

21 세기 호주의 항구 및 해운 정책 – ‘사악한 문제’

맥쿼리 라이트하우스 강연 시리즈 – 크레이그 카모디(Craig Carmody),

뉴카슬 항구 CEO

2019 년 3 월 4 일 월요일

안녕하십니까. 오늘 밤 시간을 내어 라이트하우스 강연에 참석해 주신 여러분께 감사드립니다.

사악한 문제 (Wicked Problem)

많은 분들이 제가 왜 호주의 항구 및 해운 정책을 “사악한 문제”로 지칭하는지 궁금해하실 겁니다.

“사악한 문제”라는 용어는, 공공 정책을 연구할 기회를 가졌던 사람들에게는 숨은 뜻이 있는 용어입니다.

이 용어는 가장 복잡하고, 다루기 힘들고, 종결되지 않는 정책 문제에 붙여집니다.

“사악한 문제”에 대한 정의는 대략 1973 년부터 쓰였습니다¹. 제 생각에는, 캘리포니아 대학교 버클리 캠퍼스의 도시 계획자였던 H. W. J. 리텔 및 M. M. 웨버가 최초로 정의했던 일이 오늘날에도 여전히 적절합니다.

리텔과 웨버는 “사악한 문제”의 몇 가지 주요 특성을 이렇게 정의했습니다.

- 해결책은 그 문제를 어떻게 정의하는가에 따라 달라진다.
- 이해당사자들은 그 문제에 대해 각기 다른 관점과 이해의 틀을 갖고 있다.

¹ 공공 정책 분야의 사악한 문제, 공공 정책 3(2), 2008 년 1 월

- 그 문제를 지배하는 제약 및 그 문제를 해결하는데 필요한 자원이 시간이 흐르면서 변한다.

그리고

- 그 문제는 결코 확실하게 해결되지 않는다.

저는 호주의 해운 및 항구 정책에 대한 잠재적 해결책 또는 미래의 방향을 고려할 때 이러한 특징이 모두 존재한다고 생각합니다.

유감스럽게도, 이 “사악한 문제”를 해결할 방법에 대한 합의에 이르기 위해서는, 우선 이 문제가 존재한다는 점에 대한 합의가 있어야만 합니다.

호주의 수출입업자 및 소비자, 즉 어떤 점에서 이 강연장에 있는 모든 사람은, 각기 다른 이해당사자로서 문제가 무엇인가에 대하여 각기 다른 버전을 갖고 있습니다. 심지어 어떤 분들은 도대체 문제가 있기는 한 것인지 의문을 갖기도 합니다.

정책 공백

제가 오늘밤 제기하는 것은, 항구 및 해운 정책에 관한 한 호주에 정책 공백이 있다는 문제입니다.

사실상, 국가 및 주 정책 입안자들이 민간 부문에게 이 영역을 양도했으며 이로 인해 정책이 어긋나게 되었습니다.

제가 현재 맡고 있는 뉴카슬 항구 CEO 직책과 이전에 전임 부수장 안소니 알바니스 시절 국가 해운 정책 입안에 조력하는 직책을 맡았던 사실을 감안하면, 이러한 진술이 다소 역설적으로 들리실 수 있습니다. 하지만 그로 인해 저는 이 영역에서 논평할 수 있는 특이한 위치에 서게 되었습니다.

지난 4년간 세계 최대 컨테이너 해운사를 거느리고 매년 전세계로 1,200 만개의 컨테이너를 수송하는 머스크 그룹에서 일하다 보니, 주 정부의 책임인 항구 정책이 현재 해운업계에서 전지구적으로 벌어지고 있는 일과는 거의 혹은 전혀 관계가 없다는 사실이 아주 분명했습니다.

이것은 호주의 미래에 대해 중대한 리스크를 야기합니다. 항구 운영자들은 사실상 국가적으로 중요한 핵심 인프라 자산의 관리인입니다.

호주 수출입업자들에게 장차 필요한 인프라 및 자산을 결정하는 일이 항구 운영자들에게 맡겨졌습니다.

엄밀히 말하자면, NSW 는 예외지만, 사실 항구 운영자들에게 호주 수출입업자들에게 장차 필요한 인프라 및 자산을 결정하는 일이 주어졌습니다.

달리 표현하자면, 그들에게 호주의 미래 화물 및 물류 공급 체인 계획을 맡긴 것입니다.

조금 전에 언급했듯이 호주의 항구 및 해운 정책에 사악한 문제가 있는지 여부에 대한 질문에 대한 답변은 누가 그 질문을 받느냐에 따라 달라질 것입니다.

호주의 정책 현장 - 과거 및 현재

그러면 논의의 틀을 만들어보도록 하겠습니다. 우리가 항구 및 해운 정책을 논할 때, 다음 사항을 반드시 고려해야 합니다.

- 바다 쪽 인프라 - 수로 및 정박시설의 길이, 깊이 및 너비, 선회장 수용능력, 항구 출입의 용이성 및 바다 쪽 인프라가 필요한 경우 확장되거나 양적 증가를 수용할 수 있는지 여부.
- 육지 쪽 인프라 - 부두 인프라 역량 및 수용능력, 철도 및 도로 연결성, 보관 공간 (예: 공터), 도시 교통정체, 최종 운송 지점 접근 난이도 및 육지 쪽 인프라가 필요한 경우 확장되거나 양적 증가를 수용할 수 있는지 여부.
- 이 모든 고려사항은 무역, 운송 또는 물류 개발이나 트렌드 분야에서 정보를 제공받아야 합니다.

세계화를 통해 배운 것은 세계적 교역의 일부가 되는 것이 국가 경제 개발 및 국민 생활의 질적 향상에 절대적으로 중요하다는 것입니다.

호주의 경우, 두 배로 타당한 말입니다.

그럼에도 불구하고, 해양 무역에 일차적으로 의존하는 도서 국가인데 비해서, 해운 정책에는 국제 화물의 도전과 기회에 관한 국가적 차원의 어휘를 찾아보기가 매우 힘듭니다.

연방 정치 분야에서 해운 정책을 논의할 때조차, 항상 국내적이고 매우 편협합니다. 1990년대 이래 연안 해운이 다수의 보고서, 국회 조사 및 정치적 논쟁을 만들었습니다. 그러나 그것은 늘 호주 주변의 상품 이동에 초점이 맞추어 졌습니다. 전략적 해운 선단에 관한 최근의 논의는 논평도 할 수 없을 만큼 지나치게 초보적입니다.

1998년으로 거슬러 올라가 호주가 국제 교역 전국 해운 라인 (ANL)을 매각한 일을 고려하면, 이러한 상황은 놀랍지도 않습니다. 그 이후 호주 정부는 국제 해운 발전 또는 경향에 초점을 맞출 필요가 없었습니다.

이러한 초점의 결여는 항구 및 항구 정책이 주(州)의 책임이라는 사실로 강화되어 있습니다. 호주가 국제 운송 및 물류 발전과 기회에 보조를 맞추는 일을 항구가 좌우합니다.

과거 호주 항구들은 좋은 공공 정책 결정을 준수해야 했습니다. 항구가 우리의 경제와 삶의 표준 및 미래의 번영을 위해 매우 중요하다는 점을 고려하면, 그렇게 하는 것이 바람직했습니다.

이것을 맥락에서 살펴보면, 호주 교역의 약 98%가 바다를 통해 움직입니다. 호주는 세계에서 5번째 규모의 해양 화물을 처리합니다.

좋은 공공 정책은 지역사회의 대다수에게 최대의 이익을 창출합니다. 바라건대 이 말에 대해 이의를 제기할 사람은 없을 것입니다.

인프라의 경우 수년간 우리는 정부 및 민간 양쪽 부문에서 이를 달성하는 것을 지켜보았습니다. 가끔 공공 및 업계의 정책이 실제로 동일한 것을 추구합니다.

제가 항구를 이 인프라의 틀에 대입해보겠습니다. 좋은 공공 정책은 항구가 세계 무역이 요구하는 정도의 규모가 되고 현대적이 되어 세계적 해운 발달에 부응할 것을 요구합니다. 분명히 그것이 일반 국민에 대한 최선의 서비스입니다. 민간 부문은 상업적 이유로 그와 같은 것을 원할 것입니다.

과거, 항구 정책은 호주의 우선 사항이었습니다.

1960 년대에, 컨테이너 수송이라는 새로운 화물 운송 기술이 등장했습니다. 그것은 20 피트 길이의 밀폐된 강철 상자로 이루어진 것으로, 트럭과 기차 및 선박 사이를 취급 장치의 변경 없이 이동할 수 있는 균일화된 운송통합적 운송 기술이었습니다.

호주 정부는 이 획기적 기술의 비용 효과를 인식했으며, 1960 년대 및 70 년대에는 동부 해안 항구들에 새로운 컨테이너 항구들이 들어섰습니다. 그렇게 해서 생긴 곳이 멜번의 보타니 항구와 스완슨 독크 그리고 브리스번의 피셔먼스 아일랜드입니다.

확실히 세계적 발전에 대한 즉각적 부응으로 호주는 보상을 받았습니다. 그리고 지금도 그것에 대한 보상은 계속됩니다.

세계적 컨테이너 수송 증가 및 선박 규모 대형화

세계적 컨테이너 무역은 1980 년 이후 현재 매년 8.1 퍼센트 비율로 증가하고 있습니다². 향후 15 년간 호주의 컨테이너 항구들은 매년 4.2 퍼센트의 물동량 증가를 보일 것입니다³.

컨테이너 수송의 증가는 이에 상응하여 컨테이너 운송용으로 건조되는 선박 규모의 대형화를 수반했습니다. 이러한 발전의 이유를 이해하는 것은 어렵지 않습니다.

컨테이너는 물량이 중요합니다. 하나의 선박에 더 많은 컨테이너를 적재할수록 컨테이너당 단위 비용은 더 낮아집니다. 따라서 선박 대형화 경향이 나타납니다.

² Houston Kemp p. 9

³ HK p. ii

- 1970 년대에, 컨테이너선들이 약 2,500 개의 20 피트 컨테이너 (TEU)를 운송했습니다.
- 1980 년대에는 그것이 약 4,500 TEU 로 증가했습니다.
- 2006 년에 머스크 해운사는 약 15,000 TEU 를 운송하는 초대형 컨테이너선 (ULCV)을 선보였습니다. 그리고
- 지난 수년간 해운회사들은 20,000 TEU 이상 규모의 컨테이너선들을 진수했습니다.

오늘날, 새로 건조되는 수용 능력의 약 45 퍼센트를 15,000 TEU 이상 규모의 컨테이너선들이 차지합니다 ⁴.

ULCV 는 최대 3 척의 전통적 컨테이너선을 대체할 수 있고 하나의 컨테이너 운송 비용인, ‘슬롯 비용’을 급격히 절감해줍니다. 유럽에서 ULCV 는 5,000 TEU 선박에 비해 슬롯 비용이 52% 더 저렴합니다.

선박 대형화에 대한 세계적 항구들의 대응

하지만 그러한 비용 절감 효과를 거두려면, 항구가 이런 대형 선박들을 취급할 수 있어야 하며, 더 중요한 것은 신속히 처리할 수 있어야 한다는 점입니다.

유럽과 아시아 및 미국의 항구들은 이러한 대형 선박에 대한 서비스를 위해 인프라 규모를 확대해왔습니다. 여기에는 더 깊고 /거나 넓은 수로, 더 긴 부두 라인 및 부두 크레인 설치가 수반됩니다.

제가 속도의 중요성에 대해서는 이미 언급했습니다. 대형 선박이 최대의 생산성 이익을 제공하기 위해서는, 부두 쪽 및 육지 쪽의 효율성이 절대적입니다.

⁴ Lloyds List 2019 년 1 월 6 일, Deutsche 은행 보고서에서 인용: <https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/LL1125743/Port-of-New-York-and-New-Jersey-sees-7-growth>

그 말은 부두에서 컨테이너를 신속히, 대규모 물량으로 통관하여 운송통합 센터로 옮기는 것을 의미합니다. 물량을 처리하기 위해서 세계적 항구들은, 모든 사항이 디지털 관리 플랫폼에서 조직되는, 자동 처리 장비 및 긴 기차로 옮겨가고 있습니다.

캘리포니아에 있는 로스앤젤레스와 롱비치의 항구들은 초대형 선박을 유치하기 위해 항구 인프라를 대규모로 확장하는 중입니다. 중국은 상하이 외곽에, 특히 대형 선박을 위한 자동화 컨테이너 항구를 최근에 완공하였습니다.

더욱이 세계적 항구들의 노력은 “항구 영역 내부에서” 그치지 않습니다.

가령, 뉴저지 및 뉴욕의 항구들은 특별히 베이온 브리지를 높이는데 US \$17억 달러를 투입하여 초대형 선박들이 컨테이너 도크 안으로 들어올 수 있게 하였습니다.

로스앤젤레스 항구의 경우, 캘리포니아 정부는 산페드로 구역을 로스앤젤레스 시티와 연결해주는 하버 프리웨이를 폐쇄하는 중입니다.

왜 자동차의 본고장이 고속도로를 폐쇄하려 할까요? 그 대답은 컨테이너 항구에 있습니다.

산페드로는 미국 최대 컨테이너 항구인 롱비치 및 로스앤젤레스 항구들의 본산입니다. 수십년 동안 하버 프리웨이는 항구의 트럭들이 남쪽 CBD로 향하는 노선이었습니다.

하지만 더 이상은 아닙니다.

캘리포니아에는 ‘미국의 세계적 화물 게이트웨이: 남 캘리포니아 철도 프로젝트’라고 불리는 프로젝트가 있습니다. 이 프로젝트는 우리가 시드니에서 깨닫게 될 다음과 같은 여러 이슈에 대응합니다.

- 로스앤젤레스 컨테이너 항구는 2035년까지 처리 물량을 두 배로 늘린다.
- 항구들이 더 많은 컨테이너 트럭으로 도로를 넘쳐나게 할 수 없다.
- 수송 인프라는 배출량 및 환경 규정을 준수해야 한다. 그리고

- 항구들이 컨테이너 물량을 반드시 새로운 ULCV (초대형 컨테이너선)에 맞추어야 한다.

따라서, 로스앤젤레스는 철도 주변에 컨테이너 항구들을 건설하고 있습니다. 요약하자면, 캘리포니아는 항구 및 해운 정책을 진지하게 다루고 있는 것입니다.

호주는 ULCV (초대형 컨테이너선)의 미래에 대해 무엇을 하고 있는가?

그렇다면 컨테이너 항구에서 호주 컨테이너 무역의 80 퍼센트를 처리하는, 호주 동부 해안에서는 어떤 일이 진행되고 있을까요?

유감스럽지만, 그 항구들은 이 신규 선박들을 취급할 수 없습니다. 그리고 한 항구의 경우, 이 문제를 무시하는 쪽을 선호합니다.

동부 해안의 컨테이너 항구들은 전형적으로 약 5,000 TEU 의 컨테이너선들을 수용합니다. 보타니 항구의 최근 반년 간의 무역 보고서에 따르면, 입항 선박의 86%가 6,000 TEU 이하였습니다⁵.

여러분은 바로 여기에서도 열람할 수 있는 HoustonKemp 의 한 보고서에서 그 사실을 발견할 것입니다. 이 보고서는 본 논의와 특히 관련이 있습니다. 뉴카슬 항구가 이 보고서 작성을 의뢰했습니다. 우리는 컨테이너 운송 시장과 호주에 대한 영향 및 기회를 파악하기 위해서 그렇게 했습니다.

제가 언급한 정책 공백의 맥락에 놓여있었기 때문에, 지역의 한 항구로서는 세계적 해운 트렌드, 컨테이너 운송 및 호주와 뉴질랜드의 항구 수용능력에 대해서 산업 현황 보고서 작성을 의뢰해야만 했습니다.

사람들은 열심히 교역 전망을 살피고 ‘앞으로 어떻게 될까?’ 질문을 던지는 우리 나라의 국가 및 주 정책 입안자들에게 이 문제를 기꺼이 넘겨야 한다고 생각할 것입니다.

⁵ NSW Ports, ‘보타니 항구 무역 통계 고시 2018년 7월 1일 ~ 2018년 12월 31일’, p. 8

이 보고서는 전세계 해운업계에 잘 알려진 다음 사실을 입증해줍니다 – 컨테이너선들은 더 대형화되고 있고 수송 능력은 계속 증가하고 있다.

호주의 경우, 이것이 의미하는 바는, 우리의 일부 수로들이 이러한 선박이 출입할 만큼 크지 않다는 것과, 기존의 항구에서 이용할 수 있는 육지 구역은 도시의 잠식에 의해 제한되어 있다는 것, 그리고 그런 점들이 이러한 대형 선박의 물량을 효율적으로 처리할 수 있는 기존 항구의 능력을 제한하고 있다는 사실입니다.

부지의 제약을 해결하는 한 가지 방법은 컨테이너들을 가능한 신속하게 항구에서 멀리 옮기는 것입니다. 이를 위한 최적의 운송수단이 철도인데, 세계 대부분과는 달리 호주는 환적에 의존하지 않기 때문입니다.

안타깝게도, 동부 해안의 컨테이너 항구들은 긴 기차를 도크까지 끌어올 수 없습니다. 세계적 경험이 보여주는 효율적인 항구 기차의 이상적 길이는 1200 내지 1800 미터입니다. 보타니 항구의 수용능력은 680 미터⁶; 멜번 항구는 640 미터⁷입니다. 브리스번 항구는 지정된 철도 화물 시스템과 연결되어 있지 않고 이들 항구 중에서 최초 단계에 내륙 철도와 연결된 곳이 없는 항구입니다.

결과적으로, 동부 해안의 항구들은 어마어마한 양의 컨테이너를 대부분 트럭에 의존하여 옮기고 있습니다⁸.

제가 데이터를 선별적으로 이용한다고 생각하시는 분이 있을까 봐 말씀드리는데, 이것은 모두 공개적으로 열람할 수 있는 정보입니다.

제가 주장하는 바는 동부 해안의 항구 소유주들이 ULCV 로 향하는 세계적 움직임에 제대로 대응할 수 없다는 것입니다. 항구 소유주들은 실제로 ULCV 는 차지하고라도 대형 선박을 취급할 수 있게 인프라 규모를 상당히 확장해야 합니다.

⁶ HK p. 33

⁷ Houston Kemp p. 32

⁸ Deloitte p. 24

하지만 그렇게 하는 것은 대단히 용기 있는 주 정부를 필요로 하는 일입니다.

가령, 멜번에서, 항구 소유주들은 10,000 TEU 이상의 선박 출입을 위해 웨스트게이트 브리지를 높여야 할 것입니다. 브리스번에서는 필요한 철도 연결을 위해 거주 구역을 통한 광범위한 부지 확보가 필요할 것입니다. 보타니 항구에서는, 아마도 킹스포드 스미스 공항을 이전하고 어떻게 하든 기차를 두 배 또는 세 배로 확충하면 완전한 화물 전용 네트워크를 가질 수 있습니다.

또 하나의 해결 방법은 컨테이너선들이 1990 년대와 같은 규모에 머물 것이고, 따라서 전혀 염려할 것이 없다고 대중과 정부를 설득하는 것입니다.

뉴질랜드

한 달 전 저는 의회 청문회에 있다가 NSW 항구들이 제기하는 이야기를 들었습니다. 그것은 호주가 수십년 후에도 10,000 TEU 의 컨테이너선들에 대해서 염려하면 된다는 것이었습니다.

그 진술의 문제는 우리가 이미 우리 지역 내에 10,000 TEU 이상의 - 실제로 11,500 TEU 까지의 - 컨테이너선에 서비스를 제공하는 항구가 있다는 사실입니다. 그 항구는 뉴질랜드에 있습니다.

오클랜드 항구는 선박 수용 능력에 한계가 있습니다. 그래서, 뉴질랜드 정부는 180 킬로미터 남쪽의 타우랑아에 두 번째 컨테이너 항구 개발을 장려했습니다.

참고로 뉴카슬은 시드니에서 북쪽으로 약 200 킬로미터입니다.

타우랑아 항구는 수로를 준설하고 대형 선박을 수용하는 항구를 건설했습니다. 그 선박들이 현재 동아시아, 북미 및 남미를 포함하는 무역 루트를 누비고 있습니다. 타우랑아 항구는 수년 전 오클랜드를 추월했고 현재는 컨테이너 숫자가 브리스번 항구와 비슷할 만큼 성장하고 있습니다.

뉴질랜드인들이 적용하고 있는 정책은 단순합니다. 즉, 대형 선박을 위해 항구 인프라를 확장하면, 무역이 일어나고 고객은 저렴한 비용으로 이용하게 된다. 경제가 성장한다.

그리고 기존의 항구가 그것을 할 수 없다면 새로운 항구를 건설하라. 그러면 경제와 시민에게 다 이익이 된다.

이것이 제가 보기에는 효과적이고 좋은 공공 정책입니다.

이 시점에 제가 언급해야 할 것은 이러한 관성이, 의도적이든 구조적이든, 호주 항구에서는 보편적이 아니라는 점입니다. 호주의 자원 항구들은 케이프사이즈 (Capesize) 선박 및 기타 대형 벌크선이나 유조선 및 가스선에 서비스를 제공하기 위해 모두 확장을 했습니다. 이러한 결정들이 별로 광파르를 울리지 않고 세계적 수요 및 선박 발전에 대응하여 이루어진 것입니다.

그러면, 왜 어디서 그러한 결정이 내려진 걸까요? 그것은 아시아에서 향후 20년간 호주의 경쟁 우위를 확보하기 위한 것이었습니다⁹.

초대형 컨테이너선이 새로운 것은 아닙니다 – 전세계 선박 신규 건조 프로그램의 45%를 차지하는 것은 일시적 현상이라고 할 수는 없습니다.

ULCV (초대형 컨테이너선)는 국가를 위한 중요한 경제적 이익을 창출하면서 우리가 무역을 하게 될 방법입니다. ULCV가 우리 항구들을 출입할 수 있다는 가정하에 그렇습니다.

주(州)에 의한 정책 후퇴

자, 그럼 잠깐 물리셔서 우리가 이 지점까지 온 과정을 스스로에게 물어볼까요?

중요한 사건들을 훑어보겠습니다.

- 1998년, 연방정부는 ANL (전국 해운 라인)을 매각하고 해운업에서 손을 뗐습니다.

⁹ 전국 화물 및 공급 체인 우선사항, p.12

- 2010년부터, 주정부들이 항구 민영화를 시작했고, 그 중에서 크라운 주얼 (Crown Jewel)은 가장 급성장하는 주 수도 컨테이너 항구였는데, 저는 그들이 항구 인프라 정책에서 손을 뗐다고 봅니다.

항구 및 해운 소유로부터 정부가 물러선 결과 중 한 가지는 공공 서비스 분야의 노련한 정책 관련자들이 사라졌다는 사실입니다. 오늘날, 정부에서 항구나 해운에 대한 정책 보고서를 필요로 한다면, 정부는 컨설팅 회사로 가거나 민영화된 항구에 근무하는 사람들로 이루어진 업계 패널을 구성합니다.

결과적으로 주(州)들은 시야가 좁아졌습니다. 실제로 항구 정책은 대부분 시티 항구 주변의 교통정체를 완화하는 도로 건설과 관련된 도로 확장 정책입니다.

정책은 항구 소유주들이 원하는 것을 반영합니다. 그것이 주요 동부 해안 도시에서는 그들이 상품을 옮기는데 도움이 되고 통근 주민의 분노를 유발하지 않도록 하는 공용 도로 및 철도입니다. 왜냐하면 통근 주민들이 어느 날, 왜 컨테이너 항구가 도심에 있어서 주 수도의 도로를 막히게 해야 하느냐고 의문을 제기할 수도 있기 때문입니다.

불길하게 다가오는 또 하나의 문제는 이 정책 공백이 해결되지 않고 있으며, 해운 법 및 규정의 국제적 성격과도 관련되어 있다는 점입니다.

호주는 항상 국제 해사 기구에서 발언권을 갖는 일의 중요성을 인정했습니다. 도서 국가로서 해운에 의존하기 때문에 이것은 분명히 의미 있는 일이었습니다.

하지만 이러한 입지는 그와 함께 명확한 의무가 따릅니다. 그 중 한 가지는 호주가 IMO (국제해사기구) 규정을 항상 비준했다는 것입니다. 비록 호주 국적 선박이 오늘날 14 척에 불과하지만, 호주는 좋은 해양 국가입니다.

이제는, 병커유에서 나오는 이산화황에 대한 IMO 의 2020 규정이 호주에 무엇을 의미하는지 고려해보겠습니다. 우리의 항구를 찾는 대부분의 낡은, 소형 선박들은 이 병커유를 연소시킵니다.

이러한 선박을 수리하는 것은 매우 비싸기 때문에 해운사들은 낡은 선박을 아마 폐기하거나 거기에 부과되는 벌금을 지불할 것입니다. 해운사는 이러한 비용을 호주 사업체들에게 전가할 것입니다. 일부 국제 항구들은 황을 배출하는 선박을 전적으로 금지하는 결정을 내릴 것입니다.

어느 쪽이든, 호주는 이러한 선박들에 의존함으로써 곤경에 처해 있습니다. 낡은 소형 컨테이너선들은 더 불결하고 덜 효율적이며 해외 경쟁사들에 비해 수출입업자들에게 더 비싼 슬롯 가격을 부과할 것입니다. 이는 세계적 해운 발전에 적응하는 결정 또는 적응 불능의 한 단면일 뿐입니다.

또 하나의 영역은 인적 자본입니다. 호주는 사실 더 이상 해양 일자리 개발을 하지 않습니다. 우리에게는 호주 해양 대학 및 기타 몇몇 직업교육 기관이 있습니다. 그러나 졸업자의 수는 도서 국가로서는 미미한 정도입니다.

뉴카슬 항구에서 우리는 육지 쪽 일자리에 더 관심이 있습니다. 스케줄러, 측량사, 터미널 관리자 및 운영자, 화물 및 물류 관리자 및 플래너들이 어디서 배출되고 있습니까? 그들이 교육을 받기 위해 어디에 다니고 있습니까?

완전히 자동화된, 전자식 ULCV 컨테이너 터미널을 위한 뉴카슬 항구의 계획을 예로 들겠습니다. NSW 정부가 올해 호주 최초의 ULCV 컨테이너 터미널 건설을 가로막는 장애물을 제거했다는 추측을 해봅시다. 최선의 경우라면, 뉴카슬 컨테이너 터미널이 2023-24 년에 운영을 개시할 것입니다.

기술 항목의 관점에서 보면, 컴퓨터 프로그래머, 화물 및 물류 분석가, 자동화 전기 및 기계 엔지니어와 프로그래머, 원격 통제 관리자, 창고 및 유통 관리자, 디자이너, 통합운송 매니저 및 관리자 이외에 수많은 인재를 항구에서 필요로 하게 될 것이라는 의미입니다.

하지만 자동화되고 전자화된 컨테이너 터미널의 성격을 고려하면, 이러한 다양한 직업을 위한 교육 재단들이 STEM에 있을 것입니다. 이제 5년 내에는 이런 기술을 가진 이런 사람들이 필요하게 됩니다. 이는 올해 12학년에 있는 학생들이 뉴카슬 컨테이너 터미널에서 일하는 것에 대해 생각할 필요가 현재 있다는 뜻입니다.

이 항구가 가진 한 가지 분명한 이점은 윌리엄타운과 근접해 있다는 것입니다. 조인트 스트라이크 파이터의 본고장이죠. 우리는 JSF 프로그램에 필요한 기술 항목이 완전히 자동화된 컨테이너 터미널, 통합운송 및 창고/유통 센터에 필요한 기술 항목과 유사하다는 것을 알고 있습니다. 물론 이 항구가 이러한 고급 숙련자들을 놓고 국방부와 경쟁해야 할 것이라는 의미입니다. 따라서 인력풀이 빠듯할 수도 있습니다. 그렇다면, 인력풀이 더 넓고 깊어져야 합니다.

호주의 교육 부문이 이러한 수요에 부응하기 위해 얼마나 신속할까요? 특히 항구가 언제 컨테이너 터미널을 건설할 수 있을지 알려줄 수 없을 경우에 말입니다. 컨테이너 터미널 프로젝트 팀이 교육기관과 협력하여 해결책을 수립하는 것이 핵심 과제입니다.

변화에 대한 저항

문제를 해결해줄 누군가 다른 사람을 기다리는 것에 대해 말하자면.

컨테이너 항구들을 매각한 주정부들은, 고의적이든 아니든, 민간 소유주가 흔히 자기들의 데이터를 기반으로 정책을 만들도록 허용합니다. NSW 항구들이 2주 전 4대 회사 중 하나를 통해 주요 보고서를 발표했습니다. 하지만 보고서의 면제조항에는 일부 데이터가 항구 소유주들로부터 나온 것임을 드러냈습니다.

뉴욕 주 상원의원 다니엘 패트릭 모이니한의 말이 생각납니다. *“모든 사람은 자기 자신의 견해에 대해서는 자격이 있지만, 자기 자신의 사실에 대해서는 아니다”*

NSW에서, 해운의 세계적 발전에 대응하지 못하게 하는 장애물은 NSW 정부가 보타니, 켐브라 및 뉴카슬 항구를 민영화함으로써 악화되었습니다. 첫째 이유는 두 개의 항구가 함께 매각되었고 이로 인해 경쟁을 없앤 것입니다. 다음으로는 뉴카슬 항구가 미미한 수 이상의 컨테이너를 취급하는 경우 보타니 항구에 벌금을 지불해야 한다는 조건이 있는 점입니다.

독점의 핵심적 특징은 시장의 변화에서 이익을 얻을 수 없는 경우, 그 변화에 반대한다는 것입니다.

물론, 경제에 대한 자명한 명제 중 하나는 시장이 실패하는 경우 규제 개입이 필요하다는 것입니다. 하지만, NSW에서 규제를 통한 보호는 실제로 현재의 독점이 시장의 효율적 운영을 막을 수 있도록 하기 위해 마련되었습니다.

이것은 나름대로 추측한 것이 아닙니다. 이것은 NSW에서 벌어지고 있는 정확한 사실입니다. 이것이 정책입니다. NSW 정부는 어느 지역이 승자가 될 수 있는지 그리고 어느 구역이 - 그런 구역이 있다해도 - 세계적 컨테이너 무역 및 선박을 놓고 경쟁할 권리를 얻기 위해 대기해야 하는지를 결정했습니다.

제가 말씀드리고자 하는 것은 독점이 있는 경우, 기득권은 단지 변화에 반대하는 것뿐 아니라 점차 처음에 민영화한 이유였던, 비상업적이 된다는 사실입니다.

뉴질랜드와 캘리포니아를 살펴보면, 공공 정책 및 상업적 정책이 함께 운영되고 있는 것을 봅니다. 두 지역 모두 항구 소유주들이 더 높은 생산성 및 효율성을 위해 노력합니다. 왜냐하면 세계 시장에서 경쟁하기 때문입니다.

호주의 컨테이너 항구에서는 그런 일이 보이지 않습니다. 우리에게 있는 것은 주변 도로에 끝없이 공적 지출을 하며, 머지않아 비경쟁적이 될 항구들을 뒷받침하기 위해 고안된 정책입니다. 그리고 이 모든 것들이 새로운 글로벌 해운 시스템의 일부가 될 수 없는 항구들을 위한 것입니다.

그러면 이 나라에, 특히 컨테이너 항구에 어떤 항구 정책을 펼칠 수 있는지 살펴보겠습니다.

첫째로, 호주는 저비용의 대형 선박으로 교역할 역량을 필요로 하며, 그러한 선박들은 다른 나라에서 온다는 사실을 인식해야 합니다. 교역은 세계적입니다.

따라서 항구 정책을 위한 좋은 출발점은, 우리 호주가 가장 효율적인 공급 체인을 얻기 위해 타국 및 타국의 항구와 경쟁하거나 협력을 하고 있다는 사실입니다.

만약 우리가 컨테이너 해운을 위해 글로벌 최우수 사례를 따라야 한다는 점을 받아들인다면, 좋은 정책을 통해 도시의 잠식 없이 인프라 건설이 가능한 호주의 미개발 부지 사용을 장려할 것입니다. 이는 풍부한 부지 및 좋은 수로가 있는 지역 항구들로 하여금 ULCV 무역을 위한 두 번째 항구를 개발하도록 장려하는 항구 정책을 의미합니다.

정부에서 제가 경험한 것은 사람들이 생존 가능한 민간 부문의 지역 개발 기회를 간절히 바란다는 것입니다. 우리의 주 수도들은 인구 과잉, 도시 성장 및 교통체증 문제와 씨름하고 있는데 이 문제들은 해결하는데 – 해결을 할 수 있다면 – 수십억 달러가 소요됩니다.

정치적 스펙트럼의 모든 정파들이 지역 개발 및 성장에 찬성합니다. 그들이 정말로 지역 개발에 신경을 쓰는 경우, 지역 항구의 개발을 장려합니다. 그들은 훌륭한 경제 확장자이며 해당 지역을 세계와 연결합니다.

그들은 또한 우리의 도시와 주들을 연결합니다. 지역 항구로 하여금 컨테이너 무역을 위해 경쟁하도록 장려하면 해안의 진입 항구 시스템이 가능해져서, 초대형 선박들이 항구로 들어오고, 소형 컨테이너 선박들은 호주 주변에서 환적합니다.

이것이 뉴질랜드와 아시아, 유럽 및 아메리카 대륙에서 일어나고 있는 일입니다.

하지만 최종적으로 항구 정책에 대한 가장 중요한 테스트는 바로 이것입니다. 그 정책이 호주인들을 위해 작동하는가? 그 정책이 저렴한 무역 비용을 이끌고 우리의 경제를 부양하는가?

만일 항구 및 해운 정책 환경이 우리의 주 또는 국가적 항구 인프라가 다를 수 있는, 비용 감축이나 가장 효율적이고 청정한 해운 업무를 장려할 수 없으면, 그 정책은 어느 각도에서 보아도 최악의 결과를 안겨주고 있는 것입니다.

그렇다면 저렴한 운송비와 같은 좋은 공적 결과를 제공하고 있지 않습니다. 그리고 민간 소유주가 시장의 힘에 대응하여 꾸준히 생산성과 효율성을 증진하는 것 같은 상업적 결과를 제공하고 있지 않습니다.

결론적으로, 제 생각으로는 정부가 항구와 협력하여 채워야 할 항구 정책상의 공백이 있습니다. 민간 항구 소유주가 미래를 바라보게 하는 것은 논란의 여지 없이 정부의 역할입니다.

정부는 항구 독점 유지를 위해 노력하기보다는 경쟁과 효율성 증진을 통해 제공되는 공익을 증진하는 일에 더 관심을 기울여야 합니다.

좋은 정책의 핵심은 최대의 공익을 위해 노력하는 것입니다.

사악한 문제를 저지할 가능성 있는 전략 중 하나는 협력 전략입니다. 이 특정 접근법은 힘이 분산되어 있고 다수의 이해당사자들이 관련되어 있는 사악한 문제를 다루는데 가장 효과적인 것으로 입증되었습니다. 협력의 핵심은 문제 해결에 대한 윈-윈의 관점입니다.

호주에서 항구 및 해운 정책의 사악한 문제를 해결하는 전략으로 제가 제안하는 것은, 정부가 해운 및 항구 분야의 세계적 발전을 파악하는 본연의 일을 수행하고, 해양 인프라의 민간 운영자들이 이 미래 발전에 대해 준비를 갖추게 하는 것입니다. 민간 항구 운영자들은 비즈니스 개발 기회 측면에서 그리고 호주의 가장 중요한 인프라 관리자로서 세계적 발전을 완전히 이해해야 합니다.

이와 함께, 정부 및 민간 항구 운영자들은 치열한 경쟁에서 나오는 저렴한 운송비 혜택을 확보하여, 국제 무역에서 호주의 입지를 다지는 방안에 합의해야 하며, 상업적으로 합리적 방식을 통해 국가적 이익에 필요한대로 중요한 인프라를 확실히 업그레이드해야 합니다.

감사합니다.