개방형 항만정책 수립체제의 필요성과 구축방안에 관한 연구

A Study on the Necessity of Open Port Policy Making System and Its Implementation Policy in Korea

김 형 태*
Kim, Hyung Tae

〈목 차〉

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 개방형 항만정책 수립체제의 의미와 의의
Ⅲ. 우리나라 항만정책 수립체제의 현황과 문제점
Ⅳ. 개방형 항만정책 수립체제 구축의 필요성
Ⅴ. 개방형 항만정책 수립체제에 대한 외국의 사례 고찰
Ⅵ. 개방형 항만정책 수립체제의 구축방향
Ⅶ. 맺는 말

Abstract : Public administration in Korean ports has not been opend completely yet. Semi-closed system has been maintained until now. Compared with the past, however, it has been improved increasingly in the aspect of exchange of informations and reflection of opinion from the port users, port companies, and Port Authority. In this circumstances, this paper attempts to delineate the necessity of the introduction of 'open port policy making system' for the democratic decision making procedure and minimizing the possible conflicts which shall be brought about in the process of making port policy among the interested parties. Furthermore, this paper intends to increase the efficiency of implementing port policy and maximize the effect of port policy. The conclusion from the analysis will be useful for the Port Authority to liberalize port policy making

* 한국해양수산개발원 연구위원

procedure and mutual exchange of port informations among concerned parties.

Key Words : Port Policy Making Procedure, Open Port Administration System, Closed Port Administration System, Public Involvement, Public Comment

Ⅰ. 서 론

항만운영 부문에 민간능력이 도입된 지 10여년 이상이 경과하였으나, 아직 항만정책 입안 과정에서는 민간능력 및 이해관계자의 의견이 제대로 반영되고 있지 않다. 이는 민간의 능력 및 이해관계자의 의사가 중요하다는 사실을 인식하고 있으면서도 아직 항만정책 입안은 항만당국의 고유권한으로 인식하고 있는 데 기인할 것이다.

한편 항만행정에 고객지향적인 마인드를 불어넣고 민간능력의 활용을 위해 '개방형 인사제도'가 수년 전부터 실시되어오고 있으나, 아직도 항만행정이 고객 및 이해관계자와 함께 이루어지고 있는 상태는 아니다. 이는 항만당국이 개방형 행정체제의 정착을 의도하고는 있으나 아직 항만행정의 모든 부문이 개방형으로 전환되지 못한 데 기인한다. 항만행정 체제가 진정한 의미에서 '개방형'으로 전환되기 위해서는 항만운영이나, 항만인사 부문뿐만 아니라 항만정책 부문의 입안과정이 모두 개방되지 않으면 안 될 것이다.

이에 따라 본 연구에서는 개방형 항만정책 수립체제의 의미와 의의를 살펴보고, 우리나라 항만정책 수립체제의 현황과 문제점을 분석한다. 이를 바탕으로 개방형 항만정책 수립체제의 필요성을 살펴보고 선진항만의 사례를 바탕으로 개방형 항만정책 수립체제를 구축하기 위한 실천방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 개방형 항만정책 수립체제의 의미와 의의

1. 개방형 항만정책 수립체제의 의미

개방형 항만정책 수립체제란 폐쇄형 항만정책 수립체제와 대비되는 개념이다. 개방형 항만정책 수립체제의 의미를 보다 명확히 파악하기

위해서는 폐쇄형 항만정책 수립체제와 비교하면서 살펴볼 필요가 있다. 개방형이냐 폐쇄형이냐를 구분하는 기준은 다음의 두 가지로 구분된다.

첫째, 항만관련 정보의 전달방식이다. 폐쇄형 항만정책 수립체제에서는 항만당국이 보유한 정책관련 정보를 기본적으로 외부에 공개하지 않는 데 반해 개방형 항만정책 수립체제에서는 이를 상시 외부에 개방한다. 폐쇄형에서는 기본적으로 발생하는 모든 항만정보를 항만당국이 보유하고 통제하며, 필요한 경우에만 공개한다. 따라서 정보전달 방식이 일방적이고 권위주의적이다. 그러나 개방형에서는 항만당국이 보유하거나 생성하는 모든 정보가 자동적으로 외부사회와 공유된다. 홈페이지를 통한 실시간 정보(real time information) 제공, 정보생성 과정의 공개, 정기적인 업무 브리핑 등이 이에 해당한다. 이때에는 항만당국의 모든 정보가 자동적으로 외부에 전달되며, 외부의 정보도 상시 항만당국에 흡수된다. 따라서 정보전달 방식이 개방적이고 상호주의적이며 쌍방향적이다.

둘째, 항만정책의 결정방식이다. 폐쇄형 항만행정 체제하에서는 모든 항만정책의 수립과 결정이 항만당국에 의해 이루어지고 외부의 의견은 필요시에만 수렴·반영될 뿐이다. 폐쇄형에서는 항만당국이 법률 규정에 의하여 항만당국의 권한에 속하는 항만정책의 수립 및 집행 업무를 직접 담당한다. 이 체제에서는 외부의 의견이 항만당국의 필요에 따라 수렴·반영될 뿐이다. 따라서 외부에 대해 매우 특권적이고 우월적인 항만당국의 태도가 견지된다. 이에 반해 개방형에서는 항만당국이 외부로부터 정책관련 의사를 수렴할 뿐만 아니라 이를 상시 항만정책에 반영될 수 있도록 함으로써 정책수립도 공동으로 형성 및 집행하게 된다. 항만정책은 항만당국만이 설계, 판단하고 결정하는 것이 아니라 이해관계자와 함께 고민하고 함께 판단하며 함께 결정하는 것이다. 따라서 이 체제에서는 항만당국의 정책결정방식이 개방적이고, 외부를 내부와 대등하게 고려하는 특색을 가지게 된다.

2. 개방형 항만정책 수립체제의 의의

항만정책은 대부분 항만당국이 직접 입안·수립한다. 이는 공정하고 객관적인 정책을 수립해야 한다는 명제에 기인한다. 즉 공정성 및 객관성이 보장되는 정책을 수립 및 실시해야 하는 것이다. 그렇게 해야만 정책수립 및 집행과정에서 발생할 수 있는 이해집단 간의 마찰을 제거하고 정책의 효과를 극대화할 수 있다. 사실 항만당국은 국민이 행해야 할 안전하고 경제적인 항만의 개발·관리·운영업무를 공정하고 효율적인 방식으로 수행하기 위해 국민으로부터 그 권한을 위임받은 것으로 보아야 한다.

이에 따라 특정 항만정책을 수립하고 집행할 때에는 그에 앞서 현황과 문제점을 면밀히 파악하고, 개선할 수 있는 모든 대안을 검토하며 각 대안별 경제적 타당성을 비교·분석한 후 최적의 대안을 선정하는 일련의 과학적인 분석절차를 거쳐야 한다. 이같이 면밀하고 과학적인 절차를 거쳐야 하는 것은 정책이 갖는 영향력이 매우 커 완벽성과 공정성이 요구되기 때문이다. 또한 최적 대안을 확정할 때에는 당해 정책을 채택·실시할 수밖에 없는 불가피성(inevitability)을 국민 및 이해관계자에게 납득할 수 있도록 설명해야 할 의무를 진다. 따라서 개방형 항만행정체제는 민주적인 방식이라고 할 수 있다. 이에 반해 권위주의적 항만행정 체제에서는 항만당국의 이러한 의무는 망각되고 권한만 강조되는 경향이 강하다.

이와 같이 항만정책 수립의 권한은 원래 항만당국에 있다고는 하나, 최근 들어 정책수립 과정에 대한 이해관계자의 참여가 강조되고 있다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 이해관계자는 납세자이기도 하다. 즉 이해관계자가 주인(principal)이고, 항만당국은 대리인(agent)에 불과하기 때문이다. 따라서 이해관계자의 요구가 있을 경우 대리인인 항만당국은 이를 수용할 의무를 진다.

둘째, 항만정책은 이해관계자에게 직접적인 영향을 미친다. 따라서 이

해관계자에게 큰 영향을 미치는 의사결정을 그들의 이해 또는 의사 반영 없이 추진하기는 곤란한 것이다. 만약 그들의 이해를 구하지 않고 추진한다면 상당한 마찰과 심각한 갈등이 초래될 가능성이 높다.

셋째, 항만정책은 이해관계자의 이해관계를 떠나서 수립될 수는 없다. 원래 정책이란 '현재의 상황을 보다 나은 방향으로 개선하기 위해 추진하는 의도된 행동'이다. 그런데 정책 수립시에는 누군가의 입장이 반드시 반영되게 된다. 진공상태에서와 같이 모든 집단과 계층의 이해관계를 초월하여 객관적이고 공정한 정책이 추진되기는 힘들기 때문이다.

호주의 항만경제학자 Everett는 호주의 석탄수송 입지 결정과정이 경제적, 기술적 요소에만 의거하여 추진된 것이 아니라 압력집단의 영향을 받아 결정된 것임을 확인하였다.[1] 또한 Milch에 의하면 미국의 공항관련 정책결정과정에서 최종 입지선정은 기술적 전문성에 의거하기보다는 정치적 영역에서 결정됨을 알 수 있다.[2] 이와 같이 교통 인프라 개발에서 이해집단의 영향력이 배제되지 않고 다양한 집단의 요구와 압력 및 조정 등을 거쳐 정책이 수립, 집행되었음이 확인되었다. 이러한 과정들을 감안하면 정책이란 필연적으로 정치적인 과정의 산물이라고 할 수 있을 것이다.

그러나 정책결정은 일반적으로 합리적 기준과 과학적인 모델에 의거한 검증절차를 거쳐 이루어져야 한다. 즉 문제의 확인, 모든 대안의 고려, 각 대안별 평가 등 일련의 절차를 통해 의사결정이 합리적으로 이루어져야 하는 것이다.

그러나 Simon은 일찍이 이와 같은 과학적 모델의 엄격성은 정치가나 관료가 이러한 전체적인 일련의 과정을 완벽하게 수행할 수 있는 노력과 시간 및 자원을 가지고 있느냐의 여부에 달려있다며 과학적인 절차에 의한 정책입안에 의문을 제기하였다. Simon은 자원이란 유한하기 때문에 정책입안자가 모든 대안을 연구하기는 힘들며, 정책입안자도 정책

---

1) Everett, S. A. M., *The Location of Transport Infrastructure and the Policy-making Process : Port Terminals and Modal Networks for NSW Export Coal in the Post 1970s*, unpublished Ph D Thesis, University of Wollomgong, 1988.

2) Everett, S. A. M., *Ibid.*

관련 의사결정과 관련하여 사전에 특정 의향을 갖고 있기 때문에 올바른 판단을 내린 시점에서 의사결정을 행하기는 실제로 힘들다고 한다.[3] 이에 따라 Simon은 제약을 갖는 합리성의 개념에 근거한 '행태론적 대안 모델'을 개발하였다. Simon은 '합리적 인간'이란 개념은 신화에 불과하다고 하면서 의사결정절차는 모든 목적을 추구하고 모든 대안을 연구하여 이루어지기보다는 신속하고 작동 가능한 해결방안의 필요성에 의해 결정된다고 강조하였다.[4]

Simon의 주장과 동일선상에 있는 Lindblom에 의하면 정책입안은 '과학적 절차'이기보다는 본질적으로 '정치적인 과정'이라는 것이다. 그는 정책내용이나 의사결정과정에 대해 다양한 이해집단 간의 상호행동과 협의절차에 의해 진행되는 '파워게임'으로 규정하고 있다.[5] 민주사회에 있어서 정책결정은 오로지 정부나 지배적인 경제 엘리트에 의해서만 결정되는 것이 아니라, 다수 참여자에 의해 결정된다고 한다. 정책입안시 정치지도자는 압력집단과 기타 영향력을 미치는 집단의 영향을 받게 된다는 것이다. 이러한 논리에 따를 경우 민주사회에서 파워의 궁극적 원천은 선거에 있다는 Self의 이론에 도달하게 된다.[6]

이상에서 살펴본 일부 학자들의 주장에 의하면 정책수립은 기술적·과학적인 연구 결과라기보다는 정책의 산물 또는 정치적 행태에 가깝다는 것이다. 따라서 이러한 측면을 감안할 경우 항만정책은 다수 이해집단의 요구를 수용하고 이를 조화시켜 나가는 절차를 존중하여 수립하는 것이 바람직함을 알 수 있다. 왜냐하면 정부 또한 다양한 이해집단 중 하나에 불과하다는 의견도 있기 때문이다. 따라서 다수 이해집단 간의 다양한 이해관계를 조정하면서 기존의 방식보다는 한 단계 진일보한 방향으로 나아가도록 방향을 설정하는 것이 정책이라고 할 것이다. 이 같은 논리에 따를 경우 정책수립시 다수 집단의 이해관계를 조정·반영하

---

3) Simon, H., "A behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics*, 1(65), pp. 99~118, 1955.

4) Davis, G., et al, *Pubilc Policy in Australia*, Sydney, Allen & Unwin, 1993.

5) Lindblom, C. E., "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19(2), Spring, pp. 79~88, 1959.

6) Self, P., *Political Theories of Modern Government : Its Role and Reform*, London : George Allen & Unwin, 1986.

도록 하는 것이 바람직하다. 그렇게 하는 것이 마찰과 갈등을 줄이고 정책의 객관성 확보 및 정책효과의 극대화를 도모할 수 있는 방법이 되기 때문이다.

물론 다수의 참여가 반드시 최선의 대안을 선택한다는 보장은 없다. 완전한 정보를 갖고 있지 않고 전문성을 가지고 있지 않은 다수가 소수의 전문성을 침해하는 것이 우려되기도 한다. 민주적인 정책결정과정은 이러한 문제를 피하기는 어려우나, 절차의 합리성을 통한 목적의 정당성을 확보해 준다는 점에서는 바람직한 것이라고 하겠다.

Ⅲ. 우리나라 항만정책 수립체제의 현황과 문제점

1. 항만정책 수립체제의 현황

현행 우리나라의 항만정책 수립체제는 폐쇄형이라고 할 수는 없으나, 그렇다고 하여 완전한 개방형으로 발전되었다고 평가하기도 힘들다. 여기에서는 우리나라의 현행 항만정책 수립체제가 개방형과 폐쇄형 중 어떠한 상태에 있는가를 구체적으로 살펴보고자 한다.

첫째, 우리나라는 '항만정책심의회'를 조직하고 있다. 항만정책심의회는 '항만기본계획'의 확정 이전에 항만당국에 대한 자문역할을 행하는 기구로서 항만당국, 중앙행정기관, 지자체, 민간단체의 대표 및 전문가들로 구성되어 있으며, 이들의 의견을 항만정책 수립에 반영하고 있다. 이와 같이 항만당국 외부 인사들의 의사가 항만기본계획 수립에 반영될 수 있는 시스템이 갖추어져 있다는 의미에서 개방형 항만정책 수립체제가 이미 정비되어 있다고 할 수 있다.

그러나 이러한 평가는 외관만 보고 판단하는 것에 불과하다. 왜냐하면 '항만정책심의회'의 운영 실상은 위와 상이하기 때문이다. 항만정책심의회는 서면상의 회의개최가 빈번하고 실제 회의형식은 설명, 청취 및 가부결정 등으로 이루어져 실질적인 토의가 이루어지는 경우는 미약

하기 때문이다.[7] 실제로 심의회에서 안건이 부결되거나 반대의견이 제시된 사례는 거의 없다. 또한 심의회에서 어떤 의견이 개진되고 토론이 이루어졌는지 심의회 내용 자체가 공개되고 있지 않다. 따라서 심의회의 개방정도는 불완전하다고 할 수밖에 없다.

둘째, 항만정책에는 항만기본계획 이외의 정책도 무수히 많다. 그러나 이들 정책의 상당수는 수립과정이 개방되어 있지 않다. 항만기본계획은 항만개발계획과 관련된 물동량 추정, 입지 선정, 개발규모 설정, 항만의 지정·변경 및 폐지에 관한 사항, 항만개발예정지구의 지정에 관한 사항 등이 주요 사안이 되지만, 그 외에 항만요율결정, 임대운영정책, 항만노동정책, 항만생산성 제고정책, 부두임차인 선정, 예선·도선 업무, 민자유치업무, 포트세일즈 전략 등 무수히 많은 정책은 항만기본계획과 독립적으로 결정되고 추진된다. 물론 이러한 정책의 구상, 결정 및 집행과정에서 상당부분 항만 외부의 의사가 반영되고 있다. 특히 이러한 업무 중에서도 특정 이해관계자에게 민감하고 파급효과가 큰 중요 정책은 이해관계자와 협의를 거치는 경우가 많다. 예를 들어 일용항만노동자의 상용화와 관련해서는 이해당사자인 노·사·정이 공동으로 의사결정을 하여 합의를 통해 정책을 추진하고 있다.[8] 그리고 예선·도선사 사용료, 예선척수 사용기준, 예선·도선사 공급방식 등은 이용자와 공급자가 상호 협의를 통해 결정하고 있다.[9] 최근에는 항만요율의 개정시에도 항만이용자와 전문가의 의견을 반영하도록 하는 제도를 도입한 바 있다.[10]

아울러 우리나라에서는 항만관련 중요정책 수립 및 실시에 있어서 상당부분이 전문 연구기관에 용역을 의뢰하는 형식으로 수행되고 있다. 그리고 용역수행 과정에서 중간보고회, 최종보고회가 개최된다. 이러한 회의에 이해관계자를 참여시켜 이해집단의 의사를 문의하고 그 내용을 보고서에 반영시키는 경우가 많다. 또한 최종연구결과가 공표되면 이를 바탕으로 불특정 다수를 대상으로 공청회 등을 개최하기도 한다. 따라

---

7) 2003년에 서면으로 2회 개최, 2004년에 서면으로 3회 개최, 2005년에는 출석 1회, 서면 4회 개최의 실적을 나타내고 있음.
8) 2005년도에 제정된 「항만인력공급 체제 개편을 위한 특별지원법」 규정에 의함.
9) 예선에 대해서는 「항만법」, 도선에 대해서는 「도선법」에서 각각 규정하고 있음.
10) 2006년 11월에 설립된 「항만시설사용료 조정자문위원회」에 의함.

서 많은 항만정책 수립 및 실시에 앞서 이해관계자의 의사가 반영되고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 이해관계자의 의사를 반영하는 것이 제도화되어 있지는 않다. 따라서 폐쇄형으로부터 상당히 진화하여 개방형으로 이행 중에 있다고 할 수는 있으나, 아직도 완전한 개방형 체제가 정착된 상태라고 보기는 힘들다.

셋째, 항만정보의 개방이 불완전하다. 우리나라 항만행정 체제의 개방화를 촉진시킨 요인 중에는 '정보공개법'이 있다. 이 정보공개법에 의해 항만당국은 직무상 작성 또는 취득하여 관리하는 정보를 국민의 청구에 의하여 공개 또는 자발적으로 배포·공표하고 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 아직 불완전하다는 평가를 받는다. 왜냐하면 항만정책 수립의 배경, 과정, 이해관계자 의사의 반영 여부 등의 정보는 아직도 완전히 개방된 상태가 아니기 때문이다.

2. 우리나라 항만정책 수립체제의 문제점

위와 같은 항만정책 수립체제로 인해 다음과 같은 문제가 발생하고 있다.

첫째, 특정 항만정책에 대해 이해관계자의 설득 및 이해를 얻지 못한 상태로 정책이 추진되어 정책추진과정에서 마찰과 갈등이 발생하고 있다. 1997년에는 '부산항신항' 명칭을 둘러싸고 부산시와 경남도 간에 심각한 마찰이 발생하였다. 같은 해에는 부산항신항의 '해상경계 획정'을 둘러싸고 부산시와 경남도 간에 갈등이 발생하였다. 한편 1998년에는 '평택당진항' 명칭과 관련하여 평택시와 당진군 간에 갈등이 발생하였다. 이러한 갈등은 단순히 지자체 간의 갈등 차원을 넘어 지역주민 간의 갈등으로 확산되어 해결에 거의 10여년의 시간이 소요되었다.

둘째, 정책추진의 지연 및 정책효과가 반감되고 있다. 일반적으로 정책추진효과는 정책추진시기와 직결되어 있다고 할 수 있다. 그런데 위와 같은 갈등 및 마찰 등으로 정책추진시기가 지연되었고, 그로 인해 추진효과도 지연되거나 감소하고 있는 것이다.

셋째, 마찰 및 갈등 등으로 인해 엄청난 사회적 손실이 발생하고 있다. 부산항신항 명칭 문제로 발생한 사회적 비용은 362억 5,749만원, 평택당진항의 경우는 45억 3,600만원의 사회적 비용이 발생한 것으로 추정된 바 있다.[11)]

Ⅳ. 개방형 항만정책 수립체제 구축의 필요성

그러면 개방형 항만정책 수립체제로 나아가야 할 필요성은 무엇일까. 이를 구체화하면 다음과 같다.

첫째, 항만정책 추진과정의 효율화를 도모할 필요가 있기 때문이다. 항만정책이 원활하게 추진되기 위해서는 정책대상자의 이해 획득이 선행될 필요가 있다. 정책대상자들의 이해 없이 추진하는 정책은 성공적인 실행이 보장되지 않기 때문이다. '부산항신항' 명칭문제, '평택당진항' 명칭문제가 갈등 양상으로까지 확대된 것은 지자체 및 지역주민에 대한 사전 이해의 획득 없이 정책이 추진되었기 때문이다. 따라서 정책추진 시에는 지역주민 및 이해관계자들에 대한 충분한 설명과 이해획득 과정이 동반되어야 한다.

둘째, 정책목표의 극대화를 도모할 필요가 있기 때문이다. 정책목표를 극대화하기 위해서는 원래 계획한 일정대로 추진해야만 한다. 만약 시기를 놓치게 되면 정책 그 자체가 무용지물이 되기도 하고, 무용지물은 안 된다 하더라도 정책효과가 상당 부분 감소될 우려가 있기 때문이다. 따라서 정책추진일정에 지장을 받지 않아야 한다. 그러나 이해관계자의 이해를 획득하지 못하고 정책추진에 지장을 받게 된다면 소기의 성과획득은 곤란한 것이다. 따라서 정책추진을 원활하게 진행시켜 정책목표를 극대화할 필요가 있다.

셋째, 항만정책 추진과 관련하여 발생하는 갈등을 사전에 대비할 필

11) 김형태・한광석・김찬호,「항만을 둘러싼 갈등요인과 해결방안 연구」, 한국해양수산개발원, pp. 73~77, 2006. 12.

요가 있기 때문이다. 정책추진 과정에서 이해관계자 간의 마찰이 발생할 가능성이 매우 높다. 왜냐하면 정책추진에 따른 영향정도가 이해집단에 따라 각기 상이하기 때문이다. 따라서 상이한 결과를 초래하는 특정 정책을 추진하는 과정에서는 이해관계의 마찰과 그로 인한 갈등이 필연적으로 발생하나, 이를 해소하기는 매우 힘들다. 그런데 정책추진 과정에서 발생하는 마찰과 갈등을 완벽하게 해소할 수는 없겠지만, 이를 최소화할 수는 있을 것이다. 그것을 가능하게 하는 방법으로는 정책수립 및 실시에 앞서 정책의 내용을 충분히 홍보하여 이해를 획득하려고 노력하는 것이다.

넷째, 정책내용의 사전홍보를 통해 이해관계자의 독자적인 장단기계획 조정을 유도할 필요가 있기 때문이다. 항만당국을 제외한 모든 이해관계자는 항만정책 추진에 의해 영향을 받게 된다. 그런데 민간기업들은 항만당국이 수립하는 항만정책을 주어진 여건으로 간주하여 각 기업의 전략을 수립하게 된다. 그런데 만약 항만기업이 항만정책 방향과 상이한 내용의 기업전략을 수립하게 된다면 이는 그 기업에 많은 전략의 수정을 요구할 뿐만 아니라 장기적으로는 당해 기업의 경쟁력을 상실하게 하고 나아가 항만 그 자체의 경쟁력을 약화시킬 수도 있다. 따라서 이러한 사태를 미연에 방지하여 항만정책을 항만기업의 전략수립에 반영하도록 하는 조치가 필요하다. 이를 위해서는 열린 항만정책 수립체제를 구현해야 하는 것이다.

Ⅴ. 개방형 항만정책 수립체제에 대한 외국의 사례 고찰

1. 일본

1) 교통정책심의회의 개방적인 운영방식

일본정부는 항만당국이 항만계획 수립시에 지방정부의 ‘지방항만심

의회' 및 중앙정부의 '교통정책심의회'의 심의를 받도록 하고 있다. 항만관리자가 수립하는 항만계획의 내용 및 수립절차는 다음과 같다.

〈표-1〉 **일본 중요항만의 항만계획 수립절차**

1. 항만관리자는 항만계획을 수립하거나 변경시 '지방항만심의회'의 의견을 청취
2. 항만관리자는 항만계획을 수립하거나 변경시(경미사항 제외) 당해 항만계획을 국토교통성 장관에게 제출
3. 국토교통성 장관은 전 항의 항만계획에 대하여 '교통정책심의회'의 의견을 청취
4. 국토교통성 장관은 항만계획이 정부의 기본방침과 기준에 비적합시 변경을 요구
5. 국토교통성 장관은 당해 항만계획이 적합한 때에는 그 내용을 당해 항만관리자에게 통지
6. 항만관리자는 경미한 사항 변경시 국토교통성 장관에게 송부
7. 항만관리자는 상기 통지를 받거나 경미한 사항 변경시 당해 항만계획의 개요를 공시

위와 같이 일본에서는 항만관리자가 항만계획을 수립할 경우 사전에 지자체에 설치되어 있는 '지방항만심의회'의 의견을 청취하고, 그 후 국토교통성 장관의 승인을 받는다. 그리고 이 때 장관은 승인에 앞서 '교통정책심의회'의 의견을 청취한다. '지방항만심의회'와 '교통정책심의회'는 우리나라의 '항만정책심의회'와 유사한 기능을 수행하는 자문기관으로서 항만 관련 행정기관의 대표, 항만관계 전문가, 이해관계자, 사회저명가 등을 구성원으로 하고 있다.

그런데 일본의 경우 특징적인 점은 심의회의 운영방식이 우리와는 매우 상이하다는 것이다. 심의회는 심의과정에서 의견 통일이 이루어지지 않을 경우 궁극적으로 심의내용을 찬반으로 가부 결정하고 있다. 그러나 대다수의 경우 자문을 요청받은 내용에 대해 심도 깊게 검토하고 그에 대해 의견서 및 '심의보고서'를 작성・제출한다. 특히 검토내용이 많고 이해관계가 복잡하게 얽히거나 중요한 사안인 경우에는 산하에 '전문부회'까지 설치하여 보다 심도 깊게 검토하고 있다. 그리고 전문부회

는 이해관계자, 전문가, 사회저명가 등을 구성원으로 하여 수차례의 회의를 하며 이를 통해 이해관계를 조정한 후 의견서를 작성・제출한다. 이러한 과정에서 이해관계자 간의 정책조율이 대개 완료된다.

이와 같이 일본에서는 대다수 정책결정시 관련 행정기관, 이해관계자, 전문가 및 사회저명가 등의 의견을 사전에 충분히 반영하고 있다. 그리고 이러한 관행은 오래 전부터 정착되어 있는 상태이다.

2) Public Comment 제도의 도입

일본 정부는 2005년 6월「행정절차법」을 개정하여 행정기관이 법령 등을 제정(또는 개정)할 경우 국민의 의견을 반영하기 위해 사전에 제정(안)을 제시하고 그 안에 대하여 널리 국민의 의견 및 정보를 모집하는 제도를 도입하였다. 그리고 제출된 의견을 검토한 결과 및 검토사유도 공시하도록 하고 있다. 이에 따라 항만당국은 항만정책 관련 법령 제정 및 개정시 국민 및 이해관계자의 의견을 청취하고 그 의견을 반영하고 있다.

아울러 일본 국토교통성 항만국은 2003년에 '항만 공공사업의 구상단계에서 주민참가절차 가이드라인'을 수립하였다. 이 가이드라인을 수립한 이유는 공공 항만사업의 구상단계 및 정책수립시 시민 및 이해관계자의 폭넓은 의견을 반영하고 정책 수립 프로세스의 투명성과 객관성을 향상시켜 시민과 이해관계자의 이해촉진 및 합의형성을 도모하는 것에 있다.[12)]

국토교통성 항만국이 이 제도를 도입한 근본적인 목적은 항만정책의 내용 및 수립과정의 합리성・효율성・투명성을 제고하여 21세기에 상응하는 항만행정 체제를 실현하는 것이다. 이를 위한 수단으로 항만국은 시민, 이해관계자 및 NPO(Non Political Organization) 등의 참여를 통해 항만건설을 계획하고, 항만계획의 구상단계에서부터 시민참가절차를 적극 도입하며 국가와 지자체 간의 파트너십을 강화하고 있다.

---

12) 港湾行政マネジメントに關する研究會,「港湾行政マネジメントの確立に向けて一國民・ユーザーの視点に立ったより効率的な港湾行政への轉換」, 2005. 5.

항만국이 추진하는 이해관계자의 참가절차에 적용되는 대상사업은 장래의 항만모습을 크게 변화시키는 '구상안 수립' 및 '기타 필요하다고 판단되는 사업'이다.

주민 및 이해관계자의 의견을 청취하는 주체는 국가 및 항만당국(지자체)으로서 양 기관이 연계하여 실시하고 있다. 다만, 이를 실시할 때에는 '협의회' 등을 구성, 활용하고 있다. '협의회'란 전문가, 해사관계자, 항만관계자, 관계 행정기관 및 주민대표로 구성된다. 협의회는 주민의사 반영시 객관성과 투명성 확보 역할을 수행하는데 '지방항만심의회'도 이 기능을 수행할 수 있도록 하고 있다.

의견청취 대상은 정책실시에 따라 영향을 받을 것으로 예상되는 주민, 항만이용자 및 관심보유자로 설정하고 있다. 의견청취방법으로 우선 주민과 이용자에 대해서는 의견청취, 설명회, 의견 교환회, 직접대면의 방법을 활용하고 있고, 일반 관심자에 대해서는 앙케트 조사 및 인터넷 등을 활용하고 있다. 주민참가의 표준적인 절차는 다음과 같다.

〈표-2〉 **일본 국토교통성 항만국의 주민의견청취 절차**

단 계	내 용	검토사항
1단계	국가・항만당국・관련 지자체간 의견 조율	○ 행정 필요성, 구상안의 검토체제(협의회 설치, 구성원 구성 등), ○ 주민 등의 의견파악방법(앙케트, 의견청취 및 설명회 등) ○ 실시기간
2단계	검토체제 등 공표	○ 국가・항만당국이 홈페이지에 공표
3단계	기본 니즈 파악	○ 주민 등으로부터 기본적인 요청, 의견 파악, 협의회에 보고
4단계	구상안 검토	○ 협의회로부터 검토결과를 받아 국가・항만당국이 구상안을 검토
5단계	주민 등 의견 파악(2차)	○ 구상안에 관해 주민 등의 의견 파악, 협의회에 보고
6단계	구상안 검토・작성	○ 협의회로부터 검토결과를 받아 국가・항만당국이 검토실시, 구상안을 작성
7단계	구상안・검토결과 공표	○ 수립한 구상안, 검토과정 등을 공표

자료 : 國土交通省, 내부자료.

위와 같이 정부가 작성한 '주민참가절차 가이드라인 규정'에 의거, 각 항만당국은 항만기본계획 수립시 시민의견을 반영하고 있다.

동경(東京)항은 2003년 '동경항 제7차 개정 항만계획 기본방침' 작성시에 Public Comment를 실시하였다. Public Comment를 받기 위해 동경항은 항만이용자에 대해서는 대표단체를 모아 설명회를 개최하고, 해상보안청 등 관계 행정기관에 대해서는 개별적으로 설명회와 의견조회를 실시하였다. 동경항이 실시한 Public Comment의 내용은 다음과 같다.

〈표-3〉 **동경항의 Public Comment 실시내용**

○ 기본방침(2003년) - 의견청취 대상자 : 일반 시민 - 의견청취방법 : 광고지・홈페이지에 게재, 의견모집 광고, 앙케트 조사 ○ 항만계획 중간보고시(2005년) - 의견청취 대상자 : 시민, 항만이용자(종업원, 선박근로자 등) - 의견청취방법 : 광고지・홈페이지에 게재, 이메일, 팩스, 방문, 홈페이지 의견기입, 팜플렛 회신엽서, 의견모집광고(1개월), 팜플렛 배포(2000부), 도정모니터,[13] 설문조사(3주) - 모집건수 : 총 응모 558통, 의견수 1,470건

자료 : 東京都 港湾局, http://www.kouwan.metro.tokyo.jp/jigyo/shingikai/data/pdf/012siryou.pdf

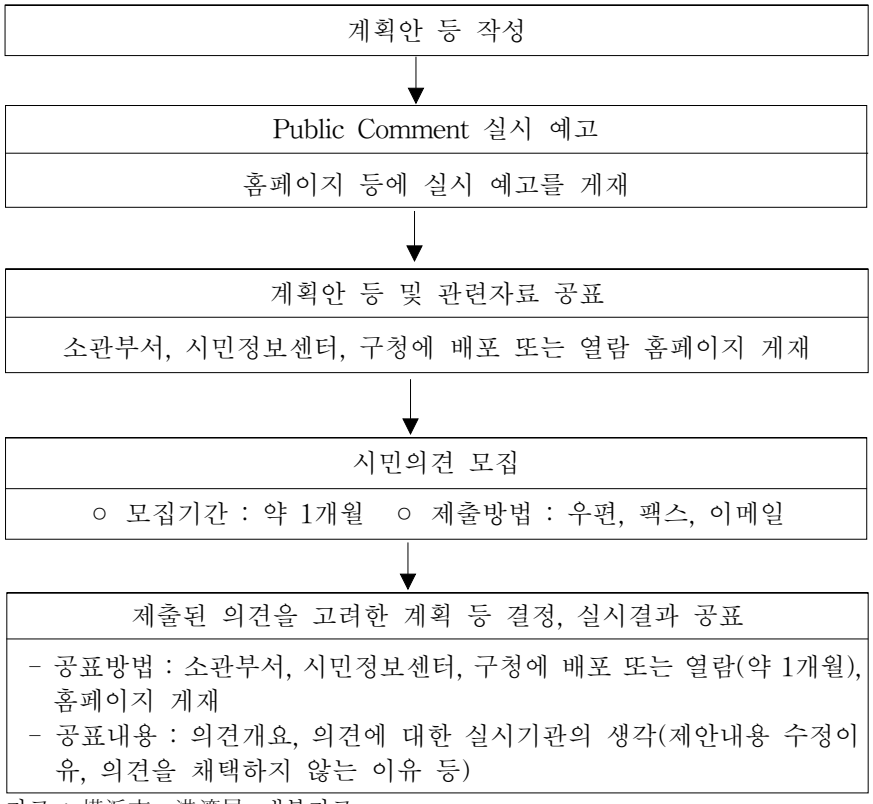
요코하마(横濱)항도 지자체 차원에서 마련한 'Public Comment 실시요강'에 의거, 각종 계획 수립 및 규제 관련 조례 등 제정과 관련하여 계획안의 구상단계에서 이를 널리 공표하여 시민의 의견 내지는 제안을 구하고 있다.[14]

Public Comment의 대상사업은 장기항만계획 및 중요기본계획, 지침 등의 작성 또는 개정시, 그리고 시민의 생활에 중요한 영향을 미치는 규제 관련 조례, 기타 제도의 제정 및 개・폐시에 적용된다. 요코하마항의 Public Comment 절차는 다음과 같다.

---

13) 500명의 공모시민에 정책 관련 의견을 듣는 제도로서 공모시민은 매년 모집함.
14) 관련규정은 横浜市 Public Comment 實施要綱(2003. 4. 10 실시), 横浜市 市民活力推進局 廣報相談サービス部廣聽相談課 koucho2@city.yokohama.jp.

〈그림-1〉 **요코하마항의 Public Comment 절차**



자료 : 横浜市 港湾局, 내부자료.

요코하마항은 이미 항만계획과 항만 장기비전 수립시 Public Comment를 실시한 바 있다.

한편 고베(神戶)항은 항만계획 관련 정책을 수립할 때 시민의 의견을 청취하기 위해 '고베시민 의견제출 절차에 관한 조례'를 제정, 운영하고 있다. 이러한 제도에 의해 2005년도에는 항만계획 개정에 앞서 '항만 고베 활력 검토회'를 설치하여 전문가 및 이해관계자의 폭넓은 의견을 청취하였다. 검토회의 검토내용과 구성은 다음과 같다.

〈표-4〉 **항만고베활력 검토회 내용**

1. 위원구성
   - 여행업체 대표, 철도회사 대표, 제조회사 대표, 시정조언자 2명, 대학교수 3명, 선사 대표, 항만운송업계, 항만노동자협의회, 고베대사, 관광업체 대표, 창고회사, 크루즈회사, 지역주민협의회, 일반기업, 운송회사
2. 검토내용 : 항만계획 개정방향 검토
3. 검토횟수 : 3회
4. 검토결과 공개수단 : 인터넷에 공개
5. 검토 중간시점에 시민들에게 계획내용에 대한 의견모집을 실시
   - 실시기간 : 2004. 12. 1~12. 28
6. 모집방법
   - '광보 고베' 12월 호에 게재, 기자클럽에 정보제공, 항만국 홈페이지에 게재
   - 고베시 홈페이지, '고베항 메가진', 'Weekly Kobe Fan'에 게재
7. 계획(안) 및 관련자료 공표방법
   - 항만국 홈페이지에 게재
   - 항만국 계획과, 시정정보실, 종합정보센터, 구청별 도시건설추진과에서 열람
8. 의견제출 건수 : 17통 48건

자료 : 神戸市 港湾整備局, 내부자료.

3) 고베항의 항만심의회 개방

고베항은 2000년 6월부터 '항만심의회'를 일반에게 개방하여 누구나 방청할 수 있도록 허용하고 있다. 심의회를 개방한 것은 항만정책 수립과 관련된 심의내용을 공개함으로써 투명한 심의를 도모하며 이해관계자에게 관련정보를 올바르게 전달하고자 하는 데 있다.

4) 항만행정에 대한 설명책임 부과

일본정부는 항만당국이 수립하거나 실시하는 정책내용을 일반 시민에게 설명하도록 의무를 부과하고 있다. 이러한 정부의 방침에 따라 각 항만당국은 항만계획 수립의 초기단계에서부터 계획안을 이해하기 쉽게 설명함과 동시에 시민 및 이용자의 의견을 널리 수렴하여 항만정책에 대한 이해와 협력을 구하고 있다.

2. 미국

1) 시민참여를 통한 항만계획 수립

미국에서는 일찍부터 특정지역의 업무는 당해지역 주민이 결정하는 오랜 역사를 가지고 있다.[15] 이러한 역사와 경험은 교통부문 특히 항만부문에서도 그대로 나타나고 있다. 그리하여 항만계획 등 중요 항만정책 수립시 일반 시민 및 이해관계자의 의견수렴제도를 실시해왔다. 특히 항만계획 수립시에는 시민의 참여를 법적으로 의무화하고 있는데, 이는 연방 법률에 의하여 제도화되었다.

시민의 정책수립 참여가 연방법률로 최초로 규정된 것은 1958년의 'Federal Aid Highway Act'의 개정이었다. 그러나 교통계획에 대한 시민의 참가에 대해 획기적인 영향을 미친 법률은 1969년에 제정된 국가환경정책법(National Environment Policy Act) 이었다. 이 법률에 의하여 항만이나 교통시설 등 국가자금이 일부 투하되는 인프라 사업의 계획, 건설 및 재개발시 반드시 시민의 의견을 반영하도록 하고 있다. 대상사업은 당해사업의 실시로 인해 시민의 일상생활에 큰 영향을 받거나 환경피해를 야기할 수 있는 사업 등이다. 또한 이 법률은 사업추진 주체에게 '환경영향보고서' 작성을 의무화하고 그 과정에서 시민이 평가할 수 있는 절차를 규정하였으며, 환경영향보고서의 작성단계에서도 공청회의 개최를 의무화시켰다.[16]

그 후 이 법의 정신을 이어받아 1991년에는 육상종합수송효율화법(Intermodal Surface Transportation Efficiency Act)이 제정되었다. 이 법에 의하여 정부는 시민에게 완전한 정보를 적절한 시기에 제공하고, 계획의 초기단계에서 계속적으로 시민참가의 기회를 제공하며, 정책결정 시기에는 시민의 완전한 참여를 보장하고 있다.[17]

---

15) 지역주민이 모여 지역의 주요사항에 대해 협의하고 결정하는 'Town Meeting'이 그 전형적 사례에 해당함.

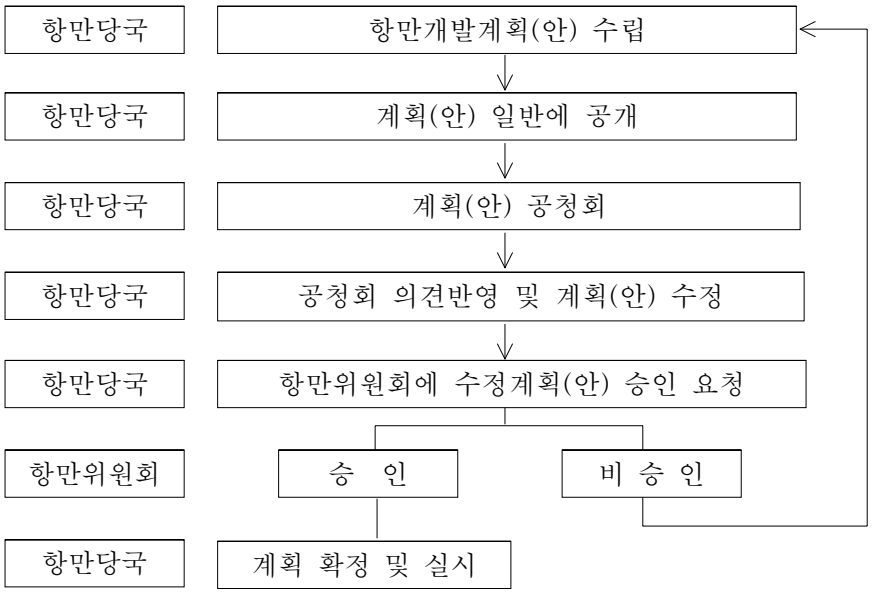
16) (財)自治体國際化協會,「米國の市民參加ー交通計畫における合意形成手法ー」, Clair Report, No. 265, pp. 11~14.

17) 이 법률은 그 후 21세기육상교통최적화법(Transportation Equity Act for the 21 Century)으로 발전하였음.

이러한 연방정부의 방침에 따라 주정부도 시민참여제도를 도입하고 있다. 특히 캘리포니아주에서는 'Bagley-Keene Open Meeting Act' 및 1987년의 'The Open Meeting Act', 2001년의 'Ralph M. Brown Act', 2003년의 'Revised Ralph M. Brown Act'가 제정되었다. 이를 통해 State, County, City 및 District의 각 지자체는 행정사항 결정시에 시민의 참여를 의무화하였다. 이러한 법률에 따라 주정부 및 지방정부는 모든 정책결정을 사전에 공개된 장소에서 시민에게 통지하고 있다. 그리고 지방정부가 공식적으로 개최하는 회의나 위원회 등은 원칙적으로 공개하고 있으며, 공개되지 않는 장소에서는 정책결정을 수립할 수 없다. 아울러 회의 등을 개최할 때에는 수일 전에 시민에게 통지하고 있다. 또한 주변 환경에 큰 영향을 미치는 계획과 사업에 대해서는 계획단계에서 공청회 개최와 시민에 대한 계획안의 평가가 의무화되어 있다.

현재 시민의 참여가 의무화되어 있는 항만계획의 수립절차는 다음과 같다.

〈그림-2〉 **미국의 항만개발계획 수립 절차**



자료 : 필자가 작성.

위와 같이 항만당국은 먼저 항만계획(안)을 수립한다. 수립된 항만계획(안)에 대해서는 시민사회의 의견수렴을 위해 30~90일간 공청회를 개최한다. 이 때 항만당국은 항만계획에 대한 모든 정보를 공개하며, 이 때 접수한 시민사회의 의견을 반영하여 기본계획을 수정하거나, 피드백한다. 항만당국은 수정된 항만계획(안)을 항만위원회(Board of Port Commissioners)에 보고(최소 21일 이내)하고 계획의 승인을 요청한다.

항만위원회는 요청받은 날부터 90일 이내에 계획의 승인 여부를 결정하여 항만당국에 통보하며, 만일 계획의 일부 또는 전체에 대한 승인이 보류되거나 90일 이상의 기간이 소요될 경우 자동적으로 항만계획(안)은 항만당국에 의해 다시 수정된다. 항만당국은 항만위원회의 승인 보류 후 10일 이내에 항만계획(안)을 수정하여 다시 일반에 공개하며, 항만개발지역과 관련된 부지 소유자 및 사용자에게 직접 연락을 하여 수정된 내용을 공표한다.

항만위원회는 수정된 항만계획(안)의 최소 승인기준 충족 여부를 10일 이내에 결정한다. 이 때 항만위원회 위원 중 과반수가 수정된 항만계획(안)이 승인기준을 충족하지 못한다고 결정할 경우 수정된 항만계획은 시민의 의견을 청취한 후 상기 절차를 다시 밟아야 하며, 과반수가 승인기준을 충족하였다고 결정할 경우 회의 개시일 10일 이내에 승인된다.

이와 같이 미국에서는 항만당국이 항만계획을 수립하기 이전에 반드시 그 내용을 일반에 공표하고 의견을 구하며, 더구나 시민 대표가 참여해 있는 '항만위원회'를 경유하는 엄격한 절차를 취하고 있다.

2) 시민 등 지역시민단체의 의견수렴방법

위와 같이 미국에서는 항만정책 수립에 대한 시민의 의견반영이 의무화되어 있으나, 개인의 의견은 매우 다양하고 통일되기 힘들기 때문에 의견수렴절차도 용이하지 않다. 따라서 항만당국은 시민 및 시민단체의 참여를 적극 유도하고 있다.

그리고 효율적인 의견수렴을 위해 많은 노력을 강구하고 있는데, 그

구체적인 방식으로는 시민에 대한 정보제공, 의사수렴, 의사반영 등이 있다.

첫째, 정보제공방식으로는 의견청취, 설문조사, 공청회, 토론회, 설명회 개최, Drop In Center 설치[18], 홈페이지 게재, 이메일 전송 등의 방법을 활용한다. 이를 위해 대표적인 시민단체나 영향력 있는 시민의 명단을 파악하고 관리한다. 그리고 홍보관 설치, 설명회 및 공청회를 개최하기도 한다.

둘째, 의견수렴(조정)방식으로는 토론결과 및 설문결과 정리, 공청회 발표내용 정리, Brainstorming, 비전 제시, 소그룹회합(Small Group Meeting) 등을 활용한다. 그런데 대개 시민들의 의견은 상이하며, 그 결과 갈등이 발생하는 경우가 많기 때문에 상이한 의견을 조정하기 위한 절차 또한 이루어진다. 여기에는 분야별 전문가 그룹 운영, 촉진(Facilitation)[19], 협상, 중재방법 등이 활용된다.

3) 뉴욕 · 뉴저지항의 시민의견수렴 사례

뉴욕주정부는 뉴욕・뉴저지 항만당국과 함께 2002년 뉴욕・뉴저지항의 중심에 위치한 Governors Island의 재개발을 위해 브루클린(Brooklyn) 부두의 6-12번 선석을 워터프런트로 개발하는 계획을 수립하였다. 그리고 개발주체로서 뉴욕주도심개발회사(New York State Development Corporation)와 엠파이어스테이트도시개발회사(Empire State Urban Development Corporation)를 선정하였다.

그런데 이 개발계획의 수립으로 인해 부두임대계약을 앞둔 터미널 운영사(American Stevedoring Inc.)와 항만당국 간에 마찰이 발생하였고, 또한 개발로 인한 환경문제를 우려하는 시민단체 간, 시민단체와 항만당국 간에 마찰이 발생하였다.

이를 해결하기 위해 주정부의 경제개발위원회와 뉴욕・뉴저지 항만

18) 미국에서는 시민 누구나 쉽게 방문할 수 있는 장소에 간단한 사무실을 설치하고 있는데 이를 Drop In Center라고 지칭하고 있음.
19) 서로 상이한 이익을 추구하는 집단들 간에 중립자 역할을 하며 의견을 통일시켜 가는 과정을 의미함.

당국은 시민참여 프로그램을 주도하고 시민의 의견을 정책결정과정에 포함시키기로 하여 전담팀을 구성하였다. 전담팀은 지역 내 거주자, 공무원, 지역사업자, 노동자, 터미널 운영사, 시민, 시민단체, 개발옹호론자 등 다양한 이해관계자를 대상으로 구성하였고 이들의 의견을 청취하였다. 또한 청취한 의견을 양 기관의 홈페이지에도 게재하였다.

아울러 공청회도 3회 개최하였다. 그 결과 합의를 도출하였으며, 항만당국은 2003년 9월 개발계획의 조정을 통하여 계획을 순조롭게 진행할 수 있게 되었다.

4) LA항의 시민의견수렴 사례

LA항만당국은 Avalon Corridor와 Harry Bridge 사이의 90에이커에 이르는 지역에 워터프런트 개발계획을 수립하였다. 이 프로젝트는 매우 거대한 사업으로서 환경에 미치는 영향이 클 뿐만 아니라 항만에 미치는 영향도 크기 때문에 지역주민 및 환경단체 등과의 마찰이 예상되었다.

이에 따라 항만당국은 이 업무의 원활한 수행 및 시민의 의사를 반영하기 위해 항만위원회 산하에 항만사회자문위원회(PCAC ; Port Community Advisory Committee)를 결성하였다. 자문위원회는 약 40명의 위원들로 구성되었으며, 자문 업무를 수행하기 위해 주정부 산하에 구성되어 있는 환경, 교통, 수질 관련 9개 위원회와 연계하여 활동하고 있다.[20] 이뿐만 아니라 자문위원회는 지역시민단체, 교육기관, 전직위원회위원, 사업자그룹, 거주자그룹, 근로자그룹 및 정책결정참여시민단 등 8개 그룹의 46개 단체와도 연계활동을 벌이고 있다.[21]

---

20) 9개 위원회란 Air Quality Subcommittee, EIR/Aesthetics Mitigation Subcommittee, Light, Aesthetics and Noise Subcommittee, Port Master Plam/Quality of Life Subcommittee, San Pedro Coordinated Plan Subcommittee, Steering Committee, Traffic Subcommittee, Water Quality Subcommittee, Wilmington Waterfront Development Subcommittee 등임 (http://www.portoflosangeles.org/).

21) http://www.portoflosangeles.org/

3. 특징과 시사점

이상에서 살펴본 일본과 미국에서 행하고 있는 개방형 항만정책 수립체제로부터 획득할 수 있는 특징과 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 항만계획 수립시 항만관계 행정기관, 이해관계자 및 전문가 등을 포함하는 심의회를 경유하도록 하고 있다. 심의회는 산하에 전문부회를 설치하여 실질적인 내용을 분석, 협의한다. 이러한 과정을 통해 정책 실시로 인해 이해집단에 미치는 영향분석과 대책을 마련한 후 비로소 정책을 수립, 실시하고 있다.

둘째, 항만당국은 항만정책 수립시 이해관계자나 전문가뿐만 아니라 일반 시민에게도 그 내용을 설명하고, 정책수립 구상단계에서부터 시민의 의견을 모집・반영하고 있다. 또한 이를 위해 각종 홍보수단 등을 활용하여 관련정보를 제공한다. 그리고 효과적인 의견수렴 및 반영을 위해 수렴된 의견내용 및 반영할 내용 등을 모두 정리해 인터넷에 게재하여 알리고 있다.

셋째, 시민의 의견을 수렴하기 위한 다양한 방법을 활용하고 있다. 공청회, 설문조사, 설명회 개최, 홍보관 설치는 물론이거니와 홈페이지 개설을 통해 개인의 의견을 직접 청취하고 있다. 그리고 제시되는 의견을 유형별로 모두 정리하고 반영 여부, 반영하지 않을 경우 그 근거 등도 밝히고 있다.

넷째, 정책수립 과정 자체를 개방하여 시민 및 이해관계자의 의견반영을 정책수립에 제도화하고 있다. 즉 시민참가를 계획절차의 최종단계에서가 아니라 계획과정에 포함시키고 있다. 물론 시민참가제도를 도입할 경우에는 각종 절차에 따른 추가시간이 소요되고, 추가절차에 따른 추가업무로 인해 비효율성이 발생하기도 한다. 그러나 이는 이해관계의 조화를 통한 민주적 정책수립을 위해서는 불가피한 절차로 간주되고 있다. 또한 시민참가를 적극적으로 도입함으로써 결과적으로 추후 항만개발사업을 원활하게 실시할 수 있다는 오랜 경험에 비추어 실시하고 있

는 것이기도 하다.

Ⅵ. 개방형 항만정책 수립체제의 구축방향

위에서 살펴본 개방형 항만정책 수립체제 구축의 필요성 및 선진 외국항만의 사례를 바탕으로 우리나라 항만정책 수립체제의 개방화 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 개인 및 다수 이해집단의 의사를 수렴하고 이를 정책에 반영해 나가야 한다. 이를 위해서는 중요정책 결정시 반드시 이해관계자의 의견을 청취하고 이를 반영해 나가야 한다.

둘째, 모든 정책정보는 상시 공개해야 한다.

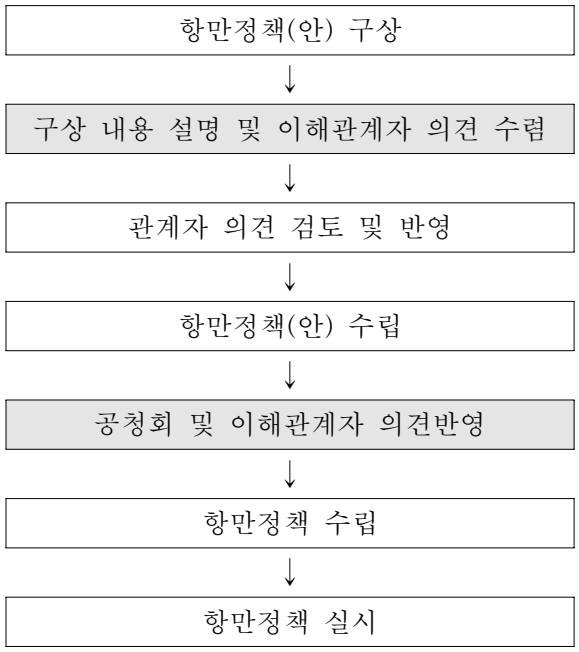
이 내용을 보다 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

1. 정책수립에 대한 이해관계자의 참여기회 부여 및 의견 반영

1) Public Involvement 제도의 도입

'Public Involvement 제도'란 항만계획 수립시 이해관계자에게 참가기회를 부여하여 항만계획수립 과정을 개방하는 제도이다. 항만정책수립에 앞서 이해관계자에게 참가기회를 제공하고 계획수립 과정의 개방을 제도화한다면 불완전한 정책내용을 상당부분 방지할 수 있다. 이를 실현하기 위해서는 항만기본계획의 수립뿐만 아니라 모든 중요 항만정책 수립절차를 다음과 같이 전환해 나가야 한다.

〈그림-3〉 **항만정책 수립절차 개선방향**



주 : 흰 부분은 현행 절차, 검은 부분은 신설해야 할 절차임.

위의 내용을 구체화시키기 위해서는 다음과 같은 방식을 활용할 필요가 있다.

(1) 정책구상(안)에 대한 의견모집

시민과 이해관계자의 의견수렴을 위한 의견공모제를 실시하는 것이다. 물론 현재에도 이해관계자의 의견모집 기회가 있기는 하나, 의견개진 기회가 미진하고, 반영여부가 불투명한 것이 현실이다. 따라서 향후에는 의견공모를 의무화할 필요가 있다.

의견공모방법은 시민과 이해관계자를 구분하여 수행해야 할 것이다. 시민을 대상으로 하는 경우에는 그 지역을 관할하는 지방해양수산청을 통해 수행하며, 이해관계자를 대상으로 하는 경우 당해 항만에 국한되는 사안은 지방해양수산청을 통하고, 2개 이상 항만에 해당하는 사안에

대해서는 해양수산부 본부에서 수행하도록 한다.

아울러 공모된 의견에 대해서는 항만당국이 그 내용을 취합하여 모두 공개하고 반영계획 및 반영여부 등도 동시에 알리도록 한다. 알리는 방법은 홍보물, 인터넷 등을 활용한다. 특히 의견공모, 공모내용 정리, 사후 반영 여부 등을 반드시 인터넷에 게재하여 실효성을 높여 나가야 한다.

(2) 이해관계자와 정책수립(안) 협의

정책 확정에 앞서 정책수립 내용과 방향에 대해 이해관계자와 협의를 의무화하도록 한다. 물론 현재에도 중요정책 수립 및 실시에 앞서 설명회, 공청회 또는 협의회 등을 개최하고 있기는 하나, 이러한 사전협의가 제도화되어 있지는 않다. 따라서 사전협의 없이 추진되는 경우도 있으며, 사전협의가 있다 하더라도 실효성을 거두지 못하는 경우가 많다.

따라서 이러한 문제점을 개선하여 공청회 등 의견개진 기회를 부여하여 실질적인 효과를 획득하기 위한 장치를 만들어 나가야 한다.

사전협의 방식으로는 설명회, 공청회, 협의회 등 다양한 방식을 활용하도록 한다. 그리고 설명회 개최내용을 사전에 반드시 알리고 회의 결과 또한 알리도록 해야 한다. 알리는 방법은 홍보자료 배포 및 인터넷 게재 등의 방법이 있다. 특히 인터넷 게재를 통하여 실효성을 높여나가야 한다.

2) Public Comment 제도의 도입

Public Comment 제도란 정책 입안시에 불특정 다수 시민 및 이해관계자로부터 공개적으로 의견을 모집하는 방법이다. 의견모집 주체는 해양수산부 본부 또는 지방해양수산청이 되어야 한다. 정책 내용이 특정 항만에 국한되는 경우에는 당해 지방해양수산청이, 2개 항만 이상이나 전국적인 차원으로 확대되는 사안의 경우에는 해양수산부 본부가 실시한다.

의견수렴방법은 다음과 같다.

〈표-5〉 **Public Comment 제도를 통한 의견모집방법**

1. 의견제출자 : 항만에 관하여 관심을 가지는 시민, 직장인, 재학자, 개인・법인・단체
2. 절차
   1) 항만당국이 정책안 등 결정에 앞서 당해 정책안의 개요를 공표
   2) 항만당국은 관련 자료도 함께 공표(정책안 작성취지, 목적, 배경)
   3) 공표방법 : 항만당국이 지정장소에서 열람, 배포, 인터넷에 공표
3. 공표기간 : 최소한 20일 이상 30일 이내(단, 최장 90일간 연장 가능)
4. 의견제출 방법
   - 서면 지참, 팩스 전송, 이메일 전송, 기타 실시기관이 인정하는 방법 (개별면담, 회의, 컨퍼런스, 공청회, 전화상담 등)
   - 주소, 이름 등 기재
5. 의견 반영
   - 항만당국은 제출된 의견의 개요 및 그에 대한 의견을 공표
   - 회의, 공청회 등을 통해 개진된 의견은 회의 종료 시점에 회의 주재자가 종합하여 보고하며, 종합한 보고서는 회의 종료 이후 5일 이내에 공표
   - 공표방법 : 정책안 개요공표와 동일한 방법으로 실시
   - 의견을 고려하여 정책안을 결정

2. 정보제공

항만정책의 결정은 민간기업의 의사결정(주로 이윤 및 매출액 극대화 추구 등)과는 달리 잠재적인 이해대립 관계에 있는 다양한 이해관계자의 존재, 정책목적의 복합성, 영향의 광범위성 등 복잡한 요인이 교차하며, 설정한 목표 자체가 타당한지 판단이 곤란한 측면이 있다. 이 때문에 항만정책을 결정할 때에는 가능한 한 이해관계자의 니즈를 반영시켜 타당성을 확보할 필요가 있다.

그러나 이해관계자의 니즈 반영을 위한 각종 수단을 강구한다 하더라도 이러한 수단에 의한 정책결정과정 참가는 결국 간접적인 정도에 머

무를 가능성이 높다. 정책결정 그 자체는 본질적으로 극히 비정형적이고 재량적인 성격을 띠기 때문에 이러한 수단으로 정책결정 내용 자체의 타당성을 확보하기는 쉽지 않기 때문이다.

이에 따라 정책결정과정에서 각 의견을 얼마나 반영하는 노력이 행해졌는지, 각 과정마다 어느 정도 심도 깊은 검토가 이루어졌는지 등에 대하여 적극적으로 정보공개를 행할 필요가 있다. 즉 모든 관련 정보를 이해관계자에게 공표하고 이해관계자의 눈으로 타당성이 체크되도록 할 필요가 있는 것이다.

따라서 시민 및 이해관계자의 의견수렴 제도 구축만으로 만족해서는 안될 것이다. 왜냐하면 시민정신이나 시민의 참여도가 성숙되지 않은 현 단계에서는 제도 신설만으로는 충분한 효과를 달성하기가 곤란하기 때문이다. 이에 따라 제도를 유효하게 활용하는 방법을 강구할 필요가 있다. 이를 위해서는 시민의 참여율을 높이는 것이 중요하다. 시민참여를 활성화시키기 위해서는 다음의 방안 강구가 요구된다.

첫째, 중요업무 수행시에는 반드시 관련 정보를 일반에 공개한다.

둘째, 항만정책심의회의 논의과정을 공개해야 한다. 항만정책심의회가 밀실에서 진행된다는 의구심을 해소하기 위해서도 논의과정을 공개해야 한다. 왜냐하면 공개하지 않는 심의회에서는 토론이 제대로 진행되기 힘들기 때문이다. 그리하여 전체 토론을 일반 시민과 이해관계자가 관람할 수 있도록 개방해야 한다.

셋째, 시민이 관심을 가질 수 있는 각종 이벤트를 개최한다. 그리고 이벤트를 통해 관련정보를 적극 제공하도록 한다.

넷째, communication형 행정을 추진해 나가야 한다. 시민의식의 성숙도가 만족스럽지 못한 상황이기 때문에 항만당국에 대한 시민의 문턱이 높다고 생각하기 쉽다. 따라서 이러한 사고방식에서 탈피하도록 해야 한다. 이를 위해서는 평소에 시민이 항만행정기관에 자주 출입하고 협의가 가능한 communication 행정체계를 구축하는 것이 중요하다.

다섯째, 시민으로부터 유익한 의견을 제공받기 위해서는 정보 제공시 시민의 이해도를 제고시킬 수 있도록 해 나가야 한다.

여섯째, 시민과의 의사소통은 궁극적으로 담당자가 행하는 것이다. 따

라서 시민에게 친숙하고 신뢰받을 수 있는 직원이 되도록 교육과 훈련을 끊임없이 해 나가야 한다. 또한 시민과의 연계를 통한 항만행정 추진 업무를 담당할 직원을 육성해 나가야 한다.

3. 정책정보의 설명 의무화

정책수립 및 추진과정에서는 항만정책으로 인해 발생할 수 있는 마찰을 최소화시켜 나가는 것이 중요하나, 그에 앞서 이해 부족을 원천적으로 해소하는 것이 중요하다. 왜냐하면 항만정책내용과 항만당국의 수행업무내용에 대한 정보가 시민 및 이해관계자에게 부족한 것이 현실이기 때문이다. 따라서 향후에는 항만정보의 홍보체제를 개선해 나갈 필요가 있다. 이를 위해 항만정책 정보의 '설명책임(accountability)'을 제도화해 나가야 한다.

항만정책 정보의 설명책임이란 항만당국이 수행하는 중요 정책업무의 추진배경, 추진의 불가피성을 시민 및 이해관계자에게 설명하는 것이다. 물론 설명내용에는 정책의 도입배경, 도입근거, 도입목적, 실천수단, 실천시의 기대효과 등을 모두 사전에 자세히 설명하고 설명내용에 합리성이 결여될 때에는 합리성을 확보할 수 있을 때까지 당해 정책업무를 실시하지 않아야 한다.

이러한 설명책임을 의무화하는 것은 항만정책 수립과정의 투명화를 위한 것이며, 항만당국이 국민으로부터 위임받아 수행하는 업무를 일반국민의 이해와 호응을 받아 집행하는 의무를 지고 있기 때문이기도 하다.

그리고 이제 사회의 다양화로 인해 행정당국이 모든 권위와 전문성을 확보하고 있다고 간주하기는 힘든 상황이 되고 있다. 이에 따라 전문성과 직접적인 이해를 갖고 있는 이해관계자에게 의견을 구하는 것이 자연스러운 순리라고 할 수 있는 것이다.

Ⅶ. 맺는 말

본 연구에서 분석한 바와 같이 개방형 항만정책 수립체제는 민주적 방식의 항만행정을 의미하는 것이기 때문에 매우 바람직한 것으로 판단된다. 따라서 아직 항만정책 입안이 항만당국에 의해 주도되고 있고 권위주의적 항만행정 체제가 남아있는 오늘날의 상황을 조속히 민주적인 방식으로 전환해야 할 필요가 있음이 확인되었다.

그런데 본 연구에서 제시한 개방형 항만정책 수립체제가 실현된다 하더라도 반드시 효율적인 정책수립이 이루어진다고 보기는 힘들 것이라는 점은 감안되어야 한다. 왜냐하면 개방형 항만정책 추진체제는 이해관계자와 협의과정을 통하기 때문에 시간이 소요되기 때문이다. 그럼에도 불구하고 우리나라는 이미 이러한 시간적 여유를 수용할 수 있는 단계로 발전했다고 판단된다. 따라서 본 연구에서 제시한 개방형 항만정책 수립체제는 향후 우리 항만이 지향해 나가야 할 방향임을 부정하기 힘든 것이다.

본 연구에서 제시된 개방형 항만정책 수립체제가 실천되기 위해서는 그러한 내용을 뒷받침하는 법적 정비가 이루어져야 한다. 제도화되지 않으면 실천하기 힘들기 때문이다. 아울러 향후에는 개방형 항만정책 수립체제로 전환하면서도 효율성을 도모할 수 있는 방안을 강구하는 것이 중요한 과제로 등장할 것으로 판단된다. 그러나 본 연구에서는 이 과제까지 충분히 취급하지 못했음을 연구의 한계로 인식하고 이에 대해서는 차후의 연구과제로 삼고자 한다.

참 고 문 헌

1. 김형태・한광석・김찬호,「항만을 둘러싼 갈등요인과 해결방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2006. 12.
2. 港湾行政マネジメントに關する研究會,「港湾行政マネジメントの確立に向けて一國民・ユーザーの視点に立ったより効率的な港湾行政への轉換一」, 2005. 5.
3. 港湾行政マネジメントに關する研究會,「港湾行政マネジメントの指針」, 2006. 2.
4. Davis, G., et al, *Pubilc Policy in Australia,* Sydney : Allen & Unwin, 1993.
5. Everett, S. A. M., *The Location of Transport Infrastructure and the Policy-making Process : Port Terminals and Modal Networks for NSW Export Coal in the Post 1970s,* unpublished Ph D Thesis, University of Wollomgon, 1988.
6. Everett, S., "Policy Making and Planning for the Port Sector : Paradigms in Conflict", *Maritime and Policy and Management,* Vol. 32, No. 4, Oct.-Dec. 2005.
7. Lindblom, C. E., "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review,* 19(2), Spring, 1959.
8. Self, P., *Political Theories of Modern Government : Its Role and Reform,* London : George Allen & Unwin, 1986.
9. Simon, H., "A Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics,* 1(65), 1955.
10. U.S. Environmental Protection Agency, *Guidelines for Performing Regulatory Impact Analysis,* 1983.
11. U.S. Water Resource Council, *Economic and Environmental Principle and Guideline for Water and Related Land Resources Implementation Study,* 1983.
12. http://www.kouwan.metro.tokyo.jp/jigyo/shingikai/data/pdf/012siryou.pdf
13. http://www.portoflosangeles.org/
14. New York & New Jersey Port Authority, http://www.panynj.gov/

15. Port of Los Angeles, http://www.portoflosangeles.org/
16. 國土交通省 港湾局, http://www.mlit.go.jp/
17. 神戸市 港湾整備局, http://www.city.kobe.jp/cityoffice/39/port/
18. 東京港 港湾局, http://www.kouwan.metro.tokyo.jp/
19. 横浜市 港湾局, http://www.city.yokohama.jp/