최종보고서

어항구역의 효율적 관리를 위한 운영체계 개선방안

2016. 11.

대한민국시도지사협의회

제 출 문

대한민국시도지사협의회장 귀하

본 보고서를 “어항구역의 효율적 관리를 위한 운영체계 개선방안”의 최종보고서로 제출합니다.

2016. 11.

한국지방재정학회장

연 구 진

연구책임자 : 이 재 원(부경대학교 교수)

공동연구원 : 서 재 호(부경대학교 부교수)

임 상 수(조선대학교 조교수)

연 구 원 : 김 미 나(한국지방행정연구원 객원연구원)

목 차

제1장 서 론 ····· 1

제1절 연구의 목적 ····· 3

제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 6

제2장 이론적 논의 및 선행연구 ····· 7

제1절 중앙·지방간 사무처리 주체와 재원부담 ····· 9

1. 사무구분의 현황과 지자체 사무의 이중 성격 ····· 9
2. 사무배분의 기준 ····· 11
3. 사무성격에 따른 재원부담 ····· 17

제2절 지방자치단체 세외수입 ····· 20

1. 세외수입의 의의 및 종류 ····· 20
2. 사용자수입 ····· 28
3. 사용료 징수의 원칙 ····· 34
4. 어항시설 점·사용료 ····· 37
5. 지방세외수입에 대한 선행연구와 쟁점들 ····· 38

목 차

제3절 공공시설의 점용 및 사용 관련 이용자 부담금 ····· 43
1. 도로의 점용 사례 ····· 43
2. 하천의 점용 사례 ····· 53
3. 공공시설 이용자 부담금 사례의 시사점 ····· 63

제3장 어항관리의 현황과 쟁점 ····· 65

제1절 어항관리체계 및 재원조달 구조 ····· 67
1. 어촌·어항관리체계 ····· 67
2. 어항시설의 점·사용료 ····· 73
3. 어항관리의 재원조달구조 ····· 75

제2절 어촌·어항 현황 ····· 82
1. 어가·어촌 현황 ····· 82
2. 어촌·어항정책 환경 ····· 97

제3절 지방자치단체의 어항관리 ····· 107
1. 조례 ····· 107
2. 인력 및 점·사용료 ····· 116

목 차

제4절 어항관리의 문제점 ····· 119
1. 관리체계의 문제 ····· 119
2. 관리 재원의 문제 ····· 121

제4장 어항의 효율적 운영체계 개편과제 ····· 129

제1절 운영체계 개편의 원칙 정립 ····· 131
1. 어항관리의 권한과 책임의 일치 ····· 131
2. 점·사용료 부과 원칙 정립 ····· 132
3. 안정적이고 충분한 어항관리 재원의 확보 ····· 133

제2절 어항관리 사업 성격의 명확한 규정 ····· 135
1. 어항관리 사업의 사무구분 ····· 135
2. 점·사용료 부과와 관련한 어항관리 서비스의 성격 정립 ····· 138

제3절 어항관리운영체계 개편방안 ····· 142
1. 어항관리운영체계 개편을 위한 두 가지 대안 ····· 142
2. 제1안 : 국가-시·군·구 관리 이원화 ····· 145
3. 제2안 : 광역자치단체 산하 공공기관 설치 ····· 149

목 차

제5장 어항 점 · 사용료 합리화를 위한 정책과제 ·····153

제1절 연구의 요약 ····· 155
1. 연구의 목적 및 방법 ····· 155
2. 이론적 논의 및 선행연구 검토 ····· 155
3. 어항관리 현황과 쟁점 ····· 156
4. 효율적 운영체계 제안 ····· 158

제2절 정책적 시사점 ····· 159
1. 지정·관리청의 일원화 ····· 159
2. 점·사용료 요율체계 정비 ····· 159
3. 수협에 대한 관리재원 부담 합리화 ····· 159
4. 전문관리 기구 제안 ····· 160
5. 법령·조례 개정안 제시 ····· 161

참 고 문 헌 ·····163

표 목 차

| 표 1-1 | 어촌인구 기초 통계 ····· 4
| 표 2-1 | 시·도사무와 시·군·구 사무의 구분 ····· 13
| 표 2-2 | 지방분권촉진위원회 심의 원칙 ····· 16
| 표 2-3 | 지방행정체제개편위원회 사무배분 원칙 ····· 17
| 표 2-4 | 사무구분과 집행방식을 고려한 사무배분방안 ····· 18
| 표 2-5 | 세입 중 지방세외수입의 위상 ····· 24
| 표 2-6 | 사용자 부담원칙의 적용 방법 ····· 34
| 표 2-7 | 어항시설 점·사용료 신고대상 ····· 37
| 표 2-8 | 어항시설 점·사용료 산정기준 ····· 37
| 표 2-9 | 도로관리청별 관리대상 도로의 종류 ····· 43
| 표 2-10 | 도로점용 허가가 가능한 시설 ····· 45
| 표 2-11 | 도로 점용료 산정 기준표(시행령 별표 제3호) ····· 47
| 표 2-12 | 서울시 관할 도로의 점용료 산정기준 ····· 50
| 표 2-13 | 하천구역과 하천시설 ····· 53
| 표 2-14 | 하천점용 허가 대상 행위와 유효기간 ····· 55
| 표 2-15 | 하천점용허가 금지행위 ····· 56
| 표 2-16 | 하천점용료 등 산정기준(하천법 시행령 별표3) ····· 57
| 표 2-17 | 서울특별시 하천점용료 등 징수 조례 하천점용료 산정기준 ··· 60
| 표 2-18 | 2개년도 이상 점용시 점용료 등의 조정산식 ····· 61
| 표 2-19 | 하천점용료 감면 사항과 감면 정도 ····· 62
| 표 3-1 | 어촌 관련 개발계획 체계 ····· 69
| 표 3-2 | 어항종류에 따른 어항 지정권자 ····· 70

표 목 차

| 표 3-3 | 어항 관련 개발계획 체계 ····· 71
| 표 3-4 | 어항 계획·관리 체계 종합 ····· 72
| 표 3-5 | 어항 점·사용료 현황 ····· 75
| 표 3-6 | 지역발전 특별회계 편성체계 ····· 88
| 표 3-7 | 생활기반계정 포괄보조사업 현황 ····· 79
| 표 3-8 | 어업기반정비 예산 ····· 81
| 표 3-9 | 총조사 연도별 어가 및 어가인구 ····· 82
| 표 3-10 | 어업형태별 어가 현황 ····· 84
| 표 3-11 | 지역별 어업인구 변화 ····· 85
| 표 3-12 | 어가소득 변화 추이 ····· 86
| 표 3-13 | 어가소득 수준 연도별 비교 ····· 86
| 표 3-14 | 어가 부채의 증감 현황 ····· 87
| 표 3-15 | 어촌계 구성 현황 ····· 89
| 표 3-16 | 어업권 현황 ····· 91
| 표 3-17 | 마을어업 면허현황 ····· 92
| 표 3-18 | 국가어항 및 지방어항의 투자현황 비교 ····· 93
| 표 3-19 | 기본시설 완공 현황 ····· 93
| 표 3-20 | 시·도별 국가어항, 지방어항 건설 추진현황 ····· 94
| 표 3-21 | 지방어항 지정·해제 현황 ····· 95
| 표 3-22 | 지방어항 개발계획 현황 ····· 95
| 표 3-23 | 지역별 소규모 어항 및 어촌정주어항 지정 수 ····· 96
| 표 3-24 | 어촌·어항의 미래상(2018) ····· 99

표 목 차

| 표 3-25 | 신고대상인 어항시설의 점·사용기간 범위 및 기간 ····· 111
| 표 3-26 | 수역시설 점·사용료 산정방식 ····· 112
| 표 3-27 | 신고대상인 어항시설의 점·사용료 징수 기준 및 요율 ····· 115
| 표 3-28 | 부산광역시 사무위임 조례 중 어항관련 위임 사항 ····· 117
| 표 3-29 | 사무위임으로 처리하는 기초자치단체 어항관리 사례 ····· 117
| 표 3-30 | 법률상 관리청인 기초자치단체 어항관리 사례 ····· 118
| 표 3-31 | 강화군 어항 현황 ····· 121
| 표 3-32 | 강화군 어항관리 인력 ····· 121
| 표 3-33 | 지특회계 어항관리 관련 사업구조 ····· 122
| 표 3-34 | 지특회계 세입 예산 현황 ····· 123
| 표 3-35 | 지특회계 주요 세입원 증감 현황 ····· 123
| 표 4-1 | 어항 계획·관리 체계 종합 ····· 138
| 표 4-2 | 사용료 징수 방법 ····· 140
| 표 4-3 | 어항관리체계 개편 대안들의 비교 ····· 144
| 표 4-4 | 제1안에 따른 개발 및 지정·관리 체계 개편(안) ····· 145
| 표 4-5 | 점·사용료 부과징수 체계 개편 ····· 146
| 표 4-6 | 제1안의 어촌·어항법 개정안 ····· 147
| 표 4-7 | 제1안의 어촌·어항법 시행령 및 조례 개정안 ····· 148
| 표 4-8 | 제2안의 개발 및 지정·관리 체계 개편(안) ····· 149
| 표 4-9 | 제2안의 어촌·어항법 개정안 ····· 151
| 표 4-10 | 제2안의 어촌·어항법 시행령 및 조례 개정안 ····· 152

그 림 목 차

| 그림 1-1 | 연구의 절차 ····· 6
| 그림 2-1 | 사무 총조사에 따른 사무구분 현황 ····· 10
| 그림 2-2 | 지방자치단체 예산편성 운영기준 중 세입예산 과목 구분 ····· 21
| 그림 2-3 | 지방세외수입 및 지방세외수입금 간 관계 ····· 22
| 그림 2-4 | 세외수입의 유형별 정의 ····· 27
| 그림 2-5 | 행정목적 원칙에서의 사용료 징수방법 ····· 35
| 그림 3-1 | 어가 및 어가인구 증감률 추이 ····· 83
| 그림 3-2 | 어촌·어항 2차 발전계획 비전 목표 및 정책과제 ····· 98
| 그림 3-3 | 어항의 여건에 따른 발전방향 ····· 102

제 1 장

서 론

제1절 연구의 목적

어촌·어항지역의 사회·경제적인 침체 상황이 지속되고 있다. 이러한 환경변화에 대응하기 위해 어촌·어항의 시설들을 활용하여 지역의 사회·경제적 상황을 개선하려는 노력들이 계속되고 있다. 이와 관련하여 어촌·어항 관련 시설의 체계적 관리와 이용자부담금의 관리체계 등에 대한 전체적인 정비 및 제도개선이 필요하다.

어촌·어항지역에서 우려되는 대표적인 사회·경제적 현상은 수산업의 침체와 어촌인구가 감소되는 동시에 고령화되고 있다는 점이다. 2014년말 어가인구는 141천명으로 전체인구(50,424천명)의 0.3%, 농가인구(2,752천명)의 5.1% 수준이다. 농가인구 대비 어가인구의 비율은 2005년 6.4% 이후 2014년 5.1% 수준으로 완만한 감소 추세이다. 농가인구도 총 인구대비 감소 추세에 있지만 총인구 대비 어촌인구의 감소 폭은 상대적으로 더 크다.

경제발전 과정에서 상대적으로 어촌지역의 새로운 소득기회 창출 부진 때문에 어촌지역에서 젊은 층의 이탈이 가속화되었다. 2014년 전체 어가인구 중 30세미만은 20천명(14.2%), 30세이상 60세미만 인구는 58천명(41.1%), 60세이상의 인구는 63천명(44.7%)으로 고령화가 심화되고 있다.

어촌의 사회·경제적 쟁점들을 극복하기 위해 어항의 활성화가 중요한 정책영역으로 부각된다. 첫째, 어항의 수용능력을 확대해야 한다. 수산업에서 어항의 기능은 매우 중요하다. 어항에서 수산물 위판량이 증가하고, 어선의 피항 등 정박지로서 기능이 증대되고 있다. 어항에서의 수산물 위판량은 2000년 351,276톤(전국대비 39%)에서 2012년 410,197톤(전국대비 51%)으로 확대되고 있다. 2012년 기준 수용대상 어선은 71,291척이지만 어항수용능력은 545,944척으로 수용률이 77.1%에 수준에 그쳤다. 전국 미수용어선 16,437척 중 15,971척(97.6%)이 남·서해 지역 어선이다. 2012년 해양경찰청 어선출입항 자료를 기준으로 어항이용률을 살펴보면 어항 76%, 무역항 13%, 연안항 11% 순이다.

둘째, 어촌활성화 및 어촌가계소득 증대를 위해 어촌관광 활성화정책이 중요하다. 어항은 어촌관광객들이 우선적으로 방문하는 시설이다. 관광수요 관점에서, 수산물 축제가 개최되는 국가어항은 총 33개소, 축제 수는 36개이며, 약 250

만 명의 방문객이 찾았다. 어항구역 내 축제 방문객수는 2013년 기준 2,474,380명이며 경제적 효과는 59,926백만 원으로 추산되었다. 이에 따라 축제 1개소 당 방문객수는 68,732명 그리고 경제적 효과는 17억 원으로 계산되었다.

| 표 1-1 | 어촌인구 기초 통계

(단위 : 천가구, 천명, %)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
어가		71.0	69.4	65.8	63.3	61.5	60.3	58.8
어가인구	계	192	184	171	159	153	147	141
	15세 미만	20	18	17	13	12	11	10
	15~29세	21	19	19	16	14	12	10
	30~59세	87	81	78	71	66	63	58
	60세 이상	65	66	57	59	61	61	63
농 가 인 구		3,187	3,117	3,062	2,962	2,912	2,847	2,752
농가인구 대비 어가인구		6.0	5.9	5.6	5.4	5.3	5.2	5.1
총 인 구		48,949	49,182	49,410	49,779	50,004	50,220	50,424

자료: 해양수산부(2014), 제2차 어촌·어항발전 기본계획

어촌·어항법에 근거하여 지자체가 조례를 통해 시설을 관리하는데, 관련 예산, 조직 등 관련 규정에서 체계성이 취약하다. 어항관리청은 어촌·어항법 제36조 규정에 따라 어항관리 규정을 지방자치단체의 조례로 정하여 어항시설의 관리와 점·사용허가 등 어항관리에 관한 실질적인 내용을 규정하고 있다. 하지만 대부분 시·군은 어항관리를 담당하는 인력과 소요예산이 부족하기 때문에 체계적으로 관리하기에는 현실적인 한계가 있다.

어항의 사회·경제적 기능을 고려하면, 전통적인 관점에서 어항시설의 유지·보수 등과 같은 시설관리 중심의 어항관리에서 어항시설의 효율적 활용을 포함한 어항관리로의 접근관점과 기능 확대가 필요하다. 어촌·어항법에 따른 어항개발 사업추진을 위한 수립절차에서 지방자치단체가 어항개발계획 수립과 개발에 참여할 수 있지만 현실적으로 기대만큼의 참여는 충분하지 않다. 중앙정부의 기본계획을 토대로 지방자치단체가 어항발전 기본계획을 수립·추진하는 절차와 각 개별어항의 개발·정비 수립과정에서 적극적 참여를 유도할 필요가 있다.

어항개발과 관련된 보조금 예산은 지역균형발전특별회계의 포괄보조 방식으로

지원된다. 그런데, 포괄보조의 취지와 같이 사업별 재원배분에서 지방자치단체의 자율성이 인정되지만, 실제 사업 및 재원운용에서는 전통적인 하향식 계획수립 체계가 지속되고 있다. 이에 따라 지방자치단체 중심의 다양한 자율적인 지방어항개발 계획수립이 활성화될 수 있는 상향식 계획 접근이 필요한 상황이다.

지방어항을 둘러싼 다양한 쟁점을 고려할 때, 본 연구의 목적은 크게 두 가지로 정리된다. 첫째는 어항의 효율적 운영관리를 위한 제도기반을 마련하는 정책방안을 모색하였다. 즉, 지정권자와 개발주체, 관리청이 이원화되어 있는 현재의 운영체계에서는 책임성을 구현할 수 없으므로 지정권자, 개발주체, 관리청을 일원화하는 체계를 마련할 필요가 있다.

둘째, 어항시설 점·사용료 징수제도에 대한 개선방안을 모색하였다. 어항시설 점용료 또는 사용료를 관리청이 징수하여 이를 어항관리비용으로 활용하는 것이 합리적이다. 그런데, 현행 규정에서는 점·사용료 기준을 조례에 위임하고 있어 지방정치의 특성을 고려할 때 지방자치단체의 관련 조례운용에 어려움이 있다. 아울러 어항관리사업에 대한 재원운영의 구조적 관점에서 지특회계의 개선방안도 동시에 모색하였다.

제2절 연구의 범위 및 방법

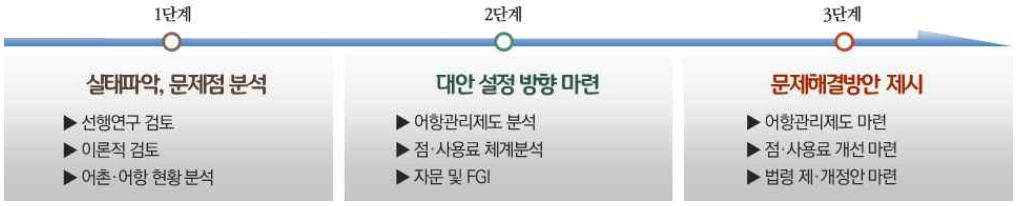
현황과 쟁점 분석을 위한 연구의 시간범위는 2010년 이후 현재까지이다. 제도 분석에서는 2016년 현재 현행 법령을 기준으로 운영체계를 분석했다. 대상적 범위로서는 어촌의 현황, 어민의 생활여건, 수산업 환경, 도·농어촌 교류현황, 어촌지역 축제(방문객 수 변화) 및 그에 따른 부가가치 생산 등 어항을 중심으로 한 제반여건을 종합적으로 포함하였다.

어항과 관련해서는 어항 관련 제도현황, 어항의 수산물 위판량, 어항의 수용능력, 어항개발 계획, 다기능 시범사업의 지역경제활성화 효과, 자연재해 규모의 변화 및 현황, 국가 및 지방어항 건설추진 현황, 시·도별 국가 및 지방어항 건설 추진현황, 지방어항 지정·해제 현황 등을 분석하였다.

연구범위 및 절차는 3단계로 진행하였다. 먼저, 이론논의, 선행연구 및 현황분석 등 실태파악을 통해 쟁점을 분석하였다. 둘째 어항관리체도, 점·사용료 부과체계, 자문 및 FGI 등을 통해 대안설정의 방향을 설정했다. 셋째, 문제의 해결방안으로서 어항관리제도와 점·사용료 부과체계 개선안을 제시했다.

연구의 방법은 크게 양적연구와 질적연구로 구분된다. 양적연구 방법의 대상으로서는 어촌·어항과 관련된 각종 실태에 대해서는 관련 통계자료를 중심으로 현황과 문제점을 도출하였다. 질적연구의 대상으로는 이론적 논의, 선행연구 검토, 어항관리제도, 각종 제도 운영체계 등을 분석하였다.

| 그림 1-1 | 연구의 절차



제2장

이론적 논의 및 선행연구

제1절 중앙·지방간 사무처리 주체와 재원부담

1. 사무구분의 현황과 지자체 사무의 이중 성격

정부간 사무분담 영역에서는 재원분담과 권한 및 책임주체의 구분이 중요하다. 사무성격에 따른 재원부담에서 국가사무 및 기관위임사무에 대해서는 국비부담이 타당하며, 자치사무에 대해서는 지방비를 투입해야 한다.

그런데 법령상 사무의 수행주체가 지방자치단체장으로 지정되어도 해당 사무가 반드시 지방자치단체의 고유사무라고 규정하기 힘든 경우가 있다. 대륙계 국가의 지방자치단체는 두 가지 성격이 있다. 하나는 자치단체로서의 기능이며 다른 하나는 중앙정부의 지방행정청인 보통지방행정기관의 역할을 수행한다. 이에 따라 지방자치단체가 수행하는 사무를 크게 자치사무와 위임사무로 구분한다. 위임사무는 기관위임과 단체위임으로 구분하지만 법률에서 단체위임사무 사례는 일부에 불과하기 때문에 일반적으로 지방자치단체의 사무는 자치사무와 위임사무로 구분한다.

사무구분에 따른 유형분류에서 기관위임사무는 1,068건에 불과하다. 법령상 처리 주체가 "지방자치단체장은 OO한다"라는 규정이 있을 경우 100% 자치사무로 처리하기 때문이다. 대법원의 판례에서는 "법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무인지 아니면 기관위임사무인지를 판단함에 있어서는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 하지만 그 외에도 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여야 한다.[1)]"라는 일관된 입장을 가지고 있다. 하지만 기관위임사무가 존재하는 것은 시행령을 통하여 위임규정이 있는 사무가 있기 때문인데, 사무총조사에서는 이러한 형식의 사무만을 기관위임사무로 분류한다.

법령상 지방자치단체장이 처리하도록 규정하는 사무에 대한 판례를 살펴보면 대부분 기관위임사무로 판시하고 있다. 예를 들면 신용보증재단법 제37조의 2 제1항 "재단 및 중앙회는 국가, 지방자치단체, 「국민연금법」에 따른 국민연금공

1) 대법원판례 2002두10483, 2011추56, 99추30, 2001추57, 2002두10483, 2008다71575

단, 「국민건강보험법」에 따른 국민건강보험공단 및 「산업재해보상보험법」에 따른 근로복지공단, 그 밖의 공공단체에 제17조제3호·제5호 및 제35조제3항제4호·제9호·제10호에 따른 업무를 수행하기 위하여 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있다.” 라고 규정하고 있다. 이때 지방자치단체는 기관위임사무를 수행하는 것으로 간주한다(2002두 10483).

| 그림 2-1 | 사무 총조사에 따른 사무구분 현황



자료 : 자치발전위원회 내부자료(2013)

골재채취법 제22조 제1항 “골재를 채취하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 시장·군수 또는 구청장{「배타적 경제수역법」 제2조에 따른 배타적 경제수역(이하 “배타적 경제수역“이라 한다)에서의 골재채취의 경우에는 국토교통부장관을 말하며, 제34조에 따른 골재채취단지(배타적 경제수역에서 지정된 골재채취단지를 제외한다)에서의 골재채취의 경우에는 시·도지사를 말한다. 이하 이 조, 제23조부터 제25조까지, 제29조부터 제31조까지, 제33조 및 제47조의2에서 같다}의 허가를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. “라고 규정하였다.

따라서 “법령상 지방자치단체장이 처리하도록 규정” 하고 있는 사무를 “지방이 수행하는 사무” 라고 할 수 있는데 이를 지방사무라고 할 때, 지방사무는

두 가지 의미를 가진다. 하나는 고유사무 또는 자치사무라고 지칭되는 지방자치단체의 사무라는 의미가 있고, 다른 하나는 위임사무로서 국가지방청인 지방자치단체를 통해 수행되는 사무를 의미한다.

2. 사무배분의 기준

1) 지방자치법에서의 사무구분

사무구분체계는 국가사무와 자치사무로 구분되고, 국가사무이지만 지방자치단체가 수행하는 단체위임사무와 기관위임사무로 다시 구분되고, 자치사무는 시·도사무와 시·군·구 사무로 세분화된다(지방자치법 제9조, 제11조, 제103조). 다만, 한국은 대륙법계 국가로서 단체위임사무보다 기관위임사무 중심으로 구성되어 단체위임사무는 이론적 형태이며 현실에 적용되지 않는다.

첫째 국가사무는 지방자치법 제11조를 통해 제시되어 있다. 즉, "제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다."라고 규정하고 있어 국가사무의 범위를 명확히 하고 있다.

주요내용을 살펴보면, 국가존립에 필요한 사무로서 외교, 국방, 사법, 국세; 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무로서 물가정책, 금융정책, 수출입정책; 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무로서 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입, 전국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원, 우편, 철도, 전국적으로 기준을 통일하고 조정해야 할 사무로서 근로기준, 측량단위; 지방이 감당하기 어려운 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력 개발 등으로 구분하고 있다.

국가사무 중 지방자치단체가 수행하는 사무는 단체위임사무와 기관위임사무로 구분된다. 단체위임사무는 지방자치법 제103조 규정에 따른 "법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무"에서 근거를 찾을 수 있다. 즉, 법령의 개별적 규정에 의하여 국가 또는 자치단체로부터 다른 자치단체에게 위임된 사무로서, 직접적으로 당해 지방적 이해관계가 있을 뿐 아니라 전국적 이해관계가 있는 사무를 말한다.

기관위임사무는 지방자치법 제102조, 제104조, 정부조직법 제6조 제1항 등에 근거가 있다. 법령 등에 의하여 국가 또는 상급자치단체로부터 자치단체의 기관에게 사무처리를 위임하는 사무이다. 기관위임사무는 국가적 이해관계가 분명한 사무로서 현행 법령 체계에서는 국가사무를 나열하고 법률에서 위임근거를 마련한 이후 시행령을 통해 지방자치단체에 위임한 사무를 기관위임사무로 처리하고 있다. 그러나 지방자치발전위원회는 국가사무이나 국가가 직접처리하지 않고, 지방이 처리하는 사무는 기관위임사무로 봐야 한다는 의견을 제시한다.

둘째, 자치사무에 관해서는 지방자치법 제9조에서 구체적으로 제시하고 있다. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무, 주민의 복지 증진에 관한 사무(주민복지, 노인, 전염병, 청소 등), 농림·상공업 등 산업진흥에 관한사무(농업용수시설, 중소기업 육성 등), 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무(유아원, 도서관, 지방문화재 등), 지역민방위 및 소방에 관한 사무 등이다.

자치사무는 시·도사무와 시·군·구 사무로 구분된다. 지방자치법 상의 시·도사무와 시·군·구 사무 구분 기준을 살펴보면, 시·군·구 사무에 대해서는 “시·도가 처리하는 것 이외의 사무”라고 규정하고 있고, 시·도사무에 대해서는 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무, 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무, 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 등으로 구분하고 있다.

지방자치법에서 국가사무, 시·도사무, 시·군·구 사무 등을 구체적으로 규정하고 있는데, 이는 사무구분 기준과 사무배분 기준 가운데 전자인 사무구분의 기준에 보다 가깝다. 사무배분 기준은 세세한 사항을 정하기보다 포괄적 방향을 정할 수밖에 없는데, 사무구분의 기준은 법령의 기준을 세세히 따져야 하기 때문에 보다 복잡하게 된다. 이런 점에서 복잡한 사무구분기준을 제시한 지방자치법은 사무배분의 기준으로 사용하는 데는 한계가 있다.

| 표 2-1 | 시·도사무와 시·군·구 사무의 구분

구분	시·도사무	시·군·구사무
주민의 복지 증진에 관한 사무	– 주민복지 증진 및 주민보건 향상을 위한 종합계획 수립 및 지원 – 생활보호 실시에 따른 이의신청 심사 – 노인복지사업계획 수립·조정 – 주민건강의 증진에 관한 계획 수립 – 전염병 예방시설 설치 – 재단법인이 설치하는 묘지·화장장 및 납골당의 허가 – 공중접객업소의 위생 개선을 위한 종합계획 수립 – 폐기물 처리 기본계획 수립	– 주민복지 증진사업계획의 수립·시행 – 생활보호대상자 조사·선정 – 노인복지사업계획 수립·시행 – 주민건강증진업무 세부계획수립 – 전염병 예방접종 실시 – 매장·화장 및 개장신고와 묘적부관리 – 공중접객업소의 위생개선을 위한 종합지도계획 수립·시행 – 일반폐기물 처리 기본계획 수립
농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무	– 농업용수 개발사업계획 수립·조정 – 농림·축·수산물 생산사업의 지원 – 농림·축·수산물 생산사업의 지원 – 농기계·비료·농약 등 농업자재의 공급계획·시달 – 도단위 복합영농사업 세부추진계획 수립·추진 – 농어촌 소득원 개발 기본계획수립 – 지역산림계획 작성 – 가축 개량·증식·보호	– 농업용수 개발사업 추진 – 농림·축·수산물 생산지원 및 관리 지도 – 농림·축·수산물 생산 지원 및 관리 지도 – 농기계·비료·농약 등 농업자재의 원활한 공급관리 – 복합영농기획단 설치·운영 – 농어촌 소득원 개발 시행계획 수립 – 산림경영계획의 인가 및 변경명령 우량종축의 보급
지역개발 및 주민의 생활환경시설 설치·관리에 관한 사무	– 지역개발사업계획의 수립·조정 – 시·도 건설종합계획의 수립·조정 – 도로관리계획 수립 – 주거생활환경 개선계획 수립·조정 – 농어촌주택개량 기본계획 수립·조정	– 지역개발사업계획의 수립·시행 – 시·군·자치구 건설종합계획 수립·시행 – 시·군도관리계획 수립·시행 – 주거생활환경 개선실천계획 수립·시행 – 농어촌주택개량 사업계획 수립·시행
교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무	– 유아교육시행계획의 수립 – 공공도서관·문고의 설립·운영 – 지방문화예술진흥위원회 설치 운영 – 지방문화 예술단체의 설치·운영	– 유아교육시행계획의 수립 – 공공도서관·문고의 설립·운영 – 향토문화의 발굴·지원·육성 – 지방문화 예술단체의 설치·운영
지역민방위 및 지방소방에 관한 사무	– 시·도 민방위계획의 작성 – 시·도 민방위협의회의 설치 – 민방위대 조직관리·지도 – 소방기본계획 수립 – 소방관서의 설치와 지휘·감독 – 소방력 기준 설정자료 작성관리	– 시·군·자치구 민방위계획의 작성 – 시·군·자치구 민방위협의 회의 설치 – 직장민방위대의 편성 및 운영관리 – 민방위대 교육훈련

2) 2009년 행정안전부 사무총조사에서 사무구분 기준

사무구분 기준과 관련하여 행정안전부의 2009년도 사무총조사시 사무구분 기준에서는 현행 법률에서 구분과는 다른 특성이 있다. 사무총조사는 법령상의 사무가 어떻게 구분되어 있는지를 살펴보는 것으로서 사무배분과 비교하여 자의적 판단의 개입이 제한된 것이다.

2009년 행정안전부의 사무구분 기준을 살펴보면, 먼저 국가사무는 크게 일반적 기준, 전국적 통일성, 경제성, 효율성, 참여성 기준으로 구분하여 제시했다. 일반적 기준은 지방자치법상 국가사무의 분류와 유사하다.

구체적으로는 국가존립유지기능, 전국적 기획 및 통일적 사업기능, 고도의 전문적 지식과 기술이 필요한 기능, 자치단체의 통합 및 조정기능, 기타 국가집행기능으로 구분하고 있다. 또한 전국적 통일성과 관련해서는 전국을 대상으로 하는 정책 혹은 집행적 사무, 국가존립에 관한 사무, 시·도와 시·군·구 조정과 통합에 관한 사무, 전국자치단체 통제와 평가에 관한 사무, 국가경쟁력 제고를 위한 대규모 국책사업관련 사무, 고도의 정책·정치적 판단과 집행력이 요구되는 사무, 주민대응성에서 국가 행·재정 지원이 필요한 사무 등으로 제시했다.

둘째, 광역사무에 대해서도 일반적 기준과 시·도단위의 통일성, 경제성, 효율성, 참여성 등의 기준을 제시하였다. 일반적 기준은 지방자치법의 내용을 원용하여 행정처리 결과가 2개 이상 시·군·구에 영향을 미치는 사무, 시·도단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, 지역적 특성을 살리면서 시·도단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, 국가와 시·군·구 사이의 연락조정 사무, 시·군·구가 독자적으로 처리하기 부적당한 사무, 2개 이상 시·군·구가 공동으로 설치하는 것이 적당한 규모의 사무 등으로 제시했다.

시·도단위의 통일성과 관련해서는 시·도단위를 대상으로 하는 정책적 혹은 집행적 사무, 사무의 기능이 전 시·군·구 즉 광역적으로 영향을 미치는 사무, 시·도 관할의 시·군·구를 조정·통합하는 사무, 전 시·군·구의 사무적 통일성을 이루어 처리해야 하는 사무, 광역적 규모의 경제 하에서 처리하는 것이 효율적인 사무, 시·군·구의 통제와 평가에 관한 사무, 시·군·구별로 배치할 수 없는 전문적 사무, 광역행정 차원에서 전문적 처리능력이 요구되거나 처리가 가능한 사무, 시·군·구별 업무량 차이가 심한 사무, 시·군·구 개별적 재정투입보다는 광역적 재정투입이 보다 경제적인 사무, 주민대응성 측면에서 시·도가 행·재정적 지원이 필요한 사무 등으로 제안했다.

셋째, 기초자치단체의 사무는 기초사무와 시·군·구의 현지성, 경제성, 효율성, 주민대응 등을 기준으로 제시했다. 먼저 시·군·구 사무에 관련해서는 시·도가 처리하기로 되어 있는 사무를 제외한 모든 사무, 지방자치단체의 구역·조직·행정관리에 관한 사무, 주민복리증진에 관한 사무, 농림·상공업 등 산업진흥 사무, 지역개발과 주민생활환경 시설에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술진흥에 관한 사무, 지역재난 및 민방위에 관한 사무 등을 제안하고 있다. 또한 시·군·구의 현지성과 관련해서 시·군·구에 한정적으로 영향을 미치는 사무, 영향력이 직접 지역주민에게 미치는 사무, 국가사무가 아닌 자치사무 중에서 시·도의 자치사무로 구분되지 않은 사무, 시·군·구가 수행하는 것이 경제적이고 효율적인 사무, 주민편익을 위해 시·군·구단위에서 행·재정적 지원이 필요한 사무, 국가와 시·도의 지원이 필요하지 않은 사무 등으로 제시하였다.

사무총조사 사무구분 기준은 법령의 해석에 대한 문제에 대한 논의라기 보다는 사무배분의 기준에 대한 것으로 해석된다. 법령에서 "자치단체는…을 한다."라는 규정을 자치사무로 볼 것인가 혹은 사무의 내용상 지자체에 일방적 의무만을 부여한다고 할 때 위임사무로 볼 것인가에 대한 논의가 필요하다. 하지만 사무총조사에서의 기준은 어떤 사무가 시·도 사무 혹은 시·군·구 사무인가를 논의하는데 초점을 맞추었다. 예를 들어 "지역문화 증진"과 같은 사업이 자치사무가 되는 것이 타당하다고 판단될 수 있다. 하지만 "문화체육관광부장관은 지역문화 증진을 위해 .... 해야 한다"라고 규정되어 있을 경우에는 자치사무로 배분하는 것이 아니라 국가사무라고 구분해야 한다.

3) 지방분권촉진위원회 등 사무배분 기준

중앙사무의 지방이양은 1991년부터 정부조직관리지침에 의거하여 최초의 지방분권 추진기구인 지방이양합동심의회에서부터 시작되었다. 심의회 기능은 중앙사무 중 지자체가 수행하는 것이 바람직한 사무를 이양하는 것이었다. 지방이양추진위원회, 지방분권촉진위원회, 지방자치발전위원회 등의 역할을 볼 때 사무배분 관점을 유지했다. 현행 사무의 법적 구분이 아니라 새로운 입법이 필요하도록 중앙사무를 지방에 이양한다는 관점에서 접근하였다.

국가사무에 대해서는 국가존립유지 사무, 전국적 통일성이 요구되는 사무 등으로 제시하고 있고, 광역사무 또한 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군·구에 미치는 광역적 사무, 시·도 단위의 동일한 기준(통일성 유지)의 처리 사무 등을

제시하고 있다. 기초사무에 대해서도 시·군·구에 한정적으로 영향을 미치는 사무, 자치사무 중에서 시·도의 자치사무로 구분되지 않은 사무 등 지방자치법상의 사무구분 기준과 크게 다르지 않다.

| 표 2-2 | 지방분권촉진위원회 심의 원칙

구 분	사무배분 기준(원칙)
국가사무	○ 국가존립유지 사무 ○ 국가주요정책에 필요한 기본계획수립 사무 ○ 국가적 제도 및 전국적으로 통일된 적용이 요구되는 기준 등 설정 사무 ○ 국가적 차원의 고도의 전문적 지식과 기술이 필요한 사무 ○ 지방자치단체의 통합 또는 조정사무 ○ 기타 국가적 차원의 집행사무
자치사무(광역)	○ 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군·구에 미치는 광역적 사무 ○ 시·도 단위의 동일한 기준(통일성 유지)의 처리 사무 ○ 국가와 시·군·구 사이의 연락·조정 등의 사무 ○ 시·군·구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 ○ 2개 이상의 시·군·구가 공동으로 설치하는 것이 적당한 규모의 사무 ○ 시·도를 대상으로 하는 정책적, 집행적 사무 ○ 시·도 관할의 시·군·구를 조정/통합/평가하는 사무 ○ 광역적 규모의 경제하에서 처리하는 것이 효율적인 사무 ○ 시·군·구별로 배치할 수 없는 광역행정 차원에서 전문적 처리능력이 요구되거나 처리가 가능한 사무 ○ 시·군·구별 업무량 차이가 심한 사무 ○ 주민대응성 측면에서 시·도의 행·재정적 지원이 필요한 사무 ○ 사무의 기능이 전 시·군·구에 영향을 미치는 사무
자치사무(기초)	○ 국가, 광역자치단체, 법정수임사무를 제외한 사무 ○ 시·군·구에 한정적으로 영향을 미치는 사무 ○ 영향력이 직접 지역주민에게 미치는 사무 ○ 시·군·구가 수행하는 것이 경제적이고 효율적인 사무 ○ 주민편익을 위해 시·군·구에서 행·재정적 지원이 필요한 사무 ○ 국가와 시·도의 지원이 필요하지 않은 사무 ○ 자치사무 중에서 시·도의 자치사무로 구분되지 않은 사무

자료: 지방자치발전위원회 내부자료.

이밖에 정부위원회 중 국가에서 시·도 또는 시·군·구에 이양해야 하는 사무의 기준을 지방행정체제개편위원회의 도 지위 및 기능 재정립 방안 기준에서도 찾을 수 있다. 광역사무에 대해서는 행정처리 결과가 2개 이상 시·군·구에 영향을 미치는 사무, 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 사무 등이며, 시·군·구 사무 기준은 국가와 시·도의 지원이 필요하지 않은 사무, 지역개발과 주민생활환경 시설에 관한 사무 등으로 제시하였다.

| 표 2-3 | 지방행정체제개편위원회 사무배분 원칙

구 분	사무배분 기준(원칙)
국가 → 도	○ 다수의 사무를 도에서 처리하고 극히 일부의 사무만 국가에서 수행하는 사무(시·도로 일원화) ○ 행정처리 결과가 2개 이상 시·군·구에 영향을 미치는 사무 ○ 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 ○ 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 ○ 국가와 시·군 사이의 연락조정사무 ○ 시·군의 통제와 평가에 관한 사무 ○ 사무의 기능이 전 시·군에 광범위하게 영향을 미치는 사무 ○ 시·군별로 배치할 수 없는 전문적 사무 ○ 광역적 규모의 경제 하에서 처리하는 것이 효율적인 사무
국가 → 시·군	○ 지방자치단체의 구역·조직·행정관리에 관한 사무 ○ 국가와 시·도의 지원이 필요하지 않은 사무 ○ 지역개발과 주민생활환경 시설에 관한 사무 ○ 시·군에 한정적으로 영향을 미치는 사무 ○ 시·군이 수행하는 것이 경제적이고 효율적인 사무

자료: 지방자치발전위원회 내부자료.

3. 사무성격에 따른 재원부담

정부간 사무배분기준과 재원분담은 다소 양상이 다르다. 기초생활보장을 예로 들면 국가최저수준의 보장이라는 측면에서 국가사무이지만, 현지성을 갖는다. 현지성이 있다고 반드시 자치사무는 아니다. 사무의 원처리권자와 사무의 효율적

수행에 적합자에 대한 논의는 서로 다른 것이다.

사무이양과 관련해서 개념을 명확히 규정해야 할 필요가 있다.

첫째, 국가사무-자치사무로 사무를 나누는 경우에는 해당 사무의 원처리권자가 누구인가를 살펴보는 것이다. 반면 중앙사무-지방사무로 구분하는 경우에는 누가 사무를 처리하고 있는가를 살펴보는 것이다. 예를 들어 어떤 사무의 처리권자를 법률에서 장관으로 규정하고 이것이 위임을 통해 지방이 처리하고 있는 경우를 가정해보자. 이러한 사무는 국가사무이며 수행주체는 지방인 지방사무다. 반면 지방사무관 직무교육을 예로 들면, 지방공무원의 교육연수는 명백히 지방자치단체장의 사무이나 실제 수행은 행정자치부에서 처리하고 있다. 이는 자치사무이나 중앙사무가 된다. 즉, 국가사무와 중앙사무가 동일한 개념이 아니며, 역시 자치사무와 지방사무도 동일한 개념이 아니다.

지방이 처리해야하는 것이 적절한 사무(예를 들어 여권발급)가 반드시 자치사무가 되는 것은 아니며, 반대로 중앙이 처리해야 하는 사무가 반드시 국가사무인 것은 아니다(최승범 외, 2014). 따라서 지방자치단체가 자율성을 가지고 사무의 수행여부까지 판단할 수 있는 사무는 자치사무로 개념화해야 한다. 국가사무와 중앙사무의 개념도 이와 대비되는 의미로 사용해야 한다.

사무배분 대상에 대해 판별기준을 적용하여 사무성격을 구분하고 처리권자에 따라 국가사무-자치사무로 구분하며, 수행자를 기준으로 중앙-지방사무로 구분한다. 이렇게 분류하면 크게 네 가지 사무유형이 나타날 수 있다.

| 표 2-4 | 사무구분과 집행방식을 고려한 사무배분방안

구분	← 국가사무 (사무성격) 자치사무 →	
↑ 중앙 **(집행방식)** 지방 ↓	국가직접집행사무	중앙위탁사무
	공동사무(국고보조사업)	공동사무(국고보조사업)
	법정수임사무	순수 자치사무(자율편성)

자료: 여성가족부(2014)

사무성격에 따른 재원부담은 원론적으로는 국가사무 및 기관위임사무에 대해서는 국비로 부담하는 것이 타당하며, 자치사무에 대해서는 지방비를 투입하여야 한다. 그런데 이러한 원론적 기준을 현행 사무수행체계에 적용시키는 것은 쉽지 않다. 왜냐하면 지방자치단체가 자치사무를 형성할 수 있는 재정적 역량이 약하고 지방재정조정제도가 발달되어 있기 때문이다.

즉, 소방・쓰레기 처리시설・상하수도 등은 명백한 자치사무임에도 국비가 지원되고 있으며, 문화재 보호・관리 등과 같이 명백한 국가사무도 지방비를 요구하고 있다. 따라서 대안을 제시하면, 사무의 성격이 자치사무적 성격이 높을 경우 낮은 국고보조율 사업으로 사무의 성격이 국가사무적이라면 높은 국고보조율 사업으로 재원분담체계가 설정될 수밖에 없다(배인명, 2013).

제2절 지방자치단체 세외수입

1. 세외수입의 의의 및 종류

1) 지방세외수입의 정의

세외수입이란 개념은 고종(1895년) 때부터 유래되었으며, 조세외수입이란 용어로 사용되어 조세수입과 구분되었다. 이후 1920년 조선총독부 전라남도령 "전라남도 지방비제수입징수규칙"에서 "제수입"이란 용어로 사용되었고, "제수입"은 지방세 이외의 지방비 수입이라고 개념화했다. 1951년 사용료 및 수수료, 교부금, 기부금, 전입금, 이월금, 재산매각대, 과년도수입, 지방채 및 잡수입 등 최근 지방세외수입 유형과 유사한 용어들이 생겨났다.

1996년도 특별회계의 수입이 사업수입과 사업외수입으로 구분되었고, 사업장수입과 이자수입은 잡수입에서 분리되었다. 또한 1984년 징수교부금의 교부금수입에 분리되었고, 1993년에는 사용료 수입 중 "도로 점·사용료"의 징수 근거가 되는 도로법 및 도로법 시행령이 개정되어 사용료 수입이 크게 증가하였으며, 1995년에는 장기간 미조정된 수수료와 사용료의 요율을 현실화하는 계획을 수립하였고, 2012년에는 수수료의 형평성 제고를 위해 지방자치법 제139조에서 정하고 있는 표준요율 규정을 27종에서 182종으로 확대 개편하였다. 또한 2013년 "지방세외수입징수금의 징수등에 관한 법률"을 제정하여 지방세외수입금의 체납처분 절차를 명확하게 하고 지방세외수입금의 효율적 징수 및 관리에 필요한 사항을 규정하였다. 2013년도에 지방자치단체 예산편성 운영기준이 개정되어 그동안 세외수입이었던 내부거래와 잉여금 성격의 잉여금, 전년도이월금, 융자금원금, 전입금, 예수금 및 예탁금이 보전 재원 등 내부거래 과목으로 신설되어 2014년부터 세외수입에서 제외되었다.[2)]

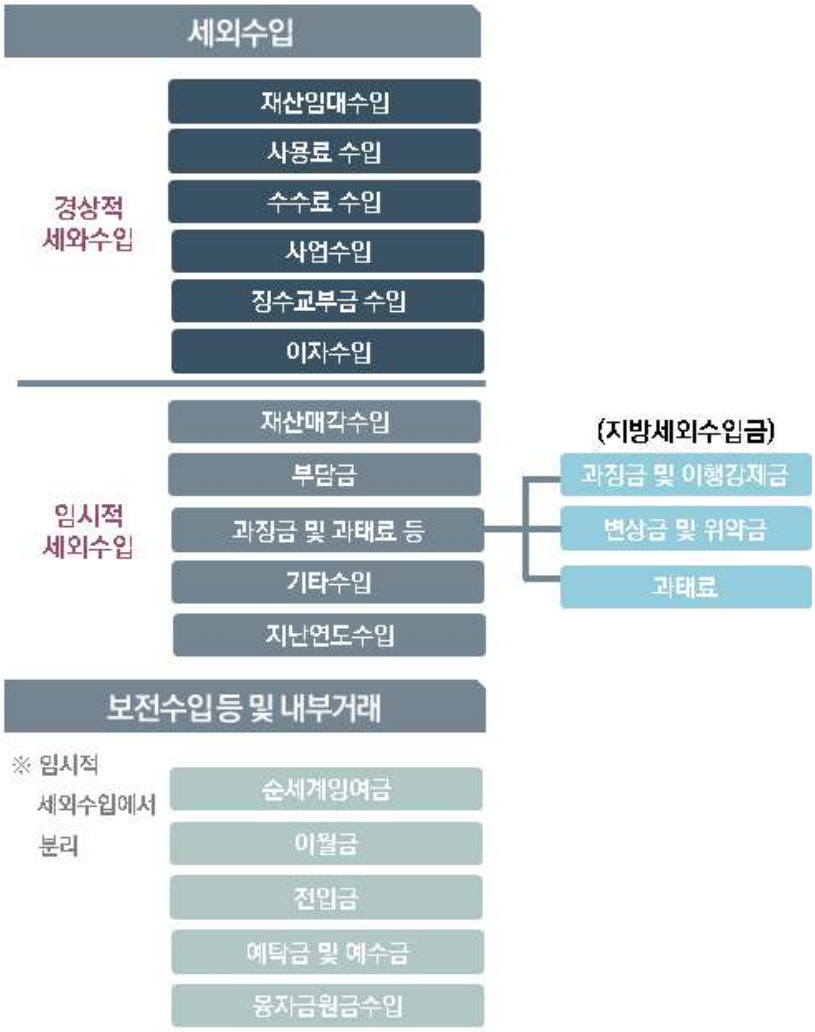
2) 지방세외수입 연혁은 행정자치부(2015), "2015 지방세외수입통계연감"의 내용을 정리한 것이다.

| 그림 2-2 | 지방자치단체 예산편성 운영기준 중 세입예산 과목 구분



지방세외수입이란 용어는 지방재정법 시행령 제47조 제1항과 지방자치법 제9조 제2항, 지방자치단체 예산편성 운영기준에서 제시되고 있다. 전술한 바와 같이 지방재정법 시행령 제47조 제1항은 지방자치단체의 세입 예산 과목 중 하나로 지방세외수입을 열거하고 있고, 지방자치법 제9조 제2항은 지방자치단체의 사무 범위 중 지방세 및 지방세 외 수입의 부과 및 징수를 설명하는 과정에서 지방세외수입이란 용어가 사용되고 있다.

| 그림 2-3 | 지방세외수입 및 지방세외수입금 간 관계



또한 지방자치단체 예산편성 운영기준의 세입예산 과목구분에서는 세외수입이란 용어가 사용되고 있다. 이처럼 지방세외수입이란 용어는 지방재정법 시행령 제47조 제1항에서는 세외수입으로, 지방자치법 제9조 제2항에서는 지방세 외 수입으로, 그리고 지방자치단체 예산편성 운영기준에서는 세외수입으로 혼용되어 사용되고 있다. 이와 함께 지방재정 관련 법 그 어디에서도 지방세외수입에 대

한 정의를 공식적으로 설명하고 있지는 못하다. 이와 함께 지방세외수입 중 일부인 지방세외수입금과 관련되어서는 지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률 제2조[3]에서 설명되고 있어 지방세외수입과 구분된다.

지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률 제2조에 따르면 "지방세외수입금이란 지방자치단체의 장이 행정목적을 달성하기 위하여 법률에 따라 부과·징수하는 조세 외의 금전으로서 과징금, 이행강제금, 부담금 등 대통령령으로 정하는 것을 말한다" 로 정의하고 있다.

김대영 외(2014)에 따르면 지방세외수입은 광의, 협의, 최협의로 구분하여 정의될 수 있다. 광의의 개념에서 지방세외수입은 지방자치단체 자체세입 중 지방세를 제외한 일체의 자체수입으로서 정의될 수 있다. 협의의 개념에서 지방세외수입은 광의의 지방세외수입 중 임시적 세외수입을 제외한 것으로 경상적 세외수입만을 의미한다. 마지막으로 최협의의 지방세외수입은 협의의 지방세외수입 중 기타특별회계의 세외수입을 제외한 일반회계의 경상적 세외수입을 의미한다. 또한 지방세외수입금은 과징금, 이행강제금, 부담금으로 임시적 세외수입과 관련되어 있다.

2) 지방세외수입의 의의

지방세외수입은 지방자치단체 자체세입 중 하나로서 중요한 역할을 하고 있다. 지방세입은 2004년 125.8조원에서 2014년 203.9조원으로 연평균 5.1%씩 증가하고 있다. 또한 자체세입은 2004년 90.5조원에서 2014년 123.7조원[4]으로 연평균 3.2%씩 증가했다. 이는 이전재원이 자체세입에 비해 빠르게 증가해왔음을 보여주는 것이다. 이와 같이 자체세입이 이전재원에 비해 느리게 증가하고 있는 구조적 원인 중 하나로 지방세외수입의 성장세 둔화를 들 수 있다. 실제로 지방세는 2004년 34.2조원에서 2014년 61.7조원으로 연평균 6.1%씩 증가한 반면 지방세외수입은 동기간 56.4조원에 62조원[5]으로 연평균 1%씩 증가하는데 그쳤다.

---

3) "지방세외수입금"이란 지방자치단체의 장이 행정목적을 달성하기 위하여 법률에 따라 부과·징수하는 조세 외의 금전으로서 과징금, 이행강제금, 부담금 등 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

4) 2014년 자체세입은 2014년부터 지방세외수입에서 제외된 보전 재원 등 내부거래 40.1조원을 합한 금액이다.

5) 2014년 지방세외수입은 보전 재원 등 내부거래 40.1조원을 합한 금액이다.

| 표 2-5 | 세입 중 지방세외수입의 위상

(단위: 조원, %)

		합계	지방세	세외수입	지방교부세	보조금	기타
금액	2004	125.8	34.2	56.4	14.5	17.3	3.5
	2005	128.4	36.0	51.9	20.0	16.9	3.6
	2006	139.8	41.3	51.8	21.7	21.1	3.9
	2007	151.8	43.5	56.8	25.2	22.4	3.8
	2008	166.8	45.8	59.3	31.1	25.8	4.7
	2009	179.7	45.1	63.7	28.5	32.4	10.1
	2010	166.4	50.1	50.6	28.2	32.0	5.5
	2011	172.3	52.3	49.2	31.9	32.3	6.6
	2012	184.0	53.9	55.3	35.2	35.1	4.5
	2013	196.6	53.8	62.0	35.6	36.8	8.4
	2014	203.9	61.7	21.9	35.9	39.2	45.1
비중	2004		27.1	44.8	11.5	13.8	2.8
	2005		28.0	40.4	15.6	13.2	2.8
	2006		29.5	37.0	15.6	15.1	2.8
	2007		28.7	37.4	16.6	14.7	2.5
	2008		27.5	35.6	18.6	15.5	2.8
	2009		25.1	35.4	15.8	18.0	5.6
	2010		30.1	30.4	16.9	19.2	3.3
	2011		30.4	28.5	18.5	18.7	3.8
	2012		29.3	30.0	19.1	19.1	2.4
	2013		27.4	31.6	18.1	18.7	4.3
	2014		30.3	10.7	17.6	19.2	22.1

주 1. 2014년 지방세외수입은 보전 재원 등 내부거래 40.1조원이 제외된 금액이며, 이 금액은 기타에 포함되어 있음.
2. 2004년 보조금에는 2005년부터 폐지된 지방양여금을 포함한 것이며, 2004년 지방교부세에는 증액교부금이 포함된 것임.
3. 기타는 지방채및예치금과 보전수입 등 내부거래의 합임.

자료 : 행정자치부(각연도). 지방재정연감.

그럼에도 불구하고 지방세입에서 세외수입이 차지하는 비중은 2011년을 제외하고 자체세입인 지방세의 비중보다 높은 수준을 보이고 있다. 지방세입 중 세외수입 비중은 지방세외수입의 정의가 바뀌기 전인 2013년 이전까지 하락세를 보여 2004년 44.8%에서 2011년 28.5%로 최저치를 기록했다.

2012년과 2013년에는 각각 30%와 31.6%로 상승세를 보였지만, 이는 이월금 등 임시적 세외수입 증가에 의한 것이다. 2014년부터 이와 같이 이월금 등 실제 세입과 관련이 없는 내부거래와 잉여금 성격의 잉여금, 전년도이월금, 융자금 원금, 전입금, 예수금 및 예탁금이 세외수입에서 제외되었다. 이 때문에 2014년 세입 중 지방세외수입의 비중은 10.7%로 급락했다. 만약 2014년 보전 재원 등 내부거래 40.1조원을 지방세외수입에 포함시키면 지방세입 중 세외수입이 차지하는 비중은 30.4%가 된다. 이는 2013년의 31.6%에 비해 낮은 수준이다.

지방세외수입은 지방세입에서 차지하는 비중이 크며, 또한 자원배분의 효율성, 조세부담의 형평성, 재원 확보성 측면에서도 의의가 있다. 이상훈(2016)은 지방세외수입의 의의를 효율성, 형평성, 재원 확보성의 세 가지 측면에서 살펴보았다. 먼저 효율성과 관련하여 지방세외수입은 지방자치단체가 공공서비스를 제공한 후 그로 인해 편익을 얻는 사용자에게 직접 부과하기 때문에, 공공서비스로 인해 편익을 크게 얻지 못하는 사용자에 대해서는 수요를 억제시킨다는 점에서 자원배분의 효율성을 제공시킬 수 있다.

반면, 지방세를 거두어 공공서비스를 제공할 경우 다양한 공공서비스를 제공받기 때문에 사용자는 비용 대비 편익을 인식할 수 없고, 결국 공공서비스에 대한 수요가 크게 증가할 수밖에 없다.

그러나 지방자치단체의 공공서비스에 대해 개별적으로 비용을 부과하는 지방세외수입을 활용할 경우, 지방정부는 해당 공공서비스의 수요에 대한 정보를 획득할 수 있다. 따라서 지역 주민의 공공서비스에 대한 수요에 맞추어, 지출 규모를 결정하게 되고 이로 인해 지방자치단체의 재정 책임성을 강화시킬 수 있다. 그리고 자원배분의 효율성은 지방정부가 재원 조달을 일반조세에서 세외수입으로 전환할 경우 달성될 수 있다는 것이다. 재원조달 방식을 소득과세, 소비과세, 재산과세 등과 같은 조세에서 세외수입으로 전환한다면 공공서비스의 질과 양을 지역 주민들의 선호에 따라 적절하게 조절할 가능성이 증가하는 것이다.

일반조세로 공공서비스에 대한 비용을 부담한다면, 모든 주민들에게 표준적인 서비스를 제공해야 하지만, 세외수입으로 부담한다면 서비스의 질이나 양에 따

라 가격의 차별이 가능하다. 따라서 지방정부의 재원조달 수단을 일반조세에서 세외수입으로 전환할 경우 지방세의 한계세율을 낮춰서 조세부과로 인한 경제적 자원배분 왜곡을 방지할 수 있다.

지방세외수입은 조세 부담의 형평성 측면에서도 의미가 있다. 응익원칙에 따라 공공서비스를 제공 받은 수혜자가 그에 대한 대가를 지불하는 것이 바람직하다. 일반적으로 공공서비스 수혜자는 비수혜자에게 그 비용을 전가시키기를 원한다. 그런데 지방세외수입은 그 종류가 다양한 만큼 개별법에서 수입과 지출에 대해 명확히 규정하고 있어, 지방세에 비해 편익의 수혜자로 하여금 비용을 지불하도록 하는데 용이하다. 이와 같이 공공서비스에 대한 비용으로 지방세외수입을 활용할 경우, 수혜자와 비수혜자간 수평적 불균형 문제를 해소할 수 있다.

마지막으로 지방세외수입은 잠재 세원을 확보하는데 있어서도 도움이 된다. 자체세입 중 하나인 지방세는 조세법률주의의 원칙하에 신세원 발굴 등에 있어 제약이 큰 반면, 지방세외수입은 비교적 자유롭게 수입원의 발굴 등과 같은 세입 확충할 수 있다는 점에서 유용하다. 다시 말해 지방세는 지방세법 상 제약이 엄격한데 반해, 지방세외수입은 해당 개별 법령이 허용하는 범위 내에서 지방자치단체가 자유롭게 의사결정을 할 수 있다는 점에서 세입을 확충시킬 수 있다.

특히 세외수입은 경제 여건이 좋지 않아 주민들의 조세저항이 심한 상황에서 비교적 자유롭게 추가적인 재원을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 이처럼 세외수입의 조세저항이 지방세에 비해 상대적으로 적은 것은 지방자치단체의 서비스 제공에 따른 대가로서 징수되기 때문이다.

3) 지방세외수입의 종류

국가기록원의 정리에 따르면, 세외수입은 재원성격에 따라 사용자수입, 차입수입, 회계적 수입, 이전적 수입, 기타수입(이자수입・부담금 등)으로 분류된다. 사용자수입은 지방자치단체가 제공하는 서비스를 특정주민이 사용할 때 반대급부로서 부과・징수하는 사용자 부담으로 사용료수입, 수수료수입, 재산임대수입, 사업수입 등이 이에 해당된다. 차입수입은 지방자치단체가 외부로부터 조달하는 재원으로 융자금 원금수입, 예탁금 및 예수금 등이 해당된다.

회계적 수입은 실질적인 세외수입원이 아니라 회계처리과정에서 단순히 발생하는 것으로 이월금・순세계잉여금・전입금・과년도수입 등으로 2014년부터 보전재원 등 내부거래로 세외수입에서 제외되고 있다. 이전적 수입은 다른 정부기

관이나 외부의 주체로부터 교부되는 것으로 징수교부금 등 부담금이 대표적인 사례에 해당된다. 기타수입에는 재산매각수입·부담금·과태료·이자수입 등 대부분의 임시적 세외수입들이다.

또한 지방자치단체 예산편성 운영기준에 따르면 세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구분된다. 또한 경상적 세외수입에는 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 사업수입, 징수교부금수입, 이자수입이 포함되며, 임시적 세외수입에는 재산매각수입, 부담금, 과징금 및 과태료 등, 기타수입, 지난년도 수입이 포함된다.

본 연구의 주요 분석대상인 어항시설 점·사용료의 경우에는, 재원별 구분에 따르면 사용자부담 원칙에 해당되는 사용자수입에 해당되고, 유형별 구분에 따르면 사용료수입에 해당된다. 사용자수입은 경상적 세외수입 중 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 사업수입을 포함한다.

| 그림 2-4 | 세외수입의 유형별 정의



2. 사용자수입

1) 재산임대수입

재산임대수입은 지방자치단체가 국유재산 또는 공유재산을 관리·운영으로 인해 발생하는 수입이다. 국유재산 임대수입과 공유재산 임대수입은 모두 행정재산에 대한 사용·허가에 대한 사용료이다. 국유재산 임대수입은 국유재산법에 근거하고 있으며, 국유재산법 제6조에 따르면 국유재산 중 행정재산에는 공용재산, 공공용재산, 기업용재산, 보존용재산이 포함된다.[6] 공유재산은 공유재산 및 물품관리법에 근거하며, 국유재산과 마찬가지로 공유재산 중 행정재산은 공용재산, 공공용재산, 기업용재산, 보존용재산으로 구분된다.[7]

2) 사용료수입

이상훈(2016)에 따르면 사용료 수입은 지방자치단체가 설치·관리하는 시설과 지방자치단체의 부담으로 관리하는 국가의 공공시설을 점용하거나 사용하는 자에게 부과·징수하는 수입을 말한다. 사용료수입은 도로사용료, 하천사용료, 하수도사용료, 상수도사용료, 시장사용료, 도축장사용료, 입장료 수입, 기타사용료로 구분된다. 이 중 도로사용료는 도로 점용 허가를 받아 도로를 점용하는 자로부터 징수하는 점용료로 도로법, 농어촌도로 정비법, 그리고 각 지방자치단체의 도로점용료 징수조례에 근거하고 있다. 하천사용료는 하천의 유수 및 토지의 점용, 토석·사력 등 하천 산출물의 채취 및 사용자에게 수익자 부담원칙에 의하

6) 공용재산은 국가가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 주거용(직무 수행을 위하여 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우로 한정한다)으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산이며, 공공용재산은 국가가 직접 공공용으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산이다. 또한 기업용재산은 정부기업이 직접 사무용·사업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 주거용(직무 수행을 위하여 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우로 한정한다)으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산이고, 보존용재산은 법령이나 그 밖의 필요에 따라 국가가 보존하는 재산이다.

7) 공유재산 및 물품관리법 제5조에 따르면 공용재산은 지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산이고, 공공용재산은 지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산이다. 또한 기업용재산은 지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산이고, 보존용재산은 법령·조례·규칙에 따라 또는 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산이다.

여 부과·징수하는 수입으로 하천법에 근거하고 있다.

먼저 도로사용료는 도로 점용 허가를 받아 도로를 점용하는 자로부터 징수하는 사용료이다. 도로법 제66조에 따르면 사용료 대신 점용료라는 명칭을 사용하고 있으며, 징수 주체는 도로관리청이 된다.

다음으로 하천사용료는 하천구역 안에서 토지의 점용, 하천시설의 점용, 공작물의 신축·개축변경, 토지의 굴착·성토·절토, 그 밖의 토지의 형질변경, 토석·모래·자갈의 채취, 그 밖에 하천의 보전·관리에 장애가 될 수 있는 행위 등에 대해 허가를 받은 자로부터 징수하는 사용료이다. 하천법 제37조에 따르면 도로사용료와 마찬가지로 사용료 대신 점용료라는 명칭을 사용하고 있으며, 징수 주체는 하천관리청이 된다. 하천사용료에는 공유수면사용료, 소하천사용료, 골재원석채취료, 하천유수사용료, 하천수사용료, 시·도유재산사용료, 어항시설점·사용료 등이 있다. 본 연구의 대상인 어항시설점·사용료는 사용료수입 중 하천사용료의 한 종류이다.

하수도사용료는 공공하수도 점용 또는 사용과 관련된 사용료이다. 하수도란 하수와 분뇨를 유출 또는 처리하기 위하여 설치되는 하수관로·공공하수처리시설·간이공공하수처리시설·하수저류시설·분뇨처리시설·배수설비·개인하수처리시설 그 밖의 공작물·시설의 총체라고 할 수 있다.(「하수도법」 제2조)

공공하수도 사용에 따른 사용료 징수는 「하수도법」 제65조에서 지방자치단체의 조례에서 정하도록 규정하고 있으며, 사용료는 공공하수도관리청에서 공공하수도의 유지관리비, 감가상각비와 시설을 위한 차입금의 이자 및 그 밖에 사업의 계속성을 유지하기 위하여 필요한 비용을 합산한 금액의 범위에서 하수의 양 및 질, 사용형태를 고려하여 정하도록 하고 있다(「하수도법 시행령」 제36조). 하수도사용료는 공공하수도관리청에서 공공하수도를 점용 또는 사용하는 자로부터 점용료 또는 사용료를 징수할 수 있도록 규정하고 있다(「하수도법」 제65조).

또한 상수도사용료는 상수도의 사용과 관련된 사용료이다. 상수도는 크게 광역상수도, 지방상수도, 마을상수도 등으로 분류 할 수 있다.[8] 「수도법」 제3조에

8) 「수도법」 제3조에서 광역상수도, 지방상수도, 마을상수도를 정의하고 있는데, 광역상수도란 국가·지방자치단체·한국수자원공사 또는 국토교통부장관이 인정하는 자가 둘 이상의 지방자치단체에 원수나 정수를 공급하는 일반수도를 말한다. 지방상수도란 지방자치단체가 관할 지역주민, 인근 지방자치단체 또는 그 주민에게 원수나 정수를 공급하는 일반수도로서 광역상수도 및 마을상수도 외의 수도를 말한다. 마을상수도란 지방자치단체가 대통령령이 정하는 수도시설에 따라 100명 이상 2천500명 이내의 급수인구에게 정수를 공급하는 일반수도로서 1일 공급량이 20세제곱미터 이상 500세제곱미터 미만인 수도 또는 이와 비

‘수도시설관리권’을 정의하는데, 이는 수도시설을 유지·관리하고 그로부터 생산된 원수 또는 정수를 공급받는 자에게서 요금을 징수하는 권리를 의미하며, 동법 제38조에서 수돗물의 요금은 지방자치단체의 조례에 의해 산정토록 규정하고 있다. 그리고 수돗물의 공급을 받은 자가 수돗물의 요금 등을 내지 아니할 경우 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있도록 법 제68조와 동법시행령 제63조에 그 사항을 규정하고 있다. 상수도사용료의 부과징수 대상자는 지방자치단체인 수도사업자로부터 수돗물을 공급받은 자이다. 단,「수도법 시행령」제53조의2 규정을 통해「초·중등교육법」제2조에 따른 학교,「사회복지사업법」제2조제4호에 따른 사회복지시설, 지방자치단체 조례로 정한 시설 등은 수도요금의 감면이 되며 구체적인 감면사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

시장사용료는 주민생활에 필요한 일용품 구입의 편의를 도모하고 상업의 정상적인 발전과 국민경제의 건전한 육성을 위하여 시장을 설치 운영함으로써 징수되는 수입이라고 할 수 있다. 시장은 지방자치단체 및 민간이 개설하여 운영하는 경우가 많은데, 이에 따라 주요 근거들이 해당 자치단체의 조례로 규정되는 경우가 많다. 농수산물도매시장의 경우「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」제17조에 의거하여 중앙도매시장은 특별시·광역시·특별자치시 또는 특별자치도가 개설하고, 지방도매시장은 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도 또는 시가 개설하는데, 시가 지방도매시장을 개설할 경우에는 도지사의 허가가 필요하다. 사용료의 결정은 동법 제78조와 동법시행규칙 제54조에서 ‘시장관리운영위원회’를 설치하고, 해당 운영위원회에서 수수료, 시장 사용료, 하역비 등 각종 비용의 결정에 관한 사항을 규정하도록 하고 있다. 시장사용료의 부과·징수 대상은 시장사용허가 신청자이다. 이때 시장은「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따라 상설시장(점포, 장옥, 노점), 정기시장(장옥, 노점), 시한 및 노상시장(시한, 노상)으로 분류되고,「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」에 의해서는 중앙도매시장(특별시·광역시장이 개설), 지방도매시장(시 또는 특·광역시가 개설), 민영도매시장(민간이 개설)으로 분류된다.

도축장사용료[9]는 식용에 공급할 목적으로 가축을 도살·해체하기 위하여 도축 작업장을 사용하는 자에 대하여 부과 징수하는 수입이다. 이때 도축이라 함은 식육동물을 도살 해체함을 말하며, 도축장이라 함은 도축을 위해 필요한 시

슷한 규모의 수도로서 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수(광역시의 군수 제외)가 지정하는 수도를 말한다.

9) 인천시 옹진군 도축장 설치 및 운영 조례(2007.07.26. 조례 제1807호) 참조

설을 설비한 장소로 작업장이라고도 한다. 부과·징수대상은 도축장, 간이도축장, 도계장, 간이도계장, 도토장 등이다.

입장료수입은 지방자치단체가 주민의 문화 창달과 체육진흥을 도모하기 위하여 각종 시설물을 설치·운영함에 있어 필요한 경비를 충당할 목적으로 사용자(이용자)에게 징수하는 공연장 등의 입장수입을 말한다. 문화 창달과 체육진흥을 도모하기 위한 각종 시설물을 사용하는 자를 대상으로 입장료를 징수하다보니 다양한 법에서 그 근거를 찾을 수 있다. 먼저 「관광진흥법」 제67조에 관광지 등에 입장하는 자로부터 입장료를 징수할 수 있음을 규정하고 있고, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제40조 및 동법시행령 제46조 역시 동법 제46조에서 규정된 도시공원에 대한 입장료의 징수를 규정하고 있다. 자연공원의 경우 「자연공원법」 제37조 및 동법시행규칙 제23조와 제23조의2에 의거하여 입장료를 징수하고, 국가지정문화재의 소유자 또는 보유자, 관리단체 역시 「문화재보호법」 제49조에 의거 관람료를 징수할 수 있다. 이 외에도 자치단체의 각종 시설 설치 및 운영에 관한 조례에서도 입장료수입의 근거 등을 찾을 수 있다. 입장료의 종류는 크게 관광사업, 도시공원, 문화재, 자연공원 등으로 구분이 가능하다.

기타사용료는 사용료 수입 가운데 도로사용료, 하천사용료, 하수도사용료, 상수도사용료, 시장사용료, 도축장사용료, 입장료수입을 제외한 사용료를 의미하며, 공원, 복지회관, 시민회관, 주차장 등 지방자치단체별로 다양하다.

3) 수수료수입

지방자치법 제137조에 따르면 수수료는 지방자치단체의 사무와 위임사무가 특정인을 위한 것이라면 그 사무에 대해 징수할 수 있는 지방자치단체의 수입은 증지수입, 쓰레기처리봉투 판매 수입, 재활용품수거판매 수입, 기타 수수료로 구분된다. 먼저 증지수입은 지방재정법 시행령 제79조를 근거로 하고 있으며, 지방세 및 세외수입으로서 법령이나 당해 지방자치단체의 조례 또는 규칙이 정한 것에 대해서는 수입증지로써 수입이 가능하다.

쓰레기처리봉투 판매 수입과 재활용품수거 판매 수입은 폐기물관리법 제14조에 근거하고 있다. 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 생활폐기물을 처리할 때 배출되는 생활폐기물의 종류, 양 등에 따라 수수료를 징수할 수 있으며, 이 경우 수수료는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 폐기물 종량제 봉투 또는 폐기물임을 표시하는 표지 등을 판매하는 방법으로 징수

하되, 음식물류 폐기물의 경우에는 배출량에 따라 산출한 금액을 부과하는 방법으로 징수할 수 있다. 또한 생활폐기물 중 폐지, 고철, 폐식용유 등 환경부령으로 정하는 폐기물을 수집·운반 또는 재활용할 수 있다.

기타 수수료는 증지수입, 쓰레기처리봉투 판매 수입, 재활용품수거 판매 수입을 제외한 수수료이다. 무인민원발급기수입, 여권발급대행수수료와 같은 제증명수수료, 토양분석수수료, 축산분료처리수수료 등이 있다.

4) 사업수입

사업수입은 지방자치단체의 사업으로부터 발생하는 수입으로 사업장 생산수입, 주차요금수입, 통행료수입, 청산금수입, 분담금수입, 매각 사업수입, 배당금수입, 의료사업수입, 기타 사업수입으로 구분된다. 먼저 사업장 생산수입은 지방자치단체가 각종 사업장을 운영함으로 인해 발생하는 수입으로 사업장수입, 잡석대금, 청자판매수입, 묘목생산수입, 고추육묘판매수입, 준설토(모래) 판매수입 등이 있다.

주차요금수입은 주차장법에 정의하는 노상주차장과 노외주차장에 대한 요금수입을 의미한다. 주차장법 제2조에 따르면 노상주차장은 도로 노면 또는 교통광장(교차점광장만 해당)의 일정한 구역에 설치된 주차장으로서 일반의 이용에 제공되는 것이고, 노외주차장은 도로의 노면 및 교통광장 외의 장소에 설치된 주차장으로서 일반의 이용에 제공되는 것이며, 부설주차장은 제19조에 따라 건축물, 골프연습장, 그 밖에 주차수요를 유발하는 시설에 부대하여 설치된 주차장으로서 해당 건축물·시설의 이용자 또는 일반의 이용에 제공되는 것이다.

부설주차장 주차요금은 사용료수입 중 하나인 기타사용료에 포함되는 반면 노상주차장과 노외주차장에 대한 주차요금만이 사업수입 중 하나인 주차요금수입에 포함된다. 주차장법 제9조와 제14조에 따르면 노상주차장을 관리하는 특별시장·광역시장, 시장·군수 또는 구청장이나 노상주차장관리 수탁자는 주차장에 자동차를 주차하는 사람으로부터 주차요금을 받을 수 있고, 노외주차장을 관리하는 자는 주차장에 자동차를 주차하는 사람으로부터 주차요금을 받을 수 있다.

통행료수입은 유료도로법 제15조에 근거하며, 통행료 수입에는 도로통행료와 기타통행료가 있다. 동법 제15조 제1항에 따르면 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자는 해당 유료도로를 통행하는 차량에 대하여 그 구조·중량 등을 고려하여 국토교통부령으로 정하는 차량의 종류별로 통행료를 받을 수 있다. 서울시

를 예로 들면 남산1호터널과 3호터널의 혼잡통행료, 남산공원과 우면산터널의 차량통행료가 통행료수입에 해당된다.

청산금수입은 농어촌정비법, 도시개발법, 도시 및 주거환경정비법에 근거하고 있으며, 지방자치단체가 주거환경정비사업, 주택재개발사업, 도시환경정비사업을 시행할 때 토지 등의 소유자로부터 환지면적이 권리면적보다 증가되어 증가된 면적에 대한 대가로 징수하는 수입을 의미한다. 농어촌정비법 제37조에 따르면 농업생산기반 정비사업 시행자는 그 고시된 환지계획에 의하여 청산금을 지급하거나 징수해야 하고, 도시개발법 제41조에 따르면 환지를 정하거나 대상에서 제외한 경우 과부족분은 종전의 토지 및 환지의 위치 · 지목 · 면적 · 토질 · 수리 · 이용 상황 · 환경, 그 밖의 사항을 종합적으로 고려하여 금전으로 청산하여야 한다. 또한 도시 및 주거환경정비법 제57조에 따르면 대지 또는 건축물을 분양받은 자가 종전에 소유하고 있던 토지 또는 건축물의 가격과 분양받은 대지 또는 건축물의 가격사이에 차이가 있는 경우에는 사업시행자는 그 차액에 상당하는 금액(청산금)을 분양받은 자로부터 징수하거나 분양받은 자에게 지급해야 한다.

매각사업수입은 지자체 개발사업으로 인해 발생하는 부산물인 주택, 택지, 공업용지 등의 부동산과 생산품을 매각함으로 인해 벌어들이는 수입을 의미한다. 이 때문에 임시적 세외수입의 재산매각수입과 다른 성격을 지닌다. 재산매각수입은 국유지와 공유지에 대한 매각을 통해 발생하는 수입인 반면 매각사업수입은 국유지와 공유지가 아닌 지방자치단체가 개발 사업을 수행하기 위해 매입한 부동산을 개발 후 매각함으로 인해 발생하는 수입이기 때문이다.

분담금수입은 지방자치법 제138조에 근거하며, 이에 따르면 지방자치단체는 그 재산 또는 공공시설의 설치로 주민의 일부가 특히 이익을 받으면 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위에서 분담금을 징수할 수 있다. 배당금수입은 지방공사, 투자기관 등에 대한 출자금으로부터 발생한 이익배당금 수입을 의미하고, 의료사업수입은 지방자치단체가 운영하는 보건소, 시립병원 등에서 발생하는 수입을 의미한다. 의료사업수입의 종류로는 보건소수입, 보건지소진료수입, 보건소예방접종비, 노인요양시설사용료, 영유아건강검진비, 장애아동재활센터재활치료서비스이용료 등이 있다. 기타사업수입은 사업수입 중 사업장 생산수입, 주차요금수입, 통행료수입, 청산금수입, 분담금수입, 매각 사업수입, 배당금수입, 의료사업수입을 제외한 수입으로 자원회수시설사용료, 시립대수입, 시립묘지 등 사용료, 차량정비사업소 정비수입 등이 있다.

3. 사용료 징수의 원칙

1) 사용자부담원칙과 행정원칙

사용료 징수에서는 사용자부담원칙과 행정원칙 등이 적용된다. 사용자 부담원칙은 수익자부담원칙 혹은 수혜자부담원칙으로 표현된다. 사용자부담원칙의 성격의 성격은 세 가지이다.

첫째, 사용료 요금을 결정할 때, 해당 서비스가 '특정인'에 대한 것이냐 아니냐가 문제되는 것이다. 사용료는 국가의 재산이나 시설 또는 서비스를 이용할 때 일반적인 수준을 초과하여 이용하거나 사용하는 경우, 즉 '특정인'에 해당하는 경우에는 그 정도에 상응하여 특별한 부담을 하는 것이 필요한 것이다.

둘째, '특정인'의 구체성의 문제로서 특정인이 당초부터 시설을 이용하는 것을 전제로 해서 설치된 경우가 있다. 이러한 시설을 이용할 경우에 비록 '공익성'을 가져도 '원가'를 부담하는 것이 적당하다.

셋째, 시설의 이용시 특정인을 목적으로 하지 않아도 결과적으로 특정인을 목적으로 될 경우가 있다. 이 경우의 요금은 '배제원칙'에 의해 생각해 볼 수 다. 즉 특정한 개인 내지 그룹이 이용함으로 인하여 다른 개인 또는 그룹의 이용이 배제되는 경우 이용할 수 있는 쪽에서 다른 쪽을 배제한데 대한 대가를 지급하는 것이다. 이 경우의 요금은 원가와는 관계가 없는 것으로서, 특정인의 이용에 의해서 다른 이용에 방해의 정도가 크면 요율을 높여도 좋지만 역으로 요율의 크기가 이용을 방해하는 것은 바람직하지 않다.

| 표 2-6 | 사용자 부담원칙의 적용 방법

내용	특정인의 사용	특정인 위한 시설	사용의 배제성	
			유지비용 大	유지비용 小
예	공공 시설, 용지 등의 점·사용	전문체육시설, 노인·장애인 시설	공연장 경기장	근린공원, 근린체육시설
사용료 결정	사용으로 인한 기대수익	원가	배제 비용	무료

행정목적 원칙은 공익주의 원칙이라고도 한다. 외부효과원리 또는 공익주의라고도 할 수 있는 행정목적원칙은 공급자로서의 사회적 욕망의 충족이라는 입장에서 요율을 결정하려는 것이다. 공공서비스는 민간서비스와 달리 이 외부효과

원리와 공익주의를 어떻게 적용하느냐에 따라 사용료의 사회적 타당성의 충족여부가 결정된다. 따라서 행정서비스에 대한 요금의 결정기준은 다음 네 가지에 따라 각기 다른 방법이 취해지고 있다.

| 그림 2-5 | 행정목적 원칙에서의 사용료 징수방법



첫째, 필수적이고도 기초적인 행정서비스(예, 일반가정의 필수량의 상하수도의 사용, 일반가정의 쓰레기 분뇨처리 등)의 요금은 저렴하거나 무료로 하는 것이 바람직하다.

둘째, 필수적인 행정서비스이지만 반드시 기초적인 행정서비스라고 할 수 없는 것(예, 필수량 이상의 상수도 사용, 다량의 폐기처리량 등)은 이용자부담을 도입해서 한계비용을 요금체계에 포함시키는 것이 적절하다.

셋째, 선택적 행정서비스지만 기초적 행정서비스(예, 저소득층, 노인 등의 각종시설의 제공)에 대해서는 저요금제가 제시된다.

넷째, 선택적인 행정서비스지만 반드시 기초적인 행정서비스라고 할 수 없는 행정서비스(예, 주차장, 문화회관 등과 같이 특정한 수익을 받는 서비스)의 요금에 대해서는 일반적으로 이용자부담 원칙을 적용하되, 그 서비스의 목적, 수익자층 등을 고려해서 요금을 결정할 수 있다. 다만, 선택적이며 부가적 서비스에 대해서는 공공부분에서의 생산보다 민간생산을 유도할 필요성도 제기되고 있다.

공공서비스의 성격이 필수적·선택적 또는 기초적·부가적 등의 행정서비스 여부에 따라 사용료 방식은 결정되어야 하며, 또한 수혜자가 불특정 다수인지 특정소수인지에 따라서도 사용료 징수·결정방식은 달리 결정되어야 한다.

2) OECD의 원가주의 권고

사용자 부담금과 관련하여 OECD에서는 원가주의를 권고하였다(OECD, 1998). 원가주의의 적용에서 OECD 권고안의 내용은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째,

부담의 대상이 되는 각 서비스를 제공하는 데 필요한 총원가가 결정되어야 한다. 둘째, 총원가 중 전부를 회수할 목적인지 또는 부분만 회수할 목적인지에 관계없이 원가가 계산되어야 하며, 총원가를 회수할 목적이 아닌 경우에 이 정보는 해당 서비스를 제공하는 데에 포함되는 보조금의 정도를 투명하게 해야 한다. 셋째, 총원가는 해당 서비스의 직접경비 뿐만 아니라 다른 활동에 공동으로 투입되는 비용과 감가상각비, 자본비용과 같은 비현금원가(non-cash cost)를 포함되어야 한다.

4. 어항시설 점·사용료

어촌·어항법 제42조에 따르면 어항관리청은 어항시설을 사용하거나 점용하는 자로부터 조례로 정하는 바에 따라 사용료 또는 점용료를 징수할 수 있다. 또한 동법 제38조 제1항에 따르면 선박이 안벽·물양장·돌제·잔교·호안 등 기본시설에 접안(接岸)하거나 계류하려는 경우, 선박이 방파제 등 외곽시설의 내항 부분에 묘박(錨泊)하거나 정박하려는 경우, 기본시설이나 야적이 가능한 어항구역 안의 부지에 화물 등을 쌓아두거나 임시 구조물을 일시적으로 설치하려는 경우의 어느 하나에 해당하는 경우에는 어항관리청에 신고해야 하고, 이 경우 어항시설을 사용 또는 점용할 수 있는 기간은 광역시·특별자치도 또는 시·군·구의 조례로 정하도록 되어 있다.

예를 들어, 인천광역시 어항관리 조례 제24조 제1항에 따르면 시장이 어항시설 사용·점용허가를 받은 자에 대하여 법 제42조제1항의 규정에 따른 사용료 또는 점용료(사용료)를 징수하는 경우 사용료는 당해어항시설의 가액에 5%를 곱한 금액을 사용료로 부과한다. 동법 제24조 제1항의 규정에 따른 어항시설가액의 산정은 「부동산가격공시및감정평가에관한법률」 제3조제1항[10]의 규정에 따라 국토교통부장관이 공시한 공시지가 또는 당해어항시설과 가장 가까이 소재한 유사시설의 공시지가를 기준으로 한다.

10) 부동산가격공시및감정평가에관한법률 제3조(표준지공시지가의 조사·평가 및 공시 등) ① 국토교통부장관은 토지이용상황이나 주변 환경, 그 밖의 자연적·사회적 조건이 일반적으로 유사하다고 인정되는 일단의 토지 중에서 선정한 표준지에 대하여 매년 공시기준일 현재의 단위면적당 적정가격(이하 “표준지공시지가“라 한다)을 조사·평가하고, 제24조에 따른 중앙부동산가격공시위원회의의 심의를 거쳐 이를 공시하여야 한다.

| 표 2-7 | 어항시설 점·사용료 신고대상

구분	신 고 범 위
접안	안벽·물양장·돌제·잔교·호안 등 어항시설에 접안 또는 계류하는 선박
정박	접안장소외의 박지(방파제 등 외곽시설의 내항측)에 묘박 또는 정박하는 선박
야적 기타	법제2조제5호 가목의 기본시설, 동호 나목(3)의 야적장, 그 밖에 어촌어항법령에 저촉되지 아니하고 야적이 가능한 어항부지에 화물·자재 등을 야적 또는 적치하는 경우

| 표 2-8 | 어항시설 점·사용료 산정기준

구분	신고범위	사용·점용료율	
		기 준	기본 사용·점용료
접 안 및 정 박	화물선·골재운반선 등 화물 또는 자재 등을 운반하는 선박	1척에 총톤수 10톤당, 1일 – 접 안 – 정 박	 500원 250원
	유조선, 액화가스 또는 무연탄 등 연료를 운반하는 선박	1척에 총톤수 10톤당, 1일 – 접 안 – 정 박	 600원 300원
	여객선·유람선 등 해상여객 또는 관광을 위한 선박	1척에 총톤수 10톤당, 1일 – 접 안 – 정 박	 700원 350원
	공사용 장비·자재 또는 폐기물 등을 운반하는 선박	1척에 총톤수 10톤당, 1일 – 접 안 – 정 박	 700원 350원
야적 기타	화물·골재 및 자재, 어상자 등 물건(어획물은 제외한다)을 10㎡이상 야적 또는 적치하는 경우	1㎡당, 1일	제26조제1항 본문 규정 준용

※ 사용·점용료 산정기준

가. 접안 및 정박

기본 사용·점용료 산정시 10톤 미만의 톤수는 10톤으로 1일 미만의 기간은 1일로 보며, 총톤수 200톤 이상의 선박의 사용·점용료는 기본 점·사용료 총액에 20%를 가산한 금액으로 한다.

나. 야적기타

기본 사용·점용료 산정시 1일 미만의 기간은 1일로 보며, 사용면적 330㎡를 초과하는 경우의 사용·점용료는 기본 사용·점용료 총액에 20%를 가산한 금액으로 한다.

5. 지방세외수입에 대한 선행연구와 쟁점들

지방세외수입 관련 선행연구는 지방세외수입의 문제점을 개선하는 것과 지방세외수입을 확충하는 것으로 구분할 수 있다. 지방세외수입의 문제점을 개선하는 하는 대표적인 선행연구에는 이상훈(2016), 김대영 외(2014), 임상수 외(2014), 김재진(2013), 여은정・최천규(2008), 강종규・김언호(2007), 김태복・이효(2002), 김종순(2002), 배용수(2002) 등이 있다.

우선 이상훈(2016)은 지방세외수입을 재정 측면과 효율성 측면에서 살펴봄으로써 네가지 문제점을 지적했다. 우선 경상적 세외수입의 신장성은 임시적 세외수입에 비해 낮고, 이로 인해 점유율 역시 하락하고 있는 것을 첫 번째 문제점으로 지적했다. 또한 지방자치단체의 체납징수 전담 조직이 미미한 수준이고, 적정 인력 역시 배치되고 있지 않은 점을 두 번째 문제점으로 지적했다. 이와 함께 지방세외수입 업무시스템이 분산되어 운영되고 있어 업무의 비효율성을 야기하고 있으며, 지방세외수입의 분류 체계는 기능별 분류와 성질별 분류가 혼재되어 있다는 점을 문제점으로 지적했다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위해 사용자부담금의 요율 현실화, 경상적 세외수입의 신규 수입원 발굴, 지방세외수입 징수율 제고, 지방세외수입 전담조직 신설 및 인력 확충, 지방세외수입 업무시스템 통합, 지방세외수입 분류 체계 및 구분 방식 개편을 개선방안으로 제시했다.

김대영 외(2014)는 지방세외수입의 문제점으로 징수・관리 조직 면에서 체납세외수입을 효율적으로 관리하기 위한 조직 형태가 갖추지 않았으며, 징수・관리 인력 면에서 세외 수입 관련 인력이 분산 배치되어 있고 세무부서에 배치된 인력은 주로 관리 인력으로 징수 인력은 배치되어 있지 않은 점 등을 지적했다. 또한 이러한 문제점을 해결하기 위해 체납 세외수입의 효율적 징수를 위해 징수 전담 조직을 설치하고 인력을 배치할 것을 제안했으며, 아울러 세외수입 체납정리팀과 세외수입 총괄 관리팀의 업무를 통합한 통합 부서를 설치하고, 인력은 지방 세무직으로 충원하여 담당 인력의 전문화를 추진할 것을 제안했다.

임상수 외(2014)는 세외수입의 문제점으로 불안정성, 비효율성, 비노력성을 지적했다. 불안정성은 세외수입의 낮은 신장성과 구조의 불건전성으로 설명되고 있으며, 비효율성은 비효율적인 관리체계와 관련 있는 것으로 분석했다, 그리고 비노력성은 낮은 징수율로 정의했다. 이와 같은 지방세외수입의 문제점을 개선하기 위해 ‘세외수입 운영진단제도’를 제안했으며, 이를 바탕으로 지방자치단

체가 자체적으로 세외수입의 운영 상황을 점검하여 운영의 효율성을 제고시킬 수 있도록 했다. 또한 세외수입 운영진단제도가 효율적으로 운영되기 위해 관련 시스템과 관련 법, 그리고 관련 조직이 잘 뒷받침 되도록 하기 위해 세외수입 부과, 징수, 체납 등의 통합시스템 개발을 제안했다.

김재진(2013)은 지방세외수입의 문제점으로 자체수입 비중의 감소, 체납비율의 증가, 부과·징수 체계의 불명확, 비효율적 관리체계 등을 지적했다. 우선, 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중은 변동이 없는 반면, 세외수입 비중은 하락하였고 이로 인해 자체수입 비중과 재정자립도 역시 하락했다. 둘째, 세외수입 중 임시적 세외수입 비중이 높으며 이는 안정적인 재원 확보 및 규모 예측을 어렵게 한다. 셋째, 지방세외수입 중 부담금, 변상금 및 위약금, 과징금 및 이행강제금, 지난년도 수입 등에 대한 체납 비율이 높다. 넷째, 지방세외수입 징수절차가 모호하고 불명확하여 납세의무자와 부과·징수권자 모두에게 혼동을 야기하고, 관련하여 징수 수단이 미흡하고 부과·징수체계 역시 일관성이 없다. 다섯째, 지방세외수입 통합관리시스템 및 관리·운용 전담조직이 마련되지 않아, 업무 비효율성을 초래하고, 지역간 징수율의 편차가 발생하며, 체납자 현황 파악이 어렵고, 부실과세 및 세원 누락과 담당자의 사기 저하 등의 문제가 발생한다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해 지방세외수입 통합관리시스템을 구축하여 유관시스템과의 연계 및 지방자치단체 간 행정정보 공유를 강화하는 방안을 제시했다. 또한 이러한 시스템을 관리·운용할 전담조직이 마련되어야 하고 표준매뉴얼 등의 업무표준화 정립, 과세자료 제출에 관한 규정 보완, 체납처분의 법률 근거 마련 등의 필요성을 제기했다.

여은정·최천규(2008)는 세외수입 징수제도의 문제로 징수절차에 있어 개별법상 규정되어 있는 점과 지방세법 또는 국세징수법을 준용한다고 규정함으로써 2중으로 위임되어 있는 점을 지적했다. 이와 같은 문제점 해결하기 위해서는 세외수입 징수통합법 제정을 제안했다. 구체적으로 징수통합법의 적용범위는 행정사법관계 유형에 포함되는 임대수입, 이자수입, 사업수입, 재산매각수입 등을 제외시키고, 세외수입 징수 대상에는 사용료, 수수료, 부담금(분담금) 및 과태료로 한정해야 한다고 주장했다.

강종규·김언호(2007)는 제도상, 구조상, 관리·운영상, 경영수익사업상의 4가지 측면으로 구분하여 지방세외수입의 문제점을 분석했다. 우선 제도상 문제점으로 체납자에 대한 징수수단 미약, 복잡한 행정절차, 세외수입 담당인력 부족

등을 들었고, 구조상 문제점으로 세외수입 구조의 불건전성, 지역편중 심화를 지적했다. 관리·운영상 문제점으로는 사용료·수수료 요율의 기관별 불균형, 낮은 원가보상율, 합리적 원가 산출의 어려움, 관련조례의 비체계성, 통일적 법령 미비 등이 문제점인 것으로 분석되었다. 또한 이자수입과 관련하여 보수적 자금운용, 여유자금 운용의 융통성 부족, 체계적 자금관리 프로그램 미비, 전문성 및 인센티브제도 미흡 등을 지적했다. 경영수익사업상 문제점으로는 고부가가치 경영 미약, 사업 타당성 분석 결여, 경영수지 평가 미흡, 전문성 부족을 제기했다. 특히 지역 편중 심화 문제 해결을 위해 지방행정서비스의 성격에 따라 세외수입의 역할을 재정립하여야 한다고 주장했으며, 아울러 도로 및 하천의 점·사용료 등에 대해 부과를 철저히 하고, 각종 과태료 및 과징금 부과업무를 전산화, 합리화해야 한다고 주장했다.

김태복·이효(2002)는 지방세외수입의 문제점으로 낮은 부과징수율, 비현실적인 사용료 및 수수료, 체납액의 과다, 경영체제가 취약한 경영수익사업 운영 등을 지적하고 있다. 우선, 지방세에 비해 세외수입의 부과징수비율이 낮고 체납액이 많은 문제를 해결하기 위해 세외수입 사업부서와 총괄부서간의 협조, 통합적으로 지도·감독할 수 있는 업무처리 개선, 지방세관리와 연계한 세외수입 전산시스템 운영 등을 제안했다. 또한, 체납에 대한 강력한 행정제재수단 도입, 상습체납자에 대한 재산조사 및 재산추적 등 체납관리방안 마련, 체납액징수실적에 따른 인센티브제도 활용 등을 통해 체납징수관리를 강화해야 한다고 제안했다. 이 밖에도 수수료·사용료에 대한 인식부족과 요율인상 억제, 행정편의에 따른 불균등한 요율수준 설정 등으로 인해 수수료·사용료 원가보상률이 낮은 문제를 해결하기 위해 지속적인 관리가 필요함을 주장했다. 따라서 요금체계의 불균형 시정, 수익자부담원칙 확대 적용, 객관적 원가산정 등을 통해 사용료·수수료를 원가대비 80% 수준으로 향상시켜야 한다고 주장했다. 마지막으로 통합자금관리 시스템 도입을 통해 자금관리의 안정성, 수익성, 유동성을 담보해야 한다고 주장했다.

김종순(2002)은 사용료·수수료의 문제점으로 각종 사용료의 평균수지율과 수수료의 원가보상률이 낮고 지역별, 기관별로 차이가 심한 점을 지적했다. 이 때문에 경제적 목표 달성 실패, 자원의 낭비 및 비효율, 재정부담의 불형평, 재정압박 등의 문제가 야기되며, 이러한 문제를 야기하는 가장 큰 원인은 사용료 및 수수료 요율이 오랜 기간 조정되지 않았기 때문이므로 이를 해결하기 위한 요율

조정 방안을 제시했다. 그러나 요율 조정 시 발생할 수 있는 부작용을 최소화하기 위해 필수적·비수익적 서비스와 공공성이 강한 서비스와 관련된 사용료 및 수수료에 대한 요율 수준을 최대한 낮게 설정하고, 필수적·수익적 서비스와 선택적·수익적 서비스에 대해서는 요율을 현실화해야 한다고 주장했다. 아울러 요율 체계를 개선하기 위해 법률 및 조례에서 규정하고 있는 사용료·수수료의 요율을 현실화하고 무료 서비스를 유료화할 것을 제안했으며, 요율 결정 과정의 경직성을 완화하여 표준 요율 범위 내에서 자치단체장의 재량권이 발휘되도록 하는 안은 제시했다.

배용수(2002)는 지방세외수입 중 경영수익사업을 분석했으며, 분석 결과 경영수익사업은 지방재정 확충을 위해 수익성만을 강조하고 있고, 공적 영역에서 민간 영역까지 확장했으며, 정밀한 타당성 분석 없는 경영수익사업, 경영수익사업 담당자의 잦은 인사이동 등에 따른 비전문성, 생산원가에도 미치지 못하는 낮은 요금 수준, 사업평가의 미흡 등을 문제점으로 지적했다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위해 사업목표의 다각화, 영역의 축소, 사업분석의 실효성 확보, 경영의 전문화, 수익자부담원칙의 확대 적용, 사업평가의 내실화 등을 제안했다.

세외수입 확충에 대한 선행연구는 조임곤(2013), 김종순·주운현(2009), 신두섭(2008), 주운현(2008), 전상경(2002) 등이 있다. 조임곤(2013)은 국내외 사례를 살펴본 후, 도로사용료 증대, 지자체 노력에 의해 증대되는 입장료 수입 확대, 증지수입 확대, 쓰레기처리봉투 판매수입 증대를 제시했다. 다만, 오사카시의 예를 들어 과도한 세외수입 확충에 대한 경계 역시 지적했다.

김종순·주운현(2009)은 지방세외수입 중 도로점용료의 과세대상인 전주에 대한 점용료의 요율 현실화 방안을 연구했다. 전주 점용료의 요율이 현실화되지 않았다는 근거로 전주 점용료가 전주로 인해 발생하는 비용인 도로관리 및 도시미관 정비 비용 수준보다 낮다는 것을 들고 있다. 또한 전주 점용료의 수입 규모가 낮은 수준이기 때문에 지방자치단체들은 이에 대한 무관심 역시 문제점으로 지적하며, 전주 점용료에 대한 요율 현실화 방안으로 표준요율의 인상, 조정산식의 조정, 전주 소재지 구분의 조정 등을 들었다.

신두섭(2008)은 온라인 광고 매체의 빠른 증가세에 주목하여 지방세외수입 잠재세원으로 활용할 것을 제안했다. 이를 위해 지방자치단체 운영 광고매체와 온라인 광고 매체 간의 연계 강화, 광고매체 개발단계에서 세외수입 세원을 발굴 확보, 동영상, 플래쉬 등의 개발을 통한 광고의 효율성 증대, 지역 산업체와의

협력, 인터넷광고 전문가 양성 과정반 신설 및 외부 전문업체로부터의 위탁 교육 실시 등을 제안했다.

주운현(2008)은 지방세외수입을 확충하기 위해 유휴·사장·은닉된 재산을 발굴하고, 무단 점유되고 있는 국·공유재산의 임대화를 추진할 것을 제안했다. 또한 공유재산 임대료 수입과 관련하여 공유재산의 무단점유를 막을 수 있도록 변상금을 징수할 수 있는 근거를 마련할 필요성을 제기했으며, 장기간 미조정되고 원가 수준에도 미치지 못하는 사용료·수수료의 합리적인 요율책정을 위해 원가분석방법 및 부과 기준을 개선할 것을 제안했다. 이를 위해 일본 공공기관이 도입하고 있는 활동기준원가계산(ABC: Activity-Based Costing)을 벤치마킹할 것을 주장했다.

전상경(2002)은 지자체가 제공하는 공공서비스는 최소한 원가에 대한 보전이 이루어져야 하며, 이를 위해 증표(voucher)제도를 제안했다. 수돗물 공급 시 생산에 필요한 실제 원가를 반영한 요금을 설정하되 보조를 받을 주민들에게는 증표를 발급하여 적정 가격이 왜곡되는 것을 방지해야 한다고 설명하고 있다. 또한 공공서비스 가격설정 시 공익성 역시 효율성과 함께 고려되어야 할 요소이며, 세외수입의 구조적 문제점을 조속히 해결할 것을 제안했다. 이와 관련하여 재산매각방식은 장기적으로 지방재정에 악영향을 미칠 수 있으므로 지양하고, 이월금을 별도로 정리하여 지방 재정 상황을 정확히 이해함으로써 경상적 세외수입 비중을 상승시켜야 한다고 주장했다.

지금까지의 내용을 요약하면, 그동안 지방세외수입은 제도와 절차 면에서 발전하고 있지만 여전히 해결되고 있지 않는 문제점들이 있는 것으로 나타났다. 따라서 이와 같은 문제점 해결을 위해 요율 현실화, 지방세외수입 통합시스템 구축, 전담 조직 설립 및 인력 충원, 관련 법 체계 정비 등이 조속히 시행될 필요성이 있다. 특히, 물가 상승 등을 반영하지 않고 장기간 미조정되거나 공공서비스 제공에 소요되는 원가 수준에도 미치지 못하는 세율은 여전히 해결되지 않은 문제점으로 지적되고 있다.

제3절 공공시설의 점용 및 사용 관련 이용자 부담금

1. 도로의 점용 사례

1) 도로 점용 허가의 개요

도로는 사람, 차 등이 다닐 수 있도록 만들어 놓은 비교적 넓은 길을 의미하며 공공시설로 관리되는 도로는 '도로법'에 의해 규정된다. 도로법 제2조에 의하면 도로는 고속도로, 일반국도, 특별시도와 광역시도, 지방도, 시도, 군도, 구도로 구분되며 모두 일반인의 교통을 위해 제공되는 시설이다.

도로는 차도와 보도(步道) 뿐 아니라 자전거도로, 측도(測度), 터널, 교량, 유교 등의 시설로 구성되며, 도로의 편리한 이용과 안전하고 원활한 도로교통의 확보, 도로의 관리를 위해 설치하는 도로의 부속물을 포함한다. 도로의 부속물에는 주차장, 버스정류장 등 도로이용 지원시설, 통행료 징수시설 등 도로관리시설, 도로표지 및 교통량 측정시설 등 교통관리시설, 낙석방지시설, 식수대 등 도로부대시설 등이 포함된다.

도로는 공공시설이기 때문에 국가는 체계적인 계획을 수립해 지속적으로 국가 내 인적·물적 자원이 원활하게 이동될 수 있도록 다양한 관리활동을 하고 있다. 국가 단위에서 도로를 관리하는 주체는 국토교통부이며 지방자치단체 또한 각 관할구역 내 특정한 도로의 관리하는 주체로 역할을 담당한다.

| 표 2-9 | 도로관리청별 관리대상 도로의 종류

도로관리청	도로의 종류
국토교통부(지방국토관리청)	고속국도, 일반국도, 고속 및 일반국도의 지선
특별시, 광역시	특별시도, 광역시도
특별시, 광역시, 도	관할구역 내 지방도
시(기초자치단체)	시도
군(기초자치단체)	군도
구(기초자치단체)	구도

국토교통부장관은 국가도로망종합계획을 수립하고, 도로관리청으로서 고속국도, 일반국도를 지정하고 관리한다. 특별시도와 광역시도는 각 특별시장과 광역시장이 도로관리청으로서 지정과 관리 업무를 담당한다. 도지사는 각 도내 지방도의 도로관리청으로서 지방도 지정과 관리업무를 담당하며, 시도와 군도, 구도는 시장과 군수, 구청장이 도로관리청으로서 각 도로의 지정과 관리 업무를 담당한다. 각 수준의 도로관리청이 담당하는 주요 관리 활동은 도로의 지정, 도로의 공사 및 관리 행위이다.

도로는 국민들의 교통 활동에 사용되는 공공시설이기 때문에 특정인이나 특정기관이 특수한 목적으로 도로의 구역을 사용할 수 없다. 왜냐하면 특수한 목적으로 도로의 구역을 사용하는 '특별사용'을 인정할 경우 일반인의 교통 활동에 활용되는 도로의 '일반사용'에 제한이 초래될 가능성이 높기 때문이다. 그러나 도시의 발달, 시민간의 연계 증진 등 환경의 변화로 인해 교통이라는 도로의 본래 목적 이외에 특수한 목적으로의 사용이 불가피해짐에 따라 국가는 도로법 제6장의 '도로점용 허가'를 통해 이를 허용하고 있다.

2) 도로 점용 허가의 법적 성질과 허가대상

도로법 제61조에 따르면 도로를 특정한 목적으로 점용하고자 하는 자는 도로관리청의 허가를 받도록 되어 있다(제1항). 도로관리청의 허가를 받은 후에야 도로와 도로구역 내에 공작물 · 물건, 그 밖의 시설을 신설 · 개축 · 변경 또는 제거하기 위해 도로를 점용해 사용할 수 있다. 또한 대통령령을 통해 점용의 대상과 허가기준 등을 정하도록 위임하고 있다(제2항).

도로점용은 기간을 정해 허가하도록 되어 있으며, 허가받은 기간 동안에는 허가의 내용에 따른 도로점용의 권리를 행사할 수 있다. 다만 이러한 특별사용에 대한 허가가 민법상 '점유권'과 같이 보행자와 자동차의 교통이라고 하는 도로의 일반사용을 방해하는 배타적 권리를 가진다고 간주할 수는 없다. 도로점용 허가의 법적 성질은 허가받은 자에게 도로를 점용해 사용할 수 있는 권리를 설정하는 설권적 행정행위라고 할 수 있으며, 대법원 판례(2007,5,31. 선고 2005두1329)에 의해 재량행위의 성격을 가지고 있음이 확인된 바 있다.

도로와 도로구역내에서 특별한 행위를 위해 점용허가를 받을 수 있는 행위는 도로법 제6장 도로의 점용에서 다룬다. 점용허가를 받도록 되어 있는 대상 행위의 내용은 법 제61조 제2항에 따라 대통령령에 위임되어 있으며, 도로법 시행령

제55조는 점용허가를 받을 수 있는 공작물 등을 12개 분야로 규율하며 매우 폭넓게 정해 두었다.

| 표 2-10 | 도로점용 허가가 가능한 시설

번호	도로점용 허가가 가능한 시설
1	전주·전선, 공중선, 가로등, 변압탑, 지중배전용기기함, 무선전화기지국, 종합유선방송용단자함, 발신전용휴대전화기지국, 교통량검지기, 주차측정기, 전기자동차 충전시설, 태양광발전시설, 태양열발전시설, 풍력발전시설, 우체통, 소화전, 모래함, 제설용구함, 공중전화, 송전탑, 그 밖에 이와 유사한 것
2	수도관·하수도관·가스관·송유관·전기관·전기통신관·송열관·농업용수관·작업구(맨홀)·전력구·통신구·공동구·배수시설·수질자동측정시설·지중정착장치(어스앵커)·암거, 그 밖에 이와 유사한 것
3	주유소·주차장·여객자동차터미널·화물터미널·자동차수리소·승강대·화물적치장·휴게소, 그 밖에 이와 유사한 것과 이를 위한 진입로 및 출입로
4	철도·궤도, 그 밖에 이와 유사한 것
5	지하상가·지하실(「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제61조제1호에 따라 설치하는 경우만 해당한다)·통로·육교, 그 밖에 이와 유사한 것
6	간판(돌출간판을 포함한다), 표지, 깃대, 현수막, 현수막 게시시설 및 아치. 다만, 현수막 게시시설은 국가 또는 지방자치단체가 설치·관리하는 경우만 해당한다.
7	버스표판매대·구두수선대·노점·자동판매기·현금자동입출금기·상품진열대, 그 밖에 이와 유사한 것
8	공사용 판자벽·발판·대기소 등의 공사용 시설 및 자재
9	고가도로의 노면 밑에 설치하는 사무소·점포·창고·자동차주차장·광장·공원, 체육시설, 그 밖에 이와 유사한 시설(유류·가스 등 인화성 물질을 취급하는 사무소·점포·창고 등은 제외한다)
10	「장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 편의시설 중 높이차이 제거시설 또는 주출입구 접근로, 그 밖에 이와 유사한 것
11	제1호부터 제10호까지의 규정에 따른 공작물·물건 및 시설의 설치를 위하여 일시적으로 설치하는 공사장, 그 밖에 이와 유사한 것과 이를 위한 진입로 및 출입로
12	제1호부터 제11호까지에서 규정한 것 외에 도로관리청이 도로구조의 안전과 교통에 지장이 없다고 인정한 공작물·물건(식물을 포함한다) 및 시설로서 국토교통부령 또는 해당 도로관리청이 속해 있는 지방자치단체의 조례로 정한 것

시행령 제55조 제12호는 국토교통부령과 도로관리청인 각 지방자치단체의 조례로 영에서 정하지 않은 공작물, 물건, 시설 등을 점용허가 대상으로 정할 수 있도록 위임하고 있다. 도로법 시행규칙 제28조는 점용허가 대상으로 국토교통부령으로 정하는 것을 '농작물, 수목, 그 밖에 이와 유사한 것'으로 정해 두었다. 대표적인 광역자치단체인 서울시의 경우 '서울특별시 도로 점용허가 및 점용료 등 징수조례' 제2조에서 '가로판매대, 구두수선대, 생활정보지통합배포대, 전통시장 내 시설 등, 신 · 재생에너지 설비(서울시에너지조례에 따라 설치된 것에 한함)'를 추가로 점용허가 대상으로 정해 두었다.

원칙적으로 시행령 제55조가 정한 시설물과 시행령 제55조의 위임을 받아, 도로구조의 안전과 교통에 지장이 없다고 인정한 공작물과 물건, 시설로 국토교통부령과 지방자치단체가 조례로 정한 것 이외의 시설과 공작물 등에는 점용 허가를 할 수 없다.

도로법은 제61조에서 법이 정한 허가 가능한 공작물, 물건, 시설에 대한 점용료 납부 조건부 점용 허가를 규율하면서 제64조를 두어 '공익사업을 위한 도로의 점용'에 대해 정하고 있다. 이에 따르면 도로관리청은 다른 법률의 규정에 따라 토지를 수용하거나 사용할 수 있는 공익사업을 위한 도로점용허가를 거부할 수 없도록 하고 있다. 다만 해당 공익사업에 따라 ① 교통량이 현저히 증가하는 경우, ② 특별히 너비가 좁은 도로로서 교통을 위하여 부득이한 경우, ③ 그 밖에 정당한 사유가 없는 경우에는 그 공익사업을 위한 도로점용허가를 거부할 수 있다.

3) 도로 점용료의 부과 : 산정기준 및 부과의 면제 사유

도로법은 도로의 점용을 허가받은 점용권자에게 점용에 따른 사용료(점용료)를 납부하도록 의무를 부과하고 있다(법 제66조). 점용료의 산정과 부과에 있어서 고속국도와 일반국도는 대통령령으로 정하고, 그 밖의 도로에 대해서는 대통령령으로 정하는 범위 내에서 각 도로관리청(시 · 도지사, 시장 · 군수 · 구청장)이 정하도록 되어 있다(법 제66조 제4항).

도로점용료의 산정기준은 도로법 시행령 제42조로 위임되어 있으며, 점용기준을 상세하게 규정한 별표2에 따라 각 점용물의 종류에 따라 기준단위가 달라지고, 각 도로의 소재지에 따라 점용료 상 차이가 발생한다. 점용료에 차이가 발생하는 도로 소재지의 구분은 '갑, 을, 병' 세 개의 등급지로 나뉘며, '갑지'

는 특별시를, '을지'는 광역시(읍과 면지역은 제외), '병지'는 특별시와 광역시를 제외한 지역을 말한다.

도로점용의 기본 기간은 1년이다. 그러나 만약 도로를 계속하여 2개 연도 이상 점용하는 경우로 점용료 산정기준에 따라 산정한 연간 점용료가 전년도에 납부한 연간 점용료보다 100분의 10 이상 증가할 경우에는 전년도에 납부한 연간 점용료보다 100분의 10이 증가된 금액으로 하도록 되어있다.

| 표 2-11 | 도로 점용료 산정 기준표(시행령 별표 제3호)

점용물의 종류			기준 단위		점용료(금액단위: 원)		
					소재지		
			점용 단위	기간 단위	갑지	을지	병지
1. 전주, 공중전화, 송전탑 등 지상시설물	전주, 가로등, 그 밖에 이와 유사한 것		1개	1년	1,850	1,250	850
	지중배전용기기함, 무선전화기지국, 종합유선방송용단자함, 발신전용휴대전화기지국, 교통량검지기, 주차측정기, 우체통, 소화전, 모래함, 제설용구함, 그 밖에 이와 유사한 것				2,750	1,850	1,250
	공중전화, 그 밖에 이와 유사한 것				54,200	36,150	24,100
	송전탑, 그 밖에 이와 유사한 것		점용면적 1제곱미터	1년	토지가격에 0.05를 곱한 금액		
2. 수도관, 전력구, 지중정착장치(어스앵커) 등 지하매설물	수도관, 하수도관, 가스관, 송유관, 전기관, 전기통신관, 송열관, 농업용수관, 작업구(맨홀), 전력구, 통신구, 그 밖에 이와 유사한 것	지름 0.1m 이하	길이 1미터	1년	1,150	750	200
		지름 0.1m 초과 0.2m 이하			2,400	1,600	400
		지름 0.2m 초과 0.4m 이하			4,850	3,150	850
		지름 0.4m 초과 0.6m 이하			7,250	4,850	1,250
		지름 0.6m 초과 0.8m 이하			9,650	6,400	1,650
		지름 0.8m 초과 1.0m 이하			12,100	8,050	2,050
		지름 1.0m 초과 2.0m 이하			18,100	12,100	3,100
		지름 2.0m 초과 3.0m 이하			30,150	20,150	5,200
		지름 3.0m 초과			42,250	28,200	7,250

점용물의 종류			기준 단위		점용료(금액단위: 원)		
					소재지		
			점용 단위	기간 단위	갑지	을지	병지
(계속)	지중정착장치(어스앵커), 암거, 그 밖에 이와 유사한 것	지름 0.1m 이하	길이 1미터	1년	1,800	1,150	300
		지름 0.1m 초과 0.2m 이하			3,600	2,400	600
		지름 0.2m 초과 0.4m 이하			7,200	4,850	1,250
		지름 0.4m 초과 0.6m 이하			10,850	7,250	1,850
		지름 0.6m 초과 0.8m 이하			14,400	9,650	2,500
		지름 0.8m 초과 1.0m 이하			18,100	12,100	3,100
		지름 1.0m 초과 2.0m 이하			27,100	18,100	4,600
		지름 2.0m 초과 3.0m 이하			45,200	30,150	7,750
		지름 3.0m 초과			63,250	42,250	10,850
3. 주유소·주차장·여객자동차터미널·화물터미널·자동차수리소·승강대·화물적치장·휴게소, 그 밖에 이와 유사한 것과 이를 위한 진입로 및 출입로	건축물		점용면적 1제곱미터	1년	토지가격에 0.04를 곱한 금액		
	진입로·출입로				토지가격에 0.02를 곱한 금액		
	그 밖의 것				토지가격에 0.05를 곱한 금액		
4. 철도·궤도, 그 밖에 이와 유사한 것			점용면적 1제곱미터	1년	토지가격에 0.04를 곱한 금액		
5. 지하상가·지하실(「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제61조제1호에 따라 설치하는 경우만 해당한다)·통로, 그 밖에 이와 유사한 것	건축물	1층인 건축물	점용면적 1제곱미터	1년	토지가격에 0.015를 곱한 금액		
		2층인 건축물			토지가격에 0.017을 곱한 금액		
		3층 이상인 건축물			토지가격에 0.019를 곱한 금액		
	공중 또는 지하에 설치하는 통로				토지가격에 0.0075를 곱한 금액		
	그 밖의 것				토지가격에 0.02를 곱한 금액		

점용물의 종류			기준 단위		점용료(금액단위: 원)		
					소재지		
			점용 단위	기간 단위	갑지	을지	병지
6. 간판(돌출간판을 포함한다), 사설안내표지, 현수막, 아치, 그 밖에 이와 유사한 것	간판(돌출간판은 제외한다)	일시 설치한 것 (1개월 미만 점용)	표시면적 1제곱미터	1일	400	300	150
		그 밖의 것	표시면적 1제곱미터	1년	122,000	81,350	20,700
	돌출간판		표시면적 1제곱미터	1년	58,400	38,950	9,900
	사설안내표지		1개	1년	101,650	67,750	17,250
	현수막	제사나 종교행사의 용도로 일시 설치한 것	표시면적 1제곱미터	1일	400	200	50
		그 밖의 용도			400	300	150
	아치	도로횡단	표시면적 1제곱미터	1년	244,000	162,700	41,400
		그 밖의 것			122,000	81,350	20,700
7. 노점·자동판매기·현금자동입출금기·상품진열대, 그 밖에 이와 유사한 것		버스표판매대, 구두수선대	점용면적 1제곱미터	1년	토지가격에 0.01을 곱한 금액		
		노점·자동판매기·현금자동입출금기·상품진열대			토지가격에 0.05를 곱한 금액		
8. 공사용 판자벽·발판·대기소 등의 공사용 시설 및 재료		일시 점용한 것	점용면적 1제곱미터	1일	400	300	150
		그 밖의 것		1년	토지가격에 0.05를 곱한 금액		
9. 고가도로의 노면 밑에 설치하는 사무소·점포·창고·자동차주차장·광장·공원, 그 밖에 이와 유사한 것(유류·가스 등 인화성 물질을 취급하는 사무소·점포·창고 등은 제외한다)			점용면적 1제곱미터	1년	토지가격에 0.02를 곱한 금액		
10. 제1호부터 제9호까지의 규정에 따른 공작물·물건 및 시설의 설치를 위하여 일시적으로 설치하는 공사장, 그 밖에 이와 유사한 것과 이를 위한 진입로 및 출입로			점용면적 1제곱미터	1년	토지가격에 0.02를 곱한 금액		
11. 제1호부터 제10호까지에서 규정한 것 외의 공작물·물건 및 시설		농업 및 식물재배, 어업 및 어획물 위탁판매를 위한 시설	점용면적 1제곱미터	1년	토지가격에 0.01을 곱한 금액		
		주택			토지가격에 0.025를 곱한 금액		
		그 밖의 것			토지가격에 0.05를 곱한 금액		

| 표 2-12 | 서울시 관할 도로의 점용료 산정기준

점용물의 종류		기준단위		점용료 (단위 : 원)
		점용단위	기간단위	
영 별표3 제7호에서 정한 점용물	가로판매대, 구두수선대	점용 면적 1㎡	1년	토지가격에 0.007을 곱한 금액
	노점			토지가격에 0.007을 곱한 금액
	생활정보지 통합배포대			토지가격에 0.01을 곱한 금액
	자동판매기, 상품진열대			토지가격에 0.05를 곱한 금액
	전통시장의 상품진열대			토지가격에 0.03을 곱한 금액
2. 영 별표3 제11호에서 정한 점용물	농업 및 식물재배, 어업 및 어획물의 위탁판매	점용 면적 1㎡	1년	토지가격에 0.01을 곱한 금액
	주택			토지가격에 0.025를 곱한 금액
	전통시장 내 시설 등			토지가격에 0.03을 곱한 금액
	신재생에너지 설비			토지가격에 0.01을 곱한 금액
	기타			토지가격에 0.05을 곱한 금액

도로 점용료의 부과 및 징수에 대해서는 도로법 시행령 제71조와 각 자치단체의 점용허가 및 점용료 등 징수조례에 상세히 규정되어 있다. 도로 점용료의 부과와 징수는 각 도로를 관리하는 도로관리청이 담당한다.[11] 도로의 점용료 부과는 시행령 별표 제3호의 기준에 따라 산정된 금액이 부과되며 기본단위로 1년의 점용료에 대해 부과 및 징수가 이루어진다.

도로법 제68조는 특별한 사정이 발생해 부득이하게 도로를 점용해야 할 경우에는 점용료를 감면하도록 하고 있으며, 도로법 시행령 제73조에 점용료의 전액면제 및 부분 감면의 사유를 정하고 있다.

첫째는 전액면제인 경우이다.

① 국가, 지방자치단체 및 공공목적을 수행하기 위하여 설립된 법인(한국도로공사, 지방공기업, 한국철도시설공단, 한국수자원공사, 사립학교법에 의해 설립된 사립학교, 한국농어촌공사, 민법상 법인으로서 국가와 지방자치단체로부터 비영리사업을 위탁받아 시행하는 법인)이 공용 또는 공익을 목적으로 비영리사업

11) 다만 국토부가 관할하는 고속도로와 일반국도는 국토부장관의 위임을 받은 각 지방국토관리청장이 담당한다.

을 시행할 경우에는 도로 점용료가 전액 면제된다(법 제68조 제1호).

② 장애인·노인·임산부등의 편의 증진 보장에 관한 법률 제8조제1항에 규정된 장애인 편의시설 중 주출입구 접근로와 주출입구 높이차이 제거시설의 경우 전액 면제된다(법 제68조 제7호).

③ 주택법 제2조제1호의 주택주택에 출입하기 위하여 통행로로 사용하는 경우 전액 면제된다(법 제68조 제4호). 다만 주택과 주택 외의 시설을 동일 건축물로 건축하는 경우에는 건축물의 연면적 중 주택면적이 차지하는 비율에 해당하는 점용면적에 대하여 전액 면제된다.

④ 사유지의 전부 또는 일부를 국가 또는 지방자치단체에 기부채납한 자가 그 부지를 제61조제1항에 따라 점용허가 받은 경우 전액 면제된다(법 제68조 제8호). 다만, 10년 이내 범위에서 점용료 총액이 기부채납한 토지의 가액이 될 때까지 면제하되, 기부채납으로 용적률이 상향된 경우에는 감면대상에서 제외한다.

둘째는 특별한 사정의 정도에 따라 감면 정도가 달라지는 경우로 국토교통부령이 정하는 바에 따라 감면 정도가 결정되는 경우이다. 이는 법 제68조 제2호에 따라 재해나 그 밖의 특별한 사정에 의해 본래의 도로 점용목적을 달성할 수 없는 경우이다.

시행규칙 제36조는 이러한 경우를 3단계로 구분해 정해두었다. ① 점용 목적을 완전히 상실한 경우에는 그 이후의 기간은 점용료의 전액을 면제한다(시행규칙 제36조 제1호). ② 점용 목적을 부분적으로 상실한 경우에는 점용 목적을 상실한 점용면적의 비율에 따라 그 이후의 기간은 점용료를 감면한다(시행규칙 제36조 제2호). ③ 농작물 등의 재배를 위한 점용의 경우 피해의 정도가 100분의 50 이상일 때에는 점용료의 전액을 면제하고, 100분의 50 미만일 때에는 그 비율에 따라 점용료를 감면한다(시행규칙 제36조 제2호).

셋째는 점용료의 2분의 1 감액하는 경우이다. ① 국민경제에 중대한 영향을 미치는 공익사업으로서 대통령령으로 정하는 사업을 위한 경우 점용료를 2분의 1 감액한다(법 제68조 제3호). ② 주택법 제2조제4호가 정한 준주택(주거의 형태에 한정한다)에 출입하기 위하여 통행로로 사용하는 경우 점용료를 2분의 1 감액한다(법 제68조 제4의2호). 다만, 주거용으로 사용하는 준주택과 준주택 외의 시설을 동일 건축물로 건축하는 경우에는 건축물의 연면적 중 주거용으로 사용하는 준주택 면적이 차지하는 비율에 해당하는 점용면적에 대하여 2분의 1을 감액한다. ③ 통행자 안전과 가로환경 개선 등을 위하여 지상에 설치된 시설물을

지하로 이동 설치하는 경우 점용료를 2분의 1을 감액한다(법 제68조 제6호).

넷째는 점용료의 10분의 1을 감액하는 경우이다. 소상공인 보호 및 지원에 관한 법률 제2조가 정한 소상공인의 영업소에 출입하기 위하여 통행로로 사용하는 경우인데 이 경우 점용료의 10분의 1이 감액된다(법 제68조 제5호).

4) 도로점용료의 징수(납부) 및 귀속

도로관리청은 도로점용 허가와 함께 점용료를 부과하고 납부토록 해야 한다. 점용기간이 1년 미만일 경우에는 도로점용허가를 할 때 전액 징수한다. 점용기간이 1년 이상일 경우에는 점용허가하는 당해 연도분은 허가시에 징수하며, 그 이후 연도분은 연도 개시 후 3월 이내에 부과 · 징수한다.

만약 도로점용료 납부의무자가 도로점용료 등을 납부하지 아니할 경우 납부기간을 정해 독촉처분을 해야 하며, 이 경우 도로점용료의 3% 금액을 가산금으로 책정해 징수할 수 있다(도로법 제69조 제1항, 제2항). 또한 도로관리청은 점용료나 부담금 또는 가산금을 납부해야 하는 자가 납부기한까지 금액을 납부하지 않을 경우 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있으며, 이 경우 국세징수법에 따라 도로점용료 1.2%의 중가산 금액을 연체된 개월 수만큼 부과하는 중가산금을 부과할 수 있다(도로법 제69조 제3항, 국세징수법 제21조 제2항).

도로점용료 수입은 도로법을 근거로 발생하는 국가채권의 하나로 국가와 지방자치단체의 세외수입이다. 즉, 도로법 제95조에 의해 국토교통부장관이 도로관리청인 도로(고속도로, 일반국도)에서 생긴 도로점용료는 국가의 수입이 되고, 국토교통부장관 외의 도로관리청인 도로에서 생긴 도로점용료 수입은 해당 도로관리청이 속해 있는 지방자치단체의 수입이 된다.

도로관리청의 세외수입이 되는 도로점용료는 도로에 따라 중요한 국고수입의 하나가 되기도 한다. 최근 언론보도에 따르면 인천과 김포를 연결하는 제2외곽순환고속도로 민간투자사업 진행시 도로점용이 이루어진 인천시 중구는 2013년부터 2016년분 도로점용료 55억을 부과해 2016년 4월 29일에 징수한 바 있다.[12] 인천광역시 중구의 2014년 세외수입 세입예산이 154억 2천7백만원인 것을 고려하면 한 유형의 도로점용료로 55억원을 징수한 것을 고려하면 지방자치단체의 세입에 도로점용료가 큰 비중을 차지할 수 있는 것이다.

12) 미디어 인천신문 (http://www.mediaic.co.kr) 2016년 5월 2일자 기사

2. 하천의 점용 사례

1) 하천 점용 허가의 개요

하천은 수자원의 이용을 위한 치수와 방재라는 공공의 목적으로 지정 · 설치 · 관리되기 때문에 도로와 같은 공공시설이다. 하천법상 하천은 '지표면에 내린 빗물 등이 모여 흐르는 물길로 공공의 이해에 밀접한 관계가 있어 국가하천 또는 지방하천으로 지정된 것'을 말하며, 하천구역과 하천시설을 포함한다(하천법 제2조 제1호). 하천법 제2조 제2호에 따르면 하천구역은 국가하천과 지방하천으로 지정고시하고 하천관리청이 하천구역으로 결정한 지역을 말한다. 하천시설은 하천법 제2조 제3호에 따라 하천의 기능을 보전하고 효용을 증진하며 홍수피해를 줄이기 위하여 설치하는 시설을 말한다.

| 표 2-13 | 하천구역과 하천시설

구분	내용
하천구역 (하천법 제10조)	– 완성제방의 부지 및 그 완성제방으로부터 하심측의 토지 – 계획제방의 부지 및 그 계획제방으로부터 하심측의 토지 – 제방의 설치계획이 없는 구간에서는 계획하폭에 해당하는 토지 – 댐 · 하구둑 · 홍수조절지 · 저류지의 계획홍수 아래에 해당하는 토지 – 철도 · 도로 등 선형 공작물이 제방의 역할을 하는 곳에 있어서는 선형 공작물의 하천측 비탈머리를 제방의 비탈머리로 보아 그로부터 하심측에 해당하는 토지 – 하천기본계획이 수립되지 아니한 하천에 있어서는 대통령령으로 정하는 방법에 따라 평균하여 매년 1회 이상 물이 흐를 것으로 판단되는 수면 아래에 있는 토지
하천시설 (하천법 제2조 제3호)	– 물길의 안정을 위한 시설 : 제방 · 호안(護岸) · 수제(水制) 등 – 하천수위의 조절을 위한 시설 : 댐 · 하구둑 · 홍수조절지 · 저류지 · 지하하천 · 방수로 · 배수펄프 · 수문 등 – 선박의 운항과 관련된 시설 : 운하 · 안벽(岸壁) · 물양장(物揚場) · 선착장 · 갑문 등

하천법은 하천을 국가하천과 지방하천으로 구분하고 있다(하천법 제7조 제1항) 국가하천은 국토보전상 또는 국민경제상 중요한 하천으로서 국토교통부장관이 그 명칭과 구간을 지정하는 하천을 말한다. 국가하천이 되기 위해서는 아래의 요건 중 하나에 해당되어야 한다(법 제7조 제2항).

· 유역면적의 합계가 200㎢ 이상인 하천
· 다목적댐의 하류 및 댐 저수지로 인한 배수영향이 미치는 상류의 하천
· 유역면적의 합계가 50㎢ 이상이면서 200㎢ 미만인 하천 중 ① 20만명 이상의 도시를 관류하거나 범람구역 안의 인구가 1만명 이상인 지역을 지나는 하천, ② 다목적댐, 하구둑 등 저수량 200㎢ 이상의 저류지를 갖추고 국가적 물 이용이 이루어지는 하천, ③ 상수원보호구역, 국립공원, 유네스코생물권보전지역, 문화재보호구역, 생태·습지 보호지역을 관류하는 하천 등, ④ 그 밖에 범람으로 피해가 일어나는 지역으로서 대통령령으로 정하는 하천

지방하천은 지방의 공공이해와 밀접한 관계가 있는 하천으로서 시·도지사가 그 명칭과 구간을 지정하는 하천을 말하며(법 제7조 제3항), 시·도지사가 지방하천으로 지정한 하천이라도 국토교통부장관이 국가하천으로 지정할 경우 지방하천의 지정은 효력을 잃고 국가하천이 된다.

하천법은 하천의 사용과 관리를 위해 다양한 관리내용을 규율하면서 하천과 하천구역에 대한 특정한 행위를 하고자 하는 경우 하천점용 허가가 가능한 대상과 불허 대상을 명문으로 정해두었다. 하천의 점용허가는 하천관리청의 권한이기 때문에 국가하천의 점용허가는 국토교통부장관의 권한이며, 지방하천의 점용허가는 각 시·도지사이다.

2) 하천 점용 허가의 법적 성질과 허가대상

사람과 자동차의 교통이라는 일반사용의 목적으로 설치되는 도로와 달리 하천은 하천을 흐르는 물의 이용 등 치수와 방재를 일차적인 목적으로 한다. 하천이 가진 공익목적이 매우 크기 때문에 하천법 제 4제 제2항은 하천을 구성하는 토지와 그 밖의 하천시설에 대해서는 사권(私權)을 행사할 수 없는 것을 원칙으로 하였다.[13)]

하천 점용허가는 하천법이 금지하고 있는 하천의 토지와 시설의 사적점용에 예외를 두어 일정한 점용을 허가하여 허가의 목적에 따라 하천의 사용을 허가하는 하천의 예외적인 사용이다(하천법 제4조 제2항 제3호).

하천구역 내 하천점용 허가는 도로의 특별사용으로서 도로점용허가와 마찬가

13) 물론 사유권이 존재하던 하천과 하천구역이 후에 국가 및 지방하천으로 지정된 경우에는 기존의 사유권을 인정하기 때문에 사권이 존재하는 경우가 예외적으로 생긴다.

지로 재량행위로 볼 수 있다. 하천구역 안에서 하천점용이 인정되는 행위는 하천법 제33조, 하천법 시행령 제35조에 규정되어 있으며 구체적인 행위는 <표 2-14>와 같다. 법이 정한 행위 이외에는 점용허가를 할 수 없으며, 허가를 받지 않고 허가대상 행위를 할 경우 행정형벌의 대상이 되며 원상회복 의무를 진다.

| 표 2-14 | 하천점용 허가 대상 행위와 유효기간

점용의 유형	점용기간
1. 토지의 점용	5년
2. 하천시설의 점용	5년
3. 공작물의 신축·개축·변경 가. 공공용 또는 공용의 교량·철도·상수도관로·통신선로 등의 설치 나. 그 밖의 공작물의 설치(관로 등을 매설하는 것을 포함) 다. 공작물의 신축·개축·변경공사를 하기 위한 점용	 영구 5년 설계서에 적혀 있는 공사기간
4. 토지의 굴착·성토·절토, 그 밖의 토지의 형질변경	1년
5. 토석·모래·자갈 기타 하천산출물의 채취	5년 이내
6. 스케이트장·도선장 또는 유선장의 설치 가. 스케이트장의 설치 나. 유선장 또는 도선장의 설치	 1년 3년
7. 식물의 식재	1년
8. 수상레저사업 목적의 물놀이 행위	3년
9. 선박의 운항	3년

하천은 공익성이 매우 높은 공공시설이기 때문에 도로와 같이 엄격한 관리가 요구된다. 따라서 하천관리청의 점용허가 처분을 위해서는 점용목적에 따른 점용계획과 관련 서류를 엄격히 요구하고 있으며, 점용허가의 유효기간을 하천법 시행규칙 제19조 제1항에 정해두었다. 하천점용 허가 대상 행위별 유효기간은 목적별로 다양하게 설정되어 있다. 하천법은 하천의 특별사용의 근거로 점용허가를 규정하면서 허가해서는 아니 되는 다섯 가지 대상 행위를 하천법 제33조 제4항에 정해 두었다.

| 표 2-15 | 하천점용허가 금지행위

유형	세부유형
대통령령으로 정하는 농약 또는 비료를 사용해 농작물을 경작하는 행위	– 급성독성의 정도가 맹독성 또는 고독성인 농약 등(농약관리법 시행령 별표 1 제1호) – 중금속의 위해성기준을 초과하는 비료(농약관리법 시행령 별표 1) – 비료관리법 제4조에 따라 고시된 비료의 공정규격에 퇴비의 원료로 사용하지 못하도록 규정되어 있는 물질을 사용해 제조한 비료
대통령령으로 정하는 골재채취 등 하천 및 하천시설을 훼손하거나 훼손할 우려가 있는 행위	– 퇴적구간을 우선 채취하여야 한다는 원칙에 위배되는 채취 행위 – 하천 상류측에서 하류측으로 채취하거나 하천 양쪽 기슭에서 중심으로 채취하는 행위 – 하천구역에 골재를 쌓아두는 행위 – 평탄하게 골고루 채취하지 아니하여 웅덩이가 생기도록 채취하는 행위 – 골재채취 후 하천 바닥에 남아 있는 토석을 정리하지 아니하고 방치하는 행위
하천의 보전 및 관리에 지장을 주는 행위로 대통령령으로 정한 행위	– 하천의 비탈면 및 바닥을 훼손할 우려가 있는 죽목 등 식물을 채취하는 행위 – 선박사고가 자주 발생하는 지역 또는 선박운항 구간이 중복되는 지역에서의 선박운항 행위 또는 물놀이 행위 – 하천으로 통행하기 어렵게 하는 공작물의 설치행위 – 온실(비닐하우스 포함) 및 이와 유사한 시설을 설치하는 행위
가축을 방목하거나 사육하는 행위	
콘크리트 등의 재료를 사용하여 고정구조물을 설치하는 행위	

3) 하천 점용료의 부과 : 산정기준 및 부과의 면제 사유

국토교통부장관과 시 · 도지사 등 하천관리청은 하천법 제37조가 정하는 바에 따라 하천점용허가를 받은 자에게 하천점용료를 징수할 수 있다. 물론 사유지로 되어 있는 하천구역내에서 토지 등의 소유자가 하천점용행위를 할 때는 점용료를 징수하지 못한다. 국가하천의 경우 하천법 시행령 제42조 별표3이 정하는 기준에 따라 하천점용료를 징수하도록 되어 있으며, 시 · 도지사는 시행령이 정하

는 하천점용료 산정기준의 범위 내에서 조례로 산정기준을 정할 수 있도록 하였다. 아래 표는 국가하천의 점용료 산정기준이다.

서울특별시 하천점용료 등 징수조례 제6조와 별표2는 하천을 계속하여 2개 연도이상 점용 또는 사용하는 경우로 연간 점용료 · 사용료가 전년도의 점용료 · 사용료 보다 10% 이상 증가하게 되는 때에는 점용료와 사용료를 조정한 해당연도의 점용료 등을 산정해 부과 · 징수할 수 있도록 했다. 이는 예기치 못한 경기변동에 따라 지나치게 큰 폭으로 변동되는 점용료 등의 부담을 완화하기 위한 조치로 이해된다.

| 표 2-16 | 하천점용료 등 산정기준(하천법 시행령 별표3)

구분	산정기준
1. 공작물의 설치*	연간 점용면적에 대하여 토지가격의 3/100**
2. 토지(하천부지)의 점용	가. 농작물의 경작을 목적으로 하는 점용: 연간점용면적에 대하여 토지가격의 2.5/100 나. 식물의 식재를 목적으로 하는 점용: 연간 점용면적에 대하여 토지가격의 2.5/100. 다만, 1976년 8월 7일 이전에 식재된 수목에 대하여 그 벌기령까지 조림수익분배계약을 체결할 경우에는 그에 따른 금액을 적용할 수 있다. 다. 광업(골재채취는 제외한다)을 목적으로 하는 점용: 연간 점용면에 대하여 토지가격의 2.5/100. 다만, 하천구역 내의 토석 · 사력 등을 채취할 때에는 제6호의 요금을 가산한다. 라. 내수면어업을 목적으로 하는 점용: 연간 점용면적에 대하여 토지가격의 0.75/100 마. 관로 등의 매설을 위한 점용: 연간 점용면적에 대하여 토지가격의 2.5/100 바. 야적장을 위한 점용: 연간 점용면적에 대하여 토지가격의 5/100 사. 그 밖의 목적을 위한 점용: 연간점용면적에 대하여 토지가격의 1.5/100
3. 하천시설의 점용	제1호에 준하여 결정한다.

<table>
<tr><th>구분</th><th>산정기준</th></tr>
<tr><td>4. 선박 등의 운항</td><td>
가. 도선 및 5톤 이하 정기여객선(차량도선은 배액)
1) 갑지: 월액 20,000원
2) 을지: 월액 10,000원
3) 병지: 월액 6,000원
※ 5톤 초과 여객선은 5톤 증가 시마다 5톤 요금의 반액을 가산
나. 5톤 이하 유선
<table>
<tr><th>지역등급</th><th>동력선</th><th>무동력선</th></tr>
<tr><td>1) 갑지</td><td>월 100,000원</td><td>월 50,000원</td></tr>
<tr><td>2) 을지</td><td>월 60,000원</td><td>월 30,000원</td></tr>
<tr><td>3) 병지</td><td>월 20,000원</td><td>월 10,000원</td></tr>
</table>
※ 5톤 초과 유선은 1톤 증가 시마다 5톤 요금의 1/10 가산
다. 고무보트는 나목에 준하여 결정한다. 다만, 4인승 이하의 고무보트는 나목의 반액으로 한다.
라. 고무보트 외에 「수상레저안전법」에 따른 사업등록선박은 나목에 준하여 결정하고, 같은 법에 따른 나머지 레저기구는 다음 구분에 따라 결정한다.
1) 자체동력으로 움직이는 기구: 나목의 동력선의 반액
2) 견인이 필요한 무동력 기구: 나목의 무동력선의 반액
마. 부선(유선시설은 제외한다) 및 골재수송선
1) 50톤 미만 : 월액 40,000원
2) 50톤 이상 ~ 100톤 미만 : 월액 50,000원
3) 100톤 이상 ~ 200톤 미만: 월액 70,000원
4) 200톤 이상 ~ 300톤 미만: 월액 90,000원
5) 300톤 이상 ~ 400톤 이하: 월액 110,000원
6) 400톤 초과 시는 100톤 증가 시마다 16,000원씩 가산
바. 가목부터 마목까지의 규정에도 불구하고 「항만법」에 따른 항만을 이용하는 선박(예선, 도선용 선박 등 다른 선박의 운항을 위하여 필요한 선박과 관공선을 포함한다) 및 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」에 따른 마리나항만을 이용하는 선박은 해당 법령에 따라 사용료를 납부할 경우(면제받은 경우를 포함한다)에는 하천점용료를 납부한 것으로 본다.
사. 가목 및 나목의 지역등급은 수익성을 고려하여 도지사가 결정 고시한다.
</td></tr>
</table>

구분	산정기준
5. 토석·사력의 채취	가. 해당 시·도의 전년도 10월 중 2회 조사한 토석·사력 도매가격 평균값의 15/100 나. 가목의 조사기관이 없는 지역은 담당공무원이 조사한 가격 또는 「농업협동조합법」 제2조에 따른 지역농업협동조합 및 농업협동조합중앙회, 「상공회의소법」에 따른 상공회의소 및 「골재채취법」에 따른 골재협회 등 2개 기관 이상에서 조사한 가격의 평균값 다. 가목 및 나목의 조사는 2개 지역 이상에서 실시하고 매년 초에 해당 연도에 적용할 지역별 사용료를 시·도지사의 조정을 받아 시장·군수가 고시하여야 한다. 다만, 가격안정을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 해당 시·도지사가 본 결정금액 이하로 낮추어 조정할 수 있다.
6. 죽목, 갈대, 목초 및 그 밖의 하천산출물의 채취	점용이 수반되지 아니하는 것은 제5호, 점용이 수반된 것은 제2호에 준하여 결정한다.
7. 스케이트장, 유선장·도선장 및 계류장***·운동장·풀장·대기장 및 탈의장****	토지가격의 5/100
8. 그 밖의 점용 및 사용	전 각 호의 기준에 준하여 시·도의 조례로 정한다.

* 원칙적으로 토지가격은 국토부장관이 가장 최근 공시한 표준공시지가 기준
** 국가 또는 지방자치단체 귀속 공작물 설치는 제외
*** 유·도선의 모선을 포함하며, 유선장·도선장 및 계류장은 부유식인 경우로 한정
****매점포함

| 표 2-17 | 서울특별시 하천점용료 등 징수 조례 하천점용료 산정기준

구 분	산 정 기 준
1. 공작물 설치*	시행령과 동일**
2. 토지(하천부지)의 점용	가. 경작을 목적으로 하는 점용 : 연간점용면적에 대하여 토지가격의 1/100 나-아 : 하천법 시행령과 동일
3. 하천시설의 점용	제1호에 준하여 결정한다.
4. 선박 등의 운항	가. 도선 및 5톤 이하 정기여객선(차량도선은 배액) 월액 20,000 원. ※ 5톤 초과 여객선은 5톤 증가시마다 5톤 요금의 반액을 가산 나-마 : 하천법 시행령과 동일
5. 토석·사력의 채취	하천법 시행령과 동일
6. 죽목, 갈대, 목초 및 그 밖의 천산출물의 채취	하천법 시행령과 동일
7. 스케이트장, 유·도선장*** , 운동장, 풀장, 대기장, 탈의장****	하천법 시행령과 동일
8. 광고탑, 광고판, 간판, 아치 기타 이와 유사한 것	표시면적 1㎡당 연 88,400원, 다만, 일시 설치한 것으로 1월 미만의 점용은 표시면적 1㎡당 1일 300원 적용.
9. 제1호 내지 제8호의 점용에 따른 간접점용	연간점용면적에 대하여 토지가격의 100분의 0.5 로 하고, 면적산정 기준은 규칙으로 정한다.
10. 하천수 사용료	가. 발전용수 : 1일 100세제곱미터에 대하여 연액 231원 나. 농업용수 : 1일 1천세제곱미터에 대하여 연액 231원 다. 생활용수 또는 공업용수(화력발전을 위한 경우만 해당) : 국토교통부장관이 승인한 요금 또는 사용료 라. 그 밖의 용수 : 다목에 따른 요금 또는 사용료

* 원칙적으로 토지가격은 국토부장관이 가장 최근 공시한 표준공시지가 기준
** 국가 또는 지방자치단체 귀속 공작물 설치는 제외
*** 유 · 도선의 모선을 포함하며, 유선장 · 도선장 및 계류장은 부유식인 경우로 한정
****매점포함

| 표 2-18 | 2개년도 이상 점용시 점용료 등의 조정산식

전년대비 증가율	납부할점용료등
10퍼센트이상 20퍼센트미만	전년도점·사용료 + [전년도점·사용료 × {10/100 + (증가율 − 10/100) × 3/10}]
20퍼센트이상 50퍼센트미만	전년도점·사용료 + [전년도점·사용료 × {13/100 + (증가율 − 20/100) ×1/10}]
50퍼센트이상 100퍼센트미만	전년도점·사용료 + [전년도점·사용료 × {16/100 + (증가율 − 50/100) ×6/100}]
100퍼센트이상 200퍼센트미만	전년도점·사용료 + [전년도점·사용료 × {19/100 + (증가율 − 100/100) ×3/100}]
200퍼센트이상 500퍼센트미만	전년도점·사용료 + [전년도점·사용료 × {22/100 + (증가율 − 200/100) ×1/100}]
500퍼센트이상	전년도점·사용료 + (전년도점·사용료 × 25/100)

하천법은 공공시설의 하천의 특별사용이 공용·공공용 그 밖의 공익을 목적으로 하는 비영리사업인 경우, 국민경제에 중대한 영향을 미치는 공익사업으로서 대통령령으로 정하는 사업인 경우, 재해나 그 밖의 특별한 사정으로 본래의 하천점용 목적을 달성할 수 없는 경우에는 감면하도록 규정하였다(하천법 제37조 제5항). 감면의 정도는 감면항목에 따라 전액면제, 2분의 1 면제, 하천관리청이 정한 비율에 따른 면제로 구분된다.

지방자치단체도 조례로 하천점용료 감면규정을 두어 특별한 사정이 있는 경우 하천점용료를 감액 또는 면제할 수 있도록 해 두었다. 서울특별시 하천점용료 등 징수 조례 제7조와 시행규칙 제5조가 정한 하천점용료 감면사유는 다음과 같다. 우선 점용목적을 전부 상실한 경우에는 그 때부터 전액을 면제하고 일부 상실한 경우에는 상실한 면적의 비율에 따라 감면한다. 또한 농작물 등의 재배를 위한 점용의 경우 피해의 정도가 50퍼센트 이상인 때에는 전액을 면제하고, 50퍼센트 미만인 때에는 그 비율에 따라 감면하도록 하였다.

| 표 2-19 | 하천점용료 감면 사항과 감면 정도

감면항목(법)	감면내용(시행령)	감면 정도
1. 공용·공공용 그 밖의 공익을 목적으로 하는 비영리사업인 경우	– 재해복구를 위한 경우 – 하천관리청이 하천관리를 위해 시행하는 공사 – 국가기관의 장 또는 시도지사가 직접 시행하는 도로의 유지 보수공사를 위한 경우 – 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 공작물을 설치하는 경우 – 학교법인이 사립학교를 설치, 경영하는 경우 – 군작전 또는 국가안보를 위한 경우	전액면제
2. 국민경제에 중대한 영향을 미치는 공익사업으로서 대통령령으로 정하는 사업인 경우	– 전기공급시설 설치사업 – 전기시설 설치사업 – 송유관 설치사업 – 가스공급시설 설치사업 – 열수송시설 설치사업	2분의 1 감면
3. 재해나 그 밖의 특별한 사정으로 본래의 하천점용 목적을 달성할 수 없는 경우	–	하천관리청이 정하는 비율에 따라 감면

4) 하천 점용료의 징수(납부) 및 귀속

하천점용료는 하천관리청이 징수한다. 국가하천은 하천법 제105조 권한의 위임에 의해 지방 국토관리청장에게 위임되어 있기 때문에 해당 국가하천을 관할하는 지방 국토관리청장이 징수하고, 지방하천은 시 · 도지사가 징수한다.

하천관리청이 점용허가를 받은자에게 점용료를 징수할 때는 매년 점용료 등의 전액을 한 번에 징수해야 한다(하천법시행령 제4조 제2항 전단). 다만 점용료 등이 50만원을 초과하는 경우에는 남은 금액에 대해 연 4회의 범위에서 조례로 정하는 바에 따라 분할 납부하게 할 수 있다(동조 후단). 하천관리청은 해당 연도의 점용료 등이 전년도의 점용료 등보다 5퍼센트 이상 증가할 때에는 전년도보다 5퍼센트 증가된 금액으로 점용료를 결정해야 한다.

점용료 납부의무자가 기한내 점용료를 납부하지 않을 경우에는 가산금과 중가

산금을 징수할 수 있으며, 가산금 등의 징수 및 독촉에 관해서는 국세징수법을 준용토록 되어 있다.

하천점용료는 하천법 제58조 및 동법 시행령 제73조 제2항 제1호에 따라 하천으로부터 생기는 수입의 하나이다. 법은 수입금의 사용기준을 하천법 시행령 제77조에 구체적으로 정하고 있는바 지방자치단체가 하천으로부터 징수하는 수입금은 다음의 비용으로 사용해야 한다.

① 하천 유지 · 보수비, ② 하천구역 안 편입토지에 대한 보상금, ③ 지방하천의 기본계획의 수립과 하천시설의 관리대장 및 수문조사시설의 관리대장을 작성 · 관리하는 데에 드는 비용, ④ 하천수입 또는 폐천부지 등의 관리대장을 작성 · 관리하는 데에 드는 비용, ⑤ 폐천부지 등의 관리 및 처분에 소요되는 비용, ⑥ 하천공사비, ⑦ 그 밖에 하천관리에 드는 비용이다. 이 중 지방자치단체는 하천점용료를 하천 유지보수비와 편입토지에 대한 보상금에 우선 지급해야 한다.

3. 공공시설 이용자 부담금 사례의 시사점

어항구역 배후지 점용료등과 유사한 공공시설 이용자 부담금 사례로 도로점용료 관리제도와 하천점용료 관리제도 사례에서 네 가지의 시사점이 있다.

첫째, 관리체계가 매우 치밀하게 설계되어 있다. 도로와 하천 모두 국토교통부가 관장하는 도로법과 하천법에 의해 관리되지만, 도로와 하천의 유형이 국가와 지방에 따라 세밀하게 규정되어 있다. 각 유형의 공공시설에 대한 관리주체가 명확하게 법규화 되어 있어 관리의 권한과 책임이 구체적이고 상세하게 설계되어 있다. 모두 공공시설에 대한 국가의 관리상 하자를 최소화하기 위한 조치로 해석된다. 특히 공공시설의 보통사용에 예외를 두는 특별사용(공공설에 대한 점용 허가 등)에 대한 관리권한과 책임을 구체화 하는 제도설계가 이루어졌다.

둘째, 도로와 하천 등의 공공시설은 법이 정한 공용의 일반목적을 위한 사용을 제외하고는 사적인 허용 금지가 원칙이지만 예외적인 경우에 그 사용을 허가할 수 있도록 법이 구체적으로 행위유형과 방식을 규율하고 있다. 공공시설에 대한 특별사용으로서 점용허가는 국가와 지방자치단체가 관리하는 특정 시설에 대해 설권적인 성격의 행정행위이기 때문에 그 허가의 대상과 요건이 다른 행정행위에 비해 상세하게 규정되어 있다.

셋째, 점용료 산정 및 징수기준이 명확하고 구체적으로 제시되어 있으며, 감면기준이 분명하다. 특히 무분별한 면제를 철저히 제한하기 위해 점용료 감면을 특정한 사유가 있을 때 반드시 감면해 주도록 강제하는 기속행위로 규율하지 않고 행정청이 그 사유의 발생을 판단해 감면여부를 결정하도록 재량행위로 규정하고 있다.

넷째, 점용료 징수비용의 사용처가 정확하게 제시되어 있다. 특히 세외수입으로서 공공시설 이용료가 지방자치단체의 세외수입의 중요한 항목이 되는 경우가 많고, 공공시설의 관리 자체에 많은 비용이 소요되기 때문에 징수된 점용료를 반드시 해당 공공시설의 유지와 관리에만 사용하도록 강제하는 조항이 있다. 대표적인 사례가 하천법상 하천의 점용료에 대한 명문화된 사용처와 사용 우선순위에 대한 규정이다.

제3장

어항관리의 현황과 쟁점

제1절 어항관리체계 및 재원조달 구조

1. 어촌·어항관리체계[14)]

1) 어항과 어항시설의 개념

"어항"이란 천연 또는 인공의 어항시설을 갖춘 수산업 근거지로서 어촌·어항법 제17조에 따라 지정·고시된 것을 말한다. 어항의 종류는 국가어항, 지방어항, 어촌정주어항, 마을공동어항 등 네 가지로 구분한다.

첫째, 국가어항으로서 국가어항은 이용 범위가 전국적인 어항 또는 섬, 외딴 곳에 있어 어장의 개발 및 어선의 대피에 필요한 어항을 의미한다.

둘째, 지방어항은 이용 범위가 지역적이고 연안어업에 대한 지원의 근거지가 되는 어항이다.

셋째, 어촌정주어항은 어촌의 생활 근거지가 되는 소규모 어항이다.

넷째, 마을공동어항은 어촌정주어항에 속하지 아니한 소규모 어항으로서 어업인들이 공동으로 이용하는 항포구를 말한다.

어촌·어항법 제2조에 따라 어항시설은 크게 기본시설과 기능시설로 구분한다. 기본시설은 외곽시설, 계류시설, 수역시설로 구분한다. 첫째, 외곽시설은 방파제(防波堤)·방사제(防砂堤)·파제제(波除堤)·방조제(防潮堤)·도류제(導流堤)·수문·갑문(閘門)·호안(護岸)·둑·돌제(突堤)·흉벽(胸壁) 등이다. 둘째, 계류시설은 안벽(岸壁)·물양장(物揚場)·계선부표(繫船浮標)·계선말뚝·잔교(棧橋)·부잔교(浮棧橋)·선착장·선양장(船揚場) 등을 말한다. 마지막으로 수역시설은 항로(航路)·정박지·선회장(船回場) 등이다.

기능시설은 수송시설, 항행보조시설, 어선·어구 보전시설, 보급시설, 수산물 유통·판매시설, 수산물 처리·가공시설, 어업용 통신시설, 해양수산 관련 공공시설, 어항정화 시설 수산자원 육성시설 등이 있다.

구체적으로 살펴보면, 수송시설은 어항구역에 있는 철도·도로·다리·주차장·헬리포트이며, 항행보조시설은 항로 표지, 신호·조명 시설 등이다. 어선·

14) 현재 어항 관리와 관련된 제도는 어촌·어항법이 있기 때문에 본 보고서에서 어촌·어항관리체계는 어촌·어항법을 중심으로 정리하였다.

어구 보전시설은 어선 건조장·수리장, 어구 건조장, 어구 제작장·수리장, 선양시설, 야적장, 기자재 창고 등이며, 보급시설은 급수·급빙(給氷)·급유(給油)시설, 전기수용설비·선수품보급장(船需品補給場) 등이다.

수산물 유통관련 시설은 수산물시장·수산물위판장·수산물직매장·수산물집하장 및 활어 일시 보관시설 등이며, 하역기계, 제빙·냉동·냉장 시설, 수산물 가공공장 등은 수산물 처리·가공시설로 분류하고 있다. 이밖에 통신시설로서, 육상 무선전신·전화시설, 어업 기상신호시설이 있고, 공공시설은 어항관리시설·해양관측시설, 관계 법령에 따른 선박출입항 신고기관 등 해양수산 관련 공공시설 등이며, 어항정화시설은 환경오염방지를 위한 오수·폐수 처리시설, 도수시설(導水施設), 폐유·폐선 처리시설 등이고 수산자원 육성시설은 수산종자생산시설, 수산종자 배양장 등 수산자원 육성시설 등이다.

2) 어항관련 계획체계

(1) 어촌계획 체계

어촌·어항법 제4조에서는 해양수산부 장관에게 어촌의 소득증대와 어촌·어항의 합리적인 개발 및 이용을 위하여 5년마다 어촌·어항발전기본계획을 수립하도록 하고 있다. 기본계획에는 어촌·어항의 종합적·체계적 발전을 위한 중기·장기 정책방향, 어촌·어항의 연도별 개발 및 관리·운영에 관한 사항, 어촌종합개발사업에 관한 사항, 어항개발사업에 관한 사항 등이 포함되어야 한다. 기본계획을 수립할 때는 시·도지사, 시장·군수·구청장 및 관계 전문가의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관과 협의해야 하며 해양수산부 장관은 기본계획을 수립·변경하였을 때는 내용을 고시해야 한다.

어촌·어항법 제6조에서는 기본계획에 따라 어촌종합개발계획을 수립하도록 하고 있다. 어촌종합개발계획에는 어촌종합개발의 기본구상 및 개발방향, 어촌종합개발사업 권역의 선정 현황, 어촌종합개발사업의 권역별 개발 및 투자 계획, 어촌종합개발사업의 효과 및 전망, 어촌종합개발사업에 대한 평가계획 등이 포함되어야 한다.

어촌·어항법 제7조에서는 시장·군수·구청장으로 하여금 어촌종합개발계획에 따라 관할구역의 어촌종합개발사업 권역에 대하여 어촌종합개발사업계획을 수립하도록 한다. 다만, 해양수산부장관은 전국적인 이해관계를 가지는 등의 이유로 어촌종합개발사업의 효율적 추진을 위해 필요한 경우에는 제1항에도 불구

하고 해당 사항에 관하여 직접 어촌종합개발사업계획을 수립할 수 있다.

해양수산부장관 또는 시장·군수·구청장은 어촌종합개발사업계획을 수립하거나 변경할 때에는 미리 해당 사업지역 주민의 의견을 듣고 시·도지사 및 관계 행정기관의 장과 협의해야 하며, 해양수산부장관 또는 시장·군수·구청장은 어촌종합개발사업계획을 수립할 때에 어항개발계획에 배후어촌개발에 관한 사항이 포함되어 있는 경우에는 우선적으로 그 내용을 반영해야 한다.

어촌종합개발사업은 해양수산부장관 또는 시장·군수·구청장이 시행하는 것이 원칙이다. 하지만, 효율적인 시행을 위하여 필요한 경우에는 「수산업협동조합법」 제2조에 따른 수산업협동조합, 「수산업협동조합법」 제15조에 따른 어촌계, 한국어촌어항협회, 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 제3조에 따라 설립된 한국농어촌공사, 토지 소유자, 「수산업법」 제8조제1항의 규정에 따른 면허어업의 면허를 받은 자 또는 같은 법 제41조제3항제2호 및 제3호에 따른 허가어업의 허가를 받은 자 등도 시행주체가 될 수 있다.

어촌종합개발사업의 시행함에 있어 어촌종합개발사업계획의 범위에서 어촌종합개발사업시행계획을 수립하여 시행해야 한다. 시행계획의 내용에는 사업의 명칭, 사업의 목적, 사업시행자 · 사업시행기간 등 사업의 개요, 주요시설 및 사업비 명세, 사업비 조달계획, 사업효과, 설치되는 시설의 유지 · 관리계획, 세부설계도서 등이 포함되어야 한다. 해양수산부 장관 또는 시장·군수·구청장 이외의 자가 어촌종합개발사업을 시행하는 경우에는 시행계획을 해양수산부장관 또는 시장·군수·구청장의 승인을 받아야 하며, 승인받은 내용을 변경하는 경우에도 동일한 절차가 필요하다.

| 표 3-1 | 어촌 관련 개발계획 체계

계획체계	계획수립 주체
어촌·어항기본계획	해양수산부 장관
어촌종합개발계획	해양수산부장관
어촌종합개발사업계획	해양수산부장관, 시장·군수·구청장
어촌종합개발시행계획	시행자 : 해양수산부장관, 시장·군수·구청장, 수협, 어촌계, 농어촌공사, 토지소유자, 면허어업자 등

(2) 어항계획 체계

정부에서는 국가어항, 지방어항, 어촌정주어항, 마을공동어항 등 어항의 구분에 따라 이를 지정한다. 어항 종류를 지정하는 것은 어떤 어항을 보다 중요한 어항으로 관리할 것인가에 대한 행정권한이다. 국가어항은 해양수산부 장관, 지방어항은 시·도지사, 어촌정주어항 및 마을공동어항은 시장·군수·구청장이 지정한다(어촌·어항법 제16조).

어항을 지정할 경우 지정권자는 어항의 경우에는 어항의 명칭·종류·위치 및 구역을 정하여 지정하고, 어항구역 밖의 어항시설의 경우에는 소속 어항, 시설의 명칭·종류·위치를 정하여 지정해야 한다. 시·도지사가 지방어항을 지정하려 하거나 시장·군수·구청장이 어촌정주어항 및 마을공동어항을 지정하려면 미리 해양수산부장관 또는 시·도지사와 협의해야 한다.

| 표 3-2 | 어항종류에 따른 어항 지정권자

구분	국가어항	지방어항	어촌정주어항	마을공동어항
지정권자	해양수산부장관	시·도지사	시장군수구청장	시장군수구청장

해양수산부장관 또는 시·도지사는 제1항 및 제4항에 따라 어항을 지정·변경 또는 지정을 해제하려면 국가어항의 경우에는 그 어항의 소재지를 관할하는 시·도지사의 의견을 들어야 하고, 지방어항의 경우에는 그 어항의 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장의 의견을 들어야 한다.

어항의 지정권자는 어항의 개발을 촉진하고 그 운영의 효율성을 높이기 위하여 미리 해당 어항의 시설 및 이용 현황, 어항시설의 안전상태 등을 조사·점검하여 그 결과를 기초로 어항개발계획을 수립해야 한다. 어항개발계획은 어항시설기본계획, 어항정비기본계획, 어항환경개선 기본계획, 레저관광개발계획 등을 구분하여 수립해야 한다.

어항시설기본계획은 어항시설에 관한 종합적·기본적 계획이며, 어항정비계획은 어항시설의 변경·보수·보강·이전·확장 등에 관한 것이다. 어항환경개선계획은 어항정화 및 어촌관광 활성화를 위한 계획이며, 레저관광개발계획은 레저용 기반시설 설치 등 해양관광 활성화를 위한 계획이다.

어항개발계획의 내용으로서는 어항 개발 및 운영에 관한 기본방향, 어항시설

의 입지·종류·규모 및 배치계획, 기본시설의 표준 단면, 연도별 투자계획 및 효과 등이 포함되어야 한다. 또한, 지정권자는 기본계획의 범위에서 어항개발계획을 수립하여야 하며 개발하려는 어항의 배후 어촌에 어촌종합개발사업을 시행할 필요성이 있다고 판단되는 경우에는 이를 고려하여 수립하여야 한다.

지정권자는 어항개발계획을 수립하거나 변경하려면 관계 행정기관의 장 및 시·도지사와 협의해야 하며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지역의 주민 및 이해관계인의 의견을 들어야 하여, 시·도지사는 지방어항에 대한 어항개발계획을 수립하거나 변경하려면 미리 해양수산부장관과 협의하여야 한다.

지정권자가 아닌 자(국가기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 제외한다)가 어항개발사업을 시행하려면 어항개발사업계획을 수립하여 지정권자로부터 어항개발사업시행허가를 받아야 한다.

| 표 3-3 | 어항 관련 개발계획 체계

계획체계	계획수립 주체
어촌·어항기본계획	해양수산부 장관
어항개발계획	지정권자
어항개발 사업계획	지정권자가 아닌자가 어항개발사업을 시행하는 경우

3) 어항관리체계

(1) 어항관리기관

어항의 지정권자와 어항의 관리권자는 서로 다르게 구조화 되어 있다. 어항관리는 어촌·어항법 제35조에서 규정한다. 국가어항 및 지방어항은 광역시장, 특별자치도지사, 시장·군수가 관리하도록 하고 있고, 어촌정주어항 및 마을공동어항은 특별자치도지사, 시장·군수·구청장이 관리하도록 하고 있다. 즉, 결과적으로 본다면 어항관리는 시장·군수 등 기초자치단체에서 수행하되, 기초자치단체가 구청장이 될 경우에는 광역시장이 관리하라는 것이며 제주도의 경우 기초자치단체가 없으므로 특별자치도지사가 관리하도록 한 것이다.

어항관리청은 어항관리 조례를 제정하며 다음 내용이 포함되어야 한다. ① 어항관리청 및 이용단체 등의 의무에 관한 사항, ② 어항시설의 재해예방대책 및 재해발생시 조치에 관한 사항, ③ 어항시설의 안전관리에 관한 사항, ④ 어항시

설의 관리 · 보수에 소요되는 비용부담 및 집행에 관한 사항, ⑤ 어항 내의 해양오염 방지, 환경개선 및 위생안전관리에 관한 사항, ⑥ 어촌관광을 위한 구역 및 그 구역에 설치된 시설의 관리 · 운영에 관한 사항, ⑦ 어항시설의 관리와 점용 · 사용허가 등에 관한 사항, ⑧ 어항시설의 점용 · 사용에 따른 사용료 및 징수방법에 관한 사항, ⑨ 제19조에 따른 어항관리협의회의 구성 및 운영에 필요한 세부사항 등이다(어촌 · 어항법 시행규칙 제18조)

4) 종합정리 : 어항계획·관리체계

어항관리와 관련하여, 어항의 지정권자, 어항개발계획 수립 및 시행 주체, 어항관리청 등이 중요하다. 먼저 어항의 지정권자는 국가어항은 해양수산부 장관, 지방어항은 시 · 도지사, 어촌정주어항 및 마을공동어항은 시장 · 군수 · 구청장이 지정한다. 개발계획의 수립 및 시행주체는 지정권자이다. 다만, 지정권자 외의 자가 어항개발사업을 시행하려는 경우 어항개발사업계획을 수립하여 지정권자로부터 어항개발사업시행허가를 받아야 한다.

| 표 3-4 | 어항 계획·관리 체계 종합

구분	국가어항	지방어항	어촌정주어항	마을공동어항
정의	이용범위가 전국적 어항 또는 도서·벽지에 소재하여 어항개발 및 어선대피에 필요한 어항	이용범위가 지역적이고 연안어업의 근거지가 되는 어항	어촌의 생활근거지가 되는 소규모 어항	어촌정주어항에 속하지 아니한 소규모 어항으로 어업인들이 공동으로 이용하는 항포구
지정권자	해양수산부장관	시·도지사	시장·군수·구청장	시장·군수·구청장
개발주체	해양수산부장관	시·도지사	시장·군수·구청장	시장·군수·구청장
관리청	시장·군수	시장·군수	시장·군수·구청장	시장·군수·구청장

어항의 관리청은 지정권자와 다르게 구성되어 있다. 국가어항 및 지방어항은 광역시장, 특별자치도지사, 시장 · 군수가 관리하도록 되어 있고, 어촌정주어항 및 마을공동어항은 특별자치도지사, 시장 · 군수 · 구청장이 수행한다. 원칙적으로 어항은 시장 · 군수가 관리하도록 구조화 되어 있다고 할 수 있다. 다만, 부산광역시, 울산광역시, 인천광역시 등은 자치구가 아닌 상급 지자체에서 관리하며 제

주특별자치도의 경우 기초자치단체가 없으므로 제주에서 관리하고 나머지 도 지역의 경우 시·군이 관리한다. 어항의 점·사용료는 관리청이 부과·징수하며, 해당 수입은 어항관리를 위해 사용해야 한다. 따라서 어항은 시장·군수가 점·사용료를 바탕으로 관리하도록 한 것으로 해석할 수 있다.

2. 어항시설의 점·사용료

1) 점·사용료 관리체계

어항시설의 사용 및 점용은 사안에 따라서 허가, 신고, 무허가·무신고 등 다양하게 관리된다. 어항에 대한 사용은 어항관리청의 허가 사항이다. 다만, 신고사항인 경우도 있다. 즉, 선박이 안벽·물양장·돌제·잔교·호안 등 기본시설에 접안하거나 계류하려는 경우, 선박이 방파제 등 외곽시설의 내항 부분에 묘박(錨泊)하거나 정박하려는 경우, 기본시설이나 야적이 가능한 어항구역 안의 부지에 화물 등을 쌓아두거나 임시 구조물을 일시적으로 설치하려는 경우, 제26조제4항에 따라 비지정권자가 국가 또는 지방자치단체에 귀속된 토지 또는 시설을 무상으로 사용하거나 수익하는 경우 등은 신고사항이다.

어선이 사용하는 경우, 국가 또는 지방자치단체 소유의 선박이 사용하는 경우, 국가 또는 지방자치단체로부터 출연금 또는 보조금을 받거나 업무를 위탁받은 해양수산 관련 단체 소유의 선박이 사용하는 경우, 지정권자가 해당 어항개발을 위해 사용하면 신고 없이 사용 또는 점용할 수 있다.

사용 또는 점용의 기간은 3년 이내로 하되, 국가 또는 지방자치단체가 어항시설을 사용하거나 점용하려면 해당 어항의 관리청과 협의하여야 하는데 이때의 사용 또는 점용의 기간을 10년 이내로 해야 한다.

어항관리청은 어항시설을 사용하거나 점용하는 자로부터 조례로 정하는 바에 따라 사용료 또는 점용료를 징수할 수 있다. 다만, 국가, 지방자치단체 등 대통령령으로 정하는 자에 대하여는 사용료 또는 점용료를 감면할 수 있다.

사용료 또는 점용료를 면제하는 경우를 살펴보면, ① 국가 또는 지방자치단체가 행정목적의 수행을 위하여 사용하는 경우, ② 수산업협동조합 및 어촌계가 그 사업의 수행을 위하여 사용하는 경우, ③ 군사의 필요로 사용하는 경우, ④ 폐선·폐유처리 등 어항 및 어장의 환경오염방지를 위하여 사용하는 경우, ⑤

법 제23조제1항의 규정에 따라 지정권자가 시행하는 어항개발사업의 위탁을 받은 자 또는 법 제23조제2항의 규정에 따라 어항개발사업 허가를 받은 자가 당해 어항개발사업의 시행을 위하여 사용하는 경우, ⑥ 법 제38조제2항제3호의 규정에 따라 해양수산 관련단체 소유의 선박이 사용하는 경우, ⑦ 한국어촌어항협회가 그 사업의 수행을 위해 사용하는 경우 등이다.

어항관리청은 허가 혹은 신고 없이 어항시설을 사용 또는 점용한 자에 대하여 조례로 정하는 바에 따라 사용료 또는 점용료의 100%에서 150%에 상당하는 변상금을 징수할 수 있다.

어항시설에 대한 사용료·점용료 및 변상금은 광역시·특별자치도 또는 시·군·구의 수입이며, 어항시설 사용료·점용료 및 변상금 수입금의 80% 이상은 어항시설의 관리를 위해 사용해야 한다. 국가어항에서 징수한 수입금은 국가어항의 시설관리비용으로 사용한다(어촌·어항법 시행령 제39조). 어항관리비는 폐선·장애물·폐기물 제거 비용, 어항구역내 환경정화 비용, 어항의 기능제고와 안전 및 이용질서 유지비용 등이다.

2) 점·사용료의 현황과 쟁점

어항관리청에서는 부지 점·사용료를 개인사업자 등 민간에 부과하고 수협 및 어촌계, 해양경찰서 등의 공공기관은 무상으로 사용한다(어촌·어항법 제42조 및 동법 시행령 제37조). 어항시설 점용료 또는 사용료를 관리청이 징수하여 이를 어항관리비용으로 활용해야 하지만 점·사용료 기준을 조례에 위임하고 있어 지방자치단체의 조례운용에 애로가 발생하기도 한다.

어항배후지 점·사용료 수입은 연간 2.7억원 수준으로 어항관리재원으로 의미있게 활용하기에는 영세한 수준이다. 어항 부지이용계획 수립면적(5,760,635㎡)의 83.4%인 4,324,233㎡를 사용하지만 점·사용료 면제 기관인 수협에서 점·사용허가 전체부지의 45.7%인 890,900㎡를 차지한다. 점·사용료를 징수하는 부지면적은 전체 면적대비 15%이며, 허가건수 대비 20%에 불과하여 현실적으로 어항관리 재원을 충당하는데 한계가 있다.

| 표 3-5 | 어항 점·사용료 현황

이용 단체	점·사용건수		면적(㎡)		점·사용료 (원/년간)	비고 (이용단체)
	전체	징수	규모	비중		
계	997	200	890,900	100.0	275,155,527	
민간	253	184	147,265	16.5	272,587,077	개인사업자 영어조합 법인 등
기타	53	16	50,504	5.6	2,568,450	기타단체(협회)
수협	228	–	406,835	45.7		수협
어촌계	223	–	138,577	15.6		어촌계
공공	240	–	147,719	16.6		해경, 해군, 지자체 소방서 등

3. 어항관리의 재원조달구조[15]

1) 지역발전특별회계 개요

(1) 참여정부의 균형발전특별회계 도입

2003년, 노무현 정부(참여정부)에서는 국정기조인 '균형발전' 추진을 위해 상징성 있는 별도의 특별회계의 신설 필요성을 제기하게 된다. 당시에는 지역발전 관련 사업을 일반 국고보조, 지방양여금, '토지관리 및 지역균형개발특별회계(토특회계)' 등에서 개별적으로 지원하고 있었다. 이에 따라, 기존 국고보조사업, 양여금, 토특회계 등의 사업과 재원을 재편하여, 2005년에 「국가균형발전특별회계」를 신설하였다.

노무현 정부(참여정부)에서는 국정기조인 '균형발전' 추진을 위해 처음 국가균형발전특별회계가 신설되는 시기에는 지역개발사업과 지역혁신사업의 2가지 계정이 있었는데, 이후 2006년 제주특별자치도 출범에 따라 특별행정기관 이관 사무, 경비 지원 등을 위해 '제주특별자치도계정'을 별도로 설치했다.

지역개발사업계정은 국지도, 농어촌 개발 사업 등으로 구성되며, 시·도자율편

15) 어항관리를 위한 재원체계는 지역발전특별회계 생활기반 계정 시·도 자율편성사업으로 설정되어 있다. 지역개발계정은 포괄보조사업으로 운영된다. 이러한 체계에 대한 보다 깊이 있는 이해를 위해서는 지역발전특별회계에 대한 구체적 검토가 필요하다.

성사업과 시·군·구 자율편성사업, 그리고 국가직접편성사업으로 구분된다. 먼저 시·도자율편성사업은 시·도에 지출한도를 총액으로 배분하고, 시·도가 200개 내외의 세부사업 중에서 원하는 사업을 선택하도록 하고 있다. 또한 시·군·구 자율편성사업은 시·군·구에 지출한도를 총액으로 배분하고, 시·군·구가 소도읍 육성 등 15개 낙후지역 개발사업을 선택하도록 한다. 아울러 국가직접편성사업은 하천재해예방 등 일부 사업은 국가가 직접 예산을 편성해 지역에 지원하였다.

지역혁신사업계정은 지역산업 지원, 산학연 협력사업 등 지역경쟁력 강화와 관련된 사업으로 구성되었다. 국가가 직접 사업을 기획·편성하여 지원하게 된다. 마지막 제주특별자치도계정은 지역개발·지역혁신계정의 사업과 특별지방행정기관 이관사무 수행경비를 지원했다.

(2) 이명박정부에서의 광역발전특별회계로의 개편

노무현 정부의 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)는 이명박정부의 지역정책 방향이 '균형발전'에서 '광역경제권' 발전으로 바뀜에 따라 회계·계정명칭 변경, 사업재편 등의 필요성이 제기 되었다. 그리고 예산 편성, 집행과정에서 지자체의 자율성을 확대해야 한다는 요구도 증가하였다. 아울러 일반 국고보조사업에 비해 복잡하고, 중층적인 예산편성 절차를 개선해야 한다는 목소리 제기되면서 균특회계의 개편 작업이 시작되었다.

주요 개편 내용은 네 가지이다. 첫째, 회계 명칭이 개편되었다. 기존의 '국가균형발전특별회계'를 '광역·지역발전특별회계'로 명칭을 개편했다. 이는 광역경제권 추진을 재정적으로 뒷받침하는 회계라는 취지에서 회계명칭을 변경하게 된 것이다.

둘째, 계정구조의 변경이다. 지역개발·지역혁신·제주계정의 3개 계정의 계정수는 유지되었으나 '지역혁신'이 '광역발전'으로 개편된 것이다. 특히 광역경제권 선도산업, 인재양성 등 핵심사업을 추가하고, 타 회계·기금 간의 사업재편을 통해 광역계정을 설치하게 되었다.

셋째, 포괄보조금 제도가 도입되었다. 기존의 지역개발사업계정의 200여개의 세부사업을 20개 내외의 포괄보조사업으로 통합, 사업 성격·목적을 포괄적으로 규정하게 되었다.

네 번째, 예산편성절차의 변경이다. 예산편성절차 간소화 차원에서 지역발전위

원회와 행정안전부의 검토 및 의견제출 절차를 폐지하게 되었다.

(3) 박근혜 정부에서의 지역발전특별회계로의 개편

광특회계는 2014년도에 지특회계로 개편되었다. 그 주요 내용 중 '지역발전특별회계의 설치'(제5장 제30조), 회계 관리는 기획재정부장관(제31조), 계정 구분(제32조)은 기존의 3개 계정(광역, 지역, 제주)에서 4개 계정 즉, 생활기반계정, 경제발전계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로 구분하고 있다.

지특회계(지역발전특별회계)의 운용방향은 국정비전을 실현하고 '국민에게 행복을, 지역에 희망을'을 기본 방향으로 '주민이 행복한 지역희망프로젝트'를 추진하고자 하며, 지역 주민의 삶의 질을 향상시키고 지역의 경쟁력을 강화할 수 있는 사업을 중점 지원하고자 하였다. 지특회계의 운용방향은 지역의 자율성 확대와, 시·도 사회복지사업의 지원, 국민불편해소와 삶의 질 개선을 통한 행복 체감도 제고, 지역 녹화프로젝트를 통한 지역경제 활력 회복 투자 강화, 국민생활·안전을 위한 투자 강화 등에 있다.

2) 지특회계 운영체계와 지방어항 재원

(1) 지특회계

지특회계의 기본구조는 크게 네개의 계정으로 구성되어 있다.

첫째, 시·도 자율편성사업(생활기반계정)은 지역의 일반적 개발사업으로 각 시·도가 지출한도 내에서 자율적으로 예산 편성이 가능하다.

둘째, 시·군·구 자율편성사업(생활기반계정)으로 성장촉진지역 등 시·군·구 관련 기반구축사업으로, 해당 시·군·구가 지출한도 내에서 자율적으로 예산을 편성하게 된다.

셋째, 세종·제주계정의 자율편성사업이다. 이는 세종 및 제주계정 대상사업 중 부처직접편성사업을 제외한 사업으로 세종특별자치시와 제주특별자치도가 사업군별 지출 한도 내에서 자율편성한다.

넷째, 부처직접편성사업으로서 경제발전계정, 세종·제주계정이다. 경제협력권 지원을 위한 시·도간 연계사업, 개발제한구역 관리 등 국가적 우선순위가 높은 사업으로 지자체 요구 등을 받아 부처에서 직접 예산을 편성하게 된다.

국가균형발전특별법 제34조 제2항은 생활기반계정의 세출을 규정하고 있다. 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 및 도시활력증진지역 등의 개발사업으로

서 지역생활권 생활기반의 확충과 관련한 사업, 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련 사업, 지역의 문화·예술·체육 및 관광자원의 개발 및 확충 관련 사업, 지역의 물류·유통기반 확충 등 산업기반 조성 등에 관한 사업, 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업 등이다. 이는 다시 세부사업으로 구체화된다.

지방어항 관련 예산은 시·도 자율편성 사업 중 어업기반 정비사업으로 정하고 있으며 보조율은 80%이다.

| 표 3-6 | 지역발전 특별회계 편성체계

계정 편성방식		생활 기반계정	경제 발전계정	세종특별 자치시계정	제주특별 자치도계정
지자체 자율 편성	시·도	① 시·도 자율편성사업	–	③ 시·도, 시·군·구 자율편성사업 * 시·군·구 기반구축사업 등 포함	④ 시·도, 시·군·구 자율편성사업 * 시·군·구 기반구축사업 등 포함 ⑤ 특별지방행정기관이관사무 수행경비
	시·군·구	② 시·군·구 자율편성사업	–		
부처직접편성		–	⑥ 부처직접 편성사업	⑦ 부처직접 편성사업	⑧ 부처직접 편성사업

자료: 기획재정부(2016), 「지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료」

지특회계 예산과정은 크게 지방자치단체의 예산신청과 중앙행정기관의 예산요구로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 시·도의 예산신청 과정을 살펴보면, 시·도지사는 5월 8일까지 예산신청서를 관계 중앙행정기관의 장에게 제출한다. 이때 시·도지사는 관할 시·군·구의 신청, 지방비 부담능력 및 시·도 발전계획 등을 토대로 시·군·구청장의 의견을 수렴하여 예산신청서를 작성한다.

시·도지사가 시·도별 신청한도 내에서 종합 조정하여 각 부처에 예산 신청하되, 시·도별 신청한도 내에서 30개 포괄보조사업 중 선택하여 재원을 배분하며, 포괄보조사업의 목적에 부합하는 범위에서 사업의 세부 내역을 자율적으로 기획하고 설계하되, 예산편성시 기존 세부사업을 참고하여야 하며 해당 포괄보조사업 내 신규 내역은 제한적으로 허용된다.

| 표 3-7 | 생활기반계정 포괄보조사업 현황

	부처	포괄보조 사업명	보조율	세부내역사업
시·도 자율편성 사업	문화부	①문화시설 확충 및 운영	40%	·박물관, 문예회관 등
		②관광자원 개발	50%	·관광지 개발 등
		③체육진흥시설 지원	30%	·생활체육공원 등
		④지역문화산업기반 지원	50%	·지역영상미디어센터 등
		⑤산업단지·폐산업시설 문화재생	50%	·산업단지·폐산업시설 문화재생
	문화재청	⑥문화유산 관광자원 개발	50%	·지역문화유산 개발
	농림부	⑦농촌자원복합산업화지원	50%	·농촌체험관광 지원 등
		⑧농업기반정비	80%	·밭기반 정비 등
		⑨지역전략식품산업육성	50%	·향토산업육성 등
	해수부	⑩어촌자원복합산업화지원	50%	·어촌체험 관광지원 등
		⑪어업기반정비	**80%**	**·지방어항 등**
		⑫해양 및 수자원 관리	50%	·연안정비 등
		⑬수산물산지가공시설	30%	·수산물산지가공시설
	농진청	⑭지역농촌지도사업 활성화	50%	·농촌지도기반 조성 등
	산림청	⑮산림경영자원 육성	80%	·임산물 수출촉진 등
		⑯산림휴양·녹색공간조성	50%	·숲길 조성·관리 등
		⑰임도시설(국유림 제외)	70%	·임도시설
	산업부	⑱지역특성화산업 육성	50%	·지역산업마케팅지원 등
	중기청	⑲전통시장 및 중소유통물류 기반지원	60%	·전통시장 시설현대화 등
	여가부	⑳청소년시설 확충	30~88%	·청소년시설 확충
	환경부	㉑상수도시설 확충 및 관리	70%	·농어촌 생활용수 개발 등
		㉒자연환경 보전 및 관리	50%	·지역생태계 복원 등
		㉓생태하천복원	50~70%	·생태하천 복원
	국토부	㉔대중교통 지원	70~90%	·하물차 공영차고지 건설 등
		㉕지역거점 조성지원	50~100%	·지방산업단지 공업용수도 건설 등
		㉖주차환경개선지원	50%	·공영주차장건설지원
	새만금	㉗공업용수도 건설지원	100%	·새만금 공업용수도 건설
	행자부	㉘지역공동체 일자리 지원	50%	·지역공동체 일자리 지원
	고용부	㉙사회적기업 일자리창출	75%	·사회적기업 일자리창출
	복지부	㉚지역자율형 사회서비스 투자사업	50~80%	·지역사회서비스 투자사업 등
시·군·구 자율편성 사업	국토부	㉛성장촉진지역 개발	100%	·지역개발 지원 등
		㉜도시활력증진지역 개발	50%	·주거지경 개선 등
	행자부	㉝특수상황지역 개발	80%	·기초생활기반 확충 등
	농림부	㉞일반농산어촌 개발	70%	·기초생활기반 확충 등
		㉟지역행복생활권 협력사업	70~80%	·63개 행복생활권 대상 등
	안전처	㊱소하천정비	50%	·소하천정비

자료: 기획재정부(2016), 「지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료」

중앙행정기관의 예산요구 과정을 살펴보면, 중앙행정기관의 장은 지역발전특별회계의 예산안을 6월5일까지 기획재정부장관에게 제출한다. 이 때 중앙행정기관의 장은 시·도의 예산신청서를 종합하여 예산요구서를 작성하되, 시·도의 신청금액을 조정하지 않고 요구내용의 적정성, 조정방향 등에 대한 검토의견을 제출하여야하며, 사업별로 예산이 지원되는 지방자치단체 및 사업시행주체를 구분하여 예산을 요구한다.

시·도 자율편성사업 절차를 보다 구체적으로 살펴보면 기획재정부가 17개 시·도별로 4월 24일까지 기본한도를 통보하고 시·도는 기본한도내에서 예산안을 마련하여 5월 8일까지 부처에 신청한다. 각 부처는 시·도 예산요구내역을 검토하여 6월 5일까지 기획재정부에 예산을 요구한다.

원칙적으로 시·도 신청금액은 조정하지 않지만 사업별 의견은 제시할 수 있다. 기획재정부는 8월말까지 예산요구의 적정성을 검토한다. 검토기준은 계속사업의 경우 집행실적 저조, 지역위 하위평가 사업은 10%이상 삭감하고, 신규사업의 경우 사전절차 미이행, 국고지원 부적절 사업은 반영하지 않는다. 이 과정에서 시·도별 기본한도를 유지하면서 사업내역을 조정하게 된다. 기획재정부는 예산검토에 따라 8월 초에 추가한도를 시·도별로 통보(8월초)하고, 이때 추가한도는 평가에 의한 시·도별 인센티브와 순수 추가한도가 포함된다. 이 과정을 거쳐 정부안이 확정되고 이를 국회에 제출하게 된다. 국회의 예산 심의과정에서도 시·도별 지출한도는 준수한다.

(2) 어업기반정비 사업 ; 지방어항 관련 지특보조사업

지방어항 관련 예산은 공식적으로 지특회계 어업기반정비 사업 중 지방어항건설과 관련되어 있다. 어업기반정비 사업은 지특회계 시·도 자율편성 사업 중 10-1과 10-8에 명시되어있다. 어업기반정비사업의 세부 내용을 살펴보면, ① 지방어항건설, ② 소형어선인양기 설치, ③ 복합다기능부잔교시설, ④ 양식어장관리, ⑤ 양식어장 자동화 시설장비 지원, ⑥ 인공어초사업, ⑦ 내수면어업생산시설, ⑧ 멸종위기생태계복원, ⑨ 수산종묘관리사업, ⑩ 유류피해지역 지원조성 등이다.

어업기반정비사업의 목적은 태풍·폭풍 등 기상 악화시 어업인의 생명과 재산을 보호하고, 어촌 정주생활 및 지역사회발전 기반조성하며, 연안수역에 산란·서식장을 조성하고, 해역특성에 적합한 건강한 수산종묘를 방류하여 수산자원

회복을 도모하며 내수면어업기반시설 지원 및 생태계 관리를 통한 내수면어업 활성화 도모하는 것이다. 보조사업자는 부산, 인천, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남 등으로 자치단체 (자본)보조에 해당한다.

| 표 3-8 | 어업기반정비 예산

(단위 : 백만원)

회계분류	2014 예산	2015 예산(A)	2016 예산(B)	증감 (B-A)	%
지특회계	143,278	148,498	148,859	361	0.2

자료: 해양수산부 보조사업 내역(2016)

제2절 어촌·어항 현황

1. 어가·어촌 현황

1) 어가·어민

어촌인구는 지속적으로 감소하고 있다. 어가는 1990년 121,525가구, 어가인구는 496,089명이었는데, 2000년 51,571가구 251,349명으로 10년간 급격히 감소했다. 이러한 감소세는 꾸준히 이어져 2014년 어가는 58,791가구였고, 어가인구는 141,344명으로 축소되었다. 어가 감소폭보다 어가인구 감소폭이 더 크다는 점에서 어촌가구의 구성이 다수에서 소수로 변화되고 있음을 알 수 있다.

어업형태별 어가현황을 살펴보면, 양식어업의 비중은 지속 감소하고, 어로어업 비중이 다소 확대되었다. 어로어업 중 어선사용비중은 정체되고 있으나 어선을 사용하지 않는 어로업이 소폭 확대되었다. 다만, 총 어가의 수가 지속적으로 감소하므로 전체 규모는 감소 추세이다.

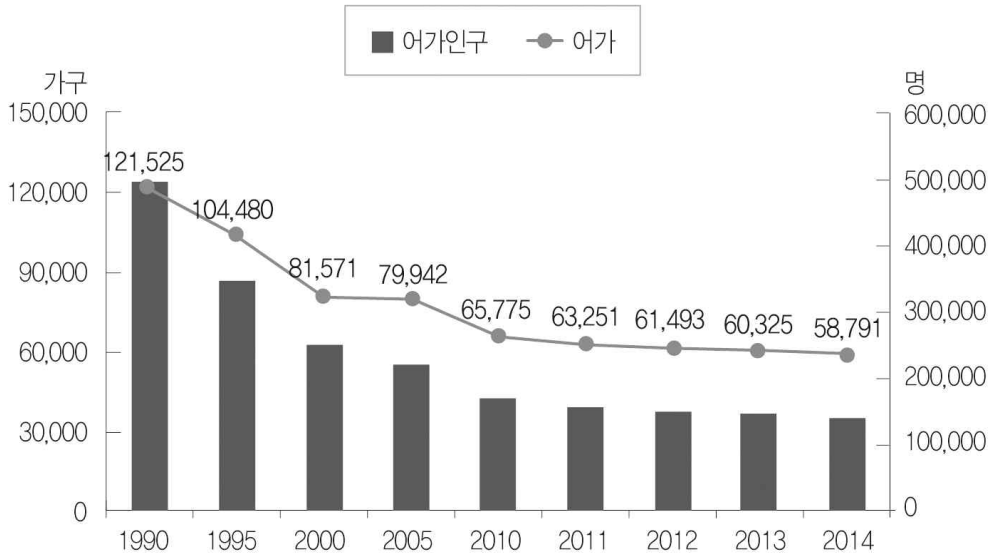
| 표 3-9 | 총조사 연도별 어가 및 어가인구

(단위 : 가구, 명, %)

구분	어 가	증감률	어가인구	증감률
1990	121,525	△9.4	496,089	△31.6
1995	104,480	△14.0	347,210	△30.0
2000	81,571	△21.9	251,349	△27.6
2005	79,942	△2.0	221,132	△12.0
2010	65,775	△17.7	171,191	△22.6
2011	63,251	△3.8	159,299	△6.9
2012	61,493	△2.8	153,106	△3.9
2013	60,325	△1.9	147,330	△3.8
2014	58,791	△2.5	141,344	△4.1

주: 전수조사년도는 끝자리가 0, 5로 끝나는 년도임
자료: 농림어업조사(통계청),

| 그림 3-1 | 어가 및 어가인구 증감률 추이



어업인구를 시·도·연도별로 구분하여 살펴보면 1975년 전남이 41.3%로 가장 많은 어업인구를 가졌고 경남 14.9%, 강원 11.9% 순이었다. 1985년에는 전남 42.1%, 경남 16.0%, 충남 9.2%, 강원 8.7% 순이었다. 1995년에는 전남 33.7%, 경남 18.0%, 충남 11.4% 순이었으며 4위는 제주로서 7.6%를 차지하였고, 강원은 6.1% 였다. 2005년에는 전남 31.0%, 경남 18.9%, 충남 12.3% 순이었으며, 2014년에는 전남 36.1%, 경남 15.4%, 충남 14.9% 등으로 나타났다. 이러한 변화는 전체 인구의 증감과 밀접한 관계를 가진다. 전남·강원 등의 인구가 줄고 충남 등의 인구가 증가한 영향이 크다.

어가소득은 소폭 상승하였다. 2004년 기준 전체 소득은 연간 약 2,600만원이었으며 이중 어업소득이 약 1,200만원 어업외 소득이 약 900만원, 이전소득이 약 500만원이었다. 2014년도에는 어가의 가구당 소득은 연간 4,100만원으로 상승하였고, 어가소득 중 어업소득은 약 2,100만원으로 비중(어업의존도)은 51.1%였다. 2004년과 비교하면 어업비중이 감소하였다. 어업외 소득이 약 1,200만원으로 2004년에 비해 크게 나아지지 않았으며 이전소득은 약 430만원으로 2004년에 비해 감소하였다.

| 표 3-10 | 어업형태별 어가 현황

(단위 : 가구, %)

	총어가	양식어업	어 로 어 업		
			소 계	어선사용	어선비사용
1980	134,109 (100.0)	55,902 (41.7)	78,207 (58.3)	31,844 (23.7)	46,3631) (34.6)
1990	121,525 (100.0)	49,727 (40.9)	71,798 (59.1)	39,170 (32.3)	32,6281) (26.8)
1995	104,480 (100.0)	34,009 (32.6)	70,471 (67.4)	37,109 (35.5)	33,3621) (31.9)
2000	81,571 (100.0)	24,810 (30.4)	56,761 (69.6)	38,968 (47.8)	17,793 (21.8)
2005	79,942 (100.0)	24,075 (30.1)	55,867 (69.9)	36,733 (46.0)	19,134 (23.9)
2010	65,775 (100.0)	17,386 (26.4)	48,389 (73.6)	29,062 (44.2)	19,327 (29.4)
2011	63,251 (100.0)	17,815 (28.2)	45,436 (71.8)	27,533 (43.5)	17,903 (28.3)
2012	61,493 (100.0)	16,805 (27.3)	44,688 (72.7)	26,642 (43.3)	18,046 (29.3)
2013	60,325 (100.0)	16,244 (26.9)	44,082 (73.1)	26,213 (43.5)	17,868 (29.6)
2014	58,791 (100.0)	15,342 (26.1)	43,449 (73.9)	25,692 (43.7)	17,757 (30.2)

주: 남의 어선 승선가구가 ' 95년까지는 어선 비사용 가구에 포함,
' 00년부터는 어선 사용가구에 포함되었음.
자료 : 농림어업조사(통계청),

| 표 3-11 | 지역별 어업인구 변화

(단위:명, %)

연도	합계	부산	인천	울산	경기	강원	충남	전북	전남	경북	경남	제주
1975	751,353	5,996	–	–	39,144	89,714	60,267	19,656	310,259	65,612	111,656	49,049
	100%	0.8%	–	–	5.2%	11.9%	8.0%	2.6%	41.3%	8.7%	14.9%	6.5%
1980	725,314	11,459	11,326	–	29,781	61,974	73,754	20,596	304,575	56,942	112,529	42,378
	100%	1.6%	1.6%	–	4.1%	8.5%	10.2%	2.8%	42.0%	7.9%	15.5%	5.8%
1985	602,237	10,839	9,119	–	31,649	52,659	55,567	21,770	253,344	34,849	96,094	36,347
	100%	1.8%	1.5%	–	5.3%	8.7%	9.2%	3.6%	42.1%	5.8%	16.0%	6.0%
1990	496,089	21,527	10,099	–	21,889	28,918	54,158	23,478	186,198	29,363	87,031	33,428
	100%	4.3%	2.0%	–	4.4%	5.8%	10.9%	4.7%	37.5%	5.9%	17.5%	6.7%
1995	347,210	19,694	13,868	–	7,841	21,302	39,519	16,855	116,904	22,326	62,467	26,434
	100%	5.7%	4.0%	–	2.3%	6.1%	11.4%	4.9%	33.7%	6.4%	18.0%	7.6%
1996	330,464	18,803	12,546	–	7,508	20,197	38,736	15,153	109,953	20,630	60,966	25,972
	100%	5.7%	3.8%	–	2.3%	6.1%	11.7%	4.6%	33.3%	6.2%	18.4%	7.9%
1997	323,383	18,524	12,539	5,511	6,938	19,804	37,647	14,759	105,420	20,969	54,519	26,752
	100%	5.7%	3.9%	1.7%	2.1%	6.1%	11.6%	4.6%	32.6%	6.5%	16.9%	8.3%
1998	322,229	19,361	13,132	5,374	7,619	19,460	37,918	14,955	102,962	20,906	55,857	24,685
	100%	6.0%	4.1%	1.7%	2.4%	6.0%	11.8%	4.6%	32.0%	6.5%	17.3%	7.7%
1999	315,198	18,854	13,227	5,494	7,688	19,872	37,373	14,667	100,432	20,175	53,252	24,163
	100%	6.0%	4.2%	1.7%	2.4%	6.3%	11.9%	4.7%	31.9%	6.4%	16.9%	7.7%
2000	251,349	12,968	8,624	3,932	5,790	15,989	27,575	13,170	80,247	17,642	44,121	21,281
	100%	5.2%	3.4%	1.6%	2.3%	6.4%	11.0%	5.2%	31.9%	7.0%	17.6%	8.5%
2005	221,132	10,800	8,803	3,462	3,868	12,605	27,309	10,182	68,603	14,998	41,811	18,617
	100%	4.9%	4.0%	1.6%	1.7%	5.7%	12.3%	4.6%	31.0%	6.8%	18.9%	8.4%
2010	171,191	7,408	6,983	2,932	2,475	8,320	27,302	6,771	54,981	10,422	28,916	14,573
		4.3%	4.1%	1.7%	1.4%	4.9%	15.9%	4.0%	32.1%	6.1%	16.9%	8.5%
2011	159,299	6,862	7,052	2,780	2,514	7,601	24,150	5,853	52,969	9,637	26,467	13,414
	100%	4.3%	4.4%	1.7%	1.6%	4.8%	15.2%	3.7%	33.3%	6.0%	16.6%	8.4%
2012	153,106	6,262	6,694	2,614	2,447	7,185	22,270	5,882	52,924	8,979	25,128	12,721
	100%	4.1%	4.4%	1.7%	1.6%	4.7%	14.5%	3.8%	34.6%	5.9%	16.4%	8.3%
2013	147,330	5,751	6,196	2,592	2,433	6,778	21,375	5,673	52,933	8,534	23,568	11,497
	100%	3.9%	4.2%	1.8%	1.7%	4.6%	14.5%	3.9%	35.9%	5.8%	16.0%	7.8%
2014	141,344	5,324	6,138	2,565	2,295	6,487	21,059	5,477	51,081	8,058	21,789	11,071
	100%	3.8%	4.3%	1.8%	1.6%	4.6%	14.9%	3.9%	36.1%	5.7%	15.4%	7.8%

주 : 2005, 2010 합계수치에 서울, 대구, 광주지역 어업인구 포함됨.

출처 : 농림어업조사(통계청)

| 표 3-12 | 어가소득 변화 추이

(단위 : 천원)

구분	어가소득			
	전 체	어업소득	어업 외 소득	이전소득
2004	26,159	11,959	9,168	5,032
2005	28,028	11,950	9,399	6,679
2006	30,006	11,603	10,361	8,043
2007	30,668	11,975	10,981	7,712
2008	31,176	13,801	10,120	7,254
2009	33,945	16,220	11,136	6,589
2010	35,696	16,607	11,931	7,159
2011	38,623	20,432	11,378	6,813
2012	37,381	19,539	11,360	6,482
2013	38,586	18,538	13,037	7,011
2014	41,015	20,987	11,897	4,341

어가의 소득은 2009년 이후 2011년까지 연평균 7.4% 증가하여 도시가계소득과 격차가 줄어들다가 2012~2013년 격차가 늘었으나 2014년 격차가 다시 줄어들고 있다. 도시가계소득 대비 어가소득 비율은 2008년 66.7%에서 2011년 75.8%, 2012년 69.3%, 2014년 72.2% 수준으로 다소 감소하는 추세로 볼 수 있다. 어가의 부채를 살펴보면, 어가의 부채규모는 1990년 이후 지속적으로 증가했다. 특히 2005년은 2000년에 비해 큰 폭으로 상승하였다.

| 표 3-13 | 어가소득 수준 연도별 비교

(단위 : 천원, %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
어 가 소 득	33,945	35,696	38,623	37,381	38,586	41,015
농 가 소 득	30,814	32,121	30,148	31,031	34,524	34,950
도시가계소득대비(어가소득)	73.4	74.2	75.8	69.3	62.5	72.2

자료: 해양수산부, 제2차 어촌·어항발전 기본계획(2014)

어가부채는 꾸준히 증가하였다. 차입처별로 비율을 보면 금융기관 차입액과 사채의 비율은 각각 1990년도 76%, 24%, 1995년도 83%, 17%, 2005년도에 83%, 17%, 2010년도에 79%, 21%, 2014년도에 89%, 11%,로 나타나 대부분이 금융기관으로부터 차입하는 것으로 나타났다. 2014년도 어가부채는 41,404천원으로 전년(40,422천원)에 비해 2.4%(982천원) 증가하였으며 금융기관 부채가 88.6%(36,690천원), 사채가 11.4%(4,713천원)이다.

| 표 3-14 | 어가 부채의 증감 현황

(단위 : 천원)

구분	부채액	차입처별						
		금융기관				사채		
		계	수협	농(축)협	기타	계	농어가	기 타
1980	564	–	–	–	–	–	–	–
1990	5,926	4,515	2,059	2,147	309	1,411	801	609
1994	9,293	7,892	3,426	4,010	456	1,401	713	688
1995	11,035	9,110	4,275	4,353	481	1,925	875	1,049
1996	12,342	10,378	5,097	4,744	536	1,964	786	1,178
1997	11,906	10,282	4,872	4,773	637	1,624	809	815
1998	11,319	9,588	4,636	4,513	438	1,731	703	1,028
1999	11,555	9,451	4,269	4,751	431	2,104	695	1,410
2000	13,635	11,094	5,112	5,477	504	2,541	744	1,798
2001	15,466	12,755	5,862	6,039	854	2,711	817	1,894
2005	34,531	28,516	–	–	–	6,015	–	–
~								
2008	33,587	28,828				4,759		
2009	35,864	29,517				6,347		
2010	35,640	27,974				7,666		
2011	37,862	30,051				7,810		
2012	39,518	32,559				6,959		
2013	40,422	35,080				5,342		
2014	41,404	36,690				4,713		

주: 2003년도부터 금융기관 부채와 사채로 발표(통계청)

2) 어촌계와 어업권 현황

어촌계는 어촌계원의 어업 생산성을 높이고 생활 향상을 위한 공동사업의 수행과 경제적 · 사회적 및 문화적 지위의 향상을 도모하기 위한 어민단체이다. 어촌계는 수산업협동조합법 제15조에서 규정하고 있는데, 제1항 “지구별수협의 조합원은 행정구역·경제권 등을 중심으로 어촌계를 조직할 수 있으며, 그 구역은 어촌계의 정관으로 정한다.” 라고 규정하고 있다. 제2항에서 “어촌계의 관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.” 라고 되어 있다.

어업은 면허어업, 허가어업, 신고어업 등으로 구분할 수 있는데, 통상 연근해 해안의 어업은 면허어업이다. 면허어업의 허가권자는 시장·군수·구청장이며 외해양식업의 경우 해양수산부 장관이 면허를 주고 있다. 면허어업의 종류는 정치망어업, 해조류 양식어업, 패류양식어업, 어류 등 양식어업, 복합양식어업, 마을어업, 협동양식어업, 외해양식어업 등으로 구분되는데, 수산업법 제9조에 따라 마을어업은 어촌계나 지구별수산업협동조합에만 면허가 가능하다. 협동양식어업은 어촌계, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조에 따른 영어조합법인, 지구별수협에만 면허할 수 있다.

마을어업은 일정 지역에 거주하는 어업인이 해안에 연접한 일정 수심 이내의 수면을 구획하여 패류·해조류 또는 정착성 수산동물을 관리·조성하여 포획·채취하는 어업이다. 협동양식어업은 마을어업의 어장 수심의 한계를 초과한 일정한 수심 범위의 수면을 구획하여 제2호부터 제5호까지 규정에 따른 방법으로 일정 지역에 거주하는 어업인이 협동하여 양식하는 어업을 말한다.

어촌계는 어민에 있어 일종의 협동조합이며 법률단체로서 권한을 가진다. 특히 어촌계의 계원은 어촌계가 가진 어업권은 수산업법 제38조에 따른 어장관리규약으로 정하는 바에 따라 권한의 행사주체가 된다.

본 연구와 관련하여 어촌계의 어항부지 사용이 허가되므로 이에 대해 살펴볼 필요가 있다. 2014년말 현재 어촌계 수는 전국 70개 지구별 조합에 2,005개가 설립되어 있으며, 어촌계원은 141,039명이다. 입지유형별로는 연안촌락이 1,315개로 65.6%를 차지하고 있으며, 낙도벽지 및 접적지역이 390개로 19.4%, 도시근교가 300개로 15.0%를 차지하고 있다.

| 표 3-15 | 어촌계 구성 현황

(단위 : 개, 명)

조합명	어촌계	계 원	조 합 명	어촌계	계 원	조 합 명	어촌계	계 원
조합계(70)	2,005	141,039						
경인계(5)	108	10,113	부안	19	2,747	경남계(14)	458	26,282
경인북부	21	1,108	고창군	13	708	거제	70	4,046
옹진	35	3,683	전남계(14)	845	53,784	고성군	26	1,500
인 천	18	2,024	강진군	29	1,736	마 산	21	1,324
경기남부	28	2,399	목포	48	2,939	삼천포	21	1,580
영흥	6	899	신안군	71	4,365	울산	33	2,547
강원계(9)	75	5,342	영광군	14	1,772	의창	13	1,719
고성군	10	1,460	완도금일	125	7,404	진해	14	1,353
동해시	6	630	완도소안	61	2,771	통 영	81	3,930
삼척시	14	563	진도군	54	3,249	하동군	25	1,856
원덕	6	305	해남군	72	3,114	남해군	105	4,150
속초시	5	502	거문도	11	629	욕 지	18	474
양양군	13	348	고흥군	162	11,684	사 천	9	630
강릉시	13	1,016	나로도	21	1,252	사량	14	759
죽왕	5	282	전남동부	30	1,848	창원서부	8	414
대포	3	236	여수	105	8,037	부산계(2)	41	3,500
충청계(8)	161	15,474	장흥군	42	2,984	부산시	23	2,206
당진군	8	1,835	경북계(8)	153	7,330	부산동부	18	1,294
보령	28	3,927	경주시	17	756	제주계(6)	100	12,456
서산	48	3,965	강구	17	862	서귀포	19	1,921
서천군	8	881	구룡포	32	1,720	모슬포	12	1,652
서천서부	11	648	울릉군	11	591	성산포	13	1,917
태안남부	12	826	죽 변	17	777	제주시	33	4,291
안면도	43	2,936	영덕북부	13	800	추자도	5	348
대천서부	3	456	포항	31	1,033	한림	18	2,327
전북계(4)	64	6,758	후포	15	791			
군산시	20	2,392						
김제	12	911						

자료: 해양수산 주요통계 2015(해양수산부)

면허어업의 대상은 크게 근해, 연안 내수면으로 구분한다. 첫째, 근해어업 허가는 1992년 신규허가 금지와 1994년 연근해어업 구조조정사업 시행으로 1992년을 정점으로 매년 감소하고 있다. 즉, 허가정수를 자원량에 맞게 조정(2003년, 2007년, 2013년)하고 있다.

둘째, 연안어업은 1997년 무허가·무등록어선 양성화 조치로 계속 증가하였으나 허가억제(2000년) 및 허가정수 설정(2002년), 허가정수 조정(2013년)으로 감소추세이며, 양식어업은 2000년도 해조류 불법양식어장의 양성화조치로 어업권 증가하고 있다.

셋째, 내수면어업은 1998년도 정부의 맑은물 공급정책과 수질환경 규제강화로 인한 가두리양식 면허불허로 감소하였고, 신고어업은 육상양식어업 활성화로 꾸준히 증가하고 있다.

어촌계 활동과 밀접하게 연관이 있는 마을어업의 경우, 시장·군수·구청장의 면허어업이며, 연도별 처분현황은 1994년도에 2,350건이었으나, 점차 증가하여 2014년 현재 2,886건이다. 지역별로는 2014년 현재 전남·경남지역이 전국대비 70.8%를 차지하고 있다.

| 표 3-16 | 어업권 현황

	허 가			면 허			신고 어업	내수면		
	근 해	연 안	구획어업	정치망	마을어업	천해양식		허가	면허	신고
1980	7,309	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1990	7,837	–	–	–	–	–	–	2,811	631	1,513
1994	7,759	61,349	1,995	632	2,350	8,588	58,469	3,192	486	2,144
1995	7,742	62,072	2,285	606	2,345	8,040	61,872	3,344	455	2,411
1996	7,573	60,682	5,217	592	2,284	8,061	61,240	3,403	418	2,461
1997	7,374	65,925	6,843	582	2,366	8,047	55,626	3,645	349	2,462
1998	7,158	83,592	7,485	575	2,309	8,232	58,660	4,089	303	2,403
1999	6,914	83,580	7,587	565	2,286	8,243	58,779	4,179	273	2,507
2000	5,874	86,129	8,406	555	2,291	8,462	58,663	4,155	228	2,751
2001	5,591	85,144	8,378	553	2,362	8,554	56,521	4,889	219	2,802
2002	4,904	84,949	8,445	552	2,439	8,717	55,234	4,712	211	3,275
2003	4,637	84,311	8,260	556	2,539	8,839	57,004	4,991	199	3,666
2004	4,467	81,489	8,271	479	2,447	9,046	55,491	4,977	166	3,415
2005	4,359	80,518	7,876	553	2,726	9,110	61,897	4,820	155	3,542
2006	4,246	75,723	7,611	551	2,840	9,297	63,498	4,934	146	3,479
2007	4,061	71,756	7,446	555	2,835	9,352	67,773	4,882	115	3,366
2008	3,957	66,660	7,138	540	2,897	9,555	100,984	4,962	92	3,417
2009	3,406	61,388	6,899	536	3,020	9,709	121,453	4,847	82	3,454
2010	3,276	58,091	6,540	536	3,058	9,815	127,320	4,708	75	3,674
2011	3,280	55,432	6,424	526	2,892	9,795	129,447	4,983	61	3,905
2012	3,238	54,866	6,327	520	3,309	9,755	123,920	4,986	67	4,134
2013	3,188	53,882	6,193	513	2,844	9,922	104,020	4,904	69	4,264
2014	3,205	52,836	6,106	508	2,886	9,907	89,394	4,519	64	4,756

자료: 해양수산부(2015). 해양수산 주요통계.

| 표 3-17 | 마을어업 면허현황

(단위 : 건)

	전국	부산	인천	울산	경기	강원	충남	전북	전남	경북	경남	제주
1995	2,345	13	58	–	–	81	105	27	1,237	150	547	127
1996	2,284	13	60	–	–	81	105	52	1,141	150	554	128
1997	2,366	13	59	23	16	81	107	38	1,177	177	547	128
1998	2,309	13	60	23	19	81	105	37	1,125	150	568	128
1999	2,286	9	63	23	12	81	112	29	1,126	146	558	127
2000	2,291	9	71	23	14	81	129	37	1,087	145	568	127
2001	2,362	11	86	23	14	81	140	32	1,129	149	570	127
2002	2,439	26	76	23	33	76	161	37	1,161	149	570	127
2003	2,539	26	105	23	56	81	180	37	1,181	151	572	127
2004	2,519	27	111	23	61	82	194	48	1,280	152	414	127
2005	2,726	27	129	22	80	83	220	55	1,234	152	597	127
2006	2,840	27	153	22	105	82	237	65	1,264	150	608	127
2007	2,835	30	123	22	105	83	252	65	1,270	150	608	127
2008	2,897	29	114	22	106	83	275	79	1,295	151	616	127
2009	3,020	31	128	21	109	83	291	103	1,355	154	618	127
2010	3,058	31	131	21	109	84	301	110	1,366	154	624	127
2011	2,892	31	129	21	7	84	226	108	1,374	156	629	127
2012	3,309	31	104	20	7	82	211	73	1,881	140	633	127
2013	2,844	31	114	20	7	81	242	58	1,393	134	637	127
2014	2,886	32	131	20	9	81	248	62	1,404	134	638	127

주: 경기도(1994~1996) 면허처분 실적은 있었으나 현황 파악곤란, 울산광역시는 1997년도에 창설되어 1997년 이전 처분현황 없음.
자료: 해양수산부(2015). 해양수산 주요통계.

3) 어항현황

어항 투자실적을 살펴보면, 국가어항 투자율은 42.9%로 지방어항 투자율 64.5%에 비해 낮다. 하지만, 규모면에서 국가어항은 약 4조 6,000억인데, 지방어항은 약 8,000억에 불과하여 국가어항 중심으로 정부의 재정투자계획이 마련된 것을 알 수 있다. 기본시설 완공현황을 살펴보면, 국가어항은 대상항 109개 중

101개항이 완공되었고, 9개항이 완공되지 못해 완공율이 92.7%이나, 지방어항은 64.8%에 그치고 있다. 시·도별 국가 및 지방어항 건설 추진현황을 살펴보면, 국가어항이 모두 완공되지 못한 시·도는 부산, 충남, 전북, 전남, 경남 등이며 이들 지역은 대체적으로 어항의 수가 많다는 특징이 있다.

| 표 3-18 | 국가어항 및 지방어항의 투자현황 비교

(단위 : 억원)

구 분	투자현황(시설비)			
	총 계 획	2014까지	잔사업비	투자율
계	103,120	49,005	54,115	47.5%
국가어항	81,044	34,774	46,270	42.9%
지방어항	22,076	14,231	7,845	64.5%

자료: 해양수산부(2015). 해양수산 주요통계.

| 표 3-19 | 기본시설 완공 현황

(단위 : 개항)

구 분	대 상 항	2014까지 완공	미 완 공	완 공 율
계	393	285	108	72.5%
국가어항	109	101	8	92.7%
지방어항	284	184	100	64.8%

자료: 해양수산부(2015). 해양수산 주요통계.

국가어항의 완공율은 인천, 울산, 강원, 경북, 제주 등이 100% 완공되어 있으나, 부산 67%, 전북 83%, 경남, 90%, 전남 94% 등 완공되지 못한 지역도 다수 존재하고 있다. 지방어항의 완공율이 가장 높은 시·도는 울산시였으며, 가장 낮은 시·도는 제주도로서 33%에 그치고 있으며 전남 50%, 전북 58%, 강원 68% 순으로 나타나고 있다.

| 표 3-20 | 시·도별 국가어항, 지방어항 건설 추진현황

(단위 : 개소)

구	분	계	기본시설 완공항(완공율%)	기본시설 개발중인항	미개발항
합계	계	393	285개항(73%)	95개항(24%)	13개항(3)
	국가어항	109	101개항(93)	8개항(7)	–
	지방어항	284	184개항(64)	87개항(30)	13개항(6)
부산	국가어항	3	다대포, 대변(67)	천성(33)	
	지방어항	13	9개항(70)	2개항(15)	2개항(15)
인천	국가어항	5	어유정, 장봉, 덕적도, 울도, 선진포(100)	–	–
	지방어항	15	10개항(67)	5개항(33)	–
울산	국가어항	2	정자, 방어진항(100)	–	–
	지방어항	4	4개항(100)	–	–
경기	국가어항	1	–	궁평(100)	
	지방어항	5	5개항(100)	1개항(20)	–
강원	국가어항	14	대진, 거진, 아야진, 대포, 남애, 사천진, 금진, 덕산, 장호, 임원, 수산, 안목, 공현진, 궁촌(100)	–	–
	지방어항	14	11개항(64)	3개항(36)	–
충남	국가어항	8	안흥, 오천, 외연도, 홍원, 모항, 남당, 삼길포(88)	장고항(12)	
	지방어항	29	24개항(83)	5개항(17)	
전북	국가어항	6	연도, 위도, 격포, 말도, 어청도(83)	구시포(17)	–
	지방어항	12	7개항(58)	5개항(42)	
전남	국가어항	31	국동, 돌산, 안도, 녹동, 발포, 사산, 풍남, 계마, 안마, 원평, 전장포, 서거차, 서망, 어란진, 마량, 청산도, 소안, 사동, 수품, 여서, 득암, 낭도, 초도, 여호, 소흑산도, 우이도, 보옥, 연도(94)	도장 이목(6)	
	지방어항	91	46개항(50)	34개항(37)	11개항(12)
경북	국가어항	14	죽변, 대진, 구계, 대보, 양포, 감포, 읍천, 저동, 사동, 축산, 현포, 오산, 구산, 남양(100)	–	–
	지방어항	22	16개항(73)	6개항(27)	–
경남	국가어항	19	광암, 외포, 능포, 맥전포, 신수, 능양, 미조, 삼덕, 욕지, 물건, 다대포, 매물도, 지세포, 구조라, 원전, 호두, 대포근포(90)	남포, 노량항 (10)	–
	지방어항	61	46개항(75)	15개항(25)	–
제주	국가어항	6	신양, 모슬포, 위미, 도두, 김녕, 하효(100)	–	–
	지방어항	18	6개항(33)	12개항(67)	–

자료: 해양수산부(2015). 해양수산 주요통계.

지방어항의 지정해제 현황을 살펴보면, 1972년도에 255개 어항을 최초로 지정하여 2005년까지 지정 506개항, 해제 222개항으로 2014.12. 기준 284개항으로 나타나고 있다.

| 표 3-21 | 지방어항 지정·해제 현황

(단위 : 개항)

구 분	계	부산	인천	울산	경기	강원	충남	전북	전남	경북	경남	제주
1972 최초 지정	255	3	4	–	15	16	20	11	59	36	81	10
1973 이후 추가지정	254	11	33	6	24	1	22	8	107	–	28	14
1973 이후 해제	224	1	22	2	34	3	13	7	75	13	48	6
2014.12. 기준	284	13	15	4	5	14	29	12	91	22	61	18

자료: 2015년도 해양수산 주요통계(해양수산부)

개발계획 수립은 지정권자인 광역시장·도지사가 어촌·어항법 제19조 규정에 의거 항별 시설계획을 수립하여 동법 제21조 규정에 의거 해양수산부에 협의하여야 한다. 1982년도에 우동항(부산시)을 최초로 시설계획을 수립하여 2014년말 기준 271개 어항이 수립되어 있다.

| 표 3-22 | 지방어항 개발계획 현황

(단위 : 항수)

구 분	계	부산	인천	울산	경기	강원	충남	전북	전남	경북	경남	제주
1990 이 전	14	1	–	–	–	3	6	–	3	1	–	–
1991 이 후	254	10	14	4	5	11	23	12	76	20	61	18
201412 기준	271	11	15	4	5	14	29	12	80	22	61	18

자료: 2015년도 해양수산 주요통계(해양수산부)

| 표 3-23 | 지역별 소규모 어항 및 어촌정주어항 지정 수

(단위 : 개소)

구분	시·군·구	전체소규모 어항 수			어촌정주어항 지정 수		
		계	육지	도서	계	육지	도서
합 계	11개시·도 66개시군구	1,294	542	752	609	486	123
부 산	소계(9)	27	27	0	5	5	0
인 천	소계(4)	39	15	24	32	14	18
울 산	소계(3)	12	26	24	9	9	0
경 기	소계(5)	22	36	26	11	8	3
강 원	소계(6)	26	40		29	23	
충 남	소계(6)	42	27	15	22	19	3
전 북	소계(4)	10	2	8	14	12	2
전 남	소계(15)	884	272	612	94	61	33
경 북	소계(5)	85	77	8	9	9	
경 남	소계(7)	145	84	61	345	281	64
제 주	소계(2)	29	17	12	46	46	

자료: 2015년도 해양수산 주요통계(해양수산부)

어촌정주어항 지정 및 소규모 현황을 시·도별로 보면, 연안 시·군·구 중 어항이 없는 경우[16]를 제외하면, 11개 시·도 66개 시·군·구가 어촌정주어항 및 소규모어항이 있다. 소규모 어항이 가장 많이 지정된 시·도는 전남 884개, 경남 145개 순이고, 어항수가 가장 작은 시·도는 전북 10개, 울산 12개 순이다.

어항지정기준과 관련하여 현 국가어항 지정기준은 현지 어선척수, 현지 어선톤수, 외래어선, 위판고, 여객선 및 유도선 운항실적 등 5개 항목으로 구분되어 있는데, 최근 수산여건 변화 등으로 인해 어항 이용실태가 변화되고 있어 국가어항 지정기준 검토결과에서 각종 쟁점들이 지적되었다. 즉, 외래어선(100척)기준에 미달된 국가어항은 79개항으로 72.5%가 비율로 미달되었고, 여객선 및 유도선 운항 기준(왕복 4회)에 미달되는 항도 76개 항이었다. 위판고(연간200톤) 기준에 미달되는 항은 62개항으로 조사되었다.

국가어항 지정기준이 수산업 여건변화, 어선의 동력화 및 통신기술 발달 등

16) 부산(동구, 중구), 인천(동구, 연수구, 남동구), 울산(남구, 중구) 전남(영암)

어항이용 및 개발여건변화 등의 반영이 미흡하다. 특히, 주5일제 정착 등 어항에 대한 다양한 사회적 요구 증가로 어항개발의 새로운 패러다임을 반영하기 위해 기존 수산업 위주의 항목에서 어항 이용인구, 교통, 물류, 문화 관광 등 인문·사회적 여건에 대한 고려가 필요하다.

2. 어촌·어항정책 환경[17]

어촌·어항법에서는 해양수산부장관은 어촌의 소득증대와 어촌·어항의 합리적인 개발 및 이용을 위하여 5년마다 어촌·어항발전기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립해야 한다(어촌어항법 제4조 제1항)라고 규정하고 있다. 제1차 계획은 2009년부터 2013년까지였으며, 현재는 제2차 계획기간으로서 2014년부터 2018년까지이다. 본 연구에서는 제2차 어촌·어항 기본계획으로 바탕으로 정책환경을 살펴보고자 한다.

1) 비전·목표 및 정책과제

해양수산부가 발표한 2차 발전기본계획에서는 비전을 "국민 행복과 수산업의 미래를 선도하는 창조어촌"으로 설정하고, 정책목표는 「살고 싶고 부유한 어촌 키우기(어촌)」, 「가치있고 안전한 어항 만들기(어항)」로 구성하였다. 이후, 어촌·어항의 목표를 달성하기 위한 4대 추진전략과 12대 정책과제로 구성하고, 어촌부문 2개, 어항부문 2개 지표를 제시하였다.

2차 발전계획의 내용을 살펴보면, 살고 싶고 부유한 어촌 키우기 목표를 위해 지표로서 어가소득 및 삶의 질 만족도를 제시하고 있으며, 추진전략으로서는 소득창출로 부유한 어촌조성, 지속발전 가능한 어촌구현 등을 제시하고 있다. 소득창출로 부유한 어촌 조성을 위한 정책과제로서 융·복합 어촌추진, 어촌관광 활성화 추진, 어촌산업경영 활성화 추진 등 3대 과제를 제시하고 있고, 지속발전 가능한 어촌구현을 위해서는 도시·어촌 상생강화, 어촌 복지·환경 개선, 어촌 경영 안정화 등을 제시하고 있다.

가치 있고 안전한 어항 만들기를 위한 지표로는 어항 총산출액 및 안전수용률을 제시하고 있으며, 추진전략으로는 어항을 지역경제 중심으로 육성, 안전하고

17) 제2차 어촌어항발전 기본계획(2014-2018, 해양수산부)을 중심으로 정리했음.

깨끗한 어항조성 등을 제시하고 있다. 어항을 지역경제 중심으로 육성하기 위한 정책과제는 지역특성에 맞는 특화개발, 어항 구조조정을 통한 창조적 활용, 어항 운영·관리 선진화 등을 제시하고 있고, 안전하고 깨끗한 어항조성을 위해서는 어항의 안전성 제고, 어항의 위생관리 강화, 여건변화에 대응한 어항개발 등의 과제를 제시하였다.

| 그림 3-2 | 어촌·어항 2차 발전계획 비전 목표 및 정책과제



| 표 3-24 | 어촌·어항의 미래상(2018)

구분	주요지표		2006년	2012년	2018년
수산	어촌산업 인구(명)		–	1,382,099	1,500,000
	자율관리공동체		445	989	1,123
	영어조합법인 (종사자수)		359 (2,303)	832 (5,327)	963 (6,413)
	어업회사법인 (종사자수)		–	36 9342)	73 (713)
	어선수(척)		86,113	75,031	74,026
소득	어가소득(천 원)		30,668	37,381	50,000
일자리	전체 사업자 수 (종사자수)		861 (31,302)	343 (5,740)	800 (30,000)
어촌관광 /도어교류	체험마을 방문객수(천 명)		731	749	1,500
	귀어·귀촌		–	173	1,000
어항개발 /이용	어선 안전수용률(%)		67.0	77.1	88.5
	어항 완공률 (%)	국가어항	80.0 (84개항)	90.8 (99개항)	94.5 9103개항)
		지방어항	39.4 (113개항)	60.0 (171개항)	74.0 (211개항)
		어촌정주어항	22.6 (118개항)	24.9 (148개항)	33.3 (198개항)
	다기능어항 개발		–	13개항	23개항
	마리나시설항 수		–	15개항	40개항

어촌·어항의 미래상과 관련하여 수산, 소득, 일자리, 어촌관광 및 도어교류, 어항개발 및 이용으로 구분하여 13개 지표에 대해서 미래상이 제시되었다. 2차 발전기본계획에서 어촌·어항 총 35개의 세부 추진과제가 원활하게 추진된다면 어촌·어항의 미래상을 보여주는 주요지표는 크게 개선될 것으로 기대된다. 어촌부문은 어촌산업 인구 150만 명으로 정책대상이 확대되고 어가소득도 5천만 원에 이를 것으로 예상하고 있다. 어항부문은 어선의 안전수용률이 88.5%, 다기능어항 23개소, 마리나항 40개소 등 어업생산 기반뿐만 아니라 관광 인프라의 기능이 확대될 것이다.

2) 어촌정책의 추진방향

어촌정책은 크게 소득창출을 통한 부유한 어촌 조성과 지속발전 가능한 어촌 구현의 두 축으로 나누어 어촌지역의 경쟁력 강화와 지속가능한 발전을 위한 전략을 제시하였다.

어촌이 처한 환경은 인구감소와 고령화, 도어교류 수요증가, 복지사각지대, 열악한 정주환경, 다양한 부존자원, 관광수요, 어촌관광 패턴변화, 공동체 갈등, 경영관리 능력 미흡, 인력부족, 소득정체, 어촌개발 한계, 일자리 수 감소 등 13개로 평가할 수 있다. 이러한 대내외적 환경에 대응하기 위해 정책과제는 융·복합 어촌 추진, 어촌관광 활성화, 어촌산업 경영 활성화로 세분화되며, 지속발전 가능한 어촌구현은 도시·어촌 상생 강화, 어촌복지환경 개선, 어촌경영 안정화를 마련 등으로 제시한 것이다.

정책과제를 살펴보면, 첫째, 융·복합 어촌 추진은 어촌의 다원적 가치를 바탕으로 새로운 소득원과 일자리를 창출하기 위한 정책과제로 어촌 6차산업화와 어촌 그랜드 디자인(Grand Design) 프로젝트를 추진한다.

둘째, 어촌관광 활성화는 기존 어촌체험마을 조성사업의 문제점을 개선하고 해중레저 거점마을 조성, 문화어촌 구축, 아름다운 어촌가꾸기(경관사업), 어촌특화민박 조성 등 도시민과 관광객의 수요를 최대한 흡수하여 다양한 어촌관광 활동이 이루어질 수 있도록 기반을 마련한다.

셋째, 어촌산업 경영활성화는 정부지원의 마을(공동체)공동사업의 안정적 정착과 성공적인 비즈니스로 발전하기 위한 경영지원, 현장 맞춤형 인력지원 및 육성 등으로, 지자체와 어촌공동체의 참여를 유도하고자 한다.

넷째, 도시·어촌 상생 강화는 1차 발전계획의 도어교류 기반구축을 강화하고 활성화하는 전략으로 자매결연 성과 관리, 재능기부 활성화, 어촌 찾아가기 활성화를 보완하였다.

다섯째, 어촌복지환경 개선에서, 지역계획으로 어촌·어업인의 삶의 질 개선을 위한 정주환경, 의료·교육·문화 원격지원, 생활밀착형 복지지원을 통해 누구나 살고 싶은 행복한 어촌을 구현하는 방향으로 설정하였다.

마지막으로 어촌경영 안정화는 사회·경제 여건변화로 다변화되고 있는 어촌사회의 갈등문제와 어촌공동체의 결속력 강화를 위한 방향으로 어촌공동체 협력실천, 어촌공동체 갈등관리 방안을 마련한다.

3) 어항정책의 추진방향

2차 발전기본계획의 어항정책은 시설배치, 기능, 브랜드 가치 관점에서 획일화된 어항을 지역경제 중심공간으로 특화개발하고, 수산업 이용이 현저하게 떨어지는 어항은 과감한 구조조정과 창조적 활용을 통해 새로운 가치를 창출하는 것을 목표로 하고 있다. 또한, 지금까지 다소 미흡했던 어항의 운영관리 개선을 위해 운영·관리 선진화 방안 마련, 안전·위생관리 강화, 기후변화 등 여건변화에 탄력적 대응을 위한 정책을 마련하였다.

이러한 정책방향의 설정은 어항의 여건을 어항시설 노후화, 자연재해 증가, 기후변화, 어장환경변화, 어장기능약화, 어항공간미활용, 위생안전 사각지대, 어항정보 산재, 지자체 관리역량 한계, 관광수요, 관광패턴변화, 어항획일화, 어업여건 변화 등으로 평가하였기 때문이다.

어항정책은 어항을 지역경제 중심으로 육성과 안전하고 깨끗한 어항 조성의 두 축으로 나누어 어항정책의 추진방향을 제시하고 있다. 어항을 지역경제 중심공간으로 육성하기 위한 정책과제는 어항의 특화개발, 구조조정을 통한 창조적 활용, 운영·관리 선진화로 세분화되며, 안전하고 깨끗한 어항 조성은 어항의 안전성 제고, 위생관리 강화, 여건변화에 대응이 도출되었다. 보다 구체적으로 살펴보면, 첫째, 어항의 특화개발은 획일화된 어항개발을 어항의 기능과 입지적 특성, 지역개발 여건 등을 종합적으로 고려하여 선별적으로 다기능어항 확대개발, 어항 이용고도화, 아름다운 어항(미항), ‘어촌역’으로 특화할 계획이다.

둘째, 어항의 창조적 활용은 어항기능을 상실한 어항의 경우 민간매각 등을 통해 새로운 비즈니스 모델을 창출하거나 어항구역 내 유휴공간을 활용하여 창조적인 활용방안을 마련함으로써 어촌경제에 활력소가 될 수 있게 한다.

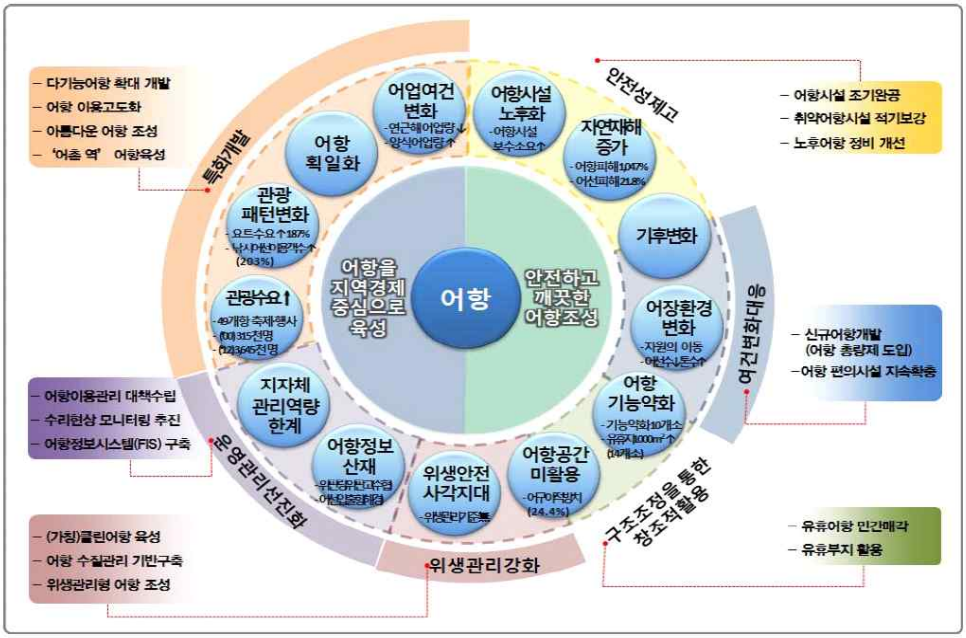
셋째, 어항의 운영·관리 선진화는 예산, 인력 등 지자체의 열악한 여건을 해소하기 위해 어항 운영관리 거버넌스 체계 구축, 어항시설 사용자 부담원칙, 어항구역내 다양한 수익모델창출, 어항정보시스템을 통한 정보공유 및 활용 등의 세부과제로 제시하였다.

넷째, 어항시설의 안전성 제고는 자연재해에 취약한 어항에 대한 사전 예방적 조치, 즉 어항시설 조기완공, 취약어항시설 적기보강, 노후어항 정비 개선 등을 통해 피해를 줄여 어업인이 안심하고 조업활동을 할 수 있는 어업생산 기반시설 제공한다.

다섯째, 어항의 위생관리 강화는 수산물 양륙부터 산지위판장에서 출하되기까지 위생관리의 사각지대에 있는 어항의 위생관리 기준을 마련하고 위생처리를 위한 기반구축, 관리체계를 제고함으로써 안전한 수산물 공급한다.

마지막으로 기후변화에 따른 어장여건 변화와 국민의 어촌관광 수요에 탄력적으로 대응하기 위해 신규 어항개발과 어항구역 내 편의시설을 지속적으로 확충할 계획이다.

| 그림 3-3 | 어항의 여건에 따른 발전방향



3) 추진전략

(1) 소득창출로 부유한 어촌조성

소득창출로 부유한 어촌조성을 위한 정책과제는 융·복합 어촌추진, 어촌관광 활성화, 어촌산업 경영 활성화 추진 등이다. 이들에 대해 구체적으로 살펴보면, 첫째, 융·복합 어촌 추진을 위해서는 기존 어업생산기반 확충이나 어촌관광을 통한 어업외 소득 개발을 위한 지원으로는 침체되고 있는 어촌의 경제적 여건을

고려할 때 새로운 창조적 마을 만들기 방식으로 추진한다.

또한, 어촌 6차 산업화는「어촌특화발전 지원 특별법」개정을 통해 사업의 법적근거를 마련하고, 어촌지역 내 부존자원을 활용하여 사업의 다각화, 고도화, 고부가가치화 등 새로운 일자리와 소득원을 창출한다. 지속적으로 위축되는 어촌지역에 어장, 어항 및 배후의 농산촌을 포함한 새로운 권역단위 어촌개발정책 도입한다. 기존 행정단위 등 육지중심의 사고에서 벗어나 연안의 어장생태, 자연환경, 역사·문화적 동질성 등을 기준으로 바다의 시각에서 새로운 권역화와 권역별 개발방안 마련한다. 특히, 어촌 그랜드 디자인이라는 새로운 개념을 정립하고 바다의 시각에서 권역화, 권역별 사업계획 구상, 사업의 효과 등을 마련하기 위한 연구사업 추진한다. 이를 통해 권역별로 어촌산업, 어메니티, 자연재해 예방, 친환경 재생에너지, 정주기반 강화 등 어촌중심의 미래성장계획을 마련한다.

둘째, 어촌관광을 활성화한다. 이를 위해서는 기존 어촌체험마을 등 어촌관광사업의 문제점 개선을 위한 방안을 마련하고, 해중레저, 아름다운 어촌만들기, 어촌특화민박(SEA STAY) 등 새로운 수요를 반영하고 신규 사업을 발굴하여 추진한다. 이와 함께 어촌·어항에 대한 국민적 수요는 지속적으로 증가하고, 다양화되고 있기 때문에 해중레저, 문화(감성) 충족, 경관감상, 쾌적한 숙박시설 조성 등 서비스 제공자와 수요자 간에 윈-윈 할 수 있도록 추진한다. 특히, 해중레저 거점마을 조성사업은 마을어장 이용·관리를 둘러싼 갈등관리를 풀어냄으로써 상생의 비즈니스 모델 구축한다.

셋째, 어촌산업 경영 활성화 추진과 관련해서 살펴보면, 어촌의 소득과 일자리 창출을 위한 정부의 지속적인 지원에도 불구하고 어촌공동체의 경영능력 부족으로 성공하지 못한 경우가 많아 이를 해소하기 위한 어촌경영개선 지원방안을 마련한다. 이와 함께 어촌경영 개선을 위한 사업은 전담기구(어촌경영 지원센터)를 통해 생산, 유통, 가공, 수출, 관광, 디자인 등 사업의 내용과 특성에 맞춰 전문가 그룹을 형성하고 해당 어촌공동체가 안정기에 도달할 수 있도록 지속적인 컨설팅을 지원한다.

어촌경영 컨설팅의 지속성과 안정적인 추진을 위해서는 정부의 개입보다는 컨설팅을 통한 성과가 컨설턴트와 지역발전기금으로 선순환 될 수 있는 구조를 만들어 줌으로써 자율적으로 활성화될 수 있도록 추진하고자 한다. 어촌의 공동화, 고령화가 급속히 진행되고 있어 어촌경제 활성화를 위한 정책은 단기적으로는 전담기구를 통한 어촌현장에서 필요로 하는 인력을 매칭시켜 주는 지원방안을

마련하고, 중장기적으로는 전문인력을 양성하는 체계적 시스템을 마련하여 이들이 현장에서 꿈을 실현할 수 있도록 맞춤형 인력지원 시스템 구축이 필요하다.

(2) 지속발전 가능한 어촌구현

전략목표 달성을 위한 정책과제로서 도시·어촌 상생강화, 어촌 복지·환경 개선, 어촌경영 안정화 등이 추진된다. 구체적으로 살펴보면 첫째, 도시·어촌상생강화와 위해서는 정부 3.0(해양수산 3.0)과 연계하여 어촌의 의료·복지·교육·지역개발 등 다양한 분야에서 도시지역의 재능기부자를 확보하고 이들을 적재적소에 연계할 수 있도록 시스템 기반 마련한다.

이와 함께 도시와 어촌의 교류 활성화를 확대하기 위해 관련 예산 확대 및 일회성을 지양하고 지속적인 교류를 위한 프로그램을 지원한다. 수협중앙회와 한국어촌어항협회에 이원화된 사업추진을 일원화하고 사업의 문제점, 성과관리를 체계적으로 관리한다. 또한, 어촌의 자원, 프로그램, 편의시설 등을 ICT 공간기반에 기초한 '어촌 관광 스마트 가이드'를 구축하여 정보검색, 예약, 이용후기, 기초통계 수집 등 활용성을 제고하고자 한다.

둘째, 어촌 복지·환경 개선을 위해서는 열악한 어촌의 복지, 환경 개선을 추진한다. 이를 위해 정확한 실태조사와 부처(농림축산식품부, 국토교통부, 환경부, 행정자치부 등) 간에 협업을 통해 지속적으로 추진한다. 부처간 협력사업을 통해서도 어촌의 복지·정주환경 개선이 미흡할 경우 해양수산부 차원의 신규사업을 발굴·추진 한다. 어촌의 복지 사각지대에 있는 조건불리지역의 취약계층에 대하여 현장밀착형 서비스를 제공한다. 특히, 도서지역의 경우 「도서등지의 어업인 복지 및 지원에 관한 법률」제정을 추진 중에 있어 향후 체계적인 지원방안 마련하고자 한다.

셋째, 어촌경영안정화를 위해서는 주민 스스로 깨끗한 어촌만들기, 어촌발전계획서 작성 등 공동체 의식을 함양하는 실천운동을 확산한다. 어촌공동체 협력실천운동 확산과 주민역량강화 교육을 지속적으로 확대하여 어촌공동체의 체질개선에 목적을 둔다. 어촌 내부의 갈등 치료를 위한 맞춤형 지원방안을 마련하고, 귀어·귀촌인의 성공적인 어촌공동체 정착을 지원한다. 어촌공동체의 갈등은 경영·운영의 투명성 문제, 어장·이권 분쟁, 어촌개발에 따른 이해관계 상충에서 발생한다.

따라서 원인에 맞춰 사전예방, 갈등 초기, 갈등 심화단계별로 대응– 특히, 갈

등의 특성상 사전예방을 위한 전자경영장부 시스템 구축 및 교육, 관련 법·제도 개선 등을 통해 투명성과 합리적인 의사결정을 확보한다. 보다 체계적인 어촌공동체 갈등관리를 위해서 갈등관리 지원센터 설립·운영을 위한 법제도 개선 및 예산확보를 추진하고자 한다.

(3) 어항을 지역경제 중심으로 육성

어항을 지역경제 중심으로 육성하기 위해서는 첫째, 지역특성에 맞는 특화개발을 추진하다. 기존 어항개발은 어업생산기반시설을 확충하는 데 역점을 두었기 때문에 특성화가 미흡하였으나, 어항구역 내 수산물 위생처리, 다기능어항, 테마어항 등 기능과 지역여건에 맞는 특성화하는 방향으로 개발한다. 다기능어항 확대 개발, 어항 이용고도화 시범사업 추진, 미항 만들기 신규사업 추진을 통해 특화개발의 다양성을 마련하며, 지역특성에 맞는 개발을 위해서는 지자체와 민간의 역할을 확대하고 개발방식도 상향식 공모로 전환한다.

둘째, 어항 구조조정을 통한 창조적 활용과 관련해서는 어항으로써의 본래의 기능이 현저하게 저하된 곳은 어항지정을 해제하고 민간에게 매각하여 해양관광, 양식장 등 부가가치를 제고시킬 수 있도록 전환할 계획이다. 현행 어촌어항법 개정을 통해 어항 지정해제 및 매각, 활용방안을 마련하여 추진한다. 이와 함께 어항구역 중 활용도가 높지 않거나 방치되고 있는 유휴부지에 친환경 자연재생 에너지, 주말토요시장, 어촌문화센터 등 어항의 활용도를 제고하며, 보다 합리적이고 지역경제 활성화를 위한 미래지향적 항종 지정기준을 마련하고 권역내 총량제에 의한 관리할 계획이다. 이를 위해 새로운 지정기준(안)을 시급히 마련하고, 새로운 기준에 따른 어항의 탄력적 조정과 이해관계를 조정한다.

셋째, 어항 운영·관리 선진화를 위해서는 어항의 운영·관리를 위한 전문인력과 재원을 마련하기 위한 세부 방안을 마련하고,「어촌·어항법」개정을 통한 어항 점·사용료 부과, 어항시설 이용료 부과방안 검토할 계획이다. 어항부지 매각 시 매각대금을 어항의 운영·관리 예산으로 활용할 수 있도록 관련법 개정을 추진할 계획이다.

(4) 안전하고 깨끗한 어항 조성

안전하고 깨끗한 어항조성을 위한 정책과제는 어항의 안전성 제고, 어항의 위생관리 강화, 여건 변화에 대응한 어항개발 등을 제시하였다. 첫째, 어항의 안전

성 제고 위해 어선의 안전수용률 제고를 위해 조기 완공이 필요한 어항에 대해서는 2~3년 내 집중투자를 통해 완공함으로써 어선의 안전한 정박과 이용에 불편이 없도록 하고, 필요한 시설은 적기에 보강하기로 하였다. 특히, 태풍피해 등 취약 어항시설의 경우 우선순위에 따라 단계별로 사업 추진한다.

둘째, 어항의 위생관리 강화를 위해 어항의 위생·안전 기준을 별도로 마련하고 그 기준에 부합하는 위생관리형 어항 시범사업 추진함에 있어 항내 수질, 산지위판장 위생기준, 부산물 처리기준, 제빙시설 등 공급시설 위생기준 마련과 그에 따른 시범사업을 추진할 계획이다. 특히, 수산물 위판량, 위판금액이 많아 위생관리에 대한 우선적인 관리가 필요한 어항에 대해 클린어항제를 도입한다.

셋째, 여건 변화에 대응한 어항 개발을 위해서 지방관리 어항 중 일정 수요에 대해서 국가어항으로 지정·개발을 추진하여 어장의 여건변화, 서남해안권의 어선 증가에 따른 탄력적으로 대응할 계획이다. 이와 함께 어항의 다양한 관광수요와 어업인의 편의 제고를 위한 편의시설에 대한 지속적인 확충을 추진한다.

제3절 지방자치단체의 어항관리

1. 조례

어항관리청은 국가어항, 지방어항은 시장·군수가 어촌정주어항 및 마을공동어항은 시장·군수·구청장으로써 기초자치단체가 관리한다. 다만, 특별자치도, 특·광역시는 광역자치단체가 관리한다. 지방자치단체의 어항관리 체계를 살펴보기 위해서는 조례를 살펴볼 필요가 있다. 어항관리 조례는 표준조례를 중심으로 제정되어 운용되므로 지방자치단체 간에 큰 차이가 없다.[18] 본 연구에서는 섬지역으로서 가장 많은 어항을 관리하는 신안군의 어항관리 조례를 중심으로 표준조례의 구조를 파악하였다.

1) 구조

신안군의 어항관리 조례는 크게 6개의 장으로 구성된다. 제1장은 총칙으로서 목적(제1조), 용어의 정의(제2조), 적용의 범위(제3조), 어항관리청의 의무(제4조) 등으로 구성되어 있다.

제2장은 어항의 안전관리 및 환경유지를 위한 것으로서 어항관리 전담조직의 설치(제6조), 위험구역 등의 출입통제(제7조), 어항시설의 안전점검(8조), 어항시설 손괴 등의 신고(제9조), 파손된 어항시설의 유지·보수(제10조), 유지·관리비용의 부담(제11조), 어항시설의 재난예방(제12조), 어항시설의 피해보고(제13조), 금지행위의 예방(제14조), 관리사용상황의 조사(제15조), 환경보호 활용(제16조), 폐유수거용기의 비치(제17조), 어항청소선의 운영협조(제18조) 등으로 구성되어 있다.

제3장은 어촌관광을 위한 구역 및 시설의 관리에 관한 사항을 규정하고 있다. 제19조 내지 21조 등 전체 3개항으로 이루어져 있다. 구체적으로는 어촌관광을 위한 구역의 관리 등(제19조), 어촌관광시설의 안전관리 등(제20조), 어촌관광구역의 점검(제21조) 등이다.

18) 부산광역시는 표준조례를 약간 변형하여 제정되고 있으나, 내용상의 큰 차이는 없다.

제4장은 어항시설 점·사용료 징수 등을 규정한다. 이를 위해 어항시설 점·사용 허가 검토 등(제22조), 점·사용허가 면적의 제한(제23조), 어항시설 점·사용 신고대상(제24조), 점·사용 허가대장의 기록유지 등(제25조), 점·사용료의 산정(제26조), 사용료 납입고지(제27조), 사용료의 납부(제28조), 가산금의 징수(제29조), 과·오납 사용료 등의 처리(제30조), 변상금의 징수(제31조) 등으로 구성되어 있다.

제5장은 어항관리협의회의 구성 및 운영에 관한 사항을 규정한다. 이를 이하여 협의회의 구성(제33조), 협의회의 개최(제33조), 회의록 작성(34조), 협의결과의 조치(제35조) 등을 규정한다.

마지막으로 제6장 보칙에서는 보고 및 자료의 제출(제36조), 출입검사(제37조), 시행규칙(제38조) 등을 규정한다.

2) 어항의 안전관리 및 환경유지

어항의 안전관리 및 환경유지를 위한 지방자치단체[19] 역할이 구체적으로 규정된다. 먼저 어항시설 안전관리를 위한 지방자치단체 등의 역할이다. 지방자치단체장은 관할어항의 효율적인 관리·운영과 어항시설의 기능을 유지하기 위하여 필요한 전담조직을 설치·운영하여야 하며(제6조), 어항 안에 어업인 및 관광객이 잘 보이는 장소에 별지 제1호서식의 어항안내판을 설치하여야 하고 어항 구역 안에 사람 또는 차량출입으로 안전사고 발생이 우려되는 위험시설 또는 구역은 위험지역 출입통제표지판을 설치하는 등 필요한 조치를 하여야 한다(제7조).

지방자치단체장은 분기별로 1회 이상 관할어항 시설이 기능유지 및 파손여부 등에 대한 점검을 실시하여야 한다(제8조). 이와 함께 이용단체(어항시설을 사용하는 공공단체 중 해당 어항시설을 직접 이용·수익하는 관할 지구별수산업협동조합장과 관할 어촌계장) 등도 어항시설을 관리소홀 또는 부주의 등으로 손괴·변형시키거나 다른 어항시설의 손괴·변형된 사실을 발견한 경우에는 이를 지방자치단체에 신고하여야 한다(제9조).

지방자치단체장은 어항시설의 손괴·변형 사실을 인지할 때는 이에 대한 조사를 실시하여야 하며(제10조 제1항), 파손된 어항시설의 유지·보수 방법은 크게 3개의 유형으로 구분하여 규정되고 있다.

첫째, 이용자단체 등의 유지관리 부실 또는 사용상 부주의로 인한 손괴가 명

19) 여기에서는 관리청, 즉 시장·군수·구청장을 말하며 이하 같다.

백한 경우에는 원인자부담원칙을 적용하여 지방자치단체장은 보수방법, 보수기간 및 소요비용 등 필요한 사항을 원인행위자에게 통보하여 그 원인행위자의 부담으로 보수하도록 조치해야 한다.

둘째, 지방자치단체장은 노후 또는 불가항력적 재난으로 인한 손괴로 판단되는 경우에는 지정권자에게 통보하여 보수·보강하도록 조치해야 하며, 어항 기능유지 및 안전관리와 이용질서 확립 등 어항의 경미한 유지·보수는 어항의 지정권자에게 통보하고 지방자치단체장이 직접 시행한다(제10조 제2항 각호).

유지·관리비용의 운용 및 부담과 관련하여, 첫째 비용부담으로서 수산업협동조합장은 무상으로 사용하거나 수익하고 있는 토지·시설 및 어항관리청으로부터 사용 및 점용신고 등에 따라 발생하는 어항시설의 유지보수 및 관리에 소요되는 비용, 사용자의 부주의로 인해 손괴된 어항시설의 유지·보수를 위해 지방자치단체장으로부터 통보받은 비용, 어항청소에 소요되는 비용, 폐유수거처리에 소요되는 비용을 부담하여야 한다(제11조 제1항).

둘째, 운용절차를 살펴보면, 지방자치단체장은 어항관리 비용에 관한 사용계획을 수립하고 이를 예산에 반영해야 하며 관할 어항별로 전년도 사용료 징수액, 예산액·집행액, 해당연도 예산액 등을 지정권자에게 제출해야 한다.

어항시설의 재난예방을 위해서 지방자치단체 및 이용자 단체 등은 기상악화 등으로 어항시설에 피해가 발생하지 않도록 예방조치를 취하여야 하며(제12조), 어항시설의 피해가 발생한 경우 지방자치단체에 피해발생상황을 보고하고, 지방자치단체장은 피해상황을 재난 및 안전관리기본법에 따라 계통보고하고 그 내용을 어항의 지정권자에게 통보하여야 한다(제13조).

이밖에 지방자치단체장은 어항의 환경보호를 위하여 이용자단체장 등과 협의하여 어항청소계획을 수립하고, 청소를 실시해야 하며(제16조), 수산업협동조합장은 어항 내 어선에서 발생되는 폐유를 저장할 수 있는 적정용량의 용기를 비치하고 어선으로부터 폐유를 수거하여 처리하여야 한다(제17조).

3) 어촌관광을 위한 구역 및 시설관리

지방자치단체장은 관할 어항이 어촌관광을 위한 구역(어촌관광구역)으로 설정된 경우에는 어촌관광구역의 설정목적에 적합하게 관리·운영해야 한다(제19조 제1항). 이를 위하여, 어촌관광시설 이외의 시설을 설치하거나, 폐기물 등을 투기하거나 무단으로 어구·어망을 건조하는 행위, 유람선·낚시어선·요트·윈드

서핑 등 해양관광레저전 이외의 선박을 무단으로 정박 또는 계류시키는 행위, 어촌관광구역의 기능을 저해하는 장애물을 설치하거나 방치하는 행위, 그 밖의 관광객의 안전을 저해하거나 불편을 초래하는 행위 등에 대한 예방활동 및 단속 등 필요한 조치를 해야 한다(제19조 제2항).

어촌관광시설의 안전관리를 위해, 이용자단체 등이 어촌관광구역 안에 어촌관광시설을 설치·운영하는 경우에는 시설의 적당한 장소에 이용자들이 준수해야 할 안전수칙 또는 표지판을 부착해야 하며, 필요한 경우 추락방지시설 등 안전사고 예방 시설을 설치해야 한다. 또한 관광레저선 계류시설, 바다낚시시설 등 다중이 이용하는 어촌관광시설을 설치·운영하는 경우에는 시설의 이용안내 및 안전사고 방지를 위하여 안전요원을 배치해야 한다(제20조).

점검과 관련해서는 지방자치단체장은 관할 어항의 어천관광구역이 당초 목적에 적합하게 관리·운영되고 있는지 또는 이용자단체 등이 설치한 어촌관광시설이 안전하고 편리하게 운영될 수 있도록 분기별로 1회 이상 현장점검을 실시해야 한다.

4) 어항시설 점·사용료 징수

어항시설의 점·사용은 지방자치단체장(관리청)의 허가를 받아야 하며(법 제38조 제1항), 지방자치단체장은 어항시설의 사용허가를 할 때 시행령 제35조에 따른 기준을 따라야 한다. 즉 첫째, 어항개발계획에 부합해야하며, 어항 고유의 기능 및 공공의 이용에 지장이 없어야 한다.

둘째, 시설물 설치를 수반하는 경우에는 사용기간 만료와 동시에 그 시설물의 이동·이설 또는 원상회복이 가능해야 한다. 이를 위해서 철근콘크리트 구조 또는 철골·철근콘크리트 구조 등 영구구조물을 설치할 수 없으며, 존치기간이 3년 이내로 한다. 다만, 어항개발사업이 3년을 초과하는 경우에는 해당 어항개발사업의 종료일 까지 존치기간을 확대할 수 있다. 또한 3층 이하여야 하며, 전기·수도·가스 등 새로운 간선공급설비의 설치를 해서는 안 된다.

셋째, 어항시설이 기능시설 및 어항편익시설의 건축물인 경우에는 「건축설비와 주요구조부의 변형을 초래하지 않아야 한다(제22조).

점·사용허가에 있어 어항시설용 부지를 점·사용 허가하는 경우에는 건폐율, 주차장 등 부대시설을 고려하여 허가면적을 산정하되 어항개발 및 관리·운영에 지장이 없는 범위로 제한되어야 한다. 수역시설을 사용하는 때에는 「공유수면

관리업무 처리규정」 제10조에 따른 사용면적 산정기준을 준용한다. 어항시설의 점·사용 시설은 허가가 원칙이나 신고로 이를 대신할 수 있다. 신고의 대상은 ① 선박이 안벽·물양장·돌제·잔교·호안 등 기본시설에 접안(接岸)하거나 계류하려는 경우, ② 선박이 방파제 등 외곽시설의 내항 부분(접안장소는 제외한다)에 묘박(錨泊)하거나 정박하려는 경우, ③ 기본시설이나 야적이 가능한 어항구역 안의 부지에 화물 등을 쌓아두거나 임시 구조물을 일시적으로 설치하려는 경우, ④ 비지정권자가 국가 또는 지방자치단체에 귀속된 토지 또는 시설을 무상으로 사용하거나 수익하는 경우 등이다.

| 표 3-25 | 신고대상인 어항시설의 점·사용기간 범위 및 기간

구분	신고범위	점·사용 기간
접안	안벽·물양장·돌제·잔교·호안 등 어항시설에 접안 또는 계류하는 선박	30일 이내
정박	접안장소외의 박지(방파제 등 외곽시설의 내항측)에 묘박 또는 정박하는 선박	30일 이내
야적 기타	법제2조제5호 가목의 기본시설, 동호 나목(3)의 야적장, 그 밖에 어촌어항법령에 저촉되지 아니하고 야적이 가능한 어항부지에 화물·자재 등을 야적 또는 적치하는 경우	30일 이내

점·사용료의 산정에 있어 사용료는 해당 어항시설의 가액에 5%를 연간사용료로 하되 일할로 계산하도록 되어 있다. 다만 수역시설의 사용료는 「공유수면관리 및 매립에 관한 법률 시행규칙」제11조 제2항에 따른다.

어항시설가액의 산정은 「부동산가격 공시 및 감정평가에 관한 법률」제3조제1항에 따라 국토해양부장관이 가장 최근에 공시한 공시지가 또는 해당 어항시설과 가장 가까이 소재한 유사시설의 공시지가를 기준으로 한다. 다만, 어촌주민의 생활수준 향상 및 복지 증진을 위하여 필요한 생활환경의 개선 및 관련 부대사업, 어촌주민의 소득을 높이고 지역경제를 활성화하기 위하여 어촌의 자연경관, 특산물 또는 그 지역 특유의 풍속 등을 활용하여 시행하는 사업 등과 관련된 건물은 「국유재산법 시행규칙」 제19조에 따라 산정한다(제26조).

| 표 3-26 | 수역시설 점·사용료 산정방식

구분	산정방식(단위 : 연간)
1. 잔교·호안·물양장(야적장을 포함한다)·방파제·건축물, 그 밖의 인공구조물의 설치(관로 매설을 포함한다)를 위한 점용·사용 [하천·구거 부지(溝渠)를 주거용으로 점용·사용하는 경우는 제외한다]	가. 해상 교량의 교각 상판(교각 면적은 제외한다)과 해저터널(「도로법」 제2조제1호에 따른 도로인 경우만 해당한다)을 제외한 인공구조물의 경우 인접한 토지가격의 100분의 3. 다만, 「도로법」 제42조제3호에 따른 사업(공공기관이 시행하는 사업만 해당한다)인 경우에는 인접한 토지가격의 100분의 1.5로 한다.
	나. 해상교량의 교각 상판(교각 면적은 제외한다)과 해저터널(「도로법」 제2조제1호에 따른 도로인 경우만 해당한다)은 인접한 토지가격의 100분의 0.5로 한다.
2. 조선용 선가대(船架臺) 또는 선박의 수리만을 목적으로 하는 의장안벽(艤裝岸壁), 선거(船渠) 등의 시설물 설치를 위한 점용·사용	인접한 토지가격의 100분의 1
3. 물을 끌어 들이기 위한 점용·사용	가. 전기사업용수 ㎥/초당 연액 20만원 나. 가목 이외 용수 관의 지름 100mm 이하: 관의 지름 10mm당 월액 1만원 관의 지름 100mm 초과 200mm 이하: 월액 12만원 관의 지름 200mm 초과 300mm 이하: 월액 16만원 관의 지름 300mm 초과 400mm 이하: 월액 22만원 관의 지름 400mm 초과 500mm 이하: 월액 28만원 관의 지름 500mm 초과 600mm 이하: 월액 38만원 관의 지름 600mm 초과 700mm 이하: 월액 50만원 관의 지름 700mm 초과 800mm 이하: 월액 60만원 관의 지름 800mm 초과: 월 최대 취수 가능량을 다음 공식에 따라 산정하여 1천㎥당 200원씩 적용한 금액
	초당 끌어들이는 물의 양 = $\frac{\text{관의 지름}2 \times \text{관내유속(m/sec)}}{1462 \times 60}$

구분	산정방식(단위 : 연간)
4. 흙·돌·모래·자갈 또는 준설토(매립용·성토용 또는 골재용으로 활용하는 경우만 해당한다) 채취를 위한 점용·사용	가. 해당 시장·군수 또는 구청장이 전년도 10월 중에 2회 이상 조사한 가격을 해당 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사의 조정을 받아 고시한 흙·돌·모래·자갈 또는 준설토의 도매가격 평균치의 100분의 30. 다만, 해당 조사가격이 없는 지역의 경우에는 다음의 어느 하나에 해당하는 가격 평균치의 100분의 20 1) 담당 공무원이 조사한 가격 2) 「골재채취법」에 따른 골재협회가 조사한 가격 3) 골재 관련 가격조사기관 중 2개 이상의 기관이 조사한 가격의 산술평균치 4) 기획재정부장관이 승인한 2개 이상의 가격조사기관에서 산출한 가격의 산술평균치 나. 「배타적 경제수역법」 제2조에 따른 배타적 경제수역의 경우 「골재채취법」 제22조에 따른 골재채취허가자 또는 같은 법 제34조의2에 따라 국토교통부장관이 지정한 골재채취단지관리자가 기획재정부장관이 승인한 가격조사기관 중 2개 이상의 기관에 의뢰하여 조사한 골재채취단지의 단위당 골재채취 원가를 산술평균한 값의 100분의 20 다. 흙·돌·모래·자갈 또는 준설토의 채취행위가 동시에 어장·어항 또는 항만구역을 준설하는 목적을 갖는 경우에는 가목의 가격 평균치의 100분의 10
5. 식물의 재배 또는 벌채를 위한 점용·사용	인접한 토지가격의 100분의 0.5. 다만, 인접한 토지가 유사한 목적으로 이용되지 아니한 경우에는 그 부근의 유사한 목적으로 이용되는 토지의 가격을 고려하여 그 기준을 인접한 토지가격의 100분의 0.25까지 낮출 수 있다.
6. 자재를 물에 띄우기 위한 점용·사용	인접한 토지가격의 100분의 1. 다만, 자재를 물에 띄우기 위한 점용·사용으로서 그 원자재의 100분의 50 이상을 수출하는 경우에는 100분의 0.5로 한다.
7. 「광업법」에 따른 광물 채취를 위한 점용·사용	인접한 토지가격의 100분의 15. 다만, 광물채취행위가 어장·어항 또는 항만구역을 준설하는 목적을 갖는 경우에는 인접한 토지가격의 100분의 5로 하되, 광물을 채취할 때 부가적으로 발생하는 흙·돌·모래·자갈을 「골재채취법」에 따른 골재로 활용하는 경우에 한정하여 제4호 각 목의 어느 하나를 가산적용한다.

구분	산정방식(단위 : 연간)
8. 준설토를 해양에 배출하기 위한 점용·사용(「해양환경관리법」 제23조에 따라 지정된 폐기물배출해역에 배출하는 경우는 제외한다)	준설토 배출량을 기준으로 배출량(㎥)당 100원
9. 제1호부터 제8호까지 규정한 목적 외의 점용·사용	가. 스케이트장·운동장·수영장·대기장·탈의장·골프장을 위한 점용·사용은 인접한 토지가격의 100분의 5 나. 그 밖의 경우는 인접한 토지가격의 100분의 0.5
10. 제1호부터 제8호까지의 점용·사용에 따른 간접 점용	인접한 토지가격의 100분의 0.5

비고

1. "토지가격"이란 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제11조에 따라 결정·공시된 개별공시지가를 말하며, 점용료·사용료 부과·징수 당시의 개별공시지가를 기준으로 한다. 다만, 개별공시지가가 결정·공시되지 아니한 경우에는 인근 유사토지의 토지가격 등을 고려하여 공유수면관리청이 결정한다.
2. 점용·사용허가를 받은 공유수면에 접한 토지가 여러 필지인 경우에는 공유수면에 접한 토지의 가격을 산술평균한 금액을 적용한다. 이 경우 인접한 토지의 필지별 지목이 서로 다른 경우에는 공유수면에 접한 길이를 고려하여 가중평균하여 적용한다.
3. 위 표 제4호가목의 도매가격은 채취지역에서의 도매가격을 기준으로 정하고, 흙·돌·모래·자갈 또는 준설토에 관한 가격조사는 둘 이상의 지역(채취지역 관할 시·군·구를 말하며, 가격이 없는 경우 인접한 시·군·구를 포함한다)에서 실시하여야 하며, 시장·군수·구청장은 매년 초에 해당 연도에 적용할 지역별 조사가격을 시·도지사의 조정을 받아 고시한다. 다만, 가격안정을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 지방자치단체 조례로 정하여 해당 시·도지사가 해당 결정금액 이하로 낮추어 조정할 수 있다.
4. 점용료·사용료를 정할 때에 1년 미만의 끝수가 있으면 월할(月割)로 계산하고, 1개월 미만의 끝수가 있으면 일할(日割)로 계산한다.
5. 점용면적에 1㎡미만의 끝수가 있는 경우에는 이를 계산하지 아니한다. 다만, 총 점용면적이 1㎡ 미만인 경우에는 그러하지 아니하다.
6. 공유수면관리청에서 점용료·사용료를 산정한 결과 점용료·사용료가 2천원 미만인 경우에는 이를 징수하지 아니한다.

| 표 3-27 | 신고대상인 어항시설의 점·사용료 징수 기준 및 요율

구분	신 고 범 위	사용·점용료율	
		기 준	기본 점·사용료
접안 및 정박	화물선·골재운반선 등 화물 또는 자재 등을 운반하는 선박	1척에 총톤수 10톤당, 1일 – 접 안 – 정 박	 500원 250원
	유조선, 액화가스 또는 무연탄 등 연료를 운반하는 선박	1척에 총톤수 10톤당, 1일 – 접 안 – 정 박	 600원 300원
	여객선·유람선 등 해상여객 또는 관광을 위한 선박	1척에 총톤수 10톤당, 1일 – 접 안 – 정 박	 700원 350원
	공사용 장비·자재 또는 폐기물 등을 운반하는 선박	1척에 총톤수 10톤당, 1일 – 접 안 – 정 박	 700원 350원
야적 기타	화물·골재 및 자재, 어상자 등 물건(어획물은 제외한다)을 10㎡이상 야적 또는 적치하는 경우	1㎡당, 1일	제26조제1항 본문규정 준용

※ 사용·점용료 산정기준

가. 접안 및 정박

기본 점·사용료 산정시 10톤 미만의 톤수는 10톤으로 1일 미만의 기간은 1일로 보며, 총톤수 200톤 이상의 선박의 점·사용료는 기본 점·사용료 총액에 20%를 가산한 금액으로 한다.

나. 야적기타

기본 점·사용료 산정시 1일 미만의 기간은 1일로 보며, 사용면적 330㎡를 초과하는 경우의 점·사용료는 기본 점·사용료 총액에 20%를 가산한 금액으로 한다.

사용료의 납입고지서, 사용료 수납방법·분납방법, 체납처분 등에 관하여 이 조례에 명시되지 않은 사항은 지방세 징수의 예에 따른다. 어항시설 점·사용의 허가를 받거나 신고를 한 사람은 사용료를 선납해야 하고, 사용기간이 1년 이상인 경우에는 매 1년에 해당하는 사용료를 선납해야 한다. 다만, 해상여객운송사업의 면허를 받거나 해상화물운송사업의 등록을 필한 업체 소유의 선박이 어항시설을 사용한 경우에는 후불로 할 수 있다.

2. 인력 및 점·사용료[20]

1) 광역자치단체

광역자치단체 중 법률에서 직접 어항을 관리토록 한 지자체는 부산광역시, 인천광역시, 울산광역시, 제주특별자치도이다. 이들 단체는 사무위임조례를 통해 시·군·구에 어항관리에 관한 사항을 위임하고 있다. 예를 들어, 부산광역시는 사무위임 조례 중 시·군에 위임사항을 표시한 별표의 일부로서 어항관리에 관한 사항을 전부 위임하고 있다. 울산광역시도 인천광역시와 거의 유사한 방식으로 군·구에 지방어항 관련 사무를 대부분 위임하여 처리하고 있다. 제주특별자치도는 기초자치단체가 존재하지 않으나, 다른 광역자치단체와 같이 행정시에 어항관리 사항을 위임하여 처리하고 있었다. 따라서 광역자치단체의 인력 및 점·사용료 쟁점은 특별한 의미를 가지지 않는다.

2) 기초자치단체

기초자치단체는 광역자치단체로부터 위임 받아 처리하는 경우와 법률에서 관리청으로 지정된 경우 등 크게 두 개의 범주로 나누어 살펴본다. 먼저 광역자치단체로부터 위임받아 처리하는 그룹이다.

20) 어항관리를 위한 인력구성과 재원과 관련하여 대표 지자체 사례를 분석했다. 대상으로, 광역자치단체는 직접 어항을 관리하는 부산, 인천, 울산, 제주이며 시·군은 각 도 중 바다를 가장 많이 접하고 있는 시군을 선정했다.

| 표 3-28 | 부산광역시 사무위임 조례 중 어항관련 위임 사항

6	지방어항에 관한 다음의 권한	
	가. 어항시설의 유지·관리 등에 관한 업무	「어촌·어항법」 제39조
	나. 어항시설 훼손 등의 비용부담	같은 법 제40조
	다. 비상재해시의 조치	같은 법 제52조
	라. 손실보상에 관한 업무	같은 법 제53조
	마. 재산의 등기	같은 법 제28조
	바. 어항시설의 사용 또는 점용허가·신고	같은 법 제38조
	사. 어항시설의 사용 또는 점용의 취소 및 정지명령	같은 법 제41조
	아. 사용·점용료 및 변상금 징수	같은 법 제42조 및 제43조
	자. 원상회복 또는 제거를 위한 명령과 원상회복 또는 제거 등을 위한 필요한 조치	같은 법 제46조
	차. 권리·의무의 이전인가 또는 이전신고의 수리	같은 법 제55조

| 표 3-29 | 사무위임으로 처리하는 기초자치단체 어항관리 사례

위임청	기초단체명	인력	점·사용료(천원)
부산광역시	사하구	1명 (병행)	86,000
인천광역시	강화군	1명 (병행)	–
울산광역시	북구	1명 (병행)	43,000
제주특별자치도	서귀포시(행정시)	1명 (병행)	39,000

첫째, 인력에 관해 살펴보면 대체로 0.5명 수준에도 미치지 못하는 것으로 보인다. 사하구의 경우 담당자가 지역전략식품산업과 어항관리 두 개의 다소 이질적인 업무를 수행하고 있다. 강화군의 경우에는 해양수산사업, 어항시설 점용·사용 인허가, 공유수면 관리 등을 1명이 처리하고 있다. 울산광역시 북구의 경우 어촌체험마을 운영 및 육성, 어항시설 점·사용, 해상 유류오염 사고 방제, 해양환경 개선사업, 동력수상레저기구 등록 등의 사무를 1인이 담당하고 있다. 따라서 어항관리를 위임받아 처리하는 기초자치단체의 경우는 실질적 업무가 0.5명 이하인 것으로 보인다.

둘째, 당초예산 세입명세서에서 어항관리에 따른 점·사용료 부과 내역을 확

인할 수 있다. 부산광역시, 울산광역시, 제주특별자치도 중 서귀포시 등은 어항시설 사용료를 세입예산으로 계상하였다. 그런데, 강화군은 세입예산명세서를 통해 관련 사항을 확인할 수 없었다. 강화군은 2016년 기준 국가어항 1개소, 지방어항 6개소, 어촌정주어항 7개소, 소규모항 19개소 등 총 33개 어항이 있어 어항 점·사용료 부과대상은 존재하지만 실제 사용료를 부과하지 않았다.

두 번째 그룹으로서 법률을 통해 관리청으로 지정된 시·군 가운데 대표적으로 경기도 안산시, 강원도 동해시, 충청남도 보령시, 전라북도 군산시, 전라남도 신안군, 경상북도 울진군, 경상남도 사천시 등을 분석하였다.

우선, 인력을 살펴보면 대상 지방자치단체 모두 1명이 어항관리 업무를 수행하고 있다. 안산시의 경우 공유수면 관리, 어항관리, 연안관리지역계획 등 3개의 업무를 한사람이 수행하고 있고, 보령시의 경우 어항시설 점·사용허가, 수상레저기구 등록, 어항시설 안전점검에 관한 사항, 어촌체험마을 사무장 지원 및 관리, 어항시설관리 및 불법점용 예방단속, 유도선(해면) 안전관리, 대천항 공공근로에 관한 사항 등 어항관리 업무와 연계된 다양한 업무를 수행하고 있다.

경남 사천시의 경우에도 항만개발 및 관리, 어항시설 사업 및 유지관리, 어항시설 점·사용허가, 어항시설 재해복구, 수산자원보호구역내 행위허가 및 협의, 해양시설 및 항만건설 협조에 관한 사항 등 항만·해양·어항 등의 업무를 중첩적으로 수행하고 있었다.

점·사용료에 관해 살펴보면 안산시, 보령시, 군산시, 신안군 등은 어항관련 사용료를 징수하고 있는 것으로 조사되었으나 동해시, 울진군, 사천시 등은 세입예산사업명세서에 이와 관련된 사항을 찾아볼 수 없었다.

| 표 3-30 | 법률상 관리청인 기초자치단체 어항관리 사례

기초단체명	인력	점·사용료(천원)
안산시	1명 (병행)	60,000
동해시	1명 (병행)	–
보령시	1명 (병행)	80,000(어항·항만시설)
군산시	1명 (병행)	5,000
신안군	1명 (병행)	5,000
울진군	1명 (병행)	–
사천시	1명 (병행)	–

제4절 어항관리의 문제점

1. 관리체계의 문제

1) 어항관리 및 계획체계의 문제

어항은 어민의 생활과 밀접하게 연계되어 있다. 따라서 어촌·어항법에서는 어촌종합개발계획, 어촌종합개발사업계획, 어항개발계획, 어촌관광구역 설정 등 어민소득향상을 위한 다양한 계획을 규정하고 있다. 그런데 이러한 계획 등의 상호간 유기적 관계가 부족한 것으로 판단된다. 구체적으로 살펴보면, 첫째 어촌종합개발사업계획은 시장·군수·구청장이 수립하도록 되어 있다. 그런데 어촌종합개발사업계획에는 어항이 밀접하게 고려되어야 함에도 지방어항의 지정권자가 국가, 시·도지사, 시장·군수·구청장 등으로 분리되어 있다.

둘째 어항의 지정권자와 관리권자가 상이하다. 어항은 크게 4개로 구분되는데 국가어항, 지방어항, 어촌정주어항, 마을공동어항 등이다. 어항의 지정권자는 국가어항은 해양수산부장관, 지방어항은 시·도지사, 어촌정주어항 및 마을공동어항은 시장·군수·구청장이다. 그런데 관리권자는 실질적으로는 모두 시장·군수·구청장 등 기초자치단체장이 관리한다.

셋째, 어항의 관리는 결국 어항시설에 대한 관리이므로 어항개발과 분리될 수 없다. 어항계발계획의 주요 내용을 살펴보면 어항시설의 관한 종합적이고 기본적인 어항시설 기본계획, 어항시설의 변경·보수·보강·이전·확장 등 어항정비계획, 어항정화 및 어촌관광활성화를 위한 어항환경개선계획, 레저용 기반시설 설치 등 해양관광 활성화를 위한 레저관광개발계획 등이다. 그런데 어항개발계획은 지정권자가 수립해야 한다. 따라서 국가어항의 개발계획은 해양수산부장관, 지방어항은 시·도지사가 수립하고, 어항개발사업도 지정권자가 수행한다. 결국 계획에 따른 어항시설이 완공될 경우 관리는 시장·군수·구청장이 수행하게 되어 계획수립 및 개발주체와 관리주체가 서로 달라진다.

이상의 내용을 정리하면, 어항은 어촌생활의 중심역할을 하고 있어 서로 밀접한 관계를 가지는데, 어항 관리권자는 시장·군수·구청장인데 어항개발사업은 지정권자가 수행하므로 제도적으로는 유기적 연계가 미흡하다는 것이다.

2) 사무위임조례를 통한 관리권 위임

어항의 관리에서, 광역자치단체는 광역시, 특별자치도 등이 수행하고 도 지역의 경우에는 시·군이 수행하도록 되어 있다. 그런데 어촌·어항법에서 관리청인 광역자치단체는 모두 지방어항관리에 관한 사항을 사무위임조례를 통해 시·군·구에 위임하고 있다.

기초자치단체는 광역자치단체로부터 위임사무 처리비용으로 조정교부금을 받는다. 하지만 조정교부금의 성격이 위임사무 처리비용의 보전책으로 보기는 어렵다. 현행 지방재정법에서는 시·도지사는 광역시세·도세(목적세 제외), 지방소비세 등의 일부를 소속 시·군의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금의 재원으로 확보하여야 한다(지방재정법 제29). 또한, 자치구에 대해서는 특·광역시 보통세 수입의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체 관할구역의 자치구 간 재정력 격차를 조정하여야 한다(지방재정법 제29조의2). 즉, 조정교부금은 시·군 간의 재정조정제도이지 위임사무 처리를 위한 재원으로 보기 어렵다.

따라서, 광역자치단체가 사무위임조례를 통해 기초지자체에 행·재정적 부담을 전가하는 것은 적절하지 않다. 지방자치법에서는 지방자치단체는 자치사무 수행에 필요한 경비와 위임된 사무에 관하여 필요한 경비를 지출해야 한다. 다만, 국가사무나 지방자치단체사무를 위임할 때에는 위임한 국가나 지방자치단체에서 그 경비를 부담하도록 규정하고 있다(지방자치법 제141조).

지방재정법에서는 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다고 규정하고 있다(지방재정법 제21조). 따라서, 사무위임에 따른 비용을 지불하여야 하는데, 행정 관행상 이러한 비용지불이 이루어지지 않고 있다. 이는 광역-기초 간뿐만 아니라 중앙-지방간에도 동일하다.

이와 같이 사무위임에 의한 행정행위는 위임받는 주체가 행정부담 및 책임을 져야하나 권한이 없는 상태가 발생한다. 따라서 소극적 행정처리에 국한될 가능성이 매우 높다는 문제가 발생한다.

3) 관리인력의 문제

어항관리와 관련된 인력이 대부분 0.5명 이하 수준이다. 구체적으로 강화군 사례를 살펴보면, 강화군의 어항은 국가어항 1개소, 지방어항 6개소, 어촌정주어항

7개소, 소규모항이 19개소로서 총 33개의 관리어항이 있다. 관리인력을 살펴보면, 수산녹지과 해양수산팀에 주무관 1명이 해양수산사업, 어항시설 점·사용 및 인허가, 공유수면관리 등의 업무를 수행하고 있다. 즉, 어항관리 업무 이외에도 다양한 업무를 동시에 수행하고 있다.

어항관리업무는 점·사용 허가 외에도 어항시설물의 손괴를 직접 확인해야 하는 현장관리가 필요한 업무이다. 또한 점·사용허가에 있어서도 현장점검이 필요하므로 인력이 매우 부족함을 알 수 있다. 이처럼 인력부족은 어항관리의 최소한의 요소도 갖추어지지 않은 상태라고 할 수 있으며, 체계적 어항관리에 큰 장애요인이라 하겠다.

| 표 3-31 | 강화군 어항 현황

계	국가어항	지방어항	어촌정주어항	소규모항
33	1	6	7	19

자료: 강화군 홈페이지(2016년 3월 현재)

| 표 3-32 | 강화군 어항관리 인력

부서/팀명	담당업무
수산녹지과/해양수산팀(1명)	해양수산사업, 어항시설 점용사용 인허가, 공유수면 관리

2. 관리 재원의 문제

어항관리 재원은 크게 두 가지 형태이다. 하나는 지특회계 시·도 자율편성사업으로서 어업기반정비 사업 중 지방어항 건설 재원과 이에 따른 시·도비 보조금이다. 다른 하나는 관리청의 자체재원으로서 원칙적으로 점·사용료를 통해 확보한다.

1) 보조금 조달체계의 문제

어항관리 재원에서 지역발전특별회계 보조금이 중요하다. 직접적으로는 “지

역발전 특별회계 생활시반계정, 시·도 자율편성사업, 8.어업기반정비 사업" 이며, 어촌·어항법 체계를 고려할 때 "지역발전 특별회계 생활시반계정, 시·도 자율편성사업, 9. 어촌자원 복합산업화 지원" 까지 확장가능하다.

어항관리 재원과 관련된 보조금에 관하여는 보조금의 구조 및 지특회계의 근원적 한계 등 크게 두 가지 관점에서 문제가 있다. 첫째, 어항관리 재원의 시·도 자율편성으로 구성되어 있는 문제점에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다. 지특회계 시·도 자율편성 사업은 정해진 금액(실링)내에서 시·도가 20개 포괄보조사업 내에서 선택하여 예산을 신청·편성한다. 이러한 구조에서는 어항관리재원의 확보가 어려울 수 있다. 왜냐하면 시·군·구 이외에도 어항관리청인 시·도의 사무위임으로 어항의 실질적 관리청은 시·군·구가 된다. 따라서 예산의 소요나 우선순위 등은 시·군·구가 보다 잘 알 수 있다. 그런데 시·도가 20개의 다양한 사업군 중에서 어항관리 재원을 확보해야 하므로 어항관리 재원 확보의 우선순위가 뒤쳐질 수 있다.

| 표 3-33 | 지특회계 어항관리 관련 사업구조

사업군	8. 어업기반정비	9. 어촌자원 복합산업화지원
세부사업 내용	(1. 지방어항건설) (2. 소형어선인양기설치) (3. 복합다기능부잔교시설) (4. 양식어장관리) (5. 양식어장 자동화 시설장비 지원) (6. 인공어초사업) (7. 내수면어업생산시설) (8. 멸종위기 생태계복원) (9. 수산종묘관리사업) (10. 유류피해지역 지원조성)	(1. 수산물 생산·유통기반구축 지원) (2. 수산물 제조·가공 지원) (3. 특화농공단지조성 및 노후단지 개보수 지원) (4. 로하스농공단지조성) (5. 어촌어항관광개발) (6. 어촌 체험·관광 지원)

둘째, 어업기반정비사업과 어촌자원 복합산업화 지원이 어항관리라는 측면에서 볼 때 서로 불가분의 관계에 있다. 예를 들어 어업기반정비 사업인 지방어항건설, 복합다기능부잔교시설 사업 등과 어촌어항관광개발, 수산물 생산·유통기반구축 지원 등은 어촌발전을 위한 어항관리 사업이라는 관점에서 볼 때 긴밀하게 연계되어야 한다. 그런데 현행과 같이 사업군이 분리되어 있는 경우 어업기반정비사업 예산은 확보하고, 어촌자원 복합산업화 예산이 확보되지 못할 경우

반쪽짜리 어촌·어항개발이 될 수밖에 없다.

이러한 보조금 구조 이외에도 지특회계의 근원적 문제점을 지적할 수 있는데, 지특회계의 안정성과 포괄보조사업 운영의 문제점이다. 첫째 지특회계의 안정성에 대해 검토하면 예산규모가 2010년 9.8조에서 2016년 9.8조로 큰 변화가 없다. 통상적으로 모든 사업조건이 동일할 경우 물가상승에 따라 사업비 규모가 증가한다. 그런데 지특회계는 사업규모가 감소하는 경향이며 더욱이 계정간 사업 변동을 통해 부처편성 사업을 지자체 편성사업군에 편입[21]시켜 왔기에 안정성이 떨어진다고 할 수 있다.

| 표 3-34 | 지특회계 세입 예산 현황

(단위 : 억원)

구 분	'10결산	'11결산	'12결산	'13결산	'14결산	'15예산	'16예산
< 합 계 >	98,603	96,537	87,161	90,688	87,589	103,389	98,383
생활기반계정	37,966	35,924	29,391	31,849	31,672	44,981	45,895
경제발전계정	56,853	56,711	54,032	55,337	52,440	53,686	47,831
【제주계정】	3,784	3,902	3,739	3,501	3,477	3,701	3,617
【세종계정】	-	-	-	-	-	1,022	1,036

자료: 기획재정부

| 표 3-35 | 지특회계 주요 세입원 증감 현황

(단위 : 억원)

구 분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
계	96,238	91,421	87,847	91,710	83,812	93,025	90,495
주세	28,621	26,465	29,481	30,348	30,067	32,523	32,926
일반회계	43,461	45,424	27,377	30,045	24,814	28,104	27,614
기타특별회계	24,156	195,32	30,989	31,317	28,931	32,398	29,955

주: 농식품부 소관 지역개발계정 사업에 대한 지원체계가 현행 "일반회계⇒광특" 에서 '12년부터 "일반회계⇒농특⇒광특" 으로 변경됨에 따라 일반회계 전입금은 대폭 감소한 반면, 특별회계 전입금은 대폭 증가하였음

21) 이명박 정부에서의 5+2, 국가지원지방도 사업의 경제발전계정에서 생활기반계정으로의 이동 추진 등 기획재정부는 지속적으로 사업간 조정을 추진하여 왔다.

이러한 경향을 가지는 원인을 살펴보기 위해서는 지특회계의 세입원에 대해서 살펴보아야 한다. 지특회계 세입원은 크게 주세, 일반회계 전입금, 기타특별회계로 구분된다. 그런데 지특회계 세입재원 중 가장 큰 비중을 차지하는 3대 세입원의 증감 현황을 살펴보면 주세는 지속적으로 증가하는 반면 일반회계 전입금의 규모가 감소하는 경향이 있다.

일반회계 전입금의 규모를 살펴보면, 2010년 4.3조 규모에서 2016년 2.8조 규모로 약 1.5조 감소하였다. 즉, 일반회계 전입금의 규모 감소로 지특회계의 세입규모가 물가상승률도 반영되지 않고, 사업규모는 지속적으로 확대되고 있는 등 안정성을 확보하고 있지 못하다.

2) 점·사용료 부과체계의 쟁점

(1) 불분명한 점·사용료 체계

어항관리와 관련된 재원조달 방법 등은 크게 점·사용료, 변상금, 어항시설 훼손 등의 비용부담 등이다. 먼저 점·사용료와 관련해서는 어항시설을 사용하거나 점용하는 자로부터 조례로 정하는 바에 따라 사용료 또는 점용료를 징수할 수 있는데, 단서로서 국가, 지방자치단체 등 대통령령으로 정하는 자에 대해 대통령령으로 정하는 바에 따라 사용료 또는 점용료를 감면할 수 있다.

대통령령에서 규정한 면제 대상으로서 ① 국가 또는 지방자치단체가 행정목적의 수행을 위하여 사용하는 경우, ② 수산업협동조합 및 어촌계가 그 사업의 수행을 위하여 사용하는 경우, ③ 군사상의 필요로 사용하는 경우, ④ 폐선·폐유처리 등 어항 및 어장의 환경오염방지를 위하여 사용하는 경우, ⑤ 법 제23조제1항의 규정에 따라 지정권자가 시행하는 어항개발사업의 위탁을 받은 자 또는 법 제23조제2항의 규정에 따라 어항개발사업 허가를 받은 자가 당해 어항개발사업의 시행을 위하여 사용하는 경우, ⑥ 법 제38조제2항제3호의 규정에 따라 해양수산 관련단체 소유의 선박이 사용하는 경우, ⑦ 한국어촌어항협회가 그 사업의 수행을 위하여 사용하는 경우 등이다. 즉, 수산업협동조합이나 어촌계는 사용료를 감면받고 있다.

둘째, 변상금은 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 어항시설을 사용 또는 점용한 자에 대하여 점용료의 100%에서 150%에 상당하는 변상금을 징수할 수 있도록 하고 있다(동법 제43조).

셋째, 어항시설의 훼손과 관련해서는 어항관리청은 어항개발사업이 아닌 다른

공사 또는 어항시설을 손괴·변형시키는 행위에 따라 발생한 어항시설의 보수·보강 사업을 그 공사의 시행자 또는 행위자로 하여금 시행하게 할 수 있다. 필요한 경비는 그 공사의 시행자 또는 행위자의 부담으로 한다.

점·사용료 등의 구조에서 어항관리청은 ① 수산업협동조합 또는 어촌계, ② 한국어촌어항협회, ③ 「수산업·어촌 발전 기본법」 제17조에 따른 전업수산인 및 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제10조제1항에 따른 후계어업경영인을 구성원으로 하는 수산업경영인의 연합단체 등이 어항시설을 이용하는 경우 그 해당 단체로 하여금 해당 어항시설의 보수 및 관리를 하게 할 수 있고, 이 경우 어항시설의 보수 및 관리에 드는 비용은 그 공공단체가 부담하도록 되어 있다(법 제40조 제2항).

이에 따라 조례에서는 수산업협동조합장은 법 제40조제2항에 따른 어항시설의 보수 및 관리에 소요되는 다음 각 호의 비용을 부담해야 한다고 규정하고 있고, 구체적으로는 ① 사용허가를 받거나 신고한 어항시설의 유지보수 및 관리에 소요되는 비용, ② 군수가 통보한 어항시설의 보수에 소요되는 비용, ③ 제16조 제1항에 따른 어항청소에 소요되는 비용, ④ 제17조에 따른 폐유수거용기의 비치 및 폐유수거처리에 소요되는 비용 등이다.

이상의 규정을 정리하면, 수산업협동조합 및 어촌계가 어항을 이용하는 경우 점·사용료가 면제되지만 어항관리청이 어항시설을 관리하도록 한다면 어항관리를 전적으로 책임져야 한다는 것이다. 해양수산부의 제2차 어촌·어항발전계획에 따르면 2012년 현재 점·사용료를 징수하는 어항은 44개항이며, 수협 등이 사용하는 점·사용료 미징수 어항은 59개항으로 파악하고 있다. 2014년 12월 기준 어항이 284개항이다.

수협은 점·사용허가 전체부지의 45.7%인 890,900㎡를 차지한다. 이를 종합할 때, 59개 항은 수협에서 스스로 관리비용을 조달하여 관리한다고 해석할 수 있다. 그런데, 수산업협동조합 등이 어항관리를 하지 않을 경우 이를 강제하는 법적수단은 명확하지 않다. 또한 수산업협동조합의 어항관리의 범위가 애매하며, 어항이용이 전부인지 일부인지에 대해서도 불명확하다. 이와 함께 수협 등이 어항의 점·사용을 임의적으로 확장할 수 있도록 되어 있다. 조례에서 수협의 어항관리를 강제하는 것이 적절한 지 여부에 대해서도 쟁점이 제기될 수 있다.

지방자치법 제22조에 따르면, 조례는 법령의 범위 안에서 정할 수 있고, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임

이 필요하다. 수협에게 어항을 관리토록 하는 어촌·어항법 제40조 제2항에서, "어항관리청은 공공단체가 어항시설을 이용하는 경우 공공단체로 하여금 해당 어항시설의 보수 및 관리를 하게 할 수 있다. 이 경우 어항시설의 보수 및 관리에 드는 비용은 그 공공단체가 부담한다." 라고 규정되어 있다.

여기에서 "관리를 하게 할 수 있다." 라고 규정한다고 해서 "공공단체" 에 임의적으로 관리의무를 부여하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 단서에서 의무부과에 관한 사항은 법률의 위임이 있어야 하는데, 법률의 위임이란 지방자치단체가 어항관리기관을 지정할 수 있는 권한을 법률로부터 부여받아야 한다는 것이다. 그러나 법률에서 관리청은 광역자치단체 또는 기초자치단체로 규정하고 있어 제40조 2항은 예외적 사항에 한정하는 것으로 해석하는 것이 적절하다. 따라서, 어항 점·사용료 체계가 불분명하고 불명확하게 규정되어 있어 어항의 임의적인 점·사용이 이루어지는 구조가 형성되어 있으며, 어항관리에서 사업과 재정의 책임성 소재가 명확하게 설정되지 못하고 있다.

(2) 점·사용료 요율의 문제

어항시설에 대한 점·사용료 요율은 일반 어항시설에 관한 것과 수역시설에 관한 것으로 구분된다. 일반 어항시설 대한 요율은 어항시설의 가액에 5%를 연간 사용료로 설정하고 일할 계산한다. 수역시설은 「공유수면관리 및 매립에 관한 법률 시행규칙」제11조 제2항을 따르는데, 해당 규칙에서 잔교·호안·물양장(야적장)·방파제 등의 경우의 요율은 인공구조물의 경우 인접한 토지가격의 3%, 자재를 물에 띄우기 위한 점용·사용에 대해서는 인접한 토지가격의 1%이다. 여기에서의 토지가격은 개별공시지가를 말한다.

대부분 어항이 낮은 토지가격을 형성하고 있기 때문에 점·사용료의 요율의 현실화가 필요하다. 예를 들어 1971년 국가어항으로 지적된 전라남도 신안군 원평항의 경우 인근 지역의 공시지가는 1㎡당 5,000~6,000원으로 형성되어 있다. 만약 개별공시지가 6,000원을 기준으로 100㎡ 규모의 어항사용료를 산출하면 30,000원(6,000원×50/1,000×100)이 된다. 이 정도의 사용료 규모에서는 점·사용료 부과·징수, 보고에 따르는 행정비용도 충당하기 힘들다. 이와 달리 부산광역시 해운대구에 소재하고 있는 어항의 경우에는 공시지가가 상대적으로 높아 일반적 어촌지역이나 도서지역의 어항보다는 매우 높은 사용료를 지불해야 한다.

이론적으로 요율결정 원가주의방식과 가치주의방식으로 구분할 수 있다. 원가

주의에 의한 공공요금의 결정은 해당시설이나 서비스의 원가계산을 바탕으로 사용료를 결정하는 방식이다. 가치주의는 공공서비스의 가격이 그 서비스에 수반하는 가치에 따라 결정되어야 한다는 원칙이다. 원가주의에 따르면, 첫째, 부담의 대상이 되는 각 서비스를 제공하는 데 필요한 총원가가 결정되어야 한다. 둘째, 총원가 중 전부를 회수할 목적인지 또는 부분만 회수할 목적인지에 관계없이 원가가 계산되어야 하며, 총원가를 회수할 목적이 아닌 경우에 이 정보는 해당 서비스를 제공하는 데에 포함되는 보조금의 정도를 투명하게 해야 한다. 셋째, 총원가는 해당 서비스의 직접경비 뿐만 아니라 다른 활동에 공동으로 투입되는 비용과 감가상각비, 자본비용과 같은 비현금원가(non-cash cost)를 포함해야 한다.

제4장

어항의 효율적 운영체계 개편과제

제1절 운영체계 개편의 원칙 정립

1. 어항관리의 권한과 책임의 일치

정부간 관계에서 지방자치단체의 사무구분은 통상적으로 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분한다. 고유(자치)사무는 독자적인 법인격을 지닌 지방자치단체가 자기의 책임과 부담하에 처리하는 것을 원칙으로 하며, 국가의 사무가 아닌 것은 필요에 따라 임의로 선택하여 처리할 수 있다.

사무구분에서 문제는 법령을 통해 지방자치단체장이 처리하도록 되어 있는 사무가 기관위임사무인지 자치사무인지 구분하기 어렵다는 것이다. 법령상 지방자치단체장이 처리하도록 되어 있는 사무를 독일에서는 의무적 자치사무 혹은 필요사무로 구분하한다. 여기에 따르면, 자치사무 중에는 공익상 이유로 그 실시가 지방자치단체의 의무로 되어 있는 사무도 상당한 비중을 차지한다.

대법원은 "법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무인지 아니면 기관위임사무인지를 판단함에 있어서는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 하지만 그 외에도 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여야 한다."[22]라는 입장을 취하고 있다.

"지방자치단체장이 수행 주체로 되어 있는 사무"에 대한 사무구분에 있어 위임사무 혹은 자치사무에 대한 판단을 하고 있고, "의무적 자치사무" 혹은 "필요사무"라는 것은 강학상의 개념이다. 따라서 법령상 지방자차단체장이 처리토록 규정된 사무는 자치사무나 혹은 위임사무로 구분해야 한다.

사무구분에서 자치사무, 위임사무 여부가 중요한 것은 행정행위의 최종적 책임과 관련이 있다. 예를 들어 지방자치단체가 법령 또는 그에 따른 예규, 훈령 등에 따라 행정업무를 처리하였음에도 행정행위의 하자가 발생했을 때 그에 대한 책임을 질 수 없기 때문이다. 즉, 지방자치단체가 재량권을 발휘하여 행정행위를 한 것이 아니라 법령상의 의무를 수행하였기 때문에 그러한 법령을 운영하는 주체인 원청이 위법한 행정행위에 대한 책임을 져야 한다는 것이다. 이러한

22) 2002두10483, 2011추56, 99추30, 2001추57, 2002두10483, 2008다71575

권한과 책임의 문제는 지방자치단체 행정행위에서 중요한 의무를 지니는데, 바로 행정의 적극성과 관련되어 있기 때문이다.

현행 지방자치단체의 조례들은 대부분 법적 근거에 따라 조례를 제정한다. 이는 지방자치단체가 재량권을 행사했을 때 나타날 수 있는 행정책임을 피하기 위해 소극적으로 행정에 임하고 있기 때문이다. 기관위임사무의 문제로서 권한과 책임의 불일치가 지적되는 것은 지방자치단체의 행정행위에 대한 책임이 주민을 향하지 않고 해당 법령을 주관하는 중앙부처를 향하게 되므로 소극적 행정(복지부동)이 나타날 수밖에 없기 때문이다.

이상의 내용을 지방어항관리와 관련하여 해석하면, 지방어항관리라는 행정행위가 법령에서 지방자치단체의 장이 처리하도록 되어 있는 사무이지만, 기관위임사무에 불과하다면 지방자치단체가 적극적 행정행위를 할 수 있는 구조가 마련되지 않는다는 것이다. 즉, 지방어항관리에 있어 지방자치단체에 충분한 권한을 보장하지 않는다면 적극적 지방어항관리가 어렵다. 따라서 운영체계 개선은 지방어항관리의 권한과 책임을 일치시키는 방향으로 마련할 필요가 있다.

2. 점·사용료 부과 원칙 정립

어항에서의 점·사용료는 공공요금의 범주에 속하는데 공공요금의 요율을 결정하는 데는 여러 가지 원칙이 적용되고 있다. 하나의 원칙으로 요율이 결정되는 경우는 드물고 보통 여러 가지 원칙이 종합적으로 적용되어 결정되고 있다. 이러한 원칙은 원가주의, 가치주의, 사회적 원칙 등으로 크게 구분될 수 있다. 원가주의는 다시 한계비용에 의한 가격결정과 평균비용에 의한 가격결정, 차별적 가격결정 등으로 구분된다.

원가주의 방식에 대해 살펴보면, 첫째 한계비용에 의한 가격결정이란 한계비용에 의한 가격결정은 미시경제학에서 가격이 한계비용과 같아지게 될 때 효율적인 자원배분이 이루어지는 것과 마찬가지로 공공요금을 한계비용과 일치시키는 것을 말한다.

한계비용에 의한 가격결정은 한계비용이 가격과 일치함으로써 소비자가 추가적인 단위의 구입을 위하여 지불하지 않으면 안되는 비용이 소비자의 추가적인 편익과 일치되는 것으로 자원의 효율적인 배분과 사회후생의 극대화를 이룰 수

있게 된다.

평균비용에 의한 가격결정은 공공요금(요율)을 평균비용에 일치시키는 것으로 이것은 평균비용에 정당한 수익 혹은 정상이윤이 포함되어 있어 새로운 신규투자를 할 수 있는 최소한의 이윤율을 확보하고 있으므로 결손의 문제는 발생하지 않는다. 이러한 평균비용에 의한 요율책정은 공급자에게 정상적인 이윤을 확보해주지만 사회 전체적으로 볼 때 가격이 한계비용보다 높은 수준에서 결정되므로 자원의 효율적인 배분을 저해함으로써 사회적 후생의 손실을 감수할 수밖에 없는 문제점이 있다.

차별적 가격결정 정책도 있다. 일정한 기준에 의해 각 소비자군에게 다른 가격을 책정하는 것을 말한다. 이러한 가격차별정책은 독점적으로 생산되는 재화와 서비스에 적용된다.

가치주의는 공공서비스의 가격이 그 서비스에 수반하는 가치에 따라 결정되어야 한다는 원칙이다. 즉 소비자들이 공공서비스를 소비함에 따라 느끼는 효용의 가치와 비례한 요금이 타당하다고 할 수 있다. 이 원칙은 원가주의 원칙의 보조적 성질을 가진다. 일반적으로 기본요금은 원가주의에 입각하여 결정하지만 추가요금이나 등급별 요금은 가치주의 원칙에 따라 결정하게 된다. 그러나 이 원칙은 각 개인이 느끼는 효용가치의 측정이 어렵다는 문제점을 지니고 있다.

사회적 원칙이란 공공요금을 공공정책의 수단으로 보아 경제적 원칙만을 채택할 것이 아니라 정책적 고려도 함께 반영해야 한다는 것으로 공공요금이 사회적 규범 및 공공성에 따라 결정되어야 함을 강조한다. 즉 사회전체의 이익이 된다면 경우에 따라서 서비스는 원가이하 혹은 이상으로 제공될 수 있다. 지불능력과 관련해서는 요금수준을 차등화할 수 있음을 의미한다. 이 원칙의 핵심은 공공재 및 공공 서비스를 공급함에 따라 발생되는 외부효과를 고려한 가격정책에 있다. 그러나 외부효과는 측정하기가 어려운 문제점을 지니고 있어 이 원칙을 적용하는데 한계가 있다.

3. 안정적이고 충분한 어항관리 재원의 확보

지방어항관리의 안정성을 위해 어항관리 재원 및 어항관리 인력의 안정성을 확보가 필요하다. 관리인력은 지방공무원을 활용하는 방식 이외에도 어항시설의

점검 등을 위한 계약직 활용이 가능하다. 이는 기준인건비제도 및 지방자치단체 행정기구·정원 규정에 어긋나지 않고서도 인력을 확보할 수 있다는 점에서 사용가능하다. 하지만 문제는 관리 인력에 따른 인건비를 마련할 수 있는가의 여부이다. 결국 지방어항관리를 위한 재원을 안정적으로 확보할 수 있는가의 여부가 지방어항관리의 안정성을 확보하는 것이 된다.

어항관리 재원은 국가어항, 지방어항, 어촌정주어항, 마을공동어항 등이 모두 보조사업으로 편성되고 있고 보조율은 국가어항은 100%이며 나머지 어항은 국비 80%, 지방비 20%로 구성된다. 지방비 20%는 지방자치단체 일반회계 예산이 사용되며 세입원의 하나가 어항 점·사용료이다.

어항관리재원의 안정성 및 충분성 확보를 위해서는 보조금의 안정성과 어항 점·사용료에서 제도개편이 필요하다. 보조금은 지역발전특별회계 시·도 자율편성사업이다. 따라서 보조금의 안정성 확보를 위해서는 현행 지특회계 운영구조 및 지특회계 재원의 충분성과 안정성에 대한 개선이 필요하다. 지특회계 생활기반계정사업들은 총액이 통제되기 때문에 개별사업에 대한 재원배분의 안정성이 취약할 수 있는 쟁점이 있다. 체계적 어항관리를 위해서는 지특회계 포괄보조 방식 보다는 개별 국고보조방식으로 재원이 지원되는 것이 타당할 수 있다. 지방자치단체 일반회계 예산의 확보를 위해서는 어항 점·사용료의 충분성과 안정성 확보가 필요하다. 사용자 부담금의 일반 원칙에 따라 현행 점·사용료 부과 및 징수체계를 정비하는 방안을 검토할 필요가 있다.

제2절 어항관리 사업 성격의 명확한 규정

1. 어항관리 사업의 사무구분

1) 이론적·원칙적 접근 : 자치사무로서 어항관리

사무배분의 기준에 있어 두 가지 측면을 고려해야 한다. 첫째, 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위), 제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분기준), 제11조(국가사무의 처리제한) 등이 기본적으로 사무배분의 기준에 대한 근거가 되고 있어 이를 원칙적으로 적용할 수 있다.

둘째, 이양추진위원회, 지방분권촉진위원회, 지방자치발전위원회 등 중앙행정권한을 지방에 이양하기 위해 지속적인 사무이양작업이 진행되고 있는데, 이들 위원회의 경험적 사례를 활용할 필요가 있다. 지방자치발전위원회는 지금까지의 사무배분의 경험에 있어 지방자치법 상의 일반적 사무배분 원칙을 적용하기 어려운 사무에 대해 경험적 사례를 제시하였다.

국가사무는 국가존립과 관련된 사무 전국적 통일성이 요구되는 사무, 고도의 전문성 요구하는 사무, 모든 국민이 동일한 수준의 서비스를 받아야 하는 국가최저수준 사무 등이다. 반면, 자치사무는 보충성 원칙에 의거하여 기초자치단체 사무가 먼저 제시되어야 한다. 기초자치단체 사무는 현지성을 갖는 사무, 기초자치단체 수준에서 스스로 처리할 수 있는 사무, 일반주민 관한 대면서비스, 신속대응이 필요한 사무 등이며, 이러한 사무 중 2개 이상의 기초자치단체에 걸쳐 있거나, 사무의 성격이 도로건설과 같이 주변 기초자치단체에도 효과가 크게 발생하는 사무 등은 시·도 사무로 하는 것이 적절하다.

이러한 원칙에 비추어 어항관리 사업의 성격을 규정할 필요가 있다. 첫째, 어항관리를 국가사무적 특성의 관점에서 살펴볼 수 있다. ① 어항관리는 외교·국방과 같이 국가존립과 관련이 있는 사무는 아니다. ② 어항관리는 어항의 위치, 규모, 주변 여건 등에 따라 달리 관리되어야 하므로 전국적으로 통일성을 갖기보다는 지역적 특수성이 보다 강조되는 사무이다. ③ 어항관리는 시·군·구에서 실제 수행하는 사무로서 고도의 특수 기술이나 전문성이 요구되지 않는다. ④ 어항관리가 사회보장 등 국가최저수준의 사무인가의 여부에 대해서는 두 가

지 접근이 가능하다. 우선, 거주하는 지역과 관련 없이 국가가 어민에게 제공하여야할 서비스이므로 국가 최저수준이라고 할 수 있다. 이와 달리 다른 관점에서는 어항의 입지와 어획규모 등에 따라 국가어항과 지방어항으로 구분되고 어항건설 수준이 지역마다 다르므로 모든 국민이 동일하게 누려야 하는 서비스는 아니라고 할 수 있다.

이러한 내용을 종합할 때, 어항관리사무는 자치사무의 특성이 강하다. 시·군·구 사무, 시·도사무의 여부와 관련해서는 어항의 규모·역할 등과 결부하여 고려해야 한다. 만약 어항이 2개 이상의 기초자치단체를 초월하여 기능하는 광역적 성격을 가진 경우에는 시·도에서 관리하는 것이 적절하고, 그렇지 않을 경우 시·군·구에서 관리하는 것이 적절하다.

2) 법령분석을 통한 접근

어항관리의 사무구분을 지방자치법의 법령을 중심으로 접근할 수도 있다. 지방자치법에서 지방자치단체의 사무를 열거(지방자치법 제9조)하고 있고 단서로서 “다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.”라고 하고 있다. 여기에서 두 가지 점에 의미를 보다 분명히 할 필요가 있는데, 첫째 “지방자치단체의 사무”가 자치사무를 의미하는가이다. 이는 지방자치법에서 국가사무의 처리제한(제11조)을 두고 있다는 점에서 “지방자치단체의 사무”를 자치사무로 보는 것이 문제가 없다는 판단이다. 즉, 지방자치단체의 사무를 열거하고, 지방자치단체가 처리할 수 없는 사무를 “국가사무의 처리제한”이라고 열거하고 있다는 것은 전자의 지방자치단체의 사무가 자치사무라고 해석하는 것이 타당하다는 것이다.

둘째, 그렇다면 단서와 결부하여 고려할 필요가 있는데, 자치사무를 열거하고 단서로서 법률에 다른 규정이 있는 경우는 그러하지 아니하다는 것의 해석이다. 자치사무를 열거하고, 그에 대한 제한조치로서 “그러하지 아니하다”라고 하고 있으므로 법령에서 자치단체사무로 열거하고 있는 사무에 대해 다른 규정을 둔다면 자치사무가 아니라 국가사무라는 것으로 이해해야 하는 것이 타당하다.

지방어항관리 관련하여 이를 검토하면 지방자치법 제9조 제2항에서 “공유재산관리”, “농산물·임산물·축산물·수산물의 생산 및 유통지원”, “지방 토목·건설사업의 시행”, “ 도립공원·군립공원 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리”, “재해대책의 수립 및 집행”등의 규정을 통해 어촌

관광 및 어항관리 사업 등을 자치사무로 이해할 수 있는 근거가 마련되어 있다는 점에서 어항관리사무가 자치사무라고 할 수 있다.

그런데 지방자치법 제9조 제2항 단서로서 “다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.” 라고 하고 있다. 이에 따라 다른 법률에 다른 규정이 있는지를 살펴봐야 하는데, 다른 법률이라 함은 어촌·어항법으로 보는 것이 타당하며, 다른 규정은 어촌·어항법에서 정한 규정대로 어항관리 사업이 국가사무인지 자치사무인지 살펴봐야 한다.

어촌·어항법에서는 지방어항관리 사무를 국가어항, 지방어항, 어촌정주어항, 마을공동어항 등으로 구분하여 관리하고 있다. 따라서 법령의 의한 사무분석에 있어서도 각 어항종별로 사무분석을 시도할 수밖에 없다.

첫째, 국가어항의 경우 지정권자, 개발주체가 해양수산부 장관이며 관리청은 광역시장, 특별자치도지사, 시장·군수이다. 관리재원으로서 어항건설은 전액 국비로 투입된다. 지정권자, 개발주체가 해양수산부 장관이며 관리재원도 국비가 전액 투입되기 때문에 국가어항의 관리사무는 국가사무로 판단된다. 다만 관리청이 광역시, 특별자치도지사, 시장·군수로 되어 있는데, 자치구 경우에만 시·도지사가 관리하고 나머지 어항에 대해서는 시장·군수가 관리토록 하고 있다.

즉, 어항관리에 관한 사무가 법령상 자치단체장이 처리토록 되어 있어 이에 대해 추가적 검토가 필요하다., 어항관리가 어항지정이나 개발과 별개의 사무로 존재하며, 어항관리에 있어 권한을 전적으로 행사할 수 있는 재량이 있는가를 판단해야 한다. 어촌·어항 관련 사업이 매우 밀접한 관계가 있고, 특히 어항의 지정과 관리가 유리될 수 없기 때문에 어항관리사무가 별개의 사무로 존재하는 것이라 볼 수 없다. 어항관리에 있어 전권한성이나 관리자의 재량이 존재하는가 여부 역시 중요한 판단의 기준이 된다. 어항관리에 관한 권한은 전권한적이지도 않고 재량의 범위도 극히 제한된다. 특히 시행규칙을 바탕으로 조례를 제정하여 어항을 관리토록 하고 있으나 조례 또한 표준조례로 운영되고 있어 전국적·통일적 체계를 유지하고 있다. 따라서 국가어항의 관리는 자치사무가 아니라 위임사무로 보는 것이 타당하다는 판단이다.

둘째, 지방어항의 경우는 성격이 다를 수 있다. 지방어항의 지정권자는 시·도지사이며, 지방어항의 개발주체도 시·도지사이다. 관리청은 광역시장 및 특별자치도지사, 시장·군수이다. 재원은 국비 80%, 지방비 20%이다. 법령을 기준으로 한 사무구분에 있어 앞서 논의를 바탕으로 결론을 제시한다면 시·도사무로 보

는 것이 타당하다. 즉, 지정행위와 관리행위가 밀접하게 연계되어 있고, 어촌·어항 관련 개발계획 수립 등의 주체가 시·도지사이므로 이를 관리하는 사무로서 어항관리가 개별적 사무로 보기 어렵다는 것이다. 다만, 재원부담에 있어서는 두 가지 특성이 존재한다. 먼저 지특회계 시·도 자율편성 사업이므로 재원의 부담주체도 시·도가 중심적 역할을 수행한다고 볼 수 있다는 점이다. 그러나 지방어항관리라 할지라도 국고보조금이 80% 투입되므로 국가사무적 성격이 강하다고 할 수 있다. 종합적으로 검토한다면 국고보조금의 지급도 지정권인 시·도지사가 지방어항을 지정하지 않을 경우 교부받지 않아도 되기 때문에 시·도 사무로 보는 것이 타당하다고 본다.

셋째, 어촌정주어항과 마을공동어항은 지정권자, 개발주체, 관리청 등이 모두 시장·군수·구청장이므로 시·군·구 사무로 볼 수 있다. 재원에 있어서도 앞서 지방어항에 관한 논의와 같이 시·군·구의 재량성이 상당부분 인정되기에 시·군·구 사무가 보는 것이 적절하다.

| 표 4-1 | 어항 계획·관리 체계 종합

구분	국가어항	지방어항	어촌정주어항	마을공동어항
지정권자	해양수산부장관	시·도지사	시장·군수·구청장	시장·군수·구청장
개발주체	해양수산부장관	시·도지사	시장·군수·구청장	시장·군수·구청장
관리청	시장·군수(광역시장)	시장군수(광역시장)	시장·군수·구청장	시장·군수·구청장
관리재원	국비 100%	국비 80%, 지방비 20%	국비 80%, 지방비 20%	국비 80%, 지방비 20%
사무구분	국가 사무	시·도 사무	시·군·구 사무	시·군·구 사무

2. 점·사용료 부과와 관련한 어항관리 서비스의 성격 정립

1) 사용료 징수원칙의 적용

사용료 징수방법의 결정과 사용료 요율의 결정방법을 검토하기 위해 서비스 수혜자 입장에서의 어항관리 서비스의 성격을 검토해야 한다. 통상적으로 사용

료의 징수방법은 사용자부담원칙과 행정목적원칙 중 하나를 적용하여야 한다. 일반적 공공서비스에 대해서 사용자 부담원칙을 적용하는 것이 타당하지만, 필수적 공공서비스 이용에 대해서는 행정목적 원칙을 적용한다. 어항시설의 점·사용의 성격을 규명할 때, 다양한 단체·개인이 다양한 목적으로 어항시설을 점·사용하고 있기 때문에 각각에 대해 검토해야 한다.

어항시설의 점·사용자는 민간, 수협, 어촌계, 공공, 기타(협회)로 구분하고 있다. 대상별로 살펴보면 첫째, 국가 및 지방자치단체 등의 공공부문을 사용료 징수 대상으로 설정하는 것은 적절하지 않다. 왜냐하면 공공부문이 공공용지 등을 활용하여 공공서비스를 생산함에 있어 공공부문간 점·사용료 등 내부거래는 서비스 생산과정의 절차 등의 거래비용만 확대되기 때문이다.

둘째, 수협과 어촌계는 사용료 징수의 대상이 된다. 어민이 중심이 되는 조직이기 때문에 사용자부담원칙이 아니라 행정목적 원칙을 적용해야 한다. 즉, 어항시설의 설치·관리가 어민에 대한 국가적 책무의 성격을 가지므로 어민조직에 대해서도 행정목적 원칙이 적용되어야 한다. 다만, 수협은 순수 어민조직이라기보다는 영리조직으로서의 성격도 가지므로 사용료 징수방법에 있어서는 어촌계와 차이를 둘 필요가 있다.

어촌계의 사용료 징수방법은 행정목적 원칙을 적용하는 것이 타당하다. 어촌계는 마을단위 지역에 근거를 두며, 어민으로 구성된다. 어민에 이어서 어구적치 등을 위한 어항시설의 사용은 선택적 사항이나 부가적 서비스 이용이라고 할 수 없다. 수협의 경우는 기본적으로 어민조직이라는 점에서 어항시설의 점·사용은 기초적 성격을 가진다고 판단된다. 필수적 서비스라기보다는 선택적 서비스로 보는 것이 타당하다. 즉, 모든 어항시설을 수협이 점·사용해야 하는 것이 아니며 수협의 필요에 따라 선택적으로 사용한다는 의미이다. 이러한 경우, 수협에 대해서는 '저 요금제'를 적용하는 것이 타당하다.

셋째, 민간이나 협회 등은 영리를 목적으로 어항시설을 점·사용한다. 반드시 수익이 발생하지 않을 수 있으나, 기대수익이 있기 때문에 어항시설을 점·사용한 것이다. 따라서 이들에 대해서는 사용자부담원칙을 적용하고 사용상의 배제성 관점을 적용할 필요가 있다. 즉, 이들의 점·사용으로 인해 다른 이용대상자들이 해당 점·사용 시설을 이용하지 못하여 발생하는 손실분인 배제비용을 점·사용료로 지불해야 한다.

| 표 4-2 | 사용료 징수 방법

구분	공공	수협	어촌계	민간·기타
적용원칙	적용배제	행정목적	행정목적	사용자부담
사용료 결정	–	저 요금제	무료	배제비용
요율(총 원가)	–	감면 (보조율 통보)	면제 (보조율 통보)	원가 (시장가 고려)

2) 요율결정원칙의 적용

현행 점·사용료는 수협 및 어촌계 등에 대해서는 무료이고 개인사업자·영어조합법인 등에 대해 99%를 부과·징수하고 있다. 점·사용료 부과·징수 체계는 사용자부담금의 일반원칙을 고려할 때, 몇 가지 쟁점을 가지고 있다. 첫째, 어항시설의 가액이 토지가격을 기준으로 하는데, 어항시설 설치비와 특별한 관련성을 가지기 힘들다. 즉, 사용자부담금에는 공공서비스 생산을 위한 총원가의 산정이 필요하며 이에 따라 사용료를 결정하는 것이 타당하다. 또한, 동일한 서비스에 대해서는 동일한 가격을 부과하는 것이 타당하지만, 토지가격과 어항시설 이용에 대한 기대수익이 비례한다고 보기 어렵다는 쟁점도 있다. 따라서 어항시설 설치 및 유지·관리비, 인건비 등 총원가를 산정하고 이를 바탕으로 점·사용료를 부과할 필요가 있다.

둘째, 효과적·효율적 징수체계와 관련하여 수협 또는 어촌계가 관리하는 어항에 대해서는 어항의 관리비용을 수협과 어촌계가 부담하도록 되어 있는데 이는 공공서비스 제공에 따른 사용자 부담원칙에 부합되지 않는다. 또한, 어항관리의 범위가 명확하지 않고 어항시설의 자연적 노후화 등에 따른 공공부문에 대한 역할이 축소 될 소지도 있다. 이와 함께 규범이 보다 명확하게 규정되어야 하는 측면이 있다. 수협에 대해서는 조례를 통해 어항시설의 보수 및 관리에 소요되는 비용을 부담하도록 하고 있는데 이것은 매우 큰 문제라는 판단이다. OECD의 권고 중 첫 번째로 제시되는 것이 '명확한 법적권한'이다. 또한 효과적·효율적 징수체계 구축이라는 원칙과도 부합되지 않는다. 만약 수협이 어항시설을 점·사용하고 있어 관리비용을 부담해야 한다면, 법률에서 이에 대해 감면의 규정을 명확히 제시하여야 한다. 즉, 시행령을 통해 수협의 점·사용은 면제로 규

정하고 있음에도 조례를 통해 관리비용을 부담시키는 것은 부적절하다.[23] 만약 관리비용을 지불해야 한다면 법령을 통해 이를 명확히 하는 것이 필요하다.

셋째, 수협에 대한 무상사용은 경쟁적 중립성 보장 원칙에서는 적절하지 않다. 민간 분야와 경쟁하는 상업서비스를 제공하면서 다른 서비스를 독점적으로 제공하는 경우에 독점 서비스가 상업서비스에 보조금을 주는 방식이 되지 않아야 된다. 수협은 수산물 판매 등 많은 부분에서 민간분야와 경쟁하고 있다. 따라서 수협에 대한 무상사용은 경쟁적 중립성 보장원칙에 비추어 볼 때 적절하지 않을 수 있다.

23) 표준조례의 문제이므로 단순히 개별 자치단체의 문제라 할 수 없다.

제3절 어항관리운영체계 개편방안

1. 어항관리운영체계 개편을 위한 두 가지 대안

1) 어항관리운영체계 개편 대안

어촌·어항법에서는 국가어항의 지정권자와 개발주체는 국가이며, 지방어항의 경우 지정권자와 개발주체는 시·도지사이나 이들 어항의 관리는 광역시장, 특별자치도지사, 시장·군수가 관리하도록 되어 있다. 어항관리와 관련한 운영체계에서는 권한과 의무가 일치되어 있지 않아 행정의 책임성을 구현하기 어렵다. 국가나 시·도가 국가어항 또는 지방어항으로 지정하고 어항의 관리는 시·군·구에서 하도록 함에 따라 시·군·구에서는 어항관리업무에 책무성을 가지기 어렵다. 또한 어항관리 재원도 국가어항의 경우 100%로 국비이며, 지방어항, 어촌정주어항, 마을공동어항 등도 국비가 80% 지원된다. 어항이 부실하게 관리되어 어민에게 피해가 발생해도 시·군·구에서는 충분한 예산지원이 없어 발생한 것으로 책임을 회피할 수 있다. 즉, 어민에게 당연히 제공되어야할 필수적이며 기초적인 공공서비스의 부작위에 대해 책임이 명확하지 않다.

이와 함께 어항의 항종 구별이 무의미해지는 문제점이 있다. 시장·군수·구청장이 국가어항, 지방어항, 어촌정주어항, 마을공동어항을 모두 관리하도록 되어 있다. 국가어항의 경우에만 국비를 전액 보조받지만 나머지 어항에 대해서는 모두 동일한 보조금 조건이 적용된다. 따라서 지방어항, 어촌정주어항, 마을공동어항의 구별이 특별한 의미를 가지지 않을 수 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 어항의 지정·관리업무에 대한 일원화가 필요하다.

지정·관리업무의 일원화는 크게 두 가지 방향이 있다. 제1안으로서 국가어항은 국가가 개발 및 지정·관리하며, 지방어항은 사무구분의 내용에 따라 시장·군수·구청장이 개발 및 지정·관리하는 방안이다. 2개 이상의 시·군에 영향을 주는 어항의 경우 국가어항으로 지정하면 사각지대가 발생하지 않는다. 지방어항의 경우 자치구의 행정역량을 고려할 때 자치구가 아닌 광역 시·도가 관리하는 것이 적절하다고 판단되는데, 결국 현행과 같이 행정사무 위임조례를 통해 구청장에게 위임할 가능성이 크다. 지방어항의 지정·관리업무를 구청장에게 명

시적으로 부여하는 것이 보다 적절할 수 있다.

제2안은 어항전문 관리기구를 두는 방안이다. 어항관리 업무는 지역어민과 밀접한 연계를 가지기 때문에 중앙부처의 산하기관 보다는 보통지방행정기관의 산하기관 형태, 즉 지방자치단체에 소속되는 것이 보다 바람직하다. 이 경우 지방공단 형태의 관리기관을 둘 경우 시·도와 시·군·구 어느 단계에 두는 것이 적절할 것인가에 대한 검토가 필요하다.

독립적인 공공기관을 설치할 경우에는 광역자치단체 산하로 설치하는 것이 적절하다. 이러한 경우 첫째, 법률개정을 최소화할 수 있다. 현행 법체계에서 개발주체와 지정권이 시·도에 부여되어 있고, 관리권도 광역시 및 특별자치도에 부여되어 있다. 둘째, 재원운영체계를 고려할 때 시·도의 사무로 하는 것이 적절하다. 현재 어항관리재원은 지특회계 시·도 자율편성사업으로 운영되고 있다. 셋째, 관리업무의 규모 경제 측면도 고려해야 한다. 어떤 시·군·구는 관리해야 하는 어항에 매우 소수일 경우도 있고 그렇지 않은 경우도 있다. 즉, 지방자치단체별로 어항관리 대상, 여건, 종별 등 차이가 크다.

2) 개편대안의 주요 내용 비교

첫째, 어항은 어민의 삶의 질 향상과 깊은 관련이 있으므로 어촌종합개발사업과 유기적 연계가 있어야 한다. 또한 어촌종합개발사업은 지역적 혹은 현지적 특성을 가지므로 기초자치단체에서 수행하는 것이 적절하다. 이러한 관점에서 보면, 제1안의 경우 시·군·구가 지방어항을 지정·관리하므로 어촌발전을 위한 종합적 계획수립 및 추진이 가능하다는 장점이 있다. 반면에 제2안의 경우 시·도가 국가어항과 지방어항을 관리한다는 점에서 어촌종합개발사업 계획과 다소 연계가 미흡하다는 단점이 있다. 다만, 현행은 어촌종합개발사업을 시·군·구가 실시하고 주요 어항의 지정·해제는 국가 및 시·군·구가 한다는 점에서 보다 발전된 대안이라고 할 수 있다.

둘째, 지정권과 관리청이 분리되어 발생하는 행정책임성의 약화 측면에서 살펴보면 제1안의 경우 지정·관리 체계가 일원화되므로 행정책임성이 제고될 수 있다. 다만, 국가어항을 해양수산부가 관리해야 하는데 어항의 분포를 고려할 때 국가어항의 효율적 관리는 새로운 문제점이 될 수 있다. 제2안의 경우 국가어항과 지방어항을 모두 시·도에서 관리하므로 지정·관리가 여전히 이원화 되는 문제점이 있다. 그러나 국가어항 건설 등의 비용을 국가에서 전액 책임지고 있

고, 점·사용료 등 행정집행비용을 조달할 수 있어 책임성이 크게 약화되지는 않을 것으로 판단된다. 그런데 이 경우에는 어촌정주어항이나 마을공동어항 등 소규모 어항을 모두 지방어항으로 지정하여 관리할 수 없다는 점에서 소규모 어항관리의 문제점이 있다. 다른 측면으로 본다면 시·군·구가 소규모 어항을 지정·관리 할 수 있다는 점에서 행정책임성 구현이 가능하다.

셋째, 관리인력 측면에서 두 가지 대안의 특징이 비교된다. 현재 시·도 및 시·군·구가 관리 인력을 1명도 두지 못하는 상황이며 순환근무 등으로 전문성도 획득하기 어려운 구조이다. 이러한 관점에서 대안을 평가하면 제1안은 관리인력의 부족 및 전문성 문제는 해결되지 않는다.

제2안의 경우는 현행 시설관리공단과 같이 전문관리 기구를 두는 방안으로서 관리 인력의 문제는 해결할 수 있다. 다만, 업무범위와 관련하여 문제가 제기될 수 있는데, 어항이 일반 문화·복지 시설과 같이 해당 시·도 곳곳에 분포하는 것이 아니라 통상 해안선을 따라 분포하므로 업무범위의 문제는 크지 않다고 본다. 특히, 전남과 같은 섬이 많은 지역은 시·군·구가 관리 한다고 하더라도 업무범위가 작아진다고 할 수 없으므로 대안간 비교우위 사항이 될 수 없다는 판단이다.

| 표 4-3 | 어항관리체계 개편 대안들의 비교

구분	제1안 : 시·군·구 중심 일원화	제2안 : 시·도 전문 관리기구
계획 등 체계	▸ 어촌종합개발사업계획 등 유기적 체계 확립 가능	▸ 어촌종합개발사업계획 등과 연계 미흡
지정·관리	▸ 지정·관리 체계 일원화 ▸ 국가어항 관리 문제 발생	▸ 지정관리체계 이원화 ▸ 소규모 어항관리 문제 발생
관리 인력	▸ 관리인력 문제 해결 미흡	▸ 관리인력 문제 해결 가능
보조금체계	▸ 보조금 체계 대폭 개편	▸ 보조금 체계 소폭 개편
점·사용료	▸ 현행 제도의 합리적 개선	▸ 좌동

넷째, 보조금 체계의 개편 관점에서 살펴보면, 제1안과 제2안 모두 지특회계 체계 개편이 필요하다. 따라서 제도개편의 난이도를 중심으로 논의하면 제1안의 경우 시·도 자율편성 사업 중 일부를 시·군·구 자율편성사업으로 재편해야 하며, 제2안에서는 현행 체계를 크게 변화시키지 않은 상태에서 소규모 어항관

리 재원보조 방안을 마련할 수 있다.

다섯째, 점·사용료 부과체계 개선은 대안별 차이점이 없으므로 비교우위를 논할 의미가 크지 않다. 다만, 점·사용료 부과 대상과 요율의 합리화를 위한 대안으로서 현행 점·사용료 부과체계 등의 문제점을 대폭 개선할 수 있다.

2. 제1안 : 국가-시·군·구 관리 이원화

(1) 개발 및 지정·관리 체계 개편

현재 국가어항의 지정권, 개발주체는 해양수산부 장관이며, 관리청은 시장·군수이다. 따라서 일원화를 위해 관리청을 해양수산부 장관으로 개편하고 실질적 관리는 해양수산부의 특별지방행정기관인 지방해양항만청에서 수행토록 한다.

지방어항의 경우 개발 및 개발 주체가 시·도지사인데 이를 시장·군수·구청장으로 일원화한다. 이 경우 어촌·어항법을 기준으로 볼 때 어촌정주어항이나 마을공동어항을 구분할 실익이 크지 않다. 따라서 등을 고려하여 조례를 통해 지방어항, 어촌정주어항, 마을공동어항을 지방어항으로 일원화하고 어항의 중요도를 고려하여 예산지원 및 관리정도를 조례를 통해 결정할 수 있도록 한다.

| 표 4-4 | 제1안에 따른 개발 및 지정·관리 체계 개편(안)

<table>
<tr><th>구분</th><th>국가어항</th><th>지방어항</th><th>어촌정주어항</th><th>마을공동어항</th></tr>
<tr><td>개편전
(현행)</td><td>지정권 : 국가
개발주체 : 국가
관리청 : 시·군</td><td>지정권 : 시·도
개발주체 : 시·도
관리청 : 시·군·구</td><td>지정권 : 시·군·구
개발주체 :
시·군·구
관리청 : 시·군·구</td><td>지정권 : 시·군·구
개발주체 :
시·군·구
관리청 : 시·군·구</td></tr>
<tr><td rowspan="2">개편후</td><td rowspan="2">지정권 : 국가
개발주체 : 국가
관리청 : 시·군</td><td colspan="3">지방어항으로 명칭 통합(조례 통해 결정)</td></tr>
<tr><td colspan="3">지정권 : 시·군·구
개발주체 : 시·군·구
관리청 : 시·군·구</td></tr>
</table>

주: **볼드체**가 개편 내용

(2) 보조금 체계의 개편

보조금체계 개편을 위해 지특회계의 내용을 정비한다. 현재 지특회계 시·도 자율편성사업으로 어업기반정비목에 10개 사업이 나열되어 있다. 지방어항관리와 관련되어 있는 지방어항건설, 소형어선인양기설치, 복합다기능부잔교 시설 등 3개 사업을 시·군·구 자율편성 사업으로 이관한다. 또한, 국가어항의 관리를 위한 재원은 부처직접편성사업으로 전환할 수 있다. 다만, 지방어항관리 예산의 확보를 위해 지특회계 내 부처직접편성으로 전환하는 것보다 해양수산부 자체사업으로 편성되는 것이 바람직하다. 특히, 지방해양항만청에서 국가어항을 관리하는 것은 지역발전특별회계의 본래의 목적인 지역개발과 다소 거리가 있으며, 보조사업으로 편성되지 않으므로 특별회계 내 부처직접편성사업으로의 전환보다 해양수산부 자체사업으로 편성되는 것이 적절하다.

(3) 점·사용료 부과 징수체계 개편

현재 수협에 대해서 법률과 시행령을 통해 면제대상으로 규정하였으나, 수협의 어항 점·사용 비율이 높은 상태라는 점을 고려할 때 수협이 정상적으로 점·사용료를 부담하는 것으로 법령 및 조례를 개편할 필요가 있다. 또한, 요율에 대해서도 어항건설 및 유지·관리 비용을 기반으로 한 원가체계 도입이 필요하다. 이 과정에서 감면 대상은 관리청의 재량(조례를 통해)으로 결정하도록 하되 감면 대상자가 감면비율을 명확히 인지할 수 있도록 하여야 한다.

| 표 4-5 | 점·사용료 부과징수 체계 개편

구분	국가어항	지방어항
제도 형식	시행규칙	조례
면제 대상	공공, 어민(어촌계)	공공, 어민(어촌계)
감면 대상	수협 등 정책목적 고려 결정	수협 등 정책목적 고려 결정
요율 결정(원가)	어항건설 및 유지·관리비용	어항건설 및 유지·관리비용

점·사용료와 관련하여 면제 대상 등은 시행령 사항이므로 시행령의 개정 미이에 따른 조례의 개정도 필요하다. 구체적으로 설명하면 현재 어촌·어항법 제42조에 따라 대통령령으로 면제내용이 규정되어 있고 구체적 사항은 시행령에 위임하고 있는데 시행령 제37조에서 면제 대상을 적시하고 있다.

시행령에서 면제 대상에서 수산업협동조합을 삭제하고 조례에서 수협에 어항 시설의 보수·관리 비용을 부담하는 내용도 삭제하여 수협이 점·사용료를 부담하는 것으로 관련 제도를 개정할 수 있다. 다만, 이때 어항별 관리재원의 통계 관리를 위해서 시장·군수·구청장이 해양수산부 장관에게 사용료 징수액 및 사용내역서를 제출할 필요가 있다.

| 표 4-6 | 제1안의 어촌·어항법 개정안

구분	현행	개정안
지정	제16조(어항의 지정권자) 해양수산부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(이하 "지정권자"라 한다)은 다음 각 호의 구분에 따라 어항을 지정한다. 1. 국가어항: 해양수산부장관 2. 지방어항: 시·도지사<개정> 3. 어촌정주어항 및 마을공동어항: 시장·군수·구청장	제16조(어항의 지정권자) 해양수산부장관, <삭제> 또는 시장·군수·구청장(이하 "지정권자"라 한다)은 다음 각 호의 구분에 따라 어항을 지정한다. 1. 국가어항: 해양수산부장관 2. 지방어항: 시장·군수·구청장 3. <삭제>
변경 해제	제17조(어항 등의 지정·변경 및 해제) ①,②(생략) ③ 제1항에 따라 시·도지사가 지방어항을 지정하려 하거나 시장·군수·구청장이 어촌정주어항 및 마을공동어항을 지정하려면 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 미리 해양수산부장관 또는 시·도지사와 협의하여야 한다. ④(생략) ⑤ 해양수산부장관 또는 시·도지사는 제1항 및 제4항에 따라 어항을 지정·변경 또는 지정을 해제하려면 국가어항의 경우에는 그 어항의 소재지를 관할하는 시·도지사의 의견을 들어야 하고, 지방어항의 경우에는 그 어항의 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장의 의견을 들어야 한다.	제17조 ①,② 현행과 같음 ③ 제1항에 따라 시장·군수·구청장이 지방어항을 지정하려면 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 미리 해양수산부장관 또는 시·도지사와 협의하여야 한다. ④ 현행과 같음 ⑤ 해양수산부장관 또는 시장·군수·구청장은 제1항 및 제4항에 따라 어항을 지정·변경 또는 지정을 해제하려면 그 어항의 소재지를 관할하는 시·도지사의 의견을 들어야 한다.
관리	제35조(어항관리청 및 청항업무) ① 어항관리청은 다음 각 호와 같다. 1. 국가어항 및 지방어항: 광역시장, 특별자치도지사, 시장·군수 2. 어촌정주어항 및 마을공동어항: 특별자치도지사, 시장·군수·구청장 ②, ③, ④(생략)	제35조(어항관리청 및 청항업무) ① 어항관리청은 다음 각 호와 같다. 1. 국가어항 : 해양수산부 장관 2.지방어항 : 시장·군수·구청장 ②, ③, ④(현행과 같음)

| 표 4-7 | 제1안의 어촌·어항법 시행령 및 조례 개정안

구분	현행	개정안
시행령 (감면)	제37조(사용료 등의 감면) ① 법 제42조제1항 단서의 규정에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 어항시설사용료 또는 점용료를 면제한다. 1. 국가 또는 지방자치단체가 행정목적의 수행을 위하여 사용하는 경우 2. 수산업협동조합 및 어촌계가 그 사업의 수행을 위하여 사용하는 경우 3, 4, 5, 6, 7(생략)	제37조(사용료 등의 감면) ① 법 제42조제1항 단서의 규정에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 어항시설사용료 또는 점용료를 면제한다. 1. 국가 또는 지방자치단체가 행정목적의 수행을 위하여 사용하는 경우 2. <삭제>어촌계가 그 사업의 수행을 위하여 사용하는 경우 3, 4, 5, 6, 7(현행과 같음)
조례 (비용 부담)	제11조(유지·관리비용의 부담) ① 수산업협동조합장은 법 제40조제2항에 따른 어항시설의 보수 및 관리에 소요되는 다음 각 호의 비용을 부담하여야 한다. 1, 2, 3, 4(생략) ② (생략) ③ 시장·군수·구청장은 제2항에 따라 관할 어항별로 전년도 사용료징수액과 예산액·집행액, 해당연도 예산액 등을 별지 제3호서식의 어항별 사용료 징수액 및 사용내역서를 작성하여 다음해 1월말까지 지정권자에게 제출하여야 한다.	제11조(유지·관리비용의 부담) ① <삭제> 1, 2, 3, 4(현행과 같음) ②(현행과 같음) ③ 시장·군수·구청장은 제2항에 따라 관할어항별로 전년도 사용료징수액과 예산액·집행액, 해당연도 예산액 등을 별지 제3호서식의 어항별 사용료 징수액 및 사용내역서를 작성하여 다음해 1월말까지 해양수산부장관<개정>에게 제출하여야 한다.
조례 (점·사용료 산정)	제26조(점·사용료의 산정) ① 군수는 어항시설 사용·점용허가를 받은 자에 대하여 법 제42조제1항에 따른 사용료 또는 점용료 (이하 "사용료"라 한다.)를 징수하는 경우 그 사용료는 해당 어항시설의 가액에 1천분의 50을 곱한 금액을 연간 사용료로 하되 일할로 계산한다. 다만, 법 제2조제5호가목(3)의 수역시설에 대한 사용료는 「공유수면관리 및 매립에 관한 법률 시행규칙」 제11조에 따른다. ② 제1항에 따른 어항시설가액의 산정은 「부동산가격 공시 및 감정평가에 관한 법률」 제3조제1항에 따라 국토해양부장관이 가장 최근에 공시한 공시지가 또는 해당 어항시설과 가장 가까이 소재한 유사시설의 공시지가(어항시설에 대한 공시지가가 없는 경우에 한한다)를 기준으로 한다. (이하 생략)	제26조 ①(현행과 같음) ② 제1항에 따른 어항시설가액의 산정은 어항건설비용, 유지·관리 비용 원가를 말한다. 해당어항시설의 원가 산정이 곤란한 경우에는 해당 어항시설과 가장 가까이 소재한 유사시설의 원가를 기준으로 한다.(현행과 같음)

주 : 조례예시는 「강화군 어항관리조례」

3. 제2안 : 광역자치단체 산하 공공기관 설치

1) 개발 및 지정·관리 체계의 개편

현행 제도에서는 해양수산부가 개발주체이며, 지정권을 가진 국가어항은 시·도 및 시·군·구가 관리하고 지방어항은 시·도가 지정권을 가지고 개발주체이다. 실제 관리는 국가어항과 같이 시·도 및 시·군·구가 관리한다. 광역시 및 특별자치도는 행정사무위임조례를 통해 관리는 시·군·구에 위임한다. 이와 함께 어촌정주어항, 마을공동어항은 시·군·구가 지정·관리토록 하고 있다.

이와 같은 현행 체계를 개편하여, 국가어항은 현행을 유지하고 지방어항은 시·도가 관리까지 일원화한다. 이때 중요도가 높은 어촌정주어항은 지방어항으로 지정하여 시·도의 관리 폭을 넓이고 중요도가 낮은 어촌정주어항이나 마을공동어항은 (가칭)관리어항 등으로 명칭을 일원하고 시·군·구가 지정·관리토록 한다. 시·도는 국가 및 지방어항의 관리를 위해 지방공단 성격의 별도의 전담기구를 설치한다.

국가사무를 지방에게 위임할 경우 집행비용을 지원하지 않는 경우가 많기 때문에 지방자치단체는 사무이양에 소극적이다. 그러나 제2안에서는 국가어항의 관리에 있어 어항건설은 100% 국비로 지원되고 어항의 점·사용료를 통해 사무집행비용을 확보할 수 있다는 점에서 사무이양에 따른 재정지원문제를 해결할 수 있다.

| 표 4-8 | 제2안의 개발 및 지정·관리 체계 개편(안)

<table>
<tr><th>구분</th><th>국가어항</th><th>지방어항</th><th>어촌정주어항</th><th>마을공동어항</th></tr>
<tr><td>개편전</td><td>지정권 : 국가
개발주체 : 국가
관리청 : 시·군</td><td>지정권 : 시·도
개발주체 : 시·도
관리청 : 시·군·구</td><td>지정권 : 시·군·구
개발주체 :
시·군·구
관리청 : 시·군·구</td><td>지정권 : 시·군·구
개발주체 :
시·군·구
관리청 : 시·군·구</td></tr>
<tr><td>개편후</td><td>명칭:국가어항
지정권 : 국가
개발주체 : 국가
관리청 : 시·도</td><td colspan="2">명칭 : 지방어항
지정권 : 시·도
개발주체 : 시·도
관리청 : 시·도</td><td>명칭:(가칭)관리 어항
지정권 : 시·군·구
개발주체 : 시·군·구
관리청 : 시·군·구</td></tr>
</table>

주: **볼드체**가 개편 내용

지방어항의 지정 및 관리가 일원화되므로 권한과 책임의 일치를 이룰 수 있다. 이와 함께 시·도에서 시설관리공단 등 별도의 관리기구를 둘 경우 어항관리 인력 운영에서 효율성을 높일 수 있다. 다만, 지방어항으로 지정되지 못한 어촌정주어항 및 마을공동어항과 관련하여 시·군·구가 지정하고 관리할 경우 권한과 책임의 일치를 이룰 수 있지만 예산지원이 다소 어렵다는 문제가 있다.

2) 어항관리 관련 보조금 체계 개편

제2안에서는 현행 지특회계 체제를 유지하여 어업기반정비 사업을 시·도 자율편성사업으로 운영한다. 다만, 시·군·구가 지방어항으로 지정되지 못한 어촌정주어항이나 마을공동어항을 관리해야하므로 어업기반정비 재원 중 일부를 시·군·구 자율편성 사업으로 개편하고 농림축산식품부 일반농촌산어촌개발 등에 편입시키는 등의 사업조정이 필요하다.

3) 점·사용료 부과·징수 체계 개편

점·사용료에 대한 개편방안은 제1안과 동일하다. 수협을 점·사용료 면제대상으로 하고 있는 시행령을 개선하고, 수협에 대해 어항관리 재원을 부담시키고 있는 조례를 개정한다. 또한, 요율에 대해서는 감면 여부와 관계없이 어항건설 및 운영·관리에 소요되는 재원을 기반으로 한 원가산정을 분명히 하여 원가를 기준으로한 점·사용료가 부과되어야 한다. 이때 감면대상에 대해서는 보조금 또는 보조율의 규모를 명확히 인식할 수 있도록 해야 한다.

점·사용료와 관련하여 면제 대상 등은 시행령 사항이므로 시행령의 개정 미이에 따른 조례의 개정도 필요하다. 이는 앞서 제1안에서 제시하는 바와 유사하나 조례에서 시·도지사가 포함되어야 한다. 시행령에서 면제 대상에서 수산업협동조합을 삭제함에 따라 조례에서 수협에 어항시설의 보수·관리 비용을 부담하는 내용도 삭제하였다.

| 표 4-9 | 제2안의 어촌·어항법 개정안

구분	현행	개정안
지정	제16조(어항의 지정권자) 해양수산부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(이하 "지정권자"라 한다)은 다음 각 호의 구분에 따라 어항을 지정한다. 1. 국가어항: 해양수산부장관 2. 지방어항: 시·도지사<개정> 3. 어촌정주어항 및 마을공동어항: 시장·군수·구청장	제16조(어항의 지정권자) 해양수산부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(이하 "지정권자"라 한다)은 다음 각 호의 구분에 따라 어항을 지정한다. 1. 국가어항: 해양수산부장관 2. 지방어항: 시·도지사 3. 관리어항 : 시장·군수·구청장
변경 해제	제17조(어항 등의 지정·변경 및 해제) ①,②(생략) ③ 제1항에 따라 시·도지사가 지방어항을 지정하려 하거나 시장·군수·구청장이 어촌정주어항 및 마을공동어항을 지정하려면 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 미리 해양수산부장관 또는 시·도지사와 협의하여야 한다. ④(생략)	제17조 ①,② 현행과 같음 ③ 제1항에 따라 시·도지사가 지방어항을 지정하려 하거나 시장·군수·구청장이 관리어항<개정>을 지정하려면 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 미리 해양수산부장관 또는 시·도지사와 협의하여야 한다. ④,⑤ 현행과 같음
관리	제35조(어항관리청 및 청항업무) ① 어항관리청은 다음 각 호와 같다. 1. 국가어항 및 지방어항: 광역시장, 특별자치도지사, 시장·군수 2. 어촌정주어항 및 마을공동어항: 특별자치도지사, 시장·군수·구청장 ②, ③, ④(생략)	제35조(어항관리청 및 청항업무) ① 어항관리청은 다음 각 호와 같다. 1. 국가어항 및 지방어항: 시·도지사 2. 관리어항 : 시장·군수·구청장 ②, ③, ④(현행과 같음)

| 표 4-10 | 제2안의 어촌·어항법 시행령 및 조례 개정안

구분	현행	개정안
시행령 (감면)	제37조(사용료 등의 감면) ① 법 제42조제1항 단서의 규정에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 어항시설사용료 또는 점용료를 면제한다. 1. 국가 또는 지방자치단체가 행정목적의 수행을 위하여 사용하는 경우 2. 수산업협동조합 및 어촌계가 그 사업의 수행을 위하여 사용하는 경우 3, 4, 5, 6, 7(생략)	제37조(사용료 등의 감면) ① 법 제42조제1항 단서의 규정에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 어항시설사용료 또는 점용료를 면제한다. 1. 국가 또는 지방자치단체가 행정목적의 수행을 위하여 사용하는 경우 2. <삭제>어촌계가 그 사업의 수행을 위하여 사용하는 경우 3, 4, 5, 6, 7(현행과 같음)
조례 (비용 부담)	제11조(유지·관리비용의 부담) ① 수산업협동조합장은 법 제40조제2항에 따른 어항시설의 보수 및 관리에 소요되는 다음 각 호의 비용을 부담하여야 한다. 1, 2, 3, 4(생략) ② (생략) ③ 시장·군수·구청장은 제2항에 따라 관할어항별로 전년도 사용료징수액과 예산액·집행액, 해당연도 예산액 등을 별지 제3호서식의 어항별 사용료 징수액 및 사용내역서를 작성하여 다음해 1월말까지 지정권자에게 제출하여야 한다.	제11조(유지·관리비용의 부담) ① <삭제> 1, 2, 3, 4(현행과 같음) ②(현행과 같음) ③ 시·도지사<신설> 및 시장·군수·구청장은 제2항에 따라 관할어항별로 전년도 사용료징수액과 예산액·집행액, 해당연도 예산액 등을 별지 제3호서식의 어항별 사용료 징수액 및 사용내역서를 작성하여 다음해 1월말까지 해양수산부장관<개정>에게 제출하여야 한다.
조례 (점·사용료 산정)	제26조(점·사용료의 산정) ①(생략) ② 제1항에 따른 어항시설가액의 산정은 「부동산가격 공시 및 감정평가에 관한 법률」 제3조제1항에 따라 국토해양부장관이 가장 최근에 공시한 공시지가 또는 해당 어항시설과 가장 가까이 소재한 유사시설의 공시지가(어항시설에 대한 공시지가가 없는 경우에 한한다)를 기준으로 한다. (이하 생략)	제26조 ①(현행과 같음) ② 제1항에 따른 어항시설가액의 산정은 어항건설비용, 유지·관리 비용 원가를 말한다. 해당어항시설의 원가 산정이 곤란한 경우에는 해당 어항시설과 가장 가까이 소재한 유사시설의 원가를 기준으로 한다.(현행과 같음)

제5장

어항 점·사용료 합리화를 위한 정책과제

제1절 연구의 요약

1. 연구의 목적 및 방법

어촌·어항법에 어항의 효율적 운영·관리를 위한 예산, 조직, 등 관련 규정은 아직 체계적으로 정비되지 않았으며, 해당 지자체가 조례를 통해 관리하고 있다. 어항관리청은 어촌·어항법 제36조 규정에 따라 어항관리규정을 지방자치단체의 조례로 정하여 어항시설의 관리와 점·사용허가 등 어항관리에 관한 실질적인 내용을 규정하고 있다. 하지만 대부분 시·군은 어항관리를 담당하는 인력과 소요예산이 부족하기 때문에 체계적으로 관리하기에는 현실적인 한계가 있다.

지방어항을 둘러싼 다양한 쟁점을 고려할 때, 본 연구의 목적은 크게 두 가지로 정리된다. 첫째는 어항의 효율적 운영관리를 위한 제도기반을 마련하는 정책방안을 모색하였다. 둘째, 어항시설 점·사용료 징수제도에 대한 개선방안을 제안하였다.

2. 이론적 논의 및 선행연구 검토

어항관리체계의 현황분석과 개편과제를 모색하기 위해 우선 정부간 관계에서 사무성격과 재원분담에 대해 살펴보았다. 정부간 사무배분기준과 재원분담은 다소 양상이 다르다. 왜냐하면 기초생활보장을 예로 들면 국가최저수준의 보장이라는 측면에서 명백한 국가사무이나, 현지성을 갖는다. 즉, 현지성을 갖는다고 해서 반드시 자치사무라고 할 수 없다. 사무의 원처리권자가 누구인가에 대한 것과 사무를 누가 수행하는 것이 효율적인가에 대한 논의는 서로 다른 것이기 때문이다. 보다 구체적으로 설명하면 흔히 국가사무와 자치사무로 사무를 구분하는 경우가 있고, 이와 유사하게 중앙정부가 처리해야 하는 사무, 지방이 처리해야 하는 사무라는 관점에서 중앙사무, 지방사무라는 논의가 있다. 이것을 유사한 것으로 혹은 동일한 개념으로 사용하는 경우가 있는데 사무이양과 관련해서 개념을 명확히 규정해야 할 필요가 있다.

어항점·사용료에 대한 현황분석과 개편방안을 모색하기 위해 지방세외수입과

사용자부담금에 대한 이론 내용을 정리하였다. 지방자치단체 예산편성 운영기준에 따르면 세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구분된다. 또한 경상적 세외수입에는 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 사업수입, 징수교부금수입, 이자수입이 포함되며, 임시적 세외수입에는 재산매각수입, 부담금, 과징금 및 과태료 등, 기타수입, 지난년도 수입이 포함된다. 지방세외수입 관련 선행연구는 지방세외수입이 지니고 있는 문제점을 개선하는 것과 지방세외수입을 확충하는 것으로 나누어 살펴볼 수 있다.

공공서비스 성격이 필수적·선택적 또는 기초적·부가적 등의 행정서비스 여부에 따라 사용료 방식은 결정되어야 하며, 또한 수혜자가 불특정 다수인지 특정소수인지에 따라서도 사용료 징수·결정방식은 달리 결정되어야 한다. 사용료 징수에서는 사용자부담원칙과 행정원칙 등이 적용된다. 사용자 부담원칙은 수익자부담원칙 혹은 수혜자부담원칙으로 표현된다. 행정목적 원칙은 공익주의 원칙이라고도 한다. 외부효과원리 또는 공익주의라고도 할 수 있는 행정목적원칙은 공급자로서의 사회적 욕망의 충족이라는 입장에서 요율을 결정하려는 것이다.

어항구역 배후지 점용료등과 유사한 공공시설 이용자 부담금 사례로 도로점용료 관리제도와 하천점용료 관리제도 사례에서 네 가지의 시사점이 있다.첫째, 관리체계가 매우 치밀하게 설계되어 있다. 둘째, 도로와 하천 등의 공공시설은 법이 정한 공용의 일반목적을 위한 사용을 제외하고는 사적인 허용 금지가 원칙이지만 예외적인 경우에 그 사용을 허가할 수 있도록 법이 구체적으로 행위유형과 방식을 규율하고 있다. 셋째, 점용료 산정 및 징수기준이 명확하고 구체적으로 제시되어 있으며, 감면기준이 분명하다. 넷째, 점용료 징수비용의 사용처가 정확하게 제시되어 있다.

3. 어항관리 현황과 쟁점

1) 어항관리의 현황

“어항”이란 천연 또는 인공의 어항시설을 갖춘 수산업 근거지로서 어촌·어항법 제17조에 따라 지정·고시된 것을 말한다. 정부에서는 국가어항, 지방어항, 어촌정주어항, 마을공동어항 등 어항의 구분에 따라 이를 지정한다. 어항의 지정권자와 어항의 관리권자는 서로 다르게 구조화 되어 있다. 어항관리에 대해서는 어촌·어항법 제35조에서 정하고 있는데, 국가어항 및 지방어항은 광역시장, 특별자치도지사, 시장·군수가 관리하도록 하고 있고, 어촌정주어항 및 마을공동어

항은 특별자치도지사, 시장·군수·구청장이 관리한다. 즉, 결과적으로 본다면 어항관리는 시장·군수 등 기초자치단체에서 수행하되, 기초자치단체가 구청장이 될 경우에는 광역시장이 관리하라는 것이며 제주도의 경우 기초자치단체가 없으므로 특별자치도지사가 관리하도록 한 것이다.

재원조달 구조는 보조금과 어항시설 점·사용료이다. 보조금 체계를 먼저 살펴보면, 어항과 관련된 보조사업은 지특회계로 구성되어 있다. 어항관리청에서는 부지 점·사용료를 개인사업자 등 민간에 부과하고 있고 수협 및 어촌계, 해양경찰서 등의 공공기관은 무상으로 사용하고 있다. 어항시설 점용료 또는 사용료를 관리청이 징수하여 이를 어항관리비용으로 활용해야 하지만 점·사용료 기준을 조례에 위임하고 있어 지방자치단체의 조례운용에 애로가 발생하기도 한다.

어항의 투자실적을 보면, 국가어항 투자율은 42.9%로 지방어항 투자율 64.5%에 비해 낮으나, 규모에서 국가어항은 4.6조원이지만 지방어항은 약8,000억에 불과하여 국가어항 중심으로 투자계획이 마련되었다.

어항관리청은 국가어항, 지방어항은 시장·군수가 어촌정주어항 및 마을공동어항은 시장·군수·구청장으로서 기초자치단체가 관리한다. 다만, 특별자치도, 특·광역시는 광역자치단체가 관리한다. 어항관리 조례는 표준조례를 중심으로 제정되어 운용되므로 지방자치단체가 큰 차이가 없다.

점·사용료에 관한 조례 규정을 살펴보면 점·사용료의 산정에 있어 사용료는 해당 어항시설의 가액에 5%를 연간사용료로 하되 일할로 계산하도록 되어 있다. 어항관리 조직은 광역과 기초로 나누어 살펴보았다. 광역자치단체 중 법률에서 직접 어항을 관리토록 한 부산광역시, 인천광역시, 울산광역시 제주특별자치도 등을 살펴보았다. 이들 광역자치단체는 모두 사무위임조례를 통해 시·군·구에 어항관리에 관한 사항을 위임하고 있다.

2) 어항관리의 쟁점

첫째, 관리·계획체계의 정합성에 대한 문제로서, 어항은 어촌생활의 중심역할을 하고 있어 밀접한 관계를 가지는데, 어항 관리권자는 시장·군수·구청장인데 어항개발사업은 지정권자가 수행하므로 제도적으로 유기적 연계가 미흡하다.

둘째, 어항의 관리는 광역자치단체는 광역시, 특별자치도 등이 수행하고 도 지역의 경우에는 시·군이 수행하도록 되어 있다. 그런데 어촌·어항법에서 관리청인 광역자치단체는 모두 지방어항관리에 관한 사항을 사무위임조례를 통해

시·군·구에 위임하고 있다. 이처럼 사무위임에 의한 행정행위는 위임받는 주체가 행정부담 및 책임을 져야하나 권한이 없는 상태가 발생한다.

셋째, 관리인력의 문제를 살펴보면, 어항관리와 관련된 인력이 대부분 0.5명 이하 수준이다. 인력부족은 어항관리의 최소한의 요소도 갖추어지지 않은 상태라고 할 수 있으며, 체계적 어항관리에 큰 장애요인이다.

넷째, 관리재원의 문제는 크게 보조금 조달체계, 불분명한 관리재원 부담체계, 요율체계 등의 문제가 있다.

4. 효율적 운영체계 제안

제1안으로서 국가어항은 국가가 개발 및 지정·관리하며, 지방어항은 사무구분의 내용에 따라 시장·군수·구청장이 개발 및 지정·관리하는 방안이다. 2개 이상의 시·군에 영향을 주는 어항의 경우 국가어항으로 지정하면 사각지대가 발생하지 않는다.

제2안은 어항전문 관리기구를 두는 방안이다. 관리기구의 성격은 크게 중앙행정기관의 산하기관으로서 특별지방행정기관 역할을 하는 공단형태와 보통지방행정기관 직영기업, 지방공단 등의 형태를 구상할 수 있다. 그런데 어항관리 업무는 지역어민과 밀접한 연계를 가지고 있으므로 중앙부처의 산하기관 보다는 보통지방행정기관의 산하기관 형태, 즉 지방자치단체에 소속되는 것이 바람직하다.

제2절 정책적 시사점

1. 지정·관리청의 일원화

어항은 어가소득 및 어민의 삶의 질과 밀접하게 연계되어 있다. 따라서 어촌·어항법에서는 어촌종합개발계획, 어촌종합개발사업계획, 어항개발계획, 어촌관광구역 설정 등 어민소득향상을 위한 다양한 계획을 규정하고 있다. 그런데 이러한 계획의 주체가 대체로 시장·군수·구청장인데, 지방어항의 지정권자가 국가, 시·도지사, 시장·군수·구청장 등으로 분리되어 있다. 또한, 어항의 지정권자와 관리권자가 상이하다.

어항의 관리는 광역자치단체는 광역시, 특별자치도 등이 수행하고 도 지역의 경우에는 시·군이 수행하도록 되어 있다. 그런데 어촌·어항법에서 관리청인 광역자치단체는 모두 지방어항관리에 관한 사항을 사무위임조례를 통해 시·군·구에 위임하고 있다. 광역자치단체가 사무위임조례를 통해 기초자치단체에 행정적·재정적 부담을 전가하는 것은 바람직하지 않다.

사무위임에 의한 행정행위는 위임받는 주체가 행정부담 및 책임을 져야하지만 권한이 없는 상태가 발생한다. 따라서 소극적 행정처리에 국한될 가능성이 매우 높다는 문제가 발생한다. 본 연구는 이러한 어항관리 및 계획체계의 유기적 연계를 위해 대안으로서 지방어항의 지정권을 시장·군수·구청장으로 부여함으로서 어항과 관련된 계획, 지정, 관리 체계를 일원화하는 안을 제안하였다.

2. 점·사용료 요율체계 정비

어항관리 재원으로서 점·사용료가 있다. 어항시설에 대한 점·사용료 요율은 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 일반 어항시설에 관한 것이며, 다른 하나는 수역시설에 관한 것이다. 이러한 요율체계의 문제는 대부분 어항이 낮은 토지가격을 형성하고 있다는 데에 있다. 이론적으로 요율결정 원가주의방식과 가치주의방식으로 구분할 수 있다. 어항 사용료의 기준을 토지가격을 기준으로 하고 있

으므로 이론에 비추어 볼 때 적절하지 않다.

이러한 문제점을 극복하기 위한 방안으로서 요율결정체계의 개편방안으로서 어항의 건설, 관리·운영 비용 등을 기반으로 한 원가를 산정한 이후 원가를 기준으로 사용료를 결정하고, 정책목적상 사용자에게 감면 등을 하더라도 사용자가 보조율을 명확히 이해할 수 있도록 전달체계를 제안하였다.

3. 수협에 대한 관리재원 부담 합리화

현행 법령과 조례를 기준으로 살펴보면, 수산업협동조합 및 어촌계가 어항을 이용하는 경우 점·사용료가 면제되지만 어항관리청이 어항시설을 관리하도록 한다면 어항관리를 전적으로 책임져야 한다. 수산업협동조합 등이 어항관리를 하지 않을 경우 이를 강제하는 법적수단이 마련되어 있지 않다. 수산업협동조합의 어항관리의 범위가 명확하지 않으며, 어항이용이 전부인지 일부인지에 대해서도 불명확하다. 본 연구에서는 수협에도 공식적인 점·사용료를 부과·징수하는 안과 관리의무를 폐지하는 안을 제안하였다. 점진적인 제도개편을 위해서는 수협이 어항관리를 위해 사용하고 있는 재원의 규모를 고려하여 적정 수준에서 감면율을 적용하는 방안을 검토할 수 있다.

4. 전문관리 기구 제안

어항관리와 관련된 인력이 대부분 0.5명 이하 수준이다. 담당자는 어항관리 업무 이외에도 다양한 업무를 동시에 수행하고 있다. 어항관리업무는 점·사용 허가 외에도 어항시설물의 손괴를 직접 확인해야 하는 현장관리가 필요한 업무이다. 인력부족은 어항관리의 최소한의 요소도 갖추어지지 않은 상태라고 할 수 있으며, 체계적 어항관리에 큰 장애요인이다.

이러한 문제점을 극복하기 위해 본 연구에서는 시·도 수준에서의 전문 관리기구를 제안하였다. 전문 관리기구는 현행 시설관리공단을 활용하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 특히, 공무원을 확보하는 경우 정원의 확보 문제, 순환보직으로 인한 전문성 확보 문제, 인력 운영의 탄력성 문제 등 다양한 인사정책상

의 문제가 발생할 가능성이 있다.

5. 법령·조례 개정안 제시

어항관리체계의 개편을 위한 대안별로 본 연구에서는 구체적 법령 및 조례 개정안을 제시하였다. 정책대안에 마련에 있어 법령 체계를 고려하지 않을 경우 법률 전체를 개정해야하는 대안이 마련될 가능성이 크다. 그러나 법률체계 개편 규모가 확대될수록 입법화 가능성은 낮아지게 마련이다. 왜냐하면 법률 각 조문에 따라 관계단체의 이해관계가 형성되어 있는데, 대폭적 개편에 있어서는 이러한 이해관계 조정이 어렵기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 어촌·어항법 개정안, 어촌·어항법 시행령 개정안, 어항관리조례 개정안 등을 현행 체계를 고려하여 제안하였다.

참 고 문 헌

참고문헌

강종규·김언호(2007), “우리나라 지방세외수입의 확충방안 -경상북도를 중심으로-”, 「영남지역발전연구」, 37.

국회예산정책처(2010), 「광역·지역발전특별회계 포괄보조사업 평가」.

기획재정부(2016) 2014년도 지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료.

김대영·강민구·김민정(2014), 「지방세외수입 징수체계 효율화 방안」, 한국지방세연구원.

김재진(2013), “지방재정 건전화를 위한 지방세외수입 증대 방안”, 「재정포럼」, 203권.

김종순(2002), “공공서비스의 향상과 사용료·수수료의 현실화 방안”, 「지방재정」, 2002년 3호.

김종순·주운현(2009), “지방자치단체의 재원확충을 위한 사용료 현실화 방안에 관한 연구”, 「정부학연구」, 15(2).

김현아 외(2011), 「포괄보조금제도 운영현황 분석을 통한 제도 개선방안 연구」, 지역발전위원회

농림수산식품부(2012), 「국가어항 부지이용계획」

배용수(2002), “지방세외수입의 확충방안 ; 경영수익사업의 문제점과 개선방안”, 「지방재정」, 2002년 3월호.

배인명(2013) “복지 국고보조금사업의 기준보조율에 대한 연구.” 「현대사회와 행정」, 23.

신두섭(2008), “홈페이지 광고매체를 활용한 지방정부의 세외수입 증대 방안 :경상북도 사례를 중심으로”, 「지방행정연구」, 22(3).

참고문헌

신두섭(2014) “지역발전특별회계의 개편방향과 향후과제” 국회 지방재정확충 토론회 자료집.

여은정·최천규(2008), “지방세외수입 징수통합법의 제정방향”, 「조세연구」, 8(1).

이재원 외(2013), 「재정열악 지자체의 재정사업 관리에서 자율성과 책임성 제고 방안」, 지역발전위원회.

임상수 외(2014), 「세외수입 운영진단제도 도입 방안」, 한국지방세연구원.

장정인·정명국(2016), “공공성 제고를 위한 공유수면 점용료 · 사용료 산정체계 개선방안”, 한국해양환경 · 에너지학회 학술대회논문집.

전상경(2002), “지방세외수입의 현황과 문제점”, 「지방재정」, 2002년 3호.

조임곤(2013), 「지방세외수입 확대 방안」, 한국지방세연구원.

주만수·주운현(2015), 「지방세외수입 신규 수입원 발굴에 관한 연구: 지방세외수입 발굴의 원칙 및 기준을 중심으로」, 한국지방세연구원.

해양수산부(2014), 「제2차 어촌 · 어항 발전 기본계획」.

해양수산부(2015), 「2015년도 해양수산 주요통계」.

OECD(1998), *User Charging for Government Services: Best Practice Guidelines and Case Studies*

판 례

2002두10483, 2011추56, 99추30, 2001추57, 2002두10483, 2008다71575

참고법령

강화군 어항관리조례
도로법
도로법시행령
도로법시행규칙
서울특별시 도로 점용허가 및 점용료 등 징수조례
서울특별시 도로 점용허가 및 점용료 등 징수조례시행규칙
어촌·어항법
하천법
하천법시행령
하천법시행규칙
서울특별시 하천점용료 등 징수 조례
서울특별시 하천점용료 등 징수 조례 시행규칙
지방자치법
지방재정법