

## 항만공사의 지배구조에 관한 연구\*

강 윤 호

### 국문요약

본 연구는 부산항만공사를 중심으로 하여 항만공사의 지배구조의 현황과 개선방향을 분석하는 것을 연구의 목적으로 하고 있다. 분석은 외부지배구조에 초점을 두고 이루어졌으며 거래비용이론을 중심으로 접근하였다. 분석결과, 우리나라 항만공사가 지니고 있는 지배구조 상의 문제점으로 공기업으로서의 정체성 약화, 항만공사가 수행하는 사업범위의 협소, 항만공사의 경영자율성 부족, 항만공사와 관련 기관들 간 복잡한 거래관계 등이 지적되었다. 이와 같은 문제점들이 항만개발과 관리에서 거래비용의 증대와 비효율적 운영을 초래하고 있다. 항만공사 지배구조 상의 문제를 해결하기 위한 방안으로 항만공사 관할구역 내 항만개발사업권을 항만공사에 우선 부여, 항만공사의 사업범위 확대, 항만공사의 경영자율성 강화, 항만공사와 관련 기관들 간 단일거버넌스 체제 형성 등을 제안하였다. 이와 같은 항만공사 지배구조의 개선을 통해 항만관리에서 거래비용의 감소와 효율성의 제고를 초래할 수 있을 것으로 보인다.

주제어: 항만공사, 지배구조, 거래비용, 효율성, 공기업

## I. 서론

공기업(public enterprise)은 혼합적 조직이다. 한편으로, 기업(enterprise)으로서 공기업은 자신이 생산한 산출물을 판매한다. 그러므로 공기업은 관리자들과의 관심사항인 기능들(생산, 재정, 마케팅 등)을 수행하며, 다양한 시장의 압력을 받는다. 다른 한편으로, 공조직(public organization)으로서 공기업은 정부나 그 대리인에 의해 소유되고 통제를 받는다. 그러므로 공기업은 관료, 정치인, 대중으로부터의 직·간접적인 압력을 받게 된다(Jones, 1982). 이와 같은 성격을 지닌 공기업은 공공성과 효율성(기업성)이라는 2가지 이념을 동시에 추구하고자 설립된 조직형태이다. 공공재나 공공서비스의 생산·공급에서 시장논리의 적용 가능성이 있는 부문에 적절히 활용 가능한 조직형태라고 볼 수 있다.

현재 우리나라의 주요 항만은 항만공사(port authority)라는 명칭의 공기업이 항만개발 및 관리·운영을 담당하고 있다. 국가가 관리하던 항만관리에 시장논리를 도입하여 관리의 효율성을 높이

\* 이 연구는 2020년도 한국해양대학교 전임교원 연구년으로 한국해양수산개발원의 지원을 받아 수행되었음.

기 위해 2004년 부산항만공사의 설립을 시작으로 하여 그 후 인천항 등 주요 항만에 항만공사가 설립되었다.

부산항과 인천항 등 항만의 관리기구를 공기업화하여 국가에 의해 관리·운영되고 있는 항만관리체제를 기업적 경영원리에 기초한 항만관리·운영체제로 개선하여 항만시설의 개발 및 관리·운영에 관한 전문성과 효율성을 높임으로써, 부산항과 인천항 등의 항만을 해운물류의 중심기지로 육성하고자 하는 목적으로 항만공사가 출범하였다(항만공사법안, 2002).

최근에 항만공사의 운영을 둘러싸고 비판적인 견해가 자주 제시되고 있는 실정이다. 항만공사의 경우 국가공기업에 대한 통칙법에 가까운 공공기관의 운영에 관한 법률뿐만 아니라 항만법, 항만공사법과 관련 다른 항만 관련 법의 적용을 받고 있어 정부의 통제가 심하고 운영상의 자율성이 부족하여 항만공사 설립의 취지를 제대로 살리지 못하고 있다는 비판이 많다(최성두, 2021; 최진이, 2021; 장하용 외, 2021). 그러나 이와 같은 선행연구들은 항만공사의 자율성 부족과 정부의 강한 통제가 왜 문제가 될 수 있는지, 공기업으로서 항만공사가 추구해야 할 2가지 이념인 공공성과 효율성 중에서 왜 효율성이 현재보다 더 강조되어야 하는지, 항만공사의 자율성이 왜 더 강화되어야 하는지에 대한 논리적인 근거가 부족하다.

항만공사제도의 도입 취지를 살려 항만개발 및 관리·운영에 기업적 경영원리를 도입하고 공공성 외에 기업성도 동시에 실현하기 위해서는 항만공사의 지배구조를 분석하여 개선할 필요성이 크다. 따라서 본 연구에서는 부산항만공사를 중심으로 하여 항만공사의 지배구조의 현황을 분석해 보고 지배구조 개선방향을 제시하는 것을 연구의 목적으로 한다. 지배구조는 항만공사와 정부 등 외부 환경과의 관계에 초점을 두는 외부지배구조를 중심으로 분석한다. 본 연구의 주장을 뒷받침하기 위한 논리적 근거의 제시를 위해 분석을 위한 접근방법은 거래비용이론을 중심으로 한다.

## II. 이론 및 선행연구

### 1. 공기업 지배구조의 개념과 특징

일반적으로 공기업은 중앙정부나 지방정부가 소유권과 경영권을 모두 행사하는 공조직이다. 법·제도적인 측면에서 국민이 공기업의 궁극적 소유자이지만 국민으로부터 권한을 위임받은 중앙정부나 지방정부는 실질적인 공기업 관리·운영에 대한 책임을 지니고 있다(김준기, 2014).

기업의 지배구조(governance)는 기업을 지배하는 권력배분과 기업을 둘러싼 이해관계자들의 관계를 규정하는 방식을 의미하며, 이것은 결국 누가 기업을 지배하는가에 관한 것이다(이경묵·이지환, 2003). 이에 기초하면 공기업 지배구조는 "공적 소유권에서 기인하는 공기업을 지배하는 권력의 배분과 공기업을 둘러싼 이해관계 당사자들 간의 관계를 규정하는 방식"으로 정의될 수 있다(이상철, 2021).

공기업의 지배구조는 기업의 소유 형태부터 의사결정과정, 규제와 감시·감독 등 여러 가지 면

에서 민간기업과 차이가 있다. 특히, 기업의 소유자가 정부라는 사실은 정부가 기관장을 포함한 주요 인사들의 임면을 비롯한 주요 의사결정을 통제하므로 이것이 민간기업과 대비되는 가장 큰 차이점이다(김준기, 2014).

공기업 지배구조는 민간기업 지배구조와 다른 특징이 있다. 공기업은 민간기업과 달리 공공책임과 이윤추구라는 2가지 목표를 동시에 추구한다. 또한 공기업은 민간기업에 비해 정부, 정치인, 이익집단, 국민, 소비자 집단 등 이해관계집단이 다양하여 복잡성을 띠고 있다. 이와 같은 공기업의 다양한 이해관계자들 각각의 목표가 다르고 이들에 대한 관리 및 통제는 일원화되지 못하고 있어 공기업 관리의 비효율성 문제가 제기된다. 공기업은 공법에 따른 국가 또는 지방정부가 소유주이므로 필연적으로 정치권으로부터 직접 경영에 대한 관리·통제 및 감독을 받게 된다.

공기업의 외부 지배구조는 공기업과 공기업을 둘러싸고 있는 행정부, 국회, 법원, 국민 등 외부 이해관계자들과의 관계를 지칭한다. 그중에서 공기업에 대한 감독을 담당하는 행정부의 관련 부처(기획재정부, 주무부처, 감사원)와 공공기관운영위원회와의 관계가 핵심이 된다. 행정부의 공기업 통제 방법에는 주무부처별로 통제하는 방법과 통일된 하나의 부처나 기관에서 일괄적으로 통제하는 방법이 있을 수 있다.

우리나라는 공공기관의 운영에 관한 법률 제51조에서 기획재정부장관은 공기업의 경영지침 이행에 관한 사항을 감독하고, 주무부처의 장은 준정부기관의 경영지침 이행에 관한 사항과 법령에 따라 주무기관의 장이 공기업·준정부기관에 위탁한 사업이나 소관 업무와 직접 관련되는 사업의 적정한 수행에 관한 사항, 그리고 그 밖에 관계 법령에서 정하는 사항을 감독하도록 규정하고 있다. 이 규정에 따르면 경영지침 이행에 관해서는 공기업은 기획재정부장관이 준정부기관은 주무부처의 장관이 감독하도록 되어 있으며, 사업집행에 관해서는 공기업과 준정부기관 모두 주무부처장관이 하도록 되어있다.

공기업과 준정부기관 전체에 대한 관리 및 감독의 통일성과 효율성을 얻기 위해 공공기관운영위원회를 두고 있다. 공공기관의 운영에 관한 법률 제8조에 따라 설치된 공공기관운영위원회는 공기업·준정부기관과 기타공공기관의 지정 및 지정해제와 변경지정, 공공기관의 경영공시, 공공기관의 기능조정, 공기업·준정부기관의 임원 임명 및 해임이나 해임건의, 공기업·준정부기관의 경영실적 평가, 공기업·준정부기관의 경영지침 등의 사항을 심의·의결한다.

공기업의 내부지배구조는 공기업 내부의 경영 및 생산을 담당하는 주체는 누구이며 이들 간의 관계는 어떠한가에 관한 것이다. 공기업은 경영주체로서 주주총회, 이사회(최고의사결정기구), CEO(집행기구), 감사위원회 등을 둘 수 있다.

공기업의 내부지배구조와 관련하여 공공기관의 운영에 관한 법률은 공기업 및 준정부기관의 경영에 관한 주요 사항들을 심의·의결하기 위하여 이사회를 두도록 하고 있다(공공기관의 운영에 관한 법률 제17조 제1항). 다만, 다른 법률에서 그 공기업·준정부기관에 이사회를 두지 아니하고 그 심의·의결 기능을 수행하는 다른 기구를 둔 경우에는 그 다른 기구를 명칭과 관계없이 이 법에 따른 이사회로 보고, 그 구성원은 이 법에 따른 이사로 보아 이 법을 적용한다(공공기관의 운영에 관한 법률 제17조 제3항).

## 2. 공기업 지배구조와 거래비용 이론

### 1) 거래비용의 개념

신고전파 경제학은 경제적 합리성과 영(0)의 거래비용을 가정한다. 즉 신고전파는 인간을 합리적 인간으로 가정하며 거래비용을 고려하지 않는다. 거래비용이론은 이와 같은 신고전파의 가정들을 완화하여 제한된 합리성과 정(+)의 거래비용을 가정한다. 거래비용이론에서는 거래비용이 효율성을 좌우하는 핵심변수가 된다. 또한 거래비용이론은 개인을 사익을 추구하는 기회주의적 인간으로 가정한다.

신고전파 경제학은 방법론적 개체주의 하에서 제도를 외생적으로 부과된 제약으로만 본다. 반면에 거래비용이론은 제도를 개인들의 제한된 합리성에 의한 제약들을 극복하기 위해 고안해낸 내생적 장치(endogenous mechanism)로 본다. 거래비용이론의 기초원리는 경제적 제도(지배구조)들이 거래비용을 감소시키기 위해 발전될 것이라는 것이다. 즉 기업의 조직형태는 결국 그 기업의 거래비용을 최소화하는 방향으로 결정된다는 것이다(김관보, 1999).

거래비용의 개념은 학자에 따라 다양하게 정의되고 있으나 공통점이 있다. North(1982)에 따르면 거래비용은 주로 개인들이 재산을 정의·교환하고 집행하는 데 수반되는 비용으로 정의된다. North(1990)에 의하면 거래비용은 재산권 교환과정에 소요되는 일체의 비용이며, 은행업, 보험, 재정, 도매 및 소매, 변호사, 회계사와 관련된 비용으로 구성된다. 그는 거래를 통해 발생하는 교역이 이익이 거래비용보다 클 경우에 재산권의 교환, 즉 교역이 일어날 것으로 본다.

Williamson(1985)은 경제제도를 운용하는 비용을 거래비용으로 본다. 그는 거래비용을 사전적 거래비용과 사후적 거래비용으로 구분하여 접근한다. 사전적 거래비용은 거래조건에 대한 합의사항을 작성하고 협상하고 이행을 보장하는 비용을 의미한다. 사후적 거래비용은 거래가 계약조건 이행 협력에서 벗어남으로써 발생하는 부적합 조정비용, 사후 부대응 관계를 교정하기 위해 양자가 노력할 때 발생하는 협상 비용, 분쟁 관련 비용, 확실한 계약 이행 보증 비용 등을 포함한다(김관보, 1999: 57).

학자들에 따라 거래비용의 개념에 약간의 차이는 존재하지만 공통점은 정보비용이 거래비용의 핵심이라는 것이며, 모든 거래비용은 크게 계약비용과 집행비용의 두 가지로 구분할 수 있을 것 같다. 계약비용은 계약체결이 이루어지는 시점까지 나타나는 비용이며, 측정비용과 계약체결비용을 포함하고 있다. 측정비용은 재화나 서비스의 다양한 속성들을 측정하는 비용이다. 대리인을 고용하는 경우에 측정비용은 대리인 성과의 다양한 속성들을 측정하고 이전되는 권리를 규정하고 측정하는 비용을 말한다. 계약체결비용은 거래의 상대방과 계약을 체결하는데 투입되는 자원을 말한다. 대리인 고용의 경우 계약체결비용은 대리인과 계약을 체결하는 데에 소요되는 자원을 의미한다. 계약체결비용에는 변호사나 거래 중개인에게 지급되는 수수료, 교섭 및 협상에 소요되는 비용 등이 포함된다(강윤호, 2005).

집행비용은 계약체결 후에 계약 내용을 실행시키는 데에 투입되는 자원이다. 집행비용에는 감

독비용(costs of policing)과 강제비용(costs of enforcement)이 포함된다. 감독비용은 거래 당사자들이 계약을 충실히 이행하는지를 감독하고 거래 당사자들의 계약 위반행위를 발견해 내는데 투입되는 자원을 의미한다. 강제비용은 거래 당사자들이 계약을 충실히 이행하도록 하는데 소요되는 비용을 말한다. 강제비용에는 계약 위반행위에 대한 처벌이나 손해배상청구비용 등이 포함된다(강윤희, 2005).

## 2) 거래비용과 공기업 지배구조

그동안 공기업의 지배구조에 관해서는 주로 대리인 이론(principal-agent theory)과 청지기 이론(theory of stewardship)을 중심으로 논의가 전개되어 왔다. 특히 대리인 이론은 공기업 민영화의 근거이론으로서 공기업을 민영화시켜야 공기업에 대한 실질적이고 진정한 통제가 이루어진다고 본다(김준기, 2001; 이상철, 2021). 민간기업에서도 주인인 주주와 대리인인 경영자 사이에 대리인 관계가 설정되어 있고 사적 이익을 추구하는 경영자가 주주보다는 자신의 이익을 위해 더 노력하게 된다는 대리인 문제가 발생하지만, 공기업의 경우는 이와 같은 대리인 문제가 사기업보다 더 복잡하다는 것이다. 공기업의 경우 궁극적 주인인 국민과 대리인인 공기업 사이에 「국민-국회-행정부-공기업 경영자-공기업 직원」에 이르기까지 주인-대리인 관계가 다단계로 형성되는 복대리 현상이 나타나 있다. 이와 같은 구조에서 공기업의 감독에 대한 책임이 분산되어 감독의 책임자가 불명확해지고 공기업 경영자는 누구에게도 책임지지 않게 됨으로써 공기업의 효율성이 저하될 수밖에 없으므로, 공기업을 민영화시켜 민간기업처럼 주인-대리인 관계를 단순화시켜야 한다는 것이다.

반면에 청지기 이론은 공기업 민영화의 근거를 제시하는 대리인 이론과는 달리 공기업 민영화 반대의 논리를 제시하는 이론으로 거론된다. 청지기 이론에 따르면, 업무의 집행을 맡고 있는 대리인으로서의 관리자나 직원들은 조직의 청지기로서 그들 주인의 이해관계를 위해서 행동할 수 있는 방향으로 동기부여가 될 수 있다는 것이다(이상철, 2021). 이 이론에 의하면 공기업 경영자나 직원들은 이타적인 대리인으로서 자신의 이해보다는 주인인 국민이나 정부의 이익을 위해서 충실히 일할 수 있는 동기부여가 가능하므로, 대리인 이론에서 말하는 대리인 문제가 크게 문제 되지 않을 수 있으므로 공기업 민영화가 효율성을 보장해 주는 유일한 방법은 아닐 수 있다는 것이다.

공기업의 지배구조와 관련하여 거래비용이론은 대리인 이론이나 청지기 이론과는 다른 관점을 제시해 줄 수 있다. 이상에서 살펴본 거래비용은 재산권 구조, 거버넌스 구조(지배구조) 등과 같은 제도의 특성에 의해 결정된다(강윤희, 2005). North(1990)는 거래비용을 제도의 원천으로 보고 있다. 그는 제도가 경제적 교환을 구조화시킴으로써 교환과정에서 불확실성을 감소시키는 것으로 본다. 즉 제도가 개인의 행동을 금지하거나 허락하는 방향으로 인센티브구조를 제공함으로써 그 행동을 예측 가능하게 하고, 그렇게 함으로써 인간의 상호작용(교환과정)에서의 불확실성을 감소시킨다는 것이다. 이와 같은 불확실성의 감소는 거래비용을 감소시키고 결국 거래(교환)를 활성화시켜 준다는 것이다.

Coase(1937)는 계약형태라는 제도에 초점을 두고 있다. 그는 자발적 교환에 따르는 계약관계에 기초한 시장 외에 권위관계에 따르는 계약관계에 기초하는 기업의 조직형태가 생겨난 이유를 거래비용과 관련하여 설명하고 있다. 즉 그는 기업이라는 조직형태가 탄생한 이유는 그것이 거래비용을 감소시킬 수 있기 때문인 것으로 보고 있다. 시장이 아닌 기업이라는 조직 내에서 거래가 이루어지도록 하는 것이 거래비용을 대폭 줄일 수 있기 때문에 기업 조직이 나타난 것으로 본다. 예를 들면, 기업조직이 존재하면 조직 내의 생산요소 간에는 개별적 교환거래에 대해 매번 계약을 체결할 필요가 없으므로 불확실성 하에서 발생하는 정보탐색비용이 절감될 수 있다. 결국 거래에 필요한 정보의 시장에서의 교환비용이 기업조직 내 거래의 집중화에 수반되는 비효율성의 비용보다 클 경우 거래를 내부화하는 기업조직은 존재하게 된다(김준기, 2014).

Williamson(1985)은 자산전속성(asset specificity), 불확실성, 거래빈도라는 세 가지의 거래 국면들에 의해 거래의 유형 및 거기에 적합한 효율적 거버넌스 구조가 결정되는 것으로 본다. 즉 이 세 가지의 거래 국면의 특성에 의해 거래의 형태가 결정되고 각 거래의 형태에 적합한 거래비용을 최소화시켜주는 효율적인 거버넌스 구조가 있다는 것이다. 그의 주장에 따르면 거래의 유형에 적합한 거버넌스 구조를 선택할 때 거래비용이 최소화되므로, 제도 중에서 거버넌스 구조가 거래비용의 크기에 영향을 미치는 요인이라고 볼 수 있다.

이와 같은 관점에서 보면 공기업의 지배구조 역시 거래비용과 밀접한 관계를 지니게 된다. 공기업의 지배구조 역시 제도의 한 형태가 될 수 있기 때문이다. 공기업의 지배구조의 형태가 거래비용의 크기를 좌우하게 된다. 예를 들면, 외부지배구조라고 볼 수 있는 공기업인 항만공사의 주인(principal)으로서 기획재정부나 해양수산부의 항만공사(대리인)<sup>1)</sup>에 대한 감독 및 통제 수준이나 형태, 항만공사의 자율경영 수준 등이 양자 간의 거래비용뿐만 아니라 항만공사와 항만 관련 민간기업들 간의 거래관계에서 나타나는 비용의 규모에도 영향을 미칠 것이다. 항만공사와 기획재정부·해양수산부 간 통제가 지나치게 엄격하여 항만공사의 자율성이 부족할 경우, 항만 현지의 사정에 정통한 항만공사와 민간기업 간 항만건설 및 관리·운영 관련 거래가 원활히 이루어지기 어렵기 때문에 거래비용은 증가할 가능성이 높은 것이다.

### 3. 항만공사 지배구조에 관한 선행연구

공기업으로서 항만공사의 지배구조에 대한 연구는 많지 않다. 항만공사가 우리나라에 도입된 지 오랜 시간이 지나지 않았고, 항만에 대한 연구의 관심이 사회과학보다는 공학적 관점에서 주로 많이 진행되어온 것이 그 원인이지 않을까 싶다. 이러한 상황에서 2021년에 부산항만공사의 지배구조에 대한 연구가 학술대회에서 몇 편 발표되었는데, 그 연구들을 중심으로 선행연구를 검토해 보고자 한다.

장하용 외(2021)는 항만공사제도를 통한 해양자치권 확보 방안에 관한 연구에서 항만공사의 지

1) 대리인 이론(principal-agent theory)에 따르면 정부와 공기업 간 관계에서 정부가 주인(principal), 공기업이 대리인(agent)이 된다.

배구조에 관한 분석을 수행하였다. 이들은 항만공사제도의 문제점을 항만운영 분야와 항만개발 분야로 구분하여 평가하였다. 항만운영 분야에서는 항만공사의 역할이 임대사업자 수준에 그치고 있다는 점, 항만시설 사용료 및 임대료 형식 결정권이 제한되어 있다는 점, 항만공사에 부여된 공권력 부재, 항만공사의 공기업 경영 전반에 대한 정부의 철저한 관리감독 등을 들고 있다. 이와 같은 항만운영상의 문제점을 해결하기 위하여 항만공사의 사업제한 완화, 항만공사에 항만시설 사용료 및 임대료 형식 결정권 부여, 개항질서 유지 및 행정대집행 등 권한 부여, 항만공사 경영 전반의 제약 완화 등을 제안하였다. 항만개발 분야에서는 항만개발 근거법령 및 주체의 이원화로 인해 항만공사는 비관리청의 지위에서 민간기업과 경쟁해야 한다는 점, 항만공사가 항만개발 시 정부의 실시계획 승인 필요, 민간유치방식의 신항만 건설 사업에 항만공사 참여 제약 등을 들고 있다. 이와 같은 항만개발상의 문제점을 극복하기 위하여 항만공사 관할구역 내 항만개발사업주체의 일원화, 항만공사에 의한 항만개발 절차의 간소화, 민간유치방식의 항만개발 사업에 항만공사의 참여 허용 등을 들고 있다.

최진이(2021)는 부산항만공사의 법적 지위 개선방안에 관한 연구에서 항만공사의 지배구조에 관해 분석하였다. 그는 항만공사가 기획재정부, 해양수산부, 감사원 등의 정부 부처로부터 직접적 통제를 받고 있는 것을 문제로 지적하였다. 즉 항만공사는 경영공시, 임원선임, 이사회 운영 등 사업 및 지배구조 등에 대해 정부로부터 포괄적인 통제를 받고 있고, 정치권력의 영향이 크고 인사권의 독립성이 약해서 효율성이 저하되고 있다는 점을 문제로 지적하였다. 그는 이와 같은 문제를 지닌 항만공사의 법적 지위를 개선하기 위한 방안으로 정부의 항만공사에 대한 통제방식을 직접적, 고권적, 타율적 규제에서 간접적, 자율적 규제로 전환하고, 항만공사를 주식회사형 공기업으로 전환하여 정부의 외부적이고 직접적인 통제를 배제하거나 최소화하여 항만공사 운영상의 자율성을 강화할 수 있다고 주장하였다.

최성두(2021)는 항만공사의 지배구조 개선방안에 관한 연구를 수행하였다. 그의 연구에서 항만공사는 해양수산부의 이중적 포지티브 규제방식에 따라 항만공사의 사업범위의 확장성이 제한받고 있다고 한다. 항만공사가 기획재정부로부터 조직, 인사, 성과평가 등 경영 전반에 대한 체계적 통제를 받고 있는 구조라는 점을 문제로 지적하고 있다. 또한 항만공사는 일반 공기업과 비교해서 기관 내부의 독립성(자율성)이 낮고 외부기관(특히 해양수산부)의 지배력과 통제력이 높다는 것을 문제시하고 있다. 이 연구는 항만공사의 자율성 강화방향으로 항만 관련 법규의 개정, 별도의 특별법에 의한 주식회사형 공기업체제로 전환, 부산·경남항만공사법의 제정을 들고 있다.

강윤호(2009)는 뉴욕·뉴저지 항만공사를 대상으로 한 공기업 거버넌스 제도 연구에서 항만공사의 지배구조를 다루었다. 그의 연구에서는 뉴욕·뉴저지 항만공사는 주인이 2개(뉴욕주와 뉴저지주)임에도 불구하고 정치로부터 먼 거리를 유지하고 운영의 자율성을 부여받고 있어서, 항만공사의 지배구조가 명백하고 항만공사를 둘러싼 외부 조직구조가 단순화되어 있다고 본다. 반면에 우리나라의 항만공사는 매우 복잡한 외부 조직구조를 지니고 있다는 것을 문제점으로 지적하면서, 지배구조를 더 단순화시킬 것을 제안하였다.

이와 같은 선행연구들은 공통적으로 항만공사에 대한 정부의 통제 완화와 자율성 부여를 강조

하고 있다. 항만개발 및 관리·운영이 효율적으로 되기 위해서는 그렇게 되어야 한다는 것이다. 그러나 선행연구들은 항만공사의 자율성 부족과 정부의 강한 통제가 왜 항만개발과 관리에 문제가 될 수 있는지, 공기업으로서의 항만공사가 추구해야 할 2가지 이념인 공공성과 효율성 중에서 우리나라 항만공사의 경우는 왜 현재보다 효율성을 더 강하게 추구해야 하는지, 항만공사의 자율성이 왜 지금보다 더 강화되어야 하는지에 대한 논리적인 근거나 실증적 증거를 명백히 제시하고 못하고 있다는 한계가 있다. 본 연구는 이러한 점을 고려하여 거래비용이론을 기초로 하여 항만공사 지배구조의 개선방향을 제시하고, 그와 같은 방향 제시에 대한 논리적 근거를 찾아보고자 한다.

#### 4. 연구의 분석틀

거래비용이론에 기초하여 항만공사의 지배구조를 분석하기 위한 본 연구의 분석틀 또는 분석시각을 연역적으로 유추하여 제시하면 다음과 같다.

첫째, 거래비용이론에 따르면 시장에서 지식, 기술, 제품, 생산요소 등의 사유자산을 거래할 경우에 가격산정의 어려움과 외부유출의 위험 때문에 거래비용이 높아지므로, 기업조직을 형성하여 시장거래를 기업내부로 내부화하는 것이 거래비용을 감소시킴으로써 더 효율적이라고 한다(권영철, 2001; Rugman, 1985).

이와 같은 관점에서 보면, 정부의 입장에서 항만공사의 설립은 불확실한 상황 속에서 거래의 상대방을 하나의 조직으로 조직화함으로써(정부와 항만공사 간 주인-대리인 관계 형성) 거래비용을 줄일 수 있다는 것이다. 해양수산부가 항만건설 및 관리·운영을 놓고 민간기업과의 계약을 활용하는 대신 산하 공기업인 항만공사를 설립하여 그 사업을 위임하여 처리하도록 한다면 거래의 횟수와 거래의 불확실성이 크게 감소될 수 있다. 해양수산부와 민간기업들 간의 거래관계보다 정부와 항만공사간의 거래관계는 불확실성이 훨씬 더 작으며, 탐색비용, 계약체결비용, 집행비용 등 거래비용이 작다. 따라서 설립된 항만공사를 항만건설 및 관리·운영에 적극적으로 활용하거나 항만공사가 자율성을 지니고 제 역할을 할 수 있는 여건을 조성해 주어야 할 필요가 있을 것이다.

둘째, 항만공사에 업무수행 상의 자율성을 부여하면 거래비용을 감소시킬 수 있다. 해양수산부와 항만공사 간의 거래관계는 항만공사법 등에 의해 명백히 규정되어 있어 거래비용의 문제는 크지 않다. 항만건설 등의 사업에 민간기업을 활용할 경우 민간기업의 주요 거래 주체로 해양수산부와 항만공사 중 누구를 설정하는 것이 좋으냐는 거래비용과 관련하여 중요한 과제가 될 수 있다. 이와 관련하여 항만공사에 자율성이 없으면 항만 현장에 대한 이해와 전문성이 부족한 해양수산부가 직접 민간기업을 대상으로 거래를 하여야 하므로 거래비용이 커진다. 반면, 전문성과 현장에 대한 이해를 지닌 항만공사가 민간기업과 거래를 하면 그만큼 불확실성이 감소되므로 거래비용도 줄어들 수 있다.

셋째, 설립된 항만공사에 고유한 사업영역이나 기능을 충분히 부여하는 것이 거래비용을 감소시키는 데에 유리할 것으로 보인다. 그렇게 해야 그러한 사업 영역에 대해 정부와 민간기업 간의 거래관계가 정부와 항만공사 간의 거래관계로 대체됨으로써, 거래의 불확실성 및 거래 빈도가 감

소되어 거래 비용이 감소될 수 있기 때문이다. 따라서 정부가 항만공사를 설립해 놓고 적극적으로 활용을 하지 못하거나 설립된 항만공사에게 고유의 기능이나 업무영역이 충분히 주어지지 않을 경우에는 항만공사가 민간기업과 유사한 지위에서 항만 관련 업무를 수행할 수밖에 없고, 결과적으로 항만공사를 설립한 의미가 없으므로 거래비용 절감효과도 없을 것이다. 즉 해양수산부의 입장에서 항만공사 설립을 통해 외부적 거래를 하나의 조직 내로 내부화 시킴으로써 얻을 수 있는 거래비용 감소 효과가 거의 없게 된다.

넷째, 항만을 둘러싼 관련 조직들을 가능한 하나의 조직으로 통합하여 단일거버넌스(unified governance) 체제를 구축하는 것이 거래비용 측면에서 유리할 것으로 보인다. 본 연구의 주요 분석대상인 부산항의 경우, 부산항을 둘러싸고 작동하는 항만공사 및 관련 조직들을 하나로 조직화하는 것이 거래비용 절감의 측면에서 중요하다. 부산항만공사뿐만 아니라 부산광역시, 경상남도, 창원시, 부산지방해양수산청 등 서로 간에 거래가 있는 조직들을 하나로 조직화하여 거래를 조직 내로 내부화 시킴으로써, 거래의 불확실성 및 거래의 빈도를 낮출 수 있으므로 거래비용이 감소될 수 있다. 이와 같은 조직화를 위해 부산항만공사의 소유권 등 지배구조의 변화가 요구된다고 볼 수 있다.

### Ⅲ. 항만공사 지배구조의 현황과 문제점

#### 1. 현황

##### 1) 외부 지배구조

항만공사법 제6조에 국가 또는 지방자치단체는 항만공사의 사업에 필요한 동산·부동산 및 항만시설관리권을 항만공사에 출자할 수 있다고 규정하고 있어, 지방자치단체도 항만공사에 자산을 출자하여 소유자 될 수 있도록 하고 있다. 그러나 지방자치법 제15조 제4호에서는 지정항만 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무(국가사무)를 처리할 수 없다고 규정하고 있어 지방자치단체의 국가항만 관련 사무에 대한 참여를 제한하고 있다.

기획재정부는 주요 항만공사의 지배 주주로서의 위치에 있다. 기획재정부의 지분을 항만공사 별로 보면 부산항만공사 100%, 인천항만공사 61%, 울산항만공사 99.94%, 여수광양항만공사 52.94%이며, 나머지 지분은 해양수산부가 보유하고 있다(최성두, 2021). 공공기관의 운영에 관한 법률에 따라 기획재정부와 그 소속인 공공기관운영위원회는 항만공사의 경영공시, 조직의 운영, 예산회계, 경영평가 등 경영 전반에 대한 관리 및 감독을 수행한다. 항만공사의 업무와 회계에 대한 외부감사는 감사원이 시행한다(공공기관의 운영에 관한 법률 제52조 제1항).

사업에 관하여 주무부처인 해양수산부와 항만공사 간 관계에 대하여, 항만법 제20조 제1항은 "관리청은 무역항과 연안항을 관리한다"라고 규정하고 있어 국가관리무역항 및 국가관리연안항의

관리주체는 그것의 관리청인 해양수산부장관이라는 것을 밝히고 있다. 그리고 이 권한은 항만법 제104조에 따라 위임 또는 위탁되고 있다. 즉 항만법 제104조 제1항에서 "이 법에 따른 해양수산부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 그 소속기관의 장 또는 시·도지사에게 위임할 수 있다"고 규정하고 있으며, 제2항에서 "이 법에 따른 해양수산부장관의 업무는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 협회, 「항만공사법」 제4조에 따른 항만공사, 「한국해운조합법」 제4조에 따른 한국해운조합 또는 「한국수자원공사법」 제2조에 따른 한국수자원공사에 위탁할 수 있다"고 정하고 있다.

이와 관련하여 아래와 같이 항만공사법 제8조 제1항에서는 항만공사의 위탁사업을 규정하고 있다.

**제8조(사업)** ① 공사는 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 「항만법」 제2조제5호에 따른 항만시설(외곽시설·임항교통시설 등 대통령령으로 정하는 항만시설은 제외한다)의 신설·개축·유지·보수 및 준설(浚渫) 등에 관한 공사의 시행 및 항만의 경비·보안·화물관리·여객터미널 등 항만의 관리·운영에 관한 사업
2. 「항만법」 제2조제11호에 따른 항만배후단지개발사업
- 2의2. 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 항만재개발사업
- 2의3. 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 마리나항만시설의 조성 및 관리·운영에 관한 사업
3. 「물류정책기본법」 제2조 제2호 나목에 따른 물류시설운영업
4. 항만의 조성 및 관리·운영과 관련하여 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사업
- 4의2. 공사가 관리하는 부지 및 시설을 활용한 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제3호에 따른 신·재생에너지 설비의 설치 및 관리·운영에 관한 사업(항만 관리·운영 목적에 위배되지 아니하는 범위에 한정한다)
5. 제1호, 제2호, 제2호의2, 제2호의3, 제3호 및 제4호에 따른 사업에 관한 조사·연구, 기술개발 및 인력양성에 관한 사업
6. 항만구역 외에서 항만이용자의 편의를 위한 근린생활시설 및 복리시설 등의 건설 및 운영에 관한 사업
- 6의2. 남북 간 항만의 조성 및 관리·운영 등을 위한 교류 및 협력사업
7. 그 밖에 외국 항만의 조성 및 관리·운영 등 공사의 설립목적을 달성하기 위하여 필요한 것으로서 대통령령으로 정하는 사업
8. 제1호, 제2호, 제2호의2, 제2호의3, 제3호, 제4호의2, 제6호, 제6호의2 및 제7호에 따른 사업과 관련되는 부대사업의 직접시행이나 출자 또는 출연

## 2) 내부 지배구조

항만공사의 사장은 조직 내부의 임원추천위원회가 복수로 추천하는 사람 중에서 해양수산부장관이 해당 시·도지사에게 협의를 거쳐 임명한다(항만공사법 제16조 제2항). 항만공사의 사장은 공사를 대표하고 공사의 업무를 총괄하며 경영성과에 대하여 책임을 지며, 공사의 경영성과 및 사업계획에 대하여 항만위원회에 보고하고 항만위원회가 결정한 사항을 지켜야 할 의무를 진다(항만공사법 제17조 제1항; 제2항). 사장의 임기는 3년으로 한다(항만공사법 제18조 제1항).

공공기관의 운영에 관한 법률 제17조 제3항은 다른 법률에서 그 공기업·준정부기관에 이사회를 두지 아니하고 그 심의·의결 기능을 수행하는 다른 기구를 둔 경우에는 그 다른 기구를 명칭과 관계없이 이 법에 따른 이사회로 보고, 그 구성원은 이 법에 따른 이사로 보아 이 법을 적용한다고 규정하고 있다. 이에 따라 항만공사는 항만위원회가 이사회의 기능을 대신한다(항만공사법 제10조). 항만위원회는 해양수산부장관이 임명하는 15명 이내의 비상임위원으로 구성한다. 위원 중에

는 해당 항만의 소재지를 관할하는 광역시장·도지사 또는 특별자치도지사가 대통령령으로 정하는 바에 따라 추천하는 사람과 해당 항만의 이용자단체를 대표하는 사람이 포함되어야 한다.<sup>2)</sup> 위원회의 위원장은 위원 중에서 호선한다(항만공사법 제11조 제1항; 제2항; 제4항). 위원(위원장을 포함)의 임기는 2년으로 하며, 1년 단위로 연임할 수 있다. 이 경우 임명권자는 직무수행 실적의 평가 결과와 그 밖의 직무수행 실적을 고려하여 연임 여부를 결정한다(항만공사법 제12조).

항만공사의 감사는 공사 자체 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 해양수산부 장관이 기획재정부 장관과 협의하여 임명한다(항만공사법 제16조 제3항).

## 2. 문제점

### 1) 정부 산하 공기업으로서의 정체성이나 위상 약화

항만개발사업은 관리청<sup>3)</sup>이 시행한다(항만법 제9조 제1항). 관리청이 아닌 자가 항만개발사업을 시행하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 항만개발사업계획을 작성하여 관리청의 허가를 받아야 한다(항만법 제9조 제2항). 국가관리항만의 경우 비관리청(해양수산부 장관이 아닌 자)은 해양수산부 장관의 허가 또는 지정을 받아 항만개발사업을 시행할 수 있다(신항만건설촉진법 제7조). 다만, 예외적으로 항만공사법에 따라 항만공사는 관할구역 내의 항만시설공사 및 신항만건설공사를 해양수산부의 승인을 거쳐 시행 가능하다(항만공사법 제21조; 제21조의 2). 현재 이러한 법규정 하에서 항만공사는 항만공사가 설립되어 있는 항만에 대해서도 비관리청의 지위에서 민간기업과 경쟁을 통해 항만개발사업에 참여가 가능한 실정이다.

이와 같이 항만공사가 해양수산부 산하 공기업임에도 불구하고 항만공사가 설립되어 있는 항만 관할구역의 항만개발사업 시행에서도 비관리청의 지위로 민간기업과 동등한 입장에서 경쟁을 하고 있는 실정이다. 이와 같은 경우에 나타나는 문제점은 항만공사 관할구역 내에서 민간사업자가 비관리청 공사 방식으로 항만개발사업을 시행하고 항만운영권을 취득하게 됨으로써, 민간사업자가 난립하고 정부는 항만정책 추진력을 상실할 가능성이 있다는 것이다(부산항만공사, 2019). 이러한 상황 하에서 정부는 항만개발사업 시행에서 수많은 민간사업자를 상대로 계약을 체결하고 사업을 수행하여야 하므로, 그만큼 거래의 불확실성이 증가되고 계약상대방을 탐색하는 데 소요되는 측정비용, 계약체결비용, 감독비용, 강제비용 등 거래비용의 증가로 이어지게 될 것이다.

이와 유사한 문제가 항만배후단지의 개발에서도 발생하고 있다. 항만공사법 상 항만공사가 항

2) 현재 항만공사법 시행령 제5조 제1항에 따라 항만공사의 항만위원회는 7명의 비상임위원으로 구성하도록 하고 있다. 제2조에서는 해당 항만의 소재지를 관할하는 광역시장·도지사 또는 특별자치도지사는 3명 이내(해당 항만의 이용자단체를 대표하는 사람 1명을 포함)의 사람을 비상임위원으로 추천하도록 규정하고 있다. 나머지 4명의 비상임위원은 해양수산부에서 추천하고 있다.

3) 관리청이란 항만의 개발 및 관리에 관한 행정업무를 수행하는 행정관청을 말한다. 국가관리무역항 및 국가관리연안항은 해양수산부장관, 지방관리무역항 및 지방관리연안항은 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사가 이에 해당된다.

만배후단지개발사업을 시행할 근거가 부족하다. 항만공사는 항만법에 따라 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업, 민간사업자 등과 동일한 지위의 비관리청의 지위에서 정부의 승인을 받아서 항만배후단지의 개발사업을 시행할 수 있을 뿐이다(항만법 제50조).

부산항 신항 배후단지 개발을 사례로 살펴보자. 부산항 신항 배후단지의 개발 및 관리와 관련하여, 해양수산부, 부산항만공사, 경상남도, 창원시(경상남도), 부산시, 강서구(부산시) 등 많은 기관들이 나름의 기능을 수행하고 있다. 이 기관들의 기능 수행은 상호 연관되어 있기 때문에 기능 수행이 서로에게 긍정적 혹은 부정적 외부효과를 유발하고 있는 실정이다. 예를 들면, 교통편의시설의 설치 및 관리업무와 주·정차단속업무의 경우 이들 기관들은 서로 밀접하게 연관되어 있거나, 동종의 업무가 여러 기관에 분산되어 수행되기도 하며 상급 및 하급지방정부 간에 중복 수행되는 문제점이 있다(강윤호·김보영, 2018).

이와 같은 상황에서 나타날 수 있는 문제점은 여러 조직 간 이해관계의 상충으로 항만시설과 항만배후단지 간 시너지효과가 저하될 수 있다는 것이다. 예를 들면, 현재 부산항 신항의 경우 항만시설, 북컨테이너·옹동 1단계·옹동 2단계 배후단지의 개발 및 관리주체가 달라서 관리의 효율성이 저하될 것으로 보인다(부산항만공사, 2019).

이와 같이 각 분야나 부문별로 개발 및 관리주체가 상이하거나 다양하고 이들 간에 기능 및 업무배분이 불분명하여 혼선이 야기되고 있으므로, 이들 간에 정보비용을 중심으로 한 거래비용은 커질 수밖에 없는 구조이며 결과적으로 이들 간 협상이나 협의(거래)를 통한 업무수행이 어려워질 수 있다.

## 2) 항만공사의 사업범위 제약

현재 항만공사법 제8조 제1항에 항만공사가 수행할 수 있는 사업내용을 열거주의 형식으로 규정하고 있다. 특히 동법 제8조 제1항 제1호에서 「항만법」 제2조 제5호에 따른 항만시설(외곽시설·임항교통시설 등 대통령령으로 정하는 항만시설은 제외)의 신설·개축·유지·보수 및 준설 등에 관한 공사의 시행 및 항만의 경비·보안·화물관리·여객터미널 등 항만의 관리·운영에 관한 사업을 항만공사가 수행할 수 있다고 규정하고 있다. 여기서 항만의 관리·운영사업에 관련된 문구(항만의 경비·보안·화물관리·여객터미널 등)에 대한 해석에서, 예시로 해석하는 시각과 열거로 해석하는 시각의 대립이 있는 실정이다. 이것을 열거주의로 해석할 경우, 항만공사가 수행할 수 있는 사업범위가 제약됨으로써 항만공사의 경쟁력이 상실될 수 있는 문제가 있다. 즉 항만공사의 사업범위가 항만시설의 조성, 관리, 운영에 치중하게 됨으로써 항만공사의 역할이 임대사업자 수준에 그칠 수 있으며, 해양관광 등 부가가치를 창출할 수 있는 해양 연관 산업에로의 진출에 한계가 있다(부산항만공사, 2019).

이와 같이 항만공사의 사업범위가 제약되어 있는 경우에 거래비용의 증가로 인한 비효율성 문제가 야기될 수 있다. 해양수산부와 항만공사 간에는 주인-대리인 관계가 형성되어 있어 하나의 조직 내로 거래가 내부화 되어 있다고 해도 과언이 아니다. 그럼에도 불구하고 항만공사의 사업범

위가 협소하여 다른 많은 사업분야에서 해양수산부가 민간기업들과의 계약을 통해 사업을 시행하게 된다면, 그만큼 거래의 불확실성이 증가하게 되고 거래빈도가 증가하게 되므로, 민간기업에 대한 정보비용, 측정비용, 계약체결 비용 등의 거래비용이 상승하게 될 것이다.

### 3) 경영자율성 부족

공기업은 조직형태를 기준으로 분류하면 정부부처형 공기업(정부기업), 주식회사형 공기업, 공사형 공기업으로 분류된다. 정부부처형 공기업은 기업성보다 공공성을 더 중요시하며 정부의 통제를 가장 강하게 받고 경영의 자율성이 약하다. 주식회사형 공기업은 공공성보다 기업성을 더 많이 추구하며 정부의 통제가 약하고 경영의 자율성이 강하다. 공사형 공기업은 정부부처형과 주식회사형의 중간 영역에 속하는 공기업형태로서, 공공성과 기업성의 조화를 중요시하며, 정부의 통제와 경영 자율성은 중간 정도에 해당된다(이상철, 2021).

부산항만공사는 공사형 공기업으로서 자율성 부족하여 항만공사 설립목적을 수행하는 데에 한계가 있다는 지적이 많다(최성두, 2021). 이것을 주식회사형 공기업으로 전환하면 지배구조가 분산되어 정부의 외부적, 직접적 통제를 배제하거나 최소화할 수 있어 항만공사 운영상의 자율성을 강화시킬 수 있으며, 경영에 대한 감시 및 감독은 내부적 감시 및 통제 중심으로 전환할 수 있다는 것이다(최진이, 2021).

항만공사의 자율성이 부족하면 거래비용 면에서도 비효율적인 결과가 초래될 수 있다. 항만공사가 일정한 권한을 지니고 자율적으로 사업을 추진하면 공사가 지닌 전문성과 현장에 대한 이해로 인해 민간기업 등과의 거래에서 불확실성이 줄어들고 정보비용 등 거래비용이 크게 감소될 수 있다. 그러나 항만공사의 자율성이 부족하여 항만개발 및 관리·운영과 관련된 많은 권한이 해양수산부에 주어져 있을 경우, 전문성과 현장성을 지닌 항만공사 대신 해양수산부가 직접 민간기업과 거래관계를 형성하고 추진해야 한다. 이와 같은 상황에서 항만에 대한 현장성과 전문성이 부족한 해양수산부와 민간기업 간의 거래 관계에서 해양수산부는 민간기업의 특성에 대한 측정비용 등 많은 정보비용을 들여야 하므로 거래비용은 증가될 수밖에 없는 것이다.

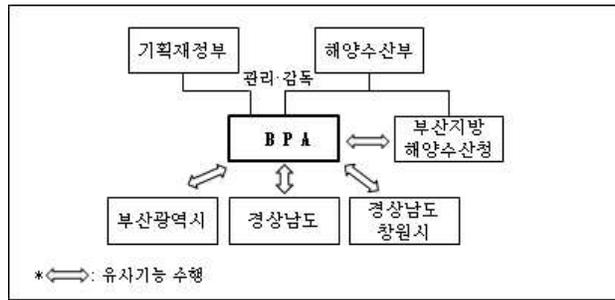
### 4) 다양한 기관들과의 복잡한 거래관계

항만공사는 중앙정부 부처인 기획재정부와 해양수산부, 지방해양수산청, 지방자치단체 등 여러 기관들과 연계되어 업무를 수행한다. 항만공사는 기획재정부와 해양수산부로부터는 관리·감독을 받고 있고 지방해양수산청 및 지방자치단체와는 기능·업무 구분이 명확치 않아서 업무수행에서 혼란이 야기되고 있다. 이와 같은 상황을 부산항 신항을 관리하는 부산항만공사를 사례로 살펴보자.

부산항 신항은 해양수산부의 항만기본계획 하에 부산항만공사(BPA)가 관리·운영하고 있으며, 부산항만공사는 정부출자 공기업으로서 경영에 대해서는 기획재정부, 사업에 대해서는 해양수산부의 감시·감독을 받는다. 법률상 명시된 부산항만공사의 사업 이외의 사무는 부산지방해양수산

청이나 지방자치단체가 수행한다. 부산항 신항이 부산광역시와 경상남도 창원시에 걸쳐있어, 항만 및 그 배후단지 구역의 도시계획사업 등 행정업무와 관련하여 양 지방자치단체가 동시에 개입되어 있다. 이러한 관련 기관들 간의 연계관계는 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 부산항만공사와 관련 조직들



자료: 강윤호·김보영(2018): 229

이와 같이 부산항만공사와 관련기관들이 복잡하게 연관되어 있는데도 불구하고 이들 간에 도시계획 기능 수행 상의 협력이 부족하고, 기능배분이 불명확하여 여러 가지 문제가 제기되고 있다. 부산항 신항 배후단지의 교통편의시설 건설 및 관리와 관련된 문제점을 자세히 살펴보자. 부산항 신항은 기본적으로 부산항만공사가 관리·운영하지만 수익성이 없는 환경, 안전, 보안 등의 행정업무는 중앙정부나 지방자치단체가 수행하고 있다. 특히 각종 교통편의시설의 설치 및 관리와 관련된 기능이 여러 기관 간에 중복 배분되거나 복잡하게 얽혀 있어 업무수행 상 많은 혼란이 발생하고 있다.

이와 같은 상황에서 북컨테이너 배후단지에는 트레일러와 새시 등 대형화물차가 주차할 공간이 부족해 늘 불법주차 차량이 도로에 방치되어 있다. 불법주차 차량이 많아서 대형 트레일러가 자유롭게通行하지 못하고, 교통사고가 자주 발생하는 등의 위험이 있다. 이러한 사고의 책임이 여러 기관 중 누구에게 귀속되는지 불분명한 문제가 발생하고 있다. 즉 사고의 책임이 주차장 건설을 맡은 사업시행자, 사업계획을 승인한 해양수산부, 배후단지 총 관리권자인 부산항만공사, 불법주차 단속권을 지닌 지방자치단체(부산시, 경상남도, 창원시) 중 누구에게 있는지 불분명하다(강윤호·김보영: 2018).

이와 같은 문제상황을 거래비용이론 관점에서 살펴보자. 항만 및 그 배후단지의 관리가 효율적으로 되려면 이들 여러 관련기관들 간에 협의(거래)가 원활하게 이루어져야 한다. 그러나 이들 간 기능 및 업무배분이 불명확하고 혼란스러운 상황에서는 거래상황의 불확실성이 높고 거래의 빈도가 높아져 거래비용이 커질 수밖에 없다. 따라서 이들 간 거래의 성사 가능성이 낮아지고 결과적으로 행정협의조차 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

## IV. 항만공사 지배구조의 개선방향

### 1. 항만공사 관할구역 내 항만개발사업권을 항만공사에 우선 부여

항만법 제9조에 따라 항만개발사업은 관리청(국가항만의 경우 해양수산부 장관)이 시행하여야 하며, 항만공사 등 관리청이 아닌 자가 항만개발사업을 시행하려는 경우에는 항만개발사업계획을 작성하여 관리청의 허가를 받아야 한다(항만법 제9조 제1항; 제2항). 신항만건설 촉진법 제7조에 따라 신항만건설사업은 해양수산부장관 또는 해양수산부장관이 지정하는 자(사업시행자)가 시행한다. 해양수산부장관은 국가기관 또는 지방자치단체, 항만공사법에 따른 항만공사, 공공기관의 운영에 관한 법률에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 공공기관, 지방공기업법에 따른 지방공기업, 자본금 등 대통령령으로 정하는 자격요건에 해당하는 민간투자자 중에서 사업시행자를 지정할 수 있다(신항만건설 촉진법 제1조 제1항). 다만, 항만공사법에 따라 항만공사는 관할구역 내의 항만시설공사 및 신항만건설공사를 해양수산부의 승인을 거쳐 시행 가능하다(항만공사법 제21조; 제21조의 2).

이러한 법규정 하에서 항만공사는 항만공사 관할구역 내에서도 비관리청의 지위에서 민간기업과의 경쟁을 통해서만 항만개발사업에 참여가 가능하므로 거래비용을 증가시키고 있다는 문제점은 앞에서 지적한 바와 같다. 이 문제를 개선하기 위해서, 항만공사 관할구역 내에서는 항만공사가 항만 및 신항만을 우선 개발할 수 있도록 하고 민간사업자가 항만 및 신항만 개발사업에 참가하고자 할 시에는 항만공사의 허가를 받아서 할 수 있도록 항만법 제9조, 신항만건설 촉진법 제7조 등 관련법을 개정할 필요가 있을 것으로 보인다. 즉, 항만법 제9조에 항만공사가 설립된 항만의 항만공사는 항만공사법 제21조에 따라 항만공사가 우선 시행하며, 민간기업은 항만공사의 허락을 받아 공사를 시행할 수 있다는 조항을 추가할 필요가 있다. 신항만건설 촉진법 제7조에 항만공사가 설립된 항만의 신항만건설사업은 항만공사법 제21조의 2에 따라 항만공사가 우선 시행하며, 다만 민간기업이 공사를 시행하고자 할 때는 항만공사의 허락을 얻어서 할 수 있다는 조항이 추가되어야 할 것이다.

이렇게 해양수산부 산하 공기업으로서 항만공사의 위상을 정립함으로써 항만공사가 설립된 항만 및 신항만개발에서 민간사업시행자의 난립으로 인한 거래의 불확실성이 감소될 수 있고, 해양수산부와 민간기업들 간 항만 및 신항만개발을 둘러싸고 전개되는 복잡한 거래관계를 해양수산부와 항만공사 간의 거래관계로 대체시켜 거래비용을 크게 감소시킬 수 있을 것이다. 해양수산부와 항만공사는 양자 간 주인-대리인 관계가 이미 형성되어 있어 거래에 따른 혼란과 거래비용의 문제가 큰 문제가 되지 않는다.

이와 유사한 문제가 항만배후단지개발사업에서도 나타나고 있다. 항만법 제50조 제1항에 따르면, 해양수산부장관은 국가기관 또는 지방자치단체, 항만공사법에 따른 항만공사, 대통령령으로 정하는 공공기관, 지방공기업법에 따른 지방공기업, 자본금 등 대통령령으로 정하는 자격요건에 해당하는 민간투자자 중에서 항만배후단지개발사업의 시행자를 지정할 수 있다. 이 규정에 따라

항만공사는 항만배후단지의 개발사업에서도 앞에서 지적한 항만 및 신항만건설사업에서와 마찬가지로 관할구역 내에서 민간사업자와 동일한 비관리청의 지위에서 사업에 참여할 수 있을 뿐이며, 이것은 결국 거래비용의 증대를 초래하게 된다. 따라서 항만법 제50조에 항만공사가 설립된 항만의 항만배후단지의 개발은 항만공사가 우선적으로 사업을 시행할 수 있으며, 민간기업이 사업을 시행하고자 할 때는 항만공사의 허락을 얻어서 할 수 있다는 조항이 추가될 필요가 있어 보인다.

## 2. 항만공사의 사업범위 확대

항만공사법 제8조 제1항에 따른 열거주의 방식은 항만공사의 사업범위를 지나치게 좁힘으로써 항만공사의 자율성을 제약하고 결국 항만개발 및 관리와 관련된 거래비용을 증대시키는 문제점이 있을 수 있다. 항만공사의 사업범위가 협소할 경우 해양수산부가 불특정의 민간기업들과의 계약을 통해 많은 사업을 시행하게 된다면, 그만큼 거래의 불확실성과 거래비용이 상승하게 될 것이다. 반면에, 항만공사의 사업범위가 확대된다면 정부와 민간기업 간의 거래가 정부와 항만공사 간의 거래로 대체됨으로써 거래비용이 크게 감소될 수 있다. 왜냐하면 공기업인 항만공사와 정부 간에는 이미 주인-대리인 관계로 계약이 체결되어 있으므로 측정비용 등의 정보비용과 계약체결비용, 감독비용, 강제비용 등이 크게 감소될 것이기 때문이다.

따라서 항만공사 수행 사업범위를 넓힐 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 예를 들면, 법령이 금지한 사항이나 법령에 의해 관리청이 처리하도록 되어 있는 사항을 제외하고는 어떤 사업이라도 항만공사가 자치적으로 처리할 수 있도록 하는 방법이 있을 수 있다(부산항만공사, 2019).

항만공사법 제8조 제1항 제1호에 다음과 같은 사항들을 항만공사가 수행할 수 있는 사업내용을 열거하고 있다: 「항만법」 제2조 제5호에 따른 항만시설(외곽시설·임항교통시설 등 대통령령으로 정하는 항만시설은 제외)의 신설·개축·유지·보수 및 준설 등에 관한 공사의 시행 및 항만의 경비·보안·화물관리·여객터미널 등 항만의 관리·운영에 관한 사업. 항만공사법 제8조에 이와 같이 열거된 항목 외에 항만 관련 사업으로서 정부에서 직접 관장하지 않는 사업은 항만공사가 시행할 수 있다는 조항을 추가함으로써 항만공사의 사업범위를 확장시킬 수 있을 것으로 보인다.

## 3. 경영자율성 강화

항만공사의 경영자율성이 부족하여 항만공사의 설립취지를 살리는 데에 한계가 있다는 지적이 많다. 특히 부산항만공사는 재정적 능력이 충분한데도 공사형 공기업으로서 자율성 부족하여 항만공사 설립목적을 수행하는 데에 한계가 있다는 것이다(부산항만공사, 2019). 항만공사의 설립목적은 국가가 담당하던 항만관리를 공기업이 수행하도록 함으로써, 항만관리에 시장경쟁논리를 도입하여 공공성과 더불어 기업성(효율성)을 동시에 추구하고자 하는 데 있다고 볼 수 있다. 항만공사의 자율성이 부족한 상태에서는 이와 같은 항만공사 설립 목적을 달성하는 데에 한계가 있으므로 항

만공사에 대한 정부의 통제·감독을 완화하여 공사의 자율성을 제고시킬 필요가 있을 것이다.

항만공사의 경영자율성 강화를 위해 이것을 주식회사형 공기업으로 전환할 필요가 있다는 주장이 있다. 항만공사를 공사형 공기업에서 주식회사형 공기업으로 전환할 경우 경영에 대한 정부에 의한 외부적 감시 및 감독은 내부적 감시 및 통제 중심으로 전환할 수 있으며, 항만공사 운영상의 자율성을 강화시킬 수 있다는 것이다(최성두, 2021; 최진이, 2021).

항만공사의 자율성 강화는 거래비용이론의 측면에서 보면 타당성이 있다. 항만공사의 자율성이 부족하면 항만개발 및 관리·운영을 해양수산부가 직접 담당하여야 할 경우가 많은데, 현장에 대한 지식과 전문성이 부족한 해양수산부가 직접 이와 관련하여 민간기업을 상대하는 것은 정보비용 등 거래비용 면에서 불리하다. 따라서 항만공사의 자율성을 높여 항만공사가 그러한 업무를 직접 담당하게 함으로써 항만공사의 현장에 대한 지식과 항만관리의 전문성을 살리면, 민간기업과 거래에서 불확실성이 감소되고 그만큼 거래비용도 감소시킬 수 있을 것이다.

#### 4. 단일거버넌스 체제로의 전환

항만공사와 그것을 둘러싸고 있는 해양수산부, 지방해양수산청, 지방자치단체 간에 항만 및 항만배후단지 개발 및 관리에 대한 불분명한 기능배분 등의 상황은 이들 간 거래의 불확실성을 높이고 있다. 이와 같은 불확실성 속에서 업무수행상의 혼란과 이들 간 협의의 부족은 결국 거래비용의 증가를 초래할 수밖에 없다. 이런 경우에 항만공사를 중심으로 관련 기관들을 수직적·수평적으로 통합하여 단일거버넌스 구조(unified governance)를 형성하여, 이들 간 거래를 하나의 조직 내부로 조직화함으로써 거래비용을 감소시킬 수 있을 것이다.<sup>4)</sup>

항만공사법 제6조 제1항은 "국가 또는 지방자치단체는 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 공사의 사업에 필요한 동산·부동산 및 「항만법」 제24조에 따른 항만시설관리권을 공사에 출자할 수 있다"라고 규정하고 있다. 이에 따르면 지방자치단체는 항만공사에 동산·부동산 등을 출자하여 항만공사의 지분을 소유할 수 있을 것이므로 항만공사와 지방자치단체 간 거버넌스 구조의 단일화가 가능하다. 또한 부산항, 인천항 등과 같이 지방해양수산청이 있는 지역의 경우는 지방해양수산청의 기능을 항만공사로 이관함으로써 항만공사 중심의 단일거버넌스 체제의 형성이 가능할 것으로 보인다. 이를 통해 항만공사가 정부산하 기관인 공사로서의 위상을 갖고 적절한 기능을 수행할 수 있게 함으로써, 거래비용의 감소 효과를 얻을 수 있는 것이다.

또한 각 항만별로 상황이 다르므로 항만공사별로 특화된 지배구조나 관리전략을 형성하는 것이 필요하다. 부산항만공사의 경우, 국내의 타 항만공사에 비해 재정건전성 및 재정자립도가 높지만 항만공사법의 획일적 적용으로 항만의 개발 및 운영에 기업경영 기법을 도입하고자 하는 항만공사 설립의 목적을 저해하는 측면이 있다. 또한 부산항만공사는 물동량의 약 64.7%를 외국 선사로

4) 강운호(2006)와 강운호 외(2007)의 연구에 따르면 항만은 높은 자산 전속성, 관련 기관 간 높은 거래빈도, 높은 상황 불확실성으로 인해 항만공사 중심의 단일거버넌스 구조를 형성하면 항만관리의 효율성을 제고시킬 수 있다고 본다.

부터 유지하며 글로벌 항만들과 경쟁하고 있으나 공공기관 운영에 관한 법률을 획일적으로 적용함으로써, 국내 업무를 수행하는 타 공기업과 동일하게 관리되고 있다(부산항만공사, 2019).

이와 같은 상황에서 부산항만공사는 다른 항만공사에 비해 우선적으로 단일거버넌스 구조의 형성 전략을 시행해 보는 것이 효율적 항만관리의 방안이 될 수 있을 것이다. 지리적으로 부산항 신항이 걸쳐 있는 부산시와 경상남도 및 창원시가 출자를 통해 부산항만공사의 일정 지분을 소유하게 하고 이들 지방자치단체의 항만 관련 기능을 항만공사로 흡수시키고, 부산지방해양수산청의 기능 역시 부산항만공사로 흡수 통합함으로써 항만공사 중심의 단일거버넌스 구조를 형성할 수 있을 것이다. 부산·경남항만공사 특별법<sup>5)</sup>의 제정을 통해 재정건전성 및 재정자립도가 높은 부산항만공사에 대해서는 운영의 자율성을 보장하고 사업범위를 확대해 주는 것이 필요할 것으로 보인다.

이렇게 함으로써 공공기관으로서 부산항만공사가 설립목적에 부합하는 기능을 수행할 수 있을 것이며, 부산항만공사와 관련 기관들 간의 불확실한 거래를 하나의 조직 내부로 조직화함으로써 거래의 불확실성과 거래비용을 크게 감소시킬 수 있을 것으로 보인다.

## V. 결론

본 연구는 공기업인 항만공사의 지배구조의 현황을 분석해 보고 지배구조 개선방향을 제시하는 것을 연구의 목적으로 하였다. 분석대상인 항만공사는 부산항만공사를 중심으로 하였다. 지배구조는 항만공사와 정부 등 외부 환경과의 관계에 초점을 두는 외부지배구조에 초점을 두고 분석하였다. 분석은 거래비용이론을 중심으로 접근하였다.

현재 우리나라 항만공사가 지니고 있는 지배구조 상의 문제점은 여러 가지가 있다. 항만공사는 정부산하 공기업으로서의 정체성이나 위상이 약하여 관할구역 내 항만개발에서 민간사업자와 동등한 입장에서 경쟁하여야 한다. 항만공사의 사업범위가 너무 협소하고 제약되어 있어 역할 수행에 한계가 있다. 기획재정부와 주무부처인 해양수산부로부터 항만공사에 대한 관리·감독 통제가 강하여 항만공사가 정상적으로 기능을 수행하기에는 경영자율성이 부족하다. 항만공사는 기획재정부, 해양수산부, 지방해양수산청, 지방자치단체 등 다양한 기관들과의 복잡한 거래관계에 얽혀 있다. 이와 같은 문제점들이 항만개발 및 관리·운영에서 거래비용의 증대와 비효율적 운영을 초래하고 있다.

이상과 같은 항만공사 지배구조 상의 문제를 해결하기 위한 방안을 제안하였다. 항만공사 관할구역 내 항만개발사업권을 민간기업에 비해 항만공사에 우선 부여하여 항만개발 및 관리·운영을 둘러싼 거래관계를 단순화 시켜야 한다. 항만공사의 사업범위를 확대하여 항만공사가 항만관리기관으로서 역할을 수행할 수 있는 기회를 부여해 줄 필요가 있다. 항만공사에 중앙정부의 통제 및

5) 2019년에 부산시와 경상남도는 미래 부산항의 발전을 위해 별도의 부산·경남항만공사법을 특별법 형태로 제정하는데 노력하기로 합의한 바 있다(「연합뉴스」, 2019).

감독을 줄여서 경영자율성을 강화시켜, 항만관리에 공공성과 더불어 기업성(효율성)을 제고시킬 필요가 있다. 지방해양수산청, 지방자치단체 등 관련 기관들의 기능 및 조직을 항만공사로 수직적·수평적으로 통합시켜 단일거버넌스 체제로 전환시켜야 한다. 이와 같은 항만공사 지배구조의 개선을 통해 항만관리를 둘러싸고 전개되는 거래의 불확실성과 빈도를 감소시킬 수 있을 것이며, 결과적으로 거래비용의 감소를 초래할 수 있을 것으로 보인다.

국가가 관리해 오던 항만관리에 시장논리를 도입하여 항만관리의 효율성을 제고시키고자 항만공사 제도가 도입되었으나, 현재의 항만공사 지배구조 하에서는 거래비용의 증대로 인해 항만관리가 효율적으로 수행되기 어려운 실정에 있다. 항만의 경쟁력 제고에 영향을 미칠 수 있는 요소에는 여러 가지가 있을 수 있다. 본 연구에서는 항만공사의 지배구조의 개선과 그것을 통한 거래비용의 감소를 통해 항만관리의 효율성을 제고시킬 수 있는 방안에 대해 분석하였다. 어떤 산업이 경쟁력을 지니기 위해서는 재화나 서비스의 직접적 생산비뿐만 아니라 거래비용도 동시에 고려해야 한다. 항만의 경쟁력을 높이기 위해서 항만 서비스의 직접적 생산에 소요되는 생산비 외에도 그 서비스의 생산 및 소비과정에서 나타나는 거래비용도 대단히 중요하므로, 향후 이에 대한 관심과 더 심도 있는 연구가 필요할 것으로 보인다.

## 참고문헌

- 강윤호. (2005). 지방정부간 공유재 갈등의 원인과 해결방안: 거래비용 이론을 통한 부산신항만 관할권 분쟁 사례분석을 중심으로. 「한국행정학보」. 39(2): 266-272.
- 강윤호. (2006). 항만공사(PA)제도 도입에 따른 항만 거버넌스 구조의 효율화 방안. 「한국행정학보」. 40(1): 151-174.
- 강윤호. (2009). 공기업 거버넌스 제도와 대리인 문제: 뉴욕·뉴저지 항만공사를 중심으로. 「한국항해항만학회지」. 33(10): 743-756.
- 강윤호·김보영. (2018). 정부 간 항만배후단지 개발·관리 기능배분에 관한 연구: 부산항 신항 중심. 「한국항해항만학회지」. 42(3): 227-235.
- 강윤호·김상구·박상희·우양호. (2007). 부산항 거버넌스 제도의 개편방안. 「지방정부연구」. 11(2): 109-132.
- 공공기관의 운영에 관한 법률(법률 제17128호)
- 권영철. (2001). 국제합작투자이론의 모색: 시장실패와 조직실패 상쇄 메카니즘. 「국제경영연구」. 12(2).
- 김관보. (1999). 거래비용 접근법, 정용덕 외(공편). 「합리적 선택과 신제도주의」. 서울: 대영문화사: 52-57.
- 김준기. (2001). 공기업 민영화 정책의 평가와 향후 과제. 한국행정학회 2001년 춘계학술대회 발표 논문집.
- 김준기. (2014). 「공기업 정책론」. 서울: 문우사: 38-41; 225; 230.
- 부산항만공사. (2019). 「BPA의 자율성 확보를 위한 항만관련법령 등 제도개선방안 보고」.

- 「연합뉴스」.(2019). 부산항 제2신항 진해쪽 건설 합의...부·경항만공사법도 추진. 5. 3.
- 이상철. (2021). 「한국 공기업의 이해」. 서울: 대영문화사: 55-63; 178-180; 360-361.
- 이경묵·이지환. (2003). 한국기업의 지배구조. 서울대학교 노사관계연구소. *Journal of Industrial Relations*. 14: 57-98.
- 장하용 외. (2021). 항만공사제도를 통한 해양자치권 확보 방안. 한국지방정부학회 2021년 하계학술대회 발표논문집.
- 최성두. (2021). 항만공사(PA)의 지배구조 고찰 및 개선방안. 한국지방정부학회 2021년 항만공사 자율성 확보 및 책임성 강화를 위한 전문가 토론회 발표논문집.
- 최진이. (2021). 부산항만공사(BPA)의 법적 지위 개선방안. 한국지방정부학회 2021년 추계학술대회 발표논문집.
- 항만공사법(법률 제17171호)
- 항만공사법안. (2002. 9. 정부발의).
- 항만법(법률 제18701호)
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4.
- Jones, L. P. (1982). Introduction. In Jones, L. P.(ed). *Public Enterprise in Less-developed Countries*. New York: Cambridge University Press: 1.
- North, D. C. (1982). 「제도, 제도변화 그리고 경제적 성과」, 이병기(역). 서울: 한국경제연구원. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Rugman, A. M. (1985). Internalization is still general theory of foreign direct investment. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 121: 570-575.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Express.

강윤호(姜潤鎬): 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문제목: 지방정부 관료의 예산결정행태에 관한 연구, 1999), 현재 한국해양대학교 해양행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정론, 지방행정론, 해양행정론 등이다(yhkang@kmou.ac.kr).

## Abstract

### A Study on the Governance Structure of Port Authority in Korea

Kang, Yunho

The purpose of the paper is to analyze the status quo and improvements of governance of the port authority in Korea. The analysis is focused on external governance and is based on the perspective of transaction cost theory. The results of the analysis indicated that the problems in governance of port authority were weakness of its identity as public enterprise, narrowness of its business scale, its weak autonomy of management, and complicated transactional relations between the port authority and port authority-related organizations. These problems caused the increase of transactional cost and the inefficiency in the development and operation of the ports. The solutions suggested for the problems are giving the priority for port development to port authority, expansion of its business scale, strengthening of its autonomy of management, and creation of unified governance between port authority and port authority-related organizations. It seems that the solutions result in decrease of transactional cost and increase of efficiency in the management of the ports.

Key Words: port authority, governance, transactional cost, efficiency, public enterprise