「지방정부연구」 제6권 제3호(2002 가을) : 155~168

현정부 항만공사(PA) 설립방안의 문제점 평가

A Evaluation on the Legislation of the Port Authority and its Problems under Kim Dae-Jung Administration

최 성 두(한국해양대학교)

현재 행정부가 국회상정 중인 항만공사설립법안을 연구대상으로 하여 그 내용상의 문제점을 분석평가하여 바람직한 우리나라 항만공사제(Port Authority) 설립방안을 논의한다. 현정부의 항만공사설립방안은 지방자치단체의 참여가 거의 배제되고 항만자치의 중요한 가치들을 충분히 구현하지 못하고 지나치게 정부투자기관관리기본법의 규정에 근거하여 '중앙정부 산하의 공기업형태'로 설립되는 데 그 본질적인 문제점이 있다. 구체적으로, 중앙정부위주의 항만위원회 구성과 운영, 심의의결기구와 집행기구의 엄격한 분리부족, 임원구성에서 지방자치단체의 역할 거의 배제, 항만공사(PA) 운영의 경제적·재정적 자율성 침해소지 등이 현정부 항만공사설립방안의 문제점에 해당된다.

주제어 : 항만공사, 항만자치, 포트 오소리티, 항만위원회, 항만거버넌스

Ⅰ. 서 론

최근 국민경제 전반에 걸친 자율과 개방의 추세에 따라 항만행정분야에서 민간부문의 역할이 강조되고, 또한 지방화시대에 부응한 제도변화를 시도하려는 움직임이 부산, 인천, 울산, 광양 등 일부 대형 항만도시를 중심으로 제기되고 있다(김형태, 1997, 1998; 방희석, 1999; 문성혁, 1999; 정필수 · 김형태, 1998). 항만의 개발과 관리분야에서 중앙정부 주도로 이루어졌던 국영제 중심의 항만행정체계를 민간기업, 지역주민, 지방자치단체를 균형있게 참여시키는 형태로 전환하고, 재정적으로 자립형태인 독립채산제로 항만을 운영해야 한다는 『항만자치』의 논리가 점차 힘을 얻고 있다.

항만자치의 제도적 형태는 대체로 항만공사(港灣公社 : Port Authority, 약칭 PA)로서, 현정부 들어와 1999년 3월 국무회의에서 행정개혁의 일환으로 2001년까지 부산항과 인천항에 항만공사(PA)를 도입한다는 방안이 전격적으로 확정한 바 있다. 이후 주무부처인 해양수산부와 당해 지방자치단체간에 협상과정을 거쳐 2001년 3월 해양수산부가 "항만공사법" 초안을 확정하였지만, 관련 중앙행정부처인 기획예산처, 재경부 등이 '항만공사에 대한 정부기관투자관리기본법의 예외적용'과 '국영재산인 항만에 대한 지방자치단체의 참여' 등을 이유로 반대하였고(최성두,

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

2001), 결국 주무부처인 해양수산부가 지방자치단체와의 공동합의안을 포기하고 관련 중앙부처의 의견을 대폭 수용한 최종 항만공사법(안)을 금년 2002년 9월 국무회의 의결을 거쳐 정기국회에 상정한 바 있다. 이에 대해 해당 지방자치단체와 지역주민들은 해양수산부의 공동합의안 파기행동과 중앙부처들의 반지방자치적 행태에 대해 시정촉구와 항의방문을 하고, 지역국회의원들을 중심으로 한 의원입법안을 행정부안에 앞서 이미 2001년 9월 국회에 상정한 바 있다.

그런데, 현정부의 최종 항만공사설립방안은 지방자치단체의 참여가 거의 배제되고 항만자치의 중요한 가치들을 충분히 구현하는데 그 한계점이 많은 '중앙부처 산하의 공기업 형태'로 설립하려는 데 그 본질적인 문제점이 있으며, 만약 향후 국회의 입법과정에서 그 문제점에 대해 충분히 분석평가되지 않거나 보완되지 않는다면 국가적으로 항만행정의 정책실패를 야기할 수도 있으므로 이에 대한 객관적이고 합리적인 정책평가를 할 필요성이 있다.

본 연구는 현재 행정부가 국회상정 중인 항만공사설립법안을 연구대상으로 하여, 2001년 9월 의원입법으로 제출된 항만공사법안 및 2001년 3월 해수부-지자체간 합의 항만공사법안과 비교·검토하고, 특히 행정부 설립법안의 지방자치단체 참여 배제 문제를 중심으로 그 내용상의 문제점을 분석평가하여 바람직한 방향의 우리나라 항만공사제 설립방안을 모색해 보려는 데 그 목적이 있다.

Ⅱ. 항만공사제(Port Authority)의 개념과 설립원칙

세계 각 국에서는 역사적 전통과 여건에 맞는 항만관리제도를 시행하고 있으며, 대체로 선진국들에 있어서는 항만공사제(PA) 운영형태를 취하거나 지방자치단체 운영형태를 취하는 경우가 많다. 일반적으로 항만관리체계의 유형은 크게 국영제 형태(State-Owned Ports), 지방자치단체 운영형태(Municipal Ports), 항만공사제 운영형태(Port Authority), 민간 운영형태(Company Ports)의 네 가지로 개관해 볼 수 있다(박경희, 2001; 정주택, 2002; Gross, 1979; Hahn, 1981; 최재수·박경희, 2000). 국영제 형태는 우리 나라에서와 같이 국가(중앙정부)가 항만을 소유하고 항만관리사무를 직접 관장하는 형태이고, 지방자치단체 운영형태는 일본처럼 지방자치단체가 직접 항만관리사무를 관장하는 형태이고, 항만공사제(PA) 운영형태는 국가 또는 지방자치단체와는 별개의 항만관리전문기관이 항만의 관리를 주도적으로 담당하는 형태이고[1], 민간운영 형

1) 포트 오소리티의 개념을 연혁적으로 정리하면 다음과 같다(최재수, 1991, 1993).
전세계적으로 포트 오소리티라는 용어를 제일 처음 사용한 것은 런던 포트 오소리티(Port of London Authority)이다. 영국이 세계 해운에서 두각을 나타내기 시작한 17세기 후반이래 런던은 세계무역의 중심항이었다. Port Authority와 같은 성질의 항만관리기구는 그 전에도 있었으나 Port Authority라는 용어가 공식적으로 처음 사용된 것은 영국에서 1908년에 제정된 'Port of London Act'에서 이다. 이 용어 중 Authority는 항만관리에 대한 전권을 부여한다는 의미로 사용된 것이며 글자 그대로 항만자치기구이다. 그 후 1921년에 뉴욕항만을 독립시킬 때 이 용어가 다시 사용됨으로써 항만자치기구를 지칭하는 일반 명사화가 되었다. 이 항만은 처음부터 개인항만업자에 의해 항만시설이 개발되어 사기업형태로 운영되어 왔는 바 군소항만업자들이 수없이 난립해 왔고, 중소형의 목조범선시대에는 이러한 런던항의 운영형태가 큰 문제없이 운영되었다. 그러나, 19세기 후반부터 기선이 출현하고 선박이 대형화하자 기존의 사항만업자체계로는 대응하기 어렵게 되어 항만의 공익성문제가 제기되었다. 그래서 이들 군소항만업자들의 항만시설들을 모두 매수 정비하여 대형기선의 수용체계를 갖추기 위하여 20세기 초에 자발적인 항만자치조직으로 런던 포트 오소리티를 설립하였다.
런던 포트 오소리티가 성공하자 영국뿐만 아니라, 미국 기타 서구의 항만관리체제중 가장 이상적이고 합리적

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

머지 부분은 항만의 기업적 운영이라는 면에서 포트 오소리티 체제와 거의 같다.

둘째, 포트 오소리티는 정치적 중립성을 보장받는 독립기구이어야 한다. 항만의 관리운영은 정치적 영향으로부터 독립성을 유지해야 하기 때문에, 이를 위해서 항만의 정책결정기구는 한 사람이 아닌 다수의 위원회로 구성하는 합의체로 하여야 한다. 그리고 그들 위원의 중립성을 보장하기 위하여 위원의 임명권자가 누구인가가 매우 중요하다. 런던항의 경우 임명권자도 다양할 뿐만 아니라 위원수를 이익단체별로 배분하여 각계의 이익이 고루 반영되도록 하고 있다. 뉴욕항의 경우 양주의 이익의 균형을 위해 양주에서 동수의 위원을 임명한다.

셋째, 포트 오소리티는 기업원칙(=상업원리 또는 시장경제원칙)에 따라 항만을 운영하여야 한다. 항만은 중요한 사회간접자본이자 동시에 중요한 경제적 기능시설이다. 항만의 공익성은 경시되어서는 안될 요소이기는 하지만 이보다 더 중시되지 않으면 안되는 요소는 항만을 기업원칙에 따라 독립채산제로 운영하여야 한다는 점이다.2)

흔히 공익성을 너무 강조하다 보니 항만의 경제적 특성이나 기업원칙에 의한 운영면을 소홀히 하는 경우가 많으며 그 결과 엄청난 경제적 낭비를 가져오는 경우가 많다. 세계 주요국의 항만관리에서 공익성을 강조한 경우는 대부분 실패했고 경제성과 기업원칙을 강조해서 운영한 항만은 번영과 성장을 거듭하고 있다. 뉴욕항은 설립초부터 독립채산을 전제로 하고 있으며 뉴욕주나 뉴저지주는 그들이 설립한 포트 오소리티에 재정보조를 할 생각을 처음부터 가지고 있지 않다. 로스앤젤레스와 롱비치 양항 모두 시의 세금을 한 푼도 안쓰고 독립채산으로 막대한 흑자를 내고 있다. 이렇게 항만의 관리에 독립채산을 전제함으로써 항만개발계획을 수립할 때에는 처음부터 채산성에 매우 중점을 둔다. 그래서 채산성이 없는 항만개발은 처음부터 시도하지도 않는다.

넷째, 포트 오소리티는 비영리성(=공익성)의 원칙에 따라 운영되어야 한다. 항만은 경제적 기능시설이므로 수익자부담의 원칙에 따라 독립채산제로 운영해야 함은 물론이다. 그러나 다른 한편으로는 이것은 중요한 사회간접자본이고 항만이 그 지역경제 뿐만 아니라 그 나라의 경제활동에 커다란 영향을 미치므로 항만만의 수익성에 너무 치중하여 그 목적으로만 운영하는 것은 합리적이라고 볼 수 없다. 너무 항만자체의 이윤극대화에 충실할 경우 수익자에게 과중한 부담을 안겨주게 되고 그 결과 국가나 배후지역경제에 피해를 주게되는 경우가 있으므로 너무 영리추구에만 집착해서는 안 된다. 따라서, 항만운영의 이러한 비영리성과 공익성을 살리기 위하여 포트 오소리티 체제는 항만운영이 너무 영리추구에만 충실하려하는 것을 방지하려 한다. 사실 항만관리를 기업원칙에만 충실하게 운영코자 한다면 구태여 포트 오소리티와 같은 특수한 항만관리체제를 개발할 필요 없이 주식회사체제로 하도록 해도 무방할 것이다.

---

2) 포트 오소리티 체제하의 항만운영에서 독립채산제가 강조되는 이유는 사회간접자본의 개발과 이용에 있어서 '수익자부담의 원칙'을 지키는 것이 사회정의에 부합한다고 생각되기 때문이다. 사회간접자본으로서 항만은 이용자의 대부분이 선박이나 하주 등 무역업자이며 기업이다. 일부 여객터미널을 이용하는 경우에만 영세민이 이용한다. 이들 이용자의 이용량 측정이 비교적 용이하기 때문에 특별히 관리비용이 더 들지도 않는다. 도로나 하천의 경우처럼 수익자가 불분명한 불특정다수이고 그들 수익의 내용을 구체적으로 측정하기 어려워 사회간접자본의 개발을 세금에 의해 충당하게 되는 경우와는 전혀 다르다. 공항이나 항만시설은 구태여 국민세금으로 유지할 이유가 없으며, 수익자부담 원칙에 따라 운영하는 것이 바람직한 대표적인 사회간접자본이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

태는 민간기업이 항만관리를 담당하는 형태이다.

이 가운데 성공한 대부분의 선진 항만들의 항만관리체제인 항만공사제(=포트 오소리티)는 **"독립채산제와 수익자부담원칙으로 재정이 운영되며, 이를 위해 항만운영에 있어서 기업적 상업원리와 공익원리의 조화를 추구하며, 법률적으로 정치행정권력으로부터 항만자치의 독립성을 보장받은 공기업형태의 항만자치기구"**이다.

항만공사제(PA)는 근본적으로는 경제적 자립성을 바탕으로 하고 있고, 법률에 의해 인사권의 독립과 재정권의 자치를 보장받은 특수법인 형태의 공공조직이다. 조직의 정치적 독립성과 경제적 자치성인 독립채산제의 유지는 항만공사제 설립의 기본원칙이다(Baudelaire, 1986; Frankel, 1987; UN, 1969; AAPA, 1978).

구체적으로 성공한 항만의 대부분 항만공사(PA)는 다음과 같은 특징을 가지고 있으며, 이러한 특징들은 이론적으로 볼 때 우리나라 항만공사가 설립될 때 반영되어야 할 필수적인 설립원칙이라 할 것이다.

첫째, 포트 오소리티는 항만자치기구로서의 성격을 가져야 한다. 포트 오소리티가 설립되게 된 배경에는 항만관리주체가 명확치 않거나 관리주체가 많아서 이를 통합할 필요가 있을 때 생겼다는 점에서 항만자치를 위해 고안해낸 기구이다. 런던항의 경우 사영항만시설업자의 난립으로 관리주체가 누구인지 불분명해지고 런던항의 종합정비개발계획의 수립집행이 어려워지자 이해관계자로 하여금 위원회를 구성하게 하고 이 위원회에 런던항의 자치권을 주었다. 뉴욕항도 허드슨강의 양안의 관리권을 가진 양주의 이해관계의 대립을 조정하기 위하여 양주의 합동관리기구로서 포트 오소리티를 설립하였다. 그래서, 처음부터 관리기구가 명확할 경우 구태여 포트 오소리티 체제를 채택하지 않는다. 로스앤젤레스나 롱비치항 등 미국의 시영항이 그것이다. 그러나, 두 항은 항만관리주체가 포트 오소리티라는 독립법인체가 아니라는 점을 제외한 나

인 체제로 받아들여져 주요 항만들이 이 체제를 도입하기 시작하였다. 1921년 뉴욕주지사와 뉴저지주지사는 조약을 체결하여 '뉴욕 및 뉴저지 포트 오소리티'를 설립하였다. 당시 뉴욕항은 개발초기인 바 허드슨강을 중심으로 한쪽은 뉴욕시가 다른 한쪽의 강변은 뉴저지의 군소도시들이 난립해 있었다. 미국의 중서부를 통하는 철도가 잇달아 개통되면서 뉴욕항이 붐비게 되었는 바 양안까지 오는 철도요금을 놓고 도시간에 시비가 많았고 이러한 시비는 주간통상위원회에 자주 제소되어 조용할 날이 없었다. 이러한 비생산적인 경쟁을 근원적으로 없애기 위하여 양주는 조약을 체결하여 뉴욕항을 공동 개발할 단일기구를 탄생시켰다. 그 후 뉴욕항만은 세계에서 가장 큰 항구로 성장하였고 뉴욕시도 세계 제1일의 무역중심지로 발전하게 되자 뉴욕항만의 관리체계인 포트 오소리티 제도도 항만관리제도의 표본같이 취급받게 되었다.

포트 오소리티의 개념을 파악하기 위해 예로 들은 두 항만은 대표적인 포트 오소리티로서 그 공식 명칭안에서 포트 오소리티라는 용어를 사용하고 있다. 그러나 항만에 따라서는 포트 오소리티 체제를 갖추고 있으면서도 포트 오소리티라는 용어를 쓰지 않고 보드(board), 커미션(commision), 로컬 오소리티 포트(local authority port) 등의 공식명칭이 표기되는 경우도 있고, 반면 포트 오소리티가 대표적이고 이상적인 항만관리기구라는 점 때문에 이 용어가 일반명사화되어 포트 오소리티 체제가 아닌 항만관리주체도 곧잘 포트 오소리티라고 부르는 경우가 많아서 용어상의 혼동이 있다.

그러나, 법적으로 포트 오소리티와는 전혀 성격이 다른 항만관리주체도 실제 운영내용을 보면 완전히 포트 오소리티 체제와 같이 운영되고 있는 경우도 있다. 이 경우의 대표적인 예는 로스앤젤레스항과 롱비치항의 운영제도이다. 로스앤젤레스항의 관리기구의 공식명칭은 Harbor Department of the City of Los Angeles이다. 우리 말로 하자면 '로스앤젤레스 시항만국' 쯤으로 부르게 된다. 실제 로스앤젤레스항은 시가 직영하고 있고 항만종사자들 모두가 로스앤젤레스시 공무원 신분을 가지고 있다. 그럼에도 항만위원회의 구성이나 항만의 관리운영제도는 어느 것도 시가 직영하는 체제로 보기보다는 포트 오소리티 체제에 훨씬 가깝다. 항만의 자치권 인정이나 개발계획 등 주요 정책의 입안과 집행, 재정상의 자립과 독립채산제, 인사권의 독립, 그리고 항만의 기업적 운영기법까지 포트 오소리티 제도와 다른 것이 전혀 없다. 다른 점이 있다면 로스앤젤레스항이 로스앤젤레스시로부터 법적으로 독립이 안되었다는 점 정도이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

Ⅲ. 우리나라에서 항만공사제(PA) 설립방안의 입법화과정과 주요 쟁점사항

우리나라 항만은 개항이래 오늘까지 국유국영(國有國營)으로 운영되어 오고 있다. 또한, 선진국 항만과는 달리 정부의 일반회계에 의하여 운영관리되고 있다. 선진국의 경우 항만의 국영은 극히 예외적인 경우이며, 국유국영으로 할 경우에도 기업회계방식에 의한 독립채산제가 원칙이며 이를 위해 국영 공기업형태를 취하고 있다.

물론, 과거에는 항만시설이 공공재로서 항만이용자에게 공정하게 서비스하는 것이 중요했고 사회간접자본으로 국가만이 수요에 적절하게 투자재원을 확보할 수 있었다. 또한, 국가경제에 영향을 미치는 사회간접자본이기 때문에 국가가 직접 관리해야 한다는 논리가 지지를 받았다. 그러나, 항만을 국가가 주도하다보니 경직된 항만운영체계로 말미암아, 항만관련산업의 발전과 항만이용자의 요구에 적절히 대응하지 못하고 항만운영의 생산성이 떨어진다는 비판을 받게 되었다.

왜 선진외국과 우리나라의 항만관리체제가 달라야 하는가? 이에 대한 정부당국의 명확한 설명은 없다. 그저 추상적인 이유라면, 항만은 공공성이 강하므로 국유국영이 원칙이라는 극히 단순한 답변뿐이다(최재수, 1993, 1994; 이원일 · 김상구, 1999). 그러나 공공성이 강한 산업이라고 해서 모두 꼭 국유국영 또는 국가산하 공기업형태로 해야 하는가에 대해서는 의문이 있다.

또한, 우리는 1990년대 중반부터 본격적인 지방자치시대를 맞이하여 지방자치단체의 고유권한이라고 할 수 있는 항만관리권을 지방자치단체에 이양해야 한다는 목소리가 커지고 있다. 항만관리권의 지방자치단체 이양논리는 새로운 지방화시대를 맞이하여 도시와 항만의 균형있는 발전을 기약할 수 있다는 점에서 상당한 설득력을 지닌 방안이다(Smith, 1964; 최재수, 1994).[3)]

우리나라에서의 항만공사제(PA) 도입은 다음과 같은 의미를 가진다(최성두, 2001). 첫째, 항만경영의 효율화를 통한 경제적 비용절감과 항만생산성 제고라는 경제적 의미 뿐만 아니라, 둘째, 지방정부의 항만행정 참여로 그 동안 중앙정부와 그 특별행정기관(:지방해양수산청)이 독점했던 권한에 대한 정치행정의 분권화라는 항만자치적 의미가 있다. 또한 셋째, 지방정부는 그 동안 미흡했던 도시개발행정과 항만행정을 조화시킬 수 있으므로, 도시의 균형적 발전을 도모할 수 있게 되는 도시행정적 의미가 있다. 이러한 세 가지 큰 의미를 살리기 위해 우리나라의 대형항만 도시에 항만공사제(PA) 도입이 필요하다는 것이다.

오늘날 세계 각국의 항만행정체계는 상이하지만, 그 어느 나라나 항만행정의 목표는 어느 나라든지 항만이익 및 화물처리량의 극대화, 항만서비스 비용의 최소화, 국가 및 지역경제에의 기

---

3) 그러나, 지방자치단체가 항만관리권을 가질 경우 다음과 같은 문제점을 생각해 볼 수 있다; ① 지방자치시대라고 하지만 지방재정자립도가 지금과 같이 낮은 수준에서 항만과 같이 거액의 자본투자가 필요한 사업을 이관할 경우에 지방자치단체가 이를 감당하기 어려울 것이다. ② 항만은 시민의 일상생활과의 관련성이 상대적으로 약하므로, 민선시장이나 지방의회가 항만부문을 상대적으로 소홀히 처리할 염려도 있다. ③ 항만을 지역이익에만 한정하고 국가경제적인 이익을 소홀히 하면, 국가 경제발전에 부정적인 영향을 미칠지도 모른다. ④ 지역간에 경쟁이 너무 격화되어 투자의 낭비를 초래할 염려도 있다. ⑤ 일시적인 현상이겠지만 지방자치단체에는 항만에 관한 전문가가 적다. ⑥ 지방자치단체도 결국은 공무원에 의한 관리를 전제로 하는 바, 관료적 비능률이 계속될 것이며 실수요자인 기업적인 서비스 요구를 충족시키지 못할 것이다. ⑦ 지금까지 항만에 대해 모든 것을 책임졌던 중앙정부를 소외시켜 그로 인한 부작용이 한시적으로 발생할 소지가 있다. 이상과 같은 이유로 아무리 지방화시대라고 하지만 지방자치단체에 항만관리권을 일괄적으로 이관하는 것은 현책(賢策)이라고 할 수 없다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

여, 항만기능과 도시기능의 조화, 국제경쟁력 강화와 우위확보 등에 있으며, 이러한 항만행정목표를 가장 잘 실현할 수 있는 항만행정체계로서 선진국의 경우 국가의 국영제에서 지방자치단체로, 지방자치단체에서 항만공사(PA)와 민영화 형태로 전환해 가고 있는 추세에 있음을 주목할 필요가 있다(Heaver, 1995).

구체적으로 우리나라에서의 항만공사제 입법화과정은 시기별로 크게 다음 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 기획예산처의 경영진단보고서를 토대로 김대중 정부의 항만행정체계 개혁안이 확정된 1999년 3월부터 지방자치단체와 해양수산부 간의 항만개혁방안이 서로 뜨거운 논쟁이 붙었고 마침내 노무현 해수부장관이 절충적 결단을 내린 2000년 9월초까지의 시기(한국생산성본부 외, 1999; 부산발전연구원 외, 2000; 인천발전연구원, 2000; 한국행정연구원 외, 2000), 둘째, 그 이후부터 2001년 3월까지 지방자치단체와 해양수산부 간에 서로 항만공사설립에 관한 입법안을 합의·도출하던 시기, 셋째, 2001년 4월이후 재정경제부, 기획예산처, 산업자원부, 행정자치부, 법무부 등 관련 중앙부처들의 반대로 당초 지자체와의 합의안을 파기되고 관련 중앙부처들의 의견을 대폭 수용한 입법안(2002년 9월)을 해양수산부가 국회에 상정했고, 한편으로는 부산지역 국회의원들과 한나라당 의원들이 중심이 되어 당초 지자체와의 합의안의 내용을 반영한 의원입법안(2001년 9월)을 국회에 상정하여 두 개의 항만공사법률(안)이 국회에 계류중인 현재까지의 시기로 나누어 볼 수 있다.

1. 첫 번째 시기(1999.2~2000.8) 지방자치단체와 해수부 간의 쟁점사항

첫째, 항만공사(PA)의 관할권(=사업) 범위문제에 대한 것이다. 해양수산부는 항만공사(PA)가 담당할 주요 업무를 터미널 임대관리, 터미널 유지관리, 국제여객선 부두운영 등으로 그 기능을 부두운영공사 수준으로 묶어두고, 터미널 운영관리 업무를 제외한 항만행정 업무는 앞으로 지방해양수산청이 계속 관장한다는 것이었다. 이에 대해 부산시는 항만의 효율적 운영을 위해 선박입출항, 도·예선, 관제, 개항관리, 부두건설, 공유수면관리 등 항만관련 업무를 항만공사(PA)에서 총괄해야 한다고 반박했다.

둘째, 항운노조의 상용화 문제에 대한 것이다. 해양수산부는 항만공사(PA) 도입을 통해 항만의 효율적인 운영을 달성하기 위해서는 현재 항운노조가 갖고 있는 노무공급 독점권 문제를 해결해야 한다고 주장했다. 이에 대해 부산시는 부산항의 경우 자성대, 신선대 등 컨테이너 전용부두는 항운노조의 상용화가 되어 있고, 나머지 재래부두의 경우 정부가 2004년을 목표로 상용화를 추진하고 있기 때문에 항만공사(PA) 도입과는 별개의 문제라고 반박했다.

셋째, 한국컨테이너부두공단의 존폐 문제에 대한 것이다. 해양수산부는 광양항, 감만부두 확장구간 등 현재 진행되고 있는 부두건설의 지속적 추진과 재원확보를 위해 한국컨테이너부두공단을 존속시키겠다고 주장했다. 이에 대해 부산시는 한국컨테이너부두공단이 폐지되지 않은 채 항만공사(PA)가 설립된다면 옥상옥의 조직이 될 수밖에 없다고 반박했다.

넷째, 부산항의 재정자립 시기 문제에 대한 것이다. 해양수산부가 한국행정연구원 등에 공동으로 의뢰한 용역의 조사결과에 따르면, 부산항은 2006년에 수입(1,525억)이 지출(1,104억)을 처음으로 앞서 재정자립을 이루는 것으로 분석했다. 그러나, 1999년 2월 가람회계법인에 의해 기획예산처에 제출된 해양수산부 경영진단보고서에 의하면, 부산항은 2001년에 112.8%의 재정자립도를 달성하는 것으로 분석됐다. 그리고, 부산시가 직접 해양수산부의 용역 '항만공사제 도입방안연구' 보고서를 토대로 '부일회계법인'에 재의뢰해 조사(2000.11.9)한 '부산PA재무분석' 결과

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

에 따르면, 2001년 부산항에 PA가 도입되면 늦어도 2006년부터 흑자가 발생되고, 2013년부터 수지차액 누계도 흑자로 돌아선다고 분석했다. 이들 3개 회계기관간의 재정자립 시기분석이 서로 상이한 이유는 대체로 재정분석 항목들의 선별·포함여부, 미래 항만수익에 대한 예상치 차이, 미래 할인율적용의 차이 때문이었다.

다섯째, 부산항 소유권 무상양여 문제에 대한 것이다. 국유재산 총괄청인 재경부는 부산항의 무상양여를 반대했다. 재경부는 1995년말 장부가 기준으로 5조원에 달하는 부산항 일대 토지와 시설을 항만공사(PA)에 무상양여하는 것은 정부의 국유재산 관리방침에 정면으로 위배된다는 점을 들어 절대불가 방침을 해양수산부에 통보했다. 이에 대해 해양수산부는 무상양여에 대한 재경부의 확고한 반대입장을 수용하여 실현가능한 방안으로 정부출자나 무상대부 방안을 검토했다. 부산시는 부산항 소유권 문제가 무상대부로 결론이 나면, 현행 국유재산법에 의해 부산항 운영을 맡을 항만공사(PA)는 재산관리청인 해양수산부에 재산운용 계획과 결과에 대해 정기적으로 보고해야 하기 때문에 시설운용은 물론 인사 등 기타부분에까지 해양수산부가 관여하는 것은 불가피하게 된다고 반박했다.

2. 두 번째 시기(2000. 10~2001. 3) 지방자치단체와 해수부 간의 쟁점·합의사항

지방자치단체(부산, 인천)와 해양수산부간에 2000년 10월부터 11월간에 본격적으로 논의한 쟁점·합의사항은 다음과 같다.[4)]

첫째, 부산항만공사는 이사회를 설치하는 대신 중앙정부, 부산시, 항만이용자단체가 추천하는 인사들로 구성되는 11인 항만위원회가 심의의결기구로서 역할을 맡는다. 항만공사의 예산과 결산, 자금계획 및 수입·지출, 정관변경 등을 심의 의결하는 항만위원회의 구성을 중앙정부와 부산시가 각각 4명, 이용자단체가 3명씩 추천하는 인사로 비상근 조직형태로 구성하되, 위원장은 호선방식으로 선출하도록 한다.

둘째, 공사의 집행조직을 총괄하는 사장은 항만위원회의 추천을 거쳐 해양수산부장관이 임면하되 부산시장과의 협의과정을 거치도록 한다. 집행기구는 사장과 감사를 포함해 7인 이내로 하되, 각각 ①기획, 총괄 및 회계, ②영업, ③시설 유지보수와 개발을 담당하는 3명의 본부장을 두도록 한다.

셋째, PA 업무범위에 대해 터미널 운영관리, 방파제 및 항로 유지보수, 정박지 및 묘박지 관리, 공유수면 관리개발 동의권, 입항료 및 정박료 징수 등 모든 상업적 업무는 PA가 기능을 수행하고, 해양수산부는 관제권, 방파제 건설 및 항로의 개발준설, 공유수면 관리개발 허가권 등 공권력적 성격의 업무만 담당하기로 했다.

넷째, 부두, 방파제 등 항만내 국유재산의 이관방식은 무상양여와 무상임대 방식 대신 정부가 PA 지분 전액을 현물출자하는 것으로 했다.

다섯째, 부산항PA의 명칭에 대해, 그동안 부산시는 항만자치공사, 해양수산부는 항만공사라는 각기 다른 명칭을 주장해 왔는데 "부산항만공사"로 통일하기로 했다.

---

4) 항만공사 설립과 관련하여 부산시가 매우 적극적이었던 것에 반해 인천시는 소극적이었다. 그 이유는 인천항이 부산항에 비해 항만재정자립도가 상대적으로 낮고 중앙정부의 지원이 없는 항만공사가 설립될 경우 현재보다 별로 큰 편익이 없다고 판단하기 때문이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

3. 세번째 시기(2001.4~2002. 10 현재) 관련 중앙행정부처들에 의해 제기된 당초 해수부-지자체 합의안에 대한 반대 쟁점사항

지방자치단체(부산·인천)와 해양수산부간의 항만공사 설립 합의결과가 만들어 진 이후 해양수산부는 합의안을 토대로 항만공사법(안)을 만들어 2001년 4월 이후부터 관련 중앙행정부처들과 입법협의과정을 거치게 되었다. 그러나, 이 과정에서 기획예산처, 재정경제부, 법무부, 산업자원부, 행정자치부 등 관련 중앙행정부처들이 "정부투자기관관리기본법의 예외 적용 문제", "항만위원회의 구성 및 권한의 일반적 법체계 위반 문제", "국영재산인 항만에 대한 지방자치단체의 참여 문제", "항만이용료의 인상 문제" 등을 이유로 반대하고 나섬에 따라 합의안대로의 입법추진이 난항에 부딪치게 되었다. 5)

Ⅳ. 현정부 항만공사제(PA) 설립법안들의 비교론적 논의

현정부 들어와 생산된 항만공사 설립법안은 세 가지가 있다. ① 당초 지자체와 합의한 해양수산부의 항만공사법 초안, ② 의원입법 항만공사법(안), ③ 최종 해양수산부의 항만공사법(안)가 이에 해당한다.

---

5) 중앙부처의 반대의견 골자를 정리해 보면 다음과 같다(최성두, 2001).

가. 기획예산처의 반대의견 : 2001. 6. 5. 해양수산부에 보낸 항만공사법안에 대한 의견에서 기획예산처는 항만공사는 전액정부 출자기관이므로, 원칙적으로 의결권은 출자자인 정부가 행사할 수 있는 정부투자기관관리기본법에 근거한 조직운영이 돼야 한다고 주장했다. 또한, PA운영에 대한 적자보전은 불필요하고, 오히려 중장기적으로 PA양여금에 대해 타항만 건설재원으로 사용하도록 해야 한다고 주장했다. 또한, 컨테이너부두공단 수입감소분에 대해 단기적으로 자체 채권발행을 통해 충당하고, 중장기적으로 항만공사(PA)의 잉여금을 국고납입 조치후 공단의 투자재원으로 활용하도록 해야 한다고 주장했다. 즉, 기획예산처는 모든 권한과 운영권을 정부가 가지는 것은 물론 투자잉여금까지도 국고납입후 처리하겠다는 입장을 표명했다.

나. 재정경제부의 반대의견 : 재경부는 부산항만공사는 정부가 전액출자하는 기관인 만큼 정부투자기관법에 따른 의사결정구조를 갖춰야 한다는 입장이다. 부산항만공사의 의결권을 갖는 이사회에 부산시나 항만이용자대표는 비상임이사로만 참여가 가능하다는 입장이다. 재경부는 출자지분이 없는 지방자치단체와 이용자대표에게 항만위원 추천권(의결권)을 부여하고, 특히 법안에 정부·지방자치단체·이용자대표의 항만위원 추천비율을 4:4:3으로 명문화한 것에 반대하고, 사장 임면시 지방자치단체장과 협의하는 조항은 전례가 없는 만큼 삭제을 주장하였다.

다. 법무부의 반대의견 : 법무부는 항만위원회의 위상, 항만위원회의 권한과 책임규정, 항만위원과 감사선임절차 등이 일반적인 법체계에 위배된다고 반대하고 있다. 정부투자기관관리기본법은 물론 상법상 심의의결기관인 이사회가 주주들로부터 권한을 위임받음과 동시에 책임을 지도록 규정하고 있는데 반해 항만위원회는 권한행사와 책임관계가 명확하지 않다고 지적하였다. 즉, 100% 지분을 가진 주주인 정부로부터 항만위원회가 권한을 위임받았음에도 불구하고 11인 전체 항만위원중 7인은 정부 대신 추천권자인 지방자치단체와 항만이용자들에 대해 책임을 지도록 돼 있어 법체계를 왜곡시켰다는 입장이다. 또한, 경영성과 등에 대한 책임을 항만위원회, 사장, 임원 등이 지도록 하는 제도장치와 함께 기획예산처장관이나 해양수산부장관에게 보고의무를 규정화해야 한다고 주장하였다.

라. 산업자원부의 반대의견 : 산업자원부는 정부의 재정지원이 어려운 가운데 항만공사가 설립되면 독립채산을 위해 요율을 인상하게 되고, 결국 물류비 인상으로 이어져 업계의 반발을 초래할 것이므로 반대의 입장이다. PA설립으로 하주들의 권익보호를 위해 요율 변경시 하주들의 의견을 사전에 반영할 수 있는 제도장치의 필요성도 주장하고 있다.

마. 행정자치부의 반대의견 : 항만공사는 그동안 국가가 관리해오던 것을 기업적 경영과 접목시킨 것으로, 공사임원의 임면 및 지도감독은 해양수산부장관 등 국가가 직접해야 하고 지방자치단체가 하는 것은 타당하지 않다고 주장하였다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

첫째, 당초 지자체와 합의한 해양수산부의 항만공사법 초안은 2001년 3월 17일 해양수산부가 확정·발표하였다. 특히 이 법안은 2000년 11월 21일 부산광역시와의 협의한 기본원칙을 최대한 살리는 방향으로 초안을 마련한 특징이 있다. 즉, 항만의 관리·개발과정에 지방자치단체 및 민간의 요구를 반영하여 항만정책의 투명성과 항만관리운영의 효율성을 높이려 하였고, 항만위원회에 실질적인 의사집행권한을 부여해 항만자치권을 확보할 수 있도록 하였으며, 항만공사 사장 임면 절차도 부산광역시와 합의한 대로 채택하였다.

둘째, 의원입법 항만공사법(안)은 2001년 9월 당초 지자체-해수부 간의 합의안이 재경부, 기획예산처 등 중앙부처의 반대로 결렬되자 부산지역 국회의원들을 중심으로 100명의 의원들이 발의한 법안이다. 그 내용은 앞에서 말한 2001년 3월 해양수산부 초안과 유사한 내용을 담고 있다. 6)

셋째, 최종 해양수산부의 항만공사법(안)은 2001년 3월 당초 해양수산부가 만든 항만공사법(안) 중 항만공사에 대한 정부투자기관관리기본법 예외적 적용 등 일부 조항을 놓고 관계부처(기획예산처·산업자원부·행정자치부·재정경제부·법무부)간에 의견을 달라 그 내용의대폭적인 수정이 불가피하게 되었고, 이에 따라 해양수산부가 이들 중앙부처의 의견을 대폭 수용하여 새로 만든 법안으로 2002년 9월 국무회의 의결을 거쳐 현재 국회에 상정중에 있다. 수정안은 2000년 11월 해양수산부와 부산광역시간에 이루어졌던 9개항의 합의내용을 전면 번복하고 관련 중앙부처들의 요구대로 정부투자기관관리기본법을 철저히 적용하도록 한 것이 특징이다. 7)

위 세 가지 설립법안의 가장 중요한 쟁점차이는 '국유재산인 항만운영에 대한 지방자치단체의 참여 문제', '항만위원회 구성 및 권한에 있어서 일반법체계 위반 문제', '정투법의 예외 적용 문제' 등으로 주로 중앙정부와 지방자치단체간에 항만운영 및 의사결정에서의 주도권과 관련된 것이다. 즉, 항만운영에서 지방자치단체의 참여를 강조하는 '항만자치'의 논리와, 반대로 현재 국영제형태의 유지 및 지방자치단체의 참여 배제을 강조하는 '중앙집권'의 논리 간의 대립인 것이다.

현정부의 항만공사설립방안을 주요 쟁점별로 당초 해수부입법안과 의원입법안 등과 비교·논의하면 다음과 같은 문제점이 있다.

---

6) 의원입법안의 주요내용은 다음과 같다; ⓐ 공사운영의 자율성을 보장하기 위하여 국가, 지방자치단체 및 항만이용자단체 등은 그 출자지분과 관계없이 공사의 의사결정에 참여하도록 하고(법안 제4조 제1항), ⓑ 지방자치단체 및 민간인의 항만정책에의 참여를 보장하기 위하여 사장 임면 시에는 공사의 소재지를 관할하는 광역자치단체의 장과 협의를, 11인의 항만위원회 위원 중 4인은 당해 광역자치단체의 장의 추천을, 그리고 3인은 항만이용자단체의 추천을 각각 거쳐 해양수산부장관이 임면하도록 함으로써 정부투자기관관리기본법의 규정을 배제하고(법안 제10조 제2항 및 제13조 제3항), ⓒ 정부가 관리·운영하던 시설을 공사가 관리·운영하게 되는 경우 당해 재산 및 시설에 관한 종전의 권리·의무는 당해 재산 또는 시설의 관리청과 공사와의 계약에 따라 공사가 이를 승계하도록 하고(법안 제15조), ⓓ 공사가 투자비 회수를 위하여 필요한 경우 항만법 제27조 제2항 단서에 규정된 항만시설의 사용료의 감면조항을 적용하지 아니할 수 있도록 하고(법안 제25조), ⓔ 공사가 법령의 규정이나 관계 행정기관 또는 지방자치단체의 요청에 의하여 공공성 유지의무를 부담하게 됨으로써 필요한 비용은 그 원인을 제공한 자가 일정한 범위 안에서 비용을 부담하도록 하고 있다(법안 제28조 및 제29조).

7) 최종 해수부안의 내용은 다음과 같다; ⓐ 의결기구가 당초 항만위원회에서 이사회로, 참여인원수는 11명에서 15명 이내로 각각 변경되었다. ⓑ 당초 항만공사법(안)에서는 부산시장이 추천하는 인사의 비율은 11명 중 4명이었으나, 최종 항만공사법(안)에서는 15명 중 2명으로 줄어 발언권이 크게 축소되었다. ⓒ 사장도 자치단체장과 협의하여 해양수산부장관이 임면하도록 했던 것이 해양수산부장관의 추천을 받아 대통령이 임면하도록 바뀌었다. ⓓ 항만공사 체제가 정착될 때까지 한시적인 정부의 보조금 지원 및 공공성 유지비용 부담 규정, 국유재산 특례규정 등이 삭제되었다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

1. 항만위원회의 설치와 구성

당초 해수부 항만공사법(안) 및 의원입법 항만공사법(안)은 항만공사의 운영과 관련한 최고 심의·의결기관으로써 항만위원회를 설치하도록 규정하고 있다. 그러나, 최종 해수부 항만공사법(안)은 직접적인 규정은 없으나, 다만 항만공사법(안) 제21조에서 정부투자기관관리기본법을 적용하도록 규정하고 있다. 정부투자기관관리기본법 제9조 제1항에서 심의·의결기관으로써 이사회를 설치하도록 규정하고 있는 바, 즉 최종 해수부 항만공사법(안)에서는 항만위원회가 아닌 이사회가 심의·의결기관으로 된다.

구체적으로 말하면, 심의·의결기관의 구성과 관련하여 당초 해수부 항만공사법(안) 및 의원입법 항만공사법(안)은 11인의 비상근위원으로 구성하도록 규정하고 있다. 또한 위원의 임면과 관련하여 해양수산부장관이 11명의 위원을 임면하지만, 반드시 4명의 위원은 해당항만 지방자치단체의 장이 추천한 자, 3명의 위원은 항만이용자 단체가 추천한 자, 4명의 위원은 기획예산처장관과 협의하여 임면하여야 한다.

그러나, 최종 해수부 항만공사법(안)은 직접적인 규정은 없으나, 다만 항만공사법(안) 제21조에서 정부투자기관관리기본법을 적용하도록 규정하고 있다. 정부투자기관관리기본법 제9조 제2항에서 이사회는 사장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성하도록 규정하고 있다. 또한 이사는 상임이사와 비상임이사로 구분하고 있으며, 사장을 포함한 상임이사의 정수는 이사정수의 100분의 50미만으로 하도록 규정하고 있다. 이사의 임면과 관련하여 원칙적으로는 정부투자기관관리기본법 제13조의2 제2항에 근거하여 상임이사는 사장의 제청으로 주무부장관이 임면하고, 비상임이사는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 민간전문가 중에서 사장이 제청하고 운영위원회의 의결을 거쳐 기획예산처장관이 임면하게 되어 있다.

2. 항만공사의 임원구성

항만공사의 임원구성과 관련하여 최종 해수부 항만공사법(안)은 정부투자기관관리기본법을 적용하도록 규정하고 있다. 따라서 정부투자기관관리기본법 제8조에 의하면 임원은 사장을 포함한 이사와 감사로 구성해야 되며, 이사는 상임이사와 비상임이사로 구분하고 있으며, 사장을 포함한 상임이사의 정수는 이사정수의 100분의 50미만으로 하도록 규정하고 있다. 다만, 이사회의 비상임이사의 2분의 1의 범위안에서 항만공사 소재 광역시장, 항만이용자단체의 참여를 보장하고 있다.

3. 항만공사의 자율적 경영보장

의원입법 항만공사법(안)은 제3조에서 책임경영체제를 확립하기 위하여 독립채산의 원칙에 의한 자율적 운영 보장을 선언적으로 규정하고 있다. 이는 2001년 3월 항만공사법(안)에 없던 내용이 의원입법 항만공사법(안)에 새롭게 추가된 내용이다. 이에 대하여 2001년 12월 항만공사법(안)은 직접적인 규정은 없으나, 다만 항만공사법(안) 제21조에서 정부투자기관관리기본법을 적용하도록 규정하고 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

4. 국유재산의 무상대부 특례보장

국유재산의 관리와 처분에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 국유재산관리법의 적용을 받는 것이 원칙이다. 즉, 국유재산 중 행정재산과 보존재산을 대부·매각·교환·양여 또는 신탁하거나 출자의 목적으로 하지 못하며, 또한 이에 사권을 설정하지 못한다. 그리고 국유재산 중 잡종재산은 대부·매각 등을 할 수 있으며, 법률로 특별히 정하는 경우에는 현물출자 할 수 있으나, 대부 또는 매각된 경우에는 대부료 또는 매각대금 등을 지급해야 함이 원칙이다.

그러나, 당초 해수부 항만공사법(안) 및 의원입법 항만공사법(안)은 이러한 국유재산법상의 내용의 적용을 배제하기 위하여 『국유재산의 무상대부 등』의 특별규정을 두고 있으나, 최종 해수부 항만공사법(안)에서는 소관부서인 재정경제부의 반대로 인해 국유재산법에 대한 특례규정을 삭제하였다.

5. 지방자치단체와의 협력관계

의원입법 항만공사법(안)은 항만공사가 해양수산부장관으로부터 승인·허가를 받아야 할 사항(예컨대 항만공사의 일부사업 승인, 국유재산의 전대승인, 항만시설의 임대료 결정승인, 항만시설의 개발승인 등)에 대하여 사전에 당해 지방자치단체장과 의무적으로 협의하도록 규정함과 동시에 필요한 경우 당해 지방자치단체장은 해양수산부장관 등에게 의견을 제시할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 항만기능과 도시기능과의 조화를 꾀하기 위한 조치로 볼 수 있다. 이에 대해 최종 해수부 항만공사법(안)은 아무런 규정이 없다.

6. 항만공사 잉여금의 자기처리권

잉여금의 자기처분은 독립채산제에 있어서 중요한 요소이다. 잉여금을 정부가 환수하게 되면 항만공사는 기업성을 추구할 동기 자체가 상실되기 때문에 잉여금의 일부를 항만공사가 직접 자율적으로 처리하게 하는 것이 바람직하다. 잉여금의 자기처분과 관련하여 2001년 3월 항만공사법(안) 및 의원입법 항만공사법(안)은 각각 제12조 및 제13조에서 『잉여금의 처분』이라는 용어를 사용하여 항만위원회의 의결사항으로 규정하고 있어 그 운용에 대해 정부의 통제를 완화하고 있다. 이에 반해, 최종 해수부 항만공사법(안)은 우선 제13조에서 『잉여금 처분』이라는 표제 대신에 『손익금 처리』라는 표제를 사용함으로써 이익금뿐만 아니라 손실금 처리에 대해서도 구체적으로 규정하고 있고, 또한 정부투자기관관리기본법이 적용되기 때문에 잉여금의 자기처분에 대해서는 이사회의 의결사항으로 규정하고 있다.

Ⅴ. 현정부 항만공사제 설립방안의 문제점 평가: 반지방자치성을 중심으로

전반적으로 평가해 볼 때 최종 해수부 항만공사법(안)은 정부투자기관관리기본법의 엄격한 적용을 받는 항만공사제 형태로서 항만이 가지는 현지성과 도시관련성을 거의 고려하지 않은

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

형태라는 측면에서 바람직하지 않다.[8] 최종 행정부(안)은 중앙정부가 항만공사에 주로 참여하는 형태의 내용으로 구성되어 있으나, 항만이 지니는 속성상 중앙정부, 지방자치단체, 이용자 등이 모두 참여하는 형태의 공사체제를 갖추는 것이 바람직하다. 왜냐하면, 지방자치단체와 항만이용자가 정책결정과정에 참여함으로서 항만정책의 민주성과 투명성을 담보할 수 있으며, 항정과 시정의 일원화로 조화로운 항만과 도시의 발전을 도모할 수 있기 때문이다.

구체적으로 항만위원회 위원구성에서 중앙정부, 지방자치단체, 항만이용자 삼자간의 상호견제와 감시, 권력균형을 통해 어느 누구도 항만공사의 경영을 독단적으로 좌지우지할 수 없는 합의제적 의사결정구조가 마련될 필요성이 있다. 이런 맥락에서 보면, 2001년 3월 해수부의 항만공사법 초안은 이러한 취지를 반영하고 있으며, 이를 **우리나라의 특수성을 반영한 '한국식 항만위원회 모델'**이라 불러도 좋으리라 생각한다.

또한, 항만과 관련한 중요한 의사를 결정함에 있어서 항만경영의 효율성과 이해관계자에 대한 영향 등을 배제하고 의사결정과정의 합리성과 투명성을 보장하기 위해서는 심의의결기관과 집행기관의 구분은 필수적인 사항인데, 이를 위해서는 정부투자기관관리기본법상의 이사회보다는 훨씬 조직적으로 독립적인 항만위원회의 설치가 바람직하다.

항만공사(PA)의 임원구성과 관련하여 최종 정부안은 이사회의 비상임이사의 2분의 1의 범위안에서 항만공사가 소재할 광역지방자치단체장 및 항만이용자단체의 추천을 받은 자를 포함시키도록 하여 지방자치단체 및 항만이용자단체의 참여를 보장하는 취지의 규정을 두고 있으나, 그러나 비상임 이사 정수의 2분의 1이내에서 지방자치단체가 참여하여 지방자치단체의 입장을 적극 반영하는 것은 실제 거의 불가능하므로 임원구성과 관련한 지방자치단체의 참여범위는 확대하는 것이 바람직하다.

끝으로, 항만공사(PA)는 재정의 독립과 이를 위한 독립채산제원리의 도입이 필요불가결한 요소이다. 이를 위하여 잉여금이 발생하는 경우에 이를 항만공사가 스스로 처분할 수 있는 권한을 부여하는 것이 독립채산제의 중요한 요소이다. 만일 잉여금을 중앙정부가 환수하게 되면 항만공사는 기업성을 추구할 동기 자체가 상실되기 때문에, 잉여금의 일부를 항만공사가 직접 자율적으로 처리하게 하는 것이 바람직하다. 그러나, 현정부의 항만공사법(안)은 항만공사의 잉여금처리나 다른 사업 투자결정권을 이사회의 의결사항으로 두고 있으며 일부 결정내용을 대통령령으로 위임하고 있어서 독립채산제적 운영의 원칙이 무너질 소지가 있다.

Ⅵ. 결 론

이상에서 2002년 9월 최종 확정된 행정부의 항만공사 설립방안을 중심으로 그 문제점 검토한 결과, 현정부의 최종 항만공사법안은 항만공사제의 도입이라는 기본방향설정은 바람직하나 정부투자기관형태의 항만공사제 도입은 항만의 현지성과 도시관련성을 고려하지 않아서 문제가 있으며, 따라서 항만이 지니는 속성상 중앙정부, 지방자치단체, 항만이용자 등이 모두 참여하는

8) 항만사무는 여러 가지 측면에서 국가가 관리하는 것이 바람직한 측면도 있으나, 항만관리를 국가가 전적으로 관리하는 경우 실제 지역적 관련성과 현지성을 가지는 지방자치단체의 도시경제적·자치적 측면의 여러 가지 폐해가 제기되므로 항만의 관리는 양자가 모두 어느 정도 영향력을 행사하는 형태의 관리체제가 필요하다(박상희·최성두, 2002). 국가가 관리할 경우의 장단점과 지방자치단체가 관리할 경우의 장단점을 고려하여 양자가 모두 서로의 장점을 살리는 형태의 항만공사제도의 도입이 바람직하다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

형태의 항만공사체제를 갖추는 것이 우리나라에서 바람직하다고 할 수 있다. 특히, 현정부의 법안은 임원구성 및 항만위원회의 설치 등에 있어서 지나치게 정부투자기관관리기본법의 규정에 근거하여 항만공사(PA)가 지니는 지역적 특수성을 고려하지 아니하고 중앙정부위주의 조직으로 구성하는 것은 전반적으로 근본적인 재접근이 필요하다고 생각된다(박상희 · 최성두, 2002).

우리나라는 역사적으로 항만이 공공재이기 때문에 국가가 직접 지배 · 관리해야 한다는 국영제형태의 항만거버넌스(Port Goverance)가 너무 강하게 주장되어 왔으며, 대형 항만조차도 일반예산으로 운영되고 그 수입이 국고로 들어갔기 때문에 특정 항만이 얼마만큼 수익을 냈는지 알 수 없었다. 또한, 일반예산으로 운영되었기 때문에 특정 항만이 항만수익을 내려는 행동의 유인동기(incentive)도 취약했다.

앞으로는 항만은 공공재이지만 독립채산과 수익자부담 원칙으로 운영될 수 있는 재화라는 성격을 분명히 인식해야 한다. 그리고, 근본적으로 개별 항만마다 독자적인 수입-지출의 수지를 맞추고 더 나아가 항만수익을 창출하기 위해서는 항만서비스 질의 제고, 적정한 항만이용료, 우수한 항만전문인력에 의한 항만경영, 항만경영의 정치적 독립성 보장 등이 필요하며, 이러한 것들을 확보할 수 있는 항만거버넌스가 무엇인가에 대해 고민해야 할 것이다.

즉, 지금까지 우리나라는 "누가 항만을 지배 · 관리할 것인가(Who govern ports)?"하는 항만거버넌스의 문제에만 너무 치중한 나머지, 역설적으로 더욱더 상위의 근본질문인 **"어떻게 항만을 관리해야만 항만경영의 효율성과 국제경쟁력을 확보할 수 있는가(How manage ports)?, 또한 이러한 효율적인 항만운영관리를 할 수 있는 항만관리체제는 무엇인가?"**에 대해 근본질문에 대한 대답에는 소홀하였다. 즉, 정치적으로 항만관리권을 누가 주도할 것인지에 관심을 두었지, 경제적인 항만효율성을 확보할 수 있는 항만관리체제는 무엇인가에 대한 고민은 부족하였다. 항만공사제(PA)는 바로 그 해답일 수 있다.

우리나라의 많은 사람들은 이에 대해 원칙적으로 동의하고 있지만, 기득권이 보장되는 항만관리체제를 중시하는 사람들은 PA와 같은 항만체제로의 개혁에 저항적이고 보수적인 태도를 보이고 있다. 우리나라의 항만관리체제를 현재의 국영제 중심에서 항만공사제(PA) 형태로 전환 · 개혁한다는 것은 항만운영의 민영화 · 시장경제화 · 창의성 부여 · 항만자치화를 통해 지금보다 훨씬 효율적인 항만관리, 경영수익이 많은 항만관리, 고객서비스의 질이 높은 항만관리, 국제경쟁력 높은 항만관리를 이루어 보겠다는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 항만공사제(PA)로의 제도개혁에 대해 중앙집권적 항만관리론자들의 반지방자치적 · 관료정치적 의식과 태도의 일대 발상의 전환과 반성이 필요하다고 할 수 있다.

참 고 문 헌

김형태. (1997). 항만관리체제의 개선방향. 「항만운영 및 관리의 효율화 방안」. 전국경제인연합회.

김형태. (1998). 포트 오소리티제도의 도입논의와 관련하여. 「해양한국」 294.

문성혁. (1999). 항만민영화와 우리나라의 추진현황. 「한국항만학회지」 13(2).

박상희 · 최성두. (2002). 「항만공사제 도입에 따른 법제적 연구」. 국회용역보고서.

박경희. (2001). 우리나라 항만관리의 포트 오소리티 체제로의 전환에 관한 연구. 「한국항해학회지」 25(3).

방희석. (1999). 「국제운송론」. 박영사.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

이원일 · 김상구. (1999). 지방정부의 항만계획기능 참여방안에 관한 연구. 「한국행정학보」 33(1)
정주택. (2002). 대도시 항만관리체계 조정방안에 대한 탐색적 연구. 「지방정부연구」 6(2).
정필수 · 김형태. (1998). 「새로운 항만개발 및 관리제도의 구축방안」. 한국해양수산개발원.
최재수. (1991). Port Authority제도의 개요와 이상적 항만관리 형태. 「해양한국」 10.
최재수. (1993). 「항만관리론」. 한국해양대학교 출판부.
최재수. (1994). 「항만의 당면문제 해결을 위한 관리체제 개선안」. 국가경영전략연구원.
최재수 · 박경희. (2000). 주요국의 항만관리제도와 우리나라 항만관리제도의 개선방향. 「한국항해학회지」 24(3).
최성두. (2001). 부산 항만자치공사 설립의 표류원인 분석평가. 「한국행정학보」 35(4).
부산발전연구원 외. (2000.1). 「부산항자치공사 도입방안에 관한 연구」.
인천발전연구원. (2000). 「인천항자치공사 도입방안에 관한 연구」.
한국생산성본부 외. (1999). 「해양수산부 · 해양경찰청 경영진단보고서」.
한국행정연구원 외. (2000.6). 「항만공사제 도입방안 연구」.
해양수산부. (2000). 「해양개발 기본계획」.
J. G. Baudelaire. (1986). *Port Administation and Management*. Tokyo: IAPH.
E. G. Frankel. (1987). *Port Planning and Development*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
R. O. Gross. (1979). *Comparative Study of Seaport Management and Administration*. London: Government Economic Service.
H. J. Hahn. (1981). International and Supernational Public Ahthorities. *Law & Contemporary Problems* Vol.26.
T. D. Heaver. (1995). The implications of increased competition among ports for port policy and management. *Maritime Policy & Management* 22(2).
R. G. Smith. (1964). *Public Authorities, Special Districts and Local Governments*, Washington, D. C.. National Association of Countries Research Foundation.
American Association of Port Authorities. (1978). *Handbook*. Washington, D.C.
United Nations. (1969). *Port Administration and Legislation Handbook*.

최성두 : 고려대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고 (논문: 통제불가능성과 정책의 설계, 1996), 현재 한국해양대학교 통상행정학부 조교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 정책이론, 해양행정, 의료복지행정 등이다. 최근 연구실적으로는 "해양행정의 전문성 강화를 위한 인사행정체계 개선방안"(2001), "부산 항만자치공사 표류원인 분석평가"(2001), 「해양경찰학개론(공저)」(2002), "해양경찰 공무원의 조직에 대한 인식과 평가"(2002) 등이 있다. <E-mail: sdchoi@kmaritime.ac.kr>

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.