

# 항만공사의 지배구조 개선방안 -진단과 평가-

2012. 12

 한국조세연구원  
공공기관연구센터



---

## 연구진

연구총괄

김종면 선임연구위원

참여연구원

이주경 연구원

유재민 연구원



# 목 차

I. 서론	7
II. 항만공사의 특징 및 일반현황	14
1. 항만의 운영형태	14
2. 항만공사(Port Authority)의 특징	17
3. 우리나라 항만공사 도입배경	18
가. 항만관리체계의 변화: 국유국영체제에서 항만공사(PA)로의 전환	18
나. 우리나라 항만공사의 초기형태	22
다. 항만공사 도입의 기대효과	26
4. 우리나라 항만공사의 일반현황	26
가. 부산항만공사	29
나. 인천항만공사	31
다. 울산항만공사	33
라. 여수광양항만공사	35
5. 소결	39
III. 항만공사의 지배구조 현황 및 쟁점	40
1. 항만공사의 외부지배구조	41
가. 주무부처(국토해양부)와의 관계	41
나. 기획재정부와의 관계	43
다. 지방해양항만청과의 관계	45
라. 타 항만공사와의 관계	48

2. 항만공사의 내부지배구조.....	48
가. 항만위원회.....	48
나. 감사위원회.....	64
다. 임원의 추천 및 임면.....	66
<b>IV. 항만공사 지배구조 개선방안.....</b>	<b>71</b>
1. 외부지배구조 개선방안 .....	71
가. 항만공사 간 네트워크 구축.....	71
나. 지방해양항만청과의 기능조정.....	73
다. 항만공사법과 공운법의 법체계 정비.....	76
2. 내부지배구조 개선방안.....	77
가. 항만위원회의 구성 및 임면과정의 개선.....	77
나. 항만위원회 의사결정과정 개선.....	78
<b>V. 정책적 시사점.....</b>	<b>80</b>
1. 외부지배구조 .....	81
2. 내부지배구조.....	82
<b>참고문헌.....</b>	<b>85</b>
<b>부록</b>	
〈부록 1〉 외국 항만공사의 거버넌스.....	87
〈부록 2〉 지방해양항만청 현황.....	96
〈부록 3〉 「항만공사법」 및 「공공기관의운영에관한법률」 관련 규정.....	98

## 표 목 차

〈표 I-1〉 우리나라 항만별 수출입 교역량 및 교역액 추이.....	8
〈표 I-2〉 항만산업의 국가경제 기여도(2000년 기준).....	10
〈표 II-1〉 규제, 소유 및 운영형태에 따른 항만유형 .....	16
〈표 II-2〉 국내 항만 구분 .....	22
〈표 II-3〉 초기 지방청과 항만공사 간 기능배분(안) .....	24
〈표 II-4〉 항만공사간 비교.....	27
〈표 II-5〉 부산항만공사의 일반현황(2007~2011년) .....	30
〈표 II-6〉 인천항만공사의 일반현황(2007~2011년) .....	32
〈표 II-7〉 울산항만공사의 일반현황(2007~2011년).....	35
〈표 II-8〉 여수광양항만공사의 일반현황(2007~2011년).....	38
〈표 III-1〉 항만공사 설립으로 인한 기관별 기능 구분의 예: 부산항만공사 .....	43
〈표 III-2〉 2012년 정부배당수입 현황 .....	44
〈표 III-3〉 인천지방해양항만청과 인천항만공사의 업무 비교 예 .....	47
〈표 III-4〉 이사회와 항만위원회 비교 .....	49
〈표 III-5〉 '12년 각 항만공사 항만위원.....	51
〈표 III-6〉 항만위원회의 운영실적 비교.....	58
〈표 III-7〉 부산항만공사 항만위원회 운영현황 .....	62
〈표 III-8〉 감사 제도와 감사위원회 제도 비교 .....	65
〈표 III-9〉 「공운법」과 「항만공사법」상 임원추천조항 비교.....	67
〈표 IV-1〉 지방해양항만청 기능조정(안)과 현재 지방청의 업무 비교 .....	74
〈표 부록2-1〉 지방해양항만청 현황 .....	96
〈표 부록3-1〉 「공운법」상 이사회 관련 규정 .....	98
〈표 부록3-2〉 항만공사법상 항만위원회 관련규정.....	101

## 그림목차

[그림 II-1] 연도별 컨테이너 물동량 처리실적.....	28
[그림 II-2] 컨테이너 물동량 처리실적 전년 대비 증가율.....	28
[그림 II-3] 부산항만공사 조직도.....	29
[그림 II-4] 인천항만공사 조직도 .....	31
[그림 II-5] 울산항만공사 조직도.....	33
[그림 II-6] 울산항만공사의 손익현황 추이 .....	34
[그림 II-7] 울산항만공사의 부채비율.....	34
[그림 II-8] 여수광양항만공사 조직도 .....	36
[그림 II-9] 여수광양항만공사의 손익현황 추이 .....	37
[그림 II-10] 여수광양항만공사의 부채비율 추이.....	37
[그림 III-1] 외부기관과의 관계 .....	41
[그림 III-2] 항만위원회의 운영 .....	51

## I. 서론

- “항만”이란 선박의 출입, 사람의 승선·하선, 화물의 하역·보관 및 처리, 해양친수활동 등을 위한 시설과 화물의 조립·가공·포장·제조 등 부가가치 창출을 위한 시설이 갖추어진 곳으로 정의됨(항만법 제2조)
  - 따라서 항만은 한 국가의 기간시설이라는 공공성<sup>1)</sup>과 항만시설을 이용해 이윤을 창출하는 수익성이 혼재되어 있음
  
- 현대의 항만은 단순한 수출입 기점의 개념을 넘어 지역사회 경쟁력과 결부된 부가가치 창출의 거점으로 인식되고 있음
  - 항만은 육상교통과 해상교통의 접속지로서 국가간, 도시간의 모든 교역활동이 수행되는 1차적 관문임
  - 오늘날의 항만은 단순한 화물처리를 위한 공간이 아닌 하역, 보관, 유통, 전시, 통관, 물류정보의 제공 등 다양한 서비스가 동시에 이루어지는 종합물류기지로서의 역할이 강조되고 있음
  
- 세계 수출 7위이자 무역의존도가 88%인 우리나라 수출입 화물의 99.8%를 항만이 담당하고 있음<sup>2)</sup>
  - 수출입 교역액 규모에 있어서도 항만은 약 75.8%를 점하고 있음
  - 경제구조상 전체 물류비용의 27%가 해운항만부문에서 발생하고 있기 때문에 항만시설 확충과 더불어 항만의 합리적 운영 또한 국가경쟁력의 제고 및 사회적 손실비용 감소에 지대한 영향을 미치고 있음

---

1) 항만은 국가중요시설(적에 의하여 점령 또는 파괴되거나 기능이 마비될 경우 국가안보 및 국민생활에 심대한 영향을 미치는 시설) 가급에 해당

2) 여기에서 99.8%라고 함은 기타 불개항장의 수출입물량을 포함한 수치임

〈표 I-1〉 우리나라 항만별 수출입 교역량 및 교역액 추이

구분	항만	수출		수입		수출입 <sup>1)</sup>	
		톤	천\$	톤	천\$	톤	천\$
항만	부산항	31,445,939	133,585,423	32,756,643	107,885,124	64,202,582	241,470,547
	울산항 <sup>2)</sup>	45,984,267	56,631,790	87,561,503	56,518,948	133,545,771	113,150,737
	인천항	9,036,288	40,160,483	62,014,899	46,510,860	71,051,186	86,671,343
	여수항	16,667,933	11,967,671	51,894,837	31,447,499	68,562,771	43,415,170
	광양항 <sup>3)</sup>	16,270,313	25,359,021	58,885,616	12,699,211	75,155,929	38,058,232
	평택항	2,882,010	16,815,690	36,364,868	20,250,968	39,246,877	37,066,658
	대산항	9,645,188	7,903,485	41,103,241	18,525,726	50,748,429	26,429,210
	포항항	6,966,318	6,815,145	44,723,338	10,831,965	51,689,656	17,647,110
	고현항	1,736,599	12,462,342	807,537	2,394,383	2,544,136	14,856,724
	옥포항	3,872,406	10,206,673	533,133	1,119,576	4,405,539	11,326,249
	마산항	1,469,241	8,758,680	1,445,999	1,914,765	2,915,240	10,673,445
	군산항	1,820,985	5,584,191	8,918,515	3,010,366	10,739,500	8,594,557
	목포항	1,537,088	5,834,062	1,802,327	756,620	3,339,415	6,590,681
	진해항	1,318,546	3,245,533	335,580	517,382	1,654,126	3,762,915
	통영항	1,920,816	3,353,893	44,185	112,939	1,965,001	3,466,833
	동해항	5,871,075	336,650	6,994,358	1,267,687	12,865,433	1,604,337
	태안항	-	-	12,516,907	1,169,417	12,516,907	1,169,417
	보령항	-	-	13,601,373	1,141,377	13,601,373	1,141,377
	삼천포항	13,568	734	11,179,784	965,230	11,193,353	965,964
	옥계항	1,578,923	45,507	696,088	83,611	2,275,011	129,118
	속초항	10,238	48,684	8,665	27,803	18,903	76,488
	장항항	24,637	1,698	217,001	48,248	241,638	49,946
	완도항	3,213	44,363	2,657	1,372	5,870	45,736
	삼척항	261,832	13,031	318,209	11,222	580,040	24,253
	제주항	26,322	12,629	2,484	2,254	28,807	14,883
	목호항	162,047	5,195	25,962	9,394	188,009	14,589
	거제항	50	207	58	1	108	208

〈표 I-1〉의 계속

구분	항만	수출		수입		수출입 <sup>1)</sup>	
		톤	천\$	톤	천\$	톤	천\$
	서귀포항	-	-	-	-	-	-
	계	160,525,842	349,192,778	474,755,767	319,223,949	635,281,609	668,416,727
	구성비(%)	98.7	74.9	95.6	75.1	96.4	75.0
공항	인천공항 <sup>4)</sup>	633,538	113,823,733	483,232	98,115,834	1,116,770	211,939,567
	김해공항	12,129	866,193	7,185	1,056,624	19,313	1,922,817
	김포공항	1,619	73,928	2,216	728,291	3,835	802,219
	제주공항	547	7,637	529	68,147	1,075	75,785
	기타공항 <sup>5)</sup>	75	6655	15	7606	91	14262
	계	647,908	114,778,146	493,178	99,976,503	1,141,085	214,754,649
	구성비(%)	0.4	24.6	0.1	23.5	0.2	24.1
	기타	불개항장 <sup>6)</sup>	1,397,583	2,261,213	21,240,199	5,938,184	22,637,783
국제우편출장소		1,333	150,170	310	61,464	1,643	211,634
서울세관		2	151	7	2,922	9	3,074
도라산육로		-	-	502	1,882	502	1,882
강릉항		47	310	-	-	47	310
고성육로		-	-	2	47	2	47
진주항		-	-	0	1	0	1
기타		51	994	99	7,209	150	8,202
계		1,399,016	2,412,838	21,241,119	6,011,709	22,640,135	8,424,546
구성비(%)		0.9	0.5	4.3	1.4	3.4	0.9
합계		162,572,765	466,383,762	496,490,064	425,212,160	659,062,830	891,595,922
	구성비(%)	100	100	100	100	100	100

주: 1) 항만, 공항, 기타의 각각에 대한 2010년 교역액 기준

2) 온산항, 미포항 포함 3) 여천항 포함 4) 2001년 3월 29일 개장

5) 기타공항은 대구, 청주, 양양, 성남, 강릉, 울산, 광주, 수원, 전주, 진주 공항임

6) 불개항장으로 수출입되는 화물은 대부분 선박으로 운송되는 화물임

자료: 국토해양부 해양항만물류정보시스템(SP-IDC); 관세청

〈표 I-2〉 항만산업의 국가경제 기여도(2000년 기준)

(단위: 개, 명, 십억원)

구분	사업체수	종사자수	연간급여액	매출액	부가가치	
전산업	3,013,417	24,780,000	225,144	1,213,036	470,329	
항만산업	100,963	755,873	9,607	63,744	25,413	
1차 효과 (본원적 효과)	소계	100,963	339,874	5,250	34,051	13,888
	항만직접산업	1,377	33,121	564	1,832	1,236
	항만관련산업	99,586	306,753	4,648	32,219	12,652
2차 효과(유발효과)	-	415,999	4,357	29,693	11,525	
전국 대비 비중(%)	-	3.1	4.3	5.3	5.4	

주: 1. 항만산업은 항만운송업, 하역업, 창고업, 도선업, 검수·검정업, 급수업 등

2. 항만관련산업은 육상화물운송업, 해상화물 및 여객운송업, 화물취급업, 화물자동차 터미널운영업, 도로 및 관련시설운영업, 복합운송 주선업 등으로 정의

자료: 전찬영(2002), 「우리나라 항만의 국가경제기여도 및 파급효과에 관한 연구」, 월간 『해양수산』, 통권 제215호

- 금번에 국토해양부가 발표한 제3차 전국항만기본계획(2011-2020년)<sup>3)</sup>에 따르면, 정부는 우리나라 항만을 고부가가치 물류허브로 육성하는 한편 항만별로 특성화할 계획을 가지고 있음
- 컨테이너 환적 허브로서는 부산항을 집중 육성하고, 광양항은 국가기간산업을 지원하는 복합물류허브, 울산항은 오일허브로 육성하고자 함
  - 우리나라 항만이 만들어내는 부가가치는 현재 연간 약 20조원 규모로, 2020년에는 연간 약 40조원 규모로 증대시킬 계획이며, 이를 위해 2020년까지 항만인프라 확충에 약 41조원<sup>4)</sup>을 투입할 계획임

3) 전국 항만기본계획은 항만법에 따라 국토해양부 장관이 10년마다 수립하는 **항만관련 최상위 국가 계획**으로, 전국 54개 항만에 대한 중·장기 육성 방향은 물론, 항만별 개발계획을 포함하고 있어 정부의 항만개발 및 운영의 근거로 활용되는 중요 계획임

4) 이 중 정부재정 18조원 포함

※ 제3차 전국 항만기본계획의 주요내용

- **(고부가가치 물류허브화)** 컨테이너 환적 허브로서는 부산항을 집중 육성하고, 광양항은 국가기간산업을 지원하는 복합물류허브, 울산항은 오일허브로 육성하는 등 우리나라 항만을 고부가가치 물류허브로 육성
  - 특히, 부산신항에는 총 40선석의 컨테이너 부두 운영(현재 17선석)을 통해 중국·일본항만과의 동북아 허브항 경쟁에서 우위를 점하고 부산항의 환적 '컨'처리 규모를 세계 2위 수준으로 끌어올릴 예정
- **(권역별 거점 육성)** 철, 석유화학, 자동차 등 국가 기간산업 발전을 지원하는 권역별 거점항만을 특화 육성하여 수출입 물류비를 최소화하고 국내 기업의 글로벌 경쟁력 확보를 지원
- **(해양관광산업 발전 활성화)** 크루즈 및 마리나 인프라 개발을 통해 항만을 해양관광산업 거점화하고, 시설 활용도가 낮거나 도심기능과 마찰이 있는 시설은 고부가가치 친수 공간으로 전환을 추진
  - 2020년까지 전국 23개 항만에 571만㎡의 항만 내 친수공간을 추가 확보하고, 7개 항만에 크루즈 전용부두 운영 추진
- **(낙후지역개선 및 해양영토수호 지원)** 주요 낙후 및 연안도서항 육성을 통해 도서지역의 주민생활개선은 물론, 해양영토 수호활동 기능도 강화
  - 해경의 선박 증강 계획과 연계하여 전국 13개 항만에 해경전용부두 확충
- **(그린포트, 재해대응 체계 구축)** 도로 위주의 내륙 수송체계를 철송과 연안해송으로 전환하기 위해 주요항만에 대한 인입철도 및 연안전용부두 확충을 추진하고, 항만 내 신재생에너지 단지 조성 등 그린포트 구축을 통해 항만을 탄소절감 거점으로 육성
- **(관리·운영체계 선진화, 항만산업 해외진출 지원)** 기타 운영의 효율성 제고와 글로벌 운영사 육성을 위한 항만관리·운영 체계 선진화, 항만산업의 적극적 해외진출 지원 등도 추진
 

(국토해양부 보도자료, 2011.7.22)

□ 오늘날 항만공사의 합리적인 운영과 관리가 중요

- 현재 국민경제에서 차지하는 항만공사의 중요성과 향후 증대될 항만의 부가가치 창출가능성을 고려할 때, 항만공사의 합리적인 운영과 관리가 중요한 시점임
  - 항만은 경제활동의 주요주체로서 수익성과 공공성을 모두 지니고 있는 분야임
- 대외적인 환경변화에 항만공사가 기민하게 대처하는 것도 필요하지만 항만공사의

지배구조 개선을 통한 효율성 제고도 모색할 필요가 있음

- 항만공사는 지배구조<sup>5)</sup>와 관련하여 「항만공사법」과 「공공기관의운영에관한법률(이하 공운법)」의 적용을 모두 받고 있음
  - 항만공사의 설립을 위해 '03년 제정된 「항만공사법」과 공공기관의 통일적 관리를 위해 '07년에 제정된 「공운법」 간 사장 및 비상임이사(비상임위원)의 임명, 선임절차 등에 있어 상충하는 부분이 존재함
  - 이러한 규정의 불일치는 항만공사 운영상의 혼란을 야기할 수 있으며, 항만공사체제에 대한 일반 국민의 이해도를 저해시킬 우려가 있음
- 또한 최근 들어 항만공사의 내부지배구조에 대한 문제제기가 지속적으로 이루어지고 있음
  - 인천·부산지역 등 지역 언론사 및 시민단체를 중심으로 최고심의의결기관인 항만위원회의 구성·선정 및 임명에 대한 문제제기가 지속적으로 이루어지고 있음
    - 이로 인해 항만공사의 전문성과 지역성이 약화될 것이라는 우려를 나타내고 있음<sup>6)</sup>
  - '10년 항만공사법 시행령 개정으로 항만위원정수가 축소되면서 항만위원회의 견제기능이 약화될 수 있다는 의견도 제시됨
- 본 보고서에서는 항만공사의 특징과 현황 등을 바탕으로 항만공사 내·외부지배구조의 검토를 통해 문제점을 진단하고 항만공사의 발전방향을 모색하고자 함

5) 외부지배구조로는 국토해양부와 기획재정부, 지방해양항만청과 타 항만공사들이 있으며, 내부지배구조로는 항만위원회가 존재함

6) 부산일보(2012.6.15), 「임원추천위도 국토부 손아귀…산하기관 전략한 꼴」  
 부산일보(2012.1.11), 「BPA 항만위원 선정 철회하라」  
 부산일보(2012.1.6), 「부산 항만위원회도 서울 사람 판인가」  
 부산일보(2012.1.6), 「지역·전문성 외면 거꾸로 가는 부산항 항만위」  
 부산일보(2011.12.16), 「BPA 항만위 조직 축소, 견제 기능 약화 우려」  
 연합뉴스(2011.11.22), 「인천항만공, 9천만원짜리 해외 벤치마킹 논란」  
 부산일보(2011.10.4), 「BPA 해외사업 방만, 항만위 감독 소홀」  
 부산일보(2011.6.8), 「지역 항만공사 정부 예측화 철회하라」  
 부산일보(2012.3.7), 「BPA 항만위, 제척규정 위반 공정성 추락」  
 인천경실련(2010.7.2), 「지방분권 역행하는 인천항만공사의 비상임항만위원 축소결정」  
 아시아경제(2010.6.28), 「인천항만위원 구성비율 조정안, 지방분권 침해」  
 경인일보(2010.6.28), 「IPA 항만위원 시추천 비율 늘려야」

- 항만공사와 국토해양부, 기획재정부, 지방해양항만청 간의 관계를 살펴보고, 이들 간 합리적인 관계를 모색하고자 함
- 또한 항만위원회의 형태 및 구성현황 및 쟁점을 정리하고, 이에 대한 개선방안을 도출하고자 함
  - 전원 비상임위원으로 구성된 현 체제의 적절성
  - 일부 위원(3인)에 대한 시·도지사의 추천(지방자치단체의 참여)의 적절성
  - 이용자단체대표 참여의 적절성
  - 감사위원회의 독립성
- 「항만공사법」과 「공공기관의운영에관한법률」의 비교를 바탕으로 임원 추천 및 임면상의 문제점을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 도출하고자 함

□ 본 보고서는 다음과 같이 구성됨

- 2절에서는 항만공사의 특징 및 일반현황을 살펴보고, 3절에서는 항만공사의 지배구조의 현황 및 쟁점들을 다루고 있음
- 4절에서는 3절에서 논의된 쟁점들에 대한 개선방안을 담고 있으며, 5절은 본 보고서의 전체적인 요약 및 시사점을 다루고 있음

## Ⅱ. 항만공사의 특징 및 일반현황

### 1. 항만의 운영형태

- (항만의 기능) 베어드(Baird)는 항만소유권과 운영형태가 어떠한 항만은 지주기능과 시설활용기능, 규제기능을 갖는다고 주장<sup>7)</sup>
  - 지주(소유)기능은 항만과 배후시설, 부지 등을 소유한 지주의 역할을 의미함
    - 항만재산의 관리 및 개발
    - 항만정책을 수립하고 개발전략을 이행
    - 주요 토목공사 사업의 감독
    - 항만시설, 접근시설(도로, 철도)의 제공 또는 배치
    - 항만마케팅(판촉활동 등)의 촉진
    - 협수로, 항로, 방파제 등의 기간시설의 제공 및 유지
    - 갑, 선박 회전장, 선석 및 부두 등의 제공 등
  - 시설 활용(운영)기능은 항만당국이 항만 및 관련시설을 활용하는 역할을 의미함
    - 해륙간 화물 및 사람의 물리적 이동과 밀접한 관계
  - 규제기능은 항만관리의 실질적인 권한으로 대부분 법령에 의해 부여됨
    - 항만의 보전기능
    - 선박의 통항관리서비스의 제공
    - 관련 법령의 집행
    - 독과점으로부터 항만이용자의 권익 보호
    - 항만공사의 허가

- (항만의 운영형태) 항만은 규제, 소유 및 운영형태에 따라 국유국영제, 항만공사제(지

7) 김홍섭(2003), 「지방화시대의 항만공사 도입과 활성화 방안」, 『한국항만경제학회지』, 제19집, 제2호

자체소유 운영제), 순수민영제로 분류할 수 있음<sup>8)</sup>(강영문, 2006)

- 세계 주요항만의 경우에도 항만별로 항만공사(PA)를 설립·운영하여 민간경영기법을 도입하여 항만 경쟁력 제고를 꾀하고 있음
- 국가관리체제는 항만이 국가경제에서 차지하는 비중이 큰 국가에서 채택되며, 항만의 공공성이 강조되고 항만의 지역 독점성이 강함
  - 시설운영 주체에 따라 모든 시설과 관련 서비스까지 국가가 관리하는 국유국영제와 기본시설과 하부시설은 국가가, 일부 상부시설은 민간이 투자하여 임대 운영하는 국유민영체제로 구분됨
  - 이러한 운영형태는 중앙정부에 의한 집중적인 투자가 가능함
- 지방자치단체가 발달한 구미의 여러 국가들과 일본의 경우, 항만의 개발과 관리를 지방자치단체가 담당함
  - 지역민의 의사반영에 유리함
- 항만공사제는 공공성과 경제성을 동시에 추구하며, 독립채산제, 기업회계방식을 채택하고 있음
- 순수민영제는 민간이 항만용지와 시설의 소유권을 완전히 보유하는 형태로 각 회사의 원료 및 자재의 수송 또는 영리를 목적으로 항만을 운영함
  - 항만을 공공재가 아닌 이윤을 창출하는 사유재로 인식하기 때문에 공공성 확보가 상대적으로 어려움
  - 반면, 개인 기업 고유의 장점인 창의력이 발휘될 수 있고 항만서비스의 질이 제고될 수 있음

---

8) 강영문(2006), 「우리나라 항만공사의 효율적 운영에 관한 연구」, 『물류학술지』, 제16권, 제2호

〈표 II-1〉 규제, 소유 및 운영형태에 따른 항만유형

유형	항만의 기능			
	규제	소유	운영	사례
국유국영제	국가 (공공)	국가 (공공)	국가 (공공)	프랑스(비자치항), 캐나다 이란, 인도
지자체소유운영제	공공	공공	지자체	일본, 미국(LA) 네덜란드(로테르담), 독일
항만공사제	공공	공공	민간	영국(런던), 싱가포르, 프랑스(6대자치항) 호주, 미국(PANYNJ), 뉴질랜드
순수민영제	민간	민간	민간	미국(리치몬드, 텍사스), 영국

주: 항만유형은 학자에 따라 3유형 내지 4유형으로 구분하고 있으며, 본 보고서에서는 4유형으로 분류하여 정리함

- (우리나라의 운영형태) 현재 우리나라는 주요항만의 운영은 항만공사가 수행하고 소유권(정부출자)은 정부가 지니고 있는 “항만공사제” 형태를 취하고 있음
- (항만투자) 우리나라의 항만은 「항만법」상 항만기본계획에 따라 건설되고 있으며, 방파제 등 항만공사의 사업범위에 제외되어 있는 시설은 정부가 담당함
    - 일부 시설은 민자 유치를 통해 건설되고 있어, 현재 항만시설 투자주체는 정부, 공사, 민간으로 삼원화되어 있는 실정임(국토해양부, 2011<sup>9)</sup>)
  - (항만운영) 항만운영 및 관리에 있어서 비수익사업(해양환경, 개항질서, 관제, 보안 등)은 정부가 수행하고 있어 관리주체가 이원화되어 있음(국토해양부, 2011)
    - 다만, 최근 개정된(12.6.1) 항만공사법에 따라 항만공사가 수행한 비수익적 사업(항만의 방파제·도로·철도 관리 등)에 드는 비용에 대해서는 국가나 자치단체가 보조할 수 있도록 함
- 항만공사의 설립주체는 국가 또는 지방자치단체이나 현재 지방자치단체는 항만공사의 출자에 참여하고 있지 않기 때문에 항만공사는 전적으로 국가가 국유자산으로 출자하는 국가 공사의 성격을 지님(강원덕 외, 2005)

9) 국토해양부(2011), 『항만공사 운영 개선대책 마련을 위한 연구』

## 2. 항만공사(Port Authority)의 특징<sup>10)</sup>

- 항만공사의 재정은 독립채산제를 채택함으로써 독자적이며, 국가 또는 지방자치단체로부터의 재정 지원을 받지 않을 뿐만 아니라 항만 운영 수익의 국고 귀속이나 지자체 수입으로의 전입도 하지 않음
  - 항만공사는 항만운영 수익과 필요한 경우 채권발행을 통하여 소요 자금을 조달할 수 있으므로 재정적으로 독립되어 있음
  - 공공기관이 독립채산제를 채택하고 있기는 하나 국유자산출자를 통해 설립되었다는 점, 항만의 공공성(외부효과) 등이 지대한 점 등을 고려하여 정부의 통제가 어느 정도 존재함
  
- 항만공사의 최고 의사결정 권한은 집행부인 항만공사 사장이 아니라 **항만위원회**에 속해 있음
  - 항만위원회가 인사 및 예산에 관한 권한까지도 보유함에 따라 실질적으로 항만공사의 운영 및 관리에 관한 전권을 갖고 있는 실정임
  
- 항만공사의 관리 및 운영의 핵심적 주체는 해당 **항만이 속한 지역, 도시** 그리고 주민들이란 관점이 보편적임
  - 이런 특성은 항만위원회 구성의 특이성<sup>11)</sup>이나 독립채산제를 채택하고 있는 점 등과 모두 연계됨으로써 당해 항만공사가 관리하는 지역에서 항만을 통한 성장과 발전에 긍정적인 역할을 수행할 수 있게 됨
  
- 항만공사의 지역경제 파급효과는 대체로 긍정적으로 평가되고 있음
  - 인천신항( I 단계) 항만시설 및 배후물류단지 개발과 운영이 지역경제에 미치는 직접 경제효과, 간접 경제효과, 유발 경제효과 등을 분석한 연구(윤재길, 2010<sup>12)</sup>)에 따르면 인천 지역경제에 미치는 파급효과가 매우 큰 것으로 분석됨

10) 최근배(2011), 「항만공사간 통합논의에 관한 연구」, 『무역연구』, 제7권, 제4호

11) 현재 항만위원 중 3인 이상의 위원을 시·도지사가 추천하도록 규정되어 있음

12) 윤재길(2010), 「항만 개발 및 운영이 지역경제에 미치는 영향: 인천신항을 중심으로」, 인하대학교 경영대학원 석사학위논문

- 인천신항( I 단계) 개발비 3조 4,397억원과 운영수입 4조 8,094억원 등 총 8조 2,491억원이 투입되어 생산유발효과 10조 7,265억원, 부가가치유발효과 7조 4,892억원, 취업유발인원 12만 6,535명이 발생할 것으로 추정하고 있음
- 부산항만공사의 항만투자에 따른 지역경제 파급효과를 분석한 손애휘의 연구(2004)<sup>13)</sup>는 경제적 파급효과가 그리 크지 않다고 지적하고 있으나 그러한 원인으로 「항만공사법」상 사업범위의 제약을 들고 있음
- 부산항만공사의 수입원에 입출항료, 정박료 등이 제외되어 있고 법상 사업범위가 제약되고 있어 이를 개선할 것을 언급하고 있음

### 3. 우리나라 항만공사 도입배경

#### 가. 항만관리체계의 변화: 국유국영체제에서 항만공사(PA)로의 전환

- PA로 알려진 항만공사의 용어가 처음 등장한 것은 1908년 영국의 런던항만공사(Port of London Authority)에서부터임
  - 당시 런던항은 여러 민간기업이 난립되어 운영하면서 과당경쟁으로 파산직전까지 이르러 공기업의 형태인 PA를 도입함
  - 이를 통해 영국이 성공적으로 항만을 관리하면서 세계 각국이 PA를 받아들이기 시작함(부록 참고)

13) 손애휘(2004), 「부산항만공사(BPA)의 지역경제 파급효과와 개선방안」, 『해운물류연구』, 제40호

※ 해외 항만공사의 시사점

- 항만운영체제는 각국의 여건과 전통에 따라 항만별로 다양한 형태를 지님
  - 지방자치체가 발달한 네덜란드의 로테르담항, 프랑스의 르아브르항, 호주의 시드니항 등은 지방정부가 주축이 되어 항만을 관리
  - 영국의 런던항, 독일의 브레멘항은 항만공사체제를 통해 항만의 자율성을 확보하고자 함
  - 미국의 뉴욕·뉴저지항은 양 주(州)의 항만협정에 의해 설립되었고, 항만이용을 둘러싼 각 주의 이해관계의 충돌을 원만히 해결하기 위한 절차를 확보하고 있음
  - 싱가포르항은 싱가포르해사항만공사(MPA)와 싱가포르항만운영주식회사(PSA)가 각각 항만행정 업무와 항만운영 업무를 분리하여 수행하고 있음
  
- 중앙정부가 맡아왔던 항만운영을 항만공사에 넘기기로 한 이유는 민간의 창의성과 유연성을 활용하여 **항만운영의 효율성**을 높이기 위한 것임
  - 구체적인 달성목표는 아래와 같음
    - 신속한 의사결정 과정 구축, 정치적 영향력 배제, 상업성의 강화
    - 민간 기업 및 타 정부부처와의 합작투자 권한 보유
    - 관할권 중첩 시, 협력적 의사결정 체계 구축
    - 시설 투자에 대한 자율성 확보
    - 항만관련 업무가 다수의 정부부처에 분산되어 있을 경우 발생하는 비효율성 극복
    - **이해관계자의 참여를 통한 수요자 중심의 항만관리체계 구축**
  
- 해외항만공사의 사례를 통한 시사점은 다음과 같음<sup>14)</sup>
  - 법적지위 및 조직 구조는 **상업화** 또는 **민간법인화**로 전환되는 양상
  - 구조조정 특징은 PA의 **규제기능과 운영기능을 분리**하는 경향
    - 항만활동을 PA 스스로 규제함으로써 발생할 수 있는 이해갈등을 회피하고, 시장요구에 효과적으로 대응하기 위함
    - 이를 위해 PA가 가지고 있던 규제기능을 기존 공공기구로 전환하거나 신설하는 방식이 있음

14) 국토해양부(2011). 「항만공사 운영 개선대책 마련을 위한 연구」

- 우리나라에서는 1966년 5월 세계은행(IBRD) 교통조사단 보고서<sup>15)</sup>에서 철도 차관의 조건으로 항만공사제 도입이 처음 거론됨
  - IBRD의 제안에도 불구하고 항만공사로의 전환을 미뤄오다 1976년 그 타협안으로 건설부의 항만계획·건설기능과 교통부의 항만관리·운영기능을 통합한 항만청이란 독립기구를 설립함
  - 이후 세계 주요항만들이 대부분 PA 제도를 도입하고 항만산업의 경쟁이 치열하게 전개됨에 따라 우리나라도 PA를 도입해야 한다는 주장이 학계를 중심으로 계속적으로 제기됨
  
- 그럼에도 불구하고 1990년대 이전까지 국가가 항만관리는 물론 운영을 담당하고 있었음
  - 항만에 대한 투자와 대부분의 결정사항을 중앙정부가 결정하고 시행함
    - 항만시설의 효율성, 수익성보다는 안정적이고 저렴한 공급에 정책의 중점을 둠
  - 우리나라를 비롯하여 중국, 대만, 일본, 홍콩 등 동아시아 각국이 항만을 계속적으로 개발함에 따라 항만공급이 수요를 초과하게 되었고, 중국 경제가 성장함으로 인해 중국항만들이 급격히 성장함으로써 우리나라 항만들은 성장의 정체를 맞게 됨
  - 또한 증가하는 물동량에 대한 수요예측 미흡으로 적기에 항만시설이 공급되지 않았으며, 항만마다 만성적인 항만시설 부족으로 막대한 사회적 비용을 부담하는 등 문제점이 발생하였음(강원덕 외, 2005)<sup>16)</sup>
  - 제13차 국가경쟁력제고위원회(95년)는 항만의 경쟁력 저해요인으로 항만관리제도의 경직성을 지적하면서 이에 대한 시정을 촉구함
  
- 이후 1999년 3월 국무회의에서 「정부운영 및 기능조정방안」에 따라 부산항 및 인천항의 관리운영기능을 항만공사화하기로 결정함으로써 항만공사 설립논의가 본격화되었음

15) 당시 실시한 교통조사 연구는 철도의 경영개선 연구뿐 아니라 도로와 자동차, 해운 및 항만 등 교통문제 전반에 걸쳐 있었음. 그 교통조사 보고서에서 IBRD는 국내 항만관리를 독립채산제와 기업회계 원칙을 바탕으로 하는 항만공사(PA)로의 전환을 제안함

16) 강원덕·김형일·안승범(2005), 「항만공사제도의 효율적 운영방안」, 『한국항만경제학회지』, 제21집, 제3호

- 1999년 3월 15일자 『해양수산부·해양경찰청 경영진단 보고서』를 보면, “향후 항만 운영의 효율성을 제고하기 위하여 선진항만운영체제의 신속한 도입이 필요하며, 국제수준의 시설을 갖추고, 물동량이 큰 대형항만인 부산항, 인천항에 대해 우선적으로 항만공사제를 도입하고 향후 재정자립도가 높은 항만에 대해 확대 실시”할 것을 권고하고 있음
  - 부산·인천항은 신속한 도입준비를 통해 2000년 하반기에 도입하고, 포항·울산항은 2002년, 광양항은 2004년 도입하는 것으로 하는 일정을 논의한 바 있음
- 중앙정부와 지방자치단체의 협의와 관련부처의 협의를 토대로 정부투자기관관리기본법에 근거한 특별법 형식의 항만공사법(법률 제06918호)이 2003년 5월 29일 제정됨
- 이 법을 설립근거법으로 하여 2004년 1월에 부산항만공사가, 2005년 7월에 인천항만공사가 설립됨
- 정부의 항만관리체제 개편
- 국토해양부(구 해양수산부)는 인천항만공사 설립 이후인 2005년 9월에 항만관리체제 개편방안<sup>17)</sup>을 발표함
  - 주요내용은 다음과 같음
    - 이미 항만공사가 설립되어 있는 부산항과 인천항을 제외한 26개 무역항 중에서 울산항, 평택당진항, 광양·여수항, 구산·장항항, 포항항에는 PA를 도입
    - 주요 거점항만인 목포항, 마산항, 동해항, 대산항은 물동량 증가추세 등을 추가적으로 검토한 후 최종결정을 내리는 것으로 함(※ 참고)
    - 나머지 15개 소규모 항만은 지방자치단체로 항만의 운영을 이관
  - 동 항만관리체제 개편방안에 따라 2007년 울산항만공사가 설립되었고, 2011년 여수광양항만공사가 설립됨
  - 현재 우리나라는 국가관리 무역항 중 4개 항만에 대해서는 항만공사(PA)의 형태로 관리 중임

17) 「항만관리체제 개편방안(안)」, 2005.9, 해양수산부 해운물류국

※ 국내항만의 구분

- 우리나라의 항만은 크게 무역항과 연안항으로 구분됨
  - 무역항은 국민경제와 공공의 이해에 밀접한 관계가 있고 주로 외항선이 입항하는 항만으로 국토해양부 장관이 지정한 항만임(항만법 제2조2호)
  - 연안항은 주로 국내항 간을 운항하는 선박이 입항·출항하는 항만으로서 국토해양부 장관이 지정한 항만임(동법 제2조3호)
  - 국토해양부장관은 무역항(국가관리무역항, 지방관리무역항)과 연안항을 관리하며, 이 중 지방관리항과 연안항의 관리를 위임할 수 있음(동법 시행령 제91조제2항)

〈표 II-2〉 국내 항만 구분

구분		항만
무역항	국가관리항 (14개소)	경인항, <b>인천항</b> , 평택·당진항, 대산항, 장항항, 군산항, 목포항, <b>여수항, 광양항</b> , 마산항, <b>부산항, 울산항</b> , 포항항, 동해·목호항
	지방관리항 (17개소)	서울항, 태안항, 보령항, 완도항, 하동항, 삼천포항, 통영항, 장승포항, 옥포항, 고현항, 진해항, 호산항, 삼척항, 옥계항, 속초항, 제주항, 서귀포항
연안항 (26개소)		용기포항, 연평도항, 대천항, 비인항, 송공항, 대흑산도항, 흥도항, 진도항, 강구항, 갈두항, 화흥포항, 신마항, 녹동신항, 거문도항, 나로도항, 중화항, 부산남항, 구룡포항, 후포항, 울릉항, 주문진항, 추자항, 애월항, 한림항, 화순항, 성산포항

주: 굵게 처리된 무역항은 현재 항만공사의 형태로 관리 운영되는 곳임  
 자료: 「항만법」 시행령 별표1, 별표2 정리

- 최근 이명박 정부에서는 항만자산을 국가로 다시 귀속시키고<sup>18)</sup> 항만의 운영관리는 민간에 이양할 것을 진지하게 검토한 바 있으나 현재 논의가 중단되었음

나. 우리나라 항만공사의 초기형태<sup>19)</sup>

- 항만공사 도입목적
  - 동북아 물류중심기지로 도약하기 위해 재정자립도가 높은 대형항만 중심으로 도

18) 현재 항만자산은 항만공사의 자산임

19) 한국생산성본부·가립회계법인, 「해양수산부·해양경찰청 경영진단보고서」, 1999.3.15.

입하여 관리운영체제를 획기적으로 개선

- 항만개발, 관리에 있어 지방자치단체, 민간의 요구를 반영하여 균형있는 항만관리 운영체제의 구축

□ 항만공사 선정기준

- 독립적인 운영이 가능하도록 재정자립도가 높은 항만
- 항만이 지역에 미치는 사회경제적인 효과가 높아 중앙과 지방정부간 정책조정이 중요한 과제인 항만
- 동북아 물류중심기지로 도약하기 위해 서비스의 질을 획기적으로 개선하여 효율성을 제고할 필요성이 큰 항만

□ 항만공사의 조직형태 및 운영방식

- 조직형태는 중앙정부, 지방자치단체, 항만이용자가 공동으로 참여하는 독립법인으로 함
- 운영방식은 독립채산제에 의한 기업적 운영
  - 독립채산제 및 기업회계방식을 도입하여 상업적 운영이 가능하도록 함
  - 이 경우 항만사용료를 결정 시 국가가 개입하던 방식에서 항만공사가 자율적으로 결정할 수 있는 재량권을 부여
- 인사 및 예산집행 등에 있어서 정치, 행정조직으로부터 독립
  - 항만운영의 독립성을 위해 정치 및 행정조직으로부터의 독립성 확보가 중요하며, 정치적 논리에 의한 투자 배제

□ 중앙정부와 항만공사의 기능구분

- 지방해양항만청(이하 지방청)이 수행하는 기능 중 이관이 어려운 국가사무(해양환경관리, 안전, 선원선박지원, 항로표지, 수산, 항만기반시설 축조)는 국가가 수행
- 항만공사는 항만시설 관리, 기능시설 및 연계물류시설 설치, 유지보수, 항만마케팅, 입출항서비스, 항만관제, 도선업무 등을 수행

〈표 II-3〉 초기 지방청과 항만공사 간 기능배분(안)

수행업무	담당주체		비고
	지방청	PA	
<b>항무과</b>			
- 항만운영단체지도		◎	
- 항만운송사업 및 항만운송관련사업 등록 및 지도		◎	
- 비관리청 항만공사 시행허가 업무		◎	
- 공유수면 매립 및 관리업무	◎		공유수면 및 연안역은 국가전체적인 차원에서 국가가 관리할 대상임
- 연안역 관리 및 실태조사	◎		
<b>항만운영과</b>			
- 관공선 관리, 운영		◎	항만안전과 직결되는 도선사지도업무, 항만보안업무는 국가수행이 타당
- 개항 단속업무		◎	
- 항만운영계획 수립		◎	
- 도선사지도업무	◎		
- 항만보안 업무	◎		
- 항만관계업무		◎	
- 항만시설, 장비 등 관리, 운영		◎	
- 선석 및 정박지의 관리, 운영		◎	
- 선박 입출항 신고		◎	
- 항만운영관련 전산처리 업무		◎	
- 감문관리 운영		◎	
<b>건설사무소</b>			
- 신항만건설에 관한 업무	◎		항만운영과 무관
- 관할 항만건설공사의 검사, 시험 및 품질관리	◎		
- 항만시설공사 시행계획 수립 조정		◎	
- 항만시설공사에 대한 조사, 측량, 설계 및 시공감독과 준공확인		◎	
- 용지매수 및 지장물 이전		◎	
- 항만공사용 기계장비 운용, 유지수선		◎	
- 항만시설의 유지보수 및 방재업무		◎	
- 해상기상 관측 및 지질조사	◎	△	
- 공유수면 매립 및 관리관련 기술검토	◎		

〈표 II-3〉의 계속

수행업무	담당주체		비고
	지방청	PA	
- 항만공사에 대한 조사, 통계 및 심사		◎	
- 비관리청 항만공사 실시계획 승인		◎	
- 항만시설공사의 공정 및 안전관리		◎	
- 배후수송시설 계획수립, 시공감독		◎	
<b>선원선박과</b>			
- 해상운송사업 면허, 등록 및 지도	◎		해상안전과 관련되는 사항이므로 국가 전체적인 차원에서 수행하는 것이 타당
- 해상운송사업 관계 단체 지도	◎		
- 해상운임에 관한 사항	◎		
- 항로의 개척 및 지도	◎		
- 항로표지시설 설치 및 유지보수	◎	◎	
- 선박의 등록 및 선박검사	◎	△	해상안전과 관련되는 사항인 동시에 수익 성과는 무관한 업무이므로 국가적 차원에서 수행하는 것이 타당
- 선원수첩 및 해기사 면허증 교부	◎	△	
- 선원보험 및 선원노동쟁의 조정	◎		
- 선원복지 및 선원근로감독	◎		
- 선원 해외취업	◎		
<b>총무과</b>			
- 인사, 서무, 조직관리	◎	◎	
- 예산편성 및 집행	◎	◎	
- 용도 및 경리업무	◎	◎	
- 행정감사, 교육훈련	◎	◎	
<b>어촌지도과</b>			
- 어병진단 및 적조예찰	◎		
- 어민 후계자 교육 및 지도	◎		
- 어촌순회 기술교육 및 유관기관 합동교육	◎		
- 어업인 경영분석 및 지도	◎		

#### 다. 항만공사 도입의 기대효과

- 부산항만공사가 공식 출범하면서 우리나라 항만관리체제는 국유국영체제를 벗어나 본격적인 항만공사체제로 전환됨
  - 항만공사법 제정이유를 살펴보면 다음과 같이 정리되어 있음
    - 항만별로 항만공사를 설립하여 정부 주도의 **항만행정의 경직성을 해소**하고 항만환경의 급속한 변화에 대한 탄력적 대처능력을 제고
    - 장기적으로는 **항만시설의 적기공급**을 도모함으로써 우리나라 항만의 **생산성 및 경쟁력**을 높이려는 것임
  - 정부는 항만공사제 도입의 기대효과로 다음의 6가지를 제시함
    - 전문 인력의 수시확보 등 인력전문화로 항만운영의 효율성 제고
    - 독립채산제 운영 등 기업경영에 따른 항만의 생산성 향상 및 항만부가가치 창출
    - 공격적 마케팅 활동으로 인한 항만의 위상강화 및 물량유치
    - 다양한 항만투자재원 확보로 항만개발의 적시성 및 유연성 확보
    - 항만관련 주요 의사결정 시 지자체 및 항만이용자 참여보장으로 지방행정과의 조화 및 정책결정의 민주화 도모
    - 장기적으로 신규사업 발굴 및 국제물류중심센터로 발전

#### 4. 우리나라 항만공사의 일반현황

- '12년 현재 우리나라에는 4개의 항만공사가 있음
  - 부산항만공사가 최초로 설립됐으며, 그 뒤 인천항만공사, 울산항만공사가 설립되었음
    - 가장 최근에 여수광양항만공사가 출범함으로써 우리나라는 4개의 항만공사를 가지고 있음
  - 4개 항만공사의 일반현황을 비교하면 아래와 같음

〈표 II-4〉 항만공사간 비교

(단위: 억원)

구분	부산항만공사	인천항만공사	울산항만공사	여수광양항만공사
공공기관 유형 <sup>1)</sup>	시장형 공기업	시장형 공기업	기타공공기관	준시장형 공기업
설립일	'04. 1. 16	'05. 7. 11	'07. 7. 5	'11. 8. 19
항만 위원회	7명	7명	7명	7명
조직 (12년 초)	3본부 1사업단 16팀	3본부 14팀	2본부 2실 6팀	2본부 9팀 1사업단
인원 (임직원총계)	149명	139명	45명	83명
재무구조	• 자산 : 50,277 • 부채 : 14,303 • 자본 : 35,974	• 자산 : 24,658 • 부채 : 3,736 • 자본 : 20,922	• 자산 : 5,584 • 부채 : 148 • 자본 : 5,437	• 자산 : 25,014 • 부채 : 10,157 • 자본 : 14,857
'12년도 예산	5,180	2,523	702	3,492
'11년도 결산	• 매출액 : 2654 • 매출원가 : 481 • 당기순이익 : 693	• 매출액 : 822 • 매출원가 : 504 • 당기순이익 : 127	• 매출액 : 591 • 매출원가 : 196 • 당기순이익 : 240	• 매출액 : 234 • 매출원가 : 310 • 당기순이익 : -232
현물출자 내역 <sup>2)</sup>	• 283건 / 32,976억원 - 토지(139건/32,044억원) - 건물(99건/734억원) - 공작물(45건/198억원)	• 551건 / 20,676억원 - 토지(229건/16,049억원) - 건물(83건/1,059억원) - 공작물(169건/3,568억원)	• 324건 / 4,405억원 - 토지(200건/2,129억원) - 물(29건/74억원) - 공작물(95건/2,202억원)	• 633건 / 15,523억원 - 토지(261건/4,604억원) - 건물(113건/1,401억원) - 공작물(259건/9,519억원)

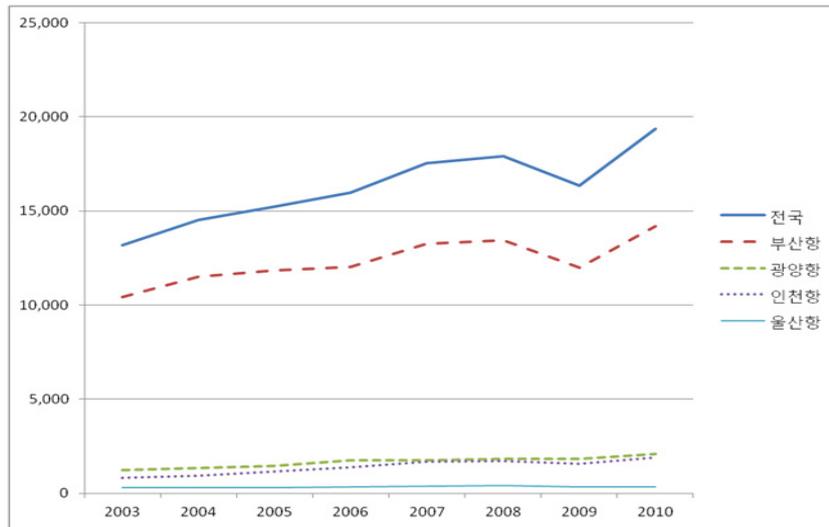
주: 1) 이때의 공공기관이란 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 「공운법」 제4조 1항 각호의 요건에 해당하여 기획재정부장관이 지정한 기관을 의미함

2) 현물출자내역은 국토해양부 홈페이지에서 발취(2010년 말 기준)

- 우리나라 2003년~2010년간 컨테이너 물동량을 보면, 전국 컨테이너 물동량의 73.3%를 부산항에서 처리하고 있음
- 2009년을 제외하고는 전국 컨테이너 물동량이 지속적으로 증가하는 모습을 나타내고 있으며, 2009년은 글로벌 경제위기로 인해 마이너스 성장률을 보임
  - 부산항을 이어 광양항, 인천항이 2, 3위의 순서로 컨테이너 물량을 처리하고 있음
  - 인천항만공사의 물동량 증가율이 2004년 이후 전체평균을 상회하는 양상을 보이고 있음

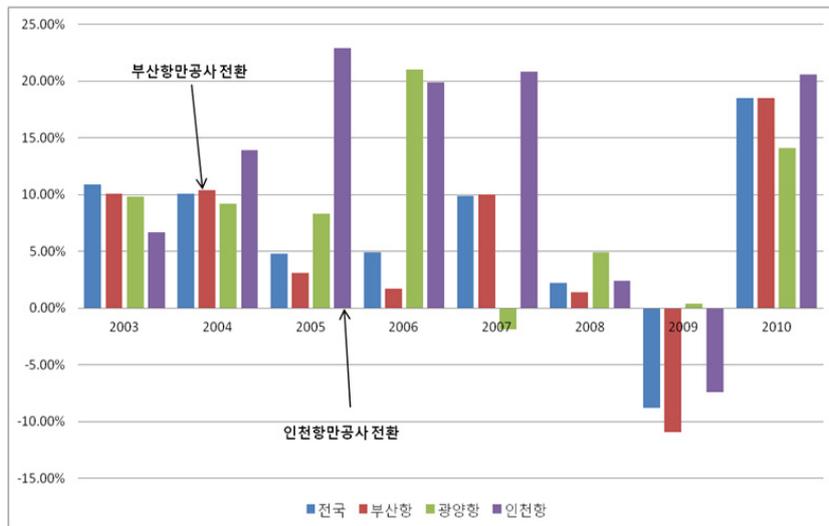
[그림 II-1] 연도별 컨테이너 물동량 처리실적

(단위: TEU)



[그림 II-2] 컨테이너 물동량 처리실적 전년 대비 증가율

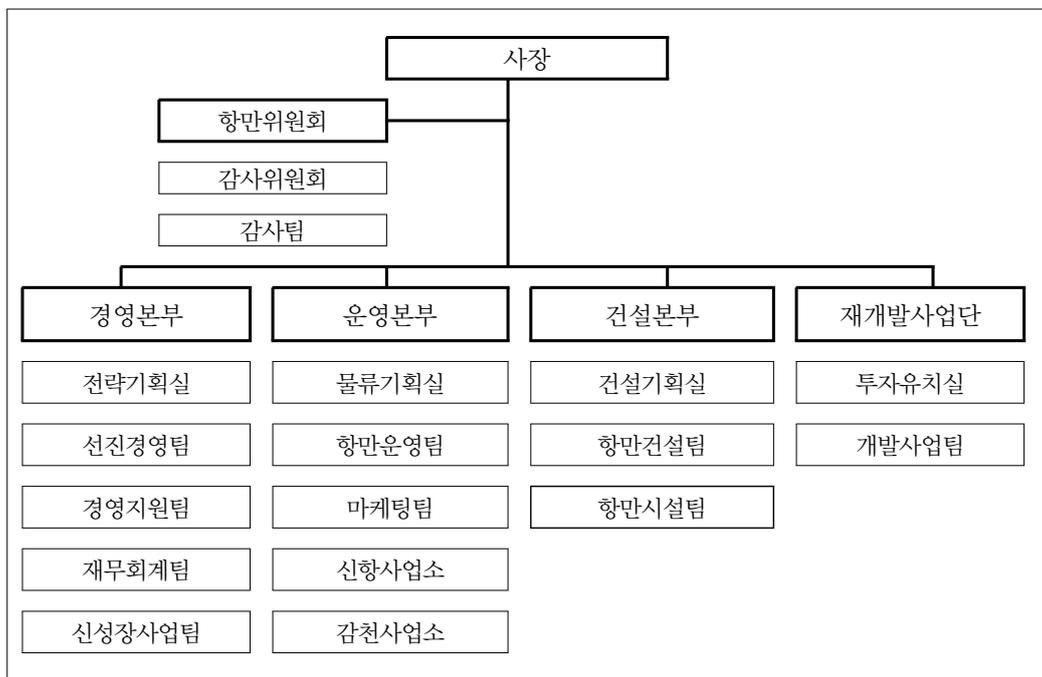
(단위: TEU)



가. 부산항만공사

- 부산항만공사는 2004년 1월 16일에 설립되어 현재 3본부, 1사업단, 16팀을 두고 있음
  - 부산항만공사의 현재 정원기준 인력은 149명임
  - 조직도는 아래와 같음

[그림 II-3] 부산항만공사 조직도



- '11년도 결산기준 총수입(매출액)은 2,654억원으로 693억원의 당기순이익을 기록하였음<sup>20)</sup>
  - 당기순이익은 2007년도와 비교 시 약 2배가량 증가하였음
- '11년도 결산기준 총자산은 5조 277억원, 총부채는 1조 4,303억원임
  - '11년도 정부직·간접지원액은 없으며, 순수자체수입이 100%를 차지하고 있음

20) '11년도 총수입 및 당기순이익은 K-IFRS기준임

〈표 II -5〉 부산항만공사의 일반현황(2007~2011년)

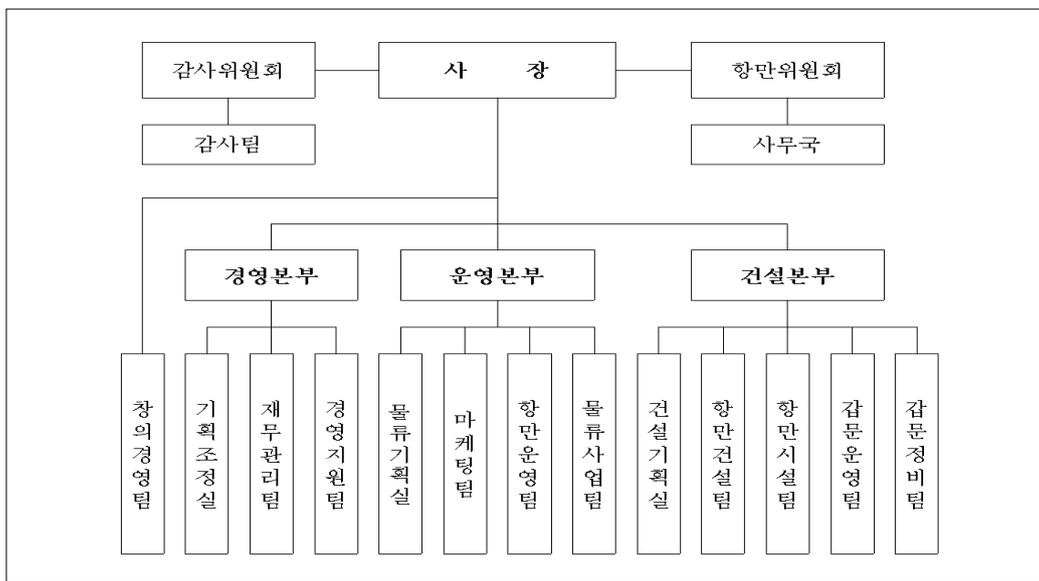
구분		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	
임직원 현황 (명)	임원	상임(a)	5	4	4	4	
		비상임	15	15	14	10	9
	직원	정원(b)	150	150	145	145	145
		현원	139	134	130	144	137
	임직원 총정원(a+b)		155	154	149	149	149
	비정규직		12	13	20	15	16
손익현황 (백만원)	총수익		187,293	273,621	217,675	311,236	※ K-IFRS 적용으로 미표시
	총비용		148,727	230,809	177,006	234,310	
	당기순이익		38,566	42,812	40,669	76,926	
재무현황 (백만원)	자산		3,544,969	3,801,314	4,574,999	4,768,641	5,027,717
	부채		345,522	565,328	1,302,068	1,427,284	1,430,335
	자본		3,199,447	3,235,986	3,272,931	3,341,357	3,597,383
수입현황 (백만원)	정부 직접 지원	출연	0	0	0	0	0
		출자	0	0	0	0	0
		보조	2,235	1,935	0	0	0
		부담금·이전수입	0	0	0	0	0
	정부간접지원 (위탁·독점수입)		0	0	0	0	0
	자체 수입	순수자체수입	197,407	242,620	186,955	244,442	265,445
		차입금	53,240	153,713	830,000	160,000	350,000
		전기이월	20,514	0	84,314	63,464	107,277
		기타	2,917	0	15,091	27,303	24,595
	합계		276,313	398,268	1,116,360	495,209	747,317

주: 2011년도 재무현황은 K-IFRS 적용(연결재무제표)한 수치로 작성  
 자료: 공공기관경영정보공개시스템(ALIO)

나. 인천항만공사

- 인천항만공사는 2005년 7월 11일에 설립되었으며 3본부·14팀을 두고 있음
  - 인천항만공사의 정원기준 인력은 139명임
  - 조직도는 아래와 같음

[그림 II-4] 인천항만공사 조직도



- '11년도 결산기준 총수입(매출액)은 823억원으로, 총 127억원의 당기순이익을 기록함<sup>21)</sup>
- '11년도 결산기준 총자산은 2조 4,658억원, 총부채는 3,736억원임
  - 현재 부채비율은 매우 양호한 상태로 보여지나 신항 및 국제여객터미널 건설 등 부채 증가요인이 존재함
  - '07년도와 비교 시 부채규모가 10배 이상 증가하여 부채증가속도가 높은 편임
  - '11년도에 37억원의 정부보조금을 받았으며, 그 외는 모두 순수자체수입임

21) '11년도 총수입 및 당기순이익은 K-IFRS기준임

〈표 II -6〉 인천항만공사의 일반현황(2007~2011년)

(단위: 명, 백만원)

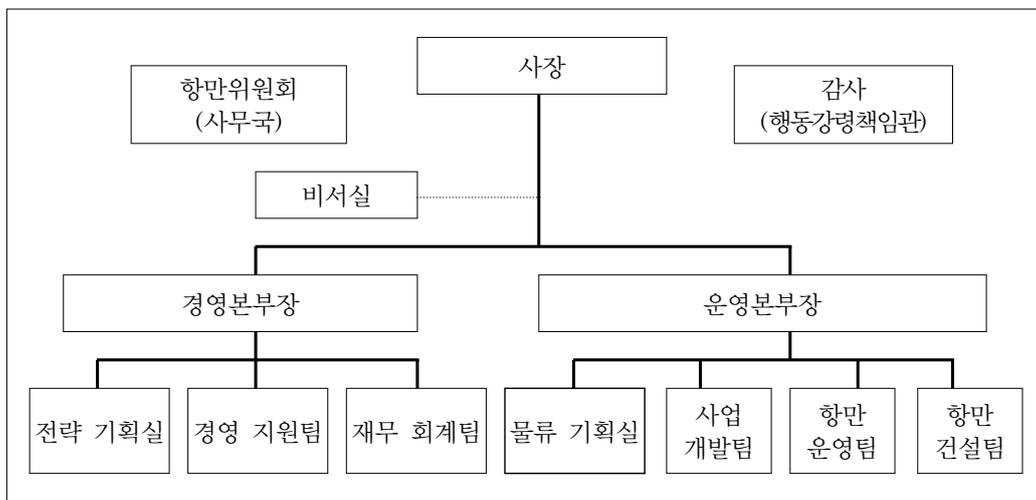
구분		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	
임직원 현황	임원	상임(a)	5	4	4	4	4
		비상임	11	11	11	7	7
	직원	정원(b)	122	122	135	135	135
		현원	123	120	136	134	136
	임직원 총계(a+b)		127	126	139	139	139
	비정규직		18	18	19	20	29
손익현황	총수입		65,353	82,854	75,281	79,568	※ K-IFRS 적용으로 미표시
	총비용		63,098	69,738	72,466	77,033	
	당기순이익		2,255	13,116	2,815	2,535	
재무현황	자산		2,096,915	2,110,446	2,184,111	2,320,543	2,465,832
	부채		34,418	34,833	107,337	242,671	373,644
	자본		2,062,497	2,075,613	2,076,773	2,077,872	2,092,188
수입현황	정부 직접 지원	출연	0	0	0	0	0
		출자	0	0	0	0	0
		보조	3,564	28,728	3,735	3,735	3,735
		부담금/이전수입	0	0	0	0	0
	정부간접지원 (위탁·독점수입)		4,300	4,420	3,750	3,750	3,780
	자체 수입	순수자체수입	55,201	70,939	66,746	67,200	68,561
		차입금	0	0	80,000	140,310	120,000
		전기이월	0	16,250	40,471	42,728	46,835
기타		16,756	3,903	3,658	2,085	4,859	
합계		79,821	124,240	198,360	259,808	247,770	

주: 2011년도 재무현황은 K-IFRS 적용(연결재무제표)한 수치로 작성  
 자료: 공공기관경영정보공개시스템(ALIO)

다. 울산항만공사

- 울산항만공사는 2007.7.5일에 설립되었으며, 현재 2본부·2실·6팀을 두고 있음
  - 울산항만공사의 현재 정원기준 인력은 45명임
  - 울산항만공사의 조직도는 다음과 같음

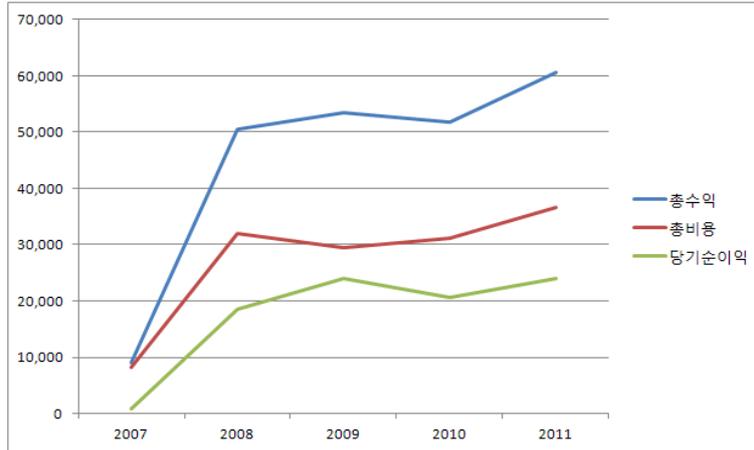
[그림 II-5] 울산항만공사 조직도



- 울산항만공사의 '11년도 결산기준 총수입은 606억원, 총비용은 366억원으로 240억원의 당기순이익을 기록함
  - 설립이후 5년간 울산항만공사의 당기순이익은 2010년을 제외하고는 지속적으로 증가하는 경향을 보이고 있음
  - 본격적으로 항만공사가 운영된 2008년과 2011년을 비교해 보면, 100억원의 수익이 증가하였고, 당기순이익도 50억원 이상 증가하였음

[그림 II-6] 울산항만공사의 손익현황 추이

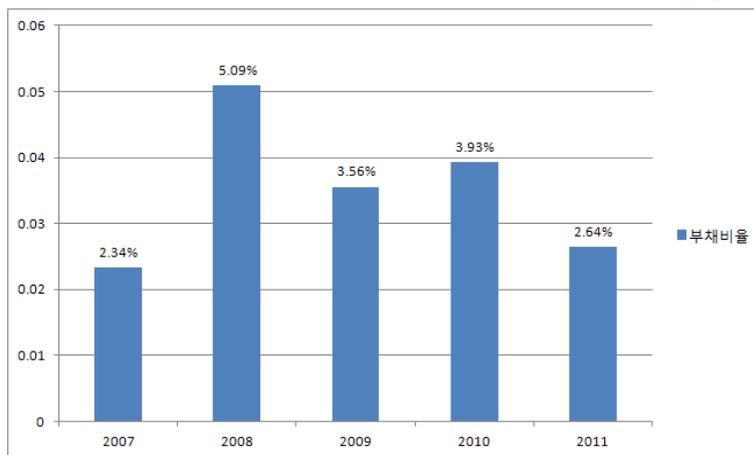
(단위: 백만원)



- 울산항만공사의 '11년도 결산기준 총자산은 5,584억원, 총부채는 148억원임
  - 부채가 지속적으로 증가하고 있으나, 자산규모가 크고 부채비율도 낮아 재무건전성은 우수한 것으로 판단됨
  - 정부직·간접지원액은 없으며, 순수자체수입이 100%임

[그림 II-7] 울산항만공사의 부채비율

(단위: %)



〈표 II -7〉 울산항만공사의 일반현황(2007~2011년)

(단위: 명, 백만원)

구분		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	
임직원 현황	임원	상임(a)	4	4	3	3	3
		비상임	11	11	12	8	8
	직원	정원(b)	47	47	42	42	42
		현원	42	42	81	80	79
	임직원 총계(a+b)		51	51	45	45	45
	비정규직		8	8	15	16	13
손익현황	총수익		8,962	50,432	53,462	51,850	60,562
	총비용		8,205	31,962	29,517	31,241	36,597
	당기순이익		757	18,470	23,945	20,609	23,965
재무현황	자산		158,974	183,050	202,610	218,246	558,445
	부채		3,718	9,318	7,205	8,577	14,764
	자본		155,256	173,732	195,405	209,669	543,681
수입현황	정부 직접 지원	출연	0	0	0	0	0
		출자	0	0	0	0	0
		보조	0	0	0	0	0
		부담금/이전수입	0	0	0	0	0
	정부간접지원 (위탁·독점수입)		0	0	0	0	0
	자체 수입	순수자체수입	10,368	48,776	51,552	52,523	60,561
		차입금	796	0	0	0	0
		전기이월	0	0	0	10,273	12,766
		기타	647	1,142	3,298	0	0
	합 계		11,811	49,918	54,850	62,796	73,327

자료: 공공기관경영정보공개시스템(ALIO)

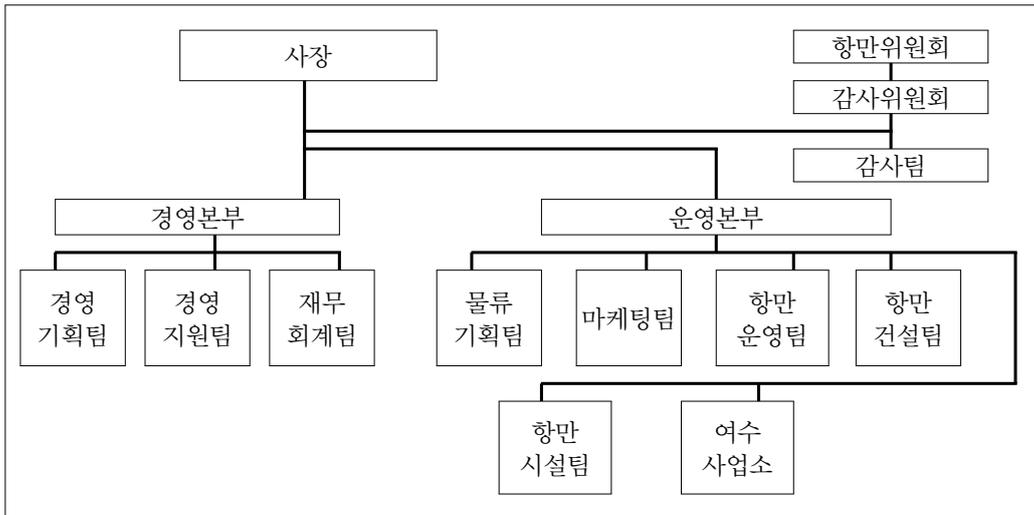
라. 여수광양항만공사

□ 부산항만공사(04.1), 인천항만공사(05.7), 울산항만공사(07.7)에 이어 네 번째로 설립(11.8.19)에 설립된 여수광양항만공사는 여수항과 광양항 등 2개의 항만을 관할하

는 최초의 항만공사임

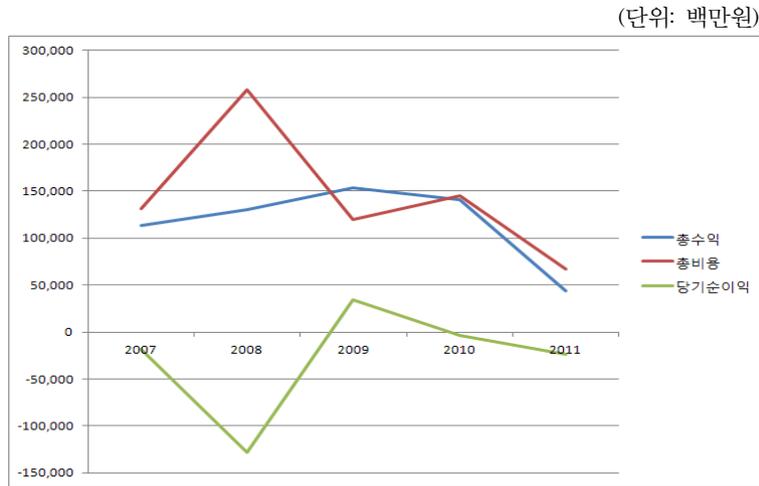
- 여수광양항만공사의 조직은 2본부·9팀·1사업소로, 현재 정원기준 인력은 83명임
  - 여수광양항만공사의 조직도는 아래와 같음

[그림 II-8] 여수광양항만공사 조직도



- '11년도 결산기준 총수입은 436억원, 총비용은 669억원으로 232억원의 당기순손실을 기록함
  - 2008년 비용이 급증하면서 1,285억원의 당기순손실이 발생하였으며, 2009년을 제외하고는 당기순손실을 기록함

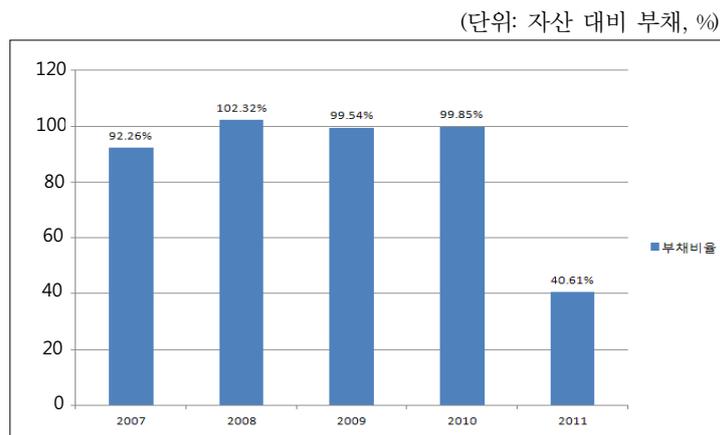
[그림 II-9] 여수광양항만공사의 손익현황 추이



□ '11년도 결산기준 총자산은 2,501억원, 총부채는 1,016억원으로 다른 항만공사에 비해 부채비율이 높은 수준임

- 구 컨테이너부두공단 당시 100%안팎의 부채비율을 보이고 있었으나 2011년도 여수광양항만공사 출범 이후 40%로 부채비율이 감소함
- 정부직·간접지원액은 없으며, 순수자체수입이 100%임

[그림 II-10] 여수광양항만공사의 부채비율 추이



〈표 II-8〉 여수광양항만공사의 일반현황(2007~2011년)

(단위: 명, 백만원)

구분		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년 <sup>1)</sup>	
임직원 현황	임원	상임(a)	3	3	3	3	
		비상임	5	5	5	5	7
	직원	정원(b)	77	65	65	65	80
		현원	73	69	69	50	78
	임직원 총계(a+b)		76	68	68	68	83
	비정규직		5	4	3	5	0
손익현황	총수익		113,118	130,029	154,055	141,223	43,619
	총비용		131,487	258,503	119,702	144,843	66,853
	당기순이익		-18,369	-128,474	34,353	-3,610	-23,234
재무현황	자산		1,288,933	1,238,646	1,158,128	1,069,822	2,501,441
	부채		1,189,118	1,267,408	1,152,851	1,068,262	1,015,712
	자본		99,815	-28,762	5,277	1,560	1,485,729
수입현황	정부 직접 지원	출연	80,000	70,000	70,000	90,000	0
		출자	0	0	0	0	0
		보조	0	0	0	0	0
		부담금/이전수입	0	0	0	0	0
	정부간접지원 (위탁·독점수입)		0	0	0	0	0
	자체 수입	순수자체수입	25,556	33,682	30,061	33,841	23,838
		차입금	60,265	20,000	242,320	170,000	0
		전기이월	44,212	62,816	23,462	8,915	7,421
		기타	106,863	16,840	53,568	71,724	214,974
	합 계		316,896	203,338	419,411	374,480	246,233

주: 2011년도 손익현황 및 수입현황 자료는 기존 한국컨테이너공단이 2011년 8월 18일자로 해산 되고 8월 19일자로 여수광양항만공사가 출범함에 따라 공사 설립이후('11. 8. 19. ~ '11. 12. 31) 결산분만 반영하여 작성

자료: 공공기관경영정보공개시스템(ALIO)

## 5. 소결

- 우리나라의 항만관리체계는 해외사례와 유사하게 국유국영체제에서 공기업 형태인 항만공사(PA)로 전환되었음
  - 항만공사 도입 당시 항만공사의 지배구조에 대해서는 부산시와 인천시 간 이견<sup>22)</sup>이 존재하였으나, 중앙정부 산하 공기업 형태로 도입되었음
  - 현재 국가관리 무역항 중 4개항만을 대상으로 항만공사제가 도입되어 운영 중임
  
- 조직형태 및 운영방식에 있어서는 기업경영방식 및 독립채산제의 도입, 최고심의의 결기구로서의 항만위원회 설치 등 항만공사의 형태를 갖추었으나, 지방해양항만청과의 기능 배분에 있어서는 다소 미진한 부분이 있는 것으로 파악됨
  - 현재 항만공사로 이관되어야 할 기능들이 여전히 지방해양항만청에 남아 있는 상태임

---

22) 자세한 사항은 p. 45 참고

### Ⅲ. 항만공사의 지배구조 현황 및 쟁점

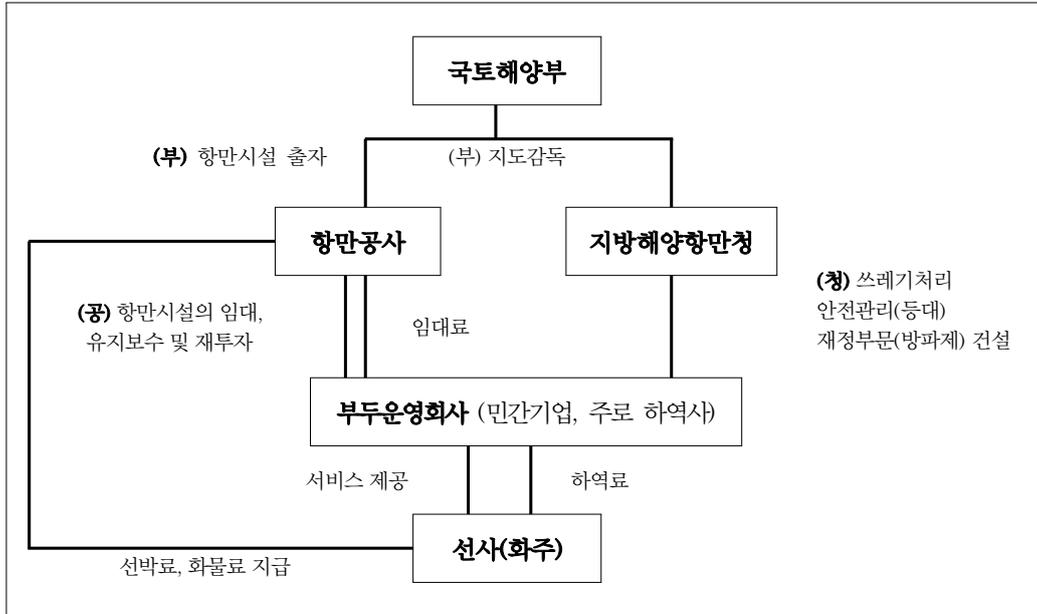
- 항만공사체제 도입 검토 시 지방자치단체는 항만관리권 이양을 요청하였으나, 항만이 국가경제에 미치는 영향 등을 고려하여 중앙정부가 항만위원들을 선정하는 현 체제를 확정하게 됨(정유훈 외, 2011)<sup>23)</sup>
- 항만공사는 주무부처인 국토해양부와 주요주주인 기획재정부의 관리를 받고 있으며, 항만공사의 지배구조를 규정하는 법으로는 「항만공사법」과 「공공기관의운영에관한법률(이하 「공운법」)」이 존재함
  - 「항만공사법」은 항만공사의 설립근거법으로, ‘항만시설의 개발 및 관리·운영에 관한 업무의 전문성과 효율성을 높임으로써 항만을 경쟁력 있는 해운물류의 중심기지로 육성’하기 위해 제정됨
  - 「공운법」은 ‘공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진’하기 위해 제정됨
    - 4개 항만공사는 「공운법」 제4조①항 요건에 해당하여 「공운법」적용 공공기관에 해당함
  - 항만공사는 기관운영에 있어 「항만공사법」과 「공운법」의 적용을 모두 받음<sup>24)</sup>
- 항만공사는 항만 관련 업무를 수행하며, 국토해양부(주무부처)와 지방해양항만청, 관련 부두운영회사 등과 더불어 업무를 수행하고 있음
  - 또한 4개의 항만공사는 경쟁 및 협력관계 속에서 항만을 운영하고 있음

23) 정유훈, 안태훈(2011), 「항만공사 운영의 문제점과 개선과제-부산·인천 항만공사를 중심으로」, 사업평가현안분석 제31호, 국회예산정책처

24) 최근 법제처가 항만위원회의 경우 정관기재사항, 예산원칙, 예산회계연도 등 3가지만 공운법을 적용하고, 나머지 조직운영은 항만공사법에 따라야 한다는 유권해석을 내린 바 있음

○ 각 기관의 관계는 아래 그림과 같이 정리됨

[그림 III-1] 외부기관과의 관계



주: (부)-부처, (공)-항만공사, (청)-지방해양항만청  
 자료: 국토해양부 홈페이지(<http://www.mltm.go.kr/USR/policyData>)

## 1. 항만공사의 외부지배구조

### 가. 주무부처(국토해양부)와의 관계

- 항만물류정책을 총괄하는 국토해양부는 현재 4개 항만공사의 주무부처로서 항만공사의 주요 업무를 관할하고 있음
- (전국항만계획의 수립) 주무부처인 국토해양부에서는 10년마다 전국항만기본계획을 마련하며, 항만물류 및 운영에 관한 계획을 수립함
  - 전국 항만기본계획은 항만관련 최상위 국가계획으로, 전국 54개 항만에 대한 중장기 육성 방향은 물론, 항만별 개발계획을 포함하고 있음

- 전국항만기본계획에는 아래의 내용이 포함됨
  - 항만의 지정 및 변경에 관한 사항
  - 항만의 관리·운영 계획에 관한 사항
  - 항만시설의 장래 수요에 관한 사항
  - 항만시설의 공급에 관한 사항
  - 항만시설의 규모와 개발 시기에 관한 사항
  - 항만시설의 기능개선 및 정비에 관한 사항
  - 항만의 연계수송망 구축에 관한 사항
  - 항만시설설치예정지역(항만구역 밖에 위치하는 것 포함)에 관한 사항
  - 그 밖에 국토해양부장관이 필요하다고 인정하는 사항
  
- (항만시설관리권의 설정) 국토해양부장관은 항만시설을 유지·관리하고 그 항만시설의 사용자로부터 사용료를 받을 수 있는 항만시설관리권을 설정할 수 있음(「항만법」 제16조)
  
- (지도감독권) 국토해양부 장관은 항만공사의 지도감독권을 지님
  - 국토해양부 장관은 항만개발계획의 적정성 검토 및 사용료 및 임대료 접수 및 조정 명령권을 지니고 있음
  - 또한 항만공사의 투자 및 출연에 대한 승인을 담당함
  
- (사장임면권) 국토해양부 장관은 항만공사의 장을 임면함
  - 「항만공사법」은 임원추천위원회가 복수로 추천하는 사람 중에서 국토해양부장관이 해당 시·도지사와 협의를 거쳐 사장을 임명(任命)하도록 규정하고 있음(제16조)<sup>25)</sup>

---

25) 국토해양부 장관은 「공운법」 제25조1항 단서규정에 의해서도 사장임면권을 지니고 있음

〈표 III-1〉 항만공사 설립으로 인한 기관별 기능 구분의 예: 부산항만공사

국토해양부 (舊 해양수산부)	부산 지방해양항만청 (舊 지방해양수산청)	부산항만공사
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 항만기본계획 및 항만 건설계획의 수립</li> <li>• 항만물류정책의 수립</li> <li>• 항만운영계획의 수립</li> <li>• 항만공사 지도감독                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 항만위원회 구성 및 임원 임면</li> <li>- 항만공사법 해석</li> <li>- 항만공사의 투자 및 출연에 대한 승인</li> <li>- 사용료 및 임대료 접수 및 조정명령권</li> <li>- 항만개발계획의 적정성 검토 등</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 항만기본시설(외곽·수역·임항 교통시설) 건설</li> <li>• 권역별 항만관련정보관리 (PORT_MIS)</li> <li>• 행정기관간 협의 등 항만 관련 행정적 지원업무</li> <li>• 항만사업체 관리</li> <li>• 항만관계, 항계 내 교통지도</li> <li>• 항만공사(PA) 관련 업무                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 실시계획 승인</li> <li>- 시설 및 이용자의 안전 관련사항 지도</li> </ul> </li> <li>• 항만관련 위기상황 대처</li> <li>• 선원, 선박, 해상안전관리</li> <li>• 국제협약 관련 업무</li> <li>• 해양환경 업무</li> <li>• 수산 관련 업무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자체 항만개발 및 운영계획 수립                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기능시설위주(부두시설 포함)로 항만시설 건설</li> </ul> </li> <li>• 투자 및 운영재원 조달</li> <li>• 부산항운영정보 (PORT_MIS) 관리</li> <li>• 항만시설 사용료 등 결정 및 징수                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 선박입출항료, 정박료, 수역점용료는 국가징수</li> </ul> </li> <li>• 항만홍보, 연구개발, 마케팅</li> <li>• 항만종사자 교육</li> <li>• 항만 관련 정부위탁사업 및 기타 항만의 관리운영과 관련되는 사업의 수행</li> </ul>

자료: 해양수산부 내부자료(2004. 1), 강원덕 외(2005) 재인용

### 나. 기획재정부와의 관계

□ 현재 기획재정부는 4개 항만공사의 주요주주임

- 기획재정부는 부산항만공사(100%), 인천항만공사(61%), 울산항만공사(99.94%), 여수광양항만공사(52.94%)의 지분을 보유하고 있으며, 그 외 지분은 국토해양부가 지니고 있음<sup>26)</sup>
- 기획재정부는 각 항만공사의 주요주주로서 '12년 332억원의 배당수입을 얻음
- 기획재정부(공공정책국)는 공공기관의 관리주체로서 각 항만공사를 관리하고 있음

26) 알리오상의 지분율이 불분명하여 직접 기관에 문의하여 작성함

〈표 Ⅲ-2〉 2012년 정부배당수입 현황

(단위: 억원, %)

기 관 명	당기 순이익	배당성향 (배당금 /당기순이익)	정부 배당수입			전년대비 (C-A)
			'11년 실적(A)	'12년 예산(B)	'12년 실적(C)	
부산항만공사 <sup>1)</sup>	693	25.10	158	165	244	86
인천항만공사 <sup>1)</sup>	128	22.50	4	10	22	18
울산항만공사	240	27.50	57	61	66	9
여수광양항만공사	△232			-	-	-

주: 1) 배당대상액에 당기순이익외에 회계변경에 따른 전기이월잉여금 포함 기관

- (전기이월이익잉여금): 자산관리공사(898억원), 부산항만(279억원), 인천항만(10억원)

자료: 기획재정부 국고국 출자관리과 보도자료(2012. 5. 25)

□ 항만공사<sup>27)</sup>는 기획재정부의 관리대상 공공기관임

- 4개 항만공사는 「공운법」 제4조①항 요건<sup>28)</sup>에 해당하여 「공운법」 적용 공공기관에 해당하며, 항만분야는 286개 공공기관 중 유일하게 동종업종의 공공기관이 4개가 존재하는 분야임
- 4개 항만공사는 공공기관으로서 **경영공시 의무**를 가지고 있으며, 특히 부산·인천·여수광양항만공사는 「공운법」상 공기업으로 매년 **경영실적평가**를 받고 있음

27) (시장형 공기업)인천항만공사, 부산항만공사, (준시장형 공기업)여수광양항만공사, (기타공공기관)울산항만공사 등

28) 「공운법」 제4조①항 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 "기관"이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다. <개정 2008.2.29>

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

- 항만공사는 경영평가, 경영공시 이외에도 기획재정부의 관리통제를 받고 있음
  - 기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항에 대한 지침을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보함(「공운법」 제50조)
    - 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항
    - 예산과 자금 운영에 관한 사항
    - 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항
  - 다음과 같은 지침들을 통하여 공공기관의 조직·인사·예산에 관한 사항들을 관리하고 있음
    - 공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침
    - 기타공공기관의 혁신에 관한 지침
    - 공기업·준정부기관 예산편성지침
    - 공기업·준정부기관 예산집행지침
    - 공공기관 기관장 및 감사 보수체계 개편
    - 기관장 경영계획서 작성지침
    - 기관장 경영계획서 이행실적 평가지침
    - 공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침
    - 공공기관의 통합공시에 관한 기준
    - 공기업·준정부기관 감사기준

#### 다. 지방해양항만청과의 관계

- (항만공사와의 업무분담) 항만공사는 수익사업 관련 항만시설 운영, 유지보수·개발 및 마케팅 등 항만활성화 업무를 수행하고, 지방해양항만청은 해운·선원, 해양환경, 개항 질서, 해상안전 등 항만안전과 방파제, 도로 등 항만지원시설 건설·관리를 담당하고 있음
  - 양 기관의 일반적인 업무분담의 기준은 다음과 같음

- 현재 사업성이 있으면 항만공사가, 사업성이 없으면 중앙정부(지방해양항만청)가 담당
  - 전국적인 것은 중앙정부가, 지역적인 것은 항만공사가 담당
  - 지방해양항만청의 경우 실시계획 승인, 시설 및 이용자의 안전관련 사항의 지도 등 항만공사(PA) 관련 업무를 수행하고 있음
- (관장 사무) 현재 지방해양항만청은 11개가 존재하며,<sup>29)</sup> 법령상 지방해양항만청 관장 사무는 다음과 같음<sup>30)</sup>
- 해상운송사업, 선박등록 및 검사에 관한 사항
  - 선원근로감독 등 선원관련 업무
  - 항만운영 및 연안역관리
  - 전산기기 운영·관리와 전산업무 개발
  - 항만건설공사 및 항만시설 유지·보수
  - 항로표지시설 설치·유지 및 보수
  - 공유수면 관리·매립 및 연안관리에 관한 사항
  - 해양환경보전에 관한 사항
  - 항만재개발에 관한 사항
- 인천지방해양항만청의 경우, 인천항만공사의 설립(05. 7)으로 항만개발 및 운영업무를 일부 이관하였으며, 현재는 아래와 같이 인천지방해양항만청에서 하지 않던 업무를 인천항만공사(IPA)가 새롭게 수행하고 있음
- 경영 분야
    - 경영평가, 경영혁신 등 기업경영에 관한 사항
    - 복식부기도입 등 기업회계방식운영, 세무회계, 국내외 자금조달 및 차입, 항만위원회 및 국회업무 등
  - 항만 운영 분야

29) 자세한 사항은 <부록2>를 참고

30) 대통령령 제23930호 국토해양부와그소속기관직제

- 적화물유치전략, 해외시장 조사분석, 항만정보자료 수집분석, 국제협력 및 각종 국제회의 및 행사개최
- 마케팅 전략, 대중국 교환업무 등 대중국 마케팅, 항만부지 활용을 위한 물류기업 유치, 포트세일즈, CRM 구축 등 항만물류네트워크 구축 등
- 신규수익사업개발, 항만종합물류정보시스템
- 항만 건설 분야
  - 항만 기술 개발 R&D 사업

〈표 III-3〉 인천지방해양항만청과 인천항만공사의 업무 비교 예

구분	지방해양항만청	항만공사
항만건설 및 유지보수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 항만기본시설(외곽시설, 임항교통시설)</li> <li>• 항만기능시설(항만관제시설)</li> <li>• 항만지원시설(배후수송로 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수역시설, 계류시설 및 하역시설</li> <li>• 여객이용시설</li> <li>• 화물의 유통·판매시설</li> <li>• 신항건설촉진법에 의한 항만건설</li> </ul>
항만운영 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선원관련업무</li> <li>• 항만보안 총괄, 항만 내 위험물 관리 등 항만안전 유지</li> <li>• 공유수면 점사용허가 및 매립, 연안 정비사업</li> <li>• 항만국 통제, 해상교통 안전에 관한 사항</li> <li>• 항로표지시설의 유지 및 보수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선석관리 및 운영</li> <li>• 선박 입·출항 신고</li> <li>• 항만운영계획의 수립</li> <li>• 항만공사법에 의한 항만공사시행업무</li> <li>• 항만시설(외고가, 임항교통시설제외)의 관리·운영 및 사용료 징수</li> <li>• 항만전산망업무</li> <li>• 여객터미널(국제·연안) 관리</li> </ul>
시설별 사용료 징수주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공유수면점용료, 항로표지사용료, 수역이용료 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선박 및 화물 입·출항료, 접안료, 정박료, 수역점용료, 항만시설사용료(부지), TOC임대료 등</li> </ul>
항만 경비·보안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 항만보안 총괄</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 항만출입증 발급</li> <li>• 부공사업(경비·보안) 지도·감독</li> </ul>
비관리청 항만공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간 및 항만공사 사업시행의 실시 계획승인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간시행공사 협약</li> </ul>
노무관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 항만노무 공급 관리</li> </ul>	

자료: 인천지방해양항만청 홈페이지(<http://www.portincheon.go.kr>)

□ 그러나 초기 항만공사(PA) 도입방안과 비교해볼 때, 항만공사로 이관해야 할 지방해양항만청의 업무가 여전히 지방해양항만청에 남아 있는 상태임<sup>31)</sup>

31) 자세한 내용은 본 보고서의 58쪽 참고

- 특히 항만운영과의 업무 중 개항단속업무, 관공선 관리·운영, 항만시설, 장비 등 관리·운영, 선박입출항 신고 등이 여전히 지방해양항만청의 업무로 규정되어 있음
- 항만운영단체지도, 항만운송사업 및 항만운송관련 사업 등록 및 지도 등도 설립논의 당시 항만공사로 이관할 업무로 분류되었으나 여전히 지방해양항만청의 업무로 남아 있음

## 라. 타 항만공사와의 관계

- 우리나라의 항만공사는 부산항만공사, 인천항만공사, 여수광양항만공사, 울산항만공사 4개가 존재함<sup>32)</sup>
  - 국내 4개 항만은 각기 지역과 규모, 주요 물류가 상이함
- 항만공사는 타 항만공사와 해외(환적포함) 화물 및 컨테이너 물량을 유치하기 위해 경쟁관계를 형성하고 있음
  - 최근 감사원으로부터 항만공사간 중복투자로 인한 비효율성이 문제점으로 지적되면서 항만공사간 통합논의<sup>33)</sup>가 제기되었음
    - 이는 항만공사간 통합을 통해 항만별 과잉투자를 방지하고 국가전체적인 효율성을 제고한다는 것임

## 2. 항만공사의 내부지배구조

### 가. 항만위원회

#### 1) 현황

- 항만공사는 일반 공기업과는 달리 항만위원회라는 별도의 조직을 가지고 있으며, 항만위원회는 항만공사의 **최고심의의결기구**로 이사회의 역할을 수행함

32) 18쪽의 우리나라 항만공사의 일반현황 참고

33) 이에 대해서는 개선방안에서 자세히 다룰 것임

- 항만공사의 항만위원회는 「공운법」의 제17조 규정에 따라 그 명칭여하에 관계없이 이사회로 간주됨
- 「공운법」상의 이사회와 「항만공사법」상의 항만위원회의 역할을 비교하여 보면 다음 <표 Ⅲ-4>와 같음

□ 항만위원회의 구성

- 「항만공사법」 제11조는 항만위원회는 국토해양부장관이 임명하는 15명 이내의 비상임위원으로 구성하도록 규정하고 있으며, 동법 시행령에서는 7명의 비상임위원으로 구성하도록 규정하고 있음
- 이 중에는 해당 항만의 소재지를 관할하는 광역시장 또는 도지사가 해당 항만의 이용자단체를 대표하는 사람 1명을 포함하여 3명 이내의 사람을 비상임위원으로 추천함(「항만공사법」 제11조 및 동법 시행령 5조)
  - 이때 시·도지사는 추천한 위원에 대한 그 추천 기준과 추천 사유를 제시하여야 함
  - 나머지 4인의 비상임위원은 국토해양부에서 추천함

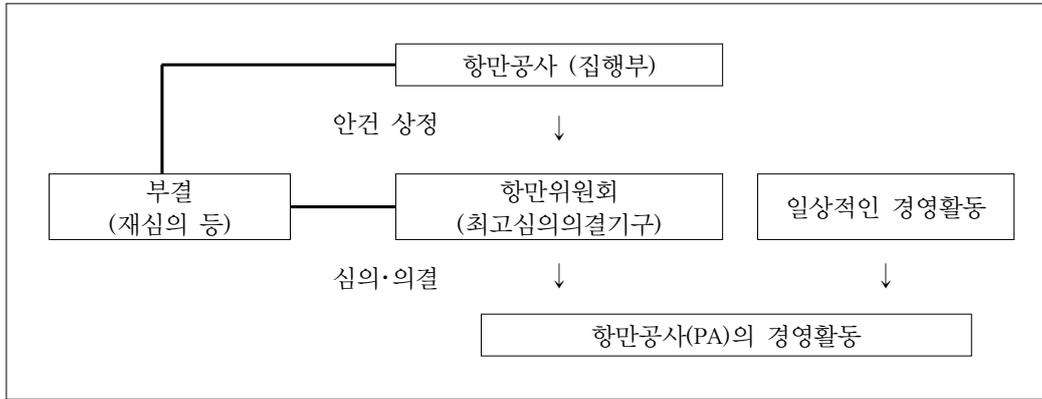
<표 Ⅲ-4> 이사회와 항만위원회 비교

이사회 (「공운법」)	항만위원회 (항만공사법)
1. 경영목표, 예산, 운영계획 및 중장기재무관리계획	1. 경영목표·예산·자금계획·사업계획 및 운영계획
2. 예비비의 사용과 예산의 이월	2. 예비비의 사용 및 예산의 이월
3. 결산	3. 결산
4. 기본재산의 취득과 처분	4. 기본재산의 취득 및 처분
5. 장기차입금의 차입 및 사채의 발행과 그 상환 계획	5. 장기차입금의 차입 및 사채의 발행과 그 상환계획
6. 생산 제품과 서비스의 판매가격	<b>6. 항만시설의 임대료 및 사용료의 기준 설정</b>
7. 잉여금의 처분	7. 잉여금의 처분
8. 다른 기업체 등에 대한 출자·출연	8. 투자 및 출연
9. 다른 기업체 등에 대한 채무보증. 다만, 다른 법률에 따라 보증업무를 수행하는 공기업·준정부기관의 경우 그 사업 수행을 위한 채무보증은 제외한다.	9. 정관의 변경
10. 정관의 변경	10. 내규의 제정 및 변경
11. 내규의 제정과 변경	<b>11. 제16조의2에 따른 임원추천위원회 위원의 선임</b>
12. 임원의 보수	12. 지사 또는 분사무소의 설치
	13. 그 밖에 위원회가 특히 필요하다고 인정하는 사항

이사회 (「공운법」)	항만위원회 (항만공사법)
13. 공기업·준정부기관의 장(이하 “기관장”이라 한다)이 필요하다고 인정하여 이사회에 심의·의결을 요청하는 사항 14. 그 밖에 이사회가 특히 필요하다고 인정하는 사항	

- 항만위원회의 위원자격은 아래와 같음(항만공사법 시행령 제6조)
- 해운항만물류 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 대학의 부교수 이상인 사람
  - 해운항만물류 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 정부 및 지방자치단체의 출연연구기관의 연구위원 이상인 사람
  - 5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 또는 경영자문업무 분야의 전문가
  - 해운항만물류 분야 등 공사 업무와 관련된 4급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원
  - 다만, 「공운법」 제5조에 따라 공기업으로 지정된 공사에 두는 위원회의 경우에는 적용하지 아니함
  - 항만이용자 단체 또는 해운항만물류 관련 기업체 등에서 임원으로 3년 이상 종사한 경험이 있는 사람
  - 이 외에 기업경영 및 물류 등 관련 분야에서 학식과 경험이 있다고 인정되는 사람
- 항만위원회 회의는 위원장이나 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 소집하고, 위원장이 회의를 주관함(「항만공사법」 제14조)
- 위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결함
  - 사장 및 감사는 위원회의 회의에 출석하여 발언할 수 있으며 위원회는 필요한 경우 관계 전문가 등을 회의에 출석하게 하여 의견을 들을 수 있음
- 항만공사는 규정 등에 근거한 안건을 항만위원회 회의에 상정하고, 항만위원회의 심의·의결을 거쳐 항만공사 경영활동에 반영함
- 일상적인 경영활동은 항만위원회를 거치지 않음

[그림 III-2] 항만위원회의 운영



- 항만공사는 각 7인으로 구성된 항만위원회를 두고 있음
  - 4개 항만공사의 항만위원은 대체로 학계, 법조계, 회계사, 항만관련 업계대표 등이 포함되어 있음
  - 항만위원은 현직 및 주요경력은 다음과 같음

〈표 III-5〉 '12년 각 항만공사 항만위원

기관	성명	현 소속 및 지위	주요경력	이해관계	지자체 추천	감사위원
인천항만공사	이인수 (위원장)	한국해운조합 이사장	(전) 중앙해양안전심판원장 (전) 해양수산부 해운물류본부장 (전) 해양수산부 부산지방해양수산청장	△		◎
	이승민	인천항만물류협회 회장	(현) (주)선광 <sup>1)</sup> 공동대표 (현) (사)항만친수공간포럼부회장 (현) 인천북항다목적부두(주) 대표	◎	◎	
	박철병	성도회계법인 대표	(현) 성도회계법인회계사 (전) 산동회계법인 본부장, 부대표 (전) 부일, 향도 회계법인 회계사			◎
	이상용	인천북해운송협회 회장	(현) 경인해운항공 <sup>2)</sup> 대표이사 (전) 경기은행 계양지점장	◎	◎	
	최명호	최명호 법률사무소 변호사	(전) 사법시험 26회 합격 (제16기 사법연수원 수료)		◎	◎
	진노석	인천항 도선사회 지회장	(전) 인천항도선사회 업무이사 (전) 인천항도선사회 선박이사	△		

〈표 Ⅲ-5〉의 계속

기관	성명	현 소속 및 지위	주요경력	이해 관계	지자체 추천	감사 위원
인천 항만 공사	조종환	(주)인천김포고속 도로 사장	(전) 건설기술인협회 감사 (전) 국토해양부 항만정책관			
부산 항만 공사	정만화 (위원장)	(주)건일엔지니어링 <sup>3)</sup> 회장	(전) 남광토건(주) 사장 (전) 해양수산부 항만국국장	◎		
	김도삼	한국해양대학교 토 목공학과 교수	(전) 부산시 도시계획위원회 위원 (전) 부산시 건설기술심의위원회 위원 (전) 부산항건설사무소 설계 자문위원		◎	◎
	김학소	한국해양수산개발 원 (KMI) 원장	(전) KMI 기획조정본부장 (전) KMI 기획조정실장			◎
	박정석	고려해운(주) <sup>4)</sup> 사장	(전) 고려해운(주) 부사장	◎		
부산 항만 공사	박종수	부산상공회의소 상 근 부회장	(전) 부산시 상수도사업 본부장 (전) 부산시 금정구 부구청장		◎	
	박종춘	(주)세기개발 <sup>5)</sup> 부회장	(전) 마산아이포트(주) 이사 (전) 경상남도 건설항만방재국 과장	◎	◎	
	우구현	공인회계사 사무소 대표	(전) 동아증권 팀장 (전) 대유증권 과장			◎
울산 항만 공사	한홍교 (당연직)	국토해양부 허베 이스피리트 피해 지원단 단장	(전) 국토해양부 울산지방해양 항만청장 (전) 국토해양부 연안계획과장			비 상 임 감 사  1 인
	김기수 (당연직)	울산광역시 경제 통상실장	(전) 울산시 행정지원국장		◎	
	김호출	대한통운 <sup>6)</sup> 상무	(전) 대한통운 울산지사장	◎		
	하성기	S-OIL 수석부사장	-		◎	
	이용우	대인헤리 <sup>7)</sup> 대표이사	(전) 해양환경관리공단 이사장 (전) 해양수산부 해양정책국장	◎		
	이재완	세광종합기술단 대표 <sup>8)</sup>	(현) 한국해양공학회 부회장 (전) 해양수산부 항만개발과장	◎		
여수 광양 항만 공사	신평식 (위원장)	한국해양과학 기술진흥원 원장	(전) 국토해양부 물류항만실장 (전) 여수엑스포기획단 기획조정 실장			
	설균태	-	(전) 교보생명보험 감사위원 (전) 국민카드 수석부사장 (전) 한국컨테이너부두공단 비상임감사			◎

〈표 III-5〉의 계속

기관	성명	현 소속 및 지위	주요경력	이해관계	지자체추천	감사위원
여수 광양 항만 공사	박수만	선진회계법인 이사	(전) 수원대학교·수원과학대학 감사 (전) (주)케이엘넷 감사			◎
	최동현	(주)코아시스템기술 대표	(전) 광양만권발전연구원 상임이사 (전) 여수엑스포 준비위 상임집행 위원		◎	
	황성현	여수항도선사회 회장	(전) 여수광양권해양협회 이사 (전) 여수엑스포 해양환경분과 위원장	△		
여수 광양 항만 공사	정두섭	여수광양항만물류 협회 회장	(전) 한진물류연구원 경영관리팀장 (전) 여수·광양항 정책발전협의회 분과위원	△	◎	
	노창균	목포해양대 국제해 사수송과학부 교수	(전) 전남도청 항만정책 자문위원 (전) 목포신항 컨테이너투자심의 위원		◎	◎

주: 이해관계의 유무는 현직기준으로 판단하였음

- 1) 수출입 화물 & 항만하역 전문업체
- 2) 화물운송 중개 대리 및 관련서비스업
- 3) 토목엔지니어링 및 종합감리회사
- 4) 정기선 서비스 선사
- 5) 레미콘 제조업
- 6) 육상운송, 항만하역, 물류건설업 기업
- 7) 한·중 합작 국제카훼리 선사(여객, 화물수송)
- 8) 토목설계 및 감리, 측량업

## 2) 관련 쟁점

□ (비상임위원 체제) 항만위원회는 전원이 비상임위원으로 구성되어 일반 공기업의 이사회 구성과는 다름

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 항만공사에 설치되어 이사회 기능을 수행하는 항만위원회를 구성함에 있어서 비상임위원 외에 상임위원을 둘 수 있는지에 대한 논란이 존재함
- 현재 법제처의 법령해석례<sup>34)</sup>에 따르면 항만공사법을 개정하지 않고서는 상임위원

34) 법제처의 정부유권해석은 정부 견해의 통일성과 행정 운영의 일관성을 위한 기준을 제시한다는

임명은 불가능함

※ 법제처의 법령해석

1. 「항만공사법」과 「공공기관의 운영에 관한 법률」 간의 관계

□ 「항만공사법」 제2조에서는 항만공사의 조직·운영 등에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제16조, 제38조 및 제39조를 준용한다고 규정하고 있고, 같은 법 제10조에서는 경영목표·예산·자금계획·사업계획 및 운영계획, 예비비의 사용 및 예산의 이월, 결산, 기본재산의 취득 및 처분 등의 사항을 심의·의결하기 위하여 공사에 항만위원회를 둔다고 규정하고 있으며, 같은 법 제11조 및 같은 법 시행령 제5조제1항에 따르면 **항만공사의 항만위원회는 7명의 비상임위원으로 구성**한다고 규정하고 있음

□ 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 「공운법」이라고 함) 제2조제2항에서는 공공기관에 대하여 다른 법률에 이 법과 다른 규정이 있을 경우 이 법에서 그 법률을 따르도록 한 때를 제외하고는 **이 법을 우선하여 적용한다고 규정**하고 있고, 「공운법」 제17조에서는 공기업·준정부기관에 경영목표, 예산, 운영계획 및 중장기재무관리계획, 예비비의 사용과 예산의 이월, 결산, 기본재산의 취득과 처분 등의 사항을 심의·의결하기 위하여 **이사회**를 두고(제1항), 공기업·준정부기관의 설치·운영 등에 관하여 다른 법률에서 그 공기업·준정부기관에 이사회를 두지 아니하며, 제1항의 규정에 따른 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(제3항)고 규정하고 있으며, 같은 법 제18조제1항 본문에서는 **이사회는 기관장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성한다고 규정**하고 있고, 같은 법 제24조에 따르면 공기업·준정부기관에 임원으로 기관장을 포함한 이사와 감사를 두고(제1항 본문), 이사는 상임 및 비상임으로 구분한다(제2항)고 규정하고 있음

점에서 관계 행정기관이 정부유권해석과 달리 집행할 경우 부적절한 집행으로 인한 징계나 감사원의 감사 등을 통한 책임문제가 제기될 수 있으므로 법제처의 정부유권해석은 관계 행정기관에 대한 사실상의 구속력은 가짐. 본 법령해석(정부유권해석)은 부산광역시 항만물류과에서 2010년 10월 15일자에 질의한 것에 대한 답변임

## 2. 정부유권해석

- 우선, 항만공사의 조직·운영 등에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제16조, 제38조 및 제39조를 준용한다고 규정하고 있는 **「항만공사법」 제2조의 개정 경과**를 살펴보면, 당초 정부에서 제출한 원안에서는 “「공운법」 제5조에 다른 공기업 또는 준정부기관인 항만공사는 이 법 제10조, 제11조, 제11조의2, 제12조, 제12조의2, 제13조부터 제20조까지를 적용하지 아니하고 「공운법」에 따른다.”라고 규정하여 항만위원회 구성에 관한 동법 제11조를 적용하지 아니하고 「공운법」에 따르도록 하던 것을 **국회 심의 과정에서** 현행 규정과 같이 “항만공사의 조직·운영 등에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「공운법」 제16조, 제38조 및 제39조를 준용한다”로 수정하여 **「항만공사법」 제11조에 따른 항만위원회의 구성에 관한 규정의 적용을 배제하지 아니하였음**
  
- 이처럼 국회에서 「항만공사법」을 심의하면서 공기업 및 준정부기관의 이사회와 같은 기능을 수행하는 항만위원회의 구성에 관하여 규정한 「항만공사법」 제11조의 적용을 배제하는 것으로 되어 있던 같은 법 제2조를 같은 법 제11조가 적용되도록 수정한 취지와 「공운법」에서 같은 법 제2조와 같은 규정을 두고 있음에도 불구하고 현행 「항만공사법」 제2조를 규정한 취지 등을 고려하면, **항만공사의 조직·운영 등에 관한 사항은 「항만공사법」 제11조 및 같은 법 시행령 제5조가 적용된다고 할 것임**
  
- 그렇게 해석하지 않고 「공운법」에 따른 공공기관의 경우 다른 법률에 우선하여 「공운법」만이 적용된다고 해석한다면, **항만공사의 특수성**을 고려하여 항만공사 및 산하기관에 적용되는 규정을 신설하여 항만시설의 개발 및 관리·운영에 관한 업무의 전문성과 효율성을 높임으로써 항만을 경쟁력 있는 해운물류의 중심기지로 육성하여 국민경제의 발전에 이바지하려는 「항만공사법」의 입법취지에도 반한다고 할 것임
  
- 「공운법」에 따라 이사회의 기능을 수행하는 항만위원회를 구성함에 있어서 「항만공사법」 제2조·제11조 및 같은 법 시행령 제5조에 따라 **상임위원을 둘 수 없음**

(법제처 법령해석활용시스템)

□ (항만위원의 전문성 및 책임성) 중요한 결정을 내리는 심의의결기관임에도 불구하고 항만위원회가 비상임위원으로만 구성되어 전문성과 책임성을 갖추지 못한다는 일부 비판이 존재함

- 항만위원회는 비상임위원(비상임이사)으로만 구성되어 있으며 이로 인해 전문성과 책임성 간 상충관계가 존재함
- 비상임이사 체제의 장점은 다음과 같음
  - 우리나라 각계의 전문가들을 비교적 손쉽게 활용할 수 있음
  - 항만위원회 운영이 적은 경비로 가능함
  - 구속력이 낮아 자유로운 의견개진이 가능함
- 비상임이사 체제의 단점은 다음과 같음
  - 시간투입 등 능력을 최대한 발휘하는 데에는 한계 존재
  - 실무업무와 접점유지가 제한되며, 상임이사에 비해 정보비대칭 상황에 직면하기 쉬움
  - 책임성의 약화
- 「항만공사법」은 항만위원의 전문성을 위해 자격요건을 규정하고 있으나, 일부 언론에서는 이러한 규정에도 불구하고 전문성이 낮다는 비판을 제기하고 있음
  - 항만위원회가 전문성을 확보하지 못할 경우 항만공사의 운영을 견제하기 힘들
  - 사실상 항만위원의 연임이 이루어지지 않아 현안의 연속성이 단절되고 전문성 확보가 어려워질 수 있음
- 항만공사의 항만위원회와 일반 공기업의 이사회 운영실적을 비교하여 보면,<sup>35)</sup> 항만위원회의 운영이 다소 미흡한 부분이 있지만 다른 공기업의 이사회와 비교하여 운영실적이 현저히 낮다고 볼 수 없음
  - 의결안건수는 다소 미흡하지만, 수정의결안건과 수정의결안건비율은 우수한 편임
  - 비상임이사의 발언비중의 경우 항만위원회 전원이 비상임이사이기 때문에 다른 이사회와 비교가 불가능
  - 비상임이사의 경영자문은 우수하지만, 경영제언이나 경영제언반영건수는 미흡

35) 2011년도 경영실적 보고서의 비계량지표를 활용하여 분석하였으며, 부산항만공사와 인천항만공사, 그 외 18개 공기업을 비교하였음

한 것으로 보임

- 인천항만공사의 경우 부산항만공사에 비해 사전심의율은 낮으나 비상임이사 참석률은 높은 것으로 나타나 항만위원회간에도 차이도 존재함

〈표 Ⅲ-6〉 항만위원회의 운영실적 비교

번호	기관명	분류	주무부처	이사회 개최수	의결 안건	사전 심의율 (%)	수정 결건	정결 율 (%)	보고 안건	이사회 참석률 (%)	비상임 이사 참석률 (%)	비상임 이사 발언 비중 (%)	비상임 이사 경연 자 문	비상임 이사 경연 제	경연 비율 수
1	부산항만공사	시장형	국토해양부	12	18	100	7	38	19	84	84	100	5	5	5
2	인천항만공사	시장형	국토해양부	13	18	22.4	5	27.8	31	98.9	98.9	100	23	23	23
3	한국조폐공사	준시장형	기획재정부	12	18	100	4	22	13	97	100	66	6	27	14
4	한국관광공사	준시장형	문화체육관광부	14	15	85.7	1	6.66	27	88.9	89.2	63.6	5	22	21
5	한국마사회	준시장형	농림수산식품부	16	35	100	6	17.1	22	96.2	100	70.5	65	100	43
6	한국석유공사	시장형	지식경제부	18	53	72.22	9	17	9	93.2	98	64.3	5	14	12
7	한국가스공사	시장형	지식경제부	16	53	81	4	5	25	93	92	54	0	56	5
8	한국전력공사	시장형	지식경제부	13	51	58.8	2	3.9	8	95.2	95.1	75.2	-	27	20
9	한국지역난방공사	시장형	지식경제부	13	40	100	1	2.5	36	98.3	100	73.1	-	2	-
10	한국광물자원공사	준시장형	지식경제부	15	34	100	2	5.9	12	89.4	95	69.8	4	50	7
11	대한석탄공사	준시장형	지식경제부	14	29	-	0	0	19	-	94	74	9	32	22
12	한국방송광고진흥공사	준시장형	방송통신위원회	15	24	18.2	2	8.3	9	96.3	100	72.6	15	45	34
13	인천국제공항공사	시장형	국토해양부	14	40	100	2	5	33	95.4	96.7	89.4	3	11	11
14	한국공항공사	시장형	국토해양부	15	37	27	7	18.9	36	96.3	96.2	73.4	6	14	14
15	한국토지주택공사	준시장형	국토해양부	15	28	32	6	21.4	8	93.6	94.9	58.8	2	10	10
16	대한주택보증	준시장형	국토해양부	16	61	39	1	1.63	26	95	94	85	1	28	20
17	한국감정원	준시장형	국토해양부	10	20	100	2	10	7	98	98	68	9	28	21
18	한국도로공사	준시장형	국토해양부	18	40	78	8	20	19	94.2	95.7	76.3	8	20	12
19	한국수자원공사	준시장형	국토해양부	15	27	95.6	4	14.8	18	97.1	100	90.5	11	57	57
20	한국철도공사	준시장형	국토해양부	12	45	100	3	6.7	30	97.1	96.8	56	8	24	10
	항만공사 평균	-	-	12.5	18.0	61.2	6.0	32.9	25.0	91.5	91.5	100.0	14.0	14.0	14.0
	항만공사 외 평균	-	-	14.5	36.1	75.7	3.6	10.4	19.8	95.0	96.4	71.1	9.8	31.5	19.6
	시장형 평균	-	-	14.8	45.7	73.2	4.2	8.7	24.5	95.2	96.3	71.6	3.5	20.7	12.4
	평가	-	-	보통	미흡	다소 미흡	다소 우수	우수	보통	다소 미흡	다소 미흡	비교 불가	우수	미흡	다소 미흡

- (지방자치단체의 참여) 항만위원회에 시·도지사의 추천위원을 포함시킨 것은 지자체의 참여를 보장함으로써 지방행정 및 지역개발과의 조화를 도모하기 위함
  - 항만공사의 설립은 항만소유구조와 중앙집중적인 의사결정구조를 항만이 소재한 지역으로 돌려준다는 의미가 있음
  - 즉 항만위원회의 결정이 지역주민생활과 환경에 무리가 되지 않도록 견제하는 한편 중앙정부의 편향된 시각에 따라 항만운영이 이루어지지 않게 하기 위함
  - 도입 당시 지방자치단체는 중앙정부 산하의 항만공사제 설립에 반발하였기 때문에 항만공사 설립 당시 어느 정도 지방자치단체의 요구를 수용할 필요가 존재하였음
    - 부산시와 인천시는 지방자치단체 산하의 항만공사제 도입 방안을 제기했으며(※참고), 대정부 건의문 등을 통해 지자체의 실질적인 참여가 보장되는 항만공사를 설립할 것을 주장한 바 있음<sup>36)</sup>
    - 지방자치단체 산하의 항만공사 도입은 당시 지방자치단체의 여건 및 역량의 문제로 사실상 불가능하였고, 중앙정부 산하 공기업으로 하되 지자체의 참여를 보장하는 방향으로 이루어짐
  - 현재 항만위원 7인 중 3인이 지방자치단체의 추천을 받은 항만위원이나 과반수는 여전히 국토해양부 추천 인사가 점하고 있는 상태임
    - 시행령 개정(2010.4.29)으로 항만위원의 수가 종전 11인(부산항은 15인)에서 7인으로 감소하였고, 지자체 추천위원도 5인에서 3인으로 감소함

※ 부산시와 인천시의 항만공사제 도입을 위한 연구용역의 내용

- (부산시, '00.1) 제1안으로 부산항의 항만관리권을 인수해 부산시 산하의 항만자치공사 설치를 제시함
  - 또 10인 이내의 항만위원은 해양수산부장관과 시장이 협의해 선임하도록 함
  - 제2안으로 과도기적 단계로서 중앙정부가 추진하고 있는 해양수산부 산하의 부산항 자치공사 방안을 제시하면서, 항만위원회에는 중앙부처와 지자체가 **50:50으로 참여**하도록 함

36) 부산항만공사(2006), 『부산항만공사설립백서』, p. 26

- (인천시, '00.4) 제1안으로 항만관리권의 지방이양을 전제로 한 인천시 산하의 항만자치 공사의 설립을 주장함
- 항만위원회 구성에 있어서 인천시와 인천항 관련단체의 실질적인 참여를 보장하도록 건의함
  - 항만위원회 구성에 있어서는 9인으로 구성하되, **당연직으로 인천시 대표, 해양수산부 대표, 인천항만공사 사장을 포함**시키고 나머지 위원도 인천항 이용자 대표, 인천 하역회사 대표, 인천 항만노동자 대표, 인천상공회의소 대표, 인천시민 대표, 기타 항만이해관계자 대표 등으로 구성

- (이해관계자의 참여) 현행법상 항만위원회의 구성 시, 해당 항만의 이용자단체를 대표하는 사람이 포함되도록 규정하고 있음(항만공사법 제11조제2항)
- 전기, 수도와 같이 전국적으로 통일된 공공재를 독점적으로 제공하는 공기업과는 달리 항만공사는 항만을 보다 **고객중심적으로 운영**하기 위해 설립된 조직임
    - 항만공사제의 도입은 항만운영의 효율성 제고뿐만 아니라 항만시설 이용고객에 대한 서비스 개선이 주목적이라 할 수 있음
  - 전국경제인연합회는 '97년 당시 항만공사제 도입을 주장하며 위원회(이사회) 구성을 10인 이내로 하되, 중앙 30%, 지방 30%, 이용자 40%로 할 것을 주장한 바 있음<sup>37)</sup>
    - 그러나 이러한 주장은 항만업계의 의견을 지나치게 반영한 것으로 판단됨
  - 항만공사의 설립취지를 고려할 때, 업무상 이해관계자가 항만위원회에 참여하는 것 자체는 바람직함
    - 이해관계자 대표를 항만위원회에 포함시킨 것은 **정책결정의 민주성을 높이기** 위한 것임
    - 또한 현장에서의 경험과 지식을 바탕으로 항만의 발전을 도모하기 위함
  - 그러나 항만업계와 직접적으로 관련된 위원이 지나치게 많을 경우, 항만의 공공성 보다는 업계의 이익을 대표할 것이라는 우려가 존재함

37) 부산항만공사(2006), 『부산항만공사설립백서』, p. 27

[사례: 인천항만물류협회의 항만위원 참여]

- 최근 인천항만물류협회는 인천항만공사(IPA) 항만위원으로 업계 관계자를 참여시키기 위해 신입회장 선출을 고심하고 있음
    - 현 이승민 인천항만물류협회장의 임기는 2013년 2월까지이나 인천항만공사의 항만위원의 임기가 2012년 9월 9일까지임
    - 인천항만물류협회는 이회장이 항만위원으로 1년 연임이 안 될 경우 신입 회장을 선출하여 항만위원으로 참여시킬 방안을 고심하고 있는 것으로 나타남
    - 일부 회원사들이 인천항만물류협회장의 항만위원 수행을 당연하게 받아들이고 있다는 점에서 더욱 문제가 된다고 볼 수 있음
    - 이는 이해관계자가 항만위원회에 참여하는 지 여부가 업계 이익에 직결되어 있음을 간접적으로 보여주는 사례라고 할 수 있음
- 인천신문(2012.6.15), “인천항만물류협회 불협화음”

- (제척규정의 미준수) 최근 항만위원회 위원들의 제척규정이 제대로 준수되고 있지 않아 문제가 제기됨
  - 「항만공사법」 제15조에 따르면, 위원은 자기와 직접적인 이해관계가 있는 사항 또는 배우자, 4촌 이내의 혈족 또는 2촌 이내의 인척 관계에 있는 사람과 직접적인 이해관계가 있는 사항에 관한 심의·의결에서 제척(除斥)되어야 함
  - 「공운법」 제19조에서도 “이사회의 안건과 특별한 이해관계가 있는 기관장이나 이사는 그 안건의 의결에 참여할 수 없다”고 규정하고 있음
  - 법규정에서 명시적으로 이용자대표의 참여를 규정하고 있고, 이로 인해 다수의 항만위원이 항만공사의 주요업무와 이해관계가 있는 것으로 판단됨
    - 직접적인 이해관계가 있는 사항을 심의·의결할 때에는 제척규정이 준수되도록 그 실효성을 담보하는 것이 필요함
  - 항만위원의 전문성을 활용하면서도 독립성을 확보하는 방안을 마련할 필요가 있음

## [사례: 부산항만공사(BPA)의 제척규정 미준수 사례들]

- 사례1 : 2009년 6월 26일 제69회 항만위원회 회의
- 부산항만공사의 항만시설 사용 및 운영 등에 관한 규정 개정안을 원안의결함
  - 이 계획안은 선사의 경영여건 개선지원을 위하여 항만시설사용료인 선박료와 정박료를 한시적으로 감면하는 내용을 포함함
  - 당시 의결에는 대한통운(주) 부산지사장, 범주해운(주) 대표이사, 흥아해운(주) 회장이 참석하였음
- 사례2 : 2009년 11월 30일 제77회 항만위원회 회의
- 부산항 항만시설사용료의 납주기한조정(연장) 검토 및 사용료 관련 규정 개정안을 원안의결함
  - 이 계획안은 글로벌 경제위기 및 해운업의 장기불황으로 부산항 이용선사의 경영악화가 심화됨에 따라 현금유동성을 지원하기 위한 조치임
  - 당시 의결에는 대한통운(주) 부산지사장, 범주해운(주) 대표이사가 참석, 의결하였음
- 사례3 : 2010년 7월 16일 제87회 항만위원회 회의
- BPA가 제출한 ‘부산항 환적화물 증대를 위한 특별인센티브 시행계획안’을 원안 의결함
  - 이 계획안은 특별인센티브 제공을 통해 선사와 하역사 등의 비용증가분을 지원하는 내용을 포함함
  - 항만위원 가운데는 선사와 하역사 대표가 있었지만 항만위는 의결 과정에 이들을 그대로 참여하도록 하였음
  - 신항국제물류(주) 대표, 장금상선 회장, 대한통운 본부장이 참석하여 의결함

〈표 Ⅲ-7〉 부산항만공사 항만위원회 운영현황

구분		2009년	2010년	2011년 2월
회의횟수	서면	9	0	0
	출석	13	16	2
처리안건	심의	32	28	7
	보고	15	13	8
제척사례		0	0	0

자료: 국회 국토해양위원회 회의록(2011. 3. 4일자)

- (실질적인 토의부족) 의사결정과정의 기본적으로 설명, 청취, 가부결정으로 추진되어 실질적인 토의 기회가 적음
  - 중요사안에 대해서는 수차례 의견조율 및 논의과정을 거치나, 경영진의 보고 형태로 진행되기도 함
    - 심의·의결이 필요한 안건에 대해서 보고의 형식으로 진행하여 문제가 되기도 함
    - 보고의 경우에도 현안발생 시 항만위원회에 곧바로 보고하지 않아 문제를 야기하기도 함
  - 실질적인 토의부족은 항만공사에 국한되어 있는 문제라고 할 순 없으나, 이는 비상임위원으로 이루어진 항만위원회의 특징과도 연결되어 있는 문제라고 보임

[사례: 부산항만공사(BPA)의 항만운영회의 보고사례]

- 사례 1: 부산항 2·5·6 선석 설치<sup>38)</sup>
  - 2009년 국정감사에 의하면, 2·5·6 선석 설치의 경우 부산항만공사가 1조원을 투자하여 건설한 항만으로 매우 중요한 사안이지만, 실제 항만위원회의 심의·의결을 거치지 않고 경영진이 항만위원회에 보고하는 형식으로 진행되었음
- 사례 2: 부산항 러시아 나훗카항 투자<sup>39)</sup>
  - 2007년 러시아 나훗카항 부두개발사업을 추진하여, 총사업비 1,458억원 중 47억원의 자본이 투자됨
  - 러시아 파트너업체인 극동운송그룹(DVTG)사 채권단이 2010년 6월 28일 부산항만공사를 상대로 파산신청을 하였으나 부산항만공사는 4개월이 지난 10월 12일에 이같은 사실을 인지하였고, 항만위원회에는 2011년 8월경에 보고함
  - 항만공사 경영손실을 야기할 수 있는 중요사안을 인지시점으로부터 10개월이 지나 항만위원회에 보고함

38) 「2009년 국토해양위원회 국정감사 회의록」

39) 「2011년 국토해양위원회 국정감사」(강기정 국회의원 보도자료, 2011. 10. 4)

## 나. 감사위원회

### 1) 현황

- 「공운법」 제20조에 따르면, 시장형 공기업과 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업에는 감사를 갈음하여 이사회에 **감사위원회를 설치**할 것을 규정하고 있음
  - 항만공사의 항만위원회는 소위원회의 형태로 공사 내부에 감사위원회를 구성하고 있음
  - 인천항만공사와 부산항만공사의 경우 '07년까지는 상임감사 1인이 임명되었으나 '08년부터 감사위원회를 설치하여 운영
  - 여수광양항만공사의 경우 '07년부터 '10년까지(구 컨테이너부두공단) 비상임감사가 있었으나 '11년 현재는 감사위원회를 설치하여 운영
  
- **감사위원회란** 이사회 내의 위원회로서 이사로 구성된 감사기구를 말함
  - 감사위원은 모두 이사이며, 이사회의 지명에 의하여 이사로의 직책 외에 감사위원회 위원으로서의 직책을 공유하게 됨
  - 위원은 이사회에 참여하여 의결권을 행사함으로써 위법행위의 **사전적 예방기능**이 확보될 수 있다는 장점이 있으나, 이사회의 하부기관인 점에서 **독립성이 부족**하다는 평가를 받음<sup>40)</sup>
  - 공기업·준정부기관 감사위원회 운영지침 제5조에 따르면 감사위원회는 3인 이상의 위원으로 구성하며 다음 요건이 충족되어야 함
    - 감사위원회 총위원의 3분의 2 이상은 비상임이사로 구성하여야 함
    - 위원 중 1인 이상은 회계 또는 재무전문가이어야 함
    - 감사위원회의 위원장은 비상임이사이어야 함

40) 기획재정부(2011. 7), 『공기업·준정부기관 감사매뉴얼(개정안)』, p. 8~9

〈표 III-8〉 감사 제도와 감사위원회 제도 비교

구분	감사제도	감사위원회제도
이사회와의 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이사회와 분리 → 이사회에 대한 중립적 비판이 가능</li> <li>• 의견진술권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이사회 하위기구 → 이사회 의사결정에의 적극적 개입이 가능(단, 객관성 확보에 한계)</li> </ul>
의사결정 형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독임제 → 업무수행의 책임소재 명확</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 합의제 → 다수에 의한 합리적 결정</li> </ul>
업무수행의 특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안정적인 내부견제 기능수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문성 보장에 유리</li> </ul>
감사(위원)의 신분	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단일신분(감사)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이중 신분(이사, 감사위원)</li> </ul>

자료: 기획재정부(2011. 7), 『공기업·준정부기관 감사매뉴얼(개정안)』

## 2) 쟁점

- (감사의 독립성) 항만공사의 경우 감사위원회의 구조를 가지고 있어 감사제도에 비해 감사위원의 독립성 확보가 중요함
  - 항만공사의 감사위원회의 경우는 전원 비상임이사로 구성되어 있음
  - 항만위원회 위원이 감사위원회의 위원장을 맡고 있어 경영진에 대한 감시·견제 기능은 원활히 이루어지지만, 내부 의사결정에 대한 객관성 확보가 어려울 수 있음
  - 특히 항만업계를 대표하는 이해관계자가 감사위원이 될 경우 독립성 및 객관성 확보가 어려울 수 있음
    - 현재 항만공사의 감사위원들은 대체로 교수 및 법조인, 회계사 등으로 구성되어 있으나 인천항만공사의 경우 현 한국해운조합 이사장이 감사위원직을 수행하고 있음
    - 부산항만공사의 감사위원회의 경우 부실 해외사업에 대한 견제기능을 수행한 바 있음
      - 감사위원회는 부산항만공사의 나훗카항 사업에 대한 공식적인 보고에 앞서 해당 사업의 문제점에 대한 정보를 입수함
      - 감사위원회는 부산항만공사에 확인을 요청하는 한편, 항만위원회 회의에 정식보고할 것을 촉구하였음

## 다. 임원의 추천 및 임면

### 1) 현황

#### □ 임원추천위원회의 구성

- 「항만공사법」 제16조의2와 동법 시행령 제6조의2에 따라 각 항만공사는 임원후보자를 추천하기 위하여 공사에 임원추천위원회(이하 “추천위원회”)를 두고 있음
- 추천위원회는 항만위원회가 선임한 사람과 위원회의 일부 위원으로 구성함
  - 공사의 임직원과 공무원은 추천위원회의 위원이 될 수 없으나, 위원회의 위원과 「교육공무원법」에 따른 교원은 그러하지 않음
  - 위원회가 선임하는 위원은 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 선임하여야 함
  - 다만, 공사 구성원의 의견을 대변할 수 있는 사람 1명이 포함되어야 함
- 위원회가 선임하는 사람의 정수는 추천위원회 위원 정수의 2분의 1 미만으로 함(동법 제16조의2)
- 추천위원회의 위원 정수는 5명에서 15명 이내의 범위에서 항만위원회의 의결로 결정함
  - 다만, 추천위원회의 구성 당시 항만위원회에 재직 중인 위원이 3명 이하인 경우에는 추천위원회의 위원 정수를 3명 또는 4명으로 할 수 있음

#### □ 「항만공사법」에 따르면 임원추천위원회에서는 기관장 및 감사의 임원후보자를 추천함

- 「공운법」에서는 비상임이사에 대한 추천까지 임원추천위원회에서 맡고 있으나 항만위원회의 비상임위원은 임원추천위원회의 대상에서 제외됨
- 「공운법」상 공기업<sup>41)</sup> 임원추천위원회와 「항만공사법」의 임원추천위원회를 비교하면 다음과 같음

41) 항만공사의 경우 준정부기관이 없으므로, 공기업에 한정하여 살펴봄

〈표 III-9〉 「공운법」과 「항만공사법」상 임원추천조항 비교

	공운법	항만공사법
추천범위	• 임원추천위원회에서 기관장, <b>비상임이사</b> , 감사 등 임원후보자를 추천	• 임원추천위원회에서 기관장, 감사 등 임원후보자를 추천
임원추천위원회 구성	• 공기업: 과반수 이상의 비상임이사 + 이사회 선임 외부위원 (공무원 참여 없음)	• 항만위원회 위원 일부 + 항만위원회 선임 외부 위원
임원의 임명	• 사장: 공운위 심의·의결 후 주무기관의 장의 제청으로 <b>대통령</b> 이 임명(단서 조항에 따라 주무기관의 장이 임명가능) • 비상임이사: 공운위 심의·의결 후 <b>기획재정부 장관</b> 이 임명 • 감사: 공운위의 심의·의결 후 기획재정부 장관의 제청으로 <b>대통령</b> 이 임명(단서 조항에 따라 공운위 심의·의결 후 <b>기획재정부 장관</b> 이 임명가능)	• 사장: 시도지사 협의후 <b>국토해양부장관</b> 이 임명 • 감사: 기획재정부장관과 협의 후 <b>국토해양부장관</b> 이 임명

2) 쟁점

- 항만공사의 임원임면에 있어서 「항만공사법」과 「공운법」상 임면권자가 불일치함
- (사장의 임면) 항만공사장의 임명은 국토해양부 장관에 의해 이루어지고 있음
  - 「공운법」 제25조 1항 단서규정에 따라, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준<sup>42)</sup> 이하인 공기업의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장이 임명함
    - 이 단서규정(직원정원 500명 이하)에 따를 때 부산항만공사, 인천항만공사, 여수 광양항만공사의 장은 국토해양부 장관이 임명
  - 「항만공사법」은 임원추천위원회가 복수로 추천하는 사람 중에서 국토해양부장관이 해당 시·도지사와 협의를 거쳐 사장을 임명(任命)하도록 규정하고 있음(제16조)
  - 항만공사의 정원이 500인 이상이 될 경우, 「공운법」과 「항만공사법」상 임면권자가

42) 총수입액이 1천억원 미만이거나 직원 정원이 500명 미만인 공기업

달라지는 문제점이 존재함

- 「공운법」 제25조 규정에 따라 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 **대통령**이 임명해야 함
- 「항만공사법」에 따를 경우, 여전히 국토해양부 장관이 임명하게 됨
- 「공운법」 제2조는 다른 법률과의 관계에서 「공운법」을 우선 적용하도록 되어 있음
  - '12년 개정된 항만공사법 제2조(2012. 9. 2로 시행예정)는 항만공사의 조직·운영 등에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「공운법」 제16조, 제22조제1항, 제25조제5항, 제31조제6항, 제34조제1항제2호, 제35조, 제36조제2항, 제38조, 제39조 및 제48조제8항을 준용한다고 규정되어 있음
  - 그러나 명시적으로 「공운법」 제25조를 준용한다는 규정이 없으며, 조직과 운영에 관한 한 「항만공사법」을 따른다는 정부유권해석이 존재하였음<sup>43)</sup>

□ (감사위원의 임면) 현재 항만공사의 감사위원은 **항만위원회의 의결**로 결정됨

- 「공운법」의 공공기관 유형에 따라 감사위원회 설치 여부가 결정되고 있으며<sup>44)</sup>, 공기업·준정부기관 감사위원회 운영지침에 구체적인 내용이 규정되어 있음
  - 감사위원의 경우에는 감사위원회 운영지침에 따라 **이사회(항만위원회)의 의결**로 임면하도록 되어 있음
- 「항만공사법」에서는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 **국토해양부장관**이 기획재정부장관과 협의하여 감사를 임면하도록 규정함(제16조3항, 개정 2012. 6. 1)
  - 「항만공사법」에서는 감사위원회에 대한 규정은 존재하지 아니함
  - 울산항만공사의 경우 「항만공사법」 제16조에 따라 국토해양부 장관이 임명하였으나, 울산항만공사 외에 부산·인천·여수광양항만공사는 감사위원회 제도를 운영하고 있음
- 공기업과 준정부기관에는 「공운법」이, 기타공공기관에는 「항만공사법」이 적용되고 있음

43) p.45의 법제처의 법령해석(정부유권해석)을 참고할 것

44) 기타공공기관인 울산항만공사는 감사위원회 설치 대상에 해당되지 아니함

- (공운위의 심의·의결절차) 「공운법」은 기관장과 감사의 경우 공공기관운영위원회를 거치도록 규정하고 있으나 「항만공사법」은 시도지사(기획재정부장관)와 협의규정만을 두고 있음
- 부산항만공사와 인천항만공사의 경우 알리오의 임원현황에서 기관장 선임절차를 살펴보면, 임원추천위원회의 추천과 공운위의 심의·의결을 거친 후 국토해양부 장관이 임명하는 것으로 되어 있음
    - 선임절차규정으로는 「항만공사법」 제16조와 「공운법」 제25조를 혼용하여 제시하고 있음
  - 여수광양항만공사의 경우 알리오의 임원현황에서 임원추천위원회의 추천을 거쳐 국토해양부 장관이 임명하는 것으로 공시하고 있으며, 근거규정으로 「항만공사법」 제16조를 제시함
    - 실제로 여수광양항만공사도 공운위의 심의·의결을 거치고 있어 「공운법」을 따른다고 판단되며, 단순한 경영공시상의 실수로 판단됨<sup>45)</sup>
    - 이러한 오(誤)기재는 공사 내부적으로도 판단상 혼란이 존재함을 간접적으로 보여주는 것임
- (비상임이사의 임면) 현재 항만공사의 비상임이사는 기획재정부장관이 임명하고 있으나 「항만공사법」과 「공운법」상 임명권자가 서로 다름
- 「공운법」은 공기업의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람(국·공립학교의 교원이 아닌 공무원을 제외한다) 중에서 공운위의 심의·의결을 거쳐 기획재정부 장관이 임명하도록 규정함(동법 제25조제3항)
  - 항만공사법 제11조에서는 국토해양부 장관이 항만위원(비상임이사)을 임명하도록 규정되어 있음
  - 항만공사간에도 규정 적용과 관련하여 통일성이 부재함
    - 부산항만공사와 인천항만공사의 알리오의 임원현황을 살펴보면, 임원추천위원

45) 여수광양항만공사 담당자 확인 결과, 알리오상 경영공시를 잘못올린 것으로 부산항만공사, 인천항만공사와 마찬가지로 공운위의 심의의결을 거치고 있음

회의 추천과 공운위의 심의·의결을 거쳐 기획재정부 장관이 임명하고 있는 것으로 나타나며, 선임절차 근거조항으로 「공운법」 제25조를 제시하고 있음

- 여수광양항만공사<sup>46)</sup>의 경우도 「항만공사법」 제11조에 따라 국토해양부장관이 임명하고 있다고 공시하고 있으나 실제 기획재정부장관이 임명하고 있는 것으로 나타남
- 울산항만공사<sup>47)</sup>의 경우에는 임원추천위원회의 추천을 거쳐 국토해양부장관이 임명하고 있는 것으로 나타났으며, 선임절차 근거조항으로 「항만공사법」 제11조를 제시하고 있음
- 이러한 양 규정의 선임절차와 임면권자의 불일치로 항만공사와 국민의 혼란을 야기할 소지가 큼

---

46) 여수광양항만공사의 경우는 경영공시상 오류가 있었던 것으로 파악되며, 부산항만공사와 인천항만공사와 동일하게 기획재정부 장관이 임명하는 것으로 파악됨

47) 울산항만공사의 경우, 기타공공기관에 해당하여 비교의 실익이 적음

## IV. 항만공사 지배구조 개선방안

### 1. 외부지배구조 개선방안

- 항만관련 학계 및 업계를 중심으로 다음과 같은 외부지배구조 개선방안들이 논의되고 있음
  - 지방자치단체 산하의 항만공사로의 전환
  - 항만자산 국유화 이후 운영권 매각
  - 항만공사 통합 및 광역별 항만공사화
  - 지방해양항만청과의 기능조정
- 이하에서는 주요 대안들의 장·단점을 살펴본 후, 항만공사 조정협의회의 운영, 항만공사와 지방해양항만청 간 기능조정, 항만공사법과 공운법 간 상충되는 법체계 정비 등을 중심으로 개선방안을 제시하고자 함

#### 가. 항만공사 간 네트워크 구축

- (지방자치단체 산하의 항만공사) 지방 공기업으로의 전환은 지방자치단체가 항만공사 도입단계부터 요구해온 사항이었음
  - 지자체 산하 항만공사의 경우 지방세 감면으로 수익구조가 개선되고 지방분권화에 기여한다는 장점이 있으나 국가단위의 종합계획 수립이 곤란하고 중앙정부의 지원 축소 및 지방재원 부족으로 항만이 적기에 개발되지 못할 가능성도 존재함
  - 향후 지방자치단체의 발전과 성숙이 전제된다면, 장기적으로는 해외와 같은 지방공사로의 전환이 고려될 수 있을 것으로 판단됨
- (항만공사 통합) 항만공사 외부지배구조와 관련하여 감사원의 지적('09) 이후 항만공

사간 중복투자 및 과잉투자에 대한 대안으로 항만공사 통합 논의가 존재함

- 감사원(2009)은 항만별 공사설립으로 인한 정부의 재정지출 증가와 항만공사 조직 및 인력 운영의 비효율성, 항만간 연계운영 및 과당 경쟁의 조정 미흡, 소규모 무역항 관리·운영의 비효율 등을 이유로 항만공사간 통합을 권고하였음
- 항만간 경쟁을 조정하거나 역할 분담을 통하여 국가 전체적인 항만의 생산성을 제고할 수 있다고 판단
  - 항만의 유형에 따라 항만공사, 지방해양항만청, 지방자치단체 등으로 항만관리조직이 다원화되어 항만관리와 운영의 효율성과 전문성이 떨어질 우려가 존재함
  - 항만공사간 통합을 하게 되면, 항만별 과잉투자를 방지하고 공통의 지원업무조직의 중복으로 인한 비효율성을 제거하는 한편, 국내 항만공사간 중복투자를 해결하여 외국항만과의 경쟁에 대처하고 국가차원의 항만 안보를 확보 가능
- 그러나 항만공사를 통합할 경우, 지역항만의 특성을 고려한 항만경영이 어렵고, 지방분권화라는 흐름에 역행한다는 문제가 발생함
  - 항만공사는 당해 항만이 소재한 지역의 상황에 가장 적합한 항만관리정책을 수행함으로써 항만과 지역이 동시에 성장할 수 있도록 하기 위한 항만관리조직이라 할 수 있음
  - 사실상 국내 주요 항만(부산, 인천 등)간 컨테이너의 육로운송 소요시간이 비슷하기 때문에 항만공사간 경쟁구도가 형성되어 있으며, 통합이 될 경우 항만간 경쟁이 둔화되어 고객만족경영이 후퇴할 소지가 존재함
- 국토해양부 용역보고서(2011. 12)에 따르면, 4개 조직의 통합에 따른 효과가 연간 50.4억원으로 추정되어 통합추진을 위한 행정력 및 제반비용을 고려할 때 통합으로 인한 효과는 미미한 것으로 보고 있음
- 권역별 항만공사도 항만공사 통합과 유사한 장·단점을 가지고 있으나 이 경우에는 권역별 항만공사 내에서도 관련 지자체의 이해관계 조정이 어려울 것으로 예상됨
- 결과적으로 전국적 또는 권역별 항만공사의 통합은 사실상 통합의 실익이 크지 않은 것으로 보이며, 항만공사제도 도입취지에 반하는 것으로 보임

□ 항만공사간 네트워크 구축을 위한 가칭 '항만공사 조정협의회' 구성 논의

- 항만공사간 통합의 실익이 크지 않다고 할 때 항만공사간 기능중복을 해소할 수 있는 통로가 마련될 필요는 존재함
- 현재 항만공사가 각기 보유하는 고유의 기능이 타 항만공사와 중복될 여지는 크지 않다는 것이 국토해양부의 입장으로 보임
  - 국내 4개 항만은 각기 지역, 규모, 주요 물류가 상이하어 항만공사의 기능이 중복될 여지는 크지 않음
  - 따라서 항만공사의 기능중복 문제는 항만공사 간의 문제이기보다는 항만공사와 항만청의 기능중복 문제에 해당하는 것으로 인식
- 다만 직원에 대한 교육 등 일부 사안에 대해서는 국토해양부 및 항만공사 관계자가 정기적으로 회의를 하고 있음
  - 이는 공사간 기능중복 해소를 위한 협의체는 아니며, 따라서 항만공사의 경쟁체제의 문제와는 관계없음
  - 항만공사간에 협력이 가능한 부수적인 분야에 대한 네트워크적 성격임
  - 향후 항만공사간 고유 기능의 중복문제가 제기될 경우, 현재 운영되고 있는 국토해양부 주도의 협의회가 이러한 문제에 대해 협의할 가능성은 있음

#### 나. 지방해양항만청과의 기능조정

- 실현가능성(feasibility) 측면에서 현재의 항만공사체제를 유지하되 지방해양항만청간의 기능조정을 통해 업무분담을 명확히 하는 것이 필요하며, 지방청과 항만공사 간의 기능조정은 항만관리에 관한 사항을 점차 항만공사로 일원화하는 방향으로 전개되어야 할 것으로 보임<sup>48)</sup>
  - 우리나라는 항만의 유형에 따라 항만공사, 지방해양항만청, 지방자치단체 등으로 항만관리조직이 다원화되어 있어 항만운영상 비효율성이 발생할 소지가 있다는 감사원의 지적은 일면 타당함
    - 따라서 항만공사가 설립된 항만을 중심으로 항만관리기능을 어느 한 조직(항만공사)에 집중시켜 항만공사의 수익성을 개선하고 고객불편을 감소시킬 필요가 있음

48) 항계 내 항만관제, 항계 내 표지시설 설치 및 운영(위탁), 항만운송사업 및 관련사업의 인허가 및 신고(위탁), 선박 수리 인허가(위탁), 항만 건설 실시계획의 인허가(사후보고) 등

- 현재 지방해양항만청에서 수행하고 있는 업무 중 항만운영과 관련된 업무들은 항만공사로 이관하여 항만공사의 업무프로세스에서 발생하는 불편을 감소시키는 것이 필요함
- 항만공사 도입안과 비교하여 볼 때 현재 지방해양항만청의 업무는 아래와 같으며, 향후 항만공사와 지방해양항만청 간 기능조정이 필요할 것으로 판단됨

〈표 IV-1〉 지방해양항만청 기능조정(안)과 현재 지방청의 업무 비교

수행업무	PA도입 시 지방청(안)	현재 지방청	비고
항무과			
- 항만운영단체지도		○	
- 항만운송사업 및 항만운송관련사업 등록 및 지도		○	
- 비관리청 항만공사 시행허가 업무		○	
- 공유수면 매립 및 관리업무	○	○	
- 연안역 관리 및 실태조사	○	○	
항만운영과			
- 관공선 관리, 운영		○	
- 개항 단속업무		○	
- 항만운영계획 수립			
- 도선사지도업무	○	○	
- 항만보안 업무	○	○	
- 항만관계업무		○	
- 항만시설, 장비 등 관리, 운영		○	
- 선석 및 정박지의 관리, 운영		○	
- 선박 입출항 신고		○	
- 항만운영관련 전산처리 업무		○	부산 및 인천지방해양항만청은 제외
- 갑문관리 운영			
건설사무소			
- 신항만건설에 관한 업무	○		건설사무소 (부산, 인천)의 업무로 구분
- 관할 항만건설공사의 검사, 시험 및 품질관리	○		
- 항만시설공사 시행계획 수립 조정			

〈표 IV-1〉의 계속

수행업무	PA도입 시 지방청(안)	현재 지방청	비고
- 항만시설공사에 대한 조사, 측량, 설계 및 시공감독과 준공확인		◎	현재 해당기능은 항만공사과의 업무로서 부산 및 인천지방해양항만청의
- 용지매수 및 지장물 이전			
- 항만공사용 기계장비 운용, 유지수선		◎	
- 항만시설의 유지보수 및 방재업무		◎	
- 해상기상 관측 및 지질조사	◎	◎	
- 공유수면 매립 및 관리 관련 기술검토	◎	◎	업무에서는 제외
- 항만공사에 대한 조사, 통계 및 심사		◎	
- 비관리청 항만공사 실시계획 승인		◎	
- 항만시설공사의 공정 및 안전관리		◎	
- 배후수송시설 계획수립, 시공감독			건설사무소(부산, 인천)의 업무로 구분
<b>선원선박과(선원해사안전과)</b>			
- 해상운송사업 면허, 등록 및 지도	◎	◎	
- 해상운송사업 관계 단체 지도	◎	◎	
- 해상운임에 관한 사항	◎	◎	
- 항로의 개척 및 지도	◎	◎	
- 항로표지시설 설치 및 유지보수	◎	◎	
- 선박의 등록 및 선박검사	◎	◎	선박의 검사는 제외
- 선원수첩 및 해기사 면허증 교부	◎	◎	
- 선원보험 및 선원노동쟁의 조정	◎	◎	선원노동쟁의 제외
- 선원복지 및 선원근로감독	◎	◎	
- 선원 해외취업	◎	◎	
- 기타	-		선박안전시설의 검사·확인·처분, 선박 및 사업장의 안전관리체제 인증심사·지도·감독
<b>총무과(운영지원과)</b>			
- 인사, 서무, 조직관리	◎	◎	
- 예산편성 및 집행	◎	◎	

〈표 IV-1〉의 계속

수행업무	PA도입 시 지방청(안)	현재 지방청	비고
- 용도 및 경리업무	◎	◎	
- 행정감사, 교육훈련	◎	◎	
어촌지도과			
- 어병진단 및 적조예찰	◎	2008. 2. 25 새로운 정부의 출범과 함께 해양수산부가 없어지면서 현재는 국립수산과학원 산하에 수산사무소로 명칭이 변경되어 그 업무를 수행하고 있음	
- 어민 후계자 교육 및 지도	◎		
- 어촌순회 기술교육 및 유관기관 합동교육	◎		
- 어업인 경영분석 및 지도	◎		

주: 1. 수행업무 구분은 해양수산부·해양경찰청 경영진단보고서에 제시된 구분을 따랐으며, 현재 지방청의 기능은 과에 관계없이 주요업무위주로 표시한 것임

2. 현재 지방해양항만청의 업무는 「국토해양부와 그 소속기관 직제 시행규칙(국토해양부령 제 456호)」에 제시되어 있는 업무를 참고하였음

#### 다. 항만공사법과 공운법의 법체계 정비

- 법체계상 불일치하는 부분에 대한 조정이 필요(부록의 「항만공사법」과 「공운법」 비교 참고)
- 규정의 상충은 이를 집행하는 항만공사와 관련 부처의 혼란을 야기할 수 있을 뿐만 아니라 항만공사제도에 대한 일반국민의 이해도를 저해할 수 있음
  - 임원의 임면은 사실상 「공운법」 체계하에서 이루어지고 있다고 판단됨
    - 공기업에 속하는 항만공사의 사장, 비상임이사, 감사위원의 임면은 「공운법」 체계하에서 이루어지고 있음
  - 현재 운영상의 큰 문제가 발생하고 있지는 않으나, 항만공사는 정부유권해석을 따를 때 「항만공사법」에서 정하고 있는 「공운법」 준용규정을 제외하고는 「공운법」이 아닌 「항만공사법」을 적용해야 하므로 향후 이에 대한 혼란이 발생할 수 있음
  - 따라서 임원의 추천 및 임명 등 향후 법개정을 통해 「항만공사법」과 「공운법」 사이의 불일치 조항을 조정할 필요성이 존재함
    - 항만공사의 특수성을 살리면서도 일원적인 관리가 가능하도록 규정을 개정하는 방법을 고려

## 2. 내부지배구조 개선방안

### 가. 항만위원회의 구성 및 임면과정의 개선

- 현행과 같은 항만위원회의 비상임위원체제가 항만공사 운영에 지대한 문제를 야기하는 것으로는 보이지 않음
  - 항만공사의 효율적인 집행을 위해 항만위원회 내 상임이사(위원)를 두는 방안도 고려해볼 수 있으나 현재 정부유권해석에 따른 경우 항만공사법을 개정하지 않고는 항만위원회 내 상임이사(위원)을 두는 것은 불가능한 상태임
    - 상임이사(위원)의 도입 여부에 대해서는 내·외부 의견 수렴의 과정이 필요할 것으로 판단됨
  - 항만공사의 지배구조 개선을 위해서는 항만위원회의 구성과 상임여부를 떠나 전문성 있는 항만위원의 임명이 보다 중요하다고 보여짐
    - 항만위원회 구성 시 참고할 수 있도록 항만위원 인력풀을 마련할 필요
- 항만위원회의 지방자치단체의 추천, 이용자단체대표의 참여는 지방행정과의 조화, 고객만족경영을 위해 그 필요성이 상당부분 인정됨
  - 다만 지자체의 항만위원 구성 및 임면과정을 개선하고, 이해관계 존재 시 제척규정 적용을 보다 명확히 하여 이해관계자의 경험과 지식을 활용하는 것이 바람직할 것으로 보임
  - 다만, 항만업계 이해관계자가 항만위원회 정수의 과반수를 넘지 않도록 제한하는 규정을 마련하는 것이 필요
    - 현재 항만위원 7인 중 이해관계자가 2~3인 정도를 점하고 있으나, 사실상 과반수를 차지할 소지도 있어 이에 대한 대비가 필요함
    - 따라서 항만위원회 정수의 과반수를 넘지 않도록 제한하는 규정을 마련할 필요가 있음

□ 항만위원회 추천에 대한 요건과 절차 명료화

- 항만과 관련된 업무를 수행하거나 관련업종에 종사한 경험이 있는 자 중에서 추천하고 그 추천과정을 공개
- 현재 시·도지사 추천 시 추천사유를 기재하도록 규정되어 있으나 이를 보다 강화하는 것이 필요

□ 감사위원회의 독립성 확보

- 전원 비상임위원으로 감사위원회가 구성되어 있어 감사위원회의 객관성이 약화될 우려가 있으므로 감사위원회 대신 상임·비상임감사를 임명하는 방안을 고려할 필요
- 현행 법규상 감사위원회 내 이해관계자 대표가 임면될 가능성이 있으므로 이해관계자의 감사위원직 수행을 제한할 필요가 있음
  - 공기업·준정부기관 감사위원회 운영지침에 관련 규정을 마련
  - 감사위원의 임면이 항만위원회 의결로 결정되므로, 항만위원회 의결에서 걸러질 수 있도록 항만공사 정관에 관련 규정을 추가

## 나. 항만위원회 의사결정과정 개선

□ 항만위원회의 의사결정과정을 개선하는 것은 항만위원회의 전문성과 책임성을 위해 필요하다고 보여짐

□ (책임성 제고) 비상임위원의 경우 책임성이 약화될 소지가 있으므로 정책실명제를 실시하거나 정보공개를 강화하여 책임성을 제고하는 방안을 고려할 수 있음

- (정책실명제 도입) 현행 항만위원회의 경우 항만공사의 최고 심의의결기구임에도 불구하고 그에 상응하는 책임을 지지 않는 것으로 보임<sup>49)</sup>
  - 책임성을 제고하기 위해 정책실명제를 실시하는 것을 고려
- (정보공개 강화) 현재 항만회의록의 경우 일시, 안건명, 원안(수정)가결여부 등만이 기재되어 있어 안건의 주요내용에 대해 국민들이 알기 어려움
  - 항만회의록 공개수준을 높이는 방안 고려

49) 상법상의 손해배상책임을 지도록 되어 있음

- (심의의결사항과 보고사항의 기준 마련) 항만공사의 중요안건이 항만위원회에서 보고의 형식으로 진행되는 것을 견제하기 위해 심의의결사안과 보고사안을 구분하는 기준을 마련하여 제시

□ (중립성 제고) 제척규정 미준수에 대한 처벌규정 마련

- 현재 「항만공사법」과 「공운법」에 모두 제척규정을 마련하고 있지만 실제 항만위원회 의사결정과정에서 지켜지고 있지 않는 것으로 나타남
- 사실상 제척규정을 위반한 경우에 대한 **처벌규정은 부재함**
- 제척규정의 실효성 확보를 위해 미준수 시를 대비해 처벌규정을 마련하여 제척규정을 지키지 아니한 항만위원에 대해서는 불이익규정을 마련하는 것이 필요함
  - 제척 규정을 위반할 경우 항만위원들에 대해 시정명령과 경고, 최고 해임까지 할 수 있도록 하는 법적 규제가 필요함
  - 관련 규정은 이해관계자의 참여를 규정한 「항만공사법」 및 시행령에 둘 수 있을 것으로 보임

□ (전문성 제고) 항만위원의 평가를 통한 연임

- 규정상으로는 1년 연임이 가능하나 사실상 항만위원의 연임이 이루어지지 않아 현안의 연속성이 단절될 우려가 있음
- 항만위원에 대한 **활동평가를 바탕으로 연임이 가능하도록 하여 전문성과 책임성을 동시에 확보하도록 함**

## V. 정책적 시사점

- 현대의 항만은 단순한 수출입 기점의 개념을 넘어 지역사회 경쟁력과 결부된 **부가가치 창출의 거점**으로 인식되고 있음
  - 특히 세계 수출 7위이자 무역의존도가 88%인 우리나라에서는 **수출입 화물의 99.8%를 항만이 담당**하고 있으며 연간 약 20조원 규모의 부가가치를 창출하고 있음
  - 정부는 2020년에는 부가가치 규모를 연간 약 40조원 규모로 증대시킬 계획이며, 이를 위해 2020년까지 항만인프라 확충에 약 41조원<sup>50)</sup>을 투입할 계획이어서 향후 항만의 중요성은 더욱 증대될 것으로 예상됨
  - 현재 국민경제에서 차지하는 항만공사의 중요성과 향후 증대될 항만의 부가가치 창출가능성을 고려할 때, 항만공사의 합리적인 운영과 관리가 중요함
- (항만관리체계의 변화) 우리나라의 항만관리체계는 해외사례와 유사하게 **국유국영 체제에서 중앙정부 산하 공기업 형태인 항만공사(PA)로 전환**되었음
  - 2005년 부산항만공사 설립을 시작으로 현재 국가관리 무역항 중 4개항만(부산, 인천, 울산, 여수광양)을 대상으로 항만공사제가 도입되어 운영 중임
  - 조직형태 및 운영방식에 있어서는 기업경영방식 및 독립채산제의 도입, 최고심의 의결기구로서의 항만위원회 설치 등은 이루어졌으나, 지방해양항만청과의 기능배분에 있어서는 다소 미진한 부분이 있는 것으로 파악됨
- 최근 항만공사 내·외부지배구조에 대한 문제점이 제기되고 있으며, 항만공사의 발전을 위해서는 이에 대한 검토가 필요함
  - 이하에서는 관련 쟁점 및 현황, 그에 대한 개선방안을 정리하였음

50) 이 중 정부재정 18조원 포함

## 1. 외부지배구조

- 항만공사는 주무부처인 국토해양부와 주요주주인 기획재정부의 관리를 받고 있으며, 지방해양항만청과는 항만개발 및 관리 등의 기능을 수행하고 있음
  - 항만물류정책을 총괄하는 국토해양부는 현재 4개 항만공사의 주무부처로서 항만공사의 주요 업무를 관할하고 있으며 전국항만계획의 수립을 비롯해 항만시설관리권의 설정, 지도감독, 사장임면권 등을 지니고 있음
  - 기획재정부는 각 항만공사의 주요주주로서 각 항만공사를 관리하고 있음
    - 기획재정부는 부산항만공사(100%), 인천항만공사(61%), 울산항만공사(99.94%), 여수광양항만공사(52.94%)의 지분을 보유
    - 또한 경영공시 및 경영실적평가를 수행하며, 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항에 대한 지침을 제시함
  - 그 외 유관기관인 지방해양항만청은 해운·선원, 해양환경, 개항 질서, 해상안전 등 항만안전과 방파제, 도로 등 항만지원시설 건설·관리를 담당하고 있으며 항만공사에 대한 관리감독권을 지니고 있음
- 향후 항만공사의 외부지배구조는 현 체제를 보완·정비해 나가는 것이 필요
  - 다원화된 항만관리 조직을 항만공사 중심으로 재편하여 책임성을 제고하는 것이 필요함
  - 지방해양항만청과의 기능조정을 통해 업무분담을 명확히 하고, 항만공사로 관련 업무를 이관하는 것이 필요함
  - 감사원이 지적한 항만공사간 통합은 효과보다는 비용이 클 것으로 예상되므로, 항만공사간 통합보다는 항만공사조정협의회(가칭)와 같은 상호협력할 수 있는 통로를 마련하는 것이 현실적임
  - 무엇보다도 항만공사의 지배구조를 규정하는 「항만공사법」과 「공운법」상 상충규정을 개정하여 향후 야기될 수 있는 운영상의 혼란을 제거할 필요가 있음

## 2. 내부지배구조

- (항만위원회의 특수성) 항만공사는 일반 공기업과는 달리 **항만위원회**라는 별도의 조직을 가지고 있으며, 항만위원회는 항만공사의 최고심의의결기구로 이사회의 역할을 수행함
  - 총 7인의 **비상임위원**으로 구성되며, 이 중 3인은 해당 항만의 소재지를 관할하는 광역시장 또는 시·도지사가 추천함
    - 항만위원은 대체로 학계, 법조계, 회계사, 항만관련 업계대표들로 구성되며, 항만의 이용자단체 대표는 반드시 포함되어야 함
  - 이와 관련하여 항만위원회 내 상임위원 임명가부(전원 비상임체제의 적정성), 지방자치단체 추천의 적정성, 이해관계자 참여의 적정성 등에 대해 논란이 존재함
- (비상임체제의 적정성) 현 항만공사의 **전원 비상임위원체제**가 항만공사 운영에 문제를 일으키는 것으로 보이지는 않음
  - 비상임체제의 경우 경영진에 대한 견제 및 감시가 원활히 이루어질 수 있으나 시간과 정보의 제약이라는 한계로 인해 전문성이 약화될 수 있는 단점이 존재함
    - 그러나 현재로서는 타 공기업의 이사회와 비교했을 때, 비상임위원(이사)으로만 구성된 항만위원회의 운영실적이 저조하다고 판단할 수 없음
  - 현행 법체계 내에서는 항만공사법을 개정하지 않고서는 항만위원회에 상임이사를 둘 수 없음
    - 상임이사(위원)의 임명에 대해서는 내·외부의 폭넓은 의견수렴의 과정이 필요할 것으로 판단됨
  - 항만위원회의 구성보다는 **전문성 있는 항만위원의 임명**이 항만공사의 지배구조 개선에 보다 중요하다고 판단됨
    - 항만에 대한 높은 이해도를 바탕으로 능력과 자질을 갖춘 항만위원이 임명되는 것은 항만공사의 발전에 필수적
    - 항만위원회 구성 시 참고할 수 있도록 항만위원 인력풀을 마련
- (지자체 추천의 적정성) 항만위원회에 시·도지사의 추천위원을 포함시킨 것은 지자

체의 참여를 보장함으로써 지방행정 및 지역개발과의 조화를 도모하기 위함으로 타당성이 인정됨

- 지자체의 항만위원은 항만위원회의 결정이 지역주민생활과 환경에 무리가 되지 않도록 견제하는 한편 중앙정부의 편향된 시각에 따라 항만운영을 이루어지지 않게 하는 역할을 수행
- 다만 지자체 추천 시 전문성을 갖춘 인사가 추천될 수 있도록 **추천과정을 공개하고 명료화**하는 것이 필요함

□ (이해관계자 참여의 적정성) 정책결정의 민주성을 제고하고 현장의 경험과 지식을 활용한다는 측면에서 업무상 이해관계자가 항만위원회에 참여하는 것 자체는 바람직함

- **이해관계자의 참여는 보장**하되, 이해관계자가 항만위원회의 **과반수 이상을 차지하지 않도록 제한할 필요**가 있음
- 직접적인 이해관계가 있을 시에는 **제척규정이 적용**되도록 하는 것이 중요함
- 현재 「항만공사법」과 「공운법」에 모두 제척규정을 마련하고 있지만 실제 항만위원회 의사결정과정에서 지켜지고 있지 않는 것으로 나타남
- 제척규정의 실효성 확보를 위해 미준수 시를 대비하여 「항만공사법」에 불이익규정 내지 **처벌규정을 마련**하는 것이 필요함
  - 제척 규정 위반 시 항만위원들에 대해 시정명령과 경고, 최고 해임 처분이 가능하도록 함

□ (감사위원회의 독립성) 항만공사의 항만위원회는 소위원회의 형태로 공사 내부에 **감사위원회**를 구성하고 있음

- 전원 비상임이사로 구성되어있을 뿐 아니라 항만위원회 위원이 감사위원회의 위원장을 맡고 있어 **경영진에 대한 감시견제기능**은 원활히 이루어지지만, 내부의 사결정에 대한 객관성 확보가 어려울 수 있음
- 비상임이사가 감사위원을 겸직하는 현 구조에서는 이해관계자가 감사위원이 될 소지가 있음
  - **이해관계자가 감사위원을 겸직할 수 없도록 제한**하는 규정을 마련할 필요

- (임원의 추천과 임면) 비상임이사의 임면에 있어서 「항만공사법」과 「공운법」상 임면권자가 불일치하고 있음
  - 비상임이사의 경우 「항만공사법」은 국토해양부 장관이, 「공운법」에서는 기획재정부 장관이 임명하도록 규정하고 있음
  - 「항만공사법」과 「공운법」 간 상충되는 상임이사규정, 임면권자 및 절차 규정 등은 운영상의 혼란을 야기할 수 있음
  - 항만공사와 주무부처, 기획재정부 간 법해석의 차이가 있을 수 있는 바, 향후 법규정의 정비를 통해 명확히 하는 것이 필요함
  
- 항만공사 내·외부 지배구조의 개선방안은 크게 다음과 같이 정리할 수 있음
  - 이해관계자(이용자대표 등)의 감사위원 겸직 제한
  - 제척규정 미준수에 대한 처벌규정 마련
  - 비상임이사 임명권자에 대한 「항만공사법」과 「공운법」 간 상충규정 정비
  - 항만공사간 네트워크(가칭 조정협의회)마련
  - 항만공사와 지방해양항만청 간 기능조정
  - 다원화된 항만관리 조직을 항만공사 중심으로 재편
  
- 항만공사의 내·외부 지배구조의 제도개선을 통해 항만공사의 도입취지를 살려 항만 운영의 효율성을 제고하고, 경쟁력 있는 해운물류의 중심기지로서의 역할을 담당할 것을 기대함

## 참고문헌

### 1) 국내문헌

- 가립회계법인·한국생산성본부, 『해양수산물·해양경찰청 경영진단 보고서』, 해양수산물, 1999.
- 갈렙앤컴퍼니, 『항만공사 설립 3년간의 운영성과 분석 및 향후 운영방안-경영평가 및 고객만족도 분석 중심』, 해양수산물, 2007.
- 강영문, 「우리나라 항만공사의 효율적 운영에 관한 연구」, 『물류학술지』, 제16권, 제2호, 2006.
- 강원덕·김형일·안승범, 「항만공사제도의 효율적 운영방안」, 『한국항만경제학회지』, 제21집, 제3호, 2005.
- 김홍섭, 「지방화시대의 항만공사 도입과 활성화 방안」, 『한국항만경제학회지』, 제19집, 제2호, 2003.
- 부산항만공사, 『부산항만공사 설립백서』, 2006.
- 방희석 외, 『항만공사 운영 개선대책 마련을 위한 연구』, 국토해양부, 2011.
- 손애휘, 「부산항만공사(BPA)의 지역경제 파급효과와 개선방안」, 『해운물류연구』, 제40호, 2004.
- 전찬영, 「우리나라 항만의 국가경제기여도 및 파급효과에 관한 연구」, 『월간 해양수산』, 통권 제215호, 2002.
- 정유훈·안태훈, 『항만공사 운영의 문제점과 개선과제 - 부산·인천항만공사를 중심으로』, 사업평가현안분석 제31호, 국회예산정책처, 2011.

## 2) 홈페이지

국토해양부 해운항만물류정보시스템([www.spidc.go.kr](http://www.spidc.go.kr))

인천지방해양항만청 홈페이지([www.portincheon.go.kr](http://www.portincheon.go.kr))

국토해양부 홈페이지([www.mltm.go.kr](http://www.mltm.go.kr))

기획재정부 홈페이지([www.mosf.go.kr](http://www.mosf.go.kr))

공공기관경영정보시스템([www.alio.go.kr](http://www.alio.go.kr))

인천항만공사 홈페이지([www.icpa.or.kr](http://www.icpa.or.kr))

부산항만공사 홈페이지([www.busanpa.com/service](http://www.busanpa.com/service))

여수광양항만공사 홈페이지([www.ygpa.or.kr](http://www.ygpa.or.kr))

울산 항만공사 홈페이지([www.upa.or.kr](http://www.upa.or.kr))

로테르담 항만공사([www.portofrotterdam.com](http://www.portofrotterdam.com))

앤티워프 항만공사([www.portofantwerp.com](http://www.portofantwerp.com))

뉴욕뉴저지 항만공사([www.panynj.gov](http://www.panynj.gov))

싱가포르 해사항만공사([www.mpa.gov.sg](http://www.mpa.gov.sg))

런던 항만공사([www.pla.co.uk](http://www.pla.co.uk))

브레멘 항만공사([www.bremenports.de](http://www.bremenports.de))

시드니 항만연안공사([shfa.nsw.gov.au](http://shfa.nsw.gov.au))

르아브르 항만공사([www.havre-port.com](http://www.havre-port.com))

베니스 항만공사([www.port.venice.it](http://www.port.venice.it))

## 〈부록 1〉 외국 항만공사의 거버넌스

### 1. 네덜란드 로테르담항만공사(Port of Rotterdam Authority)

#### □ 로테르담항만공사의 일반현황

- 2만 6천에이커에 달하는 로테르담항 부지와 인접산업지역을 효율적으로 운영하기 위해 설립됨
- 로테르담항만공사는 2004년 로테르담시 산하였던 RMPM(Rotterdam Municipal Port Management)을 독립된 공공유한회사(public limited corporation) 형태로 민간법인화하였음
  - 이는 정책결정권을 시에서 항만공사로 전환하여 보다 신속한 의사결정과정 구축, 정치적 영향력 배제, 상업성을 강화하려는 목적임
- 1962년부터 2004년까지는 세계항만 중 물동량이 가장 많은 항구였음

#### □ 소유구조

- 로테르담항만공사는 비상장 공기업(Unlisted government company)임
- 로테르담시정부가 70%, 네덜란드정부가 30%를 소유함
  - 시의회의 통제를 받으며 독립채산제 형식으로 독자적인 회계를 운영하고 있음

#### □ 지배구조

- 비상장 공기업이나 감독이사회(Supervisory Board)가 존재함
  - 감독이사회는 이사회(Executive Board)를 감독하는 역할을 수행
  - 감독이사회는 상장기업에 적용되는 기업지배구조 규정을 항만공사에 적용하기 위해 노력함
- 감독이사회 내부에는 감사위원회와 보수위원회 등 다수의 자문위원회를 설치하고 있음

- 감독이사회의 기능 및 역할은 일반 이사회와 유사함
  - 이사진은 **전원 비상임위원**이며 항만이용기업, 송전회사, 철도회사 등 로테르담 항 관련 기업에서 참여함
  - 최소 5명~최대 9명으로 구성되며 **주주총회에서 결정**됨
  - 감독이사회가 4명이상으로 구성되었을 경우, 필수적으로 2개(감사위원회, 보수위원회) 이상의 위원회를 두어야 하며, 이들 위원회는 감독이사회 구성원들로 조직됨
  - 직접적인 이해관계(conflict of interest) 존재 시 제척규정 적용됨

## 2. 벨기에 앤트워프항만공사(Antwerp Port Authority)

### □ 앤트워프항만공사의 일반현황

- 앤트워프항은 기존에는 벨기에 앤트워프시의 관리에 의해 운영되어왔으나, 1997년에 항만관리 서비스의 경쟁력 향상을 목적으로 앤트워프시 산하 공기업으로 설립됨
- 앤트워프항만공사는 법적으로 앤트워프시로부터 독립된 의사결정 권한과 인력운용의 자율성을 갖고 있으며 다른 기업 및 정부부처와의 합작투자를 수행할 수 있는 권한도 가지고 있음
  - 이러한 자율성의 확보를 통해 급격하게 변화하는 항만서비스 수요에 기민하게 대응할 수 있기를 기대하고 있음

### □ 소유구조

- 앤트워프시 산하 공기업(municipally-owned company)임
- 앤트워프시가 100%의 지분을 보유함

### □ 지배구조

- 항만위원회의 위원은 18명으로 구성되며 **과반수(10명 이상)는 시의회에서 참여**하도록 되어있음
  - 시의회에서 참여하는 위원들의 구성은 시의회의 정당분포를 따라야 함

- 항만공사사장이 상임위원으로 참여하며, 나머지 위원은 엔트워프항과 관련된 집단<sup>51)</sup>을 대표함
- 위원들의 성별 구성 또한 제한되는데, 동일한 성(性)이 전체 위원의 3분의 2를 넘지 않도록 함
- 항만위원회 위원장은 엔트워프시의 항만 시의원(The port alderman of the City of Antwerp)이 담당하며, 위원회 안건에 대한 감수(supervision)는 시의회 소속의 위원 두 명과 감사관에 의해 이루어짐
- 항만위원회 위원장은 상시적인 항만공사의 업무수행을 운영위원회(Executive Committee)에 위임함
- 운영위원회 위원장은 항만공사사장이 담당하며 각 부처의 장으로 구성된 7명의 위원을 총괄함
- 운영위원회는 항만위원회가 의결한 정책의 취지에 따라 공사의 운영을 담당함

### 3. 미국 뉴욕뉴저지 항만공사(the Port Authority of New York and New Jersey)

#### □ 뉴욕뉴저지항만공사의 일반현황

- 뉴욕과 뉴저지 사이의 항만지구를 둘러싼 갈등을 해소하여 무역과 소비를 증진시키기 위한 목적으로 1921년 양 주 사이의 항만협정에 의해 설립된 양 주 공동기관임
- 항만공사는 항만협정과 이후 수정된 추가적 양 주 법률에 따라 사업을 수행함

#### □ 지배구조

- 항만위원회는 뉴욕뉴저지항만공사의 최고의결기관으로서, 항만공사의 정책을 수립하고 항만공사의 운영절차·규제 및 경영진의 의사결정이 정책과 일치하는지 평가하고 모니터링함

---

51) association of private companies in the port, chamber of commerce, Left Bank Development Corporation, local development association, nature association

- 항만위원회 위원장은 뉴저지 주지사가, 부위원장은 뉴욕 주지사가 임명함
- 뉴욕주지사와 뉴저지 주지사가 각 주 상원의 승인을 받아 항만위원회에 각각 6명의 위원을 임명하고, 현재 11명의 위원(commissioner)으로 구성되어 있음
- 임명과정에서의 정실주의(partonage system)의 가능성을 통제하기 위해 항만위원의 임명과정에서 각 주지사는 각 주 상원의 승인을 받도록 하게 되어있음
- 항만위원은 비상임으로 최대 6년까지 무보수로 근무하며, 주지사는 본인이 임명한 항만위원의 행동에 대해 거부할 권리를 지니고 있음
- 경영본부장(Executive Director)은 항만위원회의 의결 사항에 기초해서 항만공사의 운영을 총괄
  - 뉴욕주지사가 임명하며 항만위원회가 그 임명을 승인
  - 경영본부장의 인사권 부정 가능성을 통제하기 위해 항만위원회 소속의 운영위원회에서 직원들의 인사문제에 대한 감독권을 행사함

#### □ 거버넌스 체계

- 회의공개정책
  - 위원회의 결정에 대한 투명성을 확보하기 위해 회의공개정책에 따라 항만위원회 및 소속 위원회의 모든 회의를 공개함
- 정보공개정책과 공청회
  - 인터넷을 통해 위원회 의사록과 거래사항 등 기록물에 대한 공중의 접근권을 제공
  - 대중의 이해관계에 속하는 문제(통행료, 운임인상 등)에 대해서는 공청회를 개최할 수 있음
- 거부권
  - 양 주의 주지사들은 각 주에서 임명된 항만위원들의 행동을 거부할 수 있는 권한을 가짐
- 공사운영의 정책 일치성
  - 상임이사는 항만위원회가 수립한 정책과 일치하는 방향으로 항만공사를 운영할 책임을 짐
  - 상임이사와 항만위원들은 부서의 재정성과를 모니터링하고 통제함으로써 항만

위원회가 수립한 예산 및 자본계획의 범위 내에서 공사를 운영할 책임을 짐

- 회계감사
  - 감찰관, 감사부서, 회계감사위원회를 두어 내부의 회계감사 및 항만공사와 거래하는 기업들에 대한 외부 회계감사를 수행
- 자체윤리기준 및 성과평가
  - 항만위원회 소속으로 거버넌스·윤리위원회를 두어 항만공사의 거버넌스 및 윤리준칙의 개발 및 준수를 위해 노력함
- 재정의 독립성
  - 재정적으로 독립채산적인 공공기관으로서 주(州)나 지방정부의 조세수입을 받지 않으며 징세권한도 지니고 있지 않음
  - 시설운영에 필요한 자금은 사용자 부담금에 의존하고 있으며 이러한 재정상의 독립채산제는 기관을 효율적으로 운영하도록 하기 위한 동기부여를 제공함
  - 다만 독립채산제로 인한 통제의 어려움으로 인해 대리인 문제가 발생할 수 있으므로 이를 통제할 수 있는 체계의 수립이 필요하다는 의견이 있음

#### 4. 싱가포르해사항만공사(Maritime and Port Authority of Singapore)

##### □ 싱가포르해사항만공사의 일반현황

- 싱가포르항의 운영은 1977년부터 정부의 민영화프로그램에 의해 싱가포르해사항만공사(Maritime and Port Authority of Singapore: MPA)와 테마섹 홀딩스(Temasek Holdings)가 100% 지분을 소유하고 있는 싱가포르항만운영주식회사(Port of Singapore Authority Corp.: PSA)로 분리운영되고 있음
- MPA는 항만 개발계획 수립, 항계관리 등 항만행정 업무를 담당하고, PSA는 하역, 부두운영, 항만시설 투자 등 순수 항만운영 업무를 수행함
- 싱가포르 정부가 항만운영을 분리한 이유는 말레이시아 등 주변 항만의 공격적 경영에 대응하는 한편 한국, 중국, 인도, 이탈리아 등 해외 항만의 개발운영사업에 적극적으로 참여하기 위함임

□ 지배구조

- 항만위원회는 12명의 위원으로 구성되고, **최고경영자가 상임위원으로 참여하며 비상임위원은 정부, 군부, 싱가포르항 관련 기업가로 구성됨**

## 5. 영국 런던항만공사(Port of London Authority)

□ 런던항만공사의 일반현황

- 과거 런던항은 여러 민간기업의 난립으로 인한 과당경쟁으로 파산직전에 이르렀고, 이를 해결하기 위해 1908년에 영국정부는 공기업의 형태인 런던항만공사를 세계최초로 설립

□ 지배구조

- 국무장관은 항만공사의 직원이 아닌 자 중에서 3년 임기의 의장을 임명함
- 항만위원은 국무장관과 항만위원장의 협의에 의해 임명하며 7명 이상 12명 이하로 구성됨. **CEO와 CFO가 상임위원으로 항만위원회에 참여**
  - 항만위원회 산하에는 감사위원회(Audit Committee), 기부위원회(Charitable Donations Committee), 허가위원회(Licensing Committee), 임명위원회(Nomination Committee), 보상위원회(Remuneration Committee)가 구성되며 위원회의 목적에 따른 의사결정을 수행함
- 항만위원회가 지명한 CEO는 운영위원회(Executive Committee)의 의장을 맡으며 정관에 따른 항만공사의 기능을 수행함

## 6. 독일 브레멘항만공사(Bremen Port Authority)

□ 브레멘항만공사의 일반현황

- 항만관련 업무가 다수의 정부부처에 분산되어 경쟁력 확보에 어려움이 있자, 항만

업무를 단일기관에 통합해 효율성을 높일 목적으로 브레멘시의 출자로 2002년에 설립됨

□ 지배구조

- 관리체계는 감독이사회(Supervisory Board)와 자문이사회(Advisory Board)로 구성됨
  - 감독이사회는 노사 양측 10명씩의 위원으로 구성되며 위원장은 사용자측에서, 부 위원장은 노조측에서 선출함.<sup>52)</sup> 감독이사회에서는 경영 현안에 대한 각 측의 이익을 대변하며 협상을 통해 협의안을 도출
  - 자문위원회의 구성원은 브레멘항과 관련된 공사 외부 기업의 경영인 중에서 선출 하도록 되어 있으며 위원장은 감독이사회에도 참여함. 자문위원회는 브레멘항을 이용하는 기업의 이익을 대변하여 항만운항에 대한 조언을 하게 됨

## 7. 호주 시드니항만연안공사(Sydney Harbour Foreshore Authority)

□ 시드니항만연안공사의 일반현황

- 시드니항만연안공사는 시드니항만연안법(Sydney Harbour Foreshore Authority Act)에 의거하여 (1) City West Development Corporation, (2) Darling Harbour Authority, (3) Sydney Cove Authority의 기능을 통합하여 1999년에 설립되었음
- 공사는 뉴사우스웨일즈(New South Wales) 주정부의 관할에 속해 있으며, 시드니 항의 관리를 담당함

□ 지배구조

- 위원회는 시드니 도시계획국장(the Director-General of the Department of Urban Affairs and Planning)을 포함하는 5명 이하의 비상임위원으로 구성되며 기획부장 관(Minister for Planning and Infrastructure)이 임명함
- 이사회에 결정에 대해 뉴사우스웨일즈 기획실장(NSW Minister for Planning)에게

---

52) 부위원장은 항만공사의 직원이며 **상임위원**임

보고하도록 되어 있음

## 8. 프랑스 르아브르항만공사(Le Havre Port Authority)

### □ 르아브르항만공사의 일반현황

- 프랑스는 항만의 국유국영원칙에 따라 운영해 왔으나 경쟁력 확보를 위해 1920년부터 주요 6개 항만을 지방자치제로 전환하였음
- 르아브르항은 1925년부터 독립 자치항만으로 운영되다가 1965년에 프랑스 해양항만법에 따라 르아브르항만공사가 설립됨
- 르아브르항만공사는 정부의 감독을 받으나 관리와 재무분야에 있어서는 자율성을 확보하고 있음

### □ 지배구조

- 항만위원회 위원은 비상임위원이며 프랑스 교통부가 14인을 임명하도록 되어 있음
  - 임기는 5년이며 항만노동자, 지자체 의회의 상원의원, 항만이용자 대표, 전문가 그룹에서 임명됨

## 9. 이탈리아 베니스항만공사(Venice Port Authority)

### □ 베니스항만공사의 일반현황

- 베니스항만공사는 베니스항의 효율적인 운영과 항만이용업체와의 협력을 위해 설립된 공공기관임
- ‘Model Port’로의 도약을 위해 Green port, Safe port, Open port initiative, Ethical port 라는 목표를 삼고 있음

### □ 지배구조

- 항만위원회는 항만경영 3개년 계획을 세우고 항만시설계획, 항만관리에 대한 일반

적인 지침, 예산을 승인함

- 항만공사 사장에 대한 임기를 승인하고(4년 이하), 보수를 결정함
- 항만위원회는 총 23명이며 항만공사 사장, 부사장 등 경영진이 **상임위원**으로 참여하고, 베니스 관세청장, 베니스시 공무원, 상공회의소장, 항만기업 대표부, 철도회사, 노동자 대표가 비상임위원으로 참여

## 〈부록 2〉 지방해양항만청 현황

〈표 부록2-1〉 지방해양항만청 현황

구분	위치	정원	관할구역	무역항
부산지방해양항만청	부산광역시	189명	부산광역시, 경상남도(김해시·밀양시·양산시와 진해시 중 부산항에 한정), 제주특별자치도	부산항
인천지방해양항만청	인천광역시	178명	서울특별시, 인천광역시, 경기도 중 김포시·부천시·고양시·의정부시·남양주시·파주시·구리시·동두천시·포천군·양주군·가평군·연천군·안산시 단원구 대부북동·시흥시	인천항, 경인항
여수지방해양항만청	전라남도 여수시	174명	전라남도 중 여수시·순천시·광양시·고흥군·보성군·구례군·곡성군·장흥군	여수항, 광양항
울산지방해양항만청	울산광역시	97명	울산광역시	울산항
마산지방해양항만청	경상남도 창원시	150명	경상남도(김해시·밀양시·양산시와 진해시 중 부산항은 제외)	마산항
동해지방해양항만청	강원도 동해시	87명	강원도	동해·목호항
군산지방해양항만청	전라북도 군산시	147명	전라북도, 충청남도(장항항)	군산항, 장항항
목포지방해양항만청	전라남도 목포시	174명	광주광역시, 전라남도(여수시·순천시·광양시·고흥군·보성군·구례군·곡성군·장흥군은 제외)	목포항
포항지방해양항만청	경상북도 포항시	107명	대구광역시, 경상북도	포항항

〈표 부록2-1〉의 계속

구분	위치	정원	관할구역	무역항
<b>평택지방해양항만청</b>	경기도 평택시	95명	경기도(김포시·부천시·고양시·의정부시·남양주시·파주시·구리시·동두천시·포천군·양주군·가평군·연천군·안산시 단원구 대부분동·시흥시는 제외), 충청남도(평택·당진항)	평택·당진항
<b>대산지방해양항만청</b>	충청남도 서산시	70명	대전광역시, 충청남도, 충청북도	대산항

### 〈부록 3〉 「항만공사법」 및 「공공기관의운영에관한법률」 관련 규정

〈표 부록3-1〉 「공운법」상 이사회 관련 규정

	「공운법」	「공운법」 시행령
다른 법률 과의 관계	제2조(적용대상등)	
	공공기관에 대하여 다른 법률에 이 법과 다른 규정이 있을 경우 이 법에서 그 법률을 따르도록 한 때를 제외하고는 이 법을 우선하여 적용한다.	
이사 회의 설치	제17조(이사회 의 설치와 기능)	
	공기업·준정부기관에는 심의·의결을 위한 이사회를 둔다. 공기업·준정부기관의 설치·운영 등에 관하여 다른 법률에서 그 공기업·준정부기관에 이사회를 두지 아니하고, 이사회 의 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.	
이사 회의 구성	제18조(구성)	
	이사회는 기관장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성한다. 시장형 공기업과 자산규모가 2조원이 상인 준시장형 공기업의 이사회 의장은 제21조에 따른 선임비상임이사가 된다. 다만, 이사회 의장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관으로 정하는 바에 따라 비상임이사 중 1명이 그 직무를 대행한다. 시장형 공기업과 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업의 이사회 의장은 제21조에 따른 선임 비상임이사가 된다. 자산규모가 2조원 미만인 준시장형 공기업과 준정부기관의 이사회 의장은 기관장이 된다.	

〈표 부록3-1〉의 계속

	「공운법」	「공운법」 시행령
<p>임원의 임면</p>	<p>제25조(공기업 임원의 임면) 공기업의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다. 공기업의 상임이사는 공기업의 장이 임명한다. 다만, 감사위원회의 감사위원이 되는 상임이사(이하 “상임감사위원”이라 한다)는 대통령 또는 기획재정부장관이 임명한다. 공기업의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람(국·공립학교의 교원이 아닌 공무원을 제외) 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명한다. 이 경우 제6조의 규정에 따른 지정 당시 비상임이사가 없는 공기업은 지정 후 3월 이내에 비상임이사 2인 이상을 선임하여야 한다. 공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관이 임명한다.</p>	
<p>임원 추천 위원회</p>	<p>제29조(임원추천위원회) 공기업·준정부기관의 임원 후보자를 추천하고, 제31조제2항에 따른 기관장 후보자와의 계약 안에 관한 사항의 협의 등을 수행하기 위하여 공기업·준정부기관에 임원추천위원회를 둔다. 임원추천위원회는 그 공기업·준정부기관의 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성한다. 공기업·준정부기관의 임직원과 공무원은 임원추천위원회의 위원이 될 수 없다. 다만, 그 공기업·준정부기관의 비상임이사, 「교육공무원법」에 따른 교원과 그 준정부기관의 주무기관 소속 공무원은 그러하지 아니하다. 이사회가 선임하는 위원의 정수는 임원추천위원회 위원 정수의 2분의 1 미만으로 한다. 다만, 임원추천위원회 구성 당시 비상임이사가 1명인 경우에는 이사회가 선임하는 위원의 정수를 2분의 1로 할 수 있다.</p>	<p>제23조(임원추천위원회의 구성 및 운영) 추천위원회의 위원 정수는 5명에서 15명 이내의 범위에서 이사회 의결로 정한다. 다만, 추천위원회의 구성 당시비상임이사가 2명 이하인 경우에는 위원 정수를 2명 또는 3명으로 할 수 있다. 이사회가 선임하는 위원은 법조계·경제계·인문계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 선임하여야 한다. 다만, 당해 공기업·준정부기관 구성원의 의견을 대변할 수 있는 사람 1명이 포함되어야 한다.</p>

〈표 부록3-1〉의 계속

	「공운법」	「공운법」 시행령
임원 임기	제28조(임기) 임명된 기관장의 임기는 3년으로 하고, 이사와 감사의 임기는 2년으로 한다. 다만, 공기업·준정부기관으로 지정될 당시 재직 중인 임원은 임명된 것으로 보되, 그 임기는 임기 개시 당시 법령 등에 따른다. 공기업·준정부기관의 임원은 1년을 단위로 연임될 수 있다.	

〈표 부록3-2〉 항만공사법상 항만위원회 관련규정

	항만공사법	항만공사법 시행령	항만공사법 시행규칙
다른 법률과의 관계	제2조(다른법률과의 관계)		
	항만공사의 조직·운영 등에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제16조, 제38조 및 제39조를 준용한다.		
항만위원회의 설치	제10조(항만위원회의 설치)		
항만위원회의 구성	제11조(구성)	제5조(항만위원회의 구성)	
	위원회는 국토해양부 장관이 임명하는 15명 이내의 비상임위원으로 구성한다. 위원 중에는 해당 항만의 소재지를 관할하는 광역시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”)가 대통령령으로 정하는 바에 따라 추천하는 사람과 해당 항만의 이용자단체를 대표하는 사람이 포함되어야 한다.	공사의 항만위원회(이하 "위원회")는 7명의 비상임위원으로 구성한다. 법 제11조제2항에 따라 해당 항만의 소재지를 관할하는 광역시장 또는 도지사는 3명 이내(해당 항만의 이용자단체를 대표하는 사람 1명을 포함)의 사람을 비상임위원으로 추천한다.	
항만위원의 임기	제12조(임기)		
	위원(위원장을 포함)의 임기는 2년으로 하며, 1년 단위로 연임할 수 있다.		

〈표 부록3-2〉의 계속

	항만공사법	항만공사법 시행령	항만공사법 시행규칙
임원의 임면	제16조(임원의임면)		제3조(사장후보 추천의 절차)
	<p>공사는 사장 및 감사를 포함한 5명 이내의 임원을 둔다. 사장은 임원추천위원회가 복수로 추천하는 사람 중에서 국토해양부 장관이 해당 시·도지사와의 협의를 거쳐 임면(任免)한다. 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 국토해양부 장관이 기획재정부 장관과 협의하여 임면한다. 사장 및 감사를 제외한 그 밖의 임원은 사장이 임면한다.</p>		<p>공사의 항만위원회는 사장이 임기중 달성하여야 할 경영목표, 연봉 및 성과급, 공사의 경영과 사업계획 수립 및 이행에 필요한 사항 등이 포함된 공사의 사장후보자에 대한 계약안을 작성하여 임원추천위원회(이하 "추천위원회")에 통보하여야 한다. 추천위원회는 통보받은 계약안을 토대로 공개모집을 실시하여 기업경영 및 공사의 업무에 대한 학식과 경험이 풍부한 사람 2명 이상을 사장 후보로 추천하여야 한다. 추천위원회는 사장 후보자로 추천하려는 사람과 계약내용과 조건 등을 협의하고, 그 결과를 국토해양부 장관에게 통보하여야 한다.</p>
	제4조(사장과의 계약)		
<p>국토해양부 장관은 공사의 사장을 임명한 후 1개월 이내에 통보된 계약안에 따라 사장과 1년 단위의 경영계약을 체결하여야 한다.</p>			

〈표 부록3-2〉의 계속

	항만공사법	항만공사법 시행령	항만공사법 시행규칙
임원추천위원회	제16조의2(임원추천위원회)	제6조의2(임원추천위원회의 구성 및 운영)	
	<p>임원후보자를 추천하기 위하여 공사에 임원추천위원회(이하 “추천위원회”)를 둔다. 추천위원회는 위원회가 선임한 사람과 위원회의 일부 위원으로 구성한다. 공사의 임직원과 공무원은 추천위원회의 위원이 될 수 없다. 다만, 위원회의 위원과 「교육공무원법」에 따른 교원은 그러하지 아니하다. 위원회가 선임하는 사람의 정수는 추천위원회 위원 정수의 2분의 1 미만으로 한다.</p>	<p>추천위원회의 위원 정수는 5명에서 15명 이내의 범위에서 위원회의 의결로 정한다. 다만, 추천위원회의 구성 당시 위원회에 재직 중인 위원이 3명 이하인 경우에는 추천위원회의 위원 정수를 3명 또는 4명으로 할 수 있다. 위원회가 선임하는 위원은 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 선임하여야 한다. 다만, 공사 구성원의 의견을 대변할 수 있는 사람 1명이 포함되어야 한다.</p>	
임원의 임기	제18조(임원의 임기)		
	<p>사장의 임기는 3년으로 하고, 사장을 제외한 임원의 임기는 2년으로 하며, 1년 단위로 연임할 수 있다.</p>		



## 항만공사의 지배구조 개선방안 -진단과 평가-

---

2012년 12월 11일 인쇄

2012년 12월 17일 발행

발행인 조 원 동

발행처 한국조세연구원

138-774

서울특별시 송파구 송파대로28길 28

TEL: 2186-2114(대) [www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및  
인쇄 경성문화사 TEL: 786-2999

© 한국조세연구원 2012 ISBN 978-89-8191-597-1

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.