

# 부산·광양항의 예산배분과 정치적 변수에 대한 상관관계 분석

이동현\*

## Analysis of Correlation between the Budget Allocation to the Busan-Gwangyang Port and the Political Variables

Dong-Hyon Lee

### 목 차

- |                       |          |
|-----------------------|----------|
| I. 서론                 | IV. 실증분석 |
| II. 선행연구와 연구방법        | V. 결론    |
| III. 항만개발예산의 변화과정과 특징 |          |

Key Words: Busan Port, Gwangyang Port, Political Approach, Budget, Two-Port Policy, Political Business Cycle

### Abstract

The purpose of this paper is to analyze the relationship between the budget allocation of Busan-Gwangyang port and political variables such as general election, presidential election, local election and political regimes. To do this, this study did correlation analyses using budget data of all ports in Korea, Busan, and Gwangyang during 1985-2007.

The main results of the correlation analyses are as follow: First, there was a positive correlation between budget of Busan and local election. Also, there was a positive correlation between budget of Gwangyang and presidential election. This results suggest that public choice model and political business cycle model seem to apply to the port development policy. Second, there was no correlation between the regionalism of the political regime and budget of Busan-Gwangyang ports. Third, it can be inferred that the national agenda of the hub strategy can be positively related to the implementation of port development budget.

Further studies are needed to analyse the relationship between the political variables and establishment of port plan, decision making about port development and ground-breaking of port construction.

▷ 논문접수: 2009.10.25      ▷ 심사완료: 2009.11.11      ▷ 게재확정: 2009.11.25

\* 서울대학교 행정학 박사, dhlee2030@gmail.com, 010)6348-3186

## I. 서론

부산항과 광양항은 한국 정부가 1980년대 중반부터 추진해온 양항정책(two-port policy)의 대상 항만이다. 한국 정부는 양항정책을 수립하면서 부산항은 국제 컨테이너 수송체계에 적응하여 단기간 내 컨테이너부두를 국제수준으로 개발하고, 광양항은 국토 균형개발에 기여하는 차원에서 개발하겠다고 선언하였다(세광종합기술단·한국산업경제연구원, 1986).

양항정책이 발표된 이후 한국 정부는 1990년대 중반부터 동북아 물류중심정책을 표방하면서 부산항과 광양항에 대해 집중적으로 예산을 투입하였다. 그러나 광양항의 컨테이너 처리실적이 1998년 개장 이후 계속해서 시설능력을 크게 밀돌고 있고, 부산항도 2006년 부산항 신항 개장 이후 기존 컨테이너부두가 위치한 북항과 신항 간에 물동량 유치를 놓고 출혈경쟁이 벌어지고 있다. 이에 따라 학계와 업계에서는 부산항과 광양항 개발에 대한 예산의 적정성을 놓고 갈수록 논란이 격화되고 있다.

이런 논란의 중심에는 항만개발 예산투입이 경제적 논리보다는 정치적 논리에 따라 결정되었다는 문제의식이 자리하고 있다. 특정 항만의 개발이 선거를 염두에 두고 추진되었다고 문제를 제기하는가 하면 특정 지역 출신의 대통령이 자기 출신 지역에 있는 항만개발에 적극적으로 예산을 지원하였다는 주장이 나오기도 한다. 선거와 정권의 특성 등 정치적 변수가 특정 항만개발을 위한 예산지출에 중대한 역할을 하였다는 것이다.

공공지출 또는 예산에 대한 정치적 접근법은 주로 공공선택론(public choice)에 의해서 제기되어 왔다. 1960년대 이후 등장한 공공선택론은 투표자의 행태, 정당정치, 관료제 등 정치학과 행정학의 주제를 경제학의 방법론으로 접근하는 이론이다. 재정에 관한 결정이 사실상 정치과정을 통해 이루어지기 때문에 재정현상의 분석은 정치와 경제의 양면에서 접근되어야 하는데, 이것이 바로 공공선택론이다. 이러한 접근은 비시장적 의사결정에 관한 경제적 연구라고도 한다(김동건, 2000).

공공선택론에 따르면 정부와 여당은 차기 선거에 있어 유리한 형국을 조성하기 위해 공공지출과 예산을 득표수단으로 활용한다. 대통령 선거, 국회의원 선거, 지방선거에 임박할수록 유권자들의 선호를 만족시키기 위한 선심성 예산을 집행한다는 것이다. 또한 대통령을 비롯한 집권세력은 임기 중 자기이익(self interest)을 위해 정책을 결정하고 예산을 집행한다는 것이다.

본 논문의 목적은 부산항과 광양항 개발 예산에 내재되어 있는 정치적 예산배분을 검증하기 위한 것이다. 또 이를 토대로 양항정책을 중심으로 하는 현행 한국 항만개발 정책의 의사결정, 프로그램 설계 및 집행의 문제점을 진단하고 바람직한 방향을 제시하고자 한다. 본 논문은 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 정치적 예산배분에 대한 이

론적 검토와 부산항과 광양항 개발에 대한 선행연구들을 검토하고, 본 연구의 분석방법을 제시하였다. 제3장에서는 한국 항만개발 예산의 구조와 부산항 및 광양항 개발 예산의 특징을 설명하였다. 제4장에서는 통계데이터를 이용하여 선거 및 정권과 항만예산과의 상관관계를 분석하였다. 마지막으로 결론에서는 연구결과와 정책적 시사점을 요약하였으며, 본 연구의 한계점 및 향후 연구방향을 제시하였다.

## II. 선행연구와 연구방법

### 1. 정치적 예산 접근법에 대한 이론적 검토

예산지출의 요인을 설명하기 위한 연구는 1877년 Wagner의 법칙이 나온 이후 경제학, 정치학, 행정학, 정책학 분야에서 활발하게 이루어지고 있다. 대표적인 접근법은 결정요인론(determinant theory)이라 할 수 있다. 결정요인론은 사회경제적 요인을 강조하는 경제학자의 연구와 정치적 요인에 초점을 맞추는 정치학자의 연구로 나누어진다. 1950년대 경제학자는 정부지출 또는 정책의 내용을 결정하는 것은 사회경제적인 요인이라는 주장을 하였고, 1960년대에 들어 정치학자들은 정책의 내용을 결정하는 것은 사회경제적인 변수보다는 정치적인 변수가 더 중요하다고 주장하였다(정정길, 2003).

이 중 정치적 접근법은 정당간의 경쟁, 정당의 특성과 이념, 투표율, 선거 등 정치적 요인이 정책 또는 정부지출의 결정에 영향을 미치는 주요 요인이라고 보는 입장이다. 이는 Key(1949)의 ‘Southern Politics’ 이래로 정치현상이 공공정책을 결정한다고 믿어 온 정치학자들의 견해라 할 수 있다(김재훈, 1993). 이들은 선거, 정권의 특성, 정당의 특성, 투표율, 선거에 있어서의 경쟁률 등 정치적 요인이 정부지출에 미치는 영향을 강조하면서, “정치현상이 경제현상보다 더욱 중요하다” 또는 “정치현상이 경제현상보다 더욱 중요하지 않을지는 모르지만 역시 중요한 것은 사실이다”는 가설을 증명하고자 하였다(Key, 1949; Cnudde and McCrone, 1968; Castles, 1982; Crittenden, 1967; Plushipher, 1968; Helco, 1974; Peters, 1976; Fry and Winters, 1970; 정정길·김재훈, 1993). 특히 항만을 비롯한 사회간접자본(SOC)은 지역 간 균형 논쟁의 초점이 되기도 하고, 지역 정치인의 이익을 추구하는 수단으로 이용될 수도 있다(홍성웅, 2006).

정치적 접근법에서 가장 많이 논의되는 정책결정의 정치적 요인으로는 정권의 성격과 선거를 들 수 있다. 이를 한국 항만개발에 적용시켜 본다면 정권의 이념적 및 정치적 성격이 항만개발정책에도 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 특정 정권이 항만개발과 관련하여 집중개발에 우선순위를 두느냐, 균형개발을 강조하느냐에 따라 항만정책이 달라질 수 있기 때문이다. 또한 정권의 국정운영 지표에서 동북아 물류중심전략이

차지하는 위상에 따라서도 항만개발의 방향이 달라질 수 있다.

선거 변수도 항만개발정책에 영향을 미치리라 예상할 수 있다. 국회의원 및 대통령 선거 또는 지방선거를 통해 국회의원 후보와 대통령 후보, 지방선거 후보는 공공지출을 둘러싸고 치열한 경쟁을 벌일 것이다. 정치적 경기순환론(political business cycle)에 따르면 일반적으로 정부는 선거가 다가오면 확장적인 재정정책을 쓰는 것으로 확인되고 있다. 특히 부산항, 광양항 등과 같은 항만도시의 경우 항만개발과 선거는 밀접한 상관관계를 갖고 있을 것으로 예상할 수 있다. 항만권역에 지역구를 두고 있는 정치인들은 항만개발의 직접적 또는 간접적 수혜자인 유권자들의 지지를 얻기 위해 적극적인 항만개발 투자예산을 확보하려고 노력할 것이기 때문이다.

## 2. 부산항과 광양항에 대한 선행연구

부산항과 광양항에 대한 선행연구는 동북아 중심항만 달성을 위한 부산항과 광양항의 발전전략 또는 양항의 물류중심항만 전략에 집중되어 있다. 동북아 중심항이 되기 위한 부산항의 경쟁력 확보방안을 논의한 연구로는 박영태·김이곤(2006), 김재봉 외(2002), 박경희(2004), 신계선(2007) 등이 있다. 이들 연구에서는 부산항 신항의 경쟁력을 확보하기 위해 혁신적인 환적시스템 구축, 부산항만공사(BPA)로의 업무 일원화, 항만요율의 인하 또는 탄력적 적용, 피더선 전용부두의 개발, 부산항과 연계한 인센티브 구축, 양항체제의 조정 등이 제시되었다.

광양항의 활성화전략을 모색한 연구는 강영문(2005), 이광배·모수원(2005), 임종섭 외(2002), 성숙경 외(2008), 서숙희(2006), 장홍훈·이종규(2008), 장홍훈(2005) 등이 있다. 이들 연구에서는 광양항 배후단지 개발, 환적화물유치, 연계수송망 개발, 자유무역지역 지정 확대, 항만시설의 지속적인 확충, 피더항로 개설, 항만이용자 인센티브 강화, 효율적인 마케팅 등이 제시되었다. 이 중 강영문(2005)은 광양항이 허브항만으로서의 중계성은 갖추고 있으나 중심성은 갖추고 있지 못하다고 지적하였다.

양항, 즉 부산항과 광양항에 대한 물류중심항만 전략을 제시한 연구는 김정수·신계선(2005), 김천식(2002), 남금식(2003), 양항진 외(2005), 최석범(2004) 등이 있다. 이들 연구에서는 부산항 신항과 광양항의 역할 분담, 적화중심의 양항체제 확립, 부산항의 편향성 개선방안, 광양항에 대한 국가적인 관점에서 투자 등이 제안되었다.

이들 연구들은 대체로 부산항, 광양항, 또는 양항의 발전전략을 모색하였다는 점에서 공통점을 갖고 있으나 양항정책에 대한 비판적 평가가 없다는 점에서 한계를 안고 있다. 양항정책을 비판적으로 평가한 연구는 김창곤(2004), Jun(2004), 원동욱(2005), 이동현(2008) 등이 있다. 김창곤(2004)은 대기이론을 이용해 양항체제 구축의 이론적 근거를

제시하고, 부산항과 광양항은 상호보완적인 관계에서 개발되어야 하며, 동북아 컨테이너물동량 증가 속도에 맞추어 항만개발 속도를 조절할 필요가 있음을 제시하였다.

Jun(2004)은 양항체제에 입각한 동북아 허브항만 전략에 대한 심각한 검토가 있어야 한다고 주장하였다. 원동욱(2005)은 중국과의 전면 경쟁구도에 초점을 맞추고 있는 동북아 물류중심지화 전략을 양국 간 차이와 다양성에 기초한 상호 보완적 협력구도로 조정하는 내용으로 재조정해야 한다고 주장하였다. 이동현(2008)은 프로그램논리모형을 통해 부산항과 광양항을 중심으로 한 동북아 물류중심항만정책을 평가한 결과 정책집행과 정책설계의 실패가 동시에 일어나고 있다고 지적하였다.

이들 연구들은 양항정책을 비판적 관점에서 평가하였으나 정책평가의 핵심이라고 할 수 있는 예산결정과 집행에 대한 분석이 시도되지 않았다는 점에서 정책평가로서 한계를 지니고 있다고 할 수 있다. 부산항과 광양항 개발 예산을 이용한 실증연구로는 이동현·성숙경(2009)이 있다. 이동현·성숙경(2009)은 부산항과 광양항의 항만투자 금액 및 비중 간의 상관관계 분석을 통해 양항정책은 성장정책 측면과 분배측면을 동시에 가지고 있음을 확인하였다. 이 연구는 부산항과 광양항의 항만투자 금액을 이용하여 양항정책을 분석하였다는 데 의미가 있지만, 경제 변수 중심의 시도에 그치고 있다는 한계가 있다.

따라서 정치적, 사회적 논란이 계속 제기되고 있는 양항정책에 대해 정치적 변수를 이용하여 평가하는 작업이 필요할 것으로 판단된다. 본 연구는 부산항과 광양항에 대해 정치적 변수를 이용하여 검증함으로써 한국 항만정책에 대한 분석과 평가연구에서 새로운 접근을 시도하였다.

<표 1> 부산항과 광양항에 대한 선행연구 분석

연구자	연구방법	대상항만	연구내용
박영태·김이곤(2006)	SWOT분석	부산항 신항	발전전략
김재봉외(2002)	설문, 컨조인트분석	부산항 신항	경쟁력 확보방안
신계선(2007)	다중회귀분석	부산항 신항	발전전략
박경희(2004)	문헌연구	부산항	중심항 전략
강영문(2005)	문헌연구	광양항	발전전략
이광배·모수원(2005)	문헌연구	광양항	발전전략
임종섭외(2002)	설문조사	광양항	중심항 결정요인
성숙경외(2008)	AHP, SWOT분석	광양항	환적항 발전전략
장홍훈·이종규(2008)	문헌연구	광양항	발전전략
장홍훈(2005)	문헌연구	광양항	발전전략
김정수·신계선(2005)	SWOT분석	부산항 신항, 광양항	발전전략
김천식(2002)	문헌연구	부산항, 광양항	양항체제 구축방안
남금식(2003)	문헌연구	부산항, 광양항	중심항 전략
양항진외(2005)	SWOT분석	부산·진해항, 광양항	중심항 전략
최석범	문헌연구	부산항, 광양항	발전전략
김창곤(2004)	대기이론	부산항, 광양항	양항 발전전략
Jun(2004)	문헌연구	동북아시아 항만	항만 경쟁력 분석
원동욱(2005)	문헌연구	부산항, 광양항	물류중심항만 재검토
이동현(2008)	문헌연구	부산항, 광양항	프로그램 논리모형 평가
이동현·성숙경(2009)	상관관계분석	부산항, 광양항	성장 및 분배측면 분석

### 3. 연구방법

본 연구는 정치적 예산 접근법을 이용하여 부산항과 광양항 개발의 정치적 측면을 검증하고자 하였다. 이를 위해 1985~2007년 기간 동안<sup>1)</sup> 부산항과 광양항의 항만개발 예산을 이용하여 상관관계 분석(correlation analysis)<sup>2)</sup>을 실시하였다. 부산항과 광양항의 예산을 나타내는 변수로는 국내총생

- 1) 시점을 1985년으로 잡은 것은 1985년에 광양항 개발이 선언되었기 때문이다.
- 2) 상관관계는 두 변수 간에 존재하는 선형관계의 방향과 강도를 측정하는 것이다. 상관관계의 정도를 나타내는 상관계수(correlation coefficient)는 두 변수간의 연관된 정도를 나타낼 뿐 인

산(GDP) 대비 전국 항만 및 부산항, 광양항의 총투자액, 정부예산, 민간기업 투자액의 비중을 이용하였다.<sup>3)</sup>

선거 변수는 대통령 선거와 국회의원 선거, 지방선거를 각각 대상으로 하였다. 선거 주기는 직전 연도와 당해 연도를 더미변수로 처리하였다. 1985~2007년 기간 동안 선거 직전 연도와 당해 연도는 1, 기타 연도는 0(zero)으로 하여 국내총생산 대비 항만개발 예산의 연도별 점유율 간의 상관관계를 분석하여 정치적 예산순환의 정도를 검증하였다. 정권 변수는 전두환, 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현 정권을 대상으로 하였다. 분석 대상 정권을 1로 하고, 기타 정권은 0으로 하여 각 정권과 항만개발예산의 점유율 간의 상관관계를 분석하였다.

이 같은 논의를 기초로 하여 검토하고자 하는 가설은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 항만개발예산과 선거와의 상관관계를 검증하는 가설이고, 다른 하나는 항만개발 예산과 정권의 상관관계를 검증하는 가설이다. 이에 대해 대가설을 수립하고, 이에 수반되는 세부가설을 설정하였다.

<가설 1> 선거와 항만개발예산은 상관관계가 있을 것이다.

(가설 1-1) 대통령 선거와 항만개발예산은 상관관계가 있을 것이다.

(가설 1-2) 국회의원 선거와 항만개발예산은 상관관계가 있을 것이다.

(가설 1-3) 지방 선거와 항만개발예산은 상관관계가 있을 것이다.

<가설 2> 정권별로 항만개발예산과 상관관계에서 차이가 있을 것이다.

### Ⅲ. 항만개발예산의 변화과정과 특징

#### 1. 전국 항만개발예산의 특징

한국의 항만개발은 전통적으로 중앙정부가 항만법에 의해 재정투자로 건설하고 관리·운영하여 왔다. 그러나 경제가 급속하게 발전하면서 항만시설에 대한 수요가 중앙정

---

과관계(causality)를 설명하는 것은 아니다. 두 변수 간에 원인과 결과의 인과관계가 있는지에 대한 것은 회귀분석을 통해 인과관계의 방향, 정도를 알 수 있다.

3) 본 논문에서 총투자액은 정부의 예산, 공기업(한국컨테이너부두공단, 부산항만공사 등)의 투자액, 민간기업의 투자액을 모두 포함하고 있다. 정부, 공기업, 민간기업의 항만개발 투자액은 모두 정부의 항만개발기본계획에 따라 수립되고 집행된다는 점에서 총투자액으로 아우를 수 있을 것이다. 본 논문의 상관관계분석에서 공기업의 투자액을 제외한 것은 항만개발을 담당 한 한국컨테이너부두공단이 1990년에 설립되어 1985~1990년의 데이터가 없기 때문이다.

부의 재정투자를 통한 공급을 초과하게 되었다. 이에 따라 항만시설을 적기에 공급하기 위한 방안으로 공기업에 의한 항만개발과 함께 민간기업의 투자가 항만개발의 또 다른 중요한 경로로 대두되었다.

1990년대 중반 이전까지는 정부와 한국컨테이너부두공단<sup>4)</sup>은 국가 전체의 이해에 중요한 관련을 갖는 '지정항만'과 '지방항만'의 개발에 대한 투자를 수행하여 왔다. 이에 비해 민간기업은 비관리청 항만공사의 방식으로 자동차, 시멘트, 제철, 발전·정유공장 등의 임해부 공장시설의 부대시설로 사용되는 자가 전용 항만시설을 건설하여 왔다.<sup>5)</sup> 이후 1994년 민자유치촉진법, 1999년 민간투자법이 제정되면서 컨테이너 부두 등 공공성이 강한 성격의 항만에도 민간자본의 참여가 가능하게 되면서 항만개발 투자에 민간자본이 중요한 역할을 담당하게 되었다.<sup>6)</sup> 1985~2007년 기간 동안 중앙정부, 한국컨테이너부두공단, 항만공사(Port Authority)<sup>7)</sup>, 민간기업 등으로 구분한 항만개발 예산액은 <표 2>와 같다.

<표 2> 투자주체별 항만개발 예산 추이 (단위 : 10억 원)

구분	1985	1990	1995	2000	2005	2007	합계
정부	147	143	477	952	1,694	1,857	18,197
한국컨테이너부두공단	-	-	152	136	210	90	2,239
항만공사(PA)	-	-	-	-	31	98	278
민간	0.2	43	90	153	1,133	732	5,447.2
합계	147.2	186	719	1,241	3,067	2,777	26,161.2

자료 : 국토해양부 항만정책과.

주 : 1) 정부투자에는 해외차관포함.

2) 민간투자에는 항만법과 민간투자법에 의한 사업을 모두 포함.

- 4) 한국컨테이너부두공단은 1990년 컨테이너부두시설의 확충을 목적으로 설립되었다. 정부로부터 일정한 시설을 무상으로 대부받아 임대관리하면서 민간에게 시설사용료를 징수하고 컨테이너개발채권을 발행하거나 또는 외자를 도입하여 컨테이너부두 건설을 위한 투자재원으로 활용하고 있다. 한국컨테이너부두공단은 설립 이후 약 2조2,390억 원을 항만건설에 투자하였다. 부산항과 광양항의 컨테이너부두 건설에 각각 7,550억 원과 1조4,597억 원을 투자하였다.
- 5) 비관리청 항만공사라 함은 항만법에 의해 민간이 자가 전용부두를 개발하여 기부채납 형태로 국가에 귀속시키고, 민간이 다시 임대하여 사용하도록 하는 방식을 가리킨다. 민간의 투자비는 항만시설사용료로 상계한다.
- 6) 민간투자법의 모법인 민자유치촉진법은 1994년 제정되었으나 민자유치촉진법이 특혜시비를 우려하여 사업의 수익률을 제한하는 등 지나치게 경직적으로 운영되었다는 비난이 제기되고, 추진실적도 부진한 것으로 나타나자 민간투자법으로 개편하였다. 민간투자법은 1998년 12월 제정되어 1999년 3월 시행되었다.
- 7) 2003년 항만공사법의 제정으로 부산항(2004), 인천항(2005), 울산항(2007)에 항만공사(Port Authority) 제도가 도입되었다. 항만공사는 독립채산제로 운영되고 있으며 항만의 개발, 운영 및 관리를 담당한다.

전국 항만개발예산 26조1,610억 가운데 정부는 18조1,970억 원으로 69%를, 민간자본은 5조4,470억 원으로 21%를 점유하고 있다. 또한 한국컨테이너부두공단은 9%, 항만공사는 1%를 각각 차지하고 있다. 먼저 중앙정부에 의한 항만개발을 보면 전액 '교통시설특별회계'<sup>8)</sup>로부터 충당되고 있다. 한국컨테이너부두공단과 항만공사는 정부투자기관으로서 정부의 항만개발정책에 따라 항만개발에 투자하고 있다.

민간자본에 의한 항만투자는 항만법에 의한 비관리청 항만공사와 민간투자법에 의한 민자사업으로 구분할 수 있다. 민간투자법이 제정되기 이전에는 민간에 의한 항만공사는 대부분 항만법의 비관리청 항만공사에 의해 수행되었으나, 민간투자법이 제정된 이후에는 부산항 신항의 건설 등 상당수 신항만 건설이 민간기업에 의해 이루어지고 있다. 민간투자는 1985년 전국 항만투자액의 0.14%에 불과하였으나 2007년 26.36%로 증가하였다.

주목할 만한 것은 민간기업에 의한 항만개발투자가 1996년 8월 해양수산부 설립 이후 급격히 증가하였다는 점이다. 1995년에는 899억 원이었던 투자액이 1996년에는 1,500억 원으로 전년대비 66.7% 증가하였다. 한국 정부가 항만투자재원의 부족을 완화하기 위해 민간자본의 유치를 적극적으로 추진하였기 때문이다.

## 2. 부산항과 광양항 예산의 비교

부산항과 광양항 개발 예산의 비교를 위해 양항정책의 변화과정을 3기로 구분하였다. 이같이 3기로 나눈 것은 양항정책의 내용이 시기별로 각각 형성·발전·전환되어온 과정을 반영하기 위해서다. 먼저 한국 정부가 부산항과 함께 광양항을 컨테이너 항만으로 개발하겠다는 양항정책을 공식으로 천명한 1985년부터 부산항 감만부두와 광양항 1단계 부두(4선석) 공사가 완공되기 직전인 1996년까지를 양항정책의 1기(형성기)로 설정하였다. 이어서 광양항과 함께 국책사업으로 추진한 부산항 신항 사업의 토목공사가 시작된 1997년을 양항정책 2기의 기점으로 하였다. 1997년에는 광양항 1단계 부두와 부산항 북항의 감만부두가 완공되었고, 정부와 민간기업이 공동으로 참여하는 부산항 신항 개발사업이 착공에 들어갔다. 또한 1996년 8월 출범한 해양수산부가 동북아 중심항만정책을 본격적으로 추진하기 시작한 해가 1997년이라는 점도 고려하였다.<sup>9)</sup> 1997년부터 2005년까지로 설정한 2기의 기간 중 컨테이너 물동량이 크게 증가하였으며, 김대중·노무현 대통령의 동북아 경제중심정책과 맞물려 부산·광양항에 대한 대대적인 개발계획이 수립, 발표되었다. 구체적으로 보면 부산항 신항의 본격적인 개발, 광양항 및 부산항

8) 교통시설특별회계법(1993년 제정)에 의해 1994년부터 시행되고 있다.

9) 1997년은 한국 항만개발사에서 연간 항만개발 투자액이 1조원을 처음으로 돌파한 해이기도 하다.

신항 개발계획 확대조정, 범정부 차원의 동북아 물류중심정책 추진 등의 정책내용이 포함되었다.

마지막으로 부산항 등 일부 항만을 제외하고 전국의 거의 모든 항만개발계획을 축소 조정한 2006년부터 2007년까지를 양항정책의 3기(전환기)로 구분하였다. 항만개발정책의 핵심내용이 양항정책이라는 점은 계승되었지만, 추진방향과 전략이 크게 변화하기 시작한 시기라는 점에서 이전의 두 시기와 대비된다. 선석(berth) 중심의 전통적 개발방식에서 탈피하여 항만배후단지의 체계적인 개발을 통해 고부가가치 환적화물을 유치하는 전략으로 전환해 나가겠다는 것이 이 시기 항만개발정책의 특징이다. 특히 동북아의 허브항만으로 개발 중인 부산항·광양항에 대해서도 선석 등 항만시설을 확충하는 전략을 지양하고 싱가포르항, 로테르담항과 같은 고부가가치 창출형 항만으로 육성해나간다는 정부의 계획이 이 시기에 수립되었다고 할 수 있다.

### 1) 부산항

양항정책 추진 시기별로 부산항 개발 예산을 살펴보면 양항정책이 도입된 1기에는 정부지출의 비중이 78.3%로 절대적인 위치를 차지하였으며, 공기업도 14.8%로 의미 있는 비중을 점유하고 있다. 반면 비관리청 항만공사 위주로 진행된 민간 예산은 6.8%로 저조한 실적을 보였다.

양항정책이 본격적으로 발전하기 시작한 2기를 보면 정부지출의 비중이 69.8%로 절대적인 비중을 차지하고 있으나 1기에 비하면 8.5%포인트 떨어졌다. 특히 공기업의 비중은 10.6%까지 감소하여 부산항 개발에서 한국컨테이너부두공단의 역할이 크게 줄어들었음을 알 수 있다. 반면 해양수산부의 신설과 민간투자에 대한 법적, 제도적 정비 등에 힘입어 민간투자는 19.6%로 대폭 늘어났다.

양항정책의 질적 전환이 시도되고 있는 3기를 보면 2기에서 일어난 현상이 더욱 심화되었음을 알 수 있다. 정부지출의 비중이 62.4%로 떨어졌으며, 한국컨테이너부두공단의 투자가 전혀 없는 대신 부산항만공사(BPA)의 비중이 8.6%, 민간기업의 비중은 29.0%로 더욱 높아졌다. 부산항 개발 예산은 정부와 공기업의 역할은 갈수록 축소된 대신 민간기업의 역할이 확대되었음을 확인할 수 있다(<표 3> 참조).

<표 3> 부산항에 대한 투자주체별, 시기별 항만개발 예산의 비중 (단위 : %)

구분	정부	컨공단	항만공사	민간	합계
1기(1985~1996)	78.3	14.8	-	6.8	100.0
2기(1997~2005)	69.8	9.8	0.8	19.6	100.0
3기(2006~2007)	62.4	-	8.6	29.0	100.0

자료 : 국토해양부 항만정책과.

**2) 광양항**

광양항 개발 예산은 부산항과는 크게 대조적이었다. 1기에는 정부지출의 비중이 62.4%로 가장 큰 비중을 차지하였고, 공기업도 17.1%로 의미 있는 비중을 점유하였다. 주목할 만한 것은 민간 예산이 이 시기에 20.5%의 높은 비중을 차지하였다는 점이다. 이는 비관리청 항만공사가 광양항에서 많이 이루어진 데 따른 것이다.

2기를 보면 정부지출의 비중은 52.6%로 1기에 비해 떨어졌지만 공기업의 비중이 43.9%로 크게 늘어났다. 이는 이 시기 광양항 개발에서 한국컨테이너부두공단이 중요한 역할을 하였음을 보여주는 것이다. 반면 민간투자는 해양수산부의 신설과 민간투자자에 대한 법적, 제도적 기반 마련에도 불구하고 3.4%로 크게 감소하여, 광양항 개발에 대한 민간투자가 극히 저조한 실적을 보였음을 알 수 있다.

3기에는 2기에 떨어졌던 정부지출의 비중이 68.6%로 올라갔다. 이는 1기의 62.4%를 상회하는 수준으로 광양항 개발에 중앙정부가 다시 적극적으로 나섰음을 보여주는 것이다. 한국컨테이너부두공단의 비중은 31.4%로 10%포인트 이상 떨어졌지만, 여전히 높은 수준을 기록하였다. 이 시기에는 민간기업의 예산은 전혀 없었다(<표 4> 참조).

**<표 4> 광양항에 대한 투자주체별, 시기별 항만개발 예산의 비중 (단위 : %)**

구분	정부	컨공단	항만공사	민간	합계
1기(1985~1996)	62.4	17.1	-	20.5	100.0
2기(1997~2005)	52.6	43.9	-	3.4	100.0
3기(2006~2007)	68.6	31.4	-	-	100.0

자료 : 국토해양부 항만정책과.

**3) 부산항과 광양항의 비교**

부산항과 광양항의 항만개발 예산을 시기별, 주체별로 비교한 결과는 매우 대조적이었다. 부산항의 경우 정부의 재정지출이 갈수록 줄어들었고, 대신 민간기업의 투자가 지속적으로 늘어났다. 반면 광양항의 경우 정부의 재정지출은 2기에 감소하였다가 3기 들어 다시 늘어났고, 민간기업의 투자는 3기 들어 완전히 소멸되었다.

부산항의 개발예산이 1기, 2기, 3기로 갈수록 정부와 한국컨테이너부두공단의 투자 비중이 낮아진 반면 민간기업의 투자비중이 높아지고 있는 것은 1997년 아시아 금융위기에 따른 영향으로 정부와 한국컨테이너부두공단이 예산을 증가시킬 수 없어 민간기업에 항만개발을 유도한 데 따른 것이다. 특히 민간제안 사업으로 출발한 부산항 신항 개발 사업 이후 부산항에 대한 민간기업의 투자비중이 크게 늘어났다. 이는 부산항이 영남권의 무역규모, 수출입 물동량, 중국의 환적 물동량 등 풍부한 사회경제적 수요를 바탕으로 민간기업이 투자할 수 있는 환경이 조성된 데 따른 것으로 볼 수 있다.

광양항의 개발예산에서 주목되는 것은 민간기업의 투자가 2기에 대폭 감소하였다가

3기에는 완전히 소멸되었다는 점이다. 이는 정부가 민간투자 활성화를 1990년대 중반 이후 적극적으로 내놓았음에도 광양항에 대한 민간기업의 투자 유인이 부족하였음을 보여주는 것이다. 이는 광양항이 호남권의 무역규모, 수출입 물동량 등 기본적인 수요가 부족한데 배후수송망, 공업단지 등 관련 인프라 시설까지 구축되지 않아 민간기업이 투자를 꺼린 데 따른 것이다. 결국 광양항은 정부와 한국컨테이너부두공단이 전국 물동량 증가와 환적화물의 증가 전망을 내세워 개발을 주도하였다고 볼 수 있다.

### 3. 정권별 항만개발 예산의 비교

1985~2007년 기간 동안 민간투자를 포함한 전국 항만개발예산을 정권별로 살펴보면 전국 항만투자액은 양항정책을 수립한 전두환 정권 이후 꾸준히 증가하여 노무현 정권에는 13조 2,570억 원에 이르렀다. 이는 1985년 이후 23년 동안 항만개발 예산액의 50.7%에 해당한다. 또한 노무현 정권은 동북아 물류중심항만을 적극적으로 추진하여 재임기간 동안 부산항과 광양항의 투자액 비중은 전임 김대중 정권에 비해 5.8%포인트 증가하였다(<표 5>, <표 6> 참조).

<표 5> 정권별 전국 항만개발 예산액 (단위 : 10억 원)

구분	기간	부산	광양	기타	합계	비중(%)
전두환·노태우	1985~1992	691	332	1,113	2,136	8.2
김영삼	1993~1997	1,029	661	2,373	4,063	15.5
김대중	1998~2002	2,189	786	3,726	6,702	25.6
노무현	2003~2007	4,417	2,233	6,608	13,257	50.7
합계	1985~2007	8,326	4,013	13,820	26,159	100

자료 : 국토해양부 항만정책과.

<표 6> 정권별 전국 항만개발 예산의 비중 (단위 : %)

구분	기간	양항			기타항	합계
		부산항	광양항	합계		
전두환·노태우	1985~1992	32.4	15.6	47.9	52.1	100
김영삼	1993~1997	25.3	16.3	41.6	58.4	100
김대중	1998~2002	32.7	11.7	44.4	55.6	100
노무현	2003~2007	33.3	16.8	50.2	49.8	100

자료 : 국토해양부 항만정책과.

전국 항만개발예산 대비 부산항과 광양항의 비중을 보면, 전두환·노태우 정권에서는 부산항과 광양항에 각각 32.4%와 15.6%를 투자하였고, 김영삼 정권에서는 25.3%와

16.3%, 김대중 정권에서는 32.7%와 11.7%를 각각 투자하였다. 또한 노무현 정권에서는 부산항에 33.3%와 광양항에 16.8%를 각각 투자하였다.

여기에서 흥미로운 것은 부산항 신항 개발사업을 정치적 결단에 의해 추진한 것으로 알려져 있는 부산·경남 출신의 김영삼 정권 때 전국 항만개발예산 대비 부산항의 비중이 역대 정권 중 가장 낮은 수준(25.3%)을 기록하였다는 사실이다. 반면 김영삼 정권 때 광양항의 비중은 16.3%로 노무현 정권에 이어 두 번째로 높은 비중을 보였다. 또한 호남 출신으로 재임 시절 광양항 개발사업에 큰 관심을 보인 것으로 알려져 있는 김대중 정권 때 부산항의 비중은 역대 정권 중 가장 높은 수준(32.7%)을 나타냈다. 반면 광양항의 비중은 역대 정권 중 가장 낮은 수준(11.7%)을 기록하였다.

이 같은 결과는 항만개발사업에 있어 정책결정 단계와 예산집행 단계 사이에 시간적 격차(time gap)<sup>10)</sup>가 존재한다는 사실에서 비롯된 측면이 있다. 김영삼 정권 때 부산항 신항 개발계획이 결정되고, 임기 말에 항만공사가 착공되었다고 하더라도 본격적인 사업비 투입은 정책결정 이후 3년 정도가 지난 후 본격적으로 집행되었다. 또한 항만을 포함한 사회간접자본 투자사업은 한번 결정되고 나면 정치적 변화가 있다고 해서 쉽게 바꿀 수 없는 속성에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

특히 김영삼 정권 때 부산항의 투자비중이 줄어든 것은 당시 부산항에서 항만공사가 대폭 줄어든 데서 기인한 측면도 있다. 김영삼 정권 기간인 1990년대 중반은 정부가 부산항 4단계(감만부두) 공사를 끝내고, 부산항 신항 사업에 대한 계획을 수립하는 기간이어서 부산항에 대한 항만개발 예산이 크게 집행될 것이 없었다. 따라서 김영삼 대통령이 부산항의 항만개발 예산에 부정적 영향을 주었다고 보는 것은 잘못된 해석이라고 할 수 있다.

## IV. 실증분석

### 1. 선거와 항만개발예산

#### 1) 전국 항만

선거 주기와 한국 항만개발예산의 상관관계분석 결과는 <표 7>과 같다. 국내총생산 대비 전국 항만의 총투자액, 정부예산, 민간기업 투자액의 비중을 각각 대선 주기와 총선 주기에 대해 상관관계 분석을 실시하였다. 분석결과 대선 및 총선 주기와 국내총생산 대비 전국 항만개발예산의 비중 간에는 상관관계가 존재하지 않았다.<sup>11)</sup> 그러나 지방

10) 대체로 3년 정도의 시간적 격차가 있다고 한다.

11) 상관계수의 상관관계 정도의 평가는 다음과 같다.  $0.1 < r < 0.2$ 이면 거의 무시할 정도의 상관관계,  $0.2 < r < 0.4$ 이면 낮은 상관관계,  $0.4 < r < 0.7$ 이면 비교적 높은 상관관계,  $0.7 < r < 1.0$ 이면 매우 높은 상관관계를 가진다.

선거와 전국 항만개발예산의 비중, 지방선거와 민간기업 항만개발예산의 비중 간에는 낮은 정도의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 한국에서는 지방선거 주기와 항만개발예산 간에 정치적 경기순환(political business cycle)이 일어난 것으로 판단된다.

<표 7> 선거 주기와 GDP 대비 전국 항만개발예산의 상관관계

구 분	총투자액	정부예산	민간기업
대 선	0.10934 (0.6195)	-0.07435 (0.736)	0.2922 (0.1761)
총 선	-0.09239 (0.6750)	-0.02889 (0.8959)	-0.15446 (0.4816)
지방선거	<b>0.36495 (0.0869)</b>	0.14141 (0.5198)	<b>0.37922 (0.0743)</b>

\* ( )안은 t검정을 통한 유의수준.

### 2) 부산항

부산항의 국내총생산 대비 총투자액, 정부예산, 민간기업 투자액을 각각 대선 주기와 총선 주기, 지방선거 주기에 대해 상관관계분석을 시행한 결과 대선 및 총선 주기와 부산항 항만개발예산 간에는 상관관계가 존재하지 않았다. 그러나 지방선거와 민간기업의 항만개발예산 간에는 낮은 정도의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 따라서 지방선거 주기와 부산항의 민간기업 항만개발예산 간에는 정치적 경기순환이 일어난 것으로 판단되었다.

<표 8> 선거 주기와 GDP 대비 부산항 개발예산의 상관관계

구 분	총투자액	정부예산	민간기업
대 선	-0.10217 (0.6427)	-0.19121 (0.3821)	0.05485 (0.8037)
총 선	-0.26819 (0.216)	-0.1959 (0.3703)	-0.28647 (0.1851)
지방선거	0.20249 (0.3541)	-0.04441 (0.8406)	<b>0.39478 (0.0623)</b>

\* ( )안은 t검정을 통한 유의수준.

### 3) 광양항

광양항에 대한 분석결과 선거 주기와 광양항 항만개발예산 간에는 대체로 상관관계가 존재하지 않았다. 그러나 대선 주기와 민간기업의 투자액 간에 낮은 정도의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 따라서 대선 주기와 광양항의 민간기업 항만개발예산 간에는 정치적 경기순환이 일어난 것으로 추론할 수 있다.

<표 9> 선거 주기와 GDP 대비 광양항 개발 예산의 상관관계

구 분	총투자액	정부예산	민간기업
대 선	0.20619 (0.3452)	0.06064 (0.7834)	<b>0.37707 (0.0761)</b>
총 선	0.13039 (0.5532)	0.12012 (0.5851)	0.2594 (0.232)
지방선거	0.1914 (0.3817)	-0.02818 (0.8985)	-0.20302 (0.3528)

\* ( )안은 t검정을 통한 유의수준.

## 2. 정권별 항만개발예산

### 1) 전국 항만

전국 항만의 국내총생산 대비 총투자액, 정부예산, 민간기업 투자액의 비중을 정권별로 상관관계분석을 실시한 결과 전두환 정권과 노태우 정권은 항만개발예산과 대체로 낮은 정도의 음(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 전두환 정권에서는 통계적 유의성은 낮지만 국내총생산 대비 총투자액의 비중과 낮은 정도의 상관관계(-0.3325)를 보였고, 노태우 정권에서는 통계적으로 의미가 있는 낮은 정도의 상관관계(-0.36864)를 보였다.

김영삼 정권은 총투자액로 보면 상관관계가 없는 것으로 나타났지만 정부예산은 낮은 정도의 부(-)의 상관관계(-0.37695)를 보였다. 김대중 정권은 총투자액 등 모든 항목에서 상관관계가 존재하지 않았다. 노무현 정권은 총투자액, 정부예산, 민간기업 투자액 등 모든 항목에서 정(+)의 상관관계가 있었다. 총투자액(0.76847)와 민간기업 투자비(0.77874)는 매우 높은 상관관계를 보였고, 정부예산(0.57531)은 비교적 높은 상관관계를 기록하였다.

<표 10> 역대 정권과 GDP 대비 전국 항만 개발 예산의 상관관계

	총투자액	정부예산	민간기업
전두환	-0.3325 (0.1211)	-0.201 (0.3578)	-0.2468 (0.2563)
노태우	<b>-0.36864 (0.0835)</b>	-0.23223 (0.2863)	-0.25313 (0.2439)
김영삼	-0.19053 (0.3839)	<b>-0.37695 (0.0762)</b>	-0.16615 (0.4486)
김대중	0.06218 (0.7781)	0.198 (0.3651)	-0.15796 (0.4716)
노무현	<b>0.76847 (&lt;.0001)</b>	<b>0.57531 (0.0041)</b>	<b>0.77874 (&lt;.0001)</b>

\* ( )안은 t검정을 통한 유의수준.

### 2) 부산항

전두환 정권은 부산항의 총투자액 비중과 비교적 높은 정도의 부(-)의 상관관계(-0.45363)를 보였다. 노태우 정권은 상관관계가 존재하지 않는 것으로 나타났다. 김영삼 정권은 총투자액은 상관관계가 없었지만 정부예산은 낮은 정도의 부(-)의 상관관계

(-0.37921)를 나타냈다. 김대중 정권은 전반적으로 부산항과 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 노무현 정권은 부산항의 총투자액 비중과 비교적 높은 수준의 정의 상관관계(0.51242)가 있었고, 특히 민간기업 투자는 매우 높은 상관관계(0.73107)를 나타냈다.

<표 11> 역대 정권과 GDP 대비 부산항 개발 예산의 상관관계

	총투자액	정부예산	민간기업
전두환	<b>-0.45363 (0.0297)</b>	-0.33259 (0.121)	-0.24849 (0.2529)
노태우	0.02529 (0.9088)	0.24614 (0.2576)	-0.2388 (0.2725)
김영삼	-0.25075 (0.2485)	<b>-0.37921 (0.0743)</b>	-0.1838 (0.4012)
김대중	0.08343 (0.7051)	0.16959 (0.4392)	-0.10558 (0.6316)
노무현	<b>0.51242 (0.0124)</b>	0.23504 (0.2803)	<b>0.73107 (&lt;.0001)</b>

\* ( )안은 t검정을 통한 유의수준.

### 3) 광양항

전두환 정권은 광양항의 총투자액 비중과는 상관관계가 없는 것으로 나타났으나, 정부예산과는 비교적 높은 정도의 정(+)의 상관관계(0.53689)가 존재하였다. 노태우 정권은 광양항의 총투자액 비중과 비교적 높은 수준의 부(-)의 상관관계(-0.46411)가 존재하였고, 정부예산도 비교적 높은 수준의 부(-)의 상관관계(-0.46672)를 나타냈다. 그러나 민간기업 투자액은 비교적 높은 수준의 정(+)의 상관관계(0.42475)가 있었다. 김영삼 정권과 김대중 정권은 상관관계가 존재하지 않았다. 반면 노무현 정권은 광양항의 총투자액(0.6568)과 정부예산(0.62532)과 비교적 높은 수준의 정(+)의 상관관계를 나타냈다.

<표 12> 역대 정권과 GDP 대비 광양항 개발 예산의 상관관계

구 분	총투자액	정부예산	민간기업
전두환	0.25076 (0.2485)	<b>0.53689 (0.0083)</b>	0.21556 (0.3232)
노태우	<b>-0.46411 (0.0257)</b>	<b>-0.46672 (0.0248)</b>	<b>0.42475 (0.0434)</b>
김영삼	-0.13205 (0.5481)	-0.28809 (0.1825)	-0.08067 (0.7144)
김대중	-0.26538 (0.221)	-0.30887 (0.1516)	-0.29474 (0.1722)
노무현	<b>0.6568 (0.0007)</b>	<b>0.62532 (0.0014)</b>	-0.22535 (0.3012)

\* ( )안은 t검정을 통한 유의수준.

## 3. 분석결과의 요약

### 1) 전국 항만

국내총생산 대비 전국 항만의 개발예산 비중에 대해 상관관계분석을 실시한 결과 전

국 항만은 대선과 총선 변수와는 유의미한 상관관계가 존재하지 않았으나 지방선거와 낮은 정도의 정(+)의 상관관계가 있었다. 구체적으로는 전국 항만의 총예산과 민간 기업의 예산은 지방선거와 상관관계가 있었다.

정권 변수로는 전국 항만의 총예산이 노태우 정권 때 낮은 정도의 부(-)의 상관관계가 있었다. 전국 항만의 정부예산은 김영삼 정권과 낮은 정도의 부(-)의 상관관계가 존재하였다. 전국 항만의 총투자액, 정부예산, 민간 투자액은 노무현 정권과 비교적 높거나 매우 높은 정도로 정(+)의 상관관계를 나타냈다.

## 2) 부산항

국내총생산 대비 부산항의 비중에 대한 분석결과는 대선, 총선과는 의미 있는 상관관계가 발견되지 않았으나 지방선거와는 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 즉 부산항에 대한 민간기업의 예산과 지방선거는 낮은 정도의 상관관계가 있었다.

정권 변수에 대한 분석에서는 전두환 정권과 부산항의 총투자액이 비교적 높은 수준의 부(-)의 상관관계를 나타냈고, 김영삼 정권과 부산항의 정부예산은 낮은 수준의 부(-)의 상관관계를 보였다. 노무현 정권과 부산항의 총예산, 민간 투자액 간에는 모두 매우 높은 수준의 정(+)의 상관관계가 존재하였다.

## 3) 광양항

국내총생산 대비 광양항의 비중에 대한 분석결과를 보면 총선, 지방선거와는 의미 있는 상관관계가 발견되지 않았으나 대선과는 상관관계가 존재하였다. 구체적으로는 광양항의 민간 투자액은 대선과 낮은 정도의 정(+)의 상관관계를 보였다.

정권 변수에 대한 분석에서는 전두환 정권과 광양항의 정부 예산이 높은 정도의 정(+)의 상관관계가 존재하고 있었다. 노태우 정권과는 광양항의 총투자액, 정부예산이 비교적 높은 수준의 부(-)의 상관관계를 보였지만 광양항의 민간 투자액과는 비교적 높은 수준의 정(+)의 상관관계를 나타냈다. 노무현 정권과 광양항의 총투자액 및 정부예산 간에는 높은 수준의 정(+)의 상관관계가 있었다.

## 4) 가설 검증

이상의 논의를 요약하면 대통령 선거와 항만개발예산이 상관관계가 있을 것이라는 (가설 1-1)은 광양항의 민간투자에서 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 국회의원 선거와 항만개발예산이 상관관계가 있을 것이라는 (가설 1-2)는 전국 항만, 부산항, 광양항에서 모두 기각되었다. 지방선거와 항만개발예산이 상관관계가 있을 것이라는 (가설 1-3)은 전국 항만의 총예산, 민간예산, 부산항의 민간예산에서 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 검증되었다.

또 정권별 변수를 검증하기 위한 <가설 2>는 정권에 따라 항만개발예산의 상관관계에 차이가 있는 것으로 나타났다. 특히 동북아 물류중심항만정책을 국가의제로 채택하여 추진하였던 노무현 정권에서는 항만개발예산과 정권 변수는 대체로 매우 높은 정(+ )의 상관관계가 있었다.

<표 13> 상관관계분석의 결과 요약

구 분	전국 항만			부산항			광양항		
	총예산	정부	민간	총예산	정부	민간	총예산	정부	민간
대선	-	-	-	-	-	-	-	-	(+)
총선	-	-	-	-	-	-	-	-	-
지방선거	(+)	-	(+)	-	-	(+)	-	-	-
전두환	-	-	-	(-)	-	-	-	(+)	-
노태우	(-)	-	-	-	-	-	(-)	(-)	(+)
김영삼	-	(-)	-	-	(-)	-	-	-	-
김대중	-	-	-	-	-	-	-	-	-
노무현	(+)	(+)	(+)	(+)	-	(+)	(+)	(+)	-

## V. 결 론

본 논문은 1985-2007년 기간 동안의 부산항과 광양항 개발 예산과 관련한 데이터를 이용하여 항만개발예산에 내재되어 있는 정치적 예산배분을 검증하고자 하였다. 이를 위해 국내총생산 대비 전국 항만 및 부산항, 광양항의 항만개발예산의 비중이 선거 및 정권과 어떤 상관관계가 있는지를 분석하였다. 이러한 분석을 통해 본 논문은 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 정치적 선거주기론이 지방선거에서 일부 존재하고 있는 것으로 나타났다. 항만 개발이 지역성을 가지고 있다는 점에서 지방선거 직전 해 또는 당해 연도에 항만개발 예산이 늘어난 것이다. 그러나 대선과 총선에서는 정치적 선거주기론이 대체로 일어나지 않는 것으로 나타났다. 이에 따라 중앙정부가 계획을 수립하고 예산을 투자하여 추진되는 한국의 항만개발이 전국적 차원의 아젠다를 주로 다루는 대선과 총선보다는 지역의 현안을 다루는 지방선거와 밀접한 관련을 가지고 있는 것으로 판단된다. 따라서 항만개발은 중앙정부가 전국 차원에서 제공하는 공공재의 성격보다는 각 지방이 예산을 더 많이 확보하기 위해 경합하는 공유재의 성격에 가깝다고 볼 수 있다. 따라서 항만개발에 대한 이론적 접근으로 공공재 이론보다는 공유재 이론이 더욱 적절한 것으로 판단된다.

둘째, 정권의 지역주의(regionalism)에 따른 항만개발예산 지출은 이루어지지 않았다

고 볼 수 있다. 전남 출신의 김대중 정권 때 광양항에 대해 항만개발예산이 결코 증가하지 않았고, 부산항에 대해서도 예산 삭감이 이루어지지 않았다. 오히려 부산·경남 출신의 김영삼 정권은 부산항의 정부예산과 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 분석되었다. 따라서 항만개발예산의 집행과 정권의 지역주의 특성은 별로 관련이 없다고 할 수 있다.

셋째, 정권이 표방한 국가의제가 항만개발예산의 집행과 밀접한 관련이 있음을 추론할 수 있다. ‘동북아 중심정책’을 국가의제로서 추진하기 시작한 정권은 김대중 정권이었으며, 노무현 정권 때 역대 정권 중 가장 적극적으로 추진하였다.<sup>12)13)</sup> 노무현 정권과 전국 항만 및 부산항, 광양항의 상관관계를 보면 비교적 높거나 매우 높은 수준의 상관관계가 있음을 알 수 있다.

본 논문의 분석결과를 통해 다음과 같은 정책적, 이론적 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 항만개발예산이 적극적으로 이루어지기 위해서는 동북아 물류중심항만정책이 정권 차원의 국가의제로 자리 잡아야 한다는 점이다. 따라서 항만건설을 통한 동북아 물류중심정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 무엇보다 범정부 차원에서 항만개발에 정책의 우선순위가 두어져야 할 것으로 생각된다.

둘째, 항만개발이 공공재보다는 공유재의 성격을 지니고 있다는 점은 한국 항만개발정책의 새로운 패러다임을 요구한다고 하겠다. 지금까지 중앙정부가 공공성 차원에서 항만개발을 거의 독점하여 왔고, 지방정부는 권한과 의무가 별로 없었다고 하겠다. 그러나 앞으로 지방정부가 권한과 의무를 동시에 가지고 항만개발을 주도할 수 있어야 한다. 항만개발예산을 지출함에 있어 지방정부가 권한과 의무를 동시에 가지고 있을 때 과잉개발이 억제되고, 자원의 효율적 이용이 가능할 것이다.

본 연구는 다음과 한계가 있다. 첫째, 항만개발예산에 대한 데이터가 1985년부터 2007년까지 23년에 불과하다는 점이다 23개의 데이터는 통계적으로 유의미한 분석결과를 도출하는 데 충분하지 못하다는 약점이 있다. 또한 지방선거가 1995년에 처음 실시됨으로써, 계량분석의 데이터로 한계를 안고 있다.

둘째, 상관관계분석 결과 국회의원 선거와 대통령 선거가 항만개발예산과 상관관계가 대체로 없는 것으로 나타났지만, 이를 항만개발과 이들 선거가 상관관계가 전혀 없다고

12) 항만 분야에서 동북아 물류중심 국가전략은 김영삼 정부에서 ‘동북아 물류중심기지화 항만개발’이라는 개념으로 등장한 이후 1980년대 말에 수립된 양항(부산항, 광양항) 체제를 포함하여 지칭하는 것으로 이해되고 있다. 그러나 김대중 정부 임기 말인 2002년 ‘동북아 물류비즈니스 중심국가 정책’을 도입하면서 공항, 항만, 도로, 철도를 포함하는 개념으로 발전하게 되었고, 2003년 출범한 노무현 정부에서 ‘동북아 경제중심 정책’을 수립하여 정식 국가계획으로 추진하였다(이동현, 2008).

13) 노무현 대통령은 대통령직 취임사에서 ‘동북아’라는 단어를 18회 언급하였고, ‘물류’ 2회, ‘중심’ 4회, ‘부산(항)’ 2회, ‘광양항’ 1회, ‘인천공항’을 1회 언급함으로써 동북아 물류중심정책에 대한 강한 의지를 취임사에 분명하게 보여주었다.

해석하는 것은 성급한 일이다. 국회의원 선거와 대통령 선거는 항만개발예산의 지출에 선행하여 이루어지는 항만개발에 대한 정부의 의사결정과 계획수립에 대해 영향을 주었을 가능성이 높다. 특히 대통령 선거는 항만개발에 대한 의사결정과 계획수립, 사업착수 등에 매우 중요한 영향을 주었을 것으로 추측할 수 있다.<sup>14)</sup>

셋째, 실증분석결과는 항만개발예산과 정권의 지역주의는 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 정권의 지역주의 특성은 선거와 마찬가지로 항만개발계획에 대한 의사결정과 계획수립, 사업착수 등에 영향을 주었을 것으로 볼 수 있다. 이는 항만개발예산의 지출, 즉 정책의 구체적 집행이 정권변수와 상관관계가 있을 것으로 생각되는 항만개발의 결정, 계획의 수립, 사업착수 등에 지연되어 이루어진 데 따른 것으로 해석할 수 있다. 따라서 예산을 변수로 한 실증분석결과가 김영삼 정권이 부산항 개발을, 김대중 정권이 광양항 개발을 선호하였을 것이라는 일반적인 통념을 깨뜨리고 있지만, 변수를 달리 하면 상식이 진실이 될 수도 있다. 향후 항만개발예산에 대한 추가적인 연구와 함께 사업계획 수립, 공사착수 등 질적 변수를 대상으로 한 연구가 필요할 것으로 본다.

## 참 고 문 헌

1. 강영문, "동북아 물류환경 변화와 광양항의 허브항만 전략", 「한국항만경제학회지」, 제21집, 제3호, 2005, pp. 35-59.
2. 김동건, 「현대재정학」, 박영사, 2000.
3. 김재봉·박철·김길수·정태원, "부산신항만의 경쟁우위 확보방안에 관한 연구", 「한국해운학회지」, 제36권, 2002, pp. 87-105.
4. 김재훈, "정부지출 결정요인 검증을 위한 새로운 시도-미국 주정부 지출을 중심으로", 「한국행정학보」, 제27권 제1호, 1993, pp. 135-153.
5. 김정수·신계선, "부산 '신항'과 광양항의 특성 비교분석 및 발전전략", 「한국항만경제학회지」, 제21권 제4호, 2005, pp. 1-31.
6. 김창곤, "부산-광양 양항체제 구축의 허와 실", 「해운물류연구」, 제40권, 2004, pp. 97-111.
7. 김천식, "우리나라 컨테이너 항만의 양항체제 구축방안", 「국제상학」, 제15권, 제1호, 2005, pp. 51-70.
8. 남금식, "동북아 경제중심지로서의 우리나라 항만의 대응전략", 「한국항만경제학회지」, 제19권, 제1호, 2003, pp. 189-206.
9. 박경희, "부산항이 동북아 허브항이 되기 위한 대응전략", 「산업경제연구」, 제17권 제6호, 2004, pp. 2247-2264.
10. 박영태·김이곤, "동북아 허브항만을 위한 부산 신항의 경쟁력 강화방안", 「물류학회지」, 제16권, 제2호, 2006, pp. 53-84.

---

14) 전두환 대통령이 선언한 광양항 개발계획이 확정된 시점이 13대 대통령 선거를 앞둔 전두환 정권 말기였던 1987년이었고, 김영삼 대통령이 각별한 관심을 가졌던 부산항 신항 건설 기공식이 열린 것이 15대 대통령 선거를 앞둔 김영삼 정권 말기였던 1997년 말이었다는 점이 이를 증명한다고 볼 수 있다.

11. 서숙희, 동북아 물류 중심항이 되기 위한 광양항의 발전전략에 관한 연구, 2006, 여수대학교 석사학위논문.
12. 성숙경·박병인·박기성, “광양항의 컨테이너 환적항 발전전략”, 「물류학회지」, 제18권, 제2호, 2008, pp. 5-24.
13. 세광종합기술단·한국산업경제연구원, 「광양만 컨테이너부두 개발사업보고서」, 1986.
14. 신계선, “항만경쟁력 결정요인 분석과 부산 신항의 발전 전략에 관한 연구”, 「한국항만경제학회지」, 제23권, 제1호, 2007, pp. 115-148.
15. 원동욱, “중국의 물류전략과 동북아 물류중심지론의 재검토”, 「한국과 국제정치」, 제21권, 제1호, 2005, pp. 157-190.
16. 이광배·모수원, “물류중심지 광양항의 경쟁력 확보 방안에 관한 연구”, 「한국항만경제학회지」, 제21권, 제1호, 2005, pp. 73-92.
17. 이동현, “동북아 물류중심항만정책에 대한 프로그램논리모형의 설계 및 분석”, 「해양정책연구」, 제23권, 제2호, 2008, pp. 135-164.
18. 이동현·성숙경, “양항정책의 성장과 분배 측면에 관한 연구”, 「물류학회지」, 제19권, 제1호, 2009, pp. 35-52.
19. 임중섭·김태우, “광양항의 동북아 중심항 전략에 관한 연구”, 「물류학회지」, 2002, pp. 165-183.
20. 장홍훈, “국제물류거점확보를 위한 광양항의 활성화 방안”, 「한국항만경제학회지」, 제21권, 제3호, 2005, pp. 149-170.
21. 장홍훈·이종규, “선화주의 항만결정요인에 따른 광양항 활성화 방안에 관한 연구”, 「물류학회지」, 제18권, 제3호, 2008, pp. 87-109.
22. 정정길, 「정책학원론」, 대명출판사, 2003.
23. 정정길·김재훈, “공공정책 결정요인연구의 전개과정 및 이론적 배경”, 「공공정책의 결정요인 분석」, 법문사, 1993, pp. 32-50.
24. 최석범, “한국의 동북아 물류중심 로드맵 투자우선순위와 개선방안”, 「한국항만경제학회지」, 제20권, 제2호, 2004, pp. 187-216.
25. 홍성웅, 「사회간접자본의 경제학」, 박영사, 2006.
26. Castles, F, “The Impact of Parties on Public Expenditure”, In F, Castles, eds, *The Impact of Parties*, London Sage, 1982, pp. 112-134.
27. Cnudde, C, F, and McCrone, D, J, “Party Competition and Welfare Policies in the American States”, *American Political Science Review*, vol. 63, 1969, pp. 858-866.
28. Crittenden, J, “Dimensions of Modernization in the American States”, *American Political Science Review*, vol. 61, 1967, pp. 981-1002.
29. Fry, B, W, and Winters, R, F, “The Politics of Redistribution”, *American Political Science Review*, vol. 64, 1970, pp. 508-522.
30. Helco, H, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven Yale University Press, 1974.
31. Jun, Il-Soo, “Comparative Analysis of Capacity and Competitiveness of Seaports in Northeast Asia”, *Changing Logistics Environment in Northeast Asia The Strategies of the Korean Free Economic Zones*, the 2004 NEAFE/KOTI Conference in Honolulu on August pp. 19-20.
32. Key, V, O, *Southern Politics in State and Nation*, New York Knopf, 1949.
33. Peters, G, B, “Economic and Political Effects in the Development of Social Expenditures in France, Sweden and United Kingdom”, *Political Studies*, vol. 22(December), 1976, pp. 225-238.
34. Pulshipher, A, and Weatherby, J, “Malapportionment, Party Competition and the Functional Distribution of Government Expenditures”, *American Political Science Review*, vol. 62(December), 1968, pp. 1027-1220.

< 요약 >

## 부산·광양항의 예산배분과 정치적 변수에 대한 상관관계 분석

이동현

한국 정부가 양항정책(two-port policy)으로 추진하고 있는 부산항과 광양항 개발에 대한 예산의 적정성을 놓고 갈수록 논란이 격화되고 있다. 이런 논란의 중심에는 항만 개발이 경제적 논리보다는 대통령 선거, 국회의원 선거, 정권의 지역주의적 특성 등 정치적 논리에 따라 예산투입이 이루어졌다는 문제의식이 자리하고 있다. 선거와 정권의 특성 등 정치적 변수가 특정 항만개발을 위한 예산지출에 중대한 역할을 하였다는 것이다.

본 논문의 목적은 부산항과 광양항 개발 예산에 내재되어 있는 정치적 예산배분을 검증하기 위한 것이다. 부산항과 광양항 개발에 대한 정치적 예산 분석을 위한 정치변수로 선거와 정권을 선택하였다. 분석결과 부산항은 지방선거와 정(+)의 상관관계가 있었고, 광양항 예산은 대선과 상관관계가 존재한 것으로 나타났다. 또한 정권의 지역주의(regionalism)에 따른 항만개발예산의 지출은 이루어지지 않았다. 대신 정권이 표방한 국가의제(national agenda)가 항만개발예산의 집행과 밀접한 관련이 있음을 추론할 수 있다. '동북아 중심정책'을 국가의제로서 가장 적극적으로 추진한 노무현 정권과 전국항만 및 부산항, 광양항의 상관관계는 비교적 높거나 매우 높은 수준으로 나타났다.

본 논문은 상관관계 분석을 통해 정치적 변수와 항만개발예산이 어떤 상관관계에 있는지를 확인하였으나, 국회의원 선거와 대통령 선거, 정권의 지역주의적 성격은 항만개발에 대한 정부의 의사결정과 계획수립, 사업착수 등에 대해서는 중대한 영향을 주었을 가능성이 높다. 향후 항만개발예산에 대한 심도 있는 계량분석과 함께 사업계획 수립, 공사착수 등 질적 변수를 대상으로 한 후속 연구가 필요할 것으로 본다.

□ 주제어 : 부산항, 광양항, 정치적 접근법, 예산, 양항정책, 정치적 경기순환