

수시연구 2017-07

# 연안항 지정기준 개선방안 연구

---

A Study on the Improvement of  
Standards of Costal Port Designation

---

2017. 12.

김근섭·이기열·조지성



한국해양수산개발원  
KOREA MARITIME INSTITUTE

#### 보고서 집필 내역

##### 〈연구책임자〉

김 근 섭 : 1장, 3장 일부, 4장 일부, 5장

##### 〈연구진〉

이 기 열 : 2장 일부, 3장 일부, 4장 일부

조 지 성 : 2장 일부, 3장 일부, 4장 일부

#### 산·학·연·정 연구자문위원

오용식 (한국해양대학교 교수)

서영준 (경북대학교 교수)

이승두 (해양수산부 사무관)

\* 순서는 산·학·연·정 순임

연안항은 1967년 제정된 「항만법」 제2조제1항에서 정의하는 공공의 이해와 밀접한 관계가 있는 “지정항만” 중 “2종 항만”에 그 근간을 두고 있었으나, 1991년 3월 「항만법」 개정을 통해 현재 통용되는 연안항으로 명칭이 변경되었으며, 그 정의 또한 “주로 국내항 간을 운항하는 선박이 입항·출항하는 항만”으로 변경되었다. 이후 2012년 연안항의 체계적·효율적 관리 및 운영을 위해 지정 목적과 관리·운영 주체에 따라 국가관리연안항과 지방관리연안항으로 세분화되어 현재 국가관리연안항 11개소와 지방관리연안항 18개소 등 총 29개의 연안항이 지정·운영되고 있다.

이러한 연안항으로 지정될 경우 항만의 개발, 관리, 유지 등을 위한 정부의 예산 확보가 보다 용이하고, 이를 통해 다양한 시설도 개발 및 확대할 수 있기 때문에 지방자치단체의 연안항 신규 지정 요구가 지속적으로 증가하고 있다. 그러나 연안항 지정과 관련하여 명문화된 지정기준이 없어 지역의 여건 또는 불명확한 계획을 고려하여 지정할 경우 연안항이 난립 지정되는 상황이 발생할 가능성이 높다. 특히 기존에 지정된 연안항 중에서도 다수 항만이 「항만법」에서 정의하고 있는 기능을 수행하지 못하고 있는 상황에서 명확한 기준 없이 신규 연안항의 지정 확대는 행정 낭비 및 국가 예산의 비효율적 운영을 초래할 수 있다. 따라서 본 연구의 목적은 지방관리연안항을 대상으로 명문화된 연안항 지정기준의 수립하여 향후 신규 연안항 지정 시 활용 가능하도록 하는 것이다.

연안항 지정기준은 「항만법」에 명시된 정의 및 목적에 따라 수립하는 것이 가장 합리적일 것으로 제시하였다. 지방관리연안항의 경우 「항만법」에 명시된 “지역산업에 필요한 화물의 처리, 여객의 수송 등 편익도모, 관광 활성화를 지원하는 항만”이라는 정의에 따라 물동량 및 여객 수송실적 등을 활용하여 정량적인 지정기준의 수립한 것은 타당하다 할 수 있다. 연안항 지정기준에는 다양한 추가 요인들이 포함될 수 있으나 연안항의 목적과 객관적 평가기조를 최대한 유지하기 위해서는 정성적인 요인을 최소화하는 것이 타당한 것으로 제시되었다. 또한, 지정기준과 더불어 본래 기능을 수행하지 못하는 연안항의 해제기준과 절차, 해제된 연안항의 사후 처리 방안까지를 종합적으로 제시하여 그 활용 가능성을 제고하였다.

본 연구에서는 검토된 연안항의 지정 및 해제기준이 신뢰성과 공정성을 확보하기 위해서는 연안항의 물동량과 여객수송 실적의 객관성 확보가 필수적이라고 하였다. 그러나 현재 연안항의 물동량 실적은 제대로 집계되지 못하고 있고, 여객수송 통계 또한 해운조합의 여객선과 해경의 도선으로 분리되어 있어 개선 필요성이 크다 할 수 있다. 따라서 이러한 문제 해결을 위해 정기적인 항만조사를 통한 공식적인 데이터베이스 구축, 국가공식 자료와 지자체 조사 자료의 상호 비교 등 자료의 객관성과 조사의 정확성 확보 필요성에 대해 특히 강조하였다. 또한 연안항 지정 해제 이후 혼선을 방지하기 위한 다각적인 대안 제시와 연안항의 유희화 방지를 위한 선제적인 기능 전환 필요성을 제시하여 향후 다양한 기능을 수행하는 연안항이 될 수 있는 대안과 지자체의 활성화 노력을 이끌 수 있는 기초를 제시했다는 점에서 그 중요성을 더할 수 있다. 아울러 연안항의 중앙정부와 지자체의 노력을 통해 그 본래 기능과 다양한 활동을 동시에 수행하게 되면 지역의 활성화뿐만 아니라 다양한 일잘 창출도 가능할 것으로 예상되어 본 연구의 시급성과 더불어 그 의미도 크다 할 수 있다.

본 연구보고서는 우리 원의 김근섭 연구위원, 이기열 전문연구원, 조지성 전문연구원이 공동 집필하였다. 착수부터 최종보고에 이르기까지 연구심의에 노력을 아끼지 않은 이성우 연구위원을 비롯하여, 본 연구의 자문을 해 주신 한국해양대학교 오용식 교수, 경북대학교 서영준 교수, 계명대학교 하영석 교수, 해양수산부 이승두 사무관계 깊은 사의를 표하고 싶다.

끝으로 본 연구보고서의 내용은 전적으로 필자들의 개인적인 견해이며, 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2017년 12월  
한국해양수산개발원  
원 장 양 창 호



요 약 · i

제1장

서 론 · 1

제1절 연구의 배경 및 목적 .....	1
1. 연구의 배경 .....	1
2. 연구의 목적 .....	2
제2절 연구의 내용 및 방법 .....	3

제2장

연안항 지정기준 및 절차 · 5

제1절 연안항 지정 및 해제기준과 절차 .....	5
1. 연안항 정의 및 지정현황 .....	5
2. 연안항 지정 연혁 .....	6
3. 국가관리연안항 지정기준 및 절차 .....	11
4. 지방관리연안항 지정기준 및 절차 .....	16
5. 연안항 지정기준 및 절차의 한계점 .....	21
제2절 해외의 항만 지정기준 및 절차 .....	22
1. 일본 .....	22
2. 이탈리아 .....	27
3. 캐나다 .....	28
4. 소결 .....	29

### 제3장

## 연안항 지정기준 및 절차 개선방안 · 31

제1절 지방관리연안항 지정기준(안) .....	31
1. 지방관리연안항 지정기준 요소 검토 .....	31
2. 지방관리연안항 지정기준(안) .....	36
3. 지정기준 평가방법 .....	41
4. 지정기준에 대한 의견 .....	43
5. 소결 .....	45
제2절 연안항 지정절차 .....	46

### 제4장

## 연안항 해제기준 및 절차 · 51

제1절 지방관리연안항 해제기준(안) .....	51
1. 지방관리연안항 해제기준 도입 필요성 .....	51
2. 지방관리연안항 해제기준(안) .....	52
3. 지방관리연안항 해제 항만 관리방안 .....	54
제2절 지방관리연안항 해제절차 .....	59

## 제5장

### 결론 및 정책제언 · 61

---

제1절 결론 .....	61
제2절 정책제언 .....	65
1. 정기적·일원화된 데이터베이스의 구축 .....	65
2. 지정기준의 법제화 추진 .....	65
3. 연안항의 활용 방안 다각화 .....	66



### 참고문헌 · 67

---

## » 표목차

〈표 2-1〉 항만의 구분 및 정의	5
〈표 2-2〉 연안항 구분	6
〈표 2-3〉 연안항 지정 연혁	7
〈표 2-4〉 국가관리연안항 지정기준	12
〈표 2-5〉 국가관리연안항 선정 결과	14
〈표 2-6〉 전국항만 기본계획 및 수정계획상 연안항 지정기준 요소 비교	17
〈표 2-7〉 연안항 여객, 화물, 어선 분석(2009)	18
〈표 2-8〉 연안항 지정기준 적용 결과	20
〈표 2-9〉 일본의 항만현황	22
〈표 2-10〉 항만조사 체계에 따른 일본의 항만 구분	23
〈표 2-11〉 일본의 항만조사 개요	24
〈표 2-12〉 이탈리아의 항만 지정 및 해제 기준	28
〈표 2-13〉 캐나다의 항만 지정 및 해제 기준	29
〈표 3-1〉 지방관리연안항 재적어선 척수, 화물실적 및 여객수송 실적	33
〈표 3-2〉 어항지정의 기준	34
〈표 3-3〉 지방관리연안항 여객실적	37
〈표 3-4〉 지방관리연안항 물동량 실적	38
〈표 3-5〉 지방관리연안항 지정기준(1안) 설정	39
〈표 3-6〉 지방관리연안항 지정기준(2안) 설정	40
〈표 3-7〉 지방관리연안항 지정기준(안)	41
〈표 3-8〉 지방관리연안항 지정기준(안) 적용 결과	42
〈표 3-9〉 지방관리연안항 지정기준 마련에 대한 지자체 의견	44
〈표 3-10〉 대통령령 입법절차 및 단계별 소요기간	46
〈표 3-11〉 연안항 지정절차(안)	50
〈표 4-1〉 지방관리연안항 해제기준(안) 적용 결과	54
〈표 4-2〉 국가어항 및 지방관리연안항 비교	56
〈표 4-3〉 지정해제 가능항만의 국가어항 총족여부	56



---

〈표 4-4〉 어항의 종류.....	57
〈표 4-5〉 지방관리연안항 해제 항만 관리방안.....	58
〈표 5-1〉 지방관리연안항 지정기준(안).....	62
〈표 5-2〉 국가어항 유도선 운항횟수.....	63

## » 그림목차

〈그림 1-1〉 연구 흐름도.....	4
〈그림 2-1〉 전국 항만 위치도.....	10
〈그림 2-2〉 국가관리연안항 선정 절차.....	13
〈그림 2-3〉 국가관리연안항 위치도.....	15
〈그림 2-4〉 일본 항만조사의 체계.....	25
〈그림 4-1〉 지방관리연안항 해제절차(안).....	60

## 요약

## 연안항 지정기준 개선방안 연구

### 1. 연구의 목적

- 본 연구는 신규 연안항 지정요구에 체계적으로 대응할 수 있고, 지방자치단체 등 이해관계자가 공감할 수 있는 연안항 지정 및 해제 기준을 마련하는 것을 목적으로 함, 또한 연안항의 지정이 해제된 항만의 사후 관리 방안에 대해서도 검토함으로서 본 연구에서 제안하는 연안항 지정 및 해제 기준(안)의 실효성을 제고하고자 함

### 2. 연구의 방법 및 특징

- 관련된 선행연구 부족으로 국내외 문헌조사, 지자체 인터뷰조사 등을 중심으로 연구를 수행함
  - 국내외 문헌조사로는 항만기본계획, 연안항 지정기준 및 운영 관련 법제도, 연안항 지정 타당서 검토 보고서, 어항 지정기준 및 운영 관련 법제도, 해외의 항만 지정 목적 및 기준 등에 대해 검토함
  - 본 연구에서 제안하는 지정 및 해제기준(안)에 대해 지방관리연안항을 관리·운영하고 있는 지자체 중 강원도를 제외한 총 6개소의 의견을 수렴함
- 본 연구에서는 지정 기준의 정량화 및 이해관계자의 의견수렴을 바탕으로 실질적으로 제도화 가능한 안을 제안함

〈표 요약-1〉 연구 방법 및 주요 내용

방법	자료	주요 내용
문헌조사	-항만기본계획 -연안항 지정 타당성 검토 보고서 -연안항(어항) 지정기준 및 운영 관련 법제도 -해외사례	- 선행연구에서 연안항 지정기준을 검토 하였으나, 이해관계자의 의견수렴 부족 및 명확성 부족으로 실제 적용에는 한계 - 본 연구는 현행 연안항 지정기준 및 절차의 문제점 분석 - 법의 목적에 적합한 연안항 기능 수행을 위한 연안항 지정 및 해제기준과 절차 제시
이해관계자 인터뷰	-지방관리연안항이 소속되어 있는 지자체를 대상으로 인터뷰 진행	- 경상남도, 경상북도, 부산시, 전라남도, 제주도, 충청남도 연안항 관계자와의 인터뷰 진행 - 본 연구에서 제안하는 지방관리연안항 지정 및 해제 기준(안)에 대한 의견 수렴

### 3. 연구 결과

#### 1) 연구 결과 요약

- 본 연구에서는 지방관리연안항의 법적 정의를 가장 잘 설명할 수 있는 화물 및 여객 수송실적을 지정 요소로 선정하고, 지정기준(안)은 항만별 실적을 바탕으로 20% 절사평균을 적용함
- 연안항 별 실적은 지리적·사회적 여건에 따라 차이가 큰 실정이므로 본 연구에서는 지정요소의 기준점(reference point)을 20% 절사한 평균을 사용하는 것이 합리적이라고 판단함
- 또한 화물과 여객 실적 중 하나의 조건(또는)을 충족하면 기본적인 연안항의 기능을 수행하는 것으로 가정하여 연안항 운영현실을 최대한 감안하고자 함

〈표 요약-2〉 지방관리연안항 지정기준(안)

구분	지정기준
1안	최근 3개년 간 평균 화물량 25만 톤 이상 또는 여객 20만 명 이상을 충족할 경우
2안	최근 3개년 간 평균 화물량 50만 톤 이상 또는 여객 35만 명 이상을 충족할 경우

자료 : KMI 작성

$$\text{지방관리연안항 지정 방법: } \frac{\text{대상항만 물동량}}{\text{물동량 기준}} + \frac{\text{대상항만 여객}}{\text{여객 기준}} \geq 1$$

- 지정기준(안)에 대한 지자체 의견 수렴 결과, 명확한 지정기준의 필요성에는 공감하고 있으나, 관할 지방관리연안항의 특성에 따라 어선척수, 관광객 등 추가적인 지정 요소의 검토를 제안함, 그러나 어선척수는 어항 지정 기준과 중복되며 기타 제안된 요소도 정량적인 평가의 한계로 제외시키는 것이 바람직하다고 판단함
- 해제기준은 기본적으로 지정기준과 동일하게 적용하는 것이 가장 타당할 것으로 판단하였으나, 화물 및 여객을 처리하는 항만의 특성 상 변동성이 크고 경기여건 변화에 민감하게 반응하는 점을 감안하여 지정기준(안)의 50% 수준으로 제시함

$$\text{지방관리연안항 해제 기준: } \left[ \frac{\text{대상항만 물동량}}{\text{물동량 기준} \times 0.5} \right] + \left[ \frac{\text{대상항만 여객}}{\text{여객 기준} \times 0.5} \right] \leq 1.0$$

- 지방관리연안항 지정 해제 시, 사후 조치로는 첫째, 국가어항 등으로 변경 지정, 둘째, 항만 또는 지방관리연안항의 구분 세분화, 셋째, 타용도 전환 등을 고려해 볼 수 있으며, 종합검토 결과 국가어항 등으로의 지정이 가장 합리적인 대안으로 판단함
- 이는 기존 지방관리연안항 중, 지정기준에 부합되지 않는 항만의 대부분이 어항 기능을 주로 수행하고 있으며, 국가어항 지정기준에도 부합되기 때문임
- 또한 국가어항은 단순 어항 기능뿐만 아니라 소규모의 여객 및 화물 수송이 이루어지고 있음
- 지방관리연안항의 기능은 향후에도 여객 및 화물처리와 더불어 어항기능 수행에 중점을 둘 것으로 예상되어 지속적인 적용이 가능할 것으로 판단됨
- 지방관리연안항 해제절차 방안으로는 운영실적 평가, 해제대상 항만 선정, 지자체 통보, 중앙항만정책심의회 심의 등의 과정을 통한 처리를 제안함

- 이를 위해서는 객관성 있는 자료의 확보가 필수적이기 때문에 운영실적 평가가 제대로 이루어질 수 있는 체계 구축이 시급함

## 2) 정책제언

- 정기적·일원화된 데이터베이스의 구축이 필요함
  - 지방관리연안항 지정 및 해제 기준의 신뢰성 및 공정성 확보를 위해 주기적인 항만조사를 통한 체계적인 데이터베이스가 구축되어야 하며 조사주체의 일원화를 통해 정보의 일관성을 제고해야 함
- 지정기준의 법제화 추진이 필요함
  - 지방관리연안항 지정의 타당성, 이후 탄력적 운영관리를 위해서는 지정 및 해제기준을 법제화하는 것이 필수적으로 요구됨
- 연안항의 활용 방안 다각화
  - 기본적인 화물과 여객 수요를 유지하면서 지역관광의 거점역할을 할 수 있는 사업이 도입되어야 할 것임

## 3) 기대효과

- 본 연구에서 제안하는 지방관리연안항 지정 및 해제 기준을 활용하여 신규 연안항 지정 요구에 보다 효과적으로 대응할 수 있을 것으로 기대
- 또한 정량적이고 명확한 지정기준은 지자체 및 중앙부처의 불필요한 행정력 낭비를 줄일 수 있을 것으로 기대
  - 지자체에서는 물동량 및 여객 수송 실적이 없는 항·포구를 연안항으로 지정하기 위해 자료 및 근거 마련에 행정력을 소모하고 있으며, 해양수산부 또한 신청한 자료의 객관적인 평가에 난항을 겪고 있는 실정임

**Summary**

# **A Study on improvement plan of coastal port designation standard**

---

## **1. Purpose**

- This study aims to systematically respond to the demand for designation of new coastal port and to establish criteria for coastal port designation and cancellation that stakeholders can sympathize with. In addition, we will review the post-management measures of ports for which port restrictions have been lifted, so as to enhance the effectiveness of proposed port designation standard.

## **2. Methodology**

- This study focuses on domestic and foreign literature and local government interview due to lack of related research.
- Domestic and overseas literature review examines the port basic plan, the coastal port designation review report, the fishing port designation standard and operation legal system, the criteria of overseas port designation.
- We ask opinions about our proposed designation/cancellation criteria to all 6 local government excluding Gangwon Province, which are charged with management and operation of the coastal ports.

- In this study, we propose a system that can be practically institutionalized based on the quantification of designation criteria and the stakeholders' opinions.

〈Table Summary-1〉 Research method and contents

Methods	Sources	Contents
Literature review	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Port Master Plan</li> <li>-Coastal Port Designation Feasibility Study Report</li> <li>-Coastal port (fishing port) designation standard and operation legal system</li> <li>-Overseas case</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In the previous study, we have reviewed the coastal port designation standard, but there is a limit to practical application due to lack of opinion of stakeholders and lack of clarity.</li> <li>- This study is to analyze the problems of the current coastal port designation standards and procedures</li> <li>- Provide standards and procedures for coastal port designation and cancellation for coastal port functions that are appropriate for the purpose of the law.</li> </ul>
Interview	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Interview with local governments to which the provincial management coastal port belongs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interview with Gyeongsangnam-do, Gyeongsangbuk-do, Busan, Jeollanam-do, Jeju-do, Chungcheongnam-do.</li> <li>- Opinion convergence on the designation and cancellation criteria proposed in this study</li> </ul>

### 3. Results

#### 1) Summary

- In this study, the cargo and passenger transportation performance that best describes the legal definition of the provincial coastal zone is selected as a designation factor, and 20% cut-off average is used to decide the designation criteria.
- It is reasonable to use 20% cut-off average as the reference points of designated elements by considering the fact that the coastal ports are in different environment and port condition.



- Furthermore, if the condition of the cargo and/or passenger performance is fulfilled, we assumed that the function of the basic coastal port is fulfilled.

〈Table Summary-2〉 Designation criteria of provincial management coastal port

	designation criteria
A	more than 250,000 tons of cargo or more than 200,000 passengers in the last three years
B	more than 500,000 tons of cargo or more than 350,000 passengers in the last three years

Source: KMI

$$\frac{Targetportvolume}{Volumestandard} + \frac{Targetportpassenger}{Passengerstandard} \geq 1$$

- As a result of collecting opinions from the local governments on proposed designation criteria, they agreed with the necessity of clear designation criteria, but proposed additional designation factors such as fishing vessels and tourists as well. However, fishing vessels overlap with fishing port designation criteria, also it is desirable to exclude other proposed factors as a limitation of quantitative evaluation.
- It is most appropriate to apply the cancellation standard the same as the designation standard. However, we believe that the cancellation standard is desirable to present 50% level of the designated standard because the performance of cargo and passenger ports is highly volatile, responds sensitively to changes in economic conditions, and it is difficult to secure initial freight volume.

$$\frac{Targetportvolume}{Volumestandard \times 0.5} + \frac{Targetportpassenger}{Passengerstandard \times 0.5} \leq 1.0$$

- In the case of lifting the designation of coastal port, the following measures can be considered: first, change to national fishing port, second, subdivision of coastal port, third, conversion of other use. The first alternative is the most reasonable alternative.
- This is because most of existing provincial coastal ports that do not meet the designated standards mainly perform the fishing port function and also meet the national fishing port designation standard.
- In addition, a small number of passengers and freights are being transported in national fishing ports.
- The function of the provincial coastal port is expected to continue to be applied in the future as it will focus on carrying out the function of fishing tank in addition to passenger and cargo handling.
- The proposal for the removal procedure of the coastal port term is to evaluate the operation performance, to select the port to be lifted, to notify the local government, and to deliberate the central port policy council.
- In order to achieve this, it is imperative to obtain objective data.

## 2) Policy suggestions

- It is necessary to construct a regular and unified database.
- In order to ensure the reliability and fairness of the designation and cancellation criteria of the provincial coastal

port, a systematic database should be established through periodic port surveys and the consistency of information should be improved through unifying the subjects.

- Promotion of legalization of designated standards is necessary.
  - In order to secure the feasibility of coastal port designation and flexible operation management, it is essential to legislate designation and cancellation standards.
- Diversification of utilization method of coastal port
  - A business that can serve as a base for local tourism while maintaining basic cargo and passenger demand should be introduced.

### **3) Expected effects**

- We expect that it will be able to respond more effectively to the demand for designation of new coastal ports by using the proposed coastal port designation/cancellation criteria.
- In addition, quantitative and clear designation criteria are expected to reduce unnecessary administrative waste of local governments and central ministries.



## 제1장

## 서론 《

### 제1절 연구의 배경 및 목적

#### 1. 연구의 배경

「항만법」은 항만을 무역항과 연안항으로 구분하고 있으며, 연안항은 “주로 국내항 간을 운항하는 선박이 입항·출항하는 항만”<sup>1)</sup>으로 정의하고 국가관리연안항과 지방관리연안항으로 세분화하고 있다. 또한, 국가관리연안항은 “국가안보 또는 영해관리에 중요하거나 기상악화 등 유사시 선박의 대피를 주목적으로 하는 항만”<sup>2)</sup>으로, 지방관리연안항은 “지역산업에 필요한 화물의 처리, 여객의 수송 등 편의도모, 관광 활성화 지원을 주목적으로 하는 항만”<sup>3)</sup>으로 명시하고 있다.

이러한 연안항으로 지정될 경우 항만의 개발, 관리, 유지 등을 위한 정부의 예산 확보가 용이하고, 이를 통해 다양한 시설도 확대 개발할 수 있기 때문에 지방자치단체의 연안항 신규 지정에 대한 요구는 지속적으로 증가하고 있다. 특히 그동안의 연안항 지정은 명문화된 지정기준 없이 지역의 여건 또는 불명확한 장래 계획을 고려하여 지정되어 왔기 때문에 연안항 지정에 대한 요구가 꾸준하게 제기되고 있는 것이다.

그러나 기존에 지정된 연안항 중 많은 연안항이 「항만법」에서 정의하고 있는 기능을 수행하지 못하고 있는 상황에서 신규 연안항이 증가하게 되면 불필요한 연안항이 난립·지정되는 상황이 발생할 가능성이 높다. 또한, 연안항의 난립은 행정의 낭비뿐만 아니라 국가 예산의 효율적인 운영도 어렵게 할 수 있다. 실제

1) 항만법 제2조(정의) 제2호.

2) 항만법 제3조(항만의 구분 및 정의) 제3항 제1호.

3) 항만법 제3조(항만의 구분 및 정의) 제3항 제2호.

로 현재 지정된 지방관리연안항 중 녹동신항, 한림항, 애월항, 성산포항 등 일부를 제외하고는 대부분의 지방관리연안항이 화물처리나 여객 수송의 기능보다는 그 입지적 특성에 따라 어항의 기능을 수행하고 있다. 제3차 항만기본계획(2011년)에서도 물동량과 여객 수송실적을 중심으로 연안항 지정기준(안)을 제시하고 분석한 결과 전국 29개 연안항 중 지정기준(안)에 부합하는 항만은 10개에 불과한 것으로 나타났다.<sup>4)</sup>

이러한 연안항의 기능 수행과 불명확한 지정절차에 대한 문제는 오랜 기간 동안 제기되어 왔으나 그간 해결의 실마리를 찾지 못했고 명문화되지도 못했다. 연안항 기본계획을 수립할 시 연안항 지정기준에 대한 검토는 지속되어 왔으나, 기본계획 수립 시 연안항 지정기준을 병행하여 수행하는 것의 기본적인 한계와 지자체 협의 등의 과정 없이 연구 수준에 그쳤기 때문이다. 아울러 지정기준뿐만 아니라 해제기준도 없기 때문에 기존에 지정된 연안항이 제 기능을 수행하지 못하여도 사후 처리할 수 있는 방안이 없는 상황이다.

따라서 향후 신규 연안항 지정 요구에 효과적으로 대응하기 위해서는 명확한 연안항 지정기준과 해제기준을 마련하는 것은 그 시급성과 타당성이 있다고 볼 수 있다. 특히, 제4차 항만기본계획이 2018년부터 시작되는 시점에서 본 연구의 활용성은 매우 크다고 할 수 있다.

## 2. 연구의 목적

본 연구는 신규 연안항 지정요구에 체계적으로 대응할 수 있고, 지방자치단체 등 이해관계자가 공감할 수 있는 연안항 지정 및 해제 기준을 마련하는 데 가장 큰 목적을 두고 있다. 특히, 화물과 여객처리를 주 기능으로 하는 지방관리연안항의 지정 및 해제기준을 중심으로 수행한다. 국가관리무역항의 경우 법에서 정의하는 것과 같이 국가안보, 영해관리, 피항 기능 등 정량적으로 판단하기 어려운 요소가 많고, 다양한 요인을 고려해야 하기 때문에 본 연구의 범위에서는 제외하였다. 이를 위한 세부 연구목적은 다음과 같다

4) 해양수산부, 『제3차 연안항 기본계획 수립』, 2011.

첫째, 연안항 지정기준의 필요성을 검토하고, 연안항 지정기준(안)과 지정절차를 마련한다.

둘째, 본 연구에서 제안된 지정기준(안)에 대한 지방자치단체의 의견수렴을 통해 합리적인 지정 및 해제기준(안)을 마련한다. 지정 및 해제에 대한 실제 이해관계자의 의견 수렴을 통해 적용 시 부작용을 최소화하고자 하였다.

셋째, 연안항의 지정이 해제된 항만의 사후 처리 방안에 대하여 검토한다. 연안항의 해제 시 사후 처리 방안이 마련되지 않을 경우 실제 적용에 어려움이 있기 때문에 가능한 시나리오를 검토하여 제시하였다.

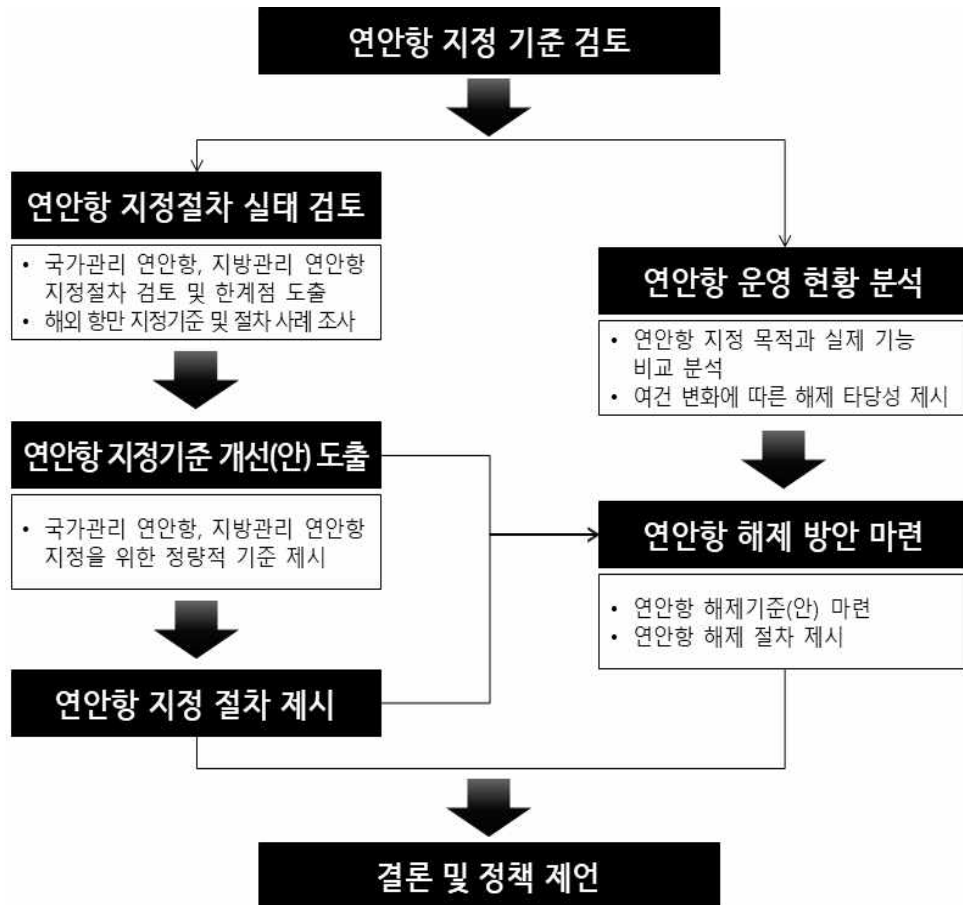
마지막으로 연안항 지정기준 및 해제기준 수립을 위해 필요한 사안에 대한 정책을 제안한다.

## 제2절 연구의 내용 및 방법

본 연구는 전체 5장으로 구성되어 있다. 1장에서는 연구의 배경과 목적 등 연구 개요에 대해 기술한다. 2장에서는 연안항의 지정 연혁과 현황, 연안항 지정 및 해제기준과 관련한 선행 연구를 검토하고, 일본, 이탈리아 등 해외의 항만 분류 및 지정 체계를 검토한다. 3장에서는 선행연구에서 검토한 연안항 지정기준에 대한 타당성 검토, 지정기준(안) 마련, 평가 방법 및 지정절차 등을 제시한다. 4장에서는 연안항 해제기준(안)과 해제 이후 항만 관리방안, 해제 절차 등을 제시한다. 마지막 5장에서는 연구결과를 요약하고 정책제언을 기술하였다.

본 연구는 관련한 선행 연구의 부족에 따라 국내외 문헌조사, 인터뷰조사 등을 중심으로 수행하였다. 또한, 다양한 이해관계가 작용하는 사안으로서 모든 이해관계자가 만족하는 대안을 마련하는 것은 기본적으로 그 한계점이 있다는 것을 밝혀둔다. 본 연구 수행의 전체적인 연구 흐름은 다음 〈그림 1-1〉과 같다.

〈그림 1-1〉 연구 흐름도



자료 : KMI 작성



## 제2장

## 연안항 지정기준 및 절차《

## 제1절 연안항 지정 및 해제기준과 절차

## 1. 연안항 정의 및 지정현황

연안항은 현행 「항만법」 제2조에서 “국내항 간 운항하는 선박이 입·출항하는 항만”으로 정의하고 있으며, 동법 제3조에서 “연안항을 체계적이고 효율적으로 관리·운영하기 위하여 지역의 여건 및 특성, 항만기능 등을 고려”하여 국가관리 연안항과 지방관리연안항으로 구분하고 있다.

〈표 2-1〉 항만의 구분 및 정의

**제3조(항만의 구분 및 지정)**

- ① 해양수산부장관은 항만을 다음 각 호의 항(항)으로 구분하여 지정하되, 그 명칭·위치 및 구역은 대통령령으로 정한다.
1. 무역항
  2. 연안항
- ② 해양수산부장관은 무역항을 체계적이고 효율적으로 관리·운영하기 위하여 수출입 화물량, 개발계획 및 지역균형발전 등을 고려하여 다음 각 호에 따라 대통령령으로 세분할 수 있다.
1. 국가관리무역항: 국내외 육·해상운송망의 거점으로서 광역권의 배후화물을 처리하거나 주요 기간산업 지원 등으로 국가의 이해에 중대한 관계를 가지는 항만
  2. 지방관리무역항: 지역별 육·해상운송망의 거점으로서 지역산업에 필요한 화물처리를 주목적으로 하는 항만
- ③ 해양수산부장관은 연안항을 체계적이고 효율적으로 관리·운영하기 위하여 지역의 여건 및 특성, 항만기능 등을 고려하여 다음 각 호에 따라 대통령령으로 세분할 수 있다.
1. 국가관리연안항: 국가안보 또는 영해관리에 중요하거나 기상악화 등 유사시 선박의 대피를 주목적으로 하는 항만
  2. 지방관리연안항: 지역산업에 필요한 화물의 처리, 여객의 수송 등 편의 도모, 관광 활성화 지원을 주목적으로 하는 항만
- ④ 국가는 국가관리연안항의 개발을 우선적으로 지원하여야 한다.

자료 : 법제처(<http://www.moleg.go.kr/main.html>, 2018. 3. 2. 검색) 「항만법」

2018년 현재 연안항은 29개가 지정되어 있으며, 국가안보, 영해관리에 중요하거나 기상악화 등 유사시 선박의 대피를 주목적으로 하는 국가관리연안항 11개와 지역산업에 필요한 화물의 처리, 여객의 수송 등 편의 도모, 관광활성화 지원을 목적으로 하는 지방관리연안항 18개가 지정되어 있다.

〈표 2-2〉 연안항 구분

구분	항명
국가관리연안항 (11개)	용기포항, 연평도항, 상왕등도항, 흑산도항, 가거항리항, 거문도항, 국도항, 후포항, 울릉항, 추자항, 화순항
지방관리연안항 (18개)	대천항, 비인항, 송공항, 홍도항, 진도항, 땅끝항, 화흥포항, 신마항, 녹동신항, 나로도항, 중화항, 부산남항, 구룡포항, 강구항, 주문진항, 애월항, 한림항, 성산포항

자료 : 항만법 시행령 별표2의2

## 2. 연안항 지정 연혁

연안항은 1967년 3월 제정된 「항만법」 제2조제1항에서 정의하는 공공의 이해가 밀접한 관계가 있는 “지정항만” 중 동법 시행령(1968년 1월 제정) 제1조(지정항만)의 구분에 따라 2종 항만으로 최초 지정되었다.<sup>5)</sup> 최초 2종 항만은 연평도항, 대천항, 비인항, 대흑산도항, 완도항, 거문도항, 나로도항, 구조라항, 광천항, 감포항, 죽변항, 월포항, 구룡포항, 강구항, 후포항, 도동항, 거진항, 임원항, 삼척항, 주문진항, 한림항, 화순항, 서귀포항, 성산포항 등 24개의 항만이 지정되었다. 이후 서귀포항(1971.5.), 삼척항(1976.11.), 완도항(1981.1.)이 1종 항만으로 지정되어 자동적으로 2종 항만에서 제외되었고, 부산남항(1974.12.)이 2종 항만으로 신규 지정되었다. 1991년 3월 개정된 「항만법」 제3조에 명시된 지정항만의 구분 및 지정기준에 따라 그 명칭이 2종 항만에서 연안항으로 변경되었으며, 구조라항과 광천항이 연안항에서 제외되고 녹동신항이

5) 항만법 제정 시 1종과 2종 항만에 대한 정의는 없으나, 지정항만의 종류를 기반으로 판단 시 현재의 연안항으로 구분 가능함.

신규 연안항으로 지정되어 연안항은 총 21개의 연안항이 유지되었다. 1993년 11월 「항만법 시행령」 개정으로 홍도항이 신규 연안항으로 지정되었으며, 1995년 제1차 전국항만 기본계획 수립 시 애월항이 신규 연안항으로 지정되고 도동항은 울릉항으로 명칭과 위치가 변경되었다. 또한 강구항, 감포항, 죽변항, 임원항, 거진항 등 5개의 연안항이 지정해제 되었다. 1998년 용기포항, 팽목항, 신마항, 추자항 등 4개의 신규 연안항이 지정되었으며, 2001년 화흥포항이 연안항으로 지정되었다. 2005년에는 송공항과 갈두항이 연안항으로 지정된 반면 월포항이 해제되어 당시 24개의 연안항이 운영되었으며, 2009년 중화항, 2011년 강구항이 연안항으로 지정되었다. 2012년 2월 「항만법」의 개정으로 연안항의 체계적·효율적 관리 및 운영을 위해 국가관리연안항과 지방관리연안항으로 세분화하였으며, 상왕등도항, 가거향리항, 국도항 등 국가관리연안항 3개가 신규로 지정되었다.

연안항(2종 항만 포함) 도입 이후 연안항에서 지정해제된 항만은 서귀포항(1971.5.), 삼척항(1974.12.), 완도항(1981.1.), 구조라항·광천항(1991.10.), 강구항·감포항·죽변항·임원항·거진항(1995.12.), 월포항(2005.12.) 등 11개이며, 이 중 서귀포항, 삼척항, 완도항은 무역항(1종 항만)으로 지정되었으며, 강구항은 2011년 연안항으로 재지정되었다. 구조라항, 감포항, 죽변항, 임원항, 거진항 등 5개는 국가어항으로, 광천항은 지방어항으로 변경 지정되었다.

〈표 2-3〉 연안항 지정 연혁

구분	연안항(2종 항만)	비고
1968. 1. 4. (24)	연평도항, 대천항, 비인항, 대흑산도항, 거문도항, 나로도항, 구룡포항, 강구항, 후포항, 도동항, 주문진항, 한림항, 화순항, 성선포항, 완도항, <b>서귀포항</b> , 삼척항, 구조라항, 감포항, 죽변항, 임원항, 거진항, 광천항, 월포항	최초 지정
1971. 5. 11. (23)	연평도항, 대천항, 비인항, 대흑산도항, 거문도항, 나로도항, 구룡포항, 강구항, 후포항, 도동항, 주문진항, 한림항, 화순항, 성선포항, 완도항, 삼척항, 구조라항, 감포항, 죽변항, 임원항, 거진항, 광천항, 월포항	<b>해제</b> : 서귀포항
1974. 12. 21. (24)	연평도항, 대천항, 비인항, 대흑산도항, 거문도항, 나로도항, <b>부산남항</b> , 구룡포항, 강구항, 후포항, 도동항, 주문진항, 한림항, 화순항, 성선포항, 완도항, <b>삼척항</b> , 구조라항, 감포항, 죽변항, 임원항, 거진항, 광천항, 월포항	<b>지정</b> : 부산남항

구분	연안항(2종 항만)	비고
1976.11.20. (23)	연평도항, 대천항, 비인항, 대흑산도항, 거문도항, 나로도항, 부산남항, 구룡포항, 강구항, 후포항, 도동항, 주문진항, 한림항, 화순항, 성선포항, <del>완도항</del> , 구조라항, 감포항, 죽변항, 임원항, 거진항, 광천항, 월포항	<b>해제:</b> 삼척항
1981. 1. 7. (22)	연평도항, 대천항, 비인항, 대흑산도항, 거문도항, 나로도항, 부산남항, 구룡포항, 강구항, 후포항, 도동항, 주문진항, 한림항, 화순항, 성선포항, <del>구조라항</del> , 감포항, 죽변항, 임원항, 거진항, <del>광천항</del> , 월포항	<b>해제:</b> 완도항
1991.10.14. (21)	연평도항, 대천항, 비인항, 대흑산도항, <b>녹동신항</b> , 거문도항, 나로도항, 부산남항, 구룡포항, 강구항, 후포항, 도동항, 주문진항, 한림항, 화순항, 성선포항, 감포항, 죽변항, 임원항, 거진항, 월포항	<b>지정:</b> 녹동신항 <b>해제:</b> 구조라항, 광천항
1993.11.19. (22)	연평도항, 대천항, 비인항, <b>홍도항</b> , 대흑산도항, 녹동신항, 거문도항, 나로도항, 부산남항, 구룡포항, <del>강구항</del> , 후포항, <del>도동항</del> , 주문진항, 한림항, 화순항, 성선포항, <del>감포항</del> , <del>죽변항</del> , <del>임원항</del> , <del>거진항</del> , 월포항	<b>지정:</b> 홍도항
1995.12.29. (18)	연평도항, 대천항, 비인항, 홍도항, 대흑산도항, 녹동신항, 거문도항, 나로도항, 부산남항, 구룡포항, 후포항, <b>울릉항</b> , 주문진항, <b>애월항</b> , 한림항, 화순항, 성선포항, 월포항	<b>지정:</b> 애월항 <b>변경:</b> 도동항→울릉항 <b>해제:</b> 강구항, 감포항, 죽변항, 임원항, 거진항
1998. 2.24. (22)	<b>용기포항</b> , 연평도항, 대천항, 비인항, 홍도항, 대흑산도항, <b>팽목항</b> , <b>신마항</b> , 녹동신항, 거문도항, 나로도항, 부산남항, 구룡포항, 후포항, 울릉항, 주문진항, <b>추자항</b> , 애월항, 한림항, 화순항, 성선포항, 월포항	<b>지정:</b> 용기포항, 팽목항, 신마항, 추자항
2001.11.24. (23)	용기포항, 연평도항, 대천항, 비인항, 홍도항, 대흑산도항, 팽목항, <b>화흥포항</b> , 신마항, 녹동신항, 거문도항, 나로도항, 부산남항, 구룡포항, 후포항, 울릉항, 주문진항, 추자항, 애월항, 한림항, 화순항, 성선포항, <del>월포항</del>	<b>지정:</b> 화흥포항
2005.12. 9. (24)	용기포항, 연평도항, 대천항, 비인항, <b>송공항</b> , 홍도항, 대흑산도항, 팽목항, <b>갈두항</b> , 화흥포항, 신마항, 녹동신항, 거문도항, 나로도항, 부산남항, 구룡포항, 후포항, 울릉항, 주문진항, 추자항, 애월항, 한림항, 화순항, 성선포항	<b>지정:</b> 송공항, 갈두항 <b>해제:</b> 월포항
2009. 4. 6. (25)	용기포항, 연평도항, 대천항, 비인항, 송공항, 홍도항, 대흑산도항, 팽목항, 갈두항, 화흥포항, 신마항, 녹동신항, 거문도항, 나로도항, <b>중화항</b> , 부산남항, 구룡포항, 후포항, 울릉항, 주문진항, 추자항, 애월항, 한림항, 화순항, 성선포항	<b>지정:</b> 중화항
2011. 3. 9. (26)	용기포항, 연평도항, 대천항, 비인항, 송공항, 홍도항, 대흑산도항, 팽목항, 갈두항, 화흥포항, 신마항, 녹동신항, 거문도항, 나로도항, 중화항, 부산남항, 구룡포항, <b>강구항</b> , 후포항, 울릉항, 주문진항, 추자항, 애월항, 한림항, 화순항, 성선포항	<b>지정:</b> 강구항

구분	연안항(2종 항만)	비고
2012. 1. 26. (26)	용기포항, 연평도항, 대천항, 비인항, 송공항, 홍도항, 대흑산도항, <b>진도항</b> , 갈두항, 화흥포항, 신마항, 녹동신항, 거문도항, 나로도항, 중화항, 부산남항, 구룡포항, 강구항, 후포항, 울릉항, 주문진항, 추자항, 애월항, 한림항, 화순항, 성선포항	<b>명칭 변경:</b> 팽목항 → 진도항
2012. 8. 22. (29)	<b>국가관리연안항:</b> 용기포항, 연평도항, <b>상왕등도항</b> , 대흑산도항, <b>가거항리항</b> , 거문도항, <b>국도항</b> , 후포항, 울릉항, 추자항, 화순항 <b>지방관리연안항:</b> 대천항, 비인항, 송공항, 홍도항, 진도항, 갈두항, 화흥포항, 신마항, 녹동신항, 나로도항, 중화항, 부산남항, 구룡포항, 강구항, 주문진항, 애월항, 한림항, 성선포항	<b>지정:</b> 상왕등도항, 가거항리항, 국도항
2013. 6. 17. (29)	<b>국가관리연안항:</b> 용기포항, 연평도항, 상왕등도항, <b>흑산도항</b> , 가거항리항, 거문도항, 국도항, 후포항, 울릉항, 추자항, 화순항 <b>지방관리연안항:</b> 대천항, 비인항, 송공항, 홍도항, 진도항, 갈두항, 화흥포항, 신마항, 녹동신항, 나로도항, 중화항, 부산남항, 구룡포항, 강구항, 주문진항, 애월항, 한림항, 성선포항	<b>명칭 변경:</b> 대흑산도항 → 흑산도항
2014. 9. 24. (29)	<b>국가관리연안항:</b> 용기포항, 연평도항, 상왕등도항, 흑산도항, <b>가거항리항</b> , 거문도항, 국도항, 후포항, 울릉항, 추자항, 화순항 <b>지방관리연안항:</b> 대천항, 비인항, 송공항, 홍도항, 진도항, <b>땅끝항</b> , 화흥포항, 신마항, 녹동신항, 나로도항, 중화항, 부산남항, 구룡포항, 강구항, 주문진항, 애월항, 한림항, 성선포항	<b>명칭 변경:</b> 가거항리항 → 가거항리항, 갈두항 → 땅끝항

자료 : 항만법 시행령을 참고하여 KMI 작성

〈그림 2-1〉 전국 항만 위치도



자료 : 해양수산부, 『제3차 전국항만 기본계획수정계획』, 2016.9., p.5

### 3. 국가관리연안항 지정기준 및 절차

#### 1) 국가관리연안항 지정배경 및 목적

국가관리연안항은 북한의 연평도 포격, 일본의 독도 영유권 주장 및 중국의 이어도 분쟁, 중국 어선의 EEZ 내 불법조업 증가 등으로 국가안보 및 영해관리의 중요성이 크게 대두되어 이에 효과적으로 대응하기 위해 2012년 2월 「항만법」 개정을 통해 지정되었다. 이러한 국가관리연안항은 기존 지방자치단체의 관리를 통한 방법으로는 필요한 시설의 개발과 관리에 한계가 있다는 인식하에 국가가 직접 개발 및 관리하는 것으로 변경하였다.

#### 2) 국가관리연안항의 역할<sup>6)</sup>

국가관리연안항은 지정 목적에 따라 그 역할을 크게 4가지 구분하고 있다. 첫째, 서해 북방한계선 인접도서 및 동해의 독도, 남해 이어도 등은 영토 수호의 전초기지 및 국가안보 수호의 전략적 요충지 역할이다. 둘째, 우리나라의 배타적 경제수역에 대한 자주적 권리의 강화이다. 즉, 자원의 탐사, 개발 및 보전과 해양환경의 보전 등에 있어 주권적 권리의 강화로서, EEZ 인근 한·중 잠정조치 수역, 한·일 중간수역선 내의 국내 어선 보호 및 불법어로 단속을 위한 해양영토 수호 및 영해관리 활동의 거점항만의 역할이다. 셋째, 태풍 등 기상악화 등 유사시 선박의 대피를 위한 대피항만의 역할을 수행할 수 있다.

#### 3) 국가관리연안항 지정기준

국가관리연안항은 역할에 따라 크게 국가안보 거점, 영해관리, 선박피항 등 3가지 기준으로 지정하였다.<sup>8)</sup> 그러나 이러한 지정기준은 국가관리연안항의 특성

6) 해양수산부, 『국가관리연안항 기본계획』, 2013.12., p.10.

7) 해양수산부, 『국가관리연안항 기본계획』, 2013.12., p.10.의 내용을 KMI 정리.

8) 국토해양부, 『국가관리연안항 지정 대상항만 선정 및 타당성조사 보고서』, 2012.6., p.21.

상 정성적으로 판단할 수밖에 없어, 정량적인 평가가 제한적이다.

〈표 2-4〉 국가관리연안항 지정기준

지정기준	평가 내용
국가안보 거점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 북방한계선 인접도서 및 독도수호의 전초기지 등 국가안보수호의 전략적 요충지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 동해해경 → 독도(131해리, 약 9시간)/ <b>울릉도</b> → 독도(47해리, 약 3.5시간)</li> </ul> </li> <li>· 관할해양경찰서 및 해경부두로부터 거리가 이격되고(50해리, 92km 이상) 대형해경선 정박시설이 전무하여 과다한 출동시간으로 효율적 국가안보 수호의 임무수행이 곤란한 지역               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 해양경찰청 전진기지 확충계획에 의한 요청지역</li> <li>- 인천해경 → 임무해역(130해리, 약 9시간)/ <b>백령도</b> → 임무해역(약 50해리, 약 3.5시간)</li> </ul> </li> </ul>
영해관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 배타적 경제수역의 한·중 잠정조치수역, 한·일 중간수역선 내의 국내어업 보호 및 불법 어로 단속을 위한 영토수호 활동 거점항만</li> <li>· 관할해양경찰서 및 해경부두로부터 거리가 이격되어 과다한 출동시간으로 해양영토 관리의 임무수행이 곤란한 지역으로 해경 요청지역</li> <li>· 해양영토(영해 및 EEZ) 관할권의 외측한계를 결정하는 영해기준점(영해 및 접속수역법 상 기점)인 항만 및 도서관리 필요               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제주해협 통항선박, 이어도 관할권 관리단속 등 영해수호 및 관리지원기능을 위한 항만</li> </ul> </li> </ul>
선박피항	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기상악화시 선박대피를 위한 피항지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기상악화 및 비상시 해경경비함정, 어선 등의 긴급 대피를 위한 피항지역</li> <li>- 태풍 등 기상악화시 피항이 어려운 소규모 항만 및 도서 밀집지역의 피항지 개발</li> </ul> </li> </ul>

자료 : 국토해양부, 『국가관리연안항 지정 대상항만 선정 및 타당성조사 보고서』, 2012. 6., p.21.

#### 4) 국가관리연안항 선정 절차 및 결과<sup>9)</sup>

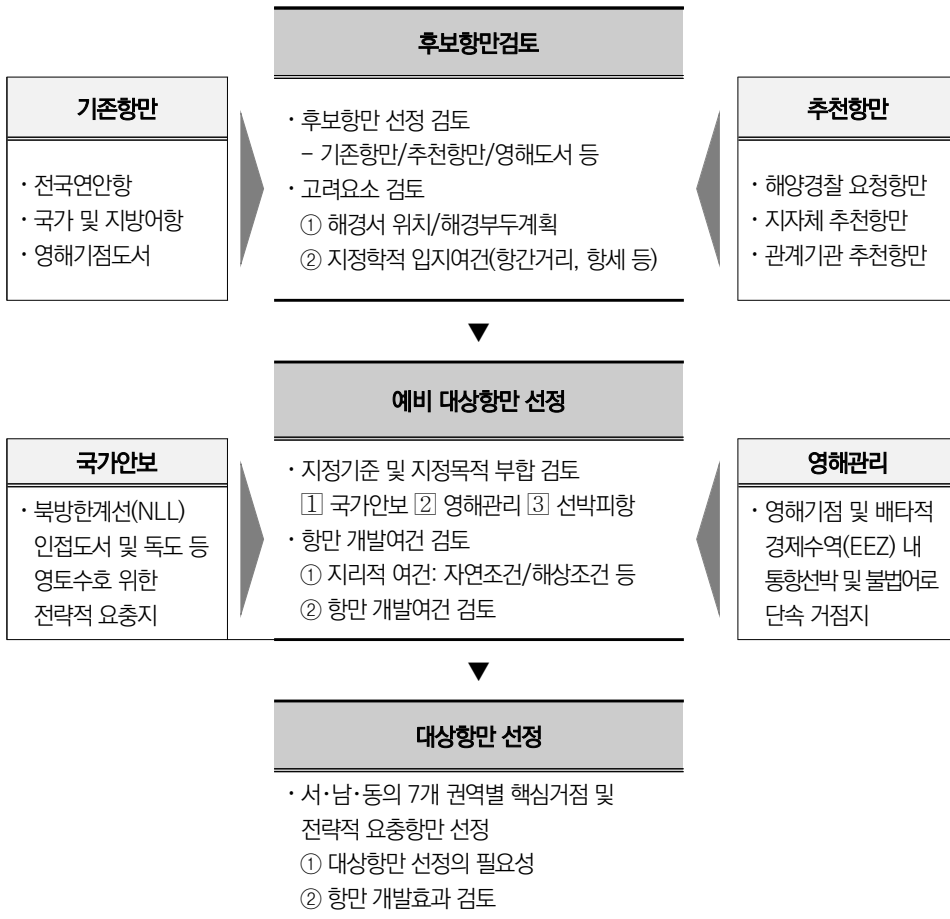
국가관리연안항의 선정 절차는 국가관리연안항 기본계획 수립 과정에서 검토되었으며, ① 후보항만 검토, ② 예비 대상항만 선정, ③ 대상항만 선정의 과정을 거쳐 지정하였다. 후보항만을 검토하는 과정에서는 기존 연안항, 국가어항 및 지방어항, 영해기준점 도서 등 기존 항만과 해양경찰, 지자체 및 관계기관 등의 추천항만 중 해양경찰서의 위치 및 해역부두개발계획, 지정학적 입지여건을 검토하였다. 후보항만 중 국가관리연안항의 지정기준 및 목적의 적정성과 항만 개발 여건을 검토하여 예비 대상항만을 선정하며, 마지막으로 대상항만 지정 필

9) 해양수산부, 『국가관리연안항 기본계획』, 2013, p.376의 내용 KMI 정리.



요성 및 항만 개발효과를 검토하여 권역별 핵심거점 항만과 전략적 요충항만으로 선정하였다.

〈그림 2-2〉 국가관리연안항 선정 절차



자료 : 해양수산부, 『국가관리연안항 기본계획』, 2013, p.376

2013년 수립된 「국가관리연안항 기본계획」 수립 시 이와 같은 과정을 거쳐 총 11개의 국가관리연안항이 선정되었으며 용기포항, 흑산도항, 화순항, 울릉항이 핵심 거점항만으로 선정되었다.

〈표 2-5〉 국가관리연안항 선정 결과

해상 구역	항만	검토 내용	비고
서해 북부	용기포항	· NLL 인접 최북단 백령도에 위치한 연안항 · 개발계획이 수립되어 있고 수심, 정온확보 등 항만입지 여건 양호	핵심거점 항만
	연평도항	· NLL 인접 휴전접경지 최근접 연평도에 위치한 연안항 · 개발계획이 수립되어 있고 국가안보, 영토수호에 중요한 지리적 여건	전략적 요충항만
서해 중부	상왕등도항	· 서해중부 해역권 최서단에 위치한 영해기점도서의 항만 · 수심 등 항만개발여건 양호, 서해중부 영해관리에 중요한 지리적 여건	전략적 요충항만
서해 남부	흑산도항	· 서해남부 EEZ 인접에 위치한 개발계획이 수립된 연안항 · 서해남부 영해관리에 중요한 지리적 여건, 항만개발효과 우수한 항만입지	핵심거점 항만
	가거항리항	· 서해남부 해역권 서남단 최끝단의 영해기점도서의 항만 · 지형, 수심 등 개발여건 양호, 서해남부 영해관리에 중요한 지리적 여건	전략적 요충항만
남해 서부	추자항	· 한반도와 제주도 중간지점에 위치해 제주해협 관리에 유리한 연안항 · 개발계획이 수립되어 있고 추가 항만 확장에 유리한 수면적, 수심 보유	전략적 요충항만
	화순항	· 제주도 최남단의 해경전용부두 확충계획이 수립되어 있는 연안항 · 수심, 수면적, 정온확보 등 항만개발에 적합한 항만입지 여건	핵심거점 항만
남해 동부	거문도항	· 남해동부 EEZ 인접 다도해 최남단 영해기점도서의 연안항 · 크고 작은 섬으로 둘러싸여 항만개발 최적의 입지 보유	전략적 요충항만
	국도항	· 남해동부 한일 배타적경제수역 인근 최서단에 위치한 항만 · 항만개발여건은 불리하나 남해동부 영해관리에 중요한 지리적 여건	전략적 요충항만
동해 남부	후포항	· 동해, 포항해경서 중간지점에 위치, 해경부두 개발계획이 수립된 연안항 · 수심, 수면적, 정온확보 등 항만개발에 적합한 항만입지 여건	전략적 요충항만
동해 중부	울릉(시동)항	· 북방한계선(NLL), 한일중간수역, 독도 인접의 국토 최동단 연안항 · 해경전용부두 개발계획이 수립되어 있고, 항만입지 여건 양호	핵심거점 항만

자료 : 해양수산부, 『국가관리연안항 기본계획』, 2013의 내용을 참고하여 KMI 재정리

〈그림 2-3〉 국가관리연안항 위치도



자료 : 해양수산부, 『국가관리연안항 기본계획』, 2013, p.379

## 4. 지방관리연안항 지정기준 및 절차

### 1) 지방관리연안항 지정 목적 및 역할

지방관리연안항은 지역산업에 필요한 화물의 처리, 여객의 수송 등 편익도모, 관광활성화 지원을 목적으로 지정하고 있다. 지방관리연안항은 「항만법」 개정(2012.2.)에 따라 지방관리항으로 지정 및 관리주체 변경으로 인해 지역중심항만으로 기능을 특화하고 있으며, 연안여객 수송을 위한 해상교통 중심기지 및 어업근거지로서의 역할 수행과 지역주민의 생활편의 향상을 통한 정주기반 구축 및 지역균형발전에 이바지하고 있다.

### 2) 지방관리연안항 지정기준

지방관리연안항의 지정기준은 전국 항만기본계획 수립 시 검토되었으나 법제화 또는 고시가 이루어지지 않았으며, 해제에 대한 사항은 별도로 검토되지 않았다. 우선, 2006년 「제2차 전국항만 기본계획수정계획」 수립 시 연안항 지정기준을 필수요소와 고려요소를 구분하고, 필수요소 중 하나라도 충족하는 항만 중 고려요소를 감안하여 연안항으로 지정하는 방안을 제안하였다. 필수요소로는 화물처리량, 여객수요, 어업현황, 지리적여건, 배후연계 수송망, 항만개발의 경제성 등 6가지를, 고려요소로는 배후세력권, 여객항로 개설여부, 지자체 참여도, 정책적 필요성 등 4가지를 제안하였다. 화물처리량의 경우, 평가연도 기준 전 3개년 연간 평균 물동량이 살화물 8만 톤/년(잡화 3.3만 톤/년) 이상, 여객 수송량 및 어선척수는 각각 평가연도 기준 전 3개년 연평균 10만 명 이상, 입출항어선 50 척/일 이상을 적용하였다. 지리적으로 반경 30km 이내 지정항만이 없고, 2차선 이상의 배후도로 또는 개설계획 유무, 도서는 차도선 등 정기 수송수단의 유무 및 추가적인 방파제 건설, 수심 준설, 시설의 확장 가능성 등의 보장을 조건으로 제시하였다. 앞서 설명한 바와 같이 이상의 요건 중 하나라도 충족시키는 항만에 대해 배후세력권, 정기 여객항로 개설여부, 지자체의 개발의지, 행정·재원 조달 능력 등을 고려하여 최종적으로 연안항을 지정하도록 제안하였다.

이후 2011년 「제3차 전국항만 기본계획」에서 검토된 연안항 지정기준에서도 기존 지정기준과 마찬가지로 필수요소 및 고려요소로 제안하였다. 그러나 필수요소가 화물량 및 여객수요로 단순화되었으며, 어선척수는 고려요소로 변경되었다. 이는 연안항의 정의 및 목적에 부합하기 위한 검토로 판단된다. 즉, 연안항으로 지정되기 위해서는 화물처리량이 3개년 연간 평균 물동량(살화물 8만 톤/년, 잡화 3.3만 톤/년) 이상을 초과하거나 여객 수송량이 연평균 30만 명 이상이어야 한다. 해당 요건을 충족시키는 항을 대상으로 어선척수, 배후세력권, 정기 여객항로 개설여부, 지자체의 개발의지 및 행정·재원 조달 능력, 정부의 개발의지 및 행정·재원 조달 필요성 등을 고려하여 연안항을 지정하도록 제시하였다. 그러나 전반적으로, 고려요소 평가에 있어 정량적 분석이 이루어지고 있지 않아 주관적인 판단이 개입할 여지가 많으며, 연안항만의 기능을 고려하지 못했다는 한계점이 있다.

〈표 2-6〉 전국항만 기본계획 및 수정계획상 연안항 지정기준 요소 비교

제2차 전국연안항 기본계획 수정계획 시 지정기준(2006)		제3차 전국연안항 기본계획 시 연안항 지정기준(2011)		제3차 전국연안항 기본계획 수정계획 지정기준(2016)
필 수 요 소	화물처리량 (3개년 연간 평균 살화물 8만톤, 잡화 3.3만톤 이상)	필 수 요 소	화물처리량 (최소 3개년 연간 평균 살화물 8만톤, 잡화 3.3만톤)	화물처리량 (최소 연간 11만 톤)
	여객수요 (최소 연간 10만 명 이상)		여객수요 (최소 연간 여객 30만 명)	척수 (최소 여객선/차도선 선박 3척 운항)
	어업현황 (3개년 입출항 어선 50척/일 이상)			여객수요 (최소여객 연간 25만 명)
	지리적여건			
	배후연계 수송망			
	항만개발의 경제성			
고 려 요 소	배후세력권	고 려 요 소	어선척수	복합기능 (연간 여객 25만 명 or 화물량 11만톤 or 여객(명) $\geq$ -(25/11) $\times$ 화물(톤) + 250,000)
	여객항로 개설여부		배후세력권	
	지자체 참여도		여객항로 개설여부	
	정책적 필요성		지자체 참여도	
			정책적 필요성	

자료 : 해양수산부, 『제2차 전국항만 기본계획수정계획』(2006), 국토해양부, 『제3차 전국항만 기본계획』(2011), 해양수산부, 『제3차 전국항만 기본계획수정계획』(2016)의 보고서를 참조하여 KMI 재정리

「제3차 전국항만 기본계획」 당시 검토된 신규 연안항 지정기준을 기존 연안항의 실적(2009년)과 비교 분석한 결과, 기존 연안항 중 10곳은 필수요소를 만족하지 못한 것으로 나타났다. 특히 비인항, 신마항, 부산남항, 구룡포항, 후포항, 주문진항 등은 여객 및 화물량이 전무한 것으로 나타났다.

〈표 2-7〉 연안항 여객, 화물, 어선 분석(2009)

연안항	여객수(명)	화물량(톤)	어선(척)	비고
용기포	272,897	144,900	24	
연평도	73,116	3,323	44	지정기준 미흡
대천	496,106	102,586	289	
비인	-	-	54	지정기준 미흡
송공	329,978	369,838	167	
홍도	439,726	-	39	
대흑산도	312,828	2,706	106	
팽목	188,499	142,255	8	
갈두	564,208	230,390	25	
추자	131,981	28,000	96	지정기준 미흡
애월	-	596,000	20	
한림	-	1,240,000	103	
화순	-	537,000	12	
성산포	822,000	458,000	138	
거문도	249,899	43,199	163	지정기준 미흡
화흥포	449,527	291,348	5	
신마	-	-	-	지정기준 미흡
녹동신	403,839	1,715,585	-	
나로도	19,837	-	71	지정기준 미흡
중화	236,570	135,675	44	
부산남	-	-	382	지정기준 미흡
구룡포	-	-	176	지정기준 미흡
후포	-	-	137	지정기준 미흡
주문진	-	-	248	지정기준 미흡
평균	332,734	377,550	107	

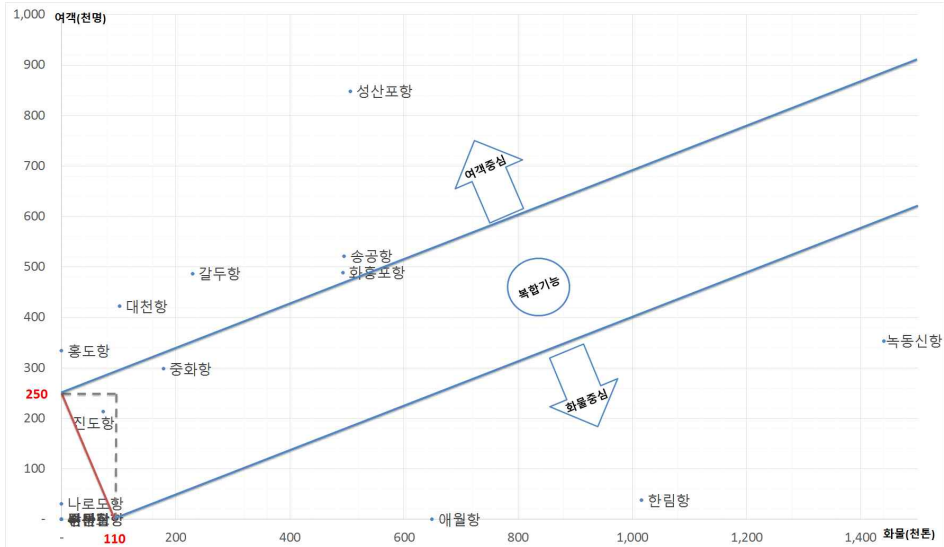
자료 : 국토해양부, 「제3차 전국항만 기본계획」, 2011를 참조하여 KMI 재정리

2016년 「제3차 전국항만 기본계획수정계획」에서는 기존 연안항을 기능별로 화물운송 중심항만, 여객수송 중심항만, 복합기능항만, 관광 중심항만, 도서연계 중심항만, 어업기능 중심항만으로 구분하고, 이에 대한 타당성 및 지정기준을 검토하였다. 우선, 화물운송 중심항만 및 여객수송 중심항만의 지정기준을 마련하기 위해 ‘연안항 최소 여객선/차도선’, ‘연안항 최소여객 인원’, ‘연안항 최소(차도선)화물량’ 등의 요구 조건을 정의하였다. 첫째, ‘연안항 최소 여객선/차도선’에 대해서는 연안화물 및 여객운송을 담당하는 연안항으로서의 기능을 수행하는 항의 최소기준을 평균선형(452톤) 선박 3척 운항이 필요한 것으로 정의하였다. 두 번째 기준인 ‘연안항 최소여객 인원’의 경우, 평균선형 1척 당 일일 승객수를 230명으로 산정하여 연안항 지정을 위한 최소여객 기준을 연평균 25만 명으로 결정하였다. 셋째, 연안항 최소(차도선)화물량 지정기준의 경우 평균선형 1척 당 하루 운송 가능한 화물량을 101톤으로 산정하고 연안항 지정을 위한 최소화물량 기준을 연간 11만 톤으로 설정하였다. ‘복합기능을 고려한 연안항’의 경우, 연간 여객 25만 명 이상 또는 화물량 11만 톤 이상 또는 화물과 연안 여객 모두를 고려한 기준에 해당하는 항만을 연안항으로 지정한다.<sup>10)</sup> 아래 <표 2-8>은 당시 검토된 연안항 지정기준을 적용 시 기존 18개 지방관리연안항 중 나로도항, 강구항 등 7개 항만은 지정기준에 미흡하며, 중화항과 진도항의 경우 복합기능 연안항에 포함됨을 보여주고 있다.

10) 연안항 지정기준: 여객(명)  $\geq -(25/11) \times$  화물(톤) + 250,000

〈표 2-8〉 연안항 지정기준 적용 결과

구분	항만
여객중심 연안항(6)	성산포항, 송공항, 화흥포항, 땅끝(갈두)항, 대천항, 홍도항
화물중심 연안항(3)	녹동신항, 한림항, 애월항
복합기능 연안항(2)	중화항, 진도항
지정기준 미흡(7)	강구항, 구룡포항, 나로도항, 부산남항, 비인항, 신마항, 주문진항



주 : 복합기능 항만 지정기준: 여객(명)  $\geq -(25/11) \times$  화물(톤) + 250,000

자료 : KMI 내부자료

### 3) 지방관리연안항 지정절차

「항만법」 제3조제1항에 따라 무역항 및 연안항은 해양수산부장관이 지정하되, 그 명칭·위치 및 구역은 대통령령으로 정하는 것으로 규정되어 있다. 따라서 지방관리연안항의 지정절차는 항만법 시행령의 개정절차와 동일하다고 할 수 있다. 다만 해양수산부장관은 지자체가 신청한 항만에 대해 중앙항만정책심의회 의 항만분과심의회 자문을 거쳐 지정할 수 있다.



## 5. 연안항 지정기준 및 절차의 한계점

국가관리연안항은 국가안보, 해양영토 관리 및 지원기능의 강화, 기상악화 등 유사시 선박의 대피를 위한 항만이나 도서를 국가에서 직접 개발 및 관리를 함으로써 지역주민의 생활편의를 향상시키고 정주기반 구축 및 지역 균형발전을 도모하는 것이 지정목적으로 서해북부·중부·남부, 남해 서부·동부, 동해 남부·중부 등 7개의 권역에 국가안보 수호의 전략적 요충지와 영해기점에 1개 이상의 연안항을 주로 지정하고 있다. 그러나 지정목적이 국가안보 수호 및 영해기점 등 정량적인 평가가 용이하지 않아 지정기준을 제시하는 것에는 한계가 있다. 물론 국가관리연안항 기본계획 수립 시 제시되었던 해경 및 어업지도선, 해군 등의 출동시간 단축을 위해 이격거리를 50해리 이하로 제한시키는 것이 하나의 지정기준이 될 수 있으나, 그 외 정량적인 평가가 가능한 지정기준의 제시에는 한계가 있다.

반면 지방관리연안항은 지역산업에 필요한 화물의 처리, 여객의 수송 등 편의 도모, 관광 활성화를 지원하는 항만으로 물동량 및 여객 수 등 정량적인 평가가 가능하다. 그러나 항만 기본계획 수립 시 검토·제시된 지정기준을 기존 연안항이 충족하지 못하는 등으로 관계기관 간 협의가 이루어지지 않아 제도화되지 못하였다. 이로 인해 현재 지방관리연안항의 지정 기준의 부재로 지자체 및 해양수산부에서는 불필요한 행정력이 낭비되고 있다. 즉, 지자체에서는 물동량 및 여객 수송 실적이 없는 항·포구를 연안항으로 지정하기 위해 자료 및 근거 마련에 행정력이 소모되고 있으며, 해양수산부 또한 신청한 자료의 객관적인 평가에 난항을 겪고 있다. 따라서 명확한 지정기준 및 절차가 마련된다면 지자체 및 중앙부처에서 지정 여부에 불필요한 행정력의 낭비를 줄일 수 있을 것으로 판단된다.

## 제2절 해외의 항만 지정기준 및 절차

### 1. 일본

#### 1) 일본의 항만 구분 및 현황

일본의 항만은 국제전략항만, 국제거점항만, 중요항만, 지방항만 등 4가지로 구분하여 관리·운영되고 있다. 국제전략항만 5곳과 국제거점항만 18곳은 일본의 대외 무역에서 매우 중요한 역할을 수행하는 항만이며, 그 외 국가의 이익과 밀접한 관계를 가지는 중요항만 102곳이 지정되어 있다. 그리고 피난항을 포함한 지방항만은 808개, 56조 항만<sup>11)</sup> 61개 등으로 구성되어 있다.

〈표 2-9〉 일본의 항만현황

구분	국제전략항만	국제거점항만	중요항만	지방항만 (피난항)	56조 항만	합계
항만 수	5	18	102	808 (35)	61	994

자료 : 일본 국토교통성, 『국토교통성 설명자료』, 2017

#### 2) 일본의 항만조사

일본은 1951년부터 해상 운송망의 거점으로 중요도가 높은 항만과 그 외의 항만을 구분하여 조사를 실시하고 있으며, 1983년에 이후 현재 수준의 조사 대상 및 기준이 설정되었다. 일본의 항만 지정 및 해제는 항만조사의 결과를 검토하여 5년 단위로 이루어진다.

항만조사 체계에 따라 항만을 갑종항만과 을종항만, 조사대상 외 항만으로 분류하며, 지방항만을 국외무역항만, 국내무역항만, 국내외무역항만, 을종항만, 조

11) 일본 국토교통성, 『국토교통성 설명자료』, 2017.; 56조 항만은 항만구역이 정해지지 않은 항만으로 항만법 제56조에 근거하여 도도부현 지사가 수역을 공고한 항만을 말한다.

사대상외 항만으로 세분화하여 구분한다. 갑종항만은 국제전략항만, 국제거점항만, 중요항만과 지방항만 중 국내·외무역항만이다.

〈표 2-10〉 항만조사 체계에 따른 일본의 항만 구분

구분	갑종항만								을종 항만	조사 대상 외 항만	합계
	국제 전략 항만	국제 거점 항만	특정 중요 항만	중요 항만	지방항만			소계			
					국외 무역 항만	국내 무역 항만	국내외 무역 항만				
2005년	-	-	23	105	17	9	18	172	642	267	1081
2010년	-	-	23	103	18	5	11	160	557	280	997
2015년	5	18	-	102	23	4	9	161	533	239	933

주 : 2011년 항만법 개정으로 특정중요항만 격이 폐지되고 국제전략항만과 국제거점항만이 신규 개설됨

자료 : 일본 국토교통성, 『국토교통성 설명자료』, 2017

항만조사의 목적은 항만의 개발, 이용 및 관리를 위한 항만의 실태를 조사하는 것이며, 대상항만은 갑종항만과 을종항만으로 구분된다. 갑종항만은 매월 항만조사가 이루어지며, 입항선박, 승선인원, 물동량, 정박지 계선 연안 및 본선하역 등을 조사한다. 을종항만의 항만조사는 매년 말일 이루어지며, 입항선박, 승선인원, 물동량에 대한 조사가 수행된다.

항만조사의 결과는 주로 항만계획, SOC정비 중점계획, 특정항만의 시설 정비사업 기본계획 등의 미래 물동량 전망을 위한 기초자료 및 국제 컨테이너 전략항만 정책 수립 및 평가의 기초자료 등으로 활용된다.

〈표 2-11〉 일본의 항만조사 개요

조사 목적	
항만의 실태 조사, 항만 개발, 이용 및 관리에 이바지하는 것을 목적으로 함	

조사개요	
〈조사표의 종류〉	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 갑종항만 조사표</li> <li>· 을종항만 조사표</li> </ul>
〈조사 기일〉	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 갑종항만 조사: 매월 말일</li> <li>· 을종항만 조사: 매년 12월 말일</li> </ul>
〈조사 대상〉	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 갑종항만 161개, 을종항만 533개(2015년 이후 기준)</li> <li>※ 갑종항만과 을종항만은 해상 운송망의 거점으로 자리매김의 중요성이 높은 항만과 그 외의 항만으로 구분하여 효율적인 조사를 실시하기 위해 「항만조사 대상항만 기준」에 따라 입항 선박 수 및 취급 화물량 등으로 구분</li> </ul>
〈조사 내용〉	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 갑종항만: 입항선박, 선박 승선인원, 물동량, 정박지 계선 연안 및 분석 하역</li> <li>· 을종항만: 입항선박, 선박 승선인원 및 물동량</li> </ul>
〈조사 방법〉	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조사원 조사</li> <li>※ 조사원의 대부분은 항만관리자인 지방공공단체의 직원</li> </ul>
〈조사 흐름〉	국토교통성⇄도도부현⇄조사원⇄보고 의무자

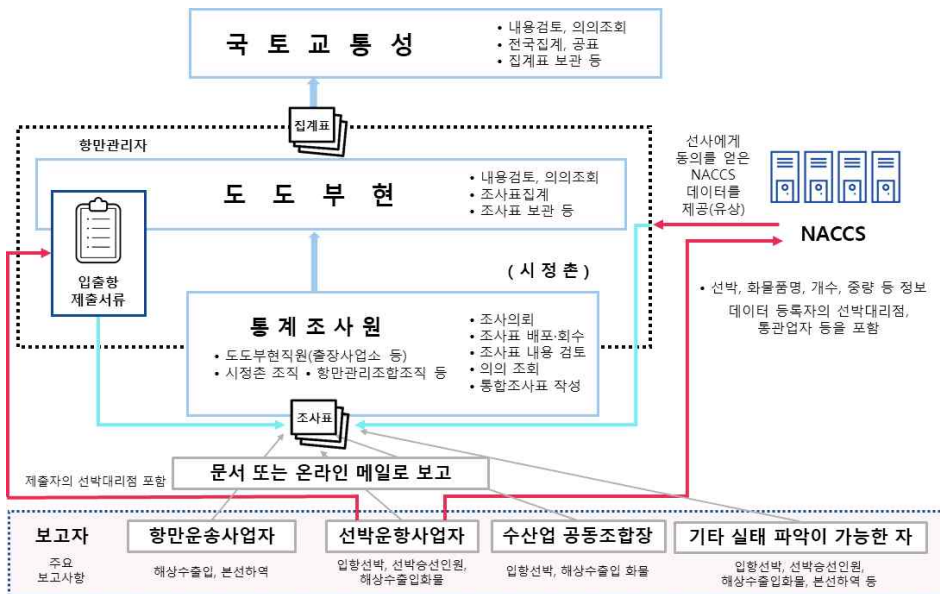
결과 공표	
〈주요 평가사항〉	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 갑종항만: 입항선박, 선박 승선인원, 물동량, 정박지 계선 연안 및 분석 하역</li> <li>· 을종항만: 입항선박, 선박 승선인원 및 물동량</li> </ul>
〈공표 시기〉	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집계 결과를 항만통계 사용하며, 갑종항만은 월보 및 연보로, 을종항만은 연보로 발표</li> <li>- 월보: 조사 기일의 익일 이후 2개월 이내</li> <li>- 연보: 조사 기준 연도 이후 1년 이내</li> </ul>

결과의 활용	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 항만계획과 SOC 정비 중점 계획, 특정항만의 시설 정비사업 기본계획 등 미래 물동량 전망 등의 기초자료</li> <li>· 국제 컨테이너 전략항만 정책 수립 및 평가의 기초자료 등</li> </ul>	

자료 : 일본 국토교통성, 『국토교통성 설명자료』, 2017

항만조사는 우선 시정촌의 조사원이 항만운송사업자, 선박운항사업자, 수산업 공동조합장 및 기타 항만실태의 파악이 가능한 보고자들에게 조사표를 배포하여 조사를 의뢰한다. 보고자들은 해상 수출입 물동량, 본선 하역, 입항선박, 승선인원 등 조사표에 관련된 내용을 조사원에게 문서 또는 온라인으로 보고한다. 이후 시정촌의 조사원은 회수된 조사표의 내용을 입출항 서류 및 NACCS 자료를 이용하여 검토 및 확인 후 통합조사표를 작성하여 도도부현에 제출한다. 도도부현에서는 제출된 통합조사표의 내용을 검토 및 확인 후 집계하여 국토교통성에 제출하며, 마지막으로 국토교통성에서 최종적으로 집계표의 내용을 검토 및 확인 후 공표하는 과정을 거친다.

〈그림 2-4〉 일본 항만조사의 체계



자료: 일본 국토교통성, 『국토교통성 설명자료』, 2017의 그림을 바탕으로 KMI 작성

### 3) 일본의 항만 지정 및 해제 기준<sup>12)</sup>

국제전략항만과 국제거점항만, 중요항만은 「항만법」 제2조제2항에 근거하여 지정하고 있다. 「항만법」 제2조제2항에서 국제전략항만은 장거리 국제 해상 컨테이너 운송에 관한 국제 해상화물 운송 네트워크의 거점이며, 국제 해상화물 운송 네트워크와 국내 해상화물 운송 네트워크의 연결성이 높은 항만으로 국제 경쟁력 강화를 중점적으로 도모하는 것이 필요한 항만으로 규정하고 있으며, 국제거점항만은 국제전략항만 이외의 항만 중 국제 해상화물 운송 네트워크의 거점이 되는 항만으로 명시하고 있다. 마지막으로 중요항만은 국제전략항만 및 국제거점항만 이외에 해상 운송망의 거점이 되는 항만으로 국가의 이해와 중요한 관계를 가지는 항만으로 규정되어 있다.

지방 항만 중 국외무역항만의 지정 기준은 최근 5년 연속으로 매년 외국 무역선의 입항실적이 1척 이상이며 외국 무역화물의 취급실적이 1만 톤 이상인 항만 또는 최근 3년 연속으로 매년 외국 무역선의 입항실적이 1척 이상이며 외국 무역화물의 취급실적이 2만 톤 이상이어야 한다. 국내무역항만의 경우, 최근 3년 연속으로 매년 국내 무역선(철도연락선 및 자동차운반선 제외)의 입항실적이 총 50만 G/T 이상이며, 국내 무역화물(철도연락선 및 자동차운반선 제외)의 취급실적이 50만 톤 이상인 항만이 지정 대상이 된다. 읍중항만은 항만관리자가 설립된 항만으로 최근 3년 연속으로 매년 총 5 G/T 이상 선박의 입항실적이 1척 이상인 갑종항만 이외의 항만 또는 물동량이 50톤 이상인 항만이다. 조사대상 외 항만은 입항실적 또는 물동량이 읍중항만 미만인 항만이다. 특례 조항으로는 자연재해 등으로 이용 실적이 갑종항만 및 읍중항만의 기준에 해당되지 않는 항만으로 지속적인 항만 조사가 필요하다고 판단되는 항만이다.

일본은 자국항만의 이용실태를 파악하기 위하여 항만조사 결과를 바탕으로 5년 주기로 항만의 실태를 검토하고 그 결과에 따라 갑종항만이 읍중항만으로, 읍중항만이 갑종항만 또는 조사대상 외 항만으로 변경되며, 평가년도 기준 최근 3년의 항만조사 결과를 이용하여 평가가 이루어진다.

12) 일본 국토교통성, 『국토교통성 설명자료』, 2017의 내용을 바탕으로 KMI 작성

## 2. 이탈리아<sup>13)</sup>

이탈리아 항만은 목적에 따라 군사적 중요도가 높은 항만(Category 1)과 경제적 중요도가 높은 항만(Category 2)으로 구분된다. Category 2 항만은 다시 대외 무역의 비중이 높은 항만(Class 1), 대내 무역의 비중이 높은 항만(Class 2), 지역 경제적 중요도가 높은 항만(Class 3) 등 세 개의 항만으로 세분화된다. Class 1과 Class 2로 분류되는 항만의 경우 항만공사가 행정, 예산, 재정적인 측면에서 자율성을 가지며 3년마다 항만계획을 교통부에 제출한다. Class 3에 속하는 항만은 지방의 Maritime Authority가 관리하며 Class 1, Class 2에 속하는 항만 대비 행정, 예산, 재정적인 측면의 자율성 보장이 미흡하다.

Class 1 및 Class 2로 지정되기 위해서는 항만법(Reorganization of Port Legislation Article 6, 8)에 따라 최근 3년 동안 매년 물동량이 20만 TEU 이상이거나 3백만 톤 이상이어야 하며, 이 기준에 미달되는 항만은 동법 6조, 10조, 11조에 의거 Port Authority가 폐지될 수 있으며 관리는 Maritime Authority로 이관된다. 이때 자유무역구역에 위치한 트리에스테 항구는 예외적으로 법의 적용을 받지 않는다. 이탈리아에서는 법률상 조건을 미달하는 Class 1, 2 항만에 대해서는 Class 3 항만과 마찬가지로 지방에서 관리하도록 하는 지정해제 절차가 법적으로 마련되어 있다.

<sup>13)</sup> Valleri M. A., Lamonarca M. & Papa P. Ch 6. Port Governance in Italy. Brooks, M. R., & Cullinane, K. Eds.. 2006: Devolution, port governance and port performance, Elsevier. Vol. 17, 2006, pp.139~153; 이탈리아 항만공사 연합, <http://porto.napoli.it> (2018.2.14. 검색)

〈표 2-12〉 이탈리아의 항만 지정 및 해제 기준

항만구분	지정기준(정의)	해제기준
Category 1	· 군사적 중요도가 높은 항만	
Category 2	· 경제적 중요도가 높은 항만	
Class 1	· Port Legislation Article 6조, 8조 - 대외 무역의 비중이 큰 항만으로 최근 3년 동안 매년 물동량이 20만 TEU 이상 또는 3백만 톤 이상	· Port Legislation Article 6조, 10조, 11조 지정 조건을 충족하지 못할 경우, PA가 폐지될 수 있으며 관리는 Maritime Authority로 이관
Class 2	· Port Legislation Article 6조, 8조 - 대내 무역의 비중이 큰 항만으로 최근 3년 동안 매년 물동량이 20만 TEU 이상 또는 3백만 톤 이상	
Class 3	· 지역 경제에 있어 중요한 항만	

자료 : Valleri M. A., Lamonaarca M. & Papa P. Ch 6. Port Governance in Italy. Brooks, M. R., & Cullinane, K. Eds.. 2006; Devolution, port governance and port performance, *Elsevier*. Vol. 17, 2006, pp.139~153; 이탈리아 항만공사 연합, <http://porto.napoli.it> (2018.2.14. 검색)의 자료를 바탕으로 KMI 작성.

### 3. 캐나다<sup>14)</sup>

캐나다는 크게 Public port와 Private port로 구분된다. Public port는 Canada Marine Act 65조에 근거하여 지정되며 Transport Canada가 소유권을 가지고 Canada Port Authority Port, Remote Port, Regional/Local Port 등으로 구분된다. CPA 항만은 대내외 무역에 있어 중요한 역할을 담당하며 캐나다의 National Port System(NPS)에 속한다. Remote 항만은 NPS에 속하지 않는 항만으로 다음 세 조건을 충족시키는 항만이다. 즉, Remote 항만으로 지정되기 위해서는 지역사회에서 수로가 유일한 운송수단이며 매년 일정한 여객비율을 차지하거나 해당항만 정박시설의 교통국 의존 비중이 높은 경우, 마지막으로 지역사회에 육로네트워크가 없으며 도심과의 연결성이 부족한 지역의 항만이여야 한다. 마지막으로 NPS에 속하지 않으면서 Remote 항만으로서의 조

<sup>14)</sup> 캐나다 교통부, <http://tc.gc.ca> (2018.2.14. 검색); 캐나다 항만공사 연합, <http://www.acpa-ports.net> (2018.2.14. 검색)



건을 충족시키지 못하는 항만의 경우 Regional/Local 항만으로 분류된다.

캐나다 교통부(TC)는 비용절감, 운영의 효율성 제고 등을 이유로 1996년 Port Divestiture Program(PDP)를 도입하여 Regional/Local 항만과 Remote 항만을 다른 부처, 지방정부, 지방 커뮤니티 등으로 운영권을 이전하고 있다. 현재까지 PDP를 통해 549개의 항만을 이전하였다. 그러나 몇몇 항만은 중앙-지방 정부 간 협약, 지역 이익의 부족, 부족한 상업 활동 등을 이유로 PDP의 적용을 받지 않는다.

〈표 2-13〉 캐나다의 항만 지정 및 해제 기준

항만구분	지정기준(정의)	해제기준
Private		
Public	· Canada Marine Act 65조	
CPA	· 대내외적 무역의 비중이 큰 항만으로 NPS(National Port System)에 속함	
Remote	· NPS에 속하지 않는 항만으로 1) 수로가 유일한 운송수단이며 매년 일정한 여객비중을 차지하는 항만, 2) 정박시설의 교통국 의존 비중 높음, 3) 육로 네트워크가 없으며 도심과의 연결성이 부족한 지역의 항만	· Port Divestiture Program - 항만의 운영권을 다른부처, 지방정부, 지방 커뮤니티 등으로 이전
Regional/Local	· NPS에 속하지 않으며 Remote항만의 조건을 충족시키지 못하는 항만	

자료 : 캐나다 교통부, <http://tc.gc.ca> (2018.2.14. 검색); 캐나다 항만공사 연합, <http://www.acpa-ports.net> (2018.2.14. 검색)의 자료를 바탕으로 KMI 작성

#### 4. 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 해외에서도 항만의 지정과 해제에 관한 명확한 규정을 두고 있는 곳은 많지 않다. 다만 항만을 지정 및 분류하는 기준으로 항만의 물동량을 사용하고 있다. 일본의 경우 우리나라 항만의 분류 체계와 유사한 시스템을 갖추고 있으며, 연안항과 유사한 기능을 하는 지방항만이 지정, 운영되고 있다. 일본의 지방항만은 매년 12월 31일 운영실적에 대한 조사를 수행하

고 있으며, 지정기준과 운영 실적 자료를 비교하여 5년마다 항만의 지정 및 해제에 대한 검토가 이루어진다. 우리나라 연안항의 경우에도 지정 및 해제에 대한 체계적인 통계 시스템과 이를 기반으로 한 주기적인 평가 체계의 마련이 필요하다.

## 제3장

# 연안항 지정기준 및 절차 개선방안

## 제1절 지방관리연안항 지정기준(안)

2012년 「항만법」 개정으로 연안항을 지정목적에 따라 국가관리연안항과 지방관리연안항으로 구분하고 있으나, 지정기준 및 절차의 제도화가 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 그러나 국가관리연안항은 국가안보, 영해기점, 피항 등 그 지정목적을 정량화하기 어려운 한계점이 있는 반면, 지방관리연안항은 물동량 및 여객 수송 등 지정목적을 정량화하는 것이 가능하다. 따라서 본 연구에서는 지방관리연안항의 지정목적을 기반으로 하여 지정기준(안)과 지정절차를 검토하여 개선방안을 제시하고자 한다.

### 1. 지방관리연안항 지정기준 요소 검토

#### 1) 화물 및 여객

화물 및 여객 실적은 지방관리연안항의 법적 정의에 가장 부합하는 평가 요소이다. 지방관리연안항의 법적 정의는 “화물의 처리”, “여객의 수송”, “관광 활성화 지원”으로 요약할 수 있기 때문이다. 이 중 관광 활성화 지원도 결국 여객의 수송 지원과 그 맥을 같이 하기 때문에 여객 수송실적으로 관광 활성화 지원여부를 평가할 수 있을 것으로 판단했다. 기본적으로 여객은 정주민을 대표하는 일반인 여객과 관광객으로 구분하기 때문에 이 모든 것을 포함한 여객실적으로 대표할 수 있을 것이다. 이러한 이유로 항만기본계획 수립 시마다 검토된 연안항 지정기준에서도 화물 및 여객 실적을 가장 최우선적으로 반영하였다.

## 2) 어선척수

현재 어선척수는 연안항 기본계획 수립 시 수요에 반영하여 추정하고 있는 중요한 요소 중 하나이다. 그 이유는 현재 지정된 연안항 대부분에서 어선세력이 지속적으로 성장하고 있고 연안항의 주요한 기능 중 하나로 계획에 포함하고 있기 때문이다.<sup>15)</sup> 실제 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 신마항과 녹동신항을 제외한 대부분의 지방관리연안항에 어선세력이 형성되어 있으며, 특히 대천항, 비인항, 송공항, 한림항, 성산포항, 화흥포항, 나로도항, 부산남항, 구룡포항, 강구항, 주문진항 등은 국가어항 지정기준을 초과하는 수준의 재적어선을 보유하고 있다. 특히, 1968년 지정된 비인항, 구룡포항, 주문진항과 1974년 지정된 부산남항의 경우 재적어선을 제외한 화물 및 여객 수송 실적은 전무한 실정이다. 반면, 신마항 및 강구항은 최근 개발이 완료되었거나 아직 개발이 진행 중인 관계로 화물 및 여객 수송 실적이 미흡하다고 판단된다.

그러나 어선척수를 연안항의 지정요소로 고려할 경우 어항의 지정기준과 기능에서 중복되는 문제점이 발생한다. 「어촌·어항법 시행규칙」 제10조 별표에 명시된 어항지정 기준에서 재적어선 척수는 어항 지정의 가장 중요한 기준 중 하나이다(<표 3-2> 참고). 따라서 어선척수를 연안항의 지정요소로 반영할 경우 연안항과 어항의 구분이 모호할 뿐만 아니라 연안항의 차별화된 기능 특화에도 한계점으로 작용할 수 있어 본 연구에서는 어선척수를 연안항의 지정기준에 포함시키는 것은 타당하지 않는 것으로 판단하였다. 지역의 관광활성화 차원에서 어선척수 포함도 제외되는 것이 타당한 이유는 최근 어항도 다기능 어항으로 발전을 지속적으로 도모하고 있으며, 연안항 지정이 아니더라도 지역의 관광활성화를 지원하는 기능까지 어항이 수행하고 있기 때문이다.

15) 지자체 관계자 인터뷰 및 서면조사(2018. 2. 27. ~ 2018. 3. 2; 강원도, 경상남도, 경상북도, 부산시, 전라남도, 제주도, 충청남도)

〈표 3-1〉 지방관리연안항 재적어선 척수, 화물실적 및 여객수송 실적

구분	재적어선(척)		화물처리실적(톤) (2013~2015 평균)	여객수송실적(명) (2013~2015 평균)
	2014	2015		
대전항	350	358	105,180	432,872
비인항	134	137	-	-
송공항	266	265	570,594	639,933
홍도항	50	51	-	366,680
진도항	14	14	71,511	232,759
갈두항	44	44	223,452	468,987
애월항	23	23	705,303	-
한림항	115	115	1,112,504	60,495
성산포항	149	147	596,775	892,950
화흥포항	93	106	517,083	514,263
신마항	-	-	-	-
녹동신항	-	-	1,476,950	313,724
나로도항	119	119	-	44,608
중화항	31	31	200,836	321,062
부산남항	351	360	-	-
구룡포항	236	239	-	-
강구항	165	163	-	-
주문진항	239	237	-	-

자료 : 해양수산부, 『제3차 전국항만 기본계획수정계획』, 2016

〈표 3-2〉 어항지정의 기준

구분	지정기준				
국가어항	1. 다음 5개 기준 항목 중 3개 항목 이상 충족하는 항·포구일 것				
	구분		동해안	서해안	남해안
	현지 어선	척수	70척 이상	70척 이상	70척 이상
		총톤수	450톤 이상	280톤 이상	360톤 이상
	외래어선 이용 (연간)		100척 이상	100척 이상	100척 이상
	위판고		연간 200톤 이상(어선 이용 어업에 한정한다)		
	여객 및 유선·도선 운항		「해운법」에 따른 여객선과 「유선 및 도선 사업법」에 따른 유선·도선의 총 운항횟수가 일일 4왕복 이상		
2. 도서인 경우에는 제1호의 기준항목 중 50% 이상을 충족할 것					
지방어항	1. 다음 3개 기준 항목 중 2개 항목 이상 충족하는 항·포구일 것				
	구분		동해안	서해안	남해안
	현지 어선	척수	70척 이상	70척 이상	70척 이상
		총톤수	450톤 이상	280톤 이상	360톤 이상
	여객 및 유선·도선 운항		「해운법」에 따른 여객선과 「유선 및 도선 사업법」에 따른 유선·도선의 총 운항횟수가 일일 2왕복 이상		
2. 도서인 경우에는 제1호의 기준항목 중 50% 이상을 충족할 것					
어촌정주어항	현지어선의 척수가 20척(어업의 근거지 또는 해상교통·관광·유통의 입지여건을 갖추어 개발 잠재력이 높은 항·포구로서 시·도지사와 협의한 경우에는 10척) 이상인 항·포구일 것				
마을공동어항	국가어항, 지방어항, 어촌정주어항 외의 항·포구일 것				

※ 비고:

1. 국가어항 및 지방어항의 지정기준을 적용할 때 현지어선의 척수 또는 총톤수 기준 중 1개 항목은 반드시 충족되어야 한다.
2. 이 기준에서 “어선”이나 “선박”이란 동력선을 말한다.
3. 이 기준에서 “현지어선”이란 지정하려는 항을 관할하는 시·군·자치구에 선적을 두고, 그 항을 근거지로 이용하는 어선을 말한다.
4. 이 기준에서 “외래어선”이란 지정하려는 항을 관할하는 시·군·자치구 외의 지역에 선적을 두고, 그 항을 근거지로 이용하는 어선을 말한다.
5. 이 기준에서 해역 구분은 다음 각 목에 따른다.
  - 가. 동해안: 부산광역시 기장군 이북의 해역 및 연안
  - 나. 서해안: 전라남도 진도군 이북의 해역 및 연안
  - 다. 남해안: 부산광역시 해운대구에서 전라남도 해남군을 잇는 연안 및 그 이남 해역(제주특별자치도를 포함)
6. 이 기준에서 “도서”란 육지에서 떨어진 섬을 말하며, 육지를 잇는 연육교 또는 연도교가 설치된 섬은 제외한다.
7. 이 기준에서 기준치는 해당 기준을 관장하는 기관의 통계자료나 확인서에 따른다.

자료: 「어촌·어항법 시행규칙」 제10조제2항 별표 1

### 3) 기타 고려요소

연안항 지정기준을 검토한 기존 연구에서 배후세력권, 정기항로 개설여부, 지자체의 의지 및 정책적 필요성 등을 고려요소로 제시하였다. 또한, 항만기본계획 수립 시 연안항 개발 수요의 판단 근거로 해군, 해경, 어업관리단 등 관계기관의 요청과 유어선, 수상레저기구, 유·도선, 크루즈, 병원선, 닥터헬기 등 다양한 수요를 검토하였다. 그리고 일부 지자체에서는 연안항에 방문하는 관광객 수의 반영이 필요하다고 주장하였다.<sup>16)</sup>

배후세력권, 정기항로 개설여부, 지자체 의지 및 정책적 필요성 등은 그 기준이 모호하며 일관성 및 공정성 확보가 어렵기 때문에 제외되는 것이 타당할 것으로 판단된다. 배후세력권의 경우 범위 설정의 모호함, 정기항로 개설여부는 높은 불확실성, 지자체 의지 및 정책적 필요성은 객관성의 결여 등으로 인해 향후 지속적인 논란거리가 될 가능성이 높다. 실제 기본계획 수립 시 검토된 다양한 수요 중 이용 실적이 있는 수요는 거의 없는 상황이며, 유도선의 경우 여객수요에 포함되어 있기 때문에 중복 적용되는 문제점도 있다. 아울러 지자체 의지 및 정책적 필요성은 본 연구에서 제시한 화물과 여객 처리 실적과 더불어 지정에 대한 타당성 판단 시 고려요인으로만 참고하는 것이 타당할 것으로 판단하였다.

그 외 선행연구에서 검토되지 않았던 추가적인 요소의 검토를 수행하였으나, 정량화가 가능한 신규 요소를 찾는 것은 어려운 것으로 판단하였다.

<sup>16)</sup> 지자체 관계자 인터뷰 및 서면조사(2018. 2. 27. ~ 2018. 3. 2; 강원도, 경상남도, 경상북도, 부산시, 전라남도, 제주도, 충청남도)

## 2. 지방관리연안항 지정기준(안)

지방관리연안항의 지정기준 요소를 검토한 결과, 화물 및 여객만을 고려하는 것이 타당하다고 판단하여 이를 바탕으로 지정기준(안)을 검토하였다. 지정기준(안)의 설정은 기존 연안항의 화물량과 여객운송 실적을 기반으로 평균값을 채택하였다. 다만, 단순평균은 연안항별 실적차이가 크기 때문에 적용의 합리성이 낮다고 판단되었다. 2015년 기준 지방관리연안항의 화물실적 표준편차는 460, 여객실적 표준편차는 284로 연안항별 실적은 지리적·사회적 여건 등으로 인해 큰 차이가 나는 실정이므로 본 연구에서는 지정요소의 기준점(reference point)을 20% 절사한 평균을 사용하였다. 따라서 상위 10%, 하위 10%를 제외한 표본의 산술평균값을 통해 적용의 합리성을 제고하고자 하였다. 평가기간은 일본의 사례 및 기존 항만기본계획 수립 시 검토되었던 기간과 동일한 평가년도 기준 최근 3개년이 적합할 것으로 판단된다. 1안의 지정기준은 모든 지방관리 연안항을 대상으로 3년간(2013~2015년) 화물 및 여객 실적의 20% 절사평균을 활용하여 결정된 것이며, 2안은 동기간 화물 또는 여객 실적이 있는 연안항(화물 10개소, 여객 11개소)만을 대상으로 20% 절사평균을 적용하였다.

다음 <표 3-3>, <표 3-4>는 현재 지방관리연안항으로 지정되어 있는 18개 항만의 여객과 화물 실적을 나타낸 것이다.



〈표 3-3〉 지방관리연안항 여객실적

단위: 천 명

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	평균 (2013~2015)
대전항	399	496	408	419	416	451	419	429	433
비안항	-	-	-	-	-	-	-	-	-
송공항	353	356	385	446	545	578	655	687	640
홍도항	408	357	331	312	299	420	309	371	367
진도항	168	188	179	223	216	253	199	247	233
갈두항	508	564	529	510	470	471	457	479	469
애월항	-	-	-	-	-	-	-	-	-
한림항	-	-	-	33	38	59	60	62	60
성산포항	-	822	833	831	842	867	868	944	893
화흥포항	456	457	464	469	493	502	517	524	514
신마항	-	-	-	-	-	-	-	-	-
녹동신항	345	404	439	384	328	340	277	324	314
나로도항	19	15	23	65	66	56	43	35	45
중화항	284	237	275	293	290	315	318	330	321
부산남항	-	-	-	-	-	-	-	-	-
구룡포항	-	-	-	-	-	-	-	-	-
강구항	-	-	-	-	-	-	-	-	-
주문진항	-	-	-	-	-	-	-	-	-

자료: 해양수산부, 『제3차 전국항만 기본계획수정계획』, 2016

〈표 3-4〉 지방관리연안항 물동량 실적

단위 : 천 톤

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	평균 (2013~2015)
대전항	83	103	96	99	99	109	104	102	105
비인항	-	-	-	-	-	-	-	-	-
송공항	190	369	387	440	532	570	546	596	571
홍도항	-	-	-	-	-	-	-	-	-
진도항	66	70	72	75	73	79	68	67	72
갈두항	216	234	232	230	235	233	218	220	223
애월항	620	582	536	631	682	683	714	719	705
한림항	1,185	1,238	1,015	926	979	1,031	1,126	1,180	1,113
성산포항	301	478	550	415	419	535	610	645	597
화흥포항	373	452	465	477	493	516	515	521	517
신마항	-	-	-	-	-	-	-	-	-
녹동신항	152	1,351	1,394	1,415	1,417	1,434	1,542	1,455	1,477
나로도항	-	-	-	-	-	-	-	-	-
증화항	93	142	153	169	178	194	201	208	201
부산남항	-	-	-	-	-	-	-	-	-
구룡포항	-	-	-	-	-	-	-	-	-
강구항	-	-	-	-	-	-	-	-	-
주문진항	-	-	-	-	-	-	-	-	-

자료 : 해양수산부, 『제3차 전국항만 기본계획수정계획』, 2016

아래 <표 3-5>의 1안에 따르면 지방관리연안항별 3년간(2013~2015년) 화물 및 여객 평균의 20% 절사평균값은 각 256천 톤, 212천 명으로 산정되었으며, 적용의 편의성을 위해 화물은 250천 톤, 여객은 200천 명으로 설정하는 것이 타당할 것으로 판단하였다.

<표 3-5> 지방관리연안항 지정기준(1안) 설정

구분	화물(천 톤)			여객(천 명)		
	실적	적용여부	적용 값	실적	적용여부	적용 값
대전항	105	1	105	433	1	433
비인항	0	1	0	0	1	0
송공항	571	1	571	640	1	640
홍도항	0	1	0	367	1	367
진도항	72	1	72	233	1	233
갈두항	223	1	223	469	1	469
애월항	705	1	705	0	1	0
한림항	1,113	1	1,113	60	1	60
<b>성산포항</b>	597	1	597	<b>893</b>	<b>0</b>	<b>(제외)</b>
화흥포항	517	1	517	514	1	514
신마항	0	1	0	0	1	0
<b>녹동신항</b>	<b>1,477</b>	<b>0</b>	<b>(제외)</b>	314	1	314
나로도항	0	1	0	45	1	45
중화항	201	1	201	321	1	321
부산남항	0	1	0	0	1	0
구룡포항	0	1	0	0	1	0
강구항	0	1	0	0	1	0
<b>주문진항</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>(제외)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>(제외)</b>
평균	310	-	256(≒250)	238	-	212(≒200)

자료 : KMI 작성

2안의 경우, 화물 실적과 여객 실적이 있는 연안항만을 대상으로 20% 절사 평균값을 산정하였다. 화물의 경우 505천 톤으로 산정되었으며, 여객은 372천 명으로 산정되었다. 화물과 여객실적이 있는 경우에는 단순 평균값과 절사 평균값의 차이가 크지 않은 것으로 산정되었다. 2안에서도 적용의 편의성을 위해 화물은 500천 톤, 여객은 400천 명으로 적용하는 것이 타당할 것으로 판단했다.

〈표 3-6〉 지방관리연안항 지정기준(2안) 설정

구분	화물(천 톤)			구분	여객(천 명)		
	실적	적용여부	적용 값		여객실적	적용여부	적용 값
대천항	105	1	105	대천항	433	1	433
송공항	571	1	571	송공항	640	1	640
<b>진도항</b>	<b>72</b>	<b>0</b>	<b>(제외)</b>	홍도항	367	1	367
갈두항	233	1	233	진도항	233	1	233
애월항	705	1	705	갈두항	469	1	469
한림항	1,113	1	1,113	한림항	60	1	60
성산포항	597	1	597	<b>성산포항</b>	<b>893</b>	<b>0</b>	<b>(제외)</b>
화흥포항	517	1	517	화흥포항	514	1	514
<b>녹동신항</b>	<b>1,477</b>	<b>0</b>	<b>(제외)</b>	녹동신항	314	1	314
중화항	201	1	201	<b>나로도항</b>	<b>45</b>	<b>0</b>	<b>(제외)</b>
-	-	-	-	중화항	321	1	321
평균	559	-	505(≒500)	평균	390	-	372(≒350)

자료 : KMI 작성

이상의 분석결과를 바탕으로 시나리오별 적용 기준을 요약하면 다음 〈표 3-7〉과 같다. 특히, 화물과 여객 실적은 동시 충족이 아닌 둘 중 하나의 조건을 충족하면 기본적인 연안항의 기능을 수행하는 것으로 적용하였다.

〈표 3-7〉 지방관리연안항 지정기준(안)

구분	지정기준
1안	최근 3년간 평균 화물량 25만 톤 이상 또는 여객 20만 명 이상을 충족할 경우
2안	최근 3년간 평균 화물량 50만 톤 이상 또는 여객 35만 명 이상을 충족할 경우

자료 : KMI 작성

### 3. 지정기준 평가방법

본 절에서는 지방관리연안항의 지정기준 적용 방법에 대하여 검토하였다. 적용 방법은 연안항 운영현실을 감안하여 다음과 같이 제시하였다. 즉, 지정대상 항만의 물동량 및 여객을 각각 지정기준으로 나눈 후 그 합이 1이상일 경우 지방관리연안항으로 지정할 수 있도록 하는 것이 합리적이라 판단하였다. 그 이유는 지역의 특성상 화물만 집중 처리하거나 또는 여객만 집중 처리하기 어려워 지정기준에는 미흡하나 일정 수준 이상의 화물과 여객을 동시에 처리하는 항만도 연안항으로서의 기능을 충분히 수행한다고 판단할 수 있기 때문이다. 또한 기존에 지정되어 있는 연안항의 지정해제 여부도 일정 부분 고려하는 것이 필요하다. 이상의 적용방법은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\frac{\text{대상항만 물동량}}{\text{물동량 기준}} + \frac{\text{대상항만 여객}}{\text{여객 기준}} \geq 1$$

지방관리연안항 지정기준(안) 적용 결과는 다음 〈표 3-8〉과 같다. 분석결과 1안의 경우 비인항, 신마항, 나로도항, 부산남항, 구룡포항, 강구항, 주문진항 등 7개 항이 지정기준을 만족하지 못하는 것으로 나타났으며, 2안의 경우에는 비인항, 진도항, 신마항, 나로도항, 부산남항, 구룡포항, 강구항, 주문진항 등 8개 항만이 지정기준을 충족하지 못하는 것으로 나타났다. 다만, 신마항과 강구항의

경우, 평가 대상기간 중 개발이 완료되지 않아 지정기준(안)을 적용하여 평가하기에는 한계가 있다.

〈표 3-8〉 지방관리연안항 지정기준(안) 적용 결과

구분	물동량 (천 톤)	여객 (천 명)	1안			2안		
			화물	여객	화물	화물	여객	화물
대전항	105	433	0.42	2.17	2.59	0.21	1.24	1.45
비안항	-	-	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
송공항	571	640	2.28	3.20	5.48	1.14	1.83	2.97
홍도항	-	367	0.00	1.84	1.84	0.00	1.05	1.05
진도항	72	233	0.29	1.17	1.45	<b>0.14</b>	<b>0.67</b>	<b>0.81</b>
갈두항	223	469	0.89	2.35	3.24	0.45	1.34	1.79
애월항	705	-	2.82	0.00	2.82	1.41	0.00	1.41
한림항	1,113	60	4.45	0.30	4.75	2.23	0.17	2.40
성산포항	597	893	2.39	4.47	6.85	1.19	2.55	3.75
화흥포항	517	514	2.07	2.57	4.64	1.03	1.47	2.50
신마항	-	-	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
녹동신항	1,477	314	5.91	1.57	7.48	2.95	0.90	3.85
나로도항	-	<b>45</b>	<b>0.00</b>	<b>0.23</b>	<b>0.23</b>	<b>0.00</b>	<b>0.13</b>	<b>0.13</b>
중화항	201	321	0.80	1.61	2.41	0.40	0.92	1.32
부산남항	-	-	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
구룡포항	-	-	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
강구항	-	-	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
주문진항	-	-	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>

자료 : KMI 작성

#### 4. 지정기준에 대한 의견

본 연구에서 제시한 지방관리연안항의 지정기준(안)에 대한 지자체의 의견을 수렴한 결과 명확한 지정기준의 필요성에 대해 대부분의 지자체는 동의하였다. 일부 지자체는 본 연구에서 제시한 지정기준(1안)의 수준은 수용 가능하다는 입장을 보인 반면, 지역별 현실을 고려하여 어선척수나 관광객 수 등도 지정기준에 반영해야 한다는 의견도 있었다.

지역별로 보면 경상남도와 제주도는 본 연구에서 제시한 지정기준(1안)은 수용 가능한 대안으로 판단하였다. 경상남도는 지정기준과 해제기준이 원칙적으로는 동일해야 하지만, 국내외 여건 변화 등을 감안하여 해제기준은 지정기준 대비 완화가 필요하다는 의견을 제시하였고, 제주도는 열악한 어항 시설로 인해 대형 어선의 연안항 이용이 증가하므로 이에 대한 고려가 필요하다는 의견을 제시하였다. 전라남도, 충청남도, 부산시의 경우에도 지방관리연안항의 명확한 지정기준의 마련에는 동의하였다. 그러나 지정기준(안)에는 공통적으로 어선척수와 관광객에 대한 고려가 필요하다는 의견을 보였다. 경상북도는 기존에 지정된 연안항의 지정해제를 고려하여 항만의 발전가능성, 국토 균형발전, 지역특성, 관광수요 등 지역의 특성을 반영할 수 있는 다양한 지정 및 해제기준의 마련이 필요하다는 의견을 제시하였다.

〈표 3-9〉 지방관리연안항 지정기준 마련에 대한 지자체 의견

구분		의견
강원도	주문진항	-
경상남도	중화항	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연안항 지정 및 해제의 명확한 기준 마련으로 불필요한 연안항 지정 신청을 위한 행정력 낭비 방지 가능</li> <li>· 제시된 (1안) 수준이면 수용 가능</li> <li>· 지정기준과 해제기준은 동일한 수준이 타당, 여건변화 등을 감안하여 해제 기준을 소폭 낮게 설정하는 것도 하나의 방안임</li> </ul>
경상북도	강구항, 구룡포항	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 화물과 여객 물동량의 실적을 반영한 연안항 지정 및 해제기준 수립 시 국토 균형발전 저해, 연안항의 지역 간 불균형, 어선 어업인들의 불편 우려 등 다양한 형태의 민원이 예상</li> <li>· 항만 수요, 발전 가능성, 국토의 균형발전, 지역특성, 관광수요 등 다양한 특수성을 반영한 지정 및 해제기준 마련 필요</li> </ul>
부산시	부산남항	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지정기준 마련 동의</li> <li>· 연안항 해제 시 항만 관리·운영이 우려됨</li> <li>- 부산남항은 대형 원양어선이 입항하므로 이에 대한 고려가 필요</li> </ul>
전라남도	송공항, 홍도항, 진도항, 화흥포항, 신마항, 녹동신항, 땅끝항, 나로도항	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지정기준 마련 동의</li> <li>· 연안항에 재적어선 척수가 많으므로 이에 대한 고려가 필요</li> <li>- 다기능항만(연안항과 여항의 기능 복합)으로 관리·운영 방안 마련 필요</li> <li>· 권역별 특성을 반영한 지정기준 마련 필요</li> <li>· 연안항 지정 및 개발 이후 일정기간 운영 후 평가 필요</li> <li>· 해제기준은 지정기준보다 매우 완화된 수준(10~20%)이 타당</li> </ul>
제주도	애월항, 한림항, 성산포항	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (1안)이 타당한 것으로 판단됨</li> <li>· 여항의 열악한 수심 및 접안시설 등으로 대형어선이 연안항을 이용하므로 어선에 대한 고려가 일부 필요</li> <li>· 여객은 장거리 대형선박의 여객을 기준으로 하는 것이 바람직함</li> </ul>
충청남도	비인항, 대천항	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지정기준 마련 동의</li> <li>· 연안항 내 어선세력이 강하므로 고려 필요</li> <li>· 여객 수송실적은 정량화 가능하나, 물동량은 실적은 정량화 불가</li> <li>- 물동량 실적에 대한 신뢰 확보를 위해 연안항 물동량 산정 방식에 대한 연구가 필요</li> <li>· 연안항 지정기준으로 관광객 수 고려 필요</li> <li>· 지정해제는 실적에 대한 객관적 자료 확보 후 판단</li> <li>- 직접적인 지정해제보다는 지정기준에 미흡한 연안항은 재정지원 감축을 통해 해제를 유도 → 지자체의 요구 시 해제 검토</li> </ul>

자료 : 각 지자체 관계자 인터뷰 및 서면 조사를 토대로 KMI 작성.



## 5. 소결

본 연구에서는 연안항의 지정기준 검토, 지정기준에 따른 적용, 지자체 등의 의견 수렴 등을 기반으로 신규 연안항 지정기준으로 1안(화물 25만 톤, 여객 20만 명)을 적용하는 것이 가장 합리적이고 타당할 것으로 판단된다. 공정한 분석을 위해서는 실적이 적거나 없는 항만까지도 전체 분석대상에 포함시키는 것이 타당하고, 항만 운영은 초기부터 물동량 및 여객 실적이 충분한 것이 아니기 때문에 지정단계에서는 조금 더 보수적인 기준을 적용하는 것이 합리적인 것으로 판단했기 때문이다.

또한 지자체 의견 조사에서 나타난 어선척수 및 그 외 다양한 정성적 요인의 반영 요구는 지정기준이 많아지고 공정하지 못한 결과를 초래할 가능성이 높아 반영하지 않는 것이 타당하다고 판단하였다. 특히, 어선척수의 경우 그간 지속적으로 반영되어 왔으나 어항과의 중복성, 연안항의 고유 기능과의 충돌 등으로 기본적인 지정 기준에는 맞지 않는 것으로 판단하여 제외하였다.

아울러 지방관리연안항의 지정기준을 여객 및 화물량만으로 설정하더라도 연안항으로 지정되기 위한 충분한 요건을 갖추는 것이고 연안항 지정의 법적 목적 및 취지를 충분히 반영하는 것으로 판단했다.

## 제2절 연안항 지정절차

「항만법」 제3조제1항에 따라 연안항의 지정은 해양수산부장관이 할 수 있으나, 최종적으로 그 명칭·위치 및 구역은 대통령령으로 공포된다. 따라서 연안항의 지정절차는 기본적으로 항만법 시행령 개정 절차(〈표 3-10〉)와 동일하다고 할 수 있다.

〈표 3-10〉 대통령령 입법절차 및 단계별 소요기간

입법과정	소요기간
① 법령안의 입안	약 30 ~ 60일
② 부패영향평가	약 15 ~ 30일
③ 관계기관과의 협의	약 10일 이상
④ 입법예고	약 40 ~ 60일
⑤ 규제심사	약 15 ~ 20일
⑥ 법제처 심사	약 20 ~ 30일
⑦ 차관회의 심의	약 7 ~ 10일
⑧ 국무회의 심의	약 5일
⑨ 대통령 재가	약 7 ~ 10일
⑩ 공포	약 3 ~ 4일

자료 : 법제처(<http://www.moleg.go.kr/>) (2018. 3. 2. 검색)

우선적으로 이러한 절차의 진행을 위해서는 항만의 지정이 우선되어야 한다. 항만의 지정에 관한 사항은 「항만법」 제4조에 명시된 항만정책심의회에서 심의를 거치는 것으로 규정되어 있으나, 현행 법률에서는 구체적인 신청 절차, 구비서류 및 지정 검토에 관한 사항은 명시되어 있지 않는 상황이다. 따라서 본 연구에서는 지방관리연안항 지정신청 절차 및 해양수산부의 연안항 지정 여부 판단에 이르는 단계의 절차를 제시하고자 한다.

### 「항만법」

#### 제4조(항만정책심의회)

- ① 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 해양수산부장관 소속으로 중앙항만정책심의회(이하 "중앙심의회"라 한다)를 둔다.
1. 제3조에 따른 항만의 지정에 관한 사항
  2. 제5조 및 제7조에 따른 항만기본계획의 수립 및 변경에 관한 사항
  3. 제41조에 따른 항만배후단지개발 종합계획의 수립 및 변경에 관한 사항
  4. 제42조에 따른 항만배후단지의 지정 및 변경에 관한 사항
  - 4의 2. 제44조제2항에 따른 항만배후단지의 지정해제에 관한 사항
  5. 제51조 및 제53조에 따른 항만재개발기본계획의 수립 및 변경에 관한 사항
  6. 제54조에 따른 항만재개발사업계획의 수립 및 변경에 관한 사항
  7. 제56조 및 제58조에 따른 항만재개발사업구역의 지정 및 해제에 관한 사항
  8. 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」에서 중앙심의회 심의사항으로 정하고 있는 사항
  9. 그 밖에 항만의 개발·재개발 및 관리·운영에 관하여 해양수산부장관이 심의에 부치는 사항
- ② 중앙심의회 사무를 효율적으로 수행하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 분과심의회를 둘 수 있다. 이 경우 분과심의회에서 심의한 사항은 중앙심의회에서 심의한 것으로 본다. <신설 2012.12.18.>
- ③ 제92조제1항에 따라 권한을 위임받은 기관의 장(이하 이 조에서 "수임기관의 장"이라 한다)의 자문에 응하고, 중앙심의회 소관 사항 중 위임한 사항을 심의하기 위하여 수임기관의 장 소속으로 지방항만정책심의회를 둔다.
- ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 중앙심의회, 분과심의회 및 지방항만정책심의회 구성, 기능 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

자료 : 법제처, 「항만법」

연안항 지정절차 제시를 위해서는 어항의 지정절차를 준용하는 것이 가장 타당할 것으로 판단된다. 앞서 지속적으로 제시한 바와 같이 연안항과 어항은 현재 기능적으로 유사한 성격을 가지고 있어 지정절차도 유사한 형태를 갖추는 것에 무리가 없을 것으로 판단하였다.

어항지정의 절차 및 기준은 「어촌·어항법 시행규칙」 제10조에 사전조사, 지정기준, 특례조항, 구비 서류 등에 관한 내용을 명시하고 있다. 우선 어항 지정의 타당성 여부를 판단하기 위해 어항시설의 현황 및 이용실태, 어선의 안전수용률, 해당 어항 및 인근어항의 수산업 현황 및 관광 현황, 어항 지정 시의 경제성 분석을 사전에 수행하여야 하며, 이후 지정기준의 적합성을 판단하여야 한다. 지정기준에 적합하지 않더라도 이용범위가 전국적이거나 섬, 외딴 곳에 있어 어장의 개발 및 어선의 대피에 필요한 경우로서 자연적·사회적·경제적 입

지조건을 갖춘 어업근거지이거나 해상교통·관광·유통의 중심지로서 중요한 기능을 수행하고 있거나 수행할 것으로 예상되는 경우 국가어항으로 지정할 수 있는 특례 조항이 포함되어 있다. 어항 지정 요청 시 구비서류로는 사전조사 결과 및 지정기준의 적합성 검토 결과, 어항 지정의 필요성 및 추진경위, 중장기 개발계획 및 연차별 투자계획, 어항 지정에 관한 주민 및 이해관계인의 의견, 어항 지정 시 경제성 및 효과성 분석 결과, 지정대상어항의 위치도 및 지적도면 등을 명시하고 있다.

#### 「어촌·어항법 시행규칙」

##### 제10조(어항지정의 절차 및 기준)

- ① 해양수산부장관, 광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 또는 시장·군수·구청장이 법 제17조제1항에 따라 어항을 지정하려는 경우에는 어항지정의 타당성 여부를 판단하기 위하여 어항개발의 필요성이 제기되는 어항(이하 "지정대상어항"이라 한다) 및 그 인근어항에 대하여 다음 각 호의 사항을 미리 조사하여야 한다.
  1. 어항시설의 현황 및 이용실태
  2. 어선의 안전수용률(기상악화시 해당 어항이 어선을 안전하게 수용할 수 있는 능력을 말한다)
  3. 해당 어항 및 인근어항의 수산업 현황 및 관광 현황
  4. 어항 지정시의 경제성 분석
- ② 해양수산부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(이하 "지정권자"라 한다)이 법 제17조제1항의 규정에 따라 어항을 지정하고자 하는 경우 적용되는 지정기준은 별표 1과 같다.
- ③ 해양수산부장관은 제2항에도 불구하고 이용범위가 전국적이거나 섬, 외딴 곳에 있어 어장의 개발 및 어선의 대피에 필요한 경우로서 지방어항, 어촌정주어항, 마을공동어항 또는 그 밖의 항·포구가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 지방어항, 어촌정주어항, 마을공동어항 또는 그 밖의 항·포구를 국가어항으로 지정할 수 있다.
  1. 자연적·사회적·경제적 입지조건을 갖춘 어업근거지인 경우
  2. 해상교통·관광·유통의 중심지로서 중요한 기능을 수행하고 있거나 수행할 것으로 예상되는 경우
- ④ 법 제17조제3항에 따라 시·도지사가 지방어항을 지정하려는 때에는 해양수산부장관에게, 시장·군수·구청장이 어촌정주어항 및 마을공동어항을 지정하려는 때에는 시·도지사에게 각각 다음 각 호의 사항을 적은 서류를 갖추어 협의를 요청하여야 한다.
  1. 제1항의 규정에 따른 사전 조사결과 및 제2항의 규정에 따른 어항지정기준에의 적합성 검토
  2. 어항 지정의 필요성 및 추진경위
  3. 중장기 개발계획 및 연차별 투자계획
  4. 어항지정에 관한 주민 및 이해관계인의 의견
  5. 어항지정시 경제성 및 효과성 분석
  6. 지정대상어항의 위치도 및 지적도면

자료 : 법제처, 「어촌어항법 시행규칙」

본 연구에서는 어항 지정절차와 「항만법」 항만 지정과 관련된 조항을 참고하여 지방관리연안항의 지정절차를 검토하였다. 지방관리연안항의 지정을 위해 우선 지자체의 지정 신청이 필요하다. 지자체는 연안항 지정을 위해 민원, 해경, 해군 등 관계기관의 요청과 자체적인 지정 필요성 확보 시 지정 신청을 위한 사전 검토를 수행하여야 한다. 지자체는 지정대상항만의 현황 및 이용실태 조사, 지정대상항만 인근 산업 및 여객, 관광 현황, 지정 시의 경제성 분석 등 사전조사를 수행하여야 한다. 이후 연안항 개발 목적 및 필요성, 지정기준의 적합성 검토 및 중장기 개발계획 및 연차별 투자계획, 주민 및 이해관계인의 의견 수렴, 연안항 지정 시 경제성 및 효과성 분석, 지정대상항만의 위치도 및 지적도면 등 연안항 지정 신청 서류를 제출하여야 한다. 해양수산부장관은 지자체에서 연안항 지정을 신청할 경우, 관련 국책연구기관을 통해 사업의 필요성 및 목적, 지정기준 적합성, 개발 및 운영계획의 타당성, 경제성, 파급효과 등 연안항 지정 타당성을 검토하여야 한다. 지정 타당성이 확보될 경우 해양수산부장관은 중앙항만심의회에 대상 항만의 연안항 지정에 대한 안건을 상정하고, 그 결과에 따라 지정 여부를 결정할 수 있다.

〈표 3-11〉 연안항 지정절차(안)

구분	절차	내용(구비서류)
지자체	① 사전조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대상항만의 현황 및 이용실태조사</li> <li>· 대상항만 이용 화물 및 여객, 관광객 등 현황 조사</li> <li>· 지정 시 경제성 분석</li> </ul>
	↓	
	② 주민의견 청취	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공청회를 통해 주민 및 이해관계자 의견 청취</li> <li>· 지방의회 의견 청취</li> </ul>
해양수산부	↓	
	③ 연안항 지정신청	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연안항 개발 목적 및 필요성, 당위성</li> <li>· 사전조사 결과</li> <li>· 연안항 지정기준 부합성 검토 결과</li> <li>· 중장기 개발계획 및 연차별 투자계획</li> <li>· 주민 및 이해관계자의 의견 수렴 결과</li> <li>· 연안항 지정 시 경제성 및 효과 분석</li> <li>· 지정대상항만의 위치도 및 지적도면</li> </ul>
	↓	
해양수산부	④ 연안항 지정 타당성 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업의 필요성, 목적, 기능 등 적합성 검토</li> <li>· 지정기준 적합성 검토</li> <li>· 개발 및 운영계획의 타당성 검토</li> <li>· 경제성, 사업성 및 파급효과 분석</li> <li>· 지역주민 및 이해관계자 의견 검토</li> </ul>
	↓	
	⑤ 중앙항만심의회 안건 상정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지정 타당성이 확보될 경우 대상항만의 연안항 지정에 대한 안건을 중앙항만심의회에 상정</li> </ul>
해양수산부	↓	
	⑥ 연안항 지정	

자료 : KMI 작성

## 제4장

## 연안항 해제기준 및 절차 《

## 제1절 지방관리연안항 해제기준(안)

## 1. 지방관리연안항 해제기준 도입 필요성

기본적으로 연안항의 기능이 법에서 정의하고 있는 지정 목적과 지정 기준에 부합하지 않을 경우 해제되는 것이 타당하다. 그러나 국가관리연안항의 경우 지정 목적이 국가안보, 해양영토 수호 및 선박의 피항 등이기 때문에 지정해제는 국가안보 유지와 자연재해 증가 등을 고려하여 신중하게 판단해야 할 것이다. 실질적으로 국가안보 관점과 자연재해 예방을 고려한다면 지정 이후 여건 변화 가능성이 낮기 때문에 해제를 하지 않는 것이 오히려 타당할 수 있다. 반면, 지방관리연안항의 경우 연안 운송 여건 지속 악화 및 연육·연도교 개발 확대 등으로 본래 기능을 상실할 가능성이 높기 때문에 지정해제를 고려해야 할 필요성이 높다고 판단된다. 실제 일부 연안항의 경우 그 기능을 전혀 수행하지 못하고 있음에도 불구하고 해제를 위한 기준 및 절차와 해제 이후 처리방안이 마련되지 않아 해제가 용이하지 않은 상황이다. 앞서 지정 기준에서 분석된 것과 같이 비인항, 신마항, 나로도항, 부산남항, 구룡포항, 강구항, 주문진항 등 7개 항만은 화물과 여객 실적이 지정기준에 미치지 못하며, 일부 항만의 경우에는 여객과 화물 실적이 지속적으로 감소하고 있어 그 기능이 쇠퇴될 것으로 예상된다.

## 2. 지방관리연안항 해제기준(안)

지방관리연안항의 해제기준은 기본적으로 지정기준과 동일하게 적용하는 것이 타당한 것으로 판단된다. 어항의 경우에도 특례조항<sup>17)</sup>으로 지정된 경우를 제외하고 지정기준에 미달하는 경우 지정을 변경하거나 해제할 수 있도록 하고 있다.

### [어촌·어항법 시행규칙]

**제11조(어항지정의 변경 또는 해제 등)** 어촌·어항법 제17조제4항에서 "해양수산부령으로 정하는 사유"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 어항이 제10조제2항 및 별표 1에 따른 지정기준에 미달하게 된 경우. 다만, 제10조제3항에 따라 지정된 국가어항은 제외한다.
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 경제적·사회적·물리적 여건 변화 등으로 지정 내용의 변경 또는 지정의 해제를 할 필요가 있다고 인정되는 경우
  - 가. 국가어항에 대하여 해당 어항의 소재지를 관할하는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 해양수산부장관에게 지정 내용의 변경 또는 지정의 해제를 요청한 경우
  - 나. 지방어항에 대하여 해당 어항의 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장이 시·도지사에게 지정 내용의 변경 또는 지정의 해제를 요청한 경우

자료 : 법제처, 「어촌어항법 시행규칙」

본 연구에서도 어항의 사례를 기반으로 지방관리연안항의 해제기준을 지정기준과 동일하게 설정하고자 한다. 또한, 해제기준이 지정기준과 동일한 것이 가장 합리적인 방식이기도 하기 때문이다. 다만, 화물량과 여객수는 재적어선 척수보다 변동성이 크기 때문에 어항과 같이 지정기준에서 적용한 방식 그대로 해제기준에 적용하는 것은 무리가 있다고 판단된다. 실제 지자체의 의견 수렴 과정에서 대부분의 지자체는 해제기준이 지정기준보다 완화되어야 한다는 견해

17) [어촌어항법 시행규칙 제10조제3항] ③ 해양수산부장관은 제2항에도 불구하고 이용범위가 전국적이거나 섬, 외딴 곳에 있어 어장의 개발 및 어선의 대피에 필요한 경우로서 지방어항, 어촌정주어항, 마을공동어항 또는 그 밖의 항·포구가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 지방어항, 어촌정주어항, 마을공동어항 또는 그 밖의 항·포구를 국가어항으로 지정할 수 있다. (신설 2014.9.25.)

1. 자연적·사회적·경제적 입지조건을 갖춘 어업근거지인 경우
2. 해상교통·관광·유통의 중심지로서 중요한 기능을 수행하고 있거나 수행할 것으로 예상되는 경우



를 밝혔다.

따라서 본 연구에서는 지방관리연안항의 해제기준을 국내외 경기에 따른 화물 및 여객의 변화, 사회·경제적 요소 등을 감안하여 최근 3년간 평균 여객 및 화물 실적이 지정기준의 50% 수준에 미치지 못 하는 경우, 해제를 진행하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 실제 여객수요의 경우 안전사고 등에 따른 불안감 고조로 단기적으로 급감할 수 있고, 화물의 경우에도 기존 항로 중단 등으로 변화가 클 수 있기 때문에 지정기준과 유사한 수준의 해제기준 설정은 지정과 해제를 반복적으로 해야 하는 상황이 발생할 수 있다. 또한, 지정해제는 유희화와 유사한 논리로 접근할 수 있기 때문에 지정기준의 50% 이하 수준을 적용하는 것이 타당할 것으로 판단하였다. 또한, 지정기준을 전체 지방관리연안항의 실적을 기준으로 보수적으로 설정했기 때문에 해제기준이 50% 이하로 내려가는 것은 유희화된 상태를 유지하는 것으로도 판단된다. 이상의 지방관리연안항의 해제기준 평가 방법은 다음과 같이 표시할 수 있다.

$$\left[ \frac{\text{대상항만 물동량}}{\text{물동량 기준} \times 0.5} \right] + \left[ \frac{\text{대상항만 여객}}{\text{여객 기준} \times 0.5} \right] \leq 1.0$$

다음 <표 4-1>은 본 연구에서 제안하는 지방관리연안항 해제기준(1안)을 적용하여 분석한 결과이다. 분석결과 비인항, 신마항, 나로도항, 부산남항, 구룡포항, 강구항, 주문진항 등 총 7개 지방관리연안항이 해제 대상항만으로 구분될 수 있는 것으로 분석되었다. 앞서 지정기준(안)에 대한 분석과 동일한 결과로 나타났다.

〈표 4-1〉 지방관리연안항 해제기준(안) 적용 결과

구분	여객 (천 명)	화물 (천 톤)	해제기준 적용기준(여객 10만 명, 화물 12.5만 톤)		
			여객	화물	합계
대천항	433	105	4.33	0.84	5.17
<b>비인항</b>	-	-	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
송공항	640	571	6.40	4.57	10.97
홍도항	367	-	3.67	0.00	3.67
진도항	233	72	2.33	0.58	2.91
갈두항	469	223	4.69	1.78	6.47
애월항	-	705	0.00	5.64	5.64
한림항	60	1,113	0.60	8.90	9.50
성산포항	893	597	8.93	4.78	13.71
화흥포항	514	517	5.14	4.14	9.28
<b>신마항</b>	-	-	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
녹동신항	314	1,477	3.14	11.82	14.96
<b>나로도항</b>	<b>45</b>	<b>0</b>	<b>0.45</b>	<b>0.00</b>	<b>0.45</b>
중화항	321	201	3.21	1.61	4.82
<b>부산남항</b>	-	-	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
<b>구룡포항</b>	-	-	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
<b>강구항</b>	-	-	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
<b>주문진항</b>	-	-	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>

자료 : KMI 작성

### 3. 지방관리연안항 해제 항만 관리방안

#### 1) 기존 해제사례 검토

그간 연안항의 해제기준은 없었지만 1968년 최초 연안항(2종 항만 포함) 지정 이후 연안항에서 해제된 사례는 총 11건이 있었다. 11건의 해제 사례를 분석한 결과 서귀포항, 삼척항, 완도항은 과거 2종 항만에서 1종 항만으로 변경 지정되어 자동적으로 2종 항만에서 지정이 해제되었다. 이후 1991년에는 구조라항과 광천항이 지정해제 되었으며, 1995년에는 강구항, 감포항, 죽변항, 임원

항, 거진항 등이 지정해제 되었다. 지정해제의 원인은 명확하게 제시되지 않았지만 1991년 이후 해제된 항만의 현재 법적 지위를 검토한 결과 강구항은 국가어항으로 지정·운영 후 다시 지방관리연안항으로 지정되었으며, 구조라항, 감포항, 죽변항, 임원항, 거진항 등 5개항은 국가어항으로 지정되어 있다. 또한 광천항과 월포항은 지방어항으로 지정되어 있다. 이 중 2005년 연안항에서 해제된 월포항의 경우에는 주로 어항기능을 수행하여 해제된 것으로 항만법 시행령 개정 사유에서 명시하고 있다. 즉, 과거 연안항(2종 항만) 중 지정이 해제된 항만 대부분은 실제 기능이 어항임을 고려하여 어항으로 변경 지정된 것으로 나타났다.

## 2) 지정해제 연안항 관리방안(안)

지방관리연안항의 지정해제는 그 해제기준과 더불어 해제 이후의 관리방안도 매우 중요한 사안이다. 앞서 살펴본 바와 같이 과거 지정이 해제된 연안항의 경우에도 대부분 어항으로 변경 지정되었다. 본 연구에서는 기존 해제 사례를 포함하여 3가지 대안을 제시하고자 한다.

첫 번째는(대안 A) 기존 사례와 같이 어항의 지정기준에 따라 국가어항으로 변경 지정하는 방안이다. 국가어항은 100% 국비로 개발 및 운영되고 있으며, 지원조건과 지정권자 등도 지방관리연안항과 유사하다(〈표 4-2〉 참조). 실제 지방관리연안항의 지정기준을 만족하지 못하는 대부분의 지방관리연안항이 어항의 기능만을 유지하고 있고, 국가어항의 지정기준에도 충족되며(〈표 4-3〉 참조) 기존 연안항이 변경 지정된 사례도 많기 때문에 가장 합리적인 대안이 될 수 있을 것으로 판단된다. 다만, 차이점은 예산규모로서 2017년 기준 국가어항의 예산 규모는 어항당 4.4억 원으로 항만당 약 30억 원 수준인 지방관리연안항의 1/7 수준이다. 그러나 어항의 원활한 기능 수행을 위한 투자는 연안항 기능 수행을 위한 투자규모 대비 작기 때문에 예산 축소로 인한 영향은 없을 것으로 판단된다. 다만 이 방안은 화물과 여객처리 실적은 부족하나 어항 기능을 수행하는 현재의 지방관리연안항 여건에는 적용 가능하나 화물, 여객, 어항 기능 모두가 부족한 항만이 있을 경우에는 적용하기 어려운 한계점이 있다.

〈표 4-2〉 국가어항 및 지방관리연안항 비교

구분	항수	지원조건	지정권자	관리청	적용법률	예산규모 (2017년 기준)
국가어항	109개	국비 100%	해양수산부 장관	광역시장, 시장군수	어촌어항법	전체 480억 원 /어항당 4억 4천
지방관리 연안항	18개	국비 100%	해양수산부 장관	지방해양항만청, 시·도지사	항만법	전체 529억 원 /연안항당 30억

자료 : 해양수산부, 『제2차 어촌어항발전기본계획』, 2014. 3., p.100; 해양수산부, 『2016 항만편람』, 2017.4.; 해양수산부, 『2017 항만업무편람』, 2017.11.을 바탕으로 KMI 작성.

〈표 4-3〉 지정해제 가능항만의 국가어항 충족여부

구분	재적어선(척)	국가어항 지정기준(척) (현지어선 기준)	국가어항 충족 여부
비인항	137	70	○
나로도항	119	70	○
부산남항	360	70	○
구룡포항	239	70	○
주문진항	237	70	○

자료 : 해양수산부, 『제3차 전국항만 기본계획수정계획』(2016), 「어촌·어항법 시행규칙」 제10조제2항 별표 1 어항 지정 기준을 바탕으로 KMI 작성

두 번째는(대안 B) 항만의 구분을 재정립하여 항만 위계별로 지원조건 등을 차별화하는 방식이다. 어항을 국가어항, 지방어항, 어촌정주어항, 마을공동어항 등으로 구분하는 것과 같이 항만을 무역항과 연안항으로 구분하기보다는 계열화하여 지정하는 방안이다. 일본의 경우에도 항만의 중요도, 국가경제의 기여도, 대외무역 여부 등에 따라 국가전략항만, 국가거점항만, 중요항만, 지방항만 등으로 구분하여 항만의 위계별로 지원을 차별화하고 있는 점과 유사하다. 어항의 경우에도 국가어항의 경우 100%를 국비로 지원하고 있으나 지방어항부터는 지방에서 20%를 부담하고 있다(〈표 4-4〉 참조). 그러나 이는 지방관리연안항 차원의 개선이 아닌 항만의 구분 전체를 개편하는 것으로서 실행에 상당한 시간과 노력이 소요될 것으로 예상된다. 지방관리연안항만을 세분화하는 방안도 고

려할 수 있으나 이는 현행 항만의 구분 체계에서 크게 벗어나고 있어 실행이 더욱 어려운 대안으로 판단된다. 또한 지방관리연안항의 세분화된 관리기준이 하위 항만의 지정기준으로 인식할 수 있으며, 이에 따른 무분별한 연안항 지정 요청이 발생할 여지도 큰 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 지방관리연안항만을 세분화할 수 있다면 지정기준을 유지함과 동시에 실적을 바탕으로 세분화하고 지원도 차별화할 수 있는 방안이다. 지정기준을 충족시키지 못한 항만에 대해서는 (가칭)어촌연안항 또는 (가칭)마을연안항 등으로 변경하여, 연안항의 지위를 유지하되 지원을 국비 100%가 아닌 80% 수준으로 하향조정하는 것이다.

〈표 4-4〉 어항의 종류

구분	국가어항	지방어항	어촌정주어항	마을공동어항
정의	이용범위가 전국적인 어항 또는 도서·벽지에 소재하여 어장의 개발 및 어선의 대피가 필요한 어항	이용범위가 지역적이고 연안어업에 대한 지원의 근거지가 되는 어항	어촌의 생활근거지가 되는 소규모 어항	어촌정주어항에 속하지 아니한 소규모 어항으로서 어업인들이 공동으로 이용하는 항·포구
지정권자	해양수산부장관	시·도지사	시장·군수·구청장	시장·군수·구청장
개발주체	해양수산부장관	광역시장, 시장·군수	시장·군수·구청장	시장·군수·구청장
관리청	광역시장, 시장·군수	광역시장, 시장·군수	시장·군수·구청장	시장·군수·구청장
지원조건	국비 100%	국비 80%, 지방비 20%	국비 80%, 지방비 20%	국비 80%, 지방비 20%
항 수	109개 항	285개 항	595개 항	지정항 없음

자료 : 해양수산부, 『제2차 어촌어항발전기본계획』, 2014, p. 100.

세 번째는(대안 C) 다른 용도로 전환하는 방안이다. 연안항으로서의 기능 수행이 어렵고 어항으로서의 기능을 수행하기에도 어려운 경우 항만재개발, 해양산업클러스터 등 다른 용도로 지정하는 방안이다. 다만, 연안항의 경우 그 입지 특성상 도심 기능 또는 산업클러스터 기능을 수행하기에 어려운 것이 한계점으로 작용할 가능성이 큰 것으로 판단된다.

〈표 4-5〉 지방관리연안항 해제 항만 관리방안

구분	내용	예상 한계점
대안 A	<b>[국가어항으로의 변경]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>지방관리연안항 해제기준에 따라 해제된 연안항이 국가어항 지정기준을 충족시킬 경우, 국가어항으로 변경 신청</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>예산규모의 축소</li> <li>관리청의 변경으로 인한 행정상의 혼란</li> </ul>
대안 B	<b>[항만 또는 지방관리연안항의 구분 확정]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>항만의 구분 전체를 재정비하여 현행 지방관리연안항의 하위개념의 항만을 두어 실적에 따라 자동적으로 위계가 변경되도록 조치하는 방안</li> <li>지방관리연안항이 실적에 따라, (가칭)어촌연안항, (가칭)마을연안항 등으로 자동 변경되며, 지정기준을 충족할 경우, 별도의 복잡한 행정절차 없이 다시 변경 가능하고 연안항의 위계별로 정부예산의 차별적 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>무분별한 연안항 지정요청 우려</li> <li>대안 B를 위해서는 별도의 법제정 등이 필요하며, 이에 따라 많은 행정력이 소모될 것으로 예상</li> </ul>
대안 C	<b>[타 용도 전환]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>해제기준에 의해 해제된 지방관리연안항에 대해서는 항만재개발, 해양산업클러스터 등 타용도로 전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>연안항 입지상 재개발이나 클러스터 조성의 매력도가 낮음</li> </ul>

자료 : KMI 작성

대안을 종합적으로 고려한 결과, 대안 A가 가장 적합할 것으로 판단된다. 즉, 어항기능만을 수행하고 있는 지방관리연안항에 대해서는 해제 후, 신속히 국가어항 등으로 변경 지정하여 해제로 인한 혼란을 최소화하는 것이 가장 타당할 것이다. 또한, 연안항의 입지 및 기능적 특성상 화물, 여객, 어항 등 이외의 기능을 수행하는 것은 향후에도 어려울 것으로 판단되어 대안 A의 적용은 향후에도 크게 무리가 없을 것으로 판단된다.

## 제2절 지방관리연안항 해제절차

지방관리연안항 지정을 해제하기 위해서는 그 기준과 더불어 해제절차도 마련되어야 한다. 이를 위해 본 연구에서는 <그림 4-1>과 같이 지방관리연안항의 해제절차를 제안하였으며, 상세 절차는 다음과 같다.

해양수산부는 지방관리연안항의 운영실적 평가를 통해 연안항의 해제기준에 미흡한 해제대상 항만을 선정한 후 관할 지자체 통보한다. 지방관리연안항의 운영실적을 평가하기 위해서는 평가기관, 평가시점 및 평가대상 기간 등의 기준이 필요하다. 평가기관은 해양수산부 또는 해양수산부에서 위탁한 국책연구기관 등에서 수행하며, 평가 시기는 전국 항만기본계획을 수립하는 5년 단위로 수행함으로써 항만의 기본계획 수립과 일관성을 유지할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 평가대상 기간은 최근의 여건 변화 등을 감안하기 위하여 평가 이전 최근 3년간으로 하고, 평가 대상은 지정 및 해제기준인 평균 물동량 및 여객 수송실적을 대상으로 하는 것이 적합할 것으로 판단된다.

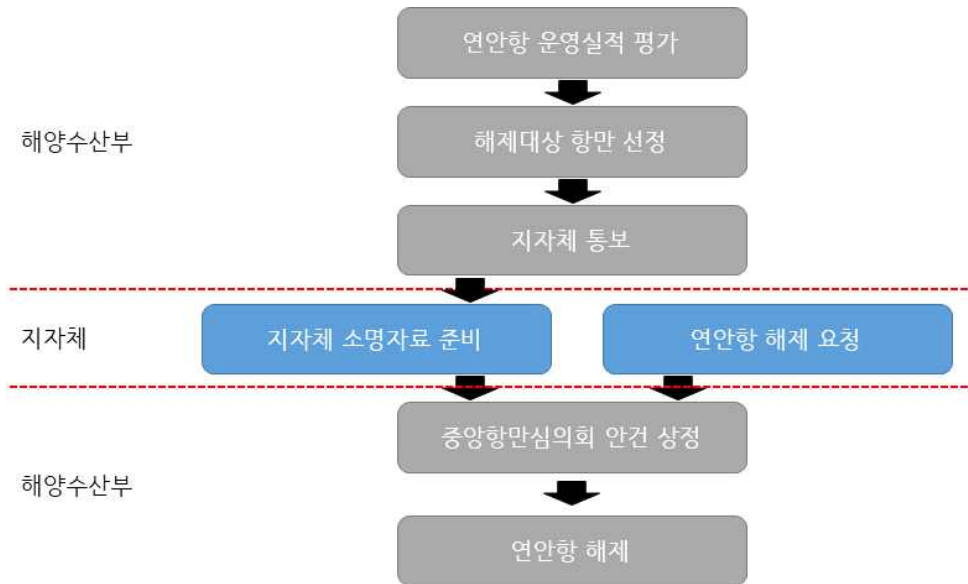
이상의 평가를 통해 지정해제 가능한 지방관리연안항의 구분하고, 해양수산부장관은 해당 항만을 관할하는 지자체의 장에게 지정해제 포함 여부를 통보한다.

관할 지자체의 장은 대상 항만의 지정해제 사안에 대한 주민의 의견을 수렴하고 지자체의 입장을 결정한 후 해양수산부 장관에게 제출한다. 지정해제 반대 시에는 연안항 유지 필요성, 사후 조치 및 관리계획, 실행계획, 주민 의견서 등을 첨부하여 설명자료로 제출한다.

해양수산부 장관은 해제대상 연안항 관할 지자체의 설명자료를 중앙항만정책심의회 시 제출하여 연안항 지정해제에 대한 심의를 거친 후 해제여부를 최종 결정한다.

만약, 민원 등으로 지자체에서 연안항 지정해제를 요청할 사유가 있는 경우에는 지자체의 장은 연안항 지정해제 필요성, 사후조치 및 관리계획, 주민의견서 등을 해양수산부장관에게 제출한다. 해양수산부장관은 중앙항만정책심의회에 지자체의 자료를 제출하여 연안항 지정해제 안전을 상정하고, 심의 결과에 따라 해제 여부를 결정한다.

〈그림 4-1〉 지방관리연안항 해제절차(안)



자료 : KMI 작성

그러나 이러한 해제절차를 효과적으로 운영하기 위해서는 연안항의 운영 실적 평가할 수 있는 시스템의 마련이 필요하다. 연안항 실적에 대한 통계체계 구축은 끊임없이 제기되어 온 문제이지만 여전이 답보상태에 있다. 따라서 지방관리연안항의 지정 및 해제절차 도입 시 연안항 실적에 대한 통계체계 구축도 필수적으로 병행되어야 한다. 일본의 사례에서 볼 수 있는 것과 같이 국가통계와 지자체 자체 조사 통계를 상호 평가하여 정확한 통계가 집계될 수 있도록 하고, 이는 곧 지방관리연안항의 건전한 발전을 위해서도 필수적으로 도입되어야 할 것이다.



## 제5장

## 결론 및 정책제언 《

### 제1절 결론

연안항은 1968년 「항만법 시행령」의 제정으로 최초 24개 항만이 지정되었다(당시 2종 항만). 이후 1991년 「항만법」 개정으로 연안항으로 명칭이 변경되었으며, 2012년 다시 연안항의 지정 목적에 따라 국가관리연안항과 지방관리연안항으로 세분화되었다. 1968년 최초 지정 이후, 11개 연안항이 지정해제되었으며 16개가 신규 지정되어 현재 29개의 연안항이 운영되고 있다. 이 중 국가관리연안항은 11개소이며, 지방관리연안항은 18개소이다.

국가관리연안항은 「항만법」에 명시된 지정목적에 따라 2013년 수립된 『국가관리연안항 기본계획』에서 지정기준 및 선정절차에 대한 검토가 이루어졌으며, 지정목적이 국가안보, 해양영토 수호, 선박 피항 등 정량적인 지정기준의 설정이 어려울 뿐만 아니라 그 목적상 해제의 실효성이 크지 않으며 해제 자체도 어려울 것으로 판단되어 본 연구 대상에서 제외하였다.

반면 지방관리연안항은 화물 및 여객 수송실적 등 정량화가 가능한 지정기준의 설정이 가능하다. 해외의 경우 항만을 분류, 지정에 주로 물동량을 실적을 활용하고 있고, 연안항 지정기준과 관련한 선행 연구에서도 필수 요소로서 여객과 물동량을 선정하고 있다. 따라서 본 연구에서는 지방관리연안항의 법적 정의를 가장 잘 설명할 수 있는 화물 및 여객 수송실적을 지정기준(안)으로 선정하였다. 지정기준의 평가방법으로는 항만별 실적을 바탕으로 하되 항만별 실적 차이를 고려하여 20% 절사평균을 평가 기준으로 제시하였다. 또한 화물과 여객실적 모두가 지정평가에 반영될 수 있도록 하였다. 지정기준 및 평가방법을 적용한 결과 2015년 기준 화물 및 여객 실적이 없는 항만을 제외한 지방관리연안항은 지정기준에 부합하는 것으로 나타났다.

〈표 5-1〉 지방관리연안항 지정기준(안)

구분	지정기준
1안	최근 3년간 평균 화물량 25만 톤 이상 또는 여객 20만 명 이상을 충족할 경우
2안	최근 3년간 평균 화물량 50만 톤 이상 또는 여객 35만 명 이상을 충족할 경우

자료 : KMI 작성

$$\text{지방관리연안항 지정방법: } \frac{\text{대상항만 물동량}}{\text{물동량 기준}} + \frac{\text{대상항만 여객}}{\text{여객 기준}} \geq 1$$

지정기준(안)에 대한 지자체 의견 수렴 결과, 명확한 지정기준의 필요성에는 공감하고 있으나, 관할 지방관리연안항의 특성에 따라 어선척수, 관광객 등 추가적인 지정 요소의 검토를 제안하였다. 그러나 어선척수는 어항지정 기준과 중복되고 연안항의 차별적 기능을 유지하기도 어렵기 때문에 지방관리연안항의 지정기준에서 제외시켰으며, 기타 제안된 요소도 정량적인 평가의 한계로 제외시켰다.

본 연구에서는 지정기준과 더불어 해제기준도 마련하였다. 해제기준은 기본적으로 지정기준과 동일하게 적용하는 것이 가장 타당할 것으로 판단하고, 화물 및 여객을 처리하는 항만의 특성상 변동성이 크고 경기여건 변화에 민감하게 반응하는 점을 감안하여 지정기준(안)의 50% 수준으로 제시하였다. 본 연구에서는 항만운영 초기에 높은 화물 및 여객처리 실적을 확보하기 어려운 점을 고려하여 지정기준을 최대한 보수적으로 설정하였기 때문에 지정기준의 50% 수준 이하를 설정한 해제기준은 충분히 타당성을 확보할 수 있을 것으로 판단하였다.

$$\text{지방관리연안항 해제기준: } \left[ \frac{\text{대상항만 물동량}}{\text{물동량 기준} \times 0.5} \right] + \left[ \frac{\text{대상항만 여객}}{\text{여객 기준} \times 0.5} \right] \leq 1.0$$

지방관리연안항의 지정이 해제될 경우 해당 항만의 관리방안은 매우 중요한 사안이다. 본 연구에서는 3가지 방안을 검토하였다. 첫째, 국가어항 등으로 변

경 지정, 둘째, 항만 또는 지방관리연안항의 구분 세분화, 셋째, 타용도 전환 등이다. 3가지 방안의 종합 검토 결과 첫 번째 방안인 국가어항 등으로의 지정이 가장 합리적인 대안인 것으로 판단된다. 그 이유는 지방관리연안항 지정기준에는 부합되지 않는 항만의 대부분이 어항 기능을 주로 수행하고 있으며, 국가어항 지정기준에도 부합되기 때문이다. 또한 국가어항이 단순 어항 기능 뿐만 아니라 소규모의 여객 및 화물 수송이 이루어지기 때문에 지정 변경이 용이할 것으로 판단된다. 현행 국가어항 109개소 중 유도선이 주 1회 이상 운항되는 곳은 40개이며, 이 중 1일 한 척 이상이 운항하는 곳은 12개소(옥지항, 소안항, 국동항, 삼덕항, 도장항, 청산도항, 모슬포항, 격포항, 위도항, 이목항, 돌산항, 매물도항 등)이다(〈표 5-2〉 참조). 즉, 지정기준의 50%에 미치지 못하는 연안항의 경우 국가어항으로 변경된다 하더라도 필요시 이에 대한 대응이 가능하다. 또한, 지방관리연안항의 기능은 향후에도 여객 및 화물처리와 더불어 어항기능 수행에 중점을 둘 것으로 예상되어 지속적인 적용이 가능할 것으로 판단하였다.

마지막으로 지방관리연안항 해제절차 방안을 제시하였다. 이를 위해서는 운영 실적 평가, 해제대상 항만 선정, 지자체 통보, 중앙항만정책심의회 심의 등의 과정을 통한 처리가 필요한 것으로 판단했다. 특히, 이를 위해서는 객관성 있는 자료의 확보가 필수적이기 때문에 운영실적 평가가 제대로 이루어질 수 있는 체계 구축이 가장 시급한 것으로 제시하였다.

〈표 5-2〉 국가어항 유도선 운항횟수

순위	항명	권역	육지/도서	운항횟수(주간)
1	옥지항	경남	도서	21
2	소안항	전남	도서	15
3	국동항	전남	육지	15
4	삼덕항	경남	육지	13
5	도장항	전남	도서	10
6	청산도항	전남	도서	10
7	모슬포항	제주	육지	9
8	격포항	전북	육지	8
9	위도항	전북	도서	8

순위	항명	권역	육지/도서	운항횟수(주간)
10	이목항	전남	도서	7
11	돌산항	전남	육지	7
12	매물도항	경남	도서	7
13	저동항	경북	도서	6
14	낭도항	전남	도서	6
15	신수항	경남	도서	6
16	장고항	충남	육지	5
17	회진항	전남	육지	5
18	궁평항	경기	육지	4
19	남당항	충남	육지	4
20	서거차항	전남	도서	4
21	선진포항	인천	도서	3
22	안흥항	충남	육지	3
23	시산항	전남	도서	3
24	호두항	경남	도서	3
25	강릉항	강원	육지	2
26	울도항	인천	도서	2
27	오천항	충남	육지	2
28	외연도항	충남	도서	2
29	어청도항	전북	도서	2
30	연도항(군산)	전북	도서	2
31	말도항	전북	도서	2
32	계마항	전남	육지	2
33	안마항	전남	도서	2
34	안도항	전남	도서	2
35	연도항(여수)	전남	도서	2
36	초도항	전남	도서	2
37	신양항	제주	도서	2
38	우이도항	전남	도서	1
39	가거도항	전남	도서	1
40	여서항	전남	도서	1

자료 : KMI 내부자료

## 제2절 정책제언

### 1. 정기적·일원화된 데이터베이스의 구축

지방관리연안항 지정 및 해제 기준의 신뢰성과 공정성 확보를 위해서는 화물 처리량 및 여객수요 데이터의 객관성이 필수적으로 확보되어야 한다. 현재 화물 처리량의 경우 해운조합에서 제공하고 있는 차도선 자료만을 활용하고 있어 그 외 화물의 추이는 집계되지 않고 있는 실정이다. 특히, 일부 지방관리연안항의 경우에는 항만의 추가적인 개발 필요성이 없다는 이유로 화물처리량을 집계·공시조차 하지 않고 있다. 또한 여객수요 자료의 경우에도 여객수송실적은 해운조합, 도선은 해경에서 집계하는 자료를 사용하고 있어 통계의 이원화로 인한 신뢰도 저하 문제도 제기되고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 주기적인 항만조사를 통한 각 항만별 입항 선박, 승선인원, 물동량, 여객수요 등의 체계적인 데이터베이스가 구축되어야 한다. 또한, 기존 Port-MIS에서도 연안항 관련 자료 조사가 가능할 수 있도록 방안을 모색해야 할 것이며, 항만운영 조사 시 국가공식 자료와 지자체 조사 자료를 상호 비교하여 그 객관성과 조사의 정확성 등을 상호 평가하여야 한다. 아울러 조사주체의 다양화로 인한 정보의 일관성 결여 문제를 해결하기 위해서는 정보의 조사 및 관리 주체를 일원화할 필요가 있다. 가장 중요한 것은 일회성 조사가 아닌 연간 정기 조사를 시행해야 한다. 합리적이고 객관적인 지정기준을 설정하더라도 객관성 있고 공정한 자료가 적용되지 못하면 분석의 신뢰성은 저하될 수밖에 없기 때문이다.

### 2. 지정기준의 법제화 추진

지방관리연안항 지정의 타당성, 이후 탄력적 운영관리를 위해서는 지정 및 해제기준을 법제화하는 것이 필수적으로 요구된다. 그간 지속적인 문제 제기와 검토가 이루어져 왔으나 현재까지도 그 기준이 불명확한 것은 제도화되지 못했기

때문이다. 지정기준 마련 초기에는 일부 미흡하거나 전체가 만족하는 대안을 반영하지 못하는 부분이 있을 수 있으나 우선적으로는 법제화를 통해 그 근거 규정을 두고 향후 적용을 통해 지속적으로 수정하고 정착시키는 작업이 필요할 것이다. 또한 본 연구에서 제시한 연안항 지정 및 해제기준은 가장 보수적으로 설정하였기 때문에 화물과 여객 실적이 전혀 없는 항만을 제외하고는 해제 가능성이 낮아 법제화가 가능할 것으로 판단된다.

### 3. 연안항의 활용 방안 다각화

지방관리연안항의 화물 및 여객 실적은 큰 변동 없이 일정한 수준을 유지하고 있다. 즉, 향후에도 화물과 여객수요의 급격한 증가는 어려울 것으로 예상되어 기존 개발시설에 대한 유희화도 예상된다. 따라서 연안항의 기존 기능에서 벗어나 다양한 기능으로의 활용을 고려해야 할 것이다. 기본적인 화물과 여객 수요를 유지하면서 지역관광의 거점역할을 할 수 있는 사업이 도입되어야 할 것이다. 일본의 미나토 오아시스의 경우에도 지역 항만의 수요감소에 대비하여 여러 가지 지역 특성에 맞는 관광프로그램을 개발하여 도입하면서 기본적인 항만기능과 병행하여 관광기능도 강화하고 있다.

## 참고문헌 《

### 〈국내 문헌〉

- 국토해양부, 『제3차 전국항만 기본계획』, 2011.  
 국토해양부, 『국가관리연안항 대상항만 지정 및 타당성조사 보고서』, 2012.  
 국회예산정책처, 『국가어항개발사업 평가』, 2009. 7.  
 해양수산부, 『제2차 전국항만 기본계획수정계획』, 2006.  
 해양수산부, 『제3차 전국항만 기본계획수정계획』, 2016.  
 해양수산부, 『국가관리연안항 기본계획』, 2013.  
 해양수산부, 『제2차 어촌어항발전기본계획』, 2014.

### 〈국외 문헌〉

- 일본 국토교통성, 『국토교통성 설명자료』, 2017.  
 Valleri M. A., Lamona M. & Papa P., Ch 6. Port Governance in Italy.  
 Brooks, M. R., & Cullinane, K. Eds.. 2006.  
 Devolution, port governance and port performance, *Elsevier. Vol. 17*,  
 2006.

### 〈인터넷 자료〉

- 이탈리아 항만공사 연합 (<http://porto.napoli.it>) (2018.2.14. 검색)  
 캐나다 교통부 (<http://tc.gc.ca>) (2018.2.14. 검색)

캐나다 항만공사 연합 (<http://www.acpa-ports.net>) (2018.2.14. 검색)

법제처(<http://www.moleg.go.kr/>) (2018. 3. 2. 검색)





## 연안항 지정기준 개선방안 연구

• 인 쇄	2017년 12월 29일 인쇄
• 발 행	2017년 12월 31일 발행
• 발 행 인	양 창 호
• 발 행 처	한국해양수산개발원 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)
• 연 락 처	051-797-4800 (FAX 051-797-4810)
• 등 록	1984년 8월 6일 제313-1984-1호
• 조판·인쇄	애드원플러스 070-4390-3850

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 394 - 0337

정가 15,000원