Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

「지방정부연구」 제6권 제2호(2002 여름) : 151~166

대도시 항만관리체계 조정방안에 대한 탐색적 연구*

A Study on the Ways of Settlement of Port Administration Authority for Major Port Cities in Korea

정 주 택(한성대학교 행정학과)

지방자치가 본격적으로 시행됨에 따라 종래 중앙정부의 행정권한이 지방자치단체로 많이 이양되고 있다. 그러나 항만을 끼고 있는 주요 대도시에서의 항만관리사무에 대해서는 여전히 중앙정부가 권한을 행사해 오고 있다. 항만관리사무는 나름대로의 특수성이 있기는 하지만 중앙정부가 개별 항만에 대하여서까지 관리권한을 행사하는 방식은 지역 민주성, 지역 경제성, 경영 효율성, 항만과 배후도시기능의 연계성 등의 측면에서 많은 문제점을 야기함으로서 어떤 방식으로든 지방자치단체가 항만관리권한을 가져야 할 필요성이 대두되고 있다. 본고에서는 그간의 항만관리권의 지방분권화 논의과정을 살펴보고 새로운 정부간 기능조정 방안을 제시하고자 한다. 장기적으로는 지방자치 이념의 구현을 위하여 항만관리의자와 역량이 있는 지방자치단체에게는 항만관리권을 이양하는 것이 필요하다. 그러나 현재로서는 지방자치단체의 항만관리역량 평가체제가 마련되어 있지 못하다. 그러므로 항만관리역량이 검증될 때까지는 우선 항만관리의지를 표명하고 있고 또 직관적인 판단이기는 하지만 일견 항만관리역량도 있을 것으로 보이는 부산광역시와 인천광역시에 항만관리권을 '위임'함으로서 지방자치단체가 항만관리권한을 행사하도록 하면서 동시에 중앙정부의 통제가능성을 유보해 두는 방안이 좋을 것으로 보인다. 그리고 항만관리역량 평가시스템을 조속히 마련하여 항만관리역량과 의지가 확인되는 지방자치단체에 대하여서부터 항만관리권을 이양하는 선별적 접근방법이 바람직해 보인다.

주제어 : 항만행정, 항만관리, 항만관리체계, 지방자치, 지방이양

I. 머 리 말

지방자치가 본격적으로 시행됨에 따라 종래 중앙정부의 행정권한이 지방자치단체로 많이 이양되고 있다. 정부에서는 1999년 1월 29일자로 '중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률'을 제정하고 동년 7월에 동법 시행령을 제정하였으며 동년 8월 지방이양추진위원회를 발족하였다. 동 위원회는 대통령 소속으로 산하에 지방이양추진실무위원회와 지원기구로 '지방이양행·재정지원단'과 '지방이양지원팀'을 두고 중앙행정권한의 지방이양과 지방자치단체간의 사무배분 기능을 담당해오고 있다.

* 이 연구는 2001년도 한성대학교 교내특별연구비의 지원에 의한 것이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

지방이양추진위원회가 출범(1999년 8월 30일)한 이후 지금(2002년 4월 18일)까지 지방이양추진위원회는 15개 중앙부처 소관 총 576개 사무를 지방이양하기로 결정하였다.[2] 그 중에서 해양수산부 소관사무의 이양과 재배분은 53개 사무이다. 예를 들면 항만지역의 공유수면 매립면허권은 그동안 항만의 종류에 관계없이 해양수산부 장관이 권한을 가지고 있었으나, 지정항만을 제외한 항만지역의 공유수면 매립사업은 지방자치단체가 지역실정에 맞게 사업을 원활히 추진할 수 있도록 市·道로 이양하도록 한 것이 그 예이다.

중앙정부의 행정권한이 지방자치단체로 이양되면 그 사무는 지방자치단체의 자치사무(고유사무)가 되어 지방자치단체는 자기의 권한과 책임 하에서 사무를 수행하게 되어 국가의 감독이나 규제를 받지 않게 된다. 따라서 지방의 입장에서는 자주성과 자율권이 획기적으로 신장되어 주민의 복리행정을 직접 펼칠 수 있게 되며, 주민의 입장에서는 먼 거리까지 가지 않고 가까운 곳에서 행정서비스를 받을 수 있게 된다. 이것은 국가의 역할을 지방화·분권화 시대에 맞게 재정립하고 자치단체의 역할을 확대하는 방향으로 기능을 배분한다는 측면에서 매우 바람직하다. 이런 점에서 항만을 끼고 있는 대도시들(예컨대 부산광역시, 인천광역시)이 그들의 도시구역 내에 있는 항만에 대하여 종래 국가(해양수산부)가 가지고 있던 관리권한의 이양을 요구하는 것은 나름대로 타당성이 있다.

그러나 이에 반하여 항만관리사무[3]를 광범위하게 지방자치단체에 이양하는 것이 무조건적으로 바람직한 것만은 아니며 항만관리의 여러 가지 특성상 지방자치단체 보다는 현재와 같이 국가 전체적인 차원에서의 항만관리를 국가(해양수산부)가 담당하는 것은 물론이고 개별 항만(부산항, 인천항 등)에 대해서도 중앙정부의 대리인이라고 할 수 있는 특별지방행정기관[4]이 항만관리를 담당하는 것이 바람직하다는 주장도 강하게 제기되고 있다. 이러한 주장의 배경에는 항만관리에는 국가 전체적인 차원에서의 종합관리 및 전문성이 강하게 요구될 뿐만 아니라 항만관리사무를 지방자치단체에 광범위하게 이양할 경우에는 선심성 행정 및 투자재원 부족 등 여러 가지 부작용이 발생할 수도 있다는 생각이 밑바탕에 깔려 있다.

우리 나라에서는 전통적으로 행정의 중앙집권적 경향이 매우 강하며 지방자치가 본격적으로 실시된 이후 많은 행정권한이 지방자치단체로 이양되고 있지만 항만관리권한은 여전히 중앙정부가 행사해 오고 있다. 그리하여 항만관리사무의 주도기관 내지 지방정부의 참여범위 등에 대하여 논

---

1) 지방이양의 절차는 동 위원회 실무분과위원회(행정, 산업건설, 농수산복지)의 심의 조정, 실무위원회의 심의조정, 지방이양추진위원회의 심의의결, 국무회의 심의, 대통령에 보고, 소관부처에 통보, 소관부처의 이행계획 제출, 법령정비 등 후속조치의 순으로 이루어진다.

2) 지방이양추진위원회가 지금까지 지방이양 하기로 한 576개 사무를 중앙부처별로 보면 교육인적자원부 13개 사무, 행정자치부가 15개 사무, 농림부 59개 사무, 산업자원부 68개 사무, 보건복지부 74개 사무, 문화관광부 56개 사무, 건설교통부 98개 사무, 환경부 88개 사무, 해양수산부 53개 사무, 재정경제부 24개 사무, 법무부 2개 사무, 과학기술부 12개 사무, 산림청 5개 사무, 공정거래위원회 3개 사무, 문화재관리청 6개 사무이다. 이양의 유형별로는 국가에서 지방으로 이양하는 것이 305개 사무이며, 시·도에서 시·군·구로 이양하는 것이 269개 사무, 지방사무를 국가사무화한 것이 2개 사무이다.

3) 항만관리사무에 대해서 명확하게 정의하기는 어려우나 일반적으로 항만건설 및 항만운영계획의 수립·시행, 항만운송사업 및 관련 사업의 등록·지도, 항만시설·장비 등의 관리·운영, 항만에 입출항하는 선박·선원에 대한 통제 및 항만의 질서유지, 항만운영정보망의 관리 등에 관한 사무라고 할 수 있다.

4) 특별지방행정기관은 국가의 특정한 중앙행정기관에 소속되어 당해 관할구역 내에서 시행되는 소속 중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 국가의 지방기관을 말한다(설치근거는 정부조직법 제3조 제1항). 특별지방행정기관은 국가사무를 지방에서 직접 수행하기 위하여 설치된 것으로서 법적으로 독립성이 인정되지 않는 중앙정부의 대리인(field agent)이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

란이 계속되어 오고 있다. 그리고 실제로 항만관리권한의 지방이양 문제를 둘러싸고 중앙정부와 지방자치단체간에 극심한 갈등을 빚기도 한다. 예컨대 항만을 끼고 있는 부산광역시와 인천광역시 같은 대도시 구역내의 항만관리권한을 놓고 중앙정부와 지방정부가 서로 다투고 있는 것이 그 예이다. 그러한 다툼으로 인한 타협안의 하나로 이른 바 항만공사제의 도입에 대하여 상당한 수준에까지 검토가 이루어지기도 하였으나 관련 기관들간의 이견으로 현재로서는 이 제도의 추진이 지지부진한 상태에 있다. 그리고 항만공사제의 도입이 최선의 대안인지에 대하여도 의문이 있으며, 도입과정에서 항만공사제의 본질적인 내용이 변질된다면 이러한 의문은 더욱 커질 것이다.

그간의 항만관리사무의 지방분권화에 대한 연구는 크게 지방자치단체의 항만관리 참여방안에 대한 연구(이원복 외; 노진성; 이성복; 정필수 외; 황학범), 지방자치단체의 항만관리능력의 향상방안에 대한 연구(김형태 외), 바람직한 항만공사제의 제시 또는 도입방안에 대한 연구(이병주; 박경희; 지형근), 항만공사제 도입의 장애요인에 대한 연구(최성두) 등으로 대별할 수 있다. 그러나 지방자치단체로의 항만관리권한 이양 문제를 다룬 연구는 별로 발견되지 않는다. 이에 본고에서는 그간의 분권화 논의에 대한 고찰과 더불어 행정계층간 사무재배분을 통한 대도시 항만관리체계 조정방안에 대하여 탐색하고자 한다.

Ⅱ. 항만관리체계의 유형

국가 전체적인 관점에서 총괄적으로 항만정책의 기본틀을 마련하고 항만정책을 수립·집행하는 기능은 해양수산부가 담당하여야 할 것이라는 점에서는 크게 이견이 없다.[5] 그러나 개별 항만(예컨대 부산항, 인천항 등)에 대한 관리를 어느 기관이 담당(사무를 나누어서 담당한다면 주도적인 위치에서 담당)할 것이냐에 대하여는 논란이 많다. 즉 개별 항만에 대한 관리를 해양수산부의 특별지방행정기관인 지방해양수산청[6]이 담당할 것이냐 아니면 그 항만을 끼고 있는 지방자치단체가 담당하는 것이 바람직하냐에 대하여는 논란이 있어 왔다.

일반적으로 행정문제에 대한 처리는 문제가 발생한 지역의 자치단체가 일차적으로 관할권을 가지는 것이 바람직하다. 왜냐하면 해당 자치단체는 그 문제에 대하여 보다 잘 알 수 있을 뿐만 아니라 신속하게 대응할 수도 있기 때문이다. 그런데 이러한 현지성, 효율성의 장점이 발휘되는 정도는 사무의 성격에 따라 달라질 수밖에 없다.

따라서 중앙정부와 지방정부간의 행정권한의 배분도 사무의 성격에 따라 달라질 수밖에 없다. 예컨대 문화정책은 지금까지 지나치게 중앙의 문화를 획일적으로 지방에 확산시키는 데 치중해 온 감이 있다. 문화정책에 있어서는 오히려 지방의 특성을 살리고 고유문화를 계승·발전시키는 노력이 필요하다. 그러나 어느 한 지방의 문화정책이 인근 지방에 해를 끼쳐서는 안 될 것이다. 그런데 지방문화정책은 이런 부정적 영향을 끼칠 가능성이 별로 없을 것이다. 사회복지정책도 현지 사정을 잘 아는 지방자치단체가 보다 효율적으로 수행할 수 있을 것이다. 그러므로 이런 분야의 사무들

---

5) 해양수산부의 주요사무는 ① 해양자원개발 및 해양과학기술진흥에 관한 사무, ② 해양환경보전 및 연안관리에 관한 사무, ③ 해운업 육성 및 항만의 건설·운영에 관한 사무, ④ 수산자원관리, 수산업진흥 및 어촌개발에 관한 사무, ⑤ 선박·선원의 관리, 해양안전에 관한 사무 등이다. 이중에서 항만관리사무는 ③번 사무의 일부분이라고 할 수 있다.

6) 현재 해양수산부 장관 소속으로 11개의 지방해양수산청(부산, 인천, 여수, 마산, 울산, 동해, 군산, 목포, 포항, 제주, 대산)을 두고 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

은 지방자치단체에 맡기는 것이 현지성과 효율성의 측면에서 매우 바람직하다고 할 수 있다.

그러나 항만관리사무에는 위에서의 논리를 그대로 적용하기 어려운 측면이 있다. 항만관리사무를 지방자치단체에서 담당하게 될 경우 항만관리에 대한 주민의 의견수렴과 이익보호, 항만기능과 도시기능의 연계 등의 장점을 살릴 수 있다. 그러나 이러한 장점들에도 불구하고 지방자치단체가 항만관리사무를 주도적으로 담당하는 것을 쉽게 수긍하지 못하게 하는 것은 항만관리사무가 가지는 여러 가지 특수성이 존재하기 때문이다. 그것들은 항만의 사회간접자본으로서의 성격, 항만개발을 위한 투자재원 확보의 어려움, 국가 전체계획과의 부합 필요성 등이다.

이와 같이 항만관리기능에는 지방분권을 선호하게 하는 요소와 중앙집권을 선호하게 하는 요소가 혼재되어 있다. 그러므로 각국은 나름대로의 역사·문화적 배경, 지리적 여건 등 각국의 사정에 따라 상이한 항만관리체계를 가지고 있다. 그리고 한 개의 국가 내에서도 상이한 항만관리체계가 혼재하는 경우도 적지 않다.[7] 개별 항만의 관리체계는 그 형태가 매우 다양하다. 그러나 일반적으로 항만관리체계는 크게 나누어 국영제 형태, 지방자치단체 운영형태, 항만관리전문기관 운영형태, 민간 운영형태의 4가지 유형으로 나누어 볼 수 있다.

1. 국영제 형태

국영제 형태는 우리 나라에서와 같이 국가(중앙정부)가 항만을 소유하고 항만관리사무를 직접 관장하는 형태이다. 개별 항만에 대한 관리는 중앙부처(우리 나라의 해양수산부)의 대리인이라고 할 수 있는 특별지방행정기관(우리 나라의 지방해양수산청)에서 주도적으로 담당한다.[8] 이러한 국영제 형태는 전국 항만에 대한 통일적인 관리가 가능하고 중앙정부의 정책 수립·집행과의 연계성을 강화시키며 국가 차원의 항만 개발·운영으로 인하여 자원배분의 효율성을 제고시킬 수 있는 장점이 있다. 그리고 국토의 균형발전을 위하여 재정적으로 열악한 도시의 항만에 대하여 대규모 투자를 가능하게 하기도 한다.

반면에 항만과 멀리 떨어져 있는 중앙정부에 의한 항만관리는 행정의 경직성을 탈피하기 어렵고 항만을 끼고 있는 도시에서의 항만기능과 도시기능의 부조화[9]를 초래하기가 쉽다는 단점이 있다. 그리고 항만을 이용하는 고객들에 대한 서비스의 부족 및 중앙정부의 정치적 요인에 의한 영향 등

---

7) 미국에서의 항만관리는 전적으로 州政府의 소관이며 州마다 항만관리체계가 다르다. 예컨대 로스엔젤레스항, 롱비치항, 샌프란시스코항은 市정부가 운영하는 항만이며 뉴올리언즈항, 찰스턴항은 州營 항만이다. 그리고 뉴욕·뉴저지항, 시애틀항, 볼티모어항은 PA제로 운영되며 텍사스항, 리치몬드항은 민간기업 운영형태를 취하고 있다. 로스엔젤레스항과 롱비치항은 관리형태 측면에서는 市營 항만이지만 실질적 측면에서 보아 PA제로 운영되고 있다고 보아야 한다는 주장도 있다(박경희: 35-38). 영국에서의 항만관리체계도 다양하다. 영국에서는 재정적으로 자립이 어려운 군소 항만들을 국유화하여 정부가 설립한 주식회사인 ABP(Associated British Ports)에서 통합 운영하였으나 1983년 이 회사의 주식을 전량 민간에 매각하여 민간기업 운영형태로 전환하였다. 이 회사는 현재 23개 항만을 관리하고 있다(박경희: 41). 그 외에 런던항은 PA제로, 브리스톨항은 지방자치단체 운영형태로, 리버풀항, 펠릭스토우항은 민간기업 운영형태로 관리·운영되고 있다.

8) 우리 나라에서는 모든 항만을 국가가 직접 관리한다고 할 수는 없다. 우리 나라에서는 무역항(현재 28개)의 개발과 운영은 국가가 담당하고 있으며 연안항(현재 22개)은 국가가 항만개발을 하고 운영은 시·도지사에게 위임하고 있다. 그리고 어항은 제1종 어항과 제3종 어항은 국가가 관리하고 제2종 어항의 관리는 시·도지사에게 위임하고 있다. 최근에는 항만시설의 일부를 민간기업에게 임대하여 운영하는 부두운영회사 제도를 도입하여 시행하고 있다. 그러나 기본적으로 우리 나라의 항만관리체계는 국가가 전반적으로 소유·관리하는 체계이다.

9) 항만개발·관리를 중앙정부가 담당하고 배후도시의 개발, 배후도로의 개발을 지방정부가 담당하는 이원체제에서는 항만기능과 도시기능의 조화가 원만히 이루어지기가 어렵다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

에 대한 우려도 국영제 형태의 단점이라고 할 수 있다. 국영제 형태는 국가 주도의 종합개발의 필요성이 강한 후발 산업국가에서 많이 보여지는 특성이 있다. 국영제 형태의 예는 우리 나라, 인도, 민영화하기 전의 영국, 아프리카의 여러 나라들에서 찾아 볼 수 있다.

2. 지방자치단체 운영형태

행정의 현지성과 민주성을 강조하는 입장에서는 지방자치단체들의 관할구역 내에서의 항만관리는 해당 자치단체들이 담당하여야 한다고 주장한다. 이런 주장의 배경에는 필수적 국가사무를 제외하고는 원칙적으로 지방자치단체가 행정권한을 가져야 하기 때문이며, 항만관리사무 역시 현지성이 강한 사무라는 것이다. 일반적으로 항만은 배후의 교통시설이나 공장부지 등 지방자치단체의 종합적인 도시계획과 밀접한 관계가 있다. 따라서 항만관리를 지방자치단체가 담당하게 되면 항만을 끼고 있는 도시에서의 항만행정과 도시행정이 일원화되기 때문에 항만기능과 도시기능의 조화가 가능해진다는 장점이 있다. 그리고 지역주민의 의견수렴 및 지역적 특성을 고려한 항만계획 수립에 도움을 준다.

그러나 지방자치단체가 의사결정의 기준을 국가 차원에서 바람직한 기준보다는 자기들의 이익보호라는 측면에서 설정할 개연성이 매우 높다. 따라서 국가 전체적인 측면에서의 수송 및 항만정책의 수립과 국토의 균형발전을 위해서는 바람직하지 않으며 항만개발을 경쟁적으로 서두르게 된다면 자원의 비효율적 배분이 초래될 개연성이 크다는 단점이 있다. 지방자치단체 운영형태의 예는 일본의 도쿄항, 고베항, 요코하마항, 오사카항, 미국의 로스엔젤레스항, 롱비치항, 뉴올리언즈항, 독일의 함부르크항, 브레멘항, 대만의 카오슝항[10] 등에서 찾아 볼 수 있다.

3. 항만관리전문기관 운영형태

이 형태는 국가 또는 지방자치단체와는 별개의 항만관리전문기관이 항만의 관리를 주도적으로 담당하는 형태이다. 이러한 항만관리전문기관은 일반적으로 독립적 인사권과 재정권을 가지는 특수법인 형태로 설립되며 '포트 오소리티(Port Authority)'라는 명칭을 쓰는 경우가 많다. '포트 오소리티'는 특정 항만을 공기업적으로 관리 · 운영하는 동시에 항만에 관련된 공권력적인 행정도 수행하는 독특한 성격의 기구라고 할 수 있다. 이러한 운영형태는 대부분의 다른 公社의 설립목적에 있어서와 같이 항만관리에 있어서도 공공성과 기업성을 동시에 추구할 수 있다는 취지에서 발전되어 왔다. 그리고 이 형태는 '항만 자체의 자치'라는 의미를 가지며 운영의 독립성은 항만경영 효율화를 통한 비용절감 · 생산성 제고에 도움을 줄 수 있는 것으로 생각되어지고 있다.

반면에 이 운영형태는 지방자치단체 운영형태와 비슷하게 국가 전체적인 관점에서는 자원의 비효율적 배분이 초래될 개연성이 크다는 단점이 있다. 우리 나라에서도 이러한 운영형태의 도입을 둘러싸고 활발한 논의가 있어 왔다. 그러나 여러 가지 이유로 이러한 운영형태의 도입이 제대로 추진되지 못하고 있다(이 운영형태의 도입추진경과는 후술한다). 항만관리전문기관 운영형태의 예는 미국의 뉴욕 · 뉴저지항, 시애틀항, 영국의 런던항, 프랑스의 르아브르항, 싱가폴, 홍콩 등 선진국의 많은 항만의 관리체계에서 그 예를 찾아 볼 수 있다.

---

10) 대만은 전통적으로 국영제 형태를 취해 왔으나 2001년 5월 4개 항만의 관리권한을 지방자치단체에 넘겼다(최성두: 323).

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

4. 민간운영 형태

이것은 민간기업이 항만관리를 담당하는 형태이다. 이 운영형태는 기업식 경영을 통한 항만관리의 생산성을 향상하고 고객지향적 서비스를 향상시킬 수 있다는 장점이 있다. 반면에 민간운영 형태에서는 항만의 공공성 확보가 어렵다는 단점이 있다. 민간운영 형태의 예는 미국의 텍사스항, 리치몬드항, 영국의 펠릭스토우항, 리버풀항 등에서 찾아 볼 수 있다.

〈표 1〉 항만관리체계의 유형별 장단점, 사례, 이념구현 정도

구 분	국영제	지방자치단체 운영형태	항만관리전문기관 운영형태	민간운영 형태
관리주체	국가(중앙정부)	지방자치단체	특별법에 의해 설립된 독립적 자치기관	민간회사
장점	○ 국가주도의 종합적 항만계획 가능	○ 지역적 특성을 고려한 항만계획 가능 ○ 항만기능과 도시기능의 조화	○ 정치·행정적 간섭 배제 ○ 전문경영인에 의한 운영 ○ 고객지향적 서비스의 향상	○ 이용자 중심의 항만관리·운영 ○ 고객지향적 서비스의 향상
단점	○ 항만관리의 경직성 ○ 고객지향적 서비스의 부족 ○ 정치적 요인에 의한 영향	○ 지방 폐쇄성과 지방정치적 요인의 작용 ○ 국가 전체적인 수송 및 항만정책 수립 곤란	○ 국가 전체적인 수송 및 항만정책 수립 곤란	○ 공공이익보다 기업이익 우선 ○ 국가 전체적인 수송 및 항만 정책 수립 곤란
사례	한국, 인도	고베항, 도쿄항, 로테르담항, 로스엔젤레스항, 롱비치항, 함부르크항, 브레멘항, 카오슝항	뉴욕·뉴저지항, 시애틀항, 런던항, 르아브르항, 싱가폴, 홍콩	펠릭스토우항, 브리스톨항
국가 전체의 통일성	4 점	3 점	2 점	1 점
지역적 행정수요에의 부응성	2 점	4 점	3 점	1 점
항만경영의 자율성	1 점	2 점	3 점	4 점
점수 합계	7 점	9 점	8 점	6 점

<표1>은 항만관리체계의 유형별 장단점과 사례를 정리하고 연구자가 나름대로 항만관리에 있어서의 이념의 구현 정도를 각 유형별로 점수를 매겨 본 것이다.[11] 점수는 이념구현의 정도가 가장

11) 여기에서의 유형은 4가지의 '전형적' 유형을 의미하며 현재 우리 나라에서 검토·논의되고 있는 자치단체 운영형태나 항만공사 형태와는 관련이 없다. 우리 나라에서의 항만관리권의 지방이양 형태·권한범위 또는 항만관리공사의 권한·업무 등은 앞으로 구체적으로 결정되어져야 할 사안이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

높은 유형에 4점, 가장 낮은 유형에 1점을 주는 순위척도를 이용하였다. 따라서 이념별 상대적 중요성과 순위간 간격은 고려되지 않았고 순위부여에는 자의성이 많이 개입되었다. 그러므로 유형별 이념구현의 정도의 비교에 대하여는 신뢰성에 의문이 있을 수 있다. 그러나 이러한 비교의 결과로 나타나는 이념구현 정도의 순위는 지방자치단체 운영형태, 항만관리전문기관 운영형태, 국영제, 민간운영 형태의 순으로 나타났는데 이러한 결과는 나름대로 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

Ⅲ. 우리 나라에서의 항만관리 분권화 추진경과

1. 분권화 논의의 방향

위에서 살펴 본 바와 같이 항만관리체계는 각국의 역사·문화적 배경, 지리적 여건 등 각국의 사정에 따라 다르다. 일반적으로 선진국들에 있어서는 지방자치단체 운영형태를 취하거나 항만관리전문기관 운영형태를 취하는 경우가 많다. 우리 나라에서도 그간 항만관리의 분권화를 위한 논의가 이러한 두 가지 방향에서 진행되어 왔다. 즉, 하나는 지방이양추진위원회에서 항만관리사무 중 지방자치단체로 이양할 사무를 검토·결정하는 것이었다. 이양검토 대상사무는 주로 지방자치단체의 발굴·요청에 의하여 안건으로 채택되어 왔다. 그런데 지방이양을 반대하는 해양수산부에서는 나름대로의 이양불가의 논리를 펴왔는데 그 중의 하나는 다른 방향에서 진행되고 있는 항만관리전문기관, 즉 항만공사제의 도입 논의의 결과를 지켜보자는 것이었다. 지방이양추진위원회에서는 대체적으로 이 논리를 수용하여 항만관리권한의 지방이양 문제에 대해서 적극적으로 심의하지 않고 도입이 검토되고 있는 항만공사제의 추진과정을 지켜보자는 입장이었다. 따라서 항만관리권한의 이양에 관한 대부분의 안건들은 심의보류되어 왔다. 그러나 아직 항만공사제의 구체적 내용에 대하여 중앙부처와 지방자치단체간에 의견의 일치를 보지 못하여 제도도입이 표류하고 있는 실정이다. 본고에서는 이 제도의 내용과 그간의 추진경과에 대하여 개략적으로 살펴보고자 한다.

2. 항만공사제도의 의의와 우리 나라에서의 추진경과

항만공사는 외국의 포트 오소리티(Port Authority)에서 차용한 개념으로서 항만관리운영을 담당하는 특수법인 형태의 항만관리전문기관을 말한다. 포트 오소리티(이하에서는 PA로 약칭)는 광의로는 단순히 '항만관리의 주체'라는 의미로 쓰이고 있다. 이러한 개념의 PA는 어느 기관이 관리주체가 되든(조직의 성격이나 특성에 관계없이) 항만마다 존재하는 것이다. 반면에 협의의 개념으로서의 PA는 항만관리주체 중에서도 조직과 재정운영의 측면에서 행정기관으로부터 독립된 '자치적 기구'라는 의미로 한정하여 이해하는 것이 일반적이다. 이 '자치적 기구'는 일반적으로 특별법에 의하여 특수법인의 형태로 설립되며 특정 항만을 공기업적으로 관리·운영하면서 동시에 항만에 관련된 공권력적인 행정도 수행하는 독특한 성격의 기구라고 할 수 있다. 이 PA제는 항만을 독립채산제 원칙하의 공기업으로 운영함으로서 국가재정의 부담을 없애는 동시에 항만관리에 있어서 공공성을 제고하자는 취지에서 발전되어 왔다. PA제는 국가와 지방자치단체로부터 독립적이기 때문에 정치·행정적 간섭을 배제하고 전문 경영진에 의하여 운영되며 고객 지향적 서비스를 향상시킬 수 있다는 장점이 있다. 그러나 PA제는 국가 전체적인 관점에서의 수송 및 항만계획과의 연계성을 약화시킬 우려가 있다는 점이 단점으로 지적되고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 PA제는 오

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

늘날 선진국의 주요항만들이 많이 채택하고 있는 항만관리체계이다.

우리 나라에서는 1966년 IBRD[12] 교통조사단에 의해서 처음으로 PA제도를 도입할 것이 건의되었다. 그러나 시기상조라는 이유로 채택되지 못하여 오다가 1999년 3월 정부부처에 대한 경영진단[13]의 결과로 부산항과 인천항에 각각 2001년까지 항만공사를 도입하기로 결정하였다. 이에 해양수산부, 부산광역시, 인천광역시는 각각 다른 세 개의 용역연구를 의뢰하여 자기들의 입장이 반영된 연구보고서를 발표하였다.[14] 해양수산부가 의뢰한 용역연구와 부산광역시와 인천광역시가 각각 의뢰한 용역연구들의 결과는 항만공사가 수행할 업무의 범위 등 중요한 부분에서 매우 상이하였다. 해양수산부가 의뢰한 용역연구의 결과는 항만공사 도입이 시기상조이며 단기적으로는 책임운영기관[15](Agency)적 요소를 도입하는 현행 체제의 개선을, 장기적으로는 항만공사제의 도입을 제시하는 등 전반적으로 항만공사 도입을 지연하는 것이 바람직하다는 것이었다. 반면에 부산광역시와 인천광역시가 의뢰한 용역연구들의 결과는 市 산하에 항만자치공사[16]를 설립하여 지방해양수산청의 모든 시설·업무를 인수하여 완전한 항만자치권을 확보할 필요가 있다는 것이었다.

이후 해양수산부와 부산광역시는 가칭 부산항만공사추진위원회를, 해양수산부와 인천광역시는 가칭 인천항만공사추진위원회를 구성하고 항만공사의 업무범위 등에 대한 서로간의 입장을 절충하여 합의안을 도출하였다.[17] 그러나 정부 내에서 항만공사 설립안을 검토하는 단계에서 기획예산처, 재정경제부 등 관계 부처에서 여러 가지의 이유를 들어 반대 의견을 내었다. 기획예산처에서는 '항만공사에 대한 정부투자기관관리기본법의 적용 예외[18] 는 곤란하다는 의견을 내었다. 그리고 항만공사가 공공목적을 위해 收入을 제한 당한 경우 그에 따른 손실을 정부가 보전해 주어야 한다는 합의안에 대해서도 기획예산처에서는 국가의 재정부담을 이유로 항만공사가 정부지원 없이 이 문제를 해결해야 한다고 주장하고 나섰다. 그리고 법무부에서는 항만위원회와 사장의 관계가 법

---

12) International Bank of Reconstruction and Development(세계은행)

13) 한국생산성본부 외. (1999). 「해양수산부·해양경찰청 경영진단보고서」.

14) 한국행정연구원·한국해양수산개발원·삼일회계법인. (2000). 「항만공사제 도입방안」.
한국해양대학교 항만연구소·부산발전연구원. (2000). 「부산항자치공사 도입방안에 관한 연구」.
인천발전연구원. (2000). 「인천항자치공사 도입방안에 관한 연구」.

15) 책임운영기관은 정부가 수행하는 기능 중에서 공공성을 유지하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여 그 기관의 長에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 운영성과에 대하여 책임을 지도록 하는 기관을 말한다(이병주: 106). 책임운영기관의 운영 핵심은 일반적으로 기관장의 공개경쟁 채용과 계약에 의한 성과관리 및 책임경영체제 등으로 알려지고 있다.

16) 처음에는 해양수산부는 '항만공사'라는 명칭을 주장한 반면에 부산광역시와 인천광역시에서는 '항만자치공사'라는 명칭을 주장하였으나 나중에 가칭 항만공사추진위원회 협의과정에서 '항만공사'라는 명칭을 사용하기로 합의되었다.

17) 합의안의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 11인의 항만위원회가 심의의결기구가 되며 위원은 중앙정부, 지방자치단체, 이용자단체가 각각 추천하는 4인, 4인, 3인으로 구성하고 위원장은 호선한다. 둘째, 항만공사의 사장은 항만위원회의 추천을 거쳐 해양수산부장관이 임명하되 지방자치단체장과의 협의과정을 거치도록 한다. 셋째, 항만공사의 사업범위는 ① 항만터미널의 임대관리, ② 항만법상 기능시설의 설치·운영과 기본시설의 유지·보수, ③ 하역업, 예선업 및 부대사업 등 영리사업, ④ 국가 및 지방자치단체로부터 수탁한 사업, ⑤ 公社 업무와 관련한 타 사업에의 투자·출연 등이다. 넷째, 항만공사가 임대료 기준을 변경할 경우 해양수산부 장관의 승인 절차를 거쳐야 하며, 公社가 법령에 의하여 공공성 유지의무를 부담하거나 공공목적을 위해 收入을 제한 당한 경우 이에 따른 비용은 원인제공자인 정부가 부담토록 한다.

18) 해양수산부에서는 항만공사가 전국적인 조직인 다른 정부투자기관과는 달리 지역적 특성을 가지며 지역경제 활성화라는 측면에서 현행 정부투자기관관리기본법의 적용에서 예외가 되어야 한다는 입장이었다. 그러나 기획예산처, 재정경제부 등에서는 항만공사도 전액 정부투자기관이므로 원칙적으로 정부투자기관관리기본법에 근거한 조직운영(예컨대 정부의 의결권 행사 등)이 되어야 한다고 주장하였다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

원리 및 책임경영주의에 어긋난다고 지적하고 나왔다. 산업자원부는 항만공사가 설립되면 독립채산을 위해 결국 이용요율을 인상하게 되고 결국 물류비 상승으로 이어져 업계의 반발을 초래할 것이므로 반대한다는 입장이었다. 그리고 항만이용자단체들(선주협회, 무역협회, 화주협회, 항만하역협회 등)은 항만공사 설립으로 항만이용요율이 인상될 우려가 있다는 이유로 반대의견을 내었다.

이에 따라 해양수산부는 항만공사법을 다시 협의하여 법률안을 제정하되 시행시기를 2-3년 늦추든지 아니면 아예 법률안의 내용을 다른 중앙부처의 의견을 수용하여 합의안을 수정하자고 요구했다. 그러면서 해양수산부는 더 이상 다른 중앙부처들을 설득하기가 어려우니까 부산광역시와 인천광역시가 직접 나서서 중앙부처들을 설득하거나 아니면 이들의 의견에 동의하라고 주장하고 나섰다. 이에 부산광역시와 인천광역시는 중앙부처의 의견이 그대로 반영된 이러한 수정안은 PA제의 본질적인 내용과 원칙들이 왜곡된 것으로서 진정한 의미의 '항만자치'와는 너무나 거리가 먼 것이기 때문에 도저히 받아들일 수 없다며 반발하고 나섰다. 그러나 지방자치단체의 권한과 정치력의 수준으로 보아 부산광역시와 인천광역시가 중앙부처를 설득하는 것은 현실적으로 거의 불가능한 실정이었다. 그리하여 부산광역시와 인천광역시는 국회의원들을 동원하여 자기들의 의견이 많이 반영된 항만공사법안을 의원발의 형태로 제안해 놓고 있다. 동 법안은 손태인 의원 등 100인이 2001년 9월 1일에 제안하여 동년 9월 3일 농림해양수산위원회에 회부되었으나 여러 가지 이유로 1년 가까이 상정조차 되지 못하고 있다(http://www.assembly.go.kr 국회의안정보시스템). 그래서 현재로서는 항만공사 설립추진이 난관에 봉착하고 있다고 보아야 할 것이다.

Ⅳ. 행정계층간 사무재배분을 통한 항만관리체계 조정방안

앞에서의 분석의 결과, 항만공사(Port Authority)제도의 도입이 단기적으로는 현실화하기가 어려울 것으로 보인다. 그리고 중앙부처의 의견이 그대로 반영된 PA제는 지방자치단체들의 동의를 얻기 어렵고 따라서 중앙정부와 지방정부간에 다툼이 계속될 것으로 보인다. 그리고 중앙부처의 의견이 일방적으로 받아들여진 PA제는 진정한 의미의 "지방자치', '항만자치'와는 거리가 멀다고 할 수 있으며 원래 PA제의 장점을 살릴 수 없을 것이다. 그리고 원래의 PA제로 간다고 하더라도 그것이 많은 장점을 가지고 있는 것이 사실이기는 하지만 동시에 그것이 우리 나라의 현실에 맞는 가장 바람직한 제도라는 것을 의미하지는 않는다. 그리고 선진국에서도 자치단체 운영형태를 취하는 사례가 많다. 우리 나라에서는 항만관리권의 지방이양 문제를 놓고 중앙정부와 지방자치단체가 서로 다투다가 타협안으로 PA제 도입검토라는 결론에 이르게 된 것이지 합리적 판단에 의해 도입검토가 결정된 것은 아니다. 그렇다면 그래도 현재와 같이 개별 항만에 대하여 국영제 형태를 계속 유지하면서 PA제 도입에 대한 논의가 재개될 때를 기다려야 할 것이 아니라 다른 방식의 개별 항만관리체계에 대한 조정방안을 모색해 볼 필요가 있을 것이다.

1. 지방이양 여부에 대한 논의

앞에서 살펴본 바와 같이 지방이양추진위원회가 설립되어 국가사무를 지방사무로 많이 이양해 가고 있다. 그러나 해양수산부 소관 사무에 대해서는 지방이양의 실적이 미미한 편이다. 그 이유 중의 하나는 항만관리체계의 조정방안에 대하여 전문기관들에서 용역연구를 진행 중이었고 중앙부처와 지방자치단체간에 원칙적으로는 항만공사제를 도입한다는 점에서는 합의하고 있었기 때문

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

에 그 진행 경과를 지켜보고자 하는 것이었다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 연구기관들간에 용역연구의 결과들이 크게 다르게 나타나고 이어서 우여곡절 끝에 해양수산부와 지방자치단체간에 합의안에 도달하였으나 정부 내의 다른 부처들의 이견과 반대의견으로 더 이상 PA제의 추진이 어렵게 되었다. 그리고 지방자치단체 의견이 많이 반영된 의원발의 법안이 제출되었으나 동 법안은 오랫동안 방치되어 오고 있다. 그래서 항만공사제는 적어도 단기적으로는 실현되기가 어려운 상황이다. 그리고 PA제가 최선의 대안이라는 신뢰도 없는 상황이다. 그렇다면 언제 실현될지도 모르는 항만공사제의 도입을 무한정 기다리기보다는 다른 방식의 개별 항만 관리체계에 대한 조정방안을 모색해 보아야 할 것이다. 새로운 조정방안 중의 하나로 그 동안 항만공사제의 도입을 전제로 심의를 보류해 온 지방이양 문제를 다시 검토해 볼 필요가 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 선진국 주요항만들의 관리체계가 지방자치단체 운영형태를 취하는 사례가 많다는 사실과 연구자 나름대로의 평가결과 지방자치단체 운영형태가 항만관리 이념구현 정도에서 가장 높은 점수를 받은 점은 우리에게 시사하는 바가 매우 크다고 하겠다.

앞에서 살펴본 바와 같이 항만관리에 있어서의 항만기능과 도시기능의 연계 필요성, 지역주민 의사의 수렴·반영 등의 측면에서는 항만관리사무를 중앙정부에 맡기기보다는 지방자치단체에 맡기는 것이 바람직하다는 점을 시사한다. 그리고 지방자치제도가 정착된 서구 선진국에서는 항만관리사무가 지방자치단체의 고유사무로 되어 있는 경우가 많다. 그렇다면 현재 상황에서 당장 항만관리사무를 전적으로 지방자치단체에 맡기는 것이 바람직한 것인가? 이에 대해서도 역시 의문이 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 국가 전체적인 수송 및 항만정책의 수립·집행, 국토의 균형발전 등의 측면에서는 항만관리를 계속해서 국영제 형태로 존속시키는 것이 바람직하다. 그리고 지방자치단체의 항만관리역량과 의지가 확인되지도 않은 상황이다. 그러므로 항만관리권한의 지방이양문제를 검토하는 과정에서는 이런 점들이 충분히 고려되어야 할 것이다.

이처럼 국가나 지방자치단체 모두 항만관리기능 수행에 있어서 나름대로 장점과 단점을 가지고 있으며, 어느 한 기관도 항만관리에 요구되는 전문성·통합성과 민주성·대응성 등에 대한 요청에 전적으로 부응하기에는 한계가 있다. 지방자치가 발전한 서구 선진국에서는 전통적으로 지역 민주성, 지역 경제성 등에 대한 요청이 상대적으로 더욱 강하고 또 지방자치단체의 전문성도 어느 정도 확보되었다고 볼 수 있다. 우리 나라도 이미 선진국 대열에 합류하고 있다. 그러나 아직 자치단체의 역량이 검증되고 있지는 못하고 있다. 이러한 상황에서는 직접적 행정처리는 지방자치단체가 담당하되 유사시 국가가 통제할 수 있는 길을 열어둘 필요가 있다. 문제는 어떤 방식으로 이러한 목표를 달성할 수 있을까 하는 점이다. 그런데 국가 전체적인 관점과 지방의 관점을 조화시키는 제도로서 미국의 부분선점제도가 시사하는 바가 많다. 따라서 본고에서는 미국의 부분선점제도에 대하여 살펴보고자 한다.

2. 부분선점제도의 도입가능성에 대한 검토

부분선점제도(Partial Preemption)는 연방주의 체제인 미국에서 국가적 목표를 달성하도록 州政府의 노력을 유도하기 위해 도입된 제도라고 할 수 있다. 부분선점제도는 연방정부가 정한 정책기준 달성에 대한 집행권한을 우선적으로 지방정부가 가지되 지방정부가 적극적으로 정책집행을 하지 못할 경우 집행권한을 중앙정부가 회수할 수 있도록 한 제도이다. 예를 들면, 환경규제권한은 종래 주정부가 연방정부의 간섭 없이 독자적으로 행사해 왔으나 各州別 규제기준의 상이, 지역이기주의로 인한 규제 미흡 등이 원인이 되어 전국적 수준에서 환경문제가 심각해짐에 따라, 연방정

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

부가 나서서 원래 환경규제권한은 연방정부의 권한이라고 선언하고 환경규제 최소기준을 설정하면서, 기준달성을 위한 규제·단속권한은 여전히 주정부가 행사하게 함으로서 환경문제 해결을 위한 제도의 마련을 들 수 있다. 연방정부는 보조금지급 또는 집행권한회수 등의 수단을 통하여 주정부가 연방정부의 의도에 따르도록 유도하고 있다.[19] 부분선점제도는 나름대로의 장점이 있어서 우리 나라에서의 항만관리기능의 조정에 주요한 시사점을 제공해 줄 수도 있다.

그런데 이 제도의 도입 가능성을 검토하는 데에는 먼저 고려해야 할 점들이 있다. 첫째는 두 나라간의 行政史的 차이점이다. 그것은 미국과 우리 나라는 중앙정부와 지방정부의 행정권한의 배분이 처음부터 방향이 다르다는 점이다. 미국은 연방주의 체제를 취함으로서 기본적으로 주정부가 정책집행권한을 가지고 있는데, 연방정부가 부분선점제도를 채택함으로서 주정부의 행정권한에 제약을 가하는 것이다. 그러므로 이러한 제도는 지방정부의 자치권한을 축소하고 중앙정부로 권한을 집중하려는 움직임이다. 반면에 우리 나라는 기본적으로 정책집행권한을 중앙정부가 가지고 지방정부에 대하여 부분적으로 집행권한을 위임하는 형태를 취하여 오다가 지방자치가 시행되고 부터 행정권한이 중앙정부로부터 지방정부로 단계적으로 넘어가고 있다. 그러므로 미국과 우리 나라는 모두 집권과 분권의 조화를 모색하고 있지만, 그 방향은 전혀 다르다. 즉 중앙집권과 지방분권의 스펙트럼(spectrum)상에서, 미국과 우리 나라는 정반대 쪽에서 출발하여 가운데로 향하여 이동하고 있는 것이다. 둘째는 부분선점제도의 문제점이다. 부분선점제도에 대한 비판론자들은 이 제도가 지방정부의 재량권을 배제하고 중앙정부의 통제를 강화하였다는 점과, 그러면서 실제로는 중앙정부가 철회권을 쉽게 행사하지 못할 것이라는 점을 문제점으로 지적하고 있다(Scicchitano and Hedge, 1993: 114; Welborn, 1988: 37). 그러므로 미국의 부분선점제도는 외형상 '선별적 집행권한의 위임' 및 '철회권의 유보'라는 제도적 장치를 갖추고 있으나 역사적 배경과 현실적 어려움 때문에 '선별'과 '철회'가 실질적으로 이루어지기는 매우 어려운 측면이 있다.[20]

3. 기능조정방안으로서의 선별적 기관위임

미국식 부분선점제도가 지나친 분권화로 야기된 문제점들을 해결하기 위하여 도입된 제도인데 반하여 우리 나라에서는 적절한 수준의 분권화를 통하여, 미국 역사의 전철을 밟지 않고도, 집권과 분권의 조화를 이루는 것이 가능하고 또 그것이 바람직하다. 그리고 미국의 부분선점제도가 '선별적 위임'과 '철회권 유보'를 규정하고 있는 것과 같이 우리 나라에서도 지방자치단체간의 '선택적 이양'과 '사무이양의 환수제도'를 규정하고 있다(중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률 제18조).[21] 그러나 일단 지방이양이 되고 나면 현실적으로 '환수'를 결정하기가 쉽지 않기는 미국에서

---

19) 부분선점제도는 미국에서 환경, 보건 등 규제행정분야에서 많이 적용되고 있으며, 본고에서 논의하고 있는 항만관리권한은 여전히 지방정부 또는 PA에 맡겨져 있어 부분선점제도의 적용과는 거리가 멀다. 그러나 부분선점제도는 그 취지와 수단적 방법에 있어서 나름대로의 장점이 있어서 여러 분야에 적용이 가능할 것이다.

20) 연방정부는 주정부와의 협의(보조금 규모 등이 협의의 주요내용임)를 거쳐 주정부에 집행권한을 부여한다. 연방정부와 주정부간에 협의가 이루어지지 않거나 주정부의 집행의지·능력이 의심스러울 경우에는 연방정부가 직접 집행권한을 행사한다. 그러나 연방정부가 직접 집행권한을 행사하거나 주정부에 부여한 집행권한을 회수하는 경우는 거의 없는 것으로 알려지고 있다.

21) 법 제18조(이양의 특례 등) 제①항에서는 '위원회는 제17조의 규정에 의한 중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간의 사무배분의 대상을 확정함에 있어서는 각 지방자치단체의 규모와 능력 또는 사무의 개별적인 특성을 고려하여 지방자치단체간에 차등을 둘 수 있으며, 특정한 지방자치단체의 여건상 중앙행정권한을 이양 받을 수 없다고 판단되는 경우에는 그 지방자치단체를 제외하고 이양하도록 결정할 수 있다'고 규정하고

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

와 마찬가지일 것이다.

이와 같이 일단 지방이양이 되고 난 후에는 현실적으로 환수하기가 매우 어렵다는 점은 우리나라에서 항만관리권한이 일괄적으로 급속하게 분권화 되는 것보다는 선별적으로, 그리고 점진적으로 분권화 되는 것이 바람직하다는 점을 시사한다. 그리고 동일한 계층에 있는 지방자치단체들이라 하더라도 현실적으로 지방자치단체마다 능력, 의지, 선호 등이 현저하게 다른 것이 현실이다. 그러므로 동시에 모든 지방자치단체에 일률적으로 항만관리권한을 넘겨주고 사후에 통제하는 방식보다는 사전에 지방자치단체의 '선별'에 신중을 기하여 자치단체의 능력과 의지가 믿을 수 있다고 판단되는 경우에만 항만관리권한을 넘겨주는 접근방법이 필요할 것이다. 그리고 중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률 제18조에서는 동일한 계층의 지방자치단체들이라 할지라도 지방자치단체들의 특성에 따라 서로 다른 내용의 사무, 서로 다른 수준의 권한을 수행할 수 있게 하는 길을 터놓고 있고, 실제로 종전에 농수산부가 가지고 있던 식량작물(벼, 보리 등) 종자보급 권한을 이양에 강한 의지를 보인 경기도에만 이양한 사례가 있다.[22]

그런데 지방자치단체에 권한을 넘겨주는 방식에 있어서 '이양'과 '위임'은 그 내용에 있어서 크게 다르다. 국가사무가 지방자치단체에 '이양'되면 그 사무는 지방자치단체 고유사무가 되어 지방자치단체는 자기의 권한과 책임 하에서 사무를 수행하게 되고 중앙정부의 감독·조정 등의 역할 수행이 크게 제약된다. 그런데 특정 사무에 대하여 지방자치단체가 수행하는 것이 바람직한 측면이 있지만 동시에 이양(지방자치단체의 고유사무화)하기에는 아직 확신이 서지 않고 국가의 관여 가능성을 유보하는 것이 바람직하다고 판단될 수도 있다. 특히 중요한 권한일수록 격렬한 논쟁과 이러한 판단의 가능성이 커진다고 할 수 있는데, 항만관리권한도 이 범주에 포함된다고 할 수 있다. 이럴 경우에는 이양이냐 현행존치냐의 이분법적 판단을 탈피하고 실제적 측면에서 '지방으로의 행정권한 移轉'에 도움이 될 수 있느냐를 기준으로 판단하여 필요한 경우 '위임'제도를 적극적으로 활용하는 것이 바람직하다. 물론 '위임'은 '이양'에 비하여 상대적으로 지방자치단체의 자율성을 보장하지 못한다는 점 등 나름대로의 문제점이 있다. 그러나 실제로는 '중요하지 않은 사무의 이양'보다는 '중요한 사무의 위임'이 오히려 자치단체의 실질적 권한강화 효과가 더 큰 경우가 많이 있을 수 있다.[23] 그러므로 현재 논란이 되고 있는 항만관리권한에 대해서도 지방자치단체의 역량이 확인되지 않은 현 상황에서 당장 지방자치단체에 '이양'하는 것보다는 우선은 '위임'체제로 지방자치단체에 항만관리를 맡기는 것이 바람직해 보인다. 그것은 지방자치제도의 장점을 살리면서 동시에 중앙정부의 감독·조정 등의 역할도 수행할 수 있게 해 주기 때문이다.

결국 현재의 상황에서 항만관리권한을 동시에 모든(또는 거의 모든) 자치단체에 대하여 사실상 '일률적'으로 분권화하는 것은 바람직하지 않으며 또한 비록 일부 지방자치단체에 대하여서라도 '이양'하는 것 역시 시기적으로 너무 이르다. 대신에 우선은 자치적 항만관리의 역량과 의지가 있다고 보여지는 지방자치단체부터 '선별적'으로 '위임'하여 처리하게 할 필요가 있다. 그런데 문제는

있다.

22) 농산물 종자보급 권한은 이양심의과정에서 옥수수, 콩 등 경제작물 종자보급권한은 시·도로 일괄 이양하고 벼, 보리 등 식량작물 종자보급권한은 경기도에게만 시범적으로 이양하였다.

23) 위임의 예로는 산업단지내의 배출업소 관리권한을 종래 중앙정부가 행사하던 것을 지방이양추진위원회의 권고에 따라 시·도로 위임하기로 결정한 것이 좋은 예가 될 수 있을 것이다. 종래 산업단지내의 배출업소 관리권한은 중앙부처인 환경부가 가지고 있었으나 경기도를 중심으로 한 광역자치단체의 요청으로 지방이양 검토대상이 되었다가 격론 끝에 지방이양추진위원회의 권고로 시·도로 위임하기로 합의되었고 현재 위임을 위한 작업이 진행 중에 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

지방자치단체들의 항만관리역량을 어떻게 평가할 것인가 하는 점이다. 앞으로 자치단체 항만관리 역량평가를 위한 제도·방법 등에 대한 연구가 이어지기를 기대하면서, 현재로서는 어쩔 수 없이 재정자립도 등 원시적 자료와 직관적 판단에 의존할 수밖에 없는 실정이다. 이러한 기준에서 항만관리역량을 가지고 있다고 볼 수 있는 지방자치단체로는 부산광역시와 인천광역시를 우선적으로 꼽을 수 있을 것이다. 그리고 항만관리의지의 측면에서는 부산광역시가 가장 강하고 다음이 인천광역시이며 그 외의 다른 항만도시에서는 현재까지는 이런 의지를 별로 보이지 않는 것으로 나타나고 있다.[24] 따라서 우선 부산광역시와 인천광역시에 항만관리사무를 위임 처리하게 하고 그들의 항만관리 성과를 지켜보고 또 다른 지방자치단체들의 역량·의지가 성숙하는 정도를 보아가면서 위임을 확대해 나가는 것이 바람직하다. 그리고 장기적으로는 신뢰할 수 있는 역량평가방법이 개발되고 이에 따라 역량과 의지가 확인된 지방자치단체에는 항만관리권을 '이양'하는 것이 바람직하다. 그리고 개별 항만의 관리사무를 일괄하여 지방자치단체에 넘겨줄 것인가의 문제가 제기될 수 있는데 이에 대해서는 원칙적으로 항만관리사무를 가급적 일괄적으로 위임(또는 추후 이양)하는 것이 행정의 일원화를 위하여 바람직해 보인다.

V. 맺 음 말

1995년 6월 지방자치단체장 선거를 기점으로 하여 지방자치가 본격적으로 시행됨에 따라 중앙정부와 지방자치단체간의 사무배분도 크게 변화하고 있다. 정부에서는 지방이양추진위원회를 발족(1999년 8월)하여 자치단체의 역할을 확대하는 방향으로 중앙정부와 지방자치단체간의 새로운 기능배분을 추진하고 있다. 상당수의 해양수산부 소관사무(예컨대 지정항만을 제외한 항만지역의 공유수면 매립면허권)도 지방자치단체에 이양하도록 결정되었다.

그런데 개별 항만에 대한 관리기능을 국가가 담당할 것이냐 아니면 지방자치단체가 담당하는 것이 바람직하냐에 대하여는 논란이 계속되어 왔다. 그러나 현실적으로는 국가가 계속적으로 항만관리를 담당해 오고 있다. 그러다가 지방자치시대를 맞아 부산광역시와 인천광역시 등 항만을 끼고 있는 대도시들이 항만기능과 도시기능의 연계 등을 이유로 항만관리권한의 이양을 요구하고 나서게 되었다. 지방화·분권화 시대를 맞이하여 지역내의 문제는 해당 자치단체가 처리하여야 한다는 현지성의 원칙에 비추어 보아 항만관리기능을 지방자치단체에 이양하여야 할 것이라는 당위성이 있다.

항만관리권의 분권화가 논의되고 있는 과정에서 1999년 3월 해양수산부에 대한 경영진단의 결과로 항만공사제의 도입이 건의됨에 따라 해양수산부, 부산광역시, 인천광역시는 우선 부산항과 인천항에 항만공사를 도입하기로 하고 서로간의 입장을 절충하여 합의안을 도출한 바 있다. 그러나 항만공사제의 주요내용에 대하여 정부 내의 다른 부처의 이견과 반대의견으로 항만공사제의 추진이 지연되고 있다. 그리고 자치단체의 의견이 많이 반영된 의원발의 법안이 제출되기는 하였으나 1년 가까이 상정조차 되지 못하고 있다. 그리고 항만공사제가 가장 바람직한 제도인지에 대한 확신이 없을 뿐만 아니라 비록 항만공사제가 도입된다고 하더라도 그것이 본질적인 내용에 있어서 '자치

24) 부산광역시와 인천광역시에서는 항만관리권한의 지방이양 요청, 항만자치공사 도입방안에 관한 연구 의뢰, 항만공사추진위원회 참여, 지방이양추진위원회에서의 의견진술 등을 통하여 항만관리의지를 적극적으로 표현해 오고 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

권'과 거리가 먼 형태의 공사제라면 원래의 항만공사제의 장점을 살리거나 지방자치이념을 구현하는 데에 별로 도움이 되지 못할 것이다. 그 동안 지방이양추진위원회에서는 개별 항만에 대한 관리권한의 지방이양 문제에 대하여는 적극적으로 심의하지 않고 보류하여 왔는데, 그것은 진행중인 항만공사제도의 도입추진 경과를 지켜보자는 중앙부처의 논리에 밀려 왔기 때문이다.

항만관리에 있어서의 항만기능과 도시기능의 연계 필요성, 지역주민 의사의 수렴·반영 등의 측면에서는 항만관리사무를 중앙정부에 맡기기보다는 지방자치단체에 맡기는 것이 바람직하다는 점을 시사한다. 그리고 지방자치제도가 정착된 서구 선진국에서는 항만관리사무가 지방자치단체의 고유사무로 되어 있는 경우가 많다. 서구 선진국에서는 전통적으로 지역 민주성, 지역 경제성 등에 대한 요청이 상대적으로 더욱 강하고 또 지방자치단체의 전문성도 어느 정도 확보되었다고 볼 수 있다. 우리 나라도 이미 선진국 대열에 합류하고 있기는 하지만 아직 자치단체의 역량이 검증되지는 못하고 있다. 이러한 상황에서는 직접적 행정은 지방자치단체가 담당하되 유사시 국가가 통제할 수 있는 길을 열어둘 필요가 있다. 문제는 어떤 방식으로 이러한 목표를 달성할 수 있을까 하는 점이다. 그런데 국가 전체적인 관점과 지방의 관점을 조화시키는 제도로서 미국의 부분선점제도가 시사하는 바가 많다. 미국의 부분선점제도는 연방정부가 정한 정책에 대한 집행권한을 우선적으로 지방정부가 가지되 지방정부가 적극적으로 정책집행을 하지 못할 경우 집행권한을 중앙정부가 회수할 수 있도록 한 제도이다.

현재 우리 나라에서의 상황은 적절한 수준의 분권화를 통하여 집권과 분권의 조화를 이루는 것이 가능하고, 또 그것이 바람직하다. 그리고 미국의 부분선점제도가 '선별적 위임'과 '철회권 유보'를 규정하고 있지만 연방정부의 이러한 권한행사가 현실적으로는 매우 어려운 것과 마찬가지로 우리 나라에서도 집행권한이 일단 지방이양이 되고 나면 현실적으로 '환수'를 결정하기가 쉽지 않을 것이다. 그러므로 우리 나라에서는 사전에 지방자치단체의 선별에 신중을 기하여 자치단체의 능력과 의지가 믿을 수 있다는 평가가 나온 경우에만 행정권한을 넘겨주는 접근방법이 바람직하다.

그런데 지방자치단체에 권한을 넘겨주는 방식으로는 '이양'과 '위임'이 있는데, 국가사무가 지방자치단체에 '이양'되면 그 사무는 자치단체 고유사무가 되어 자치단체는 자기의 권한과 책임 하에서 사무를 수행하게 되는 반면에 '위임'이 되면 중앙정부의 직무이행명령, 대집행 등이 허용되기 때문에 중앙정부의 감독·조정 등의 역할 수행 가능성을 상대적으로 크게 남겨 놓는다. 그러므로 현재 논란이 되고 있는 항만관리권한을, 지방자치단체의 항만관리역량이 확인되지 않고 있는 현재의 상황에서, 당장에 지방자치단체에 '이양'하는 것은 바람직하지 않으며 대신에 우선은 '위임'체제로 항만관리를 맡기는 것이 바람직하다.

결론적으로 항만관리권한은 우선 자치적 항만관리의 역량과 의지가 있다고 보여지는 지방자치단체부터 '선별적'으로 '위임'하여 처리하게 하는 것이 바람직하다. 그런데 문제는 지방자치단체들의 항만관리역량을 어떻게 평가할 것인가 하는 점인데, 앞으로 자치단체 항만관리 역량평가를 위한 제도·방법 등에 대한 연구가 이어지기를 기대하며, 현재로서는 어쩔 수 없이 재정자립도 등 원시적 자료와 직관적 판단에 의존할 수밖에 없는 실정이다. 이러한 기준에서 항만관리역량을 가지고 있다고 볼 수 있는 지방자치단체로는 부산광역시와 인천광역시를 우선적으로 꼽을 수 있을 것이다. 그리고 부산광역시와 인천광역시는 여러 경로를 통하여 항만관리의지를 강력하게 표현해 오고 있다. 따라서 우선 부산광역시와 인천광역시에 항만관리사무를 위임 처리하게 하여 그 성과를 지켜보고 또 다른 지방자치단체들의 역량·의지가 성숙하는 정도를 보아가면서 위임을 확대해 나가는 것이 바람직하다. 그리고 장기적으로는 신뢰할 수 있는 역량평가방법이 개발되고 이에 따

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

라 역량과 의지가 확인된 지방자치단체에는 항만관리권을 '이양'하는 것이 바람직하다. 그리고 개별 항만의 관리사무에 대하여 어느 수준의 단위를 중심으로 지방자치단체에 넘겨줄 것인가의 문제가 제기될 수 있는데 이에 대해서는 원칙적으로 대단위사무(기능별 사무群) 중심으로 위임 또는 추후 이양하는 것이 행정의 일원화를 위하여 바람직하다.

본 연구는 대도시 항만관리권한의 지방분권화를 위한 시안적 방향제시에 그치는 한계점이 있다. 앞으로 지방정부의 항만관리역량의 평가방법, 이양/위임 대상사무 등에 대한 보다 구체적이고 精緻된 후속 연구가 이어지기를 기대한다.

참 고 문 헌

김형태 · 백종실 · 우종균. (2000). 「지방자치단체의 항만관리능력 향상방안」. 한국해양수산개발연구원.

김효진. (2000). 「지방분권에 관한 법적 고찰---중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률을 중심으로」. 석사학위논문, 건국대학교 대학원.

노진성. (2000). 「항만의 관리운영제도의 개선에 관한 연구」. 석사학위논문, 전북대학교 행정대학원.

박경희. (2001). 「우리나라 항만관리의 포트 오소리티 체제로의 전환에 관한 연구」. 박사학위논문, 한국해양대학교 대학원.

이병주. (2001). 「지방해양수산조직의 재설계에 관한 연구: 정부기능의 재조정을 중심으로」. 석사학위논문, 군산대학교 경영행정대학원.

이성복. (1998). 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능 재정립방안. 「한국행정연구」. 7(1).

이원일 · 김상구. (1999). 지방정부의 항만계획기능 참여방안에 관한 연구. 「한국행정학보」. 33(1).

인천발전연구원. (2000). 「인천항자치공사 도입방안에 관한 연구」.

정필수 · 김형태. (1998). 「새로운 항만개발 및 관리제도의 구축방안」. 한국해양수산개발연구원.

지형근. (2002). 「항만자치공사제도의 도입에 관한 연구」. 석사학위논문, 부경대학교 경영대학원.

최성두. (2001). 부상항만자치공사 설립의 표류원인 분석평가. 「한국행정학보」. 35(4).

한국생산성본부 외. (1999). 「해양수산부 · 해양경찰청 경영진단보고서」.

한국행정연구원 외. (2000). 「항만공사제 도입방안」.

한국해양대학교 외. (2000). 「부산항자치공사 도입방안에 관한 연구」.

해양수산부. (2001). 「2001 상반기 주요업무 심사평가」.

해양수산부. (2001). 「해양개발 기본계획(해양한국 21)」.

행정자치부. (1999). 「행정계층간 합리적 사무배분 기준개발과 지원체계 구축」.

홍준현. (2001). 중앙사무의 지방이양에 있어서 차등이양제도의 도입방향. 「한국지방자치학회보」. 13(3).

홍준현. (2000). 중앙행정권한의 지방이양사업 운영체계의 개선방향. 「한국지방자치학회보」. 12(2).

홍준현. (1999). 「중앙사무 지방이양 추진사업의 개선방안」. 한국행정연구원.

황학범. (2000). 「항만관리의 효율화를 위한 지방자치제도의 역할에 관한 연구: 광양항을 중심으로」. 석사학위논문, 순천대학교 경영행정대학원.

Eisinger, P. et al. (1998). City Politics in an Era of Federal Devolution. *Urban Affairs Review*. 33(3).

Hibbard, M. (1999). Devolution and Community Development in the US. *Community Development Journal*. 34(1).

Kingsley, G. T. (1996). Perspectives in Devolution. *Journal of the American Planning Association*, 62(4).

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.