

2010. 12
정책연구 2010-06(기본)

항만관리의 지자체 위임 및 이양에 따른 영향 및 대응방안

2010. 12

전찬영 · 이종필 · 김근섭

◆ 보고서 집필 내역

● 연구책임자

- 전 찬 영 : 제1장, 제5장 4, 5절(일부), 제7장

● 연구진

- 이 종 필 : 제4장, 제5장 1, 4, 6~8절, 제6장 1, 2절(일부)
- 김 근 섭 : 제2장, 제3장

● 외부 집필진

- 박 석 희(가톨릭대학교) : 제5장 8절(일부), 제6장 1, 2절(일부), 3, 4절

◆ 산·학·연·정 연구자문위원

- 김 길 수(해양대학교 운항훈련원장)
- 박 창 호(재능대학교 유통물류학과 교수)
- 박 준 권(국토해양부 항만정책과 과장)
- 양 향 진(경남도청 항만물류과 주무관)

* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

◆ 연구감리자

- 김 형 태(한국해양수산개발원 연구위원)

머 리 말

항만개발과 관련한 각국의 관리체계는 해당 국가의 정치 형성과정과 경제의 성숙도, 그리고 지방자치단체의 정치·재정 자립능력 정도와 높은 관련성을 지닌다. 유럽이나 미국은 국가 형성과정에 따라 약간의 차이는 있되 대체로 중앙정부에 대한 지자체의 영향력이 강했기 때문에 항만의 관리체계 역시 지자체 위주로 형성되어 왔다. 일본 및 중국과 같은 아시아 국가들의 항만개발·관리체계는 경제의 성숙도 내지 개발 효율성과 같은 경제적 요인에 더욱 초점을 맞추고 있다. 일찍이 경제규모가 구미 선진국을 앞질렀던 일본은 잘 정비된 지방자치제도를 배경으로 1950년 항만법 제정을 통해 국토의 균형발전 차원에서 항만관리의 분산배치 정책을 추진하였다. 중국의 경우 국토면적이 방대하고 급속한 경제성장으로 경제의 절대규모가 높아지자 중앙정부의 능력만으로는 효율적인 통제가 어려울 것으로 판단하고 2001년 이후부터 국가 소유의 모든 항만 재산을 지방정부에 이관하였다. 이와 같이 지방자치단체가 지역의 특성을 고려하여 도시와의 조화로운 항만계획을 수립하고 개발하는 것은 전 세계적인 흐름이 되고 있다.

우리나라도 이러한 시대적 흐름에 발맞추어 일부 항만의 개발 및 관리 권한을 지방자치단체에 위임하여 지방자치단체의 자치역량을 강화하고 지역실정에 맞는 항만개발 및 관리를 위한 조치를 시행하였다. 항만관리권의 이관은 항만개발 및 관리권의 패러다임 전환을 의미한다. 중앙집권화된 항만개발 및 관리체제에서 지방분권화된 형태로 전환되면서 지방정부의 항만개발 및 관리분야에 대한 참여권이 형식적 수준에서 실질적으로 보장되게 된다. 그러나 항만관리권의 이전은 효과 면에서 긍정과 부정의 서로 상반된 영향력을 파급시킬 수 있다. 지방정부의 능력을 제고시키고 지역실정에 맞는 항만개발 및 관리시스템의 구축이 가능하다는 점, 항만정책 수립의

절차적 민주성을 확립하고 지역경제의 활성화에 도움이 된다는 것이 긍정적 측면이다. 반면 지자체의 과도한 항만개발 요구로 난개발이 우려되고 항만 경쟁력 약화와 항만정책의 효율성 저하를 우려하는 부정적 시각도 있다.

결국 항만개발·관리권의 이전은 이전받는 지자체의 적극적인 관심과 노력, 이전기관인 중앙정부의 협력과 재정지원 없이는 소기의 성과를 거둘 수 없다. 이 밖에 그동안의 여러 선행연구들에서 지방에 이양된 사무에 대해 소단위 집행사무 위주의 이양, 단순 집행적 사무 위주의 이양 등이 문제점으로 지적된 바 있다. 따라서 항만개발·관리권의 성공적인 정착을 위해서는 사무이양 범위 및 수준에 대한 검토, 이양된 사무에 대한 사후관리 장치 강화 방안에 대해서도 심도 있는 개선책이 요구된다 하겠다.

본 연구보고서는 우리 원의 전찬영 연구위원이 총괄 집필하였고, 이종필 부연구위원, 김근섭 책임연구원, 그리고 외부집필진으로 가톨릭대학교의 박석희 교수가 공동 집필하였다. 착수단계에서부터 최종보고에 이르기까지 연구심의에 노력을 아끼지 않으신 김형태 심의위원을 비롯하여, 본 연구의 자문을 해주신 김길수 해양대학교 교수, 박창호 재능대학교 교수, 박준권 국토해양부 과장, 양항진 경상남도청 주무관께 깊은 사의를 표한다.

끝으로 본 보고서의 내용은 전적으로 필자 개인적인 의견이며, 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2010년 12월

한국해양수산개발원
원 장 김 학 소

차 례

Executive Summary	i
-------------------------	---

제1장 서 론	1
---------------	---

1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	3
3. 선행연구 검토	5
1) 관리 및 운영부문 선행연구	6
2) 지방이양 효과부문	11
3) 선행연구와의 차별성 및 시사점	16

제2장 우리나라 향만개발·관리체계 변화와 권한 위임의 배경	18
--	----

1. 우리나라 향만개발·관리체계 변화	18
1) 일제시대	18
2) 정부수립 이후	18
3) 1980년대 이후	19
2. 향만개발·관리권 위임의 배경 및 목적	20
1) 향만개발·관리권 위임 배경	20
2) 향만개발·관리권 위임 목적	20
3. 개정 향만법 분석	21
1) 향만의 구분	21
2) 개발·관리권 위임	23
3) 위임사무 분석	24
4) 기타 변경사항	26

제3장 해외의 항만개발·관리체계 변화 사례 ————— 28

1. 일본의 항만개발·관리체계 변화	28
1) 항만의 구분	28
2) 항만개발·관리체계 변화	29
3) 항만개발·관리체계 변화 문제점 및 개선 현황	36
2. 중국의 항만개발·관리체계 변화	38
1) 항만의 구분	38
2) 항만의 개발·관리체계 변화	39
3) 중앙정부와 지방정부의 역할	44
4) 항만개발·관리체계 변화 문제점 및 개선 현황	46
3. 기타 국가의 항만개발·관리체계 변화	48
1) 프랑스	48
2) 독일	49
3) 미국	50
4. 국내 항만관리체계 변화 사례	51
1) 제주특별자치도	51
2) 항만공사(PA)제도 도입	55
5. 시사점	58
1) 지방재정 악화에 대비한 정책 마련	58
2) 지방자치단체의 무분별한 항만개발방지체계 마련	59
3) 항만개발·관리의 명확한 지침 마련	59
4) 중앙정부의 명확한 예산 지원기준 마련	60
5) 지방자치단체의 자발적인 조정기능 강화	60

제4장 지자체의 항만개발·관리능력 분석 ————— 62

1. 행정구역별·소관별 항만 분류	62
1) 지방자치단체 행정구역 내 항만	62
2) 지방해양항만청별 소관 항만	65
2. 지자체의 재정능력	66
1) 재정자립도 평가	66
2) 재정력지수	67
3. 지자체 행정능력(조직 및 인력, 법령체계)	69
1) 항만 관련 행정기구의 편제	69
2) 항만 관련 행정인력의 배치	70
3) 항만 관련 법령체계	71
4) 항만투자비	72
5) 종합	73
4. 시사점	74

제5장 항만개발·관리권 위임 및 이양에 따른 예상 효과 ————— 76

1. 권한이양의 개념 및 사례	76
1) 이양의 개념과 유사개념	76
2) 지방이양 추진배경 및 경과	77
3) 지방이양(사무배분)의 원칙 및 기준	78
4) 지방이양 추진실적 및 특성	80
2. 권한이양 사례	82
1) 기획적 사무 지방이양 사례	82
2) 농촌지도업무(농촌진흥청) 지방이양 사례	82

3. 항만개발·관리권 위임 및 이양 추진과정	85
1) 권한위임 추진경위	85
2) 권한이양 계획	86
4. 사무위임 및 이양에 관한 이해관계자 인식 조사	87
1) 이해관계자의 분류	87
2) 이해관계자의 인식 조사 - 대면 인터뷰(직접 조사방법)	88
5. 이해관계자 인식 및 효과 분석을 위한 설문조사	94
1) 설문의 방향과 목적	94
2) 조사 설계	94
3) 설문조사의 기술통계	97
6. 이해관계자 인식 분석	104
1) 항만개발·관리권 사무위임에 대한 인식	104
2) 항만개발·관리권 사무이양에 대한 인식	111
7. 항만개발·관리권 위임 및 이양의 효과	113
1) 관련 조직 및 인력 이관의 효과	114
2) 항만개발·관리 사무위임의 긍정적 효과	114
3) 항만개발·관리 사무위임의 부정적 효과	119
8. 사무위임 및 이양에 대한 이해관계자의 정책 요구사항	124
1) 개관	124
2) 사후관리방안에 대한 평가	124
3) 사무위임 및 이양 이후 평가 관련	126
4) 사무위임 및 이양 이후 사무집행 모니터링	128
5) 이양 이후 중앙정부의 재정적·행정적 지원	129
6) 지방자치단체의 위임 및 이양에 대비한 정책 대응	132

제6장 항만개발·관리권 위임 및 이양 이후 정책적 대응방안 — 135

1. 지방이양 여부 및 이양 범위 135
2. 항만개발·관리사업 사후관리장치 강화 138
 - 1) 항만개발·관리사업에 대한 평가 강화 138
 - 2) 항만개발·관리사업에 대한 모니터링 제도 확대 140
3. 중앙정부의 행정적·재정적 지원 확대 142
 - 1) 행정적 지원 142
 - 2) 성과에 따른 차등적 예산지원 143
 - 3) 일반적 국고보조의 차등적 확대: 위임사무일 경우 145
 - 4) 광특회계 재원 확대를 통한 이양사업 지원 강화: 이양될 경우 147
4. 항만개발·관리사업 정책평가모형 구축 150
 - 1) 평가모형 및 지표체계 150
 - 2) 계량지표 평가항목의 산출방법 153
 - 3) 정책평가의 주체 155
 - 4) 정책평가의 활용방안 156

제7장 결론 및 정책 제언 — 159

1. 결론 159
 - 1) 사무위임의 필요성에 대한 이해관계자의 인식은 상이 160
 - 2) 사무위임 및 이양 시 긍정적·부정적 효과가 혼재 160
 - 3) 사무위임 및 이양 시 효과적인 사후관리방안 구축의 필요성 공감 ... 161
 - 4) 적정 범위의 사무이양 필요 161
 - 5) 사무이양 후 사후관리장치 강화 필요 162
 - 6) 중앙정부의 지원 확대 필요 163
 - 7) 이양성과 측정시스템의 제도화 필요 163

2. 정책 제언	165
1) 위임 및 이양사무의 정착을 위한 제도적 개선사항	165
2) 정책평가결과의 피드백 체계 강화	166
3) 평가기관의 설치와 운영	167
4) ‘(가칭)항만개발·관리·운영에 관한 정책포럼’의 구성 및 개최	170
5) 사무위임·이양 후 평가시스템 구축 및 활용 로드맵	172
 참 고 문 헌	 173
 부 록	 177
부록 1. 설문지	177
부록 2. 개방형 설문 응답결과 요약	197

표 차례

표 1-1. 하정봉·소진광(2007)의 지방이양 실태분석을 위한 설문조사표 ..	15
표 2-1. 항만 현황(2009년 항만법 개정 이전)	19
표 2-2. 항만의 구분 변화	22
표 2-3. 무역항 현황(항만법 개정 이후)	23
표 2-4. 항만법 개정에 따른 개발·관리권 위임	24
표 2-5. 항만법 개정에 따른 제외 또는 삭제 사무	25
표 2-6. 항만법 개정에 따른 추가 위임사무	25
표 3-1. 일본의 항만 현황	29
표 3-2. 항만관리주체별 항만관리 현황	30
표 3-3. 항만계획수립 지침	32
표 3-4. 중앙정부와 항만관리주체의 역할	34
표 3-5. 관리 주체별 항만개발·관리·운영 관련 역할 분담	34
표 3-6. 중앙정부와 항만관리주체의 항만개발 예산 배분	35
표 3-7. 슈퍼 중추항만 육성 정책의 주요 정책	37
표 3-8. 슈퍼 중추항만 지정 현황	38
표 3-9. 중국의 항만 구분	39
표 3-10. 중국의 5대 항만군 현황	47
표 3-11. 중국항만계획체계	47
표 3-12. 제주특별자치도 조직, 정원 이체 현황	52
표 3-13. 제주특별자치도 이관사무 현황	53
표 3-14. 부산 및 인천항만공사 운영 현황	57
표 4-1. 지방자치단체 관할구역 내 항만 분포	64
표 4-2. 지방해양항만청 관장 항만 및 관할권 내 항만 분포	65
표 4-3. 우리나라 광역시·도별 재정자립도(2010) 및 평가	67
표 4-4. 우리나라 광역시·도별 재정력지수 및 평가	68

표 4-5. 향만개발·관리권 사무위임 및 이양 관련 지방자치단체 정부능력 평가...	73
표 5-1. 중앙정부사무의 지방이양 절차	80
표 5-2. 지방이양사무의 성격별 이양실적	81
표 5-3. 지방이양 전후의 농업기술센터의 변화	84
표 5-4. 지방관리향 사무 권한위임 추진경위	86
표 5-5. 직접적 이해당사자 인식 조사 질의사항	88
표 5-6. 향만개발·관리권의 위임 및 이양에 대한 설문조사 개요	97
표 5-7. 응답자의 근무분야 및 분포	98
표 5-8. 설문응답 통계분석 결과	100
표 5-9. 사무위임에 대한 이해관계자의 인지 정도	105
표 5-10. 사무위임 필요성에 대한 인식	106
표 5-11. 위임사무 집산화	108
표 5-12. 사무위임의 긍정적 효과 항목별 이해관계자별 긍정적 응답 분포 .	117
표 5-13. 사무위임의 부정적 효과 항목별 이해관계자별 부정적 응답 분포 .	121
표 5-14. 사무이양 및 이양 이후 사후관리방안 응답 분포	125
표 5-15. 사무위임 및 이양 이후 평가방안	126
표 5-16. 평가부문별 가중치에 관한 이해관계자의 응답	127
표 5-17. 계량지표 및 비계량지표 구성비 응답	128
표 5-18. 사무위임 및 이양 이후 모니터링 주체에 대한 응답	128
표 5-19. 사무위임 및 이양 이후 모니터링 대상에 대한 응답	129
표 5-20. 사무이양 이후 중앙정부의 지원 필요성	130
표 5-21. 사무위임 및 이양에 대비한 지방자치단체의 정책적 대응방안 .	134
표 6-1. 2004년도 부처별 지자체 국고보조사업의 지방이양 현황	144
표 6-2. 향만개발·관리사업 위임 및 이양성과 평가지표체계(안)	152
표 6-3. 일반국민/전문가 적용 평가항목별 가중치	153
표 6-4. 효율성 측정방법의 장단점 분석	155
표 7-1. 향만법 및 향만법 시행령 개정	170

그림 차례

그림 1-1.	하정봉·소진광(2007)의 지방이양 실태분석을 위한 설문조사표	14
그림 3-1.	1984년 이전 중국의 향만개발·관리체계	40
그림 3-2.	1984~2001년 중국의 향만개발·관리체계	42
그림 3-3.	2001년~현재 중국의 향만개발·관리체계	44
그림 5-1.	사무위임의 긍정적 효과에 대한 우선순위	115
그림 5-2.	사무위임의 긍정적 효과	116
그림 5-3.	사무위임의 부정적 효과에 대한 우선순위	120
그림 5-4.	사무위임의 부정적 효과	121
그림 5-5.	사무위임 및 이양 이후 사후관리방안	125
그림 5-6.	중앙정부의 예산지원 및 방법에 대한 응답	131
그림 5-7.	정부의 행정적 지원사항에 대한 응답	132
그림 5-8.	지방자치단체의 사무이양을 대비한 정책적 대응방안 응답 ...	133
그림 6-1.	향만개발·관리 사무위임 및 이양 후 정책평가모형(예시)	151
그림 6-2.	향만개발·관리 사무위임 및 이양 후 정책평가 활용도	158
그림 7-1.	(가칭)향만개발·관리·운영에 관한 정책포럼의 운영	171
그림 7-2.	지방관리향 평가체계 구축 및 활용 로드맵	172

Executive Summary

The Response to Delegation & Devolution of Port Management to the Local Autonomous Entity

- **A Survey Analysis on the Impact of Delegation and Devolution of Port Management**
 - Positive effects
 - High benefits are expected from the following: increasing revenue from local taxes; active efforts to attract relevant industries to the local area; rising local employment; better capability of municipalities in running their organization and human resources
 - However, the central government and regional maritime entity belonging to it hold negative views.
 - Negative effects
 - The central government is concerned about the possibility of excessive competition and loose management.
 - The biggest worry for municipalities is that the central government might give less budgetary support for local port development.
 - About follow-up measures after the delegation or devolution of port management
 - Positive views were dominant in the following 5 aspects: i) enactment of standard ordinances and regulations, ii) distribution of work process standards or handbooks, iii) implementation monitoring, iv) project result evaluation and v) regular report and agreement
 - All stakeholders agreed on the need for evaluating port development and management after delegation or devolution. 71.3% of respondents answered that joint evaluation by the central and local governments is necessary if an evaluation would be conducted.

- Evaluation criteria were divided into “planning,” “implementation,” and “achievement” which had the same level of weighing factor. Measurable indices are preferred to non-measurable ones. (58%: 42%)

■ Responses to Delegation or Devolution of Port Management

- In order to minimize side effects, the scope and level of port management transfer should be thoroughly reviewed.
 - The survey showed that many stake holders were still negative about the management or development transfer. They were also disapproving of differentiated types of transfers.
- Strengthened management afterwards
 - Along with municipalities’ own evaluation, a joint assessment with the central government should be conducted. Such evaluation will show both achievements and problems, which can be the foundation for better management onwards.
 - After the reassignment, joint monitoring by the local and central governments needs to be conducted. The monitoring should be done on the project size, the implementation rates of original plans, project improvement efforts and funding.
- More administrative and financial supports from the central government
 - After the transfer of port development and project management, the central government should provide administrative supports, such as the enactment of standard ordinances or regulations, distribution of work processing guidelines or handbooks and support for local employment of relevant human resources.
 - After the reassignment is completed, the central government should expand its budgetary supports for municipalities, based on the evaluation of their performance in port development and project management.
 - If port development and project management is managed as national projects as today (municipalities are commissioned for the job), this should be partly financed by national funds. However, if those responsibilities are transferred

to municipalities, they are better to be supported under “the Metropolitan / Local Development Special Accounts” for better financial autonomy of municipalities.

■ A Model to Evaluate Achievements of Delegation or Devolution of Port Management

- The study built an evaluation model on performance after port development and project management is reassigned to local government.
- Although the model fell short of scoring in all indices, it established detailed factors. It presented thorough evaluation methods for each project stage, such as planning, implementation and achievement. For example, it suggested assessment methods for measurable/non-measurable items, evaluation items for each project stage and main evaluators.
- Port development projects are long-term projects. Thus, the evaluation is more focused on planning and implementation stages, while the analysis on achievement stage is limited. In the early phase of the transfer, weight for each stage should be 30(planning): 30(implementation): 40(achievement).
- It is difficult to evaluate port development projects only with measurable items. So, measurable indices are limited to “achievement phase” (30%).
- Non-measurable indices are based on factors, such as “being customer-oriented” and “being achievement-oriented.” They are evaluated through experts’ brain storming and the Delphi Method. Meanwhile, measurable indices can use the Policy Satisfaction Index(PSI), ripple effects on the local economy, the ratio of plans to achievements and the policy efficiency index.

<Weight factor for evaluation: for general public and experts>

	Reflection of opinions	Adequacy	Transparency	Consistency	Efficiency	Returning effects	Satisfaction	Total
General public	14.0	15.6	13.0	-	17.4	-	40.0	100
Experts	10.3	11.2	8.1	8.5	13.0	8.9	40.0	100

■ Policy suggestions

- In the reviewing stage of the reassignment, a joint council of public officials, research institutes(supported by the central or local government) and the private sector explore and review potential cases systematically.
- “Differentiated transfer” can be desirable in some aspects. However, standards for differentiation, such as population, financial conditions and administrative conditions, are not clear. Therefore, this type of port management transfer is not viable.
- Financial support measures should be firstly determined before actual reassigning of responsibilities to municipalities. In the long-term, the local tax system and the intergovernmental fiscal co-ordination should be improved for port management transfer.
- Port management transfer should be utilized by restructuring functions of the central government. For that purpose, relevant results need to be actively used, while functions and human resources are adequately transferred with the responsibility of port management.
- “Policy evaluation results” are used as part of follow-up management of the transfer. For more effective use of those results, the following should be analyzed.
 - The feedback system between evaluation results, policy establishment and policy implementation should be strengthened.
 - Expertise, independence and reliability of evaluators(organization) should be improved.
 - Database on evaluation results should be built for their systemic analysis.

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

최근 지방자치제도가 안정화되고, 향만개발·관리에 대한 지방자치단체의 관심 및 참여가 확대됨에 따라 향만개발·관리에 대한 권한 분산의 필요성이 증대하였다. 또한 일본 및 유럽의 주요 향만 대부분의 경우 지방자치단체가 향만의 개발 및 관리권을 가지고 있으며, 2001년에는 가장 인접한 중국까지 국가 소유의 모든 향만 재산을 지방자치단체에 이양하였다. 이와 같이 지방자치단체가 지역의 특성을 고려하여 도시와의 조화로운 향만계획을 수립하고 개발하는 것은 전 세계적인 흐름이라 할 수 있다.

이에 따라 우리나라도 이러한 시대적 흐름에 발맞추어 일부 향만(지방향만 및 연안향)의 개발·관리 권한을 지방자치단체에 위임하여 지방자치단체의 자치역량을 강화하고 지역실정에 맞는 향만개발·관리를 위한 조치를 시행하였다. 2009년 4월 향만법 개정을 통해 기존의 무역향을 <국가관리향>과 <지방관리향>으로 구분하고 지방관리향에 대해 향만시설의 지정·고시권을 제외한 42개 업무를 지방정부에 위임하였다. 향만개발·관리권의 위임은 권한이양을 위한 전 단계 조치로서¹⁾ 권한위임된 향만개발 및 운영관련 42개 사무는 2013년 4월 15일까지 이양될 계획에 있다. 권한 이양계획은 2010년 4월 15일 대통령이 재가함으로써 확정되었다. 그 후 정부는 2010년

1) 이양(移讓, devolution)은 선거에 의해 선출되는 단체장이나 의회가 있고 세입과 세출에 일정한 자율성이 보장되는 지방자치단체에 중앙정부의 결정, 관리, 재정 등에 관한 권한을 완전히 넘기는 것을 의미한다. 이에 반해 권한위임(委任, delegation)은 궁극적 책임은 중앙정부에 유보되어 있는 가운데 일정한 공공서비스 제공 및 관리권한을 지방자치단체나 한정된 자율성을 갖는 조직(공기업, 준정부기관 등)에 부여하는 것으로 완전한 권한의 이전을 의미하는 이양과 구별된다.

5월 19일 권한이양 실천계획을 제출하였으며 계획대로 추진될 경우 현재의 권한위임 사무는 그대로 지방자치단체에 이양될 전망이다.

권한이양에는 법률의 개정이 필요하므로 국회의 법률개정이 있어야 한다. 이에 따라 법령개정안 마련 및 입법예고, 법제처 심사, 법률안 국회제출 및 의결과 공포 등의 절차가 남아있는데 이러한 일련의 절차는 2012년 말까지 완료될 계획이다.

향만관리권의 이관은 향만개발 및 관리권에 있어서 패러다임 전환을 의미한다. 중앙집권화된 향만개발 및 관리체제에서 지방분권화된 형태로 전환되면서 지방정부의 향만개발 및 관리분야에 대한 참여권이 형식적 수준에서 실질적으로 보장되게 된다.

그러나 향만개발·관리권의 패러다임 전환은 동전의 양면처럼 긍정과 부정의 서로 상반된 영향력을 파급시킬 수 있다. 이미 관리권이 지방정부에 위임되어 있던 연안항의 경우에서 관리 소홀과 무관심으로 많은 부작용을 보았고, 중앙정부의 협력과 재정지원 없이는 긍정적인 효과를 기대하기 어렵다는 교훈도 얻었다.

향만개발·관리권이 지방에 이관될 경우 지방자치단체의 향만개발 및 관리 등 향만정책분야에 대한 참여폭이 증대됨으로서 지방정부의 능력을 제고시킬 수 있고 지역실정에 맞는 향만개발 및 관리시스템 구축이 가능하다는 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 또한 지역주민이 활발하게 향만정책 수립 및 집행과정에 참여하게 됨으로서 향만정책 수립의 절차적 민주성을 제고시키고 지역경제의 활성화에도 도움이 된다는 견해가 있다.

반면, 지자체의 과도한 향만개발 요구로 난개발이 우려되고 향만 경쟁력의 약화와 향만기능의 효율성 저하를 우려하는 부정적 시각도 많다. 기능이 이관되는 지방정부의 취약한 재정자립 수준과 효율적 향만개발·관리 정책에 필요한 전문인력 확보에 대한 우려도 높다. 따라서 향만개발·관리권의 위임 및 이양과 관련해 중앙과 지방정부 간 긴밀한 협조와 효과적인

재정지원 방안과 같은 사전적인 대책 없이는 오히려 혼란과 갈등을 증폭시킬 가능성도 배제할 수 없다.

그럼에도 항만개발·관리권의 지방자체단체로의 위임 혹은 이양이라는 대세에 부응함으로서 지역발전의 특성과 효율성을 높이고 개발의 절차적 민주성을 확보하는 것은 시대적 소명일 수밖에 없다. 원활한 권한의 이전을 위해서는 혼란과 갈등을 야기할 수 있는 요인을 감지·파악하여 이를 사전에 막을 수 있는 합리적 대안 설정이 절실히 필요하다. 아울러 위임 및 이양사무의 성공적 정착을 위해 사업의 성과를 측정할 수 있는 평가모형의 구축에서부터 이를 예산지원과 연계시킬 수 있는 방안까지를 포괄하는 종합적인 계획안이 시급히 마련되어야 하겠다.

이에 본 연구는 항만개발·관리권이 지방자치단체로 위임 및 이양됨에 따라 발생할 수 있는 여러 파급효과와 제기될 수 있는 문제점을 검토하고, 문제점에 대한 선제적 해결방안 제시 및 관련 사무의 원활한 승계를 위해 성과주의에 입각한 합리적 재원배분 방안을 분석하였다. 위임 및 이양사무의 성공적인 안착과 성과주의에 입각한 재원배분 방안 등 시대 흐름에 부응한 항만개발·관리시스템을 구축함으로서 중앙정부차원의 정책 대응방안을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

2. 연구의 범위와 방법

항만개발·관리권은 2013년 4월 이양을 계획으로 현재는 지방정부에 권한위임을 추진 중에 있다. 권한이양에는 법률의 개정이 필요하므로 국회의 법률개정이 있어야 한다. 이러한 절차는 현재의 권한위임이 원활하게 진행되고 운영상 문제점이 없을 경우에 추진될 예정이다. 그 사이 여러 상황변화가 발생할 경우 권한이양을 위한 법률개정 자체가 늦어질 가능성도 배제

하기 어렵다. 그러나 본 연구의 분석 내용은 개발·관리권의 최종 이양을 전제로 하고 있다.

본 연구에서는 권한의 위임 및 이양에 따른 대응방안 설정에 앞서 권한 위임의 배경, 우리나라 향만개발·관리체계의 변화, 해외 향만개발·관리체계의 흐름 등이 기술되어 있다. 이러한 연구의 기본적 내용은 유사사례 분석과 문헌조사에 기초하여 집필하였다. 권한위임에 따른 영향력을 분석하고 그에 따른 대응방안을 설정하기 위해 중앙정부 및 지자체의 공무원을 대상으로 위임 및 이양사무와 관련 예상되는 애로사항에 대해 설문조사를 실시하였다. 또한 연구결과의 객관성을 확보하고 설문조사 결과의 이해력을 높이기 위해 관리권이 이양되는 지자체를 대상으로 세 차례에 걸쳐 공청회를 개최하여 그 결과를 연구내용에 반영하였다. 성과평가지표의 개발과 예산배분시스템을 계량화할 수 있는 모형의 구상은 중앙정부의 합리적 재정지원규모를 설정한다는 차원에서 이루어졌다.

연구는 총 7개의 장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 서론 및 선행연구를 검토하였다. 선행연구는 향만개발 및 관리와 직접 연관된 부문과 지방이양효과 부문으로 나누어 살펴보았으며, 본 연구만의 차별화된 내용을 부각시켰다. 지방이양효과 부문은 그동안 진행된 지방이양사무의 종합적인 실태분석에 대한 내용을 다룬 것들이다.

제2장은 우리나라 향만개발·관리체계의 변화를 권한과 위임사무의 관점에서 살펴보았다. 아울러 개정 향만법에서 기술한 위임사무에 대한 자세한 내용을 분석·정리하였다.

제3장은 해외의 향만개발 및 관리체계에 대해 분석하였다. 일본 및 중국을 중심으로 한 향만개발·관리체계의 변화와 시대 변화에 따른 정책의 변화과정을 살펴보았다. 특히 최근의 향만관리체계 변화를 분석하여 우리에게 필요한 시사점을 도출하였다.

제4장에서는 지자체의 향만개발·관리능력을 분석하였다. 권한위임사무

와 관련해 지자체의 관리·운영능력을 파악하기 위해 항만관련 행정기구의 설치여부와 관련 인원, 지자체의 재정자립도 및 재정력지수, 항만관련 법령의 제정 및 운영여부 등을 종합 검토하였다.

제5장에서는 항만개발·관리권 이양에 대한 인식 및 효과를 연구하였다.

인식 조사에 앞서 권한이양의 개념 및 사례를 조사하였고, 항만개발·관리권의 위임 및 이양 추진과정을 파악하였다. 인식 조사는 일차적으로 관련 행정문헌을 통한 맥락분석(Context Analysis)을 하고 이를 토대로 중앙정부, 지방해양항만청, 지자체의 관련 부서 공무원 및 항만공사 직원을 대상으로 집중대면 인터뷰, 전화인터뷰, 직접토론 방법 등을 활용하였다. 인터뷰 내용의 객관성을 확보하고자 행정문헌에 대한 2차 맥락분석을 시행하였다.

제6장에서는 본 연구의 핵심내용이라 할 수 있는 항만개발·관리권의 위임 및 이양 이후의 정책적 대응방안에 대해 기술하였다. 위임 및 이양사무의 성공적인 정착을 위해 사무이양 범위 및 수준에 대한 검토, 이양사무에 대한 사후관리 장치 강화, 중앙정부에 대한 행정적·재정적 지원의 확대 방안을 검토하였다. 이를 토대로 항만개발 및 관리사업에 대한 정책평가모형을 구축하였다.

제7장에서는 본 연구 내용에 대한 결론 및 정책제언 내용을 담았다.

3. 선행연구 검토

현재까지 항만개발 및 관리권의 지방자치단체 위임 및 이양에 따른 영향을 분석한 기존 연구는 전무한 실정이다. 다만 지방자치단체의 항만관리에 관해서는 김형태 외(2000)의 연구가 있으나 이는 지방자치단체의 대응방안을 중심으로 연구된 것이다. 이외에는 각 연구에 부분적으로 언급되는 경

우가 많아 종합적 검토가 매우 부족하다. 항만분야와 직접 관련은 없으나 중앙부처 기능의 지방이양에 따른 효과를 분석한 연구사례는 여럿 있다. 하정봉(2008)은 1999년부터 2006년까지 이양이 완료된 1,087개 기능의 이양 효과를 공무원을 대상을 한 설문조사를 통해 분석하였다. 하정봉·소진행(2007)은 지방이양의 종합적인 실태분석을 설문조사를 통해 파악한 바 있다. 또한 국가보조사업의 지방이양에 따른 분권교부세 제도 도입의 실태를 분석한 김재훈·이재원(2007)의 연구가 있다. 본 절에서는 개발 및 관리부문과 위임 및 이양에 따른 효과 부문으로 나누어 선행연구 결과와 의미를 검토하였다.

1) 관리 및 운영부문 선행연구

(1) 새로운 항만개발 및 관리제도의 구축방안(1998년)

이 연구는 21세기에 대비한 새로운 항만개발 및 관리체제를 정립할 필요성이 제기됨에 따라 각국의 항만개발·관리체계 등에 대한 비교·검토를 통해 우리나라 항만이 나아가야 할 개발 및 관리체계를 검토·제시하기 위한 목적으로 이루어졌다.

이 연구에서는 4가지 항만관리체계 개선 대안이 제안되었다. 각 대안별 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 항만의 관리권을 지방자치단체로 위임하고, 각 지방자치단체는 항만국(港灣局)을 설립하여 항만을 직접 관리하는 형태이다. 이때 항만국은 일반회계의 지방행정조직과 특별회계의 지방직영기업 중 하나의 형태로 구성하는 것이 바람직하다고 하였다. 이 대안의 장점으로서는 항만관리에 관해 지방자치단체의 자치적 관리가 가능하고, 도시계획과 유기적으로 연계

함에 따라 도시와 조화로운 발전이 가능하다고 하였다. 그러나 i) 항만관리를 책임지는 지자체 항만국장의 전문지식 부족, ii) 정치성을 바탕으로 지역 이기주의를 전개할 가능성 존재, iii) 전문인력 부족으로 운영 초기에 효율적인 항만관리 능력 부족, iv) 항만의 수입을 지자체의 일반 재정수입으로 확보하여 항만에 대한 재투자 곤란, v) 신규 투자에 대한 과도한 중앙정부 의존 가능성 등의 단점을 제시하였다

둘째, 중앙정부의 산하기관으로서 중앙정부와는 별도의 독립된 법인을 설립하는 것이다. 즉, 인천항에서는 인천항 자치공사, 부산항에는 부산항 자치공사 등을 설립하는 것이다. 이의 장점으로서는 i) 항만관리주체가 중앙정부, 지자체 등과 분리되어 있기 때문에 관료주의적인 비능률성 배제, 업무의 전문화, 의사결정의 신속화, 상업적인 항만운영 수행 가능, ii) 항만간 경쟁을 통한 항만 발전 도모, iii) 독립채산제 방식의 운영에 따른 재정 자립 및 상업적 항만운영, iv) 일종의 공기업 형태로서 도산 가능성이 적다는 점을 들었다. 반면 단점으로는 i) 항만자치공사의 장을 중앙정부에서 임명하기 때문에 주체적인 의사결정 곤란, ii) 재정이 완전하게 독립되지 않아 효율적인 운영 및 투자의 어려움, iii) 공기업 형태로 이윤을 획득하지 않아도 되어 비효율적인 운영 가능성 존재, iv) 낙하산 인사 등으로 내부의 활력 및 신축성이 결여될 가능성이 높을 것이라 주장하였다.

셋째, 지방자치단체 산하의 독립된 법인을 설립하여 항만을 관리하는 것이다. 이의 장점으로 i) 지방자치단체에 내재된 관료주의적 비능률성 배제, ii) 전국 항만의 균형개발 및 항만별 다양성 확보를 들었다. 단점으로는 중앙정부 산하의 별도 독립법인을 설립하는 대안과 동일할 것으로 제시하였다.

넷째, 항만의 관리 기능을 완전하게 민간에게 위임하는 것이다. 장점으로는 i) 관료주의의 비능률성 배제, ii) 경쟁을 통한 항만의 발전, iii) 항만의 기계화 등을 통한 생산성 제고, iv) 효율적인 항만투자 등을 꼽았다.

단점으로는 i) 수익이 없는 시설 및 서비스에 대한 투자 결여, ii) 민간에 의해 항만개발이 추진되어 국토개발 계획 등과 배치될 가능성 상존, iii) 신규 부두 확충 시 이해관계의 조정 곤란 등이 발생할 것으로 제시하였다.

이 연구에서는 상기 4개의 대안 검토를 통해 최종적으로 <한국적>형태의 항만관리주체를 창출하여 도입해야 한다고 주장하였다. 한국적인 항만관리주체는 i) 행정기관으로부터 독립시키면서 민간기구로의 특성을 갖추고, ii) 최고기구는 집행기구, 자문기구, 감사로 분리, iii) 모든 직원은 공개경쟁을 통해 채용, iv) 재정은 원칙적으로 독립채산제를 채택, v) 모든 항만시설의 개발과 관리를 담당, vi) 부두시설의 운영을 직접운영 및 임대 운영할 수 있도록 해야 한다고 주장하였다.

(2) 지방자치단체의 항만관리능력 향상 방안(2000년)

이 연구는 지방자치제도의 실시로 항만관리에 대한 지방자치단체의 참여 가능성이 높아짐에 따라 향후 지방자치단체의 항만관리에 대한 참여방안 및 능력향상을 위한 장단기 방안 제시를 목적으로 이루어졌다.

이를 위해 지방자치단체의 항만관리 참여형태, 항만관리주체의 기본요건, 항만관리의 결정요인 등을 검토하였다. 아울러 일본, 미국, 프랑스 등의 해외 사례를 검토하여 해외 주요 항만들은 지방자치단체가 독자적으로 항만관리능력 양성 방안을 강구·실시하고 있으며 중앙정부는 측면에서 간접적으로 지원한다는 시사점을 도출하였다.

이러한 다양한 검토를 통해 이 연구에서는 지방자치단체의 항만관리능력 양성을 위해 크게 2가지 방안을 제시하였다. 우선 항만서비스 공급시스템의 구축 필요성을 강조하였는데 i) 항만관리부서의 설립, ii) 인적자원의 확보 및 양성이 필요하다고 제시하였다. 항만관리부서의 설립을 위해 관련 법률을 제정하고, 항만운영의 상업화·자율화 추세에 비추어 지방자

치단체 산하의 독자적 기관으로 설립해야 한다고 제언하였다. 인적자원 확보 및 양성을 위해서는 i) 교육, 훈련, 연수, 강습, 타 기관 파견, 전문서적 구독 및 비치, ii) 특별회계제도, 원가회수 가능한 요율체계 도입 및 중앙정부의 보조금 지원을 통한 재원확보, iii) 정기적인 교류회, 향만민원사무실 및 관련 서식 통합 등을 통해 CIQ 기관 등 관계기관과의 협력관계 구축이 중요하다고 제시하였다.

다음으로 향만관리주체의 조직 구성을 제시하였다. 조직 구성은 크게 전략적·중요 의사결정과 일상적인 반복적 업무를 담당할 ‘향만이사회’와 ‘집행기구’의 설치를 제안하였다. 우선 향만이사회는 집행기구의 상위기구로서 향만의 설립, 합병, 향만개발계획 수립, 향만요율 설정, 대규모 투자, 예산편성 및 결산 등 전략적인 중요사항에 대한 심의를 담당하도록 하였다. 다만 향만관리권을 중앙정부가 가질 경우에는 모든 이사의 임면권을 중앙정부가 가지고 지방자치단체가 향만관리권을 가질 경우에는 지방자치단체가 모든 임면권을 가져야 한다고 하였다. 집행기구는 향만청장을 최고 책임자로 하고 인사원칙, 예산운용원칙, 의사결정체계 등의 조직운영시스템을 갖추고 이사회에서 결정되는 모든 사항을 집행해야 한다고 제시하였다.

이러한 다양한 검토를 통해 이 연구에서는 다음의 정책을 제언하였다. 첫째, 지방자치단체의 대응방안으로서 대내적으로는 향만서비스 공급시스템 구축, 장단기 참여 방안을 마련하고, 대외적으로는 관련 기관과의 협력관계를 구축해야 한다고 하였다. 우선 대내적인 향만서비스 공급시스템을 구축하기 위해서는 향만서비스 공급에 필요한 각종 투입요소(인력, 재원, 향만시설 등)를 확보해 조직을 설립하고, 현재 단계에서의 공급시스템 구축이 불가능하기 때문에 5단계로 나누어 능력양성 방안을 마련해야 한다고 제시하였다. 대외적인 협력관계는 중앙정부, CIQ 기관 등 관련 기관, 민간기업, 타 지방자치단체 등과의 관계를 구축하고, 지방자치단체 산하의 연구기관을 통한 조사연구를 충실하게 수행해야 한다고 하였다.

둘째, 중앙정부의 역할로서 i) 세계적 추세에 맞추어 항만관리권의 분산화 도입, ii) 현행 지방자치단체의 부족한 능력을 감안하여 점진적 이관 방법 활용, iii) 항만관리에 있어 중앙정부의 승인사항을 제외하고는 자율적 권리를 확대, iv) 지방자치단체의 재정 여건을 감안하여 중앙정부의 항만 재정 등이 필요하다고 제안하였다.

(3) 한·일 간 항만관리 형태의 비교 분석(2006년)

이 연구는 우리나라의 항만관리제도에 가장 밀접한 영향을 미치고 있는 일본과 우리나라의 항만관리 형태를 비교하여, 우리나라 항만관리의 효율성 증대와 국제 경쟁력 제고에 활용할 수 있도록 하는 목적으로 이루어졌다.

우선 주요 선진국의 항만관리 형태를 검토하였는데, 그 결과로서 주요 선진국의 경우 시정부, 주정부 등 지방자치단체 중심으로 항만이 관리되고 있다는 것을 제시하였다. 아울러 현대 항만관리 형태의 특징으로 항만관리의 지방화, 도시와 항만의 공동발전, 항만과 도시 간 장기적인 공동협력계획이 수립되고 있다고 제시하면서, 일본과 우리나라의 항만관리제도를 비교·분석하였다.

그 결과로서 2가지 측면의 공통점과 차이점을 제시하였다. 첫째, 항만관리기구로서 중앙정부에 의한 항만관리 형태는 같으나 관리주체에서 많은 차이가 있다고 하였다. 일본은 1950년 항만법 제정 이후 모든 항만의 개발·관리권이 지방자치단체로 이관되었으나, 우리나라의 경우에는 현재까지도 항만관리제도의 기본골격이 일제시대 형태를 유지하고 있다고 하였다. 둘째, 항만공사제도는 양국 모두 가지고 있으나, 본질적인 차이가 있다고 하였다. 우리나라의 항만공사는 정부의 항만관리권을 위임받아 수행하는 항만관리주체이며, 일본의 항만공사는 임대 운영할 부두를 건설하여 수

요자에게 임대하는 한정된 업무만을 담당하고 있는 차이가 있다고 하였다.

결론적으로 이 연구에서는 우리나라의 항만관리를 체계적으로 행하기 위해서는 i) 항만공사제도의 확대시행과, ii) 지방자치단체의 참여폭 확대 및 협력 체제 강화, iii) 항만공사 주도의 국제 마케팅 활동을 수립해야 한다고 제안하였다.

2) 지방이양 효과부문

(1) 하정봉(2008)의 연구

하정봉(2008)²⁾은 1999년부터 2006년까지 이양이 완료된 1,087개 단위사무를 기능별로 재분류한 후 이양의 파급효과가 클 것으로 생각되는 44개 기능(산자부 8개, 건교부 8개, 환경부 7개, 문광부 6개, 농림부/해수부/행자부 각 3개, 정통부/교육부/복지부 각 2개) 258개 단위사무를 선정하여 이양 효과에 대해 중앙부처 및 지방자치단체 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 분석대상 사무를 분류하면 승인·허가, 지정, 권한·계획과 같은 기획적 사무(47.2%)와 명령·감독, 등록·신고, 검사, 고시, 단속 등과 같은 집행적 사무(52.8%)로 구분된다. 또한 원래 위임사무이던 사무를 이양한 것(기위임, 62.4%)과 전적으로 중앙정부의 사무를 지방으로 이양한 것(순수이양, 37.6%)으로 분류해 볼 수 있다.

연구자는 지방이양의 성과를 ‘지방이양 성과’, ‘지방이양의 적절성’, ‘이해관계자의 관심’, ‘이양사무에 대한 지원’이라는 4개 요인으로 구분하여 평가하였는데 ‘이양성과’는 집행의 지역연계, 주민신뢰 향상, 지역실정의 반영, 사무 성과의 공개, 행정절차 간소화, ‘이양 적절성’은 이양시기의

2) 하정봉, “지방이양사무의 특성별 성과분석: 이양타당도와 집행만족도를 중심으로”, 「한국행정논집」, 20(3), 2008, pp. 687~711.

적절성, 이양의 타당 정도, 이양 사전준비, 이양 희망 정도, ‘관계자 관심’은 의회관심의 향상, 단체장 관심의 향상, 주민관심의 향상, ‘이양사무 지원’은 비재정적 지원, 중앙부처의 협조를 통해 측정하였다.

분석결과를 보면 4개 요인 모두에 대해 정보통신부, 교육부, 행정자치부 사무에 대해서는 긍정적 평가가 공통적으로 높은 것으로 조사되었다. 이에 반해 하위 3개 분야의 경우에는 이해관계자 관심 요인을 제외한 3개 요인에서 문화관광, 농림, 해양수산 부문의 평가가 공통적으로 낮게 나타났다. 반면에 건설교통, 보건복지, 환경 부문의 경우 모든 요인에서 중간수준을 나타냈다.

각 요인별 평균을 보면 지방이양 후 단체장, 의회, 주민과 같은 이해관계자의 관심 향상도가 3.37점으로 가장 높게 나타났다. 그 다음이 철거간소화, 지역실정의 반영, 주민신뢰의 향상과 같은 지방이양의 성과가 3.01점, 이양시기의 적절성, 이양에 대한 사전준비, 이양 희망 정도로 이루어진 이양 적절성이 2.98점으로 나타났다. 반면 중앙부처의 협조, 비재정적 지원여부와 같은 이양사무 지원은 4가지 중 가장 낮은 2.65점으로 조사되었다.

한편, 이양된 사무기능의 집행수준 만족도에 대한 개별 설문분석 결과 역시 정보통신(4.09점), 교육(3.34점), 행자(3.32점)의 순으로 나타나 요인별 분석 결과와 차이가 나지 않았다. 지방이양의 타당성 정도에 대한 개별 설문 분석에서도 정보통신(4.70점), 교육(3.91점), 행자(3.77점)의 순으로 나타났다. 이러한 분석결과를 종합해 볼 때 정보통신, 교육, 행정자치 분야에 속하는 이양 사무기능들은 지자체의 권한확대로 이어지는 등 실효성이 높은 반면 문광, 농림, 해수분야에 속하는 이양사무들은 상대적으로 실효성이 떨어진다는 추정이 가능하다고 결론을 내리고 있다.

조사대상 사무기능을 기획기능에 해당하는 사무와 집행적 사무로 나누어 차이를 분석한 결과, 이양성과 및 이양 적절성의 경우 기획기능에 비해 집행기능의 긍정적 평가가 유의미하게 높은 것으로 조사되었다. 관계자 관

심 및 이양지원에서는 유의미한 차이는 없는데 관계자 관심에서는 기획기능과 집행기능 모두 긍정적 응답이 높았던 반면 이양지원에서는 기획기능과 집행기능 모두 부정적 응답이 높았다. 또한 개별 설문문의 집행만족도와 이양타당도에 대해서도 기획기능에 비해 집행기능이 더 긍정적 평가가 높은 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 기존의 선행연구에서 기획기능의 파급효과가 더 클 것이라는 가설과는 상반된 결과라고 할 수 있다.

기획기능의 평가가 낮은 원인에 대해 중앙정부와의 연계(재정지원, 교육훈련, 계획수립의 참가)라는 요소가 중요하게 작용하고 있다는 추정도 가능하다. 기획기능 사무의 경우 실질적으로 권한을 행사하기 위해서는 중앙정부와의 연계를 필요로 하는 부분이 많은데 지방이양으로 인해 이러한 유기적 연계가 단절되었기 때문에 낮은 평가가 나온 것으로도 해석할 수 있다. 또한 업무의 성격이 기획기능에 속한다 할지라도 지방자치단체의 실제 권한과 역할이 미비한 사무에 대해서는 만족도가 낮다는 것으로 해석할 수 있다. 이에 반해 집행기능에 속한다 할지라도 자치단체의 권한행사와 직접적으로 관련되는 경우는 만족도가 높은 것으로 나타났다.

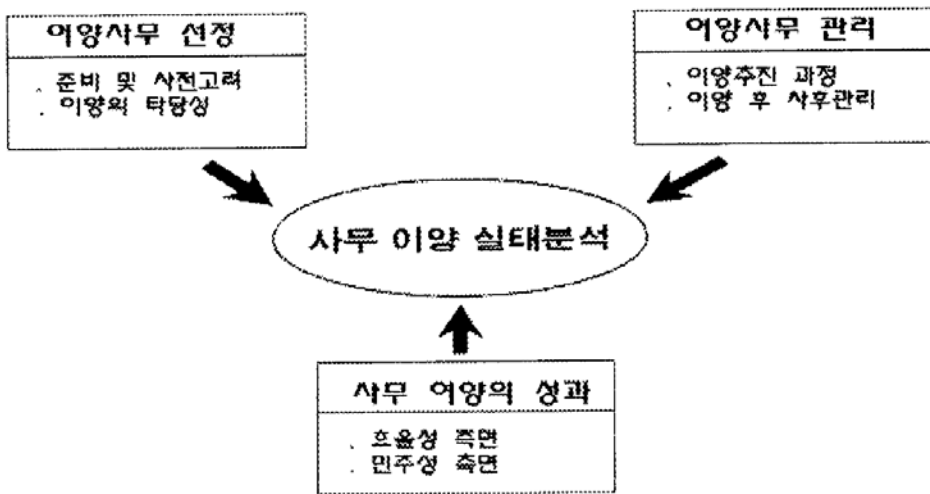
또한 중앙정부가 기존에 지방정부에 위임 또는 공동으로 처리하던 사무(기위임사무)와 순수하게 중앙정부가 처리하던 사무(순수이양사무)를 구분하여 평가의 차이를 분석한 결과 이양성과, 이양 적절성, 관계자 관심 요인에서 기위임사무에 비해 순수이양사무에 대한 긍정적 평가가 더 높게 나타났다. 기획기능과 집행기능 비교에서 이양지원에 대한 부정적 평가가 많았는데 순수이양과 기위임사무 간 비교에서도 순수이양이 기위임에 비해 긍정적 평가를 받고 있기는 하지만 중앙정부의 지원이 거의 이루어지지 않았다는 점에 대해 응답자들의 의견이 거의 일치하는 것으로 나타났다.

본 연구는 중앙행정권한 지방이양사무에 대한 실증분석이 부족한 가운데 지방이양사무의 특성에 따른 성과의 차이점을 비교·분석하였다. 분석결과 실효성이 떨어지는 사무가 이양되거나 중앙정부에 의한 행·재정적 뒷받

침의 부족 등으로 인해 지방이양 성과가 저해되는 문제가 있는 사무들도 적지 않은 것으로 조사되었다.

(2) 하정봉·소진광(2007)의 연구

본 연구는 지방이양의 종합적인 실태분석을 통해 국가사무의 이양과정을 검토하고, 어떤 부문에서 진전이 이루어졌고, 어떤 부문이 미흡한지, 그리고 그 원인이 무엇인지를 파악하고 이에 따른 개선방안을 모색하기 위해 이루어졌다. 이를 위해 중앙정부 및 지방자치단체의 이양사무 담당자들을 대상으로 설문조사를 실시하여 사무이양의 실태를 분석하였다.



| 그림 1-1 | 하정봉·소진광(2007)의 지방이양 실태분석을 위한 설문조사표

| 표 1-1 | 하정봉·소진광(2007)의 지방이양 실태분석을 위한 설문조사표

구분 분석영역	실태조사 분석요소	설문조사 내용	문항 번호
이양사무의 선정	준비 및 사전고려	지자체의 이양 준비태세	3(공통)
		중앙정부의 협조태세	2(공통)
		부작용 고려여부	6(중앙)
	이양의 타당성	이양 시기의 적절성	4(공통)
		이양 희망 정도	8(중앙), 7(지방)
		종합적 관점에서 이양타당성	12(중앙), 11(지방)
이양사무의 관리	이양 추진 과정	사무의 포괄이양 정도	9(중앙), 8(지방)
		이양에 따른 재정지원	10-1(중앙), 9-1(지방)
		정보제공 및 교육훈련 지원	18(중앙), 19(지방)
	이양후 사후관리	성과 및 부작용 정보의 공유	24(지방)
		중앙정부의 사후 점검	18(지방)
		사무성과에 대한 주체별 책임비율	23(공통)
사무이양의 성과	효율성 측면	중앙의 지휘감독에서의 변화	15(중앙), 14(지방)
		업무처리 절차의 간소화여부	16(중앙), 15(지방)
		자체 처리 지침 마련 여부	13(지방)
	민주성 측면	운용상 지역사회 실정의 반영	19(중앙), 17(지방)
		사무 성과에 대한 지역주민의 관심	5-7(공통)
		지역사회 잠재자원과의 연계	21(공통)
		사무 성과에 대한 주민 신뢰수준	22(공통)

(3) 김재훈·이재원(2007)의 연구

본 연구는 재정적 관점에서 국고보조사업의 지방이양에 따른 분권교부세 제도 도입의 실태를 분석하고, 성과와 문제점을 제시함으로써 향후 제도적·정책적 개선방향에 대해 논의하였다. 즉 2005년도에 도입된 분권교부세 제도에 대한 쟁점들을 체계적으로 분석·평가하여 국가사무의 지방이양에 따른 재정지원 수단이 효과적으로 연계될 수 있는 대안을 마련하기 위한 연구를 시도한 것이다.

3) 선행연구와의 차별성 및 시사점

선행연구 검토 결과 현재 우리나라 항만개발·관리권의 지방자치단체 위임 및 이양에 따른 영향과 정책방향을 제시한 연구는 전무하다고 볼 수 있다. 굳이 유사한 연구사례를 꼽자면 해외 사례를 근거로 거시적 측면에서 항만관리체계의 정책 방향성을 제시하는 연구가 있긴 하다. 따라서 본 연구는 항만개발·관리권의 지방자치단체 위임 및 이양과 관련하여 지자체의 항만관리 능력, 영향 및 효과 분석, 발생 가능한 문제점에 대한 대응방안 등을 종합적·심층적으로 검토·제시했다는 점에서 선행연구와 큰 차별성을 가진다고 할 수 있다. 아울러 2009년 항만법 개정 이후의 위임부터 실질적인 이양 이후까지 효율적 항만개발·관리를 위한 지침을 중앙정부와 지방자치단체에 제공한다는 점에서 매우 시의적절한 내용으로 평가받을 수 있다.

그러나 앞에서 제시된 선행연구가 본 연구와 그 연구범위, 수행방법, 연구의 심도 등에서 큰 차이를 보이고 있지만, 본 연구수행에 필요한 중요한 시사점을 제시하고 있다. 먼저 항만의 개발·관리 측면에서 주요 해외 국가별로 다양한 항만개발·관리 체제를 가지고 있지만, 저마다 사회·역사적 배경이 상이하기 때문에 일방적인 벤치마킹보다는 진행과정상의 배경이나 문제점을 분석하여 우리나라의 사회적 특성에 맞는 정책방향을 수립해야 한다는 중요한 사실을 제공해주고 있다.

이양효과와 관련해서는 첫째, 사무위임 및 이양이 반드시 긍정적 효과와 만족을 가져오지 않는다는 점 또한 우리에게 보여주었다. 효과와 만족은 이양사무의 특징이 기획사무인지 집행사무인지에 따라 다르다. 본 연구에서도 위임 또는 이양사무를 이러한 관점에서 고민하고 효과를 찾아 정책방향을 제시할 필요가 있다. 둘째, 사무이양이 되더라도 중앙정부와의 유기적 연계가 없으면 지방정부는 기획기능 사무에 대한 만족도가 낮을 수밖에

없다는 것이며, 따라서 어떤 경우이든 중앙정부와의 유기적인 연계성을 구축할 수 있는 방안이 필요함을 알려주고 있다. 셋째, 부처별로 해양·수산 분야의 경우 사무이양에 대하여 지방자치단체의 만족도가 그다지 높지 않았는데 이는 사무이양이 반드시 자치단체의 권한확대로 이어지지 않을 수도 있다는 것이며 따라서 사무이양에 대한 선호 등도 이양 시 고려하여야 한다는 점을 시사하고 있다.

제 2 장 우리나라 항만개발·관리체계 변화와 권한 위임의 배경

본 장에서는 항만개발·관리운영권의 위임 및 이양에 대한 체계분석을 위하여 우리나라 항만개발·관리체계의 변화를 일제시대부터 2009년 항만법 개정 이전까지의 시간적 범위로 구분하여 간략하게 살펴보고자 한다.

1. 우리나라 항만개발·관리체계 변화

우리나라 항만개발·관리체계의 변화를 일제시대부터 2009년 항만법 개정 이전까지의 범위로 구분하여 간략하게 살펴보았다.

1) 일제시대

일제시대에 우리나라의 부산항, 인천항, 원산항이 개방된 것은 일본의 대륙진출 구상인 ‘대동아공영권 형성’의 기반을 수립하는 목적이었다. 따라서 이 시대의 항만은 일본의 대륙진출 목적을 위해 철도와 함께 총독부 교통국에 의해 국유·국영으로 관리·운영되었다.

2) 정부수립 이후

해방 후 우리나라의 모든 정부조직은 일제시대의 조직 형태가 그대로 유지되었다. 따라서 항만관리체계도 일제시대의 국유·국영이라는 기본골격이 그대로 유지될 수밖에 없었다. 그러나 일제시대와 다른 것은 새로운 정부조직이 신설됨에 따라 항만의 개발, 운영 및 관리를 각각 다른 부처에서 담

당하였다. 당시 항만의 계획, 건설기능은 건설부가, 운영기능은 교통부가 담당하는 이원화된 구조였다. 이 시대의 가장 큰 문제점은 항만계획 및 건설을 항만과 직접적 연관성이 거의 없는 건설부가 담당함에 따라 수요·공급, 항만 서비스 등이 전혀 고려되지 않은 항만계획이 수립되었다는 것이다.

3) 1980년대 이후

1980년대 이후부터는 우리나라의 급격한 경제발전과 컨테이너화의 진전으로 항만시설에 대한 수요가 폭발적으로 늘어나자 항만개발을 위한 재원을 마련하기 위해 항만관리제도가 지속적으로 개선되어 최근의 항만관리체계가 구축되었다.

2009년 항만법 개정 이전까지 우리나라의 항만은 지정기준에 따라 지정항만과 지방항만으로 구분하고, 지정항만은 무역항과 연안항으로 재구분하여 체계적으로 관리하였다.

| 표 2-1 | 항만 현황(2009년 항만법 개정 이전)

구 분	항 명
무역항(29개)	경인항, 인천항, 평택·당진항, 대산항, 장항항, 군산항, 목포항, 여수항, 광양항, 마산항, 부산항, 울산항, 포항항, 동해·묵호항, 태안항, 보령항, 완도항, 삼천포항, 통영항, 장승포항, 옥포항, 고현항, 진해항, 호산항, 삼척항, 옥계항, 속초항, 제주항, 서귀포항
연안항(25개)	용기포항, 연평도항, 대천항, 비인항, 대흑산도항, 홍도항, 팽목항, 송공항, 신마항, 녹동신항, 나로도항, 거문도항, 갈두항, 중화항, 한립항, 화순항, 성산포, 애월항, 추자항, 부산남항, 화홍포항, 구룡포항, 후포항, 울릉항, 주문진항

주 : 지방항만은 항만법에 명시되어 있으나, 실제로 지정된 항만은 없었음

자료 : 항만법(2009. 4. 1 기준)

또한 항만에 대한 행정을 총괄하는 기관³⁾을 수립하여 항만계획 수립, 항만시설의 관리·운영, 항만 내 교통질서 규제, 공유수면 관리, 항만 내 안전관

리, 환경보전 등 실질적인 항만소유자로서의 운영·관리 책임을 수행하였다.

2009년 항만법 개정 이전에도 연안항의 경우에는 항만의 관리·운영권을 지방자치단체로 이관하여 지역의 특성에 맞게 항만을 운영하도록 하였다.

2. 항만개발·관리권 위임의 배경 및 목적

1) 항만개발·관리권 위임 배경

최근 지방자치제도가 안정화되고, 항만개발·관리에 대한 지방자치단체의 관심 및 참여가 확대됨에 따라 항만개발·관리에 대한 권한 분산의 필요성이 증대되었다. 또한 일본 및 유럽의 주요 항만 대부분이 지방자치단체가 항만의 개발 및 관리권을 가지고 있으며, 2001년에는 가장 인접한 중국까지 모든 국가 소유의 항만 재산을 지방자치단체에 이양하였다. 즉, 지방자치단체가 지역의 특성을 고려하여 도시와의 조화로운 항만계획을 수립하고 개발하는 것은 전 세계적인 흐름이라 할 수 있다.

따라서 우리나라도 이러한 필요성과 시대적 흐름에 발맞추어 일부 항만(지방항만 및 연안항)의 개발·관리 권한을 지방자치단체에 위임하여 지방자치단체의 자치역량을 강화하고 지역실정에 맞는 항만개발·관리가 되도록 해야 할 필요성이 증대하게 되었다.

2) 항만개발·관리권 위임 목적

우리나라의 항만개발·관리권 상당부분을 지방자치단체에 위임하는 목적은 다음과 같이 정리할 수 있다.

3) 항만행정의 총괄기관은 교통부 해운국 → 교통부 항만청 → 교통부 해운항만청 → 해양수산부 → 국토해양부 등으로 발전해 왔음.

첫째, 지방자치 역량의 강화이다. 항만개발·관리권에 대한 지방자치단체의 참여 폭과 독립적 권한을 확대함으로써 지방자치단체의 행정 역량을 강화하고 지방분권화를 공고히 하기 위한 목적이다.

둘째, 지역의 특수한 여건에 부합하는 항만개발·관리의 추진이다. 그동안의 항만개발은 지역의 특성 및 의견을 수렴하여 계획·건설·관리하고 있었지만, 전국 단위로 계획을 수립함에 있어 지역의 모든 특성을 정확하게 반영하는 데는 분명한 한계가 있었다. 따라서 이러한 미비점을 보완하여 지역 개발을 선도할 수 있도록 하기 위한 목적이다.

셋째, 도시와 조화로운 계획 수립 및 발전이다. 항만개발계획의 수립은 도시기본계획, 도시물류기본계획, 지자체의 중점 추진 사업 등을 면밀히 검토하여 수립하고 있지만, 전국 단위의 계획 수립은 정책적 중요도, 사업의 우선순위 등을 반영해야 함으로 실질적인 도시계획과의 연계가 미진한 점이 있었다. 따라서 이러한 점을 보완하여 도시계획, 중점사업 등과 실질적으로 연계하여 항만이 지역에서 다양한 기능을 수행할 수 있도록 하기 위한 목적이다.

3. 개정 항만법 분석

1) 항만의 구분

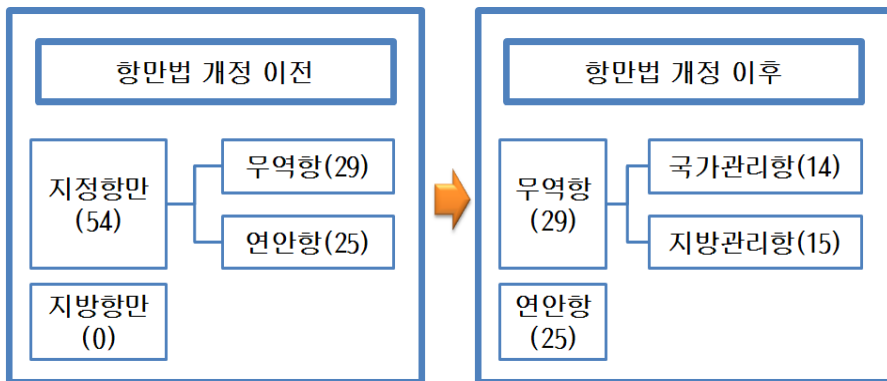
2009년 12월 항만법 개정(2010년 3월 10일 시행)의 가장 큰 변화는 항만을 구분하는 기준을 변경하였다는 것이다. 항만법 개정 이전에는 항만을 지정항만⁴⁾과 지방항만⁵⁾으로 구분하고, 지정항만은 다시 무역항, 연안항으

4) 지정항만 : 국민경제와 공공의 이해에 밀접한 관계가 있는 항만 [(구)항만법 제2조].

5) 지방항만 : 지정항만 외의 항만으로서 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도가 그 명칭·위치 및 구역을 지정·공고한 항만 [(구)항만법 제2조].

로 구분하였다. 지방항만은 법률상에는 정의되어 있었으나, 실제로 지방항만으로 지정된 항만은 없었기 때문에 우리나라 항만은 무역항과 연안항으로 구분되어 있었다. 그러나 항만법 개정 이후에는 지정항만과 지방항만의 개념이 없어지고 단순히 무역항과 연안항으로만 구분하였다. 무역항은 다시 그 역할과 기능에 따라 <국가관리항>과 <지방관리항>으로 구분하였다. 개정 항만법에서는 국가관리항을 ‘국내외 육·해상 운송망의 거점으로서 광역권의 배후화물을 처리하거나 주요 기간산업 지원 등으로 국가의 이해에 중대한 관계를 가지는 항만’으로 정의하고 있다. 반면 지방관리항은 ‘지역별 육·해상 운송망의 거점으로서 지역산업에 필요한 화물처리를 주목적으로 하는 항만’으로 정의하고 있다.

| 표 2-2 | 항만의 구분 변화



자료 : 개정 항만법을 참조하여 재정리

상기의 기준으로 구분된 국가관리항과 지방관리항의 지정 현황은 다음과 같다. 무역항은 각각 국가관리항 14개, 지방관리항 15개로 구성되어 있으며, 연안항은 항만법 개정과 동일하게 25개로 구분되었다.

| 표 2-3 | 무역항 현황(항만법 개정 이후)

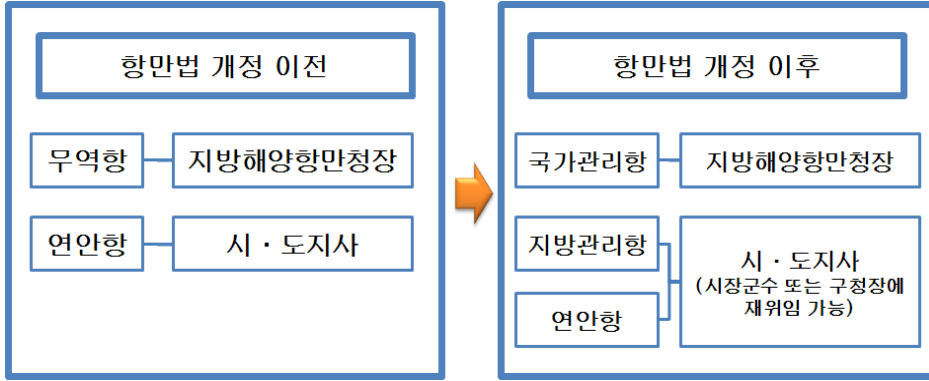
구 분		항 명
무역항	국가 관리항 (14개)	경인항, 인천항, 평택·당진항, 대산항, 장항항, 군산항, 목포항, 여수항, 광양항, 마산항, 부산항, 울산항, 포항항, 동해·묵호항
	지방 관리항 (15개)	태안항, 보령항, 완도항, 삼천포항, 통영항, 장승포항, 옥포항, 고현항, 진해항, 호산항, 삼척항, 옥계항, 속초항, 제주항, 서귀포항
연안항(25개)		용기포항, 연평도항, 대천항, 비인항, 대흑산도항, 홍도항, 팽목항, 송공항, 신마항, 녹동신항, 나로도항, 거문도항, 갈두항, 중화항, 한림항, 화순항, 성산포, 애월항, 추자항, 부산남항, 화홍포항, 구룡포항, 후포항, 울릉항, 주문진항

자료 : 항만법

2) 개발·관리권 위임

국토해양부장관은 항만법에 따른 권한의 일부를 지방해양항만청장 또는 시·도지사에게 위임할 수 있다. 항만법 개정 이전에는 무역항에 대해서는 지방해양항만청장에게 위임하고 연안항에 대해서는 시·도지사에게 위임할 수 있도록 하였다. 그러나 개정 이후에는 무역항 중 국가관리항의 경우에만 지방해양항만청장에게 위임하도록 변경하였다. 그 외 지방관리항과 연안항의 경우에는 시·도지사에게 위임하도록 하고, 시·도지사는 다시 시장·군수 또는 구청장에게 재위임할 수 있도록 명문화하였다. 즉, 국가의 이해에 중대한 영향을 미치는 항만이 아닌 항만은 지방자치단체의 장에게 위임하여 지역발전을 선도할 수 있도록 하였다.

| 표 2-4 | 항만법 개정에 따른 개발·관리권 위임



자료 : 개정 항만법을 참조하여 재정리

3) 위임사무 분석

본 소절에서는 상기 설명된 지방자치단체로 위임된 사무에 대하여 알아보았다. 항만법 개정 이전에는 연안항 대상 22개 사무에 대해 위임이 가능했으나, 개정 이후에는 항만개발과 관련한 사항이 총체적으로 포함되어 총 42개 사무에 대한 권한을 위임할 수 있도록 하였다.

우선 기존에는 위임사무였으나, 법 개정 이후 위임사무에서 제외되거나 삭제된 내용을 살펴보았다. 총 3개 조항에 변화가 있었다. 가장 큰 변화는 기존의 지방자치단체장에게 위임되던 항만시설의 지정·고시가 제외되었다는 것이다. 즉, 항만의 지정·고시는 중앙정부의 고유권한으로 두었다. 그 외 2개 사무도 법 개정 시 조항이 제외 또는 삭제되었다.

| 표 2-5 | 항만법 개정에 따른 제외 또는 삭제 사무

항만법 개정 이전(연안항)		개정 이후 (지방관리항, 연안항)
항만시설의 지정·고시	법 제2조제5호	제외 또는 삭제
시설장비의 자체 점검에 관한 업무	법 제25조	
손괴자 부담금의 부과 및 징수	-	

자료 : (구)항만법 시행령 제65조와 현행 항만법 시행령 제91조를 참조하여 재작성

반면 개정 이후 추가 위임된 사무는 총 23개 조항이다. 가장 중요한 것은 항만공사의 시행, 허가, 고시, 승인·변경, 준공, 사용신고, 부수공사, 비관리청 항만공사 대행, 항만시설관리권 설정 등 항만개발에 있어 중요한 권한 상당 부분이 지방자치단체로 위임된 것이다. 아울러 항만재개발의 공고, 준공, 사용신고 등의 업무까지도 위임되었고 그 외 16개 위임사무는 개정 전후 동일하게 적용되고 있다.

| 표 2-6 | 항만법 개정에 따른 추가 위임사무

개정 이전 (연안항)	개정 이후(지방관리항, 연안항)	
-	항만공사의 시행	법 제9조제1항
	항만공사의 시행허가	법 제9조제2항·제3항 및 제5항
	항만공사의 시행 및 허가의 고시	법 제9조제6항
	항만공사실시계획의 공고, 항만공사실시계획의 승인·변경승인 및 신고의 수리	법 제10조제1항, 제2항 및 제4항
	항만공사의 준공확인 및 준공확인증명서의 발급	법 제12조제1항 및 제2항
	준공 전 사용신고의 수리	법 제12조제4항
	부수공사의 시행	법 제13조
	비관리청이 시행할 항만공사의 대행	법 제14조
	항만시설관리권의 설정 및 등록·변경등록	법 제16조
	시설물의 안전점검	법 제29조제3항

표 2-6 | 항만법 개정에 따른 추가 위임사무(계속)

개정 이전 (연안항)	개정 이후(지방관리항, 연안항)	
	예선업의 등록	법 제32조
	예선업의 등록취소 및 사업정지 명령	법 제34조
	과징금의 부과 및 징수	법 제35조
	예선 사용의무 명령 및 예선 사용기준의 설정·고시	법 제38조
	항만재개발사업의 준공확인, 준공확인증명서 발급 및 준공 전 사용신고의 수리	법 제61조
	항만재개발사업의 공사완료의 공고 및 보완시공 등 명령	법 제62조
	사용료 등의 강제징수	법 제70조
	토지 등의 수용·사용	법 제77조
	항만공사의 시행으로 인한 손실보상 또는 시설 설치	법 제82조
	다른 국가사업과의 관계에 관한 협의 또는 승인 (권한이 위임된 사항에만 해당한다)	법 제83조
	청문(권한이 위임된 사항에만 해당한다)	법 제86조
	항만시설의 국가 귀속	법 제153조제1항
	공공시설 등의 귀속	법 제63조

자료 : (구)항만법 시행령 제65조와 현행 항만법 시행령 제91조를 참조하여 재작성

4) 기타 변경사항

그 외 중요한 변경사항으로는 지방항만정책심의회 소속과 항만기본 계획 수립을 들 수 있다. 우선 기존의 항만법에서는 지방항만정책심의회를 지방해양항만청 소속으로 두었으나, 개정 항만법에서는 권한의 수임기관 장 소속으로 두도록 하고 있다. 즉, 지방관리항 및 연안항과 관련하여 위임된 사항은 지방자치단체 소속의 지방항만정책심의회를 통해 처리할 수 있기 때문에 지방자치단체의 항만 개발·관리 권한이 강화되었다.

항만기본계획의 경우에는 항만법 개정 이후 중앙정부에서만 수립할 수 있도록 하였다. 항만법 개정 이전에는 지방항만을 두어 지방자치단체에서

지방항만에 대한 기본계획을 10년 단위로 수립할 수 있도록 하였으나, 개정 항만법에서는 지방항만이 삭제됨으로서 중앙정부만이 유일하게 기본계획을 수립할 수 있도록 현실화하였다.

제 3 장 해외의 항만개발·관리체계 변화 사례

항만개발 관리체계는 각 나라마다 역사적·문화적 배경을 토대로 형성되고 발전한다. 유사한 관리체계라 할지라도 그 나라 고유의 관습과 사고방식, 생활양식이 녹아있다. 본 장에서는 해외 주요 항만의 항만개발 관리체계 변화를 고찰한다. 우리보다 앞서 항만개발관리권이 지방자치단체에 위임된 일본과 전통적인 지방자치적 성격, 중앙집권적 통치체계를 함께 가지고 있는 중국을 중심으로 살펴보고, 서구 선진국 항만의 항만개발·관리체계 변화를 고찰한다. 이를 통하여 장래 항만개발·관리체계 위임 및 이양 시 대응방안 도출에 활용하고자 한다.

1. 일본의 항만개발·관리체계 변화

1) 항만의 구분

일본은 2008년 기준 전국에 1,079개의 항만을 보유하고 있다. 이들 항만은 특정중요항만(Special designated major ports), 중요항만(Major ports), 지방항만(Local ports) 등 3가지로 구분하여 관리·운영되고 있다. 이 중 특정중요항만은 일본의 대외 무역에서 매우 중요한 역할을 담당하고 있는 항만으로 23곳(일본 5대 항만⁶⁾ 포함)이며, 중요항만은 국가의 이익과 밀접한 관계를 가지는 항만으로서 105곳이 지정되어 있다. 그 외 지방항만(피난항 포함) 951개, 56조 항만⁷⁾ 68개 등으로 구성되어 있다.

6) 도쿄항, 요코하마항, 고베항, 나고야항, 오사카항을 5대 항만으로 지칭함.

7) 56조 항만은 항만구역이 정해지지 않는 항만으로서 항만법 제56조에 근거해 도도부현 지사가 수역을 공고한 항만을 의미함.

| 표 3-1 | 일본의 항만 현황

구분	특정중요 항만	중요항만	지방항만 (피난항)	56조 항만	합계
항만 수	23	105	888 (35)	63	1,079

자료 : 국토교통성, *Ports and Harbours in Japan*

2) 항만개발·관리체계 변화

(1) 항만개발·관리 시스템

일본의 항만은 1950년 항만법 제정 이전까지는 국유·국영 체제로 운영되었으나, 이후부터는 모든 항만의 개발·관리·운영 업무가 중앙정부에서 지방자치단체로 이관되었다. 즉, 중앙정부는 항만의 개발과 유지·관리에 대한 국가의 기본정책 수립, 지방자치단체의 장기 개발계획 평가, 국가의 장기 투자계획 수립 등의 역할만을 수행하고 있다. 반면, 지방자치단체는 항만관련 시설의 장기 개발계획 수립, 실질적인 개발 및 관리 등을 담당하고 있다.

(2) 항만의 관리주체

일본의 모든 항만은 지방자치단체의 공공부문에 의해 관리되고 있다. 즉, 지방자치단체는 직접 또는 별도의 항만관리주체를 설립하여 항만의 개발, 유지, 관리 등을 담당하고 있다. 일본 항만법에서는 항만관리주체를 지방자치단체, 지방항만공사(Local Terminal Corporation), 사무조합 등 3가지 형태로 제한·규정하고 있다.

우선, 지방자치단체는 의미 그대로 지방자치단체의 항만국(Ports and Harbours Bureau)에서 항만을 직영 관리하는 방식이다. 지방항만공사는 지방

자치단체의 항만국이 단독 또는 공동(민간포함)으로 설립한 항만공사를 통해 항만을 관리·운영하는 방식이다. 사무조합은 2개 이상의 지방자치단체가 지방자치법에 의거하여 공동으로 사무조합을 설립하여 항만을 관리·운영하는 방식이다. 즉, 어떠한 형태의 항만관리주체를 설립하더라도 모든 항만관리주체는 공공부문이 중심이 되고 있으며, 항만관련 업무에 있어 지방자치단체를 대신하는 역할을 한다.

항만관리주체별 항만관리 비중을 살펴보면 대부분의 항만을 지방자치단체가 직접 관리하고 있는 것으로 나타났다. 총 1,016개의 항만(56조 항만은 제외) 중 1,009개의 항만을 지방자치단체가 직영 관리하고 있어, 전체의 99.4%를 점유하고 있다.

표 3-2 | 항만관리주체별 항만관리 현황

구분	항만관리주체				
	지방자치단체 항만국		지방항만공사	사무조합	합계
	도도부현	시정촌			
특정중요항만	12	8	-	3	23
중요항만	85	16	1	3	105
지방항만 (피난항)	522 (29)	366 (6)	- (-)	- (-)	888 (35)
합계	619	390	1	6	1,016
점유비중	99.4%		0.6%		100.0%

자료 : 국토교통성, 전계서

(3) 중앙정부와 지방자치단체⁸⁾의 역할

일본의 항만개발·관리 체계는 상기 설명과 같이 중앙정부가 직접 관여하고 있지는 않지만, 실질적으로는 간접적인 방법으로 개입하고 있다. 이는 지방자치단체의 항만관리 능력을 향상시키고, 무질서한 난개발을 방지하기 위한 목적이다. 우선 중앙정부의 역할은 여러 가지가 있으나, 그중 중요한 것은 다음과 같다.

첫째, 5년 단위의 중요항만(23개 특정중요항만 포함) 개발계획을 수립하고 있다. 이는 중요항만의 경우 국가의 이해와 밀접한 관계를 가지고 있으며, 국가 전체의 균형적인 항만개발과 예산배분 문제를 책임지기 위한 것이다. 지방자치단체도 개별적으로 관리 항만의 개발계획을 수립하고 있지만, 중앙정부의 5개년 개발계획에 포함되어야만 그 실행력을 가진다.

둘째, 지방자치단체의 무질서한 개발을 미연에 방지하기 위해 개발계획 수립에 필요한 방침을 부여한다. 지방자치단체는 이 방침을 기준으로 항만개발계획을 수립해야 한다.

셋째, 항만계획수립 지침을 제공한다(<표 3-3> 참조). 항만계획수립 지침에는 항만계획, 항만의 능력, 항만규모 및 배치, 항만환경 개선 및 유지, 기타 항목으로 구성되어 있다.

8) 정확한 표현은 항만관리주체로 하는 것이 맞으나, 항만관리주체는 지방자치단체와 동일한 개념이며, 이해의 편의, 용어의 통일을 위해 본 절에서는 지방자치단체로 일원화하여 표현함.

| 표 3-3 | 항만계획수립 지침

구분	세부항목
I. 항만계획	i) 항만의 위치와 기능 ii) 항만시설의 개발과 사용 iii) 항만에서의 토지 이용
II. 항만의 능력	i) 처리 물동량 ii) 처리 여객 수 iii) 기타 항만의 능력
III. 항만규모 및 배치 i) 수역 시설 ii) 외곽 시설 iii) 안벽 시설 iv) 항만 통행 시설 v) 여객 시설 vi) 하역 및 보관 시설	시설의 규모와 배치에 따라 결정
IV. 항만환경 개선 및 유지 i) 폐기물 처리 ii) 공해 방지 시설 iii) 항만환경 개선 시설	관련의 규모와 배치에 따라 결정 폐기물의 양과 형태에 따라 결정
V. 기타 i) 항만 인근 토지 보전 ii) 매립 iii) 토지 사용 iv) 항만시설 이용	i) 관련 시설 형태 및 설계 ii) 매립 규모 및 설계 iii) 토지 이용 계획 iv) 공공부문과 민간부문 분배

넷째, 항만건설에 대한 재정 지원이다. 이는 일본의 경우 항만의 공공성을 중시하여 항만요율을 낮게 설정함으로써 지방자치단체의 재정적자가 심각하기 때문이다. 즉, 지방자치단체가 독자적으로 항만건설에 대한 모든 재원을 마련하는 것이 현실적으로 어렵다. 따라서 지방자치단체의 항만 및 기반시설 개발에 있어 중앙정부의 지원이 큰 역할을 하고 있다. 일본의 전형적인 항만건설 조달방식은 항만수입금, 국가보조금, 지방자치단체 부담금, 공채, 일반 재원 및 기타로 구성되어 있으나, 이 중에서 항만수입금이 차지하는 비중은 30% 미만에 불과하다. 중앙정부는 이러한 실정을 감안하여 지방자치단체에서 제출한 장기 항만계획을 기반으로 항만투자에 대한 우선순위를 결정하여 지원하고 있다.

반면 지방자치단체의 주요 역할은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 지역의 향만개발계획 수립이다. 지방자치단체는 직접 관리하고 있는 향만의 장기개발계획을 수립하여, 중앙정부에 제출하여 검토를 받아야 한다. 지방자치단체의 개발 계획은 중앙정부의 5개년 계획에 반영되어야 그 실효성을 가진다 할 수 있다.

둘째, 향만의 개발이다. 지방자치단체는 정부의 보조금, 자체 예산, 향만수입금 등으로 향만 및 관련 시설을 개발하고 유지하고 있다. 상기 언급된 바와 같이 향만개발에 있어 지방자치단체의 부담 비율은 그리 크지 않다.

셋째, 향만시설의 임대이다. 지방자치단체의 관리 하에 있는 향만은 민간에 임대되어 있다. 즉, 비교적 규모가 큰 상당수 향만의 관리는 지방자치단체가 담당하지만, 실제 이들 향만의 운영은 관련 법률과 규정에 의거하여 민간에 위임하고 있다. 일본 향만법에서는 향만관리주체(지방자치단체)가 민간사업을 간섭하거나, 민간과 경쟁하는 어떤 사업에도 참여하지 못하도록 금지하고 있다. 또한 향만과 관련하여 개인 또는 운영기업에 어떠한 차별적 대우도 법률로서 금지하고 있다. 이와 같이 규정한 이유는 민간의 향만운영이 향만관리주체(지방자치단체)가 직접 하는 것보다 효율성 측면에서 더욱 우수하다고 판단하고 있기 때문이다.

넷째, 사용료의 결정 및 징수이다. 사용료의 결정은 지방자치단체의 규정에 의해 결정하고 있으며, 결정된 사용료 징수를 통해 향만개발에 재투자하도록 되어 있다. 상기 언급된 바와 같이 일본은 향만의 공공성에 중요성을 두고 있기 때문에 낮은 사용료를 징수하고 있다.

상기의 주체별 역할을 세부적으로 정리하면 다음과 같다.

| 표 3-4 | 중앙정부와 항만관리주체의 역할

중앙정부	항만관리주체
<ul style="list-style-type: none">· 항만개발·관리정책 수립· 관련 법·규정 제정· 항만관리·운영 등을 위한 지침 및 방침 제공· 주요 항만의 개발계획 수립(5년 단위)· 항만관리주체에 항만건설 비용 지원· 항만건설(중앙정부의 직접 통제)· 항로유지 및 개선· 항만 건설, 계획 등의 기술 기준 마련· 항만기술 조사	<ul style="list-style-type: none">· 항만개발·관리계획 수립· 항만의 건설 및 유지· 항만구역 지역· 항만시설의 임대 및 관리· 시설사용료 결정 및 징수· 항만의 환경 보호· 항만서비스 제공 여건 구축· 항만구역의 매립· 항만의 환경 보호· 항만의 통계 작성· 항만마케팅

자료 : 국토교통성, 전게서

아울러 중앙정부, 지방자치단체(항만관리주체) 및 민간의 역할을 상세하게 분류하면 다음의 <표 3-5>와 같이 재구분할 수 있다.

| 표 3-5 | 관리 주체별 항만개발·관리·운영 관련 역할 분담

구분	중앙정부	지방자치단체 (항만관리주체)	항만 공사	민간
국가의 장기 항만정책	✓	✓		
항만개발·이용의 기본 정책	✓	✓		
항만계획 수립	검토	✓		
항만개발(공공부두)	✓	✓		
항만개발(항만공사부두)	무이자대출	무이자대출	✓	임대
항만개발(민간항만)				✓
관리		✓	✓	✓
운영			✓	✓

자료 : 국토교통성, 전게서

(4) 일본의 항만개발예산 배분 체계

일본의 항만개발은 상기 설명한 바와 같이 지방자치단체가 담당하지만, 항만관련 운영의 지속적인 적자로 인해 중앙정부의 지원이 필수적으로 수반되고 있다. 일반적인 예산 배분 체계를 살펴보면 특정중요항만과 중요항만의 경우 중앙정부가 50%를 넘는 예산을 담당하고 있으며, 지방항만의 경우에는 항만관리주체가 더 많은 예산을 담당하고 있다. 항만의 종류와 항만 시설별 세부 예산 배분 실적은 다음의 <표 3-6>과 같다.

| 표 3-6 | 중앙정부와 항만관리주체의 항만개발 예산 배분

구분		수역 및 외곽시설	안벽시설	통행시설
특정 중요항만	중앙 정부사업	중앙정부 5.5/10 항만관리주체 4.5/10 (방파제, 항로의 경우 중앙정부가 2/3)	중앙정부 5.5/10 항만관리주체 4.5/10	중앙정부 2/3 항만관리주체 1/3
	보조사업	중앙정부 5.5/10 항만관리주체 4.5/10 (소형 시설의 경우에는 중앙정부가 4/10)		중앙정부 2/3 항만관리주체 1/3
중요항만	중앙 정부사업	중앙정부 5.5/10 항만관리주체 4.5/10 (소형 시설의 경우에는 중앙정부가 4/10)		중앙정부 5.5/10 항만관리주체 4.5/10
	보조사업			중앙정부 5/10 또는 그 이하
지방항만	보조사업	중앙정부 4/10 항만관리주체 6/10		

자료 : 국토교통성, 전계서

3) 항만개발·관리체계 변화 문제점 및 개선 현황

(1) 문제점

일본은 1950년 항만법 제정 이후 항만정책이 국토의 균형발전 차원에서 분산배치 정책으로 추진되었으며, 지방자치단체들도 무분별하게 항만을 개발하여 현재 1,000여 개가 넘는 항만과 50여 개가 넘는 컨테이너 항만을 보유하고 있다. 이로 인해 다음과 같은 여러 문제점이 발생하였다.

첫째, 처리 물동량의 분산에 따른 물동량 부족으로 항만의 생산성이 크게 저하되었다. 물동량에 기인한 항만생산성의 저하이지만, 그 결과가 항만경쟁력 약화로 이어졌다. 이러한 항만경쟁력 약화는 대부분의 수출입 물동량이 항만을 이용하고 있는 일본 경제의 수출 경쟁력을 악화시키고, 결국 자국의 산업 경쟁력까지도 약화될 수 있다는 우려를 낳았다. 둘째, 지방자치단체의 심각한 재정적자를 초래하였다. 일본의 항만개발예산 중 약 30% 수준만이 항만수입금으로 재투자되고 있어 지방자치단체의 부담비율이 매우 높다. 그럼에도 불구하고, 일본의 항만운영은 상업성보다는 공익성을 중시하고 있어 낮은 효율 수준을 유지하고 있다. 셋째, 유헴 항만시설이 확대되고 있다. 항만의 처리 물동량 부족에 따른 선사의 기항 중단 등으로 대부분의 컨테이너 항만이 5만TEU이하의 처리 실적을 보이고 있어 항만의 유헴화가 급속도로 진전되고 있다.

(2) 개선 현황

이러한 문제에 따라 일본 정부는 2002년 교통정책심의회 항만분과위의 「경제사회의 변화에 대응하고, 국제경쟁력의 강화, 산업의 재생, 순환형 사회의 구축 등을 통하여 보다 좋은 생활을 실현하는 항만정책의 방향」이라는 보고서에서 슈퍼 중추항만을 제안하였다. 슈퍼 중추항만의 주요 목적

은 항만의 분산화로 발생하는 문제점들을 해결하기 위해 항만 간의 광역적인 연계 도모와, 하드웨어적인 측면에서 특례적인 시책을 도입하고, 컨테이너터미널의 정비·관리 운영방식 및 물류시스템의 개선을 추진하는 차세대 고규격 컨테이너 터미널을 모델적으로 육성하는 것이다(임준홍, 2005). 이는 60여 년간 이어져 온 지방자치제도를 바탕으로 한 항만관리제도가 새로운 국면을 맞이하는 것을 시사하고 있다. 국토교통성 자체적으로도 지방분권의 흐름이 대세이지만 항만개발 및 관리·운영은 국가차원에서 이루어져야 한다고 주장하고 있는 실정이다(김은수, 2008).

표 3-7 | 슈퍼 중추항만 육성 정책의 주요 정책

3대 정책	6대 과제
<ul style="list-style-type: none"> · 차세대 고규격 컨테이너 터미널의 형성 · 컨테이너 경영환경의 정비 · 광역항만의 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> · 항만비용의 국제경쟁력 강화 · 항만수속 통일화/간소화에 따른 편의성 강화 · 국내무역 촉진 및 국내허브 기능 강화 · 도쿄만 관점의 합리적이고 효과적인 시설 및 기능 배치 · 환경대책, 수상교통망 구축, 지진 재해 대책 등 광역적 과제 대응 · 국가제도 개선 및 정부투자 유치 등

자료 : 임준홍, 「일본의 슈퍼 중추항만 육성 프로젝트」, 2005.; 김은수, “일본 항만통합 논의 동향과 시사점”, 「지구촌해양수산: 해운항만(435)」, 한국해양수산개발원, 2008

이러한 정책의 결과로 2004년 5월 광역 제후를 전제로 게이힌항, 한신항, 이세항 등 3개 항만을 슈퍼 중추항만으로 지정하였다. 홋카이치(四日)항을 제외하고는 일본의 5대 항만 모두가 슈퍼 중추항만에 포함되었다. 일본 정부는 2010년 현재까지도 슈퍼 중추항만의 육성 및 성공을 위한 정책을 꾸준히 추진하고 있다.

| 표 3-8 | 슈퍼 중추항만 지정 현황

슈퍼 중추항만	얼라이언스
게이힌항(Keihin Port)	도쿄항 + 요코하마항
한신항(Hanshin Port)	고베항 + 오사카항
이세항(Ise Port)	나고야항 + 오키나와항

2. 중국의 항만개발·관리체계 변화

1) 항만의 구분

중국은 전국 항만을 주요 허브항만, 지역성 중요항만, 일반항만 등 3종류로 구분하고 있다. 주요 허브항만은 대부분 해항(海港)으로서 다롄(大連), 잉커우(營口), 친황다오(秦皇島), 텐진(天津), 옌타이(煙臺), 칭다오(靑島), 르자오(日照), 렐린강(連雲港), 상하이(上海), 쑤저우(蘇州), 난통(南通), 진강(晉江), 난징(南京), 닝보(寧波), 원저우(溫州), 푸저우(福州), 샤먼(廈門), 산터우(汕頭), 선전(深圳), 광저우(廣州), 주하이(珠海), 잔장(湛江), 팡청강(防城港), 하이커우(海口) 등 24개 항만이다. 지역성 중요항만은 그 중요성이 낮지만 국가가 관리하던 항만을 의미하고, 일반항만은 원래부터 지방정부가 관리하던 중요도가 높지 않은 항만을 의미한다.

| 표 3-9 | 중국의 항만 구분

구분	내용
주요 허브항만	· 다롄, 잉커우, 칭황다오, 톈진, 옌타이, 칭다오, 르자오, 뎬원강, 상하이, 쑤저우, 난통, 진강, 난징, 닝보, 원저우, 푸저우, 샤먼, 산터우, 선전, 광저우, 주하이, 잔장, 광청강, 하이커우
지역성 중요항만	· 주요 허브항만에 비해 중요도는 낮지만 국가가 관리하는 항만
일반항만	· 중요도가 낮으며 원래부터 지방정부가 관리하던 항만

자료 : WTI(Waterborne Transport Institute), China

또한 통계집계의 편의상 연안(沿岸)항과 내하(內河)항으로 구분하기도 한다. 중국은 항만물동량 실적발표 시 연안항과 내하항으로 구분하여 사용하고 있다. 연안항은 우리나라의 연안항과는 달리 말 그대로 연안에 위치한 모든 항만을 의미하여, 내하항은 장강, 주강 등 강하구 또는 상류에 위치한 항만을 의미한다.

2) 항만의 개발·관리체계 변화⁹⁾

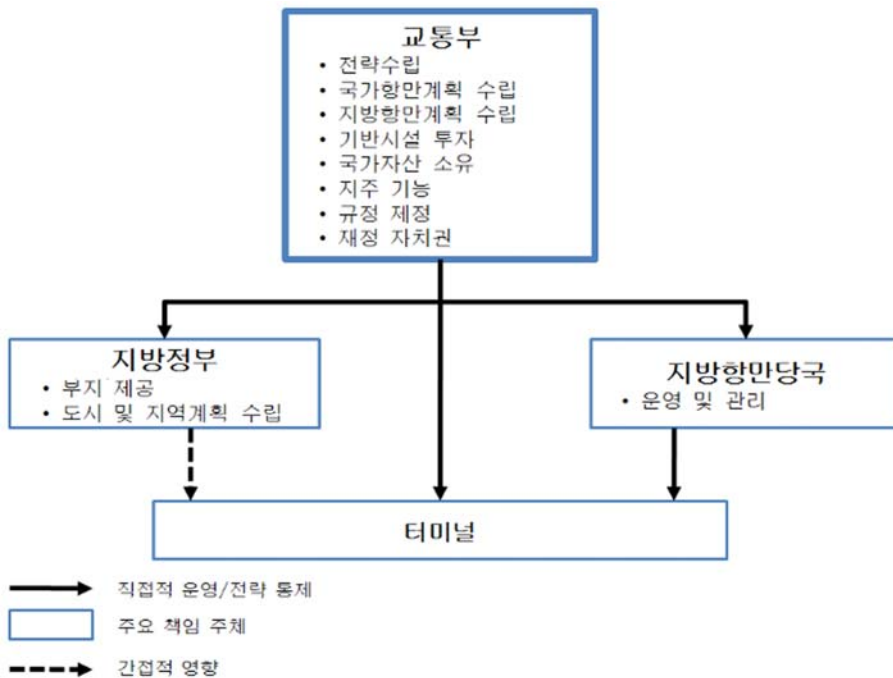
(1) 1984년 이전

중국은 1984년 이전¹⁰⁾까지 항만의 개발·관리체제를 국유·국영제로 운영하였다. 즉, 교통부[(현)교통운수부]가 모든 항만정책, 개발을 추진하고, 지방정부는 부지만을 제공하며, 관리는 지방항만당국이 담당하였다. 그리

9) 김형태 외, 「중국의 항만 및 항만배후지에 대한 외국인투자 유치정책과 시사점」, 2003과 Kevin Cullinane and Teng-Fei Wang, “Port Governance and Port Performance : Port Governance in China, Devolution”, *Research in Transportation Economics*, Vol. 17을 참고하여 재정리함.

10) 중국은 1984년에 항만관리의 지방분권화를 실시하였음.

나 중국경제가 급성장하고, 항만물동량이 급증하게 되면서 국유·국영 제도 하에서 나타나는 전형적인 문제점이 발생하였다. 첫째, 항만개발예산의 부족이다. 중앙정부에서 모든 항만의 개발을 추진함에 따라 폭발적으로 증가하는 물동량을 처리할 수 있는 충분한 항만시설을 확보하는 것이 어려웠다. 둘째, 지역특성의 미반영이다. 중앙정부에서 일괄적으로 항만개발·관리 계획을 수립함에 따라 지방의 고유한 특성을 충분히 반영하지 못하였다. 셋째, 운영의 비효율성이 나타났다. 관료주의적인 항만행정으로 고객에게 충분한 항만서비스를 제공하지 못하였다.



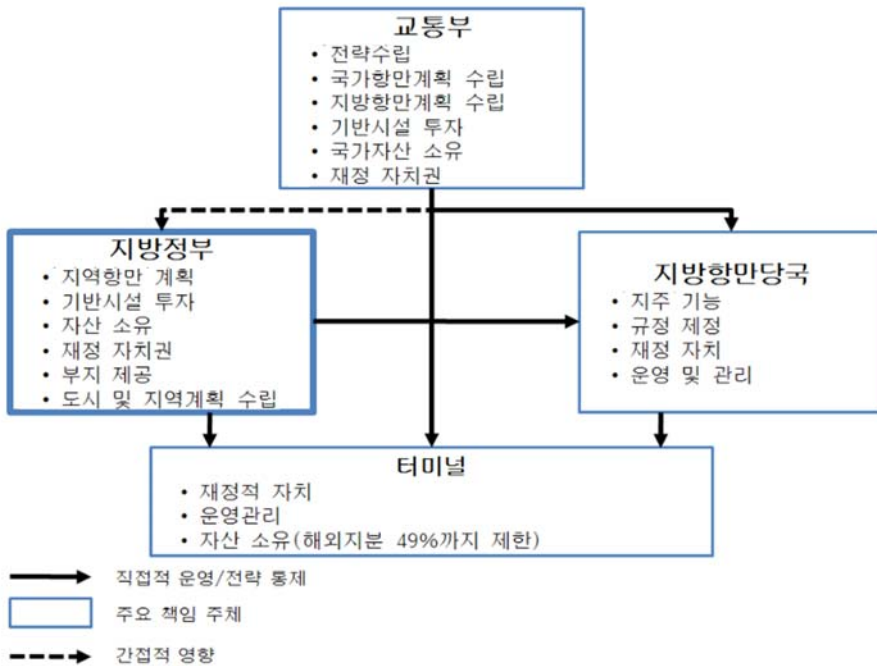
자료 : Kevin Cullinane and Teng-Fei Wang, *Op. cit.*, p. 350

| 그림 3-1 | 1984년 이전 중국의 항만개발·관리체계

(2) 1984~2001년

상기와 같은 문제점의 인식으로 중국은 1984년에 항만관리의 지방분권화를 실시하였다. 즉, 항만의 소유권은 국가에 두고, 관리권은 지방에 이양하였다. 이러한 중국의 항만관리 지방분권화 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 항만계획은 중앙정부가 담당하고, 항만관리는 지방정부가 담당하였다. 둘째, 항만계획 수립에 있어 지역의 특성이 충분히 반영되었다. 셋째, 항만시설별로 투자를 분담하였다. 즉, 방파제, 항로준설 등 기반시설 및 정비는 국가가 담당하고, 부두 건설, 부지 조성 등을 지방정부가 담당하였다. 넷째, 지방정부의 항만 관리 조직을 행정부문과 기업부문으로 분리하였다. 기업부문에는 독립적인 권한을 부여하여 항만 효율성을 제고하도록 하였다. 다섯째, 지방정부의 항만건설 예산 부족을 해결하기 위해 항만개발에 외국인 투자를 받아들였다. 당시 지방정부는 항만운영으로 벌어들인 수입의 일정 부분을 중앙정부에 납부하고 나머지를 항만개발에 재투자하였다.

그럼에도 불구하고 지방정부의 항만개발 및 관리에는 여전히 관료주의적인 행태가 발생하였고, 효율성은 높아지지 않았다. 따라서 중국은 2001년부터 지방정부의 완전한 독립과 항만기업(항무집단)의 분리를 추진하였다.



자료 : Kevin Cullinane and Teng-Fei Wang, *Op. cit.*, p. 351

| 그림 3-2 | 1984~2001년 중국의 항만개발·관리체계

(3) 2001년~현재

중국은 2001년 이후부터 국가 소유의 모든 항만 재산을 지방정부에 이관하였다.¹¹⁾ 즉, 중앙정부는 전국 단위의 항만계획, 대규모 기반 시설 투자만을 담당하고, 지방정부는 항만 계획 수립, 항만의 개발 및 관리, 재정 확

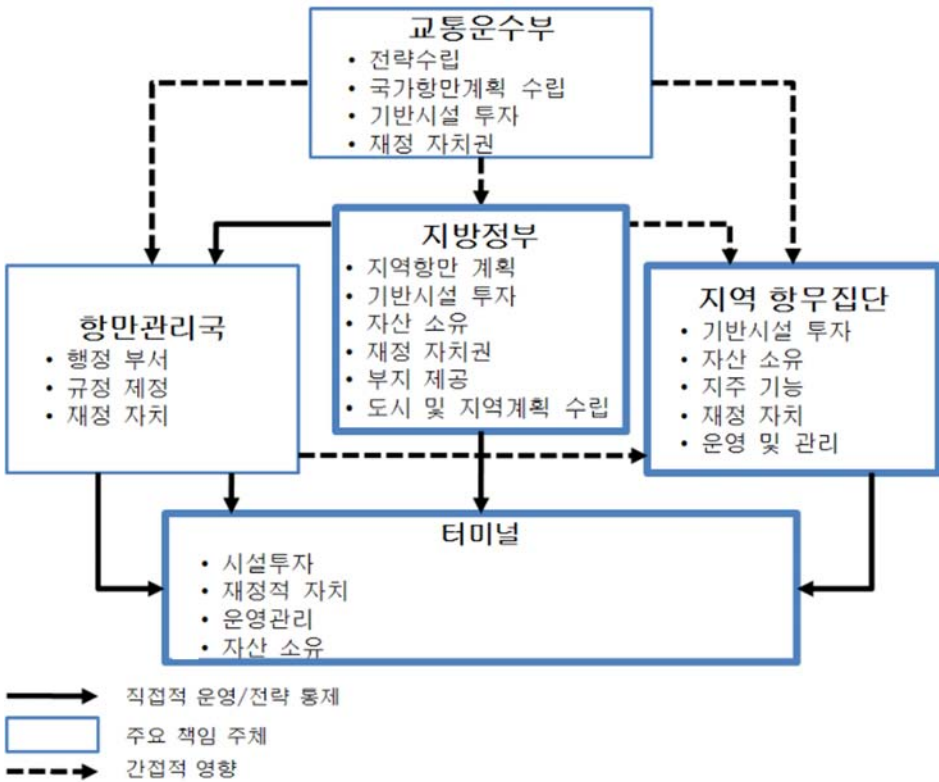
11) 2001년 10월 교통부, 국가계획위원회, 국가경제무역위원회, 재정부, 중앙기업 공작위원회 등 5개 기관은 공동으로 「중앙직속과 이중지도의 항만관리체계의 개혁심화에 관한 의견」을 발표하여 그동안 중앙정부와 지방정부가 이원적으로 관리해오던 항만관리체계를 지방정부로 일원화함(한철환 외, 「북중국 항만 발전이 우리나라 환적화물 유치에 미치는 영향」, 2004. 12).

보 등에 대한 모든 업무를 담당하고 있다.

또한 지방정부는 기존의 이원화된 조직을 정비하여 행정·규제·관리 조직인 항물관리국과 항만기업인 지역 항무집단(Local Port Group)으로 분리하였다.¹²⁾ 즉, 지방항만당국에서 동시에 담당하던 행정·규제 기능과 상업기능을 완전하게 분리하였다. 항물관리국은 항만계획 수립, 항행관제, 환경보전 등 기본적인 항만의 행정기능만을 담당하고, 항만개발, 항만서비스 등은 별도로 설립된 항무집단에서 담당하고 있다. 아울러 지방정부의 항만 개발재원 확보는 기존에 항만운영 수익의 일부를 중앙정부에 납부하던 제도를 폐지하고, 항무집단의 운영 수익에 대한 법인세를 지방정부에 납부하도록 하고, 지방정부는 항만개발에 재투자하도록 하였다.

이후 중국은 2004년 1월 1일부터 시행된 항만법을 제정하여 2001년 이후의 항만개발·관리체계를 법제화하였다. 즉, 중국의 중앙정부는 어떤 항만에 대해서도 소유권을 가지지 못하고 단지 전국 항만에 대한 전략적 계획 수립, 관련 정책 및 항만네트워크 개발 등만을 담당하도록 명문화하였다. 또한 지방정부에서 수립하는 계획은 중앙정부의 승인을 받도록 하였다.

12) 상하이항의 경우 기존의 상하이시 항무국이 상하이시 항물관리국과 상하이국제항무유한공사(Shanghai International Port(Group) Co.,Ltd.)로 구분되어 운영되고 있음.



자료 : Kevin Cullinane and Teng-Fei Wang, *Op. cit.*, p. 352

| 그림 3-3 | 2001년~현재 중국의 항만개발·관리체계

3) 중앙정부와 지방정부의 역할

(1) 중앙정부

상기 검토된 사항을 기초로 현재 중국의 항만 개발 및 관리에 있어 중앙정부의 주요 역할을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 항만의 전략을 수립하는 것이다. 즉, 중국항만 전체의 발전을 위

한 전체적인 방향 또는 전략의 수립을 담당한다.

둘째, 전국항만의 전체 계획을 수립하는 것이다. 중앙정부는 이 전체 계획을 통해 지방정부의 항만개발을 간접적으로 통제하고 있다. 예를 들면 중국 항만법에서는 지방정부가 지역의 특성에 맞는 항만개발 계획을 수립 하되 중앙정부의 전체 항만 계획 범위를 벗어나지 못하도록 규정하고 있다.

셋째, 지방정부의 항만개발계획 및 사업을 승인하는 것이다. 중국항만 법에서는 지방정부의 계획 중 일정규모(투자금액 기준 1억 달러) 이상의 개발 계획 및 사업에 대해서는 국가발전개혁위원회의 승인을 득하도록 규정 하고 있다.

넷째, 기반시설에 대한 투자이다. 여기에서 의미하는 기반 시설에 대한 투자는 중앙정부 차원에서 중국 전체의 발전을 위해 필수적으로 요구되는 기반시설을 의미한다. 구체적으로는 항로 및 박지준설, 방파제 조성, 등대 건설 등이 이에 해당한다.

(2) 지방정부

반면 대폭 확대된 지방정부의 역할은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 지방의 항만개발 계획을 수립하는 것이다. 지방정부의 개발계획은 상기 언급된 바와 같이 중앙정부의 전체 계획 범위 내에서 수립되고 있다.

둘째, 기반 시설에 대한 투자이다. 지방정부는 항로, 방파제, 정박지 등 항만의 공공인프라에 대한 개발을 담당한다. 이러한 개발은 지방정부의 항만관리국을 통해 이루어지고 있으며, 직접적인 항만시설의 개발은 항무집단에서 담당하고 있다.

셋째, 항만개발을 위해 필요한 부지를 제공하는 것이다. 따라서 중국 지방정부와의 항만개발을 위한 합작투자 시 중국의 지방정부는 토지 등으로 현물 출자하는 것이 일반화되어 있다.

넷째, 도시 및 지역계획을 수립하는 것이다. 항만과의 효율적 연결을 위한 교통망 계획, 환경보호 계획 등을 수립해야 한다. 이를 통해 항만과 도시의 조화로운 발전을 유도하도록 하고 있다.

다섯째, 항무집단을 간접적으로 통제하는 것이다. 항무집단은 법률상으로는 독립적인 기업의 형태를 취하고 있으나, 여러 가지 규정에 의거하여 지방정부의 관리·감독을 받고 있는 실정이다.

4) 항만개발·관리체계 변화 문제점 및 개선 현황

(1) 문제점

중국도 2002년부터 항만개발·관리권이 지방정부로 이관되고 외국인 투자를 허용함에 따라 지방정부가 대대적으로 항만을 개발하여 중복건설과 과잉투자 문제를 야기했다. 그 결과 해안선을 보유한 거의 모든 도시(현)에서 항만이 개발되었으며, 이러한 무질서 경쟁으로 전체적으로는 중국항만의 경쟁력을 약화시켰다(박문진, 2006).

(2) 개선방안

중국은 전술한 문제점 해소를 위해 2005년 ‘연해항만발전전략’을, 2006년에는 ‘전국연해항만분포계획’을 마련하여 항만의 통합을 적극적으로 추진하고 있다. 즉, 항만의 난개발로 인한 경쟁력 약화를 방지하기 위해 정부의 개입을 강화한 것이다. 이 계획은 항만군에 따라 각기 특성 있는 개별 항만의 역할분담과 통합을 통해 중복건설과 과당경쟁의 문제점을 해결한다는 의미가 포함되어 있다. 최종적으로 항만군 내부 및 항만군 간의 합리적인 통합과 분업을 통해 질서 있는 ‘협력적 경쟁구도’를 구축하고 전체적으로 항만경쟁력을 제고하는 것을 주목적으로 두고 있다.

| 표 3-10 | 중국의 5대 항만군 현황

항만군	배후지역	거점 항만
환발해	북부연해 및 내륙지역	다롄, 텐진, 칭다오, 잉커우
장강삼각주	장강삼각주 및 장강 연안	상하이, 닝보, 댜오샹
동남연해	북건설과 인접내륙지역	샤먼, 푸저우
주강삼각주	주강삼각주 및 주강연안	홍콩, 선전, 광저우, 주하이, 산터우
서남연해	서남지역	잔장, 방성, 하이커우

자료 : 중국 교통부, 중국연해항만분포계획

또한 2007년에는 항만계획관리규정을 발표하여 항만의 장기발전계획을 수립하는 체계를 수립하였다. 이와 같이 통합과 자원의 효율적 배분을 강조하는 중국의 항만계획체계를 주요 역할, 계획유형, 수립부문 등으로 정리하면 다음과 같다.

| 표 3-11 | 중국항만계획체계

계획 유형	주요 역할 및 내용	계획 유형	수립 부문
항만 배치 계획	<ul style="list-style-type: none"> 항만의 전체 발전 방향 확립 각 항만의 위상, 역할, 주요 기능 및 배치 등을 명확히 함 합리적으로 항만 자원을 계획하고, 지역 내 항만의 체계적이고 조화로운 발전을 촉진하여 지역 내 항만 전체 계획의 수립을 지도 	전국항만 배치계획	교통운수부
		성, 자치구, 직할시를 아우르는 항만 배치 계획	교통운수부가 관련 성, 자치구, 직할시 인민정부 항만행정관리부문의 공동 편제 조직
		성, 자치구, 직할시의 항만배치계획	성, 자치구, 직할시 인민정부 항만행정관리 부문
		성, 자치행정구 내의 도시를 아우르는 항만배치계획	성, 자치구 인민정부 항만행정관리부문 관련 시 인민정부 항만행정관리부문의 공동 편제 조직
항만 전체 계획	<ul style="list-style-type: none"> 항만의 성격, 기능, 항만 지역 구분 결정 항만 자원 조건, 물동량 예측 및 입항하는 선박 유형 분석에 근거 항만 이용, 수륙 배치, 항만경계, 항구건설 용지 배치 등에 대한 계획을 중점적으로 수립 	주요 항만 전체 계획	항만 소재 직할시, 시 인민정부 항만행정관리부문 혹은 성, 자치구 인민정부가 결정하여 세부적으로 항만 행정관리를 실시하는 부문
		주요 항만 이외 항만의 전체 계획	항만소재 시, 현 인민정부 항만행정관리부문

자료 : 김운수, 「중국 항만개발계획과 발전방향」, 2009

3. 기타 국가의 항만개발·관리체계 변화

1) 프랑스¹³⁾

프랑스는 전통적으로 항만의 국유·국영을 원칙으로 운영하여 왔다. 그러나 다른 국가와 마찬가지로 항만의 중앙집권적인 관리에 따라 비능률·비효율성이 발생하여, 1920년에 ‘포트 오소리티 및 항만의 공사시행 절차에 관한 법률’을 제정하고 6대 중추항만(Main ports)¹⁴⁾을 자치제로 전환하였다. 이에 따라 현재 프랑스의 항만개발·관리주체는 항만자치공사(Port Authority), 중앙정부, 지방자치단체 등 3가지 구분되어 있다. 지방자치단체는 다시 광역지방자치단체와 기초지방자치단체로 구분하고 있다.

우선 항만자치공사는 프랑스 6대 중추항만을 관리하는 주체로서, 현재 우리나라의 항만공사와 같은 역할을 하고 있다. 즉, 자치공사 자체는 정부의 규제 하에 있지만, 관리와 재무적 측면에서는 자율성을 가지고 있다. 이들 항만의 개발 계획은 중앙정부가 작성한 지침에 근거하여 항만자치공사가 수립하여 중앙정부의 승인을 받는다. 중앙정부도 별도의 항만계획을 수립하고 있으나, 이는 승인된 각 항만별 계획을 종합한 것으로 볼 수 있다. 항만개발은 자체 예산과 중앙정부의 보조금으로 이루어지고 있다.

중앙정부는 6대 중추항만을 제외한 17개 중요항만을 직접 관리하고 있다. 중요항만의 경우 시설은 100% 정부 재정으로 직접 개발하고 있으나, 운영은 지역 상공회의소 또는 지방자치단체에 위임하고 있다. 다만 운영 시설은 운영주체의 부담으로 하고 있다. 중요항만의 개발계획 수립, 항만시설 사용료 결정은 중앙정부가 직접 수행하고 있다.

13) 김형태, 「프랑스 항만관리체계의 현황과 발전과정 및 시사점」, 1998과 홍종욱, 「한국형 항만공사 제도의 도입방안」, 2006 등을 참고하여 재정리함.

14) 마르세유항, 르아브르항, 뒤키프항(Dunkirk)항, 낭트(Nantes)·생나제르(Saint-Nazaire)항, 루앙(Rouen)항, 보르도(Bordeaux)항 등임.

지방자치단체가 관리하는 항만은 약 500개 이상¹⁵⁾이다. 이들 항만의 대부분은 어항, 상항, 마리나 등이다. 지방자치단체는 이들 항만을 직접 운영하고 있으며, 운영 여건이 부합하지 않을 경우에는 지방 상공회의소에 위임하기도 한다. 항만 개발계획 수립, 사용료 수준 등은 지방자치단체 독자적으로 결정하며, 항만개발 재원은 자체예산과 중앙정부의 보조금으로 구성된다. 그러나 중앙정부의 보조율은 6대 중추항만, 17대 주요항만에 비해 매우 낮은 수준이다.

2) 독일¹⁶⁾

독일의 항만개발·관리체계는 중앙정부와 지방정부가 그 역할과 책임을 분배하도록 구축되어 있다. 중앙정부는 국가적 차원에서 항만 관련 법률의 정비, 개발계획 수립 및 시행, 해양 및 수로의 관리, 안전, 환경 등 공공성이 강한 부문의 업무를 수행하고 있다. 한편 지방정부는 항만의 관리·운영 등 상업적 측면의 업무를 수행하고 있으며 중앙정부의 정책수립 및 집행을 지원하는 역할을 담당한다.

독일은 유럽의 대부분 국가들이 별도의 항만공사를 통해 항만의 관리·운영을 시행하고 있는 것과는 달리 지방정부에서 직접 항만의 관리·운영을 담당하고 있다. 특히 지방정부는 부두의 임대, 관리 및 항만경쟁력 분야에 대해 직접적인 권한과 책임을 가지고 있어 지역개발과 항만의 운영을 조화롭게 추진하고 있다.

지방정부의 항만관리는 항만개발에 관한 특별법(Special Development Act)에 근거하여 이루어지고 있다. 이 법은 항만의 개발과 관리·운영에 대

15) 광역지방자치단체가 약 300개, 기초지방자치단체가 약 200개 항만을 관리함.

16) 우종균, 「독일, 벨기에 항만 사례분석을 통한 우리나라 항만의 관리·운영체계 효율화 방안」, 2001을 참고하여 재정리함.

한 전반적인 사항을 규정하고 있는 법률로서 그 주요 내용은 항만 구역의 정의, 항만 관련 사업의 종류, 임대체계, 환경, 안전 등이다. 그 세부내용을 살펴보면 항만과 배후지역의 범위를 규정하여 항만과 도시지역을 엄격히 구분하고 있다. 또한 항만과 그 배후지역에서 영위할 수 있는 사업을 화물의 수출입, 처리 및 보관, 관련 지원사업 등 항만 고유의 사업과 이와 관련하여 부가가치를 창출할 수 있는 서비스 및 관련 산업으로 한정하여 무분별한 개발과 타 사업의 진입을 방지하는 한편 항만이 본연의 기능과 역할을 수행할 수 있는 여건을 제공하고 있다.

한편 부두임대에 관련해서는 항만 및 항만지역의 토지는 지방자치단체의 소유로 매매의 대상이 될 수 없으며 단지 개별 기업에 대한 임대를 통해 사용할 수 있다고 규정하여 항만 구역의 소유권이 지방정부에게 있다는 것과 임대를 통한 항만운영을 규정하고 있다.

항만개발에 있어서는 부지 및 부두시설의 개발은 지자체에서 담당하고 상부 시설은 임대기업에서 개발함을 원칙으로 하고 있다. 또한 항만의 관리·운영 사업은 비수익 사업을 원칙으로 하도록 규정하고 있다. 따라서 지방정부는 항만에서 발생하는 수익은 항만 및 인프라의 개발, 배후지 개발 등 항만 관련 사업에 전액 재투자하도록 되어 있다.

3) 미국

미국은 전국 약 300여 개의 항만이 주정부, 시정부, 민간기업에 의해 다양한 방식으로 관리·운영되고 있다. 그러나 대부분의 항만이 주정부가 설립한 항만공사에 의해 독립채산제 형태로 운영되고 있으며, 주정부에서 임명한 항만위원회를 통해서 간접적으로 공사 경영에 관여하고 있다. 미국에서 운영 중인 대표적인 항만공사는 NY/NJ, LA, LB, Georgia, Houston, San Diego, New Orleans, Tacoma 등이다.

항만공사는 항만개발, 관리, 운영 등 모든 측면에서 독립성을 가지고 있으며, 부동산 자산관리, 토지이용계획, 교통계획, 해상, 물류, 워터프론트 개발 등 다양한 분야의 사업도 영위하고 있다. 항만개발은 항만에서 얻은 수입금을 적립한 기금으로 이루어지고 있으며, 항만수입기금은 항만과 관련한 투자 이외 목적으로는 활용할 수 없도록 원천적으로 규정하고 있다.

4. 국내 항만관리체계 변화 사례

1) 제주특별자치도

우리나라의 항만관리체계 변화 및 시사점은 현재 유일하게 무역항의 항만개발·관리권이 이관되어 있는 제주특별자치도의 사례에서 찾을 수 있다. 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제141조, 제144조에 의거하여 2006년 7월 1일 해양수산사무를 수행하는 특별지방행정기관((구) 제주지방해양수산청)에 대한 중앙행정기관의 권한을 이관받았다.

(1) 조직, 정원 이체 현황

제주지방해양항만청의 권한이 제주특별자치도로 이관(이양)됨에 따라 총 132명 중 해상안전과 관련한 조직(청원경찰 포함)을 제외한 항만개발과 해양수산부분 조직 35명이 이관되었다.

표 3-12 | 제주특별자치도 조직, 정원 이체 현황

구분	이관 전	이관 후	
		자치도 출범 시	현재
조직	○ 제주지방해양항만청 - 7과 1소 : 총무과, 선원선박과, 항무과, 해양환경과, 항만공사와, 항로표지과, 수산관리과, 서귀포해양수산사무소	○ 제주특별자치도 - 해양수산본부 항만개발정책과 (항만개발관리) - 해양수산자원연구소 어업지원과 (수산기술 보급)	○ 제주특별자치도 - 해양수산국 항만개발과 (항만개발관리) - 해양수산국 수산정책과 (어업경영 및 양식업 지도) - 해양수산연구원 생산개발팀 (어류질병 진단 및 치료)
정원	○ 정원 132명 - 일반 99명 - 청경 33명	○ 이체정원 : 일반 35명 - 항만개발정책과 : 16명 - 해양수산자원연구소 : 10명 - 기타 : 9명	○ 이체정원 : 일반 35명 - 항만개발과 : 21명 - 수산관련부서 및 기타 : 14명

자료 : 제주특별자치도

(2) 이관사무

이관사무 또한 조직 이관과 같이 주요 항만개발·관리와 수산자원관리 업무 중심으로 이관되었다. 이후 추가적으로 항만운송관련사업과 해운업 중 관할구역 내(모슬포/마라도, 제주/추자 항로 대상) 내항여객운송사업에 대한 사무를 이관받았다. 기타 해운업, 항만관제, 해상안전, 선원, 항로표지 등은 부산지방해양항만청(제주해양관리단)에서 계속 수행하고 있다. 이는 해상안전 사무의 경우 국제협약의 수용 등 국제적·전국적 통일기준 적용이 필요하고, 중앙정부의 감독·행정지도도 필요하기 때문인 것으로 판단된다. 또한 하위규정도 대부분 기술관련 규정으로 매우 복잡하고 전문성이 요구되기 때문에 지방자치단체에서 독자적으로 수행하기 어렵기 때문이다.

| 표 3-13 | 제주특별자치도 이관사무 현황

구분	출범 시 이관사무	출범 후 추가 이관사무	미이관사무
내용	<ul style="list-style-type: none"> · 항만개발 및 관리 · 항만운송사업 · 국가수면관리(무역항) · 국가어항 개발 · 수산물관리(수산물기술보급 지도) 	<ul style="list-style-type: none"> · 항만운송관련사업(항만 용역업, 선박급유업) · 해운업 중 관할구역 내 내항여객운송사업 	<ul style="list-style-type: none"> · 해운업(관할구역 내항여객 운송사업을 제외한 사무) · 항만관계, 항만보안 · 선원관리 및 해기사 면허 · 선원근로감독 · 선박등록 · 해상교통 및 선박 안전 · 항로표지 시설 및 관리

자료 : 제주특별자치도

(3) 이관의 성과 및 문제점

① 이관 성과

제주특별자치도가 항만개발·관리권한을 이관받은 이후 나타난 성과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 지역의 요구 및 의견을 반영하여 지역의 특성에 맞는 항만개발 계획을 수립하였다. 즉, 성산포항 다목적 부두, 한림항 어선물양장, 화순항 수산물복합유통센터 등 지역의 특색 있는 산업 활성화를 지원할 수 있도록 항만개발계획을 수립하였다.

둘째, 항만운영이 지역의 발전에 기여할 수 있도록 하였다. 즉, 어항구역 확대 지정을 통해 수산물냉동·가공공장(한림항, 서귀포항), 수산물판매 시설(성산포항) 등을 건립하여 지역의 수산물 유통 활성화에 기여하였다.

셋째, 항만이 이용자의 편의를 위해 항만시설을 적극적으로 개선하였다. 지역의 관광객 증가에 따른 불편을 해소하기 위해 제주항 내 여객 이동용 비가림시설 설치, 주차장 확장 등 여객편의시설을 개선하였다.

넷째, 소규모이지만 지방재정 확충에 기여하였다. 제주특별자치도의 경우 항만개발·관리권 이관 이전인 2005년에는 세외수입(무역항 항만시설

사용료)이 10억 1천만 원이었으나, 이관 이후 2009년에는 14억 6천만 원까지 증가하였다.

다섯째, 하역요금을 탄력적으로 부과하여 화주 물류비를 절감하였다. 제주특별자치도는 최근 3년간 하역요금 동결로 약 9억 원의 물류비를 절감하였다.

② 이관 문제점

상기 언급된 항만개발·관리권의 이관에 따른 성과와 함께 여러 가지 문제점도 동시에 발생하였다. 제주특별자치도의 사례로 본 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 추가로 발생하는 예산확보가 곤란하다. 즉, 항만시설 확장에 따라 증가하는 현장 관리직원, 청소인력 등으로 추가적인 관리·유지비용이 발생하나 이의 예산 확보가 어려운 실정이다.

둘째, 해양·항만행정기관의 이원화로 항만관리기능이 약화되었다. 서귀포항의 경우 이관 이전에는 관리인원이 6명이었으나, 현재는 3명으로 감소되었으며, 항만질서를 단속하는 청원경찰의 경우에도 부산지방해양항만청(제주해양관리단) 소속으로 업무협조 요청을 통해 관리하고 있는 실정이다.

셋째, 항만개발관리 사무직원의 전문성 확보가 곤란하다. 제주자치도의 경우 업무의 다양성, 순환근무제 인사제도 등으로 인하여 담당직원의 항만개발 및 관리에 대한 전문성을 확보하기가 어려운 환경에 있다.

넷째, 항만개발예산의 광특회계(광역지역발전특별회계) 특성상 대규모 예산의 적기 확보가 어렵다. 따라서 애월항 LNG 부두개발과 같이 대규모 예산이 소요(5년간 1,811억 원)되는 사업의 경우에는 시간 내 추진이 현실적으로 어려운 실정이다.

다섯째, 항만관련 공사의 민원증가에 따라 적기에 공사추진이 어렵다. 국가사무가 이관됨에 따라 민원도 증가하고, 지방자치단체의 특성상 민원

을 외면하기 어렵기 때문에 사업의 적기 착수가 어렵다.

2) 항만공사(PA)제도 도입

우리나라도 세계적인 흐름에 발맞추어 항만운영의 효율성 및 경쟁력을 제고하기 위하여 2003년 5월 29일 항만공사법을 제정하여 부산항과 인천항에 항만공사제를 우선적으로 도입하였다.

(1) 항만공사 기능 및 조직

① 기능

항만공사가 수행하는 주요 기능은 항만시설(수역시설, 외곽시설, 임항교통시설 등 대통령령이 정하는 항만시설은 제외)의 신설·개축·유지·보수·준설 등에 관한 공사의 시행 및 항만의 관리·운영, 항만관련 사업과 관련하여 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사업의 시행, 항만관련 사업에 관한 조사연구·기술개발 및 인력양성, 항만 구역 외에는 항만이용자의 편의를 위한 근린생활시설 및 복리시설 등의 건설 및 운영에 관한 사업, 항만관련 사업과 관련되는 업무의 시행이나 동 사업에의 투자 및 출자 등이다. 또한 2006년 10월 6일 개정된 항만공사법에 의해 항만배후단지 및 복합화물터미널 등 항만 부대시설의 조성 및 관리·운영 관련 사업 수행, 관할 구역 내 신항만건설사업 시행 시 항만공사가 사업시행이 가능하도록 업무범위를 확대시켰다.

② 조직

항만공사의 조직은 크게 집행기구와 심의·의결기구인 항만위원회로 대별되는데, 집행기구는 항만위원회에서 결정된 정책의 집행 및 항만서비스활동 등을 수행하고, 항만위원회는 공사의 주요 정책사항에 대한 심의·의결 또는 자문 등의 역할을 수행한다.

가. 집행기구

출범 초기 항만공사는 의사결정의 간소화 및 업무의 효율성 제고를 위해 각 본부는 팀제로 편성하고 각 본부당 팀은 3개, 각 팀의 인원은 5~9명으로 구성하였다.

공사의 임원은 사장 및 감사를 포함한 5인으로 구성하며, 사장은 항만위원회가 추천하는 자 중에서 국토해양부 장관이 당해 시·도지사와의 협의를 거쳐 제청한 자를 대통령이 임명하며, 감사는 국토해양부 장관이 기획재정부 장관과 협의하여 임명하고, 사장 및 감사를 제외한 그 밖의 임원은 사장의 제청으로 국토해양부 장관이 임명한다.

나. 항만위원회

항만위원회는 공사의 주요 정책사항에 대한 심의·의결 또는 자문 등의 역할을 수행하는 정책결정기구로서 위원회의 심의·의결 사항은 경영목표·예산·자금계획·사업계획 및 운영계획, 예비비의 사용 및 예산의 이월, 결산, 기본재산의 취득 및 처분, 장기차입금의 차입 및 사채의 발행과 그 상환계획, 항만시설의 임대료 및 사용료의 기준 설정, 잉여금의 처분, 투자 및 출연, 정관의 변경, 내규의 제정 및 변경, 사장의 추천, 지사 또는 분사무소의 설치, 그 밖에 위원회가 특히 필요하다고 인정하는 사항 등이다.

항만위원회는 2010년 5월 시행된 항만공사법 시행령 제5조에 따라 7인의 비상임위원으로 구성되며 항만위원회의 위원은 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에 따라 기획재정부 장관이 임명한다.

(2) 항만공사의 설립 및 확산

우리나라의 항만공사는 2004년 1월 16일과 2005년 7월 11일에 부산항만공사와 인천항만공사가 정식 출범한 이후, 2007년 7월 5일 울산항만공사가 설립되었다. 그 외에는 현재 한국컨테이너부두공단을 여수광양항만공사로 전환하는 법안이 진행 중에 있다.

| 표 3-14 | 부산 및 인천항만공사 운영 현황

구분	부산항만공사*	인천항만공사	울산항만공사
설립일	2004. 1. 16.	2005. 7. 11.	2007. 7. 5.
조직	1기 : 3본부 1감사 17팀, 2사업소, 1지사 2기 : 3본부 1단 1감사 3실 10팀, 2사업소, 1지사	1기 : 3본부 1처 14팀 2기 : 3본부 1감사 11팀	2본부 1감사 7팀 정원/현원 : 45명/43명
현물출자 내역	총 229건/ 3조 233억 원	총 551건/ 3조 676억 원	1,545억 원

주 : * 1기(2003.12.4~2006.12.3), 2기(2006.12.4~2009.12.3)

자료 : 해양수산부 항만물류과, 부산항만공사, 인천항만공사, 울산항만공사

(3) 항만공사 운영 문제점

항만공사의 설립 및 운영이 효율적인 측면도 있는 반면 일부 문제점도 제기되고 있다. 항만공사의 운영으로 제기되고 있는 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 항만관리업무가 이원화되어 항만이용자의 불필요한 시간과 비용이 발생한다. 특히, 항만시설사용료 등 각종 비용의 분리 납부로 인한 원스톱 서비스를 제공받지 못하고 있다.

둘째, 경비·노무 관리 등의 분야에서 지방청과의 역할 분담이 모호하

여 효율적 항만관리·운영을 어렵게 하기도 한다. 특히, 항만공사에서 관리하는 시설이 증가할수록 이러한 문제는 더욱 가중되고 있는 실정이다.

셋째, 대규모 시설투자 사업 수행이 어렵다. 항만공사는 항만수입만으로 운영과 투자비를 충당해야 하기 때문에, 시급하지만 대규모 투자가 수반되는 사업의 경우 적기에 시행하는 것이 어려울 수 있다. 특히, 공사 출범 초기와 항만수입이 적은 항만공사의 경우에는 이 어려움이 더욱 가중될 것으로 판단된다.

5. 시사점

국내외 항만관리체계 변화 사례 검토 결과 과거부터 지방자치단체 또는 항만공사에서 항만을 관리해오던 유럽, 미국과 달리 중국, 일본 등은 항만의 국유·국영 체제에서 지방분권화를 실시한 국가로 우리나라에 많은 시사점을 제공하고 있다. 또한 우리나라에서 유일하게 무역항에 대한 항만개발·관리권을 이관받은 제주특별자치도의 사례도 큰 시사점을 제공하고 있다. 상기 중국, 일본과 제주특별자치도의 특징적인 주요 시사점을 정리하면 다음과 같다.

1) 지방재정 악화에 대비한 정책 마련

지방자치단체에서 항만을 개발 및 운영하는 경우 일본과 제주특별자치도의 사례에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 지역의 상황을 고려한 낮은 하역요금 부과로 수입은 감소하는 반면, 시설투자에 대한 지역의 요구는 계속되어 결국 지방재정의 악화로 이어질 수 있다. 물론 물동량이 안정적으로 증가한다면 이러한 문제는 해소될 것이나, 우리나라 여건상 지방관리의 물동량이 지속적으로 증가한다고 판단하기는 어렵다. 그러나 이관 대상인

지방관리항만에 대해 충분한 예산배분이 여의치 않을 것으로 보여 이관 이후 항만이 지방자치단체의 재정 악화 원인이 되지 않도록 적절한 정책 마련이 필요할 것이다.

2) 지방자치단체의 무분별한 항만개발방지체계 마련

일본 및 중국의 경우 항만개발·관리권이 완전하게 지방자치단체로 이관된 이후 지방자치단체들은 항만개발을 통해 지역경제 활성화를 도모하였다. 특히, 중국의 경우 2004년 항만법 발효 이후 외국인 투자에 대한 제한이 없어져 항만개발이 보다 빠르게 진전되었다. 이에 따라 해안 자원의 낭비, 중복 개발 및 무질서한 경쟁을 초래하였다. 이러한 문제는 일본에서도 동일하게 발생하였다.

그러나 중국은 지방정부의 난개발을 사전에 방지하기 위해 모든 개발·관리권을 이관하되, 중앙 정부의 틀 안에서 움직일 수 있도록 항만법을 통해 통제하고는 있었다. 즉, 항만법으로 개발 계획과 사업 승인을 받도록 하여 지방정부의 난개발이 이루어지지 않도록 하고 있다. 일본도 항만관리주체의 개발계획을 중앙정부가 검토하여 승인하도록 되어 있다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 지속적인 항만개발이 진행되자 지금은 항만을 재통합하는 방향으로 항만정책을 선회하였다.

따라서 우리나라에서는 향후 이러한 문제점이 발생하지 않도록 지방자치단체의 개발계획에 대한 심층적인 검토 및 승인과 더불어 항만기본계획에의 반영을 조건으로 하는 규정 등의 마련이 필요할 것으로 판단된다.

3) 항만개발·관리의 명확한 지침 마련

지방자치단체에서의 무분별한 항만개발을 방지하기 위해서는 중앙정부의 명확한 지침이 필요할 것이다. 일본 및 중국 등도 중앙정부에서 예산,

국가개발계획 등 직·간접적인 통제 장치를 마련하였으나, 지방자치단체의 항만개발은 지속적으로 추진되었다. 이는 항만개발 기준, 기본계획 포함 여부, 예산의 우선순위 기준 등 투명하며 객관적인 지침을 충분히 제공하지 못한 것에서 기인하고 있다. 따라서 지방관리항, 연안항 등의 개발권까지 이관된 시점에서 이들 항만의 개발·관리·운영에 대한 세부적인 지침 및 기준을 마련하고 규정화하는 작업이 필요하다. 특히, 우리나라 대부분의 지방자치단체는 항만개발 및 관리에 경험이 없기 때문에 항만정책이 잘못된 방향으로 흐를 수 있어 이러한 지침 및 기준마련이 더욱 중요하다 할 수 있다.

4) 중앙정부의 명확한 예산 지원기준 마련

중앙정부의 예산 지원기준도 명확하게 할 필요가 있다. 지방자치단체는 지역민의 요구에 따라 위임받은 항만의 시설 개발을 위해 중앙정부에 보다 많은 예산을 경쟁적으로 신청할 가능성이 매우 높다. 이러한 상황을 고려할 때 중앙정부가 명확한 기준에 의해 예산이 배분되지 않으면 지방자치단체와의 심각한 갈등을 초래할 수 있다. 또한 형평성만을 기준으로 할 경우에는 장기적으로 난개발이 조장될 수도 있다. 따라서 중앙정부의 예산 지원에 대한 평가 기준을 마련하여 적용하는 과정이 필요할 것이다.

5) 지방자치단체의 자발적인 조정기능 강화

일본 및 중국의 사례에서 살펴보았듯이, 지방자치단체의 무분별한 항만개발은 결국 지방자치단체의 심각한 재정적자, 유희항만 확대를 초래하였다. 즉, 예산 부족, 관리·운영능력 부족인 상황에서 무리하게 시설의 확보만을 추진하게 되면 결국에는 지방자치단체의 재정건전성을 악화시킬 가능성이 높다.

따라서 우리나라의 지방자치단체도 위임 항만의 시설 여건, 물동량 수

급 현황, 투자우선순위, 예산 여건, 관리·운영 능력 등을 객관적으로 평가하고 자정능력을 갖출 수 있는 체계를 마련해야 할 것이다. 만약 이관 초기 지역의 요구를 수용하여 무리한 시설 개발을 추진할 경우 그 모든 부담은 결국 지방자치단체로 되돌아올 수 있음을 유념해야 한다.

제 4 장 지자체의 항만개발·관리능력 분석

항만개발·관리·운영에 관한 권한위임사무를 지방자치단체가 얼마나 잘 처리하고 관리할 수 있는가 하는 문제는 지방자치단체의 조직능력과 관련이 있다고 할 수 있다. 더욱이 현재의 사무위임의 차원을 넘어 권한이 이양될 경우 지방자치단체의 책임 하에 항만을 개발하고 시설을 관리·운영하여야 하므로 지방자치단체의 조직능력을 사전적으로 검토하는 것은 의미가 있다.

일반적으로 조직능력은 사무를 처리하기 위한 행정기구의 설치, 인원의 배치, 예산의 확보 정도로 평가될 수 있다. 특정 사무를 처리하기 위해서는 행정기구의 설치가 필수적이며 관련 인원을 배치하여야 효율적으로 운영될 수 있기 때문이다. 아울러 예산을 확보해야 조직이 운영되므로 예산의 자율성도 중요하다.

본 장에서는 위임사무를 담당할 광역시·도를 중심으로 조직능력을 검토하였다. 이를 위해 항만 관련 행정기구의 설치 여부, 관련 인원, 광역시도 지자체의 재정자립도 및 재정력지수 등을 분석하였다. 더불어 항만 관련 법령의 제정 및 운영 여부도 검토함으로써 각 지방자치단체의 항만에 대한 관심도를 평가하였다.

1. 행정구역별·소관별 항만 분류

1) 지방자치단체 행정구역 내 항만

2010년에 신규 무역항으로 지정된 서울항을 포함한 무역항 30개, 연안

항 25개를 각 지역 소재지를 중심으로 지방자치단체 관할을 구분해 본 결과 서울시 1개, 인천시 4개, 부산시 2개, 울산시 1개, 경기도 1개, 충청남도 5개, 강원도 7개, 전라남도 14개, 전라북도 2개, 경상남도 8개, 경상북도 4개, 제주도 7개 등으로 나타났다.

이 중 지방자치단체에 항만개발관리권이 사무 위임된 무역항 중 지방관리항 16개를 지역별로 분석하면 충청남도 2개, 강원도 4개, 경상남도 6개, 제주도 2개, 서울시 1개 등인데, 제주도는 특별자치도로 운영되고 있고, 서울항은 타 지역의 무역항과 특징이 다르다는 점을 감안하면, 충청남도, 강원도, 경상남도 등이 항만개발관리권 사무위임을 받는 주요 지방자치단체라고 할 수 있다. 이외에 연안항의 개발 및 관리권의 사무위임 지방자치단체를 포함하여 고려하면 전라남도(10개), 경상북도(3개) 등이 주요 지방자치단체에 포함될 수 있다.

| 표 4-1 | 지방자치단체 관할구역 내 항만 분포

시도	무역항(30)		연안항(25)
	국가관리항(14)	지방관리항(16)	지방관리항
서울시(1)	-	서울항	-
인천시(4)	인천항, 경인항	-	연평도항, 용기포항
부산시(2)	부산항	-	부산남항
대전시(0)	-	-	-
대구시(0)	-	-	-
울산시(1)	울산항	-	-
광주시(0)	-	-	-
경기도(1)	평택·당진항	-	-
충청남도(5)	대산항	보령항, 태안항	대천항, 비인항
충청북도	-	-	-
강원도(6)	동해·묵호항	속초항, 삼척항, 호산항, 옥계항	주문진항
전라남도(14)	목포항, 여수항, 광양항	완도항	거문도항, 나로도항, 대흑산도항, 홍도항, 팽목항, 신마항, 화홍포항, 녹동신항, 갈두항, 송공항
전라북도(2)	군산항, 장항항	-	-
경상남도(8)	마산항	통영항, 삼천포항, 장승포항, 진해항, 옥포항, 고현항	중화항
경상북도(4)	포항항	-	구룡포항, 후포항, 울릉항
제주도(7)	-	제주항, 서귀포항	한림항, 화순항, 성산포항, 애월항, 추자항

주 : 1) 연안항은 모두 지방관리항임

2) 부산항, 울산항, 광양항 등은 항만공사가 개발·관리함

부산시는 부산항만공사가 부산항을 개발·관리하므로 부산남항만을 개발·관리하게 된다. 울산시는 울산항을 울산항만공사가 개발 및 관리하므로 항만개발·관리권 위임과 특별한 이해관계 정도가 낮다고 할 것이다.

2) 지방해양항만청별 소관 항만

기존의 지방해양항만청 소관의 무역항 및 연안항을 국가관리항과 지방관리항으로 구분하면 아래 표와 같다. 제주특별자치도 관할 항만의 경우 해양안전 및 해상교통시설 관련 업무는 부산지방해양항만청 제주해양관리단에서 전담하며 그 외의 항만개발 및 관리·운영은 제주특별자치도에서 수행한다.

표 4-2 | 지방해양항만청 관장 항만 및 관할권 내 항만 분포

지방청	무역항		연안항(지방관리항)
	국가관리항	지방관리항	
부산지방해양항만청(2)	부산항	-	부산남
인천지방해양항만청(5)	경인항, 인천항	서울항	연평도, 용기포
여수지방해양항만청(5)	여수, 광양	-	거문도, 나로도, 녹동신
마산지방해양항만청(8)	마산	진해, 삼천포, 통영, 고현, 옥포, 장승포	중화
동해지방해양항만청(6)	동해·묵호	속초, 옥계, 삼척, 호산	주문진
군산지방해양항만청(2)	군산, 장항	-	-
목포지방해양항만청(9)	목포, 완도	-	홍도, 대흑산도, 송공, 팽목, 갈두, 화흥포, 신마
포항지방해양항만청(4)	포항항	-	구룡포, 후포, 울릉
평택지방해양항만청(1)	평택·당진	-	-
울산지방해양항만청(1)	울산	-	-
대산지방해양항만청(5)	대산, 보령, 태안	-	비인, 대천
제주특별자치도(7)		제주, 서귀포	한림, 화순, 성산포, 애월, 추자

주 : 무역항 30개, 연안항 25개

지방해양항만청별로 보면 마산지방해양항만청, 동해지방해양항만청 등이 지방관리항과 상당 부분 연관되어 있으며, 연안항의 경우 목포지방해양항만청, 여수지방해양항만청, 포항지방해양항만청, 인천지방해양항만청, 대산지방해양항만청 관할이 많다.

2. 지자체의 재정능력

지자체의 재정능력은 재정자립도와 재정력지수로 나누어 검토하고 평가할 수 있다. 지방자치단체의 재정능력을 평가하는 지표로서 재정자립도와 재정력지수는 재정자율성 측면에서 많이 활용되고 있어 평가지표로 활용하였다.

1) 재정자립도 평가

재정자립도는 지방자치단체의 예산규모 대비 지방세 및 세외수입액 합계액의 비율을 말한다. 재정자립도는 지방예산 중에서 지방세 및 지방자치단체의 수입을 통해 지방자치단체의 지역재정 건실성을 평가하는 지표라고 할 수 있다.¹⁷⁾ 각 광역시·도별 재정자립도 평가는 2010년도 우리나라 광역시·도별 재정자립도 평균치를 기준으로 하였다. 평균 재정자립도를 기준으로 그 이상은 보통, 비교적 높음, 높음, 매우 높음으로 평가하고, 평균 미만은 보통, 비교적 낮음, 낮음, 매우 낮음 등으로 구분하였다.

17) 재정자립도 지표가 지자체의 재정능력을 볼 수 있는 절대적 지표인가에 관해서는 논자에 따라 의견이 다르다. 하지만 재정자립도는 일반인들도 알 수 있는 개념으로서 폭넓게 인용되고 있어 본 연구에서도 이를 사용하였다.

| 표 4-3 | 우리나라 광역시·도별 재정자립도(2010) 및 평가

광역시·도		재정자립도	평가
전국 평균		52.2%	-
서울시		83.4%	매우 높음
광역시	부산시	54.1%	보통
	대구시	52.7%	보통
	인천시	70.0%	높음
	광주시	43.2%	낮음
	대전시	52.1%	보통
	울산시	60.2%	비교적 높음
경기도		20.8%	매우 낮음
강원도		25.1%	매우 낮음
충청북도		25.1%	매우 낮음
충청남도		24.0%	매우 낮음
전라북도		17.3%	매우 낮음
전라남도		11.5%	매우 낮음
경상북도		21.7%	매우 낮음
경상남도		34.2%	낮음
제주특별자치도		25.7%	매우 낮음

주 : 재정자립도는 행정안전부 자료를 활용

위의 결과를 보면 지방관리항과 연안항을 행정권역으로 하고 있는 충청남도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 강원도, 제주특별자치도 등은 모두 재정자립도가 매우 낮다. 그러므로 재정자립도 측면에서 보는 지자체 능력도 비교적 낮다고 평가할 수 있다.

2) 재정력지수

재정력지수는 지방정부가 기본적인 행정수요를 자율적으로 해결할 수 있는 잠재력을 갖고 있는지 파악하기 위한 지표이다.

재정력지수는 당해 지방자치단체의 기준재정수입을 기준재정수요액으로 나눈 값을 의미하며 보통 재정력지수가 클수록 재정운영상의 자율성이

크다고 평가하고 있다.¹⁸⁾

재정력지수가 1이라는 것은 기준재정수입과 기준재정수요액이 같다는 의미이며, 1보다 크다는 것은 기준재정수입이 기준재정수요액보다 크다는 것을 의미한다. 기준재정수요액은 각 지방정부가 합리적이고 적절한 기본 행정수준을 유지할 경우 필요로 하는 표준적인 재정수요를 말하며, 기준재정수입액은 각 지방정부의 재정수입을 합리적으로 측정하기 위한 것으로서 지방정부가 공통적이고 일반적인 방법에 의하여 조달하는 지방세를 중심으로 산정된다. 중앙정부는 재정력지수를 토대로 지방교부세 지원 비율을 정하고 있다.

우리나라의 광역시·도별 재정력 지수는 서울특별시, 울산광역시, 경상남도를 제외하고는 점차적으로 악화되고 있거나 낮다고 평가할 수 있다. 구체적인 재정력지수는 아래 표와 같다.

| 표 4-4 | 우리나라 광역시·도별 재정력지수 및 평가

광역시도	2008년	2009년	2010년	평가
서울특별시	1.007	1.001	1.011	높음
부산광역시	0.853	0.754	0.697	비교적 낮음
대구광역시	0.763	0.72	0.697	비교적 낮음
인천광역시	0.985	0.955	0.921	비교적 높음
광주광역시	0.659	0.587	0.594	낮음
대전광역시	0.835	0.75	0.72	비교적 낮음
울산광역시	0.846	0.843	0.875	비교적 높음
경기도	1.028	0.992	0.984	높음
강원도	0.531	0.475	0.454	매우 낮음
충청북도	0.564	0.497	0.51	비교적 낮음
충청남도	0.644	0.574	0.56	비교적 낮음
전라북도	0.333	0.239	0.393	매우 낮음
전라남도	0.278	0.193	0.312	매우 낮음
경상북도	0.447	0.391	0.397	매우 낮음
경상남도	0.703	0.742	0.795	비교적 높음

주 : 행정안전부 발표자료를 토대로 평가. 제주특별자치도는 제외

18) 전상경, 「현대지방재정론」, 박영사, 2003. 8, pp. 347~348.

3. 지자체의 행정능력(조직 및 인력, 법령체계)

본 소절에서는 각 지방자치단체의 행정능력을 분석하였다. 본 연구에서 ‘행정능력’이라 함은 지방자치단체의 행정기구, 인원, 법령체계를 말하며, 본 연구에서는 지방관리항을 관할하는 지방자치단체의 항만물류담당 기구와 인원, 법령을 위주로 분석하였다.

그 외에 행정능력을 알아보는 변수로서 관할지역 내 항만에 대한 기투자금액을 인원과 비교하여 투자금액 대비 인원비율을 적용하여 분석하였다. 이때 투자금액은 일반항의 경우 재정사업비를 기준으로 하였으며 신항의 경우 재정사업과 민간투자비를 모두 계상하였다. 검토 대상 지방자치단체는 지방관리항 및 연안항의 개발 및 관리운영권을 보유하는 광역시·도로서 부산시, 인천시, 강원도, 충청남도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주특별자치도 등 8개 시·도로 하였다.

1) 항만 관련 행정기구의 편제

광역시·도 내에 독자적으로 국(局)단위의 항만 관련 행정기구를 설치한 지방자치단체는 한 곳도 없었다. 제주특별자치도의 경우에도 ‘해양수산국’ 내에 항만개발과를 두고 운영 중에 있었다.

인천시의 경우 항만과 항공사무를 함께 묶어 ‘항만공항물류국’을 두고 운영 중에 있었다. 부산시는 소위 항만도시임에도 국(局)단위는 해양 및 농수산 분야를 묶어 ‘해양농수산국’을 두고 그 아래에 ‘항만개발과’를 설치하여 항만관련 업무를 처리하고 있었다. 충청남도는 ‘건설교통국’ 내에 ‘건설정책과’에서 항만업무를 담당하고 있었다. 항만분야를 건설부문에 치중하여 바라보고 있다는 해석이 가능하다.¹⁹⁾ 전라남도는 ‘해양수산환경국’ 내에 ‘해양

19) 물론 항만업무가 전체 도(道)업무 중 미미하기 때문에 건설교통국에 포함시켜 놓을 수도

항만과'에서 해양과 항만 사무를 함께 처리하고 있다. 경상북도는 '환경해양 산림국' 내에 '해양정책과'를 두고 있는데, 항만정책과 집행업무 등을 해양정책의 일부로 보고 있음을 알 수 있다. 경상북도가 '포항영일만 신항 1·1단계 민간투자사업'에 지분을 투자하고 조례를 제정하여 물동량에 유치에 노력을 기울이고 있는 점에 비추어 볼 때 항만업무의 독자성 확보가 필요할 것으로 판단된다. 경상남도도는 개정 항만법에 의하면 가장 많은 지방관리항을 관할로 두게 되는데 그만큼 항만개발·관리사무의 지방위임 및 이양에 관심이 많다. 특히 관내에 부산항의 경계가 포함되어 있는 진해항 등은 지방관리항으로 지정되어 있어 더욱 관심이 많다. 경상남도도는 '건설항만방재국' 내에 '항만물류과'를 두고 있다. 그리고 별도의 '항만관리사업소'를 운영 중에 있다. 이는 항만개발관리사무 위임에 따라 기존에 마산지방해양항만청에서 운영하던 '항만관리사업소'를 경상남도 조직편제에 포함시킨 것이다. 한편, 강원도의 경우 항만 관련 업무를 본청 업무에서 분리하여 '환동해출장소'를 두고 '해양개발과'에서 처리하고 있다. 항만분야를 기획업무보다는 집행업무로 파악하여 운영하는 형태라고 할 수 있다.

2) 항만 관련 행정인력의 배치

항만 관련 행정인력에 대한 평가는 항만 관련 인력의 범위를 해양분야 업무 인원까지 포함하여 전체 광역시·도 인력대비 항만 관련 인력 비율로서 평가하는 방법과 실제 항만업무만을 분리하여 전체 광역시·도 인력대비 비율을 보는 방법이 있다. 평가 시 소속기관이나 사업소 등은 항만 관련 인력과 직접적으로 관련이 있지 않는 한 인력비율 산정 기준이 되는 광역시·

있으나, 관할 내 담당 항만이 무역항으로서 보령항, 태안항, 연안항으로 대천항, 비인항 등이 있고 국가관리항인 대산항이 있다는 점을 고려하면 관리·운영분야에 대한 관심의 전환이 필요하다고 할 수 있다.

도 인력에서 제외하였다.

분석결과 부산시, 인천시, 강원도, 경상남도, 제주도 등은 광역시·도 총 인원대비 0.4% 이상이었으며 여타 시·도 보다 항만 관련 인력이 많이 배치되고 있었다. 특히 부산시(0.6%), 인천시(0.8%), 경상남도(0.9%) 등이 높았다. 이들 지역은 우리나라 중심항만을 관할로 하고 있다. 경상남도는 항만개발관리 사무 위임에 따른 ‘항만관리사업소’ 인력의 이관으로 항만 관련 인력 비중이 높아졌다. 기타 시·도의 경우 ‘항만관리사업소’ 등 이관받은 인력이 없어 비율이 낮은 것으로 분석되었다. 부산시의 경우 기존의 부산남항 ‘항만관리사업소’가 있어 인력비율이 상대적으로 높게 산정되었다. 인천시의 경우 ‘항만공항물류국’이 워낙 방대한 조직으로 구성되어 있어 항만 관련 인력도 높게 계상되었다. 기타 광역시·도의 경우 항만 관련 인력은 시·도 총인원의 0.3% 이내였다. 특히 전라남도는 도(道) 총인원 대비 항만 관련 인력이 0.3%에 불과하였다. 전라남도 관내에 목포항, 여수항, 광양항 등과 많은 연안항 등이 있어 도내 업무에서 항만비중이 높다고 생각되었으나 실제 인력구조 분석결과 전체적으로 항만인력 비중이 생각보다 낮게 나타났다.

3) 항만 관련 법령체계

대체적으로 대상 광역시·도 내에 항만 관련 자치법령(조례, 규칙, 지침) 등이 제정되어 있지 않고, 제정되어 있다 하더라도 미흡한 부분이 있는 것으로 분석되었다. 현행 항만법상 연안항은 그 관리권이 지방자치단체에 위임되어 있어 관련 자치법령의 제정이 필요하다. 하지만 이는 부산시, 전라남도, 경상북도 등에 한정되어 있었다. 이는 광역시·도 내에 독립적 또는 독자적 권한을 갖는 항만 관련 행정기구가 확보되지 못하고 있고, 인력의 배치나 운영규모가 작아 도(道)내 업무에서 상대적 중요도가 낮게 평가되고 있는 결과가 아닌가 판단된다.

한편, 항만에 대한 지역 내 관심이 증가하면서 ‘컨테이너 화물 유치 지원 조례’ 등이 제정되어 있는 시·도가 있었는데 강원도, 경상남도, 경상북도 등이 그러하였다. 제주도의 경우 국제연안여객터미널 관리를 위탁하는 것에 대한 조례가 제정·운영되고 있었다.

4) 항만투자비

항만투자비는 관할 지방자치단체 행정구역 내 국가관리항, 지방관리항, 연안항을 모두 포함하여 고려하였다. 비록 중앙정부에서 국가관리항을 관리하고 있으나 국가관리항의 개발이 직접적으로 지역경제에 영향을 미치고 있고, 각 지방자치단체는 국가관리항에 대하여 자체적으로 별도의 기본계획을 수립하고 있고 그렇게 업무분장을 하고 있기 때문이다.²⁰⁾

행정구역 내 항만투자비 대비 항만 관련 인력의 인당 투자비를 보면 전라남도가 가장 높은 6,677억 원이었으며, 경상북도 4,394억 원, 부산시 3,206억 원, 충청남도 1,249억 원, 인천시 749억 원, 제주도 449억 원, 강원도 321억 원, 경상남도 230억 원이었다. 한편, 투자비 대비 인당 투자금액이 높다는 것은 그만큼 항만 관련 인력이 적다는 분석이 가능하다.

20) 기본계획을 수립하고 있다고 하여 기본계획수립권이 지방자치단체에 있다는 것은 아니다. 중앙정부차원의 기본계획 범주 안에서 자체적으로 기본계획을 수립하고 있다는 의미다. 따라서 중앙정부에서 고시하는 기본계획의 범위를 크게 벗어나지는 않는다고 할 수 있다.

5) 종합

| 표 4-5 | 항만개발·관리권 사무위임 및 이양 관련 지방자치단체 정부능력 평가

광역시·도	재정자립도	항만기구	인원			비율		항만투자 (억 원)	인당투자 (억 원)
			전체	부서	실제	부서대비	실제대비		
부산	54.1%	해양농수산물국 (5과,항만개발과)	6,468	53	41	0.8%	0.6%	131,460	3,206
인천	70.0%	항만공항물류국 (3과,항만공항정책과, 항만공항시설과)	6,221	70	47	1.0%	0.8%	34,980	749
강원	25.1%	환동해출장소 (4과,해양개발과)	4,034	29	17	0.7%	0.4%	5,463	321
충남	24.0%	건설교통국 (5과,건설정책과)	2,643	27	5	1.0%	0.2%	6,245	1,249
전남	11.5%	해양수산환경국 (4과,해양항만과)	3,929	28	10	0.7%	0.3%	66,773	6,677
경북	21.7%	환경해양산림국 (5과,해양정책과),	4,604	20	4	0.4%	0.1%	17,579	4,394
경남	34.2%	건설항만방재국 (4과,항만물류과), 항만관리사업소	4,815	42	42	0.9%	0.9%	9,670	230
제주	25.7%	해양수산국 (3과,항만개발과)	4,978	21	21	0.4%	0.4%	9,445	449

주 : 재정자립도 전국 평균은 52.2%

4. 시사점

지방정부의 능력을 재정능력, 행정능력(행정기구, 인원, 법령체계) 등으로 구분하여 분석·평가한 결과 다음과 같은 공통적 내용과 시사점이 도출되었다.

첫째, 전국 16개 광역시·도 중 지방관리항 및 연안항을 관할 항만으로 두면서 항만개발·관리 사무를 수행하게 될 지방자치단체는 8개 시·도에 이른다.²¹⁾ 이 중 무역항이 포함된 지방자치단체는 충청남도, 강원도, 전라남도, 경상남도, 제주도 등 5개 시·도가 있다. 경상북도의 경우 관할 사무에 무역항은 없으며 연안항만 있기 때문에 기존의 연안항 관리권 외에 개발권이 추가되었으므로 큰 변화는 없을 전망이다. 주요 이해당사자는 관할 항만의 규모와 성격상 경상남도와 강원도 등이, 보령신항만 개발 열기와 관련하여 충청남도가 고려될 수 있다.

둘째, 항만개발·관리 업무 위임 및 이양과 관련된 지방자치단체의 재정능력이 비교적 낮다고 볼 수 있어 중앙정부의 재정지원과, 중앙과 지방정부 간 연계 네트워크 구축이 중요하다고 판단된다. 분석 결과 사무위임 및 이양과 관련하여 각 지방자치단체의 재정자립도는 20~30%대에 머물고 있고 재정력지수도 해가 갈수록 악화되고 있다. 이는 재정자율성이 낮다는 것으로서 향후 항만개발·관리 사무의 위임에서 이양으로 전환될 경우 중앙정부로부터 별도의 재정지원이 없을 경우 사무이양에 대한 지방자치단체의 만족도 역시 낮을 것으로 우려된다. 반대로 이러한 상황은 지역 내에서 항만 사업을 적극적으로 추진하기 위해서는 중앙정부와의 협력이 필요하다는 것을 의미하며, 이런 점을 감안하여 정책방향도 수립되어야 할 것이다.

셋째, 항만물류업무를 수행하기 위한 행정기구의 형태는 대부분 국내

21) 서울항을 지방관리항으로 개발·관리하게 될 서울시는 제외.

에 1~2개 과가 설치되어 운영되고 있다. 또한 관련 과가 설치되어 있다고 하더라도 항만에 국한된 독자적인 부서를 설치한 경우는 거의 없다. 다만 경상남도과 제주특별자치도는 예외였다. 강원도의 경우는 별도의 출장소를 직속기관으로 설치하여 항만업무를 수행하고 있으나 해양개발업무에 포함시켜 수행하고 있었다. 사무위임뿐만 아니라 사무이양이 있을 경우를 대비하여 관련 부서의 확대와 관련 행정전문가의 양성과 확보가 필요하다. 별도로 사무이양이 되므로 다른 업무와 섞여서 업무를 처리할 경우 부서업무의 독자성이 약화되고 원활한 사업추진이 어려울 수 있기 때문이다.

넷째, 항만 담당인원이 차지하는 비율은 총정원 대비 0.1~0.9%까지 매우 다양하였다.²²⁾ 대체적으로 대형항만과 주요항만을 관할구역으로 하고 있는 지방자치단체는 관련 인원이 많이 배치되었다. 부산시, 인천시, 경상남도가 총정원의 0.6~0.9%를 항만 관련 인력으로 배치하고 있었다. 강원도와 제주특별자치도는 총정원의 0.4% 내외를 배치하고 있었다. 그 외의 지방자치단체의 경우는 낮은 편이었다. 역시 관련 인원의 추가확보가 중요하다. 특히 다수의 항만을 지방관리항으로 두고 있을 경우 인력관리와 충원이 필요하다.

다섯째, 지방자치단체의 행정구역 내 항만투자비 대비 항만 관련 인력 1인당 투자비는 일정하지 않았다. 이는 인원 배치와 항만투자비 간에는 연관성이 높지 않음을 의미한다. 즉, 항만 관련 인력은 당해 지방자치단체에서 차지하는 중요도와 이해관계에 따라 다르다고 할 수 있다. 경상남도의 경우는 타 지방자치단체에 비하여 항만인력 비중이 높았지만 1인당 항만투자금액은 가장 낮았다. 따라서 동 지표는 항만개발·관리업무의 효율적 운용지표로서의 큰 의미가 될 수 없다.

22) 시·군 인원은 제외하였으며, 직속기관 인원은 포함하였다. 이는 직속기관은 본청 업무로 보았기 때문이다.

제 5 장 향만개발·관리권 위임 및 이양에 따른 예상 효과

본 장에서는 향만개발·관리권의 위임 및 이양에 따른 긍정적·부정적 예상효과를 살펴본다. 이를 위해 권한이양의 개념과 사례, 향만개발·관리권의 위임 및 이양 추진과정을 고찰한다. 또한 향만개발·관리권의 위임 및 이양에 대한 향만이용자 등 이해관계자의 인식을 조사·분석하여 이를 토대로 위임 및 이양 효과를 분석한다.

1. 권한이양의 개념 및 사례

1) 이양의 개념과 유사개념

「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」은 지방이양을 ‘중앙행정기관의 권한에 속하는 사무를 지방자치단체의 사무로 하고 자치단체로 하여금 자기의 권한과 책임 아래 그 사무를 처리하도록 하는 것(제2조1항)’으로 규정하고 있다. 동법에서는 권한과 기능, 사무의 개념을 명확히 규정하고 있지는 않으나 일반적으로 권한은 ‘법령상의 사무처리 책임과 의무가 수반되는 권한’으로 간주된다. 이양(移讓, devolution)은 선거에 의해 선출되는 단체장이나 의회가 있고 세입과 세출에 일정한 자율성이 보장되는 지방자치단체에 중앙정부의 결정, 관리, 재정 등에 관한 권한을 완전히 넘기는 것을 의미한다.

이에 반해 권한위임(委任, delegation)은 궁극적 책임은 중앙정부에 유보되어 있는 가운데 일정한 공공서비스 제공 및 관리권한을 지방자치단체나

한정된 자율성을 갖는 조직(공기업, 준정부기관 등)에 부여하는 것으로 완전한 권한의 이전을 의미하는 이양과 구별된다.

한편 지방이양과 유사한 개념으로 사무배분이라는 용어가 자주 쓰인다. 사무배분은 ‘각종 사무를 국가와 지방 각급단체 간에 분담시켜 그 사무의 처리에 관한 권한 및 책임을 부여하는 것’(한국지방행정연구원, 1992)으로 지방이양과 마찬가지로 권한과 책임이 뒤따르지만 광역과 기초 간의 기능배분도 포함하고 있어 보다 포괄적 개념이라고 할 수 있다.

2) 지방이양 추진배경 및 경과

우리나라에서 중앙정부사무의 지방이양은 1991년 총무처 산하에 지방이양합동심의회가 설치되면서 시작되었다. 이후 1999년 지방이양추진위원회가 발족되면서 중앙행정권한의 지방이양이 본격화되었다. 지방분권은 중앙정부에 집중되어 권한을 지방자치단체에 이양함으로써 지역특성과 다양한 주민의사를 반영하여 차별화된 정책을 통해 지역발전을 도모하기 위한 것이다. 특히 지방이양은 중앙의 개입과 규제를 축소하여 지방의 독자성 발휘와 효율적 사무처리를 촉진하며, 주민참여를 활성화하기 위한 것으로 지방분권의 핵심적 내용이라고 할 수 있다(하정봉·소진광, 2007).

우리나라는 중앙정부에 과도하게 집중되어 있는 권한을 지방정부로 이양하기 위해 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」을 1999년 1월에 공포하였다. 이에 따라 같은 해 8월 대통령 직속으로 ‘중앙행정권한 지방이양추진위원회(이하 지방이양추진위원회)’가 발족되어, 지방이양 과제를 발굴하고 사안별로 지방이양 여부를 심의해 오고 있다. 2003년 4월에는 ‘정부혁신지방분권위원회’가 설치되었으며 지방분권의 지침서인 ‘지방분권 추진로드맵’이 7월에 발표되었다. 또한 동년 12월 29일에는 지방분권 방향을 제시하고 지방분권의 집중적, 가시적 추진을 천명한 「지방분권특별법」

이 국회에서 의결되어 2004년 1월 16일 발효되었다.

이후 2004년에 제정된 「지방분권특별법」의 시한만료를 앞두고 2008년에 조례제정 범위의 확대, 지방분권 추진실적의 공표, 기관위임사무 폐지 원칙이 포함된 「지방분권촉진에 관한 특별법」이 제정됨에 따라 2008년 하반기에 기존의 정부혁신지방분권위원회와 지방이양추진위원회를 통합한 ‘지방분권촉진위원회’가 설치되어 활동 중이다.

1990년 이후 현재까지의 중앙행정권한의 지방이양에 대해 지방분권이 진전되었다는 긍정적 평가가 존재하는 한편, 적지 않은 비판이 제기되고 있다. 즉, 지방이양 실적이 부진하다는 지적 외에 이양사무에 대한 중앙정부의 행정적·재정적 지원의 미비, 소단위 집행사무 위주의 이양, 단순 집행적 사무 위주의 이양 등 이양사무 선정과 관련된 문제점이 지적되고 있다(정주택, 2003; 박혜자, 2002; 홍준현, 2005). 문제점을 지적한 선행연구들은 대체로 지방이양 추진체계의 개선, 이양사무에 대한 사후관리 장치의 강화, 행정적·재정적 지원의 확대 등과 같은 제도적 개선을 촉구하고 있는데 지방이양의 실효성 확보를 위해 중요한 제언이라고 할 수 있다.

3) 지방이양(사무배분)의 원칙 및 기준

중앙정부 권한의 지방이양(사무배분)방법은 기능별 배분과 단위사무별 배분으로 크게 나누어 볼 수 있는데 단위사무를 최소한의 독립된 개별사무로 간주하는 경우, 기능은 ‘사무 성질별로 유사한 단위사무의 집합’으로 동일한 목적을 위해 수행되는 것이 된다. 기능은 대·중·소 기능별로 분류될 수 있지만 ‘지방이양추진위원회’ 심의과정에서는 법령상 동일 사무명을 갖는 단위사무의 집합으로 간주한다.

지방이양을 위한 사무배분의 기준과 관련하여 우선 「지방자치법」 제11조는 지방자치단체의 처리를 제한하는 국가사무를 열거하고 있으며, 제

10조에서는 지방자치단체의 종류별 사무배분 기준을 규정하고 있다. 지방자치법 시행령 제8조는 보다 구체적으로 시·도 사무 327개, 시·군·구 사무 364개를 예시하고 있다.

또한 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」에서는 <지방자치단체 우선의 원칙>, <지방자치단체의 여건과 능력 및 의사존중의 원칙>, <일괄이양의 원칙>, <기초지방자치단체 우선의 원칙> 등을 규정하고 있다.

한편 2004년 초에 제정된 「지방분권특별법」은 지방이양(사무배분)의 원칙으로 첫째, 국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다는 <중복배분 금지의 원칙>, 둘째, 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 특별시와 광역시 및 도의 사무로, 특별시와 광역시 및 도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다는 <보충성의 원칙>, 셋째, 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분하는 때에는 사무를 배분 또는 재배분받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임 하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다는 <포괄 배분의 원칙>, 넷째, 민간부문의 자율성을 존중하여 국가 또는 지방자치단체의 관여를 최소화하여야 하며, 민간의 행정참여기회를 확대하여야 한다는 <민간자율 존중원칙>을 제시하고 있다.

그러나 이러한 사무배분 기준 내지 지방이양 원칙에도 불구하고 그 동안의 사무배분은 여전히 개념상의 모호성과 과다한 위임사무, 자치단체 능력과 기능배분 간의 부적합성 등이 문제가 지적되어 왔으며(한국지방행정연구원·한국행정연구원, 2002), 또한 배분기준이나 이양 원칙이 서로 상충될 경우 어느 기준과 원칙을 적용하는가 하는 것도 논란이 되고 있다. 이와

같은 지방이양 원칙 및 사무배분 기준에 관한 논의는 규범적·연역적 접근 법이라고 할 수 있으므로 권한이양의 성과를 평가하기 위해서는 개별 이양 사례별로 실증적·귀납적 연구가 필요하다.

4) 지방이양 추진실적 및 특성

1999년 지방이양추진위원회 발족 이후 중앙행정권한의 지방이양이 본격적으로 추진되어 왔다. 참여정부 들어 정부혁신지방분권위원회가 설치되면서 제3기 지방이양추진위원회 구성이 이루어지는 등 양 기관의 역할분담을 둘러싸고 다소 혼선이 있었으나 2004년 6월 21일 제3기 위원이 위촉되면서 지방이양 추진체계는 지방이양추진위원회와 정부혁신지방분권위원회로 이원화되었다. 즉, 정부혁신지방분권위원회는 대통령 직속 자문기구로 지방분권의 방향설정 및 로드맵에 제시된 항목에 대한 전반적인 점검과 추진을 담당하고, 이양 대상사무 발굴 및 심의, 확정업무 등 사무이양에 관한 사항은 지방이양추진위원회가 전담하는 것으로 정리되었다.

중앙행정권한 지방이양의 개략적 절차는 <표 5-1>과 같은데 지방자치단체의 의견수렴 혹은 지방이양추진위원회의 자체 조사를 통해 이양대상사무를 선정한 후 본회의 의결을 거쳐 국무회의에 회부된다. 이후 이양이 확정된 사무에 대해 부처통보 및 법령개정 작업이 이루어진다.

표 5-1 | 중앙정부사무의 지방이양 절차

의견수렴 및 사무 발굴	⇒	지방분권 추진위원회 의결 (실무위 심의 및 본회의 의결)	⇒	국무회의 심의 및 대통령 보고	⇒	부처 통보 및 법령 개정
--------------------	---	--	---	------------------------	---	---------------------

지방이양실적을 보면 제3기 지방이양추진위원회 임기 중(1999~2005) 지방이양추진위원회는 총 4,880건의 이양 대상사무를 발굴하였는데 이 가

운데 3,860건을 심의하였으며, 1기에 382건, 2기에 708건, 3기에 145건 등 모두 1,235건의 사무를 지방으로 이양할 것을 확정하였다. 2006년 12월 기준으로 보면 지방이양추진위원회와 국무회의를 거쳐 이양이 확정된 1,426개 사무 중 1,087개 사무의 이양이 완료되었다.

이양된 사무의 특징으로는 첫째, 환경·건교·해수·농림 등 특별지방행정기관의 집행적 사무가 많은 중앙부처를 중심으로 기능 이양이 추진되었다는 점이다. 건설교통부(17.5%)와 환경부(17.3%)가 전체 이양사무의 34.8%를 차지하고 있으며 해양수산부(11.8%), 보건복지부(10.6%), 산업자원부(9.2%)의 경우에도 총이양건수가 100개를 넘고 있다. 이에 반해 행정자치부(5.2%), 교육부(1.2%) 등의 분야는 이양건수가 미미한 편이었다.

둘째, 기관위임사무 중심의 이양이 이루어진 점을 들 수 있다. 국가 또는 시·도 위임에 의해 지방이 이미 처리하던 사무가 다수 이양되었는데 이양 완료된 1,087개 중 위임근거를 가진 사무는 502개(46.2%)에 이르고 있다.

셋째, 단순 집행사무 중심의 이양이 이루어진 점을 들 수 있다. <표 5-2>에 나타나 있듯이 승인, 허가, 지정과 같은 기획 사무는 전체 이양사무의 20.3%에 불과하였고 감독, 보고, 등록, 청문 등 집행사무가 전체의 79.7%를 차지하고 있다. 1999~2002년 사이의 지방이양 실태를 분석한 기준의 선행연구(박혜자, 2002)에서도 집행적 사무가 대부분을 차지한 반면 기획적 사무는 15.0%에 불과하였다.

| 표 5-2 | 지방이양사무의 성격별 이양실적

기획사무(20.3)			집행사무(79.7)										합계 (건)
권한 계획	승인 허가	지정	조치 처분	감독 명령	등록 신고	보고 제출	청문	교부	부과 징수	조사 검사	고지 공고	기타	
6	154	61	90	117	213	48	61	18	90	35	30	164	
													1,087

자료 : 지방이양추진위원회 내부자료

2. 권한이양 사례

1) 기획적 사무 지방이양 사례

2004년 이후 기획적 성격을 지닌 사무의 지방이양 사례로는 주로 승인 및 지정권한과 관련된 사무들을 들 수 있다. 예를 들어 도시기본계획 승인(2005. 3. 31), 택지개발예정지구 지정(2005. 5. 26), 공유수면 매립면허(지정항만 외) 및 공유수면의 관리(2005. 3. 31), 어장관리 해역 지정, 어장면적의 조정(2005. 2. 28), 관광지 조성계획 승인 및 변경승인(2004. 10. 16), 관광특구 지정관련 사무(2004. 10. 16) 등이 여기에 포함된다. 또한, 지방자치단체의 특성을 고려한 수혜자 중심의 대도시 특례사무도 이양되었는데 도시관리계획 결정권 및 도시개발구역 지정권 부여(2006. 1. 12) 등이 이에 해당한다.

- i) 도시기본계획 승인(2005. 3. 31),
- ii) 택지개발예정지구 지정(2005. 5. 26),
- iii) 공유수면 매립면허(지정항만 외) 및 공유수면의 관리(2005. 3. 31),
- iv) 어장관리 해역 지정, 어장면적의 조정(2005. 2. 28),
- v) 관광지 조성계획 승인 및 변경승인(2004. 10. 16),
- vi) 관광특구 지정관련 사무(2004. 10. 16),
- vii) 도시관리계획 결정권 및 도시개발구역 지정권 부여(2006. 1. 12) 등

2) 농촌지도업무(농촌진흥청) 지방이양 사례

최근의 지방이양 사례 중 농촌지도사무의 이양사례를 보면 1990년대 중반 이후 지방자치체가 본격적으로 실시되면서 농촌지도사무의 지방이양이 추진되었다. 1994년 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’이 대통령령으로 제정되면서, 규정 11조에 따라 농촌진흥기관은 지방자치단체의 직속기관으로 변경되었고, 1997년부터 농촌지도사무가 이양되면

서 지방농촌진흥기관은 지방자치단체의 조례로 설치하도록 규정이 개정되었다. 이에 따라 지방농촌진흥기관에 소속되어 있던 농촌 지도직 공무원들은 국가직에서 지방직으로 전환되었다. 이에 따라 농촌지도직 공무원에 대한 인사권, 조직개편권, 정원조정권 등은 자치단체장에게 귀속되었다.

농촌지도사무의 지방이양은 긍정적 변화와 부정적 변화 모두를 가져왔다. 긍정적 영향으로 중앙의 관료적 통제 축소 및 지역의 자율성 증대, 지역 자율성을 바탕으로 한 특화사업 추진 확대 등을 들 수 있다. 그러나 부정적인 영향으로는 아래 <표 5-3>에 제시된 바와 같이 농촌지도사업 조직·인력·사무의 축소에 의한 지도직의 전문성 향상 저해, 지도공무원의 사기 저하 및 생산성 저하의 문제가 나타났고, 또한 중앙과 지방 간 연계 협력 약화, 국비지원 규모 감소에 따른 지방자치단체의 예산지원 규모 축소 등에 따라 지역농업의 균형발전이 저해되는 문제가 야기되었다(한국조직학회, 2008; 가톨릭대 정부혁신생산성연구소, 2008).

농촌지도업무의 지방이양 이후 시·군 농업기술센터의 농촌지도업무와 기존 시·군 지방자치단체에서 수행하던 농정업무가 통합되면서 농촌지도 인력이 축소되는 현상이 발생하고 있어 지방의 농촌지도업무가 위축되는 문제가 초래되기도 하였다(한국조직학회, 2008, pp. 7~10). 일반농정업무와 농업기술센터의 통합 현황을 보면 지방이양 이전의 159개 센터 중 2007년 현재 35.2%인 56개소가 통합(완전 44개, 부분 12개)되었고, 센터의 업무를 일반농정부서에 이관한 경우도 37개소에 이르렀다.

이로 인해 지방이양 이전인 1996년에 6,696명이었던 시·군 농업기술센터 인력이 이양 이후인 2007년 현재에는 4,919명으로 26.5%가 감축되었다. 물론 지방자치단체의 인력 구조조정 등에 의한 감원요인도 배제할 수는 없지만 농촌지도업무의 지방이양 이후 관련 인력규모가 지난 10년간 30% 가까이 감축됨으로써 농업 현장에서는 농업·농촌지도사업이 효과적으로 이루어지지 못한다는 비판이 많이 제기되어 왔다(가톨릭대학교 정부혁신생산

성연구소, 2008).

표 5-3 지방이양 전후의 농업기술센터의 변화

구분	지방이양 이전(1996)	지방이양 이후(2007)
조 직	1962년부터 시장군수 소속임 (시군센터 182개소)	변화 없음 (시군센터 159개소/폐지7, 신설 4)
	독립 기관으로 지도사업만 전담	종합행정 형태 등 다양하게 변화
인적교류	전국 단위 인사교류 활발 (원거리 인사 폐단)	시장군수에게 귀속, 단절 (일부 지자체장의 파행인사)
인력변화	6,696명 (1992~1993년 1,004명 연구직으로 이체)	4,919명(△26.5%) (1~2차 구조조정으로 감축)
사업연계	지방과 중앙의 협력 추진 (청이 우월적 지위에 있었음)	변화 없음 (상호 수평적 지위로 전환)
예산부담	국비 34%, 지방비 66% (국고보조 예산 852억 원)	국비 26%, 지방비 74% (815억 원) 4.4% 감소
지도활동	전체업무에서 지도업무 비율 54.0% (2000년 지도공무원 설문 결과)	전체업무에서 지도업무 비율 14.7% (2000년 지도공무원 설문 결과)
법률적 보장	농촌진흥사업 이외에 관여할 수 없음 (관련 법에 전문성 보장)	변화 없음 (전문성 보장 및 상징적 역할을 함)

즉, 농촌지도사무의 지방이양 이후 시·군 농업기술센터가 일반 농정과 통합되는 시·군이 증가함에 따라 농촌지도사업 본연의 업무 수행에 어려움을 겪고 있다. 완전 또는 부분적으로 농정업무와 통합된 센터는 1999년도 35개 시·군에서 2007년도 현재 56개 시·군으로 증가하였으며, 특히 경남지역의 경우는 시·군 농업기술센터 전체가 일반농정부서와 통합되어 운영되고 있다. 물론 일부 통합되었던 시·군 중 다시 분리한 경우도 있지만 대체로 새로이 통합되는 시·군 수가 증가하고 있다.

또한, 1997년 지방이양 이후 농촌진흥청 - 도 농업기술원 - 시·군 농업기술센터 간 관계가 소원해지고, 도 농업기술원과 시·군 농업기술센터는 각각

도와 시·군의 직속기관으로 변화되어 지방자치단체장의 절대적인 영향을 받고 있다. 이로 인해 각 지방농촌진흥기관의 지도사업은 폐쇄적인 운용사례가 빈번하게 나타나고, 그 결과 중앙 - 지방 간 정보와 전문지식의 교류 및 의사소통이 취약하게 됨으로써 인력과 자원의 효율적 활용이 어려우며 농업인에 대한 지도서비스 수준이 약화되었다(한국조직학회, 2008: 6)

이로 인한 문제점을 보다 구체적으로 서술하면 첫째, 중앙 - 지방 간 연계의 단절로서 국가적·광역적 차원의 사업 추진 및 조정 기능 상실, 중앙 - 지방 및 지방 간 교류의 미흡, 지도인력에 대한 교육훈련의 부족, 관련 기관 간 정보의 교류 및 의사소통 미흡 등을 들 수 있다. 둘째, 지도사업의 효율성 저하 문제로서 중앙 - 지방 간, 지방 간 연계 협력 약화, 농정기능과 지도기능의 통합으로 인한 지도기능의 약화, 시·군 농업기술센터의 사업역량의 미흡 등을 들 수 있다. 셋째, 중앙 - 지방 간 의사소통 저해로서 농촌진흥청의 지도정책총괄 기능의 미흡, 일선 농업현장에서의 수요에 대한 대응 약화, 청의 인사권 미보유 및 관심부족에 따른 지도인력에 대한 유인제 공 제약, 의사소통유인을 위한 적절한 수단의 미흡 등을 들 수 있다. 넷째, 지도사업에 대한 국고지원 및 제도적 지원 감소에 따른 지자체의 농촌지도사업 수행역량 약화 등을 들 수 있다(한국조직학회, 2008).

3. 향만개발·관리권 위임 및 이양 추진과정

1) 권한위임 추진경위

향만개발·관리권의 권한위임은 권한이양을 위한 전단계 조치로서 2009년 4월부터 법령의 개정과 중앙정부와 지방자치단체간 대상사무 및 인력규모 조정 등을 위한 사전협의와 준비위원회 개최, 직제조정, 인력이관 등 권한위임을 위한 일련을 절차를 추진하였다. 그 간의 추진경위는 아래 표와 같다.

| 표 5-4 | 지방관리항 사무 권한위임 추진경위

추진단계	내용	비고
관련법령 개정·공포	권한위임 규정	항만법 등 10개 법률 대상(2009. 4. 30~5. 27)
지자체와 사전협의 개최	지방관리항의 권한위임 대상사무 및 인력규모 협의	2009. 6. 22~6. 22
권한위임 관련 가이드라인 통보	지방의회 안전상정 요청	2009. 11. 24
직제조정 협의	지방해양항만청 해양사무소 직제조정	2009. 12. 4
이관인력 대상자 선정	7개 지방청 59명	2009. 12. 8
이관인력 교육	지자체 이관인력 및 지자체대상자	2009. 12. 31
지방관리항 사무위임 권한이양 확정	국가→시·도지사로 권한이양	2010. 4. 15(대통령 재가)

자료 : 국토해양부

2) 권한이양 계획

권한위임된 항만개발 및 운영 관련 42개 사무는 2013년 4월 15일까지 이양될 계획에 있다. 권한이양은 2010년 4월 15일 대통령 재가에 의하여 확정되었다. 이후 정부는 2010년 5월 19일 권한이양 실천계획을 제출하였으며 계획대로 추진될 경우 현재의 권한위임 사무는 그대로 지방자치단체에 권한이양될 전망이다. 그럼에도 항만개발기본계획 수립 및 고시에 관한 권한은 그대로 중앙정부의 권한으로 남을 예정이다.

권한이양은 법률의 개정이 필요하므로 국회의 법률개정이 있어야 한다. 이에 따라 법령개정안 마련 및 입법예고, 법제처 심사, 법률안 국회제출 및 의결과 공포 등의 절차가 남아있는데 이러한 일련의 절차는 2012년 말까지 완료할 계획이다. 그러나 이러한 절차는 현재의 권한위임이 원활하게 진행되고 운영상 문제점이 없을 경우에 추진될 것이다. 그 사이 여러 가

지 상황변화가 발생할 경우 권한이양을 위한 법률개정 자체가 늦어질 가능성도 배제하기 어렵다.

4. 사무위임 및 이양에 관한 이해관계자 인식 조사

본 소절에서는 설문조사를 이용해 항만개발관리권 사무위임 및 이양에 따른 이해관계자의 인식과 효과를 분석하였다. 아울러 사무위임 및 이양에 대응하기 위한 정책방향 등을 제시하였다.

1) 이해관계자의 분류

항만개발·관리권 사무위임 및 이양과 관련된 직접적 이해관계자는 기획사무를 담당하는 중앙부처(국토해양부), 집행사무를 주로 담당하는 지방해양항만청, 실제로 항만개발·관리권 사무위임 및 이양의 수권 대상인 지방자치단체 등이다. 아울러 항만공사 등도 이해관계자가 될 수 있다. 항만공사의 경우 부산항, 인천항, 광양항 등에 설립되어 운영되고 있는데 대부분 기존의 지방해양항만청이 담당하던 업무를 인계받아 수행하고 있기 때문이다. 이외에 항만을 직접적으로 이용하는 선사, 화주, 포워더 등이 이해관계자에 포함될 수 있으나 직접적 이해관계자는 아니라고 할 수 있다. 왜냐하면 사무의 위임 및 이양의 직접적 수권 주체는 아니기 때문이다. 다만 항만개발관리권 사무가 위임 및 이양된다고 할지라도 기존의 업무가 변경되거나 항만이용자에게 큰 불이익이 생기지는 않기 때문이다.

2) 이해관계자의 인식 조사 - 대면 인터뷰(직접 조사방법)

(1) 개요

설문조사는 1차적으로 관련 행정문헌을 통한 맥락분석(Context-Analysis)을 하고 이를 토대로 중앙정부(국토해양부), 지방해양항만청, 지방자치단체 관계 공무원을 대상으로 집중 대면 인터뷰 및 전화인터뷰, 직접토론 방법을 활용하였다. 그리고 다시 관련 행정문헌에 대한 2차 맥락분석을 통하여 인터뷰 내용의 객관성을 확보하고자 하였다.

인터뷰는 각각 중앙부처 관련과(항만정책과, 항만개발과, 항만운영과)의 담당 과장, 계장과 지방해양항만청의 실무자, 지방자치단체의 사무위임 실무담당자를 대상으로 하였다. 인터뷰는 지방관리항과 많이 관련되는 지방해양항만청(대산청, 마산청)과 핵심 지방자치단체(경상남도)를 주 대상으로 하였다. 조사는 2010년 4월부터 6월초까지 진행되었다. 주로 권한위임의 타당성, 권인위임의 범위, 지방자치단체의 항만개발 능력, 항만개발예산의 배분 등을 주로 질의하였으며 질의사항을 정리하면 아래 표와 같다.

표 5-5 | 직접적 이해당사자 인식 조사 질의사항

- 항만개발·관리 사무위임에 따른 문제점은 무엇인가?
- 사무의 중복현상은 없는가?
- 관련 인원의 이양은 어떻게 이루어졌는가?
- 지방해양항만청과 지방자치단체 간 갈등은 없는가?
- 민원인이 느끼는 불편사항은 무엇인가?
- 합리적인 사무위임을 위해서는 어떠한 조치가 필요한가?
- 지방자치단체에서는 항만개발·관리 업무능력을 향상시킬 수 있는가?
- 지방해양항만청과 지방자치단체 간 사무위임은 무리없이 잘 이루어지고 있는가?
- 위임사무 조정이 필요한 것은?

(2) 이해관계자의 인식

① 권한위임의 타당성

기획사무를 처리하는 중앙정부(국토해양부)는 항만의 특성 및 개발과 운영의 효율성 차원에서 볼 때 항만개발·관리권 위임타당성이 높지 않다는 인식을 가지고 있었다. 항만의 개발과 운영은 도로, 철도계획 등 전국단위 계획과 연계되어 있어 국지적 행정사무를 처리하는 지방자치단체가 관련 사무를 처리하기에는 문제가 있다고 판단하고 있었다. 또한 항만에 국제선 박이 입·출항하므로 관련 업무가 국내 및 국제 업무를 포괄하므로 지방자치단체가 당해 업무를 처리하기에는 한계가 많다고 한다. 집행사무를 주로 담당하고 있는 지방해양항만청의 인식도 중앙정부와 유사했다. 중앙정부의 이러한 부정적 인식의 근거에는 지방자치단체의 항만개발·관리능력에 대한 불신이 있기 때문이라고 해석된다.

하지만, 지방자치단체는 항만개발·관리사무의 권한위임은 지방자치단체 관할 내 항만의 개발 및 운영에 지역 여건과 주민의견을 반영할 수 있으므로 긍정적으로 평가하였다. 이는 지방분권에서 주장하는 기본이념과도 어느 정도 부합되는 측면이 있다.²³⁾

② 권한위임의 범위

중앙정부는 지방자치단체가 받고 싶은 사무만 받기를 원한다고 생각하고 있다. 즉, 관련 사무를 함께 위임받는 대신 지방자치단체가 원하는 사무를 위임받고 싶어한다고 주장하였다. 예를 들면, 개발과 관련된 업무는 권

23) 지방분권촉진에관한특별법 제3조(지방분권의 기본이념)는 “지방분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 그 기본이념으로 한다.”고 규정하고 있다.

한위임을 받고 싶어하지만 운영과 관련된 업무는 그다지 권한위임에 적극적이지 않다고 주장하였다.

지방해양항만청은 중앙정부와 달리 권한위임의 범위를 실무적 차원에서 인식하고 있었다. 항만개발·관리사무에 대한 지방자치단체 위임사무의 범위는 사전에 국가와 지방자치단체 간 관리사무를 명확히 구분하는 것이 향후 중앙정부와 지방자치단체 간 사무위임과 관련하여 갈등을 예방할 수 있다고 판단하고 있었다.

그러나 지방자치단체는 통합적인 항만개발 및 운영을 위해서는 완전한 사무위임이 되어야 하나 그렇지 못하고 있다고 인식하고 있다. 예를 들면, 항만개발 및 운영관련 사무위임에는 항만보안 및 안전관련 업무, 해상교통 관제업무 등이 제외되어 있는데 이러한 업무가 제외됨으로써 지방자치단체의 항만개발·운영에 불편이 초래된다고 한다.

③ 지자체의 항만개발·관리능력

중앙정부는 지방자치단체가 관리보다는 개발에 집중하고 관리는 소홀할 가능성이 높다고 인식하고 있었다. 예를 들어 지방자치단체의 연안항 관리가 미흡한 이유가 지방자치단체가 관련 인력과 예산을 배치하지 않고 있기 때문이라고 한다. 아울러 관련 인력을 배치한다고 할지라도 공무원은 일정 시기별로 인사발령이 있으므로 전문적인 지식을 쌓고 항만 관련 업무를 수행하는데 어려움이 따를 수 있다고 인식하고 있었다.

한편, 중앙정부는 국가에서 관리하는 국가관리항의 경우 항 내에서 긴급한 상황이 발생할 경우 신속한 대처가 가능하다고 주장하고 있다. 가령 해상교통 관제업무는 입·출항 선박의 안전유도 및 보안업무가 주요업무인데 이를 지방자치단체에 위임하지 않고 국가가 관리할 경우 해상사고 시 즉시 상황파악이 가능한 반면 지방자치단체는 여러 단계를 거쳐 해역 내 사고상황을 알 수 있어 그만큼 초기 대응이 늦어질 수 있다는 것이다.

이에 대하여 지방자치단체는 지방해양항만청에서 이관받은 인력을 해당부처에 배치하고, 교육을 통하여 항만개발 및 관리능력의 향상이 가능하다고 보고 있다.

④ 항만개발예산의 배분

지금까지 중앙정부의 항만개발예산은 개발의 중요도, 개발의 시급성 등을 고려하여 개발의 우선순위를 정하고 배분해왔다.

지방자치단체는 항만개발 시 지방관리항보다는 국가관리항에 우선적으로 항만개발예산이 배분될 가능성이 높다고 우려하고 있었다. 현행 사무위임상태에서는 매년 사업계획서를 작성하여 중앙정부에 예산을 신청하게 되는데 국가관리항과 지방관리항의 개발 타당성을 심사하면서 지방관리항에 대한 개발예산 배분이 소홀해 질 수 있다는 것이다.

항만개발의 중요성과 시급성 등을 주요한 개발기준으로 할 경우 국가관리항을 우선적으로 개발할 가능성은 있다고 할 것이다. 그렇지만 이러한 예산배분은 국가관리항이 대부분 주요 항만으로 분류되고 있었던 점도 요인이라고 할 수 있다. 다만, 현재의 항만개발은 항만기본계획에 의하여 1차적으로 개발시기를 수립하고, 매년 트리거룰(Trigger rule)을 적용하여 개발시기를 조정하고 있기 때문에 지방관리항이라고 할 지라도 화물의 증가와 그에 따른 선석부족이 발생할 경우 적기에 관련 예산을 배분받을 수 있을 것이라고 판단된다. 하지만 트리거룰이 적용되지 않는 개발사업, 예를 들어 여객터미널개발사업, 마리나항만 등 친수시설의 개발, 기타 항만 준설, 외곽시설의 증·개축, 항만시설의 유지보수 등은 화물의 증가와 정비례하지 않으므로 지방자치단체의 우려가 현실화될 수 있다.

⑤ 개발·관리 이원화에 따른 민원 불편사항

중앙정부와 지방해양항만청은 지방관리항의 항만개발·관리권의 지방자치단체 사무위임에 따른 민원인 불편사항은 일부 불가피한 측면이 있다

고 생각하고 있었다.

반면, 지방자치단체는 이러한 민원불편을 해소하기 위해서는 관리·운영위임업무의 지방자치단체로의 통합위임이 필요하다고 보고 있으며 이것이 사무위임의 효과를 높일 수 있는 방안으로 인식하고 있었다.

(3) 현행 권한위임에 따른 문제점의 제기

항만법 개정에 따라 지방자치단체로 위임되는 사무는 항만기본계획 수립 및 고시와 변경에 관한 권한을 제외한 43개 사무인데, 권한위임에 수반하여 개정이 필요한 법률은 총 10여 개에 달하고 있으며 정부는 관련 법령의 개정을 마쳤다.

국가관리항과 지방관리항의 분리는 불가피하게 중복적 사무처리 현상을 초래할 수 있다. 왜냐하면 기존에는 지역 권역별로 지방해양항만청에서 관내 항만의 모든 관련 업무를 처리하였는데, 지방관리항 항만개발·관리사무가 지방자치단체로 위임되면서 기존에는 지방해양항만청에서 모두 처리할 수 있는 일이 국가관리항과 지방관리항으로 분리되면 지방해양항만청과 지방자치단체에서 각각 관련 사무를 처리해야 하기 때문이다.

① 항만보안 및 안전관리 업무와 일반 업무 간 이원화된 운영

항만관리·운영업무 중 항만보안 및 항만안전업무는 지방자치단체에 위임하지 않고 국가업무로 두었다. 그 이유는 무역항이 국제선박이 입·출항하는 곳으로서 항만보안 및 항만안전업무가 국제적으로 통용되는 기준에 맞추어 운영되어야 한다는 원칙을 적용하였기 때문이다.

지방관리항의 개발 및 관리권을 지방자치단체에 위임하는 것은 지방자치단체의 실정에 맞게 적절하게 운영할 수 있는 권한을 부여한 것으로서 항만별로 차별적으로 관리·운영이 가능하다는 특징이 있다. 그런데 항만보안 및 항만안전업무는 국제표준인 ISPS코드에 맞추어 관리·운영되므로 차

별적 운영보다는 통합적 운영이 필요한 사무라고 할 수 있다. 그런데, 이 원칙을 적용하면 선사 등은 선박 입·출항 시 선박보안을 위하여 지방해양항만청에 선박을 신고하고, Port-Mis상 화물신고를 위하여 또 지방자치단체에 선박신고를 해야 한다. 기존에는 1회 신고로 해결되던 일이 중복적으로 발생하는 것이다.

② 원스톱 행정서비스의 분산

화물운송 및 하역을 위해서는 항만운송사업법에 의거하여 관할 행정관청에 등록하여야 한다. 예전에는 이런 업무를 지방해양항만청에서 수행하였다. 그런데 지방관리항이 생기고 지방자치단체가 지방관리항을 관리하게 되면서 항만운송사업자는 지방해양항만청과 지방자치단체에 모두 사업자등록을 해야 하는 번거로움이 발생하게 되었다. 예를 들면, 기존의 마산지방해양항만청 관할 내 항만이 국가관리항인 마산항과 지방관리항으로 분리되면서 마산지방해양항만청 항만물류과에서 처리하던 업무가 경상남도 와 분리되게 된 것이다. 이 경우 민원인은 국가관리항에서만 항만운송사업을 하면 상관이 없겠지만 지방관리항에서도 항만운송사업을 하고자 할 경우 양쪽 기관을 모두 들러야 한다.

③ 행정기구의 중복적 설치 가능성

기존에 지방해양항만청은 항만 관련 집행업무 처리를 위하여 별도로 항만사무소를 설치하여 운영하고 있었다. 그런데 지방관리항을 지방자치단체가 개발·관리하면서 항만사무소를 지방해양항만청과 지방자치단체가 모두 설치 및 운영하는 현상이 발생하게 되었다. 총합적 차원에서 업무자체의 양과 질은 동일하지만 2개 기관이 관리하면서 행정기구의 분리와 인원의 증원이 필요하게 된 것이다. 물론 기존의 관할 항만이 국가관리항이나 지방관리항만 있다면 문제가 없다.

5. 이해관계자 인식 및 효과 분석을 위한 설문조사

1) 설문의 방향과 목적

신뢰성 있는 조사를 위하여 항만개발·관리권의 지방자치단체 사무위임 및 이양에 대한 인식과 이에 따른 긍정적 및 부정적 효과를 도출하고 계량적 신뢰성을 확보하기 위하여 설문조사를 시행하였다.

아직까지 항만개발·관리권의 지방자치단체 위임 및 이양이 아직은 시작단계에 있고 실행에 따른 구체적인 문제점이 부각되지 않은 상태이다. 이러한 상황에서 본 설문조사는 정책 관련 직접적 이해관계자를 대상으로 위임 및 이양에 대한 인식 및 효과를 분석하여 향후 구체적인 정책 시행에 참고하도록 하고 혼란을 방지하기 위함에 그 목적이 있다. 긍정적 부정적 효과의 검토와 대안의 제시는 본 연구의 특성상 일반적 계량화 기법이 아닌 정성적 조사를 통한 양적계량화, 즉 설문조사의 방법을 활용하는 것이 최선으로 판단되었다. 설문조사 결과의 객관성 및 신뢰성을 확보하기 위하여 별도의 사회과학 조사방법에서 활용되는 검증방법을 활용하였다.²⁴⁾

2) 조사 설계

(1) 표본구성

모집단은 항만개발·관리권 사무위임 및 이양과 관련된 중앙부서(국토해양부)의 관련 국과, 지방해양항만청의 관련 과, 지방자치단체의 관련 과, 항만공사 등으로 하였다. 선사나 화주, 포워더 등은 영향의 종속변수이면서

24) 본 연구에서는 Cronbach's α 값을 활용하였다. Cronbach's α 값이 0.6 이상이면 답변에 신뢰성이 있다고 판단한다.

본 정책에 미치는 영향이 적고 또한 정책의 의미와 한계 등을 파악하기 어려운 위치에 있다고 판단하여 제외하였다. 표본 프레임(sample frame)은 조사의 투명성과 객관성을 담보하기 위해 국토해양부, 지방해양항만청, 위임 및 이양 관련 직접적 당사자인 지방자치단체, 항만공사의 홈페이지 직원목록을 활용하였다. 모집단은 국토해양부 본부 92명(항만국 및 물류국 관련과), 지방해양항만청 794명, 지방자치단체 203명, 항만공사 135명 등 1,224명으로 하였다. 이 중 직접적 업무관련성을 고려하여 표본을 추출하였는데 추출된 표본의 수는 국토해양부 65명, 지방해양항만청 136명, 지방자치단체 60명, 항만공사 59명 등 총 320명이었다.

(2) 문항 구성

설문문항은 항만개발·관리권 위임에 대한 인식, 항만개발·관리권 이양에 대한 인식, 항만개발·관리시스템 구축 및 정책방향 등 3개 분야 30개 문항으로 하였다. 이는 본 연구목표에 맞게 구성한 것이었다. 아울러 정부계획상 2013년 이후는 현행 위임사무를 이양하는 것으로 계획되어 있어 이를 설문구성에 반영하였다.

세부 설문항목은 1차 이해관계자 인터뷰와 관련 자료 분석을 토대로 모두 폐쇄형으로 질문하였다. 다만 종합 제안 의견은 개방형 1개 문항으로 구성하였다. 이해관계자 인터뷰 결과 항만개발·관리권의 지방자치단체 위임 및 이양에 대하여 정확히 파악하고 있는 경우가 드물었으며 시기와 방법 등도 제대로 전달되고 있지 않았다. 따라서 최대한 다지선택형으로 질문항목을 구성하였다. 아울러 응답을 계량화하기 위하여 설문응답자의 인식이나 태도를 정량적으로 측정하는 데 일반적으로 사용되는 리커트 척도(Likert Scale)법을 사용하였다.²⁵⁾ 한편 응답자의 응답 편의를 위하여 항만의

25) 본 설문에서는 5점 척도를 사용하였다. 척도의 구성은 설문의 목적과 설문응답자의 구성,

구분과 위임사무에 대한 설명을 사전정보로 제공하였다.

Part A에서는 항만개발·관리권 위임에 대한 인식을 물었다. 위임에 대한 인지 여부, 위임에 대한 공감 정도, 위임이 필요한 이유와 그 이유의 중요도 등을 평가하도록 하였다. 아울러 추가적으로 위임이 필요한 사항이 무엇인지 선택형 질문항목으로 구성하여 제시하였다. 아울러 조직 및 인력 이관의 영향과 위임의 예상되는 효과를 물었다.

Part B에서는 이양에 대한 인식을 물었다. 현실적으로 정부의 계획이 그대로 진행된다고 할 경우 위임사무의 유효기간은 2010년 8월~2013년 3월로 3년이 되지 않는다. 따라서 실질적으로 이양이 더 중요한 문제로 대두될 수 있다. 반면 정책이 통상 계획보다 늦어지는 경향이 많으므로 위임기간이 예상보다 길어질 수 있어 위임과 이양에 대한 인식과 영향을 함께 물었다.

Part C에서는 위임 및 이양에 따른 정책변화에 대응하기 위한 항만개발·관리시스템 및 정책방향에 대해 이해관계자의 의견을 물었다. 질문 구성은 역시 관련 자료의 분석과 이해관계자 인터뷰 과정을 거치면서 도출하였다. 본 연구는 항만개발·관리사무의 위임 및 이양에 따른 항만개발·관리시스템 구축 및 정책방향을 거시적 차원에서 접근하였다. 인터뷰 결과 이해관계자들도 향후에 초래될 수 있는 문제점 등에 대한 예측이 어렵고 또한 현실적 문제점도 지역적인 부분만을 지적하는 경향이 있어 거시적 접근의 필요성이 높아졌다. 항만정책이 문화와 역사, 정책관습, 정책철학 등의 영향을 많이 받으므로 현 시점에서 세부적이거나 집행차원의 정책방향의 제시보다는 거시적 측면에서 접근하였다. 따라서 구체적인 정책방향과 대안을 수립할 수 있는 시사점과 제도 개선방향 등에 초점을 맞추었다. 이를 위하여 사무위임 및 이양 이후의 사후관리의 필요 정도, 평가 필요성에 대한 의견, 단

능력이나 중앙화 가능성 등을 고려하여 여러 가지로 구성할 수 있으나 본 설문에서는 전통적인 척도를 사용하였다.

계별 평가의 가중치, 모니터링, 예산의 지원 원칙 등에 대하여 질문하였다.

3) 설문조사의 기술통계

(1) 조사개요

조사대상은 상술하였듯이 중앙정부 및 지방해양항만청, 지방자치단체, 항만공사 등을 대상으로 하였다. 조사방법은 구조화된 설문지를 통한 방문 조사를 원칙으로 하였다. 팩스조사의 회수율 한계를 극복하기 위하여 방문 조사를 시행하였다. 총회람부수는 150부를 하였다. 이는 사전조사를 통하여 사전접촉이 가능한 대상을 정하였기 때문이다. 이 중 회수는 101부가 되어 회수율은 67.3%에 달하였다. 그리고 설문조사 표본의 대표성과 공정성을 확보하기 위하여 기관별 응답자수를 최대한 균일하게 되도록 노력하였다. 그 결과 총 101명의 응답자 중 중앙정부 25명, 지방해양항만청 24명, 지방자치단체 29명, 항만공사 23명 등 유사한 비율로 응답자가 구성되었다. 실제 설문조사는 2010년 10월 20일~10월 28일 까지 약 10일간 진행되었다.

| 표 5-6 | 항만개발·관리권의 위임 및 이양에 대한 설문조사 개요

구분	표본	표본추출	배포	회수 부수	회수율	구성비
국토해양부	92	65	35	25	71.4%	24.8%
지방해양항만청	794	136	40	24	60.0%	23.8%
지방자치단체	203	60	45	29	64.4%	28.8%
항만공사	135	59	30	23	76.6%	22.8%
계	1,224	320	150	101	67.3%	100.0%

응답자는 근무부서는 항만개발 분야가 37명, 항만운영 20명, 물류 23명, 정책기획 9명, 기타 12명이었다.

| 표 5-7 | 응답자의 근무분야 및 분포

구분	담당업무					합계
	항만개발	항만운영	물류	정책기획	기타	
국토해양부(24.8)	40.5	20.0	21.7	11.1	0.0	100.0
지방해양항만청(23.8)	21.6	25.0	34.8	11.1	16.7	100.0
지방자치단체(28.7)	21.6	25.0	39.1	11.1	50.0	100.0
항만공사(22.8)	16.2	30.0	4.3	66.7	33.3	100.0
인원	37	20	23	9	12	101

(2) 응답결과 및 유의성

응답은 사무위임에 대한 인식 효과, 사무이양에 대한 인식 및 효과, 정책적 추진방향 등으로 구분하였다.

사무위임에 대한 인식과 관련하여 사무위임이 시기상조라는 이유로 거론된 항목 모두 대체적으로 높은 응답을 보였다. 다만 전국 계획과의 연계 관계상 기존조직이 수행가능하기 때문에, 중앙과 지방의 개발논리 충돌때문이라는 답변은 집단 간 의견에 차이가 있었다.

사무위임의 필요성도 제시된 항목에 대하여 비교적 높은 긍정적 의사를 표시했지만 모두 집단 간에는 의견의 차이가 있었다. 다만, 직무별로 유의성을 검토하였을 경우 별 차이가 없었다.

사무별 위임타당성에 대하여는 긍정적 대답이 높지 않았다. 집단 간에도 의견의 차이가 있어 현행 사무별 위임에 대하여 그다지 만족하지 않고 논란도 많은 것으로 나타났다. 조직 및 인력이관의 효과, 사무위임의 긍정적 효과에 대하여도 응답에 있어 집단 간에 차이가 있었으며 대체적으로 긍정적 답변율이 높은 편이 아니었다. 다만 직무별로는 응답에 유의미한 차이를 보이지 않았다.

사무위임의 부정적 효과에 대하여는 제시된 항목에 대하여 높은 공감도를 보였는데, 특이하게도 집단 간에는 유의미한 차이가 없었으나, 직무별로는 의견에 차이가 발생하였다. 이러한 현상은 사무이양에 있어서도 동일한 응답패턴을 보여 본 연구의 설문조사가 상당한 신뢰성을 가지고 있음을 보여주고 있다고 평가할 수 있다.

사무위임 또는 사무이양 이후 정부나 지방자치단체의 정책방향을 검토하기 위한 정책방향에 대한 설문 응답에서는 사후관리방안에 대하여는 높은 공감을 하면서도 집단 간에는 의견의 차이를 보였는데 대체적으로 업무편람지원 및 표준조례준칙(안) 제정에 대하여는 응답의 차이를 보이지도 않으면서 필요성을 높게 인식하고 있어 향후 정책추진 시 반영의 필요성이 높다고 할 수 있다. 지방자치단체의 사무집행에 대한 평가와 모니터링도 필요하다는 데에 이해관계자 간 공감을 하고 있었다.

| 표 5-8 | 설문응답 통계분석 결과

항목	전체 (101)	중앙 (25)	지방청 (24)	지자체 (29)	PA (23)	p-value		
						집단	직무	
<사무위임에 대한 인식 및 효과>								
A2-1. 사무위임이 시기상조인 원인								
	전국 계획과의 연계	4.41	4.73	4.26	3.86	4.38	0.015	0.043
	기존 조직이 수행가능	4.15	4.50	4.16	4.29	3.46	0.001	0.608
	중앙과 지방 간 개발논리 충돌	4.33	4.77	4.21	4.00	3.92	0.002	0.374
	지자체가 운영에는 소홀	3.95	4.41	3.74	3.57	3.69	0.106	0.259
	위임사무 처리조직 및 인력 부족	3.87	4.18	3.74	3.57	3.69	0.250	0.094
	지자체 능력 부족으로 비효율	3.93	4.32	3.68	3.57	3.85	0.094	0.047
A2-2. 사무위임의 필요성								
	지역실정에 맞는 항만개발	4.06	3.00	3.25	4.43	3.70	0.002	0.465
	중앙정부의 획일적 개발 논리에 대응	3.81	3.00	3.25	4.14	3.40	0.016	0.721
	지자체의 역량 향상(조직, 인력)	3.75	2.00	3.50	4.10	3.30	0.003	0.021
	지방자치권 확대, 지자체 취지에 부합	4.08	4.00	4.00	4.43	3.40	0.006	0.007
	지역균형 발전 및 지역경제력 향상	4.06	2.00	3.75	4.48	3.50	0.001	0.389
A3. 위임사무별 위임 타당성								
	항만개발 및 공사 관련 사무	2.60	1.48	2.21	3.97	2.52	0.000	0.712
	항만관리 관련 사무	3.09	2.20	3.00	4.07	2.91	0.000	0.782
	항만구역 내 분구 설치권	2.83	1.88	2.92	3.69	2.70	0.000	0.624
	사용료 부과 및 징수 관련 사무	2.91	2.00	2.79	4.03	2.61	0.000	0.364
	예선업 등록 및 관리사무	3.09	2.44	2.75	3.97	3.04	0.000	0.643
	항만재개발 관련 사무	2.63	1.60	2.50	3.83	2.39	0.000	0.290
	주무관청 관련 사무	2.84	1.96	2.79	3.83	2.61	0.000	0.480
	공용부담 및 손실부담 사무	3.07	2.40	3.17	3.66	2.96	0.000	0.276
	기타 사무	3.08	2.24	3.21	3.76	3.00	0.000	0.407
A4. 조직 및 인력이관의 영향								
	전문인력 활용으로 지자체 역량 증대	3.06	2.16	3.29	3.56	3.17	0.000	0.004
	순환인사로 항만행정가 양성 미흡	3.55	3.72	3.75	3.24	3.57	0.189	0.638
	순환인사로 항만 관련 경험자 증가	2.91	2.24	3.00	3.41	2.91	0.000	0.135
	지방청 인력/재원 활용 효율성 증가	2.92	2.20	3.08	3.34	3.00	0.000	0.178

| 표 5-8 | 설문응답 통계분석 결과(계속)

항목		전체 (101)	중앙 (25)	지방청 (24)	지자체 (29)	PA (23)	p-value		
							집단	직무	
	기타	3.00	-	-	3.00	3.00	1.000	0.030	
A5. 사무위임의 긍정적 효과									
	지방세수입의 증가	3.01	2.36	3.17	3.31	3.17	0.003	0.204	
	지역 내 관련 사업 유치 활발	3.21	2.44	3.08	3.86	3.35	0.000	0.008	
	지역주민 고용증가	3.01	2.32	2.71	3.79	3.09	0.000	0.356	
	지자체 조직 및 인력운영 역량 증대	3.13	2.32	3.13	3.86	3.09	0.000	0.897	
	지역 간 항만개발협력체계 구축 원활	2.77	1.64	2.58	3.69	3.04	0.000	0.204	
A7. 사무위임의 부정적 효과									
	지자체 간 과당개발 경쟁	3.78	3.96	3.83	3.56	3.83	0.524	0.313	
	지자체가 개발에 집중, 운영에 소홀	3.34	3.60	3.54	2.86	3.43	0.024	0.239	
	사용료 경쟁으로 지방재정 악화	3.43	3.36	3.63	3.10	3.70	0.132	0.003	
	과다개발로 인한 시설 유희화	3.61	3.88	3.67	3.10	3.70	0.015	0.047	
	중앙정부의 개발예산 소극적 지원	3.55	3.16	3.63	3.90	3.48	0.060	0.256	
	사무이원화에 따른 민원 발생	3.41	3.68	3.54	3.03	3.43	0.129	0.364	
A9. 추가사무의 위임									
	항만개발	기본계획수립권	1.86	1.08	1.25	3.00	1.91	0.000	0.055
항만운영	항만관제, 입출항관리	2.22	1.40	1.96	3.17	2.17	0.000	0.106	
	항만국통제, 선박관리	2.13	1.44	1.67	3.10	2.13	0.000	0.158	
	해상교통안전 사무	2.36	1.48	2.04	3.38	2.35	0.000	0.313	
	항만보안	2.32	1.40	2.13	3.24	2.35	0.000	0.050	
해운/선원	해상운송사업등록	2.61	2.24	2.25	3.41	2.39	0.000	0.545	
	선원 관련 사무	2.54	2.16	2.42	3.14	2.35	0.000	0.783	
해양교통 시설	해양교통시설 설치 운영	2.44	1.92	2.13	3.17	2.39	0.000	0.895	
	위성항법시스템 운영	2.26	1.84	1.88	2.93	2.26	0.000	0.859	
해양환경	해역이용협의/영향평가	2.35	1.56	2.25	3.07	2.39	0.000	0.692	
<사무이양에 대한 인식 및 효과>									
B1. 사무이양의 타당성		2.50	1.56	2.21	3.48	2.57	0.000	0.066	
B2. 차별적 사무이양 타당성		2.87	2.48	2.71	3.24	3.00	0.091	0.311	
B3. 차별적 사무이양 시 고려요소									

| 표 5-8 | 설문응답 통계분석 결과(계속)

항목		전체 (101)	중앙 (25)	지방청 (24)	지자체 (29)	PA (23)	p-value	
							집단	직무
	지자체 인구 규모	3.36	3.04	3.50	3.52	3.35	0.289	0.723
	지자체 재정 여건	4.13	4.12	4.04	4.14	4.22	0.924	0.980
	지자체 항만관리능력	4.14	4.16	4.08	4.07	4.26	0.845	0.083
	지자체 인력 여건	3.76	3.76	3.58	3.86	3.83	0.720	0.871
	예상 화물량	4.11	4.20	4.17	4.14	3.91	0.680	0.552
B4. 위임사무별 이양 타당성								
	항만개발 및 공사 관련 사무	2.45	1.24	2.04	3.79	2.48	0.000	0.117
	항만관리 관련 사무	2.85	1.84	2.58	3.86	2.96	0.000	0.471
	항만구역 내 분구 설치권	2.63	1.64	2.71	3.34	2.74	0.000	0.764
	사용료 부과 및 징수 관련 사무	2.77	1.84	2.63	3.69	2.78	0.000	0.449
	예산업 등록 및 관리사무	2.90	2.32	2.75	3.84	2.96	0.001	0.758
	항만재개발 관련 사무	2.53	1.44	2.46	3.55	2.52	0.000	0.300
	주무관청 관련 사무	2.63	1.72	2.63	3.48	2.57	0.000	0.220
	공용부담 및 손실부담 사무	2.81	2.24	2.83	3.17	2.96	0.009	0.843
	기타 사무	2.87	2.24	2.92	3.31	2.96	0.002	0.483
B5. 사무이양의 긍정적 효과								
	지자체 책임감 제고	3.50	2.84	3.50	3.97	3.65	0.000	0.350
	지방세수 증가	3.13	2.68	3.38	3.34	3.09	0.071	0.071
	지역 내 관련 산업 유치 원활	3.36	2.84	3.33	3.76	3.43	0.005	0.055
	지역주민 고용 증대	3.10	2.56	2.88	3.69	3.17	0.000	0.215
	지역항만브랜드 제고	3.43	2.76	3.33	4.03	3.48	0.000	0.282
	지자체 항만 조직 및 인력 역량 증가	3.24	2.44	3.04	4.00	3.35	0.000	0.107
B7. 사무이양의 부정적 효과								
	항만 관련 조직 및 인력 증가 미미	3.05	3.12	3.21	2.86	3.04	0.534	0.009
	지자체 간 과다 항만개발 경쟁	3.86	4.08	3.88	3.59	3.96	0.329	0.002
	과도한 인센티브지급으로 재정 악화	3.38	3.28	3.38	3.45	3.39	0.938	0.015
	지역주민 세금부담 증가	3.16	3.36	3.42	3.07	2.78	0.116	0.179
	과도한 항만개발로 시설 유희화 초래	3.65	3.72	3.88	3.41	3.65	0.408	0.054
	예산배분 형평성 논란 발생	3.74	3.64	3.79	3.83	3.70	0.894	0.037

| 표 5-8 | 설문응답 통계분석 결과(계속)

항목		전체 (101)	중양 (25)	지방청 (24)	지자체 (29)	PA (23)	p-value		
							집단	직무	
B9. 사무이양 시 동반 지원 사항									
	항만개발관리예산 지원	3.07	1.84	2.46	4.38	3.39	0.000	0.263	
	조직 및 인력증원 협조	3.33	2.32	2.88	4.41	3.52	0.000	0.054	
	중양/분과심의회에 지자체 위원 증원	3.13	2.44	3.04	3.76	3.17	0.000	0.278	
	기본계획의 경미한 변경권 이전	3.14	2.16	2.92	4.00	3.35	0.000	0.044	
B10. 추가이양사무의 위임									
	항만개발	기본계획 수립권	1.89	1.08	1.38	3.10	1.78	0.000	0.084
	항만운영	항만관제, 입출항관리	2.22	1.44	1.88	3.14	2.26	0.000	0.445
		항만국통제, 선박관리	2.29	1.44	1.88	3.31	2.35	0.000	0.211
		해상교통안전 사무	2.32	1.48	2.00	3.24	2.39	0.000	0.189
		항만보안	2.32	1.40	2.13	3.21	2.39	0.000	0.129
	해운/선원	해상운송사업등록	2.58	2.08	2.21	3.48	2.39	0.000	0.244
		선원 관련 사무	2.60	2.04	2.33	3.34	2.57	0.000	0.411
	해양교통시설	해양교통시설 설치 운영	2.41	1.80	2.13	3.17	2.39	0.000	0.741
		위성항법시스템 운영	2.31	1.76	1.79	3.10	2.43	0.000	0.941
	해양환경	해역이용협의/영향평가	2.38	1.44	2.21	3.26	2.43	0.000	0.392
	<정책적 추진 방향>								
	C1. 사후관리 방안								
		표준 조례준칙 제정	3.86	4.48	3.33	4.00	3.52	0.000	0.183
업무처리지침 및 편람 하달		3.88	4.48	3.33	3.97	3.70	0.000	0.086	
집행과정 모니터링		3.76	4.40	3.42	3.76	3.43	0.000	0.035	
사업성과 평가		3.88	4.48	3.50	3.90	3.61	0.000	0.054	
정기적 보고 및 협의		3.73	4.44	3.63	3.59	3.26	0.000	0.039	
C6. 모니터링 항목									
	계획 대비 집행성	3.96	4.28	3.75	3.83	4.00	0.056	0.746	
	사업규모의 적정성	4.29	4.60	4.04	4.24	4.26	0.034	0.469	
	재원조달의 적절성	3.94	4.08	3.71	3.93	4.04	0.383	0.163	
	예산집행 효율성	4.02	4.20	3.67	4.07	4.13	0.080	0.906	
	사업개선 노력도	3.86	4.20	3.58	3.90	3.74	0.026	0.859	

| 표 5-8 | 설문응답 통계분석 결과(계속)

항목		전체 (101)	중앙 (25)	지방청 (24)	지자체 (29)	PA (23)	p-value	
							집단	직무
C7. 이양 후 중앙정부지원 필요성 및 원칙								
	중앙정부지원 필요성	4.13	3.72	3.83	4.79	4.04	0.000	0.202
	성과별 차등지원	4.09	4.16	4.13	3.93	4.17	0.709	0.140
C9. 이양 후 중앙정부 행정지원사항								
	인력증원 지원	3.58	2.72	3.29	4.41	3.78	0.000	0.719
	업무처리편람 지원	3.91	3.92	3.79	4.21	3.65	0.088	0.579
	표준조례 지침안 지원	3.86	3.92	3.63	4.07	3.78	0.261	0.832
C10. 위임 및 이양 대비 필요정책								
	관련 조직 및 인원확대와 정비	4.00	3.96	3.71	4.41	3.83	0.003	0.850
	관련 재원 확보	4.24	4.36	4.00	4.48	4.04	0.003	0.914
	개발 및 관리운영절차 제정	3.95	4.04	3.71	4.03	4.00	0.245	0.356
	관련 인력의 교육프로그램 구축	3.87	4.04	3.63	4.03	3.74	0.077	0.756
	광역 또는 지자체 간 협력기구 설치	3.91	4.24	3.75	3.83	3.83	0.123	0.670
	중앙/지방 업무 조정, 지원협의회 구성	4.18	4.32	4.00	4.31	4.04	0.248	0.476

주 : p-value 중 굵은 글씨는 유의수준 5%에서 유의미한 항목임

6. 이해관계자 인식 분석

1) 향만개발·관리권 사무위임에 대한 인식

(1) 사무위임 정책의 사실 인지

전체적으로 90%이상이 향만개발·관리 관련 사무의 위임은 인식하고 있었으나, 구체적으로 알고 있는 비율은 비교적 낮았다(응답자의 38.6%). 잘 알고 있는 경우는 38.6%에 그쳤으나 중앙정부에서는 비교적 잘 인지하

고 있었다(중앙정부 응답자의 64.0%). 반면 지방해양항만청은(33.3%) 오히려 지방자치단체(37.3%)보다 구체적인 인지 정도가 낮았다. 의외로 지방자치단체가 사무위임에 대하여 관심을 가지고 있음을 알 수 있었다.

| 표 5-9 | 사무위임에 대한 이해관계자의 인지 정도

전체	전체	근무기관			
		국토 해양부	지방해양 항만청	지방 자치단체	항만 공사
사례 수	(101)	(25)	(24)	(29)	(23)
구체적으로 알고 있었다	38.6	64.0	33.3	37.9	17.4
대략적으로 알고 있었다	53.5	28.0	66.7	58.6	60.9
잘 모르고 있었다	7.9	8.0	-	3.4	21.7

(2) 사무위임 시기의 적정성

현행 사무위임이 시기상조라는 의견이 60.4%로서 필요하다는 견해 35.6%보다 높았다. 대체적으로 중앙정부는 지방해양항만청 등은 시기상조라는 의견이 압도적으로 높았으며, 지방자치단체의 경우는 위임이 필요하다는 의견이 압도적으로 높았다. 항만공사 등은 비교적 중립적 의견을 제시하였다. 이는 항만개발·관리에 관한 중앙과 지방자치단체의 극명한 인식 차이를 드러내는 것이라고 할 수 있다.

| 표 5-10 | 사무위임 필요성에 대한 인식

구분	전체	근무기관			
		국토 해양부	지방해양 항만청	지방 자치단체	항만공사
사례 수	(101)	(25)	(24)	(29)	(23)
사무위임은 시기상조다	60.4	88.0	79.2	24.1	56.5
위임이 필요하다	35.6	4.0	16.7	72.4	43.5
잘 모르겠다	4.0	8.0	4.2	3.4	0.0

한편, 사무위임이 시기상조라고 생각하는 이유로는 ‘항만의 개발 및 운영이 도로·철도 등 전국단위계획과 연계되어 있어 지방자치단체가 수행하기에 부적합하다’는 의견이 가장 높았으며(5점 척도 기준, 4.41), ‘중앙정부의 개발계획과 지방정부 개발논리와 충돌 가능성(4.33)’, ‘지방해양항만청 등 기존조직에서도 관련 업무를 충분히 수행할 수 있기 때문에(4.15)’, ‘지방자치단체가 항만개발에만 관심을 기울이고 운영은 상대적으로 소홀할 수 있기 때문에(3.95)’, ‘지방자치단체의 항만운영능력 부족으로 운영상 비효율성이 발생하기 때문에(3.93)’, ‘위임사무를 처리하기 위한 조직의 구축 및 인력운영이 원활하지 못할 가능성이 높기 때문에(3.87)’가 뒤를 이었다. 그러나 이 중 ‘항만개발의 전국단위계획과의 연계성’, ‘기존 조직에서 수행가능하기 때문에’, ‘중앙정부와 지방정부 간 개발논리 충돌 때문에’ 등은 응답 집단 간에 의견의 차이를 보이긴 했으나 공감도는 높았다. 반면 지방자치단체의 능력 우려에 대한 응답은 모든 집단이 유사한 시각을 가지고 있어 실질적으로 지방자치단체의 업무수행 능력이 사무위임을 하기에는 시기상조라는데 의견이 대체적으로 일치하고 있었다. 따라서 실질적으로 사무위임이 성공적으로 정착되고 효율성을 발휘하기 위해서는 지방자치단체의 능력이 향상되어야 할 필요가 있다고 판단된다.

한편, 현 시점에서 사무위임이 필요하다고 생각한 사람들은 그 이유를

‘지방자치권의 확대와 지방자치단체의 취지에 부합하기 때문에(4.08)’와 ‘지역실정에 맞는 항만개발이 가능하기 때문에(4.06)’, ‘지역균형발전 및 지역경제력 향상에 기여할 수 있기 때문에(4.06)’를 가장 우선적으로 생각하였다. ‘중앙정부의 획일적 개발논리에 대응하기 위하여(3.81)’, ‘지방자치단체의 조직 및 인력역량 향상이 가능하기 때문에(3.75)’를 이유로 드는 응답도 높았다. 그런데 사무위임의 필요성에 대한 모든 응답이 응답집단에 따라 의견의 차이를 드러내고 있어 이러한 응답은 집단 간에 차별적 성향을 나타내고 있어 자신이 속한 집단에 따라 응답의 차가 큼을 알 수 있었다. 그럼에도 불구하고 대체적으로 사무위임이 필요하다고 할지라도 지방자치단체의 역량 향상이나 중앙정부의 개발논리에 대한 대응에 대하여는 상대적인 공감정도가 낮았다. 이를 통하여 알 수 있는 것은 항만개발·관리사무의 지방자치단체 위임은 지방자치단체의 역량과 우수성이 기반이 되어야 이해관계자의 공감을 얻을 수 있는 사안이라는 점이다.

(3) 현행 위임사무의 위임 필요성 평가

항만법상 43개 위임사무를 i) 항만개발 및 공사 관련 사무, ii) 항만관리 관련 사무, iii) 항만구역 내 분구 설치 권한, iv) 사용료의 부과 및 징수 관련 사무, v) 예선업 등록 및 관리, vi) 항만재개발 관련 사무, vii) 주무관청 관련 사무, viii) 공용부담 및 손실보상 의무, ix) 기타 사무 등 9개 분야로 집단화하였다.

| 표 5-11 | 위임사무 집단화

분야	호	위임사무
I (항만개발 및 공사 사무)	1	항만공사의 시행
	2	항만공사의 시행허가
	3	항만공사의 시행 및 시행허가의 고시
	4	항만공사 실시계획의 공고, 승인 및 신고의 수리
	5	항만공사의 준공확인 및 준공확인증명서 발급
	6	항만공사로 조성 또는 설치된 토지나 시설의 준공확인증명서 발급 전 사용에 관한 신고수리
	7	부수공사의 시행
	8	비관리청이 시행할 항만공사의 대행
	9	항만시설의 국가에의 귀속처분
II (항만 관리 사무)	12	항만대장의 작성·비치
	13	시설장비의 설치·철거 신고의 수리
	14	시설장비의 자체 점검에 관한 업무
	15	시설장비의 검사에 관한 업무
	16	검사의 면제에 관한 업무
	17	시설물의 안전점검에 관한 업무
III(분구설치)	11	분구설정
IV (사용료의 부과 및 징수 관련 사무)	10	항만시설관리권 등록
	18	항만시설 사용허가, 운영의 위임·위탁, 사용신고의 수리, 항만시설 사용료의 징수 및 면제, 사용료의 요율 및 징수방법 등에 관한 사항 신고의 수리, 사용료의 대납업무 경비 지급
	19	비관리청의 사용료 징수방법 등에 관한 사항의 신고의 수리 및 항만 시설의 관리·운영에 필요한 명령
	27	사용료 등의 부과 및 징수
V (예선업 등록관리)	20	예선업의 등록
	21	예선업의 등록취소처분 및 사업의 정지처분
	22	과징금의 부과 및 징수
	23	예선 사용의무 부과 및 사용기준 설정·고시
VI (항만재개발 관련 사무)	24	항만재개발사업의 준공확인 및 준공 전 사용신고
	25	항만재개발사업의 공사완료의 공고
	26	공공시설 등의 귀속에 관한 업무
VII (주무관청 감독 사무)	28	법령위반 등에 대한 처분 또는 조치
	29	공익을 위한 처분
	30	보고 및 검사 등

| 표 5-11 | 위임사무 집단화(계속)

분야	호	위임사무
	31	장기채류 화물의 처리
Ⅷ (공용부담 및 손실보상 사무)	32	토지의 출입 및 사용의 장애물 변경·제거
	33	비상재해 시 토지 등의 사용 또는 수용 등
	34	토지 등의 수용 등에 관한 업무
	35	부동산가격 안정을 위한 조치
	36	공용부담 또는 공익을 위한 처분으로 인한 손실보상에 관한 업무
	37	항만공사의 시행으로 인한 손실보상 또는 시설 설치에 관한 업무
Ⅸ (기타 사무)	38	위임된 권한에 대한 청문
	39	권리·의무 이전의 인가
	40	항만관리법인(항만시설의 관리, 경비, 보안업무)의 지정
	41	허가 등의 수수료 징수
	42	과태료의 부과 및 징수
	43	민원사무 관련 업무

그리고 각각의 집단화된 사무에 대하여 위임의 필요성에 대한 인식을 설문하였다. 평가 결과 집단화한 현행 43개 중앙정부사무의 지방자치단체 위임 필요성은 그다지 높지 않은 것으로 나타났다. 이는 중앙정부나 지방자치단체나 현행 사무위임의 내용에 대하여 그다지 만족하지 못하고 있다는 것으로 해석할 수 있다. 특히 ‘항만개발 및 공사 관련 사무(2.60)’는 가장 위임 필요성을 낮게 생각하고 있는 것으로 분석 되었지만, 지방자치단체에서는 위임의 필요성을 높게 느끼고 있었다. 실질적으로 항만예산을 집행할 수 있다는 점이 매력으로 작용한 것으로 판단된다. 이 문항에 대한 응답의 특징은 중앙정부와 지방해양항만청, 지방자치단체 간에 응답에 있어 현격한 의견차이가 있었다는 점이다. 대체적으로 지방자치단체는 위임을 바라는 입장이었으나 중앙정부와 지방해양항만청은 위임에 부정적이었다.

지방자치단체의 경우 이외에도 항만관리 관련 사무, 사용료의 부과 및 징수 관련 사무, 예선업 등록 및 관리, 항만재개발 관련 사무 등에 높은 긍정적 답변을 보였다. 주로 개발 관련 사무와 지방자치단체입장에서 수익이

될 만한 분야에 높은 긍정적 의견을 보였다. 대신 보조적 사무 등에 대하여 상대적으로 낮은 긍정적 의견을 보여 사무위임의 필요성을 항만개발·관리의 종합적 차원에서 보는 것이 아니라 이익관점에서 접근하고 있음을 알 수 있었다.

(4) 추가 사무위임의 종류

현행 항만법상 위임사무 이외에 사무위임이 되지 않은 사무를 대상으로 이해관계자들의 위임필요성에 대한 의견을 물었다. i) 항만기본계획 수립권, ii) 입·출항 관리 등 항만운영 분야, iii) 해상운송사업 등록 등 해운/선운 분야, iv) 해양교통시설 설치·운영 등 해양교통 시설 분야, v) 해역이용협의 등 해양환경 분야 등 5개 분야를 대상으로 하였다. 종합적인 관점에서는 추가 사무위임에 대하여 부정적 의견이 다수를 점하였다. 특히 ‘항만기본계획 수립권(1.86)’은 매우 부정적이었는데 중앙정부와 지방해양항만청은 매우 부정적이어서 절대 위임이 되어서는 안 된다는 의견이었다. 지방자치단체는 긍정적 의견이 41.4%, 부정적 의견이 41.3%로 엇비슷하였다. 지방자치단체에서도 항만기본계획 수립권의 위임에 대하여는 부담을 가질 수 있음을 알 수 있다. 지방자치단체의 응답 중에서 항만관계 및 입·출항 관리, 해상교통안전관리 등은 추가 사무위임이 필요하다는 의견이 높았다.

전체적으로 지방자치단체는 타 이해관계자보다는 추가 사무의 위임에 긍정적 응답을 보였다. 이러한 이유로 각 답변에서는 이해관계자들 간 의견차이가 크게 존재하였다.²⁶⁾ 정책적 측면에서 보자면 추가사무위임은 이해관계자들 간 권력관계나 정책집행의 순응도 등을 고려할 때 현실적으로 많은 저항에 부딪힐 가능성이 높다. 추가 사무위임은 현행 위임된 사무의

26) 응답의 집단 간 유의미성을 알 수 있는 p값이 1%, 5% 검정 모두에서 유의미한 것으로 분석되었다.

정책집행이 일정기간 시행된 후에 정책적 필요성을 검토하여 결정할 수 있는 사안이라고 판단된다.

2) 항만개발·관리권 사무이양에 대한 인식

(1) 사무이양의 필요성 및 규모

사무이양이 필요한지 지방자치단체별로 사무이양의 규모와 범위를 달리하는 차별적 사무이양에 대한 견해를 물었다. 사무이양의 필요성은 부정적 의견이 많았다(2.50). 그렇지만 세부적으로 보면 지방자치단체는 비교적 긍정적이었다(3.48).

사무이양이 될 경우에 차별적 사무이양이 필요한가에 대하여는 중양정부나 지방해양항만청이 높지 않지만 어느 정도 필요성이 있다는 응답을 주었다(각각 2.48, 2.71). 향후 사무이양이 추진될 경우 지방자치단체의 의견을 물어 이양의 범위와 규모를 정해볼 수 있을 것으로 판단된다.

(2) 사무이양 시 고려해야 할 요소

사무이양이 추진된다면 고려해야 할 요소로서 i) 지자체의 인구 규모, ii) 지자체의 재정 여건, iii) 지자체의 항만관리능력, iv) 지자체의 인력 여건, v) 지역의 예상화물량 등 5가지를 제시하였다.

이 문항의 설문에 대하여는 응답 집단 및 직무별로 모두 높은 필요성을 제기하였다. 특히 지자체의 재정여건 및 항만관리능력 요소를 주로 고려하여야 한다는 응답이 높았다. 따라서 사무이양 시 정책적 차원에서 이러한 요소를 고려하여 사무이양의 범위와 규모를 차별적으로 검토할 필요가 있다. 하지만 이 경우에도 그러한 차별적 이양이 정책의 일관성을 유지할 수 있는지, 책임소재를 명확히 할 수 있는지, 사무집행의 효율성은 발휘

될 수 있는지 검토할 필요가 있다.

(3) 사무이양 시 기존 위임사무의 이양 필요성

현행 위임사무를 이양 시에도 이양할 필요가 있는지 위임사무의 설문과 마찬가지로 43개 사무를 9개 사무로 집단화하여 물었다.

응답자의 응답은 현행 위임사무의 사무위임 필요성과 대동소이하였다. 응답의 신뢰성이 매우 높다고 할 수 있으며 일관성을 확보하고 있었다. 위임사무와 마찬가지로 응답집단 간 의견 차이가 컸다. 지방자치단체에서는 개발사무와 지방자치단체의 수익적 관점에서 이양필요사무를 응답하였으며, 중앙정부는 대체적으로 부정적이었다. 지방해양항만청은 중앙정부보다는 상대적으로 위임이나 이양 필요성이 조금 높았다. 이는 집행업무를 주로 담당하는 지방해양항만청 입장에서 집행업무가 대부분인 위임 및 이양 사무 중에서 일부 사무는 지방해양항만청에서 굳이 수행하지 않아도 된다는 의식을 보여준다고 판단된다.

(4) 사무이양 시 추가 위임사무의 이양 필요성

위임사무 이양 시 국가 위임사무 이양 필요성에 대해 물었다. 위임사무와 마찬가지로 i) 항만기본계획 수립권, ii) 입·출항 관리 등 항만운영 분야, iii) 해상운송사업 등록 등 해운/선운 분야, iv) 해양교통시설 설치·운영 등 해양교통 시설 분야, v) 해역이용협의 등 해양환경 분야 등 5개 분야를 대상으로 하였다. 응답결과도 추가 사무위임의 필요성과 유사하였다. 이 설문 역시 응답자의 답변의 일관성 및 신뢰성을 확보하고 있었다고 할 수 있다.

중앙정부와 지방해양항만청은 부정적 의견이 대다수였으며, 지방자치단체는 이양의 필요성을 답한 의견이 많았다. 이 역시 이해관계자 간 의견 차이가 커서 실제 사무이양 시에는 이양의 필요사무와 범위를 정하여 이양

계획을 수립하고 집행할 필요가 있다고 판단된다.

(5) 사무이양 시 기존 제도의 변경 필요성

사무이양시 기존의 행정 및 법령상 제도를 변경할 필요가 있는지 물었다. i) 항만개발·관리 예산 및 조직, 인력의 지원, ii) 조직 및 인력 증원 등 직제 인원 개편, iii) 항만법상 중앙심의회 및 분과심의회에 지방자치단체장이 위촉하는 위원의 증원, iv) 항만법상 ‘항만기본계획의 경미한 변경에 대한 권한의 지방자치단체장 이전’ 등으로 구분하여 설문하였다.

이에 대하여는 대체적으로 높은 긍정적 의견을 보였다. 다만 중앙정부는 부정적 의견을 제시했는데, 현행 중앙정부 권한의 지방분권, 타 행정기관과의 업무협조²⁷⁾ 등이 필요하기 때문에 부정적 의견을 보인 것으로 판단된다. 하지만 지방해양항만청의 경우 상대적으로 긍정적 의견을 보였는데 이는 집행현장의 경험이 반영된 것으로 판단된다. 지방자치단체의 경우 사무이양 시 조직 확대, 증원, 예산배분 등이 모두 도움이 되므로 적극적인 이양의 필요성을 제시하였다. 그러나 이러한 부분에 대한 지원도 중앙정부와 지방자치단체 간 견해차이가 크므로 실제 집행 시 정책적 및 정치적 실현가능성 등을 면밀히 고려하여야 한다.

7. 항만개발·관리권 위임 및 이양의 효과

현재의 상태라면 항만개발·관리권의 사무위임은 2013년 4월 18일에 종료되며 위임사무 일체는 지방이양계획에 의하여 지방자치단체에 이양되게 된다. 이에 따른 예상효과를 긍정적 측면과 부정적 측면으로 구분하여 분

27) 인력, 조직 등 직제개편은 행정안전부 소관이다.

석하였다. 단, 사무위임의 효과와 이양효과에 대한 응답내용에 큰 차이가 없어 설문내용의 분석결과는 사무위임의 효과 분석만을 기술하였다.

1) 관련 조직 및 인력 이관의 효과

지방해양항만청의 일부조직 및 인력 이관의 효과에 대하여 ‘지방자치단체의 순환보직인사로 항만전문행정가 양성은 미흡(3.55)’할 것이라는 부정적 견해가 가장 높았다. 아울러 이러한 의견에는 중앙정부나 지방자치단체나 모두 우려하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 한편으로는 ‘지방자치단체가 전문인력 활용으로 항만개발·관리능력이 향상(3.0)’될 것이라는 기대도 있었는데 이 부분은 집단 간에 의견차이가 있어 일종의 기대감의 표현으로 해석할 수 있다. 향후 항만개발·관리권 사무위임의 긍정적 효과를 증대시키기 위해서는 이관된 조직이나 인력의 효율적 활용구조를 정착시키는 것이 필요할 것으로 분석된다.

2) 항만개발·관리 사무위임의 긍정적 효과

(1) 정량적 설문결과

사무위임의 긍정적 기대 또는 예상 효과로서 i) 지방세수입의 증가, ii) 지역 내 관련 산업 유치 활성화, iii) 지역주민 고용 증가, iv) 지방자치단체의 조직 및 인력운영 역량 증대, v) 지역 간 항만개발 관련 협력체제 구축 원활 등 총 5가지를 제시하고 설문하였다. 그리고 우선순위도 함께 물었다.

긍정적 효과로서 우선순위는 i) 지방세수입의 증가, ii) 지역 내 관련 산업 유치 활성화, iii) 지방자치단체의 조직 및 인력운영 역량 확대, iv) 지역 간 항만개발 관련 협력체제 구축, v) 지역주민 고용효과의 순서였다.

하지만 응답집단 간에 차이를 보였는데 지방자치단체의 경우는 ‘지역 내 관련 산업 유치 활성화’, ‘지방자치단체의 조직 및 인력운영 역량 증대’ 등을 더 기대하고 있었다.



| 그림 5-1 | 사무위임의 긍정적 효과에 대한 우선순위

긍정적 효과에 대하여는 i) 지방세수입의 증가, ii) 지역 내 관련 산업 유치 활성화, iii) 지역주민 고용 증가, iv) 지방자치단체의 조직 및 인력운영 역량 증대 등이 비교적 긍정적 의견을 보였고, v) 지역 간 항만개발 관련 협력체제 구축 원할은 큰 기대를 하지 않고 있었다.

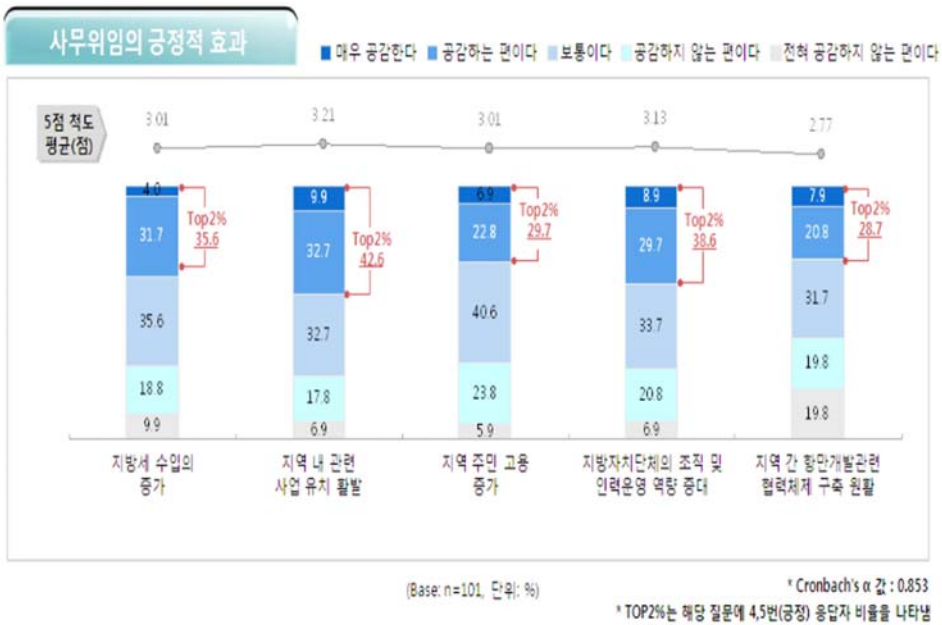


그림 5-2 | 사무위임의 긍정적 효과

하지만 응답에 있어 중앙정부와 지방해양항만청, 지방자치단체 간에 이견이 많았다. 중앙정부와 지방해양항만청은 사무위임이 있더라도 긍정적 효과는 미미할 것으로 보았다. 반대로 지방자치단체는 사무위임이 지방자치단체의 세수입 증가를 비롯하여 전체적으로 도움을 줄 것이라고 기대를 하고 있었다.

| 표 5-12 | 사무위임의 긍정적 효과 항목별 이해관계자별 긍정적 응답 분포

항목	전 체	근무기관			
		국토부	지방청	지자체	PA
사례 수	(101)	(25)	(24)	(29)	(23)
지방세수입의 증가	3.01	2.36	3.17	3.31	3.17
지역 내 관련 산업 유치 활성화	3.21	2.44	3.08	3.86	3.35
지역주민 고용증가	3.01	2.32	2.71	3.79	3.09
지자체 조직 및 인력운영 역량 증대	3.13	2.32	3.13	3.86	3.09
지역 간 항만개발협력체계 구축 원활	2.77	1.64	2.58	3.69	3.04

(2) 기타 긍정적 효과

① 지역의사의 적극적 반영을 통한 항만개발

항만개발·관리·운영권 위임 및 이양의 긍정적 효과로서 가장 먼저 예상되는 것이 지역주민의 의사를 반영한 항만개발이 가능하다는 점이다. 항만개발이 전국단위의 기본계획과 연계될 경우 지역주민의 의사가 완전히 반영되기는 어렵다. 중앙정부는 국토개발 및 관리의 측면에서 항만개발을 추진할 수 밖에 없는 반면, 지역주민은 지역차원에서 적극적인 개발을 선호하기 때문이다.

지역주민의 의사를 반영하게 됨으로써 항만개발에 따른 지역차원의 갈등이 감소할 수 있다.

② 지방행정능력 제고

처음에는 어려움이 있겠지만 지방자치단체 책임 하에 주도적으로 항만개발 및 관리운영권을 행사할 경우 지방자치단체의 행정능력이 제고될 가능성이 높다. 현재의 항만개발·관리시스템에서는 항만개발·관리권의 책임

이 중앙정부에 있고, 일부가 지방자치단체 위임사무로 되어 있어 상당부분을 중앙정부의 행정능력에 의존할 수 있기 때문에 행정능력 강화보다는 항만개발기본계획에의 반영과 사업비 확보에 주력하게 된다. 반면, 항만개발·관리권이 이양되면 개발에서 관리운영까지 전 과정의 책임이 지방정부에 귀속되므로 자체적으로 관련 조직을 정비하고 재원확보를 위한 다각적인 방안을 강구하고 인력을 효율적으로 활용하고자 하는 노력을 기울이게 되어 자연스럽게 행정능력이 제고될 수 있다.

③ 중앙정부의 통제로부터 자율성 확보

항만개발·관리권이 이양되면 중앙정부의 통제로부터 상당 부분 자유로울 수 있다. 이에 따라 지방자치단체의 자율권은 높아지며, 지역특성에 맞는 항만개발과 즉각적인 지역수요를 항만개발에 반영할 수 있게 된다.

④ 항만 간 경쟁 유도로 서비스 제고

항만개발·관리권이 이양되면서 지방자치단체의 항만 간 경쟁이 치열해질 수 있다. 이에 따라 항만이용자에 대한 서비스 제고가 이루어질 수 있다. 물론 현 개발체제에서도 국가적 차원에서 항만의 경쟁력 확보를 위하여 나름대로 서비스 제고에 노력하고 있으나 지방자치단체가 독자적으로 항만개발·관리권을 행사하게 될 경우 공통적 규제사항을 제외하고는 지방관리항별로 항만서비스가 특화될 수 있다. 항만이용에 따른 각종 인센티브 등이 항만과 항만을 관할하는 지방자치단체의 행정구역 전체적 차원에서 종합적으로 개발되고 제공될 수 있는 가능성이 높아진다.

3) 항만개발·관리 사무위임의 부정적 효과

(1) 정량적 설문결과

사무위임의 부정적 효과로는 총 6가지를 제시하였다. i) 지자체 간 과당 개발 경쟁 발생, ii) 개발에만 치중하고 운영은 소홀, iii) 지방자치단체 간 화물유치를 위한 사용료 경쟁으로 지방재정 악화, iv) 과다 항만개발에 따른 시설 유희화, v) 중앙정부의 항만개발 예산의 소극적 지원, vi) 중앙/지방 간 관련 사무 이원화에 따른 민원 발생 등이 그것이다. 아울러 우선순위도 함께 설문하였다.

우선순위의 경우 i) 지자체 간 과당 개발 경쟁 발생, ii) 중앙정부의 항만개발 예산의 소극적 지원, iii) 과다 항만개발에 따른 시설 유희화, iv) 개발에만 치중하고 운영은 소홀, v) 중앙/지방 간 관련 사무 이원화에 따른 민원발생, vi) 지방자치단체 간 화물유치를 위한 사용료 경쟁으로 지방재정 악화 등의 순서로 나타났다. 대체적으로 과다 개발과 운영소홀을 우려하고 있었다. 하지만 지방자치단체의 경우 응답에 약간 차이를 보였는데, 중앙정부의 항만개발예산 소극적 지원을 가장 높은 우선순위로 답하였다. 지방자치단체는 사무위임이 실질적으로 중앙정부의 무관심으로 이어질까 걱정하고 있었다.

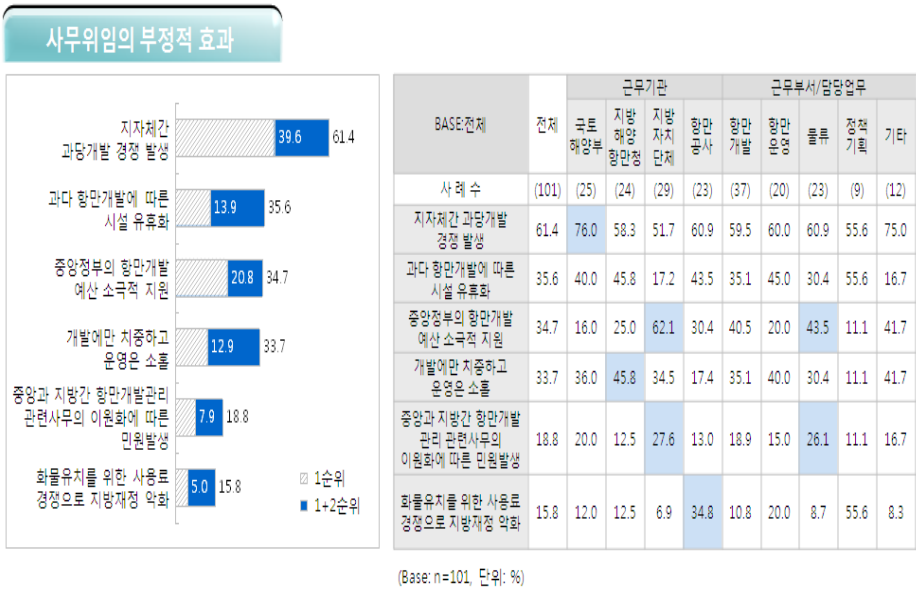
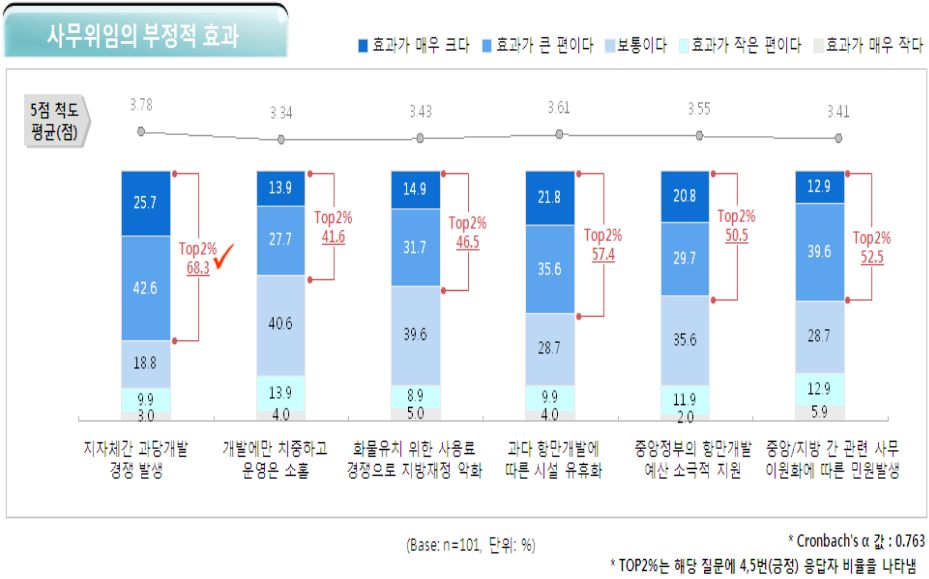


그림 5-3 | 사무위임의 부정적 효과에 대한 우선순위

한편, 응답자들은 제시한 부정적 효과의 각각의 항목에 대하여 높은 공감을 나타냈다. 특히 이는 집단 간에도 의견의 차이가 유의미하지 않고 직무별로도 유의미하지 않아 부정적 효과에 대하여는 방지를 위한 적극적 대책이 필요하다고 할 것이다.

답변결과 ‘지방자치단체 간 과당 개발 경쟁(3.78)’이 가장 높았다. 또한 ‘과다 항만개발에 따른 시설 유희화(3.61)’ 등도 많이 우려한 것 중 하나였다. 공통적으로 이해관계자들은 지방자치단체로의 사무위임의 부정적 효과로서 항만의 과다 개발과 경쟁을 가장 우려하고 있었다. 이외에도 ‘중앙정부의 소극적 예산지원(3.55)’ 등도 주요한 우려사항이었다. ‘사무이원화에 따른 민원 발생(3.41)’ 등도 부정적 효과로서 비교적 높은 응답률을 보였다.



| 그림 5-4 | 사무위임의 부정적 효과

사무위임의 부정적 효과에 대한 이해집단 간 응답에는 의견의 유의미한 차이를 보이지 않았다.

| 표 5-13 | 사무위임의 부정적 효과 항목별 이해관계자별 부정적 응답 분포

항목	전 체	근무기관			
		국토부	지방청	지자체	PA
사례 수	(101)	(25)	(24)	(29)	(23)
지자체 간 과당개발 경쟁	3.78	3.96	3.83	3.55	3.83
개발에만 치중하고 운영은 소홀	3.34	3.60	3.54	2.86	3.43
화물유치 위한 사용료 경쟁으로 지방재정 악화	3.43	3.36	3.63	3.10	3.70
과다 항만개발에 따른 시설 유희화	3.61	3.88	3.67	3.10	3.91
항만개발예산의 소극적 지원	3.55	3.16	3.63	3.90	3.48
사무이원화에 따른 민원 발생	3.41	3.68	3.54	3.03	3.43

정책적으로는 i) 현행 트리거룰의 제도적 안착과 지속적인 시행, 항만의 과다 개발을 사전에 통제할 수 있도록 ii) 항만개발에 앞서 시행되는 예비 타당성조사의 엄격한 검토와 본 타당성조사의 시행 등이 적용되어야 할 것이다.

(2) 기타 부정적 효과

① 항만인력 및 조직의 축소와 이에 따른 전문성 약화

「농촌지도업무 지방이양사례」에서도 살펴보았지만 이양에 따라 지방자치단체에 이관되는 인력이나 조직 등이 지역사무와 통합되면서 전체적으로 조직, 인력이 축소될 수 있는 가능성을 배제하기 어렵다. 물론 항만의 경우 중앙정부인력 및 조직에 비하여 지방정부인력 및 조직이 매우 미미한 상태에 있어 단기적으로는 이관되는 조직 및 인력이 축소될 가능성은 높지 않으나, 항만 관련 부서 등이 독립적으로 자율성을 확보하는 대신 전체 조직 및 인력에 포함되어 재편될 가능성은 있다. 「지자체의 항만개발관리능력분석」에서도 살펴보았듯이 현재 각 지방자치단체의 항만개발 분야에 대한 관심은 높은 반면 관련 조직이나 인력은 일부에 국한되고 있는 점을 감안하면 이양되는 사무의 양이나 질, 지방자치단체의 관심사 만큼 조직 및 인력이 확대될 것으로 예상하기는 어렵다. 이에 따라 상대적으로 항만개발·관리분야의 전문성도 약화될 수 있다.

② 중앙정부와 지방정부 간 연계협력 네트워크 약화

항만개발·관리권의 지방이양은 중앙정부와 지방정부 간 연계협력 네트워크의 약화를 초래할 수 있다. 중앙정부 차원에서는 항만개발·관리권이 지방자치단체로 이관되면서 지방자치단체의 책임과 자율에 맡기고 지금과 같이 종합적 차원에서 관심을 두지 않을 것이다. 이에 따라 권한이 이양되는 항만에 대한 개발 및 관리에 관한 인력 및 조직도 기존 조직 내에서 일

부사무로서 다루어질 가능성이 높고, 지방관리항에 대한 관심 또한 저하될 가능성이 높다.

이에 따라 자연스럽게 중앙정부와 지방정부 간 협의체가 느슨해지면서 관련 정보가 차단되면서 항만개발·관리와 관련하여 중앙정부와 지방정부가 원활한 협조체제가 구축되지 않을 수 있다.

③ 중앙정부의 국고지원 및 제도적 지원 감소

중앙정부의 지방관리항 개발 및 관리운영에 관한 국고지원 및 원활한 항만개발·관리를 위한 제도적 지원이 감소할 수 있다. 중앙정부는 국가관리항의 개발 및 관리운영에 더욱 신경 쓸 것이다. 지방자치단체 차원에서는 원활 행정의 수행을 위해서는 무엇보다 국가차원의 법률의 정비와 이를 통한 제도적 지원이 필요하다. 아울러 예산의 적정한 지원도 필요하다. 그런데 항만개발·관리권이 이양되면서 지방관리항에 대한 예산지원은 감소할 가능성이 높다. 그리고 국가관리항 개발 및 관리운영에 지원을 집중할 가능성이 있다.

④ 적극적 항만개발에 따른 지방재정의 악화

중앙정부의 예산지원이 부족하고, 지방자치단체가 적극적으로 항만을 개발하고자 할 경우 재정악화가 우려된다. 현재 수준에서도 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 매우 미미한 수준이다. 더욱이 지방관리항을 담당할 지방자치단체의 재정능력은 타 시·도 보다 열위에 있는 것으로 나타났다. 따라서 현재 상태에서 항만개발·관리권만 위임 및 이양되고 재정지원이나 제도적 지원이 없을 경우 지방재정의 악화는 현실화될 가능성이 높다고 할 것이다.

8. 사무위임 및 이양에 대한 이해관계자의 정책 요구사항

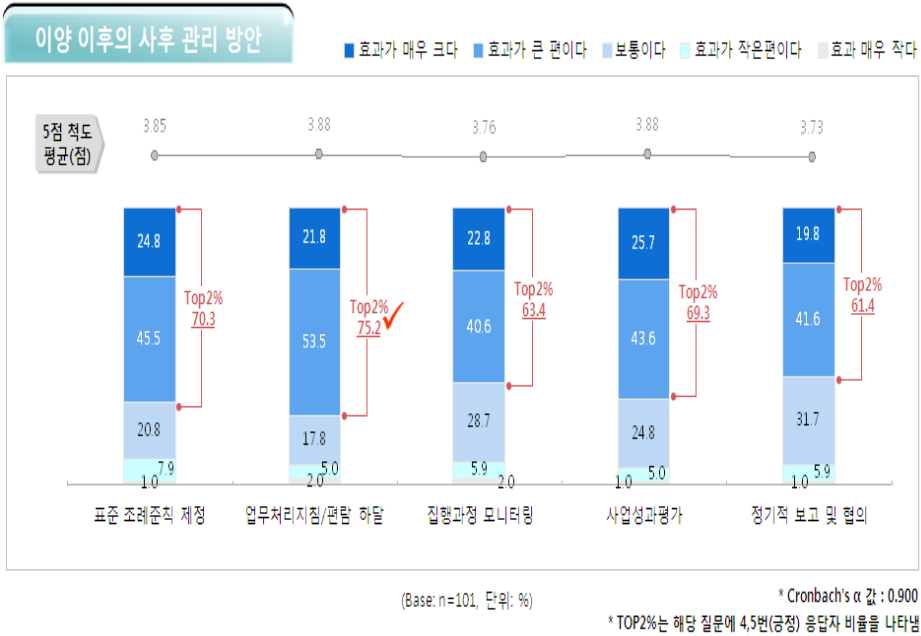
1) 개관

사무위임 및 사무이양에 대한 이해관계자의 인식과 긍정적, 부정적 기대효과에 대한 개선방안 수립을 위하여 필요한 설문을 수행하였다. 크게 10개의 폐쇄형 다지선다형 문답형 설문으로 구성하였는데, 사무위임 및 이양 이후 사후관리와 평가 문제, 평가 시 평가부문 간 가중치 설정, 지표의 계량화와 비계량화 수준, 지방자치단체의 관련 업무 집행에 대한 모니터링 과 모니터링 시 고려할 요소, 중앙정부의 지원과, 지방자치단체의 정책적 대응방안 등에 대하여 설문하였다.

2) 사후관리방안에 대한 평가

사무위임 및 사무이양 이후 사후관리방안으로서 i) 표준 조례준칙의 제정, ii) 업무처리지침 및 편람 하달, iii) 집행과정 모니터링, iv) 사업성과 평가, v) 정기적인 보고 및 협의 등 5가지를 관리 방안으로 제시하고 설문 하였다.

설문결과 사후관리방안에 대하여 높은 긍정적 의견을 보였다. 특히 5가지 대안의 점수가 유사하여 모두 중요함을 알 수 있었다.



| 그림 5-5 | 사무위임 및 이양 이후 사후관리방안

다만, 이해관계자 간 의견의 차이가 있었다. 하지만 모든 이해관계자가 사후관리방안에 대하여는 긍정적 반응을 보였기 때문에 특히 사무이양 시 사후관리방안을 구체화하여 집행하여야 할 것으로 판단되었다.

| 표 5-14 | 사무이양 및 이양 이후 사후관리방안 응답 분포

항목	전 체	근무기관			
		국토부	지방청	지자체	PA
사례 수	(101)	(25)	(24)	(29)	(23)
표준 조례준칙 제정	3.85	4.48	3.33	4.00	3.52
업무처리지침 및 편람 하달	3.88	4.48	3.33	3.97	3.70
집행과정 모니터링	3.76	4.40	3.42	3.76	3.43
사업성과평가	3.88	4.48	3.50	3.90	3.61
정기적 보고 및 협의	3.73	4.44	3.63	3.59	3.26

3) 사무위임 및 이양 이후 평가 관련

사무위임 및 사무이양 이후 항만개발 및 관리사업에 대하여 평가가 필요한 것인지, 필요하다면 평가분야별 가중치는 어떻게 해야 할지, 평가지표와 관련하여 계량 및 비계량 지표의 구성은 어떻게 해야 할지를 물었다.

① 평가의 필요성

응답결과 평가의 필요성을 이해관계자가 모두 인정하였으며, 이 경우 중앙정부와 지자체 간 합동평가를 동시에 실시하는 것이 필요하다고 응답한 비율이 높았다(응답자의 71.3%). 중앙정부의 경우 중앙정부의 합동평가만 필요하다는 의견도 자체응답자의 32.0%에 이르는 등 단독평가를 선호하는 경향이 있었다. 반면 지자체는 지자체만의 평가를 선호(자체 응답자의 20.7%)하기도 하였다.

| 표 5-15 | 사무위임 및 이양 이후 평가방안

항목	전 체	근무기관			
		국토부	지방청	지자체	PA
사례 수	(101)	(25)	(24)	(29)	(23)
지방자치단체의 자체평가와 중앙정부(국토부, 행안부 등)의 합동평가 동시 실시	71.3%	68.0%	83.3%	62.1%	73.9%
중앙정부의 합동평가만 실시	17.8%	32.0%	16.7%	6.9%	17.4%
지방자치단체에 의한 자체평가만 실시	6.9%	0.0%	0.0%	20.7%	4.3%
평가의 실효성이 낮으므로 평가 미실시	4.0%	0.0%	0.0%	10.3%	4.3%

② 평가 가중치

평가를 시행할 경우 평가항목을 계획부문, 집행부문, 성과부문으로 구

분할 수 있다.²⁸⁾ 부문별 가중치는 대체로 1/3씩 배분되었다. 다만, 중앙정부의 경우 계획부문 평가를 더 중요시 한 반면, 지방자치단체와 항만공사는 집행부문 평가를 더 중요시 한 부문에 차이가 있었다. 이는 기획 및 계획업무를 주로 담당하는 직원과 현장 집행업무를 담당하는 직원의 업무경험에서 발생하는 차이라고 해석할 수 있다.

| 표 5-16 | 평가부문별 가중치에 관한 이해관계자의 응답

항목	전 체	근무기관			
		국토부	지방청	지자체	PA
사례수	(101)	(25)	(24)	(29)	(23)
계획 부문	34.90	39.00	35.83	32.76	32.17
집행 부문	34.21	31.20	31.67	36.90	36.74
성과 부문	30.89	29.80	32.50	30.34	31.09

③ 계량 및 비계량 지표의 구성

계량 및 비계량 지표의 구성비는 58% : 42%로 계량지표의 구성비가 높은 것을 선호하였다. 그러나 실제 정부정책사업의 경우 계량지표화가 쉽지 않다는 측면에서 단순히 계량지표를 높일 수 없다는 한계는 있다. 다만, 대부분의 정부업무평가에서는 만족도 평가 및 실적평가를 통하여 계량화하여 평가하는 방법을 선호하고 있다. 향후 평가 시 계량지표와 비계량지표를 적정히 배분하고, 가중치를 계량지표에 상향하여 묶으로써 균형된 평가가 가능하도록 하여야 할 것이다.

28) 이러한 구분은 국무총리실의 정부업무평가를 비롯하여 기획재정부의 재정사업 평가 등 모든 공적인 평가부문에 일반적으로 구분되는 기준이다.

표 5-17 | 계량지표 및 비계량지표 구성비 응답

항목	전 체	근무기관			
		국토부	지방청	지자체	PA
사례 수	(101)	(25)	(24)	(29)	(23)
계량지표	57.79	58.20	58.75	57.24	57.04
비계량지표	42.21	41.80	41.25	42.76	42.96

4) 사무위임 및 이양 이후 사무집행 모니터링

사무위임 및 이양 이후 효율적인 사무집행 여부를 판단하기 위해서는 일정 부분 집행 모니터링도 필요할 수 있다. 모니터링 주체와 대상을 설문하였다.

① 모니터링 주체의 문제

모니터링의 주체는 평가와 마찬가지로 중앙정부와 지방자치단체가 합동으로 수행하는 것을 압도적으로 선호하였다. 일부의 경우 중앙정부의 경우 중앙정부만의 모니터링을, 지자체의 경우 지자체만의 모니터링을 선호하는 답변이 있었다.

표 5-18 | 사무위임 및 이양 이후 모니터링 주체에 대한 응답

항목	전 체	근무기관			
		국토부	지방청	지자체	PA
사례 수	(101)	(25)	(24)	(29)	(23)
지방자치단체와 중앙정부(국토부, 행안부 등)의 합동 모니터링 실시	73.3	72.0	70.8	69.0	82.6
중앙정부의 모니터링만 실시	18.8	28.0	29.2	6.9	13.0
지방자치단체에 의한 자체 모니터링만 실시	5.9	0.0	0.0	17.2	4.3
모니터링의 실효성이 낮으므로 모니터링 미실시	2.0	0.0	0.0	6.9	0.0

② 모니터링 분야

모니터링 분야는 크게 i) 계획 대비 집행성, ii) 사업규모의 적정성, iii) 재원조달의 적절성, iv) 예산집행의 효율성, v) 사업개선 노력도 등으로 구분하여 제시하였다.

응답결과를 분석하면, 이해관계자들은 각각의 모니터링 항목에 대하여 전반적으로 높은 긍정적인 답변을 하였다. 특히 계획대비 집행성, 재원조달의 적절성, 예산집행의 효율성 등은 집단 간에도 의견에 있어 큰 차이점이 없었다는 점에서 모니터링 항목으로 반영할 수 있다. 아울러 이들 항목은 평가항목에도 반영이 가능하다. 평가 후, 이의 결과를 반영하여 행·재정적·법적 지원의 타당성을 확보할 수 있을 것이다.

표 5-19 | 사무위임 및 이양 이후 모니터링 대상에 대한 응답

항목	전 체	근무기관			
		국토부	지방청	지자체	PA
계획대비 집행성	3.96	4.28	3.75	3.83	4.00
사업규모의 적정성	4.29	4.60	4.04	4.24	4.26
재원조달의 적절성	3.94	4.08	3.71	3.93	4.04
예산집행의 효율성	4.02	4.20	3.67	4.07	4.13
사업개선 노력도	3.86	4.20	3.58	3.90	3.74

5) 이양 이후 중앙정부의 재정적·행정적 지원

사무이양 이후 중앙정부의 지원필요성 및 지원 분야를 재정적 행정적 분야로 구분하여 타당성을 설문하였다.

(1) 중앙정부의 지원 필요성

중앙정부의 지원 필요성 및 성과별 차등지원 타당성을 설문하였는데 모두 높은 긍정적인 응답을 하였다. 물론 중앙정부와 지방정부 간에 의견의 차이가 있었지만 공통적으로 지원이 필요하다는 점에서는 공감을 하고 있었다. 하지만 지원할 경우에도 성과에 따른 차등지원이 필요하다는 점에서도 공감을 하고 있었다. 무차별적인 지원보다는 차등지원을 통하여 사무이양의 효과를 극대화하는 것이 필요하다는 것으로 해석할 수 있다.

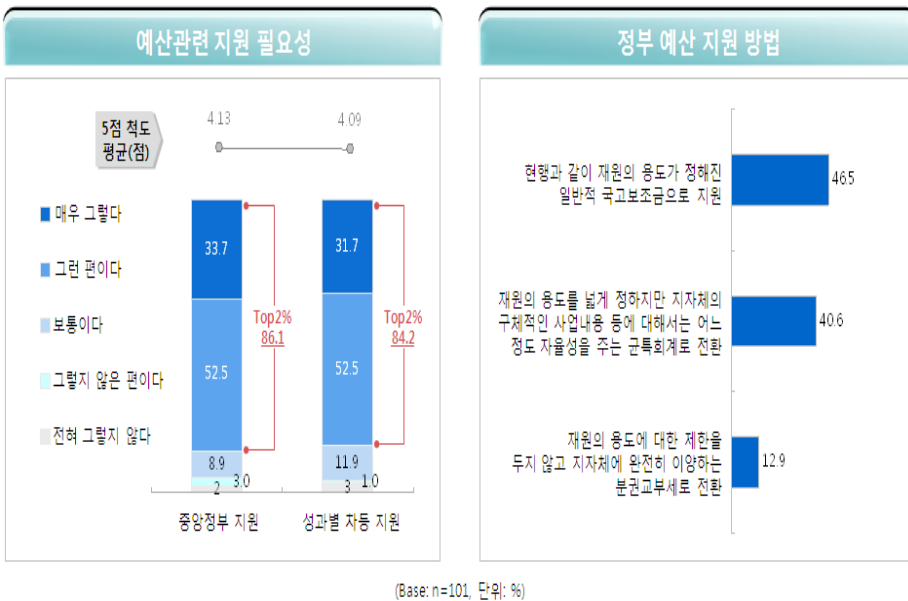
| 표 5-20 | 사무이양 이후 중앙정부의 지원 필요성

항목	전 체	근무기관			
		국토부	지방청	지자체	PA
중앙정부의 지원 필요성	4.13	3.72	3.83	4.79	4.04
성과별 차등지원	4.09	4.16	4.13	3.93	4.17

(2) 재정적 지원

중앙정부의 지원이 필요하다면 어떤 방식으로 지원하는 것이 합리적일지 설문하였다. i) 현행과 같이 재원의 용도가 정해진 일반적 국고보조금 형태로 지원하는 방안, ii) 재원의 용도를 넓게 정하지만 지자체에 구체적인 사업내용 등에 대해서는 어느 정도 자율성을 주는 균특회계로 전환하는 방안, iii) 재원의 용도에 대한 제한을 두지 않고 지자체에 완전히 이양하는 분권교부세로 전환하는 방안 등 현행 법체계를 감안하여 대안을 제시하였다. 답변 결과 국고보조금 형태로 지원하는 방안이 균특회계로 지원하는 방안보다 높은 응답을 받았다. 분권교부세로 지원하는 방안은 낮은 응답을 받았다.

지원방법에 따라 중앙정부는 국고보조금 형태로, 지방자치단체는 균특 회계로 줄 것을 선호하였는데, 이는 지방자치단체의 자율성을 어느 정도 보장하느냐에 따라 좌우되었다. 중앙정부는 좀 더 통제하려는 측면이 강하고 지방자치단체는 자율성을 많이 확보하려는 측면이 강하다.

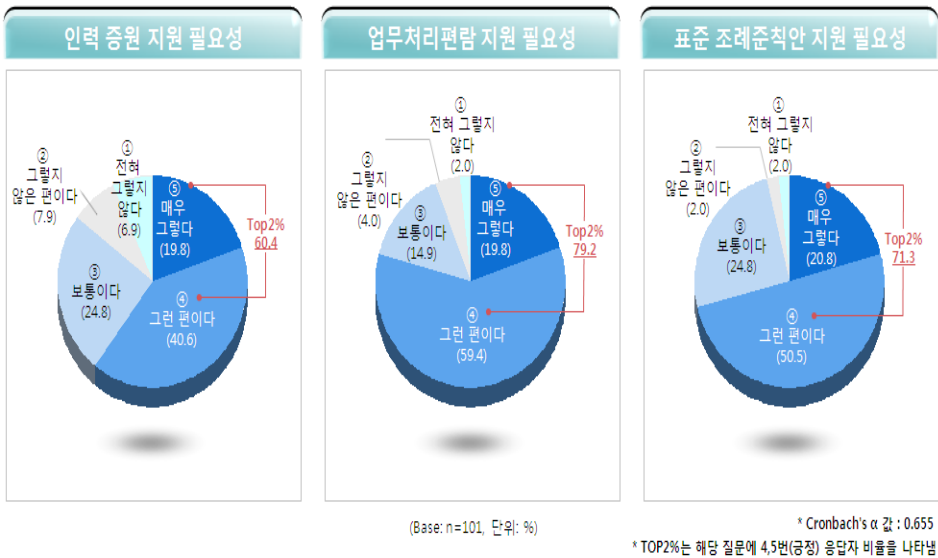


| 그림 5-6 | 중앙정부의 예산지원 및 방법에 대한 응답

(3) 행정적 지원

중앙정부의 행정적 지원방안으로서 i) 인력증원지원, ii) 업무처리편람 지원, iii) 표준 조례지침(안) 지원 등을 제시하였다. 인력증원에 대하여는 중앙정부는 부정적인 반면, 나머지 분야는 중앙정부도 지원필요성을 공감하였다

업무처리편람이나 표준 조례지침 등은 중앙정부 차원에서 지방자치단체에 시급히 지원이 필요하다고 할 것이다.



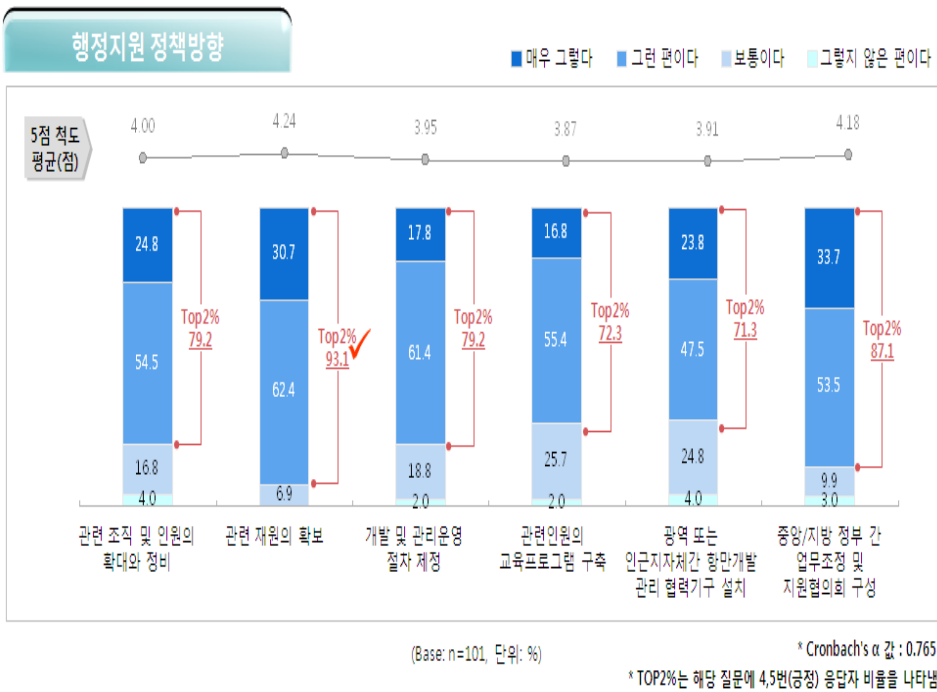
| 그림 5-7 | 정부의 행정적 지원사항에 대한 응답

6) 지방자치단체의 위임 및 이양에 대비한 정책 대응

사무위임 및 이양²⁹⁾에 대비하여 지방자치단체도 자체적으로 대응방안을 모색하여야 할 필요가 있다. 이와 관련하여 i) 지자체의 관련 조직 및 인원의 확대와 정비, ii) 관련 재원의 확보, iii) 개발 및 관리·운영절차의 제정, iv) 관련 인력을 대상으로 한 교육프로그램 구축, v) 광역 또는 지자체간 협력기구 설치, vi) 중앙/지방 간 업무조정, 지원협의회 구성 등 6가지를 제시하였다.

29) 국가계획상으로는 사무위임은 불과 3년 이내이므로 사무이양이 더 중요하다고 할 수 있다.

이들 항목에 대하여는 전반적으로 이해관계자들이 매우 필요하다고 인식하고 있었다. 실제 원활한 사무집행을 위한 필요요소라고 본 것이다. 특히 이해관계자 간 의견의 정도도 별 차이가 없어 폭넓게 공감하고 있다는 것을 알 수 있었다. 다만, 관련 조직 및 인원확대와 정비, 관련 재원의 확보는 중앙정부와 지방자치단체 간 인식의 정도에서 약간의 차이는 있었지만 중요하다는 점에서는 공통적이었다.



| 그림 5-8 | 지방자치단체의 사무이양을 대비한 정책적 대응방안 응답

실질적인 차원에서 지금이라도 지방자치단체가 할 수 있는 부분은 중앙정부와의 유기적 협조체제의 구축과 관련 인력의 교육이 필요하다고 할 것이다. 관련 재원의 경우에는 지방재정이 열악한 상황에서 단기적으로 확

보 가능한 것이 아니므로 중앙정부의 지원방안을 협의하여 안정적 운영이 가능하도록 하여야 할 것이다.

| 표 5-21 | 사무위임 및 이양에 대비한 지방자치단체의 정책적 대응방안

항목	전 체	근무기관			
		국토부	지방청	지자체	PA
관련조직 및 인원 확대와 정비	4.00	3.96	3.71	4.41	3.83
관련 자원 확보	4.24	4.36	4.00	4.48	4.04
개발 및 관리운영절차 제정	3.95	4.04	3.71	4.03	4.00
관련 인력의 교육프로그램 구축	3.87	4.04	3.63	4.03	3.74
광역 또는 지자체 간 협력기구 설치	3.91	4.24	3.75	3.83	3.89
중앙/지방 업무 조정, 지원협의회 구성	4.18	4.32	4.00	4.31	4.04

제 6 장 항만개발·관리권 위임 및 이양 이후 정책적 대응방안

본 장에서는 5장에서 검토한 항만개발·관리권의 위임 및 이양 효과분석을 바탕으로 정책적 대응방안을 제시한다. 효율적이면서 효과적인 정책 목표 달성을 위한 항만개발관리권의 지방이양 여부 및 이양 범위를 기본적으로 검토한다. 또한, 위임 및 이양 이후 정책 대응방안으로서 항만개발·관리사업의 사후관리장치 강화, 중앙정부의 행정적·재정적 지원 확대 방안, 항만개발관리사업 정책평가모형 구축 등의 관점에서 구체적인 대응방안을 제시한다.

1. 지방이양 여부 및 이양 범위

항만개발·관리권한이 2010년에 지방자치단체에 위임되었고, 3년 후 완전히 이양될 예정이지만 부분적인 권한위임이나 이양으로 인해 각 지방항만청과 지방자치단체 간에 권한 및 역할이 중첩되는 경우가 많아 항만 이용고객 입장에서 불편사항이 가중되는 등 현행 항만개발·관리체계 하에서 여러 가지 문제점이 발생할 수 있다. 이를 최소화하기 위해서는 사무이양의 범위 및 수준에 대한 철저한 검토를 통해 항만개발·관리사업과 관련된 권한이나 사무의 적정 범위의 이양이 이루어져야 한다. 더욱이 해당 사무의 이양 타당성에 대한 신중한 검토를 통해 과연 이양이 바람직한 것인지, 현재와 같이 지방자치단체에 위임사무로 두는 것이 바람직한지, 아니면 더 나아가 과거와 같이 지방해양항만청을 통해 국가사무로 수행하는 것이 바람직한 것인지에 대한 체계적인 검토가 이루어질 필요가 있다.

본 연구의 이해관계자에 대한 설문조사를 보면 사무위임의 필요성에 대해 32.9%가 긍정적으로 응답한 반면 63.0%는 시기상조라고 응답하였고, 사무이양의 필요성에 대해서도 긍정은 21.9%, 부정이 61.6%로 나타나 여러 이해관계자들은 대체로 항만개발·관리권한의 위임 및 이양에 대해 부정적 입장을 갖고 있는 것으로 조사되었다. 다만 지방자치단체 간 행정역량을 고려한 차별적인 지방이양 방안에 대해서는 긍정적 입장과 부정적 입장이 모두 35.6%로 나타나 지방이양 시 지방자치단체 간 차별적 이양은 적합하지 않다고 해석할 수 있다. 따라서 현 시점에서 항만개발·관리사업의 효율적 시행을 위해 지방이양의 필요성에 대한 신중한 검토가 요구된다.

위임대상 사무별 위임의 타당성에 대해 설문조사한 결과 대부분의 항목에 대해 사무위임의 타당성이 40% 내외로 조사되었는데, ‘항만관리 관련 사무 위임’에 대해서는 긍정 의견이 43.8%로 가장 높게 나타났고, 이어서 사용료의 항만공사실시계획의 공고 및 승인 등 처리’, ‘예선업 등록 및 관리 사무’의 위임 타당성이 높게 나타났다. 추가적인 사무위임의 타당성에 대해서는 각 항목들이 대체로 20% 정도로 나타났는데 그 중 ‘해상교통안전 관련 업무’, ‘해양교통시설 설치운영’ 업무의 위임은 비교적 긍정적인 편이나, ‘항만기본계획수립’, ‘항만국 통제, 선박검사’ 등의 사무위임에 대해서는 부정적인 것으로 나타났다.

한편 이양대상 사무별 지방이양의 타당성에 대한 조사결과에서도 각 사무별로 타당성이 2% 내지 30%로 나타나 지방이양 타당성이 높지 않은 것으로 조사되었다. 그 중에서 항만관리 관련 사무, 예선업 등록관리 사무를 이양할 필요가 있다는 의견이 기타 사무 대비 높게 나타났다. 추가 사무이양에 대해서는 전반적으로 15% 정도만 긍정적으로 인식하였는데, ‘선원 관련 업무’와 ‘해역이용협의/영향평가’ 업무의 사무이양에 대해서는 비교적 긍정적인 편이나, ‘항만기본계획수립’ 등의 사무이양에 대해서는 부정적인 것으로 조사되었다.

이미 2005년에 지방이양 및 광특회계로 이관된 기존 보조사업들에 대해 대상 사업선정에 대한 종합적인 재검토가 필요하다는 논의도 많이 제기되고 있다. 지방 이양된 사업 중 일부분은 국가 정책적으로 중요성이 있음에도 분권교부세 지원규모나 지방비 투자규모가 축소됨으로써 필요한 수준의 공공재 공급이 제약을 받거나 보조사업자의 집행실적이 부진한 문제가 가중되고 있음을 유념해야 한다. 또한 광특회계 보조사업 역시 당초의 도입목적에 충분히 달성하기 위해서는 포괄보조금으로 운영이 가능한지 여부 등을 종합적으로 재검토하여 광특회계 대상사업을 새로 선정하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있을 것이다.

보조사업 중 사업특성상 국가가 직접 수행할 필요성이 있음에도 지자체 보조사업으로 추진되는 경우가 적지 않다. 그러나 국가가 직접 수행해야 하는 사업과 지자체 보조사업을 통해 수행할 수 있는 사업에 대한 명시적인 기준은 마련되어 있지 않다. 다만 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제5조는 보조금 신청이 없는 경우에도 국가시책 수행상 부득이한 경우 필요한 보조금을 예산에 계상할 수 있도록 규정하고 있을 뿐이다. 그리고 「보조금관리법시행령」 제3조는 이러한 사업의 범위를 국가가 소요경비 전액을 교부하는 보조사업, 재해 등 사전에 예측하지 못한 사유로 인해 보조금 교부가 불가피한 사업, 기타 기획예산처장관이 인정하는 사업에 한정하고 있지만 기획예산처장관이 인정하는 사업에 대한 명문의 규정은 없고, 매년도 예산 편성 시 각 부처와의 협의를 통해 결정하고 있다.

이처럼 지자체보조사업 대상 선정 기준이 불명확하여 경우에 따라서는 당해 지자체들의 재정상황과 지역여건에 부합하지 않는 보조사업의 수행이 불가피한 경우도 발생할 수 있다. 따라서 국가정책적으로 중요하다고 인정되는 사업의 범위를 법령에 명시적으로 규정함으로써 중앙정부의 자의적인 해석과 결정에 따른 국고보조금 운용으로 인한 자치단체들의 지방비 부담 가중을 완화할 수 있어야 할 것이다. 그럼에도 명시적인 기준 부재

로 이러한 보조사업에 대한 지방비 지원부담 등으로 집행실적이 부진한 경우가 많고, 이것은 결국 정부의 국가정책목적 달성 저해로 이어질 수 있다는 문제가 있다.

2. 향만개발·관리사업 사후관리장치 강화

향만개발·관리사업 지방이양 이후의 사후관리 방안의 타당성에 대한 설문조사 결과를 보면 중앙정부에 의한 표준 조례준칙 제정이 72.6%, 업무 처리지침/편람 하달이 79.5%, 집행과정 모니터링이 65.8%, 사업성과평가가 68.5%, 정기적 보고 및 협의가 63.0%로 나타나 표준 조례준칙 제정과 업무 처리지침/편람의 하달이 가장 중요한 방안인 것으로 조사되었다.

1) 향만개발·관리사업에 대한 평가 강화

지방자치단체 스스로 향만개발·관리사업에 대한 자체평가 이외에 중앙정부에 의한 합동평가시스템을 구축하여 향만개발·관리사업의 지방이양 이후 성과와 문제점에 따른 사후관리를 강화할 필요가 있다. 현재 「정부업무평가기본법」에 의한 지방자치단체의 자체평가 혹은 행정안전부·국토해양부 합동으로 지방자치단체 합동평가를 실시할 수 있다. 설문조사에도 향만개발·관리사업의 평가 주체에 대해 응답자의 71.2%가 지자체의 자체평가와 중앙정부의 합동평가가 동시 실시되어야 한다고 응답하였다.

즉, 동법 제18조에 의하면 지방자치단체의 장은 자체평가계획을 통해 그 소속기관의 정책 등을 포함하여 자체평가를 실시하여야 하므로 향만개발·관리사업에 대해 해당 지방자치단체들이 자체평가를 활성화할 수 있도록 유도하는 방안을 검토할 수 있다.

또한 동법 제21조에 의하면 행정안전부장관은 지방자치단체 또는 그

장이 위임받아 처리하는 국가사무, 국고보조사업, 그 밖의 국가주요시책 등에 대해서 국정의 효율적인 수행을 위해 필요한 경우 정부업무평가위원회 심의·의결을 거쳐 관계 중앙행정기관의 장과 합동으로 합동평가를 실시할 수 있다.

제18조 (지방자치단체의 자체평가) ①지방자치단체의 장은 그 소속기관의 정책등을 포함하여 자체평가를 실시하여야 한다.

③지방자치단체의 장은 정부업무평가시행계획에 기초하여 소관 정책 등의 성과를 높일 수 있도록 제15조 각 호의 사항이 포함된 자체평가계획을 매년 수립하여야 한다.

④행정자치부장관은 평가의 객관성 및 공정성을 높이기 위하여 평가지표, 평가방법, 평가기반의 구축 등에 관하여 지방자치단체를 지원할 수 있다.

제21조 (국가위임사무 등에 대한 평가) ①지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무, 국고보조사업 그 밖에 대통령이 정하는 국가의 주요시책 등(이하 이 조에서 "국가위임사무등"이라 한다)에 대하여 국정의 효율적인 수행을 위하여 평가가 필요한 경우에는 행정자치부장관이 관계중앙행정기관의 장과 합동으로 평가(이하 "합동평가"라 한다)를 실시할 수 있다.

②행정자치부장관은 지방자치단체를 합동평가하고자 하는 경우에는 위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.

③행정자치부장관은 지방자치단체에 대한 합동평가를 실시한 경우에는 그 결과를 지체 없이 위원회에 보고하여야 한다.

⑤제1항의 규정에 불구하고 중앙행정기관의 장은 국가위임사무등에 대하여 업무의 특성·평가시기 등으로 인하여 별도로 평가를 실시하여야 하는 불가피한 사유가 있는 경우에는 평가대상·방법 등에 관하여 위원회와 협의를 거쳐 이를 평가할 수 있다. 이 경우 그 평가결과를 지체 없이 위원회에 제출하여야 한다.

따라서 항만개발·관리사업이 지방에 완전 이양되더라도 중앙정부(국토해양부)가 동 사업에 소요되는 재원의 전부 혹은 일부를 국고로 보조하거나, 보조하지 않더라도 정부업무평가위원회의 의결을 통해 국가주요시책 등으로 인정될 경우 행정안전부와 국토해양부 장관은 합동으로 항만개발·관리사업에 대해 평가할 수 있다.

합동평가를 위한 지표체계는 정부의 재정사업자율평가모형을 토대로 구성해 볼 수 있다. 계획부문 30점, 집행부문 30점, 성과부문 40점으로 가중

치를 배분하되, 계획부문은 다시 계획일반(15점)과 성과계획(15점)으로 구분하여 지표체계를 구성할 수 있다. 각 평가부문별로 2~4개의 지표를 포함시켜 해당 지방자치단체들이 이양된 항만개발·관리사업을 수행하는데 있어서 계획수립, 집행, 성과 및 결과활용 등의 측면에서 어느 정도 성과를 달성하고 있는가를 평가할 수 있을 것이다.

다만 지표체계 가중치 배분과 관련하여 설문조사에서는 응답자 평균을 보면 계획부문 35%, 집행부문 35%, 성과부문 30%로 나타났는데 이는 이양 초기 단계에는 성과부문의 가중치를 조금 낮게 하는 것이 필요하다는 의견이라고 해석할 수 있다. 그러나 성과부문의 가중치를 설문조사 결과와 같이 30%로 낮게 할 경우 항만개발·관리사업 지방이양의 효과를 객관적으로 평가하는데 제약이 될 수 있기 때문에 성과부문의 가중치는 최소 40%로 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 따라서 권한이양 초기 단계에서는 계획부문, 집행부문, 성과부문의 가중치를 30:30:40으로 배분하되, 일정 기간이 경과한 후에는 평가결과와 활용실태 등을 토대로 가중치 배분을 재조정하는 방안도 검토될 수 있을 것이다.

한편 계량지표와 비계량지표의 비중과 관련해서 설문조사에서는 각각 42%와 58%로 조사되었는데, 항만개발·관리사업의 특성상 계량적 측면으로 평가하기 어려운 부분이 많다는 점에서 계량지표의 비중을 상대적으로 낮게 하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 평가지표 구성에 있어 계량지표는 성과부문에 한정하여 30% 정도로 하고, 나머지 지표는 비계량지표로 평가하는 것이 적절하다고 할 수 있다. 평가모형 및 지표체계에 대한 상세한 논의는 후술하는 5절에서 구체적으로 논의하였다.

2) 항만개발·관리사업에 대한 모니터링 제도 확대

항만개발·관리사업 지방이양 이후 모니터링의 주체와 관련하여 설문

조사에서도 지방자치단체와 중앙정부의 합동 모니터링이 실시되어야 한다는 응답이 전체의 75.3%를 차지하였다. 모니터링의 범위에 대해서는 사업 규모 적정성에 대해 89.0%가 응답하여 1순위로 나타났고, 계획대비 집행성도 82.2%로 2순위로 나타났고, 이어서 예산집행 효율성 80.8%, 사업개선 노력도 74.0%, 재원조달 적정성이 72.6%로 나타났다.

정부의 예산집행지침에 의하면 중앙관서의 장이 보조금 지급여부를 결정할 때 사업계획의 구체성, 실현가능성, 지방비 확보, 연내 집행가능성 등을 사전에 검토하여 집행하도록 하고 있다. 그럼에도 불구하고 보조사업자들에게 교부된 보조금이 당초 사업계획과 달리 목적 외로 집행되는 등 보조금의 부적절한 관리문제가 발생하고 있다. 이는 국고보조사업 운용에 있어 사전 타당성 검토가 미흡하고, 사후관리가 부족하다는 점에 기인한다고 볼 수 있다. 즉, 사업계획 수립 시 사업의 타당성 및 규모의 적정성, 재원조달 가능성, 관계법령 저촉 여부 등을 체계적으로 검토하지 않은 채 사업이 신청·선정되고 있다. 또한 보조금의 용도 외 집행, 집행잔액 등의 미반납 및 지방비로의 전환 사용 등 보조금의 부적절한 집행에 대한 사후적 관리 체계도 불완전하다. 이로 인해 지방비 미확보, 계획미비에 따른 사업 취소, 운용지침 위반, 집행실적 부진 등의 문제가 나타나고 있다.

따라서 향후 국고보조금 교부 시 사전에 사업계획 등을 면밀히 검토한 후 보조금 교부를 승인하고, 보조금 교부 이후 사업에 대한 사후관리·감독 체계를 강화하여 재원 배분과정에 적극 활용할 수 있도록 관련 제도의 보완이 필요하다. 그러나 현행 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」의 관련 규정³⁰⁾이 다소 구체적이지 못하고, 규정의 강제성을 확보하기 위한 방안도 미비하다. 따라서 보조금 교부·회수조건 등을 명확히 규정하고, 보조사업자도 간접 보조사업자들로부터의 회수금 회수방식과 국고반납절차를 명확

30) 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제17조 및 제27조.

히 규정하고, 집행 잔액 등 불용예상액의 전용 등에 대해서도 적절한 통제 기준을 마련할 필요가 있다. 이에 국회³¹⁾는 보조금 교부 시 보조사업자의 수행상황 및 연내 집행가능성 등을 고려하여 교부 결정하고, 국고보조금 배정과 집행에 대한 통제시스템을 마련할 것을 지적한 바 있다.

3. 중앙정부의 행정적·재정적 지원 확대

1) 행정적 지원

항만개발·관리사업의 지방이양 이후에도 중앙정부에서 표준화된 조례 준칙(안)을 제정하거나, 업무처리지침 및 편람을 하달하거나, 인력증원을 지원하는 등 행정적인 지원이 이양사업의 효과적인 정착을 위해 중요하다고 할 수 있다. 이는 지방이양에 관한 여러 선행연구들에서도 논의되고 있는 바와 같으며, 본 연구의 이해관계자들에 대한 설문조사에서도 지방이양 이후 행정지원방안의 우선순위로 업무처리 지침이나 편람의 하달이 80.8%로 1순위, 표준 조례준칙 제정이 75.3%로 2순위로 나타났고, 인력증원 지원은 58.9%로 나타나 지방이양 이후에도 국토해양부의 지속적인 행정적 지원이 필요한 것으로 조사되었다.

한편 항만개발·관리사업의 지방이양에 대비한 지방자치단체의 행정적 대비방안의 필요성에 대한 설문조사 결과 관련 조직 및 인원의 확대와 정비는 79.5%가 긍정적인 입장을 보였고 이어서, 관련 재원의 확보가 91.8%, 개발 및 관리·운영 절차 제정이 80.8%, 관련 교육프로그램의 구축이 75.3%, 광역 또는 인근 지자체 간 항만개발·관리 협력기구 설치가 74.0%, 중앙/지방 정부 간 업무조정 및 지원협의회 구성이 87.7%로 나타나 지방이양에 따

31) 이 밖에 국회는 자치단체의 재정상황 및 사업계획의 타당성을 감안하여 차등보조율 및 포괄보조금의 확대를 지적하였다(2004년도 문화관광부 결산심사 시정조치요구).

른 지방자치단체의 여러 행정적 지원의 필요성이 높은 것으로 나타났다.

2) 성과에 따른 차등적 예산지원

향만개발·관리사업이 지방에 이양되면 각 지방자치단체들이 수행하는 향만개발·관리사업의 성과에 대한 평가를 토대로 성과에 따른 차등적 예산 지원을 확대하는 방안이 검토되어야 한다. 해당 권한과 기능이 지방에 이양되더라도 이를 수행하기 위한 지방자치단체의 재정적 여건이 열악하기 때문에 중앙정부에 의한 재정적 지원은 지속될 필요가 있다. 다만 지방이 양의 취지와 목표를 달성하기 위해서는 일률적인 지원이 아닌 성과와 재정 소요 등을 고려한 차등적 예산지원이 확대될 필요가 있다. 설문조사에서도 중앙정부의 예산지원 필요성에 대해 응답자의 86.3%가 긍정적인 응답을 했지만, 성과별 예산의 차등지원 필요성에 대해서도 83.6%가 긍정적인 응답을 보여 성과에 따른 지자체별 차등지원 필요성을 확인할 수 있다.

향만개발·관리사업이 현행과 같이 위임사무일 경우에는 일반적인 국고보조사업을 통해 지방자치단체의 향만개발·관리사업을 지원하는 것이 바람직하다. 위임사무는 여전히 국가사무로서의 위상을 갖기 때문에 국가사무에 대한 국고보조가 타당하기 때문이다. 하지만 향만개발·관리사업이 지방자치단체로 이양될 경우에는 중앙정부의 재정지원은 국고보조가 아닌 지방자치단체 재정 운용의 자율성 확대를 위해 재원의 사용 용도가 어느 정도 정해져 있지만 구체적인 사업내용에 대해서는 어느 정도 자율성이 부여되는 ‘광역·지역발전특별회계’를 통해 지원하는 것이 바람직하다. 한편 분권교부세의 경우 지방자치단체에 재원 사용권한을 완전히 이양하는 것이기 때문에 안정적인 향만개발·관리사업 추진을 위해서는 타당성이 낮다.

2004년 7월 정부는 ‘국고보조금 정비방안’을 확정하여 기존의 국고보조사업을 보조금 용도에 대한 제한의 정도에 따라 분권교부세, 광역·지역

발전특별회계³²⁾, (일반)국고보조금으로 재분류하였다. 즉, 지방자치단체에 재원을 완전히 이양해도 좋은 사업들은 분권교부세로, 재원의 용도를 넓게 정하여 지방자치단체가 구체적인 사업내용을 결정할 수 있도록 허용하는 것이 필요한 사업은 광역·지역발전특별회계에 의한 국고보조금으로, 중앙 정부가 용도를 구체적으로 제한하는 것이 필요한 사업은 기존의 일반적 국고보조금으로 존치하였다(김재훈·이재원, 2007). 동 기준에 의하면 지방이양사업과 국고보조사업 유지 대상사업의 구분기준은 해당 사무의 성격, 지역별 분포도, 국가정책과의 연계성, 집행의 효율성 등을 감안하였다.

| 표 6-1 | 2004년도 부처별 지자체 국고보조사업의 지방이양 현황

단위 : 억 원, %

	2004년 예산	지방이양			광특사업		보조사업 유지	
		사업 수	금액	비중	금액	비중	금액	비중
교육부	1,544	15	1,108	71.8	-	-	436	28.2
행자부	5,703	4	742	13.0	2,171	38.1	2,780	48.7
문광부	4,280	24	356	8.3	3,509	82.0	415	9.7
농림부	16,216	9	222	1.4	8,923	55.0	6,981	43.0
산자부	4,858	-	-	-	2,554	52.6	2,284	47.0
복지부	49,368	67	5,959	12.1	-	-	43,409	87.9
환경부	4,515	5	90	2.0	1,467	32.5	2,957	65.5
여성부	4,199	2	75	1.8	-	-	4,123	98.2
건교부	24,109	7	1,331	5.5	11,946	49.6	1,032	44.9
해수부	2,839	16	157	5.5	1,917	67.5	412	14.5
문화재청	2,313	2	410	17.7	449	19.4	1,451	62.8
산림청	3,392	2	11	0.3	1,010	29.8	2,371	69.9
중기청	1,590	-	-	-	1,590	100.0	-	-
기타	1,641	10	227	13.9	240	14.6	1,174	71.5
합 계	126,568	163	10,689	8.4	3,5777	28.3	79,485	62.8

주 : 기타는 재경부, 외교부, 국방부, 노동부, 보건처, 경찰청, 농진청, 식약청, 인권위임

32) 기존의 '국가균형특별회계'의 명칭이 바뀌었다.

이에 따라 2004년 기준으로 전체 533개 사업 12조 7,000억 원 규모의 국고보조사업을 재분류하여 163개 사업(1.1조 원)은 분권교부세 형식으로 지방에 완전 이양되었고, 126개 사업(3.6조 원)은 광역·지역발전특별회계로 이관되었으며, 나머지 233개 사업(7.9조 원)은 국고보조사업으로 존치되었다. 이 중 교육인적자원부 소관을 제외하면 순수하게 지방자치단체에 이양되는 재원은 149개 사업 9,580억 원으로 동 재원을 지방자치단체에 이양하기 위해 분권교부세 제도를 도입하였다.

3) 일반적 국고보조의 차등적 확대: 위임사무일 경우

항만개발·관리사업이 위임사무로 유지되는 것이 현 상황이라고 하더라도 지역 간 균형발전을 유도하고, 지방자치단체의 재정 운용의 자율성을 확대하기 위해 교통특별회계에 의한 일반적 국고보조사업보다 광역·지역발전특별회계에 의한 국고보조사업으로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다. 광역·지역발전특별회계는 일반회계나 기타 특별회계 등에 의한 국고보조와 달리 독립된 특별회계의 신설을 통하여 지역 간 균형적인 개발사업을 보다 효과적으로 추진할 목적으로 도입되었고, 예산 편성과 집행에 있어 일반 국고보조사업보다 지방자치단체에 자율성이 상대적으로 더 많이 부여된다.

또한 보조금의 재원을 광특회계로 전환하는 것과 함께 국고보조규모 자체에 대해 차등적 지원을 확대하는 방안도 마련되어야 한다. 정부의 예산집행지침에 의하면 중앙관서의 장이 보조금 지급여부를 결정할 때는 사업계획의 구체성, 실현가능성, 지방비 확보, 연내 집행가능성 등을 사전에 검토하도록 하고 있다. 그럼에도 불구하고 보조사업자들에게 교부된 보조금이 당초 사업계획과 달리 목적 외로 집행되는 등 보조금의 부적정한 관리문제가 발생하고 있다. 따라서 국고보조사업에 대한 사전 타당성 검토와

사후관리를 통해 차등적 지원을 확대하는 방안이 마련되어야 한다.

물론 광특회계 보조사업의 경우 포괄보조금제도의 도입이라는 당초 취지와 달리 광특회계가 배분기준(대상사업 선정), 예산편성(자금의 사용용도 지정), 자금배분, 운영방식(기준 보조율) 등의 측면에서 기존의 국고보조사업과 본질적인 차이를 보이지 못하는 등 사실상 특정보조금으로 운용되는 문제로 인해 소기의 성과를 달성하지 못하고 있다는 비판도 있다. 그리고 지역선호사업 지원이라는 정책목표에도 불구하고 세부전략의 미비와 지방의 현실 한계로 인해 정책목표가 실제 구현되지 못하고 있고, 사업의 상당부분이 기초자치단체 수준에서 실시되는 데 비해 균특자금 광특자금의 배분과 사업관리는 광역자치단체 중심으로 수행됨으로써 재정운용상 한계가 나타나는 문제도 있다. 이 밖에 균특회계 광특회계는 소규모 단위사업들이 과다하고 사업의 운영·관리영역이 부처 단위로 분할되어 있어 사업절차가 복잡하고, 계정 간 정책목표가 상이하여 연계성이 결여되어 있다는 문제도 있다.

그러나 이러한 문제점에도 불구하고 일반적 국고보조사업보다 광특회계를 통한 국고보조사업으로 전환하는 것이 바람직하다. 특히 중앙정부의 지방자치단체에 대한 보조금은 크게 자본보조와 경상보조로 구분되는데, 항만개발·관리에 필요한 경비는 자본보조(개발)와 경상보조(관리)의 비중을 항만 수요, 활용도, 노후도 등을 고려하여 적절하게 설정할 필요가 있다. 가령, 항만 수요가 높는데 노후화된 경우 자본보조 비중을 높여 개발비 보조를 확대할 필요가 있고, 그렇지 않을 경우 경상보조 비중을 높여 자본보조에 의한 무분별한 항만개발 확대를 억제하도록 할 필요가 있다.

중앙정부는 지방자치단체의 항만개발·관리에 필요한 일정 비용을 국고보조를 통해 지원해야 하기 때문에 합동평가, 국고보조사업에 대한 평가결과 등을 토대로 성과에 따른 차등적인 보조금 지급기준 등을 마련할 필요가 있다. 성과연계 예산배분시스템은 경성 성과관리(hard performance

management)가 아닌 연성 성과관리(soft performance management)로서 평가지표의 개발과 더불어 평가결과 등을 보조금의 예산 배분시스템과 연계하는 방안이 마련되어야 한다.

4) 광특회계 자원 확대를 통한 이양사업 지원 강화: 이양될 경우

2003년 7월 22일 정부혁신지방분권위원회는 ‘국고보조금 정비계획’을 국무회의에 보고하였고, 이후 2004년 7월 6일 국무회의 의결을 통해 ‘국고보조금 정비방안’이 최종 확정되었다. 이에 따라 지방분권 강화를 위해서 중앙권한을 획기적으로 지방에 이양하기로 함에 따라 재정분권을 위한 방안으로 지자체 국고보조사업 중 일부를 지방으로 이양하고, 이양사업 추진에 필요한 재원을 보전하기 위해 분권교부세를 도입하게 되었고, 또한 일부 사업은 광역·지역발전특별회계로 이관하였다. 이에 따라 2004년 현재 총 533개 지자체보조사업 중 163개 사업이 지방에 이양되고, 126개 사업이 광특회계로 이관되었다.

분권교부세는 보통교부세, 특별교부세와 함께 지방교부세에 속하며, 예산의 편성과 운영은 지방자치단체의 자율성에 기초하여 운영되는 일반재원이다. 그러나 보통교부세 불교부(不交付) 단체에도 해당 재원이 배분되기 때문에 보통교부세와는 별도의 항목으로 재원을 관리한다. 또한 지방재정조정제도 개편에 따른 부작용을 최소화하고 효과적으로 정책목표를 달성하기 위해 보통교부세 산정방식과는 다른 방식을 채택하고 있다. 즉, 분권교부세 재원의 성격은 보통교부세와 같이 일반재원으로 유사하지만 산정방식은 보통교부세와 다르게 운영되며, 재원이 일반재원으로 교부되므로 지방자치단체는 종전의 국고보조금 이양사업을 신축적으로 운영할 수 있다.

정부는 국고보조사업을 지방으로 이양하면서 소요되는 자원 마련을 위해 국가재정운영 방향, 지방세제 개편 문제 등을 고려하여 당초 지방교부

세율을 내국세의 0.83% 만큼 상향조정하고, 담배소비세 인상으로 늘어난 지방세 수입의 일부를 지방이양사업에 대한 분권교부세 재원으로 활용하였다. 그런데 2006년도부터 담배소비세 확충 실적이 낮아지는 등 분권교부세 사업의 재원부족문제가 쟁점이 되면서 내국세의 0.11%가 추가 배정되어 현재 분권교부세는 매년 내국세의 0.94%에 해당하는 금액이 ‘지방재정교부금’ 예산과목에 계상되며, 매년 내국세 증가율에 연동하여 지방자치단체에 교부됨으로써 국고보조금과 달리 안정적인 재원 확보가 가능하다. 더욱이 분권교부세는 지방교부세이므로 재원의 성격상 집행잔액에 대한 정산절차가 없고, 특정목적 재원으로 운영되지 않으므로 지방자치단체에 운용자유성이 높고, 과거 국고보조금을 교부받은 당해 지방자치단체로 직접 교부됨으로써 종래 사업을 안정적·계속적으로 시행할 수 있는 장점이 있다.

지방교부세법시행령 제10조의2 제1항은 분권교부세 교부대상 사업을 지방이양사업의 성격에 따라 정상적 수요와 비정상적 수요로 구분하고, 지방자치단체별 정상적 수요와 비정상적 수요의 총액에 최근 3년간의 담배소비세 세수실적을 고려한 조정률을 곱하여 각 자치단체별 배분액을 산정한다. 정상적 수요는 지방자치단체별 종전 5년간 보조금 평균교부액과 지방이양사업과 관련된 각종 통계를 적용하고, 비정상적 수요는 일반 수요와 특 정수요로 구분하여 일반 수요는 인구수와 재정력을, 특정 수요는 중앙부처의 중장기계획 등을 반영하여 산정한다.

이에 따라 현재와 같이 지방자치단체의 항만개발·관리사업이 위임사무로 되어 있는 경우에는 일반적 국고보조금을 통해 지원해야 하지만, 항만개발·관리사업이 지방자치단체로 이양될 경우 분권교부세보다는 광특회계에 의한 국고보조금을 통해 지원하는 것이 바람직하다. 사업의 이양과 더불어 재원의 완전한 이양을 보장해 줄 경우 자칫 항만개발·관리사업의 지속적인 추진이 저해될 수 있는 우려가 있기 때문이다.

이와 관련하여 2004년에 국고보조사업으로 추진되던 사업 일부를 지방

에 이양한 이후 일부 사업의 경우 재원확보가 악화되는 문제가 나타난 현상을 경험한 바 있다. 보조사업의 지방이양은 지역실정에 적합한 사업추진을 위한 것이었음에도 불구하고, 지난 3년간 실제 투자액을 보면 지방이양 이후 재정투자가 감소하고 있는 문제가 있다. 따라서 지방이양사업의 활성화를 위한 재정투자 확대 및 관련 법률 제정 등의 제도개선이 요구된다.

증가하는 재정수요만큼 지방교부세 재원이 확보되지 않는 것이 가장 큰 문제인데, 그 원인은 분권교부세제도의 도입으로 인해 사업과 예산이 분리되었기 때문이다. 즉, 국고보조사업의 경우 중앙정부가 정책변경에 따른 재정소요 증가분을 파악하여 그에 상응하는 재원증가 노력을 기울여 국고보조비율을 맞추고자 하였다. 반면 분권교부세의 경우 정책변경과는 무관하게 내국세의 일정비율에 따라 재원을 교부받도록 되어 있기 때문에 특정사업의 재정소요 증가분이 재원 결정에 영향을 미칠 수 없는 구조로 되어 있다. 이에 따라 분권교부세 사업의 2001년부터 2005년까지의 평균 증가율은 17.2% 였으나 분권교부세율은 내국세 증가율에 연동되어 지방자치단체가 부담해야 할 부분 이외에 중앙정부가 부담했어야 할 부분까지도 지방자치단체 재정이 충당해야 하는 문제가 발생하고 있다는 비판이 있다.

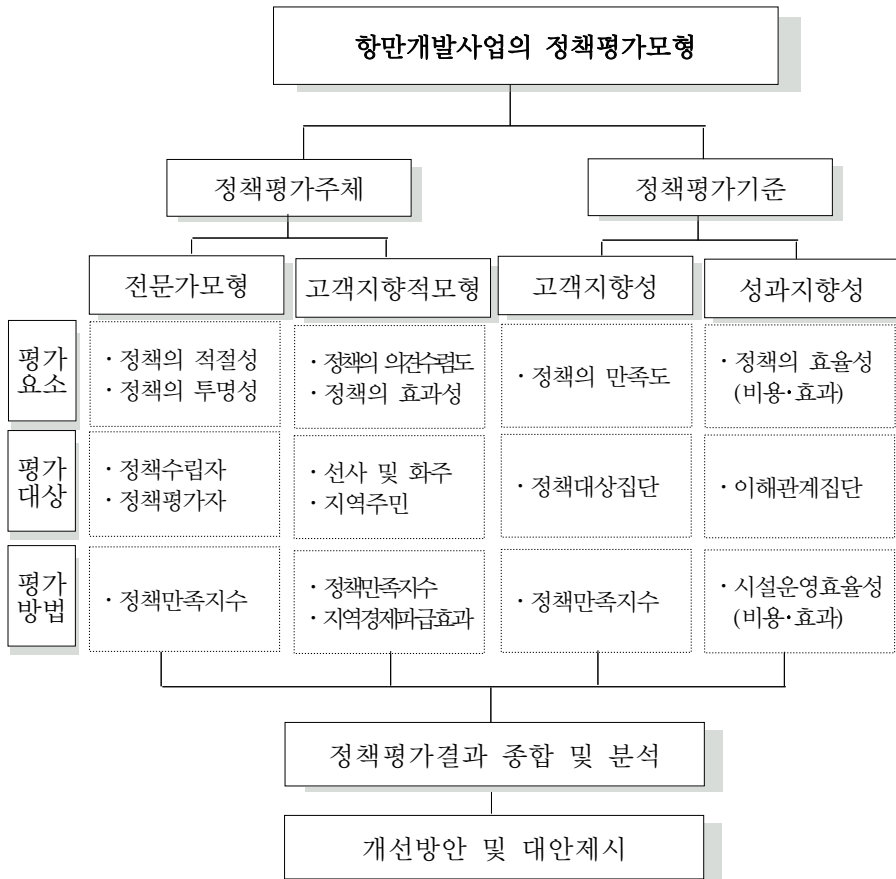
그러나 국고보조사업의 지방 이양은 해당 사업의 지속 추진여부와 확대 혹은 축소 여부를 중앙정부가 아닌 지방자치단체 스스로의 판단에 따라 추진해야 한다는 전제 하에 이루어졌다. 따라서 재원배분의 우선순위는 지방별로 다양하게 재설계될 수 있다. 따라서 모든 사업에 대해 과거와 같은 동일한 추세의 증가율이 적용되는 것이 아니기 때문에 일부 사업에서의 재원 부족문제가 분권교부세 사업 전체의 문제로 과대 해석되는 것은 바람직하지 않다. 따라서 향만개발·관리사업이 지방자치단체로 이양될 경우 이에 대한 재정지원을 분권교부세로 전환하기 위해 분권교부세 규모를 확대하거나 분권교부세 규모 확대가 여의치 않을 경우 광특회계를 통한 지원을 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다.

4. 향만개발·관리사업 정책평가모형 구축

1) 평가모형 및 지표체계

지방이양 이후 향만개발·관리사업의 이양성과에 대한 평가는 정책수립단계부터 집행과정, 정책결과 측면에서 모두 중요하며, 특히 정책결과 측면에서의 평가는 무엇보다 시설의 활용도 측면 즉 선사, 화주 등 실수요자와 지역주민의 만족도 측면이 중요한 평가요소라 할 수 있다. 따라서 향만개발사업에 대한 정책평가는 고객지향성과 성과지향성을 기준으로 정책과정의 각 단계별로 평가하는 것이 중요하다. 향만개발사업에 대한 정책평가의 평가흐름 및 평가요소를 예시하면 <그림 6-1>과 같다.

향만개발·관리사업의 지방이양 이후 성과에 따른 차등적 예산지원을 위해서는 지방이양 이후의 사업성과를 객관적으로 측정해야 한다. 그러나 향만개발사업은 투자비가 막대하게 투입되는 매몰비용의 성격이 매우 강하기 때문에 특정 향만의 전체 개발사업을 하나의 사업으로 간주하여 평가하는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 차등적 예산지원을 위한 사업평가를 위해서는 향만개발사업의 사업기간이 일반적으로 매우 장기적으로 진행되는 경우가 대부분이기 때문에 계획단계 및 집행단계를 중심으로 평가하되 성과부분은 제한적으로 평가하는 것이 필요하다.



| 그림 6-1 | 항만개발·관리 사무위임 및 이양 후 정책평가모형(예시)

| 표 6-2 | 향만개발·관리사업 위임 및 이양성과 평가지표체계(안)

사업단계별 평가항목			평가기준		평가방법	가 중 치
			고객 지향성	성과 지향성		
① 계획 단계 (40)	계 획 일 반	· 사업수단 및 사업내용은 목표달성을 위해 가장 최적의 대안인가?	○	○	6등급 평가	9.0
		· 다른 사업과 중복·유사하지 않게 사업이 설계되었는가?	○	○	6등급 평가	7.0
		· 중앙정부의 재정지원이 필요한가?	○	○	6등급 평가	8.0
	성 과 계 획	· 성과목표/성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는가?	○	○	6등급 평가	8.0
		· 사업목표가 합리적으로 설정되었고, 실현가능성은 어느 정도인가?	○	○	6등급 평가	8.0
② 집 행 단 계 (40)		· 사업이 원래의 집행계획대로 제대로 이루어졌는가?	○	○	6등급 평가	7.0
		· 계획된 양과 질의 자원이 계획된 시간에 투입되었는가?	○	○	6등급 평가	6.0
		· 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하기 위해 노력하였는가?	○	○	6등급 평가	7.0
		· 사업추진 실태를 정기적으로 모니터링하고 있는가?	○	○	6등급 평가	7.0
		· 사업이 계획된 대상집단에게 공정하게 추진되었는가?	○	○	6등급 평가	7.0
		· 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?	○	○	6등급 평가	6.0
③ 성 과 단 계 (20)		· 성취된 결과가 사업의 목표와 일치하는가?	○	○	계량평가	5.0
		· 사업목표의 달성도는 충분한가?	○	○	계량평가	5.0
		· 종합적인 사업평가를 실시하고, 평가결과를 사업계획 변경 등에 활용하였는가?	○	○	6등급 평가	3.0
		· 사업은 정책대상 고객의 필요, 관심, 기대를 충족하고 있는가?	○	○	계량평가	4.0
		· 정책결과 및 효과는 일반국민 또는 지역주민의 기대와 가치에 부응하는가?	○	○	계량평가	3.0

주 : 6등급 평가는 비계량지표를 의미함

2) 계량지표 평가항목의 산출방법

비계량지표는 고객지향성과 성과지향성을 기준으로 한 평가위원들에 의한 전문적인 브레인스토밍 및 델파이 방식의 평가가 이루어지는 지표이므로 별다른 산출방법을 규정하기 어렵다. 따라서 여기서는 계량지표에 대한 가능한 평가항목들을 논의한다.

① 정책만족지수(Policy Satisfaction Index : PSI)

항만개발사업에 의한 정책만족도란 항만개발로 인한 항만의 이용자 및 지역주민이 느끼는 만족도를 의미한다. 무역항의 경우 항만물류비용의 감소, 항만서비스의 제고 등을 지표로 활용할 수 있다. 운영사, 선사, 화주 및 지역주민의 만족도는 국무조정실 정부업무평가의 정책만족도지수(PSI)나 박석희(2010)의 고객만족지수 등을 활용할 수 있다. 정책만족도조사는 전문가와 일반국민으로 구분하여 실시한다. 즉 운영사, 선사 및 화주는 전문가로, 그리고 지역주민은 일반국민으로 구분하여 각 항목의 만족도에 근거한 가중치를 반영하여 산출할 수 있다. 만족도지수는 각 항목별 만족도에 대하여 중요도에 근거한 가중치를 반영하여 산출할 수 있다(박석희, 2010).

| 표 6-3 | 일반국민/전문가 적용 평가항목별 가중치

단위 : %

구분	의견수렴도	적절성	투명성	일관성	효과성	환류성	체감만족도	합계
일반국민	14.0	15.6	13.0	-	17.4	-	40.0	100
전문가	10.3	11.2	8.1	8.5	13.0	8.9	40.0	100

② 지역경제 파급효과

지역경제 파급효과는 고용인구 증가, 지역소득의 증가, 소득분포 및 산업집중도 등의 지표를 활용하여 정책시행 전·후의 결과를 비교함으로써 정

책결과의 평가지표로 활용할 수 있다. 항만개발사업의 수립 시에 경제성 분석이라는 사전적 평가를 통하여 지역경제에 미치는 파급효과를 분석하는 것처럼 항만개발사업의 정책시행 이후 지역경제 파급효과를 분석할 필요가 있다. 사업시행 이후 지역경제의 구조 변화는 지역경제성장 분석과 산업집중 분석을 통해 살펴볼 수 있다. 따라서 지역경제성장 분석은 경제기반모형, 산업집중 분석은 집중계수 및 특화계수를 이용할 수 있다.³³⁾

③ 계획대비 목표달성도

계획대비 목표달성도란 정책수립시 계획(예상한) 목표치가 개발이 완료된 일정시점에서 어느 정도 도달하는 가를 측정하는 것으로 대부분의 정책결과의 평가지표로 활용되고 있다. 항만개발사업의 경우 개발완료 후 바로 처리능력에 도달하지 않는다는 특성을 감안하여 단계별로 평가할 필요성이 있다. 계획대비 목표달성도를 측정할 수 있는 지표들을 예로 들면, i) 부두개발 계획수립 시 적정처리능력 대비 연도별 실제처리량, ii) 전년 대비 처리화물량의 증가율, iii) 기간항로 항차 수, iv) 초대형(5,000TEU급 이상) 컨테이너선의 기항횟수 등을 평가지표로 활용할 수 있다. 특히 무역항의 경우 화물처리량 즉 수출입 및 환적화물의 처리량이 되며, 평가치는 개발완료 후 화물처리량이 된다. 이외에도 화물수송비용, 여객수송실적 등과 같은 것도 평가지표로 활용될 수 있다.

④ 정책의 효율성

앞의 세 가지 평가항목이 효과성 측면에서 정책을 평가하는 것이라면 항만운영의 효율성은 효율성 측면에서 정책의 효과를 평가하는 항목이라고 할 수 있다. 즉 효과성은 정책시행에 따른 비용은 무시하고 정책결과만을 평가하는 반면에 효율성은 투입요소인 비용과 노동을 고려하여 정책을

33) 이에 관한 상세한 내용은 심기섭·김운수·이호춘(2004)을 참고하기 바란다.

평가하는 것이다. 예를 들어 컨테이너 터미널인 경우 자본비용당 화물처리량, 노동 1인당 화물처리량 등과 같은 것을 들 수 있다. 정책의 효율성을 평가하는 분석기법들의 특징을 요약한 것이 <표 6-4>와 같다.

| 표 6-4 | 효율성 측정방법의 장단점 분석

구분	장점	단점
비용편익분석	대안들의 선택을 위한 비교 단일사업의 투자가치를 판단하는 데 유리	화폐단위를 사용 할인율의 결정 예측력의 결핍
비용효과분석	물리적 단위의 사용	지표선정의 자의성 평가의 공정성 결여
회귀분석	산출과 투입 양자측면에서 설명 가능	평균적 생산관계만을 나타냄 개별조직의 비효율 측정 불가
자료포락분석	가격을 요구하지 않음 복수 산출물 생산하는 경우 유리	시계열 자료를 이용한 분석 불가능 비효율성의 정도가 과장 가치의 차이를 구분하지 못함
확률변경분석	최대생산량을 기준으로 효율성평가 시계열 자료를 이용한 분석 가능	단년도 자료를 사용하는 경우 오차항의 분포를 가정하여야 함

자료 : 오승은, 「지방자치단체 기업적 활동의 효율성 분석, 지방공영개발사업을 중심으로」, 연세대학교 박사학위논문, 2000, p. 67

3) 정책평가의 주체

설문결과에서도 제시된 바와 같이 지방이양 이후 정책평가 주체는 지방자치단체가 시행하는 자체평가와 중앙정부에 의한 합동평가를 병행하는 것이 바람직하다. 합동평가의 경우 연구원, 전문평가기관 등의 지원이 필요할 것이다. 정책평가의 효과적 시행을 위해서는 피평가자의 평가부담을 경감하는 것도 중요하지만 평가결과의 신뢰성을 유지하는 것도 중요하므로 자체평가와 합동평가를 병행하는 방안이 가장 합리적이라고 할 수 있다.

그러나 지방이양이 되면 지자체 간 경쟁적으로 항만개발을 추진하고

있는 상황에서 자체평가는 한계가 있을 것으로 판단된다. 즉 평가결과의 신뢰성 및 객관성에 대한 이의를 제기할 수 있는 문제의 소지가 있다. 따라서 항만개발사업에 대한 정책 평가 시 중앙정부의 합동 평가방식이 병행되어야 할 것이다. 그리고 평가대상이 되는 정책문제에 대해서는 전문가가 주체가 되어 정책평가를 시행하되 정책의 수요자인 국민과 고객의 관점에서 평가해야 할 것이다.

항만개발사업에 대한 정책평가의 외부 평가주체를 선정함에 있어 중요한 기준은 평가주체가 해당정책의 목표와 연계된 중립적이고 객관적인 시각에서 평가를 내릴 수 있는가 하는 것이다. 이를 위해서는 한국해양수산개발원 내에 지속적으로 항만개발사업에 대한 사후적인 정책평가를 담당할 수 있는 조직을 신설·운영하는 것도 하나의 방안이라고 생각한다.

4) 정책평가의 활용방안

항만개발사업에 대한 정책평가의 가장 중요한 목적은 정책평가의 결과로 발견된 사실들을 정책결정 시스템에 반영시켜 정책결정의 질을 높이고 정책의 내용을 개선하며, 관련된 우리의 경험적 지식의 기초를 높이는 데 있다. 그리고 무엇보다 지방이양 이후 정책평가결과에 따라 중앙정부의 재정지원을 성과에 따라 차등 지원하는 방안이 검토될 수 있다. 즉 정책평가의 결과는 계획집행의 방향이나 내용을 시정·보완·조정하는 근거자료로 활용될 수 있고, 차등적 자원배분에 활용할 수 있는 것이다. 수단적 활용의 관점에서 볼 때 정책평가의 결과로 발견된 사실들은 정책의 기획, 예산의 편성, 프로그램의 집행과 수정 등에 활용될 수 있다. 여기서 수단적 활용은 정책결정자나 문제 해결자들의 문서화된 구체적인 행동들을 지칭한다.³⁴⁾

34) R.F. Rich, "Uses of Social Information by Federal Bureaucrats", in C. H. Weiss, *Using Social Research for Public Policy Making*, Lexington, MA, 1977.

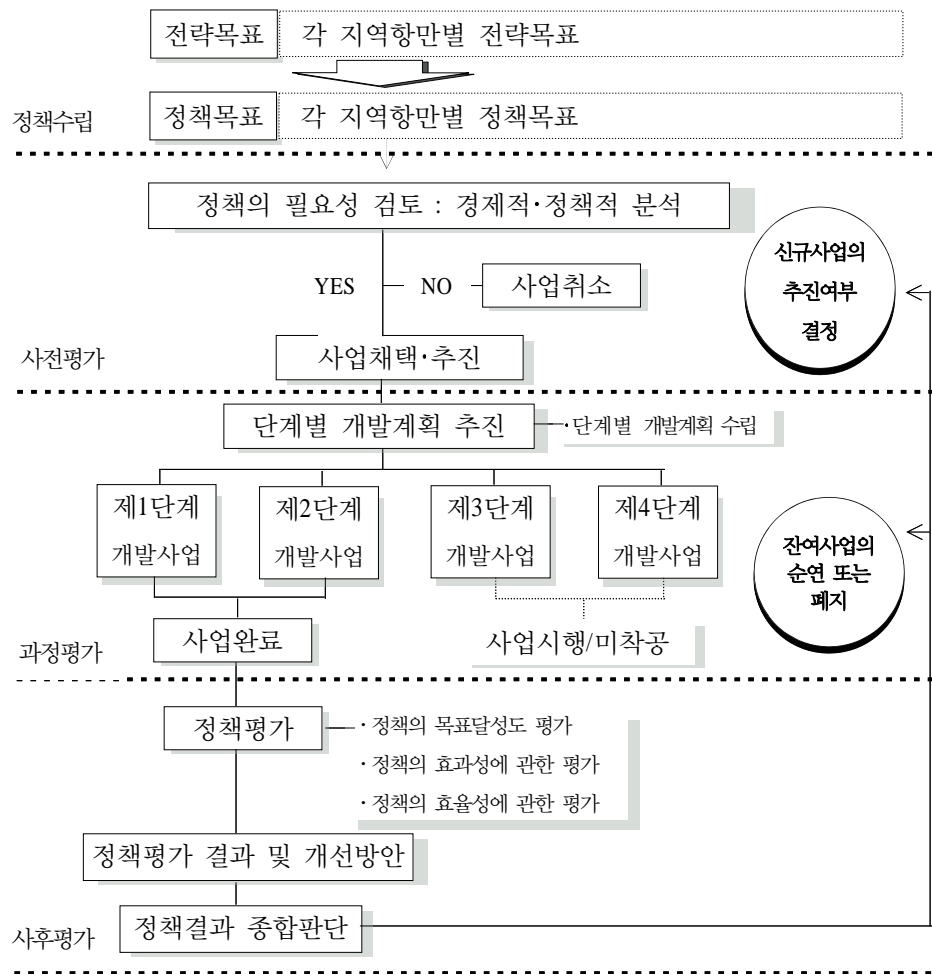
따라서 정책평가 결과를 제도적인 차원에서 효율적으로 활용하기 위해서는 세 가지 사항들이 적극적으로 연구·검토되어야 할 것이다.

첫째, 평가 결과와 정책수립 및 추진과정 간의 피드백 체계를 강화해야 할 것이다. 즉 평가 결과가 정책방향 및 내용의 사전적 시정·검토, 정책집행 과정의 적정성 유지에 직결될 수 있는 제도적인 체계 구축이 필요하다는 것이다. 이를 위해서는 평가기관과 정책집행주체 간의 정보교환 채널이 확보되어야 할 것이며, 평가결과의 시행을 점검할 수 있는 장치의 마련도 필요할 것이다.

둘째, 평가조직의 전문성·독립성·신뢰성이 제고되어야 할 것이다. 평가조직의 전문성과 신뢰성을 제고하기 위해서는 무엇보다 평가요원의 자격요건을 강화하고 평가과정의 투명성을 제고할 수 있는 제도적 장치의 구축이 필요하다.

셋째, 평가결과의 체계적인 관리체계를 구축할 필요가 있으며, 이를 위해서는 평가결과의 데이터베이스화가 이루어져야 할 것이다. 이렇게 함으로써 향후 향만개발사업에 대한 정책평가가 보다 원활하게 이루어질 수 있고, 또한 정책평가에 대한 학술적인 연구에도 기여할 수 있을 것이다.

이러한 평가체계의 유기적인 연계를 위한 정책평가의 흐름 및 활용도를 예를 들면 <그림 6-2>와 같다. 이처럼 지방이양 이후 향만개발·관리사업의 효율성과 효과성 등을 평가함으로써 해당 정책목표의 달성을 위한 문제점과 개선방안을 제시함과 동시에 환류 과정을 통하여 중앙정부의 예산지원에 중요한 정보를 제공하는 데 적극 활용될 수 있을 것이다.



| 그림 6-2 | 항만개발·관리 사무위임 및 이양 후 정책평가 활용도

제 7 장 결론 및 정책 제언

1. 결론

1999년 지방이양추진위원회가 발족하면서 중앙행정권한의 지방이양이 본격화되었지만 이에 대한 평가는 긍정과 부정으로 엇갈리고 있다. 부정적 시각의 원인은 지방이양 실적이 부진하다는 것 외에 이양사무에 대한 중앙정부의 행정적·재정적 지원의 미비, 소단위 집행사무 위주의 이양, 단순 집행적 사무 위주의 이양 등 이양사무 선정과 관련된 문제점 등이 지적되고 있다.

항만부문에 있어서도 무역항 및 연안항이 국가관리항과 지방관리항으로 개편되면서 30개 무역항 중 15개 무역항, 25개 연안항 모두가 지방자치단체로 개발 및 관리운영에 관한 권한이 위임되고, 사무의 이양이 계획되어 있다. 이에 따라 본 연구는 항만개발·관리부문의 사무위임 및 이양에 따른 긍정적 및 부정적 영향과 효과를 설문조사를 통해 계량적으로 분석하였고 이에 기초한 정책적 대응방안을 모색하였다. 아직 항만개발·관리권의 지방자치단체 위임 및 이양이 시작단계에 있고 실행에 따른 구체적인 문제점이 부각되지 않은 상태이지만 향후 구체적인 정책시행에 참고할 것을 목적으로 하였다.

연구결과 사무위임 항만의 개발 및 관리운영에 대하여는 긍정적 및 부정적 영향에 대한 우려가 교차하고, 이러한 부정적 영향을 최소화하기 위하여 평가 및 관리시스템의 구축 등이 필요한 것으로 나타났다. 본문에서 나타난 연구결과를 바탕으로 다음과 같은 결론을 얻을 수 있었다.

1) 사무위임의 필요성에 대한 이해관계자의 인식은 상이

사무위임에 대해서는 전체적으로 90% 이상이 잘 인지하고 있었으나 구체적인 정책내용에 대해서는 알고 있는 비율은 응답자의 38.6%로 비교적 낮았다. 사무위임이 시기상조라는 의견이 전체의 60.4%로서 필요하다는 견해 35.6%를 압도했다. 그 이유로는 ‘항만의 개발 및 운영이 도로·철도 등 전국단위계획과 연계되어 있어 지방자치단체가 수행하기가 부적합하다’는 의견이 가장 높았으며, 중앙정부와 지자체 간 개발논리의 충돌, 기존 조직에서도 관련 업무를 충분히 수행할 수 있기 때문이라는 의견이 제시되었다. 43개 위임사무별 관심도에 대해 지자체 입장에서는 개발 관련 사무 등 주로 수익이 될 만한 분야에 높은 긍정적 의견을 보여 사무위임의 필요성을 이익관점에서 접근하고 있음을 알 수 있다. 추가 위임사무에 대해서는 중앙정부와 지자체 간 가장 현격한 의견 차이를 보임으로서 이해 관계자들 간 권력관계나 정책집행의 순응도 등을 고려할 때 현실적으로 시행에 많은 어려움이 예상되었다. 현행 위임사무를 이양 시에도 필요한 지에 대한 응답에 대해서는 사무위임 필요성과 대동소이하였다.

2) 사무위임 및 이양 시 긍정적·부정적 효과가 혼재

사무위임 및 이양의 긍정적 효과는 지방세 수입의 증가, 지역 내 관련산업 유치 활성화, 지역주민 고용 증가, 지자체의 조직 및 인력운영 역량 증대 등이 클 것으로 기대되었다. 그러나 중앙정부와 지방해양항만청의 답변은 다소 부정적인 편이었다. 부정적인 효과로는 지자체 간 과당개발 경쟁 발생과 운영소홀을 지적하는 경우가 많았으나 지자체의 경우 중앙정부의 항만개발예산 소극적 지원을 가장 높은 순위로 두었다. 지자체는 사무위임이 실질적으로 중앙정부의 무관심으로 이어지지 않을까를 걱정하고 있다.

3) 사무위임 및 이양 시 사후관리방안의 필요성 공감

사무위임 및 이양 이후 사후관리 방안으로서 i) 표준 조례준칙의 제정, ii) 업무처리지침 및 편람 하달, iii) 집행과정 모니터링, iv) 사업성과 평가, v) 정기적인 보고 및 협의 등 5가지를 제시한 결과 모두 유사한 수준의 높은 긍정적 의견을 보였다. 사무이양 이후 향만개발 및 관리사업에 대한 사후 평가의 필요성을 이해관계자가 모두 인정하였으며, 이 경우 중앙정부와 지자체 간 합동평가를 동시에 실시하는 것이 필요하다고 응답한 비율이 압도적으로 높았다(응답자의 71.3%). 평가 시행 시 평가항목은 계획 부문, 집행부문, 성과부문으로 구분할 때 거의 동일한 수준의 가중치를 두는 것으로 나타났고 계량 및 비계량 지표의 구성비는 58%:42%로 계량지표의 구성비가 높은 것을 선호하였다. 사무위임 및 이양 이후 효율적인 사무집행여부를 판단하기 위해 집행 모니터링 주체는 평가와 마찬가지로 중앙정부와 지방자치단체가 합동으로 수행하는 것을 압도적으로 선호하였다. 모니터링 분야는 크게 i) 계획 대비 집행성, ii) 사업규모의 적정성, iii) 재원조달의 적절성, iv) 예산집행의 효율성, v) 사업개선 노력도 등으로 구분하여 제시하였는데 전반적으로 높은 긍정적인 답변을 하였다.

4) 적정 범위의 사무이양 필요

이와 같은 설문결과 내용을 바탕으로 본 연구에서는 향만개발·관리권의 위임 및 이양 이후 정책 대응방안으로 다음과 같은 방안을 제시하였다. 우선, 향만개발·관리권의 이양에 다른 부작용을 최소화하기 위해 사무이양의 범위 및 수준에 대한 철저한 검토를 통해 적정 범위의 이양이 이루어져야 한다는 것이다. 설문조사 결과 여러 이해관계자들은 여전히 향만개발·관리권한의 위임 및 이양에 대해 부정적 입장을 견지하고 있는 것으로 나타났다. 이양 시 차별적 이양에 대해서도 적합치 않는 것으로 조사되었다.

사업의 지방 이양으로 인해 국가 정책적으로 중요성이 있는 사업임에도 분권 교부세 지원규모나 지방비 투자규모가 축소됨으로서 필요한 수준의 공공재 공급이 제약을 받거나 보조사업자의 집행실적이 부진한 문제를 안을 수 있기 때문이다. 즉, 우리나라의 경우 지자체 보조사업 대상선정 기준이 불명확하여 경우에 따라서는 당해 지자체들의 재정상황과 지역여건에 부합하지 않는 보조사업의 수행이 불가피한 경우도 발생할 수 있다

5) 사무이양 후 사후관리장치 강화 필요

항만개발·관리사업 지방이양 이후의 사후 관리 장치를 강화해야 한다. 우선 지방자치단체 스스로 항만개발·관리 사업에 대한 자체평가 이외에 중앙정부에 의한 합동평가기시스템을 구축하여 항만개발·관리사업의 지방이양 이후 성과와 문제점에 따른 사후관리를 강화할 필요가 있다. 현재 「정부업무평가기본법」에 의한 지방자치단체의 자체평가 혹은 행정안전부·국토해양부 합동으로 지방자치단체 합동평가를 실시할 수 있다. 설문조사에도 항만개발·관리사업의 평가 주체에 대해 응답자의 71.2%가 지자체의 자체평가와 중앙정부의 합동평가가 동시 실시되어야 한다고 응답하였다. 또한 항만개발·관리사업 지방이양 이후 지방자치단체와 중앙정부의 합동 모니터링이 실시되어야 한다. 모니터링의 범위는 사업규모 적정성, 계획대비 집행성, 예산집행 효율성, 사업개선 노력, 재원조달 적정성 등이다. 정부의 예산 집행지침에 의하면 중앙관서의 장이 보조금 지급여부를 결정할 때 사업계획의 구체성, 실현가능성, 지방비 확보, 연내 집행가능성 등을 사전에 검토하여 집행하도록 하고 있다. 따라서 향후 국고보조금 교부 시 사전에 사업계획 등을 면밀히 검토한 후 보조금 교부를 승인하고, 보조금 교부 이후 사업에 대한 사후관리·감독체계를 강화하여 재원 배분과정에 적극 활용할 수 있도록 관련제도의 보완이 필요하다.

6) 중앙정부의 지원 확대 필요

중앙정부의 행정적·재정적 지원이 확대되어야 한다. 향만개발·관리사업의 지방이양 이후에도 중앙정부에서 표준화된 조례준칙(안)을 제정하거나, 업무처리지침 및 편람을 하달하거나, 인력증원을 지원하는 등 행정적인 지원이 이양사업의 효과적인 정착을 위해 중요하다고 할 수 있다. 이는 지방이양에 관한 여러 선행연구들에서도 논의되고 있는 바와 같으며, 본 연구의 이해관계자들에 대한 설문조사에서도 나타난 바 있다. 향만개발·관리사업이 지방에 이양되면 각 지방자치단체들이 수행하는 향만개발·관리사업의 성과에 대한 평가를 토대로 성과에 따른 차등적 예산지원을 확대하는 방안이 검토되어야 한다. 다만 지방이양의 취지와 목표를 달성하기 위해서는 일률적인 지원이 아닌 성과와 재정소요 등을 고려한 차등적 예산지원이 확대될 필요가 있다. 향만개발·관리 사업이 현행과 같이 위임사무일 경우 여전히 국가사무로서의 위상을 갖기 때문에 일반적인 국고보조사업을 통해 지방자치단체의 향만개발·관리 사업을 지원하는 것이 바람직하다. 하지만 지방자치단체로 이양될 경우에는 중앙정부의 재정지원은 국고보조가 아닌 지방자치단체 재정운용의 자율성 확대를 위해 재원의 용도가 어느 정도 정해져 있지만 구체적인 사업내용에 대해서는 어느 정도 자율성이 부여되는 ‘광역·지역발전특별회계’를 통해 지원하는 것이 바람직하다. 한편 분권교부세의 경우 지방자치단체에 재원사용권한을 완전히 이양하는 것이기 때문에 안정적인 향만개발·관리사업 추진을 위해서는 타당성이 낮다.

7) 이양성과 측정시스템의 제도화 필요

본 연구에서는 향만개발·관리사업의 지방 이양 이후 이양성과를 측정할 수 있는 평가모형을 구축하였다. 비록 점수화가 가능한 완전한 평가모형 단계까지 이르지 못하는 못하였으나 계획수립에서부터 집행과정, 성과단계에

이르기까지 각 단계별로 비계량 및 계량지표를 평가할 수 있는 평가방법과 가중치, 그리고 사업단계별 평가항목, 평가주체까지 상세히 설정하였다. 사업기간이 매우 장기에 걸쳐 이루어지는 항만개발사업의 특성을 고려해 평가는 계획단계 및 집행단계를 중심으로 평가하되 성과부분은 제한적으로 평가하는 것이 필요하다. 계획, 집행, 성과부분의 단계별 가중치는 권한 이양 초기단계에서는 30:30:40으로 배분하되, 일정기간이 경과한 후에는 평가결과와 활용 실태 등을 토대로 가중치 배분을 재조정할 수 있다. 사업의 특성상 계량적 측면으로 평가하기 어려운 점을 고려해 계량지표는 성과부분에 한정하여 30% 정도로 하고, 나머지 지표는 비계량지표로 평가하는 것이 적절한 것으로 검토되었다. 비계량지표는 고객지향성과 성과지향성을 기준으로 하여 평가위원들에 의한 전문적인 브레인스토밍과 및 델파이 방식의 평가가 이루어지는 지표이다. 계량지표들은 정책만족지수(PSI), 지역경제과급효과, 계획 대비 목표달성도, 정책효율성지표(자본 비용당 화물처리량, 1인당 노동생산성 등) 등을 사업 성격에 따라 사용할 수 있다. 평가주체는 지방자치단체가 시행하는 자체평가와 중앙정부에 의한 합동평가를 병행하는 것이 가장 합리적인 것으로 검토되었다. 이와 같은 방법으로 지방이양 이후 항만개발·관리사업의 효율성과 효과성 등을 평가함으로써 해당 정책목표의 달성을 위한 문제점과 개선방안을 제시함과 동시에 환류과정을 통해 중앙정부의 차등 예산지원에 중요한 정보를 제공할 수 있을 것으로 기대 된다.

2. 정책 제언

이상과 같은 연구결론에 입각하여 다음과 같은 내용의 정책 제언을 하고자 한다.

1) 위임 및 이양사무의 정착을 위한 제도적 개선사항

그동안의 여러 선행연구들에 의하면 지방에 이양된 사무에 대해 그 동안 중앙정부의 행정적·재정적 지원의 미비, 소단위 집행사무 위주의 이양, 단순집행적사무 위주의 이양 등이 문제점으로 지적되고 있다. 따라서 중앙정부사무의 지방이양이 실효성을 확보하기 위해서는 이양사무에 대한 사후관리장치의 강화, 중앙정부에 의한 행정적·재정적 지원의 확대 등과 같은 제도적 개선이 필요하다.

더욱이 향만개발·관리권한이 2010년에 지방자치단체에 위임되었고, 3년 후 완전 이양될 예정이지만 부분적인 권한위임이나 이양으로 인해 각 지방향만청과 지방자치단체 간에 권한 및 역할이 중첩되는 경우가 많다. 따라서 향만 이용고객 입장에서 불편사항이 가중되는 등 현행 향만개발·관리체계 하에서 여러 가지 문제점이 발생하고 있다. 동 사무의 지방이양이 성공적으로 정착되기 위해서는 i) 사무이양 범위 및 수준에 대한 검토, ii) 이양사무에 대한 사후관리장치 강화, iii) 중앙정부에 의한 행정적·재정적 지원의 확대 등의 정책적·제도적 개선이 요구된다.

첫째, 지방이양 대상 사무의 발굴·선정과 관련하여 지방분권촉진위원회의 자체조사는 정부기능의 재조정 차원에서 바람직한 측면이 있으나 대상 사무의 지방이양 타당성 검토 및 지방이양사무의 범위 설정과정에서 관계 공무원, 정부 출연연구기관, 시도 출연연구기관, 민간부문이 공동으로 참여하는 위원회를 구성함으로써 전문성을 확보하고 대상사무 발굴 및 타

당성에 대한 체계적이고 전문적인 검토가 이루어지도록 해야 한다.

둘째, 차별적 권한이양의 경우도 일정 부분 바람직한 측면이 있으나, 차별의 준거가 되는 기준(인구, 재정여건, 행정여건 등)을 명확하게 제시하기 어려울 뿐 아니라 지자체 간에 행정역량을 차별적으로 평가하기 곤란하다는 점에서 차별적 권한이양은 현실적으로 타당성이 낮다고 할 수 있다.

셋째, 지방이양 확정사무의 경우 사후관리와 관련하여 기능 이양 시에는 재정지원방안을 확정된 후 이양하는 것을 제도화하고, 장기적으로는 지방세제 개편, 지방재정조정제도 합리화 등을 모색할 필요가 있다. 또한 이양된 사무에 대해 업무처리지침/편람, 조례준칙안 등을 현실에 맞게 재정비하고, 자치단체의 부담요인인 불필요한 관행상의 보고, 협의제를 선별적으로 재점검하는 노력도 검토될 필요가 있다.

넷째, 중앙정부사무의 지방이양은 단지 사무이양으로만 그쳐서는 안 된다. 기능의 이양은 궁극적으로 조직과 인력의 재조정과 연계되어야 한다. 따라서 사무이양은 기능의 재조정에 의한 구조조정이 될 수 있도록 기능이양의 결과를 적극적으로 활용하고, 이를 토대로 사무이양과 더불어 조직과 인력이 적절히 이관될 수 있도록 사후관리가 이루어져야 한다.

2) 정책평가결과의 피드백 체계 강화

한편, 이양사무에 대한 사후관리장치의 하나로 시행되는 정책평가의 가장 중요한 목적은 국가 재정의 차등 지원 외에도 정책평가의 결과로 발견된 사실들을 정책결정 시스템에 반영시켜 정책결정의 질을 높이고 정책의 내용을 개선하는 데 있다. 따라서 정책평가 결과를 제도적인 차원에서 효율적으로 활용하기 위해서는 다음의 사항들이 적극적으로 연구·검토되어야 한다.

우선, 평가 결과와 정책수립 및 추진과정 간의 피드백 체계를 강화해

야 한다. 즉 평가 결과가 정책방향 및 내용의 사전적 시정·검토, 정책집행 과정의 적정성 유지에 직결될 수 있는 제도적인 체계 구축이 필요하다. 이를 위해서는 평가기관과 정책집행주체 간의 정보교환 채널이 확보되어야 할 것이며, 평가 결과의 시행을 점검할 수 있는 장치의 마련도 필요할 것이다.

또한 평가조직의 전문성·독립성·신뢰성이 제고되어야 하는데 이를 위해서는 무엇보다 평가요원의 자격요건을 강화하고 평가과정의 투명성을 제고할 수 있는 제도적 장치의 구축이 필요하다. 평가주체를 선정함에 있어 중요한 기준은 평가주체가 해당정책의 목표와 연계된 중립적이고 객관적인 시각에서 평가를 내릴 수 있는가 하는 것이다. 이를 위해 한국해양수산개발원과 같은 공공 연구기관 내에 지속적으로 항만개발사업에 대한 사후적인 정책평가를 담당할 수 있는 조직을 신설·운영하는 것도 하나의 방안으로 제시될 수 있을 것이다.

그리고 평가 결과의 체계적인 관리체계를 구축하기 위해 평가결과의 데이터베이스화가 이루어져야 한다. 그렇게 되어야 향후 항만개발사업에 대한 정책평가가 보다 원활하게 이루어질 수 있고, 또한 정책평가에 대한 학술적인 연구에도 기여할 수 있기 때문이다.

3) 평가기관의 설치와 운영

사무위임 및 이양 후 정책목표와의 부합성과 지역발전을 위한 효율적인 항만개발 및 관리운영을 위하여 별도의 평가기관을 설치하고 운영할 필요가 있다.

앞서 언급하였듯이 사무위임을 넘어 사무이양이 완료될 경우 지방자치단체의 항만개발은 중앙정부의 예산지원이 필요하고 이에 따라 지원된 사업의 성과를 평가할 필요가 있다. 이는 「정부업무평가법」에도 정해진 필수 사항이며, 설문조사에서도 중앙과 지방자치단체가 합동평가를 선호한다

는 점에서 평가의 필요성은 인정되고 있다.

항만개발 및 관리운영과 관련된 직접적 이해관계자는 중앙정부와 지방자치단체이므로 공정하고 객관적인 평가를 위해서는 독립적인 기관이 평가업무를 전담하는 것이 필요하다. 평가기관은 앞서 사후관리체계 구축에서 제안하였듯이 정부출연연구기관인 한국해양수산개발원에 설치하는 것이 적절한 대안이 될 수 있다. 항만개발 및 관리운영에 관한 전문지식을 갖추고 있고 관련된 각종 연구를 수행함으로써 직·간접적으로 정책지원을 하고 있기 때문이다. 한국해양수산개발원은 직제상 주무부서 소속이 아닌 국무총리실 소속으로서 어느 정도 편향성을 극복할 수 있다. 평가기관의 설치와 관리운영 방안을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.³⁵⁾

(1) 평가기관의 업무

한국해양수산개발원은 원활한 평가를 위하여 평가기준, 평가방법, 평가위원의 선정, 평가일정, 평가위원 풀(pool)의 구성 및 운영, 평가결과의 활용방안과 다음 평가를 위한 평가결과의 환류 등 평가와 관련된 기본사항을 구체화하여야 한다. 담당업무의 내용과 추진방법, 절차는 ‘평가업무기본계획’의 형태로 구현될 수 있다.

(2) 평가 관련 업무

① 평가기준의 설정

평가기준은 본 연구 제6장에서 제시한 <항만개발·관리사업 위임 및 이양성과 평가지표체계(안)>의 기준을 활용하되, 계획, 집행, 성과 단계별로

35) 주무부서 소속이면서 평가업무를 담당하는 연구기관도 있는데, 한국교육과정평가연구원이 대표적이다.

기준의 세부화가 필요할 경우 세부평가기준을 수립한다.

② 평가방법

평가는 관련 전문가를 평가위원 풀로 구성한 후 각 지방자치단체가 작성한 ‘항만개발·관리·운영 실태보고서’를 기본으로 하여 별도의 보안이 유지된 장소에서 시행한다. 각 지방자치단체가 제출하는 항만개발·관리·운영 실태보고서의 내용은 제6장에서 제시한 평가기준에 맞게 구성되어야 한다.

③ 평가위원의 활용

평가위원은 중앙부처 공무원과 지방자치단체 공무원을 비롯하여 항만 관련 실무자, 항만이용자 그룹, 항만분야 전문가 등을 망라한 풀의 형태로 관리하며 실제 평가 시에는 12인 내외의 위원으로 구성한다.

실제 평가위원에는 중앙부처 공무원 3인, 지방자치단체 공무원 3인, 항만분야 이용자 그룹 3인, 항만분야 전문가 3인 등으로 구성하여 정부와 지방자치단체의 합동평가의 의의를 구현하고 관련 이용자와 전문가를 평가위원에 활용하여 평가결과의 객관성을 제고할 수 있다.

④ 평가결과의 활용

평가는 사전평가, 과정평가, 사후평가 등으로 구분하여 정기적으로 시행하고 평가결과는 보고서를 작성하여 주무 부서에 제출한다. 보고서에는 단순 평가결과 외에 지방관리항의 항만개발·관리·운영실태에 대한 종합적인 점검과 평가가 기술되어야 한다. 이를 통하여 차년도 항만개발·관리·운영 예산의 배분과 중단기적 정책방향 수립에 활용될 수 있다. 아울러 평가결과 보고서 등은 자체적으로 데이터베이스화하여 정부의 정책수립에 기여할 수 있어야 한다.

(3) 예산의 지원과 법령의 개정

단기적으로는 단년도 평가를 위하여 관련 주무부서의 연구사업비 또는 수용비로 예산을 책정하여 정책연구사업 또는 수수료 지급형태로 평가를 의뢰할 수 있다. 그러나 이는 안정적이고 효율적인 평가·운영에 어려움을 초래할 수 있다. 오히려 체계적인 평가조직의 설립과 운영에 필요한 예산을 통합적으로 지원할 필요가 있다.

이를 위하여 항만법 및 시행령을 개정하여 새로이 항만개발 및 관리·운영에 관한 평가를 담당할 수 있는 평가기관의 설치와 운영에 관한 조항을 두고 이에 관한 예산의 지원 사항을 규정하여 안정적으로 평가기관을 운영하고 정책에 반영할 수 있도록 하여야 한다. 아울러 세부적인 지원방안은 국토해양부장관의 훈령, 지침의 형태로 규정하고 운영할 필요가 있다.

| 표 7-1 | 항만법 및 항만법 시행령 개정

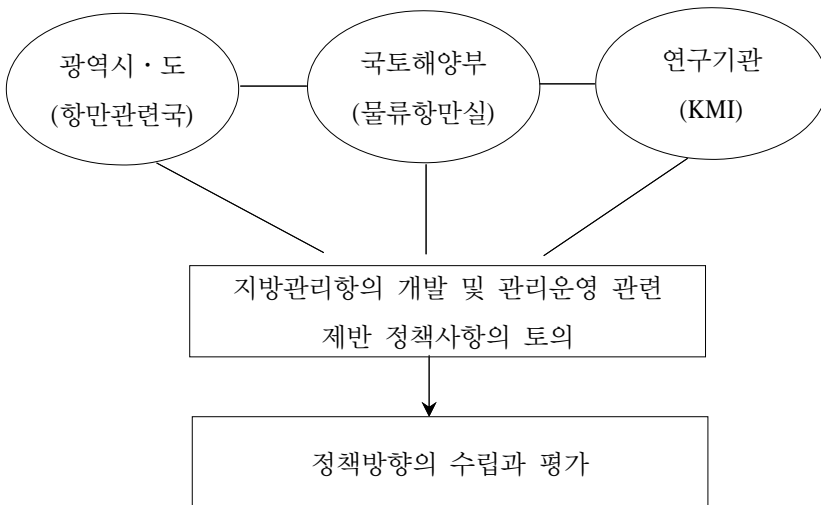
항만법(신설)	항만법 시행령(신설)
제92조의 2(지방관리항의 평가)①국토해양부 장관은 지방관리항의 항만개발 및 관리·운영에 관한 평가업무 일체를 담당할 전담기관을 지정할 수 있다. ②제1항의 전담기관의 지정 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제87조의 2(평가 전담기관의 지정)①법제 92조의2 제1항에 따른 지방관리항 평가 전담기관은 한국해양수산개발원으로 한다. ②국토해양부장관은 제1항에 따라 지정된 전담기구의 평가와 관련된 비용을 지원할 수 있다. ③제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 업무범위 및 지원 등에 관하여 필요한 사항은 국토해양부장관이 정한다.

4) ‘(가칭)항만개발·관리·운영에 관한 정책포럼’의 구성 및 개최

국토해양부, 각 지방자치단체, 연구기관을 포함하여 ‘(가칭)항만개발·관리·운영에 관한 정책포럼’을 구성하고 정기적으로 포럼을 개최할 필요가 있다. 이는 평가기관의 운영과 별도로 사무위임 및 이양에 따른 중앙정부

와 지방자치단체 간 정책혼선과 정책마찰을 해소하기 위하여 필요한 방안이라고 할 수 있다.

‘정책포럼’은 국토해양부 물류항만실(물류정책관, 해운정책관, 해사안전정책관, 항만정책관), 각 지방자치단체(광역시·도)의 항만물류담당기관, 연구기관³⁶⁾ 등으로 구성할 수 있다. ‘정책포럼’은 연간 2~4회 정도 개최하며 지방관리항을 중심으로 정부의 항만기본계획 수립, 항만개발예산의 편성과 집행, 항만관리 및 운영상 문제점 등을 논의하고 장래의 정책방향을 협의하도록 한다.



| 그림 7-1 | (가칭)항만개발·관리·운영에 관한 정책포럼의 운영

36) 평가기관을 말하며 본 연구에서는 한국해양수산개발원을 의미한다.

5) 사무위임·이양 후 평가시스템 구축 및 활용 로드맵

현재의 정부계획으로는 2013년에 항만개발 및 관리·운영업무가 지방자치단체에 이양된다. 따라서 이양 후 정부의 사후평가를 위해서는 각 분야별로 관련 프로세스의 구축일정과 순서 정립이 필요하다. 평가는 6장에서 제시한 대로 정책집행을 위한 실천계획의 수립과 사전평가, 과정평가, 사후평가 등이 체계적으로 시행되어야 한다.

구 분	2011		2012		2013		2014		2015	
	상	하	상	하	상	하	상	하	상	하
▪ 지방관리항 평가시스템 구축 기본방향 수립										
▪ 평가기관의 설립에 관한 법령 정비										
▪ 평가업무 실천계획 수립										
▪ 사전평가										
▪ 과정평가										
▪ 사후평가 및 환류										

| 그림 7-2 | 지방관리항 평가체계 구축 및 활용 로드맵

참 고 문 헌

<국내 문헌>

- 가톨릭대학교 정부혁신생산성연구소, 「농촌진흥청의 전략 및 역할 재설정 연구」, 가톨릭대학교 정부혁신생산성연구소 연구보고서, 2008.
- 김병준, “분권화 개혁의 현황과 과제: 권한 및 사무배분 문제를 중심으로”, 「강원광장」, 46, 2002.
- 김석태, “국가사무의 지방이양과 재원보전: 지방자치경찰제 도입의 경우”, 「지방행정연구」, 18(1), 2004.
- 김성호, “우리나라 지방분권 실태,” 「지방행정」, 52(593), 2003.
- _____, “우리나라의 기능배분 그 현황과 문제점: 국가와 지방간의 기능배분”, 「자치발전」, 2001.
- 김순은, “지방분권특별법의 의의와 한계”, 「한국지방자치학회보」, 17(3), 2005.
- 김운수, “일본 항만통합 논의 동향과 시사점”, 「지구촌해양수산: 해운항만(435)」, 한국해양수산개발원, 2008.
- _____, 「중국 항만개발계획과 발전방향」, 2009.
- 김익식, “중앙과 지방정간의 권한배분의 측정-지방분권이론의 정립을 위한 시론”, 「한국행정학보」, 3(3), 1990.
- 김재훈·소진광·이재원·하정봉, 「지방이양 종합평가」, 한국지방자치학회, 2006.
- 김재훈·엄태호·하정봉, 「지방이양사무의 행·재정 상관성 분석 및 진단」, 한국지방자치학회, 2007.
- 김재훈·이재원, “국고보조사업의 지방이양을 위한 분권교부세 평가와 개편과제”, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문, 2008.

김형태, “프랑스 항만관리체제의 현황과 발전 과정 및 시사점”, 「해양한국」, 1998.

김형태·백종실·우종균, 「지방자치단체의 항만관리능력 향상 방안」, 한국해양수산개발원, 2002.

김형태·성숙경·이종필, 「중국의 항만 및 항만배후지에 대한 외국인투자 유치정책과 시사점」, 한국해양수산개발원, 2003.

박경희, “한·일간 항만관리 형태의 비교분석”, 「한국항만경제학회지」, 제22권 제4호, 2006.

박문진, “중국의 항만통합 동향과 과제”, 「지구촌해양수산(396)」, 한국해양수산개발원, 2007.

박혜자, “지방이양과 중앙-지방정부 간 사무배분체계의 변화”, 「한국사회와 행정연구」, 13(3), 2002.

소진광, “참여정부의 지방분권 정책기조”, 「지방행정연구」, 17(3), 2003.

심기섭·김운수·이호춘, 「항만개발사업의 정책평가모형 구축에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 2004.

안성호, “우리나라 지방분권화 수준”, 「한국행정학보」, 26(4), 1992.

오승은, 「지방자치단체 기업적 활동의 효율성 분석: 지방공영개발 사업을 중심으로」, 연세대학교 박사학위논문, 2000.

우종균, “독일, 벨기에 항만 사례분석을 통한 우리나라 항만의 관리·운영 체계 효율화 방향(198)”, 「월간 해양수산」, 한국해양수산개발원, 2001.

이기우, “중앙사무의 지방이양활성화를 위한 제언(상)”, 「지방자치」, 2006.

전상경, 「현대지방재정론」, 박영사, 2003.

정주택, “중앙행정권한 지방이양 사업의 개선방안”, 「한국사회와 행정연구」, 13(4), 2003.

정필수·김형태, 「새로운 항만개발 및 관리제도의 구축방안」, 한국해양

- 수산개발원, 1998.
- 지방이양추진위원회, 「중앙행정권한의 지방이양 추진 성과」, 2003.
- 하정봉, “지방이양사무의 특성별 성과분석: 이양타당도와 집행만족도를 중심으로”, 「한국행정논집」, 20(3), 2008.
- 하정봉·소진광, “중앙정부 사무의 지방이양에 대한 실태분석: 44개 기능에 대한 공무원 인식 조사를 중심으로”, 「도시행정학보」, 20(2), 2007.
- 한국무역협회, 「일본항만의 분산화 현황 및 문제점」, 2003.
- 한국조직학회, 「농촌진흥청 거버넌스 체계강화 및 성과관리 체계개선 연구」, 한국조직학회 연구보고서, 2008.
- 한국지방행정연구원·한국행정연구원, 「부처별 지방이양 대상 사무목록」, 2002.
- 한국행정학회, 「중앙-지방 간 사무재배분 원칙의 정립과 지방이양대상 권한 및 사무발굴을 위한 연구」, 한국행정학회, 2002.
- 한철환, “21세기 일본의 항만정비·관리 개선방안”, 「월간 해양수산」, 한국해양수산개발원, 2000.
- 행정자치부, 「지방이양백서」, 2007.
- 홍종욱, 「한국형 항만공사 제도의 도입방안」, 경남발전연구원, 2006.
- 홍준현, “지방이양 2년의 성과와 향후 과제”, 「지방행정」, 54(618), 2005.

<국외 문헌>

- 일본 국토교통성, *Ports and Harbours in Japan*, 2005.
- 중국교통부, 「중국연해항만분포계획」, 각 년도.
- Kevin Cullinane and Teng-Fei Wang, “Port Governance and Port Performance : Port Governance in China”, *Devolution, Research in Transportation*

Economics, Vol. 17, 2007.

R.F. Rich, “Use of Social Information by Federal Bureaucrats”, in C. H. Weiss,
Using Social Research for Public Policy Making, Lexington, 1997.

<온라인 자료>

각 광역시·도 지방자치단체 홈페이지

각 지방해양항만청 홈페이지

국토해양부 홈페이지(<http://www.mltm.go.kr/>)

법제처 법령정보 홈페이지(<http://www.moleg.go.kr/>)

부산항만공사 홈페이지(<http://www.busanpa.com/service>)

울산항만공사 홈페이지(<http://www.upa.or.kr/>)

인천항만공사 홈페이지(<http://www.icpa.or.kr/>)

한국컨테이너부두공단(<http://www.kca.or.kr/>)

부 록 1. 설 문 지

- ☒ 본 조사에 응답하신 모든 내용은 통계목적 이외에는 절대 사용할 수 없으며, 통계법(제13조, 제14조)에 의거하여 비밀이 보장되도록 규정되어 있습니다.

SQ1. 귀하의 근무기관은?

- ① 국토해양부 ② 지방해양항만청 ③ 지방자치단체
④ 항만공사 ⑤ 기타

SQ2. 직급/직책 : ()

SQ3. 귀하의 근무부서 또는 담당업무는?

- ① 항만개발 ② 항만운영 ③ 물류
④ 정책기획 ⑤ 예산 및 재무 ⑥ 기타 ()

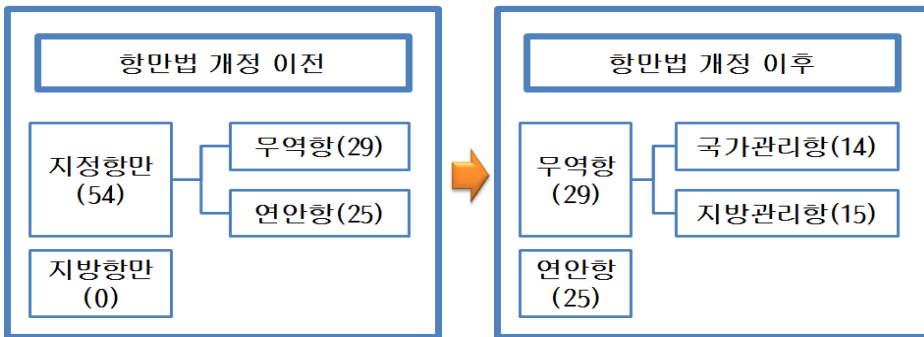
회 사 명				
응답자	성 명		전화번호	
	E-mail		팩스번호	

※ 항만개발관리권 위임 개관

※ 아래의 내용은 2009년 항만법 개정에 따라 2010년부터 시행되는 항만개발관리 관련 사무의 지방자치단체 위임에 관한 개괄입니다. 내용을 숙지하신 후 설문에 응답하여 주시기 바랍니다.

□ 항만에 대한 구분

- 기존 지방항만을 폐지하고 무역항을 국가관리항, 지방관리항으로 구분
 - 국가관리항은 국가가 항만을 개발관리, 지방관리항은 지방자치단체가 항만을 개발관리
 - 연안항은 지방자치단체가 개발 및 관리



□ 개정 항만법에 따른 무역항(국가관리항 및 지방관리항) 및 연안항

구 분		항 명
무역항	국가 관리항 (14개)	경인항, 인천항, 평택·당진항, 대산항, 장항항, 군산항, 목포항, 여수항, 광양항, 마산항, 부산항, 울산항, 포항 항, 동해·목호항
	지방 관리항 (15개)	태안항, 보령항, 완도항, 삼천포항, 통영항, 장승포항, 옥포항, 고현항, 진해항, 호산항, 삼척항, 옥계항, 속초 항, 제주항, 서귀포항
연안항(25개)		용기포항, 연평도항, 대천항, 비인항, 대흑산도항, 홍도 항, 팽목항, 송공항, 신마항, 녹동신항, 나로도항, 거문 도항, 갈두항, 중화항, 한림항, 화순항, 성산포, 애월항, 추자항, 부산남항, 화홍포항, 구룡포항, 후포항, 울릉항, 주문진항

자료 : 항만법

□ 위임사무

- 항만법 제92조(권한의 위임·위탁) 및 동법 시행령 제91조(권한의 위임)에 따라 지방관리항 및 연안항의 개발 및 관리와 관련된 **43개 사무를 지방자치단체에 위임**
- 그 외에 항만법 개정에 따른 관련법상 위임사무 발생
- 권한의 위임 및 이양의 구분
 - **위임(delegation):** 궁극적 책임은 중앙정부에 유보되어 있는 가운데 일정한 공공서비스 및 관리권한을 지방자치단체나 한정된 자율성을 갖는 조직(공기업, 준정부기관 등)에 부여하는 것
 - **이양(devolution):** 선거에 의해 선출되는 단체장이나 의회가 있고 세입과 세출에 일정한 자율성이 보장되는 지방자치단체에 중앙정부의 결정, 관리, 재정 등에 관한 권한을 완전히 넘기는 것. 따라서 책임은 전적으로 지방자치단체가 부담
- 지방자치단체 위임사무의 종류(항만법 개정에 따른 위임사무)
 - 기존에 지방해양항만청에 위임되어 있던 40개 사무에 3개 사무 추가
 - 43개 위임사무는 사무의 종류, 성질, 분야에 따라 9개 분야로 그룹화 가능

분야	호	위임사무	항만법
I (항만개발 및 공사 사무)	1	항만공사의 시행	9조1항
	2	항만공사의 시행허가	9조2항
	3	항만공사의 시행 및 시행허가의 고시	9조6항
	4	항만공사 실시계획의 공고, 승인 및 신고의 수리	10조1,2,4항
	5	항만공사의 준공확인 및 준공확인증명서 발급	12조1,2항
	6	항만공사로 조성 또는 설치된 토지나 시설의 준공확인증명서 발급 전 사용에 관한 신고수리	12조4항 단서
	7	부수공사의 시행	13조
	8	비관리청이 시행할 항만공사의 대행	14조
	9	항만시설의 국가에의 귀속처분	15조
II (항만 관리 사무)	12	항만대장의 작성·비치	23조
	13	시설장비의 설치·철거 신고의 수리	24조1항
	14	시설장비의 자체 점검에 관한 업무	25조
	15	시설장비의 검사에 관한 업무	26조
	16	검사의 면제에 관한 업무	27조
	17	시설물의 안전점검에 관한 업무	29조3항
III(분구설치)	11	분구설정	21조
IV (사용료의 부과 및 징수 관련 사무)	10	항만시설관리권 등록	16조2항
	18	항만시설 사용허가, 운영의 위임·위탁, 사용신고의 수리, 항만시설 사용료의 징수 및 면제, 사용료의 요율 및 징수방법 등에 관한 사항 신고의 수리, 사용료의 대납업무 경비 지급	30조
	19	비관리청의 사용료 징수방법 등에 관한 사항의 신고의 수리 및 항만시설의 관리·운영에 필요한 명령	31조
	27	사용료 등의 부과 및 징수	70조
V (예선업등록 관리)	20	예선업의 등록	32조
	21	예선업의 등록취소처분 및 사업의 정지처분	34조
	22	과징금의 부과 및 징수	35조
	23	예선 사용의무 부과 및 사용기준 설정·고시	38조
VI (항만재개발 관련 사무)	24	항만재개발사업의 준공확인 및 준공 전 사용신고	61조
	25	항만재개발사업의 공사완료의 공고	62조
	26	공공시설 등의 귀속에 관한 업무	63조
VII (주무관청 감독 사무)	28	법령위반 등에 대한 처분 또는 조치	71조
	29	공익을 위한 처분	72조
	30	보고 및 검사 등	73조
	31	장기체류 화물의 처리	74조
VIII (공용부담 및 손실보상 사무)	32	토지의 출입 및 사용의 장애물 변경·제거	75조
	33	비상해제 시 토지 등의 사용 또는 수용 등	76조
	34	토지 등의 수용 등에 관한 업무	77조
	35	부동산가격 안정을 위한 조치	79조1항
	36	공용부담 또는 공익을 위한 처분으로 인한 손실보상에 관한 업무	80,81조

	37	항만공사의 시행으로 인한 손실보상 또는 시설 설치에 관한 업무	82조
IX (기타 사무)	38	위임된 권한에 대한 청문	86조
	39	권리·의무 이전의 인가	87조
	40	항만관리법인(항만시설의 관리, 경비, 보안업무)의 지정	88조
	41	허가 등의 수수료 징수	93조
	42	과태료의 부과 및 징수	101조
	43	민원사무 관련 업무	85조4항

주 : 어항구 등의 분구설치

자료 : 이종필, “항만거버넌스의 변화와 정책적 대응방안”, 『해양물류연구』, 한국해양수산개발원, 2009. 10. pp. 29~30.

☐ 항만개발관리 관련 비 위임사무

- 전국단위의 항만기본계획(무역항 및 연안항) 수립권한은 중앙정부(국토해양부)가 보유
- 지방자치단체장은 기본계획수립시 의견제시(협의), 기본계획 변경 요구권 등으로 기본계획 수립 관련 사무에 관여

☐ 장래 계획

- 항만개발관리 관련 위임사무를 2013년 4월까지 이양 결정(지방분권촉진위 및 대통령 결재)

PART A. 항만개발관리권 위임에 대한 인식

※ 아래의 질문은 항만개발관리 관련 사무의 위임에 대한 견해를 묻는 것입니다.

※ 사무위임과 위임사무의 이행에 대한 종국적 책임은 국가가 부담하며 예산도 국가가 지원하도록 되어 있습니다.

A1. 귀하는 본 조사 전 항만개발관리 관련 국가사무가 지방자치단체로 위임된다는 사실(관련 법규, 위임사무의 종류와 범위 등)을 알고 있었습니까?

- (1) 관련법규 및 위임사무의 종류와 범위 등을 잘 알고 있었다.
→A2번으로
- (2) 사무위임에 대하여만 알고 있을 뿐 구체적인 사항은 잘 모르고 있었다.→A2번으로
- (3) 잘 모르고 있었다.→A2번으로
- (4) 관심 없다.→A1-1번으로

A1-1. (A1의 4응답자만)항만개발관리 관련 사무의 지방자치단체 위임에 관심이 없는 이유는 무엇입니까?

- (1) 사무위임이 있다고 하더라도 지역발전과 관계없다고 판단되기 때문이다.
- (2) 사무위임이 있다고 하더라도 중앙정부가 예산배분권을 가지고 있으므로 지자체차원에서는 큰 의미가 없다고 생각한다.
- (3) 우리지자체의 경우 항만개발관리가 큰 관심사항이 아니기 때문이다.
- (4) 내 업무가 아니기 때문이다.
- (5) 기타()

A2. 항만개발관리 관련 사무를 지방자치단체에 위임하는 것에 대해 어떻게

생각하십니까?

- (1) 국가가 항만을 개발/관리해야 하며 지방자치단체로의 위임은 시기상조다 →A2-1번으로
- (2) 항만개발관리 관련 사무의 지방자치단체로의 위임이 필요하다.
→A2-2번으로
- (3) 잘 모르겠다. →A3번으로

A2-1. (A2의 1응답자만) 항만개발관리 관련 사무의 지방자치단체 위임을 시기상조로 평가하는 다음 이유에 대해 귀하는 얼마나 공감하십니까?

지방자치단체 위임 긍정 이유		전혀 공감하지 않는다	공감하지 않는 편이다	보통이다	공감하는 편이다	매우 공감 한다
1	항만개발운영은 도로·철도 등 전국단위계획과 연계되어 있어 지방자치단체가 수행하기에 부적합	1	2	3	4	5
2	기존 조직(지방해양항만청)에서도 관련 업무의 원활한 수행 가능	1	2	3	4	5
3	중앙정부개발계획과 지방정부 개발논리와 충돌 가능성	1	2	3	4	5
4	지자체가 항만 개발에만 관심을 집중하고 운영은 상대적으로 소홀히 할 가능성	1	2	3	4	5
5	위임사무를 처리하기 위한 조직의 구축 및 인력 운영이 원활하지 못할 가능성	1	2	3	4	5
6	지자체의 항만운영능력 부족으로 운영상 비효율성이 발생	1	2	3	4	5

A2-2. (A2의 2응답자만) 항만개발관리 관련 사무의 지방자치단체 위임이 필요하다고 평가하는 다음 이유에 대해 귀하는 얼마나 공감하십니까?

지방자치단체 위임 부정 이유		전혀 공감하지 않는다	공감하지 않는 편이다	보통 이다	공감 하는 편이다	매우 공감 한다
1	지역에 맞는 향만개발 및 운영시스템 구축 가능	1	2	3	4	5
2	중앙정부의 획일적 개발논리에 대응	1	2	3	4	5
3	지방자치단체의 조직 및 인력 역량 향상 (개발 및 관리 경험 축적, 인력확보, 조직구축)	1	2	3	4	5
4	지방자치권의 확대와 지방자치제의 취지에 부합	1	2	3	4	5
5	지역균형 발전 및 지역경제력 향상에 기여	1	2	3	4	5

A3. 아래는 43개 위임사무를 사무의 성격 및 특성에 따라 9개 그룹으로 구분한 것입니다. 아래의 각 위임사무를 지방자치단체로에 위임해야 한다고 생각하십니까? (사무별 위임 필요성의 정도를 감안하여 답하시되, 구체적인 사무내용은 SECTION 1의 위임사무의 분류 참조)

사무의 종류		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다
1	향만개발 및 공사 관련 사무	1	2	3	4	5
2	향만관리 관련 사무	1	2	3	4	5
3	향만구역 내 분구설치 권한	1	2	3	4	5
4	사용료의 부과와 징수에 관한 사무	1	2	3	4	5
5	예산업 등록 및 관리	1	2	3	4	5
6	향만재개발 관련 사무	1	2	3	4	5
7	주무관청 관련 사무	1	2	3	4	5
8	공용부담 및 손실부담 사무	1	2	3	4	5
9	기타 사무	1	2	3	4	5

A4. 향만개발관리 관련 사무의 위임에 따라 기존 지방해양향만청의 일부조직 및 인력이 지자체로 이관되었습니다. 이에 따른 각 영향을 평가해 주십시오.

향만개발관리 관련 사무 위임 영향		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다
1	지자체가 전문인력 활용으로 향만개발관리능력 향상	1	2	3	4	5
2	지자체의 순환보직인사로 향만전문행정가 양성 미흡	1	2	3	4	5

3	지자체의 순환보직인사로 항만관련 업무 유경험자 증가	1	2	3	4	5
4	지방해양항만청의 인력 및 자원활용 효율성 제고	1	2	3	4	5
5	기타()	1	2	3	4	5

A5. 항만개발관리 관련 사무가 지방자치단체로 위임될 경우 발생할 수 있는 각 긍정적 효과에 대해서 어떻게 생각하십니까?

A6. (A5의 4,5번 응답 항목을 기준으로)가장 긍정적이라고 생각되는 효과의 우선순위를 기재해 주십시오.

긍정적 효과		A5					A6
		효과가 매우 작다	효과가 작은 편이다	보통이다	효과가 큰 편이다	효과가 매우 크다	우선순위
1	지방세수입의 증가	1	2	3	4	5	1순위 ()
2	지역 내 관련 산업 유치 활발	1	2	3	4	5	2순위 ()
3	지역주민 고용 증가	1	2	3	4	5	3순위 ()
4	지방자치단체의 조직 및 인력운영 역량 증대	1	2	3	4	5	4순위 ()
5	지역 간 항만개발관련 협력체제 구축 원활	1	2	3	4	5	5순위 ()

A7. 항만개발관리 관련 사무가 지방자치단체로 위임될 경우 발생할 수 있는 각 부정적 효과에 대해서 어떻게 생각하십니까?

A8. (A7의 4,5번 응답 항목을 기준으로)가장 부정적이라고 생각되는 효과의 우선순위를 기재해 주십시오.

부정적 효과		A7					A8
		효과가 매우 작다	효과가 작은 편이다	보통이다	효과가 큰 편이다	효과가 매우 크다	우선순위
1	지자체 간 과당개발 경쟁 발생	1	2	3	4	5	1순위()
2	개발에만 치중하고 운영은 소홀	1	2	3	4	5	2순위() 3순위()

3	화물유치를 위한 사용료 경쟁으로 지방재정 악화	1	2	3	4	5	4순위() 5순위()
4	과다 항만개발에 따른 시설 유향화	1	2	3	4	5	
5	중앙정부의 항만개발예산이 소극적 지원	1	2	3	4	5	
6	중앙과 지방간 항만개발관리 관련 사무의 이원화에 따른 민원발생	1	2	3	4	5	

※ (항만법 이외의 법률관련 사무위임) 항만법 개정에 따른 항만개발관리 관련 사무의 위임 범위는 43개 사무이지만, 그 외에 다음과 같은 항만 관련 사무는 위임되지 않았습니다.

구분	관련 사무	위임여부
항만운영	항만관제, 입출항 관리	X
	항만국 통제, 선박검사	X
	해상교통안전 관련	X
	항만보안	X
해운/선원	해상운송사업 등록	X
	선원 관련 업무	X
해양교통시설	해양교통시설 설치, 운영	X
	위성항법시스템 운영	X
해양환경	해역이용협의/영향평가	X

A9. 이와 관련하여 항만기본계획 수립권 등을 포함하여 추가 사무위임에 대하여 관계자 여러분의 견해를 듣고자 합니다. 아래 각각의 항목이 위임되어야 한다고 생각하십니까?

구분	사무의 종류		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다
항만개발	1	항만 기본계획 수립	1	2	3	4	5
항만운영	2	항만관제, 입출항 관리	1	2	3	4	5
	3	항만국 통제, 선박검사	1	2	3	4	5
	4	해상교통안전 관련	1	2	3	4	5
	5	항만보안	1	2	3	4	5

해운/선원	6	해상운송사업 등록	1	2	3	4	5
	7	선원 관련 업무	1	2	3	4	5
해양교통 시설	8	해양교통시설 설치, 운영	1	2	3	4	5
	9	위성항법시스템 운영	1	2	3	4	5
해양환경	10	해역이용협의/영향평가	1	2	3	4	5

PART B. 항만개발관리권 이양에 대한 인식

- ※ 아래의 질문은 항만개발관리 관련 사무의 이양에 대한 견해를 묻는 것입니다.
- ※ 이양은 사무위임 이후의 시행사항으로서 현재 계획상으로는 2013.4. 까지 이양하는 것으로 되어 있습니다.
- ※ 실제 이양여부와는 별도로 이양시 사무의 범위와 각종 효과에 대한 견해를 묻는 질문입니다.
- ※ 이양사무의 집행에 관한 종국적 부담은 지방자치단체가 지게 되며 자체적인 지방 예산도 사무위임 시 보다 증가할 것으로 판단됩니다.

B1. 항만개발관리관련 위임사무의 이양에 대한 귀하의 견해는 어떻습니까?

매우 부정적이다	부정적인 편이다	보통이다	긍정적인 편이다	매우 긍정적이다
1	2	3	4	5

B2. 항만개발관리 관련 사무의 차별적 지방이양(지방자치단체별로 이양사무의 규모와 범위를 달리함)에 대한 견해는 어떻습니까?

매우 부정적이다	부정적인 편이다	보통이다	긍정적인 편이다	매우 긍정적이다
1	2	3	4	5

B3. 차별적으로 사무를 이양할 경우 다음 각 요소 중 고려해야 할 정도를 평가해 주십시오.

구분		전혀 고려할 필요 없다	별로 고려할 필요 없다	보통이다	고려할 필요가 있다	반드시 고려해야 한다
1	지자체의 인구 규모	1	2	3	4	5
2	지자체의 재정 여건	1	2	3	4	5
3	지자체의 항만관리능력	1	2	3	4	5
4	지자체의 인력 여건	1	2	3	4	5
5	지역의 예상화물량	1	2	3	4	5

B4. 항만개발관리와 관련된 아래의 각 위임사무를 이양해야 한다고 생각하십니까?

사무의 종류		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이 다	그런 편이다	매우 그렇다
1	항만개발 및 공사 관련 사무	1	2	3	4	5
2	항만관리 관련 사무	1	2	3	4	5
3	항만구역 내 분구설치 권한	1	2	3	4	5
4	사용료의 부과와 징수 관련 사무	1	2	3	4	5
5	예선업등록관리	1	2	3	4	5
6	항만재개발 관련 사무	1	2	3	4	5
7	주무관청 관련 사무	1	2	3	4	5
8	공용부담 및 손실부담 사무	1	2	3	4	5
9	기타 사무	1	2	3	4	5

B5. 항만개발관리 관련 사무가 지방자치단체로 이양될 경우 발생할 수 있는 각 긍정적 효과에 대해서 어떻게 생각하십니까?

B6. (B5의 4,5번 응답 항목을 기준으로)가장 긍정적이라고 생각되는 효과의 우선순위를 기재해 주십시오.

긍정적 효과		B5					B6
		효과가 매우 작다	효과가 작은 편이다	보통이다	효과가 큰 편이다	효과가 매우 크다	우선순위
1	지방자치단체의 책임감 제고	1	2	3	4	5	1순위() 2순위() 3순위() 4순위() 5순위() 6순위()
2	지방세수 증가	1	2	3	4	5	
3	지역 내 관련 산업 유치 원활	1	2	3	4	5	
4	지역주민 고용 증대	1	2	3	4	5	
5	지역향만브랜드 (지자체의 향만마케팅) 제고	1	2	3	4	5	
6	지자체의 향만 관련 조직 및 인력의 역량 제고	1	2	3	4	5	

B7. 향만개발관리 관련 사무가 지방자치단체로 위임될 경우 발생할 수 있는 각 부정적 효과에 대해서 어떻게 생각하시는 지, 그리고 가장 부정적이라고 생각되는 효과의 우선순위를 기재해 주십시오.

B8. (B7의 4,5번 응답 항목을 기준으로)가장 부정적이라고 생각되는 효과의 우선순위를 기재해 주십시오.

부정적 효과		B7					B8
		효과가 매우 작다	효과가 작은 편이다	보통이다	효과가 큰 편이다	효과가 매우 크다	우선순위
1	향만 관련 조직 및 인력 제고 미미	1	2	3	4	5	1순위()
2	지자체간 과다 향만개발 경쟁	1	2	3	4	5	2순위()
3	과도한 인센티브 지급에 따른 지방재정 악화	1	2	3	4	5	3순위()
4	지역주민의 세금부담 증가	1	2	3	4	5	4순위()
5	과도한 향만개발에 따른 시설 유희화	1	2	3	4	5	5순위()
6	중앙정부의 예산배분 형평성 논란 발생	1	2	3	4	5	6순위()

B9. 위임사무 이양 시 다음의 각 항목을 이양할 필요가 있다고 생각하십니까?

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다
1	항만개발관리 예산(개발사업비, 조직, 인력)지원	1	2	3	4	5
2	조직 및 인력 증원 협조	1	2	3	4	5
3	중앙심의회 및 분과심의회에 지자체장 위촉위원 증원	1	2	3	4	5
4	항만기본계획의 경미한 변경에 대한 지자체의 변경권한	1	2	3	4	5
5	기타()	1	2	3	4	5

주 : 항만기본계획의 경미한 변경이란 1. 항만시설별 항만공사 규모 또는 면적의 100분의 10 이내의 변경, 2. 다음 각 목의 계획에 포함된 항만개발에 관한 사항을 그대로 반영하기 위한 항만기본계획의 변경 : i) 법 제51조제1항에 따른 항만개발기본계획, ii) 「신항만건설촉진법」 제3조제1항에 따른 신항만건설기본계획, iii) 「공유수면매립법」 제4조제1항에 따른 공유수면매립기본계획, iv) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조제3항, 제7조제2항 및 제7조의2제3항에 따른 산업단지개발계획, v) 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 마리나항만에 관한 기본계획 등임(항만법 시행령)

※ (항만법 이외의 법률 관련 사무이양) 항만법 개정에 따른 항만개발관리 관련 사무의 이양 범위는 43개 사무이지만, 그 외에 항만 관련 다음과 같은 사무는 이양사무에 포함되어 있지 않습니다.

구분	관련 사무	위임여부
항만운영	항만관제, 입출항 관리	X
	항만국 통제, 선박검사	X
	해상교통안전 관련	X
	항만보안	X
해운/선원	해상운송사업 등록	X
	선원 관련 업무	X
해양교통시설	해양교통시설 설치, 운영	X
	위성항법시스템 운영	X
해양환경	해역이용협의/영향평가	X

B10. 이와 관련하여 항만기본계획 수립권 등을 포함하여 추가 사무이양에 대하여 관계자 여러분의 견해를 듣고자 합니다. 아래 각각의 항목이 이양되는 것이 타당하다고 생각하십니까?

구분	사무의 종류		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다
항만개발	1	항만 기본계획 수립	1	2	3	4	5
항만운영	2	항만관제, 입출항 관리	1	2	3	4	5
	3	항만국 통제, 선박검사	1	2	3	4	5
	4	해상교통안전 관련	1	2	3	4	5
	5	항만보안	1	2	3	4	5
해운/선원	6	해상운송사업 등록	1	2	3	4	5
	7	선원 관련 업무	1	2	3	4	5
해양교통시설	8	해양교통시설 설치, 운영	1	2	3	4	5
	9	위성항법시스템 운영	1	2	3	4	5
해양환경	10	해역이용협의/영향평가	1	2	3	4	5

PART C. 항만개발관리시스템 구축 및 정책방향

C1. 귀하는 항만개발·관리사업의 지방자치단체 위임 및 이양 이후 다음 항목들을 사후관리를 해야 한다고 생각하십니까?

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다
1	표준 조례준칙 제정	1	2	3	4	5
2	업무처리지침/편람 하달	1	2	3	4	5
3	집행과정 모니터링	1	2	3	4	5
4	사업성과평가	1	2	3	4	5
5	정기적 보고 및 협의	1	2	3	4	5

C2. 귀하는 지방위임 및 이양 이후 어느 기관이 항만개발·관리사업에 대한 평가주체가 되어야 한다고 생각하십니까?

- (1) 지방자치단체에 의한 자체평가만 실시
- (2) 지방자치단체의 자체평가와 중앙정부(국토부, 행안부 등)의 합동평가가 동시 실시
- (3) 중앙정부의 합동평가만 실시
- (4) 평가의 실효성이 낮으므로 평가 미실시

C3. 귀하는 항만개발·관리사업 평가지표 구성과 관련하여 계획, 집행, 성과 부문의 가중치를 어떻게 구성해야 한다고 보십니까?

계획부문	집행부문	성과부문	합계
()%	()%	()%	100 %

< 항만개발관리사업 평가지표체계(예시) >

부문		지표
계획	계획 일반	1-1. 정부의 재정지출이 필요한지 여부
		1-2. 다른 사업과 중복·유사하지 않게 사업이 설계되었는지 여부
		1-3. 현재 사업방식이 가장 효율적인지 여부
	성과 계획	1-4. 성과목표/성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는지 여부
		1-5. 성과지표의 목표치가 합리적으로 설정되어 있는지 여부
집행		2-1. 사업추진 실태를 정기적으로 모니터링하고 있는지 여부
		2-2. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는지 여부
		2-3. 사업이 계획대로 집행되었는지 여부
		2-4. 예산 절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는지 여부
산출/ 결과, 활용		3-1. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는지 여부
		3-2. 계획된 성과를 달성하였는지 여부
		3-3. 사업고객이나 이해관계인이 만족하고 있는지 여부
		3-4. 평가결과를 사업계획·방식의 보완·변경 등에 활용하였는지 여부
		합계

C4. 귀하는 항만개발·관리사업 평가지표 구성과 관련하여 계량지표와 비계량지표의 가중치를 어떻게 구성해야 한다고 보십니까?

계량지표	비계량지표	합계
()%	()%	100 %

C5. 귀하는 지방위임 및 이양 이후 어느 기관이 항만개발·관리사업에 대한 모니터링주체가 되어야 한다고 생각하십니까?

- (1) 지방자치단체에 의한 자체 모니터링만 실시
- (2) 지방자치단체와 중앙정부(국토부, 행안부 등)의 합동 모니터링 실시
- (3) 중앙정부의 모니터링만 실시
- (4) 모니터링의 실효성이 낮으므로 모니터링 미실시

C6. 귀하는 지방이양(위임) 이후 항만개발·관리사업에 대해 다음의 대상 별로 모니터링을 해야 한다고 생각하십니까?

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다
1	계획대비 집행성	1	2	3	4	5
2	사업규모 적정성	1	2	3	4	5
3	재원조달 적절성	1	2	3	4	5
4	예산집행 효율성	1	2	3	4	5
5	사업개선 노력도	1	2	3	4	5

C7. 귀하는 지방이양 이후 항만개발·관리 사업에 대한 중앙정부 재정지원의 필요성을 어떻게 생각하며, 지원할 경우 성과에 따른 차등 지원을 해야 한다고 생각하십니까?

구분		전혀 필요 없다	별로 필요 없다	보통이다	필요하다	반드시 필요하다
1	중앙정부 지원필요성	1	2	3	4	5
2	성과별 차등지원	1	2	3	4	5

C8. 귀하는 지방이양 이후 항만개발·관리 사업에 대해 중앙정부에서 어떤 방식으로 재정지원을 해야 한다고 생각하십니까?

- (1) 현행과 같이 재원의 용도가 정해진 일반적 국고보조금으로 지원
- (2) 재원의 용도를 넓게 정하지만 지자체에 구체적인 사업내용 등에 대해서는 어느 정도 자율성을 주는 균특회계로 전환
- (3) 재원의 용도에 대한 제한을 두지 않고 지자체에 완전히 이양하는 분권교부세로 전환

C9. 귀하는 지방이양 이후 항만개발·관리 사업에 대한 예산 이외에 중앙정부 행정지원이 필요하다고 생각하십니까?

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다
1	인력 증원 지원	1	2	3	4	5
2	업무처리편람 지원	1	2	3	4	5
3	표준조례준칙안 지원	1	2	3	4	5

C10. 관련 사무의 위임 및 이양에 대비하고 원활한 업무처리를 위한 지방자치 단체의 다음의 각 정책이 필요하다고 생각하십니까?

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다
1	관련 조직 및 인원의 확대(정규직, 별정직)와 정비	1	2	3	4	5
2	관련 재원의 확보	1	2	3	4	5
3	개발 및 관리운영절차 제정	1	2	3	4	5
4	관련인원의 교육프로그램 구축	1	2	3	4	5
5	광역 또는 인근지자체간 항만개발관리협력기구 설치	1	2	3	4	5
6	중앙정부와 지방정부간 업무조정 및 지원협의회 구성	1	2	3	4	5

C11. 지방관리항 및 연안항의 개발 및 관리 관련 사무의 위임 및 이양에 대한 귀하의 의견을 기탄없이 기술하여 주십시오.(필요성, 범위, 긍정적, 부정적 효과, 우려되는 사항, 갈등요소, 정부와 지방자치단체의 대응방안 등)

※ 설문에 응해 주셔서 대단히 감사합니다.

부 록 2. 개방형 설문 응답결과 요약

1	<p>1) 무역항 본연의 기능 상실 우려- 기권한위임한 25개 연안항의 경우 불법위판장, 무허가건축물방치, 어구보관창고 등 목적 외 사용에 따라 현재 항만시설에 대한 체계적 관리가 불가한 실정. 만일 지방관리항이 지자체로 이양될 경우 항만 본연의 기능은 배제되고 해당 지자체는 항만보안구역을 임의로 해제할 우려</p> <p>2) 권한위임 업무를 제대로 수행하지 못하고 있음</p> <p>3) 행정의 효율성 저하 및 별도의 추가예산 확보- 인력 및 장비의 이원화로 효율성저하. 가령 권한위임 시 순찰선을 지자체로 이관하지 못해 지자체별로 별도의 순찰선 필요</p> <p>4) 개항질서 업무는 다른 업무와 연계된 안전관리 업무- 개항질서 업무는 지자체로 위임되지 않는 항로표지, 항만관제, 항만보안 등 업무와 연계되어 있어 이를 지자체별로 달리 적용 시 국민생명과 재산손실 우려</p>
2	지방 관리항 및 연암함의 개발 및 관련 사무가 지자체에 위임 및 이양이 되더라도 중앙정부의 항만계획과 상충되지 않도록 하는 것이 중요할 것으로 사료됨
3	우리나라는 외국에 비해 국토면적이 좁고 현재 선출직 단체장 체제 하에 있음. 항만은 지방의 특선과 국가적 차원에서 균형 있게 특성화하여 개발이 필요. 지자체의 경우 이양 시 선심성개발 등으로 과당경쟁적으로 많은 문제점이 예상됨. 따라서 지방관리함에 대하여 일부 이양되더라도 개발운영·관리에 대해서는 중앙정부의 통제와 평가가 필요할 것으로 판단됨. 지자체에서도 항만개발·운영에 전문인력을 투입하고 중앙정부와의 지속적인 교류도 필요하다고 판단됨
4	항만개발 후 관리운영권에 대해 지자체에서 관리·운영은 일부 필요할 것으로 생각되나 지자체에 항만의 개발 및 건설을 위임할 경우 지자체 간의 경쟁, 지방자체 단체장의 의지에 따라 사업주권이 지연되거나 무산될 수 있다. 항만은 어항과 달리 정부기관 시설로서 시설물의 적기 확보가 필요하므로 개발권을 위임하는 것은 시기상조라 생각됨
5	아직까지는 지방이양이 시기상조인 것 같음
6	항만관리권 위임 이양 효과보다는 부작용 예상. 자치단체 간 경쟁적 개발로 인한 국가적 지원낭비. 전문가적 관리능력 기대 어려움(인사이동 등). 자치단체장 등 정치적 영향에 따른 일관성 결여 우려. 국고보조금을 받는 등 결국 중앙정부의 통제를 받을 수밖에 없다면 위임. 이양하는 의미 상실
7	최근 연안항의 지자체 이관에 대하여는 부정적이다. 특히 용기포 연평항의 지역 주민은 예산편성 등에 대하여 국가 관리를 희망하고 있으며 북한과 접경지역에 위치하고 있어 작전 및 보안상 국가관리가 필요할 것으로 판단되며 여객의 대부분이 관광을 목적으로 하는 전국을 대상으로 하므로 지역적이 아닌 국가 관리가 적절한 것으로 판단됨
8	항만개발 및 관리권 위임에 따른 재원의 확보방향이 명확해야 하며 전문인력 확충을 위한 교육과 인재양성 프로그램이 체계화되어야 하고 정부의 지원 제도화

9	국가관리항도 지방으로 이양 요망. 인천항의 경우 귀찮은 것은 지자체에서 관리 (해안방제등)해양쓰레기 및 해안쓰레기 민원은 지자체에서 접수, 처리는 지자체에서 수행, 관련 공유수면 및 해역관리청은 항만청임. 지역여건에 맞는 정책시행과 주변(배후지)과의 연계 개발을 위하여 조속한 이양 요구
10	국가 관리항, 지방관리항, 연안항의 효율적인 관리를 위한 조건없는 이양이 필요. 향후 항만발전의 중앙부처 적극적인 예산 반영이 절실히 요구됨
11	체계적 이양. 중장기적 이양계획 수립. 선이양 사무와 후이양 사무를 선별 이양. 예산 확보와 연계하여 국세, 지방세 검토
12	연안항에 대한 지방 위임은 지역발전을 위하여 필요하나 인력 충원 및 예산에 대하여는 중앙정부의 지속적인 지원 필요
13	지방재정 여건, 해당 연안항의 지리적 여건 등을 종합적으로 검토하여 이양시기 등 결정함이 바람직함
14	지방 자치권의 확대 및 지방자치제의 취지에 맞으나 재원 확충이 어려운 실정으로 지방 이양시기 조절 또는 재원 부담비율을 국가가 지방보다 높게 지원
15	일본의 전철을 밟지 않을까 심히 우려됨
16	업무이양 후 옥상옥의 결과가 나타나지 않도록 불필요한 간섭을 배재해야하고 지방간 부분별한 개발과 과다경쟁 출혈을 최소로 줄일 수 있는 중앙정부의 적절한 조율정책도 필요할 것으로 사료됨
17	중앙정부의 일방적 권한을 점진적으로 지방정부에 이관하여(전문인력 및 재정을 이양) 고유지방업무 전환 바람직함. 부산의 경우 지방업무는 물론이지만 허브항으로 집중육성하여 대한민국의 국가경쟁력 강화역할을 다해야 함. 항만의 정책을 투포터(광양항+)에서 다핵(10해항↑)개발방식으로 나가는 것은 크나큰 착오로 반드시 수정해야 할 것임
18	지방항은 현재 없으므로 국가항 및 연안항 관련 언급 가. 국고보조금 등 국고지원: 자치단체 재정여건 열악/ 나. 일본 멀티포트정책 실패→1포트체제 강화로 경쟁력제고/ 다. 긍정적효과: 항만경쟁력 강화/ 라. 부정적 효과: 국고 미지원. 인력 미확대 시 실패 도래/ 마. 갈등요소: 현재에도 공사와 항만청 간 관리 이원화로 애로
19	연안항에 대한 해성관제를 무역항과 같이 국가에서 관리해주기 바람(지자체 예산 및 전문인력 미비함)
20	현재 지방관리항에 대하여는 지자체에 위임된 사무에 한해서 필요하다면 이양을 하되 지자체 간 유사, 중복사업의 경쟁력 개발을 방지하고 국토균형발전을 기하기 위해서도 정책수립 집행기능은 국가에서 계속 유지 필요
21	2009년 항만법령 개정에 따라 지방관리항으로 변경된 항에 대하여는 위임사무자의 이양조치가 필요하였지만, 각 지자체 간의 과다한 개발경쟁 방지조치는 필요할 것임
22	각 지자체 간 경쟁적 항만개발로 인한 항만시설의 위축화가 우려됨
23	국제 경쟁력 확보와 국력의 효율적 신장을 위해서 항만은 중앙정부의 통제된 계획과

	집중화된 개발을 통해 관리해야 하므로, 지자체 중심의 산발적 개발과 관리는 바람직하지 않음. 따라서 지자체 위임 또는 이양되는 사무는 제한적이어야 함
24	이양 이후 별다른 문제는 없음, 지자체 예산반영, 국고지도 일부 감소 등의 영향은 있음
25	지방이양 시는 정부예산(국비)을 대폭 증대하고, 아울러, 관련 조직 및 인원을 전폭적으로 확대하고 장비하여 항만운영과 관리, 계획수립, 집행 등 차질이 발생되지 않도록 하여야 함. 모든 준비가 이루어지지 않은 상태에서는 시기상조라 생각되며, 단계적으로 이양하되, 필요한 부분의 경중을 신중히 검토하여야 함. 또한, 지역 간 불균형을 초래할 수도 있으므로, 수시 확인, 점검을 하여 실상을 파악하여 현실에 부합하는 계획 수립을 필요로 하는 체계 구축이 시급함

항만관리의 지자체 위임 및 이양에 따른
영향 및 대응방안

2010年 12月 29日 印刷

2010年 12月 31日 發行

編輯兼 金 學 韶
發行人
發行處 韓國海洋水産開發院
서울특별시 마포구 상암동 1652
전 화 2105-2700 FAX : 2105-2800
등 록 1984년 8월 6일 제16-80호

組版・印刷 / 크리커뮤니케이션 (02)2273-1775 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 394-0337