

## 항만분권의 핵심의제는 무엇인가?

: 프랑스 항만법전에 대한 시맨틱 네트워크 분석을 중심으로\*

What is the Core Agenda of Port Decentralization?

: Applying Semantic Network Analysis on French Code of Seaport

이 유 현\*\* · 서 인 석\*\*\* · 정 수 현\*\*\*\*

Lee Youhyun · Seo, In-Seok · Jeong, Su-Hyun

### ■ 목 차 ■

- I. 문제의 제기
- II. 항만분권의 제도적 배경과 선행연구
- III. 연구설계
- IV. 분석결과 논의
- V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 한국보다 일찍이 항만분권에 대한 논의를 진행하고, 이를 실현하기 위한 수단으로 수차례의 법제 개혁을 단행한 프랑스의 항만분권 관련 법제를 분석하여, 향후 한국의 항만분권을 추진하기 위한 탐색적 연구의 목적을 가진다. 프랑스를 비롯한 국외 항만분권의 유형을 체계적으로 검토하고, 프랑스의 항만분권의 실현수단이었던 법제개혁에서 핵심적인 역할을 수행한 지방의 책임과 자유에 관한 2004년 8월 13일의 법, 항만개혁에 관한 2008년 7월 4일의 법, 공화국의 새로운 국토조직에 관한 2015년 8월 7일의 법(NOTRe법)에 대한 시맨틱 네트워크 분석을 통해 항만분권의 주제어에 대한 근접중심성을 분석하였다. 분석결과 지방자치단체, 결정, 협정, 권한이

\* 본 연구는 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임을 밝힌다 (NRF-2016S1A3A2924832).

\*\* 제1저자, 성균관대학교 SSK 동아시아 공존·협력 연구센터 선임연구원

\*\*\* 공동저자, 안양대학교 행정학과 조교수

\*\*\*\* 교신저자, 창원시정연구원 연구위원

논문 접수일: 2019. 8. 12, 심사기간: 2019. 8. 12 ~ 9. 17, 게재확정일: 2019. 9. 17.

양, 레지옹, 관리, 유지, 개발, 소유권, 분권, 법 적용 등의 단어가 항만분권과정에서의 핵심적인 주제어로 분석이 되었으며, 그 외에도 지역연합, 레저, 양허계약, 국가 공용항만용지 등의 주제가 핵심적인 주제어로 부상하였다. 분석결과를 토대로 한 정책적 함의로는 항만 권한에 조사와 적정한 권한 이양에 대한 재검토, 지역간 협력, 법제개혁을 통한 항만분권 추진 등이 제시되었다. 향후 항만분권의 논의에서는 본 연구의 결과인 핵심의제들을 토대로 항만 주변 지역들이 동반성장, 지역 특색을 반영한 특화 항만으로 발전시켜 새로운 측면에서의 혁신과 경쟁력을 확보하기 위해 지속적인 노력을 기울일 필요가 있다.

□ 주제어: 항만분권, 프랑스 항만, 근접중심성

The purpose of this study is to analyze the port decentralization in France, which was implemented through several legal reforms earlier than South Korea. The semantic network analysis was conducted with the French port law to analyze the process of French port decentralization: law of August 13, 2004, the law of 4 July 2008, the Act of 7 August 2015. The word such as local governments, decisions, agreements, transfer of authority, residence, management, maintenance, development, ownership, decentralization and legal use were analyzed as key words in the port decentralization. The policy implications based on the results were three points : investigating the transfer of authority, promoting port decentralization through regional cooperation and legislative reform. It is necessary to make continuous efforts to secure innovation and competitiveness by developing the ports regions and reflecting regional characteristics on port management in further port decentralization discussion

□ Keywords: Port Decentralization, French Port, Centrality

## I. 문제의 제기

15세기 대부분의 유럽 국가들은 대항해시대를 거치면서 해운 및 항만의 발전을 도모하였고, 이들 국가의 주요 도시는 항만을 중심으로 발전하였다(김성준, 2019). 2018년 A. T. Kearney가 발표한 영향력 있는 글로벌 도시로 선정된 뉴욕, 런던, 파리, 도쿄, 홍콩, LA, 싱가포르 등 상위 7개 중 파리를 제외한 모든 도시가 항만을 중심으로 발전해 왔다는 점을 비춰볼 때 손쉽게 알 수 있다. 이와 같이 항만은 도시와 지역경제의 발전뿐만 아니라 국가경제의 성장과 발전에 필수적인 기반시설이며(European Commission 2007), 사회간접자본으로서 공공재적 성격, 주요 산업으로서 경제적 파급효과 등 그 중요성으로 인해 전통적으로 국가 주도로 항만관리가 이루어졌다. 이와 같이 항만 개발과 운영을 중앙정부 주도로 추진하는 것(이원일·김상구, 1999)에 대한 논리는 과거부터 지지를 받아 왔으며(최성두, 2001), 한국뿐만 아니라 대부분의 나라에서 중앙정부 주도의 항만관리 방식을 채택하였다.

그러나 이후 중앙정부 주도의 항만관리방식의 한계점이 끊임없이 제기되었는데(최성두, 2001), 대표적으로 경직되고 관료화된 국가운영체제는 급변하는 글로벌 항만환경에 효과적으로 대응하기 힘들다는 지적을 들 수 있다(전동한, 2014). 한국 항만 또한 중국, 일본 등 동북아시아의 주요 항만간의 경쟁<sup>1)</sup>에서 살아남기 위해서는 기존의 중앙주도 항만 개발에서 벗어나 새로운 패러다임 전환에 대한 필요성이 강조되었다. 우리나라 정부 또한 민간경영기법과 책임경영방식을 적용한 항만공사(Port Authority, PA)제도의 도입, 해양항만분야 지방정부의 권한확대를 위한 지방관리항 지정 등을 통해 국가관리항의 운용상의 경직성을 해소하고자 많은 노력을 하였다.

우선 항만분권 논의에서 핵심적인 역할인 항만공사제도의 도입은 해양경쟁시대에서 전문경영체제로의 전환을 통해 항만의 국제적 경쟁력을 확보하고자 하는 의지로 풀이되며, 현재 국내에는 부산항만공사, 인천항만공사, 울산항만공사, 여수광양항만공사 등 4개의 항만공사가 운영 중에 있다(해양수산부, 2018). 이들 항만공사는 항만공사법에 의해 운영되며, 항만공사법 제1조에서 동법이 항만공사 설립을 통해 항만시설의 개발 및 관리, 운영에 관한 업무의 전문성과 효율성을 높임으로써 항만을 경쟁력 있는 해운물류의 중심기지로 육성하고, 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다고 밝히고 있다. “항만공사의 혁신성은 정치 행정적으로 항만의 분권과 자치, 경제적으로 효율성과 성과 향상”에 있다는 볼 수 있다(우양호, 2012).

1) 2018년 Alphaliner에서 발표한 자료에 의하면 컨테이너처리물동량 기준 세계 상위 10개 항만 중 8개 항만이 동북아 지역에 소재해 있음.

한편 지방관리항 지정의 경우 2009년 항만법 개정을 통해 기존 중앙주도의 항만 개발·운영에 지방자치단체가 일부 참여할 수 있는 법적근거가 마련되었다. 2009년 항만법 개정 이전에는 국내 항만행정체계상 항만 분류는 국가가 지정·개발하는 지정항만(무역항, 연안항)<sup>2)</sup>과 지자체가 지정·개발하는 지방항만으로 구분하였는데, 항만법 개정을 통해 당시 실질적으로 존재하지 않았던 지방항만을 폐지하였다. 개정내용을 살펴보면 항만법 제3조 1항 및 동법 시행령 제2조 1항에 따라 항만분류체계는 무역항과 연안항으로 단순하게 구분하였고, 무역항과 연안항은 관리주체에 따라 국가관리항과 지역관리항으로 구분하였다. 이와 같이 항만공사의 설립과 지방관리항의 지정은 국내 학계 및 실무 차원에서 비교적 소외된 주제였던 항만분권에 대한 관심을 환기시키는 계기는 되었다. 그러나 전체 지방자치단체 중 항만 소재 지방자치단체가 적어 전반적인 항만분권에 대한 관심이 부족한 상황에서 중앙부처의 반대로 인해 실질적이고 심도 있는 항만분권에 대한 논의가 이뤄지지 못 하였다.

그러나 오랜 항만개발·운영의 역사를 보유한 유럽은 항만을 선박 입출항과 화물의 하역작업이 이뤄지는 단순한 공간이 아닌 도시와의 유기적인 관계를 통해 항만뿐만 아니라 도시의 경쟁력을 동시에 증진시킬 수 있는 방안에 대한 연구를 수행하였다. Merk(2011)의 연구에서 항만을 이용하여 도시가 어떻게 함께 성장할 수 있을 것인지, 또한 지역적 특색을 반영한 특화된 항만으로 발전시킬 수 있을 것인지, 이러한 과정 속에서 타 지역 항만, 타 국가의 항만과 비교하여 어떠한 점에서 항만과 도시의 경쟁력을 동시에 확보할 수 있을 것인가에 대한 다양한 관점에서 연구를 수행하였다.

이와 같이 급변하는 글로벌 무역환경 속에 중앙부처 주도로 항만별 특화전략을 신속히 마련하고 추진한다는 것은 한계가 있어 대내외 환경 변화에 민첩하게 대응할 수 있는 지방정부의 역할이 앞으로 강조될 것이다. 이는 항만 개발·관리에 있어 중앙부처뿐만 아니라 항만 소재 도시의 관리권자의 역할이 확대되거나 강조된다는 것을 시사한다. 다시 말해 항만분권으로 실현할 수 있는 지역 민주성, 지역 경제성, 경영 효율성, 항만과 배후도시 기능 연계성 등(정주택, 2002) 다양한 이점을 고려한 대안적인 항만관리의 패러다임에 대한 모색이 필요하다. 이와 같은 새로운 항만분권 패러다임으로의 전환은 비단 한국뿐만 아니라 수세기 전 항만 개발·운영의 선구자였던 유럽 국가들 또한 끊임없이 고민하고 있다.

프랑스는 유럽국가 중에서도 강력한 중앙집권국가의 전통을 토대로 단일국가체제를 고수하고 있으면서도, 지방분권(décentralisation)과 행정분산(déconcentration)에 대한 이행을 법적·제도적으로 현실화시켜오고 있는 국가이다. 프랑스는 특히 항만분야에 있어 수차례의

2) 무역항이란 국민경제와 공공의 이해에 밀접한 관계가 있으며, 주로 외항선이 입출항을 하는 항만을 의미하며, 연안항이란 주로 국내항 간을 운항하는 선박이 입출항 하는 항만을 의미함. 현재 무역항 중 국가관리항은 경인항 등 14개, 지방정부 관할은 태안항 등 15개이다(해양수산부 홈페이지).

법제 개혁과 항만공사의 통합(HaRoPa 등), 항만공사제도 도입 등을 통해 항만분권을 선구적으로 추진해오고 있다. 우리는 항만분권을 추진해온 여러 유럽국가 중에서도 특히 프랑스의 사례를 눈여겨보아야 할 필요가 있다. 그 이유는 프랑스가 단일국가체제를 유지하면서도 항만분권을 동시에 추진하여 왔기 때문에 행정체제가 유사한 한국에 줄 수 있는 함의가 타 국가에 비해 크기 때문이다.

본 연구는 향후 한국의 항만 개발 패러다임의 항만분권을 통한 이점 극대화의 방향으로 전환되어야 한다는 점을 전제로 하여 프랑스를 비롯한 해외국가들의 항만분권의 유형을 체계적으로 검토하고(2장), 프랑스의 항만분권과 관련한 항만법전에 대한 시맨틱 네트워크 분석(Semantic Network Analysis)을 통해 항만분권의 주제어에 대한 연결중심성을 분석하여(3장), 이를 토대로 향후 항만분권에서 중요하게 고려되어야 할 연구의제를 정리한다(4장). 마지막으로 항만분권의 방향성 제시와 한국에의 시사점을 찾아 볼 것이다(5장).

## II. 항만분권의 제도적 배경과 선행연구

### 1. 프랑스 항만분권 법제와 현황

#### 1) 프랑스 항만분권 총론

프랑스의 항만관리에 대한 분권화는 1925년 보르도항과 르아브르 항이 자치적인 지위를 부여받으면서 시작되었지만, 본격적인 분권화는 1983년부터 이루어져왔다(Guillaume, 2016). 항만 개혁이전의 프랑스의 항만 관리는 국가에 귀속되었으나, ‘자치 항만(Port Autonome)’의 설립과 함께 분권화된 항만이 생겨나기 시작하였다. 특히 프랑스 항만의 거버넌스 구조는 1965년에 항만조직이 설립된 이후 연속적인 몇 차례의 개혁이 있어왔는데(Lacoste et Douet, 2013), 그중 2008년 7월 4일의 제정된 법이 프랑스 항만 거버넌스 구조에 가장 큰 변화를 가져왔다(J.O.L.F, 2008). 현재(2018년 4월 기준) 프랑스의 무역항은 66개이며, 이중 총 12개의 항만이 국가 소유이다. 이중 11개는 Grand Ports Maritimes(GPM)이라고 부르는 대형항만<sup>3)</sup>으로 국가 소유의 공공기관이다. 프랑스 본토에 7개로 마르세이유 항, 르아브르항, 던키르크항, 낭트 생나자르항, 루앙항, 보르도항, 라로셀 항 등이 있고, 프랑

3) Grand Port Maritimes을 중추 항만이라고 번역하기도 함.

스령 해외영토인 Outre-Mer에 4개의 항인 구안, 마르티니크, 과달루프, 레유니옹 항이 있다. 또 다른 국가 소유의 1개 항만은 생피에르 미겔롱 항으로 GPM은 아니나 국가의 이익에 귀속된 항만(Port d'intérêt national)이다. 12개의 항만을 제외한 54개의 항만은 자치항만(Port Autonome)으로 지방자치단체와 민간사업자에 귀속되는 항만이다<sup>4)</sup>.

## 2) 프랑스 항만분권 관련법제와 체계

프랑스의 항만분권 관련법제는 크게 두 법률에 의해 발전하였다. 하나는 항만의 개혁에 관한 법률이며, 다른 하나는 지방분권에 관한 법률이다. 이 두 법률은 지역적 차원에서 공공정책의 효율화와 공공적 행동의 정합성을 제고시키는 동시에 국가적인 공공소비를 감소시키는 것에도 목적이 있었다. 2002년 1월 22일의 법에 의해 아자시오항과 바스티아 항에 대한 권한이 지방자치단체인 코르시카 지방정부에 귀속되었으며, 라로셀 항이 2006년 1월 1일에 자치항으로 설립되었다. 2004년 8월 13일의 법(loi n. 2004-809)은 14개의 국가소유의 항만을 2007년 1월 1일 이전에 분권화 할 것을 명시하였다. 당시 제정된 법은 항만의 관리주체와 항만의 활동에 대해서는 규정하지 않았다. 그 후 국가 지명한 새로운 항만 권한의 주체는 지방자치단체, 조합, 자발적 참여자 등으로 구체화 되었다.

가장 최근의 2008년 7월 4일의 법(LOI n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire)은 대형 항만을 새로이 설립하는 법이다. 대형항만은 공공 통제하에 있으나, 공공 투자에 관련한 권한은 중앙정부에서 지방정부로 이양되며, 설비와 근로자는 민간사업자에게 이양되는 것을 골자로 하고 있다(Lacoste et Douet, 2013). 또한 기존의 관리 주체였던 이사회와 관리위원회는 자문위원회로 대체되며, 항만 간의 조정 협의체가 주요 항만간의 정합성을 증진시키기 위해 새로이 설립되었다(Cariou et al, 2014). 2008년 7월 14일의 법은 특히 대형 항만의 거버넌스 구조에 큰 변화를 가져왔으며, 특히 다양한 정책행위자의 참여와 민간자본의 역할을 증대시키는 방향으로 개편했다는 점에 의의가 있다.

2008년 7월 14일의 법 이후 프랑스의 무역항 종류를 분권화 단계 및 권한 주체에 따라 구분하면 크게 3가지 종류, 즉 분권항만(decentralized port), 자치항만(autonomous port), 대형 항만(GPM)으로 나눌 수 있다. 이 중에서 분권항만(decentralized port)의 경우에는 지방자치단체, 상공회의소, 산업계에서 소유권 및 권한을 행사하며, 자치항만과 대형항만의 경우에는 프랑스 정부에게 소유권이 있다. 그 외 마리나항과 지방자치단체의 소유항만은 500여 개가 넘는 항만이 존재하고 있다(박형준 외, 2016).

4) 프랑스 생태적 전환과 연대부, 최종접속일 2018년 5월 9일

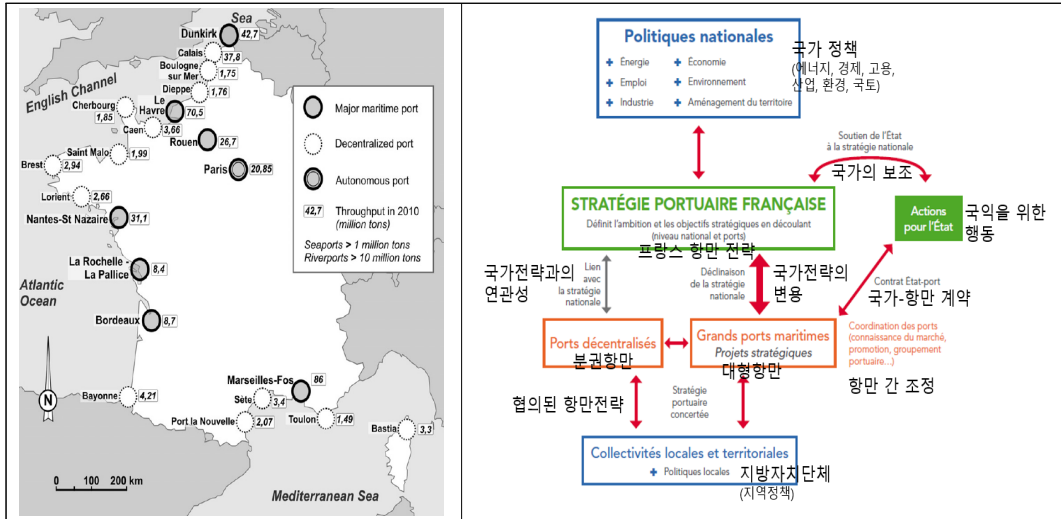
<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/ports-maritimes-france>

지방자치법에서도 항만분권과 관련된 조항이 존재하며, 항만분권과 관련한 중요 법률은 지방분권에 관한 1983년의 법과 2004년의 법, 또한 최근의 NOTRe법이라 불리는 2015년 8월 7일의 법에서 중요 사항을 규정하고 있다. 1983년의 지방분권법이 중요한 이유는, 1983년의 법 이전에는 모든 항만이 국가의 감독과 감시하에 있었기 때문이다. 지방분권에 관한 1983년의 지방분권법에서는 프랑스 영토내의 302개의 상업항과 어업항에 관한 권한을 데파르트망에 이양하였고, 228개의 여가용 항구의 경우에는 꼬뮌에 권한을 이양하였다. 그 후 2004년의 지방분권법에서는 국가소유의 항만에 대해서도 지방자치단체에게 권한을 이양하는 경우가 생기게 되었다.

특히 2004년의 지방분권법에서는 주로 레지옹 단위의 지방자치단체에 권한이 이양되었다. 이양된 항만에 대한 관리는 공공서비스의 위임, 혹은 계약체결의 방식으로 상공회의소에게 양도되었다. 특히 양도된 권리는 항만의 시설과 설비에 대한 이용에 관한 것이 큰 비중을 차지하였다. 2015년 NOTRe 법은 특히 항만의 거버넌스 구조를 단순화시키는 것을 목적으로 하고 있다. 특히 데파르트망의 권한보다는 상위 지방자치단체 단위인 레지옹의 관리 권한을 증진시키는 효과를 가져오게 되었다. NOTRe법이 지향하고 있는 항만 분권은 소유권에 대한 분권이 아닌 관리권한에 대한 분권이라고 볼 수 있다(ISEMAR, 2018). 2015년의 NOTRe법은 2017년 1월 1일부터 기존 데파르트망의 권한을 상위 지방자치단체에 이양하거나, 혹은 그 외의 항만 관리를 희망하는 그룹에게 이양하게 되었다.

프랑스의 항만관리와 관련하여 가장 직접적인 계획은 소관 부처 장관에 의해 2013년 5월에 발표된 항만에 관한 국가전략(Stratégie nationale portuaire)이며, 2017년도에 행정명령인 Décret 2017-222에 의해 작성된 해양과 연안에 관한 국가 전략이 있다. 프랑스의 항만전략을 중심으로 분권항만은 지방자치단체의 지역정책과 국가 차원의 항만 전략간의 연계를 통해 운영되고 있다. 대형항만의 경우에는 프랑스의 항만 전략을 준수하면서도 국가의 보조를 받고 있으며, 국가와 항만간의 계약을 통해 운영되고 있다. 대형항만보다는 분권항만의 경우에 지방자치단체와 지역 정책의 영향력이 더욱 크며, 분권항만도 국가 전체의 항만전략과의 연계성을 유지하고 있는 것이 특징이다.

〈그림 1〉 프랑스의 분권·대형항만의 현황과 항만계획



출처 : Lacoste et Douet, 2013, MTES, 2013

## 2. 기타국가들의 항만분권 법제와 현황

### 1) 스페인 항만분권 법제와 현황

스페인은 지리적인 위치와 역사적인 배경으로 인해 일찍부터 항만이 발달해온 국가이다. 스페인의 항만은 항만공사가 운영하는 항만과 항만공사가 운영하지 않는 항만 2가지로 나뉘게 된다. 현재 총 64개의 스페인 운영 중인 항만 중 항만공사가 운영하는 항만은 28개이며, 그 외 46개의 항만은 개별적으로 운영되고 있다. 스페인의 경우 수출의 60%, 수입의 85%가 항만을 통해 이뤄지는데, 이는 스페인 전체 무역실적의 53%를 차지하는 수치로(Puertos del Estado 홈페이지) 스페인 항만이 자국 경제에 미치는 영향력이 매우 크다는 것을 알 수 있다. 스페인의 항만을 통한 해상활동은 스페인 GDP의 1.1%를 차지하고 있으며, 3,500명의 직접고용과 110,000명의 간접고용 효과를 나타내고 있다(Puertos del Estado 홈페이지). 현재 운영 중인 스페인의 항만 중 가장 중요한 4개의 항만은 빌바오(Bilbao), 바르셀로나(Barcelona), 발렌시아(Valencia), 알제시라스(Algeciras) 항만이다.

스페인 항만에 대한 소유권은 국가가 소유한, 일반적인 이익에 귀속하는 항만이 있으며(스페인 헌법 149.1.20항), 지방자치단체(Comunidades Autonomas)가 소유하는 비상업적,



어업, 스포츠 목적을 위한 항만이 존재한다(스페인 헌법 148.1.6). 스페인의 항만은 여러 차례의 법제 개편을 통해 항만분권을 실현하여왔다. 1992년부터 2014년에 이르기까지 항만 규제에 관한 개혁을 통해 특히 조직적인 측면에 있어서의 분권화를 통해 경쟁력을 확보하고 효율성을 강화하는 방향으로 분권화를 촉진하여 왔다. 스페인의 항만법제가 현재의 모습을 갖추게 된 데에는 1992년 11월 24일에 제정된 27/1992법이 가장 기본법이 되고 있으며, 이후 여러 차례의 규제개혁을 통해 현재의 법제를 가지게 되었다. 27/1992법은 스페인 항만의 새로운 조직 구조를 개편하였으며, 항만의 자율성 강화와 분권화를 촉진하기 위한 목적으로 제정되었다. 27/1992법에서 특히 강조한 것은 효율성과 경제성 측면에 있어서 재정적인 자율성을 추구하는 것으로 개별항만의 예산과 자가 편당을 위한 법적 근거가 마련되었다. 27/1992법의 시행으로 인해 최초로 항만을 관리하는 공기업인 Ente Publico Puertos des Estados(EPPE)가 설립되어 항만 관리 체계의 통합화를 추구하면서도 관리 체계의 자율성을 신장시켰으며 항만의 근로자가 공무원에서 기업 근로자로 전환되었다.

27/1992법을 개정한 62/1997법 역시 항만분권을 촉진시켰다. 62/1997법은 항만관리주체와 항만관리 공기업(EPPE)의 자율성을 더욱 확장시켰다. 특히 지방정부가 항만관리에서 차지하는 비중과 역할이 강화되었다. 자족적인 재원 마련 및 항만시설사용료의 요율의 제한과 관련한 자율권이 확보되어 새로운 스페인 항만 거버넌스모델 설립이 가능하게 되었다. 이를 통해 지방정부가 주축이 되어 민간부문이 포함된 항만 관리 체계를 구성할 수 있게 되었다. 특히 지방정부가 항만운영의 결정권을 가지고 있는 항만위원회(Port Authority governing council)의 구성원 임명(appointment)을 할 수 있게 되었다. 그리고 48/2003법은 항만간의 경쟁을 통해 항만의 경쟁력을 강화하기 위해 항만요율 결정의 자율성을 강화시켰으며 P.P.P(Public-Private Partnership)를 통해 민간 자본의 투자를 증진시켜 재정의존도를 완화시키기 위한 목적을 가지고 있다. 이후 48/2003법을 개정한 33/2010법은 항만간 통합을 이루고, 지속가능성을 증진 시키는 방향으로 개정되었다. 항만의 재정적 어려움과 노동 문제, 환경문제 등을 해결하기 위해 전체적인 공급체계와 항만을 연결시켰다. 해당 법의 시행결과 항만 수익성이 개선되고 항만 서비스의 자유화가 월등하게 향상되었으며, 스페인 국회의 광범위한 다수의 동의를 얻어서 제정되었기에 법적 프레임워크가 안정적으로 정착하게 되었다.

그 이후 스페인 국가 항만과 해양 산업법에 대한 2/2011 법령은 항만 분권, 항만 자율성, 항만 재정 자율권, 항만 서비스의 자유화, 항만 간 경쟁력 제고 등 핵심적인 법적 쟁점들을 다루고 있다. 특히 분리되어 시행중이었던 세금, 서비스와 관련된 규제 등은 통합하였다. 마지막으로 8/2014 총괄법령은 스페인의 총체적 재정위기에 대응하여 항만에 대한 국가의 권한을 대신하여 사적 영역의 투자를 강화하고, 최장 50년의 항만에 대한 권한 이양기간을 가질 수 있도록 하고 있다.

## 2) 독일 항만분권 법제와 현황

독일은 연방국가로서, 항만에 관한 사무는 각 연방의 고유한 권한이다. 실제적인 항만 관리 권한은 항만이 속한 연방별로 다르기 때문에 개별 연방 법률에 의한 항만 관련 규정을 살펴보는 것이 필요하다. 독일은 항만조직을 규정하고 있는 중앙정부의 차원에서 기본법이 존재하지 않다. 그러나 연방정부에서 연안에 관한 법률을 개별적으로 제정하여 관리하고 있다 (ISEMAR, 2018). 브렘항과 함부르크항의 경우에는 민간사업자(사법적 통제의 대상)에 의해 운영되고 있지만, 공적 자본은 시와 연방정부에게 귀속되어 있다. 본 고에서는 함부르크 연방과 함부르크항의 사례를 통해 독일의 항만분권 법제를 살펴보고자 한다.

독일의 항만개발·관리체계는 중앙정부와 지방정부의 역할과 책임을 분배하도록 구축되어 있다. 중앙정부는 국가적 차원에서 항만 관련 법률의 정비, 개발계획 수립 및 시행, 해양 및 수로의 관리, 안전, 환경 등 공공성이 강한 부문의 업무를 수행하고 있다. 한편 지방정부는 항만의 관리·운영 등 상업적 측면의 업무를 수행하고 있으며 중앙정부의 정책수립 및 집행을 지원하는 역할을 담당한다. 연방국가의 특성상 독일은 유럽의 대부분 국가들이 별도의 항만 공사를 통해 항만의 관리·운영을 시행하고 있는 것과는 달리 지방정부에서 직접 항만의 관리·운영을 담당하고 있다. 특히 지방정부는 부두의 임대·관리 및 항만경쟁력 제고에 대해 직접적인 권한과 책임을 가지고 있어 지역개발과 항만의 운영을 조화롭게 추진하고 있다.

지방정부의 항만관리는 항만개발에 관한 특별법(Special Development Act)에 근거하여 이루어지고 있다. 이 법은 항만의 개발과 관리·운영에 대한 전반적인 사항을 규정하고 있는 법률로서 그 주요 내용은 항만구역의 정의, 항만 관련 사업의 종류, 임대체계, 환경, 안전 등이다. 세부내용을 살펴보면 항만과 배후지역의 범위를 규정하여 항만과 도시지역을 엄격히 구분하고 있으며, 항만과 그 배후지역에서 영위할 수 있는 사업을 화물의 수출입, 화물 처리 및 보관, 관련 지원사업 등 항만 고유의 사업과 이와 관련해 부가가치를 창출할 수 있는 서비스 및 관련 산업으로 한정하여 부문별한 개발과 타 사업의 진입을 방지하는 한편 항만이 본연의 기능과 역할을 수행할 수 있는 여건을 제공하고 있다.

## 3) 네덜란드 항만분권 법제와 현황

네덜란드 항만은 전통적으로 강력한 지방분권 전략을 바탕으로 지방정부를 중심으로 운영되어 왔으나 1990년도 이후 중앙정부의 개입이 확대되고 있는 추세이다. 그러나 기본적으로 중앙정부는 항만 관리에 있어 지방정부의 견해에 따르고 있다 (이성우, 2014). 네덜란드 15개의 항만은 기본적으로 매우 다양한 거버넌스 구조 및 자치권 형태를 띠고 있다. 네덜란드의

항만은 사기업이 소유한 형태, 지방자치단체가 소유한 형태, 그리고 로테르담 항만의 경우처럼 경제적인 중요성으로 인한 특별한 소유형태를 가진 경우 등 매우 다양하다.

로테르담 항만은 유럽에서 가장 큰 규모의 항만으로 지정학적 특징으로 인해 1, 2차 세계 대전 이후 중요한 항구로 발돋움 해왔으나, 근래에는 벨기에, 독일의 항만과 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 로테르담의 항만은 공법의 지배를 받지만, 사기업이 소유권을 행사하고 있는 특별한 형태이다(ISEMAR, 2018). 로테르담 항만의 가장 중요한 정책행위자는 로테르담 지방정부이지만 지방정부의 예산과 별개로 항만 관련 예산이 운용되고 있다. 국가가 로테르담 항만에 개입하는 경우는 안전성과 항만을 둘러싼 연안환경의 보호 등에 관한 것으로 제한되어 있어 자치권을 최대한으로 보장하려 하고 있다.

그러나 오히려 로테르담 항만에 대한 대규모 투자인 Maasvlakte I(1966-1974)과 Maasvlakte II(2008-) 등의 대형 항만개발사업이 진행되면서 네덜란드 정부가 로테르담 항만의 운영에 개입하는 권한이 확대되었다. 그 결과 로테르담 항만에 대한 권한구조는 로테르담 지방정부(75%의 지분)와 국가(25%)가 소유한 사기업 형태로 전환되었다. 그럼에도 불구하고 여전히 네덜란드 정부에 비해서는 로테르담 지방정부의 지분이 약 3배 정도 많은 것을 확인할 수 있다(ISEMAR, 2011).

#### 4) 주요국의 항만분권 경향성 비교

주요국의 항만분권 사례를 볼 때 중앙집권적 형태를 가지고 있는 국가의 경우 권한이양의 방향은 중앙정부에서 지방정부로 이양되어 분권화가 점진적으로 이루어지고 있었으며, 분권화의 수단으로는 항만법과 지방자치법 등 관련법제 개편에 의한 제도 개혁이었다. 분권화 과정에서 항만공사를 통해 지방정부와의 협력을 도모하고, 분권화를 촉진한다는 점에서 항만공사의 설립은 항만분권에 도움을 주는 것으로 보여진다. 그러나 항만분권이 진행되고 있는 중에도 단일국가체제에서는 주요 항만, 특히 무역항이면서 규모가 큰 대형항만의 경우에는 국가가 관리하는 행태를 볼 수 있었다. 이는 단일국가체제로서의 항만분권의 한계로 지적할 수 있다. 반면 연방국가에서는 전통적으로 항만분권이 발달하여왔고, 시간의 흐름에 따라 권한은 이양되지 않고, 지방정부에 그대로 귀속되거나 오히려 이양의 방향이 지방정부에서 중앙정부로 변화되는 모습을 보인다. 이는 중앙정부가 항만개발을 위해 대규모 투자를 진행하면서 정부 개입이 커졌기 때문이다.

특히 한국과 체제가 비슷한 프랑스, 스페인의 경우 항만분권과정에서 중앙정부에서 지방정부로 이양되는 모습을 보이고 있으며, 이러한 분권의 이양은 수차례의 법제 개혁과 항만공사의 통합과 분권축진을 통해 이루어졌다는 점을 주시할 필요가 있다. 향후 본 연구에서 진행하는

프랑스 항만분권 법제에 대한 네트워크 분석에 있어서도 이러한 항만분권의 방향성에 따라 분석결과와 함의를 제안해볼 수 있겠다.

〈표 1〉 주요국 항만분권의 비교

구분	프랑스	스페인	독일 함부르크항	네덜란드 로테르담항
국가체제	단일국가	단일국가	연방제	연방제
분권 과정	수차례의 법제 개혁	수차례의 법제 개혁	-	-
항만공사의 운영	항만공사의 통합화	항만공사를 통한 분권 촉진	항만공사의 자율성	항만공사의 자율성
주요항만	주요 항만은 모두 국가가 관리	주요 항만은 모두 항만공사가 관리	지방정부가 관리	항만공사가 관리하나, 정부 투자와 함께 중앙정부 권한이 강화됨.
이양의 방향	중앙→지방 (광역지자체로의 이양)	중앙→지방	지방	지방→중앙

### 3. 선행연구 검토

국내 사회과학 연구에서 항만분권에 대한 연구는 매우 소수의 연구가 진행되었다. 특히 항만분권 자체를 이론적 논의의 대상으로 상정한 논문은 매우 적은 반면(임종석·노윤진, 2007; 정주택, 2002), 항만분권의 대표적인 수단인 항만공사제도 도입을 논의하는 과정에서 항만분권의 가능성을 언급한 논문은 많았다(강운호, 2006; 강영문, 2006; 최성두, 2001, 손예휘, 2004; 최성두, 2002; 강운호, 2009; 강운호, 2007). 그러나 전반적으로 항만행정에 대한 논의가 활발히 진행되었다고 보기는 어려우며, 양적으로나 질적으로 다양한 항만분권 연구들이 보완될 필요가 있다.

항만분권을 논의한 임종석·노윤진(2007)의 연구에서는 항만관리의 지방분권화를 위해 항만관련 제도를 개선하고 관리운영체계를 개선할 것을 논문의 주요 내용으로 하고 있다. 특히 지방자치제도의 정착에 따라 지자체의 항만관리 권한 확대 요구가 확산되고 있으나 분권화를 추진하는 과정에서 발생하는 여러 갈등이 슬기롭게 해결될 필요가 있으며, 항만관리의 지방이양에 대응하기 위해 지방자치단체가 협력하여 전략 및 효율적인 항만관리 방안을 수립할 것을 제안하고 있다. 정주택(2002)의 연구에서는 대도시 항만관리 체계의 조정방안에 대한 연구를 진행하면서 중앙정부의 권한이 지방정부로 이양되고 있으나, 여전히 중앙정부가 권한이 막강하다고 지적했다. 장할 것을 제안하고 있다. 우양호(2012)의 논문에서는 주요 항만공

사의 운영 성과와 요인에 대한 연구를 통해 항만분권의 실현수단으로서의 항만공사의 발전 방안을 제시하였다. 특히 항만공사의 운영주체에게 많은 자율성을 주는 것이 향후 항만의 발전을 위해서 핵심적인 요인 중 하나라고 보았다.

한편 국외에서 역시 항만분권에 대한 논의는 다른 해양산업 분야에 비해 소수지만, 프랑스의 사례에서 항만분권을 학술적으로 논의한 연구들을 찾아볼 수 있었다. Archambault & Salamon (1999)의 연구에서는 프랑스가 전통적으로 국가중심의 항만관리 체제를 고수한 이래, 중앙집권적 행정체제의 개혁을 통해 항만분야에 있어서 지방으로의 항만 운영 권한이 어떻게 이양되어 왔는지 역사적인 배경을 통해 설명하고 있다.

Lacoste & Bouchet(2012)의 연구에서는 2008년 프랑스의 주요 항만 개혁과정을 분석하였는데, 항만분권의 개혁과정에서 항만정책의 새로운 이해관계자의 네트워크가 등장하였고, 항만의 네트워크가 협력적 행동을 수행하는데 긍정적인 요인으로 작용한다고 밝혔다. Lacoste & Douet(2013)의 연구에서도 World Bank의 항만 모델 중 landlord port(지주항만) 모델을 프랑스의 주요 항만에 도입하는 과정에서 새로운 항만 분권적 구조와 분권화 전략을 평가하고, 분권화를 위한 방향성을 제시하였다. 또한 Debie, Lavaud-Letilleul & Parola (2013)의 연구에서는 프랑스의 사례를 포함한 유럽 국가들의 항만 관리 거버넌스의 개혁과정을 설명하면서, 특히 2008년 프랑스의 항만분권 개혁에 대한 분석과 함의를 제시하였다.

Cairou et al. (2014)의 연구에서도 프랑스의 새로운 항만 거버넌스에 대한 연구를 진행하면서 특히 2008년의 항만 개혁과정에서의 분권적 거버넌스 구조를 평가하고, 각각의 거버넌스 행위자들 관심사가 상이함을 지적하였다. 예컨대 항만 거버넌스에서의 관리감독의 위치를 차지하는 위원회는 전세계의 해운 동향을 주시하는 반면, 자문위원회는 지역적 이슈를 주시하고, 또 관리자급은 항만 내부의 행정적, 기술적 문제를 주시하는 등이다. 그 외에도 Debie, Lacoste & Magnan (2017)은 프랑스의 항만 관리 모델의 진화를 설명하면서, 항만의 개혁과정에서의 지방의 역할에 대해 2004년부터 2015년까지의 발전과정을 분석하는 등 최근까지도 항만분권에 대한 학술적 논의가 활발히 진행되고 있다.

〈표 2〉 국내외 항만분권에 대한 주요 선행연구 비교

국내외 구분	학자	연도	주요내용
국내	정주택	2002	항만분권 실현을 위해 지방자치단체의 항만관리 의지 제고가 중요하며, 역량을 갖춘 지방정부로의 이양을 적극적으로 행사
	임종석·노윤진	2007	항만관리의 지방분권화를 위해 항만관련 제도를 개선하고 관리운영체계를 개선
	우양호	2012	주요 항만공사의 운영 성과와 요인에 대한 연구를 통해 항만분권 수단으로써의 항만공사의 발전 방안제시
국외	Archambault & Salamon	1999	중앙집권적 행정체제의 개혁을 통한 항만분권 과정 분석하고 분권의 방향성 제시
	Lacoste & Bouchet	2012	2008년 프랑스의 주요 항만 개혁과정을 분석, 항만의 네트워크가 협력적 행동을 수행하는데 긍정적인 요인으로 작용
	Lacoste & Douet	2013	landlord port 모델을 프랑스에 도입하는 과정에서 새로운 항만 분권적 구조와 분권화 전략을 평가하고, 분권화를 위한 방향성을 제시
	Debrie, Lavaud-Letilleul & Parola	2013	항만 관리 거버넌스의 개혁과정을 설명
	Cairou et al.	2014	2008년의 항만 개혁과정에서의 분권적 거버넌스 구조를 평가
	Debrie, Lacoste & Magnan	2017	프랑스 항만의 개혁과정에서의 지방의 역할에 대해 2004년부터 2015년까지의 발전과정을 분석

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 연구대상과 자료의 수집

본 연구는 프랑스의 항만 관련 법령들에서 어떤 주제가 핵심적으로 논의되는지를 분석하는 것이 목적이다. 분석 자료는 프랑스의 항만관련 법령을 대상으로 하였고, 분석대상은 〈표 3〉에서 제시된 법령 원문으로 이를 번역해 대상 주제어를 추출하였다. 1번 대상 법령의 주제어는 31개로 확인되었고, 2번 대상 법령의 주제어는 20개로 확인되었다. 3번 대상 법령의 주제어는 14개로 확인되었다. 1번 법령이 항만과 관련해서 가장 많은 주제어를 포함하고 있었으며, 상대적으로 3번 법령은 항만 관련 주제가 다소 적었다. 주제어의 중심내용은 다음과 같았

다. 1번 법령의 경우 중앙과 지방의 권한 이양에 대한 내용이 중심이라면, 2번 법령은 이양된 이후 어떤 기능을 수행하는지와 관련된 주제어(레저, 수익)가 다소 포함되어 있다. 3번 법령은 항만의 권한을 타 기관으로 이양하는 방향에 대한 주제어를 포함하고 있었다.

〈표 3〉 법령별 대상 용어

대상 법령 <sup>5)</sup>		대상용어
1	Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales Article 30	31개: 지방자치단체, 결정, 협정, 권한이양, 레지옹, 관리, 유지, 개발, 소유권, 분권, 법적용, 지역항만, 권한행사, 다수, 코르시카, 데파르트망, 미합의, 인력제공방식, 이양수단, 통행권, 신청, 항만, 무역, 어업, 지역대표, 국가, 이양권자지정, 항만운영, 협의, 무료, 항만이양
2	LOI n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire <sup>6)</sup> Article 27) & Article 3 <sup>8)</sup>	20개: 지방자치단체, 레저, 항만개발, 항만창출, 양허계약, 요청, 항만권, 노동조합, 데파르트망, 항만운영, 어업, 무역, 항만회사, 지역공동체, 꼬뵈, 지리적관할권, 수익, 운영방식명시, 40년이내, 코르시카
3	LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (Loi NOTRe) <sup>9)</sup> Article 22	14개: 이전, 지역연합, 데파르트망, 국가의 공용 항만 용지, 명시, 무료, 항만소유, 항만개발, 항만유지, 항만관리, 타지방자치단체, 효력일자, 이양방식, 현황진단
4	전체 통합	56개: 지방자치단체, 협정, 권한이양, 관리, 유지, 개발, 소유권, 결정, 데파르트망, 레지옹, 이전, 레저, 요청, 항만개발, 지역연합, 항만창출, 항만운영, 신청, 다수, 명시, 분권, 양허계약, 법적용, 항만권, 국가의 공용 항만 용지, 무역, 어업, 미합의, 노동조합, 지역대표, 지리적관할권, 수익, 지역항만, 무료, 권한행사, 항만회사, 항만소유, 항만유지, 항만관리, 타지방자치단체, 협의, 이양권자지정, 코르시카, 효력일자, 이양방식, 현황진단, 인력제공방식, 이양수단, 통행권, 운영방식명시, 40년이내, 지역공동체, 꼬뵈, 항만, 국가, 항만이양

5) 지방의 책임과 자유에 관한 2004년 8월 13일의 법

6) 항만개혁에 관한 2008년 7월 4일의 법

7) Modifie Code des ports maritimes - art. L601-1 (VT), Modifié par LOI n°2008-660 du 4 juillet 2008 - art. 2 Abrogé par Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 - art. 7

8) A modifié les dispositions suivantes : Modifie Loi n°2006-10 du 5 janvier 2006 - art. 35 (V)

9) 공화국의 새로운 국토조직에 관한 2015년 8월 7일의 법(일명 노트르법)

## 2. 분석방법: SNA 근접중심성 분석

사회네트워크 분석(Social Network Analysis)은 관계성을 확인하는데 유용한 분석기법이 나(김재근·서인석, 2012), 최근에는 텍스트 분석을 정밀하게 수행하는 데에도 이용되고 있다. 이러한 텍스트를 대상으로 하는 네트워크 분석을 네트워크 텍스트 분석(network text analysis, NTA)이라 별도로 지칭하기도 하나(최영출·박수정, 2011), 근본적으로 네트워크 텍스트 분석 역시 텍스트에 출현하는 단어의 빈도를 분석하고, 이를 기반으로 소시오그램 개념에 근거한 네트워크 지도 및 연결 중앙성 수식을 통해 키워드 연결망을 고찰하는 방식이라는 점에서 네트워크 텍스트 분석은 사회네트워크 분석의 일종이라고 볼 수 있겠다. 본 연구에서 SNA 방법론을 핵심적인 방법론으로 설정한 것은 두가지 이유에서이다. 첫째, 프랑스 사례의 경우 항만분권의 개혁과정이 법령의 개혁을 통해 이루어졌기 때문에 법령에 대한 분석을 보다 면밀히 진행해야 할 필요가 있기 때문이다. 둘째, SNA는 네트워크를 통해 현상을 해석(Popping, 2000)하는 데에 목적을 두고 있고, 이는 근본적으로 언어와 지식은 단어 사이의 관계를 통해 형성된다고 보는 Sowa(1984)의 접근방식이 학자들에게 타당한 설명력을 제공하고 있기 때문이다. 따라서 ‘항만 분권’ 분야에 대한 지식, 더욱 세부적으로는 핵심의제를 파악하기 위해서는 지식을 구성하고 있는 단어 간의 관계성을 분석하는 것이 선행되어야 할 것이다.

SNA 분석은 중심성 분석을 통해서 핵심적인 행위자를 확인할 수 있는데, 본 연구에서는 주제어가 행위자로 적용되며, 이같은 과정을 통해 핵심주제어의 식별이 가능하다. SNA 중심성 분석에는 연결중심성, 근접중심성, 매개중심성, 위세중심성 등을 활용할 수 있다(송진희 외, 2018). 본 연구에서는 이중 분석기법으로 근접중심성을 사용하고자 하였다. 근접중심성(closeness)은 네트워크의 한 노드로부터 다른 노드에 도달하기 위해 최소로 결합된 링크로 정의할 수 있다. 즉, 네트워크 상의 중심에 위치할수록 이 수치가 작아질 수 있음을 나타낸다.

$$C_i = \left[ \sum_{j=1}^n d_{ij} \right]^{-1}$$

각 행위자 i의 근접중앙성

각 행위자 i와j를 연결하는 가장 짧은거리

본 연구에서 중심성 측정은 근접중심성(closeness)을 통해서 실행된다. 근접중심성(closeness centrality)은 연결망내의 각 행위자가 그 연결망내의 다른 모든 행위자들과의 직/간접적 연결상태를 고려하여 측정하는 개념으로 근접중심성이 높은 행위자는 그 연결망 내에서 다른



모든 행위자들과 가장 가까운 거리에 위치한 행위자를 의미한다(Wasserman and Fause, 1994; 이동규 외, 2010: 10).

## IV. 분석결과 논의

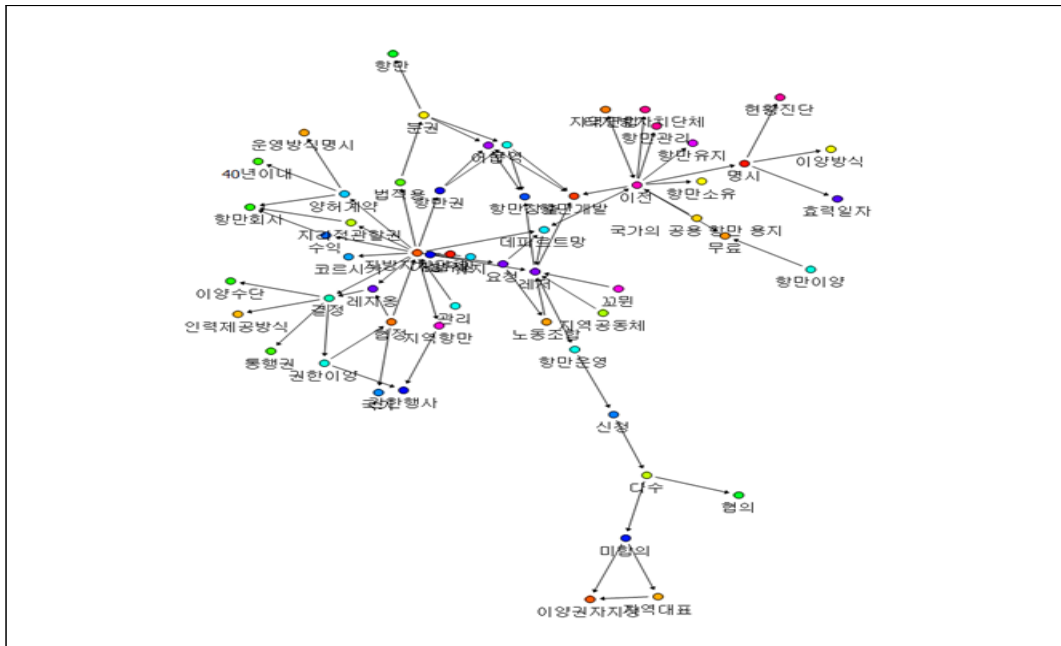
### 1. 전체 대상 핵심주제어 분석

#### 1) 네트워크 기술통계

##### (1) 전체 대상 핵심주제어 분석

〈그림 2〉은 항만관련 전체 법령의 핵심주제어 네트워크의 분석결과이다. 전체적으로 지방자치단체, 데파르트망, 항만개발, 이전 등의 용어를 중심으로 네트워크를 형성하고 있음을 확인할 수 있다.

〈그림 2〉 전체 법령 용어 네트워크



〈표 4〉는 근접중심성에 대한 분석결과에 대한 기초통계량이다. 내향 근접중심성과 외향 근접중심성을 비교하면 다음과 같다. 평균은 외향 근접중심성이 근소하게 높았지만, 거의 동일한 수준이었다. 프랑스 항만 관련 법령 주제어는 외향과 내향의 관계성이 비슷한 수준이었던 것으로 이해된다.

〈표 4〉 근접중심성 기초통계량

유형	근접중심성 측정치	
	내향(IN)	외향(OUT)
평균	0.063	0.064
표준편차	0.034	0.087
최소값	0	0
최대값	0.166	0.346
근접중심성 지수	16.297%	30.118%

표준편차의 경우 내향은 0.034이며, 외향은 0.087로 확인되었는데, 내향의 경우 주제어의 평균이 고르게 나타나는 반면 외향의 경우 표준편차가 2배 이상 높아 특정 주제어가 더 부각되었다는 것으로 이해해볼 수 있다. 이는 최대값을 통해서 확인해볼 수 있는데, 내향근접중심성의 경우 최대값이 0.166(16.297%)인데 비해 외향은 0.346(30.118%)로 상대적으로 큰 차이를 보여주었다.

## (2) 근접중심성 분석결과

〈표 5〉는 근접중심성 분석결과이다. 총 56개의 주제어가 대상이 되었고, 이중 내향 근접중심성과 외향 근접중심성을 평균한 값들을 주제어의 중요도로 간주하고자 하였다. 이때 내향-외향을 고려한 값들 중 평균(0.063) 이상의 주제어는 총 18개로 확인되었다. 이중에서도 근접중심성 평균이 10%이상을 수치를 확보한 주제어는 11개였다. ‘지방자치단체’, ‘협정’, ‘권한이양’, ‘관리’, ‘유지’, ‘개발’, ‘소유권’, ‘결정’, ‘테파르트망’, ‘레지옹’, ‘이전’으로 지방자치단체(테파르트망, 레지옹 등)로의 권한이양과 이때 항만의 소유권, 관리 및 유지 등이 핵심이 되고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 프랑스 항만 관련 법령의 핵심이 지방으로의 권한 이양이었음을 보여준다.

〈표 5〉 근접중심성 분석결과

구분	근접중심성			순위
	내향	외향	평균	
지방자치단체	0.083117	0.346238	0.214678	1
협정	0.046545	0.25912	0.152833	2
권한이양	0.058182	0.204917	0.13155	3
관리	0	0.255432	0.127716	4
유지	0	0.255432	0.127716	4
개발	0	0.255432	0.127716	4
소유권	0	0.255432	0.127716	4
결정	0.077576	0.176156	0.126866	8
테파크트망	0.105956	0.133636	0.119796	9
레지옹	0.077576	0.14766	0.112618	10
이전	0.083047	0.138245	0.110646	11
레저	0.142015	0.056643	0.099329	12
요청	0.064032	0.115882	0.089957	13
항만개발	0.165831	0	0.082916	14
지역연합	0.062709	0.102797	0.082753	15
항만창출	0.150284	0	0.075142	16
항만운영	0.107107	0.038503	0.072805	17
신청	0.088698	0.041322	0.06501	18
다수	0.077369	0.048485	0.062927	19
명시	0.069875	0.054545	0.06221	20
분권	0.055096	0.064935	0.060016	21
양허계약	0.064032	0.054545	0.059289	22
법적용	0.064032	0.05035	0.057191	23
항만권	0.064032	0.048485	0.056259	24
국가의 공용 항만 용지	0	0.11	0.055	25
무역	0.072727	0.036364	0.054546	26
어업	0.072727	0.036364	0.054546	26
미합의	0.069723	0.036364	0.053044	28
노동조합	0.055096	0.050505	0.052801	29
지역대표	0.064234	0.018182	0.041208	30
지리적관할권	0.064032	0.018182	0.041107	31
수익	0.064032	0.018182	0.041107	31
지역항만	0.064032	0.018182	0.041107	31

구분	근접중심성			순위
	내향	외향	평균	
무료	0.078671	0	0.039336	34
권한행사	0.075758	0	0.037879	35
항만회사	0.074805	0	0.037403	36
항만소유	0.069875	0	0.034938	37
항만유지	0.069875	0	0.034938	37
항만관리	0.069875	0	0.034938	37
타지방자치단체	0.069875	0	0.034938	37
협외	0.069723	0	0.034862	41
이양권자지정	0.069697	0	0.034849	42
코르시카	0.064032	0	0.032016	43
효력일자	0.061983	0	0.030992	44
이양방식	0.061983	0	0.030992	44
현황진단	0.061983	0	0.030992	44
인력제공방식	0.061364	0	0.030682	47
이양수단	0.061364	0	0.030682	47
통행권	0.061364	0	0.030682	47
운영방식명시	0.055096	0	0.027548	50
40년이내	0.055096	0	0.027548	50
지역공동체	0	0.050505	0.025253	52
꼬뵤	0	0.050505	0.025253	52
항만	0.05	0	0.025	54
국가	0.043316	0	0.021658	55
항만이양	0	0.018182	0.009091	56
평균	0.062847	0.063673	0.06326	-

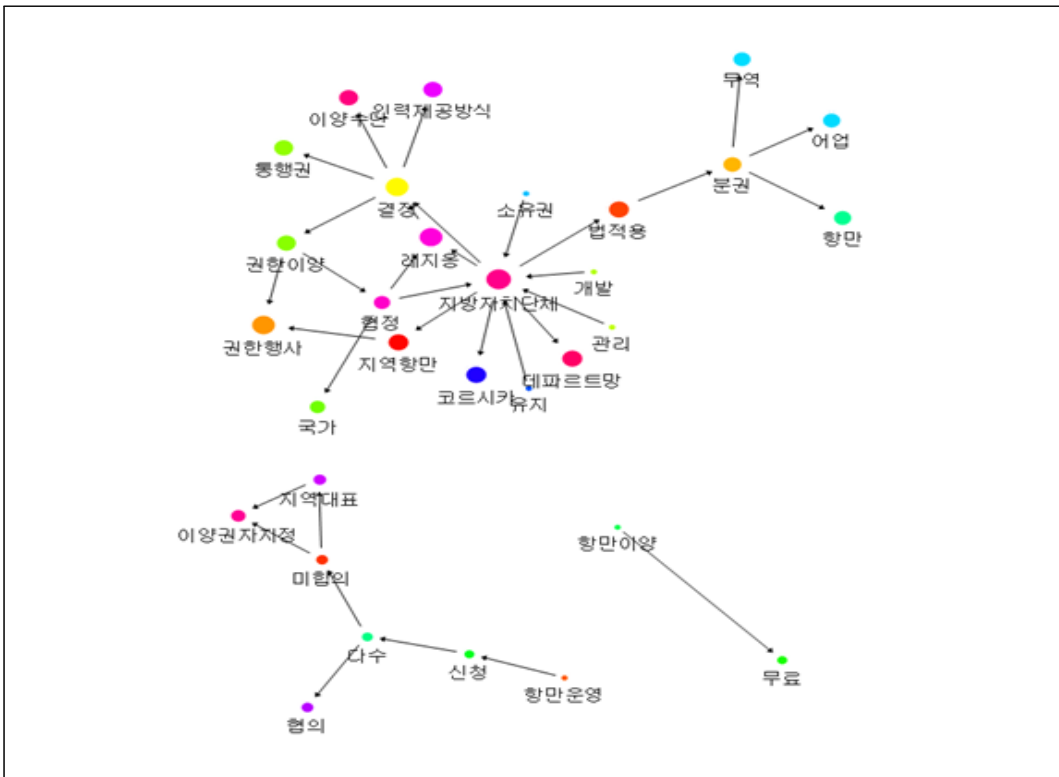
다음으로 10%미만에서 평균이상의 값을 보여준 주제어는 ‘레저’, ‘요청’, ‘항만개발’, ‘지역연합’, ‘항만창출’, ‘항만운영’, ‘신청’으로 확인되었다. 해당 주제어는 지역의 항만 운영 방법을 보여준다. 즉 항만개발 및 운영에 있어서 레저와 같은 방식으로 이루어질 수 있다는 것이다. 관련 법령 3개 통합으로 분석되는 과정에서 각 법령이 가진 특색이 소실되었을 가능성이 있다. 이에 이하에서 각 법령을 구분하여 분석을 수행하고 시사점을 확인해보고자 하였다.

## 2. 법령별 분석: Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (Article 30)

### 1) 네트워크 기술통계

〈그림 3〉은 법령I에 대한 주제어 분석결과를 보여준다. 지방자치단체를 중심으로 강력한 자아중심 네트워크가 형성되어 있다. 또한, 지방으로의 이양 결정이 통행권, 이양수단, 인력 제공방식 등에 있음을 보여주면서 지방자치단체인 코르시카, 데파르트망, 레지옹 등이 대상이라는 것을 확인할 수 있다.

〈그림 3〉 법령I 주제어 네트워크



〈표 6〉은 근접중심성에 대한 분석결과에 대한 기초통계량이다. 내향 근접중심성과 외향 근접중심성을 비교해보면 다음과 같다. 평균은 비슷한 수준이나 외향이 조금 높다. 범령I의 주제어는 외향과 내향의 관계성이 비슷한 수준이다. 표준편차의 경우 내향은 0.049이며, 외향은 0.088으로 확인되었는데, 내향의 경우 주제어의 평균이 고르게 나타나는 반면 외향의 경우 표준편차가 2배정도 높아 특정 주제어가 더 부각되었다. 이는 최댓값을 통해서 확인할 수 있는데, 내향근접중심성의 경우 최댓값이 0.152(9.76%)인데 비해 외향은 0.283(18.281%)로 상대적으로 차이가 있는 것으로 파악된다.

〈표 6〉 근접중심성 기초통계량

유형	근접중심성 측정치	
	내향(IN)	외향(OUT)
평균	0.076	0.078
표준편차	0.049	0.088
최소값	0	0
최대값	0.152	0.283
근접중심성 지수	9.76%	18.281%

## 2) 근접중심성 분석결과

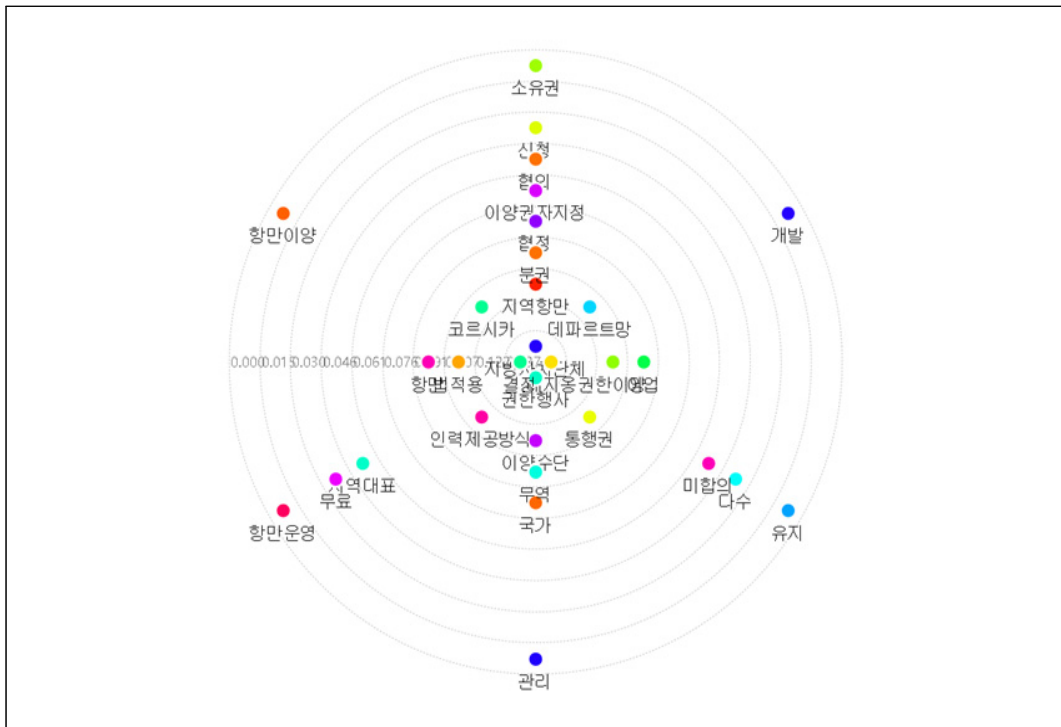
〈표 7〉은 근접중심성 분석결과이다. 총 31개의 주제어가 대상이 되었고, 이중 내향 근접중심성과 외향 근접중심성을 평균한 값들을 주제어의 중요도로 간주하고자 하였다. 이때 내향-외향을 고려한 값이 7.7%이상인 주제어는 11개가 확인되었다. 20%이상을 수치를 차지한 주제어는 ‘지방자치단체’가 유일하였다. 10%이상을 차지한 주제어는 ‘결정’, ‘협정’, ‘권한이양’, ‘레지옹’, ‘관리’, ‘유지’, ‘개발’, ‘소유권’, ‘분권’으로 로 확인되었다. 항만관리에 있어 지방분권, 지방이양등의 이슈가 핵심임을 나타낸다.

〈표 7〉 근접중심성 분석결과

구분	근접중심성			순위
	내향	외향	평균	
지방자치단체	0.152381	0.283333	0.217857	1
결정	0.142222	0.172024	0.157123	2
협정	0.085333	0.224031	0.154682	3
권한이양	0.106667	0.178395	0.142531	4
레지용	0.142222	0.137619	0.139921	5
관리	0	0.207692	0.103846	6
유지	0	0.207692	0.103846	6
개발	0	0.207692	0.103846	6
소유권	0	0.207692	0.103846	6
분권	0.10101	0.1	0.100505	10
법적용	0.117391	0.07619	0.096791	11
지역항만	0.117391	0.033333	0.075362	12
권한행사	0.138889	0	0.069445	13
다수	0.044444	0.088889	0.066667	14
코르시카	0.117391	0	0.058696	15
데파르트망	0.117391	0	0.058696	15
미합의	0.05	0.066667	0.058334	17
인력제공방식	0.1125	0	0.05625	18
이양수단	0.1125	0	0.05625	18
통행권	0.1125	0	0.05625	18
신청	0.033333	0.075758	0.054546	21
항만	0.091667	0	0.045834	22
무역	0.091667	0	0.045834	22
어업	0.091667	0	0.045834	22
지역대표	0.053333	0.033333	0.043333	25
국가	0.079412	0	0.039706	26
이양권자지정	0.075758	0	0.037879	27
항만운영	0	0.070588	0.035294	28
협의	0.05	0	0.025	29
무료	0.033333	0	0.016667	30
항만이양	0	0.033333	0.016667	30
평균	0.076465	0.077557	0.077011	-

평균 수치에는 부합하지 않았으나 나타난 주제어들은 지역항만, 권한행사, 코르시카, 데파르트망, 인력제공수단, 이양수단, 통행권, 무역, 지역대표, 이양권자지정, 협의 등이 확인되었다. 이는 지역항만으로의 권한이양이 어떤 내용인지를 유추해볼 수 있는 부분이다.

〈그림 4〉 근접중심성 분석결과 도식도



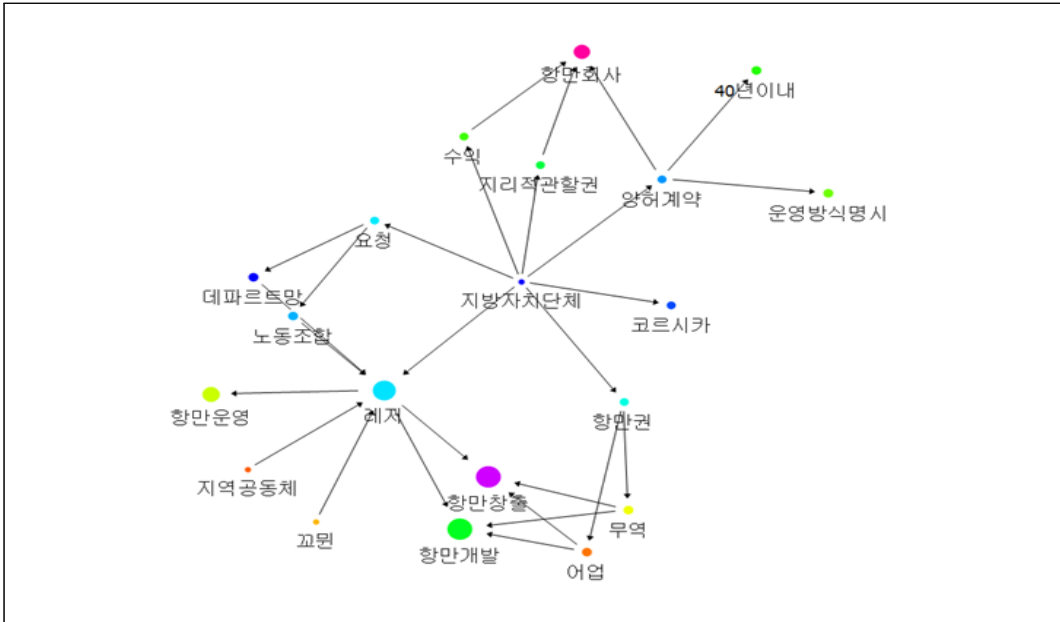
### 3. 법령별 분석II: LOI n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire

#### 1) 네트워크 기술통계

〈그림 5〉은 프랑스 항만관련 법령II의 핵심주제어 네트워크 분석결과이다. 레저를 중심으로 항만운영, 지역공동체, 꼬뮌 등을 살펴볼 수 있으며 이때 노동조합 등이 연결되어 있음을 확인할 수 있다. 또한 양허계약을 통해 장기간 항만권을 이양하는 방식 역시 확인된다.



〈그림 5〉 법령II 주제어 네트워크



〈표 8〉은 근접중심성에 대한 분석결과에 대한 기초통계량이다. 내향 근접중심성과 외향 근접중심성을 비교해보면 다음과 같다. 평균은 유사하다. 법령II는 외향과 내향의 평균 관계성이 비슷한 수준이었던 것으로 이해된다. 표준편차의 경우 내향은 0.09이며, 외향은 0.123으로 확인되었는데, 내향과 외향 모두 편차가 평균 수준으로 나타나 분포가 상당히 컸음을 확인할 수 있었다. 다만, 내향근접중심성의 경우 최대값이 0.292(32.735%)인데 비해 외향은 0.563(58.003%)로 거의 2배 이르는 차이를 보여주었다. 상대적으로는 외향 근접중심성의 편차가 컸음을 의미한다.

〈표 8〉 근접중심성 기초통계량

유형	근접중심성 측정치	
	내향(IN)	외향(OUT)
평균	0.097	0.098
표준편차	0.09	0.123
최소값	0	0
최대값	0.292	0.563
근접중심성 지수	32.735%	58.003%

## 2) 근접중심성 분석결과

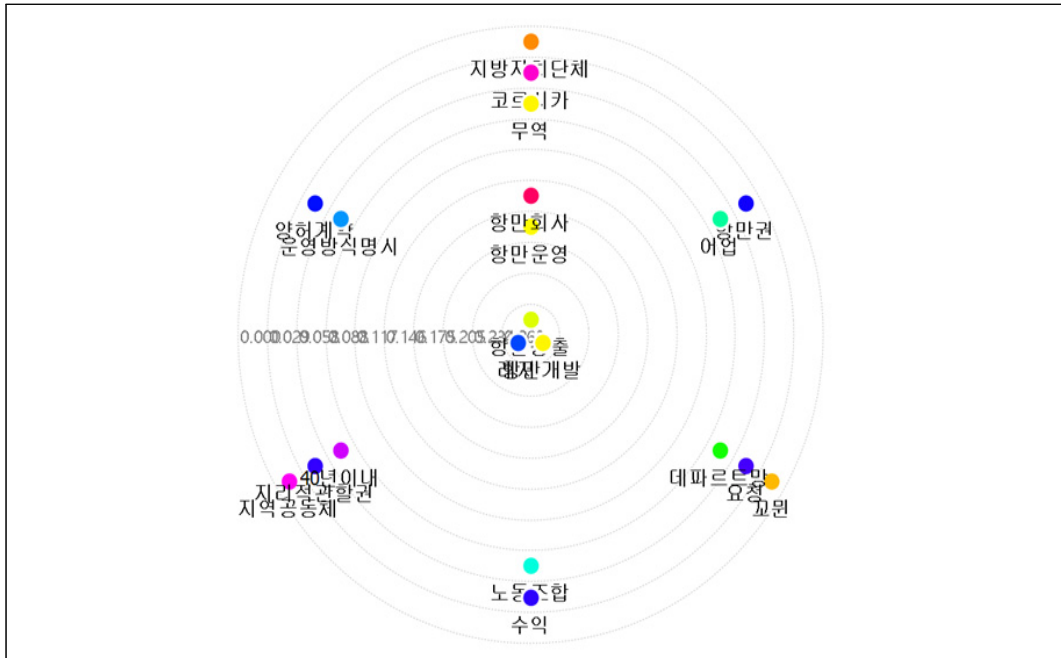
〈표 9〉는 근접중심성 분석결과이다. 총 20개의 주제어가 대상이며, 이중 내향 근접중심성과 외향 근접중심성을 평균한 값들로 주제어의 중요도를 평가하고자 하였다. 총 6개의 주제가 대상이 되었다. 이중 20%이상의 값을 보여준 주제는 ‘지방자치단체’와 ‘레저’ 둘로 확인되었다. 나머지 4개 주제는 ‘항만개발’, ‘항만창출’, ‘양허계약’, ‘요청’으로 확인되었다. 해당 법령은 지방자치단체가 어떤 방향으로 항만권을 활용하는지 살펴볼 수 있는 부분이다.

〈표 9〉 근접중심성 분석결과

구분	근접중심성			순위
	내향	외향	평균	
지방자치단체	0	0.563353	0.281677	1
레저	0.270677	0.157895	0.214286	2
항만개발	0.292398	0	0.146199	3
항만창출	0.292398	0	0.146199	3
양허계약	0.052632	0.157895	0.105264	5
요청	0.052632	0.145749	0.099191	6
항만권	0.052632	0.140351	0.096492	7
노동조합	0.070175	0.120301	0.095238	8
데파트트망	0.070175	0.120301	0.095238	8
항만운영	0.184211	0	0.092106	10
어업	0.070175	0.105263	0.087719	11
무역	0.070175	0.105263	0.087719	11
항만회사	0.168421	0	0.084211	13
지역공동체	0	0.120301	0.060151	14
꼬뮌	0	0.120301	0.060151	14
지리적관할권	0.052632	0.052632	0.052632	16
수익	0.052632	0.052632	0.052632	16
운영방식명시	0.070175	0	0.035088	18
40년이내	0.070175	0	0.035088	18
코르시카	0.052632	0	0.026316	20
평균	0.097247	0.098112	0.09768	-

평균 수치에는 부합하지 않았으나 나타난 주제어들은 지리적 관할권, 운영방식명시, 40년 이내 등을 통해 항만권한의 범위, 항만권한 이양의 방식과 기간 등을 확인할 수 있다. 즉 구체적인 항만권 이양의 내용을 담고 있다고 볼 수 있다.

〈그림 6〉 근접중심성 분석결과 도식도

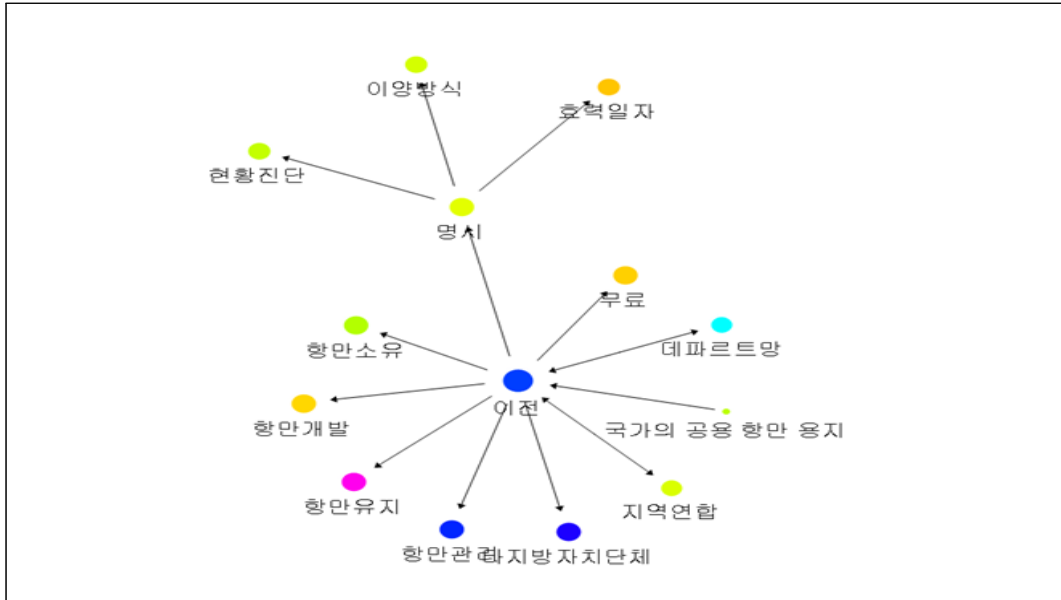


#### 4. 법령별 분석III: LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (Loi NOTRe)

##### 1) 네트워크 기술통계

〈그림 7〉은 법령III의 핵심주제어 네트워크 분석결과이다. 법령II와 같이 이전하는 항만의 범위와 대상이 나타나고 있고, 이양방식과 효력일자 등 구체적인 지침을 담아내고 있음을 확인할 수 있다.

〈그림 7〉 법령III 주제어 네트워크



〈표 10〉은 근접중심성에 대한 분석결과에 대한 기초통계량이다. 내향 근접중심성과 외향 근접중심성을 비교한 결과 평균은 비슷하나 외향이 다소 높았다. 프랑스 항만관련 법령III의 주제어는 외향과 내향의 관계성이 비슷한 수준이다. 표준편차의 경우 내향은 0.049이며, 외향은 0.24로 확인되었는데, 내향의 경우 주제어의 평균이 고르게 나타나는 반면 외향의 경우 표준편차가 5배정도 높아 특정 주제어가 더 부각되었다는 것으로 이해해볼 수 있다. 이는 최댓값을 통해서 확인해볼 수 있는데, 내향근접중심성의 경우 최댓값이 0.231(12.512%)인데 비해 외향은 0.738(22.544%)로 2배 이상 정도의 차이를 보여주었다.

〈표 10〉 근접중심성 기초통계량

유형	근접중심성 측정치	
	내향(IN)	외향(OUT)
평균	0.159	0.163
표준편차	0.049	0.24
최소값	0	0
최대값	0.231	0.738
근접중심성 지수	12.512%	22.544%

## 2) 근접중심성 분석결과

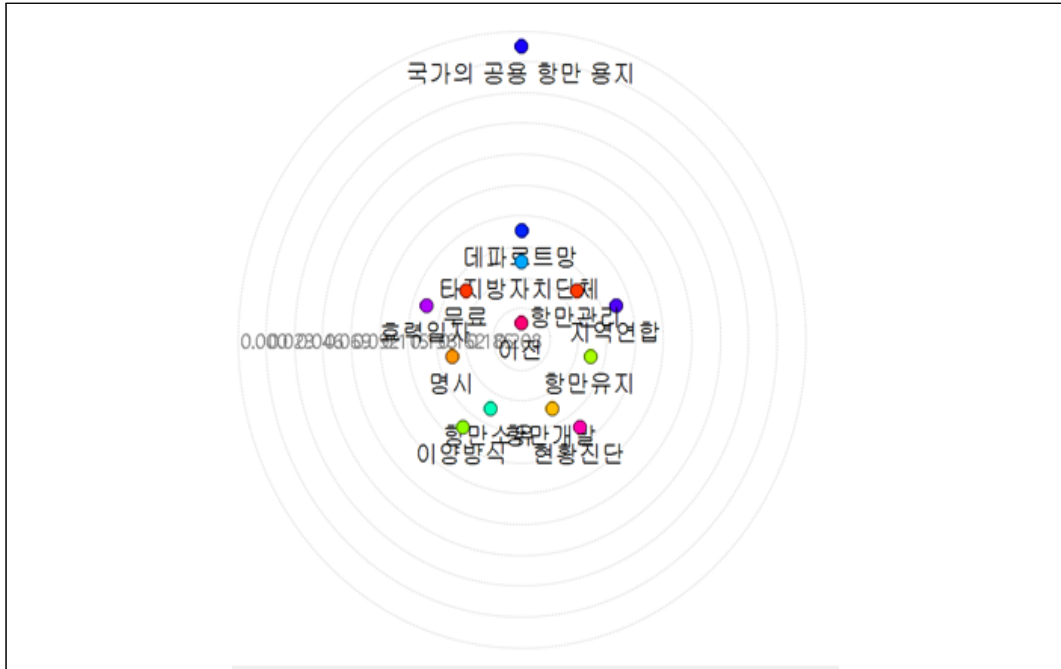
〈표 11〉는 근접중심성 분석결과이다. 총 14개의 주제어가 대상이며, 이중 내향 근접중심성과 외향 근접중심성을 평균한 값을 주제어의 중요도로 보았다. 이때 내향-외향을 고려한 값이 16%이상인 것들을 제시하였다. 40%이상을 수치를 차지한 주제어는 ‘이전’으로 확인되었다.

〈표 11〉 근접중심성 분석결과

구분	근접중심성			순위
	내향	외향	평균	
이전	0.230769	0.738462	0.484616	1
지역연합	0.138462	0.426036	0.282249	2
데파르트망	0.138462	0.426036	0.282249	2
국가의 공용 항만 용지	0	0.464286	0.232143	4
명시	0.175824	0.230769	0.203297	5
무료	0.175824	0	0.087912	6
항만소유	0.175824	0	0.087912	6
항만개발	0.175824	0	0.087912	6
항만유지	0.175824	0	0.087912	6
항만관리	0.175824	0	0.087912	6
타지방자치단체	0.175824	0	0.087912	6
효력일자	0.160256	0	0.080128	12
이양방식	0.160256	0	0.080128	12
현황진단	0.160256	0	0.080128	12
평균	0.158516	0.163256	0.160886	-

20%이상을 차지한 주제어는 ‘지역연합’, ‘데파르트망’, ‘국가의 공용항만용지’, ‘명시’ 등으로 확인되었다. 법령I 및 법령II와 다른 점은 지역 내에서 이용 가능한 용지와 사용 지침 등이 구체적으로 나타나고 있다는 점이다. 법령I에 비해서 법령II가 법령II에 비해서 법령III이 더 구체적인 지침인 것으로 확인된다. 그렇지만 분명한 점은 해당 항만 관련 법령은 모두 지방자치단체로의 권한이양과 이에 대한 지침을 공통적으로 확인하고 있다는 점이다.

〈그림 8〉 근접중심성 분석결과 도식도



## 5. 프랑스 항만분권 법제 개혁의 핵심의제

아래의 <표 12>에서는 프랑스의 항만분권 개혁과정의 핵심의제가 법제 개혁연도인 2004년, 2008년, 2015년, 2004~2015년 통합으로 구분되어 제시되어 있다. 우선 2014년 개혁에서의 핵심주체는 개별 지방자치단체이며, 핵심적인 권한으로는 결정, 관리, 유지, 개발, 소유에 관한 권한이 논의되고 있다. 핵심적인 권한 이양의 방식은 협정 체결에 의한 방식이다.

두 번째 2008년 개혁에서의 핵심주체는 개별 지방자치단체이며, 핵심적인 권한으로는 개발과 창출에 관한 권한이 논의되고 있다. 관리대상은 전체 항만과 레저항이다. 주된 이양방식은 계약(양허계약)에 의해서이다. 세 번째로 비교적 최근의 법제개혁인 2015년 개혁에서의 핵심주체는 이전 개혁들과는 달리 개별 지자체보다는 지역간 연합이 핵심적인 주체로 부상하였다. 항만분권 논의에서 핵심적인 관리대상은 국가의 공용항만용지에 대한 논의가 많았으며, 주된 이양의 방식으로는 권한 이전을 논의하고 있었다.

마지막으로 전체 프랑스 항만분권 법제 개혁과정의 핵심 의제에 관한 논의이다. 프랑스는 항만법제에 대한 법전화(codification) 시스템을 도입하고 있기 때문에, 항만과 관련하여 새

로이 생겨나는 개별법령들은 모두 항만 법전(code des ports maritimes)이라고 부르는 단일 법전에 편제되어 있다. 따라서 본 분석대상인 2004년 법, 2008년 법, 2015년 법의 해당 조항은 실질적으로는 모두 단일 항만법전에 편제되어 있는 내용이다. 따라서 프랑스 항만분권법제에서 중요시 하고 있는 핵심의제들은 이러한 세 가지 법령에 대한 텍스트를 모두 합한 전체 프랑스 항만분권 법제 주요의제에서 제시하고 있다. 즉 ‘지방자치단체’, ‘협정’, ‘권한이양’, ‘관리’, ‘유지’, ‘개발’, ‘소유권’, ‘결정’, ‘데파르트망’, ‘레지옹’, ‘이전’ 이 전체적인 프랑스 항만분권의 핵심 의제라고 볼 수 있다. 2004년에서 2015년까지 법제 개혁을 통해서 볼 때 프랑스의 항만분권 과정에서의 핵심추제는 레지옹, 데파르트망 중심의 지방자치단체이며, 항만분권 논의에서 중요시 되는 핵심적인 권한은 관리, 유지, 개발, 소유, 결정에 관한 권한이다. 주요 이양방식으로는 협정 체결이나 권한 이전의 방식 등의 논의되고 있었다.

〈표 12〉 프랑스의 항만분권 법제 개혁의 핵심의제

연도	2004년	2008년	2015년	2004~2015년
법령명	지방의 책임과 자유에 관한 2004년 8월 13일의 법	항만개혁에 관한 2008년 7월 4일의 법,	공화국의 새로운 국토조직에 관한 2015년 8월 7일의 법	항만 법전 (code des ports maritimes) 중 항만분권 법제
주요 키워드	지방자치단체 결정 협정 권한이양 레지옹 관리 유지 개발 소유권 분권	지방자치단체 레지 항만개발 항만창출 양허계약 요청	이전 지역연합 데파르트망 국가 공용항만용지 명시	지방자치단체 협정 권한이양 관리 유지 개발 소유권 결정 데파르트망 레지옹 이전
핵심주체	개별 지방자치단체 레지옹	개별 지방자치단체 레지옹	지역 연합 데파르트망	지방자치단체 레지옹, 데파르트망
핵심권한	결정, 관리, 유지, 개발, 소유	개발, 창출	-	관리, 유지, 개발, 소유, 결정
관리대상	-	항만 레지옹	국가 공용항만용지	-
이양방식	협정	계약	이전	협정 이전

## V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 중앙정부 주도의 항만개발 및 운영 패러다임이 항만분권적 패러다임으로 전환되어야 한다는 방향성에 초점을 두고 진행되었다. 또한 본 연구는 한국보다 일찍이 항만분권에 대한 논의를 진행하고, 이를 실현하기 위한 수단으로 수차례의 법제 개혁을 단행한 프랑스의 항만분권 관련 법제를 분석하여, 향후 한국의 항만분권을 추진하기 위한 탐색적 연구의 목적성을 가지고 있다. 프랑스를 비롯한 국외의 항만분권의 유형을 체계적으로 검토하고, 프랑스 항만분권의 실현수단이자 법제개혁에서 핵심적인 역할을 수행한 *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales* (지방의 책임과 자유에 관한 2004년 8월 13일의 법), *Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire* (항만개혁에 관한 2008년 7월 4일의 법), *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (Loi NOTRe, 공화국의 새로운 국토조직에 관한 2015년 8월 7일의 법)*에 대한 시맨틱 네트워크 분석(Semantic Network Analysis)을 통해 항만분권의 주제어에 대한 근접중심성을 분석하였다.

분석결과 지방자치단체, 결정, 협정, 권한이양, 레지옹, 관리, 유지, 개발, 소유권, 분권, 법 적용 등의 단어가 항만분권과정에서의 핵심적인 주제어로 분석이 되었으며, 그 외에도 지역 연합, 레저, 양허계약, 국가 공용항만용지 등의 주제어가 핵심적인 주제어로 부상하였다. ‘분권’의 의미는 권한의 분산을 의미한다. 이러한 권한의 분산은 소위 말하는 “행정의 분산(déconcentration)이 아닌 권한 전체의 분산(décentralisation)을 의미”하는 것(JM Pontier, 2016)으로, 항만분권 역시 모든 권한이 지방정부에게 이양되는 완전한 이양을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 때문에 항만분권과정에서 특히 주목하여야 할 의제는 지방자치단체가 결정권을 가지는지, 이러한 권한이양이 항만의 관리, 유지, 개발, 소유권의 문제 등을 포함하는 범위인가에 대한 문제일 것이다. 또한 이러한 항만분권이 온전하게 정착하기 위해서 법적 안정성이 확보되어야 함도 물론이다.

그 외에도 특히 주목해야 할 몇 가지는 지역연합 등의 단어이다. 프랑스의 항만분권 과정에서는 지역연합이라는 주제어의 중심성 지수가 높은 것으로 분석되었다. 이 같은 이유는 항만 자체가 지리적으로 여러 지방정부의 관할이 중복적으로 적용되는 경우가 다수이기 때문이다. 한국 역시도 특히 제2신항과 같은 대규모 항만의 경우 부산시, 경상남도, 창원시 등 다양한 차원의 광역지자체, 기초지자체의 관할에 놓여있다. 프랑스의 경우 항만분권에 있어 이러한 지역 간 연합으로 항만권한의 이양되는 경우에 대해 법에서 상세하게 명시하여 왔고, 이는 실제 항만분권이 지역연합의 방식으로 이루어지는 것이 논리적이고, 일견 당위성을 가지기 때문이다.



본 연구의 분석결과를 토대로 한국의 항만분권의 방향성을 구체적으로 제시해본다면 다음과 같다. 첫째, 각 항만이 속한 지방자치단체, 항만공사 등에게 항만에 대한 권한이 정확히 어느 수준까지 이양되는 것이 적절한 것인가에 대한 재검토가 필요하다. 항만 관리는 항만 관리에 대한 결정권, 항만에 대한 소유권, 항만에 대한 개발권, 항만에 대한 유지 의무 및 관리의 무 등 다양한 권리와 의무를 포함하고 있는데, 국내 항만을 대상으로 지방관리항, 국가관리항을 통합하여 세부적으로 분권화 정도와 실제 관리주체에 대한 정확한 조사와 적절한 권한 이양수준에 대한 재논의가 필요하다. 둘째, 항만에 직간접적인 영향권에 포함된 모든 지역 간의 협력이 요청된다. 프랑스의 경우도 그러하였지만, 항만 경쟁력 제고를 위해 항만이 지리적으로 확장·통합되는 과정에서 항만에 직간접적인 영향을 받은 관계지역이 늘어나는 추세이다. 기존에 항만관리를 담당하던 지역 외에도 항만과 관련 있는 주변지역 모두의 협력적인 거버넌스 체제가 공고해질 필요가 있다. 마지막으로 항만 분권의 실현 수단은 법제의 개혁을 통해 진행되어야 한다는 점이다. 항만분권은 법치국가의 기본원리에 따라 지방자치법과 항만관계법 간의 일관성 있고 조화로운 법령개정을 통해 진행되어야 한다. 적절한 절차에 의해, 집행과정상의 문제없이 지역균형발전과 항만의 발전을 동시에 제고하기 위해서는 법제의 개편이 우선시 되어야 할 것이다.

생각건대, 한국의 경우 단일국가체제국으로 항만분권의 논의가 본격적으로 시작된 지 얼마 지나지 않았다. 물론 규모가 작은 연안항의 경우 지방관리항으로 지정된 경우가 있으나, 물동량이 많고, 규모가 큰 컨테이너항의 경우 해양수산부가 전적으로 관리하고 있다. 사실 프랑스 역시도 아직까지 국가적으로 중요한 항만을 중앙정부가 관리하고 있어 오랜 항만분권의 역사에도 불구하고 완전한 항만분권을 기대하는 것은 현실적으로 어려운 측면이 있으며, 프랑스와 유사한 행정체제를 가진 한국 역시도 국가경제적인 영향력을 고려할 때 핵심적인 무역항의 항만분권은 현시점에서 매우 요원한 과제라는 생각이 든다.

그러나 분명한 점은 양적 성장 중심의 항만 개발 및 관리는 이미 한계에 도달하였다는 점이다. 새로운 시대의 항만운영 및 개발의 방향성은 질적 제고, 내실화 및 항만을 둘러싼 지역과의 조화의 방향으로 전환되어야 하며, 혁신의 기제를 외부에서 찾을 것이 아니라 항만이 위치한 지역 내부에서 찾을 필요가 있다. 2018년 지방일괄이양법안이 상정되면서 법안의 핵심 의제중 하나가 지방항만의 개발 및 관리를 지방으로 일괄 이양하고자 하는 내용이 제안되기도 하여, 항만분권에 대한 사회적인 합의는 일정수준 이루어진 것으로 보인다. 한국은 항만분권에 있어서 후발주자이지만, 항만분권의 방향성을 더욱 공고히 하여 항만 주변 지역들이 동반성장, 지역 특색을 반영한 특화 항만으로 발전시켜 새로운 측면에서의 혁신과 경쟁력을 확보하기 위해 지속적인 노력을 기울일 필요가 있겠다.

마지막으로 본 논문은 프랑스의 항만분권 법제를 대상으로 단일사례를 분석하였기 때문에

연구자의 간주관성 문제에서 자유로울 수 없다는 근본적인 한계를 가지고 있다. 또한 시맨틱 네트워크 분석의 방법론적 한계로 인해 보다 심층적인 사회과학적 해석을 제시하지 못하였다는 점에서도 연구의 한계가 있음을 부인할 수 없다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 향만분권 논의의 필요성에 대해 환기시키고 핵심의제를 통해 향만분권의 흐름을 제시해 보았다는 데 의의가 있다. 그동안 행정학 및 정책학 연구에서 ‘향만 분권’이라는 연구주제는 학술적인 조명을 받아오지 못한 것이 사실이다. 이러한 가운데 본 연구가 국가와 지역경제의 측면에서 핵심적인 기능을 담당하고 있는 향만관리에 대한 학술적 관심을 불러일으킬 수 있을 것으로 기대한다. 다만 본 논문에서 진행하지 못했던 실증적 자료를 토대로 한 요인분석과 인터뷰조사와 같이 다양한 방법론을 통한 주요 정책행위자 분석 등은 후속 연구 과제로 남긴다.

## 【참고문헌】

- 강영문. (2006). “우리나라 항만공사의 효율적 운영에 관한 연구”. 『물류학회지』, 16, 5-26.
- 강윤호·김상구·박상희 & 우양호. (2007). “부산항만공사 (BPA) 의 도입성과와 그 영향요인”. 『한국거버넌스학회보』, 14(1), 165-196.
- 강윤호. (2006). “항만공사 (PA) 제도 도입에 따른 항만 거버넌스 구조의 효율화 방안”. 『한국행정학보』, 40(1), 151-174.
- \_\_\_\_\_. (2008). “미국 항만 거버넌스 제도의 형성과 변화: 뉴욕, 뉴저지 항만지구를 둘러싼 뉴욕과 뉴저지간 갈등과 협력”. 『지방정부연구』, 12(4), 323-344.
- \_\_\_\_\_. (2009). “공기업 거버넌스 제도와 대리인 문제: 뉴욕, 뉴저지 항만공사를 중심으로”. 『Journal of Korean Navigation and Port Reserch』, 33(10), 743-756.
- 김성준. (2019). 『유럽의 대항해 시대』, 문현 : 서울.
- 김재근·서인석. (2012). “지방자치단체 국제교류의 구조적 특성 분석”. 『지방행정연구』, 26(3): 409-438.
- 김홍섭. (2003). “지방화시대의 항만공사 도입과 활성화 방안”. 『한국항만경제학회지』, 19(2), 87-109.
- 박형준 외. (2016). “중앙과 지방간 항만관리 역할분담 연구”. 해양수산부.
- 손예휘. (2004). “항만공사 (PA) 운영 활성화를 위한 법률 정비와 지원조례 설치방안-부산항만공사와 부산광역시를 중심으로”. 『한국항만경제학회지』, 20(2), 1-17.
- 송진희·최윤서·김정진·서인석. (2018). “한국 성과관리 연구의 핵심 주제 분석: 한국행정학보 및 행정학회 발표논문집의 주제어에 대한 SNA 의 활용”. 『국정관리연구』, 13(3), 1-30.
- 우양호. (2012). “우리나라 주요 항만의 항만공사 (PA) 운영 성과와 요인”. 『한국행정논집』, 24(3), 567-590.
- 이동규, 서인석, 양기근. (2010). “한국재난안전네트워크(KDSN)의 정보 교류 협력구조에 관한 연구”. 『한국위기관리논집』, 6(1): 1-31.
- 이성우·박선현. (2003). “주요 외국 항만운영형태와 우리나라 항만공사 발전방향”. 『월간 해양수산』, 227, 25-40.
- 이원일·김상구. (1999). “지방정부의 항만계획 기능 참여방안에 관한 연구”.
- 이지선·정승주·이창섭 & 신민성. (2016). 『물류패러다임 변화에 대응한 물류정책 거버넌스 발전방안』 한국교통연구원 기본연구보고서, 1-248.
- 임종섭·노윤진. (2007). “항만관리의 지방분권화를 위한 협경전략 연구”. 『산업경제연구』, 20(5), 2135-2156.

- 전동한. (2014). 항만공사제 (PA) 효율성 제고를 위한 관련 법률의 고찰. 『물류학회지』, 24, 127-158.
- 정주택. (2002). “대도시 항만관리체계 조정방안에 대한 탐색적 연구”. 『지방정부연구』, 6(2), 151-166.
- 최성두. (2001). “부산 항만자치공사 설립의 표류원인 분석평가”. 『한국행정학보』, 35(4), 317-334.
- \_\_\_\_\_. (2002). “현정부 항만공사 (PA) 설립방안의 문제점 평가”. 『지방정부연구』, 6(3), 155-168.
- 최영출·박수정. (2011). “한국행정학의 연구경향 분석: 네트워크 텍스트 분석방법의 적용”, 『한국행정학보』, 45(1), 123-139.
- 한국교통연구원. (2016). 『KOTI 물류브리프』, no.8. No.
- Archambault, É., Gariazzo, M., Anheier, H. K., & Salamon, L. M. (1999). France: from Jacobin tradition to decentralization. Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector. Baltimore: John Hopkins Center for Civil Society Studies, 62, 81-97.
- Cariou, P., Fedi, L., & Dagnet, F. (2014). The new governance structure of French seaports: an initial post-evaluation. *Maritime Policy & Management*, 41(5), 430-443.
- Debie, J., Lavaud-Letilleul, V., & Parola, F. (2013). Shaping port governance: the territorial trajectories of reform. *Journal of Transport Geography*, 27, 56-65.
- Debie, J., Lacoste, R., & Magnan, M. (2017). From national reforms to local compromises: The evolution of France's model for port management, 2004-2015. *Research in Transportation Business & Management*, 22, 114-122.
- European Commission. (2007). Communication from the Commission on European Ports Policy, Brussels, October 18, COM(2007), 616 final.
- ISEMAR. (2010). Note de Synthèse.
- \_\_\_\_\_. (2018). Note de Synthèse.
- J.O.L.F. (2008). “Loi n°2008-660 du 4 Juillet 2008 Portant Réforme Portuaire”. J.O.R.F. n° 156 du 5 Juillet 2008, p. 10817.
- Lacoste, R., & Douet, M. (2013). The adaptation of the landlord port model to France's major seaports: a critical analysis of local solutions. *Maritime Policy & Management*, 40(1), 27-47.
- Lacoste, R. (2018). Partie I. PROSPECTIVE MARITIME ET STRATÉGIES PORTUAIRES, 31.
- Lacoste, R., & Bouchet, A. G. (2012). Analyse qualitative des outils de coordination et de coopération dans le cadre de la politique portuaire française: le cas des

- grands ports maritimes. *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, (16).
- Pontier, JM. (2016). *La decentralisation francaise*, LGDJ.
- Popping, R. (2000). *Computer-assisted Text Analysis*. London : Sage.
- Sowa, J. F. (1984). *Conceptual Structures: Information Processing in Mind and Machine*. MA: Addison-Wesley.
- Wasserman, S. & Faust, K. (1994). *Social Network Analysis*. Cambridge University Press.
- Romuald Lacoste & Marie Douet. (2013). The adaptation of the landlord port model to France's major seaports: a critical analysis of local solutions, *Maritime Policy & Management*, 27-47.
- González Laxe. (2011). the framework in Spain as a means to support the increase of traffic potential in the Mediterranean sea *Int. J. Euro-Mediterranean Stud.*, 4 pp. 61-82.
- Merk, O., et al. (2011). "The Competitiveness of Global Port-Cities: the Case of the Seine Axis (Le Havre, Rouen, Paris, Caen) - France", *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/07, OECD Publishing.
- Monios, J. (2017). Port governance in the UK: Planning without policy. *Research in Transportation Business & Management*, 22, 78-88.

**이 유 현:** 프랑스 정부 장학생(Bourse d'Excellence Blaise Pascal)으로 2017년 프랑스 파리1대학교 팡테옹-소르본느에서 법학(비교행정)박사학위를 취득하였다(논문: Les politiques de développement de l'énergie renouvelable et nouvelle en Corée du Sud et en France). 주요 관심분야는 기후변화 및 에너지·환경·정부규제·비교행정에 대한 연구이다. 최근 주요 논문으로는 “Collaboration and Confucian Reflexivity in Local Energy Governance(JCEA, 2019)”, “Sustainability of a Policy Instrument: Rethinking Renewable Portfolio Standard in South Korea(Sustainability, 2019)”, “다각화 전략(triangulation)을 통한 환경 갈등 지속 기간의 영향요인 연구(한국행정학보, 2019)” 등이 있다.

E-mail : skuld415@gmail.com

**서 인 석:** 성균관대학교 행정학 박사학위를 취득하고 현재 안양대학교 행정학과에 재직 중이다. 주요 논문으로는 “공직사회 주요직위에 대한 연구주의 연결망 검증(한국행정학보, 2018)”, “정책의제, 주도자, 그리고 문지기(한국지방행정학보, 2017)”, “정책신념변화는 시간의 전유물인가(한국행정학보, 2016)”, “정책명칭, 상징, 그리고 수용(한국행정학보, 2014)”, “Factors affecting government-funded research(RAJT, 2018)”, “Mediating Role of Entrepreneurship in Explaining the Association between Income Inequality and Regional Economic Performance(EDQ, 2018)” 등이 있으며, 저서로는 ‘쉽게쓴정책학(윤성사, 2019)’, ‘정책이론핸드북(박영사, 2018)’, ‘인트로행정학(대영문화사, 2017)’ 등이 있다.

E-mail : inseok800414@naver.com

**정 수 현:** 한국해양대학교에서 2015년 물류학 박사학위(논문: 금융위기로 인한 국내 주요 항만 물동량 변화에 관한 연구, 2015)를 취득하였으며, 현재 창원시정연구원 경제연구실 연구위원으로 재직 중이다. 창원시정연구원에서 항만·물류분야를 연구 중이며, 현재 주요 연구관심 분야는 시계열 분석, 항만도시, 항만거버넌스, 항만환경관리 등이다. 주요 논문으로는 “국내 해양보급기지(Offshore Supply Base) 구축방안에 관한 우선순위 분석(2016)” 등이 있다.

E-mail : shjeong@chari.re.kr