

정부 간 항만배후단지 개발·관리 기능배분에 관한 연구: 부산항 신항 중심

강윤호* · † 김보영

*한국해양대학교 해양행정학과 교수, † 한국해양대학교 통상행정학부 박사과정

A Study on the Functional Distribution of Port Hinterland Construction and Management among Governments: Focused on the Busan New Port

Yunho Kang* · † Bo-Young Kim

*Professor, Department of Maritime Administration, Korea Maritime and Ocean University, Busan 49112, Korea

† Graduate school of Korea Maritime and Ocean University, Busan 49112, Korea

요 약 : 부산항 신항의 배후단지는 복잡한 관련법 및 관련기관의 다원화로 항만설립 취지에 맞지 않는 사업이 시행되는 등 항만사업이 원활히 운영되지 못하고 있다. 예를 들어, 관련기관 간 협의 없이 공급된 대규모 아파트 단지는 항만배후부지의 물류기능 수행에 지장을 주고 있으며, 각종 교통편의시설의 설치 및 관리 기능은 여러 기관에 분산되거나 중복되어 있어 업무 수행 상의 혼란과 책임 떠넘기기 현상이 초래되고 있다. 부산항 신항과 배후단지가 항만으로서의 고유기능을 제대로 수행하기 위해서는 이러한 문제점에 대한 해결책이 반드시 필요한 실정이다. 이와 같은 문제의식 하에서 본 연구는 정부 간 기능배분의 원칙(이론)에 기초하여 부산항 신항 배후단지 개발 및 관리관련 기능의 정부 간 배분 상의 문제를 분석하고, 기능배분의 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 분석결과, 특히 주거시설의 공급, 교통편의시설 설치 및 관리 등과 관련된 기능배분이 행정책임 명료화, 효율성, 보충성, 포괄성 등의 기능배분 원칙에 맞지 않아 많은 문제가 야기되고 있음을 발견할 수 있었다. 이와 같은 문제점 분석 결과에 기초하여, 관련 기관 간 행정협의회의 제도화, 광역행정 방식의 활용(사무위탁, 지방자치단체 간 조합 등), 특별지방자치단체의 설립(지방자치단체 간 조합, BPA 등) 등과 같은 기능배분과 관련된 개선방안을 제시하였다.

핵심용어 : 항만, 항만배후단지, 부산항 신항, 부산항만공사, 기능배분

Abstract : The Busan New Port and its hinterland have not operated smoothly due to the complicated laws and various related organizations. Thus, many projects involving the port are not matched with its purpose of establishment. In particular, a large-scale apartment complex, which was constructed without a negotiation among the related organizations, is disturbing the port's logistics function. Also, the construction and management of every traffic facilities are conducted by various organizations due to the functions for the facilities are dispersed among them, which has given rise to chaos and responsibility-shifting. As a result, worries about the friction among the organizations and the loss of function of the port hinterland exist. This paper analyzes the problems of inter-governmental functional distributions in the construction and management of the port hinterland of the Busan New Port based on the principles (theories) of functional distribution. In addition, this paper proposes improvements for the functional distribution. The results of the analysis indicated that the functions for housing and traffic facilities were duplicated and dispersed among organizations, resulting in an unclear division of responsibilities. Finally, the paper proposed solutions for the problems: the institutionalization of an administrative conference system among related organizations, using an integrated administration for a wide area (contracting-out, association among local governments), and establishing a special-purpose local government (association among local governments, BPA).

Key words : Port, Port Hinterland, Busan New Port, Busan Port Authority, Functional Distribution

1. 서 론

부산항 신항 배후단지의 개발은 관련기관의 다원화 및 복잡한 법체제로 기관들 간 협의가 어렵고, 배후단지의 개발 및 관리는 다양한 기관에 유사기능이 복잡하게 얽혀있다. 이로 인해 당초 항만설립 취지에 맞지 않는 사업이 시행되고, 관련

기관들이 중복된 기능을 수행하는 등 항만사업이 원활히 운영되지 못하고 있는 실정이다. 부산항 신항의 배후단지가 제대로 된 기능을 수행하기 위해서는 복잡하게 관련되어 있는 기관들 간에 기능 및 업무의 배분을 명확히 할 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 정부 간 기능배분에 관한 이론에 기초하여 분석시각을 설정하고, 그것에 기초하여 항만 배후단지

† Corresponding author : 정희원, bykim@kmou.ac.kr

* 정희원, yhkang@kmou.ac.kr 051)410-4732

개발 및 관리기능과 관련된 각종 법률과 갈등사례 등을 활용하여 관련기관 간 불명확한 기능배분으로 인한 문제점을 분석하고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 이론적 배경 및 분석시각

2.1 기능 또는 사무배분의 의의와 원칙

본 연구에서 정부 간 기능 또는 사무의 배분이란 중앙정부와 지방정부 사이에, 그리고 상급지방정부와 하급지방정부 사이에 이루어지는 권한, 기능, 사무(업무), 책임의 분배를 의미한다. 이와 같은 정부 간 기능이나 사무의 배분은 각 국가나 사회의 상황에 따라 합리적 배분 방식이 다를 것이다. 그러나 일반적으로 거론되는 기능 또는 사무배분의 원칙은 존재한다.

정부 간 기능배분의 원칙으로 가장 자주 소개되는 것으로 일본의 임시행정조사회가 제시한 원칙이 있다. 이 원칙의 내용으로는 ①현지성의 원칙, ②종합성의 원칙, ③경제성의 원칙을 들 수 있다. 현지성의 원칙은 주민에 가까이 있고 주민통제가 쉬운 기초단위의 정부에 기능을 우선적으로 배분하여야 한다는 것이다. 종합성의 원칙은 전문화된 중앙정부의 조직보다는 지역단위의 종합행정기관인 지방정부에 기능을 우선적으로 배분하여야 한다는 것이다. 경제성의 원칙은 동일한 가급적 행정비용을 가장 절약할 수 있도록 기능이 배분되어야 한다는 것이다(Jeong, 2000).

이와 관련하여 셔프(Carl Shoup)의 원칙도 자주 인용되는데, ①행정책임 명료화의 원칙, ②능률의 원칙, ③지방정부 및 기초지방정부 우선의 원칙이 그 내용이다(Sil et al, 1987). 행정책임 명료화의 원칙은 기능별 행정책임의 주체와 감독관계 및 경비부담에 관한 사항을 명확히 해야 한다는 것이다. 능률의 원칙과 지방정부 및 기초지방정부 우선의 원칙은 각각 임시행정조사회의 경제성의 원칙과 현지성의 원칙과 같은 내용이다.

최근 들어서는 정부 간 기능배분의 원칙으로 보충성의 원칙, 효율성의 원칙, 포괄성의 원칙, 충분재정의 원칙이 강조되고 있다(Kim, 2015). 보충성의 원칙은 중층의 국가공동체조직에서 하급단위가 잘 처리할 수 있는 업무를 상급단위가 직접 처리해서는 안 된다는 원칙이다. 즉, 하급정부가 할 수 있는 일에 상급정부가 관여해서는 안 된다는 의미와 상급단위는 하급단위가 활동할 수 있는 조건을 갖추도록 지원해주어야 한다는 의미를 가진다. 효율성의 원칙은 사무 또는 기능이 가진 외부효과(externality)를 고려하여 상급단위의 정부가 일차적인 책임을 가지고 처리하는 것이 효율적일 경우 적용하는 원칙이다. 이것은 Oates(1972)가 어떤 기능으로 인한 공간적 외부효과가 있을 경우에는 그 외부효과를 충분히 포괄할 수 있을 정도로 큰 규모의 정부가 기능을 담당하는 것이 효율적일 수 있다고 주장한 것과 같은 이치이다. 포괄성의 원칙은 기능배분

에 있어 동종의 업무나 상호 밀접히 연관된 업무는 같이 하나의 기관에 배분해 주어야 한다는 원칙이다. 즉, 크게 보아 하나인 사무를 여러 계층의 정부가 관여하게 해서는 안 된다는 것이다. 충분재정의 원칙은 기능을 수행하는 지방정부가 그 기능을 수행하는데 필요한 재정이 충분하여야 하거나, 기능을 수행할 수 있는 재정력을 지닌 지방정부에 기능을 배분하여야 한다는 것이다.

2.2 선행연구의 검토

항만분야 이외에 기타 분야의 기능배분에 대한 연구는 종종 있었다. 이들은 대부분 상급정부와 하급정부 간 중복기능에 대한 것으로 지방자치제도의 취지에 맞게 지방으로의 기능재배분을 주장하고 있다.

Geum et al.(2012)은 국가사무의 비율이 지방사무에 비해 상대적으로 높은 수준에 있다는 점을 지적하고, 지방분권화 시대에 부합하도록 중앙권한을 지방 이양화하는 방안을 제시했다.

Lim(2011)의 정부 간 기능배분 연구에서는 행정구역 통폐합과 계층제의 축소 문제들에 있어서 자치단체들 간의 기능조정이 우선시되어야 한다고 주장했다.

Kim(2000)은 특별지방행정기관과 지방자치단체의 중복된 환경행정기능을 사례로 구체적 기능배분기준을 마련하여 각 기관이 맡아야할 기능을 구분했다.

Choi(2010)는 시·도와 시·군·구간 사회복지기능이 모호하고 중복되어 있다는 점을 지적하고 합리적 배분을 위한 개선방안을 제시하였다.

본 연구에서는 선행연구에서 거의 다루지 못하였을 뿐만 아니라 최근에 논란이 가열되고 있는 항만배후단지 개발 및 관리기능의 정부 간 배분에 대해 분석하고자 한다.

2.3 분석시각

본 연구에서는 앞에서 살펴본 바와 같은 여러 가지의 정부 간 기능배분원칙 중에서 항만배후단지의 개발 및 관리 기능과 관련하여 특히 중요하다고 생각되는 행정책임 명료화의 원칙, 효율성의 원칙, 보충성의 원칙, 포괄성의 원칙의 4가지 관점에서 분석이 이루어진다.

①행정책임 명료화의 원칙: 항만배후단지의 관리는 항만공사 등 국가기관과 도시계획을 수립·시행하는 지방정부 등 여러 기관이 관련되므로, 이들 간에 기능 및 업무 배분을 명확히 함으로써 그 책임을 분명히 하는 것이 중요할 것으로 보인다.

②효율성의 원칙: 항만배후단지의 경우 관리기능을 수행하는 기관이 많기 때문에 그 중 어느 한 기관의 기능수행이 다른 기관의 관할구역이나 관리에 영향을 주는 외부효과를 유발할 가능성이 높으므로 이와 같은 외부효과를 내부화 시킴으로써 효율성을 제고시키는 것이 중요한 고려사항이 되어야 할 것으로 보인다.

③보충성의 원칙: 항만배후단지는 해당 지역의 관할권을 지닌 기초지방정부가 주민생활과 밀접한 관련이 있으므로 가급적 지역주민들에게 가장 근접해 있는 기초지방정부나 현재 주재 관리기관에 개발 및 관리기능을 배분하는 것이 바람직스러울 것으로 보인다.

④포괄성의 원칙: 항만배후단지의 경우 가령 토지개발, 주택건설 및 공급, 교통편의시설의 설치 및 관리 등의 기능수행에서 상호 밀접히 관련되거나 동종의 업무를 어느 하나의 기관에서 포괄적으로 배분하여 수행하게 함으로써 혼란을 방지하고 효율성을 높일 수 있을 것이다.

3. 현황 및 문제점

3.1 현황

부산항 신항은 해양수산부의 항만기본계획 하에 부산항만공사(이하 BPA)가 관리·운영하고 있으며, BPA는 정부출자 공기업으로서 기획재정부의 관리를 받는다. 법률상 명시된 BPA의 사업 이외의 사무는 부산지방해양수산청 및 지방자치단체가 이행하고 있다. 부산항 신항 배후단지는 지리적으로는 부산광역시와 경상남도 창원시에 걸쳐져 있어 지방자치단체간 관할구역 및 명칭에 관한 갈등이 끊임없이 존재해왔다. 또한 이 일대는 경제자유구역으로 지정되어 부산진해경제자유구역청이 일정한 기능을 수행하고 있다.

이와 같이 부산항 신항 배후단지는 여러 정부기관들이 복잡하게 관련되어 있고, 관련 기능수행 상에 혼란이 존재할 수밖에 없는 구조이다.

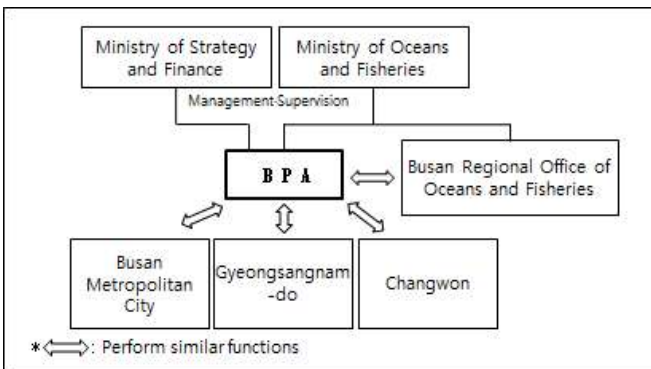


Fig. 1 Organizations relative to busan new port hinterland

- 1) 지방자치법시행령 제8조
- 2) 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 제2조의 3, 제3조
- 3) 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 제7조의 6
- 4) 항만법 제42조
- 5) 항만법 제47조
- 6) 항만공사법 제8조
- 7) 지방자치법시행령 제8조, 제9조, 제10조
- 8) 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 제27조
- 9) 항만법 제42조
- 10) 항만공사법 제8조 제1항

3.2 문제점

3.2.1 도시계획 기능 수행상의 협의 부족

도시계획업무는 지방자치법 상 특별시·광역시 및 시·군의 기능에 속한다.¹⁾ 경제자유구역의 경우, 경제자유구역개발계획은 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법²⁾이 지방자치법에 우선한다. 동법에 따르면 주택공급, 도로건설 등 일부 도시계획 사무는 시장, 군수, 구청장에게 속하는 사무라 할지라도 시·도 지사가 직접 수행하도록 하고 있다. 그러나 동법의 규정에 따라³⁾ 항만배후단지개발계획은 항만법이 우선 적용된다. 따라서 항만법에 따라 항만배후단지의 개발계획 수립은 해양수산부 장관에게 속한다.⁴⁾ 또한 항만법⁵⁾과 항만공사법⁶⁾에 따르면 항만공사가 항만배후단지 조성 및 관리의 책임기관이 된다.

부산항 신항 배후단지의 경우 경제자유구역으로 지정되어 있어 해양수산부와 BPA, 부산시와 강서구 및 경상남도 창원시 등의 여러 지방자치단체, 그리고 부산진해경제자유구역청 등 여러 기관이 관련되어 있다. 따라서 아래에서 구체적 사례를 통해 살펴보는 바와 같이 행정책임의 명료화, 효율성, 보충성, 포괄성 등의 기능배분 원칙상으로 볼 때 문제를 지니기 쉬운 구조이다. 또한 이러한 경우 각종 관련 기관들 간에 행정협약이 대단히 중요한데도 불구하고, 필요시에만 행정협약이 간헐적으로 이루어질 뿐 행정협약의 체계화 되어 있지 못한 실정이다.

3.2.2 주거시설 건설관련 기능배분 문제

부산항 신항 배후단지의 주거시설 공급은 지방자치법에 따르면 부산시와 창원시의 권한에 속하지만,⁷⁾ 이 일대가 경제자유구역이므로 경제자유구역 지정 및 운영에 관한 특별법에 따라 부산시와 경상남도가 우선적으로 권한을 갖는다.⁸⁾ 그러나 항만배후단지의 경우 이들 법률보다 항만법이 우선 적용되므로, 항만법⁹⁾과 항만공사법¹⁰⁾에 따라 부산항 신항의 배후단지 주거시설 건설은 BPA가 사업 1순위권자가 된다.

이에 따라 부산항 신항 북컨테이너 배후단지의 개발은 민간투자사업으로 당초 부산신항만주식회사(이하 PNC)가 개발키로 되어있었으나, PNC는 외환위기를 겪으며 사업 시행권을 부산도시공사(이하 BMC)에게 넘겼다. BMC는 항만배후단지에 주거단지를 조성하기 위해 부산시를 통해 당시 건설교통부에 도시기본계획 변경을 요청했다. 석 달 뒤인 2004년 12월 중

양도시계획위원회는 지역의 도시기능(주거)에 중점을 두어 도시계획 변경을 승인해 주었다.¹¹⁾ 외환위기를 틈 타 주거시설 사업계획변경이 후순위 사업권자인 지방정부에 의해 이루어진 것이다.

사실상 본 부지는 법률상 2종 항만배후단지로 물류기능을 지원하는 상업·업무기능 시설이 주로 설치되지만, 항만 이용자의 편의를 위한 주거시설 또한 일부 들어올 수 있다. 그러나 상업시설(116,067㎡) 및 업무시설(135,677㎡)의 면적보다 약 3배가 큰 면적(319,205㎡)을 주거시설로 이용한다는 점에서 항만배후단지의 본 기능을 상실했다고 볼 수 있다. 이로 인해 북컨테이너 배후단지에는 3년 이내에 총 1만 3천 가구가 들어설 예정이며, 각종 소음과 분진으로 인한 주민갈등이 예상된다.



Fig. 2 Land use planning map of port hinterland
Source : BMC Business, BMC, 2017

이렇듯 항만 배후단지의 개발·관리와 관련된 기관은 다원화되어 있고, 이들 기관은 각기 다른 목표를 가지고 있다. 따라서 모든 관련기관 간 충분한 협의가 없을 경우, 배후단지 설치의 본 취지(물류기능 지원)와 어긋난 기능(주거)을 수행하게 되는 현상이 발생한다.

이 사례는 부산시의 주거시설 건설 행위가 부산항 신항의 물류기능 수행에 부정적 외부효과를 미쳐 효율성 상실을 초래한 문제점을 보여주는 것이다. 즉, 해양수산부·BPA·경상남도·창원시와의 의견조율 없이 BMC-부산시-건설교통부의 일방적 사무처리로 인해 항만 배후단지의 당초 목적인 물류지원 기능에 부정적 효과를 초래한 것이다. 또한 이와 같이 사업 우선순위권자에서 후순위권자로 기능수행 권한이 이양될 경우, 그에 따른 부정적 결과에 따른 책임문제도 명확하지 않으므로 행정책임명료화의 원칙에도 위배된다.

3.2.3 교통편의시설 설치 및 관리관련 기능배분 문제

부산항 신항은 명시적으로 BPA가 관리·운영하지만 환경, 안전, 보안 등과 관련된 수익성이 없는 사무는 중앙정부나 지방자치단체가 수행하고 있다. 특히 각종 교통편의시설의 설치 및 관리기능은 관련 업무배분 자체가 중복되거나 복잡해서 여러 기관 간에 수행상의 혼란이 야기되고 있다.

지방자치법시행령에 따라 주차장의 설치·관리와 계획수립은 부산시·경상남도, 사업추진은 창원시·강서구의 권한에 속한다.¹²⁾ 지방자치법시행령¹³⁾과 도로교통법¹⁴⁾에 따라 교통신호기 및 안전표지의 설치 및 관리는 부산광역시와 창원시의 권한에 속한다. 지방자치법시행령에 따라 도로표지의 설치하는 부산시와 경상남도, 가로등·버스정류소의 유지 및 관리는 창원시와 강서구의 권한에 각각 속한다.¹⁵⁾

이상에서 언급한 교통편의 시설들은 상호 유사하거나 밀접히 관련된 업무들이지만 그 추진 기관은 차이가 있다. 이는 동종의 업무나 밀접히 관련된 업무는 가능한 동일 기관에 배분하라는 포괄성의 원칙에 위배되며, 또한 이렇게 관련된 업무가 서로 다른 기관에 의해 수행될 경우, 어느 한 기관의 업무수행이 다른 관련기관에 직접적으로 긍정적 혹은 부정적 영향을 미치는 외부효과를 유발하여 효율성의 원칙에도 어긋나게 된다.

이와 관련하여 도로교통법시행령에 따르면 주차 및 정차 단속업무는 부산광역시, 경상남도, 창원시의 권한에 속한다.¹⁶⁾ 이 경우, 동일 업무를 경상남도와 창원시라는 상·하급 지방정부가 중복 수행하고 있어 행정책임명료화의 원칙에 위배되고 있으며, 가능한 지역주민에 근접해 있는 기초지방정부에게 권한을 배분해야한다는 보충성의 원칙에도 위배된다고 볼 수 있다.

또한 부산항 신항 배후단지의 총괄적 관리 책임은 BPA에 있는 상황에서,¹⁷⁾ 부산광역시 및 강서구, 경상남도 및 창원시, BPA 등 여러 기관에 배후단지 교통편의시설의 설치 및 관리 업무가 분산되거나 중복되어 있어 혼란스러운 상황이다.

이와 관련하여 실제 현장에서의 기능수행 상의 문제가 발생하고 있다. 즉, 현재 북컨테이너 배후단지에는 트레일러와 새시 등 대형화물차가 주차할 공간이 많이 부족해 늘 불법주차 차량이 도로에 방치되어 있는 실정이다. 왕복4차로 도로상에 양쪽 한 차로씩 불법주차 차량이 늘어서 있어 대형 트레일러가 자유롭게 지나다니지 못하고, 불법 적치된 새시를 승용차가 들이받아 밑으로 파고들면서 생명을 잃는 사고가 발생

11) “행정 협의 안 돼 항만-주택 ‘불가능한 동거’되풀이”, 『국제신문』, 2017. 8. 1: p3.
12) 지방자치법시행령 제8조
13) 지방자치법시행령 제8조
14) 도로교통법 제3조
15) 지방자치법시행령 제8조
16) 도로교통법시행령 제12조
17) 항만법 제47조 제2항 및 제4항

하는 등의 위험이 항상 있다(Cho et al., 2012).

이 경우 사고의 책임은 충분한 주차장을 건설하지 않은 사업시행자에 있는지, 사업시행자의 계획을 승인한 해양수산부에 있는지, 배후단지 총 관리권자인 BPA에 있는지, 불법주정차 단속을 하지 않은 지방자치단체(부산시 또는 경상남도 또는 창원시)에 있는지 불분명하다. 이것은 행정책임명료화의 원칙에 위배된다.

또한 불법주차로 불편함을 느끼는 배후단지 입주업체와 트레일러 기사들은 주로 현장에 있는 BPA에 해결을 요구하고 있으나, BPA는 법률상 단속권이 없어 부산시(강서구)와 창원시(진해구)에 단속해 줄 것을 요청하는 수밖에 없는 실정이다.¹⁸⁾ 이것은 현장에 BPA가 주재하고 있지만 지방자치단체의 사무소가 없어서 나타나는 현상으로 가급적 현지 주민에 근접한 기관에 기능을 배분하여야 한다는 보충성의 원칙에 위배된 기능배분의 결과가 초래하는 문제점이라고 볼 수 있을 것이다. 또한 부산시와 창원시 등 지방자치단체는 출동하여 단속 업무를 수행하더라도 자기 관할구역 내에서만 가능하므로, 경계를 넘는 지역의 주·정차에 대해서는 어떻게 할 수가 없는 실정이다.

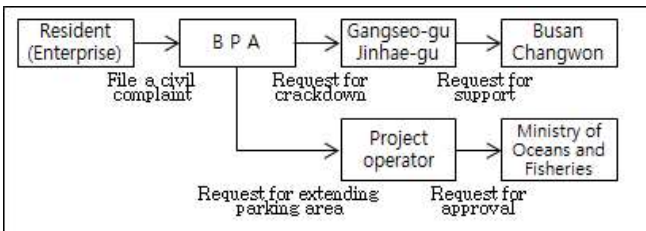


Fig. 3 The actual structure for solving parking problems

이상에서 살펴본 바와 같이 본 연구의 4가지 분석시각의 관점에서 살펴본 부산항 신항 배후단지 관리관련 기능배분상의 문제점을 요약하면 Table 1과 같다.

Table 1 Problems in functional distribution from 4 analytical perspectives

Analysis viewpoints	Problems
Clarification of Responsibilities	<ul style="list-style-type: none"> - Generally, functions are dispersed among various organizations. - Function for traffic facilities is duplicated between upper and lower organizations.
Efficiency	<ul style="list-style-type: none"> - Logistics function is obstructed by a housing complex construction of Busan. - Performance of functions(traffic facilities and crackdown on illegal parking) affects each other.

Analysis viewpoints	Problems
Subsidiarity	<ul style="list-style-type: none"> - Function for crackdown on illegal parking is not distributed to gu, but metropolitan city. - Function for crackdown on illegal parking is duplicated between Gyeongsangnamdo and Changwon. - Function for crackdown on illegal parking is not distributed to BPA(on the field), but local governments.
Inclusiveness	<ul style="list-style-type: none"> - Functions for traffic facilities and crackdown on illegal parking are dispersed or duplicated among various related organizations.

4. 개선방안

4.1 관련 기관 간 행정협의회의 제도화

항만배후단지의 개발 및 관리기능은 해양수산부, BPA, 사업시행자, 부산시와 강서구, 경상남도과 창원시, 부산진해경제자유구역청 등 다양한 기관들과 연관되어 있다.

동일한 부지에 대해 BPA와 해양수산부는 물류지원기능을 우선시하고, 부산시 등 지방자치단체와 국토교통부는 도시기능을 우선시하여 각자의 기능을 수행하고 있다. 앞에서 부산시의 대규모 주거시설 건설로 인해 부산항 신항의 물류기능에 부정적인 영향이 초래된 사례에서 나타났듯이, 이들 각 기관의 기능수행은 필연적으로 다른 관련 기관에 긍정적 혹은 부정적 영향을 미치는 외부효과를 유발하여 효율성의 문제를 야기시킨다.

그러나 각각의 업무 수행 과정에서 해양수산부-BPA-사업시행자, 국토교통부-부산시-사업시행자의 수직적인 협의는 가능하나 해양수산부와 국토교통부 간, BPA와 지방자치단체들 간의 수평적 협의는 힘든 구조이다. 따라서 이들 간의 업무추진 과정상의 행정협의체제를 법으로 규정하는 등과 같은 방법으로 제도화할 필요가 있을 것이다. 그렇게 함으로써 관련 기관 간에 나타나는 외부효과를 내부화를 통한 효율적 업무처리가 가능할 수 있게 된다.

18) “부산신항 배후단지 불법주차 몸살...물류 지장에 사고 유발”, 『연합뉴스』, 2017. 10. 25.자동 응답의

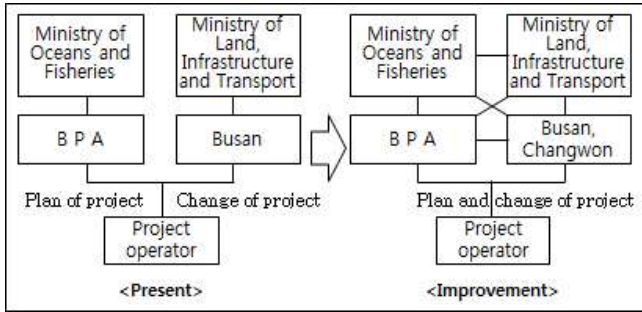


Fig. 4 Various related organizations improvement plan

항만배후단지 개발의 최우선 권한을 지닌 해양수산부 장관은 항만법에 따라 배후단지의 개발이 필요하다고 인정되는 항만을 대상으로 항만배후단지개발 종합계획을 5년마다 수립하여야 하는데,¹⁹⁾ 이 과정에서 해양수산부장관은 종합계획안을 작성하여 시·도지사의 의견을 듣고 관계중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙항만정책심의회의 심의를 거쳐 고시하도록 하고 있다.²⁰⁾ 그러나 항만배후단지 개발이 해당 지방자치단체의 도시계획과 조화를 이루기 위해서는 이 과정에서 단순히 시·도지사의 의견들 듣도록 할 것이 아니라, 해당 시·도지사와 협의를 갖도록 하여야 할 것이다.

현재 항만법 제4조 제1항에 따라 설치된 중앙항만정책심의회의(해양수산부장관 소속)와 제3항에 따라 설치된 지방항만정책심의회의(지방해양항만청장 또는 시·도지사 소속)가 설치되어 있으나, 이들은 항만배후단지 개발 및 관리와 관련하여 관련 기관 간 행정협의회의 기능을 실효성 있게 발휘하는 데에는 한계가 있다. 즉, 중앙항만정책심의회의²¹⁾는 항만법 제41조에 따라 해양수산부 장관이 5년마다 항만배후단지개발 종합계획안을 작성할 시에만 이에 대한 심의를 가질 수 있다. 지방항만정책심의회의²²⁾는 항만법 제4조 제3항에 따라 해양수산부장관으로부터 권한을 위임받은 지방해양항만청장 또는 시·도지사의 자문 요청이 있을시, 또는 중앙항만정책심의회의로부터 위임된 사항만 심의가 가능하다. 따라서 이와는 별도로 관련 기관 간 협의의 실효성을 제고할 수 있는 행정협의회의 구성이 필요하다고 본다.

이와 같은 행정협의회는 항만 및 항만배후단지의 개발 및 관리와 관련한 현안사항들을 중점적으로 다루기 위해 항만이 소재하는 지역단위로 관련 기관들이 참여하는 상설기구로 설치하되, 매년 혹은 분기별 정기회를 갖도록 하고 필요시 또는 어느 관련 기관의 요청 시 임시회를 갖도록 하며, 항만배후단지의 개발 등 현안사항이 있을 시에는 반드시 의무적으로 협의회를 개최하도록 하여야 할 것이다.

이와 같은 관점에서 부산항 신항 관련 행정협의회는 BPA,

부산지방해양수산청, 해양수산부, 국토교통부, 부산시와 강서구, 경상남도과 창원시, 부산진해경제자유구역청 등의 소속 공무원이나 직원을 구성원으로 하여 설치되어야 할 것이다. 이때 광역지방자치단체인 부산시·경상남도뿐만 아니라 관할구역에 직접적으로 이해관계가 있는 기초지방자치단체인 창원시와 강서구도 그 구성원으로 포함 시켜 수직적 협의가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다. 왜냐하면 평소 부산항 신항 항만배후단지의 개발 및 관리와 관련하여 창원시 등 기초자치단체는 하급 지방자치단체라는 이유로 그 의견을 사업에 반영하는 데에 애로가 많기 때문이다. 그리고 이와 같은 행정협의회는 항만법 개정을 통하여 항만법 상의 기구로 설치함으로써, 법률상의 의무기구로 할 필요가 있을 것으로 보인다.

이와 같은 행정협의회가 제도화되면 항만배후단지 개발 및 관리업무를 둘러싸고 기관 간 협의의 도출 과정에서 사업집행의 지연 등의 문제점이 있을 수 있으나, 사전에 상호 의견이 조율됨으로써 물류지원기능과 도시기능(주거시설 등) 간의 조화를 이룰 수 있을 뿐만 아니라, 기관 간 외부효과로 인한 비효율성을 제거할 수 있는 장점이 있다.

4.2 광역행정방식의 활용

앞에서 살펴본 바와 같이 주차장, 교통신호기 및 안전표지, 도로표지, 가로등 및 버스정류소 등 각종 교통편의시설들은 상호 밀접히 관련되었거나 동종의 업무들이지만 여러 지방자치단체에 분산되어 수행되고 있다. 그리고 각 지방자치단체는 자기 관할구역을 넘는 지역에 대해서는 설치 및 관리권한이 없으며, 자기 구역 내의 시설들에 대해서만 관리업무를 시행하므로, 지역 간 연계성에 한계가 존재한다. 이와 같은 동종의 업무나 밀접히 관련된 업무는 포괄성의 원칙에 따라 가능한 동일 기관에 배분하는 것이 책임행정의 구현과 업무처리의 효율성을 위해 좋을 것이다. 그렇게 함으로써 업무 처리의 혼란을 방지하고 책임 소재를 명확히 할 수 있을 것이다.

이와 밀접히 관련된 것으로서 주차 및 정차 단속업무는 부산광역시, 경상남도, 창원시의 권한으로 규정되어 있다. 따라서 동일 업무를 상급지방정부인 경상남도과 하급지방정부인 창원시가 중복 수행하고 있어 책임 관계가 불분명하므로, 행정책임명료화의 원칙에 따라 어느 하나의 계층에 권한을 배타적으로 배분하여야 할 것이다. 이때 가능한 지역주민에 근접해 있는 기초지방정부에 권한을 배분해야한다는 보충성의 원칙에 따라, 창원시에 그 권한을 전적으로 수행하게끔 하는 것이 바람직스러운 것으로 보인다.

또한 불법주차로 불편함을 느끼는 배후단지 입주업체와 트

19) 항만법 제41조 제1항

20) 항만법 제41조 제3항

21) 중앙항만정책심의회의의 구성 등에 관해서는 항만법시행령 제3조를 참조.

22) 지방항만정책심의회의의 구성 등에 관해서는 항만법시행령 제5조를 참조.

레일러 기사들(주민들)이 주로 BPA에 문제해결 요구의 민원을 제기하는 것은 현장에 BPA가 있으나 지방자치단체의 사무소가 없어서 나타나는 현상이므로, 가급적 현지 주민에 근접한 기관에 기능을 배분하여야 한다는 보충성의 원칙에 따라 그 권한을 BPA에 위임하여 수행하도록 하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다. 지방자치단체의 경우 자기 관할구역 내에서만 업무수행이 가능하므로, 타 지방자치단체의 관할구역에서 발생하는 문제는 현장에서 목격하고도 방치할 수밖에 없다. 따라서 여러 지방자치단체의 관할구역을 아우르는 BPA에서 그 권한을 대행하는 경우 이와 같은 문제의 해결도 가능할 것이다. 그러나 현행법 하에서 BPA가 그러한 기능을 수행하는 데에는 한계가 존재하므로, 관련 법의 개정이 필요하다.

이와 같은 문제들의 더 근본적인 해결방안으로 다음과 같이 몇 가지 광역행정방식의 활용을 제안하고자 한다. 첫째, 경상남도, 창원시, 부산광역시, 강서구 등 지방자치단체로부터 BPA로 교통편의시설의 설치 및 관리 업무와 주차 및 정차의 단속업무를 이양하는 것이다. 이를 위해서는 항만법의 개정이 요구된다. 즉, 항만공사법 제8조 제1항 제2호에 따라, 항만공사는 항만법 제2조 제7호에 따른 항만배후단지의 조성 및 관리·운영에 관한 사업과 항만법 제2조 제8호에 따른 항만개발사업을 수행하고 있는데, 항만법 제2조의 제7호와 제8호의 사업리스트에 교통편의시설의 설치와 주·정차 관리 사업을 추가함으로써, BPA가 이러한 사업을 수행하는 것이 가능하게 될 것이다. 다만 이렇게 될 경우 공공성과 효율성을 동시에 추구하는 공기업으로서의 BPA에 의한 업무수행이 자칫 공공성의 저하를 초래할 가능성이 존재한다는 사실이 단점이 될 수는 있다는 점을 주의해야 할 것이다.

둘째, 기관 간 계약에 의해 관련 사무를 위탁하여 수행하는 것이다. 지방자치법 제104조와 제151조에 따라 지방자치단체는 그 사무의 일부를 타 지방자치단체나 타 법인 및 단체에게 위탁할 수 있다. 따라서 경상남도와 창원시 및 부산시와 강서구는 BPA와의 계약을 통해 교통편의시설의 설치·관리 및 주·정차 단속업무를 BPA로 위탁하여 수행하도록 하고 그에 따른 대가를 지불할 수 있다. 혹은 이들 지방자치단체 간 계약을 통해 현지 기초자치단체인 강서구나 창원시 중 어느 하나의 지방자치단체로 관련 업무들을 위탁하고 그 대가를 지불할 수도 있을 것이다. 이렇게 함으로써 사무를 위탁받은 BPA나 창원시(혹은 강서구)는 지방자치단체의 관할구역에 구속됨이 없이 항만배후단지 전체에 걸쳐 관련 사무를 수행할 수 있게 됨으로써, 지역 간 및 기관 간 외부성으로 인한 비효율성 문제를 해소할 수 있으며 포괄성의 원칙도 구현할 수 있게 된다. 단, 이 경우에 수탁기관이 계약조건을 충실히 이행하지 않는 도덕적 해이현상이 발생할 수 있는데, 계약조건이 이행 여부

를 평가할 수 있는 평가 시스템을 마련하는 것이 중요하다.

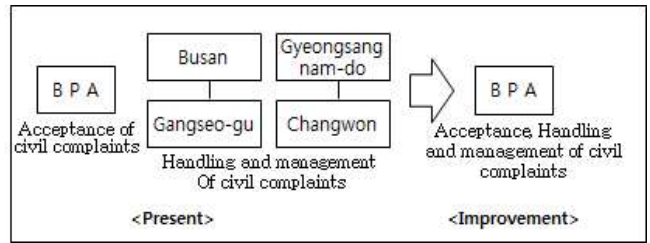


Fig. 5 Improvement plan by function transfer or contracting-out

셋째, 지방자치단체 간에 업무를 공동처리 하는 방식이 있을 수 있다. 지방자치법 제159조는 2개 이상의 지방자치단체가 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 지방자치단체조합을 설립할 수 있도록 규정하고 있다. 부산항 신항 배후단지와 같이 관리 대상 부지가 2개 이상의 지방자치단체에 걸쳐 있어 외부효과로 인한 비효율성의 문제나 지역 간 갈등이 일어날 수 있는 경우에는, 해당 지방자치단체들 사이에 지방자치단체조합을 설립하여 관련 사무를 공동으로 처리하는 게 효율적일 수 있다. 부산항 신항 배후단지의 교통편의시설 설치·관리와 주·정차 단속 업무의 경우도 경상남도와 부산시 간에 조합을 설립하여 공동 처리함으로써 외부성으로 인한 비효율성의 문제를 해소하고 포괄적 업무 수행의 원칙도 구현할 수가 있다. 이 경우에도 BPA와 지방자치단체 조합 사이의 업무조정 문제는 여전히 남아 있지만, 조합 설립 이전에 비해 그 복잡성은 훨씬 줄어든다. 그리고 이와 같은 지방자치단체조합 설립의 경우에, 조합을 설립한 지방자치단체들 간에 조합의 운영 문제를 둘러싸고 새로운 갈등이나 주도권 싸움 등의 문제가 발생할 수 있다는 사실을 유념해야 할 것이다.

4.3 특별지방자치단체의 설치

중·장기적 대안으로 지방자치법 제2조 제3항에 근거하여, 부산항 신항의 배후단지를 포함한 항만구역에 특별지방자치단체²³⁾를 설립하여 개발과 관리의 주체로 하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 부산항 신항의 배후단지가 경상남도와 부산시의 2개 지역에 걸쳐 있으므로 양 지역을 아우르는 특별지방자치단체를 구성하여 배후단지의 개발 및 관리기능을 위임하여 수행하게 함으로써, 지역 간 외부효과를 내부화하고 지역 간 갈등을 해소할 수 있으며, 포괄적 기능배분 원칙을 구현함으로써 관련 기관의 다원화로 인해 나타나는 비효율성 및 복잡성을 해소할 수 있을 것이다. 특별지방자치단체의 구성방법은 다음과 같은 2가지를 생각할 수 있을 것으로 보인다. 첫째, 지방자치법 제159조에 근거하여 부산시와 경상남도가 공동으로 지방자치단체조합을 특별지방자치단체의 형태로 설립하여,

23) 특별지방자치단체는 수행하는 기능이나 사무가 특별한 지방자치단체로서, 중앙정부나 지방정부, 주민 등 다양한 주체에 의해 설립될 수 있다. 특별지방자치단체는 보통지방자치단체와 같이 법인격을 지니며 정부기관으로서 일정한 자치권이나 공적 권한을 행사할 수도 있고, 그 관할구역은 보통지방자치단체의 구역과 관계없이 설정된다(Kim, 2015).

부산항 신항 배후단지외 관련된 도시계획기능을 수행하게 하는 것이다. 앞에서 지방자치단체조합을 설립하여 교통편의 시설 관련 업무를 수행하도록 하는 주장이 있었으나, 여기서 주장하는 것은 그 업무 외에도 각종 도시계획업무 전반을 조합으로 하여금 수행하도록 하며 그 조합에 별도의 법인격을 부여하여 특별지방자치단체의 지위를 부여하는 것이다. 이렇게 함으로써, 부산시, 강서구, 경상남도, 창원시 등 여러 지방자치단체에 분산되어 있는 도시계획기능이 하나의 조합으로 일원화되어 효율적 업무 수행이 가능할 수 있다. 또한 배후단지 관련 기관 간 관계도 BPA와 조합 간의 관계로 단순화됨으로써 업무수행 상의 불확실성이 제거될 수 있다.

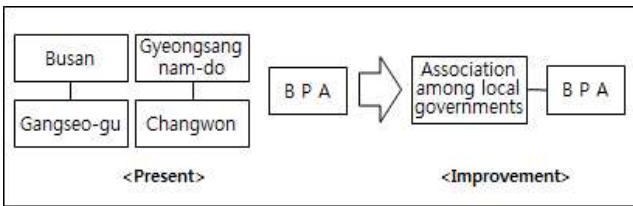


Fig. 6 Improvement plan by establishing a special-purpose local government

둘째, 항만법과 항만공사법 등 관련 법을 개정하여 BPA에 특별지방자치단체의 지위를 부여하여 도시계획기능을 수행하도록 하는 것을 고려해 볼 수 있다. 앞에서는 현재 위상의 BPA에 교통편의시설 관련 기능을 이양하여 수행하게끔 하자는 주장이었으나, 여기서는 그와는 달리 특별지방정부로서의 BPA가 경상남도, 창원시, 부산시, 강서구 등 여러 지방자치단체가 수행하는 도시계획기능의 상당부분을 직접 수행하도록 하자는 것이다. 현재 BPA는 국가공기업이지만 이와 같은 형태의 특별지방정부로 형태로 그 위치가 변화될 경우에는 국가, 부산시, 경상남도의 3자가 공동으로 BPA의 설립과 운영의 주체가 된다.

이와 관련하여 뉴욕·뉴저지 항만공사를 참조할 필요가 있다. 뉴욕·뉴저지 항만공사는 뉴욕과 뉴저지 사이의 항만지구를 둘러싼 오랜 갈등을 해소하기 위해, 1921년 양 주 사이의 항만협정에 의해 설립된 양주 공통기관으로서 특별지방정부의 지위를 지니고 있다. 뉴욕·뉴저지 항만공사는 이 지역 내에서 항만 뿐만 아니라 공항, 터널, 교량 및 터미널 등 많은 중요한 운송 연결망을 관리하고 있으며, 이 일대의 각종 개발사업도 수행하고 있다. 뉴욕과 뉴저지주는 이 항만공사의 설립을 통해 양자 사이의 오랜 갈등을 해소하고 뉴욕·뉴저지항을 세계적 선진항만으로 발달시킬 수 있었다(Kang, 2009).

뉴욕·뉴저지항 구역의 상황은 현재의 부산항 신항 구역의 상황과 매우 흡사하다. BPA를 국가와 지방자치단체 간 공통기관 형태의 특별지방정부로 만들어 부산항 신항의 항만배후단지의 도시기능을 수행하게 할 경우, 물류지원기능과 도시기능이 하나의 기관에서 수행됨으로써 양 기능 간 조화가 가능하며, 기관 간 및 지역 간 외부성으로 인한 비효율성 문제가

해소되며, 하나의 단일 기관에서 포괄적으로 관련 기능이 수행되므로 기능수행상의 복잡성과 혼란이 해소되어 행정책임의 명료화를 기할 수 있다.

그러나 특별지방자치단체를 설립할 경우 이상과 같은 장점에도 불구하고 설립과 운영의 주체인 국가, 부산시, 경상남도 등 사이에 운영의 주도권을 둘러싼 마찰, 운영주체의 불명확 내지 분산으로 인한 방만경영, 공공성과 효율성(수익성)의 동시 추구로 인한 공공성의 저하(BPA가 특별지방자치단체가 될 경우) 등의 단점이 제기될 수 있다는 점을 고려하여 이와 같은 문제가 최소화될 수 있도록 하여야 할 것이다.

5. 결 론

부산항 신항 배후단지의 개발·관리는 다양한 관련기관과 법체계에 의해 복잡하고, 항만의 물류기능이 제대로 수행되지 못하고 있는 실정이다. 본 연구에서는 정부 간 기능배분원칙을 분석시각으로 하여 부산항 신항 배후단지의 개발 및 관리와 관련된 기능 수행상의 문제점을 분석하고 그 해결방안을 제시하였다.

부산항 신항 배후단지에는 해양수산부와 BPA, 경상남도과 창원시, 부산시와 강서구 등 다양한 기관들이 존재하여 나름의 기능을 수행하고 있고, 이들 간 기능 수행이 상호 연관되어 있어 각 기관의 기능수행이 타 기관에 긍정적, 부정적 외부효과를 유발할 수 있는 구조이다. 부산시가 건설한 대규모 아파트 단지로 인해 부산항 신항의 물류기능 수행에 지장이 초래되고 있는 사실이 대표적 사례이다. 따라서 이러한 문제점들을 해결하기 위해 이들 간 행정협의체제의 구성이 필수적이나 현실적으로는 협의가 필요시에만 간헐적으로 이루어지고 있을 뿐이며, 협의체제가 제도화 되어 있지는 않은 상태이므로 행정협의회의 제도화가 필수적으로 요구된다고 본다.

다양한 교통편의 시설들의 설치 및 관리 업무와 주·정차단속 업무의 경우, 이들은 서로 밀접히 연관되거나 동종의 업무로 볼 수 있음에도 불구하고, 여러 기관에 분산되어 수행되거나 상급지방정부와 하급지방정부간에 중복 수행되는 문제점이 존재하고 있다. 현행법상 권한이 없는 BPA에 이들 문제해결 요구 민원이 집중되는 문제점도 존재한다. 행정책임을 명확히 하기 위해 이들 업무를 어느 하나의 기관에 포괄적으로 일괄 배분할 필요가 있을 것이다. 그 방법으로 광역행정 수행방식이 활용될 수 있을 것이다. 즉, 현지의 상황에 맞는 신속하고 효율적 업무처리를 위해 현장에 상주하고 있으며 지방자치단체의 경계와 무관하게 전 구역을 관리하고 있는 BPA에 그 권한을 이양하거나, BPA 혹은 어느 하나의 지방자치단체로의 계약에 의한 사무의 위탁, 지방자치단체 간 조합 설립을 통한 사무의 공동처리 등의 업무수행 체제를 마련할 필요가 있을 것이다.

중·장기적으로는 부산항 신항 항만구역을 특별지방자치단체를 설립하여 관리하게 하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 즉, 지방자치단체조합을 특별지방자치단체의 형태로 설립하거나 BPA에 특별지방자치단체의 지위를 부여하여, 이로 하여금 물류지원기능과 도시계획기능을 포괄적으로 동시에 수행하게 함으로써, 업무수행의 효율성 제고, 불확실성 제거, 행정책임의 명료화를 이룰 수 있을 것이다.

본 연구를 통해 얻을 수 있었던 가장 큰 시사점은 부산항 신항 배후단지의 관련 기관들이 할거주의(sectionalism)에 사로잡혀 자기 조직의 목표와 이익만을 우선시하기 보다는, 관련된 다른 기관들의 입장을 인정하고 협상과 대화 및 타협 등 협력적 방법을 통해 개발계획 수립 및 문제해결 방안을 찾아야 한다는 것이며, 이 기관들 간에 배후단지 관리와 관련된 기능 및 업무의 배분은 본 연구의 분석시각에서 제시한 기능배분의 원칙들에 기초하여 이루어져야 한다는 것이다.

후 기

본 논문은 2017년도 해양환경안전학회 추계학술발표회에서 발표된 논문(제목: 정부 간 항만배후부지 관리 기능배분에 관한연구: 부산항 신항 중심, 2017년 11월 24일)을 수정 보완한 것이다.

References

- [1] BMC(2017), Land Use Planning Map of Port Hinterland, <http://www.bmc.busan.kr>
- [2] Cho, C. H. and Baik, J. S.(2012), "Legal and Practical Issues in Parking Space Problems at the Port Hinterland(Dstripark): A Case Study of Busan New Port", Journal of Korea Port Economic Association, Vol. 28, No. 24, pp. 99-120.
- [3] Choi, H. S.(2010), "A Study on Rational Distribution of Social Welfare Functions of Local Government: Focusing on functions distribution between Shi-Do and Shi-Gun-Gu", GRI REVIEW, Vol. 12, No. 3, pp. 177-204.
- [6] Geum, C. H., Park, G. G.(2012), "A Study on the an Alternative Plan and Estimation of Function Distribution for Local Decentralization in Korea", The Journal of Korean Policy Studies, Vol. 12, No. 2, pp. 61-77.

- [7] Jeong, S. W.(2000), Science of Local Autonomy, Bobmunsa, pp. 205-206.
- [8] Kang(2009), "The Governance and Agent Problems of Public Agency: Focused on the Port Authority of New York and New Jersey", Journal of Navigation and Port Research, Vol. 33, No. 10. pp. 743-756.
- [9] Kim, B. J.(2015), Theory of Local Government Autonomy, Bobmunsa, pp. 357-398.
- [10] Kim, J. S.(2000), "Functional Distribution between Special Local Administrative Agency and Local Government", Korean Journal of Public Administration, Vol. 38, No. 2, pp. 273-300.
- [11] Lim, S. B.(2011), "An Experimental Study on the Role Allocation Between Government and Local Governments", Journal of The Korean Association for Governance, Vol. 18, No. 1, pp. 141-158.
- [12] Oates, W.(1972), Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc. pp. 36-37.
- [13] Sil, J. R. et al.(1987), Introduction to Modern Local Autonomy, Bubryulmunwhasa, pp. 112-140.

Received 9 May 2018

Revised 19 June 2018

Accepted 20 June 2018

