 못지않게 중요하다. 정부는 항만관리운영의 효율성과 전문성을 강화하기 위해 항만공사제도를 도입하고 항만공사를 설립하였다. 항만공사제도는 항만자치를 본질로 하기 때문에 항만공사의 독립성과 자율성은 항만관리운영에 있어 대단히 중요하다. 그럼에도 불구하고 항만공사의 운영에 정부에 지나치게 간섭하고 있어 항만공사의 기능이 제대로 발휘되지 못하고 있다. 항만 관련 법제도의 개선이 필요하다는 지적이 꾸준히 제기되고 있다. 이에 항만공사 종사자, 공무원, 항만기업, 시민단체 등을 대상으로 항만공사의 자율성 강화를 위해 개선되어야 할 법제도에 대한 인식을 조사하고 정책방안을 제안하였다.

핵심용어 : 항만, 항만관리운영, 항만자치, 항만공사, 부산항만공사

Abstract : The port is a space where maritime transport and land transport intersect and is an essential industrial infrastructure for international trade. Therefore, it has a very important function in the national economy. Although the space and the physical facilities of a port are important, it is also very important to efficiently manage and operate these port infrastructures. The government introduced the Port Authority System to strengthen the efficiency and professionalism of port management operations. Since the port authority system is based on port autonomy, the independence and autonomy of the port authority are very important in port management and operation. Nevertheless, the Port Authority is not functioning properly because the government interferes excessively with the operations of the Port Authority. Therefore, it is suggested that the legal system should be improved to strengthen the autonomy of the Port Authority (PA). This study examines the perception of the legal system that needs to be improved to strengthen the autonomy of the Port Authority, and suggests policy measures for Port Authority workers, civil servants, port companies, and civic groups.

Key words : Port, port management and operation, port autonomy, Port Authority, Busan Port Authority

1. 서 론

남북 분단으로 육로를 통한 물건과 사람의 이동이 불가능한 우리나라는 지정학적으로 섬나라와 다를 바 없다. 이러한 지정학적 요인과 대외의존도가 높은 경제구조를 가진 우리나라는 국제교역을 하기 위해서는 해상운송수단에 절대적으로 의존할 수밖에 없다. 2020년 8월 기준 우리나라 수출에서 해상운송이 차지하는 비중은 98.9%이다(Korea International Trade Association, 2020).

항만은 해상과 육상을 연결하는 공간으로 해상운송이 시작되는 곳이자 종료하는 곳이기 때문에 우리나라 경제에 대단히 중요한 역할을 담당하는 산업기반시설이다. 따라서 항만의 경쟁력은 곧 국가의 경쟁력이라고 할 수 있을 만큼 국가적으로

중요한 역할을 수행한다(Choi, 2020).

항만은 핵심적인 산업기반시설 그 자체로서도 중요하지만, 항만 및 항만시설을 효율적으로 관리·운영하는 것 역시 대단히 중요하다(Lacoste, R., Partie I., 2018; Debrie, J., Lacoste, R.& Magnan, M., 2017). 주변국의 항만 성장과 이들 항만과의 치열한 경쟁을 해야 하는 우리나라로서는 효율적인 항만관리운영이 무엇보다 중요하다. 따라서 국가가 주도하는 항만관리운영의 한계를 인식하고, 민간경영원리를 도입한 항만공사(PA, Port Authority)를 설립하여 항만관리운영의 전문성과 효율성을 제고하고자 하였다. 그 일환으로 2003년 「항만공사법」을 제정(2003.5.29)하였고, 순차적으로 부산항(2004), 인천항(2005), 울산항(2007), 여수·광양항(2011)에 항만공사를 각각 설립하였다(Gyeongnam Institute et al., 2021.7).

† Corresponding author, 종신회원, sperospera@kakao.com 051)410-4724

* 종신회원, sdchoi@kmou.ac.kr 051)410-4731

그러나 항만공사는 당초 제도의 취지와는 달리, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 공공기관으로 지정되어 경영상의 제약을 받는 것은 물론, 각종 항만 관련 법령에 의한 정부 통제로 항만자치권 보장을 본질로 하는 항만공사제도의 본래적 목적과 가치가 크게 훼손되고 있다는 비판이 꾸준히 제기되고 있다.

이에 부산항 제2 신항개발에 따라 부산과 경남지역을 아우르는 부산경남항만공사의 설립논의와 함께 항만관리운영 및 항만공사 관련 법제도의 개선 필요성에 대한 논의가 진행되면서 부산항에 특화된 항만관리운영 및 항만개발 권한을 항만공사에 포괄적으로 부여하는 방안에 대한 연구를 진행하였다(부산경남항만공사법 법제화 연구, 2021.7). 그 일환으로 현행 항만공사 관련 법제 및 운영상의 문제점을 개선하는데 필요한 항만이해관계자의 인식을 살펴보고자 하였다.

이 논문은 부산항만공사가 항만관리운영주체로서의 역할을 충실히 수행할 수 있도록 하는데 있어 중요하게 생각하는 것들은 무엇인지 부산경남지역에 있는 항만이해관계자들을 대상으로 설문조사를 실시하고 이를 평가하였다.

2. 조사의 개요

2.1 조사 대상 및 내용

부산항만공사가 설립된 이후 그동안 정부가 부산항만공사의 운영에 지나치게 관여하고 있어 항만관리운영의 자율성 침해 문제가 꾸준히 지적되어 왔다. 따라서 부산항과 직·간접적으로 이해관계를 가지는 부산항만공사 종사자, 지방자치단체 공무원(창원시, 경남도, 부산시), 항만 관련 기업, 지역시민단체를 대상으로 부산항만공사의 자율성 강화를 위해 개선되어야 할 사항으로 중요하게 인식하고 있는 것은 무엇인지 설문조사를 실시하였다. 전체 설문지의 구성은 (1)부산항 및 부산항만공사의 중요성, (2)국내 항만관리제도 및 항만공사 경영 자율성 관련, (3)항만관리 법제도 분석 및 대안 마련, (4)부산경남항만공사법(안) 마련 등 총 4가지 영역으로 구성되어 있다.

다만, 이 논문에서는 “(2)국내 항만관리제도 및 항만공사 경영 자율성 관련” 설문에 대한 응답을 분석한 것이다. 해당 설문문의 주요내용(분석틀)은 <Table 1>과 같다.

Table 1 Analysis Frame

| division | Survey contents. |
|-------------------------|--|
| 항만관리제도 및 항만공사 경영 자율성 관련 | <ul style="list-style-type: none"> 항만관리운영 관련 법체계의 적절성 부산항만공사 자율성 관련 개선 필요 사항 부산항만공사 자율적 운영 관련 애로사항 부산항만공사 자율성 확대를 위해 필요 사항 |

이 설문조사에 참여한 응답자(표본수)는 총282명으로, 부산항만공사 113명, 지방자치단체 72명(창원시·경남도·부산시 공무원), 항만 관련 기업 및 지역 시민단체 97명으로부터 설문지를 회수하였다.¹⁾

Table 2 Survey Object

| division | | Number of responses | ratio |
|-------------|-----------|---------------------|--------|
| BPA | | 113 | 40.1% |
| Official | Changwon | 25 | 8.9% |
| | Gyeongnam | 25 | 8.9% |
| | Busan | 22 | 7.8% |
| Company/NGO | Company | 85 | 30.1% |
| | NGO | 12 | 4.3% |
| Total | | 282 | 100.0% |

2.2 조사 및 분석 방법

2.2.1 조사방법

이 연구의 통계분석자료는 구조화된 설문지(Structured Questionnaire)를 이용하였으며, 설문지에 기초하여 대상자들을 직접 대면하는 방문면접조사(Face to Face Interview)를 통해 확보한 자료를 중심으로 하였다. 다만, 코로나(COVID-19)로 인해 방문면접조사가 불가능한 기관 및 업체는 이메일(e-mail), 팩스(fax) 등 정보통신을 활용하여 설문조사를 실시하였다. 방문면접조사를 진행하기에 앞서, 업체 설문조사에 대한 이해도가 높은 면접원을 선발하여 전문성을 확보를 위한 교육을 실시하였다. 방문면접조사는 2021년 5월 31일부터 2021년 6월 25일(26일간)까지 진행하였다.

2.2.2 분석방법

설문조사를 통해 확보된 통계분석자료의 신뢰도 검증을 위해 우선 확인(validation)을 실시하여 자료검수 작업을 진행하였으며, 부실(不實)한 자료에 대한 재확인과 보완을 거친 후 최종적으로 확인된 유효한 자료를 대상으로 통계처리를 실시하였다.

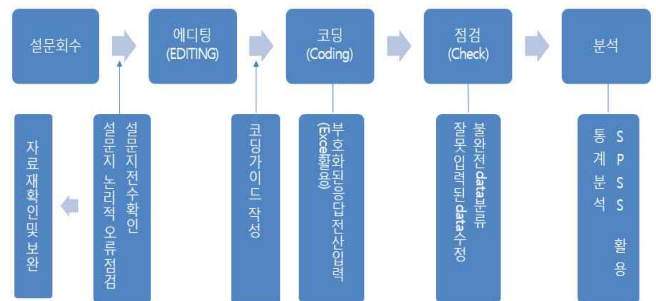


Fig. 1 Data processing and analysis procedures

1) 설문조사의 신뢰도 제고를 위해 항만관리운영 및 항만공사제도에 대한 이해가 높은 항만공사 종사자와 공무원을 설문조사의 주요 대상으로 하였다.

조사된 자료는 코딩(Coding) 및 에디팅(Editing) 과정을 거쳤으며, 최종 확인과 검증을 거친 자료에 대해 SPSS 사회과학 통계프로그램을 이용하여 문항의 성격에 따라 빈도분석(Frequency Analysis)과 교차분석(Cross-tabulation Analysis)을 실시하였다.

3. 설문결과와 분석

3.1. 항만관리운영 관련 법체계의 적절성

먼저, 항만공사의 항만관리운영과 관련된 국내법 체계가 과연 적절한지 여부에 관한 설문에 대한 응답결과를 분석해 보면, 항만공사의 항만관리운영 관련 법체계가 적절하지 않다고 생각하는 비중이 54.6%로 과반 이상을 차지하였으며, 적절하다는 응답은 이보다 조금 낮은 45.4%로 나타났다(Fig. 2).

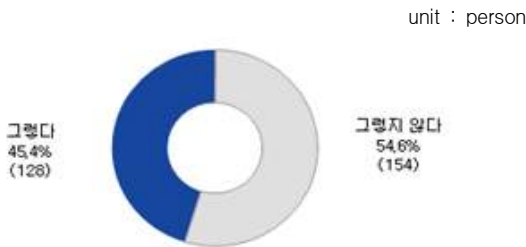


Fig. 2 Appropriateness of the Port Management and Operation Act system

한편, 이를 대상자별로 구분하여 살펴보면, 기업 및 시민단체(71.1%)의 경우는 적절하다는 응답이 더 높게 나타난 반면, 부산항만공사(77.0%)와 공무원(54.2%)은 적절하지 않다는 응답이 더 높게 나타났다. 특히 항만관리운영업무를 수행하고 있는 부산항만공사 종사자의 경우에는 적절하지 않다고 응답한 비율이 77.0%로 압도적으로 높았다(Fig. 3).

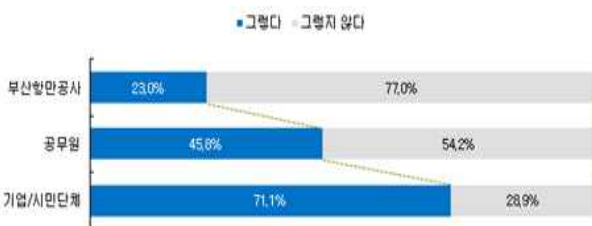


Fig. 3 Appropriateness of the Port Management and Operation Act system(by object)

그리고 전체적으로는 적절하지 않다는 비중이 높지만, 소재지(지역별)를 기준으로 보면, 항만공사의 항만관리운영 관련 국내법 체계가 적절하다는 응답이 오히려 더 높게 나타났다. 특히 적절하다는 응답자의 분포는 경남지역(62.5%)이 부산(57.5%)보다 상대적으로 높은 것으로 나타났다(Table 3).

Table 3 Appropriateness of the Port Management and Operation Act system

| division | | appropriate | | inappropriate | | |
|----------|-------------|-------------|-----|---------------|-----|------|
| Total | | 282 | 128 | 45.4 | 154 | 54.6 |
| Target | BPA | 113 | 26 | 23.0 | 87 | 77.0 |
| | Official | 72 | 33 | 45.8 | 39 | 54.2 |
| | Company/NGO | 97 | 69 | 71.1 | 28 | 28.9 |
| location | Busan | 73 | 42 | 57.5 | 31 | 42.5 |
| | Gyeongnam | 96 | 60 | 62.5 | 36 | 37.5 |

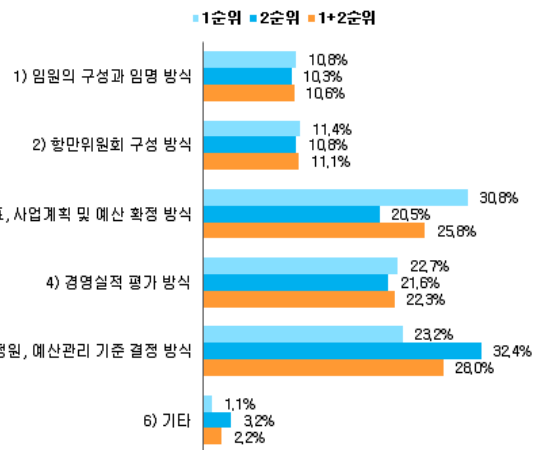
3.2. 부산항만공사의 자율성 강화를 위해 개선해야 할 사항

항만관련 행정부처의 분산과 「공공기관의 운영에 관한 법률」로 인해 부산항만공사의 경영 전반에 자율성이 축소된 상황에서 자율성 확보와 관련하여 중요하다고 생각하는 것에 대한 분석결과이다(Fig. 4).

먼저, 1순위를 중심으로 살펴보면, (3)경영목표, 사업계획 및 예산 확정 방식(30.8%) 가장 높게 나타났으며, 이어서 (5)조직 및 정원, 예산관리 기준 결정 방식(23.2%), 경영실적 평가방식(22.7%) 등의 순으로 나타났다.

다음으로, 2순위 중심으로 살펴보면, (5)부산항만공사의 조직 및 정원, 예산관리 기준 결정 방식(32.4%), (4)경영실적 평가 방식(21.6%), (3)경영목표, 사업계획 및 예산 확정 방식(20.5%) 등의 순으로 나타났다.

끝으로, 1순위와 2순위 응답을 종합한 결과(1+2순위)에서는 (5)항만공사의 조직 및 정원, 예산관리기준의 결정방식과 관련한 응답이 28.0%로 가장 높게 나타났으며, 그 뒤를 이어 (3)경영목표, 사업계획 및 예산 확정 방식(25.8%), (4)경영실적 평가 방식(22.3%) 등의 순으로 나타났다.



※ 부산항만공사, 공무원에 한함(185명)

Fig. 4 Matters to be improved to strengthen the autonomy of the Busan Port Authority

이를 순위별로 살펴보면, 먼저, 부산항만공사의 자율성 확

보와 관련하여 개선이 필요한 사항 중 1순위에서 1위를 차지한 경영목표, 사업계획 및 예산 확정 방식의 개선이 필요하다는 응답은 대상별로는 공무원(43.1%)이, 소재지별로는 부산(50.0%)에서 선택한 비율이 높았다. 그리고 1순위에서 2위를 차지한 조직 및 정원, 예산관리 기준 결정 방식의 개선에 관하여는 부산항만공사(32.7%)와 경남(8.0%)에서 선택한 비율이 상대적으로 높게 나타났다(Table 4).

Table 4 Matters to be improved to strengthen the autonomy of the Busan Port Authority(by 1st place)

| division | | 단위 : 명, % | | | | | | | | | | | | |
|----------|-----------|---------------|----|--------------|----|----------------------|----|------------|----|-----------------------|----|-------|---|-----|
| | | (1)임원의 구성과 임명 | | (2)항만 위원회 구성 | | (3)경영목표, 사업계획 및 예산확정 | | (4)경영실적 평가 | | (5)조직 및 정원, 예산관리 기준결정 | | (6)기타 | | |
| Total | | 185 | 20 | 10.8 | 21 | 11.4 | 57 | 30.8 | 42 | 22.7 | 43 | 23.2 | 2 | 1.1 |
| Target | BPA | 113 | 8 | 7.1 | 5 | 4.4 | 26 | 23.0 | 37 | 32.7 | 35 | 31.0 | 2 | 1.8 |
| | Official | 72 | 12 | 16.7 | 16 | 22.2 | 31 | 43.1 | 5 | 6.9 | 8 | 11.1 | | |
| location | Busan | 22 | 7 | 31.8 | 2 | 9.1 | 11 | 50.0 | 1 | 4.5 | 1 | 4.5 | | |
| | Gyeongnam | 50 | 5 | 10.0 | 14 | 28.0 | 20 | 40.0 | 4 | 8.0 | 7 | 14.0 | | |

※ 부산항만공사, 공무원에 한함(185명)

다음으로, 부산항만공사의 자율성 확보와 관련하여 개선이 필요한 사항 중 2순위에서 1위를 차지한 조직 및 정원, 예산관리 기준 결정 방식의 개선 필요성은 부산항만공사(33.6%)와 부산(40.9%)에서 높게 나타났고, 2위를 차지한 경영실적 평가 방식이 개선 필요성은 부산항만공사(24.8%)와 부산(27.3%)에서 선택한 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다(Table 5).

Table 5 Matters to be improved to strengthen the autonomy of the Busan Port Authority(by 2nd place)

| division | | unit : person, % | | | | | | | | | | | | |
|----------|-----------|------------------|----|--------------|----|----------------------|----|------------|----|-----------------------|----|-------|---|-----|
| | | (1)임원의 구성과 임명 | | (2)항만 위원회 구성 | | (3)경영목표, 사업계획 및 예산확정 | | (4)경영실적 평가 | | (5)조직 및 정원, 예산관리 기준결정 | | (6)기타 | | |
| Total | | 185 | 19 | 10.3 | 20 | 10.8 | 38 | 20.5 | 40 | 21.6 | 60 | 32.4 | 6 | 3.2 |
| Target | BPA | 113 | 10 | 8.8 | 7 | 6.2 | 26 | 23.0 | 28 | 24.8 | 38 | 33.6 | 2 | 1.8 |
| | Official | 72 | 9 | 12.5 | 13 | 18.1 | 12 | 16.7 | 12 | 16.7 | 22 | 30.6 | 4 | 5.6 |
| location | Busan | 22 | 1 | 4.5 | 1 | 4.5 | 5 | 22.7 | 6 | 27.3 | 9 | 40.9 | | |
| | Gyeongnam | 50 | 8 | 16.0 | 12 | 24.0 | 7 | 14.0 | 6 | 12.0 | 13 | 26.0 | 4 | 8.0 |

※ 부산항만공사, 공무원에 한함(185명)

마지막으로, 부산항만공사의 자율성 확보와 관련하여 개선이 필요한 사항 중 1+2순위에서 1위를 차지한 조직 및 정원, 예산관리 기준 결정 방식의 개선필요성에 관하여는 부산항만공사(32.6%)와 부산(22.7%)에서 선택한 비율이 높게 나타났으며, 2위를 차지한 경영목표, 사업계획 및 예산 확정 방식의 개선 필요성에 관하여는 공무원(29.9%)과 부산(36.4%)에서 선택한 비율이 상대적으로 높게 나타났다(Table 6).

Table 6 Matters to be improved to strengthen the autonomy of the Busan Port Authority(by 1st place + 2nd place)

| division | | unit : person, % | | | | | | | | | | | | |
|----------|-----------|------------------|----|--------------|----|----------------------|----|------------|----|-----------------------|-----|-------|---|-----|
| | | (1)임원의 구성과 임명 | | (2)항만 위원회 구성 | | (3)경영목표, 사업계획 및 예산확정 | | (4)경영실적 평가 | | (5)조직 및 정원, 예산관리 기준결정 | | (6)기타 | | |
| Total | | 185 | 39 | 10.6 | 41 | 11.1 | 95 | 25.8 | 82 | 22.3 | 103 | 28.0 | 8 | 2.2 |
| Target | BPA | 113 | 18 | 8.0 | 12 | 5.4 | 52 | 23.2 | 65 | 29.0 | 73 | 32.6 | 4 | 1.8 |
| | Official | 72 | 21 | 14.6 | 29 | 20.1 | 43 | 29.9 | 17 | 11.8 | 30 | 20.8 | 4 | 2.8 |
| location | Busan | 22 | 8 | 18.2 | 3 | 6.8 | 16 | 36.4 | 7 | 15.9 | 10 | 22.7 | | |
| | Gyeongnam | 50 | 13 | 13.0 | 26 | 26.0 | 27 | 27.0 | 10 | 10.0 | 20 | 20.0 | 4 | 4.0 |

※ 부산항만공사, 공무원에 한함(185명)

3.3. 부산항만공사의 자율성을 저해하는 요인

부산항만공사의 자율성을 제약하는 가장 큰 요인은 무엇인지에 대한 인식을 분석한 결과이다(Fig. 5).

먼저, 1순위 중심으로 살펴보면, (2)항만공사 관리부처의 이원화(기획재정부/해수부)가 32.3%로 가장 높았으며, 이어서 (3)항만공사법의 특별법적 지위 상실(25.5%), (4)정부의 경영전반에 대한 철저한 관리감독(20.6%) 등의 순으로 나타났다.

다음으로, 2순위 중심으로는 (4)정부의 경영전반에 대한 철저한 관리감독(29.8%), (2)항만공사 관리부처의 이원화(기획재정부/해양수산부)(26.6%), (3)항만공사법의 특별법적 지위 상실(23.8%) 등의 순으로 나타났다.

끝으로, 1순위와 2순위 응답을 종합한 결과(1+2순위)에서는 (2)항만공사 관리부처의 이원화(기획재정부/해양수산부)가 30.0%로 가장 높게 나타났으며, 이어서 (4)정부의 경영전반에 대한 철저한 관리감독(25.6%), (3)항만공사법의 특별법적 지위 상실(25.1%) 등의 순으로 나타났다.

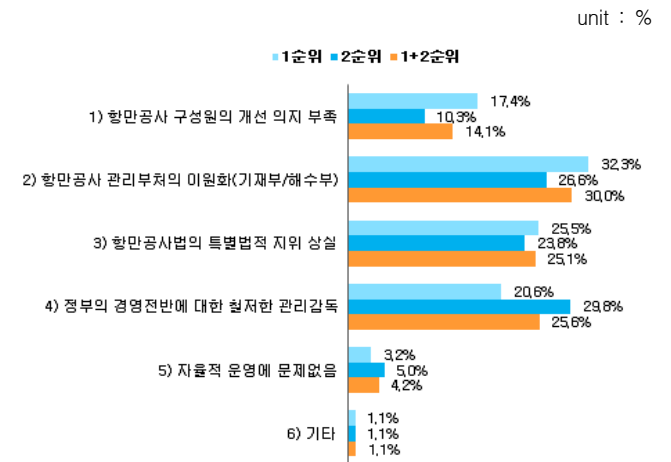


Fig. 5 Factors impeding the autonomy of Busan Port Authority

이를 순위별로 구체적으로 살펴보면, 먼저, 부산항만공사의 자율적 운영과 관련한 애로사항으로 꼽는 것 중 1순위에서 1

위를 차지한 항만공사 관리부처의 이원화(기획재정부/해양수산부)의 문제점은 공무원(40.3%)과 경남(43.8%)에서 선택한 비율이 높았다. 그리고 2위를 차지한 항만공사법의 특별법적 지위 상실의 문제는 항만관리운영업무를 직접 수행하고 있는 부산항만공사(38.9%)와 부산항만공사의 소재지인 부산(20.5%)에서 선택한 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다(Table 7).

Table 7 Factors impeding the autonomy of Busan Port Authority (by 1st place)

| division | | unit : person, % | | | | | | | | | | | | |
|----------|-------------|----------------------|------|-----------------------------|------|---------------------|------|--------------------------|------|-----------------|-----|-------|-----|-----|
| | | (1)항만공사 구성원의 개선의지 부족 | | (2)항만공사 관리부처 이원화(기획재정부/해수부) | | (3)항만공사법의 특별법적 지위상실 | | (4)정부의 경영전반에 대한 철저한 관리감독 | | (5)자율적 운영에 문제없음 | | (6)기타 | | |
| Total | 282 | 49 | 17.4 | 91 | 32.3 | 72 | 25.5 | 58 | 20.6 | 9 | 3.2 | 3 | 1.1 | |
| Target | BPA | 113 | 5 | 4.4 | 34 | 30.1 | 44 | 38.9 | 26 | 23.0 | 3 | 2.7 | 1 | 0.9 |
| | Official | 72 | 10 | 13.9 | 29 | 40.3 | 14 | 19.4 | 17 | 23.6 | 1 | 1.4 | 1 | 1.4 |
| | Company/NGO | 97 | 34 | 35.1 | 28 | 28.9 | 14 | 14.4 | 15 | 15.5 | 5 | 5.2 | 1 | 1.0 |
| location | Busan | 73 | 26 | 35.6 | 15 | 20.5 | 15 | 20.5 | 14 | 19.2 | 3 | 4.1 | | |
| | Gyeongnam | 96 | 18 | 18.8 | 42 | 43.8 | 13 | 13.5 | 18 | 18.8 | 3 | 3.1 | 2 | 2.1 |

다음으로, 부산항만공사의 자율적 운영과 관련한 예로사항 중 2순위에서 1위를 차지한 정부의 경영전반에 대한 철저한 관리감독에 관한 문제점은 기업/시민단체(33.0%)와 부산(34.2%)에서 선택한 비율이 상대적으로 높았고, 2위를 차지한 항만공사 관리부처의 이원화(기획재정부/해양수산부)의 문제는 부산항만공사(28.3%)와 부산(28.8%)에서 선택한 비율이 상대적으로 높게 나타났다(Table 8).

Table 8 Factors impeding the autonomy of Busan Port Authority (by 2nd place)

| division | | unit : person, % | | | | | | | | | | | | |
|----------|-------------|----------------------|------|-----------------------------|------|---------------------|------|--------------------------|------|-----------------|-----|-------|-----|-----|
| | | (1)항만공사 구성원의 개선의지 부족 | | (2)항만공사 관리부처 이원화(기획재정부/해수부) | | (3)항만공사법의 특별법적 지위상실 | | (4)정부의 경영전반에 대한 철저한 관리감독 | | (5)자율적 운영에 문제없음 | | (6)기타 | | |
| Total | 282 | 29 | 10.3 | 75 | 26.6 | 67 | 23.8 | 84 | 29.8 | 14 | 5.0 | 3 | 1.1 | |
| Target | BPA | 113 | 8 | 7.1 | 32 | 28.3 | 31 | 27.4 | 33 | 29.2 | 5 | 4.4 | 1 | 0.9 |
| | Official | 72 | 10 | 13.9 | 19 | 26.4 | 22 | 30.6 | 19 | 26.4 | 1 | 1.4 | | |
| | Company/NGO | 97 | 11 | 11.3 | 24 | 24.7 | 14 | 14.4 | 32 | 33.0 | 8 | 8.2 | 2 | 2.1 |
| location | Busan | 73 | 5 | 6.8 | 21 | 28.8 | 16 | 21.9 | 25 | 34.2 | 3 | 4.1 | | |
| | Gyeongnam | 96 | 16 | 16.7 | 22 | 22.9 | 20 | 20.8 | 26 | 27.1 | 6 | 6.3 | 2 | 2.1 |

끝으로, 부산항만공사의 자율적 운영과 관련한 예로사항 중 1+2순위에서 1위를 차지한 항만공사 관리부처의 이원화(기획재정부/해양수산부)에 따른 문제점은 공무원(33.6%)과 경남(34.0%)에서 선택한 비율이 높게 나타났으며, 2위를 차지한 정부의 경영전반에 대한 철저한 관리감독에 관한 문제점은 부산항만공사(26.5%)와 부산(27.3%)에서 선택한 비율이 상대적

으로 높게 나타났다(Table 9).

Table 9 Factors impeding the autonomy of Busan Port Authority (by 1st place + 2nd place)

| division | | unit : person, % | | | | | | | | | | | | |
|----------|-------------|----------------------|------|-----------------------------|------|---------------------|------|--------------------------|------|-----------------|-----|-------|-----|-----|
| | | (1)항만공사 구성원의 개선의지 부족 | | (2)항만공사 관리부처 이원화(기획재정부/해수부) | | (3)항만공사법의 특별법적 지위상실 | | (4)정부의 경영전반에 대한 철저한 관리감독 | | (5)자율적 운영에 문제없음 | | (6)기타 | | |
| Total | 282 | 78 | 14.1 | 166 | 30.0 | 139 | 25.1 | 142 | 25.6 | 23 | 4.2 | 6 | 1.1 | |
| Target | BPA | 113 | 13 | 5.8 | 66 | 29.6 | 75 | 33.6 | 59 | 26.5 | 8 | 3.6 | 2 | 0.9 |
| | Official | 72 | 20 | 14.0 | 48 | 33.6 | 36 | 25.2 | 36 | 25.2 | 2 | 1.4 | 1 | 0.7 |
| | Company/NGO | 97 | 45 | 23.9 | 52 | 27.7 | 28 | 14.9 | 47 | 25.0 | 13 | 6.9 | 3 | 1.6 |
| location | Busan | 73 | 31 | 21.7 | 36 | 25.2 | 31 | 21.7 | 39 | 27.3 | 6 | 4.2 | | |
| | Gyeongnam | 96 | 34 | 18.1 | 64 | 34.0 | 33 | 17.6 | 44 | 23.4 | 9 | 4.8 | 4 | 2.1 |

3.4. 부산항만공사의 자율성 확대를 위해 개선해야 할 법제도

부산항만공사의 자율성 확대를 위해 개선되어야 할 법제도 중 무엇을 가장 중요하게 생각하고 있는가에 대한 인식을 분석한 결과이다(Fig. 6).

1순위는, (2)국내의 여타 무역항과는 다른 국내 무역항을 대표하는 부산항의 특성에 맞도록 항만공사법을 개정할 필요가 있다는 응답(44.0%)이 압도적으로 높게 나타났다.

2순위는, 항만운영관리주체로서 부산항만공사의 지위를 형해화 하고 있는 항만 관련 법령(「항만법」, 항만재개발법, 신항만건설촉진법 등)의 개정 필요성에 대한 인식(19.1%)이 높게 나타났다.

3순위는, 공공기관으로서의 지위(시장형 공기업)를 주식회사형 공기업으로 전환하여 「공공기관의운영에 관한 법률」이 아닌, 「공기업의경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」 및 「상법」의 적용을 받도록 개선할 필요가 있다(13.5%)고 응답하였다.

4순위는, 현재의 항만공사체제 하에서 구성원의 업무 역량을 제고하기 위한 노력을 할 필요가 있다(12.8%).

5순위로는, 현재의 항만공사 경영체제를 유지하는 범위 내에서 자율성을 확보(10.3%) 해야 한다는 것으로 나타났다.

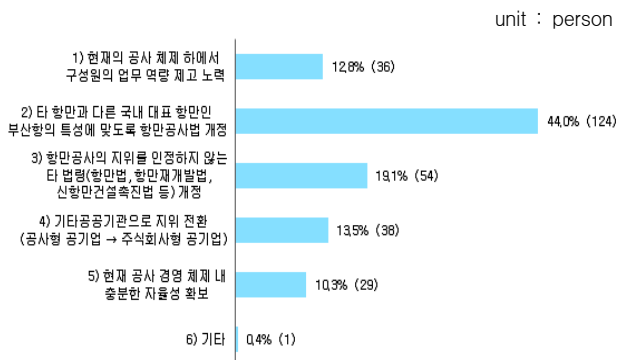


Fig. 6 The legal system to be improved to expand the autonomy of the Busan Port Authority

이를 보다 구체적으로 살펴보면, 부산항만공사의 자율성 확대를 위해 필요한 사항 중 1위를 차지한 항만공사법 개정의견은 부산항만공사(46.9%)와 부산(49.3%)에서 선택한 비중이 높게 나타나고 있고, 2위를 차지한 「항만공사법」 외에 다른 법령(「항만법」, 「항만재개발법」, 「신항만건설촉진법」 등)의 개정 필요성에 관하여도 부산항만공사(30.1%)와 부산(12.3%)에서 선택한 비율이 상대적으로 높게 나타났다(Table 10).

Table 10 The legal system to be improved to expand the autonomy of the Busan Port Authority

unit : person, %

| division | (1)현재의 공사 체제 하에서 구성원의 업무역량 제고 노력 | | | (2)타 항만과 다른 국내대표 항만인 부산항의 특성에 맞도록 항만공사법 개정 | | (3)항만공사의 지위를 인정하지 않는 다 법령 (항만법, 항만재개발법, 신항만건설촉진법 등) 개정 | | (4)타 공공기관으로 지위 전환 (공사형 공기업 → 주식회사형 공기업) | | (5)현재 공사 경영 체제 내 충분한 자율성 확보 | | (6)기타 | | |
|----------|----------------------------------|-----|----|--|-----|--|----|---|----|-----------------------------|----|-------|---|-----|
| | Total | 282 | 36 | 12.8 | 124 | 44.0 | 54 | 19.1 | 38 | 13.5 | 29 | 10.3 | 1 | 0.4 |
| Target | BPA | 113 | 5 | 4.4 | 53 | 46.9 | 34 | 30.1 | 14 | 12.4 | 7 | 6.2 | | |
| | Official | 72 | 10 | 13.9 | 28 | 38.9 | 12 | 16.7 | 14 | 19.4 | 7 | 9.7 | 1 | 1.4 |
| | Company/NGO | 97 | 21 | 21.6 | 43 | 44.3 | 8 | 8.2 | 10 | 10.3 | 15 | 15.5 | | |
| Location | Busan | 73 | 17 | 23.3 | 36 | 49.3 | 9 | 12.3 | 6 | 8.2 | 5 | 6.8 | | |
| | Gyeongnam | 96 | 14 | 14.6 | 35 | 36.5 | 11 | 11.5 | 18 | 18.8 | 17 | 17.7 | 1 | 1.0 |

4. 결론 및 시사점

4.1 연구결과의 요약

이상으로, 부산항과 이해관계를 가지는 부산항만공사, 지방자치단체(부산, 경남), 시민단체, 항만 관련 기업에 종사하는 항만이해관계자를 대상으로 부산항만공사의 자율성과 관련하여 어떠한 것들을 중요하게 인식하고 있는지를 설문조사 분석을 통해 살펴보았다.

설문조사를 통해 도출된 몇 가지 시사점은 다음과 같다.

첫째, 설문조사 분석결과를 통해 알 수 있듯이, 응답자들은 부산항이 급변하는 물류환경에 효과적으로 대응하기 위해서는 부산항만공사의 자율성이 대단히 중요하다는 것을 인식하고 있다.

둘째, 지역적으로 조급의 차이는 있으나 항만공사의 자율성 보장을 위한 관련 법제의 개선 필요성이 있다는데 인식을 같이 하고 있다. 각 국가마다 항만의존도, 무역환경, 국가체제 등에 따라 다르겠지만, 오늘날 국제적으로 보편화된 항만관리 운영방식은 항만공사제도라 할 수 있는데, 외국의 항만공사와 국내 항만공사의 본질적인 차이는 그 독립성과 자율성에서 찾을 수 있다(Choi,JY et al., 2021.10).

셋째, 부산항만공사의 자율성과 관련하여 중앙 정부의 개입(인가, 허가, 승인 등) 간섭과 통제를 가장 걸림돌로 인식하고

있으며, 부산항만공사의 운영 및 사업 전반에 대한 과도한 중앙 정부의 통제를 개선할 필요가 있다.

넷째, 부산항은 국가적으로 상징성이 있는 무역항인 만큼 항만공사법 등 관련 법령을 개정하여 부산항만공사의 법적 지위를 보다 강화하고, 부산항의 특성에 맞는 항만관리운영을 보장할 필요가 있다. 이를 통해 항만산업 및 항만 관련 산업의 환경변화와 새로운 트렌드에 능동적 대응하고, 시시각각 변화하는 항만 관련 글로벌 환경에 신속하고 적극적으로 대응할 수 있도록 하여야 한다.

4.2 시사점

오늘날 항만의 기능 및 역할은 단순한 해상운송의 기점 또는 중점에서 더 나아가 종합적인 물류의 중심지로서의 기능과 역할을 요구하고 있다. 그렇기 때문에 항만의 공공성만을 강조하여 항만공사의 사업활동을 지나치게 제약하고 비상업적 항만관리운영을 고집한다면 글로벌 항만으로서의 경쟁력은 약화될 수밖에 없다.

그럼에도 불구하고, 부산항만공사는 「항만공사법」과 「공공기관의 운영에 관한 법률」 등에 의해 인사 및 예산은 물론, 각종 사업에 대한 인허가 등의 행정규제를 받고 있다. 따라서 해외 항만의 운영이나 지분의 참여는 사전에 해양수산부 승인 및 기획재정부와 협의하여야 하는 등 국내의 항만개발이나 투자, 필요한 재원의 조달에도 어려움을 겪을 수밖에 없다(Busan Port Development Council, 2018.1).

항만은 기간산업시설로서 공공성도 중요하지만, 항만의 개발이나 운영에 있어서는 공공성 못지않게 상업성도 대단히 중요한 이슈라 할 수 있다. 특히 항만의 효율적 관리와 운영, 항만개발 등에 필요한 자원 확보를 위해서는 항만관리운영의 상업성은 필수적인 요소라 할 수 있다. 그러기 위해서는 항만관리운영주체인 항만공사에 대한 행정관청의 고권적 간섭을 최소화하여 운영 및 사업활동의 자율성을 보장할 필요가 있다(Choi,J.Y. 2021.9.16).

항만물동량 세계 5위권 수준에 있는 부산항이 다른 글로벌 항만들과의 경쟁에서 우위를 확보하고, 지속적인 성장을 이어나가기 위해서는 현재와 같이 지나치게 정부에 의해 통제되는 경직된 운영에서 자유로워야 한다(Choi,J.Y. 2021.11.12). 부산항만공사의 역할이 정부사무를 대행하는 정도의 수준에서 머물러서는 안 된다.

부산항만공사가 글로벌 항만관리운영자로서의 위상을 정립하기 위해서는 지금보다 부산항만공사의 기능과 역할을 확대할 필요가 있고, 운영의 자율성을 보장하기 위한 법제도의 개선이 무엇보다 중요하다.

사 사

이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A6A3A01081098).

References

- [1] Busan Port Development Council(2018.1), “The Need to Expand BPA Functions for Busan Port Development”, Seminar for BPA Directions and Policy Tasks for Improving the Legal System for BPA Autonomy.
- [2] Choi, J. Y.(2021), “A Study on the Improvement of the Legal Status of Busan Port Authority”, The Fall Conference 2021 of the Korean Association for Local Government Studies, proceeding, pp. 8-14.
- [3] Choi, J. Y. and Choi, S. D.(2021), “A Study on the Improvement of the 「Port Authority Act」 to strengthen the Independence and Autonomy of the Port Authority”, Business Law Vol.35 No.3, Korea Business Law Association, p. 307.
- [4] Choi, J. Y.(2021), “A Study on the Improvement of the Autonomy of Busan Port Authority”, The 2nd Busan Port Authority Autonomy Policy Debate, Busan Port Development Council, proceeding, pp. 1-12.
- [5] Choi, J. Y.(2020), “A Study on the Relationship Between the Port and the City”, The Journal of Humanities and Social science 21, Vol. 11, No. 2, The Cultural Asisan Studies.
- [6] Debie, J., Lacoste, R. and Magnan, M.(2017), From national reforms to local compromises: The evolution of France’s model for port management, 2004-2015. Research in Transportation Business & Management, 22.
- [7] Gyeongnam Institute, Busan Development Institute(2021), “A Study on the Legalization of the Busan-Gyeongnam Port Authority Act”, p. 88.
- [8] Korea International Trade Association(<https://www.kita.net>)
- [9] Lacoste, R. and Partie I.(2018), PROSPECTIVE MARITIME ET STRATEGIES PORTUAIRES.

Received 10 November 2021

Revised 08 December 2021

Accepted 11 January 2022