

공기업 거버넌스 제도와 대리인 문제: 뉴욕·뉴저지 항만공사를 중심으로

강 윤 호†

† 한국해양대학교 해양행정학과 부교수

The Governance and Agent Problems of Public Agency: Focused on the Port Authority of New York and New Jersey

Yunho Kang†

† Korea Maritime University

요 약 : 본 연구는 대리인 이론의 관점에서 뉴욕·뉴저지 항만공사의 거버넌스 제도가 어떻게 공기업의 대리인 문제를 극복하고 있는지를 분석하고, 우리 나라의 항만공사 거버넌스 제도 개선에 도움을 줄 수 있는 시사점을 발견하는 것을 목적으로 하고 있다. 뉴욕·뉴저지 항만공사는 인사권의 분산, 회의 공개 정책, 정보 공개 정책, 공청회, 재정적 독립 재산제 등과 같은 거버넌스의 특성을 지니고 있는 것으로 분석되었다. 그런 거버넌스적 특성들이 주인의 대리인에 대한 감시·감독 강화, 주인-대리인 사이의 정보 비대칭성 완화, 조직 소유관계의 명확화 등을 통해, 역선택, 도덕적 해이, 복합적 외부 구조 등의 공기업 대리인 문제들을 효과적으로 극복하는 데 도움을 주고 있는 것으로 나타났다. 이런 특성들은 우리 나라 항만공사의 거버넌스 제도를 설계하는 데에 시사하는 바가 많다고 생각된다.

핵심용어 : 항만공사, 대리인 문제, 거버넌스

Abstract : This paper tries to analyze how the governance institutions of the Port Authority of New York and New Jersey overcome agent problems in public agencies based on the Principal-Agent Theory, and find the implications that will be helpful to the governance of port authorities in Korea. The Port Authority's governance is characterized by decentralization of personnel rights, open meetings policy, freedom of information policy, public hearings, and fiscally self-supporting system. Those characteristics are helpful in overcoming the agent problems of public agency, such as adverse selection, moral hazard, and complicated external structure, through reinforcing of monitoring agent by principal, easing of information asymmetry between principal and agent, and clarification of organizational ownership structure. Those characteristics may give many implications for the design of governance structures of port authorities in Korea.

Key words : Port Authority, Agent Problems, Governance

1. 서 론

공공서비스의 공급에서 공공성과 효율성(기업성)의 2가지 효과를 동시에 추구하고자 공기업 형태를 활용한다. 그러나 현실적으로 공기업은 소유 관계가 불명확한 거버넌스적 특징을 지니고 있으며, 따라서 정부에 비하여 국민들의 감시·감독(관심)에서 떨어져 있기 때문에 많은 부정부패와 비효율성을 양산하고 있는 경우가 많다. 공기업을 둘러싸고 전개되는 이런 문제들을 소위 주인-대리인 관계에서 전개되는 대리인 문제라고 볼 수 있다. 대리인 문제는 거버넌스의 제도적 특성으로부터 영향을 받을 수 있다. 대리인 이론(principal-agent theory)이 대리인 문제들을 체계적으로 잘 설명해줄 수 있다.

본 연구에서는 공기업 중에서 항만공사(port authority)의 대리인 문제를 분석해 보고자 한다. 우리 나라의 항만 거버넌스

제도는 중앙정부에 의한 직접 관리에서 항만공사에 의한 관리 형태로 변화되고 있다. 공기업으로서 항만공사의 운영을 둘러싼 문제점들과 그 극복방안들에 관한 정보는 오랜 역사를 지닌 외국의 선진 항만공사제도들에 대한 사례분석을 통해서 얻을 수 있다. 그럼에도 불구하고 외국 선진 항만공사 제도를 이론적 관점에서 분석하여 우리 나라의 항만공사의 운영에 도움이 될 만한 시사점들을 제시하고 있는 연구는 물론이고, 그 항만공사들의 거버넌스 구조를 상세히 소개하고 있는 문헌조차 없는 실정이다. 대부분 문헌이나 논문들은 그들 항만이나 항만공사를 개략적으로 간단히 소개하는 정도에 그치고 있다.

항만공사제의 성공사례로 흔히 뉴욕·뉴저지 항만공사(Port authority of New York and Jew Jersey)를 들고 있다. 뉴욕과 뉴저지 주는 공동으로 뉴욕·뉴저지 항만공사를 설립함으로써, 양 주 사이에 항만을 둘러싸고 전개되어 온 오랜 갈등관계와

† 교신저자 : 강윤호(정회원), yunhogang@hanmail.net 051)410-4732

출혈경쟁을 해소하고 뉴욕·뉴저지항을 세계적인 선진항만으로 발달시키고, 이를 통해 뉴욕을 세계의 중심도시로 뽐내듯 하게 하였다(문, 2003; 강, 2006).¹⁾

본 연구에서는 뉴욕·뉴저지항만공사의 거버넌스 제도를 살펴보고, 그 거버넌스 제도가 공기업의 대리인 문제들을 어떻게 극복하고 있는지를 대리인 이론의 관점에서 분석함으로써, 우리나라 항만공사의 효율적 운영에 도움을 줄 수 있는 정책적 시사점을 발견하고자 한다.

2. 이론적 배경과 선행연구

2.1. 거버넌스 제도론

신제도주의자들에 따르면, 제도는 인간의 행동에 대한 제약이다. 제도적 제약은 행동에 대한 인센티브 구조에 영향을 미쳐서 인간의 행동에 영향을 주고, 결국은 집합적 결과(효율성)에 영향을 미치게 된다(North, 1990).²⁾ 제도는 다양성을 지니고 있으며, 제도의 다양한 측면들이 배합적으로 행동의 장과 그 안에서 인간의 행동에 영향을 주고 결국은 집합적 결과에 영향을 미치게 된다(Ostrom, 2005).

거버넌스는 아직 명확히 확립된 개념이 없으며 현재 개별 학문분야의 특성과 관심영역에 따라 대단히 다양한 개념으로 사용되고 있다. 일반적으로 거버넌스의 개념은 경제학, 경영학, 법학 등에서 소유나 지배 혹은 관리의 의미로 사용되고 있다. 근래에 이 개념은 행정학 분야에서는 기존의 통치나 정부를 대체하는 시장주의가 추가된 새로운 국정관리의 개념으로 사용되고 있으며, 정치학에서는 다원적 주체들간의 협력적 통치방식을 의미하는 것으로 사용되고 있다. 한편 제도주의 경제학 영역에서는 공동체적 자율관리체계를 강조하는 자치체제로 거버넌스를 이해한다(김 외, 2000). 행정학 분야에서도 최근에는 거버넌스를 협치의 개념으로 보는 경향이 강하다.

어느 개념에 따르건 거버넌스 제도는 일종의 제도이며, 신제도주의자들의 논리대로, 거버넌스의 제도적 특성이 인간행동의 장이나 인센티브 구조 및 인간행동에 영향을 주고, 궁극적으로 사회적 결과에도 영향을 미치게 될 것이다.³⁾ 따라서 그런 제도적 특성은 주인-대리인 관계에서 나타나는 대리인 문제에도 당연히 영향을 미치게 된다.

2.2. 대리인 이론

1) 일반적 대리인 이론

대리인 이론은 조직경제학의 한 분과로서, 주인-대리인 관계

의 본질과 거기서 파생되는 대리인 문제들 및 그 해결방안들을 다루고 있다. 주인-대리인 관계는 한 사람(주인)이 다른 사람(대리인)으로 하여금 자신(주인)의 이익과 관련된 행위를 그(대리인)의 재량으로 하여 줄 것을 내용으로 하는 계약이 체결될 때 성립된다. 양자 사이에 이런 위임관계(계약)가 성립하는 이유는 대리인이 주인보다 특정한 업무에 대하여 더 많은 지식과 능력을 지니고 있기 때문이다. 주인과 대리인은 각각 자신의 이익을 극대화하려고 하는 사익 추구자로 가정되기 때문에, 양자 사이에 이해관계가 상충하게 된다. 이런 상황에서 대리인 이론에서는 주인은 어떻게 하면 자신의 이익을 추구하는 대리인이 최대한 자신의 이익을 위해 업무를 수행하도록 할 수 있을 것인가 하는 인센티브의 조화성 문제(incentive compatibility)가 가장 근본적인 물음이 된다.

주인은 계약 체결을 위해 대리인을 선정할 때 대리인의 능력을 충분히 파악할 수 없을 뿐만 아니라, 위임계약 체결 이후 대리인이 업무를 제대로 수행하고 있는지 파악할 수 없는 경우가 대부분이다. 이런 상황을 정보의 비대칭성이라고 한다. 이런 비대칭적 정보 상황 하에서 더 많은 정보를 지닌 대리인은 그런 기회를 자신의 이익을 위해 이용하려는 유혹을 갖는 기회주의적 속성이 나타날 가능성이 높다. 이런 기회주의적 속성은 역선택과 도덕적 해이로 지칭되는 2 가지 문제(대리인 문제)를 초래하게 된다.

이렇듯 대리인 문제의 핵심은 정보의 비대칭성에 기인하므로, 정보의 비대칭성을 완화시키거나 정보의 비대칭적 상황 하에서 주인과 대리인의 이익을 일치시킬 수 있는 방안을 찾는 것이 대리인 이론이 해결하고자 하는 중심적 과제라고 볼 수 있다. 이것의 가장 기본적이고 고전적인 방법은 성과급제 도입 등과 같은 인센티브의 제공이다.

인센티브 제공과 관련하여, 불확실성에 기인하는 손실을 주인과 대리인이 어떻게 분담할 것인가 하는 위험부담의 문제가 제기된다. 위험분담이론에 따르면, 위험 회피자 보다는 위험 중립자에게 모든 위험을 부담시키는 것이 효율적이다(Arrow, 1970). 그러나 대리인이 열심히 업무를 수행하도록 만들기 위해서, 위험 회피적인 대리인에게 약간의 위험부담을 지우더라도 그 업무에 대한 인센티브로서의 성과급을 일부 제공할 필요가 있다(Holmstrom, 1979).

대리인 이론에서, 대리인 문제의 해결 방안에 관해서는 보험 시장 등을 중심으로 하여 민간시장에서의 문제 해결책은 다양하게 논의되고 있지만(Pauly, 1974),⁴⁾ 공공부문에서의 대리인 문제의 해결책에 관해서는 그렇지 못하다. 여기에 대해서 거래

1) 항만의 경쟁력은 거버넌스 제도 외에도 지정학적 위치, 배후경제권과의 운송연계체계, 항만서비스, 항만요율, 항만 정보화 등 다양한 요소들에 의해 좌우된다(하명신 외, 2003). 뉴욕·뉴저지항이 성공적이라고 평가되는 이유도 이런 다양한 요소들이 복합적으로 작용하였을 것이다. 본 연구에서는 뉴욕·뉴저지항이 항만공사의 설립이라는 거버넌스 제도의 혁신을 이룬 이후에 뉴욕과 뉴저지 사이의 갈등관계가 해소되고 이후 그 항만과 지역경제가 세계적 수준으로 성장하였기 때문에, 그 항만의 거버넌스 제도에 분석의 초점을 맞추고 있다.

2) 신제도주의의 여러 학파들 중에서 특히 합리적 선택 제도주의에서 제도가 개인간 상호작용 패턴과 그 결과에 미치는 영향에 주목한다. 신제도주의의 학파들간 차이에 대한 자세한 내용은 하연섭(2003)의 연구를 참조하기 바란다.

3) 거버넌스 제도와 집합행동, 거래비용, 주인-대리인 관계 등 다양한 측면들과의 관계에 대한 논의는 정용덕 외(2002)의 연구를 참조하기 바란다.

4) 민간시장에서의 대리인 문제 해결책에 관해서는 전상경(2005: 307-331)의 책을 참조하기 바란다.

비용이론이 어느 정도의 시사점을 줄 수 있을 것으로 보인다. 거래비용이란 계약 당사자간의 거래에 수반되는 제반의 비용으로서 정보비용이 그 핵심이다. 주인-대리인간의 거래에서 나타나는 대리인 문제의 근본적 원인이 양자간의 비대칭적 정보에 있고 그 근본 해결책은 정보비대칭성의 완화에 있으므로, 양자간의 거래비용, 특히 서로에 대한 정보비용을 최소화 하는 것이 핵심적 사안이 된다.

Williamson(1985)에 의하면, 거래의 유형에 따라 거래비용을 최소화 할 수 있는 거버넌스의 형태가 존재하고 있다. 자산의 속성이 특정 용도에 전속적이고 거래가 자주 반복되고 상황의 불확실성이 클 때에는, 거래 당사자들간에 수직적 통합을 통한 단일 거버넌스(unified governance) 체제를 형성하는 것이 거래비용을 최소화 시킬 수 있는 효율적인 거버넌스 구조가 된다. 이 이론은 어떤 조직과 그것을 둘러싼 환경 사이의 거래관계에서 유용하게 활용될 수 있다. 즉 특정 조직이 그것을 둘러싸고 있는 환경으로서의 조직과 계약을 통해 주인-대리인 관계가 형성되었을 때, 어떤 상황에서는 양자가 통합을 통해 단일 거버넌스 구조를 형성함으로써 거래비용을 줄일 수 있다는 것을 보여 주고 있다. 이것은 대리인 문제들 중에서 당해 조직(대리인)과 그 환경(주인 포함)과의 관계에서 나타나는 복합적 외부구조의 문제와 관련된다.⁵⁾

2) 공기업 대리인 이론

국민, 대통령, 국회, 정부관료제, 공기업 등 정치와 행정 참여자들은 주인-대리인의 연쇄 관계를 형성하고 있다(권·김, 1995). 공기업의 주인은 정부관료제와 그 위의 대통령과 국회, 그리고 궁극적으로는 국민이다. 이처럼 공기업의 주인-대리인 관계는 대단히 복잡하다. 공기업 대리인 문제는 주인-대리인 관계를 형성하고 있는 국민, 정부, 공기업이 서로 다른 이익과 효용 및 정보를 소유하고 있다는 사실로부터 발생한다. 공기업 내부의 경영자와 노동자 사이에서도 이와 동일한 문제가 발생한다. 즉 정부에서 임명한 공기업 경영자들은 더 큰 산출물을 선호하는데 반해, 공기업 노동자는 더 높은 임금과 고용수준을 선호한다(곽, 1994)

공기업은 사기업에 비하여 대리인 문제로 인한 비용이 더 크다. 이는 공기업이 사기업에 비하여 지니는 특성들 때문인데, 주인-대리인 관계의 복잡성이 그 하나의 이유가 되며, 그 외에도 성과측정의 곤란성과 그로 인한 조직의 내부성(공식적 목표가 구성원들의 사적 목표로 대치되는 현상) 등도 그 이유가 될 수 있다(김, 1996: 6-7).

이와 동일한 관점에서, Boes and Peters(1991)는 대리인 이론에 기초하여 공기업의 민영화가 효율성을 증진시킬 수 있다고

본다. 민영화에 의해서 대리인은 더 많은 정보를 지니고 있는 위임자를 대면하게 되기 때문이다. 즉 민영화 이전의 국민이나 관료들에 비해서, 민영화 이후 주주나 사주는 자본시장의 정보, 사적인 정보채널 등을 활용하여 신뢰할 수 있는 더 많은 정보를 획득할 수 있다. 또한 민영화 이전에 주인인 국민은 공기업을 직접통제하지 못하며, 위임자인 관료들도 자주 교체되며 공기업이 자기 소유가 아니기 때문에 공기업에 대한 통제를 게을리 하게 된다.

공기업의 대리인 이론에서 대리인 문제의 유형으로는 일반적으로 대리인 문제로 거론되는 역선택과 도덕적 해이에 추가하여, 복합적 외부구조의 문제가 중요시 된다(Perry and Rainey, 1988; Knott, 1993). 역선택과 도덕적 해이는 조직(공기업) 내부적 대리인 문제인데 반해, 복합적 외부구조의 문제는 대리인(공기업)과 그것을 둘러싸고 있는 이해관계자들 사이에서 발생하는 외부 환경적 대리인 문제를 말한다(이, 2000).

① 역선택

역선택은 주인과 대리인 사이에 계약이 체결되는 과정에서 생겨나는 정보비대칭성의 문제이다. 국회·정부(주인)가 공기업의 최고관리자(대리인)를 임명할 때, 대리인이 위임 업무 처리의 능력과 지식을 충분히 가지고 있는지 여부를 대리인 보다는 잘 알지 못하므로, 대리인의 능력보다 많은 보수를 지급하게 되거나, 기준 미달의 대리인을 잘못 선택(역선택)하게 될 가능성이 크다. 공기업 내부에서도 최고관리자(주인)와 직원들(대리인) 사이의 관계에서 동일한 문제가 발생하게 된다.

② 도덕적 해이

도덕적 해이는 위임계약 체결 이후에 주인과 대리인 사이의 비대칭적 정보량으로 인해 발생하는 문제이다. 공기업의 최고관리자(대리인)가 국회·정부(주인)를 위하여 업무를 수행할 때, 주인은 대리인의 행위나 노력에 대하여 효과적으로 관찰하거나 통제하는 것이 불가능하거나 거기에는 과도한 비용이 소요되는 경우가 대부분이므로, 대리인이 어떤 행동을 하는지에 대한 정보가 부족하게 되고, 따라서 대리인은 과업의 수행에 필요한 주의와 노력을 기울이지 않으려고 한다(도덕적 해이). 이 문제 역시 공기업 내부에서 최고관리자(주인)와 직원들(대리인) 사이의 관계에서 동일하게 발생하게 될 가능성이 높다.

③ 복합적 외부구조

공기업은 권한과 책임의 소재가 명백한 단층적 구조가 아니라 법령 혹은 정부 지시 등 복합적 원천으로부터 권한을 부여 받고, 그만큼 책임도 분산되는 복합적 외부구조를 지니고 있다

5) 대리인 이론에서 주인-대리인 사이의 관계는 양자 사이에 계약 체결을 통해 형성된다. 여기서 대리인 문제의 초점은 주인-대리인 사이의 정보의 비대칭으로 인한 기회주의적 속성의 문제이다. Williamson의 거래비용 이론은 시장에서 계약에 기초한 거래 당사자들 사이의 관계에 관한 것이다. 시장에서 계약 체결은 주인-대리인 관계를 형성시키고, 그 계약에 기초한 거래는 곧 주인-대리인 사이의 거래를 의미한다. 이 이론에서 거래 당사자들(주인과 대리인)은 기회주의자로 간주되며, 거래비용의 핵심은 그들간 거래에서 제기되는 정보비용이다. 이 이론에서 단일 거버넌스는 곧 거래 당사자인 주인-대리인 사이의 통합을 의미한다. 따라서 Williamson의 거래비용 이론은 대리인 이론과 많은 면에서 공통분모를 지니고 있으며, 대리인 문제의 분석에 적용될 수 있는 여지가 많다고 볼 수 있다.

(이 외, 2000). 국민(주인)-대통령과 국회(대리인), 대통령과 국회(주인)-정부부처(대리인), 정부부처(주인)-공기업(대리인) 등과 같이 연쇄적인 주인-대리인 관계(복합적 복대리 관계)를 통해 권한을 부여받고 있기 때문에, 그것의 소유주가 누구인지 불분명하며 따라서 공기업 운영의 권한과 책임의 소재가 불분명한 문제점을 안고 있다.

2.3. 선행연구

공기업 운영에서 정보비대칭성 등의 대리인 문제가 핵심임에도 불구하고, 그 동안 대리인 이론의 관점에서 그들 대리인 문제들을 실증적이고 깊이 있게 다룬 연구는 드물다. Boes and Peters(1991)는 이론적 관점에서 대리인 이론에 의해 공기업 민영화 이론을 도출하였다. Perry and Rainey(1988), Knott(1993), 이 외(2000)와 권·김(1995), 그리고 윤(2005) 등은 공기업의 대리인 문제들을 이론적·가설적 관점에서 간단히 소개하거나 그 중요성을 강조하고 있는 정도이며, 실증적 깊이를 지니고 있지는 않다. 다만, 김(1996)은 지방공사나 정부투자기관이 다양한 공식적 목표와 이들간의 갈등, 조직의 내부성으로 인한 경영성과 평가의 곤란 등과 같은 특성 때문에, 사기업에 비하여 대리인 문제로 인한 비용이 더욱 크다는 분석결과를 제시하고 있다.

항만공사와 관련해서, 뉴욕·뉴저지 항만공사가 모범적 사례로 꼽히고 있지만, 그것을 연구대상으로 하는 기존의 국내 연구들은 대부분, 현재의 상황이나 실적을 간략히 소개하고 그 항만의 우수성을 강조하고 있을 뿐이며(하 외, 2003: 219~233; 류·허, 2007: 101~115), 그것이 우수한 이유를 분석하지는 못하였다. 강(2009)는 그 항만공사 제도의 설립과 변화의 과정을 합리적 선택이론의 관점에서 분석하여 시사점을 제시하고 있다. 그러나 이 연구는 그 항만공사 제도의 탄생과 변화의 과정을 분석한 것으로서, 현재의 항만 거버넌스 제도의 특성이나 장·단점 또는 대리인 문제를 분석한 것은 아니다.

외국에서의 연구들 역시 그 항만공사의 거버넌스 구조를 소개하거나 그 역사를 시대 순으로 기술하는 선에 그치고 있다. 뉴욕·뉴저지 항만공사 거버넌스 제도의 형성 및 변화의 과정을 기술한 것으로 Doig(2001)와 Mysak(1997)의 책이 있다. 한편, 뉴욕항만공사(The Port of New York Authority)⁶⁾는 미국에서 공사(Authority)의 이름이 붙은 첫 공기업이다. 그것은 이후 미국에서 테네시 계곡 개발공사(Tennessee Valley Authority) 등 수천 개의 공기업이 탄생하는 데에 영향을 주었다. 유권자나 선출직 공무원들의 직접적인 감시·감독 혹은 통제로부터 벗어난 이와 같은 새로운 성격을 지닌 독립적 정부기관은 민주적 책임성을 침해할 수 있다는 점에서, 그 것의 성격

을 규명하려는 연구들이 많았다. 즉 민주성과 효율성의 2가지 관점에서 뉴욕항만공사의 성격과 영향을 분석한 연구들이 많이 있었다(Walsh, 1978; Mitchell, 1992).

그러나 뉴욕·뉴저지 항만공사를 대상으로 한 기존의 어떤 연구도 공기업 운영에서 제기되는 가장 본질적이고 핵심적 문제라고 할 수 있는 대리인 문제를, 그 기관이 어떤 제도를 활용해서 어떻게 극복하고 오늘날과 같은 선진적 거버넌스 구조를 구축할 수 있었는지에 관한 분석을 수행하지 못하였다.

2.4. 연구의 분석모형

1) 뉴욕·뉴저지 항만공사의 거버넌스 제도와 대리인 문제

앞에서 살펴보았듯이, 신제도주의자들은 제도가 행동의 장이나 인센티브 구조에 영향을 주고, 따라서 행위자의 행동에 영향을 주고, 결국 집합적 결과에 영향을 주는 것으로 본다. 거버넌스 제도는 일종의 제도이다. 대리인 이론에서의 대리인 문제들은 행동의 장이나 행위자의 행동의 형태로 나타난다. 이런 이론적 논리에 기초하여, 본 연구에서는 뉴욕·뉴저지 항만공사의 거버넌스 제도가 항만공사 운영 상의 대리인 문제를 좌우한다는 것을 기본 가정으로 한다. 즉 대리인 문제들이 행동의 장이나 행위자들의 행동의 형태로 나타나므로, 일종의 제도로서의 거버넌스 제도가 그런 대리인 문제에 영향을 주는 것으로 가정한다.

거버넌스가 개념적으로 다양한 의미를 지니고 있으나, 앞에서 살펴본 국정관리, 협치, 공동체적 차치체계, 소유나 지배 등의 개념은 모두 관리의 한 형태라고 볼 수 있다. 본 연구에서 거버넌스는 넓은 의미에서 그들을 모두 포괄하는 개념으로 사용하며, 거버넌스 제도는 관리 제도의 개념으로 사용하고자 한다. 앞에서 살펴본 이론들에 기초해 볼 때, 대리인 임명 체계(대리인 선택 방법), 대리인 감시·감독 체계, 대리인에게 주어지는 인센티브 체계, 공기업의 소유구조 혹은 지배구조 등과 같은 관리 제도들이 공기업 대리인 문제에 영향을 미칠 것으로 보인다.

본 연구에서는 연구대상인 미국 주정부 내부의 주인-대리인 관계를 「주민(주인)-주의회·지사(위임자)-주공기업(대리인)」 구조로 설정하고 분석을 진행하고자 한다.⁷⁾ 항만공사 내부에서 최고관리자와 직원들 사이에도 주인-대리인 관계가 존재한다고 볼 수 있으므로, 이를 최고관리자(위임자)-직원(대리인) 관계로 설정하고자 한다. 그리고 이들 관계의 전체적인 명칭은 주인-대리인 관계로 칭하고자 한다. 공기업 대리인 문제는 주인-위임자-대리인 사이의 정보비대칭성으로부터 오는 역선택과 도덕적 해이,⁸⁾ 그리고 공기업 소유관계의 불명확성을 나타내는 복합적 외부구조의 문제로 유형화시켜서 살펴보고자 한다.

6) 애초 설립 당시에는 뉴욕항만공사였으나, 1972년에 양 주 공통 기관으로서의 조직의 역할을 더 정확히 확인하기 위해서, 그 이름이 뉴욕·뉴저지 항만공사로 변경되었다. 이하에서는 뉴욕·뉴저지 항만공사, 뉴욕항만공사, 항만공사 등 3개 용어를 상호 교차적으로 사용하고자 한다.

7) 뉴욕·뉴저지 항만공사는 뉴욕과 뉴저지 2개 주정부가 공동으로 설립한 주정부의 공기업이다.

8) 대부분의 저서나 논문에서 역선택과 도덕적 해이를 정보비대칭성의 2가지 유형으로 봄으로써, 그 2가지 자체를 정보비대칭성으로 보고 있다. 그러나 엄밀히 따지면 그 2가지는 정보비대칭성 자체라기 보다는 정보비대칭성으로 인해 초래되는 문제점에 해당된다.

구체적으로 뉴욕·뉴저지 항만공사의 거버넌스 제도와 대리인 문제 사이의 관계를 다음과 같이 설정할 수 있을 것이다.

① 대리인 임명 체계와 역선택

주의회·지사(위임자)가 항만공사의 항만위원 등 최고관리자(대리인)를 임명할 때 대리인의 능력과 자질 등에 관해 대리인보다는 잘 알지 못하므로, 대리인에게 능력보다 많은 보수를 지급하게 되거나, 기준 미달의 대리인을 잘못 선택하게 되는 역선택이 나타날 가능성이 있다. 항만공사 내부에서 항만위원회, 경영본부장 등 최고관리층(위임자)이 직원들(대리인)을 임명할 때에도 동일한 문제가 발생할 수 있다. 결국 대리인 임명 방식이 대리인 문제의 발생 여부를 좌우하게 된다고 볼 수 있다.

② 대리인 감시·감독 및 인센티브 체계와 도덕적 해이

항만공사의 최고관리층(대리인)이 주의회·지사(위임자)로부터 위임받은 업무를 수행할 때, 위임자는 대리인의 행위나 노력을 효과적으로 관찰하거나 통제하는 것이 불가능하거나 거기에는 과도한 비용이 소요되는 경우가 대부분이다. 따라서 주인은 대리인의 행동에 대한 정보가 부족할 수밖에 없으므로, 대리인은 과업의 수행에 필요한 주의와 노력을 기울이지 않으려는 도덕적 해이 현상이 나타나게 된다. 이 문제는 항만공사 내부에서 최고관리층(위임자)과 직원들(대리인) 사이의 관계에서도 동일하게 발생하게 될 가능성이 높다. 이런 면에서 보면, 대리인에 대한 주인의 감시·감독 체계가 어떠한지가 도덕적 해이 현상에 영향을 주게 됨을 알 수 있다. 주인은 직접적인 감시·감독 이외에 인센티브를 활용하여 대리인의 행동을 통제할 수 있으므로, 인센티브 체계 역시 대리인의 도덕적 해이에 영향을 주게 될 것이다.

③ 항만공사의 소유구조와 복합적 외부구조

공기업의 소유구조나 지배구조는 직접적으로 그 외부구조의 복잡성을 좌우하게 된다. 분석 사례인 항만공사의 경우, 기본적인 정부 구조의 틀로 판단하면, 국민-대통령-연방의회-연방부처-주지사-의회-주정부부처-항만공사의 연쇄적인 주인-대리인 관계를 형성하고 있다. 거기에 더하여 항만공사를 2개의 주정부가 협약을 통해 공동으로 설립하여 복잡성을 더하고 있다. 이로 인해 항만공사의 소유 관계가 대단히 불분명하고 외부구조가 대

단히 복잡하여, 공기업 운영의 권한과 책임의 소재가 불분명해질 가능성이 높다.

이와 관련하여, Williamson(1985)의 거래비용 이론의 관점에서 우리 나라의 항만을 연구대상으로 항만 거버넌스 구조의 효율화 방안을 연구한 강(2006)의 연구가 참조가 될 수 있다. 그는 항만의 경우, 자산 전속성, 항만을 매개로 한 거래빈도, 거래상황의 불확실성 등이 크기 때문에, 단일 거버넌스 체계가 가장 효율적인 거버넌스 형태라고 한다. 유(1999: 333-335) 역시 해상수송업자와 철도수송업자 사이의 계약관계를 이와 동일한 상황으로 간주하고 그런 상황에서는 거래비용을 줄이기 위해 수직적 통합이 나타난다고 보고 있다.

2) 분석모형

앞에서 설정한 연구의 분석모형(거버넌스 제도와 대리인 문제 사이 및 그들 각각의 개념을 구성하고 있는 하위 개념들 사이의 관계에 관한)을 그림으로 표현하면 아래의 Fig. 1과 같다.⁹⁾

3. 뉴욕·뉴저지 항만공사 거버넌스 제도의 현황

3.1. 뉴욕·뉴저지 항만공사의 개요

1) 탄생 배경

뉴욕·뉴저지 항만공사는 미국의 뉴욕·뉴저지 항만지구(이하 항만지구)를 관할 및 관리하는 공기업이며, 1908년에 설립된 런던항만공사(The Port of London Authority)를 본떠서 만들어진 것이다(Smith. R. G., 1964). 항만공사는 뉴욕과 뉴저지 사이의 항만지구를 둘러싼 오랜 갈등을 해소하기 위해 1921년 양주 사이의 항만협정에 의해 설립된 양주 공통 기관이다. 양주는 이 항만공사의 설립을 통해 양자 사이에 제기되어 오던 갈등을 해소하고 뉴욕·뉴저지항¹⁰⁾을 세계적 선진항만으로 발달시킬 수 있었다. 항만공사의 관할구역인 항만구역은 자유의 여신상을 중심으로 한 약 1,500 miles²의 양주 공통 지역으로 설정되었다(http://www.panynj.gov).

2) 미션

뉴욕항만공사의 미션(mission)은 양주 공통 지역(bistate region)의 기업, 거주자 및 방문객들의 중요한 운송 기반시설에

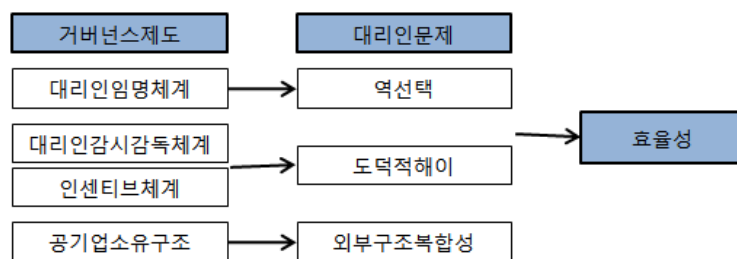


Fig. 1 Model of the analysis

9) Fig. 1에 대한 자세한 설명은 앞의 “1) 뉴욕·뉴저지 항만공사의 거버넌스 제도와 대리인 문제”를 참조하기 바란다.

10) 항만 이름이 한때는 뉴욕항으로 불리었으므로, 이하에서는 뉴욕항과 뉴욕·뉴저지항의 용어를 상호 교차적으로 사용하고자 한다.



Source : <http://www.panynj.gov/AboutthePortAuthority/FacilitiesandServices>

Fig. 2 Facilities and services of the port authority of New York and New Jersey

대한 수요를 확인하고 충족시키는 것이다. 즉 뉴욕과 뉴저지 주요 도시지역의 경제적 경쟁력을 강화시키는 한편, 그 지역 내에서 사람과 재화를 이동시키는 최고 품질의 가장 효율적인 운송 및 항만 상업 시설과 서비스를 공급하는 것, 그리고 국내의 타 지역과 세계로의 접근을 제공하는 것이 항만공사의 미션이다 (The port authority of NY & NJ, 2008).

3) 관할 지역 및 시설

뉴욕-뉴저지 주요 도시 지역은 미국에서 가장 크고 가장 다양성이 높은 지역 중의 하나로서 5개의 뉴욕 자치구 (Manhattan, Brooklyn, Queens, Staten Island, The Bronx), 4 개의 뉴욕 교외지역 카운티 (Nassau, Rockland, Suffolk, Westchester), 그리고 8개의 북 뉴저지 카운티 (Bergen, Essex, Hudson, Middlesex, Morris, Passaic, Somerset, Union)로 구성되어 있다 (The Port Authority of NY & NJ, 2008). 항만공사는 이 지역 내에서 항만 뿐만 아니라 공항, 터널, 교량 및 터미널, PATH (Port Authority Trans-Hudson) 등 많은 중요한 운송 연결망을 관리하고 있다 (The port authority of NY & NJ,

2007). 이 지역 내에 위치한 항만지구에서 항만공사가 관리하는 시설물과 서비스가 Fig. 2에 나타나 있다.

3.2. 뉴욕·뉴저지 항만공사의 거버넌스 구조

1) 항만공사의 지배구조

뉴욕·뉴저지항의 기본 거버넌스 구조 (소유구조 혹은 지배구조)는 Fig. 3과 같이 요약될 수 있다. 뉴욕과 뉴저지 두 정부가 항만 협정을 통해 공동으로 뉴욕항만공사를 설립하였고, 그 항만공사가 항만지구 관리의 주체가 되고 있다. 이 구조를 주인-대리인 관계에서 보면, 양 주에서 주민이 주정부 (주지사 및 주의회)를 구성하여 업무를 위임하고 양 주정부는 항만협정을 통해 항만공사를 설립하여 거기에 업무를 위임하고 있다. 항만공사 내부적으로는, 최고 의결기구로 항만위원회 (항만위원장)와 운영 총괄기구인 경영본부장이 있고, 이들이 직원들을 임명하여 그들로 하여금 업무를 수행하도록 하고 있다.

항만공사는 1921년의 항만협정과 수정된 추가적 양 주 법률 (bistate legislation)에 따라 계획사업들 (projects)과 활동들을 수행한다.

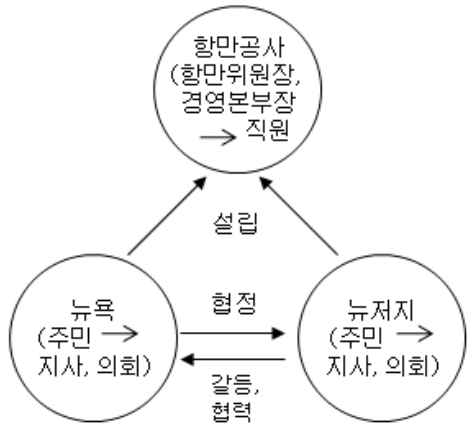


Fig. 3 Basic governance structure of the port of New York & New Jersey

2) 항만공사 조직과 주요 직책의 임무

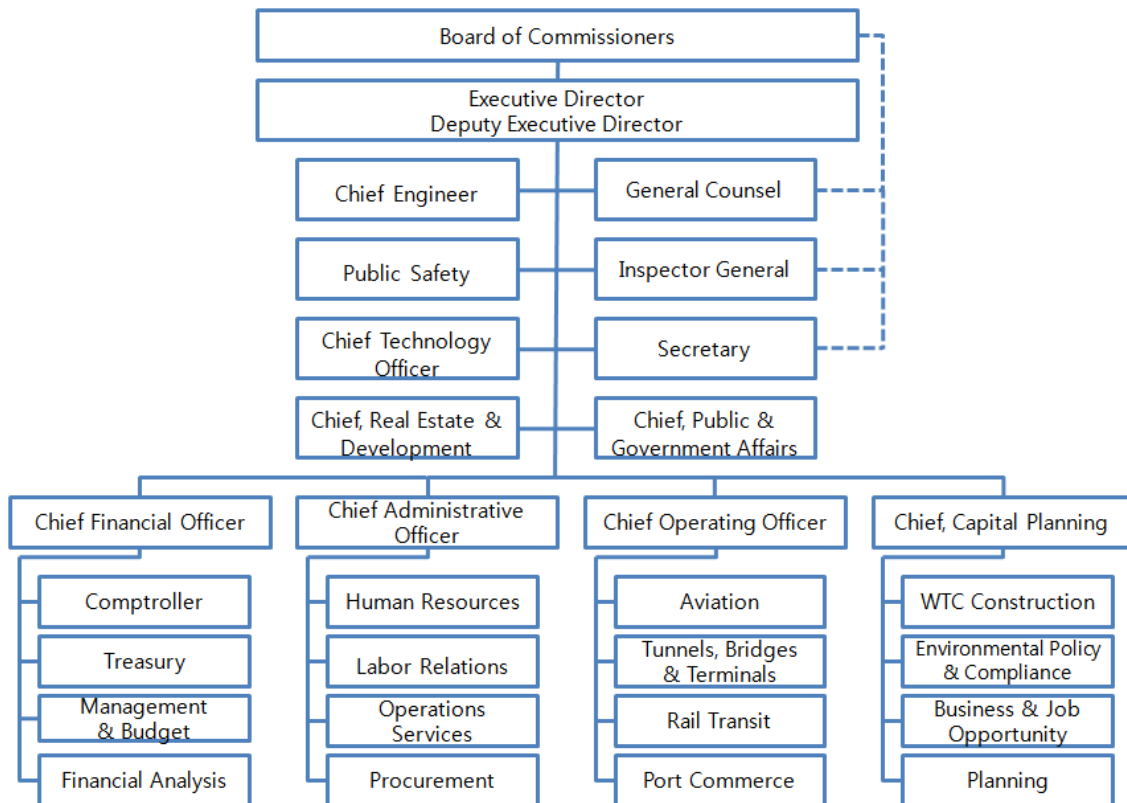
뉴욕·뉴저지 항만공사의 조직도가 Fig. 4에 나타나 있다. 최고의결기관으로 항만위원회가 있고, 그 아래에서 경영본부장이 그 의결 사항에 기초해서 항만공사의 운영을 총괄하게 된다. 경영본부장 밑으로 각 분야별로 부서가 분업화 원리에 따라 나누

어져 있다.

조직을 구성하는 주요 직책들의 임무를 살펴보면 다음과 같다.¹¹⁾ 즉 항만위원회는 항만공사의 정책을 수립하고, 항만공사의 운영절차/규제와 경영진(executive staff)의 재정/경영/운영상의 의사결정이 그런 전반적인 정책과 일치하는지를 평가하고 모니터하는 책임을 지고 있다.

경영본부장은 항만위원회가 수립한 항만공사의 정책들에 따라 기관을 운영한다. 경영본부장은 다른 규정이 없는 한, 직위들(positions)의 의무의 규정, 직원의 임용/승진/강등, 직원의 휴가 등 항만공사 운영 업무를 총괄한다.¹²⁾

이 외에, 서기(Secretary)는 항만위원회 회의의 의사록과 기타 항만공사의 기록물을 관리한다. 총괄 고문 변호사(General Counsel)는 항만공사의 법률 변호사로서 항만위원회가 요구하는 법률적 견해, 조언, 상담, 설명 등을 제공해야 한다. 최고 재무 책임자(Chief Financial Officer)는 회계관과 감사관의 활동을 감독한다. 감사관(Comptroller)은 항만공사의 회계장부를 책임지며, 항만공사의 수입과 지출을 책임지고 있다. 회계관(Treasurer)은 항만공사의 자금관리와 투자에 대한 책임을 지고 있다. 감찰관(Inspector General)은 항만공사의 항만위원/경영진(officers)/직원 혹은 항만공사와 거래하는 제 3자인 개인/조직에 의한 비리/사기/낭비/남용에 관한 불평 사항들을 접수



Source : The port authority of NY & NJ. (2008). 2009 Budget.

Fig. 4 Organization chart of the port authority of New York & New Jersey

11) 주요 직책들의 임무는 주로 Article III of By-Laws of The Port Authority of New York and New Jersey 를 참조하였음.
 12) 경영본부장의 권한과 책임에 관한 자세한 사항은 Article X of By-Laws of The Port Authority of New York and New Jersey 를 참조.

하고 조사하는 책임을 지고 있다. 회계감사부장(Director of the Audit Department)은 항만공사 내부 회계감사 기능과 항만공사와 거래하는 기업들에 대한 외부 회계감사를 책임지고 있다.

4. 항만공사의 거버넌스 제도와 대리인 문제

4.1. 대리인 임명 체계와 역선택

1) 항만위원(장)과 경영본부장의 임명 방법

대리인을 선택하는 과정에서 역선택의 가능성이 항상 존재한다. 뉴욕·뉴저지 항만공사 운영의 책임자(대리인) 임명 과정을 살펴보기로 한다. 뉴욕과 뉴저지 양 주의 주지사가 공동으로 항만공사를 이끌어 간다(강, 2009). 양 주지사는 항만공사 항만위원회(Board of Commissioners)의 위원을 각 6명씩 임명한다. 항만위원들은 무보수로 근무한다. 그들의 임기는 6년이며 각자의 임기가 부분적으로 겹치도록 하고 있다. 전통적으로 뉴욕 주지사가 일상적 운영을 책임지는 항만공사의 경영본부장을 임명하게 되고, 항만위원회가 그 임명을 승인한다. 한편, 뉴저지 주지사가 정책 형성을 담당하는 항만공사 항만위원회의 위원장을 임명하게 된다(The New York Times, May 3, 2008). 항만위원회의 부위원장은 뉴욕 주지사가 임명하게 된다.

주지사들은 항만위원들이나 경영본부장의 임명에서 평소 자신과 친분이 있으며 자질과 능력 및 전문성을 잘 알고 있는 인사들을 임명할 것이 분명하다. 이것이 소위 엽관주의(spoils system)나 정실주의(patronage system)적 인사제도의 장점이라고 볼 수 있다. 이런 면에서 역선택의 가능성이 통제되고 있다고 보아야 할 것이다. 이 과정에서 정실주의적 임명의 단점인 문제될 가능성이 존재하지만, 항만위원들의 임명에서 각 주지사는 각 주 상원의 승인을 얻도록 하여 주민(주인)이 인사를 통제할 수 있도록 함으로써 정실인사의 문제점을 줄이고 있다. 이 역시 역선택을 방지할 수 있는 한 가지 방법이라 볼 수 있을 것이다. 그러나 이런 임명 체계 하에서는 정실인사의 문제점이 나타날 가능성 역시 여전히 존재하고 있다고 보아야 할 것이다.

2) 지명위원회 구성과 경영진 임명의 방법

항만공사는 경영진의 임명을 합리적이고 공정하게 하기 위해 지명위원회(Nominating Committee)를 두고 있다. 지명위원회는 항만위원회 위원장과 부위원장을 포함한 다른 경영진들에 대한 임명 명부(a slate of officers for nomination)를 작성하여 항만위원회에 제출하도록 하고 있다. 이를 위해 그 위원회는 항만공사의 연차 총회 직전 30일 동안 적어도 1회는 개최되어야 한다. 지명위원회는 항만위원회의 위원장과 부위원장을 제외한 모든 항만위원들로 구성함으로써, 경영진의 임명이 항만위원회 위원장과 부위원장에 의해 좌우 되는 것을 방지하도록 하고 있으며, 회의는 공개 토의를 거치도록 하고 있다(Article VII of by-laws of the port authority of New York and New Jersey).

이런 과정은 경영진 임명에서 정실주의적 임명의 문제점을 방지하는 등 역선택의 가능성을 감소시키는 장치로서의 역할을

할 수 있다. 또한 항만위원회 소속으로 운영위원회를 두어 공사 직원들의 인사문제에 대한 감독권을 부여하고 있는 것도 이와 같은 맥락에서 해석될 수 있을 것이다.

3) 회계감사위원회 구성 방법

항만위원회 소속 위원회들 중 회계감사위원회의 구성에서, 회계감사기관으로서의 독립성 확보를 위해 항만위원회의 위원장과 부위원장을 그 직권 상 겸무 위원으로 포함하지 않고 있다. 또한 회계감사위원회 위원은 각 주로부터 2명씩 하여 위원장과 부위원장을 포함하여 4명의 정규위원으로 구성하도록 하고 있다. 그들 중 적어도 1명은 상당 수준의 재정에 관한 전문성을 지니도록 하고 있어, 역선택을 방지하고자 하는 노력을 보여주고 있다.

4.2. 감시·감독 및 인센티브 체계와 도덕적 해이

1) 회의공개정책

뉴욕·뉴저지 항만공사의 관리자(대리인)들이 과업을 충실히 수행할 수 있도록 하는 장치들에 대해서 살펴보기로 한다. 주인으로서의 주민 및 주정부와 대리인으로서의 항만공사 항만위원회 사이에 정보비대칭성의 완화를 통해, 도덕적 해이를 감소시키는데 기여할 수 있는 장치들이 마련되어 있는 것으로 보인다. 항만위원회의 위원장은 일반 공중에게 항만공사의 미션과 목표들을 알릴 책임이 있으므로, 이는 양자간의 정보비대칭성을 완화시키는데 기여할 수 있다. 항만공사는 공중의 참여를 유도하고 공중에 자신의 직무를 알림으로써 거버넌스의 투명성을 확보하고 공중의 신뢰를 얻으려 노력하고 있다. 이를 위해 항만공사는 회의공개정책에 따라 항만위원회와 그 소속 위원회들(committees)의 모든 회의를 공중에게 공개한다(Article V of by-laws of the port authority of New York and New Jersey). 즉 회의의 공개 정책은 공공 회의의 공중에 대한 사전 통보, 회의 참석 희망 집단이나 주민 대표의 수용, 회의 결과 자료와 회의록의 공개 등의 내용을 규정하고 있다.

이렇게 항만위원회와 소속 위원회들의 회의가 공개적으로 이루어지도록 함으로써, 주민과 주지사들의 항만위원회 및 소속 위원회에 대한 감시·감독이 가능하도록 하는 한편, 양자(주민 및 주지사들 vs. 항만위원회 및 소속 위원회) 사이의 정보비대칭성이 감소될 수 있도록 하고 있다.

2) 정보공개정책과 공청회

아울러 항만공사는 인터넷 사이트를 통해 항만위원회 및 소속 위원회의 총회 의사록과 사업상 거래사항들 및 기타 기록물들에 대한 공중의 접근권을 제공하는 정보 공개 정책을 시행하고 있다(Article V of by-laws of the port authority of New York and New Jersey).

또한 공중의 고려 혹은 공중의 코멘트와 정보가 요구되는 문제들(가령 통행료나 운임의 증가)에 관해서 공청회가 개최되어야 한다. 경영본부장이 공청회 개최를 준비할 권한을 지닌다(Article VI of by-laws of the port authority of New York

and New Jersey).

이러한 정책들 역시 항만공사에 대한 주민의 감시·감독을 강화시키고 주민과 항만공사 사이의 정보비대칭성을 완화시킴으로써, 도덕적 해이를 해소할 수 있는 장치로 작동될 수 있다.

3) 거부권

양 주의 주지사가 항만위원회를 통제할 수 있는 방안들에 대해 살펴보기로 한다. 양 주의 주지사들은 그들 각각의 주로부터 임명된 항만위원들의 행동을 거부할 수 있는 권한을 지니고 있다. 이는 일종의 주인에 의한 대리인의 행동에 대한 감독 및 통제행위로써 대리인의 도덕적 해이를 방지할 수 있는 장치가 될 수 있다. 매년 시행되는 항만위원회의 성과평가 역시 이와 동등한 의미에서 해석될 수 있을 것이다.

4) 공사 운영의 정책 일치성

항만공사 내부에서 항만위원회가 경영진들의 행동을 감시·감독함으로써 그들의 도덕적 해이를 억제할 수 있는 장치들이 마련되어 있다. 경영본부장(Executive Director)은 항만위원회가 수립한 공사의 정책들과 일치하는 방향으로 항만공사를 운영할 책임을 지고 있으며, 항만위원회에 규칙적인 보고를 해야 한다. 경영본부장과 개개 항만위원들은 항만공사와 그 부서(department)들의 재정 성과를 모니터하고 통제함으로써, 항만위원회가 수립한 예산 및 자본 계획의 범위 안에서 공사를 운영할 책임을 지고 있다(The port authority of NY & NJ, 2008). 경영본부장은 경영진이 항만위원회가 수립한 정책들과 일치하는 방향으로 재정/경영/운영상의 의사결정을 하도록 독려해야 할 의무가 있다.

이것들은 경영본부장 및 이하 각 부서들의 과업 수행이 항만위원회의 감시·감독 하에서 수행되어야 하도록 함으로써, 도덕적 해이의 가능성을 줄이는 기능을 하고 있는 것으로 보인다(Article III of by-laws of the port authority of New York and New Jersey; The port authority of NY & NJ, 2008).

5) 항만위원회 소속 위원회들(Committees of the Board)의 구성 방법

항만공사의 항만위원회에는 전문 분야별로 다음의 7개의 상임위원회가 설치되어 있다: 자본프로그램/기관기획위원회(항만공사의 자본계획과 전략계획에 대한 감독), 재정위원회(항만공사의 재정업무에 대한 감독), 건설위원회(항만공사의 모든 건설에 관한 감독), 운영위원회(항만공사가 소유하거나 운영하는 모든 시설과 재산의 운영과 유지에 대한 감독, 인사 문제에 대한 감독), 안전보장위원회(항만공사가 소유하거나 운영하는 시설과 재산의 안전 관리), 회계감사위원회(회계/감사/재정보고/내부통제에 관련된 준수 문제들(compliance matters)에 대한 감독, 항만공사의 연간 재무제표에 대한 평가), 거버넌스/윤리위원회(항만공사의 거버넌스 및 윤리 원칙들의 개발과 그 원칙들의 준수(compliance)에 관한 의문사항들을 관할: 항만위원회와 그 위원들의 성과의 계속적 평가, 경영본부장의 성과에 대한 연

차 평가, 항만위원회와 직원들을 위한 윤리 규약의 권고/개발/유지)(Article VIII of by-laws of the port authority of New York and New Jersey).

이들 항만위원회 소속 모든 위원회의 위원장, 부위원장 및 위원들은 항만위원회 위원장이 임명하는데, 항만위원회 위원장과 부위원장은 회계감사위원회를 제외하고는 자신이 정규 위원이 아닌 각 위원회의 직권 상 겸무하는 위원이 된다. 만일 1인 혹은 그 이상의 정규 위원이 위원회 총회에 불참하면, 항만위원회 위원장이 의결 정족수에 계산되며, 그 위원회의 업무에 관한 투표권을 부여받는다. 또한 항만위원회 위원장은 찬반 동수 투표시 그것을 결정할 투표권을 부여받는다(Article VIII of by-laws of the port authority of New York and New Jersey). 이것은 항만위원회 위원장과 부위원장으로 하여금 각 위원회의 활동에 대한 감시·감독·통제의 기회와 그 활동에 대한 정보획득의 기회를 갖도록 함으로써, 위원회의 도덕적 해이를 감소시킬 수 있도록 하는 효과를 지니게 된다.

반면, 항만위원회 위원장과 부위원장이 회계감사위원회의 직권상 겸무 위원이 되는 것을 금지함으로써, 회계감사위원회의 독립성을 보장하고 있다. 이러한 규정에는 회계감사위원회가 항만위원회 위원장과 부위원장의 활동을 감시·감독함으로써 그들의 도덕적 해이를 방지하고자 하는 의도가 내포되어 있는 것으로 보인다.

6) 회계감사

회계감사제도는 조직의 과업수행을 감독하고 그 결과의 공개를 통해 정보의 비대칭성을 줄이는 역할을 수행할 수 있다. 뉴욕·뉴저지 항만공사의 경우 그러한 기능 수행 부서나 직위로 감찰관과 회계감사(Audit) 부서, 그리고 회계감사위원회를 두고 있어 회계감사기능이 강화되어 있음을 알 수 있다. 감찰관의 총지휘 아래 회계감사부장은 항만공사 내부의 회계감사와 항만공사와 거래하는 기업들에 대한 외부 회계감사를 수행하여, 비리/사기/낭비/남용에 관한 사항들을 조사한다. 감찰관은 그 결과를 회계감사위원회에 보고할 의무가 있다. 회계감사위원회는 감찰관으로부터 이런 보고를 받을 뿐만 아니라, 항만공사의 연간 재무제표를 평가하는 기능을 담당한다.

이런 강화된 회계감사 기능은 대리인으로서 항만공사의 과업수행의 감독, 과업 수행 결과 평가, 그리고 평가 결과의 공개를 통한 정보 비대칭성을 감소시키는 기능을 통해 항만공사 관리자들의 도덕적 해이를 줄이는 데 기여할 수 있다.

7) 자체윤리기준 및 성과평가

다른 한편, 항만공사는 자체윤리기준 설정 및 성과평가를 통해서 경영진으로 하여금 과업에 헌신하도록 하려는 노력을 기울이고 있다. 항만위원회 소속으로 거버넌스/윤리위원회를 두어 항만공사의 거버넌스 및 윤리 원칙들의 개발 및 그 준수의 문제들을 다루도록 하고 있다. 그 위원회는 우선 항만위원회와 직원들을 위한 공사의 윤리규약을 개발하고 유지한다. 그 규약은 항만위원/경영진/종업원들이 그들 가족의 이해관계와 관련

된 계약 결정에의 관여를 제약하고 그들이 정치적 선거운동에 기여하는 것을 금지하는 등의 내용을 담고 있어서, 그들의 기회주의적 도덕적 해이 현상을 억제하는 효과가 클 것으로 보인다. 이것은 대리인에 대한 감시·감독의 강화를 위한 노력들이라고 볼 수 있다. 또한 그 위원회는 항만위원회 및 소속 위원회와 경영본부장의 성과의 연차 평가와 관련하여 항만위원회에 권고하는 등 항만위원회를 인도해 나간다. 이것은 성과평가 및 인센티브 부여에 의한 거버넌스 구조의 개선을 통해 항만위원회 및 경영진의 과업 수행 노력을 제고시키려는 노력으로 볼 수 있다.

8) 재정정책

항만공사는 재정적으로 자립적이다. 항만공사는 재정적으로 독립채산적인 공공기관으로서, 주나 지방의 관할권역으로부터 어떤 조세 수입도 받지 않으며, 징세 권한도 지니고 있지 않다. 항만공사의 시설운영과 서비스 공급에 필요한 자금은 거의 전적으로 시설 사용료, 통행료, 수수료, 임대료 등 사용자 부담금에 의존하고 있다(<http://www.panynj.gov>). 시설물의 자본적 개선/건설/인수에 필요한 자금은 항만공사의 신용도에 기초하여 동원되고 있다. 항만공사는 뉴욕 및 뉴저지 주 혹은 어느 도시정부의 신용을 담보로 활용할 수 없다(The Port Authority of NY & NJ, 2008).

이러한 재정상의 독립채산제는 그 자체가 항만공사의 항만위원회, 경영본부장 및 경영진들에게 기관을 효율적으로 운영하게 하는 강력한 인센티브가 될 수 있다. 왜냐하면 이런 철저한 독립채산제를 통한 재정적 독립은 공사의 지배구조를 민간기업과 매우 흡사하게 만들므로, 운영의 자율성을 보장하되 만일 비효율적 운영으로 과업 성과가 좋지 않으면 공사와 더불어 경영자들의 몰락을 초래할 것이기 때문이다. 이것은 독립채산제가 공기업의 경제성 향상에 대한 경영자나 종업원의 관심을 자극시킬 수 있다는 견해(이, 2000)와 같은 맥락으로 볼 수 있다. 다른 한편으로, 독립채산제로 인해 공기업이 발생한 이익을 자주적으로 처분할 수 있게 되면, 효율적 경영을 위한 동기가 부여된다는 견해도 있다(윤, 1994).

그러나 독립채산제가 공기업의 효율적 경영을 위한 요건으로 흔히 사용되고 있지만, 문제점 또한 지닐 수 있다. 앞에서 본 독립채산제의 긍정적 효과는 공기업 내부의 대리인 문제의 관점에 해당되는 것이며, 외부 환경과의 관계에서는 독립채산제로 인해 주인(국민이나 정부)의 공기업에 대한 관심이 멀어질 수 있기 때문에 오히려 방만 경영이 초래될 수도 있다. 예를 들어, 만약 공기업에 가격 결정의 자유가 주어지면 방만 경영으로 인한 지출의 증가를 충당할 수 있는 수입을 얻기 위해 부당하게 가격을 인상함으로써, 공기업 경영이 오히려 비효율적으로 될 수도 있다(윤, 1994).

따라서 독립채산제 이후에도 방만 경영을 통제할 수 있는 장치는 마련되어야 하며, 독립채산제가 공기업의 감시·감독 체계(방만 경영이나 불공정 행위를 통제하는) 및 기관의 성과평가 체계와 결합될 때, 경영자 및 직원들의 도덕적 해이의 가능성을 감소시키고 그 효과를 거둘 수 있을 것이다.

뉴욕·뉴저지 항만공사의 경우 앞에서 살펴본 바와 같이, 회계 및 정보 공개정책, 주지사의 거부권, 강화되고 독립된 회계감사제도, 자체 윤리 기준 설정 및 성과평가제도 등의 제도들을 적극적으로 활용함으로써, 재정적 독립채산제도의 문제점들을 극복하고 있기 때문에, 독립채산제가 도덕적 해이를 줄이고 효율적 운영에 도움이 되고 있는 것으로 평가될 수 있다.

4.3. 소유구조와 복합적 외부구조

1) 양 주간 소유 및 운영 권한의 배분

뉴욕·뉴저지 항만공사의 외부구조는 공기업으로서는 대단히 단순화되어 있다. 공기업의 복합적인 외부구조의 단순화는 기관의 소유관계와 권한 및 책임의 불명확성으로 인해 나타나는 도덕적 해이 등 운영상의 비효율성을 감소시키는 효과를 초래하게 된다. 뉴욕과 뉴저지 두 주정부가 항만협정을 통해 공동으로 항만공사를 설립하였고, 양 주의 주지사가 공동으로 그것을 이끌어 가고 있다. 즉 양 주의 주지사가 항만공사 항만위원회의 위원을 각각 6명씩 임명하게 된다. 전통적으로 항만공사의 정책형성을 담당하는 항만위원회의 위원장은 뉴저지 주지사가 임명하는 반면, 일상적 운영을 맡게 되는 경영본부장은 뉴욕 주지사가 임명하고 있다. 이와 같이 두 주정부는 항만공사의 관리에서 공평하게 동등한 지분을 지니고 있다.

항만위원회의 총회와 관련하여 항만위원들의 특별총회 요청, 총회의 정족수, 의결사항의 가부 결정 요건, 항만위원들의 총회 특별의제 상정 요구 등에서 뉴욕과 뉴저지 양 주간에 공평하게 동등한 권한이나 지분을 부여함으로써, 양 주 사이의 항만공사에 대한 소유권을 완전히 동등하게 배분하고 있다.

즉 항만위원회의 특별총회는 항만위원회 위원장에 의해 소집되는데, 각 주로부터 한명씩 하여 두 명의 항만위원의 요청이 있을 때 항만위원장에 의해 소집될 수 있다. 이런 정관(By-Laws)의 규정들은 항만위원회의 정족수의 만장일치의 동의에 의해 보류될 수 있다. 각 주로부터 3명씩 하여 6명의 항만위원이 항만위원회 모든 총회의 정족수가 된다. 항만위원회의 모든 총회에서 의결사항 혹은 그 수정사항들에 관한 투표가 기록되어야 한다. 만일 각 주로부터 3명의 찬성표가 나오지 않는다면(혹은 어느 한주로부터 6명의 항만위원이 참석한 경우, 만일 그 주로부터 4명의 찬성표가 나오지 않는다면), 그 의결사항이나 수정사항은 부결로 간주된다. 그러나 휴회/심의보류/의결 연기/문제참조를 위한 조치는 참석한 항만위원들의 단순 다수결 투표에 의해 수행된다(Article V of by-laws of the port authority of New York and New Jersey).

또한 항만공사의 공청회 개최 요구권도 양 주에 공평하게 배분되어 있다. 즉 공청회는 항만위원회 위원장이나 2명의 항만위원(각 주로부터 1명씩 하여)의 요청에 따라 개최된다(Article VI of by-laws of the port authority of New York and New Jersey).

이런 공평성의 논리는 항만위원회 소속 각종 위원회의 구성과 운영에도 그대로 적용된다. 회계감사위원회(Audit Committee)

를 제외하고, 각 위원회는 직권 상 겸무하는 위원들(항만위원회의 위원장이나 부위원장) 외에 위원장과 부위원장을 포함한 5명의 정규 위원으로 구성된다. 회계감사위원회는 독립성을 위해 항만위원장이나 부위원장이 직권 상 겸무하는 위원이 될 수 없으며, 각 주로부터 2명씩으로 하여 위원장과 부위원장을 포함한 4명의 정규위원으로 구성되어야 하고, 그들 중에 적어도 1명은 상당한 수준의 재정제에 대한 전문성을 지녀야 한다. 항만위원회 소속 모든 위원회 회의의 의결정족수와 의결안의 가부 결정 조건에서, 양 주에 권한을 공평하게 배분하고 있다. 즉 모든 위원회의 회의에서 의결 정족수는 각 주로부터 적어도 1명의 항만위원이 참석하는 것을 조건으로 하여, 정규 위원들의 과반수(a number equal to the majority of the regular members)로 한다. 의결 방식에서, 만일 각 주로부터 적어도 1명의 항만위원이 찬성표를 주지 않으면 위원회의 어떤 행동도 구속력이 없을 것이라는 조건 하에, 참석한 위원회 위원들의 다수결 투표에 의해 행동이 취해진다(Article VIII of by-laws of the port authority of New York and New Jersey).

이렇게 양 주에 권한을 공평하게 배분함으로써, 항만공사를 2개의 주정부가 공동 설립함으로써 초래될 가능성이 있는 외부구조의 복잡성 문제를 해소하고 있으며, 자칫 애매해질 수 있는 항만공사 소유관계를 아주 명백히 하고 있다.

2) 주정부의 자주성

미국의 연방제 하에서 주정부는 중앙정부로부터 독립된 지위를 유지하고 있다. 연방정부 등 주정부 외의 다른 기관들이 항만공사의 운영에 관여할 수 있는 여지는 없다. 따라서 항만공사를 둘러싼 외부환경은 「양 주 주민(주인)-양 주정부(위임자)-항만공사(대리인)」로 대단히 단순한 구조를 지니고 있다. 즉 항만공사의 소유관계는 대단히 명확하게 되어 있다.

3) 재정 자주성

한편 항만공사의 재정정책 상의 독립채산제가 조직 외부 구조를 단순화시키는 결과를 초래하고 있는 것으로 보인다. 재정적 독립채산제 하에서 항만공사는 운영의 자율성을 지니고, 외부 정치기관이나 정치세력들로부터 격리되어 그들의 규제나 통제를 거의 받지 않게 되므로, 마치 민간기업과 유사한 소유구조나 지배구조를 지니게 되어 기관의 소유관계가 명백하며, 결과적으로 그 외부 구조가 대단히 단순화 될 수밖에 없다.¹³⁾

4) 거버넌스 형태

소유구조와 관련하여, 뉴욕·뉴저지 항만공사 거버넌스 구조의 또 하나의 특징은 항만공사가 항만 뿐만 아니라 공항, 버스 터미널, 터널, 교량, 철도 등 그 항만 지구 내의 대부분의 수송 수단을 관리·운영하고 있다는 점이다. 강(2006)에 의하면, 항만의 관리 및 운영은 단일 거버넌스 구조를 통해 효율적으로 될 수 있다. 수직적 혹은 수평적 통합을 통한 단일 거버넌스 구조는 항만을 둘러싼 거래들을 하나의 조직 내부로 내부화시키고, 그렇게 함으로써 거래 상대방의 기회주의적 행동과 거래빈도 및 상황의 불확실성을 통제할 수 있으며, 결국 거래비용을 줄일 수 있게 된다.

항만 당국은 항만과 연계된 공항, 철도 등 다른 수송 수단의 당국들과 거래의 필요성과 빈도가 크다고 볼 수 있다. Fig. 4에 나타나 있듯이, 뉴욕·뉴저지 항만공사의 운영처(Operating Officer)에는 항공부(Aviation), 터널·교량·터미널부(Tunnels, Bridges & Terminals), 철도부(Rail Transit), 항만부(Port Commerce) 등의 부서들이 각각 공항, 터널·교량·터미널, 철도, 항만 등을 관리 및 운영하고 있다. 즉 항만공사는 수직적·수평적 통합을 통해 항만뿐만 아니라 이들 다른 대부분의 수송 수단을 통합적으로 관리함으로써, 거래비용의 감소를 통한 효율성을 제고시키고 있는 것으로 판단할 수 있다.¹⁴⁾

이런 형태는 뉴욕 및 뉴저지 주(위임자)와 여러 수송수단 관리 조직들(대리인) 사이의 대리인 관계를 단순화시킨 형태로 볼 수 있다. 즉 각 수송 주체들과 주정부들 사이에 반복적 대리인 관계를 하나의 대리인 관계로 줄임으로써, 대리인 문제의 발생 빈도를 줄이는 효과를 지닐 수 있다. 뉴욕·뉴저지 항만공사를 중심으로 보면, 공항, 철도 등 다른 수송 주체들이 자기 조직으로 통합됨으로써 외부 조직구조나 환경이 대단히 단순화되었다고 볼 수 있다. 이들은 모두 공기업으로서의 항만공사의 복합적 외부구조를 단순한 구조로 변화시킨 효과를 지닌다고 볼 수 있다.¹⁵⁾

5. 우리 나라 항만공사에 대한 정책적 시사점

이상의 분석에 기초하여, 대리인 문제 해결을 통해 우리 나라 항만공사 제도를 선진화시키고, 효율적으로 운영하는 데에 도움을 줄 수 있는 다음과 같은 시사점들을 발견할 수 있었다.

첫째, 회계감사 및 경영평가와 그에 따른 인센티브의 부여는

13) 행정(정부 및 공공기관 활동)은 경영(민간기업 활동)보다 직접적이고 엄격한 법적 규제를 받는다(이종수·윤영진 외, 2008)는 점에서, 공공기관의 외부구조는 민간 기업에 비해 더 복잡하다. 독립채산제는 국가재정 의존으로부터의 탈피를 의미하며, 독립채산제를 도입함으로써 공기업은 정부나 의회(권력 행정)로부터 독립되어 자주성을 확보할 수 있다(윤성식, 1998; 유훈, 2000; 이상철, 2000). 이런 점에서, 독립채산제가 강할수록 공기업이 정치권력의 규제와 통제에서 벗어나게 되고, 결국 민간 기업과 같은 단순한 외부구조를 가지게 된다.

14) 뉴욕·뉴저지항은 이와 같이 수송시설의 통합 이후 수송체계의 네트워크화가 구축되고 효율적이고 신속한 화물운송이 가능하게 되었다(류동근·허윤수, 2007). 이것은 단일화된 거버넌스화로 인한 거래비용 감소 효과를 간접적으로나마 증명 해는 것으로 볼 수 있을 것이다. 강윤호(2006)는 부산항의 경우 항만 관리·운영 권한이 너무 여러 기관에 분산되어 있어 거래비용이 지나치게 크기 때문에, 부산항만공사를 중심으로 단일화된 거버넌스 구조를 창출해야 한다고 주장하고 있다.

15) 이런 통합적 거버넌스 구조는 대리인 문제의 해소 외에도 규모의 경제와 범위의 경제를 통한 효율성을 제고시키는 효과도 초래하게 된다.

도덕적 해이 문제를 해소할 수 있는 가장 효율적인 방법 중의 하나이다. 우리 나라의 항만공사 감사는 감사원이 직접 혹은 외부 전문기관에 위탁하여 시행한다. 감사를 위탁하거나 대행하는 경우는 항만공사가 스스로 회계감사인을 외부에서 선정하여 감사를 위탁한다(공공기관의 운영에 관한 법률 제43조의 2와 제52조; 공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙 제4조). 또한 경영평가를 거의 전적으로 외부기관에 의존하고 있다. 즉 기획재정부장관이 전문기관에 의뢰하여 경영실적을 평가하도록 하고 있다(공공기관의 운영에 관한 법률 제48조). 항만공사의 항만위원회가 경영실적 평가에 관여하고 있으나(부산항만공사 정관 제32조와 제33조), 외부 기관에 의존하는 경향이 크다.

반면에, 뉴욕·뉴저지 항만공사의 경우, 회계감사와 경영평가가 독립성을 지닌 내부 기관에 의해 자체적으로 이루어지고 있다. 앞에서 분석된 바와 같이, 뉴욕·뉴저지 항만공사의 경우 자체평가의 객관성을 확보하기 위해서, 감찰관과 회계감사 부서, 그리고 회계감사위원회 등 복수의 기관을 두어서 회계감사 기능을 강화하고 있으며, 다른 상임위원회와는 달리 회계감사위원회의 구성에서 항만위원장과 부위원장이 직무상 겸무하는 위원이 되지 못하게 함으로써 감사기구의 독립성을 확보하고 있다. 또한 거버넌스/윤리위원회를 두어 독립적이고 객관적으로 자체 윤리기준 설정 및 성과평가를 하고 있다.

외부평가와 자체평가는 각각 장·단점을 지니고 있다. 따라서 경영평가에서 내부적 자체평가와 외부평가 사이의 적절한 균형을 취하는 것이 좋다. 이런 면에서 뉴욕·뉴저지 항만공사의 경우 내부 감사에 지나치게 의존하고 있으므로, 평가의 객관성 확보에 문제가 있을 수 있다. 우리 나라 항만공사의 경우, 현행의 외부평가에 외에, 조직 내부 사정을 잘 아는 기관 자신이 자체적으로 수행하는 회계감사와 경영평가 기능을 추가하여 스스로 문제점을 발견하고 시정해나가도록 함으로써, 양 평가제도의 장점을 조화시키는 데에 관심을 가져 볼 필요가 있을 것으로 보인다.

둘째, 항만공사 임원 및 직원들의 공공 봉사 정신 및 직업윤리 의식을 고취시키는 것이 중요하다. 뉴욕·뉴저지 항만공사의 경우, 거버넌스/윤리위원회가 공사의 경영진 및 직원들의 윤리관념을 제고시키기 위한 방안들을 계속적으로 개발하고 시행함으로써, 도덕적 해이의 해결에 상당한 효과를 거두고 있는 것으로 보인다. 우리 나라 항만공사의 경우, 관련 법률이나 정관에 이와 같은 규정들을 두고 있지 않고 있으므로 개선이 필요할 것으로 보인다.

셋째, 회의 공개 정책, 정보 공개 정책, 공청회 등을 통해서 총회 회의록 등 항만공사 운영에 대한 제반의 정보를 공개하고, 공중의 참여를 보장함으로써 거버넌스 제도의 투명성을 강화시키는 것이 좋다. 뉴욕·뉴저지 항만공사는 이런 거버넌스 투명성 강화 정책을 통해서 주인으로서의 주민들과 대리인으로서의 공

사 사이의 정보비대칭성 문제를 해소하고, 주민의 공사에 대한 감시·감독을 강화시켜 도덕적 해이의 문제를 해소할 수 있는 것으로 보여 진다. 우리 나라 항만공사의 경우 경영공시 등을 통하여 정보 공개 정책은 시행하고 있으나, 각종 회의가 공중에 공개되지 않고 있을 뿐만 아니라 주요 문제들에 대해 공청회를 통해 공중의 의견을 듣는 절차에 관한 규정도 두고 있지 않으므로 시정이 요구된다.

넷째, 뉴욕·뉴저지 항만공사는 주인과 위임자가 각각 2개(뉴욕과 뉴저지)임에도 불구하고 정치로부터 격리되고 운영의 자율성을 부여받음으로써, 공사의 지배구조가 비교적 명백하고 외부 조직 구조가 단순화되어 있다.

반면에 우리 나라의 항만공사는 대단히 복잡한 외부 조직구조를 지니고 있다. 항만공사에 대한 출자는 국가와 지방자치단체 모두가 할 수 있다(항만공사법 제6조). 항만공사의 경영지침 이행에 관한 사항 등에 대하여 기획재정부장관과 주무기관의 장(국토해양부장관)으로부터 2중으로 감독을 받도록 하고 있다(공공기관의 운영에 관한 법률 제51조). 항만공사의 사장은 항만위원회가 추천하는 자 중에서 국토해양부장관이 당해 시·도지사 및 협의를 거쳐 제청한 자를 대통령이 임명한다(항만공사법 제16조; 공공기관의 운영에 관한 법률 제25조). 항만위원회는 국토해양부장관이 임명하는 15인 이내의 비상임위원으로 구성되는데, 위원 중에는 당해 항만의 소재지를 관할하는 시·도지사가 추천하는 자와 항만 이용자 단체를 대표하는 자가 포함되어야 한다. 항만위원회의 위원장은 위원 중에서 호선한다(항만공사법 제11조).¹⁶⁾ 항만공사의 회계감사는 감사원이 담당한다(감사원법 제22조). 기획재정부장관이 항만공사의 경영평가를 담당(공공기관의 운영에 관한 법률 시행령 제27조와 제28조)하고 그 소속하에 공공기관운영위원회를 둔다(공공기관 운영에 관한 법률 제8조와 제9조). 국토해양부장관은 일정한 권한을 지방해양항만청장에 위임하도록 하여(항만공사법 제40조의 2), 지방해양항만청이 항만공사에 대한 통제권을 일정부분 갖도록 하고 있다. 항만공사의 사용료와 임대료의 징수에 관해서는 대통령령으로 정하도록 하고 있다(항만공사법 제30조).

앞에서 살펴보았듯이 이와 같은 소유관계의 복잡성과 복잡한 외부구조는 경영의 비효율성을 야기 시키고 운영의 자율성을 저하시킬 수 있으므로, 거버넌스 구조를 보다 단순화시킬 필요가 있을 것으로 보인다.

다섯째, 인사제도의 선진화를 통해 대리인 선발에서 역선택을 방지하도록 해야 한다. 뉴욕·뉴저지 항만공사는, 항만위원들의 임명에서 각 주지사는 각 주 상원의 승인을 얻도록 하여 주민(주인)이 인사를 통제할 수 있도록 함으로써 정실인사의 가능성을 줄이고 있다. 경영진의 임명에서 지명위원회의 토론을 거치도록 함으로써 항만위원장의 자의적인 인사권 행사를 제약하고 있다.

16) 항만공사법의 이런 규정에도 불구하고 공공기관의 운영에 관한 법률 제21조는 항만위원회의 위원장은 기획재정부장관이 임명하도록 규정하고 있다. 이 법률에 근거하여 2009년도 부산항만공사의 항만위원장이 기획재정부장관에 의해 일방적으로 임명되는 등(부산일보, 2009년 6월 15일), 현실적으로 항만위원장의 임명이 정부에 의해 좌우되고 있어 항만공사의 독립성과 자율성이 크게 제약되고 있다.

여섯째, 2009년 12월에 부산항만공사의 2기 항만위원 14명 가운데 12명의 임기가 만료된다. 공공기관 운영에 관한 법률에 따라 항만위원은 현재 14명에서 10명으로 줄게 되어, 임기가 남아 있는 2명 을 제외하고 나머지 8명이 12월에 새로 임명될 예정이다. 일각에서는 항만위원 전원이 교체대상이라는 설이 급부상하고 있다(국제신문, 2009년 10월 17일). 이처럼 항만위원의 거의 대부분 혹은 전원이 일시에 교체될 경우 업무의 연속성이 확보되지 않기 때문에, 대리인 문제를 포함한 여러 가지 문제점이 제기될 수 있다. 뉴욕·뉴저지 항만공사처럼 항만위원들의 임기를 일정 기간만 겸직하도록 하여, 한 번에 항만위원들의 전면 교체를 방지하고 일부만 교체되도록 함으로써, 업무의 연속성을 확보할 필요가 있다. 최고의결기구인 항만위원회회의 업무의 연속성이 확보되어야, 경영본부장을 포함한 집행기구에 대한 감시·감독과 견제기능이 제대로 수행되고, 따라서 집행기구의 도덕적 해이를 방지하는 데에 기여할 수 있을 것이다.

일곱째, 뉴욕·뉴저지 항만공사의 경우, 항만위원회의 위상과 권한이 대단히 크다. 항만위원회가 실질적 최고 의결기구로서 기능하며, 실질적으로 경영본부장을 포함한 집행기구의 활동을 견제하고 감독하는 역할을 수행하고 있다. 항만위원장은 공중에게 항만공사의 미션을 알리고 공사의 목표를 증진시키는 책임을 지는 등(Article III of by-laws of the port authority of New York and New Jersey)의 역할을 통하여 항만공사를 대표한다.

반면에 우리 나라 항만공사의 경우, 항만위원회가 최고의 심의·의결기구라고는 하지만 실질적으로 그 기능 수행에 많은 한계를 지니고 있다. 우선, 항만공사 사장이 공사를 대표하도록 하고 있다(항만공사법 제17조; 부산항만공사정관 제20조). 사장은 주로 항만위원회가 아닌 중앙정부의 통제를 받도록 되어 있으며, 항만공사법과 공사의 정관에 사장이 업무 수행에서 항만위원회의 통제를 받도록 한 규정은 찾아보기 어렵다. 부산항만공사를 예로 들면, 항만위원회가 거수기 역할에 거치고 있다는 지적과 함께 항만위원회의 무용론까지 제기되고 있는 실정이다(부산일보, 2009년 6월 15일).

이와 같이 항만공사 운영이 항만위원회 보다는 중앙정부의 통제를 강하게 받고 있는 상황에서는, 소유구조의 복잡성과 불명확성으로 인해 대리인으로서 항만공사의 도덕적 해이 현상을 억제하는 데에 한계가 있을 수 있다. 따라서 항만위원회에 최고의 의결기구로서의 실질적 권한과 책임을 부여함으로써, 이런 문제점을 해결할 수 있을 것이다. 이와 관련하여, 현재 우리나라는 항만공사 사장이 경영성과에 대하여 책임을 지도록 되어 있으나(항만공사법 제17조), 뉴욕·뉴저지 항만공사와 같이, 항만위원회에 실질적 권한을 부여하되 사장과 더불어 항만위원들의 실적도 평가하여 그에 대한 책임을 동시에 지도록 하여야 할 것이다.

여덟째, 뉴욕·뉴저지 항만공사가 항만 기관과 연계된 항공, 철도 등 기타 수송 기관들 사이에 단일화된 거버넌스 구조를 확립한 점은 우리에게 아주 색다른 모습을 보여주고 있다. 이것을 신제도주의 경제학자들의 시각에서 보면, 단일 거버넌스 구

조를 통해 거래비용(정보비용)을 감소시키고 효율성을 제고시키는 형태라고 볼 수 있을 것이다. 앞에서 살펴본 강(2006)의 연구에 의하면, 뉴욕·뉴저지 항만공사와 같은 단일 거버넌스가 효율적인 항만 거버넌스의 형태가 될 수 있다. 그러나 다른 한편으로, 이와 같은 조직 구조는 경쟁의 제한과 방만한 조직 운영의 문제가 제기될 가능성도 지니고 있는 것으로 보인다.

6. 결 론

본 연구에서는 항만공사의 모범사례로 꼽히는 뉴욕·뉴저지 항만공사를 사례로 하여, 공기업의 거버넌스 제도와 대리인 문제를 분석하고, 우리 나라에서 항만 거버넌스 제도의 중심이 되어가고 있는 항만공사의 관리 및 운영에 필요한 시사점을 발견하고자 하였다. 이를 위해 거버넌스 제도 및 대리인 이론의 관점에서 분석의 틀을 설정하고, 거기에 기초하여 뉴욕·뉴저지 항만공사의 거버넌스 제도가 대리인 문제들을 어떻게 극복하고 있는지에 관한 분석을 수행하였다.

뉴욕·뉴저지 항만공사의 경우, 정보 및 회의 공개정책, 공청회 등을 통하여, 주민 및 주정부와 공사간의 정보비대칭성을 완화시키고 공사의 업무를 감시·감독하는 데에 거버넌스 제도의 초점이 놓여 있는 것으로 보인다. 비록 내부적으로 감찰관과 회계감사위원회 등이 회계감사 업무를 독립적으로 수행하고, 거버넌스/윤리위원회에서 항만위원회와 경영본부장, 그리고 경영진들의 성과평가를 통한 거버넌스 구조를 개선시키기 위한 노력을 기울이고 있으나, 그 결과의 인센티브로의 활용 규정 등이 명확하지 않기 때문에, 성과평가 및 인센티브 제도가 강화되어 있다고 보기는 어렵다. 그러나 재정적으로 철저히 독립채산제적 운영 방식을 취하는 한편 방만 경영을 통제할 수 있는 장치들을 마련함으로써, 경영자들이 운영상의 자율성을 지니되 그 결과에 대해서는 전적으로 책임을 질 수밖에 없도록 하고 있기 때문에, 고도의 독립채산제 그 자체가 기관의 효율적 운영을 위한 강력한 인센티브로 작용하고 있다고 보아야 할 것이다. 또한 독립채산제로 인해 정치적 규제나 관여로부터 격리되고 운영의 자율성이 확보되므로, 공사의 지배구조가 비교적 명백하고 외부 조직 구조가 비교적 단순화 된 장점을 지니고 있는 것으로 보인다.

이런 특성을 지닌 거버넌스 구조가 주민(주인)-뉴욕·뉴저지 주정부(위임자)-뉴욕·뉴저지 항만공사(대리인) 사이에, 그리고 항만공사 내부의 최고관리층(위임자)-직원(대리인) 사이에 나타날 수 있는 대리인 문제들을 극복하는 데에 긍정적인 결과를 초래하고 있음을 알 수 있었다.

참고 문헌

- [1] 감사원법(개정 2009.1.30, 법률 제9399호).
- [2] 강윤호 (2006), 항만공사(PA)제도 도입에 따른 항만 거버넌스 구조의 효율화 방안. 「한국행정학보」. 40(1).

- [3] 강윤호 (2009), 미국 항만 거버넌스 제도의 형성과 변화: 뉴욕·뉴저지 항만지구를 둘러싼 뉴욕과 뉴저지간 갈등과 협력, 「지방정부연구」, 12(4).
- [4] 공공기관의 운영에 관한 법률(개정 2009.1.30, 법률 제9345호).
- [5] 공공기관의 운영에 관한 법률 시행령(개정 2008.7.29, 대통령령 제20947호).
- [6] 공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙(제정 2007.11.12, 감사원규칙 제180호).
- [7] 락채기 (1994), “정부-기업관계의 새로운 제도형성과정으로서의 공기업 민영화에 관한 연구”. 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- [8] 국제신문(2009. 10. 17), BPA 3기 항만위원 누가될까 촉각.
- [9] 권순만, 김난도 (1995), 행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로. 「한국행정학보」, 29(1).
- [10] 김석준, 이선우, 문병기, 락진영 (2000), 「뉴 거버넌스 연구」. 서울: 대영문화사.
- [11] 김재훈 (1996), “지방공기업 관리체계의 효율화: 정부투자기관과의 비교를 중심으로”. 「한국지방재정학회 연말학술대회논문집」.
- [12] 류동근, 허윤수 (2007), 「세계의 선진항만」. 한국해양대학교해양문제연구소.
- [13] 문성혁 (2003), 「현대항만관리론」. 다솜출판사.
- [14] 부산일보(2009. 6. 15), 위원장까지 정부 임명, 항만위 왜 있나.
- [15] 부산항만공사정관(개정 2006.4.24).
- [16] 유동운 (1999), 「신제도주의 경제학」. 선학사.
- [17] 윤성식 (2005), 「공기업론」. 서울: 박영사.
- [18] 이상철 (2000), 「공기업의 이해」, 서울: 대영문화사.
- [19] 이종수, 윤영진 (2008), 「새행정학」, 서울: 대영문화사.
- [20] 전상경 (2007), 「현대지방재정론」. 서울: 박영사.
- [21] 정용덕 (2002), 「거버넌스 제도의 합리적 선택」, 서울: 대영문화사.
- [22] 하명신 (2003), 「항만물류론」. 다솜출판사.
- [23] 하연섭 (2003), 「제도분석: 이론과 쟁점」. 다산출판사.
- [24] 항만공사법(개정 2008.3.21, 법률 제8976호).
- [25] 항만공사법 시행령(개정 2880.12.31, 대통령령 제21231호).
- [26] Arrow, Kenneth. (1970), *Essays in the Theory of Risk Bearing*. NY: Markham.
- [27] Boes, D. and Peters, Wolfgang. (1991), "A Principal-Agent Approach on Manager Effort and Control in Privatized and Public Firms". *Privatization and Economic Efficiency*, Edward Elgar.
- [28] By-Laws of The Port Authority of New York and New Jersey(2008).
- [29] By-Laws of Port Authority Trans-Hudson Corporation (2007).
- [30] By-Laws of Newark Legal and Communications Center Urban Renewal Corporation(2007).
- [31] By-Laws of the New York and New Jersey Railroad Corporation(2007).
- [32] Doig, Jameson W. (2001), *Empire on the Hudson*. New York: Columbia University Press.
- [33] Holmstrom, B. (1979), "Moral Hazard and Observability". *Bell Journal of Economics*. 10.
- [34] Knott, J. H. (1993), "Comparing Public and Private Management: Cooperative Effect and Principal-Agent Relationships". *Journal of Public Administration Research and Theory*. Jan.
- [35] Mitchell, Jerry. ed. (1992), *Public Authorities and Public Policy*. Westport, CT: Greenwood.
- [36] Mysak, Joe. (1997), *Perpetual Motion*. Los Angeles: General Publishing Group.
- [37] North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- [38] Ostrom, E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
- [39] Pauly, M. (1974), "Overinsurance and Public Provision and Insurance: The Role of Moral Hazard and Adverse Selection". *Quarterly Journal of Economics*. 88(1).
- [40] Perry, J. L. and Rainey, H. G. (1988), "The Public Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy". *Academy of Management Review*, 13.
- [41] Smith, R. G. (1964), *Public Authorities, Special Districts and Local Governments*. National Association of Counties.
- [42] The New York Times, May 3, 2008.
- [43] The Port Authority of NY & NJ. (2007), *Annual Report 2007*.
- [44] The Port Authority of NY & NJ. (2008), *2009 Budget*.
- [45] Walsh, A. H. (1978), *The Public's Business: The Policies and Practices of Government Corporations*. Cambridge: MIT Press.
- [46] Williamson, O. E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Express.
- [47] “뉴욕·뉴저지항만공사(2009), 뉴욕·뉴저지 항만공사의 탄생배경, <http://www.panynj.gov>.”
- [48] “뉴욕·뉴저지항만공사(2009), 뉴욕·뉴저지항만공사의 관리 시설과 서비스, [http://www.panynj.gov/AboutthePort Authority/FacilitiesandServices](http://www.panynj.gov/AboutthePortAuthority/FacilitiesandServices).”

원고접수일 : 2009년 9월 30일
 심사완료일 : 2009년 11월 30일
 원고채택일 : 2009년 11월 30일