

港灣行政改善에 관한 研究

河 永 燮

行政學科 第12回卒業

目 次

第一章 序 論

第 1 節 研究目的

第 2 節 範圍 및 研究方法

第二章 港灣管理形態

第 1 節 港灣의 役割과 港灣行政概念

第 2 節 港灣管理形態

第 3 節 Port Authority,

第三章 韓國港灣行政의 實態分析

第 1 節 港灣修築維持 運營管理의 實態

第 2 節 通關關聯行政의 實態

第四章 港灣行政改善을 爲한 各方案의 比較考察

第 1 節 우리나라 港灣行政의 特徵과 比較考察의 基準

第 2 節 港灣行政改善經緯

第 3 節 無任所長官室案

第 4 節 IBRD案

第五章 結 論

第 1 節 各方案의 要約

第 2 節 港灣行政 改善策

第一章 序 論

第 1 節 研究目的

今後의 行政은 社會經濟의 發展과 變動에 따라 行政技術의 近代化를 一層 促進시키고 그것이 行政의 制度나 運營面에서도 큰 變化를 齎束할 것이 豫測되고 있다. 이와 같은 行政環境의 變化에 對應하여 行政改革의 方向은 現存의 行政制度를 前提로 하여 이에 部分的 應急의인 處方을 하는 方式을 止揚하고 相當한 期間을 豫測한 長期的 構想下에 行政 및 制度革新의 目標을 變遷하는 行政環境에 맞추어 그 實現을 期하여야 할 것이다. 그러나 우리 周邊에서는 行政改革을 阻害하는 여러 要因을 指摘할 수 있으며 重要한 것은 大體의으로

① 行政各部의 權威主義 또는 現狀維持에의 執着에 基한 Sectionalism

② 國會 或은 政黨은 行政改革의 一般의 方向에

對하여 積極의인 態度가 보이나 個個의 具體的인 問題에 對하여는 國家 國民의 立場에서 判斷하는 態度가 不足한 傾向이 있으며

③ 實質的으로 法令의 改正을 要하는 境遇 그 法令을 所掌하는 部の 同意를 얻거나 國務總理 또는 大統領의 裁斷이 없는 限 大端히 그 實行이 困難하다는 것이다. 昨今의 行政改革現狀은 各部의 現狀細持와 Sectionalism에 對한 安易한 妥協이고 統合調整機能과 指導性의 不足이라고 指摘할 수 있다. 如何한 政治目的도 結局은 行政機能의 有效한 發揮에 依하여 비로소 達成되는 것이며, 또 逆으로 行政機能이 有效하게 發揮할수 있게 하기 爲하여도 強力한 政治로 부터 그힘을 供給받지 않으면 不可能한 것으로⁽¹⁾ 單純한 行政에 內在하는 固有의 技術的 原理의 要請만에 依하여 行하여지는 것이라고는 말 할 수 없다.

그러므로 行政改革의 方針, 範圍, 重點事項 其他

(1) 平凡社, 政治學辭典, 日本, 昭和35年 1月 30日, p. 249.

基本的 事項은 어디까지나 內閣自身の 眞實한 Initiative를 가지고 決定할 必要가 있고 積極的으로 強力한 指導와 調整이 없으면 모든 改善案은 實이 없는 1個의 案에 不過하고 百年河清格이 되는 것이다. 政府가 眞實로 國民의 課題인 行政改革에 對하여 熱意와 姿勢를 強化하고 效果있는 行政改革을 推進하기 爲하여 必要한 體制를 再編 強化하여야 한다.

이러한 立場에서 筆者는 港灣行政改善을 試圖하였다. 그 理由는

① 行政分野에서 共管競合에 依하여 가장 複雜한 것이 바로 港灣關聯行政이고 ② 經濟開發 5個年計劃과 貿易振興이 當面課題中 가장 重要한 것 중에 하나이며 ③ 港灣이 國民經濟發展에 關한 貿易振興을 爲하여 Bottle neck가 되어있기 때문이다.

港灣行政을 概觀하여 보면 그것은 質的未文化, 都給制등의 後進性, 前近代性을 脫皮 못하여 需要에 對應하지 못하고 있다는 것이다.

輸送의 本質的 目標은 迅速性, 定定性, 正確 普遍性, 簡便性, 低廉性에 있는바 質的向上을, 爲하여 必要한 要件은 輸送需要의 大量性, 連續性, 定型性, 均質性이 그 前提條件이 될 것이다.

目標을 達成하기 爲한 前提條件이란 바로 合理化을 意味하며 新技術의 採用, 資本集的, 勞動組織의 再編成에 依하여 飛躍的으로 生産性을 높이고 利潤追求, 價値增殖을 포함에 있는 것이다.

灣港의 境遇 灣港運營과 灣港管理를 包含한 Terminal의 效率化가 中心的 課題가 된다. 특히 우리나라의 境遇 國家管理로서 統制받고 있기 때문에 더욱이 問題가 된다.

이러한 意味에 있어서 灣港管理行政의 效率化를 期하고 利用者에게 便宜를 提供하는 行政을 導入하여 Bottle neck인 灣港의 管理行政을 效率的으로 遂行할 수 있는 方案을 提示하는데 研究目的이 있다.

第2節 範圍 및 研究方法

灣港行政이란 灣港이 가지고 있는 諸機能의 多面性에 對應하여 極히 廣範하고 多岐한 것이며 이것을 管掌하는 行政機關도 一一列舉할 수 없을 程度다. 이러한 樣相은 非但 우리나라 뿐만 아니라 歐美各國을 비롯하여 日本도 같으나 研究의 便

宜上 權能에 따라 權力的行政과 灣港修築維持管理 行政으로 範圍를 限定하고 灣港에서의 各種業者에 對한 指導助長行政(保育作用)은 除外하기로 하였다.

權力的行政을 執行함에 있어서 各機關間的 相互作用을 究明하여 如何히 能率的으로 遂行케 할 수 있겠는가 하는 問題와 灣港의 效率化를 爲하여 管理體制를 如何히 할 것이냐가 研究의 焦點이 되며 自然히 機構面과 法的 問題로 連結이 된다. 灣港管理에 있어서 具體的 開發이나 荷役 勞動問題는 本稿에서 回避하였으며 釜山灣을 研究對象으로 하였다.

本論文의 研究目的을 達成하기 爲하여 研究方法는 社會的 與件과 行政制度가 類似한 日本의 書籍 및 資料에 依하여 理論的 基礎를 堅固히 하고 只今까지 行政各機關에서 調查研究된 報告書와 資料 및 關係部處에서 提供한 資料와 面談을 參考로 하였으며 現地를 踏査하여 實際活動의 觀察 現場에서의 各關聯行政機關長 및 實務者의 意見聽取를 併行하였다. 1970年 8月 無任所長間室 調查報告書는 現況과 諸般 統計資料가 餘他의 報告書보다 妥當性과 信憑性이 確認됨으로서 現況은 이報告書의 資料에 依存함이 컸다. 後 IBRD調查團에 參與하고 있는 關係部處의 擔當官과도 併行하여 討議를 하여 再三 檢證하는 方法을 取하였다.

第二章 港灣管理(行政)形態

第1節 港灣의 役割과 港灣行政의 概念

1. 港灣의 役割

港灣이란 本質的으로 海陸交通의 中繼의 場을 意味하므로 交通體系上의 役割은 勿論 政治, 經濟 社會, 軍事的인 重要한 役割을 한다.

① 交通體系上의 機能으로서의 Terminal과 Shipping Center機能—港灣은 交通體系에 있어서 他 下位體系 即 鐵道 陸運 海運 및 空運과 더불어 港灣運送으로 重要한 下位體系의 하나이며 特色은 海上交通의 Terminal役割을 遂行하는 것이다. 港灣運送은 他交通體系와 같이 「距離의 克服」이 主된 目的이 아니라 「場所의 轉換」 「位置의 效用의 創出」과 極地輸送이라는 性格에 由來한다. 그리고 港灣은 水上交通 自體에 附隨되는 Shipping Center

의 役割을 擔當한다. 即 海上交通의 Service의 供給과 造船등을 하여 海上交通 自體의 諸般 供給基지가 되는 것이다.⁽²⁾

② 經濟的 機能—港灣은 港灣을 通過하는 貨物의 量的 增加와 質的 變化에 따라 發展하는 바 그 經濟的 機能은 集散機能→通過機能→工業機能으로 發達해온 것이다.⁽³⁾ 元來가 商港으로서 外國貿易을 前提로 하여 商品去來를 中心으로 發達한 것이 資本主義가 發達함에 따라 港灣을 中心으로 工業이 發達하게 되어 Terminal機能 自體도 重要하지만 工業港으로서 機能을 遂行하기에 이르렀다. 이에 따라 大規模 臨海工業의 出現은 當然한 것으로 旺盛한 需要와 大規模의 輸送 特히 海上輸送에 依하여 뒤받침되고 있다 需要의 增大는 地域的 集積을 이루고 있는 大都市에 있어서 새로운 產業으로서 流通加工業을 大的으로 惹起하여 港口都市를 形成하는 役割을 한다.

그러나 이렇게 變遷한다하여 商港으로서의 集散機能, 物資流通을 爲한 通過機能등이 消滅新出하는 것이 아니라 港灣에 있어서의 經濟的 活動이란 根本的으로 貨物의 積換을 前提로 하는 流通據點으로서 機能에는 變함이 없으며, 各 機能을 共有하게 되는 것이다.

③ 軍事的 機能—獨逸의 有名한 戰略家 Karl Vom Clausewitz (1780-1831)가 그의 著書「戰爭論」에서 說破한 「戰爭은 政治의 延長」이라는 말을 빌릴 必要도 없이⁽⁴⁾ 戰爭이란 政治의 手段임에 古今의 戰爭形態의 變遷過程이 點戰—線戰→水平戰→立體戰 總力戰으로 變遷 發達한 것을 莫論하고 科學이 發展할 수록 港灣의 重要性은 一層 增加하는 것은 누구도 否認 못할 것이다. 空間과 時間의 短縮은 相對的으로 보다 많은 物量과 質的 變化를 招來하는 것이고 보면 核武器를 包含한 諸武器體系가 發達하거나 또는 戰略概念이 相異하다 하여도 最後의 勝利를 獲得하는 것은 地上軍에 依存하여야 하므로 港灣은 如前히 諸支援要素에 對한 「場所의

轉換」, 「位置의 効用」의 創出이란 性格으로서의 役割을 勘當하여야 하고 兵站地帶의 兵站基地로서의 役割을 하여야 하기 때문이다. 이는 歷史的 敎訓이나 海洋國家說 (Heart Land theory의 對峙概念)을 羅列할 贅言을 要하지 않을 것이다. 뿐만 아니라 港灣은 經濟的 機能과 아울러 軍需產業 形成의 役割도 함은 地政學的 側面에서나 天然資源이 貧困한 現狀으로 明若觀火하다.

④ 社會的 政治的 機能—一般的으로 後進國이 先進國에 比하여 當面하고 있는 問題는 近代化過程에 있어서 英美와 같이 市民革命後에 產業革命이 到來한 國家의 경우 「封建制에서 資本主義에의 移行」과 產業革命은 뒤 따라 일어나는 現象이나 後進國의 境遇는 이 「移行」과 產業革命은 同時에 重複되어 일어난다는 것이며⁽⁵⁾ 產業革命과 發展이라는 二重的 課題를 가지고 있는 것이다. 그럴 境遇一般的으로 後進國이 先進國과의 接觸에 있어서 流入의 順序는 먼저 物質的 技術的인 導入이 行하여 지기 쉽고 다음에 制度的인 것으로 가장 늦게 導入되는 것은 「人間의 價値觀에 關係되는 精神的인 側面이다」⁽⁶⁾

이런 것을 考慮할 때 港灣은 國際的 關門이라는 點에서 物質的, 技術的, 制度的, 精神的, 流行의 尖端이 되고 波及의 核의 役割을 하며 經濟的 役割과 더불어 勞動問題, 交通, 公害, 犯罪, 道路, 都市 計劃, 住宅, 貧困問題등을 內包하고 全體社會에 波及되어 좋은 나쁜 社會 政治 問題를 惹起시키고 政治批判의 先導的 役割을 한다.

2. 港灣行政의 概念

港灣管理를 論하기 前에 學問的 立場에서 管理와 行政과의 關係를 究明하고 港灣行政의 概念을 規定지어야 할 것 같다. 그것은 現行法上 또는 官廳當局에서 管理 或은 管理行政 또는 行政으로 混沌하여 使用하므로써 오는 誤謬 乃至 混沌을 가지를 憂慮가 있으므로 이를 除去하기 爲한 것이다.

L.D. White, M.E. Dimock은 管理와 行政을 同

(2) 今野修平, 「新しい 港灣と 港灣産業の あり方に 關する 一考察」, 日本, 昭和45年, p. 48.

(3) 高見玄一郎, 「近代港灣の 成立と 發展」, 日本, 昭和45年, pp. 47-53.

(4) 平凡社, 政治學辭典. 日本. 昭和35年 p. 296.

(5) 中村勝己, 「日本の 近代化」, 經濟評論, 日本, 1966年 6月號, pp. 118-119.

(6) 北見俊郎著, 「港灣論」, 日本, 昭和43年, p. 48.

意語로 보는 代表的 學者이며 英國의 産業專門家 Oliver Shelclon은 管理機能이 行政에 從屬하는 主要한 活動으로 보는 것이다. 또한 反對로 行政을 管理에 從屬시키는 見解를 가진 者도 있어 兩概念을 嚴密하게 區分하지 않으나 다만 行政에 있어서 管理機能이 本質的이라는 것을 強調하고 있다.⁽⁷⁾

日本臨時行政調査會의 答申에 依하면 港灣管理를 港灣關聯行政으로 同一하게 取扱하고 있다.

以上으로 보아 우리나라의 港灣에 있어서의 管理란 港灣行政, 港灣管理등으로 呼稱되며 그 管理의 主體性이 傳統的으로 國家에 있으므로 行政의 方法에 依한 것은 至極히 當然한 歸結이고 보면 港灣에 關한 限 行政과 管理를 同一視하여서 無妨할 것이다.

① 港灣管理란 港灣을 利用시키고 그 利用을 可能케 하기 爲하여 港灣을 良好한 狀態에 維持시키는 것과 同時에 港灣의 利用에 關한 秩序를 維持하고 또 利用을 增進시키는 것이다.⁽⁸⁾

② 港灣法에 依하면 管理를 港灣의 修築 改築 補修工事와 造成工事의 管理와 同施設의 運營管理로 規定하고 있다. 이法에 依한 管理란 港灣修築管理, 및 運營管理만 規定하므로써 極히 制限되어 있다.⁽⁹⁾

③ 港灣管理行政은 「港灣修築行政에 對한 對立되는 概念이다」 港灣管理行政의 語句는 廣義로 使用되는 境遇와 狹義로 使用되는 境遇가 있다. 狹義의 管理行政이란 營造物로서의 港灣의 管理에 關한 行政의 意味다. 廣義의 管理行政이란 港灣修築行政 以外의 港灣管理行政이며 狹義의 管理行政 以外의 港灣을 場으로 하여 이루어지는 여러가지 行政 即 開港秩序法에 依한 港長이 行하는 行政, 稅關長이 行하는 行政, 出入國管理, 檢疫에 關한 行政, 保育作用으로서의 業者 指導助成行政등을 包含한다.⁽¹⁰⁾

④ 日本臨時行政調査會 答申에서는 港灣行政을

다음과 같이 區分하고 있다.

㉞ 國家權力的行政

㉟ 港灣施設의 建設 施設 運營行政

㊱ 港內業者 指導助成行政

以上 우리가 港灣行政을 規定하기 爲하여 檢討 考察하였으나 要約하면 港灣修築行政이란 既히 修築한 港灣을 管理하고 運營하는 것과 그 港灣을 場으로 하는 各種의 行政을 意味한다고 할 수 있다.

이것은 廣義의 港灣行政 概念에 修築行政을 添加한 것이 된다. 그 理由는 우리 나라는 傳統的으로 國家에 依하여 港灣이 管理되어 왔으며 港灣法에 管理者로서 規定되어 있기 때문이다.

이것은 또한 權能에 基하여 불배 國家權力的行政, 港灣修築所持, 運營管理行政, 指導助成行政과도 一致되는 概念이다.

第2節 港灣管理形態

港灣管理에 對한 形態를 歷史적으로 考察하면 東西를 莫論하고 港灣管理統制를 하는 主體는 大體의 統制로 다음의 5個形態로 分類할 수 있다. 即 5個形態란 國家統制(State Control), 自治統制(Autonomous Control), 鐵道統制(Rail-way Control), 都市統制(Municipal Control), 私人統制(Private Control)등이다.⁽¹¹⁾

① 國家統制—國家가 港灣의 統制 運營에 責任을 지고 있는 것으로 歐羅巴 各國에 있어서 흔히 볼 수 있는 形態다. 이것은 國家라는 一大權力에 依하여 一貫된 政策下에서 實施되고 國家全體의 發達進步라는 見地에서 行하여지는 것으로 그 取扱이 公平하고 建設 改築 修繕도 確實히 行하여져 國家의 發展에 貢獻하는 바 크다 하겠다. 그 反面 主要港에 力點을 두기가 困難하고 또한 臨機의 處理가 困難하여 一般的으로 消極적으로 墮落하는 傾向이 없지 않다.⁽¹²⁾

② 自治統制—이 方法는 國家나 地方自治團體와는 別途로 特別한 法人格을 가진 自治의 港灣管理

(7) 金雲泰著, 「行政學原論」, 서울, 博英社, 1964, pp. 92-94.

(8) 住田正二著, 「港灣運送と 港灣管理의 基礎理論」, 日本, 昭和42年, p. 158.

(9) 港灣法 第2條 4條 同施行令 第3條

(10) 北見俊郎著, 港灣論, 日本, 昭和43年, p. 207.

(11) 松葉榮重著, 「海運」, 日本, 昭和32年, 2月 10日 p. 93.

(12) 上揭書, p. 94.

體인 委員會制度에 依하여 統制되는 것으로 이에 對하여 近間 Port Authority라는 말을 흔히 使用하고 있으나 錯誤가 없도록 하기 爲하여 若干의 說明을 하고 特性을 論述하기도 한다. Port Authority란 語는 普通 3個의 意味를 가지고 使用된다.⁽¹³⁾ 가장 넓은 意味에 있어서 다음 두개의 意味를 內包하고 있는 것으로 法律에 依하여 港灣에 關하여 一定의 管轄權을 認定한 權關을 總稱하는 것이다. 第2는 여기서 말하는 港灣局(港灣廳)과 同一한 意味로서 港灣의 管理에 對하여 一定한 權限과 行政能力을 賦與받은 法人格을 가진 自治의 團體의 意味이다. 第3은 行政機關의 意味로서 執行機關의 一部局으로서 港灣의 管理의 業務을 行하고 있는 것으로 委員會를 包含하는 것이나 獨立性을 지니고 있는 것은 아니다. 그러므로 여기서 말하는 Port Authority는 法人格을 가지는 것이므로 第2의 意味를 가진 機關을 指稱하는 것이다.

自治의 港灣管理體制로서는 Port Authority外에 Board, Trustees Commission 등으로 呼稱되고 있으나 名目上의 差異에 不過하며 性格은 ㉑ 港灣法에 依한 公法上의 法人으로 港灣管理者로서만 存在하며 他의 行政分野에 있어서 그 存在의 基盤을 갖고 있지 않다 ㉒ 어느 것이나 委員會라는 業務執行機關을 가지고 있다.

㉓ 公企業으로서 獨立採算制를 擇하고 있다는 것이다. 法律上의 制約과 政治的인 干涉을 받은 組織으로서의 港灣의 經營에 圓滑을 取할 수 없게 되므로 企業體로 經營되는 以上 財政的으로 獨立이 必要하게 된다. 그러나 財政的 援助를 國家 또는 地方自治團體에서 받는다면 企業으로서 獨立하는 意味는 없고 또 援助를 通하여 政治的인 干涉을 받게 되는 것이다. 그런데 港灣의 經營은 收益을 올리는 境遇보다는 收益을 期待할 수 없을 境遇가 많다. 港灣의 開發 및 管理는 海陸交通의 圓滑을 圖謀한다는 交通政策의 一環으로서 또 當該地方의 經濟的 發展을 圖謀한다는 國土開發計劃의 一環으로 行하여지는 것으로 公益性을 實現하여야 하기

때문이다⁽¹⁴⁾

③ 鐵道統制—이것은 鐵道會社가 統制하는 것으로 會社統制의 一種이다. 鐵道輸送을 主된 目的으로 하는 點에서 若干 一般의 會社統制와 相異하나 會社統制인 點에서는 相異함이 없으며 그 特質은 港灣의 一切가 鐵道의 利害에 左右되는 일이라 하겠다. 그러나 그 反面에 港灣運營의 財政的 側面은 鐵道會社로부터 補助와 援助가 있으므로 他港灣과의 競爭上 極히 有利하다.⁽¹⁵⁾

④ 都市統制—都市統制의 港灣으로서는 歐洲에서는 特히 Hamburg, Antwerp, Rotterdam 등이 有名하다. 國家에서는 水路, 水先案內, 臨港鐵道, 稅關警察 등의 事務를 擔當하고 있으며 船渠, 倉庫, 危險物貯藏所, 크레인 모두 都市經營으로 되어 있다. 美國에서는 大西洋沿岸의 港灣이 大體的으로 이 形態를 갖춘 것이 많으며 州統制의 港灣을 많이 發見할 수 있다. 都市統制는 鐵道統制와 같이 州 또는 都市에서 補助금이 있어 恒常 財政的 基礎는 堅固하다고 할 수 있다.

⑤ 私人統制—여기서 말 하는 私人統制란 法人인 會社의 統制를 말 하는 것이다. 이것은 私的 營利를 目的으로 하는 것으로 經營의 一切를 商業的 基礎 위에 두고 있는 것이다. 이들 會社는 各各 相互 對抗하고 競爭하여 料金切下를 하므로써 港灣이 全體的 發達에는 何等 寄與하는 것이 없는 수가 많이 發見된다.

第3節 Port Authority

Port Authority는 國家 또는 地方公共團體와는 다른 法人體를 가지고 있는 自治的 港灣管理團體이며 合議體인 委員會라는 業務執行機關을 가지고 있다. 이러한 制度는 英國을 嚆矢로 하여 數個國에 普及하고 있으나 一般的인 形態는 아니다. 世界各國의 港灣은 여전히 國家 및 地方自治團體의 管理下에 있는 것이다. 英國도 London外의 3個(Liverpool, Glasgow, Belfast)을 除外한다면 國家 또는 地方自治團體下에 있고 美國도 實際的으로 New York, Boston의 2個港灣이며 歐羅巴에 있어

(13) 住田正二著, 「港灣運送と 港灣管理の 基礎理論」, 日本, 昭和42年, p. 203.

(14) 上掲書, pp. 185-191.

(15) 松葉榮重著, 「海運」, 日本, 昭和32年, p. 95.

서도 Genoa港을 除外하고는 同一한 現象이다. 그러면 英美의 Port Authority는 어떠한 內容을 가지고 管理되고 있는가를 具體적으로 考察하므로써 港灣行政을 研究하는데 도움이 될 것이다.

前述한 바와 같이 Port Authority란 港灣管理者로서만 存在하고 他의 行政分野에 있어서 그 存在의 基盤을 갖고 있지 않기 때문에 港灣行政의 全體를 cover하지 못하는 것도 事實이다.

美國의 各 港灣組織 形態를 살펴보면 다음과 같다

① 州 또는 市의 一部局으로서 機能하는 것

② 委員會制度에 依하여 州 또는 市의 部局에서 獨立하여 一定 權限下에 自主적으로 港灣管理에 任하는 것

③ 法律에 依한 委任 或은 州또는 市의 設立認可에 基한 獨立의 公共企業體로서의 性格을 가진 것

이와 같은 分類에 따라 機關別로 整理하여 그 分布를 보면 다음 表1과 같다.

[表 1] 美國의 Port Authority機關別 分類表

1. 二州에 依한 公共企業體 3
2. 州에 依한 公共企業體 6
3. 地域에 依한 公共企業體 3
4. 州또는 市에 依한 公共企業體 14
5. 州에 依한 獨立委員會 5
6. 地域에 依한 獨立委員會 1
7. 市 또는 County에 依한 獨立委員會 14
8. 私的 企業體 3
9. 州의 官公廳 部局 2
10. 市 또는 County에 依한 官公廳部局 9

即 組織形態는 그 港灣地域의 社會經濟의 事情과 設立時의 事情을 反映하고 있는 것으로 어느 것이나 自主의 獨立의으로 그 任務를 遂行하고 있으며 管理範圍는 船舶의 航行을 取締하고 運輸通商의 擁護와 그 促進 및 臨港地帶의 管理와 同時에 港灣을 連結하는 交通의 維持開發에 任하는 機關으로서 理解되고 있다.⁽¹⁶⁾ 또한 이들이 共通하는 港灣管理對象을 보면 大體의으로 다음과 같다.

① 陸軍工兵隊(Corps of Engineer)가 擔當하는 區域의外 pier水面的 維持補修 및 浚渫

② 公有臨水施設의 維持補修

③ 公有施設使用料의 決定徵收와 施設貸與의 權限 및 港灣貨物交通과 財務에 關한 統計作成

④ 港灣을 通過하는 運輸貿易의 促進

⑤ 港灣開發을 爲하여 必要로 하는 土地 및 施設의 買收

⑥ 港灣開發을 目的으로 土地收用法에 依據 土地 및 施設을 沒收하는 權利와 權限의 保有

⑦ 諸施設의 開發 및 調整을 爲한 準備行爲와 所要施設의 建設

⑧ 公有施設上의 船席指定

⑨ 官公廳등에 提出하여야 할 會計記錄 財務報告書의 維持作成

⑩ PR의 促進

⑪ 施設改修를 爲한 資金調達의 權限

⑫ 工業用地를 買收하여 이것을 開發하여 賃借하는 權利

以上 列舉한 以外에 少數지만 다음 諸點에 對하여 Port Authority의 所管으로 되어있는 곳도 있다.

① 港灣區域 民間 Terminal에 對하여 그 使用料를 徵收하는 바 埠頭의 清掃 및 秩序維持를 取締하는 것

② 港灣警察(Harbour Police)維持

③ 港內航 浚渫船을 所有하고 利用하는 것

④ 橋梁, 連絡船, Tunnel의 管理運營

⑤ 臨港鐵道를 所有하고 經營하는 것

⑥ 水先業務規制와 水先의 免許

⑦ 航內荷役作業의 免許와 取締

⑧ 港長의 選擇과 Control.

⑨ 港灣貨物과 港灣에 있어서의 交通의 管理

⑩ 貨車 積下業務의 實施

⑪ 雜貨埠頭의 Terminal operation의 經營위의 港灣管理 對象中 船內荷役業務를 스스로 行하는 港灣管理者는 極少數에 不過하다.

一方 英國에 있어서 Port Authority의 業務內容에 對하여서는 Publicly Owned Port 或은 Privately Owned Port등의 機關別로 事情을 若干 달리하고 있는 것은 當然하나 一般的으로 共通되는 點은 水路의 維持 改修, 水路內 運輸의 調整, 水中工作物의

(16) 喜多村昌次郎, 「港灣管理運營의 諸問題」, 貿易實務, 日本關稅協會, 1968年 7月號, p. 49,

設置認可, 障害物 除去, 汚染防止, 繫留施設, 保管施設, 荷捌施設의 管理維持, 臨港交通施設의 整備, Dock埠頭, 防波堤, 棧橋 및 이와 關聯된 建造物 鐵道 其他 工作物의 建設 持維 管理, 治安業務 등 등이다. (17)

다음은 財政問題로서 이는 各 地域의 特性에 따라 多様하여 經營基盤이 되는 財源事情, 使用料 등 收入源의 關係도 一括的으로 規定할 수 없으나 美國의 경우 起債 市稅 特別稅 土地稅 通行料 噸稅 埠頭 및 上屋倉庫 Bus Terminal 空港으로 부터 直接 또는 間接收入 등이 收入面으로 되고 있다. 代表的인 27個港의 收入源에 關하여 調査된 바에 依하면

- Wharfage Dockage etc 27.7%
- Other Terminal Services 35.5%
- Rentals and Leases 24.7%
- Other operating means 12.1%
- Total 100%

와 같다고 報告되고 있다. (18) 英國의 경우도 大體的으로 起債, 河川 Dock 岸壁 倉庫 荷役機械의 使用料 및 貨物關係의 使用料, 船舶關係料金으로 되어 있다.

이러한 港灣管理形態를 誕生시킨 主된 要因은 經營의 基盤에서 緣由되는 것이며 그 歷史의 背景을 概觀하면 아래와 같다.

- ① 競爭激化가 하나의 契機로 되어 廣域的 港灣管理 또는 經營의 合理化
- ② 公營과 私營의 統合改組에 依한 企業形成으로 港灣所在地域의 實業人이 主體性을 가진 것
- ③ 政府에 對한 高度의 自主性 經營不干渉의 原則下에 있다는 것
- ④ 經濟的 獨立性이 있다는 것
- ⑤ 地域經濟의 公共性과 均衡發展이라는 것이 問題되어 公共的 民主的 統制機關이 必要하였다는 것
- ⑥ 港灣基金은 特別會計로 되어 있다는 것
- ⑦ Business인 故로 構成員이 政黨黨派에서 分

離되고 있다는 것

⑧ 公企業으로서 또는 委員會로서 獨立性은 行政官廳의 一部局으로서 恒時 監督을 받을 수 있으나 港灣의 管理運營에서는 自由로운 執行이 保障되고 있다는 것

이렇게 觀察하여 보면 港灣行政의 概念規定의 範疇에서 權力的行政으로서의 C.I.Q. 關聯行政이 包含되어 있지 않음을 窺知할 수 있다. 港內秩序를 持維하기 爲한 港長 및 Harbour police에 關하여도 別途로 取하고 있는 곳이 大部分인가 하면 少數이기는 하나 保有하고 있는 곳도 있어 一律的인 共通分母로서 看做하기 힘들다. 近間에 Port Authority System을 마치 現在까지 發見된 行政制度中 가장 發達된 制度인양 評價하고 있는 사람도 있으나 筆者는 이에 對하여 意見을 같이 하지 않는데 制度란 그 國家 및 地域의 歷史의 社會經濟的 諸背景과 時間性(Time orientation)과의 不可分의 關係에 있으며 그 社會의 그 時點을 反映하기 때문이다. 外國의 制度가 優越하다 하여 그것이 單 環境에서 그대로 生成할 수 없는 것이다.

그러면 여러가지 形態의 Port Authority의 組織에 있어서 어느 形態가 보다더 發展할 것이냐 하는 Vision은 政黨으로 부터 獨立과 自由로운 商業採算 Base에 依한 必要한 港灣開發을 할 수 있는 公企業體가 그것이라고 日本의 港灣研究家인 喜多村昌次郎氏는 指摘하고 있으며 (19) 國際荷役協會 第2次大會(略稱 ICHCA)에 있어서 港灣管理運營을 主題로 한 심포지움(1954年 Napoly)에서의 問題提起와 結論도 國家機關이 必要로 하는 組織形態를 港灣管理에 導入하는 것은 意味가 없고 거기에는 企業經營에 依한 流動하는 港灣에 對處하여야 할 것이라고 말하고 있다.

그리고 國營 乃至 公營形態는 經營의 自由가 制約된다는 理由를 들어 反對하고 있으나 費用의 節減, 施設 및 裝備의 效率의 利用을 中心으로한 經濟原則을 根本理念으로 하여야 하는 點은 어떠한 管理形態이던 間에 共通的 課題가 되는 것이다. 그

(17) 北見俊郎著, 「港灣論」, 日本, 昭和43年, p. 201.

(18) 上掲書, p. 202.

(19) 喜多村昌次郎, 「港灣管理運營의 諸問題」, 貿易實務 ダイジェスト, 日本關稅協會, 1968年 7月, pp. 49-59.

러므로 Port Authority 그것도 純粹自治的인 Authority 形態만이 流動하는 港灣에 對處할 수 있다는 論은 必要한 理由는 될 수 있으나 그것이 決코 充分한 說明은 될 수 없다고 본다.

第三章 韓國港灣行政의 實態分析

表 2 港灣의 一般管理體制

區 分	港灣數	法 的 根 據	管 理 體 制
第一種 指定港 (中央直轄)	17個	港灣法2.4條 同施行令3條 開港秩序法 4條 港灣運營事業法	中央直轄二元化 交通部 (1) 港灣施設裝備의 管理運營 (2) 開港團束 (3) 港灣運送事業 建設部 (1) 港灣施設의 建設維持補修 (2) 公有水面管理 (3) 港灣浚渫
第2種 指定港 (委任港)	23個	港灣法2.4條 同施行令3條	(1) 建設部機能→中央直轄 (2) 交通部機能→市道에 委任 (3) 開港秩序法 및 港灣運送事業法 不適用
地方 港	約 1,300 個	港灣法 2條, 地方自治 團體法 서울特別市長 釜山市長, 道知事指定 漁業法5.4條 1.3種, 水產廳長 2種, 道知事	(1) 現況把握未備 (2) 漁業法에 依한 漁港과 重複指定 (3) 管理者不分明

資料 : 行政委 971.8 提供

全國에 第1種 指定港이 17個로서 交通部는 ① 港灣施設 裝備의 運營管理 ② 開港團束 ③ 港灣運送事業을 管掌하고 있으며, 建設部는 ① 港灣施設의 修築 維持補修 ② 公有水面管理 ③ 港灣浚渫을 管掌하고 있다.

第2種 指定港 23個에 對하여는 建設部 機能은 中央直轄로 第1種指定港에 變함이 없으며, 交通部 機能은 市道에 委任되고 開港秩序法 및 港灣運送事業法의 適用을 하지 않고 있다. 뿐만 아니라 1300個의 地方港은 漁港法에 漁港과 重複指定되어 그 管理主體가 事實上 不分明한 狀態다. 港灣法施行令에 建設部와 交通部間에 管理를 區分하였으나

第1節 港灣修築維持 運營管理의 實態

(1) 港灣修築管理는 港灣法에서 法的根據를 찾아 볼 수 있다. 港灣의 開發을 促進하고 그 利用과 管理의 適正을 圖謀하는데 目的을 둔 港灣法은 表 2에서 보는 바와 같이 管理의 二元的 體系로 되어 있다.

이것은 單只 兩部間의 業務上, 管轄上의 區分에 不週하고 Terminal役割의 效率性, 生産性을 提高시키는 立場에서 判斷한 結果는 아니었다.

表 3에서 보는 바와 같이 近代埠頭가 空地利用의 極大化로 上屋(헛간)위에 高層倉庫를 建築하는 경우 下層헛간 建築은 建設部가 擔當하고 上層倉庫는 交通部가 建築하는 結果를 招來할 뿐만 아니라 繫留施設의 一部로서 防衝材는 建設部에서 擔當하므로 頻繁한 破損으로 補充을 要하는 것임에도 運營者인 地方海運局은 一一이 築港事務所에 連絡協調를 求해야하는 現狀이다. 그 原因은 政府 組織法 自體가 機能別 組織에 依하기 보다는 各部

[表 3]

港灣法施行令改正內容

(大統領今第4010號 69.8.11公布)

區 分	建 設 部		交 通 部	
	新 設	補 修	新 設	補 修
1. 水 域 施 設	○	○		
2. 外 廓 留	○	○		
3. 繫 留 施 設	○	○		
4. 臨 港 交 通				
5. 道 路 橋 梁	○			○
照 明 施 設	○			○
荷 役 處 理 施 設				○
6. 固 定 荷 役 械 機				○
軌 道 走 行 式			○	○
荷 役 處 理 場			○	○
헛 간 (上 屋)	○			○
7. 旅 客 施 設			○	○
8. 保 管 施 設			○	○
9. 船 舶 補 强 施 設				
給 炭 給 油			○	○
給 水	○			○

資料：無任所長官室 港灣管理制度의 改善方案報告書 p-85

間의 強力한 Sectionalism으로 因하여 實地 運營者에 對한 充分한 自體整備能力(Self Maintenance Function)을 賦與하지 않고 있으므로 日常 運營에 支障을 주어 港灣의 Terminal Function, 或은 役割를 圓滑하게 遂行하는 것을 沮害하고 있는 것이다.

(2) 關聯行政機關의 分布와 機能

港灣關聯行政機關은 다음 表 4에서 보는 바와 같이 複雜多岐하고 典型的 共管競合行政機關의 集合地라 할 수 있다.

現在 釜山港灣地域에는 中央行政機關 8部 4廳에 17個 一線機關이 亂立하고 있으며 21個의 根據法規에 依據하여 各各 自己의 業務를 遂行하고 있다.

[表 4]

關聯行政機關의 分布와 機能

中央部處	一 線 機 關	機 能 分 類	擔 當 業 務	關 係 業 務
交 通 部	지방해운국	固有機能	1. 港灣運營管理 2. 開港團束 (港界內 營業) 3. 港灣運送事業의 指導監督 4. 導船士의 指導監督 5. 수로측량및해도發刊 6. 標識의 管理運營	港 灣 法 開港秩序法 港灣運送事業法 導 船 法 水路業務法 標識 管理法

建設部	地方國土建設局	固有機能	1. 港灣의 建設維持管理 및 준설 2. 公유수면점용 및 매립면허	港 灣 法 公有水面管理法 公有水面埋立法
財務部	稅 關	C.I.Q. 機能	1. 관세의 부과징수 2. 入出港船舶 및 화물 통제감시 3. 보세구역 지정 및 특許 4. 密輸團束	關 稅 法 " " "
水 產 廳	綜合魚市場 地方自治團體	利用者機能 일반행정기능	魚市場管理運營 港內漁業免許	水 產 業 法
鐵 道 廳	地方鐵道局	일반행정기능	임항철도의 관리운영	
勞 動 廳	地方勞動委員會	일반행정기능	항만노동의 관리	勤勞基準法 勞動組合法 勞動爭의 調整法
8部 4廳	17個所			

資料：港灣管理制度改善方向，無任所長官室，p.71

이러한 各行政機關을 分類하여 보면 前述한 바 港灣行政의 性質에 따라

① 港灣修築維持運營管理를 擔當하는 建設部 및 交通部

② 開港場으로서 必須의으로 附隨되는 C.I.Q (Customs, Immigration Quarantine: 稅關, 出入國管理 및 防疫), 公共秩序維持 및 治安團束機關

③ 港灣利用을 目的으로 하는 政府機關등으로 大別할 수 있는 것이며 政府組織法에 緣由하는 各機關은 相互協調體制가 없이 亂立하여 無秩序한 狀態에 있는 것이다. 이러한 結果는 ① 業務進行上의 機能衝突 ② 關聯 行政機關間의 競合과 相互重複으로 行政의 側面에서는 非能率 非効率로 因한 浪費를 招來하고 利用者側에서 보면 不便과 經濟的, 時間的, 浪費를 齊來하므로써 實로 港灣行政의 亂脈相이 아닐 수 없다.

具體的으로 좀더 觀察하여 보면 첫째로 一般行政機能(釜山市)으로서의 建築許可와 都市計劃의 協調의 缺如, 臨港港地 區內的 龐大한 私有財產의 獨自의 運營, 鐵道施設의 個別的 運營이며 둘째로 港內秩序維持側面에서의 多元的體系라 할수 있다.

即 ① 港內團束—開港團束法—海運局

② 港內治安 및 秩序維持 —開灣團束法—影島警察署
一般行政

③ 港內消防—一般行政—中部消防署

④ 密輸團束—關稅法—稅關

⑤ 外港船乘監—C.I.Q關係法—C.I.Q 및 警察, 情報要員

이러한 樣相에서 第一問題가 되는 것은 各機關間의 協調體制的 缺如에서 오는 非能率과 利用者에 對한 不便이 不少하다는 것이다.

英國의 Port of London Authority, Singapore Port Authority는 우리나라 鐵道保安官과 同一한 行政警察을 自體에서 保有하고 있으며⁽²⁰⁾ 美國의 경우 運輸省傘下의 Coast Guard가 日本은 運輸省의 外廳인 海上保安廳에서⁽²¹⁾ 그業務를 遂行하고 있는 것으로 보아 交通體系 全般에 亘한 行政警察權 問題는 示唆깊은 것으로 생각된다.

(3) 港灣施設의 管理와 開發

① 釜山港灣能力은 總 5,382千坪으로써 韓國第一의 大港이나 軍用 水產 Center, 및 其他로 分占 管理하고 있는 實情으로 公共用으로 可用港灣能力

(20) 無任所長官室, 港灣管理制度의 改善方案, 서울, 1970.8, pp. 263-329.

(21) 上同 및 日本 海上保安廳法 港則法

은 2,692千%에 不遇하다. 1969年度 貨物取扱實績中 專用貨物 및 海上作業에 依한 貨物을 考慮하지 않는 一般貨物 및 埠頭貨物의 總量은 5,652千%으로서 可用能力의 2,960千%을 超過하였으며 貨物趨勢는 1971년에 5,950千%, 1976년에 9,670千%, 1981년에 15,960千%으로서 向後 根本的 港灣開發計劃 없이는 輸出入物資의 流通過程에서 釜山港은 莫大한 混亂을 招來할 것은 明若觀火하다.

② 港灣의 總資產은 只今까지 正確한 資產評價를 한 바 없어 確實하지는 않으나 約 200億원으로 推算되고 있다. 이러한 施設은 日帝時 築造된 것으로 解放 以後 오늘에 이르기까지 基本施設의 大幅的인 擴張 또는 增加는 全無한 狀態이며 現狀維持도 안되는 補修로 使用만을 하여 왔던 것이다. 施設費 浚渫費 維持補修費를 合하여 1967년에 284百萬元, 1968년에 294百萬元, 1969년에 375百萬元 1970년에 704百萬元임을 勘案할 때 能히 그 零細함과 疎外되고 있었음을 判斷할 수 있다. 이러한 結果는 他要因과 더불어 相乘的으로 港灣의 效率化를 沮害 硬直化시키고 있는 것이다.

③ 輸出入量의 大幅的인 增加에 따라 貨物量이 急增하고 있는 오늘날 船席 錨泊地의 一日總運營現況은 全體의 80%를 占하고 있으며 施設의 不足 整備維持補修의 未恰, 分占管理, 可用港灣能力의 不足 荷役作業 및 倉庫運營의 非效率, 埠頭管理의 非效率性은 結果的으로 入出港待機 錨泊 港外停泊 擘船荷役 船席指定變更 滯貨 등의 現象을 惹起하여 深刻한 問題를 露呈하고 있는 것이다.

④ 港灣流通費는 1969年度 現在 5,049百萬元으로써 負擔主體別로 보면 貨物이 全體 流通費中 船舶이 75.5% 其他가 21.3%로서 貨物이 流通費의 大部分을 負擔하고 있으며 收入主體別로 보면 民間收入이 3.2%, 政府收入이 88.7%를 示顯하고 있다. 一般的으로 港灣利用料는 先進國의 경우와 比較하여 低料이나 그에 比하여 運營의 非效率로 因한 擘船, 待機에서 오는 船舶自體費用 負擔의 激增은 後進國 特別 韓國港의 入港을 忌避하거나 그와 同等한 船費를 支拂하여야 하는 現象을 招來하는 것으로 이러한 點에서도 廻船時間의 短縮을 包含한 港灣의 運營의 效率이 얼마만큼 重要한 가를 認識하게 될 것이다. 뿐만 아니라 低料率이

란 點에 公共性이 強調되고 있는 것도 重要하지만 港灣自體의 生産性을 높이는 同時에 減價償却費만이라도 確保할 수 있도록 管理를 合理化하고 受益者負擔原則에 依하지 않으면 언제까지나 老대한 施設投資를 政府가 負擔하여야 함을 免치 못할 것이다. 港灣이란 公共利益을 爲하여 不特定多數人에게 利用토록 하는 것이라 하나 그 實은 不特定小數人만이 利用하는 것이며 特定人으로부터 投資를 回收하여 再投資하는 것은 結局 公共의 利益이 되는 것이고 納稅者에 對한 公平과 受惠者負擔原則이 適用되는 것이라 하겠다.

第2節 通關關聯行政의 實態

여기서 論하고자 하는 範圍는 「通關關聯檢査와 船舶의 入出港管理」가 非能率的이며 港灣 利用者에게 多大한 不便을 주고 있다는 問題로 限定하여 分析하기로 한다. 港灣行政을 共管競合行政의 改善에 主眼點을 두고서 取扱하려는 것이며 Port Authority는 C.I.Q의 어떤 機能도 發揮할 수 없는 것이므로 分離하여도 充分히 改善可能한 것으로 보기 때문이다. 이 問題는 後述할 機會가 없음으로 問題의 所在과 改善方案을 包含하여 論하기로 한다.

(1) 通關關聯諸檢査에 있어서 各種 檢査檢疫등이 相互連繫없이 行하여지고 있기 때문에 利用者에게 不便을 주고 있다. 어느 國家든 間에 行하여지고 있는 이들 檢査 또는 檢疫은 貨物의 흐름에 따라 不必要하게 遲滯하지 않도록 相互連繫를 維持하면서 行하여져야 할 必要가 있음에도 不拘하고 現狀은 各己 獨立的으로 實施되고 있는 것이다. 한 檢査와 他 檢査間에 數日을 걸리는 등 그 弊端은 C.I.Q 全機關에 亘하여 類似하다.

(2) 圖表 5에서 보는 바와 같이 外航船舶이 入出港하는 경우 C.I.Q 및 外事, 情報機關이 個別的으로 乘監하므로서 無秩序하고 多角的인 弊를 造成할 뿐만 아니라 惡印象을 주는 것도 不少하다는 것이다.

(3) 民願書類의 處理에 關하여 考察하여 보면 通關關係를 除外하고 外航船 入出港에 따른 手續節次에 限하여 考察하여도 手續의 複雜, 書類의 重複으로 負擔을 주고 있음도 事實이다. 萬若 通關書類까지 合하여 詳細히 調査한다면 同一記載內

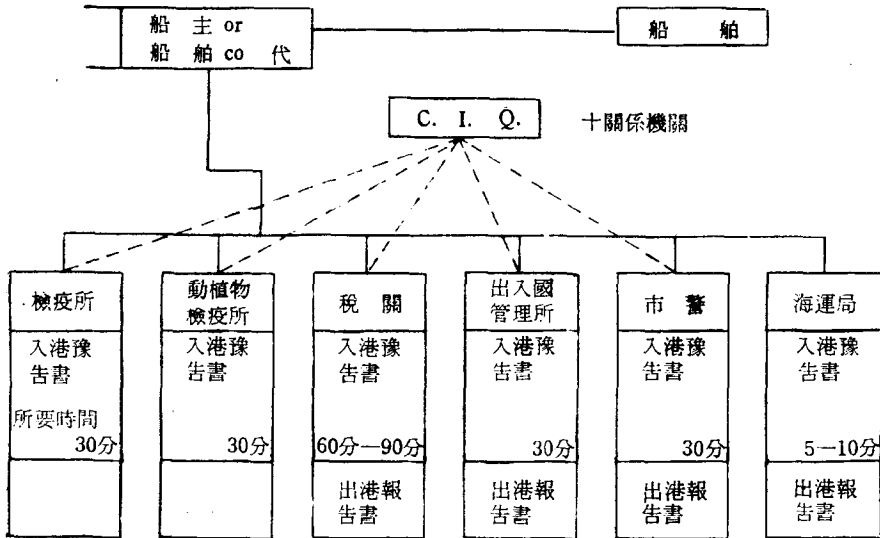
容으로 行政機關이 相異하기 때문에 樣式을 달리 하는 것등 簡素化할 餘地가 많이 있을 것으로 推測된다. 表10에서 窺知할 수 있는 것과 같이 同一 書類의 提出, 各機關別 決裁過程의 繁雜, 分散

位置하고 있으므로 因한 非經濟性이다.

이 問題를 解決하기 爲하여 考慮할 수 있는 方案은 ① 關聯行政機關의 事務를 하나의 行政機關으로 移管하여 關係機關을 統合하는 方法 ② 關聯

[圖表 5]

入出港手續系統 및 乘監現況



資料 : 交通部提供

[表 10]

港灣關係民願書類處理現況

機關名	位 置	民願書類	申 請 者	決 裁 權 者	人員	1日(平均)處理件數
稅 關 (監 視)	基 點	23	船舶 Co 代 荷役 Co 社 用 達	課 長 (3乙) 事 後	6名	494件
地方海運局 (埠頭管理所)	2 埠 頭 500m	9	"	埠頭管理者 (3乙) 專 決	10名	251件
出 入 國 管理事務所	稅 關 構 內	13	船舶 Co 代 船 長	所 長 (3甲) 查 閱 官	20名	1,877件
檢 疫 所 (保社部)	500m	4	船舶 Co 代	所 長 (2乙)	17名	72件
動物防疫所 (農林部)	稅 關 構 內	5	船舶 Co 代 貨 主	所 長 (2乙)	30名	26件
植物檢疫所 (農林部)	"	3	貨 主	防疫官 (4甲) 職 制 無	13名	13件

㉗ 分散位置하고, 獨立的으로 活動함으로써 協調體制가 確立되어 있지 않음.

㉘ 業係의 委任이 區區하여 利用者에게 經濟的 時間的 浪費를 주고 있음.

資料：當該部處實務者報告 1971.9

行政機關의 分立을 業務의 性質上 不得已한 것으로 認定하고 各業務의 實施段階에 있어서 相互間에 連繫를 確保하는 方法 ㉔ 合同廳舍 方法을 考慮할 수 있다. 其中에서 ㉓의 合同廳舍方法은 그 自體로서도 意味가 있으나 오히려 ㉑과 ㉒의 方法의 前提로 되거나 또는 補填하는 것으로 結局은 ㉑과 ㉒의 어느 方法을 採擇할 것이냐 하는 問題로 歸結하는 것이다.

먼저 ㉑의 關聯機關의 統合方法에 對하여 檢討하여 보면 統合에 依하여 實現이 期待되는 長點 및 短點으로서 다음과 같은 것을 들 수 있다.

長點

㉙ 統合함으로써 各種 檢査 檢疫등의 業務를 貨物의 흐름에 即應하여 一體의으로 實施하는 것이 可能하다.

㉚ 貨物과 사람과의 通關의 흐름과 手續의 總體에 對하여 責任의 所在가 明確하여 진다.(現在는 個個에 對한 責任을 누구도 지지 않고 있음)

㉛ 港灣 利用者가 提出해야 될 書類의 種類를 簡素化할 수 있으며 또한 手續에 對하여도 그 一部를 省略可能하다.

㉜ 關聯行政機關에는 規模가 작은 것이 많고 各 各 分立함으로써 各種의 不經濟가 發生하고 있으나 이것의 合理化가 可能하다.

短點

㉝ 統合의 對象으로 될 事務로서는 例를 들어 植物 動物의 檢査, 海港檢疫, 出入國管理, 船舶의 入出港 碇泊의 管理, 稅關檢査가 考慮되나 이들의 過半은 純技術的 業務이며 그 目的 對象 및 技術에 있어서 基本的으로 相異하므로 統合하여도 業務의 實態面까지 介入하여 一次의으로 指揮監督을 行하는 것은 實際의으로 不可能하여 結局 單純한 機械的인 集會에 그치지 않을 수 없다.

㉞ 統合을 斷行할 時 各己의 業務執行上 各種의 障害가 發生하고 圓滑한 業務遂行이 困難한 것이 豫測된다.

㉟ 이들 中에는 動物檢査, 海港檢疫業務와 같이 一般 國內防疫業務와의 雙方을 行하고 있는 것이 있어 兩者를 組織上 別個檢査機關으로 分離한다는 것은 事實上 적지 않은 困難이 隨伴된다.

以上과 같이 統合은 一長一短이 있는 것으로 생각되나 統合의 是非를 檢討하는데 있어 參考가 되는 것은 過去 日本에서 稅關에의 統合이라는 形態로 港灣關聯行政機關을 一元化하여 運營하여 보았다는 것이다. 이와 같은 一元化의 結果 어떤 得失이 있었는가? 實際에 있어서는 人事, 會計등의 管理業務內의 節約을 除外하고는 거의 實現됨이 없이 單只 關係機關을 形式的으로 集合시킨데 不過하였으며 오히려 弊害가 많았다는 것이다.

萬一 現在 關聯機關을 統合하는 方法을 取하였다고 假定할 경우

① 統合對象이 되어야 할 過半을 占하는 各種檢査 檢疫行政이 發展分化된 結果 現在로서는 當時에 比하여 關係國內防疫行政과 一層 密接하게 關聯하고 있으며 輸出入의 時點에서 行하여지는 檢査檢疫業務와 關係國內防疫業務와 組織上 別個機關의 業務로서 分離하는 것은 困難하다는 것

② 稅關에 統合된 大正13年 當時는 港灣關聯行政의 一元化를 爲하여 稅關, 植物 動物, 埠頭管理機關만 統合하면 充分하였으나 現在는 行政이 發展分化한 結果 港灣關聯行政中 通關關聯諸檢査機關만 一元化의 範圍를 限定하여도 稅關, 動植物, 出入國管理에 亶한 統合이 必要하며 그 만큼 統合에 隨伴하는 不合理的 要素가 發生할 餘地도 커질 것이다. 이것을 綜合하여 생각해 보면 하나의 機關으로 統合하는 것은 管理業務面에서는 可能하나 實體面에서는 實際的으로 不可能하며 單只 機械的 集結에 그치지 않을 수 없다는 것이 豫想된다. 또한 역지로 統合한다면 各己 業務執行上 各種의 障害가 생겨 圓滑한 業務遂行이 困難한 것으로 判斷된다. 萬一 各種業務의 實施段階에서 相互의 連繫를 確保하는 方法에 依하여 所期의 目的이 達成된

다면 그 방법이 보다 實質的인 것이라 하겠다.

그런데 檢討分野에서 改善이 要求되는 것은 「各種檢査 檢疫등이 相互連繫없이 行하여 지고 있어 利用者에게 不便」, 「必要한 書類나 手續이 많은 것에 依한 不便」, 「各機關이 分散位置하고 있는데서 오는 利用者の 不便」의 3點이므로 必要로 하는 機能은 다음과 같다.

① 檢査 檢疫등을 貨物의 흐름에 即應하여 實施하기 爲한 그 場所 日時에 對하여 合理的인 段階決定,

② 段階決定에 依하여 檢査 檢疫등의 業務實施의 進行管理를 行할 것

③ 窓口를 一元化하여 一機關이 代行할 수 있도록 하는 것

④ 書類手續의 簡素化 合理化에 關하여 調査研究하여 그 實施를 推進하는 것

이 目的을 達成하는데는 關係機關을 統合하지 않더라도 現存機關의 어느側에 이 機能을 行하게 하는 것이다.

특히 이 問題에 對하여 交通部傘下 地方海運局으로 하느냐, 稅關으로 하느냐 하는 것이 考慮될 수 있으나 Port Authority란 運營管理者로서만 存在하고 C.I.Q의 어느 機能도 發揮할 수 없는 것이고 C.I.Q가 보다 나은 Service와 效率를 發揮할 수 있도록 뒷 받침 하여야 하는 支援要素(Support element)이며 港灣運營管理者는 스스로의 目的達成을 爲하여 貨物을 統制할 수 있고 稅關은 統制를 留保시킬 수 있는 것이므로⁽²²⁾ 筆者는 다음과 같은 理由로 稅關이 統制를 擔當함이 가장 妥當한 것으로 判斷된다.

① 各國의 主要 港灣行政制度를 概觀할 때 港灣管理者에게 C.I.Q 關聯行政機關이 統合 乃至 調整 機能을 賦與한 國家는 筆者가 確認한 範圍內에서는 없다.

② 港灣管理形態 如何에 拘碍됨이 없이 權力的 行政은 國家에서 管掌하고 있다.

③ Port Authority는 港灣管理者로서만 存在하여 他的 行政分野에 있어 그 存在의 基盤을 갖고 있

지 않다.

④ 稅關은 스스로 貨物을 檢査하고 他的 所定의 諸檢査의 經由與否를 最終的으로 確認하는 唯一한 機關이다.

⑤ 港灣利用者에게 보다 便利하다.

⑥ C.I.Q關聯機關은 大部分 稅關構內에 있다.

⑦ C.I.Q協調體制를 設置할 경우 稅關에 두는 것이 보다 協調를 많이 期待할 수 있다.

⑧ 協調體制를 採擇할 경우 別途準備없이 即時 可能하다.

⑨ 業務量이 稅關이 많다. 稅關監視課의 業務의 大部分이 이에 屬한다.

⑩ 日本臨時行政調査會에서 우리나라와 類似한 環境에서 稅關에게 協調調整 및 簡素化를 爲한 調査研究機能을 賦與할 것을 建議한 바 있다.

⑪ 日本에서 過去 埠頭管理 및 C.I.Q關聯行政을 稅關에 一元化 統合시킨 歷史를 가지고 있었으나 別 成果를 얻지 못하였다는 것.

第四章 港灣行政改善을 爲한 各方案의 比較考察

第1節 우리나라 港灣行政의 特徵과 比較考察의 基準

우리나라 港灣行政의 特徵은 다음과 같이 要約할 수 있다.⁽²³⁾

① 歷史의 特徵

㉑ 國家管理로 一貫되어 왔다.

㉒ 港灣運送 荷役業者는 零細하고 前近代의 狀態로 港灣의 效率的 運營을 沮害하고 있다.

㉓ 公共性 一邊도로 企業性이 全혀 考慮되지 않고 있다.

② 行政의 特徵

㉑ 港灣管理主體가 二元化되고 있으며 Sectionalism으로 因한 管轄爭議로 整備維持機能의 分掌이 非效率的이다.

㉒ 軍用, 水產 Center 등 港灣施設의 分掌管轄은 港灣施設不足을 더욱 加重시키고 있다.

㉓ 港灣開發은 新港(工業港) 開發에 重點을

(22) 建設部, 韓國港灣開發調查中間報告書, 第三卷, 1971.2, p. 116.

(23) 無任所長官室, 港灣管理制度의 改善方案—釜山港灣, pp. 45-48

두고 商業港에 對한 既存施設의 整備 및 修築에는 疎忽히 取扱되어 왔다.

③ 運營體制上的 特徵

㉑ 地方自治團體가 勘當하기에는 力量이 未洽하며 企業性을 考慮하는 것도 至極히 困難한 實情이다.

㉒ 國家運營制度는 都市計劃과의 磨擦로 港灣發展을 阻害하고 있다.

㉓ 劃一的 中央集權의 體制下에서는 港灣開發에 適應할 수 있는 融通性이 없다.

㉔ 國家의 低物價政策에 依한 官營料金の 抑制政策은 港灣의 財政的 自立을 期待하기 困難하다.

㉕ 港灣의 料金構造가 經濟原則에 依하여 策定된 것이 아니므로 原價報償이 困難하고 根本的 改革도 因襲과 既存勢力의 反撥로 至難한 實情이다.

④ 經濟的 特徵

㉑ 港灣需要의 急増은 港灣開發에 있어 政府 負擔能力을 超過하는 現象을 나타내고 있다.

㉒ 港灣開發의 借款交渉이 遲延되고 있다.

이러한 特徵과 더불어 各種 方案을 比較 考察함에 있어 어떤 規範의 設定을 必要로 한다.

① 節約과 能率—國家나 個人 또는 體制를 不問하고 節約과 能率は 共히 經濟性의 原則에 依하여 要求되는 것이다. 一定한 資源을 들여서 最大效果를 거두거나 또는 一定한 目標達成을 爲하여 最少費用을 들이도록 하여야 하는 것은 모든 行政의 基本原則일 것이다.

② 效果—目的을 達成하기 爲하여 諸要素가 投入되는 것이며 所望스러운 效果를 얻음으로서 그 意義가 存在하는 것이다. 即 目的과 手段間에 相互關係에 對하여 어떤 知識이 必要하다는 것이다.

③ 調整과 協調—體系의 各部門間에 均衡과 調和를 維持하는 것을 調整이라 하겠다. 目的 相互間 目的과 手段間이나 또는 手段과 手段間에 調和를 뜻하며 機能의 配分에 있어서 權限과 責任을 分明히 하는 것은 바로 分業을 前提로 하는 것이고 分業은 目的을 達成하는 手段으로 理解된다. 目標達成을 爲하여서는 適切한 指導力과 組織編制에 依한다고 하나 協調란 組織間, 機能間의 圓滑한 進行을 爲한 潤滑油의 役割을 하는 것이고 目標達成의 效率를 促進시키므로 빼놓을 수 없는 重

大한 要素다. 그것은 各部門間의 緊密한 精神的 結合과 他部處에 對한 充分한 理解와 信賴로서 이루어지는 것이라 하겠다.

④ 責任있는 政府 또는 反應있는 政府—一般的으로 行政機構란 行政權이 行政을 遂行하기 爲한 裝置다. 따라서 行政機構란 各己 그 機能을 잘 遂行하는데서 成立되는 것이다. 그러기 때문에 種種 改革이 行하여지는 것이나 그것은 一方에 있어서 그때의 行政目的의 重點移動의 結果이며 他方에 있어서 行政目的의 遂行의 手段의 變化라 할 수 있는 것이다. 그러므로 行政機構는 政治와 不可分の 關係에 있고 政治의 良否는 바로 行政裝置의 窓口에서 大衆에 依하여 決定되는 것이라 하겠다.

⑤ 科學的 客觀性—目的과 手段間의 關係를 決定하는데 客觀的으로 妥當하고 體系의 檢證이 되어야 하는 것이다.

第3節 無任所長官室案

이 報告書가 나오기前에 海事部設置案과 行政委案이 있었던 바 前者는 現在의 機能別 部省組織으로 되어 있는 政府組織法을 大幅修正하는 案이므로 實現可能性이 稀薄하며 後者는 相當히 오랜 時間이 經過하는 동안 部分的으로 大部分 採擇되어 論述를 省略하고 無任所長官室案을 檢討하기로 한다. 그 要旨는 다음과 같다.

① 地方港灣廳을 設置

- ㉑ 強力한 統合調整機能을 賦與
- ㉒ 特別會計의 採擇과 運營體制를 企業化
- ㉓ 獨立된 港灣警察機構를 設置
- ㉔ 綜合廳舍에 關聯行政機關을 統合

② 港灣廳의 重要機能 및 機構

機 能	機 構
○港灣行政의 橫的協調	港灣行政審議委員會
○港灣의 計劃建設	施設局(現築港事務所 吸收)
○港灣事業의 運營管理	港灣運營統制所(現埠頭管理所 吸收) Harbour master
關聯行政機關에 對한 一般的 指導監督	關聯行政機關은 廳長에게 配屬
港灣區域內的 犯罪 團束 保安 및 安全 對策 등 港灣의 秩序 確立	公安官室(獨立된 港灣警察) 消防隊新設 및 密輸合同 搜查班 吸收)

③ 運營制度上的 改善

㉔ 分割占有되고 있는 港灣施設을 統合 運營 措置

㉕ 入出港手續을 爲한 C.I.Q活動을 合同勤務 班 및 民願을 編成運營

㉖ 港灣保稅區域內의 監視制度 合理化

㉗ 安全專擔機構 및 施設裝備確保 一이 方案의 焦點은 強力한 釜山港灣廳 設置를 말하는 것으로 다음과 같은 問題點을 內包하고 있다.

① Port Authority란 港灣管理者로서만 存在하는 것을 前提로 생각하여야 할 것을 考慮하여야 하고 그 때문에 Terminal의 效率 및 生産性を 提高하기 爲하여 荷役, 運搬, 倉庫, 勞動, 埠頭運營등에 있어 Bottle neck를 解消하는데 本質이 있는 것이며 規模가 클수록 多元化되고 작을 수록 一元化되고 있는 傾向을 찾아 볼 수 있다.⁽²⁴⁾ 港灣管理란 그 形態가 如何하던 國家의 權力的 行政인 C.I.Q.는 存在하여야 하고 異質的 專問的 性格을 가진 機關을 統合함으로써 오는 弊端은 既히 言及한 바 있다.

② 港灣管理者란 港灣修築 維持管理 및 運營管理를 指稱한다함은 既히 概念規定에서 言及한 바 있으며 現在의 二元化體系에서 一元化體系로 統合할 時의 長點으로서 一人의 指揮下에서 效率的 管理를 期할 수 있으나, 첫째 釜山港에만 局限하는 것이 아니라 各主要港에 波及되므로 相當한 人員, 豫算 및 裝備의 分散으로 因한 損失과 增加를 惹起한다는 것이며, 둘째 港灣建設은 道路 鐵道와 共히 國土綜合開發의 一環으로서 調整되고 協調되어야 하나 이럴 境遇 오히려 그 機能을 弱화시키므로써 오는 短點이 있는 것이다. 目的別組織과 機能別 組織의 長短點을 論할 必要도 없이 港灣自體의 目的達成을 爲하여는 가장 效率的인 方案이나 國家水準에서 볼때 分散으로 因하여 集中管理의 效率성을 侵害하여서는 안될 것이다.

③ 釜山에 現海運局과 港灣廳의 新設를 가져오므로써 現在의 業務量 豫算의 側面, 將來豫測되는 狀況을 考慮하여 果然 妥當한 方案이나 하는 것이 다.

④ 秩序維持를 爲하여 公安官室 消防隊를 新設

하여 單一體系化하는 것은 現在의 狀況을 無視하고 目的達成에서 오는 效率性만 考慮한 것이라 하겠다. 問題는 開港秩序法에 依하여 埠頭管理官이 港灣秩序違反事實을 取扱하는 것이 아니고 釜山影島警察署가 이를 管掌하는데 있으며 消防業務는 現狀能力으로 充分히 堪當할 수 있는 바 設法 消防 港灣警察을 新設할 경우 莫大한 豫算 人員 裝備등을 支拂하여야 하고 이것을 全國開港場에 設置할 것을 豫想한다면 하나의 理想論에 不遇하고 密輸團束은 稅關의 固有業務로서 港灣管理者는 C.I.Q業務를 뒷받침하는 支援要素로 볼때 統合하여 單一化하는 것이 目的의 效率的達成을 保障할 만한 것이라고는 말할 수 없다.

⑤ 一般運營機關의 組織에 關하여 言及함에 支援要素(Support element)와 被支援要素(Supported element)로 그 組織體를 分類 大別할 수 있을 것이다. 港灣管理者의 경우 運營者는 被支援要素로 修築者는 支援要素로 볼 수 있는 것으로 機能別로 組織하는 것은 結局 節約과 能率이라는 經濟性 效率性的의 次元에서 由來된 것으로 一主機能에다 支援要素를 加味한 形態이어야 보다 效率性과 生産성을 發揮할 수 있다. 그러므로 港灣運營管理者에게 負擔을 주지 않는 範圍內에서 施設의 維持機能 所謂 自體整備能力을 賦與하여야 하는 것이다. 이렇게 하므로써 港灣內에서의 施設 裝備 照明 通信 施設 附帶物의 整備은 이루어지고 日常業務를 圓滑히 遂行할 수 있다. 現在의 港灣法施行令에 依한 維持機能의 分掌은 바다로부터 埠頭까지의 施設物을 建設部가, 埠頭上의 施設物은 交通部에서 하는 式으로 限界를 割當한데 不遇하며 港灣 Terminal의 效率성에 着眼한 分掌은 아니었다. 前述한 修築行政 即 港灣建設機能의 港灣廳의 統合도 그러하거나와 良好한 狀態로 港灣을 維持하기 述한 機能도 全的으로 被支援要素에 移管하여 效率性 經濟성을 無視한 것이 되면 港灣廳自體는 效率的일지 모르나 國家全體의 建設體系에 跛行을 招來하고 政府組織上의 機能別組織의 效率성을 阻害하게 되는 것이다.

第4節 IBRD案

(24) 喜多村昌次郎, 「港灣管理運營의 諸問」, 題貿易實務ダイジェスト, 1968年 7月號

1971年 1月부터 1972年 10月까지 18個月間에 걸쳐 Lyon Associates Inc.에서 調査되어 大韓民國과 IBRD를 爲한 建議案中 港灣機構와 運營에 對한 中間報告書 內容은 다음과 같다.

① 副總理를 議長으로 하고 15人的 理事에 의해 獨立된 機關設置

② 理事會는 交通部, 建設部, 法務部, 農林部 및 內務部長官과 使用者團體 및 公共機關을 代表하는 8人的 民間人으로서 構成

③ 港灣廳의 執行權은 理事會의 政策指揮下에서 港灣廳長에게 賦與

④ 交通部長官 直屬下에 中央港灣廳 設置

⑤ 次官級의 廳長은 交通部長官의 政策指針內에서 廳에 行政指示

⑥ 釜山 仁川 長項/群山 墨湖/三陟 浦項/蔚山 馬山/鎮海 其他에 地方港灣廳을 設置

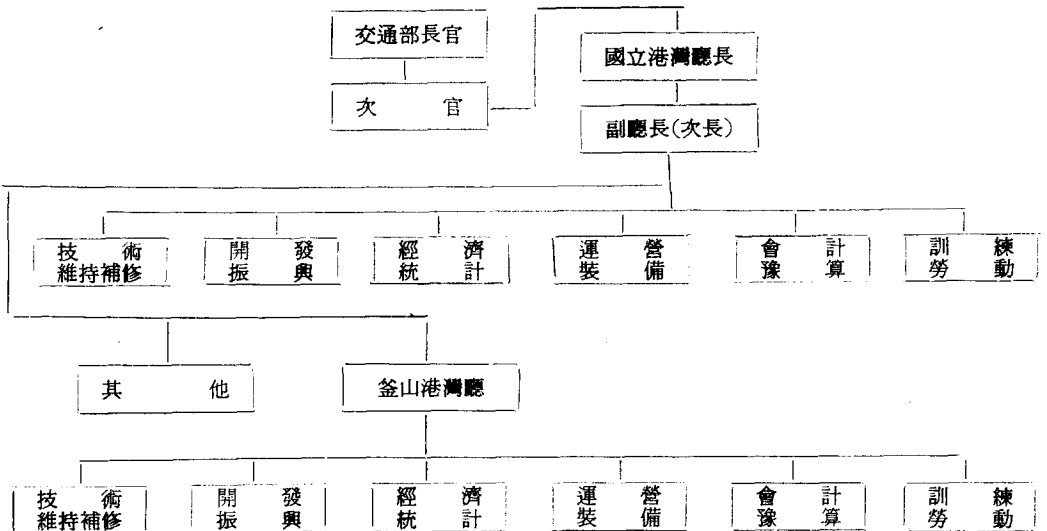
⑦ 地方 또는 都市의 모든 港灣은 港灣廳管轄에 둔다.

⑧ 其他

⑨ 어떠한 狀況에서도 C.I.Q中 어느 機能도 發揮할 수 없다. C.I.Q의 最大의 Service와 效果에 到達하기 爲하여 이를 뒷받침 할 수 있는 規定 必要

⑩ 稅關은 關稅의 目的上 貨物의 統制를 保留하는 反面 港灣廳은 港灣運營目的上 貨物을 統制

「圖表 7」 韓譯



※ 地方港灣廳은 大港灣 또는 群少港灣의 集團(群山, 長項)(墨湖, 三陟)을 管掌할 수 있다.

大韓民國과 IBRD를 爲한 港灣開發調查 工程報告書(1971.9.10) Lyon Associates Inc. p.18.

① 維持 및 全般的 補修를 緊急히 措置

② 手續節次의 簡素化

③ 港灣從事者에 對한 訓練緊要

以上の 建議案은 理事會 指揮下에서 港灣廳長이 執行하는 경우와 交通部長官下에 中央港灣廳을 두는 方案으로서 特徵은 다음과 같다.

① 港灣運送體系의 劃期的 大機構다.

② 理事會가 政策決定機關이다.

③ 理事會政策下에 港灣廳이 運營되든 交通部長官 指揮下에 運營되든 中央港灣廳 및 地方港灣廳組

織에는 變함이 없다.

④ 2個方案에 對한 選擇權은 韓國政府에 委任되고 있다.

⑤ 港灣修築機能과 運營管理가 一元化되어 港灣廳이 管掌한다.

⑥ C.I.Q機關이 除外되고 있다.

⑦ 訓練勞動을 強調하여 管掌하는 機關을 設置하며 開發振興 및 經濟統計를 두고 있다.

⑧ 港內治安團束, 消防등에 關한 것은 言及이 없다.

이렇게 그特徵을 살펴보면 港灣修築 및 運營管理란 港灣管理者로서만 存在하는 Port Authority의 性格을 表示한 것으로 納得이 가는 것이나 다음과 같은 問題點을 內包하고 있다.

① 他部處의 政策決定過程과 港灣運營 政策過程과의 關係

經濟關係는 總理權限의 委任에 따라 副總理兼 經濟企劃院長官이 經濟關係會議을 主宰하여 國務會議에 上呈하는 案件 및 國務會議에서 廻送되어 審議依頼하는 案件을 審議하는 裝置가 있어 經濟關係 및 이에 關聯되는 事項을 協調調整하고 있으며 國務會議을 거쳐 大統領이 決定하는 것으로 理事會를 設置하는 경우 二重的 裝置가 될 뿐만 아니라 港灣政策에 關한 限多數人에 依한 議決로서 決定하여야 하고 理事會政策決定下에서 港灣廳이 施行하므로 交通部長官은 監督官廳으로서 模糊한 立場에 있게 되는 것이다.

② 理事會의 性格은 現與件下에서는 不合理한 것이다. 利益團體 또는 使用者 代表를 參與시켜 充分한 意見을 反映시킨다 하나 唯獨 港灣政策만이 理事會에서 合議制로서 決定하는 것으로 韓國에서는 訴請審查委員會, 選舉管理委員會 등을 除外하고는 이러한 形態를 찾아 볼 수 없으며 向後 相當한 時日이 經過되지 않는 限 考慮할 수 없을 것이다. 設使 民間人 參與機關이 存在한다 하여도 單只 諮問에 應하거나 審議할 뿐이요 決定權限은 없는 것이다.

③ 交通體系內의 他下位體系間의 調整協調가 困難하다는 것이다. 前述한 바 港灣政策만이 理事會에서 決定한다하면 他體系間에 不均衡을 招來하여 順機能을 期待하기 보다는 逆機能의 作用이 더 클 것이다. 例를 들어 陸運, 航空, 鐵道, 海運은 經濟長官會議에서 또는 交通部長官이 決定, 하고 港灣政策만은 理事會에서 各各 다루어야 하는 結果를 가져오게 되는 것이며

④ 港灣指揮體系의 二元化로 混沌을 招來할 것이다. 交通部長官은 本原的으로 港灣에 對한 指示命令 및 監督權이 있으며 理事會는 政策決定機關으로서 監督權이 있으므로 二元的 體系라는 것이다. 또한 交通部本部의 機構의 變動이 없이 2個案中 어느 것을 採擇하여도 長官은 參謀機能의 微弱

으로 交通體系 全般에 亘한 開發振興, 物動量의 輸送體系別 配分, 優先 順位決定 調整, 運賃等 T.C.C (Traffic Control Center) 機能을 發揮하기 困難한 것이다. 鐵道管理擔當官은 鐵道廳과의 連絡官에 不過한 것과 같이 港灣關係도 同一한 現象을 惹起할 것이다.

⑤ 一元化에서 또는 長點은 機能別 政府組織의 效率性과 集中統制의 長點을 相殺할 危險이 있다. 國防과 建設이란 開發途上國家에 있어 가장 緊要한 이 課題는 바로 集中統制 乃至 管理에서 效率的으로 目標을 追求할 수 있는 것으로 建設部의 役割은 매우 重要하다.

國土開發, 道路 港灣 등 後進性을 克服하기 爲한 社會間接資本의 投資의 優先順位 決定 調整, 豫算 人力 研究施設 裝備의 統制運營의 集中管理에서 오는 利點을 無視한 港灣自體에만 力點을 둔 效率化란 人的, 物的, 財政的面的 分散과 浪費를 自招하는 結果를 免하지 못할 것이다.

⑥ 機構가 龐大하다는 것이다.

運營管理를 爲하여 現在 交通部 本部의 海運局內에 2個課, 地方海運局內의 港務係와 埠頭管理官 2個係가 擔當하고 있으며 建設部의 港灣施設局이 全國港灣의 開發修築 維持補修를 管掌하고 있는 것인 바 追加되는 業務量으로 볼때 1.2種 指定港灣管掌, 訓練勞動의 管理 및 經濟統計를 들 수 있는 바 交通部 外廳으로서의 中央港灣廳과 地方港灣廳 9~10個機關을 設置한다면 70名×10=700名의 人員, 豫算, 施設 및 裝備가 最少限 所要될 것으로 港灣自體만 생각 한다면 可能할지 모르나 他體系와의 關係 등 政府水準에서 判斷할 때 合理性을 發見하기 困難하다. 하물며 地方海運局을 그대로 두고 地方港灣廳을 設置할 경우는 말할 나위도 없다. 同報告書에서도 指摘한 바와 같이 1986年까지의 韓國全體의 貨物推定量은 現港灣施設로 勘當할 수 있으며 問題는 港灣管理의 合理化 效率化라 하겠다.

⑦ 經濟統計의 必要性은 認定되나 果然 中央에 局을 地方港灣廳에 課水準의 補助機關을 設置할 程度인가 하는 것은 檢討의 餘地가 있는 것이다. 統計行政에 關하여 全般的인 것은 經濟企劃院에서, 各體系別統計는 各部에서 綜合될 것이다.

⑧ 訓練勞動管理는 將來를 對備한 훌륭한 着想
이나 機構의 肥大함은 前述한 바와 같다.

第五章 結 論

第1節 各方案의 要約

港灣行政을 改善하기 爲한 具體的인 方案으로 考慮할 수 있는 것은 前章에서 言及한 無任所長官室案, IBRD案을 들 수 있으나 이 方案을 比較檢討하기 前에 論及하여야 할 것은 첫째 自治的 Port Authority로서의 形態다. 이 案은 巷間이나 行政實務者中에서 折衷의 準公營制로 하는 것이 合理的인 것으로 學論하고 있으나 筆者는 意見을 달리 한다. 그것은 公共性을 強要하는 나머지 港灣收益으로 自立할 수 없는데서 不可能한 것이며 公共性을 強調하는 것은 經濟計劃과 貿易增大政策 國家全體의 國土開發計劃에 依한 交通政策의 一環으로 港灣이 占하는 比重이 크기 때문에 그런 것이다. 財政的 獨立이 不可能하면 政治的 獨立이 不可能하고 그럴 경우 흔히 볼 수 있는 公社制度의 失敗에서 敎訓을 받을 수 있는 것과 같이 그 效果를 期待할 수 없기 때문이다. 어떤 管理形態이던 港灣管理에 企業性을 考慮하지 않으면 안되는 것이나 前述한 理由와 더불어 國防問題, 經濟發展의 緊要性을 考慮하여 自治的 Port Authority로의 轉換은 時機尙 早라 하겠다.

둘째로 釜山市로 移管하는 形態다, 이 形態는 外國에서 많이 볼 수 있는 形態이며 特히 代表的인 것이 Hamburg이다. 이 都市는 Hamburg港과 더불어 隆盛하였던 것이다.⁽²⁵⁾ 地方自治團體에 依하여 管理하는 것은 港灣과 그 地域과의 密接한 不可分의 關係에 있기 때문이다. 그러나 이것은 地方自治制度가 充分히 發達되고 住民의 自治意識이 旺盛하여 財政이 充實할 때 所期의 目的을 達成할 수 있는 것이며 우리나라와 같이 地方自治制度가 發達되지 못하고 住民自治意識이 稀薄하여 貧弱한 財政으로 國庫補助에 依存하는 實情下에서는⁽²⁶⁾ 期待하기 困難하며 交通通信의 發達로 廣域行政으

로서 中央集權化 傾向이 있고⁽²⁷⁾ 安保와 經濟建設의 緊要性은 地域的 開發보다 優先하므로 現時點에 서는 考慮할 수 없는 方案이다.

그러므로 다음의 3個方案으로 壓縮된다. 卽 ① 全國港灣體制를 一元的으로 解決하는 中央行政體制의 確立과 大港灣에 港灣廳을 新設하는 方案 (IBRD案) ② 中央行政機構의 改編없이 港灣問題를 解決하는 地方港灣廳 設置案 (無任所長官室案) ③ 中央行政機構 및 地方海運局의 現機構의 部分的 改編과 補填으로 解決하는 方案(筆者의案)이다.

① 方案의 長短點은 다음과 같다.

가 港灣修築管理 및 運營管理를 一元化하여 全國港灣을 統轄할 수 있는 強力한 體系를 確立할 수 있다.

㉑ 綜合開發計劃을 繼續的으로 推進可能하다.

㉒ 訓練과 勞動의 管理로 港灣運營을 合理化할 수 있다.

㉓ 開發과 運營을 가장 合理的 效率的으로 할 수 있다.

短點

㉔ 가장 老大한 機構임으로 莫大한 豫算과 人員 施設 裝備가 所要되며 政府機構縮少 簡素化에 逆行한다.

㉕ 機能別 部省組織에서 오는 集中管理統制의 長點을 相殺한다.

㉖ 港灣開發持維補修에 따른 豫算 人員 裝備의 浪費를 招來한다.

㉗ 指揮監督의 二元化體系 및 交通部 長官의 補助機關이 없으므로 交通의 諸體系間에 均衡 및 調整의 不合理을 招來한다.

㉘ 秩序持維 및 安全에 對한 對策이 없다.

㉙ 通關關聯行政機關間의 諸問題點을 解決하지 못하고 있다.

② 方案의 長短點은 다음과 같다.

長點

㉚ 港灣修築運營管理를 一元化하고 通關關聯行政機關 및 秩序持維와 安全에 對한 機能을 統合

(25) 港灣產業研究會編, 「輸送革新と 港灣產業」, 日本, 昭和45年, pp. 257-288

(26) 崔杜烈, 「港灣管理行政에 關한 研究」, (서울大學校行政大學院 碩士論文), 서울, 1966. p. 109.

(27) 平凡社, 政治學辭典, 日本, 昭和35年, p. 899.

함으로써 港灣自體의 強力한 指揮體系를 確立할 수 있다.

- ㉔ 港灣統制가 잘 이루어질 수 있다.
- ㉕ ①案보다 豫算 人員이 節約될 수 있다.

短點

㉖ 港灣管理 및 關聯行政機關의 統合은 各己 專門的 技術 및 異質的 分野이므로 實效를 거둘 수 없으며 集合體에 不週하다.

㉗ 中央行政機關의 改編없이 地方港의 一線機關 統合하므로 協調를 期하기 困難하다.

㉘ 機能別 集中統制管理의 長點을 相殺함으로써 國家水準에서는 非效率과 非經濟的이다.

㉙ 統合된 強力한 港灣廳은 他港灣에도 波及되며 法的 制約이 隨伴된다.

㉚ 交通部本部의 現行機關로서의 港灣關係補助機關은 微弱하여 業務를 遂行하기 困難하다.

㉛ 方案의 內容은 다음과 같은 것을 包含한다.

㉜ 交通部本部에 港灣局을 設置하여 建設機能을 除外한 維持 補修機能을 建設部로부터 大幅移管받아 現存 機能과 統合한다.

㉝ 現地方海運局的 港灣關係補助機關을 追加된 業務遂行을 爲하여 填補強化한다.

㉞ 港灣警察權을 埠頭管理者에게 賦與하며 若干의 人員을 增加시킨다.

㉟ 通關關聯行政機關의 代理者 및 埠頭管理者의 代理者로서 構成되는 港灣合同勤務班을 運營한다.

㊱ 合同勤務班은 合同民願들과 合同乘船班을 運營하되 同一廳舍를 使用한다.

㊲ 稅關長은 協調調整 및 服務上의 一般的 指揮監督權을 가진다.

㊳ C.I.Q.以外的 情報機關은 特別한 境遇에 限하여 合同勤務班長의 許可를 얻어 乘船할 수 있도록 한다.

㊴ 特別會計制度로 轉換한다.

이案에 對한 長短點은 다음과 같다.

長點

㉖ 現條件下에서 港灣建設機能을 그대로 建設部에 存續시킴으로써 國土開發 및 社會間接資本의 配分에 있어 效率을 期할 수 있으며 維持 補修機能을 交通部에 負擔이 되지 않는 範圍內에서 大幅移管함으로써 運營管理者로서 恒常良好한 狀態로 維持可能하며 運營의 效率과 生産性을 提高할 수 있다.

㉗ 港灣局을 設置함으로써 ①, ②案보다 豫算 人員 및 機關가 越等하게 작으며 他交通體系와 緊密한 協調, 調整이 可能하며 均衡을 維持할 수 있다.

㉘ 港灣關聯行政의 統合에서 오는 短點을 補填하고 協調體制를 確立할 수 있으며 利用者에게 便利를 圖謀할 수 있다.

㉙ 法的制約 및 他部處와의 軋轢을 最少限으로 할 수 있다.

㉚ 港灣警察權을 가진으로써 港長機能을 圓滑히 遂行할 수 있으며 港內秩序 및 安全을 圖謀할 수 있다.

短點

㉛ 港灣의 修築 運營管理를 一元化하는 것보다 港灣目的達成의 次元에서는 弱하다는 것.

㉜ ① ②案보다 機關 豫算 人員이 적은 規模이므로 相對的으로 弱하다.

㉝ ②案의 港灣警察 機關을 設置하여 消防 稅關監視機能, 一般警察權까지 統合하는 것보다 港灣秩序維持의 自體 目的達成 次元에서 弱하다.

以上 問題解決을 爲한 3個方案의 長短點을 比較檢討하였으나 各方案이 基本的으로 考慮하여야 할 條件의 充足度를 보면 다음 表 14와 같다.

[表 14] 港灣行政改善 各方案의 充足度比較

改 編 案	管理主體確立	中 央 協 調	港 灣 統 制	綜 合 開 發	企業性	秩序 및 安定	豫 算 人 員	能 率	利用者 便利	法的 制約	全 體 系 能 力 完 善
1. 全國港灣을 一元的으로 解決國 立中央港灣廳	○	○	△	◎	○	△	△	△	◎	△	○

2. 地方港灣廳 (釜山)	◎	△	◎	○	○	◎	○	○	◎	○	△	△
3. 現機構下에서 部分的 調整補強	○	◎	○	○	○	○	◎	◎	○	◎	◎	◎

凡例 ◎ 가장 滿足하게 充足

○ 充足

△ 어느程度充足

第2節 港灣行政의 改善策

現實的으로 中央政府組織에 큰 變動을 주지 않는 範圍內에서 最少限의 豫算과 人員으로써 諸問題를 解決하고 近代化에 適應하고 誘導할 改善策으로서 第3方案을 建議하며 다음과 같은 內容을 包含하여야 할 것이다.

① 交通部本部에 港灣局을 新設

② 維持補修機能을 大幅交通部로 移管하되 建設部에서의 集中管理效用을 相殺시키지 않는 範圍內에서 하여야 한다. 이 問題는 修築行政自體보다도 運營者가 日常業務에 支障이 없도록 良好한 狀態로 維持하게 하고 集中管理效用을 繼續 維持하기爲한 것이다.

③ 海運局內의 港灣關係業務를 港灣局에 吸收補強한다.

④ 地方海運局內 港灣關係機能을 補強하여 追加되는 業務를 遂行하도록 한다.

⑤ 港灣施設의 維持補修機能을 大幅移管받아 遂行토록 한다.

⑥ 港灣警察權을 賦與하여 港內交通秩序維持機能을 遂行하도록 한다.

⑦ C.I.Q關聯行政機關 및 埠頭管理官의 代理者들로 構成된 合同勤務班을 稅關長이 運營한다.

⑧ 合同勤務班은 釜山稅關構內에 位置하고 民

願書類의 迅速處理를 爲한 合同民願홀과 C.I.Q의 合同乘船班으로 編成한다.

⑨ 合同勤務班의 指揮는 稅關長이 하며 關聯行政機關의 協調와 服務上의 一般의 指揮監督權을 賦與한다.

⑩ 建設部는 港灣建設機能을 遂行하고 維持補修機能中 極히 統制를 要하는 事項만을 管掌한다.

⑪ 港內의 火災 其他 豫期치 않은 事故 및 事犯이 發生할 時는 消防署 稅關, 地方海運局은 相互 協調應援하여야 할 것이다.

⑫ C.I.Q以外的 機關이 乘船을 必要로 할 時는 合同勤務班長의 事前 承認을 한 것에 限함으로써 諸弊端을 減少시킬 것이다.

이러한 改善策의 施行을 爲한 具體的 措置事項은 交通部 港灣局 新設 및 地方海運局의 機能補強에 따른 措置事項과 둘째로 C.I.Q關聯行政機關 및 埠頭管理官 代理者로 構成된 合同勤務班에 關한 것으로 大別할 수 있는 바 前者는 關係法令의 改正 機構擴張에 따르는 人員 및 豫算의 確保, 企業 運營體制로의 轉換을 爲한 準備作業과 部處間의 協調등이 繼續되어야 할 것이며 後者는 政府組織法 第3條 2項(1)에 依하여 財務部長官에게 關係部處長官은 이에 必要한 服務上의 指揮監督權을 委託하여 進行管理를 할 수 있도록 하여야 할 것이다.