濟州港運營의 基本計劃 및 合理化方案 硏究

高 仁 哲*

目 次

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 港灣開發의 特徵과 所要財源의 調達方案
Ⅲ. 濟州港의 運營現況 分析
Ⅳ. 濟州港開發의 實態 및 合理化方案
Ⅴ. 結 論 - 2000年代의 濟州港의 開發方向

Ⅰ. 序 論

1. 硏究의 背景과 目的

賦存資源이 貧弱한 우리 나라는 對外指向的인 經濟開發政策을 통해 高度의 經濟成長을 實現해 왔으며 이에 따른 物動量의 99% 以上이 港灣을 通한 海上運送에 의존함으로써 우리 나라 全體 港灣의 貨物處理 實績은 1980-90年 사이에 年平均 10.1%의 增加率을 보여 1990年 現在 沿岸貨物 1億 2,600萬톤을 포함한 總 3億 4,600萬톤에 이르렀다. 이 中 우리 나라 輸出貨物의 80% 以上(金額基準)을 차지하고 있는 컨테이너 貨物實績은 지난 10年間 3.5倍가 伸張하였으며 앞으로도 그 需要가 크게 增加할 展望이다. 따라서 지난 30年間 우리 나라의 港灣은 經濟成長에 重要한 촉매역할을 수행해 온 戰略的 社會間接資本이다.

우리 나라 港灣施設의 開發推移를 살펴보면 1967年 '港灣法'이 制定되기 까지는 港灣施設의 補修 및 維持에 급급하였으나 이후 中央政府의 組織的인 港灣管掌에 의하여 港灣開發에 박차가 가해졌다. 1970年代에 들어서서 輸出貨物의 增大에 부응하여 仁川港, 釜山港 等 主要港에 대한 集中的 投資로 港灣施設의 擴充이 활발히 이루어졌으나 船舶

* 碩士學位課程 一般行政專攻 5學期

의 大型化, 專用船化에 따라 港灣施設의 現代化가 크게 진전되었다.

그러나 1980年代의 高度成長期間 동안 우리 나라는 生産의 效率化를 支援하기 위한 港灣施設의 量的 擴充의 要請에 제대로 부응하지 못함으로써 1980年代 末期부터 港灣施設의 절대적 不足으로 인해 主要港에서 滯船·滯貨 現象이 갈수록 심화되고 있어 國民經濟에 커다란 隘路要因으로 作用하고 있다. 이러한 여건이 지속된다면 輸出入貨物 價格의 上昇은 물론 貨物의 適期供給이 不可能하여 우리 企業의 對外競爭力을 弱化시킴으로써 원활한 經濟發展에 큰 차질을 초래할 것이 분명하다. 따라서 이를 改善하기 위해 必要한 施設投資는 우리 經濟가 當面한 가장 重要한 課題 中의 하나이다.

最近 政府에서도 이러한 危機狀況을 認識하고 港灣施設 投資의 擴大를 計劃하고 있으나 엄청나게 所要되는 投資財源을 國家財政에만 의존하는 데는 이미 限界에 달하고 있으므로 過去의 開發形態를 새로이 檢討해야 할 시점에 와 있다고 하겠다.

濟州의 경우 海運港灣廳에서 直接 開發하고 있는 港灣으로는 貿易港인 濟州港과 西歸浦港 그리고 沿岸港인 翰林港, 城山浦港, 和順港 等 5個에 이르며[1] 貿易港은 海運港灣廳에서 管理運營까지도 맡고 있으나 沿岸港은 市·郡에서 管理運營하고 있다.[2] 그러나 위에서 言及한 5個의 濟州地域港灣은 우리 나라 全體의 港灣, 특히 大規模의 港灣들과는 規模나 開發目的, 國家 또는 地域經濟에 미치는 效果 等 여러 가지 面에서 크게 다르다고 볼 수 있다.

濟州道는 망망대해 太平洋 한가운데 떠 있는 섬으로서 척박스런 博土위에서 가난한 삶을 일궈왔던 우리네 先人들은 험한 바다를 갈며 보다 넓고 可能의 門이 열리는 未知의 世界에서 큰뜻을 實現해 보기 위하여 港灣을 通한 連陸의 숙원이 他地方 보다 크게 나타났다고 볼 수 있다. 따라서 濟州에서의 港灣의 役割은 國家經濟發展이나 國際競爭力 提高의 次元을 떠나 地域住民의 삶 그 自體라고 감히 말할 수 있다.

그러나 이러한 港灣을 造成하는 데에는 막대한 豫算이 所要되고 國家가 直接 港灣開發을 擔當하고 있기 때문에 濟州地域의 與件上 開發順位가 他地에 밀려 開發이 늦어져 왔다. 아울러 濟州道民들의 큰 關心속에 進行되고 있는 濟州道綜合開發計劃에도 港灣

---

1) 항만법 제2조 제2호 및 동법시행령 제2조에 의거 무역항 27개, 연안항 21개가 지정되어 있다.
2) 항만법 제71조 및 동법시행령 제43조에 의거 연안항에 관한 업무 중 항만공사 시행허가, 예선업허가 등 일부를 제외하고는 항만의 관리 및 운영에 관한 업무의 대부분이 시·도지사에게 위임되어 있다.

開發分野의 內容이 中央政府에서 旣 樹立된 計劃을 나열한 水準에 머물고 있어 이에 대한 再檢討가 必要하다는 認識下에 여기서는 港灣의 特性과 港灣開發의 特徵 및 所要財源의 調達方案 等에 대하여 간단히 소개하고 이어서 濟州地域 5個港灣中에서 濟州港을 中心으로 이의 特性과 現況, 港灣運營의 實態와 이에 따른 合理化方案 等을 나름대로 간략하게 소개하고자 한다.

2. 港灣의 特性

一般的으로 港灣(Port 또는 Harbor)[3]은 海上과 陸地간의 結節點으로서 海上交易, 海上旅客 및 觀光, 漁業 等의 相互作用이 원활히 이루어질 수 있도록 貿易處理施設, 乘客施設, 其他 特別한 施設 等 일련의 物的 施設이 갖추어진 組織 또는 運營體로 定義되고 있다. 우리 나라 港灣法 第2條에서도 港灣을 '船舶의 出入, 사람이 船舶을 타고 내리거나 貨物을 船舶에 싣고 내릴 수 있는 施設이 구비된 것'으로 定義하고 있어 港灣을 施設群으로 認識하고 있다.

對外指向的인 經濟開發政策을 通해 그간 高度의 經濟成長을 實現해 온 우리 나라에 있어서는 港灣이 財貨와 人間의 場所的 移動이라는 效用을 創出하는 場으로서, 특히 貨物運送에 따르는 時間的, 空間的 費用의 最小化를 도모하기 위한 관점에서 港灣의 存在性이 파악되어 왔다.

가. 港灣의 經濟的 特性

港灣의 施設과 裝備 및 人力을 動員하여 海上運送과 陸上運送의 연결점에서 貨物의 흐름에 따르는 時間的, 空間的 거리를 克服하기 위한 運送서비스를 提供한다는 관점에서 하나의 서비스 産業으로 간주될 수 있다.

港灣이 提供하는 施設 서비스를 財貨로 볼 때 이들의 經濟的 特性으로서는 一般消費

---

3) Port와 Harbor는 동일어는 아니다. Port는 同種의 해상운송수단 혹은 異種 운송수단간에 화물과 여객의 교류가 일어나는 장소로서 여러개의 터미널로 구성되어 있다. 반면에 Harbor는 운송활동이 원활히 이루어질 수 있도록 바람, 조류, 파도로 부터의 장애를 최소화하기 위해 자연적, 인공적 또는 두 가지 모두에 보호된 장소를 의미한다. Port는 하나 이상의 harbor에 걸쳐 있을 수 있으며, 어떤 Harbor는 여러개의 Port를 포함하고 있다. 예를 들어 일본의 동경만(harbor)은 요코하마항, 동경항, 치바항 등의 여러 Port를 포함하고 있으며 미국의 New York/Now Jersey Port는 Lower Bay, Upper Bay, 일부 Hudson江, East江, Harie江, 일부 Long Island Sound 등의 여러 수역으로 구성되어 있다.

財와는 달리 公共財라는 점, 規模의 經濟 및 埋沒費用(Sunk Cost)이 存在하고 地域的인 獨占을 어느 程度 享有할 수 있으나 隣近 港灣과의 競爭可能性을 排除할 수 없다는 점 등을 들 수 있다. 規模의 經濟와 埋沒費用의 存在는 新規 港灣의 開發投資에 危險要素로 作用하게 되어 旣存 港灣의 獨占的 地位를 提供하게 된다.

나. 港灣經濟와 地域經濟

港灣經濟는 地域經濟의 一部分을 이루고 있으며, 地域經濟와는 不可分의 關係를 維持하면서 끊임없이 相互作用을 해 나가고 있다. 港灣은 一定한 領域을 所有하고 있으나, 港灣內에서의 獨自的인 活動은 있을 수 없다. 다만, 港灣經濟는 中央政府의 海運政策이나 港灣政策에 따라 다소 달라질 수 있는 소지를 갖고 있고, 船舶을 通하여 外國과의 交易이 이루어지게 되는 것이므로 순수한 意味에서의 地域經濟와는 다른 特殊性이 認定될 따름이다.

一般的으로 輸出入商品價格의 6~7%가 港灣에서 發生되는 費用이라고 한다. 港灣에서 發生되는 費用의 대부분은 地域經濟에 기여하게 되고 地域經濟의 産業活動을 通한 各種 商品이 港灣을 利用하여 輸出入되는 것이므로 港灣과 地域經濟는 相互 密接한 關係를 維持하게 되는 것이다.

Ⅱ. 港灣開發의 特徵과 所要財源의 調達方案

1. 港灣開發의 特徵

우리 나라 港灣開發의 特徵을 살펴 보면 다음과 같이 크게 4가지로 分類할 수 있다.

첫째, 國家가 港灣을 開發·管理하고 있다는 점이다. 우리 나라 主要 港灣의 開發主體는 地方自治團體가 아니라 中央機關인 海運港灣廳으로서 海運港灣廳은 港灣整備에 필요한 資金을 一般會計로부터 調達하고 있다. 이와 같이 港灣을 國家資金으로 더구나 國家가 直接 投資하고 있다는 점이 우리 나라의 港灣開發에 있어서 가장 두드러진 特徵이다. 우리 나라의 港灣開發이 國家主導下에 진행되게 된 것은 i) 工業化를 급속히 추진하는 과정에서 基盤施設의 不足이 애로사항으로 작용하고 있었기 때문에, 國家 스스로

意識的으로 港灣開發에 착수하지 않을 수 없었다는 점, ii) 民間이 港灣을 投資·開發할 수 있을 정도로 民間資本의 축적이나 기술 및 인적자원이 풍부하지 않았다는 점, iii) 公有水面은 國土의 一部이며, 公有水面을 매립하여 港灣을 開發·管理하는 者는 民間이 아닌 國家라고 하는 사고방식이 강하게 남아있다는 점 등을 지적할 수 있다.

둘째, 港灣投資 및 開發이 國家의 經濟開發計劃과 보조를 맞추어 計劃的으로 施行되고 있다는 점이다. 우리 나라에는 港灣이 地域社會나 當該 港灣都市의 經濟活動과 밀접히 연계되어 있다기 보다는 오히려 國家의 經濟計劃과 높은 相關關係를 가지며 整備되어 왔다. 즉 우리 나라의 港灣開發은 輸出入 貨物의 원활한 처리를 위해 필수불가결한 것으로 간주되어 왔다. 다시 말해서 港灣이 지속적인 貿易伸張을 위한 基盤施設로서 造成되어, 基幹産業의 支援施設로서 擴充되어 왔음과 동시에 地域의 均衡的인 開發을 促進시키기 위한 基本方向下에서 開發이 이루어져 왔다고 할 수 있다.

셋째, 터미널 및 産業活動을 위한 空間으로서의 港灣이 開發되어 왔다는 점이다. 우리 나라는 地政學的 條件上 貿易을 海上運送에 依存하지 않으면 안되는 狀況이기 때문에 원활한 貨物의 흐름을 促進하기 위한 터미널의 開發은 必須不可缺한 課題이다. 그리하여 터미널로서의 港灣이 적극적으로 開發되어 왔다.

넷째, 港灣投資時에는 投資費用의 回收가 強調되고 있다는 점이다. 港灣投資의 結果가 어떠한 상황인지를 確認하기 위하여 企業會計方法으로 計算한 1984年 이후의 海運港灣廳의 經營成果를 나타낸 것이 〈표 Ⅱ-1〉이다.

〈표 Ⅱ-1〉 海運港灣廳의 經營成果

(단위 : 백만원)

연 도	영업비용	영업외 비용	특별손실	영업수익	영업외 수익	특별이익	당기순이익
1984	44,379	8,844	222	83,656	2,675	-	32,866
1985	48,172	35,232	890	90,795	2,765	7	9,272
1986	49,751	42,584	1,089	100,659	8,169	17	15,421
1987	56,112	42,525	2,549	123,640	6,828	78	29,360
1988	60,531	22,813	3,157	120,090	43,172	243	163,505
1989	67,533	22,558	5,783	132,432	19,276	1,438	55,835
1990	77,864	45,070	873	136,186	10,138	91	22,607
1991	91,205	33,856	2,097	136,774	13,157	328	23,101
1992	111,763	48,328	1,194	138,488	18,026	151	△4,621

자료 : 해운항만청, 「기업회계 결산보고서」 각 년도에 의함.

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

그러면, 港灣財政이 黑字를 示顯하고 있는 原因은 어디에 기인하는 것일까. 그것은 成果指向的인 結果 發生한 것이라기 보다는 借款 等 外部資金에 의해 많은 港灣投資가 이루어지고 있기 때문이라고 여겨진다. 즉, 外部借入의 경우는 元金과 利子를 支拂하지 않으면 안되는 이를 위해서는 原價를 回收할 수 있을 程度의 港灣料金의 設定이 必要하다. 또한, 元金과 利子의 回收可能性이 없는 경우 外部資金의 調達이 용이하지 않을 뿐만 아니라 資金提供處가 黑字經營을 要求하고 있기도 하다. 우리 나라의 港灣投資는 外部資金에 依存하는 비율이 높기 때문에 原價에 의한 港灣料金의 設定이 불가피하며, 그 結果 港灣財政의 黑字가 發生하고 있는 것이다.

2. 港灣開發 및 投資上의 問題點

가. 港灣機能과 都市機能의 不調和

우리 나라에서는 公共의 利害에 밀접한 關係가 있는 '指定港灣'은 海運港灣廳이 開發·管理하고 있는 까닭에 港灣開發計劃樹立時 港灣施設의 配置計劃에 重點이 주어진 나머지 當該 港灣都市의 都市計劃과 相互 協議·調整이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 이러한 結果 港灣이 都市의 원활한 生活活動에 도움을 주지 못하고 있으며, 港灣空間과 都市空間의 非效率的인 연계로 인한 都市交通環境의 惡化와 都市成長의 沮害 等 經濟的·社會的 逆機能이 發生하고 있다. 이와 같은 問題點의 原因을 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 都市行政은 地方自治團體가 港灣行政은 海運港灣廳이 각각 主管하고 있어 港灣行政과 都市行政이 分離된 데 기인한다고 하겠다. 둘째, 港灣은 國家的인 次元에서 計劃·整備되고 있기 때문에 당해 都市와의 機能的 連繫가 거의 무시되어 왔으며, 그 結果 港灣의 開發效果가 당해 港灣都市와 港灣의 一次 背後地 次元이 아니라 國家的 次元에 있다는 認識이 증대함에 따라 港灣都市와 地域經濟의 상당 부분이 港灣 및 港灣關聯産業과 關聯되어 있음에도 불구하고 港灣의 逆機能만이 부각되어 港灣에 대한 反撥의 목소리가 커지고 있는 것이다.

나. 部門間 有機的 投資의 缺如

從來의 港灣投資에는 長期的이고 一貫性 있는 港灣開發計劃의 樹立이 缺如된 結果 必要한 施設確保가 政府豫算 配定上 優先順位에서 뒤쳐져 需要에 앞선 港灣開發이 이루어지지 못했다. 즉, 港灣開發 및 投資가 中央政府의 豫算에 의한 行政事業의 일환으로 遂行되어 왔으며, 投資時 全國港灣施設의 長期基本構想을 바탕으로 한 開發槪念이 設定되어 있었던 것도 아니다. 그 結果 港灣開發計劃은 그때 그때의 必要에 따라 樹立되고 그 또한 제대로 施行되지 못한 경우도 허다하였다.

또한 港灣開發도 背後連繫 運送計劃과 一體가 되어 시스템적으로 이루어지지 못하여 貨物運送에 따르는 時間 및 費用이 엄청나게 增加하여 國家 全體的으로 投資의 效率性을 크게 沮害하였다. 이는 關聯機關別로 個別的으로 自體的인 優先順位에 따라 道路, 鐵道 等 附隨工事가 施行된 까닭에 適時開發이 이루어지지 못한 데 기인한다고 하겠다.

3. 所要財源의 調達方案

海運港灣廳의 推定에 의하면 2001년까지 計劃된 總 所要財源 6兆 5,382億원 中 海運港灣廳의 港灣收入, 造成된 土地의 賣却 및 各種 使用料와 負擔金 徵收 等에 의해 自體 調達이 可能한 財源은 2兆 5,884億원에 불과하여 3兆 9,498億원이 不足할 것으로 판단하고 있다.

이와 같이 不足財源의 調達을 위해서는 利用者 負擔原理 等에 의한 調達과 租稅에 의한 調達로 大別해 볼 수 있다. 前者의 方法으로는 우선 港灣서비스의 提供에 所要되는 合理的인 費用水準까지 港灣利用者들의 港灣施設使用料나 港灣荷役料率을 引上하든가 別途의 使用料를 징수하는 方案이 講究되어야 할 것이다. 社會的 機會費用에 根據한 料率體系는 短期的으로 旣存 施設 및 裝備의 效率的 使用을, 長期的으로는 投資財源의 效率的 分配를 促進시키는 機能을 遂行하게 된다.

한편 向後 우리 나라 港灣開發에 있어서는 利用者의 資本投資를 적극 장려하여 지금까지 주로 政府財政에 依存해 온 港灣投資를 政府·民間간의 役割을 分擔하는 投資方式으로 轉換해야 할 것이다. 지금까지의 港灣에 대한 民間參與는 政府와 民間간의 合理的인 投資範圍의 設定이나 명확한 基準 없이 이루어져 왔으나 앞으로는 費用分擔에 있어서

는 比率의 問題, 費用負擔方法의 問題, 負擔의 對象이 되는 港灣施設의 使用形態에 대하여 檢討가 되어야 할 것이다.

이러한 港灣開發 投資에서의 役割 分擔을 위하여 政府와 民間간의 投資對象 範圍를 設定하여 보면, 먼저 政府와 民間간의 役割分擔의 基準으로서 公共性과 投資者의 投資費 補塡可能性을 고려하여 公共性은 크나 投資費 補塡이 어려운 港灣基本施設 等은 政府가 投資를 하여야 할 것이며 港灣利用者와 直接 關聯이 있고 商業的 環境에 적합하여 投資費 補塡이 可能한 施設은 民間이 投資토록 하여 施設의 擴充을 기해야 할 것이다.

Ⅲ. 濟州港의 運營現況 分析

1. 濟州港의 沿革

濟州港은 옛 耽羅國 時代에 「健入浦」라 하여 일명 건들개라 불려져 왔고 以後 李朝時代인 1730年에는 山地港으로 指稱되어져 軍港으로 利用하였다. 언제부터 우리 나라 本土 및 外國과의 交流가 시작되었는지는 알 수 없으나 文獻上 記錄으로는 耽羅國의 高厚王이 新羅의 耽津(지금의 全南 江津)에 이르러 新羅王에게 入朝한 後 耽羅國의 關門인 건들개(健入浦=濟州港)로 歸國하여 百姓들의 歡迎을 받았다는 記錄이 있으며, 外國과의 交流始初는 記錄은 없으나 1928年 8月 濟州港 建築工事 때 突山에서 前漢時代의 漢鏡, 五鐵錢 等과 王莽 時代의 貨泉, 銅錢 等 金屬文化의 遺物이 多量 發掘된 事實이 있어 外國과의 交流는 이미 서기 15~20年 頃에 있었던 것으로 推定하고 있다.

濟州港은 濟州道의 北部 中央 沿岸에 자리잡고 있어 濟州道의 關門港이자 海上交通의 中心港으로 發展하여 1920年에는 朝鮮總督府令 第41號에 의거 指定港이 되었고 1927年 5月에 開港되었다.

2. 濟州港의 開發現況

濟州道는 總 252㎞의 海岸線을 갖고 있으면서도 火山島의 特徵的인 單調性 때문에 天然的인 良港이라고는 없다. 이러한 地理的 條件 때문에 濟州道가 大陸과 멀리 떨어져

바다에 의해 連結 될 수 밖에 없는 與件임에도 불구하고 開發을 막아 온 1次的 原因이었다. 따라서 1960年代에 政府에 의하여 港灣開發投資가 本格化 하기 以前까지는 前近代的 狀態를 벗어나지 못했다.

1960年代 以前 濟州港의 主要 開發歷史는 1735年에 金政牧使가 全道民을 賦役하게 하여 山地港(現 濟州港) 및 別刀港(現 禾北港)에 防波堤 80間과 內堤를 쌓으므로써 官에 의해 港灣이 建設되기도 이때가 처음이다. 또한 商船港으로서의 築造工事가 이루어지기 시작한 것은 1926年에 西北向에 의한 激浪을 막기 위해 延長 310m의 防波堤를 築造한 것이다. 이 工事는 豫算 30萬円(國庫 15萬円, 地方費 6萬円, 面費 69,100円, 寄附金 20,900円)을 計上 1926年 12月 16日 着工하여 1929年 3月 31日에 竣工하였는바, 實際 工事費는 總 26萬 3,958円 49錢(殘金中 18,020円 750錢은 國庫返納)으로 이것이 最初로 國庫에 의한 港灣工事가 이루어진 것으로 記錄되어 있다.

그러나 解放 以後 전혀 港灣開發이 이루어지지 않다가 1960年 以後 經濟開發5個年計劃이 施行되면서 港灣開發이 이루어지기 시작하였으나 아무래도 本格的인 港灣開發은 1978年 7月 13日 '濟州港綜合開發計劃'이 確定 發表되면서 부터 대대적인 開發이 展開되었다고 볼 수 있다. 이 計劃에 따르면 1979年 부터 1986年까지 當時 不變價格으로 4百22億원을 投入 同時接岸能力 15隻/20,000톤, 年間荷役能力 2百50萬톤과 1萬톤級 旅客船을 接岸할 수 있는 規模의 國際觀光港으로 開發한다는 內容이 담겨 있어 開發史에 일대 轉機를 마련하였다. 이러한 開發計劃은 第5共和國 出帆 直後 多少 修正되어 1986年까지 完了하기로 한 當初 計劃이 1996年으로 10年間이나 늦춰지기는 했으나 現在까지 이 計劃을 根幹으로 하여 꾸준한 港灣建設이 이루어지고 있다.

지금까지의 港灣開發成果를 보면 主要 施設規模는 1978年에는 岸壁 827m, 防波堤 1,513m, 物揚場 361m에 불과했던 것이 現在는 岸壁 1,712m, 防波堤 2,901m, 物揚場 479m로 港灣規模가 擴張되므로서 年間荷役能力이 1945年 光復 直後 20萬톤에서 1978年에는 763千톤에 불과하던 것이 現在는 1,361千톤으로 괄목할 成長을 보였고, 또한 接岸能力은 1978年에 5,000DWT級 1隻, 3,000DWT級 4隻, 1,000DWT級 1隻 等 總 6隻이 同時接岸할 수 있었으나 現在는 10,000DWT級 1隻, 5,000DWT級 2隻, 3,000DWT級 6隻, 1,000DWT級 4隻 1,000DWT級 以下 7隻 等 總 20隻이 同時 接岸할 수 있는 能力을 갖추고 있다. 總 投資金額으로는 1962年 부터 1978年까지 17年 동안에

걸쳐 約 40億원을 약간 上廻하는 정도의 小規模의 投資였으나 1979年 以後 부터 昨年까지는 總 63,548百萬원으로 획기적인 投資가 이루어졌다.

3. 旅客 및 貨物運送實績

濟州道의 海運輸送의 효시는 李朝時代인 高宗 27年(1890年)에 山地~釜山間 朝鮮郵便所屬 汽船이 就航하면서 부터인 것으로 推定되고 있으며, 近代的인 海上交通은 1913年 木浦航路에 宗身丸과 警報丸이 就航하고 釜山航路에는 1915年 창령환(400톤)이 就航함으로써 航路開設이 시작되면서 부터이다.

航路開設 當時에는 小規模의 낡은 動力船으로 한달에 2航次 정도를 運航했으나 氣象惡化時 잦은 運航中斷으로 交通手段으로써의 役割을 제대로 遂行하지 못하였다. 그러나 現在 濟州港을 起點으로 한 旅客輸送은 旣存 釜山, 木浦航路 中心에서 1980年代 莞島航路가 開設되었으며, 最近에는 珍島航路가 열려 現在 4個航路에 8隻의 大型카훼리船舶이 運航하고 잇다.

이러한 大量 旅客運送能力의 確保에도 불구하고 旅客輸送需要가 획기적으로 증가하지 않고 있는 바 이는 1980年代 以後 經濟成長에 따른 所得增大로 便利한 航空交通施設의 利用者가 增加하기 때문인 것으로 分析된다. 이같은 海運과 航空의 輸送實績을 比較해 보면 1980年代에는 비슷한 水準(海運 : 771千名, 航空 : 871千名)을 보였으나 昨年에는 海運이 770千名을 輸送하였고, 航空은 7,198千名을 輸送하여 海運과 航空의 輸送分擔比率이 10 : 90으로 大部分의 旅客을 航空이 分擔하고 있는 實情이다. 그러나 貨物인 경우 昨年에 海運은 4,242千톤을 輸送했으며 航空은 209千톤의 貨物을 輸送하는데 불과하여 96 : 4의 比率을 보이고 있어 貨物은 거의 대부분 海運分野에서 全擔하고 있다.

여기서 貨物輸送實績을 年度別로 소개하면 1970年에는 339千톤(入荷 311千톤, 出荷 28千톤)이었던 것이 1980年에는 1,335千톤(入荷 1,114千톤, 出荷 221千톤)이고, 1990年에는 5,070千톤(入荷 3,609千톤, 出荷 1,461千톤)이며, 또한 昨年에는 4,242千톤(入荷 3,078千톤, 出荷 1,164千톤)으로 빠른 增加趨勢를 나타내고 있는바, 이는 經濟成長에 따른 所得增大에 힘입어 濟州道民의 生必品 搬入量이 늘어나고 建築景氣의 好調에 힘입어 모래, 시멘트, 鐵鋼 等 建築資材 投入量이 크게 增加한 것으로 分析된다.

4. 港灣運營上의 問題點

가. 沿岸旅客埠頭의 狹小

제주항의 旅客埠頭는 第2埠頭 및 第6埠頭가 있는데, 第2埠頭는 沿岸旅客埠頭이며 第6埠頭는 國際旅客埠頭이다. 第2埠頭는 總延長 372m로서 4個船席이 있으며 濟州/釜山간 동양5, 6호, 카훼리퀸호, 濟州/木浦간 동양2호, 濟州/莞島간 한일1호, 濟州/木浦 및 濟州/珍島간 국제고속훼리, 동양3호 等 총 7척의 旅客船이 運航하고 있다. 또한 第6埠頭에는 濟州/莞島간 한일카훼리 2호가 運航中이다.

濟州港으로 就航하는 旅客船은 총 8척으로 연간 1천회 이상 왕복하고 있으나 沿岸旅客埠頭인 第2埠頭가 狹小하여 旅客船 全體를 수용하기 어려운 실정이다. 이에 따라 國際旅客埠頭인 第6埠頭 1個 船席에 沿岸旅客船(濟州/莞島간 한일카훼리 2호)을 接岸시키고 있으나 國際旅客船 및 遊覽船의 入港時期와 一致하여 國際觀光旅客船의 入港에 장애가 되는 경우가 많다. 向後 濟州/仁川, 濟州/麗水간 카훼리航路가 새로 開設되면 沿岸旅客埠頭施設의 不足은 가중될 것으로 보이고 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 연안여객선의 선석이용 현황

부 두 명	선석번호	길이(m)	이 용 선 박	비 고
제2부두 (여객부두)	21	120	○ 제주/부산간 동양5, 6호(2일 1왕복 교차운항, 주간 정박) ○ 제주/목포간 동양2호(1일 1왕복 야간정박)	선석유휴시간없음
	22	105	○ 제주/부산간 카훼리퀸호(2일 1왕복, 주간 정박) ○ 제주/완도간 한일카훼리1호(1일 1왕복 야간정박)	
	23	47	○ 제주/추자/목포간 쾌속선 투입예정	
	24	100	○ 제주/목포, 제주/진도간, 국제고속훼리 및 동양3호 교차운항(주·야간 정박)	
제6부두 (국제부두)	61	205	○ 제주/완도간 한일카훼리2호(1일 1왕복 야간정박) ○ 제주/인천간 카훼리(2척) 투입 예정	해경구난정(78m) 동시접안

자료 : 제주지방해운항만청

나. 官公船埠頭의 狹小

濟州港의 官公船埠頭인 第1埠頭는 總延長 329m이나 濟州道, 濟州大學, 北濟州郡, 海軍, 濟州稅關, 海警, 海運港灣廳 所屬船舶 等 20~30척의 船舶이 드나들고 있어 매우 혼잡한 실정이며, 昨年에 建造된 濟州大學校 實習船(990톤급)과 今年 10月에 建造豫定인 濟州道 漁業指導船(230톤급) 等이 추가될 경우 官公船埠頭의 혼잡도는 더욱 더 가중될 것으로 보인다. 또한 港內 퇴적물이 많이 쌓여 있어 水深이 얕기 때문에 官公船의 碇泊 및 入出港에 지장을 초래하고 있는 실정이다.

〈표 Ⅲ-2〉 제주항 관광선부두 이용현황

부 두 명	선석번호	길이(m)	이 용 선 박
제 1 부 두	11~12	75	해군
	13	80	해운항만청 등 5개 기관 15척
	14-15	100	해경정 8척
	16	74	항내운항선 및 기타

자료 : 제주지방해운항만청

다. 油類取扱埠頭의 不足

濟州地域은 觀光産業이 지속적인 성장세를 유지하고 있어 觀光所得 增加에 따라 生活便宜를 도모하려는 경향이 두드러지고 있고 농작물(감귤) 재배시 비닐하우스의 이용이 증가하고 있어 生活必需品의 消費增加와 더불어 油類消費가 대폭 增加하고 있다. 이에 따라 油類의 搬入量이 크게 늘어나고 있으며 油類를 저장하기 위한 油類貯藏團地가 최근에 造成되어 기존의 유공(주) 등 3個社가 利用하던 船席을 유공(주), 호남정유(주) 등 5個社가 共同使用하게 되어 부두혼잡이 가중되고 있다.

〈표 Ⅲ-3〉 제주항의 유류저장시설 확충

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

자료 : 제주지방해운항만청

라. 一部埠頭의 원활한 荷役作業 困難

濟州港 第5, 6埠頭의 경우 東防波堤가 未完工狀態에 있어 港內 靜穩維持가 어렵기 때문에 氣象惡化時 荷役作業이 어려운 형편이다. 뿐만 아니라 第5埠頭는 臨港倉庫가 없어 원활한 貨物處理가 어렵고, 第6埠頭는 카훼리旅客船의 接岸 및 컨테이너貨物(밀감) 取扱에 따른 車輛의 임시대기장이 狹小하여 혼잡한 실정이다. 또한 第5埠頭 및 第6埠頭는 野積場이 狹小하여 貨物의 保管 및 신속한 流通이 곤란한 상태이다.

〈표 Ⅲ-4〉 제주항 제5, 6부두 이용현황

부 두 명	길이(m)	접 안 능 력	주 요 취 급 화 물
제 5 부두	545	1천×1, 3천×1, 5천×1	모래, 무연탄, 감귤, 컨테이너, 잡화
제 6 부두	305	1천×1, 1만×1	자동화물, 잡화

자료 : 제주지방해운항만청

마. 港灣運送業體의 零細性

濟州港의 港灣關聯業體는 荷役業體 5個社, 港灣用役業(限定) 5個社, 船舶給油業 3個社 等 總 13個 業體가 運營되고 있다. 濟州港은 沿岸旅客船 및 沿岸小型貨物船이 주로 入出港 하고 있어 港灣運送業體들은 零細性을 탈피하지 못하고 있다. 특히 港灣運送附帶事業은 해당어체가 전무하거나 港灣用役業에서도 一部만 수행하고 있어 港灣內의 各種 役務서비스가 제대로 제공되지 못하고 있는 형편이다.

Ⅳ. 濟州港開發의 實態 및 合理化方案

위에서 우리 나라 港灣의 特性과 港灣開發의 特徵, 所要財源의 調達方案 等에 대하여 說明하였고, 濟州地域의 5個港灣 中 濟州道의 關門港인 濟州港의 現況, 與件, 問題點, 그리고 開發現況 等에 대하여 간단히 言及하였다. 濟州道의 地理的인 特性에 비추어 보아 濟州港의 重要度는 매우 크다고 말할 수 있다. 이에 따라서 豫算을 集中的으로 投資하여 획기적인 開發이 必要함에도 불구하고 여러가지 制約要因이 있어 開發이 지연

되고 있다.

아울러 地方自治團體인 濟州道에서도 비록 國家機關(海運港灣廳)이 開發을 擔當하고 있다고 방치할 것이 아니라 濟州道綜合開發計劃에 濟州港을 획기적으로 開發할 수 있는 方案을 提示해야 하며, 이에 따라 豫算을 確保할 수 있는 方案도 아울러 講究해야 할 것이다.

앞에서 濟州港運營上의 問題點들을 몇가지 언급했다. 즉, 沿岸旅客船埠頭와 官公船埠頭, 油類取扱埠頭 等이 크게 不足하고 아울러 附帶施設들이 크게 不足하여 發生되는 問題들이다. 이들은 결국 港灣施設의 擴充이 지연되고 있음으로 인하여 발생되는 것으로서 이의 改善을 위하여는 結果的으로 港灣開發이 획기적으로 이루어져야 한다고 볼 수 있다. 따라서 여기서는 먼저 濟州港의 旣存 施設에 대한 整備計劃에 대하여 간단히 言及하고 이어서 濟州港開發의 問題點과 이에 대한 改善 또는 合理化方案을 提示하고자 한다. 그리고 結論에 가서 濟州港의 2000年代의 청사진을 나름대로 提示하고자 한다.

1. 旣存 港灣施設의 整備計劃

旣 樹立된 濟州港의 基本開發計劃은 거의 完工段階에 이르렀으나 經濟社會의 發展과 더불어 船舶의 增加現象과 大型化 趨勢가 뚜렷하여짐에 따라 現時點에서 이에 對處할 수 있는 港灣開發計劃의 修正 또는 整備計劃樹立의 必要性이 대두됨으로써 이에 대한 再檢討가 이루어져야 할 것이다.

여기서 濟州港의 效率的인 港灣機能을 確保하고 多目的 港灣으로서의 機能을 遂行하기 위하여는 다음과 같이 旣存 港灣施設에 대한 整備가 이루어져야 할 것이다.

가. 港入口 幅員의 檢討

旣存 港灣開發計劃上의 內容대로 濟州港 西防波堤와 東防波堤施設이 完工될 경우 港入口 幅의 狹小로 船舶의 入出港時 安全運航에 支障이 招來될 우려가 있으며, 港入口의 幅員을 擴幅할 경우 港內 靜穩維持에 問題가 될 우려가 있으므로 이에 대한 細密한 檢討가 必要하다. 이에는 港灣運營의 效率性이 檢討되어야 하는데 i) 船舶入出港의 容易性, ii) 港內 靜穩度 및 港灣荷役의 容易性, iii) 施工性 및 投資費 等의 檢討가 반드

시 包含되어야 한다.

나. 漁船 專用出入口 및 港分區 設定

小型漁船의 入出港 動船이 길고(약 2㎞) 港入口部가 狹小하며 船舶入出港이 頻繁하여 小型船의 入出港이 不便할 뿐만 아니라, 入出港時 海難事故의 危險도 따르므로 小型漁船의 專用出入口를 別途로 設置하고 아울러 漁港과 商港을 區分하는 港分區의 設定이 바람직하다. 특히 濟州港 西埠頭(漁船專用埠頭)인 경우 海水의 交流가 적어 심하게 汚染되어 있으므로 이의 是正을 위하여도 港入口를 別途로 設置하는 것이 바람직하다.

2. 濟州港開發의 問題點과 合理化方案

가. 地形的인 與件

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

또한 大洋의 한가운데 位置하고 있어 波高가 매우 높고 颱風이 每年 4~5回 스쳐지나가는 길목에 位置해 있어 地形的인 條件으로는 매우 不利하다. 따라서 이러한 不利한 與件을 克服하기 위하여는 一時에 많은 資金을 確保하여 集中的으로 投資하여야 할 것이다.

나. 多目的·多機能의 港灣

濟州港은 一時에 여러 가지의 目的과 機能을 遂行하고 있다. 즉, 旅客船(外國大型觀光旅客船 包含), 貨物船, 油槽船, 漁船, 官公船, 軍用船, 其他船 等 여러 機能의 船舶이 濟州港을 利用하고 있다. 또한 貨物을 中心으로 보면 生活必需品을 비롯하여 建築資材인 모래, 시멘트, 철근, 목재 등이 거의 濟州港을 通하여 搬入되고 있으며, 油類인 경우 道內 港灣 中에는 送油管施設이 濟州港에만 設置되어 있다.

특히 大型카훼리(4,000톤급) 8隻이 매일 濟州港을 利用하고 있고 外國觀光旅客船(最大船舶 28,000톤급)도 每年 5~10隻이 入港하고 있으며 앞으로도 계속 增加할 것으로 보여 現 施設로서는 接岸能力이 크게 不足한 實情이다.

이를 다소나마 해소하기 위하여는 濟州港 주변에 濟州港의 機能을 一部 補完할 수 있는 補助港을 確保하는 方案이 조속히 檢討되어야 할 것이다. 예를 들면 도두항이나 삼양항을 集中 開發하여 漁船이 利用할 수 있는 漁港으로 開發하고, 애월항을 官公船이 利用할 수 있는 港灣으로 開發하여 濟州港을 利用하고 船舶을 一部 分散시킬 필요가 있다.

다. 港灣開發 및 港灣運營機構의 二元化

現在 海運港灣廳과 그 所屬機關職制에 의하면 濟州港을 包含한 道內 5個 港灣의 開發은 本廳 直屬의 濟州港建設事務所가 맡고, 港灣運營인 경우 濟州, 西歸浦港은 濟州地方海運港灣廳이, 그리고 沿岸港인 翰林, 城山浦, 和順港은 地方自治團體인 郡이 擔當하고 있어 二元化되어 있다.[4] 이에 따라서 港灣開發時 運營的인 側面의 檢討가 不足하여 非效率的인 開發이 이루어지고 있다.

이에 따라 港灣을 效率的으로 開發하고 運營하기 위하여는 濟州港建設事務所를 廢止하고 濟州地方海運港灣廳에서 모든 港灣關聯業務를 全擔하도록 組織이 改編되어야 할 것이다.

라. 地方自治團體 및 地方議會의 無關心

港灣開發은 國家가 全擔하고 있기 때문에 地方自治團體나 地方議會에서는 전혀 關心을 보이지 않고 있다. 심지어는 濟州道綜合開發計劃(案)에도 단순히 旣存 計劃을 나열하는 데 불과하다.[5] 또한 港灣開發에는 막대한 資金이 所要되므로 아직은 地方自治團體가 全擔하기에는 이르다고 볼 수 있다.

따라서 地方自治團體나 地方議會에서는 濟州港의 重要性을 감안하여 나름대로의 港

---

4) 海運港灣廳과 그 所屬機關職制(제정 1991. 2. 1. 대통령령 제 13298호, 개정 1992. 2. 13. 대통령령 제 13583호) 參照

5) 濟州道綜合開發計劃(案), pp. 280-290; 濟州道, 1993.

灣開發計劃을 專門家의 意見을 수렴하여 確定하고 이를 國會나 政府에 提出하고 이에 所要되는 資金을 確保하는 데 積極的인 努力을 기울여야 할 것이다.

V. 結 論 — 2000年代의 濟州港의 開發方向

濟州港은 위에서 言及한 바와 같이 매우 重要한 機能을 擔當하고 있으나 與件上 여러 가지의 問題點이 提起되고 있어 諸 機能을 效率的으로 遂行하지 못하고 있다. 따라서 向後 濟州港을 開發하는 데는 特定地域의 開發이라는 國家政策의 方向에 積極 副應하고 2000年代의 港灣開發의 方向을 감안하여 다음과 같이 推進되어야 할 것이다.

첫째, 第3次 國土綜合開發計劃의 濟州圈開發 基本方向 및 推進戰略과 副應할 수 있도록 國際觀光港 및 商港으로 開發되어야 한다.

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

세째, 背後地域의 諸般 國土開發計劃 等 關聯計劃과 연계하여 緊密한 連結體制를 確立하여야 한다.

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

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

아울러 濟州港의 開發은 濟州의 自然條件과 人文·社會的 與件 및 國土開發 側面에서 濟州가 지니는 特性 等을 감안하여 i) 未來志向的인 濟州圈域의 據點港으로의 開發, ii) 海上貨物의 圓滑한 處理의 圖謀, iii) 旣存 施設의 效率的 活用方案의 고려, iv) 環境의 악영향을 最小化하도록 開發하고, v) 港灣建設에 있어서 民間參與를 積極 誘導하는 等의 積極的인 姿勢로 港灣開發이 이루어져야 할 것이다.

끝으로 여기서는 2000年代의 變化된 濟州港을 만들기 위한 方案 中 한 가지를 소개함

으로써 本 論文을 마치려고 한다. 즉 現在 포화상태에 있고 港灣開發에 막대한 資金이 所要되어 開發이 지연되고 있어 機能上 限界에 와 있는 濟州港을 補完하기 위하여 감히 濟州港 隣近에 있는 禾北港을 새로이 開發하여 活用하는 方案을 提示하고자 한다. 여기서 禾北港開發을 提示하는 理由로는 i) 濟州港에 가깝게 位置해 있고, ii) 濟州港의 旣存施設과 연계될 경우 開發費를 一部 줄일 수 있고, iii) 禾北에는 現在 工業團地가 造成되고 있으며, iv) 濟州市內의 循環道路를 利用할 수 있어 交通混雜을 줄일 수 있는 等의 長點이 있기 때문이다.

禾北港이 開發될 경우 많은 豫算이 所要되겠지만 위에서 言及한 有利한 點이 있으며, 주로 貨物船을 유치할 경우 旣存 濟州港은 旅客船(觀光船 包含)과 官公船 專用埠頭로 活用할 수 있게 되어 港灣運營의 效率性 提高에 크게 기여할 것으로 보인다.

參 考 文 獻

田一秀, 金亨泰, 「우리 나라 港灣開發 및 投資政策에 관한 硏究」, 海運産業硏究院, 1991. 12.

丁必洙, 「全國港灣運營 基本計劃 및 合理化方案 硏究」, 海運産業硏究院, 1993. 12.

「濟州地域 港灣 廣域開發 基本計劃 中間報告書」, (株) 大永엔지니어링, (株)都和綜合技術公社, 1993. 9.

「濟州道 綜合開發計劃(案)」, 濟州道, 1993.

「海運港灣統計年報」, 海運港灣廳, 1993.