

# 연안항 항만관리 실태에 관한 연구

## - 성산포항 안전진단 사례를 중심으로 -

강원식\* · 김영두\*\* · 최운규\*\* · 박영수†

\*,\*\* 선박안전기술공단 해사안전연구센터 연구원, † 한국해양대학교 운항훈련원 교수

**요 약 :** 항만법 제92조 및 항만법 시행령 제91조에 따라 항만관리에 관한 권한을 지방청 및 지자체에 위임하고 있으나, 연안항의 경우 관리주체인 지자체가 지역민들의 이해관계, 항만관리 인력 및 전문지식 부족 등에 따라 적극적인 항만관리를 수행하지 못하고 있는 형편이다.

본 연구에서는 해상교통안전진단 사례연구를 통해 우리나라 연안항 항만관리 실태와 문제점을 분석하고 제도개선 등 해결방안을 제시하였다.

**핵심용어 :** 항만관리, 지자체 위임, 해상교통안전진단 사례연구, 연안항 항만관리 실태, 제도개선

### 1. 연구 목적 및 배경

#### 배 경

- 항만법 제92조 및 항만법 시행령 제91조에 따라 항만관리에 관한 권한을 지방청 및 지자체에 위임하고 있으나 항만 관리 측면에서 문제점이 발생
- 지자체의 항만관리 및 운영상 문제점과 함께 연안항에서의 해상교통안전진단 실태성이 의심
- 지자체 항만관리 기능 향상을 위한 제도적 장치 마련 필요

#### 목 적

- 우리나라 항만 운영 및 관리 시스템을 분석하고 연안항 관리 실태 파악
- 진단 사례 연구를 통해 연안항 관리 문제점을 분석하고 해결방안 제시
- 지자체 항만관리 기능 향상을 위한 법률 개정(안) 마련

KST 해상안전연구센터

### 1. 우리나라 항만 현황

● 우리나라 항만관리체계 현황(항만법)

✓ 항만의 지장, 항만기본계획의 수립 및 변경, 항만배후단지개발 종합계획의 수립 및 변경, 항만 배후단지의 지장 및 변경 등을 제외한 사무를 지방해양항만청 및 지자체에 위임

위임사무	국가관리 구역항	지방관리 구역 · 연안항	국가관리연안항	
	항만청장	시 · 도지사	지방해양항만청장	시 · 도지사
1 항만시설의 지장 · 고시	○	○	○	○
2 항만공사의 시행	○	○	○	○
3 항만공사의 시행허가	○	○	○	○
4 항만공사의 시행 및 허가의 고시	○	○	○	○
5 항만공사 실시계획의 공고, 승인 및 신고의 수리	○	○	○	○
6 항만공사의 준공확인 및 준공확인증명서의 발급	○	○	○	○
7 준공된 사용신고의 수리	○	○	○	○
8 부수공사의 시행	○	○	○	○
9 비관리청이 시행할 항만공사의 대행	○	○	○	○
10 항만시설관리권의 설정 및 등록 변경등록	○	○	○	○
11 분구의 설정	○	○	○	○

KST 해상안전연구센터

### 1. 우리나라 항만 현황

● 우리나라 항만의 구분(항만법 제3조)

구분	무역항(31개)		연안항(29개)	
	국가관리무역항 (14개)	지방관리무역항 (17개)	국가관리연안항 (11개)	지방관리연안항 (18개)
항명	경인항, 인천항, 평택 · 당진항, 대산항, 장항항, 군산항, 목포항, 여수항, 광양항, 다산항, 부산항, 울산항, 포항항, 동해 · 목포항	서울항, 태안항, 보령항, 안도항, 하동항, 삼천포항, 통영항, 장승포항, 옥포항, 고현항, 진해항, 호산항, 삼척항, 죽계항, 속초항, 제주항, 서귀포항	용기포항, 연평도항, 상왕도도항, 대륙산도항, 거제항, 거문도항, 국도항, 우포항, 울릉항, 주자항, 화순항	대전항, 비인항, 송공항, 홍도항, 진도항, 갈두항, 화중포항, 신대항, 녹동신항, 나로도항, 공화항, 부산남항, 구룡포항, 김구항, 주문진항, 예월항, 한림항, 성산포항

- ✓ 국가관리무역항: 국내외 육 · 해상운송항의 거점으로서 광역권의 배후와물류를 지리하거나 주요 기간산업 지원 등으로 국가의 이해에 중대한 관계를 가지는 항만
- ✓ 지방관리무역항: 지역별 육해상 운송항의 거점으로서 지역산업에 필요한 화물저리를 주축적으로 하는 항만
- ✓ 국가관리연안항: 국가안보 또는 영해관리에 중요하거나 기상악화 등 유사사신박의 대피를 주축적으로 하는 항만 <신설 2012.2.22>
- ✓ 지방관리연안항: 지역산업에 필요한 화물의 처리, 여객의 수송 등 편의 도모, 관광 활성화와 지원을 주축적으로 하는 항만

KST 해상안전연구센터

### 2. 항만 관리체계 변화

● 우리나라 항만관리체계 변화

일제시대 → 정무수립이후 → 1980년대이후 → 현재

**일본 대륙진출 목적**

일본의 대륙진출 구상인 '대동아 공영권 형성'의 기반 수립을 위해 철도와 함께 항복 국 교역권에 의해 국유 · 국영으로 관리 · 운영

**항만 개발관리 이원화**

국유 · 국영 기본 골격, 항만의 계획 · 건설 건설부, 운영은 교통부가 담당하는 이원화 된 구조

\* 주요공급, 항만 서비스 등이 고려되지 않은 항만계획수립

**항만 관리체계 구축**

지정항만과 지방항만으로 구분, 지정항만은 무역항과 연안항으로 재구분하여 체계적으로 관리

\* 연안항의 경우 항만의 관리 · 운영권을 지방자치단체로 이원하여 지역 특성에 맞게 항만 운영

**항만 관리 · 운영 지자체 권한강화**

항만 [ 무역항(31개) 연안항(29개) ]

무역항 - 국가관리(14개) - 지방관리(17개)

연안항 - 국가관리(11개) - 지방관리(18개)

\* 무역항 중에서도 지역산업에 필요한 화물저리를 주축적으로 하는 항만은 지방관리로 위임

지방자치단체 역할강화 및 조달로운 항만 운영 도모

KST 해상안전연구센터

\* 주저자 : 강원식(정회원) [wskang84@kst.or.kr](mailto:wskang84@kst.or.kr)  
 † 교신저자 : 박영수(중신회원)

## 2. 양안 관리체계 변화

● 타 국의 양안관리체계 변화

✓ 일본의 양안관리체계

- 1950년 개발관리(일부 지자체 이관)
  - 국유·국영체제로 운영
  - 양안의 개발관리(행정부 지방 이관)
    - 지자체 부분만 양안 개발로 인해 1,000여 개가 넘는 양안 보호
    - 불동양 분산으로 인한 각 양안의 불동양 부특으로 양안정산성 저하 등 문제발생
- 2004년 슈비중추 양안지정
  - 양안간의 광역적인 연계도 및 양안 경영단위의 정비로 인해 슈비중추양안 지장이며 운영

✓ 중국의 양안관리체계

- 1984년 이진
  - 국유·국영체제로 운영
  - 교통부가 양안정책·개발 추진, 지방정부는 부지제공, 관리하는 지방정당국
- 양안관리 지방 본권화
  - 1984년에 양안의 소유권은 국가에 두고 관리권을 지방에 이양하는 지방분권화 실시
  - 여간이 관료주의적인 행태가 발생하고 효율성 저하
- 양안재신 지방정부 이관
  - 2001년 이후부터 모든 양안 재산물 지방정부에 이관
  - 중앙정부의 지원 확대
  - 대대적인 양안개발, 공복건설 과잉투자 등 양안경영학 학원
- 정부의 개입 강화
  - 2005년 연에 양안(방진단위), 2006년 전국연에 양안(방진단위) 미관 등으로 양안의 통일성을 추진하고 정부의 개입 강화
  - 개발양안의 확립발전과 통일성을 통해 공복건설과 과다경영에

11 KST 예사안전연구소

## 3. 양안 관리운영 지방이관 분석

● 양안 관리운영의 지방이관

- 일본 및 중국, 유럽의 주요 양안 대부분이 지방자치단체가 양안의 개발 및 관리권을 가지고 있음
- 지자체가 지방의 특성을 고려하여 도시와의 조화로운 양안계획 수립·개발·운영하는 것은 세계적으로
- 하지만, 과도한 양안개발로 인한 경영학 악화와 양안기능 효율성 저하 등 부정적 시기와 사례
- 지방정부의 역할 강화 및 지역실정에 맞는 양안개발관리시스템 구축을 위해 중앙과 지방정부간 긴밀한 협조 필요

● 양안 관리운영의 지방이관 장·단점

구분	장점	단점
지방정부 양안개발관리운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역의 요구 및 의견 반영하여 지역 특성에 맞는 양안개발운영관리</li> <li>- 양안운영이 지역 발전에 기여</li> <li>- 양안이용자 편의의 위해 양안시설 적 극적으로 개선</li> <li>- 지방재정 확충에 기여</li> <li>- 지방자치 역량의 강화와 함께 지방 분권화 공고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 추가로 발생하는 예산 확보 곤란</li> <li>- 애당·양안경영기관의 이원화로 양안관리기능 약화</li> <li>- 양안개발관리 사무직원의 전문성 확보 곤란</li> <li>- 대규모 예산의 적기 확보 곤란</li> <li>- 공사의 민원투기에 따라 적기 공사 추진 곤란</li> <li>- 무분별한 양안개발로 인한 불동양 분산으로 양안경영학 악화</li> </ul>

12 KST 예사안전연구소

## 1. 생산포항 진단 개요

● 해상교항 안전진단 개요

- 과업명: 생산포항 모래부두 및 기타공사 기본 및 실시계획 해상교항안전진단
- 사업자 및 진단 수행기관: 제주특별자치도 / 안국해양대학교
- 안전진단 기간: 2012. 11. 15 ~ 2013. 3. 29
- 목적: 제3차 전국양안기본계획에 따른 생산포항 내 모래부두 건설

14 KST 예사안전연구소

## 1. 생산포항 진단 개요

● 진단 주요 사항

- 당초 동방파제 인근에 모래부두 신설 목적
- 신박 조종시물레이션 중 급조도 평가에 의한 총물량률이 기준치를 만족하지 못함
- 입항 3회의 시물레이션 중 입항 실패가 1회 있었고 주관적 평가 모두 3인 '매우 위험' 으로 나타남
- 기본설계 변경이 불가피 하여 생산포항 서방파제 쪽 물량장에 부두를 이동하여 시물레이션 수행

15 KST 예사안전연구소

## 1. 생산포항 진단 개요

● 진단 주요 사항

- 물량장쪽 부두 신설에 대한 시물레이션 수행 결과, 기준치를 모두 만족하였으나, 이용자들의 반대로 무산
- 원안대로 부두를 건설하되, 부두를 모래부두에서 여객선 부두로 용도 변경 제안
- 신박조종시물레이션 결과 기준치를 모두 만족하고 여객이용자들의 동의
- 하지만, 용도 변경으로 인해 모래부두가 기존 선박이 이용하는 부두를 점유하게 됨

16 KST 예사안전연구소

## 2. 저사계 양안관리 분석\_사례연구

● 생산포항 부두 운영상 문제

- 동방파제 인근에 5,000DWT급 모래부두(130m) 건설
- 계획장면도 상의 부두 배치 및 이용선박과 실제 부두 이용선박이 상이하여 진단 기술기준 적용에 어려움
- 부두 용도 변경에 따라 모래 운반선이 기존 선박이 운송하는 부두를 점유하게 되나, 양안 계획도에 따라 부두가 운영되지 않아 입의 및 환경에 문제 발생

17 KST 예사안전연구소



### 2. 지자체 항만관리 분석 사례연구

- 성산포항 부두 운영상 문제
  - ✓ 집화부두(2,000DWTx38) → 성산포항 안쪽 물양장 이용 어선이 집화부두 점유





- ✓ 여객선 부두 및 유·도선 부두 → 여객선 동방파제 인근부두, 유람선 부두, 유·도선 부두 순, 계획도와 상이




18 


### 2. 지자체 항만관리 분석 사례연구

- 성산포항 항만관리 문제점 분석
  - ✓ 기본적으로 설계기준에 따른 부두 배치가 이행되지 않고, 이해관계에 따라 무질서하게 부두 이용
  - ✓ 관리주체인 지방자치단체가 월연·지연 및 이해관계에 얽혀 엄격한 항만 관리에 어려움
  - ✓ 지방관리항의 경우 지방자치단체가 관리를 제대로 수행하지 못할 때 제제할 수 있는 수단이 존재하지 않음
  - ✓ 해상교통안전진단 수행 후 진단 결과에 따른 안전대책의 이행 등이 감득되지 않으면 진단 자체가 무의미
  - ✓ 지방관리항에 수행한 진단결과대로 지자체가 이행·감득하고 있는지 검증 수단 필요

20 

### 3. 항만관리 방안제시


- 지자체 사무위임 및 이양으로 인한 일반적인 관리방안
  - ✓ 표준 조례준칙의 제정
  - ✓ 업무처리지침 및 편람 개발
  - ✓ 집행과정 모니터링
  - ✓ 사업성과 평가
  - ✓ 정기적인 보고 및 협의
- 해상교통안전진단제도 실효성 증진을 위한 항만관리 방안
  - ✓ 해상교통안전진단 후 지자체의 관리·감독 수행 검증용 위한 제도적 장치 마련
  - ✓ 지자체의 해상교통안전진단관련 위임사무 집행과정 모니터링 방안 마련
  - ✓ 항만법에 의해 부여된 지자체의 관리 능력 및 위임업무 평가방안 마련
  - ✓ 진단관련 지방청 담당자 및 지자체 담당자에 대한 전문교육 시행 및 정기 세미나 개최 등 전문 지식 배양과 제도관련 의식 개선 등

21 

### 3. 항만관리 방안제시


- 효율적인 항만 운영 및 관리를 위한 관련 법률 개정(안) 제시

예사안연면(원영)	예사안연면(박영안)
제18조(여분기관외의 어가등) ① ~ ⑤ (영역) <신설>	제18조(여분기관의 어가등) ① ~ ⑤ (영역과 같음) ④ 사업체는 사업의 시행 후 일단 결과에 따라 사업을 시행한 결과를 여분기관에 제출하여야 하며, 여분기관은 직영영양 검토이고 직영한 조지를 위한 후 해당수산물양관에 계 직을 검토 결과를 제출하여야 한다.
양안법 시행령(원영)	양안법 시행령(박영안)
<신설>	제91조의2(위임 업무에 대한 검증 등) ① 해양수산부장관은 제91조에 따라 사무위임한 사항에 대해 수시로 직영영양을 검증하여야 한다. ② 해양수산부장관은 제1항의 검증을 위해 관련분야 전문가들로 구성된 업무동행위원을 구성할 수 있다. ③ 해양수산부장관은 제91조에 따른 위임업무가 직영하게 이루어지지 않는 것으로 평가될 경우 관련기관에 대해 시정조치를 요구할 수 있다.

22 

### 1. 결론

- 연안항 항만관리의 문제점 발생
  - ✓ 학연·지연·월연 등 이해관계에 얽혀 지자체의 엄격한 항만관리 부재
  - ✓ 이해관계 등에 따라 무질서하게 부두를 운영하는 등 문제점 발생
  - ✓ 관리주체에 의한 해상교통안전진단 결과 이행 검증이 수반되지 않을시 안전진단 자체가 무의미
  - ✓ 연안항 항만관리 주체의 항만관리 수행에 대한 검증 필요
- 지자체의 항만관리능력 평가 및 검증 제도 마련
  - ✓ 제도 개선을 통한 지자체 항만 운영·관리 수행 검증[해사안전법, 항만법]
  - ✓ 항만 운영·관리 관련 위임사무 수시 모니터링 방안 마련
  - ✓ 지방청 및 지자체 해상교통안전진단담당자에 대한 전문교육 및 정기 세미나 등을 통한 의식 개선

24 

## 참 고 문 헌

- [1] 전찬영, 이종필, 김근섭(2010), 항만관리의 지자체 위임 및 이양에 따른 영향 및 대응방안 정책연구
- [2] 한국해양대학교 산학협력단(2013), 성산포항 모래부두 및 기타공사 기본 및 실시설계 해상교통안전진단 해상교통안전진단 보고서