

기본연구

2023-21

지방분권시대의 수산업·어촌분야 대응전략 연구

A Study on the Direction to Fisheries
and Fishing Communities in the Era of Decentralization

이호림·문지원·이승혜



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

지방분권시대의 수산업 · 어촌분야 대응전략 연구

A Study on the Direction to Fisheries
and Fishing Communities in the Era of Decentralization

이호림 · 문지원 · 이승혜



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

저자	이호림, 문지원, 이승혜
내부연구진	연구책임자 이호림 한국해양수산개발원 어촌연구부 전문연구원 공동연구원 문지원 한국해양수산개발원 어촌연구부 전문연구원 공동연구원 이승혜 한국해양수산개발원 어촌연구부 연구원
연구기간	2023. 1. 1. ~ 2023. 10. 31.
보고서 집필내역	
연구책임자	이호림 연구총괄, 제1장, 제2장 제2절, 제3장 제1절, 제4장, 제5장
내부연구진	문지원 제2장 제1절, 제3장 2절 이승혜 제3장 제3절
산·학·연·정 연구자문위원	김봉태 부경대학교 교수 류지호 해양수산부 사무관 이승우 명예연구위원

※ 순서는 산·학·연·정 순임

발간사

도시로의 인구 집중, 일자리 감소, 지방 경제 위축 등 이제는 거주하는 곳의 차이가 생활 격차로 나타나는 지역 불평등에 직면해 있다. 윤석열 정부는 지방시대 종합계획을 수립하여 소통과 상생을 통해 지자체 스스로 발전 전략을 결정하고 실현하는 지역 주도 균형발전으로 전환을 추진하고 있다. 이와 함께 대통령직속 국가균형발전위원회는 대통령직속 지방시대위원회로 변경되었으며, 국정 과제인 '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대' 구현을 위한 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」이 제정되어 지방분권은 더 가속화될 것으로 보인다. 특히, 해양수산부 소관사무는 타 부처 대비 높은 수준으로 지방으로 이양되고 있으며, 연안지자체의 낮은 재정자립도와 재정자 주도, 자율적 정책 기획 및 집행에 대한 경험 부족 등 자율성과 책임성 확대에 따른 수산업·어촌분야의 지방분권 대응 기반 마련이 시급하다.

본 연구는 시대적 흐름에 따라 수산업·어촌의 지방분권 문제점을 진단하고 그에 맞는 대응 방안을 제시하고 있다. 주요 내용으로는 지방분권 관련 논의 및 추진 과정 등의 선행연구 및 수산업·어촌분야 지방이양사업 추진 현황을 조사·분석하였다. 다음으로 재정분권 추진에 따른 광역 및 기초 지자체의 농림해양수산분야 예산 변화를 집중적으로 파악하고 관련 사무 담당자를 대상으로 인식조사를 실시하였다. 법·행정·예산체계가 유사한 국외 사례와 지방자치제를 수행 중인 광역지자체를 대상으로 지방분권 추진 경과, 계획, 효과 등을 검토하였다. 이를 종합하여 지방분권 추진을 위한 조직 정비, 지방분권 이행 주체와 협력, 이양사무의 사후관리를 정책방안으로 제시하였다.

끝으로 이 연구의 책임을 맡은 이호림 전문연구원과 연구에 참여한 문지원 전문연구원, 이승혜 연구원의 노고에 깊은 감사를 표합니다. 또한, 연구의 발전을 위해 조언을 아끼지 않은 박상우 부연구위원, 김봉태 교수, 류지호 사무관, 이승우 박사 등 자문위원과 보고서가 출판되기까지 도움을 주신 모든 분께 감사드립니다.

2024년 1월
한국해양수산개발원
원장 김 종 덕

목차

정책제안 _i

요약 _iii

Executive Summary _ix

01

서론 _1

제1절 연구의 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적	4
제2절 연구의 내용과 방법	5
1. 연구의 내용	5
2. 연구방법	6
3. 연구 수행체계도	7
제3절 선행연구와 본 연구의 차별성 검토	9
1. 선행연구	9
2. 본 연구의 차별성	12

02

지방분권과 수산업·어촌분야 정책추진 _15

제1절 지방분권 정책 이론	16
1. 지역균형발전 의의	16
2. 지방분권 의의	19
3. 재정분권 의의	25
4. 소결	27
제2절 지방분권 변화와 수산업·어촌분야 정책 변화	28
1. 지방분권 변화	28
2. 관련 법 제도 변화	37
3. 지방분권을 위한 수산업·어촌분야 정책 추진	40

03

지방분권에서 수산업·어촌 정책진단 및 사례_47

제1절 수산업·어촌분야 지방전환 사업집행 실태조사	47
1. 조사개요	47
2. 수산업·어촌분야	52
제2절 수산업·어촌분야 지방분권에 대한 설문조사	72
1. 조사개요	72
2. 설문결과	73
제3절 국내외 수산업·어촌 정책사례	82
1. 제주특별자치도	82
2. 강원특별자치도	87
3. 일본	90
제4절 소결	96

04

지방분권시대 수산업·어촌분야 대응전략 및 과제_103

제1절 대응방향 및 전략	103
1. 대응방향	103
2. 대응전략	108
제2절 대응과제	111
1. 담당자 전문성 강화	112
2. 이양사무 수행을 위한 조직 정비	115
3. 지방이양사무 사전협의제 도입	117
4. 중앙과 지자체 간 사무 재분배	119
5. 이양사무 모니터링 체계 및 사후관리	121
6. 지자체 이양사무 확대·발굴	123

05

결론 _125

제1절 결론 125

제2절 정책제언 127

1. 수산업 · 어촌분야에 필요한 사무 기준 마련 127
2. 이양사무 배분을 조율하는 중간기구 마련 필요 128
3. 수산업 · 어촌분야 등 이양사업 평가추진을 위한 법적 근거 마련 128

참고문헌 _131

부록 _139

표 목차

〈표 1-1〉 선행연구와 본 연구의 차별성	13
〈표 2-1〉 지역균형발전의 개념적 정의	18
〈표 2-2〉 지방시대 구축 필요성	19
〈표 2-3〉 지방분권 정책의 특성	21
〈표 2-4〉 지방분권의 개념적 정의	22
〈표 2-5〉 국가사무의 범위	23
〈표 2-6〉 지방사무의 범위	24
〈표 2-7〉 재정분권의 개념적 정의	26
〈표 2-8〉 지방분권 정책론 요약	27
〈표 2-9〉 참여정부 지방분권 정책 주요 추진과제	29
〈표 2-10〉 이명박 정부 지방분권 정책 주요 추진과제	30
〈표 2-11〉 박근혜 정부 지방분권 정책 주요 추진과제	31
〈표 2-12〉 문재인 정부 지방분권 정책 주요 추진과제	32
〈표 2-13〉 역대 정부의 지방분권 추진 이력	34
〈표 2-14〉 윤석열 정부의 지방분권 추진 현황	36
〈표 2-15〉 윤석열 정부 지방분권 정책 주요 추진과제	36
〈표 2-16〉 지방분권 관련 법률 제·개정에 따른 변화	38
〈표 2-17〉 지방분권 관련 법·제도 현황	39
〈표 2-18〉 균특회계 편성체계	41
〈표 2-19〉 수산업·어촌분야 지자체 자율편성사업	43
〈표 2-20〉 국가에서 지방자치단체로 전환되는 사업	44
〈표 2-21〉 국가에서 지방자치단체로 전환되는 사업	46
〈표 3-1〉 전체 지출예산에서 농림해양수산이 차지하는 예산(2022년)	49
〈표 3-2〉 연도별 74개 연안시군구 농림해양수산 전체 예산 비교	50
〈표 3-3〉 연도별 연안시도(74개 시군구 포함) 해양수산분야 예산 비교	51
〈표 3-4〉 연도별 해양수산분야 예산 비교	54
〈표 3-5〉 연도별 어촌자원복합산업화 예산 비교(2016~2022)	58
〈표 3-6〉 연도별 어업기반 정비사업 예산 비교(2016~2022)	59
〈표 3-7〉 연도별 수산물 가공산업 육성 예산 비교(2016~2022)	66

〈표 3-8〉 연도별 기타 수산업 · 어촌분야 전환사업 예산 비교(2016~2022)	69
〈표 3-9〉 설문조사 표본설계 및 조사방법	72
〈표 3-10〉 설문조사 구성	73
〈표 3-11〉 인식조사 설문 응답자 특성	73
〈표 3-12〉 지방분권에서 수산업 · 어촌분야 사업 추진 주체 간 협력이 어려운 원인	81
〈표 3-13〉 ‘제주특별법’ 단계별 개선방향 및 성과	82
〈표 3-14〉 제주특별자치도 해양수산업 자체사업 변화	84
〈표 3-15〉 제주특별자치도 연령별 해녀 변화	85
〈표 3-16〉 강원특별자치도 출범 추진경과	87
〈표 3-17〉 강원특별자치도 수산해양 분야 특례 발굴 결과	89
〈표 3-18〉 일본의 지방분권개혁 단계	91
〈표 3-19〉 수산업 · 어촌 관련 도도부현 및 시정촌 사무(농산어촌지역정비교부금)	92
〈표 3-20〉 수산업 · 어촌 관련 도도부현 및 시정촌 사무(비공공사업교부금)	93
〈표 3-21〉 수산업 · 어촌 관련 지방이양 개혁 제안 사항	94
〈표 3-22〉 수산업 · 어촌분야 지방분권 지방전환사업 예산 분석 종합	97
〈표 3-23〉 수산업 · 어촌분야 지방분권 공무원 인식조사 종합	99
〈표 3-24〉 수산업 · 어촌 지방분권 국내 · 외 사례 종합	101
〈표 4-1〉 수산업 · 어촌분야 지방분권 특성과 추진방향	106
〈표 4-2〉 지방이양 대상 법률 및 사무 수	113
〈표 4-3〉 시도지자체 수산 · 어촌 조직체계 및 인력(2023년)	116
〈표 4-4〉 수산업 · 어촌분야 사전협의 시 주요 검토사항	118

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구 수행체계도	8
〈그림 3-1〉 연도별 연안시도(74개 시군구 포함) 해양수산분야 예산 비교	52
〈그림 3-2〉 연도별 해양수산분야 예산 비교	53
〈그림 3-3〉 연도별 74개 연안시·군·구 농림해양수산 전체 예산 비교	55
〈그림 3-4〉 연도별 어촌자원복합산업화지원사업 예산 분담 비교	56
〈그림 3-5〉 연도별 어촌자원복합산업화 예산 분담 비교	57
〈그림 3-6〉 연도별 어업기반 정비사업 예산 분담 비교(2016~2022)	61
〈그림 3-7〉 연도별 어업기반 정비사업 세부사업 예산 비교(2016~2022)	62
〈그림 3-8〉 연도별 어업기반 정비사업의 어항기반시설 예산 분담 비교	63
〈그림 3-9〉 연도별 어업기반 정비사업의 수산자원 회복사업 예산 분담 비교	65
〈그림 3-10〉 연도별 수산물 가공산업 육성 예산 분담 비교(2016~2022)	67
〈그림 3-11〉 연도별 수산물 가공산업 육성의 세부사업 예산 분담 비교	68
〈그림 3-12〉 연도별 기타 수산업·어촌분야 전환사업 예산 비교(2016~2022)	70
〈그림 3-13〉 연도별 기타 수산업·어촌분야 전환사업 세부사업 예산 분담 비교	71
〈그림 3-14〉 수산업·어촌분야 사무에 대한 지방이양의 적합성 인식 여부	75
〈그림 3-15〉 수산업·어촌분야 지자체 사업에 대한 지방분권 필요성 인식 정도	75
〈그림 3-16〉 지방분권 시 수산업·어촌분야 사무에 대한 자체사무 가능성 인식 정도	76
〈그림 3-17〉 지방분권에서 수산업·어촌분야 자체사무 가능성이 낮은 이유	77
〈그림 3-18〉 사무의 지방이양 여부에 대한 인지 여부	78
〈그림 3-19〉 지방이양된 사무의 집행 난이도 파악	78
〈그림 3-20〉 수산업·어촌분야 지방분권 계획수립 권한 여부	79
〈그림 3-21〉 수산업·어촌분야 사무별 담당자 지방분권 역량 확보 정도	80
〈그림 3-22〉 수산업·어촌분야 지방분권 추진에서의 주체 간 협력 정도	81
〈그림 3-23〉 전국 및 제주특별자치도 재정자립도 변화	83
〈그림 3-24〉 전국 및 제주특별자치도 재정자주도 변화	84
〈그림 3-25〉 전국 및 강원특별자치도 재정자립도 변화	88
〈그림 3-26〉 전국 및 강원특별자치도 재정자주도 변화	89
〈그림 4-1〉 지방분권시대 수산업·어촌분야 문제점 및 진단	108
〈그림 4-2〉 지방분권시대 수산업·어촌분야 대응전략	111

〈그림 4-3〉 공무원 교육훈련체계	114
〈그림 4-4〉 지방이양사무 사전협의 프로세스	119
〈그림 4-5〉 중앙사무 권한의 지방이양 로드맵	120

정책제안

■ 분석 내용 및 방법

1. 연구 과정에서 수산업 · 어촌 중심의 11개 시 · 도와 74개 연안 시 · 군 · 구를 중심으로 지방분권과 관련 논의 및 추진변화 과정 등 선행연구 검토 및 수산업 · 어촌분야 지방이양 사업 추진 현황을 조사 · 분석
2. 연안시 · 도, 시 · 군 · 구의 농림해양수산분야의 지자체 예산 변화 분석 및 재정분권 이후 지방전환사업 예산 변화 파악
3. 수산업 · 어촌분야 사무 담당자 대상으로 지방분권 인식 · 인지 · 여건 조사 실시
4. 일본 및 자치분권을 선행하고 있는 제주특별자치도, 강원특별자치도를 대상으로 지방분권 추진 경과, 수산업 · 어촌분야 지방분권계획, 효과 등 검토

■ 정책제안

1. 지방정부의 주도성 강화를 통한 자율성 제고 · 확대 추진으로 중앙정부와 지방정부가 대등한 관계에서 지역문제를 해소, 중앙은 정책방향을 제시, 지방은 중앙의 담당자와 동등한 전문성을 확보하여 사업 이행 등을 추진할 수 있도록 담당자 역량 함양과 조직 환경 조성

-
2. 수산업·어촌은 어장 위치, 지자체 경계 등 불분명한 공간 위계로 사무 집행에 한계가 있어 중앙사무와 지방사무 구분이 모호하므로, 유연하게 사무를 다룰 수 있도록 사무분배 협의제도를 도입하고, 지자체 수요와 역량에 맞는 사무의 재분배를 추진할 수 있도록 중앙과 지방 간 지방분권 이행주체 협력관계 정립
 3. 수산업·어촌분야 지방사무에 대한 모니터링과 법에 근거한 지자체 사업 추진 의무화(자원회복, 사업비율 등), 지방사무 성과를 측정하는 정량적 평가 지표의 체계구축을 통해 지방사무 집행관리를 수행할 수 있도록 지방사무 전환에 대한 주기적인 모니터링과 성과평가 체계 구축

요 약

지방분권시대의 수산업 · 어촌분야 대응전략 연구

이호림 · 문지원 · 이승혜

1. 연구의 목적

- 본 연구는 수산업 · 어촌지역이 중심이 되는 연안 시 · 군 · 구의 지방분권형 지역개발정책 전환을 위한 정책연구로 수산업 · 어촌의 지역개발정책을 지방분권적 관점에서 고찰하여 지방분권시대의 수산업 · 어촌분야 대응전략을 마련하는 데 그 목적이 있음
- 첫째, 수산업 · 어촌분야의 지방분권 정책과 국내외 지방분권형 사업 등을 분석하여 수산업 · 어촌분야의 지방분권 정책 대응 필요성 및 시사점을 검토하고, 연안 시 · 군 · 구의 재정환경 및 지방정부의 수산업 · 어촌 정책여건 변화와 한계를 진단함
- 둘째, 수산업 · 어촌분야의 정책 여건 및 사례 분석 결과를 종합하여 연안 시 · 군 · 구의 수산업 · 어촌 관련 사업의 지속 및 확대를 위해 지방분권 대응 전략을 제시함

2. 연구 방법 및 특징

1) 연구 방법

- 연구 과정에서 수산업 · 어촌 중심의 11개 시 · 도와 74개 연안 시 · 군 · 구를 중심으로 지방분권 정책 변화, 국내외 사례조사 등 다양한 선행 연구를 검토하고, 지방전환 사업 집행 실태 조사, 지방이양 사무 담당자 인식조사 등을 실시함
- 첫째, 지방분권과 관련 논의 및 추진변화 과정 등 선행연구를 검토하였으며, 수산업 · 어촌분야 지방이양 사업 추진 현황을 조사 · 분석함
- 둘째, 2016년부터 시 · 도, 시 · 군 · 구 지자체의 농림해양수산분야의 지자체 예산을 분석하고, 2020년 이후 재정분권 추진으로 인한 지방전환사업의 예산 변화를 집중적으로 파악함
- 셋째, 수산업 · 어촌분야 사무 담당자(행정)를 대상으로 지방분권에 대한 인식, 인지, 여건 등을 조사하고, 유의미한 영향요인을 분석함
- 넷째, 법 · 행정 · 예산 체계가 유사하고 지방분권 정책을 선도적으로 시행하고 있는 일본과 제주특별자치도, 강원특별자치도를 대상으로 지방분권 추진경과, 수산업 · 어촌분야 지방분권계획, 효과 등을 검토함

2) 연구 특징

- 지방분권을 위한 전체적인 법 · 제도 개편, 예산 배분 등 관련 문제점 도출 및 개선방안을 제시하는 다양한 연구가 수행되었으나, 지역 여건을 고려하여 수산업 · 어촌지역(11개 연안 시 · 도 및 74개 연안 시 · 군 · 구)으로 한정하여 연구를 진행했다는 점에서 차별성을 가짐
- 특히, 수산업 · 어촌지역의 법 · 제도, 지방 행정, 예산, 사업 현황 등을 통계 기반으로 분석하여 지역 현황에 부합하는 대응 전략을 제시함

3. 연구 결과

1) 연구 결과 요약

- 지방분권 관련 선행연구 검토
 - 첫째, 지역균형발전은 산업화 이후 양극화된 수도권과 비수도권 간의 발전 격차를 줄이고 모든 지역이 공간 및 기능적인 분배를 통해 균등하게 잘 사는 나라를 구현하는 개념으로 정의
 - 둘째, 지방분권은 중앙정부에 집중된 권한과 책임을 합리적으로 지방정부에 분리·이양하는 것으로서, 지역 차원에서 행정과 재정 등의 정책적 결정을 효율적으로 수행할 수 있도록 자치권을 확대하는 제도로 정의
 - 셋째, 재정분권은 중앙정부가 지닌 재정 권한이 일부 지방정부로 이양되면서 그에 따른 재정 책임도 함께 분리하여 이양하는 제도로써 지자체 재정 운용의 자율성을 제고하는 제도로 정의
 - 넷째, 지방분권의 기반은 국민의 정부에서부터 지속적으로 마련해왔으며 참여정부에서 처음 시도되었던 지방일괄이양법 제정은 문재인 정부에 와서야 추진되어 2020년 1차적으로 400개 국가사무 이양 및 재정분권 이행
- 지자체 수산업·어촌 농림해양수산부분 예산 비교분석
 - 지자체 전체 예산에서 농림해양수산부분은 6.8%로 12개 분야 중 4번째로 많은 예산을 차지고 있으며, 농림해양수산부분 중 해양·수산분야는 약 10%를 차지하였지만, 최근 어촌뉴딜300사업 등으로 14%를 차지하는 것으로 나타남
 - 수산업·어촌분야 지방전환사업 예산은 2020년 재정분권계획이 발표되는 2019년 크게 증가하다가 다시 감소하는 추세로 연안 74개 시군구 농림해양수산 예산은 2016년 대비 1.5배 증가한 것으로 나타났으며, 해양·수산분야의 예산은 2016년 전체 10%에서 2022년 15%로 증가한 것으로 나타나 지자체 사무가 증가한 것으로 분석

-
- 지자체 전환사업 세부사업에서 생산중심의 수산물 유통시설, 어항 등 사업 예산은 재정분권 이후 사업예산이 증가한 반면, 인공어초, 수산종자 등의 자원회복사업 예산은 크게 감소하고 있는 것으로 분석되어 지자체 자율성에 한계가 있는 것으로 나타남
 - 전반적으로 수산물 가공육성, 수산물 안전검사체계 구축, 낙시산업 선진화, 친환경양식어업 육성 등 저예산, 사업자 지원사업 등은 감소하는 것으로 분석되어 수산업 단체 및 하드웨어 시설 등에 예산이 증가하고, 자원회복 및 소프트웨어, 양식장, 내수면 등의 지원예산이 감소한 것으로 분석되어 지자체 자율성에 의해 지자체 단체장을 위한 사업으로 치우칠 우려가 있는 것으로 분석
 - 수산업 · 어촌분야 지방분권 인식 설문조사 결과
 - 첫째, 수산업 · 어촌분야 관련 사업에 대한 지방분권 필요성은 7점 척도 기준 4.6점, 지방분권 가능성은 4.18점으로 나타남
 - 둘째, 수산업 · 어촌분야에서의 지방이양 사무를 집행하는 데 있어 7점 척도 기준 4.58점으로 다소 어려움이 있는 것으로 판단
 - 셋째, 사무의 지방이양을 위한 지자체 예산확보 여부에 대해 7점 척도 기준 2.56점으로 다소 예산이 부족한 것으로 나타남
 - 국내외 수산업 · 어촌 정책 사례
 - 첫째, 자율적인 재원 활용 능력 확대를 위해 지방이양 완료 사무 관련 자료 구축 및 평가체계 마련을 통해 지방분권 효과 검증 및 권한 재분배 등 환류 체계 구축 필요
 - 둘째, 지방이양 사무의 실질적 효과 비교 및 확산을 위해 관련 통계자료 구축 및 객관적 근거를 바탕으로 한 사무이양 및 특례 발굴 등 정책과 자료의 유기적 연계 필요

2) 정책적 기여

- 지역균형발전과 지방분권체계에 대응하는 지역의 협력방식을 모색하고, 현재 추진 중인 지방이양사업의 추진방식, 지역발전투자, 지역차등지원 등에 대한 정책들의 개선의견 등을 제시

3) 기대효과

- 지방분권과 관련된 수산업·어촌의 지역개발정책 및 사업 실태조사, 사례분석을 통해 그 문제점과 개선방안을 도출, 지방분권을 위한 어촌 지역개발사업 추진체계 등 어촌지역의 협력적 지역개발 거버넌스를 확립할 수 있는 당위성 제고 기대
- 지방시대위원회(자치분권위원회)가 추진하는 중앙권한의 지방이양, 지역주도형 거버넌스 체계 구축, 지자체 지방이양사업 추진체계 개선 등 지방분권을 위한 지자체 및 지역 주도의 대응방안 마련 기대

EXECUTIVE SUMMARY

A Study on the Direction to Fisheries and Fishing Communities in the Era of Decentralization

Ho-Lim LEE · Ji-Won Moon · Seung-Hye LEE

1. Purpose

- This study aims to conduct policy research for the transition to regional development policies centered on coastal cities and counties, with a focus on decentralization in the fisheries industry and rural areas. The purpose is to examine and formulate strategies for the fisheries industry and rural areas in the era of decentralization from a local perspective.
- First, this study analyzes decentralization policies in the fisheries industry and rural areas, covering both national and international cases. This part of the research aims to assess the necessity and implications of decentralization policies in the fisheries industry and rural areas. The study also diagnoses the changes and limitations in the fiscal environment of coastal cities and counties,

as well as the changing conditions and limitations of local government policies in the fisheries industry and rural areas.

- Secondly, the study integrates the findings from the analysis of policy conditions and cases in the fisheries industry and rural areas. It aims to offer strategic guidance for local governments in coastal cities and counties to sustain and expand projects related to the fisheries industry and rural areas in response to decentralization.

2. Methodology and Features

1) Methodology

- The research methodology encompassed a variety of preliminary studies including a review of decentralization policy changes in 11 provinces and 74 coastal cities and counties with a focus on the fisheries industry and rural areas, domestic and international case studies, and surveys on the execution status of local transition projects and the awareness of local government officials responsible for decentralization.
- First, a comprehensive review was conducted of previous studies on decentralization discussions, progress, and the status of local transition projects in the fisheries industry and rural areas.
- Second, an analysis of local government budgets in the agriculture, forestry, marine, and fisheries sectors for the period from 2016 was carried out. Additionally, a concentrated examination of budget changes in local transition projects due to fiscal decentralization initiatives since 2020 was conducted.

- Third, a survey was conducted on the awareness, recognition, and conditions related to decentralization among administrative officials responsible for fisheries and rural affairs.
- Fourth, this study conducted a thorough review on the decentralization progress, decentralization plans in fisheries and rural areas, effects, etc., by focusing on Japan, Jeju Special Self-Governing Province, and Gangwon Special Self-Governing Province, which have similar legal, administrative, and budgetary systems and leading districts in implementing decentralization policies.

2) Features

- Various studies have been conducted to identify and propose improvements for issues related to overall legal and institutional reforms, budget allocations, etc., for decentralization. However, this study stands out in its distinctiveness by limiting the research scope to the fisheries industry and rural areas (11 coastal provinces and 74 coastal cities and counties) considering regional conditions.
- In particular, this study offers response strategies that align with the regional context by statistically analyzing the legal and institutional frameworks, local administration, budgets, and project status of the fisheries industry and rural areas.

3. Result

1) Summary

- Review of Previous Studies on Local Decentralization
 - First, regional balanced development is defined as the concept of narrowing the developmental gap between the metropolitan and non-metropolitan areas that emerged after industrialization. It aims to create a country where every region thrives equally through spatial and functional distribution.
 - Second, local decentralization is defined as the rational separation and transfer of authority and responsibilities concentrated in the central government to local governments. This system seeks to expand autonomy at the regional level for efficient decision-making in areas such as administration and finance.
 - Third, fiscal decentralization is described as a system in which certain fiscal powers held by the central government are transferred to and separated with corresponding fiscal responsibilities to local governments. This system enhances the autonomy of local financial operations.
 - Lastly, the basis of local decentralization has been consistently established, starting from the Government of the People. The enactment of the Local Consolidation Law, initially attempted during the Participatory Government, was implemented gradually, culminating in the 2020 initial transfer of 400 national affairs and fiscal decentralization.

- **Budget Comparison Analysis for Local Governments in the Field of Fisheries and Rural Affairs**
 - The budget allocated to the Department of Agriculture, Forestry, and Fisheries accounts for 6.8% of the total budget for local governments, ranking it as the fourth-largest among twelve sectors. Within this department, the maritime and fisheries sector holds approximately 10%, which has increased to 14% recently, notably due to projects like the Rural New Deal 300.
 - The budget for the local decentralization project in the fisheries and rural affairs sector showed a significant increase in 2019 following the announcement of the 2020 fiscal decentralization plan. However, it exhibited a declining trend afterward. In comparison, the budgets for fisheries and maritime affairs for the 74 coastal local governments increased by 1.5 times compared to 2016. The share of the maritime and fisheries sector's budget grew from 10% in 2016 to 15% in 2022, indicating an increase in local government responsibilities.
 - Looking into specific projects within the local transition initiative, budgets for production-centric facilities such as fishery product distribution centers and fish farms increased post-fiscal decentralization. Conversely, budgets for resource recovery projects like artificial seaweed and fish seedlings witnessed significant reductions. This analysis suggests potential limitations in local autonomy.
 - Overall, budgets for initiatives promoting seafood processing, establishing safety inspection systems for seafood, advancing

the fishing industry, and fostering eco-friendly aquaculture are decreasing. On the other hand, budgets for projects supporting businesses and hardware facilities in the fisheries sector are on the rise. The shift towards such projects raises concerns about local autonomy, potentially turning them into endeavors more aligned with the preferences of local officials rather than broader regional needs.

▪ **Survey Results on Local Decentralization Perception in the Fisheries and Rural Affairs Sector**

- First, the perceived necessity of local decentralization in projects related to fisheries and rural affairs scored 4.6 out of 7 on the scale, indicating a moderate level of importance.
- Second, respondents involved in implementing local transition tasks in the fisheries and rural affairs sector reported some challenges, scoring 4.58 out of 7 on the scale.
- Third, when considering the availability of local budgets for the decentralization of tasks, respondents indicated a perception of budget insufficiency, scoring 2.56 out of 7 on the scale, suggesting that there may be challenges in securing local budgets for the decentralization of affairs.

▪ **Domestic and International Policies in Fisheries and Rural Affairs**

- First, to enhance the autonomous utilization of resources, it is essential to establish a system for collecting relevant data and developing an evaluation framework related to completed tasks through local decentralization. This will facilitate the verification

of the effects of decentralization and the redistribution of authority, necessitating the establishment of a feedback system.

- Second, there is a need to build pertinent statistical data for practical assessment and widespread implementation of the effects of local transition tasks. An organic connection between policies and data is crucial, relying on objective evidence to explore the decentralization of tasks and identify special cases.

2) Policy Contribution

- This study intends to explore collaboration models for regions responding to regional balanced development and decentralization systems. Through these efforts, it provides improvement suggestions for policies related to the ongoing decentralization projects, regional development investment, and differential support for regional development.

3) Expected Outcomes

- This study identified challenges and potential improvements by surveying and analyzing current decentralization-related policies and projects in fisheries and rural areas. This approach is expected to enhance the legitimacy of establishing cooperative regional development governance in rural areas, including the development projects for rural areas in the context of decentralization.

-
- This research is anticipated to lead the formation of a cooperative regional development governance in rural areas, including the development projects for rural areas, through a survey of the current state of decentralization-related policies and projects in the fisheries and rural areas, and through case analysis. The study foresees the development of locally driven responses to decentralization, such as the decentralization of central authority by the Local Autonomy Committee (Local Autonomy Promotion Committee), the establishment of a regional-led governance system, and the improvement of decentralization project implementation systems by local governments.

01

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경 및 필요성

현재 대도시 및 수도권으로의 인구 집중으로 지역 간 불균형 심화, 일자리 감소, 지방경제 위축 등 지역은 활력을 잃고 있으며, 지방소멸 위기가 사회적으로 대두되고 있다. 한편, 중앙 권력 중심의 지방자치 2.0시대에서 새로운 정부 출범과 함께 지방자치 3.0시대로 전환되면서 중앙과 지방의 협력적 국정 운영으로 변화하고 있다. 또한, 지방자치제도가 부활한 지 30년이 지나면서 지방분권에 대한 국민적 관심과 지방자치단체의 요구가 지속적으로 높아지고 있다.

2019년 12월 「지방세법」, 「지방재정법」 등 7개 재정분권 관계 법률은 지방재정 확충과 지방재정의 자율성 제고, 지역균형 발전 기여를 목적으로 개정되었으며, 2020년 제1차 ‘지방이양일괄법’은 46개 법률이 일괄 개정되면서 400개 국가사무가 지방사무로 이관되었고, 2021년 자치분권위원회에서 의결한 ‘지방이양일괄법 제정안’은 14개 부처 49개 법률에서 166개

국가사무가 지방으로 이양되어 이양사무를 중심으로 지방분권 강화를 지원하고 있다.¹⁾ 기존 중앙주도형 균형발전에서 지방분권형 전환을 위한 단계적 재정분권 계획이 수립되었다. 자치분권위에 따르면, 1단계 재정분권 계획은 2019년 기준 3.6조 원 규모의 국가균형발전특별회계(이하, 균특회계)가 자율편성사업 등 보조사업을 지방으로 이양하는 형태로 재정분권의 기반을 조성하였다. 다만, 이 과정에서 지방정부의 재정 운용 자율성과 책임성이 급격하게 커져 균특회계로 수행되었던 주요 지역균형사업을 지속하기 위한 분야별 대응 방안의 한계가 발생하였다.

지방분권이 진행됨에 따라 수산업·어촌분야는 균특회계 개편으로 사업 축소가 우려되는 대표적인 분야다. 「국가균형발전 특별법」에 근거하여 어촌지역사회 활성화 등 정치적 관심도는 다소 낮으나 공익적 기능이 큰 사업을 균특회계로 집중적으로 지원하였으나, 균특회계 개편으로 사업이 축소될 가능성이 높다. 계속사업 기간이 종료되거나 3년간의 균특회계 이양보전금 지급 기간이 종료되면, 지방정부의 정책 우선순위 및 주민 선호에 따라 축소 또는 폐지가 예상된다. 지방소비세 세수가 적은 군 단위 연안 지자체는 균특사업을 지속하기 위한 예산확보가 어려울 것으로 판단되며, 장기적으로 수산업·어촌분야 정책이 지니는 공익적 기능을 회복하고 유지하기 위한 사회경제적 비용의 증대와 직결될 개연성이 높아졌다. 또한, 수산업·어촌분야에 대한 지역의 정책관심도 저하는 다양한 지역자원을 활용한 균형발전사업의 제약요인으로 작용할 것으로 예상된다.

따라서, 정부의 ‘지방이양일괄법’ 제정으로 중앙부처의 소관 사무가 지방으로 빠르게 이양되고 있으므로 수산업·어촌분야에서의 효율적 대응방안 검토가 필요한 실정이다. 수산업·어촌분야 포괄보조사업은 1단계 재정분권계획에 따라 2019년 2,348억 원 규모에서 2020년 487억 원으로 급격

1) 대통령소속 자치분권위원회 보도자료(2021.7.26.), 자치분권위, 제2차 「지방일괄이양법」 제정(안) 마련 (검색일: 2023.1.20.)

하게 감소하였고, 해양 및 수산자원 관리 분야의 내역사업 건수도 전체 24개 이상에서 2개 사업으로 감소하였다.²⁾ 반면, 지방정부의 사무 부담은 빠르게 증가하고 있으며, ‘지방이양일괄법’에 따라 2021년부터 지방으로 이양되는 국가사무 중 해양수산부 소관사무는 135개(법률 7개)로 가장 높은 수준이다. 한편, 연안지역 지자체는 재정 운용의 자율성과 책임성 확대에 대응할 수 있는 정책 기반이 취약하다. 연안지역 지방재정은 전국 대비 평균 15.5%p 낮은 수준의 재정자립도와 7.2%p 낮은 재정자주도를 보이는 등 중앙재원에 크게 의존하고 있는 실태이다³⁾. 중앙 의존적 정책 자원 마련에 대한 오랜 경험과 학습효과로 인해 연안지역의 자율적 정책 기획 및 집행 역량의 부족이 문제점으로 지적되었다⁴⁾.

현재 국가재정의 60% 이상을 지방정부를 통해 사용하고 있음에도 불구하고 중앙정부 중심의 정책 결정 과정으로 인해 지역 정책은 중앙정부의 필요성에 따라 결정되어 왔다. 1991년 지방자치시대 개막 이후 지방분권은 지속적으로 이루어졌으나, 여전히 지방정부는 중앙정부의 가이드라인에 따라 효율적으로 정책을 추진하는 정책집행자의 역할에 머무르고 있다.

최근 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 국정목표로 국가-지방 기능조정, 자치권 강화, 지방자치단체 기관구성 다양화 등을 주요 내용으로 하는 ‘지방시대 실현을 위한 지방분권 강화’와 지방의 자주재원 확충, 균특 회계 및 국고보조금 제도개선 등을 내용으로 하는 ‘지방자치단체 재정력 강화’가 국정과제로 선정되어 추진되고 있어 지방분권에 대응하여 수산업·어촌분야도 지자체 자율성과 권한, 책임을 전제로 하는 새로운 정책대안이 필요하다.

2) 기획재정부(2019), 2020년 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침

3) 국회예산정책처(2020), 2020 대한민국 지방재정.

4) 황재희 외(2020), 지역 해양수산 재정분권 대응방향, 한국해양수산개발원.

2. 연구의 목적

본 연구는 수산업·어촌지역이 중심이 되는 연안 시·군·구의 지방분권형 지역개발정책 전환을 위한 정책연구로 수산업·어촌의 지역개발정책을 지방분권적 관점에서 고찰하고, 현재의 수산업·어촌 지역개발제도와 사업을 심층적으로 검토하여 지방분권에 대응하는 수산업·어촌분야 대응 전략을 마련하는 데 그 목적이 있다.

현재 지방분권계획으로 수산업·어촌분야 정책과 국내외 지방분권형 사업을 분석하여 수산업·어촌분야 정책 대응 필요성 및 시사점을 검토하고, 연안·어촌지역 지방정부의 재정환경 분석 및 재정분권계획으로 인한 지역의 수산업·어촌 정책 여건 변화와 한계를 진단한다. 또한 정책 여건 및 사례 분석 결과를 종합하여 연안 시·군·구의 수산업·어촌 사업의 지속 및 확대를 위해 차별화된 지방분권 대응 전략을 제시하는 데 그 목적이 있다.

제2절 연구의 내용과 방법

1. 연구의 내용

본 연구의 공간적 범위는 수산업·어촌과 관련된 11개 시·도와 74개 연안 시·군·구를 중심으로 중앙-시·도-시·군·구의 관계를 다루었다. 시간적 범위는 1970년부터 수행된 수산업·어촌분야의 정책 패러다임의 변화를 살펴보고, 참여정부 이후 수산업·어촌의 정책 변화에 초점을 맞추어 자료를 수집 분석하였다.

내용적 범위는 ‘지방이양일괄법’ 제정으로 지방분권이 가속화되고 있는 가운데 수산업·어촌분야 정책 대응 전략을 마련하기 위해 총 5개의 장으로 마련하였다.

제1장은 개요로 본 연구의 배경 및 필요성, 목적, 연구방법 및 수행체계, 선행연구 및 차별성을 살펴보았다.

제2장은 지방분권과 수산업·어촌분야 정책추진을 살펴보는 장으로 지방분권 정책이론에서 지역균형발전과 지방분권, 재정분권의 의의를 고찰하고, 지방분권 추진과 수산업·어촌분야 정책 변화를 살펴보았다.

제3장은 수산업·어촌분야 지방전환 사업집행 실태조사와 사무 담당자 인식조사, 국내외 사례를 통해 지방분권에 대한 수산업·어촌분야 정책 실태를 파악하고 문제점을 진단하였다.

제4장은 지방분권시대 수산업·어촌분야 정책 대응전략과 과제를 도출하는 것으로 지방정부 주도성 강화를 위한 담당자 전문성 강화와 이양사무 수행을 위한 조직정비가 과제로 도출되었고, 중앙과 지방 간 이행주체 협력관계정립 전략을 위해 지방이양사무 사전협의제와 중앙-지방 간 사무재

분배를 과제로 제안하였다. 마지막으로 지방이양사무 모니터링 및 평가 전략으로 이양사무 모니터링을 통한 사후관리와 지자체 이양사무 확대·발굴 등의 과제를 제안하였다.

2. 연구방법

1) 문헌조사

지방분권과 관련된 선행연구를 통해 관련 논의를 정리하고, 지방분권의 추진변화 과정 등을 조사·분석하였다. 이 과정에서 각종 통계자료 및 중앙·지방정부의 문서자료, 선행연구자료, 논문, 인터넷 자료를 통해 해외 정책 제도 및 사례를 검토하였다. 또한, 수산업·어촌분야 지방이양 사업의 추진현황 등을 분석하고, 중앙, 지역 협력형, 지역단위 법규, 세제, 세외수입원 발굴, 지자체 행정조직 등을 조사하였다.

2) 통계분석

통계분석은 지자체 세출을 확인하여 2016년부터 시·도, 시·군·구 지자체의 예산 집행에 대한 통계분석을 실시하였다. 예산 집행 통계는 농림해양수산분야의 지자체 예산을 분석하고, 해양수산분야의 예산 집행, 특히 수산업·어촌의 예산을 집중적으로 분석하였다. 수산업·어촌분야 예산은 2020년 이후 재정분권 추진으로 전환사업의 예산 변화를 집중적으로 조사하여 지방분권 및 지방이양 사무 실태를 파악하였다.

3) 설문조사

수산업·어촌분야 사무담당 행정 공무원을 대상으로 수산업·어촌분야의 지방분권에 대한 인식을 조사하기 위한 설문조사를 실시하였다. 수산업

· 어촌분야의 지방분권에 대한 인식, 인지, 여건 등을 조사하고, 응답 그룹 간 유의미한 영향요인을 분석하여 수산업·어촌분야의 지방분권 대응방안 도출에 활용하였다.

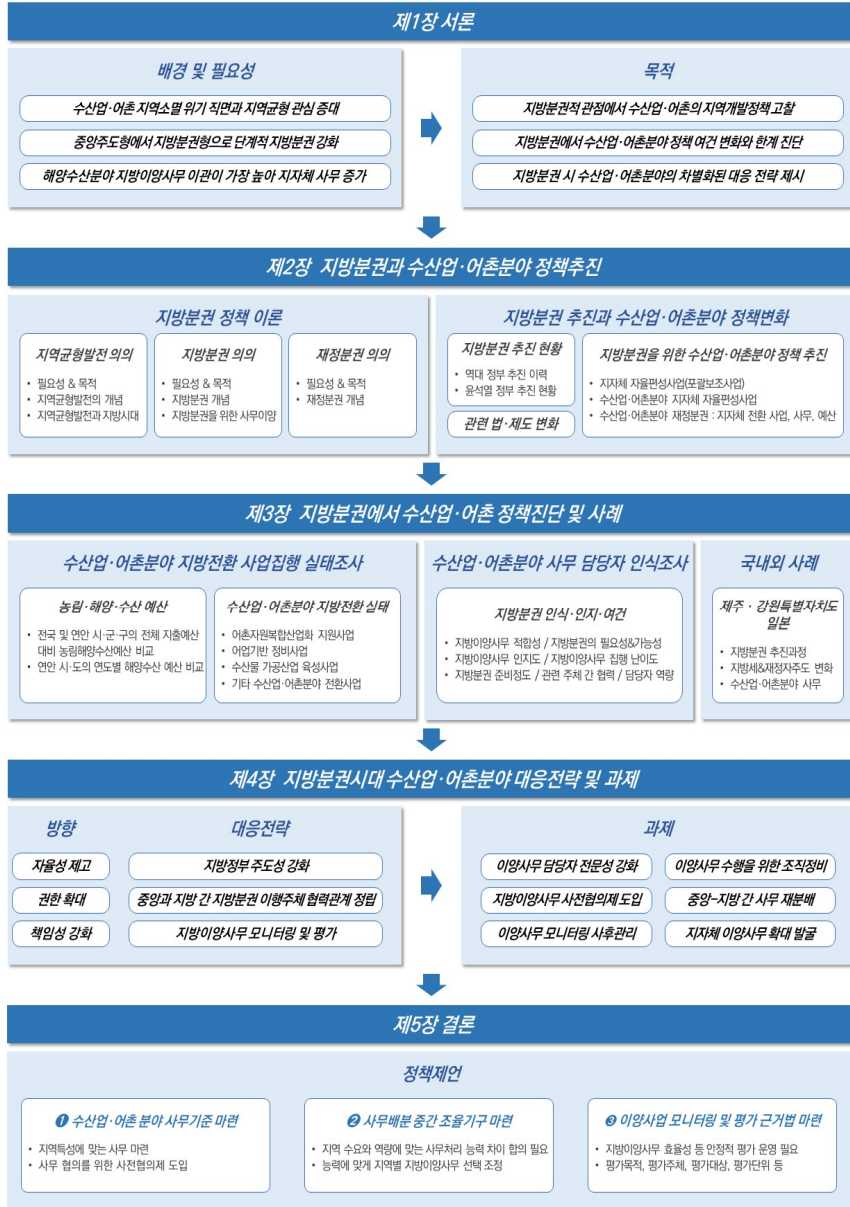
4) 국내외 사례조사

국내 사례는 제주특별자치도와 강원도를 대상으로 지방분권 추진경과 및 수산업·어촌분야 지방분권계획과 사업 추진경과 및 효과 등을 검토하였다. 국외 사례로는 우리나라와 법·행정·예산체계가 유사하면서도 지방분권 정책을 선도적으로 시행하고 있는 일본의 사례를 적극 검토하였다.

3. 연구 수행체계도

본 연구는 지방분권에 대비하는 수산업·어촌분야 대응 전략 연구로 지방이양사업 중 재정분권된 수산업·어촌분야 사업집행실적을 실증분석하고, 수산업·어촌사무를 담당하는 공무원을 대상으로 인식 설문조사를 하여 문제점과 실태를 파악하는 방식으로 수행체계를 마련하였고, 그 내용은 <그림 1-1>과 같다.

〈그림 1-1〉 연구 수행체계도



자료: 저자 작성

제3절 선행연구와 본 연구의 차별성 검토

1. 선행연구

지방분권과 관련하여 최홍석 외(2008), 최진혁 외(2007), 김태환 외(2003), 이동우 외(2006), 하세현 외(2017), 장우석(2020)은 국가-지방 간 관계정립 등 지자체의 종합적인 정책 방향을 도출하는 선행연구를 하였다.

또한, 지방분권에 필요한 법·제도, 행정조직, 회계·예산 등 특정 분야와 관련하여 특정 영역의 필요성을 수행한 선행연구가 있다. 법·제도 관련 연구는 홍의표(2019), 정우성 외(2020) 등은 지방분권 법·제도 개선을 위한 정책연구를 수행하였으며, 행정사무 분담과 관련하여 하정봉 외(2007), 최봉석 외(2015), 한부영 외(2019), 주재복 외(2019), 정소윤·김지영(2017) 등은 행정조직 및 역할 관련 연구를 수행하였다. 회계·예산과 관련된 연구는 박진경 외(2018), 황재희 외(2020), 최영출(2013), 이현우 외(2020), 김현아(2016b) 등으로 지방재정을 통한 분권화와 대응 방향을 연구하였다.

지방분권과 관련된 성과 및 효과 등을 분석한 선행연구로 한국지방행정연구원(2015), 행정자치부·한국지방행정연구원(2006) 등이 있으며, 지방분권과 관련하여 중앙부처별 대치방안 또는 지자체별 대치방안과 관련하여 수행한 연구로는 금창호 외(2015), 오현석(2018), 조만석 외(2020), 성주인·송미령(2019), 김창훈(2019), 송미령 외(2019), 김정섭 외(2018) 등의 연구에서 지자체 분권 강화 및 다양한 부처별 사업과의 연계 방안 등을 연구하였다.

또한, 지방분권에 관련된 연구는 지속적으로 진행되고 있지만, 대부분 예산편성, 예산배분 과정의 문제점을 언급하고, 이러한 문제를 개선하는 방안을 마련하는 내용으로 다루었다.

김재훈(2007)은 2005년부터 2007년까지 균형발전특별회계 재정 자료를 바탕으로 변이계수분석 방법론을 활용하여 균특회계 예산 배분과 예산 배분 과정이 지방분권의 목적에 적합한 방향으로 다루어졌는지 여부를 분석하였다. 이 논문에서는 지방분권을 위한 포괄보조사업의 예산 배분 금액과 지역소득 수준을 지표로 상관관계가 있음을 지적하며, 지역소득 수준이 높은 시·군·구가 타 시·군·구에 비해 상대적으로 예산이 더 많이 배분되는 경향이 있는 것을 분석하였다. 이 연구에서는 균형발전을 위해서 포괄보조사업 대상의 경우 주로 낙후된 시·군·구에 예산이 배분될 필요가 있게 정책이 개선되어야 한다는 정책적 시사점을 제시하였다.

정창수·이상민·이승주(2016)는 2015년과 2017년 사이 지역발전특별회계(현 균특회계) 사업내역을 기초로 지방분권에서 균특회계 예산의 배분 문제를 지적하였다. 구체적으로 이 연구에서는 지방분권을 위한 균특회계 예산을 형평성을 고려하여 지역별로 배분하는 것이 아닌, 각 사업의 특성에 따라 독립된 기준을 가지고 있는 것으로 나타났으며, 특정한 지역에 예산이 더 분배되고 있는 것으로 분석되어, 이러한 배분방식은 특정한 사업 성과를 높이는 데 목적을 두어 효율적으로 작용할 수 있지만, 지역의 자율성을 침해하고, 특정 지역에 중복으로 분배될 결과로 나타날 수 있다는 문제점을 지적하고, 지방분권을 위해 형평성을 고려한 분배제도가 필요하다는 것을 이야기하고 있다.

김성주·홍근석·김미나(2018)는 지자체자율편성사업(포괄보조사업)을 위한 균특회계 운영의 개선점에 대하여 단계별 방안을 제시하였다. 구체적으로 계획에서는 포괄보조사업의 부처별 시행지침서를 종합하여 일괄적으로 지침을 제시하는 것이 필요한 것을 분석하였다. 또한, 포괄보조사업에 대한 집행단계에서는 분야별로 자율적으로 예산을 집행하는 것이 필요하며, 평가는 분야별로 분리된 평가를 일원화된 평가로 변경하고, 평가지표를 구체적으로 제시할 필요가 있다고 분석하였다.

박진경·이제연(2018)은 우리나라의 지방분권정책은 균특회계를 활용하고 있으며, 균특회계를 기획하고, 집행·평가하는 단계의 의사결정구조가 중앙에 집중되고 있어 현재 우리나라 지방분권 정책의 문제는 사업의 추진 내용이나 시책상의 문제라기보다는 추진체계의 문제점을 내포하고 있다고 분석하였다.

황해동(2020)은 지역의 지방분권제도와 국가균형발전을 위한 지방재정 조정제도가 시도되었는데도 불구하고, 지방정부의 재정 격차가 감소하지 않는 것에 대한 문제의식에서 균특회계 재정배분 과정에 경로의존성이 발생하고 있음을 분석하였다. 이 연구는 중앙부처 직접적인 재정편성사업이 분배되는 과정이 지방자치단체의 자율계정사업과 비슷함을 분석하고, 그래서 그 용도가 특정한 사업에 국한되어 중앙의 감독이 심하기 때문에 지방자치행정의 자율성과 효율성을 낮추는 결과를 만들 수 있다고 분석하였다. 또한 지자체의 의지와 관계없이 국가의 필요에 의해 사업단위로 구체적인 사업내역을 결정하고 있어 지방분권의 지자체 자율성보다는 배분과정에서 경로의존성이 나타나고 있다고 분석하였다.

조임곤(2021)은 재정분권의 변화를 분석하기 위해 균특회계의 예산과 예산의 영역별 세출규모변화를 분석하였다. 이 논문은 2020년과 2021년 자료를 바탕으로 분석하여 한계를 가지고 있지만, 그 분석에서 비수도권의 읍면지역은 균특회계 예산분배가 감소하고 있다는 것을 조사·분석을 통해 지적하였다. 이 연구는 균특회계의 목적이 지역 간 불균형을 해소와 지역 특성에 적합한 자립발전으로 국민 생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함을 목적으로 하고 있음을 강조하며, 앞으로 지방분권은 균특회계의 성과관리 및 성과 예산 분배보다는 지방분권을 위한 국가균형발전에 집중하여 예산이 편성되어야 함을 강조하였다.

조형석·양지숙(2021)은 지방분권을 위한 균특회계 배분이 2013년부터 2018년까지 6년간 기초지자체의 자율편성사업 예산을 패널회귀분석을 통해

지역발전수준이 고려되어 분배하였는지에 대해 분석하였다. 그 결과 균특회계 분배가 지역발전수준이 고려되지 못하고 분배되고 있음을 문제로 제기하였다. 이 연구는 향후 지방분권과 국가균형발전을 위해 균특회계가 크게 기여하고 있음을 강조하고, 예산 배분 시 다양한 지역 발전요인이 고려되어야 할 것을 언급하고 있다. 이 밖에 다른 선행연구(이재완·최연태, 2011; 김애진·박정수, 2016)는 지방분권에서 재정분권을 위한 균특회계의 배분 과정에 정치적 변수가 중요한 조건으로 작용하고 있음을 제시하였다.

지금까지 지방분권에 관련된 선행연구들을 종합해 보면, 지방분권을 위한 전체적인 법 제도 개편, 예산 배분 등과 연관된 문제점을 도출하여 그에 맞는 개선방안을 제시하는 수준에서 진행되어 왔다. 본 연구는 실제 지방분권에서 지역 여건에 따라 분야별 사업 내역 등이 다르게 나타나고 있어 예산의 실증분석, 지자체 인식도 조사 등을 통해 지역의 수산업·어촌분야에 맞는 문제점 도출 및 진단을 통해 전략과 대응과제를 제시하고자 하였다.

2. 본 연구의 차별성

본 연구는 수산업·어촌분야의 지방분권에 대응하여 전략을 제시하는 최초의 연구로 수산업·어촌분야의 법·제도, 사무, 예산 등 현황과 사례를 종합적으로 검토하고, 수산업·어촌분야 지방분권 관련 업무를 수행하는 행정담당자의 역량 및 지방분권에 대한 인식을 분석하였다. 또한, 주요 선행연구가 지방분권과 연계하여 지역 여건을 다루지 않는 것과 달리 연구의 공간적 범위(11개 연안 시·도 및 74개 연안 시·군·구)를 수산업·어촌 지역으로 한정하고, 이를 기반으로 법·제도와 지방 행정, 예산, 사업 현황 등을 통계 기반으로 분석하여 지역 현황에 부합하는 대응 전략을 제시하는 것이 큰 차이점이다.

〈표 1-1〉 선행연구와 본 연구의 차별성

구분	선행연구		본 연구
	요약	참고문헌	
연구목표	• 지방분권과 관련하여 지자체의 종합적인 정책방향과 대응전략 등 연구	• 최홍석 외(2008), 최진혁 외(2007), 김태환 외(2003), 이동우 외(2006), 하세현 외(2017), 장우석(2020)	• 수산업 · 어촌분야에서 지방분권에 관한 종합적인 대책과 대응방향 도출
법제도	• 지방분권에 관련하여 법제도 개선을 통해 지방분권 문제 등을 해결하기 위한 연구	• 홍의표(2019), 정우성 외(2020)	• 수산업 · 어촌분야에서 법 제도별, 사무역할, 회계 재정별 문제점 등을 도출하고, 각 부분에서 필요한 개선방안을 제시
행정조직	• 지방분권 관련 행정조직 및 사무역할에 대한 실태조사 및 사무역할 정립 등과 관련 연구	• 하정봉 외(2007), 최봉석 외(2015), 한부영 외(2019), 주재복 외(2019), 정소윤 · 김지영(2017)	
회계, 예산 효과분석 등	• 회계 예산을 통한 재정분권 및 지방분권 관련 연구	• 김재훈(2007), 최영출(2013), 김현아(2016a), 정창수 외(2016), 박진경(2018), 황재희(2020), 이현우 외(2020), 황해동(2020)	
	• 지방분권 관련 성과 및 효과 등을 분석한 연구	• 한국지방행정연구원(2015), 행정자치부 · 한국지방행정연구원(2006), 금창호 외(2015), 조임곤(2021)	• 지방분권과 관련하여 제주도 등 지자체 주도 사업 추진을 통한 사업성과 등을 제시
연구방법	• 지방분권 관련 중앙부처별 대응 방안과 지자체별 대응 방안 등 다양한 연구 수행 방법을 검토	• 오현석(2018), 조만석 외(2020), 성주인 · 송미령(2019), 김창훈(2019), 송미령 외(2019), 김정섭 외(2018) 등	• 기초설문, 전문가 자문뿐만 아니라 법 제도, 행정, 예산 등의 기초통계자료를 기반으로 상관분석을 통해 지방이양사업에서 문제점과 한계점을 도출하여 개선방안을 마련

자료: 저자 작성

02

지방분권과 수산업·어촌분야 정책추진

제2장에서는 지방분권 정책과 수산업·어촌분야의 지방이양 정책추진 현황에 대하여 고찰하였다. 지방분권정책은 지역균형발전을 목표로 하고 있으며, 지자체가 해당 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 집행하며, 지방의 창의성과 다양성이 존중되는 지방자치를 실현하는 ‘지방분권’과 중앙정부가 지닌 재정 권한이 지방정부로 이양되면서 그에 따른 재정 책임도 함께 분리하여 이양하는 ‘재정분권’이 함께 이루어졌을 때 지역균형 발전을 도모할 수 있다. 1991년부터 약 30년간 지방분권 정책이 추진되어 왔으며, 「중앙행정권한의 지방 이양촉진 등에 관한 법률」, 「지방분권특별법」, 「지방분권 촉진에 관한 특별법」, 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」, 「국가균형발전 특별법」, 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률안」(‘지방이양일괄법’), 「지방자치법」, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 등 지방분권을 위해 정부가 추진한 다양한 법률을 고찰하고, 그 변화를 살펴보았다. 또한, 정부가 추진하는 정책 변화에 따라 수산업·어촌분야에서 포괄보조사업 등의 정책추진 변화, 국가에서 지자체로 전환되는 이양사업의 특징을 살펴보았다.

제1절 지방분권 정책 이론

1. 지역균형발전 의의

1) 필요성 및 목적

우리나라는 국가 주도의 산업화를 통해 빠르게 성공한 사례로 손꼽힌다. 하지만 이러한 급속한 경제성장으로 인해 인구 및 산업이 수도권으로 집중되면서 비수도권의 불균형 발전이 심화되었다. 따라서 이를 억제하기 위해 역대 정부에서는 균형발전정책을 지속적으로 추진해왔다.⁵⁾

1960년대 공업화 및 도시화로 인해 수도권에 인구가 집중되면서 지역 간 경제 및 생활수준에서도 격차가 발생하기 시작하였으며, 지방 정체에 따른 국가경쟁력 약화와 국민 분열이라는 범국가적인 난제를 초래하였다.⁶⁾ (국정홍보처, 2003, p.2) 수도권 인구는 세종특별자치시 및 혁신도시 이전이 활발했던 2011년과 2015년 사이를 제외하고는 수도권 인구 비중은 전체인구의 50% 이상으로 나타났으며, 수도권으로의 지방 인적 자본 유출은 결국 지역경제의 순환구조와 산업구조, 발전에 악영향을 미친다.⁷⁾ 또한 소멸위험지수⁸⁾에 따르면 2030년 전국 228개 시군구 중 36.8%인 84개 지자체가 소멸위기에 처해 있으며, 전국 3,482개 읍면동의 39.7%인 1,383개 읍면동이 사라질 위기에 처해 있어 지방소멸에 대한 위험이 더욱 커지고 있다.⁹⁾

5) 이호영(2006), p.167.

6) 국정홍보처(2003), p.2.

7) IFS POST(2020.9.17.)(검색일: 2023.7.8.)

8) 20세 이상 39세 이하 여성인구 대비 65세 이상 고령인구의 비율로 나타낸 값이 0.5 미만인 지역

9) 최철호(2018), p.16.

따라서 지역균형발전의 필요성은 다음과 같이 정리될 수 있다.¹⁰⁾ 먼저 헌법에서 명시하는바, 경제, 문화, 사회, 정치 모든 영역에서 기회를 균등히 하고 국민의 생활을 균등하게 향상한다는 취지로서 국가균형발전을 국가의 의무로 규정하고 있다. 그리고 지역에 대한 여러 정책 추진에도 불구하고 수도권과 비수도권 지역 간 불균형¹¹⁾으로 인해 지역 역량 부족으로 자립적 성장에 한계가 발생하기도 한다. 또한 지역 간 양극화, 저성장, 저출산, 지방소멸 등의 국가적 위기 및 과제 해결은 국가의 균형발전 관점에서 중요하기에 지역균형발전을 추진해야 하는 것이다. 이러한 필요성에 근거하여 지역균형발전의 궁극적인 목표는 지역이 주도하는 균형발전을 추진하여 국민이 전국 각 지역에서 균등한 경제, 문화, 사회, 정치 등의 기회를 누릴 수 있도록 하는 데 있다.

2) 개념

지역균형발전이란 우리나라의 산업화 이후 양극화된 수도권과 비수도권 간의 발전 격차를 줄이고, 지역별 성장을 위한 잠재력과 여건을 증진시켜 모든 지역이 공간 및 기능적인 분배를 통해 균등하게 잘 사는 나라를 구현하는 것이다. 따라서 지역균형발전을 이루기 위해서는 경제, 공간, 기능적인 분배를 위한 지자체 단위의 자립적인 발전역량을 갖추어야 한다. 선행연구 및 관련 법에서 제시하는 지역균형발전의 개념은 <표 2-1>과 같다.

10) 대한민국 정책브리핑(검색일: 2023.7.10.)

11) 인구 및 경제력, 지역별 생활서비스 접근성 등

〈표 2-1〉 지역균형발전의 개념적 정의

구분	주요 내용
국정홍보처(2003)	지역 간 발전의 기회균등을 통해 국토 공간상의 모든 지역의 발전 잠재력을 증진함으로써 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 기회를 향유하고, 궁극적으로 국가 전체의 경쟁력을 극대화하는 것
김용웅(2011.5.30.)	- 공간적 차원에서 “지역 간 사회-경제적 제반 여건과 삶의 질이 일정 수준의 균등성을 유지한 상태나 과정” - 경제학적인 차원에서 “지역 간 자본 수익률, 투자 효율성이 균등화된 지역 간 평형 상태 또는 그로 수렴되는 과정” - 정책적 차원에서 “국가적 통합성과 통일성을 훼손하거나 국가의 경제 및 사회발전을 저해할 정도의 지역 간 차등이 없는 상태”
Igić et al.(2020)	경제의 분권화와 더불어 지역 주민의 공간·기능적 분배 및 사회적 결속을 통한 지역 간 균등한 발전을 이루는 것(Equal development of all regions within one country through decentralization of economy and better spatial and functional distribution and social cohesion of all residents.)
대통령직속국가균형발전위원회(2022)	지역 간의 불균형을 해소하고 지역 특성에 맞는 자립적 발전을 지원하는 것으로서 양극화, 저출산, 고령화, 지방소멸 등 국가적 당면과제를 해결하고 지속가능한 발전을 이루는 것
지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 (법률 제19430호, 2023.6.9.)	지역 간 발전 격차를 줄이고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것

자료: 국정홍보처(2003), p.2; 김용웅(2011.5.30.), p.8; Igić et al.(2020), p.192; 대통령직속국가균형발전위원회(2022), p.9; 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제2조제2호를 바탕으로 저자 작성

3) 지역균형발전과 지방시대

우리나라는 참여정부에서부터 균형발전을 위한 적극적인 정책이 수립되었으며, 「국가균형발전 특별법」을 제정하여 국가균형발전계획을 수립하고, 국가균형발전 5개년 계획 및 국가균형발전사업을 수립하여 실행하였다. 또한 사업의 원활한 추진을 위해 지방양여금 등을 통한 국가균형발전특별회계를 처음 설치하였다.

문재인 정부에서는 지역균형발전정책의 일환으로 지역균형뉴딜 사업을 추진하였다. 지역균형뉴딜은 디지털 경제 또는 저탄소 친환경 경제로의 전환

정책을 지역 기반으로 확장하고, 지자체 등이 해당 지역의 여건과 특성을 반영하여 지역발전과 혁신을 추진하는 것으로서 지자체 재원, 민간 주도, 공공기관과 지자체 간의 협업 등 유형으로 분류하였다.¹²⁾

윤석열 정부는 지방분권과 지역균형발전을 통합적으로 추진하기 위해 지방시대를 제시하였다. 중앙정부 주도의 중앙집권적 체제로 인해 정치, 경제, 사회, 문화의 권력이 수도권 집중을 초래하였기에, 헌법이 규정하는 지역균형발전을 구현하고, 공간적 정의(Spatial Justice)를 구현하기 위한 지방분권과 지역균형발전을 통합하여 추진하기 위해 지방시대를 달성할 것을 비전으로 제시하였다.¹³⁾

〈표 2-2〉 지방시대 구축 필요성

구분	주요 내용
기존 지역균형발전 정책의 반성	• 중앙집권적 방식에 의한 정책추진으로 자율적인 지역 혁신 창출 미흡 • 수도권과 비수도권 격차 등 지역 간 불균형 발전이 심화되어 국가 발전 위험
지방시대 달성 제시	• 지역균형발전특별위원회는 “어디에 살든 균등한 기회를 누리는 공정 · 자율 · 희망의 지방시대” 만들 것을 제시 • 3대 약속 중 하나로 “진정한 지역주도 균형발전 시대” 창출 제시

자료: 김현호(2022), p.2 내용을 바탕으로 작성

2. 지방분권 의의

1) 필요성 및 목적

지자체에서는 지역의 요구에 따른 수요와 공급에 대응하고, 지역적 특성을 반영한 정책 의사결정 수립이 가능하다. 따라서 이러한 지자체의 역할을 강화하고자 노무현 정부 당시 지방분권을 국정과제로 채택하였으며¹⁴⁾, 이후

12) 대통령직속국가균형발전위원회(2022), p. 24.

13) “어디에 살든 공정한 기회를 누리는 지방시대” 구현

14) 참여정부에서는 지방분권을 통해 중앙정부의 기능을 축소하거나 지방정부로 사무를 이양하여 중앙정부에 집중된 기능의 과부하를 해소하고 보다 효율적으로 수행하기 위해 중앙정부를 개혁하고자 하였다(이기우, 2003).

역대 정부에서도 지속적으로 추진하고 있다.

지방분권 추진의 필요성으로는 다음과 같다. 첫째, 기존의 중앙집권적 국정 운영방식으로는 고령화, 지역소멸¹⁵⁾, 인구 및 자본의 수도권 집중화¹⁶⁾ 등 지역사회가 지닌 위기를 해결하기 어렵다. 따라서 중앙정부에 집중되어 있던 행정 및 정책적인 권한을 지자체에 이양하여 지역의 특성에 맞는 정책 수립이 필요하다. 이는 중앙정부의 일방적인 통제와 규제를 벗어나 지자체와의 협력을 통해 국가운영 패러다임을 전환하는 것이다.¹⁷⁾ 둘째, 분권형 국가발전을 통해 국가균형발전을 이루고 국가의 경쟁력을 제고할 수 있기 때문이다. 따라서 지자체가 지닌 강점을 살려 지역 경쟁력을 키워나가기 위한 제도적인 뒷받침이 선행되어야 한다. 지방분권이 실현되면 지자체는 지역의 특성을 반영한 규제와 기준 등을 설정할 수 있고, 국가의 경쟁력 또한 다양성 속에서 더욱 강화될 수 있다.¹⁸⁾

지방자치의 실현을 위해 갖추어야 할 필수 요건으로서 지방분권의 목적은 중앙정부가 지닌 권한을 지자체에 분산하여 권한을 부여하고, 지자체의 자율성과 독립성을 보장하는 것이다.¹⁹⁾ 또한, 이를 통해 국가의 균형적인 발전을 이루고 국가 경쟁력을 높이며, 지자체의 자율성 및 책임성 제고에 기여하는 데 그 목적이 있다.²⁰⁾ 지자체의 자치 역량과 책임성을 강화함으로써 지역 문제를 지방 차원에서 해결할 수 있게 하는 것이다.²¹⁾ 지방분권

15) 소멸위험지역은 전국 228개 시군구 기준 2005년에는 33곳이었으나, 2021년에는 106곳으로 증가하였다. 군 단위 대부분 지역은 이미 소멸위험단계에 진입했으며, 양적 확산단계를 넘어 질적인 소멸 심화 단계로 진입하는 양상이 나타나고 있다(이상호 외, 2021, p.3).

16) 통계청에 따르면 향후 2050년에는 인구의 47%(약 2,227만 명) 정도가 수도권에 밀집될 것으로 예상되며, 수도권 지역내총생산(GRDP)은 1,097조 원으로 전국 대비 52.8%를 차지하고 있다.(통계청 보도자료, 2022.5.26.; 통계청 보도자료, 2022.12.22.)

17) 박종관(2022), p.134

18) 강형기(2003), p.13.

19) 김기표(2003), p.26.

20) 홍의표(2019), pp.24-25.

21) 이기우(2003), p.7.

정책의 목표는 분권형 거버넌스 구축을 통한 자율적 지역 발전이며, 정치 · 행정 및 재정의 권한과 지방이양이 정책의 주요 내용이다.²²⁾ 또한 분권화를 위한 조치로 조례입법권 강화, 재정분권, 중앙과 지방 간 사무배분 조정 등에 기반을 둘 때 성숙한 지방자치로 이어질 수 있다.²³⁾ 본 연구에서는 지방이양을 지방분권 강화를 위한 수단으로 국가사무의 지방이양과 지방재정 확충 측면에서의 지방분권 추진현황을 분석하였다.

〈표 2-3〉 지방분권 정책의 특성

구분	주요 내용
정책의 이념	• 민주적, 다양화, 경쟁
정책의 목적	• 분권형 정치 · 행정체제(분권형 거버넌스) • 지역발전의 균등한 기회 제공
정책의 성격	• 전략적, 상황적 정책 • 수단적 성격의 정책 • 재화 생산방법의 이양적 성격
정책의 내용	• 정치 · 행정 권한 및 행정사무의 지방이양
재원의 소요	• 재원 수요의 연차적 처리 가능 • 재정분권은 장기과제로 처리 가능(일본의 사례)
중앙-지방 관계	• 지역의 의견 반영 가능성이 높음 • 수평적 재정 조정

자료: 이원섭 외(2018), p.25.

2) 지방분권 개념

지방분권은 지자체가 해당 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 집행하며, 지방의 창의성과 다양성이 존중되는 지방자치를 실현하는 데 기본 이념을 두고 있다.²⁴⁾ 지방분권은 중앙정부(국가)에 집중된 권한과 책임을

22) 이원섭 외(2018)

23) 이승종(2014.12.4.)

24) 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(법률 제19430호, 2023.6.9., 타법폐지) (제7조 자치분권의 기본이념)

합리적으로 지방정부(지자체)에 분리·이양하는 것으로서, 지역 차원에서 행정과 재정 등의 정책적 결정을 효율적으로 수행할 수 있도록 자치권을 확대하는 제도이다. 따라서 지방분권을 통해 국가의 균형발전을 도모하고 경쟁력을 강화할 수 있다. 관련 법과 선행연구에서 정의하는 지방분권의 개념은 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 지방분권의 개념적 정의

구분	주요 내용
김기표(2003)	지방으로의 경제력 분산, 행정과 재정의 분권, 교육과 문화의 분권을 통해 지방에 인구와 자본, 정보가 모이고 행정과 재정의 결정권이 지방으로 이양되는 것
김성배(2005)	- 국가 운영을 통합관리시스템으로부터 분업형 시스템으로 전환하여 생산성 제고 및 지역과 주민의 자발적 참여를 증진 - 국토의 균형적인 발전 촉진 및 국가의 경쟁력 강화
행정자치부·한국지방행정연구원(2006)	행정과 재정에 대한 중앙정부의 권한이 지방으로 이양된 정도로서 지자체가 일정 수준의 책임과 권한을 지니고 있음을 의미하며, 지방분권의 강화는 지자체의 자치권이 확대됨을 의미
Andrew & de Vries(2007)	중앙정부에서 지방정부로 권한을 이양하는 제도("the transfer of power to different sub-national levels of government by the central government")
박종관(2014)	중앙정부와 지자체의 권한과 책임을 합리적으로 분배하여 각각의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 제도
홍의표(2019)	지방의 자율성과 책임성을 보장하는 것으로서 방대하고 복잡한 국가의 통치기능을 지역 차원에서 효율적으로 수행할 수 있도록 배분하는 것을 의미
이승철(2020)	중앙과 지방정부 간의 관계를 수직적 관계에서 협력적 또는 대등한 관계로의 전환
지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 (법률 제19430호, 2023.6.9.)	국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분하거나 행정수요 및 지역 특성에 따라 지방행정체제를 개편함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것

자료: 김기표(2003), p.26; 김성배(2005), p.19; 행정자치부·한국지방행정연구원(2006); Andrew & de Vries(2007), p.427; 박종관(2014), p.127; 홍의표(2019), p.24; 이승철(2020), p.259; 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제2조제1호를 바탕으로 저자 작성

3) 지방분권을 위한 사무이양

국가사무의 지방이양은 지방분권의 핵심적인 정책 중 하나로서 김대중 정부 이후 지속적으로 추진되어 왔다. 「지방자치법」 제11조에 따라 국가는 지방자치단체가 사무를 종합적이고 자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지자체 간 또는 지자체 상호 간의 사무를 주민 편의 증대, 집행 효과 등을 고려해 중복 없이 배분해야 한다. 이를 사무배분이라 하며, 국가와 지방자치단체에 분산되어 배분되면, 지방분권체제가 된다. 사무배분은 각각의 행정기관에 맞는 사무를 분담하여 행정 처리가 효율적으로 이루어지며, 중앙과 지방정부 간 역할분담을 통해 책임성과 자율성이 함께 보장된다는 데 의의가 있다.²⁵⁾

따라서 지역 주민의 생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 시·군·구의 사무로, 혹은 시·군·구 단위에서 처리하기 어려운 사무는 시·도로, 그리고 시·도에서도 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 배분하도록 규정하고 있다.²⁶⁾ 즉, 국가의 존립과 관련되거나 전국적인 통일성이 필요한 경우, 혹은 전국적인 규모이거나 지자체의 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무를 국가사무로 배분한다.

〈표 2-5〉 국가사무의 범위

구분	주요 내용
국가의 존립에 필요한 사무	• 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등
통일적 처리가 필요한 사무	• 물가정책, 금융정책, 수출입정책, 근로기준, 측량단위, 우편, 철도 등
전국적 규모의 사무	• 농·임·축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입, 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등
지자체 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무	• 고도의 기술이 필요한 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력 개발 등

자료: 지방자치법 제15조

25) 행정자치부 · 한국지방행정연구원(2006)

26) 한부영 · 박재희(2019), p.38.

지방사무는 「대한민국헌법」 제117조에 따라 지자체가 주민 복리에 관한 사무를 처리하도록 규정하고 있다. 지방사무는 해당 지자체의 관할구역에 대한 자치사무와 「지방자치법」상 지자체에 속하는 사무를 포함하며, 자치사무와 단체위임사무, 기관위임사무로 분류된다. 자치사무는 주민의 복리증진 등 자기책임하에 처리하는 고유사무이며, 단체위임사무는 법령에 의해 지자체에 위임된 사무, 기관위임사무는 법에 의해 지자체 장에게 위임되지만 국가가 비용을 전액 부담하는 사무, 그리고 공동사무는 국가와 지자체가 공동으로 수행하는 사무를 의미한다(행정안전부, 2012; 한부영·박재희, 2019, p 26). 이와 같이 지방사무의 범위를 요약하면 <표 2-6>과 같다.

<표 2-6> 지방사무의 범위

구분		자치사무(고유사무)	단체위임사무	기관위임사무
법적 근거		• 「지방자치법」 제13조 제1항 및 제2항, 제117조	• 「지방자치법」 제13조 제1항 및 제2항, 제117조	• 「지방자치법」 제115조, 제117조 • 「정부조직법」 제6조제1항
경비 부담		• 법령에 명문 규정이 없거나 있더라도 보조할 수 있는 사무(지방비+국가 장려 보조금)	• 사업비의 일부를 국가가 부담하는 사무(지방비+국가 부담금)	• 전액 국비보조로서 교부금의 성격을 가진 사무(국가 전액부담)
국가 감독	기준	• 소극적 감독(합법성 여부)	• 포괄적 합목적성 감독	• 포괄적 합목적성 감독
	수단	• 법률에 규정된 감독 한정	• 법정수단 + 지시 등	• 취소정지, 예방적 감독
	기관	• 행정안전부, 시도지사	• 주무부처	• 주무부처
지방의회 관여		• 허용	• 허용	• 사무수행 필요한 경비
규정형식		• “시도지사는 …을 하여야 한다.”	• “시도에 …을 위임한다.”	• “시도지사에게 …을 위임한다.”

자료: 행정안전부(2012), 한부영·박재희(2019) p.26 의 내용을 참고하여 저자 작성

3. 재정분권 의의

1) 필요성 및 목적

재정분권은 지방자치가 정착하기 위한 필수조건임에도 불구하고 우리나라에서는 실질적으로 추진되지 못했다. 1991년 민선자치 이후 참여정부 시기부터 재정분권의 확대를 지속적으로 추진해 왔으며, 현재 재정분권에 대한 확대 요구는 세입 분권에 있다.²⁷⁾

지방자치 이후 지자체가 지속적으로 재정난을 겪는 이유는 중앙정부의 재정운용이 효율적이라는 지방에 대한 불신에서 비롯된 것이었다.²⁸⁾ 하지만 사실상 재정분권은 중앙정부와 지방정부 기능 역할에 부합하도록 재정적 권한과 기능을 지방정부에 이양하여 독립적으로 재원을 조달하고 운영할 수 있도록 함으로써 재정에 관한 자율성과 책임성을 담보할 수 있다. 하지만, 우리나라의 경우 지자체가 지닌 기능과 역할에 비해 운용의 자율성이 매우 부족한 것으로 나타났다.²⁹⁾ 따라서 지방자치를 실현하기 위해서는 지자체가 해당 지역의 니즈에 맞게 자율적으로 실행계획을 수립할 수 있도록 지자체 재정 운용의 자율성을 제고하는 데 재정분권의 목적이 있다.

2) 개념

재정분권이란 중앙정부가 지닌 재정 권한이 지방정부로 이양되면서 그에 따른 재정 책임도 함께 분리하여 이양하는 것이다. 재정분권이 구현되기 위해서는 재정에 대한 자율성(fiscal autonomy)과 책임성(fiscal accountability)이 동반되어야 한다. 재정 자율성이란 지자체 행정 운영에 필요한 수입을 지자체 능력으로 직접 확보하여 지역 주민이 필요로 하는 공공서비스를 공급

27) 서정섭(2017), p.9.

28) 한겨레(2021.9.6.)(검색일: 2023.7.10.)

29) 이대웅 외(2020), p.6.

하는 것을 의미하며, 재정 책임성은 주민으로부터 세금을 징수하여 정치적, 정책적, 예산·회계적인 책무를 부여하는 것을 의미한다.³⁰⁾ 선행연구에서 정의하는 재정분권의 개념은 <표 2-7>과 같다.

〈표 2-7〉 재정분권의 개념적 정의

구분	주요 내용
서정섭(2017)	• 중앙정부로부터 낮은 단계의 정부에게 조세 및 지출에 관한 의사 결정권을 포함한 재정적 권한과 책임을 이양
김태영(2019)	• 중앙정부의 재정 권한(fiscal authority)을 지방정부로 이양
이효(2019)	• 공공서비스 제공에 재정권한 및 책임을 여러 단계 정부에 분배하는 것이며, 이는 지방정부가 독립적 세수를 확보하여 합리적인 정부 간 자원 분배를 통해 자체사무를 자율적으로 의사결정 할 수 있어야 함
류영아(2020)	• 중앙정부가 지자체에 재정적 권한(자율성)과 기능(책임성)을 이양
이대웅 외(2020)	• 중앙-지방 정부 간 재정적 권한의 배분을 나타내며 중앙의 간섭 및 통제없이 자율적 재정권한을 행사하는 것
국회에산정책처(2023)	• 중앙정부가 가지고 있는 조세 및 지출에 관한 의사 결정권을 포함한 재정적 권한과 책임을 지자체에 이양 • 지자체가 자율적으로 부과·징수하여 필요한 재원을 스스로 마련하는 세입 분권과 지자체가 자율적으로 지출할 수 있는 재원을 확대하는 세출 분권으로 구분

자료: 서정섭(2017), p.9; 김태영(2019), p.202; 이효(2019); 류영아(2020); 이대웅 외(2020), p.6; 국회예산정책처(2023), p.5를 바탕으로 저자 작성

정부는 1단계(2019~2020년)와 2단계(2021~2022년)에 걸쳐 재정분권을 추진하였다. 기본 원칙으로는 지방의 책임성과 자율성을 제고하기 위해 국세와 지방세 비율을 7:3으로 개선하고, 지역 간 세원 불균형에 대한 장치를 마련하여 국가의 균형발전과 지역 간 재정 격차 완화를 도모하도록 하였다.³¹⁾ 그 결과로서 지방소비세율을 10%p 인상하여 지방세를 확충하고, 3.5조 원 내외 규모의 중앙정부 기능을 지방으로 이양하였으며, 재정격차를 완화하기 위해 지역상생발전기금을 확대하는 등 강력한 재정분권 지원 정책을

30) 국회예산정책처(2023), p.5.

31) 국무조정실 보도자료(2018.10.30.)(검색일: 2023.7.10.)

추진하였다.³²⁾ 이를 통해 지방정부는 지자체의 권한과 책임, 재원으로 지역의 일을 해결할 수 있는 기반을 마련하였다.

4. 소결

본 절에서 다룬 지방분권 관련 이론적 개념을 요약하면 <표 2-8>과 같다.

<표 2-8> 지방분권 정책론 요약

구분	주요 내용
지역균형 발전	• (필요성) 국가 주도의 빠른 경제성장으로 인해 수도권과 비수도권 간 지역 격차 및 불균형 심화, 지역 간 양극화, 저성장, 지방소멸 등의 국가적 위기 초래 • (목적) 지역이 주도하는 균형발전을 추진하여 전국 각 지역에서 경제, 문화, 사회, 정치 등 균등한 기회를 제공 • (개념) 양극화된 수도권 및 비수도권 간 발전 격차를 줄이고, 지역별 공간 및 기능적인 분재를 통해 균등하게 잘 사는 나라를 구현
지방분권	• (필요성) 고령화, 지역소멸, 수도권 집중화 등 위기를 해결하기 위해 중앙정부의 권한을 지자체에 이양하여 지역 특성에 맞는 정책 수립 필요, 지방분권의 실현으로 균형발전을 통한 국가 경쟁력 제고 • (목적) 중앙정부의 권한을 지자체에 분산하고, 지자체의 자율성과 독립성을 보장 • (개념) 지방분권은 중앙정부에 집중된 권한과 책임을 합리적으로 지방정부에 분리·이양, 지역 차원에서 행정과 재정 등의 정책적 결정을 효율적으로 수행하도록 자치권을 확대하는 제도
사무이양	• (사무배분) 국가는 지방자치단체가 사무를 종합적이고 자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지자체 간, 상호 지자체 간 사무를 효과성을 고려하여 중복되지 않게 배분 • (국가사무) 국가의 존립과 관련되거나 전국적인 통일성이 필요한 사무, 지자체 기술과 재정으로 감당하기 어려운 사무 • (지방사무) 주민 복리 등 지역 주민의 생활과 연관된 사무
재정분권	• (필요성) 지방자치 정착을 위한 필수조건 • (목적) 지방자치 실현을 위해 지자체가 해당 지역의 니즈에 맞게 자율적으로 실행 계획을 수립할 수 있도록 지자체 재정 운용 자율성을 제고 • (개념) 중앙정부가 지닌 재정 권한이 지방정부로 이양되면서 그에 따른 재정 책임도 함께 분리하여 이양하는 제도

자료: 저자 작성

32) 국무조정실 보도자료(2018.10.30.), p.2; 신가희 · 박성문(2021), p.8.

제2절 지방분권 변화와 수산업·어촌분야 정책 변화

1. 지방분권 변화

1) 역대 정부 추진 이력

지방이양합동심의회는 1991년 정부조직관리지침에 근거하여 성립된 최초의 지방분권기구로서, 국민의 정부에서 지방이양추진위원회로 법정화하였다. 1991년부터 1998년까지 지방이양추진위원회가 총 3,701건의 사무를 심의하여 과반수 이상인 총 2,008건(약 54.25%)을 지방으로 이양 및 확정하였다.³³⁾ 이를 기점으로 지방분권에 대한 국가적 차원의 접근이 강화되었다고 볼 수 있다. 국정과제의 일환으로 추진한 ‘중앙권한의 지방이양 확대방안 마련’과 관련하여 국민의 정부 지방이양추진위원회를 통해 지방이양이 확정된 사무는 612건으로 나타났으며³⁴⁾, 지방이양 완료사무는 총 232건이었다.³⁵⁾ 지방이양을 국정개혁 100대 과제로 선정하고 국가 및 지방사무의 전수조사를 실시하는 등 지방이양 및 지방분권의 기반을 마련하였다.³⁶⁾

참여정부는 선(先)분권 후(後)보완³⁷⁾, 보충성³⁸⁾, 포괄성³⁹⁾을 지방분권 3대 추진 원칙으로 정하고, 총 7개 분야에 대한 20대 주요 추진과제를 선정하였다. 그중에서도 정부 권한 재배분과 재정분권을 우선적으로 추진하였다. 이러한 참여정부의 지방분권 전략은 국가균형발전 정책을 수행하기 위한

33) 김홍환·정순관(2018), p.15.

34) _____, p.22.

35) 지방분권촉진위원회(2012)

36) 소순창(2011), p.49.

37) 지방분권을 우선 추진하며, 관련 부작용은 이후 지자체와 시민사회가 자정능력을 갖추고 보완

38) 기초자치단체를 우선으로 사무배분을 추진하되, 지방정부에서 담당할 수 없는 사무는 중앙정부에서 담당

39) 단편적인 지방이양이 아닌 중·대단위 사무의 포괄적인 이양을 추진

전제가 되었다.⁴⁰⁾ 대통령 소속 국가기관으로서 정부혁신지방분권위원회를 설립하여 행정혁신에 관한 전 분야를 종합적으로 담당하였다. 해당 위원회는 지방분권의 추진 방향과 전략을 논의하고, 관련 과제 추진 및 평가에 관한 사항을 심의하였다. 참여정부의 지방이양 확정 사무는 902건⁴¹⁾, 이양 완료 사무는 총 987건으로 나타났다.⁴²⁾ 지방분권 관련 주요 성과로는 제주특별자치도 도입, 지방교부세 법정률 인상, 국고 보조금 정비, 지방예산편성지침 폐지 등이 있다.⁴³⁾

〈표 2-9〉 참여정부 지방분권 정책 주요 추진과제

정책분야	주요 추진과제	
중앙-지방 정부 간 권한 재배분	• 지방분권 추진 기반 강화 • 중앙권한 획기적 지방이양 • 지방교육자치제 개선	• 지방자치경찰제 도입 • 특별지방행정기관 정비
획기적 재정 분권의 추진	• 지방재정력 확충, 불균형 완화 • 지방세정제도 개선	• 지방재정의 자율성 강화 • 지방재정 운용의 투명성, 건전성 확보
자치행정 역량 강화	• 지방자치권 강화	• 지방정부 내부혁신, 공무원 역량 강화
지방의정 활성화 및 선거제도 개선	• 지방의정 활성화	• 지방선거제도의 개선
지방정부의 책임성 강화	• 지방정부의 민주적 통제체제	• 지방정부 평가제도 개선
시민사회 활성화	• 다양한 주민참여제도 도입	• 시민사회 활성화 기반 강화
협력적 정부 간 관계 정립	• 중앙-지방 간 협력체제 강화 • 지방정부 간 협력체제 강화	• 정부 간 분쟁 조정 기능 강화

자료: 국정홍보처(2008), p. 63 내용을 바탕으로 작성

40) 김헌진(2008), p.79.

41) 김홍환 · 정순관(2018), p.22.

42) 지방분권추진위원회(2012)

43) 김홍환 · 정순관(2018), p.19.

이명박 정부에서는 지방이양추진위원회의 지방이양 기능과 정부혁신지방분권위원회의 지방분권 기능을 하나로 통합하여 2008년 지방분권추진위원회를 설립하였다. 본 위원회를 중심으로 4대 분야에 대한 20개 지방분권 과제를 선정하고 사무 구분의 체계 정비 및 지방이양 작업을 동시에 추진하였다. 지방분권추진위원회는 중앙행정권한의 포괄적 지방이양과 특별지방행정기관의 기능조정을 지방분권의 핵심과제로 지정하였다.⁴⁴⁾ 이명박 정부의 사무이양 확정 건수는 1,587건, 그중 사무이양 완료 건수는 532건으로 나타났다.⁴⁵⁾ 또한 지방분권 정책은 이전 참여정부에서 제시한 지방분권 과제를 기반으로 추진되었다. 주요 성과로는 특별지방행정기관의 정비 대상 중 국도·하천과 해양·항만, 식의약품의 일부를 위임 방식으로 이관, 지방소득 및 소비세 도입 등이 있다.

〈표 2-10〉 이명박 정부 지방분권 정책 주요 추진과제

정책분야	주요 추진과제	
권한 및 기능 재배분	• 사무구분체계 개선 • 특별지방행정기관 기능조정	• 중앙행정권한의 지방이양 • 교육자치제도 개선 • 자치경찰제도 도입
지방재정 확충	• 국세와 지방세의 합리적 조정 • 지방교부세제도 개선	• 지방재정의 투명성·건전성 제고
자치역량 강화	• 자치입법권 강화 • 지방선거제도 개선 • 주민직접참여제도 보완 • 지방자치단체 행정체제 정비	• 지방의회의 전문성·자율성 강화 • 지방자치단체 평가기준 마련 및 진단·평가
협력 및 공감대 확산	• 정부 및 지방자치단체 간 협력 체제 강화 • 분쟁조정 기능 강화 • 특별지방자치단체제도 도입·활용	• 지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선 • 자원봉사활동 장려·지원 • 지방분권 홍보 및 공감대 확대

자료: 지방분권추진위원회(검색일: 2023.6.23.) 내용을 바탕으로 작성

44) 행정안전부 보도자료(2008.12.2.)(검색일: 2023.6.30.)

45) 김현호 외(2022), p.22.

박근혜 정부는 지방분권촉진위원회와 지방행정체제개편위원회를 통합하여 2013년 지방자치발전위원회를 구성하였으며, 2014년 지방자치발전 종합계획을 통해 4개 분야 20개 과제를 선정하였다. 본 위원회는 기관위임사무 폐지 및 이양확정사무의 이양완료를 위해 지방일괄이양법⁴⁶⁾ 제정을 추진하였다. 2014년 기준 지방일괄이양법 대상은 총 20개 부처, 124개 법률, 728개 사무로 이양 방향은 국가에서 지방으로의 이양 658건, 광역에서 기초로의 이양 70건으로 설정하였으나 지방일괄이양법 제정이 무산되었다. 하지만 지방교부세 및 지방교육재정 교부금 기준 개선, 대도시 특례제도 개선 등의 지방분권 성과를 도출하였다.

〈표 2-11〉 박근혜 정부 지방분권 정책 주요 추진과제

정책분야	주요 추진과제	
강력한 지방분권 기조 확립과 실천	• 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비 • 중앙권한 및 사무의 지방이양	• 특별지방행정기관 정비 • 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립
자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화	• 지방재정 확충 및 건전성 강화 • 지방선거제도 개선	• 지방의회 활성화 및 책임성 제고 • 지방자치단체 평가제도 개선
주민중심 생활자치 · 근린자치 실현	• 자치경찰제도 도입 • 교육자치와 지방자치 연계 · 통합 노력 • 읍 · 면 · 동 주민자치회 도입	• 지방자치단체 간 관할구역 경계 조정 제도 개선 • 주민직접참여제도 강화 • 지방자치단체 소규모 읍 · 면 · 동 통합
미래지향적 지방행정 체제 구축	• 특별 · 광역시 자치구 · 군의 지위 및 기능 개편 • 대도시 특례제도 개선 • 도의 지위 및 기능 재정립	• 지방자치단체 기관구성 형태 다양화 • 시 · 군 · 구 통합 및 통합 지자체 특례 발굴

자료: 지방자치발전위원회(검색일: 2023.6.23.) 내용을 바탕으로 작성

46) 지자체에 이양하기로 확정된 사무 중에서 이양 완료되지 않은 사무에 관해 법률 기반의 일괄 개정과 관련 지원 사항 등을 정한 법률안을 의미(하혜영, 2017)

문재인 정부는 100대 국정과제 중에서 5개의 자치분권 과제를 선정하였고, 2018년 대통령 소속 자치분권위원회를 구성하여 6개 전략, 33개 세부 과제로 구성된 지방 자치분권 종합계획을 수립하였다. 자치분권 공약은 「지방자치법」의 전부개정⁴⁷⁾을 통해 90% 이상 실현되었다. 자치경찰제를 도입하여 그간 국가사무였던 치안은 중앙정부와 지방정부의 공동사무로 전환되고, 이전과 다르게 시·도자치경찰위원회 소속 위원을 추천받아 구성함으로써 자치경찰의 민주적인 통제가 가능해졌다는 점에서 의의가 있다.⁴⁸⁾ 또한 제1차 ‘지방이양일괄법’을 제정 및 제2차 ‘지방이양일괄법’ 추진을 통해 지역경제 활성화, 코로나19 예방 및 관리, 정책결정기구의 지방 참여 보장 등 시급성과 중요성이 높은 사무의 일괄 이양으로 이양효과를 제고하고자 하였다. 문재인 정부에서의 재정분권으로는 지방세의 추가적인 확충, 균특회계 포괄보조사업 중심으로 중앙정부의 기능 이양, 지역소멸대응기금 인상, 고향사랑 기부금 조성 등이 대표적이다.

〈표 2-12〉 문재인 정부 지방분권 정책 주요 추진과제

정책분야	주요 추진과제	
주민주권 구현	• 주민 참여권 보장 • 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 • 조례 제·개정의 주민직접발안제도 도입 • 숙의 기반의 주민참여 방식 도입	• 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 • 주민투표 청구대상 확대 • 주민참여예산제도 확대
중앙권한의 획기적인 지방이양	• 중앙-자치단체간 사무 재배분 • 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양 • 자치분권 법령 사전협의제 도입 • 특별지방행정기관 정비	• 대도시 특례 확대 • 광역단위 자치경찰제 도입 • 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화

47) 지방자치법 전부개정 주요 내용으로는 주민 주권의 구현, 주민에 대한 책무성 강화, 자치단체의 권한 강화, 지방행정의 효율성 강화, 중앙-지방 및 지방정부 간 협력 강화 등이 있다(김순은(2021), pp.12~14.)

48) 김순은(2021), p.23.

정책분야	주요 추진과제	
재정분권의 강력한 추진	• 국세 · 지방세 구조 개선 • 지방세입 확충 기반 강화 • 고향사랑 기부제 도입	• 국고보조사업 개편 • 지방교부세 형평 기능 강화 • 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편
중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화	• 중앙-지방 협력기구 설치 · 운영 • 자치단체 간 협력 활성화 지원	• 제주 · 세종형 자치분권 모델 구현
자치단체의 자율성과 책임성 확대	• 지방의회 인사권 독립 및 의정활동 정보 공개 • 자치조직권 강화 및 책임성 확보 • 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 • 지방공무원 전문성 강화	• 지방재정 운영의 자율성 제고 • 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 • 자치분권형 평가체계 구축 • 자치단체 형태 다양화
지방행정체제 개편과 지방 선거제도 개선	• 지방행정체제 개편 방안 모색	• 지방선거제도 개선방안 모색

자료: 대통령소속 자치분권위원회 보도자료(2021.10.12.)(검색일: 2023.7.1.)

지방분권이 도입된 이래 역대 정부는 중앙부처의 권한 및 사무의 지방이양을 추진하여 국가사무 대비 지방사무 비율을 높이고, 지방사무 중 위임사무를 줄여 고유사무가 약 20% 증가한 성과를 도출하였다.⁴⁹⁾ 참여정부에서 처음 시도되었던 지방일괄이양법 제정은 문재인 정부에 와서야 추진되어 2020년 1차로 400개 국가사무를 지방정부로 이양하였으며, 재정분권을 통해 이를 뒷받침하였다. 이와 같이 역대 정부에서는 중앙의 행정적 권한을 지방으로 부여하여 지자체의 자율성과 책임성을 강화하고자 하는 노력을 지속적으로 추진해왔다.

49) 배준구(2021), p.70.

〈표 2-13〉 역대 정부의 지방분권 추진 이력

구분	국민의 정부	참여정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
법률 (제·개정 일)	중앙행정 권한의 지방 이양 촉진 등에 관한 법률 (1997.7.30.)	지방분권 특별법 (2004.1.16.)	지방분권 촉진에 관한 특별법 (2008.5.30.)	지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 (2013.5.28.)	지방자치분권 및 지방행정 체제개편에 관한 특별법 (2018.3.20.)
조직	지방이양추진 위원회	정부혁신지방 분권위원회	지방분권촉진 위원회	지방자치발전 위원회	자치분권 위원회
계획	지방이양 기본계획	지방분권5개년 종합 실행계획	지방분권의 기본방향 설정 및 추진계획	지방자치발전 종합계획	자치분권 종합계획
지방이양 (완료사무)	232건	987건	532건	-	400건
주요성과	• 지방이양을 국정개혁 100대 과제로 선정 • 국가 및 지방 사무 전수조사 실시	• 제주특별 자치도 도입 • 지방교부세 법정률 인상 • 국고 보조금 정비 • 지방예산편성 지침 폐지	• 특별지방행정기관의 정비 대상 중 국도·하천, 해양·항만, 식의약품 일부를 위임 방식으로 이관 • 지방소득 및 소비세 도입	• 지방교부세 및 지방교육 재정 교부금 기준 개선 • 대도시 특례 제도 개선 등	• 지방자치법 전부개정 • 자치경찰제 도입 • 지방일괄이양법 제정 및 추진 • 재정분권 달성

자료: 국정홍보처(2008), p. 63; 지방분권촉진위원회(검색일: 2023.6.23.); 지방자치발전위원회(검색일: 2023.6.23.); 대통령소속 자치분권위원회 보도자료(2021.10.12.)(검색일: 2023.7.1.)를 바탕으로 저자 재 작성

2) 윤석열 정부 추진 현황

윤석열 정부는 국가균형발전을 위한 주요 과제로서 중앙집권체제에 따른 정치·경제·사회·문화 권력의 수도권 집중 현상을 해소하고 지방 발전을 통해 국가 경제를 활성화시키며, 공간적 정의(spatial justice)를 실현하여 국민 통합을 달성하고자 한다.⁵⁰⁾

50) 제20대 대통령직인수위원회(2022), p.1.

지방분권 관련 국정과제로서 “지방시대를 위한 지방분권 강화”를 수립하고, 자율성과 책임성에 입각한 지자체의 역할을 개선하는 것을 목표로 한다. 즉, 지자체가 주도적으로 지역에 맞는 정책을 추진하여 지역발전을 도모할 수 있도록 지방자치제도를 개선하고 권한을 확대하는 것이다. 해당 국정과제의 실천 과제로는 다음과 같다: ① 국가와 지방의 사무 배분 기준 보완 및 사무총조사를 통한 국가와 지방 간 기능 조정, ② 자치조직 및 인사제도 개선, 계획수립 권한의 지방이양, ③ 주민이 지역 특성에 따라 지자체 기관의 형태를 자율적으로 구성할 수 있도록 기관구성 다양화 및 시범 실시, ④ 지방의회 조직 · 인사의 자율권 확보를 통한 지자체 역량 강화, ⑤ 주민 자치회의 자율성 보장 및 여건에 따른 구성 · 운영, ⑥ 이원화 자치경찰 모델 구축을 통한 자치경찰권의 강화, ⑦ 지자체 법령 제 · 개정의 사전영향평가 강화를 통한 자치권 보장, ⑧ 권한이양 및 특례부여를 통한 특별자치시 · 도의 위상을 제고. 이를 통해 현 정부에서 지방분권을 이행하고 지자체 주도의 지역발전과 주민복지 증진에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

제5차 국가균형발전 5개년 계획⁵¹⁾은 초기 윤석열 정부 지방시대의 핵심이 되는 종합계획으로서 중앙정부와 지방정부가 함께 수립을 추진하였고, 광역자치단체를 중심으로 지방정부의 5개년 계획을 수립하였다. 이후 국회에서 「국가균형발전 특별법」과 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 통합한 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」이 제정되면서, 해당 계획은 지방시대 종합계획으로 격상되었다. 2023년 7월 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제정과 함께 대통령직속 지방시대위원회를 설립하여 지방분권과 균형발전 기반의 살기 좋은 지방시대를 구현하도록 하였다.⁵²⁾ 기존의 ‘국가균형발전계획’과 ‘자치분권종합계획’이 중앙정부 주도의 하향식 형태로 수립되었다면, 지방시대 종합계획은

51) 국가균형발전 특별법 제4조~제7조에 따른 5년 단위 법정계획으로서 국가균형발전 정책의 최상위 계획이며 국가균형발전위원회와 부처, 시 · 도가 함께 수립한다(2023~2027년).

52) 지방시대위원회(검색일: 2023.7.20.)

시·도별로 수립하는 지방시대 계획을 기초로 상향식으로 수립하고, 지방정부의 자율적인 정책결정권을 보장한다는 점에서 지방분권 측면에서 의미가 있다.⁵³⁾

〈표 2-14〉 윤석열 정부의 지방분권 추진 현황

구분	내용
법률 (제·개정일)	지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 (2023.7.10.)
조직	지방시대위원회
계획	지방시대 종합계획 ⁵⁴⁾
지방이양 사무 ⁵⁵⁾	2023년 이내 67개 사무 중 56개 사무이양 완료 예정
주요성과 ⁵⁷⁾	- 강원특별자치도 출범 - 국가혁신융복합단지 육성 - 비수도권 국립대학 정원·학과 조정 등 시·도 권한 확대 - 비수도권 개발제한구역 해제 권한 범위 확대 (30만 m²→100만 m²)

자료: 저자 작성

〈표 2-15〉 윤석열 정부 지방분권 정책 주요 추진과제

정책분야	주요 추진과제
지방분권 강화	- 국가와 지방자치단체 간 기능 재조정 - 지방자치단체의 기관구성 다양화 - 주민자치위원회 및 주민자치회의 개선 - 지방분권 사전평가제도 개선 - 특별자치시·도의 법적·행정적 위상 제고(제주·강원·세종) - 지방자치단체의 자치권 강화 - 지방의회의 자율권 확대 - 자치경찰권 강화
지방재정력 강화	- 지방재정 권한 강화를 위한 재정자주도 기반의 목표 설정 - 균형발전특별회계 및 국고보조금 제도 개선 - 지방보조금 통합관리시스템 구축 및 재정진단 - 지방 자주재원 확충 - 현금성 복지사업 관리제도 도입 - 지방재정 위기 관리제도 개선

53) 산업통상자원부 보도자료(2023.7.9.)(검색일: 2023.7.17.)

54) 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제64조에 따른 위원회 주요 기능은 다음과 같다: ① 지방자치분권 및 지역균형발전 기본방향과 관련 정책 조정, 국정과제의 총괄·조정·점검 및 지원, ② 지방시대 종합계획 수립, ③ 지역균형발전시책 및 사업, 지방자치분권 과제 등 추진·조사·분석·평가·조정, ④ 기회발전특구 지정 및 지원, ⑤ 공공기관 등 지방이전, 혁신도시 활성화 및 신설 공공기관의 입지 결정, ⑥ 지역혁신융복합단지 지정·육성, 지역발전투자협약 체결 및 운영 등

55) 2023년 7월 14일 기준

56) 행정안전부 보도자료(2023.7.13.)(검색일: 2023.7.17.)

57) Ibid.

정책분야	주요 추진과제
지방교육 및 인적자원 양성체계 개편	• 학교 교육 다양화를 위한 교육 자유특구 운영 • 지역대학에 경쟁력 제고를 위한 지자체 책임성 강화 • 학교 등 교육기관에 대한 규제와 평가 제한 • 지방교육재정교부금 지원을 지역 대학까지 확대 • 공공기관 지역인재 의무채용 확대 • 개방과 공유에 기반한 고등교육 생태계 조성
지방자치단체의 기획 및 경영역량 제고	• 지방자치단체의 정책기능 확대 • 지방자치단체 간 정책경쟁 촉진 • 지방자치단체의 인적 역량 제고를 위한 규제 완화 • 중복감사와 직무감사 개선으로 적극행정 분위기 조성
지방자치단체 간 협력 기반 강화	• 초광역지역정부(메가시티)의 설치 및 운영 • 지방자치단체 간 관계 개선 • 분권혁신특구의 조성 • 지방자치단체조합 등 지자체 간 협력 활성화
지방자치단체의 자기책임성 강화	• 주민투표제도의 개선 • 지방감사제도의 독립성 강화 • 지방의회의 투명성 제고 및 역할 확대

자료: 제20대 대통령직인수위원회(2022), p. 3 일부 내용 발췌

2. 관련 법 제도 변화

1999년 국민의 정부에서 제정한 「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」은 우리나라 지방분권의 최초 기반이 되는 법률이다. 중앙행정기관의 권한을 지방자치단체에 체계적으로 이양하고 주민의 복리 및 생활 편의와 직접적으로 관련된 사무는 해당 시·군·구에 우선 배분하도록 하였다. 「지방자치법」상 규정된 국가사무를 제외하고는 지자체에 배분하도록 법으로 규정하였다. 2004년에는 기존 중앙정부에 의한 지역개발 방식을 탈피하고 지방정부에 권한을 부여하고 활성화하기 위해 참여정부에 의해 「지방분권특별법」을 제정하였다.

문재인 정부에서 제정된 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률」(지방일괄 이양법)에 따라 중앙부처별 부여된 행정권한의 일부를 지자체로 이양시키고,

이를 위해 개정되어야 하는 법률들을 하나로 통합하여 동시에 개정하도록 하였다. 행정안전부와 자치분권위원회는 지방이양을 위해서는 개별적인 법률 개정보다 일괄 개정이 효과적이라고 판단하여 2004년 노무현 정부부터 동법 제정을 추진해 왔으며, 16년 만인 2020년에 최종적으로 법안이 제정되었다.⁵⁸⁾ ‘지방일괄이양법’ 제정으로 지자체의 자치권이 확대될 것으로 예상하였으나 더 이상 현행법령이 아니다.⁵⁹⁾

〈표 2-16〉 지방분권 관련 법률 제·개정에 따른 변화

정부	법률명	제·개정 일자
국민의 정부	• 중앙행정권한의 지방 이양 촉진 등에 관한 법률	1999.1.29. 제정 (2008.2.29. 폐지)
참여정부	• 지방분권특별법	2004.1.16. 제정
이명박 정부	• 지방분권촉진에 관한 특별법	2008.2.29. 전부개정 (2013.5.28. 폐지)
박근혜 정부	• 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법	2013.5.28. 제정
문재인 정부	• 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법	2018.3.20. 일부개정 (2023.7.10. 폐지)
윤석열 정부	• 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법	2023.7.10.

자료: 법제처 국가법령정보센터 홈페이지(검색일: 2023.6.10..)

지방분권과 관련된 법률로는 「국가균형발전 특별법」, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(이하 ‘지방분권법’), 「지방자치법」 등이 대표적이다. ‘지방분권법’에서는 지방분권을 법적으로 국가와 지자체의 권한과 책임의 배분으로 정의하고 국가와 지방의 사무를 구분하였다. 「지방자치법」에서는 제13조에 따라 지자체의 사무 범위를 지정하며, 시·도가 처리하기 어려운 사무를 국가 사무로 배분하도록 하였다. 또한, 「국가균형발전 특별법」에서는 지역 간 불균형을 해소하고 자립적 발전 역량을 제고하기 위해서는 지방분권과 지방자치가 함께 수반되어야 함을 강조하였다.

58) 행정안전부·자치분권위원회 보도자료(2020.1.9.)(검색일: 2023.6.10.)

59) 2023년 7월 기준

한편, ‘지방분권법’과 「국가균형발전 특별법」이 2023년에 폐지됨에 따라 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」을 새롭게 제정하였다. 본 특별법은 그동안 이원화되었던 지방분권⁶⁰⁾과 지역균형발전⁶¹⁾을 아우르는 통합 법안으로서, 지방분권과 자립적 발전 등을 통해 지역이 주도하는 균형 발전 추진을 강화하고자 하였다. 또한 지방시대 종합계획을 5년 단위로 수립하고 기회발전특구⁶²⁾를 지정 및 운영하기 위한 근거를 추가적으로 마련하였다. 지방분권은 지역균형발전과 지방자치가 함께 수반되는 개념으로서 관련 법 · 제도 또한 궁극적으로 지자체가 권한과 책임을 통해 정책을 자율적으로 추진할 수 있도록 지원하는 방향으로 변화하였다.

〈표 2-17〉 지방분권 관련 법 · 제도 현황

법 · 제도	주요 내용
국가균형발전 특별법 (법률 제18877호, 2022.6.10.) (타법 폐지)	국가균형발전을 통해 지역 간 불균형을 해소하고, 지역의 자립적 발전역량을 증진하는 데 목적이 있으며, 이는 지방분권과 지방자치가 함께 수반될 때 실현 가능
중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률 (법률 제17352호, 2021.1.1.)(타법 폐지)	국가가 지닌 권한을 지자체에 이양 시 개정되어야 하는 법률들을 하나의 법률로 통합하여 동시에 개정
지방자치법 (법률 제18661호, 2022.1.13.)	제13조(지방자치단체의 사무 범위)에 따라 지자체 사무 범위를 지정하며, 시 · 도가 처리하기 어려운 사무는 국가 사무로 배분
지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(법률 제18851호, 2022.4.26.)(타법 폐지)	지방분권을 법적으로 국가와 지자체의 권한과 책임의 배분으로 정의하고, 지자체가 정책을 자율적으로 결정하고 집행하며 지방의 창의성과 다양성이 존중되는 지방자치 실현을 기본이념으로 제시
지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 (법률 제19430호, 2023.6.9.)	지방자치분권과 지역균형발전 정책 수립 · 추진 및 지방시대 종합계획 수립의 근거가 되는 법률

자료: 국가균형발전 특별법 제1조 및 제2조제1호; 행정안전부 · 자치분권위원회 보도자료(2020.1.9.), p.1; 지방자치법 제13조; 지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제7조; 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제1조를 바탕으로 저자 작성

60) 지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(법률 제18851호, 2022.4.26.) (법률 제19430호, 2023.6.9., 타법폐지)

61) 국가균형발전 특별법(법률 제18877호, 2022.6.10.) (법률 제19430호, 2023.6.9., 타법폐지)

3. 지방분권을 위한 수산업 · 어촌분야 정책 추진

1) 지방분권을 위한 수산업 · 어촌분야 정책 추진현황

어촌 · 어항은 중앙정부가 주도적으로 하는 국가어항개발사업 등과 지방자치단체가 중심이 되는 지방어항 및 소규모 어항개발과 어촌개발사업 등으로 수산업 · 어촌분야의 사업을 실시하였다. 2000년대 지방자치시대가 정착되면서 어촌지역의 개발은 지자체 자율편성사업(포괄보조사업)으로 지방자치단체를 중심으로 추진되었다. 수산업 · 어촌분야 지자체 자율편성사업은 어촌자원복합산업화지원, 어업기반정비 등의 세부사업이 있다.

어촌 및 수산업 · 어촌분야 개발사업이 급격한 인구감소와 투자금 대비 효과성이 떨어지는 사업이라는 지적에 따라 타 지역의 개발사업보다 사업 예산 비중이 감소하고 있다. 실제로 과거 지역특별회계 포괄보조금(생활기반계정) 예산을 보면, 해양수산부의 경우 2014년 5.9%(2,050억 원/34,772억 원)에서 2015년 5.0%(2,262억 원/45,281억 원)로 약 1% 감소한 것으로 나타났다. 또한, 이 수치의 원인은 지방자치단체가 수산업 · 어촌분야에 대한 적극적인 예산활동이 미진하다는 것으로 분석하였다⁶³⁾. 이러한 상황에서 기획재정부는 2015년부터 포괄보조사업의 회계를 광역 · 지역발전특별회계에서 지역발전특별회계로 개편하였고, 2019년 지역발전특별회계에서 균형발전특별회계로 다시 개편되어 추진되었다.

62) 비수도권 등 투자 촉진을 위해 지자체와 기업 간 협의에 따라 지정하는 지역으로서 특구 투자 기업에 과감한 세제 및 행정 · 재정을 지원하여 인구밀도를 골고루 분산시키고 균형발전을 이루기 위한 환경을 조성한다. (산업통상자원부 보도자료, 2023.7.9., 검색일: 2023.7.17.)

63) 송경석(2014), 지특회계 포괄보조사업 수산분야 추진방향, 漁港漁場, 4(4), pp.35-39.

2) 수산업 · 어촌분야 지자체 자율편성사업(포괄보조사업)

(1) 지자체 자율편성사업(포괄보조사업) 회계 변화

포괄보조사업은 재원의 용도를 포괄적으로 지정하여 지정된 한도 내에서 지자체가 포괄적 용도에 맞게 자율적으로 기획 · 설계는 지방분권을 위한 기초로, 중앙정부는 포괄보조사업 용도에 적합할 경우 지자체가 자율적으로 사업발굴 및 예산편성 권한을 부여하였다. 포괄보조사업은 2010년 예산부터 균형발전특별회계(균특회계)를 광역 · 지역발전특별회계로 개편하였고, 2015년부터 지역발전특별회계로 개편되어 지역별 특성과 비교우위에 따른 지역의 특화 발전을 지원하고, 지역 주민의 삶의 질 향상 및 지역 경쟁력 강화를 위한 사업을 효율적으로 추진하기 위해 개편되었다. 또한, 광특회계에서 지특회계로 명칭이 변경되면서 그 계정도 일부 조정되어 지자체의 자율사업 다양화와 인센티브 확대가 특징이 되었다.

2019년 지특회계는 다시 균특회계로 개편되었으며, 각 회계별로 예산편성의 주체에 따라 지자체 자율편성사업인 포괄보조사업과 중앙부처 직접편성사업으로 구분하였다.

〈표 2-18〉 균특회계 편성체계

구분	생활기반	경제발전	세종특별자치시	제주특별자치도
지자체 자율편성 (포괄보조 사업)	광역 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 특별지방행정 기관 이관 사무수행
	기초 ② 시 · 군 · 구 자율편성사업	-		
부처직접편성	-	⑥ 부처직접편성 사업	⑦ 부처직접편성 사업	⑧ 부처직접편성 사업

자료: 기획재정부(2019), 2020 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침, p.9

(2) 수산업 · 어촌분야 지자체 자율편성사업 세부사업

수산분야 시·도 자율편성사업인 포괄보조사업은 어업기반정비사업과 어촌자원복합산업화지원사업으로 구분된다. 어업기반정비사업은 80% 보조율로 지자체 관리어항 등 12개 사업이 이에 속하며, 어촌자원복합산업화지원사업은 50%의 보조율로 어촌체험관광 지원 등 4개 사업이 포함된다⁶⁴⁾.

어업기반정비사업은 어촌지역의 수산업 경제활동을 위한 기반시설을 조성하는 사업으로 어촌지역 어가소득 증대를 목적으로 하며, 주요 지원사업은 지자체가 관리하는 어항기반시설 지원과 수산자원 회복사업 등이 있다. 어업기반정비사업은 2010년 광역지자체의 업무로 이관되었으며, 지방어항, 어촌정주어항, 소규모항포구 등에 어항정비, 소형어선 인양기 설치, 복합다기능 부잔교 설치 등 어업을 위한 기반시설을 정비하는 사업이다.

어촌자원복합산업화 지원사업은 어촌 자원을 활용하여 어촌의 1·2·3차 융복합산업화를 촉진하여 지역의 창업유도 및 기업유치를 활성화하여 지역 경제활동 다각화와 소득·고용 기회 증대를 도모하는 것으로 어촌체험관광, 수산생산유통 기반 구축 등이 있다. 어촌자원복합산업화지원사업은 2014년 광역지자체의 업무로 이관되었으며, 어촌체험관광지원, 수산물 생산유통기반 구축, 수산물 유통시설 등의 시설을 조성할 수 있다.

64) 농림축산식품부, 2013년도 농림수산사업 시행지침(검색일: 2023.4.24.)

〈표 2-19〉 수산업 · 어촌분야 지자체 자율편성사업

계정	사업명	세부사업
지자체 자율계정 (시·도)	어업기반정비사업 (12)	① 지자체 관리어항 기반 구축 ② 소형어선 인양기 설치 ③ 복합 다기능 부잔교 시설사업 ④ 유희어항 해양관광기능 리모델링 ⑤ 양식어장 관리 ⑥ 양식어장 자동화시설 장비 지원 ⑦ 인공어초사업 ⑧ 수산종묘 관리 ⑨ 유류피해지역 경제활성화 ⑩ 해조류 부산물 재활용 ⑪ 멸종위기어종 생태계 복원 ⑫ 내수면 어업생산시설
	어촌자원복합산업화 지원사업 (4)	① 어촌체험관광 지원 ② 수산식품 특화단지 개보수 ③ 수산물 생산유통 기반 구축 ④ 수산물 유통시설 건립

자료: 행정안전부(2022), pp.16-26을 참고하여 저자 재작성

3) 수산업 · 어촌분야 재정분권

(1) 국가에서 지자체로 전환되는 사업

1단계 및 2단계 재정분권 추진방안에 따라 중앙정부 기능을 지방으로 이양하게 되었으며, 국가균형발전특별회계 사업 등 국고보조금사업을 자치단체의 일반사업으로 전환하게 되었다. 즉 정부가 보조해 주던 사업을 지자체가 직접하는 사업으로 전환되어 재정분권이 이루어졌다. 2019년 1단계 전환사업으로 13개 부처 39개 세부사업 약 3.56조 원이 전환되었고, 2022년 23단계 전환사업으로 12개 부처 41개 세부사업 약 2.25조 원이 전환되었다.⁶⁵⁾

65) 행정안전부(2022), p. 1.

해양수산부는 2020년 1단계 전환사업으로 7개 법률 135개 사무가 국가 사무에서 지방사무로 전환되었으며⁶⁶⁾, 2022년 2단계 전환사업으로 5개 법률 75개 사무가 지방으로 전환되었다⁶⁷⁾.

해양수산부에서 지자체로 전환한 사업은 「지방자치단체 기금관리 기본법 시행령」에서 찾아볼 수 있으며, 해양수산과 관련된 사업은 어업기반 정비, 어촌자원 복합산업화 지원, 지역 해양관광자원시설 지원, 지역 마리나 시설 조성, 조업 중 인양 쓰레기 수매, 어업활동 중 발생하는 해양쓰레기 선상 집하장 설치, 공유수면 방치 선박 정리 지원, 내항 여객선 운임 보조, 수산물 산지 가공시설 및 관련 냉동·냉장시설 지원, 지방자치단체 수산물 안전 검사체계 구축, 낚시터 환경개선, 적조 피해 예방 지원, 해양관광 육성, 지방이양 항만 지원, 여객터미널 운영 등 15개 사업을 확인할 수 있다.

〈표 2-20〉 국가에서 지방자치단체로 전환되는 사업

구분	내용
지방자치단체 기금관리 기본법 시행령	2. 어업기반 정비 3. 어촌자원 복합산업화 지원 65. 지역 해양관광자원시설 지원 66. 지역 마리나 시설 조성 67. 조업 중 인양 쓰레기 수매 68. 어업활동 중 발생하는 해양쓰레기 선상 집하장 설치 69. 공유수면 방치 선박 정리 지원 70. 내항 여객선 운임 보조 71. 수산물 산지 가공시설 및 관련 냉동·냉장시설 지원 72. 지방자치단체 수산물 안전검사체계 구축 73. 낚시터 환경개선 74. 적조 피해 예방 지원(가두리시설 현대화 지원을 말한다) 122. 해양관광 육성(해양레포츠활성화 사업의 교육프로그램으로 한정) 123. 지방이양 항만 지원 125. 여객터미널 운영(지방자치단체가 관리하는 터미널 한정)

자료: 국가법령정보센터, 지방자치단체 기금관리기본법 시행령, [별표] 국가에서 지방자치단체로 전환되는 사업(제13조의2제4항 관련)(대통령령 제33621호, 2023.7.7.)를 저자가 재작성

66) 행정안전부·자치분권위원회 보도자료(2020.1.9.), p.3(검색일: 2023.6.10.)

67) 행정안전부 보도자료(2022.1.25.), p.3(검색일: 2023.6.2.)

(2) 수산업 · 어촌분야 사무 및 예산 전환

2020년 1단계 재정분권 추진에 따라 해양수산부는 국가균형발전특별회계 5개, 일반회계 1개, 농어촌구조개선특별회계의 2개, 총 8개 세부사업 중 총 28개 사업을 국가사무에서 시도사무로 전환하여 지자체 예산으로 사업을 집행하게 되었다. 또한, 2023년 2단계 전환사업으로 일반회계 1개, 국가균형발전특별회계 2개, 교통시설특별회계 1개, 총 4개 세부사업을 국가사무에서 시도사무로 전환하여 총 12개 세부사업, 32개 사업을 지방이양사무로 전환하였다.

수산업 · 어촌분야 2단계 지방이양사무는 없으며, 2020년 1단계 사업에서 국가균형발전특별회계 4개, 농어촌구조개선특별회계에서 2개 사업 총 21개 세부사업이 국가사무에서 시·도 지자체 사무로 전환되었다. <표 2-21>에서 총 21개의 세부사업을 살펴보면, 균특회계에서 어촌자원복합산업화 지원사업은 ① 어촌체험관광 지원, ② 수산식품 특화단지 개보수, ③ 수산물 생산유통 기반구축, ④ 수산물 유통시설 건립 등의 세부사업이 있으며, 어업기반 정비사업에서 ① 지자체 관리 어항 기반 구축 지원, ② 소형어선 인양기 설치 지원, ③ 복합 다기능 부잔교 시설사업 지원, ④ 유희어항 해양관광기능 리모델링 지원, ⑤ 양식어장관리 지원, ⑥ 양식어장 자동화시설 장비 지원, ⑦ 인공어초사업 지원, ⑧ 수산종묘관리 지원, ⑨ 유류피해지역 경제활성화 지원, ⑩ 해조류 부산물 재활용 지원, ⑪ 멸종위기어종 생태계 복원 지원, ⑫ 내수면 어업생산시설 지원이 있다. 또한, 같은 회계에서 수산물 가공산업 육성사업은 HACCP 등 현대화를 포함하는 ① 수산물 산지가공시설 지원과 수산물 냉동·냉장시설 및 제빙·저빙시설 신축 및 개보수를 하는 ② 수산물처리저장시설 지원과 지자체 수산물 안전검사체계 구축 지원사업이 있다. 농특회계에서 수산업 · 어촌분야는 낚시산업 선진화를 위한 낚시터 환경개선 사업과 친환경양식어업육성을 위한 적조피해 예방지원이 국가에서 지방자치단체로 사업이 전환되었다.

〈표 2-21〉 국가에서 지방자치단체로 전환되는 사업

회계	사업명	세부사업
균특자율계정 (시도)	어촌자원복합산업화 지원(4)	① 어촌체험관광 지원 ② 수산식품 특화단지 개보수 ③ 수산물 생산유통 기반 구축 ④ 수산물 유통시설 건립
	어업기반 정비 (12)	① 지자체 관리 어항 기반 구축 ② 소형어선 인양기 설치 ③ 복합 다기능 부잔교 시설사업 ④ 유휴어항 해양관광기능 리모델링 ⑤ 양식어장관리 ⑥ 양식어장 자동화시설 장비 지원 ⑦ 인공어초사업 ⑧ 수산종묘관리 ⑨ 유류피해지역 경제활성화 ⑩ 해조류 부산물 재활용 ⑪ 멸종위기어종 생태계 복원 ⑫ 내수면 어업생산시설
	해양 및 수자원 관리 (6)	① 해양관광자원시설 지원 ② 마리나시설 조성 ③ 조업 중 인양 쓰레기 수매 ④ 선상집하장 설치 ⑤ 내항 여객선 운임보조(제주) ⑥ 방치 선박 정리지원(제주)
	수산물 가공산업 육성(2)	① 수산물 산지가공시설 (HACCP 등 현대화 포함) ② 수산물처리저장시설 (수산물 냉동·냉장시설 및 제빙·저빙시설 신축 및 개·보수)
	수산물 안전검사체계 구축(1)	
	제주해양항만운영지원*	
	지방이양항만 지원*	
일반회계	연안관리(1)	방치선박 정리지원
	해양관광 육성*	해양레포츠 교육 프로그램
교특회계	여객터미널 운영*	3개 지방관리무역항 여객터미널 운영
농특회계	낙시산업 선진화(1)	낙시터 환경개선
	친환경양식어업육성(1)	적조피해 예방지원

주: *2단계 전환사업 목록임
 자료: 행정안전부(2022), pp.16-26을 참고하여 저자 재작성

03

지방분권에서 수산업·어촌 정책진단 및 사례

제3장은 수산업·어촌분야 지방사무 전환으로 인한 예산 변화와 지자체 공무원의 지방분권에 관한 인식, 수산업·어촌분야 국내외 사례를 살펴보았다. 지방으로 전환된 사무의 예산 변화는 지자체 전환사업 예산 변화, 수산업·어촌사업의 사무별 예산 변화 등에서 전환사업의 자율성과 권한을 분석하고, 지자체 공무원 설문조사를 통해 수산업·어촌분야 지방이양사무의 적합성과 지방분권 필요성 및 가능성, 지방이양사무 인지도와 집행 난이도, 지방분권 준비 정도, 주체 간 협력, 담당자 역량 등에 대해 조사하였다. 또한, 수산업·어촌분야 지방분권 국내외 사례를 통해 자체사업 자율성과 예산 권한, 사업 책임 등에 대해 살펴보고, 수산업·어촌분야 지방이양사무의 문제점을 진단한다.

제1절 수산업·어촌분야 지방전환 사업집행 실태조사 ——

1. 조사개요

수산업·어촌분야 지방예산은 지방재정통합정보시스템을 통해 2016년부터 자료를 취득하여 확인할 수 있으며, 시도 및 시군구 지자체의 세출을

확인할 수 있다. 2020년 ‘지방이양일괄법’ 제정에 의해 국가예산이 시도에 편성됨에 따라 2020년을 기준으로 지방전환 사업의 집행을 분석할 수 있다. 지방전환 사업세출분석은 전환사업 자율성과 자체사업 등의 예산권한 등의 변화를 분석하는 데 용이하고, 중앙과 시도 지자체, 시군구 지자체의 예산 규모 변화 등을 통해 지자체의 자율성과 권한 등의 변화를 살펴볼 수 있다.

1) 농림해양수산 예산

11개 시·도와 시도에 포함된 기초지자체 시·군·구를 대상으로 분야별 세출현황과 세부사업별 세출현황을 파악하고, 그중 지방사무와 지방이양사무를 구분하여 비교 분석하였다.

지방이양사무는 「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」 제13조2제4항의 별표에 구분된 국가에서 지방자치단체로 전환되는 사업으로 한정하여 분석하였다.

2022년 지자체 분야별 세출현황을 분석하면, 사회복지 분야에 가장 많은 155.4조 원이 지출되었고, 일반공공행정(66.6조 원), 교통 및 물류(34.3조 원), 농림해양수산(31조 원), 국토 및 지역개발(26.2조 원), 환경(24조 원), 문화 및 관광(18.4조 원), 공공질서 및 안전(18조 원), 교육(17.5조 원), 산업·중소기업 및 에너지(16.8조 원), 보건(10.6조 원), 과학기술(0.5조 원) 순으로 나타났고, 농림해양수산 비중이 지자체 예산집행에서 6.8%의 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

농림해양수산 부문에서 지자체 예산 지출 순위는 전남이 5.8조 원으로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 경북(4.5조 원), 경남(3.9조 원), 전북(3.6조 원), 충남(3.5조 원), 경기(2.9조 원), 강원(2.5조 원), 제주(0.8조 원), 인천(0.4조 원), 부산(0.4조 원), 울산(0.3조 원) 순으로 나타났다.

〈표 3-1〉 전체 지출예산에서 농림해양수산업이 차지하는 예산(2022년)

단위: 천억 원

구분	전국	강원	경기	경남	경북	부산	울산	인천	전남	전북	제주	충남
합계	4,554.0	221.5	887.4	330.3	352.2	255.5	80.2	210.8	296.0	236.2	71.6	251.6
농림해양수산	310.1	24.7	29.4	38.7	44.7	3.5	2.6	4.2	58.2	35.8	8.3	35.4
(비율)	(6.8)	(11.2)	(3.3)	(11.7)	(12.7)	(1.4)	(3.2)	(2.0)	(19.7)	(15.2)	(11.6)	(14.1)
일반공공행정	666.2	25.4	162.9	42.6	43.2	33.3	10.4	27.6	30.5	24.1	10.5	29.4
공공질서·안전	180.8	8.5	27.6	7.6	21.4	8.9	5.8	8.3	15.1	10.8	3.5	9.9
교육	175.2	4.5	43.2	8.3	5.5	9.7	3.1	10.6	4.4	3.4	1.4	6.3
문화·관광	184.2	16.7	28.6	15.7	18.0	8.4	4.0	6.9	14.4	12.7	3.7	14.9
환경	240.2	17.5	47.1	24.0	26.6	6.1	2.4	7.3	21.2	16.0	4.3	17.3
사회복지	1,554.2	63.7	321.5	103.0	93.5	116.7	30.3	89.5	72.6	72.4	15.7	69.9
보건	106.3	4.9	22.7	6.9	7.8	6.4	2.0	3.2	5.8	4.9	1.3	6.4
산업·중소 기업·에너지	168.4	9.7	26.8	11.9	16.0	8.5	2.4	7.6	10.7	12.0	3.7	9.2
교통·물류	343.8	10.3	76.7	22.2	17.2	24.7	5.3	19.0	14.0	9.3	6.1	12.3
국토·지역개발	262.0	15.9	42.6	21.7	28.3	9.6	4.1	10.0	20.0	13.1	6.6	19.2
과학기술	5.4	0.1	0.5	0.0	0.8	0.0	1.4	0.5	0.1	0.2	0.0	0.3
예비비	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	357.3	19.6	57.8	27.6	28.9	19.7	6.4	16.2	29.0	21.4	6.7	21.2

자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일: 2023.7.20.)을 저자가 재작성

2) 연안 시군구 해양·수산업·어촌 예산

농림해양수산 부문에서의 11개 시도, 74개소 연안 시군구 예산은 2016년 220,456억 원에서 2022년 334,851억으로 약 1.5배 증가하였으며, 2019년을 기준으로 크게 증가한 것으로 나타났다. 농림해양수산 전체 예산에서 분야 별로 검토하면, 농업·농촌의 예산이 약 70%로 가장 높으며, 임업·산촌이 약 15%, 해양·수산·어촌 부분이 약 15%인 것으로 나타났다. 특히 농업·농촌의 비중은 2016년에 약 75%에서 2022년 약 70%로 감소하였고, 해양·수산·어촌 부분의 비중은 2016년 약 10%에서 2022년 약 15%로 오히려

증가한 것으로 나타났다. 예산 규모로 분석하면, 농업·농촌 부분은 2016년 약 16조 4천억 원에서 2022년 23조 5천억 원으로 약 43%가 증가하였고, 임업·산촌 분야는 2016년 3조 3천억 원에서 2022년 약 5조 원으로 약 51% 증가하였다. 해양·수산·어촌분야는 2016년 약 2조 4천억 원에서 2022년 약 5조 원으로 약 111% 증가하는 것으로 분석되어 농림해양수산 전체 예산에서 해양·수산·어촌이 차지하는 비율이 높아지는 것으로 나타났다.

〈표 3-2〉 연도별 74개 연안시군구 농림해양수산 전체 예산 비교

단위: 억 원

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
합계	220,456	235,924	242,901	274,713	308,447	318,448	334,851
농업·농촌 (비율)	163,788 (74.3%)	176,051 (74.6%)	181,333 (74.7%)	200,307 (72.9%)	221,238 (71.7%)	226,186 (71.0%)	235,158 (70.2%)
임업·산촌 (비율)	33,001 (15.0%)	35,298 (15.0%)	35,548 (14.6%)	40,748 (14.8%)	46,072 (14.9%)	46,375 (14.6%)	49,738 (14.9%)
해양·수산 ·어촌 (비율)	23,667 (10.7%)	24,575 (10.4%)	26,020 (10.7%)	33,658 (12.3%)	41,137 (13.3%)	45,887 (14.4%)	49,955 (14.9%)

자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일 : 2023.7.20.)을 저자가 재작성

3) 시도별 해양수산분야 예산 변화

연안 지자체의 해양수산분야 예산을 비교하면, 경기도를 제외한 지자체 대부분에서 예산이 크게 증가하는 것으로 분석되었고, 특히 2019년을 기점으로 예산이 크게 증가하였다. 2019년 이후 예산 집행의 증가는 어촌뉴딜300사업의 예산투입으로 분석되었고, 특히 인천, 경상남도, 전라남도, 전라북도의 예산은 이전 대비 약 200% 이상 증가한 것으로 나타났다.

2016년도 시·도별 예산이 가장 큰 지자체는 전남지역으로 약 5천 700억 원의 예산이 해양수산분야에 투자되었으며, 경남지역은 약 4천 200억 원,

충남 · 경북은 약 2천 700억 원, 강원 · 부산 · 제주 · 경기 · 전북이 약 1천억 원 대 순으로 투자되었고, 인천 · 울산은 1천억 원 미만으로 예산이 투자되었다.

〈표 3-3〉 연도별 연안시도(74개 시군구 포함) 해양수산업 예산 비교

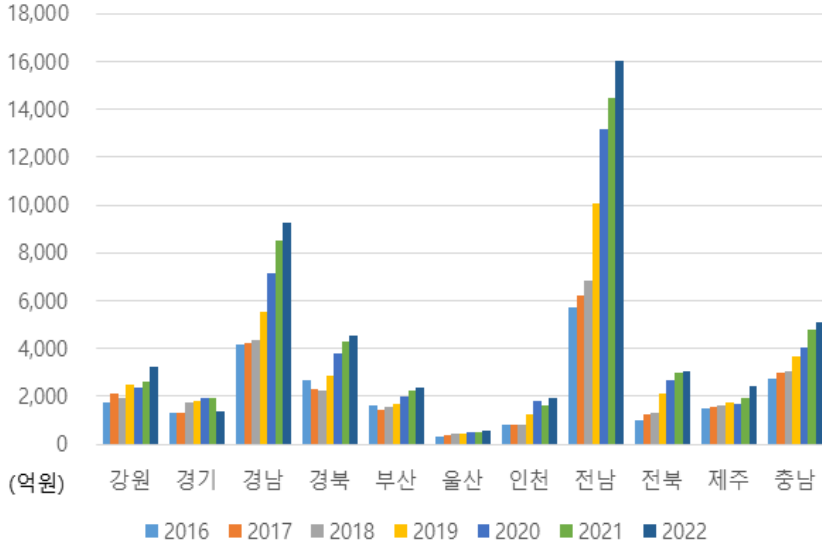
단위: 억 원

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	'16년 대비 '22년
합계	23,671	24,576	26,019	33,657	41,136	45,887	49,955	211%
강원	1,762	2,103	1,960	2,487	2,376	2,646	3,246	184%
경기	1,310	1,342	1,741	1,810	1,962	1,903	1,396	107%
경남	4,155	4,256	4,355	5,506	7,148	8,546	9,247	223%
경북	2,683	2,288	2,270	2,880	3,780	4,318	4,535	169%
부산	1,600	1,433	1,582	1,681	1,988	2,213	2,353	147%
울산	329	354	451	426	510	482	577	175%
인천	842	816	797	1,247	1,783	1,649	1,940	230%
전남	5,732	6,216	6,854	10,044	13,159	14,472	16,060	280%
전북	1,020	1,221	1,322	2,141	2,699	2,966	3,054	299%
제주	1,468	1,545	1,643	1,774	1,713	1,918	2,460	168%
충남	2,770	3,002	3,044	3,661	4,018	4,774	5,087	184%

자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일 : 2023.7.20.)을 저자가 재작성

어촌뉴딜300사업 영향으로 지역별 해양수산업의 예산은 크게 증가한 것으로 나타났으며, 전남지역은 어촌뉴딜300사업 이후 약 3배인 1조 6천억 원의 예산이 증가하였다. 경남지역은 9천억 원, 충남 · 경북은 약 5천억 원 증가하여 전반적으로 국가사업인 어촌뉴딜300사업이 해양수산업 예산에 반영되었고, 결과적으로 지자체 사업 예산에 영향을 준 것으로 나타났다.

〈그림 3-1〉 연도별 연안시도(74개 시군구 포함) 해양수산분야 예산 비교



자료: 자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일 : 2023.7.20.)을 활용하여 저자 재작성

2. 수산업 · 어촌분야

1) 수산업 어촌부문 지방전환사업 예산 변화

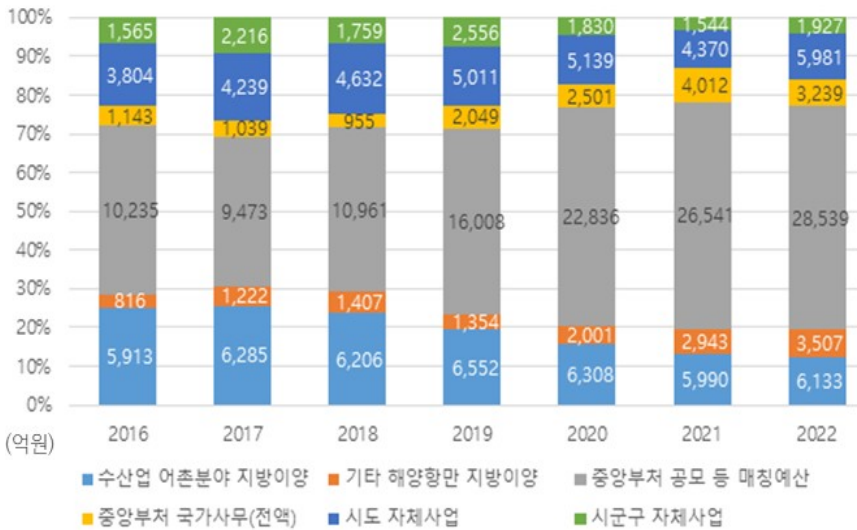
(1) 수산업 · 어촌분야 전체 예산

수산업 · 어촌분야 지방이양사무의 예산을 비교하면, 〈그림 3-2〉와 같다. 2019년을 기준으로 재정분권 추진에 따라 수산업 · 어촌분야 지방재정 규모는 크게 변화하지 않았고, 해양분야의 예산은 2016년 대비 2022년 크게 증가하였다. 반면 2018년 일반농산어촌사업이 농림축산식품부에서 해양수산부로 일부 이관되면서 일반농산어촌사업의 공모사업이 증가, 2019년 어촌뉴딜300사업 등으로 기타 공모사업 등이 크게 증가하여 중앙부처 수산업 · 어촌분야의 사무 예산 비중이 매우 높아졌다. 수산업 · 어촌분야 지방

이양사업에 대한 비중은 2019년부터 크게 감소하기 시작하여 2022년 전체 비중의 약 12%를 차지하고 있다.

시·도 및 시·군·구의 자체 사무도 2016년 대비 예산의 변화가 크게 나타나지 않는 것으로 나타났다. 반면, 국가사무의 예산은 양적으로 약 3배 증가한 것으로 나타났다.

〈그림 3-2〉 연도별 해양수산분야 예산 비교



자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일 : 2023.7.20.)을 활용하여 저자 재작성

〈표 3-4〉 연도별 해양수산분야 예산 비교

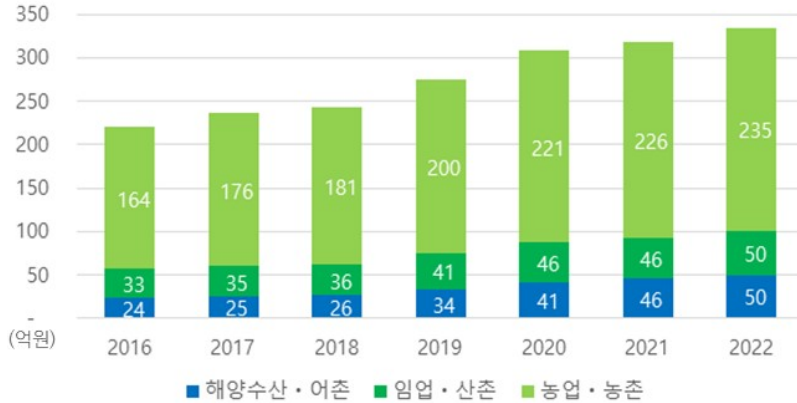
단위: 억 원

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
수산업 · 어촌분야 전환사업	5,913	6,285	6,206	6,552	6,308	5,990	6,133
어촌자원복합산업화 지원	70	63	44	95	233	177	206
어업기반 정비	4,586	4,819	4,640	4,999	4,872	4,702	4,873
수산물 가공산업 육성	947	1,079	1,127	1,089	969	910	855
수산물 안전검사체계 구축	6	5	65	29	16	29	31
낙시산업 선진화	29	28	28	42	20	19	42
친환경양식어업육성	275	293	302	298	198	154	126
기타 해양항만 전환사업	816	1,222	1,407	1,354	2,001	2,943	3,507
국가사무 분담	10,235	9,473	10,961	16,008	22,836	26,541	28,539
어촌뉴딜 관련	0	0	11	3,929	10,964	13,542	13,725
일반농산어촌개발사업	0	2	249	353	355	464	399
기타 공모/보상 등 분담	10,235	9,471	10,701	11,725	11,517	12,536	14,415
국가사무	1,143	1,039	955	2,049	2,501	4,012	3,239
시도 자체 사업	3,804	4,239	4,632	5,011	5,139	4,370	5,981
시군구 자체사업	1,565	2,216	1,759	2,556	1,830	1,544	1,927

자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일 : 2023.7.20.)을 활용하여 저자 재작성

〈그림 3-3〉과 같이 농림해양수산 전체에서 해양·수산분야의 예산 증가는 재정분권 추진에 따른 예산 증가가 아닌 일반농산어촌사업 및 어촌뉴딜 300사업과 같은 해양·수산분야 국가사무의 예산이 증가한 것으로 나타났다. 지방 재정분권 추진 이후 지자체 예산의 변화는 크게 없었으나, 재정분권으로 인한 지자체의 사무보다는 중앙부처의 공모사업 등으로 인한 지자체 매칭 등의 사무가 대폭 증가한 것으로 나타났다.

〈그림 3-3〉 연도별 74개 연안시·군·구 농림해양수산 전체 예산 비교



자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일: 2023.7.20.)을 활용하여 저자 재작성

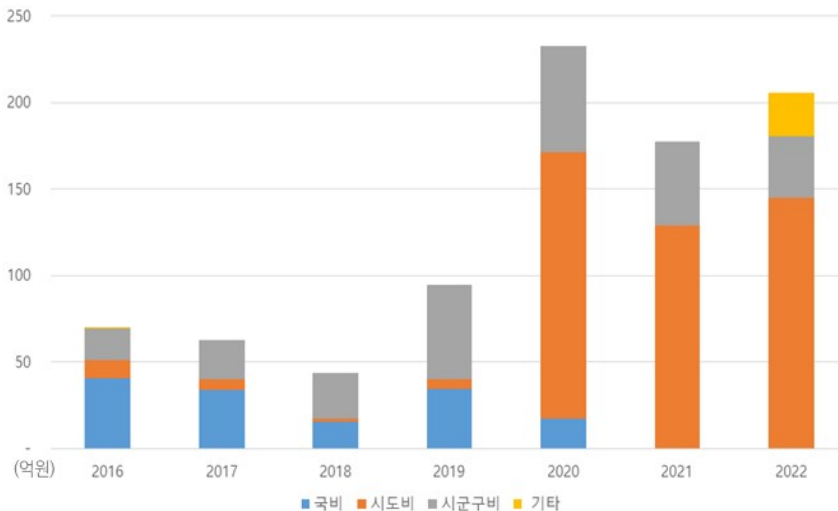
(2) 수산업·어촌분야 지방전환사업 세부예산

가. 어촌자원복합산업화 지원사업

어촌자원복합산업화 지원사업은 어촌의 다양한 자원을 기반으로 1차·2차·3차 산업의 복합산업화를 촉진하고, 창업 및 기업 유치를 활성화함으로써 지역의 고용 창출 및 주민소득 증대를 목적으로 지원하며, 주요 지원내용은 어촌 산업 발전을 위한 핵심 주체 양성 및 지역발전체계(RIS: Regional Innovation System)와 지역 부존자원의 발굴 및 산업화에 필요한 R&D 구축, 수산업·향토식품·특산물 가공 등 제조업 육성 및 기업투자 유치, 어촌체험·휴양서비스업 및 도시·어촌 교류 활성화 기반 구축 등으로 크게 유통가공 중심의 산업화 지원, 체험관광 중심의 산업화 지원으로 구분할 수 있다. 유통가공 중심의 산업화 지원은 수산물 생산유통 기반 구축, 수산물 유통시설 건립 등이 있으며, 체험관광 중심의 산업화 지원은 어촌체험관광 지원, 수산식품 특화단지 개보수 등이 있다.

예산 규모를 연도별로 비교해 보면, 어촌자원복합산업화 지원사업은 예산 규모가 크지 않으며, 2018년까지 예산은 전국에 50억 원 내외로 지속적으로 감소하는 추세였지만, 2019년부터 시군구 예산이 50억 원 이상 증가하였고, 2020년 지자체 전환사업으로 국가에서 시·도로 재정분권이 추진되면서 시·도 예산은 150억 원 내외로 증가하였다. 2020년까지 연차적으로 분담되었던 국가 예산은 2021년부터 재정분권이 추진되면서 시·도 예산으로 전액 대체되었고, 2016년 70억 원 내외였던 예산이 2~3배 많은 200억 원으로 어촌자원복합산업화 지원사업에 투입된 것으로 나타났다. 결론적으로 국가사무에서 지방사무로 전환되면서 시·도 예산 투입이 증가한 것으로 나타났으며, 이것은 사무의 전환으로 인하여 국가 예산 편성을 위한 심의가 간편해지고, 지자체가 자율적으로 예산을 편성하면서 나타난 현상으로 파악할 수 있다.

〈그림 3-4〉 연도별 어촌자원복합산업화지원사업 예산 분담 비교

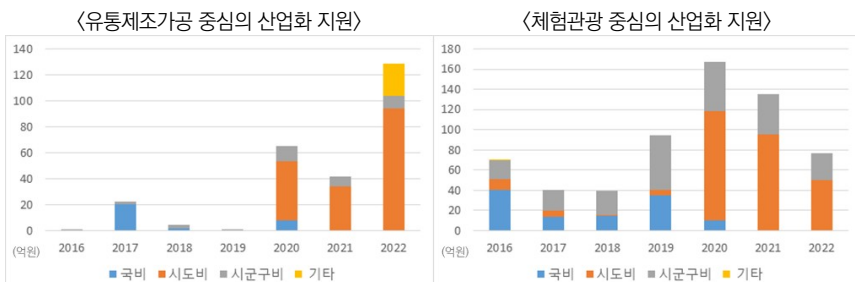


자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일 : 2023.7.20.)을 활용하여 저자 재작성

어촌자원복합산업화 지원사업에서 증가된 예산을 세부적으로 살펴보면, 2020년 이전 소규모의 예산이 유통제조가공 중심 사업에 투입되었지만 2020년 이후 예산 규모는 60억 원에서 2022년 120억 원까지 증가하는 것으로 나타났다. 또한 시·도 지자체 예산은 2020년 이전 투입되지 않았다가 2020년 이후 50억 원 규모에서 현재 약 100억 원 규모로 대폭 증가한 것으로 분석되었다.

체험관광 중심의 산업화 지원 예산은 2018년까지 지속적으로 감소하였다. 2019년 시군구 지자체에서 체험관광사업 등의 지자체 예산이 증가한 것으로 나타났고, 이것은 어촌뉴딜300사업 공모 등과 연계한 사업이 증가하면서 시군구 예산편성이 높아진 것으로 분석되었다. 2020년부터 시·도에서 자율적인 편성 사업이 되면서 시·도 예산이 100억 원 규모로 크게 높아졌지만, 2022년 시·도 예산은 50억 원 규모로 감소하였다. 어촌뉴딜300사업 등 공모사업이 진행되면서 어촌특화 및 관광 부분 예산을 시·도 예산이 아닌 공모사업 예산으로 진행한 결과로 해석할 수 있으며, 2021년 어촌뉴딜300사업 300개소 선정이 끝난 시점에 공모사업과 연계한 시·도 자율편성 예산이 감소한 것으로 유추할 수 있다.

〈그림 3-5〉 연도별 어촌자원복합산업화 예산 분담 비교



자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일 : 2023.7.20.)을 활용하여 저자 재작성

〈표 3-5〉 연도별 어촌자원복합산업화 예산 비교(2016~2022)

단위: 억 원

구분		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
총계		70	63	44	95	233	177	206
유통제조가공 중심의 산업화 지원	합계	0	23	4	0	65	42	129
	국비	0	20	2	0	8	0	0
	시·도비	0	0	0	0	45	34	95
	시·군·구비	0	3	3	0	12	8	9
	기타	0	0	0	0	0	0	25
체험관광 중심의 산업화 지원	합계	70	40	39	94	167	136	77
	국비	41	14	14	35	10	0	0
	시·도비	11	6	1	5	109	95	50
	시·군·구비	19	20	24	54	49	41	26
	기타	0	0	0	0	0	0	0

자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일 : 2023.7.20.)을 활용하여 저자 재작성

나. 어업기반정비사업

어업기반정비사업은 어촌지역 수산업 경제활동에 필요한 어업과 관련된 기반시설(어업생산시설, 어항시설, 수산자원회복시설 등)을 확충하여 어업생산성 증대와 향상, 품질개선을 통해 어가소득을 증대하는 것을 목적으로 한다.

주요 지원내용은 지자체에서 관리하는 어항시설을 지원하고, 수산자원을 회복하는 사업 등이 있다. 어업기반정비사업의 추진경과를 살펴보면, 2009년 까지 균특회계에서 세부사업별로 추진하다가 2010년부터 「국가균형발전 특별법」 개정(2009.4.)에 따라 광특회계 농어업기반 정비사업으로 추진되었다.

어업기반 정비사업은 어항기반시설 지원사업, 수산자원 회복사업, 종자 관리 사업 등으로 구분할 수 있으며⁶⁸⁾, ① 지자체 관리어항기반 구축은 개발 계획수립이 완료된 지방어항, 어촌정주어항 및 마을공동어항의 방파제,

68) 농림축산식품부(검색일: 2023.4.24.) p. 1,370

물양장, 준설 등 어항기본시설을 지원하며, ② 어항의 소형어선 인양기 설치 및 정비(보수 · 보강), ③ 어항의 복합 다기능 부잔교 설치 및 정비(보수 · 보강), ④ 유휴어항에 해양관광 기능 리모델링을 지원한다. 또한 수산자원 회복사업으로는 ⑤ 공유수면에서 어업면허 · 허가를 받은 어장 및 인근 수역, 패류 생산해역 등의 양식어장 관리, ⑥ 양식어장 자동화시설 장비 지원, ⑦ 지자체 인공어초시설 및 어촌어장 관리, ⑧ 수산종묘를 매입 · 방류하는 수산종묘 관리, ⑨ 허베이 스피리트호 유류오염 사고 관련 지역 경제 활성화, ⑩ 해조류 부산물 재활용, ⑪ 멸종위기어종 생태계 복원, ⑫ 토속어류 종묘배양장, 연구동, 친환경양식시설, 전시실 등 내수면 어업생산시설 등을 지원한다. 어업기반정비 사업 및 관련 예산은 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6> 연도별 어업기반 정비사업 예산 비교(2016~2022)

단위: 억 원

구분		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
총계		4,586	4,830	4,651	5,010	4,883	4,712	4,884	
어 항 기 반 시 설 지 원 사 업	① 지자체 관리어항 기반구축	합계	2,434	2,227	2,418	2,760	2,856	2,839	3,071
		국비	1,072	799	787	900	304	40	160
		시·도비	635	579	674	762	1,555	1,813	1,797
		시·군·구비	717	834	941	1,066	968	887	1,017
		기타	11	15	15	31	29	99	97
	② 소형어선 인양기 설치	합계	291	184	214	259	242	218	194
		국비	199	135	158	190	35	3	0
		시·도비	38	10	14	15	154	168	133
		시·군·구비	54	39	42	55	53	47	60
		기타	0	1	1	1	1	0	1
	③ 복합 다기능 부잔교 시설사업	합계	294	389	356	415	456	395	420
		국비	212	288	241	249	39	0	7
		시·도비	30	14	11	31	261	294	313
		시·군·구비	53	87	105	134	143	91	97
		기타	0	0	0	1	13	9	3
	④ 유휴어항 해양관광기 능 리모델링	합계	13	15	14	12	10	6	42
		국비	10	12	11	9	0	0	0
		시·도비	0	0	0	0	10	6	22
		시·군·구비	0	0	0	0	0	0	20
		기타	3	3	3	2	0	0	0

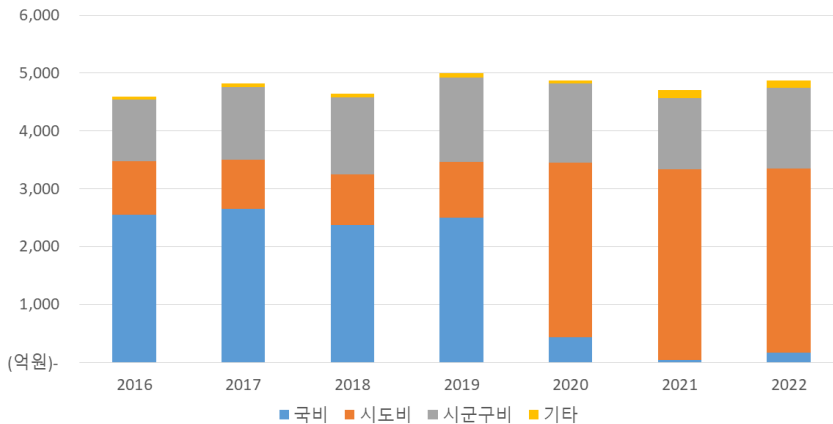
단위: 억 원

구분			2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
수 산 자 원 회 복 사 업	⑤ 양식어장 관리	합계	226	208	166	180	175	168	183
		국비	144	115	90	115	8	0	0
		시·도비	21	29	20	18	116	119	124
		시·군·구비	61	64	55	48	51	48	59
		기타	0	0	0	0	0	0	0
	⑥ 양식어장 자동화시설 장비 지원	합계	31	54	37	47	63	69	66
		국비	24	41	28	31	0	0	0
		시·도비	3	5	3	3	52	57	50
		시·군·구비	4	8	7	12	11	12	16
		기타	0	0	0	0	0	0	0
	⑦ 인공어초 사업	합계	501	605	553	551	493	432	382
		국비	375	471	435	433	37	0	0
		시·도비	68	74	70	73	434	389	336
		시·군·구비	31	31	20	14	17	15	12
		기타	27	29	28	32	5	28	33
	⑧ 수산종묘 관리	합계	675	825	636	530	508	516	491
		국비	402	491	387	339	6	0	0
		시·도비	130	143	89	67	375	399	381
		시·군·구비	133	179	147	116	126	116	109
		기타	10	12	12	9	1	0	0
	⑨ 유류피해 지역 경제 활성화	합계	114	302	234	202	0	0	0
		국비	112	290	225	201	0	0	0
		시·도비	0	2	1	0	0	0	0
		시·군·구비	2	10	7	1	0	0	0
		기타	0	0	0	0	0	0	0
	⑩ 해조류 부산물 재활용	합계	7	8	10	41	12	15	12
		국비	6	6	6	30	0	0	0
		시·도비	0	0	0	1	11	12	11
		시·군·구비	2	2	5	10	1	3	2
		기타	0	0	0	0	0	0	0
⑪ 멸종위기 어종 생태계 복원	합계	0	1	1	1	1	1	1	
	국비	0	1	1	1	0	0	0	
	시·도비	0	0	0	0	1	1	1	
	시·군·구비	0	0	0	0	0	0	0	
	기타	0	0	0	0	0	0	0	
⑫ 내수면 어업생산 시설	합계	1	1	0	1	56	42	11	
	국비	0	0	0	0	0	0	0	
	시·도비	0	0	0	0	49	36	9	
	시·군·구비	0	1	0	0	6	6	2	
	기타	0	0	0	0	0	0	0	

자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일 : 2023.7.20.)을 활용하여 저자 작성

연도별 어업기반시설의 예산 및 예산 분담을 살펴보면, 어업기반 시설지원의 사업비는 약 5,000억 원 내외로 크게 변동되지 않았다. 2020년 재정분권 추진 이전 예산 분담은 국가 예산이 50% 이상으로 매우 컸지만, 재정분권 추진 이후 시·도 지방비의 예산 부담이 약 20%에서 약 60~70%로 증가한 것으로 나타났고, 시·군·구 지자체 예산은 20~30% 내외로 비슷한 수준인 것으로 나타났다.

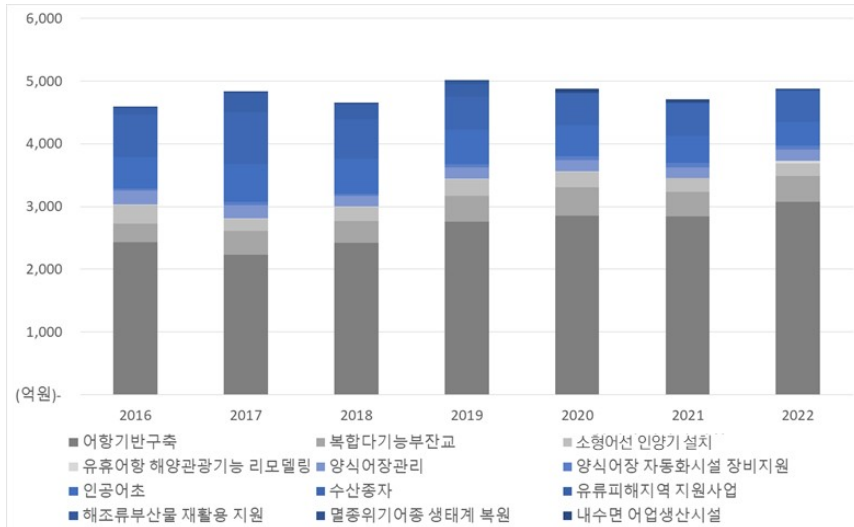
〈그림 3-6〉 연도별 어업기반 정비사업 예산 분담 비교(2016~2022)



자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일 : 2023.7.20.)을 활용하여 저자 재작성

어업기반 정비사업의 세부사업별 예산을 비교하면, 2020년 이전 어항기반 시설지원사업의 사업비 비중이 약 70%, 수산자원회복사업의 사업비 비중은 약 30%로 분석되었지만, 재정분권 추진 이후 시·도 지자체 자율편성으로 어항기반 시설지원사업은 약 80% 정도 증가하였고, 수산자원회복사업은 약 20%로 감소하였다. 2020년 시·도 지자체 전환사업이 되면서 인공어초사업, 수산종묘사업 등 자원 회복과 연관된 사업의 예산편성보다는 어항시설 및 어항정비 등 어업인 민원에 의한 사업투자에 예산을 투입하는 것으로 유추할 수 있다.

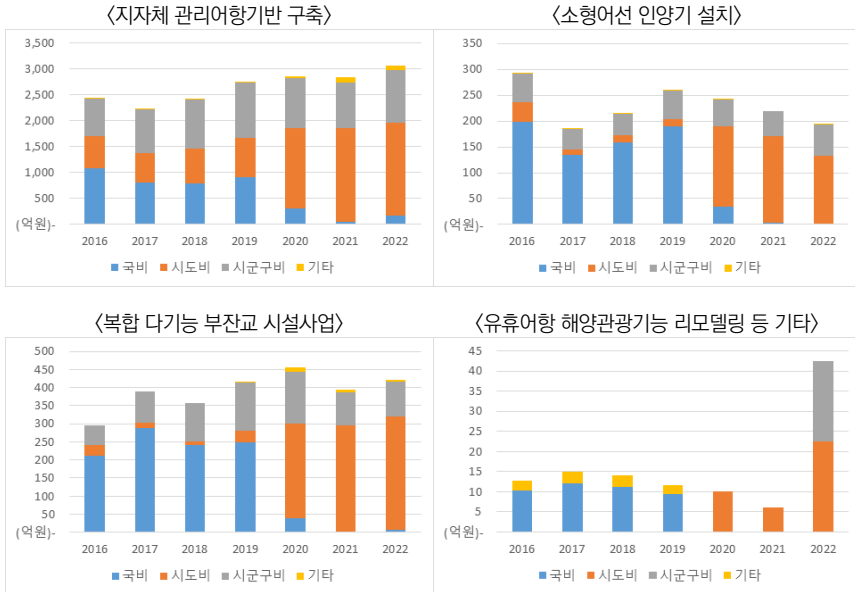
〈그림 3-7〉 연도별 어업기반 정비사업 세부사업 예산 비교(2016~2022)



자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일 : 2023.7.20.)을 활용하여 저자 재작성

어항기반 시설사업의 세부사업 예산 변화를 살펴보면, 지자체 관리어항 기반 구축은 재정분권 추진 이후 소폭 증가하고 있는 것으로 나타났으며, 시·도 예산 자율편성에서 2020년 분권 이후 투자가 많이 되는 것으로 나타났다. 복합 다기능 부잔교 시설사업은 2020년까지 증가하다가, 2021년부터 소폭 감소하는 것으로 나타났다. 2020년 재정분권 추진 이후 시·도 지자체 예산을 어촌뉴딜300사업 등 국가 예산에 대체하여 투자하고 있는 것으로 분석되었다. 또한, 소형어선 인양기 설치사업(정비·보수)도 어촌마을에 지속적으로 필요한 부분이지만, 사업 예산은 2020년 지방분권 추진 이후 소폭 감소하고 있으며, 시·도 예산편성도 조금씩 감소하는 것으로 나타났다. 유희어항 해양관광기능 리모델링 지원은 2022년 시도 및 시군구 지자체에서 관심을 가지고 있는 것으로 나타났다.

〈그림 3-8〉 연도별 어업기반 정비사업의 어항기반시설 예산 분담 비교



자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일 : 2023.7.20.)을 활용하여 저자 재작성

연도별 양식어장 관리사업의 예산을 살펴보면, 양식어장 사업은 전반적으로 감소 추세를 보이는 것으로 나타났다. 양식어장 관리사업의 예산은 200억 원에서 150억 원 내외로 감소하는 것으로 나타났으며, 2020년 이후 지자체에서 퇴적물 수거·처리, 객토, 저질 준설, 수로 개설, 어장 재배치, 해적생물 구제 등 어장정화·정비 활동에 예산투입이 감소한 것으로 유추할 수 있다. 양식어장 자동화시설 장비 지원사업은 재정분권 추진 이전 약 40억 원 규모의 예산을 투입하였지만, 재정분권 추진 이후 60억 원 이상 예산이 투입되는 것으로 나타났다. 양식어장 자동화시설 장비 지원은 양식 어업경영체에 비상 발전기, 해수펌프, 사료혼합기, 지게차, 운반용 크레인 등을 제품을 보조해 주는 것으로 어업활동의 생산과 편의를 높이기 위한 지원사업이다.

인공어초 사업의 예산을 살펴보면, 재정분권 추진 이전 국가의 예산으로 약 400억 원 규모로 투입되었으며, 시·도 및 시·군·구 지자체의 예산은 약 100억 원 규모로 투입되었다. 2020년 재정분권 추진 이후 시·도 지자체 예산은 400억 원 규모로 증가했지만, 2022년 350억 원 규모로 감소하여 시·도 지자체 예산이 감소할 것으로 전망되었다.

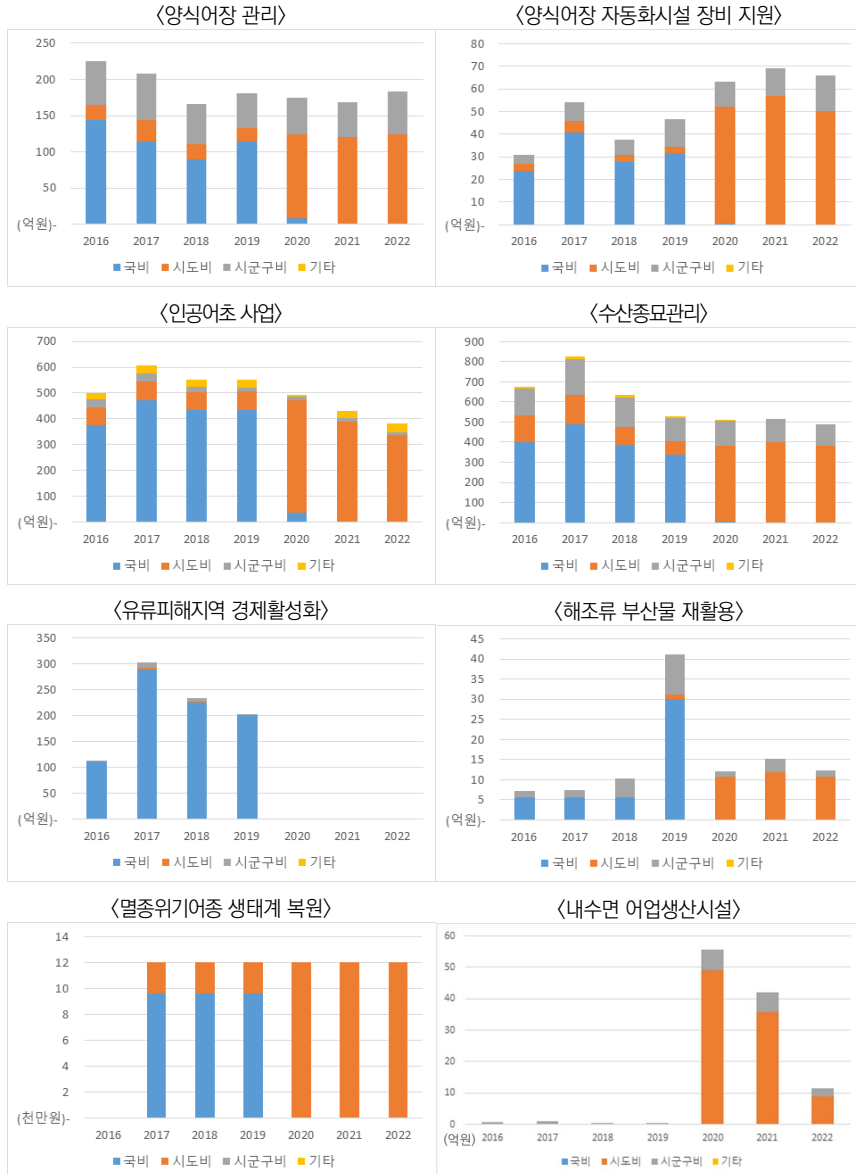
수산종묘 관리사업은 해수면과 내수면 수역에 부가가치가 높은 수산종묘를 방류하여 수산자원 증가를 통해 어업인 소득을 높이는 목적으로 지원하고 있으며, 2016년 약 700억 원 규모의 사업비가 투자되었지만, 2022년 약 500억 원 규모로 감소하였다. 수산종묘 사업의 예산 분담을 살펴보면, 2020년 이전 국가에서 60%, 시·도 지자체에서 20%, 시·군·구에서 20% 비율로 사업비를 투자하였고, 2020년 이후 시·도 80%, 시·군·구에서 20%를 분담하여 시·도의 예산 분담이 대폭 증가한 것으로 분석되었다.

유류피해지역 경제활성화 지원사업은 2020년 이전 국가에서 평균 200억 원 규모로 사업비를 투자하였으나, 2020년 재정분권 추진 이후 사업비 투자가 없는 것으로 나타났다.

해조류 부산물 재활용 지원사업은 예산은 2019년을 제외하고 사업비가 평균 10억 원 내외로 어업기반 정비사업의 사업 비중이 매우 낮은 것으로 나타났다. 한편, 2019년 사업비가 40억 원 규모로 대폭 증가하였으나, 2020년 재정분권 추진 이후 다시 10억 원 규모를 유지하고 있는 것으로 분석되었다.

멸종위기어종 생태계 복원 사업은 사업비가 1.2억 원으로 어업기반 정비 사업에서도 비중이 매우 작으나, 2020년 이후 시·도 지자체에서 전액 투자하고 있다. 내수면 어업생산시설은 재정분권 추진 이전 국가 예산이 투입되지 않았지만, 재정분권 추진 이후 사업비가 투자되고 있다. 다만, 사업비는 2020년 50억 원 규모에서 2022년 10억 원 규모로 감소하였다.

〈그림 3-9〉 연도별 어업기반 정비사업의 수산자원 회복사업 예산 분담 비교



자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일 : 2023.7.20.)을 활용하여 저자 재작성

다. 수산물 가공산업 육성

수산물 가공산업 육성 지원사업은 영세한 지역 수산가공업체의 설비 개선, 위생시설 확충 등을 통해 수산식품의 고부가가치화 및 식품 안정성을 확보하는 데 목적이 있다. 주요 사업내용은 수산물 산지가공시설과 수산물 처리·저장시설 지원으로 수산물 산지가공시설은 수산물을 가공하여 부가가치를 제고할 수 있는 대규모 수산물 원료소비가 가능한 가공시설로 가공 공장, 원료 및 제품보관시설, 수산물처리장, 소포장 시설, 오폐수처리시설 등과 기존 시설에 HACCP 도입 등을 위한 시설 현대화 및 가공기계류 구입 등이 있다. 수산물 처리·저장시설은 수산물 냉동·냉장시설 및 제빙·저빙 시설 신축 및 개보수 등의 사업이 있다.

〈표 3-7〉 연도별 수산물 가공산업 육성 예산 비교(2016~2022)

단위: 억 원

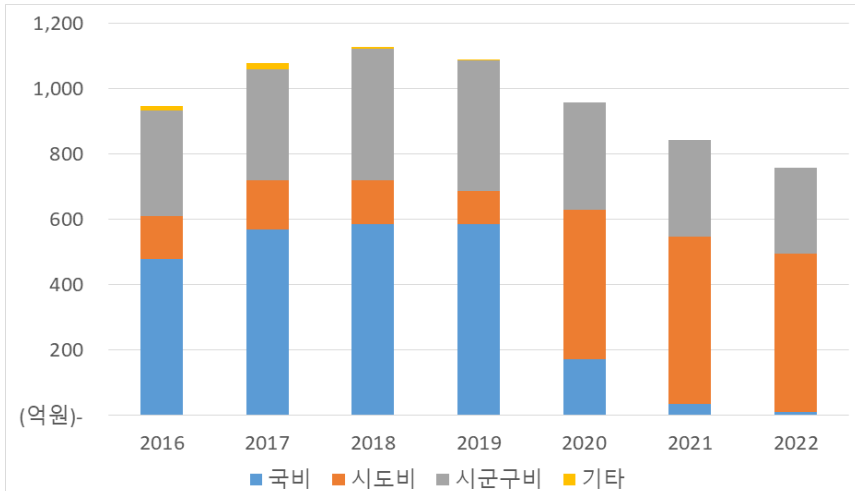
구분		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
총계		947	1,079	1,127	1,089	957	845	759
수산물 산지가공시설	합계	740	868	956	941	680	574	457
	국비	400	474	509	529	159	35	0
	시·도비	81	113	113	78	265	329	277
	시·군·구비	259	282	331	332	256	210	180
	기타	0	0	2	1	0	0	0
수산물 처리·저장 시설	합계	207	210	172	148	277	271	303
	국비	78	96	77	58	13	0	11
	시·도비	51	37	21	22	193	184	209
	시·군·구비	65	58	71	67	71	86	84
	기타	13	20	3	2	0	0	0

자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일 : 2023.7.20.)을 활용하여 저자 재작성

연도별 수산물 가공산업 육성의 예산을 살펴보면, 재정분권 추진 이전 예산 규모는 약 1,000억 원 내외로 국가와 지자체의 예산 분담 비율은 약 5:5였으며, 재정분권 추진 이후 예산은 약 800억 원 내외로 감소하였고,

지자체의 예산 부담 비율은 시·도 지자체가 약 60%, 시·군·구 지자체가 약 40%를 부담하는 것으로 나타났다.

〈그림 3-10〉 연도별 수산물 가공산업 육성 예산 부담 비교(2016~2022)



자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일 : 2023.7.20.)을 활용하여 저자 재작성

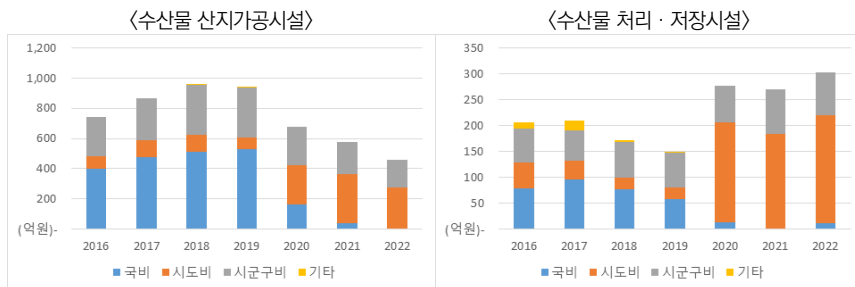
수산물 가공산업 육성사업을 세부사업으로 살펴보면, 수산물 산지가공 시설지원은 재정분권 추진 이전 약 800억 원 규모로 사업이 추진되었고, 재정분권 추진 이후 약 500억 원 규모로 약 35% 감소한 것으로 나타났다. 지자체 예산 규모에서도 시·군·구 지자체 예산이 약 200억 원 규모에서 150억 원 규모로 약 25% 감소하였으며, 재정분권 추진 이후 사업 규모는 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타났다.

반면 수산물 처리·저장시설 지원사업은 재정분권 추진 이전 사업이 지속적으로 감소하는 추세를 보이지만, 재정분권 추진 이후 사업이 약 두 배 증가하는 것으로 나타났다.

수산물 가공산업 육성사업 지원 대상으로는 어촌계, 수협, 법인 등의 사업자가 가능하고, 수산물 산지가공시설은 어촌계, 수협보다는 법인 등의 사업자

수요가 많다. 수산물 처리·저장시설은 어촌계, 수협이 수요가 높은 사업인 것을 감안하면, 지원 대상이 넓은 어촌계와 수협에 예산이 많이 투입되는 것으로 분석할 수 있다.

〈그림 3-11〉 연도별 수산물 가공산업 육성의 세부사업 예산 분담 비교



자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일 : 2023.7.20.)을 활용하여 저자 재작성

라. 기타 수산업·어촌분야 전환사업

어촌자원복합산업화, 어업기반 정비사업, 수산물 가공산업 육성 이외에 수산물 안전검사체계 구축, 낚시산업 선진화, 친환경 양식어업 육성 등의 국가전환사업이 있다. 수산물 안전검사체계 구축은 수산물 안전성 조사의 효율적 추진과 조사 강화를 통한 안전한 수산물 생산·공급으로 국민건강 증진 및 지역경제 활성화에 기여할 목적으로 추진되었다. 지원 대상은 수산물 안전검사를 위한 분석 장비, 시약 보관 등 분석 장비 구축과 검사를 위한 재료비 및 소모품 등 실험실 운영을 위한 분석 장비 유지 관리 등으로 구분할 수 있다.

낚시산업 선진화는 낚시터 환경개선사업으로 낚시터의 오염물질 정화·예방을 통해 낚시로 인한 환경오염을 개선하여 쾌적한 낚시 환경을 조성하고 건전한 낚시 문화의 정착을 유도하기 위해 추진되었다. 사업 대상으로는 환경정화 사업과 환경오염방지사업이 있다.

친환경 양식어업 육성에서 적조피해예방사업은 적조 발생에 대비하여 피해를 최소화하고 효율적인 방제·구제를 통해 안정적인 어업생산 활동 지원하기 위한 사업이다. 동 사업은 적조 발생 시 양식 시설물을 안전 해역으로 이동 또는 재배치하고, 적조에 강한 양식품종 전환, 가두리 양식 현대화 등에 필요한 사업비를 지원한다.

〈표 3-8〉 연도별 기타 수산업·어촌분야 전환사업 예산 비교(2016~2022)

단위: 억 원

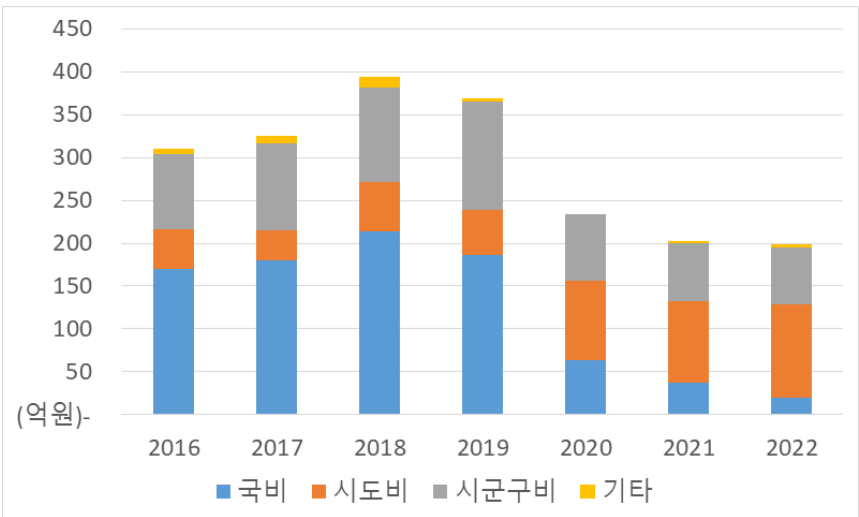
구분		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
총계		310	326	395	369	234	202	199
수산물 안전검사 체계 구축	합계	6	5	65	29	16	29	31
	국비	1	3	32	15	0	0	0
	시·도비	5	3	22	11	16	29	31
	시·군·구비	0	0	0	0	0	0	0
	기타	0	0	10	3	0	0	0
წყ시산업 선진화	합계	27	26	24	25	17	16	19
	국비	15	12	10	11	3	0	0
	시·도비	4	2	2	2	8	8	10
	시·군·구비	8	12	12	12	7	8	9
	기타	1	0	0	0	0	0	0
친환경 양식어업 육성	합계	275	293	302	298	198	154	126
	국비	153	165	171	156	61	37	20
	시·도비	37	31	32	37	68	57	60
	시·군·구비	79	88	97	105	69	58	43
	기타	6	10	3	0	0	2	3

자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일: 2023.7.20.)을 활용하여 저자 재작성

기타 수산업·어촌분야 전환사업의 연도별 사업비를 비교해 보면, 2019년까지 약 350억 원 규모로 증가하였다가, 2020년 이후 약 200억 원 규모로 감소하여 예산이 투입되고 있는 것으로 나타났다. 예산 분담 비율을 비교해 보면, 2019년까지 약 5:5 비율로 분담하였고, 2020년 이후 시·도

지자체가 60%, 시·군·구 지자체가 35%를 투입하는 것으로 나타났다. 재정분권 추진 이후 시·도 지자체의 예산은 늘어났지만, 그 규모는 이전 국가 예산의 절반 수준인 것으로 나타났으며, 시·군·구 지자체의 예산은 재정분권 이전 약 100억 원 규모에서 약 70억 원 규모로 감소한 것으로 분석되었다.

〈그림 3-12〉 연도별 기타 수산업·어촌분야 전환사업 예산 비교(2016~2022)



자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일 : 2023.7.20.)을 활용하여 저자 재작성

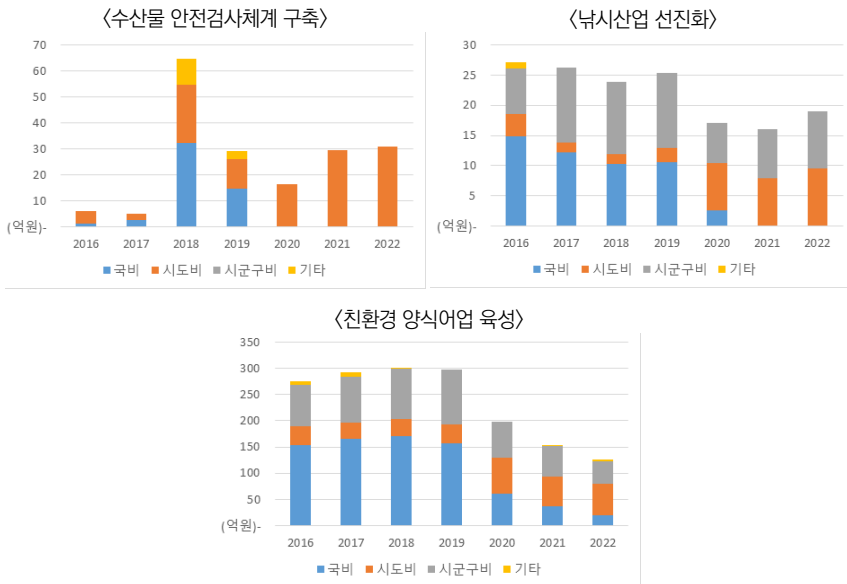
기타 수산업·어촌분야 전환사업의 세부사업을 살펴보면, 수산물 안전검사체계 구축 사업의 예산은 2017년까지 6억 원 수준이었다가 2018년 60억 원 수준으로 대폭 증가된 이후 약 30억 원 수준으로 예산이 꾸준히 집행되고 있는 것으로 나타났다.

낙시산업 선진화 사업에서 낙시터 환경 개선 사업은 2020년 재정분권 추진 이전 약 25억 원 수준으로 예산이 집행되었으나, 재정분권 추진 이후 약 15억 원 수준으로 예산이 투자되고 있다. 세부 분담 내역을 확인하면, 재정분권 추진 이전까지 국가 예산이 약 50%, 시·도 지자체가 10%, 시·군·

구 지자체가 약 40%를 분담하였다. 재정분권 추진 이후 약 15억 원의 예산은 시·도 지자체와 시·군·구 지자체가 각각 50% 비율로 예산을 집행하고 있는 것으로 나타났다.

친환경 양식어업 육성에서 적조피해예방사업의 예산은 재정분권 이전까지 약 300억 원 수준으로 예산이 집행되었고, 재정분권 추진 이후 150억 원 수준으로 크게 감소하는 추세를 보이는 것으로 나타났다. 재정분권 추진 이후 시·군·구의 예산이 100억 원 규모에서 50억 원 규모로 감소하였다.

〈그림 3-13〉 연도별 기타 수산업·어촌분야 전환사업 세부사업 예산 분담 비교



자료: 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), (검색일 : 2023.7.20.)을 활용하여 저자 재작성

제2절 수산업·어촌분야 지방분권에 대한 설문조사

1. 조사개요

총 11개 광역지자체와 74개 시군구에서 수산업·어촌분야 사무를 담당하고 있는 공무원 60명을 대상으로 수산업·어촌분야 지방분권에 대한 인식조사를 시행하였다. 조사는 약 2개월간 진행되었으며, 모바일 여론조사 전문기관인 (주)엠브레인퍼블릭을 통해 구조화된 설문지를 활용한 모바일 조사와 전화조사를 병행하였다.

〈표 3-9〉 설문조사 표본설계 및 조사방법

구분	내용
대상	수산업·어촌분야 사무 담당 공무원
설문 방법	구조화된 설문지를 활용한 모바일 조사 및 전화 조사
기간	2023. 7. 4. ~ 2023. 8. 28.
조사기관	(주)엠브레인퍼블릭

자료: 저자 작성

조사내용은 ① 수산업·어촌분야 지방분권에 대한 인식⁶⁹⁾, ② 수산업·어촌분야 지방분권에 대한 인지⁷⁰⁾, ③ 수산업·어촌분야 지방분권 관련 여건에 대한 문항으로 구성하였다. 또한 지방분권을 위한 여건과 인식, 인지 간 유의미한 영향을 미치는 관계가 무엇인지 분석하였다.

69) 인식(認識): 사물을 분별하고 판단하여 아는 것으로 일반적으로 사람이 사물에 가지는, 그것이 진(眞)이라고 하는 것을 요구할 수 있는 개념 또는 그것을 얻는 과정(국립국어원, 검색일: 2023.7.21.)

70) 인지(認知): 어떤 사실을 인정하여 아는 것으로 자극을 받아들이고, 저장하고, 인출하는 일련의 정신 과정으로 지각, 상상, 개념, 판단, 추리를 포함하여 무엇을 안다는 것으로 나타내는 포괄적 용어(국립국어원, 검색일: 2023.7.21.)

〈표 3-10〉 설문조사 구성

구분	내용
응답자 정보	성별, 연령, 교육정도, 전공분야, 근무이력, 경력 등
수산업·어촌분야 지방분권 인식	수산업·어촌분야 지방이양사무 적합성 수산업·어촌분야 지방분권의 필요성·가능성
수산업·어촌분야 지방분권 인지	수산업·어촌분야 지방이양사무 인지도 수산업·어촌분야 지방이양사무 집행 난이도
수산업·어촌분야 지방분권 여건	수산업·어촌분야 지방분권 준비정도: 예산, 계획 수산업·어촌분야 지방분권 관련 주체 간 협력 수산업·어촌분야 지방분권 관련 담당자 역량

자료: 저자 작성

2. 설문결과

1) 응답자 특성

수산업·어촌분야 설문 응답자는 남성 응답자의 비율이 80%로 나타났으며, 30대와 40대 응답자의 비율이 가장 높았다. 또한 응답자의 전공분야로는 공학이 67%로 높게 나타났으며, 시군구에서 근무한 이력을 지닌 응답자는 전체의 73%로 가장 높게 나타났다. 근무 경력으로는 5년 이상 10년 미만과 5년 미만이 각각 32%, 27%의 순으로 가장 큰 비중을 차지했다.

〈표 3-11〉 인식조사 설문 응답자 특성

구분	응답 수(명)	비율(%)
성별	남자	48
	여자	12
연령	20대	5
	30대	28
	40대	23
	50대	4
학력	고등학교 졸업	1

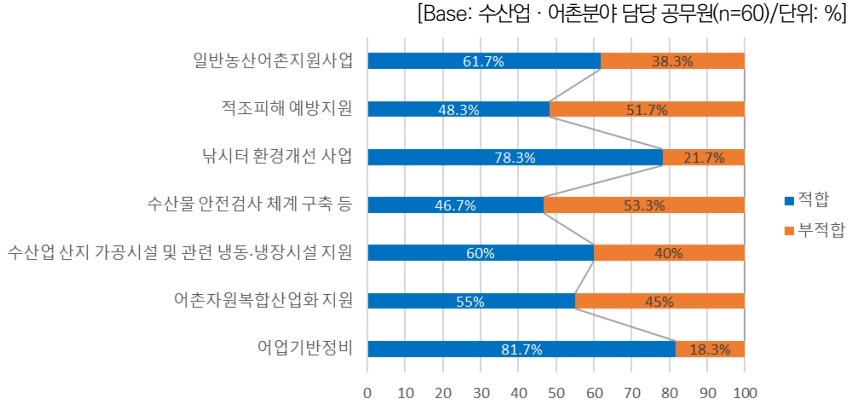
구분		응답 수(명)	비율(%)
학력	대학교 졸업	57	95
	대학원 졸업	2	3
전공분야	인문	6	10
	사회/경제	6	10
	자연과학	3	5
	공학	40	67
	기타	5	8
근무이력	중앙부처에서만 근무	3	5
	지자체 · 중앙부처 모두 근무	3	5
	시군구에서만 근무	44	73
	시도 및 시군구 모두 근무	10	17
근무경력	5년 미만	16	27
	5년 이상 10년 미만	19	32
	10년 이상 15년 미만	12	20
	15년 이상 20년 미만	8	13
	20년 이상	5	8

자료: 저자 작성

2) 지방분권에서 수산업 · 어촌분야 사업에 대한 인식

중앙 및 지자체 공무원을 대상으로 지방분권에서 수산업 · 어촌분야 대한 인식을 조사하였다(n=60). 관련 분야 사무에 대한 지방이양의 적합성 정도에 대한 설문을 실시한 결과, 적합성을 높게 인식한 사무는 어업기반 정비(81.7%), 낚시터 환경개선 사업(78.3%), 일반농산어촌지원사업(61.7%)과 수산업 산지 가공시설 및 관련 냉장 · 냉동시설 지원(60%) 등의 순으로 나타났다(그림 3-14).

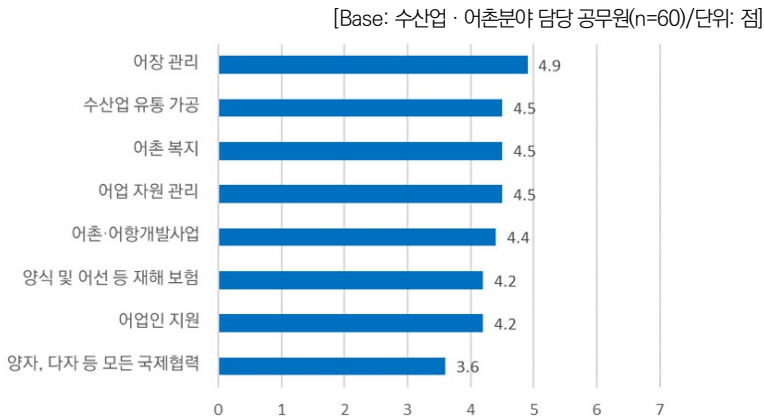
〈그림 3-14〉 수산업·어촌분야 사무에 대한 지방이양의 적합성 인식 여부



자료: 저자 작성

수산업·어촌분야 지자체 사업에 대한 지방분권 필요성을 설문으로 평가한 결과 7점 척도 중 4.6점으로 나타났다. 세부 사업별로는 어장 관리(4.9), 수산업 유통 가공(4.5)과 어촌복지(4.5), 어업 자원 관리(4.5), 어촌·어항 개발사업(4.4) 등의 순으로 지방분권이 필요하다고 응답하였으며, 국제협력(3.6)에 대한 지방분권 필요성은 가장 낮게 나타났다(〈그림 3-15〉).

〈그림 3-15〉 수산업·어촌분야 지자체 사업에 대한 지방분권 필요성 인식 정도

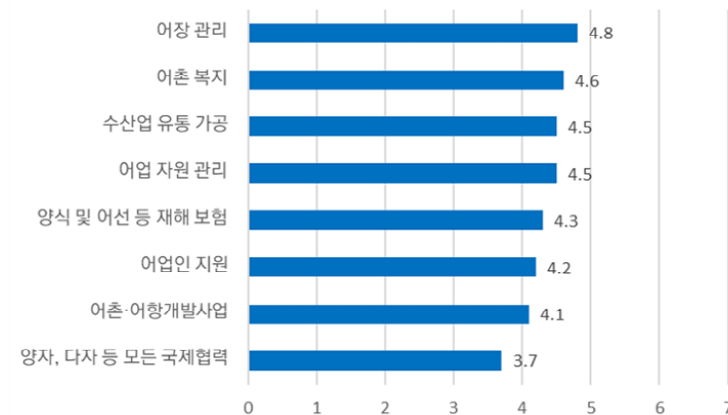


자료: 저자 작성

수산업·어촌분야에서 지자체 담당 사업의 지방분권 가능성에 대한 응답으로는 7점 척도 중 4.18점으로 가능하다는 경향을 나타냈다(1: 불가능하다 ~ 7: 가능하다). 세부 사업별로는 어장 관리(4.8), 어촌 복지(4.6), 수산업 유통가공(4.5), 어업 자원 관리(4.5), 양식 및 어선 등 재해 보험(4.3) 등의 순으로 지방분권 가능성에 대한 인식이 높게 나타났으며, 국제협력(3.7)에 대한 지방분권 가능성은 가장 낮게 나타났다(〈그림 3-16〉).

〈그림 3-16〉 지방분권 시 수산업·어촌분야 사무에 대한 자체사무 가능성 인식 정도

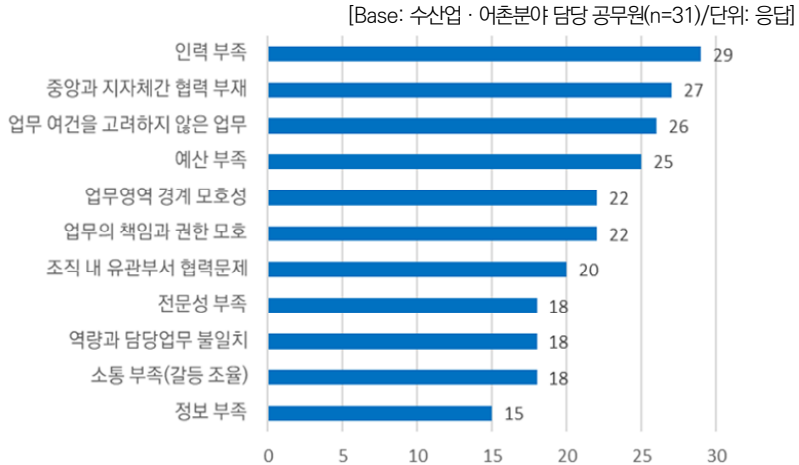
[Base: 수산업·어촌분야 담당 공무원(n=60)/단위: 점]



자료: 저자 작성

수산업·어촌분야에서의 지방분권 가능성이 낮다고 인식한 경우, 그 원인으로서는 인력 부족(29), 중앙과 지자체 간 협력 부재(27), 업무 여건을 고려하지 않은 업무 이양(26) 및 예산 부족(25), 업무 영역 경계 모호성(22), 업무의 책임과 권한 모호(22) 등을 손꼽았다(〈그림 3-17〉).

〈그림 3-17〉 지방분권에서 수산업·어촌분야 자체사무 가능성이 낮은 이유



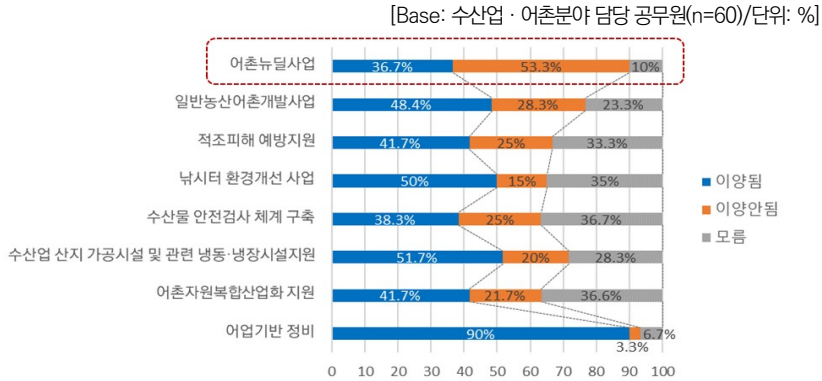
자료: 저자 작성

3) 수산업·어촌분야 지방이양에 대한 인지

중앙 및 지자체 공무원을 대상으로 사무의 지방이양에 대한 인지를 조사하였다(n=60). 중앙 및 지방사무에 대한 담당 공무원의 인지는 7점 척도 기준 4.61로 나타났다(1: 전혀 알지 못한다 ~ 7: 매우 잘 알고 있다). 이는 응답자의 근무이력에 따라서도 유의미한 차이가 나타났다. 시군구(기초지자체)에서만 근무한 응답자(M=4.43, SD=1.021)보다 중앙부처 또는 광역 및 기초지자체 중 두 곳 이상 근무한 경험이 있는 응답자(M=5.13, SD=1.147)가 수산업·어촌 중앙사무와 지방사무를 잘 파악하고 있다고 응답하는 경향을 보였다($T(58)=2.251$, $p<0.05$).

수산업·어촌분야 사무의 지방이양 여부를 확인하는 문항에 대해서는 〈그림 3-18〉과 같이 응답하였다. 그중에서도 국가 예산으로 운영되는 어촌뉴딜 300사업은 지방사무가 아니지만, 이를 바로 인지한 응답자는 53.3%로 과반 넘게 나타났다.

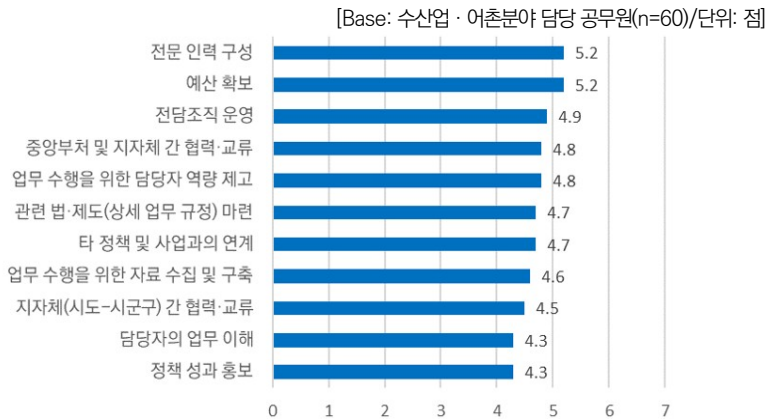
〈그림 3-18〉 사무의 지방이양 여부에 대한 인지 여부



자료: 저자 작성

수산업 · 어촌분야에서의 지방이양 사무를 집행하는 데 있어 7점 기준 4.58 점으로 집행에 다소 어려움이 있는 것으로 나타났다(1: 전혀 어렵지 않다 ~ 7: 매우 어렵다). 또한 업무 분야별 지방이양된 사무의 집행 난이도를 조사한 결과 정책 홍보 분야에서는 비교적 난이도가 낮으나, 전문 인력 구성과 예산 확보 분야에서는 난이도를 높게 인지하는 것으로 나타났다(〈그림 3-19〉).

〈그림 3-19〉 지방이양된 사무의 집행 난이도 파악



자료: 저자 작성

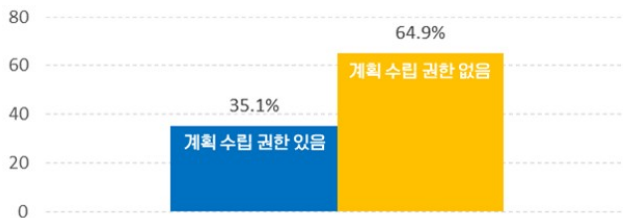
4) 수산업·어촌분야 지방이양 관련 여건

지방분권에 대한 준비 정도를 파악하고자 광역 및 기초지자체 공무원을 대상으로 설문을 진행하였다(n=57). 수산업·어촌분야 지방분권을 위한 충분한 예산이 있는지에 대한 응답으로는 7점 척도 기준 2.56점으로 부족한 것으로 나타났다(1: 부족하다 ~ 7: 충분하다). 또한 지방분권을 위한 예산을 쉽게 사용할 수 있는지에 대한 응답으로는 2.70점으로 또한 어려운 것으로 나타났다(1: 쉽게 사용할 수 없다 ~ 7: 쉽게 사용할 수 있다).

수산업·어촌분야 지방분권에 대한 계획을 스스로 수립할 수 있는지에 대한 응답으로는 35.1%만이 가능한 것으로 나타났다(그림 3-20). 지방분권을 위한 동 분야 사무별 담당 공무원의 역량평가에 대한 응답으로는 어장관리, 어촌·어항개발사업, 어업인 지원 등의 순으로 역량을 높게 평가하였으며, 국제협력 분야에 대해서는 역량이 가장 낮다고 평가하였다(그림 3-21)).

〈그림 3-20〉 수산업·어촌분야 지방분권 계획수립 권한 여부

[Base: 수산업·어촌분야 담당 공무원(n=57)/단위: %]



자료: 저자 작성

〈그림 3-21〉 수산업 · 어촌분야 사무별 담당자 지방분권 역량 확보 정도

[Base: 수산업 · 어촌분야 담당 공무원(n=57)/단위: 점]



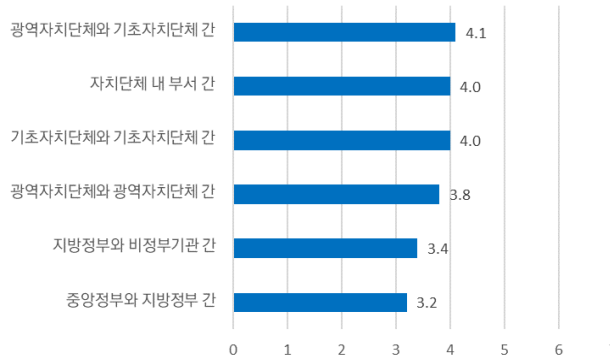
자료: 저자 작성

수산업 · 어촌분야 지방분권 추진에서의 협력 정도에 대한 응답으로는 광역자치단체와 기초자치단체 간, 자치단체 내 부서 간, 기초자치단체와 기초자치단체 간 등의 순으로 협력이 잘 되고 있다고 응답하였다(1: 비협력적이다 ~ 7: 협력적이다). 가장 협력이 안 되는 주체로는 중앙정부와 지방정부인 것으로 나타났다. 그 원인으로는 법리적인 해석이나 지역 현황의 이해 정도가 상이하거나 중앙과 지방정부 간의 수직관계 또는 권위적인 업무처리, 전문성 부족 등의 이유를 손꼽았다. 그 외에도 주체 간 협력이 어려운 원인으로는 지방분권에 따른 이해관계 상충, 권한과 책임, 소통 부족, 업무 교류의 어려움, 전문인력 부족 등으로 나타났다.

주체 간 협력 정도가 지방분권 가능성에 유의미한 영향을 미치는지 파악하고자 회귀분석을 실시하였으며, 그 결과 중앙정부와 지방정부 간 협력($\beta=0.608$, $p<0.05$), 광역과 기초지자체 간 협력($\beta=-0.638$, $p<0.05$), 기초지자체와 기초지자체 간 협력($\beta=0.537$, $p<0.1$)이 지방분권 가능성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈그림 3-22〉 수산업 · 어촌분야 지방분권 추진에서의 주제 간 협력 정도

[Base: 수산업 · 어촌분야 담당 공무원(n=57)/단위: 점]



자료: 저자 작성

〈표 3-12〉 지방분권에서 수산업 · 어촌분야 사업 추진 주제 간 협력이 어려운 원인

구분	내용
중앙정부와 지방정부 간	법리 해석 또는 지역 현황 이해 정도 차이, 사업 목적 상이, 지방정부로의 숙원 민원 해소 요구, 업무 책임성 저하, 예산 및 인력, 지방자치단체의 현실성 이해도 부족, 중앙과 지방 간 수직관계, 상위기관의 권위적인 업무 처리, 전문성 부족 등
광역자치단체와 기초자치단체 간	광역과 기초단체 간 수직관계, 일선 실정에 대한 이해도 부족, 예산 및 인력, 권한과 책임에 대한 요구 차이 등
광역자치단체 간	지역우선주의, 광역단체 간 이해충돌, 소통창구 부족, 권한과 책임 정도의 차이 등
기초자치단체 간	지역우선주의, 업무 교류의 어려움, 인력 부족, 기초단체 간 이해충돌, 권한과 책임 정도의 차이, 상호 이익 충돌 등
자치단체 내 부서 간	유권해석 차이, 모호한 업무 분장, 업무 중복, 권한 및 책임 정도의 차이, 업무, 중앙부처의 일방적인 정책 하달, 예산 집행 우선순위 배제, 조직 관계, 모호한 기준에 따른 책임성 결여 등
지방정부와 비정부기관 간	이해관계 상충, 법적 이해 충돌, 소통창구 부족, 권한 및 책임 정도의 차이 등

자료: 저자 작성

제3절 국내외 수산업 · 어촌 정책사례

1. 제주특별자치도

제주특별자치도는 2006년 2월 21일 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 ‘제주특별법’)에 따라 지방분권 구현과 국제자유도시 조성이라는 핵심 목표 달성을 위해 설치되었다. 제주특별자치도의회 자료에 따르면 제주특별자치도의 권한과 사무의 범위를 결정하는 법적 근거인 ‘제주특별법’이 제정된 이래 현재까지 총 273차례 제·개정과 7단계에 걸쳐 4,690건의 중앙정부의 사무이양을 통해 특별자치도⁷¹⁾로 자리매김하였다.

〈표 3-13〉 ‘제주특별법’ 단계별 개선방향 및 성과

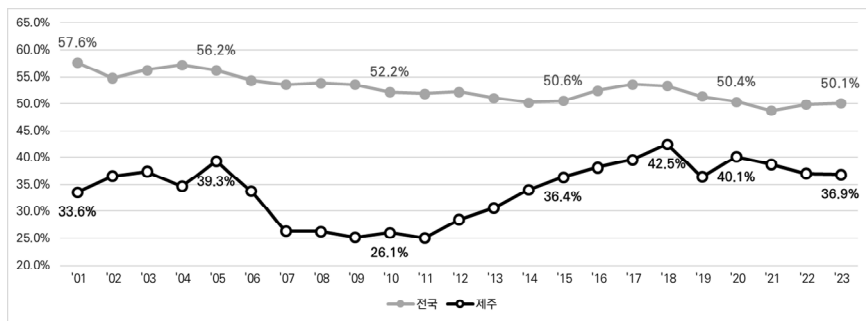
구분	개선방향 및 성과	사무이양
제1단계 (2006.2.21.)	• 자치분권체계 정립, 핵심 산업 관련 기본 규제 완화, 자치모범 도시의 틀 마련, 경제자유구역 수준 경쟁 기반 마련	1,062건
제2단계 (2007.8.3.)	• 핵심산업육성 관련 특례 부여, 경제자유구역 수준 이상 여건 조성	278건
제3단계 (2009.3.25.)	• 분야 · 기능별 일괄이양 도입, 관광 · 교육 · 개발 분야 자율권 획기적 확대	365건
제4단계 (2011.5.23.)	• 법률 단위 일괄 이양방식 도입, 교육 · 의료 · 투자진흥 등 국제자유도시로의 도약을 위한 전반적인 제도적 기반 정비	2,134건
제5단계 (2015.7.24.)	• 권한 추가이양 및 전부 개정, 미비점 보완 및 장 · 절 체계 전부 개정	698건
제6단계 (2019.11.19.)	• 목적 규정 개정, 자치 기능 확대	123건
제7단계 (2023.6.21.)	• 근거 마련, 출연 방법 개선 등 제도 개선을 통한 실질적 분권 추진	30건

자료: 제주특별자치도의회(2016), p. 5 재구성

71) 일반적인 도에 부여된 권한과 달리 고도의 자치권이 보장된 지역으로, 지역 여건과 특성에 부합하는 특례를 부여받아 자율적인 정책 결정과 책임하에 지역을 경영하는 특별지역(제주도 투자환경, 검색일: 2023.7.21.)

국가통계포털 통계자료에 따르면 제주특별자치도의 지방세⁷²⁾는 2001년 3,275억 원에서 2021년 1조 6,857억 원 규모로 약 5배 성장하였으며, 연평균 지방세 증가율은 전국 8.7%, 제주특별자치도 10.4%로 전국보다 2.5% 높게 나타났다. 한편, 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 세입분 석지표인 재정자립도⁷³⁾의 경우 2001년 33.6%에서 제주특별자치도 출범 이후 2018년 42.5%까지 상승하였다가, 2023년 36.9%로 감소하였다. 2023년 기준 전국 재정자립도는 50.1%로 전국 대비 열악한 재정자립도를 보이고 있다.

〈그림 3-23〉 전국 및 제주특별자치도 재정자립도 변화



주: 재정자립도는 2014년 세입 과목 개편 전 기준으로 작성됨
 자료: 국가통계포털(KOSIS), 재정자립도 통계 재구성(검색일: 2023.4.24.)

또한, 자치단체의 자율성과 재량권을 나타내는 지방분권의 핵심 지표 중 하나인 재정자립도⁷⁴⁾의 경우 2001년 69.8%에서 2003년 80.5%까지 상승하였다가 2023년 73.7%로 감소하였다. 이처럼 제주특별자치도의 재정 규모는

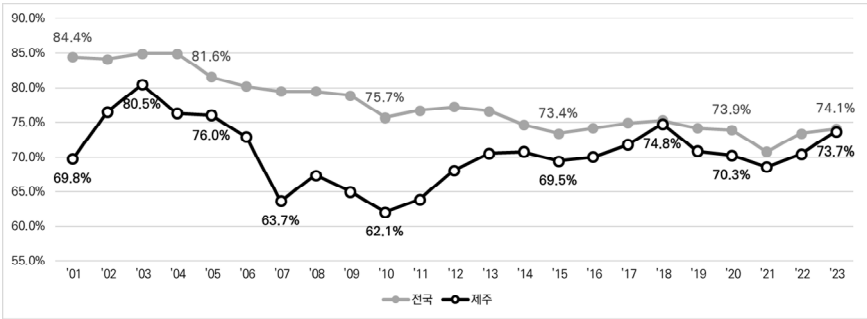
72) 지방자치단체가 지방재정수요를 충당하기 위하여 관할구역 내의 주민·재산 또는 수익 등에 대하여 부과·징수하는 조세로 지방자치단체의 자주재원의 근간임

73) 지방자치단체가 자주적으로 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원이 전체 세입 중 얼마나 되는가를 나타내는 지표로서, 자율적으로 사용할 수 있는 지방교부세 등을 지표에 포함시킴으로써 실질적인 자치단체의 재원활용능력을 나타냄

74) 전체 세입에서 자치단체가 편성·집행할 수 있는 재원의 비율로 재정자립도가 높을수록 재정운용의 자율성이 좋으며, 2014년 세입과목 개편(영여금, 이월금, 예탁·예수금이 세외수입에서 제외)됨(국가통계포털(KOSIS), 검색일: 2023.4.24.)

증가하였으나 자주적으로 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원의 활용 능력은 감소하였다.

〈그림 3-24〉 전국 및 제주특별자치도 재정자주도 변화



주: 재정자주도는 2014년 세입 과목 개편 전 기준으로 작성됨
 자료: 국가통계포털(KOSIS), 재정자주도 통계 재구성(검색일: 2023.4.24.)

수산업·어촌과 관련하여 제주특별자치도 해양수산업 중 정부지원사업 외 자체사업의 경우 2017년 301개(49,041백만 원)에서 2021년 403개(100,022백만 원)로 5년간 102개, 사업비는 약 2배 증가하였다.

〈표 3-14〉 제주특별자치도 해양수산업 자체사업 변화

단위: 개, 백만 원

구분	2017		2018		2019		2020		2021	
	사업량	사업비	사업량	사업비	사업량	사업비	사업량	사업비	사업량	사업비
합계	301	49,041	350	59,766	374	62,081	383	106,389	403	100,022
수산업정책	40	6,815	54	9,487	57	9,353	59	37,279	77	29,795
해양산업	31	4,370	30	6,430	27	6,269	35	17,487	38	16,988
해녀문화유산	11	1,621	34	4,420	39	4,740	21	1,873	31	2,590
해양수산업수원	11	2,225	12	3,017	20	4,501	21	3,760	14	5,648
제주시	25	3,240	30	2,410	34	3,546	37	4,789	39	5,609
서귀포시	110	16,178	125	18,036	125	21,313	123	23,431	113	21,532

자료: 제주특별자치도 해양수산업국 해양수산업현황 내부자료 재구성

특히, 해양수산물에서는 해녀의 안정적 조업 활동 및 소득 보전을 위해 제주해녀 보전·육성 및 특별지원대책⁷⁵⁾, 해녀 질병 진료비 지원사업⁷⁶⁾ 등을 실시하고 있다. 특히, 2017년부터는 5년마다 수립하는 ‘해녀어업 보전 및 육성계기본계획’을 바탕으로 소라가격 보전(1kg당 5,000원), 해녀복지 지원(1인당 연간 1벌), 고령해녀 소득 보전을 위한 전국 최초 직접직불제 실시(물질 퇴직 시 월 20만 원, 70세 이상 고령해녀 월 10만 원 지원), 40세 미만 신규해녀 양성⁷⁷⁾을 위한 비용 지원(3년간 월 30~50만 원 지원) 등 자체사업을 시행하고 있다. 또한, 해녀문화 확산 및 홍보를 위한 조례⁷⁸⁾를 제정하여 해녀문화사업 홍보 및 해녀공동체 전승·보전에 대한 지원 근거를 마련하는 등 실질적인 혜택을 체감할 수 있는 직접지원을 확대하고 있다.

〈표 3-15〉 제주특별자치도 연령별 해녀 변화

단위: 명

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
합계	4,574	4,507	4,415	4,377	4,011	3,985	3,898	3,820	3,613	3,437	3,226
30세 미만	-	-	-	-	-	1	5	6	4	3	4
30~39세	6	7	10	10	14	16	23	27	23	27	24
40~49세	81	59	57	53	46	47	52	56	54	53	63
50~59세	755	696	663	563	404	357	337	322	309	218	175
60~69세	1,580	1,448	1,042	1,411	1,247	1,178	1,169	1,174	1,091	990	870
70세 이상	2,152	2,297	2,643	2,340	2,300	2,386	2,312	2,235	2,132	2,146	2,090

자료: 국가통계포털(KOSIS), 해녀 통계 재구성(검색일: 2023.7.21.)

또한, 연근해어선 구조조정⁷⁹⁾을 통한 어업인력 감소 및 고령화 대응, 수산물안정성 확보를 위한 조례⁸⁰⁾ 제정, 군납 가공지원을 통한 수산물 가격

75) 제주특별자치도 해녀어업 보존 및 육성에 관한 조례(2017.6.2. 제정)

76) 제주특별자치도 해녀 진료비 지원 조례(2006.11.29. 제정)

77) 국가중요어업유산 제1호로 등재되었으며, 2017년 이후 매년 약 30명의 해녀 신규 유입

78) 제주특별자치도 해녀문화산업 진흥 조례(2012.7.18. 제정) 및 제주특별자치도 해녀문화 세계화 홍보활동 지원에 관한 조례(2020.1.13. 제정)

79) 연근해어선 감척사업, 어선자동화시설, 어업경영안정지원, 어선안전조업 체험교육 및 외국인 선원 교육 시행 등 어선자동화와 현대화시설 확대를 통해 어업인력난 해소 추진

지지, 다양한 소비처 확대 개발을 통한 내수활성화 지원 등 자체사업을 통해 어업 경영개선을 지원하고 있다. 특히, 제주특별자치도 안에서 생산되는 수산물의 원활한 유통과 가격 안정을 도모하기 위해 수산물 수급가격 안정 기금 설치 관련 조례⁸¹⁾를 2015년 제정하고 2018년 전국에서 처음으로 수산물가격안정기금을 조성하였다.

해양쓰레기 발생 억제 및 관리를 위한 조례⁸²⁾를 2017년 제정하고 제주특별자치도 아름다운 해안 가꾸기 기본계획 수립 및 청정제주바다지킴이 운영 및 지원에 관한 근거를 마련하였다. 이를 통해 해안변 상시 정화체계 유지를 위한 취약지역 정화체계 구축, 해양쓰레기 전담 수거인력 고정 배치(1인당 2km 책임정화), 상시 수거활동 전개 등 ‘청정 제주바다 지킴이 제도’를 운영하여 청정하고 쾌적한 해안 경관을 보전 및 유지하고 있다.

제주특별자치도 시행 이후 총 4,690건의 행정권한이 이양되었으며, 수산업·어촌분야와 함께 관광, 교육, 의료, 투자진흥 등 다양한 분야의 단계적 권한 이양 및 제도 개선에 따라 정책 자율성이 확대되었다. 특히, 수산업·어촌분야의 경우 해녀 양성 및 보전, 수산물 가격 보전, 해양쓰레기 관리 등 사업효과를 직접적으로 체감할 수 있는 자체 사업을 시행하고 있다.

한편, 제주특별자치도 출범 이후 지방세 수입 증가로 재정 규모는 약 5배 증가하였으나, 재정자립도와 재정자주도는 감소하여 전국과 비슷한 수준에 머무르고 있어 자율적인 재원 활용 능력은 감소한 것으로 판단된다. 또한, 지방이양 완료 사무의 조직, 예산, 성과 등의 시계열 자료 구축 및 평가 체계에 대한 근거 및 기준이 부재하여 지방분권의 실질적인 효과 검증 및 권한 재분배 등 환류 체계 구축이 필요하다.

80) 제주특별자치도 수산물방역 및 안전성 검사에 관한 조례(2010.6.29. 제정)

81) 제주특별자치도 수산물 수급가격안정기금 설치 및 운용 조례(2015.7.8. 제정)

82) 제주특별자치도 해양쓰레기 없는 아름다운 해안 가꾸기 조례(2017.6.2. 제정)

2. 강원특별자치도

강원특별자치도는 2008년 특별자치도 실시를 통해 한계적 상황⁸³⁾을 극복할 수 있다는 강원도의회⁸⁴⁾의 요구를 시작으로 강원특별자치도 전환을 추진하였으며, 이후 지방선거와 18대 · 19대 · 20대 대선 공약 및 국회의원 대표 발의 등의 과정을 통해 2022년 5월 29일 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」(이하 ‘강원특별법’) 제정이 국회를 통과하였고 지역적 · 역사적 · 인문적 특성을 살린 지역 경쟁력 제고를 목표로 2023년 6월 11일 강원특별자치도로 출범⁸⁴⁾하였다.

〈표 3-16〉 강원특별자치도 출범 추진경과

구분	주요내용
2008	• 강원도의회, 강원특별자치도 관련 최초 논의
2010.05.	• 제5회 전국동시지방선거 공약
2012 ~ 2017	• 18대~19대 대선 선거 공약
2017.09.14.	• 강원연구원 ‘강원평화특별자치도 설치 기본방안’ 수립
2018 ~ 2021	• 국회의원(심기준, 이양수, 허영) 대표 발의
2022.02.	• 20대 대선 선거 공약
2022.05.29.	• 국회 본회의 강원특별자치법 제정 및 통과
2023.02.06.	• 강원특별법 전부개정안(137개 조문) 발의
2023.06.11.	• 강원특별자치도 출범

자료: 강원특별자치도(검색일: 2023.4.16.) 내용 재구성

강원특별자치도의 출범으로 국가보조사업 등 소요비용에 대해 별도 계정 설치 지원, 도지사 · 교육감 소관사무 및 법령상 위임사무 일부를 타 자치단체(장)에게 위탁 처리, 주민투표 청구요건 완화, 타 자치단체 · 국가기관 · 공공단체 등과의 인사 교류, 강원자치도와 타 기관 간 파견, 지역인재 선발

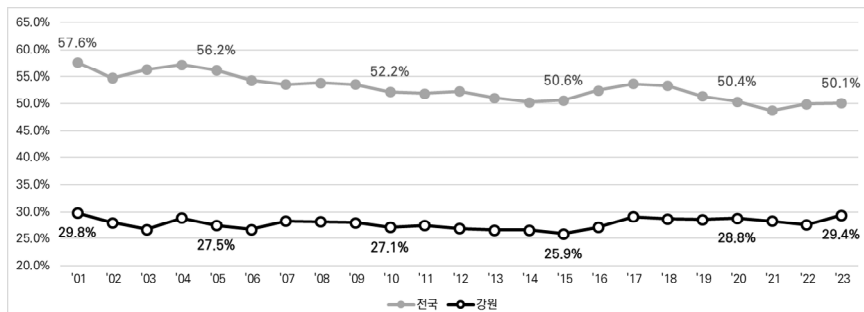
83) 대도시 부재, 지역경쟁력 취약, 지속적인 인구감소, 다수의 토지이용 규제 적용 등

84) 비전(미래산업 글로벌도시) 달성을 위해 4대 핵심규제의 합리적 제도 개선, 강원도형 전략산업 육성을 위한 권한특례 확보, 접경지역 현안과제 해결, 행 · 재정 및 교육 특례 확보 등 추진방향 수립

채용 등과 같은 특례를 부여받았다. 수산업·어촌과 관련하여서는 강원도형 어촌·어항재생사업 추진, 공유수면 매립 기본계획 수립, 스마트양식 클러스터 조성, 해양레저관광사업 활성화 등 특례를 제안하였으나, 자유무역지역 지정과 해양심층수 취수해역 두 건만 반영되었다. 한편, 강원특별자치도는 행·재정, 교육, 경제, 관광문화, 건설교통 등 분야별 특례안건 추가 발굴을 위한 전문가 워킹그룹을 운영하고 있으며, 강원도 자치분권협의회 운영을 통해 자치분권 정책과제 발굴 및 자문을 시행하고 있다.

국가통계포털 통계자료에 따르면 강원특별자치도의 지방세는 2001년 6,439억 원에서 2021년 2조 8,754억 원 규모로 약 4.5배 성장하였으며, 연평균 지방세 증가율은 전국 8.7%, 강원특별자치도 9.0%로 전국보다 0.3%p 높게 나타났다. 지방세 수입 증가로 재정 규모는 2001년 대비 약 4.5배 성장하였으나, 재정자립도의 경우 2023년 기준 전국 50.1% 대비 낮은 29.4%로 열악한 재정자립도를 보이고 있다.

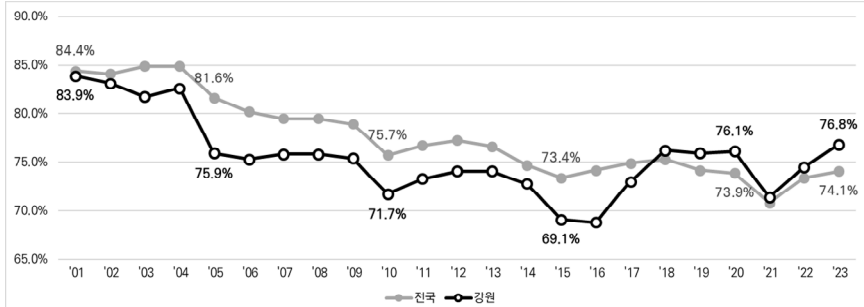
〈그림 3-25〉 전국 및 강원특별자치도 재정자립도 변화



주: 재정자립도는 2014년 세입과목 개편 전 기준으로 작성됨
 자료: 국가통계포털(KOSIS), 재정자립도 통계 재구성(검색일: 2023.4.24.)

재정자립도의 경우 2001년 83.9%에서 2023년 76.8%로 7.1%p 감소하였으나, 2018년 이후 전국 대비 높게 나타나고 있다. 강원특별자치도의 재정운용의 자율성 및 재원 활용 능력이 증가한 것으로 판단된다.

〈그림 3-26〉 전국 및 강원특별자치도 재정자주도 변화



주: 재정자주도는 2014년 세입과목 개편 전 기준으로 작성됨
 자료: 국가통계포털(KOSIS), 재정자주도 통계 재구성(검색일: 2023.4.24.)

수산업 · 어촌과 관련하여 강원특별자치도 출범 전 강원연구원에서는 규제 해소 및 개선을 위한 규제 특례 발굴 및 입법화를 통해 강원도 수산업 · 어촌분야의 자치권 강화 및 발전 방안을 도출하는 연구를 시행하였다. 연구를 통해 어촌 · 어항, 수산 · 자원, 해운 · 항만, 해양 · 레저 분야별로 총 21건의 특례를 발굴하였으며, 핵심특례 선정 및 입법화 방안을 마련하였다.

〈표 3-17〉 강원특별자치도 수산해양 분야 특례 발굴 결과

구분	주요내용
어촌 · 어항 (4건)	• 강원도형 어촌 · 어항 재생사업 추진, 공유수면매립 기본계획 수립, 푸른 바다 녹색 조성 사업 추진 특례, 자치단체 내 국가어항 개발사업
수산 · 자원 (8건)	• 수산생물 산란서식장 조성, 스마트양식 클러스터 조성, 수산업에 대한 특례, 항만 항계구역 내 합법적 조업 근거 마련, 해녀문화 체험프로그램 운영사업, 접경지역 수산물 복합 유통시설 건립 특례, 해양심층수 취수해역지정 및 개발허가 권한 위임, 수산물 포획 · 채취 금지 기간 해역별 시행 특례
해운 · 항만 (5건)	• 환동해권 거점항만 육성을 위한 강원항만공사 설립, 항만배후단지 지정 관련 특례 조항 신설, 항만의 관리 · 운영에 관한 특례, 선박등록 특구의 지정 특례, 자유무역 지역 지정에 관한 특례
해양 · 레저 (4건)	• 한섬 수중레저 관광거점 조성, 낚시어선의 이용에 관한 특례, 동해 특정해역에서의 야간 수중레저활동 제한 특례, 수중레저활동 신고절차 신설특례

자료: 강원연구원(2022), pp.3-57 재구성

한편, 지속가능한 수산자원 관리 및 서식환경 조성을 위해 바다숲 복원⁸⁵⁾, 고소득 품종인 문어, 해삼의 서식·산란장 조성, 연어 스마트양식 클러스터 조성 및 R&D 추진, 다양한 지역개발사업 추진⁸⁶⁾, 블루푸드 산업 육성 및 신뢰체계 구축⁸⁷⁾, 어업경영 활동의 체계적 지원⁸⁸⁾, 환동해 관광거점지역 육성 등 수산업·어촌분야의 경쟁력을 높이기 위해 다양한 사업을 계획하여 2023년 도정과제로 추진하고 있다.

강원특별자치도는 ‘강원특별법’을 통해 특별자치구역이라는 법적 지위와 산림, 물, 군사, 농지 부문 등 각종 특례를 부여받아 지역 특성 및 환경에 맞는 미래지향적 발전 정책을 추진하고자 출범하였다. 그러나, ‘강원특별법’ 개정안으로 발의된 137개 조항 중 84개 조항만 통과되었으며⁸⁹⁾, 수산업·어촌과 관련된 특례는 해양심층수 취수해역 지정 및 개발허가, 자유무역지역 지정에 관한 특례 두 건에 불과하였다. 실질적인 지방분권 효과를 확대하기 위해서는 관련 통계 및 자료 구축 및 객관적 근거를 바탕으로 한 특례 발굴뿐만 아니라, 지방이양 사무 및 자체 사업의 전·후 효과를 비교할 수 있는 환류 체계를 마련하여 지속적인 권한 확대 추진이 필요하다.

3. 일본

일본은 정치·행정상의 결정 권한을 지역에 분산함으로써 지역사회의 활력을 되찾고 주민밀착형 행정서비스 제공을 위해 1993년 6월 ‘지방분권 추진에 관한 결의’⁹⁰⁾를 채택하고 1995년 5월 ‘지방분권추진법’⁹¹⁾을 제정

85) 바다숲조성, 유용해조류 자원회복, 종자매입방류 등 단계별 대응을 통한 연안생태환경 복원

86) 어촌뉴딜300사업, 일반농산어촌개발사업(어촌테마마을, 행복한 삶터 조성, 역량강화 등), 재해취약 지방어항 시설정비, 어선 안전수용 및 어항기능 회복, 클린 어항 조성사업 추진 등

87) 수산식품, 화장품, 반려동물 식품 등 해양수산물 신구 창업·투자 및 제품 개발 지원, 스마트 유통 인프라 및 유통망 구축, 소비촉진 행사를 통한 새로운 소비판로 확대 등

88) 어업용 면세유 지원, 영어자금 이차보전, 어선 재해보상보험, 어선원 재해보상보험, 노후 선외기 및 디젤 기관 대체 지원, 해난어업인 유가족 지원, 잠수어업인 치료비 지원, 외국인 어업근로자 복지회관 건립 등

89) 강원일보(2023.3.23.)
(검색일: 2023.7.21.)

하였다. 이후 ‘지방분권일괄법’이 1999년 3월 제정되어 2000년부터 본격적인 지방분권개혁이 시작되었고 국고보조금 개혁, 세원이양, 교부세 개혁 등 이른바 삼위일체 개혁이 단계적으로 추진되었다. 이후 2006년 12월 ‘지방분권개혁추진법’이 새롭게 제정⁹²⁾되었으며, 이후 2012년 ‘제1차 지방분권일괄법’ 제정, 2013년 ‘지방분권개혁추진본부’ 발족 등 지속적인 규제 완화 및 권한 이양을 추진⁹³⁾하고 있다. 2014년 9월에는 도쿄 일극 집중의 해소와 지방의 인구감소에 제동을 걸기 위해 지방 스스로 필요한 정책을 발굴하고 목표를 제시하는 ‘지방창생’⁹⁴⁾ 사업 추진을 선언하였다. 특히, 지자체가 제도 개정을 직접 제안하는 ‘제안모집 방식’⁹⁵⁾을 도입하여 지역의 발의에 기초한 상향식 지방분권 개혁을 추진하고 있다.

〈표 3-18〉 일본의 지방분권개혁 단계

시기	주요내용
제1차 분권개혁 (1993~2001)	• 기관위임사무제도 폐지와 사무 재구성 • 국가 관여 법정화 등 규칙 신설 / 조례에 의한 사무처리 특례제도 신설 • 국가의 권한을 광역지자체로, 광역지자체의 권한을 기초지자체에 이양
삼위일체개혁 (2001~2006)	• 국고보조부담금 개혁, 세원이양, 지방교부세 개혁 단계적 추진 • 시정촌 통합(1999년 3,232개 → 2018년 1,717개)
제2차 분권개혁 (2006년 이후)	• 지방에 대한 규제 완화(의무이행 및 규정 재검토 등) • 국가에서 지방으로 사무 · 권한 이양광역에서 기초로 사무 · 권한 이양 등 • 국가와 지방 협의체의 법제화 / 제안모집 방식 도입(2014년~)

자료: 지경배(2023), p. 2 재구성

90) 국가와 지방의 역할 개선, 지방으로의 권한 이양, 지방세 재원 강화 등 지방의 자주성과 자율성 강화를 통해 21세기에 적합한 지방자치 확립을 위한 근본적인 대책 마련 등

91) ‘지방분권추진법’은 제4장 총 17개 조문으로 구성되며 주로 지방분권 추진의 기본이념, 지방분권에 관한 기본방침, 지방분권추진계획, 지방분권추진위원회 등 절차적 사항을 주로 규정

92) ‘지방분권일괄법’의 기한 만료로 인한 폐지

93) 현재 제13차 일괄법(지역의 자주성 및 자립성을 높이기 위한 개혁 추진을 도모하기 위한 관계 법률 정비에 관한 법률)이 2020년 6월 16일 공포되어 시행 중

94) 지방창생교부금 도입, 정부 관계기관의 지방 이전 및 특구 신설, 지방자치단체 간의 세수 확보 경쟁을 위한 고향세 신설 등 단계적 목표 달성을 위한 사업 추진

95) 제안모집방식 절차: 지역주민들의 다양한 의견을 수렴 → 지자체의 지방분권 담당(과)에서 사무 · 권한 이양 및 규제 완화 관련 사례, 제도개선에 따른 효과 등을 내각부에 제안 → 내각부 지방분권개혁추진실을 통해 각 부처에 검토 요청 → 각 부처별 검토 후 역순으로 회신

일본 수산청은 「수산기본법」 제11조에 따라 5년마다 수립되는 ‘수산기본계획’⁹⁶⁾에 근거하여 수산자원의 적절한 보존 및 관리, 수산물의 안정적 공급 확보, 수산업 발전을 통한 어업인의 소득향상과 복지 증진 등의 시책을 추진하고 있다. 이와 연계하여 ① 수산물 공급 기반 정비⁹⁷⁾, ② 수산자원 서식 환경 정비⁹⁸⁾, ③ 어촌 인프라 정비와 관련된 공공사업을 추진하고 있다.

〈표 3-19〉 수산업 · 어촌 관련 도도부현 및 시정촌 사무(농산어촌지역정비교부금)

구분		주요 내용
수산물 공급 기반 정비 사업	지역수산물 공급 기반정비사업	• 외곽시설 정비, 수역시설 정비, 계류시설 정비, 수송시설 정비, 어항 시설용지 정비, 어초 정비, 증식장 정비, 양식장 정비, 시정촌 등 사 업 추진(도도부현 지원업무)
	수역 환경 보전 창조 사업	• 퇴적물 제거, 방치된 좌초선 처리, 지질 개선, 해수교류시설 설치, 갯 벌 조성, 토지 구획, 잔토 처리, 폐유처리시설 설치 등 어항구역 내 수질 보전 등을 위한 사업, 시정촌 등 사업 추진(도도부현 지원업무)
	어항 관련 도로 정비 사업	• 어장 간 어획물 또는 자재 운반을 위해 설치된 도로 관련 사업 등 • 시정촌 등 사업 추진(도도부현 지원업무)
어장 보전의 숲 조성사업		• 해조류 양식장, 갯벌 보전 등 어장환경 보전효과 증대를 위한 사업 등
어항 어촌 환경 정비 사업	어업취락 환경정비사업	• 어업취락 배수시설 정비, 수산음료 용수시설 정비, 지역자원 활용 기반시설 정비, 용지 정비, 기타 수산청 장관이 인정하는 사업 등, 시 정촌 등 사업 추진(도도부현 지원업무)
	어항환경 정비사업	• 녹지 정비, 방재시설 정비, 용지 정비, 기타시설 정비 등, 시정촌 등 사업 추진(도도부현 지원업무)
	방재 관련 시설 정비사업	• 어업취락로 정비, 방재안전시설 정비, 녹지 · 광장시설 정비, 토지 이용 고도화 재편, 용지 정비, 기타 수산청 장관이 인정하는 사업 등, 시정촌 등 사업 추진(도도부현 지원업무)
	어촌재생 교부금사업	• 어항시설 정비, 어장 조성, 수역 환경 보전 및 창조, 어항 환경시설 정비, 어업취락 환경 정비, 어촌재생계획에서 추가로 제안한 지역창 조형 정비, 시정촌 등 사업 추진(도도부현 지원업무)

자료: · 일본 농림수산성(검색일: 2023.6.23.) 재구성

96) 2021년 3월 기준 ‘수산기본계획(제5차)’은 ① 해양 환경 변화 적응을 위한 지속적 자원 관리 실시, ② 수산업
악화 등 위협을 고려한 수산업 성장 실현, ③ 지역을 지원하는 어촌 활성화 추진을 기본방침으로 설정

97) 수산물 공급 기반 정비: 직할 특정 어항 · 어장 정비사업, 수산 유통 기반 정비사업, 수산물공급 기반 기능
보전사업, 어항시설 기능 강화사업

98) 수산자원 서식 환경 정비: 수산환경정비사업, 수산 생산 기반 정비사업

또한, 도도부현과 시정촌의 경우에도 「수산기본법」에 따른 ‘농산어촌지역정비교부금’⁹⁹⁾을 통해 관련 사업을 추진하고 있다. ‘농산어촌지역정비계획’을 바탕으로 교부금 배분 및 용통이 자유롭게 가능하며, 이러한 재량권을 통해 필요한 사업을 계획을 바탕으로 실행하고 있다. ‘농산어촌지역정비교부금’을 통해 수산업 · 어촌분야의 경우 어항 정비, 어촌 환경 정비, 해안 시설 정비 등 기반시설 정비 위주의 사업을 시행하고 있다.

〈표 3-20〉 수산업 · 어촌 관련 도도부현 및 시정촌 사무(비공공사업교부금)

구분	주요 내용
해변의 활력 재생 · 성장 촉진 교부금	• (목표) 해변 활력 재생 계획을 수립한 어촌의 어업 소득 10% 향상 • (사업1) 해변의 활력 재생 계획 등 지원사업: 여성어업인의 역량 강화를 위한 기업 및 어촌지역과의 연계 지원 등 • (사업2) 수산업 강화 지원사업: 어업 소득 및 수산 물류 기능 강화를 위한 공동 이용 시설 등 정비 지원, 수산 자원 증대를 위한 어항시설 현대화 및 스마트화 등 시설 정비 지원, 조업 관리, 내수면 조사, 생산 이력 추적 및 기록, 재해 방지, 지역 자원 활동 추진 등
낙도 어업 재생 지원 등 교부금	• (목표) 낙도 어업자의 1인당 연평균 어업 소득 130만 엔 이상 유지 • (사업1) 낙도 어업 재생 지원 교부금: 어장 생산력 향상을 위한 종묘 방류, 시설 정비, 어장 감시, 저 · 미이용 자원의 활용과 고부가가치화, 판로 확대 등 • (사업2) 특정 유인 국경 낙도 어촌 지원 교부금: 지역 수산물을 이용한 어가 레스토랑, 직판매소 등 경비 지원 등 • (사업3) 낙도 어업 신규 취업자 특별 대책 교부금: 신규 취업자 대출 지원 등
농산어촌진흥 교부금	• (목표) 도시와 농산어촌의 교류 인구 증가 • (사업1) 농산어촌 보급: 지역 활성화를 위한 자원 활용 계획 수립, ICT 활용 모델 수립 지원, 도시와의 교류를 위한 체험 프로그램 및 피난지 지원 등 • (사업2) 농산어촌 교류: 농박을 중심으로 한 비즈니스 체제 마련, 복지 체계와 연계한 인재 육성 지원 등 • (사업3) 농산어촌 정주: 지역 자원을 활용한 상업화 및 판매 촉진, 소득 증대 도모를 위해 필요한 시설 정비 지원 등

자료: 일본 수산청(검색일: 2023.6.23.) 재구성

99) 도도부현 또는 시정촌이 농업 · 농촌 정비, 산림 정비, 수산기반 정비 등을 통해 농산어촌지역의 활성화와 자연재해 · 재난에 대응하는 강인한 국토 실현을 위한 사업 시행을 목적으로 함

한편, 도도부현과 시정촌은 어촌지역과 어업인에게 직접적으로 지원이 가능한 비공공사업¹⁰⁰⁾을 통해 어업인 소득 향상과 어촌지역 활성화를 목표로 한 사업을 추진하고 있다. 또한, 2014년부터 수산업·어촌분야에서도 ‘거수방식(제안공모방식)’을 통해 중앙정부의 검토 절차 및 제출 서류의 간소화, 시정촌의 교부금 직접 교부 등 지속적인 기준 완화 및 절차 간소화 등의 변화가 발생하고 있다.

〈표 3-21〉 수산업·어촌 관련 지방이양 개혁 제안 사항

구분		주요 내용	비고
2014	기준 완화	• 수산기반정비사업 기본계획 변경 승인 금액 완화	적극 검토
	기준 완화	• 연안어업개선자금 지불 유예 조건 완화	대응 불가
	기준 완화	• 산지수산업강화지원사업의 편익 산정 기준 완화	대응 불가
	절차 간소화	• 수산다면적기능발휘대책교부금 조기 교부	적극 검토
	기준 완화	• 어업근대화자금 상환 기한 연장	적극 검토
	절차 간소화	• 도도부현 자원관리 지침 변경 관련 협의 폐지	대응 불가
	절차 간소화	• 어선등록사무에 관한 보고 횟수 축소 및 폐지	실시
2015	절차 간소화	• 해안어업개선자금 대출 관리계획 제출 폐지	적극 검토
	절차 간소화	• 어업 근대화 자금융통법 승인 절차 간소화	실시
	절차 간소화	• 신고 어업 관련 서류 제출 간소화	실시
	절차 간소화	• 어업조정규칙 제정에 대한 인가 폐지	실시
	사무 확대	• 어항 구역 내 도로·수도의 관리 권한의 이양	적극 검토
	기준 완화	• 수산다면적기능발휘대책사업교부금 상환 철폐	실시
2016	절차 간소화	• 낙도진흥계획에 대한 도도부현 사전 심사 폐지	적극 검토
	기준 완화	• 해안어업개선자금 융자방식 및 담보 기준 완화	적극 검토
2017	절차 간소화	• 어항 시설 용지 등 이용 계획 변경 절차 간소화	실시
	기준 완화	• 농림수산시설 재해복구사업 신청 기간 연장	실시
	절차 간소화	• 농산어촌지역정비교부금 교부 절차 간소화	실시
2018	기준 완화	• 해구어업조정위원회 보결 선거 실시 기준 완화	실시
2019	사무 확대	• 수산업강화지원사업의 범위 재검토	실시
2020	-	-	-
2021	절차 간소화	• 도도부현 어업조정규칙 인가제도 간소화	실시
2022	절차 간소화	• 농산어촌진흥교부금 시정촌 직접 교부	실시

자료: 일본 내각부(검색일: 2023.6.23.) 재구성

100) 해변의 활력 재생·성장 촉진 교부금, 낙도 어업 재생 지원 등 교부금, 농산어촌진흥교부금 등

일본은 지역의 자주성과 자율성을 높여 지방이 가진 특색을 살린 지역 만들거나 지역에 맞는 행정을 펼칠 수 있도록 지방분권개혁을 추진하고 있다. 중앙정부 주도의 각료 회의를 통한 전략 검토, 법률 개정, 세제 개편 등을 통해 지방의 수요와는 관계없이 자립을 유도하였다는 문제점이 지적되었으나, 2014년부터 시행된 ‘거수방식(제안공모방식)’으로 중앙과 지방의 수요를 일치시키는 방법을 통해 지방으로의 권한 이양과 규제 완화가 실시되었다. 수산업·어촌분야의 경우 저출산·고령화로 인한 인구감소로 지역소멸의 기로에 봉착한 지방도시 문제의 직접적 해결을 위해 어업인의 소득향상이라는 구체적인 목표를 달성할 수 있도록 다양한 형태의 교부금을 통해 지역의 실정에 적합한 사업을 추진하고 있다.

특히, 거수방식(제안공모방식)에서는 제안 사항의 필요성과 예상 효과를 바탕으로 제시하고, 지방자치단체의 자율성 및 권한 확대의 필요성을 구체적으로 작성하게 하였다. 또한, 일본은 2017년부터 내각부를 중심으로 증거에 기초한 정책입안(EBPM: Evidence-Based Policymaking)¹⁰¹⁾을 추진하고 있으며, 2018년부터는 각 부처의 모든 세출 분야의 행정사업 리뷰, 필요 데이터 수집을 통한 예산 질 향상과 효과 검증 등을 시행하고 있다. 지방분권의 효과를 확산하기 위해서는 관련 통계 및 자료 구축과 정비가 지속적으로 이루어져야 하며, 정책 및 사업 추진 효과의 파악과 분석을 위한 정책과 자료의 유기적 연계가 필요하다.

101) 데이터(통계, 행정데이터, 빅데이터) 등 객관적 정보(증거)에 기반하여 정책을 결정하고 평가하는 방식

제4절 소결

제3장은 수산업·어촌분야 지방사무 전환으로 인한 예산 변화와 지자체 공무원의 지방분권에 관한 인식, 수산업·어촌분야 국내외 사례를 살펴보았다. 지방으로 전환된 사무의 예산 변화는 농림해양수산, 해양·수산, 수산·어촌, 시·도별 예산 변화, 지자체 전환사업 예산 변화, 수산업·어촌사업의 사무별 예산 변화 등을 살펴보았다. 지자체 공무원 설문조사를 통해 수산업·어촌분야 지방이양사무의 적합성과 지방분권 필요성 및 가능성, 지방이양사무 인지도와 집행 난이도, 지방분권 준비 정도, 주체 간 협력, 담당자 역량 등에 대해 조사하였다. 또한, 수산업·어촌분야 지방분권 국내 사례는 제주특별자치도와 강원특별자치도, 국외로는 일본 수산업분야를 살펴보고 지자체 자율성과 권한, 책임에 대해 사례조사를 하였다.

지자체 전체 예산에서 농림해양수산 부분은 6.8%로 12개 분야 중 4번째로 많은 예산을 차지하고 있으며, 농림해양수산 부분 중 해양·수산분야는 약 10%를 차지하였지만, 최근 어촌뉴딜300사업 등으로 14%를 차지하는 것으로 분석되었다. 수산업·어촌분야 지방전환사업 예산은 2020년 재정분권계획이 발표되는 2019년 크게 증가하였다가 다시 감소하는 추세를 보였다. 연안 74개 시군구 농림해양수산 예산은 2016년 대비 1.5배 증가한 것으로 나타났으며, 해양·수산분야의 예산은 2016년 전체 10%에서 2022년 15%로 증가한 것으로 나타나 지자체 사무가 증가한 것으로 분석되었다.

지자체 전환사업 세부사업에서 생산중심의 수산물 유통시설, 어항 등 사업예산은 재정분권 이후 사업예산이 증가한 반면, 인공어초, 수산종자 등의 자원회복사업 예산은 크게 감소하고 있는 것으로 분석되어 지자체 자율성에 한계가 있는 것으로 나타났다. 또한 전반적으로 수산물가공 육성, 수산물

안전검사체계 구축, 낙시산업 선진화, 친환경양식어업 육성 등 저예산, 사업자 지원사업 등은 감소하는 것으로 분석되어 수산업 단체 및 하드웨어 시설 등에 예산이 증가하고, 자원회복 및 소프트웨어, 양식장, 내수면 등의 지원예산이 감소한 것으로 분석되어 지자체 자율성에 의해 지자체 단체장을 위한 사업으로 치우칠 우려가 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-22〉 수산업·어촌분야 지방분권 지방전환사업 예산 분석 종합

구분	내용	시사점
농림해양 수산분야 예산	• 전체 지출 예산의 6.8%, 31조 원	• 12개 산업 부분에서 농림해양수산 분야가 차지하는 비율이 높음(4위)
해양·수산 분야 예산	• 11개 시도 농림해양수산분야 전체 세출 예산 1.5배 증가 (‘16) 22조 원 → (‘22) 33조 원 - 해양수산업·어촌 예산 비율 증가 (‘16) 10.7% → (‘22) 14.9%	• 특히, 지자체 세출예산에서 수산업 어촌부분이 크게 증가함에 따라 이에 대응하는 정책 수립 필요
시도별 수산업·어촌분야 예산 변화	• 전체 예산 211% 증가 (‘16) 2조 4천억 원 → (‘22) 5조 원 - 경남, 전남, 인천, 전북 예산 급증 '16년 대비 200% 이상 증가	• 경남, 전남, 인천, 전북 등의 수산분야 예산 증가 등 지자체 권한 확대 (어촌 뉴딜 300 사업 등으로 2019년 이후 사업 예산 크게 증가)
지자체 전환 사업	• '20년 7개 법률 135개 사업 지방이양으로 재정분권 추진 • '22년 5개 법률 75개 사업 지방이양으로 재정분권 추진	• 지자체 자율성을 높이고, 재정권한 이양, 책임성 강화 필요
수산업·어촌사무 분야 예산 변화	• 수산업·어촌분야 전환사업 예산 (‘16) 5,913억 원 → (‘22) 6,133억 원 • 국가사무 예산(분담 매칭 예산) (‘16) 1조 원 → (‘22) 2조 9천억 원 • 국가사무 예산(전액) (‘16) 1,143억 원 → (‘22) 3,239억 원 • 시도 자체사업 예산 (‘16) 3,804억 원 → (‘22) 5,981억 원 • 시군구 자체사업 예산 (‘16) 1,565억 원 → (‘22) 1,927억 원	• 수산업·어촌 전환사업 예산 변화가 없고, 고유사업으로 지속 추진하여 자율성 등 한계가 있음 • 어촌뉴딜 등으로 인한 국가사무 분담 매칭 예산 증가, 자체사무 증가, 시도, 시군구 지자체 예산이 증가하나 자율성 등에 한계가 있음

구분	내용	시사점
세부사업별 예산변화	• 어촌자원복합산업화 (‘16) 70억 원 → (‘22) 206억 원 • 어업기반 정비사업 (‘16) 4,586억 원 → (‘22) 4,873억 원 • 수산물 가공산업 육성 (‘16) 947억 원 → (‘22) 855억 원 • 기타 수산업 · 어촌분야 (‘16) 310억 원 → (‘22) 199억 원	• 어촌체험관광 중심 사업 증가, 어항 시설지원사업이 수산자원 회복사업에 대비 증가(‘16년 65~70% → ‘22년 75~80%), 자원회복사업 소폭 감소 등 지자체 자율성에 의해 시설 사업 등 으로 사업 치우침이 나타나는 한계 발생

자료: 저자 작성

설문조사에 따르면 지자체 공무원은 지방이양 적합성이 높은 사무는 예산 규모가 큰 어업기반 정비사업, 낚시터 환경개선사업, 일반농산어촌개발사업 등 하드웨어 중심의 사업으로 보고 있으며, 수산업 · 어촌분야의 지자체 사무에 대한 지방분권 가능성은 어느 정도 있다고 인식하는 것으로 나타났다. 수산업 · 어촌분야 사업 중 이양된 사무에 대한 인지는 어업기반정비가 매우 높고, 나머지는 50% 미만으로 나타났으며, 본인 사무가 아니면 대부분 지방이양사무에 대한 인지도가 낮은 것으로 분석되어 수산업 사무에 대한 전문성이 부족한 것으로 나타났다. 또한 사무를 집행하는 데 있어 사무의 난이도가 높고, 전문인력 등의 전문성과 예산 확보 등의 어려움이 있는 것으로 나타났다. 특히 수산업 · 어촌분야 사무의 난이도가 높은 것으로 나타나 사업예산 확보 및 수산업을 전문으로 하는 인력 확보가 필요한 것으로 분석되었다. 수산업 · 어촌분야 지방이양 관련 여건은 지자체 사업 예산 등에 대한 준비가 부족한 것으로 나타났다. 따라서 지자체의 지방분권에 대한 준비가 필요하며, 중앙정부와 지방정부 간, 광역지자체와 기초지자체 간, 기초지자체와 기초지자체 간, 자치단체 내부 부서 간 협력 제고를 위한 방안 마련이 필요한 것으로 나타났다.

〈표 3-23〉 수산업·어촌분야 지방분권 공무원 인식조사 종합

구분	내용	시사점
지방분권 시 수산업· 어촌분야 사업 인식 분석	• 지방이양된 적합성이 높은 사무는 어업 기반 정비사업(81.7%), 낚시터 환경개선사업(78.3%), 일반농산어촌 사업(61.7%), 수산업 산자가공시설 및 관련 냉장 냉동시설 지원(60.0%) • 지방분권 필요성은 7점 중 4.6점으로 필요성이 있는 것으로 나타남 • 수산업·어촌분야 지방분권 가능성은 7점 중 4.18점으로 가능성이 어느 정도 있다고 인지하고 있음	• 수산업·어촌분야 사무 인식은 예산 규모가 큰 어업기반 정비사업 등 하드웨어 중심의 사업에 초점을 둠 • 수산업·어촌분야 지방분권에 대한 가능성은 어느 정도 있는 것으로 나타났으나, 가능성이 낮다고 인식한 경우, 인력/예산/협력 부재 등을 원인으로 손꼽았음
수산업· 어촌분야 사업의 지방 이양에 대한 인지도 분석	• 어업기반 정비사업은 대부분 지방이양 사무로 인지하고 있으나, 기타 다른 사무 등은 50% 정도로 인지하는 것으로 나타남 • 사무집행의 난이도에서 예산 확보가 가장 어려우며, 인력 확보, 중앙과의 협력 순으로 나타남	• 어촌뉴딜300사업 등 현재 공모사업도 이양사업으로 인지하는 경우가 있는 것으로 나타나 일부 사업에서는 지방이양 사무에 대한 인지도가 낮음 → 수산업 전문성이 낮음 • 수산업·어촌분야 사무의 난이도가 높고, 사업예산 확보, 전문분야로의 문제가 있어 예산 확보와 전문인력 확보가 필요함
수산업· 어촌분야 지방이양 관련 여건	• 지방분권 추진을 위한 예산 등의 준비가 부족함(2.56점) • 수산업·어촌분야 지방분권 수립이 여부에서 수립이 어려움(35.1%) • 사무별 담당 공무원의 역량은 어장 관리, 어촌·어항개발, 어업인 지원 등이 높으며, 자원관리, 어촌복지, 국제협력 등에서 다소 역량이 부족한 것으로 나타남 • 주체 간 협력이 어려운 이유는 상위기관의 권위적인 업무처리, 전문성 부족, 예산확보의 어려움 등으로 나타남	• 지자체에서 지방분권에 대한 준비가 필요하며, 주체 간 협력을 위한 방안이 필요한 것으로 분석됨 • 업무의 전문성은 지방이양사무의 내용에 따라 달라질 수 있으나, 전반적으로 수산업 어촌에 대한 전문성이 부족하고, 사업예산확보 등이 어렵기 때문에 행정 전문성과 수산업 전문성이 있는 전문가 필요

자료: 저자 작성

국내 사례로 제주특별자치도는 2006년 ‘제주특별법’ 제정 후에 7단계에 거쳐 4,690건의 사무이양이 이루어졌으며, 20년간 재정 규모는 크게 증가하였지만, 재원 활용 능력의 재정자주도는 감소하였다. 대표적인 자율편성

사업으로 해녀, 수산물 가격보전, 연안어촌지역 해양쓰레기 등 지역문제의 직접적 해결을 위한 다양한 자체사업이 지속적으로 추진되었다. 제주특별자치도는 7단계에 걸친 ‘제주특별법’ 제·개정으로 지자체 권한은 확대되었지만, 재원 사용의 자율성과 재량권은 재정자주도 감소에 따라 더불어 감소한 것으로 분석되었다.

또한, 강원특별자치도는 2008년 강원특별자치도 최초 논의 후 2023년 6월 강원특별자치도가 출범하였다. 하지만 강원도 역시 20년간 재정 규모는 4.5배 증가하였으나, 재정자주도는 오히려 감소함에 따라 2024년부터 수산업·어촌 관련 다양한 사업수행을 위해 사업계획 수립 및 특례 발굴을 하는 등 노력하고 있다. 강원도는 자주적 재원을 활용할 수 있는 재정자주도 감소로 인한 대응이 우선 필요한 시점이며, 사전에 수산업 어촌과 관련된 특례에 대한 발굴이 서둘러 이루어지지 않아 특례 반영 등이 지연되고 있어 지방분권을 위한 사전 준비가 부족한 것으로 분석되었다.

일본은 지방분권을 위한 단계별 지방분권개혁을 추진하였다. 농산어촌지역정비교부금을 구성하여 기반시설 정비 위주의 공통적인 사업을 적극적으로 추진하였고, 비공공사업은 지역 맞춤형으로 어업인에게 직접 지원하는 방법을 활용하였다. 일본은 수산분야 사업제안 방식을 통해 기준과 절차를 간소화하고, 지방사무를 확대하였다. 일본도 초기 지방분권개혁을 추진하면서 지방 수요와 관계없는 획일적인 자립을 유도하였지만, 2014년 제안 방식을 통해 중앙과 지방의 수요를 일치시키고, 지역소멸문제를 지방 도시가 직접 해결할 수 있도록 비공공사업을 시행하였다.

〈표 3-24〉 수산업 · 어촌 지방분권 국내 · 외 사례 종합

구분	요약	시사점
제주 특별 자치도	• 2006년 제주특별법 제정 후 7단계에 걸친 4,690건 사무이양 • 20년간 재정규모는 증가하였으나, 자원 활용능력(재정자주도)은 감소 • 해녀, 수산물 가격보전, 해양쓰레기 등 지역문제의 직접적 해결을 위한 다양한 자체 사업의 지속적 추진	• 7단계에 걸친 제주특별법 제 · 개정으로 권한이 확대되었으나, 자원 사용의 자율성과 재량권은 감소 • 지역 주민들이 사업효과를 직접적으로 체감할 수 있는 사업을 개발하여 추진
강원 특별 자치도	• 2008년 강원특별자치도 최초 논의 후 2023년 6월 강원특별자치도 출범 • 20년간 재정규모는 4.5배 증가하였으나, 재정자주도는 오히려 감소 • 수산업 · 어촌 관련 다양한 사업 계획 수립 및 특례 발굴을 위한 노력 중	• 자주적으로 자원을 활용할 수 있는 재정자주도 감소로 인한 대응전략 필요 • 수산업 · 어촌과 관련된 특례 반영 확대 필요
일본	• 단계별 지방분권개혁 추진 • 농산어촌지역정비교부금을 통한 기반시설 정비 위주의 공동사업 추진 • 비공공사업 추진을 통한 지역 맞춤형 어업인 직접 지원 • 제안공모방식을 통한 지속적인 기준 완화, 절차 간소화, 사무 확대	• 단계별 지방분권개혁을 추진하였으나, 지방 수요와 관계없는 자립 유도 • 2014년 제안공모방식을 통해 중앙과 지방의 수요를 일치시키고자 노력 • 지역소멸의 기로에 봉착한 지방도시의 직접적 문제해결을 위해 다양한 비공공사업을 통해 직접적 지원사업 실행

자료: 저자 작성

04

지방분권시대 수산업 · 어촌분야 대응전략 및 과제

제4장은 각 장에서 수산업 · 어촌분야 지방분권에 대한 문제점을 파악하여 진단한 내용을 토대로 한 대응방향으로, 지자체의 자율성, 재정에 대한 권한, 사업 집행에 대한 책임에 대한 방향을 제시하였고, 대응전략은 이러한 지자체의 자율성 제고 측면, 재정에 대한 권한의 확대 측면, 사업 집행에 대한 책임성 강화에 대한 측면을 구체적으로 제시하였다.

제1절 대응방향 및 전략

1. 대응방향

본 연구는 수산업 · 어촌분야 지방분권의 특성을 문헌조사, 사례조사, 통계분석, 인식조사로 분석하였고, 각 장에서 수산업 · 어촌분야 지방분권에 대한 문제점을 파악하여 진단하였다.

정책이론은 지방분권의 목적을 지역균형발전에 두고, 지자체가 지방분권 시 지자체의 자율성과 독립성을 보장하고, 지역주민과 소통을 통해 지역에 필요한 사업을 발굴하는 것이 중요하며, 재정분권이 필수적인 것으로 조사되었다. 이것은 수산업·어촌분야에서 지자체가 어업인과 어촌주민의 소통을 통해 지역현안을 파악하고, 이에 맞는 사업을 수행할 필요가 있는 것으로 지역수요에 대응하는 자체사업 발굴 등 자율성이 필요하다.

정책추진 및 법제도 변화를 문헌조사를 한 결과, 지방분권은 다양한 법률 제정을 통해 국가사무를 지방사무로 전환하고, 지방자치체를 위한 초석이 마련되어야 하는 것을 강조하였다. 지방분권 시 수산업·어촌분야는 이미 마련된 법제도와 자율편성사업(포괄보조사업) 등을 활용하여 지방분권의 기초를 다지고, 재정분권으로 인한 자율적인 사업을 추진할 필요가 있다.

제주도 사례는 지방분권 이후 제주의 수산업어촌분야 권한은 확대되었지만, 재정한계에 따라 자체사업이 미미하고, 지역주민이 체감할 수 있는 사업추진이 적었다. 강원도 사례는 지방분권을 위한 준비에도 불구하고, 강원특별자치도 이후 수산업 어촌 관련 특례와 사업을 발굴하고 있어 지방분권 준비가 더 필요한 것으로 분석되었다. 국내 사례는 특별자치도 전환으로 지방분권이 가속화될 것으로 예상했지만, 국가사무에서 지방사무로 전환된 사업 이후 사업이 크게 달라지지 않아 자체사업 발굴 등 자율적인 노력이 필요하다.

국외 사례로 일본 사례는 지방분권 개혁을 단계적으로 추진하였지만, 지방수요와 관계없이 추진하였다. 하지만, 수산업·어촌분야 지방분권에서 지자체는 지방소멸에 대응하기 위해 비공공사업 등을 도입하여 수요자에게 직접 지원하는 방식으로 사업을 추진하였고, 결국 지방수요에 대응하는 사무전환과 지역현안에 적극적으로 대응하는 자율성을 강조하는 행정방안을 마련하여 추진하고 있으며, 재정에 대한 권한과 사업 책임성에 대한 평가를 실시하고 있다.

지자체 전환사업은 시도자율편성 사업으로 재정분권 이후 전환사업에 대한 사무의 집행과 이행에 대한 책임성 있는 모니터링이 없으며, 사업평가 지표 개발도 필요하다. 수산업·어촌분야 예산에서 전환사업의 예산변화는 크지 않으며, 공모사업의 예산이 크게 증가한 것으로 미루어보아 지자체 사무가 크게 증가하였고, 자체사무는 변화가 없어 권한에 대한 변화가 미미한 것으로 나타났다. 시도별 예산을 분석하면, 일부 사업에서 공모사업이 원인이 되어 시도 예산이 크게 증가하는 것으로 나타났으며, 이러한 예산 증가는 기존 지방이양사무와 지자체 사무의 감소 방향으로 나타난다. 지자체 인력은 한정적이지만, 업무는 크게 증가하는 것이 원인으로 공모사업 등은 중앙과 지자체 간 연계방안을 마련하여 수행할 필요가 있다.

지자체 예산항목을 보면, 사업예산이 크고, 지역주민의 수요가 높은 하드웨어 중심의 사업이 증가하고 있으며, 자원회복이나 자연재해 예방 등의 사업예산은 감소하고 있는 것으로 나타났다. 지역주민수요가 높은 사업뿐만 아니라 지역경제를 바탕으로 자원과 환경에 대한 적절한 예산분배가 필요하다.

공무원 인식조사에서는 많은 공무원이 사업예산이 크고, 규모가 큰 지방 이양사업에 대한 인지는 높았으나, 적은 예산과 소프트웨어 사업에 대한 인지가 낮은 것으로 나타났다. 추진방향은 사업예산이 아닌 지역에 필요한 사업에 대한 인식교육이 필요하고, 중앙-시도-시군구 간 협력 관리 방안이 필요한 것으로 분석되었다. 또한, 지자체 담당자는 중앙사무가 지방에 이양되면, 담당자의 전문성과 예산 확보 등에 문제점이 있는 것으로 나타났으며, 담당자의 전문성 강화를 위한 교육이 필요하며, 조직구성을 통한 지방 사무 전문성이 필요한 것으로 분석되었다. 또한, 지자체 지방분권에 중앙-시도-시군구 주체 간 협력이 부재하여 각 주체 간 협력과 업무재분배 등의 대안이 필요한 것으로 분석되었다.

〈표 4-1〉 수산업 · 어촌분야 지방분권 특성과 추진방향

구분		수산업 · 어촌분야 지방분권 특성	추진방향
문헌 조사	정책이론	지방분권은 지역균형발전을 위해 지자체의 자율성과 독립성을 보장, 지역주민과 밀접한 사무를 통해 지역발전 주도가 필요하고, 재정분권이 필수요건	국가사무와 지방사무의 명확한 구분 필요하고, 지역주민 현안과 밀접한 사업을 지방사무로 전환 필요
	정책추진 및 법제도 변화	다양한 법률 제정을 통해 국가사무를 지방사무로 전환하고, 지방자치를 위한 초석 마련	수산업 · 어촌분야 지방전환사업의 재정분권 추진 필요
사례 조사	일본 사례	- 단계별 지방분권 개혁 추진하였으나 지방수요와 관계없는 자립 유도 - 지방소멸에 적극 대응하기 위해 비공공사업 등을 지자체가 도입하여 직접지원	- 지방 수요에 대응하는 사무전환 추진 필요 - 지역 현안에 대응할 수 있는 적극적인 행정방안 마련 필요
	제주 사례	- 단계적 법 · 개정으로 지방분권 권한은 확대되었으나, 재정한계로 자율성과 재량권은 감소 - 지역주민이 체감할 수 있는 사업 발굴 추진(해양쓰레기 수거 등)	법 · 개정을 통한 지방분권보다는 지역주민 수요가 높은 사업을 발굴하여 재정과 자율성을 확대하는 사업 추진 필요
	강원 사례	재정자주도 감소로 인해 재정 확대 대응전략이 부재하여 특례 반영 확대 추진	수산업 어촌과 관련된 특례 반영 확대 필요
통계 분석	전환사업	재정분권 추진으로 수산업 · 어촌분야 21개 사업이 국가사무에서 지방사무 전환되어 시도자율편성 추진	시도 사업추진별 사업평가가 필요
	수산업어촌 전체 예산	수산업 · 어촌분야 예산에서 전환사업 예산 변화는 미미하고, 국가사무 예산이 크게 증가	- 지자체 재정확보를 위한 재원 확대 필요 - 중앙정부와 지자체 협력 가능한 방안을 통해 예산 분배 필요, 중앙정부 조정 등
	수산업어촌 시도 예산	2019년 어촌뉴딜300사업으로 인한 지자체별 예산편중 차이 발생	어촌뉴딜300사업 등 공모사업과 연계하기 위한 지자체와 중앙 등 사업주체 간 연계방안 필요
	수산업어촌 세부 예산	지역소득, 지역관광, 주민수요가 높은 사업에 예산이 증가하고, 자원회복, 자연재해 등의 사업에 예산은 감소	지역주민 수요가 높은 사업뿐만 아니라 지역경제의 바탕이 되는 자원과 환경에 대한 적절한 예산 분배 필요

구분		수산업·어촌분야 지방분권 특성	추진방향
인식 조사	지방분권 인식	• 사업예산 규모가 큰 사업 등에 인지가 높고, 중앙과 지자체 등 협력 부재가 지방분권의 허들이 됨	• 사업예산이 아닌 지역에 필요한 사업에 대한 인지 강화 • 사업주체에 대한 협력방안과 중앙-시도-시군구 간 협력관리 방안 필요
	지방분권 태도	• 지방이양사무에 대한 인지도가 낮으며, 예산확보, 전문성 등의 문제가 나타나 지방분권 가능성이 높지 않음	• 사업 수행주체 대해 지방이양사무에 대한 교육 등 인식제고 필요 • 지방사무에 대한 전문성 확보 필요
	지방분권 준비	• 지자체 지방분권 준비를 위해 주체 간 협력방안 등 마련하고, 업무의 전문성을 위해 지방사무 내용 파악 및 업무 재분배 필요	• 사업주체가 협력방안 마련과 업무 전문성 확보 방안 필요하며, 지역수요에 맞는 중앙-지자체 간 업무 재분배 필요

자료: 저자 작성

결국, 지방분권에 있어 수산업·어촌분야의 대응방향은 크게 3가지 방향으로 구분할 수 있다. 지자체의 자율성, 재정에 대한 권한, 사업 집행에 대한 책임이다.

앞서 실태와 사례 등을 살펴보면 나타난 문제점을 통해 자율성 부문은 수산업 분야 사무의 높은 난이도와 지방이양사무에 대한 낮은 인식 등 지자체 담당자의 전문성 문제가 나타났다. 또한, 산업적 관점에서 사무를 수행하다 보니 담당자는 사무의 공간적·물리적 범위에 대한 구분이 어렵고, 사무의 성격에 대한 구분이 어려운 점 등의 문제가 발생하였다.

재정에 대한 권한 부문은 어촌뉴딜300사업과 어촌신활력증진사업 등 국가재정 공모사업의 활성화와 지자체 예산감소 및 인력 부족 등으로 인하여 여전히 중앙정부 중심의 예산편성과 집행에 초점을 맞추어 지방행정을 수행하고 있다. 또한, 지역주민의 민원 해결성 하드웨어 사업에 예산을 편성하는 등 예산 사용 및 관리에 대한 기준이 모호하여 일부 지역에서는 ‘표’가 되는 사업으로 예산이 편중되는 문제점이 나타났다.

마지막으로 사업집행에 대한 책임성 부문은 기존 업무와 유사업무만을 지속적으로 수행·집행하고, 자율적 예산편성이 어렵다 보니 사업성과에 대한 모니터링과 평가에 대한 문제점이 나타났다. 또한, 하드웨어 사업 중심으로 사무를 인지하고 예산을 편성하며, 높은 예산 확보 등의 어려움이 나타나는 등 문제점이 나타났다.

지방행정으로 자치분권과 재정분권을 수행하기 위해서는 결국 지자체의 자율성을 제고하고, 재정에 대한 권한을 확대하고, 사업집행에 대한 책임성을 강화하는 지방분권에 대응하여 수산업·어촌분야에 구체적인 대안이 필요한 것으로 나타났다.

〈그림 4-1〉 지방분권시대 수산업·어촌분야 문제점 및 진단

현상 & 원인 진단		
자율	권한	책임
지자체 담당자 전문성 부족 수산업 분야 사무의 높은 난이도 지방이양사무의 낮은 인지도	중앙정부 중심의 예산 편성 & 집행 어촌뉴딜300, 어촌신활력증진사업 등 사무 증가 지자체 예산 감소 & 인력 부족	예산 자율편성 평가체계 부재 사무 담당자 전문성 부족, 기존 사업 집행 자율적 예산 편성 부재
공간 단위에 따른 사무 구분 어려움 사무의 물리적 범위 구분 어려움 자원 회복, 관리 등 공익적 가치 중요성 증대	주민수요 및 대규모 사업의 예산 편중 주민 민원 해결성 HW 중심의 사무 추진 예산 사용 및 관리에 대한 기준 미흡	지방분권 인식 차이 HW 중심의 사업으로 사무 인지도 차이 발생 지방이양사무 추진을 위한 예산 확보 어려움

자료: 저자 작성

2. 대응전략

앞에서 제시 및 분석한 내용을 바탕으로 수산업·어촌분야의 지방이양사업에 대한 문제점과 그 원인을 분석하였다. 지방분권에서 수산업·어촌분야는 자율성 제고, 재정권한 확대, 사업집행의 책임성 강화 등의 문제로 구분할 수 있으며, 이러한 문제에 대응하기 위해 세 가지 전략을 가지고 접근할 수 있다.

첫째 전략은 지방정부의 주도성을 강화하여 자율성을 제고하는 것이다. 지방분권은 지자체의 자율성 강화, 지역주민의 알권리 보장, 지방행정의 투명성 제고 등 상급기관의 감독이 아닌 지방정부의 책임성 확보와 적극적인 행정을 위한 것이다. 따라서, 중앙정부와 지방정부가 종속관계에서 사업을 이관하고 수행하는 것은 지역의 주체성을 침해하는 것이다. 중앙정부와 지방정부가 대등한 관계에서 지역문제를 해소하고, 중앙정부의 정책방향과 일치할 수 있는 체계가 필요하고, 지방의 담당자는 중앙의 담당자와 동등한 전문성을 확보할 필요가 있다.

둘째 전략은 중앙과 지방 간 지방분권 이행주체의 협력관계를 정립하는 것으로 재정의 권한을 확대하는 것이 필요하다. 수산업 · 어촌은 어촌의 공간뿐만 아니라 공유수면인 바다에서 업무를 수행해야 한다. 이러한 공간적 이질감은 중앙사무와 지방사무로 구분하여 사업을 집행하기에 한계가 있다. 특히 지자체 경계, 어장 위치 등 불분명한 공간 단위에서 중앙사무의 지방이양은 다소 불명확한 사무의 집행 원인으로 작용하고, 지자체 간 갈등을 초래하여 사무집행을 지연시킨다. 특히, 수산자원의 이동, 다른 지역에서 기인한 환경문제 등 다양한 문제의 원인을 중앙에서 해결하기보다는 지역의 문제로 대두되어 해결하면, 결국 지자체 간 갈등 문제로 나타나게 된다. 이런 문제들을 중앙사무와 지방사무로 이분법적으로 구분하기 어려운 것이며, 이런 문제들을 해결하기 위해 사무 자체를 중앙부처와 지자체가 함께 유연하게 사무를 다룰 수 있도록 중앙과 지방 간의 협력관계 정립이 필요하며, 협력관계의 정립은 재정에 대한 권한 이양으로 나타난다.

현재 수산업 사무는 해양수산부를 중심으로 중앙사무와 지자체의 지방사무로 구분되고 있지만, 지자체의 여건상 연안이 적은 시도는 전문성과 예산에 한계가 있다. 이러한 지자체는 어촌공간이 작아서 사무 자체가 적어 보일 수 있지만, 연안 · 바다의 관리를 위해서는 보다 많은 인력과 전문성이 필요하다. 이것은 지역의 행정조직체계를 통해 확인할 수 있으며, 일부 지역

에서는 해양수산 전문인력이 부재하기도 한다. 따라서 해양수산 사무와 그 권한은 중앙과 지방 간 이행주체의 협력에 의해 지역수요와 여건에 맞게 설정할 필요가 있다.

셋째 전략은 지방이양사무에 대한 주기적인 모니터링 체계가 필요하며, 이를 통해 사업집행에 대한 책임성을 강화할 수 있다. 중앙부처의 핵심목표가 지역균형발전으로 설정되면서, 중앙사무가 지방사무로 이양되고 있다. 이것은 균형발전의 주체가 중앙정부 위주에서 시도 지자체로 변화하였고, 더 나아가 시군구 지자체로 확대되고 있다. 균형발전사업과 시군구 지자체 사업 활성화를 위해 중앙부처의 사무담당자보다 광역지자체와 기초지자체의 담당자의 역량 강화가 필수적이다. 중앙부처는 광역지자체 및 기초지자체의 수산업·어촌분야 지방사무에 대한 모니터링 체계 구축, 광역지자체와 기초지자체 사업추진 의무화(법에 근거한 자원회복, 자체사업 비율 설정 등), 수산업·어촌분야 사업의 지속성과 성과를 높이기 위한 정량적 평가 지표 등 모니터링 체계 구축이 필요하다.

앞서 제시한 분석에서 수산업·어촌 사무는 중앙정부 중심의 예산 편성으로 지방으로 전환되는 사무에 대한 예산 변화는 미미하였다. 수산업·어촌분야의 예산은 전체 농림해양수산 예산의 10%를 차지하고, 그마저 해양과 수산으로 구분되어 있다. 또한, 지역소멸 등을 해소하고자 어촌뉴딜300 사업이나 신활력증진사업 등을 중앙정부에서 추진함으로써 중앙정부에 의존도가 높아지고 있다. 이러한 원인을 해소하기 위해서 수산업·어촌분야에 대한 예산편성과 집행을 모니터링하고 성과를 정량적으로 평가하는 지방사무 집행관리가 필요하다.

〈그림 4-2〉 지방분권시대 수산업·어촌분야 대응전략



자료: 저자 작성

제2절 대응과제

지방분권에 대응하는 수산업·어촌분야 대응전략으로 지방정부의 주도성 강화를 위해 지자체 담당자의 전문성 강화와 이양사무 수행을 위한 조직 재구성이 필요하다. 또한 중앙과 지방 간 이행주체 협력관계 정립을 위해 지방이양사무 가능 여부에 대한 사전협의제를 도입하고, 중앙권한이 기능 중심으로 지자체에 포괄적으로 이양될 수 있도록 중앙과 지자체 간 사무 재분배가 필요하다. 마지막으로 이양사업에 대한 모니터링 및 평가를 통해 지방분권 이후 이양된 사무의 사후관리와 평가를 통해 사무의 효과를 도출하고, 자체사업을 확대하고 신규로 발굴할 수 있는 체계가 필요하다.

1. 담당자 전문성 강화

1) 지방 수산업·어촌분야 공무원 전문성 및 역량

(1) 지방 수산업·어촌분야 공무원 전문성 관련 법 규정

수산업·어촌분야를 포함한 모든 지방직 공무원의 역량 및 전문성과 연관된 법률은 「지방자치법」, 「지방공무원법」, 「지방공무원 교육훈련법」 및 「지방공무원 교육훈련법 시행령」, 「지방분권법」 등이 있다. 「지방자치법」은 지방공무원의 전문성 및 역량에 관하여 구체적인 언급이 없지만, 「지방공무원법」은 직무분야 채용과 훈련에 관한 사항을 언급하고 있어 직무 적합성에 대한 훈련을 받아야 하는 것이 동법 제74조에 언급되어 있다. 또한, 지방직 공무원의 전문성을 역량을 높이는 것을 직접적으로 언급하고 있는 법규는 「지방공무원 교육훈련법」 및 「지방공무원 교육훈련법 시행령」이며, 동법의 목적은 교육훈련을 통해 지자체에 근무하는 공무원에게 주민에 대한 봉사자로서 지녀야 할 바람직한 공직윤리와 직무를 효율적으로 수행할 수 있는 기술과 능력함양이 필요하다고 명시되어 있다. 또한, 「지방분권법」의 규정 중에 제16조(자치행정역량 강화)는 지방행정의 공정성과 투명성 확보, 행정서비스 질 제고, 지방행정의 책임성 확보, 지자체 행정 및 재정 의 합리적 기준 마련, 지방공무원의 전문성 향상 및 역량 강화 등이 필요하다고 규정하고 있다.

(2) 지방이양일괄법 제정과 지방직 공무원 전문성 역량 함양

‘지방이양일괄법’ 제정의 목적은 저출산·고령화 시대에 맞춰 행정환경의 변화와 다양한 주민 수요에 적극적으로 대응하는 것이다. 자치분권 확대를 통해 지방의 인구·경제 여건 등에 적합한 정책 결정과 행정서비스 제공을 촉진하기 위한 것으로 46개 법률을 일괄 개정하였고, 수산업·어촌분야는 7개 법률 중 135개 사무가 지방으로 이양되었다. 따라서 중앙정부의

국가사무 지방이양으로 지자체 입장에서는 과거 경험하지 못했던 사무를 처리할 일이 발생하였고, 지방분권의 일환으로 추진된 ‘지방이양일괄법’ 제정에 따라 지방정부는 사무를 효율적으로 처리하기 위해 담당 공무원의 역량이 어느 때보다 필요한 실정이다. 특히, 해양수산분야는 16개 부처 중 지방이양 사무 수가 가장 많아 타 분야보다 지자체 담당사무가 크게 증가하였으며, 이에 대한 전문성과 공무원 역량강화가 시급하다.

〈표 4-2〉 지방이양 대상 법률 및 사무 수

부처	법률	사무 수	부처	법률	사무 수
기획재정부	1	4	보건복지부	3	12
교육부	2	15	환경부	2	5
과학기술정보통신부	1	2	여성가족부	1	51
국방부	1	1	국토교통부	9	70
행정안전부	6	20	해양수산부	7	135
문화체육관광부	3	26	식품의약품안전처	1	3
농림축산식품부	2	2	소방청	1	1
산업통상자원부	4	22	산림청	2	31

자료: 행정안전부 보도자료(2022.1.25.)(검색일: 2023.6.2.) p. 3 를 참고하여 저자 재작성

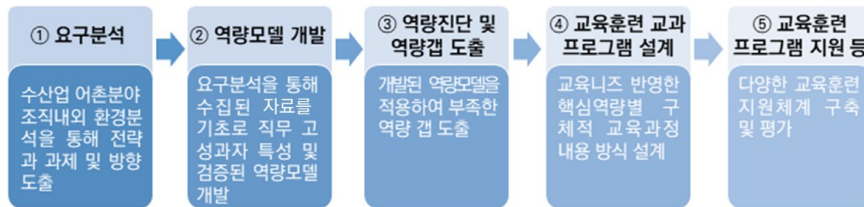
2) 지방직 공무원 교육훈련을 통한 전문성 함양

(1) 지방직 공무원 역량강화 교육훈련체계

일반적으로 공무원 역량강화 교육훈련체계는 ① 요구분석 → ② 역량모델 개발 → ③ 역량진단 및 역량갭 도출 → ④ 교육훈련 교과 및 프로그램 설계 → ⑤ 교육훈련 지원 및 평가의 프로세스를 도입한다. 수산업·어촌분야 담당 공무원 역량강화는 공무원 교육훈련 체계에 안에서 ① 요구분석에서 수산업·어촌분야의 이양사무에 대한 인식과 인지도에 대한 실태를 파악하고, ② 역량모델 개발에서 이양사무 이전 국가사무의 특성과 국가사무 담당자의 특성을 반영한 역량모델을 개발, ③ 수산업·어촌분야 국가사무 담당자와

이양사무 담당자의 껍을 도출한 후에 ④ 이양사무 담당자에게 맞는 교육과정과 교육방식을 설계하고, ⑤ 이양사무 담당자에게 다양한 교육훈련 체계를 지원하여 전문성을 강화하고, 지속적인 평가를 실시하도록 하는 과정이 필요하다.

〈그림 4-3〉 공무원 교육훈련체계



자료: 최무현·김영우(2009), p. 36 자료를 저자가 재구성

담당공무원의 전문성을 함양하는 데에는 많은 시간이 소요되기 때문에 지방이양사업 이전 충분한 교육프로그램과 이런 교육과정을 개설할 수 있는 학습인프라가 필요하다. 또한, 교육프로그램 및 교육과정은 연구기관 등과 협업하여 교육 커리큘럼을 만들고, 민간기관과 파트너십을 강화하여 지자체 수요에 맞는 신규 사업이나 지역수요 사업을 발굴할 필요가 있다.

(2) 정책 환경변화에 대응한 교육훈련 방향

최근 정부의 정책은 스마트 구현, 미래신산업 구축과 같이 지속적으로 변화하고 있으며, 이러한 급변하는 정책 환경 속에서 비판적·창의적·실천적 사고와 민첩한 학습력을 토대로 새로운 비전과 대안을 제시할 수 있는 전문성있는 공무원을 양성할 필요가 있다. 이러한 인재상을 바탕으로 하여 수산업·어촌분야 지방직 공무원에게 필요한 역량은 소통과 조정의 관리역량, 주도적이며 능동적인 학습역량, 민원인에게 공감하는 감성역량이 필요하다. 특히, 수산업·어촌분야는 특정 산업영역에서 어업인과 소통, 갈등관리, 공감형성 등이 중요하고, 이러한 고유의 전문영역을 가지고 전문

가를 확보할 수 있는 네트워크 역량도 필요하다. 이러한 전문가 양성은 수산업·어촌분야의 자율적이고 창의적인 사업을 고안할 수 있을 뿐만 아니라 사업관리 및 사업실행 등에 큰 역할을 할 것으로 기대한다.

첫째, 수산업·어촌분야 전문가 양성은 첨단기술을 활용하는 혁신적 교육기법 등과 같이 정책 상황에 맞는 내실 있는 교육을 실시하여야 하며, 단계적으로 이루어져야 한다. 수산업·어촌분야 지방공무원은 중앙부처의 사무를 지원하는 수동적인 역할이 많았기 때문에 능동적 역할로 변화하기 위한 프로그램을 설계하고, 이를 위해서 전문가 양성교육은 토론식 교육을 강화하여 주도적인 전문가로 양성해야 한다. 둘째, 별도의 전문교육 프로그램보다는 기본교육 프로그램에 녹아 들어가게 커리큘럼을 만들어 평상시 교육을 받아 전문가로 양성할 방법이 필요하다. 셋째, 평상시 교육 프로그램뿐만 아니라 온라인과 오프라인 모두 활용하여 언제, 어디서나 교육할 수 있도록 하여 수산업·어촌분야 이양사무 업무의 전문가를 지속적으로 양성할 필요가 있다.

2. 이양사무 수행을 위한 조직 정비

1) 새로운 기능을 담당할 조직 필요성

해양수산분야는 ‘지방이양일괄법’ 추진으로 7개 법률 135개의 사무가 지방으로 이양되었다. 135개 중앙사무의 지방이양은 지자체 담당자의 사무가 증가할 수 있기 때문에 지방이양사무에 맞는 조직을 개편하고 재구성할 필요가 있다. 중앙사무의 지방이양사업은 법에 따라 전국 지자체에서 동시에 이루어지기 때문에 각 지자체마다 수행역량의 차이가 있을 수 있고, 지자체는 이에 맞는 대응을 할 필요가 있다. 시도 지자체의 조직을 보면 평균 7팀이 수산업·어촌 업무를 맡고 있으며, 평균 인원은 39명인 것으로

나타났다. 실제 팀이 평균에 못 미치는 연안시도 지자체는 11곳 중 6곳이며, 평균 인원에 못 미치는 지자체도 5곳인 것으로 나타나, 시도 지자체 간 업무의 편차가 큰 것으로 나타났다. 일부 지자체는 지방이양사업에 대한 신규조직이 필요하며, 이러한 조직 재구성은 지방분권 사업의 초석이 되어야 한다.

〈표 4-3〉 시도지자체 수산·어촌 조직체계 및 인력(2023년)

시도	체계	인력	시도	체계	인력
부산광역시	1국 2과 10팀 1TF	41명	인천광역시	1국 2과 5팀	35명
울산광역시	1국 1과 3팀	19명	경기도	1국 1과 5팀	40명
충남	1국 2과 9팀	38명	전남	1국 3과 12팀	54명
경남	1국 21과 10팀	56명	전북	1국 1과 4팀	19명
경북	1본부 1국 1과 4팀	29명	강원도	1본부 2과 9팀	50명
제주도	1국 2과 6팀	49명	총계	78팀	430명

주 : 충북은 연안지역이 아니기 때문에 전체 카운트에서 제외
 자료: 각 시도 홈페이지 조직도(검색일: 2023.8.4.)를 참고하여 저자 재작성

2) 지방이양사무 전담하는 조직 구성

(1) 전담조직 인력 구성 방향

중앙사무를 이양받는 지자체는 권한을 이양받는 지자체 공무원의 역량도 지방분권 성공에 중요한 요소이기 때문에 공무원 역량강화가 전제되어야 한다. 지방이양사무 이양 시 담당자도 함께 이관하면 좋겠지만, 사무이관으로 중앙과 지자체 담당자 이관이 어렵기 때문에 전문성에서 급격한 차이가 생길 것으로 예상된다. 지자체의 인력운영 방식은 순환보직이므로 전문성 강화를 위한 방안을 마련하는 것이 가장 중요한 전략이다. 단계별로 지자체가 이양사무를 수월하게 수행할 수 있는 전문인력을 구성하고, 초기 전담조직을 구성하여 이양사무 기능을 이행하는 방안이 필요하다.

(2) 조례제정 등 행정절차 지원

지자체 조직의 구성은 ‘지자체 행정기구 설치 조례’로 운영되고 있다. 지방이양사무를 원활하게 수행하기 위해 초기 단계에는 지방이양사무를 전담하는 전문인력이 필요하며, 지방이양사무 확대 및 발굴을 위해 전담조직을 구성하는 것이 필요하다. 일부 지자체는 현재 지방이양업무를 담당할 수 있는 조직이 구성되어 있지만, 이양사무가 현재 지자체에서 수행하는 기능과 중복성이 크지 않을 경우 조직개편 등을 통해 전담조직 구성이 필요하다. 그러나 종합행정을 수행하는 지자체의 특성상 하나의 기능을 추가하기 위해 조직을 재구성하는 것은 바람직하지 않으며, 조직 재구성이 다른 조직에 영향을 미칠 수 있기 때문에 조직 재구성은 매우 보수적으로 이루어져야 한다.

3. 지방이양사무 사전협의제 도입

1) 기본방향

수산업·어촌분야 사무배분에 관한 적정성을 사전에 심사하는 제도를 도입하여 지방자치단체에 대한 자치권을 보장하며, 사전검토 제도화를 통해 사무배분 및 국가 관여 적정성, 자치권 침해 여부 등에 대한 검토의견을 제시하고, 조율할 수 있다. 이와 관련하여 지방이양사무 사전협의 시 주요 검토사항은 <표 4-4>와 같이 사무구분의 명확성과 사무배분원칙 준수, 지자체 수요에 맞는 업무인지를 사무배분의 합리성으로 검토한다. 또한, 중앙사무의 성격인지, 국가의 지도 감독이 필요한 업무인지 등을 고려하고, 행정조직이나 재정지원, 조례 사항 등도 검토하여 지방이양사무를 사전에 협의할 수 있도록 한다.

〈표 4-4〉 수산업·어촌분야 사전협의 시 주요 검토사항

구분	내용
사무배분의 합리성	• 사무구분의 명확성 • 중앙-시도-시군구 사무배분원칙 준수 • 지자체 위임의 타당성 등
국가 관여 적정성	• 공유수면 경계 등 지도·감독 필요성, 관여 최소화 원칙 마련 • 사무성격(국가·지방·위임사무)별 지도·감독 등
자치 권한 침해 여부	• (조직) 행정조직, 위원회 등 신설 • (재정) 사무신설·변경·위임에 따른 자원 지원 • (제도) 조례 규정 사항 등

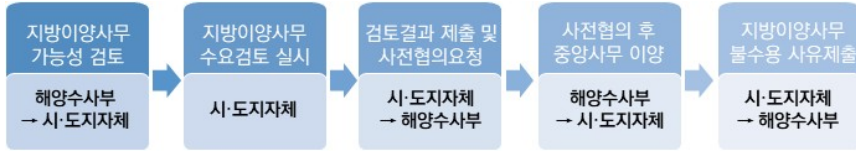
자료: 저자 작성

2) 추진방안

수산업·어촌분야 지방이양사무의 사전협의제 도입을 위한 추진방안으로 지역수요에 맞는지 사전에 검토하여 개선방안을 제시하고, 지방이양사무를 수행할 수 있는지에 대한 판단이 필요하며, 중앙부처의 지방이양사무가 지자체마다 다르게 적용할 수 있는지 검토할 필요가 있다. 시도 지자체마다 연안시군구의 수가 다르며, 연안지역의 업무의 중요도가 다르다. 따라서 수산업·어촌분야의 업무를 수행하기 위해 가져야 할 최소기준을 마련하고, 이에 맞는 이양사무를 수행할 필요가 있다.

지방이양사무 사전협의 프로세스는 해양수산부와 시도지자체 간 지방이양사무 가능성이 있는 사무를 사전검토하고, 지자체의 수요검토를 통해 지방이양사무를 사전협의하여 사무를 중앙에서 지자체로 이관하는 프로세스를 진행하며, 지자체마다 사무의 수요가 다르기 때문에 수요에 맞는 사무를 선택하고, 불수용 시 그 사유를 중앙부처에 제출하여 사무이관을 실시한다. 지방이양 사무의 사전협의제를 통해 중앙과 지자체 간의 사무 관련 중복성과 사무 기피 등을 사전에 해소하고, 업무의 효율성을 높일 수 있을 것으로 기대한다.

〈그림 4-4〉 지방이양사무 사전협의 프로세스



자료: 저자 작성

수산업·어촌분야 지방이양사무 여건이 조성되지 않은 경우, 사무의 특성을 고려한 점진적 접근이 필요하다. 수산업·어촌분야는 해양수산부인 중앙부처와 광역지자체가 독립적으로 수행할 수 없는 사무의 성격이 여전히 존재하고 있어 충분한 시차를 두고 사무의 특성을 반영하여 법률 및 제도를 개선시키고 이양하는 방법이 필요하다. 특히 어항관리 등에 대한 업무는 국가어항 개발계획 수립과 맞물려 광역 및 기초가 독립적으로 수행할 수 없기 때문에 이러한 방법이 필수적이다. 또한, 어항 관리에 대한 전문인력 확보와 현장성의 특수성이 있어 지역 어촌계 및 주민들과 협력적 거버넌스 등의 구축도 필요하여 중앙부처와 광역지자체, 광역지자체와 기초지자체 간의 사전협의를 통해 업무를 수행할 필요가 있다.

4. 중앙과 지자체 간 사무 재분배

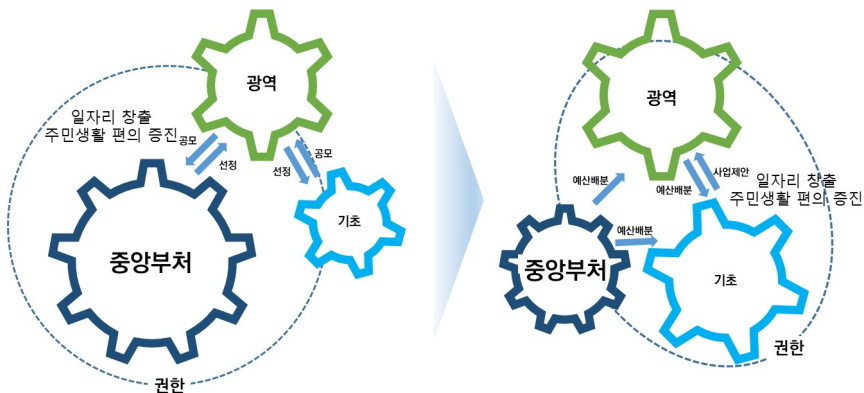
1) 기본방향

수산업·어촌분야 중앙부처와 지자체 간 사무 재분배의 기본방향은 중앙과 지방사무의 구분 기준을 명확히 하고, 중앙정부와 지자체 간 사무배분의 일관성·합리성을 확보할 필요가 있다. 중앙사무의 지방이양 배분을 위해 실제 사무를 수행할 수 있는지 사전협의를 하여 구체화시키고, 구체화된 사무는 지방이양사무 대상으로 협의하여 법제도 등을 개정한다.

또한, 광역·기초 단체 간 사무배분의 합리화를 위해 광역 기능 중 주민 생활과 밀접한 기능은 기초자치단체 사무로 하고, 기초단체가 수행하기에 한계가 있는 광역·종합적인 기능은 광역자치단체 사무로 합리적인 재배분을 한다. 이에 수산업·어촌분야 인구소멸 등으로 기초단체가 다루기 힘든 사무는 광역지자체로 이관·위탁 처리하거나 지방자치단체 간 협력 및 협약방식으로 처리하도록 한다.

수산업·어촌분야의 중앙과 지자체 간 사무 재분배는 중앙권한을 지자체에 실질적으로 이양하여 자치단체의 특성에 맞게 사무를 수행할 수 있도록 하는 맞춤형 분권 실현이 필요하다. 세부적인 내용을 살펴보면, 기존 단위 사무 중심이 아닌 포괄적 이양방식을 통해 지자체의 실질적인 권한을 확대하도록 하며, 하드웨어보다는 소프트웨어의 수산업 일자리 창출, 어촌주민 편의 증진 등 파급효과가 큰 어촌뉴딜300사업이나 신활력증진사업(일자리 창출, 지역주민 복지 향상 등)을 중심으로 실질적인 지방이양을 통해 어업인, 어촌주민의 체감도를 높일 필요가 있다.

〈그림 4-5〉 중앙사무 권한의 지방이양 로드맵



자료: 저자 작성

2) 추진방안

중앙사무의 기능과 권한을 지방사무로 이관·이양하기 위한 세부내용은 첫째, 중앙사무의 지방이양 시 기능과 사무를 모두 이관하는 것이 필요하며, 둘째, 수요자 중심의 맞춤형 지방이양 추진과 셋째, 지방이양 행정 및 자원 지원의 제도화가 필요하다. 중앙사무의 기능과 권한을 모두 이양하기 위해 단위사무를 사업공모나 선정 없이 지자체의 수요와 역량에 맞도록 제안하고, 사업수행을 할 수 있는 포괄적 이양방식을 통해 지방의 실질적 권한을 확대 추진 한다. 중앙부처는 제안된 사업을 사업타당성, 사업집행 등을 통해 이양사무를 모니터링함으로써 이양사무에 대한 책임을 부여한다.

중앙부처는 수요자 중심의 맞춤형 지방이양 추진을 위해 자치단체별 이양 관심분야를 사전협의하고, 현장실무자와 토의를 통해 지역수요를 발굴하여 사업을 추진한다. 결국, 지자체가 스스로 지역특성에 맞는 발전계획을 추진하고, 이에 맞는 맞춤형 이양사무를 선택하여 지역균형발전을 도모할 수 있다.

5. 이양사무 모니터링 체계 및 사후관리

1) 기본방향

해양수산부의 135개 사무가 지방이양 되었고, 지방자치단체의 분권을 위해 사무가 이양될 예정이다. 따라서 중앙에서 지자체로 사무이양이 완료된 후 지자체 조직·예산 변화 추이 등이 모니터링되어야 하고, 이양 완료된 사무의 성공사례 발굴을 통해 지방이양사업을 평가하고 관리할 필요가 있다. 지자체로 이양된 사무의 효과를 검증하기 위해 세부성과지표와 성과평가가 계획 등이 수립이 필요하며, 성과평가를 실시하기 위한 법적 근거 마련이 필요하다.

해양수산부는 ‘지방이양일괄법’ 제정 후 지역균형발전과 어촌지역소멸 대응을 위해 135개 사무의 권한과 책임을 동시에 지방으로 이양하였고, 이러한 이양사무의 사후관리와 효과 검증이 필요하다. 수산업·어촌분야 지방이양사무가 이양기능, 단위사무, 조직 및 인력, 예산 변화 등에서 분야별 실태를 확인하고 결과를 분석하여 이양실태를 점검해야 한다.

또한, 이양 완료된 사무의 실태분석을 위해 성과지표 및 측정방법 등 평가지표와 구체화된 세부평가지표 및 기준 등 마련이 필요하다. 현재 모니터링 성과평가는 법적 근거가 없기 때문에 모니터링 평가체계의 법적 근거를 신설하여 성과평가제도가 안정적으로 운영될 수 있도록 하여야 한다.

2) 추진방안

(1) 평가지표 체계개발

수산업·어촌분야뿐만 아니라 지방으로 이양완료된 사무는 이양기능, 단위사무, 조직 및 인력, 예산 등이 지속적으로 변화한다. 이러한 변화에 대응하기 위해 이양완료 사무의 분야별 실태를 점검하고, 결과를 분석할 필요가 있다. 성과평가는 구체화된 세부성과지표, 측정방법 및 기준 등 평가지표개발이 필요하다. 이양기능별로 지자체의 면담이나 간담회를 통해 이양당시 인력예산 규모가 이양 이후에 유지, 축소, 확대 여부 등에 대한 실태를 파악하고, 구체화된 지표를 통해 산출결과를 확인할 수 있도록 한다.

(2) 모니터링 및 평가 운영

지방이양사무에 대한 성과평가는 평가단위에 따라 기관별 평가, 이양사무별 평가 등으로 구분할 수 있으며, 평가목적, 평가주체, 평가대상, 평가단위 등 평가추진체계가 마련될 수 있다. 또한, 이러한 평가를 추진하기 위해서

평가단을 구성하고, 평가 주기 및 평가 방법, 평가결과 활용 등 평가에 대한 운영방안을 도출할 수 있다. 평가추진체계와 운영은 평가기획부터 평가수행, 평가 결과 활용까지 추진단계별로 구분하여 운영한다.

6. 지자체 이양사무 확대·발굴

1) 기본방향

이양완료된 수산업·어촌분야 사업을 보면, 기존 포괄보조사업에서 추진 하던 방식대로 여전히 추진하고 있다. 포괄보조사업도 지자체의 자율성과 창의성으로 지자체의 수요에 맞는 사업을 찾아 수행할 수 있도록 하고 있지만, 여전히 기존에 사업방식대로 어항정비, 부유식 계류시설 등 어업기반 정비사업 등을 추진하고 있다. 따라서, 다양한 지자체의 수산업·어촌분야 의 지방이양완료 사무를 검토하고, 지방이양사무 중 성과가 있는 사례를 찾아 공유·확산하여 추가적인 지방이양 사무를 검토하거나, 이양 가능한 사무의 발전 방향을 제시할 필요가 있다.

2) 추진방안

(1) 지방이양완료 사무 중 성과 사례 공유 및 확산

해양수산분야 135개 사무에서 수산업·어촌분야의 사무에 대해 모니터링 및 평가하여 대표적인 성공사례를 발굴해야 한다. 11개 시도 74개 지자체를 대상으로 권역별 지자체 간담회, 이해관계자 인터뷰 등을 통해 지방 이양사업에 대한 이양성과와 추진과정에서의 애로사항 및 애로사항을 극복하는 과정 등을 분석하여 성공사례를 조사할 수 있다. 성공사례는 추진과정에서 애로사항이나 극복과정, 지방이양 성공요인 분석, 타 기관에 적용 가능한

전략 및 시사점 부분 등을 중심으로 성과를 발굴하고, 어업인과 어촌주민이 체감할 수 있는 홍보사례를 만들어 확산시켜야 한다.

(2) 추가 지방이양사무 검토 및 발전 방향 제시

지자체는 수산업·어촌분야 지방이양사무 성과사례 공유 및 확산을 통해 지역균형발전과 어촌지역소멸 등 지역문제에 대응하고, 지자체가 스스로 성장할 수 있는 동력을 만들어야 한다. 지자체는 이러한 성과확산을 통해 지자체의 추가적인 지방이양사무를 검토하고, 지방이양 선정 기준 및 이양 방향, 효율적인 지방이양 추진체계 등을 확립하여 지방이양사무의 발전 방향을 제시함으로써 지방분권에 한발 다가설 수 있다.

05

결론

제1절 결론

‘지방이양일괄법’ 추진으로 지방분권이 가속화되고 있다. 대통령직속 국가균형발전위원회는 대통령직속 지방시대위원회로 변경되었고, 윤석열 정부의 국정목표인 “대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대” 구현을 위해 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」이 제정되었다. 전체 이양 사무 중 해양수산분야는 135개 사무가 이양되었고, 타 부처에 비해 그 비율이 매우 높은 것으로 나타났다. 135개 사무 중 수산업·어촌이 많은 비중을 차지하고 있어 지방분권을 대비하기 위한 대응방안이 필요한 시점이다.

본 연구에서는 이러한 시대적 흐름에 따라, 수산업·어촌에서 대두되는 지역불균형발전, 지역소멸 등에 대응하기 위해 지방이양사업에 대한 실태 조사와 공무원 인식조사를 수행하여 수산업·어촌지역의 지방이양사무의 문제점을 진단하고 대응방향을 제시하였다.

첫째, 지방정부 주도성 강화를 전략으로 내세워 수산업·어촌의 담당자의 전문성 강화와 이양사무 수행을 위한 조직 정비를 과제로 도출하였다. 수산업·어촌분야 담당자의 전문성을 높이기 위해 역량기반 교육훈련 프로세스를 제안하였고, 정책환경 변화에 대응할 수 있는 교육훈련을 통해 전문가

양성을 제시하였다. 이양사무 수행을 위한 조직 정비 과제는 전문가로 양성된 전문인력을 구성원으로 조직을 재정비하는 것을 제안함으로써 지방정부가 주체적으로 주도하여 지방이양사무를 이끌 수 있는 방안을 제시하였다.

둘째, 중앙과 지방 간 지방분권 이행주체 협력관계를 정립하는 전략으로 사전에 지방이양사무에 대한 협의를 통해 지자체가 지방이양사무를 선택할 수 있게 하였다. 또한, 지역에 파급효과가 큰 사업에 대해서 중앙정부의 공모 선정이 아닌 지자체의 제안으로 사업이 시작될 수 있도록 하는 것을 제안하였고, 이러한 사업은 모니터링을 지속적으로 수행함으로써 이양사무에 대한 권한과 책임이 중앙에서 지자체로 이관될 수 있는 방안을 제시하였다.

셋째, 수산업·어촌분야 지방이양사무에 대해 모니터링과 평가를 하는 전략으로 이양사무의 모니터링을 통해 사업에 대한 사후관리를 제안하였고, 사업성과가 있는 이양사업에 대해 성과를 홍보하여 다른 지자체의 이양사무의 확대와 발굴을 제안하였다.

이러한 전략과 과제를 수행하기 위해서는 이양사무를 배분할 수 있는 기준과 중간 조정기구가 필요하며, 지속적인 모니터링과 평가를 위해서 이양사업 평가에 대한 법적 근거 마련이 필요하다. 또한, 중앙사무의 일괄이양이 아닌 지방이 이양사업을 선택하고, 중앙이 이양사업을 다시 수행할 수 있는 중앙과 지자체 사무의 통합적 접근 방식이 필요하다.

제2절 정책제언

1. 수산업·어촌분야에 필요한 사무 기준 마련

지역특성을 반영한 자치 실현을 위해 국가-지방 간 권한을 합리적으로 배분하는 것이 필요하다. 합리적 권한 배분을 위해 중앙과 지방사무의 명확한 기준을 마련해야 한다. 중앙의 권한은 기능 중심으로 지방자치단체에 단계적으로 이양을 하고, 자치권 침해를 막기 위해 자치분권 법령을 기초로 한 사전협의제 등을 도입할 필요가 있다. 기본적으로 사무기준은 「지방자치법」과 「정부조직법」 등에서 기관위임사무, 단체위임사무 등에 대해 언급하고 있으며, 기관위임사무 등은 종합행정에 필요한 의무적으로 수행하는 사무이다. 이러한 배경에서 수산업·어촌분야에도 국가사무와 지자체사무를 구분할 수 있는 기준 마련이 필요하다. 현재 지방이양사업으로 인하여 국가사무가 지방사무로 전환되었지만, 사무의 기준 없이 지방으로 이양되어 사무 집행 등은 기존과 동일하게 이루어져, 지자체 사업 등의 자율성 등이 배제되고 있다. 국가사무는 소수 그룹 또는 소수에 대한 지원이 필요한 사무나, 고도의 정책적·정치적·전문적 판단과 집행력이 필요한 사무를 기준으로 하고, 시도지자체의 사무는 전국적 규모의 사업이지만, 지역의 경계가 광역과 일치하고, 주민 수요 측면에서 시도의 행정적·재정적 지원이 필요한 사무를 기준으로 구분한다. 또한, 시군구의 사무는 복수의 지자체가 관련되어 상생발전 하는 사무와, 어촌주민 복지 증진이 필요한 사무, 국가와 시도 지원이 필요하지 않은 사무 등 기초지자체가 다양한 지역 특성에 맞게 업무를 처리할 수 있는 사무 등으로 기준을 설정할 필요가 있다.

2. 이양사무 배분을 조율하는 중간기구 마련 필요

사무를 처리할 수 있는 역량에 따라 지방에서 이양사무를 수행하는 것이 다르다. 그러한 차이를 합의하고, 지역의 수요와 능력에 맞게 사무를 이양·배분할 수 있는 중간 조정기구가 필요하다. 독일 연방정부와 주정부는 이양사업의 중복지원을 방지하고 정책의 시너지 효과를 높이는 목적으로 이러한 중간 조정기구를 활용하고 있으며, 지속적으로 정책조율작업을 실행하고 있다. 우리나라도 중앙과 광역지자체 간, 광역지자체와 기초지자체 간, 양자 간의 사무 배분 관련 조율작업을 하는 중간 조정기구가 필요하다. 지방자치발전위원회, 시도지사협의회 등 다양한 기존기구를 중간조정기구로 활용할 수 있으며, 새로운 기구를 설치할 수도 있다. 또한, 중앙과 지자체 간 이양사무 조율과정에서 조정기구를 이용하는 것이 아니라 권한 이양 등 상시적인 기구 운영이 필요하다.

3. 수산업·어촌분야 등 이양사업 평가추진을 위한 법적 근거 마련

지방이양사무의 모니터링과 평가는 평가목적 및 추진체계 등에 따라 평가 근거가 관련 법령에 규정되어야 안정적으로 운영될 수 있다. 따라서 평가목적, 평가주체, 평가대상, 평가단위 등을 법률에 규정하고, 위임조항을 두어 시행령, 시행규칙에 규정하는 것이 필요하다. 수산업·어촌분야 지방이양사무뿐만 아니라 다른 분야 지방이양사업 전반에 걸쳐 모니터링 및 평가가 가능하도록 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 등에 개정안을 마련할 필요가 있다. 특히 수산업·어촌분야의 지방이양사업이 10년 넘게 추진되어 오면서 많은 예산이 투자되었지만, 그 사업에 대한 모니터링이나 평가가 수행되지 못했다. 특히, 2020년 ‘지방이양일괄법’에 의해서 지방이양이 완료된 사무가 나타났고, 지방에서 이양이 완료된 사무를

수행하고 있기 때문에 이러한 이양사업에 대한 범위와 실태에 대한 모니터링과 평가가 필요하다. 지방이양 전·후 성과를 비교할 수 있는 측정 가능한 평가지표, 측정방법, 측정기준, 평가 근거 등을 구체화하기 위한 평가체계에 대한 법적 근거 마련이 필요하다. 하지만, 수산업·어촌분야에서만 따로 법적 근거를 마련하기는 어렵기 때문에 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 등 개정을 통해 평가목적, 평가주체, 평가대상, 평가단위 등 법률에 규정하는 안과 시행령, 시행규칙 등의 법률 규정이 되어야 안정적으로 평가 등이 이루어질 수 있다.

참고문헌

국내 문헌

- 강원연구원(2022) 강원특별법 특례 발굴 연구: 수산해양 분야.
- 강형기(2003), 지방분권의 의의와 과제, 지방행정연구, 17(1), pp. 3-22.
- 국정홍보처(2003), 국가균형발전의 비전과 과제.
- _____ (2008), 참여정부 국정운영백서 7: 정부혁신.
- 국회예산결산특별위원회(2017), 지방분권을 위한 중앙과 지방의 재정권 정립 방안.
- 국회예산정책처(2020), 2020 대한민국 지방재정.
- _____ (2023), 재정분권 정책 및 지방이양 사업 평가.
- 금창호 외(2015), 제주특별자치도 자치분권 강화연구 용역, 제주특별자치도.
- 기획재정부(2019), 2020년 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침.
- 기획재정부(2020), 2021년 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침.
- 김기표(2003), 지방분권의 실현과 법제 지원, 법제, 2003년 4월호, pp. 23-29.
- 김성배(2005), 지방분권 추진성과와 향후 과제, 국토, 279, pp. 18-25.
- 김순은(2021), 문재인 정부의 자치분권 성과와 과제: 자치분권 2.0 시대의 제도적 토대, 지방행정연구, 35(4), pp. 3-36.
- 김애진 · 박정수(2016), 중앙정부 이전재원이 지방자치단체장의 재선에 미치는 영향에 관한 연구, 한국지방재정논집, 21(3), pp. 179-212.
- 김용용(2011.5.30.), 지역균형발전의 의미와 과제, 충남의 지역균형발전정책 평가 및 개선방안 연구, 2011년 전략과제 제1차 워크숍, 충남연구원.

-
- 김성주 · 홍근석 · 김미나. (2018). 「포괄보조금제도의 개선방안-국가균형발전특별 회계를 중심으로」. 한국지방행정연구원 정책연구과제. 2018, 1-113.
- 김정섭 외(2018), 지방분권을 위한 농정 추진체계 개편방안(1/3차년도), 한국농촌경제연구원.
- 김재훈(2007), 참여정보의 균형발전 정책 평가-균특회계 지역개발계정을 중심으로, 한국행정학보, 41(4).
- 김창훈(2019), 주요국 거버넌스 체계 분석을 통한 에너지 분야 지역분권 방향 연구, 에너지경제연구원.
- 김태영(2019), 재정분권에 대한 이해와 오해: 지방소비세 제도와 재산세공동과세 제도를 중심으로, 한국지방행정학보, 16(3), pp. 201-220.
- 김태환 외(2003), 지역발전을 위한 지방분권실태와 지역회방안 연구, 국토연구원.
- 김현진(2008), 국가균형발전과 지방분권의 관점에서 본 참여정부의 지역사회복지 정책의 평가와 과제, 한국지역사회복지학, 25, pp. 75-106.
- 김현아(2016a), 국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석, 한국조세재정연구원.
- _____(2016b), 지방재정 여건 진단 및 중장기적 개선방안 연구, 조세재정연구원.
- 김현호(2022), 지방시대위원회, 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진, 지방자치 정책 Brief, 152, pp. 1-9.
- 김홍환 · 정순관(2018), 역대정부 지방분권과제와 성과에 대한 평가, 지방행정연구, 32(1), pp. 3-34.
- 대통령직속국가균형발전위원회(2022), 지속가능한 지역균형뉴딜과 국가균형발전 연계 전략.
- 류영아(2020), 재정분권 추진의 의의와 주요 쟁점, 이슈와 논점, 1646.
- 박종관(2014), 지방분권의 방향과 과제, 한국콘텐츠학회 논문지, 14(7), pp. 161-168.
- _____(2022), 한국 지방분권의 문제점과 발전방향, 한국콘텐츠학회 논문지, 22(7), pp. 126-135.
- 박진경 · 이제연(2018), 지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로, 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2018, 1-313.
- 배준구(2021), 역대 정부의 지방자치의 성과와 향후 과제, 지방공기업, 35, pp. 70-77.
- 서정섭(2017), 지방 재정분권 확대 방안, 열린충남, 78, pp. 9-14.

- 성주인 · 송미령(2019), 지방분권 확대에 대응한 지방자치단체의 농촌정책 추진 여건 분석: 일반농산어촌개발사업 추진 시 · 군을 중심으로, 농촌계획, 25(1), pp.39-50.
- 소순창(2011), 역대 정부의 지방분권 정책의 평가, 한국지방자치학회보, 23(3), pp. 39-68.
- 송경석(2014), 지특회계 포괄보조사업 수산분야 추진방향, 漁港漁場, 4(4), pp.35-39.
- 송미령 외(2019), 지방분권 시대 농촌지역개발의 거버넌스 정립방안 연구, 한국농촌경제연구원.
- 오현석(2018), 프랑스 지방분권과 지방농정 추진체계, 한국농촌경제연구원.
- 이기우(2003), 참여정부 지방분권정책의 방향과 과제, 국토, 265, pp. 6-14.
- 이동우 외 (2006), 분권화시대 중앙정부의 지역정책 방향 연구 : 국제비교분석을 중심으로, 국토연구원.
- 이대웅 외(2020), 정부 재정분권 정책의 효과성 평가와 정책적 시사점, 국회예산정책처.
- 이상호 외(2021), 지방소멸 위기 극복을 위한 지역 일자리 사례와 모델, 한국고용정보원.
- 이승규 외(2018), 지방분권 강화와 연계한 문화재 관리체계 개선방안, 문화재청.
- 이승종(2005), 노무현 정부의 지방분권정책 평가, 행정논총, 43(2), pp. 351-379.
- 이승종(2014.12.4.), 성숙한 지방자치를 위한 발전과제, 지방자치와 분권 강화방안 정책토론회, 국회.
- 이승철(2020), 문재인 정부의 지방분권 정책추진에 대한 시사점: 역대 정부의 지방분권 정책성과 평가를 중심으로, 한국자치행정학보, 34(4), pp. 255-277.
- 이원섭 외(2018), 분권형 국가균형발전의 실천 전략 연구, 국토연구원.
- 이재완 · 최연태(2011), 관료적 지대추구가 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관한 연구, 한국정책학회보, 20(4), pp. 189-219.
- 이현우 외(2020), 정부의 재정분권 추진과 지방정부의 재정혁신 전략연구, 경기연구원.
- 이호영(2006), 지역균형발전정책의 한계와 새로운 정책패러다임의 모색, 경제연구, 24(3), pp. 167-195.
- 이효(2019), 재정분권 추진과 지방재정운영의 방향, 지방자치 정책브리프, 62.

-
- 정소윤·김지영(2017), 공무원의 시각으로 바라본 지방분권, 한국행정연구원 이슈페이퍼 55호.
- 장우석(2020), 지방분권화에 따른 농촌활성화지원센터의 역할과 향후 과제, 한국농공학회지, 62(1), pp. 67-76.
- 정우성 외(2020), 분권형 지역개발정책을 위한 제도 개선방안 연구, 국토연구원.
- 정창수·이상민·이승주(2016), 지역발전특별회계 지역배분 현황 문제점 및 개선방안연구, 충남연구원.
- 제20대 대통령직인수위원회(2022), 지역균형발전 비전 대국민 발표.
- 제주특별자치도의회(2016), 제주특별자치도 10주년 평가 및 제도개선 과제 발굴 연구.
- 조만석 외(2020), 인구감소·지방분권시대에 대응한 지방상수도 정책 개선방안 연구, 국토연구원.
- 조임곤(2021), 균형발전과 지방재정분권의 과제: 국가균형발전특별회계를 중심으로, 월간 공공정책, 191, pp. 29-31.
- 조형석·양지숙(2021), 지방자치단체 감사요인이 부패에 미치는 영향 분석, 지방정부연구, 25(1), pp. 107-131.
- 주재복 외(2019), 지방자치단체 조직관리제도의 발전적 개선방안 연구, 한국지방행정연구원.
- 지경배(2023), 일본의 분권개혁 동향과 시사점, 강원연구원 정책특토.
- 지방분권촉진위원회(2012), 지방이양사무실태조사.
- 최무현·김영우(2009), 지방공무원 역량강화에 관한 연구.
- 최봉석 외(2015), 국가와 지방자치단체간의 사무구분 및 사무 조사 연구, 행정안전부.
- 최영출(2013), 지방분권 수준과 영향요인 관계 분석: 재정적 분권을 중심으로, 지방정부연구, 17(2), pp. 369-389.
- 최철호(2018), 국가균형발전정책과 법제도, 법연, 61, pp. 14-19.
- 최진혁 외(2007), 지방분권 촉진을 위한 정책과제 발굴 및 중앙-지방간 관계 연구, 한국정책학회, 행정안전부.
- 최홍석 외(2008), 국가-지방간 관계 정립을 통한 지방분권의 비전과 전략 수립, 한국정책학회, 행정안전부.

- 하세헌 외(2017), 지방차원의 실질적 지방분권 추진전략 연구, 국토연구원.
- 하정봉 외(2007), 중앙정부 사무의 지방이양에 대한 실태분석, 한국도시행정학회 도시행정학보, 20(2), pp. 29-56
- 하혜영(2017), 중앙행정권한의 지방이양 관련 쟁점과 과제, 이슈와 논점, 1280.
- 한국지방자치학회(2018), 기능중심의 중앙권한 지방이양 추진방안 연구, 자치분권 위원회.
- 한국지방행정연구원(2015), 지방이양완료사무 효과분석, 지방자치발전위원회.
- 한부영 · 박재희(2019), 국가와 지방자치단체 간 사무배분 원칙과 기준 재정립 방안 연구, 한국지방행정연구원.
- 행정안전부(2012), 자치입법 실무(자치법규 입법절차 중심) 교육자료.
- _____ (2022), 2023년도 지방자치단체 전환사업 운영기준.
- 행정자치부 · 한국지방행정연구원(2006), 사무구분체계 개선방안에 관한 연구.
- 홍의표(2019), 자치분권 강화와 국가사무의 지방이양에 따른 지방재정 정립을 위한 법제연구, 한국법제연구원.
- 황재희 외(2020), 지역 해양수산 재정분권 대응방향, 한국해양수산개발원.
- 황해동(2020), 지방재정조정제도의 경로의존성에 관한 연구: 국가균형발전특별 회계를 중심으로, 지방정부연구, 23(4), pp. 99-137.

국외 문헌

- Andrews, C. W., & de Vries, M. S.(2007), High expectations, varying outcomes : decentralization and participation in Brazil, Japan, Russia and Sweden, International Review of Administrative Sciences, 73(3), pp. 424-451.
- Igić, M. et al.(2020), Rural Tourism Development as a Catalyst of Urban-Rural Synergy in the Region of Southern and Eastern Serbia. In Handbook of Research on Urban-Rural Synergy Development Through Housing, Landscape, and Tourism, IGI Global, pp. 172-192.

인터넷 자료

강원일보(2023.3.23.), [강원포럼] '해양수산 특례' 발굴 급하다, <https://kwnnews.co.kr/page/view/2023031910344625582>(검색일: 2023.7.21.)

강원특별자치도, <https://gs.gwd.go.kr/gws/gwsspp/planHistory>(검색일: 2023.4.16.)

강원특별자치도 홈페이지, <https://state.gwd.go.kr/portal> (검색일: 2023.8.25.)

경기도 홈페이지, <https://www.gg.go.kr>(검색일: 2023.8.25.)

경상남도 홈페이지, <https://www.gyeongnam.go.kr/index.gyeong> (검색일: 2023.8.25.)

경상북도 홈페이지, <https://www.gb.go.kr> (검색일: 2023.8.25.)

국가균형발전종합정보시스템, <http://nabis.go.kr>(검색일: 2023.7.25.)

국립국어원 표준국어대사전, <https://stdict.korean.go.kr/main/main.do>(검색일: 2023.7.21.)

대통령소속 자치분권위원회 보도자료(2021.10.12.), 자치분권위원회, 문재인 정부의 자치분권 성과를 한권에.. 「문재인 정부의 자치분권: 성과와 의의」 발간, https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&nttId=87672(검색일: 2023.7.1.)

부산광역시 홈페이지, <https://www.busan.go.kr/index> (검색일: 2023.8.25.)

산업통상자원부 보도자료(2023.7.9.), 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대, 7월 10일부터 시작됩니다!, https://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_cd_n=81&bbs_seq_n=167517(검색일: 2023.7.17.)

울산광역시 홈페이지, <https://www.ulsan.go.kr/u/rep/main.ulsan> (검색일: 2023.8.25.)

인천광역시 홈페이지, <https://www.incheon.go.kr/index> (검색일: 2023.8.25.)

일본 내각부, 누차에 걸친 지방분권 일괄법-최종 조정 결과(2014~2022), <https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ikkatsu/ikkatsuhou.html>(검색일: 2023.6.23.)

일본 농림수산업성, 농산어촌활성화-농산어촌지역정비교부금, https://www.maff.go.jp/j/kasseika/k_project/index.html(검색일: 2023.6.23.)

일본 수산청, 수산업 · 어촌의 다면적 기능에 관한 정보, <https://www.jfa.maff.go.jp/j/gyosei/index.html>(검색일: 2023.6.23.)

- 전라남도 홈페이지, <https://www.jeonnam.go.kr> (검색일: 2023.8.25.)
- 전라북도 홈페이지, <https://www.jeonbuk.go.kr/index.jeonbuk> (검색일: 2023.8.25.)
- 제주도 투자환경, <https://www.investkorea.org/>(검색일: 2023.7.21.)
- 제주특별자치도 홈페이지, <https://www.jeu.go.kr/index.htm> (검색일: 2023.8.25.)
- 지방시대위원회, <http://balance.go.kr>(검색일: 2023.7.20.)
- 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), 분야별 세출현황(2022), <https://www.lofi.n365.go.kr/portal/LF3120201.do>(검색일 : 2023.7.20.)
- 충청남도 홈페이지, <http://www.chungnam.go.kr/main.do> (검색일: 2023.8.25.)
- 통계청 보도자료(2022.12.22.), 2021년 지역 소득(잠정), https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301130300&bid=243&act=view&list_no=422615&tag=&nPage=1&ref_bid=(검색일: 2023.5.30.)
- 통계청 보도자료(2022.5.26.), 장래인구추계(시도편): 2020~2050년, https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301020600&bid=207&tag=&act=view&list_no=418448&ref_bid=(검색일: 2023.5.30.)
- 한겨레(2021.9.6.), 지방의 자율성을 뒷받침하는 재정분권, <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/1010697.html>(검색일: 2023.7.10.)
- 행정안전부 보도자료(2008.12.2.), 중앙권한의 지방 일괄이양 등 본격 추진, https://mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&nttId=25950(검색일: 2023.6.30.)
- 대통령소속 자치분권위원회 보도자료(2021.7.26.), 자치분권위, 제2차 「지방일괄이양법」 제정(안) 마련, https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&nttId=85923 (검색일: 2023.1.20.)
- 행정안전부 보도자료(2022.1.25.), 제2차 지방일괄이양 추진 12개 법안, 국무회의 의결, https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&nttId=90145(검색일: 2023.6.2.)
- 행정안전부 보도자료(2023.7.13.), 중앙정부 권한 더 내리고 ‘지방시대’ 활짝”, https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&nttId=101715(검색일: 2023.7.17.)

행정안전부·자치분권위원회 보도자료(2020.1.9.), 지방일괄이양법 제정, 자치분권의 새로운 길을 열다, https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&nttId=75226(검색일: 2023.6.10.)

IFS POST(2020.9.17.), 국가균형발전이 절실한 이유, https://www.ifs.or.kr/bbs/board.php?bo_table=News&wr_id=3108(검색일: 2023.7.8.)

기타 자료

국가법령정보센터, 지방공무원법(법률 제19108호, 2022. 12. 27)

국가법령정보센터, 지방공무원 교육훈련법(법률 제18471호, 2021. 10. 8.)

국가법령정보센터, 지방공무원 교육훈련법 시행령(대통령령 제32177호, 2021. 11. 30.)

국가법령정보센터, 지방자치단체 기금관리기본법 시행령, [별표] 국가에서 지방자치단체로 전환되는 사업(제13조의2제4항 관련)(대통령령 제33621호, 2023.7.7.)

국가통계포털(KOSIS), 재정자립도 통계(2001~2023년)(검색일: 2023.4.24.)

국가통계포털(KOSIS), 재정자주도 통계(2001~2023년)(검색일: 2023.4.24.)

국가통계포털(KOSIS), 해녀현황(2011~2022년) (검색일: 2023.7.21.)

농림축산식품부, 2013년도 농림수산사업 시행지침(검색일: 2023.4.24.)

제주특별자치도, 해양수산국 해양수산현황 내부자료(2017~2021년)

부 록

수산업 · 어촌분야 지방분권 담당 공무원 인식조사

안녕하세요

한국해양수산개발원은 수산업 · 어촌분야 지방분권 대응 방안에 전략과 과제를 도출하고자 기본 과제로 「지방분권시대 수산업 · 어촌분야 대응방안 연구」를 수행하고 있습니다.

본 조사는 수산업 · 어촌분야 이양 사무를 담당하고 있는 담당자님들의 의견을 수렴하고자 실시하게 되었습니다. 귀하가 응답하신 사항은 수산업 · 어촌 부문 지방분권에 대응하기 위한 소중한 기초자료로 활용될 예정입니다.

응답해 주신 정보는 연구 목적으로만 활용되며, 법률 제11690호 **개인정보보호법 제15조(개인정보 수집·이용)**에 의거 보호받을 수 있습니다. 또한, 동법 **제21조(개인정보의 파기)**에 의거 조사 종료 후 파기되오니 안심하시고 원활한 연구 진행이 될 수 있도록 모든 문항에 빠짐없이 응답해 주시기 부탁드립니다.

감사합니다.

2022.05

수행기관	한국해양수산개발원 이호림 전문연구원 (☎ 051-797-4720)	실사기관	미정
------	--	------	----

■ 응답자 일반정보 ■

1) 거주지	_____도 _____시/군/구 _____읍/면/동
2) 성별	① 남 ② 여
3) 연령(생년)	_____년
4) 교육정도(최종학력)	① 중졸이하 ② 고졸 ③ 대졸 ④ 석사 ⑤ 박사
5) 전공분야	① 인문 ② 사회 ③ 자연과학 ④ 공학 ⑤ 의학 ⑥ 예체능 ⑦ 기타

■ 응답자 특성 ■ 응답자의 근무이력 및 기타 의견

QD 1. 귀하의 근무이력은 어떠합니까?

- ① 시도에서만 근무 ② 시군구에서만 근무 ③ 시도 및 시군구 모두에서 근무

QD 2. 귀하의 현재 소속 및 경력은 어떠합니까?

1) 현재 소속 지자체명	_____도 _____시/군/구
2) 소속부서 /직급/담당업무	부서 _____ 직급 _____ 업무 _____
3) 총 경력(수산업 · 어촌분야 및 그 외 모든 경력)	_____년 _____개월
4) 수산업 · 어촌분야업무총 경력	_____년 _____개월
- 시도 근무 경력	_____년 _____개월
- 시군구 근무 경력	_____년 _____개월
5) 현재 업무 담당 경력	_____년 _____개월

QD 3. 귀하의 가장 경력이 많은 업무는 무엇입니까?

- ① 어업 · 양식 ② 어촌 · 어항개발 ③ 어촌인력 · 소득
④ 수산업 · 유통가공 ⑤ 수산전반 행정 ⑥ 기타 ()

QD 4. '현재' 지역의 수산업 · 어촌 분야 업무를 어떻게 나누어 하고 있습니까?

※ 각 기관의 역할이 어느 정도인지를 세로의 합이 100%가 되도록 표시해 주세요

구분	계획	이행집행	평가
1) 해양수산부	%	%	%
2) 지방해양수산청	%	%	%
3) 광역자치단체(시도)	%	%	%
4) 기초 지방자치단체(시군구)	%	%	%
5) 수산업 어촌 전문기관(공단 등)	%	%	%
6) 수산업 어촌 연구원 및 연구기관	%	%	%
7) 지역협의회 및 위원회	%	%	%
8) 기타()	%	%	%
(세로 합계)	100%	100%	100%

QD 5. 수산업 · 어촌분야 지방분권과 관련한 의견이 있습니까?

■ Part A ■ 현재 지방이양 사무에 대한 인지력 정도 및 수월성

QA 1. 현재 수산업 어촌 업무에서 중앙사무와 지방사무에 대해서 알고 있습니까?

전혀 알지 못함	←	보통	→	매우 잘 알고 있음		
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

QA 2. 현재 업무에서 지방으로 이양된 중앙사무가 무엇인지 모두 체크해 주세요?

- ① 어업기반정비(지자체 관리어항, 인양시설치, 부잔교, 어장관리, 인공어초 등)
- ② 어촌자원복합산업화 지원(생산유통기반구축, 제조가공지원, 체험

QA 3. 지방이양된 사무가 적합하다고 생각하십니까?

구분	적합여부	
1) 어업기반 정비(어항, 부잔교, 크레인 등)	① 적합	② 부적합
2) 어촌자원 복합산업화 지원	① 적합	② 부적합
3) 일반농산어촌개발사업	① 적합	② 부적합
4) 지역 해양관광자원시설 지원	① 적합	② 부적합
5) 지역 마리나시설 조성	① 적합	② 부적합
6) 조업 중 인양 쓰레기 수매	① 적합	② 부적합
7) 어업활동 중 발생하는 해양쓰레기 선상 집하장 설치	① 적합	② 부적합
8) 공유수면 방치선박 정리 지원	① 적합	② 부적합
9) 수산물 산지 가공시설 및 관련 냉동·냉장시설 지원	① 적합	② 부적합
10) 지방자치단체 수산물 안전검사체계 구축	① 적합	② 부적합
11) 낚시터 환경개선	① 적합	② 부적합
12) 적조피해 예방 지원	① 적합	② 부적합

* 지방이양사무 : 국가에서 지방자치단체로 전환되는 사업 (지방자치단체 기금관리기본법 시행령 별표 내용)

QA 4. 수산업·어촌분야 이양 사무 집행이 어렵습니까?

어렵지 않음		←	보통	→	어려움	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

QA 4-1. 현재 수산업 · 어촌분야 지방분권을 이행하는 데 있어서 각 분야별로 어느 정도 어려움을 느끼고 있습니까?

구분	어렵지 않음		←	보통		→	어려움	
1) 전담조직	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
2) 인력	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
3) 담당 실무자의 인식, 제도 이해	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
4) 중앙부처 및 지자체 간 협력 · 교류	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
5) 지자체 간 부서 간 협력 · 교류	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
6) 예산 확보	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
7) 관련 법 · 제도(상세 업무 규정)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
8) 업무 수행을 위한 자료	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
9) 업무 수행을 위한 전문성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
10) 정책의 연계	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
11) 정책 홍보	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
12) 기타()	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	

QA 5. 지방으로 이양된 수산업 · 어촌 사무에 대한 평가를 통해 국가와 지방의 역할을 다시 조정할 필요가 있다고 생각하십니까?

조정 필요 없음		←	보통		→	조정 필요 있음	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	

QA 5-1. 수산업 · 어촌 분야 지방이양 사무의 적절성을 평가할 때 가장 중요한 요소는 무엇입니까?

※ 중용하다고 생각하는 순서대로 세 개만 골라주세요. 1순위:() 2순위:() 3순위:()							
① 기능 중복성	② 파급효과의 범위	③ 주민의 접근성과 편의성					
④ 현지 적합성	⑤ 기존자원으로수행가능여부	⑥ 집행 효율성					
⑦ 수산특수성	⑧ 기타()						

QA 5-2. 수산업 · 어촌 분야 지방이양의 적절성을 평가할 때 지자체의 준비정도*와 비교하여 사무*의 상대적 중요는 어떠하다고 생각하십니까?

* 지자체의 준비정도 : 재정, 행정, 거버넌스 측면 / * 사무 : 지역수요와 특이성이 높고, 자율적 집행이 가능한 사업

전혀 중요하지 않음		←	보통		→	매우 중요함	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	

QA 5-3. 수산업 · 어촌 분야 지방이양을 평가할 때 사무와 비교하여 지자체의 준비 정도*의 상대적 중요는 어떠하다고 생각하십니까?

* 지자체의 준비정도 : 재정, 행정, 거버넌스 측면 / * 사무 : 지역수요와 특이성이 높고, 자율적 집행이 가능한 사업

전혀 중요하지 않음		←	보통		→	매우 중요함	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	

Part B ■ 지방분권에 대한 태도

QB 1. 수산업 · 어촌 분야 지방분권이 필요하다고 생각하십니까?

필요하지 않음	←		보통		→		필요함
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	

QB 1-1. 수산업 · 어촌분야 지방분권 필요성을 각 분야별로 평가해 주세요?

구분	필요하지 않음	←		보통		→		필요함
1) 국제협력(양자, 다자 등 모든 국제협력)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
2) 어업경영	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
3) 수산업 유통가공	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
4) 어업인 지원(직불제, 수산물 유통 개선)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
5) 어촌복지(교육, 치유, 휴양 등 포함)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
6) 어장관리(인허가 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
7) 어촌 · 어항개발	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
8) 재해 · 보험	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
9) 기타()	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	

QB 2. 수산업 · 어촌 분야 지방분권의 가능성을 어느 정도로 보십니까?

불가능	←		보통		→		가능
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	

QB 2-1. 수산업 · 어촌분야 지방분권 가능성을 각 분야별로 평가해 주세요

구분	필요하지 않음	←		보통		→		필요함
1) 국제협력(양자, 다자 등 모든 국제협력)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
2) 어업경영	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
3) 수산업 유통가공	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
4) 어업인 지원(직불제, 수산물 유통 개선)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
5) 어촌복지(교육, 치유, 휴양 등 포함)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
6) 어장관리(인허가 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
7) 어촌 · 어항개발	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
8) 재해 · 보험	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
9) 기타()	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	

QB 2-2. 수산업 · 어촌 분야 지방분권 가능성을 낮게 보는 이유는 무엇입니까? 해당되는 내용을 모두 골라주십시오

- ① 업무의 책임과 권한 모호 ② 소통 부족(갈등 조율) ③ 역량과 담당업무 불일치
 ④ 업무영역 경계 모호성 ⑤ 인력 부족 ⑥ 예산 부족
 ⑦ 전문성 부족 ⑧ 정보 부족 ⑨ 업무여건을 고려하지 않은 업무이양
 ⑩ 조직 내 유관부서 협력문제 ⑪ 중앙과 지자체간 협력부족 ⑫ 기타()

QB 3. 수산업 · 어촌 분야 지방분권의 중요성을 어느 정도로 보십니까?

전혀 중요하지 않음		←	보통	→	매우 중요함	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

QB 1-1. 수산업 · 어촌분야 지방분권 중요성에 대해 평가해 주세요.

구분	전혀 중요하지 않음		←	보통	→	매우 중요	
1) 국제협력(양자, 다자 등 모든 국제협력)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 어업경영	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 수산업 유통가공	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 어업인 지원(직불제, 수산물 유통 개선)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 어촌복지(교육, 치유, 휴양 등 포함)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6) 어장관리(인허가 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
7) 어촌·어항개발	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
8) 재해·보험	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
9) 기타()	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

■ Part C ■ 지방분권에 대한 준비 정도

[재정]

QC 1. 수산업 · 어촌 분야 지방분권을 위한 충분한 예산이 있습니까?

부족함		←	보통		→	충분함	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	

QC 2. 수산업 · 어촌 분야 지방분권을 위한 예산을 쉽게 사용할 수 있습니까?

전혀 아니다	←	보통	→	매우 그렇다		
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

[행정]

QC 3. 수산업 · 어촌 분야 지방분권에 대한 계획을 스스로 수립할 수 있습니까?

전혀 아니다	←	보통	→	매우 그렇다		
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

QC 4. 수산업 · 어촌 분야 지방분권에 대한 계획을 수립할 수 있는 재량권이 있습니까?

전혀 아니다	←	보통	→	매우 그렇다		
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

[거버넌스]

QC 5. 수산업 · 어촌 분야 지방분권을 추진하는 데 있어서 중앙정부 및 타 지방정부 간 협력이 잘 된다고 생각하십니까?

구분	비협력적		←	보통	→	협력적	
1) 중앙정부와 지방정부 간	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 광역자치단체와 기초자치단체 간	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 광역자치단체와 광역자치단체 간	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 기초자치단체와 기초자치단체 간	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 자치단체 내 부서 간	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6) 지방정부와 민간	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

QC 5-1. (QC 5, ①~③ 응답자만) 귀하께서는 어떠한 이유에서 협력이 잘 안된다고 생각하십니까?

구분	이유
1) 중앙정부와 지방정부 간	
2) 광역자치단체와 기초자치단체 간	
3) 광역자치단체와 광역자치단체 간	
4) 기초자치단체와 기초자치단체 간	
5) 자치단체 내 부서 간	
6) 지방정부와 민간	

QC 6. 수산업 · 어촌분야 지방분권을 위한 담당자의 역량이 어느정도라고 생각하십니까?

구분	부족함		←	보통	→	충분함	
1) 국제협력(양자, 다자 등 모든 국제협력)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 어업경영	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 수산업 유통가공	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 어업인 지원(직불제, 수산물 유통 개선)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 어촌복지(교육, 치유, 휴양 등 포함)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6) 어장관리(인허가 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
7) 어촌 · 어항개발	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
8) 재해 · 보험	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
9) 기타()	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

■ Part D ■ 응답자의 근무이력 및 기타 의견

QD 1. 귀하의 근무이력은 어떠합니까?

- ① 시도에서만 근무 ② 시군구에서만 근무 ③ 시도 및 시군구 모두에서 근무

QD 2. 귀하의 현재 소속 및 경력은 어떠합니까?

1) 현재 소속 지자체명	_____도 _____시/군/구
2) 소속부서 /직급/담당업무	부서 _____ 직급 _____ 업무 _____
3) 총 경력(수산업 · 어촌분야 및 그 외 모든 경력)	_____년 _____개월
4) 수산업 · 어촌분야사무 총 경력	_____년 _____개월
- 시도 근무 경력	_____년 _____개월
- 시군구 근무 경력	_____년 _____개월
5) 현재 업무 담당 경력	_____년 _____개월

QD 3. 귀하의 주된 담당 사무는 무엇입니까?

- ① 어장개발 ② 어항개발 ③ 어촌개발
 ④ 수산업 · 유통가공 ⑤ 수산행정 ⑥ 기타 ()

QD 4. '현재' 지역 수산업 · 어촌 분야 사무를 어떻게 나누어 담당하고 있습니까?

※ 각 기관의 역할이 어느 정도인지를 세로의 합이 100%가 되도록 표시해 주세요

구분	계획	이행	평가
1) 해양수산부	%	%	%
2) 지방해양수산청	%	%	%
3) 광역자치단체(시도)	%	%	%
4) 기초 지방자치단체(시군구)	%	%	%
5) 수산업 어촌 전문기관(공단 등)	%	%	%
6) 수산업 어촌 연구원 및 연구기관	%	%	%
7) 지역협의회 및 위원회	%	%	%
8) 기타()	%	%	%
(세로 합계)	100%	100%	100%

QD 5. 수산업 · 어촌분야 지방분권과 관련한 추가 의견

기본연구보고서 발간목록

Ⅰ 2023

01	자율운항선박 운항을 위한 해상교통관제 대응방안 연구	박상원
02	인공지능(AI)을 활용한 무역규범의 해양수산업에 영향 분석 연구	임병호
03	공급망 안정화를 위한 항만의 대응방안 연구	이나영
04	연안재해 정보 활용 개선 방안 연구	김찬웅
05	항만의 생활물류 기능 활성화 방안 연구	최석우
06	마을여장 이용·관리 개선방안 연구	마창모
07	해양생태계 복원정책 개선방안 연구 - 사회·생태복원 중심으로 -	최석문
08	주민행태기반 해양정책 수용성 제고 설계 방안 연구	이슬기
09	항만연관산업 고도화 방안 연구	김세원
10	탄소배출권 거래제가 해운선사에 미치는 영향 분석 연구	조아현
11	물류 연계 효율화를 위한 스마트항만 구축방안 연구 - 항만물류 데이터 공유 플랫폼을 중심으로 -	서정용
12	어업분야 중대재해처벌법 대응방안 연구	고동훈
13	수산물의 디지털 수출 활성화 방안 연구	이상건
14	항만개발사업의 정책영향평가 연구	이수영
15	해운산업의 미래 변화 예측과 국내 대응 전략 연구	이호춘
16	어선현대화 촉진을 위한 금융제도 개선방안 연구	엄선희
17	연안도시의 쇠퇴와 대응방안 연구	강창우
18	해양범죄 실태 진단을 통한 대응체계 개선방안 연구	민영훈
19	민간기업의 해양환경분야 ESG 활성화 방안 연구	김지윤
20	식량안보를 고려한 수산물 수급관리 방안 연구	허수진
21	지방분권시대의 수산업·어촌분야 대응전략 연구	이호림
22	해운산업 고도화를 위한 선박투자 활성화 방안 연구	김한나
23	글로벌 공급망 리스크 대응 물류망 최적화 방안 연구 : 한국·북미 물류공급망 중심	이성우

2022년

01	선박투자 가치평가 및 위험관리 모형 연구	박성화
02	항만 컨테이너 반출입 예약시스템 가격결정 모형 연구	서정용
03	연안재해 대응을 위한 그린인프라 구축방안 연구	정지호
04	탄소중립이 해양수산업에 미치는 경제적 영향분석 연구	권장한
05	수산물 안전성 관리체계 개선방안 연구	조현주
06	준해양사고 통보제도 개선방안 연구	박상원
07	MZ세대 소비트렌드를 반영한 해양관광 추진방안 연구	최일선
08	연근해 어종별 어획쿼터제도 도입방안 연구	심성현
09	행위자기반 해양공간계획 시뮬레이션 개발 연구	조성진
10	항만분야 탄소중립 관리체계 개선방안 연구	안승현
11	탄소중립 시대 양식산업 대응전략 연구 - 육상 어류양식을 중심으로 -	마침모
12	수산식품산업의 탄소중립 대응방안 연구 - 가공업을 중심으로 -	김지연
13	해양환경보전정책 도입방안 연구	박수진
14	포스트 코로나 시대의 컨테이너 해운산업 대응방안 연구 - 디지털 플랫폼을 중심으로 -	최건우
15	항만분야 공공갈등 관리방안 연구	김세원
16	글로벌 가치사슬 변화와 국제물류 분야 대응방안 연구 - 전기자동차 산업을 중심으로 -	권보배
17	항만개발제도 개선방안 연구	이수영
18	클러스터 혁신을 통한 선박관리업 발전방안 연구	허성례
19	수입수산물 예방적 관리체계 도입방안 연구 - IUU 수산물을 중심으로 -	안지은
20	양식수산물 유통 빅데이터 구축방안 연구	이기영
21	글로벌 혁신성장을 위한 신남방·신북방 정책 연구 - 신남방 지역 ICT산업 가치사슬 변화에 따른 물류 공급사슬 대응방안	최나영환

수시연구보고서 발간목록

Ⅰ 2023년

01	양식어업 비과세 합리화 방안 연구	이정필
02	복합해양레저관광도시 개념정립 및 추진방안에 관한 연구	최일선
03	항만기술산업 육성을 위한 법제도 마련 연구	안승현
04	블루푸드테크 전문기관의 도입 필요성에 대한 연구	이동림
05	지방자치단체의 해양관할구역 설정 요인 연구	이혜영
06	양식장 내 어류 복지 기준 마련을 위한 연구	오서연
07	해양플라스틱 재활용산업 공급사슬 기반 조성 연구	이윤정
08	중소·중견 물류기업의 ESG경영 가이드라인 구축 연구	이재호
09	신항만건설사업의 민간투자 확대를 위한 제도개선 연구	김보경
10	해수욕장 이용객 집계·관리체계 개선방안 연구	이정아
11	유엔 플라스틱 협약의 주요쟁점 분석 및 대응방향 연구	박수진
12	어촌 활력 제고를 위한 제도 개선방안 연구	문지원
13	어선의 친환경에너지 전환방안 연구	고동훈

Ⅰ 2022년

01	항만의 탄소중립 이행·관리 표준안 연구	안용성
02	매립지 소유권 분리 제도화의 이해관계 분석과 관리방안	윤성순
03	글로벌 공급망 리스크별 영향분석 및 대응방안 연구 - 에너지·곡물을 중심으로	조지성
04	대북제재 강화와 코로나 팬데믹 이후 북한 해양수산 이슈와 대응 방안	윤인주
05	남극환경보호의정서 제6부속서의 국내 이행을 위한 법제 정비방안 연구	박예나
06	해양바이오산업 육성을 위한 해양생명자원법 정비 방안 연구	좌미라
07	우리나라 수산종자 관리체계 개선방안 연구	조현주
08	2050 신해양강국 미래비전 수립 연구	김민수

일반연구보고서 발간목록

Ⅰ 2023년

01	해양수산업 조기경보지수 개발 - 컨테이너 해운시장을 중심으로	권장한
02	AIS 기반 글로벌 선박 배기가스 배출량 분석 연구(II) - 우리나라 주요 항만을 중심으로	강무홍
03	우리나라 수산식품 소비 활성화 방안 마련 연구	한기욱
04	비컨테이너 항만물동량 예측모형 고도화 방안 연구(II) - 유류, 철재, 모래, 목재, 양곡을 중심으로	이화섭
05	대기행렬모형을 활용한 선박대기비용 절감 편익 산정 연구	조아현
06	항만개발사업 정책효과 세부항목별 효과산정 방법 연구	이종필
07	해양 지속가능성 평가체계 구축 연구	최희정
08	국내 해운기업의 ESG 경영 확산 방안 연구	황진희
09	해운 경기순환 분석 및 예측 연구	황수진
10	수산물 공급 안정을 위한 수입수산물 전략품목 관리 방안 연구	박혜진
11	항만산업 여성인력 확대방안 연구	이지원
12	선사공동행위의 규제 및 행동 변화에 따른 영향 분석과 정책방안 연구	류희영

2022년

01	건화물선 시장 비용분석을 통한 해운시장 위험관리지표체계 구축	류희영
02	해상운임 예측모형 고도화 연구(Ⅰ)	황수진
03	IMO 시장기반조치 도입이 국내 해운기업에 미치는 영향	김한나
04	연안지역발전지수(CoDI) 개발 연구	황재희
05	CGE 기반 국제통상환경 변화의 해양수산부문 파급효과 분석	임병호
06	글로벌 수산부문 이머징 이슈 분석 모델 개발 연구	한기욱
07	양식 수산물 중장기 수급전망모형 구축 연구 - 굴을 중심으로 -	김철현
08	Network DEA를 이용한 물류기업 경쟁력 비교 분석 연구	황선일
09	해양수산 사업체 성과 및 효율성 분석 연구	김주현
10	베이지안 방법을 이용한 양식 명계 단수 추정방안 연구	천성훈
11	수입수산물과 국산 간의 대체관계 분석 연구 - 활·신선냉장품을 중심으로 -	박해진
12	국내 컨테이너 해운기업의 디지털 전환 활성화 방안 연구	전서연
13	비컨테이너 항만물동량 예측모형 고도화 방안 연구(Ⅰ) - 자동차, 석탄, 고철, 시멘트를 중심으로 -	최석우
14	해양수산 분야 미래 리스크 발굴 및 파급효과 분석 연구(Ⅱ)	김찬호
15	항만개발사업의 정책효과 적용방안 연구	이종필
16	국가 해양전략 기본구상 연구	정현욱
17	선박대기시간 예측모형 개발을 위한 방법론 연구	조아현
18	안전항만 구축을 위한 비용 산정 및 지원체계 마련을 위한 연구	최상균

기본연구 2023-21

지방분권시대의 수산업 · 어촌분야 대응전략 연구

인쇄 2024년 1월 29일

발행 2024년 1월 31일

발행인 김 종 덕

발행처 한국해양수산개발원

주소 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)

연락처 051-797-4800 (FAX 051-797-4810)

등록 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

조판·인쇄 공감 Tel: 051-903-9909

판매 및 보급: 정부간행물판매센터 Tel: 02-394-0337

정가 15,000원

지방분권시대의 수산업·어촌분야 대응전략 연구

A Study on the Direction to Fisheries
and Fishing Communities in the Era of Decentralization

 **한국해양수산개발원**
KOREA MARITIME INSTITUTE

49111 부산광역시 영도구 해양로 301번길 26 (동삼동)
TEL. 051-797-4800 FAX. 051-797-4810

값 15,000원
93300

9 791168 661837
ISBN 979-11-6866-183-7